

# 市·郡 單位 墓地實態調查 模型開發

政策研究資料 99-04, 1,200부 크라운판

李必道

高德基

韓國保健社會研究院

## 머 리 말

전통적인 매장위주의 장묘관행에 따라 국토잠식과 자연환경 훼손, 호화 불법묘지 및 무연고 묘지 증가, 묘지비용의 지속적 상승 등 사회적 폐해가 발생하고 있다. 전국적으로 해마다 20여 만기의 새로운 묘지가 생겨나고 있어 수도권외의 경우 수년내에 더 이상 묘지를 확보할 수 없는 상황에 이를 것으로 전망되고 있다. '99년말 현재 전국의 분묘기수는 약 2000만기 이상으로 추정되고 있으며, 이 중 약 30~40% 이상이 전혀 관리되고 있지 않는 무연고 묘지로 장기간 방치되고 있는 대도 불구하고 이에 대한 기초자료가 제대로 마련되어 있지 않는 실정이다.

본 연구는 전국적으로 무질서하게 흩어져 있는 묘지의 戶籍을 부여함으로써 묘지실태를 정확히 파악하여 묘지의 합리적 관리운영체계 마련하기 위한 것이다. 특히 호화·불법묘지 및 무연고 묘지를 정리하여 국토를 효율적으로 이용하기 위해 전국적인 묘지실태 조사사업은 필수 불가결한 선행조건이며, 보다 저비용으로 효율적이며 체계적인 묘지센서스를 실시하기 위해 과학적인 묘지실태의 조사방법을 개발하고자 하는데 궁극적인 목적이 있다 하겠다.

따라서 본 연구는 묘지실태조사의 타당성 검토와 조사방법 개발, 조사수행의 문제점 진단 등 묘지실태 조사수행에 대한 검토를 기반으로 하여 묘지관행의 변화를 종합적으로 분석하여 체계적인 묘지실태 조사의 기초자료를 제시하는데 기여하고자 한다. 장묘관련 업무종사자는 물론, 나아가서는 장묘문화의 나아갈 방향을 모색하는 사람들에게 하나의 기초연구로서 이바지하리라 믿으며 一讀을 권하고 싶다.

본 연구진은 귀중한 자료를 제공하여 준 보건복지부 복지지원과, 서울특별시, 용인시, 의왕시, 제주도, 그리고 경기도 가정복지과 및 각 시·군의 장묘담당자에 감사하며, 아울러 연구의 진행과정에서 많은 의견을 제공한 장묘관련 전문가 여러분들께 깊이 감사한다. 본 연구의 방향정립에 귀중한 조언과 원고를 읽고 친절한 조언을 해준 本院의 변용찬 연구위원, 이선우 책임연구원께 감사한다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 모든 내용은 저자의 개인적인 의견이며 本院의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1999年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭 敬 培

# 目次

要約	9
I. 序論	19
1. 研究의 必要性 및 目的	19
2. 研究의 範圍 및 內容	21
3. 研究 方法	22
II. 墓地實態 現況 및 問題點	24
1. 墓地制度의 歷史的 變遷	24
2. 葬墓行政 및 墓地設置 現況	27
3. 墓地設置 現況	27
4. 墓地實態調查方法의 類型 및 事例	33
III. 先進國의 墓地實態 比較分析	36
1. 美國	36
2. 日本	39
3. 프랑스	46
4. 獨逸	50
5. 先進國 墓地制度의 示唆點	55
IV. 墓地實態調查 事例分析	56
1. 서울特別市	56
2. 龍仁市	59
3. 儀旺市	61

4. 濟州道 .....	63
5. 墓地實態調查上の 問題點 .....	67
V. 市·郡 單位 墓地實態調查 設計 .....	69
1. 墓地實態調查의 背景 및 基本方向 .....	69
2. 墓地實態 調查方法 .....	71
3. 市·郡 單位 墓地實態 調查票 開發 .....	77
4. 所要人力 및 豫算推定 .....	97
VI. 結論 .....	102
參考文獻 .....	104
附 錄 .....	109

## 表 目 次

〈表 II-1〉 地方自治團體의 墓地行政 .....	28
〈表 II-2〉 墓地 類型別 分類 .....	29
〈表 II-3〉 全國 墓地面積 및 墳墓數 推移 .....	30
〈表 II-4〉 公·私設墓地 現況(全國): 1998. 12. 基準 .....	31
〈表 II-5〉 市·道 單位 墓地實態調查 現況 .....	32
〈表 II-6〉 墓地實態調查方法의 比較分析 .....	35

〈表 III-1〉	日本の 墓地制度 變遷過程 .....	40
〈表 III-2〉	外國 墓地制度와의 比較 .....	54
〈表 IV-1〉	一齊申告 接受結果 .....	57
〈表 IV-2〉	開場對象 및 年度別 開場墳墓 現況 .....	59
〈表 IV-3〉	墓地 緣故者 申告缺課 .....	62
〈表 IV-4〉	未申告墳墓 結果 .....	62
〈表 IV-5〉	開場 및 移葬 現況 .....	63
〈表 V-1〉	墓地 類型別 分類 .....	72
〈表 V-2〉	市·郡 單位 墓地實態 調査 日程 .....	96
〈表 V-3〉	全國 行政區域 現況 .....	97
〈表 V-4〉	京畿道 集團墓地 分布와 投入人力 例示 .....	99
〈表 V-5〉	全國 公·私設 墓地 墳墓數 現況 .....	100
〈表 V-6〉	所要豫算 內譯 .....	101

## 그림 目次

[그림 I-1]	研究의 틀 .....	23
[그림 IV-1]	無緣 墳墓 措置過程 .....	58
[그림 V-1]	調査遂行體系圖 .....	75

# 要約

## 1. 序論

### 가. 研究의 必要性 및 目的

- 전통적인 매장위주의 장묘관행에 따라 국토잠식과 환경문제, 호화 불법묘지 및 무연고묘지, 묘지비용 상승 등 사회적 피해를 노출시키고 있음.
- 묘지실태 조사사업은 묘지에 戶籍을 부여하고 호화·불법묘지 및 무연고묘지의 실태를 파악하여 묘지관련 정보의 제공 등 장묘문화에 대한 제도적 개선을 제공할 수 있는 계기가 될 것임.
- 본 연구는 묘지실태 조사방법 개발, 조사수행의 문제점 진단 등 시·군 단위 묘지실태의 조사의 모델을 개발함. 시·군 단위 묘지수 급계획 및 종합적인 장묘행정 관리운영체계를 구축하고 묘지제도 개선 정책수립의 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 함.

### 나. 研究의 範圍 및 內容

- 본 연구의 실태조사 모형설계에서는 지방자치단체가 운영하고 있는 공설묘지, 공동묘지, 그리고 사설법인묘지를 포함한 집단묘지를 우선 대상으로 하며, 개인묘지는 연구 대상에서 제외하였음.
  - 이는 전국 단위 묘지실태의 전수조사는 엄청난 예산과 인력이 투입되는 작업이므로 사전적인 단계로 집단묘지에 대한 실태조사를 통한 충분한 경험 축적이 선행되어야 한다고 판단되기 때문임.

#### 다. 研究方法

- 묘지제도와 관련된 선행연구와 문헌분석
- 기존 통계자료를 토대로 장묘시설의 현황 및 문제점 진단
- 미국, 프랑스, 일본 등 선진국의 묘지제도의 비교·분석을 통해 시사점을 도출
- 묘지시설의 단계적 접근방법과 현지 방문조사(공공근로 인력활용)를 통하여 물리적 상황에 대한 실태를 파악하고 구축된 자료와 비교·분석
- 묘지실태조사방법 개발 및 묘지실태조사사업의 규모, 실행계획의 효율성을 높이기 위해 학계전문가와 보건복지부 및 지방자치단체의 실무담당자, 묘지시설 종사자, 관련시민단체와의 간담회를 개최

## 2. 墓地實態 現況 및 問題點

### 가. 墓地制度의 現況

- 현행 묘지제도는 해방 후 사회적 혼란기를 거치면서 무분별한 매장 및 이장의 성행으로 국토의 훼손이 심화되자 1961년 법률 제799호로 『매장 등 묘지 등에 관한 법률』(이하 매장법)이 제정되었으며 이후 1968년, 1973년, 1981년, 3차에 걸쳐 개정되었고, 최근 1999년 12월 『장사 등에 관한 법률』로 개정되었음.



나. 墓地實態 및 施設 現況

1) 墓地 類型別 分類

- 묘지는 관리주체에 따라 크게 공설묘지와 사설묘지로 구분됨.
  - 공설묘지는 공동묘지, 공원묘지, 특수묘지로 나눌 수 있음.
  - 사설묘지는 공원묘지(법인), 단체(종교)묘지, 종중(문중)묘지, 가족묘지, 개인묘지로 구분할 수 있음.

<表 1> 墓地 類型別 分類

구분	종류	묘지유형	구분	종류	묘지유형
공설	공동	공동묘지	사설	재단법인	사설공원묘지
	공원	공설묘지		기타	단체(종교)묘지
	특수	특수묘지			종중(문중)묘지 가족묘지 개인묘지

2) 墓地面積 및 墳墓數

- 전국의 묘지면적은 약 996km<sup>2</sup>로 전 국토의 1%를 차지하며 분묘수는 19,991천기로 추정됨.
  - 매년 묘지면적과 분묘수는 약 1%씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 따라서 현재의 추세가 이대로 이어진다면 2050년에는 분묘수가 약 33,000천기로 늘어나 묘지면적이 1,400km<sup>2</sup>에 이르러 국토면적의 1.4%를 차지할 것으로 예상되고 있음.

〈表 2〉 全國 墓地面積 및 墳墓數 推移

(단위: km<sup>2</sup>, 천기, %)

구 분	묘지면적	전년대비 증가율	묘지기수	전년대비 증가율
1995	982.0	0.8	19,612	1.0
1996	989.0	0.7	19,799	0.9
1997	996.0	0.7	19,991	1.0

資料: 보건복지부, 『내부자료』, 1998

## 3) 公·私設墓地 現況

- 1998년말 현재 전국의 집단묘지는 335개소가 있으며 이중 공설묘지가 212개소, 사설묘지가 123개소가 있음.
  - 허가묘지수 2,047천기중 기매장기수는 1,161천기로 향후 설치가능한 분묘수는 886천기로 매년 약 40천기가 증가할 경우 22년 후에는 한계치에 도달할 것으로 보임.

〈表 3〉 公·私設墓地 現況(全國): 1998. 12. 基準

(단위: 천기)

구 분	면적(1,000평)	허가묘지수 (A)	기설치 (B)	설치가능기수 (A-B)
계(335개소)	17,612	2,047	1,161	886
공설(212개소)	9,097	776	494	282
사설(123개소)	10,515	1,271	667	604

資料: 보건복지부, 『1999년도 주요업무 참고자료』, 1999. 4

## 4) 埋葬率 및 火葬率 推移

- 전국의 매장률은 1971년에 93.9%, 1981년 86.3%, 1992년 81.6%, 1995년에 78.0%, 1997년에 72.3%로 계속해서 감소추세에 있음.

- 이와 함께 전국의 화장률은 1971년에는 7.0%에서 1981년에는 13.7%로 약 2배가 증가하였고 1997년에는 23.0%로 70년대에 비해 약 3배 이상이 증가하였으며, 1998년도에는 전년에 비해 4.8% 포인트 증가한 27.8%로 매년 급격한 증가추세를 보이고 있음.

### 3. 墓地實態의 問題點 分析

#### 가. 墓地面積 增大

- 묘지면적이 전 국토의 1%(996km<sup>2</sup>)로 주택의 대지 1,937km<sup>2</sup>의 절반이며, 국민 1인당 주택면적이 6평에 못 미치는데도 분묘 1기의 평균 면적은 15평이 넘는 상황임.
- 매년 20여 만기의 새로운 묘지가 신규로 설치되어 여의도의 1.2배 만한 국토가 묘지로 탈바꿈되는 실정으로 이제는 묘지 구하기가 힘든 실정임.

#### 나. 墓地 使用期間의 不合理

- 개인 및 가족묘지의 경우 설치지역, 면적 등은 법에 규정되어 있으면서도 이를 강제할 제도적 장치가 없어 개인 소유 사유지나 선산에 매장한 경우 영구사용이 가능하도록 되어 있음.

#### 다. 不法墳墓 및 無緣墳墓의 放置

- 전국의 불법 및 무연분묘중 상당수가 불법분묘라고 추정하고 있으며, 전국의 무연분묘는 총 묘지 2천만기의 40%인 800만기에 달한다고 함.

#### 라. 火葬 및 納骨制度의 未洽

- 우리 나라의 화장률이 저조한 이유는 무엇보다 전통적 관습에 의한 국민의식에 기인하지만 화장장 및 납골시설이 미비하고, 노후하여 이용이 불편하고 혐오시설로 인식되어 기피하는 요인이 될 수 있음.

### 4. 墓地實態調查의 事例分析

#### 가. 航空寫眞撮影 및 現地確認調查

- 보건복지부에서는 전국의 묘지실태를 연차적으로 조사할 계획으로 1978년부터 3개년간에 걸쳐 묘지실태를 조사함.
- 항공사진을 판독측정하여 묘지실태를 파악한 후 정밀도를 높이기 위하여 현지방문조사(항공사진촬영 지역 중 계통추출법에 의한 2%로 추출)로 재확인함.

#### 나. 事例地域의 墓地利用實態 調查

- 한국농촌경제연구원에서는 충북 증원군 주덕면을 사례지역으로 선택하여 지방에서의 집단묘지 운영상황과 개인묘지의 사용실태를 조사하였음.
- 개인묘지 사용실태는 1985~1990년 6년간 주덕면에 신고된 739건의 사망지역, 매장지역, 장례형태를 추적 조사하여 농촌의 장례방법과 묘지사용관행을 파악하였음. 또한 농촌에서의 대규모 임야 소유주인 종중의 묘제운영과 종중관리 상황을 사례별로 분석함.

## 5. 墓地實態調査事例의 示唆點

### 가. 事例調査의 比較分析

구 분	조사방법	장 점	단 점
항공사진촬영 및 현지확인조사	항공사진으로 각 지역을 촬영하여 그중 몇 매를 추출하여 현지방문 조사를 통한 확인조사	- 시간과 비용, 인력이 적게 듦. - 전체적인 묘지상황을 파악할 수 있음. - 이와 함께 현지확인조사를 통한 오차를 줄여 정밀도를 높임.	- 각 분묘의 특성을 파악할 수 없음(무연고 여부, 분묘면적 등) - 관독에 대한 전문적인 기술이 필요함.
사례조사	일정한 지역을 사례로 선택하여 조사함.	- 시간과 비용, 인력이 적게 듦.	- 묘지의 특성상 지역성 특성 및 관습, 인구분포에 따라 차이가 있음.
일제전수조사 및 일제신고조사	조사원이 대상조사지역을 직접방문하여 조사함과 동시에 일제신고 조사를 병행함.	- 전체적인 상황과 지역적 분포, 개별묘지의 특성을 정확히 파악할 수 있음.	- 비용과 시간, 인력이 많이 듦.

### 나. 事例調査方法에 대한 示唆點

#### 1) 公設(公同, 公園)墓地 境界區域의 不明確

- 공설묘지의 경우 관리·운영이 잘 되어 있는 공설묘지를 제외하고는 경계측량이 되어 있지 않아 정확한 총 분묘수를 측정하는 데 어려움이 있음.

- 조사를 실시하기 전에 우선적으로 전체적인 공설묘지의 경계측량을 통하여 조사에 들어가는 것이 바람직하며, 민간 소유지와 명확한 경계구역으로 인한 분쟁을 사전에 차단할 수 있음.

## 2) 調査時期 및 期間

- 묘지실태조사의 경우 다른 조사와는 달리 가장 문제점으로 제기된 것은 조사시기상의 문제임.
  - 조사시기는 늦가을에서 초겨울(10~12월)이 최적의 시기로 이 시기에는 독충(뽕기) 및 뱀으로부터의 피해가 없고 일반적으로 연고자가 있는 묘지의 경우 성묘객들이 벌초나 추석에 가까운 시기에 묘지를 방문하여 묘지를 정리·정비하기 때문에 묘지형태(무연고 여부)를 명확하게 구별할 수 있음.
  - 또한 조사기간이 너무 길거나 짧으면 조사원이나 행정담당 공무원에게 불편을 주기 때문에 적절하고 합리적인 조사기간을 정하여 원활한 조사가 될 수 있도록 함.

## 3) 市·郡과 邑·面·洞의 協助體系

- 전국 253개의 시·군과 3,516개의 읍·면·동의 조사지역에서 실시된다는 점을 감안할 때 원활한 협조체계가 구축되지 않을 경우 조사상에 큰 혼란으로 인하여 조사의 비효율성은 물론 조사완료율의 저하 및 신뢰성 없는 조사가 이루어질 위험성을 가지는 것으로 판단됨.

#### 4) 弘報活動

- 조사지역의 주민의 호응과 참여를 제고하기 위해 신문, TV, 라디오 등 대중매체를 이용한 홍보와 함께 지방자치단체들과 긴밀한 협조로 인하여 지역 행정망을 통한 적극적인 참여를 유도할 방안을 모색하도록 함.

### 6. 墓地實態 調査의 設計

#### 가. 墓地實態의 調査方法 開發

- 시·군 단위 유형별 묘지실태 조사기법개발
  - 제1단계: 개별묘지 자진신고에 의한 자료 구축방법
    - 본격적인 조사에 앞서 개인묘지 일제신고를 실시케 하되 신고기간과 미신고시 벌칙규정을 설정함으로써 자진신고에 의한 자료의 구축이 선행되어야 함. 이는 조사의 비용절감 및 효율성을 높이기 위한 선결과제로 이것이 선행되지 않을 경우 엄청난 조사비용 상승을 초래할 것임.
  - 제2단계: 묘지의 물리적 소재 파악방법 개발
    - 개인묘지 일제신고 실시를 통해 개략적으로 각 지번별 묘지의 소재 여부를 파악하는 작업을 실시함.
    - 각 읍·면·동 단위별 주민에 대한 방문조사를 통해 주변지역의 묘지의 소재 및 인적사항을 파악함. 개별 묘소에 대한 현지 방문조사를 통하여 물리적 상황에 대한 실태파악을 함.
  - 제3단계: 『무연고 묘지와 호화 불법묘지』의 범위 확정
    - 물리적 소재 파악 결과 밝혀진 묘지에 대하여 ‘묘지의 지번’을 부여하고 위의 제1단계에서 구축된 자료와 비교하여

「1차적인 무연고 묘지」의 범위를 확정함.

- 제4단계: 「유형별 묘지」에 대한 세부조사 방법
  - 1차로 확정된 무연고 묘지에 대하여 개별적인 세부조사를 실시함.
    - ① 무연고 묘지의 토지 소유주에게 우편조사를 통하여 묘지의 인적사항에 관한 정보를 수집함.
    - ② 무연고 묘지에 팻말을 세워(예컨대 한식전 혹은 추석전의 시기에) 묘지 연고자의 방문시 신고를 하도록 통지함. 이 세부조사 결과를 토대로 「2차 무연고 묘지」를 확정함.

#### 나. 墓地實態 調査票 및 指針書 開發

- 묘지의 물리적 상황: 묘지단위면적, 경사도와 지목, 부대시설 설치 상황, 시설물로부터의 거리 등
- 묘지의 인적상황: 매장년도, 연고자의 인적상황, 묘지의 유형(집단묘지, 가족묘지, 종중묘지, 개인묘지 등), 무연고 여부 등

### 7. 墓籍簿 作成樣式 開發 및 管理體系 方案

- 집단묘지와 기존 신고된 개인묘지에 대한 묘적부 정리작업
- 묘적부의 전산화 작업시스템 구축
- 집단묘지(공설묘지, 공동묘지, 법인묘지) 및 宗中墓地, 개인묘지에 대한 통계자료를 구축함.



# I . 序 論

## 1. 研究의 必要性 및 目的

묘지의 시초는 지금부터 6,000여 년 전 이집트의 피라밋을 들 수 있는데 당시 이집트 사람들은 죽으면 ‘바이’ 라는 영혼이 새모양을 하고 하늘나라로 올라가 심판을 받는다고 생각했다. 그리고 죽은 육체는 ‘가’라는 영적신이 있어 미이리가 된 시체를 보호해서 ‘바이’가 돌아오기를 기다리고 “바이”가 돌아온 미이라만이 영원한 생명을 얻게 된다고 믿어 왔으므로 미이리가 파괴되지 않도록 피라밋에 보관한 것이 묘지의 기원이라 하겠다<sup>1)</sup>.

우리 나라의 묘지의 역사적 변천을 살펴보면 과거 우리 조상들의 문명발달의 척도를 알 수 있는 좋은 자료가 되고 있다. 특히 우리 민족은 묘지를 성역으로 취급하여 왔으며 조상숭배의 상징으로 묘지를 정성스럽게 조성하고 그 주위를 잘 가꾸어 전생애 다하지 못한 효를 할 수 있는 것을 관습화하여 왔다.

전통적인 매장위주의 장묘관행에 따라 국토잠식과 환경문제, 호화 불법묘지 및 무연고묘지, 묘지비용 상승 등 사회적 폐해가 발생하고 있다. 전국의 묘지는 약 2,000여 만기로 추정되고 있으며, 해마다 20여 만기의 새로운 묘지가 발생하고 있다. 또한 관리되지 않은 채 방치되고 있는 분묘는 전체의 35~40%(700~800만기)되는 것으로 추정되지만 이에 대한 정확한 실태파악이 되어 있지 않다. 일제시대와 6월 25일 전쟁을 거쳐 많은 사망자가 전국의 산지에 매장되어 그 이후

1) 보건사회부, 『묘지실태조사』, 1978. 내용을 정리한 것임.

누구의 묘인지, 연고자가 있는지에 대해 지금까지 전혀 알 수가 없는 상태이다. 사정이 이러함에도 불구하고 각 시·군 지역에서의 묘지시설 실태를 포함한 장묘관련시설의 기초자료가 제대로 마련되어 있지 않는 실정이다. 그리고 관리도 소홀한 채 대부분의 집단묘지시설은 산지지역이나 도시주변 구릉지 경사면에 무계획적으로 개발·조성함으로써, 집중호우로 인해 산사태, 대량 묘지유실 등 피해가 발생하고 있다.

지금까지 문헌조사를 통해 살펴보면 1978년에 보사부에서 항공사진 촬영으로 조사한 경우와 일부 시·도 단위 몇 개 지역에서 현황파악을 위한 실태조사를 한 경우 이외에는 묘지실태조사에 관한 체계적인 자료는 거의 없는 실정이다. 특히 우리 나라에서는 정확한 통계자료가 없어 추정치에 대한 숫자를 갖고 행정을 하고 있어 실태조사로 인한 정확한 자료를 요구하고 있다. 묘지실태조사와 관련하여 현행 『묘지 등의 설치및관리운영지침』의 제3조(묘지 등의 수급계획)에서 각 시·도지사는 출생자수 및 사망자수와 그 추이, 매장자수 및 화장자수와 그 추이, 묘지의 지역별 분포상황 및 그 추이, 공설묘지 및 법인묘지의 분묘설치수와 점유면적 및 그 추이 등을 기초로 하여 묘지 등의 수급에 관한 계획을 수립하도록 규정하고 있지만 제대로 수행되고 있지 않는 실정이다.

전국적으로 무질서하게 흩어져 있는 묘지의 戶籍을 부여함으로써 묘지 실태를 정확히 파악하여 장묘의 합리적 관리운영체계 마련 등 장묘문화에 대한 제도적 개선의 압력이 높아지고 있다. 특히 호화·불법묘지 및 무연고 묘지를 정리하여 국토를 효율적으로 이용하기 위해 전국적인 묘지실태 조사사업은 필수 불가결한 선행조건이며 이에 대한 대책마련이 시급하다. 그러나 전국적인 묘지센서스를 실시할 수 있는 현실적 여건이 조성되어 있지 않은 바, 보다 저비용으로 효율적이며 체계적인 묘지센서스를 실시하기 위해 과학적인 묘지실태의 조사방법 개발이 필요하다.

따라서 본 연구는 묘지실태조사의 타당성 검토와 조사방법 개발, 조사수행의 문제점 진단 등 묘지실태 조사수행의 모델을 제시하고자 한다. 나아가서는 시·군 단위 묘지수급계획과 종합적인 장묘행정 관리운영체계를 구축하고 묘지제도 개선대책의 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 2. 研究의 範圍 및 內容

본 연구는 우리 나라 묘지실태 및 문제점을 파악하기 위해 한 체계적이고 합리적인 시·군 단위 묘지실태조사 모형을 개발하고자 하였다. 먼저 전국 단위 묘지실태의 전수조사는 그 중요성에 비해 선행연구가 거의 없고, 실제조사에는 예산과 시간상의 제약으로 인해 현지점에서는 거의 불가능한 작업이다. 따라서 본 연구의 실태조사 모형 설계에서는 지방자치단체가 운영하고 있는 공설묘지, 공동묘지, 그리고 사설법인묘지를 포함한 집단묘지를 우선 대상으로 하며 개인묘지는 연구 대상에서 제외하고 있다. 이는 전국 단위 묘지실태의 전수조사는 엄청난 예산과 인력이 투입되는 작업이므로 사전적인 단계로 집단묘지에 대한 실태조사를 통한 충분한 경험 축적이 선행되어야 한다고 판단되기 때문이다.

