

---

碩士學位 論文

# 墓地制度의 改善方案에 關한 研究

指導教授 夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 德 男

1994年 12月 日

# 墓地制度의 改善方案에 關한 研究

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1994年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



金德男의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1994年 12月 日

審査委員長 印

委 員 印

委 員 印

# 目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研 究 目 的	1
第 2 節 研 究 方 法	3
第 3 節 研 究 範 圍	4
第 4 節 用 語 的 定 義	5
第 2 章 墓地制度에 關한 一般의 考察	7
第 1 節 墓制의 一般의 內容	7
第 2 節 葬法의 種類	9
第 3 節 韓國人의 傳統的 墓地觀	10
1. 風水地理說과 墓地觀	10
2. 儒敎의 孝思想과 墓地觀	12
第 4 節 墓地關聯 法規와 行政	14
1. 墓地關聯 法規	14
2. 墓地關聯 行政	32
第 3 章 우리나라 墓地制度의 變遷過程	37

第 1 節	三國時代의 墓制	-----	37
第 2 節	統一新羅時代의 墓制	-----	38
第 3 節	高麗時代의 墓制	-----	40
第 4 節	朝鮮時代의 墓制	-----	41
第 5 節	日政時代의 墓制	-----	42
第 6 節	大韓民國時代의 墓制	-----	44
第 4 章 外國의 墓地制度			-----
第 1 節	아시아의 墓地制度 概觀	-----	47
1.	日本의 墓地制度	-----	47
2.	中國의 墓地制度	-----	49
3.	印度의 墓地制度	-----	51
4.	泰國의 墓地制度	-----	52
5.	臺灣의 墓地制度	-----	53
第 2 節	유럽의 墓地制度 概觀	-----	54
1.	프랑스의 墓地制度	-----	54
2.	이태리의 墓地制度	-----	55
3.	獨逸의 墓地制度	-----	56
4.	英國의 墓地制度	-----	56
第 3 節	아메리카의 墓地制度 概觀	-----	57

1. 美國의 墓地制度	-----	57
2. 캐나다의 墓地制度	-----	58
第 4 節 中東의 墓地制度 概觀	-----	60
第 5 章 우리나라 墓地制度의 實態와 問題點	-----	62
第 1 節 墓地制度의 實態	-----	62
1. 墓地의 實態	-----	62
2. 火葬場 實態	-----	74
3. 納骨堂 實態	-----	80
第 2 節 墓地制度의 問題點	-----	82
1. 土地利用의 沮害	-----	82
2. 地域開發事業의 障礙	-----	84
3. 火葬場·納骨堂施設 不足 및 不良	-----	86
4. 墓地面積의 過多	-----	87
5. 墓地造成基盤의 未備	-----	88
第 6 章 우리나라 墓地制度의 改善方案	-----	91
第 1 節 國民意識 啓導 方案	-----	91
1. 埋葬制度에 對한 意識轉換	-----	91
2. 火葬制度에 對한 意識轉換	-----	92
3. 國民意識 啓導 方案	-----	93

第 2 節. 法制的改善方案	-----	95
1. 墓地的縮小・集團化	-----	95
2. 火葬의 擴大	-----	103
3. 埋葬制度의 改善	-----	104
第 3 節 行政管理的改善의 方案	-----	109
1. 墓地制度의 合理的 管理運用	-----	109
2. 葬法의 改善	-----	112
3. 墓制行政 基盤의 構築	-----	114
第 4 節 墓地對策의 段階別 施行方案	-----	117
第 7 章 結 論	-----	120
參 考 文 獻	-----	123
英 文 抄 錄	-----	131



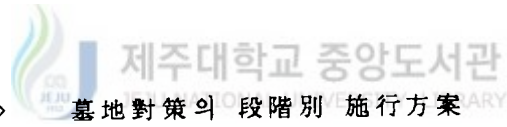
제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

# 表 目 次

〈 表 1 〉	墓地制度 變遷過程	17
〈 表 2 〉	墓地的 區分	23
〈 表 3 〉	私設墓地 變遷過程	24
〈 表 4 〉	墓地設置 立地基準	25
〈 表 5 〉	우리나라 墓地制度 變遷過程	46
〈 表 6 〉	墳墓設置 現況	65
〈 表 7 〉	市道別 公設墓地 現況	67
〈 表 8 〉	'93 公設墓地 埋葬 現況	68
〈 表 9 〉	市道別 共同墓地 現況	70
〈 表 10 〉	市道別 私設法人墓地 現況	71
〈 表 11 〉	'93 私設法人墓地 埋葬現況	72
〈 表 12 〉	其他 私設墓地 設置現況	73
〈 表 13 〉	市道別 火葬場 現況	76
〈 表 14 〉	年度別 火葬趨勢	77
〈 表 15 〉	火葬場 利用 現況	79
〈 表 16 〉	火葬場 施設狀態	79
〈 表 17 〉	市道別 納骨堂 現況	81
〈 表 18 〉	墳墓 基當 面積	88
〈 表 19 〉	各國의 火葬率	103
〈 表 20 〉	우리나라 火葬率	103
〈 表 21 〉	世界의 時限附 埋葬制度	106

# 圖 目 次

< 圖 1 >	埋・火葬節次	-----	33
< 圖 2 >	私設墓地許可節次	-----	36
< 圖 3 >	現行墓地關聯行政體系	-----	115
< 圖 4 >	改正墓地關聯行政體系	-----	115
< 圖 5 >	墓地對策의 段階別 施行方案	-----	119





# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 研究目的

人間은 태어나서 生活하다가 언젠가는 死亡하는 것이 當然한 眞理이며, 사람이 死亡하면 一般的으로 火葬을 하지 않고 埋葬하는 傳統的 慣習이 오랜期間동안 행해져 오고 있다. 우리나라는 옛 부터 사람이 사람이 死亡하면 墓地를 選擇함에 있어 陰陽五行說과 山, 水, 方位를 本質로 하는 風水思想을 基本바탕으로 明堂을 골라 埋葬하고 封을 만들어 墳墓라 하고 周邊을 設定하여 墓地를 가꾸는데도 精誠을 다하여 오고 있다.

이는 自己祖上을 살아 계실 때 鄭重히 모시는 것은 물론 죽어서도 精誠을 다하여 섬기는 것은 돌아가신 分의 靈魂을 慰勞하고 生前에 다 못한 孝를 死後에 까지 드리는 것이 子息의 道理로 생각하고 있으며, 이렇게 함으로써 後孫들이 잘 繁昌하게 된다고 믿어 왔기 때문이다. 이와 같이 自己祖上을 마음 깊게 섬기는 것은 우리 民族의 더없이 아름다운 美德이요, 文化遺産이라 아니할 수 없다.

그러나 이러한 慣習에서 빚어진 오늘날의 墓地實態는 人口增加, 都市化, 産業化 및 核家族化 등 社會·經濟的 여건의 변화에 따라 土地利用 측면에서 바람직하지 못한 현상을 보여 주고 있다.<sup>1)</sup>

우리나라의 墓地는 지속적으로 增加하고 있어 아름다운 금수강산이 묘지강산으로 변하고 있는 실정이다. 또한 연고자가 없는 非管理墓도

---

1) 國土開發研究院, 「墓地制度의 改善方案에 관한 研究」, 1987, P. 1.

전체 분묘의 約 1/2정도가 될 것으로 추산되고 있다.<sup>2)</sup>

墓地는 한번 묻히면 永久安葬의 土着化로 오랜 세월이 지나 無緣墳墓가 되어도 一齊整備가 어려운게 現實이며 자기 林野에 허가도 없이 무분별하게 使用하고 있어 計劃的인 國土利用과 開發事業에 많은 難題로 대두되고 있다.

또한 大都市는 물론 地方에서도 墓地供給의 不足은 國民生活에 많은 불편을 야기하는 등 심각한 社會問題로 나타나고 있다.

좁은 國土에 人口는 많고, 賦存資源이 부족하여 國토의 效率的利用이 國民의 生存과 직결되어 있는 우리로서 죽음을 위한 空間이 삶을 위한 공간과 경쟁이 된다면 그냥 지나쳐서는 안될 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 墓地 慣行은 당연한 것으로 받아들여 졌고, 그에 대한 논의 조차 거의 『터부』시 되어 改善은 물론 實態에 대한 전반적인 현황 파악조차 不備한 실정이다.<sup>3)</sup>

墓地難은 우리 사회의 뿌리깊은 埋葬選好 慣習 때문에 심각한 지경에 이르고 있어 國土管理의 危機狀況을 예고하고 있다.<sup>4)</sup> 우리나라는 每年 20만여 基의 墓가 늘어나고 있어 여의도 면적의 1.2배인 9km의 國토가 해마다 잠식되고 있다. 1992年 現在 全國의 墓는 19,043천기이고, 墓地面積는 全 國土의 1%에 가까운 958km에 이르고 있다.<sup>5)</sup> 이것은 서울

---

2) 金甲德, "墓地實態에 關한 研究", 『서울대학교 농학연구』 제7권 제2호, 1982, P.216.

3) 尹陽洙·崔榮國, "墓地制度和 改善方案", 金泰福(編), 『都市와 墓地』, (槿花, 1992) P. 290.

4) 金相鏞, "시한부 묘지제와 묘지세 신설하자", 『한국논단』, 1993. 9月號, P.115.

5) 保健社會部, 『墓地案内』, 1993. P.34.

특별시 면적의 1.6배이고 濟州道 面積의 절반 이상을 차지하고 있다.

오늘날과 같은 都市化, 産業化 以前에는 墓地問題가 심각하지 않았으나 國土資源의 制約性으로 묘지문제가 심각하게 대두되고 있는 것이 當面한 問題이다. 特히 이들 墓地의 大部分인 87%가 耕地 등으로 利用 가능한 傾斜度 30° 이하 地域에 集中되어 있고<sup>6)</sup> 墳墓가 점유한 面積은 우리나라 國家産業의 原動力이 되는 工場用地(290km<sup>2</sup>)의 3.3배에 달하고 있어 國家政策的인 施策에 의거, 墓地問題를 해결해 나가지 않으면 안 될 실정에 이르렀다.

本 論文은 이와 같이 時代的, 國家的 要求에 逆行하고 있는 現 우리나라의 墓地問題에 대하여 그 實態 및 問題點을 分析하여 國土蠶蝕의 심각성을 認識하고 그 바탕위에서 國土利用의 效率化를 위한 法制的, 行政管理的, 國民意識的 側面에서 구체적인 改善方案을 모색하는데 두고자 한다.

## 第 2 節 研究方法



本 研究의 方法은 記述的 接近法에 의하였다.

이를 위하여 ① 墓地에 關聯된 各種 書籍, 論文 등 先行研究를 통하여 墓地制度에 關한 一般的 考察과 함께 우리나라 및 주요 外國의 墓地制度를 考察하였다.

② 新聞, 雜誌 및 保健社會部, 國土開發研究院, 韓國農村經濟研究院 등 여러 專門團體, 政府機關 등에서 刊行하는 資料를 통하여 우리나라 墓地實態 및 問題點을 규명하였다.

6) 保健社會部, 『墓地實態調查』, 1980. P.15.

③ 또한 埋葬 및 墓地 등에 關한 法律 등 墓地關聯 法令과 墓地制度의 慣行을 分析하여 問題點과 改善方案을 講究하였다.

④ 이밖에 墓地管理를 直接 擔當하는 일선 공무원에 대한 심층 면접을 통하여 미비된 資料를 보완하였다.

그러나 墓地에 關해 政府機關이 실시한 最近의 구체적 調查資料가 없어 研究에 限制가 있음을 밝혀둔다.

### 第 3 節 研究 範圍

이와 같은 研究目的하에 本 論文은 다음과 같은 內容을 研究의 範圍로 定하였다.

第 1 章에서는 研究 目的, 研究의 方法과 範圍를 밝혔으며,

第 2 章에서는 墓地制度에 關한 理論的 考察로서 墓制의 一般의 內容, 葬法의 種類, 韓國人의 墓地觀, 墓地關聯 法規 및 行政의 內容을 고찰하였다.

第 3 章에서는 三國時代부터 現在까지 우리나라 墓地制度의 變遷過程을 살펴 보았으며,

第 4 章에서는 主要 外國의 墓地制度를 一瞥하였다.

한편, 第 5 章에서는 우리나라 墓地制度의 實態를 分析하고 그에 따른 問題點을 도출하였으며,

第 6 章에서는 우리나라 墓地制度의 改善 方向을 國民意識的, 法制的, 行政 管理的 측면에서 改善方案을 폭넓게 講究한 다음 政策的 代案을 提示하였고,

第 7 章에서는 위에서 論議한 內容에 대한 結論을 내렸다.

## 第 4 節. 用語의 定義

本 研究에서 使用되는 用語는 다음과 같다.

① 埋葬이라 함은 屍體(임신 4個月 以上の 死胎을 包含한다) 또는 遺骨을 땅에 묻거나 땅에 納骨하여 葬事함을 말한다.<sup>7)</sup>

② 火葬이라 함은 屍體를 불에 태워 葬事함을 말한다.<sup>8)</sup>

③ 改葬이라 함은 埋葬한 屍體를 다른 墳墓에 옮기거나 埋葬 또는 收藏한 遺骨을 다른 墳墓, 納骨堂에 옮기거나 埋葬한 屍體를 火葬함을 말한다.<sup>9)</sup>

④ 墳墓라 함은 屍體를 埋葬하거나 遺骨을 埋葬하는 施設을 말한다.<sup>10)</sup>

⑤ 封墳이란 墓에 흙을 쌓아 올린 부분이다.<sup>11)</sup>

⑥ 火葬場이라 함은 屍體를 火葬하기 爲하여 道知事의 許可를 받은 施設을 말한다.<sup>12)</sup>

⑦ 納骨堂이라 함은 遺骨을 收藏하기 爲하여 道知事의 許可를 받은 施設을 말한다.<sup>13)</sup>

⑧ 墓地라 함은 墳墓를 設置하기 爲하여 서울特別市長, 釜山市長 또는 道知事의 許可를 받은 區域을 말한다.<sup>14)</sup>

墓地の 種類는 그 基準에 따라 分類가 달라질 수 있다. 祭主 또는 管理者의 有無에 따라 有緣墓地和 無緣墓地로 分類할 수 있고 設立樣相

---

7) 8) 9) 10) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第 2 條.

11) 學園大百科辭典 第13卷, 學園出版公社, 1994. P.523.

12) 13) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第2條.

14) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第2條.

및 設立目的에 따라 公設墓地, 私設墓地, 公園墓地 등으로 分類할 수 있다.<sup>15)</sup>

i) 公設墓地 : 원래 國家나 地方自治團體가 設置運營하는 墓地로서 施設 및 管理가 改善된 公園墓地和 從前부터 내려오는 共同墓地的 形態를 가진 것이 包含되지만 경우에 따라서는 自然部落單位로 共同 設置運營하는 民法上的 準總有的인 性格을 가진 共同墓地도 包含하는 概念으로 使用하기도 한다.

ii) 私設墓地 : 公設墓地에 對應하는 概念으로서 自然人이나 法人(法人格 없는 社團包含)이 設置 管理하는 墓地(경우에 따라서는 單獨墳墓도 私設墓地的 範圍에 넣었음)를 말한다.

iii) 公園墓地 : 景觀保護 및 管理의 合理化를 도모하기 위하여 一定한 施設을 갖춘 公設公園墓地, 行政官署의 許可를 얻어 個人이나 法人이 管理하는 私設公園墓地在 있다.



15) 崔在錫, "墓地制度와 國土開發, 政經研究", 通卷 第99號, 韓國經濟研究所, 1973. 4. P.211.

## 第 2 章 墓地制度에 關한 一般的 考察

### 第 1 節 墓制의 一般的 內容

墓制라 함은 사람이 사망한 후에 屍體를 處理하는 方法을 말하는데 그러한 方法은 그 時代의 價値, 歷史, 文化, 國家狀況, 身分, 信仰 등에 따라서 各양各색의 特色으로 전해지고 있는 것이 오늘의 現實이다.

일반적으로 사람의 靈魂은 살아 있는 사람과 同一한 人格을 갖는 것으로 생각하여 巫儀式에서 人格的인 待遇를 받게 된다. 그 形態는 人體와 같은 모양의 影像으로서 꿈 또는 幻想 속에서만 볼 수 있고 平常時에는 影像조차 찾아 볼 수 없는 無形의 空氣나 呼吸과 같은 형태로 나타난다.

靈魂은 또 空中을 자유롭게 떠다니며 時間이나 空間의 制約을 받지 않는 不滅의 것으로 全知全能한 存在이다. 다만, 꿈이나 환상 이외의 平常시에는 인간과 言語나 意思가 자유롭게 疏通 될 수가 없다.

이렇게 볼 때 靈魂은 人間의 存在에 대한 永續性을 希求하는 형태로 나타나는 것인데, 죽음을 통해서 靈魂은 全知全能한 能力을 所有하게 된다. 그러나 여기에서는 죽음이라는 恐怖感이 늘 뒤를 따르게 되어 靈魂을 敬遠視하는 結果를 가져오게 된다. 이와 같은 死靈的 恐怖感이 本來의 靈魂에 대한 人倫的 觀念위에 또 다른 하나의 惡靈的 觀念要素를 가져와서 靈魂에 대한 二重性을 보이고 있다.

靈魂의 二重的 性格은 善과 惡의 對立的 關係를 가져와 善靈과 惡靈으로 나타나 前者는 靈魂과 人間 相互間에 人倫性이 作用되어 人間이

靈魂을 安住시켜 주는 人倫的 義務가 있는 반면에 靈魂은 또 人間을 守護해 줄 義務關係가 成立되는 것이고, 後者は 靈魂이 人間에게 일방적인 犧牲을 強要하게 여기어 人間이 被動的으로 順從하는 경우이다.<sup>16)</sup>

따라서 어떤 民族은 죽은 屍身을 두려워 하거나 죽은 자의 靈魂을 무서워 하여 靈魂이 다시 나타나지 못하도록 땅에 묻는다. 이러한 方法은 人類만이 가진 葬法<sup>17)</sup>으로 全世界的으로 가장 널리 분포된 土葬이다. 죽은 시체위에 돌을 쌓아서 무덤을 만드는 積石葬도 같은 의미로서 이런 경우 대개는 住居地에서 멀리 떨어져 무덤을 만든다.

이와는 반대로 屍身을 住居地 근처에 두고 粘土를 발라두거나, 아니면 마루밑 또는 뜰밑에 묻고, 때로는 貝塚을 만드는 民族이 있는데 이는 사람이 죽은 후에도 살아있을 때와 같이 친근한 存在로 여겨, 비록 죽었을 망정 죽은 靈魂과 늘 交渉을 가지려 하기 때문이다.

이 方法은 주로 未開民族 사이에 흔히 볼 수 있는 葬制이다.<sup>18)</sup>

우리나라의 葬制는 사람이 죽더라도 靈魂이 있다고 믿어서 죽은 후에 남은 遺骸가 다른 土器나 石器와 같은 無生物體가 아닌 神秘性이 存在하는 것으로 믿어 일정한 葬禮를 치루어 왔다. 즉 古代로부터 우리나라는 祖上에 대하여 정중한 禮를 다해 厚葬하는 풍습을 가진 민족이었음을 알 수 있다.<sup>19)</sup>

---

16) 金泰坤, "巫俗의 靈魂觀", 『韓國人の 生活風習』, 時事英語社, 1982. P.142.

17) 金元龍, 『韓國의 古墳』, 教養國史叢書 編纂委員會, 1984, P.39.

18) 瑞文堂, 世界大百科事典, 第9卷, 1981. P.249.

19) 柳喆熙, "韓國 葬禮의 變遷課程에 관한 研究", 碩士學位論文, 高麗大學校大學院, 1970. PP. 12~13.



이렇듯이 예로부터 우리 민족은 祖上崇拜思想이 유달리 높았으며 墓所에 대하여는 지나치리 만큼 신성시하여 왔다. 이는 現代에 까지 이어지게 되었으며, 따라서 오늘날에도 墓所는 人間社會의 영원한 安息處이며 現世와 內世를 연결하고 祖上과 後孫을 연결하는 交感帶로서 깊이 認識되고 있다.<sup>20)</sup>

## 第 2 節 葬法의 種類

一般的으로 葬法에는 땅속에 파묻는 土葬, 물속에 넣어 버리는 水葬, 地上에 屍體를 노출시켜 썩게 하거나 짐승에게 먹이는 風葬, 불에 태우는 火葬 등 여러 形式이 있는데 이러한 方法들은 基本的으로 屍體의 軟部를 썩히거나 없애고 뼈를 保全한다는 것을 基本精神으로 하고 있으며, 『미이라』는 여기서 더욱 發展되어 肉體 全部를 保全하려는 것이다.<sup>21)</sup>

이러한 葬法은 時代와 民族과 文化와 階級에 따라 제각기 採擇된 것으로 그 民族의 信仰과 직결되며, 또 그들이 살고있는 自然的 條件과도 밀접한 關係를 갖는데 그중 가장 一般的인 葬法은 土葬으로서 가장 오랜 歷史를 가지고 있으며 오늘날에도 많은 遺跡이 發見되고 있다.

埋葬하는 場所는 地下가 대부분인데 혹은 貝塚같은 쓰레기장, 마루밑 등을 택하는 경우도 있다. 埋葬을 위한 시설로는 木槨, 石室 槨 또는

20) 國土開發研究院, 前掲書, P. 89.

21) 金元龍, 前掲書. P. 39.

동굴 등을 이용하고, 木製, 石製, 陶製 등의 棺에 천, 명석, 나무껍질, 동물의 가죽등으로 屍體를 싸서 埋葬하게 된다.

埋葬하는 方法으로는 먼저 屍身의 모양에 따라 곧게 펴서 묻는 伸展葬과 꾸부러서 묻는 屈葬으로 구별되고, 伸展葬할 때 하나의 墳墓에 하나의 屍體만 묻는 單葬, 부부나 가족을 함께 묻는 合葬, 一族의 屍體를 死亡 時期마다 계속해서 묻는 追葬과 部族 全體를 한장소에 묻는 群葬 등으로 구별할 수 있다.<sup>22)</sup>

이와 같은 葬法의 다양성은 우리나라에서도 예외일 수 없어서 고대로부터 埋葬, 火葬方式을 기본으로 매우 다양한 葬制 形態를 가지고 있는데, 風葬, 權借, 懿葬, 水葬, 路葬, 合葬<sup>23)</sup> 등은 고대로부터 土俗的 民間信仰과 結付되어 시행되어온 우리나라의 葬制 形態이다.

이같이 葬法은 고정불변한 것이 아니라 민족적 時代的 狀況에 따라 다양한 형태를 보여주고 있는데 예를 들면 埋葬制가 주를 이루고 있던 中國本土는 공산혁명이후는 이를 不法化하여 火葬을 의무화 하였다.<sup>24)</sup>

### 第 3 節 韓國人的 傳統的 墓地觀

#### 1. 風水地理說과 墓地觀

風水地理說은 中國의 戰國時代末에 楊公이 土地技法를 개발하여 창

22) 瑞文堂, 前揭書, P. 556.

23) 李哲圭, "우리나라 墓地制度의 改善을 위한 小考", 碩士學位論文, 서울대 行政大學院, 1979, PP. 25~26.

24) 김승혜, "韓國人的 墓地 概念", 『경향잡지』, 1991. 11月號, P.21.

안한 것으로서, 陰陽五行論과 周易의 思考를 論理의 기반으로 한 일종의 方術로, 그 기본 구성요소는 山, 水, 方位이며 실체로서는 龍穴砂水가 중심적 역할을 하는 韓國의 思惟體系인 것으로 風水를 理解하고 있다.<sup>25)</sup> 이와 같이 土地에 일종의 神秘을 인정하여 그 힘이 인간사회에 미치는 吉凶禍福을 風易思想, 陰陽五行說에 근거를 두고 일찌기 중국에서 발달한 풍수지리설이 우리나라에 들어온 것은 신라중엽 이후로 알려지고 있다.<sup>26)</sup>

風水地理說의 기본적인 구성요소는 山, 水, 方位이며 크게 陰宅(墓地) 風水와 陽基風水의 둘로 나누어지고 陽基風水는 사람이 거주하는 住宅이나 寺刹 등의 建物風水와 都市, 農村 등 部落의 위치를 다른 聚落風水로 분류되곤 한다.

또한 Martin은 사람이 알맞은 자리를 골라 매장이 되면 후손이 잘 되며 주택, 도시 지역의 자리잡기가 모종의 힘을 갖는 것이라고 中國의 風水(feng shui)를 인용하고 있으나<sup>27)</sup> 西洋人들은 기본적으로 迷信이나 샤머니즘 정도로 인식하고 있다.

이와 같은 풍수지리설에 의거, 우리 선조들은 일찍부터 地官<sup>28)</sup>이 잡아주는 明堂자리에 埋葬하는 慣習이 傳來해 오고 있다. 이는 自身이나 後世의 子孫이 富貴榮華를 누리기 위한 집착에서 나온 것으로 우리나라

---

25) 崔昌祚, 『韓國의 風水思想』, 民音社, 1984. PP.23~24

26) 孫禎睦, "都市風水와 國土風水", 『國土와 建設』, 1985. 8月號. P. 40.

27) Martin P.Nilsson, BI2;Greek popular Religion, BI1Columbia UNIV.Press, 1940. P.10

28) 風水說에 따라 집터나 묘자리 따위를 가려 잡는 사람.

의 묘제는 거의迷信이라 해도 과언이 아닐 정도로 明堂神仰에 사로잡히고 있다.

따라서 이러한 國民大多數에게 뿌리깊게 박혀 있는 風水地理說에 의한 明堂選好意識은 崇祖思想과 함께 좋은 明堂에 잘 모셔야 子孫들이 번창하고 福을 받는다는 觀念은 祖上墓所를 아주 중요시하는 경향을 부추김으로써 묘지제도의 개혁을 어렵게 하는 요인의 하나가 되고 있다.

## 2. 儒敎의 孝思想과 墓地觀

儒敎는 中國古代의 孔子가 주장하는 유학을 받드는 宗教로써 四書三經을 經典으로 하는 명교이다.<sup>29)</sup> 그 후 오늘날까지 朱子家禮를 통한 傳統儀禮로써 우리 생활에 널리 慣行化되어 온 유교의 墓地觀은 젖은 시신을 그냥 땅에 묻는 濕葬制가 기본으로 되어 있다.

유교의 근본 원리는 人倫으로 부모와 자식간에 관련되는 孝이므로 孝意識은 부모가 生存해 계실 때는 물론 사망한 뒤에도 埋葬이 祖上崇拜思想으로 나타나므로 火葬은 하지 않는 것이 일반화되어 있다.

우리 民族이 名節때가 되면 고향을 찾아 어른들에게 인사드리고 祖上의 墓所를 찾아 省墓를 드리는 것은 祖上崇拜思想에 대한 뿌리깊은 慣習을 보여주는 것이다.

이러한 우리 民族의 崇祖思想은 離散家族의 實體인 失鄉民들이 임진각에서 合同祭祀를 드리고 조금이라도 祖上의 墓所가 있는 故鄉 가까운 곳에서 故鄉을 그리워 하는 것이나 海外에 살고 있는 동포들이 그곳

---

29) 이회승, 『국어대사전』, 민중서림, 1981, P.2776.

生活이 安定되면 제일 먼저 故郷에 있는 祖上의 墓所를 찾아 省墓를 드리는 것, 그리고 높은 官職에 登用되거나, 選舉에 當選되었을 때, 어려운 試驗에 合格하였을 때 먼저 祖上의 墓所를 찾아 省墓를 드리는 일 등으로 미루어 볼 때 얼마나 뿌리 깊은가를 잘 알 수 있다.

또 故郷을 떠나 客地에 살고 있는 사람들은 죽을 때 쯤 되면 故郷에 돌아가거나 죽어서 故郷山川에 묻히기를 원한다. 자기가 태어났던 故郷에 묻히기를 원하는 것은 人間의 歸巢本能的인 思惟의 原理에서 나오는 것이다. 墓地는 그 自體가 祖上의 崇高한 德을 되새겨 주는 媒介體로서의 役割뿐만 아니라 人間으로서 自身을 되돌아 보는 契機를 만들어 주고 後孫들과 父母에 대해 孝道하여야 한다는 마음을 일깨워 주는 하나의 社會教育場으로서 國民精神의 醇化·啓導에 크게 寄與할 수 있는 「場」이 되고 있는 것이다.

