

지방자치단체의 장사관련 제도운영실태와 개선방안

임 경 수 · 소 진 광 · 임 형 백

This article aims at examining the differences between the normative funeral institutions(including the funeral laws and ordinances) and the actual burial execution, and suggesting some reasonable managements of burial graves for effective national land use. The problem is that the current burial execution brings about national land reduction against the funeral law and ordinances. This article reviews the literature concerned, related laws, regulation of the local governments and foreign examples. Conventional burial execution has been used as a common form for funeral culture in Korea. But funeral form and culture is changing rapidly in Korea.

Cremated Human Remains Deposition Room and family burial ground are in fashion in recent years. Cremated Human Remains Deposit Room and family burial ground allowing for many more sites in the same areas as conventional burials. Cremated Human Remains Deposit Room and family burial ground make maintenance of the cemetery will be easy, and the cemetery will have a minimum impact on the landscape and national land use.

By the law, the local governments have to take measures(that is, cremation, Cremated Human Remains Deposit Room and natural burials) against national land reduction caused by increasement of burials. According to the law, the local governments also have to prepare for and expand funeral facilities to meet future demands. Besides, by the law a new grave has been given permission to bury body for 15 years in Korea. But most of people don't know these regulations by the law. Few local governments equip the specific measures to observe these laws and

주저자 : 임경수, 교신저자 : 소진광

주 제 어 : 장사법, 장사제도, 지방자치단체, 장사조례

key words : funeral law, funeral institution, local government, funeral ordinance

ordinances and to expand burial facilities. In this lineage, this article suggests some measures to make both meet together, the actual funeral execution and the normative funeral institutions; changing people's mind for funeral execution, developing and expanding various funeral facilities to meet the future demands.

1. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

산 자와 죽은 자의 경계인 죽음은 철학적 명제만이 아니라 산 자에게 현실적인 선택을 요구하는 사회학적 개념이기도 하다. 한 가족구성체로서 어제까지 살아 있던 사람이 죽었을 때 유가족은 매우 큰 상실감과 더불어 사후처리를 통해 살아 있을 때의 못 다한 정을 나누게 된다. 특히 우리 국민은 효사상이 높은 민족으로 알려져 왔을 뿐만 아니라 현대에서도 효는 국민의 도덕적 가치의 최상위에 자리하고 있다. 이러한 전통과 망자에 대한 의식이 사후의 장례처리와 관련, 때로는 허례허식으로 비쳐질 때도 있었으며 과도한 사회적 낭비로 지탄받을 때도 있었다.

그러나 최근 사회구조의 변화, 경제수준의 변화 등에 따라 사후처리에 관한 장사문화도 변화하고 있다. 호화분묘에 대한 사회적 지탄과 환경론자들의 장묘문화에 대한 문제제기, 국토이용의 효율성 추구, 지방자치제 실시에 따른 장묘 서비스의 확충 등 장례문화와 더불어 장묘제도에 관한 국민들의 관심과 의식변화가 두드러지게 나타나고 있다. 대표적인 예로 과거 매장 주도의 장례가 화장 위주로 변화되고 있다.

보건복지부에 따르면 2010년도 전국 화장률이 67.5%로 10년 전인 2000년도 화장률 33.7%에 비해 약 2배 증가한 것으로 나타났다. 지역별로는 특별·광역시 75.5%, 그 외 시·도는 61.8%로 대도시 지역의 화장률이 더 높게 나타났다. 이에 비해 2011년 9월 현재, 전국의 화장시설은 51개소(화장로 277기)로 특별·광역시의 화장시설은 7개소(전국의 13.7%), 화장로는 90개로 32.5%를 보여 대도시 지역의 화장시설이 현저히 부족한 것으로 나타났다(보건복지부, 2011. 9. 9일자 보도자료).

이처럼 장례 및 장묘문화가 급격히 변화하면서 이에 대한 행정수요도 증가하고 있고 특히 장사시설에 대한 수요가 급증하고 있지만 지방자치단체의 대응은 이에 미치지 못하고 있는 실정이다. 특히 대도시 지역의 경우 님비(NIMBY) 현상 때문에 장사시설의 공급이 많이 부족한 것으로 나타났다. 따라서 그 어느 때보다도 중앙정부와 지방자치단체의 장사관련 제도 및 시설에 대한 장사행정의 실태 파악과 그 문제점의 분석, 그리고 적절한 정책 대안의 마련이 필요하다.

2. 연구의 목적

이 연구는 우리나라 장세문제를 제도적 측면에서 접근하여 규범적 제도와 장사 현실간의 차이와 이의 원인을 밝히고, 개선방안을 제시하기 위한 것이다. 이 글의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 장사법·제도의 집행실태를 파악하고 그 문제점을 분석한다. 「장사 등에 관한 법률」에 근거하여 각 지방자치단체는 조례나 시행규칙을 제정하여 독자적으로 장사관련 업무를 수행하고 있는데 이러한 지방자치단체의 장사법 집행과정에서 발생하는 문제점을 파악하고 행정집행의 사각지대는 없는지, 소외계층에 대한 장사업무는 어떻게 지원되고 있는지 하는 점을 파악하고 그 문제점을 분석한다. 둘째, 지방자치단체의 장사관련 민원 발생실태를 분석하고, 문제점을 도출하며, 이의 개선방안을 모색한다. 셋째, 지방자치단체의 장사관리체계 개선방안을 마련한다. 여기에는 법 제도 개선 사항 및 행정체계 개선방안과 조직운영 체계 효율화 방안을 도출하여 정책적 함의를 제안한다.

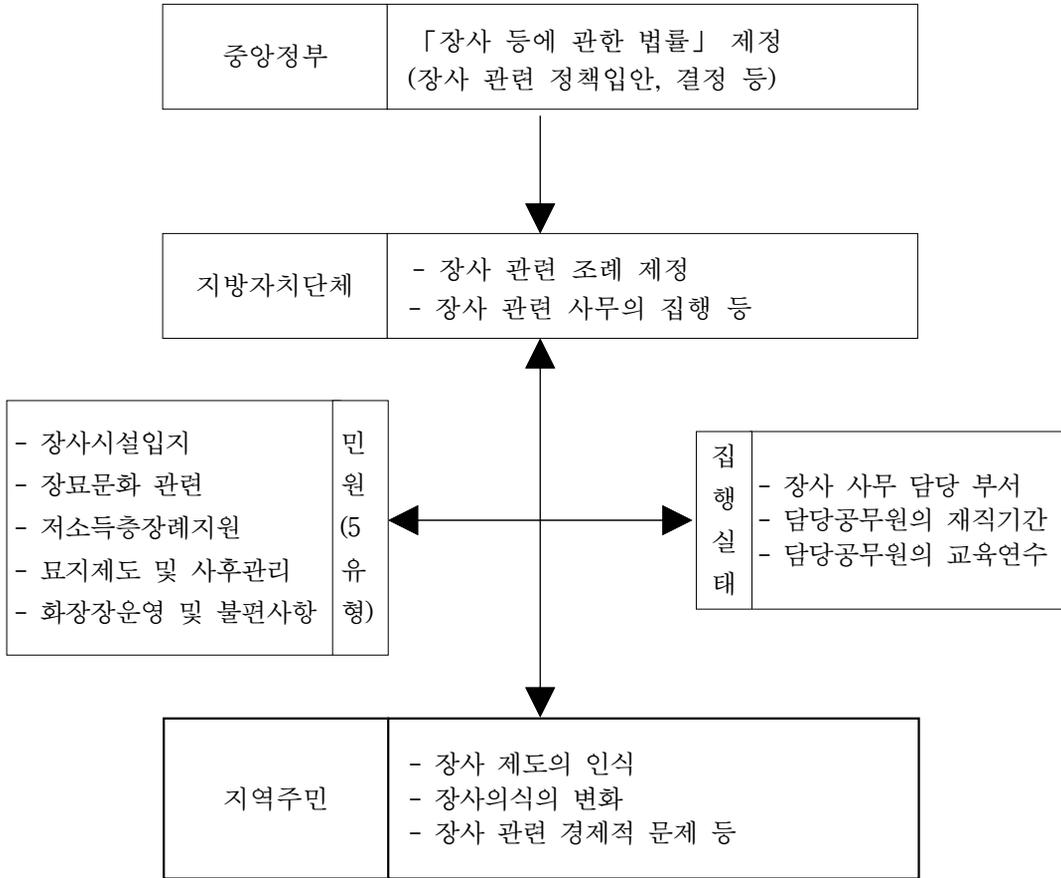
3. 연구의 방법 및 내용, 분석의 틀

이 연구의 방법은 기존 선행연구와 관련 책자에 의한 문헌연구조사방법과 각 지방자치단체의 홈페이지를 방문, 인터넷 조사방법을 병행한다.

