

정책보고서 2005-02

장사제도 개선방안 연구

이삼식 고덕기 이필도
고수현 오영희 박효준

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

연구진

연구책임자: 이삼식 (한국보건사회연구원)

공동연구원: 고덕기 (한국장래업협회)

이필도 (서울보건대학)

고수현 (금강대학교)

오영희 (한국보건사회연구원)

박효준 (한국보건사회연구원)

장사제도개선추진위원회 위원

공동위원장 최 열 (환경운동연합 공동대표)

공동위원장 송재성 (보건복지부 차관)

위원 김 정 (한국전례원 원장)

김천주 (대한주부클럽연합회 회장)

박하정 (보건복지부 인구가정심의관)

서혜림 (건축사 사무소 힘마 대표)

손봉호 (생활개혁실천협의회 의장)

송용찬 (건설교통부 도시국장)

승효상 (이로제 건축사무소 소장)

유영창 (환경부 상하수도국장)

장태평 (농림부 농업정책국장)

정경균 (한국장묘문화개혁범국민협의회 상임이사)

한태식 (동국대학교 불교대학원 원장)

허영섭 (경향신문 주간국장)

간사 안창영 (보건복지부 노인지원과장)

이삼식 (한국보건사회연구원)

장사제도개선추진단 전문위원

단장 박하정 (보건복지부 인구가정심의관)

제도개선 총괄 분과위원회

팀장 고덕기 (한국장례업협회 기획조정실장)

전문위원 김홍기 (서울시 노인복지과장)

조익현 (경기도 노인장애인복지과장)

박희정 (한국지방행정연구원 행정평가센터 소장)

송위지 (서울보건대학 교수)

장사시설 확충 모형개발 분과위원회

팀장 이필도 (서울보건대학 교수)

전문위원 김기진 (천안공원묘원 전무)

류석일 (한국소비자보호원 차장)

박귀중 (한국장례업협회 회장)

박복순 (한국장묘문화개혁범국민협의회 사무총장)

장용호 (두호건축 소장)

장사시설 설치지역 완화 분과위원회

팀장 고수현 (금강대학교 교수)

전문위원 김동해 (경기도 용인시 사회복지과장)

김연태 (전국공원묘원협회장)

신산철 (생활개혁실천협의회 총무)

윤승준 (환경부 수도권정책과장)

장기창 (건설교통부 건축과장)

머리말

영국의 사회보험 서비스에 관한 위원회(Interdepartmental Committee on Social Insurance & Allied Services)가 1942년에 작성한 베버리지보고서(Beveridge Report)에서는 복지국가의 목표를 “요람에서 무덤까지”의 모든 복지를 실현하는 것으로 규정하고 있다. 여기에서 장사(葬事)에 관한 주민의 복지는 최종적인 복지로서 실현되어야 하는 것이다.

사회환경의 변화 및 주민의 의식 내지 가치관 변화로 인해 최근에 들어 화장률이 급속하게 높아지고 있다. 주민이 매장을 희망하는 경우, 비용 등의 이유로 부지를 마련하기가 어려우며, 현대생활의 변용에 따라 묘지 관리 등에 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 주민은 화장과 납골을 선호하게 되며, 화장률이 급속하게 높아지고 있다. 화장 및 납골의 증가는 국토의 효율적 활용이라는 국가 정책의 목표에 부합되는 한편, 자연환경 문제, 장사 비용 문제 등 묘지의 각종 사회문제를 해소하는데 중요한 기제가 되고 있음은 물론이다.

이러한 화장 및 납골문화를 조성하며 궁극적으로는 주민의 다양한 선택권을 보장하여 복지 수준과 삶의 질을 향상시키기 위해서는 기본적인 인프라로서 화장 및 납골시설의 원활한 공급이 전제되어야 한다. 2001년 장사등에관한법률이 시행된 이래 화장 및 납골에 대한 수요는 급증하고 있으나, 관련 장사시설은 지역사회 기반시설임에도 불구하고 주민의 반대뿐만 아니라 예산부족, 정치적 이유 등 다양한 문제로 인해 답보상태에 머무르고 있는 실정이다.

향후 인구고령화와 욕구변화 및 환경변화로 인해 화장과 납골 등에 대한 수요는 급증할 것으로 예상될 수 있다. 현재의 장사관련 인프라를 감안할 때, 향후 주민의 욕구를 충족시키기 위한 시설공급은 크게 부족할 것이다. 또한, 새로운 장법으로서 산골은 자연친화적이면서도 비용절감효과가 큼에도 불구하고 현행법령에서 규정되지 못해 처리방법 및 해당시설 설치 등에 문제점이 발생하고 있다. 장례서비스에 대한 욕구는 현대화되어 가고 있으나, 필요한 인력과 서비스는 낙후되어 있다. 제도적으로 인력 배양 및 서비스 질 제고가 배양되지 못하고 있기 때문이다. 제도적 문제로 인해 매장과 분묘에 대한 많은 규정들도 현실에 적합지 않아, 모순되고 있다. 또한 화장 장려를 위해 과도기적으로 도입된 납골시설의 설치 및 운영도 지나친 석물 이용, 호화화 및 대형화로 인해 사회적 위화감을 조

성할 뿐만 아니라 영구화 및 홍물로 될 가능성이 높아 분묘에 비해 더 많은 부작용을 가져올 것으로 예상되고 있다. 이러한 폐단 발생은 납골제도 도입 이전에 충분한 사전 검토가 이루어지지 못한 결과로 볼 수 있다.

장사관련 제도적 미비점은 장사정책과 이를 토대로 한 장사시설 설치 및 운영 등에 부적절한 방향으로 반영되고 있다. 이는 궁극적으로 국민의 장사관련 복지를 손상시킬 것이다. 이 연구는 2001년 시행된 장사등에관한법령을 중심으로 장사관련 제도 전반에 걸쳐 문제점을 도출하고, 그에 대한 향후 개선방안들을 도출하고자 하였다. 개선방안들 중 대부분은 민관합동으로 구성된 장사제도개선추진위원회를 통해 논의되기도 하였다. 이 보고서는 궁극적으로 우리나라 장사관련 발전의 새로운 패러다임을 제기하는 것으로 향후 중앙정부뿐만 아니라 각급 지방자치단체에서의 제도개선 및 법령개정 등을 위한 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 관계자 및 관련 학계와 연구계 등에 일독을 권하고 싶다.

연구진은 이 보고서를 작성함에 있어 많은 조언과 협조를 해준 보건복지부 안창영 노인지원과장과 김우기 사무관 및 윤석운 담당자에게 감사드리고 있다. 이 연구는 연구진이 장사제도개선추진단에 소속되어 심의안건을 연구하고, 그 결과를 장사제도개선추진위원회에 상정, 토의하는 방식으로 추진되었다. 연구진은 약 6개월 동안 노고를 아끼시지 않은 장사제도개선추진위원회 위원과 장사제도개선추진단 전문위원들에게 감사드린다. 그리고 연구진은 본 보고서를 읽고 유익한 조언을 해준 본 원의 변용찬 박사와 서문희 박사에게도 감사드리고 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 개인적인 의견이며, 본 원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2005년 1월
한국보건사회연구원
원 장 박 순 일

목 차

요 약	13
제1장 서론	52
제1절 연구배경 및 연구목적	52
제2절 연구내용	54
제3절 연구방법	56
제2장 우리나라 장사제도 변천과 외국 장사제도	57
제1절 우리나라 장사제도 변천	57
제2절 외국의 장사제도	60
제3절 장사제도 개선의 기본방향	78
제3장 장사시설 확충관련 제도개선	85
제1절 개요	85
제2절 장사시설 설치가능 지역	95
1. 상수원보호구역에서의 장사시설 설치	95
2. 개발제한구역에서의 장사시설 설치	100
3. 묘지공원에서의 장사시설 설치	104
4. 장사시설 설치의 이격거리	106
5. 신도시 개발시 공설 화장장/납골시설 설치 의무화	110
제3절 장사시설 확충관련 지지기반	112
1. 장사시설 설치에 대한 민간투자 확대	113
2. 장사시설 설치절차 제도화	115

제4장 매장 및 묘지관련 제도개선	120
제1절 개인묘지 신고제도	120
1. 현황 및 문제점	120
2. 무연분묘 및 불법묘지 정비제도	124
3. 공설묘지 공원화 방안	127
제5장 화장 및 산골·납골관련 제도개선	129
제1절 화장관련 제도	129
1. 개별화장	129
2. 화장장애의 시신안치실 설치	132
3. 화장시 환경친화적 관 재질 사용 권장 및 관 내부 물질 제한	134
제2절 산골관련 제도	136
1. “산골” 용어 정의	136
2. 산골방법 및 산골지역	138
제3절 납골관련 제도	143
1. 납골관련 용어 정의	144
2. 납골묘 설치기준 및 평장화	146
3. 사설납골시설 설치 및 운영주체	150
4. 재단법인묘지 내 납골시설 설치	155
5. 납골시설 사후관리	157
6. 납골시설의 사전매매 제한	159
제6장 장례식장관련 제도개선	162
제1절 인적 제도	162
제2절 장례식장 설치 및 운영관련 제도	165
1. 장례식장 설치기준	165
2. 장례식장 수급 및 운영	171

제7장 장사행정 효율성 제고관련 제도개선	174
제1절 장사시설에 관한 국민의식 개선	174
제2절 장사행정 조직 및 인력 확충	178
제3절 장사관련 중장기 종합계획 강화	182
제8장 장사제도 종합 개선방안	184
제1절 장사시설 인프라 구축관련 제도개선 방안	185
제2절 매장 및 묘지관련 제도개선 방안	188
제3절 화장과 산골 및 납골관련 제도개선 방안	191
제4절 장례식장관련 제도개선 방안	196
제5절 장사행정 효율성 제고관련 제도개선 방안	199
제9장 결론	201
참고문헌	205
부 록	207
부록 1. 장사제도개선추진위원회 조직 및 활동보고	209
부록 2. 장사등에관한법령 개선방안	231
부록 3. 관계법령 개선방안	295

표 목 차

〈표 2- 1〉 장사제도 변천	58
〈표 3- 1〉 장사시설 설치지역 제한관련 법령	86
〈표 3- 2〉 용도지역별 장사시설 제한	89
〈표 3- 3〉 관계법령들에 의한 장사시설 설치제한 내용	94
〈표 3- 4〉 경기도지역 상수원보호구역	96
〈표 3- 5〉 상수원보호구역 내 장사시설 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률	98
〈표 3- 6〉 일본 화장장 설치 및 관리 주체, 1995	101
〈표 3- 7〉 선호장례방법별 주거지 인근에 장사시설 설치에 관한 태도	101
〈표 3- 8〉 그린벨트지역에서의 장사시설 설치행위 제한	102
〈표 3- 9〉 전국 화장장 설치 지역 부지 성격 현황	103
〈표 3-10〉 개발제한구역에서의 장사시설 설치관련 개선방안: 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	103
〈표 3-11〉 묘지공원에서 장사시설 설치를 위한 개선방안: 도시공원법	105
〈표 3-12〉 공설 및 사설 장사시설의 이격거리 규정 개선방안: 장사등에관한법률	109
〈표 3-13〉 신도시 개발시 장사시설 입지관련 개선방안: 택지개발촉진법	112
〈표 3-14〉 장사시설 설치에 대한 민간투자관련 개선방안: 사회간접자본시설에대한민간투자법	114
〈표 3-15〉 장사시설 설치 절차에 관한 개선방안: 국토의계획및이용에관한법률 ...	119
〈표 4- 1〉 묘지설치 인허가제도 현황: 장사등에관한법률	121
〈표 4- 2〉 매장 및 묘지신고제도 개선방안: 장사등에관한법률	123
〈표 4- 3〉 불법분묘 및 무연분묘 처리제도 개선방안: 장사등에관한법률	126
〈표 4- 4〉 공설묘지 공원화 방안: 장사등에관한법률	128
〈표 5- 1〉 개별화장 방안: 장사등에관한법률	132
〈표 5- 2〉 화장장애의 시신안치실 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률	134
〈표 5- 3〉 매장용관과 화장용관의 화장 시 비교	135
〈표 5- 4〉 화장시 관의 재료 및 반입물질 규제에 관한 개선방안: 장사등에관한법률 ..	136

〈표 5- 5〉 산골에 관한 정의 규정 방안: 장사등에관한법률	138
〈표 5- 6〉 산골방법과 산골지역 및 기타 산골관련 개선방안: 장사등에관한법률 ·	142
〈표 5- 7〉 납골관련 용어정의 방안: 장사등에관한법률	145
〈표 5- 8〉 독일의 장사시설 유형별 규격(최대기준)	148
〈표 5- 9〉 납골시설 설치기준 개선방안: 장사등에관한법률	149
〈표 5-10〉 납골시설(종교단체, 주식회사 등) 설치 및 운영관련 피해사례	151
〈표 5-11〉 납골시설 설치 및 관리 주체에 관한 개선방안: 장사등에관한법률	153
〈표 5-12〉 법인묘지 내의 납골묘 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률	156
〈표 5-13〉 납골시설 사후관리 개선방안: 장사등에관한법률	159
〈표 5-14〉 납골시설 사전매매 제한 개선방안: 장사등에관한법률	161
〈표 6- 1〉 장례전문인력 자격관련 개선방안: 장사등에관한법률	164
〈표 6- 2〉 장사시설 유형별 중요도	167
〈표 6- 3〉 장례식장 설치 및 운영관련 제도개선 방안: 장사등에관한법률	170
〈표 6- 4〉 장례식장 수급 및 운영에 관한 제도개선 방안: 장사등에관한법률	173
〈표 7- 1〉 장사등에관한법률 명칭 변경 방안: 장사등에관한법률	176
〈표 7- 2〉 지역이기주의 극복과 주민인센티브제 방안: 장사등에관한법률	178
〈표 7- 3〉 장사시설 중장기 수급계획 수립강화 방안: 장사등에관한법률	183
〈표 8- 1〉 장사시설 공급확충을 위한 제도개선 방안	188
〈표 8- 2〉 매장 및 묘지관련 제도개선 방안	190
〈표 8- 3〉 화장, 산골 및 납골관련 제도개선 방안	195
〈표 8- 4〉 장례식장 관련 제도개선 방안	198
〈표 8- 5〉 장사행정 효율성 제고를 위한 제도개선 방안	200

그림목차

〔그림 8-1〕 장사제도 종합 개선방안 모형	184
--------------------------------	-----

요 약

I . 서론

1. 연구배경 및 연구목적

☐ 연구배경

- 최근 장사관행이 매장에서 화장으로 전환되고 있으나, 여전히 매장관행이 유지되어 묘지가 증가함에 따라 국토잠식 및 환경훼손의 주요 원인이 되고 있음.
- 최근에 들어, 사회 환경 및 의식의 변화로 인해 화장 후 납골하는 장법이 급격히 증가하고 있음 화장율은 1981년 13.7%, 1991년 17.8%, 2001년 38.5%, 2002년 42.6%(화장건수 146천기)으로 급증하고 있음. 최근 5년간 화장율은 평균 3.8% 포인트씩 증가하였으며, 향후 2010년경에는 73%에 이를 것으로 추정되고 있음.
- 이와 같은 화장 및 납골 경향의 증가에도 불구하고, 현재 우리나라에 설치·운영 중인 화장장은 모두 공설로 46개소에 불과한 실정임.

☐ 연구목적

- 이 연구는 현행 장사관련 제 문제점을 극복하기 위해 제도적인 개선방안을 마련하기 위한 것임.
 - 친환경적이고 우리나라 실정에 맞는 장사제도를 모색함.
 - 장사시설 확충 및 납골시설(납골묘, 납골당) 모형개발 방안을 도출함.
 - 화장장, 납골시설 등 장사시설의 설치지역 제한을 완화하는 방안을 제시함.
 - 장사등에관한법령 및 관련법령 개정(안)을 제시함.

2. 연구방법

☐ 문헌고찰

☐ 사례연구

☐ 장사제도개선추진위원회 및 장사제도개선추진단 회의관련 연구 수행

II. 우리나라 장사제도 변천과 외국의 장사제도

1. 우리나라 장사제도 변천

□ 변천과정

- 조선 초기 장사제도는 유교 가치관의 영향으로 화장을 금하고 매장을 지향하였으며, 묘지의 경우에는 사회계급에 따라 그 크기를 제한하는 등 검소한 장사 문화를 조성하고자 하였음.
- 일제시대 장사제도는 식민지정책의 일환으로 조상 묘지를 훼손하여 민족의 자존심을 짓 밟는데 그 방향을 두었음.
- 해방이후 장사제도는 일제의 제도를 그대로 유지하였으나, 점차 국토이용 효율성보다 환경위생에 더 중점을 두었음.
- 2000년에는 현행 장사등에관한법률로 전문을 개정하였음.
- 현재 우리나라 장사제도는 장사등에관한법률에서 법 목적으로 규정한 공공복리, 보건위생 그리고 국토공간의 효율적 이용 등을 골격으로 하고 있음.

□ 장사제도 변천의 의미

- 가치관 내지 관습에만 의존하여 변화하였던 장사제도는 근대에 들어서면서 국가의 상위 목적에 따라 제도적·행정적으로 규제를 가하는 형태로 변화하였음.
- 사회문화 및 인구학적 측면에서, 묘지를 돌볼 자손이 감소하고 또한 자손이 있는 경우에도 직장, 교통문제, 개인주의 등의 영향으로 정성이 점차 사라져, 결과적으로 많은 분묘가 방기되어 도시미관이나 자연환경 및 주민생활에 악영향을 미치고 있음.
- 사회환경의 변화와 함께, 합리적 사고관의 증가로 인해 장사에 관한 의식이 과거 매장위주에서 화장선호로 변화하고 있다는 점은 장사정책의 변화에 한 기제를 제공해 주고 있음.

2. 외국의 장사제도

가. 장사법령 체계

□ 각국 법령 체계의 비교

- 우리나라를 포함한 외국의 장사관련 법령체계는 대체적으로 중앙정부(연방), 광역자치단체(주), 기초자치단체(시, 군 등) 그리고 이하 소규모 지방정부의 법령과 조례로 구성되어 있음.
- 장사에 관한 통합독립법 제정여부 그리고 하위법으로의 권한위임 정도는 국가마다 차이가 있음. 관련법령의 형태나 구성면에서도 차이가 있음.
- 장사에 관한 법령 체계가 통일되어 있든 아니면 개별적 법령에서 부분적으로 규정하고 있든지 법령 형태는 그 국가의 일반적인 법령 체계를 따른 것이며, 이는 오랜 역사성과 문화성을 가지고 있어 일률적으로 어느 방식이 우월성이 높다고 할 수 없음.
- 보다 중요한 관점은 내용적인 측면에서 장사에 관한 세부적인 사항들이 전체적인 법령체계 속에서 구체적으로 규정되어 있느냐 하는 점임. 우리나라의 경우 장사시설 및 장사서비스에 관한 규정들이 구체화되어 있지 못하여, 행정기관이나 민간이 적용에 있어서 상당한 어려움을 안고 있으며, 분쟁의 발미를 제공하고 있다는 점에서 비교대상 국가들의 법령체계를 참고할 수 있음.

나. 장사행정 체계

□ 각국의 장사행정 체계

- 미국을 제외한 나머지 국가에서는 일정한 중앙부처가 장사행정을 총괄함.
- 장사관련 중앙정부 부처의 형태와 관계없이 장사행정의 주축을 지방정부(지방자치단체)에 두고 지방 실정에 적합하게 구현하려는 행정체계를 구축함.
- 각 국에는 장사행정 영역으로서 장사관련 민간단체들이 활동을 하고 있음. 이들 단체들은 장사관련 종사자뿐만 아니라 일반국민 그리고 정부를 대상으로 홍보, 훈련, 연구결과 제공 등 다양한 기능을 수행하고 있음.

다. 장사제도

1) 매장 및 화장 신고제도

☐ 각국의 매장 및 화장 신고제도의 비교

- 일본에서 모든 사망은 시·구·정·촌에 신고하여야 하나, 매·화장허가증은 별도 절차로 진행됨. 유골매장을 위해서는 묘소이용을 신청하여야 함.
- 미국에서 사망신고서 내용은 사망에 관한 일반정보와 의료건강정보로 구분되며, 일반정보에는 매장 또는 화장에 관한 정보를 포함함.
- 영국에서 사망은 등록소에 5일 내에 신고 되어야 하며, 등록관은 원칙적으로 사망 등록시 매·화장증명서를 발급함.
- 프랑스에서 사망은 발생 24시간 이내에 시청사무국에 신고해야 하며, 그 후에 매·화장허가서를 발급 받게 됨.
- 스웨덴에서 사망증명서와 사망원인증명서는 사망 직후 지체 없이 의사에 의해 작성되어야 함. 사망신고가 완료된 후에 매·화장증명서를 발급 받을 수 있으며, 매·화장증명서를 화장장이나 묘지에 제출하지 않으면 시신은 매·화장 될 수 없음.

☐ 각국 제도의 특징

- 많은 국가들에서 사망신고와 매·화장신고는 연계되고 있음.
 - 연계체계 대부분은 사망신고기관(등록기관)에 사망신고를 한 후에 매·화장허가서를 발급 받아 매장지 또는 화장장에 제출하는 것임.
 - 우리나라와 같이 비교대상국가에서도 사망부터 매·화장에 이르는 시간은 수일에 불과하므로, 우리나라에서 3일장의 이유로 사망신고와 매·화장허가가 긴밀히 연계되지 못하는 점은 시사하는 바가 큼.

2) 장사시설 설치 및 관리관련 제도

☐ 각국의 장사시설 설치 및 관리관련 제도의 비교

- 일본에서는 공익성을 제고하기 위해 지방공공단체묘지만을 허가함. 사설묘지로서 사원묘지는 묘지가 부족한 경우 허가하며, 영리법인에 대해 묘지사업의 허

가를 인정하지 않음.

- 미국에서는 묘지 및 화장장 운영을 위한 허가조건으로 관리인(경영인)을 지정토록 하고 있음. 법적으로 묘지와 화장장은 주 정부로부터 면허받은 묘지지배인 또는 화장장지배인에 의해서만 운영 가능함. 화장장은 주 정부로부터 면허증을 받은 법인, 조합, 개인만이 운영이 가능함.
- 영국의 경우, 매장당국은 매장지나 묘지뿐만 아니라 화장장의 공급권한을 가지고 있음. 화장장은 거주지역으로부터 200야드 내, 간선도로로부터 50야드 내, 또는 매장지의 신성화된 장소에 설치되는 것이 금지되고 있음. 묘지의 제한거리는 폐지되었으나, 매장은 공공건물, 승배 장소, 학교, 주거지, 공공간선도로, 거리, 도로, 혹은 자치구 내 장소로부터 100야드 내에 설치가 불가능함.
- 독일에서 매장묘지는 원칙적으로 해당 관청에서만 조성할 수 있고, 사설집단묘지 설치의 금지됨. 다만, 교회나 공동자치단체 등에서 비영리로 허가를 받아 별도 묘지를 조성하는 것이 가능함.
- 프랑스에서 공설묘지 설치와 관리 모두는 기초자치단체의 권한이자 의무로 되어 있음. 기초자치단체는 연간 사망자수를 추정하여 매장에 필요한 공간의 5배 이상 매장면적을 확보하도록 되어 있음.
- 스웨덴에서 매장지는 사망자의 시신이나 재를 보관하기 위해 적절히 조성된 구역이나 장소로서 교회묘지나 묘지구역, 회상숲(minneslund), 납골당, 납골함 보관벽 등으로 이용되는 장소로 정의됨. 묘지에는 회상숲 설치가 가능함. 화장장은 일반묘지 소유자(단체)만이 계획하고 소유할 수 있음.

□ 각국 제도의 특징

- 장사시설 설치와 운영은 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있음.
 - 유럽국가 모형으로 모든 장사시설의 설치 및 운영에 관한 권한과 의무를 국가와 지방자치단체에 부여하는 것. 이는 유럽국가의 복지체계에 기인하는 것이라고 할 수 있음.
 - 미국에서와 같이 민간 주도의 장사시설이 설치·운영하는 것. 그러나 이 경우에도 장사시설 설치 및 운영에 관한 엄격한 조건을 부여하고, 감시하고 있음.

- 일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 장사시설 설치 및 운영의 주체로 공공과 민간 영역 모두를 인정하는 이른바 절충형 모형을 취하고 있다고 할 수 있음.
- 대부분 국가에서는 장사시설 설치 조건으로 일정한 시설이나 생활근거로부터 일정한 거리 규정을 두고 있음.

3) 시한부매장제도

□ 국별 현황

- 우리나라에서 2001년 장사등에관한법률 개정으로 도입하였음.
- 미국과 일본의 경우에는 시장경쟁주의 원리에 입각하여 제도적으로 시한부매장제도를 채택하고 있지 않으며, 다만 일부 시설에서 매장 또는 분묘사용의 기간을 부분적으로 제한하고 있음.
- 영국과 스웨덴의 시한부매장제도는 매장권과 관련하여 분묘의 사용기간을 제한하고 있음.
- 프랑스에서는 시한부매장제도로써 공설묘지 내의 매장 또는 납골묘지에 대해 일종의 행정계약으로 분묘점유지양도계약제도를 채택하고 있음.
- 독일의 시한부매장제도는 망자가 안식을 취할 최소한의 기간만을 보장하며, 이 기간이 경과한 유골을 이장하거나 납골당에 안치함.

□ 시한부매장 기간

- 영국의 경우 일률적으로 제한하기보다는 지역이나 시설에 따라 다르게 나타나고 있음. 즉, 묘지사용기한은 다른 유럽 국가들과 달리 99년 동안 임차가 가능토록 하였으며, 일부 묘지의 경우에는 50년, 75년, 100년으로 구분하여 임차할 수 있도록 하고 있음.
- 프랑스에서 양도허가기간은 과거 100년까지 허용되었으나, 현재로서는 임시분묘는 6년에서 15년 그리고 일반적으로 30년, 50년 등으로 구분하고 있음.
- 독일의 묘지사용기간은 시신이나 화장유골(납골)에 관계없이 망자의 연령에 준하여 규정하고 있음. 일반적으로 매장시한은 1세 미만 경우 6년, 10세 미만 10년, 10세 이상 20년, 관을 철이나 플라스틱으로 만들어 특별한 허가를 얻은 경우 30년임.

- 스웨덴에서 매장권은 15년에서 최장 50년까지 임대될 수 있고, 일반묘지의 경우 영구적인 임대도 가능함. 특정한 임대기간이 결정되지 않았다면, 임대기간은 보통 25년이 됨. 기 설치 무덤에 새로운 매장을 하는 경우에는 최후 매장을 기준으로 25년 동안 임대됨.

4) 소비자 보호제도

□ 각국별 현황

- 일본에서는 장사시설의 도산이나 관리부실을 방지하기 위한 제도적인 장치로서 일종의 신탁기금제도 등은 없으며, 상시적인 사후감사제도(필요시만 수행)도 없음. 다만, 시설허가 조건으로서 재정적인 조건(경영자의 신용 등), 경영자의 적격성을 엄격히 심사하고 있음.
- 미국의 경우 소비자 보호에 초점을 두고 있음. 연방거래위원회 관장 장례규칙에서는 장례용품 및 서비스 공급자의 불공정 혹은 사기행위를 방지하기 위해 공급자는 구매자에게 장례용품 및 서비스 각각에 대한 가격정보를 상세히 제공하도록 규정하고 있음.
- 영국의 공정거래법에서는 거래·직업협회로 하여금 영업규약을 준비하여 발표하도록 하는 의무를 규정하고 있음. 현재 장사산업계에서는 여러 영업규약들이 있으며, 이들은 전국장례지도사협회, 전국동맹개인장례지도사협회, 장례표준자문회의에 의해 출판되고 운영되고 있음.
- 독일에서는 소비자의 권리를 보장하기 위해 소비자보호센터를 두고 있음. 일반적으로 지방자치단체 내에 소비자보호원을 두고 있으며, 이를 통해 주민의 불합리한 대우에 대한 권리를 구제하고 있음.
- 스웨덴에 주민등록이 된 사람은 장례활동과 관련하여 매년 장례요금을 내야 함. 스웨덴교회에 속하지 않은 사람들은 콤포문세금에 부가하여 장례요금을 내며, 스웨덴교회에 속하는 사람들은 원칙적으로 장례요금을 교회세에 포함하여 납부하여야 함.
- 프랑스에서는 가격공개주의 원칙을 채택하여 유가족 등 소비자들은 이들 장례업체로부터 원하는 장례절차에 대한 비용상세서를 요구할 수 있으며 기업체들

은 유가족의 요청이 있을 경우에는 언제나 의무적으로 관련비용을 알려주게 되어 있음.

5) 환경보호제도

□ 국별 현황

- 일본에서는 최근 ‘화장장 배출 대기오염물질 삭감대책 지침’을 규정하고 있음. 여기에는 화장장 시설운영 기준, 연소설비 및 집진기 설치기준, 배출가스농도 기준, 잔골회 및 집진회 처리기준 등이 포함됨.
- 미국에서 화장장 시설 기준은 자치단체별로 규정하고 있으나, 최근 시설기준의 강화 필요성이 제기되어 연방정부가 화장시설 배출기준을 준비 중에 있음.
- 영국에서는 1991년 2월에 국가화장지침이 공포되었음. 모든 화장장은 내무부장관 또는 환경부장관에 의해 임명된 사람에 의해 일정한 기준을 따라 검사 받도록 되어 있음.
- 프랑스에서는 화장증명서에 시신의 장신구나 기타 치장물 속에 인위적인 방사능 출현요인이 없다는 것을 반드시 명기하도록 하고 있음. 사망을 확인하는 의사들은 입관 전에 이러한 방사능 출현물질에 대한 사전조사를 의무적으로 완료해야 함.
- 독일의 지방자치단체는 자연환경 보호차원에서 시신의 자연스런 부패·소멸을 유도할 뿐만 아니라 분묘와 비속 등의 규격과 재료를 엄격히 규정하고 있음. 관의 재료는 시신의 자연스러운 부패와 자연보호를 위해 엄격히 규정되어 있음.
- 스웨덴에서 주 정부는 건강증진과 관련하여 매장시 필요한 사항을 지시할 수 있음.

6) 님비대처 제도

□ 일본의 사례

- 일본에서는 장사시설 설치와 관련한 님비현상을 방지하기 위한 노력의 일환으로 매장,묘지등에관한법률에서는 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정·공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해

주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 하고 있음.

- 님비현상 방지를 위해 장사시설 이용료에 시설입지지역 주민과 타 지역주민간에 차별을 두는 경우가 있음.
- 동경도에서는 2001년 1월 님비현상 극복을 위한 조항을 조례에 신설, 추가하였음.

7) 장례종사자 교육

□ 각국별 현황

- 미국에서 모든 장사관련 종사자는 자격증을 갖추어야 하며, 이를 위해 일정한 교육훈련을 받아야 함. 자격증 분류에 따라 교육 프로그램도 장례지도사 및 인턴, 방부처리사 및 인턴 그리고 자격증 유지를 위한 보수교육으로 구분됨.
- 프랑스에서 염사, 화장장 또는 (장례식장이 아닌) 영안실의 경영 등은 자유상업행위의 대상이 아니기 때문에 1995년 3월 21일 정부시행령 제 95-330호에 명시된 조건에 따라서 임명도지사가 발부한 사전사업허가를 갖추어야만 함.
- 스웨덴의 경우 민간단체를 중심으로 장사종사자에 대한 교육프로그램을 제공하고 있음. 대표적인 단체로 스웨덴교회묘지화장연맹은 교회나 시 위원회가 세운 화장장의 전 직원을 대상으로 훈련서비스를 제공하고 있음.

라. 외국 장사제도의 시사점

□ 시사점

- 중앙정부 소관 법령보다 지방자치단체의 법령에 장사행정의 권한을 대폭적으로 위임하고 있음.
 - 이는 지방자치단체별로 지역사회 환경과 특질에 적합한 지방장사행정의 구현을 위한 것임.
 - 지방자치단체의 법령체계는 구체적이고 포괄적이며 전문성을 띠고 있음.
 - 우리나라의 경우에는 중앙정부법인 장사등에관한법률에 대한 의존도가 높고, 각급 지방자치단체에서는 조례 수준의 아주 기초적인 그리고 형식적인 사항만을 규정하고 있을 뿐임.
- 외국에서는 장사행정의 권한이 지방정부로 대폭 위임되어 지방자치단체에서

주도적으로 지역사정에 적합한 합리적인 장사행정을 구현하고 있음.

- 우리나라에서도 법령체계의 개혁뿐만 아니라 행정체계에 있어서도 지방정부의 권한을 대폭 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것임.
- － 외국에서 장사시설 설치기준으로 거리제한은 강조되고 있음.
 - 우리나라에서도 거리제한을 적용되어야 할 것으로 사료됨.
- － 미국과 일본을 제외한 나머지 국가들에서는 시한부매장제도를 오랜 기간동안 도입하여 왔으며, 이미 제도적으로 정착되어 있음.
 - 우리나라의 경우 이제 도입된 시한부매장제도의 성공적인 정착을 위해서는 관리시스템의 효율적 적용과 함께 신고제도가 현실화되어야 함.
- － 외국에서는 장사시설 이용자, 즉 소비자를 위한 각종 제도가 강조되고 있음.
 - 우리나라에서도 소비자 보호와 환경보호 차원에서 장사시설의 영속성 및 적합성을 유지하기 위해서는 묘지관리기금 등이 제도적으로 도입될 필요가 있음.
- － 외국에서는 장사관련 환경보호를 위한 구체적인 기준과 제도를 적용하고 있음.
 - 이는 현재 우리 사회에서 일고 있는 장사시설 설치에 대한 지역주민의 반대에도 한 대책이 될 수 있음. 따라서 모든 장사시설에 대해 환경에 유해한 요소를 연구하고, 이에 대한 대책을 제도적으로 규정할 필요가 있음.
- － 최근 일본에서는 지역주민의 장사시설 설치에 대한 반대와 관련하여 일정한 절차와 기준을 법적으로 구체적으로 규정하고 있음.

Ⅲ. 장사시설 설치관련 제도

1. 개요

- 장사시설의 설치를 제한하고 있는 법률로는 장사등에관한법률, 개발제한구역의지정 및관리에관한특별조치법, 도시공원법 그리고 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙 등이 있음.

2. 장사시설 설치가능 지역

가. 상수원보호구역에서의 장사시설 설치

□ 현황 및 문제점

- 화장장 및 납골시설의 경우, 묘지와 달리 수질오염 문제가 없으나 과거 묘지및 매장등에관한법률 규정을 그대로 적용하고 있음.
- 상수원보호구역에 기존의 사원, 개인, 가족, 종중·문중의 납골시설만 허용(수도법 제5조제1항), 화장장과 집단납골시설 설치제한
 - 대부분 지역이 상수원보호구역으로 지정된 지자체에서 화장 및 납골시설 설치 곤란.

□ 개선방안

- 기존의 사원 경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 문중·종중의 납골시설만 가능하도록 한 것을 납골시설과 직접적 연관이 있는 ‘화장장’의 설치도 가능하도록 완화하고 묘지시설의 설치만 불가능하도록 해야 함.
- 상수도보호구역 지정의 목적을 감안할 때, 수질오염발생원에 대한 철저한 통제가 어느 정도 가능한 공설부문에 한해 허용하는 방안이 보다 바람직할 것으로 사료됨.
 - 성묘철이나 화장시 유입인구에 의해 발생될 수 있는 쓰레기 문제는 하위법령인 시행규칙이나 지방정부의 조례 등을 통해 음식물 등 반입을 금지하여 해결.
 - 대규모 시설 조성을 위한 절·성토 등의 환경 훼손의 우려에 대해서는 사업부지 선정 시에 자연환경 훼손이 최소화되는 지형을 선정하고, 자연지형을 최대한 살려 환경친화적으로 조성하는 방법을 택하면 충분히 보완함.
 - 이용객들로부터 배출되는 하수는 시설 내에서 완벽하게 정화처리하거나 전용하수관을 설치하여 지정된 하수처리 장소로 분리배출함.

나. 개발제한구역에서의 장사시설 설치

☐ 현황 및 문제점

- － 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한), 시행령 제13조(별표1)에서 공설장사시설 및 사설장사시설 중 사찰경내 납골당만 설치 가능.

☐ 개선방안

- － 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한) 등에서 규정하고 있는 장사시설의 설치제한 사항을 완화해야 함.
 - 시행령 제13조(허가대상 건축물 또는 공작물의 종류) 제1항에서 사설 화장장 및 사설 화장장과 병행하여 설치하는 장례식장 및 납골당의 설치를 가능하도록 함.
 - 개발제한구역 대부분은 주거지로부터 상대적으로 거리가 멀어, 주민의 반대를 방지 또는 최소화해 유리함.

☐ 기대효과

- － 화장장 등 공급확충 가능.
- － 주거지로부터 먼 지역에 장사시설 설치로 집단민원(납비현상) 해소에 유리.
- － 부지비용 등이 상대적으로 저렴하여, 지방자치단체에서 시설공급 확충용이.

다. 묘지공원에서의 장사시설 설치

☐ 현황 및 문제점

- － 도시공원법 제2조 및 시행규칙 제6조제1항 제6호에서 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 이용자를 위하여 필요한 조경시설, 휴양시설, 편익시설과 기타 시설 중 장례식장, 납골당으로 규정하고 있음.

☐ 개선방안

- － 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지 이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편익시설과 기타시설로 장례식장과 납골당이 포함되어 있음.
 - 기존에 설치된 묘지공원에 화장장과 납골당 이외의 납골시설 즉, 납골묘 등

이 설치될 수 있도록 이들 시설을 추가할 필요가 있음.

- 시설의 설치주체로는 공공뿐만 아니라 민간부문도 포함되어야 할 것임.
- 이러한 개선은 묘지공원의 현대화 및 종합화를 통한 장사관련 주민복지를 향상시키는 데에 기여할 것임.
- 기존에 설치되어 있는 묘지공원 등의 환경을 정비하고 공원화함으로써 인근 주민의 반대도 크지 않을 것으로 사료됨.

라. 장사시설 설치의 이격거리

□ 현황 및 문제점

- 현행법상 묘지는 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교 그밖의 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 50m 이상이 떨어진 곳에 설치하여야 한다고 규정함.
- 묘지 설치 가능한 지역에 대한 행정적 판단과 현실적 어려움으로 묘지 설치 제한에 대한 규정 준수와 개인묘지 신고에 대한 실효성 확보가 거의 이루어지고 있지 않음.

□ 개선방안

- 장사시설 설치 이격거리는 보건위생상 위해 방지를 위한 최소한의 규정으로 완화함.
 - 묘지 설치에 대한 거리 제한은 인가가 밀접한 지역, 학교 등 공중이 수시로 집합하는 장소로 묘지 설치로부터 보건위생상 위해가 우려되는 지역에 한해 규정함.
 - 화장장과 납골시설 설치에 대해서는 거리제한 규정을 적용하지 않도록 함.
- 이러한 제도완화는 묘지를 포함한 장사시설 설치의 현실성을 높여 불법묘지 양산을 막는 동시에 개인묘지 신고를 통해 장사법의 실효성을 확보하는데 기여할 것으로 사료됨.

마. 신도시 개발시 공설화장장과 납골시설 설치 의무화

□ 현황 및 문제점

- 최근 인구집중 등으로 신도시 개발이 늘어나고 있으나 주민 입주후 장사시설을 설치하기가 어려워 수급 불균형 문제가 발생하고 있음.
- 자신의 주거지 인근에 장사시설을 설치하는 경우 이해관계가 발생하여 적극적으로 반대하며, 시설 입지를 무산시키고자 함. 이러한 관점에서 사회적 이해관계가 형성되기 이전에 장사시설을 수요 발생지에 입지하게 하는 방안을 고려할 수 있음.

□ 개선방안

- 신도시에서의 주민 입주 이전에 도시기반시설이자 주민복지시설로서 공설장사시설 건립 의무화.
 - 이를 위해, 신도시 개발 초기단계에서부터 화장장 및 납골시설 입지를 선정하여 주민 입주 전에 장사시설을 완공, 장사시설 인프라를 확충할 것을 택지개발촉진법에 규정함.
 - 택지개발촉진법 시행령 제2조 공공시설의 범위에 공설장사시설을 추가함.

3. 장사시설 확충관련 지지기반 확보

가. 장사시설 설치에 대한 민간투자 확대

□ 현황 및 문제점

- 지방자치단체에서 화장장 등 현대화 및 공원화된 공설장사시설을 설치코자 하나, 재원부족 등으로 설치가 곤란하여, 공설시설 부족현상이 발생하고 있음.
- 현행 사회간접자본시설에대한민간투자법에서는 장사시설이 사회간접자본시설(SOC)로 지정되어 있지 않아, 민간부문에서의 공설장사시설에 대한 투자가 곤란한 실정임.

□ 개선방안

- 사회간접자본시설에대한민간투자법(SOC법) 제2조(정의)에서 민간투자관련 시설

에 공설장사시설 추가 규정.

- 장사시설에 대한 민간투자의 허용을 보다 명확하게 하기 위하여, 장사등에관한 법률 제12조(공설묘지 등의 설치)와 제14조에서도 별도조항을 신설하여 공설장사시설 설치비용을 민간투자법(SOC법)을 준용할 수 있도록 함.
- 실질적인 민간투자가 가능하도록 하기 위해서는 동 법에 의거하여 지방자치단체의 공설장사시설에 투자하는 사업시행자에 대해 지방자치단체의 권한위임 사항으로 해당시설을 운영할 수 있도록 규정하는 것도 필요함.

나. 장사시설 설치절차 제도화

□ 현황 및 문제점

- 장사시설 공급확대의 가장 큰 걸림돌은 입지예정지역 주민의 반대로 설치가 어렵기 때문임(서울시 제2화장장 건립사례).
- 그럼에도 불구하고, 장사시설 설치와 관련한 지역주민의 반대에 대응할 수 있는 제도적 장치가 극히 미약한 실정임.

□ 개선방안

- 장사시설 설치절차 규정(장사등에관한법령에 신설)
 - 국토의계획및이용에관한법률 제28조 및 동법 시행령 제22조의 주민 및 지방의회 의견청취에 관한 규정을 장사등에관한법률에서 장사시설에 적합하도록 구체적으로 규정하여 주민 등의 일방적 시설설치 반대 방지.
 - 지방자치단체 등 장사시설 설치 주체는 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정 공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해 주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 함.
 - 인근 주민은 장사시설 설치와 관련하여 이의가 있는 경우, 의견을 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장에 제출할 수 있으며, 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정당한 이유가 있으면 시설설치 신청자에게 주민 등과의 협의를 실시하도록 할 수 있도록 규정함.
 - 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요하면, 전문가에게 자문을 의뢰할 수 있도록 함.

- 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 협의과정 등을 거친 경우로서 인근 주민 등의 의견이 현저하게 부당하다고 인정되는 경우에는 시설설치의 취지를 공포할 수 있도록 함.

IV. 매장 및 묘지관련 제도

1. 개요

가. 개인묘지 신고제도

□ 현황 및 문제점

- 개인묘지 매장시 매장신고와 묘지설치 신고를 각각 하도록 규정함(제8조및제13조제2항).
- 묘지이외의 장소에는 매장을 금지하고 있으며, 묘지설치 제제한지역과 거리제한 구역 규정이 현실적으로 적용하기 너무 까다로워 개인묘지 신고가 어려운 실정임.
 - 기존 분묘들은 대부분 불법묘지인데 반해 신규로 조성하는 분묘에 대해서만 장사법을 적용하고 있기 때문에 신고를 기피하고 있음.
 - 현행법상 묘지설치 가능 지역에 대한 현실적 확인이 어렵기 때문에 불법묘지를 양산하는 결과를 초래함(그린벨트, 거리 제한 등).

□ 개선방안

- 매장 및 개인묘지 설치 신고는 사망신고와 연계하여 운영하여야 하며, 신고 장소는 묘적부 관리상 매장지 관할 시군구에서 하는 방안을 마련함.
 - 사망신고 서식에 매장 장소 또는 화장 장소의 기재 통해 매장신고서를 대체하고, 사망신고를 통한 일원화를 추구함.
- 사설묘지 설치 신고에 대한 실효성을 확보하기 위해 묘지 설치 지역에 대한 사전 확인작업을 실시하여 예고해 주어야 하며, 거리제한을 완화해 주어야 함.
- 분묘사용 및 설치신고 등 묘지행정의 전산연계 시스템을 통해 묘지실명제를 도입하고 사설묘지에 대한 철저한 사후적 관리를 도모함.

나. 무연분묘 및 불법묘지 정비제도

□ 현황 및 문제점

- 전국적으로 불법 및 무연분묘로 방치된 묘지에 대해 조사된 자료가 없기 때문에 실태파악이 전혀 되어있지 않음.
- 매장된 시체 또는 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있도록 함.
- 불법 및 무연분묘를 판단할 수 있는 기준과 정확한 실태파악이 전제되어야 장사법의 실효성을 확보할 수 있음에도 불구하고 일제조사를 실시한 적이 없음.
- 과거 관습적인 분묘기지권을 배제하고 불법묘지 및 무연분묘를 정비할 수 있는 명시적 조항과 개장명령에 대한 행정대집행의 근거는 마련되어 있으나 실질적인 재정지원 대책 등 구체적인 처리방법에 대한 규정 미비함.
- 무연분묘의 개장허가 관련 조항(법 24조, 시행규칙 15조)이 사유지에 설치된 분묘가 아닌 공설묘지 및 공공용지에 있는 무연분묘에 적용되는 것으로 해석되며, 유언 분묘와 무연분묘의 개념차이도 모호하여 현실을 반영하기에는 어려움이 많음.

□ 개선방안

- 불법분묘와 무연분묘의 정비는 사설묘지에 대한 신고의무와 무연분묘 처리에 대한 처리방법을 규정함.
 - 기존 묘지에 대한 무연분묘 판정에 대한 기준을 설정하고 의무적으로 이장 및 개장을 통한 납골시설에 안치하도록 하며, 시·군 단위로 분묘소재지, 면적 등을 일제조사를 통해 묘적부를 전산화하고, 이를 단계적으로 정비할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 묘지일제 조사는 무연분묘 및 불법묘지의 실태파악을 위한 목적을 가지는 바 전국적으로 통일된 실태조사 방법개발이 모색되어야 함.
 - 묘지일제 조사는 전국적으로 동시적으로 실시하며, 묘적부상의 등록여부, 묘지설치허가 및 신고여부, 분묘의 설치 권한 등에 관한 사항을 규정함.

다. 공설묘지 공원화 방안

□ 현황 및 문제점

- － 국가 및 지방자치단체는 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다고 규정하고 있어 기존 공설묘지 재활용을 통한 납골시설 공급 확충이 우선적으로 필요함.
- － 공설묘지내의 무연분묘의 정비시 일반 국민들이 거부감 없이 받아들일 수 있는 행정대집행의 구체적인 방안이 마련되어 있지 못하여 민원이 제기됨.
- － 지방자치단체가 직접 기존의 공설묘지를 공원화하기 위해서는 투자재원, 인력 등 여러 가지 어려움이 예상됨.

□ 개선방안

- － 공설묘지를 정비하기 위해 사설묘지에 대한 신고의무와 무연분묘 처리에 대한 처리방법을 규정함.
 - 기존 집단묘지 내 무연분묘 판정에 대한 기준을 설정하고 의무적으로 납골 시설에 안치하도록 함.
 - 시·군 단위로 분묘소재지, 면적 등을 기록한 묘적부를 정비하여 단계적인 처리방안을 마련해야 함.
- － 지방자치단체가 직접 기존의 공설묘지를 공원화하기 위해 필요한 재정 확보를 위해 지원관련 규정을 둘 필요가 있음.

V. 화장 및 산골·납골관련 제도

1. 화장관련 제도

가. 개별화장

□ 현황 및 문제점

- － 여러 개장유골들이 한번에 화장되는 경향이 있으며, 그로 인해 인간 존엄성이

손상되는 윤리적 문제가 발생하고 있음.

- 특히, 윤달이 들어 있는 경우 유족은 유·무연과 상관없이 개장유골을 화장하고자 하나, 개장유골전용화장장이 없어 화장장에서 받지 않는 사례가 있음.
- 또한, 유족이 개장유골을 분리하지 않고 합동으로 화장하기를 원하기도 함.

□ 외국사례

- 영국의 경우, 관은 관속에 있는 시신 및 유골의 신원증명에 대한 적절한 상세 항목을 반드시 부착하도록 함. 또한 화장하는 모든 관들은 개별적으로 화장하여야 하며, 개별적인 화장 유골용기에 담아지도록 하고 있음.

□ 개선방안

- 집단화장을 방지하고, 개별화장을 지향하기 위해서는 기본적으로 화장장 수급 및 지역간 화장장 배치의 균형화가 절실히 요구됨.
- 법령에서 시체가 아닌 개장유골을 화장방법을 인간(고인)의 존엄성을 고려하여 여러 개의 개장유골을 한번에 화장할 수 없도록 1구씩 개별적으로 화장하도록 하는 규정을 두어야 함.
- 기존의 화장로는 시체를 기준으로 하여 소량의 개장유골을 개별적으로 화장할 경우 효율성이나 경제성이 떨어지는 단점도 있음. 이를 보완하기 위하여 개장유골 전용 화장로를 설치·운영할 필요가 있음.
- 기존 화장장의 경우 개장유골을 위한 전용화장로 설치는 공간적 문제와 재정적 문제를 초래할 수 있음. 따라서 기존 화장장에 대해 유골전용화장로 구비는 권장사항으로 정하며, 새로이 설치되는 화장장에 대해서는 유골전용화장로 구비를 의무사항으로 규정하는 방안을 고려할 수 있음.

나. 화장장예의 시신안치실 설치

□ 현황 및 문제점

- 대부분의 화장장에는 화장 전에 시신을 안전하게 보관할 수 있는 안치실(냉장실)이 없어, 화장예약제, 화장장 공급 부족 등으로 인해 즉시 화장이 이루어지지 못하는 경우 시신부패, 고인의 존엄성 훼손 등의 문제가 발생할 수 있음.
 - 현재는 장의차 등에 임시 안치하고 있음.

□ 외국사례

- 미국 캘리포니아주 등에서는 방부처리 되지 않은 시체를 화장 전에 일정 온도 (예: 50°F) 이하의 안치실에 보관토록 함.
- 영국의 경우, 장례식장에 시신이 도착하면 바로 적정온도를 유지하는 안치실 (냉장실)에 보관하도록 함.
- 일본의 경우 화장장에 시신안치실, 해부실 설치를 규정함.

□ 개선방안

- 화장 전 시신을 위생적이고 안전하고 보관할 수 있도록 하여 시신의 부패 방지 및 존엄성 고려 등을 위하여 화장장에 시신안치실 설치를 의무로 규정함.
- 기존에 설치된 화장장의 경우, 예산확보 곤란, 기존 화장장 공간(부지) 내 건축 곤란 등으로 인해 시신안치실의 신규설치가 곤란할 경우가 발생할 수 있음.
 - 화장장 공급확충의 일환으로 화장장 설치 및 관리자의 부담 경감을 위해, 시신안치실에 대한 구체적인 설치기준은 정하지 않고, 설치 및 관리자의 재량으로 하도록 규정함.

다. 화장시 환경친화적 관 재질 사용 권장 및 관 내부 물질 제한

□ 현황 및 문제점

- 화장시 배출되는 물질 대부분은 시신에서 나오기보다 관(관 두께, 칠, 접착제 등)과 관속에 포함되어 있는 물질들로부터 발생하는 오염물질임.
 - 특히, 관의 두께, 외관 칠, 접착물 등이 과다한 경우 환경오염 발생 정도가 높고, 화장시간 연장 및 연료 증가 등 비효율성 측면이 높음.
- 화장용관은 환경적 측면에서 매장용관(과다 표면 칠이나 접착물)보다 관으로부터 연소되어 나오는 유해물질(일산화탄소, 질소산화물, 황산화물 등)을 감소시키는 효과가 있음. 또한, 화장용관은 매장용관보다 화장시간을 단축시키고, 연료비를 절감시키며, 관구입비를 감소시키는 등의 경제적 효과가 있음.
- 우리나라에서는 현재 화장장에서 화장시 매장용관과 구별하여 화장용관을 사용하도록 하는 규정을 두지 않고 있음. 또한 관속에 고인의 유물 및 부속물 등을 확인하는 절차 없이 화장을 하고 있음.

□ 외국사례

- 영국, 스웨덴의 경우 환경오염방지를 위해 일정한 재료로 만든 화장용 관만을 이용하도록 규제하고 있음.
- 일본의 경우, 화장되는 관은 나무나 기타 지방자치단체가 인정한 재료로 제작되어야하며, 관 속에 유리, 금속물질등의 유물을 넣지 못하도록 규제하고 있음.
- 미국의 경우 어떤 시신도 맥박 조절기나 어떤 위험한 부착물이 있는 상태로 화장되는 것을 금지하고 있음.

□ 개선방안

- 화장시 환경오염 발생을 최소화하기 위하여, 그리고 화장관련 비용을 절감시키기 위하여 환경친화적 적합한 관 재질 사용 권장과 기타 관 내부에 반입하는 물질을 규제하도록 함.
 - 화장시 관 내부에 포함되는 것이 금지되는 물질들을 규정하여, 유족 및 장례업자 등이 따르도록 함.
 - 화장장 관리자는 환경친화적 적합한 재질로 만든 관의 사용 권장·홍보 및 화장 전 관 내부에 반입물질을 규제하는 의무사항을 규정하도록 함.

2. 산골관련 제도

가. 산골관련 용어정리

□ 현황 및 문제점

- 화장수요 증가로 인한 화장유골 안치시설은 대부분 납골시설에 한정되어 있어 그 외에 다양하고 환경친화적인 안치방법 및 시설 등에 관한 국민적 욕구가 증가하고 있음.
- 현행 법령에서는 화장장 및 납골시설 설치기준에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 장소를 마련하여야 한다는 규정만 두고 있음. 산골에 대한 용어정의, 산골방법 및 산골장소에 관한 기준의 구체적인 규정이 없는 상태임.
- 화장한 유골을 산, 강(호수) 및 바다에 뿌리는 경우 미관상 위해가 되는 문제가 발생함.

- 화장한 유골을 땅에 묻는 경우, 현행법상 “매장”과 혼동되어 있으며, 산골이라는 명칭으로 봉분이나 납골시설을 설치하는 경우, 매장묘지와 납골묘 등과의 구별이 어려워 법 적용 곤란

□ 개선방안

- 장사등에관한법률 제2조(정의)에 산골에 관한 정의를 추가함.
 - “산골”은 화장한 유골을 용기를 사용하지 않고 땅에 묻거나 뿌리는 것을 말함.

나. 산골방법 및 산골지역

□ 현황 및 문제점

- 현행 법령에서는 화장장 및 납골시설 설치기준에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 장소를 마련하여야 한다는 규정만 두고 있음.
- 화장유골을 산과 논밭, 강 및 바다에 아무렇게 뿌리는 경우 미관상 위해가 되는 문제가 발생함.
 - 화장장 인근에 마구 뿌리는 경우 민원이 발생할 소지가 있음.

□ 외국사례

- 일본(관동지구)에서 산골은 해안선으로부터 20km 이상 떨어지고 어장, 낚시터, 해상교통의 요지가 아닌 곳에서 가능
- 중국에서는 화장유골을 경작지가 아닌 땅에 깊이 묻고 기념나무를 심어 숲을 조성하는 수장(樹葬)을 권장하고 있음. 상해시에서는 해양산골전담기구를 두어 등록 후 해양산골 참여가 가능하도록 규정하고 있음.
- 미국 캘리포니아주에서 산골은 산골금지지역이 아니거나 재산권자 또는 관리기관이 허가한 곳, 공설묘지 내 산골공원(Scattering garden), 해안으로부터 500야드 이상 떨어진 바다 등에서만 가능하며, 내륙 호수나 개천 및 교량이나 부두에서의 산골은 금지하고 있음(공중보건법 제7117조).
- 영국에서 해양산골은 농수산부 소속 해양환경보호청 특별허가 후 가능.
- 프랑스에서 산골의 법적 기준은 다음과 같음.
 - 개인이 소유하는 곳에서는 뿌릴 수 있음.
 - 공공시설 지역에는 뿌릴 수 없음.

- 해안선 일정한 거리에 떨어져야만 뿌릴 수 있음.
- 스웨덴 우드랜드의 법적 기준은 다음과 같음.
 - 산골방법으로 유골함을 묻거나 유골은 숲에 뿌림. 유골함을 묻는 경우 약 20cm 깊이에 묻음. 유골함은 생물학적 분해가 가능하여야 함.

□ 개선방안

- 산골을 품위 있는 장제방법으로 유지하기 위해 규제보다 제시하는 방향으로 개선하여 산골관행이 위축되지 않도록 함.
- 산골장소로는 포괄적으로 지역을 제한하기보다 일정한 지역에 한해 금지하는 방법으로 규정하도록 함.
 - i) 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장이 정한 지역.
 - ii) 공공시설이나 학교, 주거지역 등과 가까운 지역.
- 산골에 대한 규정을 두는 경우, 장사등에관한법률 조항 중 제4조에서 국가 및 지방자치단체의 책무로서 산골의 확산을 위한 시책을 강구하도록 추가함.
- 지방자치단체 의무조항으로 공설산골시설 설치를 추가로 규정함.
- 유족동산등 집단산골과 관련하여, 만장시 사후적으로 처리하는 규정을 둬.

·3. 납골관련 제도

가. 납골관련 용어 정의

□ 현황 및 문제점

- 현행 장사등에관한법률 제2조와 시행령 제2조에는 납골시설에 관한 용어 정의가 되어 있음.
 - “납골”이라 함은 유골을 납골시설에 안치함을 말한다.
 - “납골시설”이라 함은 납골묘·납골당·납골탑 등 유골을 안치(매장을 제외한 다)하기 위한 시설을 말한다.
- 시행령 제2조에서
 - “납골묘”라 함은 분묘, 그 밖의 형태로 된 것으로서 납골당 및 납골탑외의

납골시설을 말한다.

