

碩士學位論文

葬墓制度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

康 王 洙

2000年 7月

葬墓制度의 改善方案에 關한 研究

指導教授 夫 萬 根

康 王 洙

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2000年 7月 日



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

康王洙의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ (인)

委 員 _____ (인)

委 員 _____ (인)

濟州大學校 行政大學院

2000年 7月 日

目 次

第 1 章 序 論	1
제 1 절 연구목적	1
제 2 절 연구방법	2
제 3 절 연구범위	3
第 2 章 우리나라 葬墓制度의 歷史的 變遷 過程	4
제 1 절 고대의 장묘형식	4
제 2 절 삼국시대의 장묘제도	6
1. 고구려	7
2. 백제	8
3. 신라	9
제 3 절 고려시대의 장묘제도	10
제 4 절 조선시대의 장묘제도	12
제 5 절 일제시대의 장묘제도	13
제 6 절 대한민국시대의 장묘제도	15
第 3 章 外國의 葬墓制度	18
제 1 절 영국	18
제 2 절 프랑스	19
제 3 절 네덜란드	20
제 4 절 일본	22
제 5 절 중국	23
제 6 절 대만	24
第 4 章 우리나라 葬墓制度의 實態와 問題點	26
제 1 절 우리나라의 묘지현황	26
제 2 절 현행 장묘 관련 법제	36
1. 매장묘지등에관한법률	36
2. 장사등에관한법률	42

제 3 절 장묘제도에 관한 의식성향	46
1. 풍수지리사상과 묘지관	46
2. 유교사상과 묘지관	48
3. 불교사상과 묘지관	50
4. 관행과 특권의식	51
제 4 절 현행 장묘제도와 관련한 문제점	52
1. 제도적인 측면	52
2. 의식적인 측면	56
第 5 章 葬墓制度의 改善方案	61
제 1 절 의식의 전환	61
1. 풍수지리에 의한 올바른 이해	61
2. 묘지에 대한 의식 전환	64
3. 화장에 대한 의식 전환	65
4. 정부의 적극적인 홍보	68
제 2 절 장묘관련 행정의 개선	70
1. 묘적부 및 무연분묘 관리의 철저	70
2. 개인묘지 억제와 집단묘지 조성의 확대	71
3. 묘지의 소형화 및 사용기간 제한	72
제 3 절 화장제도의 개선과 장려	75
1. 현대식 화장시설의 확충	75
2. 화장유골의 처리방법 개선	77
3. 화장에 대한 행·재정적 지원	79
第 6 章 結 論	81
참 고 문 헌	84
영 문 요 약	88

表 目 次

<표 2-1>	우리나라 장묘제도의 변천과정	17
<표 4-1>	우리나라의 묘지면적 및 분묘수 추이	28
<표 4-2>	묘지 유형별 분류	28
<표 4-3>	전국의 공설묘지 현황	29
<표 4-4>	전국의 사설(법인)묘지 현황	30
<표 4-5>	연도별 화장률 추이	31
<표 4-6>	우리나라의 납골당 현황	31
<표 4-7>	우리나라의 공설납골당 현황	32
<표 4-7>	우리나라의 사설납골당 현황	33
<표 4-9>	제주도의 묘지현황	35
<표 4-10>	공설 화장장 및 납골당 현황	35
<표 4-11>	묘지 및 매장관련 법령의 개정내용	40
<표 4-12>	묘지 설치기준	41
<표 4-13>	매장및묘지등에관한법률과 장사등에관한법률의 차이점	44
<표 5-1>	각국의 인구밀도와 화장률	74

第 1 章 序 論

第 1 節 研究目的

生者必滅이라고 사람은 한번 태어나면 죽게 마련이며, 어떠한 형태로든지 그 屍身을 처리하게 된다. 시신을 처리하는 방법은 조상관, 영혼관, 종교관 등 그 사회나 민족이 갖고 있는 여러 가지 문화적, 사회적 관심과 전통에 따라서 상이하지만 기본적인 형태는 매장과 화장으로 크게 구분될 수 있다. 이에 대한 우리의 관습은 불교의 전래에 따른 백제말기부터 고려 때까지의 일부 화장을 제외하고는 전통적으로 매장의 방법을 취해 왔다. 그리고 묘소를 택할 때는 陰陽五行說과 風水地理說을 바탕으로 하여 명당을 찾았으며 정성을 들여 주변을 가꾸어 왔다. 이는 死者의 영령을 추모하고 생전에 못 다한 孝를 돌아간 후에도 드리게 되는 것을 도리로 여기며 그와 같은 정성을 통하여 후손들의 잘살게 된다는 것을 믿는데서 비롯된 관습이라 하겠다. 조상을 섬기는 그 마음자세는 분명히 우리의 美德으로 정신문화의 귀중한 유산이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 관습으로 인하여 오늘날 묘지실태는 인구의 증가, 도시의 산업화, 핵가족화 및 생활여건의 향상 등 사회·경제적 여건의 변화에 따라 토지이용 측면에서 여러 가지 바람직하지 못한 결과를 보여주고 있으며 앞으로도 이러한 추세는 지속될 전망이다. 또한 전통적인 매장위주의 장묘관행에 따라 국토잠식과 환경문제, 호화 불법묘지 및 무연고묘지, 묘지비용 상승 등 사회적인 폐해가 발생하고 있다.

1998년말 현재 전국의 묘지 면적은 998km²로 전국토의 1%를 차지하며 분묘 수는 20,000천기로 추정하고 있고, 연간 9km²가 묘지화 되고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁾ 그리고 제주도의 경우만해도 1999년의 묘지면적은 19km²로서 전

1) 보건복지부, 『내부자료』, 1998.

채 면적의 1.05%를 점유하고 있다.²⁾ 현재의 추세로 이어진다면 2050년에는 전국의 분묘 수가 약 33,000천기로 늘어나 묘지면적이 1,400km²에 달함으로써 국토 면적의 1.4%를 차지할 것으로 예상되고 있다.³⁾ 또한 관리가 되지 않은 채 방치되고 있는 분묘는 전체의 35~40%(700~800만기) 되는 것으로 추정되지만 이에 대한 정확한 실태는 파악조차 되지 않고 있다. 일제시대와 6·25전쟁 동안 발생한 많은 사망자가 전국의 산지에 매장된 후 누구의 묘지인지, 연고자가 있는지에 대해 지금까지 전혀 알 수가 없는 상태이다. 사정이 이러함에도 불구하고 각 시·군 지역에서의 묘지시설 실태를 포함한 장묘 관련 시설의 기초자료가 제대로 파악되어 있지 않은 실정이다. 그리고 관리도 소홀한 채 대부분의 집단묘지 시설은 산지지역이나 도시주변 구릉지의 경사면에 무계획적으로 개발·조성됨으로써 집중호우로 인한 산사태, 대량 묘지유실 등 피해가 발생하고 있다.

따라서 본 연구는 시대적·국가적 요구에 역행하고 있는 우리나라의 장묘제도에 대한 실태 및 문제점을 분석하여 국토잠식의 심각성을 인식하고, 국민적 공감대를 형성할 수 있는 합리적인 장묘제도 개선방안을 모색하는 데 그 목적을 두고 있다.

第 2 節 研究의 方法

본 연구는 문헌연구 방법에 의거하여 기술하였다. 이를 위하여 장묘에 관련된 서적, 논문 등 선행 연구를 통하여 장묘제도에 관한 일반적 고찰과 함께 우리나라 및 주요 외국의 묘지제도를 고찰하였다. 그리고 각종 신문, 해외 기획취재 자료, 잡지 및 보건복지부, 국토개발연구원, 한국보건사회연구원, 제주도를 비롯한 행정기관 등에서 간행하는 자료를 통하여 우리나라의 장묘실태 및 문제

2) 제주도 사회복지과, 『내부자료』, 1998.

3) 이필도, 『시군 단위 묘지실태조사서』, 한국보건사회연구원, 1999.

점을 규명하였다. 또 매장및묘지등에관한법률, 새로 시행되는 장사등에관한법률 등 장묘관련 법령과 장묘제도의 관행을 분석하여 문제점과 개선방안을 강구하였다. 한편 장묘관리를 직접 담당하는 일선 공무원에 대해서도 심층 면접을 통하여 미비된 자료를 보완하였다.

第 3 節 研究의 範圍

장묘제도의 개선에 대해서는 다각적인 관점에서 접근이 가능하지만 연구자의 능력과 자료수집, 시간적 제약으로 연구대상을 장묘제도의 실태, 장묘관련 제도의 문제점과 일반국민의 의식구조를 중심으로 연구하였다.

본 연구의 내용상 범위와 관련된 진행순서는 다음과 같다.

○ 제1장에서는 장묘제도 개선방안을 연구하게 된 목적을 기술하고 연구의 범위와 방법을 밝혔다.

○ 제2장에서는 우리나라 장묘제도의 역사적 변천과정을 고찰함으로써 시대별 장묘제도의 차이점을 규명하였다.

○ 제3장에서는 주요 외국의 장묘제도에 대한 고찰을 통해 우리나라 장묘제도의 개선방향에 대한 시사점을 제시하였다.

○ 제4장에서는 우리나라의 현행 장묘제도를 중심으로 하여 실태와 문제점을 제시하였다.

○ 제5장에서는 제4장의 문제점을 중심으로 하여 장묘제도의 개선 방안을 제시하였다.

○ 제6장에서는 연구결과를 요약하고 결론을 도출하였다.

第 2 章 우리나라 葬墓制度의 歷史的 變遷過程

第 1 節 古代의 葬墓形式

장묘형식은 인간이 죽으면서부터 死者에 대한 화장으로서 시체를 땅 속에 묻는 토장, 물 속에 넣어버리는 水葬, 불에 태우는 화장 등 여러 가지의 형식이 있는데, 이러한 방법은 시체를 썩히거나 없애고 뼈를 보존한다는 것을 기본바탕으로 하고 있다. 이러한 매장 의 풍습은 시체를 고스란히 보존하려는 의도라고 할 수 있다.

우리나라에서 최초의 死者에 관한 처리방법은 석기시대로 거슬러 올라 갈 수 있다. 지금까지 남아있는 古墳의 형태로서 돌무지 무덤은 우리나라에서 볼 수 있는 가장 오래된 무덤이라고 할 수 있다.

그리고 선사시대의 매장형식은 남방식과 북방식으로 분리되면서 형태적인 유형이 달라졌다 하여도 장사지대는 장소만은 토지를 벗어나지 못하였다. 또한 지식묘역이 생존자의 거주공간과 구분되지만 묘주의 생활근거지에 인접하여 외곽에 조성하고 있는 점은 예나 지금이나 별 다른 차이가 없었을 것으로 보인다. 이러한 선사시대의 장묘형식은 무문토기문화기에 이르러 현저한 발달을 가져오게 되는데, 이 시기에 나타나는 대표적인 묘의 형태로는 지식묘, 석관묘, 지식총, 토광목곽분 등이 있다.

1) 지식묘(고인돌)

세계 각국에 널리 분포되어 있는 지식묘는 북방식과 남방식의 두 가지 유형으로 구분되는데, 대체로 한강을 중심으로 북쪽 지방에 퍼져 있는 북방식은 4각의 판석으로 된 지석을 지상에 세워서 토장주체부인 장방형의 석실을 구축하고 그 위에 거대한 개석을 올린 것을 말한다. 이에 반하여 한강 이남의 남방식은 소관석 또는 천석을 사용해서 지하에 석관 모양의 석실을 구축한 후 그

지상에 표식처럼 개석을 얹어 놓은 것이다. 납방식은 태양숭배의 종교가 원형으로 직립선을 세워서 태양숭배의 이념을 나타내었다는 설이 있다.⁴⁾

2) 석관묘(돌널무덤)

석관묘는 지석묘와 함께 무문토기문화권의 대표적인 묘형식으로서 석관으로 짠 격자형의 분묘이다. 즉, 그 형태는 측벽을 4각의 판석으로 조립해서 구축하였고, 바닥과 뚜껑도 1각의 판석을 이용하여 마치 격자와 같은 외형을 가졌으므로 이를 석상묘 또는 상자형 석상묘라고도 칭하기도 한다. 이와 같은 석관묘는 황해도, 평안도 등 한강 이북의 서북방 지역에 분포되어 있고, 한강 이남 지역에는 벽을 여러 장으로 조립한 형태의 분묘가 나타나고 있다.

3) 積石塚(돌무지무덤)

적석총은 시신을 놓은 게 위를 封土로 덮지 않고 돌만으로 쌓아 올린 무덤으로 신석기시대 초기에 표출하여 기원 후 약 4300년 동안이나 유행하였는데 석랑을 두고 석비로 덮은 형태로서 무릎을 구부려서 묻은 굴신장(屈身葬)이나 또는 쇠골후 이중장이었을 것으로 추측되고 있다. 이러한 적석총은 주로 돌이 많은 하천변이나 추운 지역에 흔히 볼 수 있는 묘형식으로 강원도 춘천시 천전리 등에서 볼 수 있다.

이처럼 무문토기문화권기의 墳墓들에서 나타나는 공통된 성격으로는 墳墓가 집단적으로 분포되어 묘지군 즉, 공동묘지를 형성하고 있다는 점이다.⁵⁾

4) 토광목곽분(덧널무덤)

토광목곽분은 구멍을 파고 널에 넣은 시신을 묻는 무덤을 가리킨다. 우리

4) 이성춘, “효율적인 국토관리를 위한 묘지제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교, 1987, p. 5.

5) 정태경, “우리나라 장묘형식의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 동국대학교 대학원, 1996, p. 38.

나라의 선사문화가 무문토기시대에서 청동기시대로 진입되면서부터 종래의 묘형식이 일변하게 되는데, 이 시기에는 공동묘지를 대신하여 개인묘로서의 성격을 띤 분묘들이 나타나게 된다. 초기단계에는 전 시대의 전통을 이어받아 석묘 형태의 墳墓가 계승되고 있으나 후기에는 원시적인 목곽식 墳墓로 변화를 가져오게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 발견되는 무덤의 형태는 매우 다양하며, 장묘형식의 시대적인 변천과정을 살펴보면 다음 몇 가지 중요한 사항을 알 수가 있다. 첫째, 우리나라는 역사적으로 비교적 이른 시기에 죽음에 관한 관념을 가지고 있었고, 죽은 자에 대한 처리를 문화적인 행위로 발달시켰으며, 둘째, 시신을 처리하는 방법이 다양한 것으로 보아 우리나라는 선사시대 이후로 여러 가지 문화가 복합적으로 혼합되었으며, 셋째, 무덤이 지역적으로 다양한 분포를 보이고 있는 점으로 보아 우리나라의 지방문화적인 전통이 선사시대에서부터 질게 나타나고 있음을 알 수 있으며, 마지막으로 우리나라에서 돌을 묘에 사용한 것으로 보아서 상당히 오랜 돌무덤의 역사를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한, 각 시대마다 갖고 있었던 여러 무덤들의 특징적인 요소들은 바로 지배자들의 무덤으로서, 어느 시기에 가서는 다시 정치적인 통합에 의해서 하나의 대표적인 지배 무덤의 형식으로 종합되고 있음을 알 수 있는 것이다. 따라서 이러한 장묘제도는 단시간에 이루어지는 것이 아니라 그 생활상과 독특한 민족문화의 결정체로서 장묘문화의 바탕에서 이루어진 것이라 할 수 있다.

第 2 節 三國時代의 葬墓制度

고고학에서는 삼국시대를 가리켜 고분의 시대 혹은 고분 문화시대라고 한다. 여기에서 고분은 고대의 분묘를 지칭하는 것이 아니라 대체로 한정된 시대에 몇 가지 요소를 구비한 지배층의 분묘를 말한다. 우리나라에서 지금까지 발

견되는 삼국시대의 분묘들은 비교적 규모가 크거나 반구형의 형태로 이루어진 것들이다. 이러한 분묘들은 그 시대의 지배계층에서만 사용되었고, 그 시대인들의 정치적·사회적인 위치를 나타내며 당시의 매장 관념과 함께 시대상과 사회상을 잘 반영하고 있다.

이러한 삼국시대의 매장 형식은 주로 매장한 뒤 석실을 이용한 장법을 사용했으며 그 방법도 다양하였다. 또한, 우리나라의 봉분형태는 초기에는 방형이 있었는데, 이는 四神思想의 영향으로 4방위의 방위개념을 나타낸 것이며 후기의 원형봉토분이 나타난 것은 陰陽五行說에 의해서 天上界를 향한 중심으로서의 특성을 나타내며 구심성과 함께 영역내 가장 신성한 지역을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 또한 봉분의 높은 수직적인 형태는 속세보다 높은 단계라는 위상과 함께 절을 하는 우리 풍습의 대상이 되고 있는 것이다. 이러한 고분의 발생시대를 보면 고구려가 서기 1세기 경에, 백제가 3세기 초에, 그리고 신라와 가야에서는 3세기 중엽 경에 발생하였다고 본다.

이러한 삼국시대의 장묘 형식에 관한 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1. 고구려

고구려 고분의 입지는 하천의 부근이나 평지에도 축조하였으나 대부분 산을 뒤로 하여 전망이 좋은 구릉지대에 입지하고 있었다. 이러한 묘지는 적석무덤과 봉토 석실무덤으로 구분할 수 있는데 특히 적석무덤이 많이 발견되고 있다. 이 적석무덤은 자연석으로 구축되어 있으며, 그 내부에 사체를 분묘하기 위한 시설로 수혈식(구덩식)의 석랑을 만들고 바닥은 지표면보다 높게 되어 있다. 이러한 적석무덤은 피라미드형의 기단과 기단부분의 가장자리에는 판석을 놓았으며, 돌무더기의 안에는 석실을 만들었다. 장군총과 대왕릉이 가장 대표적인 것이며 더욱 발전하여 다듬어진 큰 돌을 쓴 피라미드형이 되었다. 봉토형 석실무덤은 주위의 지면에 냇돌을 깔고 묘역을 표시한 다음 피석 혹은 장대석으로 석실을 구축하고 그 위에 봉토를 덮은 것을 말한다. 특히 벽화 고분은 모두 이

봉토형 석실에서 나타나는 것이 주목할 만 하다.⁶⁾

2. 백제

백제의 묘지는 초기의 중심지였던 서울을 중심으로 주로 강 주변지역에 있었으며 구릉지대 및 평지에 고분이 산재되어 있다. 백제의 묘지는 신라나 고구려에 비해서 그 형태가 매우 다양하여 토장묘, 적석묘, 석실분 등의 여러 가지 형식이 나타난다. 적석 무덤에서는 제2석 축단의 지면에 돌이 사방에 놓여 있고, 그 기능은 알 수 없으나 사방에 돌을 심은 것을 보아 四神守의 개념 및 오행사상과 관련된 것으로 보여지며 이것이 통일신라시대의 십이지신상으로 발전한 것으로 보인다.⁷⁾

백제에서도 고구려와 같이 봉토석실무덤을 기본 유형으로 하여 내부의 벽화를 그렸으며 당시 백제가 음양오행사상이 유행하였다는 기록으로 보아 백제 무덤의 위치선정과 내·외부의 구성은 음양과 오행의 사상에 대한 영향을 받은 것으로 보인다. 또한 백제에서 나타나는 대표적인 화장묘의 유적은 부여읍 중정리 당산 제1호분이 있다. 이 묘는 당산 정상에 위치하고 있는데, 장골유구는 잔디가 덮인 부식토층 아래 약 35cm 되는 암반에 깊이 30~40cm, 지름 31cm의 원형 구덩이를 파고 그 안에 정질 토기인 유개완형 장골용기 2개를 위아래로 겹쳐 놓고서 원형 구덩이에 편평한 막돌로 뚜껑을 한 구조이다.

구덩이의 바닥에는 부식토를 깔았으며 그 위에 대형의 장골용기를 놓고서, 용기 위에 소형의 용기를 겹쳐 놓고 주위의 공간에 부식토를 채워 넣었다. 뚜껑들은 대체로 방형의 막돌이며 부식토에 덮여 있었다. 당산 제2묘지는 지면 아래의 암반에 원형 구덩이를 파고 바닥의 중앙에 아가리가 넓고 밑이 납작한 유개 호형 토기 8개를 배치하였다. 이 장골 용기는 흑갈색의 부식토로 덮여 있다.

6) 한국조경학회편, 『동양조경사』 (서울: 문운당, 1996), p. 45.

7) 위의 책, p. 45.

3. 신라

신라고분의 입지는 고구려와 마찬가지로 평지에 입지 했으며 구조나 형식은 단조로우나 입지의 선정은 통일신라시대까지도 변화하지 않았다. 신라의 묘지는 기본적으로 지석묘의 하부구조에서 출발하여 김해가야시대의 석량묘로 이어지는 밀폐식의 단장석량묘 계류로 이루어져 있다. 석량묘는 대부분이 하천석으로 벽을 쌓고 몇 장의 판석으로 천장을 덮었으며 봉토의 주변에는 호석의 예가 있는데, 이러한 석량묘는 경주지역에서 가장 오래된 묘형식이었다. 이처럼 신라의 묘는 주로 평탄형이며 밀폐형으로 추장을 위하여 횡혈식을 이용했던 고구려나 백제에 비해 달리하고 있다.

한편, 통일신라의 묘지는 봉토석실형으로 신라 초기의 형태를 따르고 있다. 대표적인 묘지는 태종무열왕릉, 괘릉, 신문왕릉 및 김유신장군묘가 있으며, 8세기 중엽의 신문왕의 무덤에는 병풍석과 돌사자, 무인석과 문인석 등의 장식품이 보인다. 병풍석에는 12지신을 새겼고, 봉토 기부에 세운 12지신은 신라의 독자적인 형식이다. 입지적으로 보면 흥덕왕릉에서 지형을 배산임수, 좌청룡 우백호의 명당을 선택하는 풍수사상의 영향을 받았으며 이와 같은 여러 장식품과 사상은 고려, 조선시대까지 계승되어 왕릉의 기본형식이 되었다.⁸⁾

통일신라시대에는 국력이 강력하여 묘지의 규모가 커지기 시작하였으나 불교의 융성과 화장법의 장례로 거대한 고분은 사라지기 시작하였다. 이 시대에는 불교문화가 꽃을 피워 많은 사찰이 건립됨과 동시에 風葬, 土葬 등의 구습도 행하여 졌으며, 사찰과 화장과의 관계가 깊었다. 따라서 화장이 일부 귀족층에 한해서 유행하였다. 이러한 화장묘는 주로 산악사원이 있는 경주 남산, 소금강산 등의 낮은 경사면에 군집하고 있다. 이 화장묘는 지표 아래의 50cm 안팎의 얇은 곳에 석곽 또는 상자형 석곽에 골호를 안치한 매장시설이었다.⁹⁾ 또한 신라 분무왕의 화장터로 추정되는 능지탑이 경주의 남산에 있다. 이 탑은

8) 앞의 책, pp. 66~67.

9) 김기홍, 『고분』 (서울: 대원사, 1991), p. 71.

불교의 장법이 탑과 밀접한 관계를 가지고 있으며 장군총이 탑의 형태로 되어 있는 것도 밀접한 관계가 있을 것으로 보인다. 그러나 육친의 화장은 불효, 부덕하다는 비판이 일어남에 따라 신라시대부터 행해졌던 왕실유족 가운데서 화장재를 사찰에 안치하는 풍습도 사라지기 시작하였다.

第 3 節 高麗時代의 葬墓制度

고려시대의 사람들은 노후의 생활에 있어 불교와 관련이 더욱 깊어 배우자 사후에는 출가한 중에 못지 않은 순례와 예불로서 내세를 보장받으려고 하였다. 또한 중이 되거나 불교에 귀의하지 않더라도 사원에서 증명하는 경우가 많았다. 민중들이 사원이나 승려와 밀접한 관계를 가지는 계기는 사후의 장례와 제례때문인 것으로 보인다.

또한 사원에서 죽은 경우에도 임지나 전장에서 죽은 경우와 마찬가지로 사원을 빈소로 삼았던 예가 많았다. 빈소에는 사체를 두었기에 상례는 거의 사원에서 맡았으며 장법은 불교식 화장법에 의하였으므로 장분, 습골, 불역다비지법, 화장 등으로 고려시대의 기록에 의하면 사대부간에도 화장이 크게 유행하고 있었음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 화장은 사찰근처에서 행하게 되었으며 습골은 보통 불사에 안치하여 의식을 행하게 되었던 것으로 보인다. 이러한 고려시대 묘지의 특징은 개성부근의 묘에서 알 수 있다.