연구의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 이 연구의 분석 틀을 구축하는 일이다(그림 1). 중앙정부는 장사에 관한 법률을 제정하고 장사정책을 입안, 결정하게 된다. 이 부분은 2장에서 우리나라 장사관련 법의 변천과 내용을 연대기적으로 고찰한다. 또한 장사관련 선행연구 등을 파악하기 위해 문헌 조사에 의한 연구방법을 동원한다. 3장은 지방자치단체의 장사 관련 조례제정현황과 민원사례를 각 지방자치단체의 홈페이지에 직접 접속하여 조사하는 인터넷 조사방법을 사용한다.¹⁾ 3장의 연구내용은 (그림 2)에서 지방자치단체와 지역주민 간의 상호관계로 그려져 있다. 지방자치단체의 장사관련 집행실태는 조례제정 여부와 장사관련 업무 집행을 파악하므로 그 실태를 파악할 수 있다. 지방자치단체의 집행 부분은 조례에 의거해서 장사사무를 집행할 것이므로 지자체의 조례를 분석하므로 그 실태를 파악할 수 있다. 지역주민 부분은 장사와 관련한 의식변화와 장사문화의 변화, 경제적인 문제 등이 지방자치단체의 민원형태로 드러날 것이라는 점에서 인터넷 조사방법에 의해 실증적 연구가 되도록 하였다. 민원사례는 각 지자체 홈페이지의 “민원신청”란이나 “시장(군수)에게 바란다.”란 등을 찾거나 검색창에서 장사 관련 용어로 찾아내어 조사

1) 일부 지방자치단체의 장사관련 조례는 법제처 홈페이지의 자치법규에 등록된 각 지자체의 장사관련 조례 규정을 내리받아 사용하였으나 법제처에 등재되지 않은 지자체의 조례가 훨씬 많아 지자체의 홈페이지를 일일이 찾아서 분석하였다.

하였다. 4장은 3장의 실태분석결과에 근거하여 문제점의 도출과 정책대안을 모색하고 5장에서 결론을 맺었다.



(그림-1) 연구 분석의 틀

II. 장사법과 장사제도에 관한 개요

1. 우리나라 장사법의 변천

우리나라에 장묘 및 장사와 관련된 제도는 일제 강점기에 “묘지 화장장 매장 및 화장 취제 규칙”에서부터 발단이 되지만 실제에 있어서 1961년 12월 2일 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」이 법률 제799호가 제정 공포되면서부터라고 할 수 있다(양귀만, 2004). 이 법률

은 시신의 위생적 처리와 각 시·군에 공설묘지와 공설 화장장을 의무적으로 설치하도록 규정하고 있고, 공설방안시설을 필요에 따라 설치토록 하는 동시에 사설묘지의 확산을 금하였다.²⁾ 1968년 12월 31일에 동 법률을 개정하면서 법규명을 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」로 개정하였다. 이 법에서 매장 화장 및 개장 기준근거규정 제시하고, 시설묘지 등의 설치, 기준을 제시하였으며 대통령령으로 묘지 화장장 방안시설의 설치금지구역에 명확히 하도록 위임하였다. 이에 따라 1969년 4월 17일에 동 법률에 대한 시행령이 제정되었다. 이 시행령에서는 묘지 1기당 점유면적(부대시설 포함)을 20㎡ 이하, 합장의 경우는 25㎡ 이하로 제한하였다. 또한 묘지면적 기준을 제시하였는데 자연인인 경우 1인 1개소에 한하며, 그 면적은 2,000㎡, 법인인 경우 100,000㎡ 이하로 제한하였다. 이 법률은 이 외에도 공·사설묘지의 설치 기준과 묘지 등의 설치 금지지역을 제시하였다.³⁾

이후 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」은 1973년, 1981년에 각각 2차, 3차 개정을 거쳐 시행되어 왔는데 주로 산업화 과정에 있어서 국토의 효율적 이용과 공공의 복지 증진에 기여하기 위한 목적으로 개정되었다. 이 때 무연고 분묘의 안치기간을 10년으로 정하고 사설묘지의 1기당 면적은 그대로 유지하였다. 그러나 80년대 이후 개인묘지나 가족묘지의 면적 상한을 규제하여 국토이용을 효율화해야 한다는 목소리가 지속적으로 제기되어 왔고 또한 화장장으로의 변화추이가 뚜렷하게 나타나 1992년에는 묘지제도 개선을 위한 중앙협의회구와 자문위원회가 설치되었다.

1993년 보건사회부는 화장문화로의 전환을 골자로 하는 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」 개정안을 의회에 제출하였다. 이 개정안의 주요골자는 시한부매장제도 도입(15년 기준 3회 연장, 합 60년 매장), 묘지 1기당 면적을 10㎡로 축소, 시군의 공설방안시설 설치 의무화 및 국공유지 무상사용 내지 시설비 보조, 사설방안시설 설치 신고제도 완화, 불법묘지에 대한 징벌사항(2년 이하 징역 또는 600만 원 이하 벌금) 등을 담고 있었다(김수봉 외, 2007: 93).

1990년대 후반으로 오면서 도시화의 진행과 가족구성의 변화로 전통적인 매장문화보다는 화장장으로의 변화가 눈에 띄게 나타났다. 한시적 매장제도의 도입과 화장장의 급격한 증가 등 이러한 변화를 법안에 수용하기 위해 1997년 9월 13일 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」 개정안을 입법 예고했으나 의회를 통과하지 못한 채 2년여를 끌어오다가 1999년 12월

2) 이 법률에는 원래 “납골당”으로 표현되어 있으나 2008년 법 개정 때 납골당이라는 표현이 일본식이라는 점 때문에 “방안시설”, “방안당”으로 변경하였다. 따라서 2008년 법 개정 전에는 납골당으로 표현해야 하겠으나 문맥의 전후관계에서 오해가 유발되지 않는 한 우리말 사용이라는 점에서 이 논문 전체에 걸쳐 방안시설로 서술하였다.

3) 사설묘지·사설화장장 또는 사설방안시설의 설치허가를 하여서는 안 되는 지역은 아래와 같다(시행령 제4조). 1. 국민보건상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역, 2. 국방부장관이 군작전상 필요하다고 인정하여 지정하는 지역, 3. 도시계획법 제17조의 규정에 의한 주거지역·상업지역·공업지역·혼합지역 및 녹지지역안의 풍치지구와 수도법 제3조의 규정에 의하여 지정된 상수보호구역, 4. 도로법에 의하여 지정·고시된 도로구역·접도구역 및 고속교통구역, 5. 하천법에 의하여 결정·고시된 하천구역, 6. 농경지조성법에 의하여 결정·고시된 개간예정지, 7. 산림법에 의하여 지정된 보존국유림·보안림 및 채종림, 8. 사방사업법에 의하여 지정된 사방지 등이다.

「장사 등에 관한 법률」이 통과되어 현재에 이르고 있다. 「장사 등에 관한 법률」은 과거 1960년대에 제정되고 수차례 개정되어온 장례에 관한 법 규정을 시대에 맞게 대폭적으로 손질하여 장례문화를 전통적 매장문화에서 화장장, 자연장으로 유도하고 그 법적 근거를 제시하였다. 나아가 보건복지부 장관은 5년마다 묘지 등의 수급계획을 수립하도록 하였고 광역시·도 및 특별자치도의 시장, 지사는 위 계획에 근거하여 관할 구역 안의 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하도록 하였다. 각 기초자치단체는 지역 형편에 맞도록 수급계획을 수립하되 상위기관과 공동으로 작성할 수 있도록 하였다.

2. 지방자치단체의 장사 관련 제도

현행 「장사 등에 관한 법률」에 의하면 지방자치단체는 묘지 증가에 따른 국토의 훼손을 방지하기 위해 화장, 봉안 및 자연장의 장려를 위한 시책을 강구하고 지역주민의 장례에 대한 수요를 충족시킬 수 있도록 시설을 갖추어야 한다. 이의 근거는 「장사 등에 관한 법률」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)의 규정이다. 즉, ① 국가와 지방자치단체는 묘지 증가에 따른 국토 훼손을 방지하기 위하여 화장·봉안 및 자연장의 장려를 위한 시책을 강구·시행하여야 한다. ② 지방자치단체는 지역주민의 화장에 대한 수요를 충족할 수 있는 화장시설을 갖추어야 한다. 나아가 제5조(묘지 등의 수급계획 수립)에는 지방자치단체의 장은 장묘와 관련한 각종 시설에 관한 중·장기종합계획을 수립하고 이를 보건복지부 장관에게 보고하도록 하고 있다. 이때 보건복지부장관은 각 시·도의 계획을 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 확정하여야 한다.

위와 같은 지방자치단체의 장묘와 관련한 법적 근거는 확보되어 있지만 현실적으로 이를 집행하는 과정에서는 여러 가지 문제점이 나타난다. 이 글은 장사와 관련한 문제를 현행 법조문의 규정이 현실성이 없어서 나타나는 것과 지역주민의 정서, 즉 오랜 관습에 의한 것으로 나누어 접근한다.