이와 같이 墓地는 祖上崇拜思想, 來世重視思想, 敬老孝親思想의 昂揚과 人間의 歸巢本能的인 思惟 및 自己反省을 위한 社會教育場으로서 그 保存의 性格과 必要性을 가지고 있는 것이다.<sup>30)</sup>

그러나 孝의 기본개념은 父母에 대해 公경하는 마음이고 사랑이며 人間愛에서<sup>31)</sup>부터 비롯된 것이어야 한다. 우리는 孝라는 미명으로 非合理的, 非生産的, 非科學的 生活을 무조건적으로 요구한 예가 많았으며, 喪葬禮 自體가 科學的인 考察이나 合理性에 근거하지 않고 종교

---

30) 韓國產業開發研究院, "墓地制度의 改善方案調查研究", 金泰福(編), 「墓地問題에 관한 研究」, 世宗文化社, 1986. P.713.

31) 최일옥, "老後對策과 孝精神" 「열매」, 1994. 10月號, PP.71~72.

적 관행이나 전통에 얽매어 내려오고 있어<sup>32)</sup> 묘지제도의 합리화에 커다란 저해 요인이 되고 있다.

뿐만 아니라 1960년대부터 본격화된 경제 개발로 벼락 부자가 된 狎富들이 자기 과시욕구에 따라 先祖의 墓에 祠堂은 물론 書院까지 活用 가능한 엄청난 규모의 墓所를 造成하고 자기가 죽은 후에 묻힐 묘소를 왕릉과 같이 만든 사례도 있어 호화분묘에 따른 사회적 위화감의 조성은 물론 환경파괴 현상까지 초래되고 있다.<sup>33)</sup>

그런가하면 最近에는 墓 하나를 마련하기 위하여 所要되는 經費가 놀랍게도 수억원 이상이 되고 있다는 사실마저 밝혀지고 있어 그 無禮無知함이 이루 말할 수 없을 정도이다.<sup>34)</sup> 이제 國土가 협소하고 인구밀도가 과밀한 상태인 우리나라도 획기적인 墓地制度改善 추진이 이루어져야 하겠으며, 社會指導層의 술선수범이 따르지 않으면 안 될 실정에 이르렀다고 하지 않을 수 없다.



## 第 4 節 墓地 關聯 法規와 行政

### 1. 墓地關聯 法規

#### 가. 埋葬法의 目的과 內容

현행의 埋葬 및 墓地 등에 關한 法律은 屍體, 遺骨 등의 埋葬에 있어

32) 정규남, "永眠을 위한 合理的인 空間을 마련하려면", 『경향잡지』, 1991. 11月號, P. 51.

33)尹學準, "한 양반후예의 墓地考", 『한국논단』1993. 9月號, P.87.

34)鄭起燾·趙鍾業, "東洋儀禮와 墓制에 관한 研究", 『충남대학교 논문집』第Ⅱ卷 5號, 1975. P.1164.

서 保健 衛生上의 危害防止와 墓地로부터 國土의 효율적인 이용 및 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 1961년에 제정된 법률이다.

同法은 慣習上 美風으로 傳來되는 墓地保護와 保存觀念을 維持하고 墓地의 合理的 管理로 國土利用의 效率化를 도모해 나가기 위해서 墓地는 누구든지 許可를 받은 후 설치해야 하도록 하고 있다. 또 許可된 묘지라도 國家나 地方自治團體의 政策上 필요시에는 改葬命令이 가능하고, 管理하지 않는 墓는 필요시 임의개장하고 無許可墓地 등은 개장을 명하거나 처벌하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

#### 나. 埋葬法의 變遷

墓地에 관한 우리나라의 최초의 法規는 일제때인 1912年(明治 45年) 6월 조선총독부령 제123호로 제정된 墓地·火葬場·埋葬 및 火葬取締 法規이며 법의 목적은 당시 일본이 우리나라에 대한 土地착취와 통계 목적에 기인하였던 것으로 판단된다.

이 법의 주요내용을 보면 墓地의 신설과 변경은 경찰부장의 허가를 얻도록 하였으며, 墓地는 특별한 경우 이외에는 公共團體(邑·面)가 설치한 共同墓地에 埋葬토록 함으로써 기타의 묘지설치를 금지하였다.

따라서 모든 매장을 共同墓地에 한하도록 하였으나 과거 전통적 관습을 거부 당한 우리 민족의 반발로 법조항을 일부 완화하여 1919년 家族 共同墓地를 3천평을 한도로 설치할 수 있도록 하였는데 이 당시 조성된 共同墓地가 현재에도 많이 남아 있다.<sup>35)</sup>

---

35) 國土開發院, 前掲書, P.60.

同法은 해방뒤까지 존속되어 오다 1961년 12월 5일『埋葬 및 墓地等에 관한 法律』이 법률 제799호로 제정됨으로써 우리가 제정한 최초의 墓地法을 가지게 되었다.

同法은 1968년과 1973년, 1981년의 3次에 걸쳐 개정되었고, 同法 施行令, 同法 施行規則, 보건사회부훈령의 제정과 함께 현재 시행되고 있는데 保健社會部에서는 墓地問題를 解決하기 위하여 埋葬 및 墓地 등에 관한 법률개정안을 마련하고 1993. 7. 27 입법예고하였으나 일부 계층의 반대로 시행이 보류된 상태이다. 우리나라 墓地制度의 變遷過程에 따른 주요 內容은 <表 1>과 같다.





<表 1>

墓地制度 變遷過程

年 度	制 度	主 要 內 容
1912. 6	묘지, 화장장, 매장 및 화장 취체규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公共團體(邑·面)에서 설치한 共同墓地에 埋葬토록 規定, 기타 묘지설치 금지</li> </ul>
1919.	동규칙 일부개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 家族共同墓지를 3,000평 한도로 설치</li> </ul>
1961.12	매장 및 묘지등에 관한 법률(법률 799호) : 신규제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 埋葬, 火葬, 改葬 : 市長, 郡守, 區廳長 (서울시 경우)에게 신고</li> <li>○ 墓地, 火葬場, 納骨堂의 設置 : 서울市長, 道知事의 許可</li> </ul>
1968.12	동법률 일부개정 (법률 2069호):법률 1차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법규명 개칭 (매장 및 묘지등에 관한 법률)</li> <li>○ 埋葬, 火葬 및 改葬基準 根據規定</li> <li>○ 私設墓地등의 設置基準 : 大統領令</li> <li>○ 墓地, 火葬場, 納骨堂 設置禁止區域明文化</li> </ul>

年 度	制 度	主 要 內 容
1969. 4	동시행령 제정 (대통령령 3386호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 墓地 1基當 점유면적 제시</li> <li>○ 公設 및 私設墓地的 設置基準</li> <li>○ 墓地등의 설치금지지역 제시</li> <li>○ 公設墓地的 使用料 規定</li> </ul>
1969.12	동시행규칙 제정 (보사부령 341호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 私設墓地등의 許可申請</li> <li>○ 묘적부등의 비치</li> <li>○ 埋葬, 火葬증명서의 교부</li> <li>○ 개장허가 신청</li> </ul>
1970.	묘지제도 개선 기본 계획보고(보사부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國土面積의 效率的 利用을 위한 墓地등의 長短期計劃樹立</li> <li>○ 무허가 묘지정리</li> <li>○ '80년까지 邑·面單位 시범공설묘지 설치</li> </ul>
1771. 5	보사부장관 담화문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 既存墓地 일제신고 (1971년 말까지)</li> </ul>
1973. 3	동법률 일부개정 (법률 2605호) : 법률 2차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國土의 活用面積擴大 産業化 추진</li> <li>○ 墳墓 1기당 古有面積 20㎡, 합장 25㎡규정</li> <li>○ 墓籍簿制度 法制化, 일제신고 제에 의한 無緣墳墓整理規定</li> <li>○ 罰金刑의 罰則을 강화함</li> </ul>

年 度	制 度	主 要 內 容
1977. 9	동시행령 일부개정 (대통령령 8693호) : 시행령 1차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종중, 문중, 家族墓 설치기준 신설</li> <li>○ 墓地 등의 설치금지지역 일부 변경</li> </ul>
1978~ 1980	보사부, 묘지실태조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국실태조사 (서울, 경기, 강원, 제주제외)</li> <li>○ 1/15,000항공사진 표본조사</li> <li>○ 현재까지 墓地實態에 관한 유일한 조사자료</li> </ul>
1981. 3	동법률 일부개정 (법률 3389호) : 법률 3차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國土의 效率的 利用, 墓地의 適正設置와 合理的 管理도모</li> <li>○ 納骨墓地制 新設</li> <li>○ 墓地面積, 施設物의 種類, 크기 등을 大統領令으로 규정</li> <li>○ 私設墓地 設置許可를 받을 때는 山林法에 의한 山林毀損의 許可를 得한 것으로 봄</li> </ul>
1981. 4	동시행령 일부개정 (대통령령 10299호) : 시행령 2차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 山林毀損의 許可 : 80m<sup>2</sup>초과 사실묘지</li> <li>○ 公設, 私設墓地 등의 설치기준 일부변경</li> <li>○ 私設墓地의 使用料 規定</li> </ul>

年 度	制 度	主 要 内 容
1981. 6	동시행규칙일부개정 (보사부령 674호) : 시행규칙 1차개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리비 및 使用料등의 고시 (매년도 개시 1개월전까지 고시)</li> <li>○ 무연고 유골의 안치기간 (10년)</li> </ul>
1981. 7	묘지등의 설치 및 관리운용 지침 (보사부훈령 426호) : 1986. 1. 23 1차 일부 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 墓地등의 수급계획</li> <li>○ 墓地등의 설치 운영 및 관리</li> <li>○  사용료등의 고시 수입금등의 일부적금 (만장후 관리를 위하여 4/100에 해당하는 金額 적립)</li> </ul>
1989. 2	동시행규칙 개정 (보건사회부령 제 827호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 묘지관계 서식중 본적란 삭제</li> </ul>
1991. 7	묘지등의 설치 및 관리운용지침 개정 (2차개정) (보건사회부훈령 제 623호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 묘지의 사용기간에 대한 경과규정</li> <li>○ 법인묘지의 면적 기준</li> <li>○ 묘지관리기금</li> </ul>

年 度	制 度	主 要 内 容
1993. 7. 27	매장 및 묘지등에 관한 법률안 입법 예고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분묘의 크기제한을 1기당 20㎡ 이내에서 10㎡이내로 축소</li> <li>○ 시한부 매장제 매장기준 15년 (3회연장가능)</li> <li>○ 시군의 공설 납골당설치 의무화</li> <li>○ 공설의 묘지, 화장장, 납골당 설치시 국·공유지 무상사용과 시설비 보조</li> <li>○ 사설의 묘지, 화장장, 납골당의 설치하거나 신고시 산림법에 의한 산림허가 의제처리</li> <li>○ 사설납골당, 사설납골묘 신고제로 완화</li> <li>○ 火葬業務 對象者의 擴大</li> <li>○ 墳墓基地權 排除</li> <li>○ 墳墓 一齊 申告權者 擴大</li> </ul> <p>(보건사회부장관, 도지사→ 장관, 시도지사, 시장·군수)</p>

### 다. 墓地의 種類와 基準

墓地의 種類는 크게 公設墓地和 私設墓地로 나눌 수 있다.

公設墓地은 地方自治團體가 主體가 되어 설치 운영하고 있는 公設墓地, 公設火葬場, 公設納骨堂으로 구분되며 묘지면적의 기준은 制限이 없다.<sup>36)</sup>

私設墓地는 財團法人이 설치 운영하는 대규모 집단묘지로 100,000㎡(30,303명)이상 500,000㎡(151,515명)이내로 하고, 宗族團體가 설치 운영하는 宗중·문중 墓地는 2,000㎡(605명)에 1 個所로 되어 있고, 家族(三從 이내)墓地는 500㎡(151명), 自然人的 個人墓地는 80㎡(24명)로 규정되어 있다.(表 2 참조)

이외에도 法人團體가 설치 운영하는 私設火葬場, 納骨堂과 部落 또는 地域住民이 예로부터 自律的으로 共同使用하는 共同墓地로 分類된다. 또한 私設墓地內 1기당 墓地面積은 30㎡이고 분묘 1기(합장포함)당 점유 면적은 20㎡이다.<sup>37)</sup>

私設墓地 種類는 매장 및 묘지등에 관한 법률시행령 제정시에는 재단법인, 자연인의 個人墓地로 되어 있었으나 1977年 1次改正時에 宗중, 문중의 가족묘지로 확대되고 1981年 2次改正시에는 가족묘지까지 포함되었는데 <表 3>과 같다.

墓地設置 및 立地基準을 살펴보면 公·私設墓地(개인묘지제외)는 바둑판형으로 구획하고 폭 5m이상 십자로틀, 기타지역에는 도로, 주차장틀 확보하고 환경녹화를 해야하며 도로, 하천 및 그 예정지로부터 300m

36) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第7條.

37) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 施行令 第5條.

이상 떨어지고 20호이상의 인가밀접지역, 학교 등으로부터 500m이상 떨어진 곳에 시설해야 한다.

公·私設火葬場은 소각장, 폭 5m이상 진입로, 높이 2m이상의 담울 설치해야 하며 多衆集合場所로부터 1,000m이상 떨어진 곳에 설치해야 한다.

納骨堂은 사원, 묘지, 화장장, 기타 엄숙한 장소에 설치해야 하고 유골보관시설을 설치하도록 하고 있는데 기타 묘지에 대한 설치기준은 <表 4>와 같다.

<表 2> 墓地的區分



<表 3>

私設墓地 變遷過程

일시 내용	1969. 4. 17 埋葬 및 墓地 등에 관한 법률시행령 제정	1977. 9. 14 (1차 개정)	1981. 4. 25 (2차 개정)
구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인</li> <li>○ 자연인의 개인묘지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인</li> <li>○ 종중, 문중의 가족묘지</li> <li>○ 개인묘지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인</li> <li>○ 종중, 문중 묘지</li> <li>○ 가족묘지</li> <li>○ 개인묘지</li> </ul>





<表 4>

墓地設置 및 立地基準

구분	구분	일반사항	면적	위치
公 設 墓 地	공 설 묘 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○바둑판형 조성</li> <li>○폭 5m이상 십자로, 도로와 주차장 확보</li> <li>○녹화(미관과 환경정화)</li> </ul>	기준없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>○도로(시도와 군도 제외), 철도, 하천 및 그 예정지역 으로부터 300m이상 떨어진곳</li> <li>○20호이상의 인가 밀집지역, 학교, 기타 공중의 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m이상 떨어진 곳 (화장장은 1,000m이상) 다만, 토지의 상황에 의하여 지장이 없는 경우 예외</li> </ul>
	공 설 화 장 장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○소각장, 관리사무실, 대기실 기타 필요시설물</li> <li>○폭5m이상 진입로, 주차장</li> <li>○높이 2m이상의 담 또는 나무식재</li> </ul>		
	공 설 납 골 당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○사원, 묘지, 화장장, 기타 엄숙한 장소에 설치</li> <li>○유골보관시설</li> <li>○폭 5m이상 진입로, 주차장</li> </ul>		

구분	구분	일 반 사 항	면 적	위 치	
私 設 墓 地	재 단 법 인	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 바둑판형 구획</li> <li>○ 폭 5m이상 십자로, 도로와 주차장</li> <li>○ 식수, 녹화(미관, 환경)</li> </ul>	100,000 m <sup>2</sup> 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로, 철도, 하천, 그 예정지역으로부터 300m이상 떨어진 곳</li> </ul>	
	종 중 문 중 묘 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종중, 문중에 각 1개소로 국한</li> <li>○ 바둑판형 구획</li> <li>○ 충분한 석축, 배수시설</li> </ul>	2,000m <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 20호이상의 인가가 밀집한 지역, 학교, 기타공중이 수시 집합 시설로 부터 500m이상 떨어진 곳</li> </ul>	
	자 연	가 족 묘 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 묘지는 1개소로 국한</li> <li>○ 바둑판형</li> <li>○ 석축, 배수시설</li> </ul>	500m <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>단, 토지의 상황에 의하여 지장이 없는 경우 예외</li> </ul>
	인	개 인 묘 지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배수시설</li> </ul>	80m <sup>2</sup> 이하	

註) 私設火葬場 및 私設納骨堂의 設置基準은 公設火葬場, 公設納骨堂과 同一

라. 墓地 附屬物의 設置 基準

現在 墓地 附屬物의 設置기준은 碑石은 1개로서 높이는 地面에서 2m 이내이고, 表面積는 3m<sup>2</sup>이내로 해야 하고 무덤앞에 祭物을 차려 놓기 위하여 마련해 놓는 床石은 1개로 制限하고 있다.

또한 其他 石物은 1個 또는 1쌍으로 하고 높이는 地面에서 2m이내 로 하며 碑石·床石 및 其他 石物은 墓地 이외의 구역에 設置해서는 안 된다.<sup>38)</sup>

마. 墓地의 設置 禁止 地域

公·私設墓地, 火葬場, 納骨堂의 設置禁止 地域은 ① 國民保健危害上 憂慮地域 ② 國防部長官이 軍作戰上 필요하다고 인정하여 指定하는 지역 ③ 都市計劃法 第 17 條의 規定에 의한 住居地域, 商業地域, 工業地域 및 風致地域안의 풍치지구와 수도법 제3조에 의하여 指定된 상수도 보호구역 ④ 道路法에 의하여 指定·告示된 도로구역, 踏道구역, 고속교통구역 ⑤ 河川法에 의하여 결정·고시된 河川區域 ⑥ 농지 개발촉진법에 의한 農地와 開發對象地域 ⑦ 山林法에 의하여 指定된 요존 국유림, 보안림, 채종림 ⑧ 사방사업법에 指定된 사방지<sup>39)</sup> ⑨ 道路, 鐵道, 河川 및 그 豫定地域으로부터 직선거리 300m이내와 20戶 以上 人家 밀집지역, 學校 등 公衆 隨時 集合場所로 부터 직선거리 500m 이내 이고 火葬場은 1,000m이내는 規制하고 있다.<sup>40)</sup>

38) 埋葬 및 墓地等에 關한 法律施行令 第4條.

39) 埋葬 및 墓地等에 關한 法律施行令 第9條.

40) 保健社會部, 墓地案内, 1993. P.10.

바. 埋葬法 違反 罰則

埋葬, 火葬 및 改葬의 場所에 있어서 埋葬은 墓地 이외의 區域에서는 할 수 없으며, 墓地의 面積 및 施設物의 種類·크기등은 基準을 초과할 수 없고, 墳墓의 占有面積은 1基當 20㎡이내, 合葬은 25㎡이내로 해야 한다.

火葬은 火葬場以外의 施設에서는 할 수 없으나 다만, 火葬場施設이 없는 市 또는 郡에 있어서는 例外로 한다. 改葬은 墓地, 火葬場 또는 또는 納骨堂以外의 施設에서는 할 수 없고, 他人의 墓地에는 그 設置者의 承諾書를 받지 아니하면 埋葬 또는 改葬을 할 수 없다.<sup>41)</sup>

私設墓地·私設火葬場 또는 私設納骨堂을 設置하고자 하는 者는 道知事의 許可를 받아야 하며, 私設墓地·私設火葬場 또는 私設納骨堂의 設置·經營者는 그 施設의 管理費 또는 使用料등을 道知事가 정하여 告示하는 最高限度額을 초과하여 받을 수 없다.<sup>42)</sup>

한편 墳墓·墓地·火葬場 또는 納骨堂의 設置者가 規定에 違反하거나 墳墓·墓地·火葬場 또는 納骨堂이 國民보건상, 국방상, 도시계획상, 기타 國토개발계획에 지장이 있는 지역에 대해서는 그 施設의 改修 또는 그 全部나 一部の 使用禁止를 命하거나 그 許可를 取消할 수 있다.<sup>43)</sup>

墓地以外의 土地 또는 設置者의 承諾없이 他人의 墓地에 埋葬된 屍體 또는 遺骨에 對하여는 一定한 期間 公告를 한 後 그 埋葬者 其他緣故者에게 改葬을 命할 수 있고, 이와 같은 境遇에 埋葬者 其他緣故

---

41) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第4條.

42) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第8條.

43) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第15條.

자가 없거나 不明할 때에는 土地의 所有者 또는 그 管理人은 道知事の 許可를 받아 一定한 期間 公告를 한 後 이를 改葬할 수 있으나<sup>44)</sup> 상기 사항을 위반할 시는 1年以下の 懲役 또는 200萬圓 以下の 벌금에 처하도록 되어 있다.

埋葬 等の 申告에 있어서는 ① 埋葬, 火葬을 하고자 하는 者は 埋葬地, 火葬地의 市長·郡守 또는 區廳長(以下 “市長·郡守”라 한다)에게 申告하여야 하며 ② 改葬을 하고자 하는 者は 屍體 또는 遺骨의 現存地와 改葬地의 市長·郡守에 申告해야 하고,

③ 市長·郡守는 埋葬, 火葬 또는 改葬의 申告를 받았을 때에는 即時 墓籍簿에 記載하고 그 申告證을 交付하며,

④ 保健社會部長官 또는 道知事は 其他의 管理上 必要하다고 認定될 때에는 申告以外의 一定한 期間과 地域을 定하여 埋葬者 또는 緣故者 등으로 하여금 墳墓에 對한 一齊申告를 하게 할 수 있다.<sup>45)</sup> 만일 이와 같은 規정을 위반할 시는 3月 以下の 懲役 또는 5萬圓 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

埋葬 및 火葬의 時期에 있어서는 埋葬 또는 火葬은 다른 法令에 特別한 規定이 있는 境遇를 除外하고는 死亡 또는 死産時로 부터 24時間을 經過한 후가 아니면 할 수 없으며<sup>46)</sup> 墓地의 區域, 火葬場 또는 納骨堂의 施設을 變更하거나 墓地, 火葬場 또는 納骨堂을 廢止하고자 하는 者は 道知事の 許可를 받아야 한다.<sup>47)</sup>

44) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第16條.

45) 埋葬 및 墓地에 關한 法律 第5條.

46) 埋葬 및 墓地에 關한 法律 第3條.

47) 埋葬 및 墓地 等に 關한 法律 第9條.

또한 墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 設置者는 각각에 管理人을 두어야 하며, 다만, 그 設置者가 直接管理할 때에는 例外로 할 수 있으며, 墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 設置者는 管理人의 本籍, 住所, 姓名을 시장·군수를 경유하여 도지사에게 보고하도록 되어 있다.<sup>48)</sup>

墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 管理人은 埋葬, 火葬 또는 改葬의 要求가 있을 때에는 正當한 理由없이 이를 拒否하지 못하도록 되어 있고,<sup>49)</sup>

墓地의 管理人은 申告證을 受理한 後가 아니면 埋葬, 火葬 또는 改葬을 하지 못하며, 또한 火葬場의 管理人은 火葬申告證을 受理한 後가 아니면 火葬을 하게 해선 안되고,<sup>50)</sup> 納骨堂의 管理人은 火葬申告證 또는 火葬證明書를 受理한 後가 아니면 遺骨을 收藏하지 못하며 火葬證明書는 그 火葬場의 管理人이 交付하며, 墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 管理人은 圖面, 臺帳 또는 기타 必要한 書類를 備置하여야 한다.<sup>51)</sup>

屍體의 運搬을 業으로 하고자 하는 者는 必要한 施設을 갖추어 道知事의 許可를 받아야 하며, 屍體의 運搬施設은 사람의 往來가 頻繁한 道路邊 또는 住宅地에는 設置할 수 없고,<sup>52)</sup> 道知事는 必要하다고 認定할 때에는 關係公務員으로 하여금 墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 施設臺帳, 書類, 其他 物件을 檢査하게 하거나 墓地, 火葬場 또는 納骨堂의 施設者 또는 그 管理人으로 부터 必要한 報告를 받을 수 있다.<sup>53)</sup>

---

48) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第10條.

49) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第11條.

50) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第12條.

51) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第13條.

52) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第17條.

53) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 第14條.

이와 같은 諸事項을 위반할 시는 拘留 또는 科料에 처하도록 되어 있다.

#### 사. 墓地 關聯 法規의 主要事項

기타 현행 刑法은 葬式, 祭典, 禮拜 또는 說教를 妨害한 者는 3年以下の 懲役 또는 만5천환이하의 罰金에 處하고,<sup>54)</sup> 葬禮, 遺骨 또는 遺髮을 汚辱한 者는 2年以下の 懲役 또는 만환이하의 罰金에 處하도록 規定되어 있으며<sup>55)</sup> 墳墓를 發掘한 者는 5年以下の 懲役<sup>56)</sup>, 死體, 遺骨, 遺髮 또는 棺內에 藏置한 物件을 損壞, 遺棄, 陰匿 또는 領得한 者는 10年以下の 懲役に 處하도록 되어 있다.<sup>57)</sup>

國土利用管理法에 의하면 地方自治團體의 長은 당해 地域의 細部開發計劃을 樹立하여 이를 施行함으로써 당해 地域의 效率的인 利用增進을 도모하고 그 地域안에 一定한 區劃을 劃定하여 墓地를 集團化하는 措置를 講究하여야 한다.<sup>58)</sup>

山林保全地域안에서는 私設墓地(財團法人 除外), 火葬場, 納骨堂 및 그 부대시설을 설치할 수 있도록 되어 있다.<sup>59)</sup>

한편 都市計劃法은 公園墓地에 있어 토지형질변경 범위는 묘지계획

---

54) 刑法 第158條

55) 刑法 第159條

56) 刑法 第160條

57) 刑法 第161條

58) 國土利用管理法 第13條의 3.

59) 國土利用管理法 施行令 第15條.

규모는 99천㎡ 이상으로 하되 묘소 면적은 그 면적의 2분1이하로 하고<sup>60)</sup> 共同墓地는 시가화가 예상되지 아니한 자연녹지지역에 해야 하도록 규정하고 있다.<sup>61)</sup>

또 山林法 施行令은 매장 및 묘지등에 관한 법률의 규정에 의한 시설묘지· 화장장· 납골당 및 그 부대시설의 설치에 대하여는 보전임지의 전용허가나 동의 를 할 수 있고<sup>62)</sup> 묘역으로부터 15미터이내부터 산림 훼손의 허가를 할 수 없으나 다만, 연고자의 동의를 받은 경우에는 그러하지 아니한다고 규정하고 있다.<sup>63)</sup>

## 2. 墓地關聯 行政

### 가. 墓地의 需給計劃

묘지등의 설치 및 관리운영지침 제3조에 의하면 서울특별시, 직할시, 도지사는 墓地 등의 需給에 관한 計劃을 수립토록 하고 있다. 이 계획은 연도별 출생자 수 및 사망자 수, 연도별 매장자 수 및 화장자 수와 그 추이, 그리고 묘지의 지역별 분포상황 및 그 추이, 연도별 법인묘지 및 공설묘지의 분묘설치와 점유면적 및 그 추이 등을 기초로 하여 수립하되, 이 需給計劃에 의하여 墓地, 火葬場 및 納骨堂의 中長期設置計劃(10年~20年)을 市·郡·區 또는 生活圈別로 수립하여야 한다고 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 現實的으로는 재정확보, 공설

60) 都市計劃法 施行規則 第74條.

61) 都市計劃施設基準에 관한 規則 第121條.

62) 山林法 施行令 第24條.

63) 山林法 施行規則 第90條.

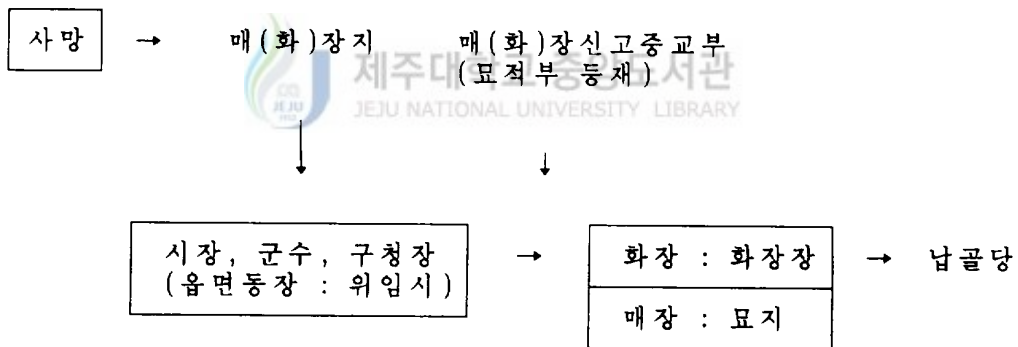


묘지의 부지 확보와 지역이기주의 등 계획여건의 불비와 政府의 強力한 墓地施策 推進 결여로 인해 계획이 수립되지 않고 있어 아쉽다하겠다.

