

한국 장사제도의 특성과 나아갈 방향

김 달 수

창원전문대학 장례지도과

(요약) 본고는 인구증가 및 고령사회로 변모된 근대사회에서의 매장 제도가 지닌 문제점 및 그 해결방안을 제시한 글이다. 전통적인 매장제도의 가장 큰 문제점은 환경적 측면의 폐해이며, 그 폐해를 줄이는 방안으로 화장이 장려되기도 했다. 그렇지만 화장 후 골분을 처리하는 현행 봉안방식은 매장이 지니는 다양한 문제점들을 해결하지 못하고, 오히려 석물에 의한 환경파괴 등 새로운 부작용을 초래하고 있다. 봉안시설은 매장이 지니는 여러 가지 폐해, 인공적으로 가공된 견고한 석물 등으로 자연회귀가 불가능하다는 문제점, 관리기간이 끝나거나 관리주체가 부실해질 경우 결국 흉물로 방치되어 환경파괴가 될 가능성이 높다는 문제점 등을 보여준다. 결국 그 대안으로 2007년 4월 장사법을 개정하여 자연장을 도입하였는데, 자연장지와 수목장림은 시신을 모신 흔적(예, 봉분이나 일체의 시설)이 없어 환경에 부담을 주지 않고, 자연으로 보낼 수 있어 친환경적이다. 그러나 개정된 장사법에서 자연장을 묘지로 규정하고 있는 한 매장과 봉안시설의 대안이 되기에는 역부족이다. 이에 본고에서는 친환경적이면서 국토이용의 기본적 이념과도 일치하는 산골형 자연장지도 함께 운영을 적극 제안했다.

[Key words: 매장제도, 산골형 자연장지, 자연장, 화장]

이 논문에 관한 일체의 서신왕래는 (우) 641-771 경상남도 창원시 두대동 196번지 창원전문대학 장례지도과 겸임교수 김달수 박사 앞으로 하시기 바랍니다. 저자의 e-mail 주소는 mageumsan@hanmail.net입니다.

서 언

일본은 우리나라에서 수 천 년 동안 전해 내려온 분묘설치 관습을 일본식으로 개변하기 위해 1912년 “묘지, 화장장, 매장 및 화장취체규칙”을 제정했으며, 분묘의 산재와 비효율적인 산지이용 및 악습과 미신을 타파한다는 명목으로 공설묘지제도와 화장장제도를 도입하였다. 그 규칙의 내용 일부를 살펴보면, 묘지의 신설과 변경은 경찰부장의 허가를 얻어야 하며 (제1조), 토지소유자는 경찰서장의 허가를 얻어 무연분묘(無錄墳墓)를 개장할 수 있고 (제21조), 공동묘지 이외의 묘지 관리자는 본 규칙 시행일로부터 1년 이내에 그 소유지 및 묘의 면적을 제출해야 하며 (부칙 제4항), 전항의 신고가 없는 것은 무연분묘로 하고 (부칙 제5항), 묘지는 특별한 경우 이외에는 공동단체(읍·면)가 설치한 공동묘지 이외에 매장함을 금지하며, 묘적신고사항으로는 묘지 규칙시행전의 분묘 (부칙 제4항), 무연분묘에 관한 사항, 관리자 부지의 분묘, 묘적신고가 없는 분묘(규칙 제21조, 제22조)에 대하여 규정하고 있다 (김용덕, 1975).

그러나 해방이후에도 한국의 묘지면적은 감소하기는커녕 전국토의 1% 정도를 차지하고 있으며, 지난해 보건복지부 장사관련 통계 보도자료(2006. 4. 5일자)에 의하면 전국의 분묘 수는 약 2,000만 기 정도로 매년 10여만 기의 새로운 분묘가 발생하고 있다. 현재의 장사관행이 지속될 경우 수도권은 3년 이내에, 전국적으로는 10~20년 이내에 묘지 공간을 확보하는데 한계에 이를 것으로 전망된다. 특히 서울을 비롯한 수도권은 묘지난이 더욱 심각해져 서울의 경우 시내에 공설묘지를 확보할 수 없으며, 경기도에 위치한 시립 공설묘지도 거의 포화상태로서 향후 현실적으로 공설묘지의 공급이 불가능한 상태가 도래할 것이다.

분묘기수, 분묘점유면적, 분묘1기당 평균면적 등을 살펴 볼 때 국민1인당 대지면적으로 주거용지보다 사후의 묘지가 더 큰 면적을 차지하고 있다는 주장도 제기될 것이며, 인구밀도는 높고 자원이 빈약한 우리나라의 여건을 고려할 때 묘지제도 개선 없이는 후손들에게 토지

장사제도의 특성

자원의 고갈 등이 초래되어 풍요로운 생활은 어려울 것이다. 장사제도는 사후 시신처리에만 신경 쓸 것이 아니라 인간이 올바른 삶을 영위하고 문화와 전통을 계승·발전시키며 경로사상, 자연 친화사상을 승화시키는 계기가 되도록 해야 하며, 유한한 국토공간에 묘지 확보가 한계상황에 도달하기 전에 장기적이고 근원적인 대책을 강구하여 묘지 난으로 인한 사회적 혼란을 겪지 않도록 노력하여야 한다. 그러나 2007년 4월 30일에 개정된 장사법은 종전의 장묘관행을 크게 개선하지는 못하고 있다. 이에 본고에서는 우리나라 장사제도의 특성과 장사제도가 나아가야 할 방향을 연구하고자 한다.

