



제429회 국회(정기회)  
제10차 정무위원회

# 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈효창공원을 ‘대한민국임시정부현충원’으로 승격〉

■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2211155호)

2025. 11.

정 무 위 원 회  
전 문 위 원 최 기 도



## 목 차

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| I . 제안경위 .....                              | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....                      | 1  |
| III . 검토의견 : 효창공원을 ‘대한민국임시정부현충원’으로 승격 ..... | 2  |
| ※ 참고자료 .....                                | 10 |



## I. 제안경위

1. 제출자 : 민병덕의원 등 16인
2. 제출일 : 2024. 6. 30.
3. 회부일 : 2024. 7. 1.

## II. 제안이유 및 주요내용

광복 80주년을 맞아 독립정신 함양과 보훈문화 확산을 통한 국민대 화합이 어느 때보다 절실한 시기이며, 특히 “3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승한다”는 「대한민국헌법」 전문의 취지를 계승해나가야 한다는 지적이 있음.

현재 국립묘지의 종류는 법에 열거되어 있는데 이 중 독립운동가 묘역은 대구에 소재한 국립신암선열공원이 유일하며, 김구선생, 삼의사(윤봉길, 이봉창, 백정기), 안중근(가묘), 임정요인(이동녕, 차리석, 조성환)의 묘역이 안장되어 있는 효창공원은 국립묘지가 아닌 합동묘역으로 분류되어 기초자치단체에서 관리하고 있음.

이에 대표적인 독립운동가 묘역인 효창공원을 ‘대한민국임시정부헌충원’으로 승격하자는 것임(안 제3조제1항제3호의2 신설).

### Ⅲ. 검토의견 : 효창공원을 ‘대한민국임시정부현충원’으로 승격

□ 개정안은 김구선생, 삼의사(윤봉길, 이봉창, 백정기), 안중근(가묘), 임정요인(이동녕, 차이석, 조성환)의 묘역이 안장되어 있는 효창공원(사적 제330호)을 ‘대한민국임시정부현충원’으로 승격 지정하여 국가가 관리하도록 하려는 것임(안 제3조제1항제3호의2 신설).

| 현행                                                                                                    | 개정안                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제3조(국립묘지의 종류) ① 국립묘지는 다음 각 호와 같이 구분한다.<br>1. ~ 3. (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u><br>4. ~ 8. (생략)<br>② (생략) | 제3조(국립묘지의 종류) ① -----<br>-----<br>----.<br>1. ~ 3. (현행과 같음)<br><u>3의2. 국립대한민국임시정부현충원</u><br>4. ~ 8. (현행과 같음)<br>② (현행과 같음) |

□ 현행법상 국립묘지는 크게 현충원, 호국원, 민주묘지로 구분할 수 있으며,<sup>1)</sup> 현충원·호국원·민주묘지 간 예우의 방식이나 정도가 다르진 않으나 묘지별 설립 취지와 그 간 연혁으로 서로 다른

1) 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조(국립묘지의 종류) ① 국립묘지는 다음 각 호와 같이 구분한다.  
1. 국립서울현충원 / 2. 국립대전현충원 / 3. 국립연천현충원  
4. 국립4·19민주묘지 / 5. 국립3·15민주묘지 / 6. 국립5·18민주묘지  
7. 다음 각 목의 국립호국원  
가. 국립영천호국원 / 나. 국립임실호국원 / 다. 국립이천호국원 / 라. 국립산청호국원  
마. 국립괴산호국원 / 바. 국립제주호국원  
8. 국립신암선열공원

안장대상자 특성을 유지하고 있음.

