

# 사회여건변화에 따른 장사시설의 수요변화와 입지 정책 방향

## The Demand Changes and Location Policy Direction of Funeral Facilities Under Conditions of Society Changes

김수봉\* · 양지청\*\*

Kim, Soobong · Yang, Jichung

### Abstract

This study focused on the location and expansion alternatives of funeral facilities according to changes in the demand for funeral culture. In 2012 the number of deaths are about 260 thousand people, and cremation rate has increased until 74.0%. Also natural burial preferred to bongan after cremation. However, the local government could not have enough and timely funeral facilities owing to various reasons. By recent amendment of the funeral law, local governments must construct the mid-long term expansion plan of funeral facilities in accordance with central government's plan. The local governments should effectively achieve this purpose as follows ; First, recognition changes of the people about funeral facilities should be realized as no more hate facilities. Second, the cemetery and enshrinement facilities should become socio-friendly facilities. Accessibility is important so that local residents should be able to find. Third, the Nursery for cemetery facilities should be environmentally friendly. Redevelopment of existing facilities, and to ensure the middle finger should be natural . Finally, the funeral of cultural policy should be switched demand-driven. It is necessary to meet changing business needs. Also, conflict management should be well designed. From the data and policy evaluation, the future policy directions are reviewed and suggested.

키 워 드 ▪ 갈등관리, 장사수요, 지방자치단체, 장사시설, 정책방향

Keywords ▪ Conflict Management, Funeral Culture Demand, Local Governments, Funeral Facilities, Policy Direction

### I. 서론

최근의 경제 사회 환경 변화는 매우 진행이 빠르며, 도시화의 진전, 노령화, 핵가족화, 국민들의 욕구 직접적인 표현으로 다양한 정책형성 및 결정 환경이 어려워 지고 있다. 도시계획 시설의 입지와 관련해서 님비현상 NIMBY (Not In My Back Yard) 과 핼비현상 PIMBY (Please In My Back

Yard, 또는 핼피 Please in My Front Yard 와 동일개념)이 공존하고 있다.

공공의 이익을 위해 사유재산권의 제약이 가해지는 경우의 대표적인 사례가 도시계획사례이다. 토지 이용에서 이용규제가 존재하게 되고, 개발제한구역, 일반적으로 그린벨트라는 지역으로 알려졌지만 이 제도도 부분적인 개정에도 그 틀은 유지하는 이유가 공공의 이익을 위함이다(양지청 2010). 황사, 미세먼지, 산림의 경제적 효과, 저탄소 사회라는 키워

\* 성결대학교 사회복지학부 교수 (제1저자: ksbdaum@hanmail.net)

\*\* 성결대학교 도시계획·부동산학부 교수 (교신저자: jcyang7@chol.com, jcyang@sungkyul.edu)

드의 등장도 최근의 시대적 상황을 대변해 주고 있다. 대부분의 복지선진국들은 고령사회에 진입하면서 산 자를 위한 복지(well-being)뿐만 아니라, 죽은 자의 복지(well-ending)를 동시에 해결해야 하는 어려움을 겪고 있다. 이 같은 이유는 종전과는 달리 생활수준 향상에 따른 장사수요의 질적 변화와 고령자의 사망 증가로 인한 양적 변화가 동시에 일어나고 있기 때문이다. 우리나라도 예외일 수 없다. 인구·사회적 환경변화와 경제발전에 따른 생활수준의 향상으로 장사수요가 변화하고 있다(김갑성의 1996, 고수현 2003, 경기개발연구원 2009, 김수봉외 2011).

산업화, 도시화, 핵가족화 등으로 장사수요가 편리성을 추구하고 있을 뿐만 아니라 소득수준의 증가와 문화수준의 향상으로 장사수요가 고급화, 다양화되고 있다. 이 같은 상황은 저출산·고령사회의 진입으로 더욱 가속화될 전망이다. 국토면적의 1%에 달하는 국토가 묘지로 되어 있고, 약 2100만 기의 묘지가 있으며 이는 여의도 면적의 119배라는 것이다. 묘지가 있는 산은 대개 민둥산으로 CO2 발생을 많이 하고, 토사 유출과 홍수유발 가능성이 높아진다. 곳곳에 있는 무연고 묘지는 대규모 국책 사업을 진행할 시에도 비용상승의 원인이 될 수 있다.

우리나라의 장사방법은 지속적인 화장장려 정책으로 2005년을 기점으로 화장이 매장을 추월하게 되었으며, 화장률 증가와 더불어 화장후 유골 안치 시설 선호에 있어서도 다양화, 현대화 되었다. 특히, 최근 들어 환경에 대한 관심과 외국의 자연장(natural burial, Friedwald[獨])이 국내 소개됨에 따라 그 동안 과다한 석물 사용, 국토훼손 등으로 많은 문제를 야기시켰던 봉안(납골)시설에서 수목, 화초, 잔디 등 생명체와 함께하는 자연장(自然葬)으로 전환해 가고 있다 (김수봉 2009, 2012, 김수봉외 2009,2010). 그러나 화장시설은 지역에 따라 상

이하지만 수도권을 중심으로 수요를 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 급격한 화장수요 증가에도 불구하고, 대부분의 지방자치단체들은 주민과의 이해관계 또는 자치단체들 간의 이해관계 등으로 절대적으로 필요한 화장시설을 갖추고 있지 못한 실정이다(김현준 2001, 송건호 2005, 송현동 2007, 김진 2007, 김시덕 2008). 그 중에서도 인구가 밀집되어 있는 수도권을 중심으로 화장시설이 절대적으로 부족하여 시설이용의 심각한 애로를 겪고 있다.

이와 같은 수요의 변화에도 불구하고 자치단체들은 장사시설에 대한 님비현상 등으로 NIMBY(Not In My Back Yard) 화장시설을 비롯한 봉안당의 장사시설을 확충하지 못하고 있다. 더구나 최근 환경에 대한 관심이 높아지면서 선호가 증가하고 있는 자연장지를 확충하고 있지 못하다. 장사시설의 입지도 매우 중요한 이슈가 되고 있다.

이와 같은 장사환경 변화에 대응하기 위하여 정부는 장사수요 변화에 적극 대처하기 위해 2007년 장사법을 개정하여 정부는 5년마다 장사시설확충을 위한 종합계획을 수립하고 지방자치단체로 하여금 중장기수급계획을 마련하도록 하고 있으나, 다른 정책에 밀려 적기에 실행되고 있지 못한 실정이다.

이와 같은 상황을 고려하여 본 논문에서는 2000년대 이후 급변하고 있는 장사수요 변화를 고찰해 보고, 자치단체의 효율적 장사시설확충 방향을 논의하고자 한다. 이를 위해 장사환경과 장사정책의 변화과정을 분석해보고, 장사정책의 바람직한 가치를 실현하기 위한 지방자치단체의 장사시설 입지와 확충방향을 제시한다. 이를 위해 관련문헌과 통계자료를 통해 분석하고 갈등관리의 기본적 틀을 제시하도록 한다. 국토, 도시정책과 밀접한 장사시설과 관련하여 중앙정부, 지방자치단체, 민간, 개별 사용자 등이 등장하는 데, 각각의 향후 역할정리를 통해 정책방향이 정해지도록 하는 것이 중요하다. 특히 도시계획적 차원에서도 정책방향을 장사시설 사용자

비용적인 측면, 토지 효용 측면에서도 고려되어 결정되어야 할 것이다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 장사수요의 변화

#### 1) 사망자 수의 증가

우리나라의 인구구조가 저출산·저사망 현상의 후기 균형적 인구현상이 지속됨에 따라 사망자 수는 안정적 증가추이를 보이고 있으나, 향후 고령화된 노인들이 기대여명이 다하는 시점에는 사망인구가 급격하게 증가할 것으로 예상된다.

이 같은 추이는 <표 1>에서 살펴볼 수 있는데, 2010년 이전까지 조사망률은 지속적으로 감소하였으나 그 이후부터는 점증하고 있는 것으로 나타났다. 2012년 사망자는 26만 명으로 전년 대비 3.8%인 1만 명으로 평균연령 상승으로 사망자 수는 점증할 것으로 예상된다. 통계청(2011)의 장래인구 추계결과에 의하면, 베이비붐 세대가 본격적으로 노인층에 진입하기 시작하는 2020년에는 35만 명, 이들이 중기고령층에 진입하기 시작한 2030년에는 45만 명, 그리고 후기고령층에 진입하기 시작한 2040년에는 57만 명으로 증가할 것으로 예상된다. 2050년에는 연간 사망자수는 71.8만 명으로 급증하게 된다. 물론 출산율이 감소하고 있어 장기적으로 사망자수는 극대치(Dp)를 찍고 감소할 가능성이 높다(그림1 참조). 극대치를 달성하는 년도는 정확히 추정하기는 힘들지만 2050년 이후까지도 증가하는 것으로 추정된다.