매장 및 묘지 등에 관한 법률

우리나라에서는 1961년 12월 5일 “매장 및 묘지 등에 관한 법률”이 법률 제799호로 공포되었다. 이 법의 시행일은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나 “매장 및 묘지 등에 관한 법률시행령”은 1969년 4월 17일에야 대통령령 제3886호로 공포되었고, 공포일로부터 시행하도록 되었다. 이 법률은 지금까지의 매장위주 분묘제도가 국토개발계획의 실행차원에서 전통적, 지연적, 마을 공동체의 사설개인묘지의 해체를 위한 정책적인 배려가 없는 대상으로의 전환을 그 내용으로 한다.

이 법을 1961년 제정할 때에는 주로 매·화장에 따른 시설과 관리에 관한 사항을 규정하였으며, 1968년 1차 개정 때에는 매·화장의 기준과 묘지, 화장장, 봉안당의 설치 금지지역을 명문화하였다. 1973년의 2차 개정 때에는 묘지제도의 개선으로 국토의 활용면적을 확대하여 국토의 산업화를 기하고, 묘지 및 분묘신고에 따르는 분묘관리 업무에 효율화를 기하기 위하여 묘지를 토지이용 측면에서도 규제하도록 하였다. 그 후 1981년 3차 개정 때 봉안묘지제도의 도입목적이 있어서 과거의 환경 위생적 측면 외의 국토의 효율적 이용이라는 내용이 추가되었다.

“매장 및 묘지 등에 관한 법률”에 따르면, 묘지는 크게 공설묘지와 사설묘지로 구분된다. 공설묘지란 공설묘지와 공설화장장, 공설봉안당을 포함하며, 사설묘지도 일반적 사설묘지와 사설화장장, 사설봉안당

을 포함한다. 이러한 구분에 의한 사설묘지는 다시 재단법인이 설치하는 경우와 종중 및 문중이 설치하는 묘지 및 자연인이 그의 가족 묘지를 설치하는 경우와 자연인이 개인묘지를 설치하는 경우로 구분된다. 묘지의 면적은 분묘의 점유면적과 해당 묘지면적으로 구분하여 규정하고 있는데, 분묘 1기당 점유면적은 20㎡ 이내, 합장시의 점유면적은 25㎡ 이내로 규제하고 있으며, 묘지면적에 관하여는 자연인이 설치하는 개인묘지의 경우 80㎡ 이하(합장의 경우도 같음)로 규정하고 있다. 이러한 사설개인묘지설치허가를 받은 경우 80㎡까지는 산림법에 의한 산림훼손에 따른 규제로부터 보호받을 수 있도록 하였다. 이 외에도 묘지 관련법규는 한편 토지이용 측면에서 묘지설치를 규정하고 있는 국토이용관리법 제13조의3 제1항, 제14조 제9호 및 도시공원법 제3조 제2호, 도시계획법시행령 제2조의2 제2호, 제2조의3 제14~15호 등이 있다. 또한 지방자치단체의 조례 등에서 묘지의 설치와 허가기준, 시설기준 및 묘지사용료 등 운영에 관한 사항을 규정하였다.

묘지에 관련된 행정 사항으로서 묘지 등의 수급계획과 통계는 보건복지부 훈령인 “묘지 등의 설치 및 관리 운용지침”에 근거하여 광역자치단체의 장이 수립하도록 하였다. 이 때에 연도별 출생자수 및 사망자수, 연도별 매장자수 및 화장장수와 그 추이 그리고 묘지의 지역별 분포현황 및 그 추이 등을 기초로 하여 수립하되, 이 수급계획에 의하여 묘지, 화장장 및 봉안당의 중장기설치계획(5년~20년)을 수립하여야 한다고 규정하였다. 이와 같이 묘지수급계획과 관련되어 행정지침으로는 규정하고 있으나, 현실적으로는 계획여건과 묘지에 대한 인식부족 등으로 잘 이루어지지 않았다. 한편 1996년 10월 보건복지부에서는 장묘제도를 제도개혁의 과제로 선정하여 “매장 및 묘지 등에 관한 법률”을 개정한 “장묘법”을 제안하였다. 그 주요한 내용을 요약하면, 법의 명칭 및 편제 변경, 묘지 단위면적의 적정화, 묘지 사용기간의 합리화, 화장과 봉안당제의 확대·보급, 불법분묘의 정비, 묘지제도의 개선, 법의 실효성 확보, 일곱째, 행정규제의 완화 등이다.

장사 등에 관한 법률

장사 등에 관한 법률의 주요 내용

2000년 1월 12일에는 종전의 매장 및 묘지 등에 관한 법률을 폐지하고 현행 “장사 등에 관한 법률”로 전문을 개정하여 장묘문화의 변화와 정부 정책의 변화를 그대로 법령에 반영하였다. 이를 크게 3가지 관점으로 요약하자면, 첫째, 종전 매장 중심의 장묘제도에서 화장중심의 장묘제도로 전환하려는 측면으로 ① 봉안시설의 범위 확대, ② 장례식장의 법제화, ③ 사설화장장 및 사설봉안시설의 설치를 허가제에서 신고제로 완화 등을 들 수 있으며, 둘째, 묘지 등의 관리 중심에서 ‘국토의 효율적 이용’이라는 관점으로 ① 묘지의 설치 제한과 분묘 및 그 시설물의 크기와 종류 등을 제한, ② 묘기지권 불인정,¹⁾ ③ 불법 분묘 또는 묘지에 대한 이전 또는 개수명령을 이행하도록 하기 위한 이행강제금 부과제의 도입, ④ 무연고 분묘의 정리 등이며, 셋째, 묘지 공간의 확보와 관련되는 것으로, ① 시한부 묘지제도의 도입, ② 묘지 및 분묘의 점유면적의 축소, ③ 묘지의 일제조사와 묘지 등의 수급계획 수립 등이다.