- “납골당”이라 함은 건축법 제2조제1항 제2호의 규정에 의한 건축물인 납골시설을 말한다.
 - “납골탑”이라 함은 탑의 형태로 된 납골시설을 말한다.
- 그러나 현행 법령에서는 유골과 납골시설의 개념이 모호하여 법 적용 상 혼란과 민원 발생을 야기함.
- 분묘는 매장시설이며, 납골묘는 납골시설임에도 유골을 땅에 묻을 경우 분묘와 납골묘의 개념이 명확하게 구분되지 않아 설치기준 등 법 적용의 혼란을 야기함.
 - 현행 공설 납골시설에서 제공하고 있는 옥외 벽식 납골시설 등 다양한 형태의 납골시설에 대해서는 법 적용이 모호함.
 - 유골의 경우 화장한 유골과 화장하지 않은 개장유골을 구분하지 않음에 따라 납골의 대상과 방법이 명확하지 않음.

□ 개선방안

- 법(제2조) 및 시행령(제2조) 조문에 납골 및 납골시설에 대한 정의를 개정.
- 납골은 “유골을 납골시설에 안치함을 말한다” 고 한정적으로만 정의할 것이 아니라 시체 또는 화장하지 않은 유골을 입관하여 매장하고 지상에 봉분을 설치한 경우를 제외하고는 나머지를 납골 범주에 포함시킴.
 - 납골시설 정의에서 분묘와 납골묘를 구분하고, 옥외 벽식 납골시설 등 화장한 유골을 안치하기 위한 다양한 납골시설을 명확하게 정의함.

나. 납골묘 설치 기준 및 평장화

□ 현황 및 문제점

- 현행 법령에서 묘지에 대한 설치기준은 있으나 납골시설의 설치기준이 규정되어 있지 않아, 묘지보다 더 심각한 폐해를 발생시킬 우려가 있음.
- 사설납골시설의 경우 소비자의 선호에 부합하여 영리를 추구하기 위해 과도한 석물사용, 대규모화 등 폐단이 발생하고 있음.
- 이로 인해 소비자의 경제적 부담 증가, 자연환경 파괴, 사회적 위화감 조성 등

사회적 문제를 발생시킬 우려가 있음.

- 특히 납골묘의 경우 묘지와 마찬가지로 무연고화 되고 관리가 미흡할 가능성이 높음.

□ 개선방안

- 납골시설이 자연친화적으로 설치되어, 환경 문제를 최소화하기 위해 납골시설을 평장으로 설치하도록 권장함.
 - 납골묘의 형태는 지상돌출형 보다는 평장형으로 권장하며, 소형화를 통한 설치가 용이한 규격을 제시함.
 - 납골묘의 재료는 화장 유골을 안전하게 보존하며, 납골시설의 본체를 유지할 수 있는 자연친화적 재료를 통한 모형을 개발하는 것을 원칙으로 함.
 - 납골시설은 유형별, 종류별 규격기준을 마련하고, 장식용 석물사용을 분묘설치기준의 수준으로 제한하여야 함.
- 그 방법으로 지방자치단체에서 공설묘지 재개발 또는 신규부지를 이용하여 공설납골시설을 건립하는 경우로서 평장형 납골시설을 도입할 경우에 국가에서 일정부분을 지원(또는 추가 지원)할 수 있도록 규정함.
- 사설 집단납골시설의 경우에도 평장형으로 건립하는 경우 일정한 지원(융자 등)을 할 수 있도록 규정하는 방안을 고려함.

다. 사설납골시설 설치 및 운영주체

□ 현황 및 문제점

- 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함.
- 현재 공설 납골시설의 공급이 절대적으로 부족한 실정이고 대다수의 지방자치단체 경우 투자재원 부족과 민원 발생 등으로 선출직 자치단체장의 소극적 대처하고 있음.
 - 서울에서는 공설 납골시설 공급확대의 어려움을 겪고 있으며, 2003년 5월 이후 서울시 공설 납골시설은 일반시민의 이용을 제한하고 있음.

- 현행 사설납골시설 설치주체에 종교단체를 예외로 하고 있어 재단법인을 설립하여 운영하는 시설은 거의 없음(경기도 1개소에 불과함).
 - 현행 대규모(10,000기 이상) 사설 납골시설은 종교단체가 90% 이상이며, 개인 또는 주식회사로 운영하고 있음.
 - 사설납골시설은 신고만으로 설치관리가 가능하여 부실공사와 사후관리상의 어려움이 발생하고 있음.
- 사설 납골시설의 지나친 영리위주 경영 및 신뢰도 저하 비싼 이용료(공설의 5~10배) 부과로 이용자 부담 과중 단기 위주의 수익성 추구로 관리부실 초래 예상되며, 종교적 목적과 공익성보다는 상업적 이윤 추구를 목적으로 하여 경제적 부담과 사후관리 부실 및 영속성을 확보할 수 없어 소비자의 피해가 발생함.
 - 사설납골시설의 부실운영은 추후 지방자치단체의 부담으로 전가될 우려 내재하고 있음.
 - 납골시설 설치를 재단법인으로 국한함으로써 불법적인 사설 납골시설이 난립하게 되고 이로 인한 사회적 폐해가 발생하고 있는 것임.
- 따라서 공설 납골시설의 공급부족과 사설 납골시설의 난립, 특히 종교단체를 위장한 납골시설 운영의 사회적 폐해 방지하고 공익성, 건전성, 영속성을 확보하기 위해 종교법인 과 특수공공법인의 진입장벽 완화할 필요성이 있음.

□ 외국사례

- 일본의 장사시설은 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대원칙 하에서 주로 지방자치단체의 위임사무로 되어 있음.
 - 그 배경에는 묘지 등 장사시설의 경영이 공익성을 가져야 하며, 지방마다 다른 풍습, 관습, 종교, 지리적 조건 등 다양하여 중앙정부에서 일률적으로 기준을 적용하기 곤란하고 특히 허가사무의 운영사무는 지방자치단체의 판단에 위임하는 것이 합리적인 것으로 판단.
 - 이러한 취지에 따라 현재 장사시설 설치 및 관리에 대한 기본적인 내용은 묘지, 매장 등에 관한 법률에 규정되어 있고, 구체적인 사항 들은 도도현부 조례에 규정되어 있음.
 - 일본의 후생 노동성은 1968년부터 현재에 이르기 까지 장사시설(묘지, 납골

당, 화장장) 인허가의 기본방침으로 민간 경영을 억제하고 공영을 원칙으로 하고 있음.

- 장사시설의 경영주체는 원칙적으로 지방자치단체 공설시설에 한하고, 지방자치단체의 재정이 열악한 경우에는 예외적으로 장사시설 수요의 효율적으로 대처하기 위해 종교법인과 공익법인 등에 한해 허가해 주는 방침을 유지하고 있음.
- 현재 장사시설의 경영주체는 지방공공단체를 원칙으로 하며, 지방자치단체 뿐 만 아니라 공익법인과 종교법인을 포함함. 특히 종교단체가 묘지경영에 참여할 경우 종교법인 법에 의한 종교법인이어야 하며, 종교 활동의 일환으로 참여할 수 있으며, 회계 상 종교법인 회계와 구별되는 특별회계로서 수지를 명확하게 하도록 소관청에 의한 지도를 받아야 함.
- 종교법인은 묘지경영에 필요한 재정과 조직체계를 갖추고 있어야 하며, 영리기업이 종교법인의 명의를 차용한 경우에는 인정받지 못함.
- 독일의 경우는 묘지를 공법적 관리대상으로 규정하여 모든 장사시설은 지방자치단체 조례에 의해 운영되는 공공시설임.
 - 약 32,000개소의 지방자치단체 또는 교회에서 운영하는 공원묘지의 유형에는 병렬식 묘지, 병렬식 납골묘지, 선택적 묘지, 선택적 납골묘지로 구분됨.
- 선진국에서는 묘지를 포함한 장사시설은 공익성이 강조되기 때문에 지방자치단체에서 공설시설로 운영하거나 민간이 운영할 경우 제한적으로 재단법인과 종교법인 또는 공익법인이 운영함으로써 비영리성, 신뢰성과 영속성 등을 확보하고 있음.

□ 개선방안

- 시설납골시설의 공익성, 건전성 및 영속성 확보 위해 공공성 가진 단체의 진입장벽을 완화하도록 함.
 - 종교단체의 경우는 종교관련법인으로 운영에 참여하도록 하며, 재단법인 이외의 납골시설 설치 운영을 목적으로 한 공공법인도 납골시설 설치 및 운영사업에의 참여가 가능하도록 하여 영속성을 보장하도록 함.

라. 재단법인 묘지 내 납골시설 설치

□ 현황 및 문제점

- 매장 및 묘지등에 관한 법률에 의해 허가 조성된 재단법인 묘지에서는 정부의 권장에 의거 납골묘 시설을 병행하여 왔으나 법시행 이후 허가, 조성 완료된 법인묘지에 대하여도 시행규칙 제7조에 의한 납골묘 설치신고 및 이행통보 절차 등에 관하여 감독기관의 해석에 따라 현실에 맞지 않는 절차를 요구함.
- 법 시행 이전에는 기존매장묘지에 납골시설을 병행설치하여 토지를 효율적으로 활용하도록 하는 사례가 있었으나 현행법상 납골묘 설치신고 절차에 관한 규정으로는 일선감독기관에서 허용하지 않고 있어 행정기관과 재단법인간의 업무 혼선과 사용권을 가진 이용자들의 민원이 야기됨.

□ 개선방안

- 장사등에관한법률 시행 이전에 이미 묘지로 조성, 준공 허가된 묘역에 대하여는 납골묘 설치 후 신고 (제32조의 보고사항)로 갈음하거나 시행규칙 법인 납골묘 설치기준의 법조항 또는 경과규칙으로 명시하여 집단묘지 내 납골묘 설치가 지방자치단체에 따라 법 적용의 혼선이 없도록 해야 함.
- 장사등에관한법률의 시행 취지에 맞게 화장 납골을 장려하고 국토이용의 효율성을 제고하기 위하여 재단법인 묘지 내 납골시설을 원할 경우 가능하도록 관련규정을 명시할 필요가 있음.
- 기존 묘지구역 내에 무리한 납골묘 등의 건립으로 인해 발생할 수 있는 피해를 최소화하기 위하여 시설안전 설치에 대한 규정은 준수되도록 함.

마. 납골시설 사후관리

□ 현황 및 문제점

- 법인묘지 및 법인 납골시설은 자연재해 발생(산사태, 홍수, 지진 등)과 사후관리에 대한 제도적이 뒷받침이 전무한 실정이며, 재해 발생시와 긴급 복구에 필요한 자원 확보가 어려운 실정임.
- 영세한 사설 법인묘지 및 납골시설의 경우 부실공사 또는 과실에 의한 훼손·

유실과 자연재해의 불가항력적인 사유로 피해를 당하는 사례가 늘어나고 있지만 원상복구에 대한 제도적 장치가 전무한 상태임.

- 법인묘지의 경우 영리추구를 위하여 붕괴·침수의 우려가 있는 지역에도 분묘 또는 납골시설을 설치하고 방재시설을 제대로 하지 않은 결과, 지속적인 대규모 묘지 및 납골시설 유실사태가 발생하여 충분한 재원확보가 필요함.
- 재해발생시 또는 만장이후 사후 관리를 위한 공동관리 기금 적립 및 사용방법이 규정되어 있지 않아, 유족과의 마찰은 물론 사회문제로 대두되고 있어 이에 대한 대책이 절실한 실정임.

□ 외국 사례

- 일본의 경우 장사시설 경영의 기본원칙은 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 원칙에서 출발하고 있음.
- 미국에서는 장사시설의 이용자를 보호하기 위해 영속성을 강화하는 다각적인 장치를 두고 있음.
 - 예를 들어, 묘지 분양 시 일부 금액을 영구묘지관리기금(Endowment care fund 또는 care and maintenance trust fund)으로 조성하는 한편, 사전분양 시 계약금의 일부를 지방자치단체에 납부토록 하여, 이들 기금을 활용하여 시설의 적자 또는 파산시 지원함으로써 장사시설이 안정적으로 운영될 수 있도록 보장하고 있음.

□ 개선방안

- 장사시설 이용자의 피해를 최소화하기 위해서, 장사시설 설치 시 일정금액을 기금으로 내어 별도로 기금을 운영하도록 하거나 또는 장사시설을 이용하는 이용자와 계약을 할 경우 총 사용료의 일정금액을 지방자치단체에게 납부하도록 하여 가칭 “장사시설 운영위원회”를 만들어 지역 내의 장사시설을 관리할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토하여야 함.
- 법인설립 허가시 장사시설 규모에 따라 재해보험가입을 의무화하여 자연재해 발생에 대비하도록 함.
- 묘지 또는 납골시설 등 장사시설의 영리성 추구로 인한 도산 또는 관리 부실을 방지하기 위해 상시적인 사후감리제도와 관리운영의 건전성을 확보하기 위

해 관리기금 적립을 제도화하여 소비자들을 보호할 필요가 있음.

VI. 장례식장 관련 제도개선

1. 인적제도

가. 장례전문인력

□ 현황 및 문제점

- 매년 약 24만 사망자의 시신위생처리(염습)가 장례식장에서 이루어지고 있음.
현재 장례식장은 약 600개소, 종사인력은 2,400여명으로 추정되고 있음.
- 최근에 들어, 건강이란 개념의 초점이 육체적, 사회적 안녕보다는 정신적 안녕을 중요시 여기고 있음(예: 지하철 자살로 인한 운전사의 정신적·심리적 장애 발생).
- 지금까지는 국가에서 인정하는 객관적이고 공신력이 없는 상태에서 누구나 장례업무를 수행할 수 있어 우리나라의 전통적이고 관습적인 장례절차 및 의례를 고려하지 않고 종사자의 비체계적이고 불충분한 지식 및 기능의 의해 이루어져 유족에게 많은 불만을 야기하고 있음.
- 인간의 존엄성과 보건위생적인 측면에서 시신의 위생처리는 단순한 시신처리 방법이 아닌 고인의 존엄성을 부여하는 동시에 시신위생처리를 담당하는 종사자, 나아가서 유족 및 문상객의 보건위생을 예방할 수 있는 전문자격제도가 필요하다고 하겠음.

□ 외국사례

- 미국의 경우, 사망부터 매·화장에 이르는 장례의 전 과정에서 장례서비스 종사자가 중추적인 역할을 수행하고 있음.
 - 장례서비스 종사자로 장례지도사(Funeral Director), 방부처리사(Embalmer) 등이 있음. 장례서비스 종사자는 주 정부로부터 자격증을 받아야 하며, 장례지도사 자격을 가진 자만이 장례활동 장소나 시설을 개설하거나 유지할 수 있음.

- 특히, 고인의 존엄성과 시신의 부패방지를 위하여 시신위생처리 전문자격 제도를 두고 있음.
- 일본의 경우 장례서비스 종사자의 전문적 인력양성을 위하여 국가에서 인정한 “장례전문가” 국가공인자격제도를 실시함.
- 프랑스의 경우, 부정, 부패범, 사기범, 분묘파괴범, 개인파산자 등의 경범과 전과자들은 장례전문직업인으로서 자격을 갖지 못하도록 명시하고 있음.

□ 개선방안

- 장사등에관한법률에 국가자격제도를 도입함.
 - 장사등에관한법률에서 장례식장 등에서 시체의 위생적 처리를 담당하는 자는 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격을 갖춘 자가 할 수 있도록 규정.
 - 장례식장 영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정을 이수하도록 함.

2. 장례식장 설치 및 운영관련 제도

가. 장례식장 설치기준 및 수급 및 운영

□ 현황 및 문제점

- 별다른 규제사항이 없는 관계로 장례식장이 매우 급속하게 무분별하게 증가하고 있어 수급의 불균형 문제가 발생하고 있음.
 - 연도별 장례식장 추이를 보면, 1995년 321개소, 1998년 380개소, 2000년 465개소, 2002년 579개소, 2003년 623개소임.
 - 일반적으로 장례식장 이용일수는 평균 2일로 빈소 당 이용회전률을 고려하여 연중 평균 사망자는 673명으로 빈소의 적정 수요는 1,616개임. 그러나 현재 장례식장에 설치 운영 중에 있는 빈소수는 3,113개로 약 100% 포인트 공급과잉된 상태임.
 - 장례식장의 불균형한 수급, 즉 공급과잉으로 인하여 장례식장의 시장질서를 파괴시켜, 결국 서비스의 질을 떨어지는 결과를 초래해 국민에게 양질

의 서비스를 제공하지 못함.

- 특히, 의료기관들이 수익성을 고려하여 장례식장 설치에 과잉 투자로 의료 기관 정체성 및 역할을 상실하고 있음.
- 장사법의 궁극적인 목적 중 보건위생적인 측면을 고려한다면, 다른 장사시설보다 장례식장이 가장 중요시함에도 불구하고 이에 대한 관심과 예방대책이 미흡한 상태임.
- 시신의 위생처리 장소로 위생처리시 발생하는 감염성폐기물 발생 및 장례식장 실내 대기오염물질(결핵보균자 공기비말)로 인한 유족 및 문상객의 감염폭로 위험성 잠재되어 있음.
- 년 사망자가 약 24만 명으로 사망시 대부분 장례식장을 거치게 되며, 장례식장을 이용하는 수는 고인 1명당 유족 및 문상객을 약 100명으로 계산해도 년 장례식장 이용자는 약 2,400만 명으로 추정되며, 이로 인한 공중위생 감염 우려
- 대다수의 국민들은 장례식장에 대한 부정적이고 불공정한 인식이 팽배되어 있으며, 이용자의 불만분쟁의 민원이 가장 많은 곳이 장례식장임.
- 정기적인 장례식장에 대한 부정적인(폭리, 부조리, 위생상태 등) 언론보도에도 불구하고 이에 대한 제도적 장치가 없는 관계로 관할 담당 공무원들의 제재하거나 개선할 만한 근거가 없는 상태임.

□ 외국사례

- 대부분의 선진국의 경우, 장례식장은 별도로 분리된 장소가 아닌 종합장사시설의 한 부분으로 분류되어 있음.
- 미국의 장례식장(Funeral Home) 운영은 장례지도사 등 국가나 주에서 인정한 자격이 있는 자 만이 할 수 있어 영업등록제도를 실시하고 있으며, FTC(공정거래위원회)에서 장례식장에 대한 소비자 입장에서 엄격한 규제를 규정하고 있음.
- 프랑스의 경우, 장례식장 경영 또는 종사는 자유사업행위가 아니며, 1995년 정부시행령에 의거하여 임명도지사가 발부한 사전사업허가를 받도록 하고 있음.

□ 개선방안

- 장례식장업을 신고제로 전환하고 설치기준 강화함.

- 신고제로 전환하는 경우로서, 관할 시장·군수·구청장은 관할 내의 장례식장의 보건위생 및 운영관리 상황을 파악 및 시설 등을 점검하기 위하여 매년 반기별로 장례식장을 방문하여 지도·감독하도록 함.
- 장례식장 사업주 및 종사자의 정기적인 보건위생 교육 및 관련 법 제도에 관한 교육을 실시함.
- 시신의 감염성 전염 등의 보건위생 방지를 위한 구체적인 장례식장 설치기준을 마련함.
 - 시설물 형태 및 내·외장재는 적절한 채광 및 조명시설을 갖추고 경건한 분위기를 유지
 - 방습·방충·환기·냉난방 등 보건위생상 위해를 방지를 위한 시설을 갖추어야 함.
 - 장례식장에는 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그 밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 함.
 - 안치실과 염습실은 질병감염의 우려가 있으므로 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설을 갖추어야 함.
 - 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리 칸막이로 염습실과 분리된 공간을 설치하여야 함.
 - 시신의 위생처리시 종교단체 기타 시설 등에서 영업을 목적으로 하지 않은 경우에도 보건위생 등 고려, 위 기준 적용함.

나. 장례식장 수급 및 운영

□ 현황 및 문제점

- 2003년 말 기준으로 전국에 장례식장은 623개가 설치되어 있으며, 이 중에는 의료기관 부속 장례식장은 502개, 전문장례식장은 121개가 포함되어 있음.
- 현행 장례식장 임대료의 산정기준방법은 대부분 장사등에관한법률 제25조제3항에 따른 산정기준을 따르지 않고 공정거래위원회에서 정한 장례식장 표준약관의 규정에 따라 산정기준을 따르고 있음.
 - 장례식장 임대료 산정기준은 사용자와 이용자간의 상호간의 정확한 이해부

족으로 산정기준에 많은 문제점을 발생하고 있음.

- 대부분 장례식장은 장례식장 표준약관에 규정되어 있는 사항을 따르고 있어 법 실효성 적용에 한계가 있음.
- － 장례식장 시체보관(안치실)에 있어 사고사 등에 따른 연고자가 고인을 찾아 가지 않은 사례가 빈번히 발생하고 있음.

□ 개선방안

- － 장례식장업이 신고제로 전환되는 경우, 현행 법률상 특별시장·광역시장 및 도지사와 시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지·화장장 및 납골시설과 함께 장례식장의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하도록 함.
- － 특히, 대형사고 및 재해 등의 비상사태에 따른 시신보관(안치실), 장례장소 등도 수급계획에 포함되도록 함.
- － 장례식장에서의 임대료는 장례식장 표준약관에 따르도록 함.
 - 임대료 산정기준은 안치일시를 기준으로 24시간을 1일로 함. 다만, 24시간을 미달하는 시간은 그 시간이 12시간 이상인 경우에는 1일로 산정하고 12시간미만인 경우에는 시간단위로 산정하되, 1시간미만은 1시간으로 산정하도록 함.
- － 장례식장 영업자는 유족 등이 안치되어 있는 시체를 찾지 가지 않은 경우, 당해 장례식장을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 시체를 처리할 수 있도록 함. 연고자의 통보에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정함.

VII. 장사행정 효율성 재고관련 제도개선

1. 장사시설에 관한 국민의식 개선

□ 현황 및 문제점

- － 장사시설에 대한 일반국민의 혐오의식으로 인해 장사시설 설치, 운영 및 관리가 어려운 실정임.

- 이러한 일반국민의 인식문제에는 장사관련법률상의 문제점이 발견됨.
 - 현행 장사등에관한법률이라는 명칭에 문제가 있음. 폐지된 매장및묘지등에 관한법률의 명칭에서 ‘매장및묘지’라는 용어대신 ‘장사(葬事)’라는 용어로 단순히 대치했을 뿐이지 국민들을 위한 대인서비스(personal service)의 이념이 내포되지 않은 관습적이고 관혼상제적인 이념에 천착된 법률명칭이라고 할 수 있음.
- 정부의 대국민 홍보방법상 문제도 있음.
 - 그 동안 정부는 장사문제를 대응하는 장사정책의 방향을 복지적 관점에서 접근하지 않고 사회문화적인 관점에서 대 시민홍보를 해왔으며 그러한 이유 등으로 인하여 화장율은 급속도로 증가하여 전체적으로 50%에 거의 이를 정도로 화장이 보편화되었으나 대도시를 중심으로 화장시설이나 납골시설이 부족하게 된 상태에서 적절한 장사시설을 공급하지 못하게 되는 실정에 도달하였음.
- 장사시설이 입지하는 데는 직·간접적으로 영향을 받는 주민들에 대한 보상대책이 필요함.
- 지방자치단체 등의 장사시설의 설치주체는 장사시설 입지를 수용하는 지역주민을 위해 일정한 범위 내에서 또는 협상과정을 통하여 보상(incentive) 할 수 있는 기제가 필요한 데 현행 장사등에관한법률이나 관련법에서는 이러한 규정이 없음.
 - 일부 지역에서는 장사시설 설치에 대한 인센티브를 사전에 행정적으로 약속하고 지역공모제를 하기도 하고 주민협의과정에서 인센티브제도를 활용하고 있지만 실제로 법적 규정이 없음으로 인하여 협상 당사자 모두가 무리한 조건을 제시하거나 대안을 강구함으로써 결과적으로 행정력만 낭비되거나 주민들로부터 불신을 조장시키는 경우가 발생하게 되는 요인으로 작용하고 있음.

□ 개선방안

- 장사등에관한법률을 장사복지법으로 전문 개정
 - 장사행정의 주된 법제인 장사등에관한법률을 장사복지법으로 개정하는 것

이 대안이 되며, 주민들이 가지고 있는 장사시설의 혐오성향도 제거할 수 있어서 입지갈등을 완화할 수 있음.

- 지역이기주의 극복과 주민인센티브제를 위한 법제 개정.
 - 막상 장사시설의 설치를 계획하더라도 입지대상지역의 주민들은 주변지가하락 등의 사유를 들어 반대하게 되는 이중고를 겪게 되는 것이 현 실정임.
 - 이를 해결할 수 있는 방안으로서는 해당 지역 주민들에게 간접적인 인센티브제(복지시설 설치, 도로건설 등)를 제시하고 사전 입지공모제를 병행하는 방안을 강구할 수 있음.

2. 장사행정 조직 및 인력 확충

가. 중앙정부의 장사행정 조직 및 인력 확충

□ 현황 및 문제점

- 장사행정 주무부서로서 보건복지부는 장사정책 수립, 각종 시책 기획, 관계 법령 제·개정, 장사행정업무 표준화 및 관련 지침 작성, 시설설치 등을 위한 재정 지원, 지방자치단체 업무 지도·감독 및 평가, 장사관련 통계 작성 등 기능을 수행하고 있음. 국토공간의 효율적 이용을 도모하기 위해 각종 화장장려시책을 펼치고 있으며, 여기에는 화장장 시설 확충 및 개·보수사업, 납골시설 설치에 관한 융자 지원 등이 포함됨. 또한, 장사관련 각종 연구사업을 추진하고 있다. 이 밖에도 지방자치단체 담당공무원의 업무협조 및 문의, 장사시설관련 업체 및 일반국민의 민원처리 등을 수행하고 있음.
- 이러한 모든 업무는 보건복지부 내에서도 가정보건복지심의관실 하에 있는 노인지원과내 1계 수준에서 이루어지고 있음.
- 장사행정의 기획수립 등 총괄적인 업무를 1계 그것도 담당자 2명으로 소화하는 데에는 무리가 있다고 할 수 있음.
- 이런 문제점으로 인해 장사정책의 꾸준한 개선이 어려우며, 기 정책의 취지가 일선 행정기관과 장사관련 재화 및 서비스의 공급주체 등에 파급되는데 한계성이 있음.

□ 개선방안

- 중앙정부차원에서 장서관련 전문기구 설치.
- 주요 업무내용은 다음과 같이 구성됨.
 - 장사시설 설치 및 관리에 관한 업무.
 - 장사시설 관련 각종 자료수집(전국묘지실태조사등 포함) 및 통계생산 업무.
 - 장사정보 체계화 및 주민 등에게 제공에 관한 업무.
 - 장사시설 평가에 관한 업무.
 - 장사시설 설치 및 운영관련 민원에 관한 업무.
 - 지방자치단체 등 주체의 장사시설 설치 및 관리에 관한 기술적인 지원관련 업무.
 - 묘지·화장장·납골시설 등의 수급계획, 무연분묘 정리 등에 대한 표준화된 모형 개발, 보급에 관한 업무.
 - 자료 관리(DB 및 GIS 구축 포함), 활용에 관한 모형 개발, 보급 등.
- 다른 대안으로 보건복지부 조직 직제개편으로 장례업무를 전담하는 “장례정책과(가칭)” 신설.

나. 장사행정 인력확충

□ 현황 및 문제점

- 광역자치단체의 장사행정 조직체계를 살펴보면, 서울과 부산 및 경기도를 제외한 나머지 시·도에서 장사행정 전담부서가 없이 한 계에서 다른 업무와 함께 장사행정업무를 수행하고 있으며, 전담인력을 둔 광역자치단체는 6개 지역(37.5%)에 불과함(2001년 기준).
- 광역자치단체에서의 장사행정업무는 범위가 넓고 지역적으로도 관할 시·군 모두를 관장하여야 하나, 대부분 전담 부서가 없고 전담인력마저 두지 않은 상태에서 실제 투입인력 1명 미만이 업무를 수행함으로써 본연의 기능을 거의 수행하지 못하고 있음.
- 지방자치단체의 장사행정 인력의 장사업무 평균담당기간이 매우 짧으며, 이들의 업무만족도가 매우 낮아 질적 수준도 낮은 실정임.

□ 개선방안

- 지방자치단체 내 가칭 “장사행정과 또는 장사행정팀”을 신설하도록 하며, 장사

행정인력 확충하도록 함.

- 장사행정 업무 기피로 인한 행정의 비효율을 제거하기 위해 장사직렬을 신설하는 방안을 고려하는 한편, 업무간 이동에 제한을 두어 적어도 일정 기간동안 근무하도록 할 필요가 있음.
- 이들 인력에는 일정한 인센티브를 제공하는 것이 바람직함. 인센티브의 종류로는 인사고과, 성과급 지급, 순환보직, 해외연수 등을 고려할 수 있음.

3. 장사시설 수급에 관한 국가종합 계획 수립

□ 현황 및 문제점

- 장사법 제5조에 규정에 따라, 각 지자체에서는 관할 구역안의 묘지, 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중장기 계획을 수립하도록 의무사항으로 규정하고 있음.
- 그러나 현재 지자체에서 장사시설 수급에 관한 중장기 계획을 수립한 곳이 많지 않으며, 지자체장은 이를 수립하여야 한다고 할뿐 이를 정부 주무부처에 제출의무 및 지도 감독할 근거가 없는 상태임.
 - 정부 주무부서에서는 지자체별 장사시설 수급 수립여부에 대하여 현황 파악이 전혀 되어 있지 않음.
- 또한, 지자체별로 장사시설 중장기 수급계획을 수립한 기초로 국가차원에서 장사시설에 대한 종합적인 수급계획을 수립하여야 하지만 이에 대한 규정이 없는 상태임.
- 인근 지자체간 장사시설 수급 및 설치를 공동으로 수립할 수 있도록 규정하고 있지만 지자체간 상호협약이 잘 이루어지지 않고 있음.

□ 개선방안

- 국가차원에서 장사시설 수급에 관한 중장기 계획을 수립하도록 하는 의무 규정을 포함시켜, 향후 보다 종합적이고, 합리적 체계적인 장사정책 수립을 하도록 함.
- 지자체 장사시설 중장기 수급계획 수립에 대한 정부주무부처에 보고의무 등의 규정을 둬.

- 지자체간의 공동으로 장사시설 수급 및 설치가 어려운 경우 정부에서 중재 조정역할을 할 수 있는 규정 마련.

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경 및 연구목적

최근 장사관행이 매장에서 화장으로 전환되고 있으나, 여전히 매장관행이 유지되어 묘지가 증가함에 따라 국토잠식 및 환경훼손의 주요 원인이 되고 있다. 1998년 말 현재 묘지면적은 약 998km²로 전국토의 1%를 차지하고 있으며, 매년 약 15만기의 새로운 분묘가 발생하고 있다. 그럼에도 불구하고, 묘지설치 신고율이 저조하고 묘적부 관리, 묘지수급 계획 등이 이루어지지 못하고 있어, 증가하고 있는 묘지의 사회적 문제에 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 또한, 전국에 무연분묘가 800만기로 추정되고 있음에도 불구하고, 지방자치단체의 예산부족과 지역주민의 반대로 정비를 하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 개별적 묘지의 분산 설치를 방지하기 위한 집단묘지 시설이 부족한 실정이다. 예를 들어, 수도권(서울, 인천, 경기)에 집단묘지 매장가능기수는 149천기이나, 향후 3~5년 후에는 만장될 것으로 예상되고 있다.

최근에 들어 사회 환경 및 의식의 변화로 인해 화장 후 납골하는 장법이 급격히 증가하고 있다. 화장율은 1981년 13.7%, 1991년 17.8%, 2001년 38.5%, 2002년 42.6%(화장건수 146천기)으로 급증하고 있다. 최근 5년간 화장율은 평균 3.8% 포인트씩 증가하였으며, 향후 2010년경에는 73%에 이를 것으로 추정되고 있다. 이와 같이 화장 및 납골 경향의 증가에도 불구하고, 현재 우리나라에 설치·운영 중인 화장장은 모두 공설로 45개소에 불과한 실정이다. 납골시설은 전국에 총 126개소(공설 73, 사설 53)가 설치되어 있을 뿐이다. 수도권 등 일부지역을 중심으로 화장장 공급이 수요에 미치지 못하고 있으나, 지역주민의 반대로 화장장 확충이 곤란한 실정이다. 수도권의 화장로 1기당 1일 처리 건수는 3건 이상으로 잦은 고장 등의 문제점을 내포하고 있다.¹⁾ 특히, 서울시의 경우 1일 4.2건 처리로 화장로 수명이 단축되어, 많은 시민들이 인근 화장장을 이용하고 있는 실정이다. 화장율이 73%에 이르는 2010년에 화장건수는 연간 45천건에 이를 것으로 추산되나, 이에 대비하기

1) 선진국은 화장로 1기당 평균 1.5~2.0건 처리한다.

위한 서울시 화장장의 신·증설은 지역주민의 반대로 어려운 실정이다.²⁾

납골시설도 지역적으로 불균형하게 분포되어 있어 주민의 접근성이 제약되고 있다. 또한, 주민의 반대로 시설확충이 곤란하여, 빠른 시기에 수요가 공급을 상회할 것으로 추정되고 있다. 수도권에 납골당은 4~5년 이후에는 만장이 예상되며, 서울공설납골당은 이미 만장되었다. 화장장 및 납골시설의 설치에 대한 재정적 지원이 미약하다. 즉, 주차장 및 부대시설 설치, 주민동의 과정 등 막대한 비용이 소요되나, 정부지원은 화장로 및 납골당 건물면적에 대해서만 지원하고 있는 실정이다. 건물 신축 및 증축에 소요되는 지원단가도 현실성이 결여되었다. 예를 들어, 1m²당 건축비가 2백만원이 소요되나 1백만원의 70%인 70만원만이 지원되고 있다. 화장장, 납골시설의 과도한 설치 제한 등으로 확충이 어려운 실정이다. 예를 들어, 도로, 철도, 하천지역으로부터 300m, 20호 이상 민가, 학교로부터 500m 이상 떨어진 곳에만 설치가 가능하다. 상수도보호구역(수도법), 녹지지역에의 설치 전적으로 제한되고 있다.

이 연구는 현행 장사관련 제 문제점을 극복하기 위해 제도적인 개선방안을 마련하기

2) 서울시는 2000년 8월에 SK 및 한국장묘문화개혁국민협의회(장개혁)와 공동으로 ‘추모공원건립추진협의회’를 발족하여 추모공원의 부지선정 및 건립 작업에 착수하였다. 동년 12월부터 2001년 6월까지 추모공원 건립협의회와 부지선정심사위원회에서 3회에 걸쳐 13개 후보지 주민들의 의견수렴을 위한 주민대표와의 공청회 등을 실시하였다. 그러나 서초구 등 유력 후보지 주민들의 극렬한 반대투쟁에 직면하여 공청회 진행이 무산되는 등 진통을 겪다가 2001년 7월 부지선정위원회에서 최적부지로 원지동 76번지 일대를 최종 부지로 결정하였다. 서울시는 건설교통부에 장사문화 개선, 추모공원 건립 불가시 장묘대란 우려, 광역도시계획에 따른 시급한 지역현안해결의 어려움 등을 이유로 제시하여 그린벨트 해제를 요청하였으며, 건설교통부는 2002년 4월에 동 부지에 대한 그린벨트 지정을 해제하였다. 서울시는 그린벨트 해제와 함께 도시계획사업 실시계획을 고시하고 추모공원 조성공사를 추진하고자 하였다. 그러나 지역주민의 행정소송 제기 및 법원의 공사진행 중지권고(2002년 4월)로 사업진행이 중단되었다. 2002년 7월 현직 서울시장의 취임과 함께 후보지일 백지화 공약에도 불구하고 지역현안사업 추진의 불가피성 때문에 기존 장사정책의 기본방향을 주민 수용성을 높이기 위해 인센티브를 부여함과 아울러 화장장 규모를 축소하고 지역별 분산건립 방향으로 전환하였다. 2003년 8월에 보건복지부는 국가중앙의료원의 건립부지로 추모공원부지를 1순위로 선정하여 서울시에 협조를 요청하였다. 서울특별시는 이를 긍정적으로 검토하여, 기존의 추모공원계획을 변경하여 추모공원부지 내 국가중앙의료원을 건립하고 부속시설 형태로 화장장 건립하는 방안을 제시하여 서초구 및 지역주민과 협의를 추진하였다. 그 결과 2003년 10월에 서초구 및 지역주민은 동 부지에 국가중앙의료원 설치를 전제로 적정규모의 화장장을 수용하겠다는 입장을 표명하기에 이르렀다. 그러나 건설교통부와 국무조정실은 서울시 및 보건복지부에 국가중앙의료원의 추모공원 입지는 불가함을 2차례 회의(2003. 8.22 및 9.3)를 통해 통보하였다. 이어서 건설교통부는 2003년 10월 18일 국정현안조정회의를 통해 서울시가 변경 추진코자하는 국가중앙의료원 전체의 화장장 설치에 당초 그린벨트 해제목적에 반하고 향후 유사방식을 통한 그린벨트 해제의 선례가 될 것을 우려하여 수용곤란 방침을 결정하였다. 이와 같은 우여곡절을 겪으면서, 원지동 화장장 건립사업은 거의 중단되었다.

위한 것이다. 특히, 화장문화의 정착을 위해 화장장 및 납골시설의 공급확충을 위한 방안을 마련하고자 한다. 구체적인 연구목적은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 친환경적이고 우리나라 실정에 맞는 장사제도를 모색한다.

둘째, 장사시설 확충 및 납골시설(납골묘, 납골당) 모형개발 방안을 도출한다.

셋째, 화장장, 납골시설 등 장사시설의 설치지역 제한을 완화하는 방안을 제시한다.

넷째, 장사등에관한법령 및 관련법령 개정(안)을 제시한다.

이러한 연구의 결과는 다양한 장사시설 수요에 효과적으로 대응하여 장사관련 주민복지 수준을 제고하고, 장사시설 및 서비스 관련 유통체계의 투명화에 기여하며, 무엇보다도 주민친화적이고 자연친화적인 장사제도를 확립하는데 기여할 것으로 기대된다. 기본적으로 이 연구에서 마련된 제도적 개선방안들은 중앙정부 및 각급 지방자치단체의 장사정책 수립, 장사등에관한법령과 관계법령 등의 개정 및 장사행정 효율성 제고에 활용될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구내용

이 연구는 총 9개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 지금까지 우리나라 장사제도의 변천과정을 정리한다. 장사제도의 변천은 주로 관련법령들을 중심으로 고찰하는 형식을 취한다. 제도사적인 고찰은 미래와 과거를 매개하는 역할을 하여, 제도개선에 대한 연구가 시간의 연속선상에서 이루어질 수 있도록 하기 위한 것이다. 또한, 외국의 장사제도에 관한 고찰이 실시될 것이다. 외국의 장사제도 일반에 관한 검토는 우리나라 제도개선의 방향성 등에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

제3장부터 제7장까지 4개의 장에서는 부문별로 우리나라 장사시설 설치 및 운영과 관련 서비스의 현황과 문제점을 진단하고, 그 결과를 토대로 향후 개선방안을 도출한다. 장사부문은 장사시설 설치요소나 장법 등에 따라 장사시설 확충관련(제3장), 매장 및 묘지(제4장), 화장과 산골 및 납골(제5장), 장례식장관련(제6장), 장사행정 효율성 제고관련(제7장) 등으로 구성된다.

제3장 장사시설 확충관련에서는 현재 제도적으로 장사시설 설치를 금지하고 있는 특정 지역에 대해 그 타당성을 검토하는 한편, 해당 지역을 해제하는 경우 발생될 수 있는

부작용을 진단한다. 진단결과를 토대로 합리적인 수준에서 금지지역을 최소화할 수 있는 방안을 도출하여 제시한다. 또한, 이 장에서는 지역 기반시설이자 복지시설로서 기능을 하고 있음에도 불구하고 혐오시설로 인식되어 있는 장사시설을 도시형성 초기부터 설치할 수 있는 방안을 모색한다. 현행 장사시설 설치거리 제한에 대한 개선방안도 검토된다. 주민이 무조건적인 또는 비합리적인 이유로 장사시설 입지를 반대하는 상황을 제도적으로 방지하기 위해 장사시설 설치절차의 법제화 방안이 검토될 것이다. 장사시설 설치의 지역 이기주의에서 비롯된 주민의 반대가 가장 큰 걸림돌이 되고 있고, 다른 한편으로 지방자치단체의 예산부족도 장애요인으로 작용하고 있다. 이와 관련하여, 공공장사시설 설치 및 운영에 전전한 민간자본이 투입될 수 있는 제도적 장치가 고안될 것이다.

제4장에서는 매장 및 묘지에 관한 현황을 분석하고 문제점들을 진단한다. 그 결과를 토대로 현행 제도의 불합리성을 치유하기 위한 개선방안을 도출한다. 우선 매장 및 분묘 설치 신고제도의 사문화 현실을 제도적으로 치유할 수 있는 방안을 모색한다. 시한부매장 제도의 실효성을 확보하기 위해 필요한 묘지일제조사 및 무연분묘 정리 등과 관련하여, 현실적인 문제점들을 진단하고 향후 개선방안과 보완장치 등을 강구한다. 공원화 및 현대화된 장사시설 설치환경을 조성하기 위해 공설묘지의 공원화 방안을 연구한다.

제5장은 화장의 장법과 그 결과를 처리하는 방법으로서 산골 및 납골과 관련 제도 개선방안을 도출하는데 할애된다. 화장수요 증가에 따라 화장시설 부족 및 화장시간의 지체 등 화장실시 환경의 변화에 대응하기 위해 개별 화장과 시신안치실 등 관련 시설에 대한 문제점을 진단하여 개선방안을 제시한다. 산골은 자연친화적이고 비용효과적인 방법임에도 불구하고 제도적으로 정착되지 못하고 있다. 이와 관련하여, 이 장에서는 산골의 제도적 도입을 위해 관련 용어의 정의와 산골방법, 산골시설, 산골장소(지역) 등에 관한 방안들을 검토, 제시한다. 2001년 개정시 본격적으로 도입되었던 납골제도에 관한 폐해와 문제점들을 진단하고, 그 결과를 토대로 향후 개선방안들을 도출한다. 여기에는 납골관련 용어의 재정의와 함께, 납골시설 설치 및 운영주체의 기준, 납골시설 규격, 납골시설의 형태(평장), 납골시설 설치조건 등이 포함된다.

제6장에서는 장례서비스와 관련한 문제점과 개선방안들을 논의한다. 자유업종으로 지정되어 있는 장례식장과 서비스 종사자의 질적 수준의 제고 특히, 보건·위생적인 차원에서 기준 강화 등을 위한 각종 방안들을 진단한다. 제7장에서는 장사행정의 효율성을 저해

하는 요소들을 진단하고, 이를 제거하기 위한 제도적 개선방안들을 검토하여 제시한다. 여기에는 장사등에관한법률에 대한 국민의 인식을 제고하고 친밀감을 주기위한 법률개정 방안을 검토한다. 또한, 장사관련 인력 부족 및 비전문성 문제를 해결하기 위한 제도적 장치를 강구한다.

제8장에서는 위 각 부문에서 도출된 개선방안들을 종합하여, 법령개선방안을 제시한다. 마지막으로 제9장에서는 이 연구의 결과를 요약하고, 정책적 건의사항을 제시한다.

제 3 절 연구방법

이 연구에서 채택하고 있는 연구방법은 크게 4가지로 구분될 수 있다. 여기에는 문헌고찰, 사례연구, 지방자치단체 담당직원 등 관계자 면담, 회의체 운영 등이 포함된다.

우선 이 연구를 기본적으로 문헌고찰에 근거한다. 지금까지 국내와 국외에서 실시된 장사관련 각종 연구 결과들을 고찰하여, 우리나라 장사시설 설치 및 운영, 장례서비스 공급과 소비 등과 관련한 문제점들을 도출 및 진단한다. 제도상 문제점들에 대한 개선방향은 외국제도 등에 대한 연구결과의 고찰결과를 참조한다.

문헌고찰은 현장은 물론 문제점 등에 대한 구체적인 내용을 파악하는데 한계가 있다. 또한 지리적 및 문화적 배경이 서로 다른 지역의 주민의 욕구를 반영하는데 한계가 있다. 이를 보완하기 위해, 이 연구에서는 일부 사례연구를 실시한다. 사례연구는 주로 장사시설 설치 및 운영과 관련하여 일선 행정기관에서 업무를 담당하고 있는 지방자치단체 공무원과 시설 관계자들을 대상으로 실시한다. 물론, 필요에 따라 기존 연구에서 실시한 주민조사와 사례조사 결과 등을 충분히 검토하여, 주민의 욕구와 의견을 제도에 반영하는 노력을 기울이도록 한다.

끝으로 이 연구에서는 장사제도 개선방안의 합리성 및 객관성을 확보하기 위해 전문가와 시민단체 및 관련 정부부처 실무 관계자들간의 논의 결과를 반영한다. 이를 위해 이 연구는 2004년 7월에 구성된 장사제도개선추진위원회 및 산하 추진단의 회의 결과를 충분히 검토한다. 아울러 위 위원회 및 추진단에 포함되지 않은 일반시민이나 시설관계자 등의 의견을 수렴하기 위해 생활실천개혁추진범국민회의와 공동으로 토론회를 개최한다. 이러한 노력은 사회적으로 공감될 수 있는 제도개선방안을 마련하기 위한 것이다.

제 2 장 우리나라 장사제도 변천과 외국 장사제도

제 1 절 우리나라 장사제도 변천

장사제도는 기본적으로 사회적 가치관을 내포하고 있다. 즉, 장사제도는 시대에 따라 당대의 사상이나 가치관 등의 영향을 받아 변화하기 마련이다. 조선 초기 장사제도는 유교 가치관의 영향으로 화장을 금하고 매장을 지향하였으며, 묘지의 경우에는 사회계급에 따라 그 크기를 제한하는 등 검소한 장사문화를 조성하고자 하였다(김경혜, 1997).

일제시대 장사제도는 식민지정책의 일환으로 조상 묘지를 훼손하여 민족의 자존심을 짓밟는데 그 방향을 두었다. 즉, 1912년 묘지, 화장장, 매장 및 화장취체규칙을 제정하여, 분묘의 산재와 비효율적인 산지이용 및 악습과 미신을 타파한다는 명목으로 공설묘지제도와 화장장제도를 도입하였다. 이러한 장사제도는 유럽 등의 반대에 의해 좌절되었다. 일제는 3·1운동을 계기로 동 법을 개정(1919년)하여 단독묘지와 일족묘지(3,000평 이하) 등을 그리고 문중의 선산 소유등기권을 인정하는 등 장사제도를 변경하였다³⁾.

해방이후 장사제도는 일제의 제도를 그대로 유지하였으나, 점차 국토이용 효율성보다 환경위생에 더 중점을 두었다. 이를 위해 1961년에 매장및묘지등에관한법률로 새로이 제정되었다. 시신의 위생적 처리를 위해 서울시 및 시·군에 공설묘지와 공설화장장을 의무적으로 그리고 공설납골당을 필요에 따라 설치토록 하는 동시에 사설묘지의 확산을 금하였다. 1968년 제1차 개정을 통해 매장및묘지등에관한법률로 개정되었으며, 이를 계기로 장사제도는 보건위생상 위해 방지 이외 국토이용의 효율성, 공공복리 증진을 포함하였다. 구체적으로 매·화장 및 개장의 기준, 사설묘지의 설치기준을 규정하였으며, 묘지 등의 설치 금지구역을 명문화하였다.

1973년 개정에서는 분묘의 점유면적 및 형태를 규정하고, 분묘일제조사를 통한 무연분묘의 정비 근거를 마련하였다. 1981년 개정에서는 납골묘제도를 도입하고 묘지 및 시설물

3) 결과적으로 공설묘지 및 화장은 하류계층의 전유물로 전락하는 등 공설묘지에 대한 인식만 나빠졌으며 그 영향이 지금까지 지속되어 공설묘지의 이용률이 극히 낮게 나타나고 있다.

의 크기를 제한하는 한편, 묘지 등의 관리비 및 사용료에 대한 고시제도를 도입하고(<표 2-1> 참조). 또한 보건복지부 훈령으로서 묘지등의설치및관리운용지침이 제정되었다. 이 지침은 1976년에 묘지조성목적재단법인운영지침의 명칭으로 제정되었으며, 이후 1981년에 폐지되었다. 그리고 동년에 묘지등의설치및관리운용지침을 제정하였으며, 1986년, 1991년 그리고 1994년 3차례 개정을 거친 후 1999년에는 정부의 규제완화 및 법령정비 차원에서 폐지되었다.

〈표 2-1〉 장사제도 변천

연도	변천 내용	주요 골자
1961	매장등묘지등에관한법률 제정	
1968	매장등묘지등에관한법률로 개칭	매·화장 및 개장 기준, 사설묘지 등의 설치기준, 묘지 등의 설치금지구역명문화
1973	상계법 개정	분묘점유면적과 형태 규정, 무연분묘 정리근거 마련, 벌칙강화
1981	상계법 개정	납골묘지제도 도입, 묘지 및 설치물 종류와 크기제한, 묘지등 관리비·사용료 고시제도 도입
2000	장사등에관한법률	전문개정(2001. 1. 13일 시행)

2000년에는 현행 장사등에관한법률로 전문을 개정하였다. 동 개정법의 목적은 환경 및 위생상의 위해 방지, 국토의 효율적 이용, 공공복리 등으로 종전 법과 동일하나, 국토의 효율적 이용에 더욱 중점을 두고 있다.

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

장사제도는 장사등에관한법률을 근간으로 이루어지고 있으나, 실제 장사시설의 설치 및 관리에 관한 행정행위 등은 각종 관련법에 의거하여 이루어지고 있다. 예를 들어, 장사시설의 설치 경우 적용되는 법령은 장사등에관한법률 이외 도시계획법, 건축법, 국토이용관리법, 도시공원법, 수도법, 문화재보호법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률, 환경정책기본법, 도로법, 고속국도법, 하천법, 농지법, 산림법, 사방사업법, 군사시설보호법 등이 있다.

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

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

장사제도 변천의 배경을 사회문화 및 인구학적 측면에서 살펴 볼 수 있다. 저출산 현상의 지속 및 평균수명의 상승으로 인해 노인인구가 절대적 및 상대적으로 증가하여 인구고령화 현상이 심화되고 있다. 노인이 증가하고 있으나, 이들 노인의 생존시 그리고 사후에 묘를 돌볼 저연령층 인구는 절대적으로 감소하고 있다. 게다가 산업화 및 도시화의 영향으로 핵가족화 및 탈가족화가 가속화되어 가족 구성원간 및 세대간 유대관계가 약해짐에 따라 ‘효’ 사상이 약화되고 있다. 이삼식 외(2000)에 따르면, 광역시 이상 대도시 주민의 연중 성묘 횟수는 평균 2회가 채 안되며, 한 번도 가지 않은 경우가 약 13% 그리고 1

회가 26.1%에 이르고 있다. 묘지를 돌볼 자손이 감소하고 또한 자손이 있는 경우에도 직장, 교통문제, 개인주의 등의 영향으로 정성이 점차 사라져, 결과적으로 많은 분묘가 방치되어 도시미관이나 자연환경 및 주민생활에 악영향을 미치고 있다.

사회환경의 변화와 함께, 합리적 사고관의 증가로 인해 장사에 관한 의식이 과거 매장 위주에서 화장선호로 변화하고 있다는 점은 장사정책의 변화에 한 기제를 제공해 주고 있다. 화장문화가 급속히 확산된 이유로는 화장 후 납골시설에 안장됨으로써, 자식의 분묘 관리노력을 줄이는 동시에 자신의 분묘가 방치되는 것을 방지하기 위한 것으로 볼 수 있다.⁴⁾

제 2 절 외국의 장사제도

장사제도는 전통적으로 그 국가나 사회의 오랜 역사 및 문화와 밀접한 관계를 맺어 변화하기 마련이다. 즉, 각 국가의 역사와 문화는 고유한 것으로 일률적으로 특징을 지을 수 없으며, 이러한 역사와 문화의 영향을 받아 형성되어 온 장사제도 역시 국가마다 차이가 존재한다. 따라서 한 국가의 장사제도를 다른 국가에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 오랜 기간동안 장사를 둘러싼 환경 변화에 대응하고, 각종 문제점들을 극복하는 과정에서 형성되어 온 외국의 장사제도는 우리나라의 장사제도 발전에 시사점을 제시해 줄 수 있다.

1. 장사법령 체계

우선 제도를 담고 있는 틀로서 법령체계를 살펴볼 필요가 있다. 현재 일본의 장사법령 체계는 환경위생적 관점의 묘지및매장등에관한법률과 묘지개발·운영에 관한 도시계획법이 근간을 이루고 있다. 이외 환경보호와 지방행정에 관한 법령들이 관련분야에서 장사제도를 규정하고 있다. 하위법령으로 묘지표준계획이 묘지시설의 배치·설계기준을 구체화하고 있다. 이들 법령을 기초로 지방자치단체에서는 조례를 제정하여 장사시설 설치 및 운영에 적용하고 있다. 일본 법령체계의 특징으로는 첫째, 장사관련 활동들이 국민의 종교적 감정을 지지하고 보건위생과 공공복지를 향상시키는 데에 기본적인 목적을 두고 있다. 둘째,

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

보건위생 차원과 장사시설 설치기준에 관한 기술적 차원(도시계획법, 묘지표준계획)을 분리하여 규정하고 있으나, 서로 유기적으로 연계되어 있다. 이러한 구분은 장사시설의 설치 및 운영의 사회적 합리성을 증가시키는 한편, 시설 설치기준을 명료히 함으로써 발생할 수 있는 혼란과 그릇된 법규 적용을 배제시키는데 중요하다고 할 수 있다. 셋째, 중앙정부의 법령은 장사행정의 기본적인 방향을 설정하며, 보다 구체적인 내용은 지방자치단체 조례에서 규정하고 있다. 이는 지방자치단체가 그 지역의 풍속이나 관습 기타 지역상황에 적합하게 장사행정을 구현하도록 법령체계가 구축되어 있음을 의미한다. 넷째, 최근 장사시설 설치 및 운영과 관련한 지역이기주의와 환경보호에 관해 규정들을 강화하고 있다. 예를 들어, 동경도 조례에서 장사시설 설치에 대해 예정지 표식설치 및 인지, 설명회, 주민의견 검토 등의 규정을 두고 있다. 그리고 ‘화장장 배출 대기오염물질 삭감대책 지침’을 제정하여 각종 대기오염물질의 허용치를 규정하고 있다.

미국의 장사관련 법령체계는 연방법령, 주법령, 지방자치단체 법령으로 구성된다. 연방법령으로 장례규칙, 환경고용안전규칙(Environmental Employment Safety Regulation), 직업안전건강법(Occupational Safety and Health Act) 등이 있다. 연방법령에 의거하여 각 주에서 주법령을 그리고 하위 지방자치단체에서는 조례 등을 각각 제정하고 있다. 이러한 법령체계의 특징으로는 장사를 총괄하는 독립적인 연방법령은 존재하지 않고 개별적 법령에서 다른 영역들과 함께 장사영역을 부분적으로 규정하고 있다는 것이다. 주정부의 경우에는 연방법령으로서 개별적인 관련 법령을 그대로 적용하는 경우가 있는가 하면, 연방법령을 토대로 해당 주의 실정에 맞게 주 법령을 제정하여 적용하는 경우가 있다. 주 법령은 장사시설과 장사관련서비스 및 장사인력에 관해 보다 구체적인 사항들을 규정하고 있으며, 시·군 등 하위지방정부에서는 극히 예외적인 사항만을 조례로 규정하고 있다. 주요 내용은 지방정부 관할 내에 장사시설의 신규 설치 및 이전, 그리고 지역사회를 위한 묘지설치 등이 포함된다. 장사관련 법령이 주제별로 특화되어 있는 특징이 있다. 이는 통일법이 아닌 개별법령에서 부분적으로 장사관련 규정을 두거나 장사에 준용하는 규정을 두는 것과 맥을 같이한다. 예를 들어, 공정거래를 규정한 장례규칙, 장사관련 종사자의 안전과 건강 그리고 노동력 보존을 위한 직업안전건강법령, 면허증 등 장사관련 사업을 위한 사업직업법령 등이다.

영국의 장사관련 법령체계는 일반적인 법령체계로서 관습법, 형평법, 의회입법, 유럽연

합법 모두를 포괄한다. 영국의 장사법령체계는 로마법에 근원을 두고 있는 많은 서구국가들의 법체계와 구별되고 있다. 현재 매장시설의 기능과 관련한 세부적인 조항들은 지방정부법과 지방당국묘지령(수정령 포함)으로 간소 통일화되어 있다. 초기 법령으로 많은 교회묘지가 만장됨으로써 시설 공급을 목적으로 매장법과 관계법령으로 묘지조항법, 공중보건매장법 등이 제정되었다. 그러나 이들 법령간 중복성이 존재하여 매장법 자체가 복잡한 구조를 가지고 있다. 1952년 화장법 제정으로 매장과 화장을 통합하여 규정하였으며, 1972년에는 지방정부법 제정으로 권한을 지방정부에서 매장시설로 이관함으로써 매장법의 대부분 조항과 공중보건매장법이 폐지되었다. 묘지조항법은 특별입법에 의해서만 구체화될 수 있는 것으로, 매장당국이 교구위원회, 교구평의회 그리고 교구회의와 관계없이 공공묘지를 설립할 수 있는 대안적인 방법을 규정하고 있다. 현재 이 법령은 묘지조항법에 의거하여 설립된 묘지회사에만 적용되고 있다. 이외 사망등록 및 매 화장증명서 발급과 관련한 출생사망등록법, 요금(인상)법령, 구단위 자치단체와 매장 권한 법령, 비사용매장지법령 등이 있다.

