

# 묘지의 가치에 관한 연구: 순 공익 · 경제적 가치를 중심으로

*A Study of the Net Public and Economic Values of Cemetery Lots*

김경래 한국보건사회연구원 선임연구원

연례적으로 여의도만한 면적의 국토가 묘지로 잠식되고 있다는 언론보도가 등장하나, 묘지로 잠식되었거나 잠식예정인 국토의 가치가 어느 정도인가에 대한 접근은 이루어지지 않고 있다. 이에 본 고는 토지공개념 입장에서 토지의 공익가치와 사용가치를 바탕으로 묘지의 가치를 추산하였다. 그 결과 개인묘지(30m<sup>2</sup>) 17의 연간 가치는 36,780원, 전체묘지의 연간가치는 1조 4,635억원에 이르고, 이는 고스란히 훼손된 채로 존재할 뿐만 아니라 매년 누적된다는 결과를 도출하였다. 또한 이러한 가치훼손을 근거로 묘지설치에 대한 국민 인식 개선이 필요하고, 분묘설치·연고자에 대하여 묘지세 등을 징수할 필요가 있음을 언급하였으며, 묘지잠식 예방책의 일환으로 기존 묘지에 자연장을 할 수 있는 정책대안을 모색할 필요가 있음을 피력하였다.

## 1. 서언

명절을 전후하여 연례적으로 여의도만한 면적의 국토가 묘지로 잠식되고 있다는 언론보도가 등장하고, 묘지조성으로 인한 자연환경 훼손과 국토이용의 비효율성이 거론되곤 했다. 보건복지부는 이러한 문제점을 개선하기 위해 2001년 1월 13일 장사등에 관한 법률(이하 '장사법'이라 한다)을 개정하여 분묘의 점유허용면적을 축소함과 아울러 시한부매장제를 도입하였다. 국토면적은 유한함에 반해, 매장위주의 장사관행이 여전히 유지되고 있어 화장장려 등 장사문화개선운동만으로는 묘지면적 증가를 억제할 수 없다는 한계를 반영한 대책인 것이다. 또한 더불어 2008년 5월 전통적인 매장과 현대적인

화장을 결합한 형태인 자연장제도를 도입하여 실시함으로써 장사문화 개선의 전기를 마련하고자 하였으나, 제도도입 초기인 관계로 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있다.

묘지는 분묘를 설치하는 구역을 말하고, 이는 분묘와 분묘를 둘러싼 부대면적을 포함한 토지를 의미한다. 시한부매장제가 도입된 이후 설치된 분묘의 경우에는 기본 15년의 설치허용기간을 가지며, 이후 3회까지 연장이 가능하여 총 60년까지 사용할 수 있다. 그러나 시한부매장제의 적용을 받지 않는 묘지는 개장에 관한 적법 권한을 가진 자가 개장조치를 하지 않는 이상, 거의 영구적으로 묘지상태로 존속하게 된다. 그러므로 이미 설치되었거나 향후 설치될 묘지는 준영구적 또는 수십년간 토지의 가치가 잠식된

상태로 존재하게 되는 것이다.

토지는 소유권에 기인한 사적이익과 공익권에 기인한 사회적 이익의 상충관계를 가지고 있다. 이러한 이익관계내에서 시대적 변화를 거치면서 그 당시의 사회환경에 맞게 적절히 절충되어 왔다. 근대 자본주의 경제에서는 소유권의 불가침을 인정한 기반 위에서 경제가 운용되므로 소유권절대의 원칙에 입각한 근대법체계가 수립되었지만, 자본주의가 고도화되고 복잡성을 띠게 되면서 현대 수정자본주의 경제로 변모하고, 더불어 소유권절대의 사상에 변화를 가하는 토지공개념(土地公概念)이 등장하였다. 토지의 경우는 가용면적이 상대적으로 제한되고 토지소유와 토지를 사용하려는 욕구는 점차적으로 증가함으로써 공급이 항시적으로 수요에 미달할 가능성을 안게 되는 상황을 반영한 것이라 할 수 있으며, 단순한 사유재(私有財)가 아닌 공공재(公共財)라는 생각이 그 근저에 자리하고 있는 것이다.

헌법 제122조는 ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다’고 명시함으로써 토지의 소유와 처분은 공공의 이익을 위하여 적절히 제한할 수 있다는 토지공개념의 원칙을 확립하고 있다. 우리나라 법체계에서의 토지공개념은 주로 부동산투기 억제차원에서 주로 다뤄져 왔으며, 현재

개발이익환수에 관한 법률에서 구체적으로 구현되어 있다. 또한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 장사법을 비롯한 여러 법령에서는 토지공개념의 기본 법리를 상당부분 차용하고 있다.

묘지에 관하여는 토지공개념 입장에서 접근하여 묘지, 즉, 분묘기지(墳墓基地)의 가치를 분석한 연구가 발견되지 않고 있다. 본고는 토지의 공공성에 입각하여 개별 그리고 전체 묘지의 가치가 어느 정도인가를 파악해 보고자 한다. 묘지의 가치를 토지공개념 차원에서 구체적으로 계산하여 제시함으로써 향후 국가 및 지방자치단체의 장사정책 수립에 보다 현실적 접근의 기초를 제공하고자 하며, 묘지의 공공성에 관한 국민의 인식개선의 계기를 마련하고자 한다. 아울러, 이와 관련한 후속연구가 한층 활성화되어 묘지에 관한 제반사항을 재조명하기를 기대한다.

## 2. 묘지(분묘기지)의 가치측정 제한점

가치평가는 활용가능한 수단과 방법에 따라 여러 가지 방법이 있을 수 있고, 평가하고자 하는 목적에 부합하는 가장 합목적적인 방법을 선택할 수 있을 것이다. 본고에서는 묘지가 소재하고 있는 임야나 전답 등 토지의 가치평가기므로 시장가격, 생산성, 공익가치를 이용한 평가가 가장 합리적이라 볼 수 있을 것이다<sup>1)</sup>.

1) 물론 이외에 추가적으로 고려할 수 있는 세부적 요소로서 도시개발에 따른 개장분묘 보상비 지급 등 행정비용, 파묘후 석물 등 시설물의 지하매장에 따른 환경훼손 가치, 관광 등 심미적 가치, 유족의 조상숭배와 일반주민의 혐오현상에 따른 심리·정서적 가치 등 여러 가치를 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 가치는 측정도구와 기준의 설계가 필요하고 비용이 많이 수반되므로 배제한다.

