

연구보고서 2001-20

# 葬事行政 效率化 方案

李三植

朴鍾緒

韓國保健社會研究院

## 머 리 말

우리나라는 전통적으로 儒敎思想과 風水地理說의 복합적인 영향으로 매장위주의 葬事慣行이 보편화되어 묘지가 누적적으로 증가하고 있으며, 권력과 부의 誇示와 名分을 중요시 여겨 호화불법묘지가 亂立해 왔다. 최근에 들어서는 少子女化와 核家族化 그리고 개인주의 사상의 澎湃로 인해 ‘효’ 가치관이 약화되면서 放棄된 묘지가 증가하고 있다. 국토가 협소하고 인구밀도가 높아 國土可用面積은 점차 줄어들고 있는 현실에서 묘지의 누적적 증가는 산 자의 생활공간을 침범하고 있으며, 영원히 후손에게 물려줄 자연환경을 毀損하고 있다.

이러한 문제를 근본적으로 치유하여 지속 가능한 국가와 사회를 구현하기 위해 정부는 2001년 『장사 등에 관한 법률』을 시행하고 있다. 개정된 법은 공공복리와 국민보건 및 국토의 효율적 이용을 법의 이념으로 제시하고 있으며, 이를 실현시키기 위해 시한부매장제도, 분묘면적의 축소, 화장·납골문화의 확산 및 관련시설 확충, 무연분묘 정비 등을 포함하고 있다. 환언하면, 『장사 등에 관한 법률』 시행으로 우리나라 장사문화와 장사행정은 새로운 전환점을 맞게 된 것이다.

아무리 좋은 법이나 제도도 제대로 실행되지 못한다면, 생명을 잃어버린 하나의 문서종이에 불과할 것이다. 이는 과거 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』이 死文化되어 묘지문제가 심화된 것을 보아도 알 수 있다. 개정된 『장사 등에 관한 법률』의 이념이 구현되어 바람직하고 건강한 사회를 유지하기 위해서는 그 실효성 확보가 매우 중요하다. 이를 위해서는 국민의 의식이 변화하고 법을 준수하는 정신이 透徹하여야 한다. 그리고 무엇보다도 장사와 관련한 모든 사항을 규정하고

집행하는 동시에 국민을 인도하는 입장에 있는 장사행정 주체의 의무와 역할이 중요하다. 그럼에도 불구하고 昨今の 현실을 보면, 장사행정 자체가 失踪된 상태라고 할 수 있다. 특히, 장사행정의 곳곳에 非效率的 要素가 존재하여 『장사 등에 관한 법률』의 實效性 확보를 위한 대처나 준비가 전혀 이루어지지 못하고 있는 동시에 현안사항의 집행이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 장사행정의 사회복지적 이념, 국민 보건 및 국토공간의 효율적 이용이라는 理念을 具現하여 『장사 등에 관한 법률』의 실효성을 확보하기 위해, 현 장사행정의 실태와 문제점을 규명하고 그 효율화 방안을 제시하고 있다. 따라서 본 보고서는 중앙정부와 지방정부의 장사행정과 관련한 각종 정책입안, 계획수립 및 제도개선 등에 귀중한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대되어, 정부 및 지방자치단체 관계공무원, 관련 학계 및 전문가에 一讀을 권하고 싶다.

연구진은 본 연구를 위해 실시한 조사에 응해준 일반 응답자와 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동 담당공무원에 깊은 감사를 드린다. 또한, 연구진은 본 보고서를 읽고 유익한 조언을 해준 본 원의 김승권 박사, 김미숙 박사 그리고 서울보건대학 장례지도학과 이필도 교수에게 감사를 표하고 있다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2001年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭 敬 培

## 目 次

要 約 .....	11
第1章 序論 .....	39
第1節 研究背景 및 研究目的 .....	39
第2節 研究內容 및 限界 .....	41
第3節 研究方法 .....	44
第2章 先行研究 및 理論的 考察 .....	51
第1節 先行研究 .....	51
第2節 葬事行政에 關한 理論的 考察 .....	56
第3章 葬事行政 實態와 問題點 .....	87
第1節 葬事政策 및 葬事制度 .....	87
第2節 葬事行政 主體 .....	117
第3節 葬事行政 對象 .....	144
第4章 外國의 葬事行政 .....	190
第1節 日本의 葬事行政 .....	193
第2節 美國의 葬事行政 .....	202
第3節 유럽 國家의 葬事行政 .....	215
第4節 外國 葬事行政의 示唆點 .....	223

第5章 葬事行政의 效率化 方案 .....	228
第1節 葬事政策 및 葬事制度 .....	228
第2節 葬事行政 主體 .....	243
第3節 葬事行政 對象 .....	250
第6章 結論 .....	273
參考文獻 .....	279
附 錄 .....	285

## 表目次

〈表 I - 1〉	葬事行政實態調査 對象區分 및 應答率	45
〈表 I - 2〉	葬事行政 一般國民調査의 地域別 標本	48
〈表 II - 1〉	葬事行政體系의 構成要素別 細部範疇	70
〈表 III- 1〉	葬事 基本 法令의 變遷	91
〈表 III- 2〉	應答者 特性別 葬事等에 관한法律 認知度	93
〈表 III- 3〉	地方自治團體別 時限附埋葬制度에 대한 對策樹立 與否	98
〈表 III- 4〉	地方自治團體의 墓籍簿 電算化 現況	99
〈表 III- 5〉	地方自治團體의 墓籍簿 電算化 範圍	100
〈表 III- 6〉	一般國民의 時限附埋葬制度에 관한 認知度	101
〈表 III- 7〉	埋葬 希望者의 選好埋葬期間	102
〈表 III- 8〉	地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 樹立現況	105
〈表 III- 9〉	地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 對象期間	106
〈表 III-10〉	地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 樹立方法	107
〈表 III-11〉	地方自治團體의 需給計劃 對象 葬事施設	108
〈表 III-12〉	一般國民의 埋葬申告, 墓地設置申告·許可制度에 關한 認知度	111
〈表 III-13〉	基礎自治團體의 墓籍簿 保有 現況	112
〈表 III-14〉	基礎自治團體의 墓地一齊調査 實施現況	114
〈表 III-15〉	基礎自治團體의 最近 墓地一齊調査의 調査範圍	115
〈表 III-16〉	地方自治團體 葬事行政 業務	119
〈表 III-17〉	廣域自治團體의 葬事行政組織 및 人力體系	122
〈表 III-18〉	基礎自治團體의 葬事行政人力(本廳基準) 現況	125

〈表 III-19〉	地方自治團體 葬事行政人力的 平均 葬事行政 擔當期間 .....	129
〈表 III-20〉	地方自治團體別 葬事行政關聯 職員 平均教育回數(1999~2001. 11) .....	130
〈表 III-21〉	地方自治團體別 葬事行政 人力的 業務滿足度 .....	131
〈表 III-22〉	地方自治團體別 葬事行政 業務不滿足 理由 .....	132
〈表 III-23〉	地方自治團體 葬事業務 擔當者の 他業務 轉補 希望程度 .....	133
〈表 III-24〉	地方自治團體의 葬事行政 專擔組織 必要性에 관한 態度 .....	135
〈表 III-25〉	地自體 葬事行政 專擔組織形態에 대한 態度 .....	136
〈表 III-26〉	地方自治團體別 葬事行政 必要人力 .....	137
〈表 III-27〉	地方自治團體別 葬事業務關聯 專門教育 必要性 .....	138
〈表 III-28〉	地方自治團體 公務員이 원하는 教育方法 .....	139
〈表 III-29〉	地方自治團體 公務員의 選好 葬事業務 教育週期 .....	139
〈表 III-30〉	地方自治團體의 葬事業務關聯 인센티브 必要性 .....	140
〈表 III-31〉	廣域自治團體 葬事 豫算比率(1999~2001) .....	141
〈表 III-32〉	地方自治團體 葬事豫算 比率(2001.1~2001. 11) .....	142
〈表 III-33〉	集團墓地 設置現況('99. 12. 31 現在) .....	145
〈表 III-34〉	納骨施設 設置現況('99. 12. 31 現在) .....	146
〈表 III-35〉	公設火葬場 設置現況('99. 12. 31 現在) .....	146
〈表 III-36〉	葬禮式場 設置現況('99. 12. 31 現在) .....	147
〈表 III-37〉	葬事關聯 事業體 現況 .....	148
〈表 III-38〉	葬事等에 관한法律 上 葬事施設 設置·運營에 관한 行政節次 .....	149
〈表 III-39〉	基礎自治團體의 葬事施設 指導·監督 回數(2001) .....	150
〈表 III-40〉	一般國民의 葬事行政서비스 需要 .....	154

〈表 III-41〉	葬事施設 設置·利用 및 埋·火葬 節次에 관한 情報提供 媒體 選好度 .....	156
〈表 III-42〉	本人의 向後 葬禮準備 方法에 관한 意識 .....	157
〈表 III-43〉	納骨施設 및 葬禮式場 設置資金 融資額 및 融資基準(2001年 基準) .....	160
〈表 III-44〉	基礎自治團體의 葬事行政서비스 現況 .....	162
〈表 III-45〉	基礎自治團體의 葬事行政서비스 提供實績 (1999~2001) .....	163
〈表 III-46〉	埋葬申告를 한 경우, 埋葬申告時 問題點 .....	166
〈表 III-47〉	故人을 埋葬한 경우, 埋葬申告를 하지 않은 理由 .....	167
〈表 III-48〉	墓地設置 申告·許可의 境遇 申告·許可上 問題點 .....	168
〈表 III-49〉	墓지를 申告·許可 없이 設置한 理由 .....	168
〈表 III-50〉	本人 死亡時 選好 葬禮場所 .....	171
〈表 III-51〉	本人 死亡時 選好하는 葬禮方法 .....	173
〈表 III-52〉	本人 死亡時 希望 葬事施設 類型 .....	174
〈表 III-53〉	應答者 住居地域에 葬事施設 設置 必要性 .....	177
〈表 III-54〉	居住地 隣近에 火葬場 設置에 대한 態度 .....	179
〈表 III-55〉	居住地隣近에 公園化 集團墓地設置에 대한 態度 .....	181
〈表 III-56〉	居住地 隣近에 納骨施設 設置에 대한 態度 .....	183
〈表 III-57〉	選好葬禮方法別 住居地 隣近에 葬事施設 設置에 관한 態度 .....	184
〈表 IV- 1〉	日本의 墓地制度 變遷過程 .....	194
〈表 IV- 2〉	日本 火葬場 設置 및 管理 主體(1995年) .....	201
〈表 IV- 3〉	美國 葬事關聯 施設 및 人力現況(1999年) .....	207
〈表 V- 1〉	現行 埋葬申告와 死亡申告體系의 差異 .....	240



## 圖目次

[圖 II-1] 葬事行政體系 概念圖 .....	69
[圖 III-1] 時限附埋葬制度 基本的 構造 .....	96
[圖 III-2] 우리 나라 葬事行政組織 體系 .....	118
[圖 III-3] 納骨施設 및 葬禮式場 設置資金 融資事業 對象 選定節次 .....	161

# 要 約

## I. 序論

### 1. 研究背景 및 研究目的

- 장사관련 사회문제를 해소하여 궁극적으로 복지상태를 구현하기 위해 정부는 『장사 등에 관한 법률』을 개정하여 2001년 1월부터 시행함.
  - 동 법을 통해 추구하고자 하는 이념 내지 가치를 국민의 복지와 건강 그리고 국토공간의 효율적 이용에 두고 있음.
- 『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보에 커다란 障礙要因으로 는 장사행정의 비효율성임.
  - 장사관련 바람직한 社會價値를 실현시키기 위해서는 『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보가 중요하며, 이를 위해 장사행정의 문제점을 파악하여 개선할 필요가 있음.
- 이 연구에서는 장사행정의 개념과 범위 및 접근방향을 규명하고, 장사행정 실태와 문제점에 관한 분석을 토대로 장사행정의 효율화 방안을 제시하고자 함. 구체적인 연구목적으로는 다음과 같음.
  - 장사행정의 개념을 규명하고, 장사행정의 의도된 바람직한 가치를 실현하기 위한 접근방향을 모색함.

- 장사행정 실태와 문제점을 분석함.
- 장사행정의 효율화 방안을 제시하기 위한 것으로 선진국의 장사행정 사례와 시사점을 도출함.
- 장사행정의 효율성 제고를 위한 방안을 제시함.

## 2. 研究內容 및 限界

- 연구의 기본방향을 설정하기 위해 선행연구를 고찰함.
- 장사행정의 개념화와 영역 내지 범위를 규명함.
- 장사행정 영역별로 실태와 문제점을 파악함.
- 현재 우리 나라의 장사이념과 일치하고 있는 일부 선진국의 장사행정의 사례를 연구함.
- 분석 결과를 토대로 장사행정 영역별로 효율화 방안을 제시함.

## 3. 研究方法

- 『장사 등에 관한 법률』 등 관계법령 검토 및 국내·외 문헌 고찰
- 선진국 사례연구
- 행정기관 및 일반국민을 대상으로 조사를 각각 실시함.
  - 장사행정실태조사는 지방자치단체는 전수조사를 실시함. 응답률은 광역자치단체 100.0%, 기초자치단체 69.0%(구 73.9%, 시 73.0%, 군 61.8%) 등임.
  - 조사내용은 조직 및 인력, 장사시설 설치현황, 장사업무 실

태 및 담당공무원의 의식 등임.

- 장사행정에 관한 일반국민의식조사는 전화면접 조사함.
  - 조사원은 한국보건사회연구원의 전화조사 전문요원이며, 구조화된 질문지(Structured Questionnaire)를 이용함.
  - 조사대상은 전국 20대 이상 성인 남녀 3,000명으로 조사 응답률은 거의 100%임(표본 오차는  $\pm 2.5\%$ : 95% 신뢰수준).
  - 조사내용은 일반특성, 과거 장례경험, 본인의 장례관련 의식, 장사시설 설치에 관한 의견, 죽음에 관한 의식 등임.

## II. 先行研究 및 理論的 考察

### 1. 先行研究

- 기존연구는 크게 장사제도 개선에 관한 연구, 장사시설의 설치 및 관리·운영에 관한 연구, 장의서비스에 관한 연구, 장사관련 국민의식에 관한 조사연구 등으로 구분할 수 있음.
- 장사행정의 개념적 측면에서 고수현(1998)은 장사행정을 사회복지이념에 대응시킴. 평등·기회균등이념에서는 자원의 형평적 배분, 자유·인간존엄성이념에서는 자원·서비스의 남용으로 인한 타인의 자유와 존엄성 손상 방지, 자기결정권과 효율성 이념으로서 다양한 선택권 보장, 그리고 사회적 적절성 및 연대성의 이념에서는 장사시설 설치의 적절성을 제시하고 있음.
- 장사행정에 관한 구체적인 실태와 문제점에 대한 연구도 극히 일부만이 수행되고 있음.

- 김경혜(1997)는 서울시 장사제도 발전방향에 관한 연구에서 장사 업무 담당조직으로 도시계획국이 적합하며, 係수준의 전담조직이 필요함을 주장하고 있음.
  - 문원식(1996)은 법·제도가 현실과 괴리가 발생할 경우 死文化 될 가능성이 높으므로 국민의 의식변화를 제도개혁에 반영할 것을 주장하고 있음. 법·제도의 死文化 요인으로 과도한 업무량과 인력의 부족, 법집행 의지의 결여 등을 지적하고 있음.
- 장사행정 계획의 부족문제에 대한 일부 연구들이 개선방향을 제시하고 있음.
- 박희정(1998), 문원식(1998) 및 이삼식 외(2001)는 지방자치단체가 주민의 수요에 대응하기 위해 장사시설에 대한 계획적인 접근이 필요하나, 현실적으로 그러한 노력이 미진함을 지적하고, 수급계획에는 국토의 효율적 이용, 주민의 생활과 의식구조, 욕구 등을 반영하여야 한다고 주장하고 있음.
- 장사제도 개선에 관한 연구 중 상당 연구들이 묘지부족 문제의 해결방안에 초점을 두고, 화장장려 및 화장장의 확충과 질적 수준 제고를 건의하고 있음(박복순 2001; 이삼식 외, 2001; 이삼식 외, 2000; 김경혜, 1997; 임종권 외, 1994 등).
- 일부 연구에서 묘지설치의 허가 및 묘적부 작성에 있어서 문제점을 지적하고 있음(이삼식 외, 2000; 이삼식 외, 2001; 강성남, 1991; 국토개발연구원, 1987).
- 국민 대다수가 법규정을 모르며, 행정기관에서도 불법설치분묘의 조치의지가 약함(이삼식 외, 2001; 김경혜, 1997).

- 장사시설 설치와 관련하여 넘비현상에 대한 연구들이 있음.
  - 이수장(1996) 및 이삼식 외(2001)는 장사시설 설치에 따른 비용-편익의 불균형을 주요 원인으로 지적하고 있음.
  - 최근 지방자치단체간 장사시설 부지 선정을 둘러싼 갈등에 대해 고수현(2001)과 박희정(2001)은 그 근본적인 원인으로 주민의 지역이기주의를 제시하면서, 의사결정권자의 정치적 의도가 이를 더욱 증폭시키고 있다고 동의하고 있음.
- 일부 연구들은 장사서비스가 다단계구조로 되어 있고, 그 성격상 경쟁 제한적이며 영세하여 소비자들이 양질의 서비스를 적정한 가격으로 합리적으로 선택하는데 한계가 있음을 주장하고 있음(이필도 1998; 박태호, 1998).
- 이상 선행연구를 종합하여 보면, 법·제도 및 장사시설과 서비스의 공급, 이용 및 관리 측면에서 부분적인 문제점을 지적하고 있을 뿐, 장사행정 전반적인 체계 하에서 원인과 결과를 연계시켜 근본적인 원인 특히, 장사행정의 내재적인 원인을 규명하고 있지 못하며, 그 해결 방안도 제시하지 못하고 있음.
  - 장사행정 전반적인 체계 하에서 모든 영역을 유기적으로 연계하여 각종 문제점 및 그 원인을 규명하여 효율화 방안을 모색하는 연구가 필요함.

## 2. 葬事行政에 關한 理論的 考察

### 가. 葬事의 概念

- 『국어대사전』에서 葬事란 “시체를 묻거나 화장하거나 하는 일”

로 그리고 葬禮란 “장사를 지내는 일”이라고 정의하고 있음. ‘葬墓’는 사전에는 나오지 않고, 묘지문제가 심각해짐에 따라 묘지제도라는 말을 빌어 정책적 제도개선을 위한 노력이 필요함을 역설한 것이라고 할 수 있음.

- 본 연구에서는 ‘장사’와 ‘장묘’라는 말의 개념적 차이는 거의 없다고 판단하고, 법적으로 인정하고 있는 장사라는 용어를 “사망 후 장례의식에서부터 시신의 매장과정까지의 일련의 과정을 지칭하는 말로” 사용함.

#### 나. 葬事行政의 定義

- 장사행정은 ‘장사’와 ‘행정’의 합성어로서, 장사 분야에 대해 행정의 개념을 결합한 것이라 할 수 있음.
  - 행정의 핵심은 조직과 자원의 효율적 ‘관리’이며, 장사는 시신 처리와 관련된 일련의 활동이라 할 때, 장사 행정은 시신 처리 및 그와 관련된 시설, 서비스와 같은 전체 자원과 조직을 효율적으로 관리하는 행위라고 정의할 수 있음.
- 장사행정의 실체는 사망 발생부터 시신처리까지의 전 과정에 요구되는 행정과 사망발생과 무관하게 일상적으로 진행되는 정기적·비정기적 행정으로 구분될 수 있음.
  - 전자는 매장· 화장신고, 개인묘지 설치신고, 가족·종중 또는 문중·법인 묘지 설치신고, 묘적부 작성 등으로 장사분야 행정정보의 최초 생산 단계임.
  - 후자는 수급계획, 장사시설 설치 및 운영·관리, 사설장사시설 지도·감독, 분묘사용기간 제한, 화장장려, 개장 및 무연분묘

정비, 주민 지원 등으로 자원의 관리단계임.

- 장사행정에는 공행정과 사행정으로 분류되며, 본 연구에서는 공행정을 중심으로 다루되, 사행정과의 관계성을 고려함.

#### 다. 葬事行政 體系와 範疇

- 장사행정체계론 일반행정체계론을 장사 분야에 적용한 것으로 일반행정체계론의 구성요소를 수용할 필요가 있음.
  - 본 연구에서는 장사행정 체계를 행위론적 관점에서 주체, 대상으로 구분하고 이들을 매개하는 제도를 또 하나의 영역으로 설정함. 다음 단계에서 체계론적 접근방법으로 주체, 대상, 제도의 하위 구성요소를 설정함.
- 체계는 질서라는 속성과 부분들 간의 상호 의존성이라는 속성을 가지며, 체계는 자기유지를 위한 질서 또는 균형을 지향함. 장사행정체계는 전체 사회체계의 부분으로서 전체 사회체계의 유지를 위해 자기 고유의 기능을 하며, 다시 각각의 하위체계는 장사행정체계 유지를 위해서 항상 자기 고유의 기능을 함.
- 따라서 장사행정체계는 체계 고유의 목적을 달성해야 함. 체계 고유의 목적이란 바로 장사행정의 이념을 말하며, 이는 장사법의 목적에 따라 국토의 효율적 이용, 공공복리 증진, 보건위생적 위해 방지로 구분할 수 있으며, 이는 다시 세부적 하위영역으로 나눌 수 있음.



## 라. 葬事行政의 接近方向

- 현대사회에서 장사행정은 서로 갈등 내지 대립 구조 속에 있는 죽음 및 이의 처리방법 등에 관한 다양한 가치를 조화롭게 수용하여야 한다는 과제를 안고 있음.
  - 현대 장사행정의 접근방법은 법 목적에 따라 보건위생적 접근, 사회복지적 접근, 국토이용 효율적 접근에 덧붙여 사회문화적 접근으로 구분할 수 있음. 이들은 독립적이거나 배타적이기보다는 상호 보완적이며 조화를 전제함.
- 保健衛生的 接近
  - 장사행정은 시신처리 등 행위에 있어서 발생할 수 있는 보건상 危害를 사전에 예방함으로써 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는데 목적을 두어야 함.
  - 보건위생적 접근은 장사의 전 과정에 적용되나 특히, 시신처리시 질병의 확산방지, 시설 설치 및 관리에 있어서 오염물질 배출 방지, 매장에 있어서 시신부패로 인한 악취 및 질병 확산방지 등이 강조되어야 함.
- 社會福祉的 接近
  - 사회복지적 접근은 인간이 태어나서 죽을 때까지 생애 있어서 필요 최소한의 사회보장을 국가가 책임져야한다는 복지국가의 이념적 측면에서 복지행정의 최종적인 과정으로서 중요함. 그럼에도 불구하고, 우리 나라의 장사행정은 장의의식이나 묘지 등을 하나의 관행으로 간주하여 소극적으로 접근함에 따라, 결과적으로 국민의 최종적인 복지를 도외시하여 옴.

- 장사행정의 사회복지적 접근은 제 측면에서 살펴볼 수 있음.
  - 사회구성원의 기본적인 욕구를 충족시키기 위해 이들이 필요로 하는 장사용품과 서비스를 생산하고, 적절한 유통과정을 통해 배분하여야 함.
  - 장사행정은 장사관련 재화 및 서비스 공급의 공공성을 강조하여 소비가격 결정 등에 적극 개입하는 제도적 장치와 함께 취약계층에 대해 지원이 필요함.
  - 장사관련 생산 및 소비에 있어서 발생할 수 있는 危害要素를 최대한으로 제거함.

□ 國土 利用의 效率的 接近

- 토지는 한번 개발하면 생산성이 반복될 수 없고 그 복구가 어려운 公共財의 특성을 가지고 있어 장사행정은 국토공간의 효율적 이용을 강조하여야 함.
- 국토공간의 효율적 이용 접근은 묘지 등 장사시설이 설치될 공간을 최소화하거나 순환적으로 또는 다른 목적으로 이용한다는 측면뿐만 아니라 자연환경 파괴를 최소화하는 것임.

□ 社會文化的 接近

- 죽음의 의례는 참여자의 도덕적 감수성을 건드림으로써 공동체 내에서 올바른 행위는 무엇이며 반사회적 행위는 무엇인가에 대한 규범을 재확인하게 되며 이를 통해 사회를 도덕적으로 통합하는 문화적 정착제 역할을 함.
- 종래 관행이나 풍속이 현대사회에서 개별화되고 파편화된 생활양식을 지양하고 공동체적인 삶을 복원하는 기본적인 기능을 한다면, 장사관행을 정책적 이유만으로 인위적으로 변경하

는 것은 오히려 역기능을 발생시킬 소지가 있음.

- 따라서, 장사행정은 사회현상의 변화를 주시하여 가급적 자연스러운 변화를 유도하는 동시에 그러한 변화에 대비하여 적극적인 자세로 임하여야 함.

### Ⅲ. 葬事行政 實態와 問題點

#### 1. 葬事政策 및 葬事制度

##### 가. 葬事政策

- 현재 장사정책은 첫째, 국민의 매장 의식 및 관행을 개선하여 화장·납골문화를 확대하는 것, 둘째, 묘지, 화장장, 납골시설 등 장사시설의 설치와 관리의 합리화 및 적정화를 도모하여 국토를 효율적으로 이용하고 동시에 공공복리를 증진하는 것, 셋째, 장사법의 실효성을 확보하기 위해 인프라 구축 및 사행정의 역량 강화임.
  - 종래 가치관 내지 관습에만 의존하여 변화하였던 장사정책은 근대에 들어서면서 국가의 상위 목적에 따라 제도적·행정적으로 규제를 가하는 형태로 변화함.

##### 나. 葬事制度

- 葬事に 관한 法令
  - 장사행정관련 법령체계가 복잡하여 지방자치단체 공무원이 단기간에 정확하게 이해하여 체계적으로 적용하는 데에 많은

애로점을 가지고 있음.

- 홍보부족 등으로 일반국민 대다수가 법 존재도 모르고 있어 신고 등 장사행정업무의 효율성이 저해됨.

□ 時限附埋葬制度

- 시한부매장제도는 모든 유형의 묘지에서 분묘의 설치기간을 15년으로 제한하며, 최장 60년까지 연장하도록 함.
- 국민의 매장 및 묘지설치 등에 관한 신고의식이 약하며, 행정기관도 지역정서 등을 이유로 관행에 의존하는 경향이 강하여 전혀 준비가 안되고 있음.
  - 「장사행정실태조사」결과, 시한부매장제도 대책을 수립한 광역자치단체는 없으며, 기초자치단체 중 5.0%만이 수립함.
  - 광역시 이상 5지역, 기초자치단체 중 10지역에서 묘적부를 전산화하였으며, 대부분 공설묘지에 한정되어 있는 실정임.
- 동 제도에 대한 대국민 홍보 및 교육이 충분하지 못함.
  - 「장사행정에 관한 국민의식조사」결과, 시한부매장제도를 인지하고 있는 비율은 21.5%에 불과함.
  - 동 제도에도 불구하고, 매장희망자 중 영구매장을 선호하는 비율이 36.3%로 분묘의 소유개념이 여전히 강하게 나타남.

□ 中·長期 需給計劃

- 장사법에서 지방자치단체로 하여금 관할지역 내 장사시설에 관한 중·장기 수급계획의 수립을 의무화함.
- 조사결과 행정기관의 수급계획수립이 미흡함.

- 시·도 중 36.4%, 기초자치단체 중 28.0%에 불과함.

- 수급계획은 모든 장사시설을 포함하여야 함에도 불구하고, 대부분 공설묘지만을 대상으로 하고 있어 질이 매우 낮은 것으로 평가됨.

埋·火葬 및 墳墓設置 申告·許可制度

- 국민 대다수는 매· 화장 및 분묘설치를 관행으로 여기고 있으며, 이에 관한 법률적 의무사항마저 인식하지 못하고 있음.

- 조사결과, 30일 이내 매장신고에 대한 인지도는 37.1%, 묘지설치에 대한 행정기관의 신고·허가에 대한 인지도는 43.8%에 불과함.

- 행정기관마저 관행에만 의존하는 소극적 자세를 취하고 있음.

無緣墳墓 整備

- 지방자치단체의 예산 및 인력 부족 등 내재적 문제점과 지역주민의 정서로 인해 무연분묘를 정비하지 못하고 있음.

## 2. 葬事行政 主體

### 가. 組織

장사행정체계에서 중앙정부는 주무부처인 보건복지부와 관련부처가 있음. 보건복지부에서 수립한 각종 정책·시책 등은 지방자치단체를 통해 구현됨.

- 관련법령의 제·개정 등에 있어서 중앙부처간 사전협의나 조정이 긴밀하게 이루어지지 않아 장사행정의 비효율적 요인이 됨.

- 보건복지부내 1계(2명) 조직으로 장사정책을 수립하고, 장사행정 전반을 총괄하는 데 한계가 있음.
- 대부분 시·도에서 전담부서 없이 1 係에서 다른 업무와 함께 수행하고 있으며, 실제 업무에 투입한 인원은 1.0명 이하에 불과함.
- 기초자치단체는 관내 모든 장사업무를 기획·집행하며 특히, 장사법에 의해 시·도 업무의 상당부분을 이양 받음에 따라 업무범위가 크게 확대되었으나, 조직과 인력은 매우 열악한 실정임.
  - 전담부서를 둔 기초자치단체는 없으며, 전담인력을 둔 기초자치단체도 4.8%(구 1.9%, 군 5.0%, 시 7.4%)에 불과함. 장사업무에 투입된 인원은 평균 1.3명(구 1.1명, 시 1.6명, 군 1.3명)으로 계장을 제외하면 1명 미만임.
  - 담당공무원의 평균담당기간은 14.1개월(군 25.1, 시 15.3, 구 8.9)로 경험이나 전문성이 낮은 것으로 평가됨.
- 최근 3년 동안 실시된 장사업무관련 교육은 시·도의 경우 평균 1회 그리고 기초자치단체의 경우 1.6회(시 3.8, 군 0.9, 구 0.5)에 불과함.
- 담당공무원의 장사업무에 대한 불만족 비율은 시·도 87.5%, 시 90.7%, 군 95.0%으로 아주 높게 나타남.
  - 불만족 이유로는 시·도의 경우 ‘타업무와 병행으로 업무과다’, ‘현지확인곤란 및 주민갈등’ 순이며, 기초자치단체의 경우 ‘현지확인 곤란 및 주민갈등’, ‘타업무와 병행으로 업무과다’ 순임. ‘장사법과 현실과의 괴리’도 주요한 원인으로 나타남.

- 타부서(업무)로 전보를 희망하는 비율은 군 90.0%, 시 88.5%, 구 76.0%, 광역자치단체 87.5%으로 아주 높게 나타남.

#### 나. 財政

- 최근 3년 동안(1999. 1~2001. 11) 지방자치단체의 장사업무관련 집행예산은 주로 화장·납골시설 신축 및 증·개축에 소요됨.
  - 재원을 살펴보면, 광역시 이상의 경우 자체 확보예산 비율이 높은 반면, 道의 경우 국고지원 비율이 자체예산보다 높음. 특히, 재정자립도가 낮은 도의 경우 국고의존 경향이 높음.
  - 기초자치단체의 예산은 자체확보 69.5%, 국고지원 22.8%, 시·도지원 7.7%임. 구는 시·도지원에 절대적으로 의존하며, 시와 군은 비교적 자체적으로 예산을 확보하여 사용한 것으로 나타남.
- 지방자치단체에서 조직 정비, 인력충원, 교육, 업무전산화, 홍보 등과 관련하여 집행한 예산실적은 거의 없음.

### 3. 葬事行政 對象

#### 가. 葬事施設

- 葬事施設 量的 問題
  - 지자체에서는 담당인력의 규모 및 전문성 부족, 표준화 방법 부재 등으로 수급계획을 아직까지 수립하지 못하여, 합리적·체계적인 장사시설의 수급이 이루어지지 못하고 있음.
  - 화장문화 확산에 따른 관련시설의 수요가 증가하고 있으나,

이를 충족시키기 위한 시설공급이 넘비현상으로 인해 이루어지지 못하고 있음.

□ 葬事施設 質的 問題

- 지자체에서는 사전적으로 사설장사시설 설치시 현장을 확인하여야 하며, 사후적으로 사설시설로부터 연 2회 운영상황을 보고 받고 지도·감독을 하여야 함에도 불구하고 이러한 업무가 거의 수행되지 않고 있음. 사설시설의 경우, 관리·운영상황을 제대로 기록·보존하고 있지 않을 뿐만 아니라 보고의무조차 모르고 있음. 특히 장사업무 전산화가 거의 이루어지지 못하여, 체계적인 정보구축 및 관리가 이루어지지 않고 있음.
- 장사시설의 질적 수준을 제고하기 위해 행정명령을 강력하게 집행하여야 하나, 설치현황조차 파악하지 못한 관계로 그 실효성이 없음.
- 재해나 운영관리 미흡으로 인하여 시설이 도산·폐쇄되는 경우가 있으나, 사후관리대책이 전혀 마련되지 못하고 있음.
- 공·사설 장사시설 모두 관리인력이 부족하며, 공설시설의 경우 시설기준이 마련되지 못하여 그 질적 수준이 사설시설 평균수준에도 미치지 못하고 있음.

나. 葬事行政서비스

□ 기초자치단체에서 대주민 장사행정서비스는 '99년 0.8회에서 2000년 1.3회, 2001년 3.3회로 증가하고 있으나, 전체적으로 미흡한 실정임.

- 장사행정서비스로는 장제비 지원, 화장장려금 제공, 납골장려



금제공 등 순이며, 이외 사업은 아주 미미하게 나타남.

- 국민의식조사 결과, 장사행정서비스에 대한 수요는 장례비지원 39.3%, 화장장려금 23.4%, 납골장려금 17.1% 등으로 나타남. 이외, 장사시설관련 정보제공 17.8%, 매·화장절차관련 정보제공 12.6%, 관련법률 정보제공 9.1%로 각각 나타남.
  - 장사관련 정보제공을 희망하는 경우, 원하는 서비스 전달수단으로는(중복응답) 방송 53.7%, 인터넷 34.6%, 신문 21.6%, 행정기관 방문 6.3%, 안내책자 3.2%, 전화 1.7% 순임.
- 국민의식조사 결과, 향후 장례준비로는 저축이 34.1%로 가장 높으며, 장례보험(있는 경우) 28.4%, 후손 부담 25.1%, 유산 6.5% 순임.

#### 다. 一般國民

- 법적 의무 수행자로서 지위
  - 국민의 매장 및 묘지설치 신고는 관련법령 인지부족, 묘지의 불법설치로 인한 신고기피 등으로 인해 거의 이루어지지 못하고 있음.
  - 국민의식조사 결과, 매장신고를 하지 않은 이유로 ‘몰라서’가 80.2%로 압도적으로 높았으며, 이외 ‘불필요’ 1.4%, ‘매장지 행정관서 방문시간 부족’과 ‘귀찮아서’ 각각 0.5%으로 나타남.
  - 묘지설치신고를 하지 않은 이유로는 ‘몰라서’가 81.1%로 압도적이며, 이외 ‘불필요하다는 생각 때문’이 2.1%로 나타남.

□ 장사 시설 및 서비스 이용자로서 지위

- 국민은 장례절차의 복잡 및 불투명 등 구조적인 문제로 인해 장례단계마다 고비용을 지불하고 있음.
- 본인 사망시 이용을 희망하는 장례장소, 장례방법 및 장사시설은 인구·사회학적 특성에 따라 다양하나, 장사시설의 지역간 수급불균형으로 인해 다양한 수요가 충족되지 못하거나 고비용을 지불하여야 함.

□ 지역이기주의

- 국민의식조사 결과, 거주지역 인근에 장사시설 설치를 반대하는 비율이 화장장의 경우 56.9%, 공원화된 집단묘지 54.4%, 납골시설의 경우 44.4%으로 나타남.
  - 매장을 선호하는 국민 중 67.0%가 자신의 주거지 인근에 공원화된 집단묘지를 설치하는 것에 대해 반대하며, 화장을 선호하는 국민 중 49.7%가 주거지 인근에 화장장을 설치하는 것을 반대하고 있으며, 56.5%가 납골시설 설치에 대해 반대하고 있음.
- 지역주민의 이와 같은 모순적인 태도는 생활수준 및 의식수준의 향상, 건강에 대한 관심 증대와 더불어 지방자치단체시대의 도래로 인한 님비(NIMBY)현상에 기인함.
  - 님비현상 원인으로는 비용집중-편익분산에 기인함.
  - 행정적으로는 지자체에서 결정과정에서 결정-발표-옹호라는 지나치게 하향적인 계획논리만을 앞세울 뿐 주민의 가치관 등을 고려하지 않고 있기 때문임.
- 지역이기주의는 1995년 지방자치제도의 본격적인 실시와 함

계 지방자치단체간 갈등으로 이어지고 있음.

- 장사시설 입지선정을 둘러싼 지자체간 갈등은 근본적으로 주민의 지역이기주의에 원인이 있으며, 한편으로는 국가 전체의 이익이나 공익보다는 행위주체의 권한과 이익에 집착하는 정치적 과정에서 나타나는 상호대립에 기인함.

#### IV. 葬事行政 效率化 方案

##### 1. 葬事政策 및 葬事制度

###### 가. 葬事政策

- 장사행정관련 지자체의 조직체계가 매우 미약하며 동시에 장사행정의 우선순위가 낮아 적정한 예산이 배분되지 못하고 있음. 게다가 담당공무원은 전문성이 낮고 전통적인 관행에 지나치게 의존하고 있어, 장사행정이 실종되는 현상마저 발생하고 있음.
- 장사정책은 법·제도의 선언적 위치에서 벗어나 시대적 가치관을 충분히 감안하고 국민의 요구변화에 효과적으로 대응함으로써 그 취지가 국민의 의식에 수용될 수 있도록 하여야 함.
- 장사관련 법률의 실효성을 확보하기 위해서는 장사행정주체의 강력한 집행의지와 함께 효율적인 장사행정체계의 구축이 필요함. 동시에 현행 법·제도의 비합리적인 요소를 개선하여, 법과 현실간 괴리를 좁혀야 함.
- 지방자치단체는 장사행정에 대한 중·장기 비전을 제시하며, 이

는 지역의 사회·문화적 특징 및 주민의식을 적극 반영하여 지역사회 주민의 공감과 지지를 확보하여야 함.

#### 나. 葬事制度

##### □ 葬事法

- 『장사 등에 관한 법률』과 타법과의 원활한 연계를 구축하여 장사행정의 효율성을 제고하기 위해, 관계부처간 유기적인 협력체계를 강화하여야 함.
- 지자체 장사업무 담당공무원 스스로는 관계 법령을 충분히 숙지하고 이해하는 노력을 하며, 한편으로는 중앙정부 및 시·도에서 관계법령에 대한 주기적이고 체계적인 교육을 제공함.
- 다양한 방법을 강구하여 장사법관련 대국민 홍보를 지속적으로 실시함.

##### □ 時限附埋葬制度

- 시한부매장제도의 성공적인 정착을 위해 지자체는 묘지실태 조사를 주기적으로 실시하여 묘지관련 정보를 구축하고, 이를 지리정보와 연계하는 장사관리시스템을 구축함.
- 일반국민의 매장 및 묘지설치 신고율을 제고하기 위해 대국민 홍보를 지속적으로 실시함.
  - 중앙정부는 효과적인 홍보방법을 개발하여 지자체에 보급하는 한편, 충분한 예산을 지원함. 중앙정부는 예산 및 행정력 절감을 위해 방송이나 신문매체를 통한 전국적인 홍보를 실시하는 방안을 고려함.

- 지자체는 관계공무원을 대상으로 집중교육을 실시하는 동시에, 지역주민의 다양한 계층을 대상으로 효과적인 홍보 방법을 강구, 실시함.
- 법인묘지 등 집단묘지의 설치자 또는 관리자는 분묘정보의 전산화를 추진하는 동시에 설치시기별로 구획화 하여 분묘를 설치함.
- 시한부매장제도의 근본적인 취지를 효과적으로 달성하기 위해 분묘설치기간에 따른 차등금액 부과방안을 검토함.
- 분묘의 재사용기간에 대한 법적 근거를 마련함.

#### □ 需給計劃

- 중앙정부는 표준적인 수급계획 수립방법을 지자체에 보급하는 방안을 검토함.
- 광역자치단체에서 수급계획을 조속히 수립하여, 기초자치단체에서 이를 토대로 자체적으로 수급계획을 수립토록 함.
- 수급계획은 법에 의거하여 보다 장기적인 기간을 대상으로 수립함. 수급계획의 대상 시설은 모든 유형의 장사시설(유형별 묘지시설, 화장장, 유형별 납골시설, 장례식장)을 포함하되, 시설유형별로 세분화하여 수립함.
- 수급계획 중 수요는 단순히 관내 장사시설에 대한 현황만을 이용하여 수치적으로 작성해서는 안되고, 주민 의식과 욕구, 지역사회 특징 및 자연환경 등을 충분히 고려함. 공급방안으로는 시설수, 설치규모, 설치시기, 부지위치, 재원확보방법, 지역이기주의 극복방안 등을 포함함.

□ 埋·火葬 및 墳墓設置 申告·許可制度

- 매장 및 묘지설치 신고율을 제고하기 위해 일반국민을 대상으로 관계법령 규정, 신고 필요성, 위반시 처벌조항 등을 보다 적극적으로 그리고 지속적으로 홍보함.
- 지자체는 신고하지 않은 불법매장 및 불법분묘를 다양한 방법(읍·면·동사무소, 통장 및 이장 등 하위조직체계를 이용하는 것도 그 방법 중 하나임)을 동원하여 색출하여 강력히 처벌함.
- 지자체는 신고내용을 전산화하여 체계적으로 관리, 활용함.
- 중·장기적으로 미국 등 선진국에서와 같이 사망신고와 매장 및 묘지설치 신고를 연계하는 방안을 고려함. 여기에는 사망신고와 매·화장신고를 단일신고체계로 통합하는 방안, 사망신고와 매·화장신고를 연계하는 방안 등을 들 수 있음.

□ 無緣墳墓 整備

- 지자체는 묘지실태조사 실시 및 장사관리시스템 구축을 통해 무연분묘를 색출, 정리함.

□ 墳墓面積 縮小

- 호화불법분묘 처리는 개별적인 사안으로서가 아니라 사회전체의 평등과 정의를 구현한다는 차원에서 중요함. 지자체에서는 호화불법분묘 색출·처리시스템을 구축함.
  - 호화불법분묘 리스트를 작성하여, 설치자 또는 연고자로 하여금 불법사항을 자진하여 처리하도록 통보함. 설치자 등이 자진하여 시정하지 않을 경우 법에 의거 강제적으로

처리하며, 동시에 그 리스트를 언론과 시민단체에 공개함.

## 2. 葬事行政 主體

### 가. 組織 및 人力

- 장사행정은 그 이념이나 목표가 공학 또는 환경보다 전체 국민의 사회복지 및 보건위생 제고이므로 보건복지의 주무부처인 보건복지부가 총괄하는 것이 효율적임.
  - 보건복지부는 관련부처와 협의를 통해 유기적인 협력관계를 유지함.
- 지자체에서의 장사업무 분석을 실시하여, 필요시 전담조직이나 전담인원을 두는 방안을 적극적으로 검토함. 즉, 장사행정의 현실성을 감안하여 장사행정조직체계를 개선하고 동시에 적정인력을 충원하는 것이 긴요함.
- 대도시(광역시 이상)에서는 장사업무 일부를 자치구로 이양하여 구별로 관할지역 장사시설의 수급을 책임지도록 함.
  - 이는 자치구에서 지역사정 및 주민욕구에 효과적으로 대응할 수 있으며, 이는 현재 장사시설 부지선정을 둘러싼 지자체간 갈등을 해소하는데 기여할 것임.
- 장사업무 담당공무원의 전문성을 제고하기 위해 장사업무관련 전문교육을 전문교육기관에서 연 1회 실시하는 방안을 고려함. 이외 장사직렬 신설 및 일정기간 근무제를 도입하는 방안을 검토함.

- 장사업무 담당공무원의 업무만족도를 제고하기 위해 전담조직 및 인력확충을 통해 업무과다문제를 해소하는 한편, 대주민 홍보를 강화하여 주민과 갈등을 해소함. 인사고과반영, 성과급 지급, 순환보직, 국외시설 견학 등 인센티브를 제공하는 방안을 고려함.
- 장사업무 담당공무원의 공공 장사시설 및 서비스의 공급 및 관리부담을 완화하기 위해, 공공장사시설의 설치 및 관리업무를 민간에 이양 또는 위탁하는 방안을 도입함.
  - 민간위탁시 윤리성·책임성을 강조하여 공공복지의 약화를 방지하는 한편, 가격결정에 있어서 적정수준에서의 자율성을 보장하여 경영의 합리성을 도모함.

#### 나. 財政

- 중앙정부에서는 사업 우선순위를 정하여 한정된 예산을 계획적으로 지원하며, 지방자치단체에서는 자체적으로 예산을 확보함.

### 3. 葬事行政 對象

#### 가. 葬事施設

- 장사시설의 양적인 측면에서 지자체는 장사시설의 수급균형에 중점을 두어야 함. 이는 한정된 자원의 낭비를 방지하며, 국민의 사회복지 욕구를 충족시키는 중요한 기제가 됨.
- 장사시설의 질적 수준 제고 및 영속성 유지는 소비자로서 일반 국민의 삶의 질에 지대한 영향을 미침. 장사시설이 경영난, 관



리주체의 도덕적 해이 등으로 인해 폐쇄되거나 관리가 부실하게 되면, 소비자인 국민은 정신적 피해를 입으며, 이전 등에 따른 경비가 소요되어 경제적으로도 어려움을 당하게 됨.

- 장사시설에 대한 현황을 정확히 파악하여, 관련정보를 DB로 구축하여 체계적 관리에 이용함.
- 사후적으로 장사시설의 설치자부터 법정 보고를 주기적으로 받으며, 이를 위해 표준화된 보고양식을 제공하며 홍보 및 행정지도·감독을 강화함. 사설장사시설에 대해서도 시설관련 전산화를 촉구하여, 이를 행정기관 정보시스템과 연계하여 종합 정보관리망을 구축함.
- 모든 장사시설이 설치허가를 받을 때 그리고 서비스를 판매(또는 분양계약)할 때, 시설건설 및 판매·계약금액의 일정비율을 행정기관이 정한 금융권에 위탁하며, 금융권에서는 이를 공동으로 관리하고 증식시켜 가입한 시설의 운영·관리를 지원하는 장사시설관리기금제도를 도입함.
- 기금을 이용할 수 있는 분야 및 한도액은 미리 정하고, 이용 분야로는 천재지변이나 경영난 등으로 인한 시설의 파손 및 운영불능에 한정함.
- 기금운영의 효율성 및 건전성을 제고하기 위해 독립적인 기관으로 기금평가단 등을 운영하여 기금운영에 관한 전반적인 사항을 감사하고 평가함.
- 사회복지시설과 같이 사설장사시설의 관리·운영에 필요한 인력 및 자격요건을 법제화하여 허가조건 등으로 제시하는 방안을 고려함.

- 공설시설의 경우 예산을 확보하여 연차적으로 공원화 작업을 추진하여 전체 공공시설의 질적 수준을 제고함.
- 장사시설 폐지에 따른 소비자 및 자연환경의 피해를 최소화 하기 위해, 현행 신고제에서 허가제로 전환하여 폐지조건을 엄격히 규정함.
  - 시설의 폐지가 불가피한 경우에도 폐지절차, 이용자 보상, 원상복귀 등에 대한 내용을 규정하여야 함.
- 지자체는 산골시설의 미관뿐만 아니라 실용성을 제고시키는데 노력함. 산골시설의 설치장소나 재료는 환경오염을 유발하지 않은 선에서 자연적인 환경에 보다 접근할 수 있도록 함. 산골시설을 다양화하여 사망자가 생존시 또는 그 유족이 선택할 수 있도록 함.

#### 나. 葬事行政서비스

- 지자체는 화장·납골관련 지원, 장제비 지원, 시설이용, 법률에 관한 정보 수요를 충족시키기 위해 인력충원 및 예산확보에 노력함.
  - 장사시설 이용 및 매·화장신고 등 법률정보에 대한 수요 충족을 위해 관련 인프라(정보시스템)를 조속히 구축함.
- 장례비용에 대한 사전준비로서 장례보험에 대한 수요가 높은 점을 감안하여, 장례보험의 활성화 방안으로 기존 보험회사에서의 도입을 적극 권장하는 한편, 관련 기준을 마련함.
- 장례기금제도를 도입하여, 지방자치단체가 기금을 조성하여 저

소득층 등 일시에 장례비용을 마련할 수 없는 경우 장기저리융자나 일정 비율을 보조함.

- 장사업계 종사자의 전문성을 제고하기 위해 전문기관을 통해 주기적으로 관계법령, 시신처리, 행정절차, 운영 등에 관해 교육함. 장사업계 종사자는 자비에 의해 참가하되, 일정한 주기의 교육이수를 의무화함.

#### 다. 一般國民

- 법적 의무 수행자로서 지위
  - 매장 및 묘지설치 신고율을 제고하기 위해 대국민 홍보를 강화함.
- 장사시설 및 서비스 이용자로서 지위
  - 장사시설 및 서비스 이용에 있어서 절차의 투명성 및 편의성, 가격의 적정성, 서비스의 질적 수준 제고, 충분성 및 다양성 등을 제고함.
  - 소비자를 보호하기 위해 장사시설 및 서비스를 세분화하고 이용가격을 표준화하여 유족이 희망하는 품목을 선정하면, 가격을 결정하는 시스템을 도입함.
  - 사망 후 전 과정을 연계하는 종합장례서비스체제를 도입하여, 유족들이 저비용으로 편리하게 장례를 치를 수 있도록 함.
  - 장사시설 및 서비스의 평가체계를 구축하여 일정한 주기로 평가를 실시함. 평가결과 질적 수준이 낮은 시설에 대해서는 장사법에 의거하여 개·보수 명령 등 일정한 조치를 취하며, 질

높은 시설에 대해서는 우수시설로 지정하여 소비자가 마음놓고 이용하도록 하는 동시에 다른 시설의 질 제고를 유인함.

- 장사시설 등의 공급주체가 서비스 이행기준 등을 정한 서비스현장 부착을 의무화하여 이를 이행하도록 유도함. 그 내용으로는 표준가격 제시 및 준수, 옷돈 안 받기, 장사시설 등 이용안내 및 관련정보 제공, 적정한 질적 수준 유지 등임.

□ 지역이기주의

- 장사시설 입지선정의 과학성, 합리성 및 다양성을 종합적으로 검토하여 타당성을 제고함. 과학성은 부지 토질의 적합성, 환경과의 조화성, 접근성, 시설관리·운영의 용이성 등을 포괄함. 합리성은 주민생활(경제적·사회적)에 대한 시설입지의 영향, 주민 정서 등을 감안함. 다양성은 평가체계에 따라 후보지를 선정하여 주민의 수용태도가 적극적인 지역을 최종 선정함.
- 입지선정의 투명성을 제고하기 위해, 객관적인 정보를 주민에게 여과 없이 제공하며, 주민의 참여를 적극적으로 보장함. 주민의 의견수렴을 위해 공식적인 기제를 만들며, 여기에 전문가나 시민단체를 적극 참여시킴.
- 공청회 개최 등을 통해 입지선정의 타당성을 주민에게 적극적으로 홍보함.
- 시설입지에 따른 희생을 최소화하고 혜택을 최대화시키는 즉, ‘희생-수혜 불평등’을 최소화하는 전략 구사가 필요함.
  - 희생 최소화 방안으로는 시설 진입로 건설, 주변 환경과의 조화, 공원화, 자연재해 방지 등임.
  - 혜택 극대화 방안으로는 현금보상, 현지주민 고용, 편익시

설 분양권 우선 제공, 시설이용료 면제·할인 등 경제적 방안과 공공시설 건립지원, 도로건설, 주민복지프로그램 운영, 시설이용 우선권 부여 등 비경제적 방안을 동시에 고려함.

- 장사행정 주체간 갈등을 해소하여 장사행정의 효율화를 제고하는 방안은 다음과 같음.
  - 지방자치단체가 자율적으로 의사결정을 하도록 함(자율성). 지자체간 협의를 통해 주민 기피시설의 지역간 균형적 배분, 설치함(형평성).
  - 자율성 및 형평성에 의해 지방자치단체간 협력을 확보할 수 없을 경우, 시설입지와 관련 집중될 손실에 대해 보상함. 보상으로는 해당 지방자치단체의 지역개발 지원, 주민복지 제고 등이 포함됨.

# 第1章 序論

## 第1節 研究背景 및 研究目的

인간은 언젠가 반드시 죽음을 맞이하는 필연성을 가지고 있어, 동서고금 그리고 시대를 불문하고 시신의 처리방법 등은 주요한 사회관심사 중 하나가 되어 왔다. 원시사회에서도 죽음 및 시신의 처리는 중요한 의식행위로서 자리잡고 있었으며, 고대국가시대에서는 신분계층의 분화와 더불어 장사 유형이 다양화되기 시작하였다. 이집트의 피라미트 등에서 볼 수 있듯이 葬法은 王權政治와 결부되어 국가의 주요 행사로서 자리잡게 되었다. 중세에 이르러서 葬法에 종교적 영향이 가미되었으며, 근대를 거쳐 현대에 이르기까지 葬法은 각종 사회환경의 영향을 받아 변화하였다. 이와 같이, 죽음이라는 단일 事象에 대해 의식과 처리방법 등은 시대적 상황에 따라 정치, 사회, 종교 등의 복합적 영향을 받아 변화하며 일종의 문화로서 간주되고 있다.

우리 나라에서도 삼국시대에만 해도 매장이 주종을 이루고 있었으나, 통일신라시대에 들어서서는 불교의 영향으로 화장관행이 증가하고, 風水地理思想의 융성으로 호화분묘가 증가하였다. 고려시대에는 초기에 불교의 영향으로 화장이 성행하였으나, 점차 儒敎思想의 영향을 받아 화장풍습이 쇠퇴하고 매장이 성행하기 시작하였다. 조선시대에 들어 와서는 儒敎思想과 風水地理思想의 결합으로 신분 등에 따라 다소 차이는 있으나 매장이 일반화되고 특히, 묘역의 광역화 및 호화화가 이루어졌다. 일제시대에는 일제의 식민지 정책의 일환으로 화장을 강요하여 火葬場制度 및 共同墓地制度를 실시하였으나, 유럽 등의

반발과 일반적인 反日感情으로 인해 실효성을 거두지 못하고 葬法은 계속 儒敎와 風水地理思想의 영향을 받고 있다.

이러한 역사적 배경에 따라, 현대에 들어와서도 葬法은 매장이 많은 비중을 차지하며 특히, 風水地理思想의 영향으로 豪華墳墓가 계속 설치되고 있다. 게다가 일제시대에 도입하였던 공동묘지는 거의 放棄되다시피 하여 장사시설이 嫌惡施設로 인식되며, 이는 개인묘지, 가족묘지 등에 대한 강한 선호도를 유지시키는 결과를 초래하였다. 묘지가 누적적으로 증가하여 협소한 국토공간을 무차별하게 잠식하여 지역개발의 장애요인이 되는 동시에 주민생활의 질에 영향을 미치어 전통적인 葬禮慣行과 현대적 사회생활간 갈등이 발생하는 등 또 하나의 사회문제가 되고 있다.

이러한 사회문제를 해소하여 궁극적으로 복지상태를 구현하기 위해 국가는 『장사 등에 관한 법률』을 개정하여 2001년 1월부터 시행하기에 이르렀다. 국가는 동 법을 통해 추구하고자 하는 이념 내지 가치를 국민의 복지과 건강 그리고 국토공간의 효율적 이용에 두고 있다. 구체적인 내용을 보면, 분묘면적의 축소, 時限附埋葬制度 도입, 화장 및 納骨文化 확산 등으로 우리 나라 장사문화에 일대 혁명이며 중요한 전환점이 된다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 『장사 등에 관한 법률』에서 규정하고 있는 각종 제도들이 지켜지지 않는다면, 이를 통해 추구하고자하는 가치는 실현될 수 없다. 과거에 장사법 등에서 규정한 각종 제도 등이 死文化되어 묘지 등 문제가 증폭된 경험에 비추어 볼 때, 현 『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보는 매우 중요하다. 과거에 장사제도 등이 제대로 작동하지 못한 이유는 일차적으로 장사행정 주체의 소극적인 자세에 기인한다. 제도가 구축되어 있고 이의 실행에 대한 의무를 가지고 있음에도 불구하고, 각급 장사행정 주체는 장사업무를 고착적인 관행

내지 문화로서만 인식하여 관련법의 집행의지가 약했던 것이다. 이차적인 이유는 장사행정의 非效率性을 들 수 있다. 설사 장사행정 주체가 적극적인 자세를 갖고 제도 등의 실행에 노력함에도 불구하고, 장사행정의 非效率性이 존재하는 한 그 實效性을 기대하기 어려울 것이다.

결국, 장사관련 바람직한 가치를 실현시키기 위해서는 『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보가 중요하며, 이를 위해서는 장사행정의 外部的 및 內在的 非效率性을 최대한으로 제거할 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 장사행정의 개념과 범위 및 접근방향을 규명하고, 장사행정 실태와 문제점에 관한 분석을 토대로 장사행정의 효율화 방안을 제시하고자 하였다. 이는 장사행정 주체가 수행하여야 할 장사행정업무를 규명해주는 동시에 각급 장사행정 주체간 그리고 공공부문과 민간부문간 기능과 역할 분담을 再照明하여 궁극적으로 장사행정의 방향을 설정하는데 기여할 것으로 기대된다.

구체적인 연구목적은 다음 네 가지로 구성된다. 첫째, 장사행정의 개념을 도시하고, 바람직한 가치를 실현하기 위한 장사행정 접근방향을 모색한다. 둘째, 장사행정의 실태와 문제점을 분석하여 외부적 및 내재적 非效率性을 파악한다. 셋째, 장사행정의 효율화 방안을 제시하기 위한 것으로 선진국의 장사행정 사례와 시사점을 도출한다. 마지막으로 장사행정의 효율성 제고를 위한 방안을 제시한다.

## 第 2 節 研究內容 및 限界

우선, 연구의 목적에 따라 연구의 기본방향을 설정하기 위해 기존에 이루어졌던 장사행정관련 선행연구를 考察하였다. 기존 연구의 대부분은 묘지의 폐해와 火葬文化의 확산 및 이와 관련하여 일반국민의 葬法 등에 관한 조사연구일 뿐, 장사행정에 관한 체계적인 연구는 거



의 없는 실정이다. 일부 연구에서 장사행정의 접근방향을 논의하고 있으나, 주로 社會福祉的 측면에 국한되어 있다. 그리고 장사시설 및 서비스 공급의 현황과 문제점에 관한 연구와 장사시설 수급계획에 관한 연구의 일부에서 행정적 측면의 개선 방향을 제시하고 있으나, 대부분 장사등에관한법령 개정 이전에 이루어진 것으로 법령 개선에 초점을 맞추고 있다. 따라서, 이 연구의 제2장에서는 장사행정에 중점을 두어 기존 연구에서 다루었던 부분적인 내용을 검토하고 그 示唆點을 도출하였다.

지금까지 장사는 주로 관행과 문화로서 인식되어 온 관계로 행정 영역에서 概念化가 미흡한 실정이다. 이는 결국 행정기관에서 장사업무를 행정의 附隨的인 것으로 인식하여 소극적인 행정을 펼치는 원인이 되고 있다. 이러한 관점에서 장사행정의 위치는 규명되어야 하며, 이를 위해 장사행정의 概念化가 필요하다. 또한 이 연구에서 다루고자 하는 장사행정의 영역 내지 범위를 조명하는 것이 필요하다. 따라서, 이 연구의 제3장에서는 행정의 일반이론을 토대로 장사행정의 개념을 도시하였으며, 그 범위 및 영역을 규명하였다.

제4장에서는 장사행정의 영역별로 실태를 분석하고 비효율성의 원인으로 문제점을 규명하였다. 장사행정은 일차적으로 주체와 대상 및 이를 연계하는 제도 등으로 구분하며, 다시 각 영역으로 세분화하였다. 즉, 장사행정의 주체 영역은 다시 조직과 인력 그리고 재정으로, 장사행정의 제도는 시한부매장제도, 신고제도 등 주요 제도와 관련 법률, 그리고 장사행정의 대상은 장사시설, 장사서비스, 일반국민 등으로 세분화하였다. 이들 장사행정의 각 영역별로 현 실태와 문제점을 파악하였다. 한편, 각각의 문제점을 유발하는 원인을 비효율성을 가져오는 요소로 간주하고, 직접 또는 간접적으로 규명하고자 하였다.

보다 객관적인 연구결과를 확보하기 위해, 행정자료나 이 연구에서

실시한 조사자료를 이용하여 장사행정 요소별로 現況分析을 수행하였다. 특히, 조사연구는 장사행정 주체 측면과 장사행정의 근본적인 대상으로서 일반국민 측면을 동시에 고려하고자 하였다. 이는 장사행정의 공급자와 수요자의 입장을 동시에 고려하기 위한 것으로 장사행정의 효율화 방안이 어느 한 측의 입장만을 고수하여 偏向的으로 흐르는 것을 방지하기 위한 것이다. 이들 조사의 내용과 방법에 대해서는 다음 절 연구방법에서 자세히 다루었다.

미국, 일본, 프랑스, 독일 등 유럽국가에서 장사행정은 오랜 역사를 거쳐 발달해 왔다. 이들 국가의 장사행정은 시대적 상황과 국민의 정서 내지 嗜好를 조화시키는 데에 수많은 노력을 기울였다. 특히, 이들 국가의 장사행정은 일찍부터 사회복지와 보건 및 국토공간의 효율적 이용의 개념을 도입하여 왔다. 선진국에서 장사행정을 통해 구현하고자 하는 국가적 및 사회적 가치는 현재 우리 나라의 장사이념과 일치하고 있다. 따라서, 수많은 시행착오를 거치면서 발전하여 온 선진국의 장사행정 경험은 우리 나라 장사행정의 효율화에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 이 연구의 제5장에서 일본, 미국, 프랑스, 독일 등 일부 선진국의 장사행정의 사례를 검토하였다. 선진국의 장사행정 사례 중 우리 나라 장사행정의 현실에 적합한 것은 장사행정의 효율화 방안에 적극 도입하고자 하였다.

이상 검토 및 분석 결과를 토대로 제6장에서는 장사행정 영역별로 효율화 방안을 제시하였다. 장사행정의 효율화 방안은 가급적 장사행정의 세부 영역별로 제시하고자 하였다. 각 효율화 방안은 장사행정이 추구하는 國家的 및 社會的 價値를 실현하기 위한 것으로 장사행정의 세 가지 접근방법을 동시에 고려하였다. 특히, 우리 나라의 장사행정의 對內外的 환경을 충분히 고려하여 실현 가능성이 큰 방향으로 효율화 방안을 제시하고자 하였다.

이 연구의 제한점으로는 장사행정 대상의 한 축으로서 사설장사시설 및 서비스 공급주체에 대한 심층적인 조사가 빠졌다는 점이다. 이는 장사시설 및 서비스의 공급과 관련한 민간부문의 입장에서 장사행정의 효율성 관점을 충분히 반영하지 못한 결과를 초래할 수 있다. 다만 이번 연구에서는 장사시설 및 서비스의 민간공급 측면에서 입장을 반영하기 위해 기존 연구결과들을 활용하였으며, 나머지는 다음 연구 과제로 나머둔다.

또 다른 하나의 제한점으로는 장사행정의 효율화 방안을 보다 구체화하여 제시하는 노력을 하되, 향후 심층적인 연구가 필요한 부문에 대해서는 아이디어 수준에서 제시하였다는 것이다. 이러한 부문은 향후 연구에서 보다 심층적으로 분석되어야 할 것이다.

### 第 3 節 研究方法

이 연구를 위해 이용한 방법으로는 우선 『장사 등에 관한 법률』 등 장사행정과 직접 또는 간접적으로 관련된 법령의 검토와 국내·외 문헌의 고찰이다. 전술한 바와 같이, 현재까지 국내에서 수행한 선행연구 중에는 장사행정에 대한 체계적인 연구는 거의 찾아볼 수 없으며, 다만 장사시설 수급계획에 관한 연구, 장사문화 개선에 관한 연구, 葬法 등에 관한 일반국민의 의식에 관한 조사 연구의 일부에서 부분적으로 장사행정을 다루고 있을 뿐이다. 따라서, 이 연구에서는 이들 일부 연구결과를 체계적으로 검토하는 한편, 효율화 방안의 분석에 참고하였다. 그리고 선진국의 장사시설 설치 등에 관한 事例研究를 통하여 그 시사점을 제시하였다.

장사행정의 실태와 문제점 특히, 장사행정의 外部的 및 內在的 비효율성 요인을 규명하고자, 장사행정 주체로서 행정기관과 장사행정

대상인 일반국민을 대상으로 조사를 실시하였다. 전자는 장사행정의 실태와 문제점을 규명하기 위한 것이며, 후자는 일반국민의 입장에서 장사행정에 대한 욕구 등을 파악하기 위한 것이다.

<表 I-1> 葬事行政實態調査 對象區分 및 應答率

(단위: 지역, %)

지역구분	총 대상지역	응답지역	응답률
광역자치단체	16	16	100.0
기초자치단체	232	168	72.4
구	69	53	76.8
시	74	55	74.3
군	89	60	67.4
읍·면·동	696	392	56.3

우선, 장사행정의 주체에 대한 조사는 각급 지방자치단체 즉, 광역자치단체와 기초자치단체 그리고 기초자치단체의 위임업무를 수행하고 있는 읍·면·동사무소를 대상으로 실시하였다. 광역자치단체와 기초자치단체는 전수조사 하였으며, 읍·면·동은 각 기초자치단체별로 3곳을 標本抽出하여 조사하였다. 조사대상 구분에 따른 지역수 및 응답률은 <表 I-1>과 같다. 동 조사에서 응답자는 지방자치단체의 장사업무 담당자로 직급이나 지위에 관계없이 장사업무를 실질적으로 가장 많이 수행하고 있는 공무원이다. 이들 응답자는 해당 지역의 장사행정 실태 전반에 관해 응답하는 한편, 일부 의식조사관련 항목에 대해서는 본인의 의식이나 해당 기관 담당공무원의 전체 의견을 개진하여 응답하도록 하였다. 따라서, 장사업무 담당공무원이 2명 이상인 경우에는 경우에 따라서 전체적인 의사가 아닐 수 있다는 점을 유의하여야 한다.

장사행정 실태조사의 내용으로는 이 연구에서 수행한 이론적 고찰을 토대로 장사행정의 요소 즉, 조직 및 인력, 장사시설 설치현황, 장사업무 실태 및 담당공무원의 의식으로 구분하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다(장사행정실태조사표는 부록 양식 참조).

□ 광역자치단체 및 기초자치단체 조사표

－ 조직 및 인력

부서명, 전담여부, 산하기관 및 관리시설현황, 장사업무내용, 인력(직급, 성별, 연령, 담당기간, 주요업무, 겸임업무, 전체 업무대비 장사업무 비율), 예산 집행실적(자체예산, 시·도 지원 또는 시·군·구 제공, 국고 지원), 교육훈련 횟수와 교육대상

－ 장사시설 설치현황

공설시설 설치현황(묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장), 사설시설 설치현황(각종 묘지, 납골시설, 장례식장)

－ 장사업무 실태

장사업무 유형별 비중, 매·화장 및 개장신고(허가) 건수, 묘적부 보유건수, 묘적부 전산화(여부, 시기, 방법, 대상), 사설장사시설 지도감독 실적, 대민 홍보 및 정보제공 현황(횟수, 목적, 내용, 수단, 대상), 대민 지원사업 현황(유형별 횟수, 금액), 행정처분 실적, 수급계획수립 현황(여부, 시기, 방법, 대상기간, 범위), 시한부매장제도 대책 수립여부, 묘지일체조사 및 무연분묘정비사업 실적 및 향후 계획, 화장장 개축 등 실적 및 향후 계획, 묘지공원화 사업 계획, 화장납골문화 확산 시책 및 실적 등

－ 담당공무원 의식

전문교육 필요성, 원하는 교육방법 및 주기, 업무만족도 및 불만

족 이유, 전담 부서 필요성 및 필요시 인력과 조직형태, 타부서 및 업무로의 이동 희망여부, 인센티브 필요성 및 그 내용, 불법묘지 처리상 문제점 등

□ 읍·면·동 조사표

- 조직 및 인력  
부서명, 장사업무내용, 인력(직급, 성별, 연령, 담당기간, 주요업무, 겸임업무, 전체 업무대비 장사업무 비율), 예산 집행실적(자체예산, 시·군·구 지원, 시·도 지원, 국고 지원), 교육훈련 횟수와 교육대상
- 장사시설 설치현황  
공설시설 설치현황(묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장)
- 장사업무 실태  
장사업무 유형별 비중, 매·화장 및 개장신고(허가) 건수, 묘지 현장확인여부, 묘적부 보유건수, 묘적부 전산화(여부, 시기, 방법, 대상), 사설장사시설 지도감독 실적, 대민 홍보 및 정보제공 현황(횟수, 목적, 내용, 수단, 대상), 대민 지원사업 현황(유형별 횟수, 금액), 행정처분 실적, 시한부매장제도 대책 수립여부, 묘지 일제조사 및 무연분묘정비사업 실적 및 향후 계획, 화장납골문화 확산 시책 및 실적 등
- 담당공무원 의식  
전문교육 필요성, 원하는 교육방법 및 주기, 업무만족도 및 불만족 이유, 전담 부서 필요성 및 필요시 인력과 조직형태, 타부서 및 타 업무 이동 희망여부, 인센티브 필요성 및 그 내용, 불법묘지 처리상 문제점 등

장사행정에 관한 일반국민조사는 電話面接(Telephone Interview) 조사 방법을 채택하여 2001년 10월 16일부터 10월 24일까지 9일간 실시하였다. 조사원은 한국보건사회연구원의 전화조사 전문요원이며, 3시간의 교육과 5건씩 사전 조사를 실시한 이후에 의문사항을 재교육하였고, 그 후 본 조사를 실시하였다. 자료수집 도구는 構造化된 질문지(Structured Questionnaire)를 이용하였다.

〈表 1-2〉 葬事行政 一般國民調査의 地域別 標本

지역	표본 크기	표본 풀(표본 4배수)
서울	690	2,760
부산	261	1,044
인천	153	612
대구	162	648
광주	90	360
대전	84	336
울산	63	252
경기	504	2,016
강원	99	396
충북	93	372
충남	117	468
전북	129	516
전남	141	564
경북	183	732
경남	198	792
제주	33	132
계	3,000	12,000

조사대상은 전국 20대 이상 성인 남녀 3,000명이며, 조사 지역은 서울특별시와 6대 광역시(서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산), 그리고 9개 도(경기, 강원, 충북, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남, 제주)를 조사하였다. 標集方法은 20세 이상 전국 남녀 3,000명을 인구비례로

연령별, 지역별 標本數를 할당하여, 2단계 系統抽出法(Two Stage Stratified Sampling)으로 추출하였다. 제1단계로, 7대 대도시 및 각 도에서 매 n번째 시, 매 n번째 군을 선정하였다. 제2단계로, 선정된 지역에서 매 n번째에서 4배수 표본풀(sampling pool)을 추출하였다. 표본풀은 각 지역의 필요 표본수의 4배수를 추출함으로써, 본 조사의 경우 표본수가 3,000명이므로 표본풀 수는 12,000명이 된다. 표본 오차는  $\pm 2.5\%$ (95% 신뢰수준)이다(表 I-2 참조).

조사 내용은 응답자의 일반특성에 관한 조사, 과거 장례경험에 대한 조사, 본인의 장례관련 의식에 관한 조사, 장사시설 설치에 관한 의견 조사, 죽음에 관한 의식조사 등으로 구분된다. 이들 조사항목은 본 연구에서 수행한 이론적 고찰을 토대로 장사행정의 효율화 방안 도출과 연계되는 내용을 구성하였다. 구체적인 조사내용은 다음과 같다(장사행정에 관한 국민의식조사표는 부록 참조).

- 응답자의 일반특성에 관한 조사 내용
  - 성, 연령, 종교, 교육정도, 월평균 가구소득, 본적지
- 과거 장례경험에 관한 조사 내용
  - 고인의 장례방법, 장례시기, 화장시 이용시설 유형, 매장시 묘지의 유형, 지목, 설치지역, 매장신고 여부 및 신고유형, 매장신고시 문제점, 매장신고를 안한 경우 그 이유, 분묘설치 신고시 문제점, 분묘설치 신고를 하지 않은 경우 그 이유
- 본인의 장례관련 의식에 관한 조사 내용
  - 희망 장례장소, 희망 장례방법, 희망 장사시설 유형, 희망 매·화장 지역, 장례와 관련하여 행정기관에서 지원 받고 싶은 내용, 희망 장례정보 제공방법, 시한부매장제도관련 매장 희망시 매장기간



- 장사시설 설치에 관한 의견조사 내용  
거주지역에 필요한 시설 유형, 거주지 인근에 화장장·공원화된  
집단묘지·납골시설의 설치에 대한 찬반 태도
- 죽음에 관한 일반의식 조사 내용  
죽음에 대한 생각 여부, 죽음에 대한 대화 여부, 죽음관련 장례  
장소·장례방법·장례절차·안치장소 등의 결정여부, 본인의 장례,  
장례절차, 안치장소 등의 결정여부, 본인의 장, 장례방법, 장례절  
차, 안치장소 등의 결정여부, 본인의 장례비용 준비방법, 유서  
준비여부

## 第 2 章 先行研究 및 理論的 考察

### 第 1 節 先行研究

葬事와 관련한 기존연구는 크게 장사제도 개선에 관한 연구, 장사 시설의 설치 및 관리·운영에 관한 연구, 葬儀서비스에 관한 연구, 장사관련 국민의식에 관한 조사연구 등으로 구분할 수 있다. 이러한 연구 중 일부연구에서 부분적으로 장사행정의 실태와 문제점을 지적하고 있으나, 장사행정 전체를 포괄하지 못하며 또한 객관적인 자료에 기초하기보다는 일부 사례를 중심으로 장사행정을 논의하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 기존 연구 중 장사행정 영역에 포함될 수 있는 연구사례를 중심으로 선행연구를 고찰하는 것도 이 연구의 현주소를 파악하는데 실질적인 도움을 준다고 할 수 있다.