프랑스에는 장사서비스에 관한 기본 원칙을 규정한 전국시행령이 있다. 그러나 1904년에 장사관련 업무 모두를 기초자치단체의 행정 권한으로 부여하였기 때문에, 기본적으로 장사관련 법령은 꼬문기초자치단체법(통합자치법)에 근거를 두고 있다. 기초자치단체법은 시장의 공설묘지 내의 청결과 공중위생, 품위유지, 질서유지, 안녕, 공설묘지로서의 중립성 등을 규정하고 있다. 국회는 따로 필요한 경우 분야별, 사안별 관련법을 제정하고 있다. 기초자치단체장이 새로운 법 제정을 고려할 경우, 모든 이해관계자들의 대표로 구성된 국가장사최고위원회의의 의견수렴 과정을 반드시 거쳐야 한다. 이는 장사관련 법령의 제정에 있어서 일반시민을 포함한 모든 관계자의 이해간 조화를 도모하기 위함이다.

독일의 경우 장사에 관한 특별한 연방법령은 없으며, 다만 장사에 관한 재정 또는 소비자 권리보호에 관해 개별법의 조항을 적용할 뿐이다. 그 예로 호적상의 변동에 대해서는 호적법에 명문규정을 두었으며, 사망시 사망자에 대한 고지의무(부고)와 자치단체의 신고의무, 경찰서 고지의무를 부여하고 있다. 이외 극빈한 망자의 장례비용을 지원하기 위한 관련법으로서 연방사회복지지원법을 적용하고 있다. 따라서 독일의 장사에 관한 직접적인 법령은 지방자치단체 조례로서 묘지 및 장례에 대해 규정하고 있다. 주 정부에는 묘지와 장례에 관한 법률을 제정하고 있으나, 실질적으로 지방자치단체가 묘지와 장례를 담당함

으로 지방자치단체 조례가 우선적으로 적용되고 있다. 공공묘지 각각에 대해 공법으로서 공원묘지 운영조례를 제정하고 있다. 즉, 독일에서는 법치주의에 입각하여 장사에 관한 모든 사항을 공법으로 규정하고 있다.

스웨덴에는 과거 장사관련 법령으로 장례등에관한법(1958), 매장권등에관한법(1963), 장례칙령(1963) 등이 존재하였으나, 1990년 매장법과 매장규칙으로 통합되어 신법으로 제정되었다. 그 외 관련법으로는 건축계획법, 검시등에관한법(1995) 등이 있다. 하위법령으로 지방자치단체 조례(주 정부 및 콤포문)가 있다.

우리나라를 포함한 비교대상국가의 장사관련 법령체계는 대체적으로 중앙정부(연방), 광역자치단체(주), 기초자치단체(시, 군 등) 그리고 이하 소규모 지방정부의 법령과 조례로 구성되어 있다. 그러나 장사에 관한 통합독립법 제정여부 그리고 하위법령으로의 권한위임 정도는 국가마다 차이가 있다. 관련법령의 형태나 구성면에서도 차이가 있다. 결론적으로 장사에 관한 법령 체계가 통일되어 있든 아니면 개별적 법령에서 부분적으로 규정하고 있든지 법령 형태는 그 국가의 일반적인 법령 체계를 따르는 것이며, 이는 오랜 역사성과 문화성을 가지고 있어 일률적으로 어느 방식이 우월성이 높다고 할 수 없다. 보다 중요한 관점은 내용적인 측면에서 장사에 관한 세부적인 사항들이 전체적인 법령체계 속에서 구체적으로 규정되어 있느냐 하는 점이다. 우리나라의 경우 장사시설 및 장사서비스에 관한 규정들이 구체화되어 있지 못하여, 행정기관이나 민간이 적용에 있어서 상당한 어려움을 안고 있으며, 분쟁의 빌미를 제공하고 있다는 점에서 비교대상 국가들의 법령체계는 참고할 수 있을 것이다.

2. 장사행정 체계

일본의 장사행정체계는 후생노동성(건강국 생활위생과)을 주축으로 횡적으로는 다른 중앙부처 그리고 종적으로 지방자치단체와 협력관계로 이루고 있다. 장사행정의 주관부처로 후생노동성의 기능은 ‘영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 이념에 입각하여 지방자치단체가 풍속 등 지역특성을 고려하여 묘지행정을 구현한다’는 기본원칙에 따라 크게 축소되었다. 묘지 등 장사시설의 설치 및 경영의 허가권은 법 개정과 함께 지방자치단체의 단체위임사무로 전환하였다. 이에 따라, 후생노동성은 소관법률의 제·개정과 이와 관련한 지방자치단체의 문의사항 처리 등 업무에만 치중하고 있다. 중앙정부의 장사행정 인력도 건

강국 생활위생과에 담당자 2명으로 취약하며, 수행업무 중 장사업무는 10%에 불과하다. 후생노동성은 지방자치단체에 대한 기술적 지원을 목적으로 연구사업을 수행하고 있으며, 1987년부터 묘지문제검토회를 설치·운영하고 있다. 이외 장사행정의 한 축을 이루고 있는 중앙부처는 건설성과 환경성이 있다. 건설성에서는 묘지의 개발 및 배치가 자연환경에 미치는 부정적인 영향을 줄이는 기능을 수행하며, 이와 관련 ‘묘지계획표준’을 규정하여 지방자치단체에 지시하고 있다. 환경성은 화장장에서 배출하는 대기오염물질(다이옥신 등)에 관한 사항을 담당하고 있다. 지방자치단체의 장사행정체계에서 가장 중추적인 역할은 광역자치단체(도도부현)에서 이루어지며, 도도부현이 장사시설의 설치 및 관리, 허가 등에 관한 조례를 제정하였다. 장사시설 설치 허가 등의 실질적인 장사업무는 기초자치단체(시정촌)에서 수행하고 있다. 일부 지방자치단체에서는 조례 개정과 정책수립 방향 등에 관한 결정을 위해 연구사업을 수행하거나 자문회의를 수시로 개최하고 있다.

미국의 장사행정체계는 연방정부, 주정부, 시(city)와 군(county)으로 구성된다. 장사행정을 총괄하는 연방정부 부처는 없고, 개별 사항에 대해 각 부처에서 활동을 하고 있다. 대표적으로 연방거래위원회(FTC)와 직업보건안전청(OSHA), 환경보호청(EPA) 등이다. 연방거래위원회에서는 주로 장례용품 및 서비스의 거래에 있어서 공정한 거래를 유지시켜 소비자의 권익을 보호하는 업무를 담당하고 있다. 직업보건안전청은 환경고용안전법에 의거하여 직업을 가진 자의 보건과 안전을 위해 활동하는 기관으로서 모든 장례지도사도 이 기관의 활동에 의해 적용을 받는다. 환경보호청은 장사시설에서 배출되는 오염물질의 배출에 관한 모니터 등의 활동을 하고 있다. 주 정부마다 장사행정의 소관 부처는 차이가 있다. 워싱턴주 등 일부 주를 제외하고 장사행정은 소관 부서별로 이루어진다. 대체적으로 주정부에는 묘지이사회와 장례이사회를 설치하여 장사시설 설치허가 등 행정을 담당하고 있다. 시(city)와 군(county), 읍 등에서는 주로 새로운 장사시설의 설치, 주민을 위한 묘지 마련, 이미 설치되어 있던 묘지의 양도나 이전 등을 검토한다. 사행정 주체로서 민간단체들의 활동이 활발하다. 전국장례지도사협회는 장례지도사의 권익과 안전 보호, 조사연구 실시, 정보제공, 훈련, 세미나, 워크숍, 홍보, 연방법 개정지원 등을 수행하고 있다. 미국장례서비스교육위원회는 단과대학 및 종합대학의 장례서비스와 장의학 교육프로그램을 생산하는 국가공인 학술기관으로서 기능을 하고 있다. 장례서비스시험위원회회의는 장례관련 국가자격시험을 개발하고 운영하고 있다.

영국의 장사에 관한 업무는 내무성 소관이다. 그러나 장사행정은 대부분은 주로 지방의 매장당국에 의해 그리고 사망등록 및 매·화장허가는 지방의 출생사망등록소에서 담당하고 있다. 매장당국은 광역도시 또는 비광역도시, 런던자치구, 런던시자치구 등 지방정부와 교구평의회, 웨일즈 의회 등을 포함한다. 매장당국의 권한과 의무는 묘지의 공급과 규제, 시신안치소의 공급 및 유지, 시신의 보호 및 처리, 매장등록과 관련된 법적 요구사항 수행, 화장장 설립 및 관리 등이다. 매장당국으로서 지방정부는 조례 제정, 묘지 등 장사시설 공급의 의무를 가진다.

프랑스의 경우 연방정부의 장사행정 주무부서로 내무성이 있으며, 여기에 최고의결기구로 국가장사최고위원회를 설치하고 있다. 장사 등에 관한 법률 및 정부시행령을 제정할 경우 국가장사최고위원회의 의견을 의무적으로 수렴하도록 되어 있다. 국가장사최고위원회는 장사관련 모든 이해관계자의 대표를 포함한 조직으로, 자치단체(의원, 시장), 장사관련 공무원, 장사업자, 소비자, 유가족, 노동조합 등의 대표자들을 포함한다. 특히 장사업자 대표로 전국장사협의회, 민간장사업전국협의회, 전국석물협의회, 전국장사자유업협의회 등의 전국조직 대표자를 포함시킴으로써 장사업자와 소비자 및 유족대표들과의 긴밀한 연계를 가질 수 있도록 하고 있다. 실질적인 장사행정은 꼬문기초자치단체의 권한으로 되어 있다. 꼬문기초자치단체는 전국시행안에 근거하여 관할구역에 적절한 장례 절차와 장사사업 활동을 관장하고, 이를 위해 자치단체시행규정을 제정한다. 장사 등과 관련해서 시장의 지위는 호적사항을 정리하는 국가의 보통지방행정기관의 일원으로서 책임을 완수하는 것이다. 시장이 발급하는 행정허가서로는 매장허가, 개장허가, 화장허가, 시신보관허가, 부검허가, 영구보존허가, 입관허가, 임시보관허가, 시신운구허가서 등이다.

독일 연방정부로 내무성이 장사관련 행정업무를 관장하고 있으나, 실질적으로는 지방자치단체(주와 시)가 묘지와 장례를 담당하고 있다. 대도시에는 많은 공공묘지를 설치하고 있는데, 이를 효율적으로 관리하기 위해 독립적인 묘지관리청(Friedhofsamt)과 장례청(Bestattungsamt)을 두고 있다.

스웨덴의 장사행정체계는 중앙정부와 지방정부 및 스웨덴 교회(교구)를 축으로 체계를 이루고 있다. 중앙에는 문화부가 주관부처로서 기능하며, 이외 환경보호청, 자연보호국 등이 관련이 있다. 장사행정 지방조직으로 스웨덴국가교회와 지방정부가 있다. 모든 지역에서 스웨덴 국가교회로서 교회위원회 그리고 하부조직으로서 교구와 교구연합회가 매·화장

업무를 담당하여 왔다. 그러나 스톡홀름주와 트래나스주(Tmans)에서는 주 정부와 시·군이 교회를 대신하여 장사행정 업무를 책임지게 된다. 2000년을 기점으로 16세기부터 존속하여 왔던 국가교회체계가 폐지되어 주와 스웨덴 국가교회간 관계에 중요한 변화가 있었다. 국가교회 개혁의 결과, 교구와 교구연합회는 더 이상 지방당국의 지위를 가지지 않으며, 스웨덴교회도 더 이상 공공영역에 속하지 않게 된다. 스톡홀름시의 경우 묘지위원회는 장례활동책임기관으로서 시 행정업무와 매·화장 장소 지정, 기타 관련 업무들을 관장한다. 시·군에서는 의회 대신 성직자만으로 구성된 교회위원회가 장사행정 업무에 관한 의사결정을 한다. 이들 두 시스템간 나머지 하부 행정조직체계는 차이가 없다. 다만, 장례활동책임자를 스톡홀름과 트래나스 주에서는 지방정부가 직접 임명하는 반면, 나머지 지방에서는 여전히 스웨덴 교회의 교구와 교구연합회가 맡고 있다. 주 정부는 장례활동책임자를 견제하기 위해 장례옴부즈맨을 임명하고 있다. 임기 4년의 장례옴부즈맨은 스웨덴 교회에 속하지 않는 비국교인의 입장을 대변하는 역할을 하고 있다. 장례옴부즈맨은 장사시설 개선사항, 장례요금 등에 관한 제안을 한다.

이상 외국의 장사행정체계를 종합하여 보면, 미국을 제외한 나머지 국가에서는 일정한 중앙부처가 장사행정을 총괄하고 있다. 일본에서는 우리나라와 마찬가지로 보건복지를 담당하는 후생노동성이 주관 부처로서 기능을 하며, 스웨덴에서는 문화부 그리고 나머지 국가들에서는 내무부가 주관 부처로 되어 있다. 미국의 경우에는 연방정부에 주관부처가 없으며, 법령체계에 따라 소관 부처별로 장사관련 행정의 일부분을 담당하고 있다. 장사관련 중앙정부 부처의 형태와 관계없이 모든 비교대상국가에서는 장사행정의 주축을 지방정부(지방자치단체)에 두고 있다. 장사행정을 지방 실정에 적합하게 구현하려는 행정체계를 구축하고 있다고 할 수 있다. 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체간 장사행정 권한의 위임 정도는 국가마다 차이가 있다. 각 국에는 사행정 영역으로서 장사관련 민간단체들이 활동을 하고 있다. 이들 단체들은 장사관련 종사자뿐만 아니라 일반국민 그리고 정부를 대상으로 홍보, 훈련, 연구결과 제공 등 다양한 기능을 수행하고 있다.

3. 장사제도

가. 매장 및 화장 신고제도

일본에서 모든 사망은 시·구·정·촌에 신고하여야 하나, 매·화장허가증은 별도 절차로 진행된다. 유골매장을 위해서는 묘소이용을 신청하여야 한다. 미국에서 사망신고서 내용은 사망에 관한 일반정보와 의료건강정보로 구분되며, 일반정보에는 매장 또는 화장에 관한 정보를 포함한다. 사망등록이 완료된 후 사망등록기관에서 시신처리허가증을 발급하여야 시신처리가 가능하다. 매장장소 책임자, 장례지도사 등은 허가증에 사인하고 매장 또는 화장 일자를 기록하고 그 허가증의 첫 번째 사본을 매장이 일어난 장소내의 지방등록원에게 제출하여야 한다.

영국에서 사망은 등록소에 5일 내에 신고 되어야 하며, 등록관은 원칙적으로 사망 등록시 매·화장증명서를 발급한다. 시체처리에 관여하는 자는 처리 96시간 내에 그 일시와 장소 및 방법을 등록관에게 통보하여야 한다. 매장은 사망자가 교회묘지나 묘지의 매장권을 사전 획득하여야 가능하다. 프랑스에서 사망은 발생 24시간 이내에 시청사무국에 신고해야 하며, 그 후에 매·화장허가서를 발급 받게 된다.

스웨덴에서 사망증명서와 사망원인증명서는 사망 직후 지체 없이 의사에 의해 작성되어야 한다. 사망신고가 완료된 후에 매·화장증명서를 발급 받을 수 있으며, 매·화장증명서를 화장장이나 묘지에 제출하지 않으면 시신은 매·화장 될 수 없다. 화장유골(재)을 매장하는 경우에도 동일한 적용을 받는다. 독일에서는 사망 후 48~98시간 내에 장례식부터 매장까지 완료하여야 한다. 매장묘지는 원칙적으로 해당 관청에서만 조성할 수 있어, 시신을 매장하기 위해서는 지방자치단체에 등록을 필하여야 한다.

이와 같이, 많은 국가들에서 사망신고와 매·화장신고는 연계되고 있다. 연계체계 대부분은 사망신고기관(등록기관)에 사망신고를 한 후에 매·화장허가서를 발급 받아 매장지 또는 화장장에 제출하는 것이다. 우리나라와 같이 비교대상국가에서도 사망부터 매·화장에 이르는 시간은 수일에 불과하므로, 우리나라에서 3일장의 이유로 사망신고와 매·화장허가가 긴밀히 연계되지 못하는 점은 시사하는 바가 크다 하겠다.

나. 장사시설 설치 및 관리관련 제도

일본에서는 공익성을 제고하기 위해 지방공공단체묘지만을 허가한다. 사설묘지로서 사원묘지는 묘지가 부족한 경우 허가하며, 영리법인에 대해 묘지사업의 허가를 인정하지 않는다. 공영묘지는 광역자치단체와 기초자치단체, 공익법인을 포함한 지방공공단체가 설치·운영하는 묘지로서, 최근 특별회계를 편성하는 경향이 증가하고 있다. 화장장은 경영주체에 따라 공영화장장과 민영화장장으로 구분되나, 최근에는 주민반대 등의 이유로 공공에 의해서만 화장장 설치가 가능토록 되어 있다. 묘지배치 기준으로 시가지로부터 1시간 이내 도달거리, 토지 취득·관리 용이성, 확장 가능성, 녹지공간 배치 가능, 주요 도로와 철도 등과 접경하지 않은 위치, 묘지 내 화장장 설치 불허, 필요시 타 지방자치단체와 공동건립 등(묘지면적은 1개소 당 약 10ha 이상) 등이 규정되어 있다. 묘지설계 기준으로는 i) 토지상황, 묘지종류, 관리경영의 편리성 등을 고려하되, 묘소면적이 전체면적의 1/3 이하, ii) 분묘 1기당 점유면적은 4㎡ 이상, 묘지 내 통로는 폭 2m, iii) 필요에 따라 종파별 매장 고려, iv) 장례식장 그 외 시설을 묘지 내에 설치할 경우에는 묘지를 통과하지 않고서도 입구에서 직행할 수 있는 통로를 설치 등이 규정되어 있다. 조경기준으로는 기존 풍경을 보존하며, 광장, 휴게소, 분수, 화단 등을 적절히 배치하도록 하고 있다. 또한, 묘지에 필요한 최소한의 시설은 사무소, 휴게소, 주차장 등이며, 이외 필요에 따라 장례식장, 납골당 등을 설치하도록 하고 있다. 동경도에서 규정한 납골당 구조설비 기준에는 내화 구조, 불연재료 이용, 환기설비, 출입구, 방화호, 납골장치 등이 포함된다. 동경도 화장장 설치장소 기준으로는 주택 등으로부터 250m 이상 거리가 있으며, 공중위생상 지장이 없는 곳으로 제한하고 있다. 그리고 화장장의 구조설비 기준으로 화장로 5기 이상(지방공공단체 경영시 예외), 화장로 방진 및 방취 장치, 수골실, 사체보관실, 보관시설, 잔회고, 관리사무소, 대합실, 화장실 등을 규정하고 있다.

미국에서는 묘지 및 화장장 운영을 위한 허가조건으로 관리인(경영인)을 지정토록 하고 있다. 법적으로 묘지와 화장장은 주 정부로부터 면허받은 묘지지배인 또는 화장장지배인에 의해서만 운영 가능하다. 화장장은 주 정부로부터 면허증을 받은 법인, 조합, 개인만이 운영이 가능하다. 장사시설 허가조건으로는 캘리포니아주의 경우 묘지 설치허가 신청시 묘지설치 및 부지이용관련 시·군계획위원회에 제출한 신청서와 동 시·군으로부터 받은 토지 사용 및 설치지역(zoning) 허가서, 부지와 기타 장비관련 구매계약서, 묘지기금, 재정

상태, 최소 5년간의 수입과 지출, 묘지부지의 크기·위치·지형, 운영계획(판매유형, 규모, 판매부서, 묘역개발면적 등 포함), 신탁금액, 투자비용(향후 포함), 묘지단지 위치, 주변토지이용형태 등이다. 화장장 면허신청시 토지이용 및 지역허가, 지역대기오염통제기관에 의해 발급된 화장장 운영허가, 재정상태(자산, 부채, 저축금액), 사전예치 화장기금 이용, 운영계획, 화재방지방치, 화장 및 화장이전유골 보관장소 등이 구비되거나 전제되어야 한다.

영국의 경우, 매장당국은 매장지나 묘지뿐만 아니라 화장장의 공급권한을 가지고 있다. 화장장은 거주지역으로부터 200야드 내, 간선도로로부터 50야드 내, 또는 매장지의 신성화된 장소에 설치되는 것이 금지되고 있다. 묘지의 제한거리는 폐지되었으나, 매장은 공공건물, 숭배 장소, 학교, 주거지, 공공간선도로, 거리, 도로, 혹은 자치구 내 장소로부터 100야드 내에 설치가 불가능하다.

독일에서 매장묘지는 원칙적으로 해당 관청에서만 조성할 수 있고, 사설집단묘지 설치의 금지된다. 다만, 교회나 공동자치단체 등에서 비영리로 허가를 받아 별도 묘지를 조성하는 것이 가능하다. 지방자치단체 조례에 의해 묘지유형은 병렬식 묘지, 병렬적 납골묘지, 선택적 묘지, 선택적 납골묘지로 구분된다. 이러한 구분은 역사적, 문화적 배경이나 지역적 특성에 따라 차이가 있다. 묘지의 규모도 주마다 묘지유형마다 다르다. 튜빙겐주의 병렬식 묘지의 경우 길이 1m, 넓이 60cm, 깊이 60cm, 간격 40cm이다. 선택식 6구의 납골의 경우, 길이 1m 40cm, 넓이 1m 20cm, 깊이 60cm, 간격 40cm가 허용된다. 그 깊이는 망자의 연령에 따라 1세 미만의 경우 80cm, 1~10세의 경우 95cm, 10세 이상의 경우에는 150cm 등이다.

프랑스에서 공설묘지 설치와 관리 모두는 기초자치단체의 권한이자 의무로 되어 있다. 기초자치단체는 연간 사망자수를 추정하여 매장에 필요한 공간의 5배 이상 매장면적을 확보하도록 되어 있다. 묘지는 병원, 마을, 도시 주변으로부터 적어도 35m 이상 거리에 설치하도록 되어 있다. 정책적으로 더 이상 개인소유의 땅에 개별분묘 설치하는 것을 금지하고 있다. 화장장은 자치단체가 주민에게 의무적으로 제공하는 지방공공서비스의 하나로 자치단체의 책임 하에 운영·관리된다. 현재 화장장을 소유한 민간업체는 자치단체 또는 자치단체연합체와의 협약을 근거로 사업을 할 수 있다.

스웨덴에서 매장지는 사망자의 시신이나 재를 보관하기 위해 적절히 조성된 구역이나 장소로서 교회묘지나 묘지구역, 회상숲(Minneslund), 납골당, 납골함 보관벽 등으로 이용되

는 장소로 정의된다. 묘지에는 회상숲 설치가 가능하다. 화장장은 일반묘지 소유자(단체)만이 계획하고 소유할 수 있다. 매장지로서 묘지는 일반묘지와 개인묘지로 구분되는데, 일반묘지는 지역사회 묘지로서 조성된 공설묘지로 스웨덴 교회의 지역구에 의해 계획되고 소유되며, 특별한 경우(스톡홀름 주나 트레스나 주의 경우) 콤문이 계획하고 소유한다. 일반묘지에서의 매장 권리는 사망자의 종교와 무관하다. 개인묘지는 허가를 받은 종교단체나 재단에 의해서만 계획되고 소유될 수 있는데, 허가조건으로는 특별한 이유가 있고 종교단체나 재단이 묘지를 유지하고 의무들을 충실히 이행할 수 있다고 판단되는 경우이다. 관을 매장하는 경우, 그 깊이는 관 상단부를 기준으로 1m 이상이 되어야 한다. 일반적으로 납골함 무덤크기는 1m² 그리고 시신매장 무덤의 크기는 2.88m²가 허용된다.

지금까지 살펴 본 국가들의 장사시설 설치와 운영은 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 유럽국가 모형으로 모든 장사시설의 설치 및 운영에 관한 권한과 의무를 국가와 지방자치단체에 부여한다는 것이다. 물론 민간에 의해 설치 및 운영되는 장사시설도 있으나, 이는 극히 예외적이다. 이는 유럽국가의 복지체계에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 국가(또는 지방자치단체)가 주민의 최후의 복지로서 장사에 관한 시설과 서비스 공급을 대부분 책임지고 있으며, 이를 이행하기 위해 공공에서 시설을 설치하고 운영하는 것이다. 반면, 미국에서는 민간 주도의 장사시설이 설치·운영되고 있다. 그러나 이 경우에도 장사시설 설치 및 운영에 관한 엄격한 조건을 부여하고, 감시하고 있다. 이는 자본주의 시장경쟁원리에 입각하여 장사시설을 설치 및 운영하도록 하고 있으나, 장사시설의 운영 등은 궁극적으로 주민의 복지와 밀접한 관련이 있는 것으로 인식하여 설치조건 등을 통해 주민을 보호하려는 경향이 강함을 의미한다. 일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 장사시설 설치 및 운영의 주체로 공공과 민간 영역 모두를 인정하는 이른바 절충형 모형을 취하고 있다고 할 수 있다. 이러한 모형은 인위적인 구분으로 실제 주민의 복지를 위해 장사시설의 설치 및 관리를 어떻게 규정하고 이행하느냐가 중요하다고 할 수 있다.

그리고 대부분 국가에서는 장사시설 설치 조건으로 일정한 시설이나 생활근거로부터 일정한 거리 규정을 두고 있다. 거리 규정은 토지 활용의 효율성 측면보다는 주민의 보건 위생적인 측면이 강하다는 점에서 중요하다 하겠다.

다. 시한부매장제도

우리나라에서 2001년 장사등에관한법률 개정으로 도입한 시한부매장제도는 비교대상 국가에서도 이미 오래 전부터 제도화되어 정착되고 있다. 미국과 일본의 경우에는 시장경쟁주의 원리에 입각하여 제도적으로 시한부매장제도를 채택하고 있지 않으며, 다만 일부 시설에서 매장 또는 분묘사용의 기간을 부분적으로 제한하고 있다. 영국과 스웨덴의 시한부매장제도는 매장권과 관련하여 분묘의 사용기간을 제한하고 있다. 프랑스에서는 시한부매장제도로써 공설묘지 내의 매장 또는 납골묘지에 대해 일종의 행정계약으로 분묘점유지양도계약제도를 채택하고 있다. 다만 프랑스에서는 지방자치단체가 분묘양도허가제를 만드는 것이 의무적인 사항은 아니고 공설묘지의 면적이 충분하다고 인정하였을 때에 제도화할 수 있다. 독일의 시한부매장제도는 망자가 안식을 취할 최소한의 기간만을 보장하며, 이 기간이 경과한 유품을 이장하거나 납골당에 안치하는 것이다.

시한부매장기간은 영국의 경우 일률적으로 제한하기보다는 지역이나 시설에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉, 묘지사용기한은 다른 유럽 국가들과 달리 99년 동안 임차가 가능토록 하였으며, 일부 묘지의 경우에는 50년, 75년, 100년으로 구분하여 임차할 수 있도록 하고 있다. 프랑스에서 양도허가기간은 과거 100년까지 허용되었으나, 현재로서는 임시분묘는 6년에서 15년 그리고 일반적으로 30년, 50년 등으로 구분하고 있다. 분묘양도허가권은 지방자치단체의 허가를 받아 유산의 대상이 되나 사법기관은 산자간 묘지양도 매매를 중지시킬 수 있다. 독일의 묘지사용기간은 시신이나 화장유품(납골)에 관계없이 망자의 연령에 준하여 규정하고 있다. 일반적으로 매장시한은 1세 미만 경우 6년, 10세 미만 10년, 10세 이상 20년, 관을 철이나 플라스틱으로 만들어 특별한 허가를 얻은 경우 30년임. 지방자치단체가 특정지역을 선정하여 시한을 달리하는 경우가 있다. 스웨덴에서 매장권은 15년에서 최장 50년까지 임대될 수 있고, 일반묘지의 경우 영구적인 임대도 가능하다. 특정한 임대기간이 결정되지 않았다면, 임대기간은 보통 25년이 됨. 기 설치 무덤에 새로운 매장을 하는 경우에는 최후 매장을 기준으로 25년 동안 임대된다.

분묘사용의 연장기간에 관한 제도를 살펴보면, 영국의 매장권은 양도된 날로부터 75년 동안 권리가 행사되지 않고 있다면, 매장당국은 권리소유자에게 공지하여 6개월 이내에 권리보유 의지를 통보하도록 하고 있다. 권리소유자의 보고가 있는 경우 매장당국은 100년간 사용권리를 교부할 수 있으며, 그렇지 않은 경우 매장당국이 그 기한을 결정하도록

되어 있다. 독일에서는 묘지사용료를 지불한 경우에 한하여 연장할 수 있다. 스웨덴의 경우 매장권의 임대기간이 만료된 경우 일정한 조건 하에서 매장권 소유자는 새로운 임대를 할 수 있는 권한이 있다. 그러한 조건들로는 묘소가 잘 손질되어 있는 경우, 임대가 묘지의 목적에 맞게 정리·보존된 경우, 매장권소유자가 이전에 매장권 갱신을 신청한 적이 있는 경우 등이 해당된다. 한편, 매장권은 친척 또는 양도자나 매장자와 관계에 있는 자에 한해 양도가 가능하다.

시한이 경과한 분묘에 대한 처리방법으로 영국과 프랑스 및 독일에서는 묘지확보를 위해 시한이 지나거나 무연분묘화된 경우 이를 회수하며, 무연분묘의 경우에는 유골을 수습하여 묘지의 제일 하단에 매장하고 상단은 신규로 분양하여 재사용하도록 하고 있다. 프랑스에서는 무연분묘 처리 후 보통 30년이 지나면 행정처분에 의해 회수하여 재 분양이 가능하다. 스웨덴에서 매장권은 양도자가 없는 경우 임대자에게 반환되며, 이 때 임대자는 최종 매장자를 기준으로 최소 25년간 매장을 보장하여야 한다. 매장권은 임대기간 만료이외 반환, 몰수, 주정부의 결정 등의 경우에 중지가 가능하다. 임대자는 묘지가 명백하게 태만히 관리되고 매장권 소유자가 무덤을 관리하겠다는 것을 전달한 후로 1년 이내에 태만한 사항을 개선하지 않는다면 매장권이 몰수될 수 있다. 일본은 원칙적으로 묘지(납골묘)와 납골당의 사용기간을 제한하는 이른바 시한부매장제도를 법적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 장사시설 관리차원에서 일정한 사용기한을 계약조건으로 규정하는 경우 있다. 일반적으로 납골묘 중 지생시설은 30년간 계약하되 갱신이 가능하며, 벽형시설은 영구분양되고 있다. 납골당의 경우, 묘소 선택이전 단기간 소골보관을 위한 일시수장시설은 예정된 기간동안만 사용하며, 일반적으로 1년 단위로 5년간 사용할 수 있다. 장기수장시설은 일반적으로 30년 단위로 계약을 연장할 수 있다. 관리비는 매년 납부하도록 하고 있는데, 5년간 미납시 사용허가를 취소하고 있다.

라. 소비자 보호제도

일본에서는 장사시설의 도산이나 관리부실을 방지하기 위한 제도적인 장치로서 일종의 신탁기금제도 등은 없으며, 상시적인 사후감사제도(필요시만 수행)도 없다. 다만, 시설 허가 조건으로서 재정적인 조건(경영자의 신용 등), 경영자의 적격성을 엄격히 심사하고 있다. 장사시설을 변경, 폐지하려는 경우에는 도도부현 지사의 허가를 받도록 하고 있다.

장사시설 사용료는 법령이나 행정기관에서 일률적으로 정한 규정이 없이 경영자가 자율적으로 정하도록 되어 있으나, 공영묘지의 경우에는 ‘고정자산세 평가금액’에 연동하여 결정하도록 하고 있다.

미국 장사제도의 주요 특징 중 하나는 소비자 보호에 초점을 두고 있다는 것이다. 연방거래위원회 판장 장례규칙에서는 장례용품 및 서비스 공급자의 불공정 혹은 사기행위를 방지하기 위해 공급자는 구매자에게 장례용품 및 서비스 각각에 대한 가격정보를 상세히 제공하도록 규정하고 있다. 장사시설의 영속성을 보장하기 위해 장사시설 판매가격의 일정 비율을 신탁회사 등에 관리기금으로 납부하도록 하고 있다. 장사시설 설치 및 운영에 대한 허가시 주 정부에 일정금액을 납부토록 하여 기금으로 운영한다. 묘지관리기금은 법 규정을 수행하는데 필요한 비용에만 지불되는데, 주로 장사시설의 영구 보존과 관리 등에만 이용할 수 있다. 장사시설의 운영실패 등으로 인한 소비자의 손해를 방지하기 위해, 사전장례계약자보호기금제도를 두고 있다.

영국의 공정거래법에서는 거래·직업협회로 하여금 영업규약을 준비하여 발표하도록 하는 의무를 규정하고 있다. 현재 장사산업계에서는 여러 영업규약들이 있으며, 이들은 전국장례지도사협회, 전국동맹개인장례지도사협회, 장례표준자문회의에 의해 출판되고 운영되고 있다. 기본적인 장례서비스는 필요 직원을 포함한 전문적인 조연과 서비스, 10마일 이내 거리에서의 작업 시간, 사망장소로부터 시신 제거, 장례이전 시신 보호, 관, 영구차, 묘지나 화장장으로의 이동 등이다. 장례서비스에 대한 문제나 논쟁이 발생하는 경우, 장례지도사는 불평고객의 충고를 받아들이도록 하고 있다. 해결이 쉽지 않은 경우에는 공인중개사 또는 조정기관의 개입을 필요로 한다.

독일에서는 소비자의 권리를 보장하기 위해 소비자보호센터를 두고 있다. 일반적으로 지방자치단체 내에 소비자보호원을 두고 있으며, 이를 통해 주민의 불합리한 대우에 대한 권리를 구제하고 있다. 스웨덴에 주민등록이 된 사람은 장례활동과 관련하여 매년 장례요금을 내야 한다. 스웨덴교회에 속하지 않은 사람들은 콤포문세금에 부가하여 장례요금을 내며, 스웨덴교회에 속하는 사람들은 원칙적으로 장례요금을 교회세에 포함하여 납부하여야 한다. 이러한 장례요금은 일반묘지를 포함한 국가의 장례 활동에 사용되며, 구체적으로 직원 인건비, 장소(건물 등) 확보, 기계 구입 및 운영, 시신 보관, 매장, 운반수단의 관리, 화장, 장례식 장소 제공, 교회묘지 조성 및 관리, 일반묘지 제공 등에 활용된다. 장례요금제

도를 통해 모든 스웨덴 사람은 투명하고 평등하게 적절한 장사서비스를 이용할 수 있도록 되어 있다. 스웨덴의 장례요금제도는 소비자보호 이외 주민복지와도 밀접한 연관이 있다.

프랑스에서는 가격공개주의 원칙을 채택하여 유가족 등 소비자들은 이들 장례업체로부터 원하는 장례절차에 대한 비용상세서를 요구할 수 있으며 기업체들은 유가족의 요청이 있을 경우에는 언제나 의무적으로 관련비용을 알려주게 되어 있다. 비용상세서에 부가가치세를 포함한 가격을 반드시 공개적으로 명시하도록 의무 규정화 하고 있다.

마. 환경보호제도

사망시 시신처리 방법에 따라 산 자의 건강에 위해가 되는 요인들이 발생하며, 이는 장사시설 설치를 반대하는 이유로서도 제시되는 경향이 있다. 현대사회에 들어, 건강에 대한 관심이 고조되면서 국가들은 매장 혹은 화장으로 인한 환경오염 등을 방지하기 위한 제도적 보완책을 강구하고 있다.

일본에서는 최근 ‘화장장 배출 대기오염물질 삭감대책 지침’을 규정하고 있다. 여기에는 화장장 시설운영 기준, 연소설비 및 집진기 설치기준, 배출가스농도 기준, 잔골회 및 집진회 처리기준 등이 포함된다. 그리고 자연파괴방지와 녹지보전의 관점에서 각 현의 조례 등에서 대규모 묘지개발을 가능한 억제하고 개발허가시 녹지비율을 크게 하는 것을 의무화하는 등 매우 엄격한 지도를 실시하고 있다.

미국에서 화장장 시설 기준은 자치단체별로 규정하고 있으나, 최근 시설기준의 강화 필요성이 제기되어 연방정부가 화장시설 배출기준을 준비 중에 있다. 묘지의 잔디 관리에 대해서도 연방정부법에서는 사용 가능한 약품 및 용량을 제한하고 있다. 방부처리 용액으로 비소, 납, 수은 등과 같은 독성을 가진 대량의 광물 또는 금속성물질을 함유한 것을 사용할 수 없도록 하고 있다.

영국에서는 1991년 2월에 국가화장지침이 공포되었다. 모든 화장장은 내무부장관 또는 환경부장관에 의해 임명된 사람에 의해 일정한 기준을 따라 검사 받도록 되어 있다. 환경보호법 규정을 준수하도록 화장장관련 공기오염 통제기술을 지방당국에 제공하고 있다. 화장절차법은 화장장 운영, 관리, 감시 등에 관한 윤리적인 표준을 규정하고 있다. 화장절차법에 의거하여, 모든 화장장 종사자들은 기술적 윤리적인 화장 절차와 대기오염 통제와 관련한 의무 이행을 위한 필수적인 훈련과 지시를 받아야 한다. 화장장 종사자들은 ‘환경

보호법관련 장관지침서'나 다른 관계 법령에서 규정된 의무조항들을 따라야 한다.

프랑스에서는 화장증명서에 시신의 장신구나 기타 치장물 속에 인위적인 방사능 출현 요인이 없다는 것을 반드시 명기하도록 하고 있다. 사망을 확인하는 의사들은 입관 전에 이러한 방사능 출현물질에 대한 사전조사를 의무적으로 완료해야 한다. 법적으로 경중급의 나무판자 또는 중급의 통나무 정도로 만든 관만이 매장이 가능하다. 환경오염 등을 고려해서 가능하면 소나무, 포플러나무 등의 경량급 재질로 만든 관의 사용을 장려하고 있다.

독일의 지방자치단체는 자연환경 보호차원에서 시신의 자연스런 부패·소멸을 유도할 뿐만 아니라 분묘와 비속 등의 규격과 재료를 엄격히 규정하고 있다. 관의 재료는 시신의 자연스러운 부패와 자연보호를 위해 엄격히 규정되어 있다. 관은 쉽게 부패할 수 있는 나무종류나 이에 상응하는 재질로 만들어 진 것만을 허용되고 있다. 묘지에 세워지는 묘비에 대한 규정은 매우 엄격하다. 묘비는 단지 자연재료, 즉 자연석, 나무, 단철 또는 동만을 사용할 수 있다. 묘비도 광택이 나는 글씨를 사용하지 못하며, 금이나 은으로 묘비를 장식하는 것도 허용되지 않고, 묘비의 크기도 제한된다.

스웨덴에서 주 정부는 건강증진과 관련하여 매장시 필요한 사항을 지시할 수 있다. 산골은 그 장소가 목적에 적합하고 재가 엄숙한 방법으로 다뤄질 것이 명백한 경우에만 허가된다. 허가를 받은 사람은 주정부가 정한 시간 내에 허가 사항에 따라 재를 처리하였다는 산골증명서를 주 정부에 제출해야 한다. 화장시 타지 않은 시신의 부분들은 유골단지에 보관하도록 하고 있다.

바. 님비대처 제도

일본에서는 장사시설 설치와 관련한 님비현상을 방지하기 위한 노력의 일환으로 매장, 묘지등에관한법률에서는 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정·공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해 주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 하고 있다. 님비현상 방지를 위해 장사시설 이용료에 시설 입지지역 주민과 타 지역주민간에 차별을 두는 경우가 있다. 동경도에서는 2001년 1월 님비현상 극복을 위한 조항을 조례에 신설, 추가하였다. 그 내용으로 장사시설을 경영하고자 하는 자는 허가신청에 앞서 설명회를 개최하는 등의 조치를 강구하여야 한다. 도지사는 인근주민 등으로부터 의견을 제출 받은 경우로서 정당한 이유가 있으면, 시설 신청자에게

인근주민 등과 협의를 실시하도록 지도할 수 있다. 인근 주민 등의 의견으로서 인정되는 경우는 공중위생 그 외 공공의 복지의 관점으로부터 고려해야 할 의견, 장사시설의 구조 설비와 주변 환경과의 조화에 대한 의견, 장사시설 건설공사의 방법 등에 대한 의견이 포함된다. 지사는 협의과정 등을 거친 경우로서 인근주민 등의 의견이 현저하게 부당하다고 인정되는 경우에는 시설설치의 취지를 공포할 수가 있다.

사. 장례종사자 교육

미국에서 장사관련 종사자의 교육은 체계적이며, 강도가 높다. 그 이유로는 모든 장사 관련 종사자는 자격증을 갖추어야 하며, 이를 위해 일정한 교육훈련을 받아야 하기 때문이다. 자격증 분류에 따라 교육 프로그램도 장례지도사 및 인턴, 방부처리사 및 인턴 그리고 자격증 유지를 위한 보수교육으로 구분된다. 이들 교육을 담당하는 기관으로는 장의학교와 일반대학, 종합대학 그리고 보수교육의 경우 장사관련 민간단체 등이 교육제공 기능을 한다. 미국장례서비스교육위원회는 장례서비스 전문가의 양성을 위해 단과대학 및 종합대학의 장례서비스와 장의학 교육프로그램을 제공한다.

프랑스에서 염사, 화장장 또는 (장례식장이 아닌) 영안실의 경영 등은 자유상업행위의 대상이 아니기 때문에 1995년 3월 21일 정부시행령 제 95-330호에 명시된 조건에 따라서 임명도지사가 발부한 사전사업허가를 갖추어야만 한다. 관련 전문직종에 종사하기 위해서는 장례, 장묘서비스에 관한 전국시행령 안에 규정되어 있는 전문직업교육을 받아야 한다. 독일의 직업제도가 전문가를 양성하는 도제방식으로 이루어지고 있으며, 장묘에 대한 장인(meister)을 양성하기 위한 올스도르프의 공원묘지가 운영하는 직업전문과정으로 학교가 설치되어 있다. 올스도르프 직업학교는 묘지정원사과정과 조경과정을 두고, 전자의 경우 식물배양, 묘지계획, 공간 계획, 토목, 녹화, 목공, 식물양육, 묘지조경 및 미화 등으로 구성된다. 후자의 경우 도로 및 수로시설, 토목, 현대기계 및 측량기기, 잔디 배양 및 이진, 나무이전 및 보양, 정원급수시설 및 관리, 목재 및 석재가공 등에 관한 전문지식을 제공하고 있다.

스웨덴의 경우 민간단체를 중심으로 장사종사자에 대한 교육프로그램을 제공하고 있다. 대표적인 단체로 스웨덴교회묘지화장연맹은 교회나 시 위원회가 세운 화장장의 전 직원을 대상으로 훈련서비스를 제공하고 있다. 교육주제는 장례시스템과 법령 전체를 포괄한다.

4. 외국 장사제도의 시사점

이상 외국의 장사제도를 고찰한 결과, 장사제도 개선에 관한 연구를 추진함에 있어서 고려되어야 할 시사점들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 외국의 장사법령체계에서 주요 특징 중 하나는 중앙정부 소관 법령보다 지방자치단체의 법령에 장사행정의 권한을 대폭적으로 위임하고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체별로 지역사회 환경과 특질에 적합한 지방장사행정의 구현을 위한 것이다. 그리고 이들 지방자치단체의 법령체계는 구체적이고 포괄적이며 전문성을 띄고 있다. 우리나라의 경우에는 중앙정부법인 장사등에관한법률에 대한 의존도가 높고, 각급 지방자치단체에서는 조례 수준의 아주 기초적인 그리고 형식적인 사항만을 규정하고 있을 뿐이다. 그리고 장사등에관한법률도 아주 추상적으로 구체성을 결여하여 지방자치단체와 민간영역에서의 적용상 혼란이 초래되고 있다. 이에 따라, 우리나라에서도 중앙정부 법령에서는 기본적인 사항만을 규정하고, 각급 지방자치단체에 법령 제정권을 대폭 위임하여 지역실정에 적합한 장사행정이 구현될 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 외국에서는 장사행정의 권한이 지방정부로 대폭 위임되어 지방자치단체에서 주도적으로 지역사회에 적합한 합리적인 장사행정을 구현하고 있다. 우리나라에서도 법령체계의 개혁뿐만 아니라 행정체계에 있어서도 지방정부의 권한을 대폭 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 외국에서는 미국을 제외하고는 공공성을 강조하는 차원에서 지방자치단체로 하여금 지역주민을 위한 장사시설의 공급 의무를 강조하고 있다. 이러한 공공시설의 설치 및 운영에 있어서 효율성을 제고하기 위해 민간에 위탁하는 추세도 있다. 우리나라에서도 장사시설 공급은 원칙적으로 지방자치단체의 의무사항으로 규정하고, 예외적으로 민간의 참여를 고려하여야 할 것이다. 이렇게 될 때, 현재 외국에서의 개인묘지 등 사설시설을 인정하지 않는 제도의 도입과 실현이 현실적으로 가능할 것이다.

셋째, 외국에서 장사시설 설치기준으로 거리제한은 강조되고 있다. 이는 우리나라에서도 적용되어야 할 것으로 사료된다. 그리고 장사시설의 설치기준, 관리의 합리성을 제고하기 위해서는 외국의 제도를 참고할 필요가 있다.

넷째, 미국과 일본을 제외한 나머지 국가들에서는 시한부매장제도를 오랜 기간동안 도입하여 왔으며, 이미 제도적으로 정착되어 있다. 이는 제도의 엄격한 적용과 이를 위한 기준들을 구체화하였으며, 관리시스템에서 합리적이기 때문이다. 우리나라의 경우 이제 도입

된 시한부매장제도의 성공적인 정착을 위해서는 관리시스템의 효율적 적용과 함께 신고제도가 현실화되어야 한다. 이를 위해서는 현재 담보 상태에 있는 시한부매장제도 적용을 위한 국가 및 지방자치단체 수준에서의 준비가 강화되어야 할 것이다. 그리고 시한이 완료되거나 무연화된 분묘의 처리방법과 부지 재사용에 대한 규정들이 구체화되어야 할 것이다.

다섯째, 외국에서는 장사시설 이용자, 즉 소비자를 위한 각종 제도가 강조되고 있다. 우리나라에서도 소비자 보호와 환경보호 차원에서 장사시설의 영속성 및 적합성을 유지하기 위해서는 묘지관리기금 등이 제도적으로 도입될 필요가 있다.

여섯째, 외국에서는 장사관련 환경보호를 위한 구체적인 기준과 제도를 적용하고 있다. 이는 후손의 건강과 쾌적한 환경에서의 삶을 보장하기 위함이다. 이는 현재 우리 사회에서 일고 있는 장사시설 설치에 대한 지역주민의 반대에도 한 대책이 될 수 있다. 따라서 모든 장사시설에 대해 환경에 유해한 요소를 연구하고, 이에 대한 대책을 제도적으로 규정할 필요가 있다.

끝으로 최근 일본에서는 지역주민의 장사시설 설치에 대한 반대와 관련하여 일정한 절차와 기준을 법적으로 구체적으로 규정하고 있다. 이는 우리에게도 절실히 요구되는 것이다.

제 3 절 장사제도 개선의 기본방향

죽음을 처리하는 방법 즉, 장법은 당대 사회적·문화적 관습과 가치관에 따라 변화하여 왔으며, 동일한 시대에 있어서도 망자 또는 유족의 종교, 빈부, 사인 등 개인적 속성에 따른 다양성을 내포하고 있다. 장법에 대한 다양성은 현대사회에서 더욱 심화되고 있는데, 그 이유는 사회현상의 변화에 따라 사회 구성원으로서 개인의 가치관 내지 의식이 더욱 복잡 다양해지고 있으며, 장법을 둘러싼 환경 역시 그 지배력이 커지고 있기 때문이다.

결과적으로 현대사회에서 장사행정은 과거와 달리 복잡하고 난해한 성격을 띠 수밖에 없게 된다. 장사제도는 장법관련 환경에 순기능적 역할을 하여야 하는 한편, 다양한 개인의 욕구 내지 가치관을 적절하게 수용하여야 하는 어려움을 갖고 있다. 구체적인 예로 최근 묘지부지 확보의 경제적 어려움 때문에 화장을 선호하는 경향 내지 가치관이 크게 증

가하고 있으나, 이를 수용할 화장관련 시설의 설치는 또 다른 가치관 즉, 지역이기주의에 부딪치게 된다. 또 다른 예로 과거 관행에 의거하여 비교적 자유스럽게 타인의 땅에 묘지를 사용할 수 있으나, 최근 토지에 대한 경제적 가치의 상승으로 인해 그리고 개인의 소유관념의 증대로 소유자와 이용자간 갈등이 표출되고 심화되는 현상이 발생되고 있다. 이와 같이, 장사제도는 다양한 가치의 갈등 속에서 해법을 모색하여야 한다는 어려움을 안고 있다.

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

이를 위해, 이 연구에서 기본 목적으로 하고 있는 장사제도 개선방안은 보건위생 향상, 공공복리 증진, 국토의 효율적 이용 등 장사등에관한법률의 목적에 기초를 두고 도출되어야 할 것이다. 여기에서는 이들 세 가지 기본원칙에 대해 구체적으로 논의하기로 한다.

1. 보건위생 차원

프랑스는 도시 확장에 따라 1760년대 초이래 도시 내의 공설묘지로부터 나오는 악취는 질병의 원인이라는 공포가 확산됨에 따라 19세기 초에 묘지를 도시 외곽으로 이전하여 공원화하기 시작하였다(김종엽, 1999). 미국의 경우 남북전쟁 당시 수많은 전사자를 고향의 유족에게 인도하기 전에 시체의 부패를 방지하기 위해 방부처리하였으며, 이는 오늘날 방부처리제로 발전하게 되었다. 일본의 묘지및매장등에관한법률에서도 국민의 공중위생을 강조하여, 장사시설의 설치 및 관리 등에 있어서 각종 규제 조치가 필요함을 명시하고 있다.

우리나라에서 장사제도는 시신처리, 매장, 화장 등 행위에 있어서 발생할 수 있는 보건위생적 위해 요인을 사전에 예방함으로써 궁극적으로 국민건강 확보 및 삶의 질 향상에 그 목적을 두어야 한다. 보건위생적 접근은 장사의 전 과정에 적용되며, 특히 시신처리시 질병의 확산방지, 장사시설의 설치 및 관리에 있어서 오염물질 배출 방지, 매장에 있어서 시신부패로 인한 악취 및 질병 확산방지 등에서 강조되어야 한다.

인간은 일단 사망하게 되면 시체내부에 아직 습기와 영양분이 있으며, 면역체가 더 이상 존재하지 않아 혈액이 부패하기 시작하고, 장에서 서식하는 각종 병원균은 빠른 속도로 번식하게 된다. 우리나라 장법은 서구 선진국에 비해 장사업계 종사자나 유족의 시신접촉 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다. 특히, 아직까지도 장례의 상당한 비율이 자택에서 이루어지고 있고, 유족이 사자에 대한 예의로서 그리고 슬픔에 못 이겨 시신을 접촉하는 경우가 많다는 점에서 더욱 그렇다. 병원에서 시신을 냉동처리하여 보관하는 경우에도 시체 내 각종 병원균과 박테리아가 저온의 냉장상태에서 적응을 완료하는 순간 확산과 번식하므로 종사자나 유족들의 감염이 우려된다(제임스 김, 1996). 이와 같이 장의사나 유족들이 시신으로부터 발생한 병원균에 무방비로 노출되어 있으며, 이들이 다른 사람을 접촉하였을 경우 이차적인 감염도 우려된다고 할 수 있다.

묘지에서 부패되는 시신이 주위의 토양과 지하수를 오염시켜 보건위생상의 문제가 발생할 수 있다. 이와 함께 집중호우로 인한 묘지붕괴·유실로 시신 및 유골이 인근지역에 떠내려와 생활환경위생에 있어 질병 및 전염병의 확산을 초래할 수 있다. 토양은 생물존재의 기반으로 그리고 물질순환의 매체로서 매우 중요하고 다양한 역할을 수행하고 있다. 토양 속으로 유입된 오염물질은 이동성이 나빠 장기간에 걸쳐 작물 오염 및 지하수와 지상수의 수환경 오염을 유발시켜 생태계는 물론 사람의 건강 및 생활환경에 여러 가지 악영향을 끼치게 된다. 지하로 유출되는 부패된 시체에서 나오는 세균 및 각종 이물질의 차단을 위해 각 분묘마다 지하 배수시설 또는 지하 배수정화시설이 필요하다. 또한 경사진 묘지내에서는 각 분묘지 구역마다 그 지형에 맞도록 지상 및 지하에 담을 설치하여 지상으로 유수에 따른 세균 및 이물질의 이동을 막고, 지하의 유수에 섞여 흐르는 것을 차단하는 것이 필요하다.

화장장에서 배출되는 오염물질은 소각장에서 배출되는 오염물질과는 다르다. 시체를 태우는 것과 화학물질 등 폐기물을 소각하여 배출되는 물질은 그 유해성의 정도 및 인체에 미치는 영향은 많은 차이가 있다. 소각장에서 배출되는 물질은 다이옥신, 이산화탄소, 이황화탄소 등 발암물질 등이지만 화장장에서 배출되는 물질은 먼지, 분진 등으로 인체에 크게 영향을 미치는 물질은 아니다. 하지만 장기적으로 이러한 배출물질에 노출될 경우 인체에 악영향을 미칠 수도 있다. 최근 화장문화 확산으로 인한 화장장 설치 등에 있어서 인근 주민의 반발을 방지하기 위해서 화장장 배출물질에 대한 고려가 필요하다. 또한, 인

간의 마지막 존엄성을 지키기 위한 배려인 동시에 유해를 뿌림으로써 토양 및 생활환경의 오염을 방지하기 위한 산골시설 설치에 대한 기준도 필요하다.

이들은 장사시설 설치 및 관리 등에 있어서 장사제도가 보건위생적 측면을 반드시 고려하여야 하는 이유가 되기도 한다.

2. 공공복리 차원

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

장사제도의 공공복리적 접근은 인간이 태어나서 죽을 때까지 생에 있어서 필요 최소한의 사회보장을 국가가 책임져야한다는 복지국가의 이념적 측면에서 장사행정은 복지행정의 최종적인 과정으로서 중요하다.⁵⁾ 장사제도의 공공복리적 접근은 우선 사회구성원의 기본적인 욕구를 충족시키는 것을 목적으로 하여야 한다. 이를 위해 사회구성원이 필요로 하는 장사용품과 서비스를 생산하고, 적절한 유통과정을 통해 배분하는 체계를 규정하여야 한다. 최근 가치관의 변화, 가족제도의 붕괴, 소득수준의 향상, 사회환경의 변화 등으로 인하여 장사서비스에 대한 개인이나 가족의 욕구가 다양화되고 있다. 장사제도는 이들 다양한 욕구를 충족시키는 데에 초점을 두어야 한다. 개인이나 가족이 원하는 다양한 장사 관련 재화나 서비스의 수급에 불균형이 발생하는 경우, 국민의 선택권이 침해되어 궁극적으로 복지가 미흡해질 수밖에 없을 것이다.

이는 장사관련 재화나 서비스 자원의 공평한 배분과도 연계된다. 국민이 원하는 장사

5) 1942년 11월 영국의 사회보험과 관련한 서비스에 관한 위원회(Interdepartmental Committee on Social Insurance & Allied Services)가 작성하여 오늘 날 복지국가의 모델이 되고 있는 비버리지보고서(Beveridge Report)에서 골격을 이루고 있는 “요람에서 무덤까지”는 장사가 무덤까지에 해당하는 최종적인 복지이다 (고수현, 1998).

재화나 서비스의 생산은 수요와 공급간 균형을 유지하는 차원에서 결정되어야 한다. 장사 제도는 장사관련 재화나 서비스 유형별로 수급이 균형을 이룰 수 있도록 하는 기제가 되어야 한다. 즉, 장사 재화 및 서비스 공급은 국민이 이용해야 할 공익시설로서 큰 틀을 형성하고 그 범주 안에서 다양화 및 현대화 등을 도모하여야 할 것이다.

장사 재화 및 서비스 이용에 있어서 사회복지의 이념으로서의 공평성과 인간으로서의 존엄성이 제고되어야 한다. 최근 토지가격의 상승, 자유시장경제원리에 따른 장사관련 재화 및 서비스의 공급가격 결정 등으로 인하여 이용가격이 상승하여 국민은 자기가 원하는 재화나 서비스의 이용에 제약을 받고 있다. 따라서 장사관련 재화 및 서비스 공급의 공공성을 강조하여 소비가격이 적정수준에서 결정될 수 있도록 하는 국가나 지방자치단체가 적극 개입하는 제도적 장치가 필요하다. 그리고 장사관련 재화 및 서비스의 공급을 전적으로 민간시장에 의존하기보다는 공익적 차원에서 국가나 지방자치단체가 적극적으로 저렴하고 다양한 장사관련 재화 및 서비스를 생산하여 공급하는 것이 필요하다. 공급체계에서 민간과 공공의 공존은 시장가격의 지나친 고가를 견제하는 동시에 저소득층의 이용권 내지 선택권을 보장하여 궁극적으로 사회복지를 기할 수 있을 것이다.

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

3. 국토의 효율적 이용 차원

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

의 접근은 우리나라와 같이 국토가 좁은 국가에서 특히 강조되어야 할 것이다.