왕릉의 위치는 산능 밑에서 남향이며, 左(동쪽)측에 청룡, 右(서쪽)측에는 백호, 후방에는 主山이 자리 잡고, 백호는 능의 전방을 우회하며, 甬水는 능석 측 능곡으로부터 흘러나와 능전을 좌향으로 흐르는 지세에 조영하였다. 이러한 지세는 신라 말부터 조선에 이르기까지 풍수지리설의 전형적인 길지이다. 능역의 크기는 폭이 약 18m(60척), 길이 36m(120척) 내외의 능역을 계획하여 좌, 우, 후의 3방은 석단을 쌓았다. 또한 능의 높이는 약 3~4.5m(10~15척), 직경은

10) 허홍식, 『고려사 연구』 (서울: 아세아문화사, 1981), p. 434.

6~9m(20~30척)이며, 봉토형은 반구형이었으며, 능의 주변에는 각종의 장식용 석물들이 세워져 있었다. 이러한 석물은 무덤 주변에 석난간을 두르고 분묘 정면에 석상을 두었으며, 분묘 주변에 석사와 측면에 석주 및 문무석 등을 배치 하였으나 고려시대에는 이외의 장명등과 석양, 석호 등 석물의 종류가 증가하였다.

고려시대의 일반인 묘에 대해서는 알려진 바가 없으나 일반인의 묘도 역시 남향이 상례이며 역시 풍수설의 영향을 받았음을 알 수 있다.¹¹⁾ 이러한 일반인의 묘지 크기를 알아보면 길이는 약 1.8m(6척), 폭 0.5m(1.8척), 깊이 0.7m(2.3척) 내외로 묘지의 주변에는 아무런 장식물을 설치하지 않았다.¹²⁾ 고려 시대는 귀족사회로서 상류층의 사람들은 통일신라시대부터의 화장제도가 성행하였으며, 화장묘가 한층 발달하여 성행하였음을 알 수 있다. 이러한 화장묘에는 묘지석이 세워졌으며 묘지석의 내용을 볼 때 화장제도의 성행시기는 9세기 무렵으로 추정되고 있다. 화장묘는 한층 발달된 형식으로 유행하였는데 그 형태는 6매의 판석으로 조립된 소석관을 이용하여 골책을 안치한 것 같다. 이들 화장석 관묘는 묘제상 처음이고, 일반인들은 이러한 화장묘 조차도 만들기가 어려웠으며 또 규제하였다고 생각된다.¹³⁾

한편, 고려말부터 도입된 풍수지리설은 고려 초 묘지소유권제한과 더불어 상당히 당대사회에 확대되어 묘지는 地氣와 生氣의 독점에 있는 것이며, 근친자의 동묘성, 동묘혈내의 입장은 기피하여 각기 따로 길지를 선정하여 영구묘로 하였던 것이다. 또한, 고려 말기의 공양왕 원년(1389년)에는 다비법(화장법)의 금지와 위반자의 논죄를 사헌이 상소하기에 이르렀고 점차 화장의 관습이 소멸하기 시작했으며 이에 따라 매장이 성행하게 되었던 것이다.

11) 윤무병, “한국 묘지의 변천”, 충남대학교 인문과학연구소 논문집, 제2권 5호, 1975, p. 1053.

12) 정태경, 앞의 논문, p. 43.

13) 위의 논문, pp. 43~44.

第 4 節 朝鮮時代의 葬墓制度

조선왕조는 건국이념인 유학의 뜻을 받아 억불숭유의 정책이 주자가례에 입각한 상장례를 치르도록 하였다. 고려말부터 도입된 주자학의 영향으로 조선 조에는 매장을 권장하였으나 오랫동안 내려오던 불교의 습속이 쉽게 단절되지 않자 태종 10년(1410)에 장묘에 관한 제도를 정하고 이를 지키도록 하였다.¹⁴⁾

조선시대의 묘제는 왕실의 능원묘와 일반의 민간묘로 구분할 수 있다. 능은 왕실의 왕, 왕비의 묘를 말하며, 원은 왕세자나 왕세자비 또는 사친 즉, 대군이나 공주, 옹주와 후궁 등의 묘를 말한다. 조선왕조의 능원묘는 왕릉으로서 그 위치선정 및 장례절차는 국가의 대례로서 중요시하였다. 조선왕조 왕릉의 입지가 건국 이래로 북쪽에 주산을 엮고 동쪽에는 청룡, 서쪽에는 백호의 산맥으로 된 능의 향은 남쪽으로 하였던 것을 볼 때 조선시대까지도 풍수설을 신봉하였던 것으로 보여진다. 고려시대 이후로 조선왕조까지 성행된 풍수지리설은 건축공간, 주택 등에 적용되었으며 祖堂 등의 선정에 상하 없이 풍수설에 입각하여 조성하였다. 그 중에서도 특히 중요시한 것은 음택풍수 즉, 묘지 풍수신앙이 가장 크게 신봉되었으며 자손의 번성, 재부의 획득, 영달의 소망을 묘지풍수에 걸었던 것이다.¹⁵⁾

일반인의 경우에 묘지 설치는 특별히 금지된 지역 외에는 각자의 자유의사에 맡겨졌으며, 특권층의 사람들은 풍수지리설에 입각하여 묘지를 조성하였던 것이다. 여기에서 묘지의 설치금지구역이란 능원묘가 설치된 지역이나 능원묘의 位田¹⁶⁾이 설치된 지역, 일반묘지가 설치된 지역과 민간묘의 위전이 설치된 지역을 주로 지칭하였다. 이러한 일반인들의 분묘는 사유지 또는 국유지에

14) 앞의 논문, p. 44.

15) 최근목, “이조시대의 묘지와 位田”, 충남대학교 인문과학연구소 논문집, 제2권 5호, 1975, pp. 1110~1112.

16) 位田이란 능원묘의 경우, 제사비 및 기저의 비용을 충당하기 위하여 설정한 토지를 위하여, 민간묘의 위전은 제사경비의 기본이 되는 소위 종답, 종위토, 문중답, 묘전, 종산, 선영, 제당, 제각 등의 부속된 토지를 일컫는 것이다.

설치한 것이 있었다. 사유지의 것은 대개 선산 또는 분묘가 있는 구역이 분묘 소유자의 소유지에 속하며 토지를 차용하는 예는 극히 드물었다. 그 외에 마을 대로 타인의 토지에 매장하는 예는 있으나 원래 법으로 금하고 있었다.

조선시대에는 불교를 배척하고 유교를 국교로 삼았기 때문에 토장이 일반화되었으며 고려말부터 가족제의 확립과 함께 유교정신에 바탕을 둔 조상숭배 사상이 국민적인 사상이 되었다. 다비법의 금지령을 낸 공양왕은 다음해인 3년에 가묘제를 시행하도록 명했다. 즉, 가묘를 세워 신주(위패)를 안치하여 宗子, 宗孫은 종족을 모아 제사를 지내도록 규정한 것이다. 우리나라에서 종족이란 공동의 조상을 갖는 남계 혈육집단으로, 종법상 조직화된 종족을 종중이라 한다. 이 같은 종중은 공동 조상의 제사를 지내며 분묘를 관리·유지하고 종원 상호간의 친목과 상부상조하며 복리증진을 목적으로 하는 부계 혈육집단이라고 할 수 있다. 그러나 조선시대에는 가묘를 세울 수 있는 사람은 원칙적으로 양반신분에게만 허용되었고 일반양인은 신주를 모신 사당제에서 제사를 지냈다.

한편, 토장이 일반화됨에 따라 풍수설의 영향을 받아 종중의 분묘는 자신의 번영을 갖게 하는 근원적, 상징적인 대상이 되었으며 길지를 택해 묘지를 쓰고 계속적으로 제사를 지내지 않으면 안 되었기 때문에 위토나 묘전을 부속시켜 묘지기로 하여금 관리를 하게 하였다. 결과적으로 이 제도는 우리나라에 약 15,000개소의 공동부락을 형성케 하는 요인이 되었으며 취락 구조 및 형태상의 일대 특색을 나타내었다.¹⁷⁾

第 5 節 日帝時代の 葬墓制度

1910년 한일합방이후 조선은 멸망하고 본격적인 일본에 의한 강압적 통치 제도로 전환되었다. 일본은 식민지를 수탈하고 민족의식을 말살하기 위하여 정치, 경제, 문화 등 각 방면에 걸쳐 강제된 법적 조항들을 마련하였다. 장묘제도

17) 이성춘, 앞의 논문, p. 31.

에도 이러한 움직임이 나타난다. 한반도의 산림자원을 효율적으로 착취하기 위한 방안으로 획일화된 집단묘지제(공동묘지)를 실현하는 조선총독부령 제123호인 「묘지· 화장장· 매장및 화장취제규칙」을 1912년 6월에 공포하여 경기도 경성부에서 시작하여 1915년 충청남도를 최후로 만 3년간 13회에 걸쳐 지역별로 분리 시행하였다.

명치 45년에 발효되어 소화 2년에 개정된 묘지· 화장장· 매장및 화장취제 규칙에 의하면, 화장장을 신고할 때에는 서면 및 도면을 구비하고 도지사에게 제출하라고 규정하고(제4조), 화장장 설치에 대한 제한으로서 ① 도로, 철도 및 하천에서 60간 이상, 人家 및 다중집합장소에서 백 20간 이상 떨어질 것 ② 市街地에는 바람이 불어오지 않은 위치에 설치할 것 ③ 火爐煙筒을 구비하고 취연을 방지할 장치를 할 것 ④ 주위에 높이 6척 이상의 담장탑을 설치할 것을 규정하고 있다.¹⁸⁾

이러한 규칙에 따르면 개인묘지는 일절 불허하게 되고 모든 묘지는 공동묘지만으로 허용하게 된다. 따라서 일제의 강제적인 공동묘지화 정책에 대한 한민족의 반발이 白骨亂이라는 사건을 가져올 만큼 무척 강하게 일어났다. 이후 1919년 3·1 대항쟁으로 한민족의 반발이 더욱 커지게 되자 일제는 결국 동 규칙의 일부를 개정하게 된다. 그 일부 개정의 주요 내용은 가족공동묘지를 3,000평을 한도로 설치할 수 있도록 하고 있다.¹⁹⁾

국토수탈과 민족의식 말살이라는 趣旨에서 시행된 이러한 일제의 제123호 규칙에 따라 일제시대에는 조선시대에 금지되어 온 화장법이 다시 시행되게 되었다. 일제는 화장을 장려하기 위하여 각도에 葬祭場을 설치하고 이를 운영하여 왔다.²⁰⁾ 이렇게 일제에 의해 화장이 다시 권장됨으로 인해 조선시대에 금지된 古來의 화장 풍토가 되살아난다고 볼 수도 있겠으나, 오히려 화장문화는 더

18) 고등법원서기과 편, 『조선사법제요』, 제국지방행정학회조선본부, 1930, p. 800.

19) 조종식, 『한국의 묘지 - 한국묘지에 관한 법적 연구』 (서울: 대원출판사, 1987), p. 28.

20) 김홍은, “한국의 화장제도에 관한 연구”, 충남대학교 농업과학연구원 논문집, 제8권 제 1호, 1990, p. 204.

욱 왜곡되고 천박한 문화적인 풍토로 전락하였다. 왜냐하면 개정된 제123호 규칙에 의하면 3,000평 사유림을 가진 자는 가족묘지가 가능하나 그 이외에는 공동묘지나 화장장을 하여야 하기 때문이다. 이로 인해 사유림을 가지지 못한 하류층에서 이용되어지게 되어 화장에 대한 사회적 인식은 좋을 수가 없게 되었던 것이다. 그것은 일제에 의해 화장이 권장된 것에서도 문제가 있겠지만 그보다는 화장 권장의 목적이 공중위생상 사체의 부패에서 생길지도 모르는 병해를 예방하고 무분별하게 이장하는 관습을 방지한다는 명목보다는 식민지 수탈에 보다 주된 목적을 두었기 때문이다.

결국 일제시대를 거치면서 형성된 국민의식상에 있어 화장에 대한 거부감은 해방이후 일제의 압박으로 구속되어 오던 이장풍습의 반발이 함께 작용하여 더욱 가중되게 되었다. 따라서 해방이후 화장장의 기능은 屍體를 소각하는 범위에 국한됨으로써 특별히 死者의 유언에 의한 경우를 제외하고는 통상적으로 전염병환자나 객사자, 사고사망자, 사산아 등 불명예스러운 죽음을 맞이한 사람들에게만 해당된다고 인식되었다. 따라서 오히려 화장장을 하고 싶은 경우에도 고인에게 불경스럽게 대한다는 주위의 이목이 두려워 화장장을 기피해 온 일면도 부인할 수 없는 것이다.²¹⁾ 그러므로 오늘날 우리나라의 화장 풍토는 고려말 이전의 우리 고유의 풍토가 아닌 일제시대에 일제에 의해 강제로 조성되어 온 비자발적인 것이었기 때문에 결국 화장풍토는 낙후되고 현재의 화장장은 이장에 비해 낮아질 수 밖에 없게 되었다고 본다.

第 6 節 大韓民國時代의 葬墓制度

해방 후 13년간 묘지에 관한 규제법이 제정되지 못했으며 이 기간 동안 조상에 대한 효사상과 일제 관현의 강제에 대한 심리적 반발로 매장관과 이장이

21) 박석안, 『화장장 건축계획에 관한 연구』, 석사학위논문, 연세대학교 산업대학원, 1988, p. 19.

더욱 성행하였고, 한국전쟁으로 더욱 많은 수의 불법묘지 특히, 무연고 묘지가 발생됨으로써 오늘날의 무허가 묘지가 대폭 증가하게 된 원인이 되었던 것이다. 이후 1961년에 매장및묘지에 관한 법률이 제정·공포되어 묘지면적, 시설물, 분묘의 형태 등에 대한 통제가 시작되었다. 사유림의 확보난과 선산의 위탁관리가 불가피하게 되어 도시 근교의 공원묘지 요구도가 집중하고 있으며, 화장장은 증가 추세이나 아직도 한국적 민간신앙이 국민을 지배하고 있어 매장이 선호되고 있는 실정이다.

1961년 12월 5일에 제정된 매장및묘지등에 관한 법률은 그 후 6차례에 걸쳐서 개정되었다. 이 법은 제정 당시 시행일은 대통령령으로 정하도록 되어 있었는데, 시행령은 1969년 4월 17일 대통령령 제3886호로 공포되었으며 공포일로부터 효력을 발생케 하였다.

『매장및묘지등에 관한 법률』은 그 제정목적은 매장·화장 및 개장과 묘지, 화장장 및 납골당의 시설과 관리에 관한 사항을 규정함으로써 보건위생상의 위해를 방지하고, 국토의 효율적인 이용 및 공공복리의 증진에 기여하고자 한다고 규정하고 있다. 이 법은 주로 매·화장에 따른 시설과 관리에 관한 사항을 규정하였으며, 1968년 1차 개정 때에는 매·화장의 기준과 묘지, 화장장, 납골당의 설치 금지지역을 명문화하였다. 1973년의 2차 개정 때에는 묘지제도의 개선으로 국토의 활용면적을 확대하여 국토의 산업화를 기하고, 묘지 및 분묘신고에 따르는 분묘관리 업무에 효율화를 기하기 위하여 묘지를 토지 이용 측면에서도 규제토록 하였다. 그 후 1981년 3차 개정 때 납골묘지 제도의 도입으로 묘지면적 및 묘지내의 시설물을 제한할 수 있는 근거 규정 등이 마련되었다. 또한 법의 목적에 있어서 과거의 환경위생적 측면 외에 국토의 효율적 이용이라는 내용이 추가되었다. 그리고 1997년 4차 개정시에는 화장장 또는 납골당 등의 허가를 취소하는 경우는 필히 청문을 실시하도록 하였고, 동년 5차 개정에서는 행정부처의 명칭 변경에 따라 보건사회부장관을 보건복지부장관으로 개정하였다. 2000년 6차 개정 시에는 분묘의 설치기한을 15년으로 하고 15년씩

3회에 한하여 연장할 수 있도록 하였으며, 장묘관련시설에 대한 일부 규제 완화와 더불어 기타 불법묘지 연고자에 대한 이행강제금 부과제도를 도입하는 등 현행 규정의 미비점을 전문 개정하였다.

위에서 서술한 우리나라 장묘제도 변천과정의 주요 내용을 도표화하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 우리나라 장묘제도의 변천과정

시대별	묘지형태	년대	
고대	<ul style="list-style-type: none"> · 선사시대(신석기시대) : 토장 · 부족국가시대(청동기시대) : 지석묘 · 목곽묘 : 귀금속 부장 · 전곽묘 : 귀금속 부장 	BC2333-313	
삼국시대	고구려	· 토분, 석총	BC37-668
	백제	· 토분	BC18-660
	신라	· 석총(왕릉), 일반인은 화장	BC57-935
고려시대	<ul style="list-style-type: none"> · 왕릉, 토분(일반인) : 관이용 · 풍수지리설에 입각한 묘지선정 	918-1392	
이조시대	<ul style="list-style-type: none"> · 룡(왕추존, 후비) · 원(세자, 세손, 비빈) · 묘(왕가), 분(귀족) 	1392-1910	
일제시대	<ul style="list-style-type: none"> · 묘지, 화장장, 매장및화장취체규칙(1912) · 공동묘지 	1910-1945	
대한민국	<ul style="list-style-type: none"> · 매장및묘지등에관한법률 · 공설 <ul style="list-style-type: none"> 공동묘지 공설묘지 특수묘지 공설화장장 공설납골당 · 사설 <ul style="list-style-type: none"> 사설묘지 <ul style="list-style-type: none"> 사설집단묘지 종중묘지 가족묘지 개인묘지 사설화장장 사설납골당 	1945-현재	

第 3 章 外國의 葬墓制度

第 1 節 영국

영국은 남북한 면적의 1.1배(약 244,000km²)인 땅에 5천7백만명이 살고 있으며, 지방자치 단체가 의무적으로 주민들에게 묘지를 분양하여 시신처리 문제를 해결토록 하고 있다. 이는 喪祭를 개인사로 간주하는 우리나라와 다르다. 주거지와 근거리에 묘지를 만들어 죽은 者와 산 者가 공존하는 문화를 일궈내고 있으며 신분이나 지위, 재산이 많고 적음에 관계없이 죽어서는 모두가 1평 남짓한 공간에 비석만 세워진다. 영국인들은 출퇴근 시간, 주말 등에 틈틈이 꽃을 들고 묘소를 찾아 공원처럼 휴식공간으로 묘지를 활용하고 있으며, 힘이 있거나 재산이 있다고 해서 호화로운 분묘를 만든다는 것은 생각조차 할 수 없다. 묘지는 땅을 3.3m 깊이로 하고 사망한 순서대로 관을 차곡차곡 묻어 가장 위쪽에 있는 관이 지표에서 1m 깊이에 묻혀있다. 2차대전 동안에 6.6m 깊이에 6~7구의 시신을 층층이 묻기도 했으나 지금은 한 무덤에 4구까지만 합장하고 있다.

바둑판처럼 반듯하게 정렬된 무덤들 사이에는 매장할 때 소형 굴착기가 드나들 수 있을 정도의 공간이 있으며 무덤마다 가로 75cm, 세로 30cm, 높이 90cm의 기념비가 있다. 기념비 크기는 엄격히 제한하고 재질도 자연석만 허용하기 때문에 플라스틱이나 나무로 만든 십자가 등은 사용을 못하도록 하며, 공동묘지는 원칙적으로 30년 동안 임대 사용하되 150파운드(약 18만원)를 추가로 내면 다시 30년을 연장할 수 있다.²²⁾ 매장할 경우 맨 아래층 1천5백파운드(1백80만원)에서 맨 위층 5백40파운드(약 65만원)까지 위치에 따라 차등을 두어 임대료를 받고 있다.

그리고 화장할 때 임대료는 1백80파운드(약 22만원)에 불과하다. 유골

22) 국민일보, 1996년 3월 5일.

을 뿌리지 않고 땅에 묻는 경우에 한해 1백30파운드(약 17만원)를 추가로 징수하며, 남의 무덤이라도 死者 가족 등의 동의를 얻을 경우 같이 매장하거나 유골을 뿌릴 수 있다. 화장한 후에도 유골을 항아리에 담아 납골당에 안치하는 것과 땅에 뿌리는 것이 절반 정도이다. 그리고 화장장이 딸린 묘지가 마을 한 복판에 있지만 주민들과의 마찰도 없다. 영국은 1895년에 화장장이 들어서고, 1902년에는 화장법에 공포되었고, 화장률은 70% 정도로 유럽에서 가장 높은 편에 속하며 정부에서도 더욱 적극적으로 화장을 권장하고 있다.

第 2 節 프랑스

프랑스의 묘지제도는 시한부(임대)제도이다. 1960년대부터 모든 자치구에서 실시되고 있는 시한부 묘지제도는 10, 30, 50년을 단위로 하고 있다. 임대기간이 만료되면 자치구는 유골을 화장하여 납골당에 안치하거나 다른 방법으로 처리한다.²³⁾ 임대기간이 만료되면 재계약을 통해 기간을 연장할 수도 있으나 30년이 대부분이고 길어야 50년이다. 이는 유족들이 고인을 추모하고 무덤을 관리할 수 있는 기간이 사실상 한 세대 또는 두 세대임을 뜻한다. 그리고 무연고 무덤의 유골은 대부분 화장되며, 임대기간의 끝난 뒤 유족으로부터 아무런 연락이 없는 경우도 마찬가지로이다. 이처럼 묘지가 끊임없이 재활용되기 때문에 묘지를 새로 조성하는 것과 동일한 효과가 있어 묘지 공간이 부족할 수가 없다.

프랑스는 역사·종교적 영향으로 화장은 9%로 비록 낮은 편이나 당국의 지속적인 홍보로 꾸준히 상승하고 있다.²⁴⁾ 묘지임대 비용은 10년에 324백프랑(5만여원), 30년에 1,500프랑(20만원), 50년에 5,500프랑(80만원)이다. 납골당에도

23) 국민일보, 1996년 3월 6일.

24) 공동식, “우리나라 장묘문화 개선방안 연구”, 석사학위논문, 부산대학교 환경대학원, 1997, p. 19.

시한부 묘지제도가 적용되고 있으며 비용은 10년에 250프랑(약 3만원), 30년에 1천프랑(15만원), 50년 3,500프랑(50만원) 정도이며, 가족묘지는 공간의 효율적 이용 면에서 화장과 비교할 수 없지만 매장풍습이 강한 프랑스에서 택하고 있는 차선책이다.

가족묘의 대표적인 예로는 자치구 공동묘지에서 볼 수 있는 『카보』를 들 수 있다. 카보는 지하에 선반식 층으로 건축된 무덤으로 부부, 가족묘로 사용한다. 2~3층이 일반적이나 최고 16층까지 쌓을 수 있고 밑에서부터 사망순서로 묻는 다.²⁵⁾ 프랑스의 묘지면적은 전국토의 0.1%도 안 된다. 살아있는 사람들을 위해 묘지를 정성들여 가꾸고 자주 성묘를 가며, 묘지는 死者와 生者 모두를 위한 휴식 공간이다.

第 3 節 네덜란드

네덜란드는 남한의 절반보다 작은 면적(4만1천여km²)에 1천5백여만명이 살고 있어 인구밀도(km²당 430명)가 매우 조밀하다. 더욱이 75세에 이르는 평균수명과 0.9%의 높은 인구증가율은 국토의 25%가 해수면보다 낮은 네덜란드에 짐차 부담이 되고 있다. 모든 무덤은 1평이 안 되는 크기이며 하나의 무덤에는 3구의 시신을 매장한다. 법에 따라 275cm 깊이로 파고 관을 묻은 뒤 흙을 40cm 두께로 덮고 다시 관을 묻는 방법으로 3개의 관을 쌓되 맨 위층에 있는 관이 지표에서 30cm를 유지하도록 한다.²⁶⁾

네덜란드에서는 법적으로 10년 동안 시신을 옮기거나 건드리지 못하며 10년이 지나면 하나의 관에 넣어 처리할 수 있도록 하고 있다. 이곳에서는 원칙적으로 무덤의 사용기간을 20년으로 정해, 20년이 지나면 무덤을 없애고 다시 다른 사람에게 사용할 수 있도록 한다. 그러나 원할 경우 10년 단위로 연장할

25) 국민일보, 1996년 3월 26일.