본 연구의 주요내용을 살펴보면 제Ⅱ장에서는 우리 나라 묘지실태조사의 현황 및 문제점을 파악하고 묘지시설 및 묘지실태조사 현황 등을 살펴보았다. 제Ⅲ장에서는 선진국의 묘지실태를 비교·분석하여 시사점을 얻고자 하였으며, 제Ⅳ장에서는 경기도 묘지실태조사 사례를 통해 비교·분석함으로써 이를 바탕으로 묘지실태조사 모형을 개발하는데 도움을 얻고자 하였다. 제Ⅴ장에서는 시·군 단위 묘지실태조사 모형을 개발하고자 조사개요, 조사방법 및 조사체계도, 소요인력,

예산 등을 추정하였다. 끝으로 제VI장에서 묘지실태조사 모형을 개발함에 있어서 앞으로 묘지실태조사의 개선방안을 제시하는 것으로 결론을 대신하고 있다.

### 3. 研究 方法

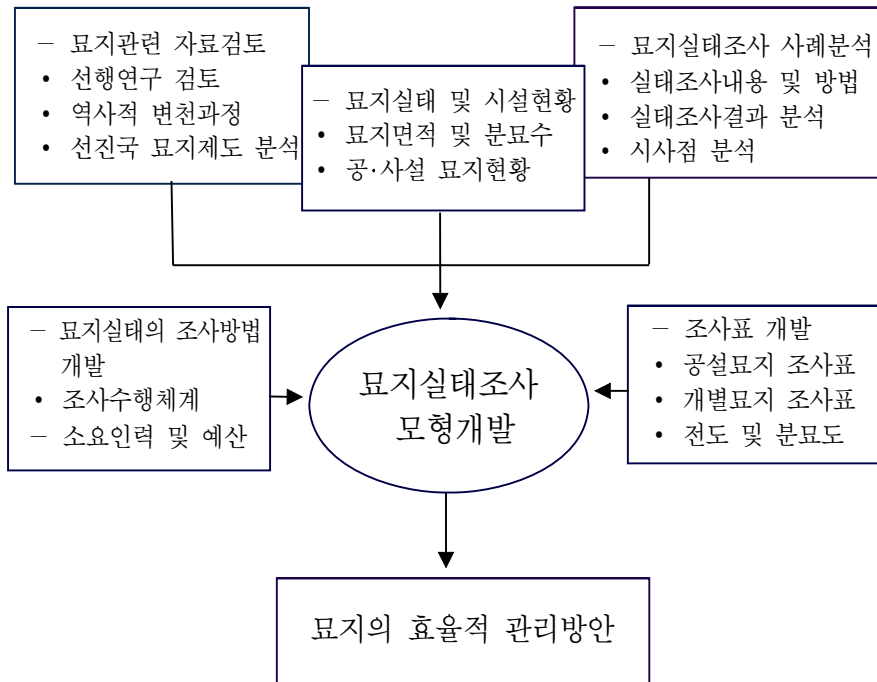
묘지제도와 관련된 선행연구와 문헌분석, 그리고 기존 통계자료를 토대로 장묘시설의 현황 및 문제점 진단을 통한 정책대안 모색에 중점을 두었다. 그리고 미국, 프랑스, 일본 등 선진국의 묘지제도의 비교·분석을 통해 시사점을 도출하였다.

묘지시설의(공·사설묘지, 공동묘지 등) 실태조사는 단계적 접근 방법과 현지 방문조사(공공근로 인력활용)를 통하여 물리적 상황에 대한 실태를 파악하고 구축된 자료와 비교·분석하였다. 특히 현재 묘지실태조사 현황을 파악하기 위하여 기존에 묘지실태조사를 실시한 시·도를 방문하여 자료를 수집하였으며, 실제로 묘지를 조사하기 위하여 공설묘지를 직접방문 조사하여 조사상의 문제점을 파악하였다. 그리고 선진국의 묘지실태를 비교·분석하여 우리 나라 묘지실태조사상에 도움을 얻고자 하였으며, 묘지실태조사방법 개발 및 묘지실태조사사업의 규모, 실행계획의 효율성을 높이기 위해 학계전문가와 보건복지부 및 지방자치단체의 실무담당자, 묘지시설 종사자, 관련 시민단체와의 간담회를 개최하여 의견 수렴과정을 거쳐 묘지실태조사가 나아가야 할 방향을 모색하였다. 묘지실태조사의 선행단계로써 사례지역을 선정하여 조사를 진행하고 묘지유형별로 문제점을 진단하고 개선방안을 도출하였다. 기존 신고된 묘지시설에 대한 자료 구축 및 묘적부 정리작업을 진행하며 묘적부의 전산화 작업시스템을 구축하였다.

일반적으로 실태조사는 표본조사를 실시하지만 본 묘지실태조사는

전국의 분묘기수와 분묘면적, 개별묘지 상태를 파악하는 것이 일차적인 목적이므로 일제전수조사의 방법을 택하였다. 이와 함께 묘지실태 조사의 정확성을 기하기 위해 일제조사시 일제신고조사를 병행 실시하여 보다 저비용으로 효율적이며 체계적인 묘지센서스를 실시할 수 있도록 하였다. 구체적인 묘지실태조사방법은 제1단계 개별묘지 자진 신고에 의한 조사, 제2단계 묘지의 물리적 실태파악, 제3단계 무연고 묘지와 호화·불법묘지의 범위 확정, 제4단계 유형별 묘지에 대한 세부조사 방법을 통하여 단계적으로 실시하였다.

[그림 1-1] 研究의 틀



## Ⅱ. 墓地實態 現況 및 問題點

### 1. 墓地制度的 歷史的 變遷

묘지에 관한 일반적 관행이나 인식은 역사성과 그 시대의 가치관, 종교관 등 사회·문화적 배경에 따라 복합적으로 나타난다. 전통적인 매장선호의 의식과 풍수지리사상이 지배하여 묘지가 지속적으로 증가하고 있다. 조상의 묘지는 이른바 명당에 위치하여야 자손이 번영할 수 있다고 믿고 있다. 또한 묘지가 자손들의 현재의 지위를 상징해주는 것으로 생각하여 개인 또는 가족묘지를 호화롭게 조성하여 장례를 치르려는 경향이 지배적이다. 이러한 풍수사상과 조상숭배 정신에 뿌리 깊은 우리의 묘지관행을 역사적 시각에서 검토해 보기로 한다. 먼저 우리 고유의 묘제변화를 시대별로 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 三國時代

중국의 묘제가 어느 시기에 어떻게 들어왔는지는 확실하지 않지만 부여의 『후장 유관무곽』 이라든가 고구려의 『적석위봉 열종송백』 등의 기록으로 중국의 습장제(사체매장)가 도입되었을 가능성이 없지 않다. 벽화를 통해서 중국문물을 수용했던 삼국시대에는 불교, 유교, 풍수묘제가 정도의 차이는 있을지 몰라도 어느 정도 그 흔적을 찾을 수 있다. 이시대의 분묘는 고분이라고 불리는 웅대한 묘지이며, 내부에는 많은 부장품을 소장하고 있다. 대부분의 고분은 왕족 내지 귀족층의 묘지이며, 서민들의 묘지는 봉분조차 없는 토분에 불과한 것으로 추측된다.

#### 나. 統一新羅時代

통일신라시대는 불교의 영향으로 화장제도가 도입된 것으로 보인다. 특히 화장제에 토장제가 결합된 골장제, 즉, 화장한 후 그 뼈를 다시 매장하는 형태가 나타나고 있다. 이는 중국의 토장제에서 유래된 것인지 풍수설 때문인지 또는 고유 전통적인 묘제인지를 알 수 없으며, 특히 풍수설이 묘지제도에 어떻게 반영되었는지 확실한 관련기록이 없다. 이 시대의 고분은 공동묘지로부터 교외지역으로 흩어져 있다. 묘지에는 비각을 세우거나 석인, 석수 등의 신도를 장식하거나 십이지신상을 배치하는 등 묘지가 화려해졌다. 그러나 부장품의 수가 감소하고 분묘의 크기도 작아진 것을 볼 수 있다.

#### 다. 高麗時代

고려는 불교를 국교로 삼으면서도 風水圖織說을 통치이념으로 삼은 데다가 행정관료는 통일신라의 유생들을 기용함으로써 묘제에서도 유교, 불교, 풍수사상이 함께 병존하였다. 분묘의 구조는 석실묘, 석곽묘, 토광묘 등으로 구분할 수 있으며, 왕족과 귀족은 능의 형태인 석실묘를, 지배계층은 석관의 분묘를, 서민들은 석곽묘 혹은 토광묘로서 지하에 구덩이를 파고 목관을 넣어 작은 봉토를 만들었다

#### 라. 朝鮮時代

이태조의 집권으로 유교가 국교화됨에 따라 유교주의 묘제원칙이 재확인되었으며 풍수사상 역시 한양천도를 비롯하여 도성의 왕기보존과 왕능선전 등에 적용된 하나의 지배이데올로기로 발전하였다. 즉, 불교식인 화장대신 유교식인 매장의 시행이 보편화된 것이다. 왕족의

묘는 원형이며, 서민들의 유형 혹은 돌형을 하고 있으며, 분묘의 크기는 사회적 신분의 차이에 따라 치장과 규모가 결정되었다.

넓은 면적의 묘역은 점차 가족묘역 또는 종친묘역으로 바뀌어 先山制를 발생시켰으며, 종중의 물질·정신적 기초인 선산을 수호하기 위해 족보가 활성화된 것이 바로 풍수묘역(=선산)이 공인된 肅宗時代였다. 풍수묘역의 공인은 사회를 혈통체제로 재편성하게 된 하나의 중대한 전기였으며, 외형상으로는 유교적이지만 내면적으로는 풍수사상이 우리의 생활관습과 의식구조를 지배하게 된 것으로 보인다.

#### 마. 日帝時代

일제는 부령 제123호인 ‘묘지매장 화장장및 화장취제규칙’을 제정하여 공동묘지만을 인정하고 여타의 묘지형식은 인정하지 않으려고 했다. 그러나 3월 1일 운동이후 문민통치가 개시되고 묘제규칙의 제3차 개정을 통해 기존의 묘제를 공인하게 되었으며, 특히 종중 및 문중의 선산 소유 등기권을 인정했다. 결국 일제하에서도 풍수묘역(선산 또는 종산)은 금지시킬 수 없었으며, 공동묘지 이용은 악상자나 빈민층의 장지로 전락되고 화장제도도 보급되지 못했다. 공동묘지에 무덤을 쓰거나 화장할 경우 가운이 쇠락한다는 풍수설만 강화하는 작용을 하게 되었다.

#### 바. 解放 後부터 現在까지의 墓地

해방 후 13년간 묘지에 관한 규제법이 제정되지 못했으며 이 기간 동안 조상에 대한 효의 사상과 일제관헌의 강제에 대한 심리적 반발로 매장과 이장이 더욱 성행되었고, 특히 6월 25일 동란으로 더욱 많은 수의 불법묘지(특히 무연고 묘지)의 발생을 야기시켜 오늘날의 무



허가 묘지가 대폭 증대되게 되었다. 이후 1961년에 매장 및 묘지에 관한 법률이 제정 공포되어 묘지면적, 시설물, 분묘의 형태 등에 대한 통제가 시작되었다. 사유림의 확보난과 선산의 위탁관리가 불가피하게 되어 도시 근교의 공원묘지 요구도가 집중하고 있으며 화장장은 증가추세이나 아직도 한국적 민간신앙이 시민을 지배하고 있어 매장이 선호되고 있는 실정이다.

## 2. 葬墓行政 및 墓地設置 現況

### 가. 葬墓行政의 現況

장묘행정은 가정의례적인 측면과 시신의 위생적 처리관점에서 1970년대 이후 보건복지부의 가정복지과에서 묘지정책의 수립 및 집행을 담당하고 있다. 지방자치단체의 장묘행정업무는 자치단체별로 담당부서가 사회과, 위생과, 가정복지과 등에서 담당하고 있으며, 주요 묘지행정 업무의 내용을 보면 <表 II-1>과 같다.

〈表 II-1〉 地方自治團體의 墓地行政

구 분	구	시·군	특별(광역시)시	도
주무부서	위생과	복지위생과	사회과, 위생과	가정복지과
매장 등 신고	· 신고→접수→주민등록(호적) 사항정리→ 신고필증교부	좌 동	구에 위임	시·군에 위임
묘지설치 허가	· 공설묘지설치: (권한없음) · 사설묘지설치: 허가신청접수→검토의뢰→도시계획법관련조치→사업시행허가	· 공설묘지: 신청서 작성→허가 · 사설묘지: 신청서 작성→접수→사실조사→결재(시장)→허가증교부	· 공설묘지설치: 사업계획수립→도시계획법 관련조치→도시계획사업 실시→계획인가 →건축허가	· 허가신청→묘지설치금지구역 조회→묘지설치허가
화장장 및 납골당 설치허가· 운영	· 신청서류접수 · 감독	· 신청서류접수 · 감독	· 허가 (절차는 상동)	· 허가 (절차는 상동)
사설묘지 등 행정처분	· 위반사항적발 행정처분(이전 명령, 시설개선, 사용금지, 허가 취소 등)	· 묘지관계법 위반시 행정처분 · 위반사항적발 →청문절차이행→행정처분	· 부산시의 경우 조례에 의해 구청위생과에 위임	· 시·군에 위임
개장명령 및 무연분묘 개장공고 허가	· 토지소유자 개장 허가신청→허가 →공고→개장신고	· 신청서→접수→사실조사→결재(시장)→허가통보	· 구에 위임	· 시·군에 위임

資料: 시정개발연구원, 『서울시 장묘제도 발전방안』, 1998.

### 3. 墓地設置 現況

#### 가. 墓地 類型別 分類

묘지는 관리주체에 따라 크게 공설묘지와 사설묘지로 구분된다. 공설묘지는 공설공동묘지, 공설공원묘지, 특수묘지로 나눌 수 있으며, 사설묘지는 사설(법인)공원묘지, 단체(종교)묘지, 종중(문중)묘지, 가족묘지, 개인묘지로 나눌 수 있다.

〈表 II-2〉 墓地 類型別 分類

구 분	종 류	묘지유형	용어정의
공설	공동	공동묘지	- 1912년 제정된 법에 의거 지방공공단체에서 설치한 묘지로 읍·면·동에서 관리
	공원	공설묘지	- 1962년 이후 지방공공단체에서 설치한 묘지 - 공공묘지중 공원화하여 공설묘지로 이용하는 묘지
	특수	특수묘지	- 능묘, 국군묘지, 국립묘지
사설	재단 법인	사설공원 묘지	- 묘지설치허가를 받아 운영되는 규모 10만㎡ 이상의 집단묘지
	기타	단체묘지	- 각종 단체에서 운영하는 규모 10만㎡ 미만의 묘지
		종(문)중묘지 가족묘지 개인묘지	- 법률에 의거 허가받은 묘지를 일컬으나 일반적으로 허가를 받지 않고 개인토지를 이용하는 설치된 묘지가 대부분 차지

#### 나. 墓地面積 및 墳墓數

전 국토에 산재되어 있는 묘지면적과 분묘기수를 정확히 파악하기에는 현실적으로 매우 어렵지만 각 지역별 시·군의 보고에 의해 추정된

통계자료에 의하면 전국의 묘지면적은 약 996km<sup>2</sup>로 전 국토의 1%를 차지하며 분묘수는 19,991천기로 추정된다. 또한 매년 묘지면적과 분묘수는 약 1%씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다(表 II-3 참조).

따라서 현재의 추세가 이대로 이어진다면 2050년에는 분묘수가 약 33,000천기로 늘어나 묘지면적이 1,400km<sup>2</sup>에 이르러 국토면적의 1.4%를 차지할 것으로 예상되고 있다.

〈表 II-3〉 全國 墓地面積 및 墳墓數 推移

(단위: km<sup>2</sup>, 천기, %)

구 분	묘지면적	전년대비 증가율	묘지기수	전년대비 증가율
1987	911.6	1.1	18,012	1.2
1988	921.8	1.1	18,216	1.1
1989	929.9	0.9	18,414	1.1
1990	939.6	1.0	18,609	1.1
1991	948.9	1.0	18,829	1.2
1992	957.6	1.0	19,034	1.0
1993	965.6	0.8	19,228	1.0
1994	974.0	0.9	19,425	1.0
1995	982.0	0.8	19,612	1.0
1996	989.0	0.7	19,799	0.9
1997	996.0	0.7	19,991	1.0

資料: 보건복지부, 『내부자료』, 1998.

#### 다. 集團(公·私設)墓地 現況

1998년말 현재 전국의 집단묘지는 335개소가 있으며 이중 공설묘지가 212개소, 사설묘지가 123개소가 있다. 허가 묘지수 204만 7천기 중 기매장 기수는 116만 1천기로 향후 설치 가능한 분묘수는 886천기로 매년 약 4만기가 증가할 경우 22년 후에는 한계치에 도달할 것으로 보인다.

〈表 II-4〉 公·私設墓地 現況(全國): 1998. 12. 基準

(단위: 천기)

구 분	면적(1,000평)	허가 묘지수 (A)	기설치 (B)	설치가능기수 (A-B)
계(335개소)	17,612	2,047	1,161	886
공설(212개소)	9,097	776	494	282
사설(123개소)	10,515	1,271	667	604

註: 1) 공설공동묘지는 10,332개소임.

2) 분묘수중 공설묘지는 45만 4천기, 사설묘지는 62만 9천기, 공동묘지는 4백만기, 개인묘지는 1400만기임.

資料: 보건복지부, 『1999년도 주요업무 참고자료』, 1999. 4.

#### 라. 墓地實態調查 關聯 法制度 現況

현행 묘지관련 법규로는 기본법인 『매장 및 묘지 등에 관한 법률』(이하 장묘법)과 토지이용면에서 묘지의 설치를 규정하고 있는 국토이용관리법 등이 있으며, 관계법으로 도시공원법, 도시계획법 등 총 20개의 법률이 직간접적으로 관련되어 있다. 현재 묘지제도는 해방 후 사회적 혼란기를 거치면서 무분별한 매장 및 이장의 성행으로 국토의 훼손이 심화되자 1961년 법률 제799호로 『매장및묘지 등에 관한 법률』(이하 매장법)이 제정되어, 이후 1968년, 1973년, 1981년 3차를 통해 최근 1999년 4차 개정을 거쳐 묘지설치 금지지역의 규정, 국토의 효율적 이용 명문화, 묘지면적 규제의 강화, 납골묘지제의 신설 등이 포함되었다.

이 법률의 주요내용은 묘지(화장장, 납골당)는 누구든지 허가를 받은 후 설치하고 시체를 매·화장할 때에는 신고를 하여야 하며, 허가된 묘지라도 정책상 필요시에는 개장을 명령할 수 있으며, 관리하지 않는 분묘(무연분묘)는 필요시에 임의개장을 할 수 있으며, 무허가 묘지 등은 개장을 명하거나 벌칙으로 제재할 수 있도록 되어 있다.

〈表 II-5〉 市·道 單位 墓地實態調查 現況

지 역	묘지실태조사 현황
서울특별시	1993년 공설묘지 일제조사를 실시하였음
부산광역시	1998년 공설묘지 일제조사를 실시하였음
대구광역시	공설묘지내 관리자 있어 현황파악이 잘 되어 있음
인천광역시	시립공설묘지를 재개발하기 위해 민간업자 위탁(분묘에 표식을 하여 무연분묘를 정리하여 납골묘를 설치하는 방안구상)
광주광역시	1993년 공설묘지 일제조사를 실시하였음 2000년 묘지실태조사 다시 실시할 계획임
대전광역시	시립공설묘지 일제조사를 실시하였음(묘적부, 무연고분묘 내년 1000평 무연고 납골시범단지 조성)
울산광역시	울산시 시민구성중 대부분 울주군시민(농어촌)으로 73%로 선산을 이용하고 있으며, 나머지 울산시민은 27%임, 화장장 1개, 2개소 사설공원묘지가 있음.
경 기 도	1999년 공설(공원, 공동)묘지 실태조사를 실시했음.
강 원 도	6개 공설묘지만 현황파악이 되어 있음. 공동묘지는 현황파악이 전혀 안되어 있을 뿐만 아니라 실태조사가 안되어 있음.
충 청 북 도	공설묘지 공원묘지 5군데 사설묘지 4군데 공동묘지는 없음. 공설공원묘지로 연고자 파악이 잘 되어 있음.
충 청 남 도	1995~96년 일제조사에 의해 조사함(공설묘지 6개), 3개의 공동묘지를 공원묘지로 재정비하였으며, 무연분묘는 납골당에 안치하였음. 공동묘지는 조사하지 않았음(재정비 할 경우 무연고여부를 구분하여 조사할 계획임).
전 라 북 도	1999년 공설묘지 전체경계측량 실시(공동묘지 총분묘수, 유무분묘수)
전 라 남 도	1998년에 공설묘지에 대략적인 총면적, 총 분묘수만 파악함. 일제조사를 통한 실태조사는 하지 않았음.
경 상 북 도	묘지실태조사를 한 적이 없음. 공설묘지 현황 및 공동묘지 숫자만 파악하고 있음
경 상 남 도	공·사설묘지, 공동묘지 숫자, 기존 공동묘지 3억 2천 5백만원 지원 5개 공동묘지 했음. 시·군별 지방자치단체 기존 공동 정비사업 자체적으로 추진하고 있음.
제 주 도	1999년 전수조사(공·사설묘지 및 개인묘지) 마을 이장을 통하여 유지들 공공근로 읍·면·동 직접현장조사

#### 4. 墓地實態調查方法의 類型 및 事例

##### 가. 航空寫眞撮影 및 現地確認調查

###### 1) 調查概要

보건복지부에서는 전국의 묘지실태를 연차적으로 조사할 계획으로 1978년부터 3개년간에 걸쳐 묘지실태를 조사하였다. 항공사진<sup>2)</sup>을 판독측정하여 묘지실태를 파악한 후 정밀도를 높이기 위하여 현지방문조사(항공사진촬영 지역 중 계통추출법에 의한 2%로 추출)로 재확인하는 조사방법을 이용하였다.

###### 2) 調查方法

본 조사방법은 산림자원조사연구소에서 소장하고 있는 1974년에 촬영된 항공사진(축척 1: 15,000)을 사용하였는데 순서는 항공사진을 판독한 후 정확도를 높이기 위하여 현지조사를 사용시킨 방법을 취하였다.

##### 나. 事例地域의 墓地利用實態調查

한국농촌경제연구원에서는 충북 증원군 주덕면을 사례지역으로 선택하여 지방에서의 집단묘지 운영상황과 개인묘지의 사용실태를 조사

2) 최근 인공위성측량체계(GPS: Global Positioning System)의 개발로 수cm까지 인공위성 측량체계로 위도(X), 경도(Y), 고도(Z)의 측정이 가능해짐에 따라 이를 응용하여 국토의 묘지를 관리대장 및 지형도에 표시, 관리할 수 있는 묘지정보시스템을 개발추진중에 있으며, 이와 함께 지리정보시스템(GIS: Geographic Information System)이란 각종 지리정보를 편리하고 효율적으로 이용할 수 있도록 수치지도 형태로 구성된 신 개념의 지도로서 그 형태는 자동지도제작, 공간데이터베이스 관리체계, 공간분석 및 지도화로 지표면에 존재하는 각종 자연적 지리정보와 인위적인 정보를 결합한 공간정보체계임. 그러나 아직까지 GPS-GIS의 측정방법은 한번도 사용하지 않았고, 과학적으로 입증된 상태이므로 이에 대한 장기적인 검토가 필요함.

하였다. 개인묘지 사용실태는 1985~1990년간 주덕면에 신고된 739건의 사망지역, 매장지역, 장례형태를 추적 조사하여 농촌의 장례방법과 묘지사용관행을 파악하였다. 또한 농촌에서의 대규모 임야 소유주인 층층의 묘제운영과 중중관리 상황을 사례별로 분석하였다.

#### 다. 一齊全數調査 및 一齊申告調査

##### 1) 一齊全數調査 實施

서울시의 시립묘지가 1930년대 설치된 후 무계획적으로 매장되어 묘적부가 있으나 현황파악이 불가능하여 조례개정에 따른 후속조치를 위하여 시립묘지를 정확히 조사할 필요가 있어 '93년 3월부터 7월까지 시립묘지내 84,000여기의 분묘에 대구역, 소구간으로 구분하여 일련번호를 기재한 표지주를 설치하고 묘지 및 분묘조사를 실시하여 묘지도면과 묘비대장을 작성하고 기존 묘적부 11만 여건을 전산입력 완료하였다.