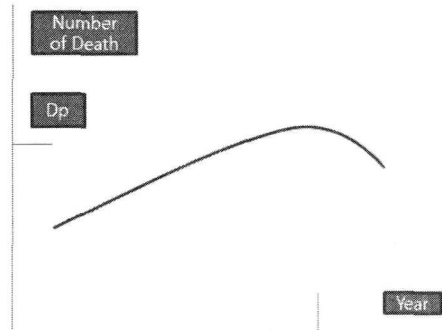


그림 1. 사망자수 추이

Fig. 1. Trend of Number of Death

#### 2) 화장수요의 증가

일반적으로 장사문화는 전통과 관습에 지배를 받으면서 계승·발전되어 왔지만, 실질적으로는 사회주의 세력의 힘이 강력하게 작용하였다(Walte, 2005). 우리의 장법이 화장으로 이전하는 데는 그리 많은 시간이 걸리지 않았다(안우환 2002, 이삼식 외 2011).

정부는 80년대 초부터 화장 납골을 장려해야 한다는 생각이 갖고 있었지만 여론을 의식하여 적극성을 띠지 못하고, 80년대 중반 몇 몇 뜻있는 사람들 중심으로 화장운동이 전개되었다. 하지만 이 역시 단발성으로 그치고, 본격적인 운동은 '90년대 중반 이후 생활개혁 실천 범국민 협의회의 건전한 가정의례 실천운동, 한국 장묘문화개혁국민협의회 등의 장묘문화 개선운동이 본격적으로 전개되면서 화장률이 가파르게 증가하게 되었다(박태호, 2008).

<표 2>는 70년대 이후 우리나라의 화장률추이를 제시하고 있는데, 화장 장려운동이 한창이던 1999년 30%를 상회한 이후 불과 6년만인 2005년 화장이 매장을 앞서는 '장사방법 역전현상'이 발생하게 되었으며, 2012년의 화장률은 74.0%에 이르고 있다. 이와 같이 화장률의 연평균 3%pt이상 증가한 주된 이유는 인구증가와 매장할 장소 부족과 묘지

사회여건변화에 따른 장사시설의 수요변화와 입지 정책 방향

표 1. 사망자수 및 조(粗)사망률 추이, 1990-2012

Table 1. Number of Death and the Trends of Crude Death Rate, 1990-2012

(Unit: Person, Population 100 Thousand , Person, %, 단위: 명, 인구 10만명당, 명, %)

연 도Year	사 망 자 수 Number of Death			조 사 망 률 Crude Death Rate			사망률 성비 (남/여) Death Rate Gender Ratio(M/F)	1일평균 사망자수 Daily Average Number of Death
	전체 Total	남 Male	여 Female	전체 Total	남 Male	여 Female		
1990	241,616	138,730	102,886	563.6	643.2	483.0	1.33	662
1991	242,270	138,270	104,000	559.6	634.7	483.5	1.31	664
1992	236,162	134,231	101,931	539.8	609.8	469.0	1.30	645
2000	246,163	136,486	109,677	517.9	571.9	463.3	1.23	673
2001	241,521	134,058	107,463	504.5	557.8	450.7	1.24	662
2002	245,317	134,742	110,575	509.7	557.9	461.2	1.21	672
2003	244,506	134,887	109,619	506.1	556.6	455.4	1.22	670
2004	244,217	135,218	108,999	503.7	556.1	451.0	1.23	667
2005	243,883	134,382	109,501	501.0	550.5	451.1	1.22	668
2006	242,266	133,725	108,541	495.6	545.7	445.2	1.23	664
2007	244,874	134,922	109,952	498.4	547.9	448.7	1.22	671
2008	246,113	136,932	109,181	498.2	553.1	443.0	1.25	672
2009	246,942	137,735	109,207	497.3	553.7	440.7	1.26	677
2010	255,405	142,358	113,047	512.0	570.0	454.0	1.26	700
2011	257,396	143,250	114,146	513.6	571.1	456.0	1.25	705
2012	267,221	147,372	119,849	530.8	585.1	476.4	1.23	730

자료: 통계청, 국가통계포털, 2014 Source: National Statistics Office, National Statistics Portal, 2014

에 의한 환경파괴를 걱정하는 사회적 문제의식이 높아지고, 화장에 대한 인식이 개선됨에 기인하고 있다. 고 있다. 이와 같이 화장률의 연평균 3%pt 이상 증가한 주된 이유는 인구증가와 매장할 장소 부족과 묘지에 의한 환경파괴를 걱정하는 사회적 문제의식이 높아지고, 화장에 대한 인식이 개선됨에 기인하고 있다.

또한, 화장률 증가와 지역개발에 따른 기존시설의 이장, 개장 등으로 인한 화장수요가 증가하고 있다. 지난 10년간 화장장 이용건수의 구성을 보면,

시체는 전체 이용 건수의 71.5%를 차지하고 있으며, 죽은 태아 5.4%, 개장유골 23.1% 수준으로 나타나 지역사회 개발 등으로 인한 개장수요가 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 중요한 것은 화장률이 증가하고 있지만, 화장장은 여전히 기피시설로 새롭게 입지하기가 쉽지 않다. 서울시 서초구의 사례는 시간적으로 매우 오랜 시간 소요되었고, 입지하기 위한 추가적인 비용(additional cost)이 증가하였다.

표 2. 연도별 화장률 추이

Table 2. Annual Cremation Rate Trends

년도 Year	화장률 Cremation Rate (%)
'70	10.7
'81	13.7
'91	17.8
'01	38.3
'02	42.5
'05	52.6
'08	62.5
'09	65
'10	67.5
'11	71.1
'12	74

M. of Health and Welfare, Funeral Works, 2013

### 3) 화장후 장사시설 선호

최근 환경에 대한 관심 증가로 화장 후 안치장소의 선호가 변화되고 있는 것으로 조사되었다. 한국보건사회연구원(2011) 조사결과에 따르면 선호하는 유골 안치방법은 나무나 잔디 등에 묻는 자연장 39.9%, 봉안시설 32.7%, 산·강·바다에 뿌리는 산골 27.3% 순이었다.

표 3. 화장후 안치시설 선호 변화

Table 3. Preference Change of Enshrinement Facilities After Cremation

(단위: %, 명 Unit: %, Person)

Classification	Enshrine-ment Facilities	Nature Burial	Remote Countrysi de Scatter	Total
2007. 2 Life Reform Action Conference	72.0	9.2	18.8	100.0 (745)
2009. 5 Korea Institute for Health and Social Affairs	22.7	52.5	24.7	100.0 (966)
2010. 10 Korea Institute for Health and Social Affairs	32.7	39.9	27.3	100.0 (2343)

이 같은 변화추이는 자연장 제도 실시 이전인 2007년에 비해 봉안시설에 대한 선호는 급감하고 있는 반면, 자연장 선호는 30% 이상 증가한 것이다 (표 3).

## 2. 선행연구 고찰

국내 장사(葬事) 등에 관한 선행연구는 장사정책 및 제도 개선에 관한 연구, 장사시설 설치 및 관리 운영에 관한 연구, 장례서비스 개선에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다. 장사행정에 대한 체계적인 연구는 이러한 선행연구의 일부에서 부분적으로 다루고 있을 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 이들 일부 연구결과를 체계적으로 검토하는 한편 장사시설 설치 등에 관한 선행연구의 검토를 통해 지방자치단체의 장사시설 확충 방안의 시사점을 도출하였다.

박희정(1998)은 장묘시설 수급계획 방향에 관한 연구에서 지방자치단체가 주민의 수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 장사시설에 대한 계획적인 접근이 필요하나, 현실적으로 그러한 노력이 부재하여 결국 주민의 삶의 질을 저하시키고 있다고 주장하고 있다. 그에 따르면, 지방자치단체에서 빠른 시일 내에 수급계획을 수립하여함을 지적하면서, 그 때 반영할 중요한 요소로서 국토의 효율적 이용, 주민의 생활과 의식구조, 주민의 욕구 등을 강조하고 있다. 이삼식 외(2001)는 주로 시·군의 장사시설 수급계획에 관한 연구에서 수급계획은 해당 지방자치단체 장사행정의 중·장기발전방향으로 이를 토대로 장사행정을 계획적이고 합리적으로 추진할 경우에만 행정의 효율성을 증대시키고 동시에 주민의 삶의 질 제고가 가능하며 국토의 효율적 이용도 가능하다고 주장하고 있다. 특히, 수급계획 수립시 과거 지표에만 집착하지 말고, 현재 지역사회의 실정 및 주민의식의 변화 등을 면밀히 파악하여 반영하여야 현실과의 괴리를 줄일 수 있다고 지적하고 있

다. 장사시설 설치 및 관리·운영에 관한 기존 연구에서 장사행정 영역에 포괄될 수 있는 연구내용으로는 주로 시설관리 및 운영에 있어서 조직체계의 미흡 및 전문인력의 부족을 지적하고 있다.