26) 국민일보, 1996년 5월 7일.

수도 있으며 묘지관리사무소에서는 20년이 되기 1년전부터 기념비에 검은색을 표시하여 가족 등에 미리 기간이 임박했음을 알려주고, 연장하겠다는 의사표시를 하지 않을 경우 시한만으로 간주하여 다른 사람에게 분양한다.

무덤을 쓸 때는 20년 사용을 기준으로 큰 크기의 새무덤은 1천6백25길더(약 80만원), 남이 무덤으로 썼던 곳을 다시 분양받아 사용할 때는 1천3백50길더(약 60만원)를 각각 내야 한다. 작은 크기의 무덤은 새로운 묘지가 없고 모두 한번 쓴 무덤을 다시 쓰도록 분양하는데 1천2백길더(약 50만원)를 받으며, 이러한 임대료에다 무덤이 크기에 관계없이 관리비로 연간 58길더(약 23,000원)를 징수한다. 미리 장소를 예약하는 경우에는 예약 순간부터 관리비를 받고 있으며 또 매장비용으로 8백75길더(약 40만원)를 내고 20년이 지나서 기간을 연장할 경우에는 처음 내는 비용의 절반을 추가로 지불한다.

네덜란드의 묘지는 정기적으로 주변 토양의 성분을 검사하는 등 환경오염에 각별히 신경 쓰고 있기 때문에 주변 주민과 마찰이 없으며 운영에 큰 어려움이 없다고 한다. 네덜란드에서 장례를 치를 경우 화장과 매장은 큰 차이 없이 약 6천길러(3백여만원)의 비용이 들어간다. 장례를 주관하는 장의사가 되기는 무척 까다로우며 사설회사로 정부에서 일정한 교육을 거친 사람에게 면허를 준 뒤 운영토록 하고 있다. 현재 암스테르담에만 8개의 장의 회사가 있으나 무연고자에 대해서는 정부가 장례비용을 대고 1주일 내에 장례를 치르도록 한다.

네덜란드는 현재 전국적으로 약 54%가 매장하는 반면 화장률은 46%로 정도 집계되고 있다.²⁷⁾ 종교의 영향때문에 화장률이 크게 높지 않으나, 화장보다는 매장을 선호하면서도 검소하고 합리적인 국민성을 바탕으로 마구 무덤을 쓰지 않고 『물과의 투쟁』에서 피 땀흘려 얻은 귀중한 땅을 효율적으로 활용하는 지혜를 발휘하고 있다.

27) 국민일보, 1996년 5월 7일.

第 4 節 일본

일본의 장묘문화는 동북아시아에서 ‘돌연변이’에 속한다. 100%에 육박하는 화장률, 검소한 장례식, 오래 전부터 국가 주도로 정비되어 온 깔끔한 공원묘지 등이 같은 유교 영향권에 들어 있는 우리나라나 대만의 현실과는 크게 다르다. 더욱이 사회주의 권력으로 화장을 강제해 온 중국조차도 일본만큼 사회전체나 개인을 위해 효율적인 장묘제도를 정착시키지 못한 실정이다.

일본 후생성에 따르면 1993년도 일본의 화장률은 97.9%로 집계되었으며 사망자 94만3천여명 가운데 매장 2만명 가량에 불과했다. 특히, 도쿄나 오사카, 교토 등 대도시의 화장률은 100%이고 봉분은 일본 안에서도 도서지역에 가야 찾아 볼 수 있다.²⁸⁾ 일본의 화장률은 당연 세계 최고이며 영국 화장협회가 1992년 기준으로 세계 각국의 화장률을 조사한 결과, 일본 97.6%로 87.6%의 체코와 현격한 차를 보이며 1위를 차지했다. 3위는 영국(69.2%), 4위 덴마크(68.2%), 5위 스웨덴(63%), 6위는 스위스(61.2%)로 서양 국가들이 순위를 잇고 있지만 1천년 이상의 유교 영향을 받아온 일본의 화장률을 크게 밀도는 것으로 나타났다.²⁹⁾

‘경제동물’로 비유되는 일본인들의 경제관념은 장례식과 묘지에서 그대로 드러난다고 할 수 있는데 일본에서도 화장 날짜가 잡히면 바로 장례를 끝낸다. 그래서 우리보다 장례 일정이 짧다. 오츠야(通夜)라고 해서 화장 전날 밤 고인과 가족 친지들이 모여 음식을 들며 밤을 새우는 의식은 일본에도 있다. 그리고 화투장을 때리는 왓자지결함은 찾아볼 수 없고 조용하고 검소하게 치러지며 검은 양복이나 흑색개량 기모노를 입은 남녀 유족들이 단출하지만 엄숙하게 화장장에서 고별식을 치른 뒤 유골을 챙겨 납골당이나 가족 묘지로 떠나는 게 장례식이다.

28) 국민일보, 1996년 6월 11일.

29) 공동식, 앞의 논문, p. 21.

일본인들의 무덤은 국가나 지방자치단체에서 묘 크기에 특별한 제한을 두고 있는 것이 아니지만 대부분 크기가 2평을 넘지 않는다. 건설성 자문위원회에서는 4㎡(1.2평)를 적정한 묘지크기로 권장하고 있지만 유족들은 이 보다도 작게 묘지를 쓰고 있다. 일본의 묘는 대부분 가족묘이며 보통 2~3명에서 많게는 6명까지의 유골 항아리를 알뜰하게 묻고 있다. 묘는 크지 않지만 묘석을 비싼 것을 쓰고 묘 옆에 잊지 않고 정원수를 심어 놓는다.

그리고 일본의 가족묘는 장남이 승계하며, 장남이 아닌 자식들은 가족묘를 새로 만들어야 한다. 따라서 핵가족이 늘면서 묘지 수요가 폭발적으로 증가하게 되고, 납골당 이용이 완전히 활성화되지 못하고 있는 점도 묘지난을 가중시키는 요인이 되고 있다. 묘지는 2㎡, 3㎡, 4㎡ 세 종류로 가장 큰 곳도 1평반을 넘지 않는다. 묘지 값이 2㎡는 50만엔, 3㎡는 75만엔, 4㎡는 1백만엔이고 묘지 관리비로 연간 4천~8천엔을 내고 있다.³⁰⁾

第 5 節 중국



중국에서는 장례식 일체를 화장장에서 치르는 것이 특징이다. 사람이 사망하면 우선 화장장에 신고를 하며 화장장에서 운구차를 보내 시신을 운반해 오고, 그런 다음 시신을 염하고 입관식을 치른다. 입관한 시신은 고별실로 옮겨지고 그곳에서 장례식을 마친 다음 불에 태워진다. 시신의 유골은 유족들이 선택한 함에 넣어져 3일 동안 화장장에 보관된 후 납골당으로 옮겨지며, 화장장에는 염을 하는 整容室, 장례식을 하는 고별실 등 각 과정마다 별도의 방들이 마련돼 있어 이용에 전혀 불편이 없다.

풍수지리 사상의 원조인 중국대륙은 모택동이 공산주의 혁명을 완수하기 이전까지만 해도 거대한 묘지라고 불릴 정도로 어디를 가나 묘지가 뻗뻗하게 들어차 있었는데, 1933년 중국 남경 금릉대가 전국 22개소를 대상으로 조사한

30) 국민일보, 1996년 6월 18일.

결과 당시 중국 묘지의 총 면적이 10만3천km²로 남한 면적보다 넓었다.³¹⁾ 세계 인구의 20%가 넘는 12억의 인민들이 세계 경작지의 7%밖에 안 되는 땅에서 먹고 살아야 하는 현실에 비춰 볼 때 묘지문제는 무엇보다 심각한 것이었다. 연간 평균 사망자수가 6백만명에 달해 매년 엄청난 규모의 땅이 묘지 터로 변하고 있었다. 결국 모택동이 이끄는 혁명정부가 1956년 화장을 법으로 정하고 시신을 관에 넣어 매장하는 토장제도를 금지시키는 장묘문화 혁명을 시작했으며, 40년이 지난 현재 중국은 눈에 떨 만큼 달라졌다.³²⁾

이제는 전국 어디에서나 봉분을 한 무덤을 거의 찾아 볼 수 없고 납골당에 유골을 20~30년 안치할 수 있다. 연간 안치비용은 30과이에서부터 80과이까지로 위치에 따라 다르며 우리 돈으로 3천원에서 8천원 정도이다. 중국은 아직까지 당국의 감시를 피해 경작지 한구석에 몰래 봉분을 만드는 사람이 가끔 있기는 하지만, 장례문화는 완전히 토장에서 화장으로 바뀌었고 정부의 공식 발표는 화장률이 100%라고 한다.

우리나라보다 1백배나 큰 국토임에도 불구하고 중국은 '국토의 효율적 이용'을 위해 그 결실을 맺고 있는 것이며, 역사적으로 우리와 같은 문화권으로 장묘제도도 비슷했던 중국이 정부의 강력한 정책과 지도층의 솔선수범에 힘입어 심각했던 묘지문제를 해결한 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

第 6 節 대만

대만은 우리나라의 묘지관행과 유사하여 비슷한 문제점을 안고 있다. 대만 정부는 묘지문제의 개선대상으로 1992년부터 전국적으로 전개하고 있는 국가건설 6개년 계획가운데 묘지문제를 포함시켜 무질서한 묘지와 공설묘지정리 및 공원화와 공설묘지의 설치, 그리고 납골당을 건립키로 하는 등 노력을 기울

31) 공동식, 앞의 논문, p. 22.

32) 국민일보, 1996년 6월 25일.

이고 있다. 또한 새로 조성되는 공동묘지는 평장방식을 택해 봉분을 없애고 매장환지 7년이 지난 뒤에는 유골을 수습하여 납골당에 안치함으로써 묘지의 순환사용이 가능하도록 하고 있다.³³⁾

대만의 최근 화장률은 1985년에 20.8%에서 1989년 27.6%, 1990년 32.7%, 1991년 36.7%, 1992년 37.2%, 1993년 44.8%, 1994년 47.3%로 비율이 해마다 증가하고 있으며³⁴⁾ 정부가 화장을 유도하고 있고 화장센터에서 화장하도록 장려하고 있다. 묘지의 수요량을 줄이기 위한 직접적인 방법은 화장을 실시하는 것이다. 아울러 死者의 유골을 납골당(탑)에 안치하여 제사를 지내도록 하여야 한다. 그렇게 하면 새로운 공동묘지를 개발할 필요가 없고, 납골당을 건립할 수 있는 토지만 제공하면 문제가 해결될 수 있다. 그러나 대만은 埋葬풍속으로 인하여 화장에 대한 관념이 아직 보편화되어 있지 않다.

통계에 의하면 대만 지역의 화장률이 이미 50%에 도달했지만 埋葬의 비율은 여전히 반 이상을 차지하고 있어 묘지 수요에 대한 압박은 아직 완화되지 않았다. 정부는 화장률이 80%까지 도달할 수 있기를 바라지만 단기간 내에 이러한 목표의 달성은 어려울 것 같다. 따라서 정부의 화장에 대한 장려방법은 각 현·시에 따라 차이가 있다. 어떤 현과 시는 무료로 화장을 해주고 어떤 현과 시는 할인을 해주기도 한다. 할인 比率는 30~50%이며 현과 시에 따라 다르고 일반적으로 비용이 매우 저렴하다고 할 수 있다. 그러나 화장한 후에 유골을 埋葬할 수 없고 반드시 납골당에 안치하여 제사를 지내야 한다. 납골당(탑)의 사용에 대한 비용은 동일하지는 않지만 모두 저가원칙을 견지하고 있다. 또한 대만정부는 1983년부터 한 묘기당 면적 16m²(4.8평)을 넘지 못하도록 규제하는 조례를 제정하여 운용하고 있다.³⁵⁾

33) 조정래, “묘지제도의 개선방안으로 화장에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 보건대학원, 1998, p. 44.

34) 앞의 논문, p. 45.

35) 국민일보, 1996년 5월 14일.

第 4 章 우리나라 葬墓制度의 實態와 問題點

第 1 節 우리나라의 묘지현황

1) 전국 묘지현황

우리나라에서 묘지에 관한 통계가 작성되기 시작한 것은 1912년 『묘지· 화장장· 매장및 화장취제규칙』이 제정되어 공동묘지라는 집단묘지가 공동단체에 의하여 설치되면서 부터였다. 그 후 1919년 이 법이 일부 개정되어 공동묘지 외에 사설가족묘지 등을 허가함으로써,³⁶⁾ 이것이 현재 공동묘지, 허가묘지 등으로 구분되어 그 자료 일부가 남아 있다. 이러한 묘지관계법규가 있기 전에는 자기 소유의 땅에 아무런 제약 없이 자유롭게 묘지 설치가 가능하여 묘지에 관한 통계가 없었고, 그 필요성도 느끼지 못하였다.

대한민국정부가 수립된 이후에도 위 규칙에 의하여 묘지행정이 지속되어 오다가 1961년 매장법이 제정되었다. 이 때만 해도 국토이용 측면에서 묘지를 다루기보다는 단순히 환경 위생적 측면에서 보다 더 관심을 가지고 묘지를 취급하였다. 그래서 묘지에 관한 통계 작성에는 그리 관심을 기울이지 못하였다. 1969년 同法시행규칙이 제정되면서부터 묘적부를 작성토록 하였으나 그 실적은 극히 부진한 상태였다. 매장, 화장 실적을 정기보고 서식에 따라 매년 시·군별로 작성, 집계하고 있으나 그 내용이 전반적인 묘지실태를 파악하기에는 미흡한 형편이었다. 1971년 5월에 기존 묘지를 일제히 신고토록 하였으나 신고된 것은 겨우 500여만기에 지나지 않아 큰 성과를 거두지 못하였다.

1973년 同法의 제정목적에 국토의 효율적 이용이라는 내용을 추가함으로써 묘지 문제를 국토의 합리적 이용측면에서도 조망하게 됨에 따라 본격적으로 묘지 등의 실태에 대해서도 관심을 기울이게 되었다. 이러한 관점에서 보건사회부에서는 1978~1980년의 3년간에 걸쳐 항공측량 사진을 중심으로 서울, 경

36) 조종식, 『한국의 묘지-묘지에 관한 법적 연구』(서울: 대원출판사, 1987), p. 30.

기(인천포함), 강원 및 제주를 제외한 충청남·북도, 전라남·북도, 그리고 경상남·북도(부산포함) 등 6개 도의 묘지실태를 조사하였다. 이 자료는 비록 항공사진의 샘플조사에 의한 것이지만 그래도 아직까지는 묘지실태의 전반적인 사항을 알 수 있는 유일한 자료이다.

위와 같은 이유로 전 국토에 산재되어 있는 묘지면적과 분묘기수를 정확히 파악하기에는 현실적으로 매우 어렵지만, 각 지역별 시·군의 보고에 의해 추정된 통계자료에 의하면 1997년 현재 전국의 묘지면적은 996km²로 전국토의 1%를 차지하며 분묘수는 19,991천기로 추정된다. 또한 매년 묘지면적과 분묘수는 약 1%씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다(표 4-1). 따라서 현재의 추세가 이대로 이어진다면 2050년에는 분묘수가 약 33,000천기로 늘어나 묘지면적이 1,400km²에 이르러 국토 면적의 1.4%를 차지할 것으로 예상되고 있다.³⁷⁾

2) 묘지유형별 현황

<표 4-2>와 같이 묘지는 관리주체에 따라 크게 공설묘지와 사설묘지로 구분된다. 공설묘지는 공설공동묘지, 공설공원묘지, 특수묘지로 나눌 수 있으며, 사설묘지는 사설(법인)공원묘지, 단체(종교)묘지, 종중(문중)묘지, 가족묘지, 개인묘지로 나눌 수 있다.³⁸⁾

1999년 현재 전국의 공설묘지는 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 220개소가 조성되어 있으며 총면적은 24,615천m²로 총 묘소 면적의 2.5%를 점유하고 있으며 총 분묘수의 2.1%인 427천기가 설치되어 있다.³⁹⁾

한편 1999년말 현재 전국의 사설(법인)묘지는 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 총 124개소가 조성되어 있다. 총면적은 34,489천m²로서 총 묘소면적의 3.5%를 점유하고 있고 매장기수는 669천기로서 총 분묘수의 3.4%를 차지하고 있다.⁴⁰⁾

37) 이필도, 『시군 단위 묘지실태조사 모형개발』, 한국보건사회연구원, 1999, p. 30.

38) 이필도, 위의 논문, p. 29.

39) 보건복지부, 『내부자료』, 1999.

<표 4-1>

우리나라의 묘지면적 및 분묘수 추이

(단위 : km², 천기, %)

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

자료: 보건복지부, 『내부자료』, 1998.

<표 4-2>

묘지 유형별 분류

구분	종류	묘지유형	용어의 정의
공설	공동	공동묘지	· 1912년 제정된 조선총독부령에 의거 지방공공단체에서 설치한 묘지로 읍·면·동에서 관리
	공원	공설묘지	· 1962년 이후 지방공공단체에서 설치한 묘지 · 공공묘지중 공원화하여 공설묘지로 이용하는 묘지
	특수	특수묘지	· 능묘, 국군묘지, 국립묘지
사설	재단 법인	사설공원 묘지	· 묘지설치 허가를 받아 운영되는 규모 10만m ² 이상의 집단묘지
	기타	단체묘지	· 각종 단체에서 운영되는 10만m ² 미만의 묘지
		중(문)중묘지 가족묘지 개인묘지	· 법률에 의하여 허가받은 묘지를 일컬으나 일반적으로 허가를 받지 않고 개인토지를 이용하여 설치된 묘지가 대부분

40) 보건복지부, 『내부자료』, 1999.

<표 4-3>

전국의 공설묘지 현황

(1999. 12. 31 현재)

구분	개소수	허가면적 (m ²)	허가 분묘수 (기)	기설치 분묘수 (기)	설치가능 기수
계	220	24,615,799	1,094,778	427,047	667,731
서울	5	7,341,914	183,212	90,256	92,956
부산	1	743,219	55,917	26,896	29,021
대구	4	1,948,434	53,857	12,719	41,138
인천	75	5,022,622	244,539	106,972	137,567
광주	1	605,000	76,302	35,299	41,003
대전	1	499,440	24,537	10,137	14,400
울산	-	-	-	-	-
경기	57	1,249,383	98,741	43,826	54,915
강원	6	818,405	23,343	7,264	16,079
충북	5	423,441	8,710	580	8,130
충남	8	1,031,379	47,048	10,735	36,313
전북	10	488,560	56,317	20,941	35,376
전남	13	1,745,981	79,830	15,134	64,696
경북	8	358,181	19,100	8,038	11,062
경남	4	680,362	19,780	9,037	10,743
제주	22	1,659,478	103,545	29,213	74,332

자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

<표 4-4> 전국의 사설(법인)묘지 현황

(1999. 12. 31 현재)

구분	개소수	허가면적 (m ²)	허가 분묘수 (기)	기설치 분묘수 (기)	설치가능 기수
계	124	34,489,510	1,961,168	669,866	1,291,402
서울	-	-	-	-	-
부산	5	836,371	82,788	32,138	50,650
대구	1	251,188	20,000	10,000	10,000
인천	5	169,237	27,791	13,797	13,994
광주	3	73,609	4,094	4,094	-
대전	1	9,894	3,505	3,505	-
울산	2	530,271	60,278	28,188	32,090
경기	41	12,862,269	537,956	203,160	334,796
강원	7	1,679,992	65,441	26,384	39,157
충북	5	1,915,896	98,720	33,267	65,453
충남	7	2,518,961	139,555	52,912	86,643
전북	5	780,944	45,549	9,604	35,945
전남	4	794,012	49,597	14,258	35,339
경북	23	6,822,565	385,894	97,482	288,412
경남	12	5,227,518	438,386	140,614	297,772
제주	3	16,783	1,614	463	1,151

자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

3) 화장장 및 납골당 현황

1999년말 현재 전국의 화장장은 총 45개소로 모두 공설 운영하고 있으며 연간 화장능력은 194천구 정도이다(1999년 실적 : 90천구). 연도별 추이는 <표 4-5>에서 보는 바와 같이 매년 증가하고 있는 추세이다. 외국의 경우 화장률은 일본은 98%, 태국은 90%, 스위스는 67%이다.⁴¹⁾

<표 4-5> 연도별 화장률 추이

연도	1971	1981	1992	1995	1997	1998	1999
비율(%)	7.0	13.7	18.4	22.0	22.9	27.8	30.7

사산아·개장유골을 제외한 순화장률임
 자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계 자료』, 1999.

납골당은 1999년말 현재 전국 93개소로 공설 64개소, 사설 29개소로 운영되고 있다. 봉안능력은 607천구이며, 현재 봉안실적은 192천구이다(표 4-6).⁴²⁾ 납골당의 이용 실적이 저조한 이유는 납골당이 화장장과 함께 위치해 있는 곳은 불과 1/3 정도로서 화장한 뒤 바로 납골당을 이용할 수 있는 여건이 마련되어 있지 못한 데에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 대부분의 납골당은 그 시설형태가 아주 낙후하여 마치 물건을 쌓아 두는 창고같은 분위기를 자아내어, 납골당으로서 지녀야 할 경건함, 깨끗함, 신뢰감 등이 결여되어 있기 때문이라 하겠다.

<표 4-6> 우리나라의 납골당 현황

(1999. 12. 31. 현재)

구분	개소수	봉안능력 (기)	봉안실적 (기)	봉안가능 기수
계	93	607,004	192,873	414,131
공설	64	438,641	146,809	291,832
사설	29	168,363	46,064	122,299

자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

41) 앞의 자료, 1999.

42) 앞의 자료, 1999.