우선 개념적인 측면의 연구는 극히 일부 연구가 있을 뿐이다. 고수현(1998)은 장사정책 내지 행정을 사회복지 정책과 이념에 대응시키면서, 4가지의 이념을 재구성하여 설명하고 있다. 즉, 장사정책의 이념으로 평등 및 기회균등 이념에서는 묘지자원의 衡平的 배분, 자유와 人間尊嚴性 이념에서는 자본주의적 葬事資源과 서비스의 濫用으로 인한 타인의 자유와 존엄성 손상 방지, 自己決定權과 효율성 이념으로서는 다양한 선택권 보장, 그리고 사회적 적절성 및 連帶性의 이념에서는 장사시설 설치의 적절성을 제시하고 있다. 그는 결론적으로 국토이용의 효율화라는 경제적 논리에 치중하는 政策一邊倒에서 탈피하여 개인 및 가족의 복지를 향상시키는 방향으로 回歸하여야 한다고 주장하고 있다.

장사시설 설치 및 관리·운영에 관한 기존 연구에서 장사행정 영역에 포괄될 수 있는 연구내용은 주로 시설관리 및 운영에 관한 조직체계의 미흡 및 전문인력의 부족을 제시하였다. 이삼식 외(2001)는 경기도 포천군에 대한 연구에서 군 및 읍·면의 담당직원이 절대적으로 부족하기 때문에 공설묘지의 관리가 전혀 이루어지지 못하고 있으며, 공설묘지의 효율적 관리를 위해 묘지별로 지역주민을 파트타임 형식으로 고용하여 수시로 관리하여야함을 주장하고 있다. 광주직할시(1993)의 공설공동묘지에 관한 연구에서, 마을 주민이 공설공동묘지를 관리하는 마을관리체계를 구축하고, 이를 위해 최소한의 비용을 확보하여 지급할 것을 제시하고 있다.

김경혜(1997)는 서울시 장사제도 발전방향에 관한 연구에서 장사관련 업무의 성격상 장사행정 담당조직으로 도시계획국이 적합함을 지적하고 있다. 특히, 김경혜는 서울시 시립장사시설 관리업무에서 보다 발전 지향적으로 적극적인 화장장려 정책을 전개하기 위해서는 현재 담당자 6급 공무원 1명이 부족함을 지적하면서, 그 개선책으로 적어도 係수준의 전담조직이 필요함을 주장하고 있다. 그리고 서울시 장사행정 인력을 보완하는 방안으로 장사공사를 설치하여, 전문적인 장사정책을 수립하고 집행하는 기능을 담당하도록 하는 안을 제시하고 있다. 또한 재정문제로 민간위탁기관인 서울시장묘사업소의 적자가 계속되어 서울시 재정 지원으로 해결하고 있음을 지적하면서, 그 해결책으로 각종 시설의 사용료 등을 현실화하여야 함을 주장하고 있다.

문원식(1996)은 장사에 관한 법 및 제도가 국민의 의식 변화를 선도하되, 지나치게 현실과 괴리가 발생할 경우 死文化될 가능성이 높음을 제도개혁에 반영할 것을 주장하고 있다. 문원식은 법 및 제도의 死文化는 장사행정 요인으로 과다한 업무량과 인력의 부족 그리고 강력한 법집행 意志의 결여 등을 지적하고 있다.

신원득(1997)은 장사행정이 공급자 중심의 행정에서 고객중심의 행정으로 변모하여야 하며, 이를 위해서는 위탁경영 또는 제3섹터방식의 도입을 건의하고 있다. 그에 의하면, 장사행정에서 맡고 있는 일부 기능의 민간 이양은 재정적 부족문제로 인하여 공공을 위한 장사시설 등에 집중적으로 투자할 수 없는 문제를 해결할 수 있으며, 장사행정의 전문성을 제고할 수 있음을 제시하고 있다.

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. 문원식(1998)도 지방자치단체에서 계획조차 세우지 않으며, 세우고 있는 경우에도 형식적이어서 현실적으로 운용하는데 한계가 있음을 지적하고 있다. 이삼식 외(2000)와 이삼식 외(2001)는 특정 도 및 군의 장사시설 수급계획에 관한 연구에서 수급계획은 해당 지방자치단체 장사행정의 중·장기 발전방향으로 이를 토대로 장사행정을 계획적이고 합리적으로 추진할 경우에만 행정의 효율성을 증대시키고 동시에 주민의 삶의 질 제고가 가능하며 국토의 효율적 이용도 가능하다고 주장하고 있다. 특히, 이삼식 외(2001)는 수급계획 수립시 과거 지표에만 집착하지 말고, 현재 지역사회의 실정 및 주민의식의 변화 등을 면밀히 파악하여 반영하여야 현실과의 乖離를 줄일 수 있다고 지적하고 있다. 국토개발연구원(1987)은 집단묘지 수급계획을 수립하여 공설묘지 확충을 위한 행정적 지원을 하여야 함을 지적하고 있다.

장사제도 개선에 관한 연구 중 많은 연구가 묘지부족 문제의 해결

방안에 초점을 두고 있다. 이들 연구는 개선방안으로 화장장려를 제시하는 한편, 이를 활성화하기 위해 화장장 시설을 확충하고 그 질적 수준을 개선할 것을 건의하고 있다(박복순, 2001; 이삼식 외, 2001; 이삼식 외, 2000; 김경혜, 1997; 임종권 외, 1994 등). 또한, 묘지부족 문제를 묘지의 집단화 및 그 이용률을 제고하기 위한 公園化를 통해 解消하여야 한다고 주장하고 있다(이삼식 외, 2001; 고덕기, 2000; 이삼식 외, 2000; 임종권, 1994; 김국도, 1983). 일부 연구는 개인묘지나 가족묘지를 금지하는 한편, 호화분묘에 대해서는 重課稅를 징수하여 그 기금을 화장관련 사업에 집중 투자할 것을 제시하고 있다(김국도, 1983).

일부 연구는 묘지설치의 허가 및 묘적부 작성에 관한 문제점을 지적하였다(이삼식 외, 2000; 이삼식 외, 2001; 강성남, 1991; 국토개발연구원, 1987). 즉, 우리 나라에서 3일장의 장사관행으로 매장 및 묘지설치는 단기간에 이루어지는 반면, 묘지설치허가는 실제로 1개월 이상이 소요되는 관계로 대부분 매장신고 없이 불법으로 매장 및 묘지설치가 이루어지고 있다. 특히, 장사법에 대한 대국민 홍보가 전혀 이루어지지 않아 일반국민 대다수가 매장 및 묘지설치에 대한 법규정을 인지지 못하고 있다는 것이다(이삼식 외, 2001; 이삼식 외, 2000; 김경혜, 1997). 공설묘지에 대한 관리 부족으로 묘적부가 작성되지 못하며, 이로 인하여 무연분묘를 파악하지 못하고 공설묘지의 유효공간을 효율적으로 이용할 수 없음도 지적하고 있다(강성남, 1991; 국토개발연구원, 1987).

장사시설 설치에 대한 님비현상에 대해 이수장(1996)은 개발행위에 따른 비용과 편익의 불균형을 주요 원인으로 지적하면서, 이에 대한 대안으로 입지선정에 있어서 지역공동체의 자율성 인정, 주민의 적극적인 참여 및 정보 제공 등으로 투명성 제공, 부지선정의 다원화, 지

역공동체에 대한 유인책, 자발적 입지 등을 제시하고 있다. 이삼식 외(2001)는 남비현상의 원인에 대해 기존 연구결과를 지지하면서, 이에 대한 대책으로는 비용의 최소화와 수혜의 최대화를 위한 구체적인 방안들을 제시하고 있다. 한편, 최근의 경향으로 동급의 지방자치단체간 또는 광역자치단체와 기초자치단체간 장사시설 부지 선정을 둘러싼 갈등에 대해 고수현(2001)과 박희정(2001)은 그 근본적인 원인으로 주민의 地域利己主義를 제시하면서, 의사결정권자가 선거를 의식하여 주민의 地域利己主義에 便乘하는 정치적 의도가 이를 더욱 증폭시키면서 행정기관간 葛藤으로 이어지고 있다고 주장한다. 그들은 이러한 지방자치단체간 葛藤을 解消하기 위해서는 힘이나 다른 요인들보다 相互協力이 가장 중요시되어야함을 강조하고 있다.

일부 연구는 장사서비스가 多段階構造로 되어 있고, 그 성격상 경쟁 제한적이며 零細하여 소비자들이 양질의 서비스를 합리적으로 선택하는데 한계가 있음을 지적하면서, 각종 서비스 이용 요금이 신고제 또는 고시제로 되어 있음에도 불구하고 관련 업계에서는 웃돈을 받는 등 소비자의 경제적 부담을 가중시킨다고 한다(이필도 1998; 박태호, 1998). 장현섭(1998)도 장의업자들이 상례를 文化的 接觸制로 보기보다는 商業的 節次로만 인식하고 있어 죽음의 질을 높여주지 못하는 결과를 초래하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 문제점을 해결하여 일반국민의 사회복지를 제고하기 위한 방안으로 박태호(1998)는 사망이후 모든 절차를 單一體系로 구성하여 유족에게 제공하는 종합장례서비스체계의 구축을 제시하면서, 그 전제조건으로 장례용품 등의 표준화 및 패키지(Package)화를 제시하고 있다. 그는 종합장례서비스체계의 구성요소로서 장사종합정보센터, 상담지원, 장례보험, 사회복지 기능 등을 포함할 것도 함께 제시하고 있다.

이상 선행연구를 종합하여 보면, 기존 연구들은 주로 장사시설 및

서비스의 공급, 이용 및 관리에 있어서 문제점을 규명하는데 초점을 두고 있으며, 부분적으로 장사관련 법이나 제도 측면을 다루고 있다. 장사시설 및 서비스의 공급, 이용 및 관리 측면에서 연구는 부분적으로 문제점을 지적하고 있을 뿐, 장사행정 전반적인 체계 하에서 원인과 결과를 연계시켜 근본적인 원인 특히, 장사행정의 내재적인 원인을 규명하고 있지 못하며, 그 해결 방안도 제시하지 못하고 있다. 장사관련 법 및 제도 측면에서의 연구도 각종 법 규정 및 제도를 소개하고 집행 상 문제점들을 지적하고 있을 뿐, 법 및 제도의 취지 및 그 효과를 충분히 설명하거나 객관적인 근거를 제시하지 못하고 있다. 그리고, 이들 연구들은 법·제도의 실효성 확보에 장애가 되는 요인을 규명하지 못하며, 규명하고 있는 경우에도 그 치유방안을 제시하지 못하고 있다. 즉, 위 선행연구들이 다루고 있는 영역을 장사행정 전반적인 체계 하에서 유기적으로 연계하여 각종 문제점을 분석하여 장사행정의 내재적 및 외부적 원인을 규명하는 동시에 그 치료방안으로서 효율화 방안을 모색하는 연구가 필요하다.

## 第 2 節 葬事行政에 關한 理論的 考察

### 1. 葬事行政의 定義

장사분야에 대한 기존연구에서는 장사행정을 일반행정의 맥락에서 전체 행정 중 일부로 인식하여, 독립적 차원에서 개념적, 이론적 연구를 거의 진행하지 않았다. 따라서 장사행정의 개념이나 장사행정의 定義조차 확립된 적이 없으며, 그것의 구성요소나 外延(denotation)을 규정하여 장사행정체계를 구축하려고 시도한 적도 없는 것이 현실이다.

본 연구에서는 기존의 일반 行政論과 社會福祉行政論의 선행연구에 의지해 장사행정의 개념과 정의를 규정하고, 범주 및 장사행정체계를 구축하고자 한다. 먼저 일반행정의 개념부터 살펴보고, 다음으로 사회복지행정의 개념을 고찰한다. 이를 바탕으로 장사행정의 개념과 정의를 규정하도록 하겠다.

#### 가. 一般行政의 概念

행정이란 多義的인 개념으로 그 동안 많은 학자들의 정의가 있었다. 유종해(1988)에 따르면, 행정의 개념은 크게 행정법학적 ‘행정’개념과 행정학적 ‘행정’개념으로 구분할 수 있다고 한다. 유종해는 행정법학적 관점에서 三權分立的 控除設, 國家目的實現設, 法函數設로 그 개념을 분류한다. 三權分立的 控除設은 삼권분립적 헌법구조를 전제로 하여 ‘사법도 입법도 아닌 나머지의 모든 국가기능을 행정’이라고 보는 입장이다. 國家目的實現設은 행정을 국가목적에 직접적·구체적으로 실현하는 과정이라고 보는 견해이다. 法函數設은 행정을 일반적인 법규범을 개별화하는 법적 작용으로 보는 것이다(1988:6). 이와 같은 행정법학적 ‘행정’개념은 법학의 기초 위에서 정의된 것이며, 법학의 테두리에서 행정을 해석하고 있다.

다른 한편, 유종해는 행정학자들이 설명하는 행정의 개념을 크게 行政官理設, 統治機能設, 行政行態設, 發展機能設 및 政策化機能設로 구분하고 있다(1988:7~9). 行政管理設은 행정을 관리라는 사회기술의 과정 또는 기술체계로 보는 입장으로서, 윌슨(W. Wilson)과 화이트(L. D. White)가 이 주장의 대표적인 학자이다. 이들은 20세기 초기의 미국행정학의 입장을 대표하여 행정과 경영을 동질적인 것으로 본다. 화이트는 행정을 국가목적 달성을 위해서 사람과 물자를 관리하는 과정이라고 정의하고 있다.



統治機能設은 행정을 통치기능, 즉, 정치와 밀접한 관계가 있는 과정으로 보고 정치 행정 일원론을 취하고 있다. 디목(M. Dimock)은 통치는 정치와 행정, 즉, 정책의 형성과 정책의 집행으로 이루어지며, 이 양자는 서로 협조적인 관계에 있다고 말한다. 또한 그는 행정은 정치적 기능과 밀접히 연관되어 있어서 정치적으로 결정된 목적을 달성하기 위하여 단순한 행정사업 집행에 그치는 것이 아니라 정책과 깊이 관련된다고 말한다.

行政行態設은 행정을 설정된 목표를 달성하기 위한 협동적인 집단 행위로 보고 있다. 특히 피프너(Pfiffner)와 프레스터스(Presthus)는 행정이란 고도의 합리성을 지닌 인간의 협동행위로서 인간과 물자를 조직하고 관리하기 위한 기술·과학이며 또한 정치과정이라고 규정함으로써 행정이 개인 및 집단의 협동행위라는 점을 강조하고 있다.

發展機能設은 행정은 급변하는 정치, 사회, 경제 및 문화 등의 모든 측면에서 새로운 여건에 적응하기 위해서 적극적으로 발전정책 및 발전계획을 형성하고 집행하는 새로운 의미를 지닌다고 설명한다.

政策化機能設은 행정의 정책형성기능을 강조하는 입장으로, 행정을 공공정책의 형성에 있어 중요한 역할을 하는 정치과정의 일부로 보는 설이다. 알렌워드(D. Allenbworth)는 행정이란 정책형성과정의 집행 부분에 해당하나, 실제로는 전체 정치적 과정에 관계된다고 한다. 따라서 행정이란 공공의 목적을 달성하기 위하여 인간과 물자를 조직하고 관리하는 정책형성 그 자체라고 주장한다.

이와 같이, 이론적 입장에 따라서 행정 개념의 內包(connotation)와 外延(denotation)은 조금씩 다르게 설명된다. 행정을 하나의 체계(system)로 보거나, 행위자(agency)와 행위 과정(acting process)에 중점을 두거나, 행정을 다른 분야와 맺는 관계(relation) 속에서 규정하거나 할 때, 그 정의는 다양한 형태로 정립될 수 있다. 그러나 행정의 일반

적 정의는 결국 ‘관리’ 개념과 연관된다. 앞에서 설명한 정의의 공통적 특징은 자원에 대한 관리와 관계되어 있다.

이런 관점에서 장인협이 행정에 대한 일반론적 정의는 설득력이 있다. 장인협은 “행정이란 조직과 관리의 총체”라고 정의한다(1987:148). 장인협에 따르면, 행정이란 사업의 목적을 성취하기 위하여 인적 물적 자원을 활용하고 효율적으로 만드는 과정들의 총체이다. 즉, 행정은 조직, 관리, 인적·물적 자원의 효율적 활용 또는 사회적 서비스를 제공하는 과정을 그 주요 내용으로 하는 것이다. 본 연구에서는 ‘관리’개념에 중점을 두는 행정의 일반론적 정의를 수용한다.

#### 나. 公行政과 私行政

행정의 정의를 고찰할 때, 일반적으로 공행정과 사행정에 대한 논의도 함께 고찰한다. 이것은 행정을 분류하는 하나의 범주으로써, 공행정과 사행정을 구분해봄으로써, 행정의 개념을 또 다른 차원에서 이해할 수 있기 때문이다.

공행정과 사행정은 몇 가지 점에서 유사점과 차이점을 가지고 있다. 공행정과 사행정은 관리기술, 협동행위, 관료제적 성격, 의사결정이라는 점에서 공통점을 가지고 있지만, 공익성, 독점성, 정치성, 법적 규제, 권력수단, 평등원칙, 규모 및 관리범위라는 관점에서 차이점을 나타내고 있다(유종해, 1988:19~21).

먼저 관리기술이라는 점에서 공행정과 사행정은 유사점을 가지고 있다. 행정이란 공사를 막론하고 광범위한 관리 행위가 필요하며, 정부의 행정뿐만 아니라, 모든 조직에서 행정은 어떻게 하면 인력과 자원을 효율적으로 관리하느냐하는 것이 관건이기 때문이다. 또한 공사행정을 막론하고, 행정이란 협동적인 인간의 집단노력이라고 볼 수 있다. 공사행정은 주어진 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 階層制

的인 형태를 가지고 있다는 차원에서도 공통적으로 官僚制的 성격을 가지고 있다. 그리고, 공사행정은 조직의 목표를 달성하고 이 목표를 가장 합리적으로 수행하기 위하여 많은 대안 중에서 최선의 것을 선택하기 때문에, 의사결정과정으로 이해된다는 공통점도 가지고 있다.

다른 한편, 공행정과 사행정은 몇 가지 점에서 차이를 나타낸다. 먼저, 공행정과 사행정은 공익성이라는 점에서는 근본적으로 대별된다. 둘째로, 공행정이 일반적으로 독점적이며 경쟁대상이 없는 반면, 사행정은 독점적이지 않고 많은 경쟁대상을 가지고 있다는 점에서 서로 다르다. 셋째, 공행정은 중요한 사항을 입법부가 규정한 법률에 의하여 결정하는 반면, 사행정은 기관장이 사안을 결정하는 경우가 많다. 그만큼 공행정은 정치적 성격을 내포하며, 그 내용도 입법부나 시민의 감시를 받게 된다. 넷째, 공행정과 사행정을 구별하는 가장 중요한 기준은 권력수단 소유 여부이다. 공행정이 강력한 권력수단을 가지고 있다면, 사행정은 권력수단을 가지고 있지 않으며, 이것은 공행정의 법적 강제 행위가 가능하다는 점을 의미한다. 그렇지만, 공행정은 법률 앞에서 모든 국민을 평등하게 인식하며, 이 평등의 원칙을 고수해야만 한다. 그러나, 사행정은 모든 사람을 평등하게 대하지 않는다는 점에서 서로 차별적이라 할 수 있다. 마지막으로, 공행정과 사행정은 규모와 관리범위에서 많은 차이를 보인다. 현대의 공행정은 규모나 관할 범위에서 사행정과 비교할 수 없다. 정부는 많은 인력과 예산을 가지고 있으며, 그 관할권이 광대하여 국민의 거의 모든 측면에 관계하고 있다.

#### 다. 福祉行政

행정이라는 개념은 여러 학문 분야에 적용되고 있다. 사회복지 분야에서 국민들의 복지 욕구를 체계적으로 組織化하고, 제반 자원을 호

을적으로 관리하기 위해서 복지행정 개념을 중요하게 인식하고 있다.

복지행정의 개념은 기본적으로 행정학적 '행정' 개념에 기초를 두고 설명하고 있으며, 따라서 넓은 의미의 복지행정이란 복지에 관한 組織管理(organizational management)로서, 복지체계의 운영 일체를 포함한다.<sup>1)</sup> 그러나 일반적인 복지행정 개념은 복지체계 전체 중에서 사회복지사업의 영역인 민간 복지시설의 조직관리는 제외하는 것이 보통이다. 이계탁에 따르면, 사회복지 행정은 주체적인 측면에서 국가 또는 공공단체인 공공 복지기관에 의해서 수행되는 행정만을 의미한다고 한다(이계탁, 1994:116). 민간복지기관 내부의 운영관리와 대외 관계(public relations)는 사회복지사업의 영역으로 구분하고, 사회복지 시설 행정 또는 사회사업 기관행정이라고 하여 통상적 의미의 복지행정에서 제외한다. 요컨대 통상적 의미의 복지행정은 사회복지 현상 가운데 민간복지 영역을 제외한 공공복지 영역 일체를 의미한다(김태수·백종섭·신희영, 1998:100).

공공복지행정으로서 복지행정은 그 영역 또한 행정학의 부문에 해당하는 조직이론, 인사행정, 재무행정의 구분을 수용하여 복지행정의 체계를 구성하는 것이 일반적이다. 이에 따라서 복지행정의 주요 분과는 구조에 관한 복지행정의 조직(organization), 복지행정의 종사자에 관한 복지행정의 인사(personnel), 복지의 재원에 관한 복지재정(welfare finance)으로 구분된다(김태수·백종섭·신희영, 1998:148).

이상에서 살펴본 바와 같이, 복지행정론은 행정학의 일반 개념을 수용하여 복지행정을 규정하고 있다. 따라서 '복지행정' 개념의 핵심도 '행정' 개념의 핵심과 마찬가지로 조직과 제반 자원의 효율적 관리에 있음을 알 수 있다. 특히 복지 행정은 일반적으로 공행정의 영역

1) 이에 비해 복지 전달체계는 지역사회 차원에서 서비스의 제공자와 소비자를 연결하는 조직적 연계의 의미를 내포하고 있음.

만을 다루고 있음을 알 수 있다.

## 라. 葬事行政의 概念과 定義

### 1) 葬事와 葬墓의 概念

『국어대사전』에 葬事란 “시체를 묻거나 화장하거나 하는 일”이라고 정의되어 있다. 葬禮란 “장사를 지내는 일”이라고 정의하고 있다. 『한국민족문화대백과사전』의 喪禮 항목에서는 “죽은 사람을 장사지낼 때 수반되는 모든 의례로서 사람이 태어나서 마지막 통과하는 관문이 죽음이고, 이에 따르는 의례가 상례이다.”라고 설명하고 있다. 역시 『한국민족문화대백과사전』의 장례 항목에서는 “상례의 한 부분으로, 시신을 처리하는 일. 일반적으로는 장사를 치른다고 하여 상례와 같은 뜻으로 쓰이기도 한다. 그러나 상례가 시신을 다루어 처리하는 일뿐만 아니라 죽은 사람의 영혼을 처리하는 과정, 죽은 사람과 관계가 있었던 살아 있는 사람이 시신의 처리 과정 전후에 가져야 할 태도에 대한 규정 등을 하나의 연속된 절차로 정리한 것을 의미한다면, 장례는 시신을 처리하는 과정만을 뜻한다.”

이상에서 살펴본 바에 따르면, 장례는 상례의 일부분에 포함되는 말로 이해할 수 있다. 장사는 시신을 다루는 일 일반을 지칭하는 말로써, 통속적으로 사용되는 말이라면 상례는 좀더 儒學的 지식으로 체계 잡힌 말이라 할 수 있다. 즉, 상례는 전통적인 儀禮의 분류방식인 冠婚喪祭 분류체계 중 하나에 해당함으로써, 그 말의 범위와 의미가 명확하다 할 수 있다. 그러나 상례라는 말보다는 장사라는 말이 더 일반적으로 사용되기도 한다.

장사 또는 상·장례와 관련하여 사용되는 또 다른 말이 ‘葬墓’이다. 장묘라는 말은 사전에는 나오지 않는 말이지만, 그 동안 장례와 묘지

를 뜻하는 말로 광범위하게 사용되었고, 현재도 학계, 언론, 시민단체, 지방자치단체에서 사용하고 있다.

그런데 장묘라는 용어는 시의적절한 사회적 등장 배경을 가지고 있다. 장묘라는 용어가 등장하기 전에는 주로 묘지라는 용어가 사용되고 있었다. 묘지제도의 문제점, 묘지제도 개선방안과 같이 제도나 정책적 차원에서 주로 ‘묘지’라는 용어가 사용되었는데, 여기에는 묘지를 사회문제로 보겠다는 의도가 반영된 것이다. 묘지가 환경에 미치는 부정적 영향, 묘지가 국토를 잠식함으로써 발생하는 토지 이용의 비효율성, 상업적 묘지 시장의 부조리 등을 비판하는 맥락에서 묘지 문제가 등장한 것이고, 묘지제도라는 말을 빌어 정책적 제도개선을 위한 노력이 필요함을 역설한 것이다.

그러나 상·장례와 관련된 사회문제로서 묘지뿐만 아니라 장례(의례) 관련 문제도 제기되고 있었다. 소규모 장의사의 영업 과정에서 부당한 거래가 관행화 되어 있었고, 장례 장소가 가정에서 병원 장례식장이나 전문 장례식장으로 변화하면서 역시 같은 문제점이 지적되고 있었다. 따라서 묘지라는 용어로 상·장례 관련 사회문제를 모두 지적할 수 없었고, 묘지뿐만 아니라 장례와 관련된 사회문제를 비판하기 위해서는 묘지와 장례를 포괄하는 새로운 용어가 필요했던 것이다. 이러한 배경에서 묘지와 장례를 포괄하는 용어로 장묘라는 용어를 고안한 것이라 할 수 있고, 이후 장묘는 사망후 장례의식에서부터 시신의 매장과정까지의 일련의 과정을 지칭하는 말로 사용되기 시작하였다.

사단법인 ‘한국장묘연구회’가 1995년부터 발간한 학술지인 『한국장묘』에는 ‘장묘’라는 용어를 사용하는 여러 편의 논문이 실려있다. 그 후부터 장묘라는 용어는 상·장례와 묘지 분야에서 공식적으로 사용되기 시작하였다.

1997년 시민단체인 사단법인 생활개혁실천범국민협의회(이하 생개

협)가 창립되었고, 생개협은 장묘문화 개선운동과 관련하여 많은 토론회, 공청회를 개최하였다. 1998년 역시 시민단체로서 사단법인 한국장묘문화개혁범국민협의회(이하 장개협)가 창립되었고, 장개협 역시 장묘문화 개혁을 위한 많은 활동을 전개하였다. 이와 더불어 장묘문화 관련 여론이 형성되면서 ‘장묘’라는 용어는 더욱 광범위하게 사용되기 시작하였다.<sup>2)</sup>

연구자들 또한 '90년대 후반에 들어 ‘장묘’라는 용어를 일반적으로 사용하기 시작했다. 1997년부터 한국보건사회연구원의 연구결과물<sup>3)</sup>이나 서울시정개발연구원의 연구결과물<sup>4)</sup>에서 ‘장묘’라는 용어를 사용하고 있다. 2000년 5월부터 ‘한국장례문화학회’가 창립되어 역시 ‘장묘’라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다.

그러나 현재까지 ‘장묘’와 ‘장사’라는 두 용어는 명확한 개념 규정 없이 혼용되고 있는 실정이다. 앞서 설명한 대로 장묘라는 용어는 광범위하게 사용되고 있으나, 관련법의 명칭은 『장사 등에 관한 법률』로서 장사라는 용어를 사용함으로써, 이와 같은 용어 혼용의 단적인 예를 보여주고 있다. 또한 2001년 한국장례문화학회 정기 학술대회에서 발표된 논문의 제목을 살펴보아도 이런 현상은 분명하게 드러나고 있다.<sup>5)</sup> 발표자에 따라서 ‘장묘시설’과 ‘장사시설’을 거의 같은 의미로

2) 중앙일보(2000. 2. 1, 사회면)에서는 [서울시민 절반이상 화장...장묘문화 달라져]라는 기사 제목을 사용하고 있음. 한겨레신문은 [장묘문화]라는 제목(1999. 12. 19)으로 캠페인을 벌이고 있음. 한국경제(1999. 11. 16, 사회면)는 [대전시는 장묘문화 개선을 위해 납골묘를 확대 보급기로]라는 제목으로 기사를 내고 있음.

3) 이필도·이현송·배화옥, 『건전의례의 경제적 비용분석』, 한국보건사회연구원, 1997; 이삼식의, 『경기도 중·장기 장묘시설 수급계획』, 경기도·한국보건사회연구원, 2000; 이삼식의, 『포천군 장묘시설 중·장기 수급계획』, 포천군·한국보건사회연구원, 2001 참조

4) 김경혜, 『서울시 장묘제도 발전방향』, 서울시정개발연구원, 1997 참조

5) 한국장례문화학회, 『한국장례문화학회 학술대회 자료집 - 장묘시설 설치와 지역이기주의 극복-』, 2001년 3월 참조

사용하고 있다. 정부에서는 법률의 명칭을 정하면서 사전적 의미를 수용하여 장사라는 개념을 사용하고자 한 것으로 해석된다. 그러나 심지어 정부부처에서 그 용어의 사용법이 통일적이지 않음을 알 수 있다.

본 보고서에서는 ‘장사’와 ‘장묘’라는 말의 개념적 차이는 거의 없다고 판단하고, 법적으로 인정하고 있는 장사라는 용어를 “사망 후 장례의식에서부터 시신의 매장과정까지의 일련의 과정을 지칭하는 말로” 사용하도록 한다. 장묘라는 용어가 더 일반적으로 사용되고 있으나, 용어 정의에 대한 공식적 논쟁이나 합의가 이루어지지 않은 상태에서 법적 용어를 무시할 수 없는 상황을 고려한 것이다. 차후 용어 정의에 대한 합의 과정을 거쳐야 할 것으로 사려된다.

## 2) 葬事行政의 定義

장사행정은 ‘장사’와 ‘행정’의 합성어로서, 장사 분야에 대해 행정의 개념을 결합한 것이라 할 수 있다<sup>6)</sup>. 앞서 살펴본 대로 행정의 핵심 개념은 조직과 자원의 효율적 ‘관리’이며, 장사는 시신 처리와 관련된 일련의 활동이라 할 때, 장사 행정은 시신 처리 및 그와 관련된 시설, 서비스와 같은 전체 자원과 조직을 효율적으로 관리하는 행위라고 정의할 수 있다.

개념적으로는 행정이란 행정 주체의 활동이다. 따라서 행위의 주체

6) 장사행정에 관한 두 가지 관점을 고려해볼 수가 있음. 하나는 장사행정을 복지행정의 부분으로 보는 것이며, 다른 하나는 일반행정의 일부로 보는 것임. 전자는 장사행정의 특성이 복지행정의 특성을 공유한다는 관점이며, 후자는 장사행정의 특성이 복지행정의 특성과 밀접한 관계가 없기 때문에 그것을 일반행정으로 이해하는 관점임. 현 단계에서 장사분야는 일반행정의 영역에 포함시키는 것이 합리적이라고 판단됨. 물론 장사분야를 광의의 사회복지 개념에 포함시킬 수는 있음. 궁극적으로 죽음에 대한 사회적 처리는 모든 국민에게 해당되는 사안이며, 장사분야는 죽은 사람의 복지가 아니라 결국 살아 있는 사람의 복지라는 점에서도 그러함.



와 대상이 있고, 행위의 과정과 절차가 있으며, 행위의 결과가 남게 된다. 장사행정의 구체적 실체는 활동주체와 관련하여 조직, 인력, 재정 측면을 고찰 할 수 있으며, 활동의 대상이 되는 유형의 자원으로 장사시설과 무형의 자원으로 장사서비스, 그리고 장사 시설 이용자 및 일반 주민을 고려할 수 있다. 활동의 주체와 활동의 대상은 법·제도에 의해서 매개된다. 법·제도는 행정 주체나 행정 대상의 활동 범위를 규정함으로써 행위를 제한하게 된다.

장사행정의 실체는 두 가지 시간 차원에서 구분된다. 하나는 사망 발생단계부터 시신처리 마지막까지의 전 과정에 요구되는 행정이며, 둘째는 사망 발생과 무관하게 일상적으로 진행되는 정기적·비정기적 행정이다. 사망처리 단계에서 요구되는 대표적인 장사행정을 예로 들면, 매장·화장신고, 개인묘지 설치신고, 가족·종중 또는 문중·법인 묘지 설치신고, 묘적부 작성 등이다. 다음 둘째 단계에서 요구되는 일상적 행정의 예를 들면, 장사시설 수급계획, 공설 장사시설 설치 및 운영·관리, 사설 장사시설 지도·감독, 분묘사용기간 제한, 화장장려, 개장 및 무연고 분묘 정비, 각종 주민 지원 등이다. 첫째 단계에서 요구되는 장사행정은 장사분야 행정정보의 최초 생산 단계로서 각종 시설의 현황에 영향을 주는 요소들이 포함되므로, 엄격한 절차와 정확한 정보 확보가 매우 중요한 단계라 할 수 있다. 둘째 단계의 특성은 장사 분야 기존 자원 및 신규 자원의 관리 단계로서 무엇보다도 관리의 효율성과 합리성을 행정의 원칙으로 삼는 것이다.

앞서 설명한 공행정 사행정의 범주 구분에 따르면, 본 보고서에서 다루는 장사행정의 범위는 공공행정으로 한정한다. 앞서 살펴본 공행정과 사행정의 분류로 볼 때, 장사행정에도 공행정과 사행정이 있을 수 있다. 공익성, 업무의 독점성, 법률적 판단 여부, 권력 수단 소유 여부에 의해서 장사행정은 공행정과 사행정을 구분할 수 있다. 사회

복지 전달체계 분야에서는 “중앙정부와 지방자치단체의 예산으로 사업의 주요 재원과 담당인력 인건비의 대부분을 충당하는 경우 공공 전달체계로 분류”하고 있다(강혜규, 2000:249). 이와 같은 관점에서 가장 대표적인 장사분야 공행정부문은 중앙정부와 지방자치단체의 장사 관련 담당부서의 행정행위를 들 수 있다. 여기에 장사시설 관리 공단과 같은 성격의 주체들의 행위도 공행정에 포함시킬 수 있다. 반면 사행정은 사설법인묘지나 병원 장례식장 전문장례식장, 사설 납골시설과 같은 장사 시설의 내부 운영관리나 대외 관계와 같은 행위는 사행정으로 분류할 수 있다.

## 2. 葬事行政 體系와 範疇

장사행정의 정의를 규정하면서 우리는 장사행정과 또 다른 차원에서 장사행정의 체계론적 접근을 고려할 필요가 있다. 장사행정이 행위 자체를 지칭한다면, 장사행정체계는 현상을 이해하거나 분석하기 위한 개념적 구성물로서 장사행정 행위의 여러 구성요소를 상호의존성을 중심으로 통합하여 구성한 하나의 체계(system)를 말한다. 체계론적 접근은 장사행정을 하나의 체계로 구성하고 장사행정분야를 구성요소간의 유기적 결합체로 이해하고자 하는 접근방법인 것이다.

일반적으로 체계이론(system theory)은 미국의 사회학자 탈코트 파슨즈(Talcott Parsons, 1902~1979)에 의해서 구성된 것이다. 파슨즈는 거시적인 사회구조와 문화, 그리고 그것들 사이의 상호관계를 행위체계(action system)이론으로 정립한 바 있다. 파슨즈의 행위체계는 네 가지 하위체계로 구성되며 그 중에서 사회체계라는 개념은 여타 사회과학에 지대한 영향을 주었다<sup>7)</sup>. 사회체계는 최소한 물리적 또는 환경적

7) 행위체계는 문화체계, 사회체계, 인성체계, 행동하는 유기체라는 네 가지 하위체계로 구성됨.

측면을 갖는 상황 속에서 서로 상호작용하고 있는 다수의 개별행위자들로 구성된다(Ritzer, 1987:143).

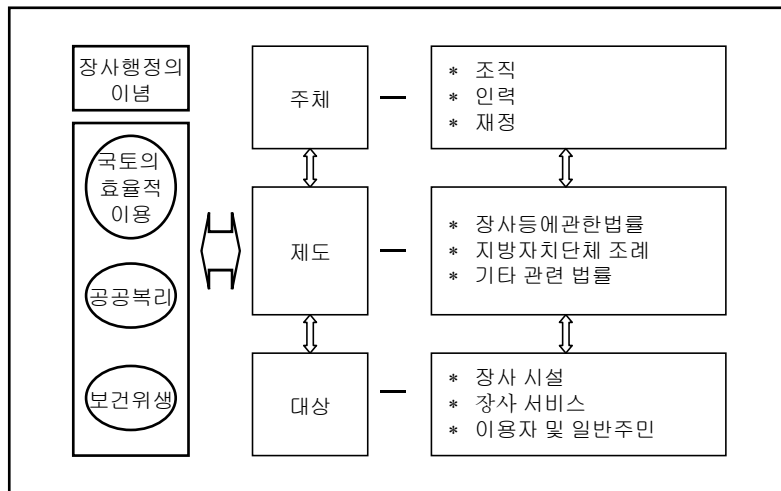
파슨즈에 따르면, 체계는 질서라는 속성, 그리고 각 부분들간의 상호의존이라는 속성을 가지며, 자기유지를 위한 질서 또는 균형을 지향하고, (외부)환경과 경계를 유지한다고 하였다(Ritzer, 1987:141~142). 정치체계론을 도입한 이스턴(Easton, 1957)에 따르면, 정치체계는 ‘정치적이라고 부를 수 있는 구체적인 사회행위를 통합적으로 그것에 연관된 내용을 밝히기 위해서 고안된 분석도구이며 이론체계’라 규정하고 있다. 그리고 투입-산출도식(input-output framework)으로 체계의 본질을 파악하려 한다(Easton, 1957, 유종해, 1988:71 재인용). 정치학뿐만 아니라 행정학에서도 체계론적 접근을 시도하여 ‘행정체계’(administrative system)라는 용어를 일반적으로 사용하며, 사회복지학에서도 ‘복지행정체계’, ‘전달체계’라는 용어는 사회복지의 한 분과로 자리 잡고 있다.

장사행정체계론 역시 일반행정체계론을 장사 분야에 적용한 것이라 할 수 있다. 따라서 일반행정체계론의 구성요소를 수용할 필요가 있다. 김현준 외(2000:165)는 장사행정을 설명하기 위해서 일반적인 행정체계론을 수용하고 있다. 즉, 행정체계의 공통적 속성은 구조, 기능, 문화이며, 이 속성에 의해서 행정체계간 비교연구가 가능하다는 G. Almond의 이론을 수용한다. 그리고 장사행정체계를 분석적으로 살펴보기 위해 행정체계를 구성하는 여러 요소들 중 구조(조직, 인력, 재정 등), 기능(사무 등), 과정(정책 등)에 주로 초점을 두고 고찰하고 있다. 요컨대, “장사행정체계는 장사 업무와 관련된 기획, 집행, 조정을 담당하는 행정기관 및 관련기관의 구조, 기능, 정책결정과정을 포함”한다고 설명하고 있다.

그런데, 체계는 구성요소의 통합을 전제함으로 구성요소를 어떻게

설정하는 가가 매우 중요한 문제가 된다. 이론적 차원에서 체계의 구성요소를 기능주의적으로 결정하면, 구성요소가 체계의 통합을 위해 수행해야 할 기능에 초점을 맞추게 되며, 이 과정에서 전체 체계의 완결성을 강조함에 따라서 체계 내에서 움직이는 개별 행위자의 역할을 간과하게 된다. 체계이론의 투입-산출 모델은 바로 이런 비판의 대상이 되곤 하였다. 이런 비판을 보완하기 위해서 체계의 구성요소에 행위론(action theory)적 관점을 결합하여 행정체계의 이해를 도울 수 있다. 김홍식(1992:16~19)은 사회복지 행정의 구성요소로 주체, 객체, 기능을 들고 있다. 이런 입장이 바로 행위론의 관점에서 현상을 이해하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 주체와 객체를 중심으로 현상을 이해하면, 체계의 행위의 흐름을 상황적 맥락에서 이해할 수 있게 된다.

[圖 II-1] 葬事行政體系 概念圖



본 연구에서는 장사행정 체계를 행위론적 관점에서 우선 주체, 대상으로 구분하고 주체와 대상을 매개하는 제도를 또 하나의 구성요소

로 설정한다. 다음 단계에서 체계론적 접근방법으로 주체, 대상, 제도 각각의 하위 구성요소를 설정한다. 따라서 장사행정체계는 주체, 대상, 제도라는 상위구성요소를 포함하며, 각각의 상위 구성요소는 다시 하위 구성요소를 가진다. 장사행정체계는 이들 상위구성요소와 하위 구성요소들 간의 수평적, 수직적 상호관계를 지속할 뿐만 아니라, 다른 분야의 행정체계와 상호관계를 지속한다<sup>8)</sup>. 상호관계를 지속하는 방법은 장사분야 자원이나 서비스를 교환하거나, 지원하는 방법이 될 수 있다. 이러한 장사행정 체계는 궁극적으로 『장사 등에 관한 법률』의 목적으로서 국민의 보건위생 향상, 공공복리(사회복지) 제고 그리고 국토이용의 효율성 제고를 달성하는 작용을 한다. 이상과 같은 개념적 설명을 도식화하면 [圖 II-1]과 같다.

〈表 II-1〉 葬事行政體系의 構成要素別 細部範疇

장사행정의 범주		장사행정의 세부 범주
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조직</li> <li>○ 인력</li> <li>○ 재정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직구성 및 체계</li> <li>- 인력 구성 및 배치</li> <li>- 예산 구성 및 집행실적</li> </ul>
제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장사등에관한 법률</li> <li>○ 지방자치단체 조례</li> <li>○ 관련법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시한부 매장제도</li> <li>- 장사시설 수급계획</li> <li>- 도시계획, 재개발 계획과 조화</li> <li>- 공공 및 민간 역할 분담</li> <li>- 무연분묘 정비</li> <li>- 장례용품 유통구조 개선</li> <li>- 장사시설 설치 및 지도감독</li> <li>- 호화, 불법묘지 시정</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장사시설</li> <li>○ 장사 서비스</li> <li>○ 이용자 및 일반주민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장사시설 확충 및 정비</li> <li>- 시설 이용 활성화 및 법률홍보</li> <li>- 부대시설 및 편의 시설 확충</li> <li>- 장사 서비스 질 개선</li> </ul>

8) 다른 분야의 체계로 예를 들면 노인복지행정체계, 아동복지행정체계, 가족복지행정 체계 등을 개념적으로 구성해 볼 수 있음.

체계론적 분석의 핵심은 체계의 기능(상위체계의 기능과 각각의 하위체계의 기능)에 주목하는 것이다. 앞서 설명한 바대로, 장사행정체계는 질서라는 속성과 부분들 간의 상호 의존성이라는 속성을 가지며, 체계는 자기유지를 위한 질서 또는 균형을 지향한다. 그리고 장사행정체계는 전체 행정체계의 부분으로서 전체 행정체계의 유지를 위해 자기 고유의 기능을 하며, 다시 각각의 장사행정체계의 구성요소는 장사행정체계 유지를 위해서 항상 자기 고유의 기능을 한다. 이러한 기능을 수행하기 위해서 장사행정체계는 다른 행정체계와 마찬가지로 네 가지 기능적 요건(functional imperatives)을 필요로 한다(Ritzer, 1987:144). 체계는 상황적 위기에 대처해야 하며(Adaptation), 주된 목표를 달성해야 하며(Goal Attainment), 다른 기능적 요건을 통제하며 통합해야(Integration) 하며, 유형을 유지(pattern maintenance)해야 한다.

장사행정체계는 위 기능적 요건 중 목표달성 기능을 실현하기 위해서 그 상위구성요소와 하위구성요소들을 수직적, 수평적으로 결합하여야 한다. 유기적으로 결합되어야 할 장사행정체계상 가장 기본 단위로써 하위구성요소의 세부 영역은 <表 II-1>과 같이 제시할 수 있다.

### 3. 葬事行政의 接近方向

인간은 현대의학의 발전에도 불구하고 예외 없이 죽음을 경험하게 된다. 즉, 생존시 빈부격차나 신분의 지위고하를 막론하고 누구나 죽음을 피할 수 없다. 죽음을 처리하는 방법 즉, 장법은 당대 사회적·문화적 관습과 가치관에 따라 변화하여 왔으며, 동일한 시대에 있어서도 망자 또는 유족의 종교, 빈부, 사인 등 개인적 속성에 따른 다양성을 내포하고 있다. 葬法에 대한 다양성은 현대사회에서 더욱 심화되고 있는데, 그 이유는 사회현상의 변화에 따라 사회 구성원으로서 개인의 가치관 내지 의식이 더욱 복잡 다양해지고 있으며, 葬法을 둘러

싼 환경 역시 그 지배력이 커지고 있기 때문이다.

결과적으로 현대사회에서 장사행정은 과거와 달리 복잡하고 난해한 성격을 띠 수밖에 없게 되었다. 장사행정의 주체는 葬法관련 환경에 적응하여야 하는 한편, 다양한 개인의 욕구 내지 가치관을 적절하게 수용하여야 하는 어려움을 안게 된다. 구체적인 예로 최근 묘지부지 확보의 경제적 어려움 때문에 화장을 선호하는 경향 내지 가치관이 크게 증가하고 있으나, 이를 수용할 화장관련 시설의 설치는 또 다른 가치관 즉, 지역이기주의에 부딪치게 된다. 또 하나의 예는 과거 관행적으로 비교적 자유스럽게 타인의 땅에 묘지를 사용할 수 있으나, 최근 토지에 대한 경제적 가치의 상승으로 인해 그리고 개인의 소유권념의 증대로 소유자와 이용자간 갈등이 표출되고 심화되는 현상을 빚고 있다. 이와 같이, 장사행정의 주체는 다양한 가치의 갈등 속에 해법 모색에 어려움을 안고 있다.

따라서, 현대사회에서 장사행정은 서로 갈등 내지 대립 구조 속에 있는 죽음 및 이의 처리방법 등에 관한 다양한 가치를 조화롭게 수용하여야 한다는 과제를 안고 있다. 비록 『장사 등에 관한 법률』 등 죽음처리에 관련된 각종 법령에 의거하여 장사행정을 수행하고 있으나, 개인적 가치관의 갈등 및 주위 환경의 변화는 법령에만 의존할 수 없는 또 다른 문제를 낳고 있다. 그럼에도 불구하고, 장사행정은 일정한 가치 기준을 가지고 접근할 때, 사회적으로 산 자와 죽은 자 모두에게 긍정적인 기능을 다할 수 있을 것이다.

현대 장사행정의 접근방법은 『장사 등에 관한 법률』의 목적에 따라 보건위생적 접근, 사회복지적 접근 그리고 국토이용 효율적 접근(국토의 효율적 이용)에 덧붙여 사회문화적 접근으로 구분할 수 있다. 이러한 접근방향은 독립적이거나 배타적이기보다는 상호 보완적이며 조화를 전제로 하고 있다고 할 수 있다.

가. 保健衛生的 接近

장사행정의 보건위생적 접근은 장사행정 행위의 기본적 차원이 되고 있다. 프랑스는 도시가 확장됨에 따라 1760년대 초이래 도시내의 공동묘지로부터 나오는 악취는 질병의 원인이라는 공포가 확산됨에 따라 19세기 초에 묘지를 도시 외곽으로 이전하여 공원화하기 시작하였다(김종엽, 1999). 미국의 경우 남북전쟁 당시 수많은 전사자를 고향의 유족에게 인도하기 전에 시체의 부패를 방지하기 위해 방부처리하였으며, 이는 오늘날 방부처리제로 발전하게 되었다. 일본의 『묘지 및 매장 등에 관한 법률』에서도 국민의 공중위생을 강조하여, 장사시설의 설치 및 관리 등에 있어서 각종 규제 조치가 필요함을 명시하고 있다.

우리 나라에서 장사행정은 시신처리, 매장, 화장 등 행위에 있어서 발생할 수 있는 보건위생적 위해 요인을 사전에 예방함으로써 궁극적으로 국민보건 보호 내지 삶의 질을 향상시키는데 그 목적을 두어야 한다. 장사행정에서 보건위생적 접근은 장사의 전 과정에 적용되나 특히, 시신처리시 질병의 확산방지, 장사시설의 설치 및 관리에 있어서 오염물질 배출 방지, 매장에 있어서 시신부패로 인한 악취 및 질병 확산방지 등에 적용되어야 한다.

인간은 일단 사망하게 되면 시체내부에 아직 습기와 영양분이 있으며, 면역체가 더 이상 존재하지 않아 혈액이 부패하기 시작하고, 장에서 서식하는 각종 병균은 빠른 속도로 번식하게 된다. 우리 나라 장사방법은 서구 선진국에 비해 장사업계 종사자나 유족의 시신접촉 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다. 특히, 아직까지도 장례의 상당한 비율이 자택에서 이루어지고 있고, 유족이 사자에 대한 예의로써 그리고 슬픔에 못 이겨 시신을 접촉하는 경우가 많다는 점에서 더욱 그



렇다<sup>9)</sup>. 병원에서 시신을 냉동처리하여 보관하는 경우에도 시체내 각종 병원균과 박테리아가 저온의 냉장상태에서 적응을 완료하는 순간 확산과 번식하므로 종사자나 유족들의 감염이 우려된다(제임스 김, 1996). 이와 같이 장의사나 유족들이 시신으로부터 발생된 병균에 무방비로 노출되어 있으며, 이들이 다른 사람을 접촉하였을 경우 이차적인 감염도 우려된다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 장사행정은 장례식장을 영업시설로서 규정하고 보건위생적 시설측면에서 접근이 약한 실정이다. 특히, 『장사 등에 관한 법률』에서 시신에 대한 위생적 관리 등에 관해 규정하고 있으나, 지방자치단체의 인력 부족 및 관심 부족 등으로 지도 및 감독이 실질적으로 이루어지지 않아 이마저 제대로 지켜지지 않고 있다. 병균감염 가능성이 높은 유족에 대한 교육이나 홍보 등도 전혀 이루어지지 않고 있어, 거의 관습적으로 시신을 처리하고 있을 뿐이다.

묘지에서 부패되는 시신이 주위의 토양과 지하수를 오염시켜 보건위생상의 문제가 발생할 수 있다. 이와 함께 집중호우로 인한 묘지붕괴·유실로 시신 및 유골이 인근지역에 떠 내려와 생활환경위생에 있어 질병 및 전염병의 확산을 초래할 수 있다. 토양은 생물존재의 기반으로서 그리고 물질순환의 매체로서 매우 중요하고 다양한 역할을 수행하고 있다. 토양 속으로 유입된 위해물질은 이동성이 나빠 장기간에 걸쳐 작물 오염 및 지하수와 지상수의 수환경 오염을 유발시켜 생태계는 물론 사람의 건강 및 생활환경에 여러 가지 악영향을 끼치게 된다.

매장깊이가 문제되는 것은 평소 시체 부패시 나오는 가스, 각종 벌레 및 세균들이 표출될 가능성과 流水에 섞여 주거단지로 유입되는

9) 1995년을 기준으로 장례장소에 따른 분류는 자택(37.5%), 병원(60.6%), 기타(1.9%)로 나타났음(이현송 외, 1995).

위험성을 방지하도록 하는 것이다. 또한 매장, 개장시 유독성의 가스(CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, H<sub>2</sub>S, NH<sub>4</sub> 등)가 분출하여 작업시 위험을 초래할 가능성도 있다. 일본의 경우 매장·화장 및 개장시에는 환경위생감시원 또는 관계관리의 검사를 받도록 되어 있는 것도 이러한 이유에서이다.

『장사 등에 관한 법률』에서 사설묘지 설치기준으로 하천이나 인가 및 학교 등 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 일정한 거리를 유지토록 하며<sup>10)</sup>, 매장의 깊이는 1m 이상으로, 화장한 유골을 매장하는 경우는 매장깊이는 30cm 이상으로 규정하고 있다<sup>11)</sup>. 이러한 제한규정은 단순히 미관상 문제에 그치지 않고 매장시신으로부터 각종 이물질 및 세균으로부터 감염되지 않도록 하기 위한 것이다. 현실적으로 이러한 규정이 지켜지지 않은 것은 법 규정에 대한 충분한 취지 등을 지방자치단체 장사행정의 주체가 충분히 이해하지 못하고 한편으로 이를 주민에게 홍보하지 못한 결과이기도 하다. 지방자치단체는 오히려 이러한 규정이 주민의 정서를 무시한 단순한 규제로서 인식하는 경향도 강한 실정이다.

장사시설 설치 및 관리 등에 있어서 장사행정은 이러한 법규정 등의 보건위생적인 측면을 반드시 고려하여야 한다. 그리고 장사업계 종사자 및 유족에 대해서도 충분한 교육과 홍보가 있어야 한다. 전자의 경우, 지하로 유출되는 부패된 시체에서 나오는 세균 및 각종 이물질의 차단을 위해 각 분묘마다 지하 배수시설 또는 지하 배수정화

10) 프랑스의 경우는 주거단지와 묘지의 거리가 최소 35m 이상으로 규정하고 있음. 일본의 경우, 국부현도 그 외 중요한 도로·철도·궤도·하해로부터 거리가 20m 이상, 인가·학교·병원으로부터 100m 이상으로 규정하고 있으며, 음용수에 관계없는 토지로서, 풍치 및 위생상에 지장이 없는 토지로 한정되어 있음. 싱가포르의 경우 도로 가장자리로부터 60m이내, 상하수관의 1.5m이내, 거주지로부터 6m이내에는 묘를 설치할 수 없도록 되어 있음.

11) 일본의 경우 무덤구덩이의 깊이는 2m 이상으로, 화장한 유골을 매장한 경우에는 깊이 30cm 이상으로 하도록 되어 있음(묘지·매장등에관한법률 시행세칙 제9조).

시설이 필요하다. 또한 경사진 묘지내에서는 각 분묘지 구역마다 그 지형에 맞도록 지상 및 지하에 담을 설치하여 지상으로 流水에 따른 세균 및 이물질의 이동을 막고, 지하의 流水에 섞여 흐르는 것을 차단하는 것이 필요하다.

화장장에서 배출되는 오염물질은 소각장에서 배출되는 오염물질과는 다르다. 시체를 태우는 것과 화학물질 등 폐기물을 소각하여 배출되는 물질은 그 유해성의 정도 및 인체에 미치는 영향은 많은 차이가 있다. 소각장에서 배출되는 물질은 다이옥신, 이산화탄소, 이황화탄소 등 발암물질 등이지만 화장장에서 배출되는 물질은 먼지, 분진 등으로 인체에 크게 영향을 미치는 물질은 아니다. 하지만 장기적으로 이러한 배출물질에 노출될 경우 인체에 악영향을 미칠 수도 있다.

현재 우리 나라는 화장장 배출물질 및 허용기준은 별도로 없는 상태로 단지, 소각장 배출물질 허용기준에 준하고 있다. 유골은 직접·간접적으로 인체에 피해가 있다고 판단된다. 특히 질병이나 전염병으로 사망한 시신의 경우 그 유골을 상수도 및 강, 호수 등에 뿌렸을 경우 그로 인한 인체에 악영향을 미칠 것으로 판단되나 현재 우리 나라는 산골에 대한 구체적인 규정이 명시되어 있지 않다.

현재 미국이나 일본에서도 화장장 배출물질에 대한 연구가 이루어지고 있으며, 이를 기준으로 허용기준을 정할 움직임이 있다. 우리나라에서도 최근 화장문화 확산으로 인한 화장장 설치 등에 있어서 인근 주민의 반발을 방지하기 위해서 화장장 배출물질에 대한 연구가 심층적으로 이루어져야 하며, 인체에 유독한 것으로 판정된 경우에는 이를 규제하는 허용기준 및 시설설치 기준을 마련하여야 할 것이다. 또한, 인간의 마지막 존엄성을 지키기 위한 배려인 동시에 유해를 뿌림으로써 토양 및 생활환경의 오염을 방지하기 위한 산골시설 설치에 대한 엄격한 기준을 마련하여야 할 것이다.

#### 나. 社會福祉的 接近

Welfare란 단어는 Well과 fare의 복합명사로서 평안히 잘 지내는 상태로서 사회복지는 사회적으로 행복한 생활상태이다(장인협, 1987). 이러한 사회복지의 사회적 약자에 대한 재정적 원조나 서비스를 의미하며, 다른 한편으로는 국민의 보편적 욕구에 대한 공동적 책임을 의미한다(Romanynshyn, 1971). 구체적으로 사회복지의 개념은 국민의 복리와 사회 질서기능 유지를 위한 기초로서 기본적인 것으로 인정되는 사회적 욕구를 충족하기 위한 공급을 강화하는 법, 프로그램 급부 및 서비스 등의 체계이다(Wickenden, 1965).

사회복지적 차원에서 장사행정은 장례와 관련하여 죽은 자와 산 자에 대해 평안한 상태를 보장해주는 체계를 의미한다. 구체적으로 장사행정은 죽은 자가 임종에 이르기 전에 자신의 사후 원하는 장례를 예측케 하여 평안한 상태에서 죽음을 준비할 수 있도록 하며, 유족은 원하는 장례서비스를 받을 수 있도록 하며, 일반국민은 장례와 관련하여 쾌적한 생활환경에서 평안한 생활상태를 유지할 수 있도록 한다. 이러한 사회복지 기능을 실현시키기 위해 장사행정은 법령, 프로그램 등을 통해 취약계층을 포함한 일반국민의 장사서비스에 대한 기본적인 욕구를 충족시키고, 궁극적으로 공공복리를 증진시키고 사회 질서를 유지할 수 있어야 한다.

장사행정의 사회복지적 접근은 『장사 등에 관한 법률』에서 규정하고 있는 공공복리개념에 그 근거를 두고 있다고 할 수 있다. 공공복리의 일부분으로서 사회복지를 다룰 때, 인간이 태어나서 죽을 때까지 생애 있어서 필요 최소한의 사회보장을 국가가 책임져야한다는 복지국가의 이념적 측면에서 장사행정은 복지행정의 최종적인 과정으로서 중요하다<sup>12)</sup>. 그럼에도 불구하고, 우리 나라의 장사행정은 장의의식

이나 묘지 등을 하나의 관행으로 간주하며 소극적으로 접근함에 따라, 결과적으로 국민의 최종적인 복지를 도외시하여 왔다(고수현, 1998).

장사행정의 사회복지적 접근은 제 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 장사행정은 사회구성원의 기본적인 욕구를 충족시키는 것을 목적으로 하여야 한다. 이를 위해 사회구성원이 필요로 하는 장사용품과 서비스를 생산하고, 적절한 유통과정을 통해 배분하여야 한다. 최근 가치관의 변화, 가족제도의 붕괴, 소득수준의 향상, 사회환경의 변화 등으로 인하여 장사서비스에 대한 개인이나 가족의 욕구가 다양화되고 있다.<sup>12)</sup> 따라서, 장사행정은 다양한 욕구를 충족시키는 데에 초점을 두어야 한다. 개인이나 가족이 원하는 다양한 장사관련 재화나 서비스의 수급에 불균형이 발생하는 경우, 국민의 선택권이 침해되어 궁극적으로 복지가 미흡해질 수밖에 없을 것이다. 한편으로 개인이나 가족의 의식과 성향을 무시하고 국가나 지방자치단체가 지나치게 획일적인 장사서비스를 결정하여 공급하는 것도 소비자로서 국민의 삶의 질을 낮추는 원인이 된다.

이는 장사관련 재화나 서비스 자원의 공평한 배분과도 연계된다. 국민이 원하는 장사 재화나 서비스의 생산은 수요와 공급간 균형을 유지하는 차원에서 결정되어야 한다. 현행법에서 장사 재화 및 서비스를 다양하게 규정하고 있으나, 현실적으로는 재화나 서비스간 그리고 지역간 수급의 불균형이 발생하고 있다. 즉, 장사 재화 및 서비스

12) 1942년 11월 영국의 사회보험과 관련한 서비스에 관한 위원회(Interdepartmental Committee on Social Insurance & Allied Services)가 작성한 오늘 날 복지국가의 모델이 되고 있는 비버리지보고서(Beveridge Report)에서 골격을 이루고 있는 “요람에서 무덤까지”는 장사가 무덤까지에 해당하는 최종적인 복지임(고수현, 1998).

13) 예를 들어, 유교주의 사상에 근간을 두고 있는 효사상이나 조상을 중시하는 전통적인 가치관이 퇴색되고, 개인주의 사상에 기초한 가치관이 증가하고 있음.

가 적절히 배분되지 않아 수요자인 국민은 재화나 서비스 소비에 있어서 충분한 선택의 자유를 누리지 못하여 상대적 박탈감 등 정신적 고통을 갖게 되는 등 非福祉(diswelfare)가 발생한다. 이러한 관점에서 장사행정은 복지 실현을 위해 장사관련 재화나 서비스 유형별로 수급 추계를 정확히 하여 공급을 원활하게 하는데 주력하여야 할 것이다. 즉, 장사 재화 및 서비스 공급은 국민이 이용해야 할 공익시설로서 큰 틀을 형성하고 그 범주 안에서 민간부문의 참여를 통한 다양화 및 현대화 등을 도모하여야 할 것이다.

장사 재화 및 서비스 이용에 있어서 사회복지의 이념으로서의 공평성과 인간으로서의 존엄성이 제고되어야 한다. 최근 토지가격의 상승, 자유시장경제원리에 따른 장사관련 재화 및 서비스의 공급가격 결정 등으로 인하여 이용가격이 상승하여 국민은 자기가 원하는 재화나 서비스의 이용에 제약을 받고 있다. 특히, 저소득층 사회적 취약계층의 경우 장사관련 최소한의 이용권 내지 선택권마저 배제되어 있는 실정이다.

따라서, 장사관련 재화 및 서비스 공급의 공공성을 강조하여 소비가격이 적정수준에서 결정될 수 있도록 하는 국가나 지방자치단체가 적극 개입하는 제도적 장치가 필요하다. 그리고 장사관련 재화 및 서비스의 공급을 전적으로 민간시장에 의존하기보다는 공익적 차원에서 국가나 지방자치단체가 적극적으로 저렴하고 다양한 장사관련 재화 및 서비스를 생산하여 공급하는 것이 필요하다. 공급체계에서 민간과 공공의 공존은 시장가격의 지나친 고가를 견제하는 동시에 저소득층의 이용권 내지 선택권을 보장하여 궁극적으로 사회복지를 기할 수 있을 것이다. 이와 함께, 취약계층에 대해 장사관련 지원을 하며, 여기에는 장제비 지원, 화장장의 무료이용(또는 원가 이하) 제공, 공공묘지 이용가격의 저렴화 등이 포함된다<sup>14)</sup>. 일부에서 장사서비스 가격의

저렴화 내지 무료화가 장기적으로 지방자치단체의 재정에 막대한 적자를 초래하여 시설관리의 부실, 서비스 질 저하 등 문제를 발생시킬 수 있다는 우려가 있으나, 이는 취약계층만이 아닌 보편적 제공에 기인하는 것으로 취약계층에 대한 혜택은 사회복지비용으로 충당할 수 있을 것이다. 한편, 지역별 장사서비스 이용가격의 차이는 장사시설 입지지역의 주민복지를 위한 것이 되며 동시에 시설입지 지역 주민의 수혜-손실의 균형을 유지하기 위한 것이다.

장사시설의 설치 및 관리는 국토의 일정한 면적을 차지하며, 자연환경을 훼손하고 생활공간을 침해하여 궁극적으로 주민의 생활에 악영향을 미칠 수 있다. 장사행정은 장사관련 재화 및 서비스의 생산 및 소비에 있어서 발생할 수 있는 危害要所를 최대한으로 제거하여 주민의 복지를 향상시켜야 하는 의무가 있다.

장사행정은 사회구성원들이 일정한 법과 규범을 지키도록 하여 사회의 존속이 가능하도록 하여야 한다. 환언하면, 장사행정은 장사관련 재화 및 서비스 이용과 관련하여 사회적으로 공통적인 가치관과 행동양식을 갖도록 하는 기능을 하여야 한다. 우리 나라에서는 과거부터 풍수지리설에 근거한 명당 찾기와 호화분묘 등으로 인하여 국토가 침식되고, 자연환경이 파괴되며 사회계층간 위화감과 갈등을 조성되는 등 개인의 선택이 사회질서를 파괴하고 심지어는 사회통합까지도 해치는 역기능을 하고 있다.<sup>14)</sup> 따라서, 장사행정은 장사와 관련한 악습을 폐지하여 건전하고 사회 통합을 기할 수 있는 방향으로 장사문화를 개선하여야 하는 역할을 하여야 한다.

14) 화장료 무료로 부족한 운영비 등은 세금으로 충당되기 때문에 결과적으로 중산층의 세금으로 저소득층을 위한 복지정책이 되는 것임(김경혜, 1997).

15) 고수현(1998)에 따르면, 호화분묘는 사회복지의 이념인 평등 즉, 국토공간의 공정한 분배를 손상하며, 잘못된 묘지 등의 설치로 인한 자연환경 훼손 등은 인간으로서의 자유와 존엄성을 누리는 기회를 파괴함.

현실적으로 법에서 분묘면적, 장사시설의 설치조건, 시한부매장제도 등을 규정하고 있다. 그러나, 국가나 지방자치단체가 과거부터 전래해 온 관행을 이유로 소극적으로 장사행정을 펼칠 경우, 이러한 개선된 법규정은 死文化될 것이다. 즉, 장사행정은 모든 사람이 고인 또는 그 유족의 지위나 권력 및 富와 관계없이 법령을 준수하도록 하여야 하며, 이는 사회의 존속뿐만 아니라 평등권 보장에도 긴요하다. 그러한 노력 중에는 무엇보다도 가치관 변화의 모색이 중요하며, 이를 위해 학교교육 및 사회교육을 통한 지속적인 노력이 필요하다. 묘지 등도 자신에게 필요한 이상으로 독점하는 것은 부당하며 여기에 정부가 개입하여 약자의 궁핍을 해소하고 인간다운 최저생활을 보장해야하는 당위성이 있는 것이다(박석돈, 1997).

#### 다. 效率的 國土 利用 側面의 接近

최근 각종 개발정책에 의해 활용할 국토의 면적이 크게 부족한 실정이다. 특히, 누적적으로 증가하고 있는 묘지는 국토의 잠재적 이용 가치를 저해하는 주요한 원인이 되고 있다. 우리 나라의 경우 묘지의 면적은 전체 국토면적의 약 1퍼센트로 그 정도가 심각하지 않을 것을 인식될 수 있으나, 이들 묘지 부지 대부분(90% 이상)이 토지의 가용성이 높은 도시 주변 야산이나 구릉지라는 측면에서 보면 죽은 자가 산 자의 삶의 질을 저하시키는 결과를 초래하고 있다(장현섭, 1998). 즉, 토지는 한번 개발하면 생산성이 반복될 수 없고 그 복구가 어려운 公共財라는 특성을 가지고 있다. 이러한 요인들로 인하여 장사행정에서 국토공간의 효율적 이용이 강조되고 있다. 장사행정에 있어서 국토공간 효율화 측면에서의 접근은 우리 나라와 같이 국토가 좁은 국가에서 특히 강조되어야 할 것이다.

장사행정에 있어서 국토공간의 효율적 이용의 측면에서 접근은 묘



지 등 장사시설이 설치될 공간을 최소화하거나 순환적으로 이용하여 다른 목적으로 이용한다는 측면뿐만 아니라 자연환경의 파괴를 최소화하는 측면에서도 중요하다. 이러한 관점에서 최근 정부는 국토공간의 효율적 이용을 제고하기 위해 법령을 개정하는 동시에 각종 시책을 펼치고 있다. 즉, 『장사 등에 관한 법률』에서 개별분묘의 설치면적을 축소하고, 토지의 순환이용을 위하여 시한부매장제도를 도입하고 있으며, 화장을 장려하기 위해 관련시설의 설치기준 등을 크게 약화시켰다.

그럼에도 불구하고, 장사에 관한 관행은 여전히 개선되고 있지 못하고 있다. 분묘의 설치에 개인의 권리로서 그 어떠한 제한을 받지 않으려는 관행이 여전히 성행하여 개인이나 가족묘지 등이 법정 면적을 초과하여 호화스럽게 설치되고 있다. 한편으로 국민의 화장의식이 날로 증가하고 있다고 하나, 이와 관련된 시설 즉, 화장장, 납골시설 등은 여전히 제자리걸음을 하고 있는 실정이다. 화장장의 수가 절대적으로 부족한 동시에 현재 운영되고 있는 시설마저 대부분 老朽化되어 있으며 지역적으로 균형적으로 배치되어 있지 못하고 있다. 화장 후 납골에 필요한 시설 즉, 납골시설(납골당, 납골묘, 납골탑)의 경우, 수요를 충족시킬만한 수준에 있지 못하며, 최근 시설의 확충이 이루어지고 있다하나 여전히 지역적으로 균형배치가 이루어지지 못하고 있다. 이와 같은 납골시설의 지역적 수급불균형은 공급가격을 상승시키는 원인이 되어 경제적 여력이 없는 개인이나 가족은 그 이용이 제한되어 화장욕구를 좌절시키는 결과를 초래하게 된다.

따라서, 장사행정은 화장관련 시설의 질적 개선을 도모하여 이용자의 만족도를 향상시켜야 하며, 지역적으로 수급균형을 제고하는 데에 초점을 두어야 한다. 한편으로 화장관련 서비스의 수준을 다양하게 개발, 공급하여 이용자가 자신의 경제력, 선호도 등에 따라 적합한

서비스를 선택할 수 있도록 하여야 한다. 이는 일반국민의 선택권 및 자기결정권을 보장하는 동시에 화장의식을 실천으로 이어지게 함으로써 결과적으로 국토공간의 효율적 이용을 도모하는 한 방안이 될 것이다.

국토공간의 제약성은 주어진 국토면적에 협소함뿐만 아니라 묘지공간의 순환적 이용이 불가능하고 묘지관리의 정성이 사라지는 등의 이유로 무연분묘가 증가하는데 기인하고 있다. 이러한 측면에서 시한부매장제도의 도입은 우리 나라 장사문화에서 획기적인 것으로 평가될 수 있다. 시한부매장제도는 유럽국가 및 일부 아시아국가에서 국토의 효율적 이용을 도모하기 위해 채택한 제도로 성공적으로 정착되었다. 시한부매장제도는 막연히 제도의 이념적인 취지만으로 정착될 수 없다. 즉, 동 제도는 모든 분묘에 대한 정보의 구축 및 체계적인 관리가 선행되어야 하며, 이를 토대로 엄격한 법규정의 적용이 필수적이다. 그럼에도 불구하고, 현재 지방자치단체에서는 분묘에 대한 정보가 전혀 구축되어 있지 못하며, 법 집행에 대한 의지도 찾아볼 수 없는 실정이다.

산 자는 제한된 시간을 살며, 제한된 공간을 차지하여 순환한다. 반면, 죽은 자의 묘지는 순환되지 못하여 누적적으로 증가하고 있다면, 언젠가는 더 이상 이용할 땅이 부족하게 된다. 이는 결국 산 자의 삶의 질을 저해할 것이다. 환언하면, 사자는 후손 대대에 걸쳐 부담으로 남게되어 결과적으로 바람직한 세대통합 및 사회상을 훼손하게 될 것이다. 장사행정의 기능과 역할은 사회 전체 그리고 더 나아가서 세대간 통합을 더욱 공고히 하는 것이라면, 최소한 법령에서 규정하고 있는 바람직한 제도로써 시한부매장제도 등을 실천하여야 한다. 이를 위해, 적극적인 자세로 관련 인프라를 구축하고 동시에 적절한 환경을 조성하는 데 주력하여야 할 것이다.

재화는 유한하고 인간의 욕망은 무한하기 때문에 특히, 국토가 협소한 우리 나라에서는 정의와 평등에 입각한 토지의 公概念이 필요하다. 즉, 어떤 용도로도 토지가 적정 이상 이용되어서는 안되며, 이를 위해 적정한 규제가 필요한 것이다(김경혜, 1997).

#### 라. 社會文化的 接近

현 장사정책은 지나치게 국토이용의 효율성 제고의 一邊倒로 치우치고 있다는 우려가 있다(예를 들어, 고수현, 1998). 우리 나라 국토의 면적은 협소하고 인구밀도마저 높아 그 만큼 可用面積이 적어 묘지의 증가가 산 자의 생활공간에까지 영향을 미치고 있기 때문에 정책이념 중 국토이용의 효율성을 우선순위에 두는 것이 어느 정도 필연적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 장사행정은 오랜 시간을 통해 일종의 가치관으로 형성된 장사관행의 고유한 의미와 기능을 간과해서는 안 된다.

죽음의 의례는 참여자의 도덕적 감수성을 건드림으로써 공동체 내에서 올바른 행위는 무엇이며 반사회적 행위는 무엇인가에 대한 규범을 재확인하게 되며 이를 통해 사회를 도덕적으로 통합하는 문화적 접착제 역할을 한다(장현섭, 1998). 여기에서 무엇을 도덕적으로 올바른 행위라고 보는지 여부는 사회와 시대에 따라 변화하며, 다시 말해서 상례란 인간들 사이의 도덕적 규범을 강화하기 위한 것이기 때문에 거꾸로 인간사이의 관계를 규정하는 사회규범이 바뀌게 되면 상례관행도 결국 바뀌게 된다(장현섭, 1998). 이와 같이, 장사관행은 시대와 사회의 변화와 상호작용을 통해 올바른 방향으로 전환된다고 할 수 있다.