### < 국립묘지별 구분>

| 구분       | 현충원                                                                                                 | 호국원                                                                  | 민주묘지                                                    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 조성<br>취지 | 6·25전사자 안장을<br>위해 조성                                                                                | 재향군인회가<br>향군참전군인묘지로<br>조성하여 참전유공자를<br>안장                             | 각 지자체가 4·19 및<br>5·18 관련 민주유공자를<br>안장                   |
| 연혁       | 국방부에서 6·25전사<br>무명용사 안장을<br>시작으로 애국지사,<br>전사·순직 경찰관,<br>대통령, 독립유공자<br>등을 안장. 현재는<br>국가보훈부에서<br>관리운영 | 국가보훈부에서<br>관리운영을 이전받아<br>참전유공자,<br>장기복무제대군인,<br>장기제직 경찰·소방관<br>등을 안장 | 국가보훈부에서<br>관리운영을 이전받아<br>4·19 및 5·18 민주운동<br>관련 유공자를 안장 |
| 특성       | 신체적 희생과<br>국가사회 공헌이<br>상대적으로 높은<br>분들을 안장하고 선양                                                      | 신체적 희생이 없는<br>참전유공자와 장기간<br>국가·사회를 위해<br>공헌한 분들을<br>안장하고 기림          | 민주유공자분들을<br>안장하고 그 정신을<br>선양하고 기림                       |

자료: 국가보훈부

- 현충원, 호국원, 민주묘지 외에 ‘국립신암선열공원’이 2018년 국립묘지로 지정되었는데, 신암선열공원은 1950년대 대구시에서 산재되어 있던 독립유공자 묘 5위를 이전하며 묘역을 조성한 후 경상북도에서 선열묘지로 지정·관리 중 1987년 묘역 성역화 사업을 거쳐 선열공원(공원묘지)을 조성한 후 2018년 국립묘지로 승격하였음.<sup>2)</sup>

2) 당시 개정안의 입법 취지 : 우리나라 최대 독립유공자 집단 묘역(총 52기)인 대구 신암선열공원이 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」의 적용을 받지 않을 뿐더러, 대구광역시가 관리주체로 되어 있어 국가 차원의 체계적인 관리·운영이 이뤄지지 않고 있으므로, 국립묘지 지정을 통해 성역화 등 위상 제고는 물론 합리적 예우 및 안정적인 관리·운영을 도모

## < 신암선열공원 연혁>

2018. 05. 국립묘지 승격, 국립신암선열공원 개원  
 2018. 04. 재정비공사(잔디교체, 휴게시설 설치, 보행로 개선 등/ 특별교부세 15억원)  
 2017. 대구지역 의원 28명 국립묘지법 개정안 발의, 10월 국회 통과  
 2011. 재정비공사(조형물 설치, 단층사 정비, 공적비 설치 등)  
 1987. 03. 묘역성역화 사업 준공으로 선열공원 조성  
 1982. 02. 선열묘지 설치 및 관리 조례 제정(대구시)  
 1974. 경상북도에서 대구시로 관리권 이양  
 1957. 03. 경상북도에서 선열묘지로 지정  
 1955. 03. 대구시 남구 대명동 시립공동묘지 일대에 산재한 애국선열의 묘 5위를 현 위치로 이전 집단묘역 조성

□ 현재의 ‘효창공원’은 조선시대 정조의 장자인 문효세자를 안장하고 ‘효창원’이라 명명한데서 유래한 것으로, 1989년 6월 8일 국가지정 문화재 제330호 사적지 및 근린공원으로 지정되어 용산구가 ‘합동 묘역’으로 관리 중이며, 일대에 7기의 애국선열 묘역<sup>3)</sup>이 조성되어 있는 상태임.

○ 효창공원은 1989년 6월 8일 구 「문화재보호법」에 따라 국가지정 문화재 제330호로 지정되었으며, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 적용을 받는 근린공원으로 지정되어 있음.

○ 현재 7기의 묘역 외에 대한노인회(노인회 및 서울지부), 체육시설(효창운동장, 배드민턴장, 어린이놀이터 등), 기념시설(원효대사동상,

3) 김구, 이동령, 차이석, 조성환, 이봉창, 윤봉길, 백정기, 안중근(가묘)

반공투사위령탑, 육영수여사공적비) 등의 시설이 산재되어 있음.