토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미치고(민법 제212조), 소유자는 법률의 범위 내에서 소유물을 사용, 수익, 처분할 수 있다(민법 제211조). 즉, 소유권은 절대적·배타적 권리가 아니라 공·사법적 제약을 받을 수 있는 상대적 권리이다. 따라서 임야나 전답 등 토지는 가치측면에 있어서도 개인의 소유물로서의 사용·수익·처분의 경제적 가치뿐만 아니라 공공성 차원에서의 사회적 가치를 동시에 지니고 있다. 그러므로 임야나 전답 등 토지의 실질적 가치측정을 위해서는 이러한 부분이 모두 포함되어야 한다. 경제적 가치는 사용·수익에 따른 효용가치와 처분에 따른 교환가치로 구분할 수 있고, 사회적 가치는 공익가치로 대변된다 할 것이다. 효용가치는 사용·수익에 따라 직·간접적으로 발생하는 산출물을 가격으로 환산할 수 있고, 교환가치는 실제 시장에서 거래되는 거래가격을 사용할 수 있으며, 공익가치는 토지 및 그 정착물의 공익적 기능을 가격으로 환산할 수 있다.

물론 효용가치는 사용·수익자의 주관적 측면이 강조될 수밖에 없는 측면이 있으나, 주관

적 요소는 사용자의 효용에 관한 직접적 의사표시 없이는 파악이 불가능하다는 한계가 있다. 교환가치 역시 개인의 지불에 관한 의사표시에 의하여야 하지만, 이미 시장에서 다수의 수요자와 공급자간 거래의 지속에 따라 결정된 시장가격이 존재하는 것이 보편적이므로 이를 그대로 사용하여도 무방할 것이다. 공익가치는 토지가 가지는 공익적 기능을 가격으로 환산하면 되지만, 공익적 기능은 평가자의 시각에 따라 매우 다양하고 토지가 처한 상황과 주변환경에 따라 천차만별이 될 수 있는 특성이 있다.

분묘기지의 가치와 관련하여 시장에서 거래되고 있는 교환가치, 즉 지가(地價)가 가치를 가장 잘 표현하고 있다고 볼 수 있으나, <표 1>에서 보는 바와 같이 용도지역과 지목에 따라 그리고 지역적 위치에 따라 지가는 천차만별이고 제공되는 지가도 표준지 공시지가에 한할 뿐만 아니라 단위면적당 지가가 아닌 필지당 지가를 기준으로 하고 있으므로 전체묘지의 단위면적당 지가를 산출하는 것은 불가능에 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 토지의 실질적 사용가치(使用價値) 또는 효용가치(效用價値)적 측면에서의

표 1. 용도지역별, 지목별 최고·최저지가 현황(2009년)

(단위: 원/㎡)

구분		최고지가	최저지가	구분		최고지가	최저지가
용도지역	상업지역	62,300,000	11,400	지목	전	2,260,000	103
	주거지역	12,800,000	2,780		답	2,130,000	181
	공업지역	7,490,000	3,980		대지	62,300,000	448
	녹지지역	2,260,000	115		임야	2,680,000	86
			공장용지		7,490,000	1,640	
			잡종지		11,800,000	153	

자료: 국토해양부 부동산평가과, '2010 개별공시지가 보도자료', 2010.5.

순경제적 가치와 사회적 가치로서의 공익적 가치를 고려한 순 공익·경제적 가치를 가치측정의 수단으로 활용하고자 한다. 토지는 부동산으로서 시간이 흘러도 사라지지 않고 그대로 존재하므로 언젠가는 재활용이 가능하므로 교환가치 즉 지가는 일단 배제하고 효용적 측면에서의 순수한 사용가치만을 다룬다.

묘지도 지적법상 별개의 지목으로 설정되어 있기 때문에<sup>2)</sup> 묘지를 설치할 경우 해당필지를 분필하여 지목을 변경하고 지번을 부여받아야 하나(집단화된 묘지를 제외하고는 묘지 1기당 1개의 지번), 현실적으로 분필절차에 소요되는 측량 및 행정비용 때문에 지목변경을 하지 않는 경우가 보편적이라 할 수 있다. 또한 장사법의 경우에도 개인묘지를 설치할 경우 매장신고서와 설치신고서를 제출하도록 하고 있으나<sup>3)</sup>, 반드시 분필절차를 받으라는 의무조항이 없다. 또한, 매장 및 설치신고조차 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서 분필의 가능성은 별로 없으며, 매장 및 설치신고가 행해지는 경우에도 설치장소의 지목과 지번을 기입할 뿐 별도의 분필

절차는 이루어지지 않는 것이 일반적이다. 이는 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 2009년 지적공부에 신고된 묘지지번수가 17개에 불과하다는 것에서 구체적으로 확인될 수 있다. 17개 지번에 1,726천㎡의 묘지면적을 등록하였으므로 평균 101천㎡로서 개인묘지가 아닌 것으로 추정된다. 결국 지적공부상의 묘지면적과 지번수는 현실이 전혀 반영되어 있지 못하다 할 것이므로 이를 토대로 가치를 측정할 수는 없다고 판단된다.

### 3. 1㎡당 임야, 전답의 공익·경제적 가치

#### 1) 임야(산림)의 공익·경제적 가치

산림의 공익적 가치를 환산하기 위해 2005년 국립산림과학원에서 발간한 ‘산림의 공익기능계량화연구’ 보고서의 산림의 공익기능평가액에 소비자물가상승률을 곱하여 가치변화액을

2) 측량수로조사 및 지적에 관한 법률 제67조 (지목의 종류) ① 지목은 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(岱)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방(堤防)·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정한다.

3) 장사법시행규칙 제2조 (매장 등의 신고) ① 「장사 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조제1항에 따라 매장신고를 하려는 자는 별지 제1호서식의 신고서를 매장지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

제5조 (개인묘지의 설치 신고 및 변경 신고) ① 개인묘지를 설치한 자는 법 제14조제2항 전단에 따라 별지 제4호서식의 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 관할 시장등에게 제출하여야 한다.

1. 지적도 또는 임야도

2. 평면도

3. 묘지 소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진

4. 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서(타인 소유의 묘지 또는 토지에 설치하는 경우만 해당한다)

② 제1항에 따라 신고서를 받은 담당 공무원은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 토지(임야)대장, 토지등기부등본 및 도시계획에 관한 확인서(토지이용계획 확인서)를 확인하여야 한다. 다만, 신고인이 이에 동의하지 아니하는 경우에는 그 서류를 첨부하도록 하여야 한다.