<표 4-7> 우리나라의 공설납골당 현황

(1999. 12. 31 현재)

구분	개소수	봉안능력 (기)	봉안실적 (기)	봉안가능 기수	화장장 수
계	64	438,641	146,809	291,832	45
서울	7	94,555	56,503	38,052	1
부산	3	66,230	23,002	43,228	1
대구	1	10,780	4,975	5,805	1
인천	3	3,580	1,232	2,348	1
광주	1	10,044	8,886	1,158	1(1개소 폐쇄조치)
대전	1	32,250	3,105	29,145	1
울산	0	0	0	0	0
경기	3	18,700	3,941	14,759	2
강원	6	6,351	1,911	4,440	6
충북	4	13,960	5,900	8,060	2
충남	15	104,445	22,630	81,815	1
전북	4	24,005	8,087	15,918	4
전남	5	21,001	2,421	18,580	5
경북	3	4,396	2,016	2,380	10
경남	5	23,224	1,412	21,812	7
제주	3	5,120	788	4,332	1

서울시립 추모의 집(2000년) : 봉안능력(36,945), 봉안실적(1,816)

자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

<표 4-8> 우리나라의 사설납골당 현황

(1999년 12월 31일 현재)

구분	개소수	봉안능력 (기)	봉안실적 (기)	봉안가능기수	비고
계	29	168,363	46,064	122,299	
서울	-	-	-	-	
부산	-	-	-	-	
대구	-	-	-	-	
인천	1	192	-	192	
광주	-	-	-	-	
대전	1	1,190	15	1,175	
울산	1	50	12	38	
경기	5	16,249	3,905	12,344	
강원	1	460	36	424	
충북	2	6,154	2,141	4,013	
충남	2	39,000	8,026	30,974	
전북	1	12,000	120	11,880	
전남	1	1,720	30	1,690	
경북	8	77,680	24,939	52,741	
경남	6	13,668	6,840	6,828	
제주	-	-	-	-	

자료: 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

위에서 우리나라의 분묘 기수 및 묘지면적, 묘지의 종류, 화장장·납골당의 현황을 고찰하였는데, 이를 제주도의 묘지실태로 국한하여 살펴보면, 제주도의 장묘시설중 묘지현황은 전국의 묘지점유율이 전 국토의 1%인 반면에 1999년 현재 제주도의 묘지면적은 19.42km²로서 전체 면적의 1.05%를 점유하고 있으며 매년 3,000여기(33,000m²)의 새로운 분묘가 발생하고 있다. 이 중 공설묘지는 23%, 사설묘지는 77%를 점유하고 있다(표 4-9). 묘지 조성면적 중 54%인 10.54km²가 기매장 면적으로 파악되고 있으며 향후 매장가능면적은 8.88km²로 나타나고 있다. 그리고 제주지역에는 공설공원 묘지가 수용 포화상태에 이르고 있어 제주시에서는 2000년까지 준공예정으로 제주시 용강동에 22억2천만원을 투입하여 12,000기를 수용할 수 있는 동부공설묘지 조성 사업을 추진 중에 있다.⁴³⁾

또한, 화장장은 제주시 영평동에 1개소가 있으나 1978년도에 설치되어 시설이 노후하고 편의시설이 부족하여 주민들이 이용에 불편이 많다(표 4-10). 납골당은 제주시 노형동에 1개소가 있으나 불교사찰 역내에 위치하고 있어 불교외의 다른 종교인들은 이용함에 거부감을 가질 뿐만 아니라 1982년도 건립한 것으로 시설이 노후하고 봉안장소가 일반 목욕탕의 옷장이나 신발장 같은 느낌을 주는 시설이어서 경건함을 주지 못하고 있는 실정이다. 그리고 현재 남제주군이 성산읍에 1,800기를 봉안할 수 있는 현대식 납골당을 2000년 준공예정으로 건립 중에 있다.⁴⁴⁾

제주지역에는 화장장과 납골당이 한울타리 내에 있어야 도민들이 이용하기에 편리할 것이다. 그리고 장례예식장은 1개소이며 기존병원 및 각종 교회 영안실을 편법으로 장례예식장으로 활용하고 있으며,⁴⁵⁾ 제주지역은 대부분 가정에서 전통적인 관습으로 장례를 치르고 있는 형편이다.

43) 제주도 사회복지과, 『묘지관련 자료』, 1999.

44) 앞의 자료.

45) 앞의 자료.

<표 4-9> 제주도의 묘지현황

(1999년 12월 31일 현재)

묘지별	구분	조성면적(m ²)	기매장		향후가능		불용면적(m ²)
			기수	면적(m ²)	기수	면적(m ²)	
계		19,426,146	338,000	10,542,388	266,278	8,883,758	181,127
공설묘지	소 계	4,402,784	107,586	2,326,181	64,315	2,076,603	159
	공 설	1,049,495	30,034	449,773	24,512	599,722	28
	부락공동	3,353,289	77,552	1,876,408	39,803	1,476,881	131
사설묘지	소 계	15,023,362	230,414	8,216,207	201,963	6,807,155	180,968
	집 단	1,136,892	10,198	287,666	39,866	849,226	108
	종 중	1,000,445	10,164	267,188	27,458	733,257	464
	종 교	304,365	5,357	77,305	16,438	227,060	32
	가 족	5,481,196	25,919	483,584	118,201	4,997,612	1,588
	개 인	7,100,464	178,776	7,100,464	-	-	178,776

자료 : 제주도 사회복지과, 「묘지관련자료」, 1999.

<표 4-10> 공설 화장장 및 납골당 현황

시군별	화 장 장					납 골 당			
	개소수	화로수	건물 면적	봉안 능력	설치 년도	개소수	건물 면적	봉안 능력	설치 년도
제주시	1	3	27평	8구	1978	1	81평	5000구	1982

자료 : 제주도 사회복지과, 「묘지관련자료」, 1999.

第 2 節 現行 葬墓 관련 法制

1. 매장및묘지등에관한법률

우리나라에서는 일제시대에 집단묘지제를 실현하기 위하여 1912년 6월 조선총독부령 제123호에 의하여 『묘지· 화장장· 매장및 화장취제규칙』을 공포하였다. 주요내용은 ① 묘지의 신설과 변경은 경찰서장의 허가를 얻어야 하며(제1조) ② 토지소유자는 경찰서장의 허가를 얻어 무연분묘를 개장할 수 있고(제21조) ③ 공동묘지관리자는 본령 시행일로부터 1년 이내에 그 소재지의 위치 및 묘적을 신고하여야 하며(부칙 제4항) ④ 전항의 신고가 없는 것은 무연분묘로46) 간주하고(부칙 제5호) 묘지는 특별한 경우 이외에는 공동묘지 이외에 매장을 금한다고 되어 있다. 이 규칙은 1913년 9월 1일 경기도 경성부에서부터 실시하기 시작하여 1915년 6월 충청남도를 마지막으로 만3년 13회에 걸쳐 분리 시행 되었으며, 이때부터 공동묘지제가 도입되었다고 본다. 그러나 이러한 공설묘지나 화장장은 주로 시민계층이나 연고자가 없는 시신을 매장하는 장소로 사용되었고 중산층 이상은 사유림을 확보하여 가족묘지를 설치하는 것이 일반적인 추세였다.

<표 4-11>에서 보는 바와 같이 해방이후에는 1961년 12월 5일에 매장및 묘지등에관한법률을 제정한 이후 6차례에 걸쳐서 이를 개정하였다.47) 이 법의 시행일은 대통령령으로 정하도록 되어 있었는데, 법률시행령은 1969년 4월 17일 대통령령 제3886호로 공포되었으며 공포일로부터 효력을 발생케 하였다.

『매장및묘지등에관한법률』은 제1조에 법의 목적을 매장· 화장 및 개장과 묘지, 화장장 및 납골당의 시설과 관리에 관한 사항을 규정함으로써 보건

46) 김훈수, “우리나라 장묘제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한남대학교 지역개발대학원, 1998, p. 10.

47) 공동식, 앞의 논문, p. 5.

위생상의 위해를 방지하고, 국토의 효율적인 이용 및 공공복리의 증진에 기여하고자 한다고 규정하고 있다. 1961년 이 법이 제정될 때에는 주로 매·화장에 따른 시설과 관리에 관한 사항을 규정하였으며, 1968년 1차 개정 때에는 매·화장의 기준과 묘지, 화장장, 납골당의 설치 금지지역을 명문화하였다. 1973년의 2차 개정 때에는 묘지제도의 개선으로 국토의 활용면적을 확대하여 국토의 산업화를 기하고, 묘지 및 분묘신고에 따르는 분묘관리 업무에 효율화를 기하기 위하여 묘지를 토지 이용측면에서도 규제토록 하였다.

그 후 1981년 3차 개정 때 납골묘지 제도의 도입으로 묘지면적 및 묘지 내의 시설물을 제한할 수 있는 근거 규정 등이 마련되었다. 또한 법의 목적에 있어서 과거의 환경위생적 측면 외의 국토의 효율적 이용이라는 내용이 추가되었다. 그리고 1997년 4차 개정시에는 화장장 또는 납골당 등의 허가를 취소하는 경우는 필히 청문기회를 실시하도록 하였고, 동년 5차 개정은 행정부처 명칭 변경에 따라 보건사회부장관을 보건복지부장관으로 개정하였다. 2000년 6차 개정시에는 분묘의 설치기한을 15년으로 하고 15년씩 3회에 한하여 연장할 수 있도록 하였으며⁴⁸⁾, 장묘 관련시설이 일부 규제 완화와 더불어 기타 불법묘지 연고자에 대한 이행강제금 부과제도⁴⁹⁾를 도입하는 등 현행규정의 미비점을 전 문 개정하였다.

이 법이 규정에 따르면 묘지는 크게 공설묘지와 사설묘지로 구분된다. 공설묘지란 공설묘지와 화장장, 공동묘지와 공설 화장장, 공설납골당을 포함하며, 사설묘지도 일반적 사설묘지와 사설 화장장, 사설납골당을 포함한다. 이러한 구분에 의해 사설묘지는 다시 재단법인이 설치하는 경우와 종중·문중이 설치하는 묘지 및 자연인이 그의 가족묘지를 설치하는 경우와 자연인이 개인묘지를 설치하는 경우로 분류된다. 묘지의 설치기준과 관련하여 묘지의 규모는 공설묘지의 경우에는 면적기준이 없으나 사설묘지의 경우는 재단법인이 설치하는 경

48) 장사등에관한법률, 제17조.

49) 앞의 법률, 제38조.

우 10만㎡ 이상, 종중·문중의 경우 2,000㎡ 이하이며 가족묘지는 500㎡ 이하, 개인묘지는 80㎡ 이하로 규정하고 있다.

공·사설묘지, 화장장 및 납골당은 국민보건상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역이나 국방상 필요성과 도시계획법 시행령 제2조 1항 1호의 나, 수도법 제5조, 하천법 그리고 산림법에 의하여 지정된 지역 등에는 설치할 수 없다. 이와 같이 묘지설치는 묘지법 자체 설치기준 뿐만 아니라 10여개의 관련 법률이 정하는 규정에 저촉됨이 없어야 한다.

묘지의 면적은 분묘의 점유면적과 해당 묘지면적으로 구분하여 규정하고 있다. 이에 의하면 분묘 1기당 점유면적은 20㎡ 이내, 합장시의 점유면적은 25㎡ 이내로 규제하고 있으며, 묘지면적에 관하여는 자연인이 설치하는 개인묘지의 경우 80㎡ 이하(합장의 경우도 같음)로 규정하고 있다. 이러한 사설개인묘지 설치허가를 받은 경우 80㎡까지는 산림법에 의한 산림훼손의 허가를 받은 것으로 본다고 의제처리하여 별도의 산림훼손에 따른 규제로부터 보호받을 수 있도록 하였다. 이외에도 묘지관련 법규로는 토지이용면에서 묘지설치를 규정하고 있는 국토이용관리법시행령 제7조 1호, 제9조 1항, 제11조 5항 3호 제13조 3항 및 도시공원법 제3조 제4호, 도시계획법시행령 제2조의 2 제2호, 제2조의 3, 제14-15호 등이 있다. 또한 지방자치단체의 조례 등에서 묘지의 설치와 허가기준, 시설기준 및 묘지사용료 등 운영에 관한 사항을 규정하고 있다.

한편 묘지에 관련된 행정을 보면 묘지 등의 수급계획과 통계는 보건복지부 훈령인 『묘지등의설치및관리운영지침』에 근거하여 광역자치단체의 장이 수립하도록 하고 있는 바, 그 때에는 연도별 출생자수 및 사망자수, 연도별 매장장수 및 화장장수와 그 추이, 그리고 묘지의 지역별 분포현황 및 그 추이 등을 기초로 하여 수립하되, 이 수급계획에 의하여 묘지, 화장장 및 납골당의 중장기 설치계획(5년~10년)을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 묘지 수급계획은 행정지침으로 규정하고 있으나, 현실적으로 계획여건과 묘지에 대한 인식부족 등으로 조화가 이루어지지 않고 있다.

또한 매장및묘지등에관한법률 제14조에 의해서 도지사 또는 광역자치단체의 장이 필요하다고 인정할 때에는 관계공무원으로 하여금 묘지, 화장장 또는 납골당의 시설대장·서류 기타 물건을 검사하거나 묘지, 화장장 또는 납골당의 설치자 또는 그 관리인으로부터 필요한 보고를 받을 수 있다고 하였다. 그리고 동법 시행규칙 5조에 의거하여 묘지, 화장장, 납골당의 관리인은 매 분기별로 매장, 화장 또는 납골당의 상황을 소재지를 관할하는 구청장, 시장 또는 군수에게 보고하여야 한다. 이러한 관리인의 보고와 관련한 업무로는 매장 등의 신고, 묘적부 등의 비치 매·화장증명서 등의 교부에 따른 근거규정을 두고 있다.

그리고 매장 및 화장의 시기는 사망으로부터 24시간이 경과한 후에 하여야 하며, 매장 또는 화장을 하고자 하는 자는 매장지 또는 화장지의 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.⁵⁰⁾ 이와는 별도로 호적법에 의한 사망신고는 사망 후 1개월 이내에 진단서를 첨부하여 읍·면·동에 제출하도록 규정하고 있다. 이와 같이 사망신고와 매장 및 화장신고가 구별하여 시행되고 있는데 이는 묘지실태 파악이 곤란해지는 원인의 하나가 되고 있다.

또한, 묘지의 설치기준은 <표 4-12>와 같이 유형에 따라 다소 다른 기준을 갖고 있다.

한편 동법 시행령 제9조에 의하면 다음의 지역에서는 공설묘지, 공설화장장 또는 공설납골당을 설치하거나 사설묘지, 사설화장장 또는 사설납골당의 설치허가를 금지한다고 규정하고 있다. 즉, ① 국민보건상 危害를 끼칠 우려가 있는 지역 ② 국방부장관이 군 작전상 필요하다고 인정하여 지정하는 지역 ③ 도시계획법 제17조의 규정에 의한 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역 안의 풍치지구와 수도법 제5조의 규정에 의한 상수원 보호지역 ④ 도로법에 의하여 지정, 고시된 도로구역, 접도구역 및 고속교통구역 ⑤ 하천법에 의하여 결정 고시된 하천구역, ⑥ 농지확대개발촉진법에 의한 농지와 개발대상지역 ⑦ 산림법에 의하여 지정된 보존국유림, 보안림 및 채종림 ⑧ 사방사업법에 의하여 지

50) 매장및묘지등에관한법률, 제3조 및 제5조.

정된 사방지이다.

<표 4-11> 묘지 및 매장관련 법령의 개정내용

연 도	제도 및 정책	주 요 내 용
1912년 6월	묘지· 화장장· 매장및 화장취제 규칙, 일제 조선총독부령제123 호	· 공동단체(邑·面)에서 설치한 공동묘지에 매장토록 규정, 기타 묘지 설치 금지
1961년 12월	매장및묘지등에관한법률 (법률 799호) : 신규제정	· 매장, 화장, 改葬 : 시장, 군수, 구청장 에게 신고 · 묘지, 화장장, 납골당의 설치 : 서울시 장, 도지사의 허가
1968년 12월	동법 일부개정(법률 2069호) : 법률 1차 개정	· 매장, 화장 및 개장기준 근거규정 · 사설묘지 등의 설치기준 : 대통령령 · 묘지, 화장장, 납골당 설치금지 구역명 문화
1973년 3월	동법 일부 개정(법률2605호) : 법률 2차 개정	· 국토의 활용면적 확대, 산업화 추진 · 분묘 1기당 점유면적 20m ² , 합장 25m ² 규정 · 묘적부제도 법제화, 일제신고제에 의한 無緣분묘정리 규정 · 벌금형의 벌칙을 강화함
1981년 3월	동법 일부개정(법률 3389호) : 법률 3차개정	· 국토의 효율적 이용, 묘지의 적정 설치 와 합리적 관리도모 · 납골묘지제도 신설 · 표지면적, 시설물의 종류, 크기 등을 대 통령령으로 규정 · 사설묘지 설치허가를 받은 때는 산림법 에 의한 산림훼손의 허가를 득한 것으로 봄.
1997년 12월	동법 일부개정(법률 5453호) : 법률 4차개정	· 묘지, 화장장 또는 납골당 등을 허가 취소하는 경우 청문기회 실시
1997년 12월	동법 일부개정(법률 5454호) : 법률 5차개정	· 보건사회부장관 → 보건복지부장관
2000년 1월	동법 전면개정(법률 제6158호) : 법률 6차개정	· 분묘의 설치기간제한, 묘지, 화장장, 납골시 설의 설치·관리 등의 일부규제 완화 · 불법묘지 연고자에 대한 이행강제 부과 금제도 도입 등 전문 개정

<표 4-12>

묘지 설치기준

구 분	내 용	법적근거
공설묘지	<ul style="list-style-type: none"> · 바둑판형 배수시설 완비 · 폭 5m 이상 십자로 도로와 주차장 확보 · 녹화로 미관과 환경정화에 기여 · 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 민가가 밀접한 지역, 학교, 기타 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳 	매장및묘지등에관한법률 시행령 제4조
사설묘지	<ul style="list-style-type: none"> · 면적은 재단법인이 설치할 경우 10만㎡ 이상, 종중이나 문중이 설치할 경우 2천㎡ 이상, 가족묘지 설치의 경우 500㎡ 이상 · 바둑판형 조성, 배수시설 · 폭 5m 이상 십자로, 도로와 주차장 확보 · 녹화로 미관과 환경정화에 기여 · 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 민가가 밀접한 지역, 학교, 기타 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳 	시행령 제5조
공·사설 화장장	<ul style="list-style-type: none"> · 소각장, 관리사무실, 대기실, 기타 시설물 · 폭 5m 이상 진입로, 주차장 · 높이 2m 이상 담이나 나무설치 · 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교, 기타 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 1,000m 이상 떨어진 곳 	시행령 제4조 시행령 제5조
공·사설 납골장	<ul style="list-style-type: none"> · 사원, 묘지, 화장장 등 엄숙한 곳에 설치 · 폭 5m 이상 진입로, 주차장 설치 	시행령 제4조 시행령 제5조

2. 장사등에 관한 법률

위에서 기술한 바와 같이 매장묘지등에 관한 법률은 1997년까지 5차례에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 그러나 이 법은 매장위주의 장묘관행으로 인하여 토지의 잠식이 지속적으로 증가하여 국토를 잠식하고 자연경관을 훼손하는 현상을 방지하는데 크게 기여하지 못하게 되자 정부는 국토의 효율적 이용을 도모하고 묘지부족으로 인한 국민의 불편을 해소하기 위하여 분묘의 설치기간을 제한하는 등 묘지의 증가 억제를 위한 제도를 마련하는데 적극 나서게 되었다. 그리하여 묘지, 화장장 및 납골시설의 설치 관리 등에 관한 일부 규제를 완화하는 한편, 기타 불법묘지 연고자에 대한 이행강제금 부과제도를 도입하는 등 현행 법규의 운영상 미비점을 개선 보완하기 위하여 매장묘지등에 관한 법률 개정안을 성안하여 1997년 국회에 상정하였다. 이 법률안은 국민 의견수렴을 위한 공청회를 거친 후 『장사등에 관한 법률』로 명칭을 변경하여 국회를 통과하였고 2000년 1월 12일 법률 제6158호로 공포되었는데, 이 법은 공포 후 1년이 경과한 2001년 1월 13일부터 시행하는 것으로 되었다.

장사등에 관한 법률에 따르면, 종전에는 장묘 관련시설 즉, 개인묘지, 사설화장장, 사설납골당시설을 설치하는 경우에는 관할 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받도록 되어 있으나, 개정법률에는 개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고토록 되어 있고 특히 묘지 1기당 제한면적은 종전에는 집단묘지 30㎡(9평) 이내이고 개인묘지는 80㎡(24평) 이내로 규정하였으나 개정법률에는 집단묘지는 10㎡(3평) 이내, 합장인 경우는 15㎡(4.5평) 이내이며, 개인묘지는 30㎡(9평)으로 1기당 묘지 면적이 상당히 축소되었다.⁵¹⁾

유럽 등 선진국에서는 묘지사용 기한을 제한하고 있지만 우리나라는 이번 개정 법률에서 처음으로 묘지 설치기간을 15년으로 하고, 15년씩 3회까지 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 그리고 그 기간이 종료된 분묘는 의무적으로 화

51) 장사등에 관한 법률, 제16조 제1항 및 제2항.

장 또는 납골토록 함으로써 장묘문화가 현재의 매장관습에서 앞으로는 화장을 한 후 납골당에 안장하는 방법이 점차적으로 증가할 것으로 예상된다.

또한 종전에는 지방자치단체에서 공설묘지, 공설화장장을 의무적으로 설치토록 하였으나 이번 개정법률에서는 필히 공설납골당을 설치토록 추가함으로써 시·도 및 시·군에서도 공설묘지, 공설화장장, 공설납골당을 의무적으로 설치하게 되었다. 그리고 사설납골당 및 납골묘 설치의 허가는 개정법률에서는 규제완화 차원에서 사설화장장 또는 사설납골시설을 설치하는 경우에는 신고제로 완화되었다. 장사등에관한법률에 따르면 특히 역사적·문화적으로 보존가치가 있는 분묘 및 묘지에 대한 특례를 인정하고 국가가 설치 운영하는 묘지는 이 법의 적용을 배제하고 있다. 그리고 대법원의 판례로 인정된 분묘기지권⁵²⁾의 문제도 불법묘지 설치의 사전예방 및 원상회복 수단의 미흡이라는 점에서 현실적인 법, 제도상의 문제라고 할 수 있으나 장사등에관한법률에서 분묘의 기지권을 배제하였다. 또한 불법묘지의 연고자가 당해 묘지의 이전·개수 명령 위반시는 500만원의 이행강제금을 1회만 부과하는 것이 아니라 1년에 2회에 걸쳐 부과할 수 있도록 강화하고 있다.

장사등에관한법률의 주요 내용은 다음과 같다.

① 국가가 설치·운영하는 묘지에 대하여는 이 법의 적용을 받지 아니하도록 함(법 제3조) ② 종전에는 개인묘지, 사설화장장 또는 사설납골시설을 설치하는 경우 허가를 받도록 하였으나 앞으로는 신고하도록 함(법 제13조 제2항 및 제14조) ③ 공설묘지, 법인묘지, 종중·문중묘지, 가족묘지 등 집단화된 묘지에 분묘를 설치하는 경우에는 분묘 1기당 점유면적이 10㎡를 초과할 수 없도록 하고 개인묘지를 설치하는 경우에는 당해 묘지면적이 30㎡를 초과할 수 없도록 함(법 제16조 제1항 및 제2항) ④ 공설묘지, 법인묘지, 종중·문중묘지, 가족묘지, 개인묘지에 설치된 분묘의 경우에는 그 설치기간을 15년으로 제한하되, 15

52) 타인의 토지에 그 승낙을 얻지 않고 분묘를 설치한 자일지라도 20년간 평온 또는 공연하게 분묘기지를 점유할 때에는 분묘기지권이 인정된다.

년식 3회까지 설치기간을 연장할 수 있도록 하고 그 기간이 종료된 분묘는 의무적으로 이를 화장 또는 납골하도록 함(법 제17조 및 제 18조) ⑤ 토지소유자 또는 묘지 연고자의 승낙없이 타인의 토지 또는 묘지에 설치된 분묘의 연고자는 그 분묘의 보존을 위한 권리를 주장할 수 없도록 함(법 제23조 제3항) ⑥ 가정의례에 관한 법률이 폐지됨에 따라 동법에서 규정하고 있던 장례식장 영업에 관한 사항을 이 법에서 정함(법 제25조) ⑦ 보건복지부장관 또는 시·도지사는 역사적·문화적으로 보존가치가 있거나 국민의 애국정신 함양에 이바지하는 분묘 및 묘지에 대한 특례를 인정할 수 있도록 함 ⑧ 불법묘지의 연고자가 당해 묘지의 이전·개수명령을 받고 이를 이행하지 아니하는 때에는 500만원의 이행강제금을 1년에 2회의 범위 안에서 반복하여 부과할 수 있도록 함(법 제38조).