첫째, 법조문상의 문제를 나열하면 다음과 같다. 즉, ① 법이 복잡하고 현실과 거리가 있는 이상적 조문으로 구성되어 있고 관련법의 제한 규정이 많다. 예를 들면 사설화장장의 설치지역에 관하여는 도시계획법에 간접규정하고 있고 상수원보호관련법 등의 제한을 받고 있다(전기성, 2002). 묘지도 지적법상 지목의 하나이기에 해당토지만 분할하여야 하지만 이는 불가능하다.

② 현행법은 묘지가 될 수 없는 곳만 지정하는 네거티브(negative) 지정 방식이다. 예를 들면, 「장사 등에 관한 법률」에 의하여 공설묘지의 경우는 주거지와 300m, 사설묘지의 경우는 주거지와 500m의 이격거리 요구를 요구하고 있다. 또 「학교보건법」 제6조에 의하여 봉안당은 학교 인근 500m 이내에는 설치가 불가능하다. 이와 같은 규정을 역으로 생

각하면 이러한 규정에만 해당하지 않으면 어디든 설치가 가능하다.

③ 장묘문화의 시대적 흐름에 적합하지 않은 조향이 잔존하고 있다. 예를 들면, 한국은 화장의 증가추세에 맞추어 봉안시설과 자연장지로의 매장문화가 변화하고 있다. 그러나 「장사 등에 관한 법률」 제17조는 묘지 등의 설치 제한을 정하면서 성격이 서로 다른 묘지·화장시설·봉안시설 또는 자연장지를 같은 개념으로 묶어 규정하고 있다.

④ 현행법상에 규정이 있으나 실제로 다양한 이유로 지켜지지 않는 규정도 있다. 묘지의 경우, 「장사 등에 관한 법률」의 제4조에는 묘지 등의 수급계획 수립이 규정되어 있다. 그러나 실제로 이러한 지방자치단체의 책무가 지켜지지 않고 있다.

⑤ 화장장의 경우에도, 「장사 등에 관한 법률」의 제4조는 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 그러나 실제로 이러한 지방자치단체의 책무가 지켜지지 않고 있다. 특히 화장시설은 현재에도 부족하고, 화장시설에 대한 수요가 증가하나, 님비현상(NIMBY)으로 화장시설 설치가 곤란하다. 예를 들면, 경기도 고양시의 벽제장제장은 '서울시립화장장'이다. 즉 '역외주민기피시설'이다. 현재에도 시설이 부족하여 3일장이 지켜지지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 고양시의 벽제장제장은 서울시민들에게는 필수적인 시설이지만 고양시 주민들에게는 주민기피시설이다. 이러한 역외주민기피시설은 지방자치 실시 이전에 서울과 가까우면서도 도시화가 상대적으로 덜 진행된 고양과 파주에 많이 입지되었다. 지방자치제 실시 이전이라 해당 자치단체의 사전 동의도 없이 입주되었고, 서울특별시 행정특례에 관한 법률 등이 뒷받침했다. 또 이후 88올림픽과 2002한일월드컵 등 국제행사를 계기로 서울을 정비하면서 다수의 기피시설들이 입주되었다(손혁재, 2010).

둘째, 지역주민들의 오랜 관습과 정서로 인한 문제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 즉, ① 국민의 대부분은 이러한 규정 자체를 모르고 있고, 해당 관청도 이를 강제하지 않는다. ② 부모 생전에 미리 부모의 묘자리를 준비하는 것은 정서상 쉽지 않다. ③ 비용 등 현실적인 문제로도 현행법이 지켜지기 어렵다는 점이다.

III. 지방자치단체의 장사 관련 집행실태와 문제점

1. 장사에 관한 조례 제정 현황

상당수의 자치단체에서 장사와 관련된 조례가 이미 제정되어 있고, 지속적으로 제정중이다. 법제처의 홈페이지에 등재된 각 지자체의 조례제정 현황을 보면 2002년 12월 30일 충청남도의 조례제정을 필두로 대구광역시와 전라남도가 2003년 12월 30일에 관련 조례를 제정하였다. 기초자치단체로서는 하남시가 2003년 6월 5일 가장 먼저 장사에 관한 조례를 시행하였다. 이후 2004년도에 8개 지자체가, 2005년도에 8개 지자체가, 2006년도에 6개 지

자체가, 2007년도에 4개 지자체가, 2008년도에 32개 지자체가, 2010년도에 1개 지자체가 장사관련 조례를 제정·공포하였다.

지방자치단체의 장사관련 조례는 사실상 모법인 「장사 등에 관한 법률」을 근거로 각 지자체가 지자체의 실정에 맞도록 조정하여 시행하고 있다. 각 지자체의 홈페이지에서 수집된 조례는 지자체마다 다른 사정을 반영하다보니 일관성 있는 비교가 쉽지 않다. 우선은 평면적인 조례구성 내용을 각 광역지자체별로, 각 시군별로 정리하면 <표-1> 과 같다. <표-1>에 있는 항목들은 대체로 많은 지자체에서 공통적으로 담고 있는 조항이며 내용 역시 유사하다.

<표-1> 지자체의 조례가 정하고 있는 조문과 주요 내용

조례 조문 제목	조문 내용
목적	장사관련 조례 지정의 목적
정의	조례에 기재 된 용어의 정의
범위	조례의 범위
책무	지자체장의 책무, 장사시설 관리자의 책무
수급계획	장사시설 설치를 위한 수급계획
일제조사	기존 묘지 및 수급을 위한 조사
재개발	기존 장사시설 토지의 재개발
설치제한지역	설치 제한 구역(국토의 훼손, 2차 재해를 유발 할 수 있는 지역을 제한함)
사용자의 권한	사용자의 범위, 자격, 양도 등의 사항
사전매매, 계약	장사시설 사용권한의 사전계약
승계	사용권자의 사망 시 승계 여부
권한의 취소	사용기간 만료와 사용방법 위배 시
운영위탁	장사시설을 민간에 위탁 가능 여부
위탁취소	수탁자의 의무 불이행시 취소
사용료	사용자가 일정 사용금액을 지불, 사용료의 감면, 사용료의 반환에 대한 조항
자금지원	장사시설의 운영에 필요한 자금을 지자체 혹은 광역 지자체에서 자금과 자재를 지원
관리비수급	사용자의 사용료 이외에 관리비 수급 방법
변상	사용자의 무분별한 장사시설 사용으로 인한 원상복구 및 변상에 관한 규정
용도전환	기존 묘지의 지목의 전환
권한위임	지자체장의 장사시설관련 권한에 대한 위임
단속	불법 사용, 지목 이외의 묘지, 사용기간 만료의 묘지 혹은 봉안시설에 사용자에 대한 단속
차후처리	단속전 개장 명령이나 단속후의 처리 방법
민간자본	장사시설의 설치 등에 발생하는 소요자금을 민간의 자본을 유치
면적제한	묘지 혹은 봉안 유골함의 면적 제한
관외거주	관외거주자에 대한 특례(가산세, 가산징수금)
의무	사용자의 신고, 수탁자의 권리 이행에 관한 의무 사항
기한	장사시설 사용 기한
운영위원회	장사시설을 효율적으로 이용하기 위한 운영위원회의 설치 및 기타 사항
기타	사용의 허가, 설치 장소, 화장장려금, 장사문화 개선에 대한 언급, 금지행위에 대한 세부조항, 묘지 및 봉안시설 안치 규정, 형태의 변경 등 매우 특이한 사항

<표-1>의 조문항목은 「장사에 관한 법률」, 광역자치단체와 기초자치단체의 조례에 등장하는 모든 조별(條別) 제목을 조합하여 구성한 것이다. 따라서 이들 항목들은 대부분 지방자치단체가 공통으로 채택하고 있는 것들이지만 일부 지자체는 장사관련 조례가 존재하지 아니하고 화장 장려금이나 기금조성과 같은 극히 일부분만 조례로 지정한 경우도 있다. 다시 말해 상위법에 정한 내용이 있는 조문은 그에 의거하여 집행하고 해당 지자체의 독특한 여건과 주민의 장사의식을 조례에 반영한 경우도 있다.