##### 2) 一齊申告 接收

'93년 2월 1일자로 시행한 개정조례 부칙과 매장 및 묘지 등에 관한 법률 제5조 규정에 의하여 다음과 같이 서울시립묘지일제신고 공고를 하였으며, 그 내용은 신고기간, 신고장소, 신고요령, 신고대상, 미신고분묘 처리방안에 대한 사항이다.

#### 라. 墓地實態調査方法의 比較分析

항공사진촬영 및 현지확인조사방법은 위성으로 항공사진을 활용하고, 몇 개의 지역을 현지 방문조사하여 확인하는 방법으로 장점으로 는 시간과 비용, 인력이 적게 들고, 오차를 줄일 수 있는 반면에, 각



개별(개인)묘지의 분묘의 특성(무연고 여부)을 파악할 수가 없다는 단점이 있다. 사례조사방법은 일정한 지역을 사례로 선택하여 조사하는 방법으로 항공사진촬영 방법과 같이 시간과 비용, 인력이 적게 드는 장점과 함께 지형적·지역적 특성 및 인구분포에 따라 많은 차이가 있는 단점이 있을 수 있다.

일제 전수조사 및 일제 신고조사는 직접 조사원이 대상지역을 방문 조사하는 방법으로 시간, 비용, 인력이 많이 소요된다는 단점도 있는 반면에 전체적인 지역적 묘지상황 및 개별묘지의 특성을 정확히 파악할 수 있는 장점이 있다.

〈表 II-6〉 墓地實態調查方法的 比較分析

구 분	조사방법	장 점	단 점
항공사진 촬영 및 현지확인 조사	항공사진으로 각 지역을 촬영하여 그중 몇 매를 추출하여 현지방문조사를 통한 확인조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간과 비용, 인력이 적게 듦.</li> <li>- 전체적인 묘지상황을 파악할 수 있음.</li> <li>- 이와 함께 현지 확인조사를 통한 오차를 줄여 정밀도를 높임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 분묘의 특성(무연고여부, 면적)을 파악할 수 없음.</li> <li>- 관독에 대한 전문적인 기술이 필요함.</li> </ul>
사례조사	일정한 지역을 사례로 선택하여 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시간과 비용, 인력이 적게 듦.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 묘지의 특성상 지역성 특성 및 관습, 인구분포에 따라 차이가 있음.</li> </ul>
일제전수조사 및 일제신고조사	조사원이 대상조사지역을 직접 방문하여 조사함과 동시에 일제신고조사를 병행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체적인 상황과 지역적 분포, 개별묘지의 특성을 정확히 파악할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용과 시간, 인력이 많이 듦.</li> </ul>

### Ⅲ. 先進國의 墓地實態 比較分析

#### 1. 美國

##### 가. 葬墓制度 및 行政變遷 過程

미국은 다민족 국가임에도 장례예식장 중심의 유사한 장의관행을 가지고 있다. 기독교의 영향을 받아 매장위주의 관행이 주를 이루고 있으나 묘지의 한계로 화장을 권장하는 추세이며 매장시설의 경우도 평장으로 1평 남짓한 공간을 사용하고 있어 묘지공간을 효율적으로 활용하고 있다.

20세기 전반에만 하더라도 미국의 공원묘지는 대부분 비석을 세운 형태였으나 1950년대말 연방법을 개정하여 입석묘지를 세울 수 없도록 규제하였다. 방부처리는 남북전쟁 당시 전사자를 방부처리하여 가족이 시신을 확인토록 한데서 연유하여 이것이 관행화된 것은 제1차 세계대전이후부터이다. 정부에서는 장의사를 제외하고 시신과 70cm 이내에 접근을 못하도록 규정하고 있다. 또한 화장장 시설기준은 자치단체별로 규정되었으나 최근 시설기준 강화의 필요성이 인정되어 연방정부 차원에서 화장장 시설 배출기준을 준비중에 있다.

미국이 도시내 일반묘지는 도시인구의 증가로 시역이 확대되면 기존 묘지를 이전토록 하고 있으나 문화적 보전가치를 인정받아 Memorial Park로 지정되는 경우 묘지를 이전하지 않아도 되는 영구묘지가 된다. 매·화장시설과 관의 다양성은 이용자의 소득수준과 선호에 따라 선택의 범위를 넓게 하고 있으며 특히 방부처리는 미국 장의제도의 핵심으로 이는 시신을 위생적으로 관리하기 위함이다.

#### 나. 葬墓施設 管理 現況

장묘시설은 대부분 국립묘지(National cemetery)를 제외하고는 민간 주식회사나 종교단체에서 운영하고 있으며 정부의 관여범위는 좁아 환경기준 등 일부 필요한 사항만 규제하고 있다. 대부분 묘지에는 장 의소(Mortuary), 묘지, 교회, 화장장, 화장터 등이 함께 위치하고 있어 한 번에 모든 장례의식을 거행할 수 있다. 산자의 공간과 사자의 공간이 분리되어 있지 않고 조화를 이루고 있으며 묘지가 공원처럼 꾸며져 있고, 일부 묘지는 지역문화의 산실로 관리·보존되고 있다.

화장시설은 장례풍습에 따라 의식적 측면은 도외시되고 기능적 측면만 강조되어 있다. 따라서 캐비닛식 화장로 1~3기만 갖춘 창고시설 내지 단층건물 형태로 존재하며 일반적으로 관리사무소나 Chapel 에 근접하여 위치하고 있으며 주변 조경이 잘 되어 있다. 또한 납골 시설은 대부분 지하납골시설로 일반매장묘지와 같이 잔디밭에 개인별 또는 가족묘형식으로 설치되어 있거나 지하납골구조물에 봉안된 형태로 평면식 지하납골시설은 지하에 납골함을 묻고 흙으로 덮은 것으로 일반 매장묘지와 유사한 구조이다.

미국은 대부분 민간부문 중심의 묘지설치, 관리로 되어 있다. 묘지의 설치, 운영은 주로 민간회사가 주도하고 있다. 정부는 다만 공익을 위한 최소한의 관여만 행하고 있으며, 묘지 설치시 묘적부를 작성하여 관리하고 있다(묘적부 양식 참조). 묘지관리의 주체가 민간회사인 만큼 다양한 시설과 서비스를 제공하고 있어 이용자들에게 다양한 장례와 관련된 선택기회를 주고 있으며, 묘지가 주민과 친밀한 관계를 유지하고 있다. 미국의 장묘시설은 지역문화의 보전장소로서의 묘지를 관리하고 있어 별도의 묘지실태조사를 하지 않고서도 체계적으로 관리가 되는 것이다.

## 묘적부 양식(미국)

일반사항							
성명				성별	남·여		
주소				전화			
민족	스페인계	예·아 니오	생년월일		본인출생지		
부 출생지				모 출생지			
국적	사회보장 번호		결혼여부		배우자성명		
직업	근무연한		고용주 성명	(자영업일 경우 본인이름)	직종이름		
교회				가입단체			
병역사항	군번 및 계급		입대일시		입대장소		
복무	부대		제대일시		제대장소		
장례서비스 지시사항							
장례장소	장의사		성악가		오르간 연주자		
묘지사항							
잔디	부지		무덤		소유자		
성명 주소 전화				성명 주소 전화			
성명 주소 전화				성명 주소 전화			
성명 주소 전화				성명 주소 전화			
성명 주소 전화				성명 주소 전화			

## 2. 日本

일본의 경우는 우리 나라와 같이 좁은 국토에 많은 인구가 살고 있는 상황속에서 오래전부터 죽은 자의 묘지로 인하여 산자의 공간을 위협하는 문제를 예상하여 그 동안 꾸준히 묘지에 관해 철저한 법적 규제와 행정지도 등을 통해 묘지문제를 원만히 해결해 오고 있다.

### 가. 日本의 墓地制度 및 墓地行政의 變遷

일본의 근대묘지행정은 1871년(明治4년)의 호적법에 의한 宗門人別帳廢止, 1873년의 묘지설치제한, 1875년의 화장해금 등에서 비롯되었다. 일본의 묘지에 관한 초창기의 법령내용을 보면, 1873년 8월에 화장금지포고에 의해 화장을 잠시 금지하였고, 같은 해 묘지의 설치 및 확장을 제한하였다. 그러나 화장의 금지와 묘지설치 확장이 제한됨으로써 묘지부족 문제가 심각하여 2년뒤인 1875년 5월 화장금지를 해금했다. 그리고 묘지설치 및 확장의 제한제도는 화장과 연동하여 1884년 묘지 및 매장 규제규칙 그리고 시행방법세목표준제도로 보다 체계적으로 묘지제도가 정비되었다.

1884년 10월 4일에 제정된 묘지 및 매장 규제규칙<sup>3)</sup>의 주요내용을 보면, 첫째, 행정적인 규제법규로서 전염병 등 공중위생 측면과 도시 행정관리의 측면에서 묘지 및 매장에 관해 규제한 것이다. 둘째, 조세 징수의 목적에서 종래 애매했던 묘지소유관계에 대해 분류하여 근대법적인 규제를 첨가한 것이다. 그 후 묘지제도는 신헌법과 지방자치

3) 묘지 및 화장장은 관할관청이 허가한 구역으로 제한하고 있고(제1조), 모든 묘지 및 화장장은 관할 경찰서의 규제를 받게 되어 있으며(제2조), 그리고 구장 및 화장의 허가증을 얻어 매장이나 화장을 할 수 있게 되어 있다(제4조). 또한 묘지 및 화장장의 관리자는 구장 혹은 화장의 허가증을 얻어야 하는(제5조)등 강력한 행정규제가 있음을 알 수 있음.

법의 제정과 함께 1948년의 묘지, 매장에 관한 법률로 집대성되면서 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이상의 일본 묘지제도의 변천과정을 정리하면 아래와 같다.

〈表 III-1〉 日本의 墓地制度 變遷過程

년도	제 도	비 고
1871	종문인별장폐지	
1873	화장금지포고, 묘지설치제한	
1875	화장해금	
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, 동시행정 제5차 개정	

일본은 전후의 묘지행정에 대한 문제점을 개선하기 위하여 묘지제도를 꾸준히 개선시켜 왔다. 현행 일본의 묘지에 관한 법률은 환경위생의 관점에서 후생성 생활위생국이 관할하는 묘지, 매장 등에 관한 법률이 있고 그 외에 건설성 도시국이 관할하는 묘지시설을 개발할 때의 건축기준을 규정한 도시계획법이 있다. 이 두 법률이 묘지개발과 운영의 허가기준에 있어서 중심적인 역할을 담당하고 있다.

즉, 묘지의 경영허가에 관한 판단기준은 주로 묘지, 매장 등에 관한 법률에 규정하고 있고 후생성이 직접 관할해 오다가 1983년 12월에 법을 개정하여 종래 후생성의 기관위임사무에서 도도부현 및 정령지 정도시의 단체위임사무로 되었다. 따라서 현재는 묘지 등의 경영허가는 도도부현지사가 정하는 규정에 따라 실시되고 있다. 이는 지역마다 다양한 풍속 등을 배려하여 지역특성에 맞는 묘지행정을 실시하기 위해서라 할 수 있다.

한편 일본 지방자치단체의 묘지경영은 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 원칙의 기본이념과 국가의 지도하에 공영묘지를 중심으로 운영하고 있다. 이와 아울러 묘지수급에 대한 문제점을 해결하기 위하여 공익법인과 종교법인에 한해 민영묘지를 허용하는 방침을 취하고 있다. 민영묘지에 대한 허가기준은 지방자치단체의 재량으로 하고 있는데, 이는 지방자치단체마다 묘지수급상태가 지역간에 차이가 있다는 점을 고려한 것이라 할 수 있다.

#### 나. 日本의 墓地問題 對應事例

일본 묘지행정의 주관부서인 후생성의 묘지에 대한 인허가의 기본 방침으로는 묘지사업의 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대원칙 하에 민간경영을 억제하고 공영을 원칙으로 하는 입장을 취하고 있다. 그러나 재정난에 시달리는 지방자치단체가 많고 1965년대에 들어서 급증하는 묘지수요에 대응하기 위해 종교법인이나 공익법인으로는 충족하기 어려워 묘지개발을 민간에 위탁하였다. 이러한 상황하에 도쿄도, 다마 지구를 비롯하여 가나가와현, 사이다마현, 시즈오카현 등에서 민간경영에 의한 대규모 묘지개발이 이루어져 환경문제 등 여러 가지 문제점이 노출되었다.

이에 대해 후생성은 1968년 4월 묘지, 납골당, 화장장의 경영허가는 원칙으로 지방자치단체가 하는 것으로 하고 재정상태가 열악한 지방자치단체의 경우는 공익법인, 종교법인등에 한해 허가할 것을 통지하고 이어 1971년에 재차 통지하는 등 현재까지 이 방침을 유지하고 있다. 이와 아울러 후생성에서는 1987년 9월부터 1988년 3월에 걸쳐 묘지경영자를 중심으로 하는 묘지문제연구회를 열어 문제점을 정리한 뒤, 1987년 9월부터 묘지문제검토회를 설치했다. 그리고 1992년 4월에

는 중간보고로서 첫째, 묘지의 경영 및 관리면 둘째, 묘지정비의 방향 셋째, 행정상의 대응 넷째, 무연분묘의 개장문제 등 네 분야에 걸쳐 구체적인 제언을 행했다.

그 내용을 보면 첫째, 장기적 전망하에서 묘지경영 및 관리에 있어서 필요한 자금을 적립하는 등 묘지의 관리경비에 관한 기금제도의 도입을 검토할 필요성이 있다는 점. 둘째, 묘지사용계약에 있어 기간을 한정하는 것을 포함한 표준이 되는 계약약관의 책정과 묘지로서 바람직한 형태를 일본묘지 표준으로서 명시할 필요성이 있다는 점. 셋째, 묘지행정 에 관계하는 담당자의 자질향상을 위한 연수회 등의 개최와 무연분묘개 장의 수속 간소화의 필요성 등이 적극적으로 검토되었다.

한편 건설성은 묘지를 도시계획의 일환으로 파악하고 1959년에 이미 도도부현지사나 5대 시장 앞으로 묘지계획표준에 대해 지시하고 있다. 그 내용은 묘지를 계획할 때는 토지이용계획에 기초하여 주변 지역에 미치는 영향을 고려하여 첫째, 배치, 규모, 경계 등의 계획에 대한 규정 둘째, 도로, 조경시설계획에 대한 규정 등을 상세하게 규정 하고 있다. 그리고 자연파괴방지와 녹지보전의 관점에서 각 현의 조례 등에 의한 대규모 묘지개발을 가능한 억제하고 그리고 개발허가를 할 때는 녹지비율을 크게 하는 것을 의무화하는 등 매우 엄격한 지도 를 실시하고 있다.

일본의 묘지문제는 특히 사회적 문제가 되고 있는데, 이는 묘지의 절대량 부족을 들 수 있다. 이와 같은 상황하에 묘지문제 해결을 위하여 동경도는 1986년 7월에 도지사자문기관으로 동경도묘지문제조사 회를 발족시켜 21세기를 향한 대도시 묘지의 기본이념과 장묘행정의 나아갈 방향을 제언하였다. 이 제언에 기초하여 1988년 9월에 신묘지 구상위원회를 설치하여 새로운 묘지 등의 건설구상 방침, 입지, 규모, 구조 등의 내용이 검토되었다. 그 결과 묘지사용에 있어 기간을 한정



하도록 하고 잔디묘지, 평면묘지에서 벽묘지, 신집합묘지 등의 입체묘지 선택에 의한 토지유효이용을 기하는 등 발전적인 시책을 내고 있어 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 이어 동경도는 1994년 3월 동경도 묘지관리문제 검토위원회를 지사의 자문을 받아 조직하여 첫째, 도립묘지의 역할에 관한 내용 둘째, 도립묘지, 장의소 등의 적정한 사용료 및 관리료에 관한 내용 셋째, 기존 묘지의 정비 및 활용에 관한 내용 넷째, 신묘지의 기본구상 및 묘지의 부대시설에 관한 내용에 대한 검토를 적극적으로 하였다.

한편 일본의 경우 묘지관리는 지방자치단체 또는 묘지를 설치한 민간기업 자체적으로 사용자를 대상으로 한 묘적부 양식과 매장자를 대상으로 별도의 묘적부 양식을 갖추고 체계적으로 관리하고 있다(묘적부 양식 참조). 이상에서 알 수 있듯이 일본의 경우는 묘지문제에 대해 꾸준한 제도개선과 화장의 유도 등을 통한 지방자치단체가 묘지경영의 주체로서 묘지정책을 적극적으로 추진해 오고 있다. 그리고 묘지문제에 대한 인식제고를 위하여 주민이나 국민의 공감대형성에 노력하고 있다는 점을 들 수 있다.



매장자 대장: 묘적부 양식 B형

매장자	성명		성별	남·여	생년월일		매장일시 및 종별	연월일		적요
	본적				사망일시			시간		
	주소				사인			장례법		
매장자	성명		성별	남·여	생년월일		매장일시 및 종별	연월일		적요
	본적				사망일시			시간		
	주소				사인			장례법		
매장자	성명		성별	남·여	생년월일		매장일시 및 종별	연월일		적요
	본적				사망일시			시간		
	주소				사인			장례법		
매장자	성명		성별	남·여	생년월일		매장일시 및 종별	연월일		적요
	본적				사망일시			시간		
	주소				사인			장례법		
매장자	성명		성별	남·여	생년월일		매장일시 및 종별	연월일		적요
	본적				사망일시			시간		
	주소				사인			장례법		

### 3. 프랑스

프랑스는 가톨릭 인구가 80%을 웃도는 가톨릭 국가여서 대개 화장보다는 매장으로 장례를 치른다. 대부분의 가정은 공원묘지에 가족묘 자리를 가지고 있는데 합장매장하는 것이 일반적이다. 오랫동안 교회에서 소유관리하던 묘지들은 1804년 6월 21일 법령에 의하여 국가로 이관되었으며, 종교기관에게는 장례집행에 관한 교회의 재산권 및 집회권을 부여했다. 그러나 1904년 12월 28일 법령에 의하여 묘지에 관한 모든 소유, 관리권이 자치구(프랑스어: Commune)에 이관되었다. 따라서 묘지의 소유 및 관리 운영권은 자치구로, 묘지내 장례행사는 교회로, 장례에 관련된 각종 서비스는 독점계약된 기업으로 서비스 체제가 개선 정착되었다.

현재 프랑스의 묘지에 관한 규정은 자치구 행정법전에 포함되어 있으며, 그 외 세부규정은 각 자치구마다 자치구의회에서 조례를 제정하여 묘지 관리 및 운영을 하고 있다. 또한 묘지와 관련된 법은 도시계획법, 건설법, 민법, 문화재관리법, 녹지관리법 등이 있다.

#### 가. 自治區 墓地에 관한 規定

프랑스 자치구 행정법전에는 장례에 관한 규정이 6개 단원으로 구성되어 있으며, 묘지에 대한 규정도 포함되어 있다. 첫 번째 단원은 사망자에 대한 자치구의 시장의 의무로서 사망행위에 대한 등록, 사망에 따른 시장의 각종 인·허가 사항이 있다. 두 번째 단원으로는 장례의식의 자유를 보장하는 규정으로서, 그 내용은 장례식의 규정 및 종교장례 행렬과 일반인 장례행렬의 차별을 금지하고 있다. 세 번째 단원으로는 장례업에 관한 규정으로, 그 내용으로는 자치구에서 유리한 기업독점서비스, 장례업에 따른 소송 및 분쟁을 처리할 수 있는

재판권, 영리기업의 활동에 관한 규정 등이 있다. 네 번째 단원으로는 묘지에 관한 규정이다. 다섯 번째 단원으로는 각종 매장방법과 묘지의 치안규정, 자치구의 공공유품장의 규정으로, 그 내용으로는 자치구 묘지내의 매장, 일반 분묘지에 매장, 자치구 묘지의 시한부 분묘기관과 자치구의 시한부 묘지 재취득, 공공유품장의 관리, 무덤의 치안 등이다. 여섯 번째 단원은 자치구의 묘지내에 토지소유권에 관한 규정으로서, 그 내용은 자치구의 묘지내의 개인무덤 토지양도의 정의, 각종 분양분묘지, 분양가격 및 양도권 교부, 양도세 및 무상증여에 관한 것 등이 있다. 또한 자치구의 묘지내 분양 분묘지의 재분양 규정, 장기분양으로 전환 규정 등이 포함되어 있다. 그리고 분양분묘지의 본질과 상속에 관한 규정, 무연고 분묘지의 자치구 귀속과 그 조건, 지역적 역사 또는 예술적인 측면에서 무연고 분묘지의 보호, 특정지방에 적용하는 특별규정이 포함되어 있다.

프랑스에서 매장하는 장소는 크게 둘로 구분되어 진다. 첫째, 매장을 위한 특별한 장소로서, 사유지, 특별묘지 및 공공기념 건축묘지 등이 있으며 둘째, 일반적으로 널리 사용하는 자치구 묘지로서 자치구 묘지에 대한 세부내용을 규정하고 있다.

프랑스의 약 35,000개의 자치구들은 “최소 1개의 자치구 묘지를 소유하고 있고”<sup>4)</sup> 실제적으로 사망한 국민의 거의 전부가 이 묘지에 매장된다. 자치구 묘지에 사망자의 종교, 종파, 인생사와 관계없이 묻힐 수 있다. 자치구 묘지에 매장될 수 있는 자는 주거지가 어느 곳이건 그 자치구, 영토내에서 사망한자, 그 자치구내에 주거지를 갖고 있는 자가 타자치구 영토에서 사망한자, 그 자치구내에 주거지를 갖고 있는지 않으나 가족 분양 묘지를 갖고 있는 자 등이 해당된다.

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

범자치구묘지, 즉, 새로 묘지 설치에 따른 재정 및 묘지부지로 인한 문제가 있는 둘 또는 그 이상의 자치구들이 조합을 결성 공동으로 범자치구 묘지의 부지구입, 설치, 유지관리하는 묘지의 설치가 가능하다. 범자치구 조합위원회는 범자치구 묘지와 관련되는 자치구와 협정을 맺고 운영·관리에서 나타날 수 있는 제반문제, 특히 묘지치안을 상호 존중토록 하고, 장례절차, 매장허가, 시체운반 및 이장의 허가, 작업감시 등을 공동관리 한다. 또한 프랑스에는 도시 공동단체의 묘지가 있는데 “묘지의 확장 및 신설, 화장에 관한 자치구의 모든 권한은 도시 공동단체에 이관된다”.<sup>5)</sup>

즉, 도시 공동단체는 묘지를 신설하고 화장기 설치 및 관리를 하는데, 도시 공동묘지의 신설이 필요하다고 판단될 때 도시 공동단체 위원회는 필요한 대단위 도시 공동묘지의 계획 또는 몇몇 자치구 또는 1개 자치구가 쉽게 관리할 수 있는 축소된 묘지의 설치 등의 계획중 하나를 선택 정비할 수 있다. 묘지의 관리는 도시 공동단체 위원회에서 결정하며, 주민의 주거지와 사망지역을 참조하여 매장자의 한계를 결정한다. 또한, 묘지운영재원은 도시 공동단체와 자치구 재정담당자간에 협의하여 분묘분양세 및 기타 세금으로 재원을 마련한다. 도시 공동단체 묘지의 치안권에 관하여는 도시공동단체 의장과 관련자치구 시장과의 협의와 동의에 의해 결정된다.

자치구 묘지는 자치구의 공유지에 해당된다. 그 묘지는 토지세로부터 감면된다. 자치구 묘지내 지하안치소(까보: Caveau)<sup>6)</sup>를 설치하는 자가 일정 토지를 분양 받았음에도 불구하고 그 경계를 넘어 사용하는 경우, 그 초과분에 대해 토지값을 지불해야 한다.

5) 자치구 행정법전 L165-7조

6) 까보(Caveau)는 지하에 돌 또는 벽돌, 콘크리트로 건축된 공간으로, 시체를 넣은 관을 선반식층으로 된 곳에 보관할 수 있도록 정비된 지하 건축식 무덤, 일반적으로 부부, 가족묘로 사용됨.