현행 『매장및묘지등에관한법률』과 앞으로 시행될 『장사등에관한법률』의 중요한 차이점은 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 매장및묘지등에관한법률과 장사등에관한법률의 차이점

구 분	현	개 정
1. 법의명칭	· 매장및묘지등에관한법률 · 22조	· 장사등에관한법률 · 7장38조부칙5조
2. 적용배제	· 규정없음	· 국가가 설치운영 묘지는 이 법의 적용배제(제3조)
3. 묘지의 단위 면적의 적정화	· 1기당 묘지면적 제한 - 집단묘지 30㎡(9평)이내 - 개인묘지 80㎡(24평)이내	· 1기당 묘지면적의 축소(법률 제16조) - 집단묘지 10㎡(3평)이내(합장 15㎡이내) - 개인묘지 30㎡(9평)이내
4. 묘지사용기간의 합리화	· 규정없음	· 집단묘지및 개인묘지 사용기간을 15년으로 하되 3회에 한하여 15년씩 연장가능 · 그 기간의 종료된 분묘는 화장 또는 납골토록 함(제17조 및 제18조)

구 분	현 행	개 정
5. 화장, 납골제의 확대 보급	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 및 시·군의 공설묘지 또는 공설 화장장 의무설치 · 규정없음 · 사설납골당 및 납골묘 설치의 허가 	<ul style="list-style-type: none"> · 공설납골당 설치의무 규정(제12조) · 공설묘지 공설화장장, 납골시설의 설치·관리 또는 장묘문화의 개선을 위한 조사 연구 등에 보조근거 마련(제31조) · 사설 화장장 또는 사설 납골시설을 설치하는 경우 신고제로 완화(제14조)
6. 불법분묘 정비제도 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 관례에 의한 분묘기지권 배제(제23조2항) · 불법 묘지의 연고자가 당해 묘지의 이전·개수 명령 위반시 500만원 이행 강제급을 1년 2회 부과(제38조)
7. 상례예식장	<ul style="list-style-type: none"> · 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 가정의례에 관한 법률이 폐지됨에 따라 동법에서 영업에 관한 사항을 정함(제25조)
8. 보존가치가 있는 분묘에 대한 특례	<ul style="list-style-type: none"> · 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 문화적 보존가치가 있는 분묘 및 묘지에 대한 특례 인정(제29조)
9. 법의 실효성 확보·시정 명령 허가취소 등 행정제재 근거마련	<ul style="list-style-type: none"> · 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 적합하지 않게 설치된 장묘시설 또는 운영에 대하여 허가취소, 시설의 폐쇄 사용금지 등의 시정명령 마련(제26조)
10. 벌칙강화	<ul style="list-style-type: none"> · 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금 · 3월 이하의 징역 또는 5만원 이하의 벌금 · 구류 또는 과료 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 · 300만원 이하의 과태료(제34조)
10. 벌칙강화	<ul style="list-style-type: none"> · 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금 · 3월 이하의 징역 또는 5만원 이하의 벌금 · 구류 또는 과료 	<ul style="list-style-type: none"> · 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 · 300만원 이하의 과태료(제34조)
11. 행정규제의 완화·사설묘지 등의 사용료 및 관리비·산림법에 의한 별도의 산림훼손 허가·사채운반 허가	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도지사 고시제 · 묘지면적의 80m²(24평)를 초과하는 경우 산림법에 의한 별도의 산림훼손 허가 · 시·도지사의 허가(제17조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 신고제로 완화(제21조) · 묘지설치 허가시 산림형질 변경허가의 제척리(제13조4항) · 시채운반업 허가제를 폐지하여 운수사업법상의 특수여객 자동차 운수사업면허로 일원화

第 3 節 葬墓制度에 관한 意識性向

우리 한국의 장묘문화와 묘지제도에 관한 관행 또는 의식의 근저에는 효를 백행의 기본으로 생각하고 효의 근본정신은 필연적으로 부모 및 조상중심의 가족관념을 수반하게 되어 자연 가문의 융성과 자손의 번영을 기원하게 되는 유교사상과 인간의 생활은 지상에서 영위되고 천은 父라면 지는 母로, 地母의 생산력과 보육력을 굳게 믿는 입장에서 땅을 인간의 생모로 생각한다. 그렇기 때문에 효자는 길지를 구하여 부모를 안장함으로써 부모의 유해를 편안하게 모실 뿐만 아니라 자손의 마음도 편안하게 되고 후손들에게 隱蔭德이 내리기를 바라는 藏風得水의 풍수설이 혼합되어 우리 의식의 하부구조를 형성하고 있다. 다시 말해 우리의 전통적인 장묘문화는 유교상례의 濕葬制가 보편화되어 있으며, 사후의 세계를 생시의 연장으로 보는 繼世思想, 즉 조상숭배사상과 사후 발복사상인 풍수설이 혼재되어 형성된 것이다.⁵³⁾



1. 風水地理思想과 墓地觀

風水란 藏風得水(또는 藏風避水)를 줄인 말인데 곧 바람을 감추고 물을 피한다는 뜻이다. 風水地理는 중국고대 周나라의 易 즉 周易에서 전래한다. 풍수지리사상은 우리 민족의 기층적 사상체계를 이루어 온 수많은 사상들 중의 하나로 그 내용의 成俗이나 眞假 여부를 막론하고 민족의 토지관과 지리관에 깊은 영향을 미쳐 온 관념이었으며 그 영향력이 오늘날까지 면면히 이어지고 있는 매우 독특한 사고 방식이다.

풍수설이란 음양론과 오행설을 기반으로 易의 체계를 주요한 논리 전개의 근거로 삼는 우리나라와 중국 등 동양권의 전통적인 지리과학으로서 追吉避凶을 목적으로 삼는 일종의 경험적 相地地理學이다. 이것이 후에 효의 관념이나

53) 김규복, “유교적 관점에서 본 우리나라 장묘문화의 개선방안,” 『한국장묘』 창간호, 1995, pp. 91~92.

무속신앙과 결합되어 이기적인 俗信으로 변질되기도 하였으나 기본적으로는 토지관의 표출이라 할 수 있다.⁵⁴⁾

이러한 풍수설의 영향으로 우리나라의 주택주거환경을 구성하고 있는 방위가 거의 동향 내지는 남향을 향하고 있으며 그러한 영향력이 죽은 자의 입지의 선정에도 동·남향으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 동·남향을 중요시한 이유는 풍수지리의 자연환경에 순응하자는 것으로 우리나라는 국지적인 기후현상으로 이는 태양의 운행에 의한 일조, 지역에 따른 계절풍 등의 기후여건에 의해서 결정되어 왔다고 할 수 있다. 따라서 민족에 따라 묘지의 방위가 공간적인 선호와 편견을 일상생활에서 나타내 주고 있는 것이다. 또한 주거환경을 구성하고 있는 환경적인 요소가 직접적으로 묘지의 방위에 크게 영향을 미친 것이었다.⁵⁵⁾

이러한 풍수지리설은 오늘날까지 전해져 내려오고 있으며 그 문제로 말미암아 전 국토가 묘지화될 정도로 심각한 문제가 되고 있는 실정이다. 그리고 현대의 풍수관은 옛날의 龍脈이 튼튼하고 산의 흐름인 出身이 장대한 끝에 靑龍과 白虎가 좌우에서 웅위 감싸주고 안산이 웅크려 절하는 듯 찾아드는 형국을 갖추어야 명당이라 했다. 이는 풍수에서 말하는 藏風得水 藏風局으로 바람을 막아주고 감추어 주는 곳을 으뜸으로 하였으나, 현대 풍수관은 장풍법을 탈피, 득수론을 으뜸으로 해야 한다. 陽宅이나 陰宅에 있어 주변경관이 좋아 가족나들이가 용이하고 물을 쉽게 볼 수 있고 얻을 수 있는 야외 나들이를 결단인 곳을 선택하고 있다.

인류는 스스로 저지른 환경파괴로 인해 자연자원의 고갈시대를 맞이하기에 이르렀다. 특히, 물에 대한 식수원 고갈상태는 긴박감마저 주고 있는 것이다. 이제는 별장도 호수나 저수지가 있고 물을 쉽게 접할 수 있는 곳에 짓거나 해안 가까이 선택하는 경우는 양택에서 일시적인 피서 야외행사도 물을 위주

54) 문화재관리국, 『한국민속종합조사보고서(묘지풍수설)』, 1989, p. 40.

55) 김태호, 한국묘지의 지리학적 연구, 석사학위논문, 청주대학교, 1990, p. 26.

로 선택한다는 사실이다. 그 확실한 실례로 예전의 한강변은 보잘 것 없는 곳으로 제대로 산책로 구실을 못하였다. 그러나 한강을 개발, 고수부지 등 체육공원시설을 갖추자 밤이나 주말이면 발 들여 놓을 틈이 없을 정도로 사람이 많이 모이게 되는데 이것은 인위적인 명당 즉, 명당으로서의 요건을 갖추지 못하고 있는 지형이나 지역을 사람의 힘으로 만들어 인위적인 명당을 만든 것이다. 양택으로 보더라도 과거의 풍수와 현대의 풍수관이 다른 점은 과거 옛사람들은 자연에 대한 도전을 두려워 했기 때문에 함부로 산을 다루거나 수로를 변경하는 행위는 천지신명 또는 지신, 산신에 벌을 받게 된다고 여겼을 뿐 감히 도전할 생각조차 못했던 것이다.⁵⁶⁾

이와 같이 현대 풍수론은 산이나 藏風 案山 주변의 吉砂⁵⁷⁾가 아니라 득수가 으뜸이요 물을 이용하는 인위적 명당의 작철이 필요하고 자연 순리에 따라 그와 같이 변하고 있는 것을 지적할 수 있다. 따라서 陰宅인 墓所 역시 주변경관이 좋고 물을 가까이 할 수 있으며 위락시설 설치가 용이한 곳이 좋으며 집 단화, 단지화됨이 바람직하다.



2. 儒敎思想과 墓地觀

유교적 장묘제도는 주자가례에 규정되어 있는 바, 주자가례를 일관하고 있는 정신은 가부장제의 이념이라 할 수 있을 것이다. 즉, 가부장의 권위를 통하여 가족질서를 유지하고, 나아가 사회 및 국가의 질서를 유지하려 하였던 것이다. 이러한 가부장제 이념은 대내적으로는 가족성원 전부에 대한 통일적, 배타적, 일방적 지배권을 지니게 되며, 대외적으로는 유일, 전부의 대표권을 원형으로 하는 가장권에 기초하고 있다.

유교식의 상장례에서의 상장과 절차는 상을 당한 사람들의 슬픈 감정과 효의 관념뿐만 아니라 本宗 위주의 친족관계 등 유교에서 지향하는 사회질서

56) 김태복, 『도시와 묘지』 (서울: 근화출판사, 1992), p. 423.

57) 풍수지리에서 용맥의 정기가 모인 장소 주위의 형세임.

내용을 담고 있다. 전통적 유교사상에 의하면 사람이 죽으면 혼기는 하늘로 올라가고, 영혼은 땅으로 돌아가므로 정성을 다하여 모시면 혼백은 합한다고 한다. 따라서 사자의 존재유무나 형체유무보다는 자손으로서 선조에게 인간의 도리를 다해 엄숙한 분위기에서 정성을 다하여 시신을 모심을 중요시한다.

그리고 儒敎思想의 墓地觀은 孝를 근본으로 하고 있다. 유교의 孝觀念은 조상숭배의식을 공고하게 하였고, 또한 효의식은 한국인의 윤리의식 및 가치관의 핵심을 이루었다. 그러나 효의 이념은 실제의 이행에서 그 정신은 맹목적이거나 형식화되어 우리의 生活과 風習에 많은 악영향을 미쳤다.⁵⁸⁾

따라서 풍수지리설은 그릇된 효의식과 결부되었고, 대중의 의식을 사로잡게 되어 신앙화하기에 이르렀다. 풍수설은 하나의 학술적인 체계까지 갖추면서 한국인의 묘제에 대한 의식형성에 주도적 영향을 미치게 되었고, 이로 인한 피해 또한 많았다는 것은 잘 알려진 사실이다. 우리는 이러한 효의 관념이 장지와 장일을 선택하는데 있어서 길흉화복을 붙인 풍수와 결탁하여 애도의 마음과 부모를 종신토록 사모하는 참된 효의 정신을 혼란케 하였다. 이러한 결과 부모를 길지에 葬事지냄으로써 자신이나 후손 및 가족의 복을 구하려는 의식으로 변하여, 참되고 순수한 효의식은 사라져 버리게 되었다. 또한 자신을 확립하여 도를 행함으로써 후세에 명성을 드날리는 수단으로 변하게 된 것이다. 유교의 효관념으로 말미암아 우리는 순수한 효의식보다는 타인에게 과시하기 위한 수단으로써 호화분묘를 조성하고 있으므로 진정한 효의 참뜻을 알고 실천할 수 있는 방향으로의 의식 전환이 필요하다고 하겠다.

우리 민족의 意識根源에 깊이 뿌리박고 있는 유교주의의 핵심사상은 인간의 倫理問題이다. 유교윤리는 天倫과 人倫으로 구별되는데 그 본질은 부모자식간의 관계에서 성립되는 孝이므로 결국 孝는 가치로 계승되었고 우리 민족의 의식을 지배하여 왔다. 이와 같은 인간행위의 최고의 가치로 인식되어 온 효는 현실에서는 부모를 대상으로 효도를 강조하게 되었다. 부모의 생존시에는 뜻을

58) 정태경, 앞의 논문, p. 48.

이해하고 사랑과 존경으로 잘 봉양하고 死後에는 장사를 잘 모시고 또 정성된 마음으로 추모하는 것이 효도의 방법이었으며 효행의 길이었던 것이다.

부모에 대한 효행은 부모 생존시와 死後의 방법으로 구분되는데, 부모가 돌아가신 후 효의식은 묘제사용으로 반영되었고 이러한 묘제에 대한 효의식이 宅兆⁵⁹⁾를 골라 돌아가신 부모를 편안히 모시겠다는 관념을 가져오게 되었는데 바로 이점이 우리의 論題인 장묘제도에 관련된 문제가 되는 것이다. 좋은 묘지를 골라서 돌아가신 부모를 편안하게 모시겠다는 것은 孝心의 발로임에는 틀림 없으나 이러한 宅兆의 관념은 장지의 葬日을 선택하는데 吉凶禍福을 붙인 풍수설과 결합되어 돌아가신 부모를 哀悼하는 마음과 종신토록 부모를 사모하는 참된 효의 정신을 혼란케 하였다. 이러한 결과 부모를 吉地에 장사를 지냄으로써 자신이나 후손 및 종족의 福을 구하려는 의식으로 변하여 순수한 효의식은 사라져 버리게 되었다.⁶⁰⁾

3. 佛敎思想과 墓地觀

불교는 중생구제와 실천을 위해 출발한 종교로 바람, 물, 불 등 이른바 三災로 통용되는 자연의 직접적 손상으로부터 지혜를 동원한 인간구제에 있다. 주지하는 바와 같이 이러한 불교의 발상지는 인도이며, 인도는 炎熱로 표현될 만큼 무더운 환경을 가지고 있어 숨을 거둔 시체는 금방 부패되어 악취와 전염병의 확산을 가져오게 되므로 무더위에 적응할 수 있는 장법으로 화장 이외에는 선택의 여지가 없었다 해도 과언이 아니다. 더욱이 모든 존재는 절대적 자기실체가 없으며 형상적인 자기의 동일성을 유지할 수 없는 이른바 諸法無我, 諸法無常의 입장을 견지하는 것이 불교이므로 화장은 더욱 권장되었던 것이다.

유교와 같이 동양에서부터 발생한 불교의 경우를 보면, 유교와는 또 다른

59) 무덤의 壙中과 벽안을 통틀어 가르키는 말임.

60) 문태영, “묘지제도의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 단국대학교 행정대학원, 1990, p. 19.

특징을 발견할 수가 있다. 즉, 유교와는 다르게 불교에서는 인생의 현실을 좌절과 희망을 안겨다 주는 고퍼로 인식한다. 다시말하면 산다는 것과 죽는다는 것, 앓는다는 것, 미운 사람을 만난다는 것 등을 고퍼라고 인식하였던 것이다. 또한 인생은 죽음을 향하는 한 과정이며 因果의 원리를 적용하여 生이라는 원인에 의하여 死라는 결과가 반드시 초래되는 것으로 보았다. 따라서 이 세상은 모든 것이 虛無하고 無常하므로 세상에 대한 애착을 버리고 無의 상태를 추구하기 위해 이 세상을 떠나는 것을 죽음으로 보고 있는 것이다. 이와 같이 불교에서의 죽음은 도피 혹은 자기 멸절로 보고 있다. 죽음은 實存이 일으키는 모든 문제의 포기이며 無我的 경지로서 이 경지에서 眞我が 되며 석가모니의 大我和 일체를 이룬다고 보았다. 또한 이러한 죽음은 解脫로 이해되고 있는데, 모든 사물에 대한 욕심에서 벗어나 無我が 되는 것을 죽음으로 보고 있다.⁶¹⁾

이 불교의 묘지관이 葬制에 적용된 것이 바로 火葬法이라고 할 수 있다. 이는 바로 불교의 해탈에 이르는 길이며 한 줌의 재가 되어 輪廻한다는 思想과도 일맥상통하는 것이라고 할 수 있겠다. 그러나 오늘의 현실에서 불 때 불교식 화장묘는 향아리든 함이든 간에 유골을 담은 용기들에 안치됨으로써 사찰에서 빼놓을 수 없는 구성요소가 되었다. 그러나 화장묘는 최소공간에서 안치할 수 있고, 토지의 집약적 이용을 요구하는 국가와 사회실정에 부응하므로 그 방법의 좋고 싫음을 떠나서 앞으로 확대될 수 밖에 없을 것이다.⁶²⁾

4. 慣行과 特權意識

묘지제도에 관한 국민의 의식구조는 유교사상이나 풍수사상이 국민들의 사회적이고 허식적인 풍조라는 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 또한 우리 국민들의 의식구조 속에는 일반인들의 분묘가 집단화 되어 있는 공동묘지를 피하고, 자기나 가족만의 전용의 묘지를 소유하여 타인의 묘지와 격리시키려는 관념이

61) 배영기, 『죽음의 이해』 (서울: 교문사, 1992), p. 20.

62) 김규복, 앞의 논문, p. 94.

강하게 남아 있다. 우리 사회 일각에는 자신의 부와 권력을 과시하려는 誇示慾이 있다. 이러한 과시욕은 생활영역의 여러 측면에서 나타나는데, 그 중 하나로 奢侈的이고 虛飾的인 墓域事業을 추진하는 예가 종종 있다. 또한 그렇게 지나치게 대형화·사치화하지 않아도 자기 분수 이상의 넓은 묘역과 石物 등을 설치하는 경우는 많은 수의 사설 개인묘지에서 흔히 목격되고 있다.

역사적으로 중국이나 우리나라의 경우 封墳과 비석 등에 대한 규제법이나 관례를 미루어 볼 때, 옛날부터 묘지에 대한 국민들의 특권의식이 존재했고 문제시되어 왔음을 유추해 볼 수 있다.⁶³⁾

第 4 節 現行 葬墓制度和 相關한 問題點

1. 制度的 側面

(1) 분묘 1기당 면적의 과다

우리나라의 경우, 사람의 주거 평균면적은 5.6평인데도⁶⁴⁾ 불구하고 1기 묘지면적 기준을 보면 집단묘의 경우 10㎡(3평), 자연인의 개인묘는 30㎡(9평) 이하로 하고 있는 것은 영국의 윈스턴 처칠이나 프랑스의 드골 대통령도 1평 정도의 묘지에 묻혀있는 것에 비추어 보면 상당히 면적이 넓다고 볼 수 있다. 우리나라 동작동 국립묘지의 묘지면적은 대통령의 묘지가 80평, 장군·장관의 묘지가 8평, 영관급 이하는 1평으로 규정하고 필히 화장을 하도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 이것은 죽어서도 높낮이를 가리는 현상이므로 이를 규정한 『국립묘지령』부터 개정되어야 하겠다. 현재의 장묘관련 법률에서도 묘지면적에 대한 제한 규정이 있음에도 불구하고 특별한 경우를 제외하고는 법규정대로 적용되지 않고 있다.

집단묘지는 법정 상한면적이 어느 정도 지켜지는 반면, 사설 개인묘지의 경우는 전혀 지켜지지 않고 오히려 일부 계층에서는 묘지에 대한 특권의식이

63) 문태영, 앞의 논문, pp. 22~23.

64) 한겨레신문, 1999년 10월 19일.

65) 한겨레신문, 1999년 9월 23일.

작용하여 호화 분묘를 조성하는 사례도 있다. 그런데 법규상으로는 이미 설치된 묘지에 대해서도 사후 시정명령 또는 사용금지를 명령하도록 되어 있으나 현재의 장묘 행정의 인력부족과 관행상으로 볼 때 그 실행 가능성은 의문시된다. 묘지에 설치하는 시설물의 종류와 크기를 포함한 묘지시설의 설치기준이 구체적이지 못하며, 묘지면적 준수에 대한 단속은 자치단체의 인력으로 보아 그 성과가 의심스럽다. 특히 사설묘지의 경우 호화분묘에 대한 강력한 처벌조항과 정책의지 없이는 효과적인 법집행이 어려울 수밖에 없으므로 이에 대한 보완 조치가 시급히 요청되고 있다.

(2) 묘지관리 행정의 미흡

무연분묘는 일제신고기간 내에 정당한 사유 없이 그 신고를 하지 아니한 연고자 없는 분묘를 말하는데, 이에 대한 조치로 무연분묘의 유골을 납골당에 안치 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 지역개발(도시계획, 도로건설 등) 차원에서 이장이 부득이한 지역에 한하여 이장을 하였을 뿐 묘지관리 차원에서의 무연분묘 정비는 못하고 있는 실정이다.

그리고 현재 장묘에 관련된 법적 내용은 매장및묘지등에관한법률, 국토이용관리법, 도시계획법 및 도시공원법 등에 규정되어 있으나 국토의 효율화 측면이나 현실성에서 보면 합리적이고 현실적인 내용이라고는 볼 수 없다. 예컨대 불법으로 매장하였을 경우 5만원 이하의 벌금에 불과해 사실상 강제력이 없는 셈이다. 뒤늦게 정부는 호화분묘의 경우 500만원의 벌금을 해마다 물리는 한편 화장을 장려하는 방향으로 법을 개정하기 위해 매장및묘지등에관한법률개정안을 국회에 제출하였으나 국회의원들의 이에 대한 관심부족으로 2년후인 1999년 12월에야 장사등에관한법률로 명칭을 바꿔 통과된 실정이다.

매장및묘지등에관한법률에 의하면 허가된 묘지 이외에는 설치할 수 없게 되어 있으나 개인의 사유지에 임의로 묘지를 설치하고 있는 현실은 이 규정의 사문화를 의미하고 있다.

그리고 동법 제5조에 의하면 매장 또는 화장을 하고자 하는 자는 매장지의 시장·군수 또는 구청장에게 신고를 하고, 묘지는 반드시 허가를 받은 곳에 설치될 해야 하며, 묘지의 크기 형태 등의 설치기준이 있어 위반자는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으나 소수를 제외하고는 이를 이행하지 않고 있다. 또한 서민은 묘지를 구하기가 어려워 시·군에서 조성한 공설묘지나 부락공동묘지 또는 사설집단묘지에 안장하고 있으나 財力이 있는 자는 先山이나 자기임야에 무허가 묘지를 조성하여 사용하고 있다.

더욱이 일부계층에서는 호화묘를 조성하여 주민에게 위화감을 주고 있어 주민화합 저해요인이 되고 있다. 우리나라 어느 지역에 가보아도 묘지가 없는 곳이 없을 지경인데, 이러한 현상은 지역개발 사업의 추진에 지장을 초래하고 있다. 지역개발 사업인 경우 개발명령이 가능하나 묘지가 사회적·문화적으로 보호를 받고 있기 때문에 묘지 소유자와 개발주체간에 분쟁이 자주 발생하고 있으며 의견이 일치되지 않을 경우에는 그 해결에 많은 시일이 소요되어 개발사업이 지연되는 사례가 적지 않다.

또한 1910년대 일제시대에 토지의 일체조사시 연고자 불명 또는 미 신고된 묘지에 대해서는 분묘를 포함하는 일정 면적에 대하여 지번을 부여하고 토지대장상 묘지의 소유자를 국가명의로 등재함으로써 무연분묘로 간주되어 현재 까지 관리가 되지 않고 있다. 그리고 매장및묘지등에관한법률에 의거, 개장허가 신청대상자가 국가(소관부처 재산)이므로 묘지를 포함하고 있는 토지의 소유자나 관리자가 개장할 수 없기 때문에 국민들의 토지 경작에 불편을 초래하고 있다.