**표 2. 지적공부상 묘지면적(2009년)**

(단위: 면적-㎢, 지번수-필지)

구분	총면적		전		답		임야		기타		묘지		
	면적	%	면적	%	면적	%	면적	%	면적	%	면적	%	지번수
토지대장등록지	36,484	100.0	7,828	21.5	11,942	32.7	2,711	7.4	13,857	38.0	146	0.4	246,699
임야대장등록지	63,344	100.0	24	0.0	3	0.0	61,835	97.6	1,344	2.1	138	0.2	17,835
2009 총계	99,828	100.0	7,852	7.9	11,945	12.0	64,546	64.7	15,200	15.2	284	0.3	264,534
2008 총계	99,720	100.0	7,889	7.9	12,012	12.0	64,639	64.8	14,898	14.9	282	0.3	264,517
증감	107		-37		-67		-93		302		1.7		17

주: 1) 기타는 과수원, 목장용지, 광천지, 염전, 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 제방, 하천, 구거, 유지, 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 잡종지 등 묘지를 설치하기 어려운 지역임.

2) 묘지면적 1.7㎢는 1,726천㎡임.

자료: 국토해양부, 지적통계연보, 2009.

측정한다. 2005년도 산림의 공익적 가치는 총 65조 9066억원으로 평가되고 있다. 2005년이 후 각 연도별 소비자물가상승률은 2006년 2.2%, 2007년 2.5%, 2008년 4.7%, 2009년

2.8%로 나타나고 있으며<sup>4)</sup>, 이러한 소비자물가 상승률을 반영하면 2009년 산림의 공익적가치는 74조 3,094억원에 이르게 된다.

산림의 사용가치로서의 경제적가치는 임산

**표 3. 연도별 산림의 공익·경제적 가치 평가액**

(단위: 억원)

구분	기능별 내용	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
	소비자물가상승률	-	2.2%	2.5%	4.7%	2.8%
공익적가치주 <sup>1)</sup>	총평가액	659,066	673,565	690,405	722,854	743,094
	- 수원함양기능	175,456	179,316	183,799	192,437	197,826
	- 산림정수기능	60,487	61,818	63,363	66,341	68,199
	- 토사유출방지기능	124,348	127,084	130,261	136,383	140,202
	- 토사붕괴방지기능	40,462	41,352	42,386	44,378	45,621
	- 대기정화기능	134,276	137,230	140,661	147,272	151,395
	- 산림휴양기능	116,285	118,843	121,814	127,540	131,111
	- 야생동물보호기능	7,752	7,923	8,121	8,502	8,740
경제적 가치주 <sup>2)</sup>	임산물 총생산액	30,471	34,449	35,581	40,818	48,314

자료: 1) 국립산림과학원, 산림의 공익기능 계량화연구, 2005.

2) 산림청, 임산물생산 통계조사, 2010.

4) 2009년 소비자물가지수연보 (통계청 물가통계과), 국가통계포털(KOSIS)

물 총생산액으로 치환할 수 있을 것이다. 산림청의 임산물생산 통계조사상 임산물 총생산액은 2009년 4조 8314억원으로서 2005년 3조 471억원에 비해 58.5%의 증가율을 기록하고 있다.

2009년 산림의 공익적 가치 세부내역을 살펴보면 다음과 같다. 수원함양기능이 19조 7826억원으로 가장 높은 가치를 지니고 있으며, 여

기에는 수원함양효과와 수물지역 생산성감소 방지효과를 포함하고 있다. 그다음 순으로는 대기정화기능으로서 이산화탄소 흡수효과, 산소 생산효과, 대기오염정화효과를 포함하여 총 15조 1395억원의 가치를 지니고 있다. 그다음 순으로는 토사유출방지기능 14조 202억원, 산림휴양기능 13조 1111억원, 산림정수기능 6조

표 4. 산림의 공익적 가치 세부내역

기능별 내용	2005년		2009년
	평가액	평가내역	평가액
총액	659,066		743,094
수원함양기능	175,456		197,826
• 산림의 수원함양효과	(174,971)	총저유량×댐건설비(189.4억ton×923.82원/ton)	(197,279)
• 수물지역 생산성 감소 방지효과	(485)	(전답수물면적×토지용역비)+(임야수물면적×임야지대) (16,783ha×2,381천원)+(13,543ha×630천원)	(547)
산림정수기능	60,487	입목지면적×(슬러지처리비+응집제투입비+원수정수비 6,239천ha×(3,449원+32,267원+933,727원))	68,199
토사유출방지기능	124,348	토사유출방지량×방지비(1,805.29백만m <sup>3</sup> ×6,888원)	140,202
토사붕괴방지기능	40,462	토사붕괴방지면적×산지사방복구비 48,816ha×91,407천원	45,621
대기정화기능	134,276		151,395
• 이산화탄소 흡수효과	(21,742)	총이산화탄소흡수량×처리비용 42,482천CO2톤×\$50×1,023.6원	(24,514)
• 산소생산 효과	(108,383)	총산소생산량×탱크로리액체산소가격 30,896천톤×350,800	(122,201)
• 대기오염정화효과	(4,151)	야황산가스+이산화질소+분진 (63,162톤×891천원)+(112,295톤×1,380천원)+(124,325톤×1,639천원)	(4,680)
산림휴양기능	116,285		131,111
• 숙박 휴양효과	(80,349)	숙박총여행비용×숙박여행중 산림에서의 활동을 12조8,517억원×62.52%	(90,593)
• 비숙박 휴양효과	(35,936)	당일여행총비용×당일여행중 산림활동을 5조 1,706억원×69.5%	(40,518)

〈표 4〉 계속

기능별 내용	2005년		2009년
	평가액	평가내역	평가액
야생동물보호기능	7,752		8,740
• 해충방제효과	(7,707)	방제 효과면적×방제비 (2,405천ha×320,473원)	(8,690)
• 수렵편익	(44)	(수렵권이용자×지불의사액)×입렵료 (13,523인×89,670원/인/년)+31.4억원/년	(50)

자료: 국립산림과학원, 산림의 공익기능 계량화연구, 2005.

8199억원, 토사붕괴방지기능 4조 5621억원, 야생동물보호기능 8740억원이다. 야생동물보호기능은 해충방제효과가 주를 이루고 있다.

산림 1m<sup>2</sup>당 공익적 가치는 산림의 공익적 가치 총액을 총 임야면적으로 나누어 산출할 수 있다. 2009년 산림의 공익적 가치는 74조 3,094억원이고, 같은 해 지적공부상 총 임야면적은 64,545km<sup>2</sup>이므로, 산림 1m<sup>2</sup>당 공익적 가치는 1,151.28원으로 산출된다. 마찬가지로 1m<sup>2</sup>당 임야의 사용가치는 임산물 총생산액을 총임야면적으로 나누어 산출할 수 있다. 2009년 임산물 총생산액이 4조 8,314억원이므로 임야의 사용가치는 74.85원에 해당한다. 공익적 가치와 사용가치를 합산할 경우 산림(임야) 1m<sup>2</sup>의 공익·경제적 가치는 1,226원으로 추산된다.