김경혜(2007)는 장사시설 확충을 위한 민간참여 활성화를 집중적으로 다루었는데, 이 연구에서는 공공재원의 한계, 준시장적인 성격의 장묘서비스, 공공서비스의 민영화 추세, 서비스 공급의 효율성, 민간부문의 참여 사례를 조사하였다. 이를 바탕으로 민간과 공공 부문에서 일정한 역할을 분담하는 것이 필요하다고 보았다. 실행방안으로 건립비용 지원, 용자제도 개선 및 세제혜택 강화를 통해 종교시설을 적극 활용할 것을 주장하였다. 그리고 입지규제 완화, 법규의 탄력적 적용, 전문 인력 확보 및 소비자 보호를 위한 방안 등을 제시하였다.

한편, 김수봉 외(2007)은 「장사문화 발전을 위한 국가전략 수립계획」에서 모든 장사시설의 확충은 원칙적으로 자치단체가 자체적으로 자급자족할 수 있어야 한다고 주장하고 화장시설 또한 자치단체가 자체적으로 마련해야 한다고 제시하고 있다. 그러나 도시형 자치단체의 경우에는 수 개의 자치단체가 공동으로 설치할 수 있도록 할 수 있음을 주장한다. 또한, 최근 급속히 고급화·다양화되어 가고 있는 지역주민의 수요를 지방자치단체나 지방공기업이 단독으로 수행하기에는 지방재정의 여건이나 공무원의 경영능력상 어려운 실정이라서 지방정부가 경영전략을 모색할 때 기본방향으로 민간부문의 역할분담을 통해 민간부문과 공공부문 사이에 책임 영역을 재조정하는 것이 전제되어야 한다. 그리고 지방자치단체가 민관공동 제휴방식으로 종합장사시설을 추진하고자 하는 경우 사회간접자본시설 대상사업으로 지정할 있도록 함으로써 민간이 참여할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다고 보았다. 이어 민관협력에 의한 종합장사시설은 공공부문의 결핍을 민간의 재원, 활력, 창의력, 노하우, 조직

력, 경쟁력 등 다양한 경험이 투입됨으로써 보완될 수 있음을 지적하고 있다.

한편, 경기개발연구원 김희연(2009a, 2009b)은 경기도의 화장시설 확충에 있어 시·군이 공동으로 설치하거나 민간 참여를 독려하는 모형 개발을 통해 비용부담을 완화하는 방안도 고려될 수 있다고 보고 있다. 화장시설을 늘이는 모형으로 지방정부에서 단독으로 소규모 고품격 화장시설 설치, 정부 간 협력을 통한 건립, 민간 단독 건립에는 개별 시설 화장시설 설치, 법안묘지 내 화장시설 설치, 전문 장례식장 내 화장시설 설치, 종교 법인에 의한 화장시설 건립, 민간과 정부 간 협력에 의한 건립에서는 민간투자 사업에 대해 집중적으로 조명하고 있다.

이상과 같이 선행연구들에서 대부분 강조한 점은 장사행정에 있어서 지방재정의 한계와 공공부문의 전문성 부족 및 경직성을 지적하고 있으며, 둘째, 공공부문의 경영 능력이 부족한 점과 중산층 이상의 화장률을 높이기 위해서는 다양하고 차별화된 화장, 봉안시설 및 서비스가 필요하다는 점이다. 그리고 장사시설은 민간이 지닌 장점인 효율성 및 탄력성을 활용할 필요성은 충분히 있지만 장사시설이 지녀야 할 필수적인 공공성을 동시에 확보해야 한다는 점을 강조하고 있다. 갈등이 존재한다는 것은 인식되고 있으며 정책형성을 위해 미래에는 갈등의 관리가 필요하게 된다. 사실 정확히 본 논문이 의도하는 방향을 제시하는 외국의 연구는 없다고 할 수 있다. 제도적 사회경제적 환경이 다르기 때문이다.

### III. 장사시설 현황분석

장사법상의 장사시설은 묘지, 화장장, 봉안시설(봉안당, 봉안탑, 봉안묘 등) 및 장례식장등을 포함한다. 이 같은 장사시설은 설치 및 관리 주체에 따

라 공설장사시설 및 사설장사시설로 구분되며, 공설 시설의 주체는 광역자치단체나 기초자치단체가 되며 여기에는 지방자치단체가 민간에 위탁하여 운영하는 장사시설도 포함된다 (이필도 2007, 정덕주 2007, 이필도의 2009). 한편, 사설시설은 순수하게 개인이나 단체 등 민간이 설치, 운영하는 시설로 개인, 가족, 종종·문중, 종교단체, 법인 등으로 세분될 수 있다. 우리나라의 경우 장사시설 중 화장시설은 모두 공설이고 다른 장사시설은 공설, 사설 모두 존재한다.

### 1. 묘지시설

보건복지부 통계(2012)에 따르면, 2011년 말 기준 전국 공설묘지는 308개소, 사설법인 묘지는 155개소가 있으며, 공설묘지의 매장률은 63.2%로 향후 매장가능기수는 약 30만기이며, 사설법인묘지는 59.3%가 매장되어 향후 매장가능기수는 약 67만기 정도이다. 시도별로 공설묘지 현황을 살펴보면 서울, 인천, 전남의 순으로 공설묘지 허가면적이 큰 것으로 나타나고 있으며 수도권외의 경우 현재 기 매장 기수가 총 매장 가능기수에 도달하여 매장이 거의 불가능한 실정이며, 향후 경북, 부산, 대전, 경기도의 경우도 만장에 이르는 것으로 나타나고 있다. 사설법인묘지의 경우에도 수도권에서부터 만장으로 인한 매장이 어려운 현상이 나타나 봉안시설과 자연장으로 대신하는 등 대책 마련이 시급한 과제로 부각되고 있다. 매장수요가 감소하는 추세에 있지만, 일정수준 지속적인 신규수요가 있기 때문에 적정수준의 묘지공급이 이루어져야 한다. 그러나 매장을 하는 경우, 장사법에 부합하도록 설치하여야 하고 가능하면 기존에 설립된 집단묘지의 재개발방안을 모색해야 한다. 왜냐하면 만장된 기존묘지의 재개발은 님비현상을 극복할 수 있는 방안임과 동시에

에 국토의 효율적인 이용에 기여함은 물론, 비용절감의 효과도 무시할 수 없기 때문이다(표4).

이 묘지시설은 도입부에서 논의 하였듯이 우리나라와 같은 좁은 국토를 갖고 있는 나라에서는 토지 이용차원에서 큰 문제를 초래하고 있다. 토지의 효율적인 이용을 저해하며, 더욱이 무연고 묘지도 급증하여, 개발 사업 시행 시에 묘지개수가 비용 편익 B/C 값을 크게 높이게 되며, 개발이 지체되기도 한다.

따라서 국토의 효율적인 이용차원에서 묘지시설에 대한 입지정책은 재검토 되어야 할 점이 많다고 할 수 있다. 실제 매장수요는 감소하고 있지만 신규수요도 지속적으로 존재하는 것도 사실이다. 일부 화장장으로 이동하고 있지만, 아직도 비용이 크지 않다면 묘지시설도 선호가 있을 수 있다. 사설묘지는 개인묘지, 가족묘지, 종종·문중묘지, 법인묘지를 포함하는 데 그 면적 총합이 37,846 (천 m<sup>2</sup>)에 달한다.

### 2. 화장시설

최근 들어 화장율은 급증한데 반하여 화장장은 턱없이 부족한 것이 현실이다. 전국의 화장장은 1997년 45개소에서 2013년 기준 전국 화장장은 총 55개소로, 총 314기의 화장로가 설치되어 있다.

권역별 화장장과 화장로 수를 보면 수도권 6개 화장장과 88기로, 영남권 23개 104로, 호남권 10개 44로, 충청권 8개 55로, 강원권 7개 18로, 제주도 1개 5로 나타났다. 인구 및 사망자 수를 고려하면 수도권의 화장장이 부족한 실정이며, 최근 신축 또는 증개축을 제외한 대부분의 화장장 시설들은 1990년대 이전에 건축되어 시설이 노후화되어 있고 주변 환경도 매우 열악한 실정이다(표5). 화장률이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 일부 지방자치단체들은 주민과의 이해관계 또는 자치단체들 간의 이해관계 등으로 필요한 화장시설을 갖추고

표 5. 전국 화장율 및 설치지역(2012)

Table 5. National Cremation Rate and Facilities Installation Region(2012)