그밖에 관련되는 제도로는 묘적부의 관리·정비, 화장·봉안대장의 정비 등이 있는데, 그 주요 개정사항을 정리하면 <표 1>과 같다. 또 종전의 “매장 및 묘지 등에 관한 법률”에서 “장사 등에 관한 법률”로 개정된 주요 내용을 비교하면 <표 2>와 같다.

1) 민법 제185조는 물권의 종류와 내용은 법률로 정한 것에 한하여 인정된다는 근대법의 원칙인 물권법정주의에 수정을 가하여 법률 이외에 관습법에 의해서도 물권이 성립할 수 있음을 규정하고 있다. 그러한 관습법상의 물권으로서 판례로 확인되어 있는 것 중의 하나가 분묘기지권이다 (유현석, 1999, p. 228). 구민법에서 물권은 법률에 정하는 것 외에는 이를 창설할 수 없다(구민법 제175조)고 규정되어 있는데도 구민법시대 조선고등법원이 분묘기지권을 지상권에 유사한 일종의 물권이라고 한 것은 분묘기지권이 인정된다는 것이 단지 사실인 관습이어서가 아니라 관습법으로까지 높여진 관습이라는 뜻이었다. 현행 민법(제185조)은 이것을 “물권은 법률 또는 관습법에 의하는 외에는 이를 창설할 수 없다”고 명확히 규정하였다. 그러므로 우리 민법 시행 후에 분묘기지권을 물권으로 인정한 것은 그와 같은 관습법이 있다는 뜻이다 (김달수, 2006).

<표 1> 장사 등에 관한 법률의 주요 개정내용

묘지면적 제한	개인묘지: 24평 → 9평(30㎡) 집단묘지내의 분묘: 9평 → 3평(10㎡)
시한부 매장제	영구매장: 15년(최장 60년)제한 제한기간 이후 화장 및 봉안의무화
이행강제금 징수	불법묘지, 기준초과 등 시정명령 후 → 이행강제금 징수(1년 2회씩 부과)
무연고시체의 봉안화	무연고시체로 판명 시 화장 후 일정기간 봉안화 → 10년 후 집단매장
묘지 등 수급계획 수립	사설 화장장, 봉안당 설치: 허가제 → 신고제 지방자치단체는 묘지 등의 수급계획 수립

장사 등에 관한 법률 전부 개정안의 주요내용

2007년 4월 30일에 개정된 장사법의 개정이유는 장사시설 부족으로 인한 국민의 불편과 묘지 등 장사시설이 자연을 훼손하는 문제점을 해소하기 위하여 장사방법에 자연친화적인 자연장제도의 도입이었다. 아울러 자연재해에 대비하기 위하여 장사시설 설치·관리자에게 장사시설의 개·보수에 필요한 관리금의 적립의무를 신설하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위함이었다. 역시 일반 국민에게 법조문을 쉽게 읽고 이해시킬 경우, 즉 법문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장체계를 쉽고 간결하게 다듬을 경우 국민중심의 법률 이해와 준수에 기여할 수 있다는 것도 그 개정 이유에 속한다. 그 개정안의 주요내용을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 먼저 가장 두드러진 내용은 자연장제도의 도입인데 (안 제2조 제3호, 제13호, 및 제14호, 제10조, 그리고 제13조 제3항과 제4항 신설), 화장한 유골의 골분을 수목, 화초, 잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 자연장 제도를 도입하고, 산림청장 등 중앙행정기관의 장,

장사제도의 특성

<표 2> 매장 및 묘지 등에 관한 법률과 장사 등에 관한 법률 비교

개정사항		매장 및 묘지 등에 관한 법률	장사 등에 관한 법률
분묘의 설치면적 축소		개인묘지: 80㎡(24평)이내 * 합장의 경우도 동일 집단묘지 내: 30㎡(9평)이내	· 개인묘지: 30㎡(9평)이내 * 합장의 경우도 동일 · 집단묘지 내: 10㎡(3평)이내
분묘의 설치기간 제한		없음	· 기본설치기간: 15년(3회에 한하여 매회 15년씩 연장 가능(최장 60년. 조례에 의하여 연장기간 단축 가능) · 설치기간이 종료된 분묘는 화장 또는 봉안 의무
불법분묘 정비신설		없음	· 토지소유자(묘지) 승낙 없이 설치한 분묘에 대한 분묘기지권 배제
시설봉안시설 설치완화		· 도지사 허가사항	· 시장·군수·구청장 신고사항
법의 실효성 확보 강화	행정제재 신설	없음	· 설치기준 위반의 장묘시설에 대한 사용금지, 폐쇄 또는 허가취소, 업무정지 가능
	벌칙강화 · 이행강제금 신설	· 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하 벌금 · 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하 벌금 · 구류 또는 과태료	· 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금 · 1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금 · 300만원 이하 과태료 · 불법묘지 설치자 및 설치기간 위반자에 대하여 이행시까지 매년 2회씩 이행강제금 반복 부과

시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 국·공유림에 수목장립 등 자연장지를 조성할 수 있도록 한 것이었다.