(3) 매·화장신고의 저조

현행 장묘관련 법령에 의하면 매·화장은 신고 후에 시행하도록 되어 있다. 그러므로 집단묘지의 경우(일부 공동묘지 제외)에는 묘적부의 작성과 신고 중 교부 의무로 매·화장의 신고가 이루어지고 있으나, 자기 소유의 산에 개인

묘를 쓸 경우나 공동묘지의 경우는 대부분이 불법으로 이루어지고 있다. 신고가 잘되지 않는 이유는 묘지허가를 받기 위해서는 까다로운 허가기준과 절차뿐만 아니라 영세민들이 이들 묘지를 사용하기 때문이다. 그리고 사설 개인묘지의 경우 관리인에 의한 신고증 발행 의무도 없어 대부분이 매장신고 없이 매장이 이루어지고 있다. 이러한 개인묘지의 묘적부 작성은 실질적으로 매우 어려운 문제이고 이로 인하여 개인묘지에 대한 묘지통계 또한 미비한 상태인 것이다.

그 외에도 사설 개인묘지의 매· 화장 신고부실은 현재의 일반적 화장기피 현상으로 인한 영세민들의 불법묘지 사용과 더불어 무연분 증가의 한 요인이 되고 있다. 더구나 행려자의 문제도 현재는 매장으로 대부분이 처리되어 무연분묘의 증가를 가중시키고 있는 것이다. 이러한 무연분묘의 문제는 묘지의 자연소멸과 관련하여 생각해 볼 때 일견 문제가 아닐 수도 있다는 반론이 있으나 국토의 계획적이고 효율적 이용이라는 면에서 신고에 의한 묘지의 현황 파악이 이루어져야 한다고 본다. 그러나 이 문제 역시 아무리 제도적으로 잘 되어 있다 하여도 국민의 의식개선이 선행되어야 할 문제인 것이다.

(4) 묘지조성 기반의 미비

공설공원 묘지는 일부를 제외하고는 수도, 전기, 취사 시설 등이 갖추어 있지 않아 주민이용에 불편을 초래하고 있다. 그리고 공설묘지 신규조성시에는 지역 주민들의 님비((NIMBY) 현상에 따른 반대가 심하여 묘지를 조성하지 못하거나 몇 차례 위치를 변경하여 조성하는 사례가 허다하다. 그리고 개인 묘지와 가족묘지를 행정관서가 허가하지 아니한 자기 임야나 밭에 조성하고 있으나 시·군·읍·면·동에 묘지담당 인력의 부족 등으로 행정상 단속을 못하고 있고, 또한 알고 있다 하더라도 이를 묵인하는 것이 관행화 되고 있다. 사설공동묘지에 있어서는 시·도지사가 고시한 금액 내에서 사용료를 징수하여야 함에도 불구하고 이를 초과하여 사용료를 받음으로써 민원을 유발하는 사례가 적

지 않다. 예를 들면 경기도 여주지역 사설묘지의 경우 평당 33만원을 받도록 고시되어 있는데 평당 100만원 정도 받고 있는 것으로 나타났다. 공동묘지 업자들은 고시가격만 받아서는 운영이 어렵다면서 여러 가지 항목을 추가해 돈을 받고 있는 것이다.⁶⁶⁾

한편, 부락공동묘지는 공동묘지내의 구획이 제대로 되지 않고 묘지의 크기도 각양각색이며 순서대로 매장을 하는 것이 아니라 그저 빈자리를 찾아서 아무데나 매장함으로써 질서가 문란하고 전기·수도 취사시설이나 비가림 등의 시설을 할 수 있는 여건이 되지 않아 주민들의 이용상 불편이 많은 실정이다. 그리고 일부 부락공동 묘지는 수용한계에 이르러 편의상 임야 등에 임의적으로 매장하는 경우가 있다.

2. 意識的인 側面

(1) 풍수지리설의 信奉

1998년말 우리나라의 묘지면적은 998km²이고 매년 여의도 면적의 1.2배인 9km²가 묘지로 잠식되고 있어, 2050년이 되면 가용 국토 어디에도 묘지를 쓸 수 없는 상태가 될 것으로 예상되므로 이는 매우 심각한 현상이라 아니할 수 없다.⁶⁷⁾

수도권 지역 공동묘지는 652곳으로 여의도 면적의 3배인 23km²이며 문종, 종중, 개인, 가족묘지까지 포함하면 기하급수적으로 늘어 수원과 성남시 면적을 합친 272km²에 이르고 있다.⁶⁸⁾ 그리고 수도권지역 공동묘지 이용자들이 절반 이상이 서울 사람들이다. 『살아서는 진천, 죽어서는 용인』이라는 말이 있듯이 명당 자리라고 알려진 용인 근처에 부유층과 지도층 인사들이 앞다투어 이곳에 부모 등 가족의 호화분묘를 세우고 있기 때문에 이 지역은 앞으로 3~5년이면 포화상태라고 한다.

66) 한겨레신문, 1999년 9월 20일.

67) 한겨레신문, 1999년 9월 16일.

68) 한겨레신문, 1999년 9월 18일.

제주도가 실시한 설문조사에 의하면, 풍수지리설과 관련하여 “조상의 묘소를 좋은 곳에 써야 후손이 잘 된다”는 견해에 대해 ‘그렇게 믿는다’는 의견이 46.3%, ‘보통으로 생각한다’가 29.9%, ‘믿지 않는다’가 30.8%로 나타나 믿는 사람들이 많다는 것을 알 수 있다. 성별로는 여자가 남자보다 믿고 있다는 응답이 10% 정도 높게 나왔다. 종교별로는 불교, 카톨릭, 기타는 ‘그렇게 믿고 있다’가 60~80%의 높은 비율을 차지한 반면에 기독교는 ‘믿지 않는다’가 67.7%를 보여 종교간에 풍수지리설에 대한 의견 차이가 뚜렷이 나타나고 있다.⁶⁹⁾ 그리고 “풍수지리설의 주장을 장례시에 어떻게 반영할 것인가”에 대한 결과를 보면 ‘전적으로 반영한다’가 22.2%, ‘그저 그렇다’가 56.7%, ‘전혀 반영않겠다’가 21.0%로 나타나고 있다.⁷⁰⁾

중국은 산 사람을 위하는 반면에 우리나라는 죽은 사람에게 더 많은 배려를 하는 것으로 보이며, 생전의 불효를 죽은 뒤의 효도로 자위하려는 잘못된 생각이 분묘의 치장으로 나타난다고 할 수 있다. 그리고 출세한 사람일수록 출세가 조상 음덕이라는 인식 때문에 명당자리를 선호하고 조상의 묘를 숭상한다. 출세한 지도자층 인사들의 이런 관념은 그대로 사회에 파급되면서 매장 관행을 확대재생하는 토대가 되고 있다.

(2) 화장기피 및 장묘관련 시설의 미흡

우리나라의 화장률이 저조한 것은 무엇보다도 전통적 관습에 의한 국민의 의식구조에 기인하지만 화장장 및 납골시설이 미비하거나 노후하여 이용이 불편하고 혐오시설로 인식되어 기피하는 것도 요인의 하나가 되고 있다. 화장장 및 납골당의 확대에 화장이 불효라는 전통적인 인식에서 벗어나 조상의 묘소가 먼 후대에 내려가면 관리 소홀로 인하여 무연고 묘지로 전락할 바에야 정중하

69) 제주도, 『장묘제도 개선을 위한 도민의식조사보고서』, 1999, p. 13. 이 조사는 제주도가 1999년 4월 12일부터 1999년 7월 30일까지 도내에 거주하는 만 20세 이상 남녀 2000명을 대상으로 면접을 통해 얻은 결과이다.

70) 위의 보고서, p. 15.

게 화장하는 것이 합리적이라는 국민의식의 전환이 필요하다. 또한 화장장 및 납골당 시설은 선진국과 같이 시설의 현대화가 선행되어야 한다. 또한 화장을 강력히 추진하려면 우선 매장제 같은 범규정을 두어 일정 규모 이상의 묘를 쓰는 연고자에게 많은 세금을 부과함으로써 이 재원으로 화장장 등이 들어서는 지역에 숙원사업을 해 주는 방안도 생각해 볼 만하다.

사실 화장장, 납골당 등은 혐오시설이 아니라 누구나 필요한 편의시설인데도 내가 살고 있는 곳은 안 된다는 시민의식은 문제라고 할 수 있다. 국토개발 연구원이 1995년 3월 수도권 주민 1,800여명을 대상으로 실시한 설문조사에서 71%는 화장률을 높여야 한다고 응답하고 있지만, 정작 본인이 화장을 하겠다는 응답은 11% 뿐이었다.⁷¹⁾ 시일이 지남에 따라 화장에 대한 거부감이 많이 바뀌고는 있지만 정작 부모의 문제로 돌아가면 커다란 의식변화를 보이지 않고 있는 것이다. 이제는 이를 개선하기 위한 범국민운동을 적극 전개함으로써 장묘문화에 대한 생각이 바뀌어야 할 때가 되었다. 또한 화장장이나 납골당 같은 장묘시설을 혐오하는 것이 일반적인 현실로서 장묘시설의 신규조성, 이전·확장 등에 대한 주민들의 지역이기주의로 강력한 집단민원이 발생하고 있는 실정이며, 화장시설의 문제점도 무시할 수 없는 요소이다. 즉, 화장시설이 매우 불량한 바, 대부분의 시설이 노후화 되어 이미지가 나쁘게 형성됨은 물론 주위 환경을 오염시킴에 따라 화장장 시설 자체를 지역개발 저해요인으로 인식하게 됨으로써 화장장 설치를 반대하게 된다.

그러므로 현대적 장비를 갖춘 첨단 소각로의 구비와 시설의 현대화·고급화로 지역주민의 반대를 최소화하고 유럽에서처럼 생활 속의 공원시설로 이용할 필요가 있다. 우리나라는 이조시대부터 유래된 유교관습으로 매장문화가 고착화되어 화장기피 관념이 강하기 때문에 화장률이 저조한 편이다. 이를 해결하기 위해서는 국가나 지방정부의 홍보가 절대적으로 요구되며 사회지도층이 솔선하여 참여하도록 의식을 개선하는 방안을 한층 더 강구해야 하겠다.

71) 한겨레신문, 1999년 9월 20일.

(3) 유교주의적 思考

유교사상은 우리 국민의 모든 의식 형성에 큰 영향을 미쳐왔는 바, 그 핵심은 天倫과 人倫의 윤리이다. 人倫의 근본은 부모와 자식간에 관계되는 孝이므로 결국 孝는 가치의 근본이 된다. 따라서 이러한 孝의식은 부모가 사망한 뒤에는 묘제에 반영되는데, 그것은 단순히 조상숭배에 그치는 것이 아니고 하나의 사회적 도덕이고 의무로 여겨지고 있다. 따라서 孝를 중심으로 한 매장이 조상숭배의 중심이 되었고, 이 때문에 화장은 두 번 죽는다는 인식과 함께 조상에 대한 불효로 평가되고 말았던 것이다.⁷²⁾

한편 씨족을 중심으로 한 선산운영이 일반화되면서 자기 소유의 산은 先山이라 하여 묘지설치를 당연시하게 되었으며 다른 사람과 함께 묻히는 집단묘지 매장은 기피하는 현상을 초래하였다.

(4) 사회지도층의 의식결여

우리 민족에게는 오랜 역사를 통하여 즐거움과 괴로움을 이웃과 함께 나누는 상부상조의 정신이 깃들어 있다. 이런 단합된 면모는 장례에서도 예외일 수 없어서 상가가 발생하면 그 괴로움을 함께 여기어 묘지의 불법성을 따지는 것은 이웃에 대한 애뜻한 정으로 가려지기 쉬운 여건을 가지고 있다. 따라서 남의 장례에 묘지의 불법성 시비는 일지 않으며 일단 묘지가 설치되면 그 묘지는 상징적으로 조상에 대해 효를 다한 것으로 여겨 이를 존중하고 범하려 하지 않는다.

따라서 묘지설치상의 시비나 경관이 좋지 못하거나 토지 이용상 문제 등은 묘지를 보호하려는 마음에 가려져 그 심각성을 인식치 못하고 있는 것이다. 즉, 묘지는 生者에게 있어서는 孝를 나타내는 교육적 효과와 일가친척 및 이웃의 유대를 지켜주는 상징적인 그 무엇으로 인정되어 제반 문제 등에 따른 불편함을 크게 느끼지 못하고 있는 실정이다. 그리고 전직 대통령들이나 정당 대표

72) 윤양수 외, 『묘지제도의 개선방안에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1987, p. 96.

들이 정치적 고비를 맞거나 명절 때마다 고향 선산이 있는 묘소를 찾고 언론에 빠짐없이 이를 보도하는 것도 매장 관행을 부추기는 요인이 되고 있다.

(5) 장례시스템의 부족

상을 당한 상주가 슬픔을 가누기도 힘든 상황에서 문상객에게 음식물 접대 등은 생각보다 힘든 일이며 장례와 관련한 제반 절차가 영안실, 운구, 화장장, 매장지 등의 서비스를 일관되게 구입할 수가 없어 따로따로 구입해야 하는 것도 비용과 노력을 낭비하게 하는 요소이다. 이러한 장례 시스템의 후진성을 극복하고 장례 관련 서비스 일체를 제공할 수 있는 장례 토탈시스템의 구축을 서둘러야 할 시점에 와 있다. 보건복지부에 의하면 1998년도 기준으로 우리나라의 총 장례비용은 연간 약 2조억원으로 추산되며, 1건당 장례비용은 850만원 인데, 이중 묘지비용이 50%인 것으로 나타나고 있다.⁷³⁾ 그런데 화장을 한 뒤 납골당에 모시면 전체적으로 장례비용은 1조원 가량 줄어들 것으로 예상되고 있다.



73) 한겨레신문, 1999년 9월 23일.

第 5 章 葬墓制度의 改善方案

화장법과 매장법이 어느 것이 우월한가에 대해서 절대적인 평가를 내리기는 어렵다. 화장제도를 통해 묘지문제를 해결한 나라도 있고 매장제도를 개선해가며 묘지제도를 해결해 나가는 나라도 있다. 우리나라의 묘지문제가 매우 심각하다는 점은 보건복지부뿐만 아니라 요즘에 발족한 한국장묘문화개혁 범국민추진위원회를 비롯하여 종교, 사회단체, 학계 등의 전문가들이 여러 차례 지적해 왔고 개선의 필요성에 대해서는 국민들도 공감하고 있다. 하지만 묘지문제의 심각성에 대해서는 인식을 같이 하면서도 개선과 참여의 실천적인 면에서는 자신은 제외되어야 한다고 생각하고 있다. 이렇게 묘지문제에 대한 인식과 실천이乖離가 심한 이유는 우리 모두가 삶과 죽음에 대한 이해부족과 풍수지리에 대한 오해, 국토잠식 문제의 심각성에 대한 인식부족, 그리고 화장에 대한 잘못된 편견에 원인이 있다고 볼 수 있다. 이 장에서는 이런 점을 중심으로 장묘제도의 개선방안을 고찰해 보고자 한다.

第 1 節 意識의 轉換

1. 풍수지리에 대한 올바른 이해

인간은 평소 따뜻한 햇볕과 깨끗한 물과 시원한 바람으로 땅에서 많은 곡식을 수확하여 영위하므로 자연에 대한 믿음과 감사함으로 살아가지만 재앙이 발생될 때에는 사납고 무서운 마음을 떨칠 수가 없다. 따라서 인간은 생존을 위협하는 재앙으로부터 安寧을 영위하기 위한 노력의 일환으로 우주의 地水火風(땅, 물, 태양, 바람)을 생활 속에 적절하게 이용할 수 있도록 지혜를 발휘하였다. 이러한 삶의 지혜를 風水(藏風得水 즉, 바람을 막고 물을 얻는다)라는 말로 불렀다. 이러한 풍수사상은 고려말을 거쳐 조선시대에 이르러 孝思想과 연계되어 조상의 體魄을 吉地에 모시면 후손에게 福이 온다고 하는 사상으로 변

모하였다. 그러나 사람의吉凶이 조상의 묘지로부터 비롯된다면 살아있는 사람들의 현실적인 노력과 합리적인 사고방식은 무의미해 진다.

제주도가 장묘제도 개선을 위해 실시한 제주도민 의식조사에 따르면, “조상의 묘지를 좋은 곳에 써야 후손이 잘 된다”는 견해에 대해 ‘그렇게 믿는다’는 응답이 무려 46.3%나 나왔는데, 종교별로는 기독교인을 제외하고 70~80%가 풍수지리설을 믿고 있는 것으로 나타나고 있다.⁷⁴⁾

조선후기 다산 정약용은 “살아 계신 부모님이 자식 잘되라고 그 자식과 마주앉아 훈계해도 어긋나기 쉬운데 하물며 죽은 사람이 어찌하여 살아있는 아들에게 복을 줄 수 있는가”라 하였고, 담헌 홍대용도 “중형을 당하여 옥에 갇힌 죄수가 옥에서 당하는 고초가 뼈를 깎는 터인데도 그 죄수의 아들이 아버지가 받은 악형 때문에 몸에 惡疾이 들었다는 말을 듣지 못했거늘, 하물며 죽은 자의 魂魄에 있어서라. 어찌 죽은 아버지가 산아들에게 복을 내릴 수 있는가”⁷⁵⁾ 하여 풍수의 同氣感應說을 비판하였다.

조선시대 당쟁의 소용돌이에서 무고하게 설움을 당한 사람들로서는 조상의 음덕이라도 입어서 發福을 하고 싶은 것이 소원이었을 것이다. 논리가 통하지 않은 절대권력시대에 자신의 의지를 나름대로 관철한다는 것은 사실상 불가능한 일이기 때문이다. 그러나 지금은 상황이 다르다. 절대권력이 인정되지 않는 만민평등의 시대에 누구든지 자신의 善業을 쌓고 노력을 한다면 그 果報로 인한 福樂은 보장되어 있다. 단지 그 果報가 눈앞에 빨리 나타나는가 아니면 세월이 흐른 뒤에 나타나는가 하는 시간적 차이만 있을 뿐이다.

同氣感應에 의한 陰宅發福論이 사실이더라도 현재의 장묘제도는 개선되어야 한다. 풍수지리의 기본은 좋은 혈을 찾는 것이다. 때문에 명당을 찾을 수 있다면 열심히 노력하여 부모님을 명당에 모실 수 있겠지만, 불행히도 명당을 알아보는 지혜를 터득하기가 쉽지 않다. 風水地理書에서는 2~3인의 地師가 같이

74) 제주도, 앞의 보고서, p. 13.

75) 한국토지공사, 『땅 이야기』, 1996, p. 103.

묘역 點穴한다고 하는데 이렇게 되면 서로 자기 주장을 내세워 한 자리를 놓고 ‘길한 땅이다’ 또는 ‘흉한 땅이다’라고 혈의 진가에 대한 논란이 일어날 것은 明若觀火하다. 그런데 이와 같이 각각 자기 주장을 고집하는 상황에서 어떤 地師의 주장이 옳은지를 제3자가 알 수 없고, 葬後에 發應의吉凶으로써 판단이 날 것이니 만약 發福이라면 다행이지만 凶敗라면 후회해도 이미 늦은 것이다. 자기가 점혈해 준 땅이 최소한 無害無德이라면 可하다 하겠으나, 凶地에 안장토록 하여 그 가문에 變事가 발생한다면 이것도 간접적으로 積惡하는 결과가 되는 것이니, ‘積惡者 必有禍’라 심히 두려운 일이다’라고 하였다.⁷⁶⁾ 사람들이 그토록 원하는 명당을 풍수가도 쉽게 찾을 수 없다는 말이다.

풍수는 積惡을 하는 것이 두려운 것이지만 凶地를 占穴받는 입장에서는 집안의 滅亡을 가져오는 일이 되기 때문에 풍수의 두려움과는 비교가 되지 않는다. 실제로 조선 명종때 유명한 풍수가인 남사고는 부모의 遷葬을 십여 번 한 끝에 한곳을 택하여 이장 후 洞口에서 돌아보고 통곡하였다. ‘사람들이 왜 우는가’하고 물으니 남사고는 ‘이곳은 자손이 滅亡하는 곳’이라고 말했다는 유명한 일화가 있다.⁷⁷⁾

그런데 21세기를 맞이한 우리나라의 현실은 지난 20년 전부터 개발이라는 명목으로 산이란 산은 모두 파헤쳐 놓았다. 이미 일제시대에 일본 사람들은 한국의 혈을 전부 끊어야겠다는 생각으로 중요한 곳에는 전부 쇠말뚝을 박았다고 한다. 이 때문에 이미 한국에는 명당이 없다고 말하는 풍수가들도 있다. 결과적으로 묘지가 좋아서 德을 볼 것이라고 기대한다면 마찬가지로 묘지가 나쁜 곳일 때 생기는 피해를 두려워해야 한다. 몇 천년의 세월이 흐르는 동안 명당마다 이미 묘지를 조성하였을 텐데 더 이상 명당이 남아 있을 가능성은 희박할 것이다.

76) 지성남, “묘지제도의 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 조선대학교 대학원, 1998, p. 63.

77) 위의 논문, p. 64.

그렇다면 음택발복론을 믿는 사람은 조상의 묘지를 명당에 모시지 못함을 불효스럽게 생각할 뿐만 아니라 함부로 모신데 따른 果報를 무서워해야 할 것이다. 이러한 위협을 인지한다면 차라리 불안한 매장묘대신 福도 면하고 禍도 면해서 自己能力으로 행복을 추구할 수 있는 葬法을 모색해야 한다. 이제 우리는 음택풍수를 推仰하는 마음을 버리고 양택풍수를 포함한 풍수의 근본 취지를 바르게 이해하여 우리의 삶이 주위의 환경과 조화를 이루는 형태로 살아 갈 때, 자신의 행위가 스스로 福을 쌓게 되고, 그러한 善한 행위를 자손이 본받아 선조의 德이 자손에게도 자연스럽게 전해질 것이라는 생각을 가져야 한다. 이제 더 이상 풍수를 음택풍수에 한정하여 터부시한다면 서양지리학의 영향으로 말미암아 땅을 소유와 이용가치로만 생각하고 무자비하게 파헤친 결과 초래한 환경의 문제를 해결할 수 있는 유일한 열쇠를 잃어버리는 결과를 초래할 것이다.

자연과 조화롭게 살아가는 방법을 가르쳐 주는 風水를 잘못 이해하여 후손에게 물려줄 땅도 남기지 않고 전 국토를 묘지로 만든 先祖들의 어리석음이 유산처럼 전달되어서는 안될 것이다.



2. 묘지에 대한 의식전환

유교에서는 영혼불멸의 사상과 사람이 본래 지니고 있는 仁愛의 정신으로 말미암아 살아 있을 때 부모에게 효도하던 마음이 사후에도 추모하는 마음으로 자연스럽게 이어지게 되고, 또 추모하는 마음이 마침내는 사람의 근본을 잊지 않고 선조의 은혜에 보답하는 정신으로 이어진다. 그리하여 喪禮나 祭禮는 喪시 슬픔을 지극히 하고 祭에는 그 嚴을 지극히 한다.

중국에서는 산 사람에게 신경을 쓰는 반면에 우리나라에서는 죽은 사람에게 더 많은 배려를 하는 것은 생전의 불효를 죽은 뒤의 효도로 자위하려는 잘못된 생각이라고 할 수 있다. 그리고 출세한 사람일수록 조상의 은덕이라는 인식 때문에 명당 자리를 선호하고 있는데, 지도층의 인사들부터 조상 묘를 숭상하는 고정관념을 버려야 할 것이다.

한편, 화장을 하면 묘지가 없어지고 그 결과 형제와 친척들이 함께 모일 수 있는 구심점이 사라질 것이라는 감정이 마음 속 깊이 남아 있다. 그러나 사회가 복잡해지고 개인 중심의 문화가 자리를 잡으면서 생전에 부모님을 모시는 것 자체를 싫어하고 돌아가신 후에도 제사 또한 기피하는 경우가 많이 있는데, 추모하는 마음 없이 봉분만 만들어 놓고 묘소를 돌보는 것은 귀찮아 한다면 오히려 섭섭한 마음에禍를 불러 올 수도 있을 것이다. 차라리 현 시대의 추세에 맞게 부모 생전의 모습과 음성 등을 화면으로 제공하는 사이버 납골당을 생각할 수도 있다. 따라서 매장을 선호하는 사람들은 진정 부모에게 효도를 하기 위한 것인지 풍수발복을 원하는 것인지를 생각해 보아야 할 것이다.

