



제429회 국회 (정기회)
제14차 행정안전위원회

접경지역 지원 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈접경지역 발전종합계획에 영농활동 및 안전보장 명시 등〉
■ 박정 · 김성원의원 대표발의(의안번호 제2212802호)

2025. 11.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박정 · 김성원의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2025. 9. 8.
3. 회부연월일 : 2025. 9. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

「접경지역 지원 특별법」은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속 가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있는데, 지속가능한 발전에는 농업의 지속가능성이 포함되고, 주민의 복지향상에는 농민들의 권리 보장도 포함됨.

그러나 현재 접경지역 농민들의 영농활동이 합리적이지 못한 이유와 방식으로 침해당하고 있고, 농민들이 안심하고 농사를 짓기가 어려운 상황으로 입법목적을 제대로 실현하지 못하고 있다는 지적이 있음.

이에 농민들의 영농활동을 보장하고 농민들이 안심하고 농사지을 수 있도록 농민들의 영농활동 및 안전보장을 접경지역 발전종합계획에 반영하는 한편, 이에 대한 국가의 책무를 부여하고자 함(안 제5조 제2항제12호의2 및 제25조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 접경지역 발전종합계획에 농민들의 영농활동 및 안전보장에 관한 내용을 포함하고, 접경지역 내의 영농활동을 보장 및 지원에 관한 국가의 지원 등을 규정하려는 것임(안 제5조제2항제12호의2 및 제25조의 신설).

현행	개정안
제5조(발전종합계획의 수립과 확정) ① (생략)	제5조(발전종합계획의 수립과 확정) ① (현행과 같음)
② 발전종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	② ----- -----.
1. ~ 12. (생략)	1. ~ 12. (현행과 같음)
<신설>	<u>12의2. 농민들의 영농활동 및 안전보장</u>
13. ~ 21. (생략)	13. ~ 21. (현행과 같음)
③ ~ ⑪ (생략)	③ ~ ⑪ (현행과 같음)
<신설>	<u>제25조의2(영농활동의 보장 및 지원) ①</u> <u>국가는 접경지역 내의 영농활동을 보장하고 지원하기 위하여 노력하여야 한다.</u>
	<u>② 국가는 지뢰 등으로 인하여 영농활동에 종사하는 사람이 피해를 입지 아니하도록 조치를 취하여야 한다.</u>
	<u>③ 국가는 군사활동 등의 필요에 의하여 영농활동을 제한하는 경우에는 최소한의 범위에 그쳐야 한다.</u>
	부칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터

시행한다.

‘접경지역’은 「접경지역 지원 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 따라 ① 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시·군과 ② 민간인통제선과의 거리 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 7개 시·군 등 총 17개 시·군으로,¹⁾

북한과 인접하여 대규모 군부대가 주둔하고 각종 군사시설 보호 규제 등으로 개발이나 토지 이용이 제한되어 경제적으로 낙후된 측면이 있음.

1) 「접경지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선(이하 “민간인통제선”이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

「접경지역 지원 특별법 시행령」

제2조(접경지역의 범위) ① 「접경지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다.

1. 인천광역시: 강화군, 옹진군
2. 경기도: 김포시, 파주시, 연천군
3. 강원특별자치도: 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
- ② 법 제2조제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 시·군”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다.
 1. 경기도: 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군
 2. 강원특별자치도: 춘천시, 속초시
- ③ 법 제2조제1호 단서의 비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다.

현행법은 접경지역의 이용·개발과 보전을 위하여 행정안전부장관으로 하여금 접경지역의 발전을 위한 발전종합계획을 수립하도록 하고 발전종합계획에 농어업·임업 등 산업기초시설의 확충·개선에 관한 사항을 포함하도록 하며,²⁾ 접경지역 발전을 위하여 농림·해양·수산업의 생산기반 육성과 생산성 향상을 위한 지원과 군부대 우선 납품 등 규정을 두고 있음.³⁾

그러나 「군사기지 및 군사시설 보호법」이 우선적으로 적용⁴⁾되어 통제보호구역으로 지정된 곳으로의 출입이 원칙적으로 금지되고 출입을 위하여는 미리 관할부대장등의 허가를 받아야 하는데,⁵⁾

2) 「접경지역 지원 특별법」

제5조(발전종합계획의 수립과 확정) ① 행정안전부장관은 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통하여 해당 지역을 발전시키기 위한 발전종합계획을 수립하여야 한다. 이 경우 접경지역의 자연환경 보전과 국가 안보상의 특수성을 반영하고 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. ~ 4. (생략)

② 발전종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

12. 농어업·임업 등 산업기초시설의 확충·개선에 관한 사항

3) 「접경지역 지원 특별법」

제25조(농림·해양·수산업 지원) ① 국가와 지방자치단체는 접경지역에서의 농림·해양·수산업의 생산기반을 육성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 접경지역의 농업·축산업 및 수산업의 생산성 향상을 위하여 지방자치단체 또는 사업시행자에게 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제54조에 따른 농산물가격안정기금, 「축산업」 제43조에 따른 축산발전기금, 「수산업·어촌발전 기본법」 제46조에 따른 수산발전기금을 지원할 수 있다.

③ 국가는 접경지역 안에서 생산되는 농산물·축산물·수산물을 우선적으로 군부대에 납품할 수 있도록 노력하여야 한다.

4) 「접경지역 지원 특별법」

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 그러하지 아니하다.

5) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제9조(보호구역에서의 금지 또는 제한) ① 누구든지 보호구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 제1호, 제3호, 제7호, 제8호, 제11호 또는 제12호의 경우 미리 관할부대장등(제1호의 경우에는 주둔지부대장을 포함한다)의 허가를 받은 자에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 구역 또는 군사기지 및 군사시설에의 출입. 다만, 군사작전상 장애가 되지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 지역의 경우에는 허가를 받지 아니

출입 가능 시간이나 인원을 제한하는 등 출입 규제로 인하여 통제 보호구역 내에 농지를 갖고 있어 농사를 짓는 농민들이 농업활동에 지장을 받는다는 지적이 있음.⁶⁾

이에 개정안은 접경지역 발전종합계획에 농민들의 영농활동 및 안전 보장에 관한 사항을 포함하고 영농활동의 보장·지원을 위한 국가의 책무를 규정하여 접경지역 내의 농민 보호에 기여할 수 있을 것으로 보임.

특히 접경지역 내 토지는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「농지법」 등에 따라 토지이용이 규제되고 있는데,⁷⁾ 전체 토지 중 절반 이상이 농림지역에 해당하여

하고 출입할 수 있다.

가. 통제보호구역

나. 울타리 또는 출입통제표찰이 설치된 군사기지 및 군사시설

「군사기지 및 군사시설 보호법 시행령」

제8조(보호구역에서의 행위 허가 신청 등) ① 법 제9조제1항제1호 본문에 따라 거주 또는 영농을 위하여 보호구역에의 출입 허가를 받으려는 자는 출입 허가를 받으려는 보호구역의 토지를 관할하는 읍·면·동장을 거쳐 관할부대장등 또는 주둔지부대장에게 허가 신청을 하여야 한다.

「군사기지 및 군사시설 보호법 시행규칙」

제4조(보호구역에의 출입 허가 신청 등) ① 법 제9조 및 영 제8조제1항 또는 제2항에 따라 보호구역 또는 군사기지 및 군사시설에의 출입 등의 허가를 신청하려는 자는 별지 제3호서식의 보호구역 및 군사기지(시설) 출입 등 허가신청서에 다음 각 호의 서류(전자문서로 된 서류를 포함한다. 이하 같다)를 첨부하여야 한다.

2. 영농의 경우: 농지원부 또는 자경증명서(自耕證明書) 등 영농사실을 확인할 수 있는 증명서 1부

6) 오영채 기자, 민통선 농민들 ‘부글부글’...“농지 출입 통제 완화하라”, 2024.05.15., 2025.11.04. 최종확인, 농민신문.

이재용 기자, “철원평야 농지 출입 1시간씩 걸려” 지역발전 ‘70년 족쇄’ 언제 풀릴까, 2024.06.28., 2025.11.04. 최종확인, 강원도민일보.

7) 이승지 등, 「접경지역의 지속가능한 활용 및 관리를 위한 토지 특성 분석」, 36권 4호, 한국지역개발학회지, 2024.

농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 건축 행위 등이 제한되어 있음.

<접경지역의 주요 토지이용 규제>

(단위:km²)

행정구역	토지이용 규제별						
	총면적	규제지역	군사시설 보호구역	자연환경 보전지역	농림지역	녹지지역	농업 진흥지역
인천광역시	584.3	667.4	275.2	0.1	255.5	14.6	121.8
경기도	3,127.3	4,256.6	1,997.3	174.9	1,270.1	469.7	316.2
강원도	5,929.4	8,270.3	5,480.1	851.8	3,618.1	358.8	207.2
계	9,641	13,194.3	4,752.6	1,026.8	5,143.7	843.1	645.2

※ 자료 : 경기연구원, 「경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구」(2024)를 바탕으로 재구성

따라서 현재 토지 규제로 인하여 접경지역 내 토지는 주로 농지로 이용될 수 밖에 없는 상황에서 추가적인 군사 규제로 인하여 농지의 출입조차 자유롭지 않은 문제가 있으므로 다른 지역에 비하여 접경지역 내 농민은 영농활동에 제약을 받게 됨.

그러므로 개정안을 통하여 접경지역 내 영농활동에 대한 국가의 지원을 규정하는 경우, 농지 출입 규제 완화 등 추가적인 조치를 마련하도록 촉진함으로써 접경지역 내 농지에서 영농활동을 하는 농민이 겪는 부담을 완화하는 토대를 마련할 수 있을 것임.

다만, 현행법상 「군사기지 및 군사시설 보호법」이 「접경지역 지원 특별법」에 우선하고 있으므로 접경지역 내 영농활동 보장 및

지원에 관한 사항이 선언적 의미에 그치지 않고 실효적인 대책으로 이어지기 위하여는 국방부 등 관계 부처의 추가적인 정책이 마련될 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 개정안의 취지에 공감하나, 지뢰 피해 및 군사활동에 관한 사항은 국방부 소관 업무이고 낙후된 접경지역 주민의 복지향상을 위해 제정된 「접경지역 지원 특별법」의 목적과 부합하지 않다는 이유로 **신중한 검토**가 필요하다는 의견을 제출하였음.

한편, 개정안의 비용추계와 관련해서는 개정안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되어 비용추계가 어렵다는 이유로 **비용추계 미대상** 사유서가 제출되었음.

문 의 처
02)6788-5350