구분 Classification	화장자수(명) Number of Cremation	화장률(%) Cremation Rate	화장장(개) Number of Cremation Facility	화장로(개) Cremator	설치지역(화장로) Installation Region
Whole Nation	197,717	74.0	51	277	
Seoul	33,846	81.5	1	23	Goyang(23), Seocho(11)
Busan	18,027	87.8	1	15	
Daegu	9,177	74.3	1	11	
Incheon	11,055	85.8	1	20	
Gangju	4,785	69.6	1	7	
Daejeon	4,772	72.5	1	10	
Ulsan	3,734	81.8	1	4	
Saejeong	503	61.3	1		
Gyeonggi	40,683	80.0	2	24	Suwon(9), Sungnam(15), Yongin(10)
Kangwon	7,543	68.4	7	19	Chuncheon(3), Wonju(2), Donghae(3), Taebaek(3), Sockcho(3), Jungsun(2), Injae(2)
Chungbuk	6,178	59.0	3	16	Cheongju(8), Chungju(4), Jecheon(4)
Chungnam	7,823	55.9	3	32	Honsung(8), Cheonan(8), Gongju(3)
Jeongbuk	8,902	65.0	4	21	Jeonju(6), Gunsan(5), Iksan(7), Namwon(3)
Jeongnam	9,623	57.4	5	14	Mokpo(3), Yeosu(4), Suncheon(3), Gwangyang(3), Sorokdo(1)
Kyeongbuk	12,517	60.6	10	21	Pohang(4), Kyungju(7), Kimchon(2), Andong(3), Yeongju(2), Sangju(3), Munkyeong(2), Uiseong(2), Ulleung(2)
Kyeongnam	16,565	81.1	9	35	Changwon(15), Jinju(7), Tongyeong(3), Sacheon(3), Gimhae(6), Milyang(3), Goseong(2), Namhae(2)
Jeju	1,860	57.4	1	5	

자료 : 보건복지부, 보도자료(2013) Source: Ministry of Health and Welfare, Press release

있지 못한 실정이다. 그 중에서도 인구가 밀집되어 있는 수도권을 중심으로 화장시설이 절대적으로 부족하여 시설이용의 심각한 애로를 겪고 있다. 그러므로 화장수요 급증으로 수도권의 화장장 시설설치가 중요한 과제로 부각되고 있는 만큼, 공급부족 규모가 크고 시기적으로 부족현상이 빨리 나타날 것으로 예상되는 지역을 우선적으로 고려하여 중단 기적인 공급이 이루어져야 한다.

화장시설을 확충함에 있어, 최근의 행정구역 조정 등에 대한 동향을 면밀히 분석할 필요가 있는데, 통합이 예상되는 지역의 경우에는 중복투자가 일어나지 않도록 공동으로 시설로 확충하는 방안을 고

려하여야 한다. 비효율성은 예산의 낭비, 중복투자를 통해 나타나게 된다. 이 비효율성을 제거하는 것은 중앙정부, 지방 정부의 몫이며 시민은 감시하여야 한다.

### 3. 봉안시설

화장한 유골을 보관하는 시설인 봉안시설은 화장 문화의 보급 확산으로 급속한 증가를 보인 장사시설이다. 전국 공설 및 법인 봉안시설은 2012년 355개소로 총 봉안능력은 약 335만 위이며, 그 중 98만 위가 봉안되어 있어 봉안율은 29.3%에 불과하



사회여건변화에 따른 장사시설의 수요변화와 입지 정책 방향

표 4. 묘지시설 현황

Table 4. Present Conditions of Cemetery Facilities

(단위 : 개소, 천㎡, 기 Unit: Number of Facilities, Thousand m<sup>2</sup>, Facilities)

구분 Classification	공설묘지 Public Cemetery					법인묘지 <sup>1)</sup> Corporate Body Cemetery				
	개소수 No.	묘지 면적 Area of Cemetery	분묘설치 가능기수 Possible Number of Grave Establishment	매장 기수 Number of Burial	안치율 Enshrine- ment Rate	개소수 No.	묘지 면적 Area of Cemetery	분묘설치 가능기수 Possible Number of Grave Establishment	매장 기수 Number of Burial	안치율 Enshrine- ment Rate
전국 Whole Nation	308	27,232	810,226	512,336	(63.2)	155	37,846	1,640,025	972,290	(59.3)
서울 Seoul	5	7,150	83,309	71,075	(85.3)	2	101	-	15,000	-
부산 Busan	1	751	29,021	27,684	(95.4)	5	1,493	51,425	38,628	(75.1)
대구 Taegu	4	1,979	41,097	12,580	(30.6)	5	386	10,866	6,969	(64.1)
인천 <sup>2)</sup> Incheon	114	3,278	100,559	78,139	(77.7)	9	483	33,164	20,989	(63.3)
광주 Gangju	2	1,626	59,661	49,187	(82.4)	3	74	4,094	4,094	(100.0)
대전 Daejun	1	501	10,446	6,536	(62.6)	0	10	4,951	4,300	(86.9)
울산 <sup>3)</sup> Ulsan	-	-	-	-	-	2	535	33,764	29,229	(86.6)
경기 Gyeonggi	57	2,284	154,129	58,990	(38.3)	44	13,780	488,392	327,892	(67.1)
강원 Kangwon	16	1,989	33,898	9,212	(27.2)	7	1,807	67,086	39,363	(58.7)
충북 Chungbuk	6	2,119	27,901	23,131	(82.9)	6	2,022	70,971	43,983	(62.0)
충남 Chungnam	9	818	23,547	13,476	(57.2)	8	2,763	129,801	73,265	(56.4)
전북 Jeongbuk	15	537	35,809	29,591	(82.6)	6	930	55,335	30,240	(54.6)
전남 Jeongnam	38	2,244	124,902	96,852	(77.5)	7	627	42,174	20,738	(49.2)
경북 Gyeongbuk	8	356	10,714	10,108	(94.3)	23	6,933	293,909	138,913	(47.3)
경남 Gyeongnam	17	602	26,977	12,656	(46.9)	15	5,769	348,966	174,493	(50.0)
제주 Jeju	15	998	48,256	13,119	(27.2)	11	135	5,127	4,194	(81.8)

주1 : 법인묘지는 사설묘지 중 한 형태로 사설묘지는 개인묘지, 가족묘지, 종중·문중묘지, 법인묘지를 포함함(장사등에관한법률 제14조).  
The corporate body cemetery is one of private cemetery which include individual cemetery, family cemetery, families of same clan grave, corporate body cemetery.

주2 : 인천은 공동묘지가 공설묘지에 포함됨.

In Incheon cemeteries are included in public cemetery.

주3 : 울산은 경남에 포함됨. Ulsan is included in Gyeongnam.

자료: 보건복지부(2012), 『2012 보건복지통계연보』 Ministry of Health and Welfare(2012), Annual Statistics of MOHW

표 6. 전국 봉안시설 현황 및 실적

Table 6. Nationwide Enshrinement Facilities Present Conditions and Results(2011. 12. 31)

구 분 Classification	개소수 Number	총봉안능력 (A) Total Enshrinement Capacity	기봉안실적 (B) Enshrinement Records	봉안율 (B/A) Enshrinement Rate	봉안가능구수 (C=A-B) Number of Possible Enshrinement
Whole Nation	355	3,351,148	980,304	29.3	2,370,844
Seoul	22	138,523	86,182	62.2	52,341
Busan	5	196,297	108,004	55.0	88,293
Daegu	10	67,441	25,864	38.4	41,577
Incheon	11	144,855	49,773	34.4	95,082
Gangju	3	92,098	22,456	24.4	69,642
Daejeon	3	43,574	22,469	51.6	21,105
Ulsan	1	2,371	451	19.0	1,920
Gyeonggi	62	892,482	212,055	23.8	680,427
Kangwon	25	127,358	24,182	19.0	103,176
Chungbuk	35	257,770	41,681	16.2	216,089
Chungnam	30	359,394	139,712	38.9	219,682
Jeonbuk	23	183,703	70,768	38.5	112,935
Jeonnam	22	133,626	37,972	28.4	95,654
Gyeongbuk	37	248,428	58,351	23.5	190,077
Gyeongnam	56	416,601	60,365	14.5	356,236
Jeju	10	46,627	20,019	42.9	26,608

자료 : 보건복지부(2012), 『2012 보건복지통계연보』

Source: MOHW(2012), 『2012 Health and Welfare Annual Statistics』

며, 향후 봉안능력은 237만 위로 능력이 있다. 봉안 시설은 좁은 공간에 비교적 많은 기수를 안치할 수 있고 순환이 용이할 수 있기 때문에 국토가 좁은 우리의 경우 토지이용의 효율성이나 비용측면에서 경제적인 장점을 갖고 있다. 그러나 봉안시설이 장사시설로서 제 역할을 다하지 못하고 있는데, 이는 과도한 석물사용과 불법으로 설치되는 봉안묘의 폐단이 발생하고 있기 때문이다.

한편 시설봉안시설은 현재 초과공급 현상을 보여 주고 있는 만큼 총량 규제 등을 통해 신축을 억제하고 우선적으로 공설시설을 확충해야 하며, 부지확보 또는 재정취약 등으로 공설시설 설치가 어려운 자치단체에서는 사용가능한 유휴시설이 있는 자치

단체와 ‘협약체결’등을 통해 공급과잉 상태에 있는 기존의 사설시설을 이용하는 방안을 적극 강구해야 할 것이다.