공공위생 및 보건을 위해 법률이 규정한 장소에만 묘지를 설치할 수 있다. “묘지는 도시 또는 부락의 주거지역으로부터 최소 35m 떨어져 특별히 매장만을 할 수 있는 부지”<sup>7)</sup>이어야 하며, 여기서 도시 또는 부락의 최소 단위는 토지이용도 상에 타나난 2,000명 이상의 주거지역을 말한다. 그러나 묘지의 위치선정은 강제규정이 아니고, 지역상황을 고려하여 자치구는 묘지부지를 선택할 수 있다. 묘지부지 선택에서 가장 중요한 요소로 토질성분과 수리학적 요건, 지하수의 흐름방향과 그 오염위험성 조사로 보건성장관은 지질전문가의 의견을 들어 묘지부지 사용결정을 할 수 있다. 묘지는 관련된 해당자치구의 영토내에 설치되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 공공위생 및 보건의 규정을 충족시킬 수 있는 묘지부지가 그 자치구 영토내에 없는 경우, 그 자치구의 묘지를 타 자치구의 영토내에 설치할 수 있다.

프랑스의 자치구 묘지내에는 시한부 묘지 및 영구묘지가 있고, 그 시한부 묘지의 재활용이 가능하여 묘지공간의 급속한 부족현상이 나타나지 않기 때문에 5배 이상의 면적을 확보하면 된다고 보고 있다. 이와 같이 프랑스는 묘지설치, 부지, 면적, 관리 등 장묘에 관한 제반사항을 법으로 규정하고 이를 체계적으로 관리하고 있다.

#### 나. 時限附 (分讓)墳墓 制度

시한부 분양 분묘는 지방자치단체가 사용자에게 무상 또는 유료로 공공묘지내에 시신 또는 화장한 유분을 매장 또는 보관할 수 있도록 정비한 토지 또는 시설을 의미한다. 프랑스의 분양분묘는 다양하다. 지방자치단체에서 관리하는 공공묘지내의 분양분묘는 사용기간에 따라 일반분묘와 계약분묘로 분리된다. 일반분묘는 지방자치단체의 동

7) 자치구 행정법전 L 361-1조

의를 얻어 묘지내에 최소 5년 또는 최소한의 기간동안 무료로 매장할 있는 사회복지 개념을 지니고 있다. 한편 계약분묘 즉, 유료분묘는 각 지방자치단체마다 토질과 부지상황에 따라 그 사용기간을 정하게 되나 기본적으로 15년, 30년, 50년 또는 영구 분양분묘로 구분하여 그 사용료를 수급함으로써 경제개념 성격을 띄고 있다. 이 분양분묘들은 또 사용성격에 따라 구분되어 진다. 일반분묘는 최단기 사용으로 1분묘 1인 매장, 계약분묘는 1분묘 1인 매장으로 계약되는 개인분묘와 1분묘 다인 즉, 가족일원이 매장될 수 있는 가족분묘로 구분된다.

지방자치단체는 주민 사망률에 따라 5배수의 면적의 묘지를 설치할 의무를 갖고 있으나 계약분묘, 즉, 유료분묘를 설치할 의무가 있는 것은 아니다. 그러나 역사·사회성에 따라 대부분의 지방자치단체들은 공공묘지내 일반분묘와 계약분묘 구역을 분리·설치하고 있다.

#### 4. 獨逸

독일은 가족제도의 기능이 약화되면서, 노인부양의 문제와 함께 묘지의 관리가 가족의 일에서 국가 또는 지방자치단체가 부담해야 하는 과제로 변화되었다. 이러한 변화는 가족묘지를 더 이상 허락하지 않고 있으며, 묘지는 일정기간 동안만 사용할 수 있도록 법제화하였다. 1750년대부터 영국의 영향을 받으면서 공동묘지는 정원식 공원 같은 형태로 탈바꿈하였으며, 19세기에 들어와서 가족묘지에 대한 의식이 생기게 되었으며, 20세기에 들어와 공원묘지가 정착되기 시작했다.

##### 가. 墓地管理 現況

독일의 공공묘지는 지방자치단체의 공용물이며, 지역주민이 사망이



나 주거가 일정치 않은 사람이나 주거를 확인할 수 없는 사람의 시신을 공공묘지에 매장할 수 있다. 다른 곳에 매장하는 것이 허용되지 않으며, 화장 후 유골을 매장할 수 있다.

공공묘지에 시신을 매장하기 위해서는 시청에 등록하여야 한다. 공공묘지내에서 특정위치의 묘지의 선택은 자치단체에 등록된 등기를 제시함으로써 권리가 주어진다. 자치단체구역내의 공공묘지 중에서 특정지역을 선택할 수 있으며, 자치단체는 장소와 기간을 규정하게 된다. 다만 자치단체가 장례와 묘지의 정비를 수행할 수 없을 경우, 지방자치단체는 장례에 관한 사무를 위임할 수 있으며, 이러한 경우 위임자는 자치단체의 사무를 대신해서 수행할 수 있다.

묘지의 보존기간은 망자가 영원한 안식을 취하기 위한 최소의 기간을 보장함과 동시에 기간이 지나면 이를 이장하거나 납골당에 보내지게 된다. 특별히 묘지사용을 위한 사용료를 지불한 경우는 예외로 하고 있다. 공공묘지에 부대시설을 설치하는 경우 예를 들어 사진, 비석, 조경 등에 관하여는 지방자치단체의 허가를 얻어야 한다.

독일 공공묘지에 관한 규정에서 허락하는 묘지의 종류는 병렬적 묘지, 병렬적 납골묘지, 선택적 묘지, 선택적 납골묘지로 나누어진다. 이러한 묘지의 유형은 공공묘지마다 지역적, 역사적 특성에 따라 나누어지며, 병렬적 묘지와 선택적 묘지의 두 가지 유형으로 크게 나누어진다고 볼 수 있다. 병렬적 묘지는 우리 나라 공원묘지처럼 병렬, 종렬이 규격에 따라 정렬되어진 형태로서, 일반적으로 10세 미만과 그 이상 연령의 망자묘역, 그리고 납골묘역으로 나누어진다. 선택적 묘지(Wahlgräber)는 우리 나라의 개인묘지의 성격을 가지고 있으며, 묘지의 위치와 사용기간을 정할 수 있는 장점이 있으나 특정지역의 묘지에 관하여 양도하거나 묘지의 주변지역을 변화시키는 것이 허용되지 않는다. 납골묘역에 대해서도 구역계획에 의해 결정되어지며 이 또한

변경되어지지 않는다. 공공묘지내의 묘지는 엄격한 규정하에서 설치되어야 하며, 주위의 묘들과 조화를 이루도록 요구된다. 묘지와 부대 시설의 크기와 높이 그리고 넓이가 조례로 제정되어 있지만, 묘비 역시 자연보호를 위한 자연적 재료를 사용하도록 강제하고 있다.

#### 나. 프랑크푸르트 市立墓地 管理現況

프랑크푸르트에는 35개의 지역 자치구묘지와 12개의 유대인 묘지가 총 256ha의 숲 묘지 형태로 조성되어 있다고 하였다. 따라서 묘지에는 많은 종류의 식물들과 동물들이 방해받지 않는 생활공간으로써 형성되어왔고 이런 프랑크푸르트의 각 숲 묘지에는 450여 종의 야생꽃들의 표본들을 찾아볼 수 있다고 하였다. 우리 나라와 같은 개인분묘란 것은 존재하지 않고 공동묘지가 녹지공원의 역할을 하고 있다. 시한부료매장을 하거나 화장 후 납골묘지를 갖거나 산골 형태를 취한다. 이 곳의 묘지들은 공업도시의 오염된 공기를 걸러주는 공기청정제 역할을 하게 되어 시민들로부터 녹색유지비 명목의 세금으로 울창한 나무들의 관리유지를 위해 충당하게 된다.

프랑크푸르트에서는 개인의 묘지방식의 선택은 자유롭지만 반드시 공동묘지에 안치한다. 이곳의 시한부 매장제도의 가장 큰 특징은 가족묘지가 아니면 재계약을 할 수 없다. 따라서 계약기간이 끝나는 시점에는 묘지에는 거의 아무 것도 남아 있지 않는 자연적인 방식이라 할 수 있다. 또한 시한부 매장묘역을 연대별로 조성하여 비슷한 시기에 새로운 공원묘역 하나가 조성되는데 이는 체계적인 관리를 통해 묘지난을 해결해 나가고 있다.

프랑크푸르트의 경우 20여 년 전 까지만 해도 매장이 대부분이었으나 최근 들어 화장이 급격히 증가하는 추세였다. 또한 이러한 화장의

증가와 시한부 묘지제도를 통해 독일 전체의 묘지면적이 국토의 0.1%가 안 되는 것도 이와 무관치 않았다고 한다.

프랑크푸르트 시내 한복판에 있는 프랑크푸르트시립중앙묘지는 시내 37개 묘지 중의 하나로 쇼펜하우어, 알츠하이머 등이 묻혀 있는 곳이다. 묘지의 바로 옆으로는 햄버거 가게와 슈퍼마켓, 꽃가게 등이 있었고 앞으로는 지하철이 지나다닐 만큼 사람들의 주거공간과 매우 가까이 접근해 있었다. 따라서 조문객들이 언제든지 마음만 먹으면 쉽게 찾을 수 있는 공간이 되었다. 대부분의 묘지위에 화려한 조각을 하는 프랑스와는 달리 꽃을 심고 가꾸는 환경 차원적인 관심을 엿볼 수 있으며, 묘지 근처에서는 참배객들을 위한 편의시설이 잘 갖추어져 있었다.

묘지의 관리인들은 70여 명에 이르며, 시민들이 자주 찾는 묘지를 만들기 위해서는 제대로 된 관리가 필수적이다. 그들은 묘지의 조경을 주로 관리하는데 많은 장비를 동원한 현대식 관리를 하고 있었다. 이런 관리인들의 철저한 녹지조성의 노력을 통해 아름다운 숲 묘지가 만들어지는 것이었다.

프랑크푸르트 중앙묘지의 경우 2명 이상이 묻히는 가족묘만 임대기간이 끝난 뒤 재계약을 통해 임대기간을 연장할 수 있다. 묘지임대기간은 단일화되어 있어서 매장묘나 납골묘 모두 20년으로 제한되어 있었다. 화장한 유해를 넣어둔 납골묘지는 묘지 전체에서 3개의 구역으로 나누어져 있었다. 그 안에는 화장장과 교회가 들어서 있었고 관리사무소도 3개의 큰 건물로 이루어져 있다. 화장장과 함께 설치된 최첨단 공기정화시설은 환경공해를 완전히 정화시켜 주고 있다. 화장한 유해는 납골항아리에 넣어져 대부분 가로세로 80cm의 납골묘에 묻힌다. 1인묘와 가족묘의 비율은 3대1정도이고 가족묘는 길이 2m 30cm에 제 1구, 1m 70cm에 제 2구를 사망순서대로 매장한 뒤 옆으로 계속 확장해 나가는 것이다. 이상에서 살펴

본 바와 같이 선진국의 묘지제도와 우리 나라 주요 묘지제도를 비교해 보면 <表 III-2>와 같이 요약할 수 있다.

<表 III-2> 外國 墓地制度와의 比較

국가명	1기당 면적(m <sup>2</sup> )	화장률 (%)	묘지조성 유형	설치규제	시한부 매장제	정책방향
한 국	30(9평)	34	공·사설, 문중, 개인 묘지	지방자치 단체장 허가	미시행	면적축소, 시한부매장제 도입
일 본	4~10	97	공설, 법인 (종교)묘지	시, 정, 촌장 허가	도 입 검토중	묘지공원화 벽묘지보급 무연묘정비
중 국	0.5~2	98	지역별 공 동묘지	지방정부 허가	경지, 매장금지 지역내의 묘지시한부 개장 또는 평분화	화장제 적극 권장 화장, 납골시설 확충
프랑스	2~4	13	공설묘지, 사유지내 매장묘지 아파트, 가족묘지	자치구 조례허가	10, 30, 50년 시한후 지하유골 보관소에 안치, 5~6년시한 은 무상	묘지아파트, 가족묘지 개발확대보급 시한부묘 확대
미 국	0.9	12	전원, 잔디 묘지, 묘지 아파트(1.5 평내 50구 이상안치)	-	-	연방정부법으 로 묘비를 세 울수 없도록 함. 화장권장, 묘지면적 축소
영 국	3.6	69	공설묘지	정부, 지방자치 단체 허가	5, 10, 15, 30년 준영구	화장권장

資料: 임중권 외, 『묘지제도에 관한 국민 의식행태조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1994

## 5. 先進國 墓地制度의 示唆點

대부분의 선진국은 개인묘지를 찾아보기 힘들고 가족묘중심이라는 점과 그 결과 묘지가 생활공간과 가까운 거리에 지역적으로 고르게 분포되어 있다는 점을 들 수 있다. 우리 나라 묘지의 대부분을 차지하고 있는 개인묘지도 점차 가족이나 종교단체 등 집단묘지로 전환할 필요성이 있으며, 지역의 묘지수급 실정과 지역적 특성에 맞게 분포될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

노인인구의 증가와 더불어 토지의 효율적 사용측면에서 각 지방자치단체들은 묘지공간의 효율적 활용을 위해 시한부 매장제 도입을 적극 검토해야 한다. 묘지문제가 산림잠식 등 환경파괴는 물론 효율적인 국토의 이용에 커다란 장애요인이 되고 있음을 인식하여 묘지문제에 대한 인식제고와 화장에 대한 대국민홍보 등 국민적 공감대가 형성될 수 있도록 해야 한다. 프랑스는 묘지제도 개선을 위해 행정적인 규제 등 그 정책을 대외적으로 시도하지 않고 그 관계전문가 등을 통해 국민의식 개선유도와 국민여론을 증가시켜 개선해 나가는 방법으로 행정적 간섭에서 오는 국민의 불식을 막고 스스로 주인의식을 심어주어 자발적 참여 효과를 가져온 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

이제부터 장묘관련 시설은 국민 모두가 이용해야 할 복지시설인 동시에 공익시설로서 인식되도록 장묘관련 기관과 단체 등 유관조직과 긴밀한 관계를 맺고 보다 적극적으로 대응할 필요성이 있다. 특히 묘지를 포함한 장묘관련 시설의 실태조사를 관련자료를 전산화하고 이를 체계적으로 관리해 나가는 것이 필요하다.

## IV. 墓地實態調查 事例分析

### 1. 서울特別市

#### 가. 市立墓地 一齊調查 實施

서울시의 시립묘지가 1930년대 설치된 후 무계획적으로 매장되어 묘적부가 있으나 현황 파악이 불가능하여 조례개정에 따른 후속조치를 위하여는 시립묘지를 정확히 조사할 필요가 있어 '93년 3월부터 7월까지 시립묘지내 84,000여 기의 분묘에 대구역, 소구간으로 구분하여 일련번호를 기재한 표지주를 설치하고 묘지 및 분묘조사를 실시하여 묘지도면과 묘비대장을 작성하고 기존 묘적부 11만 여건을 전산입력 완료하였다.

#### 나. 市立墓地 一齊申告 接收

'93년 2월 1일자로 시행한 개정조례 부칙과 매장 및 묘지등에 관한 법률 제5조 규정에 의하여 서울시립묘지일제신고 공고를 실시하였다. 신고기간은 1993년 8월 10일~1994년 4월 30일까지 약 8개월 동안으로 신고장소는 5개 시립묘지관리소 및 장묘사업소에 접수를 받았으며 신고요령으로는 묘지에 설치된 일련번호를 기재한 신고서를 제출토록 하였다. 신고대상은 시립묘지 사용자 또는 연고자로서 미신고분묘는 무연분묘로 간주하여 개장 후 시립묘지에 합동안치토록 하였다.

신고기간 중 주요한 홍보내용은, 5회 12개 일간지에 공고문을 게시하고 각 구, 동, 지하철역사, 경기도 전 읍·면·동에 공고문 게시 또는

게시의뢰하고 약 20만매의 안내문을 성묘객에게 배부하고 안내판, 현수막을 시립묘지 등에 게시하였다. 또한 반상회, 신문, 방송보도 및 외무부의 협조를 받아 재외공관에 공고문 발송하도록 하였다.

〈表 IV-1〉 一齊申告 接受結果

(단위: 기수, %)

구 분	계	용미리1	용미리2	벽제리	망우리	내곡리
분묘(묘적)수	109,707	38,053	8,259	24,477	33,471	5,447
신고 대상	84,000	32,700	8,000	17,800	22,500	3,000
신고 수	68,092	28,233	7,528	14,558	15,943	1,830
신고율	81	86.4	94.3	81.9	70.9	61

<表 IV-1>에서 살펴보면 설치한지 오래된 망우리묘지의 신고율이 타묘지에 비하여 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있고, 내곡리묘지는 설치당시 무연분묘를 상당수 이장한 특성이 그대로 나타나고 있으며, 신고기간중 특기사항으로는 외국에 전가족이 이민하였음에도 신고를 위하여 귀국한 재외국민들이 상당수 있어 묘지에 대한 국민의식의 한 단면을 볼 수 있는 기회였으나 국내에 이들의 연고자가 없어 앞으로 계속관리가 가능할지는 의문이다. 신고기간이 비교적 단기간임에도 신고율은 당초 예상(75%)을 상회하고 있으며 법적인 신고절차는 완료하였으나 사후 민원발생을 극소화하기 위하여 기존 묘적부를 토대로 주민 전산망을 활용하여 묘지연고자 개인별 주소를 추적신고하도록 하고 분묘개장시까지의 계속 신고·접수토록 하고 있다.

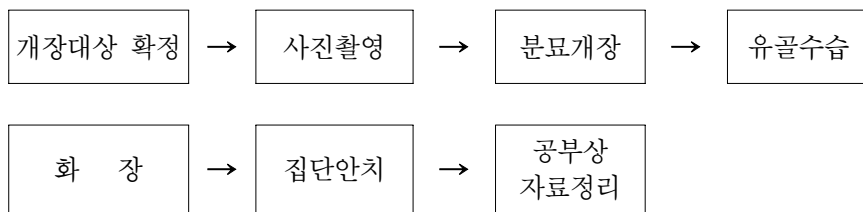
시립묘지 일제신고를 접수하면서 시민들의 여론을 청취한 결과 분묘에 일련번호를 설치하고 묘적부 전산화 등에 대한 시민의 신뢰도가 아주 높은 것으로 나타났고, 일제신고와 미신고분묘에 대한 개장 등 후속조치 계획도 긍정적으로 보고 있으며, 또한 오래된 분묘를 돌보고

있는 후손 중 상당수가 납골묘지제도가 확립되면 기존묘지를 납골묘지로 전환하겠다고 말하고 있어 이러한 여론을 체계적으로 조사하면 장묘정책방향을 결정함에 있어 소중한 자료가 될 것으로 예상된다.

#### 다. 市立墓地 一齊申告 接收結果에 따른 後續措置

시립묘지내 무연고 분묘에 대한 조치과정을 도표로 나타내면 다음과 같다.

[그림 IV-1] 無緣 墳墓 措置過程



화장한 유골을 개별적으로 유골함에 수습하여 경주 천마총식으로 설치한 대형합동분묘에 집단안치하게 되며 <表 IV-2>와 같이 연차별로 분묘를 개장할 계획이며 본 계획대로 후속조치를 완료하고 나면 약 70,000여 평 이상의 토지를 새로 확보하는 결과가 되어 시립묘지 부족난을 완화할 것으로 판단된다.



〈表 IV-2〉 開場對象 및 年度別 開場墳墓 現況

(단위: 기수)

구 분		계	용미리1	용미리2	벽제리	망우리	내곡리
개장대상	계	37,056	8,616	472	17,475	6,802	3,691
	미신고	15,908	4,467	472	3,242	6,557	1,170
	무연고	21,148	4,149	-	14,233	245	2,521
연도별	계	35,948	8,149	300	17,233	6,745	3,521
	'94	12,148	4,149	-	5,233	245	2,521
	'95	15,000	-	-	7,500	6,500	1,000
	'96	8,800	4,000	300	4,500	-	-

## 2. 龍仁市

### 가. 推進目的

산재해 있는 공동묘지에 대한 일제조사를 통한 정확한 묘지현황 파악과 중장기적인 묘지수급 계획 및 향후 시립묘지 조성에 따른 기초 자료를 확보하고 도출된 결과에 따른 후속 정비사업 시행 및 추진방향을 설정하는 것에 목적을 두고 있다.

### 나. 推進狀況

일제조사 계획은 1996년 10월에 수립하여 제1차 기초조사는 1996년 10월 14일~12월 31일 까지 각 읍·면·동에서 자체조사를 실시하였으며 제2차 정밀조사는 1997년 1월 1일~1월 18일까지 합동조사를 실시하였다.

#### 다. 細部 推進事項

용인시립묘지 조성 타당성 조사를 실시하였으며, 1차 경계측량(18필지 5,997,300원)과 2차 경계측량(10필지 7,709,400원)을 실시하였다. 이에 따라 공설묘지설치 및 운영조례를 개정하였다.

#### 라. 實態 一齊調査 方法

##### 1) 邑·面·洞 準備事項

각 공동묘지별 토지대장, 지적도, 공동묘지 관리대장, 공동묘지별 현황도 등이 조사시 소지하도록 하였다.

##### 2) 1次 基礎調査 調査內容

각 묘역별 분묘수를 파악하기 위하여 해당 지역에 거주하거나 잘 아는 미화원, 공익요원 등을 동원하여 조사하도록 하였으며, 공동묘지별 분묘 현황도를 작성(필요시 원경의 연속사진 촬영)하도록 하여 지적도를 토대로 확대하여 묘원도 작성하여 제일 상단부터 하단으로 좌에서 우로 골짜기와 골짜기를 경계로 작성하고 종이에 번호를 적은 후 조사가 끝나면 그 분묘를 표식물로 남겨 놓았다. 또한 공동묘지 관리대장을 정비하여 서식을 통일하여 공동묘지 일제조사 내용을 토대로 재작성하였다.

##### 3) 2次 精密調査 調査內容

제2차 정밀조사에서는 공동묘지 조사표를 작성하여 묘지명, 소재지, 지적면적, 매장면적, 매장기수, 토지상황, 매장상황, 기타 상황과 종합

의견으로 각각의 공동묘지별로 읍·면·동 직원과 작성하도록 하였다. 조사의 객관성과 통일성을 기하기 위하여 시청 묘지담당자가 전체 공동묘지를 방문하여 해당 읍·면·동 공무원의 의견을 참조하여 조사작성토록 하였다. 또한 공동묘지 일제조사의 현황을 파악하기 위하여 1차 기초조사 내용과 2차 정밀조사 내용을 토대로 종합하여 작성하였으며, 묘역면적은 땅의 방향, 지질, 지형 등에 의하여 묘지로 쓸 수 없는 면적도 포함되어 실제와 차이가 있어 이를 감안하여 개발시 사용가능 면적으로 환산하였고, 분묘면적은 20㎡에서 97.5㎡까지 현실태를 감안하여 산출하였다.

### 3. 儀旺市

#### 가. 事業推進 概要

의왕시는 '95년 11월부터 '97년 12월까지 약 26개월 동안 3개소 공설묘지 일제조사를 실시하였다. 그 주요 조사내용은 묘지연고자 조사, 미신고 분묘 합동조사, 무연분묘 정리, 무연분묘 및 합동 위령제, 개장묘지 및 무연분묘 묘역 사후관리 등이 포함되었다.

#### 나. 單位事業別 推進內譯

##### 1) 墓地緣故者 調査

조사기간은 '96년 1월부터 '97년 10월까지 22개월 동안 실시하였으며, 추진내용은 묘지 표식주 설치, 연고자 신고를 유도하기 위한 홍보로서, 신문광고, 대형입간판 설치, 신고안내 홍보전단 제작 배부, 프랜카드 설치, 분묘별 안내표찰 설치, 성묘날 현장홍보를 실시하였다. 신고 및 접수처는 각 동사무소 사회복지과에서 담당하도록 하였다.

〈表 IV-3〉 墓地 緣故者 申告缺課

(단위: 기)

시 설 명	매장분묘	신고분묘	미신고분묘
계	2,332	1,425	907
이동 공동묘지	492	259	233
오전동 공동묘지	1,133	654	479
학의동 공동묘지	707	512	195

## 2) 未申告 墳墓 合同調査

미신고된 분묘에 대해서는 정리대상분묘으로 주의환경을 저해하고 3년 이상 방치묘는 적색표식주를 설치하고, 존치대상분묘로 판단되는 미신고 분묘 관리를 하는 것으로 추정되는 묘는 황색표식주를 설치하도록 하였다.

〈表 IV-4〉 未申告墳墓 結果

(단위: 기)

시설명	미신고 분 묘	개장 대상 분묘				존치대상 분묘
		계	유분묘	무분묘	가묘	
계	907	811	112	633	66	96
이 동 공동묘지	233	219	49	170	-	14
오전동 공동묘지	479	440	28	411	1	39
학의동 공동묘지	195	152	35	52	65	43

## 3) 無緣墳墓 整理

무연분묘에 대해서는 무연분묘 합동묘역을 조성하여 무연분묘 개장 및 이장하였다.