장사제도는 국토공간의 효율적 이용의 측면에서 묘지 등 장사시설이 설치될 공간을 최소화하거나 순환적으로 이용하여 자연환경 파괴를 최소화하는 기능을 하여야 한다. 장사등에관한법률에서 개별분묘의 설치면적을 축소하고, 토지의 순환이용을 위하여 시한부 매장제도를 도입하고 있으며, 화장을 장려하기 위해 관련시설의 설치기준 등을 크게 약화시켰다. 그럼에도 불구하고, 장사에 관한 관행은 여전히 개선되고 있지 못하고 있다. 분묘의 설치에 개인의 권리로서 그 어떠한 제한을 받지 않으려는 관행이 여전히 성행하여 개인이나 가족묘지 등이 법정 면적을 초과하여 호화스럽게 설치되고 있다. 한편으로 국민의 화장의식이 날로 증가하고 있다고 하나, 이와 관련된 시설 즉, 화장장, 납골시설 등은 여전히 제자리걸음을 하고 있는 실정이다. 화장장의 수가 절대적으로 부족한 동시에 현재 운영되고 있는 시설마저 대부분 노후화되어 있으며 지역적으로 균형적으로 배치되어 있지 못하고 있다. 화장 후 납골에 필요한 시설 즉, 납골시설(납골당, 납골묘, 납골탑)의 경우, 수요를 충족시킬만한 수준에 있지 못하며, 최근 시설의 확충이 이루어지고 있다하나 여전히 지역적으로 균형배치가 이루어지지 못하고 있다. 이와 같은 납골시설의 지역적 수급불균형은 공급가격을 상승시키는 원인이 되어 경제적 여력이 없는 개인이나 가족은 그 이용이 제한되어 화장욕구를 좌절시키는 결과를 초래하게 된다.

따라서 장사제도 개선은 화장관련 시설의 질적 개선을 도모하여 이용자의 만족도를 향상시켜야 하며, 지역적으로 수급균형을 제고하는 데에 중점을 두어야 한다. 이는 일반국민의 선택권 및 자기결정권을 보장하는 동시에 화장의식을 실천으로 이어지게 함으로써 결과적으로 국토공간의 효율적 이용을 도모하는 한 방안이 될 것이다.

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

법 집행에 대한 의지도 찾아볼 수 없는 실정이다.

산 자는 제한된 시간을 살며 제한된 공간을 차지하여 순환하는 반면, 죽은 자의 묘지는 순환되지 못하고 누적적으로 증가하고 있다면, 언젠가는 더 이상 이용할 땅이 부족하게 된다. 이는 결국 산 자의 삶의 질을 저해할 것이다. 환언하면, 사자는 후손 대대에 걸쳐 부담으로 남게 되어 결과적으로 바람직한 세대통합 및 사회상을 훼손하게 될 것이다. 사회 전체 그리고 더 나아가서 세대간 통합을 더욱 공고히 하는 것이라면, 최소한 법령에서 규정하고 있는 바람직한 제도로써 시한부매장제도 등이 실천되어야 한다. 이를 위해 관련 제도의 보강이 절실히 요구된다.

제 3 장 장사시설 확충관련 제도개선

제 1 절 개요

도시화가 진척되고 국민의 건강 및 환경에 대한 의식 내지 욕구가 증가하면서 장사시설을 설치할 수 있는 지역의 범위는 점차 축소되어 가고 있는 실정이다. 게다가 기존 법령 등에서도 살펴볼 수 있듯이, 보건위생적인 차원에서 장사시설들은 산자의 공간에서 가급적이면 멀리 떨어진 지역에 설치되도록 제한하고 있다.

장사시설의 설치를 제한하고 있는 현행 장사등에관한법률 제15조(묘지 등의 설치제한)와 동법 시행령 제14조(묘지 등의 설치제한지역)를 중심으로 장사시설 설치를 제한하고 있는 법령들은 <표 3-1>과 같이 제시될 수 있다. 이외에도 장사등에관한법률에서는 설치제한지역으로 규정이 되어 있지 않지만 묘지 등 장사시설의 설치에 관하여 직접적인 규정을 두고 있는 법령들이 있다. 그러한 법령으로는 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조에 의한 개발제한구역에서의 행위제한 조항, 도시공원법 제2조, 제3조, 동법 시행규칙 제4조 및 별표2, 제5조 및 별표3, 제6조, 제8조에 의한 장례식장, 납골당 설치기준 제한 조항, 그리고 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙 제136조~제147조의 화장장, 공설묘지, 납골시설, 장례식장의 결정기준 제한 조항이 있다.

장사시설의 설치를 제한하는 관련 법령은 장사제도나 장사행정의 근거가 되는 장사법제 중에서도 인간생애주기의 마지막 단계인 죽음 이후의 사체를 처리하고 관리하는 공간의 공급과 관련되어 있다는 측면에서 여타의 장사관련 법령에 비하여 법규제정이나 개정에서 많은 이슈가 될 수 있는 규정으로 구성되어 있다.⁶⁾

개정 전의 매장및묘지등에관한법률(1961.12.5, 법률 제799호)에서는 제8조의 2호(묘지, 화장장 또는 납골당의 설치금지)의 규정에서는 동법 제7조(공설묘지, 공설화장장 또는 공설납골당의 설치) 및 동법 제8조(사설묘지·사설화장장 또는 사설 납골당의 설치)의 행위를

6) 장사제도와 관련되는 현행법령은 묘지 등의 설치제한 관련 법령, 장사방식 관련법령, 사망자의 법적처리 관련법령, 시체·사체의 취급 관련법령 등으로 구분할 수 있다.

금지하는 지역을 ① 국민보건 상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역, ② 국방상 또는 도시계획상 지장이 있는 지역, ③ 기타 국토개발계획에 지장이 있는 지역 등으로 규정하고 있다.

〈표 3-1〉 장사시설 설치지역 제한관련 법령

법률 명	법률 조항	설치제한지역
환경정책기본법	제22조	특별대책지역
수도법	제5조제1항	상수원보호구역
각종 수계관리법률	제4조	수변구역
국토의계획및이용에관한법률	제36조제1항 제1호	주거지역, 상업지역 및 공업지역, 녹지지역 중 대통령이 정하는 지역
문화재보호법	제8조, 제55조	문화재보호구역
도로법	제50조	접도구역
고속국도법	제8조	접도구역
하천법	제8조	접도구역
농지법	제30조	농업진흥구역
산림법	제49조, 제61조, 제62조, 제71조제1항제1호	채종림, 보안림, 요존국유림
사방사업법	제4조	사방림
군사시설보호법	제4조	군사시설보호구역
군사기밀보호법	제5조	군사보호구역
지방자치단체조례	개별조항	보건위생 위해우려지역

주: 각 부처 소관 훈령 등은 제외함.

현행 장사등에관한법률(2002.12.30, 법률 제6841호)에서는 보다 상세한 규정을 두고 있는데 동법 제15조(묘지 등의 설치제한)와 동법 시행령 제14조(묘지 등의 설치제한지역)에 의하면, ① 도시계획법 제32조 제1항 제4호에 규정된 녹지지역 중 대통령이 정하는 지역⁷⁾, ② 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역(다만, 기존의 사원 경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중·문중의 납골시설의 경우에는 그러하지 아니하다), ③ 문화재보호법 제8조 및 제55조의 규정에 의한 문화재보호구역, ④ 기타 대통령이 정하는 지역이다. 여기서 기타 대통령이 정하는 지역이란 다음에 열거하는 지역을 말한다.

① 국토의계획및이용에관한법률 제36조제1항제1호 가목 내지 다목의 규정에 의한 주

7) 도시계획법은 2002. 12월에 폐지된 법규이므로 국토의계획및이용에관한법률로 개정되어야 하는 조항이다.

거지역·상업지역 및 공업지역. 다만, 화장장 및 납골시설의 경우에는 국토의계획및이용에관한법령의 규정에 의하여 당해 시설을 설치할 수 있는 지역을 제외한다.

- ② 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조의 규정에 의하여 지정·고시된 수변구역 및 환경정책기본법 제22조에 의하여 지정·고시된 특별대책지역(상수원수질보전을 위한 것에 한한다) 중 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역을 제외한 지역(공설묘지·법인묘지와 법제14조제2항의 규정에 의한 재단법인 설치하는 10만 m² 이상의 납골묘 및 납골탑을 새로이 설치하는 경우에 한한다).
- ③ 도로법 제50조 및 고속국도법 제8조의 규정에 의하여 지정·고시 및 지정된 점도구역.
- ④ 하천법 제8조의 규정에 의하여 지정·고시된 하천구역.
- ⑤ 농지법 제30조의 규정에 의하여 지정된 농업진흥지역.
- ⑥ 산림법 제49조의 규정에 의하여 지정·고시된 채종림, 동법 제61조의 규정에 의한 요존국유림.
- ⑦ 사망사업법 제4조의 규정에 의하여 지정·고시된 사망지.
- ⑧ 군사시설보호법 제4조의 규정에 의하여 설정된 군사시설보호구역 및 군사기밀보호법 제4조의 규정에 의하여 설정된 군사보호구역, 다만 국방부장관의 인정을 받거나 관할 부대장의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑨ 붕괴·침수 등으로 인하여 보건위생상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역으로서 지방자치단체의 조례가 정하는 지역.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 장사시설의 설치에 관한 직접적 규정을 명시하고 있는 장사등에관한법률 이외에도 상당수의 관련 법률에서 설치지역에 관한 제한을 두고 있다. 즉, 국토의계획및이용에관한법률(국토이용관리법과 도시계획법은 폐지), 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법, 수도법, 문화재보호법, 5대강수변구역관리법, 도로법, 하천법, 농지법, 산림법, 사망사업법, 군사시설보호법, 도시공원법, 군사시설보호법, 사회간접자본시설에대한민간투자법, 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙, 지방자치단체 조례 등에서 장사시설 설치에 관한 관련 규정을 두어 제한을 하고 있다.

이러한 현행 법률을 중심으로 묘지 등의 설치에 대한 지역제한 규정을 분석하여 문제

점을 제시하기에 앞서 그동안 장사시설 설치지역을 제한하는 근거 법으로 작용했던 국토이용관리법상의 설치기준을 먼저 분석하고자 한다. 왜냐하면 앞에서 매장및묘지등에관한 법률이 현행 장사등에관한법률로 개정되었음에도 설치 제한규정이 완화된 측면이 뚜렷하지 않은 것과 마찬가지로 국토이용관리법상의 규정이 국토의계획및이용에관한법률에서도 완화된 측면이 미미하기 때문이다.

폐지된 국토이용관리법시행령 제5장(묘지의 설치를 위한 개발계획수립기준)의 제29조(설치하는 시설의 종류 및 배치계획 등)의 제3항에서는 묘지 또는 납골시설로 사용하기 위하여 토지의 형질을 변경하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 다음의 기준에 적합하여야 한다는 제한 규정을 두었다.

- ① 산지 또는 구릉지인 토지의 형질을 변경하는 경우 경사도가 30도 미만이고 표고가 산자락 하단을 기준으로 300m 이하인 지역으로 한다.
- ② 기존 지형을 최대한 이용하여 토지형질 변경을 최소화하고 기존 지형의 경사도를 50%이상 변경하지 않도록 하여, 과도한 성토·절토 등이 이루어지지 않도록 하여야 한다.

한편 도시계획법시행령 제51조제1항에서 규정하였던 용도지역별 장사시설 건축제한사항을 정리하면 다음과 같다(<표 3-2> 참조).

우선 현행 법률인 국토이용계획및이용에관한법률에서는 ‘도시관리계획’의 대상으로 ‘기반시설’의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 규정하고 화장장·공설묘지·납골시설을 기반시설의 영역에 배치하고 있는데 구체적인 세부 제한사항은 별도로 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙에서 규정하고 있다. 여기서는 화장장, 공설묘지, 납골시설, 장례식장으로 구분하여 정리해 본다.

첫째, 동 규칙 제137조(화장장의 결정기준)에서는 지역제한 규정으로서, ① 토지의 취득과 화장장의 관리·운영이 쉽고 장래에 확장이 가능한 지역, ② 지형상 배수가 잘되는 장소, ③ 화장장과 그 주변지역에는 녹화 또는 조경을 하고 필요한 편의시설을 설치, ④ 이용자가 불편하지 아니하도록 교통이 편리한 곳으로 진입도로와 주차장이 충분한 규모일 것으로 되어 있다.

〈표 3-2〉 용도지역별 장사시설 제한

지역구분		묘지관련시설 (화장장·납골 당 등)	납골시설	장례식장
주 거 지 역	제1종 전용주거지역	×	△(종교집회장 내 연면적 1천㎡미만)	×
	제2종 전용주거지역	×	△(종교집회장내 연면적 1천㎡미만)	×
	제1종 일반주거지역	×	○(종교집회장내)	×
	제2종 일반주거지역	×	○(종교집회장내)	×
	제3종 일반주거지역	×	○(종교집회장내)	×
	준주거지역	×	○(종교집회장내)	△
상 업 지 역	중심상업지역	×	○(종교집회장내)	△
	일반상업지역	×	○(종교집회장내)	○
	근린상업지역	×	○(종교집회장내)	○
	유통상업지역	×	△(종교집회장내)	△
	전용공업지역	×	×	×
공 업 지 역	일반공업지역	×	△(종교집회장내)	△
	준공업지역	×	△(종교집회장내)	○
	녹지지역	△	△(묘지관련시설, 종교집회장내)	△
녹 지 지 역	생산녹지지역	△	△(종교집회장내 제외)	○
	자연녹지지역	○	○(묘지관련시설) △(종교집회장내)	○

주: 1) 용례 : ○ 허용, △ 조례에서 허용, × 건축 불가.

2) 납골당의 경우 ① 건축법시행령 제3조의 4(별표1)의 제5호 문화 및 집회시설 중 가목: 종교집회장(교회·성당·사찰·기도원·수도원·제실·사당 기타 이와 유사한 것)과 종교집회장 안에 설치하는 납골당으로서 제4호 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것과 ② 제20호 묘지관련시설(화장장, 납골당(문화 및 집회시설에 해당하는 것을 제외함), 묘지에 부수되는 건축물)중 납골당이 있음.

자료: 김현준 외, (2000: 111)

둘째, 제140조(공설묘지의 결정기준)에서는 ① 토지의 취득과 공설묘지의 관리·운영이 쉽고 장래에 확장이 가능한 지역에 설치, ② 지형 상 배수가 잘되는 장소, ③ 묘역과 그 주변지역에는 녹화 또는 조경을 하고 필요한 편의시설을 설치, ④ 성묘철 등 다수인이 일시에 이용하는 때에 대비하여 진입도로 및 주차장을 충분한 규모로 확보하도록 하고 있다. 그리고 제141조(공설묘지의 구조 및 설치기준)의 제2항에서는 도시지역외의 지역에 공

설묘지를 설치하기 위하여 토지의 형질을 변경하는 경우에 다음과 같은 제한사항을 두고 있다. ① 산지인 토지의 형질을 변경하는 경우 경사도가 30도 미만이고 표고가 산자락 하단을 기준으로 300m 이하인 지역으로 할 것, ② 기존 지형을 최대한 이용하여 토지의 형질변경을 최소화하고 기존 지형의 경사도를 50%이상 변경하지 아니하도록 하여 과도한 성토·절토 등이 이루어지지 아니하도록 할 것, ③ 공설묘지 중 묘지시설용지는 원칙적으로 전체 부지면적의 50%미만으로 하고, 3만 m² 미만의 가구단위로 구획하며, 납골시설용지는 묘지시설 용지면적의 100%이상으로, 녹지용지는 원지형 보전녹지 및 그 밖의 녹지 등으로 전체 부지면적의 40%이상으로, 기반시설용지에는 도로·환경오염 방지시설·관리사무소·주차장 등을 설치할 것으로 되어 있다.

셋째, 제143조(납골시설의 결정기준)에서는 ① 토지의 취득과 납골시설의 관리·운영이 쉽고 장래에 확장이 가능한 지역, ② 지형 상 배수가 잘되는 장소, ③ 이용자가 불편하지 아니하도록 교통이 편리한 곳에 설치하고 진입도로 및 주차장을 충분한 규모로 확보하도록 제한 규정을 두고 있다.

넷째, 제146조(장례식장의 결정기준)에서는 ① 인근 토지이용계획을 고려하여 설치하되, 인구밀집지역이나 학교·연구소·청소년시설 또는 도서관 등과 가까운 곳에는 설치하지 아니할 것, ② 주위의 다른 건축물 등과 차단되도록 외곽에 녹지대 또는 조경시설을 둘 것, ③ 대중교통수단과의 연결이 쉬운 곳에 설치 할 것, ④ 준주거지역·일반상업지역·근린상업지역·일반공업지역·준공업지역·보전녹지지역·자연녹지지역 및 계획관리지역에 제한하여 설치하도록 하고 있다.

국토의계획및이용에관한법률과 함께 건설교통부 소관의 법률인 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에서는 제11조(개발제한구역에서의 행위제한), 동법 시행령 제13조(허가대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) 및 별표1(건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위)에서 시장·군수·구청장의 허가를 받아 공설장사시설(공설묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장) 및 사설장사시설 중 사찰 경내 납골당만을 설치가 가능하도록 제한되어 있다.

건설교통부의 소관인 도시공원법상에서 정하고 있는 묘지공원에 대한 제한 규정을 보면 도시공원법 제2조(정의), 제3조(도시공원 세분), 동법 시행규칙 제4조(도시공원의 설치 규모의 기준) 및 별표2, 제5조(도시공원 안의 건축물의 건폐율) 및 별표3, 제6조(공원시설

의 설치기준), 제8조(공원시설의 설치면적 등)에서 나타나고 있다. 세부적으로 보면 도시공원법 제2조에서 규정한 ‘공원시설’의 설치기준을 시행규칙 제6조제1항 제6호에서는 “묘지 공원에 설치할 수 있는 공원시설을 주로 묘지 이용자를 위하여 필요한 조경시설, 휴양시설, 편의시설과 기타 시설 중 장례식장, 납골당으로 하며, 정숙한 분위기를 저해하지 아니하는 범위 안에서 설치하여야 한다.”라고 규정하여 납골시설 중 납골당과 장례식장만 허용되고 있다. 아울러 제2조 관련 시행규칙 별표1의 공원시설의 종류 구분에서도 기타시설의 종류로서 “장례식장, 납골당, 제1호 내지 제7호의 시설외의 시설로서 이와 유사한 기능을 가진 시설”로 제시되어 있다. 제4조 관련 시행규칙 별표2(도시공원의 설치 및 규모의 기준)에서는 정숙한 장소로서 장래 시가화가 예상되지 않는 자연녹지지역에만 설치가능하며 묘지공원을 규모 10만 m² 이상으로 제한하고 있다. 제5조 관련 시행규칙의 별표에서는 도시공원 안의 건축물의 건폐율을 100분위 2이하로 규정하고 있으며 시행규칙 제8조(공원시설의 설치면적 등)에서는 제1항의 1호 라목에서 묘지공원은 당해 도시공원면적의 20% 이상으로 규정하고 있다.

건설교통부 소관 법률이 아닌 환경부가 담당하는 수도법과 상수원관리규칙에서 장사시설의 설치를 제한하고 있는 규정을 보자. 먼저 수도법 제5조(상수원보호구역지정 등)의 제3항에서는 상수도보호구역 안에서 다음의 행위를 할 수 없는 것으로 제한 규정이 있다. ① 수질환경보전법 제2조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 수질오염물질·특정수질유해물질, 유해화학물질관리법 제2조 제2호의 규정에 의한 유해화학물질, 농약관리법에 의한 농약, 폐기물관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 폐기물 또는 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제2조 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 오수·분뇨 또는 축산폐수를 버리는 행위, ② 기타 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위 그리고 상수도보호구역 안에서 다음의 행위를 하고자 할 경우에는 관할 시장·군수의 허가를 받아야 하고 경미한 경우에는 신고할 것을 규정하고 있다.⁸⁾

상수원관리규칙 제11조(건축물 등의 종류 및 규모)에서 규정한 상수도보호구역 안에서도 허가할 수 있는 건축물 기타 공작물의 종류와 규모는 다음과 같다.

첫째, 공익상 필요한 건축물 기타 공작물이다. 여기에는 문화재 복원과 문화재관리용

8) 건축물 기타 공작물의 신축·증축·개축·재축·이전·변경 또는 제거, 죽목의 재배 또는 벌채, 토지의 굴착·성토 기타 토지의 형질변경 등이다.

건축물, 보호구역 안에서 발생하는 대기·수질오염을 방지하기 위한 시설(이 경우 특별한 사정이 없는 한 그 방류구는 취수구의 하류 쪽에 위치하도록 하여야 한다), 양수·취수·정수시설 기타 이와 유사한 시설, 기타 공공목적으로 보호구역 안에 설치하여야 할 불가치한 사정이 있는 건축물 기타 공작물이 포함된다.

둘째, 생활 기반시설이다. 이 중 농가주택의 신축에는 보호구역 안에 거주하는 주민이 지목 상 대지인 토지에 신축하는 경우로서 연면적 100 m² 이하의 농가주택(지하층이 농가용 부대창고인 경우에는 100m² 이하로 하되, 연면적에 포함하지 아니한다) 및 연면적에 66m²이하의 부속건축물이 해당된다.⁹⁾ 주택의 증축은 보호구역 안에 거주하는 주민이 증축하는 경우로서 기존주택의 면적을 포함하여 100m² 이하(지하층이 농가용 부대창고인 경우에는 기존의 지하층 면적을 포함하여 100m² 이하로 하되, 연면적에 포함하지 아니한다) 및 기존의 부속건축물의 면적을 포함하여 66m² 이하에 해당된다.¹⁰⁾

셋째, 소득기반시설로 보호구역 안에서 농림업 또는 수산업에 종사하는 자가 건축하거나 설치하는 건축물 기타 공작물이다.¹¹⁾

9) 보호구역지정 당시부터 계속하여 무주택자인 원거주민으로서 혼인으로 인하여 세대주가 된 자가 농가주택을 신축하는 경우에는 132m²이하(지하층이 농가용 부대창고인 경우에는 연면적 132m² 이하로 하되, 연면적에 포함하지 아니한다) 및 연면적 66m²이하의 부속 건축물, 이 경우 지하층이 없는 농가주택의 신축은 연면적 154m² 이하로 한다.

10) 원 거주민이 주택을 증축하는 경우에는 기존주택의 면적을 포함하여 연면적 132m² 이하(지하층이 농가용 부대창고인 경우에는 기존의 지하층 면적을 포함하여 132m²이하로 하되, 연면적에 포함하지 아니한다) 및 기존의 부속건축물의 면적을 포함하여 연면적 66m²이하로 한다. 이 경우 지하층이 없는 주택의 증축은 기본면적을 포함하여 연면적 154m² 이하로 한다.

11) ① 기존의 잠실면적을 포함하여 뽕나무밭 조성면적의 1천분의 50이하, ② 1가구당 기존의 버섯재배사 면적을 포함하여 500m²이하, ③ 생산물저장창고: 보호구역안의 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 생산물의 저장에 필요한 것으로서 기존의 창고면적을 포함하여 당해 토지면적의 1천분의 10이하. 다만, 버섯저장창고의 경우에는 기존의 창고면적을 포함하여 토지면적의 10분의 1이하로 하되, 50 m²를 초과할 수 없다. ④ 담배건조실: 기존의 담배건조실의 면적을 포함하여 잎담배 재배면적의 1천분의 10이하, ⑤ 퇴비사 및 발효퇴비장: 1가구당 기존면적을 포함하여 각각 200m²이하, ⑥ 기자재보관창고: 1가구당 농림업 또는 수산업에 필요한 기자재의 보관을 위한 건축물로서 100 m²이하, 천분의 10이하로서 기존 관리용 건축물의 면적을 포함하여 66m²이하. 다만, 가구별로 기자재보관창고를 설치하지 아니한 3가구이상이 공동으로 설치하는 경우에는 200 m² 이하, ⑦ 관리용 건축물: 과수원·유실수단지·원예단지·버섯재배사에 설치하되, 생산에 직접 공여되는 토지 면적의 1천분의 10이하로서 기존 관리용 건축물의 면적을 포함하여 66m²이하. 다만, 버섯재배사의 경우에는 토지면적의 10분의 1이하로 하되, 기존 관리용 건축물의 면적을 포함하여 50m²를 초과 할 수 없다. ⑧ 온실: 수경재배·시설원예 등 작물재배를 위하여 보호구역 안에서 3년 이상 계속하여 거주하고 있는 자가 유리·프라스틱의 재료를 사용하여 설치하는 온실로서 순환식 양액 재배방식으로 작물을 재배하는 경우에 한하여 가구당 3,000m² 이하, ⑨ 소온동장의 비가림 시설: 기존 축

넷째, 주민공동이용시설이 해당된다. 여기에는 마을 공동으로 축조하는 농로·제방·사방시설 등의 시설, 유치원·경로당 등 노유자시설, 마을회관, 도정공장 및 방앗간(증축의 경우에 한한다), 농업협동조합법에 의한 농업협동조합·축산업협동조합, 산림조합법에 의한 산림조합, 농업·농촌기본법에 의한 영농조합법인·농업회사법인이 설치하거나 마을공동으로 설치하는 사무실·공동구관장·하치장·창고·농기계수리소·유류취급시설(석유사업법시행령에 의한 일반판매소의 시설로서 별표 3의 기준에 적합한 유류유출을 방지시설을 갖추는 경우에 한한다), 종교집회장(기도원을 제외한다): 기존의 건축물을 증축하는 경우로서 기존의 면적을 포함하여 연면적 300㎡ 이하, 기타 당해 지역주민이 공동으로 필요로 하는 시설 중 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 기타 공작물(이 경우 보호구역이 제24조 각호의 1의 규정에 해당하는 경우에는 관계 지방자치단체의 의견을 들어야 한다), 효열비·사당 기타 이와 유사한 시설 등이 포함된다.

다섯째, 건축물 기타 공작물의 개축·재축으로서 기존의 건축물 기타 공작물의 용도와 규모의 범위 안에서의 개축·재축. 다만, 기존의 건축물 기타 공작물의 용도가 주택인 경우에는 제2호 나목의 규정에 의한 증축 규모의 범위 안에서 개축·재축할 수 있다.

여섯째, 건축물 기타 공작물(이미 철거된 건축물 기타 공작물을 포함한다)의 이전의 경우이다. 마을 공동시설과 공익시설·공동시설 및 공공시설¹²⁾ 설치로 인하여 철거되는 건축물 기타 공작물을 이전으로 경우와 제13조제5항의 규정에 의한 환경정비 구역(이하 “환경정비구역”이라 한다) 인근지역에 거주하는 주민이 농가를 철거하여 그 토지를 농지나 녹지로 환원하고 환경정비구역안으로 이전하는 경우로서 종전의 용도와 규모의 범위 안에서의 이전. 다만, 철거되는 건축물 기타 공작물의 용도가 주택으로서 그 규모가 제11조제2호의 규정에 의한 증축규모이하인 경우에는 이전 규모를 동호의 규정에 의한 증축규모까지로 한다.

사면적의 3배 이내, ⑩ 보호구역 안에 거주하거나 보호구역안의 토지를 소유한 자가 농림업 등을 영위하기 위한 시설(축사를 제외한다)로서 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 기타 공작물, 이 경우 보호구역 제24조 각호의 1의 규정에 해당하는 경우에는 관계지방자치단체의 의견을 들어야 한다.

12) 마을 공동시설(마을공동으로 축조하는 농로·제방·사방시설 등의 시설, 마을회관·경로당, 공동작업장·공동창고), 공익시설·공동시설 및 공공시설(도로·철도·댐·제방 등), 보건소, 경찰관서, 우체국(별정우체국을 포함한다), 읍·면·동사무소, 보건진료소 및 예비군의 운영에 필요한 건축물 등이 포함된다.

〈표 3-3〉 관계법령들에 의한 장사시설 설치제한 내용

장사시설	시설유형	국토의계획및이용에관한법률 (도시지역, 주거지역, 공업지역)	수도법(5조)	각종 수계관련법	개발제한구역의지 정및관리에관한특 별조치법 (시행령13조)	도시공원법 (2조, 규칙6조) (묘지공원 내)
묘지	개별사설	×	×	○	×	○
	집단사설	×	×	×	×	○
	공설	×	×	×	○	○
납골당	개별사설	△	○	○	△(공설묘지/사찰 경내만)	○
	집단사설	△	×	○	×(→●)	○
	공설	△	×(→●)	○	○	○
납골묘/탑	개별사설	△	○	○	△(공설묘지/사찰 경내만)	×(→●)
	집단사설	△	×	× 10만㎡이상	×	×(→●)
	공설	△	×(→●)	○	×	×(→●)
화장장	사설	△	×	○	×(→●)	×(→●)
	공설	△	×(→●)	○	○	×(→●)

주: 1) ○ 설치가능, × 설치제한, △ 협의, 승인 등에 의해 설치가능, →● 개선방안.

2) 개별사설시설의 주체는 개인, 가족, 종중문중, 종교단체, 집단사설시설의 주체는 법인, 공설시설의 주체는 지방자치단체임.

3) 수계관리법: 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(4조), 낙동강수계물관리주민지원등에관한법률(4조), 금강수계관리 및 주민지원등에관한법률(4조), 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률(4조).

4) 국토의계획및이용에관한법률 제36조(용도지역): 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역), 관리지역(보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역), 농림지역, 자연환경보전지역.

이처럼 상수원관리규칙에서는 장사시설에 대해서는 직접적으로 허용하는 규정이 없으며, 단지 공익상 필요한 건축물 기타 공작물로서 ‘라’에서 규정한 “기타 공공목적으로 보호구역 안에 설치하여야 할 불가피한 사정이 있는 건축물이나 기타 공작물”의 내용에 유추 적용할 여지만 있어서 극히 제한적이다.

이제 이상의 주요법률에서 장사시설의 설치제한 내용을 정리해보면 <표 3-3>와 같다. 설사 법적으로 제한되지 않은 지역일지라도 실제 시가지화 되어 있거나 집단거주지, 상가 등을 통과하여 주민생활에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미칠 수밖에 없는 상황이다. 이

에 따라 장사시설을 입지하고자 계획하는 경우에 주민의 반대가 거세게 발생하고 있는 것도 사실이다. 이와 같이, 지역기반시설이면서 주민복지시설인 장사시설이 입지될 수 있는 지역은 극히 제한되며, 결과적으로 장사시설의 공급은 원활하게 이루어지지 못하는 가장 근본적인 원인 중 하나가 되고 있다.

지방자치단체에서 장사시설 설치가 곤란한 다른 이유로는 재정적인 문제와 절차적인 문제가 있다. 전자의 경우 국가 예산의 한계와 장사시설 설치에 대한 우선순위가 낮은 등의 이유로 지방자치단체에서 계획하는 공원화 및 현대화된 장사시설의 설치가 실제 곤란하다는 것이다. 후자의 경우에는 주민들이 무조건적으로 또는 지나치게 불합리한 이유 등을 들어 장사시설 설치를 반대하고 있다는 것이다.

이 장에서는 장사시설 확충과 관련한 현행 제도의 현황 및 문제점들을 진단하고, 그 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적인 논의를 위해 이 장은 크게 두 부문으로 구성된다. 하나는 장사시설 설치지역에 관한 것으로 검토 대상지역으로는 상수도보호구역, 개발제한구역, 도시공원(묘지공원), 신도시, 장사시설 설치의 이격거리 등이 포함된다. 다른 하나는 장사시설 설치를 용이하게 하기 위한 것으로 민간자본 유입과 절차에 관한 부문이다.

제 2 절 장사시설 설치가능 지역

1. 상수도보호구역에서의 장사시설 설치

가. 현황 및 문제점

현행 장사등에관한법률 및 수도법(제5조제1항)에서는 상수도보호구역에 기존의 사원, 개인, 가족, 종중·문중의 납골시설만을 허용하고 있으며, 화장장과 집단납골시설 설치를 제한하고 있다. 화장장 및 납골시설의 경우, 묘지와 달리 수질오염 문제가 없다는 점이 간과되고 있다고 하겠다. 이러한 규정으로 인해 화장장을 포함한 집단장사시설의 설치가 곤란한 지역은 실제 일부에 불과하다. 그러한 지역으로는 가용한 지역 대부분이 상수도보호구역으로 지정된 경우이다.

현재 미개발 지역 중 대부분 지역이 상수도보호구역으로 지정된 지역의 예를 들어보

〈표 3-4〉 경기도지역 상수원보호구역

(단위: km², %)

구분	면적(km ²)							비율(%)	
	합계	전답	임야	대지	공장 용지	상수원 보호구역	기타	상수원 보호구역	임야
수원시	121.1	29.1	30.9	25.3	2.8	11.9	32.9	9.8	25.5
광주시	431.8	64.0	296.5	10.6	5.7	82.4	54.9	19.1	68.7
하남시	93.1	16.3	50.0	3.6	0.3	7.1	23.0	7.6	53.7
양평군	878.1	135.4	654.6	14.8	0.3	26.2	73.2	3.0	74.5
의정부시	81.6	11.3	48.9	8.7	0.3	3.9	12.5	4.7	59.9
남양주시	460.0	74.3	316.4	13.1	2.1	42.4	54.1	9.2	68.8

면, 부산 93km²(전체 면적 중 12.3%), 대구 54km²(6.1%), 대전 31km²(5.7%), 울산 78km²(7.4%) 등 광역시와 수도권에 포함된 경기도의 일부 기초자치단체이다(<표 3-4> 참조). 부산광역시에서 1995년 건립한 영락원(화장장, 납골당 등) 시설은 높은 화장률(2002년 말 66.1%)로 인해 납골시설의 경우 2005년 내 만장이 예상되고 있다. 이에 따라, 제2의 시립납골시설을 확충하고자 하나, 도시지역으로 부지가 부족한데다가 상당 면적이 상수원보호구역으로 지정되어 있어 시설확충이 불가능한 실정이다. 영락원의 경우 상수원보호구역내에 설치되어 있으며, 당시 완벽한 하수 및 정화 처리가 설치된 경우이다. 현재 영락원 부지는 주민과의 협의사항 이행으로 인해 확장이 불가능한 실정이다.

현실적으로 장사시설 설치가 극히 곤란하여, 한 지역의 주민을 위해 다른 지역에 설치되어 있는 장사시설을 활용하는 것이 어려워지고 있다. 결과적으로 지방자치단체는 관한 구역 주민을 위해 자체적으로 일정한 장사시설을 설치, 확보하여야 하는 상황에 있다. 따라서 상수원보호구역이 대부분 가용 토지를 점하고 있는 지역에서 장사시설 설치를 위한 장소의 확보가 극히 곤란해진다. 오히려 소규모 사설납골시설과 묘지는 집중적 관리가 어려워 환경오염문제를 발생시킬 우려가 있음에도 허용하고 지방정부가 설치 주체가 되는 현대식 시설의 입지는 불가능하도록 하고 있는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

나. 개선방안

장사시설의 원활한 공급을 통하여 사회문제로 제기되고 있는 장사문제를 해결하고 나

아가 장사복지를 향상시키기 위해서는 우선 현재 극히 제한적이고 규제적인 장사제도 관련 법률의 개정이 검토되어야 한다. 물론 인간의 삶과 생애주기(life-cycle)전체를 두고 인간이 필요로 하는 다양한 욕구(needs)와 생애주기의 마지막 단계인 죽음의 단계에서 필요로 하는 장사욕구의 해결 간에는 상호 충돌하거나 갈등국면이 발생할 수도 있다. 그러나 죽음이라고 하는 단계는 결코 전 생애주기와 유리된 영역이 아니며, 산자와 죽은 자의 배타적인 관점으로 볼 수만은 없으므로 사회문제를 해결하는 정부의 시책에서도 균형적인 접근방법을 선택하여야 한다. 이러한 관점에서 우선 장사시설의 설치와 관련하여 개별 법령에서 지나치게 규제적이어서 장사문제를 야기함은 물론, 궁극적으로 국민들의 복지향상에도 장애가 되는 법규나 조항을 발췌하여 개정안을 제시코자 한다.

상수원보호구역에서의 장사시설 설치에 관한 제한규정을 다소 완화하는 방향으로 개선이 요구된다. 기본법으로서 장사등에관한법률 제15조를 중심으로 개선방안을 논의하면 다음과 같다.¹³⁾

우선 제15조의 제2호 단서조항에서 규정한 기존의 사원 경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 문중·종중의 납골시설만 가능하도록 한 것을 납골시설과 직접적 연관이 있는 ‘화장장’의 설치도 가능하도록 완화하고 묘지시설의 설치만 불가능하도록 해야 한다. 왜냐하면 상수도보호구역에 사체를 매장하는 묘지를 설치하는 것은 수질환경보전이나 상수도보호에 영향을 미칠 수 있지만 화장장의 경우에는 현대화된 시설을 갖출 경우 수질환경이나 상수도보호에 위해를 끼칠 요인이 없기 때문이다. 상수도보호구역에 화장장과 화장한 유골을 보관만 하는 납골시설을 설치할 수 있도록 할 경우, 사설과 공설을 전면 허용하는 방안과 지방자치단체 등이 직접 건설하는 공설만 허용하는 방안으로 구분될 수 있다. 양자가 혼합된 제3섹터가 주체가 되는 경우를 허용하는 방안도 있을 수 있다. 그러나 상수도보호구역 지정의 목적을 감안할 때, 수질오염발생원에 대한 철저한 통제가 어느 정도 가능한 공설부문에 한해 허용하는 방안이 보다 바람직할 것으로 사료된다.

수도법시행령 제9조에 의하면 상수원보호구역이라도 공익상 필요한 건축물의 설치에 시장·군수의 허가만으로도 가능하도록 되어 있어, 실제 대규모의 운동장이나 경기장 등의 시설의 설치가 가능하다. 따라서 기본법인 장사등에관한법률에서 장사시설 설치를 아예

13) 제15조의 제1호에서 규정한 도시계획법의 조항은 2002.12.31에 폐지되었으므로 2003.1.1부터 시행되고 있는 국토의계획및이용에관한법률의 규정으로 개정해야 한다.

〈표 3-5〉 상수원보호구역 내 장사시설 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제15조(묘지 등의 설치제한) 다음 각호의 1에 해당하는 지역에는 묘지, 화장장 또는 납골시설을 설치할 수 없다.</p> <p>2. 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역, 다만, 기존의 사원 경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중, 문중의 납골시설의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제15조(묘지등의 설치제한) 다음 각호의 1에 해당하는 지역에는 묘지, 화장장, 또는 납골시설을 설치할 수 없다.</p> <p>2. 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역. 다만, 기존의 사원경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중, 문중의 납골시설, <u>공설납골시설과 공설화장장의</u> 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>[장사등에관한법률 시행령]</p> <p>제14조(묘지 등의 설치 제한지역)</p> <p>② 법 제15조제4호에서 “기타대통령령이 정하는 지역”이라 함은 다음 각호와 같다.</p> <p>2. 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조, 낙동각수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조의 규정에 의하여 지정, 고시된 수변구역 및 환경정책기본법 제22조에 의하여 지정, 고시된 특별대책지역(상수원수질보전을 위한 것에 한한다.)중 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역을 제외한 지역(공설묘지, 법인묘지와 법 제14조제2항의 규정에 의한 재단법인이 설치하는 10만 m² 이상의 납골묘 및 납골탑을 새로이 설치하는 경우에 한한다.)</p>	<p>[장사등에관한법률 시행령]</p> <p>제14조(묘지 등의 설치 제한지역)</p> <p>② 법제15조제4호에서 “기타 대통령령이 정하는 지역”이라 함은 다음 각호와 같다.</p> <p>2. 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조, 낙동각수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률제4조의 규정에 의하여 지정, 고시된 수변구역 및 환경정책기본법 제22조에 의하여 지정, 고시된 특별대책지역(상수원 수질보전을 위한 것에 한한다.)중 수도법 제5조1항의 규정에 의한 상수원보호구역을 제외한 지역(공설묘지, 법인묘지를 새로이 설치하는 경우에 <u>한한다.</u>)</p>
<p>[장사등에관한법률 시행규칙]</p>	<p>[장사등에관한법률 시행규칙]</p> <p><신설> (사원 등의 화장, 납골시설의 설치신고)</p> <p>① 법 제5조제2호의 규정에 의하여 기존의 사원, 개인, 가족 및 종중, 문중 지방자치단체 등이 화장장 또는 납골시설을 설치신고를 하고자 하는 자는 별지제7호서식 또는 별지제8호서식에 규정된 구비서류를 첨부하여 관할시장, 군수, 구청장에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의하여 화장장 또는 납골시설의 설치신고를 받은 시장, 군수, 구청장은 별지 제9호서식 또는 별지 제10호서식에 의한 신고필증을 교부하여야 한다.</p>

불가능하도록 제한하는 것은 부당하다고 할 수 있다.

성묘철이나 화장시 유입인구에 의해 발생될 수 있는 쓰레기 문제는 하위법령인 시행규칙이나 지방정부의 조례 등을 통해 음식물 등 반입을 금지하여 해결이 될 수 있을 것이다. 대규모 시설 조성을 위한 절·성토 등의 환경 훼손의 우려에 대해서는 사업부지 선정시에 자연환경 훼손이 최소화되는 지형을 선정하고, 자연지형을 최대한 살려 환경친화적으로 조성하는 방법을 택하면 충분히 보완될 수 있다. 즉 사면경계를 이용한 벽식 납골묘 배치, 양호한 수림대 보존, 대기오염이 없는 화장시설의 설치 등의 조치만 있으면 훼손요인은 최소화 될 것이다. 주변지역에 산림을 새로 조성하는 방안도 바람직할 것이다. 이용객들로부터 배출되는 하수는 시설 내에서 완벽하게 정화처리하거나 전용하수관을 설치하여 지정된 하수처리 장소로 분리배출하면 될 것이다.¹⁴⁾

장사등에관한법률 제15조에서 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역에서의 설치 가능한 장사시설로 기존의 사원경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중, 문중의 납골시설 이외에 공설납골시설과 공설화장장을 추가하도록 한다. 이와 함께, 장사등에관한법률 시행령 제14조(묘지 등의 설치제한지역)의 제2항에서 제한 규정하고 있는 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등의 수변구역 및 특별대책지역의 제한규정을 완화하거나 현재 공설묘지·법인묘지 및 10만 m² 이상의 납골묘·납골묘로 규정되어 있는 설치 불가능 규정을 묘지 외의 납골시설은 허용하는 내용으로 개정하도록 한다. 왜냐하면 사체를 직접 매장하는 묘지의 설치를 수변구역이나 특별대책지역에 일정부분을 불가능하게 하는 것은 환경보전상 타당하지만 납골시설의 전 단계인 화장시설은 허용하고 있으면서 납골시설을 제한하는 것은 모순이 되기 때문이다. 그리고 장례식장의 경우도 현실적으로 가정에서 이루어지기 어려운 상황이며, 대도시의 경우는 의료기관인 병원부속시설 형태의 장례식장을 이용하게 되지만 수변구역이나 특별대책지역과 가까운 중소도시나 농어촌의 경우에는 매·화장, 납골시설과 동시에 위치하도록 건설하는 것이 바람직하다.

법 제15조의 제2호에서 상수도보호구역에서도 설치 가능한 경우를 단서로 제시하였지만 실제로 해당 주체가 장사시설을 설치하려고 해도 적절한 절차에 대한 신고 규정이 없다.

14) 상수도보호구역 내에 위치한 부산광역시 시립 영락공원은 화장장·장례식장·납골당으로 구성된 종합장사시설이지만 전용 하수관거 4.45km를 설치하여 수원지를 벗어난 지점에서 분리배출하고 있다.

그러므로 현행 법령에 규정되어 있지 않은 상수도보호구역 내에 설치할 수 있는 사원, 개인, 가족 및 종종·문중의 납골시설 설치와 새로이 추가되어야 할 공설 화장장의 설치에 대한 절차를 명문화 하는 것이 장사행정의 투명성과 설치주체의 행정혼란을 막을 수 있다.

전체 면적 중 상당 부분이 상수원보호구역으로 지정된 지방자치단체에서 주민을 위한 공설 화장장 및 납골시설 설치가 용이해질 것이다. 상수원보호구역 대부분은 주거지로부터 상대적으로 거리가 멀어, 주민의 반대(납비현상)를 방지 또는 최소화 하는 데에도 상대적으로 유리할 것이다. 상수원보호구역 내에 지방자치단체가 설치하는 집단공설장사시설 입지를 허용하는 경우, 현재 상수원보호구역 내 소규모 납골시설 및 묘지의 분산 설치를 방지하는 효과가 발생할 것이다. 주민을 위한 집단화된 공설납골시설 설치로 지방자치단체는 환경오염 방지를 위한 체계적인 시설관리가 용이할 것이며, 궁극적으로 수질 등 환경의 오염을 방지하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

2. 개발제한구역에서의 장사시설 설치

가. 현황 및 문제점

국민의 의식변화, 가족형태 및 사회 환경 변화 등으로 인해 화장률이 급격히 상승하고 있다. 전국의 화장률은 1981년 13.7%에서 1991년 17.8%, 2001년 38.5% 및 2002년에 42.6%로 상승하였다. 향후 화장률은 더욱 상승할 것으로 예상되고 있으나, 급증하고 있는 화장 수요에 효과적으로 대처하기 위한 화장관련 시설확충은 여러 가지 제약점으로 인해 곤란한 실정이다. 우리나라 화장장은 과거 수십 년 동안 40여개에 머무르고 있으며, 이들 화장장 모두는 공설시설로 사설화장장은 전무한 실정이다.

대부분 선진국에서 화장장의 개소수가 충분하게 이루어지고 있으며, 민간 주도로 설치 및 운영되고 있는 것과 대조를 이룬다. 예를 들어, 우리나라보다 다소 많은 인구를 가진 영국에서 2002년 화장률은 71.9%이며, 화장장 개수는 243개소가 설치되어 있다. 참고로 영국 인구는 우리나라보다 다소 많은 편에 불과하다.

우리나라 인구보다 약 3배정도가 많은 일본의 경우에도 화장률이 99%로 높으며, 이러한 수요를 충족시키기 위한 화장장은 1,600개소(1995년)에 이르고 있다. 화장장 설치에 공공과 민영으로 구분되나, 주민의 반대로 민영시설의 설치가 어렵게 되는 등 이유로 현재

〈표 3-6〉 일본 화장장 설치 및 관리 주체, 1995

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

자료: 이삼식 외(2001: 204).

관련법에서는 지방자치단체에서만 설립토록 하고 있다. 지방자치단체간의 협의를 통해 광역조합을 결성하여 공동으로 화장장을 설치하여 공동으로 운영하는 경우도 있다. 화장장 관리의 지방자치단체에서 직영하는 형태와 민간단체에 위탁하여 운영하는 방법으로 구분된다. 1995년 현재 전체 화장장중 지방자치단체 직영은 47.5%, 민간위탁운영은 50.8%이다(<표 3-6> 참조).

지난 약 20년 동안 전국의 화장률이 30% 포인트 상승하였던 것과 달리, 화장장 개소수는 40여개로 거의 답보상태에 이르게 된 이유로는 여러 가지가 제시될 수 있다. 우선 주민의 넘비현상에 기인한 점이 클 것이다. 한국보건사회연구원에서 실시한 전국적인 조사 결과(이삼식 외, 2001: 186), 화장장은 다른 장사시설에 비해 주민의 반대가 가장 크게 나타났다. 즉, 거주지 주변에의 장사시설 설치에 대한 반대 비율은 화장장 55.9%, 집단묘 54.4%, 납골시설 44.4% 순으로 높게 조사되었다(<표 3-7> 참조).

〈표 3-7〉 선호장례방법별 주거지 인근에 장사시설 설치에 관한 태도

(단위: %, 명)

구분	거주지 인근에 장사시설 설치에 관한 태도				전체(N)
	절대 반대	반대	찬성	절대 찬성	
화 장 장	11.1	45.8	39.0	4.1	100.0(2,752)
집단묘지	10.0	44.4	41.8	3.8	100.0(2,746)
납골시설	8.2	36.2	51.2	4.4	100.0(2,749)

자료: 이삼식 외(2001: 186).

다른 이유들로는 과거 지방자치단체에서 화장수요 증가에 적극적으로 대처하지 못하였으며, 민간의 화장장 건립이 활성화되지 못한 것과도 관련이 있을 것이다. 비록 현행 장사등에관한법률에서 민간의 화장장 건립을 허용하고 있으나, 실제 개발제한구역에서의 행위에 관한 법령 등에서는 민간의 화장장 건립을 사실상 제한하고 있다. 장사등에관한법률에서는 화장문화 조성을 위해 납골시설을 법적으로 도입하였으며, 화장장 및 납골시설의 설치를 용이하게 하였으나, 화장장 및 납골시설의 설치지역을 과거 묘지및매장등에관한법률에서 규정된 묘지설치제한구역에 그대로 준용시킴으로써 현실적으로 화장장 및 납골시설의 설치가 매우 어려운 실정이다. 결과적으로 화장장 공급이 크게 부족해지며, 기존의 화장관련 시설마저 노후정도가 심한 실정이다. 화장장 공급은 지역적으로 불균형하게 분포되어, 국민의 접근성을 크게 제약하고 있는 실정이다.

나. 개선방안

국토의계획및이용에관한법률과 함께 건설교통부 소관의 법률인 ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법’에서는 제11조(개발제한구역에서의 행위제한), 동법 시행령 제13조(허가대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) 및 별표1(건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위)에서 시장·군수·구청장의 허가를 받아 공설장사시설(공설묘지, 화장장, 납골시설, 장례식장) 및 사설장사시설 중 사찰 경내 납골당만을 설치 가능하도록 제한되어 있다(<표 3-8> 참조).

〈표 3-8〉 그린벨트지역에서의 장사시설 설치행위 제한

구분	공설	사설
묘지	○	×
화장장	○	×
납골시설	○	공설묘지/사찰경내 가능
장례식장	○	공설묘지 내 가능

주: ○ 설치가능, × 설치제한

이 연구에서 행정기관을 통해 취합한 내용을 살펴보면, 2005년 현재 전국에 설치되어 있는 공설화장장 46개소 중 6개가 개발제한구역 내에 설치되어 있는 것으로 파악되었다(<표 3-9> 참조).

〈표 3-9〉 전국 화장장 설치 지역 부지 성격 현황

(단위: 개소)

전체	개발제한구역 해당여부 (설립당시)		개발제한구역 해당여부 (2004. 10월 현재)	
	해당	비해당	해당	비해당
46 개소	8 개소	38 개소	6 개소	40 개소

〈표 3-10〉 개발제한구역에서의 장사시설 설치관련 개선방안: 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법

현행	개선방안
<p>[개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법] 제11조(개발제한구역에서의 행위제한) 개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의계획및이용에관한법률 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라 한다.)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장, 군수, 또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다.</p>	<p>[개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법] 제11조(개발제한구역에서의 행위제한) 개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의계획및이용에관한법률 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라한다.)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장, 군수, 또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다. <신설> 자. 공설화장장, 공설납골당, 공설장례식장 등의 장사시설.</p>
<p>[개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행령] 제13조 1항 <별표 1> 건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위 1. 공공시설 하. 공공묘지 및 화장장 9. 공익시설 서. 납골시설 및 장례식장 (가) 기존의 공설묘지 안에 설치하는 경우에 한하며, 납골시설은 사찰경내에 설치하는 것을 포함한다. (다)까지“중략”</p>	<p>[개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행령] 제13조 1항 <별표 1> 건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위 1. 공공시설 하. 공공묘지 및 화장장 9. 공익시설 서. 화장장, 납골시설 및 장례식장 (가) 기존의 공설묘지 안에 설치하는 경우에 한하며, 납골시설은 사찰 경내에 설치하는 것을 포함한다. “중략” <신설> 라) 화장장 및 화장장과 병행하여 설치하는 장례식장과 납골시설을 설치할 수 있다.</p>

개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한) 등에서 규정하고 있는 장사시설의 설치제한 사항을 완화할 필요가 있다. 이를 위해 시행령 제13조(허가대상 건축물 또는 공작물의 종류) 제1항에서 사설 화장장 및 사설 화장장과 병행하여 설치하는 장례식장 및 납골당의 설치를 가능하도록 한다(<표 3-10> 참조).

이러한 방안은 주거지역, 공업지역, 상업지역에서 장사시설 설치가 제한되어 있는 상황에서 적합한 공간을 제공해 주어 화장장 등 필요한 시설의 공급확충을 가능케 할 것이다. 개발제한구역 대부분은 주거지로부터 상대적으로 거리가 멀어, 주민의 반대를 방지 또는 최소화해 유리하다 하겠다.

3. 묘지공원에서의 장사시설 설치

가. 현황 및 문제점

앞서 제기하였듯이, 주민 복지를 위해 필요한 장사시설은 주민의 반대 등으로 인해 실제 설치가 곤란한 실정이다. 특히, 화장장은 다른 장사시설에 비해 입지지역 주민의 반대가 심하다. 따라서 화장장을 비롯한 장사시설 입지 부지를 새로이 선정하는 것도 중요하나, 기존 묘지로 지정된 부지를 사용하는 것이 중요하다. 이는 최근에 지방자치단체에서 장사시설 설치를 위한 전략으로 공설묘지 재개발 및 공원화 사업과도 밀접한 관계가 있다.

그럼에도 불구하고 현행 법령들을 보면, 장사시설 설치를 위한 기존 부지의 이용을 제한하고 있는 것이다. 도시공원법의 경우 제2조 및 동법 시행규칙 제6조 제1항 제6호에서 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 이용자를 위하여 필요한 조경시설, 휴양시설, 편익시설과 기타 시설 중 장례식장, 납골당으로 규정하고 있다. 동 규정에 따르면, 화장장과 납골시설로서 납골묘 등이 설치되는 것은 금지되고 있다. 이러한 규정은 현행 장사정책의 근간이 되고 있는 국토의 효율적 이용과도 배치되는 것으로 간주될 수 있다. 장사시설 설치를 위한 부지 확보의 어려움과 기존 시설의 재활용, 기왕에 방치되어 있는 시설부지의 정비 및 공원화를 추진하도록 하기 위해서는 관련 제도의 개선이 요구된다 하겠다.

나. 개선방안

현행 도시공원법 시행령 제6조(공원시설의 설치기준)에서 공원시설은 도시공원의 기능을 다하게 하기 위하여 여러 시설을 설치하도록 규정하고 있다. 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지 이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편익시설과 기타시설로 장례식장과 납골당이 포함되어 있다.

기준에 설치된 묘지공원에 화장장과 납골당 이외의 납골시설 즉, 납골묘 등이 설치될 수 있도록 이들 시설을 추가할 필요가 있다. 그러한 시설의 설치주체로는 공공뿐만 아니라 민간부문도 포함되어야 할 것이다(<표 3-11> 참조). 이러한 개선은 묘지공원의 현대화 및 종합화를 통한 장사관련 주민복지를 향상시키는 데에 기여할 것이다. 한편, 기존에 설치되어 있는 묘지공원 등의 환경을 정비하고 공원화함으로써 인근 주민의 반대도 크지 않을 것으로 사료된다.

〈표 3-11〉 묘지공원에서의 장사시설 설치를 위한 개선방안: 도시공원법

현행	개선방안
<p>[도시공원법 시행규칙]</p> <p>제6조(공원시설의 설치기준)</p> <p>① 공원시설은 도시공원의 기능을 다하게 하기 위하여 다음 각호에 정하는바에 따라 설치하여야 한다.</p> <p>1.-5. 생략</p> <p>6. 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편익시설과 기타 시설 중 장례식장·납골당으로 하며, 정숙한 분위기를 저해하지 아니하는 범위안에서 설치하여야 한다.</p>	<p>[도시공원법 시행규칙]</p> <p>제6조(공원시설의 설치기준)</p> <p>① 공원시설은 도시공원의 기능을 다하게 하기 위하여 다음 각호에 정하는바에 따라 설치하여야 한다.</p> <p>1.-5. 생략</p> <p>6. 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편익시설과 기타 시설 중 <u>화장장, 장례식장·납골시설</u>로 하며, 정숙한 분위기를 저해하지 아니하는 범위안에서 설치하여야 한다.</p>

4. 장사시설 설치의 이격거리

가. 현황과 문제점

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

장사행정은 시신처리, 매장, 화장 등 행위에 있어서 발생할 수 있는 보건위생적 위해요인을 사전에 예방함으로써 궁극적으로 국민보건 보호 내지 삶의 질을 향상시키는데 그 목적을 두어야 한다. 장사행정에서 보건위생적 접근은 장사의 전 과정에 적용되나 특히, 시신처리시 질병의 확산방지, 장사시설의 설치 및 관리에 있어서 오염물질 배출 방지, 매장에 있어서 시신부패로 인한 악취 및 질병 확산방지 등에 적용되어야 한다(이삼식 외, 2001: 73). 묘지에서 부패되는 시신이 주위의 토양과 지하수를 오염시켜 보건위생상의 문제가 발생할 수 있다. 이와 함께 집중호우로 인한 묘지붕괴·유실로 시신 및 유골이 인근 지역에 떠 내려와 생활환경위생에 있어 질병 및 전염병의 확산을 초래할 수 있다. 토양은 생물존재의 기반으로서 그리고 물질순환의 매체로서 매우 중요하고 다양한 역할을 수행하고 있다. 토양 속으로 유입된 위해물질은 이동성이 나빠 장기간에 걸쳐 작물 오염 및 지하수와 지상수의 수환경 오염을 유발시켜 생태계는 물론 사람의 건강 및 생활환경에 여러 가지 악영향을 끼치게 된다(이삼식 외, 2001: 74).

장사등에관한법률에서 사설묘지 설치기준으로 하천이나 인가 및 학교 등 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 일정한 거리를 유지토록 하고 있다. 이러한 제한규정은 단순히 미관상 문제에 그치지 않고 매장시신으로부터 각종 이물질 및 세균으로부터 감염되지 않도록 하기 위한 것이다.

장사등에관한법률 시행령 제7조의2 관련 별표1(2002.4.20 신설)의 1. 공설묘지설치기준의 ‘바’에서는 거리제한을 규정하고 있다. 이 규정에 따르면, 묘지는 도로·철도·하천 또는

그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교 그 밖의 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 기존 묘지에 공설묘지를 설치하는 경우나 토지 또는 지형의 상황으로 보아 위 시설이 기능이나 이용 등에 지장이 없는 경우에는 예외로 한다. 그러나 공설 화장장과 공설 납골시설의 설치기준에는 그러한 제한 규정이 없다.