#### 4. 자연장지

자연장은 기존의 매장이나 화장후 봉안시설에 안치하는 방식과 달리 화장한 유골을 분골하여 생화학적으로 분해 가능한 용기에 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 방식으로서, 화장방식에 전통적 매장방식을 결합하고 자연친화적 개념을 가미한 신개념의 장사방법이다. 자연장은 국토잠식과 환경훼손이 심했던, 묘지, 봉안시설 등의 장사시

사회여건변화에 따른 장사시설의 수요변화와 입지 정책 방향

표 7. 전국 자연장지 조성 현황 및 실적('10.12.31. 현재)

Table 7. Nationwide Natural Burial Site Present Conditions and Results(2010. 12. 31)

구분 Classification	공설 자연장지 Public natural burial site				사설 자연장지 Private natural burial site				전체 안치율 (B+D)/(A +C) Total Enshrine ment Rate
	총자연장 능력 (구)(A) Total nature burial capacity	기자연 장구수 (B) present natural burial	자연장 안치율 (B/A) Natural enshrine ment rate	향후자연장 가능구수 (A-B) Future natural burial capacity	총자연 장능력 (구)(C) Total nature burial capacity	기자연장 구수 (D) present natural burial	자연장 안치율 (D/C) Natural enshrine ment rate	향후자연장 가능구수 (C-D) Future natural burial capacity	
Whole Nation	235,503	15,735	6.68	219,768	46,731	3,227	43,504	6.91	6.72
Seoul	8,020	4,264	53.17	3,756	-	-	-	-	53.17
Busan	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Daegu	0	0	-	-	6,000	63	5,937	1.05	1.05
Incheon	8,526	4,467	52.39	4,059	-	-	-	-	52.39
Gangju	15,000	645	4.30	14,355	-	-	-	-	4.30
Daejeon	2,656	193	7.27	2,463	-	-	-	-	7.27
Ulsan	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Saejeong	77,701	1,113	1.43	76,588	-	-	-	-	1.43
Gyeonggi	35,406	2,582	7.29	32,824	28,951	2,461	26,490	8.50	7.84
Kangwon	23,252	732	3.15	22,520	640	55	585	8.59	3.29
Chungbuk	5,746	135	2.35	5,611	1,800	130	1,670	7.22	3.51
Chungnam	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Jeonbuk	12,922	1,024	7.92	11,898	200	-	200	0.00	7.80
Jeonnam	20,071	124	0.62	19,947	-	-	-	-	0.62
Kyeongbuk	0	0	-	-	1,500	60	1,440	4.00	4.00
Kyeongnam	10,525	1	0.01	10,524	1,400	443	957	31.64	3.72
Jeju	15,678	455	2.90	15,223	6,240	15	6,225	0.24	2.14

자료 : 보건복지부(2012), 「2012 보건복지통계연보」

Source : MOHW(2012), 「2012 Health and Welfare Annual Statistics」

설을 대체할 수 있는 혁신적 대안으로서 2007년 5월 25일 「장사법」 전면개정을 통해 도입되었으며, 이와 동시에 관련법령의 준비가 행해졌다. 전국의 자연장지는 공설 자연장지와 사설 자연장지로 구분할 수 있는데(표7) 전체 안치율을 (B+D)/(A+C)로 계산 시 6.72 % 수준이다.

자연장 이용실적이 조사결과 나타난 선호를 반영

하지 못하고 안치율이 7% 미만에 불과한 이유는 자연장지 공급이 충분히 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라 수요를 유인할 정도로 제대로 된 자연장지를 확충하고 있지 못한 때문이다. 따라서, 자치단체는 자연장 선호를 시현할 수 있도록 양질의 자연장지를 보급함은 물론, 제 3자에 의해 자연장 선호자가 이용가격이 비싼 봉안시설로 이동하지 않도록

록 수요왜곡을 저지할 수 있는 방안을 강구해야 한다(김수봉, 2012).

#### IV. 장사시설 갈등관리: 지방자치단체의 장사시설 입지와 확충 기초

##### 1. 자치단체의 장사시설 확충을 위한 중장기 수급계획

장사시설은 시장경제원리만으로는 원활히 공급할 수 없기 때문에 공공부문의 개입이 필연적이다. 왜냐하면 장사시설 설치로 인한 희생이 설치지역에 집중되는데 반하여, 시설을 이용하는 사람들의 혜택은 분산되기 때문에 시설입지에 따른 이해갈등이 수반되고, 이를 해결하기 위한 책임 있는 운영주체가 필요하게 된다.

최근 정부는 사망자 및 화장수요 증가에 따른 묘지, 화장시설 등 장사시설의 적정 수급에 관한 효과적인 대응이 필요하게 되자, 법 개정을 통해 장사시설 수급에 관한 안정적 시설 인프라를 확충하여 지속가능한 장사문화 발전을 도모하고 있다.

장사법 제5조 규정에 따르면, 보건복지부장관은 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 종합계획을 5년마다 수립하여야 하고, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 중앙정부의 종합계획에 따라 관할 구역 안의 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 중·장기 계획을 수립하여야 함을 명시하고 있다. 중앙정부의 장사시설 수급 종합계획의 목적은 장사제도·문화 개선에 따른 장사시설의 균형적, 체계적 적정공급으로 효율적인 장사시설의 수급계획에 대한 국가 마스터플랜(Master Plan)을 제시하여, 지역별 장사시설 중장기 수급계획 작성을 위한 지침과 기준 제시하는데 있다.

반면에, 지방자치단체의 중장기 수급계획은 지역 주민들을 위한 장사시설의 적기공급 및 효율적 전달체계 등에 관한 구체적인 이 확립이 필요하다. 또한 수요자 중심의 장사문화 환경을 조성하기 위해서는 지역주민들의 인식수준 및 선호에 맞는 다양한 장사시설 개발 및 확충이 이루어져야 하고, 고인과 유족 및 지역 주민 등 살아있는 자들을 위한 공동시설로 모든 세대가 공유할 수 있는 따뜻한 문화공간으로 거듭날 수 있도록 해야 할 것이다.

이에 따라 시·도지사와 시장·군수·구청장이 수립하는 장사시설의 수급에 관한 중·장기계획은 기본방향, 관할 구역의 연도별 출생자 수와 사망자 수 및 그 변동 추세에 관한 사항, 연도별 매장자 수, 화장자 수, 봉안자 수 및 자연장자 수와 그 변동 추세에 관한 사항, 장사시설의 설치·조성 및 관리에 관한 사항, 기존의 장사시설 등의 정비계획 또는 확충계획과 그에 따른 재정에 관한 사항, 무연분묘의 처리에 관한 사항, 지역 간 장사시설의 수급 조정, 장사시설의 공동 설치 및 장사시설에 관한 갈등 조정 등에 필요한 사항 등을 포함하고 있다.

##### 2. 갈등관리의 전략: 역할분담과 균형 있는 장사시설의 입지와 확충

생활수준 향상에 따른 복지욕구 수준 증가로 장사시설에 대한 수요 또한 변화하고 있다. 특히 최근 화장율 증가에 따른 화장시설 공급부족 및 화장후 안치방법 선호 변화에 따른 자연장지 수요의 증가는 지방자치단체의 장사시설 공급 방향을 암시하고 있다. 그러나 지방자치단체의 화장시설을 포함한 장사시설 확충에 대한 논의는 지속되지만 지역주민들이 장사시설을 기피시설로 인식하고 있어 뚜렷한 해결책을 제시되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 장사시설에 대한 지역주민들의 올바른 인식과 합리적이고 실천 가능한 장사시설 설치계획을 체계적으로 수립하여 실천하는 방안이 마련되어야 한다. 일반적으로 장사시설이 입지할 경우 주거환경이 나빠져 지가가 떨어지고, 지역개발 기회가 상실된다는 피해의식 때문에 설치를 반대한다. 입지정책의 실행이 어렵게 된다.

장사시설이 설치될 예정지역의 주민들은 비합법적인 집단행동으로 이를 막고 있어 신규 설치 및 시설 개선이 매우 어려운 실정이며, 지역발전에 돌림돌로 작용하고 있다. 장사시설이 입지하는 지자체 또는 지역주민들은 자신의 지역에 장사시설이 설치될 경우 환경오염, 지가하락, 생활환경 등의 피해가 발생하게 된다고 생각하고 있다. 지금까지 대부분의 지방자치단체 장사시설은 낙후된 시설수준과 사후관리 위한 뒷받침할 제도적인 장치나 투자재원이 확보가 되어 있지 않기 때문에 노후화와 관리부실로 이어지며, 이는 장사시설에 대한 부정적 이미지와 나아가서는 장사시설 확충의 걸림돌로 작용하는 요인이 되고 있다. 따라서 지방자치단체는 지역주민의 정서변화와 욕구에 부응하는 장사시설 설치와 지역주민의 공감대 형성을 통한 갈등해소를 위해 보다 구체적인 방안을 모색하여야 한다.

지방자치단체는 지역주민의 의식조사를 통해 장사방법 및 시설에 대한 선호를 철저히 파악하여 수요에 적합한 시설을 확충할 수 있도록 해야 한다. 장사시설 확충에는 3-5년의 기간이 소요되므로 적기에 공급할 수 있도록 사전적 준비가 철저히 이루어져야 한다.