일례로 1960년대이래 급속한 산업화와 도시화는 경제구조뿐만 아니라 사회구조, 가족구조 및 개인의 의식과 가치관(자녀관, 가족관 등)을

변화시켰으며, 특히 1980년대 후반부터는 문화적으로는 多文化主義의 경향이 강하게 남아 있다. 지나친 개인주의 사상의 발달로 인해 종래 장례를 통해 추구하였던 친족 및 지역공동체 의식이 약해진 반면, 단순한 통과의례로서 생활의 편리성만을 추구하는 경향으로 변질하고 있다. 제례에 있어서도 孝思想의 연속선상이나 가족 및 친족의 유대 강화 기능보다는 조상에 구복하는 미신적 요소가 강하게 남아있을 뿐이다. 묘지관리 정성도 사라지고 있어, 결과적으로 분묘가 放棄되고 있어 다른 사회문제를 낳고 있다. 성묘는 분묘의 손질과 배례로 구분되는데, 전자는 분묘가 훼손된 곳이 없는지를 살피는 행위이며, 후자는 묘 앞에서 절을 하는 행위이다. 그러나, 성묘조차 하지 않은 사람들이 증가하며, 이를 위해 1992년부터는 산소관리 수수료를 받고, 임업협동조합이나 농업협동조합에서 분묘를 관리해주는 새로운 풍속까지 발생하고 있다.<sup>16)</sup> 문상객이나 장의업자마저도 장례를 문화적 접착제보다는 상업적 절차로만 인식하여 왔다. 즉, 지나치게 경제성과 편의성만을 강조하고 여기에다가 장사서비스의 상업화로 인해 건전한 문화적 관점이 부재하고 사회·문화적 가치로서 지속되어야 할 긍정적인 가치가 퇴색되고 있다.

이와 같이, 장사관행은 시대적 상황 및 가치관에 의해 지배를 받으며 변화하고 있다. 그러한 변화방향이 올바른지 아니면, 올바르지 않은지에 대해서는 논란이 있을 수 있으며, 이는 어쩌면 후세에서 더 정확한 판단을 내릴 수 있을 것이다. 종래 관행이나 풍속이 현대사회에서 개별화되고 破片化된 생활양식을 지양하고 공동체적인 삶을 복원하는 기본적인 기능을 한다면, 장사관행을 정책적 이유만으로 인위적으로 변경하는 것은 오히려 역기능을 발생시킬 소지가 있다. 국토

16) 2000년 광역시 이상 대도시 거주자를 대상으로 한 표본조사에서 1년에 한 번도 성묘를 하지 않은 비율이 12.5%나 되며, 한 번만 성묘를 한 비율은 26.1%로 높게 나타났다(이삼식 외, 2000).

이용의 효율성이라는 경제적 논리는 어떻게 보면 단기적 효과를 발생하나 문화나 가치관의 강제적 변화는 장기적으로 큰 역효과를 불러올 수 있기 때문이다.

벌써부터 장서관행의 인위적인 조정이 사회적 역기능을 발생시킬 것이라는 우려의 소리가 있다. 예를 들어, 국토공간의 효율적 이용측면에서 화장문화를 조성하고 있으나, 그 대안으로 제시하고 있는 납골묘의 경우 장기적으로 볼 때 오히려 묘지보다 더 심각한 문제를 유발할 것이며 동시에 우리 문화나 가치관에 미칠 영향이 그리 바람직하지 않을 것이라는 것이다.

따라서, 장사정책 및 행정은 사회현상의 변화를 주시하여 가급적 자연스러운 변화를 유도하는 동시에 그러한 변화에 대비하여 적극적인 자세로 준비에 임하여야 할 것이다. 그리고 장서관행의 변화를 유도하는 정책을 수립하여 집행할 경우에도 장기적으로 국가와 사회전체에 미칠 영향을 고려하여야 할 것이다. 이렇게 할 때, 장서관행은 스스로의 가치를 정제하면서 올바른 방향으로 진행될 것이며, 그 과정에서 사회통합의 순기능을 수행할 수 있을 것이다.

이상 현대사회에서 장사행정의 기본적인 접근방향으로는 사회복지적 접근, 보건위생적 접근, 국토공간의 효율성 접근, 사회문화적 접근 등으로 규명할 수 있는데, 이들 접근방법들은 상호 배타적이기보다는 동시에 추구하여야 할 성격을 가지고 있다. 즉, 현대 장사행정은 국민의 보건과 복지 수준을 제고하는데 궁극적인 목표를 두어야 하며, 장서관행이 사회문화적으로 긍정적인 기능을 촉진할 수 있도록 역할을 하여야 한다. 그리고 현실적인 차원에서 국토공간 이용의 효율성을 제고할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 지금까지 장사행정은 국토의 효율적 이용이라는 측면만을 지나치게 강조함으로써 다른 측면 특히, 사회문화적 측면과 주민의 복지적 측면을 간과하고 있는 점을 부인할 수 없다.

## 第 3 章 葬事行政 實態와 問題點

이 장에서는 앞장에서 살펴본 장사행정의 이론적 고찰을 토대로 장사행정의 현황과 문제점을 분석하였다. 즉, 장사행정의 범주에 따라 크게 장사정책 및 제도, 장사행정 주체, 그리고 장사행정 대상으로 구분하여 실태와 문제점을 규명하였다.

### 第 1 節 葬事政策 및 葬事制度

#### 1. 葬事政策

장사정책은 장사행정이 추구하는 기본적 목표인 사회적 가치관을 내포하고 있다. 따라서, 장사정책은 시대에 따라 당대의 사상이나 가치관 등의 영향을 받아 변화하기 마련이다. 예를 들어, 조선 초기 장사정책은 유교 가치관의 영향으로 화장을 금하고 매장을 지향하였으며, 묘지의 경우에는 사회계급에 따라 그 크기를 제한하는 등 검소한 장사문화를 조성하고자 하였다(김경혜, 1997). 일제시대 장사정책은 식민지 정책의 일환으로 조상 묘지를 훼손하여 민족의 자존심을 짓밟는데 그 방향을 두었다. 즉, 1912년 『묘지, 화장장, 매장 및 화장 取締 규칙』을 제정하여, 분묘의 산재와 비효율적인 산지이용 및 악습과 미신을 타파한다는 명목으로 공동묘지제도와 화장장제도를 도입하였다. 이러한 장사정책은 유럽 등의 반대에 의해 좌절되었다. 일제는 3·1운동을 계기로 동 법을 개정(1919년)하여 단독묘지와 일족묘지(3,000평 이하) 등을 그리고 문중의 선산 소유등기권을 인정하는 등 장사정책을 변경하였다<sup>17)</sup>.

해방이후 장사정책은 환경위생에 중점을 두고, 시신의 위생적 처리를 위해 서울시 및 시·군에 공설묘지와 공설화장장을 의무적으로 그리고 공설납골당을 필요에 따라 설치토록 하는 동시에 사설묘지의 확산을 금하였다. 1968년 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』의 개정을 계기로 장사정책은 보건위생상 危害 방지 이외 국토이용의 효율성, 공공복리 증진을 포함하였다.

17) 결과적으로 공동묘지 및 화장은 하류계층의 전유물로 전락하는 등 공동묘지에 대한 인식만 나빠졌으며 그 영향이 지금까지 지속되어 공동묘지의 이용률이 극히 낮게 나타나고 있음.

현재 우리 나라 장사정책은 『장사 등에 관한 법률』에서 법 목적으로 규정한 공공복리, 보건위생 그리고 국토공간의 효율적 이용 등을 골격으로 하고 있으며, 이는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 국민의 매장 의식 및 관행을 개선하여 화장·납골문화를 확대한다. 둘째, 묘지, 화장장, 납골시설 등 장사시설의 설치와 관리의 합리화 및 적정화를 도모하여 국토를 효율적으로 이용하고 동시에 공공복리를 증진한다. 셋째, 『장사 등에 관한 법률』의 실효성을 확보하기 위해 인프라를 구축하고 장사행정의 역량을 강화한다(김현준, 2001).

이와 같이 종래 가치관 내지 관습에만 의존하여 변화하였던 장사정책은 근대에 들어서면서 국가의 상위 목적에 따라 제도적·행정적으로 규제를 가하는 형태로 변화하였다. 주된 이유는 인구가 증가하고 도시화가 진척됨에 따라 죽은 자의 공간이 산 자의 생활에 심각한 영향을 미치는 등 묘지가 심각한 사회문제가 되고 있기 때문이다. 과거부터 지속되어 온 매장관행은 조상숭배라는 전통적인 가치관을 함축하고 있어 쉽게 타파할 수 없으며, 동시에 사회적 통합과 전통계승 차원에서 어느 정도 인정될 수밖에 없었던 것이 사실이다. 그러나 반영구적으로 설치되는 묘지의 누적적 증가는 국토를 잠식하여 토지이용의 비효율성을 증가시키고 사회적 그리고 환경 측면에서도 심각한 악영향을 미쳐, 결과적으로 공공복리를 저해하는 주요한 요인이 되고 있다.



장사정책의 배경을 사회문화 및 인구학적 측면에서 살펴 볼 수 있다. 저출산 현상의 지속 및 평균수명의 상승으로 인해 노인인구가 절대적 및 상대적으로 증가하여 인구고령화 현상이 심화되고 있다. 노인이 증가하고 있으나, 이들 노인을 생존시 그리고 사후에 묘를 돌볼 저연령층 인구는 절대적으로 감소하고 있다. 게다가 산업화 및 도시화의 영향으로 핵가족화 및 脫家族化가 가속화되어 가족 구성원간 및 세대간 紐帶關係가 약해짐에 따라 ‘효’ 사상이 약화되고 있다. 이삼식 외(2000b)에 따르면, 광역시 이상 대도시 주민의 연중 성묘 횟수는 평균 2회가 채 안되며, 한 번도 가지 않은 경우가 약 13% 그리고 1회가 26.1%에 이르고 있다. 묘지를 돌볼 자손이 감소하고 또한 자손이 있는 경우에도 직장, 교통문제, 개인주의 등의 영향으로 정성이 점차 사라져, 결과적으로 많은 분묘가 방기되어 도시미관이나 자연환경 및 주민생활에 악영향을 미치고 있다.

사회환경의 변화와 함께, 합리적 사고관의 증가로 인해 장사에 관한 의식이 과거 매장위주에서 화장선호로 변화하고 있다는 점은 장사정책의 변화에 한 기제를 제공해 주고 있다. 화장문화가 급속히 확산된 이유로는 화장 후 납골시설에 안장됨으로써, 자식의 분묘 관리노력을 줄이는 동시에 자신의 분묘가 방치되는 것을 방지하기 위한 것으로 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

장사정책은 이러한 사회환경의 변화에 적극적으로 대응하여 그 이념 내지 가치로서의 공공복리, 국민보건 및 국토이용의 효율성을 구현하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 이는 『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보를 통해 현실적으로 달성될 수 있으며, 그 중심적인 역할은 장사행정이 수행하도록 되어 있다.

18) 예를 들어, 수도권 주민의 의식조사에서도 화장을 선호하는 이유 중 자식에게 부담을 주기 싫어서가 42.1%로 가장 높게 나타남(이삼식 외, 2000a).

사회환경이 변하고 가치관이 변모하고 있음에도 불구하고, 장사행정의 현 모습은 과거 수십년 동안 한결같이 유지하여 온 비합리적인 관행만을 닮아 전혀 변화하지 못하고 있다. 그 이유는 장사행정의 내재적인 비효율성과 외부 환경변화에 대응할 역량이 부족하기 때문으로 볼 수 있다.

## 2. 葬事制度

여기에서는 장사행정이 적용되는 법령과 『장사 등에 관한 법률』에서 규정하고 있는 주요 장사제도로 시한부매장제도, 장사시설 중·장기 수급계획 등에 관한 실태와 문제점을 살펴보았다.

### 가. 葬事に 관한 法令

장사에 관한 기본법으로 『장사 등에 관한 법률』이 있다. 이는 일제 시대에 제정되었던 『묘지, 화장장, 매장 및 화장 取締규칙』을 그 모체로 변화하여 오늘날에 이르고 있다.

1961년에는 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』로 새로이 제정되었다. 이 법에서는 국토이용 효율성보다 환경위생에 더 중점을 두어 시신의 처리를 위해 지방자치단체로 하여금 공설묘지와 공설화장장을 의무적으로 설치토록 하는 동시에 사설묘지의 확산을 금하였다.

동 법은 1968년에 제1차 개정을 통해 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』로 개칭되었으며, 그 목적으로 보건위생상 위해 방지와 국토이용의 효율성 및 공공복리 증진이 포함되었다. 이를 위해 매·화장 및 개장의 기준, 사설묘지의 설치기준을 규정하였으며, 묘지 등의 설치금지구역을 명문화하였다. 1973년 개정에서는 분묘의 점유면적 및 형태를 규정하고, 분묘일제조사를 통한 무연분묘의 정비 근거를 마련하였다. 1981년 개정에서는 납골묘제도를 도입하고 묘지 및 시설물의 크기를 제한하는 한편, 묘지 등의 관리비 및 사용료에 대한 고시제도를 도입하였다(表 III-1 참조).

〈表 III-1〉 葬事 基本 法令의 變遷

연도	변천 내용	주요 골자
1961	매장등및묘지등에관한 법률	제정
1968	매장및묘지등에관한법률로 개칭	매·화장 및 개장 기준, 사설묘지 등의 설치기준, 묘지 등의 설치금지구역명문화
1973	상계법 개정	분묘점유면적과 형태 규정, 무연분묘 정리근거 마련, 벌칙강화
1981	상계법 개정	납골묘지제도 도입, 묘지 및 시설물 종류와 크기제한, 묘지등 관리비·사용료 고시제도 도입
2000	장사등에과한법률	전문개정

資料: 김현준, 「장사제도의 개선방향」, 한국장례문화학회발표자료, 2001.

2000년에는 현행 『장사 등에 관한 법률』로 전문을 개정하였다. 동 개정법의 목적은 환경위생상의 위해 방지, 국토의 효율적 이용, 공공복리 등으로 종전 법과 동일하나, 국토의 효율적 이용에 더욱 중점을 두고 있다.

이와 관련 신규로 추가된 제4조에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 국토의 훼손을 방지하기 위해 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구, 시행하도록 하고 있다. 사설화장장, 사설납골시설의 설치를 종전 허가에서 신고제로 변경하였으며(법 제14조), 집단묘지와 개인묘지의 분묘면적을 축소 규정하였다(개인분묘의 경우 30㎡이내, 집단묘지의 경우 10㎡이내)(법 제16조). 특히 국토의 효율적 이용을 위해 시한부매장제도를 도입하여(법 제17조, 제18조), 분묘의 설치기간을 15년으로 제한하되, 15년씩 3회까지 연장할 수 있도록 하며 그 기간이 종료된 분묘에 대해서는 의무적으로 이를 화장 또는 납골하도록 하고 있다. 종래 인정되어 왔던 墳墓基地權을 폐지하고 연고자가 토지 소유자 또는 묘지 연고자의 승낙 없이 설치된 분묘의 보존을 위하여 권리를 주장할 수 없도록 하였다(법 제23조).

이외에도 보건복지부 훈령으로서 『묘지 등의 설치 및 관리 운용지침』이 제정되었다. 이 지침은 1976년에 『묘지조성목적 재단법인 운영지침』의 명칭으로 제정되었으며, 이후 1981년에 폐지되었다. 그리고 동년에 『묘지 등의 설치 및 관리운용지침』을 제정하였으며, 1986년, 1991년 그리고 1994년 3차례 개정을 거친 후 1999년에는 정부의 규제 완화 및 법령정비 차원에서 폐지되었다.

현재 우리 나라 장사행정은 『장사 등에 관한 법률』을 근간으로 이루어지고 있으나, 실제 장사시설의 설치 및 관리에 관한 행정행위 등은 각종 관련법에 의거하여 이루어지고 있다. 예를 들어, 장사시설의 설치 경우 적용되는 법령은 『장사 등에 관한 법률』 이외 『도시계획법』, 『건축법』, 『국토이용관리법』, 『도시공원법』, 『수도법』, 『문화재보호법』, 『한강 수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률』, 『환경정책기본법』, 『도로법』, 『고속국도법』, 『하천법』, 『농지법』, 『산림법』, 『사방사업법』, 『군사시설보호법』 등이 있다.

장사행정에 있어서 『장사 등에 관한 법률』과 관련 법령간 관계를 제시하는 것은 사안별로 달라 방대하고 어려운 작업으로서 여기에서는 생략하기로 한다. 다만, 이러한 장사와 관련한 법령체계가 너무 복잡하여 잦은 인사이동 및 타 업무와 병행 등 문제를 안고 있는 지방자치단체 공무원이 단기간에 정확하게 이해하여 체계적으로 장사행정에 적용하는 데에 많은 애로점을 가지고 있다. 이러한 문제점으로 인해 가뜰이나 부족한 지방자치단체 장사행정 인력이 장사시설의 설치 및 관리 등에 관한 일반 민원업무에 치중할 수밖에 없어 증장기 수급 계획 수립, 시한부매장제도 실현을 위한 인프라 구축, 장사문화 개선 등 기본적으로 중요한 업무에 노력을 기울이기 힘든 실정이다.

〈表 III-2〉 應答者 特性別 葬事等에관한法律 認知度

(단위: %, 명)

구분	장사등에 관한 법률 인지도	
	인지도	사례수
전체	38.7	2,999
지역구분	$\chi^2=7.905$ p=0.005	
농촌	44.7	542
도시	37.3	2,457
성	$\chi^2=108.270$ p=0.000	
남자	48.6	1,405
여자	30.0	1,580
연령	$\chi^2=114.615$ p=0.000	
20대	24.5	669
30대	40.3	717
40대	48.1	591
50대	47.9	455
60대	42.8	348
70대	25.1	219
교육정도	$\chi^2=38.926$ p=0.000	
초등 이하	27.6	562
중학교	44.8	317
고등학교	40.4	1,110
전문대 이상	41.7	961

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」에 의하면, 응답자 중 『장사 등에 관한 법률』을 알고 있는 비율은 38.7%에 불과하였다. 농촌에서 인지도가 44.7%로 도시의 37.3%보다 상대적으로 높게 나타났다. 성별 인지도는 남자가 48.6%로 여자의 30.0%에 상대적으로 높았으며, 연령별 인지도는 40~50대에서 48% 수준으로 가장 높고 다음으로 30대와 60대에서 약 40% 수준 그리고 20대와 70대 이상에서 25% 수준으로 아주 저연령층이나 고연령층에서 상대적으로 가장 낮게 나타났다. 교육정도별 법에 관한 인지도는 초등학교 학력소지자 27.8%로 가장 낮았으며, 나머지 학력층에서는 40% 내외로 큰 차이가 없었다. 그러나, 근소한 차이나마 고학력층일수록 인지도가 낮게 나타

났다(表 Ⅲ-2 참조).

이와 같이, 일반국민에 대한 장사에 관한 법률에 대한 홍보 등이 부족하여 법 자체의 존재까지 모르고 있는 경우 많아 신고 등 장사행 정업무의 효율성을 저해하는 중요한 요인이 되고 있다.

#### 나. 時限附埋葬制度

화장률이 증가하고 납골안치가 증가하고 있으나, 인간은 근본적으로 땅에 모든 근원을 두고 있어 사후에도 땅에 대한 애착은 쉽게 떨칠 수 없다. 특히 사후 자신의 존재를 계속 남겨 산 자와의 유대관계를 지속시키려는 속성을 일순간에 중지시킬 수 없을 것이다. 따라서, 사후에도 땅에 대한 수요는 계속 발생하여 묘지공간 부족문제는 앞으로 더 심해질 것이다. 이러한 문제에 대처하기 위해 효율적인 제도로써 「장사 등에 관한 법률」에서 시한부매장제도를 도입하였다<sup>19)</sup>.

시한부매장제도는 여러 가지 측면에서 함의하는 바가 크다.

첫째, 묘지 증가로 인한 사회적 문제를 해결할 수 있는 효과적인 방법이라는 것이다. 일정한 기간을 주기로 토지를 사용하거나 또는 일정한 기간 후 묘지로서 토지의 사용을 중지함으로써 묘지가 차지하는 면적을 줄이게 되어 국토의 효율적 이용을 도모하며, 한편으로는 지속적인 묘지증가로 인한 자연환경 등에 미치는 악영향을 방지할 수 있다는 것이다.

둘째, 국가나 지방자치단체는 묘지 부지를 재사용함으로써 신규 묘지 설치에 따른 비용 등을 절감할 수 있어 경제적으로도 그 의의가 크다 할 수 있다. 셋째, 모든 사람이 경제적 및 사회적 지위 등과 관

19) 홍석기(1996)에 의하면, 프랑스에서 화장률이 10% 정도에 불과한데 반해, 묘지문제가 심각하지 않은 이유는 200년 역사를 가지고 있는 시한부매장제도에 기인하고 있다고 함.

계없이 동일한 면적의 묘지를 일정한 기간동안 사용함으로써 사후에 까지 인간의 평등을 보장하는 것이다<sup>20)</sup>.

시한부매장제도는 모든 유형의 묘지(공설, 사설)에서 분묘의 설치기간을 15년으로 제한하며, 이용자(연고자)는 묘지의 설치·관리를 허가받은 자에게 당해 설치기간의 연장을 신청하여 15년씩 최고 3회에 걸쳐 연장, 이용할 수 있다. 합장인 경우 설치기간의 산정은 합장된 날을 기준으로 한다. 한편, 시·도 또는 기초자치단체장은 수급계획을 위해 필요하다고 인정되는 때에는 조례에 따라 5년 이상 15년 미만의 기간 내에 분묘 설치기간의 연장기간을 단축할 수 있다. 분묘 설치기간 연장은 설치기간 만료일부터 3개월 이내에 공설묘지인 경우 광역 또는 기초자치단체장에게, 법인묘지 경우 묘지 설치·관리자, 기타 사설묘지 경우 기초자치단체장에게 각각 신청하여야 한다. 법인은 설치기간 연장 후 이를 14일 이내에 기초자치단체장에게 보고하여야 한다.

[圖 III-1] 時限附埋葬制度 基本的 構造

20) 프랑스 시한부매장제도에서는 무료분묘와 유료분묘로 구분하고, 무료분묘인 경우 이용기간이 최소 5년 그리고 유료분묘인 경우에는 지방자치단체마다 다르나 일반적으로 15년, 30년, 50년, 영구 등으로 구분하고 있음. 따라서, 우리 나라의 현행 시한부매장제도는 프랑스보다 더욱 평등주의 성격이 강하다고 할 수 있음.





이내에 당해 분묘에 설치된 시설물을 제거하고 매장된 유골을 화장 또는 납골하여야 한다. 이용자가 이를 행하지 않은 경우에는 공설묘지 및 사설묘지 설치자는 당해 분묘에 설치된 시설물을 제거하고 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있다. 이는 시설 설치자가 행정기관을 대신하여 집행하는 것으로 보아 이용자와 행정기관간의 관계로 설정할 수 있다. 시설 설치자는 분묘의 연고자를 알 경우에는 해당 조치를 하기 3개월 전에 개장에 필요한 사항을 통보하며, 묘지(분묘) 연고자를 알 수 없는 경우에는 조치 3월 전에 중앙일간신문을 포함하여 2회 이상 일간신문에 공고하고, 공고일로부터 1월이 지난 다음에 재공고를 하여야 한다. 한편, 사설묘지 설치자가 개장을 하고자 하는 경우에는 위 규정에 의한 서면통보문 또는 신문공고문을 첨부하여 지방자치단체장에게 제출하여야 한다. 이와 같은 시한부매장제도의 적용절차는 [圖 III-1]에 도시하였다.

시한부매장제도가 실효성을 가지려면 우선적으로 『장사 등에 관한 법률』이 시행된 이후에 설치된 모든 분묘에 대한 정보 즉, 각 분묘의 설치기간, 연고자 등이 파악되어야 설치기간 종료 후 이를 정비할 수 있다. 우리 나라에서는 시한부매장제도를 실시하고 있는 외국과 달리 개인묘지, 가족묘지, 종종·문중묘지 등 非集團化 묘지를 인정하고 있어 이들 분묘에 대한 관리가 쉽지 않다.

국민의 매장 및 묘지설치 등에 관한 신고의식이 약하며, 행정기관도 지역정서 등을 이유로 관행에 의존하는 경향이 강하여 불법묘지의 색출 등에 대해 소극적인 자세를 가지고 있다. 이러한 이유로 『장사 등에 관한 법률』이 이미 시행되었음에도 불구하고 사전준비가 부족하여 체계적인 정보시스템을 전혀 구축하지 못하고 있으며, 인력 및 재정 부족 등으로 기 설치된 분묘에 대한 일제조사 등도 실시하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 시한부매장제도의 적용을 위한 준비로서

집단묘지도 해당묘지에 설치된 분묘에 대한 정보를 전산화하여 확보하고 있어야 하나, 이에 대한 행정기관의 기준이 마련되어 있지 못하고 홍보조차 제대로 되지 않은 실정이다.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」에 의하면, 광역자치단체 중 시한부매장제도의 실효성을 확보하기 위해 자체적으로 대책을 수립한 경우는 없었으며, 6개 시·도가 현재 수립 중인 것으로 밝히고 있다. 기초자치단체 중 시한부매장제도 시행관련 자체적으로 대책을 수립한 경우는 5.0%에 불과하였으며, 19.1%가 현재 수립 중에 있는 것으로 나타났다. 구와 군에서 대책 수립을 전혀 하지 않았으며, 시에서는 14.6%만이 대책을 수립한 것으로 나타났다. 시·군·구별로 현재 대책을 수립하고 있다고 응답한 비율은 시에서 29.2%로 가장 높고, 군 20.3% 그리고 구 5.1%로 각각 나타났다. 구에서 시한부매장제도 관련하여 자체적으로 대책을 수립한 비율이 낮은 것은 관내에 묘지가 전혀 없는 구가 일부 포함되기 때문으로도 볼 수 있다(表 III-3 참조).

〈表 III-3〉 地方自治團體別 時限附埋葬制度에 대한 對策樹立 與否  
(단위: %, 지역)

구분	시한부매장제도 자체대책 수립여부			전체(N)
	기 수립	수립 중	수립 안함	
광역자치단체	-	37.5	62.5	100.0( 16)
기초자치단체	5.0	19.1	75.9	100.0(141)
구	-	5.1	94.9	100.0( 39)
시	14.6	29.2	56.2	100.0( 48)
군	-	20.3	79.6	100.0( 54)

$\chi^2=24.351, p=0.000$

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

묘지의 효율적 관리를 위해서는 반드시 공설묘지를 포함하여 개인

묘지, 가족묘지 등 전체 묘지의 묘적부를 전산화하여야 하나, 현실적으로 극히 일부 지방자치단체에서 공공묘지만을 대상으로 기초적인 수준에서 묘적부를 전산화하는데 그치고 있다.

광역시 이상 광역자치단체 중 5개 지역에서 묘지관리를 위해 묘적부를 전산화한 것으로 나타났다. 서울의 경우 1993년과 2000년에 두 차례에 걸쳐 자체적으로 그리고 전문기관에 의뢰하여 전용프로그램을 개발한 것으로 나타났다. 부산은 2001년에 그리고 대구는 2000년에 자체적으로 전용프로그램을 개발하였다. 광주의 경우에는 자체적으로 프로그램을 개발하여 관내 공공묘지에 대해 묘적부를 전산화하였다. 대전의 경우에도 공공묘지에 대한 묘적부를 전산화하였다.

기초자치단체 중 구가 2개 지역, 시가 6개 지역 그리고 군이 2개 지역 등 총 10개 지역이 2001년 현재 묘적부를 전산화한 것으로 나타났다. 시기별로는 1996년 1개, 1999년 1개, 2000년 2개 그리고 2001년 6개 지역으로 나타났다(表 III-4 참조).

〈表 III-4〉 地方自治團體의 墓籍簿 電算化 現況

(단위: 지역)

구분	기초자치단체				광역시 이상 광역자치단체 <sup>1)</sup>
	구	시	군	전체	
지역수	2	6	2	10	5

註: 1) 광역자치단체 중 道는 시·군이 묘지를 관리하므로 여기에서 제외  
資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」

전산화 대상 묘지로는 광역자치단체의 경우 공공묘지만을 포함시키고 있으며, 기초자치단체에서는 공공묘지 6지역, 법인묘지 2지역 그리고 공공묘지+개인묘지 1지역 등으로 나타났다. 전산화방법으로는 75%가 자체적으로, 25%가 전문기관에 의뢰하여 개발한 것으로 나타났다(表 III-5 참조). 결론적으로 현재 지방자치단체에서는 묘적부의 전산

화가 거의 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다.

〈表 III-5〉 地方自治團體의 墓籍簿 電算化 範圍

(단위: 지역)

구분	묘적부 전산화대상 묘지				전체
	공공묘지	법인묘지	공공+개인	미상	
광역시 이상 <sup>1)</sup>	5	-	-	-	5
기초자치단체	6	2	1	1	10

註: 1) 광역자치단체 중 道는 시·군이 묘지를 관리하므로 여기에서 제외  
資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」, 2001.

시한부매장제도의 성공적인 정착을 위해서는 무엇보다도 일반국민의 제도 자체에 대한 충분한 지식과 취지에 대한 공감대 형성되어야 한다. 그럼에도 불구하고 제도에 관한 국민 홍보 및 교육이 충분하지 못하여 인지도가 아주 낮게 나타나고 있다.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과, 전체 응답자 중 시한부매장제도에 관해 인지하고 있는 비율은 21.5%에 불과하였다<sup>21)</sup>(表 III-6 참조).

도시(21.0%)에 비해 농촌(23.8%)에서 인지도가 다소 높았으며, 성별 인지도는 남자가 27.0%로 여자 16.7%에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 연령별로는 40대에서 31.6%로 다른 연령층에 비해 비교적 높게 나타났다. 20대에서 8.7% 그리고 70대에서 13.7%로 아주 낮게 나타났다. 교육정도별 인지도는 초등학교 소지자(13.9%)에서 가장 낮고, 중학교 학력소지자의 경우 25.3%로 가장 높게 나타났다. 고등학교 학력 이상 소지자의 인지도는 23.1%로 나타났다(表 III-6 참조).

〈表 III-6〉 一般國民의 時限附埋葬制度에 관한 認知度

21) 응답자에 대한 질문내용은 ‘2001년 1월 13일 이후 설치된 묘지는 15년(최고 60년)까지만 사용할 수 있다는 내용을 알고 계십니까?’ 임.

(단위: %, 명)

구분	시한부매장제도에 관한 인지도	
	인지도	사례수
전체	21.5	2,994
지역구분	$\chi^2=1.026$ P=0.311	
농촌	23.8	537
도시	21.0	2,457
성별	$\chi^2=45.988$ P=0.000	
남자	27.0	1,399
여자	16.7	1,580
연령	$\chi^2=119.354$ P=0.000	
20대	8.7	669
30대	22.7	715
40대	31.6	589
50대	27.4	453
60대	24.1	348
70이상	13.7	219
교육정도	$\chi^2=25.360$ P=0.000	
초등이하	13.9	562
중학교	25.3	312
고등학교	23.1	1,110
전문대이상	23.1	960

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

시한부매장제도의 시행 및 그 내용을 알려주고 본인 사망시 매장을 선호하는 응답자를 대상으로 선호하는 매장기간을 질문하였다. 그 결과, 15년 이하 기간동안 매장하겠다는 비율이 16.5%, 16~30년 동안 매장이 23.3%, 46~60년 매장이 21.2%로 나타났다. 즉, 법적으로 규정하고 있는 매장시한 중 30년(1회 연장)을 가장 선호하며, 다음으로 60년(3회 연장), 15년 순으로 선호하는 것으로 나타났다. 그러나, 60년을 초과하여 매장하겠다는 비율이 37.4%이며 이중에는 영구히 매장하겠

다는 비율이 36.3%로 다른 기간 선호도에 비해 가장 높게 나타나, 분묘의 소유개념이 강하게 남아 있음을 알 수 있다(表 III-7 참조).

〈表 III-7〉 埋葬 希望者의 選好埋葬期間

(단위: %, 명)

구분	선호 매장기간(년)						영구	전체(N)
	15미만	15	16~30	31~45	46~60	61~100		
전체	5.5	11.0	23.3	1.6	21.2	1.1	36.3	100.0(930)
지역구분	$\chi^2=26.006$ P=0.000							
농촌	2.9	6.4	17.9	1.7	22.0	0.6	48.6	100.0(173)
도시	7.7	13.3	23.8	1.0	22.0	1.5	30.6	100.0(581)
성	$\chi^2=19.716$ P=0.003							
남자	3.6	11.9	19.7	2.0	24.1	0.6	37.8	100.0(497)
여자	7.7	10.1	27.2	1.2	18.0	1.4	34.4	100.0(427)
연령	$\chi^2= 88.277$ P=0.000							
20대	6.9	12.6	24.7	2.9	21.3	3.4	28.2	100.0(174)
30대	6.4	13.2	31.2	1.1	19.1	1.1	28.0	100.0(189)
40대	6.1	12.2	28.9	2.8	22.2	-	27.8	100.0(180)
50대	3.9	10.3	21.8	1.3	25.0	1.3	36.5	100.0(156)
60대	5.4	8.7	14.1	0.7	18.8	-	52.4	100.0(149)
70+	2.4	4.9	9.8	-	20.7	-	62.2	100.0( 82)

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

응답자 특성별로 매장시 분묘를 영구히 사용하겠다는 비율은 농촌 거주자 48.6%로 도시거주자 30.6%보다 높게 나타났다. 장기간(60년) 분묘를 사용하겠다는 비율도 농촌거주자가 도시거주자에 비해 높은 경향을 보이고 있다. 성별로는 매장시 분묘를 영구히 사용하겠다는 비율이 남자가 37.8%로 여자 34.4%에 비해 다소 높게 나타났다. 60년 이하의 분묘사용 비율도 남자가 여자에 비해 높아 장기적 사용을 선호하고 있다. 연령별로는 분묘를 영구히 사용하겠다는 비율이 고연령

증일수록 급격히 높아지는 것을 알 수 있다. 즉, 분묘영구사용 희망비율이 50대에서 전체평균 수준이나, 60대에서는 52.4% 그리고 70세 이상에서 62.2%로 아주 높았다. 즉, 저연령층에 비해 고연령층에 비해 분묘의 영구사용 경향이 높다고 할 수 있다(表 III-7 참조).

분묘이용 기간의 연장 신청은 설치기간 완료 후 3개월 이내에 하도록 하고 있다. 문제는 연고자가 분묘 설치기간을 연장하고자 하나, 비의도적(장기출장, 해외이민 등)으로 설치기간을 잊고 있어 연장을 하지 못한 경우이다. 현실적으로 유족은 짧게는 15년 길게는 60년까지 고인의 분묘의 설치시일을 기억하는 것이 어려우며 특히, 2대 이상의 자손이 해당 분묘를 관리하고 있을 경우에는 더욱 심각하다. 그럼에도 불구하고 일정한 통보절차 등 제도적인 장치가 없이 설치기간이 종료된 후 1년 이내에 시설물을 제거하고 유골을 화장 또는 납골하는 행정처리는 각종 사회적 문제를 발생시킬 소지가 있다.

분묘의 재사용기간에 대한 법적 근거를 마련하지 못하고 있다. 프랑스의 경우 기 사용분묘를 제3자에게 양도하거나 사용케 하기 위해서는 전 분묘의 사용기간이 끝난 후 5년이 지난 후에 가능하도록 하고 있다. 분묘부지를 재사용하는 것은 국토의 효율적 이용이라는 시한부매장제도의 근본 취지에 적합한 것이다. 그러나, 실제 기분묘 사용 부지를 재사용하는 것은 사회·문화적 및 정서적으로도 맞지 않을 수 있다<sup>22)</sup>.

#### 다. 葬事施設 中·長期 需給計劃

『장사 등에 관한 법률』에서는 각급 지방자치단체로 하여금 관할지역 내 장사시설에 관한 중·장기 수급계획의 수립을 의무화하는 내용

22) 프랑스에서 일부 층에서는 시한부매장 후 묘지의 재사용에 대해 “시체를 썩히는 공장”이라는 비평이 있음(홍석기, 1996).



을 새로이 도입하고 있다. 『장사 등에 관한 법률』 제5조에서 규정하고 있는 장사시설에 대한 중·장기 수급계획 수립의 의무 주체는 장사행정의 주체로서 광역자치단체 및 기초자치단체 모두에 적용되며, 대상 범위는 관할지역 내 공설 및 사설 장사시설 즉, 묘지, 화장장, 납골시설 모두를 포함한다.

이러한 제도의 도입 목적은 지역사회 주민의 수요에 따라 규모나 질 측면에서 적절한 수준의 장사시설을 체계적이고 지속적으로 설치하기 위한 것이다. 장사행정은 수급계획을 토대로 기본적으로 장사시설에 대한 주민의 다양한 수요를 충족시키는 동시에 시설의 과잉 설치 및 부적합한 시설 수준으로 인한 주민생활 및 자연환경의 피해를 최대한으로 줄일 수 있다. 즉, 수급계획은 장사행정의 목표 즉, 공공복리 증진, 보건위생 제고 그리고 국토의 효율적 이용 제고를 도모하기 위한 기본적인 틀로서 기능한다.

수급계획은 장사시설의 수요와 공급을 추정하여, 수요에 비해 공급이 부족할 경우 부족시설에 대한 장래 공급계획을 마련하는 것으로 여기에는 부지선정, 시설설치(배치), 운용계획, 투자(재원마련)계획, 주민관련 등 전반적인 내용들이 포함된다. 따라서, 장사시설 수급계획을 위해서는 지역사회 자원(지형, 가용토지), 인구(인구, 사망률), 가용재정(투자비, 경제성), 주민욕구(시설수요, 선호 등) 등을 심층적으로 파악하여야 하며, 장사시설 수급계획에 따른 구체적인 시설설치는 『장사 등에 관한 법률』 이외에도 상위법령으로서 국토종합개발계획, 수도권정비계획, 도시계획 등 상위계획을 검토하여야 한다(박희정, 1998).

〈表 III-8〉 地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 樹立現況  
(단위: %, 지역)

구분	장사시설 수급계획 수립여부				전체(N)
	기 수립	수립중	고려중	고려 안함	
광역자치단체	46.7	13.3	33.3	6.7	100.0( 15)
기초자치단체	28.0	16.0	38.4	17.6	100.0(125)
구	3.3	10.0	43.3	43.3	100.0( 30)
시	31.8	20.5	34.1	13.6	100.0( 44)
군	39.2	15.7	39.2	5.9	100.0( 51)

$\chi^2=25.372$   $p=0.000$

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사시설에 관한 수급계획은 광역자치단체 수급계획과 기초자치단체 수급계획으로 구분된다. 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」에 의하면, 2001년 12월 현재 조사된 광역자체단체 중 46.7%만이 수급계획을 수립하였으며, 6.7%는 전혀 고려조차하지 않고 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체 중 수급계획을 이미 수립한 비율은 28.0%로 광역자치단체보다 낮게 나타났으며, 17.6%는 고려조차 하지 않고 있었다. 기초자치단체별로는 군에서 수급계획을 수립한 비율이 39.2%로 가장 높고, 다음으로 시 31.8%, 구 3.3%로 나타났다. 수급계획 수립을 고려조차 하지 않은 지역은 군의 경우 5.9% 그리고 시의 경우 13.6%로 비교적 낮으나, 구의 경우 43.3%에 이르고 있다.

관내 장사시설의 유무에도 불구하고 장사시설에 대한 수요는 계속 발생하여, 『장사 등에 관한 법률』에서는 원칙적으로 기초자치단체가 관내 주민의 수요에 자체적으로 대응하도록 하고 있다. 즉, 구에서도 자체적으로 관내 주민 욕구 등을 감안하여 수급계획을 수립하여야 함에도 불구하고 기수립 비율이 아주 낮은 이유로는 많은 구에서 장사

행정을 광역시나 서울특별시에 전적으로 의존하고 있기 때문에 풀이될 수 있다(表 III-8 참조).

이와 같이 지방자치단체의 관내 장사시설에 대한 수급계획수립 실적이 미흡하게 나타났다. 광역자치단체 수급계획은 기초자치단체 수급계획을 포괄하는 것으로서, 이 두 수준의 수급계획은 서로 모순되어서는 안 된다. 이러한 측면에서 광역자치단체 수급계획이 우선적으로 수립되고, 이를 토대로 기초자치단체의 수급계획이 수립되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 광역자치단체에서의 수급계획 수립이 지연됨에 따라 기초자치단체에서의 수급계획 수립이 지연되고 있는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

〈表 III-9〉 地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 對象期間

(단위: %, 지역)

구분	수급계획 대상기간(연)					전체(N)
	5년미만	5~10년	10~15년	15~20년	20년이상	
광역자치단체	7.1	35.7	28.6	7.1	14.3	100.0(14)
기초자치단체	32.8	29.5	19.7	9.8	8.2	100.0(61)
구	20.0	60.0	20.0	-	-	100.0( 5)
시	36.0	28.0	16.0	16.0	4.0	100.0(25)
군	32.3	25.8	22.6	6.5	12.9	100.0(31)

$\chi^2 = 7.291$   $p = 0.506$

註: 1) 무응답 제외

2) 기 수립하였거나 수립중에 있는 지방자치단체의 수급계획을 포함함.

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

기 수립하였거나 수립중 또는 고려중에 있는 수급계획의 대상기간의 지방자치단체별 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우 수급계획의 대상기간은 5년 미만이 32.8%로 가장 높고, 다음으로 5~10년이 29.5%, 10~15년 19.7% 순으로 나

타났다. 즉, 광역자치단체에 비해 기초자치단체에서 수급계획 대상기간을 단기간으로 채택하고 있음을 알 수 있다. 기초자치단체별로 수급계획 대상기간은 시와 군에서 5년 미만이 36.0%와 32.3%로 가장 높고, 이상 대상기간 증가에 따라 낮게 나타나고 있다. 구의 경우 수급계획을 수립(현재 진행 또는 고려 중 포함)한 지역이 총 5지역으로 일반화하는데 무리가 있어 설명을 생략하였다(表 III-9 참조).

〈表 III-10〉 地方自治團體의 葬事施設 需給計劃 樹立方法  
(단위: %, 지역)

구분	수급계획 수립방법			전체(N)
	자체수립	전문기관의회	기타	
광역자치단체	76.9	23.1	-	100.0(13)
기초자치단체	79.0	19.4	1.6	100.0(62)
구	60.0	20.0	20.0	100.0( 5)
시	73.1	26.9	-	100.0(26)
군	87.1	12.9	-	100.0(31)

$\chi^2=13.807$  p=0.008

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

광역자치단체와 기초자치단체 대부분은 수급계획을 자체적으로 수립하였거나 수립중(고려중 포함)에 있었다. 즉, 수급계획을 자체적으로 수립하였거나 수립 중에 있는 지역의 비율이 광역자치단체의 경우 76.9% 그리고 기초자치단체의 경우 79.0%로 유사하였다. 그러나 시와 군을 비교하여 보면, 시에서 전문기관에 의뢰하여 수급계획을 수립하였거나 또는 수립 중에 있는 비율이 26.9%로 군의 12.9%에 비해 높게 나타났다. 한편 구의 경우 그 지역 수가 적어 일반화하기가 곤란하므로 설명을 생략하였다(表 III-10 참조).

〈表 III-11〉 地方自治團體의 需給計劃 對象 葬事施設

(단위: %, 지역)

구분	수급계획 대상 장사시설									전체(N)
	공설 묘지	사설 묘지	공설 납골 시설	사설 납골 시설	공설 묘지· 납골	공설묘지· 납골· 화장장	공설· 사설 묘지	공설· 사설 납골	모든 시설	
광역단체	7.1	-	14.2	-	-	28.6	-	7.1	35.7	100.0(10)
기초단체	57.1	2.9	10.0	1.4	14.3	5.7	5.7	1.4	1.4	100.0(70)
구	57.1	14.3	14.3	-	-	-	-	14.3	-	100.0 (7)
시	66.7	-	3.7	-	14.8	11.1	3.7	-	-	100.0(27)
군	50.0	2.8	13.9	2.8	16.7	2.8	8.3	-	2.8	100.0(36)

 $\chi^2=6.867, p=0.940$ 

註: 1) 무응답 제외

2) 광역자치단체의 계에는 사설묘지+공설납골시설+공설화장장 1지역 (7.1%) 포함.

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

광역자치단체의 수급계획 대상으로 모든 장사시설을 포함한 경우가 35.7%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 공설장사시설(묘지, 납골시설, 화장장)을 포함한 경우가 28.6%로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 수급계획 대상으로 공설묘지만을 포함한 지역이 57.1%로 압도적으로 높으며, 다음으로 공설묘지와 납골시설 14.3%, 공설납골시설만 10.0% 순으로 나타났다. 모든 공·사설 장사시설을 수급계획에 포함한 기초자치단체는 1.4%로 극히 낮았으며, 시와 구에서 전혀 없는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 장사시설에 대한 수급계획은 관내 시설 존재의 유무와 상관없이 지역주민의 다양한 욕구에 대응하기 위해 모든 유형의 장사시설을 대상으로 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 공설묘지 등 일부 시설만을 수급계획을 수립하고 있어 그 질적 수준이 매우 낮은 것으로 판단된다(表 III-11 참조).

라. 埋·火葬 및 墓地設置 申告·許可制度

3日葬 관행에 따라 사망자의 시신은 사망 후 3일 내에 매장 또는 화장되는 것이 일반적이다. 『장사 등에 관한 법률』에서 매장은 매장 후 30일 이내에 매장지 관할 기초자치단체에 그리고 화장은 화장장(또는 화장시설 또는 장소)을 관할하는 기초자치단체에 신고하도록 하고 있다. 기초자치단체장은 관할지역 안의 묘지현황에 대한 묘적부를 작성·비치하여야 한다.

매·화장 장소로는 『장사 등에 관한 법률』에 의거 설치된 공·사설 장사시설을 이용한다. 묘지의 경우 개인묘지는 관할 기초자치단체에 신고하여 설치할 수 있으며, 가족묘지, 종중·문중묘지 및 법인묘지는 허가를 받아 설치할 수 있다.

매·화장 신고제도는 장사행정에서 여러 가지 기능을 한다. 우선 매·화장 신고는 사망자의 시신처리에 대한 투명성을 확보하는 중요한 수단이 된다. 신고제도를 통해 사망자 시신이 공공기관이 일정한 절차를 통해 인정한 방법에 의해 처리됨으로써 형사상 범법행위에 의해 시신이 처리되는 것을 방지할 수 있다. 행정적으로도 매장신고는 분묘설치 신고 또는 허가와 연계하여 불법적인 분묘의 설치를 방지하거나 관리할 수 있는 수단으로 이용됨으로써 묘지의 난립 등으로 인한 보건위생상 문제를 방지하고, 국토공간의 적절한 이용을 도모하며 주민생활 및 자연환경에 대한 침해를 최소화한다.

매·화장 및 분묘설치 신고·허가자료는 관련 통계의 정확한 작성에 기초가 되어, 지방자치단체는 이를 기초로 장사시설에 대한 수급계획, 도시개발계획 등을 추진할 수 있다. 그리고 매장신고 및 분묘설치 신고 또는 허가는 분묘의 위치 등에 관한 정보를 제공하여, 묘지의 효율적 관리, 시한부매장제도의 구현 등 『장사 등에 관한 법률』의 실효

성을 확보하는데 중요한 역할을 한다. 이러한 신고 및 허가제도를 통해 지방자치단체는 장사시설 및 관련 서비스의 공급자와 이용자를 법적으로 연계하는 기능을 한다.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과에 의하면, ‘시신을 매장한 후 30일 이내에 매장신고를 하여야함’을 인지하고 있는 응답자 비율이 37.1%에 불과하였다. 동 조항에 대한 농촌거주자의 인지도가 40.9%로 도시 거주자의 36.3%보다 다소 높게 나타났다. 성별 인지도는 남자가 45.9%로 여자 29.5%에 비해 높게 나타났으며, 연령별 인지도는 40~50대가 약 50% 수준이며 나머지 연령층에서는 저조하여 특히, 20대는 18.1% 그리고 70대는 29.4%에 불과하였다. 응답자의 교육정도별로는 중학교 학력자의 인지도가 47.0%로 비교적 높았으나, 나머지 학력소지자의 인지도는 30%대 수준으로 나타났다(表 III-12 참조).

‘묘지를 설치할 경우 행정기관에 신고하거나 허가를 받아야 한다’는 법률조항에 대한 인지도는 위 매장의 신고조항에 대한 인지도보다 다소 높은 43.8%로 나타났다. 동 조항에 대한 농촌 거주자의 인지도가 48.1%로 도시 거주자 42.9%에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 성별 인지도는 남자가 53.4%로 여자 35.5%에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 연령별로는 40~50대에서 인지도가 55% 수준으로 비교적 높았으나, 이 연령층을 기준으로 인지도는 저연령층일수록 그리고 고연령층일수록 낮게 나타났다. 교육정도별로는 중학교 학력소지자의 인지도가 약 50% 수준으로 가장 높았으며, 고등학교 이상 학력소지자의 경우에는 45% 수준으로 큰 차이가 없었다. 동 조항에 대한 초등학교 학력 소지자의 인지도는 32.5%로 상대적으로 낮게 나타났으며, 이는 주로 고연령층이 집중적으로 분포되었기 때문으로 해석할 수 있다(表 III-12 참조).

〈表 III-12〉 一般國民의 埋葬申告, 墓地設置申告·許可制度에 관한 認知度

(단위: %, 명)

구분	매장신고 법규정에 관한 인지도(30일 이내 매장신고)		묘지설치신고(허가) 법규정에 관한 인지도	
	인지도	사례수	인지도	사례수
전체	37.1	2,996	43.8	3,000
지역구분	$\chi^2=2.385$ P=0.122		$\chi^2= 2.238$ P=0.135	
농촌	40.9	540	48.1	538
도시	36.3	2,456	42.9	2,462
성	$\chi^2=83.931$ P=0.000		$\chi^2=93.951$ P=0.000	
남자	45.9	1,402	53.4	1,404
여자	29.5	1,579	35.5	1,582
연령	$\chi^2=174.974$ P=0.000		$\chi^2=126.918$ P=0.000	
20대	18.1	667	28.2	670
30대	38.0	715	46.6	717
40대	47.9	591	54.0	591
50대	50.4	454	55.3	454
60대	40.9	350	43.8	349
70대	29.4	218	31.7	218
교육정도	$\chi^2=23.225$ P=0.003		$\chi^2=42.336$ P=0.000	
초등 이하	31.2	554	32.5	564
중학교	47.0	315	49.2	313
고등학교	37.7	1,109	45.3	1,112
전문대 이상	37.1	960	47.7	963

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

지방자치단체 담당자마저도 매장 및 묘지에 관한 신고 및 허가제도의 확립 없이 장사행정 전반이 왜곡될 수밖에 없다는 위기의식을 전혀 느끼지 못하고 관행에만 의존하는 소극적인 자세를 취하고 있다. 결과적으로 지방자치단체에서는 매장신고서와 묘적부를 거의 갖추지 못하고 있는 실정이다.



「장사행정실태조사」결과, 기초자치단체 중 묘적부를 전혀 보유하지 않고 있는 비율은 58.1%에 이르고 있다. 이러한 결과는 대도시로서 묘지시설이 없을 가능성이 높은 구가 포함되었기 때문으로 볼 수 있다. 따라서, 이를 구·시·군으로 구분하여 보면, 시와 군 중에 묘적부를 전혀 보유하지 못하고 있는 비율이 시 48.1%, 군 46.7%로 나타나고 있다. 설사 묘적부를 보유하고 있는 경우에도 그 건수가 50건 미만인 경우는 묘적부가 전혀 없는 지역을 제외하고 시 35.1%, 군 71.9%로 나타났다. 지방자치단체에서 묘적부는 모든 매장자에 대해 기록, 비치하는 것으로 지금까지 매장자를 감안할 경우 상당수의 묘적부를 보유하고 있어야 하나, 그렇지 못하고 있다(表 III-13 참조).

〈表 III-13〉 基礎自治團體의 墓籍簿 保有 現況

(단위: %, 지역)

구분	보유 묘적부 건수(매)					전체(N)
	없음	50 이하	51~100	101~500	501 이상	
구	81.1	15.1	-	-	4.0	100.0( 53)
시	48.1	18.5	-	9.3	24.1	100.0( 54)
군	46.7	38.3	3.3	8.3	3.3	100.0( 60)
전체	58.1	24.6	1.2	6.0	10.2	100.0(167)

$\chi^2=37.303$  P=0.000

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」

매·화장 및 분묘설치 신고·허가제도는 장사행정의 구현에 가장 기초가 됨에도 불구하고 신고·허가제도가 철저히 지켜지지 않은 현실에서 장사행정은 무계획적이고 비체계적으로 이루어질 수밖에 없다. 즉, 현실적으로 장사행정에 있어서 가장 심각한 장애요인으로는 매·화장 및 분묘설치 등에 관한 신고·허가제도가 제대로 지켜지지 않고 있다

는 점이다. 일반주민의 대다수는 매·화장 및 분묘설치를 관행으로 여기고 있으며, 이에 관한 법률적 의무사항마저 인지하지 못하고 있는 실정이다. 실제 기초자치단체에서 묘적부가 전혀 없거나 있어도 소수에 불과한 것을 보아 지금까지 매장 및 묘지에 관한 행정의 거의 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다.

#### 마. 無緣墳墓 整備

그 동안 대법원 판례로 타인의 토지에 승낙을 얻지 않고 분묘를 설치한 자라도 20년 기간동안 평온 또는 공연하게 분묘의 基地를 점유한 경우에는 이를 인정해주는 墳墓基地權이 인정되어, 불법묘지를 양산하는 결과를 초래하였다. 이러한 폐단을 없애기 위해 개정된 『장사 등에 관한 법률』에서는 타인이 소유한 토지에 승낙 없이 설치한 분묘의 보존을 위해 토지사용권을 주장하거나 토지소유자에게 보호를 청구할 수 없도록 하였다.

따라서, 토지소유자 등은 일정한 절차<sup>23)</sup>를 통해 관할 기초자치단체의 허가를 받아 승낙 없이 설치된 분묘의 시신 또는 유골을 개장할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체는 장사시설에 관한 수급계획 또는 무연분묘 정비를 위해 분묘에 대한 일제조사를 실시할 수 있으며, 그 결과 연고자가 없는 분묘를 동일한 절차를 거쳐 개장하여 처리할 수 있도록 하고 있다.

최근 少子女化와 核家族化 내지 脫家族化 현상의 진전과 개인주의 사상의 팽배로 인하여 조상의 묘가 방기되는 사례가 증가하여 무연분묘가 급증하고 있다. 김경혜(1997)에 따르면, 가족제도의 변화로 2대 이

23) 토지소유자는 분묘개장 사전 3개월 동안 분묘의 설치자 또는 연고자에게 분묘의 개장을 통보하며, 연고자가 없는 경우에는 중앙일간신문을 포함한 2종 이상의 일간신문에 2회 이상 공고하여야 함.

상이 지나면 조상들의 묘지가 제대로 관리되지 않아 토지만 점유한 채 방치되는 무연분묘가 약 40%에 이르고 있는 것으로 추정하고 있다.

〈表 III-14〉 基礎自治團體의 墓地一齊調査 實施現況

(단위: %, 지역)

구분	묘지일제조사 횟수						전체(N)
	없음	1회	2회	3회	4회	5회 이상	
구	69.8	20.8	3.8	3.8	1.9	-	100.0( 53)
시	42.6	31.5	14.8	3.7	3.7	3.7	100.0( 54)
군	47.5	28.8	6.8	6.8	-	10.2	100.0( 59)
전체	53.0	27.1	8.4	4.8	1.8	4.8	100.0(166)

$\chi^2=18.646$  P=0.045

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

「장사행정실태조사」결과, 묘지일제조사를 실시한 적이 없는 기초자치단체는 총 조사대상의 53.0%에 이르며, 묘지일제조사를 실시한 경우에도 (실시하지 않은 경우를 제외하고) 1~2회 실시가 대부분(75.5%)이었다. 시의 경우 42.6%가 한번도 묘지일제조사를 실시하지 않았으며, 실시한 경우에도 (실시하지 않은 경우를 제외하고) 2회 이하가 80.7%로 나타났다. 군의 경우 묘지일제조사를 전혀 실시한 적이 없는 지역이 47.5%로 높았으나, 5회 이상 비교적 자주 실시한 비율은 10.2%로 다른 지역에 비해 비교적 높게 나타났다. 묘지일제조사를 실시한 구 중, (실시하지 않은 경우를 제외하고) 1회만 실시한 구의 비율은 68.9%로 나타났다(表 III-14 참조).

〈表 III-15〉 基礎自治團體의 最近 墓地一齊調査의 調査範圍

(단위: %, 지역)

구분	최근 분묘일제조사 대상						전체(N)
	모든 묘지	공공 묘지만	공공+ 개인	개인+ 가족	개인·가족·종중	기타	
구	7.7	61.5	-	23.1	-	7.7	100.0(13)
시	9.7	77.4	-	-	3.2	9.7	100.0(31)
군	16.7	50.0	3.3	3.3	10.0	16.7	100.0(30)
전체	10.8	63.5	1.4	5.4	5.4	12.2	100.0(74)

$\chi^2=17.488$  P=0.064

註: 무응답 제외

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

가장 최근에 실시한 묘지일제조사를 기준으로 조사대상을 보면, 관내 모든 유형의 묘지를 조사한 경우가 10.8%에 불과하며, 주로 공공묘지만을 조사한 것으로 나타났다(63.5%). 군의 경우 모든 유형의 묘지를 조사한 비율이 16.7%로 시(9.7%)에 비해 높았으나, 여전히 낮은 수준이었다. 즉, 모든 묘지를 조사하여 무연분묘 정비 등을 추진하여야 함에도 불구하고 공공묘지 재개발을 위해 일부 지방자치단체에서 공공묘지만을 조사하고 있음을 알 수 있다(表 III-15 참조).

즉, 지방자치단체에서는 인력과 예산 등의 부족 및 집행의지가 약하여 방기된 불법묘지 및 무연분묘의 정비를 거의 추진하지 않고 있다. 무엇보다도 지역사회 주민의 정서를 의식하여 과감하게 국토면적을 잠식하고 있는 이들 분묘를 정비하지 못하고 있다고 할 수 있다. 실제적으로 지금까지 일제조사 등을 통해 무연분묘 등을 정비한 사례로는 일부 기초자치단체에서 공설묘지 재개발 내지 공원화 사업을 추진하기 위해 해당 공설묘지에 국한하여 추진한 것이 모두이다.

#### 바. 墳墓面積 縮小制度

개정된 『장사 등에 관한 법률』에서는 시신 매장을 위한 면적의 최소화를 위해 공설묘지, 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지의 경우 상석, 비석 등 시설물을 포함한 분묘 1기당 면적을 종래 30㎡(9평)에서 10㎡(3평)으로 그리고 개인묘지의 경우 종래 80㎡(24평)에서 30㎡(9평)으로 축소, 규정하였다. 매장관행이 지배적인 상황에서 화장장려정책만으로 국토공간의 효율적 이용을 도모하는데 한계가 있다는 관점에서 분묘면적 축소는 시한부매장제도와 함께 중요한 제도로 인식될 수 있다.

그러나 과거부터 전해 온 풍수지리설의 영향으로 그리고 자신 및 가문의 勢를 과시하기 위해 여전히 불법호화분묘가 조성되어 자연환경을 훼손하면서 넓은 면적을 차지하고 있다. 이러한 호화불법묘지 피해의 책임은 일차적으로 설치자에 있다고 할 수 있으나, 무엇보다도 이를 규제하는 지방자치단체에게도 중대한 책임이 있다. 전술한 바와 같이, 지방자치단체는 분묘설치의 신고 및 허가제도를 확립하여 관할지역 안의 모든 분묘의 설치에 대한 정보를 확보하고, 불법사항을 규제하여야 함에도 불구하고 이를 위한 체계적이고 적극적인 노력은 거의 찾아 볼 수 없다.

그리고 우리 나라 국토의 협소한 점을 고려하면, 새로 정한 분묘면적 기준도 아직 크다. 예를 들어, 우리 나라보다 국토공간의 여유가 많은 미국의 경우 묘지 1기당 면적은 법적으로 1평 정도만 인정해주고 있으며, 캐나다의 경우 1.0~1.5평, 일본의 경우 1.2~2.0평, 프랑스의 경우 0.5평, 독일의 경우 최대 1평 정도를 사용하고 있다(경기도, 2000; 박복순, 2001).

## 第 2 節 葬事行政 主體

### 1. 組織 및 人力

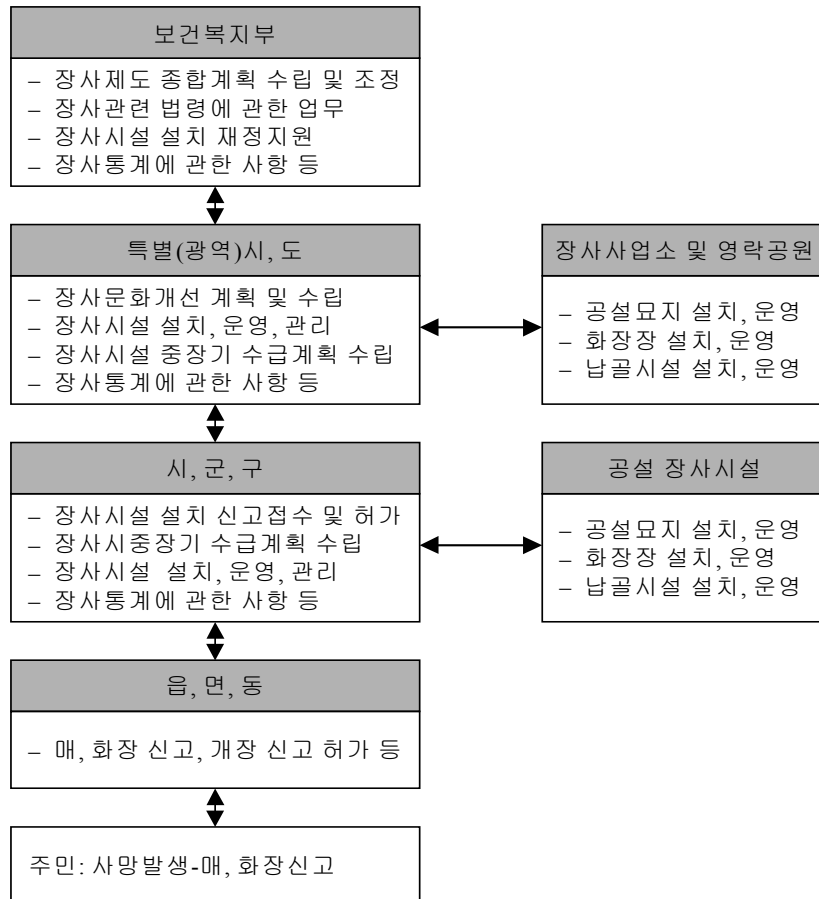
#### 가. 葬事行政 體系

우리 나라 장사행정체계는 중앙정부 부처와 지방정부인 광역자치단체와 기초자치단체가 있다(圖 III-2 참조).

보건복지부에서 수립한 각종 정책이나 시책 등은 지방자치단체를 통해 구현된다. 지방자치단체의 장사행정체계는 다시 광역자치단체와 기초자치단체 및 산하 읍·면·동으로 구분된다. 광역자치단체에서는 중앙부처의 장사정책 및 장사행정 기본방향을 토대로 관할 지역의 장사행정의 계획수립, 예산확보, 공공장사시설 설치 및 운영·관리, 사설장사시설 및 관련 서비스의 균형적인 배치, 산하 기초자치단체의 장사행정 지휘·감독 및 지원 등의 역할을 수행하고 있다.

기초자치단체 즉, 시·군·구에서는 중앙정부 및 광역자치단체에서 수립한 장사정책 및 장사행정의 방향을 토대로 『장사 등에 관한 법률』 등 관계법령에 의거하여 장사행정을 실제로 집행하고 있다. 여기에는 관내 장사시설에 관한 중·장기 수급계획 수립, 장사시설 설치의 신고 및 인허가 업무, 공공장사시설의 직접 설치 및 관리, 민간장사시설에 대한 지도·감독, 매·화장 등 신고업무 등이 포함된다. 특히, 최근 장사정책이 장사시설의 설치 및 관리 등 장사행정을 지역 특성을 충분히 감안하여 구현할 것을 강조함에 따라, 종래 광역자치단체의 업무의 상당 부분이 기초자치단체로 이동되었다. 즉, 시·군·구는 관내 장사시설 및 서비스에 관한 수급계획을 수립하도록 하고 있으며, 이를 위해 종래 광역자치단체에서 맡았던 장사시설 설치의 인·허가권을 시·군으로 이전하였다. 이는 지방자치단체시대에 장사행정이 지역사회 특성을 고려하여 구현되기 위한 것이라고 할 수 있다.

[圖 III-2] 우리 나라 葬事行政組織 體系



〈表 III-16〉 地方自治團體 葬事行政 業務

(단위: %, 지역)

구분	광역자치단체			기초자치단체			
	대도시	도	소계	구	시	군	소계
매·화장 신고	1.3	0.0	0.6	29.1	10.5	7.3	14.7
묘지신고허가	0.0	0.0	0.0	3.7	13.0	15.5	11.2
납골시설신고허가	0.0	8.0	4.5	4.8	17.1	21.9	15.3
공설시설관리	29.5	0.0	12.9	3.9	15.0	9.6	9.8
사설시설지도감독	0.0	11.2	6.3	5.7	6.5	7.8	6.8
기획, 조례	16.7	18.8	17.9	3.2	11.0	9.0	8.0
대민 홍보	14.1	19.4	17.1	19.5	8.9	10.7	12.6
용자 지원	3.8	16.4	10.9	2.5	3.8	3.5	3.3
시설 개선	20.5	8.0	13.5	0.8	7.1	3.7	4.0
민원 상담	14.1	18.2	16.4	26.8	7.2	11.1	14.3
전체(N)	100.0 (7)	100.0 (9)	100.0 (16)	100.0 (53)	100.0 (54)	100.0 (60)	100.0 (167)

註: 무응답 제외  
 資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

지방자치단체 장사행정 조직의 장사행정업무 유형을 살펴보면, 광역시 이상의 경우 공설시설 관리, 계획 수립 및 조례 제정, 대민 홍보 및 장사정보 제공, 지원 및 용자, 시설정비 개선, 민원처리 등이 주류를 이루고 있다. 이들 업무의 비중은 시별로 서로 다르게 나타났으나, 대체적으로 공설시설 관리, 조례제정, 시설정비 및 개선 등의 순으로 높게 나타났다. 道の 경우 공설시설관리나 매·화장신고 업무를 하지 않고 있으며, 다른 업무의 유형 및 비중은 시의 경우와 유사하였다(表 III-16 참조).



#### 나. 中央政府 葬事行政 組織 및 人力

중앙정부로는 주무부처인 보건복지부와 관련부처로서 건설교통부, 환경부, 행정자치부 등이 있다. 장사시설의 설치·관리 등은 국토, 건축, 환경 등과 밀접한 관련을 맺고 있고 장사행정이 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있다는 점을 들어, 일부에서는 보건복지부가 아닌 다른 부처가 장사행정의 주무기능을 수행하여야 한다는 의견이 있다.<sup>24)</sup> 일부 국가에서도 장사행정을 보건복지부가 아닌 건설부, 환경부 등에서 수행하는 예도 찾아 볼 수 있다.

장사행정 내용의 복잡성을 고려하면, 주무부처를 어디에 두더라도 부처간 유기적인 협력이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 장사행정 특히, 장사시설의 설치 등과 연관된 법령을 제정 또는 개정함에 있어서 부처간 사전적 협의나 조정이 긴밀하게 이루어지지 않아 부조화 내지 연계부족이 드러나고 있으며, 이는 결국 지방자치단체의 장사행정업무 수행의 비효율성을 증대시키고 있는 실정이다. 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과에서도 지방자치단체에서의 장사행정 수행의 가장 큰 애로사항으로 주무부처와 다른 부서간 부조화 및 연계부족을 들고 있다(이에 대해 다음 절 법·제도에서 상술하고 있음).

보건복지부의 기능은 장사정책 수립, 각종 시책 기획, 관계 법령 제·개정, 장사행정업무 표준화 및 관련 지침 작성, 시설설치 등을 위한 재정 지원, 지방자치단체 업무 지도·감독 및 평가, 장사관련 통계 작성 등 기능을 수행하고 있다. 국토공간의 효율적 이용을 도모하기 위해 각종 화장장려시책을 펼치고 있으며, 여기에는 화장장 시설 확충

24) 공공부문에서 담당하는 장사관련 업무는 공공 또는 민간의 장사시설의 조성·관리 등 시설관리 측면이 강하기 때문에 중앙차원에서는 건설교통부 그리고 광역자치단체 차원에서는 도시계획국 등에서 관장하는 것이 타당하다는 주장도 있음(김경혜, 1997).

및 개·보수사업, 납골시설 설치에 관한 용자 지원 등이 포함된다. 또한, 장사관련 각종 연구사업을 추진하고 있다. 이 밖에도 지방자치단체 담당공무원의 업무협조 및 문의, 장사시설관련 업체 및 일반국민의 민원처리 등을 수행하고 있다.

이러한 모든 업무는 보건복지부 내에서도 가정보건복지심의관실 하에 있는 노인복지과내 1係에서 이루어지고 있다. 장사행정업무의 대상은 죽은 자뿐만 아니라 현재 살아 있는 자 모두를 포함하는 것으로써 다른 행정업무에 비해 대상범위가 더욱 포괄적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 장사행정의 기획수립 등 총괄적인 업무를 1계 그것도 담당자 2명으로 소화하는 데에는 무리가 있다고 할 수 있다. 이런 문제점으로 인해 장사정책의 꾸준한 개선이 어려우며, 기 정책의 취지가 일선 행정기관과 장사관련 재화 및 서비스의 공급주체 등에 파급되는데 한계성이 있다. 그리고 장사문화의 개선 등을 위하여 대 국민 홍보사업 등이 강화되어야 함에도 불구하고 이러한 사업 수행은 현실적으로 한계를 가지고 있다.

#### 다. 廣域自治團體 葬事行政 組織 및 人力

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과에 의거 광역자치단체의 장사행정 조직체계를 살펴보면, 경기도를 제외한 나머지 시·도에서 장사행정 전담 부서가 없이 한 係에서 다른 업무와 함께 장사행정 업무를 수행하고 있으며, 전담인력을 둔 광역자치단체는 6개 지역(37.5%)으로 나타났다. 본 청을 기준으로 총 인력은 계장을 포함하여 2.3명이며, 계장을 제외한 투입인원 개별적 장사업무 투입비율을 모두 합한 실제투입인력은 0.9명이었다(表 III-17 참조).

〈表 III-17〉 廣域自治團體의 葬事行政組織 및 人力體系

시도	조직	전담 여부	총 인력 <sup>1)</sup>	전담 인력 <sup>1)</sup>	실제 인력 <sup>2)</sup>	민간위탁현황	위탁시설
서울	보건복지국 노인복지과 노인복지팀	아님	3	2	2.0	시설관리공단 (장묘사업소)	묘지, 화장장, 납골시설
부산	노인복지여성국 사회복지과 복지행정계	아님	2	0	0.5	시설관리공단	묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장
대구	보건복지여성국 복지정책과 노인복지계	아님	2	0	0.6	-시설관리공단 -현대공원	-화장장 -묘지·납골시설
인천	사회복지여성국 사회복지과 노인복지계	아님	3	1	1.8	장묘관리사무소	묘지, 화장장, 납골시설
광주	시민복지국 사회복지과 노인복지계	아님	2	0	0.5	-무등묘원 -영락공원관리 사무소	-묘지 -묘지, 납골당, 납골묘, 장례식장
대전	복지국 여성정책과 가정복지과	아님	2	1	1.0	시설관리공단	시립묘지, 화장장, 납골당
울산	보건복지국 사회복지과 사회복지계	아님	3	1	1.2	-	-
경기	여성정책국 가정복지과 장묘문화계	전담	3	3	2.0	-	-
강원	환경복지국 사회복지과 사회복지계	아님	2	0	0.4	-	-
충북	복지환경국 사회복지과 경로복지계	아님	2	0	0.1	청주의료원 충주의료원	공설장례식장 공설장례식장
충남	복지환경국 복지정책과 경로복지계	아님	2	0	0.5	-	-
전북	복지여성국 가정복지과 가정복지계	아님	2	0	0.9	-	-
전남	복지여성국 사회복지과 노인이동계	아님	2	0	0.3	-	-
경북	사회복지여성국 가정복지과 가정복지계	아님	2	1	1.0	-	-
경남	보건복지여성국 사회복지과 노인복지계	아님	2	0	0.5	-	-
제주	노인복지여성국 사회복지과 사회복지계	아님	2	0	1.0	-	-
전체	지역수 및 평균	1지역	2.3명	6지역	0.9명		

註: 1) 계장포함 2) 계장제외  
 資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

시·도별로 총 인력은 서울, 인천, 울산, 경기 등에서 3명이며, 이외 다른 광역자치단체에서는 2명이었다. 장사업무 전담인력을 둔 시·도는 서울(2명), 인천(1명), 대전(1명), 울산(1명), 경기(3명), 경북(1명) 등이었다. 계장을 제외한 투입인원 각각의 장사업무 비율을 모두 합한

실제투입인력은 경기와 서울 각 2.0명, 인천 1.8명, 울산 1.2명이며 나머지 시·도는 1.0명 이하였다(表 III-17 참조).

인력부족 및 업무의 효율성을 제고하기 위해 별도로 사무소를 두거나 장사업무 일부를 민간에 위탁하고 있는 시·도는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 및 충북으로 나타났다. 즉, 서울특별시와 광역시는 도와 달리 장사시설의 설치 및 관리를 직접 수행하고 있으며, 이를 위해 대부분 시설관리공단이나 민간법인에게 위탁하고 있다. 도의 경우에는 산하 시·군·구가 관내 시설을 관리 운영하고 있는 관계로 충북을 제외하고는 직접 시설관리공단 등의 위탁사업을 실시하지 않고 있다.