## 2) 전답의 경제적 가치(사용가치)

임야는 경제적 활용가치보다는 공익적 가치가 주를 차지하나, 전답(田畓)의 경우 작물경작 등 경제적 목적을 위해 인위적으로 조성한 것이므로 공익적 가치는 극히 미미하고 주로 경제적 용도로 활용된다고 단정할 수 있다. 또한, 논(畓)

은 물을 상시적으로 직접 이용하여 벼 등의 식물을 주로 재배하는 토지를 말하므로 평야지대의 일부지역을 제외하고는 분묘가 분포될 가능성이 낮은 곳이므로 가치측정은 주로 전(田)을 기준으로 해야 할 것이다.

토지의 사용가치는 토지의 생산성을 기초로 산출할 수 있다. 토지생산성은 토지면적 단위당의 생산량을 말하고 당해 토지의 경제성을 다른 토지와 비교하는데 사용한다. 이는 농업부가가치/경지면적(10a)으로 산출된다(농가경제조사). 토지활용에 있어서의 영농형태는 다양성을 띠고 있고, <표 5>에서 보는 바와 같이 어떤 작물을 재배하느냐에 따라 토지생산성은 매우 큰 편차를 보이고 있다. 즉, 화훼나 축산의 경우 토지생산성이 3천원 이상이나 일반밭작물이나 논벼의 경우 7백원대 초반에 머무르고 있다. 그리고 벼나 일반밭작물을 제외한 작물의 토지생산성이 월등히 높음에도 불구하고 토지의 평균생산성이 이보다 낮다는 것은 생산성이 높은 작물이 아닌 과수, 채소, 특용작물, 일반밭작물 등 일반작물의 재배가 보편적이라는 것을 나타낸다 할 것이다. 어쨌든 묘지로 사용되는 토지는 다양한 작물을 재배하는 용도로 사용될 것이므로 토지

의 사용가치는 평균생산성을 적용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 2009년 단위면적당 토지생산성은 1,229,000원으로서 이때의 단위면적은 10a(1000m<sup>2</sup>)를 기준으로 계산된다<sup>5)</sup>. 따라서 1m<sup>2</sup>당 토지생산성은 1,229원으로 산출되고, 이는 2009년기준 임야의 공익·경제적 가치와 비교할 경우 불과 3원의 가치차이만 발생한다.

## 4. 묘지의 가치

### 1) 개인묘지와 집단묘지의 1기당 가치

장사에 관한 법률 제18조는 분묘의 점유면적 제한을 규정하고 있다. 개인묘지는 30제곱미터를 초과하여서는 아니되며(동조 제2항), 공설묘

지, 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지안의 분묘 1기의 점유면적은 10제곱미터(합장하는 경우에는 15제곱미터)를 초과하여서는 아니되도록 규정하고 있다.

임야에 위치한 분묘의 1기당 연간가치는 다음과 같이 환산된다. 임야 1m<sup>2</sup>의 공익적 가치는 1,151원이고 경제적 가치는 75원으로서 이를 합한 공익·경제적 가치는 1,226원이다. 장사법상 개인묘지의 면적제한 기준은 30m<sup>2</sup>이므로 임야에 위치한 개인분묘 1기(30m<sup>2</sup>)의 공익적 가치는 연 34,530원, 경제적 가치는 연 2,250원으로서 합계 36,780원의 공익·경제적 가치를 지닌다. 또한 임야에 위치한 집단묘지내의 분묘 1기(10m<sup>2</sup>)의 경우 개인묘지의 1/3선이며, 공익가치 11,510원, 경제적 가치 750원을 합한 12,260원의 공익·경제적 가치를 지니고 있다.

표 5. 단위면적당 토지생산성

(단위: 천원)

영농형태	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
평균	1,141	1,161	1,077	1,178	1,229
논벼	696	741	672	785	735
과수	1,704	1,609	1,718	1,683	1,644
채소	1,582	1,695	1,544	1,556	1,607
특용작물	1,449	1,499	1,131	1,694	1,671
화훼	4,134	6,276	5,887	4,307	3,577
일반밭작물	706	488	817	677	721
축산	2,961	3,015	2,670	4,246	3,233
기타	861	669	1,106	1,789	2,182

자료: 통계청 사회통계국 복지통계과 2010.4, 국가통계포털 KOSIS

5) 통계청 사회통계국 복지통계과 2010.4, 국가통계포털 KOSIS



전답 등에 위치한 분묘의 1기당 연간가치는 토지의 경제적 가치를 기준으로 환산할 수 있다. 1㎡당 토지생산성은 1,229원이므로 전답 등에 위치한 개인분묘 1기(30㎡)의 경제적 가치는 연 36,870원에 해당한다. 전답에 위치한 집단묘지내의 분묘 1기(10㎡)의 경우 12,290원의 공익적 가치를 지니고 있다.

이를 설치기간별로 구분하여 살펴보면, 임야에 위치한 분묘 1기의 경우 시한부매장제의 적용시한인 15년까지 551,700원의 가치를 잠식하고 되고, 이후 최대 60년까지 15년씩 연장할 수 있음을 감안한다면, 30년 1,103,400원, 45년 1,655,100원, 60년 2,206,800원의 가치잠식이 예상된다. 가족·종중·문중·법인·공설 등 집단묘지(30㎡)의 경우 개인묘지의 1/3 수준의 가치를 잠식하게 된다.

## 2) 전체묘지의 현재가치와 기간별 누적가치

### (1) 기설치된 묘지의 현재가치

### 가) 1999년 이전 설치분묘

임야에 주로 분포했던 분묘가 전답 등으로 내려오고 있는 추세라고 추정할 수 있지만, 현재 전체 분묘에 대한 전수조사가 진행되지 않은 상황이라 분묘의 전반적 분포상황을 알 수가 없다. 따라서 임야의 공익·경제적 가치와 전답 등의 경제적 가치의 평균을 기준으로 전체분묘의 점유훼손가치를 추정할 수밖에 없다.

