



제422회국회(임시회)
제2차 정무위원회

국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈호국경관지구 지정 및 지원사업 실시 근거 마련〉

■ 조승래의원 대표발의(의안번호 제2206768호)

2025. 2.

정 무 위 원 회
전 문 위 원 최 기 도

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 호국경관지구 지정 근거 마련	2
2. 호국경관지구 지원사업 실시 근거 마련	7

I. 제안경위

1. 제출자 : 조승래의원 등 12인
2. 제출일 : 2024. 12. 20.
3. 회부일 : 2024. 12. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

국립묘지는 국가나 사회를 위해 희생·공헌한 사람이 사망한 후 그 사람의 충의와 위훈의 정신을 기리는 곳으로서, 국립묘지가 설치된 주변지역의 엄숙한 분위기 조성이 필요함.

그러나 현행법에는 국립묘지 주변지역의 엄숙한 분위기 조성을 위한 규정이 미비하며, 이러한 분위기 조성을 위한 주변지역 지원사업에 관한 규정이 미비함.

이에 국립묘지가 설치된 주변지역을 호국경관지구로 지정할 수 있게 하고, 호국경관지구에 대한 지원사업 실시의 근거를 마련하여, 국립묘지에 안장된 사람의 충의와 위훈의 정신을 기리려는 것임(안 제11조의11 및 제11조의12 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 호국경관지구 지정 근거 마련

□ 개정안은 국립묘지가 설치된 주변지역을 호국경관지구로 지정할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제11조의11 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제11조의11(호국경관지구의 지정)</u> ① 시·도지사는 국립묘지 주변에 대하여 정숙한 분위기를 유지하고, 호국사상 양양을 위하여 국립묘지 주변지역을 호국경관지구로 지정할 수 있다. ② 시·도지사는 제1항에 따라 호국경관지구를 지정하거나 그 지정 내용을 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 시·도지사는 제1항에 따라 호국경관지구를 지정하였을 때에는 호국경관지구의 구역, 면적, 지정 연월일, 그 밖에 필요

	<u>한 사항을 고시하여야 한다.</u> <u>④ 호국경관지구의 지정 절차,</u> <u>호국경관지구</u>에 설치할 수 없 <u>는 시설 등에 관하여 필요한</u> <u>사항은 대통령령으로 정한다.</u>
--	--

□ 현재 대전광역시가 ‘대전광역시 도시계획 조례’에서 호국경관지구에 관한 근거규정을 두고 있으나,¹⁾ 현행법상 호국경관지구 지정 근거 규정은 부재함.

□ 이에 개정안은 시·도지사가 국립묘지 주변지역을 호국경관지구로 지정하고 호국경관지구 지원사업을 실시할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 국립묘지 주변의 엄숙한 분위기를 조성하기 위함.

□ 현재 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조에 따라 지방자치 단체장은 조례를 통해 ‘용도지구’ 지정²⁾이 가능함.

1) 대전광역시는 국토계획법 제37조제3항 및 영 제31조제4항에 따라 「대전광역시 도시계획 조례」로 ‘호국경관지구’를 지정·운영 중임(조례 제13조, 34조, 제35조) (참고자료 참조)

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1. 경관지구: 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 용도지구를 도시·군관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 변경할 수 있다.

③ 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

④ 시·도지사 또는 대도시 시장은 연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에 대해서는 제1항제5호의 방재지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 이

○ 용도지구는 ‘토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역’을 뜻함.³⁾

○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 함)은 용도지구 지정 등에 관한 일반법적 성질을 가지고 있음.⁴⁾

경우 도시·군관리계획의 내용에는 해당 방재지구의 재해저감대책을 포함하여야 한다.