서울의 경우 서울특별시 조례에 의거하여 민간단체인 시설관리공단 산하에 서울시 장묘사업소를 설치하여 시립장사시설(묘지, 납골시설, 화장장)의 설치 및 관리를 위탁하고 있다. 장묘사업소는 6개소 장사시설을 관리하고 있으며, 여기에는 3개소 묘지, 1개소 묘지·납골당, 1개소 묘지·납골묘, 1개소 화장장·납골당 등이 포함된다. 부산시는 시설관리공단에 1개소 종합장사시설(묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장)의 관리를 위탁하고 있다. 대구의 경우에는 시설관리공단에 화장장 관리·운영을 그리고 현대공원법인에 묘지 및 납골시설 관리를 각각 위탁하고 있다. 인천시는 묘지, 화장장, 납골시설의 관리를 장묘관리사무소에 위탁하고 있다. 광주의 경우에는 무등묘원(재단법인)에 묘지를 그리고 영락공원관리사무소에 묘지와 납골시설(납골당, 납골묘) 및 장례식장의 운영 등을 위탁하고 있다. 대전의 경우에는 시설관리공단에 묘지, 화장장 및 납골당의 운영을 위탁하고 있다. 道 중에는 충북이 청주의료원과 충주의료원에 공설장례식장 각 1개소의 운영을 위탁하고 있다(表 III-17 참조).

이와 같이, 광역자치단체에서의 장사행정업무는 범위가 넓고 지역

적으로도 관할 시·군 모두를 관장하여야 하나, 대부분 전담 부서가 없고 전담인력마저 두지 않은 상태에서 실제 투입인력 1명 미만이 업무를 수행함으로써 본연의 기능을 거의 수행하지 못하고 있다. 특히, 광역시 모두 장사시설 설치 및 관리업무를 道와 달리 직접 수행하고 있으며, 서울의 경우에는 매·화장 신고업무까지 직접 수행하고 있다. 물론 전술한 바와 같이, 대도시에서는 공설 장사시설의 설치 및 관리를 시설관리공단이나 민간에 위탁하고 있으나, 『장사 등에 관한 법률』에서 지역사회에 적합하게 그리고 기초자치단체가 관내 주민의 수요에 부응하기 위해 직접 장사행정을 기획하고 수행하도록 하는 취지에 어긋나고 있다.

#### 라. 基礎自治團體 葬事行政 組織 및 人力

기초자치단체는 관할지역내에 모든 장사업무를 실제 계획·집행하는 위치에 있다. 특히, 개정된 『장사 등에 관한 법률』에 의해 광역자치단체에서 담당하였던 업무의 상당 부분이 이양됨에 따라 기초자치단체의 장사행정 범위가 확대되었다. 무엇보다도 기초자치단체의 장사행정 기획능력이 요구되고 있는데, 예를 들어 『장사 등에 관한 법률』에서는 기초자치단체가 관할지역내에 장사시설의 설치 등에 대한 중·장기 수급계획을 수립하는 의무를 부여하고 있다. 이 밖에 공공장사시설의 설치 및 관리·운영, 사설장사시설의 설치관련 신고·허가 및 지도·감독, 주민의 매·화장 신고 업무 등이 기초자치단체의 주요 장사행정에 포함되어 있다.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과 시의 경우, 납골시설 설치인가, 공설시설관리, 묘지설치신고(허가), 계획수립, 매·화장신고 순으로 업무비중이 높고, 군의 경우에는 납골시설설치인가, 묘지설치신고(허가), 대민홍보 및 정보제공, 공설시설관리, 묘지설치신고(허가),

계획수립, 사설시설감독, 매·화장신고 순으로 높게 나타났다. 한편, 구의 경우에는 매·화장신고, 민원상담, 대주민 홍보 및 정보제공 순으로 업무비중이 높게 나타났다(表 III-16 참조).

〈表 III-18〉 基礎自治團體의 葬事行政人力(本廳基準) 現況

(단위: %, 지역, 명)

구분	장사업무 담당인원 분포						전체(N)	평균	실질 인원	전담 인원
	0	1	2	3	4	5+				
구	-	94.3	3.8	1.9	-	-	100.0( 53)	1.1	0.1	1.9
시	-	57.4	20.4	14.8	3.7	3.7	100.0( 54)	1.6	0.8	7.4
군	1.7	75.0	15.0	8.3	-	-	100.0( 60)	1.3	0.5	5.0
시·군·구	0.6	75.4	13.2	8.4	1.2	1.2	100.0(167)	1.3	0.5	4.8
대도시동	30.4	68.8	0.9	-	-	-	100.0(112)	0.7	0.06	-
중소시동	6.8	90.2	3.0	-	-	-	100.0(133)	1.0	0.08	-
읍·면	0.7	96.5	2.1	-	-	0.7	100.0(143)	1.1	0.11	0.0 <sup>3)</sup>
읍·면·동	11.3	86.3	2.1	-	-	0.3	100.0(388)	0.9	0.09	0.0

註: 1) 실제 투입인력은 기초자치단체별로 인력별 장사행정업무비중을 합하여 평균을 구함.

2) 전담인원비율은 기초자치단체 중 전담인력을 두고 있는 비율임.

3) 읍·면 1곳에서만 전담인원을 두고 있음.

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

현실적으로 이러한 장사행정업무를 제대로 집행하기 위해서는 시·군·구 기초자치단체 장사행정의 조직 및 인력은 매우 열악한 실정이다. 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 기초자치단체 대부분 사회복지과 등 課 조직 아래 1개 係에서 장사행정업무를 다른 업무와 병행하여 수행하고 있으며, 전담 부서를 둔 지역은 전혀 없었다. 전담인력을 두고 있는 기초자치단체의 비율은 4.8%이며, 시·군·구별로는 시가 7.4%로 가장 높고 군 5.0% 그리고 구의 경우 1.9%에 불과하였다(表 III-18 참조).

기초자치단체의 계장을 포함하여 장사행정인력은 1명을 두고 있는 경우가 75.4%로 가장 높고, 다음으로 2명 13.2%, 3명 8.4% 등으로 나타났다. 전혀 두고 있지 않은 비율이 0.6%이며, 1명이 수행하고 있는 기초자치단체는 75.4%로 나타났다. 시·군·구별로는 시의 경우 1명을 두고 있는 비율이 57.4%로 구나 군에 비해 상대적으로 낮으며, 반대로 2명 20.4%, 3명 14.8% 등으로 많은 인력을 두고 있는 비율이 높았다. 군의 경우에는 시에 비해 1명의 인력만을 두고 있는 비율이 75.0%로 높고, 2명 이상(2명 15.0%, 3명 8.3% 등)의 비율은 상대적으로 낮게 나타났다. 군의 경우 특이한 점은 장사행정 인력을 전혀 두고 있지 않은 지역이 1.7%로 나타났다는 것이다. 구의 경우에는 장사업무 담당인원으로서 1명만 두고 있는 비율은 94.3%로 압도적으로 높게 나타났다(表 III-18 참조).

결과적으로 기초자치단체의 장사업무에 투입된 평균인력은 1.3명이며, 시의 경우 1.6명으로 가장 많고, 군은 전체 평균수준인 1.3명 그리고 구의 경우 1.1명으로 가장 적게 나타났다. 그리고 투입인력의 전체 업무 중 장사업무 비율을 합산한 실제투입인력은 기초자치단체의 0.5명에 불과하였으며, 시·군·구별로는 시에서 0.8명으로 가장 높고 군에서는 0.5명 그리고 구에서는 0.1명 수준에 불과하였다(表 III-18 참조).

기초자치단체에서는 산하 읍·면·동에 신고업무 및 공설묘지 관리 등의 업무를 위임하고 있는데, 이들 읍·면·동의 장사업무에 투입인력의 현황을 광역시 이상 대도시의 동, 중·소도시의 동 그리고 읍·면으로 구분하여 살펴보면 <表 III-18>과 같다.<sup>25)</sup> 전체 읍·면·동의 장사업무인력의 분포를 보면, 1명도 두지 않은 지역이 11.3%이며, 1명을 두

25) 광역시 이상 대도시와 중·소도시(통합시의 경우)의 읍·면은 별도의 읍·면에 포함시킴. 그 이유로는 장사행정업무의 특성 및 비중이 동과 읍·면간 서로 다르기 때문임.

는 지역이 86.3%로 전혀 두지 않거나 둘 경우 1명만을 두고 있다고 할 수 있다. 지역구분별로는 대도시 동의 경우 1명도 두지 않은 지역의 비율이 30.4%로 다른 지역구분보다 아주 높은 반면, 1명만 두는 경우가 68.8%로 상대적으로 낮게 나타났다. 반면, 중·소도시 동의 경우에는 90.2%가 1명의 인력을 두고 있으며, 1명도 두지 않은 지역은 6.8%에 불과하였다. 읍·면의 경우에는 1명의 장사업무인력을 두고 있는 지역이 96.5%로 압도적으로 나타났으며, 1명도 두지 않은 지역은 0.7%에 불과하였다. 결과적으로 평균인력은 읍·면에서 1.1명으로 가장 많고, 중·소도시 동의 평균 인력도 읍·면과 유사한 1.0명으로 나타났다. 대도시 동의 평균인력은 1명이 채 안 되는 0.7명으로 나타났다. 실제투입인력은 읍·면에서 겨우 0.1명을 초과하고 있으며, 대도시 동의나 일반시 동의 경우에는 0.1명이 채 안되고 있다. 그리고 조사에 응한 읍·면·동 중 1지역에서만 전담인력을 두고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이, 장사행정의 주요 역할을 하고 있는 기초자치단체에서 전담조직이나 인력이 없이 실제로 1명 미만의 인력으로 업무를 수행하고 있고, 이동도 심하여 전문성마저 낮아 『장사 등에 관한 법률』에서 규정하고 있는 장사시설 신고·허가 업무만 해도 어려움을 겪고 있으며, 장사시설 중·장기 수급계획 수립, 시한부매장제도 실현을 위한 기초사업 등을 추진하는 데 한계가 있다.

기초자치단체는 장사행정업무의 부담을 완화하기 위해 일부 업무를 조례에 의거하여 산하 읍·면·동에 위임하고 있다. 그 주요 내용은 매· 화장 신고, 개장 신고·허가, 공공묘지의 관리·운영 등 이다. 그러나 읍·면·동의 경우에도 종합행정으로서 대체적으로 1명의 직원이 다른 업무를 맡으면서 장사행정업무를 수행하고 있다. 군부지역에 비록 읍·면 단위라고 하나, 지역이 넓고 장사시설 특히, 묘지와 납골시설이



집중적으로 설치되어 있는 관계로 1명의 직원이 다른 업무를 맡으면서 장사행정업무를 효율적으로 추진하는 데에는 많은 어려움이 있다. 이러한 이유로 읍·면 담당직원 대부분이 관내에 설치되어 있는 공공장사시설의 실태를 파악하고 있지 못하며, 관리 및 운영이 거의 이루어지지 못하고 있다. 그리고 매장 및 개장 신고업무에도 소극적으로 대처하여 묘적부 등이 거의 작성·관리되지 못하고 있다. 이는 관내 묘지에 관한 정보 구축 및 관리에 필요한 기초자료를 확보할 수 없음을 의미하며, 결과적으로 시한부매장제도의 실행이 곤란하며 동시에 무연분묘 정비사업 등을 추진하는데 어려움을 갖게 된다.

기초자치단체에서 장사행정 인력의 부족을 해소하고 동시에 민간의 적극적인 참여를 유도하기 위해 공공시설의 설치 및 관리·운영을 민간단체에 위탁하고 있으나, 민간위탁사업의 사례는 극소수에 불과한 실정이다. 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」에서 조사된 167개 기초자치단체 중 시 4지역, 군 2지역에서 공설장사시설의 관리 등을 민간에 위탁하고 있으며, 시 2지역, 구 1지역에서 시설관리공단에 위탁하고 있는 것으로 나타났다.

읍·면·동에 위임하든지 민간에 위탁하든지 간에 이들 내용은 주로 공공장사시설의 설치 및 관리·운영에 국한되어 있어, 기초자치단체에서 계획수립 등 장사행정의 구현에 필요한 절대적인 인력은 부족하다고 할 수 있다.

#### 마. 地方自治團體 葬事行政 人力的 質的 水準

지방자치단체의 장사행정 인력의 질적 수준을 알아보기 위해, 이들 인력의 장사업무 평균담당기간과 교육실적 및 업무 만족도를 살펴보았다.

〈表 III-19〉 地方自治團體 葬事行政人力の 平均 葬事行政 擔當期間  
(단위: 개월, 지역)

구분	읍·면·동				기초자치단체(지역수)				광역 자치 단체
	대도시 동	일반시 동	읍·면	전체	구	시	군	전체	
평균개월 (N)	23.2 (73)	26.6 (117)	32.1 (125)	28.0 (315)	8.9 (53)	15.3 (54)	25.1 (60)	14.1 (167)	17.6 (16)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 지방자치단체 장사업무 담당인력의 평균담당기간은 광역자치단체의 경우 17.6개월로 2년이 채 안되고 있다. 기초자치단체에서 장사업무를 담당하고 있는 인력의 평균 담당기간은 광역자치단체보다 짧은 약 1년(14.1개월)으로 나타났으며, 시·군·구별로는 군이 약 2년(25.1개월)으로 가장 길며, 시의 경우 15.3개월 그리고 구의 경우에는 8.9개월에 불과하였다. 즉, 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 장사업무담당자의 경험이나 전문성이 상대적으로 낮으며, 같은 기초자치단체에서는 군의 담당자가 시나 구에 비해 경험이 더 많은 것으로 판단된다. 한편, 읍·면·동의 경우에는 기초자치단체나 광역자치단체에 비해 장사업무에 평균근무기간이 상대적으로 더 긴 것으로 나타났다. 전체 읍·면·동의 경우 평균 담당기간은 28.0개월이며, 읍·면이 32.1개월, 일반시 동 26.6개월, 그리고 대도시는 동 23.2개월로 나타났다(表 III-19 참조).

〈表 III-20〉 地方自治團體別 葬事行政關聯 職員 平均教育回數(1999~2001. 11)

(단위: 회, 지역)

구분	기초자치단체				광역자치단체
	구	시	군	소계	
평균횟수	0.5(53)	3.8(54)	0.9(60)	1.6(167)	1.6(16)

註: 1) 일부 지방자치단체에서는 산하 시·군·구 및 읍·면·동 공무원, 이장·통장 및 시설종사자까지 교육대상에 포함함.

2) 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

광역자치단체에서 산하 시·군·구, 읍·면·동 직원 등의 전문성을 제고하기 위해 실시한 교육횟수도 아주 미비한 것으로 나타났다. 우선, 2001년 중 모든 시·도가 1회 이상 교육을 실시하고 있으나, 이는 보건복지부에서 일괄적으로 순회하면서 실시한 『장사 등에 관한 법률』에 대한 교육이라고 할 수 있으며, 2회 실시한 시·도는 일부(2지역)에 불과하였다. 1999년에는 교육실적이 전혀 없으며, 2000년의 경우에도 극히 일부시·도에서 1차례 교육을 실시하였을 뿐이다. 최근 3년 동안 기초자치단체의 교육실적은 1.6회로 이 중 시는 3.9회로 비교적 많았으며, 군은 0.9회로 1회가 채 안된 것으로 나타났다. 즉, 다른 행정업무가 반기 또는 연간 1회 정도 각종 보수교육을 실시하고 있는 데에 비해 장사업무에 대한 보수교육 등은 극히 미흡하며, 그 것도 단기성의 부정기적 교육으로 그 효과성이 의문시된다고 할 수 있다(表 III-20 참조).

〈表 III-21〉 地方自治團體別 葬事行政 人力的 業務滿足度  
(단위: %, 명)

구분	장사업무 만족도				전체(N)
	매우 만족	만족	불만족	매우 불만족	
광역자치단체	-	12.5	62.5	25.0	100.0( 16)
기초자치단체	-	12.7	64.5	22.9	100.0(166)
구	-	25.0	65.4	9.6	100.0( 52)
시	-	9.3	63.0	27.8	100.0( 54)
군	-	5.0	65.0	30.0	100.0( 60)

$\chi^2=18.050$  P=0.006

註: 1) 지방자치단체별로 응답자 1명에 대한 만족도 조사 결과임.

2) 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사행정 담당자의 업무만족 여부는 장사행정 효율성에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나이다. 광역자치단체의 장사행정 담당자 중 현 장사행정업무에 만족한다는 비율 즉, 업무만족도는 12.5%로 낮았으며, 매우 만족하다는 응답은 전혀 없었다<sup>26)</sup>. 기초자치단체 종사자의 장사업무만족도도 12.6%로 광역자치단체의 경우와 거의 유사하였으며, 매우 만족하다는 응답은 전혀 없었다. 그러나 기초자치단체별간에 담당 공무원의 업무만족도는 서로 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 군 담당공무원의 업무 만족도는 5.0%로 광역자치단체 및 시와 구 중 가장 낮았으며, 시 담당공무원의 만족도도 군에 비해 높으나 9.2%로 낮게 나타났다. 한편, 구에서의 담당자의 업무만족도는 25.0%로 지방자치단체 중 가장 높았으며, 이는 구에서 장사업무의 비중이 극히 미약하기 때문으로 풀이할 수 있다(表 III-21 참조).

26) 장사업무에 대한 만족도는 지방자치단체별로 응답자 1명에 대해 질문한 결과로서 총 응답자는 지역 수와 일치함.

〈表 III-22〉 地方自治團體別 葬事行政 業務不滿足 理由

(단위: %, 명)

이유	광역 자치단체	기초자치단체			
		구	시	군	소계
현지확인곤란, 주민갈등	23.1	42.1	47.9	48.2	46.5
타업무병행으로 업무과다	53.8	18.4	22.9	25.0	23.2
전문지식부족	-	18.4	-	1.8	4.9
한직	7.7	2.6	6.3	-	2.8
주위 인식이 나쁨	-	-	8.3	5.4	4.9
주민과 친밀하여수행곤란	-	-	6.3	12.5	7.0
타 법령과 불균형	-	-	-	1.8	0.7
장사법과 현실괴리	7.7	7.9	8.3	3.6	6.3
장사법 처리 불능	7.7	5.3	-	1.8	2.1
업무 없음	-	5.3	-	-	1.4
전체(N)	100.0(13)	100.0(38)	100.0(48)	100.0(56)	100.0(142)

 $\chi^2=36.185$  P=0.007

註: 1) 지방자치단체별로 응답자 1명에 대한 만족도 조사 결과임.

2) 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사업무에 불만족한 이유로는 광역자치단체의 경우 ‘타 업무와 병행으로 인한 업무과다(53.8%)’과 ‘현지확인 및 주민 정서 갈등(23.1%)’이 주된 이유로 나타났다. 반면, 일선에서 직접 민원업무를 다루어야 하는 기초자치단체의 경우에는 ‘현지확인 및 주민 정서 갈등(46.5%)’, ‘타 업무와 병행으로 인한 업무과다(23.2%)’ 순으로 주된 이유가 되고 있으며, 이외 주민과 친밀하여 업무수행이 곤란하다는 이유와 ‘장사법과 현실과의 괴리’ 등도 다음으로 주된 이유가 되고 있었다. 시·군·구별로 업무 불만족 이유의 분포가 유사하게 나타났으나, 군의 경우 특히, ‘현지확인 곤란 및 주민갈등’과 ‘주민과 친밀하여 업무수행 곤란’ 이유의 비율이 시와 구에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 이는 지

역이 넓고, 전통적인 농촌사회로서 주민과의 유대가 강하기 때문에 현실적으로 불법사항 등의 확인 및 처리가 어렵다고 느끼고 있는 것으로 추측된다(表 III-22 참조).

〈表 III-23〉 地方自治團體 葬事業務 擔當者의 他業務 轉補 希望程度 (단위: %, 명)

구분	타 업무로의 전보 희망여부				전체(N)
	매우 희망	희망	희망 안함	전혀비희망	
광역자치단체	18.8	68.8	12.5	-	100.0( 16)
기초자치단체	23.4	61.7	14.8	-	100.0(162)
구	16.0	60.0	24.0	-	100.0( 50)
시	25.0	63.5	11.5	-	100.0( 52)
군	28.3	61.7	10.0	-	100.0( 60)

$\chi^2=6.982$  P=0.137

註: 1) 지방자치단체별로 응답자 1명에 대한 조사 결과임.

2) 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 지방자치단체에서 장사업무 담당공무원이 타 업무로 전보를 희망하는 비율은 광역자치단체의 경우 87.6%(매우 희망 및 희망 포함)으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 종사자의 타업무로의 전보희망 비율은 광역자치단체보다 다소 낮은 85.1%로 나타났다. 그러나 시·군·구별로 보면, 군의 경우 90%가 타업무로의 전보를 희망하고 있으며, 다음으로 시의 종사자 88.5%가 타업무로의 전보를 희망하고 있었다. 구의 경우에는 76.0%로 다른 지방자치단체보다 상대적으로 낮게 나타나고 있는데, 이는 시나 군에 비해 장사업무의 비중이 상대적으로 낮기 때문으로 풀이할 수 있다(表 III-23 참조).

즉, 각급 지방자치단체에서 공히 장사업무에 관한 전문교육을 이수한 비율이 낮으며, 현지확인 등 현장업무의 수행 및 주민과의 갈등 그리고 장사법의 현실적 적용의 어려움 등으로 인해 업무에 대한 만족도가 매우 낮아 타 업무로의 전보를 강력히 희망하고 있으며, 실제 평균담당기간이 매우 짧아 잦은 인사이동이 발생하고 있어 전체적으로 전문성이 매우 낮은 것으로 평가될 수 있다.

이상 장사행정 인력에 대한 분석 결과, 각종 신고 및 허가업무, 장사시설 설치 및 관리, 수급계획수립, 대주민 홍보, 묘지관리 등을 위한 인프라 구축 등을 포함한 장사업무는 전 주민을 대상으로 한 포괄적인 업무임에도 불구하고 인력이 부족하다고 사료된다. 이는 지방자치단체의 종합행정체계 상 어느 특정한 업무에 집중적으로 인력을 배치할 수 없기 때문이며, 한편으로는 장사행정업무를 다른 업무에 비해 그 우선순위를 상대적으로 낮게 인식하고 기관장 및 담당공무원의 관심이 낮기 때문으로 볼 수 있다. 또한 지방자치단체는 이러한 인력 부족에 대해 주민의 협조 획득, 공공시설의 민간위탁, 사설장사시설의 업무체계 개선 및 행정기관과의 연계 등 적극적인 대처방안을 강구하지 못하고 있다. 한편으로 지방자치단체의 장사행정 업무의 인력부족은 담당자의 전문성 제고 및 업무만족도 향상 등으로 어느 정도 해소될 수 있으나, 이 또한 교육훈련기회 부족, 잦은 인사이동, 담당자의 업무기피, 인센티브 미흡 등의 요인으로 이루지지 못하고 있다.

#### 바. 地方自治團體 葬事行政業務 擔當公務員의 要求度

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 지방자치단체에 장사업무 수행을 위한 전담조직 설치가 필요하다는 의견(매우 필요 포함)은 광역자치단체의 경우 87.5%, 기초자치단체의 경우 78.1%로 각각 나타났다. 기초자치단체 중 군의 경우 90.0%, 시의 경우 94.4%, 그리

고 구의 경우 44.3%로 구를 제외하고는 장사행정 전담조직이 필요하다는 의견이 아주 우세하였다. 기초자치단체 산하 읍·면·동의 경우 65.4%가 장사행정 전담조직이 필요하다고 응답하였으며, 이 중 대도시의 동에서 50.0%, 일반시의 동의 경우 70.5% 그리고 읍·면의 경우 71.1%로 농촌지역에서 가장 높게 나타났다(表 III-24 참조).

〈表 III-24〉 地方自治團體의 葬事行政 專擔組織 必要性에 관한 態度  
(단위: %, 지역)

구분	장사행정 전담조직 필요성				전체(N)
	매우 필요	필요	불필요	전혀 불필요	
광역자치단체	43.8	43.8	12.5	-	100.0( 16)
기초자치단체	31.9	45.2	21.7	1.2	100.0(166)
구	5.8	38.5	51.9	3.8	100.0( 52)
시	48.1	46.3	5.6	-	100.0( 54)
군	40.0	50.0	10.0	-	100.0( 60)
읍·면·동계	23.8	41.6	31.0	3.6	100.0(365)
대도시 동	13.8	36.2	42.6	7.4	100.0( 94)
일반시 동	21.7	48.8	27.9	1.6	100.0(129)
읍·면	32.4	38.7	26.1	2.8	100.0(142)

註: 무응답 제외. 기초자치단체  $\chi^2=56.859^{***}$ ; 읍·면·동  $\chi^2=22.368^{**}$   
 資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사행정 전담조직이 필요하다고 응답한 경우 그 조직형태로는 모든 지방자치단체에서 공히 계가 90%수준으로 압도적으로 높게 나타났다. 계 조직이 필요하다는 비율은 광역자치단체에서 92.9%로 가장 높고 군에서 83.6%로 가장 낮게 나타났다. 군의 경우 과 조직이 필요하다는 의견이 10.9%로 다른 지방자치단체보다 높게 나타나고 있는데, 이는 실제 장사업무가 많기 때문으로 풀이된다. 한편, 기초자치단체 산하 읍·면·동의 경우 장사행정 수행을 위한 전담조직으로 계가 필



요하다는 의견은 75% 전후로 대도시 동에서 72.1%로 가장 낮고 읍·면에서 79.4%로 가장 높게 나타났다(表 III-25 참조).

읍·면·동의 경우 조직이 아닌 전담직원을 두어야 한다는 의견이 13% 수준으로 광역자치단체나 기초지방자치단체보다 높으며, 이는 도시지역보다 농촌지역에서 상대적으로 높게 나타났다. 읍·면·동에 課수준의 조직이 필요하다는 의견도 광역자치단체나 기초자치단체보다 높은 9.9%수준으로 농촌보다 대도시에서 높게 나타났다(表 III-25 참조).

〈表 III-25〉 地自體 葬事行政 專擔組織形態에 대한 態度

(단위: %, 지역)

구분	전담조직 형태			전체(N)
	과수준	계수준	전담직원제	
광역자치단체	7.1	92.9	-	100.0( 14)
기초자치단체	8.5	86.9	4.6	100.0(130)
구	-	87.5	12.5	100.0( 24)
시	9.8	90.2	-	100.0( 51)
군	10.9	83.6	5.5	100.0( 55)
읍·면·동 계	9.9	76.8	13.3	100.0(233)
대도시 동	16.3	72.1	11.6	100.0( 43)
일반시 동	10.2	76.1	13.6	100.0( 88)
읍·면	6.9	79.4	13.7	100.0(102)

註: 무응답 제외. 기초자치단체  $\chi^2=6.237$ ; 읍·면·동  $\chi^2=3.066$   
 資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사행정 수행에 필요한 적정 인력으로는 광역자치단체의 경우 3명 38.5%가 가장 높고, 4명이 30.8%으로 다음으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 장사행정 수행을 위해 필요한 적정인력으로는 3명(43.0%)를 가장 많이 제시하고 있으며, 다음으로 4명(22.7%)을 제시하고 있다. 시·군·구 공히 기초자치단체 전체의 패턴과 유사하게 나타났다. 기초자치단체 산하 읍·면·동의 경우에는 대도시의 동의 경우 2

명 수준이 33.3%로 가장 높은 반면, 일반시의 동과 읍·면의 경우에는 3명 수준이 각각 37.1%, 41.7%로 가장 높게 나타났다(表 III-26 참조).

〈表 III-26〉 地方自治團體別 葬事行政 必要人力

(단위: %, 지역)

구분	장사행정 필요인력						전체(N)
	1명	2명	3명	4명	5명	6명 이상	
광역자치단체	-	-	38.5	30.8	23.1	7.7	100.0( 13)
기초자치단체	$\chi^2=11.746$ P=0.761						
소계	3.1	7.0	43.0	22.7	14.8	9.4	100.0(128)
구	4.5	9.1	54.5	13.6	18.2	-	100.0( 22)
시	-	4.0	38.0	26.0	18.0	14.0	100.0( 50)
군	5.4	8.9	42.9	23.2	10.7	8.9	100.0( 56)
읍·면·동	$\chi^2=24.945$ P=0.300						
소계	7.8	21.2	35.9	14.7	13.4	7.0	100.0(231)
대도시 동	10.3	33.3	17.9	15.4	17.9	5.2	100.0( 39)
일반시 동	6.7	16.9	37.1	15.7	16.9	6.7	100.0( 89)
읍·면	7.8	20.4	41.7	13.6	8.7	7.8	100.0(103)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 각급 지방자치단체에서 장사행정관련 전문교육에 대한 수요가 높게 나타났다. 즉, 장사업 무관련 전문교육 수요가 광역자치단체의 경우 100%, 기초자치단체의 경우 94.6% 그리고 읍·면·동의 경우 95.2%로 각각 나타났다. 기초자치단체에서의 교육수요는 구에 비해 군이나 시에서 높고, 대도시 동에 비해 일반시의 동 및 읍·면에서 상대적으로 높게 나타났다(表 III-27 참조).

〈表 III-27〉 地方自治團體別 葬事業務關聯 專門教育 必要性

(단위: %, 지역)

구분	장사업무 전문교육 필요성				전체(N)
	매우필요	필요	불필요	전혀불필요	
광역자치단체	56.3	43.7	-	-	100.0( 16)
기초자치단체	$\chi^2=9.195$ P=0.163				
소 계	51.8	42.8	4.8	0.6	100.0(166)
구	36.5	55.8	5.8	1.9	100.0( 52)
시	57.4	38.8	3.7	-	100.0( 54)
군	60.0	36.4	3.6	-	100.0( 60)
읍·면·동	$\chi^2=45.860$ P=0.000				
소 계	40.0	55.2	3.6	1.1	100.0(357)
대도시 동	21.3	67.0	9.5	2.2	100.0( 94)
일반시 동	35.8	61.8	1.7	0.8	100.0(123)
읍·면	56.4	41.4	1.4	0.7	100.0(140)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한「장사행정실태조사」 결과임.

장사업무에 관한 전문교육을 원하는 경우, 그 방법으로는 지방자치단체의 유형과 관계없이 전문기관위탁교육을 가장 선호하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로 전문가 초빙에 의한 방법을 선호하고 있었다. 전문교육기관 위탁이 전문가초빙에 비해 두 배 이상 선호도가 높은 것으로 나타났다(表 III-28 참조).

〈表 III-28〉 地方自治團體 公務員이 원하는 教育方法

(단위: %, 지역)

구분	선호 教育방법				전체(N)
	자체교육	전문가초빙	전문기관 위탁	상급기관	
광역자치단체	-	31.3	68.7	-	100.0( 16)
기초자치단체	$\chi^2=4.091$	$P=0.664$			
소계	4.5	25.5	66.9	3.2	100.0(157)
구	8.3	22.9	66.7	2.1	100.0( 48)
시	1.9	30.8	63.5	3.8	100.0( 52)
군	3.5	22.8	70.2	3.5	100.0( 57)
읍·면·동	$\chi^2=15.101$	$P=0.019$			
소계	11.8	31.2	56.2	0.9	100.0(340)
대도시 동	20.0	35.3	44.7	-	100.0( 85)
일반시 동	13.3	28.3	57.5	0.8	100.0(120)
읍·면	5.2	31.1	62.2	1.5	100.0(135)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

원하는 교육주기로는 각급 행정기관에서 공히 연간교육을 가장 많이 선호하며, 다음으로 반기, 격년 순으로 높게 나타났다(表 III-29 참조).

〈表 III-29〉 地方自治團體 公務員의 選好 葬事業務 教育週期

(단위: %, 지역)

지역	선호 教育주기					전체(N)
	분기별	반기별	연별	격년별	수시로	
광역자치단체	-	37.5	50.0	12.5	-	100.0( 16)
기초자치단체	$\chi^2=5.425$	$P=0.711$				
소계	5.7	29.9	43.3	5.7	15.3	100.0(157)
구	6.3	27.1	54.2	4.2	8.3	100.0( 48)
시	3.8	32.7	40.4	3.8	19.2	100.0( 52)
군	7.0	29.8	36.8	8.8	17.5	100.0( 57)
읍·면·동	$\chi^2=5.824$	$P=0.667$				
소계	6.5	31.4	40.2	5.3	16.7	100.0(341)
대도시 동	4.8	23.8	46.4	4.8	20.2	100.0( 84)
일반시 동	7.4	32.2	40.5	4.1	15.7	100.0(121)
읍·면	6.6	35.3	36.0	6.6	15.4	100.0(136)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」에서 지방자치단체 장사행정 담당직원 중 광역자치단체의 경우 62.6%, 시 64.8%, 군 66.6%가 일정한 인센티브를 희망하였다. 장사업무의 비중이 상대적으로 낮은 구와 대도시의 동의 경우 인센티브를 희망하는 비율은 다른 지방자치단체에 비해 낮았으나, 50%에 육박하고 있었다(表 III-30 참조). 원하는 인센티브의 종류로는 인사고과, 성과급 지급, 순환보직 등이 주류를 이루고 있으며, 한편으로 해외연수나 현지확인시 출장비 지급 등도 소수의견으로 나타났다.

〈表 III-30〉 地方自治團體의 葬事業務關聯 인센티브 必要性  
(단위: %, 지역)

구분	인센티브 필요성				전체(N)
	매우필요	필요	불필요	전혀불필요	
광역자치단체	43.8	18.8	37.5	-	100.0( 16)
기초자치단체	$\chi^2=17.454$ P=0.008				
소계	21.1	36.1	41.0	1.8	100.0(166)
구	9.6	28.8	59.6	1.9	100.0( 52)
시	29.6	35.2	35.2	-	100.0( 54)
군	23.3	43.3	30.0	3.3	100.0( 60)
읍·면·동	$\chi^2=11.800$ P=0.160				
소계	11.5	31.4	52.4	4.3	100.0(346)
대도시 동	4.7	38.3	51.2	5.8	100.0( 86)
일반시 동	12.7	29.4	55.6	2.4	100.0(126)
읍·면	14.9	29.1	50.7	5.2	100.0(134)

註: 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

2. 財政

장사행정의 효율화를 위해서는 실질적으로 충분한 재원이 뒷받침되어야 한다. 2000년도 보건복지부 노인복지과의 장사행정 관련 예산 중 사업비는 공설묘지, 공설 화장장 또는 공설납골시설의 설치·관리 등에 소요되는 비용보조가 약 100억원, 장사문화개선을 위한 조사·연구자에 대한 경비보조가 약 2억원 등으로 나타나 주로 시설 및 연구 지원에 초점을 맞추고 있다.

〈表 III-31〉 廣域自治團體 葬事 豫算比率(1999~2001)

(단위: %)

구분	2001. 11				2000				1999			
	자체 집행	국고 지원	시군 지원	소계	자체 집행	국고 지원	시군 지원	소계	자체 집행	국고 지원	시군 지원	소계
서울	100.0	0.0	0.0	100.0	11.0	89.0	0.0	100.0	97.4	2.6	0.0	100.0
부산	100.0	0.0	0.0	100.0	85.2	14.8	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0
대구	69.4	25.6	5.1	100.0	51.5	40.5	8.1	100.0	77.1	12.9	10.1	100.0
인천	51.4	48.6	0.0	100.0	85.0	15.0	0.0	100.0	10.5	89.5	0.0	100.0
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	0.0	0.0	100.0
대전	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0
울산	55.7	44.3	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-
경기	0.0	100.0	0.0	100.0	1.5	98.5	0.0	100.0	1.7	98.3	0.0	100.0
강원	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	60.0	40.0	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0
충북	0.0	75.0	25.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	82.4	17.6	100.0
충남	0.0	52.7	47.3	100.0	0.0	66.4	33.6	100.0	0.0	70.0	30.0	100.0
전북	0.4	98.7	0.9	100.0	0.8	99.2	0.0	100.0	-	-	-	-
전남	50.0	0.0	50.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-
경북	0.0	71.7	28.3	100.0	0.0	77.5	22.5	100.0	0.0	76.0	24.0	100.0
경남	0.0	63.5	36.5	100.0	0.0	58.2	41.8	100.0	0.0	51.2	48.8	100.0
제주	1.3	81.3	17.4	100.0	0.0	78.2	21.8	100.0	0.0	97.9	2.1	100.0
전체	24.4	58.8	16.8	100.0	32.4	53.9	13.8	100.0	74.7	22.2	3.1	100.0
대도시	71.3	26.5	2.2	100.0	77.0	20.2	2.9	100.0	86.6	12.9	0.5	100.0
도	0.9	75.0	24.1	100.0	0.9	77.7	21.4	100.0	0.9	79.7	19.4	100.0

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정 실태조사」 결과임.

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 광역자치단체의 1999~2001. 11 기간동안 예산 규모 및 내역을 살펴보면, 시·도별로 그 금액규모와 증감추이가 서로 다르게 나타났다(表 III-31 참조). 이는 시·도별로 대규모 시설설치 등 예산집행시기가 다르기 때문으로 볼 수 있다. 따라서, 여기에서는 2001. 1~2001. 11월까지 집행된 예산의 재원을 분석하였다. 이들 예산의 주요 내역은 공설 화장장, 공설 납골당 신축, 확장, 정비, 관리, 위탁운영비, 수급계획 등 연구용역 의뢰, 장사 문화 개선을 위한 토론회 및 해외시찰, 전시용 납골묘, 가족납골묘 건립 지원, 공설묘지 수해복구 등으로 나타났다.

〈表 III-32〉 地方自治團體 葬事豫算 比率(2001.1~2001. 11)

(단위: %, 지역)

구분	재원출처 및 지원			전체(N)
	자체집행	국고에서지원	시·도지원 <sup>1)</sup>	
광역자치단체	24.4	58.8	16.8	100.0( 16)
대도시	71.3	26.5	2.2	100.0( 7)
도	0.9	75.0	24.1	100.0( 9)
기초자치단체	69.5	22.8	7.7	100.0(157)
구	3.8	0.2	96.1	100.0( 48)
시	75.8	22.8	1.5	100.0( 51)
군	66.1	29.8	4.0	100.0( 58)

註: 1) 광역자치단체는 시·군에 지원, 기초자치단체는 시·도로부터 지원 받은 것을 의미함.

2) 무응답 제외

資料: 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사업무 관련 예산의 재원출처를 보면, 대도시의 경우 전체 예산 중 자체적으로 확보하여 집행한 예산의 비율이 아주 높은 반면, 국고 지원 비율은 상대적으로 낮게 나타났다. 한편, 이들 광역시에서 산하

시·군·구에 지원한 예산의 비율은 극히 낮게 나타났으며, 이는 대도시에서 장사관련 사업을 직접 수행한 결과이기도 하다. 道의 경우에는 대체적으로 전체 예산 중 국고로부터 지원 받은 비율이 75.0%로 아주 높았으며, 자체적으로 확보하여 집행한 예산은 0.9%에 불과하였다. 그리고 도에서 산하 시·군·구에 지원한 예산의 비율은 24.1%로 광역시 이상 대도시에 비해 월등히 높게 나타났다. 즉, 광역시 이상의 경우 재정자립도가 높아 자체 예산확보가 용이하나, 상대적으로 재정자립도가 낮은 도의 경우 국고에 의존하는 경향이 높음을 알 수 있다.

기초자치단체의 경우, 총 예산 중 자체적으로 확보하여 집행한 예산의 비율은 69.5%이며, 국고로부터 지원 받은 예산은 22.8%이나 시·도로부터 지원 받은 예산은 7.7%에 불과하였다. 이는 전술한 바와 같이 대도시의 경우 산하 구 등에 예산을 지원하기보다는 직접 장사업무 수행에 집행하고 있기 때문이다. 따라서, 예산출처를 시·군·구별로 보면, 구는 얼마 안 되는 예산을 시·도로부터 지원 받아 집행할 뿐, 국가나 자체적으로 확보한 예산 비율은 극히 미미하였다. 반면, 시와 군은 자체적으로 확보한 예산 비율이 국고보다 높으며, 시·도 지원 비율은 아주 미세하였다. 군(66.1%)에 비해 시(75.8%)의 자체예산비율이 상대적으로 높은 것은 시의 재정자립도가 군에 비해 상대적으로 높기 때문으로 볼 수 있다(表 III-32 참조).

본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과 예산내역을 살펴보면, 장사행정과 직접적으로 관련이 있는 부서 신설, 인력충원, 교육 등에 관한 예산은 전혀 집행되지 못하고 있다. 특히 다른 행정분야의 경우 대부분 업무를 전산화하고 있으나, 장사업무는 극히 일부 지방자치단체를 제외하고는 대부분 전산화가 안되었음에도 불구하고 이와 관련된 예산 집행실적은 전무하였다. 또한 매장문화에서 화장문화로의 전



환을 위해 정부차원이나 지방자치단체차원에서 적극적인 정책 및 홍보가 뒷받침되어야 함에도 불구하고, 여기에 소요된 예산은 극히 미미한 수준이었다. 예산부족으로 지방자치단체에서 시급한 장사행정업무에 차질이 발생할 경우, 『장사 등에 관한 법률』은 그 실효성을 확보하지 못하고 死文化될 수 있다.

이상 재정관련 분석결과를 종합하여 보면, 지방자치단체는 자체적으로 예산을 확보하여 지역사회의 장사행정 업무를 적극적으로 추진하기보다는 중앙정부의 사업시행 및 관련예산 지원 등 하향전달식으로 소극적으로 관련 업무를 추진하고 있기 때문이다. 한편으로, 장사행정업무는 다른 행정업무에 비해 우선순위가 낮아 예산편성 등에 있어서 예산을 확보하기가 어렵거나 상대적으로 적은 예산만을 확보할 수 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.

### 第 3 節 葬事行政 對象

#### 1. 葬事施設

##### 가. 葬事施設 設置現況

장사시설은 묘지, 화장장, 납골시설(납골당, 납골탑, 납골묘 등) 및 장례식장 등을 포함하며, 이는 시설 설치 및 관리 주체에 따라 공설장사시설 및 사설장사시설로 구분된다. 공설장사시설의 주체는 광역자치단체나 기초자치단체가 되며 여기에는 지방자치단체가 민간에 위탁하여 운영하는 시설도 포함된다. 사설장사시설은 순수하게 개인이나 단체 등 민간이 설치, 운영하는 시설로 다시 개인, 가족, 종종·문중, 종교단체, 법인 등으로 구분된다. 개인묘지는 1기의 분묘 또는 당

해 분묘에 매장된 자와 배우자관계에 있던 자와의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지를 말하며, 가족묘지는 민법상 친족관계에 있던 자의 분묘를 뜻한다. 종종·문중묘지는 종종 또는 문중 구성원의 분묘를 동일한 구역 안에 설치하는 묘지를 말한다. 법인묘지는 법인이 불특정 다수인의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지이다. 사설납골시설의 주체별 유형분류도 묘지의 경우와 같다.

위 장사시설 중 개인묘지, 가족묘지, 종종·문중묘지 등 묘지시설과 가족납골시설 등 소규모 납골시설의 현황은 파악이 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 공설장사시설 및 사설장사시설 중 집단시설을 중심으로 1999년 말 현재 설치현황을 살펴보았다.

1999년 말 현재 집단묘지는 총 344개소로 공설묘지 220개소, 법인묘지 124개소가 설치되어 있다. 총 허가면적은 59,105,309㎡로 이중 공설묘지는 24,615,799㎡(41.6%), 법인묘지는 34,489,510㎡(58.4%)을 각각 차지하고 있다. 허가분묘수는 3,055,946기로 이 중 기 설치분묘수는 1,096,913기(35.9%)로 설치가능기수는 1,959,133기(64.1%)이다. 향후 설치가능기수 중 공설묘지는 667,731기(34.1%), 법인묘지 1,291,302기(65.9%)가 사용 가능한 것으로 나타났다(表 III-33 참조)

〈表 III-33〉 集團墓地 設置現況('99. 12. 31 現在)

(단위: m<sup>2</sup>, 기수)

구 분	개소수	허가면적	허가분묘수	기설치분묘수	설치가능기수
계	344	59,105,309	3,055,946	1,096,913	1,959,133
공설묘지	220	24,615,799	1,094,778	427,047	667,731
법인묘지	124	34,489,510	1,961,168	669,866	1,291,302

註: 공동묘지는 1968년 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』 시행이전에 설치된 묘지로서 10,571개소, 허가면적은 232,479,339㎡, 허가분묘기수는 6,901,063기이다.  
 資料: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2000.

납골시설 총 93개소로 공설납골시설 64개소, 사설납골시설 29개소가 각각 설치되어 있다. 봉안능력은 총 607,004기로 이중 공설납골시설은 438,641기, 사설납골시설은 168,363기이다. 봉안능력 중 봉안실적은 192,873기(31.8%)로 향후 봉안가능기수는 414,131기(68.2%) 나타났다. 총 봉안가능기수 414,131기 중 공설납골시설이 291,832기(70.5%), 사설납골시설이 122,299기(29.5%)로 각각 향후 사용 가능한 것으로 나타났다. 최근 납골시설이 급속히 설치되고 있는 점을 감안하면, 현재 납골시설의 수는 훨씬 많을 것으로 추측된다(表 III-34 참조).

〈表 III-34〉 納骨施設 設置現況('99. 12. 31 現在)

(단위: 기수)

구 분	개소수	봉안능력	봉안실적	봉안가능기수
계	93	607,004	192,873	414,131
공설	64	438,641	146,809	291,832
사설	29	168,363	46,064	122,299

資料: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2000.

전국의 화장장은 총 45개소로 모두 지방자치단체에서 설치운영하고 있는 공설화장장으로 민간부문에서 설치한 화장장은 현재 없다. 화장로는 총 164기로 재래식은 17기, 현대식은 147기가 설치되어 있다. 최근 화장장의 이전·신축 및 개·보수 작업이 활발한 점을 감안하면, 화장장 개소수는 변동이 없으나 화장로 기수는 여기에서 제시한 수치보다 더 많을 것으로 사료된다(表 III-35 참조).

〈表 III-35〉 公設火葬場 設置現況('99. 12. 31 現在)

(단위: 개소, 기)

구 분	개소수	화장로(기)			화장실적
		계	재래식	현대식	
공설	45	164	17	147	74,664

資料: 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2000.

1999년 말 현재 장례식장 설치현황을 살펴보면, 총 465개소로 병원 장례식장이 426개소, 전문장례식장이 39개소로 나타났다. 직접운영하고 있는 곳은 223개소, 임대형식은 242개소이며, 시설규모를 살펴보면, 빈소수는 2,165개소 안치능력은 3,382개이다. 평균 시설당 빈소수는 4.7개, 시설당 안치능력은 7.3개가 설치되어 있는 것으로 나타났다. 장례식장의 경우에도 최근 전문장례식장 및 병원장례식장의 수가 증가하고 있으며, 이를 감안할 경우 현재 시설 개소수 및 빈소 수는 제시된 수치보다 더 많을 것으로 추측된다(表 III-36 참조).

〈表 III-36〉 葬禮式場 設置現況('99. 12. 31 現在)

(단위: 개소)

구분	총괄			운영형태별		시설규모	
	계	직영	임대	병원	전문	빈소수	안치능력
계	465	223	242	426	39	2,165	3,382

資料: 보건복지부, 내부자료, 2000.

1999년 말 현재 장사관련 사업체의 상황을 살펴보면, 장의사 및 묘지관리업체는 현재 2,391개소이다. 조직형태로 분류하면 개인 2,174개소, 회사법인 42개소, 회사이외의 법인 163개소, 비법인 12개소이다. 이 중 장의사 및 관련 서비스업은 총 2,251개소, 묘지관리업체는 140개소이다. 장의차량 업체는 총 97개소(개인 83, 회사법인 13, 회사이외법인 1)로 대부분 개인이 운영하고 있는 것으로 나타났다(表 III-37 참조).

〈表 III-37〉 葬事關聯 事業體 現況

(단위: 사업체)

구 분	합 계	조 직 형 태			
		개인	회사법인	회사이외 법인	비법인
장의사 및 묘지관리업	2,391	2,174	42	163	12
장의사 및 관련 서비스업	2,251	2,123	37	85	6
묘지관리업	140	51	5	78	6
장의차량 운영업	97	83	13	1	-

資料: 통계청, 『사업체 기초통계 조사보고서』, 1998.

## 나. 葬事施設 關聯 葬事行政 實態와 問題點

『장사 등에 관한 법률』에 의거하여, 지방자치단체는 양적인 측면에서 각종 장사시설의 수급을 조정하고, 질적인 측면에서는 시설의 수준을 제고하는 역할을 한다. 지방자치단체는 이러한 역할을 통해 지역사회 주민의 다양한 수요를 충족시키는 한편, 장사시설의 양적·질적 수준을 제고하여 보건위생상 危害를 방지하며, 토지의 효율적 이용을 제고하는 역할을 한다.

장사시설의 양적인 측면에서 지방자치단체는 관할지역내 장사시설 유형별로 수요를 추정하고 공급방안을 마련하여, 관내 장사시설의 수급균형을 위해 노력하여야 한다. 즉, 수급계획에 의거, 지방자치단체는 부족한 장사시설을 공급하는데, 그 방법은 행정기관이 직접 공급하는 방법과 민간업자에 인·허가하는 방법으로 구분된다. 여기에는 공공부문과 민간부문이 합작하여 장사시설을 공급하는 제3섹터방식도 포함된다. 특히, 『장사 등에 관한 법률』에서는 화장 및 납골수요의 증가를 충족시키기 위해 지자체로 하여금 해당 지역에 공설화장장 및 공설납골시설의 설치를 의무화하고 있다.

지방자치단체의 사설장사시설 설치에 대한 인·허가권은 종래 모든

유형의 묘지에 대해 허가제였던 것이 개정법에서는 개인묘지의 경우 신고제로 전환되었다. 이는 묘지 중 대다수를 차지하고 있는 개인묘지에 대한 정확한 정보를 구축하기 위한 것으로 해석될 수 있다. 그리고 화장장 및 납골시설의 수요를 충족시키기 위해 민간부문에 의한 화장장 및 납골시설의 설치를 종래 허가제에서 신고제로 전환하여 그 설치를 용이하게 하였다(법 제14조)(表 III-38 참조).

〈表 III-38〉 葬事等에 관한法律 上 葬事施設 設置·運營에 관한 行政 節次

내 용	신고	허가	보고	담당기관
개인묘지 설치	○	-	-	시장·군수·구청장
가족, 종중·문중묘지, 법인묘지설치	-	○	-	시장·군수·구청장
시설화장장, 납골시설 설치	○	-	-	시장·군수·구청장
법인묘지, 시설화장장, 시설납골시설의 사용료 및 관리비	○	-	-	시장·군수·구청장
시설묘지, 시설화장장, 시설납골시설의 폐지	○	-	-	시장·군수·구청장
법인묘지, 시설화장장, 시설납골시설(법인 및 종교단체), 장례식장 관리·운영상황	-	-	○	시장·군수·구청장

장사시설의 질적인 측면에서 지방자치단체는 사전적으로 시설의 인·허가시 설치기준 내지 조건을 명확히 하며, 사후적으로 지도·감독을 통해 시설을 일정한 수준으로 유지하는 기능을 한다. 『장사 등에 관한 법률』에 의거하여 법인묘지, 시설납골시설의 설치·관리자 그리고 장례식장 영업자는 매 반기별로 매장 또는 납골의 상황 및 장례식장의 관리·운영상황을 기초자치단체에 보고하여야 한다<sup>27)</sup>.

27) 『장사 등에 관한 법률』에 의거한 보고사항은 묘지의 경우 총매장가능기수, 기매장기수, 매장가능기수, 평당연간사용료·관리비, 매장·개장 건수, 납골시설의 경우

시설납골시설의 설치·관리인은 시설을 항상 청결히 하고 損壞된 곳이 있는 때에는 지체 없이 이를 보수하도록 하고있다. 지방자치단체는 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원으로 하여금 시설 등을 출입하여 서류와 기타 물건을 검사하게 하거나 설치자 등에 대하여 필요한 보고하게 할 수 있다. 이외에도 장사행정 주체는 시설장사시설의 사용료 및 관리비의 신고를 받으며, 과태료를 부과할 수 있도록 하였다.

〈表 III-39〉 基礎自治團體의 葬事施設 指導·監督 回數(2001)

(단위: %, 지역)

지도·감독 횟수	묘지				납골시설			
	개인 묘지	가족 묘지	문중· 종중	법인 묘지	개인	가족 중중	종교 단체	법인 재단
없음	87.5	84.4	88.1	81.3	95.6	86.3	98.1	91.3
5회 미만	5.6	10.6	8.1	11.9	2.5	11.3	1.9	6.9
5~10회	3.8	1.9	0.6	3.8	1.9	-	-	0.6
11~50회	0.6	2.5	2.5	1.9	-	1.3	-	1.3
51~100회	1.3	0.6	0.6	0.6	-	1.3	-	-
100회 이상	1.3	-	-	0.6	-	-	-	-
전체 (N)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)	100.0 (160)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

이와 같이, 법령에 장사행정업무를 규정하고 있으나, 지방자치단체의 시설장사시설에 대한 지도·감독 실적은 매우 미흡한 것으로 나타났다. 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과, 기초자치단체 중

안치능력, 기안치건수, 안치가능기수, 연간사용료·관리비, 안치건수 등이며, 시설 유지관리사항 및 개·보수 등 변경사항 등임. 장례식장의 경우 염습 등 위생처리 직원수, 처리건수, 시체안치료, 염습료·시체처리료, 냉장실(시체안치실), 염습실 또는 시체처리실 등의 관한 사항임.

2001년 중 장사시설에 대한 지도·감독을 전혀 하지 않은 곳은 모든 시설유형에서 80% 이상으로 나타났으며 특히, 납골시설은 90% 이상을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 지도·감독을 한 경우에도 총 횟수가 5회 미만이 압도적으로 많아 그 실적이 극히 미흡한 것으로 나타났다(表 III-39 참조).

이러한 조사결과는 지방자치단체의 관내 장사시설 수급의 적정화 및 그 질적 수준 제고에 관한 노력의 일부사례에 불과하다. 여기에서는 지금까지 「장사행정실태조사」를 종합하여 장사시설의 양적인 측면과 질적인 측면에서 장사행정의 문제점을 요약 정리하였다.

우선, 장사시설의 양적인 측면에서 장사행정이 안고 있는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 장사행정 주체는 관할지역내 장사시설의 공급수준을 적정하게 유지하기 위해 수급계획 등 기본계획을 마련하여야 하나, 전술한 바와 같이 담당 인력 규모 및 전문성이 부족하여 그러한 수급계획을 조기에 수립하지 못하고 있고, 수립한 경우에도 그 질적 수준이 낮다. 또한, 기술적으로 수급계획의 수립을 위한 표준방법이 부재하다는 점도 그 원인으로 들 수 있다(구체적인 내용은 앞에서 언급한 수급계획 부문 참조). 이로 인하여 장사시설이 정확한 수요에 따라 설치되지 못하여 결과적으로 일부 장사시설의 경우 공급이 과잉되어 자원이 낭비되는 동시에 자연환경 및 주민생활을 침해하는 사례가 발생하고 있다. 역으로 일부 장사시설의 경우 공급이 부족하여 이용자의 욕구를 효과적으로 충족시킬 수 없는 실정이다. 장사시설의 유형간 및 지역간 수급 불균형은 각종 사회문제를 유발시키고 있다.

둘째, 묘지는 이용 가능한 토지의 유한성 문제로 인해 무한정 공급이 불가능하다. 따라서, 한정된 토지공간을 이용하여 묘지시설의 공급을 적정한 수준에서 유지하기 위해 시한부매장제도의 성공적인 정착이 필요하다. 그러나 시한부매장제도 실행을 위한 사전준비가 거의



안되어 있어 그 실효성을 거두는데 한계성이 있다(제1절 참조).

셋째, 화장문화 확산으로 인하여 증가하고 있는 화장 및 납골시설에 대한 수요를 충족시키기 위해 이들 시설을 공급하여야 하나, 님비(NIMBY) 현상으로 인하여 시설 설치가 곤란하다는 것이다. 환언하면, 지역이기주의로 인하여 화장 및 납골시설의 공급이 적정한 수준에 도달하지 못하고 있다. 이에 대해 행정주체는 소극적인 자세를 취하여 적극적인 대처방안을 제대로 마련하지 못하고 있다(제3절 참조).

장사시설의 질적인 측면에서 장사행정의 문제점은 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 장사시설의 질적 수준을 적정화하기 위한 노력으로 우선 장사시설에 대한 현황이 정확히 파악되어야 한다. 사설장사시설의 대표자 또는 관리자의 경우 시설의 운영상황을 제대로 기록·보존하고 있지 않을 뿐만 아니라, 『장사 등에 관한 법률』에 의거 행정기관에 정기적으로 보고해야 한다는 것조차 모르고 있는 경우가 대부분이다. 장사행정 주체도 장사시설에 대한 지도·감독을 거의 하지 않고 있는 실정이다. 특히 장사관련 업무에 관한 전산화가 되어 있지 않아 정보의 체계적인 구축이 이루어지지 않고 있다.

둘째, 장사행정 주체는 관할지역내 장사시설 수준의 개선을 위하여 강력한 행정명령 등을 집행하여야 하나, 장사시설 개선에 대한 관심 부족, 시설현황의 파악 미흡 등으로 실효성을 거두지 못하고 있다<sup>28)</sup>.

셋째, 법인묘지 및 납골시설의 경우 재해나 운영·관리의 미흡으로 인하여 도산되거나 폐쇄하는 경우가 있는 반면, 사후관리에 대한 법적 대책이나 제도가 전혀 없는 상태이다. 이는 장사시설의 영속성을 해치어 궁극적으로 소비자에게 정신적·경제적 부담을 발생시키고 자연환경

28) 『장사 등에 관한 법률』 제26조에 의거 기초자치단체는 사설장사시설 연고자 또는 설치자가 법기준을 위반한 경우 묘지의 이전·개수, 허가의 취소, 시설의 폐쇄, 시설의 전부·일부의 사용금지 또는 6월의 범위내의 업무 정지를 명할 수 있음.

을 파괴하는 등 주민의 삶의 질을 저하시키는 요인이 되고 있다.

넷째, 공설 및 사설 장사시설 모두 인력 부족 등으로 제대로 관리·운영되지 않고 있다. 특히, 공설장사시설의 경우 질적 수준이 사설시설의 평균수준에도 미치지 못하고 있다.

## 2. 葬事行政서비스

장사행정서비스는 일반적인 장례서비스나 장사시설에서 이용자에게 제공하는 서비스와 다른 체계를 갖는다.

장례서비스는 임종을 앞둔 사람들의 사전장례준비를 지원하는 일체의 활동으로 장례스케줄 작성, 묘지구입, 시설예약 등 각종 죽음을 준비하는 프로그램과 사망관련 행정처리, 운구, 안치, 빈소차림, 입관, 발인 등 장례준비와 시행을 포함하는 활동 그리고 장례 후 행정처리, 법률상담, 심리상담 등까지 포함한다(Ralph, 1998). 즉, 장례서비스는 주로 장의업소에서 제공하는 서비스를 의미한다고 할 수 있다. 장사시설에서 이용자에게 제공하는 서비스는 위 장례서비스에 비해 더 넓은 범위를 포괄한다. 즉, 이는 장례식장 이외 묘지, 화장장, 납골시설 등 모든 장사시설이 고인이나 유족 등에 제공하는 일체 활동(서비스)을 의미한다고 할 수 있다. 여기에는 위 장례서비스 이외에 시설이용에 대한 정보 제공 및 안내, 유가족뿐만 아니라 지역사회 주민을 위한 각종 프로그램까지 포함된다고 할 수 있다.

이에 반해 장사행정서비스는 장사행정 주체가 장사행정의 목적을 효율적으로 추진하기 위한 각종 프로그램이라고 정의할 수 있다. 여기에는 장사행정 주체가 장사관련 정보센터를 설치하여 일반국민 및 장사시설 이용자에게 관련 정보를 제공해주는 프로그램, 공·사설 장사시설을 적정한 수준에서 유지하기 위한 프로그램, 화장문화 확산을 위한 홍보 및 교육 프로그램, 화장관련 시설 확충을 위한 관련 시설

설치에 대한 용자프로그램, 장사인력의 전문성을 제고하기 위한 훈련 프로그램 등이 포함된다.

박희정(2000)에 의하면, 지금까지 장사행정은 고객위주가 아닌 관례적으로 그리고 법이나 규정에 따라 서비스를 제공하여 왔음을 지적하면서, 다양한 품질 즉, 공공서비스의 혁신운동을 전개하여야 함을 주장하고 있다. 박인 외(2000)는 장사행정서비스의 질을 향상시키기 위해 일반국민 입장에서 장사와 관련된 제반 정보(장례절차, 장례용품, 장례시설 등)에 대한 접근성을 제고하여 거래구조를 투명하게 하여야 하며, 이를 위해 장사정보센터의 설치 및 운영을 주장하고 있다.

여기에서는 장사행정서비스에 대한 일반국민 욕구와 장사행정주체의 장사행정서비스 제공실적을 살펴보고, 그 문제점을 파악하였다.

〈表 III-40〉 一般國民의 葬事行政서비스 需要

(단위: %, 명)

구분	묘지 설치 용자	납골시 설설치 용자	장례비 지원	화장 장려금	납골 장려금	장사시 설정보	매·화장 절차정 보	법률 정보	전체(N)
전체	3.6	8.1	39.3	23.4	17.1	17.8	12.6	9.1	100.0(2,683)
지역									
농촌	4.3	10.3	40.5	23.2	15.6	18.3	14.4	12.5	100.0( 486)
도시	3.5	7.6	39.0	23.4	17.4	17.7	12.2	8.3	100.0(2,197)
성별									
남자	4.0	9.5	35.3	22.7	17.3	17.9	12.7	9.9	100.0(1,264)
여자	3.3	6.9	45.4	24.1	16.9	17.8	12.3	8.4	100.0(1,409)
연령									
20대	3.9	8.3	36.5	23.9	16.6	25.6	19.4	14.6	100.0( 589)
30대	4.7	10.2	36.7	24.2	19.1	20.9	14.9	11.4	100.0( 656)
40대	3.4	9.0	34.0	22.8	21.4	17.8	12.2	9.2	100.0( 523)
50대	2.1	8.7	39.9	26.2	17.5	13.4	8.5	4.7	100.0( 424)
60대	3.3	3.3	45.9	22.8	12.2	9.2	6.3	4.0	100.0( 303)
70+	3.2	3.7	59.6	15.4	6.4	6.4	3.2	1.6	100.0( 188)

註: 중복응답

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

우선 행정기관의 장사행정서비스에 대한 일반국민의 수요를 파악하기 위해 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과를 분석하였다. “장례와 관련하여 행정기관을 통해 지원 받고 싶은 내용” 즉, 장사행정서비스 수요조사 결과(중복응답), 장례비 지원이 39.3%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 수요도가 큰 장사행정서비스로는 화장장려금(23.4%), 납골장려금(17.1%) 등으로 이러한 수요에 대한 충족은 화장문화의 조기 정착에 매우 중요하다고 할 수 있다. 장사시설관련 정보제공 17.8%, 매·화장절차에 관한 정보제공 12.6%, 그리고 관련 법률에 관한 정보 제공 9.1% 등으로 정보 제공에 대한 수요도 비교적 높게 나타났다. 묘지설치에 대한 용자제공은 3.6%로 납골시설설치 용자제공 8.1%에 비해 상대적으로 낮게 나타났다(表 III-40 참조).

응답자 특성별로는 납골장려금을 제외한 모든 장사행정서비스에서 수요가 도시거주자에 비해 농촌거주자에게서 높게 나타났다. 성별로는 장례비와 납골장려금 지원의 경우 여자에 비해 남자가 더 희망하고 있으며, 나머지 서비스에 대한 수요는 남자에 비해 여자가 더 높았다. 연령별로는 장례비 지원에 대한 수요는 고연령층일수록 높게 나타났으나, 다른 행정서비스에 대한 수요는 저연령층일수록 높게 나타났다(表 III-40 참조).

장사시설 설치·이용 및 매·화장 절차에 관한 정보를 희망하는 경우, 원하는 서비스 전달매체로는(중복응답) 중앙·지역방송이 53.7%로 가장 높았으며, 다음으로 인터넷 34.6%, 중앙·지역신문 21.6%, 행정기관 방문 6.3%, 안내책자 3.2% 그리고 전화 1.7% 순이었다. 즉, 방송이나 신문 등 대중매체에 대한 선호도가 높았으며, 인터넷 보급의 영향으로 인터넷 선호도도 높게 나타났다. 한편, 행정기관 방문 또는 전화 등 매체에 대한 선호도는 매우 낮게 나타나, 행정기관에서 과거에 주로 위하였던 수동적인 자세로는 일반국민의 행정서비스 수요를 원활

하게 충족시켜 줄 수 없음을 시사하고 있다(表 III-41 참조).

〈表 III-41〉 葬事施設 設置·利用 및 埋·火葬 節次에 關한 情報提供 媒體 選好度

(단위: %, 명)

구분	행정기관 방문	인터넷	중앙 및 지역신문	중앙, 지역방송	전화	안내책자	전체(N)
전체	6.3	34.6	21.6	53.7	1.7	3.2	100.0(924)
지역							
농촌	8.6	39.3	18.6	51.4	1.4	0.7	100.0(140)
도시	5.9	33.8	22.1	54.1	1.7	3.7	100.0(764)
성별							
남자	8.0	36.4	23.7	51.9	2.1	3.5	100.0(426)
여자	4.8	33.2	19.5	55.0	1.3	2.9	100.0(476)
연령							
20대	6.1	58.8	11.8	36.6	0.8	1.5	100.0(262)
30대	5.6	40.1	23.2	50.8	1.6	2.0	100.0(250)
40대	7.1	24.3	30.2	58.0	3.0	3.0	100.0(169)
50대	9.0	13.5	29.7	71.2	0.9	4.5	100.0(111)
60대	5.1	1.3	16.5	74.7	2.5	7.6	100.0( 79)
70+	3.0	-	27.3	78.8	3.0	12.1	100.0( 33)

註: 중복응답

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

응답자 특성별로는 농촌거주자가 행정기관 방문, 인터넷 등을 도시 거주자에 비해 더 선호하며, 도시거주자는 농촌거주자에 비해 신문, 방송, 전화, 안내책자 등을 상대적으로 더 선호하는 것으로 나타났다. 성별로는 남자가 여자에 비해 행정기관 방문, 인터넷, 신문, 전화, 안내책자를 상대적으로 더 선호하며, 여자는 남자에 비해 방송매체를 더 선호하는 것으로 나타났다. 연령별로는 인터넷 선호도가 저연령층 일수록 높아지며, 이외 방법이나 매체에 대한 선호도는 고연령층일수록 높게 나타났다(表 III-41 참조).

〈表 III-42〉 本人의 向後 葬禮準備 方法에 關한 意識

(단위: %, 명)

구분	유산으로 부담	후손부담	개인저축	장례보험 (있으면)	기타	전체(N)
전체	6.5	25.1	34.1	28.4	6.0	100.0(2,961)
지역구분	$\chi^2=30.486$ P=0.000					
농촌	6.3	33.9	28.0	26.1	5.7	100.0( 540)
도시	6.5	23.1	35.4	28.9	6.0	100.0(2,421)
성별	$\chi^2=3.133$ P=0.536					
남자	7.1	24.5	34.9	27.5	6.1	100.0(1,380)
여자	6.0	25.4	33.3	29.4	5.9	100.0(1,566)
연령	$\chi^2=653.155$ P=0.000					
20대	8.0	13.9	32.1	41.5	4.5	100.0( 663)
30대	6.5	12.3	38.5	37.0	5.8	100.0( 709)
40대	6.6	15.5	41.9	28.3	7.8	100.0( 580)
50대	5.8	27.1	38.7	21.0	7.4	100.0( 447)
60대	5.2	57.2	22.5	10.4	4.6	100.0( 346)
70+	5.1	71.3	13.4	4.6	5.6	100.0( 216)
선호장법	$\chi^2=120.553$ P=0.000					
매장	5.7	37.7	32.1	19.8	4.7	100.0( 838)
화장	6.8	18.9	36.0	33.8	4.4	100.0(1,713)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과, 향후 장례에 관한 준비로 자신이 저축하여 준비하겠다는 비율이 34.1%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 장례보험이 있으면 여기에 가입하여 준비하겠다는 비율이 28.4%, 후손에게 부담시키겠다는 비율이 25.1% 순으로 나타났다. 이외 유산으로 부담이 6.5%를 차지하였다. 현재 장례보험이 없거나 있어도 유명무실한 상황에서 장례보험제도가 활성화되지 못한다면, 장례준비는 후손 부담으로 전가될 것이다(表 III-42 참조).

응답자의 특성별로는 농촌거주자에서 후손부담 비율이 33.9%로 가장 높았으며, 이는 도시거주자의 23.1%에 비해서도 높았다. 대신 도시거주자에게서는 자신의 저축(35.4%), 장례보험(28.9%)으로 농촌거주자의

28.0%, 26.1%에 비해 각각 상대적으로 높게 나타났다. 성별로는 여자가 남자에 비해 후손부담과 장례보험으로 준비하겠다는 비율이 높은 반면, 여자에 비해 남자에게서 저축에 의한 장례준비 비율이 다소 높게 나타났다. 연령별로는 고연령층일수록 후손부담 비율이 높게 나타났다. 즉, 후손부담에 의한 장례준비 선호도가 20대에서 13.9%에 불과하였으나, 50대의 경우 27.1%, 60대의 경우 57.2%, 70세 이상에서 71.3%로 높아지고 있다. 개인저축에 의한 장례준비는 30~50대에서 약 40% 수준으로 높은 반면, 20대 32.1% 그리고 60대 22.5%, 70세 이상 13.4%로 아주 낮게 나타났다. 장례보험에 의한 준비는 20대에서 41.5%로 가장 높고, 이후 고연령층일수록 낮게 나타나 60대 10.4% 그리고 70세 이상 4.6%에 불과하였다(表 III-42 참조).

본인 사망시 선호하는 장례방법에 따라 장례에 대한 준비방법도 차이가 나고 있다. 매장을 선호하는 경우 그 비용을 후손에게 부담시켰다는 비율이 37.7%로 가장 높았으며, 이외 저축 32.1%, 장례보험 19.8% 순으로 나타났다. 화장을 선호하는 경우에는 개인저축에 의한 장례준비가 36.0%로 가장 높고, 다음으로 장례보험 33.8%, 후손부담 18.9% 순으로 나타났다. 유산에 의한 부담은 6% 수준으로 응답자 특성간 큰 차이를 보이지 않고 있다(表 III-42 참조).

이상 결과를 종합하여 보면, 자신의 장례를 후손의 부담으로 치르겠다는 비율이 높으며 특히, 고연령층일수록 높아지고 있어 실제로 자손의 부담이 커질 것으로 판단된다. 죽음에 대해 부정적인 우리 사회의 관습을 고려하여 보면, 자신의 장례를 준비하기 위해 개인저축도 큰 기대를 가질 수 없어 결국 후손에게 그 부담이 전가될 것이다. 자손의 수가 줄어들고 또한 장례비용이 점차 증가하고 있는 현실에서 장례를 사전적으로 준비하지 않는다면, 이로 인해 자손은 경제적으로 어려움을 겪게되어 정서적 및 심리적으로 고인에 대한 깊은 애도마저

표시할 수 없게 된다.

이상 장사행정서비스에 대한 일반국민의 의식 내지 수요를 살펴본 것이다. 이러한 수요와 관련하여 현재 장사행정 주체의 장사행정서비스 제공 실태를 살펴보았다.

보건복지부는 1997년부터 장례식장 설치 활성화 및 납골시설의 공급 확대와 시설의 현대화를 촉진하여 매장위주의 관행 개선 및 납골 시설 이용상의 편의를 제고하기 위한 정책의 일환으로 장기 저리의 장례식장 및 사설 납골시설 설치자금 융자사업을 2001년 현재까지 추진하고 있다. 융자 대상으로는 납골시설의 경우, 민법상 재단법인, 가족, 종중·문중, 종교단체가 융자 신청일 현재를 기준으로, 『장사 등에 관한 법률』의 시행이전에 납골시설 설치허가를 받은 경우와 장사등에 관한법령의 규정에 의하여 납골시설의 설치신고를 한 경우 또는 납골 시설 설치신고사항이행통지문을 통보 받은 경우에 한하도록 되어 있다. 장례식장은 신축 또는 증·개축하고자 하는 자로서 건축허가를 받았거나, 융자 신청일 현재 건축허가를 신청한 자, 장례식장 운영자 중 건축법상 대수선을 하고자 하는 자, 위 사항에 해당하는 지방자치단체, 공공기관, 법인, 단체, 개인 등으로 규정되어 있다.

이들을 대상으로 한 융자조건 및 융자금액은 <表 III-43>과 같다. 시·도지사 및 시·군·구청장은 사업추진 상황을 정기적으로 지도·점검하여 원활한 사업추진이 가능토록 노력하여야 하며 시·도지사는 사업(예정)자가 정당한 사유 없이 사업을 지연시키거나 융자금을 타 용도로 사용할 경우에는 즉시 융자 추천을 취소하고 융자취급기관으로 하여금 융자금을 회수토록 조치하여야 한다. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 융자사업자의 개별 관리카드를 작성하여 융자금의 상환이 종결될 때까지 관리하며, 사업자의 융자 및 운영 현황에 변동사항이 발생할 때에는 그 내용을 자세히 기재하여 관리하여야 한다(圖 III-3 참조).