〈表 IV-5〉 開場 및 移葬 現況

(단위: 기)

시설명	정리분묘수	이장분묘수	정리가묘수	묘역면적 (평)	비고
계	837	771	66	280	
이 동공동묘지	219	219	-	80	
오전동공동묘지	466	465	1	160	26기 추가
학의동공동묘지	152	87	65	40	

#### 4. 濟州道

##### 가. 細部推進計劃

##### 1) 調査 概要

조사기간은 '99년 4월부터 8월까지 약 4개월로 본조사와 보완조사를 통해 도내 전분묘(개인, 집단분묘)를 대상으로 공무원 및 공공근로 인력을 조사원으로 각 이장 및 반장, 마을지리에 익숙한 주민의 협조를 구하도록 하였다.

##### 2) 調査 方法

조사구를 설정하여 개인묘지 및 집단묘지 조사표에 의하여 조사하였으며, 조사구의 개인묘지는 리, 통, 자연부락 단위로 하고, 집단묘지는 리·통 단위로 1개 조사구로 설정하여 조사하도록 하였다. 조사구 별로 읍·면·동에 비치해 있는 지적도를 사본하여 조사구 요도로 활용하였으며 지적도 사본에 분묘위치와 유무연 분묘를 표시하도록 하였다. 집단묘지는 조사구 요도에 집단묘지임을 표시하고, 리, 통, 자연부

락 및 공동목장, 공설묘지 등으로 지역여건에 맞게 세분화하여 조사하되 조사구 요도를 활용하여 누락되는 분묘가 없도록 하였다.

#### 나. 行政措置 事項

시군 자체 조사계획을 수립 시행하도록 하여 자체 실정에 맞게 인력확보 및 조사구 설정 등을 정하였으며, 토지소유자(경작자)의 신고와 병행하여 조사할 수 있도록 대주민 홍보를 강화하도록 하였다. 특히 언론매체를 활용한 시·군별 분묘조사 및 정비계획을 홍보하도록 하였다.

### 제주도 분묘 조사표(개인)

조사구	읍·면·동	리·통	자연부락

지 번	공 부 상 지 목	토지이용별 분묘실태																비 고							
		합계	유연분묘										합계	무연분묘											
			소계		경작지		휴경지		임야		목장 용지			소계		경작지			휴경지	임야		목장 용지			
			기 수	면 적	기 수	면 적	기 수	면 적	기 수	면 적	기 수	면 적		기 수	면 적	기 수	면 적		기 수	면 적	기 수	면 적			

- 註: 1) 개인묘지 조사구는 리, 통, 자연부락 단위로 설정  
 2) 조사는 토지 필지별로 전수 조사하되, 조사표 작성은 가급적 지번 순서별로 작성  
 3) 토지 이용별  
 ① 경작지: 경작하고 있는 토지  
 ② 휴경지: 개간등으로 경작이 가능하나 현재는 타용도로 사용하는 토지  
 ③ 임야: 경작이 불가능한 토지(불모지)  
 ④ 목장용지: 사실상 목장용지로 사용하는 토지  
 4) 공부상 지목은 지적공부상 지목으로 기록(24개 유형)  
 5) 비고는 정비대상 여부기록

## 제주도 분묘 조사표(집단)

조사구	읍·면·동	리·통	자연부락

묘지구분	묘지명	묘지소재지	공부상지목	토지이용별					조성년월일	조성		기매장		향후매장		분양	허가여부
				경작지	휴경지	임야	목장용지	묘지		면적	총매장가능기수	면적	기수	면적	기수		

註: 1) 묘지구분: 공설(공원)묘지, 마을공동묘지, 종중(문중)묘지, 종교(사설)묘지, 가족(사설)묘지, 집단사설묘지, 충혼묘지 등으로 구분하고 각 집단 묘지별로 각각 작성, 각 집단묘지는 법인과 비법인으로 구분

2) 토지이용별에는 “○” 로 표기

3) 집단묘지의 조사구는 리동으로 구분(공설묘지는 시, 읍면으로 구분)

4) 조성된 공설묘지내 집단묘지로 분양한 경우는 분양란 “○” 표기

5) 공부상 지목은 지적공부상 지목으로 기록(24개 유형)



## 5. 墓地實態調查上の 問題點

### 가. 私設 個人墓地 調査上の 어려움

공설묘지 및 법인사설묘지의 경우는 관리주체가 명확하여 위치가 파악되어 있어 조사가 가능하지만 개인묘지의 경우는 연고자가 있다고 하더라도 전국에 산재되어 있는 묘지를 조사하기는 불가능하다. 다만 각 지역에 매장되어 있는 연고자에 의한 일제신고를 통하여 파악될 수 있다. 전체 분묘수중에 약 70%를 차지하는 개인묘지를 정확히 파악하기에는 현실적으로 어려움이 있다.

### 나. 公設(公同, 公園)墓地 境界區域의 不明確

공설묘지의 경우 관리·운영이 잘 되어 있는 공설묘지를 제외하고는 대부분 경계측량이 되어 있지 않아 정확한 총 분묘수를 측정하는데 어려움이 있다. 조사를 실시하기 전에 우선적으로 전체적인 공설묘지의 경계측량을 통하여 조사에 들어가는 것이 바람직하며, 민간 소유지와의 명확한 경계구역으로 인한 분쟁을 사전에 차단할 수 있다.

### 다. 調査時期 및 期間의 限界

묘지실태조사의 경우 다른 조사와는 달리 조사시기와 기간을 정하는데 외부 환경조건에 많은 영향을 받는다. 장마철이나 여름에 조사를 하게 되면 직접 조사대상 묘지를 방문하여 조사하기 때문에 어려움이 있다. 조사시기는 늦가을에서 초겨울(10~12월)이 최적의 시기로서 시기에는 독충(썩기) 및 뱀으로부터의 피해가 없고 일반적으로 연고자가 있는 묘지의 경우 성묘객들이 벌초나 추석에 가까운 시기에

묘지를 방문하여 묘지를 정리·정비하기 때문에 묘지형태(무연고 여부)를 명확하게 구별할 수 있다. 또한 조사기간이 너무 길거나 짧으면 조사원이나 행정담당 공무원에게 불편을 주기 때문에 적절하고 합리적인 조사기간을 정하여 원활한 조사가 될 수 있도록 하여야 한다.

#### 라. 市·郡과 邑·面·洞의 協助體系

전국 253개의 시·군과 3,516개의 읍·면·동의 조사지역에서 실시된다는 점을 감안할 때 원활한 협조체계가 구축되지 않을 경우 조사에 큰 혼란으로 인하여 조사의 비효율성은 물론 조사완료율의 저하 및 신뢰성 없는 조사가 이루어질 위험성을 가지고 있다. 특히 조사진행상에서 쉽게 발생하는 문제점으로 조사원의 개인적인 사정으로 인한 이탈로 조사원의 인력부족으로 인한 조사의 문제들을 파악하여 즉시 해결할 수 있는 체계를 강구하고, 주간별 조사진척 현황을 파악하여 조사완료율이 낮은 지역은 조사를 독려할 수 있도록 하여 원활한 조사가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

#### 마. 弘報活動의 어려움

조사지역의 주민의 호응과 참여를 제고하기 위해 신문, TV, 라디오 등 대중매체를 이용한 홍보와 함께 지방자치단체들과 긴밀한 협조로 인하여 지역 행정망을 통한 적극적인 참여를 유도할 방안을 모색하도록 한다. 특히 조사의 목적 및 계획에 대한 지역주민의 이해와 협조를 구하기 위한 실태조사 안내문, 팜플렛, 현수막 등을 이용하여 홍보 활동을 하고, 지역주민의 대표인 이장과의 협조지원을 통한 조사가 이루어질 수 있도록 한다.

## V. 市·郡 單位 墓地實態調查 設計

### 1. 墓地實態調查의 背景 및 基本方向

전국적으로 해마다 20여 만기의 묘지가 생겨나고 있어 수도권의 집단묘지는 수년 이내 더 이상 묘지를 확보할 수 없는 상황에 이를 것으로 전망된다. 특히 국토 전체 면적의 1.2% 이상이 묘지로 사용되고 있는 실정이어서 묘지공간의 부족이 가장 큰 문제점으로 부각되고 있다. '98년말 현재 전국의 분묘기수는 약 2,000만기로 추정되며 이 가운데 30% 이상이 관리되지 않는 무연고 묘지로 방치되고 있다. 또한 공설공동묘지 시설은 전국적으로 5,000여 개 이상이 무질서하게 흩어져 있으며, 장기간 방치로 제기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

사정이 이러함에도 불구하고 각 시·군 지역에서의 묘지시설 실태에 대한 기초자료가 마련되어 있지 않다. 그리고 관리도 소홀한 채 대부분의 집단묘지시설은 산지지역이나 도시주변 구릉지 경사면에 무계획적으로 개발·조성함으로써, 집중호우로 인해 산사태, 대량 묘지유실 등 피해가 발생하였다.

이와 같이 수도권을 포함한 전 지역의 묘지문제는 묘지공간 부족의 심각성뿐만 아니라 국토의 효율적 이용과 자연환경 훼손, 그리고 매년 반복되는 홍수재해로 인한 피해방지 대책 등이 시급히 해결해야 할 과제로 부각되고 있다. 『묘지등의 설치및관리운영지침』의 제3조(묘지등의 수급계획)에서 각 시·도지사는 사망자수 추이, 매장자수 및 화장자수 추이, 묘지의 지역별 분포상황, 분묘설치수와 점유면적 등을 기초로 하여 연도별 묘지수급에 관한 계획을 수립하도록 되어 있

다. 이러한 묘지수급계획을 효율적으로 수행하기 위해서는 선행적으로 시·군 단위로 묘지실태조사를 실시되어야 하지만 실질적인 묘지실태조사에 필요한 사항은 포함되어 있지 않다. 이에 장묘시설 이용 및 관리실태를 분석하여 문제점을 진단하고, 분석결과를 기초로 무연고 묘지를 정리하고 개인묘지 설치를 억제하고 호화·불법묘지를 근절, 나아가서는 묘지시설의 수급에 대한 전망 등 장묘문제에 대한 종합적인 계획수립을 위해 묘지실태 조사사업이 선행조건이 되는 것이다.

시·군 단위 묘지실태조사사업의 목적은 전국 시·군 단위에 산재해 있는 집단묘지의 현황과 이용 및 관리실태를 파악하고 문제점을 도출하고 이를 토대로 집단묘지에 묘역정비 뿐만 아니라 묘지수급계획에 기초자료로 활용하는데 있다. 본 묘지실태조사 모형설계의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 집단묘지 일제조사를 통한 묘지현황을 파악한다.

둘째, 집단묘지의 경계구역 표시 및 묘역을 정비한다.

셋째, 무연분묘 정비를 통한 재활용 방안을 모색한다.

넷째, 집단묘지의 효율적 관리운영체계를 구축하는 것이다.

이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해 시·군 단위 묘지실태조사사업의 기본방향은 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 묘지시설의(공설공원묘지, 공설공동묘지, 사설법인묘지) 실태 조사에는 단계적 접근이 필요하고 기본적인 조사의 구도는 기존 신고된 묘지시설에 대한 자료구축 및 묘적부 정리작업을 진행한다.

둘째, 무연고 묘지의 정비를 위해 집단묘지내 개별묘지의 일제신고에 대한 대국민 홍보 사업을 실시한다.

셋째, 공설묘지에 대해서 현장 방문조사를 통하여 물리적 상황에 대한 실태를 파악하고 묘지상태를 확인하는 작업을 시행하여

최종적인 무연고 묘지의 실태를 파악한다.

넷째, 구축된 자료와 실태조사자료를 비교·분석하여 유형별로 문제점을 파악하고 묘적도, 경계구역표시 및 집단묘지 관리의 전산화 작업시스템을 구축한다.

## 2. 墓地實態 調査方法

### 가. 調査對象 및 規模

묘지를 유형별로 구분하면 크게 공공묘지와 사설묘지로 구분된다. 공공묘지는 공동묘지, 공설공원묘지, 특수묘지로 나눌 수 있으며, 사설묘지는 사설(법인)공원묘지, 단체(종교)묘지, 종중(문중)묘지, 가족묘지, 개인묘지로 나눌 수 있다(表 V-1 참조). 특히 공공묘지는 지방자치단체에서 관리운영하고 있으며, 공동묘지는 마을 단위인 읍·면·동에서 직접관리하고 있다.

1998년말 현재 전 국토에 산재되어 있는 전국의 묘지면적은 약 998 km<sup>2</sup>로 전 국토의 1%를 차지하며 분묘수는 2000만기로 추정된다. 매년 묘지면적과 분묘수는 약 1%씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 현재의 추세가 이대로 이어진다면 2050년에는 분묘수가 약 3300만기로 늘어날 것으로 전망되고 있다. 또한 전국에 공설공원묘지는 134개소, 사설법인묘지는 116개소(1998년 기준)가 있으며, 공동묘지는 5,000여 개 이상 되는 것으로 추정되고 있다. 여기에 기매장된 분묘수는 500여 만기로 전체 묘지의 25%정도 되는 것으로 추정되며, 이를 조사대상으로 하였다. 본 묘지실태 조사대상에서는 특수묘지(국립묘지, 국군묘지)의 경우는 일반적으로 지금까지 잘 관리되어 왔기 때문에 기존 자료를 활용하기로 하였다. 종중묘지나 개인묘지의 경우는 일체신고를 통한 신고·접수를 받는 방법으로 조사를 실시하며, 본 연

구에서는 공동묘지, 공설공원묘지, 사설법인묘지를 포함한 집단묘지와 여기에 속해 있는 개별묘지를 조사단위로 하여 실태조사 대상으로 한 것이다.

〈表 V-1〉 墓地 類型別 分類

구 분	종 류	묘지유형	용어정의
공공	공동	공동묘지	- 1912년 제정된 법에 의거 지방공공단체에서 설치한 묘지로 읍·면·동에서 관리
	공원	공설공원묘지	- 1962년 이후 지방공공단체에서 설치한 묘지 - 공공묘지중 공원화하여 공설묘지로 이용되고 있는 묘지
	특수	특수묘지	- 능묘, 국군묘지, 국립묘지
사설	재단법인	사설법인묘지	- 묘지설치허가를 받아 운영되는 규모 10만 m <sup>2</sup> 이상의 집단묘지
	기타	단체묘지	- 각종 단체에서 운영하는 규모 10만m <sup>2</sup> 미만의 묘지를 의미함
		중(문)증묘지 가족묘지 개인묘지	- 법률에 의거 허가받은 묘지를 일컬으나 일반적으로 허가를 받지 않고 개인토지를 이용하여 설치된 묘지가 대부분 차지

資料: 보건복지부, 『내부자료』, 1998.

#### 나. 類型別 墓地實態 調査方法

본 조사는 본원의 연구진이 사전조사를 통하여 직접 설계한 조사표를 기초로 하여 사전에 철저한 교육과 지도를 통하여 읍·면·동 담당공무원과 조사원에 의하여 실시되었다. 읍·면·동 담당공무원 및 조사원이 조사지역을 직접 찾아가 『직접방문 현장조사』의 형태를 취하였다.

조사는 공설묘지 조사와 개별묘지 조사, 공설묘지 전도, 분묘도로 구분하여 실시하였으며, 공설묘지 조사와 전도는 읍·면·동 담당공무원이

조사작성하고 개별묘지 조사와 분묘도는 조사원이 조사하도록 하였다.

#### 다. 調查內容

본 조사에서는 공설묘지 조사, 개별묘지 조사, 공설묘지 전도, 분묘도로 구분 조사하였다. 주요 조사내용을 분야별로 요약하면 다음과 같다.

##### 1) 公設墓地 調査

- 관리주체 및 관리방식, 묘지위치, 공설묘지 이용여부
- 총 면적, 사용가능면적, 연고 분묘수, 무연고 분묘수, 총 분묘수, 사용가능 분묘수, 지목, 경사도
- 토지이용 용도, 공설묘지시설(진입로, 편익시설, 구역경계 표시), 설치년도, 사용비(연간 관리비), 이장기수

##### 2) 個別墓地 調査

- 구역번호, 묘지번호, 묘지면적, 사망자(비문사항, 사망년도)
- 무연고여부, 부대시설 설치상황, 사망자와의 관계 등

##### 3) 公設墓地 全圖

- 소구역 구분, 경계, 지형지물, 인접시설, 방위표시 등

##### 4) 墳墓圖

- 구역의 경계 및 지형지물, 방위표시 등
- 총 분묘수, 유연 분묘수, 무연 분묘수 등

## 라. 調查準備節次

### 1) 調查員 募集

조사원은 각 시·군, 읍·면·동 사무소에 공공근로사업을 게시공고를 통해 모집되었으며, 경기도에서 각 시·군, 읍·면·동 공설묘지의 조사량에 따라 배분하였다. 조사원을 각 담당지역의 공공근로자를 활용함에 따라 조사에 어려운 점도 있겠지만 지역의 특성을 잘 알기 때문에 공설묘지를 조사하는데 공설묘지의 역사, 지형적 특성을 보다 자세히 조사한다는 점이 있다.

### 2) 調查팀 構成

각 시·군에 공설묘지의 조사량에 따라 조사원을 배정하며 각 시·군, 읍·면·동 담당공무원의 지도하에 조사실시하도록 한다.

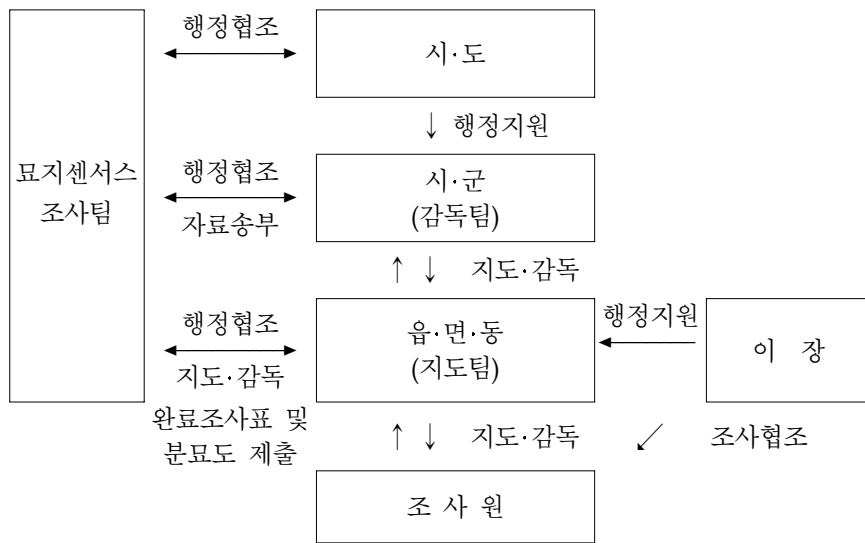
## 마. 調查遂行體系

### 1) 調查遂行體系

1개 조사팀은 조사원 3명으로 구성하며, 이외에 읍·면·동 담당자는 조사지도팀을 담당하고, 시·군·구 및 도 담당자는 조사·감독, 그리고 묘지센서스 조사팀으로 구성한다.



[그림 V-1] 調査遂行體系圖



2) 機能 및 役割

묘지센서스 조사팀

- 조사표 개발과 담당공무원 및 조사원에 대한 교육을 실시하고, 조사에 대한 총괄 지도·감독을 한다.
- 시·도, 시·군·구, 동·읍·면과 유기적인 협조체계를 이루어 조사 업무가 통일적, 효율적으로 실시되도록 한다.

시·도

- 묘지센서스 조사팀과 유기적인 협조체계를 이루어 조사 전반에 대한 감독과 지도를 실시한다.

- 시·군·구에 대해 본 조사가 원만히 이루어지도록 지도감독과 행정지원을 한다.
- 조사에 필요한 인적 및 물적 자원의 상태 등을 파악하여 원활한 조사 수행을 위하여 행정지원 등을 한다.
- 시·군·구별 조사 진척률을 파악하여 부진한 시·군·구에 대해서 조사독려하며, 조사수행 중 발생하는 문제점에 대해 조치한다.

#### □ 시·군·구

- 묘지센서스 조사팀 및 경기도와 유기적인 협조체계를 이루어 관내 조사업무의 수행을 총괄한다. 관내 읍·면·동에게 보고 받은 조사진척 및 조사수행상 문제점 등을 시·도에 보고한다.
- 관내 읍·면·동에 대하여 조사업무를 총괄 지도·감독하고 행정지원을 한다.
- 읍·면·동에서 작성한 공설묘지조사표의 사본과 개별묘지조사표의 전산입력(디스켓)자료를 취합하여 묘지센서스 조사팀에 송부한다.

#### □ 읍·면·동

- 관내 공설묘지 조사에 대한 구체적인 계획을 수립한다.
- 조사원(공공근로사업자) 채용 및 관리를 담당한다.
- 공설묘지 소재지 이장(연장자 등)과 유기적인 협조체계를 구축하여 조사에 필요한 협조를 받는다.
- 담당 공무원은 현장을 직접 방문하여 관내에 있는 공설묘지의 전도를 직접 작성하며, 조사원의 개별묘지 조사에 대한 업무분장 및 조사지도 등을 실시한다.
- 담당공무원은 매일 조사원의 개별조사표를 점검하고, 조사 진척

도를 작성한다.

- 담당 공무원은 공설묘지의 조사완료 후, 공설묘지 조사표를 작성한다.
- 조사완료 후 개별묘지에 대한 조사표 내용을 전산 입력하여 조사전도 및 분묘도 사본과 함께 시·군·구에 송부한다.

조사원

- 조사원은 읍·면·동 담당자의 지시를 받아 조사업무를 수행한다.
- 조사원은 공설묘지조사표 및 공설묘지분묘도 작성을 지원하고, 개별묘지조사표를 직접 작성한다.

### 3) 調查資料處理

각 읍·면·동에서 조사완료된 자료는 담당 공무원이 공설묘지 조사표 사본과 개별묘지 조사 전산입력된 자료(디스켓)를 시·군·구에 전달하였다. 시·군·구 담당 공무원은 모집된 완료조사표를 정리하여 전산 입력(부호화)작업을 하여 묘지센서스 조사팀에게 전달하였다.

개별묘지 조사는 전산 입력 부호화된 자료를 활용하였으며, 공설묘지 조사표는 본 연구팀에서 부호화하여 전산입력하였다.

## 3. 市·郡 單位 墓地實態 調查票 開發

### 가. 調查票 設計

#### 1) 調查票 設計時 考慮事項

조사표는 공설(공동, 공원)묘지 조사표, 개별묘지 조사표, 전도, 분묘도로 크게 4가지로 나누어지며, 조사표 설계와 관련하여 다음과 같은

사항을 고려하여 설계하였다.

첫째, 사전예비조사를 통하여 현실적으로 얻을 수 있는 항목과 기존에 지방자치단체에서 조사를 실시한 항목들을 고려하였다.

둘째, 보건복지통계 및 지역통계 중에서 묘지실태조사를 통하여 생산할 수 있는 항목을 고려하였다.

셋째, 그 동안 생산하지 못했던 묘지관련 통계를 생산할 수 있도록 조사항목을 고려하였다.

넷째, 조사표 기입 및 입력의 편리성, 해당 시·군, 읍·면·동에서 단순하다는 느낌을 갖게 하는 단순성, 조사표 취급의 편리성을 고려하였다.