⑤ 시·도지사 또는 대도시 시장은 대통령령으로 정하는 주거지역·공업지역·관리지역에 복합용도지구를 지정할 수 있으며, 그 지정기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

16. “용도지구”란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조(다른 법률에 따른 토지 이용에 관한 구역 등의 지정 제한 등) ① 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 이 조에서 “구역등”이라 한다)을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 이 법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 지정되는 구역등 중 대통령령으로 정하는 면적 이상의 구역등을 지정하거나 변경하려면 중앙행정기관의 장은 국토교통부장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

③ 지방자치단체의 장이 제2항에 따라 승인을 받아야 하는 구역등 중 대통령령으로 정하는 면적 미만의 구역등을 지정하거나 변경하려는 경우 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 제2항에도 불구하고 국토교통부장관의 승인을 받지 아니하되, 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관과의 협의를 거치지 아니하거나 국토교통부장관 또는 시·도지사의 승인을 받지 아니한다.

1. 다른 법률에 따라 지정하거나 변경하려는 구역등이 도시·군기본계획에 반영된 경우

2. 제36조에 따른 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에서 다음 각 목의 지역을 지정하려는 경우

가. 「농지법」 제28조에 따른 농업진흥지역

나. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등에 따른 수변구역

다. 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역

라. 「자연환경보전법」 제12조에 따른 생태·경관보전지역

마. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 야생생물 특별보호구역

바. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조에 따른 해양보호구역

3. 군사상 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 구역등을 지정하려는 경우

4. 협의 또는 승인을 받은 구역등을 대통령령으로 정하는 범위에서 변경하려는 경우

⑤ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제2항 및 제3항에 따라 협의 또는 승인을 하려면 제106조에 따른 중앙도시계획위원회(이하 “중앙도시계획위원회”라 한다) 또는 제113조제1항에 따른 시·도도시계획위원

□ 「국토계획법」은 중앙행정기관의 장 등은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구등을 지정하려면 그 지정목적이 동법에 따른 지정목적에 부합되도록 규정하고 있음. 다른 법률로는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「습지보전법」 그리고 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 등을 예로 들 수 있음.⁵⁾

□ 개정안의 호국경관지구는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 대한 특별법적 성질을 가지고 있는 것으로, 현재도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 ‘대전광역시 도시계획 조례’에서와 같이 지방자치단체 조례로 호국경관지구 지정이 가능하지만, 이를 법률에 별도로 규정함으로써 호국경관지구 지정 활성화를 도모하려는 것으로, 입법을 긍정적으로 검토할 필요성이 있는 것으로 보임.

□ 다만, 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 등 지역·지구·구역 등을 지정하는 개별 법률은 지정을 해제하는 경우에 대한 규정을 두고 있으나, 개정안은 ‘변경’에 관한 사항만을 두고 있을 뿐 ‘해제’ 규정을 두고 있지 않은 바, 이를 보완할 필요가 있는 것으로 보임.

회(이하 “시·도도시계획위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조(다른 법률에 따른 토지 이용에 관한 구역 등의 지정 제한 등) ① 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구역 등(이하 이 조에서 “구역등”이라 한다)을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 이 법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다.

○ 또한, 개정안은 호국경관지구에 설치할 수 없는 시설 등에 관한 사항을 대통령령에 위임하고 있으나, 위에서 본 개별 법률들은 제한되는 행위를 법률에 구체적으로 규정하고 있는 바⁶⁾, 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항은 가능한 한 법률에 규정하는 것이 국민의 기본권 보호 측면에서 바람직하다는 점에서 법률에 규정하는 방안을 논의할 필요가 있음.

□ 개정안에 대하여 국가보훈부는 기존 법령 체계로도 호국경관지구의 지정 및 효율적 운영이 가능하고, 「국립묘지법」 취지와 무관하다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

6) 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제10조(지구의 지정 등), 제11조(지정지구에서의 행위제한)
「습지보전법」 제8조(습지지역의 지정 등), 제10조(습지보호지역등의 지정 해제 또는 변경), 제13조(행위 제한)
「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조(야생생물 특별보호구역의 지정), 제28조(특별보호구역에서의 행위 제한)

2. 호국경관지구 지원사업 실시 근거 마련

□ 개정안은 호국경관지구에 대한 지원사업 실시의 근거를 마련하려는 것임(안 제11조의12 신설).