둘째, 앞으로 증가할 화장수요를 충족하기 위해 지방자치단체의 화장시설 확보를 의무화시킨 것이었다 (안 제4조 제2항 신설).

셋째, 개인·가족자연장지를 조성한 자는 관할 시장·군수·구청장에 게 신고하도록 했는데 (안 제16조 신설), 그 밖의 자연장지를 조성하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 자연장을 조성해야 하며, 자연장지에는 사망자 및 연고자의 이름 등을 기록한 표지와 편의시설만을 설치할 수 있도록 한 것이었다.

셋째, 그동안 봉안묘의 급속한 확산에도 불구하고 봉안묘 및 그에 따른 시설물의 시설기준이 마련되어 있지 않아 시설규모가 과다한 봉안묘 및 시설물이 많이 설치되어 자연경관의 훼손을 초래하고 있었는데, 봉안묘의 높이 및 봉안묘 1기당 면적, 봉안묘·봉안탑 1기당 설치할 수 있는 상석·비석 등 시설물의 종류 및 크기를 제한할 수 있도록 한 것이었다 (안 제18조제3항 신설).

넷째, 장사시설이 있는 지역주민의 복지를 위해 공설장사시설의 사용료 및 관리비를 당해 지역의 주민과 다른 지역의 주민을 구분하여 부과할 수 있도록 한 것이었다 (안 제23조 신설).

다섯째, 사설묘지·사설봉안시설 및 사설자연장지를 설치, 조성, 또는 관리하는 자는 재해에 대비한 시설물 유지와 관리 및 개·보수에 필요한 관리금 적립을 의무화시킨 것이었다 (안 제25조 신설).

여섯째, 자연재해로 인한 시설물의 유실·훼손 및 보건위생상 위해의 발생이 우려되는 경우 시설의 정비·개선 및 사용제한을 명할 수 있도록 한 것이었다 (안 제30조 신설).

우리나라 장사제도의 특징

매장문화 선호의식

묘지에 관한 일반적인 관행이나 인습은 역사성과 그 시대의 가치관, 종교관 등 문화적 배경에 따라 복합적으로 나타난다. 종전에는 유교, 천주교 및 기독교에서는 매장 위주의 관행을 보이고 있으며, 특히 유교에서 그러한 성향이 더 강하게 나타났다. 천주교나 기독교는 집단화된 시한부 매장 방식을 선호하였고, 불교의 경우 매장 방식을 수용하면서도 매장보다는 화장을 선호하는 경향도 있었다. 전통적으로 유

장사제도의 특성

교 문화권이었던 우리나라는 부모와 자녀간의 관계를 중히 여겨 효를 백행의 근본이자 최고의 가치로 생각해왔다. 효는 단순히 부모가 생존했을 때만 행하는 것이 아니라 부모가 사망한 뒤에도 행해야 된다고 여겨졌는데, 이러한 생각이 장묘에 그대로 반영되어 이를 단순히 조상 숭배라고 보는 것에 그치지 않고 하나의 사회적 의무로 여기게 될 정도가 되어왔다. 이와 같은 사고방식 때문에 매장 중심의 장묘 문화가 발달했고, 그 결과 이미 1990년대 후반 전국적으로 분묘의 수는 2천만 기를 넘어섬과 동시에 분묘가 차지하는 면적도 전 국토의 1%를 넘어섰다 (보건복지부, 2006).

또한 장묘를 통한 조상에 대한 숭배가 현세의 평안이나 자손들의 번창 및 안락과 관련된다는 믿음 때문에 자손들은 조상의 시신이나 유품을 소위 풍수사상에 입각한 명당에 안치하려는 사고방식도 오래 전부터 전해져 내려오고 있다. 곧 한국인의 분묘에 대한 사고방식은 풍수지리설에 큰 영향을 받고 있는데, 이는 분묘인 땅 속에서도 생기(生氣)가 존재한다는 원기설(元氣說)과 부모와 자손이 죽은 자와 산 자로 지속적으로 연결되어 있다는 전통적인 생각에 기초를 두고 있다고 볼 수 있다. 또한 인간의 영달이 억지로 되는 것이 아니고 자연적으로 되는 것이라고 하여, 선조의 분묘와 연결시켜 생각하고 있다. 이러한 풍수지리설 신봉에 의한 매장 선호의식에 따라 우리 사회 일각에서는 묘지와 비석의 크기가 마치 조상에 대한 효의 수준을 표시하기라도 하듯이 자기와 가문을 과시하기 위한 수단으로 하나로 잘못 인식되어 권력이나 재력을 소유하려면 호화분묘를 조성하는 것이 관행화되어 사회적인 문제로까지 확대되는 경우도 있었다 (KBS, 2001. 4.). 예를 들면, 명당을 찾다보니 도로에 경계석축을 쌓아 묘지를 설치하는 등 장사법의 거리제한 규정을 일방적으로 어긴 묘지 설치도 나타나고 있다. 이와 같은 유교적 매장관행은 오늘날 묘지가 차지하는 면적이 늘어남과 동시에 묘지로 사용하고자 하는 부지(예, 명당)의 부족 사태를 겪는 사회적인 문제로 대두하였다. 오늘날에는 결국 한정된 국토에서 매장묘지를 구하기 어려워 대부분 도심지 외곽의 집단공원 묘지를 이용하고 있다. 또한 개인분묘의 경우도 저출산이나 핵가족화, 개인주의적 풍토의 확산 등으로 인해 무연분묘로 전락하고 있는 실정

이다 (김달수, 2006).