첫째, 도시기반시설로의 장사시설 설치이다. 지방자치단체의 장사시설 확충계획은 도시기반시설에 대한 규모, 입지 등의 기본계획 뿐만 아니라 자연환경조건, 사회경제적조건 등에 관한 정밀조사를 실시하여 타당성 및 적합성을 다각적으로 검토한 후 이를 토대로 구체적인 세부사업계획을 수립하여야

한다. 장사시설은 유형별로 설치 운영에 관한 표준편람을 마련하고 장사시설에 정비와 확충 모형을 개발한 후 장사시설 설치 운영에 관한 세부 규정을 정비할 필요가 있다. 장사시설에 대한 법적 제도적 장치가 미흡한 상황에서 개별적으로 설치 운영되고 있는 장사시설은 자연경관의 훼손 뿐 만 아니라 효율적 토지이용에도 어려움을 주어 장사시설에 대한 부정적 이미지를 주게 된다. 장사시설은 유형별로 도시계획, 지역개발계획 등 관련계획과 조화를 이루어 융통성 있게 설치될 수 있도록 각종 관련법 제도를 정비하여 지방자치단체별 장사시설 공급이 용이하도록 법적 제도적 장치를 마련하여야 한다.

둘째, 장사시설의 사회경제적 측면에서의 조화이다. 지역주민들이 장사시설의 입지를 반대하는 가장 근본적인 원인은 자연환경과 생활환경이 나빠지게 되고, 이로 인해 부동산 가격이 하락하여 일반적으로 피해를 보는 것으로 판단하기 때문이다. 지방자치단체에서 장사시설을 신설 또는 확장하려는 경우 지역주민과 이용자들과의 갈등으로 집단 민원이 발생하고, 법적인 절차상 복잡함과 막대한 예산상의 어려움으로 계획단계에서부터 난관에 부딪쳐 장사시설 수급에 불균형이 발생하고 있다. 지역주민들에게 있어서는 지가 하락에 대한 경제적 피해와 환경 파괴 및 교통문제로 인한 사회적 비용 발생문제에 대한 우려가 무시될 수 없는 중요한 요소이다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 지방자치단체에서는 장사시설에 대한 새로운 패러다임을 제시할 필요가 있다. 지역주민에게는 장사시설의 입지가 경제적 피해와 직결된다고 생각하고 있으므로 장사시설 주변지역의 개발을 통한 발전의 청사진이 함께 제시되어야 한다. 장사시설의 입지 지역 주민들에 대해서 단순한 피해 보상차원의 지원만으로는 장사시설을 유치하라는 주장은 설득력이 부족하다. 장사시설 설치에 대한 정보를 공유하고 계획단계에서부터 지역주민들의 참여하에 지역개발과 지역주

민에게 돌아갈 수 있는 혜택에 대해 공감대를 형성할 수 있어야 한다.

또한, 장사시설은 사회문화적 측면과 아울러 생활공간의 기능을 감안하여 장사시설의 무분별한 조성보다는 기존 장사시설의 정비를 통해 장사시설의 현대화, 공원화로 부정적 이미지를 극소화하고 주변 지역 개발을 통한 경제적으로 실질적인 혜택이 나갈 수 있는 방안이 우선적으로 제시되어야 한다.

끝으로 지방자치단체는 지역주민을 위한 균형 있는 장사시설을 확보해야 한다. 장사시설확충에는 적지 않은 어려움이 있으므로 적기에 설치에는 사전적으로 충분한 검토와 시설에 따라 면밀한 제도적인 검토를 거쳐야 한다.

지방자치단체의 종합장사시설의 경우 많은 사람이 동시에 이용할 경우 보건위생상 또는 미관상 문제를 발생시킬 수 있으므로 자연환경과의 조화성, 접근성, 장사시설의 관리 및 운영의 용이성 등 중장기적이며 종합적인 검토와 법적 제도적 시스템을 통한 종합장사시설 기반 구축이 필요하다. 장사관련 기관의 정확한 역할 분담이 필요하다. 공공기관은 역할 상 감점이 있는 공공성의 확보를 위한 노력을 더 해야 할 것이며, 주민들은 공공의 이익이 중요하다라는 점을 인식하고 상호배려가 중요하다. 일본의 경우는 봉안시설이 자기 집 주변에 있는 경우도 있다는 시사점을 인식하는 것도 중요하다.

### 3. 자연친화적인 장사시설의 관리운영

조성된 장사시설이 '자연'상태로 방치되어 지속적인 관리나 하자 보수 등에 대한 체계적인 관리·운영체계가 확립하지 않을 경우 무분별한 환경훼손 사태가 발생하게 된다. 따라서 장사시설의 공급주체는 장사시설의 사전·사후관리와 관리체계의 법적 의무사항에 대해 철저한 감독체계를 확립하여야 한

다. 이를 위해서는 자치단체 차원에서는 불법적 장사시설설치를 엄격하게 제재하는 한편, 법인이나 공설 등 집단화된 장사시설의 허가에 대한 기준, 운영 자격 등을 명확히 규정하고 적용하여야한다.

다른 한편으로는 장사시설의 종합화를 통해 이용 및 관리상의 효율성을 제고할 수 있도록 해야 한다. 즉, 장사시설을 현대화, 공원화로 전환될 수 있도록 생활공간의 기능을 감안하여 장사시설의 종합화를 추구해야 한다.

장사시설의 사후관리 효율성을 제고하기 위해 운영관리기금 적립으로 관리운영의 연속성을 유지하고, 장사시설 운영의 전문성 및 투명성을 확보해야 한다. 또한, 운영관리는 시설관리, 안전관리, 서비스관리, 환경 위생관리 등의 세부적인 운영관리 매뉴얼로 효율적인 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 장사시설을 확충하는 것에 만족하지 말고, 보다 환경 친화적으로 화장시설을 유지, 관리해야 할 것인가?에 대한 관심을 갖고, 이를 위한 소요재원 마련은 물론 이에 지속적인 연구를 게을리 하지 말아야 할 것이다.

장사시설에 대한 수요는 양적인 측면에서 증가할 뿐만 아니라 질적인 면에서 개선이 끊임없이 요구되고 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 투자재원의 부족으로 낙후된 시설환경과 전산화시스템의 구축 등 사후관리를 위한 뒷받침할 제도적인 장치나 예산, 인력확보가 되어 있지 않는 등 영속적인 관리운영 체계가 미흡하다. 지방자치단체의 장사시설 확충을 위한 논의는 대체적으로 일회성의 공청회나 토론회 형태로 진행되어 지속성을 확보하지 못했고 효과도 취약했던 것이 현실이다. 지방자치단체의 장사시설에 대한 수요는 더욱 증대할 것으로 예상되는 바, 장사시설 설치 및 관리운영 위원회를 구성하여 실효성을 높이며, 장사시설의 사회 경제적 파급영향에 대한 분석을 통해 지역주민들과의 공감대를 제고하는 노력을 지속적으로 해야 한다.

장사시설에 대한 정책방향은 바람직한 제도적 개선도 필요하지만 장사시설 운영에 대한 법 적용의 형평성을 유지해야 하며, 설치기준, 설치지역, 운영주체 등 강력한 정책적 의지를 가지고 편법성과 불법성이 근절되도록 엄격한 적용과 효율적인 집행노력이 절실히 요구되는 시점이라고 판단된다.

#### 4. 자연친화적인 장사방법의 정착

최근 환경과 건강에 관심을 갖기 시작하면서 70, 80년대 개발의 논리로 도로건설을 위해 훼손시켜왔던 하천이나 강을 살리는데 중앙정부나 각 자치단체들이 많은 재정을 투자하고 있다. 이 같은 이유는 자연은 우리가 후손들에게 물려주어야 하는 얼마 되지 않는 자원중의 하나이기 때문이기도 하고, 자연환경을 지키는 것은 세대간의 암묵적인 계약이기 때문이다.

90년대 말 시민단체들이 화장운동을 전개하면서 후손에게 '무덤강산 대신 금수강산'을 물려주어야 한다는 설득력 있는 표어를 제기했다고 한다(김수봉, 2009). 그러나 뜻하지 않게 묘지가 설치지에 호화스러운 봉안묘가 등장하면서 산이나 언덕에 분묘보다 더 보기 흉하고, 환경을 훼손시키는 장사시설이 나타나게 되었다. 산중턱에 커다란 돌집모양을 한 조그마한 집은 그야말로 환경친화적인 것이 아니라 수십년이 지나도 변함없는 흉물로 자리를 잡았으며, 조금이라도 관리가 소홀해서 지반이라도 가라앉게 되면, 석축이나 돌기둥 등의 균열로 붕괴될 가능성이 상존하고 있다. 그러므로 자연친화적인 장사방법을 정착시키기 위해서는 장법이 매장이던 화장이던 간에 친환경적인 소재를 사용하고, 가능한 기존의 시설을 이용하거나 재활용하는 방안을 모색하되 훼손된 자연을 회복시키는 차원에서 장사를 치러야 한다. 자연친화적이지 못한 사치스러운

관(棺)이나 지나친 석물사용 등을 사용하는 시대는 이미 지났으며, 과시효과적인 장례절차 또한 시대착오적인 것이다.