보건복지부가 1998년 서울대에 의뢰한 연구용역 결과를 근거로 추정한 전국의 묘지면적은 1999년말 당시 1007km<sup>2</sup>로서 서울(605km<sup>2</sup>)의 1.65배, 제주도(1845km<sup>2</sup>)의 절반 이상에 해당하며, 분묘수는 약 2000여만기에 달한다고 한다. 이러한 추정을 토대로 할 경우 분묘 1기당 점유면적은 50.35㎡에 달하고, 현 장사법상 점유제한 면적인 개인묘지 30㎡, 집단묘지 10㎡를 훨씬 상회하고 있다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 2000년까지 시행되던 매장 및 묘지 등에 관한 법률에서 개인묘지의 허용면적이 80㎡, 집단묘

표 6. 묘지의 1기당 가치 (2009년 기준)

(단위: 원)

구분		㎡당 가치	1년	15년	30년	45년	60년	
개인묘지 (30㎡)	임야	공익적가치	1,151	34,530	517,950	1,035,900	1,553,850	2,071,800
		경제적가치	75	2,250	33,750	67,500	101,250	135,000
	계	1,226	36,780	551,700	1,103,400	1,655,100	2,206,800	
전답	경제적가치	1,229	36,870	553,050	1,106,100	1,659,150	2,212,200	
집단묘지 (10㎡)	임야	공익적가치	1,151	11,510	172,650	345,300	517,950	690,600
		경제적가치	75	750	11,250	22,500	33,750	45,000
	계	1,226	12,260	183,900	367,800	551,700	735,600	
전답	경제적가치	1,229	12,290	184,350	368,700	553,050	737,400	

주) 교환가치는 측정에서 제외

지의 면적이 30㎡였기 때문이며, 따라서 분묘 1기당 평균점유면적이 50.35㎡에 이르는 것은 충분히 납득할 수 있다.

1999년말까지의 추정된 분묘 전체면적을 기준으로 2009년 현재 1㎡당 분묘기지 가치를 적용하면 산식은 「총면적(㎡) × 단위면적(㎡)당 가치」로 표현할 수 있으며, 이를 계산하면 ‘1007km<sup>2</sup>\*1,000,000\*1,226원 = 1조2346억원/년’으로서 연간 1조2346억원의 가치가 산출된다. 결국 연간 1조2346억원은 매년 활용되지 못하고 사장된 채로 남는 훼손가치가 된다.

나) 2000~2009년 설치분묘

1999년 이후 현재까지도 분묘는 계속 설치되고 있다. 따라서 2000~2009년까지 설치된 분묘의 가치감소분도 측정하여 기존분묘의 가치에 합산하여야 한다. 동일한 매장자수라는 가정으로 n기까지 누적가치를 추정한다면, (n-1)! ×

연평균매장기수 × 1기당 점유면적(㎡) × 단위면적(㎡)당 가치로 측정할 수 있으나, 2007년까지는 매장자수가 나와 있으므로 실제매장자수와 추정된 매장자수를 기준으로 가치를 측정할 수 있다. 여기에서 1기당 점유면적은 개인묘지 점유제한면적인 30㎡를 적용한다. 앞서 본 바와 같이 평균점유면적이 50.35㎡에 달한다는 점과 공설시설 만장화 경향에 따라 개인묘지가 주류를 이루고 30㎡를 초과하는 경우도 많을 것이라는 유추가 가능하다는 점을 감안하면 개인묘지 면적제한기준인 30㎡를 기준으로 가치를 측정하여도 무방하리라 생각된다.

2000년 이후 2009년까지 10년간 설치분묘의 가치를 측정하면 총 2,262억원으로 산출된다. 이 역시 가치감소분은 복원되지 않고 매년 누적되고 있다.

10년간 가치감소분은 위와 같이 계산되나, 2010년 이후 연간 가치감소분을 측정하기 위해서는 10년간 늘어난 분묘수 약 120만기를 기준

표 7. 2000~2009년까지 설치분묘의 누적가치 (2009년 기준)

구분	사망자수	매장율	매장자수	가치(억)	산식
2000년	247,346	66.3	163,990	543	9년*매장자수*30㎡*1226원
2001년	242,730	61.5	149,279	439	8년*매장자수*30㎡*1226원
2002년	246,515	57.4	141,401	364	7년*매장자수*30㎡*1226원
2003년	245,817	53.6	131,807	291	6년*매장자수*30㎡*1226원
2004년	245,771	50.8	124,901	230	5년*매장자수*30㎡*1226원
2005년	245,511	47.4	116,397	171	4년*매장자수*30㎡*1226원
2006년	242,268	43.5	105,414	116	3년*매장자수*30㎡*1226원
2007년	244,874	41.1	100,619	74	2년*매장자수*30㎡*1226원
2008년(추계)	246,113	37.0	91,062	33	1년*매장자수*30㎡*1226원
2009년(추계)	244,950	34.2	83,773	-	1년미도달
합계	2,451,895		1,208,643	2,262	

으로 계산하여야 하며, 120만기×30㎡×1,226원=약 441억원의 가치가 산출되며, 이는 향후 계속 누적된다.

(2) 2010년이후 설치될 신규분묘의 현재가치

2010년 이후 설치될 신규분묘기지의 가치측정을 위해서는 연도별 사망자수와 매장자수 추계가 선행되어야 한다. 김수봉(2007)의 연구에 의거하여 Logistic함수 형태로 추정된 전국화장률은 장기적으로 약 85%에 수렴할 것으로 추정하였다. 본 고에서는 추정된 화장률에 근거한 매장자수를 전적으로 활용하고자 하며, 이에 의할 경우 매장자수는 연평균 73,461명에 달한다. 2010년 이후 화장률이 늘어나고 매장률이 감소되는 추세를 보이지만 사망자수의 증가에 따라 매장자수는 감소하지 않고 오히려 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2030년 이후 화장률 85%,

매장율 15%에 수렴하고 연평균 매장자수는 73,461명에 달하고 비율과 수치의 변화는 크지 않다. 본고에서는 2010년 이후 60년까지의 계산의 편의를 위해 매장자수를 연평균 73,000명으로 가정한다.

2010년 이후 설치될 신규분묘의 연간가치는 73천기\*30㎡\*1,226원으로 계산되며, 연간 26.8억원에 달하게 된다.