화장 및 봉안시설에 대한 인식

화장은 시신을 환경위생학적으로 가장 짧은 시간에 안정화시킬 수 있고, 화장유골을 산골하거나 봉안당 또는 봉안묘지에 안치할 경우 토지의 점유 면적이 필요하지 않거나 대폭 감소될 수 있다는 장점이 있다. 또 전국에 권역별로 화장장 시설이 갖추어진다면 화장 때문에 장거리를 운구하는 번거로움이 해소되고 까다로운 장례절차가 간소화될 수 있다. 곧 화장은 현실적으로 편리하고 유익하며 또 대다수 국민들이 이를 잘 알고 있다. 역사적으로 우리의 조상들에게 화장이 대중화되었던 시절도 있었다. 예를 들면, 통일신라시대에는 왕실과 귀족층이 화장을 서민층보다 더 먼저 받아들였고, 차츰 서민층에게도 수용되어 통일신라에는 일반화되었다 (이기우, 1999). 또 고려시대 초기에도 귀족불교 사회의 영화를 누린 상류사회에서는 통일신라 이래의 화장이 한층 발달된 형식으로 유행하였다 (박상호, 2002).

그럼에도 불구하고 화장은 매장에 비해 선호도가 떨어지고 있는데, 그 이유는 매장문화에 익숙했던 오랜 전통 또 그로 인한 실천적 경험의 부족 때문이다. 결국 화장과 봉안의 장사제도가 종교적인 이유 또는 매장이 여의치 않을 때 불가피하게 선택하는 차선택 정도로 인식되기도 한다. 역시 장사시설에 대한 편견도 매우 심한 편이다. 쓰레기 매립장이나 하수종말처리시설 등 오염물질을 배출하거나 경관을 해치는 환경공해시설이 혐오시설로 인식되고 있으나, 장사시설은 이러한 환경공해 시설이 아님에도 불구하고 일반적으로 혐오시설이나 기피시설로 인식되고 있다. 공원묘지나 봉안시설은 친환경적으로 잘 가꾸어질 경우 오히려 인근 생활시설과 다를 바 없는 휴식과 여가를 보낼 수 있는 유용한 공간이 될 수 있는데, 그 예로 일본 동경의 봉안묘지를 들 수 있다. 아울러 여러 선진국에서는 주택가 근처에도 묘지를 설치하고 있지만, 우리나라는 장사시설을 긍정적으로 인식하는 태도가 매우 느리게 변하고 있다 (KBS, 2001. 11.). 즉, 우리 문화권은 아직도 장묘시설을 전통과 생활민속에 비추어볼 때 유령이나 귀신이 사는 으

장사제도의 특성

스스한 장소로 생각하거나, 혹시 장묘시설이 설치된다고 하더라도 주거시설 등 생활공간과는 멀리 떨어져 있어야 한다거나, 또는 자신이 살고 있는 고장에 설치되는 것을 적극적으로 반대하는 님비(Nimby: not in my backyard)현상을 보이고 있다. 이로 인해 장사시설을 새로 설치할 때는 전국적으로 엄청난 반대와 집단민원으로 사업자체가 원천적으로 봉쇄되는 경우가 자주 발생하면서 화장시설 설치 건립에 차질을 빚고 있다 (보건복지부, 2006). 현재의 화장시설들은 대부분 낙후되어 있어 이용 자체를 기피하는 경향도 나타나고 있는데, 화장 등 장사시설 현대화나 개선이 이루어질 때 장사시설에 대한 혐오 등의 편견이 감소할 수 있다.

우리나라 장사제도의 나아갈 방향

자연장 도입의 활성화 방안

2007년 4월 개정된 장사 등에 관한 법률의 내용 중 가장 큰 변화는 자연장(自然葬) 제도의 도입이다. 그 배경은 장사시설 부족으로 인한 국민의 불편과 불법묘지 등 일부 장사시설이 자연을 훼손하는 문제점을 해소하기 위하여 개정 장사법에 자연친화적인 자연장 제도가 반영된 것이다. 이는 2000년 1월 장사법 제정 시 분묘기지권 적용배제, 시한부 매장제 도입, 불법분묘의 정비, 국토의 효율적 이용의 내용보다 더 큰 의미를 갖는다. 종전의 매장방식은 국가적으로나 개인적으로 많은 비용이 소요되었고, 호화분묘 설치로 일부계층간 위화감을 조성했으며, 자연재해에 따른 방비가 취약하고, 나아가 산림이 묘지로 많이 전환되었다. 봉안시설 또한 대부분 지하에 매장된 석재를 과다하게 채취하여 사용하므로 환경파괴가 심해졌으며, 봉안석물이 주변 자연과의 부조화, 석재수입에 따른 외화지출과 소비자의 고비용 부담, 영구적 유지로 인한 봉안시설물의 지속적인 증가현상이 발생하였다.