현행	개정안
<신설>	제11조의12(호국경관지구 지원사업) ① 시·도지사는 호국경관지구 주민의 소득 증대와 복지증진을 도모하기 위하여 호국경관지구 지원사업을 실시할 수 있다. ② 시·도지사가 제1항에 따른 호국경관지구 지원사업을 실시하기 위해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 호국경관지구 지원사업에 관한 계획을 수립하여야 한다. ③ 시·도지사는 제2항에 따라 호국경관지구 지원사업에 관한 계획을 수립하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 호국경관지구 주민의 의견을 청취하여야 한다. ④ 국가보훈부장관은 제1항에 따

른 호국경관지구 지원사업의 추진에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.
--

- 개정안은 시·도지사의 호국경관지구 지원사업에 대한 계획 수립·사업 실시 및 국가보훈부장관의 호국경관지구 지원사업 추진에 필요한 비용 지원 근거를 마련하려는 것임.
- 호국경관지구 지정 목적이 국립묘지 주변의 정숙한 분위기 유지 및 호국정신 양양임을 고려할 때, 해당 용도지구 내에서는 특정 행위 또는 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한이 불가피하게 됨.
- 따라서, 주민의 재산권(소유권, 사용권, 수익권, 처분권) 침해 등 지역 갈등 유발요인으로 작용될 수 있는바, 개정안은 호국경관지구에 대한 지원사업 실시 근거 마련을 통해 위의 권리 제한·의무 부과·재산권 침해 등 부정적 효과를 상쇄하고 호국경관지구 지정에 대한 지역 주민의 수용성을 제고한다는 점에서 그 입법취지를 긍정할 수 있음.

문 의 처
02)6788-5110

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (약칭:국토계획법)

○ 국토계획법

제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1. 경관지구: 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구

2. 고도지구: 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구

3. 방화지구: 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구

4. 방재지구: 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구

5. 보호지구: 「국가유산기본법」 제3조에 따른 국가유산, 중요 시설물(항만, 공항 등 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다) 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

6. 취락지구: 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구

7. 개발진흥지구: 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구

8. 특정용도제한지구: 주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출 시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구

9. 복합용도지구: 지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구

10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 용도지구를 도시·군관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 변경할 수 있다.

③ 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

○ 국토계획법 시행령

제31조(용도지구의 지정) ① (생략)

②국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 제37조제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 경관지구·방재지구·보호지구·취락지구 및 개발진흥지구를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

1. 경관지구

- 가. 자연경관지구 : 산지·구릉지 등 자연경관을 보호하거나 유지하기 위하여 필요한 지구
- 나. 시가지경관지구 : 지역 내 주거지, 중심지 등 시가지의 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
- 다. 특화경관지구 : 지역 내 주요 수계의 수변 또는 문화적 보존가치가 큰 건축물 주변의 경관 등 특별한 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구

2. ~ 3. 삭제

4. 방재지구 (내용 생략)

5. 보호지구

- 가. 역사문화환경보호지구 : 국가유산·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
- 나. 중요시설물보호지구 : 중요시설물(제1항에 따른 시설물을 말한다. 이하 같다)의 보호와 기능의 유지 및 증진 등을 위하여 필요한 지구
- 다. 생태계보호지구 : 야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

6. 삭제

7. 취락지구 (내용 생략)

8. 개발진흥지구 (내용 생략)

③시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요한 때에는 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 **제2항제1호에 따른 경관지구를 추가적으로 세분(특화경관지구의 세분을 포함한다)**하거나 제2항제5호나목에 따른 중요시설물보호지구 및 법 제37조제1항제8호에 따른 특정용도제한지구를 세분하여 지정할 수 있다.

④**법 제37조제3항**에 따라 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 같은 조 제1항 각 호에 따른 용도지구외의 용도지구를 정할 때에는 다음 각호의 기준을 따라야 한다.

- 1. 용도지구의 신설은 법에서 정하고 있는 용도지역·용도지구·용도구역·지구단위계획구역 또는 다른 법률에 따른 지역·지구만으로는 효율적인 토지이용을 달성할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에 한할 것
- 2. 용도지구안에서의 행위제한은 그 용도지구의 지정목적 달성에 필요한 최소한도에 그치도록 할 것
- 3. 당해 용도지역 또는 용도구역의 행위제한을 완화하는 용도지구를 신설하지 아니할 것

○ 대전광역시 도시계획 조례

제1조(목적) 이 조례는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 관련 법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제13조(그 밖의 용도지구의 지정) 법 제37조제3항 및 영 제31조제4항에 따라 시장은 묘지공원으로 설치된 국립묘지 주변에 대하여 정숙한 분위기를 유지하고, 호국사상 양양을 위하여 호국경관지구를 지정할 수 있다.