한편 많은 기초자치단체가 광역시도의 조례를 유사하게 모방하거나 모법인 「장사 등에 관한 법률」을 모방한 것으로 나타났다. 예컨대 서울특별시에는 강남구, 도봉구, 서대문구, 성북구, 종로구, 광진구, 강동구가 조례를 제정하였는데 서울특별시 조례에 없는 조항은 이들 조례에서도 구성되어 있지 않았다. 서울시의 조례 항목을 보면, 목적, 정의, 사용자의 권한, 권한의 취소, 운영위탁, 위탁취소, 사용료, 자금지원, 변상, 차후처리, 의무, 기한, 기타 장사문화개선, 사용허가, 분묘의 구조 등으로 구성되었는데 구단위 지자체도 거의 대부분 이들 항목만 담고 있는 것으로 조사되었다. 결국 서울시 각 구청의 조례에는 범위, 책무, 수급계획, 일체조사, 재개발, 설치제한지역, 사전매매계약, 승계, 관리비수급, 용도전환, 권한위임, 단속, 민간자본, 면적제한, 관외거주, 운영위원회 등의 조항은 조례항목에 규정하고 있지 않은 것으로 나타났다(한국보건사회연구원, 2010).

이러한 현상은 광역시의 경우도 유사하여 묘지나 봉안시설에 대한 지자체의 단속 기능을 조례로 규정한 경우는 많지 않았다. 여기에는 불법 묘지나 기한이 지난 묘지 등에 대한 지방자치단체의 단속이 실효성이 없기 때문에 조례로 규정하지 않았다고 볼 수도 있고 역으로 조례 규정이 없기 때문에 단속도 할 수 없는 실정이라고도 볼 수 있다. 어떻게 해석하든 불법묘지에 대한 지방자치단체의 단속권한은 행사되지 못하고 있음을 알 수 있다.

장사시설에 대한 수급계획을 수립해야 하는 조항 역시 인천광역시를 제외한 서울특별시, 5개 광역시 모두 규정하고 있지 않았다. 경기도의 경우 조례를 제정한 18개 기초자치단체 중에서 장사시설 수급계획 수립에 관한 조문을 조례에 포함시킨 지자체는 10개(가평, 안산, 연천, 이천, 평택, 파주, 동두천, 오산, 남양주, 하남), 이 조항이 없는 지자체는 8개(김포, 안양, 포천, 수원, 구리, 의왕, 양평, 여주)로 조사되었다. 특이한 점은 양평군의 경우 영묘장려금을 부여하는 조항이 있고 동두천시의 경우 화장장려금을 지급하는 조항을 두고 있다는 것이다(한국보건사회연구원, 2010).

2. 지방자치단체의 장사관련 민원 실태

지방자치단체의 장사관련 민원 실태는 2010년 7월 1일부터 7월 30일까지 조사되었고, 시간적 범위는 2002년 이후 조사시점까지 16개 광역지방자치단체와 230개 기초자치단체의 홈페이지에 올라있는 장묘관련 민원 모두를 조사대상으로 하였다. 이러한 각급 지방자치단

체의 장묘관련 민원발생 건수는 <표-2>에서 요약하고 있다. 우선 인구규모에 관계없이 민원발생 건수가 가장 많은 곳은 광역지방자치단체의 경우 경기도, 전라남도, 서울시로 나타났다. 반면 장사관련 민원발생 건수에 있어서 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도가 각각 3건씩으로 가장 적었다.

<표-2> 조례제정 자치단체수와 민원 사례수

자치단체명	조례제정 자치단체수	민원사례가 접수된 자치단체수
서울특별시	9	14
부산광역시	1	8
대구광역시	1	3
인천광역시	1	4
광주광역시	2	3
대전광역시	1	3
울산광역시	2	4
경기도	19	32
강원도	16	13
충청북도	11	7
충청남도	14	13
전라북도	13	10
전라남도	22	16
경상북도	10	11
경상남도	13	9
제주특별자치도	1	3
계	136	153

위와 같은 민원발생 사항을 내용별로 분석하면 크게 5개의 유형이 도출된다. 제1유형은 장묘 시설의 입지에 대한 혐오감 혹은 기피하는 것과 관련한 민원, 제2유형은 전통적 관습과 현행제도와의 차이에 의한 민원이나 봉안시설, 수목장 등 새로운 장묘문화에 관한 민원, 제3유형은 저소득층 혹은 사회안전망 차원에서의 장묘지원과 관련한 민원 사항, 제4유형은 무연고 묘, 공동묘지, 봉안시설 등의 묘지제도 및 사후관리와 관련한 민원, 제5유형은 화장장 운영과 관련한 불편사항, 장묘관련 제품의 수급관계 등의 민원 사항. 이러한 장묘관련 민원의 유형을 좀 더 세부적으로 설명하면 <표-3>과 같다.

〈표-3〉 장묘관련 민원 유형

유형	내 용	특 성
I	장묘관련 혐오시설의 입지와 관련한 민원	이 유형은 장묘관련 시설에 대한 기피성 민원으로 현실적인 수요와 필요성은 인정하면서 이의 입지를 거부하는 행태로 나타난다. 즉, 필요하되 곁에 두고 싶지 않은 장묘시설을 중심으로 이러한 기피성 민원이 발생한다. 따라서 이러한 유형의 민원은 장기적인 인식변화를 통해 해소되어야 할 필요가 있다. 특히 장묘시설의 입지를 기피하는 원인을 잘 파악하는 것이 이러한 유형의 민원을 근본적으로 해결할 수 있는 관건이다.
II	장묘관련 전통과 제도의 차이 및 새로운 장묘문화와 관련한 민원	이 유형은 새로운 제도를 도입하거나 제도정착을 위한 경우 혹은 종교 등을 이유로 하는 다양한 장묘문화의 혼재를 획일적으로 다루고 있는데서 비롯된다. 간혹 종교의 자유는 보편적 자유보다 부풀려져서 민주주의 의사결정 흐름을 왜곡하기도 한다. 종교를 빙자한 제도파괴 현상이 나타나는 이유가 여기에 있다. 따라서 장묘문화 관련 두 번째 유형의 민원은 사회 전체적인 분위기 조성 및 개인의 양심, 집단의 신념체계와 밀접하게 관련되어 있다. 새로운 제도형성은 자원과 제재를 동시에 수반한다.
III	저소득층의 장례지원 관련 민원	이 유형은 사회복지와 밀접하게 관련되어 있다. 기초생활수급자에 대한 공공기관의 지원과 사회부조 등 광범위한 장묘지원 체계는 인간으로서 엄숙하게 생을 마감할 권리를 보장하는 것과 관련되어 있다. 한 인간의 죽음은 개인 문제뿐만 아니라 사회 전체에 미치는 영향도 크다. 따라서 인간의 죽음과 장례는 전체 사회가 책임져야 한다는 인식이 널리 확산되고 있다. 이는 사회안전망과도 연관되어 있다. 개인의 사망이 후세에 부담으로 전가되어서도 아니 되지만 전적으로 사망자의 능력에 맡겨져도 곤란하다는 인식이다.
IV	묘지제도 및 사후관리와 관련한 민원	이 유형은 묘지, 봉안시설 등 유해 보관장소와 관련한 것이다. 새로운 장묘문화는 새로운 시설을 필요로 한다. 매장문화로부터 화장문화로의 변화가 사회 및 국토공간에 미치는 영향은 매우 크다. 그러나 이러한 미세적인 장묘문화의 변화도 역사인물의 묘지(문화재급)와 무연고 묘지에 대한, 그리고 묘지의 무단설치에 대한 사항을 해결하기 위해서는 고려할 사항이 많다.
V	화장장 운영과 관련한 불편사항과 관련한 민원	이 유형은 주로 화장장 운영과 관련한 불편사항과 화장에 들어가는 비용 등에 관한 것이다.

이 연구에서는 자료의 방대함 때문에 전국의 모든 지자체의 장묘관련 민원을 분석하지 아니하고 서울특별시와 전라남도 및 경상북도에서 제기된 민원을 중심으로 분석하고자 한다.

1) 서울특별시의 장사관련 민원실태

2004년부터 2010년까지 서울특별시의 각 구청에 접수된 장묘관련 민원은 <표-4>와 같다. 25개 구청 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 모두 13개 구이다. 서울시 13개 구청 홈페이지에 접수된 장묘관련 민원은 모두 97건인데, 이들 장묘관련 유형별 분포는 장묘관련 혐오시설의 설치 및 입지와 관련한 민원(I 유형)이 가장 많아 84건이고, 새로운 장묘문화나 제도형성에 관한 민원이 4건(II 유형)이며, 장묘지원과 관련한 민원은 1건(III 유형), 묘지 및 봉안시설 사후 관리와 관련한 민원은 3건(IV 유형), 그리고 화장장 운영 등 기타 민원사항은 5건(V 유형)이다.