- 효창공원은 크게 ① 독립운동가 묘역, ② 독립운동가 관련 시설, ③ 그 밖의 시설(공원)으로 구분할 수 있으며, 그 세부내역은 다음과 같음.

### <효창공원 시설 현황>

| 구 분  | 묘역                                                                           | 독립운동가 관련 시설                                | 그 밖의 시설(공원)                                                                        |
|------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 면적   | 12,647㎡                                                                      | 2,384㎡<br>(이봉창 의사 동상 제외)                   | 108,272㎡                                                                           |
| 시설물  | ① 백범 김구 묘역<br>② 삼의사[이봉창·윤봉길·백정기 의사, 안중근 의사(가묘)] 묘역<br>③ 임정요인(이동녕·차리석·조성환 선생) | ① 의열사(7명의 순국선열 영정 모신 합동 사당)<br>② 이봉창 의사 동상 | ① 백범김구기념관<br>② 효창운동장<br>③ 원효대사 동상<br>④ 반공투사위령탑<br>⑤ 대한노인회<br>⑥ 광장, 어린이놀이터, 자연학습장 등 |
| 부지소유 | 국유지, 구유지                                                                     | 국유지                                        | 국유지, 사유지, 구유지                                                                      |

자료: 국회예산정책처

### <효창공원 관리인력 및 예산 현황>

| 구 분            | 독립운동가 관련 시설 | 묘역 및 그 밖의 시설(공원)                               |
|----------------|-------------|------------------------------------------------|
| 관리인력           | 2명          | 14명                                            |
| 관리예산           | 41백만원(구비)   | 1,236백만원<br>(국비 100백만원, 시비 973백만원, 구비 163백만원)  |
| 법적근거<br>(예산교부) |             | 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」<br>「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 |

자료: 국회예산정책처

## < 효창공원 현황 >

### ○ 주요 현황

- (위치) 서울시 용산구 효창동 255번지 일대
- (면적) 약 51,800평(국유지 43,300, 시(구)유지 8,500)
- (소유·관리) 서울시 소유이며, 용산구에서 근린공원으로 관리
  - 도시공원법(근린공원) · 문화유산법('89년 사적 제330호 지정) 적용 대상

### ○ 주요 연혁

- 조선 정조의 장자인 문효세자 안장\* 후 효창원으로 명명
  - \* 일제강점기인 1944년 고양시 서삼릉으로 이장
- 일제강점기 기간 중 공원화 사업 등을 통해 훼손
- ('46년) 3의사(윤봉길·이봉창·백정기) 등 3의사 묘역 및 안중근의사 가묘 조성
- ('48년) 이동녕·차이석 지사 유해봉환 및 조성환 선생 안장 등을 통해 임정요인 묘역 조성
- ('49년) 백범 김구 선생 서거 후 묘역 조성
- ('60년) 효창국제축구경기장 준공
- ('89년) 독립유공자 묘역을 '역사의 현장'으로 관리키 위해 사적 제330호로 지정
- ('05~'09년) 효창공원 독립공원화를 추진하였으나 무산
  - \* 효창운동장 대체 축구장 선정 실패로 사업 중단('09.4월)
- ('07년~'13년) 효창공원 국립묘지 승격 관련 입법(국회) 발의하였으나 무산
- ('18년) 3·1운동 100주년 계기 「효창공원 100년 공원 조성」추진 시, 예비타당성 조사결과 사업타당성 미확보로 중단

○ 그동안 효창공원을 독립공원화 하거나 국립묘지에 추가 지정하려는 몇 차례의 시도가 있었으나, 주민 반대·예비타당성 조사 통과 실패 등으로 인해 번번이 무산된 바 있음.

- 2005년 효창공원을 독립공원으로 하고, 효창공원 내의 효창운동장·대한노인회 등의 시설을 이전하려는 계획이 추진되었으나, 효창

운동장 대체 축구장 선정 실패로 사업이 중단되었으며, 2018년 3·1운동 100주년을 계기로 「효창공원 100년 공원 조성」이 재차 추진되었으나 예비타당성조사 통과 실패로 중단됨.