제34조(경관지구 안에서의 건축제한) ① 영 제72조제1항에 따라 경관지구 안에서의 건축 제한은 다음 각 호와 같다.

1. 자연경관지구 안에서의 건축제한: 별표 22의 건축물
2. 호국경관지구 안에서의 건축제한: 별표 24의 건축물
3. 시가지경관지구 안에서의 건축제한: 별표 25의 건축물

제35조(경관지구 안에서의 건축규모) ① 영 제72조제2항에 따른 경관지구 안에 건축하는 건축물의 건폐율은 다음 각 호에 따른다. 다만, 자연여건 등에 따라 경관유지에 지장이 없거나 토지이용을 높일 필요가 있는 지역으로서 허가권자가 도시계획위원회의 심의를 거쳐 지정·공고한 구역 안에서는 제45조에 따른 건폐율의 범위에서 완화하여 허용할 수 있다.

1. 자연경관지구 안에 건축하는 건축물의 건폐율은 40퍼센트를 초과할 수 없다.
2. 호국경관지구 안에 건축하는 건축물의 건폐율은 40퍼센트를 초과할 수 없다.
3. 시가지경관지구 안에 건축하는 건축물의 건폐율은 제45조에 따른 해당 용도지역의 건폐율을 초과할 수 없다

[별표 24] 호국경관지구 안에서 건축할 수 없는 건축물(제34조제1항제2호 관련)

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택 중 아파트 및 기숙사
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 옥외철타이 설치된 골프연습장.단란주점.안마시술소.같은 호 너목에 해당하는 시설 중 「악취방지법」에 따른 악취배출시설 및 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 이상인 시설
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의 문화 및 집회시설 중 공연장.집회장.관람장.동물원
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제7호의 판매시설 다만, 다음에 해당하는 것은 제외한다.
 - 가. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」제2조에 따른 농수산물공판장
 - 나. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제68조제2항에 따른 농수산물직판장으로서 해당용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 1만제곱미터 미만인 것(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조

제2호 및 제4호에 따른 농업인 및 생산자단체, 같은 법 제25조에 따른 후계농업경영인, 같은 법 제26조에 따른 전업농업인 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 것에 한정한다)

5. 「건축법 시행령」 별표 1 제8호의 **운수시설**
6. 「건축법 시행령」 별표 1 제9호의 의료시설 중 **격리병원**
7. 「건축법 시행령」 별표 1 제10호의 교육연구시설(유치원.초등학교.중학교.고등학교는 제외한다)
8. 「건축법 시행령」 별표 1 제13호의 **운동시설**
9. 「건축법 시행령」 별표 1 제14호의 **업무시설**
10. 「건축법 시행령」 별표 1 제15호의 **숙박시설**
11. 「건축법 시행령」 별표 1 제16호의 **위락시설**
12. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 **공장**
13. 「건축법 시행령」 별표 1 제18호의 **창고시설**(농업용 창고로 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것은 제외한다)
14. 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 **위험물 저장 및 처리시설**(주유소와 액화가스 취급소.판매소는 제외한다)
15. 「건축법 시행령」 별표 1 제20호의 **자동차관련시설**(세차장, 주차장은 제외한다)
16. 「건축법 시행령」 별표 1 제21호의 동물 및 식물관련시설 중 **축사.가축시설.도축장.도계장**
17. 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 **자원순환 관련 시설**
18. 「건축법 시행령」 별표 1 제23호의 **교정 및 군사시설**
19. 「건축법 시행령」 별표 1 제26호의 **묘지관련시설**
20. 「건축법 시행령」 별표 1 제27호의 **관광휴게시설**
21. 「건축법 시행령」 별표 1 제28호의 **장례식장**