<표-4> 서울시 각 구청별 장묘관련 민원 실태

구청	민원 유형					합 계
	I	II	III	IV	V	
강남구				2		2
관악구	1				1	2
광진구	1					1
구로구	2	1				3
금천구	2					2
노원구	6				1	7
동대문구			1			1
서대문구	2					2
서초구	9				1	63
성북구	8				1	9
양천구	2					2
영등포구	1				1	2
은평구				1		1
합 계	84	4	1	3	5	97

서울시 각 구청에서 장묘관련 민원이 급격히 증가한 것은 2007년부터로 서초구 청계산에 화장장을 건립한다는 서울시 정책에 대해 주민들이 반발한 것에서 비롯된다. 청계산에 화장장을 건립하기로 한 서울시 정책에 반대하는 민원은 2007년 4월부터 2009년까지 집중적으로 발생하였다. 따라서 화장장 등 장묘 관련 시설입지를 기피하는 민원이 폭주한 곳도 서초구였다. 25개 서울시 자치구 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 13개 자치구인데,

이들 13개 자치구 장묘관련 민원의 65%를 서초구가 차지하고 있다. 다음은 성북구의 9건으로 서울시 자치구 장묘관련 민원의 9.3%를 차지하였으며, 세 번째 장묘관련 민원이 많이 제기된 자치구는 7.2%의 노원구였다.

2) 전라남도 각 시·군별 장묘관련 민원사례

2002년부터 2010년까지 전라남도의 22개 시·군청 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 모두 17개 시·군이다. 전라남도 17개 시·군청 홈페이지에 접수된 장묘관련 민원은 모두 38건인데, 이들 장묘관련 유형별 분포는 묘지 및 봉안시설 사후 관리와 관련한 민원(IV 유형)이 가장 많아 21건이고, 장묘관련 혐오시설의 설치 및 입지와 관련한 민원(I 유형)은 11건이며, 장묘지원과 관련한 민원(III 유형)은 3건, 새로운 장묘문화나 제도형성에 관한 민원(II 유형)이 1건이며, 그리고 화장장 운영 등 기타 민원사항(V 유형)은 2건이다. 이는 <표-5> 와 같이 요약된다.

<표-5> 전라남도 각 시·군별 장묘관련 민원 실태

시·군청	민원 유형					합 계
	I	II	III	IV	V	
목포시	1					1
여수시			2	1		3
나주시	1			1		2
광양시				1	1	2
담양군				1		1
곡성군				1		1
고흥군	1					1
보성군				1		1
화순군	4			1		5
장흥군				1		1
해남군				1		1
영암군	1			1		2
무안군	3			2		5
영광군			1	1		2
장성군				7	1	8
완도군		1				1
함평군				1		1
합 계	11	1	3	21	2	38

22개 전라남도 시·군 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 17개 시·군인데, 이들 17개 시·군 장묘관련 민원의 21%를 장성군이 차지하고 있다. 다음은 무안군의 5건으로 전라남도 시·군 장묘관련 민원의 13%를 차지하였으며, 세 번째 장묘관련 민원이 많이 제기된 시·군은 8%를 차지한 여수시였다.

전라남도의 몇 가지 대표적인 민원사례를 살펴보면 아래와 같다. ① 목포시 장묘관련 민원은 고인을 모실만 한 묘지를 찾기 어려워 봉안시설에 안치하고자 봉안시설이 있는 곳을 문의하는 민원이다. ② 여수시 1번 민원은 분묘개장신고와 관련하여 분묘개장 후 수목장 처리를 위한 신고 절차를 문의하는 것이고, 2번 민원은 높은 비용으로 인해 장례식장이용이 어려운 취약계층을 위한 장례식장 설치를 요구하는 민원이다. ③ 나주시의 1번 민원은 주택가 불법묘지 처리를 요청하는 민원이고, 2번 민원은 묘지를 처분하고 화장하여 납골묘에 모시는데 필요한 행정절차에 대해 문의하는 민원이다. 서울특별시 민원이 화장장 혹은 봉안시설 등의 설치에 반대가 화장장에 집중되어 있는데 반해, 전라남도의 민원들을 살펴보면 불법묘지와 납골묘에 관한 민원이 많다. ④ 광양시의 가족납골묘 설치 허가 여부에 관한 문의 민원도 있다. 광양시 외에도 가족 납골묘를 설치하기 위한 민원 사항은 여러 지자체에서 나타나고 있다.

전라남도의 민원내용을 살펴본 결과, 민원의 가장 큰 부분을 차지하는 장묘시설 관련 민원은 가족 납골묘 설치 부분이다. 화장과 기존 분묘의 개장, 화장 후 납골묘 설치의 증가 등과 관련한 민원이 가장 많이 차지하였다. 묘지로 인한 국토의 잠식을 막는다는 차원에서 납골묘의 설치에 장려되어야 함이 마땅하지만, 가족납골묘의 설치도 일반 묘지와 같이 일정한 공간을 필요로 할 뿐만 아니라, 화장이 증가할수록 납골묘 조성을 위한 공간도 늘어날 것이기 때문에 납골묘가 미칠 환경적 영향을 생각하지 않을 수 없다. 그리고 납골묘 또한 석재나 콘크리트를 이용한 구조물로 설치되는 경우가 많아 환경 친화적이라고 볼 수는 없기 때문에 가족납골묘의 설치에 관한 기준을 도로, 철도, 하천 및 주택과의 거리 등 공간적인 기준에서, 수목장이나 평장 등 보다 문화와 환경을 고려한 시설 설치 기준으로의 보완이 필요하다고 생각된다.

이처럼 지방자치단체 별로 혹은 지방자치단체 내에서도 당해 지역별 사회·경제적 여건이나 처한 상황 등에 따라서 민원내용은 다르게 나타나고 있다. 전라남도의 경우 도에서 혹은 각 시·군별로 운영하고 있는 장묘시설이 부족해, 서민을 위한 장묘시설에 대한 설치요구가 있다.

3) 경상북도 각 시·군별 장묘관련 민원사례

2002년부터 2010년까지 경상북도의 각 시·군청에 접수된 장묘관련 민원은 <표-6> 과 같다. 25개 시·군청 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 모두 11개 시·군이다. 경상북도 11개 시·군청 홈페이지에 접수된 장묘관련 민원은 모두 45건인데, 이들 장묘관련 유형

별 분포는 장묘관련 혐오시설의 설치 및 입지와 관련한 민원(I 유형)이 가장 많아 22건이고, 묘지 및 봉안시설 사후 관리와 관련한 민원은 17건(IV 유형), 그리고 화장장 운영 등 기타 민원사항은 6건(V 유형)이다.

〈표-6〉 경상북도 각 시·군청별 장묘관련 접수 민원 실태

시·군청	민원 유형					합 계
	I	II	III	IV	V	
포항시					1	1
경주시	1			3		4
안동시					2	2
구미시	20				1	21
문경시					1	1
경산시	1					1
군위군				1		1
의성군				5		5
영덕군				1		1
예천군				1		1
김천시				6	1	7
합 계	22			17	6	45

경상북도 각 시·군청에서 장묘관련 민원이 급격히 증가한 것은 2009년으로 구미시 구평동에 장례식장을 건립한다는 정책을 구미시가 발표하면서 주민들이 집단 반발한 것에서 비롯된다. 구평동에 장례식장을 건립하려는 구미시의 정책에 반대하는 민원은 2009년 6월에 집중적으로 발생하였다. 따라서 화장장 등 장묘 관련 시설입지를 기피하는 민원이 가장 많았던 곳도 구미시였다. 25개 경상북도 시·군 중에서 장묘관련 민원이 제기된 곳은 11개 시·군인데, 이들 11개 시·군 장묘관련 민원의 46.7%를 구미시가 차지하고 있다. 다음은 김천시의 7건으로 경상북도 시·군 장묘관련 민원의 15.6%를 차지하였으며, 세 번째 장묘관련 민원이 많이 제기된 시·군은 11.1%의 의성군이었다.

경상북도의 몇 가지 대표적인 민원사례를 살펴보면 아래와 같다. ① 포항시 장묘관련 민원은 포항시에 소재한 포항 화장장 이용 불편에 관한 문의이다. 이는 유형 V의 화장장 운영과 관련한 불편사항에 해당한다. 이러한 장묘 관련한 민원들은 인터넷 상에서 보다 시·군 민원실에서 더 많을 수 있지만, 시·군별 홈페이지를 통해서 드러난 주민들의 기탄없는 민원들을 살펴보면 유의미한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. ② 경주시의 1번 민원은 장묘시설 설치 반대에 관한 것이고, 2번 민원은 납골묘 설치 관련 보조금과 관련한 민원이다. 이들 민원들은 장묘시설의 설치로 인해 겪게 될 어려움과 고통을 토로함과 동시

에 장례 이후의 묘지 관리와 관련된 현실적인 주민들의 요구를 담고 있다. ③ 구미시 1번 민원과 4번 민원 역시 새로운 장묘시설 수요, 그리고 혐오시설에 대한 거부 의사를 밝히고 있다. 혐오시설의 기피는 주로 경제적 요인이 크며, 시설이 주변의 교육시설에 미칠 악영향 등도 주요 요인이 되고 있다. 구미시의 장묘관련 민원은 다른 시·군에 비해 특히 많은데, 구미시 구평동에 구미시가 장례식장을 건립하겠다고 발표하면서 주변지역 주민들이 집단 반발하며 민원이 크게 늘어났다. 경상북도 11개 시·군에서 제기된 장묘관련 민원의 46.7%가 구미시에서 발생한 것도 이러한 이유에서다. 2009년 6월 장례식장 건립이 발표되면서 그 해 민원이 전체 민원의 37.7%를 차지했다.