따라서 현행 법률의 공설묘지 등의 설치거리제한은 개정 전의 법률에 비하여 완화된 측면이 없으며 특히 철도·하천, 인가, 학교 등의 시설로부터 이격거리규정이 지나치게 제한적이다. 뿐만 아니라 공설 화장장과 공설 납골시설의 경우는 이격거리규정이 없음에도 공설묘지에만 설치거리제한을 그대로 두고 있음은 모순이 된다. 이 외에도 타 법률인 국토의계획및이용에관한법률 상으로 보더라도 ‘기반시설’로서의 공공용시설에 해당하지만 이 규정에 따라 공설묘지를 설치하고자 한다면 사실상 도시지역 내에서는 묘지설치가 어려운 문제점이 노출된다.

장사등에관한법률 시행령 제11조 관련 별표2(2002.4.20 개정)에서는 사설묘지의 설치기준에 대해 거리제한 규정을 두고 있다. 동 조항에 의하면, 개인묘지는 도로·철도·하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교 그 밖에 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황을 감안하여 시장·군수·구청장이 정하는 경우에는 예외로 한다. 가족묘지와 종중·문중묘지의 법인묘지의 설치거리제한 규정도 개인묘지에서와 같은 내용이며, 단지 법인묘지의 면적은 10만 m² 이상으로 제한 규정이 있다.

묘지 등 장사시설 설치의 이격거리 규정은 묘지 설치 가능한 지역에 대한 행정적 판단과 현실적 어려움으로 인하여 준수가 어려우며, 행정지도나 감독이 어렵다는 한계가 있다. 결과적으로 장사등에관한법률에 규정이 존재함에도 불구하고 실효성을 확보할 수 없다는 문제점을 안고 있다. 게다가 현행법상 묘지 설치의 거리제한 규정은 도로, 하천에 대한 적용 범위 기준 설정이 모호하고, 이들 시설이 수시로 변화함으로써 기존 설치시설과의 혼동이 발생하기도 한다. 이러한 문제들로 인해 신고의무자가 매장 및 묘지를 의도적으로 신고하지 않아 불법적인 묘지가 양산되는 원인이 되기도 한다.

나. 외국사례

외국에서도 장사시설 설치 등에 있어서 보건위생적인 차원에서 거리제한 등의 규정을 두고 있는 경우가 일반적이다(이삼식 외, 2003a). 일본의 경우, 국부현도 이외 중요한 도로·철도·궤도·하천으로부터 거리가 20m 이상, 인가·학교·병원으로부터 100m 이상으로 규정하고 있으며, 음용수에 관계없는 토지로서, 풍치 및 위생상에 지장이 없는 토지로 한정되어 있다. 동경도 화장장 설치장소 기준으로는 주택 등으로부터 250m 이상 거리가 있으며, 공중위생상 지장이 없는 곳으로 제한하고 있다. 싱가포르의 경우 도로 가장자리로부터 60m 이내, 상하수관의 1.5m 이내, 거주지로부터 6m 이내에는 묘를 설치할 수 없도록 되어 있다. 프랑스에서 묘지는 병원, 마을, 도시 주변으로부터 적어도 35m 이상 거리에 설치하도록 되어 있다. 영국의 경우, 매장당국은 매장지나 묘지뿐만 아니라 화장장의 공급권한을 가지고 있다. 화장장은 거주지역으로부터 200야드 내, 간선도로로부터 50야드 내, 또는 매장지의 신성화된 장소에 설치되는 것이 금지되고 있다. 묘지의 제한거리는 폐지되었으나, 매장은 공공건물, 숭배 장소, 학교, 주거지, 공공간선도로, 거리, 도로, 혹은 자치구 내 장소로부터 100야드 내에 설치가 불가능하다.

다. 개선방안

법 제12조제3항 및 시행령 제7조의 제2항과 관련된 공설묘지 등의 설치 거리제한 규정을 완화하여 도시지역 내의 공공용 시설로 개념을 전환시켜야 하며, 공설묘지의 경우도 공설화장장과 공설납골시설의 경우와 같이 이격거리를 두지 않거나 완화하는 장치를 마련해야 한다. 그렇지 않으면 기존의 시가지 내에서는 장사시설의 설치가 불가능하다.

<표 3-12> 공설 및 사설 장사시설의 이격거리 규정 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률시행령] (별표1) 공설묘지 등의 설치기준(제7조의 2 관련)</p> <p>1. 공설묘지</p> <p>가. 묘지에는 폭5m 이상의 십자로와 그 십자로로부터 각 분묘를 통하는 충분한 진입로를 설치하고, 주차장을 마련해야 한다.</p> <p>나.~마. (생략)</p> <p>바. 묘지는 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그 밖에 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 기존의 묘지에 공설묘지를 설치하는 경우나 토지 또는 지형의 상황으로 보다 위 시설의 기능이나 이용 등에 지장이 없는 경우에는 예외로 한다.</p>	<p>[장사등에관한법률시행령] (별표1) 공설묘지 등의 설치기준(제7조의 2 관련)</p> <p>1. 공설묘지</p> <p>가. 묘지에는 폭5m 이상의 십자로와 그 십자로로부터 각 분묘를 통하는 충분한 진입로를 설치하고, 주차장을 마련해야 한다.</p> <p>나.~마. (생략)</p> <p>바. 묘지는 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 등의 시설 또는 장소로부터 500m 이상이 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 기존의 묘지에 공설묘지를 설치하는 경우나 묘지공원의 경우에는 그러하지 아니하며 토지 또는 지형의 상황으로 보다 위 시설의 기능이나 이용 등에 지장이 없는 경우에는 예외로 한다.</p>
<p>[장사등에관한법률시행령] (별표2) 사설묘지의 설치기준(제11조관련)</p> <p>4. 법인묘지</p> <p>가.~마. (생략)</p> <p>사. 묘지는 도로, 국도, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그 밖의 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황에 의하여 지장이 없는 경우로 시장, 군수, 구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>[장사등에관한법률시행령] (별표2) 사설묘지의 설치기준(제11조관련)</p> <p>4. 법인묘지</p> <p>가.~마. (생략)</p> <p>사. 묘지는 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 등의 시설 또는 장소로부터 500m 이상이 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황에 의하여 지장이 없는 경우로 시장, 군수, 구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

사설묘지는 공설묘지와 달리 설치거리 제한을 현행 이격거리를 인정하되 개인묘지, 가족묘지, 종중·문중묘지는 기존의 제한 규정을 적용하고 법인묘지는 그 규모와 형태를 감안하여 공설묘지와 같은 수준의 시설을 유지할 경우에는 이격거리를 공설묘지와 같이 적용하거나 이격거리를 두지 않도록 하는 완화방안을 강구하여야 한다.

기본적으로 장사시설 설치 이격거리는 보건위생상 위해 방지를 위한 최소한의 규정으로 완화하도록 한다. 묘지 설치에 대한 거리 제한은 인가가 밀집한 지역, 학교 등 공중이 수시로 집합하는 장소로 묘지 설치로부터 보건위생상 위해가 우려되는 지역에 한해 규정하도록 한다. 시신의 부패 등으로부터 위해물이 발생되지 않는 화장장과 납골시설 설치에 대해서는 거리제한 규정을 적용하지 않도록 한다. 이러한 개선방안은 <표 3-12>에 제시하였다. 이러한 방안은 묘지를 포함한 장사시설 설치의 현실성을 높여 불법묘지 양산을 막

는 동시에 개인표지 신고를 통해 장사법의 실효성을 확보하는데 기여할 것으로 사료된다.

5. 신도시 개발시 공설 화장장/납골시설 설치 의무화

가. 현황 및 문제점

장사시설은 비선호시설로서 비경합성, 비배제성, 부정적 외부성, 공간성, 광역성 등의 특성을 가진다(이삼식 외, 2003: 201). 장사시설은 비경합성을 가져 한 개인이 소비에 참여함으로써 얻은 이익이 다른 모든 개인들이 얻은 이익을 감소시키지 않으므로 일정한 지역의 주민 모두에게 집단적 이용을 제공한다. 그러나 실제 장사는 자주 그리고 모든 사람에게 항상 균등하게 발생하지 않는데 문제점이 있다. 또한 장사시설은 비배제성으로 인해 특정 집단의 사람들을 장사시설 및 관련 서비스의 소비에서 얻은 혜택으로부터 배제할 수 없다. 즉, 장사시설의 비경합성과 비배제성으로 인해 입지하는 지역의 주민들은 반드시 이를 이용하여 혜택을 입은 주민들과 일치하지 않으며, 그로 인해 주민들은 자신이 거주하는 지역의 장사시설 입지를 반대하게 된다.

결과적으로 장사시설은 시장경제원리만으로는 원활히 공급할 수 없어 공공부문의 개입이 필요하며, 국가나 지방자치단체는 장사시설을 적절히 공급하기 위해 재원으로 조세를 활용하게 된다. 이는 장사시설이 시장기구를 통해 자동적인 자원분배를 기대할 수 없는 공공재의 성격을 지닌 것으로 해석이 가능케 한다. 즉, 장사시설은 공공성의 성격 때문에 시장원리에 따라 적절한 공급이 이루어지기 어려우며, 민간부분에 의해 공급될 경우 독점상태가 야기되어 효율적인 공급에 차질이 발생할 개연성이 높아진다(이삼식 외, 2003: 202). 이는 국가나 지방자치단체의 직접 혹은 간접적인 개입을 필요로 함을 의미한다.

이와 같이 장사시설은 공공재적 성격을 가져, 공공부문의 직접 혹은 간접적인 개입을 요하나, 여전히 희생집중-혜택분산이라는 문제점은 여전히 존재하며, 이로 인해 갈등이 발생하기 마련이다. 장사시설 입지에 따른 이해갈등은 해당 지역의 주민 및 집단들이 장사시설의 설치계획이나 시행이 자신들의 목적 혹은 이익을 위협하거나 방해한다고 인식할 때, 그들의 이익을 극대화하기 위한 의도나 활동으로서 표출된다.

갈등의 발전단계로는 우선 개인들이 장사시설 입지에 대한 계획 등의 수정을 목표로 동일한 이해관계를 가진 사람들과 연대하고, 이에 따라 집단화가 이루어진다. 공동 이해관

계를 가진 구성원들은 공동목표달성을 위한 운동집단이나 조직을 구성한다. 이렇게 개인들의 이해갈등이 지역·집단의 이해갈등으로 전환되면, 초기에는 집단적인 진정, 건의 형태로 주민운동이 시작된다. 그러나 이 형태로 요구가 수용되지 못한 경우 보다 격렬한 형태의 표현이 이루어지며(대표파견, 집회농성, 시위), 사회단체나 언론 및 정당의 개입을 유인한다(김종후·전형원·강동희, 1994: 67).

요컨대, 장사시설을 둘러싼 갈등은 결국 장사시설의 특성상 입지제한적이기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. M O'Hare(1983)의 공공선택이론에 의하면, 비선호시설 입지와 관련하여 주민들은 자신들의 이익과 직접 관련되지 않은 한 무관심하거나 방관하는 자세를 취하게 된다. 그러나 보상이나 혜택이 주어지는 등 이해관계가 발생하는 경우에 주민들은 자신의 의견을 표출하며 그 형태는 개인보다 집단이나 단체를 통한다는 것이다.

이러한 관점에서 장사시설은 사회적 이해관계가 형성되기 이전에 수요 발생지에 입지하는 것을 고려할 수 있다. 장사시설 입지 후 발생하는 새로운 이해관계는 기 설치된 시설과는 무관한 것이 될 수 있기 때문이다. 주민은 자신이 입주한 후에 발생하는 새로운 시설에 대해서는 자기 방어적으로 입지를 반대할 것이나, 기존 시설에 대해서는 정당한 반대 이유를 찾는데 어려움을 갖게 되는 것이다. 따라서 적어도 신도시에서의 공설장사시설은 주민 입주 이전에 도시기반시설이자 주민복지시설로서 건립되는 것이 바람직할 것이다(이삼식 외, 2003: 203). 즉, 장사시설 입지는 도시계획단계에서 결정하는 것이다. 이는 장사시설 입지와 관련한 해당 지방정부의 부담을 완화시켜 주며, 지방자치단체간 갈등도 해소할 수 있다. 게다가 장사시설의 적기 공급이 가능하여 막대한 경제적 사회적 손실을 줄일 수 있을 것이다.

나. 개선방안

신도시에서의 주민 입주 이전에 도시기반시설이자 주민복지시설로서 공설 장사시설을 건립하는 방안을 고려한다. 이를 위해, 신도시 개발 초기단계에서부터 화장장 및 납골시설 입지를 선정하여 주민 입주 전에 장사시설을 완공, 장사시설 인프라를 확충할 것을 택지개발촉진법에 규정하도록 한다. 구체적으로 택지개발촉진법 시행령 제2조 공공시설의 범위에 공설 장사시설을 추가하도록 한다(<표 3-13> 참조).

〈표 3-13〉 신도시 개발시 장사시설 입지관련 개선방안: 택지개발촉진법

현행	개선방안
<p>[택지개발촉진법 시행령]</p> <p>제2조 (공공시설의 범위) 법 제2조제2호에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이놀이터, 노인정, 집회소(마을회관을 포함한다) 기타 주거생활의 편익을 위하여 이용되는 시설로서 건설교통부령이 정하는 시설 2. 판매시설, 업무시설, 의료시설등 거주자의 생활복리를 위하여 필요한 시설 3. 지역의 자족기능 확보를 위하여 필요한 다음 각목의 시설 <ul style="list-style-type: none"> 가. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제28조의 규정에 의한 도시형공장 나. 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조제4항의 규정에 의한 벤처기업집적시설 다. 소프트웨어개발촉진법 제5조의 규정에 의한 소프트웨어개발사업관련시설 라. 원예시설 등 농업관련 시설로서 건설교통부장관이 지정하여 고시하는 시설 4. 공공시설등의 관리시설 	<p>[택지개발촉진법 시행령]</p> <p>제2조 (공공시설의 범위) 법 제2조제2호에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이놀이터, 노인정, 집회소(마을회관을 포함한다) 기타 주거생활의 편익을 위하여 이용되는 시설로서 건설교통부령이 정하는 시설 2. 판매시설, 업무시설, 의료시설등 거주자의 생활복리를 위하여 필요한 시설 3. 지역의 자족기능 확보를 위하여 필요한 다음 각목의 시설 <ul style="list-style-type: none"> 가. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제28조의 규정에 의한 도시형공장 나. 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조제4항의 규정에 의한 벤처기업집적시설 다. 소프트웨어개발촉진법 제5조의 규정에 의한 소프트웨어개발사업관련시설 라. 원예시설 등 농업관련 시설로서 건설교통부장관이 지정하여 고시하는 시설 4. 공공시설등의 관리시설 <신설> 5. 공설 장사시설(화장장, 납골시설, 묘지)

제 3 절 장사시설 확충관련 지지기반

장사시설을 확충하는데 있어서 필요한 요소들로는 입지부지 이외 재정, 합리적인 절차, 인근 지역주민의지지 등이 있다. 이 절에서는 이들 각각에 대한 현황과 문제점을 진단하고, 그 결과를 토대로 개선방안을 제시하고자 하였다.

1. 장사시설 설치에 대한 민간투자 확대

가. 현황 및 문제점

장사정책과 제도를 평가할 때에는 일반적으로 그 정책이나 제도가 어떤 사람들을 대상으로 급여되는가하는 사회적 할당, 급여형태, 급여전달전략, 그리고 마지막으로 재원충당방법을 어떻게 할 것인가를 논하여야 한다. 특히 그 정책이나 제도의 실현주체가 중앙정부나 지방정부가 될 경우에는 그 재원을 부담하게 되는 국민들에게 충분한 설득과 이해가 되어야 하는 것이다. 그런데 현대국가는 복지국가를 지향하고 있고 그로 인해 소요되는 예산은 대부분 국민들로부터 조세부담형식으로 조달된다. 따라서 한정된 예산으로 인하여 많은 복지급여를 하는 데는 여타정책의 추진에 소요되는 예산, 즉 국방비나 경제개발비 등과 항시 배분경쟁을 겪게 된다.

대부분의 복지제도는 시장의 원리에 맡겨 두어서는 제대로 공급이 안 되는 특성을 가지고 있다. 이른바 시장의 실패(market failure)¹⁵⁾이 일어나고 장사정책이나 제도 역시 민간에게 완전히 맡겨놓아서 자발적 교환행위(voluntary exchange behavior)에 의한 서비스 공급에 차질이 발생하게 된다는 측면에서 중앙정부나 지방정부가 정책주체로서 역할을 수행해야 하는 당위성이 있다. 다시 말해서 장사시설이나 서비스는 공공재(public goods)라는 측면에서 민간에 완전히 위임하는 것 보다는 민간재원의 조달방식을 취하더라도 국가 부문에서 공급을 담당하는 것이 사회복지윤리나 철학적 관점에서도 타당성이 있다.

그렇다면 장사시설의 설치를 지방정부가 담당하고 있는 현 제도상에서 장사시설 설치에 소요되는 막대한 재원을 직접 조달할 능력이 없는 지방자치단체로서는 화장장 등 현대화 및 공원화된 공설장사시설을 설치코자하나 재원부족으로 인해 설치나 운영이 곤란한 상황을 예상할 수 있다. 이러한 사정에도 불구하고 현행 사회간접자본시설에대한민간투자법에서는 장사시설이 사회간접자본시설(SOC)로 지정되어 있지 않아, 민간부문에서의 공설장사시설에 대한 투자가 어려운 실정이라는 문제점이 있다. 뿐만 아니라 장사시설 설치의 기본법인 장사등에관한법률에도 규정이 되어 있지 않은 실정이다. 실제 지방자치단체에서 화장장 등 현대화 및 공원화된 공설장사시설을 설치코자 하나, 재원부족 등으로 인해 설

15) 시장실패의 상대적인 개념은 정부실패(government failure) 혹은 비시장실패(nonmarket failure)이다.

치 및 운영이 곤란한 상황이 발생하기도 한다.

나. 개선방안

지방자치단체는 장사시설의 설치주체로서 화장장 및 납골당 등이 종합적으로 구비된 현대화된 장사시설의 수급계획을 가지고 있으나 토지매입비와 건축비, 그리고 지역주민과의 협상과정에서 추가되는 보상비용에 막대한 예산이 소요된다.

그러므로 열악한 지방재정을 민간재원으로 충당하는 대책이 시설확충의 대안이 되지 만 현행 ‘사회간접자본시설에대한민간투자법’에서는 장사시설을 포함하고 있지 않고 있다. 즉, 현행 사회간접자본시설에대한민간투자법에서는 장사시설이 사회간접자본시설(SOC)로 지정되어 있지 않아, 민간부문에서의 공설장사시설에 대한 투자가 곤란한 실정이다. 동 법

〈표 3-14〉 장사시설 설치에 대한 민간투자관련 개선방안: 사회간접자본시설에대한민간 투자법

현행	개선방안
<p>[사회간접자본시설에대한민간투자법]</p> <p>제2조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “사회간접자본시설”이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각목의1에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>가.~오.(생략)</p> <p>2.~12.(생략)</p> <p>13. “관계법률”이라 함은 사회간접자본시설사업을 시행함에 있어서 민간투자사업과 관련된 다음 각목에 해당하는 법률을 말한다.</p> <p>가.~포.(생략)</p>	<p>[사회간접자본시설에대한민간투자법]</p> <p>제2조(정의) 이법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “사회간접자본시설”이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각목의1에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>가.~오.(생략)</p> <p><신설> <u>조. 장사등에관한법률에 의한 장사시설</u></p> <p>2.~12.(생략)</p> <p>13. “관계법률”이라 함은 사회간접자본시설사업을 시행함에 있어서 민간투자사업과 관련된 다음 각목에 해당하는 법률을 말한다.</p> <p>가.~포.(생략)</p> <p><신설> <u>호. 장사등에관한법률</u></p> <p><신설> <u>구. 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법</u></p>

에서 사회간접자본시설은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진 시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로 정의되어 있다. 개선방안으로 현행 사회간접자본시설에대한민간투자법 제2조(정의)에서 민간투자 관련 시설에 공설장사시설을 추가 규정하는 것이다(<표 3-14> 참조). 장사시설에 대한 민간투자의 허용을 보다 명확하게 하기 위하여, 장사등에관한법률 제12조(공설묘지 등의 설치)와 제14조에서도 별도조항을 신설하여 공설장사시설 설치비용을 민간투자법(SOC법)을 준용할 수 있도록 하는 것도 방안이 된다.

실질적인 민간투자가 가능하도록 하기 위해서는 동 법에 의거하여 지방자치단체의 공설장사시설에 투자하는 사업시행자에 대해 지방자치단체의 권한위임 사항으로 해당시설을 운영할 수 있도록 규정하는 것도 필요하다(<표 3-14> 참조). 그리고 민간에서 공설장사시설에 재원을 투자할 경우에 대비하여 사업시행자로서 설치에 참여하도록 하고 시설완공 이후에도 해당시설을 운영할 수 있도록 규정하면 민간기업뿐만 아니라 비교적 자기자본비율이 높은 특수직역의 연금관리기관(공무원연금관리공단, 군인공제회, 사학연금관리공단) 등에서도 재원을 투자할 수 있는 기회를 제공하게 되는 장점이 있다.

2. 장사시설 설치절차 제도화

가. 현황 및 문제점

국가와 지방자치단체, 민간부문에서 화장장 및 납골시설사업의 공급확대와 장사시설 현대화를 통한 국민편익을 증대하고자 하더라도 장사시설이 혐오시설로 인식되어 주민들의 반대로 연결되어 결국 시설 입지의 큰 장애요인이 되고 있다. 이러한 현상은 서울시의 제2화장장 건립계획이 원지동 주민들이나 일부 시민단체 및 지역정치권에 의하여 무산된 것이 대표적인 사례가 된다. 또 다른 예로 대구시 동구 용계동 자연녹지지역 안에 장례식장 건축허가를 신청한 M사에 대해 혐오시설이라는 이유로 건축허가반려 건에 관한 대법원 판례를 참조할 수 있다. 장사시설 중 화장장이나 묘지, 납골시설에 비하여 주민들의 입지저항이 비교적 적은 장례식장 설치에 대한 대법원 1부(주심 박재윤 대법관)에서도 건축허가반려신청에 대하여 위법으로 판결(2004. 8. 5)한 바 있다.

지역이기주의로 인한 장사시설 설치제한 문제는 앞에서 다룬 주민인식의 문제와도 연

결되어 있으나, 지역주민들이 장사시설에 대하여 혐오시설이라는 낙인감을 어느 정도 해소하였다고 하더라도 장사시설이 해당 지역에 입지함으로써 인근 지역의 지가를 하락시키게 된다는 우려감을 이유로 집단 민원을 제기하는 데서 입지가 어려워짐을 의미한다. 그리고 행정이나 정치권에서 정책을 결정하는 과정을 공개하지 않거나 공개하더라도 직접적으로 영향을 받는 지역주민이 정책결정에 참여하는 것이 극히 제한 될 때에도 지역이기주의적인 정서가 확산될 수가 있다. 반면에 법률상으로 지역주민의 의견을 청취하도록 규정하고 있을 경우라도 공청회 등에서 의사소통체제가 왜곡되어 소수의 지역주민이 전체 주민의 의견과 대치되는 대응을 할 때도 지역이기주의적 집단민원은 해결되지 않을 수 있다.

장사시설의 설치와 관련한 주민의견청취 규정을 두고 있는 법제는 국토의계획및이용에관한법률에서 찾아볼 수 있는데, 동법 제28조 및 시행령 제22조에서는 화장장, 공설묘지, 납골시설의 기반시설의 설치, 정비 또는 개량에 관한 도시관리계획의 결정 또는 변경·결정 할 때에는 주민 및 지방의회의 의견을 청취해야 한다는 규정을 두고 있다. 그러나 이처럼 의견청취를 필요로 하는 조항이 장사등에관한법률이 아닌 타법에 규정이 되어 있지만 해당 장사시설이 입지함으로써 발생하는 대기오염, 환경오염, 토양오염 등을 유발시킨다는 뚜렷한 근거나 이유 없이 반대할 경우에 대비한 법적 규정이 없음으로 인하여 지역이기주의적 병폐를 차단할 근거가 미흡한 문제점 있다. 다시 말하면 장사시설이 해당 지역에 설치될 때에는 그 지역의 주민이나 지방의회의 의원들에게도 충분히 설명하고 의견을 청취하도록 하는 법적조항을 보다 효율적으로 개선해야 하겠지만 정당한 이유가 없이 장사시설 설치를 지연시키거나 제한하는 집단행위를 막을 수 있도록 하는 규정이 없는 점도 문제가 된다.

뿐만 아니라 국토의계획및이용에관한법률에 의한 의견청취나 최근의 주민투표제를 통한 협상기제가 있기는 하지만 장사시설의 설치와 직접적 관련이 있는 장사등에관한법률에 입지갈등을 해소할 수 있는 법적 근거를 두고 있지 않음은 중앙정부가 지방정부에 장사서비스의 책임만 부과하고 제도적으로 지원하지 않는다는 이율배반적이고도 모순된 행위라는 점에서 장사시설의 설치주체인 중앙정부와 지방정부간의 설치주체 내부갈등을 일으킬 소지도 있는 것이다.

나. 외국사례

외국사례로 일본에서는 법에 의거하여 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정 공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해 주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 하고 있다. 동경도 조례(2001)에서는 님비 극복 조항을 신설한 바 있다. 장사시설을 경영하고자 하는 자는 허가신청에 앞서 설명회를 개최하는 등의 조치를 강구하도록 하고 있다. 도지사는 인근주민 등으로부터 의견을 제출 받은 경우로서 정당한 이유가 있으면, 시설 신청자에게 인근주민 등과 협의를 실시하도록 지도할 수 있도록 하고 있다. 인근 주민 등의 의견으로서 인정되는 경우는 공중위생 그 외 공공의 복지의 관점으로부터 고려해야 할 의견, 장사시설의 구조 설비와 주변 환경과의 조화에 대한 의견, 장사시설 건설공사의 방법 등에 대한 의견이 포함된다. 도지사는 협의과정 등을 거친 경우 인근주민 등의 의견이 현저하게 부당하다고 인정되는 경우 시설설치의 취지를 공포할 수 있도록 하고 있다(이삼식 외, 2003).

다. 개선방안

장사시설의 설치와 관련하여 입지선정을 하는 과정에서 중요한 단계는 주민들과 지방의회의 의견을 왜곡됨이 없이 청취(active listening)하는가 혹은 그 과정에서 일방적인 협상을 주도하려는 당사자의 태도는 없는가에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 그리고 무엇보다 사전에 주민참여를 보장하여 정부·지방자치단체, 사업시행자, 지역주민이 사업시행초기부터 의견을 교환하고 조정, 협상할 수 있는 절차를 구체화하고 전문가에게 자문하여 정보를 공유하는 장치가 필요하다.

국토의계획및이용에관한법률의 시행령 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)에 새로운 조항을 신설할 수 있으며, 2004.7.30부터 시행되고 있는 주민투표법을 활용하는 것도 방안이 된다. 행정자치부가 주민투표법 시행에 따라 전국 250개 시·군·구의 조례제정을 확인한 결과 전체 지방자치단체가 조례를 제정한 것으로 조사되어 2005년부터는 주민투표시대가 개막될 것으로 보인다. 주민투표법 상으로 금지하고 있는 사항으로서는 ① 법령에 위반하거나 재판 중인 사항, ② 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무, ③ 예산·회계·계약 및 재산관리사항, ④ 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또

는 감면에 관한 사항, ⑤ 행정기구의 설치·변경, 공무원 인사·정원 등 신분·보수에 관한 사항, ⑥ 다른 법률에 의하여 주민 대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 이의 공공시설의 설치에 관한 사항, ⑦ 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우도 포함)에 대하여 주민투표가 실시된 이후 2년이 경과하지 아니한 사항 등이 있다.

이 중에서 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원법의 적용대상이 되는 시설, 즉 일정 규모 이상의 쓰레기 소각장 및 매립장 설치 등의 관련 법률에 의해 주민의 대표가 의사결정주체로서 참여한 경우에는 사실상 주민투표의 효과와 동일시할 수 있으므로 주민투표의 대상이 되질 못한다. 그런데, 장사시설과 같은 민감한 사안에 대해서는 주민투표의 결정이 주민의 의사와 차이가 커서 원만한 해결을 기대하기 곤란할 때에는 최종해결수단으로 주민투표의 방법을 사용할 수가 있도록 하고 있다. 단지 이에 대한 주민투표청구권자는 지방의회로 한정된다. 그러나 주민투표는 주민소환, 주민 발안(조례제정 개폐청구)과 함께 3대 직접 민주주의 제도로서 주민의 총의를 직접 확인하여야 하기 때문에 막대한 비용과 시간 및 행정력이 소요되므로 신중히 고려하여야 하므로 장사등에관한법률이나 국토계획 및이용에관한법률에 규정을 신설하는 방안이 효과적이다.

이상 논의를 통해 구체적인 개선방안을 정리하면, 다음과 같다. 우선 국토의계획및이용에관한법률 제28조 및 동법 시행령 제22조에 의거하여 주민 및 지방의회 의견청취에 관한 규정을 장사등에관한법률에서 장사시설에 적합하도록 구체적으로 규정하여 주민 등의 일방적 입지반대를 방지하도록 한다. 지방자치단체 등 장사시설 설치 주체는 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정 공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해 주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 한다. 인근 주민은 장사시설 설치와 관련하여 이의가 있는 경우, 의견을 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장에 제출할 수 있으며, 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정당한 이유가 있으면 시설설치 신청자에게 주민 등과의 협의를 실시하도록 할 수 있도록 규정한다. 시장·군수·구청장은 필요하면, 전문가에게 자문을 의뢰할 수 있도록 한다. 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 협의과정 등을 거친 경우로서 인근주민 등의 의견이 현저하게 부당하다고 인정되는 경우에는 시설설치의 취지를 공포할 수 있도록 한다. 정당한 이유 없이 장사시설 설치를 지연시키거나 제한하는 조치를 할 수 없도록 규정한다. 이와 같은 개선방안은 <표 3-15>에 제시하였다.

〈표 3-15〉 장사시설 설치 절차에 관한 개선방안: 국토의계획및이용에관한법률

현행	개선방안
<p>[국토의계획및이용에관한법률] 제21조(지방의회의 의견청취)</p> <p>①특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p>	<p>[국토의계획및이용에관한법률] 제21조(지방의회의 의견청취)</p> <p>①특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p> <p><신설> ③특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수는 도시관리계획 수립의 지침이 되는 도시기본계획의 수립 시에 화장장, 공설묘지, 납골시설에 관한 기반시설을 계획하여 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회에 의견을 들어야 하고 이에 대하여 의회는 정당한 이유 없이 제한하거나 부정적 의견을 제시하여서는 아니 된다.</p>
<p>[국토의계획및이용에관한법률 시행령] 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)</p> <p>①법 제28조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 경미한 사항”이라함은 제25조제3항 각호 및 동조제4항 각 호의 사항을 말한다.</p> <p>②~⑦(생략)</p>	<p>[국토의계획및이용에관한법률 시행령] 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)</p> <p>①법 제28조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 경미한 사항”이라 함은 제25조제3항 각호 및 동조제4항 각호의 사항을 말한다.</p> <p>②~⑦ (생략)</p> <p><신설> ⑧특별시장, 광역시장, 또는 군수는 법 제28조제4항의 규정에 의하여 주민의견을 청취하는 것 외에도 입안단계에서부터 주민대표, 지방의회의원, 전문가로 구성된 협의 체제를 구성하여 정보를 공유하여 부정당한 입지 저항을 줄인다.</p>

제 4 장 매장 및 묘지관련 제도개선

2000년대에 들어 우리나라 장사제도의 큰 특징 중 하나는 과거 전통적인 장법으로서 매장 및 묘지를 억제하고, 대신 화장 및 산골·납골을 장려하는 것이다. 따라서 장사등에 관한 법률을 포함한 관계법령들에서는 불법적인 묘지 설치를 엄격하게 제한하고 있다. 그럼에도 불구하고, 제도상 미비점으로 인하여 여전히 많은 묘지들이 불법적으로 설치되고 있다. 또한, 오랜 기간동안 연고자가 없거나 연고자가 있어도 무관심하게 방치된 분묘들이 발생하고 있다. 불법묘지 설치를 막고 무연분묘를 정비하지 않은 한, 제도개선의 기본적인 취지가 달성될 수 없을 것이다. 묘지 설치의 자체적으로 문제가 되지 않는다. 매장 역시 장법 중 하나로 그 선택은 보장되고 존중되어야 할 것이다. 묘지의 사회적 문제를 방지하면서도, 매장 자체가 존중될 수 있도록 하는 사회적 기제가 필요하다. 그러한 기제로는 기존 묘지의 집단화가 중요하며, 집단화는 공원화와 연계되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 이 장에서는 불법묘지 설치방지, 무연분묘 정비, 묘지 공원화 등에 관한 제도 현황과 문제점을 진단하고, 그 개선방안을 도출하고자 하였다.

제 1 절 개인묘지 신고제도

1. 현황 및 문제점

현행법에서는 매장시 매장신고와 개인묘지는 묘지설치시 각각 신고하도록 규정하고 있다(제8조 및 제13조 제2항). 현실적으로 3일장일 경우 묘지허가를 받아 매장 신고까지 이행하기는 곤란하므로 현행법에서는 개인묘지는 종래 허가제에서 설치 및 매장 후 30일 이내에 신고토록 완화하고 있다. 반면, 가족묘지, 문중 종중묘지는 여전히 설치허가를 받은 후 묘지설치를 할 수 있으며, 이 경우에도 매장신고를 하도록 규정되어 있다(<표 4-1> 참조).

〈표 4-1〉 묘지설치 인허가제도 현황: 장사등에관한법률

	공설 묘지		사설묘지			
	공설공원묘지	공설묘지	법인묘지	문중·종중 묘지	가족묘지	개인묘지
설치 및 관리 주체	- 시·도지사 - 시장, 군수, 구청장		재단법인	문중	자연인	자연인
허가 유무	의무사항 공동 설치·관리 가능		-시행규칙에서 정하는 바에 따라 관할 시장, 군수, 구청장의 허가제			시장, 군수, 구청장에 게 신고
설치 기준	시행령 제4조(현행) - 석축, 배수시설 - 충분한 도로(폭 5m) - 주차장 - 미관, 환경정화		100,000 m ² 이상	1,000 m ² 이하	100m ² 이하	현행 설치기준 (4), (5) 공통사항
1기당 면적	시설물 포함 10m ² 이하(합장 15m ² 이하)					30m ²
시설물 설치 기준	시행령 제15조에 규정할 예정(현행 제2조 3항) 비석 1개(높이 2m, 표면적 3m 이내), 상석 1개, 기타 석물 1개					

현실적으로 볼 때 사설묘지 경우 묘지설치와 매장이 동시에 이루어질 수도 있으나 시차를 두고 설치될 경우가 있으며, 임야 대장 또는 토지대장에 용도가 묘지로 등재되어 있는 경우가 거의 없으므로 매장신고와 개인묘지신고를 기피하고 있다. 현행법에서는 묘지 이외의 장소에 매장을 금지하고 있으며, 묘지설치의 제한 규정이 너무 복잡하여 현실적으로 신고하기가 어려운 실정에 있다. 기존 분묘들은 대부분 불법묘지인데 반해 신규로 조성하는 분묘에 대해서만 장사법을 적용하고 있기 때문에 신고를 기피하고 있다.

매장 후 30일 이내 신고를 하지 않거나 허가 받지 않은 지역 내 묘지를 설치할 경우 300만원 이하의 과태료를 물거나 시설 이전명령을 할 수 있도록 되어 있다. 그러나 아직도 과거의 관행과 마찬가지로 상당수의 사설묘지 설치시 신고하지 않거나 묘지 설치 금지 지역에 설치되는 경우를 볼 수 있다.¹⁶⁾ 즉, 현행법상 묘지설치 가능 지역(거리제한 등)에 대한 현실적 확인이 어렵기 때문에 불법묘지를 양산하는 결과를 초래하고 있다.

또한 기존 분묘에 대한 양성화 과정 없이 새로이 조성한 묘지에 대해서만 신고 또는

16) 특히, 토지대장에 용도가 묘지로 등재되어 있는 경우가 거의 없고, 도로, 하천, 철도 또는 그 예정지역으로부터 300m 규정에(사설묘지 설치기준 11조 별표1) 저촉되어 개인묘지 신고를 기피하고 있다.

허가에는 법 집행의 한계가 발생한다. 기존 분묘들은 대부분 불법묘지인데 반해 신규로 조성하는 분묘에 대해서만 법을 적용하고 있기 때문에 신고 또는 허가를 받기를 기피하고 있다. 현행법상 묘지설치 가능 지역이(그린벨트, 거리 제한 등) 현실적으로 거의 없기 때문에 불법묘지를 양산하는 결과를 초래하는 원인이 되고 있다.

나. 외국사례

묘지신고제도에 관한 개선방안을 도출하기 전에 외국의 관련제도들을 살펴볼 필요가 있다. 미국 및 유럽국가 대부분은 개인묘지 사용을 억제하고 집단묘지 사용을 법적으로 의무화하고 있다. 사망자는 사망신고부터 일련의 행정 절차를 거쳐야만 집단묘지에 매장될 수 있다. 이러한 행정체계를 통해 사망신고, 매장신고, 묘적부가(묘지위치, 연고자 등) 전산화되어 체계적이며 효율적으로 관리되고 있다. 각 집단묘지에서 작성관리 되고 있는 묘지관련 정보는 지방자치단체와 중앙정부의 전산망에 연계되어 운영되고 있다. 특히 프랑스의 경우는 유족이 기초자치단체에 사망신고를 하면, 지방자치단체는 정부법인 의사에 통보하고 24시간 내 사망증명서를 발급하고, 장례절차 진행과정에서 관련정보를 통합적으로 관리 운영되고 있다. 한편, 미국은 묘지를 효율적, 체계적 관리 감독을 위해 주 차원의 묘지실태조사를 실시하여 장사정보의 전산망을 구축하고 있다. 묘지관련 정보는 묘지이름 → 묘지관련 정보 → 개별 분묘 확인(DB와 GIS 연계) → 개별정보 검색 등으로 구성되어 있다. DB 에는 집단묘지내 개별분묘의 사망자 이름, 위치, 설치연도, 면적 등의 내용이 포함된다(이삼식 외, 2001).

다. 개선방안

우리나라에서도 사설묘지 설치 신고와 허가에 대한 실효성을 확보하기 위해 우선적으로 매장 및 개인묘지 설치 신고는 사망신고와 연계하여 운영할 필요가 있다. 매장 신고 장소는 묘적부 관리상 매장지 관할 시군구에서 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 사망신고서식에 매장 또는 화장 장소를 기재하도록 하여 매장신고서를 대체하고, 사망신고를 통한 매장신고의 일원화를 추진하는 것이다(<표 4-2> 참조).

사설묘지 적법성에 대한 사전 확인 작업을 실시하여야 하며, 분묘사용 및 설치신고 등

〈표 4-2〉 매장 및 묘지신고제도 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제8조(매장·화장 및 개장의 신고) ①매장을 한 자는 매장후 30일 이내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>제13조(사설묘지의 설치 등)</p> <p>②개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령이 정하는 사항을 변경한 경우에도 또한 같다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제8조(매장·화장 및 개장의 신고)</p> <p>①매장을 한 자는 매장후 30일 이내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고 <u>또는 사망 신고 신고서식에 매장 장소를</u> 신고하여야 한다.</p> <p>제13조(사설묘지의 설치 등)</p> <p>②개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령이 정하는 사항을 변경한 경우에도 또한 같다.</p> <p><신설> ③ <u>사설묘지를 설치하고자 하는 자는 사전에 묘지설치가 가능한 지역과 거리제한 구역 인지 확인하여야 하며, 관할 읍면동에서는 묘지 설치가능 여부를 확인해 주어야 한다.</u></p> <p><신설> ④ <u>기존 분묘에 대해 자진 신고할 경우 일정한 기간 동안 사용을 허가할 수 있다. 신고 기간, 신고양식, 사용기간의 허가 등에 관한 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.</u></p>

묘지행정의 전산연계 시스템을 통해 묘지설명제를 도입하고 사설묘지에 대한 철저한 사후적 관리를 도모하여야 한다.

또한 기존의 허가 또는 신고 없이 설치되었던 묘지에 대해서는 자진 신고를 필할 경우 한시적으로 사용을 양성화 방안을 마련하여 불법묘지를 방지하는 경우를 최소화하여야 한다.

개인묘지를 포함한 장사시설 관리의 효율성을 제고하기 위해 행정신고체계를 통해 매장 및 분묘관한 정보를 연계 운영하여야 한다. 장사관리 시스템은 전산화를 통한 전국망을 구축하여야 하며, 지방자치단체별 표준화되도록 개발할 필요성이 있다.

2. 무연분묘 및 불법묘지 정비제도

가. 현황 및 문제점

현행법상으로 무연분묘의 처리 등에 관한 사항은 다음과 같다. 타인의 토지 등에 설치된 분묘의 처리는 ①토지 소유자(점유자 기타 관리인을 포함), 묘지 설치자 또는 연고자는 해당하는 분묘에 대하여 당해 분묘를 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 분묘에 매장된 시체 또는 유골을 개장할 수 있다. ② 토지 소유자·묘지 설치자 또는 연고자가 개장을 하고자 하는 때에는 미리 3월 이상의 기간을 정하여 그 뜻을 당해 분묘의 설치자 또는 연고자에게 통보하여야 한다. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 일제조사결과 연고자가 없는 분묘(이하 “무연분묘”라 한다)에 매장된 시체 또는 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있도록 하고 있다.

그런데 전국적으로 불법 및 무연분묘로 방치된 묘지에 대한 실태 파악이 전혀 되어있지 않다. 불법 및 무연분묘를 판단할 수 있는 기준과 정확한 실태파악이 전제되어야 장사법의 실효성을 확보할 수 있음에도 불구하고 일제조사를 실시한 적이 없기 때문이다. 개인묘지는 신고하도록 규정하고 있으며, 가족묘지와 문중 및 종중묘지는 허가를 받은 후 조성하게 되어 있지만 거의 지켜지지 않고 있으며, 풍수사상에 의한 명당선호 관념에 의해 25% 정도만이 허가된 묘지에 조성된 반면 75%이상이 허가받지 않아 묘적부에 등재되지 않은 실정이다. 특히 묘지 조성시에는 비교적 잘 돌보는 편이지만 시간이 경과될수록 관리되지 않아 무연분묘로 방치되게 된다(박상호, 1998).

지방자치단체의 묘지 등 수급계획의 수립·시행을 의무화하여 불법 및 무연분묘의 방치를 막기 위해 묘지의 일제신고와 소규모 납골시설의 설치를 통한 묘지설치의 집중화를 유도하는 것이 필요하다. 불법 및 무연분묘를 판단할 수 있는 기준과 정확한 실태파악이 전제되어야 장사법의 실효성을 확보할 수 있음에도 불구하고 일제조사를 실시한 적이 없어 불법묘지 및 무연분묘를 정비하는데 어려움이 있다. 과거 관습적인 분묘기지권을 배제하고 불법묘지 및 무연분묘를 정비할 수 있는 명시적 조항과 개장명령에 대한 행정대집행의 근거는 마련되어 있으나 실질적인 재정지원 대책 등 구체적인 처리방법에 대한 규정 미비하다. 묘지일제조사와 기존 불법 및 무연분에 대한 정비는 예산확보의 문제와 실행상의 현실적인 어려움이 많다. 무연분묘의 개장허가 관련 조항이(법 24조, 시행규칙 15조) 사

유지에 설치된 분묘가 아닌 공설묘지 및 공공용지에 있는 무연분묘에 적용되는 것으로 해석되며, 유연분묘와 무연 분묘의 개념차이도 모호하여 현실을 반영하기에는 어려움이 많다. 한편 기존 묘지구역내 무연분묘에 대한 정비와 납골시설 설치에 대한 규정이 없으며, 기존 분묘의 납골묘의 전환에 대한 법적 논란이 발생할 수 있으므로 이에 대한 근거 규정의 보완되어야 할 것으로 판단된다.

나. 외국사례

일본에서 무연분묘 개장에 대해서는 국민의 종교적 감정을 존중하고 신중히 처리하지 않으면 안 되며 일정한 법적 절차를 거친 후 허가된다. 즉 장사시설 등은 묘지사용자 또는 사망자의 연고자를 파악하기 위해 일정기간 신문에 공고해야 하며 2개월이 지난 이후 연고자가 없을 경우 행정기관으로 부처 허가를 받아 개장할 수 있다. 묘지 또는 납골당 관리자 무연유골을 불후성의 용기에 납입하여 보관하며, 이 경우 용기에는 사망자의 이름, 사망연월일, 개장 연월일, 그 외 필요한 사항을 기재해 두어야 한다. 무연분묘의 사체 또는 유골을 발굴하였을 경우 화장 후 일정한 용기에 보관하여야 한다고 규정하고 있다. 프랑스의 경우 무연분묘 상태를 다음과 같이 해석하고 있다, 즉 묘지 관리가 더 이상 이루어지지 않고 있으며, 지방자치단체가 공시하여 3년의 기간이 지나도 연고자가 나타나지 않을 경우를 의미하고 있다. 지방자치단체는 일정한 절차를 거친 후 양도 허가한 분묘의 점유지를 새로운 묘지로 사용하고 있다. 무연분묘를 재사용하기 위해서는 지방자치단체자의 결정에 따라 무연분묘에 매장된 유골을 개장하여 공설묘지 내 설치된 영구유골안치소에 이전하든가 화장하여 처리한다. 지방자치단체는 무연분묘에 매장된 유골 처리에 소요되는 비용을 전적으로 부담할 뿐 만 아니라 공설묘지를 신규부지로 이전하는 경우 소요되는 비용 모두도 책임지게 된다.

다. 개선방안

현행 장사등에관한법률에서는 불법분묘와 무연분묘의 정리와 관련하여 매장된 시체 또는 유골에 처리에 관한 규정만 있을 뿐, 정착 불법분묘와 무연분묘의 정비의 목적이 국토의 효율적 이용에 있다는 점과 관련하여 구체적인 처리방법은 규정하고 있지 않다. 따

〈표 4-3〉 불법분묘 및 무연분묘 처리제도 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제24조(무연분묘의 처리) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제10조의 규정에 의한 일제조사결과 연고자가 없는 분묘(이하 “무연분묘”라 한다)에 매장된 시체 또는 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있다.</p> <p>②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조치를 하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 미리 그 뜻을 공고하여야 한다.</p> <p>③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 납골한 유골의 연고자가 그 확인을 요구하는 때에는 이에 응하여야 한다.</p> <p>④제11조제3항의 규정은 제1항의 규정에 의한 납골의 경우에 이를 준용한다.</p> <p>제10조(묘지의 일제조사) 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제1항의 규정에 의한 묘지 등 수급계획의 수립 또는 제24조의 규정에 의한 무연분묘의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 기간 및 지역을 정하여 분묘에 대한 일제조사를 할 수 있다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제24조(무연분묘 및 불법묘지의 처리) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제10조의 규정에 의한 일제조사결과 연고자가 없거나 일정한 기간 신고하지 않은 분묘(이하 “무연분묘”라 한다)와 묘지설치 제한지역 또는 제한구역에 설치된 불법묘지에 매장된 시체 또는 유골은 의무적으로 화장하여 일정기간 이를 납골하거나 개장명령을 할 수 있다.</p> <p>② ~ ④. 동일</p> <p><신설> ⑤ 무연분묘 및 불법묘지 처리에 필요한 구체적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.</p> <p>제10조(묘지의 일제조사) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제1항의 규정에 의한 묘지 등 수급계획의 수립 또는 제24조의 규정에 의한 무연분묘의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 기간 및 지역을 정하여 분묘에 대한 일제조사를 할 수 있다.</p> <p><신설> ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 분묘 일제조사 계획을 수립하여 보고하여야 한다. 분묘 일제조사 방법에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p><신설> ③ 국가는 분묘 일제조사이시 국고보조 등 필요한 경비를 지원해 주어야 한다.</p>
<p>제15조(무연분묘의 개장공고)</p> <p>②제1항의 공고는 법 제24조제1항의 규정에 의한 조치를 하기 2월전에 중앙일간신문을 포함한 2 이상의 일간신문에 2회 이상 공고하되, 두번째 공고는 첫번째 공고일부터 1월이 지난 다음 이를 하여야 한다.</p>	<p>제15조(무연분묘 개장 공고)</p> <p>②제1항의 공고는 법 제24조제1항의 규정에 의한 조치를 하기 2월전에 중앙일간신문을 포함한 2 이상의 일간신문에 2회 이상 공고 또는 인터넷상(분묘개장 공고 사이트)에 상시 공고하되, 두번째 공고는 첫번째 공고일부터 1월이 지난 다음 이를 하여야 한다.</p>

라서 불법분묘와 무연분묘의 정비는 사설묘지에 대한 신고의무와 무연분묘 처리에 대한 처리방법을 규정할 필요가 있다(<표 4-3> 참조). 기존 묘지에 대한 무연분묘 판정에 대한 기준을 설정하고 의무적으로 이장 및 개장을 통한 납골시설에 안치하도록 하며, 시·군 단위로 분묘소재지, 면적 등을 일제조사를 통한 묘적부를 전산화하고, 이를 단계적으로 정비할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

묘지일제 조사는 무연분묘 및 불법묘지를 조사를 위한 목적을 가지는 바 전국적으로 통일된 실태조사와 방법을 규정하여야 하고, 묘지일제 조사는 전국적으로 동시적으로 실시하며, 묘적부상의 등록여부, 묘지설치허가 및 신고여부, 분묘의 설치 권한 등에 관한 사항을 규정함으로써 불법분묘와 무연분묘의 정비의 실효성을 높이는 것이다. 또한 시·군 단위로 분묘소재지, 면적 등을 일제조사를 통해 묘적부를 전산화하고, 분묘사용 및 설치신고 등 묘지행정의 전산연계 시스템을 통해 분묘실명제를 도입하고 사설묘지에 대한 철저한 사후적 관리를 도모하여 단계적으로 정비할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 국가적 차원에서 묘지 일제조사를 체계적으로 지원할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

3. 공설묘지 공원화 방안

가. 현황 및 문제점

전국의 불법 및 무연분묘와 방치된 공설묘지가 얼마나 되는지 조사된 자료가 없기 때문에 실태파악이 전혀 안되고 있다. 불법 및 무연분묘를 판단할 수 있는 기준과 정확한 실태파악이 전제되어야 장사법의 실효성을 확보할 수 있다. 과거 관습적인 분묘기지권을 배제하고 불법묘지 및 공설묘지를 정비할 수 있는 명시적 조항과 개장명령에 대한 행정대집행의 근거는 마련되어 있으나 실질적인 재정지원 대책 등 구체적인 처리방법에 대한 규정 미비하다.

국가 및 지방자치단체는 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다고 규정하고 있어 기존 공설묘지 재활용을 통한 납골시설 공급 확충이 우선적으로 필요하다 무연분묘의 정비시 일반 국민들이 거부감 없이 받아들일 수 있는 행정대집행의 구체적인

방안이 마련되어 못하여 민원이 제기되고 있으며, 지방자치단체가 직접 기존의 공설묘지를 공원화하기 위해서는 투자재원, 인력 등 여러 가지 어려움이 예상됨으로 이에 대한 구체적인 대책이 필요하다.

특히 공설묘지의 무연분묘 정리는 무연분묘 정리는 당연히 재활용이나 공원화하는 방향으로 정비되어야 할 것이다. 공설묘지 정비는 원칙적으로 분묘설치 이전의 자연의 상태로 원상회복하거나 가능한 공설묘지를 재활용하여 납골시설 또는 추모공원을 조성할 수 있도록 권장할 필요가 있다.

나. 개선방안

공설묘지 정비는 사설묘지에 대한 신고의무와 무연분묘 처리에 대한 처리방법을 규정한다. 기존 집단묘지 내 무연분묘 판정에 대한 기준을 설정하고 의무적으로 납골시설에 안치하도록 하며, 시·군 단위로 분묘소재지, 면적 등을 기록한 묘적부를 정비하여 단계적인 처리방안을 마련해야 한다. 시·군단위의 공설묘지를 도시계획상 적합 사용여부를 유형별로 분류하고 용도에 따라 공설묘지를 효율적으로 활용하기 위한 제도적인 지원방안을 마련할 필요가 있다. 지방자치단체가 직접 기존의 공설묘지를 공원화하기 위해 필요한 재정 확보를 위해 지원관련 규정을 둘 필요가 있다. 이에 대한 개선방안은 <표 4-4>와 같이 제시할 수 있다.

<표 4-4> 공설묘지 공원화 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률]	<p>[장사등에관한법률]</p> <p><신설> 제4조(기존 공설묘지의 공원화)①시·도지사·시장·군수·구청장은 제3조의 규정에 의한 묘지등의 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발하여 납골시설을 설치 등 공원화 할 수 있다.</p> <p>② 국가는 공설묘지를 공원화하는 시·도에 대해 국고보조 등 필요한 지원을 해 주어야 한다.</p>

제 5 장 화장 및 산골·납골관련 제도개선

일반적으로 인간이 사망한 후 시신을 처리하는 방법은 크게 매장과 화장으로 구분될 수 있다. 매장은 시신 자체를 땅에 묻음으로써 그 행위가 완료된다. 그러나 화장은 불에 태운 후 남게 되는 이른바 재(ash)를 어떻게 처리하느냐 하는 후속적인 행위를 필요로 한다. 그러한 후속적 행위로는 다시 납골과 산골로 구분될 수 있다. 궁극적으로 장사의 최종 행위를 기준으로 장법은 매장과 산골 및 납골로도 구분될 수 있을 것이다. 이 장에서는 화장과 그 후속적인 행위로서 산골 및 납골과 관련한 제도에서 현황과 문제점을 진단하고, 그 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적으로 장사행위를 기준으로 먼저 화장에 관한 제도개선을 논의하고, 이어서 산골과 납골에 관한 각종 개선을 논의하기로 한다.

제 1 절 화장관련 제도

화장과 관련해서는 주요 논점은 화장하기 이전의 절차에 관한 내용과 화장하는 방법을 포함한다. 전자는 화장 전에 시신을 보관하기 위한 장소에 관한 문제점을 파악하고, 그 개선방안을 도출하기로 한다. 이어서 화장시 사용되는 관의 재료와 부장물 등에 관한 문제점 및 개선방안을 제안하고자 한다. 이에 앞서, 화장장법으로 인간의 존엄성을 확보할 수 있는 경건한 화장방법과 관련하여 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 개별화장

가. 현황 및 문제점

“화장”이라 함은 시체(임신 4월 이상의 사태를 포함한다) 또는 유골을 불에 태워 장사함을 말한다. 현행 화장방법은 “시체를 입관하여 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 완전 소각하여야 한다고 되어 있다. 그러나 개장유골에 대한 구체적인 화장방법에 대한 규

정은 없는 상태이며, 별도의 개장유골 전용 화장로가 없는 상태이다. 따라서 대부분 화장장에서는 시체를 화장하는 경우와 똑같이 개장한 유골을 화장하고 있다.

개장유골은 대부분 오랜 시간이 지나 납골시설에 안치하는 목적으로 화장을 하는 경우에 많은데 개장한 유골의 양은 그리 많은 편은 아니다. 이러한 경우 일부 화장장에서는 몇 개의 개장유골을 한번에 화장하는 경우에 있어 인간의 존엄성에 대한 비윤리적인 문제가 발생하고 있다. 몇 개의 개장유골을 한 개의 화장로에 화장한 경우 화장 후 유골들이 한데 섞여 개인 화장유골을 구분하는데 어려움이 있다. 이와 같은 집단화장은 인간 존엄성을 손상시킨다는 장법에 있어서 윤리문제를 발생시키고 있다.

집단화장의 원인은 크게 세 가지로 제시될 수 있다.

첫째, 화장장 공급이 부족하다는 점이다. 전국적으로 화장장 개수가 크게 부족하며, 지역적으로 불균형하게 배치되어 있다. 이러한 상황에서 화장수요가 집중되는 경우, 임시보관장소 등이 마련되지 않아, 많은 유골이 단기적으로 처리되어야 하는 문제가 발생한다. 결국, 이로 인해 시신 또는 유골들이 집단적으로 화장되게 되는 것이다.

둘째, 화장장을 운영하는 주체 측에서 효율성을 제고하기 위해, 집단으로 화장 실시하는 것을 선호할 수 있다는 것이다. 특히, 종문 또는 문중 묘지를 개장하여, 집단적으로 유골 등을 화장하는 경우, 시신구분이 어려운데다가 그 실효성도 뚜렷하지 않다. 결과적으로 담당자는 행정편의 등을 위해 일시에 처리하는 것을 선호할 수 있다는 점이다.

셋째, 유족이 개장유골을 분리하지 않고 합동으로 화장하기를 원하기도 한다. 유족 측면에서 비용을 절감하고, 일의 효율성 제고를 선호하기 때문이다. 집단적인 개장유골들을 구분하는 것도 어려울 뿐만 아니라 비용측면에서도 절감하고자 하는 경향이 있을 수 있다는 점이다. 특히, 윤달이 들어 있는 경우 유족은 유연 또는 무연과 상관없이 개장유골을 화장하고자 하나, 개장유골 전용화장장이 없어 화장장에서 받지 않는 사례가 있다.