나. 埋葬·火葬의 節次

사람이 사망하였을 경우 埋·火葬에 따른 절차는 埋葬法에 의하여 사망 후 24시간 경과후 시행하고 이와는 별도로 호적법에 의한 사망 신고는 사망 후 1개월이내에 진단서를 첨부하여 동·읍·면에 제출하도록 규정하고 있다. 이와 같이 死亡 申告와 埋·火葬申告는 法的으로 區分되어 집행되므로 墓地 實態 파악을 더욱 곤란하게 만드는 요인이 되고 있기도 한데 埋·火葬 節次는 <圖 1>과 같다.

<圖 1> 埋·火葬 節次



다. 私設個人墓地的 許可

私設個人墓地的 경우 관계서류를 작성하여 墓地관할 읍·면에 접수하여 埋葬法에 의한 法事項과 관련부서의 검토를 거친후 허가를 받을 수 있다..

私設個人墓地로 새로이 許可를 받기 위해서는 地域에 따라 차이가 있으나 소요일수가 7~8일 (최대 1個月정도까지 소요) 정도의 기간이 필요하므로 사람이 사망한 후 埋葬地를 선정하고 墓地로 許可를 받아 埋葬하는 것은 거의 不可能한 실정으로 이는 個人墓地的 不法墓地化를 發生시키는 원인이 되기도 하며, 현재 묘지의 집단화 등으로 유도하기 위하여 시·군에서 허가를 제한하고 있다.

私設個人墓地로 許可를 받기 위한 도식적 흐름은 <圖 2>와 같다.

#### 라. 私設集團墓地的 許可

集團墓地的 경우 公設墓地는 市·郡 등 地方自治團體가 主體가 되며 私設인 경우에는 法人이 設立토록 되어 있다.

따라서 現行法에 따르면 私設集團墓地的 경우 民法에 의한 法人의 條件을 滿足시켜야 하며, 埋葬法에 따른 法規上 적법여부와 함께 國土利用管理法에 의한 用途變更을 수반하여야 하는데<sup>64)</sup> 私設集團墓地 許可 節次는 <圖 2>와 같다.

#### 마. 業務와 組織

公·私設墓地를 포함하여 火葬場 및 納骨堂 등 墓地的 設置許可 및 관리, 감독 등 대부분의 사항이 法에 의하면 道知事의 業務事項이나, 현재는 行政적으로 대부분이 市·郡이나 洞·邑·面으로 이관되어 집행되고 있다.

또한 墓地行政 담당부서로는 당초에는 위생계통에서 담당하였던 묘지 업무가 1988년도에 관계부서의 신설로 보건사회부, 각 시도, 시군 가정 복지부서로 업무가 이관되었다.

---

64) 國土利用管理法 第14條의 2.

#### 바. 墓地의 管理

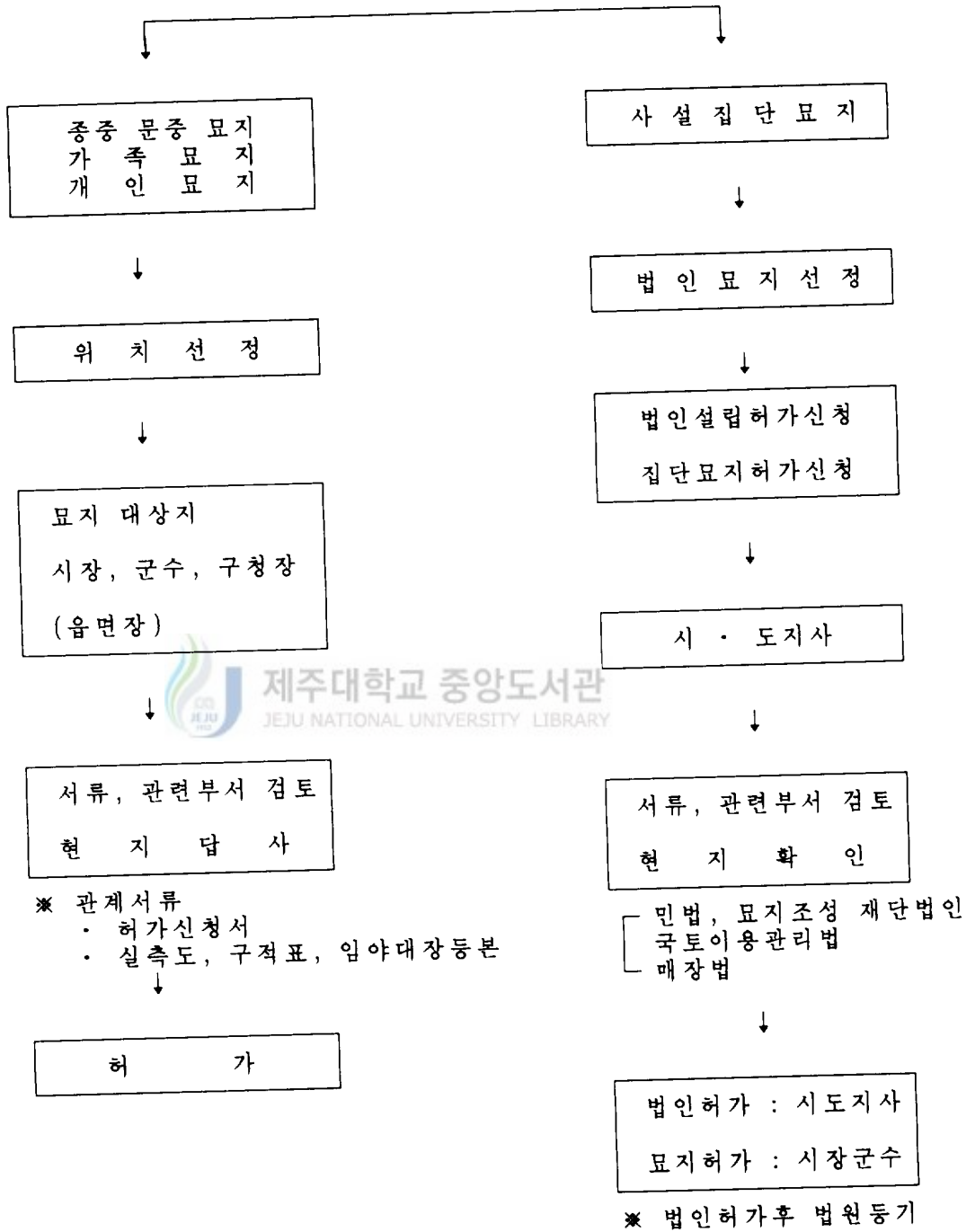
우리나라의 墓地管理 實態는 一般的으로 公設墓地는 市郡에서 直接 管理하고 있고 一部 示範 公設公園墓地를 除外하고는 規模의 영세성으로 常駐 管理人이 없는 실정이다.

또한 共同墓地는 당해 지역의 부락에서 자율적으로 관리하고 있어 묘지의 규격화에 다소 문제를 내포하고 있으나 사설집단묘지는 管理費를 징수하여 管理하고 그런대로 관리를 어느 정도 해나가고 있으나 其他 私設墓地는 宗中이나 個人 등이 성묘시나 별초시 관리하는 정도이다.

이와는 달리 火葬場은 정규 또는 임시직이나마 상용직원이 있어 관리에 별 문제점은 없다 하겠다.

<圖 2>

私設墓地 許可節次



### 第3章 우리나라 墓地制度의 變遷過程

#### 第1節 三國時代의 墓制

舊石器時代부터 初期 鐵器時代 까지의 이른바 先史時代의 代表的인 墓制로는 土葬墓·積石塚·支石墓·石箱墳·甕棺墓·土壙墓·石槨墓·土壙木棺墓 등이 있다.<sup>65)</sup>

三國時代는 古代國家의 王權을 誇示한 巨大墳墓가 特徵이며, 高句麗는 中國의 影響을 많이 받은 石塚과 土塚이 基本形이며, 百濟는 石室土墳, 積石木槨墳, 石室塚이 그 遺跡으로 많이 남아있고, 新羅는 石槨墓, 積石木槨墳이 있는데 基本形으로 單獨墓이며 密閉되어 追葬을 위하여 橫穴式을 썼던 高句麗나 百濟와는 그 形式을 달리하고 있다.<sup>66)</sup>

國家別로 보면 高句麗의 葬法에 관해서는 厚葬하는 풍습이 있으나<sup>67)</sup> 古墳은 크게 山麓平地의 土塚과 山腹部的 石塚으로 大別할 수 있다. 石塚은 高句麗末期까지 綿綿히 이어온 高句麗 本來의 墓制이다. 이러한 石塚은 必是 땅을 파기 힘들거나 하천변의 돌이 많은 地方에서 發達된 것으로 보여진다.

土塚은 時期的으로 5世紀 以前은 側室과 玄室을 갖추어 凸形이며 壁은 割石을 쌓고 灰칠하였으나 6世紀頃에는 前室과 玄室이 같은 크기의

65) 李英熙, "土地利用面에서 본 韓國의 葬法과 그 改善에 관한 研究" 『地方行政』, 1982. 9月號, P. 105.

66) 忠清南道, 『墓地慣行 改善方向 研究』, 1983. P. 12.

67) 李鍾恒, "우리 民族의 喪禮와 祭祀에 관한 研究", 國民大學 論文集』第9輯, 1975. P.128.

呂字形을 보이는 것이 特徵이며 7世紀에는 前室이 없어진 單室形으로서 口字形으로 構造上 單純化 되었다.<sup>68)</sup>

百濟의 墓制는 高句麗와 같다고 할 수 있는데<sup>69)</sup> 基本的으로 高句麗式의 復葬用 石室 系統이고 그 入口가 南向하고 있다는 점에서 高句麗와 같으며 多様な 地域的인 特色을 보이고 있다. 百濟는 서울을 세 번 옮긴 關係로 세 군데에 古墳 中心地가 있으며 各各 時代的인 特徵을 갖고 있다.<sup>70)</sup>

新羅는 第23代 法興王 이전에 있어서도 火葬을 한 경우가 없는 것은 아니었지만 지배적인 葬法은 土葬이었다.<sup>71)</sup> 新羅의 墓制는 基本的으로 支石墓의 地下構造에서 出發하여 金海時代의 石槨墓로 이어지는 密閉式 單葬石槨墓系統이 主流를 이루고 있다. 石槨墓는 대개 河川石으로 壁을 쌓고 天障은 몇장의 板石으로 덮었으며 封土周邊에는 護石의 列이 있다. 이 石槨墓는 慶州地方에서 가장 오래된 墓制라고 본다.

또한 新羅의 慶州地方의 特色있는 墓制로서는 積石木槨墳을 들 수 있는데 이러한 墓制는 中國의 木槨墳과 그 由來가 깊은 것으로 思料된다.

## 第 2 節 統一新羅時代의 墓制

統一新羅 時代는 佛敎文化가 꽃을 피웠으며 많은 寺刹이 建立되었다.

68) 李英熙, 前揭論文, P.108.

69) 李鍾恒, 前揭論文, P.129.

70) 李英熙, 前揭論文, P.109.

71) 崔在錫, "新羅時代의 葬法과 喪·祭", 『高麗大學校 人文論集』 第 30輯, 1985. P.163.

이때는 火葬이 행하여짐과 同時에 風葬, 土葬 등의 舊習도 행하여 졌으며, 寺刹과 葬儀와의 關係가 깊어졌다. 그리하여 王陵을 除外하고는 하고는 石室을 갖는 墳墓는 사라져갔다.<sup>72)</sup>

統一新羅 時代로 접어들면서 石室古墳이 慶州地方에도 進出하게 되었고, 이어서 古墳들은 古新羅時代의 共同墓地에서 흩어져 郊外로 分散하기 시작하였으며, 특히 慶州周邊의 丘陵地帶로 移住하는 傾向이 나타나게 되었다.<sup>73)</sup>

또한 이때부터 副葬品의 數도 적어지고 무덤의 크기도 작아지다가 火葬의 流行과 함께 王陵以外에는 큰 封土墳의 建設이 中止되었으며, 鬱陵島 같은 곳에서는 特殊한 石塚이 高麗初까지 建設되고 있다. 즉 統一新羅時代의 古墳은 石室墓·火葬墓·王陵·鬱陵島 積石塚으로 大別할 수 있겠다.<sup>74)</sup>

특히 佛教 全盛期에는 火葬이 크게 보급되어 文武王 (30代)을 비롯하여 孝成王 (34代), 宣德王 (37代), 元聖王 (38代), 眞聖王 (51代), 孝恭王 (52代), 神德王 (53代), 景明王 (54代) 등이 火葬을 하였다.<sup>75)</sup> 火葬後의 處理方法은 散骨과 埋骨의 2가지가 있는데 孝聖王, 宣德王은 東海에 散骨한 것으로 알려지고 있고<sup>76)</sup> 王陵以外에는 큰 封墳의 築造가 거의 중지되었다.<sup>77)</sup>

72) 金富植, 前掲論文, P.11.

73) 李英熙, 前掲論文, P. 110.

74) 李英熙, 前掲論文, P. 110 - 111.

75) 崔在錫, "新羅時代 葬法과 喪·祭", 『高麗大 人文論總』30輯, 1985. PP.168-169

76) 國土開發研究院, 前掲書, P. 92.

77) 忠清南道, 前掲書, P. 13.

### 第 3 節 高麗時代의 墓制

統一新羅를 흡수(935)한 高麗 王建은 佛敎를 國敎로 삼으면서도 風水圖讖說을 統治理念으로 삼은 데다가 行政官僚는 統一新羅 출신의 儒生들을 대거 기용함으로써 墓制에서도 儒·佛·風水思想이 함께 병존했다. 그런데 統一新羅 때에는 왕의 火葬이 현저했는데도 高麗에 와서는 왕의 火葬例가 없다.<sup>78)</sup>

다만 武臣 康兆에게 피살된 제7대 穆宗만이 화장되었을 뿐이다. 이에 반해 『朝鮮金石總監』이나 또는 『海東金石苑』 등에 수집된 고려때 墓碑에는 승려내지 관료들의 火葬例가 상당히 發見된다.

아울러 火葬 후에는 거의 散骨하지 않고 골장의 形態를 취한다. 이로 미루어 統一新羅 때 효공왕, 신덕왕 때 비롯된 골장제가 高麗에 와서 보편화된 듯하다.<sup>79)</sup>

一般的으로 王과 貴族은 石室墓를 썼고 또한 身分上 上流層 人士中 火葬을 하였을 경우는 石棺을 쓴 것 같다. 그리고 一般庶民은 簡單한 石槨墓 혹은 土壤墓를 쓴 것으로 보여지고 있다.<sup>80)</sup>

高麗의 王陵은 一般的으로 山傾斜面의 下方 南向에 位置하며 그 地形은 新羅末葉부터 쓰여지기 始作한 소위 風水地理說에 의한 墓로서의 吉祥地로 認定될 만한 位置에 있으며 構造的으로는 規模가 큰 石室墓들이다.

78) 金聖昊 外 3人, 『山地所有와 墓地制度 研究』, 韓國農村經濟研究院, 1990, PP.48 - 49.

79) 金聖昊 外 3人, 上揭書, P.49.

80) 李英熙, 前揭論文, P.111.



또한 高麗時代는 佛敎가 크게 流行하였으나 火葬은 크게 流行된 것 같지 않고 土葬이 盛行한 것으로 보여지고 있으나 上流層에서는 火葬墓로서의 石棺墓가 많이 普及된 것으로 믿어진다. 또한 高麗時代의 一般庶民의 墓는 大部分 土壙墓로서 朝鮮時代나 오늘날의 民間墓처럼 地下에 구덩이를 파고 木棺을 넣은 것 이나 위에는 한 장의 板石을 덮은 境遇도 있지만 大部分 흙을 덮고 작은 封土를 만든 것이 普通이다.<sup>81)</sup>

따라서 王과 貴族은 石室墓를 썼고 上流 階級과 僧侶들은 주로 火葬하였으며, 一般庶民은 石槨墓 혹은 土壙墓로서 오늘날의 民間墓처럼 地下에 壙中을 파고 木棺을 使用하였으며 封墳을 작게 한 것이 普通이다.<sup>82)</sup>

#### 第 4 節 朝鮮時代의 墓制

朝鮮時代에 들어와서는 佛敎를 排斥하고 儒敎를 國敎로 삼았기 때문에 土葬이 一般化 되었으며 高麗末부터의 家族制의 確立과 함께 儒敎精神에 바탕을 둔 祖上 崇拜의 思想이 國民의 思想이 되었다.<sup>83)</sup> 朝鮮朝는 高麗文化의 延長繼承으로 그 因習이 繼續되었으나, 國策인 強力한 抑佛崇儒政策으로 高麗朝의 佛敎式 文化가 소멸하게 되었다.<sup>84)</sup>

따라서 高麗朝의 火葬風習은 朝鮮朝에 들어서면서 크게 變化하였는데 喪葬祭禮에서 佛敎式을 閉하고 朱子家禮에 의한 儒敎式 의식을 따르

81) 李英熙, 前揭論文, P.111 - 112.

82) 忠淸南道, 前揭書, P.14.

83) 金富植, 前揭論文, P.19.

84) 李英熙, 前揭論文, P.112.

기 시작하여, 유교식 喪葬制의 骨字인 屍體의 火葬, 埋骨이 아닌 埋葬과 부모에 대한 三年喪, 그리고 家墓祭祀와 長子奉祀 등의 朱子家禮式 喪祭制를 강력하게 시행한 것이다.<sup>85)</sup>

그 例로서 朝鮮初부터 시행한 火葬 타과정책이 민간으로부터 지켜지지 않자 1477年(성종 5年)에는 부모의 火葬을 嚴히 다스리게 하되 違反者를 검거치 못한 地方官吏뿐만 아니라 가까운 이웃까지 嚴하게 重罰<sup>86)</sup>하는 이른바 連座制까지 시행하였으며 朝鮮朝 法典인 經國大典에는 墳墓의 크기, 碑石의 크기 및 墳墓의 形態와 크기 등 埋葬形式에 관하여 社會的 身分構造에 따라 嚴格하게 규정하여 놓기까지 하였다.

한편 墳墓의 外形은 封土된 것으로 하는데 王侯, 貴族은 圓墳이며 民墓는 乳型 혹은 突型을 하고 있다. 墳墓의 規模는 社會的 身分에 따라 王侯, 貴族은 그 規模가 廣大하고 구조 역시 壯大하나 民墓는 그 규모나 구조면에서 현격한 차가 있었다.<sup>87)</sup>



## 第 5 節 日政時代의 墓制

일제의 朝鮮林野調查事業은 촌락공유림의 해체를 통한 임야 소유구조의 전면적인 재편성이었음에도 墓域의 사유화는 오히려 강화됨으로써 묘제소유가 私有林의 기초를 이루었던 것이다.

85) 崔在錫, 前揭論文, P.570.

86) 崔在錫, 前揭論文, P.561.

87) 李英熙, 前揭論文, P.113.

그런데 일제는 府令 제123호로 墓地·火葬場 및 埋葬 取締規則(1912.6)을 제정했지만 제1조에서『공동묘지』만을 인정하고 여타의 묘지 형식은 인정하지 않았다. 아마 이때는 임야조사 개시 초여서 先山 등을 인정하지 않았던 것 같다.

그렇다가 3.1운동 이후의 文民化統治가 개시되고서야 墓制規則의 제3차 개정(1919.9.30)을 통해 기존의 묘제를 공인하게 되었다. 아울러 朝鮮不動產登記令(1912.3)제2조의 4 및 동 시행규칙 제42조의 2를 신설하여『宗中及 門中』의 선산소유 등기권을 인정했다.

靑野義雄·金性烈의『朝鮮墓制一般』(1924)에 정리된 묘제규칙 상의 묘제형태는 아래와 같다.

- ① 共同墓地(許可制)      ② 私設墓地(屈出制), 單獨墓地, 一族墓地, 合族墓地      ③ 集葬墓地(許可制)      ④ 特別墓地(許可制)  
⑤ 墳墓 : 有綠墳墓, 無綠墳墓, 準無綠墳墓

결국 일제하에서도 풍수묘역(선산·종산)은 금지시킬 수 없었던 것이다. 1923년말 현재 3~4개 부락별로 1개소 꼴인 24,835개소의 공동묘지를 설치, 그 면적은 60,341,377평(20,114정보)이었다. 그러나 공동묘지에 무덤을 쓸 경우에는 家運衰落한다는 풍수설 및 墓基 수에 따라 과세된다는 풍문으로 야음을 이용해서 사체를 파가는 등 역작용이 일어났다.<sup>88)</sup>

이에 따라 都市周邊에 地方行政機關이 公設墓地和 火葬場을 設置하여 集團墓地에의 埋葬과 火葬을 積極 勸獎하였다. 그러나 傳統的으로 傳承되어 내려오는 墓地觀念으로 公設墓地나 火葬場을 利用하게 된 사람은 주로 下流階層이나 無緣故者 등이었으며 繼續해서 中産階級以上

88) 金聖昊 外 3人, 前掲書, P.53.

의 사람들은 私有林을 確保하여 家族墓地를 繼續 써온 傾向이 있었고<sup>89)</sup> 다만 日帝의 우리나라 支配 이후 共同墓地制로 인하여 墓地造成時 地官의 역할은 대폭 축소되었다.<sup>90)</sup>

## 第 6 節 大韓民國時代의 墓制

現在の 墓制를 자세히 살펴보면, 解放後 13年間 墓地에 관한 規制法이 제정되지 못했으며, 이 기간동안 조상에 대한 孝의 昂揚과 日帝官憲의 強制에 대한 心理的 反撥로 埋葬과 移葬이 盛行되어 그 이후 우리나라는 오늘날 無許可墳墓가 대폭 增大되게 되었다.

1961년 12월 5일에 「埋葬 및 墓地 등에 관한 法律」이 制定公布되었으며, 그 以後 同 法律은 1968年 12月 31日, 1973年 3月 10日, 1981年 3月 16日 등 세 차례에 걸쳐 改正되어 오늘에 이르고 있다.

同 法律에는 墓地面積, 施設物·墳墓의 形態·墓地의 種類와 規模 등이 상세히 規定되어 있으나 古來로 부터의 風水地理說에 의한 民間信仰 등이 크게 影響하에 土壙墓가 그 主類를 이루고 있으며 一部 富裕層과 權力層의 外形의 過飾은 國民的인 違和感마저 助長하는 事例를 볼 수 있다.

일반 庶民의 墓制는 朝鮮朝와 差異가 없다고 보겠으나 過去의 社會的 品階에 따라 規模가 相違하던 墓制는 社會의 經濟的 發展에 따라 그 一族이나 個人의 財力에 의하여 新築 혹은 改修되어 그 形態나 規模에

---

89) 李英熙, 前揭論文, P.103.

90) Charles, Allen Clark, Religions of old Korea, The Christian Lilerature Society of Korea, 1961. PP.188~190.

相當한 差異를 보이고 있다.<sup>91)</sup>

일제때 造成된 共同墓地는 거의가 全市·郡에 걸쳐 滿場을 이루고 있는 實情이며 특히 大都市 周邊은 墓地 구하기가 너무 어려워 公·私 設 集團墓地로 埋葬하고 있으나 일부 財力家나 特權層은 許可없이 아직도 先山이나 自己 林野에 不法埋葬으로 效率的인 國土利用에 障礙는 물론 國土景觀 沮害 요인이 되고 있다.

現在 一部 市郡에서는 公設墓지가 滿場이 되어 사용할 수 없으나 集團利己主義 現상으로 墓地를 確保할 수 없어 庶民들에게 큰 불편을 주고 있는 실정이며, 오랜 기간동안 管理人이 없어 無綠墳墓도 措置를 못하고 있는 것이 주지의 事實이다.

우리나라 墓地制度의 變遷과정은 <표 5>과 같다.



---

91) 李英熙, 前揭書, P.113.

<表 5>

우리나라 墓地制度의 變遷過程

時 代 別		墓 地 形 態
三國時代以前		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 積石塚</li> <li>• 土葬墓</li> <li>• 支石墓</li> <li>• 石箱墳</li> <li>• 土壙墓</li> <li>• 石槨墓</li> <li>• 甕棺墓</li> <li>• 土壙木棺墓</li> </ul>
三 國 時 代	○ 고구려時代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 土 墳</li> <li>• 石 塚</li> </ul>
	○ 百濟時代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 石室土墳</li> <li>• 積石木槨墳</li> <li>• 石室塚</li> </ul>
	○ 新羅時代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 土 葬</li> <li>• 石槨墓</li> </ul>
統一新羅時代		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 王 陵</li> <li>• 石室墓</li> <li>• 火葬墓</li> </ul>
高麗時代		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 石室墓</li> <li>• 土壙 (棺使用)</li> <li>• 風水地理說에 의거 墓地選定</li> </ul>
朝鮮時代		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 土 葬</li> <li>• 圓</li> </ul>
日帝時代		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 墓地, 火葬場 및 埋葬 取締規則 (1912)</li> <li>• 共同墓地</li> </ul>
大韓民國		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國立墓地</li> <li>• 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 (1961)</li> <li>• 公設               <ul style="list-style-type: none"> <li>┌ 公設墓地</li> <li>├ 公設火葬場</li> <li>└ 公設納骨堂</li> </ul> </li> <li>• 私 設               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 私設墓地                   <ul style="list-style-type: none"> <li>┌ 私設集團墓地 (100천 m<sup>2</sup> 이상)</li> <li>├ 宗中墓地 (2천 m<sup>2</sup>)</li> <li>├ 家族墓地 (500m<sup>2</sup>)</li> <li>└ 個人墓地 ( 80m<sup>2</sup>)</li> </ul> </li> <li>- 私設火葬場</li> <li>- 私設納骨堂</li> </ul> </li> </ul>

## 第4章 外國의 墓地制度

### 第1節 아시아 地域의 墓地制度 概觀

#### 1. 日本의 墓地制度

日本에서의 火葬法은 6世紀頃 佛敎의 수입과 함께 보급되었고 8世紀初에는 天皇을 火葬하기에 이르렀으며 現在는 上下階層을 막론하고 가장 널리 실시되고 있는 葬法이다.<sup>92)</sup>

日本은 비교적 죽음에 대한 정리가 잘 돼 있는 나라인 것 같다. 좁은 國土에 1억 2천만이라는 엄청난 人口를 포용하고 있는 空間的 여건이 韓國과 비슷한 日本은 일찌기 死者의 무덤이 國土의 압박현상을 가져올 수 있다는 可能性을 예상하여 철저한 法的 規制와 強力한 行政指導 등을 통해 이 問題를 圓滿히 해결하는데 成功한 것 같다.

日本의 墓地·埋葬등에 관한 法律을 보면 埋葬 또는 火葬遺骨에 對한 埋葬은 都·道·府·廳知事의 허가를 받아 設立한 墓地안에서만 可能하도록 規定하고 있다.

이같은 內容의 法律은 終戰後인 1948년부터 엄격히 施行돼 왔으며 지금까지 이 法을 위반하여 死者를 私有地를 비롯한 墓地以外의 地域에 埋葬함으로써 社會的 問題가 發生한 일은 公式的으로는 1件도 없었다는 것이 墓地行政을 담당하고 있는 후생성 환경위생국 關係者들의 이야기이다.

92) 朴桂弘, "都市의 墓地 및 火葬場의 實態와 展望", 『都市問題』, 1983.11月號, P.15.

日本은 20世紀 초엽인 1910年代까지 埋葬이 火葬보다 훨씬 많았으나 1950年代부터 火葬쪽이 급격히 늘어나기 始作하였다. 후생성 統計에 따르면 지난 1913년에는 火葬이 31.5%에 불과 했었으나 1923년에는 42.4%, 1933年 49.8%, 1953年 54.4%, 1963年 68.9%, 1973年 83.3%등으로 나타나 最近에는 火葬이 거의 압도적인 것으로 全國 796,955명의 死亡者中 火葬이 738,313名, 埋葬이 58,639名으로 火葬이 全體의 92.6%를 차지하고 있다.

日本政府는 墓地나 納骨堂, 火葬場 등은 國民의 情緒生活이나 生活水準, 公중위생면에서 큰 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 國民의 宗教的 感情, 公衆衛生 및 公共의 福祉厚生側面에 부합되는 方向으로 철저한 運營管理를 유도하고 있다. 때문에 墓地, 納骨堂, 火葬場의 經營主體는 原則적으로 地方公共團體가 말도록 하고 있으며 이것이 不可能한 地域에 限해 公益法人, 宗教法人 등에 都·道·府·懸知事가 經營許可를 내주고 있다. 地方公共團體나 公益法人에 한해 이들 施設의 經營권을 주는 것은 施設의 非營利性, 영속성, 公益性을 確保함으로써 死亡者 遺族들의 과도한 葬禮 經費를 줄이기 위한 것이다.

現在 全國적으로 이들 公共團體나 公益機關이 運營하는 關係施設을 보면 1982年 5月 16日 現在 靈園(公園墓地)을 포함한 墓地在 916,654個所, 火葬場14,754個所, 納骨堂 9,724個所 등으로 돼 있으며 農村地域일 수록 墓地 등의 施設이 集中돼 있는 것으로 나타났다.