경상북도의 민원을 요약하면 주민들의 장묘문화 변화 속도에 비해 정책당국의 대처가 적합하게 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 변화하는 장묘문화에 적합한 새로운 형식의 장묘제도가 요구된다. 그러나 이에 적합하게 대처하지 못할 경우 더 큰 문제에 직면하게 될 수도 있다. 민원사례에 나타나듯이 화장이 증가하고 있고, 특히 기존의 분묘를 개장해 다시 화장하여 납골시설에 봉안하는 등의 사례가 증가하는 것을 볼 때, 화장장과 납골시설에 대한 수요는 자연스레 증가하게 될 것이다. 그러나 이들 화장장과 납골시설 역시 주민들의 혐오시설로 인식되어 규모와 입지를 선정하기가 쉽지 않다. 따라서 장묘관련 시설의 설치와 관련한 문제의 해결은 쉽지 않다. 이를테면, 장묘시설에 대한 혐오감과 장례 지원, 장묘시설 설치와 관련한 보조금 지급 요구, 화장장 및 납골시설 설치 요구 등은 정면충돌한다. 이는 어느 한 곳에서 실마리를 찾기 어려움을 나타낸다. 장묘문화와 제도의 개선은 누구나 인식하고 있지만, 내 주변에는 설치 할 수 없다는 이중적인 행태가 민원사례에서도 드러나고 있기 때문이다.

IV. 장사 관련 제도에 관한 개선방안

1. 지방자치단체의 장사관련 제도와 민원상의 문제점

광역자치단체와 지방자치단체의 장사 관련 조례를 분석한 결과 두출된 문제점은 다음과 같이 요약된다.

1) 제도상의 문제점

각급 지방자치단체의 장사관련 제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 광역자치단체 및 지방자치단체별로 조례 규정의 차이가 크다. <표-1>에 종합된 지자체의 조례 조항 중에서 지자체별로 임의적으로 취사, 선택하여 조례를 제정하고 있다. 예컨대 장사시설에 관한 수급계획 수립은 「장사 등에 관한 법률」 제5조에 규정하고 있지만 광역자치단체와 지방자

치단체는 이에 관해 선택적으로 대응하고 있다. 이러한 예는 '한시적 매장제도', '일제조사', '교육·홍보' 등의 조항도 마찬가지였다. 이처럼 조례규정의 차이가 지자체의 특성을 반영하여 나타난 것이라기보다는 지자체 수준에서 여러 가지 여건이 불비하기 때문인 것으로 보인다.

둘째, 장사 관련 규정이 완벽하게 갖추어지지 않았고, 유기적으로 연계되지도 못한 곳이 많다. 이삼식(2005)의 연구에 의하면 장사관련 조례 규정의 불비성의 한 예로 한시적 매장 제도를 들고 있는데 장사담당 공무원이 제시한 그 이유로는 '현실적으로 불가능하기 때문', '현실적으로 급박하지 않기 때문', '주민들의 정서에 위배되기 때문' 등 다양한 이유를 들고 있다. 이런 이유로 자치단체의 장사관련 조례를 보면, '한시적 매장 제도'를 선언적으로 언급하거나, 실효성 없는 조문을 규정하여 놓은 경우가 대부분이었다. 즉 형식적으로 관련 규정을 제정은 하였으나, 궁극적인 이행을 전제로 한 것은 아니라고 판단된다.

셋째, 자치단체의 관심이 부족하다. 장사 관련 조례를 보면, 상위 자치단체, 또는 인접 자치단체의 규정을 모방한 경우가 많다. 또 실제로 시행과정에서 여러 가지 이유로 행정 부담이 우려되는 규정은 누락되어 있는 곳도 많다. 서울특별시의 경우만 보더라도 서울특별시 각 구청의 조례는 상당 부분 서울특별시의 장사조례를 그대로 원용하는 경우가 대부분이었다.

2) 주민 정서와 오랜 관습으로부터 비롯된 문제점

주민들의 정서와 오랜 관습으로부터 비롯한 장사관련 민원을 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 도출되었다. 우선 장사관련 민원의 발생 유형을 보면 서울시 등 대도시의 경우 묘지, 봉안시설, 화장장 등 장묘관련 시설의 입지를 기피하는 민원이 큰 비중을 차지하고 있었다. 전라남도도 예외에 속하지만 경상북도에서도 이들 장묘 관련 혐오시설의 입지를 반대하는 민원이 가장 많았다. 전라남도의 경우에도 봉안시설과 묘지의 사후관리와 관련한 민원이 가장 많았는데, 이러한 현상은 장묘관련 시설에 대한 부정적 사고, 기피문화와 맞물려 있다. 이러한 장묘관련 시설의 기피로 인한 다양한 제안이 특히 서울시의 경우 많았다.

둘째, 새로운 장사문화의 정착과 관련한 민원으로 서울시에 접수된 제안은 많으나 현실과 이상의 괴리를 보여주고 있다. 경상북도의 경우 새로운 장묘문화에 대한 민원이 전혀 접수되지 않았는데, 이는 매장문화에 대한 뿌리 깊은 전통을 반영하고 있는 것으로 해석된다. 특히 국민들이 매장문화가 국토의 효율적 이용을 제약하는 요소라고 인식하고 있는 점이 향후 이의 개선에 시사하는 바가 크다. 그러나 정부가 장려하고 있는 화장문화의 실질적 정착과 관련하여 정부의 소극적 태도를 우려하는 민원도 있었다. 새로운 장사문화를 정착시키기 위해 사회지도층의 솔선수범을 촉구하는 민원도 있었다.

셋째, 장사문제는 누구도 회피할 수 없는 과정인데, 이 과정에서 필요한 비용문제의 사

회적 부담이 새로운 민원으로 떠오르고 있었다. 특히 필연적이면서도 빈부의 격차에 민감한 장사문제에 대한 민원이 사회복지 차원에서 제기되고 있었다. 기초생활수급자에 대한 장사지원책과 무의탁 노인들에 대한 장사지원책이 새로운 문제로 부상하고 있는 것에 주목하여야 할 것이다. 또한 핵가족화에 의한 장사문화의 지속 가능성도 새로운 민원유형에 속한다. 즉, 장사문화에 대한 이해가 부족하여 이에 대한 정보를 제공받고자 하는 주민들의 민원이 제기되고 있다. 화장장 입구에서의 운구를 돕는 인력배치, 장사절차에 관한 동영상 제작, 배포, 사망 및 장례 정보의 포털사이트 운영 등에 관한 민원도 새로운 정보시대의 욕구로 표현되고 있었다.

넷째, 무연고묘의 발생, 봉안시설의 유지, 관리에 따른 민원이 또 다른 사회문제로 부상하고 있다. 과거 무분별하게 설치된 묘지와 봉안시설이 주변 토지가격에 영향을 미치거나 경관을 해치는 등 지역사회 집단 민원의 근거지로 떠오르고 있다. 특히 문화적 가치가 있는 분묘, 왕릉과 일반 서민들의 분묘를 어느 범위까지 차이를 두고 관리할 것인가도 새로운 쟁점이다.

다섯째, 장사는 누구도 피할 수 없는 과정이기에 새로운 사업영역으로 부상하고 있다. 따라서 장례가 사업대상임에도 불구하고 이의 시장원리 또한 장사라는 슬픈 감정으로 현실적 문제가 희석되고 있다. 따라서 장례사업에 대한 사회적 인식과 장례업체의 행태에는 차이가 발생하기 쉽다. 이와 관련한 민원 역시 새로운 장묘문화를 정착시키기 위해 반드시 짚고 넘어가야 할 영역이다. 병원과 연계될 수밖에 없는 장례식장의 인허가 문제 또한 사회적 문제영역으로 들어와 있다.

2. 지방자치단체의 장사관련 제도 개선방안

1) 제도개선방안

이 글에서 분석한 장사관련 민원을 해소하고, 향후 국토의 합리적 이용을 도모하기 위한 지방자치단체의 장사관련 제도 개선점은 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부간의 장사에 관한 법률 적용에 관한 항목과 범위를 보다 구체적으로 정할 필요가 있다. 현재 「장사 등에 관한 법률」 제5조 2항에는 “특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다.)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다.)은 제1항의 종합계획에 따라 관할 구역 안의 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 수급(需給)에 관한 중·장기 계획을 수립하여야 한다.”고 되어 있어 모든 지자체가 중장기 수급계획을 수립하고 상급기관의 장에게 보고하도록 되어 있다. 그러나 3장에서 지적된 것처럼 현실적으로 이것이 지켜지지 않은 경우가 많았다. 따라서 보건복지부와 지방자치단체간에 법률과 자체 조례간의 상충점이 없도록 상호 충분한 협의와 조정이 필요하다.