나. 외국사례

영국의 경우, 관은 관속에 있는 시신 및 유골의 신원증명에 대한 적절한 상세항목을 반드시 부착하도록 하고, 화장하는 모든 관들은 개별적으로 화장하여야 하며, 개별적인 화장 유골용기에 담아지도록 하고 있다. 최고의 관리는 각각의 화장을 통해 생긴 화장유골에 대한 개별적 관리를 확실하게 하는 것이다. 화장로에서 옮겨진 화장유골은 부피가 줄

어르고 최종 과정을 기다리는 동안에 개별 용기에 놓여진다. 화장유골이 추억의 숲에 뿌려질 때는 눈에 보이는 화장유골을 단순히 놓고 간다는 마음이 아니라 최대한의 존경의 경의를 가지고 의식을 치르고 있다. 화장유골이 기차나 우편으로 보내질 때는 특별히 제작된 용기가 사용되어야 하고 적절하게 이름표를 붙이며 이 유골에 붙은 특별 전단지에 있는 영국화장단체연맹이 규정한 권고사항에 따라 다루어지고 있다. 화장단체는 규정에 따라 화장장을 떠나는 화장유골은 항상 적정한 형태의 용기에 담겨서 다루어지고 있다.

다. 개선방안

집단화장을 방지하고, 개별화장을 지향하기 위해서는 기본적으로 화장장 수급 및 지역 간 화장장 배치의 균형화가 절실히 요구된다. 이를 위해서는 국가와 지방자치단체에서는 화장장 공급을 위한 다각적인 노력을 강구하여야 할 것이다. 그리고 법령에서 시신(또는 유골)에 대한 규정을 두어야 할 것이다. 구체적으로 시체가 아닌 개장유골을 화장방법을 인간(고인)의 존엄성을 고려하여 여러 개의 개장유골을 한번에 화장할 수 없도록 1구씩 개별적으로 화장하도록 한다(<표 5-1> 참조). 단지 기존의 화장로는 시체를 기준으로 하여 소량의 개장유골을 개별적으로 화장할 경우 효율성이나 경제성이 떨어지는 단점도 있다. 이를 보완하기 위하여 개장유골을 전용 화장로를 설치·운영할 필요가 있다. 특히 기존의 묘지를 개장하여 납골시설에 옮기는 경우나 시한부매장제도 실시로 기간이 만료된 경우 개장유골의 화장수요가 증가할 것으로 이에 대한 충분한 대비가 있어야 할 것이다.

그러나 기존 화장장의 경우 개장유골을 위한 전용화장로 설치에 공간적 문제와 재정적 문제를 초래할 수 있다. 따라서 기존 화장장에 대해 유골전용화장로 구비는 권장사항으로 정하며, 새로이 설치되는 화장장에 대해서는 유골전용화장로 구비를 의무사항으로 규정하는 방안을 고려할 수 있다.

한편, 개장유골은 유족들이 반드시 참석하지 않아도 되는 경우 합리적 화장시간 조절이 가능하며, 기존의 화장로 방식(대차식)에서 탈피하여 새로운 화장로 방식(캐비닛식) 계기가 마련될 수 있다.

〈표 5-1〉 개별화장 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률 시행령] 제6조(매장 등의 방법) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는 개장의 방법 및 기준은 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 매장(생략) 2. 화장 시체를 입관하여 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 완전 소각하여야 한다.</p>	<p>[장사등에관한법률 시행령] 제6조(매장 등의 방법) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는 개장의 방법 및 기준은 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 매장(생략) 2. 화장 가. 시체를 입관하여 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 완전 소각하여야 한다. <신설> 나. 개장유골은 인간의 존엄성을 고려하여 개별적으로 입관하여 화장하여야 한다.</p>

2. 화장장에서의 시신안치실 설치

가. 현황 및 문제점

대부분의 화장장에서는 화장 전에 시신을 위생적으로 안전하게 보관할 수 있는 안치실(냉장실)이 없어, 여름철에 온도가 높은 경우 화장 대기동안 시신이 부패하거나 위생적인 문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우 또한 시신의 부패로 인한 감염의 위험이 대다수의 유족 및 문상객에게 건강의 해를 끼칠 수 있는 영향이 있다.

최근에는 대부분 화장장은 화장예약제를 실시하고 있어 어느 정도 화장시간대에 맞춰 화장장에 도착하지만 화장시작 전 1~3시간 이상 미리 화장장에 도착하는 경우도 있다. 이러한 경우 기본적인 화장행정절차를 마친 후 시신을 보관하여야 하는데 화장장에 시신 안치실이 없어 영구차에 보관되어 있다. 영구차 내에 시신을 보관된 곳은 냉장시설이 장착되어 있지 않아 무더운 여름철에는 시신의 보건위생의 문제가 발생할 우려가 있다.

따라서 고인의 존엄성을 감안하여 시신이 화장 전까지 경건성 유지 및 위생적으로 안전하게 보관할 수 있도록 하여야 한다.

나. 외국사례

미국의 경우 화장장에서는 시신을 받자마자 화장을 할 수는 없다. 화장 위원회에서는 시신을 매장할 것이 아닌 경우 화씨 40도의 온도나 그 이하의 온도에서 시신을 보관하여야 한다. 특히, 캘리포니아 주의 화장장은 방부처리 되지 않은 시체를 받은 후 2시간 이내에 화장 과정이 50°F 이하의 온도에서 시체를 보관하도록 한다.¹⁷⁾ 그렇지 않으면 시체를 인수받은 후 24시간 이내에 화장 처리를 해야 한다고 규정하고 있다.¹⁸⁾ 즉, 화장장에서는 화장 전 시신을 보관하기 위해 i) 보건복지법에 부합, ii) 시신의 존엄성 고려, iii) 화장장을 운영하는 화장기관 직원들의 안전과 건강, 존엄성 고려, iv) 자격을 부여받은 종사자 외에 다른 외부인으로부터 안전 등을 준수하도록 규정하고 있다. 영국이나 독일의 경우, 화장장내에 시신 안치실을 두고 있으며 개별적 안치보다는 한 개의 안치실에 100여개의 시신을 보관할 수 있는 여러 개의 시신안치실을 두고 있다. 또한 화장법(1952년) 제1조의 규정에 의하여 화장장을 새로이 건설하는 경우에는 환경청의 허가를 필요로 하고 있으며, 심사의 기본방침을 두고 있다.¹⁹⁾ 일본의 경우에도 화장장에 시신안치실, 해부실 설치를 규정하고 있다.

17) 보건 및 안전법 제8346항.

18) Model Cremation Law and Explanation, Cremation Association of North America.

- 19) (1) 부지가 화장장에 적합할 것.公道(公道)에서 진입(進入)할 수 있을 것. 주요한 도시설비를 이용할 수 있을 것; (2) 화장장은 인근주민과 주변에 지장을 주지 않는 위치에 있을 것; (3) 배치계획은 시설의 진입이 용이하게 할 수 있는 도로와 충분히 주차공간이 확보되어 있을 것; (4) 사람과 물건을 움직이기 편리하게 평면계획에 되어있을 것; (5) 화장로실, 부속실(附屬室)의 공간은 엄숙한 행위가 집행되는 장소임과 동시에 작업을 하기 쉬운 곳일 것; (6) 필요로 하는 부지의 규모는 건물용지, 구내도로, 주차장을 마련하고 남은 유골을 뿌릴 공간을 충분히 확보하며 장래 증축을 배려하여 공지를 2~4ha를 확보할 것; (7) 위치의 선정은 초기 단계부터 도시계획 담당자와 긴밀하게 협의하고 지방교통 계획의 일환으로 할 것; (8) 이상적인 곳으로 조망이 좋고 산림이 둘러싸인 곳으로 할 것; (9) 다량의 교통량이 예상될 때에는 출입구를 분리할 것; (10) 주차장의 규모는 화장용의 교회당의 규모에 응해서 결정할 것; (11) 잔골의 산골장을 만들고 화장장의 건물은 장엄하되 미적 감각이 있게 만들 것.
- (12) 화장장 건물은 주차장, 입구, 대기실, 제복실, 교회당, 화장로실, 부속공간, 시신안치실, 관리사무소, 조경 등 공간을 충분히 확보할 것.
- (13) 화장장은 공공건축 중에서도 특수한 성격을 가지는 건물이기 때문에 그 존엄성과 미적 감각을 특히 고려할 것.

다. 개선방안

개선방안으로 장사등에관한법률 시행령 제7조의2, 제13조에 화장 전 시신을 위생적이고 안전하고 보관할 수 있도록 하여 시신의 부패 방지 및 존엄성 고려 등을 위하여 화장장에 시신안치실 설치를 의무로 규정한다(<표 5-2> 참조). 단, 기존에 설치된 화장장의 경우, 예산확보 곤란, 기존 화장장 공간(부지) 내 건축 곤란 등으로 인해 시신안치실의 신규 설치가 곤란할 경우가 발생할 수 있다. 따라서 화장장 공급확충의 일환으로 화장장 설치 및 관리자의 부담 경감을 위해, 시신안치실에 대한 구체적인 설치기준은 정하지 않고, 설치 및 관리자의 재량으로 하도록 한다.

〈표 5-2〉 화장장에서의 시신안치실 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률 시행령] 제7조의2, 제13조 2. 공설, 사설 화장장 설치기준 가. 화장장에서는 화장로실, 관리사무실, 유족대기실 및 편의시설, 분향실, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다.	[장사등에관한법률 시행령] 제7조의2, 제13조 2. 공설, 사설 화장장 설치기준 가. 화장장에서는 화장로실, <u>안치실</u> , 관리사무실, 유족대기실 및 편의시설, 분향실, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다.

3. 화장시 환경친화적 관 재질 사용 권장 및 관 내부 물질 제한

가. 현황 및 문제점

화장시 배출되는 물질 대부분은 시신에서 나오기보다 관(관 두께, 칠, 접착제 등)과 관 속에 포함되어 있는 물질들로부터 발생하는 오염물들이다. 특히, 관의 두께, 외관 칠, 접착물 등이 과다한 경우 환경오염 발생 정도가 높고, 화장시간 연장 및 연료 증가 등 비효율성 측면이 높다.

즉, 화장용관은 환경적 측면에서 매장용관(과다한 칠이나 접착제 사용)보다 관으로부터 연소되어 나오는 유해물질(일산화탄소, 질소산화물, 황산화물 등)을 감소시키는 효과가 있다. 또한, 화장용관은 매장용관보다 화장시간을 단축시키고, 연료비를 절감시키며, 관구입

비를 감소시키는 등의 경제적 효과가 있다(<표5-3> 참조). 그럼에도 불구하고, 우리나라에서는 현재 화장장에서 화장시 매장용관과 구별하여 화장용관을 사용하도록 하는 규정을 두지 않고 있다. 또한 관속에 고인의 유물 및 부속물 등을 확인하는 절차 없이 화장을 하고 있다.

나. 외국사례

영국, 스웨덴의 경우 환경오염방지를 위해 일정한 재료로 만든 화장용 관만을 이용하도록 규제하고 있다. 일본의 경우, 화장되는 관은 나무나 기타 지방자치단체가 인정한 재료로 제작되어야 하며, 관 속에 유리, 금속물질 등의 유물을 넣지 못하도록 규제하고 있다. 미국의 경우 어떤 시신도 맥박 조절기나 어떤 위험한 부착물이 있는 상태로 화장되는 것을 금지하고 있다. 화장 당국은 시체에 맥박 조절기나 어떤 위험성이 있는 부착물이 있는지 여부를 장례지도사에게 책임지고 알려주어야 하며, 화장 당국에게 이 사실을 확인해야 할 궁극적인 책임이 있다. 일본의 나리타 화장장 운영규정에서는 유리제품, 금속, 도자기 등의 불연성 물건, 플라스틱, 비닐, 고무제품, 스프레이 깡통, 라이터, 서적, 드라이아이스, 화학방취제, 모포, 이불, 종이기저귀 등의 반입을 금지하고 있다, 그 이유로는 이들 물질이 유골을 더럽히고, 화장시간을 연장시키며, 화장로를 고장시키는 등의 원인이 되기 때문이다.

다. 개선방안

화장시 환경오염 발생을 최소화하기 위하여 그리고 화장관련 비용을 절감시키기 위하

〈표 5-3〉 매장용관과 화장용관의 화장 시 비교

구분	매장용관(4.5cm)	화장용관(1.8cm)	비 고
화장시간	약 1시간 20분	약 1시간	약 20분 단축
연료비	약 2만 7천원 (LNG: 76m ³)	DIR 1만 8천원 (LNG: 57m ³)	한 건당 9천원 절감 ¹⁾
관비용	약 30-45만원	약 20만원-25만원	약 15만원 절감 ²⁾

주: 1) 2003년도 화장건수 105,103건× 약 9천원= 연간 약 9억 5천만원(연료비 절감).

2) 2003년도 화장건수 105,103건× 약 15만원= 연간 약 160억원(관비용 절감).

여 화장장 설치자 및 관리자는 화장 시행과정에서 적합한 재질로 만든 관의 사용과 화장 전 관 내부에 유품 및 폭발성 등의 물질을 넣지 않도록 적극적인 권장 및 홍보를 하도록 한다.(<표 5-4> 참조).

〈표 5-4〉 화장시 관의 재료 및 반입물질 규제에 관한 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률]	[장사등에관한법률] <신설> 화장장 설치자 및 관리인은 환경오염배출을 최소화하기 위하여 화장 시 적합한 재질로 만든 관사용과 관속에 폭발성 등 위험성 물질을 넣지 않도록 적극적 권장 및 홍보를 하여야 한다.

제 2 절 산골관련 제도

산골은 과거부터 행해진 장례방법 중 하나로 간주될 수 있다. 그리고 최근에는 간편하고 비용효과적인 장법 중 하나로 그 선호도가 증가하고 있는 것이 사실이다(이삼식 외, 2001). 그럼에도 불구하고, 현행 장사등에관한법률에서는 산골에 관한 구체적인 규정이 마련되지 못하고 있는 실정이다. 이 장에서는 산골에 대한 정의부터 시작하여 구체적인 산골방법 및 산골장소에 대한 기준을 제시하고자 한다.

1. “산골” 용어 정의

가. 현황 및 문제점

과거 대부분 악상이나 어린아이의 시신 등은 매장되지 않고 유족의 기억에 남겨두지 않으려는 마음에서 화장한 후 그 유골이 강이나 산, 바다 등 고인이나 유족이 원하는 장소에 뿌려져 왔다. 그러나 현행 장사등에관한법률에서 산골에 대해 정의하지 않고 있으며, 산골에 관한 직접적인 규정도 두지 않고 있다.²⁰⁾ 다만, 간접적인 표현으로 공설묘지 등의

설치기준 및 납골시설이나 화장장 설치기준에 산골시설 대신 “화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설”로 규정되고 있을 뿐이다.²¹⁾

최근에 들어, 장법에 대한 국민 의식의 변화로 화장수요가 증가하고 있으며, 이와 함께 산골에 대한 수요도 증가하고 있다. 산골은 친환경적인 장법으로 국토의 효율성 이용 측면에서 추가공간이 소요되지 않으면서도 경관을 살릴 수 있는 바람직한 장법이라고 할 수 있다. 향후 증가할 것으로 예상되는 산골에 대한 처리방법이나 처리시설 및 지역 등에 관한 규정이 점차 필요해지고 있다. 그럼에도 불구하고, 산골에 관한 각종 기준 등을 설정하는데 있어 필요한 것으로 “산골” 자체에 대한 명백한 정의가 없는 실정이다. 결과적으로 화장한 유골을 땅에 묻는 경우, 현행법상 “매장”과 혼동되며, 산골이라는 명칭으로 봉분이나 납골시설을 설치하는 경우, 매장묘지와 납골묘 등과의 구별이 어려워 법 적용이 곤란하다는 문제점이 발생하고 있다.

나. 개선방안

장사등에관한법률 제2조(정의)에 산골에 관한 정의를 추가한다. 여기에서 “산골”은 화장한 유골을 용기를 사용하지 않고 땅에 묻거나 뿌리는 행위로 정의한다. 화장한 유골이 아닌 개장유골 등을 처리하는 것은 산골 행위에서 제외된다. 또한, 화장한 유골은 분쇄하도록 하며, 분쇄하지 않은 화장한 유골은 보건위생상 또는 미관상 문제를 발생시키므로, 산골행위에 포함되지 않는다. 화장한 유골을 용기에 담아 땅에 묻는 경우도 납골로 정의하고 산골 행위로 간주하지 않는다. 산골과 매장간의 정의 차이를 명백하게 구분하기 위하여 “매장”에 관한 용어 정의에서 유골을 매장하는 경우로서 산골을 제외한다는 단서 조항을 추가하도록 한다. 이와 같은 개선방안은 <표 5-5>에 구체적으로 제시하였다.

20) “산골(散骨)”이란 함은 화장한 유골을 강 또는 산 등에 뿌려 영구히 장사하는 것을 말한다(서울특별시장사등에관한조례 제2조4항). “산골(散骨)”이란 화장한 유골을 분골하여 산골시설에 뿌리는 장법을 말하며, “분골(粉骨)”이란 화장한 유골을 분골기로 갈아 분말형태로 만드는 행위라고 정의하고 있다(고덕기 외, 2003).

21) 장사등에관한법률 시행령 제7조의 2관련, 공설묘지의 설치기준(별표1)에서 공설화장장과 공설납골시설에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 마련하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제13조 관련, 사설화장장과 사설납골시설 설치기준(별첨3)에서도 사설화장장과 종교단체가 설치하는 납골묘 및 납골당, 그리고 재단법인이 설치하는 납골묘 및 납골당에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 마련하여야 한다고 규정하고 있다.

〈표 5-5〉 산골에 관한 정의 규정 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “매장”이라 함은 시체(임신 4월이상의 사태를 포함한다) 또는 유골을 땅에 묻어 장사함을 말한다.</p> <p>2. - 8. 생략.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “매장”이라 함은 시체(임신 4월이상의 사태를 포함한다) 또는 유골을 땅에 묻어 장사함을 말한다(단, 산골은 제외한다).</p> <p>2. - 8. 생략.</p> <p><신설> 9. “산골(散骨)”이라 함은 화장한 유골을 용기를 사용하지 않고 땅에 묻거나 뿌리는 것을 말한다.</p>

2. 산골방법 및 산골지역

가. 현황 및 문제점

화장한 유골을 땅에 묻는 경우, 현행법상 “매장”으로 규정하고 있어 산골에 대한 방법이 제한되어 있다. 현행 매장방법에 있어 화장한 유골을 매장하는 경우에는 매장깊이를 30cm 이상 하도록 규정하고 있다. 이는 현재 관습적으로 행하고 있는 산골방법과는 차이가 있어, 현실적인 추세를 따르지 못하고 있다.

산골지역에 있어서, 현재에는 상수도보호지역 이외에는 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 지정된 장소가 규정되어 있지 않은 상태다. 현행법령에서는 화장장이나 납골시설에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 마련하도록 규정하고 있을 뿐이다. 결국은 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 산골시설로 규정하고 있다는 것이다. 하지만 대부분 화장장이나 납골시설 내에 설치되어 있는 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설은 매우 취약한 상태이다. 특히 화장장내에 설치되어 있는 “유택동산”은 단순한 화장한 유골을 한곳에 뿌릴 수 있는 장소로서의 역할을 하고 있다. 최근 일부 지방자치단체에서는 “산골장”이라고 하여 화장한 유골을 뿌릴 수 지역을 마련하여 유족이 직접 유골을 뿌릴 수 있도록 하고 있다.

이와 같이, 의식변화, 납골시설 고비용 등으로 인하여 화장이 증가하고, 이에 따라 산골이 증가하고 있는 반면, 산골방법 및 산골장소에 관한 기준은 미흡한 실정이다. 산골방

법이나 산골장소에 대해 매료한 기준이 없는 한, 증가하고 있는 산골수요를 사회적으로 합리적인 수준에서 충족시키는 것이 어렵게 될 것이다. 예컨대, 화장유골을 산과 논밭, 강 및 바다에 아무렇게 뿌리는 경우 미관상 위해가 되는 문제가 발생할 것이다. 또한, 화장장 인근에 화장유골을 함부로 뿌리는 경우 민원이 발생할 소지가 있다. 산골방법이나 산골장소에 대한 뚜렷한 기준이 없는 한, 유족 등도 산골의 합법성 여부에 의구심을 갖게 될 것이다. 이는 역으로 산골수요를 억제하는 결과를 초래할 것이다.

산골 장법이 본격적으로 보급되는 경우, 산골방법이나 산골지역에 관한 기준 부재는 이를 둘러싼 분쟁이나 민원을 예방하거나 처리하는 데에 있어서 문제를 발생시킬 것이다. 한편, 화장유골을 땅에 묻는 경우, 현행법상 “매장”과 혼동되어 법 적용이 곤란하다는 문제도 있다. 예를 들어, 산골이라는 명칭으로 봉분이나 납골시설을 설치하는 경우, 매장묘지와 납골묘 등과의 구별이 어려워 법 적용이 곤란해 질 것이다.

따라서 산골방법이나 산골지역에 대한 일정한 기준들을 규정하는 것이 중요하다. 산골 방법은 구체적으로 규정하는 것보다는 기본적인 원칙과 방법을 제시하는데 그 초점을 맞추어 필요가 있다. 화장한 유골을 뿌릴 경우나 땅에 묻는 경우 등에 관한 산골방법은 무엇보다 보건위생적 측면이 고려되어야 할 것이다.

공설화장장 설치기준에 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설을 마련하도록 하고 있다. 일부 공설 화장장에서는 “유택동산”이라 하여 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 산골시설로서 그 역할을 하고 있다. 그러나 산골시설에 유골이 만장이 된 경우, 그후 유골 처리방법에 대한 법적 근거가 없어 최종 처리방법에 어려움이 있다. 산골시설(예: 유택동산)로서 유골을 뿌리도록 마련되어 있는 경우 일정한 기간동안 모아진 유골에 대한 처리 규정을 마련하고, 산골에 대한 기본적인 방법과 장소에 규정은 국민들의 산골에 대한 인식과 방향을 제시할 수 있어야 할 것이다.

나. 외국사례

일본의 경우, 대부분 화장한 유골은 가족 납골묘에 안치되기 때문에 산골에 대한 특별한 규제하는 법은 없다. 일반적으로 가족 납골묘에 안치기간이 만료되면 고인의 유골을 납골묘 내에 뿌리고 있다. 일본 법조계에서는 매장법 제1조와 형법 제190조의 법익에 따라 “사회적 풍속으로서의 종교감정”으로 절도 있게 장송의 목적으로 행해지는 산골은 위

법이 아니라는 것이 유력설로 받아들여지고 있다(김경혜, 2001). 최근 일본에서는 바다나 산 등의 자연에 산골하는 수목장(樹木葬)이 각광을 받고 있다. 이는 유골을 토지에 묻고 거기에 꽃나무를 심는 새로운 장례방식으로 묘석대신 심은 수목이 매년 꽃을 피우면서 성장, 최후에는 자연으로 돌아가는 점이 인기를 불러 모으고 있다(박복순, 2004). 일본 관동 지구에서 해양산골은 해안선으로부터 20km 이상 떨어지고 어장, 낚시터, 해상교통의 요지가 아닌 곳에서 가능하도록 규정하고 있다.

중국에서는 화장유골을 경작지가 아닌 땅에 깊이 묻은 다음 그 위에 기념나무를 심어 대규모 숲을 조성하는 수장(樹葬)을 권장하고 있다. 특히 상해시에서는 해양산골전담기구를 두어 등록 후 해양산골을 할 수 있는 조직을 두고 있다.

미국의 산골(Scattering garden)은 일반적으로 소비자와 민간업체간의 계약에 의해서 모든 서류 및 절차를 민간업체가 대행하고 있으며, 연방 및 주정부는 소비자보호 및 환경보호 차원에서 이들 민간업체에 대하여 규제하고 있다. 미국의 산골관련 용어를 살펴보면, “분골(粉骨)”은 화장이 완료된 후 화학적 수단을 이용해 유골을 구별할 수 없는 작은 알갱이로 만들고, 그 부피를 줄이는 것을 말한다고 정의하고 있으며, “산골지역(散骨地域)”은 유골을 용기와 함께 땅 속에 묻거나, 땅이나 흙의 표면에 뿌릴 수 있도록 지정된 묘지나 땅을 말한다고 규정하고 있다.

캘리포니아주에서 산골은 산골금지지역이 아니거나 재산권자 또는 관리기관이 허가한 곳, 공설묘지 내 산골공원, 해안으로부터 500야드 이상 떨어진 바다 등에서만 가능하며, 내륙 호수나 개천 및 교량이나 부두에서의 산골은 금지하고 있다(캘리포니아 공중보건법 제7117조). 산골은 화장된 유골의 경우, 허가된 묘지, 묘지 중개인, 화장장, 등록된 화장유골 처리자, 장사시설 직원 또는 가족들에 의해 뿌려진다. 건강상 위험이 있을 수도 있기 때문에 화장된 유골에서 나오는 먼지를 마시면 안 되며, 지방 보건국은 처분에 대한 허가를 발행해야 하며, 배 또는 비행기 조종자는 산골 후에 미 환경보호 관리국에게 통지하도록 규정하고 있다. 주 법은 비행기가 배로 산골을 하는 화장유골 처리자에게 그들의 사업장에 화장유골 저장 장소의 주소와 최근 비행 면허증 또는 항해 면허증 복사본을 붙이도록 하고 있다. 또한 처분에 대한 권한을 가지고 있는 사람이 자연에 대한 서면 이유를 통지하지 않을 경우 유골을 수령한 후 60일 이내에 산골을 실시하도록 하고 있다.

영국은 다른 어느 나라보다 화장한 유골의 방법에 있어 산골이 보편화되어 있는 국가

이다. 영국도 우리나라와 같이 좁은 국토를 보다 효율적 이용하기 위하여 매장보다는 새로운 방법으로 자연친화적인 산골정책을 적극 장려 시행하고 있다. 영국이나 웨일즈에서는 산골은 일반적으로 추억의 정원(Gardens of Remembrance)이나 개인의 취향에 따라 선택한 장소라면 어디서나 가능하며, 화장허가서 외의 특별한 허가를 받을 필요는 없다. 바다에 유골을 뿌리는 해양산골의 경우에는 농수산부 소속 해양환경보호청의 특별허가를 받아야만 가능하도록 되어 있다. 화장한 유골은 그 사이즈가 8인치이거나 혹은 그 이하일 때 보건과 환경에서 언급한 토지 소유자의 허가와 같은 기준에 부합하는 경우, 공공의 땅이나 바다, 혹은 수로에서 그 유골을 뿌릴 수 있도록 하고 있다.

프랑스 종쉬를 공원묘지 산골시설은 유족이 직접 화장한 유골을 나무 밑이나 잔디 위에 뿌릴 수 있도록 하고 개별적 선택에 따라 고인의 명패를 표시할 수 있다. 산골비용은 납골비용과 거의 비슷하고 산골한 후 고인의 명패 새길 때에는 별도의 비용을 내야 한다. 산골장소에 대한 법적기준은 i) 개인이 소유하는 곳에서 산골 허용, ii) 공공시설 지역에서 산골 금지, 3) 해안선 일정한 거리에 떨어져야만 산골 허용 등이다.

스웨덴 스톡홀름 우드랜드 산골시설(Minneslund)의 산골방법으로는 유골함을 묻거나 유골은 조성된 숲에 뿌릴 수 있다. 유골함을 땅에 묻는 경우에는 약 20cm 깊이로 묻어야 한다. 땅에 묻는 경우 유골함의 재질은 옥수수 성분으로 된 유골함으로 땅에 묻은 후 약 3개월 이후에는 자연 소멸된다. 땅에 묻는 경우가 아닌 유골을 뿌리는 경우에는 유골함 밑을 열어 자연스럽게 바람 부는 대로 뿌릴 수 있다. 유족이 직접 유골을 뿌리는 것이 아니라 시설 관리자에 의해서 화장한 유골을 묻거나 일정한 장소에서 뿌리도록 하고 있다. 겨울의 경우 산골이 어려울 경우, 임시 보관하였다가 봄, 여름, 가을에 뿌리는 경우가 있다. 개별적인 산골한 장소나 표시는 되어 있지 않고, 추모할 수 있는 별도의 장소가 마련되어 있다. 산골한 후 유족에게 개별적으로 산골한 사실(일자, 장소 등)을 통보하고 유족은 1~2주일 후 산골장소에 찾아서 추모하게 된다.²²⁾

22) 산골에 관한 시설기준과 규칙은 i) 산골시설이라는 표시가 있어야 한다, ii) 산골시설 잔디에 들어가서는 안 된다, iii) 장애인이나 노인들이 접근할 수 있어야 한다, iv) 유족이나 참배객들이 접근할 수 있는 도로가 있어야 한다.

〈표 5-6〉 산골방법과 산골지역 및 기타 산골관련 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률] 제9조(매장·화장 및 개장의 방법 등) ②매장·화장 및 개장을 하고자 하는 자는 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 종전의 분묘처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>[장사등에관한법률] 제9조(매장·화장, 개장 및 산골의 방법 등) ②매장·화장, 개장, 및 산골을 하고자 하는 자는 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 및 산골 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 종전의 분묘처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>[장사등에관한법률 시행령] 제6조(매장 등의 방법 등) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는 개장의 방법 및 기준은 다음 각호와 같다. 1.3. 생략</p>	<p>[장사등에관한법률 시행령] 제6조(매장 등의 방법 등) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장, 개장, 또는 <u>산골</u>의 방법 및 기준은 다음 각호와 같다. <신설> 4. 산골 가. 땅에 묻거나 뿌릴 경우에는 보건위생상 방지를 위해 화장한 유골을 분쇄하여야 한다. 나. 화장한 유골을 땅에 묻는 경우 봉분형태 및 시설물을 사용·설치하지 아니하도록 한다. 다. 화장한 유골을 뿌리는 경우 공중위생 및 미관상 해를 끼치지 아니하도록 하여야 한다.(신설) (산골지역 제한) 다음 각호에 해당하는 지역에는 산골을 할 수 없다. 1. 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장 정한 지역 2. 공공시설이나 학교, 주거지역 등과 가까운 지역 (신설) (산골지역에 모아진 유골의 처리) 산골지역에 모아진 유골은 일정한 구역에 집단적으로 땅에 묻는 등의 처리방법을 강구하여야 한다.</p>
<p>[장사등에관한법률] 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.</p>	<p>[장사등에관한법률] 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장, 납골 및 산골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.</p>
<p>[장사등에관한법률] 제12조(공설묘지 등의 설치) ①시·도지사 및 시장·군수·구청장은 공설묘지·공설화장장 및 공설납골시설을 설치·관리하여야 한다.</p>	<p>[장사등에관한법률] 제12조(공설묘지 등의 설치) ①시·도지사 및 시장·군수·구청장은 공설묘지·공설화장장·공설납골시설 및 <u>공설산골시설</u>을 설치·관리하여야 한다.</p>

다. 개선방안

산골을 품위 있는 장제방법으로 유지하기 위해 규제보다 제시하는 방향으로 산골방법이나 산골지역, 산골시설에 모아진 유골처리 방법 등을 규정할 수 있다. 보다 구체적으로 산골장소를 규정하는 경우, 그 기준은 다음과 같이 제시할 수 있다(<표 5-6> 참조). i) 땅에 묻거나 뿌릴 경우에는 보건위생상 방지를 위해 화장한 유골을 분쇄하도록 한다. ii) 화장한 유골을 땅에 묻는 경우 봉분형태 및 시설물을 사용·설치하지 아니하도록 한다. iii) 화장한 유골을 뿌리는 경우 공중위생 및 미관상 해를 끼치지 아니하도록 한다.

산골장소로는 포괄적으로 지역을 제한하기보다 일정한 지역에 한해 금지하는 방법으로 규정하도록 한다. 그러한 금지장소로는 i) 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장 정한 지역과 ii) 공공시설이나 학교, 주거지역 등과 가까운 지역으로 제시할 수 있다. 한편, 산골에 대한 규정을 두는 경우, 장사등에관한법률 조항 중 제4조에서 국가 및 지방자치단체의 책무로서 산골의 확산을 위한 시책을 강구하도록 추가한다. 또한, 제12조의 지방자치단체 의무조항으로 공설산골시설 설치를 추가로 규정한다. 산골시설에 만장된 고인의 존엄성을 고려하여 유골의 합리적인 처리방법을 위해 일정한 지역에 합동으로 땅에 묻거나 일정한 해양지역에 뿌릴 수 있는 최종적인 처리를 규정하도록 한다. 이상의 개선방안은 <표 5-6>에 구체적으로 제시하였다.

제 3 절 납골관련 제도

현행 장사등에관한법률이 2001년 시행되면서 우리나라에 처음으로 납골제도가 처음으로 도입된 바 있다. 특히, 납골시설 중 납골묘는 화장을 적극적으로 유도하기 위하여 전통적인 봉분형태의 묘지를 모방하였다 그 결과, 납골묘에 대한 수요가 증가하고 그 결과 화장률이 상승하는 효과가 있었다. 그러나 최근에 들어 납골묘가 호화화, 거대화되고 석물을 지나치게 사용함으로써 기존 묘지보다 자연환경과 주민생활 등에 더 큰 피해를 가져다줄 것이며, 그 영향력도 더 오랜 기간에 걸쳐 지속될 것이라는 비판이 제기되어 왔다. 이 장에서는 현행 납골시설관련 현황과 문제점을 진단하고, 그 결과를 토대로 향후 제도개선 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 구체적으로 납골관련 용어를 현실에 맞게 재 정의하

고자 한다. 그리고 납골시설 설치기준을 강화하고, 납골시설 설치 및 운영주체의 영속성, 건전성을 확보하기 위한 방안을 모색한다. 끝으로, 납골시설의 사후관리 방안을 모색한다.

1. 납골관련 용어 정의

가. 현황 및 문제점

현행 장사등에관한 법률 제2조와 시행령 제2조 에는 매장, 화장, 납골을 포함한 납골 시설에 관한 용어 정의가 되어 있다. “납골”이라 함은 유골을 납골시설에 안치함을 말한다. “납골시설”이라 함은 납골묘·납골당·납골탑 등 유골을 안치(매장을 제외한다)하기 위한 시설을 말하고, “납골묘”라 함은 분묘, 그 밖의 형태로 된 것으로서 납골당 및 납골탑 외의 납골시설을 말한다. “납골당”이라 함은 건축법 제2조제1항 제2호의 규정에 의한 건축물인 납골시설을 의미하며, “납골탑”이라 함은 탑의 형태로 된 납골시설로 정의되어 있다.

납골의 용어를 정의 할 때 문제가 되는 것은 첫째, 화장을 전제로 할 것인가의 여부이다. 둘째는 지상 납골과 지하 납골을 동일한 개념으로 볼 것인가이다. 화장하여 습골한 유골을 유골용기에 담아 땅에 묻어 봉분형태의 묘를 조성하였을 경우 납골묘인가 매장묘인가가 쉽게 구별될 수 없다(고덕기 외, 2004).

이와 같이 현행 법령에는 납골시설의 정의와 개념이 모호하여 법 적용의 혼란과 민원 발생을 야기하며, 특히 분묘는 매장시설이며, 납골묘는 납골시설임에도 명확하게 구분되지 않아 설치기준 등 법 적용의 혼란을 야기하고 있다. 또한 현행 공설 납골시설에서 제공하고 있는 벽식 납골시설 등 다양한 형태의 납골시설에 대해서는 법 적용이 모호한 경우가 발생한다. 유골의 경우는 화장한 유골과 화장하지 않은 유골을 구분하지 않음에 따라 매장의 대상과 납골의 대상과 방법이 명확하지 않음에 따라 시설 설치기준 적용의 혼란이 발생하고 있다. 따라서 장사시설과 관련하여 시설을 세분화하고 그 의미를 명확하게 할 필요성이 있다.

나. 개선방안

현행 장사등에관한법률에서는 매장을 시체 또는 유골을 땅에 묻어 장사함을 의미하고 있다. 그러나 여기서의 유골은 사체를 발견 당시의 유골과 오래된 분묘를 개장시 발굴되

는 유골을 의미하고 있으며, 화장한 유골과 납골되어 있던 유골은 제외되는 것으로 볼 수 있다. 즉 화장한 유골을 땅에 묻을 경우 분묘로 해석해야 하는지 납골묘로 적용해야 되는지 불명확하여 혼란을 야기하고 있다.

따라서 현행 법(제2조) 및 시행령(제2조) 조문에 납골 및 납골시설에 대한 용어에 대한 개념을 보다 분명하게 정의할 필요가 있다. 납골은 ‘유골을 납골시설에 안치함을 말한다’고 한정적으로만 정의할 것이 아니라 시체 또는 화장하지 않은 유골을 입관하여 매장하고 지상에 봉분을 설치한 경우를 제외하고는 나머지를 납골 범주에 포함시킨다(<표 5-7>).

<표 5-7> 납골관련 용어정의 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “매장”이라 함은 시체(임신 4월이상의 사태를 포함한다) 또는 유골을 땅에 묻어 장사함을 말한다. 3. “개장”이라 함은 매장한 시체 또는 유골을 다른 분묘 또는 납골시설에 옮기거나 화장함을 말한다. 4. “납골”이라 함은 유골을 납골시설에 안치함을 말한다. 5. “분묘”라 함은 시체 또는 유골을 매장하는 시설을 말한다. 8. “납골시설”이라 함은 납골묘·납골당·납골탑등 유골을 안치(매장을 제외한다)하기 위한 시설을 말한다. 	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “매장”이라 함은 시체(임신 4월이상의 사태를 포함한다) 또는 <u>화장하지 않은</u> 유골을 땅에 묻어 장사함을 말한다. 3. “개장”이라 함은 매장한 시체 또는 유골을 다른 분묘 또는 <u>화장한 유골을</u> 납골시설에 옮기는 것을 말한다. 4. “납골”이라 함은 유골을 납골시설에 안치하거나 <u>화장한 유골을 용기에 넣어 땅에 묻을 경우를</u> 말한다. 5. “분묘”라 함은 시체 또는 <u>화장하지 않은</u> 유골을 매장하는 시설을 말한다. 8. “납골시설”이라 함은 납골묘·납골당·납골탑 <u>기타 납골시설(납골벽 등)</u> 등 유골을 안치(매장을 제외한다)하기 위한 시설을 말한다.
<p>[장사등에관한법률 시행령]</p> <p>제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “납골묘”라 함은 분묘 그밖의 형태로 된 것으로서 납골당 및 납골탑외의 납골시설을 말한다. 2. “납골당”이라 함은 건축법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 건축물인 납골시설을 말한다. 3. “납골탑”이라 함은 탑의 형태로 된 납골시설을 말한다. 	<p>[장사등에관한법률 시행령]</p> <p>제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “납골묘”라 함은 분묘 또는 그와 유사한 형태로 된 납골시설을 말한다.<u>(화장한 유골을 용기에 담아 땅에 묻을 경우를 포함한다)</u> 2. “납골당”이라 함은 건축법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 건축물인 납골시설을 말한다. 3. “납골탑”이라 함은 탑의 형태로 된 납골시설을 말한다. <신설> 4. “기타 납골시설(납골벽 등)”이라 함은 담벽 또는 축대식 형태로 된 납골시설 등을 말한다.

납골시설 정의에서 분묘와 납골묘를 구분하고, 옥외 벽식 납골시설 등 화장한 유골을 안치하기 위한 다양한 납골시설을 명확하게 정의할 필요가 있다. 새로운 형태의 납골시설을 법적으로 인정할 경우 설치기준 등의 법 적용의 문제가 발생할 수 있으므로 이들에 대한 설치기준도 규정하여야 할 것이다. 유골은 탈골 또는 탈육된 장사되지 않은 일반유골, 오래전 매장되어 완전 탈육되고 개장의 경우 발굴된 개장유골, 그리고 화장한 유골로 구분하여 적용한다.

이와 같은 개선방안들은 오래된 분묘를 개장시 시체와 유골을 어떤 기준(어느 기간)을 구분할 수 있으며, 화장하지 않은 유골을 땅에 묻을 경우 분묘로 적용할 수 있는지의 문제가 있다. 새로운 형태의 납골시설을 법적으로 인정할 경우 설치기준 등의 법 적용의 문제가 발생한다.

2. 납골묘 설치기준 및 평장화

가. 현황 및 문제점

화장 및 납골제도의 보급 확대로 사설 납골시설이 급격히 증가하고 있다. 납골시설(묘)의 형태는 개인형과 가족형, 문중형으로 나눌 수 있다. 비집단화된 사설 납골시설은 개인 묘지와 마찬가지로 설치 신고가 이루어 지지 않고 있어 부문별하게 설치 운영되고 있음에도 불구하고 정확한 실태 파악이 되고 있지 않다. 사설납골시설의 영리추구와 과도한 석물사용으로 인한 자연경관 훼손은 이들에 설치 기준을 마련하지 못할 경우 묘지보다도 더 심각한 사회적 폐해를 발생시킬 우려가 있다. 사설 납골시설 설치자는 투자재원의 부족으로 상업적 이윤 추구로 과도한 비용을 요구와 경제적 부담 납골시설 설치기준의 미흡으로 호화분묘 이상의 과도한 석재와 석물 사용으로 사회적 위화감 조성하고 매장묘지보다 자연경관을 더 훼손할 우려가 있다.

납골시설이 집단으로 조성되거나 관리가 부실하여 방치될 경우 될 경우 납골시설의 처리문제는 묘지시설보다 더 심각하게 사회문제로 대두될 것으로 전망된다. 기존의 분묘는 흙을 봉분형태로 쌓아 잔디를 조성하는 것이지만 납골묘(탑)는 석재를 이용하므로 기존의 분묘보다 관리에 어려움 있고, 관리가 소홀하여 방치할 경우 자연환경 훼손의 우려가 있다. 납골시설의 종류가 다양하고 규모, 규격, 석물 재료, 형태, 부대 시설물 등 설치

기준이 표준화되지 않아 환경친화적 시설되지 못하고 있다. 사실 납골업체는 납골시설의 고유한 기능인 유골의 결로 방지, 방습, 방충을 최소화하려는 노력보다는 대규모화 및 고가화를 통한 소비자의 경제적 부담만을 가중시키고 있다. 납골묘를 포함한 납골시설의 경우 설치기준과 설치기간의 제한을 두고 있지 않기 때문에 장사문제에 있어서 새로운 사회문제를 야기 하고 있다. 매장묘지의 경우 대부분 일정기간이 경과하면 자연으로 환원되는데 반해 납골묘는 석조 구조물로서 반영구적으로 지속되어 관리가 부실할 경우나 그 수가 무한히 증가할 경우 자연환경이나 국민생활 환경에 미치는 영향은 심각한 수준이 될 것이다(이필도 외, 2003a). 따라서 납골묘 설치의 분묘설치 보다 더 세심한 고려의 대상이 되어야 하며, 건전한 납골문화의 확산을 위해서도 친환경적인 설치기준이 필요한 것이다.

나. 외국 사례

현대에 들어 일본에서는 강력한 행정규제와 지도로 화장위주의 장법이 성행하여 화장률이 97% 이상 이르고 있다. 화장한 유골은 대부분 납골묘와 납골당에 안치하고 있다. 따라서 일본은 납골시설의 설치기준을 제도화하고 있으며, 토지상황과 납골시설 종류, 관리운영의 편리성을 고려하여 설계 기준이 제시하고 있다. 자연친화적 시설 유지를 위하여 조경기준도 설정하고 있다. 납골당의 경우는 내화구조, 불연재료 이용, 환기설비 등 납골시설의 구체적인 장치에 대한 구조설비 기준이 제시되고 있다. 특히 가족납골묘의 경우는 지역과 가문에 따라 차이가 있으나 대체적으로 5~10m(1.5평~3평) 정도이다. 최근 부지문제의 부족을 해결하기 위해 각 지방자치단체에서는 가족납골묘 대신 가로와 세로 각 90cm 크기의 비석만을 세운 벽형 납골묘지나 유골을 땅에 뿌릴 수 있는 집합식 평면묘지 등을 도입하고 있다(이삼식 외, 2003b).

독일에서는 장사시설 설치에 있어서는 자연환경 친화적인 방식을 강조하여 자연적으로 부패 또는 분해되는 소재의 관을 쓰도록 규제하고 있으며, 납골시설 및 비석의 소재를 제한하는 것은 물론 석관, 석물장식의 남용을 제한하고 있다. 독일의 장사시설 유형별 최대규격은 <표 5-8>에 제시되어 있다.

〈표 5-8〉 독일의 장사시설 유형별 규격(최대기준)

구분	높이(cm)	넓이(m ²)	두께(cm)
10세 미만 병렬식 묘지	60	0.35	14
10세 이상 병렬식 묘지	80	0.50	14
1인용 선택형 묘지	100	0.50	16
다인용 선택형 묘지	130	1.00	18
납골묘지	60	0.50	14

자료: 이삼식 외, 2003a.

다. 개선 방안

납골시설의 도입은 매장 분묘의 단점을 보완하기 위해 제안된 것이므로 무엇보다도 자연 친화적인 시설 설치기준이 필요하다. 특히 일반인들이 납골묘를 선호하는 주된 이유의 하나는 화장한 유골을 안전하게 보관하며, 여러 기수를 함께 모실 수 있다는 장점이 있기 때문에 이러한 기능을 담당하도록 납골묘 설치기준을 마련하여야 한다. 납골묘의 시설 설치기준은 일반 국민들의 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 형태, 재질, 규격 등이 포함되도록 한다(<표 5-9> 참조).

먼저 납골묘의 형태는 지상돌출형 보다는 평장형으로 권장하며, 소형화를 통한 설치가 용이한 규격을 제시한다. 납골묘의 재료는 화장 유골을 안전하게 보존하며, 납골시설의 본체를 유지할 수 있는 자연친화적 재료를 통한 모형을 개발하는 것을 원칙으로 한다. 납골시설은 유형별, 종류별 규격기준을 마련하고, 장식용 석물사용을 분묘 설치기준의 수준으로 제한하여야 한다. 예를 들면 현행 국립묘지 형태와 규격을 비교하여 평균 가중높이, 바닥면적을 정한다. 새로이 납골묘 설치기준을 정할 경우 기존 분묘 위치에도 납골묘를 설치할 수 있도록 할 것인가의 문제가 고려되어야 하며, 특히 기존 집단묘지 내 설치된 가족납골묘, 문중납골묘의 시설 유형을 납골시설의 설치기준에 어떻게 적용할 것인가에 대한 문제를 반드시 포함시켜야 한다.

납골묘가 평장의 자연친화형으로 설치되어, 환경 문제를 최소화하기 위해 지방자치단체에서 공설묘지 재개발 또는 신규부지를 이용하여 공설납골시설(납골묘)을 건립하는 경우 국가에서 일정부분의 지원을 할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 또한, 사설 집단납골시설의 경우에도 평장형으로 건립하는 경우 일정한 지원(융자 등)을 할 수 있도록 규정하는

〈표 5-9〉 납골시설 설치기준 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률] 제9조(매장·화장 및 개장의 방법 등) ② 매장·화장 및 개장을 하고자 하는 자는 공중 위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 종전의 분묘처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>[장사등에관한법률] 제9조(매장·화장 및 납골, 개장의 방법 등) ② <u>매장·화장, 납골 및 개장을</u> 하고자 하는 자는 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 종전의 분묘처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설> 국가는 지방자치단체 또는 법인 등에서 납골묘를 평장형으로 설치하는 경우 건립비용의 일부분을 국가보조로 지원할 수 있다.</p>
<p>[장사등에관한법률시행령] <별표 3> 사설 화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조 관련) (4) 재단법인이 설치하는 납골묘 (가) ~ (나) 생략. (다) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추되 개폐가 가능하여야 한다. (라) 납골묘는 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 엄숙한 장소에 설치하여야 한다. (마) ~ (바) 생략.</p>	<p>[장사등에관한법률시행령] <별표 3> 사설 화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조관련) (4) 재단법인 또는 종교법인이 설치하는 납골묘 (가) ~ (나) 생략. (다) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추어야 한다. (라) 납골묘는 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 엄숙한 장소에 설치하여야 한다. 기존 분묘를 적법하게 설치한 지역에도 납골묘를 설치할 수 있다. (마) ~ (바) 생략. <신설> (5) 납골묘 시설물 규격 (가) 납골묘의 형태는 평장형을 권장하되, 지상 높이 세우지 않도록 한다. (가) 납골묘의 1기당 높이는 지면으로부터 50cm 이내, 점유면적은 1.96㎡ 이내로 한다. (나) 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 비석 1개, 상석 1개 이내이며, 그 밖의 장식용 석물은 사용할 수 없다. (다) 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 다음과 같다. ① 비석 1개(평균가중높이 1m, 표면적 2㎡ 이내) ② 상석1개 ③ 시설물은 납골묘 점유면적을 초과하여 설치하여서는 아니된다</p>

방안이 고려될 필요가 있다.

3. 사설납골시설 설치 및 운영주체

가. 현황 및 문제점

사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. “유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 민법에 의하여 납골시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. 다만, 종교단체에서 설치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 예외규정을 두고 있다.

현재 공설 납골시설의 공급이 절대적으로 부족한 실정이고 대다수의 지방자치단체 경우 투자재원 부족과 민원 발생 등으로 선출직 자치단체장의 소극적 대처하고 있다. 특히 서울에서는 공설 납골시설 공급확대의 어려움을 겪고 있으며, 2003년 5월 이후 서울시 공설 납골시설은 일반시민의 이용을 제한하고 있다.

현행 사설납골시설 설치주체에 종교단체를 예외로 하고 있어 재단법인을 설립하여 운영하는 시설은 거의 없다(경기도 1개소에 불과함). 현행 대규모(10,000기 이상) 사설 납골시설은 종교단체가 90% 이상이며, 개인 또는 주식회사로 운영하고 있다. 사설납골시설은 신고만으로 설치관리가 가능하여 부실공사와 사후관리상의 어려움이 발생하고 있다.

사설 납골시설의 지나친 영리위주 경영 및 신뢰도 저하 비싼 이용료(공설의 5~10배) 부파로 이용자 부담 과중 단기 위주의 수익성 추구로 관리부실 초래 예상되며, 종교적 목적과 공익성보다는 상업적 이윤 추구를 목적으로 하여 경제적 부담과 사후관리 부실 및 영속성을 확보할 수 없어 소비자의 피해가 발생 한다(이필도 외, 2003b). 이러한 사설납골시설의 부실운영은 추후 지방자치단체의 부담으로 전가될 우려 내재하고 있다. 납골시설 설치를 재단법인으로 국한함으로써 불법적인 사설 납골시설이 난립하게 되고 이로 인한 사회적 폐해가 발생하고 있는 것이다.

〈표 5-10〉 납골시설(종교단체, 주식회사 등) 설치 및 운영관련 피해사례

사례	사례내용
납골당 이중 분양 및 사기분양 건	<ul style="list-style-type: none"> 고양시 벽제리 인근 사설납골당(Y종교단체 추모관)은 특정 종교인이 아닌 일반인에게 납골시설을 분양. 2002년 9월경 동 납골당과 분양계약자가 모친참배를 위해 시설을 방문하였으나, 타인의 유골이 안치되어 있어, 이중계약에 대한 법적 대응을 준비. 건립초기부터(2000) 시설완공 전에 이중계약 등 사기분양관련 분쟁발생.
납골시설 계약 해지 요구건	<ul style="list-style-type: none"> K납골시설(종교단체) 사용자는 영업사원의 집요한 요구로 납골시설 사용을 계약(지불)함. 이후 현장 확인을 통해 계약조건과 실제상황이 달라 계약해지 및 환불을 요구하였으나, 시설측은 기간경과를 이유로 거부함. 유사사례로 P씨는 수일 내에 계약해지로 인한 환불을 요구하였으나 시설측은 종교단체에 보시(기부금)하였다는 이유로 환불 거절.
다단계 판매로 인한 피해건	<ul style="list-style-type: none"> D납골시설(종교단체, G주식회사, S주식회사 등)은 다단계방문판매를 위해 불특정한 다수인을 납골시설 회원제(보증금 요구)로 가입시킴. 납골시설 회원들이 돈벌이가 되지 않아 계약해지를 요구하였으나, 시설측은 보증금 환급요구를 거절.
불법 납골시설 설치로 인한 지역주민 피해 사례	<ul style="list-style-type: none"> T사는 임의종교단체 등록 후 대규모 납골시설(옹벽을 이용한 납골시설 포함)을 불법으로 설치. 민원에 따라 시당국은 사후 적발하여 철거명령을 하였으나 시설측은 이행하지 않고 있음. 종교단체의 불법사례로 인한 주민민원이 지속적으로 발생하여 시당국의 업무마비가 우려됨.
불법 납골시설의 사전분양	<ul style="list-style-type: none"> A납골시설(종교단체)은 당초 건축허가가 불가능 지역에 납골당을 건립하여 판매대행사를 통해 사전분양을 실시함.

따라서 공설 납골시설의 공급부족과 사설 납골시설의 난립, 특히 종교단체를 위장한 납골시설 운영의 사회적 폐해 방지하고 공익성, 건전성, 영속성을 확보하기 위해 종교법인과 특수공공법인의 진입장벽 완화할 필요성이 있다.

나. 외국 사례

일본의 장사시설은 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 원칙 하에서 주로 지방자치단체의 위임사무로 되어 있다. 그 배경에는 묘지 등 장사시설의 경영이 공익성을 가져야 하며, 지방마다 다른 풍습, 관습, 종교, 지리적 조건 등 다양하여 중앙정부에 서 일률적으로 기준을 적용하기 곤란하고 특히 허가사무의 운영사무는 지방자치단체의 판단에 위임하는 것이 합리적인 것으로 판단하고 있다. 이러한 취지에 따라 현재 장사시설 설치 및 관리에

대한 기본적인 내용은 묘지, 매장 등에 관한 법률에 규정되어 있고, 구체적인 사항 들은 도도현부 조례에 규정되어 있다. 일본의 후생 노동성은 1968년부터 현재에 이르기까지 장사시설(묘지, 납골당, 화장장) 인허가의 기본방침으로 민간 경영을 억제하고 공영을 원칙으로 하고 있다.

장사시설의 경영주체는 원칙적으로 지방자치단체 공설시설에 한하고, 지방자치단체의 재정이 열악한 경우에는 예외적으로 장사시설 수요의 효율적으로 대처하기 위해 종교법인과 공익법인 등에 한해 허가해 주는 방침을 유지하고 있다(이삼식 외, 2003). 현재 장사시설의 경영주체는 지방공공단체를 원칙으로 하며, 지방자치단체 뿐 만 아니라 공익법인과 종교법인을 포함한다. 특히 종교단체가 묘지경영에 참여할 경우 종교법인 법에 의한 종교법인이어야 하며, 종교 활동의 일환으로 참여할 수 있으며, 회계 상 종교법인 회계와 구별되는 특별회계로서 수지를 명확하게 하도록 소관청에 의한 지도를 받아야 한다. 종교법인은 묘지경영에 필요한 재정과 조직체계를 갖추고 있어야 하며, 영리기업이 종교법인의 명의를 차용한 경우에는 인정받지 못한다. 독일의 경우는 묘지를 공법적 관리대상으로 규정하여 모든 장사시설은 지방자치단체 조례에 의해 운영되는 공공시설이다. 약 32,000개소의 지방자치단체 또는 교회에서 운영하는 공원묘지의 유형에는 병렬식 묘지, 병렬식 납골묘지, 선택적 묘지, 선택적 납골묘지로 구분된다.

이와 같이 선진국에서는 묘지를 포함한 장사시설은 공익성이 강조되기 때문에 지방자치단체에서 공설시설로 운영하거나 민간이 운영할 경우 제한적으로 재단법인과 종교법인 또는 공익법인이 운영함으로써 비영리성, 신뢰성과 영속성 등을 확보하고 있다.

다. 개선 방안

사설납골시설의 공익성, 건전성, 영속성 확보를 위해 법(제14조 1항) 사설 법인납골시설의 경우는 신고제를 허가제로 강화하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 사설 법인납골시설은 부실운영을 방지하기 위해 설치허가권자의 준공 검사 후 사용할 수 있도록 규정한다.

신뢰성 회복을 위해 법(제14조 2항)의 종교단체 예외조항에서 종교관련법인을 인정하고, 불특정한 다수인에게 사용료와 관리비를 받고 영업하기 위한 사설납골시설 설치주체는 다양화할 필요가 있다. 사설납골시설의 공익성, 건전성 및 영속성 확보 위해 공공성 가진 단체의 진입장벽을 완화하도록 한다. 종교단체의 경우는 종교관련법인으로 운영에 참

여하도록 하며, 재단법인 이외의 납골시설 설치 운영을 목적으로 한 공공법인도 납골시설 설치 및 운영사업에의 참여가 가능하도록 하여 영속성을 보장하도록 한다. 요컨대, 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하기 위해서는 재단법인 설립을 원칙으로 하되, 종교관련법인과 공공특수법인 및 종중문중의 경우 관련대상에 한해 법인 설립의 예외규정을 적용한다.