日本의 墓地關係法令은 크기면에서 個人무덤의 最大許容面積을 制限하고 있지는 않지만 大部分의 國民은 幽宅을 2~3坪 정도면 족하다는 생각을 갖고 있다고 한다.<sup>93)</sup>

93) 大田日報, 1983. 6. 21.



## 2. 中國의 墓地制度

中國은 埋葬文化의 寶庫라 할 만큼 最近까지 貴重品이 發掘되고 있으며 얼마전 周口店 山頂洞 第四層으로부터 發掘된 人骨에서 赤鐵鑛의 粉末이 發見됨으로써 中國에서는 이미 舊石器 時代 後期에 어떤 形態의 宗教儀式을 갖추어 死者를 埋葬했을 것이라는 推측을 可能하게 하고 있다.

歷史的으로 有名한 墓는 春秋戰國時代의 楚墓로부터 秦始皇陵, 1972年 湖南省長沙市 附近에서 發掘된 馬王堆漢墓, 또 1972年 4月 山東省, 臨沂懸에서 發掘되어 「손빈兵法」 등의 竹簡이 4,000枚나 나왔다는 銀省 山漢墓을 비롯하여 昭陵, 乾陵, 明의 13陵, 中山陵 등 그 數를 헤아릴 수 없으며 그 規模의 雄大·莊麗함은 世界 다른 나라의 그것과 비할 바가 못된다.

그 하나의 例로 1972年 6月에 吉林省 庫倫旗의 前勿歷布格에서 遼代 (916~1125年) 後期の 壁畫遼墓가 發掘되었는데, 이 墓는 工事의 規模가 커서 地表로부터 9m나 깊게 설치 하였으며 遼墓의 洞門은 아-치型으로 되어 있고 안으로 깊숙한 곳에 있는 玄室은 8角形으로 넓고, 높이가 5m나 된다. 周圍의 壁에는 腰板이 設置되어 있고 房 後部에 棺臺와 祭臺가 만들어져 있다. 또 이곳의 豊富한 壁畫나 精緻한 構造는 當時 黃河流域의 封建文化가 草原에 살던 契丹族과 많은 交流를 나타내는 貴重한 文化財가 되고 있다.

一般庶民의 경우 富裕層은 一族 또는 家門別 墓地에 安置되며 共同墓地는 主로 大都市 周邊에서 볼 수 있다. 貧寒한 사람들은 흔히 그들이 主로 일한 場所나 그 가까운 곳에 埋葬되며 때로는 棺을 그냥 땅 위에 놓고 그 위에 짚이 나 벽돌 콘크리트나 흙 등 그 近處에서 가장 求하기

쉬운 것으로 쌓아 올린다.

또 어떤 경우는 몇개의墳墓를 카-버하는 커다란封土(盛土)를 만드는 경우도 있다. 이러한墳墓는無秩序하게全國에散在하고 있으며 그數가 너무 많아 "中國은 하나의巨大한墓地"라고表現할程度이다.

中國人의 죽음에 대한信條와慣行은 우리나라의 그것과 가장 비슷하며 佛敎, 儒敎, Taoism 및 Shamanism 등 여러가지要素가 混合된 複合的인 宗教的 信條에서 主로 由來된다. 主魂 Shen(神)은 優美, 溫和, 豊饒, 神格의 結合을 意味하며 一層 낮은 靈魂 Kwei(鬼)는 暗黑, 冷酷, 不毛, 獸性을 反映하는데 이들 두 靈魂은 죽음의 순간에 서로 떨어져서 死體에서 離脫한다.

이때 만약 埋葬이 잘못 되었거나 전혀 埋葬이 되지 않았을 때 獸魂(Kwei)가 死體로 다시 돌아가서 吸血鬼와 도깨비처럼 周圍를 방황하면서 사람들을 괴롭히거나 죽게한다는 것이다. 그러나 中國사람들은 一般的으로 死後에 死者의 靈魂과 現世의 사람들과의 사이에는 밀접한 Communion이 있는 것으로 굳게 믿고 있다.

옛 中國風習에 依하면 父母나 兄 등 윗사람들보다 먼저 死亡했을 때는 序位가 無視되었다는 이유로 上序位者들이 죽을 때까지 埋葬하지 않고 地上에 버려두었다고 하나 지금은 改善되어 墓地入口에 壁없는 기둥만의 假屋을 짓고 그곳에 3日以上 두었다가 埋葬한다고 한다.

埋葬때가 된 屍體는 땅을 깊이 파고 무덤의 正面에 棺이 보일 정도로 벽돌門을 만든 後 다시 그 앞 3m쯤 되는 곳에 大門을 세워 놓고 死者의 魂이 벽돌門과 大門을 通하여 外出하여 이때 용돈으로 使用할 수 있도록 子孫들은 可能的 限, 貨幣만한 크기의 많은 黃色 종이를 무덤위에

놓고 간다.<sup>94)</sup>

### 3. 印度의 墓地制度<sup>95)</sup>

人口 約 7億인 印度의 宗教分布를 보면, Hindu教가 約85%, Moslems가 10%, 基督教가 2%를 조금 넘으며 그 外에 Sikhs, Jains, Parsis, 佛敎, 유대敎 등이 있다.

힌두敎의 特色은 特定한 敎祖(Leader)나 敎義(Creed)가 있는 것이 아니라, 自然崇拜와 民間信仰을 바탕으로 한 重複合的인면서 深遠한 印度의 生活哲學이며 印度의 文化 그 自體이다. 힌두敎도들의 希望은 그의 前生에 聖地 Benares를 參拜하고 聖스러운 Ganges江에 沐浴하는 것이며, 死後에는 또한 Ganges江에 荼毘(火葬)된 遺灰를 흘러 보내는 것이다. 그들은 Ganges江에서의 沐浴은 生時에 지은 罪를 씻어주며, 또한 그 곳에서 荼毘는 輪廻轉生の 業으로부터 벗어날 수 있다고 믿기 때문이다.

사람이 죽었을 때 遺體는 男子의 경우에는 白布에, 女子의 경우에는 赤布로 싸이며, 그 周圍에 꽃이 놓인 뒤 大나무로 만든 들것에 실려 河岸의 沐浴場으로 간다. 遺族들은 그곳에서 死者의 입에 Ganges江의 聖水를 대어 淨化한 後, 香木이 섞인 나무더미 위에 올려 놓고 Vedas의 울음이 슬피 퍼져가는 가운데 點火의 儀式이 進行된다. 이윽고 火壇은 불타오르고 荼毘의 煙氣와 함께 故人의 靈魂은 天國으로 向하고 殘灰는 Ganges의 聖水에 띄어 보내 진다는 것이다.

이상을 要約하면 힌두敎族의 葬儀는 火葬과 水葬의 二重法으로서 죽은 뒤에는 아무것도 남지 않으며 特殊한 사람을 除外 하고는 墓地가 없

94) 金富植, 前掲論文, PP. 21~23.

95) 金富植, 前掲論文, PP.20~21.

는 것이다.

#### 4. 泰國의 墓地制度<sup>96)</sup>

國民의 95%以上이 佛敎信者로서 宗敎的으로 再生을 믿는 泰國人들은 집안에서 中병으로 죽음이 임박한 환자가 發生하면 부처님의 가르침에 마음을 돌려 來世를 맞이하는 마음의 준비를 하도록 도와준다. 葬禮는 大部分 火葬이다. 屍體를 山이나 들에 묻는 埋葬은 거의 찾아볼 수 없다. 火葬은 屍體處理 및 保存 등을 위한 遺族의 부담을 덜고 棺과 부장품 埋葬에 必要한 空間問題가 야기되지 않고 있으며 또한 衛生的이라고 泰國人들은 믿고 있다.

泰國人들은 古來로 火葬은 영혼으로부터 해방시켜 가고 싶은 곳은 어디든 가도록 해준다는 독특한 佛敎信仰을 갖고 있다는 것이다. 屍體를 火葬한 후 遺灰를 조그만 遺骨단지에 담아 寺院의 納骨堂이나 집안의 佛壇에 安置한다.

한때는 喪主와 遺族들이 배를 타고 넓은 바다로 나가 遺骨단지를 深海底에 安置하는 習俗도 있었다.

泰國의 一般家庭에서는 사람이 죽으면 보통 3日~4日間 屍體를 집에 두었다가 질로 운구한다.

가난한 집안에서는 死亡당일 바로 屍體를 절에 安置하지만 돈많은 집안에서는 屍體를 수 개월 또는 1年以上 집안에 두는 수도 있다.

寺院建物 주변에는 여러개의 納骨堂이 있어 1천바트(3만5천원)만 내면 승려가 불탑 내벽의 한 구멍에 遺骨 단지를 安置해주고 벽돌공이 시멘트를 발라 봉해준다. 上流層에서는 寺院의 納骨堂 하나를 따로 사

---

96) 大田日報, 1983. 6. 15.

거나 아니면 寺院內 景觀이 좋은 곳을 구입, 2m<sup>2</sup> 정도 크기로 塔모양의 작은 집을 지어 祖上 代代的 遺骨을 한 곳에 모시기도 한다. 遺骨 단지를 벽에 넣고 亡人의 生年月日과 死亡年月日 등과 함께 사진이 박힌 代理石 조각을 붙여 시멘트로 고정시켜 놓는다.

풍부한 農產物 덕분에 먹을 걱정이 없고 佛教의 輪廻思想으로 現世에 對한 집착을 찾아보기 어려운 이 나라 사람들에게 葬禮로 因한 社會問題 같은 것은 있을 수 없다. 埋葬이 아닌 火葬으로 屍體를 處理해 조그만 遺骨 단지를 수많은 寺院의 納骨堂 또는 집안의 佛壇에 모시기 때문에 政府 당국에서 國土管理를 위해 公共墓地를 設定하거나 墳墓의 크기를 制限하는 墓地制度 같은 것을 따로 마련한 必要조차 없다는 것이다.

게다가 가난한 이들을 위하여 무료로 葬禮를 치러주는 절들도 곳곳에 있어 葬禮라는 儀式 때문에 家庭 全體가 經濟的 부담을 느끼거나 社會問題 따위가 초래되는 일이 별로 없는 것이 泰國이 가진 傳統의 하나이다.

##### 5. 臺灣의 墓地制度<sup>97)</sup>

臺灣은 中國과 같은 관행을 갖고 있어서 우리의 墓地慣行과 가장 유사성을 갖고 있으며 우리가 현재 지니고 있는 墓地問題를 그대로 가지고 있다고 해도 과언이 아닌 국가이다.

그러나 대만의 墓地관행은 本土人과 原住民의 경우로 區分되는데

96) 大田日報, 1983. 6. 15.

97) 國土開發研究院, P.108~109.

本土人들은 本土의 收復後 移葬을 前보로하여 火葬하는 것이 일반적이어서 埋葬과 火葬의 比率은 대체로 50:50으로 알려져 있다.

대만은 좁은 국토면적과 많은 인구에 의한 당면한 墓地問題解決을 위하여 1984년, 墳墓設置管理條例 및 施行細則을 제정 운영하고 1985년에는 埋葬施設改善 10個年計劃을 樹立하여 시행하고 있다. 그 주요내용을 보면 ① 舊公墓(公共墓地)를 整理, 公園化하고 納骨堂을 건설하며, 墓地의 순환사용 (시한부묘지)과 公墓의 유지보호 및 管理를 強化하는 한편 墓地需要에 대처하여 160곳의 公墓를 설치하고 ② 20個所の 殯儀館을 증설하여 國民에게 葬禮치르는 장소를 제공하며 ③ 10개소의 현대식 火葬場을 증설하여 土葬用지를 절약하며 民俗을 개혁하고 喪葬費用을 절약토록 하고 있다.

또한 葬禮經營者로 하여금 장례의 운영을 전담케하여 不法墓地의 擴散과 無緣墓地의 發生을 억제하고 있다.

## 第 2 節 유럽의 墓地制度 概觀

### 1. 프랑스의 墓地制度<sup>98)</sup>

파리市는 墓地 運營의 獨點權을 갖는다. 파리 墓地內에 있는 家族墓(Family Vaults)는 대개 20個의 棺을 收容할 수 있도록 建造되어 있다. 數十年이 經過한 後 家族墓가 滿場이 되었을 때 遺骨을 파서 그들을 하나의 棺에 收容해도 좋도록 되어 있다.

파리 墓地에서 墳墓의 墓地는 最小 5年에서 30년까지 借地할 수 있는데

98) 金富植, 前揭論文, P.42.

期間에 따른 借地 價格差는 그리 큰 것이 아니며 契約期間이 滿了되었을 때 家族은 再契約의 機會를 가질 수 있다.

만약 契約期間이 끝나도 再契約을 하지 않을 때는 市當局은 遺骸를 파서 公共墓地(Commongrave)에 再埋葬을 한다. 또 이 때에 경우에 따라서는 火葬도 한다.

統計에 의하면 5年 契約者들의 約 65%가 再契約을 하지 않으며, 30年 契約者가 再契約을 하지 않는 경우는 아주 흔하다. 이러한 事實이 해마다 增加하는 墓地의 不足을 輕減시키고 空間의 密集化를 純化시키는 데 도움이 되고 있다.

## 2. 이태리의 墓地制度<sup>99)</sup>

이 나라는 카톨릭教가 가장 强하여 葬法에 카톨릭 宗教儀式이 主宗을 이루고 있으나 유럽의 다른 나라처럼 地方自治團體가 이에 干涉한다. 墳墓의 터는 制限된 墓主가 일정期間동안 所有權을 가지는 것이 원칙이나 이를 永久買入할 수도 있다.

共同墓地에서의 埋葬期間은 10個月에서 10년까지 多様한데 이 期間이 지나면 파져서 火葬되거나 家族이 願하는 納骨堂의 一種인 壁 (Wall niche)에 安置된다.

이태리는 19세기에 현대 火葬運動이 최초로 일어난 곳이기도 하나 현재 이 나라 국민들은 一般的으로 카톨릭教會의 聖化된 땅에 埋葬되어야 한다는 通念에 따라 火葬率이 弱하며 이는 少數民族에 制限되어 있다. 現在 火葬施設을 갖춘 自治區는 約 20個所이며 주로 北部 이태리에 있다.

---

99) 金富植, 前掲論文, P.42~43.

### 3. 獨逸의 墓地制度<sup>100)</sup>

獨逸은 英美式 公園墓地 形態와 이태리식의 火葬後 納骨堂에 安置하는 혼합형 墓地制度가 利用되고 있다. 一般的으로 葬儀行事는 주로 지방에서 自治團體에 의하고 도시지역에서는 사기업 葬儀社에 의하여 처리 되는데 그 양상이 多様하다.

큰 회사는 20개 도시에 지사를 設置運營하고 葬儀에 관한 모든일을 하며 死亡保險과 관계조공장까지 運營하는 경우도 많다. 대부분의 教會는 자체의 墓地가 있으며 대도시에서는 시립묘지 부설 교회가 있고 이곳에서 깨끗한 유리창을 통해 시체를 透視할 수 있는 冷凍室의 施設을 갖추고 있다.

특히 이중장(Secondary Burial : 시체를 묻거나 지상에 방치하였다가 유골만 가려서 묻는 방식)이 보편화되어 3m<sup>2</sup> 정도의 가족단위묘혈을 건조하여 부모자녀가 차례로 겹쳐서 이장되고 약 30년후 유골을 가려서 재이장하거나 火葬納骨한다.

### 4. 英國의 墓地制度<sup>101)</sup>

英國의 墓地制度는 基督教인들의 葬禮法에 영향을 받아 教會境內에 屍體를 埋葬하는 慣習이 생겼고 그 結果 非衛生的인 狀態가 되자 英國國會는 19世紀에 이르러 都市에 限하여 教會뜰에 埋葬하는 것을 禁止시켰다. 그때부터 英國의 法은 모든 墓地를 都市에서 떨어진 郊外에 設置하도록 制限하였던 것이다.

100) 金泰福, "國土의 效率的 利用을 위한 埋·火葬制度의 改善方案", 『京畿道政研究』 第7號, 1994. PP.138~139.

101) 金國道, "外國의 墓地改善對策", 『都市問題』, 1983. 11月號, P.31~33.



그 후 1852년에 London市の 教會墓地制度를 全面禁止하고 會社가 經營하는 共葬墓地和 市立墓地在 造成되었으나 別로 參考될 만한 墓地는 없고 다만 英國의 代表的인 墓地 Working Elford Goldersgeen 公園墓地 등이 有名하다.

### 第 3 節 아메리카의 墓地制度 概觀

#### 1. 美國의 墓地制度

人口에 비해 넓은 땅을 갖고 있는 美國이지만 指定된 장소의 墓地들은 이미 그 限界性을 드러냈으며 未來의 問題를 걱정하는 當국에서는 火葬制度를 권장하고 있는 實情이다.

美國墓地協會에 따르면 全國 1백 3개의 재향군인 國立墓地중 55個 墓地만이 약간의 埋葬地가 남아 있을뿐 48個 墓地는 淸차 폐쇄됐다.

뉴욕市の 칼리브墓地的 경우 5백에이커에 2백만名以上이 묻혀 있는데 더 以上 수용 能力이 부족하여 이 墓地는 지난 79년에 이미 폐쇄됐다.

美國 50個州 5만 5천여個의 公·私立 墓地들도 앞으로 10~25年以內에 모두 폐쇄해야 할 위기에 놓여 있다고 전문가들은 경고 한다. 現在 美國에서는 墓地面積의 부족問題를 短期的으로 해결하기 위해 1人當 埋葬面積을 좁히는 方案을 채택하고 있다. 傳統的인 美國人 墓地는 面積이 넓었으나 이같은 이유로 점차 줄여가고 있는데 現在 各墓地에서는 平均 1에이커에 3천여명을 埋葬하고 있으며 이것도 부족하여 地下로 더 널을 파서 2층 3층으로 같은 장소 面積에다 埋葬하고 있는 實情이다.

美國의 墓는 韓國처럼 커다란 封墳을 만들지 않고 屍身이 든 棺크기 만큼의 땅을 파서 묻고 그위에 代理石 등으로 뚜껑을 닫는 形式을 취하

고 있다. 따라서 美國의 1個墓의 크기는 韓國의 封墳을 가진 墓크기의 1/2 정도밖에 자리를 차지하지 않을 뿐 아니라 주위景觀을 위한 必要없는 땅도 쓰지 않고 있다. 美全域의 墓地 5만 5천여個 가운데 25%는 國立·州立·市立 등 共同墓地이며 私立墓地 가운데 17%가 教會墓地이고 나머지 22%가 特殊團體나 個人의 所有로 돼있다.

美國은 葬禮意識과 墓地에 묻히기까지의 葬事一切를 맡아서 해주는 「葬禮 産業」이 하나의 큰 企業體로 運營되고 있고 封墳과 突出된 墓碑가 없는 것이 특징이다.<sup>102)</sup>

## 2. 캐나다의 墓地制度<sup>103)</sup>

葬禮行事的 基本的 形態는 캐나다 全國을 通하여 거의 비슷하다. 사람이 死亡하면 家族은 法에 따라 葬儀人(Funeral Director)을 選定하며 葬儀人은 屍體를 死亡한 場所에서 葬儀社로 옮긴 다음 動脈 및 腹腔의 香料處理와 其他準備를 하며 必要에 따라서는 復元術(Restorative art)을 爲해 化粧品을 使用한다. 이같이 葬儀를 위한 모든 準備는 葬儀社에서 完全히 하게 된다.

葬儀式이 個人家庭에서 舉行되는 옛모습은 아직도 시골에서 남아 있으나 二次大戰後 特히 都市地域에서는 一般的인 傾向으로 葬儀社에 安置되며 그 期間은 大개 2~3日이다. 新教徒들은 主로 教會보다는 葬儀社에 附設되어 있는 조그마한 教會(Chapel)에서 式을 지낸다.

이러한 傾向으로 흐르게 된 主要한 原因이 있는데 그것은 지난 4半世紀 동안 葬儀에 參加하는 사람들의 수가 적어졌고 特히 一年中 大部分

---

102) 大田日報, 1983. 6. 14.

103) 金富植, 前揭論文, PP. 49~51.

이 추운 氣候를 갖는 地域의 시골에서 짧은 時間의 葬儀式을 위해 큰 教會의 엄청난 燃料費를 부담하는 것은 어려운 일이기 때문이다. 墓地들은 大概 教會나 地方自治團體에 依하여 所有되고 運營되지만 個人所有의 墓地도 적지 않다.

또한 墓地는 公共利用을 爲하여 嚴格하게 統制되고 있다. 그것은 過去 數十年동안 私有墓墳가 無秩序하게 늘어 났기 때문이다.

또한 이 나라에서는 거의 모든 地域에서 카톨릭, 新教, 유대教徒들의 分離된 墓地를 建立하나 세 宗教를 모두 받아들이는 墓地도 있다. 그러나 域內의 區域은 역시 달리한다.

墓地의 터는 單基 또는 復數의 基를 위해 限定된 땅을 購入할 수 있고 이 때 대개는 永久的인 管理를 위한 料金を 賣渡價格에 포함시킨다. 캐나다에는 또한 地下納骨堂 (Vault), 陵墓 (Mausoleum) 또는 共同陵墓 (Public Mausoleum)나 地下埋葬所 (Crypt) 등이 있으나 地下埋葬이 主宗을 이룬다. 그러나 겨울철 埋葬은 적지 않은 問題가 된다. 그것은 霜線 (Frost line)<sup>104)</sup>이 가장 溫和한 곳에서도 4Feet 6inch (137cm)나 되므로 더 寒冷한 곳에서는 墓를 쓸 수가 없다. 따라서 이러한 地域에서는 墓地안에 特別教會堂 (Special Capels)을 設置하여 봄이 올 때까지 이곳에 屍體를 保管해 두는 경우가 많다.

火葬은 漸次 增加하고 있으나 葬儀社가 自營하는 火葬場을 갖고 있지 않고 主로 地方自治團體에 依하여 運營되고 있다. 또 火葬때문에 運樞되어야 할 距離도 最近에는 制限되어가는 傾向에 있으며 어떤 地域에서는 먼 國內의 火葬場에 運樞하는 것 보다 가까운 美國의 火葬場으로 가는 편이 더 經濟的인 경우가 많다.

104) 年中降霜地가 아닌 地域에서의 凍土地 (Frozen ground)의 最大깊이.

大部分의 경우 火葬은 死後 48시간 以內에는 할 수 없도록 法律로 定해져있다. 卽 檢屍官의 確認과 火葬許可를 받아야 하는 시간적 여유가 있어야 하기 때문이다.

#### 第 4 節 中東의 墓地制度

全 世界的으로 회교도들 만큼 장례행사를 간단히 치르는 민족은 없을 것이다. 회교도들의 내세사상과 기후조건 때문에 관을 사용치 않으며 墓碑를 세우거나 제례를 지내는 것을 금하고 있다. 火葬은 금지되어 있고 공동묘지는 정부관리하에 있으며 묘지분양을 무료로 해주고 있다.

國土에 비해 人口가 적은데다 墓所가 평분으로 적은 面積을 차지하므로 묘지확보의 어려움은 없다. 그러나 이집트와 같은 일부 인구과밀의 아랍국에서는 문제가 많다.

특히 人口가 1천만명이 되는 『카이로』에는 교외에 있는 大單位 공동묘지내에서 까지 빈민층들이 거주하는 사태가 빚어지고 있어 묘지관리 때문에 당국이 골머리를 앓고 있다. 이슬람교의 계율이 엄격한 사우디아라비아에서는 埋葬은 하나 그 자리에 죽은 사람이 묻혀 있다는 표시로 작은 돌을 놓아 둘 뿐이며 죽은 뒤에는 貧富貴賤을 전혀 나타나지 않는다.<sup>105)</sup>

墓나 祖上을 崇拜하던지 존경하는 마음으로 墓地를 방문하는 것은 教理에 어긋나며 매장식과 매장방법은 쿠란(QURAN)에 따라 행해지고 있으며 이슬람教 文化圈內의 모든 국가에서 墓地制度가 사회문제화된

105) 金泰福, "國土의 效率的 利用을 위한 埋·火葬制度의 改善方案"  
『京畿道 道政研究』, 1994. PP.144~45.

일은 없으며 墓地法 같은 것은 없다. 埋葬할 때 壙中(무덤을 위한 굴)은 시체를 잘 保存키 위해서 상당한 깊이로 파며 보통 사람이 들어가서 앉을 정도의 깊이로 판다.

## 第5章 우리나라 墓地制度의 實態와 問題點

### 第1節 墓地制度의 實態

#### 1. 墓地의 實態

우리나라에서 墓地에 관한 統計가 作成되기 시작한 것은 日帝時代인 1912年 墓地·火葬場·埋葬 및 火葬 取締規則이 制定되어 共同墓地라는 集團墓地在 公共團體에 의하여 設置되면서 부터였다.<sup>106)</sup>

그후 1919年 律法이 일부 改正되어 共同墓地이외에 私設家族墓地로서 一族墓地 또는 合族墓地 등을 허가함으로써<sup>107)</sup> 이것이 현재 共同墓地, 屈出墓地, 許可墓地 등으로 구분되는 계기가 되었는데 그 資料 일부가 남아있다.<sup>108)</sup>

이러한 墓地關聯法規가 있기 전에는 자기 소유의 땅에 아무 제약없이 자유롭게 墓地設置가 可能하여 墓地에 관한 統計가 있지도 않았고,

106) 崔在錫, "墓地制度와 國土開發", 政經研究, 第99號, 韓國政經研究所, 1973, P.210. 國土開發研究院, 前揭書, P.6.

107) 趙宗植, "韓國의 墓地 - 韓國墓地에 관한 法的 研究", 大原出版社, 1987, P.30.

108) 崔在錫, 前揭書, P.211 : 國土開發研究院, 前揭書, P.6.

屈出묘지와 許可묘지는 모두 사설묘지로서 기존의 조상의 묘가 있는 곳은 신고만하면 사설묘지로 인정하여 묘지설치가 가능한 곳이 屈出묘지이고, 許可墓地는 공동묘지 설치이후에 개인토지 또는 국유지에 一族 또는 合族묘지로 이용할 수 있도록 허가해 준 묘지를 일컫는데 그 규모는 각각 3,000명이내였음.

그 必要性도 느끼지 못하였다.

위 規則에 의하여 해방 뒤까지 墓地行政이 지속되어 오다가 1961年 매장 및 묘지 등에 관한 법률이 制定되었다. 이때만 해도 國土利用 側面에서 墓地를 다루기보다는 단순히 環境衛生的 側面에 보다 더 관심을 가지고 墓地를 취급하였다. 그래서 墓地에 관한 統計作成에는 그리 관심을 기울이지 못하였다.

1969年 同法 施行規則이 制定되면서 부터 墓籍簿를 作成토록 하였으나 그 실적은 극히 부진한 상태였으며 埋·火葬實績을 정기보고서식에 따라 市·郡別로 作成, 集計하고 있으나 그 내용이 전반적인 墓地實態를 파악하기에는 미흡한 형편이었다. 1971年 5월에 既存 墓地를 일제히 申告토록 하였으나 申告한 것은 겨우 500여萬基에 지나지 않아 큰 성과를 거두지 못하였다.<sup>109)</sup> 1973年 埋葬法의 制定目的에 國土의 效率的 利用이라는 內容을 추가함으로써 國土利用的 側面에 다소나마 정부에서 관심을 갖고 묘지업무를 추진하기 시작하였다.

政府에서는 全國의 墓地實態중 분묘(분묘의 총수, 분묘의 점유면적, 쌍분묘의 총수), 묘소면적, 묘소의 집단화(집단묘지 개소수, 집단별 면적규모, 집단분묘의 점유면적), 묘소의 소재, 埋地의 傾斜度, 墓地施設物과의 距離(도로, 하천, 부락, 학교와의 거리)를 年次的으로 調査할 計劃으로 1978년에 忠南, 慶北에 실태조사를 完了하였고, 1979년에는 全南, 慶南, 1980년에는 忠北, 全北의 2個道에 대하여 航空寫眞을 判讀測定하여 墓地實態를 調査하였으나 그후 其他 市道는 現在까지 正確한 調査 內容이 없어 推定置를 使用하고 있는 실정이다.

---

109) 國土開發研究院, 前掲書, PP.6~7.