둘째, 각 자치단체의 관련 조례를 분석한 결과 '한시적 매장제도'를 조례에 정한 경우

와 그렇지 않은 경우가 공존하였다. 물론 조례항목이 매우 다양하지만 한시적 매장제도는 중앙정부의 강력한 의지 하에 추진되는 정책이기 때문에 이 부분에 대해서는 좀더 체계적인 접근 필요하다. 만약 중앙정부가 앞으로 '한시적 매장제도'를 전제로 장사정책을 추진한다면 이에 필요한 규정이 완비되고, 이러한 규정이 유기적으로 연계되어야 하며, 각 지자체별로 규정의 통일성과 일관성이 유지되도록 해야 한다. 적어도 '한시적 매장제도'를 전제로 한다면 현행 묘지에 대한 '일제조사' 그리고 '분묘 매장 신고'를 통한 D/B가 구축되어야 한다. 광역자치단체와 지방자치단체 중에서 '일제조사'를 규정한 곳은 극소수이다. 그나마도 관련 규정이 있을 뿐 실제로 일제조사가 이루어지는 것도 아니다.

셋째, 자치단체의 실행의지가 있어야 한다. 형식적으로 상위 단체 또는 인접 단체의 규정을 모방하거나, 행정 부담이 우려되는 규정은 누락시켜서는 안 된다. 특히 '한시적 매장제도'는 기존의 장례 문화를 근본적으로 바꾸는 것이기 때문에, 자치단체가 의지를 가지고 지속적으로 추진하면서 교육과 홍보를 통하여 주민의 이해와 협조를 구하여야 한다.

2) 민원처리 개선방향

장례는 인간사회의 현실이다. 따라서 장례문제는 막연하게 감성의 영역으로만 접근할 것이 아니라 이성의 영역에서 실천하고 평가되어야 할 대상이다. 예로부터 생사(生死)의 문제는 필연성에 근거하여 사람의 일상적 능력을 벗어나는 것으로 취급되었다. 결국 이러한 인식으로 인해 장례문제는 현실과 제도의 틈이 벌어지는 결과를 초래하였다. 따라서 장례의 현실과 관련한 민원을 분석한 결과 도출된 문제점을 해결하려는 공공의 노력이 장기적으로 요구된다. 생사에 관한 사람의 인식을 쉽게 바꾸기가 어렵기 때문에 장례에 관한 보다 장기적인 대응논리가 필요하다. 서울특별시와 전라남도, 경상북도 등 사례지역의 장례관련 접수된 민원에 근거하여 이의 개선방향은 다음과 같이 제시될 수 있을 것이다.

첫째, 누구도 피할 수 없는 장례의 현실을 기피하는 풍조를 불식시키기 위한 장기적인 인식전환을 유도하여야 할 것이다. 묘지, 봉안시설, 화장장 등 장묘시설의 필요성은 모두 인정하면서 이의 설치나 입지를 꺼려하는 이중적 행태가 장묘관련 민원의 대다수를 차지하고 있는데 이들 장묘관련 시설에 대한 인식을 바꾸지 않고서는 이를 해소, 해결, 완화하기가 어려울 것이다. 또 하나의 장기적인 해결방향은 이들 혐오시설을 주민들이 친근하게 접할 수 있도록 주민들이 선호하는 시설과 함께 설치, 입지시키는 방안을 검토하여야 할 것이다. 공원, 산책로, 운동기구 등과 함께 이들 공동묘지나 봉안시설, 화장장을 설치한다면 이와 관련한 민원은 훨씬 줄어들 것이다. 또한 모든 사람들이 이용하는 공공기관, 사찰, 교회, 공연장 등 공공시설에 봉안시설을 병행 설치하는 방안도 검토할만하다.

이와 함께 새로운 묘지개념, 봉안시설 개념, 화장장 개념의 도입도 고려할 만하다. 한강에서의 배를 이용한 화장장 운영, 바다에서 인생의 마지막 항해를 마무리할 수 있도록 폐선박을 재활용한 대형 운구선, 화장장 선박 등 새로운 개념의 장묘시설을 도입하게 되면

입지, 경관과 관련한 민원의 발생은 줄어들 것이다. 또한 지역간 협약에 의한 화장장 공동 이용 등도 이들 장묘시설입지에 의한 민원을 줄일 수 있는 대안이다.

둘째, 새로운 장묘문화를 정착시키기 위한 공공의 노력이 필요하다. 모든 공직자에게 화장을 의무화한다든지, 수목장을 권한다든지 등 새로운 장묘문화를 정착시키기 위해서는 공공의 노력이 선행되어야 한다. 그러나 장사와 관련하여서는 새로운 제도를 성급하게 도입하는 것은 또 다른 사회적 파장을 일으킬 수 있다. 따라서 새로운 장묘문화는 다각적인 연구 등에 기초하여 검토되어야 한다. 새로운 장묘문화는 오랜 생활습관, 기술적 가능성, 사회적 분위기를 독립변수로 두고 있다. 이들 장례에 영향을 미치는 변수들에 대한 근본적이고 다각적인 검토가 필요한 이유가 여기에 있다. 무엇보다도 사회적 합의에 근거한 장묘관련 문제의 접근이 요구된다.

셋째, 장례는 누구도 피할 수 없는 과정이다. 그러나 갑자기 찾아오는 장례는 절차나 의식에서 막대한 비용을 수반한다. 이러한 비용은 빈부격차에 매우 민감한 것이어서 품의 있게 사망할 인간의 마지막 존엄성을 지켜주기 어려울 경우가 종종 발생한다. 따라서 인류사회의 보편성은 탄생과 출생에 대해 무조건 적용되어야 한다는 주장도 가능하다. 출산장려와 마찬가지로 모든 사람이 존엄성을 유지하며 생을 마감할 수 있는 지원책이 강구되어야 한다. 현재의 사회는 죽어가고 있는 사람들의 치적이기 때문이다.

이와 함께 장사에 관한 표준절차나 정보사이트를 운영하여 생을 마감하는 분의 마지막 품위를 지켜줄 수 있어야 한다. 임종에서 사망확인, 장례절차 등에 관한 일관된 공공의 서비스를 고안하여 누구에게나 적용한다면 이를 근거로 새로운 장사문화를 정착시키기도 쉬울 것이다. 각종 비리문제로 사회적 물의를 빚고 있는 각종 상조회를 공공이 맡아서 운영하는 방안도 새로운 장사문화 정착에 기여할 것이다.

넷째, 묘지나 봉안시설의 사후관리 또한 뒤에 남은 자의 부담이다. 묘지나 봉안시설은 일정한 토지를 필요로 하기 때문에 산 사람과 죽은 사람간의 토지경합 또한 장기적으로 접근되어야 할 사안이다. 매장문화의 유산인 묘지는 경관과 관련하여 새로운 문제로 떠오르고 있다. 특히 묘지와 봉안시설은 혐오시설로 인식되어 주변 경관을 해치는 요소로 간주된다. 일정 한도를 정하여 토지사용을 허가한다든지, 일정한 사용료를 부과하여 사후 관리를 위한 기금으로 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 또한 이러한 묘지 및 봉안시설의 설치행위를 공공분야와 민간분야에 어떠한 비율로 배분할 것인지도 다른 장사관련 민원해소 차원에서 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 장례와 관련한 사업의 규범과 현실의 차이를 줄여야 할 것이다. 장례는 인간의 마지막 존엄성을 지켜주어야 하는 절차이자 현실적으로 사업의 대상이기도 하다. 일정 범위 안에서 장례와 관련한 의식과 절차가 시장원리에 의해 지배될 수 있도록 공정한 규칙을 마련하고 이의 엄정한 시행을 감독할 의무가 공공분야에 있다. 이러한 업무는 주민에게 가장 가까운 지방정부의 책무이기도 하다.

V. 결론

우리나라의 장사관련 법이나 조례는 실제 국민의 장사문화 내지 장례의식과는 별도로 운영되고 있다. 다시 말해 법 따로, 실제 장례의식 따로 행해지고 있다는 것이다. 이미 전술한 것처럼 법이 있어도 이 법을 국민의 장사행위에 규제할 효력이 미치지 않으며 설사 장사관련 공무원이 규제를 한다 해도 그 규제가 크게 효과를 보지 못하고 있는 형편이다.

실제 지방자치단체의 조례에서 나타난 특징들을 요약해 보면 대부분의 조례가 상위법을 근거로 하였고 이런 연유로 모방적 행태가 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 각 지자체의 지역적 특성을 반영한 조례가 많았다. 일부 지자체의 경우 개인묘, 가족묘의 면적 등을 규제하고 있어서 공익적 장묘문화를 표방하는 경우, 자연장을 장려하는 경우, 장기기증자에 대한 특혜 부여, 한시적 장사제도의 도입, 장사에 관한 수급계획 마련, 민간자본 유치 등의 특성들을 반영하고 있다.