## 2) 調査票 內容

- 공설(공동, 공원)묘지 조사표
  - 관리주체 및 관리방식, 묘지위치, 공설묘지 이용여부, 총면적, 사용가능면적, (무)연고 분묘수, 총 분묘수, 사용가능 분묘수, 지목, 경사도 등
- 개별묘지 조사표
  - 묘지면적, 사망자의 비문사항 및 사망년도, 무연고여부, 부대시설 등
- 공설묘지 전도 및 분묘도
  - 경계구역, 지형의 특징, 인접시설, 구역번호, 묘지번호 등

### 공설(공동, 공원)묘지 조사표(안)

소재지:            시·도                            시·군·구                            읍·면·동                            리

행정 구역	시·도	시·군·구	읍·면·동	리	구분	고유번호

1. 관리주체 및 관리방식	<input type="checkbox"/> ① 직접관리( <input type="checkbox"/> ① 시·군 <input type="checkbox"/> ② 읍·면·동 ) <input type="checkbox"/> ② 위탁관리 <input type="checkbox"/> ③ 부락공동관리 <input type="checkbox"/> ④ 기타(            )					
2. 묘지 위치	공설묘지에서 가장 근접한 주요시설물: <input type="checkbox"/> ① 주택 <input type="checkbox"/> ② 도로 <input type="checkbox"/> ③ 하천 <input type="checkbox"/> ④ 기타(            )에서 (            )m					
3. 공설묘지 이용여부	<input type="checkbox"/> ① 만장되어 사용안함 <input type="checkbox"/> ② 현재 매장가능 <input type="checkbox"/> ③ 타용도 사용(            ) <input type="checkbox"/> ④ 기타					
4. 총 면적	(            ) m <sup>2</sup>		5. 사용가능면적	(            ) m <sup>2</sup>		
6. 연고분묘수	(            )기		7. 무연고분묘수	(            )기		
8. 총분묘수	(            )기		9. 사용가능분묘수	(            )기		
10. 지목	<input type="checkbox"/> ① 묘지 <input type="checkbox"/> ② 임야 <input type="checkbox"/> ③ 전 <input type="checkbox"/> ④ 기타 (            )					
11. 경사도 ( ° )	12. 토지이용 용도 (주변지역)		<input type="checkbox"/> ① 개발제한지역 <input type="checkbox"/> ② 산림보전지역 <input type="checkbox"/> ③ 상수도보호지역 <input type="checkbox"/> ④ 일반주거지역 <input type="checkbox"/> ⑤ 자연녹지지역 <input type="checkbox"/> ⑥ 기타(            )			
13. 공설묘지시설	13-1. 진입로: <input type="checkbox"/> ① 양호 <input type="checkbox"/> ② 보통 <input type="checkbox"/> ③ 불량 13-2. 편익시설(간이 화장실) <input type="checkbox"/> ① 있음    ② <input type="checkbox"/> 없음    ③ 기타 시설물(            ) 13-3. 구역경계 표시유무 ① <input type="checkbox"/> 있음(            )    ② <input type="checkbox"/> 없음					
14. 설치 년도	15. 사용비 (연간 관리비)		(원)	16. 이장 기수	(기)	
17. 공설묘지의 특징사항 (주변지역포함)						

## 개별묘지 조사표(안)

소재지:            시·도                            시·군·구                            읍·면·동                            리

행정 구역	시·도	시·군·구	읍·면·동	리	구분	고유번호

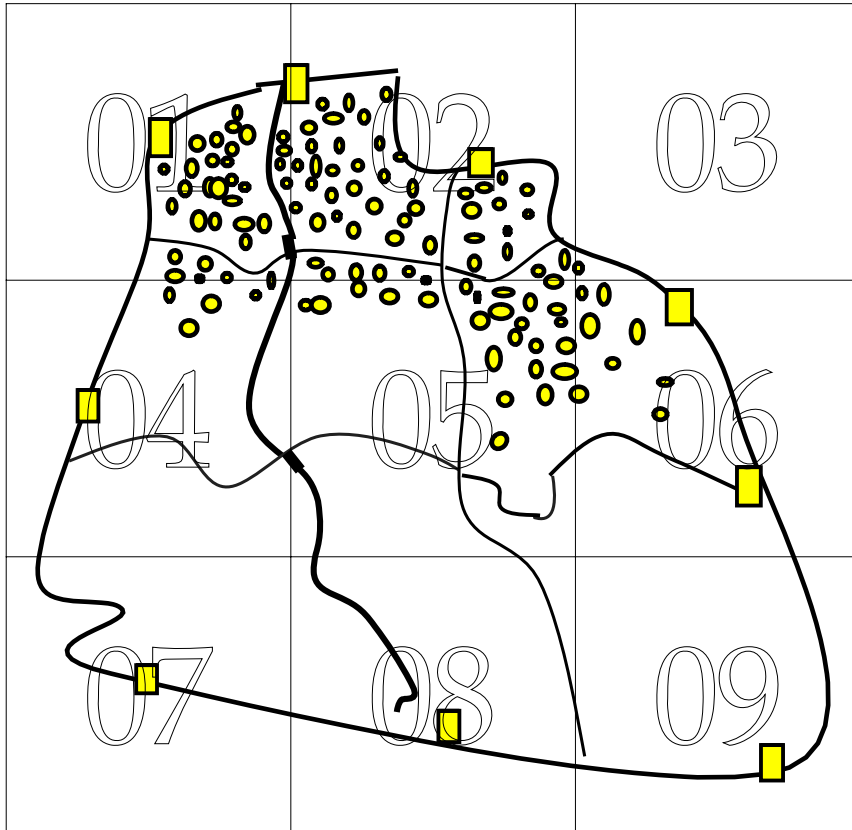
1. 구역 번호	2. 묘지 번호
-	
3. 묘지면적	<input type="checkbox"/> ① 3평 이하 <input type="checkbox"/> ② 4~9평 <input type="checkbox"/> ③ 10평 이상
4. 사망자	4-1. 비문사항
	4-2. 사망년도
5. 무연고여부	<input type="checkbox"/> ① 유연분묘 <input type="checkbox"/> ② 무연분묘
6. 부대시설 설치상황	<input type="checkbox"/> ① 비석 <input type="checkbox"/> ② 상석 <input type="checkbox"/> ③ 기타(        ) <input type="checkbox"/> ④ 없음
7-1. 사망자와의 관계(연고자)	7-2. 연고자 연락처
8. 비 고(특기사항, 가묘)	

사설(법인)묘지 조사표(안)

1. 묘지명			
2. 관리주체 및 관리방식		<input type="checkbox"/> ① 재단법인 <input type="checkbox"/> ② 사단법인 <input type="checkbox"/> ③ 종교법인	
3. 묘지 위치		묘지에서 가장 근접한 주요시설물: <input type="checkbox"/> ① 주택 <input type="checkbox"/> ② 도로 <input type="checkbox"/> ③ 하천 <input type="checkbox"/> ④ 기타(                    )에서 (                    )m	
4. 사설묘지 이용여부		<input type="checkbox"/> ① 만장되어 사용 더 이상 분양 안함 <input type="checkbox"/> ② 현재 매장가능하여 분양가능	
5. 허가면적		(                    ) m <sup>2</sup>	5-2. 추후 사용가능면적 (                    ) m <sup>2</sup>
5-1. 기사용면적		(                    ) m <sup>2</sup>	
6. 총매장기수중 연고기수		(                    )기	7. 총매장기수중 무연고기수 (                    )기
8. 총매장 가능분묘수		(                    )기	8-2. 추후 사용가능분묘수 (                    )기
8-1. 총 기매장 분묘수		(                    )기	
9. 묘지면적(총분묘수중)		① 3평 이하(                    )기    ② 4~9평(                    )기 ③ 10평 이상(                    )기	
10. 경사도 (    ° )	11. 부대시설 설치유무 (총분묘수중)	① 비석(                    )기                    ② 상석(                    )기 ③ 비석+상석+기타 (                    )기    ④ 없음(                    )기	
12. 사설묘지시설		12-1. 진입로: <input type="checkbox"/> ① 양호 <input type="checkbox"/> ② 보통 <input type="checkbox"/> ③ 불량 12-2. 편익시설 <input type="checkbox"/> ① 있음(                    )    ② <input type="checkbox"/> 없음 12-3. 구역경계 표시유무    ① <input type="checkbox"/> 있음(                    )    ② <input type="checkbox"/> 없음	
13. 설치 년도	14. 연간 관리비	(                    ) (원)	15. 총 이장 기수 (                    ) (기)
	14-1. 사용료(평당)	(                    ) (원)	15-1. 평균 년 매장기수 (                    ) (기)
16. 사설묘지내 납골당(묘) 설치유무		<input type="checkbox"/> ① 있음 <input type="checkbox"/> ② 없음	16-1. 납골당(묘) 사용료 (                    ) (원)
17. 전산시스템 관리운영 여부		<input type="checkbox"/> ① 있음 <input type="checkbox"/> ② 없음	18. 총관리인원수 (                    ) (명)
19. 사설묘지 전도 및 분묘도 유무		<input type="checkbox"/> ① 있음 <input type="checkbox"/> ② 없음	
20. 건의사항(중앙 및 지방정부 행정기관에 대한 행정, 법 등)			

## 공설묘지 전도(안)

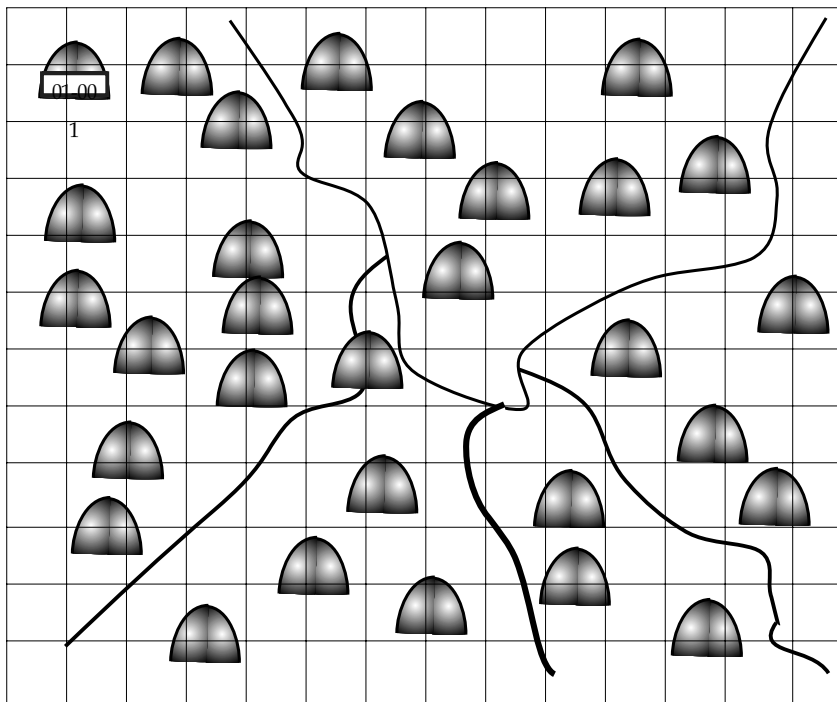
행정 구역	시·도	시·군·구	읍·면·동	리	구분	고유번호





公設묘지 분묘도(안)

행정	시·도	시·군·구	읍·면·동	리	구분	고유번호
구역						



### 나. 事前調査의 實施

전국 묘지실태조사의 신뢰도와 타당도를 높이기 위한 조사문항의 개발과 실제 조사에 소요되는 시간과 비용을 추정하여 效率的인 調査가 進行되도록 하기 위하여 事前調査(pretest)를 실시하여야 한다. 사전 조사에서는 주로 다음의 내용들을 점검해야 할 것이다.

#### 1) 事前 調査 點檢事項

- ① 조사대상 묘지 확인과 조사대상 개별묘지를 선정하는 데 어려움은 없는가?
- ② 조사를 하는 과정에서 주민들의 반발은 없는가?
- ③ 조사를 하는 과정에서 특별히 주의해야 할 사항은 무엇인가?

#### 2) 調査內容上의 點檢

- ① 조사항목의 순서와 형태는 조사하기에 적당한가?
- ② 조사항목이 조사가 가능하며, 표현방법이 잘못된 곳은 없는가?
- ③ 조사표를 작성하는 과정에서 발생하는 문제점은 없는가?

#### 3) 調査 關聯 業務上 點檢

- ① 묘지조사에 소요되는 시간은 얼마인가?
- ② 행정 및 이장들의 협조사항은 잘 지켜지는가?
- ③ 조사를 하는 과정에서의 특별한 어려움은 무엇인가?

#### 4) 資料處理 및 分析

- ① 자료를 범주화하는 데 어려움은 없는가?

- ② 부호화하는 과정에서의 문제점은 없는가?
- ③ 얻어진 자료를 분석하는 과정에서의 어려움은 무엇인가?

#### 다. 調査 指針書

##### 1) 一般事項

- ① 조사원은 조사목적 및 조사방법 등에 대하여 본 지침서를 충분히 사전 숙지하여야 한다.
- ② 조사원은 조사지역(공설묘지)의 특징 등에 대해 사전에 충분한 지식을 갖도록 하여야 한다.
- ③ 조사원은 안전사고에 대비하여 충분한 준비를 하여야 한다. 특히, 조사시기가 신록이 우거지고 무더위 및 우기 중이므로 뱀, 해충 등 피해 및 직사광선의 피해, 급작스러운 비로 인한 피해 등에 대비하여 충분한 준비를 하여야 한다.
- ④ 조사원의 복장은 등산에 적합하여야 한다(반드시 등산화 착용).
- ⑤ 안전사고, 팀원의 이탈, 불참 등 문제 발생 시에는 즉시 담당공무원에게 통보하여 조치를 받도록 하여야 한다.
- ⑥ 조사원은 담당 공무원(읍·면·동), 조사지역의 이장(또는 동장), 동료 조사원 등과 긴밀한 협조관계를 유지하며, 분담 업무를 충실히 수행하여 조사가 차질 없이 완수될 수 있도록 하여야 한다.

##### 2) 調査票 種類

- 공설묘지(공원, 공동) 조사표
- 개별묘지 조사표
- 공설묘지 전도, 분묘도

## 3) 調査 準備物

- 시·군·구
  - 관내 공설묘지 현황도(총 매장기수, 조사완료기수, 조사 진척률 등)
- 읍·면·동
  - 관내 공설묘지 지적도, 관리대장, 현황도
  - 조사표(공설묘지 전도 및 분묘도, 공설묘지조사표, 개별묘지조사표)
  - 조사표 작성 바인더, 볼펜, 식별표시, 매직펜 등
  - 조사진척 점검표, 조사원 조사 진척도

## 4) 調査要領(調査 順序)

- ① 조사지역에 가기 전에 조사지역의 소재지 이장, 마을 주민 등과 면담을 하여, 조사지역의 위치, 특징, 경계, 연혁, 변동역사 등에 대해 사전에 파악을 한다.
- ② 조사지역을 방문하여 조사지역의 경계 및 묘지의 분포 상황에 대해 확인하여, 공설묘지 전도를 작성한다. 전도에는 조사지역의 지형, 묘지의 분포 등을 기입한다.
- ③ 전도를 기초로 하여, 조사편의, 조사중복 및 누락 방지 등을 감안하여 조사계획을 수립한다. 조사계획은 조사구역의 구분작업(100기를 초과하지 않고, 지형지물을 기준으로 설정), 개별묘지 조사순서(밑에서 위로, 위에서 밑으로, 좌에서 우로, 우에서 좌로, S자형, N자형 등), 조사원의 업무분장 등을 포함한다.
- ④ 구역이 세분화되면, 조사원은 해당구역에 가서 구역별 조사분묘도를 작성한다. 조사분묘도 작성은 개별묘지 조사와 동시에 수

행하거나 또는 개별묘지 조사 전에 수행한다.

- ⑤ 개별묘지를 조사계획에 따라 조사한다. 개별묘지 조사는 식별표시(팻말 또는 깃발: 플라스틱, 리본, 종이, 콘크리트, 철재 등)를 하여 조사의 누락 및 중복을 방지하여야 한다.
- ⑥ 개별묘지 조사 완료 후, 공설묘지 조사표에 함께 등을 기입하여 최종 완성한다.

## 5) 調査票 作成要領

### 가) 全圖

- ① 이장 등을 통해 사전 입수된 정보를 토대로 조사지역의 경계, 지형지물, 인접 시설 등을 확인, 기입하여 전도를 작성한다.
- ② 전도에는 조사지역의 행정구역명(시·군, 시·군·구, 읍·면·동, 리), 묘지구분(공동=1, 공원=2), 묘지고유번호 등과 방위표시를 한다.
  - ※ 행정구역 코드는 행정구역 부호 참고
- ③ 묘지 기수 및 지형지물 등을 기준으로 하여 전도상에 조사지역 소구역을 설정한다.
  - ※ 한 구역에 100기 이상을 초과하지 않도록 하여야 하며, 조사 편의 등을 충분히 고려하여야 한다.
- ④ 작성된 전도는 이장(또는 마을 연장자 등)에 확인하여 누락 여부 및 경계의 오류 등을 수정한다.
- ⑤ 전도를 기초로 하여 조사계획(조사순서, 업무분장 등)을 수립한다.
  - ※ 전도 양식 및 작성(예) 참고

## 나) 調査地域 墳墓圖 作成

- ① 분묘도는 조사지역의 소구역별로 작성한다.
- ② 분묘도에는 행정구역, 구역번호, 묘지 일련번호 등을 기입한다.
  - 구역번호는 아라비아 숫자(1, 2, 3, ....., 20)를 이용하여 기입한다. 소구역을 설정할 필요가 없는 경우에도 구역번호에 1을 반드시 기입하여야 한다.
- ③ 분묘도 작성요령
  - 전도를 참고로 하여 구역의 경계, 지형지물 등을 명확히 한다.
  - 조사구역의 개별묘지는 S자형 또는 N자형으로 조사하며 묘지 일련번호를 기입한다.
  - 분묘도 작성은 가급적 개별묘지 조사전에 실시하며, 조사의 난이도에 따라 개별묘지 조사와 동시에 수행할 수 있다.

※ 분묘도 양식 및 작성(예) 참고

## 다) 公設(公同, 公園)墓地 調査票 作成

- 행정구역명
  - 조사표 상단에 조사지역의 행정구역명을 기입하고 이에 해당하는 코드를 코드집을 참고로 하여 기입한다.
- 구분
  - 조사지역의 구분은 공설공동묘지를 1로 하고, 공설공원묘지를 2로 기입한다.
- 고유번호
  - 묘지의 고유번호를 기입한다.

1. 관리주체 및 관리방식

- 행정자료 등을 이용하여 공설묘지의 관리주체를 기입한다.
- 해당란에 V 표시를 하고 ① 직접관리인 경우에는 그 주체(시·군, 읍·면·동, 기타)에 표시한다. ④ 기타인 경우에는 ( )에 구체적으로 주체를 기입한다.

2. 묘지위치

- 공동묘지에서 가장 근접한 주요 시설물 한곳에 표시하며 묘지(묘지 경계)로부터 거리를 ( )에 m단위로 기입한다.

3. 공설묘지 이용여부

- ① 만장되어 추가로 묘지를 설치할 수 없는 경우(만장되어 사용안함), ② 여분이 있어 추가로 묘지를 설치할 수 있는 경우(현재 매장가능), ③ 묘지이외의 타 용도로 사용하고 있거나 기능이 상실된 경우, ④ 기타 등으로 구분하여 해당란에 표시한다.

4. 총면적

- 묘지 지역으로 사용하고 있는 총면적을 행정자료를 기초로 하여 m<sup>2</sup>단위로 기입한다.
- ※ 실제 조사결과 사용하고 있는 면적이 너무 차이가 있는 경우에는 부근이 누락여부를 확인하고 실제 조사된 총면적을 기입한다.

5. 사용가능면적

- 총면적에서 기매장 면적을 제외한 향후 사용가능한 면적을 기입한다.

6. & 7. 연고 및 무연고 분묘수

- 개별묘지 조사표에서 파악된 연고 및 무연고 묘지수를 기입한다.

## 8. 총 분묘수

- 개별묘지 조사표에서 파악된 구역별 묘지 총수를 합하여 기입한다.

※ 총 분묘수는 연고 분묘수와 무연고 분묘수의 합과 일치하여야 한다.

## 9. 사용가능 분묘수

- 사용 가능한 면적을 감안하여 향후 사용가능한 분묘수를 기입한다.

## 10. 지목

- 행정자료를 참고하여 묘지가 속해있는 지목에 표시한다.

## 11. 경사도

- 공설묘지가 위치하고 있는 지역의 경사도를 판단하여 기입한다 (예: 25°).

※ 경사도 판단 기준은 산밑의 평지를 기준으로 하며, 평지에 위치할 경우에는 0°로 표시

## 12. 토지이용 용도

- 행정자료를 참고로 하여 묘지 주변의 용도를 개발제한지역, 산림보전지역, 상수도보호지역 등으로 구분하여 표시한다.

※ 주변지역을 포함하여 해당되는 경우를 모두 표시한다. 기타의 경우에는 구체적으로 기술한다.

## 13. 공동묘지시설

13-1. 진입로의 상태를 파악하여 해당란에 표시한다.

13-2. 편의시설(간이화장실 등)의 유무와 기타 시설물(상수도, 간이휴게실 등)을 조사하여 표시한다.

13-3. 구역경계 표시 유무를 확인하여 표시하며, 경계표시가 있는 경우에는 ( )안에 표시형태를 구체적(예: 경계표주, 입간판,



철조망, 나무 등)으로 기입한다.

14. 설치년도

- 공설묘지의 설립(시작)시기를 마을 이장 등을 통하여 기입한다.

15. 사용비(연간 관리비)

- 공설묘지에 사용비 또는 연간 관리비(평당 관리비)를 기입한다.

16. 이장기수

- 1998년 1년 동안 조사지역으로부터 밖으로 이장하거나 무연고묘지를 정리한 기수를 기입한다.

17. 공동묘지의 특징사항

- 공동묘지 및 주변지역의 특징을 기입한다.
- 특히, 공동묘지의 유래, 설치시기 및 역사적 변화 등을 마을 주민(이장, 연장자 등)을 통하여 조사, 기입한다.
  - ※ 작성일시: 실제 조사일시를 기입한다.
  - ※ 작성자 성명: 실제 작성자 성명을 기입한다.
  - ※ 기타 및 건의사항은 뒷면에 상세하게 기술한다.

라) 個別墓地 調査票 作成

- 행정구역명

- 조사표 상단에 조사지역의 행정구역명을 기입하고 이에 해당하는 코드를 코드집을 참고로 하여 기입한다.

- 구분

- 조사지역의 구분은 공설공동묘지를 1로 하고, 공설공원묘지를 2로 기입한다.
- 묘지 고유번호는 전도, 분묘도, 공설묘지 조사표의 기입내용과 일치하도록 작성한다.

## 1. 구역번호

- 부여된 조사지역의 소구역 번호(아라비아 숫자: 1, 2, 3, .... 20)를 기입한다.

## 2. 묘지번호

- 고유번호는 세 자리수로 기입하며, 001, 002, ....., 100 등으로 기입한다.

※ 표식에도 구역번호와 묘지번호가 일치하게 기입되어야 한다

(예: 1-001, 1-002, ....., 1-100, 2-001 등).

- 분묘도상 묘지 고유번호와 일치하게 기입한다.

## 3. 묘지면적

- 해당 묘지의 면적을 판단하여 해당되는 번호를 선택하여 표시 (V)한다.

## 4. 사망자

## 4-1. 비문사항

- 비문이 있을 경우에는 비문의 내용을 기입한다.

## 4-2. 사망연도

- 비문의 내용 중 사망연도를 기입한다.

## 5. 무연고 여부

- ① 유연분묘: 연고자 있거나, 관리상태가 양호한 것은 유연분묘로 간주하여 해당번호에 표시한다.
- ② 무연분묘: 연고자가 없거나 관리가 안된 상태로 방치된 경우 무연분묘로 간주하여 해당번호에 표시한다.

## 6. 부대시설 설치현황

- 비석, 상석 및 기타 부대시설이 있는 경우 해당 번호를 모두 기입한다. 기타의 경우에는 구체적으로 기술한다.

7-1 & 7-2. 사망자와의 관계(연고자) 및 연고자 연락처

- 비석 뒷면에 기재된 연고자의 사망자와의 관계와 이름을 기입한다. 신고된 연고자가 있는 경우 연락처(전화번호)를 기입한다.

8. 비고(특기사항, 가묘)

- 특기 사항 및 가묘의 여부 등을 기입한다.

6) 段階別 指導指針

- 묘지센서스 조사팀
  - 조사기간 중 조사현장을 방문하여 조사를 지도 감독하며, 조사 진척률 등을 파악한다.
  - 조사 중 문제점에 대한 해결방안을 제공한다.
- 시·도
  - 시·군·구를 통하여 조사 전반에 대하여 지도 감독 및 행정지원을 한다.
  - 조사 일정에 따라 시·군·구 단위의 조사 진척률을 파악하며, 조사 부진 지역에 대해서는 조사를 독려한다.
  - 시·군·구로부터 조사완료 지역, 기수 등에 대하여 수시로 보고를 받는다.
- 시·군·구
  - 관할 읍·면·동 단위의 조사를 지도 감독하며, 읍·면·동의 조사 진척 내용을 취합하여 경기도에 보고하는 한편, 조사 진척률이 부진한 지역에 대해서는 조사독려를 한다.
- 읍·면·동
  - 조사원 모집 및 관리
    - 조사원의 도중 하차시, 조사원을 대체한다.

- 조사원의 안전사고 발생시 이에 대한 적절한 조치를 한다.
- 조사지역에 대한 정보(위치, 연락처, 마을 이장 소개 등)와 필요한 서비스(차량 등)를 제공한다.
- 조사 이전에 공설묘지 소재지 마을의 이장 등에 연락을 하여 조사원에 대한 협조(묘지 위치·분포 소개 또는 안내, 묘지의 내력에 대한 설명, 묘지의 현황 등)를 당부한다.
- 일일 조사내용 검토.
  - 내용 이상을 발견할 시, 재조사를 실시토록 하며 또는 조사 내용을 보완한다.
  - 내용 이상 중에는 개별조사표와 분묘도와의 일련번호 불일치 여부를 검토한다.
  - 조사와 기 작성된 묘지 기수간에 차이가 큰 경우, 원인을 규명한다.
- 일일 조사진척 상황을 조사진도표 양식에 의거하여 시·군·구에 보고한다.