〈表 III-43〉 納骨施設 및 葬禮式場 設置資金 融資額 및 融資基準  
(2001年 基準)

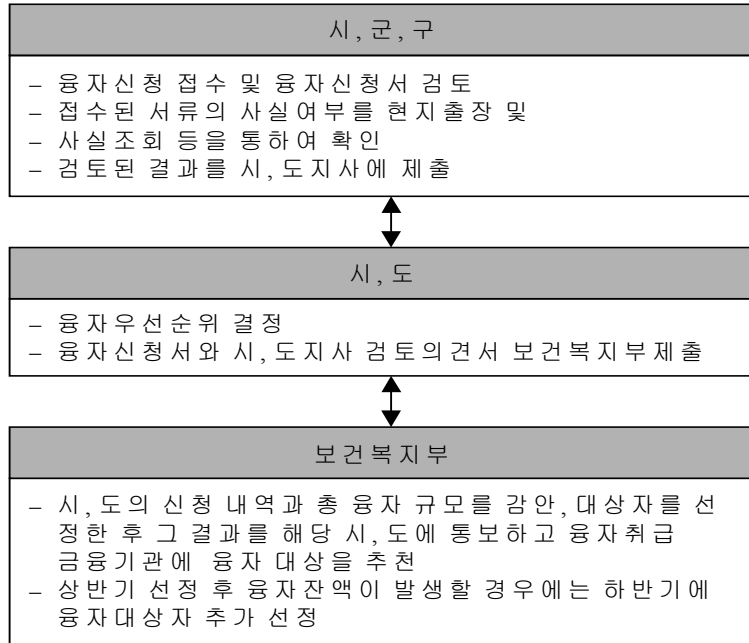
구분	총융자액	융자조건	융자기준
납골시설	30억	6.25% (변동금리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축비의 70%범위내에서 지원</li> <li>• 납골당: 1개소당 5억원까지</li> <li>• 납골묘: 법인 및 종교단체인 경우 150백만원, 가족, 종중·문중: 2천만원</li> </ul>
장례식장	35억	5년거치 7년상환	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축비의 70%범위내에서 지원</li> <li>• 전문장례식장: 1개소당 6억원까지</li> <li>• 병원장례식장: 1개소당 3억원까지</li> </ul>

資料: 보건복지부, 『2001년 장례식장 및 시설 납골시설 설치자금 융자사업 안내』, 2001. 3.

중앙정부의 납골시설 및 장례식장 설치에 관한 융자사업은 화장·납골문화의 확산 및 주민에 양질의 장례서비스 제공 등 장사행정의 목적을 효과적으로 달성하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 그러나 현실적으로 이러한 융자사업이 일반국민에게 제대로 홍보되지 않고 있으며, 지방자치단체에서도 수동적인 자세를 취하고 있는 형편이다.

융자기준도 시설 규모나 면적 등 일정한 기준 없이 획일적으로 시설 유형별 개소당으로 정하고 있다. 즉, 납골당의 경우 신축건축비의 70% 범위내에서 1개소당 최대 5억원까지 융자지원이 가능하며, 납골묘나 납골탑의 경우 설치비용의 70% 범위내에서 법인 및 종교단체의 경우 최대 1억5천만원 그리고 가족, 종중·문중의 경우 최대 2천만원까지 융자해 주고 있어 시설규모가 큰 경우 설치비에 턱없이 부족한 금액이다. 융자 금융기관에서도 담보제공을 원칙으로 융자하는 등 융자조건이 까다로워 저소득층 등의 경우 융자신청이 어려운 실정이다.

[圖 III-3] 納骨施設 및 葬禮式場 設置資金 融資事業 對象 選定節次



資料: 보건복지부, 『2001년 장례식장 및 사설 납골시설 설치자금 용자사업 안내』, 2001. 3.

시·군·구에서 2000년 및 2001년에 주민에 제공한 장사행정서비스의 현황은 <表 III-44>와 같다. 2000년과 2001년 공히 장제비 지원이 가장 높으며, 다음으로 화장장려금, 납골장려금 순으로 나타났다. 이들 3종류의 장사행정서비스가 전체 장사행정서비스 중 차지하는 비율은 2000년 96.7% 그리고 2001년에 94.2%로 각각 나타나, 이들 사업에 집중되었음을 알 수 있다. 두 연도간 비교에서 특징적인 것은 장제비와 화장장려금이 다소 줄어든 반면, 납골장려금 제공이 크게 증가하였으며, 이외 납골시설설치 용자와 공설묘지 안치유도가 증가하였다.

〈表 III-44〉 基礎自治團體의 葬事行政서비스 現況

(단위: %, 지역)

구분	2000년	2001년
묘지설치용자	0.1	0.1
납골시설설치 용자	0.7	1.4
납골시설설치보조	1.6	2.7
장제비	41.8	36.5
화장장려금	36.6	32.7
납골장려금	18.3	25.0
공설묘지 안치유도	0.2	0.9
기타	0.7	0.6
전체(N)	100.0(167)	100.0(167)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」에 의하면, 최근 3년 동안 기초자치단체에서 주민을 대상으로 한 정보제공 및 홍보활동의 평균횟수는 1999년 0.8회에서 2000년 1.3회 그리고 2001년 3.3회로 급속히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 장사행정서비스의 2001년 기준 제공실적은 시에서 평균 5.0회로 가장 활발하였으며, 군은 3.3회로 전체 평균수준이며 그리고 구는 1.7회로 가장 저조한 것으로 나타났다(表 III-45 참조).

이상 결과를 종합하여 보면, 기초자치단체의 장사행정서비스 비중은 실제 일반국민의 장사행정서비스에 대한 수요와 일치하고 있다고 할 수 있다. 그러나, 장사행정실태조사 결과 중 기타의 비중은 아주 미약하여 일반국민의 정보에 대한 수요를 충분히 충족시키지 못한 것으로 해석할 수 있다. 실제 기초자치단체에서 제공한 정보제공 횟수는 2001년 3회에 불과하였다. 한편, 일반국민의 장례보험에 대한 수요가 큼에도 불구하고 이러한 제도가 거의 준비되지 못하고 있다.

〈表 III-45〉 基礎自治團體의 葬事行政서비스 提供實績(1999~2001)  
(단위: 회, 지역)

구분	1999	2000	2001
구	0.4	0.5	1.7
시	1.3	2.2	5.0
군	0.8	1.4	3.3
전체(N)	0.8(167)	1.3(167)	3.3(167)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」 결과임.

장사행정주체는 이와 같은 직접적인 행정서비스뿐만 아니라 사설장례업자로 하여금 적정한 가격으로 양질의 장사서비스를 제공하도록 하는 역할을 수행하여야 한다. 이러한 장례업자는 장의업, 묘지업, 납골시설업, 장의자동차업, 장례용품업 등으로 구분할 수 있다.

장례식장의 경우 2000년 말 현재 총 465개소 중 426개소인 91.6%가 병원에 부속하여 설치한 병원장례식장이며 전문장례식장은 39개소로 8.4%에 불과한 실정이다(보건복지부, 2000). 최근 전문장례식장과 현대적인 대규모 병원장례식장이 증가하고 있다. 그러나 전체 장의업자의 90%수준이 1~2인으로 운영되는 영세업자이며, 대부분 병원장례식장은 과도한 임대료를 지불하며, 이를 소비자에 전가하는 불합리성을 보이고 있다(박태호, 1998; 이필도, 1998). 장의자동차서비스업은 발인지로부터 장지까지 시신을 운반해주는 특수여객자동차 운송업으로 종래 기본요금과 장지거리에 따른 추가요금 및 대기료 등에 대한 가격고시제가 1996년부터는 신고제로 전환되었다. 주로 장의업자의 알선으로 운영하고 있는 장의자동차업자는 음성적으로 일정한 알선수수료를 장의업자에 제공하고 있으며, 이를 노잣돈 형태로 소비자에 전가하고 있는 실정이다(이필도, 1998). 묘지, 화장장, 납골시설 등은 전반적으로 질적 수준이 낮으며, 묘지의 경우 석물 등의 설치에 있어서 선택권을 제한하는 등 부당한 비용을 요구하고 있다(이삼식 외(a), 2000).

장례업에 종사하는 인력은 국가에서 인정하는 면허를 필요로 하지 않는다. 따라서, 이들 인력은 관련 교육이나 훈련을 받지 않으며, 이로 인해 질적 수준이 낮으며 또한, 충분하게 확보되지 못하고 있다. 장의사의 경우, 과거에 영사제도가 있어 관련 교육을 이수한 자가 종사하였으나, 1994년에 이 제도가 폐지된 이래 전문교육보다는 경험에 의존한 서비스 제공이 이루어져 질적 저하를 가져왔다(박태호, 1998). 최근 장례지도사와 방부처리사 등 장례전문인을 양성하기 위해 서울보건대학에 장례지도과를 신설하였으며(1999년), 동국대학교 대학원 과정에 장례문화학과, 명지대학교 사회교육원에 장의지도학과를 각각 개설(2000년)하였을 뿐이다(박복순, 2001). 아직까지 다른 직종과 달리 이들 종사자에 대한 정기적인 보수교육제도가 마련되지 못하고 있다.

이들 종사자의 보수는 다른 직업에 비해 상대적으로 적을 뿐만 아니라 직업의식에 있어서도 본인 및 국민 인식이 아직까지는 부정적인 입장이다. 이들 업종의 운영자도 공공성의 윤리의식이 낮은 상태에서 영리를 추구하는 데에만 급급한 실정이다.

이러한 문제점으로 인해 장사시설의 관리 및 운영 등에서 효율성을 제고할 수 없을 뿐만 아니라, 장례업자의 낮은 전문성 및 직업윤리성은 서비스의 질 저하를 가져온다. 장사시설은 老朽化되고 불결하여 혐오감을 유발하여 일반국민에게 혐오시설로서 인식될 수밖에 없으며, 각종 재해에도 무방비상태에 놓여 있다. 결과적으로 장사시설에 대한 수요가 개인묘지 등으로 개별화되어 국토공간의 효율적 이용이 저해되며, 보건위생에의 危害가 효과적으로 방지될 수 없으며, 이용자의 경제적 부담이 가중되는 등 복지가 손상되고 있다.

### 3. 一般國民

장사행정의 대상으로 일반국민은 『장사 등에 관한 법률』 등의 규정

에 적용 받은 모든 국민으로 장사시설 및 서비스의 공급자까지 포함한다고 할 수 있다. 그러나 앞의 장사시설 및 서비스에 대한 설명에 공급자를 포함하고 있으므로, 여기에서 국민은 좀더 축소된 의미로 개념화하여 규정하였다. 구체적으로는 매장 및 개별화된 묘지의 설치에 있어서 신고 등 법적인 의무수행자로서 수동적인 지위를 갖는 국민, 장사시설 및 서비스 이용자로서 능동적인 지위를 갖는 국민, 그리고 장사시설 설치 등에 의해 영향을 받는 국민으로 구분할 수 있다.

#### 가. 法的 義務 遂行者로서 國民

모든 국민은 가족 등의 사망시 그 시신을 처리하기 위해 매장 또는 화장 신고를 하여야 하며, 묘지설치시 이를 행정기관에 신고하거나 허가를 받아야 한다.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 일반국민 의식조사」 결과, 매장신고를 한 경우 신고상 전혀 문제점이 없다는 응답자 비율이 86.4%로 나타났다. 이외 ‘신고지식이 없어 불편’ 1.3% 그리고 ‘매장지 신고 불편’ 1.3%, ‘신고기간 짧음’ 1.0%로 각각 나타났다. ‘매장지 신고 불편’은 개인묘지에서 6.0%으로 평균보다 높게 나타났다(表 III-46 참조).

〈表 III-46〉 埋葬申告를 한 경우, 埋葬申告時 問題點

(단위: %, 명)

구분	매장신고시 문제점					전체(N)
	전혀없음	신고기간 짧음	매장지신고 불편	신고지식 없음	기타	
전체	86.4	1.0	1.3	1.3	10.1	100.0(634)
매장연도	$\chi^2=6.208$	$P=0.624$				
1970년대	79.0	-	-	5.3	15.8	100.0( 19)
1980년대	82.9	1.4	1.4	1.4	12.9	100.0( 70)
1990년대	87.6	1.3	1.1	1.3	8.7	100.0(378)
2000년대	87.0	-	2.1	-	11.0	100.0(146)
묘지유형	$\chi^2=47.405$	$P=0.000$				
개인묘지	80.3	-	6.0	-	13.7	100.0(117)
가족	83.3	-	1.2	2.4	13.1	100.0( 84)
문중	86.7	0.4	-	1.7	11.3	100.0(240)
법인	91.4	3.7	-	1.2	3.7	100.0( 81)
공설	91.1	1.8	-	0.9	6.3	100.0(112)
지목	$\chi^2=4.869$	$P=0.962$				
임야	85.7	1.1	1.3	1.3	10.6	100.0(540)
전	88.9	-	2.8	-	8.3	100.0( 36)
답	100.0					100.0( 2)
기타	92.9	-	-	2.4	4.8	100.0( 42)
매장지	$\chi^2=17.140$	$P=0.144$				
사망자문적지	85.6	0.5	1.5	1.2	11.2	100.0(410)
사망자주소지	85.0	-	1.3	-	13.8	100.0( 80)
신고인주소지	88.9	5.6	-	-	5.6	100.0( 18)
기타	90.9	1.7	0.8	2.5	4.1	100.0(121)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

고인을 매장하였으나, 매장신고를 하지 않은 경우 그 이유로는 ‘몰라서’가 80.2%로 압도적으로 높았으며, 이외 ‘불필요하다고 생각하여’ 1.4%, ‘매장지 관할행정관서 방문시간이 없어서’와 ‘귀찮아서’가 각각 0.5%로 나타났다. ‘위법사항이 있어서’, ‘신고기간 초과’ 이유 는 없었다. ‘몰라서’ 신고 안한 비율은 최근 매장일수록 낮으며, 묘지유형별로는 개인묘지인 경우 가장 낮으며, 가족이나 종중·문중묘지 그리고 공설묘지인 경우 상대적으로 높게 나타났다(80% 이상 수준). 한편, 최근

에 들어 비신고 이유로 ‘기타’ 비율이 증가하고 있음은 불법적인 문제로 신고하지 않았을 가능성이 높음을 추측해 볼 수 있다. 특히, 개인묘지에서 그러한 가능성이 더 높다고 할 수 있다(表 III-47 참조).

〈表 III-47〉 故人을 埋葬한 경우, 埋葬申告를 하지 않은 理由  
(단위: %, 명)

구분	매장신고를 안한 이유					전체(N)
	몰라서	방문시간 없어	귀찮함	불필요 생각	기타	
전체	80.2	0.5	0.5	1.4	17.6	100.0(222)
매장연도	$\chi^2=14.179$ P=0.077					
1970년대	45.5	-	9.1	-	45.5	100.0( 11)
1980년대	79.1	-	-	4.7	16.3	100.0( 43)
1990년대	84.4	-	-	0.7	14.8	100.0(135)
2000년대	76.7	-	-	-	23.3	100.0( 30)
묘지유형	$\chi^2=17.276$ P=0.368					
개인묘지	66.7	-	1.4	1.4	30.6	100.0( 72)
가족묘지	87.8	-	-	2.0	10.2	100.0( 49)
문중묘지	86.1	1.3	-	1.3	11.4	100.0( 79)
법인묘지	100.0	-	-	-	-	100.0( 2)
공설묘지	84.2	-	-	-	15.8	100.0( 19)
지목	$\chi^2=21.927$ P=0.038					
임야	84.3	0.6	0.6	1.9	12.6	100.0(159)
전	72.9	-	-	-	27.1	100.0( 59)
답	-	-	-	-	100.0	100.0( 1)
매장지	$\chi^2=3.891$ P=0.985					
사망자본적지	79.1	0.5	0.5	1.1	18.7	100.0(187)
사망자주소지	90.5	-	-	-	9.5	100.0( 21)
신고인주소지	100.0	-	-	-	-	100.0( 5)

註: 1) ‘위법사항이 있어서’와 ‘신고기간 초과’는 사례가 없었음.  
 2) 기타 제외: 지목 2, 매장지 3.  
 資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.



〈表 III-48〉 墓地設置 申告·許可의 境遇 申告·許可上 問題點

(단위: %, 명)

구분	묘지설치 신고·허가시 문제점							전체
	전혀 없음	설치지 신고 불편	사전 지식 부족	설치 기준 어려움	절차, 서류 복잡	신고 기간 부족	기타	
%	70.1	1.3	1.0	0.6	0.2	0.2	26.7	100.0
N	371	7	5	3	1	1	141	529

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

묘지설치를 신고하였거나 허가를 받은 경우, 신고 또는 허가상 문제점이 전혀 문제가 없었다는 응답자의 비율이 70.1%로 높았으며, 이외 ‘설치지 신고 불편’ 1.3%, ‘사전지식 부족’ 0.6% 그리고 ‘절차나 첨부서류 복잡’ 및 ‘신고기간 부족’이 각각 0.2%로 나타났다(表 III-48 참조).

〈表 III-49〉 墓지를 申告·許可 없이 設置한 理由

(단위: %, 명)

구분	묘지설치 비신고·허가 이유							전체	
	몰라서	신고 기간 초과	행정기관 방문시간 부족	귀찮음	불필요 생각	위법 사항 때문	서류 작성 어려움		기타
비율	81.1	-	-	-	2.1	-	-	16.8	100.0
N	193	-	-	-	15	-	-	40	238

자료: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

묘지를 신고·허가 없이 설치한 경우, 그 이유로는 ‘몰라서’가 81.1%로 압도적으로 높으며, 이외 ‘불필요하다는 생각 때문’이 2.1%로 나타났다. 한편, ‘신고기간 초과’, ‘행정기관 방문시간 부족’, ‘귀찮음’, ‘위

법사항 때문', '구비서류 작성 어려움' 등은 응답사례가 없었다(表 III-49 참조).

이상 결과를 종합하여 보면, 매· 화장 신고에 있어서 화장신고는 원칙적으로 신고를 전제로 화장장에서 화장처리를 하고 있어 100%수준에 이르고 있다고 할 수 있으나, 매장 및 묘지설치 등의 경우에는 관련 법령에 대한 지식 부족, 불법사항 등으로 인한 신고 기피 등으로 인해 거의 신고가 안되고 있다고 할 수 있다<sup>29)</sup>. 매· 화장신고 및 묘지설치 신고·허가는 기본계획 수립, 시한부매장제도 등 각종 제도의 집행에 있어서 가장 기초가 된다. 그럼에도 불구하고, 이들 신고의 미비는 장사행정의 효율성을 저해하는 가장 근본적인 이유 중 하나라고 할 수 있다.

#### 나. 葬事施設 및 서비스 利用者로서 國民

과거 법인묘지의 경우 사용료 및 관리비는 고시제로 시·도지사가 최고한도액을 정하고, 시설에서는 이를 초과하지 않는 범위에서 사용료 및 관리비를 받도록 하였다. 현행 『장사 등에 관한 법률』에서는 시설운영의 적자로 인해 시설관리의 부실 문제를 해결하는 동시에 법인에 의한 공원묘지 설치를 유도하기 위해 사설장사시설의 사용료 및 관리비를 고시제에서 신고제로 전환하였다. 대신 사설장사시설의 과도한 이윤 추구를 방지하고 그 가격의 안정을 도모하기 위해 필요한 경우 요금을 조정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 법인묘지 등의 사용료, 관리비 및 상석, 비석 등 시설물 그리고 장례용품의 가격을 품

29) 매장신고 여부조차 파악이 안되어 공식적인 매장신고율마저 없는 실정임. 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 2001년에 실시한 한 시범사업에서 2001. 1~2001. 8월 기간 중 2지역에 대해 사망신고서를 기초로 한 분묘현장조사(전수조사) 결과, 총 조사건수 264건 중 매장신고서 및 분묘설치신고서(묘적부)가 있는 경우는 서너 건에 불과하였음(이삼식 외, 2001c).

목별로 게시하도록 하고 있다. 장례식장에 대해서는 장례식장업자가 장례식장 임대료와 장례관련 수수료 및 장례용품의 품목별 가격을 이용자가 보기 쉬운 장소에 게시하여야 하며, 이들 가격 외의 금품을 받지 못하도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 장례를 치르는 일반국민 입장에서 가장 고역스러운 것은 우리 나라에서 장례절차가 통합적으로 이루어지지 않고 있으며, 각 단계마다 고비용을 지불하여야 한다는 것이다. 장례절차와 관련하여 발생하는 장사비용으로는 수의, 관 등 장례용품 구입비, 염사 인건비, 장례식장 사용료, 조문객 음식접대비; 시신 운반에 이용되는 장의자동차 이용료; 매장시 묘지부지 구입비 또는 사용료, 매장 인건비, 비석, 상석 등 구입 및 설치비 등; 화장시 화장료, 납골시설 구입 및 설치비 등 수많은 항목을 포함한다. 장사시설 및 서비스의 이용자인 국민은 장례절차의 불투명성, 복잡성 등 구조적인 문제로 인하여 고비용을 치르는 경우가 허다하다. 특히 장례서비스의 사용료 등이 정해졌음에도 불구하고, 장례업자는 노잣돈 등 웃돈을 받거나 불필요한 장례용품 등을 거의 강제로 구입토록 하고 있다. 그리고 가격이 정해지지 않은 경우에는 사설장사시설업체가 폭리를 취하고 있다. 묘지의 경우 석물 등을 일정한 업체에서 구입하도록 하여 선택권을 제한하는 동시에 고가의 폭리를 취하고 있다(이삼식 외, 2000a).

시설의 사용료 및 관리비 그리고 장례용품의 가격이 신고제로 전환됨에 따라, 장례업자 측면에서 현실적인 가격을 책정하여 시설의 운용 및 관리에 합리성을 기할 수 있으나 그러한 가격이 얼마나 소비자인 일반국민의 입장에서 책정될지 의문이다. 한편 신고가격 외의 웃돈이나 필요 이상의 장례용품 구입 강요 그리고 설치물 등의 이용 선택권을 제한하는 등 그릇된 관행이 근본적으로 근절되지 않는 상황에서 소비자는 실제보다 더 많은 비용을 지불하여야 할 것이다. 그리고

장례절차가 통합되지 못한 현실에서 소비자인 일반국민은 단계마다 업자를 물색하고 비용을 치러야 하는 불편을 감수하고 있다. 이와 같이, 복잡하고 불투명한 장례절차 및 고비용 지불 등으로 소비자는 시비와 혼란 그리고 불안감에 휩싸여 고인에 대한 애도와 추모의 정을 기릴 수 없게 되며, 장례를 치르고 난 이후 경제적으로 후유증을 겪게 된다. 장례에 관한 사전준비제도가 없는 우리 현실에서 이러한 문제는 더욱 심각할 수밖에 없다. 또한 장사시설 및 장례서비스의 이용자로서 지위에 있는 일반국민의 선택권을 보장하는 동시에 양질의 서비스 등을 이용하도록 하기 위해서는 다양한 시설 및 서비스가 확보되어야 한다.

〈表 III-50〉 本人 死亡時 選好 葬禮場所

(단위: %, 명)

구분	본인 사망시 선호 장례장소					전체(N)
	자택	병원 장례식장	전문 장례식장	종교시설	기타	
전체	22.7	43.3	14.1	9.8	10.0	100.0(2,734)
지역구분	$\chi^2=112.888$ P=0.000					
농촌	38.0	28.3	13.6	6.3	13.8	100.0( 492)
도시	19.4	46.7	14.2	10.6	9.2	100.0(2,242)
성별	$\chi^2=55.769$ P=0.000					
남자	27.7	40.5	15.4	7.0	9.5	100.0(1,267)
여자	18.2	46.0	12.9	12.4	10.5	100.0(1,453)
연령	$\chi^2=175.886$ P=0.000					
20대	27.9	26.4	17.9	10.4	7.5	100.0( 588)
30대	16.9	46.6	19.7	8.2	8.6	100.0( 650)
40대	14.6	48.0	15.7	12.4	9.3	100.0( 540)
50대	21.6	47.7	10.2	11.4	9.0	100.0( 421)
60대	30.8	41.2	4.9	7.7	15.4	100.0( 325)
70+	36.7	35.2	3.8	7.1	17.1	100.0( 210)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 일반국민조사」 결과를 보면, 본인 사망시 장례장소로 자택보다는 장례식장에 대한 수요가 훨씬 높은 것으로 나타났다. 전체 응답자 중 장례장소로서 자택을 선호하는 경우는 22.7%에 불과하며, 장례식장을 선호하는 경우는 57.4%에 이르고 있다. 특히, 병원장례식장을 선호하는 비율(43.3%)보다 낮으나, 전문장례식장을 선호하는 비율도 14.1%나 되었다. 이외 종교시설을 장례장소로 선호하는 비율은 9.8%로 나타났다(表 III-50 참조).

응답자의 특성별로 보면, 농촌에 거주하는 경우 장례장소로서 자택을 선호하는 비율이 38.0%로 장례식장의 41.9%(병원장례식장 28.3%, 전문장례식장 13.6%)와 유사한 반면, 도시거주자인 경우에는 자택선호(19.4%)는 상대적으로 아주 낮았으며 대신 장례식장 선호도가 60.9%로 아주 높게 나타났다. 한편, 전문장례식장에 대한 선호도는 도시와 농촌 거주자간 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이와 같은 양상은 도시지역에서 아파트가 차지하는 비율이 높아 장례공간이 부족하여 병원장례식장을 이용할 수밖에 없음을 반영하는 것이라고 할 수 있다(表 III-50 참조).

성별 장례장소 선호도 차이는 크지 않으나, 남자가 여자에 비해 자택 및 전문장례식장을 더 선호하고 있는 반면, 여자가 남자에 비해 병원장례식장을 더 선호하고 있는 것으로 나타났다. 연령별로는 고연령층일수록 자택 선호도가 높은 반면, 병원장례식장 및 전문장례식장 선호도가 낮은 것으로 나타났다. 이는 고연령층일수록 전통적인 사고관 즉, 죽음을 자신이 살고 있는 집에서 맞이하여야 한다는 생각이 강하기 때문으로 풀이할 수 있다. 예외적으로 20대 연령층에서는 자택 선호도가 높고 대신 병원장례식장 선호도가 상대적으로 낮게 나타났다(表 III-50 참조).

〈表 III-51〉 本人 死亡時 選好하는 葬禮方法

(단위: %, 명)

구분	매장	화장	전체(N)	구분	매장	화장	전체(N)
전체	33.1	66.9	100.0(2,605)	연령	$\chi^2=176.088$ P=0.000		
지역구분	$\chi^2=27.528$ P=0.000			20대	24.3	75.7	100.0(564)
농촌	42.0	58.0	100.0( 460)	30대	22.7	77.3	100.0(609)
도시	31.2	68.8	100.0(2,145)	40대	29.3	70.7	100.0(501)
성별	$\chi^2=20.980$ P=0.000			50대	36.8	63.2	100.0(410)
남자	37.5	62.5	100.0(1,228)	60대	53.8	46.2	100.0(318)
여자	29.0	71.0	100.0(1,365)	70+	58.1	41.9	100.0(203)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

본인 사망시 선호하는 장례방법은 화장이 66.9%로 매장 33.1%의 두 배로 나타났다. 응답자 거주지별 매장선호도는 도시(31.2%)에 비해 농촌(42.0%)에서 그리고 화장선호도는 농촌(58.0%)에 비해 도시에서(68.8%) 상대적으로 더 높으나, 도시와 농촌 공히 화장 선호도가 매장 선호도에 비해 높게 나타났다. 도시뿐만 아니라 농촌에서도 화장의식이 높아지고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 성별로는 여자가 남자에 비해 화장선호도가 상대적으로 높게 나타나나, 남녀 공히 화장 선호도가 높게 나타났다. 연령별로는 고연령층일수록 매장 선호도가 높아지는 대신 화장 선호도가 낮아지는 것으로 나타나고 있는데, 이를 통해 고연령층일수록 전통적인 매장관행에 더 집착하고 있음을 알 수 있다(表 III-51 참조).

〈表 III-52〉 本人 死亡時 希望 葬事施設 類型

(단위: %, 명)

구분	전체	지역		성별		연령					
		농촌	도시	남자	여자	20대	30대	40대	50대	60대	70+
전체(N)	100.0 (2,406)	100.0 (420)	100.0 (1986)	100.0 (1125)	100.0 (1268)	100.0 (524)	100.0 (563)	100.0 (465)	100.0 (381)	100.0 (291)	100.0 (182)
묘지		$\chi^2=75.493^{***}$		$\chi^2=52.666^{***}$		$\chi^2=360.255^{***}$					
개인	6.0	6.9	5.8	6.9	5.2	5.2	3.6	3.2	8.4	8.9	13.7
가족	8.2	10.2	7.8	8.7	7.7	8.6	7.3	6.2	7.1	12.4	10.4
문중	12.8	18.1	11.6	15.8	10.1	5.9	8.4	13.6	15.8	22.7	22.0
종교	1.5	1.2	1.5	1.2	1.7	0.8	0.7	1.3	1.3	3.1	3.9
법인	0.8	0.5	0.8	0.7	0.8	0.4	0.5	0.9	0.8	1.0	1.7
공설	1.9	1.0	2.1	2.0	1.7	1.9	1.1	1.5	1.6	2.8	4.4
납골당											
개인	3.6	3.8	3.6	3.1	4.0	5.2	3.4	3.7	2.9	3.4	1.7
가족	19.7	22.6	19.1	18.0	21.5	25.0	27.7	21.5	14.7	8.3	3.9
문중	1.7	1.9	1.7	2.1	1.3	1.2	1.6	2.2	2.1	2.1	1.1
종교	3.4	0.7	4.0	2.1	4.6	3.1	3.6	4.7	3.9	2.4	1.1
법인	1.2	0.2	1.4	1.3	1.0	1.0	1.2	1.3	0.8	1.7	1.7
공설	4.7	0.7	5.6	4.6	4.8	5.7	6.2	4.1	4.5	3.4	1.7
납골묘											
개인	0.5	0.5	0.5	0.4	0.6	0.8	0.4	0.4	0.3	0.3	1.1
가족	7.9	6.2	8.3	9.1	6.9	10.9	10.8	8.2	6.3	3.1	1.1
문중	0.6	-	0.7	0.6	0.6	-	0.9	1.3	0.5	-	0.6
종교	0.5	0.5	0.5	0.3	0.7	0.2	1.1	0.9	0.3	-	-
법인	0.1	-	0.2	0.2	0.1	-	-	-	0.8	-	-
공설	0.5	0.2	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.9	-	1.0	0.6
납골탑											
개인	0.2	-	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.2	-	-	-
가족	0.4	-	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.7	-	0.3	-
문중											
종교	0.1	-	0.2	0.2	0.1	-	0.2	-	0.5	-	-
법인	0.0	-	0.0	0.1	-	-	-	-	-	*	0.6
공설											
산골	23.7	24.8	23.4	21.4	25.6	23.3	20.1	23.4	27.6	23.0	29.1

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

본인 사망시 이용을 희망하는 장사시설로는 가족납골당 19.7%, 문중·종중묘지 12.8%, 가족묘지 8.2%, 가족납골묘 7.9% 순으로 나타났다. 개인묘지를 선호하는 비율도 6.0%로 상대적으로 높게 나타났으며 반면, 공설묘지 1.9%, 법인묘지 0.8%로 집단묘지에 대한 선호도는 아주 낮게 나타났다. 한편, 공설납골당에 선호도는 전체 장사시설 중 4.7%로 매우 높은 편에 속하나, 법인납골당(1.2%), 공설납골묘(0.5%), 법인납골묘(0.1%)는 비교적 선호도가 낮은 것으로 나타났다. 산골을 희망하는 경우는 전체 응답자 중 23.7%로 아주 높게 나타났다(表 III-52 참조).

응답자의 특성별로는 우선 농촌거주자와 도시거주자간 시설선호 유형은 큰 차이가 없으나, 농촌거주자의 경우 가족납골당, 종중·문중묘지, 가족묘지, 개인묘지 등의 선호도가 도시거주자에 비해 상대적으로 높은 반면, 도시거주자의 경우에는 공설납골당(5.6%), 종교시설 납골당 등 공설을 포함한 집단 납골당 및 묘지에 대한 선호도가 농촌거주자에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 성별로는 대체적으로 남자가 여자에 비해 묘지시설 및 가족납골묘 등에 대한 선호도가 높은 반면, 여자가 남자에 비해 납골당 특히, 가족납골당 등에 대한 선호도가 상대적으로 높게 나타났다. 연령별로는 묘지시설은 고연령층일수록 선호도가 높은 반면, 납골시설은 저연령층일수록 선호도가 높게 나타났는데, 이는 선호 장례방법과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다(表 III-52 참조).

50대 이상 고연령층이 납골시설을 선호하는 경우, 가족납골묘 선호도가 가장 높고 다음으로 법인과 공설 납골당에 대한 선호도가 높은 것으로 나타났다. 산골은 응답자의 특성별로 다소 차이가 있으나, 대체적으로 높은 것으로 나타났다. 산골선호도는 도시에 비해 농촌에서 그리고 남자에 비해 여자가 상대적으로 높게 나타났다. 연령별로 산



골에 대한 선호도는 70세 이상에서 가장 높고(29.1%), 다음으로 50대(27.6%), 30대와 60대(각 23% 수준), 20대(20.1%) 순으로 나타났다(表 III-52 참조).

이와 같이, 본인 사망시 희망하는 장례장소, 장례방법 및 장사시설은 일부 특성에 불과하나, 거주지, 성, 연령 등 계층에 따라 다양하다. 전술한 장사행정의 접근방법으로 사회복지적 관점에서 이러한 수요의 다양성은 충족되어야 할 것이다. 따라서, 장사행정 주체는 일반국민의 장사시설 및 장사서비스에 관한 수요를 중·장기적으로 예측하고, 이를 토대로 수급균형을 위한 시설공급계획을 수립하여 지속적으로 추진하여야 한다.

#### 다. 葬事施設 設置 等に 의해 影響을 받은 者로서 國民

일반국민은 본인이나 가족의 사망시 장사시설에 대한 수요를 발생시키는 주체이다. 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 장사시설을 설치할 수밖에 없으며, 그 장소로는 일반국민의 이용편의 등을 위해 교통이 원활한 거주지 근처에 설치할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 일반국민 대다수는 자기가 살고 있는 주거지 인근에 장사시설 설치를 반대하고 있어, 장사시설의 원활한 수급에 중대한 장애요인이 되고 있다.

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 일반국민조사」에서 거주지역에 장사시설 즉, 화장장, 공원화된 집단묘지, 납골시설 등의 설치 필요성에 대해 질문한 결과, 화장장 8.0%, 공원화된 집단묘지 9.6% 등으로 10%도 채 안되며, 납골시설은 30.6%로 상대적으로 높게 나타났다. 도시와 농촌별로는 모든 시설에 대해 농촌거주자가 도시거주자에 비해 설치 필요성에 대한 인식도가 상대적으로 높게 나타났다. 성별로는 화장장 및 납골시설에 대한 설치 필요성이 여자에 비해 남자에

게 더 높게 나타나며, 공원화된 집단묘지 설치 필요성은 남자에 비해 여자에게 높게 나타났다(表 III-53 참조).

〈表 III-53〉 應答者 住居地域에 葬事施設 設置 必要性

(단위: %)

구분	거주지역에 필요한 장사시설		
	화장장	공원집단묘지	납골시설
전체	8.0	9.6	30.6
지역구분	$\chi^2=12.717$ P=0.000	$\chi^2=12.389$ P=0.000	$\chi^2=6.671$ P=0.083
농촌	11.5	14.3	31.8
도시	7.2	8.6	30.3
성별	$\chi^2=12.836$ P=0.000	$\chi^2=4.017$ P=0.045	$\chi^2=4.820$ P=0.185
남자	9.9	1.7	32.4
여자	6.4	8.6	28.9
연령	$\chi^2=17.556$ P=0.007	$\chi^2=6.417$ P=0.378	$\chi^2=46.688$ P=0.000
20대	5.5	7.9	29.3
30대	7.8	9.0	34.9
40대	7.4	9.9	31.1
50대	8.9	10.4	35.2
60대	11.8	11.3	24.2
70+	10.3	12.1	20.1
선호장법	$\chi^2=1.354$ P=0.245	$\chi^2=49.097$ P=0.000	$\chi^2=51.008$ P=0.000
매장	7.7	15.6	23.0
화장	9.0	6.9	36.6

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

연령별로는 집단묘지의 경우 연령과 정비례적인 관계를 보이고 있으나, 화장장과 납골시설은 반비례적으로 나타났다. 즉, 화장장 설치의 필요성은 고연령층일수록 그 인식도가 높았으나, 납골시설은 대체적으로 낮게 나타나고 있다. 본인 사망시 선호하는 장례방법별로는 매장선호시 공원화된 집단묘지에 대한 설치 필요성 인식이 화장선호의 경우에 비해 상대적으로 더 큰 반면, 화장장 및 납골시설은 매장

선호의 경우에 비해 화장선호의 경우에서 상대적으로 더 크게 나타났다(表 III-53 참조).

응답자 거주지역 인근에 화장장 설치에 대한 반대는 56.9%로 절반이 넘게 나타났다. 이를 도시와 농촌으로 구분하여 보면, 반대비율이 농촌에서 58.7%로 도시 56.5%에 비해 다소 높으나, 절대반대 비율은 농촌에 비해 도시에서 높게 나타났다(表 III-54 참조).

성별로는 남자(48.6%)에 비해 여자(64.6%)의 반대가 월등히 높게 나타났다는데, 이는 여성들이 자녀 교육, 일반생활 등에 미치는 영향을 우려하기 때문으로 풀이할 수 있다. 연령별로 반대비율은 55% 내외에서 큰 차이가 없으나, 절대반대 비율의 경우 30대와 60대에서 상대적으로 높게 나타났다. 거주지 인근에 화장장 설치에 대한 반대비율과 교육정도는 負의 관계를 보이고 있다. 즉, 초등학교 학력을 가진 응답자의 반대비율이 64.5%로 가장 높으며, 교육정도가 높을수록 반대비율이 낮아져 대학교 이상 학력소지자의 반대비율은 가장 낮은 49.2%로 나타났다. 절대반대 비율도 거의 負의 관계를 보이고 있다. 소득수준에 따른 거주지 인근에 화장장 설치 반대비율은 큰 차이가 없었다(表 III-54 참조).

거주지에 화장장이 필요하다고 응답하였으나, 자신의 거주지 인근의 화장장 설치를 반대하는 비율은 약 20%로 나타났다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 화장을 선호하고 화장장 설치가 필요하다고 하나, 여전히 자신의 거주지 인근에는 화장장 설치를 반대하는 경향이 우세하였다(表 III-54 참조).

〈表 III-54〉 居住地 隣近에 火葬場 設置에 대한 態度

(단위: %, 명)

구분	자신 거주지 인근에 화장장설치에 대한 태도				계(N)
	절대반대	반대	찬성	적극 찬성	
전체	11.1	45.8	39.0	4.1	100.0(2752)
지역구분	$\chi^2=1.585$ P=0.6639				
농촌	9.4	49.3	38.1	3.2	100.0( 501)
도시	11.5	45.0	39.1	4.4	100.0(2251)
성별	$\chi^2=93.003$ P=0.000				
남자	9.1	39.5	44.7	6.8	100.0(1302)
여자	13.1	51.5	33.6	1.8	100.0(1436)
연령	$\chi^2=15.270$ P=0.643				
20대	9.5	48.0	39.6	3.0	100.0( 609)
30대	12.4	44.8	38.3	4.5	100.0( 668)
40대	10.1	45.8	40.1	4.0	100.0( 544)
50대	11.8	45.9	37.1	5.2	100.0( 423)
60대	12.0	45.4	38.5	4.1	100.0( 317)
70+	11.5	42.9	40.8	4.7	100.0( 191)
교육정도	$\chi^2=44.439$ P=0.000				
초등학교	14.7	49.8	33.0	2.5	100.0( 476)
중학교	11.7	46.6	36.7	5.2	100.0( 290)
고등학교	11.5	47.9	36.5	4.2	100.0(1030)
전문대	13.8	38.1	44.4	3.8	100.0( 160)
대학 이상	7.7	41.5	46.0	4.9	100.0( 755)
소득(만원)	$\chi^2=27.052$ P=0.028				
100미만	11.6	47.8	37.4	3.2	100.0( 404)
100-150	11.1	46.0	37.2	5.8	100.0( 398)
150-200	9.8	47.8	37.0	5.4	100.0( 408)
200-250	10.0	43.8	42.0	4.3	100.0( 400)
250-300	6.4	44.0	47.7	1.8	100.0( 109)
300 이상	12.4	45.1	38.9	3.6	100.0(1033)
거주지필요	$\chi^2=186.741$ P=0.000				
필요	1.6	18.3	63.0	16.2	100.0( 235)
불필요	11.9	48.3	36.8	3.0	100.0(2514)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

거주지역 인근에 공원화된 집단묘지 설치에 대한 태도는 전체 응답자 중 54.4%가 반대하고 있어 화장장 설치에 대한 반대비율보다 다소 낮으나 거의 비슷한 수준을 보이고 있다(表 III-55 참조).

응답자의 거주지별로 반대비율은 도시와 농촌간 거의 차이가 없었으나, 절대반대 비율은 농촌보다 도시에서 상대적으로 높게 나타났다. 성별로는 화장장 경우와 같이, 남자(46.6%)에 비해 여자(61.4%)가 반대하는 정도가 심하게 나타났다. 연령별로는 60대를 제외하고는 고연령층보다 저연령층에서 반대비율이 높게 나타났다. 즉, 20대에서 반대비율이 58%로 가장 높았으며, 반대로 70세 이상에서 51.3%로 가장 낮게 나타났다. 교육정도별로 집단묘지 설치에 대한 반대비율은 負의 관계를 보이고 있다. 즉, 초등학교 학력을 가진 응답자의 반대비율이 60.4%로 가장 높으며, 교육정도가 높을수록 반대비율이 낮아져 대학교 이상 학력소지자의 반대비율은 가장 낮은 46.9%로 나타났다. 절대반대 비율도 거의 負의 관계를 보이고 있다. 소득수준에 따른 거주지 인근에 집단묘지 설치 반대비율은 저소득층(100만원 미만)에서 58.6%로 가장 높고, 다음으로 고소득층(300만원 이상)에서 55.3%으로 높게 나타났다. 중간소득 계층에서는 이들 저소득층과 고소득층에 비해 상대적으로 낮게 나타났다(表 III-55 참조).

거주지에 집단묘지가 필요하다는 의견을 제시한 응답자 중 인근에 설치시 반대비율이 21.7%로 나타났다. 화장장의 경우와 마찬가지로 매장을 선호하고 집단묘지 설치가 필요하다고 의식하고 있으나, 여전히 자신의 거주지 인근에는 관련시설의 설치를 반대하는 경향이 우세하였다(表 III-55 참조).

〈表 III-55〉 居住地隣近에 公園化 集團墓地設置에 대한 態度  
(단위: %, 명)

구분	거주지 인근에 公園化 集團墓地設置에 대한 태도				계(N)
	절대반대	반대	찬성	적극 찬성	
전체	10.0	44.4	41.8	3.8	100.0(2,746)
지역구분	$\chi^2=0.856$ P=0.836				
농촌	8.3	46.3	42.7	2.8	100.0( 497)
도시	10.4	43.9	41.7	4.1	100.0(2,249)
성별	$\chi^2=75.519$ P=0.000				
남자	8.2	38.4	47.3	6.0	100.0(1,298)
여자	11.7	49.7	36.8	1.9	100.0(1,433)
연령	$\chi^2=18.647$ P=0.414				
20대	8.8	48.8	39.8	2.6	100.0( 606)
30대	10.3	43.0	41.7	5.0	100.0( 667)
40대	10.1	42.9	43.3	3.7	100.0( 545)
50대	10.7	42.4	42.4	4.5	100.0( 422)
60대	9.2	46.8	40.8	3.2	100.0( 314)
70+	12.0	39.3	45.0	3.7	100.0( 191)
교육정도	$\chi^2=43.333$ P=0.000				
초등학교	13.9	46.5	37.9	1.7	100.0( 475)
중학교	12.1	44.8	38.3	4.8	100.0( 290)
고등학교	9.7	46.5	39.9	3.8	100.0(1,027)
전문대	12.0	39.0	45.3	3.8	100.0( 159)
대학 이상	6.6	40.3	48.1	4.9	100.0( 754)
소득(만원)	$\chi^2=33.104$ P=0.005				
100미만	10.9	47.9	39.3	2.0	100.0( 405)
100-150	9.4	43.0	42.3	5.3	100.0( 395)
150-200	9.3	45.2	39.6	5.9	100.0( 409)
200-250	8.0	42.4	45.1	4.5	100.0( 401)
250-300	5.5	44.0	49.5	0.9	100.0( 109)
300 이상	11.4	43.9	41.5	3.2	100.0(1,027)
거주지필요	$\chi^2=134.176$ P=0.000				
필요	4.2	17.7	71.0	7.1	100.0( 283)
불필요	10.7	47.4	38.5	3.5	100.0(2,460)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

응답자 거주지 인근에 납골시설 설치에 대한 태도를 보면, 반대비율(절대반대 포함)이 44.4%로 화장장이나 집단묘지에 대한 반대비율보다 상대적으로 낮게 나타났다(表 III-56 참조).

그러한 반대비율은 도시거주자에(44.7%)에 비해 농촌거주자(43.0%)에게서 상대적으로 낮게 나타났다. 성별로는 다른 장사시설과 같이 남자(37.4%)에 비해 여자(50.7%)가 반대하는 정도가 심하게 나타났다. 연령별로는 반대비율이 30~40대에서 가장 낮고, 다음으로 20대에서 낮게 나타났다. 50대 이상에서는 고연령층일수록 반대비율이 높게 나타나고 있는데, 이는 고연령층에서 매장을 선호하여 인근에 납골시설 설치에 대해 불필요한 것으로 생각하여 반대하는 경향이 높음을 짐작할 수 있다. 교육정도별 반대비율은 다른 시설과 마찬가지로 負의 관계를 보이고 있다. 초등학교 학력을 가진 응답자의 반대비율이 55.7%로 가장 높으며, 대학이상의 경우 36.4%로 가장 낮게 나타났다. 소득수준이 높을수록 거주지 인근 납골시설 설치에 대한 반대 비율이 낮아지는 負관계를 보이고 있다. 예외적으로 고소득층(300만원 이상)에서 반대비율이 47.2%로 100만원 미만 저소득층 다음으로 높게 나타났다. 저소득층은 고연령층으로 매장을 선호하여 납골시설 설치에 반대하나, 고소득층에서는 지가 하락 등을 우려하여 반대하고 있기 때문으로 풀이될 수 있다(表 III-56 참조).

〈表 III-56〉 居住地 隣近에 納骨施設 設置에 대한 態度

(단위: %, 명)

구분	거주지 인근에 납골시설 설치에 대한 태도				계(N)
	절대반대	반대	찬성	절대찬성	
전체	8.2	36.2	51.2	4.4	100.0(2749)
지역구분	$\chi^2=4.101$ P=0.251				
농촌	5.9	37.1	54.2	2.8	100.0( 496)
도시	8.7	36.0	50.5	4.8	100.0(2253)
성별	$\chi^2=62.098$ P=0.000				
남자	6.8	30.8	55.9	6.6	100.0(1294)
여자	9.5	41.2	46.7	2.6	100.0(1440)
연령	$\chi^2=22.422$ P=0.214				
20대	6.8	38.1	51.6	3.6	100.0( 607)
30대	8.1	34.0	52.7	5.2	100.0( 668)
40대	7.2	33.6	55.2	4.0	100.0( 545)
50대	9.0	36.9	48.9	5.2	100.0( 423)
60대	9.5	41.1	45.6	3.8	100.0( 316)
70+	12.2	36.5	46.6	4.8	100.0( 189)
교육정도	$\chi^2=66.124$ P=0.000				
초등학교	13.0	42.7	42.3	2.1	100.0( 478)
중학교	10.3	37.8	46.7	5.2	100.0( 291)
고등학교	7.1	37.1	51.4	4.4	100.0(1026)
전문대	11.3	28.3	54.1	6.3	100.0( 159)
대학 이상	5.0	31.4	58.2	5.3	100.0( 754)
소득(만원)	$\chi^2=50.935$ P=0.000				
100 미만	9.2	42.1	45.8	3.0	100.0( 404)
100~150	8.3	36.3	49.1	6.3	100.0( 397)
150~200	6.6	33.6	54.0	5.8	100.0( 411)
200~250	6.2	30.7	58.1	5.0	100.0( 4010)
250~300	1.9	34.3	62.0	1.9	100.0( 108)
300 이상	9.8	37.4	49.0	3.8	100.0(1028)
거주지필요	$\chi^2=474.818$ P=0.000				
필요	1.8	13.5	78.0	6.8	100.0( 913)
불필요	11.4	47.6	37.7	3.3	100.0(1829)

資料: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.



응답자의 장사시설에 대한 수요측면과 대비하여, 장사시설 공급과 관련하여 일반국민의 태도 불일치성을 파악하고자 하였다. 우선, 화장장 설치에 대해 전체 응답자 중 55.9%, 공원화된 집단묘지 설치에 대해 54.4% 그리고 납골시설 설치에 대해 44.4%가 반대하는 것으로 나타났다. 시설간 비교에서는 반대비율에 큰 차이가 없으나, 대체적으로 납골시설 설치에 대해 가장 관대하며, 화장장 설치에 대해 가장 강력하게 반대하는 것으로 볼 수 있다(表 III-57 참조).

〈表 III-57〉 選好葬禮方法別 住居地 隣近에 葬事施設 設置에 관한 態度

(단위: %, 명)

구분		거주지 인근에 장사시설 설치에 관한 태도				전체(N)
		절대 반대	반대	찬성	절대 찬성	
화장장	$\chi^2=73.076^{***}$	11.1	45.8	39.0	4.1	100.0(2,752)
매장		15.0	52.0	30.2	2.8	100.0( 779)
화장		8.2	41.5	44.9	5.5	100.0(1627)
집단묘지	$\chi^2=30.435^{***}$	10.0	44.4	41.8	3.8	100.0(2746)
매장		12.4	47.3	37.9	2.4	100.0( 782)
화장		7.8	42.0	45.1	5.1	100.0(1620)
납골시설	$\chi^2=106.603^{***}$	8.2	36.2	51.2	4.4	100.0(2749)
매장		11.7	44.8	40.9	2.6	100.0( 775)
화장		5.3	29.9	58.8	6.0	100.0(1629)

자료: 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과임.

응답자가 본인 사망시 이용을 희망하는 장례방법별로 보면, 한편, 매장을 선호하고 있는 경우에는 인근에 화장장 설치에 대해 높은 반대(67.0%)를 보이고 있다. 화장을 선호하고 있는 응답자 중 49.7%가 주거지 인근에 화장장 설치를 반대하고 있다. 자신의 주거지 인근에

납골시설 설치에 대한 태도도 매장을 선호하는 경우 반대(56.5%)에 비해 낮으나, 화장을 선호하고 있는 경우에 반대태도가 35.2%로 나타났다. 자신 주거지 인근에 공원화된 집단묘지의 설치에 대해 매장을 선호하는 경우 반대비율이 59.7%로 화장을 선호하는 경우 49.8%보다 오히려 높게 나타났다. 이와 같이, 응답자는 자신이 직접 매·화장관련 시설에 대한 수요를 발생시키고 있음에도 불구하고, 이들 시설의 공급은 자신의 주거지 인근에서 이루어져서는 안 된다는 모순을 보이고 있다(表 III-58 참조).

장사시설 설치와 관련하여 지역주민의 이와 같은 모순적인 태도는 지역이기주의에 어느 정도 편승하고 있다고 할 수 있다. 종래 매장주의 장사관행에 있어서 개인묘지 또는 가족묘지 등은 개별적으로 거의 아무런 제재 없이 설치될 수 있었다. 그러나, 최근에 들어 타인소유의 부지뿐만 아니라 자신소유의 부지에도 함부로 묘지를 사용할 수 없으며, 화장의식의 급속한 확산으로 인해 화장관련 시설에 대한 수요가 증가함에 따라 개인 또는 가족이 스스로 이들 장사시설의 공급을 창출하는 행위가 어렵게 되었다. 이러한 요인으로 인하여 장사시설의 공급문제는 전통적인 관행으로 해결할 수 없으며, 대신 집단적으로 특히, 장사행정 주체가 사회적 동의를 바탕으로 해결하여야 하는 사회적 문제가 되고 있다. 이러한 상황에서 장사시설은 집단적 수요에 대비하기 위해 대규모화될 수밖에 없고, 그 만큼 설치지역 주민의 생활에 직접 또는 간접적으로 지대한 영향을 미치게 된다. 그러나 국민의 생활수준 및 의식수준의 향상, 건강에 대한 관심 증대와 더불어 지방자치단체시대의 도래로 환경오염시설, 혐오시설 등을 자기가 거주하는 지역에 설치하여서는 안 된다는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)현상 이른바 지역이기주의가 발생하고 있다.<sup>30)</sup>

30) 지방자치단체간 갈등은 일종의 정책갈등으로서 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀

장사시설의 설치와 관련하여 입지 예정지역 주민들의 저항이나 반대 즉, 님비현상(NIMBY Syndrome)의 발생 원인으로서는 무엇보다도 시설입지가 인근 주민에 미치는 긍정적 효과와 부정적인 효과간에 불균형이 발생하기 때문이다(이삼식 외, 2000(a); 이수장, 1996). 장사시설 입지에 따른 긍정적인 효과는 거의 없거나 매우 미약한 것으로 인식되고 있다. 반면, 장사시설의 입지로 인하여 주택 및 토지가격 하락, 생활환경의 질적 저하, 다이옥신 배출 등 건강유해물질 발생(화장장의 경우), 주거환경 및 면학분위기 훼손, 산림훼손 등 자연환경 파괴, 자연재해(수해, 산사태 등) 발생, 쓰레기 발생, 소음공해와 대기오염(장의차 이동 등으로 인한), 교통난 가중 등 부정적인 효과가 크다는 인식이 확산되어 있다.

특히, 장사시설은 특정지역에 한정적으로 설치되어 부정적인 효과가 집중되는 반면, 장사시설 이용자는 인근 주민뿐만 아니라 타지역 주민까지 포함함으로써 수혜는 분산되는 특징을 가지고 있어, 님비현상이 더욱 심해진다고 할 수 있다<sup>31)</sup>. 님비현상의 원인으로 행정적 요

---

국가 전체적 이익이나 공익보다는 행위주체간 권한과 이익에 집착하는 정치적 과정에서 나타나는 상호대립의 상태로 정의됨. Pruitt and Rubin(1986)은 갈등관리의 유형을 쌍방의 이익관계 및 이익의 우선순위 등에 따라 회피형(avoiding), 수용형(accommodating), 통제형(controlling), 타협형(compromising), 문제해결형(problem solving) 등 다섯 가지로 구분하고 있음. 이 중 타협형은 상호간 목표에서 조금씩 양보하는 선에서 갈등을 해소하는 방안이며, 문제해결형은 협력을 통해 각자의 목적이상을 확보하는 일종의 윈-윈(win-win) 전략이라고 할 수 있음. 갈등관리 전략을 구사하기 위해 갈등당사자는 정책경쟁을 하게되는데, 그 전략으로 홍성만(2001)은 힘의 전략, 유인의 전략, 설득의 전략을 제시하고 있음. 힘의 전략은 힘을 기반으로 상대방에 대한 주장이나 수용성을 높여 상대방으로부터 강제적 동의를 이끌어내는 것이며, 유인의 전략은 포섭이나 포상 등을 통해 자기에게 유리한 방향으로 동의를 유도하는 것이며, 설득의 전략은 상징관리, 논리개발, 정당화 등을 통해 상대방을 설득하는 것임(박희정, 2001).

31) '집중된 비용과 분산된 편익은 비선호시설의 특징으로 주민은 그 입지를 반대하는 것이 일반적임(박희정, 2001).

인은 지나치게 하향적 즉, 결정-발표-옹호라는 전통적 계획논리로 인한 개발로 주민의 이해와 협조를 쉽게 구할 수 없다는 한계가 있으며, 결정과정에서 경제적, 공학적 기준만을 내세우고 주민의 가치 등을 고려하지 않고 있기 때문이다(이수장, 1996). 고수현(2001)에 따르면, 장사시설에 대한 지역이기주의 현상은 단순히 부정적인 의미의 고착된 개념이 아니라 각 시기에 맞은 현상으로 파악하며, 그 원인을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 장사행정 주체의 권위주의적 체계에서 지역정책 수립과정에서 주민의 참여가 극히 제한적이고 그 과정에 대한 정보 공개가 미흡하여 결국 지역정책에 해당주민이 소외되는 하향식 체제에서 비롯된다는 것이다. 둘째, 권위주의적 강제수단을 통하지 않고 자율적이고 공개적 절차에 의하기 때문에 지역이기주의 발생이 더 심화된다는 것이다. 셋째, 정치세력이 지역구 주민의 투표성향에 민감하여 지역이기주의에 효과적으로 대처하지 못하며, 심지어 지역이기주의를 조장하여 선거에 활용할 소지가 있다는 것이다.

1995년 지방자치제도의 본격적인 실시와 주민의 생활수준 및 의식수준 향상 그리고 건강에 대한 관심 고조 등으로 장사시설을 혐오시설 및 環境危害施設로 인식하고 있다. 이런 지역이기주의는 지역사회주민과 장사행정 주체간 갈등을 증폭시키고 있다<sup>32)</sup>.

또한, 『장사 등에 관한 법률』 제12조에서는 장사행정 주체(시장·도지사, 시장·군수·구청장)는 지역특성상 부득이하다고 인정된 때에는 공설장사시설의 일부 또는 전부를 다른 장사행정 주체와 공동으로 설치·관리할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 조항은 이해와 협력이

32) 지역이기주의(NIMBY)는 O'Hare, Michael et. al.(1983)이 시설입지에 관한 논문에서 체계화한 것으로 지역주민이 배타적으로 자신 지역의 이익만을 편협하게 고집하여 국가 전체나 지역공동사회와 조화를 이루지 못하여 사회적 생산에서 역기능을 하며 재분배과정에서도 역진성을 갖은 것으로, 이는 중앙으로부터 자율성을 확보하여 경쟁과 노력을 통해 국가전체의 발전을 도모하는 지역주의와 다름(고수현, 2001).

전제될 경우 지방자치단체간 조화를 통하여 국가의 장사행정 목표의 구현에 실질적인 기여를 할 것이다. 그러나, 전제조건이 충족되지 않은 상황에서 한 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 일방적인 회생을 강요할 경우에는 지방자치제도의 주요한 이념으로서 자율성이 침해되는 결과를 초래하며, 이는 결국 지역사회주민의 지역이기주의를 부채질하고 결국은 지방자치단체간 갈등으로 이어지게 된다. 최근 지방자치단체간에 장사시설 설치 등을 둘러싼 갈등이 끊임없이 발생하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

지방자치단체간 갈등은 여러 가지 형태로 구분될 수 있다. 우선, 광역자치단체간 갈등을 들 수 있는데, 대표적인 예로 서울특별시 제2화장장(추모공원)의 경기도내 건립과 관련하여 2000년 3월과 7월 두 차례에 걸쳐 ‘수도권행정협의회’를 개최하였으나, 경기도의 강력한 반대와 불참으로 무산된 바 있다. 또 하나의 예로는 경기도에서 공원화된 민간장사종합시설을 시범적으로 설치코자 하였으나, 입지지역과 접경하고 있는 강원도에서 환경문제 등을 들어 반대한 경우이다. 장사시설 입지 등을 둘러싼 기초자치단체간 갈등 사례로 경기도 안양시가의왕시내 설치된 안양시공설묘지가 만장됨에 따라 재개발을 추진코자 하였으나, 의왕시가 여러 가지 이유를 들어 그 시기를 늦춘 사례가 있다. 또 한 형태로는 한 광역자치단체와 다른 광역자치단체 내 기초자치단체간에 발생하는 갈등을 들 수 있다. 그러한 예로 경기도 파주시에서 관내에 설치된 서울특별시 장사시설과 관련 서울특별시에 교통조건 등의 개선을 요구하고 있다. 그리고 서울특별시 제2화장장(추모공원) 입지와 관련하여 접경하고 있는 경기도 과천시와 반대 사례를 들 수 있다. 최근 들어 증가하고 있는 유형으로는 광역자치단체와 관내 기초자치단체간 갈등이라고 할 수 있다. 대표적인 예로 추모공원 입지선정과 관련하여 서울특별시와 강남구 및 서초구간 갈등이 있

으며, 화장장 설치를 위한 울산광역시와 자치구간 정책협력이 좌절된 사례가 있다.

장사시설 입지와 관련한 장사행정 주체간 갈등의 이유는 근본적으로 ‘장사시설 설치의 비용과 편익의 불평등’ 배분에 따른 해당지역 주민의 지역이기주의 때문이다. 그러나 한편으로는 국가 전체적인 이익이나 공익보다는 행위주체들간 권한과 이익에 집착하는 정치적 과정에서 나타나는 상호대립에 기인하고 있다(박희정, 2001). 특히, 정치세력이 유권자들의 투표성향에 민감하여 오히려 지역이기주의를 촉진하거나 선거에 악용하는 점도 문제로 지적할 수 있다(고수현, 2001).

## 第 4 章 外國의 葬事行政

본 장에서는 외국의 장사행정에 대하여 고찰한다. 본 장에서 외국 사례로 다루어지는 국가는 일본, 미국, 프랑스, 독일이다. 일본은 우리나라와 함께 儒敎 文化圈에 속한 국가로서 오래 전부터 장사행정이나 장사 문화에 관심을 가지고 제도를 정착시킨 국가이다. 같은 문화적 배경을 가진 국가의 행정 요소를 고찰하는 것은 기본적인 비교의 전략으로서, 東洋的 社會 價値를 배경으로 제도적 차원에서 장사행정을 어떻게 체계화하였는지 살펴보는 것은 본 연구에 시사하는 바가 클 것이다.

미국은 개인주의에 기초한 自由民主主義를 표방하는 대표적 국가이다. 장사 분야에서도 市場經濟의 원리를 충실히 따르면서도 공공의 이익을 보호하는 제도적 장치를 잘 마련한 국가로 평가할 수 있기 때문에, 본 연구에서 사례에 포함시켰다. 프랑스는 유럽에서 발달한 문화적 전통을 가지고 있는 국가로서, 資源의 社會的 配分에 충실한 국가로 평가되며, 프랑스와 함께 서구의 전통을 가지고 있는 국가로 독일과 함께 고찰하도록 한다. 프랑스와 독일은 장사분야에서도 자원의 公益性을 강조하는 제도적 장치를 마련한 국가로 평가할 수 있으며, 이런 특성은 일본이나 미국과 다른 또 하나의 제도적 시사점을 얻을 수 있기 때문에 사례 연구 대상에 포함시켰다.

본 연구에서 우리는 장사행정의 諸要素 考察에 연구의 초점을 두고 있다. 외국의 사례 연구 또한 장사행정에 관한 제 요소를 검토할 것이다. 그러나 어느 나라든지 장사행정이나 정책은 그 나라의 독특한 文化的 背景을 반영하고 있다. 따라서 장사분야 정책과 제도를 바로 이해하기 위해서는 각 국가의 葬事文化를 검토할 필요가 있다. 다만 여기서는 연구의 범위를 고려하여, 각 국가의 장사문화를 간략히 비교 검토하도록 하겠다.

일본 사회는 여러 가지 종교적 요소가 강한 특성으로 나타나고 있다. 현재까지도 天皇制度가 존속하며 천왕을 중심으로 발전된 神道와 神社는 일본 사회에서 聖域으로 간주되고 있다. 그러나 近代國家 성립 초기 이런 종교적 요소조차 軍國主義와 全體主義的 성향을 띠게 된다. 이 과정에서 장례문화는 종교적 요소보다는 강력한 국가 정책에 의해서 지배되었고, 엄격한 법적 규제로 매장에서 화장 중심으로 장례방법이 정착되었다.

장례는 3~5일장이 일반적이다. 염습이나 밤샘 弔問 없이 간소하게 장례절차를 진행하며, 住居 空間이 협소하여 주로 장례식장에서 장례식이 진행된다. 장례식장에서 장례를 치른 후 아침에 告別式을 거행하고, 고별식과 葬儀가 구분되어 問喪客이 葬地까지 동행하는 관습은 폐지되었다.

화장 후 유골을 산골하지 않고 가족납골묘에 안치하는 관습이 있다. 일본 사람들은 정초(1. 1), 아키오리카(3. 21), 오봉(8. 15)과 같은 특정일에 성묘를 하고 있다. 성묘는 특별한 절차가 있지 않고, 묘지 주변을 간단히 청소하고 가기 때문에 우리와 같은 혼잡은 없는 편이다.



미국은 기독교의 영향으로 매장위주의 장례 관행이 발달하였으며, 아직까지도 주요한 장례방법은 화장보다는 매장이다. 최근에는 점차 화장률이 증가하고 있다. 주로 서부 해안지역을 중심으로 화장률이 증가하는 추세에 있다. 장례식은 거의 종교의식으로 진행되며, 실제적 준비는 산업화되어 있는 장례지도사(funeral director)와 장례식장(funeral home)에서 주도한다. 의식(ritual) 자체는 번잡하지 않으며, 대체적으로 간편하지만 엄숙하게 고인을 추모하는 시간을 마련한다. 賻儀金을 전달하는 관습은 없으나, 대신 망자의 이름으로 기금을 조성하는 기부 관행은 존재한다. 조상을 추모하는 의미에서 성묘는 보통 3대까지 지속되고 있다.

프랑스는 전통적으로 국교인 카톨릭의 영향으로 화장보다 매장을 선호한다. 중세부터 교회 교구 내에 시체를 매장하여 성스러운 은총을 얻고자 하였으며, 이를 始初로 교회 주변의 집단묘지가 형성되기 시작하였다. 점차 도시가 발달하면서 집단묘지는 마을과 시외곽으로 移轉하게 된다. 1940년에는 묘지 소유 관리권이 자치구로 이관되어, 교회와 같은 宗教機關은 장례절차를 진행하며, 장례에 관한 각종 서비스는 산업화되어 기업에서 담당하고 있다. 20세기 들어 인구가 증가하고 도시화가 진척되면서 공간이 부족하고 환경문제가 발생하자 매장문화에 대한 비판이 일기 시작하였다. 1963년 바티칸 교황청이 화장을 인정하고, 프랑스 교구단에서도 화장을 인정하자 점차 화장률이 상승하게 되었고, 1997년에 13.7%의 화장을 기록하고 있다.

프랑스의 전통 장례는 가톨릭 宗教儀禮에서 찾을 수 있으며 臨終을 알리고 追慕와 매장으로 이어진다. 장례는 집에서 성당으로 그리고 매장지로 이어진다. 장례의식은 신부, 목사에 의해 집행되며, 哀悼曲은 없으며, 오직 宗教禮式 절차에 따라서만 진행된다.

독일은 가족 기능이 약화되면서, 노인부양 문제와 묘지 관리 문제는 가족의 책임에서 국가 또는 지방자치단체의 책임으로 바뀌었다. 국가는 가족 묘지를 더 이상 허가하지 않으며 묘지도 일정기간만 사용할 수 있게 한다. 1750년부터 영국의 영향으로 공동묘지는 정원식 공원형태로 설치하고 있다. 사망 후 48~49시간 안에 장례식을 치른 후 매장까지 완료하여야 한다. 신부가 장례를 주관하며, 식장에서 부의금이나 식사 대접은 없다. 유족들만 식장에 참석할 수 있으며, 검정색 정장 차림으로 관 위에 꽃을 한 송이씩 놓으며 땀은 하지 않는다. 주민들은 묘지시설을 혐오시설로 인식하지 않아, 주택가에 隣接하여 위치하고 있어, 교통이 편리하고 접근이 용이하다.

## 第 1 節 日本의 葬事行政

### 1. 法·制度

일본의 근대 장사행정은 1871년에 제정된 호적법을 근간으로 발전하였다. 동 법에 의거하여 1873년에 묘지 확장을 제한하는 동시에 화장을 금지하였다. 그 결과, 묘지부족 문제가 심각해지자 1875년에 화장 금지를 해제하였다. 묘지제도는 1884년 「묘지 및 매장 규제규칙」 및 「시행방법세목표준제도」 제정으로 더욱 체계적으로 정비되었다.<sup>33)</sup> 동 규칙은 행정적인 규제법규로서 전염병 등 공중위생측면과 도시행정관리의 측면에서 묘지 및 매장을 규제하며, 조세징수의 목적에서 묘지 소유관계를 분류하는 등 근대 법적인 요소를 가미하였다. 1948년에는 묘지 등에 관한 전문적이고 종합적인 법으로서 『묘지, 매장에 관한 법률』을 제정하였으며, 이는 현대 묘지제도의 근간을 이루고 있다(表 IV-1 참조).

이외 묘지개발시 건축기준을 규정한 『도시계획법』, 『도시공원법』 등 많은 관련 법률이 있다. 한편, 지방자치단체의 묘지관련 행정을 기술적으로 지원하기 위해 또한 묘지 경영자에 참고가 되기 위한 『장사 시설 경영관리 지침』이 제정되었다.

〈表 IV-1〉 日本의 墓地制度 變遷過程

연도	제도	비 고
1884. 10	묘지 및 매장 규제규칙	태정관포달 제25호
1884. 11	묘지 및 매장 규제규칙 시행방법 세목표준	내무성달 제40호
1948. 5	묘지·매장 등에 관한 법률	법률 제48호
1948. 7	묘지·매장 등에 관한 법률 시행규칙	후생성령 제24호
1983. 12	동법률 제9차 개정, 동시행령 제5차 개정	

33) 『묘지 및 매장규제규칙』의 주요 골자는 묘지 및 화장장의 관할관청 허가구역에 제한적 설치(제1조) 및 관할 경찰서의 규제(제2조), 구장·호장의 허가중에 의거한 매장·화장 가능(제4조) 등임.

『묘지, 매장에 관한 법률』의 주요 목적은 묘지의 관리 및 매장 등이 국민의 종교적 감정에 적합한 한편, 공중위생 이외 공공 복지의 견지에 지장이 없도록 행하는 것이다. 따라서, 국민의 종교적 감정, 공중위생, 공공복지 등에 위반되는 매장 등의 행위나 시설에 관해 제약이 필요한 것으로 간주하고 있다. 공중위생을 강조한 사례로는 화장원칙이나 관련 시설의 위생적 기준 등이 해당된다. 또한, 24시간 이내 매·화장 금지원칙은 전염병에 의해 사망할 경우, 전염병의 만연을 방지하는 관점에서 부적합한 경우가 있어 예외를 인정하고 있다. 공공복지의 예로는 결핵환자 수용병원의 환자에 대한 심리적인 악영향을 고려하여 근처에 묘지를 허가하지 않은 행정실례가 있다. 묘지의 재해 방지, 묘지의 영속성 확보, 경영주체의 적격성 심사, 수급균형, 주변 생활환경과의 조화 등이 이용자 및 주변 주민의 보호라는 견지에서 공공복지에 해당된다고 할 수 있다.

## 2. 葬事行政 組織

일본의 장사행정 조직은 크게 중앙조직과 지방조직으로 구분할 수 있다. 중앙조직으로는 후생노동성 건강국 생활위생과<sup>34)</sup>가 『묘지 및 매장 등에 관한 법률』에 의거하여 환경위생 관점에서 장사행정을 관장하고 있다. 이외, 국토교통성 도시·지역정비국<sup>35)</sup>에서 『도시계획법』에 의거하여 묘지시설 건축기준 등 장사시설 관리 업무를 담당하고 있다. 지방조직은 도도부현 및 정령지정도시에서 『묘지 및 매장 등에 관한 법률』에 의거하여 관할지역내 묘지허가에 관한 업무를 담당하고 있다. 특히, 동경도의 경우 장사행정업무는 건설부 공원녹지과에서 담

34) 2000년 중앙성정 재편으로 후생성과 노동성이 통합됨.

35) 2000년 정부조직 개편으로 종래 건설성 도시국에서 변화한 것임.

당하고 있다(김경혜, 1997). 묘지 설치 및 운영에 관한 허가와 지도·감독 등 업무는 종래 후생성(후생노동성 전신)에서 직접 관장하였으나, 1983년 법개정으로 후생성의 기관위임사무에서 도도부현 및 정령지정 도시의 단체위임사무로 전환되었다. 이는 풍속, 묘지수급 등을 지역적 특성에 적합한 장사행정으로 구현하기 위한 것이었다.

묘지에 관한 행정권한(재량권 등)이 중앙정부에서 지방자치단체로 대폭 이양됨에 따라 중앙정부는 『장사시설 경영관리지침』을 제정하여 지방자치단체로 하여금 묘지 등의 관리를 적절히 수행할 수 있도록 하였다. 즉, 지방자치단체의 장사행정은 영속성, 비영리성, 필요성의 3대 기본이념과 국가 지도 하에 공영묘지를 중심으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

지방자치단체는 저마다 토지의 효율적 이용과 환경을 보호하려는 차원에서 묘지문제에 경쟁적으로 접근하고 있다. 예를 들어, 동경도는 1986년에 도지사자문기관으로 동경도묘지문제조사회를 발족시켜 21세기 대도시 묘지의 기본이념과 행정방향에 대해 1988년에 제안하였다. 이를 기초로 동년에 신묘지구상위원회를 설치하여 새로운 묘지의 건설구상, 입지, 규모, 구조 등의 내용을 검토하였다. 1994년에는 묘지관리문제검토위원회를 조직하여 도립묘지의 역할, 장사시설의 적정한 사용료 및 관리비, 기존 묘지의 정비 및 활용, 신묘지의 기본구상 및 묘지의 부대시설 등을 검토하였다.

일본의 화장률은 1950년 53%, 1960년 63.1%, 1970년 79.2%, 1980년에 91.1%, 1990년에 97.1% 등 꾸준한 증가하여 사망자 대부분이 화장으로 처리되고 있다. 이는 인구밀도 상승, 토지부족, 위생상의 관점에서 중앙정부 및 지방자치단체의 장사행정이 일찍부터 묘지문제에 접근하여 일정한 장소에 한해 매장을 허가하는 한편, 편리한 화장시설 확대 등에 초점을 두고 일관되게 전개된 결과로 볼 수 있다.