또한 日政時代부터 衛生系統에서 담당하던 업무가 1988년부터 보건 사회부, 시도, 시군에 가정복지국·과가 신설되어 家庭福祉部署로 업무가 이관되는 과정에서 각종 資料가 없어진 것도 많고 업무의 비지속성으로 전문성이 결여되어 있고 하부기관으로 갈수록 이와 같은 현상이 크게 나타나고 있다.<sup>110)</sup>

墳墓의 實態를 살펴보면, 1992年度末 現在 우리나라의 全體 墳墓數는 <表 6>과 같이 19,034千基이며 면적은 957.6㎢으로 全國土의 1%를 점유하고 있다. 이 중 公設은 354千基(0.19%)이며 法人은 450千基(0.24%)이고 家族 및 個人 等 私設墓地 墳墓가 18,023千基로 95.8%를 차지하고 있다. 그런데 우리나라의 분묘수는 지난 1980년대 중반이후 전년 대비 1%정도 증가하고 있다.

이와 같은 墳墓의 實態를 볼 때 國土利用의 效率化를 기해 나아가기 위해서는 政府에서 公設 및 法人이 관리하는 분묘가 30~50%가 되도록 강력한 정책적 추진이 요망되며 地方自治團體에 財政的 支援이 더욱 확충되도록 해나가야 한다.

---

110) 김성호외 3인, 前揭書, P.188.



<表 6>

墳墓 設置 現況

<1992. 12. 31 현재>  
(단위 : km, 천기)

구분 년도	계	공 설	법 인	가 족 · 개 인 등	전 년 비 증가율(%)
'87	면적 911.6	25.7	32.4	853.5	
	기수 18,012	425	341	17,246	
'88	면적 921.8	26.0	28.8	867	1.1
	기수 18,216	439	318	17,459	1.1
'89	면적 939.9	27.3	29.2	873.4	0.9
	기수 18,414	474	348	17,592	1.1
'90	면적 939.6	27.5	29.4	882.7	1.0
	기수 18,609	480	382	17,747	1.1
'91	면적 948.9	18	29.4	882.7	1.0
	기수 18,829	448	414	17,967	1.1
'92	면적 957.6	18	29.8	909.8	0.9
	기수 19,034	354	450	18,230	1.1

자료 : 보건사회부, 묘지안내 1993. P.34

가. 公設墓地 現況

公設墓地는 地方自治團體가 公園化墓地进行 造成한 것으로서 흔히 公設公園墓地라 부르는 墓地이며, 사용료와 관리비를 사용자로부터 받아 地方自治團體가 관리하는 墓地를 말한다.

<表 7>에서 보는 바와 같이 全國에 128個所 17,771,361㎡이 조성되어

1993년 12월 現在 356,848기가 매장되어 있으며 매장면적은 6,765,518 m<sup>2</sup>으로 향후11,005,843m<sup>2</sup>(도로, 주차장, 나무녹화 등 불용면적 포함)의 사용할 수 있는 면적이 남아 있다. 지가상승에 따라 법인묘지보다는 사용료와 관리비가 저렴한 公設公園墓地에 대한 수요가 증가하고 있으나, 새로운 묘지를 설치하거나 기존묘지를 확장하는 것은 사실상 많은 어려움이 있을 것으로 판단된다.

그 이유는, 첫째 지가상승으로 재정부담을 크게 안게 되는 점과, 둘째 어렵게 부지를 선정하더라도 墓地가 嫌惡施設로 인한 주민들의 집단이기주의 현상으로 설치가 사실상 어렵다고 사료된다.

<表 7>

市·道別 公設墓地 現況

<1993. 12. 31 현재>

구분	개소수	총묘지면적 (㎡)	누 계 매 장		잔여면적 (㎡)
			매장(기)	점유면적(㎡)	
계	128	17,777,361	356,848	6,765,518	11,011,843
서울	5	7,358,307	111,015	4,367,209	2,991,098
부산	1	829,232	27,309	135,281	693,951
대구	3	1,827,076	8,659	254,411	1,572,665
인천	2	1,024,259	48,998	239,400	784,859
광주	1	605,000	25,856	333,115	271,885
대전	1	499,400	8,712	57,507	441,893
경기	60	1,152,727	35,369	307,032	845,695
강원	1	203,805	6,809	67,409	136,396
충북	4	479,121	14,286	313,619	165,502
충남	3	536,253	7,778	67,899	468,354
전북	4	268,994	12,670	113,038	155,956
전남	11	1,007,527	25,975	177,849	829,678
경북	7	348,027	7,524	61,986	286,041
경남	3	453,532	7,435	130,903	322,629
제주	22	1,184,101	8,453	138,860	1,045,241

자료 : 보건사회부 가정복지과.

1993年度 公設墓地에 埋葬된 事項을 살펴보면 사망자 245千名 중 화장자를 제외한 매장율은 80.9%이나 공설묘지 128個所에 매장기수는

16,469기이며 매장면적은 152,829m<sup>2</sup>(기당 평균 9.3m<sup>2</sup> 면적 사용)으로  
 全體 埋葬에 차지하는 비율은 6.7% 수준이며 시·도별 공설묘지에 매장  
 현황은 <表 8>과 같다.

<表 8> '93 公設墓地 埋葬現況

<1993. 12. 31 현재>

구 분	개 소 수	당 해 년 도 매 장	
		매 장 (기)	점유면적(m <sup>2</sup> )
계	128	16,469	152,829
서울	5	4,430	26,580
부산	1	77	381
대구	3	85	949
인천	2	1,569	4,707
광주	1	2,324	55,297
대전	1	264	1,745
경기	60	2,972	19,881
강원	1	41	406
충북	4	203	2,687
충남	3	359	3,683
전북	4	1,175	7,365
전남	11	646	3,983
경북	7	30	294
경남	3	230	2,576
제주	22	2,064	22,295

자료 : 보건사회부 가정복지과.

#### 나. 共同墓地 現況

一般的으로 共同墓地는 일제시대부터 설치된 墓地로 1989年末 現在 全國적으로 10,571個所에 70,325千坪이 造成되어 있으며 매장기수는 4,053천기이다.

시도별 공동묘지는 <表 9>에서 보는 바와 같고 대부분의 시설이 아주 빈약하여 이용을 기피하고 있으므로 지방자치단체에서 수도, 취사시설, 주차장 등 기반시설을 확충하여 나가는 것이 시급한 실정이다.

#### 다. 私設 法人墓地 現況

私設法人集團墓地는 <表 10>에서 보는 바와 같이 産業化, 都市化에 따라 大都市 周邊에 거의 집중 설치되어 있다.

시도별 사설법인묘지는 1993年 現在 경기도에 39개소(36%), 경상북도 23개소(21%), 경상남도에 17개소(16%)로 전체 109個所中 72%를 점하고 있고 대도시주변은 利用率이 높은 반면 기타 지역은 분양 실적이 저조한 편이다.

財團法人이 설치하는 私設墓地는 10만㎡이상으로 적당한 부지를 구하기가 곤란하여 확장이나 신설이 아주 어려운 형편이다.

1993年度 私設法人墓地에 埋葬實態을 살펴보면 매장기수는 30,865기이며 매장점유면적은 456,746㎡(기당 평균 14.8㎡ 면적 사용)으로 全體 埋葬者에 차지하는 비율은 12.6% 수준이며 서울특별시, 직할시에는 만장이거나 법인묘지가 조성이 안되어 경기도 등 인근 道에 조성하여 사용하고 있으며 시·도별 잔여면적은 23km<sup>2</sup>(도로, 주차장 등 불용면적 포함)이며 향후 매장 가능기수는 696,592기로 앞으로 20年정도 사용이 가능하고 시·도별 사설법인묘지 매장현황은 <表 11>과 같다.

<表 9>

市・道別 共同墓地 現況

<1989. 12. 31 現재>

시・도별	설치수	면적(천평)	매장기수	향후매장 가능기수	비 고
합 계	10,571	70,325	4,053,566	2,847,497	
서울	4	1,912	129,214	6,900	
부산	9	117	30,101	-	만장
인천	18	370	125,000	-	
대전	19	373	11,226	12,591	
광주	17	223	25,272	-	만장
대구	2	507	25,337	4,626	
경기	670	3,953	423,000	725,000	
강원	783	6,765	321,587	176,158	
충북	468	2,856	157,581	32,478	
충남	634	5,607	618,282	204,031	
전북	821	2,966	416,042	113,473	
전남	2,290	17,843	473,296	-	
경북	2,426	8,182	574,000	389,800	
경남	2,290	17,843	644,818	1,182,440	
제주	120	808	78,810	-	

자료 : 김성호의 3인, 산지소유와 묘지제도 연구, 한국농촌경제연구원, 1990. P.189

<表 10>

市・道別 私設法人墓地 設置 現況

<1993. 12. 31 현재>

구 분	개소수	총묘지면적 (㎡)	총분묘 설치 가능기수(기)	누계매장 (기)	향후가능 (㎡)
계	109	30,595,330	1,188,125	491,533	696,592
서울	-				
부산	1	123,552	10,000	9,750	250
대구	1	251,188	10,000	10,000	
인천	-				
광주	3	73,609	4,141	4,141	
대전	1	9,884	3,503	3,503	
경기	39	11,606,636	267,167	159,934	107,233
강원	7	1,386,246	26,109	17,003	9,106
충북	4	1,686,171	49,793	24,651	25,142
충남	7	2,129,280	79,298	24,636	54,662
전북	3	230,688	26,371	6,512	19,859
전남	3	651,594	43,106	9,000	34,106
경북	23	6,702,297	281,693	83,553	198,140
경남	17	5,744,203	386,944	138,850	248,094
제주	-				

자료 : 보건사회부 가정복지과.

<表 11> 私設法人墓地 埋葬 現況

<1993. 12. 31 현재>

구 분	당해년도 매장		누 계 매 장		잔여면적 (㎡)
	매장(기)	점유면적 (㎡)	매장(기)	점유면적 (㎡)	
계	30.865	456,746	491,533	7,224,639	23,370,691
서울	-				
부산	7	47	9,750	96,514	27,038
대구	-		10,000	162,976	만 장
인천	-				
광주	21	7,786	4,141	66,071	만 장
대전	-		3,503	9,884	만 장
경기	8,597	127,418	159,934	3,075,477	8,531,159
강원	1,483	28,664	17,003	384,491	1,001,755
충북	2,290	40,398	24,651	451,917	1,234,254
충남	3,364	76,322	24,636	469,692	1,659,588
전북	782	5,760	6,512	77,146	153,542
전남	679	7,008	9,000	76,092	575,502
경북	4,227	60,837	83,553	1,258,305	5,443,974
경남	9,415	102,506	138,850	1,096,074	4,648,129
제주	-				

자료 : 보건사회부 가정복지과.



라. 其他 私設墓地 現況

1992年末 現在 公設 및 私設 集團 墓地를 除外한 宗中, 家族, 個人 墓地는 우리나라 전체 분묘 19,034천기중에서 14,230千基로 75%를 차지하고 面積은 전체 957.6km<sup>2</sup>중에서 819.3km<sup>2</sup>로 85%를 차지하고 있다.

이와 같이 기타 私設墓地在 大部分을 차지하고 있음에도 <表 12>에서 보는 바와 같이 개인묘지 등의 묘지수가 파악되고 있지 않아 빠른 시일 내 전국적인 墓地實態調查가 필요한 실정이다.

<表 12> 私設墓地 設置 現況

<1992. 12. 31 현재>

구 분	묘지수 (개소)	면 적 ( km <sup>2</sup> )	분 묘 수 (천기)	점 유 율
계	22,799	957.6	19,034	100%
공설묘지	136	18	354	25%
공동묘지	10,332	90.5	4,000	
법인묘지	108	29.8	450	
중중묘지	5,620	18.7	14,230	75%
가족묘지	6,603	16.6		
개인묘지등	불명	784		

자료 : 김기업, "묘지제도 개선에 대한 정책방향", 사단법인 한국장묘연구회, 1993. P.9

## 2. 火葬場 實態

1993年末 現在 우리나라의 火葬場은 總 45個所로서 1日 火葬能力은 427具程度이고 年間 火葬能力은 156千具 程度이며 市道別 火葬場施設 및 火葬能力은 <表 13>에서 보는 바와 같다.<sup>111)</sup>

火葬場 施設現況을 보면 부산직할시를 제외한 서울특별시·직할시에 各 1個所, 경기도·충청북도·충청남도에 各 1個所, 전라남도·전라북도에 各 4個所, 강원도에 6個所, 경상남도에 9個所, 경상북도에는 다소 많은 10個所가 설치되어 있으나, 경기도의 경우 36個 市·郡에 人口가 6,619,629名이나 2個所만 설치된 바와 같이 거주생활권별로 보면 너무나 부족한 실정으로 화장을 하려고 해도 너무 원거리 지역에 화장장이 있어 화장을 못하고 있는 사례도 있을 것이므로 기초지방자치단체별로 시설확충이 시급한 과제이다.

大都市 가운데 유일하게 시설이 폐쇄된 후 재건립을 못하고 있는 부산시는 1일 평균 15具의 死體 處理를 위해 경상남도의 밀양, 진해, 마산 등의 시설을 이용하는 불편을 감수하고<sup>112)</sup> 있는데 이는 火葬場이 주민들에게 혐오시설로 인식되어 신규, 확장, 이전 등이 극히 제한되고 있을 뿐만 아니라 地域利己主義로 인해 시설을 못하고 있기 때문이다.

우리나라의 火葬率을 년도별로 살펴보면 1971年 7.0%에서 1975年度 12.4%, 1980年 13.9%, 1985年 16.6%, 1990年 17.5%에서 1993년에는 19.1%로 22年間동안 12.1%가 증가하는데 그치고 있으며, 년도별 화장 추세는 <表 14>과 같다.

111) 保健社會部, 墓地案内, 1993, P.35.

112) 김성호외 3인, 前掲書, P.197.

화장장 시설의 운영에 있어서는 영리성이 없으므로 사설로 운영하기에는 많은 어려움이 있으며 먼저 화장틀 제고를 위해서는 국가적 차원에서 시책 홍보와 地方自治團體에서 지속적인 제도가 있어야 하겠으며, 화장장 시설의 現代化가 뒷받침 되지 않고는 利用者의 거부감이 따르게 마련이다.

이와 같은 火葬의 부정적 측면은 세속의 現實에서 신분계층이 낮은 서민사회의 葬法으로 인식하는데 있다.<sup>113)</sup> 火葬場의 管理는 서울특별시틀 비롯한 대도시에서는 장제사업소를 두고 있지만 기타 시군은 관리인 1~2명이 상주해 관리되고 있다.



---

113) 오홍석, "佛敎의 측면에서 본 墓地 改善方案", 『墓地制度 改善 公聽會』, 韓國葬墓研究會, 1993, P.60.

<表 13>

市・道別 火葬場 現況

<1993. 12. 31 현재>

구분 시도별	시설수 개수	'93년도 실적(具)				누계 실적(具)			
		계	시 체	사산아	개 장 유 골	계	시 체	사산아	개 장 유 골
계	45	55,520	46,804	5,605	3,111	874,077	764,765	53,516	55,796
서울	1	14,190	10,627	3,019	544	351,182	308,894	36,530	5,758
부산	-								
대구	1	3,550	3,341	·	209	101,424	90,464	146	10,814
인천	1	4,431	3,455	636	340	70,342	56,564	4,414	9,364
광주	1	877	844	4	29	17,402	9,034	315	8,053
대전	1	3,106	2,723	7	376	26,013	23,656	38	2,319
경기	2	6,318	6,029	55	234	66,377	64,281	691	1,405
강원	6	2,326	2,080	82	164	29,167	27,240	569	1,358
충북	2	1,048	931	·	117	10,569	9,689	·	880
충남	2	10	8	·	2	1,882	1,706	·	176
전북	4	1,786	1,481	·	305	17,675	15,402	·	2,273
전남	4	855	821	·	34	15,336	14,411	299	626
경북	10	3,723	3,012	544	167	60,225	49,891	6,650	3,684
경남	9	12,552	11,297	716	539	101,994	91,569	2,051	8,374
제주	1	748	155	542	31	4,489	1,964	1,813	712

자료 : 보건사회부, 가정복지과.

<表 14>

연도별 화장추세

구분 년도	인구(천명)	사망자(천명)	순화장율(%)	매장율(%)
1971	32,883	362(11.0)	7.0	93.0
1972	33,506	369(11.0)	6.9	93.1
1973	34,103	355(10.4)	8.4	91.6
1974	34,692	347(10.0)	8.9	91.1
1975	35,287	254( 7.2)	12.4	87.6
1976	35,860	237( 6.6)	14.4	85.6
1977	36,436	233( 6.4)	14.3	85.7
1978	37,019	230( 6.2)	15.0	85.0
1979	37,015	214( 5.7)	16.2	83.8
1980	38,197	256( 6.7)	13.9	86.1
1981	38,722	256( 6.6)	13.7	86.3
1982	39,331	254( 6.5)	13.5	86.5

구분 년도	인구(천명)	사망자(천명)	순화장율(%)	매장율(%)
1983	39,950	253( 6.3)	13.9	86.1
1984	40,577	252( 6.2)	14.7	85.3
1985	41,056	253( 6.2)	16.6	83.4
1986	41,569	254( 6.1)	15.8	84.2
1987	42,082	253( 6.0)	16.9	83.1
1988	41,975	249( 5.9)	16.2	83.8
1989	42,586	247( 5.8)	17.9	82.1
1990	42,793	248( 5.8)	17.5	82.5
1991	43,268	251( 5.8)	17.8	82.2
1992	43,633	253( 5.8)	18.4	81.6
1993	44,816	245( 5.5)	19.1	80.9

자료 : 보건사회부, 가정복지과.

화장장 利用人口는 <表 15>에서 보는 바와 같이 대도시에서 묘지를 구하기가 어려운 서울, 부산, 인천, 경기도의 화장율이 36%이상 임을 감안할 때 農村地域의 住民보다는 심든 좋은 火葬에 대하여 보다 긍정적이라 할 수 있다.

또한 화장의 연령별은 60세 이상이 30%이며 화장자의 대부분은 病死나 事故死이다.

<表 15> 火葬場 利用現況 (單位 : %)

순 화장율			지역별 화장율		연령별 화장율		화장자의 사망원인		
71년	81년	86년	5대 도시	기타	60세 미만	60세 이상	병사	사고사	외인사
7.0	13.9	15.8	36.6	8.1	70	30	77	20	3

자료 : 국토개발연구원, 전개서, P.32.

火葬場 施設狀態는 <表 16>와 같이 1960年代 이전에 건립된 老朽된 시설이 15個所로 전체의 35%나 되고 있어 주변환경에 대한 오염과 미관상의 문제가 제기되고 있다.

<表 16> 火葬場 施設狀態

<1986. 12. 31 현재>  
(단위 : 개소)

시설구분		시설 상태			년대별 설치현황					
무연무취	연돌	양호	사용가능	노후	30년대	40	50	60	70	80
18	27	19	11	15	2	2	1	6	20	14

### 3. 納骨堂 實態

1993年 現在 全國의 納骨堂은 44個所가 設置되어 있고, 總 奉安能力은 198,988具로서 1993년에 4,928具를 奉安하였으며 奉安된 累計 實績은 89,651具로 奉安능력에 대비해 보면 45%이다. 納骨堂 施設實態는 대전직할시 2個所를 제외한 특별시·직할시에 각 1個所 설치되었고, 제주도에 1個所, 충청북도에 2個所, 강원도·충청남도·전라북도·전라남도에 각 4個所, 경상남도에 5個所, 경상북도에 8個所가 설치되어 있으나 화장후 납골수장에 편리하도록 인구와 지역사정을 감안하여 조속히 시·군 기초지방자치단체별로 확충되도록 해나가야 하겠으며 市·郡別로 施設數와 奉安內譯은 <表 17>과 같다. 奉安율은 인천시, 충청남도가 높은 편인데 이는 工業團地나 地域開發事業, 都市開發에 의한 요인으로 보아지며 제주도가 가장 저조한 편이다.

1993年度 總 火葬件數는 55,520具이나 納骨堂에 安置된 것은 8.9%로 납골당 이용실적은 극히 미미한 실정인데, 화장후 강, 바다 등에 버림으로써 보건위생상에도 좋지 못하여 이에 대한 대책도 요망된다.

이와 같은 奉安율의 저조는 納骨堂이 火葬場과 함께 位置해 있는 곳이 불과 1/3정도로서 화장한 뒤 바로 납골당을 이용할 與件이 마련되어 있지 못하고 利用하는데도 不便하여 利用이 저조할 뿐만 아니라 경건하고 신성함이 부족한데도 원인이 있다 하겠다.<sup>114)</sup>

현재 納骨堂의 奉安은 地域開發事業에 따른 무연분묘의 개장 유골을 보관하거나, 사회복지시설에 수용되어 있는 耆老 遺骨자가 없거나 행여 사망자 등 극히 한정된 자만이 이용하고 있는 실정이다.

114) 國土開發院, 前掲書, P.55.



<表 17>

市・道別 納骨堂 現況

<1993. 12. 31 現 재>

시・도별	시설수	봉안능력	봉 안 실 적		봉안율(%) (B/A)	비 고
			당해년도	누 계		
계	44	198,988	4,928	89,651	45.1	
서울	1	3,760	1,534	16,198	50.0	
부산	1	1,710	102	851	49.8	
대구	1	10,780	142	2,225	20.6	
인천	1	960	252	638	66.5	
광주	1	10,044	476	4,161	41.4	
대전	2	22,016	242	10,201	46.3	
경기	5	33,500	514	4,925	14.7	
강원	4	5,850	24	225	3.8	
충북	2	5,200	156	626	12.0	
충남	4	29,644	244	20,177	68.1	
전북	4	11,400	71	3,077	30.0	
전남	4	6,684	82	1,924	28.8	
경북	8	37,100	699	11,295	30.4	
경남	5	15,340	382	13,017	84.9	
제주	1	5,000	28	111	2.2	

자료 : 보건사회부, 가정복지과.

## 第 2 節 墓地制度의 問題點

### 1. 土地利用의 沮害

#### 가. 國土의 效率的 利用 沮害

우리나라는 99.313Km<sup>2</sup>의 작은 면적에 1992년도말 현재 人口는 42,869千名이고 인구밀도는 km<sup>2</sup>당 423명<sup>115)</sup>으로 세계평균 인구밀도 39명에 비해 엄청나게 높다. 이같이 우리나라는 限定된 國土內에 많은 사람이 居住하고 있어 國土의 效率的 利用이 當面한 課題라 아니할 수 없다.

墓地의 國土 蠶食實態를 보면 1992년 현재 우리나라의 분묘수는 19,034천기에 묘지면적은 957.6km<sup>2</sup>로 전국토의 0.96%를 점유하는 것으로 추정되고 있다.

1992年の 死亡者는 253千명이나 火葬者는 46,550百名에 불과하고 나머지는 모두 매장되어 206천기의 분묘가 증가하고 있다. 앞으로 분묘증가를 1992년 기준으로 추정할때 분묘별 면적을 法에 規定된 20m<sup>2</sup>씩 使用한다고 가정하면 해마다 4.1km<sup>2</sup>의 土地가 잠식되고 20年 후면 82km<sup>2</sup>가 되어 우리나라의 公園(24.91km<sup>2</sup>)과 體育用地(54.77km<sup>2</sup>)를 합친<sup>116)</sup> 면적을 상회하게 되고, 特히 工場用地 289.6km<sup>2</sup>의 3분의 1을 차지하게 됨으로써 國土의 효율적 이용에 심각한 문제가 될 것으로 예상된다. 더구나 墓域 面積에 關하여는 法에 規制條項이 없으므로 法制上의 墓地面積을 墓域 까지 포함시킨다면 單墳墓에 있어서의 墓地 占有面積은 法制 面積의

115) 保健社會部, 『保健社會統計年報』, 1993. P. 8.

116) 建設部, 『建設統計便覽』, 1993. P. 20.

4배이상 이 된다고 推算<sup>117)</sup> 할 때 엄청난 土地面積이 잠식되어 있다.

또한 분묘전체 19,034천기 중 어느 정도 면적의 통제가 가능한 公設 및 法人墓地는 804천기로 0.42%에 불과한<sup>118)</sup> 점을 감안할 때 면적의 통제가 안되고 있는 家族·個人 墓地 등에 대한 합리적인 대책이 시급하다고 하지 않을 수 없다.

#### 나. 生産性 土地의 蠶蝕

墳墓가 公設이나 私設集團墓地내에서만 최소의 면적으로 造成되 나간다면 어느 정도 경지, 산림 등 生産性 土地의 蠶蝕을 방지할 수 있으나 埋葬法令에 관계없이 무분별하게 계속되는 個人·家族·宗中の 墓地 설치로 國家의 土地生産性 향상에 많은 문제점이 초래되고 있다.

보건사회부의 묘지실태조사(1978 ~ 1980)에 따르면 충청남·북도, 전라남·북도, 경상남·북도 등 6개도 全體 분묘중 耕地에 7.7%인 2,090ha, 山林에도 70%인 45,063ha가 소재해 있고, 경지, 과수원 등으로 活用이 가능한 경사도 30° 이하에 87%라는 분포가 보이고 있어 墳墓가 급경사지보다는 緩傾斜地에 조성됨으로써 생산성 측면에서 볼 때 많은 저해가 되고 있다.

또한 國土의 擴張을 위해 실시한 간척사업은 1962~1985년까지 24년 동안 약 239㎢인 반면에 동기간에 墓地化된 國土面積은 약 267㎢에 이르고 있어 國土의 可容面積을 늘리기 위한 엄청난 노력에도 불구하고 이

---

117) 金洪殷, "韓國의 墓地크기에 관한 研究", 『忠北大學校 論文集』 第28輯, 1984. PP 241 ~ 243.

118) 保健社會部, 墓地案内, 1993, P. 34.

를 잃도는 면적이 묘지로 蠶蝕되고 있다. 더구나 매년 造成되는 묘지 면적으로 그만큼 수목이 벌채됨에 따라 林本蓄積으로는 약 34천㎡에 이르는 낙엽송 180만 그루가 손실되고 있어,<sup>119)</sup> 정부에서 많은 재원을 확보하여 장기적으로 造林한 山林이 훼손됨으로써 환경파괴 원인이 되는 등 여러가지 문제점을 노출하고 있는 것이 오늘날의 現實이다.

이와 관련하여 墳墓設置에 따른 국토 미관의 沮害 역시 문제가 되고 있다. 國家의 自然環境은 잘 가꾸어 현세대의 복지를 증진하고 後代에 이를 물려주어야 하는 것이 國民의 義務라 여겨진다.

그러나 우리 國民들은 程度의 차이는 있으나 대부분 風水說과 陰陽五行說에 의하여<sup>120)</sup> 名堂을 찾아 후대 자손들의 번창과 장수를 기원하며 묘자리를 잡는<sup>121)</sup> 관행때문에 景致 좋은 아름다운 山이나 들(野), 山林 등이 많이 훼손되고 있다.

더구나 道路에서 멀리 떨어진 林野에 墓地를 使用하는 사람들은 묘지조성이나 매장시에 산림무단벌채와 함께 일손의 부족으로 重機등을 使用하고 있어 自然景觀을 크게 해치고 있다. 또한 방치되고 있는 無緣墳墓는 景觀의 沮害는 물론, 산사태나 홍수로 인해 묘지가 허물어 지거나 뼈·관이 나오는 등 保健衛生上으로도 좋지않고, 墓地 周邊의 各種 土地利用計劃樹立時에 여러가지 제약이 나타나고 있다.

---

119) 國土開發研究院, 前掲書, PP. 50 ~ 51.

120) 崔昌祚, "風水에 대한 地理學的 解析", 『서울大學校 地理學論』 第5號, 1978. P. 93.

121) 세계일보, 1994. 10. 7. 5面.

## 2. 地域開發事業의 障礙

埋葬 및 墓地等에 관한 法律(1961. 12. 5 制定)에 의거, 墳墓는 반드시 墓地許可를 받은 곳에 설치해야 하며, 墳墓와 墓地의 크기·형태·石物 등의 設置 基準이 있어 위반자는 1年 以下의 懲役 또는 200萬원 以下의 罰金에 處하도록 되어 있으나 이행이 안되고 있으며, 無許可 墓地 일소 차원에서 埋葬·改葬의 申告도 市長·郡守·區廳長에게 하도록 되어 있으나 소수인을 제외하고는 履行이 안되는 것으로 나타나고 있다.

또한 庶民은 墓地를 구하기가 어려워 市·郡에서 造成한 公設墓地나 法人이 만든 私設集團墓地에 安葬하고 있는데 대해 財力이 있는 者는 先山이나 自己林野에 無許可墓地를 造成하여 사용하고 있고, 일부 階層에서는 豪華墓를 造成하여 住民들에게 違和感을 주고 있어 住民和合에도 많은 沮害要因이 되고 있다.

우리나라는 어느 地域, 어느 곳에 가보아도 墓地가 없는 곳이 없을 지경인데 이러한 현상은 지역개발사업의 추진에 많은 제약울 주고 있다.