그 대안으로 도입된 자연장은 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목, 화초, 잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 방식을 택해 장묘(葬墓)면적 축소, 자연친화 및 고인을 기리고 추억할 수 있는 상징성의

가능까지 가지고 있다. 따라서 새로 도입되는 자연장 제도는 중장기적·종합적인 검토와 구체적인 법적 장치 마련이 필요하다. 또한 자연장 실시 이후에 발생할 문제점을 최소화할 수 있도록 사전 준비와 표준모델 시범사업이 병행되어야 한다. 전통적인 장법의 계승과 함께 자연장을 부각시키기 위해서는 국민에게 다양한 모델을 개발하여 홍보하되 국민의 창의와 선택에 따라 우리나라의 실정에 맞는 자연장이 시행되어야 한다. 정부는 장사법 제4조 “국가와 지방자치단체는 자연장의 장려를 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.”라는 내용에 근거하여 구체적이고 실현 가능성이 있는 자연장 운영의 표준모델을 제시하고, 장사법 시행령을 준비하고 있는 이 시점에 정확한 여론 반영을 위해서라도 자연장에 관한 적극적인 대국민 홍보가 절실하다.

자연장지와 수목장림에서 유골의 법적 성격 이해

자연장의 구분에 관한 명확성. 장사법 제2조에 의하면, “매장”이란 시체(임신 4개월 이후에 죽은 태아를 포함한다)나 유골을 땅에 묻어 장사하는 것을 말하며, “자연장”이란 화장한 유골의 골분을 수목, 화초, 잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것을 말한다. 그 둘은 모두 땅에 유골을 묻는 방식이며, 유골이 가루 상태라고 하더라도 그것은 유골임에 틀림없다. 예를 들어, 화장한 유골을 땅에 묻는 것은 봉분이 아니라 평분이더라도 매장이다. 그리고 땅에 묻은 유골위에 탑을 세우면 그것은 봉안시설이며, 또 땅에 묻은 유골위에 잔디를 덮으면 자연장이 된다. 그러므로 기존의 평분과 봉안탑을 철거하고 그 유골위에 나무 하나를 심어 자연장을 하려면 현존지 관할 시장 등에게 개장신고를 하여야 한다. 이 경우 매장인지 봉안시설인지 아니면 자연장인지는 애매모호하므로 법적용상에 어려움이 따를 것이다. 현재로서 그 구분은 반드시 자연장지에서 실시하느냐에 따라 구분되어질 수밖에 없는 실정이므로 시행령에 자연장의 구분이 조금 더 명확히 제시되어야 한다.

자연장지와 수목장림에 안장되는 유골의 법적 성격과 의미. 형법

장사제도의 특성

제159조에는 사체, 유골 또는 유발을 오욕한 자는 2년 이하의 징역 또는 5백만 원 이하의 벌금에 처하고, 형법 제161조에서는 사체, 유골, 유발 또는 관내에 장치한 물건을 손괴, 유기, 은닉 또는 영득한 자는 7년 이하의 징역에 처한다고 한다. 또 민법 제750조에는 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있으며, 민법 제751조에는 타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상고통을 가한 자는 재산이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다고 명시되어 있다. 개정된 장사법 제2조에서 연고자의 권리와 의무는 사망한 자의 배우자, 자녀, 부모, 자녀 외의 직계비속, 부모 외의 직계존속, 형제자매 등의 관계에 있던 자, 시체나 유골을 사실상 관리하는 자의 순서로 행사한다고 한다. 기존 묘지의 경우 2001년 1월 13일 이전에 설치된 분묘내의 유골은 그 분묘가 존재하고 후손이 수호 봉제사를 계속한다면 영원히 연고자의 권리와 의무의 대상이 된다. 또한 2001년 이후에 설치된 묘지의 경우 사용기간이 최장 60년까지 연장되더라도 화장하여 봉안하면 역시 그 유골은 영원히 연고자의 권리와 의무의 대상이 된다.

전술했듯이 매장을 하거나 봉안을 하면 그 유골이 존재하는 한 형법과 민법 그리고 장사법이 적용되므로 유골과 관련된 위법행위 시형을 받거나 손해배상을 해야 하므로 유골의 의미는 상당히 비중이 높다. 개정된 장사법 제10조에는 ① 자연장을 하는 자는 화장한 유골을 묻기에 적합하도록 분골하여야 한다. ② 제1항에 따라 유골을 분골하여 용기에 담아 묻는 경우 그 용기는 생화학적으로 분해가 가능한 것이어야 한다고 규정한다. 이는 한마디로 자연장을 하는 유골은 인위적으로 분골하여 조속히 분해되어 자연으로 돌아가야 한다는 의미를 가지고 있다. 그러므로 자연장지의 유골은 앞에서 언급한 매장과 봉안의 유골과는 그 성격이 확연히 달라진다. 설령 자연장지의 유골이 수목, 화초, 잔디 등의 자연에 동화되었다고 해도 그 수목, 화초, 잔디가 유골이 될 수는 없는 것이다. 따라서 장사법 시행령에는 자연장지나 수목장립에 안장되는 유골의 성격을 고려하여 정해야 한다. 그 해석에 따라 자연장지나 수목장립은 혐오시설이 될 수도 있고, 기존 장법의 대안으로서 국민과 함께하는 공간이 될 수도 있다. 이는 나아가 자연

장지와 수목장림의 사전매매 여부, 유골 안장 시 거리제한의 적용, 사용료의 징수기간, 화재나 각종 사고에 따른 손해배상 등을 산정하는데 중요한 역할을 하며, 위법한 내용에 대한 장사법과 형법 그리고 민법 등의 적용에 있어서 법률적인 경합을 방지할 수 있다.