### 3. 葬事行政

지방자치단체(도도부현)는 관할 지역 주민의 묘지수급을 원활하게 하기 위해서 직접 묘지시설을 설치·운영하거나, 지방공공단체의 시설 설치 등을 허가한다.<sup>36)</sup> 묘지 등 시설의 경영 주체는 지방공공단체를 원칙으로 하되, 묘지수급문제를 해결하기 위해 공익법인과 종교법인에 한해 민영묘지를 허용하는 방침을 취하고 있다.<sup>37)</sup> 이는 시설의 영속적 관리와 함께 건전한 경영을 확보하기 위해 묘지 경영은 공익적 사업으로서 운영되어야 함을 의미한다. 민법 제34조 규정에 의거, 묘지 등 시설의 경영주체는 재정적 기초가 확고한 재단법인이어야 한다. 종교법인인 경우 묘지 경영에 필요한 재정적인 기초, 조직체계 등을 갖추고 있어야 하며, 수익기업이 종교법인의 명의를 빌려 운영하는 편법사례를 불허하고 있다. 지방공공단체와 민간의 공동출자(제3섹터방식)에 의한 시설도 재단법인 형식이 되어야 한다.

민영묘지의 인허가 처리기간은 1년으로 정부 및 지방자치단체의 행정지원은 없다. 공공기관에서 설치시에는 후생성이 관리하고 지방자치단체가 설치를 지시하게 된다. 지방자치단체(도도부현)는 정당하고 합리적인 이유가 있는 경우 묘지 등 시설의 설치를 허가하지 않을 수 있다. 즉, 지방자치단체 장은 묘지 설치 등에 관한 신청에 대해 운영사항을 심사하여 부적절하다고 판단될 경우 이용자 보호 관점에서 이

36) 도도부현 등 지방공공단체가 직접 경영하고 있는 묘지는 한군데도 없음. 지방자치단체법에 의거하여 설립된 일부 사무조합 묘지가 있으며, 경영주체는 지방공공단체이나 실제 운영은 공익법인이 하는 묘지도 일부 존재함.

37) 1965년대에 종교법인과 공익법인으로 증가하는 묘지수요에 대응이 어려워지자 묘지개발을 민간에 위탁하였음. 그러나 민간에 의한 대규모 묘지개발이 환경문제 등을 유발하자, 후생성은 1968년에 장사시설을 지방자치단체가 운영하고, 재정상태가 열악한 경우에 한하여 공익법인, 종교법인 등에 한해 허가할 것을 통지하여 이 방침이 현재까지 유지되고 있음.

를 허가하지 않을 수 있다.

보통지방공공단체는 다른 보통지방공공단체와 협의하여 공동으로 시설을 설치하거나, 한 지역에 설치되어 있는 시설의 이용을 다른 지역의 주민에 제공할 수 있다.

연고자가 모르는 상황에서 무연분묘를 개장하여 발생할 수 있는 종교적 위해를 방지하기 위해 장사행정은 신중을 기하도록 하고 있다. 즉, 법적인 근거에 따라 무연분묘가 설치되어 있는 토지에 대한 사용권을 공적으로 소멸시키며, 묘지 사용자 또는 사망자의 연고자를 파악하기 위해 2종류 이상 일간신문에 3회 이상 공고하여 최종 공고일로부터 2월 이내에 출현하지 않은 경우에 한하여 개장허가를 하고 있다. 한편, 무연유골은 소규모 납골탑이나 공동납골탑에 안치하고 있다.

무의무탁한 노인 등이 사망한 경우 노인복지법 등에 따라 도도부현 지사, 시장 또는 복지사무소를 관리하는 정촌장이 장제를 치르거나 이들을 보호하는 양로원 등에 장제를 위탁한다. 또한 친척이 없는 생활보호대상자인 사망자의 매·화장을 이웃이 행하였을 경우 생활보호법에 의거 장제부조의 조치를 취한다.

묘지 및 화장장은 인구가 증가하고 있는 도시지역에 설치될 필요가 증대하고 있다. 그러나, 현실적으로 이들 시설을 설치하기 위한 부지의 확보가 곤란하며, 지역주민의 반대에 부딪치는 사례가 있다. 따라서, 장사행정은 주위 환경이나 합리적인 토지 이용을 고려하고 있다. 건설성은 묘지를 도시계획의 일환으로 파악하고, 1959년에 도도부현 지사와 5대 시장에 묘지계획 표준을 지시하여 묘지는 도시의 종합적 토지이용계획에 기반을 두어 정숙한 환경에 위치하되, 주변 환경을 충분히 고려토록 하고 있다. 구체적으로 묘지 계획시 배치·규모·경계 등에 관한 규정, 도로·조경시설계획에 대한 규정 등을 상세하게 제시

하고 있다. 자연파괴 방지와 녹지보전의 관점에서 각 현의 조례 등에 의한 대규모 묘지개발을 가능한 억제하고 그리고 개발허가를 할 때는 녹지비율을 크게 하는 것을 의무화하였다. 그리고 묘지는 향후 도시 발전을 고려하여 시가지에 근접하지 않으며, 향후 확장이 가능토록 그 위치를 선정하도록 하고 있다. 이외에도 묘지는 녹지의 일부분으로서 설치하며, 도로, 철도 등 시설에 접하지 않도록 하고 있다. 특이한 것은 묘지는 화장장과 병행하여 설치하는 것을 금지하고 있다.

장사행정에 있어 지역주민의 협조를 구하기 위해 주민의 의견을 적극 수렴하여 반영하는 행위를 하고 있다. 예를 들어, 장사시설의 신설 내지 정비를 위해 계획수립단계부터 공시단계에 이르는 전 과정을 공청회에서 투명하게 공개하며 주민의 의견을 수렴하고 있다. 묘지설치 시 150m 이내 주민의 동의를 구하도록 하되, 주민의 부당한 요구에 대해서는 그 사유를 기재하여 제출하면 행정기관에서 그 요구를 무시하고 절차를 진행할 수 있다. 법적으로 자격이 있는 주민의 반대에 대해서는 집단적으로 협상하며, 주민의 동의를 얻기 위해 주민 숙원사업(수영장, 도서관, 게이트볼 등)을 지원하며, 현금으로 보상하기도 한다. 그리고 시설 이용에 있어서 타지역 주민과 가격차이를 둔다. 주민의 혐오시설 인식을 벗어나기 위해 녹지화, 미관 등에 유의하여 설치한다.

묘지의 면적은 1개소당 약 10헥타르 이상으로 하며, 다만 소도시 묘지의 경우 총 소요면적이 10헥타르에 달하지 않을 경우나 납골당을 위주로 할 경우에는 예외로 한다. 묘소의 묘지 면적에 대한 割合은 토지의 상황, 묘지의 종류 및 관리 경영의 편리를 고려하여 정하며, 묘소 면적을 3분의 1이하로 한다. 한 묘소의 면적은 4평방미터 이상으로 묘지 내의 통로는 幅員 2 미터를 표준으로 한다.

묘지에 필요한 최소한의 시설은 사무소, 휴게소, 수도시설, 주차장



등이며, 그 외 필요에 따라서 장제장, 납골당 등을 설치하도록 한다. 이들 편익시설은 묘지 입구 근처에 설치하며, 소규모 휴게소 및 수도 시설을 묘소 전역에 적절하게 배치하도록 하고 있다. 참배객들의 이동편의를 위해 공원묘지 내 도로를 설치하여 자동차로 방문코자 하는 묘지의 가까운 곳까지 접근토록 배려하고 있다. 또한, 이용자들에게 안내서를 제공하고 있다.

영구적으로 묘지를 관리하기 위해 관리기금을 적립하여 관리비용의 부족을 보충한다. 후생성에서는 시설의 도산 방지를 위해 민간자원으로 운영되는 시설에 대한 지도를 까다롭게 하고 있다. 만약 도산한 묘지가 있으면, 후생성에서 법정관리에 들어가게 되나 그러한 사례가 아직까지는 없다. 관리비는 조합에 따라 다르게 책정하고 있다. 사전 분양시부터 관리비를 징수하는데, 관리비를 지불하지 않는 경우에는 등본에 의거 가족 등 연고자를 탐문하여 5년간 유예기한을 주고 있다. 지역주민에 대해서는 이용료를 10% 할인해 주고 있다.

지방자치단체는 지가 상승으로 인해 무리하게 급경사지대, 저지대, 계곡에 조성되는 묘원에 대해 엄격히 규제하며, 설치 신청자도 재해 대책을 충분히 검토하여 조성하고 있다. 지진 등 천재지변에 의한 피해는 각자 개인이 책임이 지며, 이외의 수해 등에 대해서는 시설이 책임을 지도록 하고 있다. 수해 대책과 관련하여 별도로 기금을 조성하고 있지는 않다. 한편, 연금복지사업단에 의해 후생연금보험 혹은 국민연금의 피보호자, 피보호자였던 자 혹은 수급권자의 복지를 증진시키기 위해서 영원시설의 설치 혹은 정비에 필요한 자금을 빌려줄 수 있도록 하고 있다. 영원에 관한 대부금 상환기간은 15년 이내로 하고 있다. 또한 사업단은 영원시설이 재해로 피해를 입거나 그 손해 금액이 당해 시설의 재해를 입기 전 가격의 20% 이상인 경우와 폭풍, 홍수, 고조, 지진 그 외의 이상한 자연현상에 의해서 파손한 家室의

호수가 피해를 본 전지역에서 500 이상이거나 시정촌 구역 내의 家室의 호수의 10% 이상인 경우 등에 대해 용자를 해 주고 있다.

사전분양이 가능하며, 분양가격 즉, 묘소사용료는 지구(위치나 방향 등에 의해 결정)에 따라 다르게 책정되고 있다. 묘소사용권의 양도에 대해서는 대다수 묘원이 인정하고 있지 않아, 묘소가 필요 없게 되었을 때 묘지관리자에게 반환한다. 대부분 묘원은 묘소사용권에 대해 영대에 걸쳐 그 승계를 인정하고 있으나, 사용규칙에는 일정기간(대부분 2년에서 5년) 관리료를 무단으로 체납하면 묘소 사용권을 취소한다는 조항이 있는 것이 일반적이다.

화장장 설치는 공공과 민영으로 구분되나, 주민의 반대로 민영시설의 설치가 어렵게 되는 등 이유로 현재 관련법에서는 지방자치단체에서만 설립토록 하고 있다. 지방자치단체간 협의를 통해 광역조합을 결성하여 공동으로 화장장을 설치하여 공동으로 운영하는 경우도 있다. 화장장 관리는 지방자치단체에서 직영하는 형태와 민간단체에 위탁하여 운영하는 방법으로 구분된다. 1995년 현재 전체 화장장중 지방자치단체 직영은 47.5%, 민간위탁운영은 50.8%이다(表 IV-2 참조).

민간위탁경영의 대표적인 예로는 동경도 西江葬儀所로서 재단법인인 東京都公園協會에 관리운영을 위탁하고 있다. 민간위탁방식은 지방자치단체에서 공무원 1명을 책임자로 파견하고(보통 2~3년), 이외 인력은 회사직원으로 화장로 관리 및 화장 실무를 맡고 있다. 지방자치단체의 노인인재센터 등 시설 및 단체로부터 추천 받은 인력을 활용하기도 한다.

〈表 IV-2〉 日本 火葬場 設置 및 管理 主體(1995年)

설치주체		관리주체	
구분	개소(%)	구분	개소(%)
자치단체(단독)	1,204( 74.9)	전면직영	735( 47.5)
자치단체(광역조합)	338( 21.0)	민간위탁	830( 50.8)
민간기업	19( 1.2)		
법인(공익, 종교)	5( 0.3)		
기타(국립요양소 등)	41( 2.6)		
합 계	1,607(100.0)	합 계	1,565(100.0)

전체적으로 화장장 수급은 안정되어 있으며, 특히 예약제를 채택하여 화장장의 무리한 가동을 피하고 있다. 화장장은 비영리적 공익시설로 간주된다. 따라서, 지역주민에 대한 최후의 봉사를 위해 화장장 이용료를 받지 않으며, 받는 경우에는 설치지역주민과 타지역주민간에 가격 차이를 두는 것이 보통이다. 이와 같은 운영방식으로 화장장 운영은 화장료만으로 충당할 수 없어 중앙정부와 지방자치단체로부터 예산을 지원 받고 있으며, 기타 기금이나 일반보조도 받고 있다.

화장장 오염물질 배출기준은 연구 중이며, 화장장은 최신시설로 설치되어 무공해로 배출, 완전자동화 등을 통해 환경오염 방지에 최선을 다하고 있다.<sup>38)</sup> 엄숙한 가운데서도 밝은 분위기로 화장의식이 행해지는 설비구조 구비에 노력하고 또한 굴뚝도 없어 외관상으로 화장터로서의 이미지를 없애고 있다. 또한, 주민의 생활환경을 해치지 않도록 주위에 식목림을 설치해 청결하고 한적한 완충지대를 조성하고 있다.

38) 대부분 오염발생을 최소화하기 위해 주연소실과 재연소실을 두고 있으며, 별도의 냉각시설을 설치하고 있음.

## 第 2 節 美國의 葬事行政

### 1. 法·制度

미국의 장사행정은 연방정부가 제정한 연방법으로서 장례산업관계 개정규칙(Funeral Industry Practices Revised Rule)과 연방거래위원회규칙(Federal Trade Commission Rule) 그리고 각 주가 제정한 장사법(Funeral Law), OSHA 규정, 검사관(Coroners or Medical Examiner) 규정 등을 근거로 하여 이루어지고 있다.

연방법인 장례산업관계개정규칙(Part 453)에서는 장례관련 용어를 정의하고 있으며, 선택적 용기(alternative container), 현금선불품목(cash advance item), 관(casket), 외부매장용기(outer burial container), 화장, 화장장(crematory), 직접화장(direct cremation), 즉시매장(immediate burial), 장례용품, 장례서비스, 장례제공자, 추도서비스, 장례식 등에 정의를 규정하고 있다.

직접화장이란 시신에 대한 공식적 조문객의 대면, 조문 또는 의식 없이 화장에 의해 인간유해를 처리하는 것을 말한다. 즉시 매장이란 시신에 대한 공식적 조문객의 대면, 조문, 또는 의식 없이(단 매장 서비스 제외) 매장에 의해 시신을 처리하는 것을 말한다. 장례용품은 장례서비스와 관련된 이용을 위하여 공공에 직접적으로 판매되거나 판매를 위해 제공된 상품을 말한다. 장례서비스는 매장, 화장 또는 기타 최종 처리를 위해 시신을 보호하거나 준비 그리고 장례식의 준비, 지도 또는 거행 또는 시신의 최종 처리 등에 이용되는 서비스이다.

추도서비스(memorial service)는 시신 없이 사자에 대해 추모(공경)하는 의식, 그리고 장례식은 시신을 두고 사자를 추모(공경)하는 서비스

를 말한다. 현금선불품목은 구매자에 ‘현금선불’, ‘대금’, ‘현금지출’ 또는 유사용어로 기술된 서비스 또는 상품을 말한다. 이는 또한 제3 당사자로부터 획득된 그리고 구매를 위해 장례공급자에 의해 지불된 품목을 포함한다. 현금선불품목은 묘지 또는 화장 서비스, 장송자(관을 메는 사람), 공공운수, 목사사례금, 화환, 음악가 또는 가수, 간호사, 사망고시, 보수와 사망증명서 등을 포함한다.

장례공급자가 장례 재화 및 용역의 판매행위에 있어서 구매자에게 각각의 장례 재화 및 용역의 비용명세를 밝히는 정확한 가격정보를 제공하지 않은 경우에 불공정한 또는 사기 행위로 간주된다. 비용명세에 대한 가격정보를 제공하여야 하는 내용은 적어도 장례구매에 대해 질문하는 자에게 제공되는 방부처리, 시신운송, 시설이용, 관, 외부매장용기, 즉시 매장, 또는 직접화장 등의 가격을 포함한다.

관, 외부매장용기 등의 가격에 대한 질문에 인쇄 또는 타이핑된 가격 리스트를 대화 시작 전(어느 경우에도 관을 보이기 전에) 제공하여야 한다. 리스트는 적어도 원하는 모든 관과 대체용기들의 소매가격과 함께 가격 유효일자, 각각을 식별하는 정보 등을 포함하여야 한다. 일반가격리스트를 대신 제공하는 경우, 별도 가격리스트를 준비할 필요가 없다. 그러나 일반가격리스트에도 장례공급자의 이름, 영업장소, ‘관가격표’(casket price list) 제목을 기술하여야 한다.

동 규칙에서는 가격 표준화를 위해 일반가격표(General Price List)를 규정하고 있는데, 여기에는 장례 재화와 용역의 가격, 모든 유형의 장례 서비스 또는 처리, 또는 장례공급자에 의해 권해지는 특정한 장례 재화와 서비스의 가격이 명시되고 있다. 이 리스트에는 적어도 장례공급자의 이름, 주소, 전화번호 및 영업장소, ‘일반가격표’(general price list) 제도 및 가격표 유효일자가 명시되어야 한다. 그리고 시신을 다른 장례식장으로 이송시 가격이 흥정된 서비스 리스트, 다른 장례식

장으로부터 시신을 받은 때, 가격이 흥정된 서비스 리스트, 각 가격에 포함된 서비스와 용기에 대한 기술 등이 포함되어야 한다.

또한 사전인가 없이 제공된 서비스(용역)를 사기행위로 간주하며, 이를 방지하기 위한 처리 등을 규정하고 있다. 예를 들어, 장례공급자 또는 화장업자가 직접화장을 위해 관을 구입할 것으로 요구하는 것은 불공정 또는 사기행각으로서, 이를 방지하기 위해서는 장례공급자는 직접 화장을 위해 대체용기의 이용이 가능하도록 하여야 한다. 불공정 또는 사기행각을 방지하기 위해 장례공급자는 가격리스트의 원본과 정확한 사본(소비자에게 배부된 이래 최소한 1년 동안) 그리고 선택된 재화와 용역의 각 진술서 사본(적어도 준비회의 일자로부터 1년 동안)을 위원회 감사를 위해 보관하여야 한다.

연방거래위원회규칙은 1984년 4월 30일에 제정되었으며, 최근 1994년 7월 19일에 개정되었다. 그 목적은 장례서비스에 관한 거래활동에서 사기, 불공정한 거래행위 등으로부터 소비자를 보호하기 위한 것으로 이를 통해 장의업자와 유족간 분쟁소지를 방지하고자 한다. 동 규정을 위반한 행위에 대해서는 건당 최고 10,000불의 벌금을 부과하고 있다. 동 규정을 중심으로 장의업을 행하는 자는 인허가와 관계없이 준수하여야 하며 소비자인 유가족에게는 동 규정을 다시 알기 쉽게 설명하여 소비자기침서(Consumer Guide)를 작성 배포하며 각주에서 독자적인 장례법을 제정 시행하지 않는 주에서는 연방법을 적용하여 장의업을 통제 할 수 있도록 행정지도를 하고 있다.

각 주에서는 연방법 및 연방거래위원회규칙을 토대로 독자적으로 장사법을 제정하는 경우가 있는 반면, 독자적인 장사법을 제정하지 않고 연방법 및 연방거래위원회규칙을 적용하는 경우가 있다. 전자의 경우에도 연방법과 연방거래위원회규칙을 동시에 적용하고 있다.

뉴욕주의 경우 독자적으로 장례법을 제정하여 시행하지 않고 연방

법을 적용하며 장의업을 지도·감독하고 있다. 뉴욕주에서는 장의업을 보건부장관 소속으로 하여 장례지도국을 운영하고 있다. 1995년 10월에 뉴욕주의 보건부장관이 제정 발표한 State Health Offers Consumer Advice on Funeral과 Consumer's Guide to Arranging Funeral에서 장례서비스, 장례용품, 묘지, 화장 등에 대하여 10가지의 핵심 사항을 기술하고 있다. 이는 미국 연방법이 우선적으로 적용되는 법체계로 보아서 연방법인 FTC 규정을 장의업의 운영부분에 적용하고 뉴욕주 당국에서는 장의업 영업허가와 면허제도, 사망증명 부분을 보건위생국에서 다루고 있다.

캘리포니아주에서는 장사법과 묘지법을 제정·시행하고 있으며 연방법 및 연방거래위원회규칙을 적용하고 있다. 장사법에는 전문직업에 관한 규정에서 장례지도사 및 방부처리사에 관한 규정을 두고 있다. 이외 장의사의 기능, 장례지도사 면허제도, 장례식장 허가제도, 방부처리(위생처리)규정 또는 시체실 규정, 위생처리사 인턴제도, 방부처리사 면허제도, 장례적금제도에 관한 규정, 장례교육에 대한 규정 등이 있다.

미국의 장사제도는 효율성과 자율성이 극대화된 제도라고 볼 수 있으며 장사행정의 지도의 최종 목적은 자율성을 바탕으로 한 유족 및 이용자의 보호와 보건위생을 예방하고 증진시키는데 있다. 주요한 특징으로 장례사전준비제도, 장의사제도, 소비자보호제도 등이 있다.

## 2. 葬事行政 組織

주정부에는 소비자국(Consumer Affair)과 보건국(Health Department)을 두어 장사행정업무를 관장하고 있다. 지방자치단체(city, county)에는 보건부서에 위원회(Board of Health)를 두고 있다. 주 정부는 지방자치기관의 장사행정 업무를 관리 및 감독하고 있다. 장의사가 매·화

장 신고를 하면, 이는 지방자치단체를 거쳐 주 정부 그리고 연방정부에 통보된다. 장사시설 대부분은 묘적부를 전산화하여 전산망을 통해 제출하고 있다. 이러한 보고자료를 이용하여, 연방정부 및 주정부는 관련 통계를 생산하고 있다. 이장시에도 동일한 절차를 거쳐 통보함으로써 시설별 및 지역별 관련통계 작성이 가능하도록 되어 있다.

장사관련 인력에 관한 면허제도, 장사행정, 전문교육 등에 관해서는 일반적인 장사업무와 함께 하나의 독립된 부서에 관장하는 경우와 서로 다른 부서에서 담당하는 경우가 있다. 예를 들어, 뉴욕주의 경우 보건위생국에서 모든 장사업무를 담당하고 있으며, 캘리포니아주의 경우에는 장사법을 소비자보호국에서 관장하나 시신의 위생처리, 방부처리, 사망증명에 관한 규정은 보건국에서 관리하고 있다. 뉴욕주의 경우에는 장례지도국을 별도로 두고 있다.

지방자치단체에서는 업무의 효율성 및 전문성 제고를 위해 장의사, 묘지시설 설치 및 운영허가 소유자, 묘지나 장례 서비스와 관계없는 일반인 등으로 구성된 위원회(Board of Funeral and Cemetery Services)를 설치·운영하고 있다. 이 위원회에서는 묘지 설치, 감사, 민원, 폐쇄, 위법사항 등 장사시설 설치 및 운영에 관한 전반적인 사항에 대해 의견을 제시하고 결정한다.

미국 장례지도사협회에 의하면 1999년 현재 화장장은 1,366개소, 장례식장(funeral home)은 약 22,100개소가 설치·운영되고 있으며, 장례지도사 및 방부처리사는 약 35,000명이 활동하고 있는 것으로 나타났다. 또한 장례서비스 즉, 매·화장관련 종사자는 약 89,000명이 종사하고 있는 것으로 보고되었다(表 IV-3 참조).

〈表 IV-3〉 美國 葬事關聯 施設 및 人力現況(1999年)

(단위: 개소, 명)



구 분	장사시설		장사관련 인력	
	화장장	장례식장	장례지도사 및 방부처리사	장례서비스 종사자
시설 및 인력	1,366	22,100	35,000	89,000

資料: <http://www.nfda.org/about/index.html>

### 3. 葬事行政

#### 가. 死亡 및 埋·火葬 申告體系

모든 사망은 의사에 의해 확인되는데 사망판정(사망원인 등 진단)이 내려지면 의사는 이를 우선적으로 민간장 의사에게 통보하여 일련의 장례절차가 시작된다. 장의사는 유족과 상담하여 모든 장례절차를 정하게 된다. 주요 상담내용은 장례방법(지하매장, 지상매장, 화장 후 납골안치 또는 산골 등), 장례용품, 시설 및 관련 서비스 등이며, 이 과정에서 유족이 이용하고자 하는 장례용품, 시설(장례예식장, 매장 또는 화장시설 등) 및 서비스의 가격이 결정된다. 상담 후 계약이 체결되면, 장의사는 유족의 선택내용에 따라 장례의 전 과정을 진행한다. 즉, 시신을 장례예식장으로 운구하여 매장 또는 화장에 이르기까지 전 과정을 주관한다. 장의사와 유족간 상담이 결렬되면 장의사는 유족이 제시하는 조건에 적합한 다른 장의사를 소개시켜 준다. 장의사는 관련 서식을 작성하여 이를 지방자치단체 보건담당부서에 제출한다. 사망진단서 등 사망에 관한 일체의 서류는 이 과정 후에 유족이 복사하여 사용할 수 있도록 하고 있다.

사망자가 발생하면, 유족은 장의사와 협의(conference)하여 장례에 관한 사항을 결정하거나 사전적으로 계약된 경우(preneed arrangements)에는 그 내용을 확정한다. 협의가 완료되면, 장의사는 사망통보서(death

notice), 사망신고서(death certificate) 및 장례식장기록서(funeral home's records)에 필요한 동태사항 및 필요한 서비스 등에 관한 상세한 정보를 구한다. 경우에 따라서 협의는 관련 정보 획득과 동시에 진행되기도 한다. 법률적 서식으로서 사망신고서는 사망자 및 신고자에 관한 사항(vital statistics), 시신처리에 관한 사항(disposition information), 사망원인 등 확인에 관한 사항(final medical information) 등으로 구성된다. 동태사항(vital statistics)은 신고자가 제공한 내용으로 기입하며, 시신처리에 관한 사항은 유족과 장의사의 협의 내용에 의거하여 기입한다. 사망원인 등에 관한 사항은 관련 의사에 의해 기입된다. 장의사는 작성된 사망신고서를 관련 행정기관에 제출하면, 해당 기관에서는 시신처리에 관한 허가 즉, 매장허가, 화장허가, 이장허가 등을 발부한다. 시신처리에 관한 허가증을 토대로 장의사는 시신처리를 하게 된다(사망신고서 및 매장신고서는 부록 표 참조). 이와 같이, 미국에서는 사망신고서와 매·화장신고서가 연계되어 동시에 처리되고 있다.

#### 나. 國土의 效率的 利用 側面

개인묘지를 불허하고 일부 주에서 가족묘지도 특별한 경우에 한해 허가하고 있다. 따라서, 국민 대부분은 집단묘지를 사용하고 있으며, 가족묘지도 집단묘지 내 일정한 부지를 확보(구입)하여 사용하고 있다.

모든 장사시설은 매장자 또는 납골안치자 모두를 영구히 보존하며, 매장의 경우 재산이나 지위고하를 막론하고 모두 1평의 면적을 사용하도록 하고 있다. 도시에서 인구의 증가로 인해 지역이 확장되면 기존묘지를 이전토록 하고 있다. 20세기 전반만 하더라도 공원묘지에 대부분 비석을 세운 형태였으나, 1950년대 말 연방법을 개정하여 입석묘지를 세울 수 없도록 하고 있다. 시설측에서도 묘지관리(잔디 깎기 등)를 위해 입석묘지를 최대한 제한하고 있다.

모든 비석은 신고하여야 설치할 수 있다. 비석은 동판을 지면에 설치하는 형태(plate marker)로서 1950년대부터 묘비를 세우는 것(upspring marker)이 미관과 조경관리상 좋지 않다고 하여 법적으로 금지하고 있다.

#### 다. 保健衛生的 側面

모든 시신의 매·화장은 사망후 24시간이 지나면 가능하나, 방부처리를 하는 경우에는 조문객 등의 편의(유족의 장거리 이동 등 고려)를 위해 36시간 이후에 할 수 있도록 하고 있다. 이 시간 이내에 방부처리나 냉동을 하지 않으면 바로 매장하도록 하고 있다. 즉, 장례예식장에서는 도착한 시신에 대해 법에 따라 공중보건을 위하여 방부처리를 하도록 되어 있는데, 모든 시신에 대해 방부처리를 하는 것은 아니다. 즉, 방부처리는 장례방법에 따라 결정된다. 영결식 전에 직접화장(direct cremation)<sup>39)</sup>이나 즉시매장(immediate burial)<sup>40)</sup>의 경우에는 사망후 24시간 이내에 화장 또는 매장 후에 영결식을 함으로써 방부처리가 필요 없으나, 시신을 관에 안치(개봉)한 채 영결식을 하는 경우(대면장례)에는 반드시 사망후 36시간 이후에 방부처리(시신의 목 주변 동맥을 통하여 방부약품을 주입하면 시신을 냉동시키지 않고도 시신을 보존할 수 있는 방법으로 통상 2시간 반에서 8시간 소요)를 하도록 하고 있다. 한편, 가까운 친지가 아니면 안치실을 방문하지 않고 영결식만 참석하는 것이 관행이다. 약 95% 이상의 시신에 대해 방부처리를 하고 있는 것으로 보고되고 있다.

39) 추도식 중 관 뚜껑을 개봉하여 시신을 가족 등 유족에 보이지 않고(view) 바로 화장을 한 후에 장례식을 거행하는 방법임.

40) 전자와 마찬가지로 추도식 중 시신을 가족 등에 보이지 않고(view), 바로 매장하는 방법임.

방부처리<sup>41)</sup>는 장의사(방부처리사)만 할 수 있도록 하고 있으며, 이는 2년 과정(6개 과목)의 학교(mortuary school)를 졸업한 후 소정의 자격증(embalming license)을 부여하고 있다. 단, 하와이주의 경우에는 이러한 학교가 없는 관계로 6개 과목에 대한 일정한 시험에 합격한 자에게 자격증을 부여하고 있다. 장의사(Funeral director)는 mortuary school을 나와 방부처리사 자격증을 소지한 자이어야 한다. 정부는 장의사를 제외하고는 시신과 70cm 이내에 접근을 하지 못하도록 하고 있다.

#### 라. 公共福利的 側面

법적으로 성인은 자신의 장례준비에 관해 결정할 수 있는 권리가 있다고 선언하고 있다. 장례사전준비제도(Pre-need Funeral Arrangements)는 사전에 아무런 준비 없이 사망자 발생 직후에 장례에 관한 필요 재화 및 서비스를 결정하는 것(At-need Funeral Arrangements)과 구별되는 것으로 사망자가 생존시 사후 자신의 장례를 위한 재화와 서비스를 미리 정하고 준비하는 것이다. 이러한 사전장례준비는 고대 피라미드에서도 찾아 볼 수 있으며(Moeller, 1987), 르네상스 시대에도 영국과 유럽에서 매장클럽(burial club)과 길드(guilds)가 번성하여 사전에 매장을 준비하기 위해 정기적으로 일정한 금액을 계좌에 부어 넣었다(Van Beck). 미국에서는 남북전쟁 당시 가족이 전쟁터 방부처리사에 사전에 돈을 맡기면, 해당 가족원이 사망시 그 유해를 우선적으로 처리하여 이송하였던 것이 그 효시라고 할 수 있으며, 그 이후 1970년대 말과 1980년대 초에도 유행하였다(Ralph L. Klicker, 1998).

현재 장례사전준비의 장점으로는 생존시 자신이 원하는 상품 및 서

41) 방부처리는 남북전쟁 당시 전사자를 방부 처리하여 가족이 시신을 확인하도록 하였던 데서 연유된 것으로 제1차 세계대전 이후에는 관행화되었음.

비스를 선택할 수 있고, 유족이 감정에 치우치지 않고 명료하고 현명한 결정을 내릴 수 있으며, 유족의 장례관련 부담을 줄일 수 있다는 것이다. 특히, 계약당시 물가를 적용하여 이자율의 상승에 따른 추가 비용을 내지 않고 또한 일정한 할인율이 적용되는 등 경제적이다.<sup>42)</sup> 장례사전준비는 사후 필요한 재화와 서비스를 계약할 때 돈을 지불하는 사전지불장례준비(Prefunded Funeral Arrangements)와 지불을 하지 않은 사전계획장례준비(Preplanned Funeral Arrangements)로 구분된다. 일정 연령 이하인 자만 가입이 가능한 것으로 사망시 이용을 희망하는 상품 및 서비스에 대해 계약을 하고 해당하는 금액을 사전장례계획(Prearranged Funeral Planning) 회사에 일정기간 분할 납부하는 것이다. 일부 주에서는 지불금액의 100%를 신탁 또는 은행에 입금토록 하고 있으며, 이 경우 구매자는 사망 전에 취소할 수 있다. 다른 주의 경우 일정 비율을 은행 등에 입금하고 나머지 비율은 장례지도사가 관련 행정경비로 이용할 수 있도록 하고 있다. 특별보험형태(Forethought Funeral Insurance)로도 지불이 가능하며, 이 경우 지불형식은 일괄 납부와 일정한 기간을 정해 분납하는 형식이 있을 수 있다. 그리고 특별 기간내에 사망한 경우에는 지불하지 않거나 축소될 수 있다(Ralph L. Klicker, 1998). 완납이전에 사망시 남은 금액을 일시불(현금)로 지불하도록 하며, 사망 이전에 중도 해약시 기 납부금액의 일정비율만 환불이 가능하며 나머지는 그 동안의 이자수입과 함께 회사가 시설의 운영 보조에 투입한다.

소비자 보호를 위해 시설의 영속성에 중점을 두고 있다. 주법에서 장사시설의 계속성을 위해 재원이 별도로 비축되어 있지 않거나 비축

42) 현재 대상자의 30%는 장의사와 협의하여 장례준비(funeral arrangement)를 하고 있는데, 장의사는 장례계획에 따라 계약된 서비스를 제공하며, 유족들을 위한 각종 서비스(연금, 보험관계, 상속관계, 심리치료 등)를 제공하고 있음.

된 경우에도 그 재원을 이용한 시설의 운영이 실패할 경우 소비자가 경제적·정신적으로 큰 타격을 받을 수 있다는 점을 강조하고 있다. 묘지·납골시설<sup>43)</sup>(회사)은 시설의 건전한 운영 및 계속성 유지를 위해 분양(판매)금액의 일정 비율을 금융기관이나 신탁회사에 묘지관리기금(Endowment care fund 또는 Care & maintenance trust fund)으로 내도록 하고 있다<sup>44)</sup>. 신탁회사는 기금을 장사시설의 영구 보존과 관리 등 일정한 목적에만 이용할 수 있고 시설의 청소, 수선 등에 대해서는 사용할 수 없도록 하고 있다. 한편, 기금의 일정 비율을 투자하여 증식시킬 수 있다. 장사시설이 지불하여야 할 기금은 주마다 다른데, 대체적으로 총 수입금액의 10~15%이다(캘리포니아주 15%, 하와이주 10%, 플로리다주 10%). 신탁회사는 관련 보고서를 지방자치단체에 제출하여야 한다.

장사용품 및 서비스 구매의 사전계약 경우, 향후 시설운영의 실패 등으로 발생할 수 있는 손실에 대해 계약자의 권익을 보호하기 위해 사전장례계약소비자신탁기금(Preneed Funeral Contract Consumer Protection Trust Fund)을 설치하고 있다. 장사시설(회사)은 사전장례계약이 체결되면, 계약금액의 총액(1건 기준) 중 일정 비율을 지방자치단체(위원회)에 납부하고 있다.<sup>45)</sup>

소비자 및 주민에 미치는 영향을 감안하여 장사시설을 새로이 설치할 경우에는 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 결정토록 하고 있다. 즉, 장사시설은 15에이커 이상 부지를 확보하여야 하며, 순자산이 50,000불 이상(이하인 경우에는 신탁회사, 은행 등에서 보증하여야 함)

43) 5에이커 이하 교회묘지 또는 부속묘지, 지자체 묘지, 지역사회 및 비영리법인 묘지, 판매 등을 목적으로 하지 않는 2에이커 이하 가족묘지 등은 제외함.

44) 단, 1915년 이전에 설립되고 총 자산이 2백만불 이상인 경우에는 해당 안됨.

45) 기금으로 납부할 금액은 주마다 다름. 하와이주에서는 15불이며, 플로리다주에서는 총 계약금액이 1,500불 이하인 경우 2.5불 그리고 그 이상인 경우 5.0불임.

이고 이를 계속적으로 유지할 수 있어야 한다. 지방자치단체 ‘장례 및 묘지서비스 위원회’(Board of Funeral and Cemetery Services)는 설치 신청자의 경험과 능력, 재정적 안정 등을 심사한다. 이외에 지방자치단체는 기존 시설의 적절성, 향후 인구와 사망률 변동, 기존 시설의 신탁기금 지불능력 등을 고려하여야 한다. 신규 장사시설은 법인으로 설립되어야 한다. 일반적으로 장사시설 설치허가에 대해 일정한 수수료를 지불하여야 하며, 허가 이후에도 일정한 금액을 지불하여야 한다.<sup>46)</sup>

미국의 장사시설은 대체적으로 화장장, 매장시설, 장례식장(chapel), 납골시설, 화원 등이 한 장소에 집합·종합화되어 일종의 토탈서비스 공급체제를 갖추고 있다. 종합장사단지에는 여러 장사시설 및 편익시설들이 서로 조화를 이루며 조성되어 있고, 나무와 잔디 등으로 조경하여 공원으로써 기능을 하고 있다. 녹지공간은 법적인 규제가 없고 회사 자율적으로 정하고 있다. 장사시설과 주요 시설물과의 일정한 거리 제한규정은 없다. 분양후 묘자리 등은 개인의 소유이며, 업자가 관리를 하는 형태이다. 따라서, 개인이 매장 등을 위해 시설내 땅을 구입한 경우에는 100년 이내에는 도시계획을 할 수 없도록 규정하고 있다.

장사시설은 국립묘지, 주립묘지, 민영묘지 등이 있으나, 일반인이 운영하는 묘지의 대부분은 민간주식회사나 종교단체가 운영하고 있다. 정부는 묘지형태, 화장시설 배출기준(환경기준), 방부처리 등 일부 사항만을 규제하고 관장하고 있을 뿐 기타 간섭이나 규제는 최소화하고 있다. 즉, 민간회사가 운영하는 시설에 대해서는 운영 및 관리상

46) 플로리다주에서 허가수수료 5,000불이며, 남캘리포니아주에서는 일시적으로 35,000불을 받음. 매년 지불하여야 할 fee는 연간 총판매량에 따라 다르게 책정하고 있음.

자율성을 최대한으로 보장하여 이용자에게 다양하고 양질의 시설과 서비스를 제공토록 하고 있으며, 정부는 공익을 위한 최소한의 관여만 하고 있다. 결과적으로 이용자에게는 양질의 시설과 서비스에 대한 선택의 폭이 넓어지고 있다.

매장시설은 지하매장시설과 지상매장시설로 구분된다. 매장시 묘의 규격은 1구당 40인치(넓이)×9피트(길이)×6피트(깊이)로 획일화되어 있다. 묘역은 구역(site : 동네이름 등 특정 명칭이나 A, B, C 등 알파벳 순으로)과 lot 번호(1, 2, 3...) 등으로 표시하며, 개별묘지에 대해서는 특정한 번호를 부여하지 않고 있다. 즉, 특정 묘를 찾고자 하는 경우 그 묘역번호만을 주면 쉽게 찾을 수 있도록 하고 있다. 매장시설에서는 이중 관 즉, 외관과 내관을 사용하고 있다.

화장시설은 미국인의 장례풍습에 따라 의식적 측면보다 기능적 측면이 강조되고 있다. 이는 미국인이 화장절차보다는 화장 후 유골을 인수받아 장례를 진행하는 것에 더 중점을 두고 있기 때문이다. 법적으로도 일반인에게 화장장 출입을 금지하고 있다. 따라서, 화장장 건물이 창고시설 내지 단층건물의 형태를 취하고 있으며, 화장로도 대부분 1~3기를 갖추고 있는 등 전체적인 크기가 작는데다가 조경 등을 하여 화장장이라는 인식이 전혀 들지 않고 있다. 편익시설도 거의 갖추지 않고 있다. 특히 대부분의 화장장은 굴뚝을 옆으로 설치하는 형태로서 외부에서 화장장이라는 인식을 가질 수 없도록 하고 있다. 화장장 위치는 관리사무소나 장례식장 근처에 두어 사체 운구 등에 효율성을 추구하고 있다. 화장 후 유골은 빈자의 경우 유족이 가져가는 경우와 유골함에 안치하고 장례식을 하는 경우 등이 있다. 유골은 산골, 납골 또는 매장 등 경우로 다시 구분되며, 산골은 아무 곳에서나 할 수 있도록 되어 있다. 화장장 시설기준은 자치단체별로 규정하고 있으나, 최근 시설기준의 강화 필요성이 제기되어 연방정부가 화



장시설 배출기준을 준비중에 있다.

납골시설은 지상매장시설 내에 일부 공간을 활용하여 납골구조물(on-ground vault)에 납골함 상자(niche)를 설치하는 형태와 별도로 납골당을 설치하는 형태이다. 규격 등을 획일화하지 않고 자유시장경쟁주의 원칙 그리고 개인 선호에 따라 빈자와 부자는 서로 다른 형태를 구입할 수 있도록 하고 있다. 옥내 납골시설의 경우 꽃은 조화만을 이용토록 하여 벌레, 악취 등의 발생을 방지하고 있다. 사회보장수혜(Social Security benefit) 대상자에 대해서는 사망시 255미불을 제공해주고 있다(Ralph L. Klicker, 1998).

### 第 3 節 유럽 國家의 葬事行政

#### 1. 프랑스

현재 묘지에 관한 규정은 자치구 행정법전에 포함되어 있고, 그 세부규정은 자치구조례에 포함되어 있다. 이 외 묘지와 관련된 법으로는 도시계획법, 건축법, 민법, 문화재관리법, 녹지관리법 등이 있다. 화장장의 경우, 유럽통합법을 따르고 있는데, 예를 들어 동법에 의거 화장장의 안전을 위해 환기통을 설치하고 가스관을 외벽에 설치하고 있다. 묘지업무는 자치구에서 독립적으로 추진하되, 묘지를 복지시설 내지 편의시설로 분류하여 시청의 녹지공원과에서 담당하고 있다.

프랑스는 전통적으로 카톨릭의 영향으로 받으며, 정부는 화장에 대해 중립적인 입장을 취하고 있어 화장률이 낮은 편이다<sup>47)</sup>. 따라서, 오래 전부터 묘지증가를 억제하여 국토를 효율적으로 이용하기 위해 시한부묘지제도를 시행하고 있다. 시한부매장제도는 1804년 나폴레옹

47) 프랑스 화장률은 1996년 6.8%, 1997년 13.7%로 증가함.

황제법령에 그 근거를 두고 있다(Jean-pierre & Austran, 1979; 홍석기, 1996에서 재인용). 이 법령에서 모든 국민은 공공묘지 사용을 의무화 하였으며, 자치구 법령에 의거 지방자치단체별로 일반분묘(무료)인 경우 5년(또는 최소한의 기간) 그리고 유료분묘(계약분묘)인 경우에는 토질과 부지 상황에 따라 10년, 30년, 50년 또는 영구 사용을 규정하였다. 특히, 계약분묘의 경우 영구분묘가 시민간 위화감 조성 및 관리방치로 인한 무연분묘화로 환경을 파괴함에 따라 1841년에 그 분양절차를 강화하고 사용가격을 대폭 상향조정하였으며<sup>48)</sup>, 1924년에는 100년 그리고 1928년에 50년 사용기한을 규정하였다. 사용기간이 완료되면 연장할 수 있으나, 대부분 유골을 묘지마다 설치된 지하의 공동유골안치소(일명 까타콤베)에 안치시킴으로써 개인분묘가 영구화되는 경우는 거의 없다. 즉, 시민들은 자신의 거주지 행정구역 안에 있는 공설묘지에 매장되었다가 일정 시한이 지나면 유골안치소로 옮겨 안치되는 것이 일반적인 관행이다(홍석기, 1996).

묘지는 자치구에서 독점권을 갖고 체계적으로 공급한다. 자치구묘지는 자치구마다 최소 1개를 소유하여 전국적으로 약 35,000개에 이르고 있으며, 대다수 국민이 여기에 매장된다.<sup>49)</sup> 매장지가 부족한 자치구는 다른 자치구의 묘지를 이용하거나, 다른 자치구들과 공동으로 범지방자치종합묘지관리위원회에서 결성하여 부지구입, 관리하는 범자치구묘지(Cimetières intercommunaux)를 설치할 수 있다.<sup>50)</sup> 자치구는

48) 임대기간이 만료되었을 때 유가족이 원할 때에는 묘지마다 차이는 있으나 보통 10년간 300~400프랑, 30년간 1,500프랑(약 20만원), 그리고 50년간 5,500프랑 정도의 일정한 임대료를 지불하고 10년 단위로 매장기간을 연장할 수 있음.

49) 자치구 행정법전 L 361-1조 “모든 자치구는 매장을 할 수 있는 최소, 또는 그 이상의 묘지를 마련해야 한다”라고 규정하고 있음.

50) 범자치구 조합위원회는 범자치구 묘지와 관련되는 자치구와 협정을 맺고, 운영·관리에서 나타날 수 있는 제반문제, 특히 묘지치안을 상호존중토록 하고, 장례절차, 매장허가, 시체운반 및 이장의 허가·작업감시 등을 공동관리함.

임의대로 묘지를 정비하여 대단위 식목림·저수지·잔디밭·휴식공간 등을 배치하는 등 공원으로 조성할 수 있다. 자치구는 통로, 도로, 담 등을 설치하고, 시한부 분양분묘 구역마다 식목을 하여야 한다. 묘지 면적은 최소 규정(2㎡ : 1m×2m)만 있을 뿐 최대 면적에 대한 규정은 없으나, 대부분 적관식수직매장사인 까보(cabo)를 활용하는 관계로 최소 면적을 이용하고 있다.<sup>51)</sup>

시설묘지의 경우 장사대행업체(사기업)가 묘지를 시에서 구입하여 설치한다. 사유지묘지는 일반적으로 유태인묘지, 이교도묘지, 외국인묘지로서 단체가 소유한 사유지에 설치한 묘지로서 영구분묘 성격을 갖는다. 의회가 사유지내의 매장을 심의·허가토록 되어 있다. 사유지묘지는 시장과 경찰의 감시 및 통제를 받는다. 시장은 사유지 내의 묘지를 담으로 둘러쌓도록 명령할 수 있으며 또한 묘지의 배치, 위생 및 미관 규정에 적합성 여부를 감시·통제한다. 규정을 위반하는 경우 국가에서 벌금을 부과하거나 소유권을 인정하지 않게 된다. 묘지비용은 자치구별로 결정·고시한다.

기초자치단체법에 의거 공설묘지의 일부를 민간기업에 위탁(양도)하여 가족분묘 설치 등 장사사업을 행할 수 있으며, 양도기간으로는 15년 또는 그 이상의 임시양도사업, 30년 단위의 양도사업, 50년, 영구양도사업 등으로 구분된다. 한편, 민간기업이 양도사업을 포기한 경우에는 지자체가 다시 이를 양도받을 수 있도록 하고 있다.

양도된 분묘점유지가 계약 만료되었거나 방치된 상태에서 무연분묘로 된 경우에는 무연분묘(묘지의 관리가 이루어지지 않고 있다는 것)을 공시하여 3년 기간이 지나도 연고자가 나타나지 않을 경우에는 자

51) “까보” 라는 가족묘의 형태는 0.5평 정도의 넓이에, 2m 50cm 이상 땅을 깊게 파고 차례대로 관을 쌓아(평균 7m 12개 관 매장이 대부분임) 최고 4명까지 매장을 할 수 있는 일종의 지하 아파트묘지 형식임.

치단체가 이를 행정적으로 정리할 수 있다.

화장장의 경영은 1998년 장례서비스에 관한 자유경쟁체제 도입과 관계없이 지방자치단체법에 의거 지자체가 독점권을 가지며, 단지 일정한 조건 하에서 민간기업 등에 행정계약을 체결하여 양도할 수 있도록 하고 있다.

모든 장례용품, 운구차, 매장 및 화장 서비스 및 관리 등을 1904년 법에 의해 지자체의 독점사업으로 규정하고 이를 직영하거나 대리양도사업(위탁경영)의 형태로 운영하도록 하고 있다. 이러한 지자체의 독점사업이 인정되는 서비스를 '장례에 관한 외부 서비스'로 규정하고 이의 성당 등 종교적인 의식과 절차에 따른 서비스를 '장례에 관한 내부 서비스'로 그리고 개인의 의사에 따라 제공되고 행해지는 용품과 절차를 '자유서비스'로 규정하고 있다. 외부서비스가 증가하고 이에 관한 지자체의 운영이 부실하고 양도사업시 가격 및 거래내역 등에 부정이 발생하자 1993년에는 법으로 하여금 지자체의 독점적 지위를 폐지하기에 이르렀다. 즉, 이 법52)에 의거 '장례·장사서비스에 관한 전국시행규정안'을 제정하여 국가기관인 임명도지사의 허가 하에 민간부문에서도 지자체의 직영사업과 자유스럽게 경쟁하는 새로운 공급체계를 구축하였다(안영훈, 1997).

유족은 지자체뿐만 아니라 민영기업에도 장례 및 장사절차를 신청할 수 있으며, 지자체는 민간기업의 명단을 배치하여 제공해주고 있다. 기업은 유족의 요청이 있을 경우에는 장례에 관해 필요한 모든 정보를 제공하여야 하며, 장례관련 서비스에 대한 비용명세서를 요구가 있을 경우에는 자유선택품목과 의무적으로 제공하여야 하는 장례

52) 법 28조 제1항과 2항에서는 지자체의 독점사업에 대해서 5년간 그리고 위탁경영의 경우 3년간 유예기간을 두어 갑작스러운 제도의 변화에 따른 혼란을 방지하고자 하였음.

용품들을 구분하여 사전에 비용명세서(부가가치세 포함)를 제공하여야 할 의무가 있다. 의무적 서비스로는 관, 매장행위, 납골함, 화장유골 등을 위한 조치, 시신보관, 수의, 입관 전 시신운구차량, 필요한 경우 시신보관 특수관, 운구관리 등이 포함된다. 한편, 지자체에 의뢰하는 경우에는 부가가치세(18%)가 면제된다(안영훈, 1997).

장례·장사서비스에 관한 전국시행규정안은 1993년 꼬문기초자치단체법 3편 4장의 내용을 수정하여 제정하였으며, 현행 안은 1995년 정부시행령에 의해 제정되었다. 동 규정은 장사·장례서비스에 참여하는 사업자의 헌장으로서 역할을 하고 있으며, 주요 내용으로는 장례용품 및 그 비용과 정보전달 방식, 사업체 관련 정보(재정, 조직, 사업분야 등), 장례식장, 화장장, 유해안치소 등 관련 업체에 대한 특별의무, 전문교육실시, 장례를 대비한 재정지원 등을 규정하고 있다(안영훈, 1997).

프랑스에서는 유족의 장례비용 부담을 완화시키기 위해 장례기금제도를 도입하여 실행하고 있다. 지방자치단체에서는 장례기금을 차용하고자 하는 유족들을 대상으로 일정한 재산을 근저당으로 설정하여 빌려주고 있다. 공적 부조를 받은 장애인의 경우에는 어떠한 근저당도 설정하고 있지 않다(Paris France, 1996; 안영훈, 1997에서 재인용).

프랑스에서는 유족이 기초자치단체에 사망신고(의사의 사망증명서 부착)를 하면, 지자체에서는 정부법인의사에 통보하여 사망을 공식적으로 확인하여 지자체는 24시간 내에 사망증명서(사망확인증명서)를 유족 또는 시신을 운반할 장의사에게 발급해주고 있다. 주민등록상 사망확인에도 불구하고 入棺許可를 받은 후에 장례와 매장절차를 진행할 수 있도록 하는 것이다.<sup>53)</sup> 시신을 매장하기 위해서는 공설묘지 관리소에서 매장증명서류를 얻어야 하며, 사전허가 없이 매장하는 경

53) 입관허가서는 사산아, 6개월 이상 태아에게도 동일하게 적용됨.

우 10일~1개월 구금과 함께 400~1,000프랑의 벌금이 부과된다. 병원에서 사망한 경우에는 사망자의 신분증을 병원에 제출하여 사망확인 증명서를 받아 병원소재지 관할 지자체에 제출하여 위 과정을 진행한다. 즉, 프랑스에서는 지자체가 기초자치단체법 제3편 제6장에 의거하여 매장허가, 개장허가, 화장허가, 시신보관허가, 부검허가, 영구보존허가, 입관허가, 임시보관허가, 유해안치소, 자택, 의료기관, 연구기관 등에서의 시신 운구 등을 진행하며, 이러한 모든 절차를 진행하는 과정에서 관련정보는 모두 정리되어 관리에 이용되고 있다(안영훈, 1997).

## 2. 獨逸

독일에서는 가족제도의 기능이 약화되면서, 노인부양과 함께 묘지 관리를 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 방향으로 변화하였다. 따라서, 정부는 가족묘지를 더 이상 허락하지 않고 있으며, 일정기간에 한해 묘지를 사용할 수 있도록 법제화하였다.<sup>54)</sup>

이중 매장을 더 선호하여 매장률이 약 60%이나, 최근 들어 매장비용부담 증가, 편리성 추구, 독신세대 증가 등으로 화장률이 점차 증가하고 있다. 사체 운반은 공익단체인 사기업에서 한다.

독일에서는 삶의 연속으로 무덤까지 사회복지제도가 적용되고 있다. 공공복리 차원에서 묘지는 공용물로서 원칙적으로 해당 관청에서만 조성할 수 있고, 사설집단묘지의 설치는 금지되어 있다. 다만, 교회나 공동자치단체 등 비영리단체에 한해 묘지조성을 허가할 수 있다. 고소득층에 많은 세금과 사용료를 부과하고 저소득층에게는 저렴한 가격으로 똑같이 묘지에 묻히게 하고 있다. 공공묘지에는 지역주민

54) 독일의 묘지형태는 1750년대부터 영국의 영향으로 정원식 공원묘지가 발달하였으며, 19세기는 가족묘가 발달하였음. 20세기에는 공원묘지가 정착되었음.

이 사망한 경우와 주거가 일정치 않거나 확인할 수 없는 경우 이들의 시신을 매장할 수 있다. 다른 곳에 매장하는 것은 허용되지 않는다.

구 단위의 자치단체(Gemeinde)는 최소 1개소의 공공묘지를 조성하여야 할 의무를 지며 상황에 따라 묘지를 추가로 조성할 수 있다. 따라서, 대도시의 경우 많은 공공묘지를 가지고 있으며, 그 관리를 위해 묘지관리청(Friedhofsamt)과 장례청(Bestattungsamt)을 두고 있다. 공공묘지에 시신을 매장하기 위해서는 시청에 등록하도록 되어 있다. 공공묘지 내에서 특정위치의 선택은 자치단체에 등록된 등기를 제시함으로써 그 권리가 주어진다. 자치단체구역 내의 공공묘지 중에서 특정지역을 선택할 수 있으며, 자치단체는 장소와 기간을 규정하게 된다. 다만, 지방자치단체가 장례와 묘지의 정비를 수행할 수 없을 경우 장례에 관한 사무를 위임할 수 있으며, 수임자는 자치단체의 사무를 대신해서 수행할 수 있다.

토지공간의 효율적 이용을 위해 묘지와 납골에 시한부매장제도를 채택하고 있는데 사용시한은 주마다 다르게 설정하고 있다(최소 12~35년 사이). 프랑스와 달리 독일에서는 특별히 묘지사용을 위한 사용료를 지불한 경우 등을 제외하고는 묘지사용을 연장(재계약)할 수 없다.<sup>55)</sup> 헝센주의 경우 매장시한은 35년이며, 화장에 따른 납골시한은 20년으로 제한하되 연장이 가능하도록 하고 있다. 프랑크푸르트 공설묘지의 경우 임대기간은 단일화되어 있어서 매장묘나 납골묘 모두 20년으로 제한하고 있다. 즉, 일반적으로 묘지의 보존기간은 죽은 자가 영원한 안식을 취하기 위한 최소의 기간이 보장되는 동시에 기간이 지나면 사망자는 이장되거나 납골당에 보내지게 된다. 문화적으로 보존가치가 있는 비석은 매장시한이 경과된 후에도 보존토록 하고 있

55) 프랑크푸르트 중앙묘지의 경우 2명 이상이 묻히는 가족묘만 임대기간이 끝난 후 재계약을 통해 기간을 연장할 수 있음.

다. 매장시한이 지난 묘지는 기존의 유골을 정리하여 땅속 깊은 곳으로 매장한 후 윗 부분의 땅을 재분양하고 있다. 일반적으로 행정기관은 매장기간 만료일 3개월 전에 연고자에 통보하여 기간을 연장하거나 묘지사용을 종료할 수 있다(한부영, 1997).

공공묘지에 관한 규정에서 허락하는 묘지(납골묘지 포함)의 종류는 병렬적 묘지(Reihengrab)와 선택적 묘지(Wahlgräber)로 구분할 수 있다. 병렬적 묘지는 크기가 일정한 평분형 묘지가 일렬로 정렬된 형태로서, 일반적으로 10세미만 망자묘역, 10세 이상 망자묘역, 납골묘역으로 나누어진다. 병렬적 묘지에서는 분묘의 크기 등에 대한 선택이 제한되며, 일정한 매장시한이 적용된다. 선택적 묘지는 유족의 선택에 따라 묘지를 매입하여 크기 등을 희망대로 정하며 매장시한의 적용을 받지 않는다. 그러나 묘지를 양도하거나 주변을 변화시키는 것이 허용되지 않는다. 공공묘지 내 분묘는 규정을 엄격히 지켜야하며, 주위와 조화를 이루어야 한다. 묘지와 부대시설의 규격은 조례로 정하고 있으며, 묘비의 경우 환경보호차원에서 자연적 재료를 사용하도록 의무화하고 있다. 묘지의 크기는 주마다 다르나 일반적으로 매장사의 경우 넓이 1.0~1.2m, 길이 2.0~2.5m, 납골묘의 경우 0.8m×1.2m로 최대 5기까지 안치할 수 있도록 설치하고 있다. 장사비용은 장사방법 및 지역에 따라 다르게 책정하고 있다. 공공묘지에 부대시설(사진·비석·조경 등)을 설치하고자 하는 경우 지방자치단체의 허가를 받도록 하고 있다.

## 第 4 節 外國 葬事行政의 示唆點

### 1. 葬事行政 制度 및 組織



대부분 국가에서 장사시설의 설치, 관리 및 운영에 관한 모든 권한을 지방자치단체에 위임하고 있으며, 중앙정부는 관련법에 따라 지방자치단체를 지휘 및 감독하는 역할을 하고 있는 것이 보통이다. 즉, 현대의 복지국가이념이 요람에서 무덤까지로 표현되듯이 인간이 태어나서 죽을 때까지 생애에 있어서 최대한의 사회보장은 국가가 책임져야 하나, 주민의 복지는 일차적으로 해당 지방자치단체가 지역 및 주민의 특성에 적합하게 장사행정을 구현할 때 달성될 수 있기 때문이다.

정부 및 지방자치단체는 장사행정의 전문성 및 효율성을 제고하기 위해 묘지 등 장사시설 설치 및 관리의 문제점, 장사관련 주민의식 변화, 자사시설 운영에 따른 환경피해 최소화 등과 관련하여 위원회 형식의 전문가 집단을 이용하거나 민간단체를 통해 관련 연구사업을 추진하고 있다. 미국의 지방자치단체에서 장의사, 묘지시설 설치 및 운영허가 소유자 등으로 구성된 위원회 운영과 일본 및 유럽국가 등에서 행정기관 또는 민간연구소를 통한 국민의식조사 실시, 시설환경 개선 연구 수행, 화장장 배출물질의 유해성 검사 등이 여기에 포함된다.

한편, 미국 등에서는 장의사 제도가 발달되어 일괄적이고 체계적으로 사망자의 매장 및 화장 등에 관한 보고가 이루어지고 있어 이용자의 편익을 도모하는 동시에 행정적으로 장례관련 통계가 정확하게 생산되고 있으며, 관리 등에 철저를 기할 수 있다.

## 2. 國土의 效率的 利用

선진국에서는 국토공간의 효율적 이용을 도모하기 위해 기존 묘지

의 정비, 시한부매장제도 도입, 공공집단묘지 이용의 제도화 및 활성화, 광역자치단체간 공동 묘지설치 및 이용 등을 추진하여 왔다. 유럽 대부분 국가에서는 오래 전부터 시한부매장제도를 채택하였으며, 지방자치단체마다 묘지의 토질에 따라 시한을 다르게 적용하고 있다. 미국, 일본 그리고 유럽국가에서는 대부분 개인묘지를 인정하지 않고 있으며, 유럽국가의 경우에는 지방자치단체 공공묘지의 이용을 원칙으로 하고 있다.

모든 장사시설은 매장자 또는 납골안치자 모두를 영구히 보존하며, 매장의 경우 재산이나 地位高下를 막론하고 모두 1평의 면적을 사용하도록 하고 있다. 유럽에서 화장유골은 散骨할 수 있는 특별장소를 제공하는 것도 자연환경의 파괴를 최소화하고 국토를 효율적으로 이용하는데 기여하고 있다.

### 3. 公共福利 增進

선진국에서는 장사시설 설치 및 관리·운영에 있어서 공공복지 차원을 강조하고 있으며, 여기에는 영속성, 공익성, 안정성, 다양성, 환경 및 이용자 보호 등이 포함된다.

공익성은 장사시설 및 관련 서비스의 운영이 경제적 수익목적이 아닌 공익을 위해 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해 대부분 국가에서는 장사시설 등을 공용물로 정하고, 그 설치주체로 지방자치단체를 원칙으로 하고 있다. 인력부족 및 경영에 있어서 전문성을 제고하기 위해 민간위탁 및 위임제도를 도입하고 있으며, 이 경우에도 공익성을 강조하여 설치 및 관리 등에 있어 엄격한 통제와 감시를 실시하고 있다. 법인이 운영주체가 되는 경우에는 재정적 기초가 확고할 것을 원칙으로 하고 있다. 특히, 영속성 확보를 위한 방안으로서 지방공공단체와 민간이 공동 출자하는 제3섹터방식을 인정하고 있다.

미국의 경우 대부분 민간이 묘지를 설치하고 있으나, 허가시 신청자의 재정적 안정성, 경험 및 지식 등과 함께 지역의 시설수급 등을 고려하고 있다. 특히, 장사시설의 영속성을 확보하기 분양 또는 계약시 금액의 일정비율을 영구묘지관리기금으로 적립토록 하고 있다. 그리고 시설설치의 허가시 일정한 금액을 허가 및 연례비로 지불하도록 하여 지방자치단체에서 이를 이용하여 시설의 관리 등에 이용하고 있다.

선진국에서는 장례준비 및 비용부담을 완화하기 위해 여러 가지 제도를 강구하고 있다.

우선 장사시설 이용자가 생존시 자신의 장례를 미리 준비하는 제도를 도입하여 경제적으로 부담을 줄이고 정신적으로 안정감을 부여하는 등 사회복지에 기여하고 있다. 이를 위해 미국에서는 일종의 葬禮保險制度 및 葬禮事前準備計劃(계약)을 허용하고 있으며, 일본 등에서도 사전 계약분양을 허가 해주고 있다. 저소득층의 장례비용 부담을 완화하기 위한 제도로서 葬禮基金制度를 도입하여 차용을 원하는 유족에게 일정한 조건 하에서 장기 저리로 貸與해주고 있다.

또한 이용자를 보호하기 위해 선진국에서는 장례 상품 및 서비스를 다양화하고 그 가격을 철저히 감독하여 이용자의 소득, 기호 등에 따라 자유롭게 선택할 수 있도록 하고 있다.

장사시설 설치의 직접적 이용자가 아닌 인근 주민에게는 일정한 물리적 및 정신적 피해를 끼치기 마련이다. 공공의 이용 즉, 공익을 위한 시설의 설치 및 운영일지라도 인근주민의 삶의 질에는 악영향을 미쳐 궁극적으로 보편적인 사회복지를 구현할 수 없게 된다. 따라서, 행정기관이나 사설시설 주체는 인근 주민의 희생을 보상하기 위한 다각적인 노력을 하여야 한다. 이는 선진국 사례에서 찾아볼 수 있는데, 주민의 숙원사업 및 행사 지원 등이 포함된다. 장사시설 설치시 주위

환경을 감안한 합리적 토지이용계획에 따라 공청회 개최를 통한 주민의 의견을 수렴하여 설치토록 하고 있다. 장사시설이 유족뿐만 아니라 주민의 휴식공간으로서 기능을 하도록 쾌적한 환경조성에 노력하고 있다. 또한 인근 주민에 대해 장사시설 이용료를 면제해주거나 다른 지역의 주민과 이용가격에서 차별을 두는 것이 보통이다. 환경오염을 방지하기 위해 화장장 시설의 첨단화를 통해 공해 배출을 최소화하고 있으며, 최근 많은 국가에서 화장장 배출가스의 허용기준을 보다 엄격히 규정하려 하거나, 없는 경우 그 기준을 제정하려는 움직임이 활발하게 이루어지고 있다.

장사시설이 재해를 입는 경우 그 직접적인 피해 당사자는 이용자인데, 주민들도 환경훼손 등에 따른 직접·간접적 피해를 입게된다. 장사시설에 대한 재해는 사후적 대책도 중요하나 무엇보다도 사전적 예방이 중요하다. 선진국에서는 장사시설 재해의 사전적 예방을 위해 대규모 장사시설 개발 억제, 녹지비율 최대화, 시설부지의 재해 가능성 심사, 재해예방시설의 설치 등을 철저히 하고 있다. 수해대책과 관련하여 별도로 기금을 조성하고 있지 않으나, 일본의 경우 연금복지사업을 통해 피해시설에 대해 용자를 해주고 있으며, 미국의 경우 묘지 분양시 분양가격의 일정비율을 영구묘지관리기금으로 적립토록 하고 있다. 이러한 노력은 시설의 영속성 유지에도 기여하여 이용자를 보호하고 있다.

장사와 관련하여 일종의 사회복지를 구현하려는 노력을 하고 있다. 예를 들어, 일본에서는 無依無托者에 대해 지방자치단체 등을 통해 葬祭를 지원하며, 저소득층의 경우 국공립시설 사용료의 할인혜택을 부여하고 있다. 유럽에서는 無依無托者나 연고지가 없는 경우 해당 지역의 지방자치단체에서 공공시설의 이용을 제공하고 있다. 미국에서 고인의 유자녀 대상 방과후 프로그램 등도 이러한 맥락에 있다고

할 수 있다.

일본 전체적으로 화장장 시설의 수급은 안정되어 있으며, 특히 화장장 이용이 예약제로 되어 있어 무리한 가동을 피하고 있다. 화장장의 관리는 지자체에서 직영하는 형태보다 민간단체에 위탁하여 운영하는 방법이 증가하고 있다.

## 第 5 章 葬事行政의 效率化 方案

### 第 1 節 葬事政策 및 葬事制度

#### 1. 葬事政策

지금까지 장사관련 법규가 존재하고 있음에도 불구하고 死文化된 데에는 제도가 현실과의 괴리가 너무 커 국민 대부분이 지키지 않으며, 정부나 지방자치단체도 이를 방관하여 왔기 때문이다(문원식, 1996). 장사정책을 현장에서 구현하는 위치에 있는 지방자치단체의 장사행정 조직체계가 매우 미약하며 동시에 담당인력은 종래 관행에 지나치게 의존하는 의식을 버리지 못하고 있으며 전문성마저 낮은 실정이다. 게다가 지방자치단체에서 장사행정의 우선순위가 낮아 필요한 재정이 충분히 배정되지 못하며, 기관장 등 고위책임자들마저 장사행정에 대해 적극적인 자세를 갖지 못하고 있다. 장사행정의 비효율성이 그대로 방치된다면, 장사정책의 이념이 아무리 합리적이고 시대적 변화를 따른다고 할지라도 하나의 선언일 뿐이며, 유명무실한 정책이 될 것이다.

『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보 및 이를 위한 장사행정의 역량 제고는 장사정책을 구현하기 위한 장사행정의 구체적인 노력이라고 할 수 있다. 이러한 노력에는 매장억제 및 묘지의 순환이용을 위한 시한부매장제도, 장사시설의 수급균형 및 관리의 적정화 등을 위한 인프라 구축이 절실히 요구된다. 그러나 장사행정의 구조적 문제 등으로 인해 장사행정의 역량은 타 영역에 비해 아주 낮으며, 이로 인해 장사행정의 효율성 제고를 위한 인프라 구축 등이 독자적으로 이루어지기가 거의 어려운 실정이다.

궁극적으로 장사정책은 시대적 변화에 따라, 현재 그리고 향후 장사행정이 어떠한 기준을 가지고 죽은 자뿐만 아니라 산 자에게 펼쳐져야 하는가에 대해 고려해야 한다. 장사정책은 법과 제도의 선언적 입장에서 벗어나 시대의 가치관을 충분히 감안하고 시대적 요구변화에 효과적으로 적응함으로써 그 목적이 국민의 정서 속에서 자발적으로 수용될 수 있도록 하는 데 기여하여야 할 것이다.

따라서, 『장사 등에 관한 법률』을 강력히 집행하려는 장사행정 주체의 의지가 있어야 하며, 이의 집행력을 확보할 수 있도록 효과적인 장사행정체계의 구축이 필요하다. 이와 함께, 현행 법·제도의 비효율적 요소를 개선하는 노력이 필요하다. 국민의 자발적인 법 준수를 위한 의식의 성숙에도 노력을 기울여야 정책과 현실과의 괴리를 좁힐 수 있다.

한편, 묘지문제를 해소하여 국토이용의 효율성을 제고하기 위해 급속히 장서관행을 인위적으로 변화시키는 시도는 자칫 문화적 전통을 해치고 사회적 통합을 저해하는 부작용을 낳을 수 있다. 인위적인 정책이나 법률적 강제 등으로 장사문화의 형태가 다루어질 경우 기형적인 형태로 변질될 우려가 있다(문원식, 1997). 정부의 법적 규제에도 불구하고 아직까지 국민 대다수가 공감하고 실천하는 장사문화를 갖지 못한 것이 장사문제의 복잡성을 나타내는 것이라고 할 수 있다(문원식, 1997). 따라서, 장사정책의 구현을 위한 노력에는 일반국민의 의식을 충분히 반영하고, 가급적 단기적인 효과만을 강조하지 말고 장기적인 측면에서 바람직한 사회상 건설에 초점을 두어야 하는 이유가 여기에 있다. 이를 위해, 지방자치단체의 장사행정은 중·장기적으로 비전을 제시하되, 지역의 사회문화적 특성을 충분히 감안하고 또한 주민의식을 반영하여 지역사회 주민이 공감할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

## 2. 葬事制度

### 가. 葬事法



『장사 등에 관한 법률』은 타법 즉, 『도시계획법』, 『건축법』, 『국토이용관리법』, 『도시공원법』, 『수도법』, 『문화재보호법』, 『한강 수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률』, 『환경정책기본법』, 『도로법』, 『고속국도법』, 『하천법』, 『농지법』, 『산림법』, 『사방사업법』, 『군사시설보호법』 등과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서, 장사행정인력은 「장사행정실태조사」에서 볼 수 있듯이 『장사 등에 관한 법률』의 적용에 있어서 많은 어려움을 느끼고 있으며, 잦은 민원발생으로 이어지고 있다. 이는 각급 행정기관에서 담당자가 장사법에 대한 충분한 지식과 이해를 갖지 못한 결과이며, 동시에 대 국민 홍보가 부족하기 때문이다. 「장사행정에 관한 국민의식조사」에서도 장사법의 규정은 물론 법령 존재자체가 있는 것조차 모르는 경우가 대부분이었으며, 실제 매장신고 및 분묘설치 신고 등을 하지 않은 경우에도 주요 이유가 ‘법을 몰라서’가 대부분으로 나타났다.

#### □ 葬事關聯 法令 對國民 弘報 및 公務員 教育

장사행정의 효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 담당공무원 스스로가 관계 법령을 충분히 숙지하고 이해하는 노력이 필요하다. 중앙정부나 광역자치단체도 관계법령 및 장사실무에 대한 전문교육을 주기적이고 체계적으로 제공할 필요가 있다. 그리고 충분한 예산을 확보하여 효과적인 여러 방법을 강구하여 지속적으로 대국민 홍보를 강화하여야 할 것이다.

#### □ 葬事關聯 法令 體系 改善

『장사 등에 관한 법률』과 타법과의 관계가 원만하지 않은 요소에 대해서는 충분한 검토와 관계부처간 협의를 통해 개선해나가는 동시에, 향후 법개정 등에서도 유기적인 협력체계를 구축하여 장사행정의 비효율성 방지를 위해 노력하여야 할 것이다. 장사법 자체적으로도 매장 및 묘지설치 등에 있어서 행정절차 및 관계서식의 간소화 등을 도모하는 노력이 필요하다.

#### 나. 時限附埋葬制度

시한부매장제도가 시행되고 있음에도 불구하고 이에 대한 국민의 인지도나 호응도가 낮게 나타나고 있으며, 행정기관에서도 충분한 대책이나 준비를 하지 못하고 있는 실정으로 시한부매장제도의 효율적 정착을 위해서는 근본적인 대책이 필요하다.

#### □ 墓地實態調査 實施 및 葬事管理시스템 構築

시한부매장제도의 실효성을 확보하기 위해서는 사전적으로 모든 묘지에 대해 묘적부 및 위치도 등이 확보되어야 한다. 각 분묘의 연고자에 대한 변동(이동, 최초 연고자의 사망 등)을 정확하게 시시각각으로 파악하여야 한다. 법령에서 정하고 있는 분묘설치기간 연장신청, 설치기간 완료 후 개장 등을 연고자에게 전적으로 의지할 수 없기 때문이다.