장사관련 민원은 매우 다양한 형태로 개진되고 있는 것으로 나타났다. 장묘관련 혐오시설의 입지와 관련한 민원사항, 새로운 장묘문화와 관련한 민원사항, 저소득층 혹은 사회안 전망 차원에서의 장묘지원과 관련한 민원사항, 무연고 묘, 공동묘지, 봉안시설 등의 사후관리와 관련한 민원사항, 화장장 운영과 관련한 불편사항 혹은 비용, 장묘관련 제품의 수급 관계 등의 민원 사항 등으로 요약할 수 있다. 향후 지방자치단체의 장사관련 조례 제도적 차원의 정책 개선방안으로 아래와 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 법·제도의 현실적 적용대안이 마련될 필요가 있다. 현행 법·제도가 부정적 규제중심인데 반해 실제 민원사례를 보면 아주 혁신적인 아이디어들이 많이 제기되었다. 예를 들어 장사시설에 관한 민간자본 유치제도라든가, 자연장의 장려, 장사에 관한 온라인시스템의 구축 등이 그러하다. 현재 정부가 추진하고 있는 '한시적 매장제도'에 관해서도 보다 장기적 관점에서 국민들이 수용할 수 있는 법, 제도적인 정비와 더불어 때로 ①법의 강화, ②법의 완화, ③ 특례조항 신설 등의 다양한 접근이 필요하다.

둘째, 장묘제도는 두 가지 차원이 고려되어야 한다. 하나는 국민의 장사문화와 장사의식, 다른 하나는 국토이용의 효율화이다. 이런 점에서 현행 장사관련 법과 제도는 후자의 경우로 대부분 치우쳐 있다는 느낌이다. 따라서 국가대계를 위한 장기적 관점에서 국민의 장사문화와 국토의 효율적 이용을 균형 있게 장묘제도를 수정할 필요가 있다. 이런 차원에서 우선은 '한시적 매장제도'로의 이행을 위하여, 분묘의 정확한 정보의 취득 및 체계적 관리방안의 구축이 필요하다.

셋째, 장사문화와 관련해서 무엇보다 국민의 의식 개혁이 선행되어야 한다. 서론에서 전술한 것처럼 지속적으로 화장률이 증가하여 오고 있다. 문제는 매장의 경우, '한시적 매장제도'라는 현행법을 고려할 때, 비효율적인 장사문화라는 점을 강조할 필요가 있다. 특히 현재에도 약 40%가 무연고묘로 추정되는데, 저출산 현상, 남아선호사상 퇴조, 조상숭배의

식 쇠퇴, 탈가족화, 도시화, 이민 등으로 인하여 장기적으로 방기분묘는 급증할 것으로 예상되며, 나아가 무연고묘도 증가할 것으로 예상된다. 실제로 일부 지자체가 자연장이나 화장 장려하는 조례조항이 많았고(동두천시 등) 심지어 장기기증자에 대한 장사인센티브를 규정한 경우도 있었다. 이런 점에서 장사에 관한 국민의식 전환에 관한 강력한 홍보 및 교육기회가 주어질 필요가 있다.

넷째, 이러한 장묘문화에 대한 국민의식의 개선을 위해 다양한 방안을 다양한 주체가 협력하여 강구할 필요가 있다. 여기에는 중앙정부, 지방자치단체, 지역내 장묘관련 시민단체, 종교계 등의 다양한 주체들이 각자 할 수 있는 일을 담당하여 협력할 메카니즘을 만드는 것이 중요하다. 다차원적인 대국민 홍보 및 교육은 물론 관련법규정에 대한 이해를 증진시키기 위한 자치단체, 시민단체, 종교계의 노력이 병행되는 게 효과적이다. 나아가 국토의 공공성을 제고하여 토지이용의 효율화 방안으로 제기된 한시적 매장제도에 대한 실질적 정착을 위한 정부의 노력도 국민 장묘문화의식의 변화와 더불어 병행되어야 한다. 뿐만 아니라 최근에 봉안당 또는 자연장으로의 변화에 대한 사회적 이슈화를 부각시키기 위해 종교계와 언론매체의 협조도 구할 필요가 있다.

다섯째, 사회적 약자 계층에 대한 장사서비스를 제도화할 수 있는 대안이 필요하다. 각 지방자치단체들이 관내 거주자의 장사에 관해서는 대부분 조례에 그 내용을 포함하고 있었지만 사회적 약자에 대한 조항은 찾아보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 민원 중에는 사회적 약자에 대한 장사문제가 제기되고 있다. 이는 우리나라 경제규모에 맞게 국가가 국민의 죽음에 관해 일정 부분 책임을 져야 한다는 것을 의미한다. 물론 개인의 죽음이 개인, 가족의 일이지만 사회적 약자의 경우 그 죽음이 인간다운 존엄성을 가지고 맞이할 수 있도록, 그리고 그 사후 처리 또한 인간의 존엄이 지켜질 수 있도록 국가가 일정 부분 담당해야 함을 의미한다. 이런 면에서 사회적 약자에 관한 장사문제를 법, 제도로 명문화할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김수봉·김경래·김도경·장순웅·김영아. (2009). <자연장 활성화 방안 연구>. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 김수봉·박종서·이필도·송현동·박형준·이승영·박서림. (2007). <장사문화 발전을 위한 국가전략계획 수립연구>. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 손혁재. (2010). “경기도 역외 기피시설 문제 해결과 시민참여”. 한국NGO학회 제26차 포럼 자료집.
- 양귀만. (2004). “묘지문제 어떻게 풀 것인가”, <대한부동산학회지>: 153-175.
- 이삼식·고덕기·이필도·고수현·오영희·박효준. (2005). <장사제도 개선방안 연구>. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 임경수·소진광·임형백. (2010). <지자체의 장사법·제도 집행실태와 행정적 개선방안 도출> 연구보고서. 한국보건사회연구원.
- 전기성. (2002). “대학·종합병원에 화장로를”, 문화일보 2002. 10. 9일자 칼럼
- 보건복지부. 2011. 9 9일자 보도자료.
- 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)

[저자소개]

林 景 洙 현재 성결대학교 지역사회과학부 교수로 재직하고 있음. 중앙대학교 도시계획/부동산학과(현)와 동대학원에서 석·박사 과정을 수료하였고 Univ. of Southern California에서 post-doctoral course를 이수하였음. 한국도시행정학회장을 역임하였고 현재 고문으로 있음. 저서로 「국토및지역계획론」(공저, 2003), 「지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표 개발(2006, 푸른숲)」, 「농촌활력론」(공저, 2010) 등이 있고 주요논문으로 “사회적 자본 관점에서의 도시문제의 접근논리”, “Urban Development Strategies through Social Capital”(2006) 외 다수가 있음. (e-mail: kslim@sungkyul.edu).

蘇 鎭 光 서울대학교 사범대학을 졸업하고 동 대학원에서 도시 및 지역계획학 전공으로 행정학박사 학위 취득. 현재 경원대학교 사회과학대학 도시행정학과 교수로 재직 중. 주요 저술로는 「지방자치와 지역발전(2005, 박영사)」, 「지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표 개발(2006, 푸른숲)」 등 20여 권이 있고 주요 논문으로는 “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동(2007, 「한국지방자치학회보」)”, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구(2004, 「한국지역개발학회지」)” 등 120여 편이 있음. 한국지방자치학회 저술부문 학술상(2006)과 한국지역개발학회 논문부문 학술상(2008)을 수상. 내무부 지방행정연수원 교수, 경원대학교 사회교육원장, 법정대학장 및 사회과학연구소 소장과 한국지역개발학회 학회지 편집위원장과 부회장, 한국행정학회 부회장을 역임하였고, 한국지방자치학회 부회장과 학회보 편집위원장을 거쳐 제11대 회장을 역임하였으며, 현재 경원대학교 사회정책대학원 원장을 맡고 있음. (e-mail: sojk514@kyungwon.ac.kr).

林 馨 佰 서울대학교 (現)지역정보전공을 졸업하고 동대학원에서 석사 및 박사를 수여받았으며, 현재 성결대학교 지역사회과학부 교수로 재직하고 있음. 저서로 「농촌사회의 환경과 기능(공저), 2004」, 「농촌활력론(공저), 2010」이 있음. 논문으로는 “참여정부의 지역균형발전정책의 평가와 이명박정부의 과제”, “한국의 도시지역과 농촌지역 다문화사회의 차이와 정책 차별화 연구”, “사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한내부요인과 동북아공간구조의 변화를 중심으로” 등 100여편의 저서와 논문이 있음. (e-mail: emperor10131@hotmail.com).