## 7) 資料整理·提出 및 資料處理

### － 자료정리

- 조사지역의 행정구역, 구분, 묘지고유번호 등을 확인하며, 조사표, 요도, 분묘도 등간의 일치여부를 확인한다.
- 개별묘지 조사표는 일련번호로 정리하여야 한다.
- 조사표 등에 누락된 사항이 있는 지를 확인하여 누락 및 오류시 이를 보완·수정한다.
- 확인 및 수정이 완료된 조사지역에 대해서는 묶음을 만들어 편철한다.

－ 자료입력

- 동·읍·면에서는 조사된 자료는 부호화 지침에 의거 각 항목별로 부호화를 실시한다.
- 동·읍·면에서는 PC를 이용하여 부호화된 내용을 입력양식에 의거하여 전산 입력한다.

〈부호화 내용〉

행정구역(10자리), 1. 구역번호(2자리), 2. 묘지번호(3자리), 3. 묘지면적(1자리), 4.2. 사망년도(4자리), 5. 무연고여부(1자리)의 숫자만 전산·입력한다.

－ 조사자료 제출

- 읍·면·동에서는 전산입력된 자료를 디스켓으로 해당 시·군·구에 제출한다. 이때, 분묘도, 전도 및 공설묘지 조사표의 사본을 함께 제출한다.
- 시·군·구에서는 읍·면·동에서 제출한 자료 등을 취합하여 행정구역순으로 정리하여 묘지센서스 조사팀에 제출한다.

－ 자료처리 및 분석

- 묘지센서스 조사팀에서는 조사된 자료를 컴퓨터를 이용하여 정리 및 자료처리를 실시하며, 자료처리 결과를 이용하여 분석을 실시한다.
- 묘지실태 조사자료의 분석은 크게 세 부분으로 구분된다. 첫째, 전국적인 묘지유형별 분포, 묘지기수, 묘지면적의 추정과 둘째, 집단묘지의 일반적 특성과 관리운영 실태에 관한 사항, 그리고 셋째, 개별 묘지의 무연고 여부 등 세부 특성에 관한 것이다.



#### 4. 所要人力 및 豫算推定

전국의 지방자치단체는 16개 광역자치단체(1개 특별시, 6개 광역시, 9개 도)와 232개 기초자치단체가 있으며 이중 72개 시, 91개 군, 58개 자치구가 있다. 총 3,516개의 읍·면·동이 있으며 195개 읍, 1,230개 면, 2,091개 동이 있다. 각 시·군에 속해 있는 공동묘지를 포함한 공·사설집단묘지를 대상으로 조사구를 설정하고, 집단묘지내 개별묘지를 조사단위로 읍·면·동 단위로 조사를 실시한다. 「」

〈表 V-3〉 全國 行政區域 現況

(단위: 개소)

	시·군·구					읍·면·동			
	계	시	군	구		계	읍	면	동
				자치	일반				
계	253	72	91	69	21	3,516	195	1,230	2,091
서울	25	-	-	25	-	522	-	-	522
부산	16	-	1	15	-	221	2	3	216
대구	8	-	1	7	-	139	3	6	130
인천	10	-	2	8	-	136	1	19	116
광주	5	-	-	5	-	85	-	-	85
대전	5	-	-	5	-	76	-	-	76
울산	5	-	1	4	-	58	2	10	46
경기	44	23	8	-	13	482	22	129	331
강원	18	7	11	-	-	193	24	95	74
충북	13	3	8	-	2	152	12	91	49
충남	15	6	9	-	-	207	22	149	38
전북	16	6	8	-	2	248	14	147	89
전남	22	5	17	-	-	299	30	199	70
경북	25	10	13	-	2	341	34	204	103
경남	22	10	10	-	2	314	22	177	115
제주	4	2	2	-	-	43	7	5	31

### 가. 所要人力 推定

전국 단위의 묘지실태의 소요인력과 예산을 추정하기 위해서는 무엇보다도 조사구의 확정 조사단위별 묘지기수에 대한 실태자료가 필요하다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 시·군별 묘지기수에 대한 실태자료는 현실적으로 마련되어 있지 않으므로 여기서는 경기도의 실제적인 예를 통해 각 시·도별 비율을 이용하여 추정하는 방법을 택하기로 하였다.

먼저 시·군 단위 묘지실태조사에 필요한 인력규모 추정은 행정인력과 조사원을 구분하였다. 묘지일제신고와 묘지실태조사의 행정협조를 위해 각 시·군 단위로 기초자치단체인 읍·면·동을 지정하여 묘지실태조사 전담요원을 각 1명씩 배치한다. 행정인력은 시·군 단위를 분리하여 운영하도록 하며, 각 시·군은 행정구역수에 따라 1명씩의 인원을 배치하는 것을 원칙으로 한다. 서울을 포함한 대부분의 광역시에는 개인묘지가 거의 없거나 집단묘지 실태조사에 대한 자료가 정비되어 있기 때문에 행정구역에 따른 인력배치보다는 집단묘지 개소수에 따른 인원을 배치하는 것을 원칙으로 하였다.

경기도 묘지실태조사의 소요인력 추정의 예를 보면, 3인 1개조로 편성하여 150명의 현지 공공근로 인력을 묘지실태조사에 투입하여 1개조가 공설묘지의 경우 1일 1개소를, 사설법인묘지 및 공동묘지의 경우 2일 1개소를 방문조사하는 것을 기준으로 소요인력을 산출하였다. 경기도 지역별 집단묘지 분포와 소요인력은 150명, 투입기간은 약 2개월 정도이며 자세한 내용은 <表 V-4>와 같다. 이를 묘지기수 비율에 따라 전국으로 확대하여 추정해 보면 전국 집단묘지실태조사에 필요한 인력은 행정인력이 3,500여 명, 조사원이 600여명, 그리고 광역시와 기초자치단체단위의 자료입력요원이 400명 등 총 4,500여 명이 1개월 정도 조사해야되는 것으로 추정된다.



〈表 V-4〉 京畿道 集團墓地 分布와 投入人力 例示

구 분	공설묘지	사설법인묘지	공동묘지	비 고
수 원 시	-	-	1	1개조 2일
성 남 시	1	1	5	1개조 13일
의정부시	1	-	5	1개조 11일
안 양 시	1	-	1	1개조 3일
부 천 시	-	-	-	-
광 명 시	-	-	6	1개조 12일
평택 시	3	-	38	3개조 17일
동두천시	1	1	1	1개조 5일
안 산 시	1	1	2	1개조 7일
고 양 시	2	2	11	2개조 14일
과 천 시	-	-	-	-
구 리 시	1	-	-	1개조 1일
남양주시	2	1	26	3개조 18일
오 산 시	1	-	6	1개조 13일
시흥 시	2	-	11	2개조 12일
군 포 시	-	-	1	1개조 2일
의 왕 시	-	-	3	1개조 6일
하 남 시	-	-	3	1개조 6일
용 인 시	2	4	30	3개조 24일
파 주 시	5	6	37	4개조 23일
이 천 시	4	-	37	4개조 20일
안 성 시	2	3	27	3개조 21일
김 포 시	4	2	22	4개조 18일
시 계	33	21	273	22개조 28일
양 주 군	-	4	32	4개조 18일
여 주 군	4	1	61	8개조 16일
화 성 군	2	-	72	8개조 17일
광 주 군	2	6	23	4개조 15일
연 천 군	5	1	5	3개조 6일
포 천 군	4	4	31	8개조 9일
가 평 군	6	-	30	3개조 22일
양 평 군	1	4	37	4개조 21일
군 계	24	20	291	23개조 28일
총 계	57	41	564	50개조 28일

〈表 V-5〉 全國 公·私設 墓地 墳墓數 現況

(단위: 기매장 분묘수, %)

구 분	공설묘지	사설법인묘지	총계
총 계	493,693 (100.0)	667,162 (100.0)	1160,855 (100.0)
서 울	90,256 ( 18.3)	- ( - )	90,256 ( 7.8)
부 산	27,616 ( 5.6)	42,414 ( 6.4)	70,030 ( 6.0)
대 구	12,658 ( 2.6)	10,000 ( 1.5)	22,658 ( 1.9)
인 천	162,289 ( 32.9)	13,669 ( 2.0)	175,958 ( 15.2)
광 주	38,533 ( 7.8)	4,120 ( 0.6)	42,653 ( 3.7)
대 전	9,920 ( 2.0)	3,963 ( 0.6)	13,883 ( 1.2)
울 산	- ( - )	23,315 ( 3.5)	23,315 ( 2.0)
경 기	43,200 ( 8.7)	199,567 ( 29.9)	242,767 ( 20.9)
강 원	7,094 ( 1.4)	24,780 ( 3.7)	31,874 ( 2.7)
충 북	15,656 ( 3.2)	32,436 ( 4.9)	48,092 ( 4.1)
충 남	10,246 ( 2.1)	50,952 ( 7.6)	61,198 ( 5.3)
전 북	18,966 ( 3.8)	9,048 ( 1.3)	28,014 ( 2.4)
전 남	29,043 ( 5.9)	15,861 ( 2.4)	44,904 ( 3.9)
경 북	7,952 ( 1.6)	101,014 ( 15.1)	108,966 ( 9.4)
경 남	8,823 ( 1.8)	136,023 ( 20.4)	144,846 ( 12.5)
제 주	11,441 ( 2.3)	- ( - )	11,441 ( 1.0)

## 나. 所要豫算 推定

조사원의 경우 공공근로인력을 활용하는 것으로 가정하여 비용을 산출하였다. 소요예산에는 조사원 및 자료입력요원의 수당, 조사원여비, 그리고 조사표인쇄비를 포함한 조사용품비용이 포함된다. 세부적인 항목의 비용산출 내용은 다음과 같다.

먼저 조사원의 수당은 9억원 정도이며, 자료정리요원의 인건비는 2억 6천만원정도 소요될 것으로 추정된다. 조사원 여비는 10억 8천만

원 정도로 추정되며, 조사표 인쇄비 및 조사용품비용은 6억 4천만원 정도로 추정되어 총 예산은 28억 8천만원이 소요될 것으로 추정된다.

〈表 V-6〉 所要豫算 內譯

(단위: 천원)

구 분	내 역	예 산
조사원(교육) 수당	25,000원×600인× 4일 =	60,000
(현지조사) 수당	25,000원×600인×56일 =	840,000
자료입력요원 수당	25,000원×350인×30일 =	262,500
조사원 여비	30,000원×600인×60일 =	1,080,000
조사표 인쇄비	100원×6,000,000매 =	600,000
조사지침서 인쇄비	1,000원×1,000명 =	1,000
조사용품비	5,000원×600명 =	3,000

## VI. 結 論

우리 나라 묘지의 큰 문제점이라 할 수 있는 것은 불법 및 무연고 묘지의 난립으로 인한 관리의 부재에 기인된 것으로 해석할 수 있다. 정기적인 집단묘지의 일제조사를 통해 묘적부를 정리하여 묘지관리의 기본자료를 확보하는 것이 시급한 과제일 것이다. 기존의 집단묘지내 무연고 분묘에 대해 일정한 법절차를 거쳐 재정리하며 재활용할 수 있도록 해야 한다. 정기적인 재신고와 묘지실태조사를 통해 무연분묘 발생을 방지하고 체계적인 묘지관리가 선행되어야 시한부 매장제도를 포함한 개정된 장묘법의 실효성 확보가 가능할 것으로 판단된다.

시·도 단위 묘지실태조사에서 무엇보다 중요한 것은 개별묘지를 어떻게 확인하고 무연고여부를 판별하는 가에 있다. 특히 지방자치단체에서는 아직도 예산과 인력상의 부족과 묘지에 대한 잘못된 인식 때문에 묘지관리 뿐만 아니라 조사자체를 기피하는 경향이 있다. 기설치된 묘지는 각각의 묘지유형에 따라 조사를 실시하며, 일제신고를 통한 연고자 파악과 현실적으로 적용 가능한 무연분묘 판정방법을 선정하여 철저한 조사를 실시해야 할 것이다. 그리고 묘지유형별 분류와 무연분묘의 판정이 현실적으로 적절한지를 파악하기 위해 충분한 사전조사를 거쳐야 묘지실태조사의 효과를 기대할 수 있다.

향후 묘지실태조사에서는 묘지수급 계획수립에 필요한 기초자료가 될 수 있도록 장묘정책관련 조사항목의 개발에 중점을 두어 정책적인 활용도를 제고할 필요가 있다. 이러한 원칙에 따라 묘지실태 조사표를 개발하고, 철저한 조사원 교육·훈련, 사전 및 사후조사의 실시, 철저한 조사방법론의 활용 등을 통해 시·군 단위 묘지실태조사가 소기

의 목적을 달성할 수 있도록 모두의 노력이 요청된다.

한편, 묘지실태조사와 병행하여 집단묘지의 이용률을 높일 필요성이 대두된다. 우리 나라 집단묘지의 이용률이 낮은 중요한 이유중의 하나가 집단묘지시설이 매우 열악한 수준에 있음을 알 수 있다. 선진국의 경우 지방자치단체에서 운영하는 공설공원묘지의 경우는 묘지시설을 공원으로 조성하고 이용자의 편리를 위하여 묘지시설내에 부대시설을 설치하여 국민의 편의를 제공해 주고 있다. 즉, 집단묘지시설을 우선적으로 공원화하여 지역주민에게 쾌적한 공간으로 인식될 수 있도록 묘지내에 휴식공간, 부대시설, 녹지공간을 적절하게 배치하는 방안을 강구하여야 한다. 그리고 만장되어 사용 불가능한 집단묘지의 경우는 일제조사를 통해 무연고분묘에 대한 정리 및 연고자에 대한 공원묘지로 이장하여 장묘종합시설이라 할 수 있는 화장장 및 납골시설을 설치하는 방안을 강구할 필요가 있다.

지방자치단체에서는 장례 및 묘지를 담당하는 조직이나 인력이 현실적으로 부족하여 묘지를 정확하게 파악하고 체계적으로 관리하는데 어려움이 있으며, 이로 인한 전문성 부족 문제가 발생한다. 지역주민과의 일차적인 접촉인 읍·면·동의 장묘업무의 전산화 시스템을 개발하고, 점차 시·군·구의 묘지관리체계와 연계될 수 있도록 단계적 확충이 필요하다. 공설묘지와 화장시설, 납골시설과 연계할 수 있는 온라인망을 구축함에 따라 장묘 업무행정의 효율성 제고 및 과학화를 실현할 수 있다. 그리고 묘지수급계획, 묘지조성, 관리운영 등을 담당하는 전담인력의 확보와 함께 체계적인 시·군, 읍·면·동 묘지관리운영을 전산화하여 효율적인 관리운영이 될 수 있도록 하여야 한다.

## 參考文獻

- 강원석, 「묘지제도의 개선방안에 관한 연구」, 경남대학교 석사학위논문, 1990.
- 경기도, 『경기도 묘지수급 중장기계획(안)』, 1994.
- 광주직할시, 『광주직할시 공설공동묘지 이용계획』, 1993.
- 김경혜 외, 『서울시 장묘제도 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1997.
- 김봉규, 「바람직한 장묘문화와 언론」, 생활개혁실천범국민협의회 주최 영남지역 장묘제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 1997.
- 김영재, 「토탈시스템 구축을 통한 장례제도 개선방안」, 『한국장묘』, 창간호, 한국장묘연구회, 1995.
- 김영화, 「사회복지적 관점에서 본 장묘제도」, 생명보전 종교인 협의회 주최 한국 장묘제도 개선을 위한 포럼 발표논문, 1997.
- 김익기, 「묘지와 화장에 대한 국민의식조사」, 서울시 시설관리공단주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.
- 김태복, 『묘지문제에 관한 연구』, 한국토지행정학회, 1986.
- \_\_\_\_\_, 「장묘문제 해결을 위한 장·단기적 실천적 대응전략 방안」, 한국토지행정학회 주최 장묘문제 해결을 위한 실천적 대응전략 공청토론회 자료, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「대도시의 장묘정책 발전방안」, 서울시 시설관리공단주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.

- 김희산, 「한국형 가족납골묘 개발보급」, 한국토지행정학회 주최 장묘 문제 해결을 위한 실천적 대응전략 공청토론회 자료, 1997.
- 대한주부클럽연합회, 「장묘문화에 대한 의식조사(화장 및 납골시설, 개정장묘법 등에 관하여)」, 1999.
- 문원식, 「우리나라 장묘문화의 발전방향」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997.
- 박석돈, 「장묘문화의 사회복지적 접근」, 생활개혁실천범국민협의회 주최 영남지역 장묘제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 1997.
- 박한경, 「서울시 장묘정책의 방향」, 서울시 시설관리공단주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.
- 서병린, 「우리나라 납골시설의 현황과 문제점」, 『한국장묘』, 제3권, 한국장묘연구회, 1997.
- 서울특별시, 『외국의 장묘시설 연수보고서(일본과 미국을 중심으로)』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「묘지강산을 금수강산으로 장묘문화 이젠 바뀔시다」, 장묘문화 개선을 위한 서울시민 토론회, 1999.
- 송석구, 「장묘문화, 바뀌야 한다」, 동국대학교주최 장묘제도개선을 위한 세미나 발표자료, 1996.
- 송용진, 「우리나라 묘지제도에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, 1998.
- 이 량, 「장묘제도 개선과 언론」, 서울시 시설관리공단주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.
- 이창균, 「일본의 묘지제도와 묘지행정」, 『한국장묘』, 창간호, 한국장묘연구회, 1995.

- 이철형, 「부산의 장묘관련 현황과 실태」, 한국토지행정학회 주최 장묘 문제 해결을 위한 실천적 대응전략 공청토론회 자료, 1997.
- 이필도, 「장례비용의 추계와 절감방안」, 『보건복지포럼』 제21호, 한국 보건사회연구원, 1998. 6.
- 일화스님, 「불교적 관점에서 장묘제도 개선방향」, 생명보전 종교인 협의회 주최 한국 장묘제도 개선을 위한 포럼 발표논문, 1997.
- 장길웅, 「한국 묘장제의 개혁방안에 관한 연구」, 단국대학교 석사학위 논문, 1995.
- 정태경, 「우리나라 장묘형식의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 동국대학교 석사학위논문, 1997.
- 홍석기, 「프랑스 장묘시설의 효율적인 확보 운영」, 서울시 시설관리공단 주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.
- Fujii Masao, 「일본에 있어서의 화장의 전개와 법규제」, 『토지행정』 5월호, 한국토지행정학회, 1994.
- Wu chuan-jun, 「중국의 토지이용과 묘지문제」, 『토지행정』 7월호, 한국토지행정학회, 1994.
- Yin Chang-Fu, 「대만의 묘지정책과 과제」, 『토지행정』 5월호, 한국토지행정학회, 1994.
- 생활개혁실천범국민협의회, 『생활개혁』 제2호, 1998. 9.
- 송파노인종합복지관, 「장례서비스센터 이용 안내자료」, 1997.
- 천주교 부산교구 사회복지국(회), 「선종봉사자 지침서(안)」, 1998.
- 葬送文化研究會, 『葬送文化論』, 古今書院, 1993.



横山潔, 『葬のマナ』, 秀版社, 1992

井上治代, 『いま葬儀, お墓が 變おる』, 三省堂, 1993.

表現社, 『葬儀』通卷43號, 1998. 1.

藤井正雄 外, 『家族と墓』, 早踏田大學出版部, 1993.

Watson, J.L. & Rawski, E.S. (ed.), *Death Ritual in Late Imperial and Modern China*, Berkeley: Univ. of California Press, 1988.

# 附 錄

# 葬事 등에 관한 法律

法律 第 號

埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 改正 法律案 (代案)

埋葬 및 墓地 등에 관한 法律을 다음과 같이 改正한다

## 葬事 등에 관한 法律

### 第1章 總 則

第1條(目的) 이 法은 埋葬·火葬 및 改葬에 관한 사항과 墓地·火葬場·納骨施設 및 葬禮式場의 設置·관리 등에 관한 사항을 規定함으로써 保健衛生상의 危害를 방지하고, 國土의 효율적 이용 및 公共福利의 增進에 이바지함을 目的으로 한다.

第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “埋葬”이라 함은 屍體(妊娠 4月 이상의 死胎를 포함한다) 또는 遺骨을 땅에 묻어 葬事함을 말한다.
2. “火葬”이라 함은 屍體 또는 遺骨을 불에 태워 葬事함을 말한다.
3. “改葬”이라 함은 埋葬한 屍體 또는 遺骨을 다른 墳墓 또는 納骨施設에 옮기거나 火葬함을 말한다.

4. “納骨”이라 함은 遺骨을 納骨施設에 安置함을 말한다.
5. “墳墓”라 함은 屍體 또는 遺骨을 埋葬하는 施設을 말한다.
6. “墓地”라 함은 墳墓를 設置하는 區域을 말한다.
7. “火葬場”이라 함은 屍體 또는 遺骨을 火葬하기 위한 施設을 말한다.
8. “納骨施設”이라 함은 納骨墓·納骨堂·納骨塔등 遺骨을 安置(埋葬을 제외한다)하기 위한 施設을 말한다
9. “緣故者”라 함은 屍體 또는 遺骨과 다음 各目的 관계에 있는 者를 말하며, 緣故者의 權利·義務는 다음 各目的 順으로 행사하되, 同順位의 子女 또는 直系卑屬이 2人이상인 때에는 最近親의 年長者를 先順位者로 한다.

가. 配偶者

나. 子女

다. 父母

라. 子女를 제외한 直系卑屬

마. 父母를 제외한 直系尊屬

바. 兄弟姊妹

사. 各目 내지 各目에 해당하지 아니하는 者로서 屍體 또는 遺骨을 사실상 관리하는 者

第3條(國家가 設置·운영하는 墓地에 관한 適用排除) 國家가 設置·운영하는 墓地에 대하여는 이 法을 적용하지 아니한다.

第4條(國家 및 地方自治團體의 責務) 國家 및 地方自治團體는 墓地의 증가로 인한 國土의 훼손을 방지하기 위하여 火葬 및 納骨의 擴散을 위한 施策을 강구·施行하여야 한다.

第5條(墓地등의 需給計劃 수립) ①特別市長·廣域市長 및 道知事(이하 “市·道知事”라 한다)와 市長·郡守·區廳長(自治區의 區廳長을 말한다.

이하 같다)은 大統領令이 정하는 바에 따라 관할 區域안의 墓地·火葬場 및 納骨施設의 需給에 관한 中·長期計劃을 수립하여야 한다.

②市·道知事 및 市長·郡守·區廳長은 地域 特性상 필요하다고 인정되는 때에는 第1項의 規定에 의한 計劃의 전부 또는 일부를 다른 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長과 공동으로 수립할 수 있다.

## 第2章 埋葬·火葬 및 改葬의 방법 등

第6條(埋葬 및 火葬의 時期) 埋葬 및 火葬은 死亡 또는 死産한 때부터 24時間을 경과한 후가 아니면 이를 하지 못한다. 다만, 다른 法律에 특별한 規定이 있거나 妊娠 7月미만의 死胎 기타 大統領令이 정하는 屍體의 경우에는 그러하지 아니하다.

第7條(埋葬 및 火葬의 場所) ①누구든지 第12條 또는 第13條의 規定에 의한 墓地외의 區域에 埋葬을 하여서는 아니된다.

②누구든지 火葬場외의 施設 또는 場所에서 火葬을 하여서는 아니된다. 다만, 保健衛生상의 危害가 없는 경우로서 大統領令이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

第8條(埋葬·火葬 및 改葬의 申告) ①埋葬을 한 者는 埋葬후 30日이내에 埋葬地를 관할하는 市長·郡守·區廳長에게 申告하여야 한다.

②火葬을 하고자 하는 者는 火葬場(第7條第2項 但書의 경우에는 火葬을 하는 施設 또는 場所를 말한다)을 관할하는 市長·郡守·區廳長에게 申告하여야 한다.

③改葬을 하고자 하는 者는 다음 各號의 구분에 따라 屍體 또는 遺骨의 現存地 또는 改葬地를 관할하는 市長·郡守·區廳長에게 각각 申告하여야 한다.

1. 埋葬한 屍體 또는 遺骨을 다른 墳墓로 옮기거나 火葬하는 경우 : 屍體 또는 遺骨의 現存地 및 改葬地
2. 埋葬한 屍體 또는 遺骨을 納骨하는 경우 : 屍體 또는 遺骨의 現存地
3. 納骨한 遺骨을 다른 墳墓로 옮기거나 火葬하는 경우 : 改葬地
  - ④ 第1項 내지 第3項의 規定에 의한 申告를 함에 있어서 第12條第1項의 規定에 의한 公設墓地 또는 公設火葬場을 이용하는 경우에는 당해 公設墓地 또는 公設火葬場을 設置·관리하는 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長에게 申告하여야 한다.
  - ⑤ 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第1項 내지 第4項의 規定에 의한 申告를 받은 때에는 申告畢證을 교부하여야 한다.
  - ⑥ 第1項 내지 第5項의 規定에 의한 申告 및 申告畢證의 교부에 관하여 필요한 사항은 保健福祉部令으로 정한다.