구체적으로 기초자치단체에서는 개별 분묘에 대한 모든 정보를 데이터베이스로 구축하고, 지리정보를 수록한 수치지도와 연계하는 이른바 지리정보시스템(Geographic Information System)을 구축한다. 이러한 장사관리시스템은 기초자치단체별로 설치하고, 이를 광역자치단체 및 중앙정부와 연계하는 全國網을 구축한다. 장사관리시스템의 운영을 위해서는 가장 우선적으로 관내에 설치된 모든 개별분묘에 대한 정보를 수집한다. 수집대상 정보는 최소한 묘적부 상 개별분묘에 대한 모든 정보(사망자 및 연고자 인적사항 및 연락처, 분묘설치시기, 분묘위치 등)이다. 정보수집방법으로는 현행 행정신고(허가)체계를 원칙적으로 이용하여야 하나, 매장신고 및 묘지설치신고(허가)가 거의 이루어지지 않고 있는 점을 감안하여 보완적인 방법으로 묘지실태조사를 주기적으로 실시한다. 한편으로 중앙정부 차원에서는 중·장기적으로 현행 매장신고 및 묘지설치신고 등의 행정신고체계를 개선할 필요가 있으며, 이를 위해 보건복지부는 관련부처와 협의를 통해 『장사 등에 관한 법률』 및 호적법 등을 개정할 필요가 있다(이에 대해 라. 매장·화장신고 등 절 참조). 그리고 중앙정부와 각급 지방자치단체에서는 국민의 신고의식을 제고하기 위해 주기적으로 홍보를 실시한다.

장사관리시스템에 축적된 개별분묘에 대한 정보는 개장, 이장, 연장 신청 등에 의해 변동하기 마련이다. 따라서, 기초자치단체는 이러한 변동사항은 행정신고체계 등을 통해 시스템에 입력되어, 항상 최신의 정보를 유지하도록 한다. 특히, 기초자치단체는 시한부매장제도에 의거하여 설치기간이 종료된 분묘를 시스템을 통해 검색한 후, 이를 연고자 등에 통보하여 사용기간을 연장 신청하도록 하거나 철거(개장)하도록 조치를 취한다. 묘지사용기간을 연장하거나 철거하는 경우, 행정신고체계 등을 통해 그 내용을 접수하여 장사관리시스템에 입력하여 해당 분묘에 대한 정보를 갱신한다.

埋葬 및 墓地設置 申告率 提高

시한부매장제도의 실효성은 일반국민이 법령을 준수하여 매장신고 및 분묘설치신고를 철저히 할 경우에 효율적으로 확보될 수 있다. 이를 위해, 중앙정부 및 각급 지방자치단체에서는 시한부매장제도에 대한 대국민 홍보를 지속적이고 집중적으로 실시한다. 중앙정부는 효과적인 홍보방법과 수단을 개발하여 지방자치단체에 보급하는 한편, 충분한 예산을 지원한다. 그리고 예산 및 행정력 절감을 위해 중앙차원에서 방송 및 신문매체를 통해 전국적으로 홍보한다. 한편, 지방자치단체 행정기관의 장이나 관계공무원을 대상으로 집중교육을 강화하는 한편, 지방자치단체에서는 지역유지 등 다양한 계층을 대상으로 효과적인 방법을 이용하여 홍보한다.

集團墓地的 墳墓情報 電算化

기초자치단체는 법인묘지 등 집단묘지의 설치자나 관리자로 하여금 해당 묘지내 모든 분묘에 대한 정보의 전산화를 촉구하는 동시에, 설치시기별로 구획으로 구분하여 분묘를 설치하도록 한다. 이와 같은 사설묘지의 전산화는 기초자치단체의 묘지관리시스템과 연계한다.

墳墓設置期間에 따른 利用價格 差等化

아직 국민은 분묘의 영구사용이라는 의식을 강하게 가지고 있다. 이러한 경향으로 인해 법정 기한 내 분묘를 사용하더라도 허용하는 한 가급적 최대기간을 이용하고자 하고 있다. 고인에 대한 예의 및 애정으로 가급적 더 오랜 기간동안 분묘를 유지하고자 한다. 즉, 시한부매장제도가 철저히 수행된다고 가정할 경우에도 국민의 장기적 분묘설치기간 선호로 인해 국토이용의 효율성이 상대적으로 낮아질 수 있다. 따라서, 시한부매장제도의 근본적인 취지를 효과적으로 달성하기 위해서는 분묘의 단기간 사용을 유도하기 위한 제도적 보완이 필요하다. 그러한 예로서 기초자치단체는 공공묘지의 분묘사용 기간에 따라 사용금액 등을 차등적으로 부과하며, 이를 사설장사시설에 권장할 필요가 있다. 반면, 15년 이하 단기간 이용코자 하는 경우에는 상대적으로 이용가격을 아주 낮게 책정하는 등 인센티브를 제공하는 방안을 검토한다.

#### □ 地自體에 의한 墳墓設置期間 延長 通報

분묘이용 기간의 연장 신청은 설치기간 완료 후 3개월 이내에 하도록 하고 있다. 문제는 연고자가 분묘 설치기간을 연장하고자 하나, 비의도적으로 설치기간을 잊고 연장 신청을 하지 못한 경우이다. 설치기간이 종료된 후 1년 이내에 시설물을 제거하고 유골을 화장 또는 납골하도록 하고 있는데, 연장기간이 지난 후 설치물 등 제거기간에 연장하고자 하는 경우 분쟁 소지가 충분히 있을 수 있다. 따라서, 기초자치단체는 설치기간이 종료되면 연고자에게 연장이용 여부를 묻은 일련의 행정조치가 필요하다. 독일의 시한부매장제도에서도 사용기간이 종료되면 이를 연장할 수 있는데, 일반적으로 행정기관은 매장기간 만료일 3개월 전에 연고자에 통보하여 기간을 연장하거나 묘지사용을 종료할 수 있다(한부영, 1997). 프랑스에서는 분묘의 재계약기간

을 설치 종료 후 2년 내로 한정하고 있으며, 이 기간동안 하지 않으면 분묘의 사용연장을 거절할 수 있도록 하고 있다. 즉, 우리 나라의 경우에도 묘지관리시스템을 통해 연고자의 추적이 가능하도록 하여 사전적으로 통보하는 시스템을 구축하는 동시에, 지방자치단체의 조례에 연장신청의 유효기간에 유예사항을 둘 필요가 있다. 그러한 유효기간의 예외적인 조항으로는 연고자의 불가피한 사유(해외이민, 장기출장 등) 등 고의성이 없는 경우로 정할 필요가 있다.

□ 墳墓敷地 再使用 法的 根據 마련

중앙정부 차원에서는 분묘의 재사용기간에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 분묘부지를 재사용하는 것은 국토의 효율적 이용이라는 시한부매장제도의 근본 취지에 적합한 것이다.<sup>56)</sup>

다. 需給計劃

장사시설에 대한 수급계획 수립 의무화제도는 때늦은 감이 없지 않다. 행정의 모든 영역에서 일종의 기본계획을 수립하여 이를 토대로 행정을 계획적이고 효율적으로 추진하고 있는 데에 반해, 장사행정의 영역에서는 주로 과거부터 내려온 관행에 의존하여 행정을 펼쳐왔기 때문이다. 그 결과, 질적 수준이 낮은 장사시설이 무계획적으로 난립하는 결과를 초래하였고 한편으로는 지역간 및 장사시설 유형간 수급의 불균형이 발생하였다. 특히, 영리를 목적으로 사설장사시설 설치를 신청하는 사례가 증가하고 있으나, 정확한 수급계획이 수립되지 않아 효율적으로 대처할 수 없었다. 일부 시설의 공급과잉으로 효율

56) 프랑스는 기 사용분묘를 제3자에게 양도하거나 사용케 하기 위해서는 전 분묘의 사용기간이 끝난 후 5년이 지난 후에 재 사용이 가능하도록 하고 있음.

적인 국토공간 이용을 저해하는 동시에 주민생활 및 자연환경에 부정적 영향을 미치고 있다.

이와 같은 이유에서 장사행정의 주체인 지방자치단체에서는 장사시설에 대한 중·장기 수급계획을 조기에 수립하여야 할 필요가 있다. 그러나 현실적으로 장사행정 주체들이 수급계획을 수립하는 데에는 많은 어려움이 존재하고 있다.

#### □ 需給計劃 樹立관련 標準化 方法 支援

전술한 바와 같이, 지방자치단체의 장사행정 담당 인력의 양적 및 질적 수준이 크게 낮으며, 기술적으로도 표준화된 방법이 없고 관련 자료의 부족 및 부실로 자체적으로 수급계획을 수립하는데 한계가 있다. 부정확한 자료나 방법을 이용하여 탁상에서 수립된 수급계획은 현실이나 미래 변화를 제대로 반영하지 못해 여러 가지 문제를 유발할 수 있다. 예를 들어, 잘못된 수급계획으로 인해 장사시설이 과잉 설치되는 경우, 시설이 방치되면 그 자체로서 국토의 비효율적 이용을 조장할 뿐만 아니라 자연환경 파괴, 주민생활의 침해 등 심각한 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 반면, 부정확한 수급계획에 의해 장사시설이 부족하게 설치될 경우에는 주민의 수요에 효과적으로 대처하지 못하여 주민복지 수준을 저하시킬 것이다. 즉, 장사시설은 일시적 이용시설이 아니라 다음 세대에게 물려줄 유산으로서 지역사회 공공재의 성격을 가진다. 요컨대 잘못된 수급계획의 결과가 미치는 부정적인 영향은 지대하다고 할 수 있다(이삼식 외, 2001).

현실적으로 기술적인 측면에서 그리고 장사를 둘러싼 환경의 복잡성 등으로 인해 정확한 그리고 실현 가능한 수급계획의 수립은 결코 쉽지 않다. 따라서, 중앙차원에서 수급계획 수립에 대한 표준화된 그리고 지방자치단체 여건에 맞추어 용이한 방법을 제시하는 것이 필요

하다. 지방자치단체도 장사시설 수급계획을 조속히 수립하는 노력을 기울여야 한다. 특히, 광역자치단체에서 수급계획을 조속히 수립하여, 이를 토대로 기초자치단체에서는 해당 자치단체뿐만 아니라 광역시 전체적으로 수급이 균형을 이룰 수 있도록 한다. 수급계획의 대상기간은 장기적으로 수립하며, 그 대상 시설도 공설묘지 이외 관내 모든 유형의 장사시설을 포괄한다. 수급계획은 장사시설 유형별 즉, 묘지, 화장장, 납골시설(납골당, 납골묘, 납골탑), 장례식장 등으로 구분하며, 이들 각 시설유형을 설치주체 즉, 공설과 사설 그리고 사설의 경우 다시 개인, 가족, 중중·문중, 종교단체, 법인 등으로 세분화하여 수립한다.

□ 需給計劃 樹立時 住民意識, 地域實情 등 反影

수급계획 중 수요는 단순히 관내 장사시설에 대한 현황만을 이용하여 수치화해서는 안되고, 장사시설 수요 발생과 연관된 주민의 의식과 욕구(선호 장례방법 및 장사시설 유형), 지역사회 특징 및 자연환경 등을 충분히 고려해야 한다. 추정된 수요와 현재 공급현황을 대조하여 장사시설 유형별 공급과잉 및 공급부족 상태를 분석한다. 공급이 부족한 시설에 대해서는 자원, 지역 특색 등을 감안하여 연차적인 공급방안을 마련한다. 공급방안으로는 시설 수, 설치규모, 설치시기, 부지위치, 재원확보방법, 지역이기주의 극복방안 등을 포함한다. 공급방법으로는 장사행정 주체가 직접 설치하는 방법과 민간부문에 공급을 인·허가하는 방법으로 구분된다. 한편, 공공부문과 민간부문이 합작하여 장사시설을 공급하는 제3섹터방식도 고려한다.

라. 埋·火葬 및 墓地設置 申告·許可制度



장사행정의 가장 기초로서 장사관련 신고 및 허가가 충실히 지켜져야 하며, 이들 내용이 체계적으로 관리되어야 한다. 즉, 신고 및 허가 신청 현황을 파악하고 보관하는 업무는 장사행정 효율화의 가장 기본이 된다고 할 수 있다. 구축된 정보에 대한 장사행정 주체간 유기적인 연계도 중요하다.

『장사 등에 관한 법률』(제8조)에 의하면, 모든 매장은 매장 후 30일 이내에 매장지를 관할하는 기초자치단체에, 화장은 화장장을 관할하는 기초자치단체(주로 화장장)에 각각 신고하도록 하고 있다. 화장신고의 경우에는 화장신고를 한 경우에만 화장을 할 수 있어 그 신고율은 거의 100%에 이르고 있다. 그러나, 매장신고의 경우에는 거의 신고를 하지 않고 있으며, 장사행정 주체는 申告率조차 파악하지 못하는 실정이다. 개인묘지를 설치하는 경우에도 설치 후 30일 이내에 설치지역 관할 기초자치단체에 신고하도록 하고 있으나(『장사 등에 관한 법률』 제13조) 거의 신고가 이루어지지 않고 있으며, 이는 가족묘지 등에서도 마찬가지이다.

매장 및 묘지설치 신고가 거의 이루어지지 않고 있는 이유로는 일반국민과 장사행정 주체 두 측면에서 설명될 수 있다.

일반국민의 측면에서는 신고의무에 대한 認知가 부족하다. 전통적으로 자신 소유의 땅에 자유로이 매장 및 분묘를 설치하는 것을 권리로 인식하지만, 이에 대한 법적 의무는 무시하는 경향이 있었다. 전술한 본 연구의 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과에서 볼 수 있듯이, 매장신고 및 묘지설치신고를 한 경우 신고체계상 시간적 제한이나 다른 문제점들이 거의 지적되지 않았으며, 신고하지 않은 경우에도 시간제약 등 신고체계상 어느 특정한 문제점보다는 대부분 몰라서라는 인식부족 때문이었다. 또 다른 한편으로는 매장 및 분묘설치 등에 있어서 불법적인 사항이 있어, 이에 대한 벌칙이 두려워하여 신고

를 기피하는 경향도 있다고 할 수 있다.

장사행정 주체의 측면에서는 장사업무에 관해 법적인 의무보다는 문화와 관행으로 인식하여 신고를 결여하거나 불법적으로 설치하는 행위 등을 적발하여 강력하게 처벌하려는 의지가 거의 없다는 것이다. 집행의지가 있는 경우에도 현 장사행정 인력을 감안하면 도저히 실행이 불가능하다는 의식이 팽배되어 있다.

#### □ 對國民 弘報 強化

향후 매장 및 분묘설치 신고율을 제고하여 묘지관리업무 특히, 시한부매장제도의 실효성을 확보하기 위해서는 장사행정 주체는 일반국민을 대상으로 매장 및 분묘설치 신고의 법적 의무 및 필요성 그리고 의무 위반시 처벌조항 등을 더욱 적극적으로 홍보해야 한다. 홍보활동은 다양한 매체를 활용하여 전개하며, 여기에는 반사회 회보, 전단, 방송, 신문 등뿐만 아니라 지역사회 각종단체 특히, 시민단체, 인터넷 등이 포함된다.

#### □ 不法設置 墓地 索出 및 處罰 強化

다른 한편으로는 장사행정 주체는 적극적인 의지를 가지고 신고를 하지 않은 불법매장 및 불법분묘 설치를 여러 경로(읍·면·동사무소, 통장 및 이장 등 하위조직체계를 이용하는 것도 그 방법 중 하나임)를 통해 색출하여 강력히 처벌하여야 한다. 관행 때문에 지역주민 정서 때문에 불가능하다는 이유가 계속 용인된다면, 향후 우리 나라 장사행정은 계속하여 踏步상태에 머무를 것이며, 무엇보다도 시한부매장제도의 실효성은 결코 확보될 수 없다. 그리고 전술한 바와 같이, 불법으로 매장 또는 설치된 분묘에 대해 체계적이고 주기적으로 실행

조사를 실시한다. 이러한 노력은 묘지관리시스템을 구축하여 묘지를 효율적으로 관리하기 위한 것이며, 한편으로는 주기적으로 묘지실태 조사를 실시하고 이를 관리함으로써 불법적인 분묘설치에 대한 일반 국민의 의식을 개선하는 효과를 가져올 수 있다.

#### □ 行政申告體系 改善

중·장기적으로 현행 행정신고체계를 개선할 필요가 있다. 최근 사망신고율이 거의 100%수준에 이르고 있는 점을 감안하여, 사망신고시 매·화장 여부를 물어 매·화장신고가 안된 경우 매장지 등을 관할하는 행정기관에 통보하여 관련 신고를 하도록 하는 방안이다. 이러한 방안은 전술한 묘지관리시스템이 전국만으로 구축될 경우에 효과적이며, 한편으로 행정기관간 유기적인 연계가 확보되어야 한다.

〈表 V-1〉 現行 埋葬申告와 死亡申告體系의 差異

구분	관련법	신고인	신고기간	신고장소
사망 신고	호적법	동거친족, 호주· 친족·동거자, 사망장소관리자 (88조)	사망사실일 안 날로 1월 이내(87조)	사망자 본적지(주민등록지) 또는 신고인의 주소지(현주지) 시장(자치구청장, 동 경우) 읍장·면장
매장 신고	장사 등에 관한 법률	매장한 자(8조)	매장 후 30일내(8조)	매장지 관할 시장·군수·구청장

사망신고와 매장신고를 연계하는 방안을 강구한다. 현행 사망신고는 동거친족 등이 사망의 사실을 안 날로부터 1월 이내에 진단서 또는 검안서를 첨부하여(호적법 제87조) 사망자의 본적지(또는 주민등록지), 신고인의 주소지 또는 현주지 시장(자치구가 있는 경우 구청장),

읍·면장에 신고하도록 하고 있다(호적법 제25조)<sup>57)</sup>. 매장신고의 경우에는 『장사 등에 관한 법률』(제8조)에 의거 매장 후 30일 내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고토록 되어 있다. 따라서, 사망신고지와 매장신고지가 다르다. 그러므로 3일장의 관행으로 매장(묘지설치)이 먼저 이루어진 후에 사망신고나 매장(묘지설치)신고가 이루어지고 있으며 동시에 모든 시신은 매장이나 화장으로 처리되는 점을 감안하여 매장·화장신고 후 그 사본을 첨부하여 사망신고를 하도록 하는 것이다.<sup>58)</sup>

또 하나의 방안으로는 미국 등에서와 같이 사망신고와 매장신고를 통합하는 것이다. 즉, 한 신고서 상에 사망신고와 매장신고를 동시에 하도록 하여 이를 현행 매장신고지 관할 행정기관에 접수하도록 하고, 동 행정기관에서는 사망자의 본적지 및 주소지 관할 행정기관에 그 사본을 각각 송부하는 것이다. 이는 현행대로 사망신고지 관할 행정기관서 필요한 사망자 정보를 제공할 수 있다.

이러한 방안을 구체화시키기 위해서는 관련부처와 긴밀한 협의를 거쳐 『장사 등에 관한 법률』 및 호적법 등을 개정할 필요가 있으며, 이는 국민의 행정편의를 도모하는 방편도 될 수 있다.

#### □ 葬事情報의 體系的 管理 및 活用 圖謀

일단 매장 및 분묘설치 신고가 이루어지면, 장사행정 주체는 묘적부의 정확한 작성 및 효율적 관리에 만전을 기하여야 한다. 시한부매장제도 및 묘지 등 관리의 효율성은 묘적부에 기초를 두고 있기 때문

57) 시 지역에서는 등을 경유하여 신고할 수 있도록 하고 있음(호적법 제25조).

58) 『장사 등에 관한 법률』 시행규칙 제2조에서 매장신고에는 의료법시행규칙 별지 제7호서식의 사망진단서 또는 읍·면·동장의 확인서를 첨부하도록 하여 사망신고서 부착을 의무화하지 않고 있음.

이다. 이를 위해서는 전술한 장사관리시스템의 조기 구축이 필요하다. 종중·문중 묘지 등 집단묘지의 경우에도 시설 설치자 또는 관리자는 묘지 내에 설치된 모든 분묘에 대한 매장신고 등을 철저히 수행하여 해당 행정기관에 보고하도록 하며, 동시에 행정기관에서는 집단묘지에 대한 지도·감독을 철저히 수행한다.

#### 마. 無緣墳墓 整備

방기된 무연분묘는 국토이용의 효율성을 저해할 뿐만 아니라 자연 환경 및 주민생활에 미치는 악영향도 지대하다. 따라서, 행정기관에서는 이들 무연분묘를 철저히 색출하여 정리하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 시한부매장제도 등과 관련하여 주기적인 묘지실태조사 및 묘지관리시스템의 구축이 조속히 이루어 져야 할 것이다.

또한 지방자치단체는 관할 공설묘지의 무연분묘를 정비할 필요성이 있다. 무연분묘 정비를 통하여 전국적으로 분포해 있는 공설묘지 공간을 확보하여 순환시킨다면 상당한 양의 매장공간을 확보 할 수 있기 때문이다.

#### 바. 墳墓面積 縮小

이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과, 매장을 희망하는 경우 매장기간으로 장기간 특히 최장기간인 60년을 선호하는 비율이 높게 나타나고 있다. 시한부매장제도를 도입하고 있다고 하나, 새로 설치된 분묘를 60년 동안 이용할 경우 동 제도의 도입이 국토이용의 효율성 제고에 기여하는 바는 크지 않을 것으로 사료된다. 그 이유로는 시한부매장제도의 도입 이전에도 자연소멸을 감안하면 대부분 분묘의 존재기간은 60년을 크게 넘지 않을 것이기 때문이

다. 따라서, 현재 『장사 등에 관한 법률』에서 정하고 있는 분묘의 면적은 더욱 축소할 필요가 있다.

이와 관련하여 지방자치 단체의 여건에 따라 법정 면적 이하로 지방조례를 정할 수 있는 근거를 『장사 등에 관한 법률』에 명시할 필요가 있다. 외국의 사례를 살펴보면, 광활한 국토를 소유한 국가도 법적으로 우리 나라보다 묘지면적을 작게 규정하고 있다.

기존 및 현행 법에서 분묘의 면적을 일정하게 정하고 있음에도 불구하고 호화불법묘지가 여전히 설치되고 있다. 이는 일반국민의 불법적 분묘설치에 대해 법적 처리를 하여야한다는 당위성을 약하게 하며, 이로 인해 사회적 불평등이 발생하여 해당 국민이 쉽게 이를 공감할 수 없게 된다. 즉, 이들 지도층은 솔선수범 하여 법을 지키면서 일반국민을 선도할 위치에 있음에도 불구하고, 오히려 불법을 자행함으로써 일반국민의 법 준수 태도에 좌절감을 주게된다. 사회복지적 차원에서도 한정된 자원의 공평한 배분의 정의를 손상시켜 있는 자와 없는 자간 위화감 및 갈등을 유발하고 있다. 즉, 호화불법묘지는 국토이용의 효율성 제고 측면에서뿐만 아니라 사회적 불평등 및 위화감을 조성하여 장사행정 전반에 걸쳐 비효율적 요소로 작용하며, 장사행정의 목표를 구현하는데 커다란 장애요인이 되고 있다.

행정적으로 호화불법묘지 색출 및 처리시스템을 구축한다. 행정기관은 관내에 소재한 호화불법분묘를 파악하여 목록을 작성한다. 그리고 설치자 또는 연고자로 하여금 해당 분묘의 불법사항을 자진하여 조정하도록 통보한다. 설치자 또는 연고자가 자진하여 불법사항을 시정하지 않을 경우에는 해당 행정기관에서 법에 의거 강제적으로 조치하며, 동시에 그 목록을 언론과 시민단체에 공개한다.

## 第 2 節 葬事行政 主體

### 1. 組織 및 人力

#### □ 葬事行政 組織體系 整備 및 補強

장사행정체계 구축 및 이를 통한 역할의 적정분담 및 기능 수행은 장사행정의 효율성을 제고하기 위해 매우 중요하다. 현 장사행정체계는 중앙부처인 보건복지부가 장사정책 및 장사행정의 방향 등을 수립하고, 이에 근거하여 지방자치단체에서 실제적인 업무를 수행하고 있다.

중앙정부로는 장사행정 주무부처인 보건복지부와 장사행정과 직접 또는 간접적으로 관계가 있는 다른 부처 즉, 건설교통부, 환경부, 행정자치부 등이 있다. 장사시설의 설치 및 관리 등 장사행정 내용이 토지이용, 건축, 환경 등과 밀접한 관련을 맺고 있으며 조직체계면에서 장사행정이 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있는 점을 보아, 장사행정의 주무기능을 보건복지부가 아닌 다른 부처에서 담당하여야 한다는 의견이 있다. 그러나 장사행정의 이념이나 접근방향에서 살펴보았듯이, 장사행정의 본래적인 목표가 공학 또는 환경 측면보다 전체 국민의 사회복지 및 보건위생 측면이 더 중요하다는 관점에서 장사업무는 여전히 보건복지부가 총괄하는 것이 효율적이라고 판단된다.

한편, 장사행정의 또 다른 중요한 목표는 국토공간의 효율적 이용이다. 자연환경 및 국민의 생활환경을 보호하고 한정된 토지자원을 형평에 맞게 배분하는 것이다. 궁극적으로 이것은 전체 국민의 복지수준을 제고한다. 따라서, 장사행정은 국토의 효율적 관리, 합리적인

도시계획, 환경 등 다른 행정목표와 조화를 이루어야 할 것이다. 이러한 관점에서 장사행정에 있어서 보건복지부는 다른 관련부처와 협의를 통해 상호 보완적이고 유기적인 관계를 유지할 필요가 있다. 예를 들어, 『장사 등에 관한 법률』뿐만 아니라 국토이용관리법, 건축법, 환경법 등 관련법령의 제·개정 및 시책 결정에 있어서 사전적으로 정책 협의회를 개최하는 등 각 부처의 입장과 의견을 조정하여야 한다. 이러한 노력은 법령간 부조화 또는 연계 부족으로 인한 장사행정의 비효율성을 제거하는데 중요한 기여를 할 것이다.

지방자치단체에서 장사행정 수요는 끊임없이 발생하고 대상 지역도 넓은 반면, 이를 수행할 전담조직은 물론 전담인력마저 두지 않고 다른 업무와 병행하여 추진함으로써 실제투입인력은 1명 미만에 불과하다. 게다가 담당자는 장사업무를 기피하고 잦은 인사이동으로 인해 전문성이 낮아 장사행정을 효율적으로 집행하는데 한계가 있다.

조직 및 인력측면에서 장사행정의 효율성을 제고하기 위해서는 조직체계를 개선하고 동시에 적정인력을 확보하는 것이 중요하다. 지방자치단체의 장사행정 조직형태와 적정인원은 각 지방자치단체의 장사업무 내용과 규모에 따라 다르므로 일률적으로 규정하는 것이 사실상 어렵다. 그리고 이는 지방자치단체의 총인원과 장사업무와 타 분야간 형평성을 유지하는 차원에서 결정되어야 한다. 따라서, 여기에서는 본 연구에서 실시한 「장사행정실태조사」결과의 분석내용을 토대로 장사행정의 조직형태와 적정인력을 일반적인 수준에서 검토하였다.

광역자치단체와 기초자치단체의 경우 계 수준의 장사행정 조직을 설치하는 것을 검토한다. 계 조직을 설치하는 경우 필요한 인력으로는 계장을 포함하여 3명을 두어 계장은 총괄업무를 그리고 1명은 장사행정 기획업무(수급계획, 묘지실태조사 기획, 홍보 및 교육 등 포함)를 그리고 다른 1명은 장사시설의 설치와 관리 및 지도·감독업무 등



을 수행하도록 한다. 특히, 광역자치단체의 경우에는 4명까지 확보를 고려한다. 단, 묘지를 포함한 장사시설이 많지 않고 장사업무의 비중이 낮은 기초자치단체 특히, 구에서는 기존 조직에 전담인력을 최소한 1명을 두도록 한다. 읍·면·동의 경우 계 수준의 조직을 설치할 필요가 있으나, 현실적으로 종합행정체제를 유지하고 있는 실정을 감안하여 별도의 계를 두는 것이 사실상 어렵다. 따라서 장사업무 비중이 아주 높은 읍·면·동에서는 계 수준의 조직을 두되, 그렇지 않은 읍·면·동에서는 1명의 전담인력을 확보하여 장사업무에 전념하도록 한다.

#### □ 葬事業務 擔當公務員의 專門性 提高

장사행정 조직체계 개선 못지 않게 투입된 인력의 전문성을 제고하는 것이 장사행정업무를 효율적으로 추진하는데 중요하다. 제3장에서 살펴본 바와 같이, 각급 지방자치단체에서 장사행정관련 전문교육에 대한 수요가 높게 나타났다. 장사업무에 관한 전문교육을 원하는 경우, 가장 선호하고 있는 교육방법으로는 전문교육기관 위탁 그리고 교육주기로는 연간교육으로 나타났다.

『장사 등에 관한 법률』의 실효성 확보를 위해서는 동 법의 구체적인 내용과 타법과의 관계, 적용사례 그리고 장사시설관련 수급계획 및 장사관리시스템의 구축 및 운용 등 기술적인 측면에서의 전문교육이 중요하다. 조사 결과 각급 지방자치단체에서 교육에 대한 수요가 높은 것도 그러한 이유에서이라고 할 수 있다. 잦은 인사이동 등을 감안하면, 교육주기는 짧은 것이 바람직하나, 광역자치단체의 경우 평균 18개월 그리고 기초자치단체의 경우 평균 14개월 근무하고 있는 점과 다른 행정업무관련 교육의 실시주기 그리고 지방자치단체의 선호도를 감안하여 연 1회 교육 실시가 적당하다고 판단된다. 그 방법

으로는 다른 행정업무관련 교육 등과 같이 전문교육기관에서 실무반 등을 개설하여 실시하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 2001년도에 국립보건의원 훈련원에서 지방자치단체 장사업무 담당 공무원을 대상으로 실무교육을 실시한 적이 있으나, 이와 같은 단편적인 교육이나 짧은 기간의 교양과목 중심 교육은 큰 효과를 얻기 힘든 것으로 판단된다.

□ 葬事業務 擔當公務員의 滿足度 提高

장사행정 담당자의 업무 만족도가 낮을 경우, 장사행정을 효율적으로 추진하는데 장애요인으로 작용할 수 있다. 현실적으로 장사행정 인력의 업무만족도는 아주 낮은 것으로 나타났으며, ‘타 업무와 병행으로 인한 업무과다’와 ‘현지확인 및 주민 정서 갈등’이 주요한 이유였으며, 장사법과 현실간의 부조화도 한 원인이 되고 있다.

업무과다는 앞에서 제시한 장사행정 전담조직 및 인력 확충으로 해소될 수 있을 것이다. 주민과의 갈등은 관계 법령에 대한 이해부족으로 발생할 수 있으므로 장사행정기관에서 충분한 홍보와 이해를 구하는 노력이 필요하다. 실제로 본 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과에서도 주로 관계법령에 대한 인식부족으로 신고 등을 하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 장사법과 현실과의 괴리문제도 대주민 홍보와 설득 노력으로 어느 정도 해소될 수 있으며, 한편으로는 장사행정 인력에 대한 전문적인 교육을 통해 해소될 수 있을 것이다. 한편, 후자의 문제는 중앙부처간 관계법령에 대하여 사전에 충분한 협의를 하지 않아 발생할 수 있으며, 이 점에 대해서는 앞에서 설명하였다.

장사행정 업무 기피로 인한 행정의 비효율을 제거하기 위해 장사직렬을 신설하는 방안을 고려하는 한편, 업무간 이동에 제한을 두어 적

어도 일정 기간동안 근무하도록 할 필요가 있다. 그리고 이들 인력에는 일정한 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다. 인센티브의 종류로는 인사고과, 성과급 지급, 순환보직, 해외연수 등을 고려할 수 있다.

지방자치단체간 역할분담에 있어서도 현재 서울과 6대 광역시에서 기존과 같이 모든 장사행정업무를 총괄하는 것을 자치구로 이전하여 구에서 관할지역 장사시설의 수급 및 관리 등을 전적으로 책임지게 하는 것이 필요하다. 이는 『장사 등에 관한 법률』에 따라 기초자치단체에서 지역사정에 적합하게 그리고 기초자치단체가 관내 주민의 수요에 부응하기 위해서도 필요하며, 현재 발생하고 있는 장사시설 부지선정을 놓고 발생하는 지방자치단체간 갈등도 저절로 해소될 수 있다.

#### □ 葬事業務 擔當公務員의 業務負擔 緩和

우리 나라는 과거부터 장사시설은 공공에 의해 설치·운영되었으나, 최근 민간에 의한 공급이 확대되면서 배제와 경합이 가능한 준공공재로서 성격을 가지며 장사행정의 범위도 공행정에서 사행정까지 확대되었다(신원득, 1997). 그럼에도 불구하고 현재에도 여전히 많은 장사서비스는 공공기관이 직접 공급하고 있다. 공공기관은 장사행정의 주체로서 뿐만 아니라 장사서비스의 공급자로서 이중적인 부담을 갖게 되어, 행정의 효율성을 기할 수 없다는 한계성에 부딪치고 있다. 즉, 현재 공공기관에서 장사서비스 공급을 위한 인력을 증원하는 것이 한계가 있으며, 이들의 경영 및 관리에 대한 전문성이 매우 낮아 서비스의 양적 확대가 어렵고 질적 수준이 낮아질 수밖에 없는 실정이다.

따라서 장사서비스의 직접 공급자로서 공공기관의 부담을 줄여 장사행정인력으로 하여금 다른 업무에 전념할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 장사행정 인력 및 전문성 부족문제를 해소하는 동시

에 근무환경 개선을 통한 사기진작에도 기여할 것이다. 그러한 방법으로 공공장사시설의 관리 및 운영을 민간에게 위탁하는 방법이 있다. 민간위탁방법은 장사서비스 공급 전반에 관해 공공이 감독권을 행사하되, 그 관리와 운영은 전문민간기업에 맡기는 것이다. 공공 장사시설을 처음부터 공공과 민간이 합작하여 그 운영 및 관리를 민간이 맡은 이른바 제3섹터방식도 있다.

민간위탁방법은 관료주의의 경직성으로 인한 비효율을 제거하여 상대적으로 저렴한 가격으로 양질의 서비스를 제공하기 위한 것으로 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째, 민간기업이 지방자치단체에 비해 경영합리화를 통한 비용절감 노력을 적극적으로 할 수 있다는 점이다. 둘째, 민간기업은 지방자치단체에 비해 새로운 지식과 정보 및 기술에 있어서 월등하고 시장경쟁원리에 입각하여 경영합리화를 추구하기 때문에 고객의 욕구에 탄력적으로 대응하여 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 셋째, 지방자치단체의 독점업무에 민간부문이 참여함으로써 민간부문의 경제활동을 촉진시킬 수 있을 뿐만 아니라 공·사간의 유기적인 협조체제를 구축할 수 있다. 넷째, 민간부문의 지식과 기술, 시설과 장비 등을 적극적으로 활용함으로써 업무의 전문성을 제고할 수 있다. 이러한 장점 때문에 선진국에서 장사시설의 민간위탁운영이 활발하게 이루어지고 있다.<sup>59)</sup>

민간위탁방법을 도입하는 데에 있어서 유의할 점은 위탁민간기업이 윤리성 및 책임성을 도외시하고 지나치게 수익성만을 강조함으로써 공공복지가 약화될 수 있다는 점이다. 한편으로는 가격결정에서 사회가 수용할 수 있는 적정 수준에서의 자율성을 보장하여 민간위탁기업이 경영의 합리성을 도모할 수 있도록 하여야 한다. 이는 서비스의

59) 예를 들어, 미국에서는 묘지사무(관리 및 유지)에 대한 위탁이 1992년 17%(영리조직 11%, 비영리조직 6%)로 나타남.

질적 수준을 제고하는데 중요하다.

## 2. 財政

「장사행정실태조사」 결과, 지방자치단체에서 국고에 의존하는 비율이 높으며 특히, 대도시에 비해 도에서 그리고 시에 비해 군에서 상대적으로 높게 나타났다. 『장사 등에 관한 법률』의 실효성을 확보하기 위해서는 장사시설의 수급균형화 및 정비·개선, 화장문화 확산을 위한 홍보확대 및 의식교육, 장사행정 인력의 전문성 제고를 위한 교육 강화, 묘지관리행정의 효율화를 위한 묘지실태조사 및 전산화 등 수많은 업무가 산적해 있다. 이러한 긴급한 사업들은 막대한 예산을 필요로 한다. 따라서 정부는 장사분야 예산의 중요성과 심각성을 인식하고 장사분야 재정을 대폭 확대하여야 한다. 보건복지부는 장사분야의 국민적 요구를 예산 책정에 반영하도록 다양한 통로를 통하여 적극적으로 노력해야 할 것이다.

다른 한편, 국고에서 모든 지방자치단체에 필요한 재정을 일시에 지원하는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국, 중앙정부에서는 사업의 시급성에 따라 사업의 우선순위를 정하여 한정된 예산을 계획적으로 지원하는 것이 필요하며, 지방자치단체에서는 자체적으로 예산을 확보하는 노력이 절실하다.

## 第 3 節 葬事行政 對象

### 1. 葬事施設

장사시설의 수급 균형화 및 질적 수준 제고는 장사행정의 중요한 영역 중 하나이다. 장사행정 주체는 장사시설을 사회구성원의 복지육

구에 대응하는 사회복지정책의 실천이라는 사회복지 개념의 접근이 필요하다.<sup>60)</sup>

#### 가. 葬事施設 量的인 側面에서의 效率性 提高

장사시설의 양적인 측면에서 장사행정은 장사시설의 수급균형에 중점을 두어야 한다. 수급균형은 정확한 수급계획에 의거 이루어 져야 한다. 이는 한정된 자원의 낭비를 방지하며, 국민의 사회복지 욕구를 충족시키는 중요한 기제가 된다. 그리고 장사시설의 지역간 수급불균형을 해소하는데 기여할 것이다. 여기에 대해서는 제1절에서 구체적으로 살펴보았으므로 여기에서 자세한 기술은 생략한다. 장사시설의 공급을 결정하는 주요한 요소로서 시한부매장제도와 지역이기주의 등이 있다. 한정된 토지공간을 이용하여 묘지시설의 공급을 적정한 수준에서 유지하기 위해서는 시한부매장제도의 성공적인 정착이 긴요하다고 할 수 있다(제1절 참조). 지역이기주의 극복도 장사시설의 적정한 공급과 지역간 균형에 중요하다(제3절 참조).

#### 나. 葬事施設 質的인 側面에서의 效率性 提高

장사시설의 질적 수준 제고 및 영속성 유지는 소비자로서 일반국민의 삶의 질에 지대한 영향을 미친다. 공설이든 사설이든 장사시설이 경영난, 관리주체의 도덕적 해이 등으로 인해 폐쇄되거나 관리가 부실하게 되면, 그 곳에 가족을 모시고 있는 유족 등은 정신적으로 낭패를 느끼며, 사후적으로 이전 등에 따른 경비가 소요되어 경제적으로

60) 고수현(2001)은 장사시설을 사회복지적 개념 하에서 사회복지정책 실천을 위한 사회서비스시설로 정의함.

로도 어려움에 처하게 된다. 이러한 경우는 시설의 입지선정의 부적절성 및 관리의 부실로 인한 산사태 등 재해에 의해서도 발생한다. 한편, 폐쇄 등으로 放棄된 시설은 인근 지역사회 주민의 생활에 직접 또는 간접적으로 악영향을 미치며 자연환경을 파괴하는 주범이 되기도 하여, 궁극적으로 시설 이용자뿐만 아니라 해당지역 전체주민의 복지를 저해하는 결과를 초래한다.

#### □ 葬事關聯 情報 構築 및 活用

장사시설의 질적인 측면에서 장사행정은 우선적으로 장사시설에 대한 현황을 정확히 파악하여야 한다. 이를 위해 지방자치단체는 각종 장사시설의 설치에 있어서 신고 및 허가율을 제고하는 노력이 필요하며(제1절 참조), 시설 신고시 현황을 확인하는 동시에 관련정보를 DB로 구축하여 체계적 관리에 이용하여야 한다. 사후적으로 장례식장, 납골시설 등 장사시설의 설치자 등으로부터 법정 보고를 받도록 하며, 이를 위해 표준화된 보고양식을 제공하며 홍보 및 행정지도를 강화한다. 사설장사시설에 대해 시설관련 전산화를 촉구하며, 이를 행정기관 정보시스템과 연계하여 종합정보관리망을 구축한다. 행정기관에서도 주기적으로 관내 모든 장사시설에 대해 지도·감독을 실시하여야 한다.

#### □ 葬事施設管理基金制度 導入

장사시설관리기금제도를 도입할 필요가 있다. 장사시설관리기금제도는 종전의 묘지관리기금제도와는 다소 성격이 다르다. 종전 묘지관리기금(보건복지부 훈령 623호(1991. 7. 5) 『묘지 등의 설치 및 관리이용 지침』 제6장 제26조)은 법인묘지 설치 허가시 향후 비상재해 발생에 대비하기 위해 설치예정분묘수의 10%에 상당하는 분묘의 연간관

리비 해당 금액을 묘지관리기금으로 예치하도록 하며, 이를 시·도지사 와 법인묘지가 공동으로 관리하고, 법인묘지는 시·도지사의 승인을 받아 사용할 수 있도록 하였다. 이러한 묘지관리기금제도는 법령에 근거를 두지 않고 법인의 재산권 사용을 제한하는 것으로서 1999년 3월 규제개혁 차원에서 폐지되었다. 종전의 묘지관리기금제도는 법인묘지에만 한정되어 있어서 다른 장사시설의 재해 등은 전혀 고려를 하지 않고 있었다. 또한 법인묘지의 경우에도 해당 법인이 적립한 금액만을 사용할 수 있어, 빈번한 재해 발생시 기금이 조기에 고갈되는 사례가 발생할 수 있었다.

반면, 장사시설관리기금제도는 법인묘지를 포함한 모든 장사시설의 향후 재해발생 등에 대비하기 위한 것으로 일종의 보험금과 같은 성격을 가지고 있다. 즉, 장사시설관리기금제도는 모든 장사시설이 설치허가를 받을 때 그리고 서비스를 판매(또는 분양계약)할 때 시설건설 총예산 및 판매 또는 계약금액의 일정비율을 행정기관이 정한 은행이나 신탁회사 등 금융권에 위탁하며, 금융권에서는 이를 공동으로 관리하고 증식시켜 가입한 모든 시설의 운영 및 관리를 지원한다. 기금관리자는 당해 장사시설의 납부금액과 상관없이 운영지침에서 정한 만큼 지원할 수 있다. 기금을 이용할 수 있는 분야 및 한도액은 천재지변이나 경영난 등으로 인한 시설의 파손 및 운영불능인 경우 등으로 미리 정하고, 시설측의 과실에 의한 부분은 시설 설치자 또는 관리자가 부담하도록 한다. 기금운영의 효율성 및 건전성을 제고하기 위해 독립적인 기관으로 기금평가단 등을 운영하여 기금운영에 관한 전반적인 사항을 감사하고 평가한다.

이러한 장사시설관리기금제도는 장사시설의 영속성을 유지하는 동시에 그 질적 수준을 높여 궁극적으로 이용자인 국민의 생활과 자연환경 등에 미치는 악영향을 최소화하기 위한 것으로 법령으로 정하여



실시할 필요가 있다.

□ 公·私設 葬事施設 設置 및 管理 指針 마련

공설 및 사설 장사시설 모두 이를 관리하는 인력이 부족하여 제대로 관리·운영되고 있지 못한 실정이다. 사설장사시설의 경우 필요한 인력에 대한 분석을 실시하고, 이를 토대로 사회복지시설과 같이 적정 인력의 규모 및 필요 자격을 규정하여 시설 설치자 또는 관리자가 충원하도록 하는 동시에 신규 시설의 허가 등의 경우 이를 허가조건으로 정하는 방안을 고려한다. 공설장사시설의 경우 설치기준을 마련하는 한편, 묘지의 경우 예산을 확보하여 연차적으로 공원화 작업을 추진하여 전체 공공시설의 질적 수준을 제고한다. 이러한 내용은 수급 계획 등에 반드시 포함한다.

특히 공설묘지 공원화 사업은 현재의 묘지 공간 부족을 해결할 수 있는 현실적 대안이 되고 있다. 또한 공설묘지 공원화 사업으로 개인 묘지를 집단묘지로 유인함으로써, 묘지의 행정적 관리 효율성은 월등히 상승될 수 있다. 궁극적으로 묘지의 집단화와 매장 수요의 충족은 현재 전국적으로 산재해 있는 공설(공동)묘지 공원화 재개발 사업이다. 따라서 정부는 지방자치단체의 공설묘지 공원화 사업에 예산을 지원할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

장사시설 일반은 쉽게 설치할 수 없을 뿐만 아니라 한번 설치되면 그 폐지를 쉽게 결정하여서는 안 된다. 그 이유로는 장사시설은 그 설치주체의 성격과 관계없이 일반 대중이 이용하는 공공물로서 성격이 강하기 때문이다. 즉, 사설시설 설치주체는 수익금만을 챙기고 이를 폐지할 경우 당장 이용자가 피해를 입으며, 원상복구가 완전히 이루어지지 않은 경우 자연환경 등에 미치는 영향이 크다. 그럼에도 불구하고 『장사 등에 관한 법률』 제22조에서는 허가 또는 신고에 의해

설치된 장사시설(사설묘지, 화장장 및 납골시설)을 관할 시장·군수·구청장에게 신고하면 가능토록 하고 있다. 이와 관련하여 특별히 폐지 신고를 위한 조건이나 일정한 서식을 규정하고 있지 않다. 그리고 신고수리후 일정한 절차나 행정기관의 조치사항에 대해서도 전혀 규정하지 않고 있다.

따라서, 시설의 폐지는 설치주체의 사정만이 아닌 이용자와 주변환경 등을 고려하여 신중히 결정되어야 하며, 이를 위해서는 현행 신고제에서 허가제로 전환하여 폐지조건을 엄격히 규정하여야 한다. 여러 가지 이유로 시설의 폐지가 불가피한 경우에도 폐지절차, 이용자 보상, 원상복귀 등에 대한 내용이 규정되어야 한다. 이는 주로 집단묘지나 시설의 경우 더욱 그러하며, 이러한 경우를 대비하여 기금을 조성하는 것이 필요하다.

#### □ 散骨 擴大를 위한 方案 마련

화장의식 개선 및 실제 수요의 증가에 따라 제4장에서 살펴본 바와 같이 화장유골을 散骨하겠다는 욕구가 높아지고 있다. 산골은 국토이용의 효율화를 극대화할 수 있다. 납골시설 특히, 납골묘나 납골탑은 한편으로는 그 구조물이 석재로 되어 있어 설치에 많은 비용이 소요되어 이용자의 경제적 부담을 증가시키며, 다른 한편으로는 이들 시설물은 인위적으로 철거하지 않은 한 거의 영구적으로 남게된다. 또한, 유족 등이 철거할 경우에도 막대한 비용이 필요할 것이다. 시한부 매장제도가 묘지에만 적용되는 현실에서 납골시설은 일정한 기간이 지나면 많은 공간을 차지하여 국토이용의 효율성을 저해하는 주요한 요인이 될 것이다.

이러한 관점에서 산골을 유인하는 정책이 필요하다. 그 일환으로 현재 산골시설을 개선하는 것이 중요하다. 『장사 등에 관한 법률』(시

행규칙 제13조 별표 2)에서는 사설 화장장에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 갖추도록 하고 있으나, 현재 설치되어 있는 모든 화장장은 공설 시설로 정작 이에 대한 규정은 없다. 현실적으로 시·군에서 설치, 운영하고 있는 공설 화장장 대부분은 산골 시설을 갖추고 있으나, 콘크리트 구조물로 구성되어 粉骨 가루를 한 군데에 모아놓은 기능만 수행하고 있다. 이와 같은 현재의 단순한 시멘트 공간은 산골 옥구를 충족시키는데 한계가 있다. 결과적으로 화장장에 설치된 산골 시설에 대한 선호도가 낮아져 주위 산이나 강 등에 뿌림으로써, 자연 환경을 오염시키는 동시에 인근 주민 민원의 원인이 되고 있다. 한편, 공설 화장장의 산골 시설을 이용하는 경우에도 바람 등으로 인하여 주위로 날아가는 등 민원 문제를 야기하고 있다.

따라서, 장사 행정 주체는 공설 화장장에 설치하는 산골 시설의 미관 뿐만 아니라 실용성을 제고시키는 노력을 하여야 한다. 또한, 산골 시설의 설치 장소나 재료도 환경 오염을 유발하지 않은 선에서 자연적인 환경에 접근할 수 있도록 하여야 한다.<sup>61)</sup> 특히, 다양한 의식과 옥구를 고려하여, 산골 시설도 다양화하여 사망자가 생존시 또는 그 유족이 선택할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 노력은 결과적으로 유족 등이 정서적으로 안정되고 심리적으로 만족한 상태에서 고인을 추모할 수 있어 이용자인 국민의 복지를 향상시키는 동시에 산골 유인으로 국토 공간 이용의 효율성을 제고하는 한편, 환경 오염 등의 발생을 방지하여 국민 보건 측면에서도 기여할 것이다.

## 2. 葬事行政서비스

### □ 葬事行政서비스 需要 充足을 위한 인프라 構築

61) 예를 들어, 유럽에서 볼 수 있는 일정한 숲의 나무 등에 뿌리도록 하는 시설, 인공 호수를 만들어 뿌리게 하는 방법 등이 있을 수 있음.

장사행정서비스에 대한 일반국민의 수요는 다양하며 특히, 화장 및 납골과 관련한 지원 그리고 장제비 지원을 강력히 요청하고 있다. 이외, 장사시설 이용에 관한 정보나 매·화장신고 등 법률 정보에 관한 수요도 높게 나타나고 있다. 지방자치단체별로 관련 예산 및 인력을 확보하여 이들 장사행정서비스에 대한 수요를 충족시켜야 한다. 특히, 화장 및 납골 관련 지원 욕구 비율이 높은 점은 장사행정의 목적으로 화장 및 납골문화 확산에 긍정적인 태도로 이에 대한 충분한 지원이 있어야 한다. 그리고 장사시설 이용 및 매·화장신고 등 법률정보에 대한 수요 충족도 주민의 복지에 크게 이바지하며 동시에 신고율을 제고하는데 기여할 것이다. 따라서 이를 위한 정보와 관련 인프라를 조속히 구축할 필요가 있다. 한편, 이러한 수요는 응답자 특성별로 다양한 만큼, 다양한 수단과 방법을 개발하여야 할 것이다. 그 방법으로 예산 및 인력의 한계성을 고려하여 단기적으로는 고연령층 수요 충족에 중점을 둔 방법 및 수단을 우선적으로 고려하며, 중·장기적으로 전체 연령층을 겨냥한 사업추진이 있어야 할 것이다.

□ 葬禮保險制度 活性化

「장사행정에 관한 국민의식조사」 결과 장례비용에 대한 사전준비로서 장례보험에 대한 수요가 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 자신의 장례에 대해 후손에 부담을 주기보다는 자신이 스스로 마련한다는 태도로서, 개인주의 사상, 核家族化 내지 脫家族化, 자녀의 부모에 대한 ‘孝’ 의식 쇠퇴 등의 영향에 기인한다고 할 수 있다. 미국 등 서구 국가에서 일반화되어 있는 장례보험제도의 장점으로는 고인이 생전에 자신이 원하는 장례방법 및 서비스 등을 선택할 수 있으며, 그 비용을 연차적으로 지불함으로써 고비용의 장례비용의 부담을 완화하는 효과를 가져온다. 따라서, 유족은 고인에 대한 애도와 추모에 전념할

수 있으며, 장례절차의 불투명성 및 이로 인한 고비용 등 문제점을 해소하는 데에도 효과적이라고 할 수 있다. 장례보험제도가 일반화될 경우, 장례 장례용품 및 장사시설에 대한 수요를 예측할 수 있어 수급계획 수립에도 이점을 가져올 수 있다.

장례보험제도의 적극적인 도입을 위해 중앙정부 차원에서 기존의 보험회사에 장례보험을 상품화하도록 권장하는 한편, 사전적으로 법제화하는 노력이 필요하다. 미국에서는 장례보험제도를 장의사와 연관시켜 투명하고 적정한 가격으로 양질의 서비스를 제공하도록 하는 방안을 채택하고 있다. 구체적으로 생존에 장례용품 및 서비스, 장례 의식, 장사시설을 선택하여 총액기준으로 약정한 후 일정한 기간동안 또는 일정한 연령까지 해당 금액을 보험회사 등에 분할 납부하거나 일시불로 지급하여 사후에 계약내용에 의거 장의사가 장례를 진행하도록 한다. 특히, 장례보험의 파기로 인해 발생될 소비자의 피해를 최소화하기 위한 일정한 보호방법도 고려한다.

보건복지부에서는 1997년부터 장례식장 및 납골시설 설치에 대해 장기저리의 융자사업을 실시하고 있는 것은 전술한 바 있다. 이러한 제도는 시설공급측면에서 특히, 납골문화 확산을 도모하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 장례와 관련하여 일반국민을 대상으로 한 장사행정의 배려가 거의 없는 실정이다. 본 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 국민의식조사」결과, 자신의 장례를 준비하는 방법으로 장례보험, 저축 등을 이용하겠다는 비율이 높으나, 여전히 후손에게 분담시키려는 비율도 높게 나타났음은 전술한 바 있다.

#### □ 低所得層을 위한 葬禮基金制度 導入

앞에서 제시한 장례보험제도가 적극적으로 도입되고 가입자가 증가하면, 장례비용부담문제가 어느 정도 해소될 수 있으나, 그러한 제도

가 정착 및 확산될 때까지 한시적으로나마 저소득층 등에 대하여 장례비용을 보조해주는 제도의 도입을 고려한다. 프랑스에서 실시되고 있는 장례기금제도를 한 예로 들 수 있다. 장례기금제도는 장사행정 주체로서 지방자치단체가 일정한 예산을 확보하여 기금으로 조성하여 저소득층 등 일시에 장례비용을 마련할 수 없는 경우 장기 저리로 융자해주거나 일정한 비율을 보조해주는 것이다. 한편, 용자 또는 보조의 조건으로 화장 및 납골을 유도할 수 있다. 결국, 이러한 장례기금제도는 저소득층의 복지 욕구를 충족시켜 줄 수 있으며, 한편으로는 화장 및 납골을 유인하는 작용을 하여 국토공간 이용의 효율성 제고에도 기여할 것이다.

□ 葬事業界 従事者の 質的 水準 提高

장사업계 종사자들의 전문성을 제고하여 이들이 제공하는 서비스의 질적 수준을 제고하기 위해, 전문기관에서 주기적으로 관계법령, 시신 처리, 행정절차, 운영 등에 관해 교육을 제공하는 방안을 고려한다. 장사업계 종사자는 자비에 의해 참가하되, 그 여부를 자유의사에 맡기거나 일정한 주기의 교육이수를 의무로서 부과할 수 있다. 해당 전문기관에서는 관련 전문가를 강사진으로 구성하고 교재를 발간하여 이용한다.

3. 一般國民

가. 法的 義務 遂行者로서 國民

□ 葬事法關聯 對國民 弘報 強化

매장신고, 묘지설치신고 등이 이루어지지 않은 이유는 대부분 관련

법규정을 몰라서이다. 이는 행정기관에서 대국민 홍보가 충분히 이루어지지 않은 결과라고 할 수 있다. 실제 많은 국민들은 종래 묘지이용을 관행으로만 여기고 있다. 매장 및 분묘 설치에 대한 법규정에 대해 매장 및 분묘의 설치가 매장지에서 이루어지고 있음을 감안하여 중앙정부차원에서 전국적으로 홍보를 실시하며, 그러한 수단으로는 전국적인 공중과 방송이나 신문 등을 이용하여 주기적이고 반복적으로 홍보를 실시할 필요가 있다. 지방자치단체 차원에서도 지역특색을 충분히 감안하여 효과적인 방법을 고안하여 주기적으로 홍보를 실시할 필요가 있다.

#### □ 法令의 強力한 執行

한편, 불법 매장 및 분묘설치에 대한 법 집행을 강력히 실시한다. 행정기관에서 주민정서를 감안하여 관련 법 집행을 약화시키거나 하지 않은 경우, 미신고 묘지 등에 대한 정보를 전혀 파악할 수 없으며, 이는 궁극적으로 시한부매장제도 등 『장사 등에 관한 법률』의 실효성을 확보하는데 결정적인 障礙要因이 된다. 이는 장사행정의 비효율성을 증대하는 결과를 초래한다.

#### 나. 葬事施設 및 서비스 利用者로서 國民

장사행정이 장사시설 및 서비스 이용에 있어서 일반국민의 복지수준을 제고하기 위해서는 절차의 투명성 및 편의성, 가격의 적정성, 서비스의 질적 수준 제고, 시설 및 서비스의 충분성 및 다양성 등이 확보되어야 한다.

장사시설은 소비의 非排除性和 공급의 共同性을 가지는 등 공공재로서 성격이 강하여 시장 메커니즘에서 실패(market failure)할 가능성

이 높고, 이는 결국 정부의 실패(government failure)로 이어지게 된다. 특히, 장사시설의 공급은 지역이기주의와 연계되어 수요에 탄력적으로 대응할 수 없으며, 결과적으로 수요와 공급의 균형점으로서 정상적인 시장가격이 형성되지 못할 수 있다. 『장사 등에 관한 법률』에서 장사시설의 사용료 등을 종래 고시제에서 신고제로 전환하여 장사시설의 관리 및 운영의 정상화를 도모한다면, 소비자는 양질의 시설 및 서비스를 제공받을 수 있다. 이러한 조치는 일면으로 장사시설 및 서비스의 가격을 자유시장체계로 편입하려는 노력의 일환으로도 볼 수 있다.

그러나 현실적으로 일반국민이 수용할 수 있는 적절한 시장가격이 형성되는 데에는 여러 가지 장애요인들이 도사리고 있다. 우선, 수요와 공급에 의한 시장가격 형성을 위해 시설 및 서비스의 공급이 충분하지 못하고 특히, 지역간 균형적인 배분이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 또한, 장사시설은 사용료는 음성적 거래로 인해 이용자가 실제로 별도의 프리미엄을 지불하는 경우가 많으며 수요와 공급에 의한 시장가격이 형성되지 못하는 경우가 많다(박용규, 1997). 이러한 문제는 3일장이라는 전통적인 관습으로 인해 유족이 장사시설을 사전에 확보하지 못하고 있어 발생된다. 유족이 고인의 죽음에 대한 사전준비가 전혀 되어 있지 않고 고인에 대한 애도로 경황이 없는 속성을 이용하여, 장사시설 및 서비스 공급자는 지나친 상업주의에 치우쳐 정해진 가격 이상의 폭리를 취하고 있다. 장사시설 유형의 비표준화도 이를 이용하는 국민으로 하여금 혼돈을 가중시키며, 시설측에서 부당한 가격을 요구하는데 이용하여 결과적으로 소비자의 부담을 증가시키는 원인이 되고 있다.<sup>62)</sup> 게다가 장례절차가 불투명하고, 여러 단계로 분화되어 유족은 고비용을 지불하면서도 불편을 감수하여야 하는

62) 이러한 경향은 최근 납골시설에서 발생하고 있음.



실정에 있다. 설사 장사시설의 사용료 등 가격이 시장가격으로 적정한 수준에서 결정되었다 할지라도 저소득층의 이용에는 한계가 있을 수 있다.

#### □ 葬事施設 및 서비스 多樣化 및 利用價格의 適正化

장사시설 및 서비스는 여러 계층을 대상으로 다양화시키되 이를 표준화하여 그 사용료 등 가격을 정하여 적정화를 도모할 필요가 있다. 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 장례용품 및 장사시설과 관련 서비스를 유형별로 표준화 가격을 정하고, 유족이나 고인이 생존시 이용을 희망하는 품목 등에 따라 전체적인 가격이 결정되도록 하는 시스템의 도입이 필요하다. 이러한 시스템에서 소비자가 원하는 다양한 서비스 등을 자유로이 선택할 수 있으며 특히, 저소득층의 경우 기본적인 서비스 등만을 선택함으로써 확실적인 비용지불로 인한 부담을 경감시킬 수 있을 것이다. 장사시설 및 서비스 등의 표준화 공급가격은 물가 등에 연동하여 일정한 주기로 책정한다. 묘지 사용료의 경우 시한 부매장제도와 연관시켜 연장기간 등에 따라 차등적으로 결정한다<sup>63)</sup>.

장사시설의 이용가격이 지나치게 저렴하면, 관리가 부실하여 결과적으로 이용자에 대한 서비스의 질적 저하를 초래한다. 특히, 이는 지방자치단체에서 설치·운영하는 공설시설에 해당되는데, 이를 위해 지방자치단체의 재정에 의존하게 된다. 물론, 이 경우 사회복지적 관점에서 다를 수도 있다. 그러나, 일부에서는 일단 사용금액을 현실화하

63) 예를 들어, 파리지 공공묘지의 경우 1990년 당시 설치기간이 6년인 경우 분양가는 196프랑, 10년인 경우 730프랑, 30년 3,700~4,160프랑, 50년 5,180~8,600프랑, 영구사용 9,650~30,680프랑 등으로 큰 차이를 두고 있음(홍석기, 1996).

고 저소득층에 대해서는 일반적 복지비용으로 지원하는 것이 시설의 관리측면에서 중요하다는 의견도 있다. 한편, 지나치게 높은 가격의 책정은 이용자에게 막대한 부담을 주어 특히, 그 시설이 화장장이나 납골시설인 경우 화장 및 납골을 기피하고 불법적으로 묘지를 설치하게 되는 부작용을 낳을 수 있다. 납골시설의 경우 설치시 공사비로 수십억원이 소요되는데 반하여 그 회수는 장기적으로 이루어져 설치주체의 재정에 압박요인으로 작용할 수도 있다.

결과적으로 납골시설 등 장사시설의 이용요금 및 관리비에 대한 적정금액을 산정하는 노력이 필요하다. 사설시설인 경우에는 공익성을 강조하면서도 어느 정도 수익성이 보장되는 측면에서 고려되어야 한다. 공설시설인 경우에는 사설시설에 비해 가격이 저렴하여야 하나, 최소한 원가수준에서 결정될 필요가 있다. 그 이하인 경우에는 사회복지적 성격으로 보충될 수 있는 재정의 확보가 필요하다.

장사행정 주체는 장례절차의 투명성을 확보하기 위해 표준화된 장례절차를 정할 필요가 있다. 장사시설 및 서비스 공급업자는 표준화 장례절차에 따라 장례를 진행하고, 유족 등이 원하는 경우에만 일부 절차에 별도의 절차를 추가하거나 일부 절차를 생략할 수 있도록 한다. 물론, 표준화 절차를 기준으로 일부 절차의 추가 또는 삭제시 가격을 추가하거나 경감한다.

#### □ 綜合葬禮서비스體系 導入

사망 이후 시신 운반부터 매·화장 및 납골시설 안치 등에 이르는 전 과정을 연계하는 이른바 종합장례서비스체계를 제도화할 필요가 있다. 종합장례서비스체계(Funeral Total Service System)는<sup>64)</sup> 사망 이후

64) 미국과 영국, 프랑스 등 유럽국가에서는 장의사제도가 오래 전부터 발달하여, 이들이 염습부터 매장에 이르기까지 전 과정을 진행하는 종합장례서비스체계가 구

필요한 모든 절차를 단일체계로 구성하여 제공함으로써 심리적으로 불안정한 유족들이 어려움 없이 장례를 치를 수 있도록 하며, 장례 이후 필요한 절차까지 지원하는 시스템이다(박태호, 1998).

장사시설 및 서비스에 대한 소비자의 욕구는 사회분화 현상과 함께 다양해지고 있다. 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 일반국민조사」 결과에서 볼 수 있듯이 희망하는 장례장소, 장례방법 및 장사시설은 거주지, 성, 연령 등 계층에 따라 다양하다. 본인이나 유족이 원하는 장사시설 및 서비스의 원활한 이용을 가능케 하는 것도 고인이나 유족의 복지수준을 제고시키는 한 방안이다. 전술한 장사행정의 접근방법으로 사회복지적 관점에서 이러한 수요의 다양성은 충족되어야 할 것이다. 따라서, 장사행정 주체는 일반국민의 장사시설 및 장사서비스 등에 관한 수요를 중·장기적으로 예측하고, 이를 토대로 수급균형을 위한 시설공급계획을 수립하여 지속적으로 추진한다.

#### □ 葬事施設 및 서비스의 評價體系 導入

장사시설 및 서비스 등의 질적 수준을 제고하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체에서는 평가체계를 구축하여 일정한 주기로 공공 및 민간시설 등에 대해 평가를 실시한다. 장사시설 등이 사회복지시설로서 인식될 때, 다른 사회복지시설이 사회복지사업법에 따라 매 3년마다 평가하는 것과 같은 맥락에서 접근할 수 있다. 평가결과에 따라 질적 수준이 낮은 시설은 『장사 등에 관한 법률』에 의거하여 시설 개·보수 명령 등 일정한 조치를 취한다. 질적 수준이 높은 시설은 일종의 인증제도를 도입하여 우수시설로서 지정하여 소비자가 마음놓고 이용하도록 하는 동시에 다른 시설 등의 질적 수준제고를 유인한다.

---

축되어 있음(박태호, 1998).

□ 葬事施設 및 서비스 提供에의 서비스憲章制 導入

장사시설 등의 공급주체가 서비스 이행기준 등을 정한 서비스헌장 부착을 의무화하여 이를 이행하도록 유도한다. 서비스 헌장에 포함될 내용으로는 표준가격 제시 및 준수, 웃돈 안 받기, 장사시설 등 이용 안내 및 관련정보 제공, 적절한 질적 수준 유지 등이다. 일반적으로 서비스헌장은 공공부문에 적용되는데, 고객에게 불친절하고 절차가 투명하지 못한 민간부문에 적용시 소비자 주권을 보장하고 서비스의 질적 수준을 제고시키는데 유용하다고 할 수 있다(박희정, 2000).

다. 葬事施設 設置 等에 의해 影響을 받은 國民

□ 地域利己主義 對處

장사행정 은 장사시설의 수급을 균형화 하여야 하는 과제를 안고 있다. 이는 일반국민의 욕구에 효과적으로 대응하는 동시에 적절한 시장가격의 형성을 유인하기 위한 것으로 사회복지적 측면에서 매우 중요하다. 그러나, 장사시설 입지는 다른 혐오시설과 같이 해당지역에 손실이 집중되는 반면, 혜택은 분산되는 특징을 가지고 있어 주민들의 저항이나 반대 즉, 님비현상(NIMBY Syndrome)을 발생시키고 있다. 또한 최근의 경향으로서 장사시설 입지에 대한 주민의 님비현상이 원인이 되어, 지역이기주의는 장사행정 주체간 갈등으로 이어지면서 복잡한 양상을 띄고 있다. 이는 장사행정의 낭비요인을 최대한으로 발생시키고, 결과적으로 장사시설 수급균형 등 장사행정의 과제의 효율적 달성을 좌절시키는 부정적인 작용을 하고 있다.

지역이기주의 극복을 위해 다양한 계층 및 이해관계자를 대상으로

다양한 전략을 준비하여 추진한다. 지역이기주의의 속성이 인위적인 오해와 갈등 등 심리적 요인이라는 측면에서, 전략은 근본적으로 주민의 이해와 협조를 구하기 위한 설득을 근간으로 수립되어야 한다. 즉, 사회적·지역적 형평성을 보장하는 차원에서 지역사회구성원 및 이해관계자의 심리적 요인 내지 갈등은 방지되고 해소될 수 있다는 것을 전제로 하여야 한다. 우선, 장사행정 주체와 지역주민의 갈등과 관련하여 지역이기주의에 효율적으로 대처하기 위한 전략을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 장사행정 주체는 지역이기주의 원인을 구체적이고 정확한 근거를 토대로 객관적으로 파악하는 것이다. 적정한 原因論的 파악 없이 대책을 강구한다는 것은 政策產出에 급급한 나머지 갈등 극복에 효율성을 기할 수 없다(고수현, 2001). 지역이기주의 원인은 다양한 계층 및 이해관계자로 세분화하여 파악한다. 이를 위해, 장사시설 입지 후보지의 해당주민의 생활여건 및 환경을 조사하는 동시에 주민의식을 파악하는 절차가 중요하다. 일반적으로 장사시설 입지와 둘러싼 직접적인 원인으로는 주택 및 토지 가격하락, 생활환경의 질적 저하, 건강유해물질 발생, 자녀교육상 영향, 자연재해(수해, 산사태 등), 자연환경 파괴, 소음공해와 대기오염, 교통문제 등을 포함할 수 있다. 이수장(1996)은 님비현상의 원인으로 입지 선정의 부적정성, 정부의 보상 미흡, 정부에 대한 불신, 주민의 이기심, 주민들의 감정적 대응 등을 들고 있다.

둘째, 해당 지역에 장사시설 설치의 필요성 내지 당위성을 논리적으로 준비해야 한다. 장사시설 설치 필요성에 대한 논리 부족은 지역주민 설득 초기과정에서부터 좌절될 수 있기 때문이다. 논리성은 장사시설이 혐오시설이 아닌 사회구성원의 복지욕구에 대응하기 위한 사회복지시설이라는 인식에서 출발하여야 한다. 즉, 장사행정의 목표

로서 공공복지 이념이 적극적으로 도입되어야 한다. 입지대상 장사시설이 공설시설인 경우, 이는 국민의 조세부담으로 설치되는 公共財로서 어디에든지 반드시 설치되어야 하며, 그 혜택은 지역주민의 복지를 위한 것임을 강조한다.

셋째, 장사시설 입지선정의 과학성, 합리성 및 다양성을 종합적으로 검토하여 타당성을 제고한다. 이는 논리적 합리성을 제고시키기 위한 사전적 노력으로서도 큰 의미가 있으며, 주민을 설득하는데 중요한 역할을 하게 된다. 여기에서 과학성은 부지의 토질 적합성, 주변 자연 및 사회적 환경과의 조화성, 교통 등 접근성, 시설입지 후 시설의 관리 및 운영 등에 있어서 용이성 등을 포괄한다. 합리성은 선정예정 부지의 인근 주민들에 관한 것으로 시설입지에 따른 주민의 경제적 및 사회적 생활에 미치는 영향, 주민의 정서 등을 충분히 감안하는 것이다. 즉, 시설입지에 따라 주민들에 대한 혜택과 희생이 최대한으로 均衡點에 접근할 수 있는지 등을 고려한다. 다양성은 어느 특정한 부지를 선정하기보다는 선정기준과 평가체계를 정하여 여러 부지를 후보지로 선정하고, 과학성과 합리성이 다소 낮아도 주민들의 수용태도가 더 적극적인 지역을 부지로 선정하는 것이다.

넷째, 장사시설 입지선정 과정의 투명성을 제고한다. 이를 위해, 객관적이고 충분한 정보를 주민에게 여과 없이 제공하며, 주민의 참여를 적극적으로 보장한다.

주민의 집단적 반발과 피해보상에 대한 과도한 요구 등 역효과를 우려하여 관련정보의 공개를 기피하고 주민의 참여를 배제함으로써 오히려 왜곡된 정보에 의한 넘비현상은 심화된다. 지역주민들이 충분한 정보를 갖지 못하거나, 관련 정보를 제공을 받은 경우에도 시설공급자에게 유리한 정보만을 제공받은 경우 불신과 갈등이 증폭된다. 따라서, 장사시설 설치의 계획설정에서 결정, 공시에 이르기까지 전

과정에 대한 일체의 정보를 여과 없이 주민에게 제공하여 혜택과 희생(비용)을 스스로 평가할 수 있도록 한다. 장사시설 입지지역 선정과 관련하여 주민들에게 반드시 공개하여야 할 정보는 장사시설의 종류 및 규모, 운영 및 관리 기준, 주변 부지 이용계획, 주민에게 돌아갈 혜택 등이 포함된다. 정보제공은 관련자료의 배포, 열람, 언론매체에 공개 등 다양한 방법을 이용한다.

지역주민의 의견을 수렴하기 위해 공식적인 통로를 만든다. 이러한 통로를 통해 지역주민을 의사결정의 당사자로서 인정할 때, 제도권 안에서 주민과의 협상이 원활하게 진행될 수 있다. 의사소통 통로에는 주민의 정보분석능력 부족 등을 감안하여, 관련 전문가나 시민단체가 적극 참여할 수 있어야 한다.

다섯째, 장사시설 설치에 대한 입지선정의 타당성을 주민에게 적극적으로 홍보한다. 이는 공개적으로 주민여론을 수렴하기 위해 필요하며, 주민의 적극적인 참여를 보장하는 한 방안이 될 수 있다. 홍보내용으로는 장사시설 입지관련 내용을 한정하기보다는 사회복지적 관점에서 개발한 논리성을 포함하는 동시에 장사복지 전반에 관한 내용을 포함하도록 한다. 이 연구에서 실시한 「장사행정에 관한 일반국민 조사」결과에서 화장을 선호하는 사람이 자신의 거주지 인근에 화장장 및 납골시설의 설치에 관해 반대비율이 훨씬 낮게 나타나고 있다. 이는 충분한 홍보를 통해 장사문화 개선에 대한 일반국민의 의식을 개선하면, 화장장 등 장사시설 설치에 대한 반대 즉, 넘비현상을 줄일 수 있다는 점을 보여준다. 또 한편으로, 장사시설 입지지역 해당주민 또는 적어도 공식적인 통로에 참여하는 주민대표 등에 선진국과 국내 우수 장사시설 등에 대한 관찰의 기회를 제공하는 것이 필요하다. 즉, 시각적 수단을 통해 의식 변화를 유도하는 것이 더욱 효과적이기 때문이다. 공청회 개최도 홍보뿐만 아니라 정보제공 및 주민을 포함한

각계각층의 의견을 수렴하는 주요한 역할을 한다.