- 2007년과 2013년에 효창공원을 국립묘지로 추가 지정하는 내용의 법안이 발의되었으나, 법안소위에서 논의 없이 임기만료 폐기된 바 있음.

□ 개정안은 “3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승” 한다는 「대한민국헌법」 전문의 취지를 계승하고, 광복 80주년을 맞아 가장 대표적인 독립운동가 묘역인 효창공원을 ‘대한민국임시정부현충원’으로 승격하여 독립정신을 선양하고 보훈문화 확산 및 국민대화합을 위한 상징적인 추모공간으로 조성하려는 것으로, 애국선열에 대한 예우와 국가의 책임이라는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.<sup>4)</sup>

- ‘효창공원’이 애국선열들이 안장되어 있는 묘소임에도 불구하고 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」의 적용을 받는 ‘사적’과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 적용을 받는 ‘근린공원’으로 지정됨으로 인해 ‘공원’으로서의 성격이 강하여 애국선열들이 국가적 차원의 예우를 충분히 받지 못하고 있으며, 관리권

---

4) 개정안 발의 이후인 2025년 10월 31일(현지시간), 유네스코는 김구 선생 탄생 150주년인 2026년을 유네스코(UNESCO) 기념해로 공식 지정함.

한 또한 용산구청에 있어 관리에 미흡한 부분이 존재한다는 지적이 있음.<sup>5)</sup>

□ 개정안에 대하여는 개정안의 입법취지와 함께 다음과 같이 지역 주민의 반발 가능성, 다른 애국선열 묘역과의 형평성 및 개정 시 예상 소요 예산액 등을 함께 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 현재 ‘효창공원’은 사적지와 근린공원으로 지정되어 지역 주민들의 여가 및 휴식공간으로 사용되고 있어 국립묘지로 지정될 경우 시민들의 자유로운 공원 이용에 지장을 초래할 가능성이 있을 뿐만 아니라 국립묘지 지정으로 인한 지역 주민들의 반발<sup>6)</sup>이 우려되는 바, 이에 대한 충분한 검토가 수반될 필요가 있음.

○ 효창운동장·대한노인회·어린이놀이터 등 주민편의시설의 이전을 검토하되, 주민들의 편의시설 공간과 묘소 공간을 분리하는 등의 대안도 함께 검토할 필요가 있음.

□ 둘째, 전국 산재 7곳의 애국선열 묘역<sup>7)</sup>의 관리방안과 함께 고려할 필요가 있음.

---

5) 시설공단의 역할도 묘역관리가 아니라 근린공원 관리이기 때문에 공단이 관리하는 것도 한계가 있는 상황임. [출처] “무너지고 패이고…초라하게 방치된 독립운동가의 묘역 ‘효창공원’”, 경향신문, 2025.11.12.

6) 용산구의회는 2013년 9월 11일 효창공원 국립묘지화 입법 추진을 반대하는 결의문을 채택하여 국가보훈처와 국회에 제출한바 있으며, 2025년에도 용산구의회에서 반대 성명서를 발표(‘25.7.9.)하고 용산구의원·주민 등 100여명이 참석한 반대 집회(‘25.7.12.)도 열리고 있음.

7) [참고자료] 전국 산재 합동 애국선열 묘소 현황

○ 7곳의 애국선열 묘역 또한 국가의 관리를 받지 못하고 있는 상황이며, 효창공원보다 부지가 넓거나 안장된 묘소가 많은 애국선열 묘역도 존재함.