(3) 전체 묘지의 기간별 누적가치

1999년말까지 설치된 분묘의 연간 가치감소분은 1조 2,346억원에 이르고, 가치변화를 고려하지 않은 현재가치로 측정할 경우 15년후 18조 5,187억원, 30년후 37조 375억원, 45년후 55조 5,562억원, 60년후 74조 749억원에 이르게 된다. 이 분묘들은 시한부 매장제의 적용을 받는 대상이 아니므로 분묘의 연고자 스스로 별도

표 8. 연평균 매장자수 추계 (2010~2020년)

연도	사망자수	매장	화장률	연도	사망자수	매장	화장률
2010	284,000	89,837	68.4	2021	384,000	68,332	82.2
2011	298,000	87,495	70.6	2022	392,000	68,023	82.6
2012	306,000	83,672	72.7	2023	401,000	68,091	83.0
2013	314,000	80,285	74.4	2024	410,000	68,332	83.3
2014	323,000	77,577	76.0	2025	419,000	68,726	83.6
2015	332,000	75,271	77.3	2026	428,000	69,253	83.8
2016	340,000	73,136	78.5	2027	437,000	69,896	84.0
2017	349,000	71,591	79.5	2028	446,000	70,638	84.2
2018	358,000	70,385	80.3	2029	456,000	71,625	84.3
2019	366,000	69,299	81.1	2030	465,000	72,529	84.4
2020	375,000	68,690	81.7	연평균		73,461	

자료: 김수봉 외, 장사문화 발전을 위한 국가전략계획 수립연구, 한국보건사회연구원, 2007.

의 개장조치를 취하지 않는 이상 매년 동일금액 만큼 누적되고, 결국 각 분묘의 존속기간동안 가치가 누적적으로 훼손된 채로 존재하게 되는 것이다.

2000년부터 2009년까지 10년동안 설치된 120여만기의 경우에도 연간 가치감소분은 441억원에 이르고 있으며, 15년 6,615억원, 30년 1조 3,230억원, 45년 1조 9,845억원, 60년 2조 6,460억원에 이르게 된다. 이 분묘들은 2001년 1월 13일 이전에 설치된 분묘들은 시한부 매장제의 적용을 받지 않고 이 이후에 설치된 분묘들은 시한부 매장제의 적용을 받는다. 최초 15년 이후 3회 연장가능하며 최대 60년까지 존속이 가능하다. 2001년 이후 설치된 분묘의 경우 분묘를 파기하였을 때 가치감소분만큼 바로 회복된다는 가정이 가능하고, 이는 신규로 설치되는 분묘와 가치 교환이 발생하는 것으로 추정할 수 있다. 물론 시한만료후 개장하더라도 자연상태로 복원하여 공익적 가치가 복원되는데 많은 시일이 소요되므로 공익적 가치가 단기간에 회복되지 않는다.

2010년 이후 설치되거나 설치될 분묘의 경우는 다른 접근이 필요하다. 신규분묘는 매년 늘어나고 설치된 분묘가치는 누적되므로 2010년 이후 설치될 신규분묘의 누적적 가치추정을 위한 산식은  $(n-1)! \times$  연평균매장기수  $\times$  1기당 점유면적( $m^2$ )  $\times$  단위면적( $m^2$ )당 가치이다. 여기서  $(n-1)!$ 이 적용되는 이유는 특정년도에 설치한 분묘의 가치는 1년 경과후에 가치가 환산된다는 점 때문이다. 그리고 기존분묘는 이미 설치된 상태이므로 매년 동일한 현재가치가 발생하나, 신규분묘는 매년 새로 설치되는 분묘가

누적됨을 반영해야 하기 때문이다. 따라서 신규분묘의 손실가치분은  $n(n-1)/2 \times$ 연간 73천기  $\times 30m^2 \times 1,226$ 원으로 계산할 수 있으며, 1년간 가치는 26.8억원, 15년 2,819억원, 30년 1조 1679억원, 45년, 2조 6,581억원, 60년 4조 7,523억원에 이르게 된다. 다만, 시한부매장제의 적용을 받는 분묘들이 15년경과이후 기간을 몇 회에 걸쳐 연장할 것인지 시현율을 예측하기가 불가능하여 최대 60년까지 기간연장을 지속한다는 가정으로 접근할 수밖에 없다. 60년이 지난 후에는 설치된 분묘가 파기되므로 이 이후에는 매년 설치되는 분묘수만큼 기존분묘가 파기된다는 단순한 가정이 가능하다. 따라서 최대 60년 이후에는 분묘의 누적적 증가 현상은 종료되고 동일한 수준으로 계속 유지된다고 볼 수 있다.

3가지 경우를 합산할 경우 기존분묘 및 신규분묘로 인해 소실되는 공익·경제적 가치는 연간 1조 4635억원에 달하며, 15년 19조 4,631억원, 30년 39조 5284억원, 45년 60조 1,988억원, 60년 81조 4,733억원의 가치가 소실된 채로 남게 된다. 앞에서 언급한 바와 같이 여기에는 교환가치가 전혀 고려되지 않았기 때문에 이를 고려한다면 그 수치는 폭증하게 될 것이다.

### 3) 장사방법별 1기당 가치비교

장사방법별로 어떠한 가치차이가 발생하는가를 살펴보면 다음과 같다.

자연장(自然葬)은 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것을 말하며, 용기에 담아 묻을

**표 9. 전체묘지의 기간별 누적가치 (2009년 기준)**

(단위: 억원)

구분	1년	15년	30년	45년	60년	비고
기존묘지(˙99말)	12,346	185,187	370,375	555,562	740,749	1007km <sup>2</sup>
기존묘지(˙00~˙09)	441	6,615	13,230	19,845	26,460	120만기
신규묘지(˙10~)	27	2,819	11,679	26,581	47,523	연평균 73천기 증가
계	14,635	194,621	395,284	601,988	814,733	

주: 1) 시한부매장제의 적용을 받는 2001년이후 설치분묘의 경우 2016년부터의 개장시현율을 고려하지 않음.  
2) 교환가치는 배제하고 순수 공익·사용가치만 측정

경우 용기의 크기는 가로 30cm, 세로 30cm정도로서 순점유면적은 0.09m<sup>2</sup>이다. 잔디형으로 묻는다고 가정할 경우 인접 안치위와의 거리까지 고려하여야 하며, 이때 1기의 점유면적은 가로 50cm, 세로 50cm로 가정하여 계산할 수 있다. 이 경우 점유면적은 0.25m<sup>2</sup>로서 1m<sup>2</sup>당 가치인 1,226원을 곱할 경우 306.5원의 가치로 계산된다.

봉안은 화장한 유골을 봉안시설에 안치하는 것을 말하며, 봉안시의 점유면적은 총건물면적과 총봉안능력을 기준으로 추산할 수 있다. 인

천가족공원의 봉안시설을 기준으로 살펴보면, 금마총 622.61m<sup>2</sup>, 16,675기, 추모의집 2,248.31m<sup>2</sup>, 19,320기, 부속봉안당 49.59m<sup>2</sup>, 960기로서 총 2,920.51m<sup>2</sup>의 면적과 36,955기의 봉안능력을 갖추고 있다. 따라서 1기당 점유면적은 0.08m<sup>2</sup>이며, 1m<sup>2</sup>당 가치인 1,226원을 곱할 경우 98.1원의 가치로 계산된다.