여섯째, 장사시설의 설치시 주민에게 돌아갈 혜택과 희생을 정확하고 객관적으로 분석하고, 주민의 희생을 최소화하고 혜택을 최대화시키는 방안을 강구한다. 장사시설 설치에 대한 장사행정 주체와 해당 지역 주민간 갈등의 근본원인은 입지지역 주민들이 집중적으로 큰 손실을 입는 반면, 그로부터 받은 혜택은 아주 작다는 이른바 ‘희생-수혜의 불평등’ 인식에 기초하고 있다. 지역주민은 이러한 불평등을 최소화하기 위해 정책을 변경하거나 폐지하는 것을 주장하고 급기야는 과격한 집단행동으로 이어지게 된다. 따라서, 지역이기주의에 효과적으로 대처하기 위한 전략은 ‘희생-수혜 불평등’을 최소화하거나 적어도 그러한 인식에 변화를 가하는 것이다. 장사시설 입지지역 주민은 국가전체 그리고 공동사회의 이익이나 복지적 혜택보다는 자신의 복지를 더욱 중요시 여기는 경향이 있으므로 단순히 복지 이념만으로 설득시키는데 한계가 있기 때문이다.<sup>65)</sup> 즉, 시설입지(재개발) 지역의 주민에게 국가적, 사회적 필요성만을 일방적으로 주장하기보다는 다각적인 측면에서 노력하되 적절한 과정을 거쳐 주민의 합의를 구해야 한다.

장사시설 입지지역 해당주민의 희생을 최소화하는 방안은 다음과 같은 것이 있다. 주민생활 특히, 아동들에 미치는 교육상 악영향 등을 고려하여 그리고 차량이동(장의차 등) 증가로 인한 교통체증 및 소음·대기공해 등의 영향을 최소화하기 위해 시설 진입도로는 가급적 주거지역을 통하지 않도록 별도로 건설한다. 장사시설이 혐오시설로서 인식되지 않도록 주변 환경과의 조화에 유의하며 특히, 녹지를 조성하여 공원화 한다. 공설묘지의 재개발 및 공·사설납골시설의 설치로 인

65) 이수장(1996)에 의하면, 사회적 필요성에 대응하기 위한 국가의 노력이 정당한 것 과 마찬가지로 삶의 장소를 보호하려는 지역공동체의 노력 역시 정당하다고 함.



해 자연재해(수해, 산사태 등)가 발생하지 않도록 토지이용에 유의하며 재해방지시설을 철저히 갖추도록 한다. 이러한 방안들은 장사시설의 입지지역 주민들의 생활환경을 쾌적하게 유지하며, 인근 부지 및 주택 등의 재산가치 하락을 방지할 수 있을 것이다.<sup>66)</sup>

장사시설 설치로 인해 인근주민에게 돌아갈 혜택을 극대화하는 방안으로는 경제적 것과 비경제적인 것이 있을 수 있다. 경제적 방안으로는 현금보상, 시설관리 및 운영에 현지주민 고용, 편의시설(상점, 장례용품점, 화장, 식당 등)의 분양권 우선 제공, 시설이용료 면제 또는 할인 등이 포함된다. 비경제적 방안으로는 인근주민에게 필요한 공공시설(경로당, 도서관, 마을회관, 체육시설 등)의 건립지원, 주변도로 건설(또는 확장) 및 포장, 지역주민을 위한 각종 사회복지프로그램(경로잔치, 취학아동의 등·하교시 교통편의 제공, 취약계층 주민 지원 등) 운영, 시설이용 우선권 부여, 시설 내 공원설치 및 이용제공 등이 포함된다. 손실 최소화 및 혜택 극대화 방안은 취사 선택적인 것이 아니라 동시에 고려한다.

한편, 협상과정 및 절차, 협상대상, 보상책 등 지역이기주의에 대응하는 내용을 법제화하여 소요되는 인력과 비용 및 시간을 절감시키는 방안도 장사행정의 효율성 제고에 크게 기여할 것이다. 장사시설 설치를 위한 입지지역 선정에 일정한 보상책을 제시하여 입지지역을 공개적으로 모집하는 방안도 적극적인 지역이기주의 극복방안이라고 할 수 있다.

#### □ 葬事施設 敷地選定 關聯 地自體間 葛藤 解消

66) 프랑스 등 유럽국가와 미국 그리고 일본 등에서는 장사시설의 공원화 등으로 쾌적성을 최대한으로 살려 주민들이 시설주변 거주지를 선호하여 그 곳의 토지 및 주택의 가격이 다른 지역에 비해 더 높다는 사실은 시사한 바가 큼.

최근 지역이기주의는 장사행정 주체와 주민간 갈등에서 장사행정 주체간 갈등으로 진전되고 있다. 따라서, 장사행정 효율화를 위한 지역이기주의 극복방안은 장사행정 주체 즉, 지방자치단체간 갈등의 해소에도 중요하다. 물론, 지방자치단체간 갈등의 가장 직접적인 원인으로서는 주민의 넘비현상으로서, 이들 장사행정 주체간 갈등을 해소하기 위해서는 무엇보다도 주민의 지역이기주의를 우선적으로 극복하는 것이 중요함은 두말할 나위가 없다. 그럼에도 불구하고, 여기에서는 장사행정 주체간 갈등을 해소하여 장사행정의 효율화를 제고하는 방안을 제시하였다.

장사시설 입지 등을 둘러싼 지방자치단체간 갈등은 근본적으로 주민의 지역이기주의에 기인하므로, 정치성과 행정 편의주의를 배제하고 국가 전체 그리고 지역공동체 전체의 공익을 위한 사회복지적 관점에서 접근한다면 지방자치단체 당사자간 협력을 쉽게 도출할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 갈등은 힘의 논리 등 전략이 아닌 상호존중과 평등성을 근간으로 설득을 통한 협력으로 해소될 수 있다. 설득과 협력은 지방자치단체 정책결정 당사자간 합의에 따라 이루어지는 것으로 원활한 과정추진을 위해서는 공식적인 기제가 우선적으로 마련되어야 한다. 합의과정이 순탄치 않을 경우에는 시민단체, 언론매체, 관련 전문가 등이 참여하는 비공식적인 기제가 큰 역할을 할 수 있다.<sup>67)</sup> 설득전략으로서 상징관리를 위해 일반시민에 공모하여 설치할 장사시설의 명칭을 정하며, 장사시설 입지의 타당성 등에 관한 논리를 개발하여 공청회 등을 통해 해당지역 지방자치단체에 적극적으로 제공하는 것이 필요하다.

67) 그러한 예로 서울특별시 제2화장장(추모공원) 입지와 관련하여 서울특별시와 해당 자치구간 공식적인 기제의 결여한 상태에서 일부 언론사와 시민단체의 비공식적인 기제가 중요한 역할을 함(박희정, 2001).

장사시설 입지 등과 관련한 지방자치단체간 협력은 자율성, 형평성, 보충성 등이 보완적으로 작용한다는 것을 전제해야 한다. 자율성은 한 지방자치단체가 다른 한 지방자치단체의 일방적인 강요에 의해서가 아닌 자율에 의해 의사결정을 하여야 한다는 것이다. 그러나, 자율에 의한 장사시설 설치 수용은 현실적으로 거의 불가능하다. 그 이유는 해당 지방자치단체에서 정치성과 지역주민의 정서를 전적으로 무시할 수 없기 때문이다. 따라서, 해당 지방자치단체가 자율적으로 수용을 할 수 있는 충분한 근거를 제공하여야 한다. 여기에는 지역간 형평성 원리가 적극적으로 도입되어야 한다. 예를 들어, 일본의 지방자치단체간 광역조합 등에서 볼 수 있듯이, 지방자치단체간 협의를 통해 주민 기피시설에 대해 지역간 균형적으로 배분, 설치하는 것이 중요하다. 이는 지방자치단체 주민간 상호 손실과 수혜를 공유함으로써 지역간 형평성이 제고되고, 이를 통해 주민의 지역이기주의는 완화될 것이다. 그리고 補充性은 자율성 및 형평성에 의해 지방자치단체간 협력을 확보할 수 없을 경우, 한 지방자치단체가 다른 지방자치단체 및 해당 주민이 장사시설 입지와 관련하여 감수하게 될 집중된 손실에 대해 보상하는 것이다. 이는 타지역 주민을 위해 자신의 복지를 희생하도록 일방적으로 강요 할 수 없기 때문이다. 그 보상으로는 해당 지방자치단체의 지역개발을 지원하는 것이 포함될 수 있으며, 다른 각도에서 해당 주민의 복지수준을 제고하는 것 등이 포함된다.

## 第6章 結 論

과거에도 장사에 관한 법령이 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고, 장사에 관한 전통적인 관행이 강하게 지배함에 따라 국민은 물론 장사행정의 주체인 행정기관에서조차 이를 지키지 못하여 장사행정이 거의 실종상태에 있었다. 그 결과, 묘지가 누적적으로 증가하여 자연환경을 해치며 협소한 국토를 효율적으로 이용할 수가 없었다. 그리고 장사시설들이 무계획적으로 난립하고 그 질적 수준도 아주 미흡하여 결과적으로 일반국민의 복지를 위협하는 요인이 되고 있다.

묘지 등 장사시설의 설치 및 관리 그리고 일반적인 장사관련 관행이 심각한 사회문제가 됨에 따라, 정부는 2001년 초 『장사 등에 관한 법률』을 시행을 통해 국민의 복지를 향상시키고 보건을 증진하며 국토의 효율적 이용을 도모하고자 획기적인 전환점을 마련하였다. 그러나, 이러한 법령체제의 마련에도 불구하고 장사행정을 둘러싼 내부적 및 외부적 비효율성으로 인해 그 실효성을 확보하는데 한계성이 존재하고 있다. 따라서, 이 연구는 『장사 등에 관한 법률』의 조기 정착을 통해 바람직한 사회구현에 기여할 수 있도록 장사행정의 실태와 문제점을 분석하여 효율성을 증진시키는 방안을 도출하고자 하였다.

이러한 작업을 효율적으로 추진하기 위해 우선적으로 장사행정의 정의 및 개념을 정립하였다. 행정의 핵심 개념이 조직과 자원의 효율적 관리이며, 장사는 시신 처리와 관련된 일련의 활동이라 할 때, 장사 행정은 시신 처리 및 그와 관련된 시설, 서비스와 같은 전체 자원과 조직을 효율적으로 관리하는 행위라 할 수 있다. 이를 토대로 체계론적 입장에서 장사행정의 체계를 상위체계와 하위체계로 구분하였다. 상위체계는 장사행정의 주체, 장사행정의 객체 그리고 이들을 유기적으로 연계하는 기능을 하는 법·제도를 구성된다. 하위체계는 위 상위체계의 구성요소별로 기능과 역할을 세분하였다. 한편, 장사행정의 접근방향으로 보건위생적 접근, 사회복지적 접근, 국토이용의 효율적 접근 그리고 사회문화적 접근을 제시하였으며, 이들 접근간 상호 보완적이고 조화로운 고려를 강조하였다.

장사행정의 접근방향을 기초로 장사행정의 체계에 따라 구체적으로 실태와 문제점을 규명하였다. 이를 위해 사용한 도구로는 각종 법령규정, 행정자료, 기존문헌 고찰이며 특히, 장사행정기관에 대한 실태조사와 일반국민을 대상으로 장사행정에 관한 의식조사를 실시하였다.

현 장사행정의 비효율적 요인으로는 그 요소 및 영역별로 다소 차이가 있으나, 크게 장사행정의 내재적인 요인과 외부적 요인으로 구별된다고 할 수 있다. 행정 내재적인 요인으로는 인력과 전문성 부족을 들 수 있으며, 한편으로는 행정인력의 의식구조가 아직도 관행에만 의존하는 전근대성을 들 수 있다. 이로 인해, 행정기관에서 수행하고 있는 장사행정은 비체계적, 무계획적으로 장사행정이 구현하고자 하는 사회적 이념을 실행하고자하는 의지가 없으며, 어떠한 준비도 하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 장사행정의 내재적 비효율성 문제는 결국 일반국민을 선도할 수 없으며 한편으로 토지의 효율적 이용, 주민의 보건증진 및 복지 등을 도외시하는 결과를 초래하고 있다.

장사행정을 둘러싼 외부적 환경에서 발생하는 비효율은 일반국민의 법령에 대한 인지도가 충분하지 못하며, 설사 알고 있다고 할지라도 장사를 관행으로만 이해하여 이들 법령규정을 준수하지 않고 있다는 것이다. 그리고 장사절차가 비체계적 다단계로 되어 있어 장사관련 업계에서는 장사관련 재화와 서비스의 이용가격을 부당하게 받아 소비자인 일반국민의 경제적 부담을 가중시키고 있다.

국민의 보건과 복지를 향상시키는 동시에 사회문화적으로 연대와 통합을 기하기 위해 그리고 국토의 효율적 이용을 제고하기 위해서는 이러한 장사행정의 내재적 및 외부적 비효율성 문제를 적극적으로 대처하는 것이 중요하다. 현 장사행정의 효율화 방안으로는 다음과 같이 압축할 수 있다.

첫째, 장사행정 관련 각종 법령 및 제도의 비효율성을 제거하는 노력을 하여야 한다. 법령이나 제도 등이 지나치게 이상적이거나 비현실적인 경우, 이는 현실과 괴리를 조장하여 장사행정 주체나 객체 즉, 일반국민 모두 지킬 수 없거나 지키지 않아 결국 死文化 될 것이다. 따라서, 법령이나 제도 등의 실현가능성을 재검토하여야 하며, 한편으로는 이들 법령이나 제도 등이 실현될 수 있도록 부수적인 조치가 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 장사행정 주체의 조직체계 및 인력이 재정비될 수 있다. 아무리 좋은 법이나 제도도 이를 집행 수행할 조직이나 인력이 미흡하다면 실효성을 확보하기 어렵기 때문이다. 장사행정 조직체계로는 전담 계를 설치하여야 하며, 업무분석으로 토대로 적정 인력을 충원하여야 할 것이다. 단, 읍·면·동의 경우에는 1명 이상 전담 인원을 두어야 할 것이다. 인력의 전문성을 제고하기 위해 일정한 기간 보직순환을 자제하며, 주기적으로 전문가나 전문기관을 통해 교육 및 훈련을 반복적으로 제공하여야 한다. 또한, 담당인력의 사기진작을 위해 일정한 인센티브를 제공할 필요가 있다.

셋째, 『장사 등에 관한 법률』에서 규정하고 있는 시한부매장제도 등의 실효성을 확보하기 위해 필요한 예산을 조기에 확보하여야 할 것이다. 이를 위해 재정자립도가 낮은 기초자치단체에 대해서는 중앙정부나 도에서 사업의 우선순위에 따라 체계적으로 필요예산을 지원할 필요가 있다.

넷째, 중앙정부 차원에서 지방자치단체 장사행정의 효율성을 증대시키기 위해 각종 사업의 표준화를 제고하여야 한다. 각종 모형 등을 개발하여 제공하는 것은 업무의 편이성 및 예산의 절감 등에도 크게 기여할 것이다.

다섯째, 대국민 홍보 및 교육을 강화하여야 한다. 『장사 등에 관한 법률』 자체와 여기에서 규정하고 있는 각종 규정 개별적으로 국민의 인지도를 제고하여야 한다. 이를 위해, 중앙차원에서 전국적인 다양한 그리고 효과적인 매체를 통해 지속적으로 홍보를 실시하며, 지방자치단체에서는 지역실정에 적합한 홍보방법을 선정하여 자체적으로 실시하여야 한다. 지금까지 다른 분야와 달리 장사에 관한 홍보가 전혀 없는 점을 유의할 필요가 있다.

여섯째, 묘지 등 장사시설에 관한 정보를 포괄적으로 구축하여 지방자치단체간 유기적으로 연계할 수 있는 정보만을 구축하여야 한다. 여기에는 묘지관리시스템 등이 포함된다. 이러한 시스템의 구축은 합리적인 그리고 효율적인 장사행정의 가장 기초라고 할 수 있다. 이를 위해 현행 장사시설의 보고 및 지도감독 기능을 강화하는 한편, 장사시설에 대해 주기적으로 조사를 실시하여 정보를 수집, 관리하여야 한다. 이는 특히, 시한부매장제도 등의 근간이 되는 것이라고 할 수 있다.

일곱째, 장사시설의 설치 및 질적 관리 등 업무를 수급계획에 따른 체계적으로 실행하여야 한다. 지방자치단체에서 수급계획은 장사관련 모든 행정의 기본적인 틀로서 장사시설 자원의 적정한 배분과 적정한 질적 수준을 제고하고 자연환경 및 주민생활에 미치는 악영향을 최소화하는 등 궁극적으로 주민의 복지수준을 제고할 것이다. 수급계획은 지역주민의 의사를 충분히 반영하여야 한다.



여덟째, 수급계획에 따라 필요한 장사시설의 설치 등에 있어서 중요한 비효율 요소로서 지역이기주의에 효과적으로 대처하기 위한 각종 전략이 마련되어야 한다. 장사시설 부지 선정 등을 둘러싼 지방자치단체간 갈등을 해소하기 위해 중앙정부 차원에서 강력한 법규정을 신설하는 한편, 중재노력을 적극적으로 하여야 한다. 지방자치단체는 정치적 입장을 버리고 전체적인 국민 차원에서의 복지수준을 제고하기 위해 이해와 협력을 바탕으로 갈등요인을 해소하는데 주력하여야 할 것이다.

아홉째, 장사행정의 최종적인 목적은 국민의 복지 수준 제고이다. 이를 위해 일반국민의 장사서비스 이용체계를 표준화하여 부당한 가격 등으로 인한 피해를 제거하여야 한다. 이를 위해, 관련 업계의 다단계 장사서비스 등 제공체계에서 종합제공체계로의 전환을 유도하고, 각 단계마다 서비스 및 이용가격의 표준화를 실시하는 등 투명성 보장에 노력하여야 한다. 일반국민이 생존에 선택권을 가지고, 사후적으로 유족 등이 안게될 경제적 부담을 최소화하기 위해 장례보험제도의 활성화를 지원하여야 한다. 묘지 등 장사시설의 부실관리 및 재정파탄으로 인한 시설폐쇄 등이 일반국민에게 가져다 줄 피해를 제거하기 위해 장사시설관리기금제도를 도입할 필요가 있다.

끝으로 장사정책 및 장사행정은 사회의 올바른 가치를 구현하기 위한 것으로 각계각층의 의견이 충분히 수렴되어 결정되어야 하며, 결정된 내용에 대해서는 장사행정 주체와 객체뿐만 아니라 이해관계가 있는 집단으로서 정치인, 업종종사자 모두 적극적인 자세로 이해와 협조를 아끼지 않아야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 강혜규, 「공공복지 전달체계 개편의 동향과 쟁점」, 한국사회과학연구소 사회복지연구실(편), 『한국사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지, 2000.
- 고덕기, 「공공묘지의 공원화 방안」, 『보건복지포럼』 통권 40호, 한국보건사회연구원, 2000, pp.54~61.
- 고수현, 「장묘 복지시설의 설치의 갈등원인: 지역이기주의 현상을 중심으로」, 『한국장례문화학회 학술대회 자료집』, 2001. 6.
- \_\_\_\_\_, 「장묘복지정책에 관한 이념적 접근」, 『한국장묘』 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.273~294.
- 광주직할시, 『광주직할시 공설공동묘지 이용계획』, 1993.
- 국토개발연구원, 『묘지제도의 개선방안에 관한 연구』, 1987.
- 국회사무처 예산정책국, 『1999년도 결산분석보고서(II)』, 2000.
- 김국도, 「외국의 묘지제도 개선 대책」, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, 1983.
- 김경혜, 『서울시 장묘제도 발전방향』, 서울시정개발원, 1997.
- 김남일, 「한국인구동태통계 작성에 대한 평가」, 『한국인구학회지』, 제20권 제1호, 1997, pp.47~63.

- 김태수, 「복지시설 운영체계의 개선을 통한 강서구 복지정책의 내실화 방안」, 『서울 강서구 연구보고서』, 1996.
- 김태수·백종섭·신희영, 『복지행정론』, 1998.
- 김현준·박희정·박인·이필도, 『장묘관련 법규 해설』, 서울보건대학, 2000.
- 김현준, 『장사제도의 개선방향』, 한국장례문화학회발표자료, 2001.
- 김홍식·정형덕, 『지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1992.
- 대한민국 정부, 『장사 등에 관한 법률』, 2000.
- 문원식, 「묘지수요예측방법에 관한 소고」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.158~172.
- 박복순, 『우리 나라 장묘문화의 문제점과 개선방안』, 한국여성단체협의회 개최 장묘문화 개선을 위한 세미나 발표문, 2001.
- 박석돈, 『장묘문화의 사회복지적 접근』, 생활개혁실천범국민협의회 주최 영남지역 장묘제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 1997.
- 박용규, 「집단납골시설의 경제성 검토」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.50~65.
- 박인·박종서·고덕기, 이필도·김춘식, 『장사정보센터 운영방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2000.

- 박태호, 「종합장례서비스체제 구축방안 연구」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.94~117.
- 박희정, 「납골묘에 대한 지불의사액 추정」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.66~79.
- \_\_\_\_\_, 『비선호시설의 입지와 정책갈등: 서울특별시 추모공원의 사례를 중심으로』, 한국장례문화학회 학술대회 자료집, 2001. 6.
- \_\_\_\_\_, 「장묘시설 수급계획 수립의 방향」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.144~157.
- \_\_\_\_\_, 『장사서비스를 위한 새로운 접근-서비스 현장의 도입·운영-』, 한국장례문화학회, 장례문화의 어제, 오늘 그리고 내일에 관한 학술대회 자료집, 2000.
- 보건복지부, 『2001년 사설 납골시설 설치자금 융자사업 안내』, 2001.
- 문원식, 「우리 나라 장묘문화의 발전방향」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.141~150.
- 삼성문화사, 『국어대사전』, 1990.
- 신원득, 「우리 나라 장묘사업에의 민간참여」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.116~139.
- 안영훈, 「프랑스의 장례·장묘서비스사업의 민영화」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.80~115.
- 유종해, 『현대 행정학』, 박영사, 1988.

- 이계탁, 『복지행정학 강의』, 나남, 1994.
- 이삼식·고덕기·이상헌·이필도·박덕근, 『경기도 중장기 장묘시설 수급 계획』, 경기도·한국보건사회연구원, 2000(a),
- 이삼식·박종서·고덕기·박인, 『제례 및 성묘 실태와 변화방향』, 생활개혁실천범국민협의회·한국보건사회연구원, 2000(b).
- 이삼식·박종서·고덕기, 『포천군 장묘시설 중·장기 수급계획』, 한국보건사회연구원·포천군, 2001(a).
- 이수장, 「남비현상 어떻게 할 것인가?」, 『한국장묘』, 제2권, 한국장묘연구회, 1996, pp.45~59.
- 이필도, 「장례비용 실태와 개선방향」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.43~70.
- 이현송·이필도, 『묘지제도에 관한 국민 의식행태조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 임종권·장동현·조홍제, 『묘지제도에 관한 국민의식 형태조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 장인협, 『사회복지학 개론』, 서울대출판부, 1987.
- 장현섭, 「죽음의 질 개선방안」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.71~93.
- 정경균·박복순·박희정·김현준·김시덕·이필도, 『장례학 개론』, 서울보건대학, 2000.

조석준·박동서·유훈 외, 『한국행정의 역사적 분석』, 서울대학교출판사, 1987.

중앙일보 2000. 2. 1일자.

제임스김, 「방부처리」, 『한국장묘』, 제2권, 한국장묘연구회, 1996.

한국경제신문, 1999. 11. 16 일자.

한국정신문화연구원, 『한국민족문화대백과사전』, 1992.

한겨레신문, 1999. 12. 19 일자.

한부영, 「독일의 묘지관리」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997, pp.152~160.

홍석기, 「프랑스의 시한부 분묘제도」, 『한국장묘』, 제2권, 한국장묘연구회, 1996, pp.60~82.

홍성만, 『정부와 비정부조직의 경쟁과 협의기제』, 한국정책학회 춘계 학술대회, 2001.

David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System", *World Politics*, Vol.10, No.3, 1957.

Elizabeth Wickenden, *Social Welfare in a Changing World*, U.S. Department of Health, Education and Welfare(Government Printing Office), Washington, D.C., 1965.

George Ritzer, 『현대사회학 이론』, 형설출판사, 1987.

John M. Romanyshyn, *Social Welfare*(Random House, Kingsport, 1971).

O'Hare Michael et al., *Facility Siting and Public Opposition*, NY: Van Nostrand Reinhold, 1983.

Moeller, Dennis. "A Guaranteed Price Contracts: Preneed Danger", *The Director*, 1987.

Paris France, *Au Service De Nos Aines*, 1996.

Ralph L. Klicker, *Funeral Directing & Funeral Service Management*, Thanos Institute, USA. 1998.

Van Beck. Todd, Preneed: A Modern Day Security Blanket, AFDS Today.

## 附 錄



## 附錄 1. 葬事行政에 관한 國民意識調查票

### 장사행정에 관한 국민의식 조사표

안녕하십니까? 여기는 국무총리실 산하 연구기관인 한국보건사회연구원입니다. 금번에 보건복지부와 한국보건사회연구원에서는 공동으로 한국의 장사행정 효율화 방안을 연구하고 있습니다. 그 일환으로 장사행정에 관한 국민의식조사를 실시하오니 바쁘시더라도 친절히 응답해 주시면 감사하겠습니다. 선생님께서 응답해 주신 내용은 통계법 제8조에 의하여 비밀이 보장됩니다.

_____시·도 _____시·군·구 (읍, 면, 동)	전화													
<table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> </tr> </table> <span style="font-size: 10px;">-</span> <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> </tr> </table> <span style="font-size: 10px;">-</span> <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> </tr> </table>														

**I. 일반 사항**

1. 선생님은 몇 세입니까? \_\_\_\_\_ 만( \_\_\_\_\_ ) 세
2. 성별은 무엇입니까?                     ① 남             ② 여
3. 믿고 있는 종교는 무엇입니까?  
 ① 종교없음    ② 불교     ③ 기독교(개신교)  
 ④ 천주교     ⑤ 기타 종교
4. 선생님은 학교를 어디까지 다녔습니까?  
 ① 초등졸 이하     ② 중졸    ③ 고졸  
 ④ 전문대졸         ⑤ 대졸 이상
5. 선생님 월평균 소득은 얼마입니까? ( \_\_\_\_\_ 만원)
6. 선생님 본적지는 어디입니까? ( \_\_\_\_\_ 시·도 \_\_\_\_\_ 시·군·구)

**II. 다음은 시신의 매장·화장, 그리고 묘지·납골시설과 관련되는 『장사 등에 관한 법률』에 관한 질문입니다.**

문항 내용	응답 범주
1. 이 법률이 있다는 것을 알고 계십니까?	<input type="checkbox"/> ① 안다 <input type="checkbox"/> ② 모른다
2. 시신을 매장한 후 30일 이내에 매장신고를 해야함을 알고 계십니까?	<input type="checkbox"/> ① 안다 <input type="checkbox"/> ② 모른다
3. 묘지를 설치할 경우, 행정기관에 신고하거나 허가를 받아야 함을 알고 계십니까?	<input type="checkbox"/> ① 안다 <input type="checkbox"/> ② 모른다
4. 2001년 1월 13일 이후 설치된 묘지는 15년(최고 60년)까지만 사용할 수 있다는 내용을 알고 계십니까?	<input type="checkbox"/> ① 안다 <input type="checkbox"/> ② 모른다

Ⅲ. 다음은 과거 장례경험에 관한 질문입니다.

1. 선생님께서는 가족이나 친인척의 장례를 치른 적이 있습니까?  
 ① 없음(없다면 Ⅲ 항목으로 가서 질문 함)  
 ② 있음(                      년)
2. 고인의 장례방법은 무엇이었습니까?  
 ① 매장 (4번 질문으로 감)    ② 화장 (3번 질문으로 감)
3. 고인을 화장했다면, 화장 후 유골을 어떤 시설에 안치하셨습니까?  
 (다음은 Ⅲ 항목부터 질문함)

구분	개인	가족	종중· 문중	종교단체	법인	공설	산골
납골당							
납골묘							
납골탑							

4. 고인을 매장한 묘지형태는 무엇입니까?  
 ① 개인묘지       ② 가족묘지               ③ 종중·문중묘지  
 ④ 사설법인묘지    ⑤ 공설묘지(공동묘지)
5. 묘지는 어디에 설치하였습니까(묘지를 설치한 땅의 지목이 무엇입니까)?  
 ① 산(임야)       ② 밭(답)       ③ 논(전)  
 ④ 기타(      )    ⑤ 모름
6. 매장지역(시·군·구 기준)은 어디입니까?  
 ① 사망자 본적지       ② 사망자 주소지  
 ③ 사망신고인 주소지    ④ 기타(      )
7. 매장신고를 하셨습니까?  
 ① 신고 안함                       ② 사망신고 후 매장 신고  
 ③ 매장신고 후 사망신고       ④ 매장신고와 사망신고를 동시에 함  
 ⑤ 모르겠음                       ④ 매장신고가 뭔지 모름

7-1. 매장신고를 했다면, 신고 절차와 관련하여 어떤 문제점이 있었습니까?

- ① 전혀 없음                       ② 신고기간이 너무 짧음  
 ③ 매장지 행정기관에 신고하는 것이 불편했음  
 ④ 매장신고에 관한 사전 지식이 없어 불편했음  ⑤ 기타

7-2. 매장신고를 하지 않았다면, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 몰라서                       ② 신고기간을 초과해서  
 ③ 매장지역 행정기관을 방문할 시간이 없어서  
 ④ 귀찮아서                       ⑤ 불필요하다고 생각해서  
 ⑥ 설치한 묘지에 위법사항이 있어서  
 ⑦ 기타

8. 묘지설치신고를 했다면, 신고절차와 관련하여 어떤 문제점이 있었습니까?

- ① 신고 안함                       ② 전혀 없었음  
 ③ 설치지역 행정기관에 신고하는 것이 불편했음  
 ④ 설치 신고에 관한 사전 지식이 없어 불편했음  
 ⑤ 설치기준이 까다로움  
 ⑥ 신고 절차의 첨부서류가 너무 복잡했음  
 ⑦ 신고기간이 너무 짧았음  ⑧기타

8-1. 분묘 설치 신고를 하지 않았다면, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 몰라서                       ② 신고기간을 초과해서  
 ③ 설치지역 행정기관을 방문할 시간이 없어서  
 ④ 귀찮아서                       ⑤ 불필요하다고 생각해서  
 ⑥ 설치한 묘지에 위법사항이 있어서  
 ⑦ 구비서류 작성이 어려워서  
 ⑧ 기타                               ⑨ 모름

### III. 다음은 본인의 장례와 관련하여 몇 가지 여쭙보겠습니다.

1. 선생님께서는 본인의 장례를 어느 곳에서 치르기를 희망하십니까?

- ① 자택(집)                       ② 병원장례식장(영안실)                       ③ 전문장례식장  
 ④ 종교시설(사찰, 교회 등 )                       ⑤ 기타\_\_\_\_\_

2. 선생님께서는 본인의 장례를 어떠한 방법으로 하시겠습니까?

- ① 매장  ② 화장

2-1. 매장의 경우: 희망하시는 묘지유형은 어떤 것입니까?

화장의 경우: 희망하시는 납골시설은 어떤 것입니까?

구분	개인	가족	중중· 문중	종교 단체	법인	공설	산골
묘 지							해당무
납골당							
납골묘							
납골탑							

3. 선생님께서 어느 지역에 납골 또는 문히기를 희망하십니까?

- ① 본적지 시·군·구  ② 주소지 시·군·구  ③ 타 지역

4. 다음 중 장례와 관련하여 행정기관을 통해 지원 받고싶은 내용은 무엇입니까? 희망하는 내용을 모두 선택해 주셔도 좋습니다.

- ① 묘지 설치비용 융자  ② 납골시설 설치비용 융자  
 ③ 모든 국민에게 일정금액 장례비 지원  
 ④ 화장 장려금  ⑤ 납골 장려금  
 ⑥ 장사시설(공설묘지, 공원묘지, 화장장, 장례식장) 이용 정보  
 ⑦ 매장 또는 화장 절차 관련 정보  
 ⑧ 『장사 등에 관한 법률』 정보  ⑨ 기타

4-1. 위에 응답한 경우(⑥, ⑦) 정보를 어디에서 얻고자 합니까? (2가지 이상을 선택해도 좋습니다.)

- ① 행정기관 방문을 통해  ② 인터넷  
 ③ 중앙 및 지역 신문  ④ 방송매체(중앙 및 지역방송)  
 ⑤ 전화  ⑥ 안내책자  ⑦ 기타

5. 『장사 등에 관한 법률』에 따라서, 올해(2001년) 1월 13일 이후에 설치한 묘지는 15년 동안, 최장 60년까지 매장할 수 있습니다. 그렇다면 선생님께서는 몇 년 동안 매장하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

(                    년)

**IV. 다음은 장사시설과 관련된 사항입니다.**

1. 다음 장사시설 중에서 선생님 거주 지역에 필요한 장사시설은 무엇  
입니까?(중복응답)
- ① 화장장  ② 공원화된 집단묘지  
 ③ 납골시설(납골당, 납골묘, 납골탑)
2. 선생님 거주지역 인근에 다음 장사시설이 건립되는 것에 대해서 어  
떻게 생각하십니까?

번호	질문항목	응답 범주
2-1	화장장	<input type="checkbox"/> ① 절대반대 <input type="checkbox"/> ② 반대 <input type="checkbox"/> ③ 찬성 <input type="checkbox"/> ④ 적극 찬성
2-2	공원화된 집단묘지	<input type="checkbox"/> ① 절대반대 <input type="checkbox"/> ② 반대 <input type="checkbox"/> ③ 찬성 <input type="checkbox"/> ④ 적극 찬성
2-3	납골시설	<input type="checkbox"/> ① 절대반대 <input type="checkbox"/> ② 반대 <input type="checkbox"/> ③ 찬성 <input type="checkbox"/> ④ 적극 찬성

**V. 죽음에 관해 어떻게 생각하시는지 질문하겠습니다.**

1. 선생님은 죽음에 대해서 생각하신 적이 있습니까?
- ① 자주 생각함  
 ② 가끔 생각함  
 ③ 생각한 적이 별로 없음  
 ④ 생각한 적이 전혀 없음  
 ⑤ 모름
2. 자신의 죽음에 대해 가족, 친구들과 이야기를 한 적이 있습니까?
- ① 자주 이야기함  
 ② 가끔 이야기함  
 ③ 이야기 한 적이 별로 없음  
 ④ 이야기한 적이 전혀 없음  
 ⑤ 모름



## 附錄 2: 葬事行政實態調查(市·道用)

## 장사행정 실태 조사표

(시·도용)

1. 장사업무 담당자 여러분 안녕하십니까? 현재, 보건복지부와 한국보건사회연구원에서는 「장사행정 효율화 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 장사행정 실태에 관한 조사를 실시하고자 하니 많은 협조를 부탁드립니다.
2. 귀 기관에서 응답해 주신 내용은 장사행정 관련 정책 및 행정 효율화 방안 연구의 중요한 자료로 활용되며, 응답해 주신 모든 내용은 전산처리 되어 통계자료로만 이용됩니다. 응답내용은 통계법 제8조에 의해 비밀이 철저히 보장됩니다.
3. 조사표 작성시 최대한 상세히(공란 없이) 기록해 주시기 바라며, 귀 기관에 해당되지 않는 사항은 “비해당”으로 기입해 주시기 바랍니다.
4. 조사표 회송기한: 2001년 11월 21일  
(회송일 내에 꼭 보내주시기 바랍니다.)
5. 본 조사표 내용에 의문이 있는 경우에는 한국보건사회연구원에 문의하시기 바랍니다.

보 건 복 지 부  
한국보건사회연구원



_____시·도	작성자성명		TEL( )
----------	-------	--	--------

**I . 조직 및 인력**

1. 귀 기관에서 장사업무는 어느 부서에서 담당하고 있습니까?

\_\_\_\_\_국(실) \_\_\_\_\_과 \_\_\_\_\_계

1-1. 위 부서는 장사업무 전담부서입니까?

- ① 그렇다                       ② 아니다

1-2. 산하기관으로 어떤 시설이 있습니까?

유형	개소수	명칭(시설 모두 기입)
사무소, 출장소		
시설관리공단		
민간위탁		

2. 귀 기관에서 직영, 위임 또는 위탁관리하고 있는 장사행정(사업, 시설)은 몇 개소입니까? 해당란 모두에 기입하여 주시기 바랍니다.

관리형태	공설 묘지	공동 묘지	화장장	공설납골시설 (납골묘, 탑, 당)	공설 장례식장	장사정보 센터
① 시·도 직영						
② 사무소(출장소)						
③ 시·군·구 위임						
④ 시설관리공단						
⑤ 민간위탁						





6. 귀 기관에서 최근 3년 동안 장사업무와 관련하여 집행 예산 및 내역을 적어주시기 바랍니다.

연도	자체예산 중 자체집행		국고 지원금		자체예산 중 시·군·구 지원	
	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)
2001						
2000						
1999						

7. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사업무와 관련하여 자체적으로 교육(단순히 인쇄물 배부를 제외한 집합교육 만 해당) 을 실시하였습니까? 최근 교육부터 작성하여 주시기 바랍니다.

- 총 교육횟수: \_\_\_\_\_ 회
- 최근 5회 교육대상 및 교육내용

횟수	시기	주요 교육대상(해당란 모두 표시)	주요 교육내용(해당란 모두 표시)
1		① 시·군·구 공무원 ② 읍·면·동 공무원 ③ 출장소, 사무소, 시설관리공단직원 ④ 민간위탁시설직원 ⑤ 시설장사시설 종사자	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타( )
2		① 시·군·구 공무원 ② 읍·면·동 공무원 ③ 출장소, 사무소, 시설관리공단직원 ④ 민간위탁시설직원 ⑤ 시설장사시설 종사자	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타( )
3		① 시·군·구 공무원 ② 읍·면·동 공무원 ③ 출장소, 사무소, 시설관리공단직원 ④ 민간위탁시설직원 ⑤ 시설장사시설 종사자	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타( )
4		① 시·군·구 공무원 ② 읍·면·동 공무원 ③ 출장소, 사무소, 시설관리공단직원 ④ 민간위탁시설직원 ⑤ 시설장사시설 종사자	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타( )



III. 장사업무 실태(시·군·구 사업 제외)

1. 귀 기관에서 수행하고 있는 장사업무의 비중은 어떠합니까?(2001년 기준)

전체	매장 화장 신고 업무	묘지 설치 신고 허가	납골 시설 설치 허가	공설 시설 관리	시설 시설 지도 감독	계획 수립 조례 제정	대민 홍보 정보 제공	지원, 응자	시설 정비 개선	기타 업무
100.0 (%)										

2. 최근 3년 동안 귀 기관에서 접수한 매장, 화장, 개장 신고(허가)건수를 몇 건입니까?

연 도	매장신고건수	화장신고건수	개장허가건수
1999			
2000			
2000. 1~9			

3. 귀 기관에서 작성, 보관하고 있는 묘적부 현황을 적어주시기 바랍니다.

구분	보유 건수	보유기관	작성자
개인묘지		① 행정기관 ② 시설설치자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치자
가족묘지		① 행정기관 ② 시설설치자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치자
문중묘지		① 행정기관 ② 시설설치자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치자
법인묘지		① 행정기관 ② 시설설치자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치자
공설묘지		① 행정기관 ② 시설설치자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치자

4. 귀 기관에서는 묘지관리를 위해 묘적부 전산화를 추진하였습니까? 전산화 된 경우에만 기입합니다.

시기 (연도)	대상(해당란 모두에 표시)	전산화 방법	경비 (천원)	전산화 정도
	① 공공 ② 개인,가족 ③ 중중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 자체수립 ② 전문기관외뢰 ③ 기타( )		① 전용프로그램 ② HWP등 단순입력 ③기타( )

5. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 사설장사시설에 대해 지도감독을 몇 회 실시하였습니까?

연도	묘 지				납골시설			
	개인 묘지	가족 묘지	문중·종중묘지	법인 묘지	개인	가족 중중문중	종교단체	법인
1999								
2000								
2001								

6. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사행정관련 대 주민 정보제공 및 홍보사업을 실시한 적이 있습니까?

연도	총횟수	주요 내용 또는 목적 (해당란 모두에 표시)	방법 또는 수단 (해당란 모두에 표시)	주요 대상 (해당란모두표시)
1999		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2000		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2001		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )

7. 귀 기관에서는 대민지원 업무 및 비용보조 사업을 실시한 적이 있습니까?

구분	1999		2000		2001	
	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)
묘지 설치(정비) 용자						
납골시설설치용자						
장제비						
화장장려금						
납골장려금						
공설묘지 안치유도						
연구사업						
기타( )						
기타( )						

8. 귀 기관에서 1999년부터 현재까지 행정처분한 사설장사시설이 있습니까?

구분	이전(移轉)	개수(改修)	시설 폐쇄	사용 금지	과징금	시정명령
개인묘지						
가족묘지						
중중문중묘지						
사설법인묘지						
사설장례식장						

9. 귀 기관에서는 장사법에서 정한 수급계획을 수립하였습니까?

수립여부	수립 시기	수립방법	수급계획 대상기간	수급계획 범위 (해당란 모두 표시)
① 기 수립 ② 수립 중 ③ 고려 중 ④ 비고려		① 자체수립 ② 전문기관의뢰 ③ 기타( )	① 5년 미만 ② 5~10년 ③ 10~15년 ④ 15~20 ⑤ 20년 이상	① 공설공동묘지 ② 사설묘지 ③ 화장장 ④ 공설납골시설 ⑤ 사설납골시설



10. 귀 기관에서는 분묘설치기간 제한(시한부매장제도)에 따른 자체 대책을 수립하고 있습니까?

- ① 기 수립 ② 수립 중 ③ 수립 안함

10-1. 수립하였다면, 그 내용을 간단히 적어주시기 바랍니다. (또는 계획서 첨부)

11. 귀 기관에서는 1970년 이후 지금까지 묘지 일제조사 및 무연분묘 정비사업을 추진한 적이 있습니까?

- 총 횟수: \_\_\_\_\_ 회  
 개별 내용

묘지 일제조사			무연분묘 정비사업		
회	시기(년)	대상(해당란 모두 표시)	일제조사와 연계 여부	연계시 시기(년)	무연분묘 기수
1		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
2		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
3		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
4		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
5		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		

11-1. 향후 묘지일제조사 및 무연분묘 정비사업을 추진할 계획이 있습니까? 구체적으로 계획된 경우에만 기입합니다.

향후 계획여부	시기 (연도)	대상(해당란 모두 표시)	목적(해당란 모두 표시)
① 있음 → ② 없음 ③ 모름		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 사설법인	① 단순 무연분묘 현황 파악 ② 공원화(묘역정비, 개발) ③ 납골시설 부지 확보 ④ 화장장부지 확보 ⑤ 도시계획 ⑥ 기타( )

12. 귀 기관에서는 화장장을 개축(확장 등)한 적이 있습니까?

12-1. 총 횟수: 회

12-2. 가장 최근 3회 실적

시기	목적(유형)
1회	① 확장 ② 정비(개보수) ③ 이전 ④ 납골시설 설치 ⑤ 기타( )
2회	① 확장 ② 정비(개보수) ③ 이전 ④ 납골시설 설치 ⑤ 기타( )
3회	① 확장 ② 정비(개보수) ③ 이전 ④ 납골시설 설치 ⑤ 기타( )

13. 귀 기관에서는 향후 장사시설을 재개발(정비, 공원화), 확장 또는 신축할 계획입니까?

구분	계획 여부	대상 개소수
공설, 공동묘지(공원화)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	
화장장(신축 또는 확장)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	
공설납골시설(신축 또는 확장)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	

14. 귀 기관에서 화장 및 납골 확산을 위한 자체 시책을 수립하였습니까?

화장·납골 확산 시책 수립여부	실적(사업 내용을 기입)
① 시책 수립 →	-
② 시책 비수립	-

15. 귀 기관에서 관여한 소송건수는 몇 건입니까?

연도	개장, 이장	시설설치(확장) 관련 주민반대	사유지, 공유지 등 경계침범	기타	기타
2000					
2001					

**III. 담당 공무원(조사표 작성자) 의식**

1. 선생님은 장사법 및 업무와 관련하여 담당공무원(시·군·구, 읍·면·동)에 대한 전문교육이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다      ② 필요하다      ③ 필요하지 않다
- ④ 전혀 필요하지 않다    ⑤ 모르겠다

1-1. 교육이 필요하다면, 교육은 어떠한 방법을 원하십니까?

- ① 자체교육    ② 전문가 초빙    ③ 전문교육기관 위탁
- ④ 기타(\_\_\_\_\_)

1-2. 교육이 필요하다면, 어떤 주기로 실시하는 것이 필요합니까?

- ① 분기별    ② 반기별    ③ 연별    ④ 격년별    ⑤ 필요시(수시로)

2. 선생님은 현 장사업무에 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다    ② 만족한다
- ③ 만족하지 않는다    ④ 전혀 만족하지 않는다

2-1. 만족하지 않다면, 가장 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 현지확인, 주민과의 갈등 등으로 장사업무가 어렵다
- ② 다른 업무와 같이 처리하여 업무량이 지나치게 많다.
- ③ 장사업무에 대한 지식이 없다    ④ 한직이다
- ⑤ 동료직원이나 주위 사람들로부터 인식이 안 좋다
- ⑥ 지역사회 주민들을 잘 알아 불법묘지 등에 관한 처리가 어렵다.
- ⑦ 기타(\_\_\_\_\_)

3. 선생님은 장사 업무 전담 부서(계)가 필요하다고 생각하십니까?  
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
- 3-1. 전담 부서가 필요하다면 그 조직형태는 무엇이라고 생각하십니까?  
① 과 수준 ② 계 수준 ③ 기타(                    )
- 3-2. 위 전담 부서의 인력은 장을 포함하여 몇 명이 적당하다고 생각하니까?  
총 \_\_\_\_\_명
- 3-3. 전담 부서가 필요 없다고 생각한다면, 장사업무를 효율적으로 처리하기 위해 필요한 인력은 몇 명이라고 생각하니까?  
총 \_\_\_\_\_명

4. 선생님은 타부서 이동 또는 타 업무를 희망하고 있습니까?  
① 매우 희망한다            ② 희망한다  
③ 희망하지 않는다            ④ 전혀 희망하지 않는다

5. 선생님은 장사업무를 담당할 경우 인센티브를 주어야 한다고 생각하십니까?  
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

5-1. 인센티브가 필요하다고 생각하신다면, 그 내용을 예로 들어주시기 바랍니다.

6. 선생님은 시·군·구 및 읍·면·동 공무원이 불법묘지를 처리하는데 지역사회 정서 상 곤란하다고 생각하니까?  
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

7. 선생님은 묘지행정의 효율화 및 시한부매장제도 적용을 위해 모든 분묘를 DB/GIS화하여 관리하는 묘지관리시스템의 개발 및 적용이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

7-1. 필요하지 않다면(위 문항에서 3 또는 4번에 응답한 경우) 가장 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 매장 및 묘지설치신고가 제대로 되지 않아 DB/GIS 구축이 어렵다.  
② 주민과의 마찰이 우려된다.  
③ 인력부족으로 묘지관리가 어렵다.  
④ 묘지관리가 불필요하다.  
⑤ 기타( )

대단히 감사합니다.

## 附錄 3: 葬事行政實態調查票(市·郡·區用)

## 장사행정 실태 조사표

(시·군·구용)

1. 장사업무 담당자 여러분 안녕하십니까? 현재, 보건복지부와 한국보건사회연구원에서는 「장사행정 효율화 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 장사행정 실태에 관한 조사를 실시하고자 하니 많은 협조를 부탁드립니다.
2. 귀 기관에서 응답해 주신 내용은 장사행정 관련 정책 및 행정 효율화 방안 연구의 중요한 자료로 활용되며, 응답해 주신 모든 내용은 전산처리 되어 통계자료로만 이용됩니다. 응답내용은 통계법 제8조에 의해 비밀이 철저히 보장됩니다.
3. 조사표 작성시 최대한 상세히(공란 없이) 기록해 주시기 바라며, 귀 기관에 해당되지 않는 사항은 “비해당”으로 기입해 주시기 바랍니다.
4. 조사표 회송기한: 2001년 11월 21일  
(회송일 내에 꼭 보내주시기 바랍니다.)
5. 본 조사표 내용에 의문이 있는 경우에는 한국보건사회연구원에 문의하시기 바랍니다.

보 건 복 지 부  
한국보건사회연구원

_____시·도	_____시·군·구	작성자성명		TEL ( )
----------	------------	-------	--	---------

**I. 조직 및 인력**

1. 귀 기관에서 장사업무는 어느 부서에서 담당하고 있습니까?

\_\_\_\_\_국(실) \_\_\_\_\_과 \_\_\_\_\_계

1-1. 위 부서는 장사업무만을 담당하는 부서입니까?

① 그렇다 ② 아니다

1-2. 장사업무 관련 산하기관으로 어떤 것이 있습니까?

유형	개소수	명칭(시설 모두 기입)
사무소, 출장소		
시설관리공단		
민간위탁		

2. 귀 기관에서 직영, 위임 또는 위탁관리하고 있는 장사행정(사업, 시설)은 몇 개소입니까? 해당란 모두에 기입하여 주시기 바랍니다.

관리형태	공설묘지	공동묘지	화장장	공설납골시설 (납골묘, 탑, 당)	공설 장례식장	장사정보센터
① 시·군·구 직영						
② 사무소, 출장소						
③ 읍·면·동 위임						
④ 시설관리공단						
⑤ 민간위탁						

3. 귀 기관에서 설치 운영하고 있는 장사시설이 단지화 되어있다면, 다음중 한 단지 내에 설치된 시설의 종류를 표시해 주시기 바랍니다.

시설개수	시 설 종 류					
시설단지 1	<input type="checkbox"/> 화장장	<input type="checkbox"/> 묘지 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골당 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골묘 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골탑 (                  기)	<input type="checkbox"/> 장례식장 (빈소수:                  )
시설단지 2	<input type="checkbox"/> 화장장	<input type="checkbox"/> 묘지 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골당 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골묘 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골탑 (                  기)	<input type="checkbox"/> 장례식장 (빈소수:                  )
시설단지 3	<input type="checkbox"/> 화장장	<input type="checkbox"/> 묘지 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골당 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골묘 (                  기)	<input type="checkbox"/> 납골탑 (                  기)	<input type="checkbox"/> 장례식장 (빈소수:                  )

4. 다음중 귀 기관에서 담당하는 장사업무를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 공설묘지 관리 운영     ② 공설납골시설 관리 운영  
 ③ 공설화장장 관리 운영  
 ④ 분묘설치신고(허가)     ⑤ 매장신고     ⑥ 화장신고  
 ⑦ 개장신고(허가)  
 ⑧ 사설묘지(개인, 가족, 종중 또는 문중, 법인) 지도감독  
 ⑨ 사설납골시설 지도감독  
 ⑩ 기타 (    )  
 ⑪ 기타 (    )

5. 귀 기관에서 장사업을 실제로 담당하는 인력은 어떻게 구성되어 있습니까?

본청(시청, 군청, 구청) (읍·면·동 직원 제외)

직급(지위)	성별	만 연령	장사업무 담당기간	주요 업무	겸임 업무	전체업무중 장사업무 비율
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%

※ 가장 맨 윗줄(음영부분)은 본 조사표 작성자의 인적사항 등을 기입합니다.

※ 출장소, 시설관리공단 등에서 주로 근무하고 있는 경우에는 아래 해당시설에서만 기입합니다.





6. 귀 기관에서 최근 3년동안 장사업무와 관련하여 집행 예산 및 내역을 적어주시기 바랍니다.

연도	국고 지원금		시·도 지원금		시·군·구 자체 예산	
	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)
2001						
2000						
1999						

7. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사업무와 관련하여 자체적으로 교육(단순히 인쇄물 배부를 제외한 집합교육 만 해당) 을 실시하였습니까? 최근 교육부터 작성하여 주시기 바랍니다.

- 총 교육횟수: \_\_\_\_\_회
- 최근 5회 교육대상 및 교육내용

연도	총횟수	주요 내용 또는 목적 (해당란 모두에 표시)	방법 또는 수단 (해당란 모두에 표시)	주요 대상 (해당란 모두에 표시)
1999		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2000		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2001		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )



2. 관내 사설 장사시설 설치 현황

구 분	묘 지				납골시설			장례식장	
	개인	가족	종중 문중	법인	개인	가족 종·문중	법인	전문	병원
총개소수					당: 묘:	당: 묘:	당: 묘:		
총면적(m <sup>2</sup> )					당: 묘:	당: 묘:	당: 묘:		
총규모(사용가능 기수)	비해당				당: 묘:	당: 묘:	당: 묘:	빈소 수	빈소 수
기 사용실적(기, 구)					당: 묘:	당: 묘:	당: 묘:	비해 당	비해 당
2000년 연간실적 (기, 구)					당: 묘:	당: 묘:	당: 묘:		
부대시설·편의시 설(시설 개소수)	비해당				비해당				
- 화장실									
- 매점									
- 화원									
장애인편의시설									
- 상수도									
- 공중전화									
- 식당									
- 휴게실									
- 장례용품점									
- 경계표식									
- 관리사무소									
- 진입로									
- 가격계시판									
- 주차장									
공원화시설									
향후정비계획									
향후확장계획									

Ⅲ. 장사업무 실태

1. 귀 기관에서 수행하고 있는 장사업무의 비중은 어떠합니까?(2001년 기준)

전체	매·화장 신고업무	묘지설치 신고허가	납골시설 설치허가	공설시설관리	사설시설 지도감독	계획수립 조례제정	대민홍보, 정보제공	지원, 용자	시설정비개선	기타 업무
100.0(%)										

2. 최근 3년 동안 귀 기관에서 접수한 매장, 화장, 개장 신고(허가)건수를 몇 건입니까?

연도	매장신고건수	화장신고건수	개장허가건수
1999			
2000			
2000. 1~9			

3. 귀 기관에서 작성, 보관하고 있는 묘적부 현황을 적어주시기 바랍니다.

	보유건수	보유기관	작성자
개인묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
가족묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
문중묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
법인묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
공설묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자

4. 귀 기관에서는 묘지관리를 위해 묘적부 전산화를 추진하였습니까? 전산화된 경우에만 기입합니다.

시기(연도)	대상(해당란 모두에 표시)	전산화 방법	경비(천원)	전산화 정도
	① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 중중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 자체수립 ② 전문기관의뢰 ③ 기타( )		① 전용프로그램 ② HWP, MS-Office등에 단순입력 ③기타( )

5. 귀 기관에서는 최근 3년동안 사설장사시설에 대해 지도감독을 몇 회 실시 하였습니까?

연도	요 지				납골시설			
	개인묘 지	가족묘 지	문중·종 중묘지	법인묘 지	개인	가족 중중·문중	종교단체	법인
1999								
2000								
2001								

6. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사행정관련 대 주민 정보제공 및 홍보사업을 실시한 적이 있습니까?

연도	총횟수	주요 내용 또는 목적 (해당란 모두에 표시)	방법 또는 수단 (해당란 모두에 표시)	주요 대상 (해당란 모두에표시)
1999		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2000		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2001		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )

7. 귀 기관에서는 대민지원 업무 및 비용보조 사업을 실시한 적이 있습니까?

	1999		2000		2001	
	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)
묘지 설치(정비) 용자						
납골시설설치(정비)용자						
장제비						
화장장려금						
납골장려금						
공설묘지 안치유도						
연구사업						
기타( )						
기타( )						

8. 귀 기관에서 1999년부터 현재까지 행정처분을 한 사설장사시설이 있습니까?

	이전(移轉)	개수(改修)	시설 폐쇄	사용 금지	과징금	시정명령
개인묘지						
가족묘지						
종중문중묘지						
사설법인묘지						
사설장례식장						

9. 귀 기관에서는 장사법에서 정한 수급계획을 수립하였습니까?

수립여부	수립시기	수립방법	수급계획대상기간	수급계획 범위 (해당란 모두 표시)
① 기 수립 ② 수립 중 ③ 고려 중 ④ 고려하지 않음	연 월	① 자체수립 ② 전문기관의뢰 ③ 기타( )	① 5년 미만 ② 5~10년 ③ 10~15년 ④ 15~20 ⑤ 20년 이상	① 공설공동묘지 ② 사설묘지 ③ 화장장 ④ 공설납골시설 ⑤ 사설납골시설

10. 귀 기관에서는 분묘설치기간 제한(시한부매장제도)에 따른 자체 대책을 수립하고 있습니까?

- ① 기 수립 ② 수립 중 ③ 수립 안함

10-1. 수립하였다면, 그 내용을 간단히 적어주시기 바랍니다. (또는 계획서 첨부)

11. 귀 기관에서는 1970년 이후 지금까지 묘지 일제조사 및 무연분묘 정비사업을 추진한 적이 있습니까?

총 횟수: \_\_\_\_\_ 회

개별 내용

묘지 일제조사			무연분묘 정비사업		
회	시기(년)	대상(해당란 모두 표시)	일제조사와 연계 여부	연계시 시기(년)	무연분묘 기수
1		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
2		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
3		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		
4		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 연계 ② 비연계		

11-1. 향후 묘지일제조사 및 무연분묘 정비사업을 추진할 계획이 있습니까? 구체적으로 계획된 경우에만 기입합니다.

향후 계획여부	시기(연도)	대상(해당란 모두 표시)	목적(해당란 모두 표시)
① 있음 → ② 없음 ③ 모름		① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 사설법인	① 단순 무연분묘 현황 파악 ② 공원화(묘역정비, 개발) ③ 납골시설 부지 확보 ④ 화장장부지 확보 ⑤ 도시계획 ⑥ 기타( )



12. 귀 기관에서는 화장장을 개축(확장 등)한 적이 있습니까?

12-1. 총 횟수:            회

12-2. 가장 최근 3회 실적

회	시기	목적(유형)
1회		① 확장 ② 정비(개보수) ③ 이전 ④ 납골시설 설치 ⑤ 기타( )
2회		① 확장 ② 정비(개보수) ③ 이전 ④ 납골시설 설치 ⑤ 기타( )
3회		① 확장② 정비(개보수)③ 이전 ④ 납골시설 설치⑤ 기타( )

13. 귀 기관에서는 향후 장사시설을 재개발(정비, 공원화), 확장 또는 신축할 계획입니까?

구분	계획 여부	대상 개소수
공설, 공동묘지(공원화)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	
화장장(신축 또는 확장)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	
공설납골시설(신축 또는 확장)	① 있음 ② 없음 ③ 현재로서는 모름	

14. 귀 기관에서 화장 및 납골 확산을 위한 자체 시책을 수립하였습니까?

화장·납골 확산 시책 수립여부	실적(사업 내용을 기입)
① 시책 수립 →	-
② 시책 비수립	-

15. 귀 기관에서 관여한 소송건수는 몇 건입니까?

연도	개장, 이장	시설설치(확장) 관련 주민반대	사유지, 공유지 등 경계침범		기타
2000					
2001					

### Ⅲ. 담당 공무원(조사표 작성자) 의식

1. 선생님은 장사법 및 업무와 관련하여 담당공무원(시·군·구, 읍·면·동)에 대한 전문교육이 필요하다고 생각하십니까?
  - ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 필요하지 않다
  - ④ 전혀 필요하지 않다 ⑤ 모르겠다
  - 1-1. 교육이 필요하다면, 교육은 어떠한 방법을 원하십니까?
    - ① 자체교육                      ② 전문가 초빙
    - ③ 전문교육기관 위탁 ④ 기타(\_\_\_\_\_)
  - 1-2. 교육이 필요하다면, 어떤 주기로 실시하는 것이 필요합니까?
    - ① 분기별 ② 반기별 ③ 연별 ④ 격년별 ⑤ 필요시(수시로)
  
2. 선생님은 현 장사업무에 만족하십니까?
  - ① 매우 만족한다    ② 만족한다
  - ③ 만족하지 않는다 ④ 전혀 만족하지 않는다
  - 2-1. 만족하지 않다면, 가장 주된 이유는 무엇입니까?
    - ① 현지확인, 주민과의 갈등 등으로 장사업무가 어렵다
    - ② 다른 업무와 같이 처리하여 업무량이 지나치게 많다.
    - ③ 장사업무에 대한 지식이 없다
    - ④ 한직이다
    - ⑤ 동료직원이나 주위 사람들로 부터 인식이 안 좋다
    - ⑥ 지역사회 주민들을 잘 알아 불법묘지 등에 관한 처리가 어렵다.
    - ⑦ 기타(\_\_\_\_\_)
  
3. 선생님은 장사 업무 전담 부서(계)가 필요하다고 생각하십니까?
  - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
  - 3-1. 전담 부서가 필요하다면 그 조직형태는 무엇이라고 생각하십니까?
    - ① 과 수준 ② 계 수준 ③ 기타(\_\_\_\_\_)
  - 3-2. 위 전담 부서의 인력은 장을 포함하여 몇 명이 적당하다고 생각하십니까?  
총 \_\_\_\_\_명

3-3. 전담 부서가 필요 없다고 생각한다면, 장사업무를 효율적으로 처리하기 위해 필요한 인력은 몇 명이라고 생각합니까?

총 \_\_\_\_\_ 명

4. 선생님은 타부서 이동 또는 타 업무를 희망하고 있습니까?  
① 매우 희망한다            ② 희망한다  
③ 희망하지 않는다          ④ 전혀 희망하지 않는다

5. 선생님은 장사업무를 담당할 경우 인센티브를 주어야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다   ② 그렇다   ③ 그렇지 않다   ④ 전혀 그렇지 않다

5-1. 인센티브가 필요하다고 생각하신다면, 그 내용을 예로 들어주시기 바랍니다.

6. 선생님은 시·군·구 및 읍·면·동 공무원이 불법묘지를 처리하는데 지역사회 정서 상 곤란하다고 생각합니까?

- ① 매우 그렇다   ② 그렇다   ③ 그렇지 않다   ④ 전혀 그렇지 않다

7. 선생님은 묘지행정의 효율화 및 시한부매장제도 적용을 위해 모든 분묘를 DB/GIS화하여 관리하는 묘지관리시스템의 개발 및 적용이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다   ② 그렇다   ③ 그렇지 않다   ④ 전혀 그렇지 않다

7-1. 필요하지 않다면(위 문항에서 3 또는 4번에 응답한 경우) 가장 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 매장 및 묘지설치신고가 제대로 되지 않아 DB/GIS 구축이 어렵다.  
② 주민과의 마찰이 우려된다.   ③ 인력부족으로 묘지관리가 어렵다.  
④ 묘지관리가 불필요하다.      ⑤ 기타(                                  )

대단히 감사합니다.

## 附錄 4: 葬事行政實態調查票(邑·面·洞用)

장사행정 실태 조사표  
(읍·면·동용)

1. 장사업무 담당자 여러분 안녕하십니까? 현재, 보건복지부와 한국보건사회연구원에서는 「장사행정 효율화 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 이와 관련하여 장사행정 실태에 관한 조사를 실시하고자 하니 많은 협조를 부탁드립니다.
2. 귀 기관에서 응답해 주신 내용은 장사행정 관련 정책 및 행정 효율화 방안 연구의 중요한 자료로 활용되며, 응답해 주신 모든 내용은 전산처리 되어 통계자료로만 이용됩니다. 응답내용은 통계법 제8조에 의해 비밀이 철저히 보장됩니다.
3. 조사표 작성시 최대한 상세히(공란 없이) 기록해주시기 바라며, 귀 기관에 해당되지 않는 사항은 “비해당”으로 기입해 주시기 바랍니다.
4. 조사표 회송기한: 2001년 11월 21일  
(회송일 내에 꼭 보내주시기 바랍니다.)
5. 본 조사표 내용에 의문이 있는 경우에는 한국보건사회연구원에 문의하시기 바랍니다.

보 건 복 지 부  
한국보건사회연구원

___시·도	___시·군·구	___읍·면·동	작성자성명		TEL ( )
--------	----------	----------	-------	--	---------

**I. 조직 및 인력**

1. 귀 기관에서 장사업무는 어느 부서에서 담당하고 있습니까?

\_\_\_\_\_ 과 \_\_\_\_\_ 계

2. 귀 기관에서 관리 및 운영하고 있는 장사행정(사업, 시설)은 몇 개소입니까? 해당란 모두에 기입하여 주시기 바랍니다.

공설묘지	공동묘지	화장장	공설납골시설 (납골묘, 탑, 당)	공설 장례식장	장사정보센터

※ 시·군·구에서 직접 운영, 관리하고 있는 시설은 제외함.

3. 귀 기관에서 장사업무를 실제로 담당하는 인력은 어떻게 구성되어 있습니까?

직급(지위)	성별	만 연령	장사업무 담당기간	주요 업무	겸임 업무	전체업무중 장사 업무 비율
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%
		세	개월			%

※ 가장 맨 윗줄(음영부분)은 본 조사표 작성자의 인적사항 등을 기입합니다.

4. 다음중 귀 기관에서 담당하는 장사업무를 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 공설묘지 관리 운영       ② 공설납골시설 관리 운영
- ③ 공설 화장장 관리 운영    ④ 분묘설치신고(허가)
- ⑤ 매장신고    ⑥ 화장신고    ⑦ 개장신고(허가)
- ⑧ 사설묘지(개인, 가족, 종중 또는 문중, 법인) 지도감독
- ⑨ 사설납골시설 지도감독    ⑩ 기타 ( )

5. 귀 기관에서 최근 3년동안 장사업무와 관련하여 집행 예산 및 내역을 적어주시기 바랍니다.

연도	국고 지원금		시·도 지원금		시·군·구 자체 예산	
	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)	내역	금액(천원)
2001						
2000						
1999						

6. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사업무와 관련하여 자체적(공무원 및 통·이장 대상)으로 교육(단순히 인쇄물 배부를 제외한 집합교육 만 해당)을 실시하였습니까? 최근 교육부터 작성하여 주시기 바랍니다.

- 총 교육횟수:                    회
- 최근 5회 교육대상 및 교육내용

횟수	시기(연월)	주요 대상(해당란 모두 표시)	주요 교육내용(해당란 모두 표시)
1		① 읍·면·동공무원 ② 통·이장	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타(            )
2		① 읍·면·동공무원 ② 통·이장	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타(            )
3		① 읍·면·동공무원 ② 통·이장	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타(            )
4		① 읍·면·동공무원 ② 통·이장	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타(            )
5		① 읍·면·동공무원 ② 통·이장	① 장사법 ② 신고허가 등 민원업무처리 ③ 시설관리운영 ④ 기타(            )



Ⅲ. 장사업무 실태

1. 귀 기관에서 수행하고 있는 장사업무의 비중은 어떠합니까?(2001년 기준)

전체	매·화장 신고업무	묘지설치 신고허가	납골시설 설치허가	공설시설관리	사설시설 지도감독	계획수립 조례제정	대민홍보, 정보제공	지원, 융자	시설 정비개선	기타 업무
100.0(%)										

2. 최근 3년 동안 귀 기관에서 접수한 매장, 화장, 개장 신고(허가)건수를 몇 건입니까?

연도	매장신고건수	화장신고건수	개장허가건수
1999			
2000			
2000. 1~9			

3. 귀 기관에서는 묘지 설치시 담당공무원이 현장확인하고 있습니까?

- ① 모든 문묘에 대해 실시 ② 부분적으로 실시 ③ 전혀 실시하지 않음

4. 귀 기관에서 작성, 보관하고 있는 묘적부 현황을 적어주시기 바랍니다.

	보유건수	보유기관	작성자
개인묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
가족묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
문중묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
법인묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자
공설묘지		① 행정기관 ② 시설설치, 관리자	①신고인 ②행정기관 ③시설설치관리자

5. 귀 기관에서는 묘지관리를 위해 묘적부 전산화를 추진하였습니까? 전산화 된 경우에만 기입합니다. (시·군·구 사업 제외)

연도	대상(해당란 모두에 표시)	전산화 방법	경비	전산화 정도
	① 공설공동 ② 개인, 가족 ③ 종중문중 ④ 종교단체 ⑤ 법인	① 자체수립 ② 전문기관의뢰 ③ 기타( )		① 전용프로그램 ② HWP, MS-Office등에 단순입력 ③기타( )



6. 귀 기관에서는 최근 3년동안 사설장사시설에 대해 지도감독을 몇 회 실시 하였습니까?(주: 시·군·구 사업 제외)

연도	요 지				납골시설			
	개인 묘지	가족 묘지	문중·종중묘지	법인 묘지	개인	가족 중중·문중	종교단체	법인
1999								
2000								
2001								

7. 귀 기관에서는 최근 3년 동안 장사행정관련 대 주민 정보제공 및 홍보사업을 실시한 적이 있습니까? (시·군·구 사업제외)

연도	총횟수	주요 내용 또는 목적 (해당란 모두에 표시)	방법 또는 수단 (해당란 모두에 표시)	주요 대상 (해당란 모두에표시)
1999		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2000		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )
2001		① 장사법 ② 매장신고율 제고 ③ 시설설치 및 이용안내 ④ 화장문화 확산 ⑤ 공사설시설 설치관련 ⑥ 기타( )	① 집합교육 ② 전단배부 ③ 신문 ④ 게시판 ⑤ 방송(라디오, TV) ⑥ 인터넷 ⑦ 기타( )	① 일반주민 ② 시민단체 ③ 기타( )

8. 귀기관에서는 대민지원 업무 및 비용보조 사업을 실시한 적이 있습니까?  
(시·군·구사업제외)

	1999		2000		2001	
	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)	총 건수	총금액 (천원)
묘지 설치(정비) 용자						
납골시설설치(정비)용자						
장제비						
화장장장려금						
납골장장려금						
공설묘지 안치유도						
연구사업						
기타( )						
기타( )						

9. 귀 기관에서 1999년부터 행정처분을 한 사설장사시설이 있습니까?(시·군·구 사건 제외)

	이전(移轉)	개수(改修)	시설 폐쇄	사용 금지	과징금	시정명령
개인묘지						
가족묘지						
중중문중묘지						
사설법인묘지						
사설장례식장						

10. 귀 기관에서는 분묘설치기간 제한(시한부매장제도)에 따른 자체 대책을 수립하고 있습니까? (시·군·구 사업 제외)

- ① 기 수립 ② 수립 중 ③ 수립 안함

10-1. 수립하였다면, 그 내용을 간단히 적어주시기 바랍니다. (또는 계획서 첨부 요망)

11. 귀 기관에서 화장 및 납골 확산을 위한 자체 시책을 수립하였습니까?(시·군·구 대책 제외)

화장·납골 확산 시책 수립여부	실적(사업 내용을 기입)
① 시책 수립 → ② 시책 비수립	- -

**Ⅲ. 담당 공무원(조사표 작성자) 의식**

1. 선생님은 장사법 및 업무와 관련하여 담당공무원(시·군·구, 읍·면·동)에 대한 전문교육이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 필요하지 않다
- ④ 전혀 필요하지 않다 ⑤ 모르겠다

1-1. 교육이 필요하다면, 교육은 어떠한 방법을 원하십니까?

- ① 자체교육                      ② 전문가 초빙
- ③ 전문교육기관 위탁 ④ 기타(\_\_\_\_\_)

1-2. 교육이 필요하다면, 어떤 주기로 실시하는 것이 필요합니까?

- ① 분기별 ② 반기별 ③ 연별 ④ 격년별 ⑤ 필요시(수시로)

2. 선생님은 현 장사업무에 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다    ② 만족한다
- ③ 만족하지 않는다   ④ 전혀 만족하지 않는다

2-1. 만족하지 않다면, 가장 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 현지확인, 주민과의 갈등 등으로 장사업무가 어렵다
- ② 다른 업무와 같이 처리하여 업무량이 지나치게 많다.
- ③ 장사업무에 대한 지식이 없다
- ④ 한직이다
- ⑤ 동료직원이나 주위 사람들로 부터 인식이 안 좋다
- ⑥ 지역사회 주민들을 잘 알아 불법묘지 등에 관한 처리가 어렵다.
- ⑦ 기타( )

3. 선생님은 장사 업무 전담 부서(계)가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

3-1. 전담 부서가 필요하다면 그 조직형태는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 과 수준 ② 계 수준 ③ 기타( )

3-2. 위 전담 부서의 인력은 장을 포함하여 몇 명이 적당하다고 생각하십니까?

총 \_\_\_\_\_명

3-3. 전담 부서가 필요 없다고 생각한다면, 장사업무를 효율적으로 처리하기 위해 필요한 인력은 몇 명이라고 생각하십니까?

총 \_\_\_\_\_명

4. 선생님은 타부서 이동 또는 타 업무를 희망하고 있습니까?

- ① 매우 희망한다                      ② 희망한다
- ③ 희망하지 않는다                      ④ 전혀 희망하지 않는다

5. 선생님은 장사업무를 담당할 경우 인센티브를 주어야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

5-1. 인센티브가 필요하다고 생각하신다면, 그 내용을 예로 들어주시기 바랍니다.

6. 선생님은 시·군·구 및 읍·면·동 공무원이 불법묘지를 처리하는데 지역사  
회 정서 상 곤란하다고 생각합니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

7. 선생님은 묘지행정의 효율화 및 시한부매장제도 적용을 위해 모든 분묘를  
DB/GIS화하여 관리하는 묘지관리시스템의 개발 및 적용이 필요하다고 생  
각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

7-1. 필요하지 않다면(위 문항에서 3 또는 4번에 응답한 경우) 가장 주된  
이유는 무엇입니까?

- ① 매장 및 묘지설치신고가 제대로 되지 않아 DB/GIS 구축이 어렵다.  
② 주민과의 마찰이 우려된다. ③ 인력부족으로 묘지관리가 어렵다.  
④ 묘지관리가 불필요하다. ⑤ 기타( )

대단히 감사합니다.

研究報告書 2001-20

---

## 葬事行政 效率化 方案

Strategies for Efficient Funeral & Cemetery Administration

---

2001年 12月 日 印刷 畵: 8,000원

2001年 12月 日 發行

著 者 李 三 植 外

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話 : 02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 대명기획

© 韓國保健社會研究院 2001

---

ISBN 89-8187-254-6 93330