따라서 그동안 화장운동을 성공적으로 전개해왔던 시민단체들도 이제는 친환경적인 장법 현대화운동을 전개해 나아가야 할 시점에 와있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 이미 화장에 대한 선호는 이미 표출되어 있다고 판단되므로, 자연친화적인 친환경적 장법을 널리 홍보함으로써 장사문화운동의 영역을 더욱 구체화해야 할 것이다.

#### V. 결론 및 정책함의

현대 사회에서 갈등은 사회 곳곳에 산재해 있다. 장사관련 시설의 입지에서부터 여러 가지 문제가 제기되고 있는 실정이다. 장사정책의 목적은 생의 마지막 순간까지 국민들 개개인의 인간적 존엄성을 보장해주는 것이다. 따라서 이를 위해서는 궁극적으로 우리사회에 아름다운 죽음의 문화를 정착시키는 것이 바람직하다. 물론 장사문화는 유·무형의 환경에 의해서 영향을 받으며, 전통적인 인식과 태도를 반영하므로 장기적으로 지속적인 환경개선을 통해서 장사문화를 발전시켜 나아가야 한다. 향후 장사정책은 화장위주의 장법 개선에서 한 걸음 나아가서 현대 산업사회의 구조적 특성 속에서 한 인간이 어떻게 하면 존엄성을 유지한 채 장례를 통해 삶의 질과 연계된 문제로 함께 생각하는 기회를 제공해 줄 수 있는 장사시설의 확충에도 초점을 맞추어야 할 시점이라고 판단된다.

그동안의 장사정책은 산자들을 위한 사회정책에 밀려, 주변적인 차원에서 다루어져 왔다고 볼 수 있다. 그러나 인구고령화로 사망자 수가 증가하고 장사수요가 확대되게 되면 더 이상 사망자의 유족들만을 위한 문제가 아니라 모든 국민들을 위한 사회적 이슈로 등장하게 될 것이다. 그러므로 향후

장사정책은 산자와 죽은 자가 명실 공히 함께하는 방향으로 설정해나야 할 것이다.

이런 측면에서 보면 장사정책은 복지정책 차원에서 기본적인 사회서비스로 인식하여 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 그동안 장사정책은 소관부처 내에서도 중요하게 다루어지지 않았을 뿐만 아니라, 사회 복지 일반에서 장사정책은 소외·배제되었다고 볼 수 있기 때문에, 이 같은 문제 인식을 해소하기 위해서는 우선 장사정책의 성공과 장사문화 개선을 위해서는 정책주체의 근본적 인식개선이 요구된다. 또한 시민사회가 주도적으로 문화개선을 추진토록 하기 위해서 다양한 지역사회 자원을 지원·활용하는 방안을 모색해야 한다. 왜냐하면 문화는 다양한 신념체계의 복합체로서, 공공부문의 인위적 노력에 의해서 변화하기 어려우므로, 문화개선을 위한 직접적인 정책보다는 간접적 지원정책 추진해야 한다. 이를 위해 장사정책을 통한 제반환경을 개선함으로써 자연스런 장사문화 개선이 이루어지도록 해야 한다.

따라서 저출산·고령사회에 부응하는 지속가능한 장사정책을 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 장사시설에 대한 국민의식 개선이 이루어져야 한다. 왜냐하면 국민들의 장사시설에 대한 인식이 전환되지 않는 한, 저출산·고령사회의 패러다임 변화에 적합한 장사문화발전을 기대하기가 어렵다. 따라서 장사시설이 더 이상 비선호시설로 인식되어서는 안 되고, 오히려 주민 친화적인 시설로 탈바꿈해야 할 것이다. 이를 위해서는 기피하는 장사시설이 아니라 '찾고 싶은 장사문화시설'로 승화시켜 나가야 한다. 즉, 장사시설을 문화시설로, 체육 시설로, 놀이시설로 모든 세대가 즐겨 찾는 공간으로 인식됨으로써, 지역주민들의 삶의 질 향상이나 경제적으로 긍정적인 외부효과가 발생할 수 있도록 노력해야 한다.

둘째, 사회친화적 종합장사시설의 확충해야 한다. 사회경제적인 환경변화에 따라 가족구조의 변화와 편의주의 확산은 묘지 돌봄 문화를 약화시키고, 화장수요를 급증시키고 있는 것으로 사료된다. 이 같은 상황에 부응하는 장사시설을 확충하기 위해서는 주민들의 접근성을 개선시키는 전략이 필요하다. 즉, 그동안 산 자와 죽은 자를 격리하는 시설보다는 가까이 있는 시설로 자리매김을 해야 할 것이다. 또한 사회 친화적 장사시설의 확충은 더 이상의 자연환경 훼손 없이 가능하고, 주민들에게 공원화된 시설로 다가감으로써 시민들의 삶의 질을 개선시킬 수 있는 공간으로 변경되어야 한다.

셋째, 자연친화적 장사시설 재개발이 이루어져야 한다. 오랫동안 이용되어 왔던 공설묘지가 만장되어 감에 따라 일부 자치단체에서는 매장을 금지하거나 기존 공설묘지에 대한 재개발 논의를 진행하고 있다. 더구나 최근 지형적인 영향이나 난개발 등으로 집단폭우 및 산사태 등으로 묘지가 유실되거나 자연환경이 훼손됨에 따라 시설이용자 뿐 만 아니라 지역주민 들에게도 적지 않은 피해를 주고 있는 실정이어서 재개발의 중요성이 부각되고 있다. 따라서 기존 공설묘지를 재활용하는 경우 자연친화적인 장사문화시설로 재개발하는 방안을 강구해야 하며, 또한 최근의 급증하는 자연장 수요에 대한 고려도 동시에 이루어져야 한다.

끝으로, 수요중심의 장사문화 환경이 조성되어야 한다. 사회·인구구조변화로 인한 핵가족화, 가족구조의 변화, 고령사회의 진입으로 장사수요가 다양화 되고 있을 뿐 만 아니라 경제수준 향상으로 인한 편의주의 확산 등으로 장사문화 또한 다양화, 고급화되고 있음에 따라, 국민적 욕구 및 수준에 맞는 장사문화 환경조성이 요구되고 있다. 특히 매장문화에서 화장 문화로 전환에 따른 화장관련 법제도 정비 및 인프라 구축이 이루어져야한다. 이를 위해서는 가족구성원 변화에 따른 장사문화 영향 분석 및



대책 등을 체계적으로 연구함으로써 국민의 의식수준 및 선호에 맞는 다양한 장사시설 개발 및 확충이 필연적이다.

이제 우리는 더 이상 장사시설을 기피시설(NIMBY)로 방치해서는 안 된다. 중앙정부, 지방정부, 시민 각기 역할을 하여야 한다. 화장시설의 이용자는 슬픔을 당한 유가족과 조문객이므로 최대한 이용자의 편의를 보장하는 방향으로 화장·봉안서비스를 개선하여야 한다. 화장의식도 예의를 갖추고 경건하게 진행될 수 있도록 친절하게 서비스를 제공하여 장사시설 이용자들의 편익을 증진시켜야 한다. 장사시설은 유가족과 조문객을 위해 더 많은 편익시설과 주변녹지와 자연경관을 조화롭게 단장하여 엄숙한 분위기 속에서 생의 마지막 예식을 치루기에 어울리는 장소로 만들어야 하며 기피시설이 아닌 사후 복지시설로 인식되어 지역주민들의 거부감을 최소한으로 줄여 나가야 한다. 그리고 제도적으로는 화장장과 자연장 시설의 설치가 활성화되도록 설치주체, 절차, 입지측면에서 인센티브를 제공하며, 단계별 홍보 전략을 통해 지역이기주의가 극복될 수 있도록 국민의식을 전환시키는 것이 시급한 과제일 것이다. 동시에 예산 낭비, 중복 투자를 줄이기 위한 세부적인 노력이 있어야 한다. 그리고 지역별, 도시별 특색있는 장사시설이 되도록 유도할 필요도 있다고 생각한다. 장사수요가 고급화, 다양화되고 있다. 님비에서 탈피하도록 대안을 마련해야 할 것이다. 인식의 전환과 동시에 봉안시설도 새롭게 모델을 개발하여야 한다. 무덤대신 자연을 물려주려는 것은 개인의 선택의 결과로 가능할 수 있다. 중요한 점은 자연장지는 경제적 측면에서 외부효과를 가져다 주며, 특히 외부경제효과를 가져와 종전의 비용집중-해택분산이란 장사시설의 이미지를 해소할 수 있는 대안으로 활용할 수 있다. 자연장지는 유족과 지역주민들이 자연을 즐기는 등 휴식공간을 제공함으로써 사회적으로 편익을 극대화

할 수 있다. 따라서 자연장지는 비용절감과 묘지관리 부담을 줄일 수 있을 뿐 아니라 산자와 망자가 함께하는 공간으로 자연친화적인 만큼 사회지도층의 솔선수범이 중요하다.