자연장은 개인묘지에 비해 연간 36,102원, 99.16%의 공익·경제적 가치를 국가와 국민에게 환원하는 효과를 가져오고, 봉안은 연간 36,682원, 99.78%의 가치환원 효과를 가져

**표 10. 장사방법별 누적가치**

점유면적	1년	15년	30년	45년	60년
개인묘지(A) (30m <sup>2</sup> )	36,780	551,700	1,103,400	1,655,100	2,206,800
집단묘지(B) (10m <sup>2</sup> )	12,260	183,900	367,800	551,700	735,600
자연장(C) (0.25m <sup>2</sup> )	306.5	4,598	9,195	13,793	18,390
봉안(D) (0.08m <sup>2</sup> ) <sup>*)</sup>	98.1	1,471	2,942	4,414	5,885
차액(B-A)	△24,520	△367,800	△735,600	△1,103,400	△1,471,200
차액(C-B)	△11,954	△179,303	△358,605	△537,908	△717,210
차액(C-A)	△36,474	△547,103	△1,094,205	△1,641,308	△2,188,410
차액(D-A)	△36,682	△550,229	△1,100,458	△1,650,686	△2,200,915

주: 봉안시 점유면적은 인천가족공원의 봉안당의 건물면적과 총봉안능력을 기준으로 함(<http://www.insiseol.net>).

운다. 그런데 봉안은 가장 집약적이며 가치손실이 적은 형태이긴 하지만, 봉안을 위한 건물과 온·습도 조절장치 등 시설물 설치를 필수적으로 수반하므로 가치환원효과를 상쇄시키는 단점이 있다. 또한, 봉안을 한다해도 최종처리는 자연장이므로 그 의의는 크지 않다 할 것이다.

## 5. 정책적 활용방안

### 1) 분묘설치에 관한 국민인식개선

우리나라 국토는 70%가 임야로 구성되어 있으며, 분묘도 주로 임야에 분포하는 특성을 가지고 있다. 산천초목이 수려하고 산림경관이 빼어난 우리 국토는 산야에 듽성듬성 들어선 묘지로 인해 이빨빠진 듯한 모습을 보이면서 다른 나라와 달리 자연경관의 불연속성이 두드러진다. 현대에 들어서는 유족의 접근성이 중시되고 장지까지의 운구인력 확보의 곤란 등 장사환경 변화에 따라 묘지가 임야저지대나 전답으로 내려오고 있는 특성을 보임으로써 토지의 가치훼손정도가 높아지고 있으며, 일부 농촌지역에서는 외지인의 토지매입을 통한 매장에 따라 지역주민과의 마찰도 발생하고 있는 것으로 보고되고 있다. 천문학적인 묘지의 가치잡식을 억제하고 풍요로운 자연환경을 후손에 물려주기 위한 적극적인 국민인식개선이 매우 필요한 시점이라 생각된다.

### 2) 공익가치 훼손책임으로서의 묘지세 또는 수수료 징수

초저출산 시대의 도래와 함께 남아선호사상의 퇴조 등 현재 및 미래 사회환경의 변화는 국토에 산재해 있는 묘지관리의 주체를 개인에서 국가로 변경하도록 요구할 가능성이 크다. 개인주도의 묘지관리체제에서는 묘지관리에 관한 모든 권리와 의무가 개인에게 귀속되므로 국가가 개입할 여지가 별로 없으나, 국가주도의 묘지관리체제로 변경되면 무연고 분묘의 처리와 환경복원 등을 위한 천문학적인 재원이 필요할 수밖에 없다. 이러한 재원은 재원확보에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 이상 국가가 부담해야 하겠지만, 수혜자 부담의 원칙기반하에 분묘를 설치한 개별 국민에게 물을 수도 있을 것이다. 즉, 국민모두가 향유할 권리가 있는 환경이라는 공공재를 분묘를 설치하는 특정인만 수십년간 사용의 혜택을 누리고 있으므로, 그 수혜기간에 대한 대가와 함께, 추후 훼손된 환경을 복원하기 위하여 소요되는 재원은 그 수혜자인 묘지설치자의 부담으로 돌리는 것이다.

서언에서 언급한 토지공개념(헌법 제122조) 외에 헌법이 규정하고 있는 공공복리 원칙(헌법 제23조, 제37조)과 환경권·환경보전의무(헌법 제35조)는 묘지세 부과가능성의 단초를 제공한다. 헌법 제23조 제1항은 ‘모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다’. 동조 제2항은 ‘재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다’. 동조 제3항은 ‘공공필요에 의한 재산권의 제한은 법률로써 한다’로 규

정함으로써 국민의 재산권은 헌법에 의해 당연히 보장되는 기본적 권리이지만, 그 행사는 공공복리에 적합하여야 하며, 공공필요에 의해 국가는 법률로써 재산권의 제한을 가할 수 있도록 하고 있다. 그리고, 헌법 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며’라고 규정함으로써 공공복리의 원칙 앞에서는 소유권절대의 원칙은 적용되지 않으며, 이는 도로 등 사회기반시설 조성시 공익목적에 위한 공용수용 제도를 실시하고 있음에서 확연히 드러난다 할 것이다.

또한, 헌법 제35조 제1항은 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위해 노력하여야 한다’고 함으로써 환경보전에 대한 권리와 의무를 동시에 부과하고 있다. 특정인이 환경보전을 위한 노력을 기울이지 않고, 일반국민의 환경권을 침해하는 것으로 간주할 수 있다면 국가는 그러한 행위를 한 개인에 대하여 책임을 국가를 물을 수 있을 것이다.