이와 관련하여, 민간단체와의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 그러나 장사시설의 특성상 운영주체의 공공성과 영속성 확보가 중요하다. 사설장사시설은 공공성과 영속성 확보를 위해 재단법인설립이 필요하나, 이미 공공성과 영속성을 지니고 있는 공공특수법인에게는 사실상 불필요한 조치인 것이다. 종교단체에 대해서만 예외를 인정하고 있으나, 특수집단의 장사복지 증진을 위해서, 공공특수법인에게도 예외 인정이 필요하다. 공공특수법인

〈표 5-11〉 납골시설 설치 및 관리 주체에 관한 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
장사등에관한법률 제14조(사설화장장 등의 설치) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자가 화장장(이하 “사설화장장”이라 한다) 또는 납골시설(이하 “사설납골시설”이라 한다)을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.	장사등에관한법률 제14조(사설화장장 등의 설치) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자가 화장장(이하 “사설화장장”이라 한다) 또는 납골시설(이하 “사설납골시설”이라 한다)을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. <u>다만, 사설법인 납골시설의 경우에는 관할하는 시장·군수·구청장은 준공검사를 필한 후 사용허가를 받아야 한다.</u>
② 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 민법에 의하여 납골시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. 다만, 종교단체에서 설치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다.	② 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 민법에 의하여 납골시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. <u>다만, 종교관련법인 또는 대통령이 정하는 공공특수법인을 설치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u>

의 수익성 추구는 비영리사업으로서의 장사시설 설치 및 운영의 기본성격을 변질할 우려가 있다는 지적이 제기될 수 있다. 그러나 정부와 국회의 엄격한 통제를 받고 있는 공공특수법인들은 그 성격상 장사시설 운영을 통해 과도한 수익을 추구하는 것이 불가능할 것이다. 다만, 시설 자체의 적정한 유지 및 관리를 위해서는 그리고 투자비를 회수하기 위해서 일정 수준의 수익성 확보는 시설의 건전성 유지에 필수적인 것이다. 이러한 조치는 오히려 사설시설의 과도한 수익추구를 견제하여 시장 질서를 바로잡는 계기가 될 수 있을 것이다.²³⁾

예를 들어, 공무원사회가 국가적 시책인 화장·납골문화 조성에 솔선 참여하는 계기 제 공할 필요성이 있다. 국가발전에 기여한 공무원들의 명예와 자부심을 영구히 기념하는 상징적인 추모시설을 마련해 주는 것이다. 이는 전·현직 공무원 가족의 후생복지 증진에도 기여할 것이며, 공설납골시설의 공급부족을 완화시키는 효과를 발생시킬 것이다. 재단법인 이외에도 특수공공법인의 납골시설에 참여로 인한 공공성 및 영속성의 강화는 사설시설 난립과 관리부실을 방지하는 효과도 가져 올 것으로 기대된다.²⁴⁾ 따라서 현행 장사등에관한법률에서 국가, 지자체 이외의 모든 기관 및 법인에게 일률적으로 재단법인을 설립하도록 하는 규정을 제한적으로 철폐할 필요가 있다. 현행 법체계로는 공익법인의 추모시설 건립사업이 효율적으로 추진될 수 없기 때문이다. 정부의 위탁을 받아 “특수공공법인”이 운영하는 납골시설은 공공성과 영속성을 확보할 수 있어, 사실상 재단법인 설립이 불필요하다. 공공법인에 대해 장사시설 설치 및 운영과 관련하여 별도의 재단법인 설립을 의무화하는 경우, 법인의 중복설립, 기금출연 등 문제점들이 야기될 것이다.

여기에서 특수공공법인은 개별 법률에 의하여 법인격이 부여되어 직·간접적으로 정부의 재정지원을 받으며, 공익적 사무를 수행함으로써 행정상의 권리의무의 귀속주체가 공공성과 공익성을 가진 법인으로 정의된다. 이러한 특수공공법인의 특성으로는 법률에 의한 설치, 국가 등으로부터 재정지원, 국가사무의 수탁처리, 공공기능의 수행 등을 들 수 있다. 납골시설 설치를 위한 별도의 법인을 설치하지 않고서 납골시설을 설치 및 관리할 수 있는 공공특수법인의 범위는 두 가지로 구분하여 검토될 수 있다. 하나는 가입회원의

23) 이러한 조치는 사설시설의 역할을 지나치게 축소시켜, 공설과 사설간의 균형적인 장사시설 발전을 저해할 것이라는 일부 우려도 있다.

24) 특수공공법인은 개별 법률에 의하여 법인격이 부여되어 직·간접적으로 정부의 재정지원을 받으며, 공익적 사무를 수행함으로써 행정상의 권리의무의 귀속주체가 공공성과 공익성을 가진 법인을 의미한다.

노후복지 증진을 위하여 설립된 공공법인(15개 법인) 모두를 적용대상으로 하는 것이다. 그러한 법인으로는 공무원연금관리공단, 국민연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 장애인고용촉진공단, 한국보훈복지의료공단, 대한민국제향군인회, 대한민국제향경우회, 대한교원공제회, 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 농업협동조합중앙회 등이 해당된다. 또 다른 하나의 방안으로는 공적 연금을 관리하는 기관(3개 법인)만으로 한정하는 것이다. 글한 법인으로는 공무원연금관리공단, 국민연금관리공단 및 사립학교교직원연금관리공단이다. 어느 특정한 법인으로 한정하여 일종의 독과점의 폐단을 근절하기 위해서는 전자의 방안이 더 타당하다고 하겠다.

4. 재단법인묘지 내 납골시설 설치

가. 현황 및 문제점

종전의 매장 및 묘지 등에 관한 법률에서는 분묘와 납골당은 별개의 시설로 관할 관청의 시설 설치허가를 받아야만 설치 관리가 가능 하였다. 매장및묘지등에관한법률에 의해 허가 조성된 재단법인 묘지에서는 정부의 권장에 의거 납골묘 시설을 병행하여 왔으나 법 시행 이후 허가, 조성 완료된 법인묘지에 대하여도 시행규칙 제7조에 의한 납골묘 설치신고 및 이행통보 절차 등에 관하여 감독기관의 해석에 따라 현실에 맞지 않는 절차를 요구하고 있다. 법 시행 이전에는 기존 매장묘지에 납골시설을 병행설치하여 토지를 효율적으로 활용하도록 하는 사례가 있었으나 현행법상 납골묘 설치신고 절차에 관한 규정으로는 일선감독기관에서 허용하지 않고 있어 행정기관과 재단법인간의 업무 혼선과 사용권을 가진 이용자들의 민원이 야기되고 있다.

현행 장사등에관한법률에서 납골시설 중 납골묘가 신설됨에 따라 종전 법률의 분묘 범위에 포함되었던 납골묘가 분묘가 아닌 납골시설로 새로이 분류되었고, 그 설치도 신고제로 완화 되었다. 기존 관할 관청으로 허가를 받아 조성된 재단법인내 법인 또는 사용권을 가진 주체가 사설납골시설, 특히 납골묘를 설치하고자 하는 경우 기존 법인묘지 내 납골을 설치도 신고만으로 설치가 가능한 것으로 판단됨으로 이에 대한 규정을 보완할 필요가 있다.

나. 개선 방안

납골시설이 공급이 절대적으로 부족한 현실에서 재단법인 묘지 내의 납골묘 시설공급의 활성화를 통해 국도를 효율적으로 이용하도록 하도록 할 필요성이 있다. 장사등에관한 법률 시행 이전에 이미 묘지로 조성, 준공 허가된 묘역에 대하여는 납골묘 설치 후 신고(제32조의 보고사항)로 같음하거나 시행규칙 법인 납골묘 설치기준의 법조항 또는 경과규칙으로 명시하여 집단묘지 내 납골묘 설치가 지방자치단체에 따라 법 적용의 혼선이 없도록

〈표 5-12〉 법인묘지 내의 납골묘 설치관련 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률 시행규칙]</p> <p>제7조 제3항</p> <p>다. 법인납골묘</p> <p>(1) 법인의 정관, 재산목록 및 임원명부</p> <p>(2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도</p> <p>(3) 사용할 납골묘 또는 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용 승낙서</p> <p>(4) 납골묘 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서</p> <p>(5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서</p> <p>(6) 납골묘조성 및 공정계획서, 주요시설물설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한다)</p>	<p>[장사등에관한법률 시행규칙]</p> <p>제7조 제3항</p> <p>다. 법인납골묘</p> <p>(1) 법인의 정관, 재산목록 및 임원명부</p> <p>(2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도</p> <p>(3) 사용할 납골묘 또는 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용 승낙서</p> <p>(4) 납골묘 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서</p> <p>(5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서</p> <p>(6) 납골묘조성 및 공정계획서, 주요시설물설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한다)</p> <p><신설> (7) 다만, 기존 법인묘지 설치를 허가를 받은 경우에는 (1), (2), (3) 조항에 대해서는 변경이 있을 경우 신고로 가능하며, (4), (5), (6) 조항에 대해서는 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p>
<p>②법 제14조제1항 후단의 규정에 의하여 사설 화장장 사설납골시설의 시설설치 변경 신고를 하고자 하는 자는 별지 제7호 서식 또는 별지 8호 서식에 변경계획 및 변경도면을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p>	<p>②법 제14조제1항 후단의 규정에 의하여 사설 화장장 사설납골시설의 시설설치 변경 신고를 하고자 하는 자는 별지 제7호 서식 또는 별지 8호 서식에 변경계획 및 변경도면을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p>

록 해야 한다. 장사등에관한법률의 시행 취지에 맞게 화장 납골을 장려하고 국토이용의 효율성을 제고하기 위하여 재단법인 묘지 내 납골시설을 원할 경우 가능하도록 관련규정을 명시할 필요가 있는 것이다. 다만, 기존 묘지구역 내에 무리한 납골묘 등의 건립으로 인해 발생될 수 있는 피해를 최소화하기 위하여 시설안전 설치에 대한 규정은 준수되도록 한다(<표 5-12> 참조).

5. 납골시설 사후관리

가. 현황 및 문제점

법인묘지 및 법인 납골시설은 자연재해 발생(산사태, 홍수, 지진 등)과 사후관리에 대한 제도적이 뒷받침이 전무한 실정이며, 재해 발생시와 긴급 복구에 필요한 재원 확보가 어려운 실정이다. 특히 영세한 사설 법인묘지 및 납골시설의 경우 부실공사 또는 과실에 의한 훼손·유실과 자연재해의 불가항력적인 사유로 피해를 당하는 사례가 늘어나고 있지만 원상복구에 대한 제도적 장치가 전무한 상태이다.

법인묘지의 경우 영리추구를 위하여 붕괴·침수의 우려가 있는 지역에도 분묘 또는 납골시설을 설치하고 방재시설이 제대로 하지 않은 결과 계속적인 대규모 묘지 및 납골시설 유실사태가 발생하여 충분한 재원확보가 필요하다. 재해발생시 또는 만장이후 사후 관리를 위한 공동관리 기금 적립 및 사용방법이 규정되어 있지 않아 유족과의 마찰은 물론 사회문제로 대두되고 이에 대한 대책이 절실한 실정이다.

나. 외국 사례

일본의 경우 장사시설 경영의 기본원칙은 영속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 원칙에서 출발하고 있다. 장사시설 허가조건으로 국민의 종교적 감정, 공중보건위생, 기타 공공복지에 기반을 두고 있다. 공공복지 관점에서는 묘지 및 납골시설 조성에 따른 재해발생, 보건위생의 위험성, 경영주체의 적격성을 종합적으로 판단하여 허가하고 있다. 또한 재해발생시를 대비하기 위해 설치 가능기수의 100분의 5에 상당하는 사용료 및 관리비 해당액을 공동관리기금으로 적립토록 함으로써 긴급복구 재원으로 활용하도록 하여 소비자를 보

호할 뿐 만 아니라 장사시설의 영속성을 확보하고 있다.

미국에서는 장사시설의 이용자를 보호하기 위해 영속성을 강화하는 다각적인 장치를 두고 있다. 예를 들어, 묘지 분양 시 일부 금액을 영구묘지관리기금(Endowment care fund 또는 care and maintenance trust fund)으로 조성하는 한편, 사전분양 시 계약금의 일부를 지방자치단체에 납부토록 하여, 이들 기금을 활용하여 시설의 적자 또는 파산시 지원함으로써 장사시설이 안정적으로 운영될 수 있도록 보장하고 있다. 계약에 의해 장사 상품 및 서비스에 대해 사전 구입 시 향후 시설의 운영 실패 등으로 인해 발생할 수 있는 손실에 대해 계약자의 권익을 보호하기 위해 계약 총액 중 일부 금액을 기금(Preneced Funeral Contract Consumer Protection Trust Fund)으로 납부하도록 하고 있다. 장사시설의 건전한 운영 및 영속성 유지를 위해 영구 장사시설관리기금(Endowment care fund 또는 Care and maintenance trust fund)으로 기금을 내지 않으면 묘지를 설치하거나 운영할 수 없도록 하고 있다. 신탁회사는 이 기금의 일정한 부분 대해서만 투자하여 기금을 증식시킬 수 있도록 하며, 기금의 이용은 장사시설의 영구보존과 관리 등 일정한 목적에만 이용할 수 있고 시설의 청소, 수선 등에 대해서는 사용할 수 없도록 하고 있다. 소비자 보호 차원에서 장사시설의 영속성을 보장하기 위해 장사시설 설치 및 운영에 있어서 묘지관리기금 제도를 명문화하고 있다.

다. 개선방안

시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 필요하다고 인정할 때에는 납골시설의 정비 개선 명령 또는 그 전부 혹은 일부의 사용 제한 할 수 있도록 한다. 장사시설 이용자의 피해를 최소화하기 위해서, 장사시설 설치 시 일정금액을 기금으로 내어 별도로 기금을 운영하도록 하거나 또는 장사시설을 이용하는 이용자와 계약을 할 경우 총 사용료의 일정금액을 지방자치단체에게 납부하도록 하여 가칭 “장사시설 운영위원회”를 만들어 지역 내의 장사시설을 관리할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다. 법인설립 허가시 장사시설 규모에 따라 공동관리기금 적립을 의무화하여 재해 발생 및 사후관리에 대비하도록 한다. 묘지 또는 납골시설 등 장사시설의 영리성 추구로 인한 도산 또는 관리 부실을 방지하기 위해 상시적인 사후감리제도와 관리운영의 건전성을 확보하기 위해 관리기금 적립을 제도화하여 소비자들을 보호할 필요가 있다(<표 5-13> 참조).

〈표 5-13〉 납골시설 사후관리 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률]	<p>[장사등에관한법률]</p> <p><신설> (납골시설의 정비 및 제한 명령)</p> <p>① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 필요하다고 인정할 때에는 납골시설의 정비 개선 명령 또는 그 전부 혹은 일부의 사용 제한 할 수 있다.</p> <p>(납골시설의 공동관리기금) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법인납골시설 설치를 허가할 때에는 사후관리를 대비하여 사용기수의 사용료 및 연간관리비의 100분의 5에 상당하는 해당액을 공동관리기금으로 적립하도록 하여야 한다.</p> <p>② 제1항 규정에 의한 기금적립 방법 및 사용방법과 기타 필요한 사항은 보건복지부장관령으로 정한다.</p>

6. 납골시설의 사전매매 제한

가. 현황 및 문제점

화장 및 납골문화에 대한 국민의식이 제고되어 납골시설에 대한 수요가 양적인 측면에서 증가할 뿐만 아니라 질적인 면에서 개선을 요구하고 있다. 특히 시한부 매장제도로 인해 오래된 조상의 묘지를 개장하여 납골시설에 모시거나 개장유골을 처리할 경우 납골시설의 수요는 더욱 증대할 것으로 예상된다.

이러한 추세에 따라 사설 납골시설이 무분별하게 설치 운영되고 있음에도 불구하고 신고로만 납골시설 운영이 가능하여 실태 파악이 어려운 실정이다. 대부분의 민간 사설납골시설은 투자재원의 부족으로 수익성만 추구할 뿐 이용자가 편리하게 지속적으로 이용할 수 있도록 영속적인 관리운영을 위한 투자는 미흡한 실정이다. 따라서 사설납골시설은 시설이 완공되기도 전에 사전 고가분양을 통해 설치자금을 마련하는 경우도 있고, 이로 인해 이용률 및 분양률의 저하를 초래하여 수익성이 떨어지고 결국에는 부실운영으로 파산

하는 사례도 발생하고 있다. 사설 납골시설 설치자는 투자재원의 부족으로 상업적 이윤 추구로 과다한 비용을 요구와 경제적 부담 납골시설 설치기준의 미흡으로 호화분묘 이상의 과다한 석재와 석물 사용으로 사회적 위화감 조성하고 매장묘지보다 더 심각한 사회적 문제로 대두될 것으로 전망된다.

집단화된 매장묘지의 경우 대부분 사전매매가 금지되어 매점매석과 부실운영이 사전에 방지 되는데 반해 사설납골시설의 경우 영구적 사용을 명목으로 사용비 및 관리비 등 비싼 분양금 요구와 부실운영에 대해 이를 방지할 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 사설 납골시설은 영속적인 관리운영을 위한 재투자와 사후관리가 미흡하여 시설이 완공되기 전 또는 시설 사용허가를 받기 전에도 분양이 가능하기 때문에 이용률 저하와 만장으로 인해 수익성이 떨어지는 경우 부실운영으로 파산하는 사례가 발생하여 사전 계약자가 피해를 보는 사례가 발생한다. 따라서 납골시설 운양에 있어서는 묘지사용 보다 더 세심한 고려의 대상이 되어야 하며, 건전한 납골문화의 확산을 위해서도 납골시설의 사전 매매의 제한에 대한 제도적 장치가 필요한 것이다.

나. 개선방안

납골시설의 사전 매매 제한 장치는 납골시설의 공공성확보와 부실운영 단점을 보완하기 위해 제안된 것이므로 무엇보다도 묘지시설과의 형평성을 유지하는 것이 중요하다. 특히 납골시설을 선호하는 주된 이유의 하나는 화장한 유골을 안전하게 보관하며, 여러 기수를 함께 모실 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 납골시설이 이러한 기능을 담당하며, 건전한 납골시설의 설치 운영을 확보하여 일반 국민들의 다양한 수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 납골시설 운영이 수익성만을 추구하여 시설이 완공되기 전 또는 설치허가증 교부되기 전 사전분양으로 인해 부실공사, 불법시설 운영 등 피해 사례를 사전에 예방할 필요가 있다. 따라서 공공성 확보차원에서 시설 사용허가를 받은 후 매매, 임대, 사용계약이 가능하도록 제도화 하여야 한다.

다만, 선의의 피해자가 발생하지 않도록 묘지와 동일하게 예외를 인정하여 사망 이전에도 사전 사용계약이 가능하도록 할 필요가 있다. 즉 70세이상인 자가 사용하기 위하여 매매 등을 요청하는 경우와 장기등이식에관한법률 제17조 규정에 의한 뇌사자가 묘지 및 납골시설 사용하기 위한 경우 질병 등으로 인하여 6개월 이내 사망이 예측되는 자의 묘지

및 납골시설 용으로 사용하기 위한 경우(의사의 진단서를 첨부한 경우에 한함), 합장을 하는 경우(매장된 자 또는 납골된 자의 배우자) 공설묘지 또는 공설납골시설의 수급을 위하여 지방자치단체 조례가 정하는 경우는 사전매매 금지의 예외를 인정해 주는 것이다.

〈표 5-14〉 납골시설 사전매매 제한 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
제19조(묘지의 사전매매 등의 금지) 제12조의 규정에 의하여 공설묘지를 설치·관리하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장 또는 제13조의 규정에 의하여 사설묘지를 설치·관리하는 자는 매장할 자가 사망하기 전에는 묘지의 매매·양도·임대·사용계약 등을 할 수 없다. 다만, 70세이상인 자가 사용하기 위하여 매매 등을 요청하는 경우등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제19조(<u>묘지 등의</u> 사전매매 금지) 제12조의 규정에 의하여 공설묘지를 설치·관리하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장 또는 <u>공설묘지</u> , 제13조의 규정에 사설묘지를 설치·관리하는 자는 <u>매장 또는 납골할</u> 자가 사망하기 전에는 <u>묘지 또는 납골시설을</u> 매매·양도·임대·사용계약 등을 할 수 없다. 다만, 70세 이상인 자가 사용하기 위하여 매매 등을 요청하는 경우 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제 6 장 장례식장관련 제도개선

우리나라에서는 한해 약 24만명이 사망하고 있다. 사망자의 장례는 과거 자택에서 치렀던 것과 일반적이었다. 그러나 최근에는 대부분 장례가 장례식장에서 치르고 있다. 시신은 사망 직후 각종 질병과 세균이 발생하다는 측면에서 보건위생에 대한 각별한 주의와 처리가 요구된다. 따라서 시신을 직접 다루고 있는 인력이나 시설에 대해서도 엄격한 기준 설정 등의 제도개선이 요구된다 하겠다. 이 장에서는 장례와 관련하여 인력과 시설(장례식장)에 관한 제도상 문제와 개선방안을 다루고자 한다.

제 1 절 인적 제도

1. 장례전문인력

현재 장례식장은 약 623여개로 있으며, 1개소 당 대략 5명 정도 장례식장에 종사하는 인력은 약 3,115여명으로 추정된다(2003년말 기준). 대부분 장례식장에서 매년 약 24만 명의 사망자 시신위생처리(염습)를 하고 있으나, 현행법상 질병 또는 사고(교통사고, 자살 등) 등으로 인하여 사망한 시체를 처리하는 데에는 일정한 자격조건을 필요로 하지 않는다. 이는 여러 가지 측면에서 문제점을 안고 있다.

첫째, 시신의 위생처리는 산자와 같이 인간존엄성을 고려하여 일정한 지식과 기능의 자격을 갖춘 자가 행하여야 함에도 불구하고 현재까지 그렇지 못하고 있다는 점이다. 헌법 제10조에 의하면, “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다”고 규정하고 있다. 여기서 말하는 “인간”이란 의미는 단지 살아 있는 인간만이 아닌 고인도 인간의 존엄성을 그대로 유지하여야 한다고 보아야 한다.

둘째, 장례식장 운영자나 종사자 등은 관련 교육이나 훈련을 받지 않는 자들로 구성되어 있어, 이들이 제공하는 서비스의 질적 수준이 낮을 뿐만 아니라 전문적인 직업종사자로서 자부심도 약한 실정이다. 이들 종사자의 낮은 전문성 및 직업윤리성은 장례식장 관

리 및 운영의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 일반국민이 부정적인 인식을 가지게 되는 원인이 되고 있다.

셋째, 최근 건강이란 개념은 육체적, 사회적 안녕보다 정신적 안녕을 더 중요시 여기고 있다(예: 지하철 자살로 인한 운전사의 정신적·심리적 장애발생). 특히, 죽은 자(교통사고, 자살, 전염성 질환 등)의 위생처리를 담당하는 근로자의 정신적, 심리적 압박은 매우 크며, 이로 인해 건강장애가 발생할 위험요인이 크다고 할 수 있다. 이와 함께, 전염성 질환으로 사망한 자의 위생처리 시에 이를 담당하는 종사자의 감염위험은 매우 높다고 할 수 있다. 1997년 7월 감사원의 정책감사시 시신으로부터 질병전염 등의 우려가 있는 위생처리 등 시신처리능력이 필요한 연습종사자에 대한 교육훈련이나 자격제도가 마련되어 있지 않아 국민보건상 위해 우려가 있으므로 이에 대한 연습종사자의 전문성 확보방안을 강구하도록 하였다.²⁵⁾

이와 같은 문제점들을 방지하기 위해서는 시신의 위생처리에 일정한 자격조건을 부과할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, “살아 있는 자”의 육체를 관리하는 인력에 대해서는 국가자격제도(의사, 간호사, 안경사, 물리치료사, 치과위생사 등)를 통해 엄격하게 관리하고 있는 반면, “죽은 자”를 다루는 인력에 대해서는 관리시스템이 전무한 실정이다. 현실적으로 장례분야에서의 전문인력을 양성하기 위해 교육기관이 설치 및 운영되고 있다.²⁶⁾ 또한, 관련 협회와 학계 공동으로 “장례지도사자격검정원” 설치하여 민간자격제도(명칭: 장례지도사)를 실시하고 있다. 그러나 일부 장례와 관련 없는 비전문적인 단체에서 수익을 목적으로 장례관련 자격시험을 통해 자격을 남발함으로써, 장례분야의 전문성이 손상되고 있을 뿐만 아니라 양질의 서비스 제공이 어려운 실정이다.

이러한 폐단을 방지하기 위해서는 국가에서 자격제도를 운영하는 관리시스템을 도입할 필요가 있다. 즉, 인간존엄성과 보건위생의 측면에서 시신의 위생처리를 담당하는 종사자에게 일정한 지식과 기능 및 직업윤리를 요구하는 전문자격제도가 필요하다 하겠다. 이러한 제도는 종사인력의 자질을 향상시켜 결과적으로 우리나라 장례문화를 한 차원 높이는 기여를 할 것이다. 복지국가 이념으로 “요람에서 무덤까지” 복지를 제공하기 위해서는

25) Gershon(1998), Sally(1989년), Nwanyanwu(1989년) 등의 기존 연구결과에 의하면, 시신위생처리자는 일반인에 비해 결핵, 간염 바이러스, AIDS의 양성반응이 높게 나타났다.

26) 교육기관으로 건양대학교, 동국대학교, 대전보건대학, 명지대학교, 서라벌대학, 서울보건대학, 창원전문대학 등(가나다 순)에서 장례관련 학과를 설치, 운영하고 있다.

마지막 죽음 단계를 담당하는 종사자의 자질을 높이는 것이 매우 중요할 것이다.

나. 외국사례

미국의 경우, 장례서비스 종사자로 장례지도사(Funeral Director), 방부처리사(Embalmer) 등이 있다. 이들 장례서비스 종사자는 주 정부로부터 자격증을 받아야 하며, 장례지도사 자격을 가진 자만이 장례활동 장소나 시설을 개설하거나 유지할 수 있다.

일본의 경우 장례서비스 종사자의 전문적 인력양성을 위하여 국가에서 인정한 “장례전문가” 국가공인 자격제도를 실시하고 있다. 프랑스의 경우 부정, 부패범, 사기범, 분묘파괴범, 개인파산자 등의 경범과 전과자들은 장례전문직업인으로서 자격을 갖지 못하도록 명시하고 있다.

다. 개선방안

장사등에관한법률에 국가자격제도를 도입한다. 이를 위해, 장사등에관한법률에서 장례식장 등에서 시체의 위생적 처리를 담당하는 자는 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격을 갖춘 자가 할 수 있도록 규정한다. 장례식장 영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정을 이수하도록 한다(<표 6-1> 참조).

〈표 6-1〉 장례전문인력 자격관련 개선방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률]	<p>[장사등에관한법률]</p> <p><신설> (장례식장 종사자 등의 자격기준등)</p> <p>가. 장례식장의 시체의 위생적 처리를 하는 자는 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격을 갖춘 자가 하여야 한다.</p> <p>나. 장례식장영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정을 이수하여야 한다.</p>

이러한 국가자격제도는 장례식장의 신뢰성 및 투명성을 확보하는데 장점이 있다. 또한, 자격제도를 통해 전문적인 양질의 서비스 제공이 가능하며, 이를 통해 소비자의 권리와 안전이 확보될 수 있을 것이다. 장례식장 종사자는 자부심과 긍지를 가질 수 있으며, 이는 곧 서비스의 질 향상으로 이어질 것이다. 무엇보다도 자격제도를 통해 인간의 존엄성을 고려하고 보건위생을 고려한 전문인력에 의한 서비스 제공이 가능해질 것이다. 산업사회 발전에 따른 자격제도의 공신력을 높임으로써 국민의 직업능력개발을 촉진시키는 데에도 기여할 것이다.

그러나 한편으로 장례 종사자에 대한 국가공인자격제도는 여러 가지 문제점을 안고 있다. 우선, 자격제도는 장례식장에서의 시신위생처리 비용(염습비)을 간접적으로 상승시키는 효과를 발생시킬 것이다. 또한 새로운 규제로 직업의 진입장벽을 강화하는 폐단이 발생할 우려가 있다. 지역별로 충분한 인력인프라가 구축되지 못한 상황에서, 충분한 유자격 장례종사자를 보유하지 못한 지역에서는 장례서비스에 대한 접근성이 일시적으로 마비되는 현상이 발생할 수도 있다. 무엇보다도 기존 장의사(염사 등)에 대한 자격 규정이 곤란해 질 것이다. 기존의 장의사 행위는 모두 무면허행위로서 모순이 발생하며, 이들 장의사들의 생업에도 상당한 지장이 초래될 것으로 예상된다. 이는 결국 전문인력 양성기관에 대한 특혜시비로 이어질 공산이 크다.

따라서 자격증을 가진 자에 대한 의무고용제는 차후에 고려하도록 한다. 또한, 기존 장의사를 보호하기 위해 자격증제도의 시행에 있어서 경과규정을 두어 기존 장의사들에게도 소정의 교육과 시험을 거친 후 자격을 부여하는 방안을 검토하도록 한다.

제 2 절 장례식장 설치 및 운영관련 제도

1. 장례식장 설치기준

가. 현황 및 문제점

1950년 중반 이후부터 도시지역을 중심으로 상업적인 목적으로 “장의사” 영업이 등장하였다. 장의업이 공식화된 것은 1969년 가정의례관한법률이 제정되어 일정한 수준의 시

설과 자격요건을 갖춘 장의업체들에 대해 영업허가제를 채택한 시기부터이다. 1981년부터 주요 장의용품과 서비스에 대해 최고한도의 가격을 제한하는 고시가격제와 일부 품목에 대해 장의업자가 자율적으로 판매하는 표시가격제가 실시되었다. 이와 관련하여, 영업허가에 있어 구역제한제가 적용되어 장의업에의 신규진입이 제한되었다. 그러나 1993년 가정의례에관한법률 시행령의 개정을 통해 신고만으로 영업을 할 수 있게 되었으며, 가격도 신고가격제로 전환되었다.

종전의 가정의례에관한법률이 1999년 2월부터 폐지되고, 동 법률 부칙에 의하여 장례식장영업 관련규정이 장사등에관한법률에 규정되었다. 이를 계기로 장례식장 영업은 관할 세무서에 사업자 등록만 하면 운영할 수 있는 자유업으로 전환되어, 시설 운영과 관련한 기준들이 설정되어 있지 않다. 가정의례에관한법률 폐지 당시 장례식장은 시신을 직접 다루는 특수성을 고려하지 않은 채, 혼인예식장과 동일한 시설로 분류하여 그 규제를 완화시켰다. 즉, 장례식장은 혼인예식장과 달리 시신을 다루어 보건위생상 위해와 직접 관련이 있음이 간과되었다고 할 수 있다.

현재 장례식장 영업은 법률상 신고사항이 아니기 때문에 관할 시장·군수·구청장에게 신고할 의무가 없으며, 다만 반기별로 장례식장 운영현황을 보고하도록 되어 있다. 현행 장사등에관한법률에는 장례식장에 대한 별도의 설치기준을 두고 있지 않다.²⁷⁾ 이는 다른 장사시설인 묘지나 화장장 등에 비하여 민간의 공급이 원활하게 이루어지고 있는 영역이라는 점과 전문장례식장이 아니라 병원부속시설로서 장례식장을 두고 영업을 하는 경우가 대부분이라는 원인에 기인하는 것으로 보인다. 장례식장 영업의 자유업화로 인해 장례식장의 설치 및 운영 관리에 상당한 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 장사등에관한법률은 제1조(목적) 규정에 의하면, 매장, 화장 및 개장에 관한 사항

27) 장사등에관한법률 제25조제2항, 동법 시행규칙 제16조제1항에서 규정하고 있는 내용을 보면 장례식장이 장례절차를 치르는 장소로서의 설치기준에 대해서는 언급되지 않고 시체보관 시 위생적 관리의무에 대한 기준만으로 구성되어 있으며, 그 주요내용은 다음과 같다. ① 시체실과 염습실을 설치 할 것. ② 시체에 대한 약품처리를 하는 경우에는 시체처리실과 약품보관실을 설치할 것. ③ 시체실은 시체를 보관하는 냉장시설과 실내공기의 청정을 유지하기 위한 환기시설 및 상·하수도 시설을 갖추어 설치할 것 등이다. 그리고 시행규칙 제3조(시체의 약품처리기준)에서 시설설치의 제한요소로 작용할 수 있는 내용을 찾아보면 다음과 같다. ① 시체의 약품처리와 관련하여 배출되는 오염물질은 대기환경보전법, 수질환경보전법 등 환경관련법령에 저촉되지 아니하도록 처리하여야 한다. ② 시체의 약품처리 중에 배출된 폐기물은 폐기물관리법 제2조제4호의2의 규정에 의한 감염성폐기물에 준하여 관리하여야 한다. ③ 시체에 대한 약품처리와 관련하여 발생하는 세탁물의 처리방법에 관하여는 의료기관세탁물관리규칙을 준용한다.

과 묘지, 화장장, 납골시설 및 장례식장의 설치·관리 등을 목적으로 하고 있다. 이와 관련하여, 묘지, 화장장 및 납골시설 모두는 허가 또는 신고제로 규정하여 구체적인 설치 및 관리에 대한 규정이 명시되어 있다. 장례식장은 다른 장사시설(묘지, 화장장, 납골시설)보다 장례를 치르는데 있어 중요한 역할을 하는 시설로서, 시설 이용자 수나 시설규모, 종사자수 등을 고려하여도 타 장사시설보다 그 중요성이 높다(<표 6-2> 참조). 그럼에도 불구하고, 장례식장만이 자유업으로 신고 없이 영업을 할 수 있도록 되어 있으며, 그 설치와 관리에 대한 기준도 없는 상태이다.

〈표 6-2〉 장사시설 유형별 중요도

구 분	묘 지	화장장	납골시설	장례식장	비 고
이용자 시설수 ¹⁾	50 410	50 46	50 140	100명 623	1건당
종사자	2,050	230	700	3,115	1시설당 5명
시신위생	중요	중요	보통	매우중요	
이용기간	3-5시간	2-3시간	2-3시간	2일	

주: 1) 보건복지부, 내부자료, 2003년 기준.

둘째, 장사시설 설치 및 관리의 가장 중요한 목적은 국민의 공공복리를 증진시키고, 보건위생 위해를 방지하는데 있다. 실로 장사시설 중 보건위생적으로 가장 위협적인 요소를 가진 시설은 장례식장이라고 할 수 있다. 묘지의 경우 인가로부터 이격거리 제한과 매장깊이를 규정함으로써 국민의 보건위생을 보호하고 있다. 화장장의 경우 화장시 배출되는 오염물질을 방지하기 위해 집진시설 등을 통해 오염물질을 최소화하고 있다. 납골시설의 경우에도 보건위생을 위해 관련 규정을 두고 있다. 실제 시신의 보관 및 위생처리(염습) 등으로 인한 보건위생 문제는 장례식장에서 발생할 가능성이 가장 높다. 즉, 장례식장은 시신의 위생처리 장소로 위생처리시 발생하는 감염성폐기물 및 장례식장 실내 대기오염물질(결핵보균자 공기비말)로 인하여 유족 및 문상객의 감염폭로 위험성이 잠재되어 있다.²⁸⁾ 게다가 심각한 문제는 년 약 24만명 사망자 대부분이 장례식장을 거치면서, 장례식

28) 864명의 장례종사자 대상으로 결핵균에 검사결과, 시신위생처리사가 비처리사에 비해 결핵균 반응이 2개 높았음(Gershon, 1998). 133명이 시신위생처리사를 대상으로 B형 감염바이러스 양성반응 검사결과 시신위생처리사의 양성반응율은 13%로 일반 수혈자(7%)에 비해 높았다(Sally, 1989).

장을 이용하는 유족 및 문상객이 엄청나게 많아 감염 가능성이 높다는 것이다.²⁹⁾ 그럼에도 불구하고, 직접 또는 이차 감염 등을 예방할 수 있는 장례식장 보건위생처리 기준에 대한 규정은 미흡한 실정이다.

셋째, 장례식장은 별다른 규제사항이 없는 관계로 매우 급속하게 무분별하게 증가하여 수급 불균형 문제가 발생하고 있다. 전국의 장례식장 개수는 1995년 321개소에서 1998년 380개소, 2000년 465개소, 2002년 579개소, 2003년 623개소로 급속히 증가하고 있는 추세이다. 일반적으로 장례식장 이용일수는 평균 2일로 빈소 당 이용회전율을 고려할 경우, 연중 필요로 하는 빈소수는 약 1,600개로 추정된다. 그러나 현재 전국의 장례식장에서 운영하고 있는 빈소수는 3,113개로 수요에 비해 공급이 월등히 초과하고 있다. 장례식장이 난립은 서비스의 질적 수준을 낮추는 원인이 되며, 그 피해는 결국 국민에게 전가될 것이다.

넷째, 대다수의 국민들은 장례식장에 대해 부정적이고 불공정한 인식을 가지고 있다. 실제, 이용자의 불만분쟁의 민원이 가장 많은 곳이 장례식장이다. 장례식장에 대한 부정적(폭리, 부조리, 위생상태 등) 언론보도에도 불구하고, 이에 대한 제도적 장치가 없는 관계로 관할 담당공무원들이 제재하거나 개선할 만한 근거가 없는 실정이다. 불법 장례식장 영업에 대한 정확한 실태파악조차 되어 있지 않고 있다. 결과적으로 불법 장례식장 영업을 인한 국민의 피해가 증가하고 있는 추세이다.

이와 같은 문제점들을 방지하기 위해서는 현행 장례식장에 관한 제도를 개선할 필요가 있다. 이는 단순한 규제로서보다 국민과 장례식장 종사자의 보건위생 수준을 제고하기 위한 것으로 인식되어야 할 것이다. 특히, 현행 장사등에관한법률의 궁극적인 법 목적 중 하나가 보건위생수준 향상임을 감안하여, 대부분 국민들이 이용하고 있는 장례식장의 설치 및 운영에 대한 기본적인 기준이 설정될 필요가 있다.

나. 외국사례

대부분의 선진국에서는 장례식장을 별도로 분리된 장소가 아닌 종합장사시설의 한 부분으로 분류하고 있다. 미국의 경우, 장례식장(Funeral Home) 운영은 장례지도사 등 국가나

29) 다중이용시설등의실내공기질관리법은 불특정다수가 이용하는 시설 중 국민건강에 위해를 줄 수 있는 시설인 경우, 실내공기요염물질을 측정, 관리하도록 규정하고 있으며, 그 대상 시설로 장례식장을 포함시키고 있다.

주에서 인정한 자격이 있는 자 만이 할 수 있어 영업등록제도를 실시하고 있으며, FTC(공정거래위원회)에서 장례식장에 대한 소비자 입장에서 엄격한 규제를 규정하고 있다. 프랑스의 경우, 장례식장 경영 또는 종사는 자유사업행위가 아니며, 1995년 정부시행령에 의거하여 임명도지사가 발부한 사전사업허가를 받도록 하고 있다.

다. 개선방안

장례식장의 균형적인 수급, 보건위생수준 제고, 이용서비스의 질적 향상 등을 도모하기 위해서는 무엇보다도 장례식장 설치 및 운영이 행정기관에 의해 지도 및 감독될 수 있도록 하여야 한다. 즉, 장례식장 영업을 제도권 안으로 편입할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 장사등에관한법률에서 자유업으로 규정하고 장례식장 설치 및 경영을 신고제로 전환할 필요가 있다. 장례식장업을 신고제로 전환하는 경우, 시장·군수·구청장은 관할구역에 설치되어 있는 장례식장의 보건위생 및 운영관리 상황을 파악하고, 시설 등을 점검하기 위하여 매년 반기별로 장례식장을 방문하여 지도·감독하도록 한다. 장례식장 사업자 및 종사자는 전문성 제고를 위해 정기적으로 보건위생 및 관련법령에 관한 교육을 받도록 한다.

현행 법률에서는 장례식장 설치기준이 규정되어 있지 않다.³⁰⁾ 다만 시체의 위생적 관리를 위한 규정이 있는 뿐이다. 보건위생 측면, 이용규모, 이용시간 등을 종합적으로 고려하여, 장례식장의 구체적인 설치기준을 마련하도록 한다. 특히, 시신으로부터 발생하는 감염성 세균의 전염 등을 방지하기 위한 보건위생 차원에서의 장례식장 설치 및 운영 기준을 구체적으로 마련하도록 한다.

그러한 기준의 예들은 다음과 같이 제시할 수 있다. i) 시설물 형태 및 내·외장재는 적절한 채광 및 조명시설을 갖추고 경건한 분위기를 유지하도록 한다. ii) 방습·방충·환

30) 기존 가정의례관한법률 제5조제3항및시행령제8조의 의거한 장례식장의 시설기준은 다음과 같다.

1. 시체의 위생적 안치에 필요한 냉장시설을 갖추 것.
2. 예식실: 예식실에는 장례에 적합한 시설을 설치할 것.
3. 빈소: 조문을 행할 수 있는 빈소를 설치할 것.
4. 화장장실: 남녀별 화장실을 설치할 것.
5. 주차시설: 주차장법이 정하는 주차시설을 갖추어야 할 것.
6. 기타 사항은 건축법, 소방법 등 관계법령이 정하는 기준에 적합할 것.
7. 의료기관의 부대시설로서 설치하는 장례식장에는 제2호 나목, 라목 및 마목을 적용하지 아니한다.

〈표 6-3〉 장례식장 설치 및 운영관련 제도개선 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률]	<p>[장사등에관한법률]</p> <p><신설> 제25조(장례식장영업)</p> <p>① 장례식장을 설치 운영하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 장례식장을 관할하는 시장·군수·구청장의 신고를 하여야 한다. 신고사항을 변경하고자 할 때 예도 또한 같다.</p> <p>② 장례식장의 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령을 정한다.</p> <p>③ 장례식장 영업자 및 시신을 처리하는 종사자는 매년 보건위생에 관한 교육을 받아야 한다. 교육에 관한 교육의 실시기관 및 내용 등은 보건복지부령으로 정한다.</p>
[장사등에관한법률 시행령]	<p>[장사등에관한법률 시행령]</p> <p>3. 장례식장 설치기준</p> <p>가. 시설물 형태 및 내·외장재는 적정한 채광 및 조명시설을 갖추고 경건한 분위기를 유지하여야 한다.</p> <p>나. 방습·방충·환기·냉난방 등 보건위생상 위해를 방지를 위한 시설을 갖추어야 함.</p> <p>다. 장례식장에는 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다.</p> <p>라. 안치실과 염습실은 질병감염의 우려가 있으므로 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설을 갖추어야 한다.</p> <p>마. 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리 칸막이로 염습실과 분리된 공간을 설치하여야 한다.</p> <p>바. 종교단체 기타 시설 등에서 영업을 목적으로 하지 않은 경우에도 보건위생 등의 고려여가~바목 적용한다.</p>

기·냉난방 등 보건위생상 위해를 방지할 위한 시설을 갖추도록 한다. iii) 장례식장에는 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그 밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다. iv) 안치실과 염습실은 질병감염의 우려가 있으므로 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설을 갖추어야 한다. v) 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리 칸막이로 염습실과 분리된 공간을 설치하여야 한다. vi) 시신의 위생처리시 종교단체 기타 시설 등에서 영업을 목적으로 하지 않은 경우에도 보건위생 등을 고려하여, 위 기준들을 적용하여야 한다.

이상의 개선방안들은 <표 6-3>에 구체적으로 제시하였다. 이러한 개선의 노력은 장례식장의 난립을 방지하며, 장례식장의 운영현황 지속적으로 파악함으로써 불법영업을 근절하는 데에 기여할 것이다. 무엇보다도 이는 체계적 및 정기적 지도 감독의 강화를 통해 장례식장 운영의 투명성을 제고하고, 공정한 거래질서를 확립하는 역할을 할 것이다.

2. 장례식장 수급 및 운영

가. 현황 및 문제점

장례식장이 종래 자유업에서 신고업으로 전환하는 경우, 관련 규정도 함께 개선되어야 할 것이다. 그러한 사항으로 장례식장 수급에 관한 것이 있다. 2003년 말 기준으로 전국에 장례식장은 623개가 설치되어 있으며, 이 중에는 의료기관 부속 장례식장은 502개, 전문 장례식장은 121개가 포함되어 있다. 현행 장사등에관한법률에서는 관할구역안의 묘지, 화장장 및 납골시설에 관해 중장기 수급계획 수립을 의무화하고 있다. 장례식장 역시 수급 문제가 중요하므로, 신고제로 전환되는 경우 이 시설에 대해서도 중장기 수급계획 수립을 각급 지방자치단체의 의무로 추가 규정할 필요가 있다.

현행 장례식장 임대료의 산정기준방법은 대부분 법제25조제3항에 따른 산정기준보다 공정거래위원회 장례식장 표준약관에 의한 규정에 따르고 있다. 장례식장 임대료 산정기준은 사용자와 이용자간의 상호간의 정확한 이해부족으로 산정기준에 많은 문제점을 발생하고 있다. 이에 따라 대부분 장례식장은 장례식장 표준약관에 규정되어 있는 사항을 따르고 있어 법 실효성 적용에 한계가 있다.

장례식장 시체보관(안치실)에 있어 사고사 등에 따른 연고자가 고인을 찾아 가지 않은

사례가 빈번히 발생하고 있다. 고인의 연고자(유족)를 알고 있을 경우에도 고인을 찾아 가지 않아 장례식장 안치실에 3개월~1년 이상 방치되어 있는 경우 처리방법 근거 법규정이 없어 방치된 시신의 처리에 많은 문제가 있다. 현재 화장장에서 빈번하게 발생하고 있지는 않으나, 가끔 화장한 유골을 찾아 가지 않은 경우가 발생하고 있다. 화장 후 유골처리 방법 중 납골시설 안치비용이 높아 저소득층이나 직계가족이 아닌 유족의 경우 화장을 접수하고 유골을 찾아가지 않고 있는 것이다. 화장장에서 화장한 후 유골을 찾아가지 않는 경우, 화장장 화장유골 처리규정이 없어 이에 대한 유골의 보관 및 처리에 어려움이 있다. 향후 핵가족화, 가족해체 증가, 경제적 부담(납골시설 안치료) 증가 등으로 인하여 화장유골을 찾지 가지 않은 사례가 많이 발생할 가능성이 높다. 따라서 화장 후 유골의 처리방법에 대한 구체적인 규정을 두어 임의적으로 처리되지 않도록 합리적인 처리방안이 모색될 필요가 있다.

미국 화장장의 경우, 화장한 유골은 연고자가 화장 후 14일 이내에 찾아가야 한다. 만약 화장일시로부터 14일 이내에 화장유골을 연고자가 찾아가지 않은 경우에는 일정한 지역에 매장하거나 납골 등으로 처리할 수 있도록 하고 있다. 또한 화장장 관리자는 연고자에게 유골이 묻혀지거나 뿌리지기 전 2주일간의 고시를 하도록 하고 있다.

나. 개선방안

장례식장업이 신고제로 전환되는 경우, 현행 법률상 특별시장·광역시장 및 도지사, 시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지·화장장 및 납골시설과 함께 장례식장의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하도록 한다. 특히, 대형사고 및 재해 등의 비상사태에 따른 시신보관(안치실), 장례장소 등도 수급계획에 포함되도록 한다.

장례식장에서의 임대료는 장례식장 표준약관에 따르도록 한다. 임대료 산정기준은 안치일시를 기준으로 24시간을 1일로 한다. 다만, 24시간을 미달하는 시간은 그 시간이 12시간 이상인 경우에는 1일로 산정하고 12시간미만인 경우에는 시간단위로 산정하되, 1시간 미만은 1시간으로 산정하도록 한다(<표 6-4> 참조).

장례식장 영업자는 유족 등이 안치되어 있는 시체를 찾지 가지 않은 경우, 당해 장례식장을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 시체를 처리할 수 있도록 한다. 연고자의 통보에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

〈표 6-4〉 장례식장 수급 및 운영에 관한 제도개선 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제5조(묘지 등의 수급계획 수립)</p> <p>①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지· 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제5조(묘지 등의 수급계획 수립)</p> <p>①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지· 화장장, 납골시설 및 <u>장례식장</u>의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다.</p>
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제25조</p> <p>③임대료는 오전 12시부터 다음날 오전 12시까지를 1일로 하여 산정한다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제25조</p> <p>③임대료의 구체적인 산정기준은 보건복지부령에 따른다.</p> <p>[장사등에관한법률 시행규칙]</p> <p><신설> 임대료는 장례식장 표준약관에 따른다. 안치일시를 기준으로 24시간을 1일로 하여 산정한다. 다만, 24시간을 미달하는 시간은 그 시간이 12시간 이상인 경우에는 1일로 산정하고 12시간미만인 경우에는 시간단위로 산정하되, 1시간미만은 1시간으로 산정한다.</p>
<p>[장사등에관한법률]</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p><신설> (연고자가 찾아 가지 않은 시체처리방법) 장례식장영업자는 안치되어 있는 시체를 찾지 가지 않은 경우, 당해 장례식장을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 시체를 처리할 수 있다. 연고자의 통보에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>

제 7 장 장사행정 효율성 제고관련 제도개선

제 1 절 장사시설에 관한 국민의식 개선

1. 장사등에관한법률 개칭 등

가. 현황 및 문제점

장사시설에 대한 일반국민의 혐오의식으로 인해 장사시설 설치, 운영 및 관리가 어려운 실정이다. 이러한 일반국민의 인식문제는 그 인식을 갖게 된 배경을 찾아볼 필요가 있다. 여기에서는 장사제도개선을 위한 법제개정에 초점을 둔 연구이므로 장사관련법률상의 문제점을 보면 다음과 같다. 첫째, 현행 장사등에관한법률이라는 명칭에 문제가 있다. 폐지된 매장및묘지등에관한법률의 명칭에서 ‘매장및묘지’라는 용어대신 ‘장사(葬事)’라는 용어로 단순히 대체했을 뿐이지 국민들을 위한 대인서비스(personal service)의 이념이 내포되지 않은 관습적이고 관혼상제적인 이념에 천착된 법률명칭이라고 할 수 있다. 원래 ‘장사’라는 개념은 “시체를 묻거나 화장하거나 하는 일”을 뜻하며 비슷한 ‘장례’라는 용어도 “장사를 지내는 일”로 국어대사전에 정의되고 있다. 이는 그동안 학계나 정부차원에서 통용되었던 ‘장묘(葬墓)’라는 용어에 비해 이념적으로 발전된 용어가 되지 못한다. 즉 복지이념이나 서비스개념이 약한 급조된 행정용어에 불과하다. 뿐만 아니라 장사를 치르는 일이 관습적으로 ‘긋은 일’ 속했고 가정의례차원의 관혼상제로 한정시키는 이데올로기가 깔려 있으므로 단순히 관리하는 차원의 개념이 강하다.

도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙에서는 공설묘지, 화장장, 장례식장, 납골시설 등의 장사시설을 도축장, 종합의료시설과 같이 보건위생시설로 규정하고 있어서 인간의 생애주기 상 최후 복지대상인 장사서비스시설을 비복지(diswelfare)시설로 보고 있다. 그리고 장사업무가 복지담당부서의 주요업무로 편재되어 있음에도 보건위생시설로 다루고 있는 모순점을 드러내고 있다. 뿐만 아니라 장례식장의 결정기준에서 준주거지역, 일

반상업지역, 근린상업지역, 일반공업지역, 준공업지역, 보전녹지지역, 자연녹지지역 및 계획관리지역에 한하여 설치토록 제한함으로써 장사시설을 복지시설이 아닌 혐오시설의 인식이 들도록 하는 법제상의 문제점이 있다.

정부의 대국민 홍보방법상 문제도 있다. 그 동안 정부는 장사문제를 대응하는 장사정책의 방향을 복지적 관점에서 접근하지 않고 사회문화적인 관점에서 대 시민홍보를 해왔으며 그러한 이유 등으로 인하여 화장율은 급속도로 증가하여 전체적으로 50%에 거의 이를 정도로 화장이 보편화되었으나 대도시를 중심으로 화장시설이나 납골시설이 부족하게 된 상태에서 적절한 장사시설을 공급하지 못하게 되는 실정에 도달하였다. 즉, 불법묘지나 호화분묘가 환경을 파괴한다는 차원에서 화장을 장려하고 일부 시민단체도 불법묘지로 인하여 산자의 공간이 줄어들고 이용할 국토의 면적이 줄어든다는 식의 단선적인 시민운동을 해온 나머지 화장을 증가로 인한 대응조치나 정부정책마련에는 복합적으로 대응해오지 않았다는 문제점이 있다. 이러한 경향은 사회소외계층과 저소득층의 최저생활유지를 위한 사회복지시설의 확충정책을 체계적으로 구현해왔던 측면과 비교하면 분명 차이가 있다.

장사시설이 혐오시설이 아니라는 주민인식변화와 뚜렷한 근거없이 지역이기주의적인 집단민원을 어느 정도 해결 할 수 있다고 하더라도 일단 생산시설이 아닌 비선호시설의 성격이 강한 장사시설이 입지하는 데는 직·간접적으로 영향을 받는 주민들에 대한 보상대책이 필요하다. 그렇지 않으면 공공재인 장사시설이나 복지시설은 주민의 자발적 유치가 없더라도 정부부문에서 공급을 해준다는 인식으로 인하여 무임승차(free rider) 현상이 발생하게 된다. 즉 “우리지역에 장사시설이 없더라도 인근 지역에 장사시설이 설치되면 그것을 이용하면 된다.”는 인식구조를 가질 경우에는 결과적으로 전 지역에서 장사시설을 반대하게 될 확률이 높은 것이다.

그러므로 지방자치단체 등의 장사시설의 설치주체는 장사시설 입지를 수용하는 지역주민을 위해 일정한 범위 내에서 또는 협상과정을 통하여 보상(incentive) 할 수 있는 기제가 필요한 데 현행 장사등에관한법률이나 관련법에서는 이러한 규정이 없다는 문제점이 있다. 실제로 일부 지역에서는 장사시설 설치에 대한 인센티브를 사전에 행정적으로 약속하고 지역공모제를 하기도 하고 주민협의과정에서 인센티브제도를 활용하고 있지만 실제로 법적 규정이 없음으로 인하여 협상 당사자 모두가 무리한 조건을 제시하거나 대안을 강구함으로써 결과적으로 행정력만 낭비되거나 주민들로부터 불신을 조장시키는 경우가

발생하게 되는 요인으로 작용하고 있다.

나. 개선방안

1) “장사등에관한법률”을 “장사복지법”으로 전문 개정

장사행정은 보건복지부를 정점으로 하는 시·도의 복지정책부서와 시·군·구의 사회복지과 등에서 노인복지행정을 담당하는 전달체계에서 주요 업무로 이루어지고 있다. 즉, 1980년대 중반까지만 해도 환경·위생업무를 담당하는 부서에서 묘지업무 위주로 행정을 추진해왔으나 환경 위해적인 요소가 없는 화장이나 납골서비스 제공이 업무의 중요성으로 인식되면서 복지업무로 이관된 이후 현재에 이르고 있다. 즉 아동·청소년·여성·장애인·노인 등의 대인적인 서비스(personal service)의 연장선상에서 업무를 추진하고 있는 것이다. 다시 말하면 업무를 추진하는 행정체계 내에서도 업무의 중요성에도 불구하고 “긔은 일”이라는 인식이 잔존하고 있어서 대국민서비스의 자세나 인식의 개선을 위해 적극적인 행

〈표 7-1〉 장사등에관한법률 명칭 변경 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률] 제1조(목적) 이 법은 매장, 화장 및 개장에 관한 사항과 묘지, 화장장, 납골시설 및 장례식장의 설치, 관리 등에 관한 사항을 규정함으로써 보건위생상의 위해를 방지하고, 국토의 효율적 이용 및 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	[장사복지법] 제1조(목적) 이 법은 매장, 화장 및 개장에 관한 사항과 묘지, 화장장, 납골시설 및 장례식장의 설치, 관리 등에 관한 사항을 규정하여 장사복지서비스육구에 대응하고, 국토의 효율적 이용 및 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
[장사등에관한법률 시행령] 제1조(목적) 이 영은 장사등에관한법률에서 위임된 사항과 그 사항에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	[장사복지법 시행령] 제1조(목적) 이 영은 장사복지법에서 위임된 사항과 그 사항에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
[장사등에관한법률 시행규칙] 제1조(목적) 이 규칙은 장사등에관한법률 및 동법 시행령에서 위임된 사항을 규정함을 목적으로 한다.	[장사복지법 시행규칙] 제1조(목적) 이 규칙은 장사복지법 및 동법시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

정행위를 하는 데 한계가 있다. 이것은 오랜 관습에서 오는 관념적 오류와 실정법상의 법제명칭이 비복지적인 경향에서 오는 현상적 오류 또한 크다고 보아진다.

따라서 장사행정의 주된 법제인 ‘장사등에관한법률’을 ‘장사복지법’으로 개정하는 것이 대안이 되며, 주민들이 가지고 있는 장사시설의 혐오성향도 제거할 수 있어서 입지갈등을 완화할 수 있다고 본다(<표 7-1> 참조).³¹⁾ 현대국가는 복지국가를 지향하고 있고 사회복지시설은 공공재(public goods)로서 정부가 주체가 되어 공급하지 않으면 당장 국민들의 삶의 질의 저하문제로 연계되는 만큼 정부 스스로 적극적인 조치(Affirmative Action)를 취하지 않는 한 국민들로 하여금 설득력 있는 행정호응도를 기대하기 어려운 것이다. 아울러 장사시설의 설치와 관련하여 정당한 이유 없이 설치를 지연시키거나 제한하는 경우에는 사회복지사업법제6조(시설 설치방해 금지)의 규정에서와 같이 강제할 수 있는 신규조항도 포함하여야 원만한 시설설치의 조건을 구비할 수 있다.

2) 지역이기주의 극복과 주민인센티브제를 위한 법제 개정

장사시설의 설치에 지방정부의 단체장에게 위임되어 있으나 1991년 이후의 지방자치제 실시로 인하여 지방자치단체장이 민선으로 바뀐에 따라 선거를 의식한 지방사업이 증가하는 반면에 집단 민원의 발생소지가 있는 장사시설 설치 등의 사업은 그 필요성에도 불구하고 자신의 임기동안은 후순위 사업으로 쳐두는 경향이 높다. 그리고 막상 장사시설의 설치를 계획하더라도 입지대상지역의 주민들은 주변지가하락 등의 사유를 들어 반대하게 되는 이중고를 겪게 되는 것이 현 실정이다. 이를 해결할 수 있는 방안으로서는 해당 지역 주민들에게 간접적인 인센티브제(복지시설 설치, 도로건설 등)를 제시하고 사전 입지공모제를 병행하는 방안을 강구할 수 있다. 뿐만 아니라 대부분 지방자치단체는 재정자립도가 낮은 경우가 많아서 당장 눈에 보이는 도로건설사업이나 도시환경정비사업 등의 생산적인 투자사업에 우선적으로 예산을 배정하게 된다는 측면에서 본다면 현대화된 장사시설 설치에 소요되는 예산 성립은 불리한 위치에 있다. 이러한 방안의 구체적 근거마련을 위하여 장사시설 설치의 기본법인 장사등에관한법률에서의 개정안을 제시하면 <표 7-2>와 같다.