법령상 묘지나 분묘에 대해서는 지역개발사업의 추진에 支障이 있다고 판단될 때는 改葬命令이 가능하나 墓地가 社會的, 文化的으로 保護를 받고 있기 때문에 墓地所有者와 開發主體間에 분쟁이 자주 발생하고 있으며 意見이 일치하지 않을 때는 그 해결에 많은 期日이 소요되어 개발사업이 지연되는 사례가 적지 않다.

그 예로서 제주도 남원읍 신흥2리에 남제주관광개발(주)이 추진중인 남제주클럽 造成計劃(287천평)이 주민들의 묘지이장 반대로 어려움에 처해 있고<sup>122)</sup> 전국적으로 농공단지 41개 지구들 조성하는 과정에서도 122) 제주신문, '94. 11. 18.

보상비 책정을 둘러싸고 묘지소유자와 개발주체간에 장기간에 걸친 의견대립으로 갈등을 겪은 바 있다.

### 3. 火葬場·納骨堂 施設의 不足 및 不良

우리나라의 火葬場은 1993年末 現在 45個所에 年間 火葬 處理能力은 156千具가 可能하나 시체·사산아·개장유골을 포함하여 55,520구가 화장장을 이용하였으며, 納骨堂은 44個所에 年間能力은 198千具이나 利用實績은 4,928具에 지나지 않고 있다.<sup>123)</sup>

火葬을 많이 장려하기 위해서는 火葬場 利用時 住民이 使用하는데 不便이 없도록 해야하는 바 이를 全市郡別로 擴充해야 하겠으며 納骨堂도 市郡뿐만 아니라 邑面까지도 있어야 주민들이 參拜, 성묘 등에 편리할 것이다.

火葬場의 立地與件上 問題로는 都市化로 인한 隣近 住民으로부터의 이전 요청과 施設上의 問題는 在來式 施設로서 매연공해·연소불량 등 여러가지 문제점이 있고, 運營上의 問題로는 火葬後 骨粉을 유족 임의대로 인근 空地에 버림으로써 衛生的인 문제를 내포하고 있다.<sup>124)</sup>

이와 같이 火葬場施設 및 納骨堂施設이 부족내지 現代化되지 못하여 住民들이 기피함으로써 화장비율을 더욱 저조하게 만드는 요인이 되고 있다.

123) 保健社會部, 墓地案内, 1993, P.35.

124) 金參官, "火葬運營의 問題點과 改善方案" (釜山直轄市를 中心으로), 『都市問題』 1983. 11月號, PP. 72 ~ 73.

#### 4. 墓地面積의 過多

埋葬 및 墓地 等에 관한 法律에 의해 個人墓地는 80m<sup>2</sup>(24평)에 墳墓 地域의 크기는 20m<sup>2</sup>까지 許用되고 있는데 이는 1990年 현재 국민 1인당 평균 주거면적이 13.8m<sup>2</sup><sup>125)</sup> 임을 감안한다면 과다한 면적이라고 아니할 수 없다. 더구나 일부 계층에서는 이러한 법령상의 면적마저 지키지 않는 채 묘지를 크게 하는 경우가 비일비재한데도 行政力의 不足으로 點檢이 어려워 처벌이 전혀 안되고 있는 실정이다.

더우기 묘지의 대부분이 農地 等으로 活用可能한 傾斜度 20°以下에 47.2%가 設置되어 있어<sup>126)</sup> 더욱 안타까운 실정이다.

墓地에 대한 조사결과에 의하면 우리나라의 墓地面積은 單墳墓가 평균 45.02m<sup>2</sup>이고 雙墳은 平均 75.16m<sup>2</sup>으로서 墓地占有面積이 法制面積의 4배이상 된다고 推算되고 있으며<sup>127)</sup> 私設個人墓地의 경우는 평균 54.3m<sup>2</sup>정도인 것으로 나타나고 있다.<sup>128)</sup>

한편 埋葬 및 墓地 等에 관한 法律과 보건사회부훈령 第136號인 묘지 등의 설치 및 관리운영지침, 그리고 공설공원묘지 사용에 대한 시군 조례간에 분묘기당 면적이 서로 달라 주민들이 분묘 조성시에 불편을 받고 있다. 묘지 및 매장등에 관한 법률은 분묘 점유면적을 單葬時에는 20m<sup>2</sup>, 합장시에는 25m<sup>2</sup>로 하고 있는데 대해 묘지 등의 설치 및 관리운영지침 제4조(보사부훈령)은 각각 10m<sup>2</sup>, 제주도 시군 조례는 14m<sup>2</sup>한도

125) 建設部, 『建設統計便覽』, 1993, P.289.

126) 保健社會部, 墓地實態調查, 1980, PP 14 ~ 15.

127) 金洪殷, 前揭論文, PP. 241 ~ 243.

128) 김성호외 3인, 前揭論文, P. 223.

로 하고 있어 <表 18>과 같이 상충적인 규정을 하고 있다.  
따라서 이를 통일된 내용의 규정으로 바뀌어야 할 것이다.

<표 18> 墳墓基當面積

內 容	規 程		
	法 律	保健社會部訓令	市郡條例
墳墓占有基當面積	20m <sup>2</sup> 이내	10m <sup>2</sup>	14m <sup>2</sup> 한도
墳墓占有基當面積(合葬時)	25m <sup>2</sup> 이내	10m <sup>2</sup>	

※ 市郡條例는 濟州道내 市郡의 條例임.

#### 5. 墓地造成 基盤의 未備

묘지기반의 미비 역시 큰 문제점의 하나인데 이를 공설묘지, 사설묘지 및 묘적제도의 세가지로 나누어 설명하고자 한다.

첫째, 公設墓地的 問題點으로는 여러가지가 있겠으나

- ① 墓地 施設이 아직까지도 示範公園墓地를 除外하고는 水道·電機·炊事 施設 등이 갖추어지지 않아 住民利用에 不便한 事項이 있으며,
- ② 公設墓地를 管理할 要員이 상주하고 있는 곳이 극소수를 除外하고는 없는 실정이며, 墓地 區劃이 되어 있지 않은 곳에서는 墳墓面積이 일정치 않으며,
- ③ 公設墓地的 施設이 아주 열악한 실정으로 일반주민들이 기피하고 있는 실정이다.
- ④ 公設墓地 新規造成時 지역주민들의 隣비(NIMBY) 現象에 따른 반



때때문에 墓를 使用할 곳이 없어도 墓地를 造成하지 못하거나 몇 차례 位置를 변경하여 조성함으로서 시설입지의 질을 저하시키고 있다.

이와 같은 事例로는 1992年 北濟州郡 秋子面에서 公設墓地가 滿葬이 되어 墳墓를 使用할 곳이 없어 事業費까지 確保하여 위치선정까지 하였으나, 住民들의 反對로 造成하지 못하였으며, 北濟州郡 涯月邑에서도 住民들과 행정기관간에 協議가 안되어 3차에 걸쳐 위치를 變更하여 조성하였다.

둘째, 私設墓地의 問題點으로는

① 個人墓地和 家族墓地는 行政官署가 許可하지 않은 自己林野나 밭에 墓를 造成하고 있으나 墓地擔當人力의 不足 등으로 行政上 措置를 못하고 있어 이와 같은 事例가 慣行化되고 있다.

② 私設法人墓地에 있어서 市道知事가 告示한 金額內에서 사용료를 징수해야 함에도 이를 超過하여 使用料를 받음으로써 民怨을 유발하는 사례가 적지 않다.

③ 財團法人體에서 私設墓地 造成時 都市 周邊地域의 與件을 고려함 이 없이 墓地造成 면적을 일률적으로 100천m<sup>2</sup> 이상 규정하므로써 위치선정에 어려움이 많다.

셋째, 墓籍制度가 未備되어 있다.

法律上으로는 墓地設置 許可는 埋葬·火葬 여부를 申告하도록 하고 있으나 이를 이행하지 않는 慣行으로 인하여 墓籍制度가 確立되지 못 하고 行政管理가 부실해져 왔다.<sup>129)</sup>

129) 金基業, "墓地制度에 대한 政策의 方向", 「墓地制度 改善方案 公聽會」, 韓國葬墓研究會, 1993, P.12.

이러한 묘적제도의 미비로 無緣墳墓 區別이 어려우며 墳墓數의 파악이 곤란하여 묘지 기본행정이 안되고 있을 뿐만 아니라 연고자가 海外 居住時는 지역개발 사업추진에 많은 어려움이 있는 등 여러가지 問題를 야기하고 있다.

## 第 6 章 우리나라 墓地制度의 改善方案

### 第 1 節 國民意識 啓導의 方案

墓地制度를 合理的으로 改善하여 國土蠶蝕을 防止하기 위해서는 法制的 立場과 행정관리적 立場에서 制度의 정비 등 여러가지 면에서 노력이 있어야 할 것이다. 그러나 그것보다 더욱 중요하고 근본적인 것은 바로 國民의식이 개선되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 墓地를 造成하고 埋葬을 하는 주체는 바로 一般 國民이기 때문에 그들의 意識改善없는 墓地制度 改善이 결코 성공을 거둘 수 없다고 본다.

#### 1. 埋葬制度에 對한 意識轉換

우리나라의 墳墓形態를 보면 私設個人墓地의 경우 圓形封墳形態가 대부분이고 集團墓地는 圓形封墳 혹은 4角封墳形態를 가지고 있다.<sup>130)</sup> 이러한 封墳形式은 墓地面積을 많이 차지하게 되므로 活用可能한 林野, 景致 좋은 土地를 奪奪하거나 잠식하게 되어 있다.

이와 같은 問題點을 해소하기 위해서는 全北道의 圓佛敎에서 封墳을 만들지 않고 2명이내의 平墳형식을 도입하여 施行하고 있는 바와 같이 火葬의 短點인 虛無感을 없애고 현재의 과다면적을 점유하는 埋葬制에서 탈피할 수 있는 方案에 대하여 各種 弘報媒體를 動員하여 지속적으로 홍보해 나가야 한다.

또한 墓地의 國토이용상, 위생상의 문제와 생산성 등 폐단을 집중

130) 國土開發院, 前揭書, PP.151~152.

홍보하여 나가고 매장법에 위반한 자에 대하여 1단계로 1년간은 선도  
제도하고, 2단계로 1년간은 주의(선의의 위반자)와 처벌을 병행한 후,  
3단계부터는 국민 누구나 강력하게 위반자에 대하여 처벌조치를 해나가  
야 할 것이다.

## 2. 火葬制度에 對한 意識轉換

墓地問題의 根本的인 解決은, 埋葬에서 오는 國土利用의 沮害要因을  
없애고 火葬의 擴大 施行에 있다고 하지 아니할 수 없다.

오랜 期間동안의 國民의 慣行을 단시일내 바꾸는 것은 어려운 일 이  
므로 火葬의 長點인 屍身의 完전한 衛生處理, 國土保存의 效率性 等  
國民의 共感帶가 形成 되도록 言論弘報, 各種 契教育, 반상회 등을 통  
한 集中 弘報를 하여야 하고, 特히 國立墓地는 地位高下를 막론하고,  
유골 안장토록 하게 한다면 火葬에 대한 적지 않은 파급효과를 주게 될  
것이다.

또한 火葬, 納骨에 대한 諸般經費는 火葬이 定着될 때 까지 政府나  
地方自治團體에서 負擔하는 方案을 講究하는 것도 바람직한 방안의  
하나가 될 것이다.

火葬制가 住民을 호응케 하는 또 하나의 方法은 佛敎, 圓佛敎, 천주  
교, 기독교 등 宗教施設에 納骨堂이 아닌 參拜, 祭祀 施設을 설치하도  
록 하는 것인데 그렇게 되면 國民認識이 제고되어 묘지난 해결에 어느  
정도 도움이 될 것이다.

그러나 전통적으로 내려오는 墓地에 對한 慣行을 조속한 時日內에  
改善하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 뒤따르게 되므로 국민제도는  
장기적인 관점에서 추진되어야 할 성질의 것이다.

### 3. 國民意識 啓導 方案

#### 가. 必要性

既述한 바와 같이 우리나라의 묘지는 사실묘지는 물론 일부의 공설묘지까지 國土의 利用度가 높은 都市 주변의 傾斜度가 낮은 野山, 구릉지 등에 상당한 面積을 占有하고 있는 실정인즉 國土活用面에서 많은 問題를 惹起시키고 있다. 따라서 國土面積이 좁고 人口가 많은 우리의 與件에서 墓地制度 改善을 위한 合理的인 方案을 模索해 나가야 하겠으나, 다음과 같은 여러가지 제약요소도 있는 것이 現實이다.

첫째, 風水地理說의 影響으로 산 좋고 경치 좋은 明堂選好意識이 오랫동안 固定觀念化되어 살아있는 者의 陽宅보다도 死者의 陰宅을 重視하는 傾向이 일반 國民들에 慣習化 되어 있다.

둘째, 祖上崇拜精神이 유달리 높았던 우리 民族은 예로부터 墓所에 대하여 지나치게 神聖視하여 왔고, 이러한 祖上の 墓所重視傾向은 거의 信仰化되다시피 하여 오기 때문이다.<sup>131)</sup>

셋째, 우리나라는 中國의 儒敎儀式 및 思想의 바탕위에 倫理와 道德性을 重視하여 왔을 뿐 아니라 喪葬祭禮의 儀式化가 現代生活에 形式化되다시피 하면서도 계속 이어오고 있다.

넷째, 전통적인 血緣主義에 의한 家門과 血統重視로 묘지치장도 다른 사람에 대한 과시수단으로 보다 大型化하는 요인이 되었다.

다섯째, 우리민족에게 儒敎의 來世重視思想, 儒敎의 崇祖思想, 父母를 잘 모시겠다는 孝道 등이 複合的으로 綜合된 觀念이 定着化 되어 있기 때문이다.

---

131) 韓國產業開發研究院, 前掲書, P.10.

그러나 현재 우리나라는 産業化·都市化의 加速化로 인한 國民所得水準의 向上으로 國民의식구조도 物質的 欲求에서 삶의 質的 추구로 변화해 가고 있는 것이 사실이다.

家族制度에 있어서는 大家族制度가 弱화되고 核家族化가 더욱 심화되어 가고 있으며 思考方式도 來世重視觀念에서 脫皮하여 個人主義, 合理主義에 의한 現實重視觀念으로 점차 이행되고 있다.

또한 도덕관념도 儒敎思想의 退潮와 物質主義的인 西歐化 風潮로, 孝에 대한 관념이 회박해져 갈 것이고, 女性의 社會參與 增加, 消費性向이 個性化, 多樣化되고 都市化의 進展으로 地域性이 퇴조해 감에 따라 埋葬도 지금보다는 公設묘지로 많이 갈 것이며, 화장도 都市를 中心으로 점차 확대해 나갈 것으로 예상된다.

따라서 行政機關은 國民들의 이러한 行태변화의 추세에 적극적으로 대응하여 墓地制度에 대한 意識改善이 合理的으로 이루어지도록 보다 바람직한 방향으로 제도활동을 추진해 나가야 할 것이다.

#### 나. 意識改革方案

첫째, 國土利用의 合理性, 生産性 측면에서 墓地의 폐단성을 지속적으로 弘報해 나감은 물론, 풍수지리설의 허구성에 대하여 신문·방송 등 言論機關과 合同하여 지속적으로 제도해 나가야 한다.

둘째, 祖上을 섬기는 崇祖思想은 좋으나 국민모두가 더불어 살아가야 한다는 合理的인 범위내에서 同體意識이 함양되도록 長期的인 教育, 弘報를 추진한다.

셋째, 喪禮에 있어 費用이 低廉하고 保健衛生上 合理的인 火葬制度가 정착된 일본, 스위스, 영국, 인도 등의 長點을 弘報한다.

넷째, 묘지난을 해소하기 위한 先進外國의 平墳制度和 時限附 墓地制度의 잇점을 적극 권장해 나간다.

다섯째, 世界化, 情報化, 科學化된 尖端時代에 가정의례의 비합리적인 요소를 불식하도록 적극 권장해 나간다.

여섯째, 고위공직자 및 사회지도층부터 평분이나 화장을 숭선수범하도록 홍보하는 한편 행정지도를 해 나가야 한다.

일곱째, 墓地制度의 改善은 국민의식 변화를 유도하여 政府施策에 적극 호응해 나갈 때 효율적으로 추진 될 것이기 때문에 이를 위해서는, ① 弘報活動의 強化로는 地方自治團體別로 墓地弊端의 公聽會 및 세미나 개최, 弘報 팜플렛 제작, 예비군·민방위 교육, 영농교육시에 적극적인 弘報를 실시하고, ② 각급 공무원 교육 훈련기관, 사회교육기관, 민관 연수기관에서 묘지난을 교육하며 ③ 孝思想, 祖上崇拜思想, 茆부의 墓地觀이 國土의 效率的 利用과 國民和合에 沮害要因임을 각성하도록 지속적인 契機教育을 해나가며 ④ 埋葬法의 實效性 確保를 위하여 강력한 處罰도 並行해 나가야 한다.

여덟째, 국민의식개혁의 관건은 자율의 바탕위에 국민 스스로 해 나가는 것이 성공적 요인임을 감안하여 마을별 墓地啓導를 노인회, 부녀회, 청년회 등의 합동으로 하도록 하되 이들에게 財政支援은 물론, 行政的으로 적극지원 해 나가고 연 2회 정도의 평가회·토론회를 개최하여 미비사항은 改善해 나가도록 하고 잘된 점은 각종 弘報媒體를 이용하여 홍보하고, 타 지역에도 擴散 波及해 나간다.

## 第 2 節 法制的 改善 方案

### 1. 墓地的 縮小 · 集團化

#### 가. 墓地面積 縮小

國土는 좁고 많은 人口가 居住하고 우리나라는 山地를 除外하면 活用 可能한 土地가 不足한 實情인데 埋葬 및 墓地에 관한 法令에서 公 · 私設墓地내에 設置하는 墳墓의 1기당 墓地面積은 30m<sup>2</sup>, 墳墓의 占有 面積은 기당 20m<sup>2</sup>以內, 合葬의 境遇에는 25m<sup>2</sup>以內이며, 個人墓地的 面積은 80m<sup>2</sup>以下로 上한선을 規定하고 있다.<sup>132)</sup>

그러나 우리나라의 墓地整理를 위한 基礎資料를 얻고자 1984년에 서울特別市, 濟州道를 비롯한 9개도에 分布된 韓國의 墓地 크기에 관한 調查 研究에 따르면 墓地面積은 單墳墓는 平均 45.42m<sup>2</sup>이며 쌍분은 平均 75.16m<sup>2</sup>이었고, 墳墓1基當 墓地面積은 89.02m<sup>2</sup>으로 나타났고<sup>133)</sup> 勞社部의 墓地實態 調查(1978~1980)에 서는 1기당 墓所面積이 54.05m<sup>2</sup>로 조사되었다.<sup>134)</sup>

그러나 公設 大單位 集團墓地的 境遇는 上한面積이 지켜지고 있는 반면 私設個人墓地的 境遇에는 전혀 지켜지지 않고 있을 뿐 아니라 上流층의 境遇 豪華石物등을 設置한 巨大墓地를 造成하는 事例도 비일 비재한 實情이며<sup>135)</sup> 休戰線 近方인 파주로의 어떤 墓 1기가 차지하는 墓域이 무려 13,210m<sup>2</sup>(약4,000평)이나 되고 그 墓域엔 祠堂이며

132) 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 施行令 第2條.

133) 金洪殷, "韓國의 墓地 크기에 관한 研究", 「忠北大學校 論文集」, 自然科學편, 第 28輯, 1984. PP.237~244

134) 國土開發研究院, 前揭書, P.11.

135) 김성호의 3인 前揭書, P.225.



신도비, 교자총, 홍전문까지 있는<sup>136)</sup> 것으로 드러나고 있다.

墳墓를 適正面積으로 誘導해 나가기 위해서 墳墓面積을 大幅 縮小하는 方案은 여러 각도에서 생각할 수 있겠으나 國民들이 合理的이라고 판단하고 시행 可能한 基準을 提示 해야 效果的일 것이다.

現在 우리나라에서 實際 적용하고 있는 墳墓面積에 관한 現況을 살펴 보면 國立墓地 1평(3.3m<sup>2</sup>),<sup>137)</sup> 서울관내 私設公園墓地 4~6평, 서울시立墓地 2.5평, 光州市立墓地 1.5평<sup>138)</sup> 제주시 황사평의 천주교 집단묘지도 1평정도로 평분으로 하여 實際 使用되고 있다.

그런데 既存의 研究에서 提示하고 있는 適正한 墳墓 1기당 面積은, 이영희씨는 面積은 7.1m<sup>2</sup><sup>139)</sup>를 주장하는데 대해 忠北示範公園墓地 基本計劃에 의하면 4.1 ~ 5.4m<sup>2</sup>/기 程度면 最小한의 火葬空間도 確保할 수 있다 하였고<sup>140)</sup>, 황재찬씨는 우리나라 一般的인 封墳形態인 圓形封墳일 境遇 7.29m<sup>2</sup>이면 足하다고 하였으며<sup>141)</sup>, 國土開發院에서는 墳墓 1기당 占有面積은 4~7.1m<sup>2</sup>, 附帶施設 및 綠地등을 勘案할 때 墓地面積은 11~14.2m<sup>2</sup>로 提示하고 있다.<sup>142)</sup> 또 이철규씨는 墓所가 平面

136) 尹學準, "한 兩班 후예의 墓地考", 『韓國論壇』, 1993. 9月號, P.87.

137) 國立墓地令(90.1.3 大統領令 第12895) 제6조2의 墓地面積은 營官급 以下 軍人, 軍務員 및 이와 同等한 待遇를 받는 자의 墓.

138) 鄭煥薰 "墓地制度의 課題와 對策" 『內務部地方行政研修院 論文集』, 第29期 中堅幹部課程, 1993, P.595.

139) 李英熙, 前揭論文, P.110.

140) 忠清北道, 忠北示範公園計劃, P.10.

141) 黃載燦, 上揭論文, P.10.

142) 國土開發院, 前揭書, P.133~134.

四角型의 境遇는 약 2.5m<sup>2</sup>이고 封墳形은 약 6.5m<sup>2</sup>로 算出하고 있다.<sup>143)</sup>  
 한편 조종식씨의 主張에 의하면, 묘지면적은 棺의 크기와 墳墓앞에  
 세우는 墓碑의 크기 및 床石의 크기가 고려되어야 한다고 한다. 관의  
 크기는 화장용과 이장용이 다른데, 전자는 일일 소모품으로 그 크기는  
 보통 높이 30cm, 너비 45cm, 길이 185cm 정도이다. 묘비는 봉분형일 경  
 우 높이 50cm, 너비 25cm, 두께 20cm 정도이고, 평면 사각형의 경우,  
 높이 25cm, 너비 50cm, 두께 20cm 정도이다. 상석은 보통 폭이 30cm  
 정도이다. 그는 이를 기초로 하여 분묘양식에 따른 기당 소요면적을  
 평면 사각형은 약 2.5m<sup>2</sup>, 반원봉분형은 약 6.5m<sup>2</sup>로 제시 하고 있다.<sup>144)</sup>

○ 평면사각형

가로 ; 棺의 나비 + a (45cm + 40cm)

세로 ; 棺의 길이 + 墓碑의 두께 + 床石의 幅 + a(185cm + 30cm + 30cm  
 + 40cm)

\* a ; 棺을 묻을때 가로 세로에 두는 여유로 20cm정도를 잡을 수  
 있다.

넓이 ; 가로 × 세로(85cm × 285cm) = 24,225cm<sup>2</sup> (0.76坪)

○ 반원봉은형과 반원원플형

세로 ; 棺의 길이 + 墓碑의 두께 + 床石의 幅 + a(185cm + 30cm + 30cm  
 + 40cm)

가로 ; 棺의 세로길이 + a (185cm + 40cm)

넓이 ; 가로 × 세로(225cm × 285cm) = 64,125cm<sup>2</sup> 약 6.5m<sup>2</sup> (1.97坪)

143) 李哲圭, 前掲論文, 1977. P.19.

144) 趙宗植, "韓國墓地에 관한 法的 研究", 博士學位論文, 慶熙大  
 學校 大學院, 1985, P.134.

따라서 墳墓와 墓地의 크기는 個人別로 다소 차이는 있으나 合理的으로 計算하자면, 棺의 크기, 參拜空間, 墳墓周圍의 通路空間, 墓碑 및 床石의 幅이 고려되어야 한다.

棺의 外部 크기는 餘裕있게 計算하면 높이 40cm, 너비 30cm, 길이 180cm정도이다. 參拜空間은 120cm, 墳墓周圍의 通路空間은 各 80cm, 墓碑(25cm), 床石(30cm)의 幅은 40cm정도이다.

우리나라의 一般的인 封墳行態인 半圓形封墳의 경우를 계산해 보면,  
가로 : 棺의 세로길이 +  $\alpha$  (여유공간)

세로 : 棺의 길이 + 묘비두께 + 상석폭 +  $\alpha$  (여유공간)

넓이 : 가로  $\times$  세로 =  $(180+35) \times (180+25+40+35) = 61.27\text{m}^2$

약 6.13m<sup>2</sup>

따라서 實際 市道에서 使用하고 있는 面積과 文獻에서 提示된 事項을 綜合적으로 檢討해 보면 1기당 墳墓面積은 20m<sup>2</sup>(6평)以內에서 6.6m<sup>2</sup>(2평)以內로, 墓地面積은 30m<sup>2</sup>(9평)에서 12.4m<sup>2</sup>(4평)以內로 하도록 法令을 改正하여 施行해 나가야 할 것이다.

墓地面積은 분묘면적이 大폭 축소됨에 따라 줄어들 것이기 때문에 개인별로 정도의 차이는 있으나, 묘지의 면적을 계산은 다음과 같다.

가로 : 분묘폭 + 통로

세로 : 분묘길이 + 참배공간 + 묘비 및 상석폭 + 후면통로

넓이 : 가로  $\times$  세로 =  $(215+80) \times (180+120+40+80) = 295+420$

= 12.39m<sup>2</sup>

墓地面積을 이 같이 축소할 경우 效果로는 1993年 死亡者 245千명중 火葬率이 19.1%이므로 이를 除外한 80%가 埋葬한다고 볼 때, 법개정을 통하여 1기당 12.39m<sup>2</sup>이내로 사용토록 할시는 1인당 매장 面積이 38.82

m<sup>2</sup>씩 절약되어 墓所面積은 해마다 8,165천 m<sup>2</sup>가(보사부 묘지실태조사 54.05m<sup>2</sup> 적용기준) 縮小되어 濟州道の 畝面積(9.2km<sup>2</sup>)만큼이 節減되게 되게 될 것으로 추정된다.

이와같이 墓地로 인하여 잠식되는 土地를 最大限 줄여 나가는 與件 造成이 時急한 實情으로 公設墓地에 水道, 電氣, 炊事 등의 現代化된 施設을 擴充해 나가야 하며 國民意識 轉換을 위한 弘報와 함께 私設 墓地를 制限해야 한다.

특히 個人墓地중에서 許可없이 自己 林野 등을 使用함을 금하는 것을 社會指導層부터 率先手範토록 하고 日刊紙에 訃告된 埋葬場所를 嚴格히 調査하여 위반시에는 법적인 措置를 해야 할 것이다.

#### 나. 墓地의 集團化

公設 및 私設 公園墓地는 현재의 추세로 보아 2010년에 이르면 先 滿葬될 것이 예측되므로<sup>145)</sup> 地方自治團體別의 生活圈別로 出生者, 死亡者 埋葬·火葬 추이등을 감안하여 長期的인 墓地 수급계획을 반드시 樹立해 나가야 한다.

墓地의 集團化가 定着돼 나가기 위해서는 광역시와 기초지방자치 단체별로 大單位(300千m<sup>2</sup>이상) 公設墓地를 新規 造成하여 2坪이내로 使用하는 방안을 강구해 나가야 한다고 본다.

公設墓地 施設이 現代化가 完了될 경우는 墓地의 集團化를 위해 私設 墓地中 宗中(門中)·家族·個人墓地를 禁止하는 法制化가 要望된다. 私設 墓地의 禁止는 國土利用側面에서 國民들의 호응이 있어야 가능하므

145) 尹陽洙, "國土利用側面에서 본 墓地問題와 對策", 墓地制度 改善 方案 公聽會 주제발표논문, 韓國葬墓研究會, 1993. P.55.

로 정책적인 충분한 검토후 시도, 시군별로 주민공청회를 개최하여 폭넓은 주민의견을 수렴하여 施行되어야 한다.