제주도가 조사한 설문조사에 의하면, 응답자의 37.4%가 “묘지로 국토잠식이 되는 것을 막아야 한다”고 응답했고, 28.9%는 “국토잠식과 관련하여 형편에 따라서는 묘지로 사용해도 큰 문제가 없다고 본다”, 28.1%는 “현재 묘지로 이용되는 땅도 합리적으로 재개발되어야 한다”고 응답하고 있다.⁷⁸⁾ 이러한 결과를 보면, 대체로 65.5%의 도민들이 묘지가 너무 많아 국토개발을 어렵게 하고 있어 묘지도 합리적으로 재개발되어야 한다는 의식이 확산되고 있다고 말할 수 있을 것이다. 이와 같은 도민의식의 전환은 앞으로 장묘제도를 개선해 나가는 데에 매우 순기능적으로 작용할 것으로 예상된다.

3. 화장에 대한 의식전환

묘지에 대한 의식의 변화에도 불구하고 실제적인 생활에 있어서는 전통적인 관습인 매장문화를 쉽게 버리지 못하고 있는 것이 사실이다. 화장은 시신을 환경 위생적으로 가장 짧은 시간에 安定化시킬 수 있고 화장 유골을 산골하거나 납골당 또 납골묘지에 봉안할 경우 토지의 점유면적을 대폭 줄일 수 있는 장점이 있다. 또한 전국에 권역별로 화장장 시설을 갖추게 된다면 까다로운 장례절차가 간소화되고 장례비용도 50% 정도 감소시킬 수 있다.

78) 제주도, 앞의 보고서, p. 17.

현대식 화장시설이 개발되기 전에는 자기 생애만큼의 수령을 가진 나무 한 그루와 함께 시신을 소각하였다. 화장하는데 소요되는 나무를 구하기 어려운 티벳과 같은 고산지대를 제외하고는 세계 여러 나라에서 화장을 선호하였다.

모든 생물이 환경에 적응하여 살아가듯이 장례도 생활이 허락하는 범위에서 경제적인 방법을 추구해 온 것이 사실이다. 화장에 소요되는 나무, 석유 등 연료를 구하기 쉬운 곳에서는 화장을 하고, 그렇지 못한 곳에서는 매장을 해 왔다. 또 인구밀도가 높은 나라들이나 대도시에서 화장법을 관례화하고 있는 것은 묘지를 조성할 토지를 구하기가 어렵고 비싸기 때문이며, 후손들에게 국토를 최대한 이용할 수 있는 여건을 마련해 주기 위한 노력 때문이라고 생각된다.

풍수지리학자인 최창조 교수는 풍수사상 어디에도 화장을 못하도록 하는 대목은 없다고 하며, 개인영달을 위해 명당을 찾는 것은 풍수의 기본원리에 정면으로 어긋나고 천리에 반하는 것을 땅의 이치가 수용할 리가 없다고 주장한다.⁷⁹⁾ 1998년 8월에 우리나라 재계의 거물급이었던 선경그룹 최종현 회장의 화장은 매장관행에 젖은 부유층과 지도층에 적지 않은 파문을 던졌을 뿐만 아니라, 화장하는 것을 흉장이나 악장이라며 기피해 온 이들에게 작은 사건이었던 것이다.⁸⁰⁾

우리나라에서 화장은 불교와 원불교의 승려와 신도, 緣故者가 不分明한 사망자, 전염병에 의한 사망자, 양로원 등의 무의탁 사망자 및 국토개발 등에 의하여 개장된 무연분묘 유골에 적용되어 왔다. 그리고 종교와 관련해 화장한 경우를 제외하고는 가난한 사람이나 非命橫死, 事故死, 病死 등을 당하는 등 惡喪에 적용된다는 점으로 미루어 볼 때, 일반 국민들이 화장을 선택하도록 하기 위해서는 화장제도를 올바르게 인식할 수 있는 계몽과 교육이 선행되는 것이 무

79) 한겨레신문, 1999년 9월 16일.

80) 한겨레신문, 1999년 9월 16일.

엇보다도 중요하다. 또 국가의 지도층이 모범적으로 참여하고, 화장시설을 확충하고 주변을 공원화하며, 엄숙하고 경건한 장례 의식이 이루어지도록 해야 할 것이다.

화장시설의 이용료를 국가에서 지원하고, 납골당 시설을 개선 및 증설하며, 화장유골의 처리 방법을 다양화하여 죽은 사람과 같이 지냈던 사람들이 살이 있을 동안에는 납골시설에 안치하고, 직계 후손들이 사망하면 散骨하도록 하는 것도 가능할 것이다. 또는 가족이나 문중의 유골을 한 곳에 안장하는 납골묘, 영탑, 석총 등도 고려해 볼만하다.

최근에 많은 사람들이 자신이 시신을 의학연구용으로 제공하고 장기를 기증하는 운동이 활발히 전개되고 있다. 기증된 시신은 일정기간 후에 화장하여 납골하고 있으며, 이러한 일은 의학발전에 크게 기여하고 있다. 제주도가 조사한 설문조사에 의하면, 응답자중 48.1%가 화장, 29.8%가 매장이 좋다고 함으로써,⁸¹⁾ 매장이 압도적이었던 제주지방 장묘관습이 점차 화장으로 의식이 전환되고 있는 것을 보여주고 있는데, 이는 매우 바람직한 일이라 아니할 수 없다.

그러나 이 응답자 중 65.8%는 화장장려 운동에 참여하겠다는 뜻을 밝히고 있으나,⁸²⁾ 실제 화장결정 방법에 있어 화장이 16.7%에 불과한 반면 본인의 유언에 따르겠다는 대답이 71.3%를 점유하고 있어,⁸³⁾ 도민들의 상당수가 화장을 긍정적으로 생각하면서도 실제로는 전통적인 관습을 버리지 못하고 있음을 알 수 있다. 사회관습이라는 것이 오랫동안 지역사회를 지탱해 오면서 굳어진 전통문화라는 점에서 하루아침에 달라지기는 어려운 일이며, 특히 先祖를 모시는 절차인 장례 관습은 더욱 더 어려움이 크다 하겠다. 따라서 현대식 납골당이나 납골묘, 화장장 등의 기반시설을 적극적으로 조성하고, 이를 이용하기 위한 지속적인 대주민 홍보를 강화해 나가야 할 것이다.

한편, 우리나라의 사회 저명인사 30여명이 1998년 9월 『한국장묘문화개혁

81) 제주도, 앞의 보고서, p. 21.

82) 앞의 보고서, p. 33.

83) 앞의 보고서, p. 31.

범국민협의회(장개협)』를 창립함으로써 사회 각계각층에 화장 유연남기기 운동에 불씨를 던지는 계기가 되었다.⁸⁴⁾

장개협에서는 최근 1~2년 사이에 화장에 대한 국민의식이 급속하게 바뀌고 있다면서 화장하기 서명운동은 단순한 의식개혁 운동이 아니라 화장을 실천하도록 행동을 유발해 내는 것이라고 천명하고 있다. 사회주의 국가인 중국의 등소평이 시신을 화장하여 화장유골을 바다에 뿌리는 장면을 TV를 통해 보는 것은 혐오스럽기보다는 존경스럽고 엄숙하였다. 또한 노벨상의 창시자인 노벨은 1896년 63세로 세상을 떠나면서 위생적으로 가장 우수한 화장을 해 달라는 유언과 함께, 그의 조국 스웨덴의 각지에 현대식 화장시설을 기증함으로써 장묘문화 개선에 큰 업적을 남겼다.

과거에는 육신의 부활을 믿는 일부 보수적인 기독교인들이 화장에 대한 거부감을 가져 왔으나,⁸⁵⁾ 교황청에서 1963년 이미 화장을 인정하였으며 서구의 많은 기독교 국가에서도 화장을 실시하고 있다. 이러한 장법의 변화는 매장묘의 환경오염과 국토잠식 등의 문제를 화장으로 전환함으로써 해결될 수 있다는 의식에서 비롯된 것이다. 또한 진보적인 기독교인들은 “성경은 생전의 가장 아름다운 모습으로 부활한다”라고 가르치므로 肉身の 復活은 잘못된 것이라고 주장하며 시신을 화장하여 자연으로 환원시켜야 한다고 생각하고 있다.

4. 정부의 적극적인 홍보

묘지문제의 해결방안의 하나로 적극적인 홍보가 무엇보다도 중요하다. 강력한 법규제 보다도 더 중요한 것이 홍보인 것이다. 제주도의 설문조사에 의하면, 화장장려 홍보방법은 방송매체나 신문을 이용한 캠페인이 좋다는 의견이 41.1%로 가장 높았고, 홍보주체가 누가 되어야 하는가에 대해서는 ‘정부에서 실시’가 26.7%, ‘종교 및 민간단체’가 41.9%, ‘학교 교육에 포함’이 14.6%로 나

84) 한겨레신문, 1999년 9월 16일.

85) 지성남, 앞의 논문, 1998, p. 67.

타났다.⁸⁶⁾ 그리고 화장장려운동 캠페인 동참여부의 견해를 묻는 질문에서는 ‘적극 동참하겠다’는 의견은 소수이고 ‘어느 정도 참여할 의사가 있다’는 의견은 50%로 나타나고 있으며, ‘그저 그렇다’는 반응도 24.1%로 적지 않은 것으로 나타났다.⁸⁷⁾ 화장을 권장하는 캠페인을 적극적으로 실시하여 국민의 생활에 밀접하게 다가가야 할 것이다. 따라서 장기적인 국민의식 변화 작업이 이루어져야 할 것 같다.

이를 위해서는 지속적이고 연차적인 국민계몽을 추진해야 하는데 첫째, 교육을 통해 국민의식을 꾸준히 변화시키는 것이 필요하다. 즉, 초등학교에서부터 묘지에 대한 문제의식을 고취시키는 교과내용을 개설하는 것이 중요하다. 이 교과에서는 묘지의 국토 잠식문제는 물론 종래의 효 사상과 조상숭배 사상만이 아니라 묘지와 결부된 새로운 시각의 효 사상을 강조함으로써 앞으로 정부가 묘지문제를 해결하기 위한 각종 정책을 추진해 나가는 데 있어 조상숭배 사상이나 전통적 가치관에 막혀 시행에 장애가 되지 않도록 사전 조치하여야 할 것이다.



둘째, 사회 지도층 인사가 솔선 수범하여 개인묘지의 이용을 억제토록 하고, 집단묘지 이용이나 화장을 적극 권장하는 사회적 분위기를 조성해야 한다.

셋째, 각종의 홍보사업으로서는 홍보책자 발간, 세미나 개최, 홍보영화 제작 등 각종 매스컴을 통해 주민의식이 지속적으로 변화되도록 유도하는 것이 필요하다. 특히 화장, 집단묘지 이용, 시한부 묘지제도 등도 종래의 매장과 비교하여 조상을 모심에 있어 조금도 뒤떨어지지 않는다는 인식이 들도록 적극적인 홍보를 해야 한다.

86) 제주도, 앞의 보고서, p. 35.

87) 앞의 보고서, p. 33.

第 2 節 葬墓관련 行政의 改善

1. 묘적부 및 무연분묘 관리의 철저

묘적부는 묘지행정 의 기초자료이다. 우리나라는 묘적부를 작성해 오지 않았기 때문에 분묘의 총수, 분묘 및 묘지의 면적 등은 추정에 의한 개략치를 사용하고 있다. 그래서 호화분묘, 위법분묘 및 무연고 분묘의 관리와 묘지문제의 改善對策 수립에 있어서 많은 어려움을 겪어 왔다. 묘지의 등록 신고와 실지 조사가 이루어지면 제한면적과 시설물을 초과하고 있는 위법묘지, 호화묘지 및 무연고묘지의 실태를 파악할 수 있을 것이다. 묘적부 관리가 철저해지면 묘지 조성으로 인한 국토잠식 현상이 둔화되고 무허가 묘지의 설치를 방지하는 효과도 있을 것이다. 또한 약 800만기 이상으로 추정되는 무연고 분묘를 정리하는 것도 매우 시급하다.⁸⁸⁾

무연고 분묘가 정리되면 분묘수도 줄어들고 경관을 해치는 분묘도 없어질 뿐 아니라 토지는 재활용될 수 있을 것이다. 그리고 사망신고시 매장신고 증명서를 첨부하도록 해야 한다. 매장신고 증명서를 첨부하도록 하면 묘지구역 이외에서는 묘지를 설치할 수 없으므로 불법묘지의 설치 예방에 획기적인 효과를 거둘 수 있을 것이기 때문이다. 동시에 묘지관리자도 지정토록 하여 사망자의 호적에 기록하고 전산관리하면, 무연고 묘를 방지할 수 있을 것이며, 묘지관리자가 묘지관리를 포기할 경우에는 국가 또는 지방정부에서 일괄적으로 관리할 수 있게 될 것이다.

제주도의 설문조사에 의하면, 무연분묘 처리에 대해서는 82.6%가 “이름도 없고 전혀 관리가 되지 않은 묘소에 대해 대대적인 정비를 함으로써 경작지 및 국토의 효율적 관리가 이루어져야 한다”고 응답했다. 이 응답은 특히, 50대 이상이 90.1%로 가장 높았으며, 농·어·축산업자도 89.3%로 무연분묘 정비에 높은 의견을 보이고 있다.⁸⁹⁾ 이러한 결과들은 국토의 효율적인 개발을 위해 도민

88) 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1997.

들이 무연분묘의 처리에 대해 적극 찬성하고 있음을 시사하는 것이어서 무연분묘에 대한 적극적인 행정조치가 가능하다고 할 수 있겠다.

1999년말 현재 제주도 총 분묘수는 338천기로서 묘지면적은 19.42km²이다. 이중 분묘수의 53%를 점유하고 있는 개인묘지는 179천기로서 묘지면적은 7.10km²에 이르고 있다. 그리고 개인묘지 중 유연분묘는 172천기로 면적은 3.96km²로 전체 분묘수의 96%를 점유하고, 무연분묘는 4%인 7천기로 0.19km²를 점유하고 있는데 이중 경작지내 무연분묘가 3천기로 0.10km²로 42%를 점유하고 있다.⁹⁰⁾ 이러한 경작지내의 무연분묘를 처리하기 위하여 시장·군수가 무연분묘 정비계획을 세워 경작지의 소유자 또는 관리자가 시장·군수에게 申告토록 해야 한다. 월별 또는 분기별로 신고받은 분묘수에 대하여 이를 일괄하여 일간지에 공고한 후, 이의가 없으면 경작자 또는 토지관리자로 하여금 비용을 자체 부담토록 하여 개장함과 동시에, 화장한 후 공설 납골당에 안치하는 것이 바람직하다. 이렇게 하면 전체의 묘지수가 감소되는 것은 물론 토지소유자 또는 경작자는 토지를 재활용 할 수 있게 될 것이다.



2. 개인묘지 억제와 집단묘지 조성의 확대

개인묘지는 가족묘지, 문중묘지 및 증종 묘지로 분류된다. 이들 묘지는 토지의 효율적 이용에 역행될 뿐만 아니라 국토경관 및 환경을 훼손하므로 새로운 설치 허가는 억제하여야 한다. 제주도의 경우는 지난 1968년부터 사설묘지 허가를 억제하고 있다.⁹¹⁾ 그러나 기존의 개인묘지는 사회적 혼란을 염려하여 그대로 둔다고 하더라도 앞으로는 개인묘지의 설치조건을 엄격하게 규정하여 통제하여야 한다. 우리나라 국민화합의 가장 큰 저해요인이 혈연, 지연, 학연의 연고관계를 중시한다는 점이다. 자원이 부족한 국가로서 남북으로 분단된 것도 원망스러운데 인위적인 요인이 단결을 저해하도록 방관해서는 안 된다. 개인묘

89) 제주도, 앞의 보고서, pp. 49~50.

90) 제주일보, 1999년 11월 24일.

91) 제주도 사회복지과, 『내부자료』, 1999.

지의 설치허가를 엄격하게 함으로써 혈연, 지연으로부터 비롯된 국민의 분열감이 해소될 수 있을 것이다. 국민 모두가 집단묘지 조성에 참여할 때 국민정서의 일체감이 형성되고 묘지조성으로 인한 국토잠식이 현저히 줄어들게 될 것이다.

개인묘지를 억제하고 집단묘지 조성을 유도하기 위해서는 지방자치단체가 지역별로 집단묘지를 설치하고 매우 저렴한 사용료로 이용할 수 있도록 해야 한다. 물론 이것이 가능하도록 하는 데는 국가의 적극적 지원이 필수적이다. 또한 집단묘지 지역을 공원화하고 조형물과 편의시설을 갖추어 줌으로써 이용률을 높일 수 있을 것이다. 집단묘지는 봉분을 아주 작게 하거나 평장으로 하고, 묘비도 풀이 자라는 높이 정도로 함으로써 기당 면적을 줄이고 묘역을 집약화할 수 있을 것이다.

결과적으로 개인묘지를 억제하고 집단묘지를 조성하는 것은 묘지 조성으로 인한 국토잠식이 줄어들어 토지를 효율적으로 이용하고 환경을 훼손하지 않을 뿐만 아니라 혈연·지연이 타파되어 국민정서의 일체감이 형성될 수 있을 것이다. 집단묘지 시설이 없는 지역에 집단묘지를 설치하고 이용료를 저렴하게 하기 위해서는 막대한 국가지원이 요청된다. 국내에서도 서울 동작동 국립묘지, 부산의 유엔 묘지 등이 도심 공원묘지의 형태를 이루고 있으며, 현재 각 지방단체가 이러한 사업을 추진하고 있는 바, 제주시에서는 용강동에 27,000평 규모에 12,000기를 수용할 수 있는 동부공설묘지 조성사업을 추진 중에 있다.⁹²⁾

3. 묘지의 소형화 및 사용기간 제한

우리나라의 묘지문제 중 가장 두드러지진 것은 묘지의 면적이 넓고 묘지 면적 사용기간이 무한정이라는 점이다. 다행히도 2000년 1월 『매장및묘지에 관한법률』이 『장사등에관한법률』로 법의 명칭 변경과 더불어 묘지설치 기간을 15년으로 하고 15년 단위로 3회에 거쳐 연장할 수 있도록 개정하였다. 지금까지

92) 위의 자료, 1999.

지의 묘지면적은 집단묘지는 30㎡(9평), 개인묘지는 80㎡(24평)이내로 제한하고 있으나, 묘적부 등의 관리소홀로 묘지행정이 사문화되어 왔으며, 일선기관 담당공무원들도 불법묘지 또는 제한규모 이상의 묘지를 조성하고 있는 것을 알면서도 관행처럼 묵인해 온 것이 오늘의 현실이다. 앞으로는 『장사등에관한법률』에 따라 전체묘지를 무연분묘, 경작내의 분묘, 공설공원묘지, 개인묘지 등으로 구분하여 일체 조사하고 이를 토대로 장기적인 묘지관리계획을 수립하여 추진되어야 할 것이다.

우리는 한사람 주거 면적이 평균 5.6평인 데도 불구하고 개인묘지는 30㎡(9평) 이하로 하고 있는 것은⁹³⁾ 비효율적이며 국토를 잠식하는 요인도 되고 있는 것이다.⁹⁴⁾ 그리고 서울 동작동 국립묘지의 묘지 면적은 전직 대통령은 80평, 장군·장관 8평, 영관급 이하는 1평이며, 필히 화장토록 하는 것은 죽어서도 높낮음이 있는 현상으로서 이러한 불공평한 내용을 규정하고 있는 『국립묘지령』도 개정할 필요가 있다. 그리고 개정된 『장사등에관한법률』에 의하면 국가가 설치 운영하는 묘지에 대하여는 묘지설치 적용을 배제하고 있는 바, 이는 일반 서민들이 죽어서도 불공평한 대우를 받는 처사이다. 국립묘지와 지방자치단체에서 운영하는 묘지라 할지라도 이러한 예외규정을 둔다면 묘지의 재활용이라는 점과는 상반된 경우가 된다.

영국은 하나의 묘지에서 3.3m 깊이를 파서 4구를, 독일은 2구를 안치하고 있으며, 네덜란드의 경우는 2.75m를 파고 3구를 층층이 묻고 있다. 이에 비하여 우리나라는 1개의 묘지에 1구를 묻고 있으며, 그 면적도 선진국에 비해 월등히 크다. 그러므로 이러한 제도를 점차 개선하기 위한 정책이 매우 필요하다고 하겠다. 집단묘지에 대하여는 시도별로 이미 조례로 5~10㎡ 범위에서 정하여 시행되고 있으나, 외국묘지는 1기당 면적이 프랑스 2.5㎡, 영국 3.6㎡, 일본 4㎡, 네덜란드 3㎡, 독일 3.3㎡, 홍콩은 2.2㎡이다. 사용기간도 프랑스 10~50년, 영국

93) 한겨레신문, 1999년 10월 19일.

94) 한겨레신문, 1999년 9월 23일.

30년, 네덜란드·독일·스위스는 각 20년이고 특히, 우리나라와 같은 동양문화권인 홍콩의 경우는 사용기간이 6년으로서 우리의 묘지 사용기간과는 너무 큰 차이가 있다.⁹⁵⁾ 각국의 인구 밀도와 묘지허용 면적 및 화장률은 <표 5-1>과 같다.

더구나 우리나라는 1998년 기준으로 보면 개인묘지 수와 집단묘지 수가 4대1 정도이고 제주도의 경우는 5대 1의 비율로 나타나고 있다.⁹⁶⁾ 개인묘지(문종묘지 포함)의 면적축소와 사용연한의 설정을 잘 준수하는 올바른 묘지정책 수립이 요구된다. 정부에서는 우리나라보다 인구밀도가 낮고 잘사는 나라들이 묘지규모를 축소하고 사용연한을 단축하고 있는 점을 고려하여 장기적 관점에서 묘지문제를 근본적으로 해결하기 위한 지속적인 묘지 소형화 수립대책이 필요하다.

<표 5-1> 각국의 인구밀도와 화장률

국가명	인구밀도 (명/km ²)	묘지허용면적 (m ²)	사한부 묘지제도	화장률 (%)	비 고
한 국	459	4.95~30		31	
영 국	238	3.6	30년	70	1개묘 4구
프 랑 스	105	2.5	100~50년	9	
스 위 스	169	33	20년	67	1개묘 2구
독 일	224	3.3	20년	41	
네덜란드	430	3.0	20년	46	1개묘 3구 1회 10년연기
일 본	333	4	-	98	
중 국	126	-	-	100	
대 만	576	16	-	50	
홍 콩	5,939	2.2	6년	75	

자료 : 지성남, “묘지제도의 개선에 관한 연구,” 석사학위논문, 조선대학교 대학원, 1998, p. 70.

95) 지성남, 앞의 논문, p. 70.

96) 제주도 사회복지과, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

第 3 節 火葬制度의 改善과 獎勵

1. 現代式 火葬시설의 확충

1999년말 현재 전국의 화장장은 45개소로서,⁹⁷⁾ 대도시에는 각 1개소가 있다. 대개 시 단위를 기준으로 하고 있어 지역에 따라서는 화장장 이용이 불편하기 때문에 매장을 선호하는 경우도 많다. 화장을 권장하기 위해서는 화장시설을 확보하는 것이 선행되어야 한다고 생각한다. 권역별로 화장장이 운영될 경우, 복잡한 장의 행렬이 사라져서 운구 과정의 제반 비용이 현저히 감소될 것이므로 결국 장례비용도 줄일 수 있게 될 것이다.

보건복지부는 1998년 말 기준으로 우리나라 연간 총 장례비용을 약 2조억 원으로 추산하고 있으며, 장례 1건당 평균 850만원 정도가 들며, 그중 묘지비용이 50%를 차지하는 것으로 추정하고 있다. 그리고 화장한 뒤 납골당에 모시면 장례비용이 1조원 가량 줄어든다고 보고 있다.⁹⁸⁾ 한국보건사회연구원 이필도 박사는 화장 및 납골시설 설치 때 고려해야 할 것은 입지환경, 시설규모, 그리고 재원 문제라고 한다.⁹⁹⁾ 이 가운데 특히 입지환경의 경우 지역 이기주의와 맞물려 항상 문제가 되고 있다.