第9條(埋葬·火葬 및 改葬의 방법 등) ① 埋葬하고자 하는 者가 屍體에 대하여 藥品處理하고자 하는 경우에는 保健福祉部令이 정하는 기준에 의하여 衛生的으로 처리하여야 한다.

② 埋葬·火葬 및 改葬을 하고자 하는 者는 公衆衛生에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 埋葬 깊이·屍體나 遺骨의 燒却程度 및 종전의 墳墓처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第10條(墓地의 一齊調査) 保健福祉部長官, 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第5條第1項의 規定에 의한 墓地 등 需給計劃의 수립 또는 第24條의 規定에 의한 無緣墳墓의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 기간 및 地域을 정하여 墳墓에 대한 一齊調査를 할 수 있다.

- 第11條(無緣故 屍體 등의 처리) ①市長·郡守·區廳長은 관할 區域안에 所在하는 屍體로서 緣故者가 없거나 緣故者를 알 수 없는 屍體에 대하여는 일정기간 이를 埋葬하거나 火葬하여 納骨하여야 한다. 다만, 다른 法律에 특별한 規定이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ②市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의하여 無緣故 屍體 등을 처리한 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 公告하여야 한다.
- ③第1項의 規定에 의한 埋葬 또는 納骨의 기간과 당해 기간이 종료한 후의 처리방법 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

### 第3章 墓地·火葬場·納骨施設

- 第12條(公設墓地 등의 設置) ①市·道知事 및 市長·郡守·區廳長은 公設墓地·公設火葬場 및 公設納骨施設을 設置·관리하여야 한다.
- ②市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 地域 特性상 부득이하다고 인정되는 때에는 第1項의 規定에 의한 公設墓地·公設火葬場 및 公設納骨施設의 전부 또는 일부를 다른 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長과 공동으로 設置·관리할 수 있다.
- 第13條(私設墓地의 設置 등) ①國家·市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長이 아닌 者는 다음 各號의 구분에 따른 墓地(이하 “私設墓地”라 한다)를 設置·관리할 수 있다.
1. 個人墓地 : 1基의 墳墓 또는 당해 墳墓에 埋葬된 者와 配偶者關係에 있던 者의 墳墓를 동일한 區域안에 設置하는 墓地
  2. 家族墓地 : 民法상 親族關係에 있던 者의 墳墓를 동일한 區域안에 設置하는 墓地

3. 宗中·門中墓地 : 宗中 또는 門中 構成員의 墳墓를 동일한 區域안에 設置하는 墓地
4. 法人墓地 : 法人이 不特定 多數人의 墳墓를 동일한 區域안에 設置하는 墓地
  - ②個人墓지를 設置한 者는 墓지를 設置한 후 30日이내에 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 당해 墓지를 管轄하는 市長·郡守·區廳長에게 申告하여야 한다. 申告한 사항중 大統領令이 정하는 사항을 변경한 경우에도 또한 같다.
  - ③家族墓地, 宗中·門中墓地 또는 法人墓지를 設置·관리하고자 하는 者는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 당해 墓지를 管轄하는 市長·郡守·區廳長의 許可를 받아야 한다. 許可받은 사항 중 大統領令이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다
  - ④市長·郡守·區廳長은 墓地의 設置·관리를 그 目的으로 民法에 의하여 設立된 財團法人에 한하여 法人墓地의 設置·관리를 許可 할 수 있다.
  - ⑤市長·郡守·區廳長이 第3項의 規定에 의한 家族墓地, 宗中·門中墓地 또는 法人墓地의 設置·관리를 許可한 때에는 山林法 第90條의 規定에 의한 立木伐採 등의 許可가 있는 것으로 본다. 다만, 大統領令이 정하는 면적이상의 墓地의 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ⑥私設墓地의 設置基準 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第14條(私設火葬場 등의 設置) ①市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長이 아닌 者가 火葬場(이하 “私設火葬場”이라 한다) 또는 納骨施設(이하 “私設納骨施設”이라 한다)을 設置·관리하고자 하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 당해 私設火葬場 또는 私設納骨施設을 管轄하는 市長·郡守·區廳長에게 申告하여야 한다. 申告한 사항중 大統領令이 정



하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

②遺骨 500軀이상을 안치할 수 있는 私設納骨施設을 設置·관리하고자 하는 자는 民法에 의하여 納骨施設의 設置·관리를 目的으로 하는 財團法人을 設立하여야 한다. 다만, 宗教團體에서 設置·관리하는 경우이거나 民法上 親族關係에 있던 者 또는 宗中·門中の 構成員 관계에 있던 者の 遺骨만을 安置하는 施設을 設置·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③私設火葬場 및 私設納骨施設의 設置基準 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第15條(墓地 등의 設置制限) 다음 各號의 1에 해당하는 地域에는 墓地·火葬場 또는 納骨施設을 設置할 수 없다.

1. 都市計画法 第17條第1項第4號의 規定에 의한 綠地地域중 大統領令이 정하는 地域
2. 水道法 第5條第1項의 規定에 의한 上水源保護區域. 다만, 納骨施設의 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 文化財保護法 第8條 및 第55條의 規定에 의한 文化財保護區域
4. 기타 大統領令이 정하는 地域

第16條(墳墓의 占有面積 등) ①公設墓地, 家族墓地, 宗中·門中墓地 또는 法人墓地안의 墳墓 1基 및 당해 墳墓의 床石, 碑石 등 施設物의 設置區域 면적은 10平方미터(合葬의 경우에는 15平方미터)를 초과하여서는 아니된다.

②個人墓地는 30平方미터를 초과하여서는 아니된다.

③墳墓 1基당 設置할 수 있는 床石·碑石 등 施設物의 종류 및 크기 등에 관한 사항은 大統領令으로 정한다.

第17條(墳墓의 設置期間) ①第12條의 規定에 의한 公設墓地 및 第13條의 規

定에 의한 私設墓地에 設置된 墳墓의 設置期間은 15年으로 한다.

②第1項의 規定에 의한 設置期間이 경과한 墳墓의 緣故者가 市·道知事, 市長·郡守·區廳長 또는 第13條第3項의 規定에 의하여 法人墓地의 設置·관리를 許可받은 者에게 당해 設置期間의 연장을 申請하는 경우에는 15年씩 3회에 한하여 당해 設置期間을 연장하여야 한다.

③第1項 및 第2項의 規定에 의한 設置期間을 算定함에 있어서 合葬 墳墓의 경우에는 合葬된 날을 기준으로 算定한다.

④第2項의 規定에 불구하고 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 관할 區域안의 墓地의 需給을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 條例가 정하는 바에 따라 5年이상 15年미만의 기간내에서 第2項의 規定에 의한 墳墓 設置期間의 연장기간을 단축할 수 있다.

⑤第2項의 規定에 의한 墳墓 設置期間의 延長申請에 관하여 필요한 사항은 保健福祉部令으로 정한다.

第18條(設置期間이 종료된 墳墓의 처리) ①第17條의 規定에 의한 設置期間이 종료된 墳墓의 緣故者는 設置期間이 종료된 날부터 1年이 내에 당해 墳墓에 設置된 施設物을 撤去하고 埋葬된 遺骨을 火葬 또는 納骨하여야 한다.

②公設墓地 또는 私設墓地의 設置者는 緣故者가 第1項의 規定에 의한 撤去 및 火葬·納骨을 하지 아니하는 때에는 당해 墳墓에 設置된 施設物을 撤去하고 埋葬된 遺骨을 火葬하여 일정기간 이를 納骨할 수 있다.

③公設墓地 또는 私設墓地의 設置者는 第2項의 規定에 의한 措置를 하고자 하는 때에는 미리 기간을 정하여 당해 墳墓의 緣故者에게 통보하여야 한다. 다만, 緣故者를 알 수 없는 경우에는 그 뜻을 公告하여야 한다.

④第3項의 規定에 의한 통보 및 公告의 기간·방법·節次 등에 관하

여 필요한 사항은 保健福祉部令으로 정한다.

⑤第11條第3項의 規定은 第2項의 規定에 의한 納骨의 경우에 이를 準用한다.

第19條(墓地의 事前賣買 등의 금지) 第12條의 規定에 의하여 公設墓地를 設置·관리하는 市·道知事 및 市長·郡守·區廳長 또는 第13條의 規定에 의하여 私設墓地를 設置·관리하는 者는 埋葬할 者가 死亡하기 前에는 墓地의 賣買·讓渡·賃貸·使用契約 등을 할 수 없다. 다만, 70歲이상인 者가 사용하기 위하여 賣買 등을 요청하는 경우등 大統領令이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

第20條(墓籍簿의 記錄·비치) 市長·郡守·區廳長은 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 관할 區域안의 墓地現況에 대한 墓籍簿를 작성·비치하여야 한다.

第21條(法人墓地 등의 使用料·管理費의 申告) ①法人墓地·私設火葬場 또는 私設納骨施設을 設置·관리하는 者는 당해 法人墓地, 私設火葬場 또는 私設納骨施設의 使用料 및 管理費를 정한 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 관할 市長·郡守·區廳長에게 이를 申告하여야 한다. 申告한 사항을 변경한 때에도 또한 같다.

②法人墓地·私設火葬場 또는 私設納骨施設을 設置·관리하는 者는 第1項의 規定에 의하여 申告한 使用料 및 管理費와 床石·碑石 등의 施設物 및 葬禮用品의 品目別 價格을 표시한 價格表를 利用者가 보기 쉬운 場所에 게시하여야 한다.

③法人墓地·私設火葬場 또는 私設納骨施設을 設置·관리하는 者는 第2項의 規定에 의하여 게시한 使用料·管理費와 施設物 및 葬禮用品의 價格외의 金品을 받아서는 아니된다.

第22條(葬事施設의 廢止 등) 第13條의 規定에 의하여 許可받은 私設墓

地 및 第14條의 規定에 의하여 申告된 火葬場·納骨施設을 廢止하고 자 하는 者는 管轄 市長·郡守·區廳長에게 신고하여야 한다.

#### 第4章 無緣墳墓의 처리 등

第23條(他人의 土地 등에 設置된 墳墓의 처리 등) ①土地 所有者(占有者 기타 管理人을 포함한다. 이하 條에서 같다)·墓地 設置者 또는 緣故者는 다음 各號의 1에 해당하는 墳墓에 대하여 당해 墳墓를 管轄하는 市長·郡守·區廳長의 許可를 받아 墳墓에 埋葬된 屍體 또는 遺骨을 改葬할 수 있다.

1. 土地 所有者의 승낙없이 당해 土地에 設置한 墳墓
  2. 墓地 設置者 또는 緣故者의 승낙없이 당해 墓地에 設置한 墳墓
- ②土地 所有者·墓地 設置者 또는 緣故者는 第1項의 規定에 의한 改葬을 하고자 하는 때에는 미리 3月이상의 기간을 정하여 그 뜻을 당해 墳墓의 設置者 또는 緣故者에게 통보하여야 한다. 다만, 당해 墳墓의 緣故者를 알 수 없는 경우에는 그 뜻을 公告하여야 한다.
- ③第1項 各號의 1에 해당하는 墳墓의 緣故者는 당해 土地 所有者·墓地 設置者 또는 緣故者에 대하여 土地 使用權 기타 墳墓의 보존을 위한 權利를 主張할 수 없다.
- ④第2項의 規定에 의한 통보 및 公告에 관하여 필요한 사항은 保健福祉部令으로 정한다.

第24條(無緣墳墓의 처리) ①市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第10條의 規定에 의한 一齊調査결과 緣故者가 없는 墳墓(이하 “無緣墳墓”라 한다)에 埋葬된 屍體 또는 遺骨을 火葬하여 일정기간 이를 納骨할 수 있다.

- ②市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 措置

를 하고자 하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 미리 그 뜻을 公告하여야 한다.

③市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의하여 納骨한 遺骨의 緣故者가 그 확인을 요구하는 때에는 이에 응하여야 한다.

④第11條第3項의 規定은 第1項의 規定에 의한 納骨의 경우에 이를 準用한다.

#### 第5章 葬禮式場營業

第25條(葬禮式場營業) ①市長·郡守·區廳長은 管轄 區域안에 葬禮儀式을 行하는 場所(이하 “葬禮式場”이라 한다)를 제공하는 것을 業으로 하는 者(이하 “葬禮式場營業者”라 한다)의 事業者登錄 現況에 관한 資料를 유지·관리하여야 한다.

②葬禮式場營業者는 葬禮式場안에 屍體를 보관하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 이를 衛生的으로 관리하여야 한다.

③葬禮式場營業者는 葬禮式場의 賃貸料와 葬禮와 관련된 手數料 및 葬禮用品의 品目別 價格을 표시한 價格表를 利用者가 보기 쉬운 場所에 게시하여야 한다.

④葬禮式場營業者는 第3項의 規定에 依하여 게시한 賃貸料·手數料 및 葬禮用品의 品目別 價格외의 金品을 받아서는 아니된다.

#### 第6章 墓地의 移轉 및 是正命令 등

第26條(私設墓地 設置者 등에 대한 처분) 市長·郡守·區廳長은 私設墓地·私設火葬場 및 私設納骨施設의 緣故者 또는 設置者가 다음 各號

의 1에 해당하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 당해 緣故者 또는 設置者에 대하여 墓地의 移轉·改修, 許可의 取消, 施設의 閉鎖, 施設의 전부·일부의 사용금지 또는 6月の 범위내의 業務의 정지를 명할 수 있다.

1. 第13條第3項 또는 第6項, 第15條 또는 第16條의 規定에 위반하여 私設墓地를 設置한 때
2. 第14條 또는 第15條의 規定에 위반하여 私設火葬場 또는 私設納骨施設을 設置한 때
3. 第21條의 規定에 의한 申告義務, 價格揭示 義務 또는 게시된 價格외의 金品徵收禁止 義務를 위반한 때
4. 기타 이 法 또는 이 法에 의한 命令에 위반한 때

第27條(葬禮式場營業者에 대한 是正命令 등) ①市長·郡守·區廳長은 葬禮式場營業者가 다음 各號의 1에 해당하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 是正을 명할 수 있다.

1. 第25條第2項의 規定에 의한 屍體의 衛生的 管理義務를 위반한 때
2. 第25條第3項 또는 第4項의 規定에 의한 價格表揭示 義務 또는 게시된 價格외의 金品徵收禁止 義務를 위반한 때

②市長·郡守·區廳長은 葬禮式場營業者가 第1項의 規定에 의한 是正命令을 받고 당해 기간내에 이를 이행하지 아니하는 때에는 保健福祉部令이 정하는 바에 따라 6月の 범위내에서 기간을 정하여 그 營業의 정지를 명할 수 있다.

③市長·郡守·區廳長은 葬禮式場營業者가 第2項의 規定에 의한 營業停止處分期間중에 營業行爲를 한 때에는 당해 葬禮式場의 閉鎖를 명할 수 있다.

第28條(聽聞) 市長·郡守·區廳長은 第26條 또는 第27條의 規定에 의한

許可의 取消, 施設의 閉鎖命令 또는 葬禮式場의 閉鎖命令을 하고자 하는 경우에는 聽聞을 실시하여야 한다.

第29條(歷史的 保存價値가 있는 墓地 등에 관한 特例) ①保健福祉部長官 또는 市·道知事は 다음 各號의 1에 해당하는 墓地 또는 墳墓에 대하여 保存墓地審査委員會의 審議를 거쳐 保存墓地 또는 保存墳墓로 지정할 수 있다.

1. 歷史的·文化的으로 保存價値가 있는 墓地 또는 墳墓
2. 愛國精神의 함양에 이바지하는 墓地 또는 墳墓
3. 國葬, 國民葬, 社會葬 등을 거행하여 國民的 追慕의 대상이 되는 사람의 墓地 또는 墳墓

②第1項의 規定에 의하여 지정된 墓地 또는 墳墓에 대하여는 第16條 및 第17條의 規定을 적용하지 아니한다.

③第1項의 規定에 의하여 지정된 墓地 또는 墳墓를 移轉 또는 改葬한 경우 그 지정취지가 存續하는 한 지정의 효력이 상실되지 아니한다.

④第1項의 規定에 의한 保存墓地審査委員會의 구성·운영, 지정의 기준·節次, 保存墓地 또는 墳墓의 관리 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第30條(課徵金處分) ①市長·郡守·區廳長은 第26條 또는 第27條의 規定에 의하여 法人墓地, 私設火葬場 및 私設納骨施設의 設置者와 葬禮式場營業者에 대한 처분을 하고자 하는 경우 당해 처분으로 인하여 利用者에게 불편을 초래하거나 현저하게 公益을 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 이에 갈음하여 3千萬원이하의 課徵金을 賦課할 수 있다.

②第1項의 規定에 의한 課徵金을 賦課하는 위반행위의 種別 및 금

액 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

③市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 課徵金을 납부하여야 할 者가 納付期限까지 이를 납부하지 아니하는 때에는 地方稅 滯納處分の 예에 따라 이를 徵收한다.

第31條(費用의 보조) ①國家는 公設墓地·公設火葬場 또는 公設納骨施設의 設置·관리 등에 소요되는 費用을 보조할 수 있다.

②國家 또는 地方自治團體는 火葬 및 納骨의 擴散, 墓地面積의 縮小 기타 葬禮文化의 개선을 위한 調査·研究 등을 행하는 者에 대하여 豫算의 범위안에서 이에 소요되는 經費를 보조할 수 있다.

第32條(檢査 및 報告) ①市長·郡守·區廳長은 필요하다고 인정하는 때에는 관계 公務員으로 하여금 法人墓地, 私設火葬場, 私設納骨施設 또는 葬禮式場에 출입하여 書類 기타 물건을 檢査하게 하거나 法人墓地, 私設火葬場, 私設納骨施設의 設置者 또는 葬禮式場營業者에 대하여 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

②第1項의 規定에 의하여 法人墓地 등에 出入하는 公務員은 그 權限을 나타내는 證票를 제시하여야 한다.

第33條(權限의 위임) 市·道知事는 大統領令이 정하는 바에 따라 이 법에 의한 權限의 전부 또는 일부를 市長·郡守·區廳長에게 위임할 수 있다.

## 第7章 罰 則

第34條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 2年이하의 懲役 또는 1千萬원이하의 罰金에 處한다.

1. 第13條第3項의 規定에 의한 許可 또는 變更許可를 받지 아니하



고 家族墓地, 宗中·門中墓地 또는 法人墓지를 設置한 者

2. 第15條의 規定에 위반하여 禁止區域안에 墓地·火葬場 또는 納骨 施設을 設置한 者

第35條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 1年이하의 懲役 또는 500萬원이하의 罰金에 處한다.

1. 第6條의 規定에 위반하여 死亡 또는 死産한 後 24時間이내에 埋葬 또는 火葬을 한 者
2. 第7條의 規定에 위반하여 墓地외의 區域에 埋葬을 하거나 火葬場외의 施設·場所에서 火葬을 한 者
3. 第9條第2項의 規定에 의한 埋葬·火葬 또는 改葬의 방법 및 기준에 위반하여 埋葬·火葬 또는 改葬을 한 者
4. 第16條의 規定에 의한 面積基準 또는 施設物의 設置基準에 위반하여 墳墓·墓地 또는 施設物을 設置한 者
5. 第18條第1項의 規定에 위반하여 設置期間이 종료된 墳墓에 設置된 施設物을 撤去하지 아니하거나 火葬 또는 納骨하지 아니한 者
6. 第19條의 規定에 위반하여 墓地의 賣買·讓渡·賃貸·使用契約을 한 者
7. 第23條第1項의 規定에 위반하여 許可를 받지 아니하고 改葬을 한 者
8. 第26條의 規定에 의한 墓地의 移轉·改修命令·施設의 閉鎖·使用 禁止命令 또는 業務의 停止命令을 이행하지 아니한 者
9. 第27條第3項의 規定에 의한 葬禮式場의 閉鎖命令을 이행하지 아니한 者

第36條(兩罰規定) 法人의 代表者, 法人 또는 개인의 代理人·使用人 기타 從事者가 그 法人 또는 개인의 業務에 관하여 第34條 또는 第35

條의 위반행위를 한 때에는 行爲者를 罰하는 외에 그 法人 또는 개인에 대하여도 각 해당 條의 罰金刑을 科한다.

第37條(過怠料) ①다음 各號의 1에 해당하는 者는 300萬원이하의 過怠料에 處한다.

1. 第8條第1項 내지 第4項의 規定에 의한 申告를 하지 아니한 者
2. 第9條第1項의 規定에 의한 基準에 위반하여 屍體를 藥品處理한 者
3. 第13條第2項의 規定에 의한 申告 또는 變更申告를 하지 아니한 者
4. 第14條第1項의 規定에 의한 申告 또는 變更申告를 하지 아니한 者
5. 第18條第3項의 規定에 의한 통보 또는 公告를 하지 아니하고, 同條 第2項의 規定에 의한 措置를 한 私設墓地 設置者
6. 第21條第2項 또는 第3項의 規定에 위반하여 價格表를 게시하지 아니하거나 게시한 金額외의 金品을 받은 者
7. 第22條의 規定에 의한 申告를 하지 아니한 者
8. 第23條의 規定에 의한 통보 또는 公告를 하지 아니하고 改葬을 한 者
9. 第25條第2項의 規定에 의한 屍體의 衛生的 管理義務를 위반한 者
10. 第25條第3項 또는 第4項의 規定에 위반하여 價格을 게시하지 아니하거나 게시한 金額외의 金品을 받은 者
11. 第32條第1項의 規定에 의한 관계 公務員의 檢査를 거부·방해·기피한 자 또는 필요한 보고를 하지 아니하거나 허위로 보고한 者

②第1項의 規定에 의한 過怠料는 大統領令이 정하는 바에 따라 市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長(이하 “賦課權者”라 한다)이 賦課·徵收한다.

③第2項의 規定에 의한 過怠料處分에 불복이 있는 者는 그 처분의 告知를 받은 날부터 30日이내에 賦課權者에게 異議를 제기할 수 있다.

④第2項의 規定에 의하여 過怠料處分을 받은 者가 第3項의 規定에

의한 異議를 제기한 때에는 賦課權者는 지체없이 管轄法院에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 管轄法院은 非訟事件節次法에 의한 過怠料의 裁判을 한다.

⑤第3項의 規定에 의한 기간내에 異議를 제기하지 아니하고 過怠料를 납부하지 아니한 때에는 地方稅 滯納處分의 예에 의하여 이를 徵收한다.

第38條(履行强制金) ①市長·郡守·區廳長은 第15條 또는 第16條의 規定에 위반하여 個人墓地, 家族墓地 또는 宗中·門中墓地를 設置한者, 第18條第1項의 規定에 위반하여 設置期間이 종료된 墳墓에 埋葬된 遺骨을 火葬 또는 納骨하지 아니한 者 또는 당해 墓地의 緣故者가 第26條의 規定에 의한 墓地의 移轉 또는 改修 命令을 받고 이를 이행하지 아니한 때에는 500萬원의 履行强制金을 賦課한다.

②市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 履行强制金을 賦課하기 전에 履行强制金을 賦課·徵收한다는 뜻을 미리 文書로써 알려야 한다.

③市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 履行强制金을 賦課하는 경우에는 履行强制金의 金額, 賦課事由, 納付期限 및 收納機關, 異議提起方法 및 異議提起機關 등을 명시한 文書로써 하여야 한다.

④市長·郡守·區廳長은 최초의 移轉 또는 改修命令이 있는 날을 기준으로 하여 당해 命令이 이행될 때까지 1년에 2회의 범위안에서 반복하여 第1項의 規定에 의한 履行强制金을 賦課·徵收할 수 있다.

⑤市長·郡守·區廳長은 第26條의 規定에 의한 移轉 또는 改修命令을 받은 者가 당해 命令을 이행하는 경우에는 새로운 履行强制金의 賦課를 즉시 중지하되, 이미 賦課된 履行强制金은 이를 徵收하여야 한다.

⑥第37條第3項 내지 第5項의 規定은 履行强制金의 徵收 및 異議節

次に 관하여 이를 準用한다.

## 附 則

第1條(施行日) 이 法은 公布후 1年이 경과한 날부터 施行한다.

第2條(適用例) 第17條 및 第23條第3項의 改正規定은 이 法 施行후 최초로 設置되는 墳墓부터 적용한다.

第3條(墓地 등에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 종전의 規定 또는 다른 法令에 의하여 設置된 墓地·火葬場 및 納骨堂은 이 法에 의하여 設置된 墓地·火葬場 및 納骨施設로 본다.

第4條(罰則에 관한 經過措置) 이 法 施行전의 行위에 대한 罰則의 적용에 있어서는 종전의 規定에 의한다.

第5條(다른 法律과의 관계) 이 法 施行당시 다른 法令에서 종전의 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律의 規定을 인용한 경우에는 이 法중 그에 해당하는 規定이 있는 때에는 종전의 規定에 갈음하여 이 法의 해당 條項을 인용한 것으로 본다.