#### 다. 無緣墳墓 一齊整備

全國 각지에 分散되어 있는 無緣墳墓는 管理를 않고 放置하므로써 景觀을 해치고 土地利用에 障礙가 되고 있다. 이러한 墳墓를 體系적으로 一齊調査하여 여기에 묻혀 있는 屍身을 확장하여 衛生上에 지장이 없도록 處理하고 土地를 再活用토록 해야 할것이다.

現在 우리나라의 精確한 墳墓現況 調査는 없으나 1992년말 총19,097천기로 推算되고 있는데 이중 40%程度가 無緣墳墓로 추정<sup>146)</sup>되고 있어, 현재 全國에는 700만기 이상의 無緣墳墓가 있는 것으로 보고 있다.<sup>147)</sup>

無緣墳墓는 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 제5조 4항에 의하면 墓地의 管理上 必要하다고 認定될 때는 埋葬者 및 緣故者등으로 하여금 墳墓에 대한 一齊申告를 하게 할 수 있는데 同 法律 제15조 2는 이 一齊申告 期間내에 正當한 事由없이 신고를 하지 아니한 墳墓로 定義되고 있다.

그러나 理論上으로 볼 때는 그 정의가 다양하다. 墓에 묻힌 자의 後孫들이 없거나 또는 있더라도 알지 못해 管理되지 아니한 墓를 包含하여 제3자에 의해 서도 管理의 손길이 닿지 않는 墓<sup>148)</sup>를 일컫는 경우

146) 김성호외 3인, 前揭書, P.223.

147) 윤양수, 前揭論文, 1993. P.53.

박희정, "地方自治와 墓地政策" 墓地制度 改善方案 公聽會 주제 발표논문, 韓國葬墓研究會, 1993. P.18. 박병주, "都市의 墓地 및 火葬場의 實態와 展望" 『都市問題』1983.11月號, P.19.

148) 趙宗植, 前揭論文 PP.145~146

도 있고 墳墓의 存在는 있지만 그 墳墓를 管理하는 자가 없어 墳墓를 전혀 돌보지 않아 封墳이 흐트러져 非衛生的인 狀態에 있는 등 地장이 많은 墓<sup>149)</sup>를 가리키기도 한다.

또한 一定期間동안 繼續해서 省墓를 하지 않거나 管理하지 않아서 自然條件에 의하여 墳墓가 消滅될 憂慮가 있는 個別墓地와 一定期間 管理費를 연체한 私設 集團墓地내의 墓로 定義<sup>150)</sup>되기도 한다. 一般的으로 無緣墳墓란 오랜期間 管理도 없을 뿐 아니라 省墓, 伐草(集團墓地除外)를 하지 않아 國民保健衛生上 沮害가 되는 墓라 判斷된다.

現在 各種 開發事業 등으로 舞緣墳墓의 整理時는 火葬하지 않고 다른 場所로 改葬하여 埋葬하고 있는 것은 火葬制度로 改葬하여야 하며, 遺骨을 공·시설납골당에 集團安置 "할 수 있다"<sup>151)</sup>로 法令에 規定된 것을 "하여야 한다"로 強制 規定으로 改正해야 하겠으며, 遺骨의 安置期間도 10년에서 3년으로 短縮해야 할 것이다.<sup>152)</sup>

이러한 舞緣墳墓를 一齊整理해 나가기 위해서는 묘적부의 一齊整備, 段階別로 전체 墳墓의 一齊 申告期間을 設定하여 調査된 墓는 읍·면·동별로 墓籍番號를 附與하여 管理해야 할 것이다.

無緣墳墓의 整理 效果는 대단히 크다. 私設 個人墓地인 境遇, 묘소면적이 平均 54.05m<sup>2</sup> 程度로서 調査<sup>153)</sup>되고 있는데 이 면적을 현재의

---

149) 朴炳柱, 前揭論文, P.19.

150) 國土開發研究院, 前揭書 P.39.

151) 埋葬 및 墓地등에 관한 法律 제 15조의2.

152) 埋葬 및 墓地등에 관한 法律 施行規則 제5조의2.

153) 김성호의 3인, 前揭書 P.225.

전체 무연분묘에 적용하면 378.4km<sup>2</sup>(무연 분묘 700만기×54.05m<sup>2</sup>)의 再活用 土地가 造成될 수 있는데, 이는 우리나라의 果樹園(392.8km<sup>2</sup>)의 면적과 비슷하다.

2. 火葬의 擴大

좁은 國土內에서 많은 人口가 居住하고 부존자원이 거의 없는 우리로서는 國土利用의 效率化를 기하고 工場用地, 重化學工業用地, 경지 등의 확보가 시급한 실정임을 감안하면 火葬의 一般化가 이루어져야 하겠다.

현재 世界的으로 널리 행해지고 있는 화장은 1992年 現在 <표 19>과 같이 선진국인 경우 55%이상에 이르고 있으며 우리나라의 이웃인 日本은 무려 97%에 이르고 있다.

<표 19> 각국의 화장율 현황 ( % )

일 본	태 국	홍 콩	영 국	스 위 스	덴 마 크	스 웨 덴
97	90	72	67	67	60	55

자료 : 보건사회부, 묘지안내, 1993. P.38.

한편, 우리나라의 경우 1975년부터 1992년까지의 火葬率은 <표 20>와 같이 1975년의 12.4%에서 1993년은 19.1%로서 18年동안 6.7% 增加하는데 그치고 있어서 화장율의 제고가 무엇보다도 중요하다고 본다.

<표 20>

우리나라 火葬率

( 단위 : % )

'75	'80	'85	'90	'91	'92	'93
12.4	13.9	16.6	17.5	17.8	18.4	19.1

자료 : 보건사회부, 가정복지과.

法令에 의해 現在 原則적으로 火葬, 納骨토록 되어 있는 者는 ① 1種 傳染病에 의한 死亡者 ② 緣故者가 없는 행려 사망자 ③ 保護施設 收容者 中 無의탁사망자 ④ 死産兒 및 未成年者 등으로 되어있으나 市郡 別로 火葬場, 納骨堂이 없거나 行政力 不足으로 公設墓地에 埋葬해 버리는 경우가 많다. 따라서 빠른 時日內 國家的 次元에서 財政의 집중 投資로 시설을 확충하여 누구나 利用에 편리하도록 해야 할 것이며 매 장 시책에 위반한 행정기관장은 강력하게 문책해야 한다.

또한 國立墓地에 있어 장관급 將校 등은 屍體安葬하고 그 以下 將兵 은 시체 안장을 制限하고 있는 事項을 全將兵을 대상으로 함으로써 國民의 파급效果가 크게 거양되도록 해야 할 것이다.

火葬의 擴大로 國土利用의 效率化를 기하고 生産性 土地의 잠식을 방지하려면 매장비용이 화장에 비해 10분 1정도 저렴하여 정부에서 비용을 부담해도 效果성이 있으므로, 화장, 납골에 대한 費用의 일체를 火葬率이 60%정도가 될 때까지 정부에서 부담하는 것도 바람직하다고 판단된다.



### 3. 埋葬 制度의 改善

#### 가. 時限附 埋葬制度의 導入

時限附 埋葬制度는 오랜 期間동안 내려오는 埋葬을 選好하는 社會的 價習을 一時에 火葬으로 履行하기가 어려우므로 一定期間이 지난후 墓地를 整理하여 土地를 再活用하고자 하는 施策이다.

時限附 埋葬制度는 集團墓地에 대한 繼續되는 需要를 막을 수 있으며 영구화를 防止하는데 크게 寄與할 수 있다는 점에서 전 墓地에 대하여 時限을 定하여 漸進的으로 施行해야 된다고 본다. 주요 外國의 時限附 埋葬制度의 내용은 <表 21>과 같다. 時限附 埋葬期間은 屍身은 20년 內外에 腐沈되는 점을 고려하고<sup>154)</sup> 사망자에 대한 追慕의 情이 어느 정도 없어진 때가 좋은데 精確한 期間의 推定은 困難하나 先進國중에서 가장 긴 프랑스처럼 30년을 期間으로 하여 동 期間이 經過한 墓는 行政官署에 義務的으로 申告하여 火葬 또는 納骨 處理토록 해야 할 것이다.

時限附 埋葬制度는 公·私設集團墓地는 勿論 個人墓地 등 全體 墓를 對象으로 해야하며 例外를 두면 施行하는데 많은 어려움이 따르게 될 것이다.

이와 같은 時限附 埋葬制를 完壁하게 해나가기 위해서는 長期間 段階別로 墓籍一齊調査를 實施하고 行政機關이 墓籍簿 備置를 徹底하게 해야하며, 火葬場, 納骨堂 施設도 大幅 擴充한 다음에 國民意識이 自律的으로 定着되도록 新聞, 放送 등 言論媒體를 통한 持續的인 弘報를 한후 強力하게 推進해 나가는 것이 바람직할 것이다.

---

154) 忠淸南道, 前揭書, P.42.

<表 21>

世界의 時限附 埋葬制度

國家別	埋葬期間	옮겨 지 는 場 所
프 랑 스	5 ~ 30年	火葬 또는 共同墓地에 再埋葬
獨 逸	30年	遺骨만 가려서 家族墓穴入口에 再埋葬 하거나 火葬, 納骨
스 위 스	20年	保存期間의 更新 또는 共同墓穴
포르투갈	5年	壁龕(niche) 또는 共同墓地 (common grave)
伊 太 利	18個月 ~ 10年	火葬, 壁龕(wall niche)
스 페 인	3年	火葬 또는 共同墓地(common grave)
멕 시 코	1 ~ 7年	納骨堂(charnel house)
파 나 마	18個月	壁龕뒤에 있는 空地

註 : 壁龕(niche) : 屍身 또는 遺骨을 保管하기 위하여 벽을 움푹하게 만든것.

資料 : 忠淸南道, 묘지관행 개선방향, 1986. P.42.

나. 面積 超過墓에 대한 負擔金制 新設

法令에 規定된 面積을 超過하는 墓에 對하여는 負擔金을 부과하는 방 안도 묘지제도개선의 하나의 방안이 될 수 있다. 規定을 違反한 墓에 대한 부담금은 基當 5百萬원 정도로 하고, 부담금은 全額 해당 市郡 公設墓地 擴充에 投資해야 한다.

每年 埋葬되고 있는 200千墓中 公設墓地, 私設法人墓地, 共同墓地 利用率은 25%水準에 불과하고 나머지 75%는 先山 등 個人所有地에

設置하고<sup>155)</sup> 있는데 墓地面積 調査 結果 1기당 平均 45.42m<sup>2</sup>이므로<sup>156)</sup> 이중 50%정도를 초과묘로 推定한다면 3,750億원정도의 부과금이 될 텐데, 이 제도가 채택된다면 公設墓地新規造成과 既存 公設墓地 現代化에 어느정도 기여할 수 있을 것이다.

#### 다. 私設墓地 許可 制限

墓地로 인한 國土의 蠶蝕을 막기 위해서는 火葬制가 무엇보다도 필요한 실정이나 오랜 기간동안 埋葬選好 慣習이 있으므로 公設 및 私設 集團墓地를 除外한 墓地에는 분묘를 설치하지 아니하게끔 국민의 공감대가 형성되도록 유도하되 궁극적으로 宗中(門中)·家族 및 個人 墓地는 許可를 할 수 없도록 法的인 制度化가 시급하다고 본다.

이를 위해서는 公設墓地의 擴充과 施設이 現代化가 필요한 실정이며, 화장장과 납골당도 확충하여 住民의 使用에 편리하도록 해 나가야 하겠다.

#### 라. 墳墓基地權 排除

大法院 判例에 의하면 他人 所有의 土地에 墳墓를 설치한 자는 그 墳墓 基地에 대하여 地上權에 유사한 일종의 物權을 취득한다고 되어 있는데 이것을 墳墓基地權이라고 한다.<sup>157)</sup>

우리의 傳統社會에서 墳墓가 가지는 重大한 事實에 비추어 自己 所有의 土地위에 설치된 他人의 墳墓라 하더라도 함부로 撤去하거나 損傷하여서는 안 된다는 것이 사회적 倫理觀이요 道德觀이다. 이것을 인정한 것이 바로 분묘기지권이다.

155) 金基業, 前揭論文, P 9.

156) 金洪殷, 前揭論文, P 243.

157) 大法院 判例, 1967. 10. 12 (67다 1920). 1994. 8. 26 (94다 28970).

大法院 判例에 의하면 ① 土地所有者的 승락을 얻어 그 所有地에 墳墓를 設置한 때, ② 他人 所有 土地에 그 承諾없이 墳墓를 設置한 때에는 20년간 平穩, 公然하게 그 墳墓의 기지를 점유하므로써 分묘기 지권을 시효취득하고, ③ 자기 소유의 土地에 分묘를 設置한 者가 후에 그 分묘基地에 대하여 所有權을 보류하거나 또는 墳墓도 함께 이전한다는 特約을 함이 없이 土地를 매매 등으로 처분한 때에도 그 分묘를 所有하기 위하여 墳墓基地權을 取得하게 되는 것이다.

이러한 分묘기 지권을 취득하는 者는 宗孫에 한하며 과거에는 안장되어 있더라도 現在는 屍身이 안장되어 있지 않은 경우에는 分묘기 지권은 성립되지 않는다.

墳墓基地權의 內容은 目的上 오직 分묘만을 소유하기 위한 권리이다. 分묘기 지권이 미치는 범위는 墳墓의 保護 및 祭祀에 필요한 주위의 빈 땅에 까지 미친다. 分묘기지의 사용료는 지급되지 않는 것이 원칙이나 권리자가 상당한 기간동안 分묘의 守護와 奉仕을 저버리면 土地所有 者는 移轉을 청구할 수 있다.

分묘기 지권을 排除하게 하므로써 無許可墳墓를 防止할 수 있고 私人 間의 분쟁을 예방할 수 있으며 特히 暗埋葬 墳墓를 단속하는 데에도 크게 寄與하게 될 것이고 더 나아가서는 墓地問題가 원만히 해소되어 地域開發事業 推進이 원활해질 수 있다.

#### 마. 墳墓의 平墳化

現在의 봉분형은 묘지면적을 많이 使用하게 되므로 앞으로는 火葬후 納골하여 平墳 사각형 納골묘지로 하여 墓碑 1개만 세우도록 하는 방안이 법제화되어야 할 것이다. 이 제도가 도입되면 화장의 短點인 허무감

을 완화시켜 줌으로써 전통적 價習에 별 문제점이 없으며, 경비가 저렴하고 美觀上, 土地利用上, 衛生上으로도 바람직하며, 특히 분묘의 면적이 3.3㎡이내로 대폭 축소되는 효과를 거둘 수 있다고 본다.

분묘의 평분화는 公設·私設集團墓地부터 시범적으로 시행해 나가야 할 것이다.

### 第 3 節 行政管理的 側面

#### 1. 墓地制度의 合理的 管理運用

##### 가. 公設墓地의 公園化

公設墓地在 私設墓地에 비하여 水道, 電機 施設은 물론 道路鋪裝, 駐車場 등 基盤施設이 월등히 良好해야 地域의 지도층들이 自進해서 利用하게 되므로 公園墓地에 대한 集中投資를 통하여 이들이 私設墓地利用하지 않고 公設墓地利를 選好하도록 유도해 나가야 할 것이다.

또한 서울시 동작동 및 大田市에 있는 國立墓地在 公園化로 國民들이 친밀감을 갖도록 꾸며져 있어 결혼식 야외촬영 등<sup>158)</sup> 市民이 利用하는 것 처럼 市道別로 示範 公設公園墓地利를 段階別로 設置할 필요가 있다. 이를 위해서는 墓地造成時 國有地를 무상으로 사용토록 함은 물론, 지방자치단체의 財源確保가 어려운 현실이므로 國고에서 事業비를 60%이상 부담하는 것이 바람직할 것이다.

##### 나. 墓地 使用料 現實化

---

158) 李根美 "못다 핀 젊음을 가족과 친지와 애인의 가슴에 묻고", 『월간조선』, 1994. 11월호, PP 426 - 427.

公設墓地 사용은 서울特別市를 除外한 其他市·郡에서는 行政管轄區域內에 住所를 두거나 本籍地가 當該市郡에 있으면 가능하도록 되어 있다. 全國에 公設公園墓地는 128個所, 17.8km가 設置되어 管理運營하고 있는데 분양규모는 地域에 따라 多少 差異는 있으나 1.5~2.5坪이며 價格은 63,400원~105,400원까지 받고 있다.<sup>159)</sup> 忠北 忠元郡 주덕면 소재 公設墓地는 規格化된 墳墓를 使用하며 墳墓의 별초 등 事後管理까지 提供하여 1990年 現在 1기당 163,000원 (묘비 37,000원, 묘대 60,000원, 사용금 38,700원, 관리비 10,500원, 기타 16,800원)을 받고 있으나<sup>160)</sup> 濟州市, 南濟州郡 公設公園墓地는 使用料로 1기당(14m<sup>2</sup>) 각각 30,000원과 20,000원을 받고 있다.

따라서 公設公園墓地의 使用料(人件費, 事後管理費 등)를 과감히 現實化하여 완벽하게 사후관리와 이용에 지장이 없도록 기반시설을 조성, 확충하여 公園化를 도모해 나가야 한다고 본다.

다. 無許可 墓地 處罰 確立

埋葬은 墓地 이외의 區域에서는 할 수 없으며 墓地의 面積, 施設物의 크기, 種類등은 基準을 초과해서 안되며,<sup>161)</sup> 私設墓地는 道知事의 許可(市郡委任)를 받지 아니해서는 안 되도록 法에 明文化되어 있다.

또한 墓地 以外의 土地 또는 設置者의 承諾없이 他人의 墓地에 埋葬된 屍體는 改葬을 命할 수 있도록 되어 있다.<sup>162)</sup>

159) 國土開發研究院, 前掲書, P.41.

160) 김성호 외 3인, 前掲書, PP.115 - 16.

161) 埋葬 및 墓地 등에 關한 法律 第4條.

162) 埋葬 및 墓地 등에 關한 法律 第16條.

上記 事項을 違反할 시는 1年以下の 懲役 또는 200萬원 以下の 罰金에 處하도록 規定되어 있으나 실제로 단속과 처벌을 제대로 하지 못하고 있다. 土地利用의 極大化와 國民保健衛生의 向上을 기하고 合理的인 墓地對策을 爲해서 위반자에 대해 엄한 處罰을 한다면 우리나라의 墓地江山을 해소해 나가는 데 기여할 수 있다고 본다.

#### 라. 暗埋葬 團束強化

墓地制度로 부터 초래되는 여러가지 문제점을 해결해 나가는 데는 다양한 制度가 있으나 우선 暗埋葬을 없애고 火葬을 높여 나가는 시책을 강구해야 한다.

民間團體인 새마을 지도자, 바르게 살기운동, 청년회, 노인회, 부녀회 등 各種 自生團體를 통하여 暗埋葬 行爲를 고발토록하고 고발자에게는 시상금을 주며 告發團體에는 事業費를 지원하는 방안을 마련하면 좋을 것이다.

암매장 행위는 물론, 規定에 違反된 墓地나 墳墓도 市郡·邑面洞 民間團體와 合同으로 調査하거나 이들 단체에 용역을 주어 하나가고 사망 신고시에 묘지의 적정 여부를 확인하는 方法도 講究해 나가면 效率的일 것이다.

#### 마. 私設法人墓地造成 優待 講究

무질서한 墓地 擴散防止와 效率的인 墓地施策 推進을 위해서는 公設 墓地 擴充과 公園化가 바람직 하나, 地方財政 確保에 限界가 있으므로 私設法人墓地를 除外한 其他 墓地를 금지해 나가기 위해서는 大單位 私設墓地 擴充이 필요하다고 본다. 이를 위해서는 國家나 地方自治團體가 기준에 적합한 者에 대하여 國有地, 公有地를 무상으로 장기간 임대

하고 稅制上의 優待, 墓地造成費에 대한 一定額의 補助金을 지급하거나 墓地 基盤施設(도로, 주차장 등) 조성을 지원해 줄 필요가 있다.

이와 함께 私設法人墓地에 現代化된 火葬場, 納骨堂 시설을 확보토록 하고, 埋葬時에는 平墳으로 하도록 함과 동시에 時限附埋葬制로 하도록 적극 유도해 나가야 할 것이다.

## 2. 葬法의 改善

### 가. 火葬場, 納骨堂 擴充

國土面積이 작고 人口가 많은 우리나라의 墓地難을 解消하는데는 埋葬을 줄이고 火葬을 擴大 施行하는 길이 가장 중요하다고 해도 과언이 아닐 것이다.

우리나라에는 1993년도말 현재 화장장 45개소, 납골당 44개소 밖에 없는 실정이므로 火葬場, 納骨堂을 廣域市와 基礎地方自治團體인 市·郡別로 擴充할 필요가 있다. 이를 위해서는 앞으로 火葬場 2백여개가 더 필요한데, 이를 한꺼번에 설치할 수는 없으므로 단계별로 施設해 나가야 할 것이다.

또한 火葬의 擴大施行을 爲해서는 施設이 아늑하고 풍치좋은 佛敎等 宗教施設부터 納骨堂 施設을 해나가는 것이 바람직한 바 시설을 원하는 곳에 대해서는 행정기관이 財政的 支援을 해야 할 것이다.

### 나. 葬儀產業 育成

운구차 運營이나 葬儀用品 調達에 한정되어 있는 장의사를 종합장의사로 육성하는 방안을 강구하므로써 火葬場이나 集團墓地의 利用率을 높일수 있다.



종합장의사로 하여금 埋葬까지의 모든 장의절차를 責任지고 運營하고 墓地에 대한 제한 事項을 責任지고 관장케 하므로서 不法墓地를 없애는데 어느 정도 기여하게 될 것이다.

#### 다. 家族 納骨墓 普及

오랜 기간동안 埋葬의 전통으로 인하여 火葬을 기피할 뿐 아니라 火葬을 한 후에도 인접한 生活圈에 납골당이 없어 山, 江, 바다 등에 骨粉을 버림으로써 非衛生的으로 처리되고 있는 것도 무시할 수 없다.

무엇보다도 墓地難을 解決하기 위해서는 火葬制度가 필요한바, 이의 장려책으로 火葬에 따른 비용을 정부나 지방자치단체에서 補助하고 納骨墓를 市郡別로 示範的으로 도입운영해 나가야 할 것이다. 特히 家族 納骨墓는 3~5坪이면 시설이 가능하고 사용년한은 몇 백년이 가능하리라고 본다.

이와 같은 納骨墓의 效果는 성묘가 편리하고 별초에 아무 어려움이 없으며 해외이주 등으로 墓를 관리하지 않음으로써 무연분묘가 되는 사례도 방지할 수 있다.

#### 라. 墓地APT 建立

南美에서 활용되고 있는 墓地아파트를 大都市 人口密集地域 近郊의 景致좋은 지점에 건립한다. 묘지아파트의 경우는 墓地 1基堂 약 1坪정도가 所要되는데 食堂, 買店, 電話, 大型駐車場 등 기반시설을 확충하여 公園을 造成하게 된다면 埋葬을 선도하고 火葬의 기피로부터 墓地難을 해소하는데 크게 기여하게 될 것이다.

墓地아파트는 墓地 구하기가 特히 어려운 서울특별시, 직할시부터 시범운영한 후 長點을 國民에게 弘報하여 타지역으로 파급해 나가야 할

것이다.

#### 마. 제3섹타에 의한 墓地管理會社 設立

墓地問題의 심각성에 비추어 墓地造成과 管理等 묘지에 대한 정책은 地方自治團體나 公共機關이 주도해야 한다. 그러나 묘지문제는 孝를 중심으로 하는 조상숭배 전통과 깊은 연관이 있기 때문에 地域住民과 合作投資하여 운영하는 가칭 묘지관리회사를 설립하여 운영할 필요가 있다.

묘지관리회사는 現代式 장례식장을 설립하여 지역주민들의 장례에 관한 일체업무를 신속하고 저렴하며 편리하게 처리하도록 한다.<sup>163)</sup>

### 3. 墓地行政 基盤의 構築

#### 가. 墓地行政 部署 補强

우리나라의 墓地關聯 行政部署를 보면 墓地政策을 總括하는 保健社會部에도 墓地업무를 전담하는 課單位가 없고 다만 係單位만 있으며 市道, 市郡區에는 전담부서가 없는 實情이다.

墓地業務의 效率的 推進에 만전을 기하고 墓地分野에 대한 長期的인 計劃樹立과 規程대로 墓地業務을 執行해 나가기 위해서는 葬墓行政部署를 대폭 補强해야 한다.

다만 行政機構 補强에 따른 人力과 財政等の 어려움을 감안하여 墓地行政의 기틀이 마련될 때까지 約 30年 정도 限時的인 기구를 설치 運營해 나가는 것도 좋을 것이다.

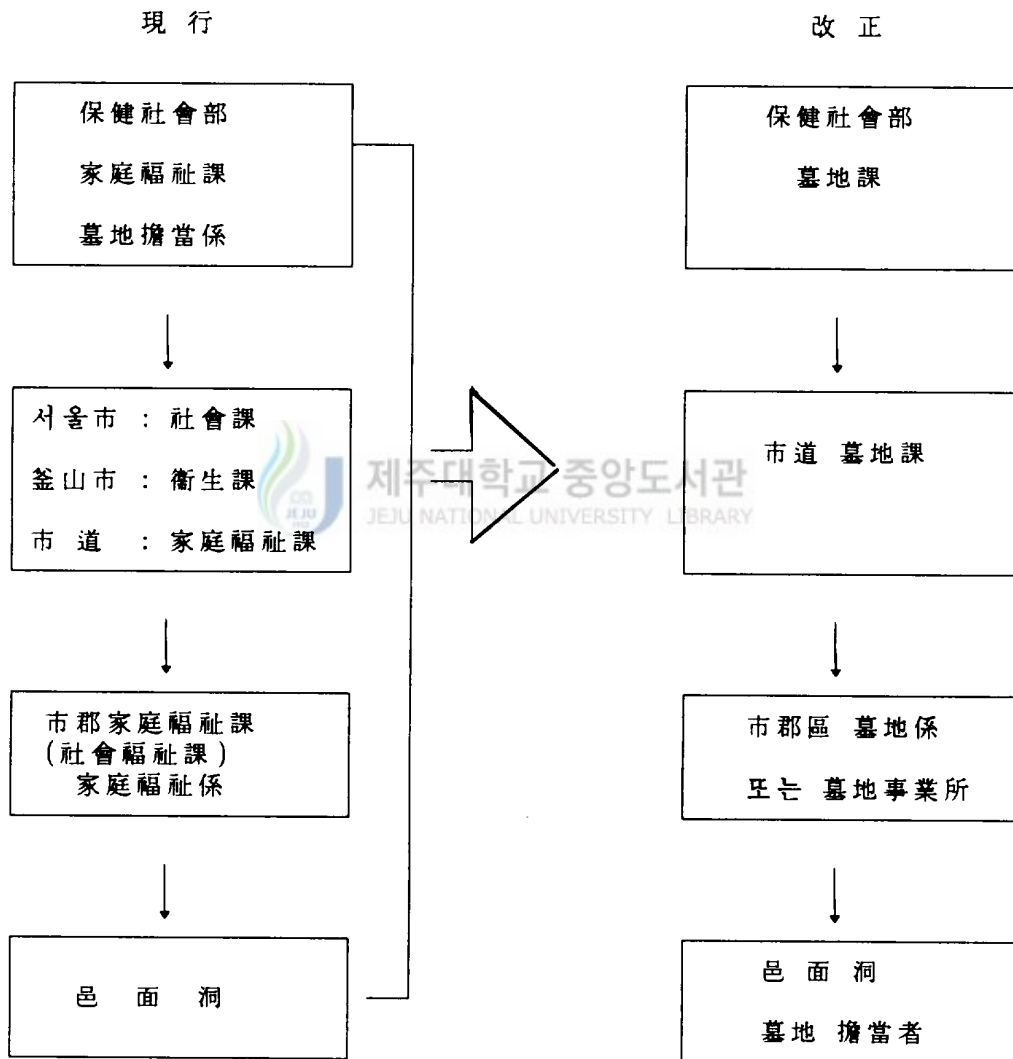
163) 濟州道, 『濟州道 綜合開發計劃』, 1994. P.380.

現在の墓地關聯行政機構는 < 圖 3 >과 같으나, < 圖 4 >에서 보는 바와 같이 保健社會部, 市道에 墓地課를 新設하고 市郡區에는 墓地係, 邑面洞에는 墓地業務 擔當者를 두어야 할 것이다.