산골의 명문화 및 활성화 방안

산골. 서울특별시의 장사 등에 관한 조례를 보면, “산골”이란 화장한 유골을 강 또는 산 등에 뿌려 영구히 장사하는 것을 말한다. 산골은 과거부터 행해진 장례방법 중의 하나로 간주된다. 그리고 오늘날 산골은 간편하고 저렴하며, 자연친화적인 장법으로서 인식되어 있다. 그러나 개정 장사법에는 산골에 관한 규정이 명시되어 있지 않다. 전국적으로 산골이 행해지고 있는데도 법률의 하위규정인 시행령 제7조의 2 그것도 별표1에 화장장이나 봉안시설에서 “유골을 뿌릴 수 있는 시설”로만 규정해 놓았다. 산골은 봉안시설에 안치하는 것 다음으로 많이 하고 있으며, 최근에 유행하고 있는 해양장도 여기에 속한다. 따라서 자연 친화적인 장법의 하나이자 많은 국민이 하고 있는 산골의 의미를 일부 지자체 조례에서 정할 것이 아니라 법률이나 시행령에 좀더 구체적으로 명시하여 국민에게 알려야 할 것이다.

산골의 방법과 그 활성화 방안 제시. 산골은 과거에 주로 고인의 유언이나 악상(惡喪) 그리고 어린아이의 경우 기억에 오래 두지 않기 위해서 행하지기도 했다. 그나마 최근 들어 설치된 일부 화장장내에 있는 유족동산을 보면 단순히 화장한 유골을 한곳에 뿌릴 수 있는 장소로서의 역할을 하는 곳으로 보인다. 산골 실시와 관련된 외국의 사례들을 살펴보면 (이삼식, 2005), 프랑스 중쉬롤 공원묘지의 산골시설은 유족이 직접 화장한 유골을 나무 밑이나 잔디 위에 뿌릴 수 있으며 또 개별적 선택에 따라 추가 비용만 지불하면 별도의 고인 명패를 표시할 수 있으며, 스웨덴 스톡홀름 우드랜드 산골시설의 경우 유골함을 묻거나 조성된 숲에 뿌릴 수 있는데 개별적인 산골장소나 표시는 되어있지는 않지만 추모할 수 있는 별도의 장소가 마련되어 있다. 영

장사제도의 특성

국의 경우에는 좁은 국토를 효율적으로 이용하기 위해 다른 문화권보다 산골이 보편화 되어 있으며, 일본에서는 도심지내 봉안묘지가 부족해지자 요코하마 등에서는 아파트나 학교 주위에 자연장지를 설치하여 운영하고 있으며, 또 중국은 골회림(청도시 복령원 소재)이라고 하는 봉안묘지를 운영하고 있으나 유골위에 나무를 식재하여 묘지보다는 숲의 의미가 더 강하게 느껴지고 있다.

우리나라의 경우 현실적으로 산골을 외면할 수 없는 상황인데, 서울특별시시설관리공단은 “화장 후 봉안”에서 “화장 후 봉안과 산골”을 병행하는 장사정책을 활성화시키기 위해 시립 산골공원인 ‘추모의 숲’ 산골 장례방법을 개선할 계획이다. 이는 지난 2003년 5월부터 일반시민의 시립 봉안시설 이용을 제한하면서 산골 선호도가 높아져서 2005년에는 화장유골의 산골이 22.8%나 되었고, 2020년까지 산골률 60%라는 정책 목표달성을 위해선 이용시민 정서에 맞는, 보다 다양한 장례 방법과 시설 확충을 검토하고 있기도 하다.²⁾

산골은 다른 장사방식과 달리 영구적으로 장사지내는 것이며, 자연회귀성이 가장 빠르다. 또한 일부 혐오스러운 시설도 존재하지 않으며, 추가비용이나 관리를 요하지 않고, 자연재해나 각종사고에 대비한 관리금 예치를 하지 않아도 되는 그 어떤 장법보다도 자연친화적이다. 화장 시 1000℃ 이상의 고온에서 살아남을 균은 없으므로 보건위생의 측면을 너무 강조하는 것은 무리가 있다고 본다. 또한 고인을 기릴 수 있는 상징성의 보완은 공동추모시설을 활용하면 된다. 따라서 장사법시행령에서는 산골을 함에 있어서 고인의 존엄과 미관상의 문제점을 보완하기 위해 품위 있는 장사방법이 제시되어야 하며, 그 활성화를 위해 미래지향적인 장사정책의 추진을 제안하고자 한다.

결 론

국토이용의 기본적 이념에 의하면, 국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며 공통기반이다. 따라서 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고, 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 제 조건을 충

2) http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/newsdata/1224054_8736.html

분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고, 정확하게 거래되도록 함으로써 쾌적한 생활환경의 확보와 균형 있는 발전을 도모해야 한다. 인구 증가에 따른 묘지수요가 증가하면서 국토훼손과 장묘수요·공급상의 불균형이 초래되어 묘지문제는 커다란 사회문제로 대두되고 있다. 한편 급격한 도시화와 핵가족화 및 장묘 문화에 대한 국민 의식 변화와 환경보호에 대한 요구가 강화되면서 더 이상 매장 위주의 전통적인 장묘제도를 존속하기 어렵게 되었다.