□ 셋째, 효창공원 내 국립묘지의 성격에 부합하지 않는 시설물 철거·이전 및 국립묘지화를 위한 시설개선에 상당한 예산이 투입될 가능성이 존재함.<sup>8)</sup>

□ 이를 종합하면, 개정안은 현재 묘역의 관리상 문제점, 지역 주민과의 갈등 가능성 등을 전체적으로 검토하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

□ 국가보훈부는 개정안에 대해 효창공원은 그 상징성과 중요성으로 인해 국가적 예우가 필요하다는 공감대가 존재하며, 다만 효창공원을 이용하는 지역 주민의 반대 의견, 국립묘지 조성 취지와 관련 없는 기관·시설에 대한 이전 대책 마련의 필요성 등으로 인해 중장기적인 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5110

8) 참고로, 국회예산정책처는 ‘국가 지정 사적지’의 성격과 ‘근린공원’의 성격을 모두 가지고 있는 효창공원을 국립묘지로 승격하는데 필요한 내용이 구체적으로 검토되지 않은 상황에서 국립묘지 승격에 따른 추가재정소요를 합리적으로 추계하는 것은 불가능하므로, 개정안은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항제3호의 비용추계서 미첨부 사유에 해당함을 이유로 ‘비용추계서 미첨부 사유서’를 제출함.

## 참고1

## 전국 산재 합동 애국선열 묘소 현황

| 묘역명<br>(유형)             |            | 묘역 현황     |          | 안장현황                                         | 위 치        | 관리실태 |                                 |
|-------------------------|------------|-----------|----------|----------------------------------------------|------------|------|---------------------------------|
|                         |            | 규모<br>(평) | 안장<br>기수 |                                              |            | 인원   | 관리자                             |
| 수유리<br>애국선열묘역①          |            | 16,003    | 15       | . 이시영선생 등 애국지사(15)<br>* 산재묘소                 | 강북구<br>도봉구 | -    | 후손 및<br>기념사업회                   |
| 망우공원묘지①, ③<br>(애국선열 묘역) |            | 421       | 9        | . 애국지사(9)                                    | 중랑구<br>구리시 | -    | 망우공원<br>묘지관리사무소                 |
| 효창<br>공원<br>①           | 김구선생<br>묘역 | 1,520     | 1        | . 김구선생 묘                                     | 용산구        | 5    | 용산구<br>(효창공원<br>관리사무소)          |
|                         | 삼의사<br>묘역  | 1,000     | 3        | . 이봉창, 윤봉길, 백정기 선생<br>* 안중근의사 가묘             |            |      |                                 |
|                         | 임정요인<br>묘역 | 590       | 3        | . 이동녕, 차이석, 조성환 선생                           |            |      |                                 |
| 8의사 묘역②                 |            | 753       | 8        | . 마산 4.3만세운동 시 순국자<br>* 3.1운동 연장 선, 김수동 등 8인 | 창원시        | -    | 창원시                             |
| 제천 의병묘소②                |            | 100       | 5        | . 의병장 김상태 등 11인<br>* 유인석 의병장 을미의병 연장선        | 제천시        | 1    | 제천시                             |
| 소충사 의병<br>합동묘지②         |            | 20,300    | 2        | . 이석용 의병장묘 및 28의사 1기<br>* 1907년 항일의병         | 전북<br>임실군  | 2    | 임실군                             |
| 양평 의병(독립 유공자)<br>묘역②    |            | 3,300     | 8        | . 의병장 안승우 등 8인                               | 경기<br>양평군  | -    | 양동면, 양평의병<br>기념사업회,<br>양평 문화원 등 |
| 7개소                     |            |           | 54       |                                              |            |      |                                 |

\* 유형구분 : ①분산묘역(넓은 지역에 개별묘지 산재) ②밀집묘역(한 울타리 내 국가유공자 등 묘지만 소재), ③일부묘역(지자체 공설묘지 내 국가유공자묘역 별도 조성)

## 참고2

## 효창공원 지도 및 묘소 위치

### 범례

- ① 백범김구기념관
- ② 백범김구묘역
- ③ 의열사
- ④ 이봉창의사동상
- ⑤ 삼익사묘역
- ⑥ 상징조형물
- ⑦ 임정요인묘역
- ⑧ 원효대사동상
- ⑨ 반공투사위령탑
- ⑩ 대한노인회 서울지부
- ⑪ 대한노인회

- ㉠ 광장
- ㉡ 어린이놀이터
- ㉢ 자연학습장
- ㉣ 배드민턴장

Ⓟ 주차장

화장실