매장에서 화장, 그리고 자연장으로 장묘문화가 변화하고 있다는 바 2000년대 후반을 기점으로 전국 화장률이 50%를 넘게 되면서 봉안제도가 도입돼 봉안시설이 난무해 자연파괴, 국토의 효율적 관리이용을 저해해온 측면을 부인할 수 없다. 이런 차원에서 전반적인 장사시설과 문화에 대해 각 주체별 역할 분담과 의식 전환이 필요할 것이다. 물론 묘지, 봉안, 자연장지 등은 개별의사가 존중되어야 함은 기본이다. 국토의 훼손을 최소화 하며 관리하고, 도시 내에 살아 있는 인간과 죽은 자가 함께 하는 공간으로 재창조하는 과정도 의미 있다고 생각한다. 선택은 국가, 지방자치 단체, 시민의 몫이다. 토지이용의 효율성, 국토 환경의 훼손 방지차원에서 매립 묘지보다는 화장, 자연장을 비용절감과 묘지관리 부담을 줄일 수 있다는 차원에서 홍보하고 지역이기주의도 극복하여야 할 것이다.

## 인용문헌

### References

1. 고수현, 2003. "장묘복지정책의 접근모형에 관한 연구", 『복지행정논총』, 13(1):1-20.  
Ko, Soohyun, 2003. "Study on approach model of funeral welfare policy", *Welfare Administration Study*, 13(1):1-20
2. 김갑성·강신겸·최진우, 1996. 혐오시설의 입지갈등과 합리적인 해소방안 - 쓰레기 처리시설을 중심으로. 삼성경제연구소:서울.  
Kim, Gapsung·Gang, Shinkyum·Choi, Jinwoo, 1996. *Location conflict of hate facilities and rational management -garbage waste disposal facilities*, *Samsung Economy Research Institute:Seoul*.
3. 경기개발연구원(김희연a), 2009. 「경기도 장사시설

- 중장기 계획 수립 연구」, 경기. Gyeonggi Development Research Institute (Kim, Heeyeon a), 2009. *Study on Long Term Plan for Gyeonggi funeral facility, Gyeonggi.*
4. 경기개발연구원(김희연b), 2009. 「경기도 화장시설 건립 모형 연구」, 경기. Gyeonggi Development Research Institute (Kim, Heeyeon b), 2009. *Study on construction model for Gyeonggi cremation facility*
  5. 김경혜, 2007. 서울시 장사시설 수급계획 및 정책방향, 서울시정개발연구원:서울. Kim, Kyunghae, 2007. *Seoul funeral facility demand-supply plan and policy direction, Seoul Development Institute: Seoul.*
  6. 김수봉, 2012. 외국의 자연장 사례와 시사점, 「장사문화발전 및 자연장지 운영 발표자료집」, 서울:선진시민포럼 Kim, Soobong, 2012. *Foreign countries' nature burial case and implication, Seoul: Sunjin Citizen Forum.*
  7. 김수봉, 2009. 장사환경변화와 대응전략, 「보건복지포럼 발표자료집」, 한국보건사회연구원: 서울 Kim, Soobong, 2009. *Funeral environment change and response strategy, Health and Welfare Forum, Seoul: Korea Health and Welfare Institute.*
  8. 김수봉·이필도외, 2009. 자연장 활성화방안연구, 한국보건사회연구원, 서울. Kim, Soobong·Lee, Pildo et.al, 2009. *Activating natural burial, MOHW·Korea Health and Welfare Institute, Seoul.*
  9. 김수봉·김혁우, 2010. “수목장활성화를 위한 제도개선 방안”, 「하늘숲추모공원 개원 1주년 기념 심포지엄 발표자료집」, 서울: 산림청 Kim, Soobong·Kim, Hyukwoo, 2010. *Activating natural burial around tree and improvement regulation, Haneul Sup memorial park 1st anniversary symposium, Seoul: Office of Forestry.*
  10. 김수봉·박건·김경래 외, 2011. 장사시설 수급 종합 계획 연구, 한국보건사회연구원:서울. Kim, Soobong·Park, Gun·Kim, Gyungrae et.al, 2011. *Comprehensive Plan Study for Demand and Supply of Funeral Facilities, MOHW·Korea Health and Welfare Institute: Seoul.*
  11. 김수봉·박중서 외, 2007. 장사문화발전을 위한 국가 전략계획수립방안, 한국보건사회연구원: 서울. Kim, Soobong·Park, Chongseo et.al, 2007. *National Strategy for Funeral Related Culture Development, MOHW·Korea Health and Welfare Institute: Seoul.*
  12. 김시덕, 2008. “화장문화 확산에 따른 전통상례의 변화”, 「장례문화연구」, 2008(12):19-41. Kim, Siduck, 2008. "Traditional funeral culture change due to common spread of cremation" *Funeral culture study, 2008(12):19-41.*
  13. 김진, 2007. 장사제도 개선에 관한 연구 - 장사 등에 관한 법률을 중심으로, 서울:성균관법학 Kim, Jin, 2007. *Funeral system improvement study- law perspective, Sunggyunkwan law: Seoul.*
  14. 현준, 2001. “장사시설의 설치활성화를 위한 개선 방안 연구”, 「한국장례문화학회 학술대회 자료집」, 서울: 한국장례문화학회. Hyun, Jun, 2001. *Improvement study activating funeral facilities installation, Korea Funeral Culture Academic Society Conference Preceeding, Seoul: Korea Funeral Culture Academic Society.*
  15. 박태호, 2008. “화장운동의 전개 배경에 관한 연구”, 「장례문화연구」, 2008(12):139-155. Park, Taeho, 2008, "Cremation movement and background study", *Funeral culture study, 2008(12):139-155.*
  16. 박희정, 1998. “장묘시설 수급계획 수립의 방향”, 「한국장묘」, 4:144-157. Park, Heejung, 1998, "Funeral facilities demand supply plan establishment", *Korea funeral and cremation system, 4:144-157.*
  17. 송건호외, 2005. “장사시설 수급추정에 장사정책의 방향”, 「한국정책과학학회보」, 9(1):95-116. Song, Gunho et.al, 2005. "Funeral facilities

- demand supply and policy direction", *Korea policy Science Society*, 9(1):95-116.
18. 송현동. 2007. "장묘문화 운동의 성과와 한계", 「장례문화연구」, 4(1):43-59.  
Song,Hyundong, 2007. "Funeral culture movement performance and limitation", *Funeral Culture Study*, 4(1):43-59.
  19. 이삼식 외, 2007. 장사제도 개선방안 연구, 한국보건사회연구원: 서울.  
Lee,Samsik. et.al, 2007. *Funeral system improvement*, Korea Research Institute of Health and Welfare: Seoul.
  20. 이삼식외, 2011. 사회환경 변화에 따른 묘지제도 발전방향, 한국보건사회연구원: 서울.  
Lee,Samsik. et.al, 2011. *Cemetery system improvement*, MOHW·Korea Research Institute of Health and Welfare: Seoul.
  21. 이필도외, 2007. 자연장 모형개발 연구, 생활개혁실천협의회: 서울.  
Lee,Pildo et.al, 2007. *Natural burial model development*, Life Reform Action Committee: Seoul.
  22. 이필도외, 2009. 성남시 종합장사시설 관리운영 방안 및 공원화, 을지대학교: 성남시  
Lee,Pildo, 2009. *Sungnamsi comprehensive funeral facility management operation and park project*, Sungnamsi: Ulji University.
  23. 안우환, 2002. "화장장 관리실태 분석 및 발전방안 연구", 동국대학교 대학원 박사학위논문.  
Ahn,Woowhan, 2002. "Analysis of cremation management on the actual condition and improvement directions", Ph. D. dissertation, Dongkuk University
  24. 양지청, 2010. 지역경제 및 사회간접자본론, 서울: 청양출판사  
Yang,Jichung, 2010. *Regional Economy and Social Overhead Capital*, Seoul: Chungyang Publishing.
  25. 정덕주, 2007. "부산광역시 장사시설 수급관리의 정책방향", 「한국지방자치학회보」, 19(3):137-157.  
Jung,Duckju, 2007. "The policy direction of demand and supply in funeral facilities at Busan" *Korea Local Autonomy Journal*, 19(3):137-157.
  26. (사)한국장묘문화개혁범국민협의회, 2009. 「화장장의 공동 설치·운영 방안 연구」, 서울.  
Korea Life Reform Action Conference. 2009, *Study on the joint installation and management for cemetery*, Seoul.
  27. (사)환경분쟁연구소, 2006. 장사시설 확충에 따른 갈등해결 모형개발 연구, 서울.  
Environment Conflict Research Institute, 2006, *Conflict Management Solution Model Development*, Seoul.
  28. Walter, Tony, 2005. Three ways to arrange a funeral: Mortuary variation in the modern West, *Mortality*. 10(3):173-192.
  29. www.mlt.go.kr
  30. www.mw.go.kr

논 문 투 고 2014-03-26  
 심 사 완 료 2014-05-19  
 수 정 일 2014-05-29  
 개 재 확 정 일 2014-05-29  
 최 종 본 접 수 2014-05-29