현행 매장제도가 가지는 가장 큰 문제점은 환경적 측면의 폐해이다. 이에 매장의 대안으로 화장이 장려되고 있으며, 화장률도 1981년 13.7%에서 2005년 52.3%로 증가하고 있다. 그러나 화장 후 골분을 처리하는 현행 봉안방식은 매장이 가지는 다양한 문제점들을 해결하지 못하고, 오히려 석물에 의한 환경파괴 등 새로운 부작용 들을 발생시키고 있다.

봉안묘는 매장이 가지는 여러 가지 폐해와 이에 더하여 인공적으로 가공된 석물로 견고하게 구축되어 자연회귀가 불가능하다는 문제점 및 화장유골이 석물이나 유골함에 봉안되어 유골이 내부에서 부패함으로서 악취가 발생할 수 있다는 문제점이 남게 된다. 봉안묘는 묘지의 구입과는 별도로 석물을 구입해야 하기 때문에 소비자들의 부담 또한 크다. 아울러 봉안당 건축물은 그 특성상 유한하다. 관리기간이 끝나거나 또는 관리주체가 부실해질 경우 봉안당은 결국 흉물로 방치되어 환경파괴의 또 다른 요인이 될 가능성이 높다.

그 대안으로 2007년 4월 개정된 장사법에서 가장 큰 특징은 자연장 도입이다. 자연장지와 수목장림은 시신을 모신 흔적 즉, 봉분이나 일체의 시설이 없어 환경에 부담을 주지 않고, 자연으로 보낼 수 있어 친환경적이다. 이는 시신을 모신 흔적을 가지는 묘지나 봉안시설에서 찾아볼 수 없는 자연장 특유의 장점이라고 할 수 있다. 한국 전통 장묘문화의 특징은 유교적 효 사상에 입각하여 고인을 기억하고 모시는 문화가 유달리 강하며, 이는 고인을 모신 추모의 대상인 봉분(묘지)에 대한 지극한 정성으로 표현되어 왔다. 자연장은 이러한 취지를 어느 장묘방법보다도 잘 구현하면서도 추모할 수 있는 구체적 대상이 있어 묘지가 가진 한국적 전통 장묘문화를 가장 잘 계승하는 방법이 될 수

장사제도의 특성

있다. 또한 추모목의 성장과정을 바라보며 고인을 친근하게 느낄 수 있어 고인에 대한 허무함을 달랠 뿐만 아니라, 자연으로 돌려보낸다는 목적에도 부합된다.

그러나 개정된 장사법에서 자연장을 묘지로 규정하고 있는 한 매장과 봉안시설의 대안이 되기에는 역부족이다. 그 해결점은 산골형 자연장지도 함께 운영되어야 친환경적이고, 국토이용의 기본적 이념과도 일치할 것이다. 나아가 산골형 자연장도 활성화하여 아름다운 숲을 가꾸고, 50년 이상 장기간 관리할 수 있다면, 이는 산림보호와 동시에 “묘지공화국”만들기에 앞장섰던 우리의 전통 매장문화가 개선되어, 산림육성과 장묘문화의 발전이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것으로 보인다. 우리나라의 자연장은 새로이 신설되는 제도이므로 그 세부 실천사항은 국민의 공감대가 형성될 수 있도록 매장의 제한사항을 그대로 적용하지 말고, 장묘현실을 구체적으로 반영하고, 접근성, 경제성, 전통문화 등 면밀히 검토하여 운영되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김달수 (2006). *우리나라의 장사제도에 관한 연구*. 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김용덕 (1975). *한국사의 탐구*. 서울: 을유문화사.
- 박상호 (2002). 장사법의 문제점과 개선방향. *토지법학*, 18, 117-140.
- 보건복지부 (2006). *장사관련 통계 보도자료* (2006. 4. 5.).
- 유현석 (1999). *분묘기지권의 범위와 내용*. 판례연구 12집, 서울: 서울 지방변호사회.
- 이기우 (1996). *한국의 매장 및 화장의 관행과 법적 과제*. 제6회 한일 토지법학회 학술대회 발표 논문.
- 이삼식 (2005). *장사제도개선방안 연구*. 서울: 한국보건사회연구원.
- KBS (2001. 4.). 아버지의 유언, 달라지는 장묘문화 (*KBS 시사포커스*: 2001. 4. 4. 방영).
- KBS (2001. 11.). 내 무덤을 만들지 말라. (*수요기획*: 2001. 11. 7. 방영).

Characteristics and Directions of Korean Funeral System

Dal Su Kim

Department of Mortuary Science

Changwon College

Changwon, Korea 641-771

The greatest problem that the traditional burial system has is to function negatively on the environmental protection. Cremation has been partially recommended to deal with the problem, but the current way of cremation (e.g., disposal of powdered bones, construction and/or maintenance of charnel houses) is not free from harmful after-effects on the environment. Thus, the Law of Funeral System was amended to iron out those problems in April 2007, and one of its major characteristics was to introduce natural burial system which leaves no signs of tomb or relevant facilities. As long as natural burial is described as a tomb in the amended law of funeral system, the natural burial might not be a successful substitute for burial or charnel houses. Accordingly, the natural burial system of scattering powdered ashes, instead of burying or keeping potteries which contain the powdered ashes, is suggested in this paper.

(논문접수일: 2007년 10월 5일)

(수정논문접수일: 2007년 11월 2일)

(논문게재승인일: 2007년 11월 12일)