< 圖 3 >

< 圖 4 >

墓地關聯 行政體系



#### 나. 墓地 一齊 調査 實施

行政 업무를 추진하는데 있어서 기본적 전제가 正確한 統計임은 재론의 여지가 없으나 우리나라에는 아직까지도 市·道別 墓地統計가 갖추어 있지 못한 실정이다. 따라서 墓地의 一齊調査로 경지잠식, 임야훼손, 墓地問題의 심각성을 깨닫고 이에 대한 對策을 하루속히 강구해 나가야 한다.

이와 같은 墓地의 一齊調査는 航空攝影에 의한 판독을 하거나 各市道別로 專門機關에 用役을 주어 調査케 함으로써 墓地數, 墓地面積, 墳墓數, 耕地내의 墳墓實態, 無綠墳墓 등을 正確하게 파악하여 이에 따른 措置를 해나가야 한다.

#### 다. 墓籍簿의 一齊 整理

墓地對策의 長期計劃 樹立과 無許可 墓地 區別, 各種 事業推進時마다 新聞에 墓地 所有主를 알기 위한 公告의 一掃, 墓地에 대한 私人間의 民怨解消 등을 위해서는 墓籍簿의 整理가 시급하다.

現在 行政機關에서 管理하는 公設墓地와 私設法人 墓地 등 소수를 除外하고는 墓籍簿가 전무한 실정이다. 墓地政策 部署인 保健社會部 家庭福祉 審議官室조차도 個人墓地의 숫자도 正確하게 파악하지 못하고 있어<sup>164)</sup> 합리적인 墓地政策을 아직껏 수립하지 못하고 있다.

墓籍簿 一齊 整理는 長期間에 걸치더라도 段階別로 墓地 所有主, 연고자에 의한 申告와 調査로 반드시 해결해야 될 과제이다.

---

164) 김성호 의 3인, 前揭書, P.232.

## 第 4 節 墓地對策의 段階別 施行方案

이상에서 墓地制度 改善方案에 대해 國民意識的, 法制的, 行政的 측면에서 여러가지 내용을 제시하였으나 이러한 방안들이 한꺼번에 실시될 수 있는 것은 아니다. 그러므로 우선순위를 정하여 단계별로 시행하되 行政機關 內部에서 실시가능한 것은 短期課題로 細部計劃을 樹立하여 即時 施行해 나가고 財政確保가 필요한 내용과 國民意識의 개선과 관련된 것은 中장기 計劃을 마련하여 <圖 5>과 같이 推進하는 것이 目標達成에 效果的일 것이다.

즉 제1단계는 全國의 墓地實態를 行政機關 自體 혹은 外部에 用役을 주어 正確히 市道別로 調查한 다음,

제2단계는 國土利用의 效率性 側面에 重點을 두어 現況을 分析하고 對안을 마련하되 實現 가능한 短期, 中長期 計劃을 수립한다.

제3단계는 700여 만기에 달하는 無緣墳墓를 일제정리하여 納骨堂에 安置하여 공동墓地를 整備하고, 특히 基礎 地方自治團體별로 公設墓地의 擴充 및 公園化와 더불어 火葬場, 納骨堂 施設 擴充과 現代化로 住民들의 利用이 便利하도록 하며

제4단계에서는 私設墓地 許可를 禁止하고 埋葬法에 違反한 자는 強力한 조치를 하므로써 궁극적으로 墓地制度를 火葬과 평장으로 誘導하여 墓地制度를 바랍직한 방향으로 定着시킨다.

이와 같이 각 단계별로 시책을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 墓地 급증이 國土利用과 지역개발사업등에 주는 여러가지 弊端을 國民에게 集中 弘報하되, 新聞放送을 통한 企劃記事, 스포트 뉴스해설 등에 重點을 두고 초중고생 백일장, 학술機關과의 合同 세미나, 심포지움 開

催로 공감대 形成에 寄與해 나가도록 해야 할 것이며, 地域住民의 發展意志가 강한 地域, 發展이나 成長에 有益한 價値觀이나 文化的 特性을 가진 地域이 그렇지 못한 地域보다 더 빠른 속도로 발전할 수 있는 것이 당연하기 때문에<sup>165)</sup> 墓地 對策에 적극적으로 술선 수범하는 마을에 대하여는 事業費를 大幅 支援하는 것도 좋다고 판단된다.

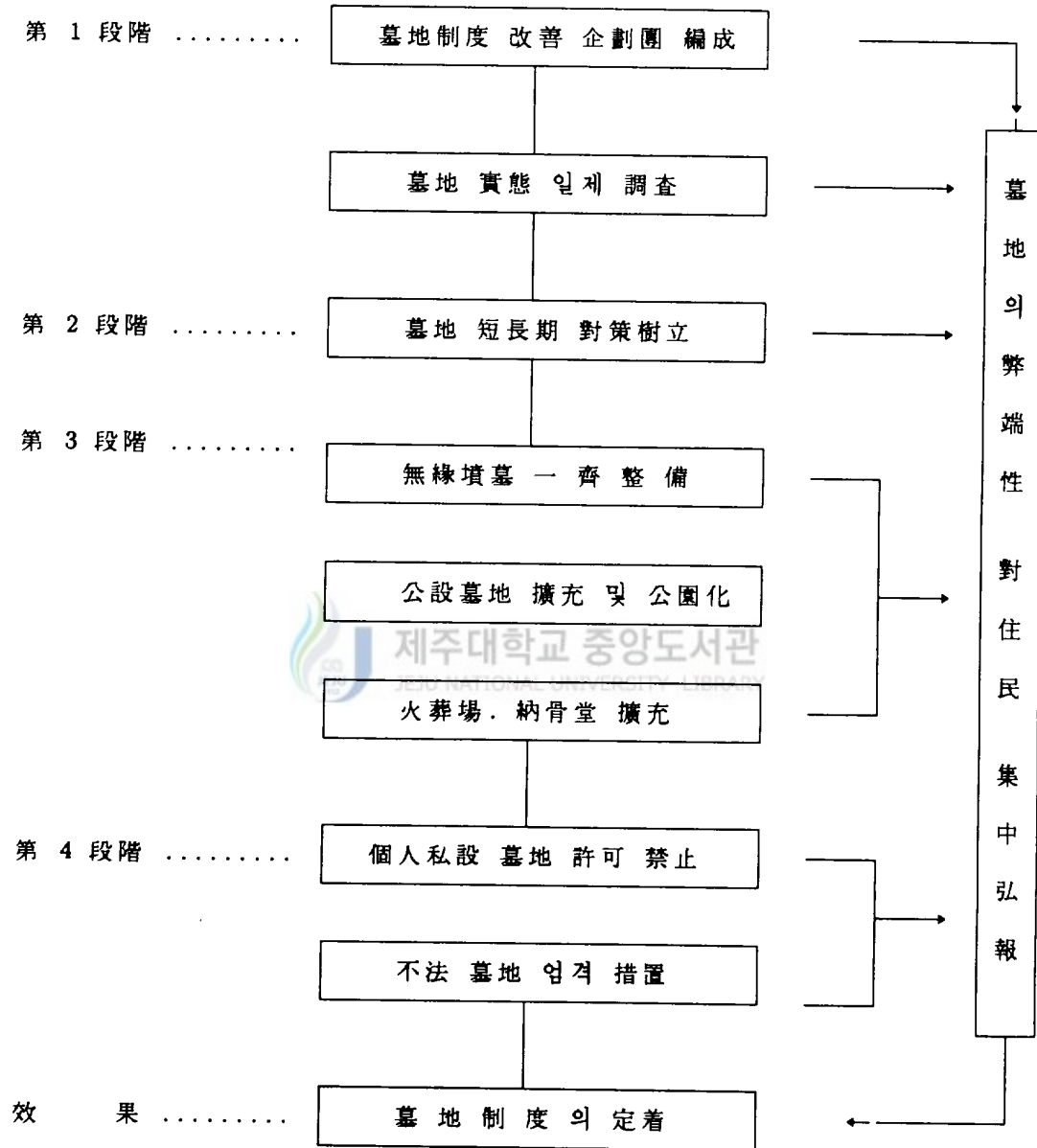


---

165) Brown, A.J. and Burrows, E.M., Regional Economic Problems, London : George Allen and Unwin, 1977. pp,31~33.

<圖 5 >

墓地對策의 段階別 施行方案



## 第7章 結 論

墓地制度는 國家의 時代적 狀況, 文化, 民族, 宗教 등에 따라 각기 다르며 傳統적 오랜 方式을 一時에 改善하기가 어렵고 國民의 立場에선 禁忌事項이 많은 것도 現實이다. 그러나 國境없는 無限競爭時代에 대응하고 國家競爭力을 높이기 위해서는 잘못된 墓地慣行과 意識을 改善함으로써만 變化하는 世界秩序에 적응해 나갈 수 있을 것이다.

우리나라의 墓地制度는 오랜 期間동안 儒敎적 孝思想에 의한 埋葬慣習과 迷信이라 해도 과언이 아닌 風水地理說에 關聯된 明堂選好 뿐만 아니라, 特權意識과 自己誇示欲 등 증척화된 現象이 그 제도의 바탕에 깔려 있다.

死後에도 祖上을 섬기는 것은 東方禮儀之國으로서 아름다운 미덕이요 깊은 사랑이고 精誠으로 볼 수도 있으나, 先進外國에서는 火葬을 하거나 埋葬에 있어서도 平墳으로 묘지난을 解消해 나가고 있는 실정이다.

우리는 國土가 좁고 人口가 포화 狀態이며 賦存資源이 貧弱한 대외 의존형인 우리의 處地를 土地利用의 側面에서 문제점을 살펴볼 때 國土의 효율적 利用과 國土景觀의 沮害, 山林의 毀損, 耕地 生産性 土地의 蠶蝕, 무연墳墓 放置, 各種 地域開發事業 推進 등에 어려움이 있을 뿐 아니라, 一部에서 豪華墓 造成으로 國民 違和感을 助長하는 事例도 있고, 엄연히 埋葬法이 있으나 공·사설 集團墓地 외에 宗中, 家族, 個人私設墓地로 氾濫하고 規定도 지켜지지 않고 있으며, 무허가묘에 대하여 行政機關에서 調査도 하지 않고 있거니와 處罰도 안되어 대부분의 住民들은 自己밭이나 林野에 별로 거리낌 없이 묘를 造成하고 있는 것이 오늘날



의 現實이다. 1992년 現在 墳墓 19,034기에 면적은 957.6km<sup>2</sup>으로 해마다 약 9km<sup>2</sup> 增加하고 있고 묘지와 묘소면적까지 합한 실제면적은 엄청나리라고 推定되어, 이에 대한 對策 講究가 時急한 課題이다.

이와 같이 墓地로 부터 오는 被害는 多樣하다. 墓地의 諸問題를 解決하여 土地資源을 효율적으로 利用·管理하기 위한 개선 方案으로 法制的, 行政管理的, 國民意識 側面에 重點을 두고 優先順位가 높은 事業부터 施行해야 한다.

첫째, 國民意識의 啓導로는 埋葬에 있어서는 명분으로 하고 根本적으로 墓地問題를 解決하기 위해서는 火葬制度로 意識이 轉換되어야 하며, 各種 弘報媒體를 통해서 集中 弘報해 나가야 하겠으며 무엇보다도 優先 高位公職者, 國營企業體任員, 大學教授, 企業體의 長 등 선도적 位置에 있는 자가 示範 施行해 나갈때 效果적으로 現行 墓地制度를 改善할 수 있을 것이다.

둘째, 墓地의 法制的 改善으로는 墳墓 및 墓地面積 縮小, 墓地의 集團化, 無緣故 墳墓 一齊整備, 火葬의 擴大 施行, 市한부 墓地制度 導入 實施, 面積 超過墓에 負擔金을 賦課 해야 하고, 公設 및 私設 集團墓地를 除外한 全 墓地에 대한 許可를 制限하고, 墳墓 基地權을 完全 排除해 나가야 하겠다.

셋째, 行政管理的 側面에서 地方自治團體別로 公設墓地를 擴充하고 財政의 集中 投資로 國立墓地和 類似한 公園화된 墓造成, 墓地使用料 現實化, 無許可墓地에 대처하기 위하여 埋葬法에 違反者는 누구든 반드시 處罰, 시·군생활권별로 火葬場, 納骨堂 擴充, 墓籍簿의 一齊整理整備, 葬儀產業 集中育成, 암매장 行爲團束 強化, 葬墓 行政의 圓滑한 推進을 위한 限時的 墓地部署 擴充, 墓地 一齊調查 實施후 長·短期 墓地에 대

한 計劃 樹立, 省墓와 別초에 便利하고 無緣故墓地의 염려가 없는 家族  
납골묘 및 墓地아파트 普及, 제3섹타에 의한 墓地管理會社 設立이 必要  
하다고 할 수 있다.

이상에서 提示한 事項은 시급한 課題부터 우선순위를 定하여 지방자치  
단체별로 시행해 나가야 하겠으나, 일반적인 施行方案으로 墓地를 一齊  
調査하여 이에 따른 墓地 長·短期 計劃을 樹立해야 한다.

國土利用面에서 볼 때 非合理的인 住民意識을 啓導하고 이와 병행하여  
無緣墓를 一齊 整備하여 生産性土地로 再活用하고 公設墓地, 火葬場,  
納骨堂을 生活圈別로 現代화된 施設로 擴充하여 私設墓地中에서 宗中,  
家族, 個人墓地는 許可를 制限하고 不法墓地는 엄히 措置하여 墓地制度  
를 定着해 나가야 하겠으나, 궁극적으로 墓地難을 解消해 나가기 위해서  
火葬制 이행이 필요한 실정이며 墓地問題는 政府와 國民 모두가 혼연일  
체가 되어 국가의 政策的 課題로 추진되어야 할 것이다.



# 參 考 文 獻

## 1. 國 內 文 獻

### 1) 單 行 本

- 國土開發研究院, 「墓地制度의 改善方案에 관한 研究」, 1987. 12.
- 金國道, 「墓地制度에 관한 研究」, 保健社會部, 1981年.
- 金聖豪 外 3人, 「山地所有와 墓地制度 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1990. 12.
- 金元龍, 「韓國의 古墳」, 教養國史叢書便覽委員會, 1985.
- 金廷鶴, 「韓國上古史 研究」, 범우사, 1991.
- 金泰福, 「都市와 墓地」, 圖書出版槿花, 1992.
- 金泰福, 「墓地問題에 관한 研究」, 韓國土地行政學會, 1986.
- 朴秀永, 「都市行政論」, 博英社, 1991.
- 李成福, 「都市行政論」, 法文社, 1992.
- 이희승, 「국어대사전」, 민중서림, 1982.
- 學園出版公社, 「學園大百科辭典」, 1994.
- 瑞文堂, 「世界大百科辭典」, 1981.
- 濟州道, 「濟州道民의 意識構造調查」, 1979.
- 濟州道, 「濟州道綜合開發計劃」, 1994.
- 忠清北道, 「示範 公園墓地 基本計劃」, 1977.
- 忠清南道, 「墓地慣行 改善方向 研究」, 1983.
- 崔昌祚, 「韓國의 風水思想」, 民音社, 1984.
- 崔在錫, 「韓國家族制度史研究」, 一志社, 1983.

韓國人口保健研究院, 『우리나라 都市別 將來人口樹立』, 1995.

韓國產業開發研究院, 『墓地制度의 改善方案調查 研究』.

黃明淑, 『地域開發論』, 法文社, 1993.

許在榮, 『國土開發論』, 禮一出版社, 1986.

## 2) 論 文

姜沅錫, "墓地制度의 改善方案에 關한 研究", 慶南大學校 行政大學院, 碩士學位論文集, 1991.

姜聲然·金榮浩, "全北地方의 墳墓에 關한 研究", 『全北大學·農大學報』第一輯, 1970.

姜聲然, "全北地方의 墳墓에 關한 研究 (第 1 報)", 『全北大論文集』10집, 1968.

高仁德, "墓地制度 改善方案 (大邱市를 中心으로)", 『內務部 地方行政研修院 論文集』, 第27期 中堅幹部養成課程, 1991.

權兌遠, "朝鮮王朝時代의 宗山形成에 關한 研究", 『忠南大論文集』11卷5號, 1975.

高昌鉉·全炳大, "墳墓에 關한 立法論的 考察", 『文教部 研究報告書』, 사회과학계, 1973.

金甲德, "墓地實態에 關한 研究", 『서울대 농대 농학연구』제7권 2호, 1982.

金國道, "外國의 墓地改善 對策", 『都市問題』, 1983. 11月號.

金得中, "儒林의 入場에서 본 墓地 改善 對策", 墓地制度 改善方案公聽會主題發論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.

金得中, "儒林 - 현행법령으로도 묘지문제 해결된다", 『한국논단』, 1993. 9月號.

金富植, "韓國墓地에 關한 地理學的研究(慣行 및 墓地分布現況分析을 中心으로)", 慶熙大學校大學院 地理科學 博士學位論文, 1984년.

金富植, "墓地慣行의 比較研究" 『祥明女子大學校 論文集』12輯, 1983.

- 金仁濟, "암매장은 어떻게 개선할 것인가", 『제주도』제38호, 1969년.
- 金仁濟, "濟州島의 墳墓制와 그 改善方案", 『제주도』제31호, 1967년.
- 金參官, "火葬場 運營의 問題點과 改善方案(釜山直轄市를 中心으로)", 『都市問題』, 1983. 11月號.
- 金相鏞, "佛敎 時限附 墓地制와 墓地稅 新設하자", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 김승혜, "韓國人의 墓地 概念", 『경향잡지』 1991. 11月號.
- 金鍾大, "우리나라 墓地制度와 運營上의 改善方案에 關한 研究", 漢陽大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984.
- 金泰坤, "巫俗의 靈魂觀" 『韓國人의 生活風習』, 時事英語社, 1982.
- 金泰福, "不法 無許可 墓地 整備 方案", 墓地制度 改善方案公聽會 主題發表論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.
- 金泰福, "國土의 效率的 利用을 위한 埋火葬 制度의 改善 方案", 『京畿道 道政研究』7號, 1994.
- 金泰福, "墓地問題에 關한 研究", 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983.
- 金洪殷, "韓國의 墓地크기에 關한 研究", 『忠北大學校 論文集』第2輯, 1984.12.
- 金洪殷·李萬雨, "墓地整理와 墓園設置에 關하여" 『忠北大論文集』第12輯, 1977. 2.
- D. 키스터, "두 죽음의 通過 儀禮 比較", 『韓國人의 生活風習』, 時事英語社, 1982.
- 朴桂弘, "日本墓制考", 『忠南大論文集』 第II卷 5號, 1975. 9
- 朴炳柱, "都市의 墓地 및 火葬場의 實態와 展望", 『都市問題』, 地方行政共濟會, 1983. 11.
- 朴輔均, "墓地管理의 隘路點과 改善方案 (京畿道를 中心으로)", 『都市問題』, 1983. 11月號.
- 박희정, "地方自治와 墓地政策", 墓地制度 改善方案 公聽會 主題發表論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.
- 朴恩牛, "公園地概念을 적용한 都市公園造成 方案에 關한 研究", 弘益大學校, 環境大學院 碩士學位論文 1986.

- 方錫淙, "기독교 - 삶은 무덤을 필요로 하지 않는다", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 孫禎睦, "都市風水와 國土風水", 『國土와 建設』, 1985. 8月號.
- 양재열, "大都市 墓地難 解決方案", 墓地制度 改善方案公聽會 主題發表論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.
- 吳洪皙, "佛敎的 側面에서 본 墓地 改善 方案", 墓地制度 改善方案公聽會 主題發表論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.
- 吳洪皙, "국토 값아먹는 묘지, 선택은 火葬뿐", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 吳英萬, "墓地制度 改善方案에 關한 研究", 『內務部 地方行政研修院 研究論文集』, 第13期 高級幹部課程, 1993.
- 柳南相·申東浩·金吉煥, "韓國墓地에 대한 意識構造上的 問題點" 『忠南大論文集』, 第Ⅱ卷 5號. 1975. 9.
- 柳喆熙, "韓國葬禮過程에 關한 研究(특히 墳墓를 中心으로)", 高麗大 學校教育大學院 碩士學位論文, 1970.
- 尹武炳, "韓國墓地的 變遷", 『忠南大學校 人文科學研究所』第Ⅱ卷 5號, 1975. 9.
- 尹陽洙, "國土開發에 미치는 墓地政策의 改善方案", 墓地制度 改善方案公聽會 主題發表論文, 韓國葬墓研究會, 1993. 6.
- 尹陽洙 崔定國, "墓地制度和 改善方案", 金泰福(編), 『都市와 墓地』, 謹花 1992.
- 尹陽洙, "죽음의 공간이 삶의 터전 위협", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 尹學準, "한 양반 후예의 墓地考", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 李根美, "못다 핀 젊음을 가족과 친지와 애인의 가슴에 묻고", 月刊朝鮮, 1994. 11月號
- 李啓謚, "祖上유골 火葬 회신 判書", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 李英姬, "土地利用面에서 본 韓國의 葬法과 그 改善에 關한 研究", 『地方行政』, 1982. 9月號, 10月號, 11月號.
- 이상기, "現代版 王陵 부끄럽지 않는다", 『경향잡지』, 1991. 11月號.
- 이종무, "墓地管理 隘路點과 改善方案", 『都市問題』, 1983. 11月號.

- 李光周, "그리스도文化圈에 있어서의 墓制", 『忠南大論文集』, 第Ⅱ卷 5號, 1975. 9.
- 李判石, "우리나라 墓地制度의 改善과 그 效果分析에 관한 研究", 서울대環境大學院 碩士學位論文, 1973.
- 李哲圭, "우리나라 墓地制度의 改善을 위한 小考", 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1976. 6.
- 李鍾桓, "우리民族의 喪禮와 祭祀에 관한 研究", 『國民大學 論文集』, 第9輯 第2部, 1975.
- 林湖洙, "Islam 文化圈에 있어서의 墓地制度에 對하여", 『忠南大論文集』, 第Ⅱ卷 5號. 1975. 9.
- 鄭起燉·趙鍾業, "東洋儀禮와 墓制에 관한 研究", 『忠南大論文集』, 第Ⅱ卷 5號, 1975. 9.
- 정규남, "永眠을 위한 合理的인 空間을 마련하려면", 『경향잡지』, 1991. 11月號.
- 鄭墻薰, "墓地制度와 課題", 『內務部 地方行政研修院 研究論文集』 第29期 中堅幹部課程. 1993.
- 鄭周溶, "土地利用의 效率的 管理를 위한 墓地制度의 改善에 관한 研究", 江原大學校 經營行政大學院 碩士學位論文, 1990.
- 趙宗植, "墓山位土의 土地所有權에 관한 研究" 『尙志大學 社會科學研究』, 第一輯. 1983.
- 趙宗植, "韓國墓地에 관한 法的研究", 慶熙大學校 大學院 博士學位論文, 1985.
- 趙宗植, "韓國墓地所有權에 관한 研究", 『尙志大學 論文集』, 제2집, 1981년.
- 趙宗植, "墓地附屬石物에 관한 研究", 『尙志大學 社會科學研究』, 第3輯, 1985.
- 車柱環, "墓地問題 解決策은 없는가", 『경향잡지』, 1991. 11月號.
- 車柱環, "천주교-科學的 아파트식 묘소를 제안한다", 『한국논단』, 1993. 9月號.
- 崔槿默, "李朝時代의 墓地와 位田", 『忠南大論文集』, 第Ⅱ卷 5號, 1975. 9.

- 崔秉鉉, "신라와 가야의 墓制", 『韓國古代史論叢』, 韓國古代社會研究所編, 1992.
- 崔在錫, "新羅時代의 葬法과 喪祭", 『高麗大學校 人文論集』, 第30輯 1985.
- 崔在錫, "墓地制度와 國土開發", 『政經研究』, 第99號, 韓國政經研究所, 1973.
- 崔昌祚, "風水 - 迷信인가 經驗科學인가", 『國土와 建設』, 1985. 8月號.
- 黃裁燦, "土地利用面에서 본 墓地制度改善方案", 慶北大學校 行政大學院 碩士學位 論文. 1987.

### 3) 行政資料

- 建設部, 『造景設計基準』, 1975.
- 建設部, 『建設統計便覽』, 1993.
- 公設公園墓地使用條例, 濟州市, 西歸浦市, 北濟州郡, 南濟州郡.
- 內務部, 『地籍統計』, 1993.
- 保健社會部, 『保健社會』, 1990年. 1991年. 1992年.
- 保健社會部, 『保健社會統計年報』, 1993.
- 濟州道, 『統計年報』, 1993.
- 京畿道, 『公園墓地設置 및 管理에 關한 規程』, 1984年.
- 京畿道, 『理葬 및 墓地等에 關한 質疑應答集』, 1987年.
- 保健社會部, 『墓地實態調查』, 1978. 1979. 1980.
- 保健社會部, 墓地案内, 1991. 1992. 1993.

### 4) 新聞

- 大田日報 1983. 6.14~6. 22.



서울新聞 1992. 2.11. 1993. 2.12. 1994. 10. 1.  
 世界日報 1994.10. 7.  
 月刊葬儀 1994. 3. 1.  
 濟民日報 1992. 9. 3.  
 濟州新聞 1992. 9. 2. 1993. 2. 7. 1993. 7.17. 1994. 1.18.  
 朝鮮日報 1993. 6.20. 1994. 9.25. 1994.11.14.  
 카톨릭新聞 1987. 6.14. 1992. 11. 8.  
 平和新聞 1992.11. 8.  
 韓國日報 1993. 2.21.  
 漢拏日報 1994.10. 4.

## 2. 外國文獻

- 藤井正雄, 墓地墓石大辭典, 東京, 雄山閣, 1981.  
 埋葬等に関する法律, 昭和五〇年七月一六日, 第67號.  
 世界考古學大系, 第1卷, 東京, 平凡社, 昭和41年9月.  
 石井慶志, "都市の墓地需要と住民意識の變化", 『都市問題』, 제78권 제5호, 1987.5.  
 井上和己, "都市自治體における靈園行政の課題," 『都市問題』, 제78권 제5호, 1987.5.  
 Andrew L.March, "An Appreciation of Chinese Geomancy", Journal of Asian Studies 27, 1968.  
 Brown, A.J. and Burrows, E.M., Regional Economic Problems, London : George Allen and Unwin, 1977.  
 Burke, Edmund M., A Participatory Approach to Urban Planning, New York : Human Science Press, 1979.

Charles, Allen Clark, Religions of old Korea, The Christian Literature Society of Korea, 1961.

Ducan, Simon & Goodwin, Mark, The Local State and Uneven Development Cambridge : Polity Press, 1988.

Erber, Ernest, Urban Planning in Transition, New York:Grossman Publishers, 1970.

Johnson Nevil, State and Local Government in the Federal Republic of Germany, New York : Pergamon Press Ltd., 1989.

Lineberry, Robert L., and Ira Sharkansky, Urban Politics and Public Policy New York : Harper & Row, Publishers, 1974.

R.H. Maudsley and E.H. Burn, Land Law, Cases and Materials, Fourth Edition London Butter Worths 1980.



< Summary >

## Studies on the Improvement of the Grave System

Kim, Duk-Nam

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

( Supervised by Professor Boo, Man-Keun )

The primary purpose of this study is to make some suggestions to solve the problems with grave system and thus to make effective use of land. From ancient times our ancestors believed in the theory of geomorphology so that they had preference to a propitious site for graves. In 1992, there were 19,034 graves over the whole country occupying 957,6km<sup>2</sup> with an annual increase of approximately 9km<sup>2</sup>. At present the nationwide area occupied by graves amounts to almost one percent of the land which is tremendously large. The farmland area is gradually being encroached.

The problem is not serious in advanced foreign countries where cremation is a common practice or flat tombs are available. In Korea, however, eighty-one percent of the dead persons are buried rather than cremated. This causes many problems in a small country like Korea. This preference to bury dead bodies may result in the destruction of natural scenery, the damage of forest,

the encroachment of productive land, the abandonment of neglected graves, and an impediment to regional development projects. In addition, building luxurious graves cause many conflicts between different classes.

Here are some suggestions to make the most of limited source of land.

Firstly, to solve the fundamental problems with the shortage of grave site, there must be a change in preference to burial over cremation. If burial is needed, flat tombs should be built to save grave site. To bring this change, people need to be informed through mass media. Above all, to be successful high-class people must voluntarily follow a good example.

Secondly, the problem can be considered in terms of law. There must be a law for the reduction of grave size, the building of cemetery, the arrangement of neglected graves, the extended enforcement of cremation, fine for oversized graves, and limited approval of graves except for public and private cemetery.

Thirdly, in terms of administration, more public cemeteries should be built by the financial investment from each local government. We also need to readjust grave fee to a realistic level, to build more charnel houses, to rearrange grave registers, to develop funeral industry, to provide grave apartments, and to establish grave management firms by the third sector.

To successfully carry out these suggestions, the government and its people must work together.