이의 해결방안을 모색하여 보면 첫째, 지역이기주의 극복을 위해선 무엇보다 합리적인 비용부담과 적정보상 체계가 필요하다. 설치 지역의 피해 비용과 타 지역 주민의 상대적인 편익을 고려함으로써 설치 주민들에게 지역개발에 대해 보상적 성격의 지원을 해주고, 타 지역 주민에게는 비용을 부담시켜야 한다. 화장·납골당의 설치에는 시·군·구 단위의 지역공동 참여를 의무화해 피해비용과 편익의 불공평성을 바로 잡아야 한다. 둘째, 친환경적인 현대식 시설로 만들어 혐오성과 위해성이 없도록 해야 한다. 시설계획 단계에서부터 관련 전문가와 이용자들의 의견을 충분히 수렴하는 것이 필요하다. 셋째, 주민의견 수렴

97) 보건복지부, 『묘지관련 통계자료』, 1999.

98) 한겨레신문, 1999년 9월 20일.

99) 한겨레신문, 1999년 11월 3일.

과정이 제도화되어야 한다. 이때 주민참여의 여론 수렴과정에서 누구를 어느 부문에 어떤 방법과 단계에서 참여시킬 것인지는 물론 신중한 검토가 요구된다. 넷째, 정보의 공개와 적극적인 홍보가 필수적이다. 다섯째는 필요한 경우 화장장 등의 설치에 있어서 강제적 설치의 법적 근거를 마련해야 한다. 그러나 지역 이기주의를 극복하는데 있어 법적 강제력은 집행의 최후 수단이며, 이를 동원할 경우 반드시 합리적이며 민주적인 절차에 따라야 한다.

한편, 기존의 도시생활권 안에 있는 장묘시설 지역에 화장·납골시설 설치를 승인하고 인접한 개발제한구역 또는 녹지지역에 추가로 장묘시설을 허가해 장묘관련 집중지역으로 하는 방안도 고려해 볼 만하다. 예를 들면 망우리 묘지 등을 이런 용도로 전환할 수 있을 것으로 보인다. 제주도가 조사한 설문조사에 의하면 납골당 설치는 39.2%가 읍·면 단위로 설치를 원했고, 33.3%는 시군 단위 설치를 원했다. 그리고 각 시군의 동서 쪽에 각각 설치해야 한다는 응답도 15.1%가 나왔다.¹⁰⁰⁾ 그러나 현대식 납골당 1개소 설치비용이 4~5억 정도 소요되며, 주민들의 이용하는 것에 비해 운영비가 상당히 비싼 편이다. 그런데 요즘은 교통이 편리하므로 시·군·읍·면 단위보다는 제주도 전체를 대단위로 화장장과 납골당이 1개의 영역 내에 설치되어야 道民들이 이용하기가 편리할 것이다.

일부에서는 읍·면 단위 또는 시·군 단위가 바람직하다고 하지만 장기적인 비전으로 볼 때는 대단위로 설치하여야 할 것이다. 서울특별시 인구가 1,000만명이 넘지만 납골당·화장장이 현재는 경기도 일산시 벽제지역에 있고, 부산광역시 400만 인구이면서도 범어사 앞에 위치한 부산 영락공원에 공설공원묘지, 화장장 및 납골당이 모두 1개소의 영역 안에 수용하고 있다. 제주도 인구는 겨우 55만명인데 시·군 별로 지방비를 따로 투입하는 것은 투자의 효율성이 없으므로 대단위로 1개소에 설치하는 것이 바람직하다. 그리고 화장장 시설 또한 최신 시설로 갖추어서 혐오감을 주거나 주변에 대기오염을 일으키지 않아

100) 제주도, 앞의 보고서, 1999, pp. 43~44.

야 할 것이다. 또 화장장 관리가 불친절하지 않도록 하고, 사용료 이외에 별도의 비용을 교묘하게 추징하여 유가족의 비난을 사는 일이 없도록 지방자치단체에서 직접 관리하거나 또는 공사 등을 설립하여 운영하든지, 아니면 종교단체나 사회봉사단체 등에 위탁해서 경영하는 방법을 도입해 볼 만 하다고 생각한다.

2. 화장 유골의 처리방법 개선

우리나라 국민 중 많은 사람이 화장을 수궁하면서도 현재 散骨하거나 납골당에 봉안하는 화장 유골 처리방법을 불합리하다고 생각하기 때문에 결국 화장을 기피하고 있다. 또한 화장인 경우는 가난한 사람이나 횡액을 당하는 등 惡喪일 경우에 한다는 고정관념을 갖고 있어서 기피하고 있다. 화장 유골은 산이나 강가 또는 바다에 산골함으로써 묘지가 없어서 후손들이 성묘를 못하는 점이 보완되어야 하는데, 현재 납골당 시설이 열악해서 봉안된 유골이 곰팡이가 끼고 불쾌한 냄새가 나며 혐오스럽기 때문에 개선해야 할 필요가 있는 것이다. 제주도의 설문조사에 따르면, 화장재의 처리방법으로서 40%가 납골묘에 안치를 희망하였고 산이나 바다에 살포하겠다는 의견은 29%로 나타났으며 납골당에 안치하겠다는 의견은 20.8%이며, 그리고 종교시설에 안치하겠다는 의견은 9.1%에 그쳤다.¹⁰¹⁾ 제주도 경우도 공설납골당의 현대화 추진은 계속하되 가족단위의 6평 이내 납골묘(10~30구 수용능력)를 장려할 필요가 있다고 하겠다. 예를 들면, 가족납골묘를 희망하는 사람들에게 도·시·군에서 예산을 확보하여 1개소에 4~5백만원 정도 지원을 하면 어느 정도 가족 납골묘의 조성이 활성화될 것으로 본다. 전라북도 전주시인 경우는 2,000년부터 화장장을 이용하는 경우 유족에게 장려금으로 10만원을 지원키로 했으며,¹⁰²⁾ 경상북도에서는 2000년부터 6평 규모의 시범 가족납골묘를 조성하기로 하고 1개소당 360만원의 지

101) 위의 보고서, p. 29.

102) 한겨레신문, 1999년 9월 22일.

원금을 주기로 했다.¹⁰³⁾ 그리고 서울시와 부산시에서는 인터넷 홈페이지를 통해 고인의 생전의 모습과 음성을 화면으로 제공하는 사이버 납골당을 운영할 방침이라고 한다.¹⁰⁴⁾

한편 화장유골 처리방법은 묘지의 장점인 省墓를 살리고, 단점인 토지를 많이 잠식한다든가 무연고화 될 수 있다거나, 비용이 많이 든다거나, 잘못 조성하여 화를 당할 지도 모르는 불안감, 그리고 현재 살아있는 사람들이 어디에 묻혀야 할지 모르는 막연한 생각들을 해소하고, 화장의 장점을 살려나가는 방향에서 모색되어야 한다.

또 화장유골을 한 장소에 모아 두는 방법도 필요하다고 생각된다. 화장유골을 봉안하는 방법은 현재 운영중인 납골당의 시설을 위생적·미관적으로 쾌적하게 개선하는 방법과 가족 납골묘, 사랑의 탑, 영탑, 석총 및 부도탑 등을 조성하는 방법이 검토될 수 있는 바, 집단으로 봉안한다는 점에서 취지는 같고 형태나 운영방법이 다소 차이가 있어서 방법마다 장단점들이 있을 수 있다.

다양한 유골봉안 방법 중 연구자는 가족 또는 문중 단위의 영탑을 추진하는 것이 좋다고 생각한다. 이러한 가족 영탑은 현재 살아있는 사람만을 대상으로 하지 않고, 후손들 뿐만 아니라 묘지에 있는 조상들까지도 이용이 가능한 시설이다. 말하자면 일정 크기나 모양을 석조물로 장식하고, 기단부를 지상이나 지하에 넉넉하게 서랍식으로 만들어 有故가 발생할 때마다 시신의 화장유골과 머리카락, 손톱, 발톱 일부를 밀봉하여 영구보관하자는 것이다. 명절이나 기일에는 기념하고자 하는 선조의 위패나 사진을 탑 앞에 모시고 追念行事를 가질 수도 있을 것이다

그리고 가족납골묘 설치 시에는 생존한 친족끼리 모이는 구심점이 되고 성묘도 온 식구가 야외 소풍가는 기분으로 가서 조상에게 엄숙하게 拜禮함으로써 우리는 부모와 조상들의 무덤 앞에서 많은 것을 깨달을 수 있다. 어린 자식

103) 앞의 신문.

104) 위의 신문.

들에게는 부모를 대하는 태도가 돌아가신 뒤까지 저렇구나 하는 것을 가르칠 수 있고 장성한 자식들에게는 죽음을 생각할 기회를 줄 수 있다.

3. 火葬에 대한 行·財政的 支援

화장을 장려하기 위해서는 행정 및 재정상 지원이 필수적이다. 행정적으로는 우선 사회지도층 인사들의 솔선수범 참여하여야 할 것이다. 다행히 우리나라 저명인사 30여명이 모여 1998년 9월 『한국장묘문화개혁범국민협의회』가 발족하여 사회 각층별로 화장서약 남기기운동을 활발히 전개하고 있는데 이는 국민들의 장묘관행을 매장에서 화장 쪽으로 전환하는 데 좋은 영향을 미칠 것으로 보인다. 정부는 이 단체가 지속적으로 활동할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 꾸준히 해야 할 필요가 있다. 선거 때와 고위직 공무원의 임용시 死後 어떤 葬法을 선택할 것인지를 밝혀서 지도자의 덕목을 검증 받게 하는 것도 하나의 방법일 것이다.

제주도의 설문조사에 의하면, “화장비용을 지원하여 경제적 혜택을 준다면 어떤 장례법을 택하겠느냐”는 질문에 사망자의 유언에 따라 장례법을 택하겠다는 응답이 47.9%로 가장 높게 나타났고, 화장을 하겠다는 의견도 33%로 나타났다.¹⁰⁵⁾ 따라서 화장을 장려하기 위해서는 유족들에게 장려금 지급방안 등을 강구할 필요가 있다.

경제적으로는 화장이 매장보다 비용이 현저하게 적게 들도록 정부의 전폭적인 지원이 있어야 하고, 사회복지 증진의 차원에서 가족이 화장법을 택할 경우 稅制 혜택을 부여하거나 화장장려금을 지원하는 등 인센티브를 주는 방법도 추진되어야 한다. 반면 매장자에게는 매장세 같은 법을 만들어서 법이 정한 규모이상의 묘지를 쓰는 연고자들에게 과도한 세금을 부과하여 이 재원으로 화장 시설이 들어서는 지역에 숙원사업을 해주는 방법도 모색할 수 있다. 그리고 이번에 『장사등에관한법률』이 개정됨에 따라, 우리나라가 60년대 산아제한을

105) 제주도, 앞의 보고서, p. 37.

위해 가족계획법을 추진할 때 정부가 행정적·경제적·교육적 모든 역량을 총
결집하였듯이, 국민들이 화장을 선호하게 되도록 정부는 강한 추진력과 함께
국민의 적극적 참여를 유도하는 데 총력을 기울여야 할 것이다.



第 6 章 結 論

지금까지 본 연구는 우리나라 장묘제도의 실태와 문제점을 규명하고, 그 토대 위에서 합리적인 개선 방안을 모색해 보았다. 우리나라의 장묘제도는 조선이 송유역불정책을 국가이념으로 채택하면서, 불교가 국가종교로 숭앙되던 신라와 고려시대에 행해졌던 화장풍습은 거의 사라지고 매장문화가 급속히 퍼졌으며, 그 영향으로 말미암아 현재까지도 우리는 매장을 보편적인 관행으로 삼고 있다. 또한 풍수지리설과 조상의 묘소를 잘 모셔야 후손들이 복락을 누릴 수 있다는 전통적인 유교문화가 여전히 우리 의식 속에 깊이 자리잡고 있어 매장이 개선되기가 쉽지 않은 것은 사실이다.

우리나라의 묘지면적은 1998년 말 현재 998km²로서 전국토의 1%를 차지하며, 분묘수는 약 20,000천여기로 추정되고 있고, 매년 20여만 기의 분묘가 증가하고 있는 실정이다. 따라서 현재의 추세라면 2050년에는 분묘수가 약 33,000천기로 늘어나 묘지면적이 1,400km²에 달하게 됨으로써 전국토의 1.4%를 차지하게 될 것으로 예상되고 있다. 더욱이 관리가 되지 않은 채 방치되고 있는 분묘도 전체의 40%인 800만기에 이르고 있다. 그리고 우리나라 사람들의 개인묘소가 10평 이상을 차지하고 있다는 사실도 이러한 상황을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다. 영국, 독일, 네덜란드 등이 1평 남짓한 1개의 묘지면적에 2~4구를 층층이 묻고 있는 것과 비교하면 우리나라 사람들의 개인묘소 면적은 너무 넓다고 하지 않을 수 없다.

우리가 좁은 국토에서 많은 인구가 살고 있음을 고려할 때, 많은 토지가 죽은 이들을 위한 공간으로 변해 가고, 그로 인해 토지를 생산적으로 이용하는 데에 어려움을 겪고 있다는 사실은 국토의 효율적인 이용차원에서 심각한 문제라고 아니할 수 없는 것이다. 그러므로 생산적인 토지의 확보를 위해서도 우리의 장묘제도를 적극적이며 합리적으로 개선해야 할 필요가 있다. 그런데 지금까지 장묘제도는 국토이용적 측면보다는 위생적 측면에서 다루어져 왔고, 근본

적인 개선책보다는 미봉적 측면에 치우쳐 왔기 때문에 국민의 호응을 기대 할 수 없었으며 큰 효과를 거두지도 못하였다. 따라서 장묘제도를 근본적으로 개선하기 위해서는 조상 숭배라는 우리의 전통적인 미덕을 유지하면서도 새로운 사회·경제적 변화에 부응할 수 있는 방향으로 그 개선방안이 강구되어야 할 것으로 생각된다.

이러한 차원에서 본 연구가 수행한 장묘제도의 개선방안을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 장묘제도에 대한 국민들의 의식전환이 요구된다. 풍수지리에 대한 올바른 이해가 무엇보다도 필요하며, 이와 함께 묘지의 합리적인 재개발과 화장에 대한 의식의 전환도 크게 요청된다. 이를 위해서는 초등학교에서부터 대학까지 장묘에 대한 의식전환 교육이 시행되어야 하며, 아울러 정부는 적극적으로 체계적인 홍보를 해야 한다.

둘째, 장묘관련 행정이 개선되어야 한다. 묘적부 및 무연분묘 관리를 철저히 시행하고, 개인묘지의 억제는 물론 집단묘지 조성을 적극 확대해야 한다. 묘지의 소형화를 추진하고 새로 도입되는 묘지의 사용기간을 철저히 준수하도록 행정적 지도와 함께 전반적인 묘지정책의 수립이 요청된다.

셋째, 화장제도를 개선하고 장려하여야 한다. 화장장과 납골당은 1개의 영역 내에 설치하는 것이 바람직하며 이용하기에도 편리할 것이다. 이를 효율적으로 시행하기 위해서는 『화장원칙법』과 같은 새로운 법과 제도의 도입도 필요하다. 또한 화장 유골의 처리방법을 개선하고 화장에 대한 행·재정적 지원이 있어야 한다. 예컨대, 경제적인 면에서 화장이 매장보다 비용이 적게 들도록 정부의 적극적인 지원이 있어야 할 것이다. 화장을 택하는 가구에 대해서는 세제혜택을 부여하거나 화장장려금을 지원하는 등 인센티브를 주는 방법도 추진할 필요가 있다.

그런데 위에 제시한 개선방안 중에서도 가장 중요한 것은 장묘제도에 대한 국민들의 의식전환이라고 생각된다. 국민들이 묘지 증가에 따르는 국토잠식 등의 문제점과 그 폐해를 철저히 이해하고 화장에 대한 인식을 공유해 나가야

할 것이다. 그러기 위해서는 먼저 사회지도층부터 솔선수범하여 명당자리를 선호하고 조상의 묘를 숭상하는 것이 복락을 가져다준다는 고정관념에서 벗어나 화장을 하는 것이 국토의 효율적 이용을 위해서 바람직하다는 의식을 갖도록 노력해야 할 것이다.



참 고 문 헌

1. 국내서적

- 고등법원서기과 편, 『조선사법제요』, 제국지방행정학회조선본부, 1930.
- 김태복, 『묘지문제에 관한 연구』, 서울: 세종문화사, 1986.
- _____, 『도시와 묘지』, 서울: 근화출판사, 1992.
- 김학주, 『충경·효경』, 서울: 명문당, 1985.
- 김기홍, 『고분』, 서울: 대원사, 1991.
- 박석안, 『화장장 건축계획에 관한 연구』, 1988.
- 배영기, 『죽음의 이해』, 서울: 교문사, 1992.
- 윤양수 외 3인, 『묘지제도 개선방안에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1987.
- 이두송·이필도, 『장의제도의 현황과 발전 방향』, 서울: 한국보건사회연구원
1995.
- 이필도, 『시군단위 묘지실태조사 모형개발』, 서울: 한국보건사회연구원, 1999.
- 조종식, 『한국의 묘지 - 한국묘지에 관한 연구』, 서울: 대원출판사, 1987.
- 한국조경학회, 『동양조경사』, 서울: 문운당, 1996.
- 한국토지공사, 『땅 이야기』, 1996.
- 허홍식, 『고려사 연구』, 서울: 아세아문화사, 1981.

2. 국내논문

- 공동식, “우리나라 장묘문화 개선방안 연구”, 석사학위논문, 부산대학교 대학원,
1997.
- 김규복, “유교적 관점에서 본 우리나라 장묘문화의 개선 방안”, 『한국장묘』,
창간호 (1995).
- 김덕남, “묘지제도 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 행정대학
원, 1994.
- 김명숙, “우리나라 장묘정책의 발전방향”, 보건복지부, 1995.

- 김봉규, “바람직한 장묘문화와 언론”, 생활개선실천범국민협의회주최 영남지역 장묘제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 1997.
- 김영재, “토탈시스템 구축을 통한 장례제도 개선방안”, 『한국장묘』, 창간호 (1995).
- 김영화, “사회복지관점에서 본 장묘제도”, 생명보전 종교인협의회주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.
- 김유신, “우리나라 묘지제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 명지대학교, 1990.
- 김태호, “한국묘지의 지리학적 연구”, 석사학위논문, 청주대학교, 1990.
- 김홍은, “한국의 화장제도에 관한 연구”, 충북대학교 농업과학연구원 논문집 제 8권 제1호, 1990.
- 김훈수, “우리나라 장묘제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한남대학교, 1998.
- 남대열, “묘지제도 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 강원대학교, 1998.
- 문원식, “우리나라 장묘문화의 발전방향”, 『한국장묘』 제3권, 1997.
- 문태영, “묘지제도의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 단국대학교, 1990.
- 박석돈, “장묘문화의 사회적 접근”, 생활개선실천범국민협의회주최 영남지역 장묘제도 개선을 위한 토론회 발표논문, 1997.
- 박석안, “화장장 건축계획에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교, 1988.
- 서병린, “우리나라 납골시설의 현황과 문제점”, 『한국장묘』, 제3권 (1997).
- 송석구, “장묘문화 바뀌야 한다”, 동국대학교주최 장묘제도 개선을 위한 세미나 주제발표, 1996.
- 송용진, “우리나라 묘지제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 성균관대학교, 1998.
- 윤무병, “한국묘지의 변천”, 충남대학교 인문과학연구소 논문집 제2권 5호, 1975.
- 이량, “장묘제도 개선과 언론”, 서울시 시설관리공단주최 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표논문, 1997.

- 이성춘, “효율적인 국토관리를 위한 묘지제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교, 1987.
- 이종항, “풍수지리설의 성행과 그것이 우리 민족성에 미치는 악영향에 관한 고찰”, 전북대 논문집 제5권, 1962.
- 이필도, “장례비용의 추계와 절감방안”, 『보건복지포럼』, 제21호, 1998.
- 일화, “불교적 관점에서 본 장묘제도 개선방향”, 생명보전 종교인협의회주최 장묘제도 개선을 위한 포럼 발표논문, 1997.
- 장길용, “한국의 묘장제의 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 동국대학교, 1995.
- 정태경, “우리나라 장묘형식의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 동국대학교, 1996.
- 조정래, “장묘제도의 개선방안으로서의 화장에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 보건대학원, 1998.
- 지성남, “묘지제도 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 조선대학교 환경보건대학원, 1998.
- 최근목, “이조시대의 묘지와 位田”, 충남대학교 논문집 제2권 5호, 1975.

3. 외국문헌

- 橫山潔, 『葬のマナ』, 東京: 秀版社, 1992.
- 井上治代, 『いま葬儀, お墓か變おる』, 東京: 三省堂, 1993.
- 表現社, 『葬儀』, 通卷第43號, 1998.
- 藤井正雄 外, 『家族と墓』, 東京: 早踏田大學出版部, 1993.
- Watson, J.L. & Rawski, E.S.(ed.), 『*Death Ritual in Late Imperial and Mordern China*. Berkeley』, Univ. of California Press, 1988.

4. 기 타

- 국민일보, 1996년 3월 5일, 1996년 3월 6일, 1996년 3월 26일, 1996년 4월 9일,

1996년 4월 16일, 1996년 4월 30일, 1996년 5월 7일, 1996년 5월 14일,
1996년 6월 11일, 1996년 6월 18일, 1996년 6월 25일자.

김태복, 장묘문제 해결을 위한 장·단기적 실천적 대응전략 방안, 한국토지행정
학회주최 장묘문제 해결을 위한 실천적 대응전략 토론회 자료, 1997.

김희삼, 한국형 가족납골묘 개발 보급, 한국토지행정학회주최 장묘문제 해결을
위한 실천적 대응전략 토론회 자료, 1997.

문화재관리국, 『한국민속종합보고서(묘지풍수설)』, 1989.

보건복지부. 통계연보, 1998.

부산일보, 1996년 9월 29일자.

서울특별시, 묘지강산을 금수강산으로 - 장묘문화 이젠 바뀐시다, 장묘문화 개
선을 위한 서울시민 토론회 자료, 1999.

제주도, 통계연보, 1998.

제주도, 장묘문화에 관한 도민 의식조사보고서, 1999.

제주일보, 1999년 11월 24일자.

한국정신문화원, 『한국민족문화 대백과사전』, 제8권.

한겨레신문, 1999년 9월 16일, 1999년 9월 18일, 1999년 9월 20일, 1999년 9월
22일, 1999년 9월 23일, 1999년 10월 19일, 1999년 11월 3일자.

SUMMARY

A Study on the Progressive Reform Measures of the Current Burial System

WANG-SOO KANG

Department of Public Administration

Graduate School

Cheju National University

The main purpose of this study is to search for some reasonable reform measures of the current burial system on the basis of a close examination of the actual conditions and controversial points in our country.

Our country's total area occupied by graves is 998km² - 1% of the whole territory assuming that the population is about 20 million and increasing by 200,000 annually. So, it is anticipated that the number of graves will increase rapidly up to 33 million - 1,400km² occupying 1.4% of the whole territory. More than 8 million - 40% of all graves - are presently not under control.

To cope with these conditions, I would like to present some reform measures ;

First, the people's consciousness of the burial system needs to be changed. They should understand properly the theory of geomancy, reasonable redevelopment of graves and cremation.

Second, related administrative practices should be improved. We should control the grave accounts in the registry and uncontrolled graves, and positively suppress the number of private graves expanding into the public

cemeteries.

Third, the cremation system should be developed and encouraged. If the cremation ground can be established in the same point of the charnel house, it will be very convenient requiring new legislative and institutional system like 「Cremation Principle Law」.

We should also develop the treatment methods of the incrimated remains of the human body supporting it administratively and financially.

With these suggestions, the reformation of people's consciousness is the most important question. People should understand the controversial issues and injurious effect upon society by the grave sites encroaching on additional territories and an increasing sympathy for cremation. So leaders in various leisurely societies should take the initiative in breaking down fixed ideas of propitious sites and veneration of ancestor's for happiness and prosperity with efforts to recognize the cremation method properly for the effective use of our national territory.