분묘의 60% 이상이 개인분묘로 추정되고 있다. 자기소유의 토지에 분묘를 설치하는 것은 토지소유자의 재산권 행사의 하나로서 장사법상의 설치제한규정을 위배하지 않는 이상, 별다른 제약을 받지 아니한다. 헌법이 국민의 재산권을 보장하고 있기 때문이다. 그러나 분묘는 연고자입장에서는 고인에 대한 사랑과 숭배의 가치를 지니고 있으나, 분묘주변에 거주하는 일반 주민입장에서는 기피 또는 혐오대상의 하나로 지목되어 부정적 가치를 지니고 있으며, 님비(NIMBY; Not In My Back Yard)

현상을 일으키는 하나의 요인이 되고 있다. 따라서 분묘설치는 일정부분 최대다수의 공공복리를 침해하는 경향이 있다 할 것이며, 분묘설치시 수목을 제거하고 터를 고르는 등 지형지물을 변경하는 행위로 인해 자연환경을 훼손함으로써 환경보전의 의무를 일부 침해하는 경향이 있다 할 것이다. 따라서 국가는 개인에게 이러한 공익성 훼손의 책임이 어느 정도 물을 수 있을 것이다

묘지설치는 필수적으로 자연환경 훼손과 공익가치 훼손을 동반하므로 모든 국민에 영향을 미치는 자연환경 훼손에 대한 공공복리 책임을 물어 분묘를 설치한 경우 묘지세, 수수료, 과태료 등의 명목으로 징수할 필요가 있을 것이다. 즉, 현행장사법상 분묘의 기본설치기간이 15년이고, 이후 15년씩 3회까지 연장이 가능하여 최장 60년까지 설치할 수 있다. 따라서 신규묘지 설치시 15년 동안은 국가에 의한 묘지정보취득 수수료 차원에서 실비를 징수하고, 이후 연장시에는 전국에 산재해 있는 분묘관리와 자연환경복원을 위한 재원마련 차원에서 연장시마다 묘지세 형태로 징수한다. 또한 기한만료후 분묘연고자가 자진철거를 행하지 않을 경우 과태료 등의 행정처분을 부과하고 이때는 징벌적 차원에서 금액을 대폭 상향조정할 수 있을 것이다. 수수료는 실비를 초과하지 못하며, 묘지세는 연간 발생하는 공익가치 훼손액을 초과하지 않는 범위내에서 국민의 조세수용성을 감안하여 적정수준으로 결정하면 되리라 생각된다.

징수한 묘지세 등은 묘지조사나 관리 등의 재원으로 사용하며, 묘지관리기금 등 특별회계를

설치하거나 국세 또는 지방세 항목의 하나로 설치할 수 있을 것이다. 수수료, 조세, 과태료 부과에 따라 묘지연고자의 반발을 예상할 수 있을 것이다. 공익적 차원에서 국민적 공감대와 사회적 합의가 형성된다면, 반발이 예상보다 크지 않을 수도 있을 것이다. 어쨌든 이를 위해서는 전국묘지일제조사의 실시가 차질없이 진행되어야 하며, 조사결과를 바탕으로 국가적 차원에서 묘지관리에 들어가야 한다.

### 3) 매장과 자연장의 절충방안 모색

묘지면적의 확대를 저지하고 묘지관리의 지속성을 확보할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 전체분묘의 60%가 개인분묘로 추산되고 있으며, 개인분묘 위주의 행태는 기존묘지가 아닌 새로운 장소에 지속적으로 묘지가 들어설 가능성을 열어두고 있어 국토의 묘지잠식 추세는 여전할 것으로 추정할 수 있다. 그리고 핵가족화, 저출산, 남아선호사상의 퇴조에 따라 자녀 또는 후손에 의한 분묘관리의 어려움이 노정되어 있어, 이중 방기되는 분묘의 수도 점차 급증할 것이란 추정이 가능하다. 분묘가 관리되지 않고 버려지게 될 때는 일반국민에게는 납비현상의 강화, 국가에게는 무연분묘처리를 위한 행정력과 재정의 낭비를 초래하게 된다. 따라서 묘지면적의 확대를 줄이고 개인묘지의 관리가 지속될 수 있는 방안의 모색이 필요한데, 전통적 장법인 매장과 현대적 장법인 화장 후 자연장의 절충적 방법이 하나의 예가 될 수 있을 것으로 본다. 기존 개인·가족·문중묘지에 구성원의 화장한 분골을 묻어 자연장하도록

유도하고, 이 경우 매장시한을 연장해 준다. 기존 묘지를 그대로 둔 채 자연장지로 변경하여 집약적으로 사용하는 형태가 되므로, 묘지면적의 확대가 어느 정도 예방되는 효과를 가져올 수 있을 뿐만 아니라, 별도의 국가적 차원의 노력없이도 자연장지가 자연스럽게 생성되는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 또한 관리되지 못하고 방기되는 분묘를 줄일 수 있으며, 시한부 매장제에 대한 반발까지 어느 정도 줄일 수 있는 효과가 있을 것으로 보며, 궁극적으로 여러 장법의 새로운 대안으로 자리잡을 수도 있을 것으로 판단된다.

## 6. 결론

묘지는 유족입장에서는 특별한 의미의 가치를 지니고 있으나, 사회적으로는 가치를 가지지 못하며 오히려 납비현상의 근원으로 존재하는 경향이 있다. 본 연구는 토지가치에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 교환가치로서의 지가를 뺀 순가치만을 기준으로 분석했다. 지가는 공익가치나 사용가치의 수십배에 이를 수 있으므로 이를 반영한다면 분묘설치로 인해 훼손되는 묘지 가치는 천문학적 수준에 이를 것이다. 이러한 가치훼손을 저지하고 자연 그대로의 환경을 보전하기 위해서는 신규분묘에 대하여는 매장역 제책을 마련하고, 시한부매장제의 적용을 받지 않는 기존분묘에 대해서는 개장후 자연장화를 유도하거나, 기존분묘에 자연장할 수 있도록 하여 관리가 지속되고, 묘지면적의 확대를 최대한 차단할 수 있는 대책을 마련하여야 한다. 또한,



무엇보다 묘지의 수요자인 국민의 묘지에 대한 인식개선이 필요한데, 정부 및 지자체는 중장기적 홍보전략을 수립하여 잠식되어 있는 가치를 복원시키려는 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

시한부매장제가 도입된 이후 15년이 경과하는 시점인 2016년 1월 13일 이후 시한의 적용을 받는 최초의 분묘가 발생하게 되고 법집행을 해야 하지만, 제도의 적용을 받는 분묘의 수와 위치, 연고자가 제대로 파악되지 못하고 있는 실정이다. 묘지로 인해 잠식되는 국토가치를 줄이

고 실효적 관리를 가능하게 하기 위해서는 전국 묘지실태조사의 실시가 시급하다고 생각된다. 본고는 구체적 묘지실태 자료의 부족으로 가정이 많이 사용될 수밖에 없는 한계가 있으나, 이는 추후 전국단위의 실태조사 자료가 확보될 때 보다 정밀하고 구체적인 접근이 이루어질 것으로 본다. 끝으로 매장, 화장, 봉안, 자연장 등 특장장법의 좋고 나쁨을 떠나 공익적 차원에서 아름다운 금수강산을 후손에게 물려줄 수 있는 방안을 국가와 국민이 합심하여 찾아나가야 할 것으로 본다. **묘지**