31) 외국의 장사관련 법률 명칭을 살펴보면, 일본의 경우 묘지·매장등에관한법률, 대만의 경우 분묘설치관리조례, 스웨덴의 경우 매장법(The Act of Burials) 등으로 되어 있다. 미국, 영국, 프랑스, 싱가포르, 홍콩 등 대부분 국가에서는 통합법 형태로 구성되어 있다(이삼식 외, 2003a).

〈표 7-2〉 지역이기주의 극복과 주민인센티브제 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
[장사등에관한법률] 제5조(묘지 등의 수급계획 수립) ①~② (생략).	[장사등에관한법률] 제5조 (묘지 등의 수급계획 수립) ①~②(생략) <신설> ③시·도지사 및 시장, 군수, 구청장은 묘지 등의 수급계획과정과 실행과정에서 주민에 게 장려 및 보상제도를 제시하여 입지 공모제를 실시할 수 있다.

제 2 절 장사행정 조직 및 인력 확충

1. 중앙정부의 장사행정 조직 및 인력 확충

가. 현황 및 문제점

장사행정 주무부서로서 보건복지부의 기능은 장사정책 수립, 각종 시책 기획, 관계 법령 제·개정, 장사행정업무 표준화 및 관련 지침 작성, 시설설치 등을 위한 재정 지원, 지방자치단체 업무 지도·감독 및 평가, 장사관련 통계 작성 등 기능을 수행하고 있다. 국토 공간의 효율적 이용을 도모하기 위해 각종 화장장려시책을 펼치고 있으며, 여기에는 화장장 시설 확충 및 개·보수사업, 납골시설 설치에 관한 융자 지원 등이 포함된다. 또한, 장사관련 각종 연구사업을 추진하고 있다. 이 밖에도 지방자치단체 담당공무원의 업무협조 및 문의, 장사시설관련 업체 및 일반국민의 민원처리 등을 수행하고 있다.

이러한 모든 업무는 보건복지부 내에서도 가정보건복지심의관실 하에 있는 노인지원과내 1계 수준에서 이루어지고 있다. 장사행정업무의 대상은 죽은 자뿐만 아니라 현재 살아 있는 자 모두를 포함하는 것으로써 다른 행정업무에 비해 대상범위가 더욱 포괄적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 장사행정의 기획수립 등 총괄적인 업무를 1계 그것도 담당자 2명으로 소화하는 데에는 무리가 있다고 할 수 있다. 이런 문제점으로 인해 장사정책의 꾸준한 개선이 어려우며, 기 정책의 취지가 일선 행정기관과 장사관련 재화 및 서

비스의 공급주체 등에 파급되는데 한계성이 있다. 그리고 장사문화의 개선 등을 위하여 대국민 홍보사업 등이 강화되어야 함에도 불구하고 이러한 사업 수행은 현실적으로 한계를 가지고 있다.

나. 외국사례

미국의 경우, 묘지 등의 효율적·체계적으로 관리·감독하기 위해 주(州)차원에서 장사관리시스템을 실시하고 있다. 특히, 유타주는 집단묘지의 정보를 저장한 데이터베이스를 구축하여 웹사이트에서 검색할 수 있도록 하고 있다.

스웨덴의 경우, 스톡홀름주에서 장사행정의 효율성을 위하여 전담 “장사행정위원회”를 설치 운영하고 있어 사망에서 묘지, 화장, 납골, 산골에 이르기까지 모든 장사행정업무를 담당하고 있다. 독일의 경우는 묘지의 효율적 관리를 위하여 독립적인 묘지관리청과 장례청을 두고 있으며, 지방자치단체에서 장례 및 묘지 정비업무를 수행할 수 없는 경우에는 장례에 관한 사무를 위임할 수 있도록 하고 있다.

다. 개선방안

장사행정의 효율성을 제고하기 위한 조직을 확충하기 위해 여러 가지 방안들이 제시될 수 있다. 우선 중앙정부차원에서 장사관련 전문기구(확대 가능한 경우 공단규모)를 설치하는 방안을 검토하도록 한다. 이러한 기구의 주요 업무내용은 다음과 같이 구성될 수 있을 것이다.

- 장사시설 설치 및 관리에 관한 업무.
- 장사시설 관련 각종 자료수집(전국 묘지실태조사 등 포함) 및 통계생산 업무.
- 장사정보 체계화 및 주민 등에게 제공에 관한 업무.
- 장사시설 평가에 관한 업무.
- 장사시설 설치 및 운영관련 민원에 관한 업무.
- 지방자치단체 등 주체의 장사시설 설치 및 관리에 관한 기술적인 지원관련 업무.
- 묘지·화장장·납골시설 등의 수급계획, 무연분묘 정리 등에 대한 표준화된 모형 개발, 보급에 관한 업무.

— 자료 관리(DB 및 GIS 구축 포함), 활용에 관한 모형 개발, 보급 등.

다른 대안으로 보건복지부 조직 직제개편으로 장례업무를 전담하는 “장례정책과(가칭)” 신설하는 것이다.

2. 장사행정 인력확충

가. 현황 및 문제점

광역자치단체의 장사행정 조직체계를 살펴보면, 서울과 부산 및 경기도를 제외한 나머지 시·도에서 장사행정 전담부서가 없이 한 계에서 다른 업무와 함께 장사행정업무를 수행하고 있으며, 전담인력을 둔 광역자치단체는 6개 지역(37.5%)에 불과하였다(2001년 기준). 본 청을 기준으로 총 인력은 계장을 포함하여 2.3명이며, 계장을 제외한 투입인원 개별적 장사업무 투입비율을 모두 합한 실제투입인력은 0.9명이었다(이삼식 외, 2001: 123).

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

이와 같이, 광역자치단체에서의 장사행정업무는 범위가 넓고 지역적으로도 관할 시·군 모두를 관장하여야 하나, 대부분 전담 부서가 없고 전담인력마저 두지 않은 상태에서 실제 투입인력 1명 미만이 업무를 수행함으로써 본연의 기능을 거의 수행하지 못하고 있다. 특히, 광역시 모두 장사시설 설치 및 관리업무를 도와 달리 직접 수행하고 있으며, 서울의 경우에는 매·화장 신고업무까지 직접 수행하고 있다.

기초자치단체는 관할지역내에 모든 장사업무를 실제 계획·집행하는 위치에 있다. 특히, 개정된 장사등에관한법률에 의해 광역자치단체에서 담당하였던 업무의 상당 부분이 이양됨에 따라 기초자치단체의 장사행정 범위가 확대되었다. 무엇보다도 기초자치단체의 장사행정 기획능력이 요구되고 있는데, 예를 들어 장사등에관한법률에서는 기초자치단체가 관할지역내에 장사시설의 설치 등에 대한 중·장기 수급계획을 수립하는 의무를 부여하

고 있다. 이 밖에 공공장사시설의 설치 및 관리·운영, 사설장사시설의 설치관련 신고·허가 및 지도·감독, 주민의 매·화장 신고 업무 등이 기초자치단체의 주요 장사행정에 포함되어 있다.³²⁾

현실적으로 이러한 장사행정업무를 제대로 집행하기 위해서는 기초자치단체 장사행정의 조직 및 인력은 매우 열악한 실정이다. 기초자치단체 대부분 사회복지과 등 과 조직 아래 1개 계에서 장사행정업무를 다른 업무와 병행하여 수행하고 있으며, 전담 부서를 둔 지역은 거의 없었다.³³⁾

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

지방자치단체의 장사행정 인력의 장사업무 평균담당기간이 매우 짧으며, 이들의 업무만족도가 매우 낮아 질적 수준도 낮은 실정이다(이삼식 외, 2001). 각급 지방자치단체에서 공히 장사업무에 관한 전문교육을 이수한 비율이 낮으며, 현지확인 등 현장업무의 수행 및 주민과의 갈등 그리고 장사법의 현실적 적용의 어려움 등으로 인해 업무에 대한 만족도가 매우 낮아 타 업무로의 전보를 강력히 희망하고 있으며, 실제 평균담당기간이 매우 짧아 잦은 인사이동이 발생하고 있어 전체적으로 전문성이 매우 낮은 것으로 평가될 수 있다.

나. 개선방안

지방자치단체 내 가칭 “장사행정과 또는 장사행정팀”을 신설하도록 하며, 장사행정인력 확충하도록 한다. 장사행정 업무 기피로 인한 행정의 비효율을 제거하기 위해 장사직렬을 신설하는 방안을 고려하는 한편, 업무간 이동에 제한을 두어 적어도 일정 기간동안

32) 시의 경우, 납골시설설치인가, 공설시설관리, 묘지설치신고(허가), 계획수립, 매·화장신고 순으로 업무비중이 높고, 군의 경우에는 납골시설설치인가, 묘지설치신고(허가), 대민홍보 및 정보제공, 공설시설관리, 묘지설치신고(허가), 계획수립, 사설시설감독, 매·화장신고 순으로 높게 나타났다. 한편, 구의 경우에는 매·화장신고, 민원상담, 대주민 홍보 및 정보제공 순으로 업무비중이 높게 나타났다(이삼식 외, 2001: 126).

33) 기초자치단체의 계장을 포함하여 장사행정인력은 1명을 두고 있는 경우가 75.4%로 가장 높고, 다음으로 2명 13.2%, 3명 8.4% 등으로 나타났으며, 1명도 두지 않은 기초자치단체는 0.6%로 나타났다. 전혀 두고 있지 않은 비율이 0.6%이며, 1명이 수행하고 있는 기초자치단체는 75.4%로 나타났다(이삼식 외, 2001: 128).

근무하도록 할 필요가 있다. 이는 장사업무 담당자의 전문성 제고 및 지속적인 장사행정 구현을 위해서도 바람직할 것이다. 그리고 이들 인력에는 일정한 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다. 인센티브의 종류로는 인사고과, 성과급 지급, 순환보직, 해외연수 등을 고려할 수 있다.

제 3 절 장사관련 중장기 종합계획 강화

1. 장사시설 수급에 관한 중장기수급계획 수립 강화

가. 현황 및 문제점

장사등에관한법률 제5조에 규정에 따라, 각 지자체에서는 관할 구역안의 묘지, 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중장기 계획을 수립하도록 의무사항으로 규정하고 있다. 그러나 현재 지자체에서 장사시설 수급에 관한 중장기 계획을 수립한 곳이 많지 않다. 장사등에관한법률이 2001년 1월 개정된 이후에 5년이 경과한 현재까지 서울, 부산, 대구 등의 자치구 69개소 중 공설납골시설을 설치한 곳은 전무한 상태로 자치구청은 모두 법령상 시설 확보의무를 다하지 못한 것이다. 지자체장은 장사시설에 대한 중장기 수급계획을 수립하여야 한다고 할뿐, 이를 정부 주무부처에 제출의무 및 지도 감독할 근거가 없는 상태이다. 결과적으로 정부 주무부서에서는 지자체별 장사시설 수급 수립여부에 대하여 현황파악이 전혀 되어 있지 않다.

인근 지자체간 장사시설 수급 및 설치를 공동으로 수립할 수 있도록 규정하고 있지만 지자체간 상호협의를 잘 이루어지지 않고 있다. 장사등에관한법률 제12조 규정에 의거하여, 시·도지사 및 시·군·구청장은 공설 장사시설을 설치·관리하도록 의무적으로 규정하고 있으나, 지역여건상 부지확보가 어렵고 특히 설치지역 지역주민과의 갈등 등으로 설치가 현실적으로 어려운 상태이다.

또한 지자체별로 장사시설 중장기 수급계획을 수립한 기초로 국가차원에서 장사시설에 대한 종합적인 수급계획을 수립하여야 하지만 이에 대한 규정이 없는 상태이다. 매장물(개인묘지, 집단묘지), 화장물, 납골물, 산골물 등의 전국적인 장사시설 수급에 관한 중장

기 계획을 수립하고 있지 못하고 있어, 향후 장사정책 방향 설정에 어려움이 있는 것이다.

나. 개선방안

국가차원에서 장사시설 수급에 관한 중장기 계획을 수립하도록 하는 의무 규정을 포함시켜, 향후 보다 종합적이고, 합리적 체계적인 장사정책 수립을 하도록 한다. 지자체 장사시설 중장기 수급계획 수립에 대한 정부주무부처에 보고의무 등의 규정을 둔다. 지자체 간의 공동으로 장사시설 수급 및 설치가 어려운 경우 정부에서 중재 조정역할을 할 수 있는 규정을 마련한다(<표 7-3> 참조).

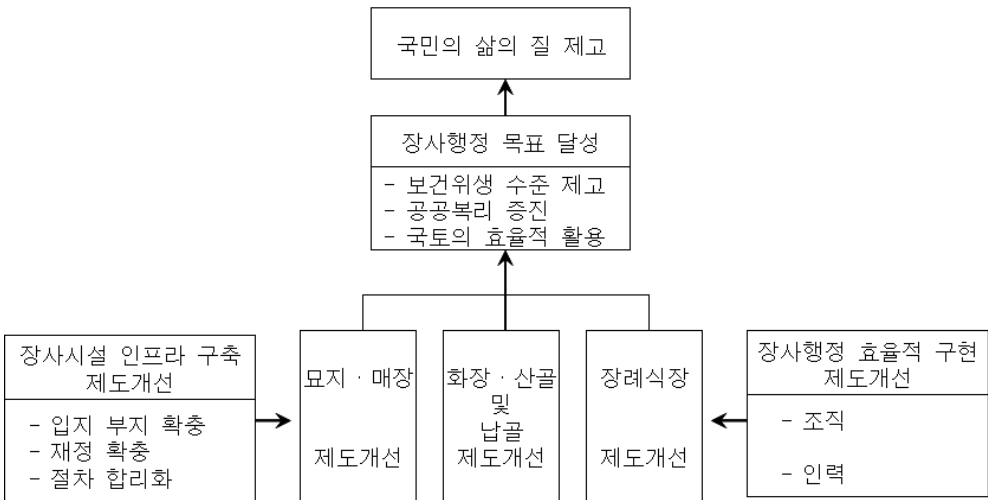
〈표 7-3〉 장사시설 중장기 수급계획 수립강화 방안: 장사등에관한법률

현행	개선방안
<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제5조(묘지등의 수급계획 수립) ①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지· 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다.</p> <p>②시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역 특성상 필요하다고 인정되는 때에는 제1항의 규정에 의한 계획의 전부 또는 일부를 다른 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 수립할 수 있다.</p>	<p>[장사등에관한법률]</p> <p>제5조(묘지등의 수급계획 수립) ①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지· 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다. <u>또한 보건복지부장관에게 이를 보고하여야 한다.</u></p> <p>② 현행과 동일.</p> <p>③보건복지부장관은 제1항에 의한 토대로 묘지· 화장장 및 납골시설의 수급에 관한 국가종합 중·장기계획을 수립하여야 한다.</p>
<p>제12조(공설묘지 등의 설치)</p> <p>②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역 특성상 부득이하다고 인정되는 때에는 제1항의 규정에 의한 공설묘지· 공설화장장 및 공설납골시설의 전부 또는 일부를 다른 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 설치·관리할 수 있다.</p>	<p>제12조(공설묘지 등의 설치)</p> <p>〈신설〉 (중재 및 조정)보건복지부장관 또는 시·도지사는 제5조2항 및 제12조2항에 의한 장사시설 수급을 위한 공동설치의 필요성이 인정되는 경우, 이를 중재·조정할 수 있다.</p>

제 8 장 장사제도 종합 개선방안

이 장에서는 지금까지 논의된 결과를 토대로 우리나라 장사제도의 종합개선방안을 제시하고자 하였다. 전체적인 체계로는 우선 장사시설 설치와 관련한 제도개선방안을 제시하고, 이어서 장법과 시설유형에 따라 매장, 화장과 산골 및 납골, 장례식장의 4부분에 대해 각각 제도개선방안을 제시하고자 한다. 끝으로, 이들 장사제도를 구체적으로 실현하기 위한 것으로 장사행정 효율성을 제고하기 위한 제도개선방안을 제시하고자 한다. 즉, 이 연구에서 제시하는 장사제도개선의 틀(framework)은 기본적으로 장사시설의 인프라(infra) 구축과 관련한 물적 제도개선과 효율적인 장사행정 구현과 관련한 인적 제도개선을 도모한다. 그리고 이들 양측의 제도개선을 기반으로 매장과 화장(산골, 납골 포함) 및 장례식장의 개별적 장사분야에서의 제도가 개선되도록 하는 기본모형을 제시하고자 한다. 이러한 기본틀은 [그림 8-1]에 도시화 하였다.

[그림 8-1] 장사제도 종합 개선방안 모형



제 1 절 장사시설 인프라 구축관련 제도개선 방안

주민복지시설이자 지역기반시설로서 성격을 가진 장사시설을 원활히 공급하여 수급의 균형화를 도모하기 위해서는 필요한 장사시설들이 적기에 적절한 장소에 설치될 수 있어야 한다. 장사시설 공급의 충분성은 여타 장법이나 장사시설을 둘러싼 수많은 문제들을 해결하는 단초로서 작용할 것이다. 장사시설의 인프라를 구축하기 위한 제도개선은 크게 두 가지 방향에서 제안된다. 하나는 부지확보를 위한 제도개선이다 다른 하나는 시설 설치 위한 재정을 확보하고 합리적인 절차를 마련하기 위한 제도개선이다.

장사시설 입지 부지를 확보하기 위한 제도개선은 상수원보호구역에서의 공설장사시설(화장장 및 납골당)의 설치행위 제한을 완화시키는 것이다. 이를 위해 장사등에관한법률 제15조 및 동법 시행령 제14조에서 지방자치단체가 설치하는 공설 화장장과 공설 납골시설에 한해 상수원보호구역에서의 설치행위를 완화하도록 한다. 이와 관련하여, 수도법 제5조 제1항에서 규정하고 있는 상수원보호구역에서의 설치행위 제한에 대한 예외로 기존의 사원경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중, 문중의 납골시설 이외에 공설 납골시설과 공설 화장장을 추가, 개정할 것을 제안한다.

장사등에관한법률과 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한) 및 시행령 제13조(별표1)에서 개발제한구역 내에서는 공설 장사시설 및 사설 장사시설 중 사찰경내에서의 납골당만이 설치가 가능하도록 되어 있다. 민간에 의한 화장장 공급을 촉진하기 위하여 그린벨트지역 내에서도 사설 화장장과 부대시설로서 장례식장 및 납골당의 설치가 가능하도록 한다. 이를 위해 장사등에관한법률 제15조와 시행령 제14조는 물론 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제13조 1항 <별표 1>의 건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치와 관련하여, 9. 공익시설의 범주에 공·사설 화장장 및 화장장과 병행하여 설치하는 장례식장과 납골시설을 설치할 수 있도록 개정할 것이 제안된다.

도시공원법 제2조 및 시행규칙 제6조제1항 제6호에서 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 이용자를 위하여 필요한 조경시설, 휴양시설, 편익시설과 기타 시설 중 장례식장, 납골당으로 규정하고 있다. 기존 묘지공원의 효율적 이용을 통해 낭비 최소화, 국토의 효율적 활용 도모, 공공 및 민간부문에서의 종합 장사시설 설치 용이성 제고 등을 위해 그곳에 장례식장, 납골당 이외 화장장 및 납골시설(납골묘)가 설치하도록 한다. 이와 관련하

여, 도시공원법 시행령 제6조(공원시설의 설치기준)에서 묘지이용자를 위하여 필요한 기타 시설 중 화장장과 납골시설을 추가, 개정할 것으로 건의한다.

현행 장사등에관한법률 시행령 제11조(사설묘지 설치기준)에서는 묘지 이외의 장소에는 매장을 금지하고 있으며, 묘지는 도로, 철도, 하천 또는 그 예정지역으로부터 300m 이상, 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교 그 밖의 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500m 이상이 떨어진 곳에 설치하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 장사시설 설치제한 지역과 거리제한 규정은 현실성이 없어 묘지를 포함한 장사시설 설치가 어려운 실정이다. 따라서 장사시설 설치시 보건위생상 위해 방지를 위한 최소한의 규정으로 완화할 필요가 있다. 이와 관련하여, 현행법상 도로, 철도, 하천을 규제대상에서 제외하도록 한다. 즉, 묘지는 20호 이상의 인가가 밀접한 지역, 학교 등의 시설 또는 장소로부터 500m 이상이 떨어진 곳에 설도하여야 한다는 내용으로 법 개정을 제안한다.

장사시설 입지와 관련하여 주민들은 자신들의 이익과 직접 관련되지 않은 한 무관심하거나 방관하는 자세를 취한다. 그러나 자신의 주거지 인근에 장사시설을 설치하는 경우 이해관계가 발생하여 적극적으로 반대하며, 시설 입지를 무산시키고자 한다. 이러한 관점에서 사회적 이해관계가 형성되기 이전에 장사시설을 수요 발생지에 입지하게 하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 도심권 인구 집중화 등으로 신도시 개발이 늘어나고 있으나 신도시 주민 입주 후에 장사시설을 설치하기가 어려워 수급의 불균형 문제가 발생하고 있다. 따라서 신도시에서 주민 입주 이전에 도시기반시설이자 주민복지시설로서 공설 장사시설을 건립하는 방안을 고려한다. 이를 위해, 신도시 개발 초기단계에서부터 화장장 및 납골시설 입지를 선정하여 주민 입주 전에 장사시설을 완공, 장사시설 인프라를 확충할 것을 택지개발촉진법에 규정하도록 한다. 구체적으로 택지개발촉진법 시행령 제2조 공공시설의 범위에 공설 장사시설(화장장, 납골시설)을 추가, 개정할 것을 제안한다.

다음으로 장사시설 설치를 위한 재정보호 및 합리적인 절차관련 제도개선방안에 관한 것이다. 지방자치단체에서 화장장 등 현대화 및 공원화된 공설장사시설을 설치코자 하나, 재원부족 등으로 인해 설치 및 운영이 곤란하여, 공설시설 부족현상이 발생하고 있다. 현행 사회간접자본시설에대한민간투자법에서는 장사시설이 사회간접자본시설(SOC)로 지정되어 있지 않아, 민간부문에서의 공설장사시설에 대한 투자가 곤란한 실정이다. 동 법에서 사회간접자본시설은 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 당해시설의 효용을 증진 시키거

나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로 정의하고 있다. 이와 관련하여, 사회간접자본시설에대한민간투자법(SOC법) 제2조(정의)에서 민간투자 관련 시설에 공설장사시설을 추가, 개정할 것으로 제안한다.

장사시설 공급확대의 가장 큰 걸림돌은 입지에정지역 주민의 반대로 설치가 어렵기 때문이다. 국토의계획및이용에관한법률 제28조 및 동법 시행령 제22조에 의거하여 화장장, 공설묘지, 납골시설의 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 도시관리계획의 결정 또는 변경 결정할 때에는 주민 및 지방의회의 의견청취를 요한다고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 장사시설 설치와 관련한 지역주민의 반대에 대응할 수 있는 제도적 장치가 극히 미약한 실정이다. 따라서 이 연구에서는 장사시설 설치절차를 장사등에관한법률에 신설하여 규정하도록 제안한다. 구체적으로 국토의계획및이용에관한법률 제28조 및 동법 시행령 제22조의 주민 및 지방의회 의견청취에 관한 규정을 장사등에관한법률에서 장사시설에 적합하도록 구체적으로 규정하여 주민 등의 일방적 시설설치 반대를 방지한다. 지방자치단체 등 장사시설 설치 주체는 장사시설 설치를 위한 계획수립 단계부터 결정 공시 단계에 이르기까지 전 과정을 공개하며(공시, 열람), 공청회 등을 통해 주민 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 심의과정을 거치도록 한다. 인근주민은 장사시설 설치와 관련하여 이익이 있는 경우, 의견을 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장에 제출할 수 있으며, 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정당한 이유가 있으면 시설설치 신청자에게 주민 등과의 협의를 실시하도록 할 수 있도록 규정한다. 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요하면, 전문가에게 자문을 의뢰할 수 있도록 한다. 시장·도지사 또는 시장·군수·구청장은 협의과정 등을 거친 경우로서 인근주민 등의 의견이 현저하게 부당하다고 인정되는 경우에는 시설설치의 취지를 공포할 수 있도록 한다.

이상 장사시설 공급확충을 위한 종합적인 제도개선 방안들은 <표 8-1>에 정리, 제시하였다.

〈표 8-1〉 장사시설 공급확충을 위한 제도개선 방안

구분	제도개선 제안	관계법령
시설부지	· 상수원보호구역에서 공설장사시설(화장장, 납골시설) 설치제한 행위 완화	· 장사등에관한법률 15조 및 시행령 제14조 · 수도법 제5조제1항 개정
	· 그린벨트지역 내 사설화장장 및 부대 시설(장례식장, 납골당) 설치제한 완화	· 장사등에관한법률 제15조 및 시행령 제14조 · 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조(개발제한구역에서의 행위제한), 시행령 제13조(별표1) 개정
	· 기존 묘지공원에서의 장사시설(화장장, 납골시설) 설치제한 완화	· 도시공원법 시행령 제6조(공원시설의 설치기준) 6호 개정
	· 장사시설 설치 거리제한 완화(철도, 도로, 하천의 이격거리 규정 철폐)	· 장사등에관한법률 시행령 사설묘지 설치 기준(제11조 관련) 개정
	· 신도시 개발시 공설화장장/납골시설 설치 의무화	· 택지개발촉진법 시행령 제2조 5호 (공설 장사시설: 화장장, 납골시설) 신설
시설설치 재정/절차	· 공설장사시설 설치에 대한 민간투자 확대 도모(민간투자 가능시설로 지정)	· 사회간접자본시설에대한민간투자법 제2조 (정의) 1. 장사등에관한법률에 의한 장사 시설(신설) 13. 호. 장사등에관한법률(신설)
	· 장사시설 설치절차 제도화(의견청취, 열람, 공지 등)	· 장사등에관한법률(조항 신설)

제 2 절 매장 및 묘지관련 제도개선 방안

장사등에관한법률(제8조 및 제13조 제2항)에서는 개인묘지 매장시 매장신고와 묘지설치 신고를 각각 하도록 규정되어 있다. 현실적으로 3일장일 경우 묘지허가를 받아 매장 신고까지 이행하기는 곤란하므로 개인묘지는 설치 및 매장 후 30일 이내에 신고토록 완화하였다. 현행법상은 가족묘지, 문중 중증묘지는 설치허가를 받은 후 매장시 신고토록 규정하고 있다. 개인의 경우 묘지설치와 매장이 동시에 이루어질 수도 있으나 시차를 두고 설치될 경우가 있다. 그러나 무관심과 홍보 부족에 따라 매장 및 개인묘지 설치신고가 저조한 실정이다. 기존 불법묘지에 대해서는 적용되지 않고 신규로 조성하는 분묘에 대해서만

장사법이 적용하여 신고를 기피하며, 임야대장 또는 토지대장에 용도가 묘지로 등재되어 있는 경우가 거의 없으므로 개인묘지 신고를 기피하고 있다.

따라서 이 연구에서는 장사등에관한법률(제8조 및 제13조)을 개정하여 매장을 한 자는 매장후 30일 이내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고 또는 사망신고 신고서식에 매장 장소를 신고하도록 장사등에관한법률을 개정할 것을 제안한다. 이 사안은 대법원에서 관할하고 있는 호적신고와 연계하여 고려되어야 할 것이다. 또한, 사설묘지를 설치하고자 하는 자는 사전에 묘지설치가 가능한 지역과 거리제한 구역 인지 확인하여야 하며, 관할 읍면동에서는 묘지 설치가능 여부를 확인해 주도록 한다. 기존 분묘에 대해 자진 신고할 경우 일정한 기간 동안 사용을 허가할 수 있다. 신고기간, 신고양식, 사용기간의 허가 등에 관한 사항은 시도 조례로 정할 수 있도록 한다.

다음은 무연분묘 및 불법묘지 정비에 관한 제도개선이다. 장사등에관한법률 제24조(무연분묘 및 불법묘지의 처리)에 의거하여 무연분묘의 처리 등을 할 수 있다. 즉, 타인의 토지 등에 설치된 분묘의 처리는 토지 소유자(점유자 기타 관리인을 포함), 묘지 설치자 또는 연고자는 해당하는 분묘에 대하여 당해 분묘를 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 분묘에 매장된 시체 또는 유골을 개장할 수 있다. 토지 소유자·묘지 설치자 또는 연고자가 개장을 하고자 하는 때에는 미리 3월이상의 기간을 정하여 그 뜻을 당해 분묘의 설치자 또는 연고자에게 통보하도록 되어 있다. 그러나 불법 및 무연분묘를 판단할 수 있는 기준과 정확한 실태파악이 전제되어야 장사법의 실효성을 확보할 수 있음에도 불구하고 일제조사를 실시한 적이 없다. 과거 관습적인 분묘기지권을 배제하고 불법묘지 및 무연분묘를 정비할 수 있는 명시적 조항과 개장명령에 대한 행정대집행의 근거는 마련되어 있으나 실질적인 재정지원 대책 등 구체적인 처리방법에 대한 규정 미비한 실정이다. 무연분묘의 개장허가 관련 조항이(법 24조, 시행규칙 15조) 사유지에 설치된 분묘가 아닌 공설묘지 및 공공용지에 있는 무연분묘에 적용되는 것으로 해석되며, 유연 분묘와 무연분묘의 개념차이도 모호하여 현실을 반영하기에는 어려움이 많다. 한편 기존 묘지구역 내 무연분묘에 대한 정비와 납골시설 설치에 대한 규정이 없으며, 기존 분묘의 납골묘로의 전환에 대한 법적 논란이 발생할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 시도지사 또는 시장·군수·구청장은 장사등에관한법률 제10조의 규정에 의한 일제조사결과 연고자가 없거나 일정한 기간 신고하지 않은 분묘와 묘지설치

제한지역 또는 제한구역에 설치된 불법묘지에 매장된 시체 또는 유골은 의무적으로 화장하여 일정기간 이를 납골하거나 이장명령을 할 수 있도록 동법 제14조를 개정할 것을 제안한다. 또한, 무연분묘 및 불법묘지 처리에 필요한 구체적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있도록 규정할 것을 제안한다. 묘지일제 조사는 무연분묘 및 불법묘지 조사를 위한 목적을 가지는 바 전국적으로 통일된 실태조사와 방법을 규정하여야 하며, 예산이 뒷받침되어야 한다.

장사등에관한법률에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다. 이와 관련하여 우선적으로 고려할 수 있는 방안은 기존 공설묘지를 재활용하여 화장장 및 납골시설 공급을 확충하는 것이다. 그러나 현실적으로 공설묘지 내의 무연분묘의 정비시 일반 국민들이 거부감 없이 받아들일 수 있는 행정대집행의 구체적인 방안이 마련되어 있지 못하여 민원이 제기될 수 있다. 또한, 지방자치단체가 직접 기존의 공설묘지를 공원화하기 위해서는 투자재원, 인력 등 여러 가지 어려움이 예상된다. 따라서 이 연구에서는 공설묘지 공원화 방안을 장사등에관한법률 시행령에 신설할 것을 제안한다. 구체적으로 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 장사등에관한법률 제3조 규정에 의한 묘지 등의 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발하여 납골시설을 설치하는 등 공원화 할 수 있도록 한다. 이를 위해 국가는 공설묘지를 공원화하는 시·도에 대해 국고보조 등 필요한 지원을 해야 함을 규정하도록 제안한다.

이상 매장 및 묘지와 관련한 종합적인 제도개선 방안들은 <표 8-2>에 정리, 제시하였다.

<표 8-2> 매장 및 묘지관련 제도개선 방안

제도개선 제안	관계법령
<ul style="list-style-type: none"> 개인묘지 신고제도 개선(매장신고와 사망신고 연계, 묘지설치 가능지역 등 정보 사전제공, 자진신고 및 혜택부여 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 장사등에관한법률 제8조(매장·화장 및 개장의 신고) 제13조(사설묘지의 설치 등) <신설>
<ul style="list-style-type: none"> 무연분묘 및 불법묘지 정비(의무적 일제조사 실시 및 지원, 화장후 일정기간 납골 또는 이장명령) 	<ul style="list-style-type: none"> 장사등에관한법률 제24조(무연분묘 및 불법묘지의 처리) ① 개정 및 ⑤ 신설
<ul style="list-style-type: none"> 공설묘지 공원화(지자체의 공설묘지 공원화 추진가능 및 국고지원) 	<ul style="list-style-type: none"> 장사등에관한법률 시행령(신설)

제 3 절 화장과 산골 및 납골관련 제도개선 방안

장법 중 화장은 매장과 동일 선상에서 취급되고 있으나, 실제 화장은 매장과 달리 산골 또는 납골을 통해 행위가 완료된다고 할 수 있다. 이러한 구분에 의해 여기에서는 화장과 산골 및 납골로 구분하여 제도개선방안을 제시한다.

우선 화장과 관련하여, 이 연구에서는 개별화장을 법적으로 규정하기를 제안한다. 그 이유는 윤달 등에 많은 개장유골들이 한꺼번에 화장되는 경향이 있으며, 그로 인해 인간 존엄성이 손상되는 윤리적 문제가 발생하고 있기 때문이다. 구체적으로 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법)에 2항 나에 개장유골은 인간의 존엄성을 고려하여 모든 시신 또는 유골은 개별적으로 입관하여 화장하도록 규정한다. 한편, 집단화장의 경우는 개장유골전용화장장이 설치되지 못한 이유에 기인하며, 이는 화장장 수급문제와도 관련이 있다. 따라서 적어도 새로이 설치하는 화장장에는 개장유골전용화장로를 설치하는 것으로 보건복지부 훈련 등을 통해 권장할 것으로 제안한다.

화장에 대한 수요가 급증하고 있는 반면, 화장장 공급은 거의 제자리에 머물고 있는 실정이다. 따라서 화장예약제 등이 실시되고 있으며, 이에 따라 화장 대기시간 동안 시신의 손상 및 부패의 문제가 발생할 것으로 예상되고 있다. 이와 관련하여, 이 연구에서는 화장장에 시신안치실을 설치할 것으로 제안한다. 구체적으로 장사등에관한법률 시행령 [별표 3]의 사설화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조 관련)에서 화장장 구비 시설로 시신안치실을 추가하여 개정하도록 한다.

화장시 배출되는 환경오염물질들은 관의 두께, 외관 칠, 접착물 등에 따라 다르며, 화장시간 연장 및 연료 증가 등의 비효율성도 크다. 우리나라에서는 현재 화장장에서 화장시 매장용관과 구별하여 화장용관을 사용하도록 하는 규정을 두지 않고 있다. 또한 관속에 고인의 유물 및 부속물 등을 확인하는 절차 없이 화장을 하고 있다. 따라서 이 연구에서는 화장시 환경오염물질 발생을 최소화하기 위하여 환경친화적인 관 재질 및 관 내부의 물질을 사용하도록 권장·홍보하는 것을 제안한다. 구체적으로 화장장 설치자 및 관리자로 하여금 화장 시행과정에서 적합한 재질로 만든 표준적인 관의 모델제시 및 관 내부에 넣지 않아야 하는 물질들을 명시 공고하는 규정을 포함하도록 한다.

다음으로 산골에 관한 제도개선 방안이다. 환경친화적인 장법으로서 산골이 증가 추세에 있다. 그럼에도 불구하고, 장사등에관한법률상 산골에 대한 개념 정의나 구체적인 기준

이 전혀 마련되지 못하고 있어, 산골 이용에 불편을 주어 자칫 수요 감소가 우려된다. 또한, 산골은 미관상 위해를 발생하여, 이해관계자들과의 갈등이 발생할 소지가 크다. 이와 관련하여, 이 연구에서는 장사등에관한법률에서 산골에 대한 명백한 기준을 설정할 것을 제안한다. 우선 “산골” 용어에 대한 명확한 정의를 내리도록 한다. 구체적으로 장사등에관한법률 제2조(정의)에서 “산골(散骨)”이라 함은 화장한 유골을 용기를 사용하지 않고 땅에 묻거나 뿌리는 것으로 정의한다. 산골방법으로 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법 등)에서 산골 방법 및 기준은 추가 규정하도록 한다. 즉, 산골은 땅에 묻거나 뿌릴 경우에는 보건위생상 방지를 위해 화장한 유골을 분쇄하도록 한다. 화장한 유골을 땅에 묻는 경우 봉분형태 및 시설물을 사용·설치하지 아니하도록 한다. 화장한 유골을 뿌리는 경우 공중위생 및 미관상 해를 끼치지 아니하도록 하여야 한다. 산골지역으로는 장사등에관한법률에 산골지역 제한의 조항을 신설할 것을 제안한다. 구체적으로 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장 정한 지역이나 공공시설이나 학교, 주거지역 등과 가까운 지역에서의 산골을 금지하도록 한다.

현행 장사등에관한법령에서 유골과 납골시설의 개념이 모호하여 법 적용 상 혼란과 민원 발생의 소지가 있다. 분묘는 매장시설이며, 납골묘는 납골시설임에도 유골을 땅에 묻을 경우 분묘와 납골묘의 개념이 명확하게 구분되지 않아 설치기준 등의 법 적용시 혼란이 발생한다. 또한, 현행 지자체에서 제공하고 있는 옥외 벽식 납골시설 등 다양한 형태의 납골시설에 대해 법 적용이 모호하다. 유골의 경우 화장한 유골과 화장하지 않은 개장유골을 구분하지 않음에 따라 납골의 대상과 방법이 명확하지 않다. 따라서 이 연구에서는 장사등에관한법률 제2조(정의) 중 “납골”에 대해 유골을 납골시설에 안치하거나 화장한 유골을 용기에 담아 땅에 묻을 경우로 재정의할 것을 제안한다. 또한, 동법 시행령 제2조(정의)에서 기타 납골시설로 납골벽 등을 규정할 것을 제안한다.

현행 법령에서 묘지에 대한 설치기준은 있으나 납골시설의 설치기준이 규정되어 있지 않아, 묘지보다 더 심각한 피해를 발생시킬 우려가 있다. 사설납골시설의 경우 소비자의 선호에 부합하여 영리를 추구하기 위해 과도한 석물사용, 대규모화 등 폐단이 발생하고 있다. 이로 인해 소비자의 경제적 부담 증가, 자연환경 파괴, 사회적 위화감 조성 등 사회적 문제를 발생시킬 우려가 있다. 특히 납골묘의 경우 묘지와 마찬가지로 무연고화 되고 관리가 미흡할 가능성이 높다. 따라서 이 연구에서는 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장

등의 방법 등) <별표 3> 사설 화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조 관련)을 개정할 것을 제안한다. 구체적으로 (5) 납골묘 시설물 규격을 신설하여, 납골묘의 1기당 높이를 지면으로부터 50cm 이내, 점유면적을 1.96㎡ 이내로 규정하도록 한다. 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 비석 1개, 상석 1개 이내이며, 그 밖의 장식용을 석물을 사용할 수 없도록 한다. 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물의 규격은 분묘 1기당 시설물 설치기준을 적용하며, 납골묘 시설물은 점유면적을 초과하여 설치되지 않도록 한다. 또한 장사등에관한법을 조항을 신설하여, 납골묘를 평장으로 설치하도록 권장한다. 그리고 지방자치단체에서 공설묘지 재개발 또는 신규부지를 이용하여 공설납골시설을 건립하는 경우로서 평장형 납골시설을 도입하는 경우 국가에서 일정부분을 지원할 수 있도록 한다. 사설 집단납골시설의 경우에도 평장형으로 건립하는 경우 일정한 지원(융자 등)을 할 수 있도록 한다.

장사등에관한법률 제14조 1항 및 2항의 규정에서 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 납골시설 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 하나, 종교단체에서 설치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 재단법인 설립을 면제해 주고 있다. 결과적으로 현재 대규모(5,000기 이상) 사설 납골시설 중 재단법인을 설립하여 운영하는 시설은 10% 미만에 불과한 반면, 나머지 90% 이상은 종교단체가 설치·운영하는 시설이다. 종교단체의 이름으로 설치된 납골시설은 종교적 목적보다는 불특정한 다수인을 대상으로 상업적 이윤을 추구하기 위한 경우가 대부분이다. 이외 장사법 개정 이전에 설치·운영되고 있는 개인 또는 주식회사 형태의 납골시설은 이미 허가받은 기수가 초과되었음에도 불구하고 대부분 추가 납골시설 설치에 대해 장사법의 적용을 받지 않고 있다. 종교단체 및 종중·문중 납골시설의 경우 신고만으로 운영이 가능하며, 부실공사, 사후관리 미흡 등의 문제가 발생하고 있다. 또한, 500구 이상의 종교단체 납골시설 설치를 가능하게 함으로써 종교단체, 개인 주식회사 등 불법적인 사설 납골시설이 난립되고 있으며, 이들 사설납골시설 운영이 공익성보다 수익성 추구에 목적을 두고 있어 이용료 고가, 사후관리 부실 등 피해가 발생하고 있다.

따라서 이 연구에서는 장사등에관한법률 제14조 제2항 중 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하는 경우로서 재단법인 설립의 예외조항을 개정할 것을 제안한다. 구체적으로 종교단체를 삭제하고, 대신 종교법인 또는 특수공공법인에서 설

치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에 한해 사설납골시설을 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인 설립을 면제해 주도록 한다. 한편, 기존 재단법인묘지 내에 납골시설을 설치하는 경우, 편의성을 도모하기 위해 장사등에관한법률 시행령 시행규칙 제7조 제3항을 일부 개정할 것을 제안한다. 즉, 법인납골묘 설치시 제출하여야 할 (1) 법인의 정관, 재산목록 및 임원명부, (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도, (3) 사용할 납골묘 또는 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서는 기존 법인묘지 설치를 허가를 받은 경우에 변경이 있을 경우 신고로 가능하도록 한다. 단, 시설안전을 위해 기존의 (4) 납골묘 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서, (5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서, (6) 납골묘조성 및 공정계획서, 주요시설물설치계획서(배치도, 평면도 및 구조도 포함)는 반드시 제출하도록 한다.

마지막으로 납골시설 사후관리에 관한 제도개선 방안이다. 납골시설의 경우 영리를 추구하기 위해 과다한 석물사용, 부실공사, 영속성 부재, 사후관리 부실 등 사회적 폐단이 발생하고 있으며, 납골묘의 경우 묘지와 마찬가지로 무연고화 되고 관리가 미흡할 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 현행 법령에서 납골시설의 사후관리 기준이 규정되어 있지 않아, 묘지보다 더 심각한 폐해 발생이 우려되고 있다. 따라서 이 연구에서는 납골시설에 대한 공익성 및 영속성 확보를 위한 사후관리 규정을 마련할 것을 제안한다. 구체적으로 장사등에관한법률에 새로운 조항(납골시설의 정비 및 제한 명령)을 신설하여, 시·도지사 또는 시장·군·구청장은 공중위생 및 공공복리의 견지에서 필요하다고 인정할 때에는 납골시설의 정비 개선 또는 그 전부 혹은 일부의 사용 제한 할 수 있도록 한다. 또한, 납골시설의 공동관리기금에 관한 조항을 신설하여, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법인납골시설 설치허가할 때 사후관리에 대비하여 분양금액의 100분의 5에 상당하는 사용료와 연간관리비의 해당액을 공동관리기금으로 적립하도록 한다. 기금적립 방법 및 사용방법과 기타 필요한 사항은 보건복지부장관령으로 정하도록 한다.

이상 화장, 산골 및 납골과 관련한 종합적인 제도개선 방안들은 <표 8-3>에 정리, 제시하였다.

〈표 8-3〉 화장, 산골 및 납골관련 제도개선 방안

구분	개선방안 제안	관계법령
화장	· 개별화장 실시(개장유골 등을 개별적으로 입관하여 화장 실시)	· 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법) 2. 화장. 나(신설)
	· 화장장에 시신안치실 설치	· 장사등에관한법률 시행령 [별표 3] 사설화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조 관련) (개정)
	· 화장용관 이용 및 내부물질 반입금지	· 장사등에관한법률 (신설)
산골	· “산골” 용어 정의	· 장사등에관한법률 제2조(정의)
	· 산골방법 규정(화장유골 분쇄, 봉분형태 및 시설물 사용·설치 금지, 공중위생 및 미관상 위해 금지) · 집단산골의 사후처리	· 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법 등)
	· 산골 제한지역(보건위생상 위해가능지역, 지자체 정한 지역, 공공시설 인근 등)	· 장사등에관한법률 조항 신설(산골지역 제한)
납골	· 납골 재정의: 유골의 납골시설 안치 또는 화장유골을 용기에 담아 매장 · 기타납골시설 추가 정의: 납골벽 등	· 장사등에관한법률 제2조(정의) · 장사등에관한법률 시행령 제2조(정의)
	· 납골시설 설치기준(면적, 높이, 석물 등 납골묘 설치규격 설정) · 납골묘 평장화(공사설 납골묘의 평장화 설치 권장 및 국고지원 등)	· 장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법 등) <별표 3> 사설화장장 및 사설납골시설 설치기준(제13조 관련) · 장사등에관한법률(납골시설 등 평장화) 조항 신설
	· 납골시설 운영주체 개선(종교단체 법인설립면제 단서조항 삭제, 종교관련법인 및 공공특수법인의 납골시설 설치 관리의 경우 별도 법인 설립 면제 등)	· 장사등에관한법률 제14조 제2항 단서조항
	· 재단법인 묘지의 납골시설 설치(정관 등만 기존 법인묘지의 것으로 인정, 시설관련 문서제출은 존속)	· 장사등에관한법률 시행령 시행규칙 제7조 제3항 다. 법인납골묘
	· 납골시설 사후관리 강화 규정(지자체에 납골시설의 정비 및 제한 명령 부여, 납골시설의 공동관리기금 조성 및 사용)	· 장사등에관한법률 조항 신설(납골시설의 정비 및 제한 명령, 납골시설의 공동관리기금)

제 4 절 장례식장관련 제도개선 방안

장례식장과 관련한 제도개선은 두 가지 측면에서 논의되었다. 하나는 인적 기준으로 장례전문인력의 자격에 관한 것이다. 다른 하나는 물적 기준으로 장례식장 운영 및 설치 기준에 관한 것이다. 이외 장례식장 설치에 관한 제도개선시 부수적으로 뒤따라야 할 사안들도 함께 다루었다.

우선 시신의 위생처리는 산자와 같이 인간존엄성을 고려하여 하며, 보건위생이 철저히 지켜져야 한다. 그럼에도 불구하고, 장례식장 운영자나 종사자 등은 관련 교육이나 훈련을 받지 않는 자들로 구성되어, 이들이 제공하는 서비스의 질적 수준이 낮을 뿐만 아니라 전문적인 직업종사자로서 자부심도 약한 실정이다. 이들 종사자의 낮은 전문성 및 직업윤리성으로 인해 보건위생상 문제점들이 발생할 가능성이 높을 뿐만 아니라 장례식장 관리 및 운영의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 이와 관련하여, 이 연구에서는 시신의 위생처리에 일정한 자격조건을 부과하는 국가자격관리시스템을 도입할 것을 제안한다. 구체적으로 장사등에관한법률에서 장례식장 등에서 시체의 위생적 처리를 담당하는 자는 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격을 갖춘 자가 할 수 있도록 규정한다. 또한, 장례식장 영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정을 이수하도록 한다. 다만, 기존 장례업자를 고려하여, 자격증을 가진 자에 대한 의무고용제는 차후에 고려하도록 한다. 또한, 기존 장의사를 보호하기 위해 자격증제도의 시행에 있어서 경과규정을 두어 기존 장의사들에게도 소정의 교육과 시험을 거친 후 자격을 부여하도록 한다.

가정의례에관한법률이 1999년 2월부터 폐지됨에 따라, 장례식장 영업은 관할 세무서에 사업자 등록만 하면 운영할 수 있는 자유업으로 전환되었음, 시설운영기준들이 설정되어 있지 않다. 가정의례에관한법률 폐지 당시 장례식장은 시신을 직접 다루는 특수성을 고려하지 않은 채, 혼인에식장과 동일한 시설로 분류하여 그 규제를 완화시킨 것이다. 그러나 장례식장은 혼인에식장과 달리 시신을 다루어 보건위생상 위해와 직접 관련이 있음이 간과되었다고 할 수 있다. 현재 장례식장 영업은 법률상 신고사항이 아니기 때문에 관할 시장·군수·구청장에게 신고할 의무가 없으며, 다만 반기별로 장례식장 운영현황을 보고하도록 되어 있다. 결과적으로 직접 또는 이차 감염 등을 예방할 수 있는 장례식장 보건위생 처리 기준에 대한 규정은 미흡한 실정이다. 또한, 장례식장은 별다른 규제사항이 없는 관

계로 매우 급속하게 무분별하게 증가하여 수급 불균형 문제가 발생하고 있다. 장례식장이 난립은 서비스의 질적 수준을 낮추는 원인이 되며, 그 피해는 결국 국민에게 전가될 것이다. 결과적으로 장례식장의 불법적인 영업으로 인하여 국민의 피해가 증가하고 있다.

이 연구에서는 이들 문제점을 방지하기 위해서는 현행 장례식장에 관한 제도를 개선할 것을 제안한다. 구체적으로 장례식장의 균형적인 수급, 보건위생수준 제고, 이용서비스의 질적 향상 등을 도모하기 위해서는 장례식장 설치 및 운영이 행정기관에 의해 지도 및 감독될 수 있도록 한다. 이를 위해 현행 장사등에관한법률에서 자유업으로 규정하고 장례식장 설치 및 경영을 신고제로 전환할 것을 권고한다. 장례식장업을 신고제로 전환하는 경우, 시장·군수·구청장은 관할구역에 설치되어 있는 장례식장의 보건위생 및 운영관리 상황을 파악하고, 시설 등을 점검하기 위하여 매년 반기별로 장례식장을 방문하여 지도·감독하도록 한다. 장례식장 사업자 및 종사자는 전문성 제고를 위해 정기적으로 보건위생 및 관련법령에 관한 교육을 받도록 한다.

또한, 장사등에관한법률에서 장례식장 설치기준을 규정할 것을 제안한다. 즉, 보건위생 측면, 이용규모, 이용시간 등을 종합적으로 고려하여, 장례식장의 구체적인 설치기준을 마련하도록 한다. 특히, 시신으로부터 발생하는 감염성 세균의 전염 등을 방지하기 위한 보건위생 차원에서의 장례식장 설치 및 운영 기준을 구체적으로 마련하도록 한다. 설치기준으로 다음 사항들을 포함할 것을 권고한다. i) 시설물 형태 및 내·외장재는 적절한 채광 및 조명시설을 갖추고 경건한 분위기를 유지하도록 한다. ii) 방습·방충·환기·냉난방 등 보건위생상 위해를 방지를 위한 시설을 갖추도록 한다. iii) 장례식장에는 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그 밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다. iv) 안치실과 염습실은 질병감염의 우려가 있으므로 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설을 갖추어야 한다. v) 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리 칸막이로 염습실과 분리된 공간을 설치하여야 한다. vi) 시신의 위생처리시 종교단체 기타 시설 등에서 영업을 목적으로 하지 않은 경우에도 보건위생 등을 고려하여, 위 기준들을 적용하여야 한다.

장례식장이 신고업으로 전환하는 경우, 관련 규정도 함께 개선되어야 한다. 이와 관련하여, 장사등에관한법률에서 장례식장에 대한 중장기 수급계획 수립을 각급 지방자치단체의 의무로 추가 규정하도록 한다. 특히, 대형사고 및 재해 등의 비상사태에 따른 시신보관

(안치실), 장례장소 등도 수급계획에 포함되도록 한다. 한편, 현행 장례식장 임대료의 산정 기준방법은 대부분 법제25조제3항에 따른 산정기준보다 공정거래위원회 장례식장 표준약관에 의한 규정에 따르고 있다. 장례식장 임대료 산정기준은 사용자와 이용자간의 상호간의 정확한 이해부족으로 산정기준에 많은 문제점을 발생하고 있다. 따라서 장례식장에서의 임대료는 장례식장 표준약관에 따르도록 한다. 임대료 산정기준은 안치일시를 기준으로 24시간을 1일로 한다. 다만, 24시간을 미달하는 시간은 그 시간이 12시간 이상인 경우에는 1일로 산정하고 12시간미만인 경우에는 시간단위로 산정하되, 1시간미만은 1시간으로 산정하도록 한다. 장례식장 영업자는 유족 등이 안치되어 있는 시체를 찾지 가지 않은 경우, 당해 장례식장을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 시체를 처리할 수 있도록 한다. 연고자의 통보에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

이상 장례식장과 관련한 종합적인 제도개선 방안들은 <표 8-4>에 정리, 제시하였다.

〈표 8-4〉 장례식장 관련 제도개선 방안

제도개선 제안	관계법령
· 장례전문인력 자격제도 도입(국가공인자격제도 도입)	· 장사등에관한법률 조항 신설 · 자격관리법
· 장례식장 영업의 자유업에서 신고제로의 전환(이에 따른 보수교육 등 규정) · 장례식장 설치기준 규정(보건위생 수준 강화 차원)	· 장사등에관한법률 제25조(장례식장영업) · 장사등에관한법률 조항 신설
· 장례식장 중장기 수급계획 수립 의무규정	· 장사등에관한법률 제5조(묘지 등의 수급계획 수립)
· 임대료 산정기준 변경(장례식장 표준약관 준수, 임대료산정방법 변경 등)	· 장사등에관한법률 제25조 및 시행규칙
· 연고자가 찾아가지 않은 시신처리 방법	· 장사등에관한법률 조항신설(연고자가 찾아 가지 않은 시체처리방법)

제 5 절 장사행정 효율성 제고관련 제도개선 방안

장사행정 효율성 제고 관련 제도개선은 장사시설 설치와 관련한 지역이기주의 극복 등을 위한 것과 장사행정 인프라에 관한 것으로 구분하여 논의되었다. 전자는 다시 법률 명칭과 인센티브지원으로 구분된다. 장사행정은 보건복지부를 정점으로 하는 시·도의 복지정책부와 시·군·구의 사회복지과 등에서 노인복지행정을 담당하는 전달체계에서 주요 업무로 이루어지고 있다. 업무를 추진하는 행정체계 내에서도 업무의 중요성에도 불구하고 “긔은 일”이라는 인식이 잔존하고 있어서 대국민서비스의 자세나 인식의 개선을 위해 적극적인 행정행위를 하는 데 한계가 있다. 이것은 오랜 관습에서 오는 관념적 오류와 실정법상의 법제명칭이 비복지적인 경향에서 오는 현상적 오류 또한 크다고 보아진다. 따라서 장사행정의 주된 법제인 장사등에관한법률을 장사복지법으로 개정하는 것이 대안이 되며, 주민들이 가지고 있는 장사시설의 혐오성향도 제거할 수 있어서 입지갈등을 완화할 수 있다고 본다.

장사시설의 설치는 지방정부의 단체장에게 위임되어 있으나 집단 민원의 발생소지가 있는 등의 이유로 필요성에도 불구하고 후순위 사업으로 제쳐두는 경향이 높다. 그리고 장사시설 설치를 계획하더라도 주민들의 반대로 무산되는 경우가 발생하고 있다. 이를 해결할 수 있는 방안으로서는 해당 지역 주민들에게 간접적인 인센티브제(복지시설 설치, 도로건설 등)를 제시하고 사전 입지공모제를 병행하는 방안을 제안한다. 이를 위해 장사등에 관한법률 제5조(묘지 등의 수급계획 수립)에 시·도지사 및 시장, 군수, 구청장은 묘지 등의 수급계획과정과 실행과정에서 주민에게 장려 및 보상제도를 제시하여 입지 공모제를 실시할 수 있다는 조항을 신설하도록 한다.

장사행정을 담당하는 중앙부처 및 각급 지방자치단체에서의 조직과 인력은 매우 미흡한 실정이다. 중앙차원에서 주무부서로서 보건복지부의 기능은 장사정책 수립, 각종 시책 기획, 관계 법령 제·개정, 장사행정업무 표준화 및 관련 지침 작성, 시설설치 등을 위한 재정 지원, 지방자치단체 업무 지도·감독 및 평가, 장사관련 통계 작성 등 기능을 수행하고 있다. 국토공간의 효율적 이용을 도모하기 위해 각종 화장장려시책을 펼치고 있으며, 여기에는 화장장 시설 확충 및 개·보수사업, 납골시설 설치에 관한 융자 지원 등이 포함된다. 또한, 장사관련 각종 연구사업을 추진하고 있다. 이 밖에도 지방자치단체 담당공무원의 업무협조 및 문의, 장사시설관련 업체 및 일반국민의 민원처리 등을 수행하고 있다.

이러한 모든 업무는 1계 수준에서 이루어지고 있다. 이에 대해 중앙정부차원에서 특수공익기관으로 장사관련 전문기구를 설치하는 방안과 과 수준의 조직 확대를 제안한다.

지방자치단체에서도 중·장기 수급계획 수립, 공공장사시설의 설치 및 관리·운영, 사설장사시설의 설치관련 신고·허가 및 지도·감독, 주민의 매·화장 신고 업무 등이 많은 업무가 장사행정에 포함되어 있다. 현실적으로 이러한 장사행정업무를 제대로 집행하기 위해서는 기초자치단체 장사행정의 조직 및 인력은 매우 열악한 실정이다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체 내 가칭 “장사행정과 또는 장사행정팀”을 신설하도록 하며, 장사행정인력을 확충할 것을 제안한다. 장사행정 업무 기피로 인한 행정의 비효율을 제거하기 위해 장사직렬을 신설하는 방안을 제안한다. 그리고 이들 인력에는 일정한 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다. 인센티브의 종류로는 인사고과, 성과급 지급, 순환보직, 해외연수 등을 고려하도록 한다.

이상 장사행정 효율성 제고를 위한 종합적인 제도개선 방안들은 <표 8-5>에 정리, 제시하였다.

〈표 8-5〉 장사행정 효율성 제고를 위한 제도개선 방안

제도개선 제안	관계법령
· 장사등에관한법률 개칭(전문개정)	· 장사등에관한법률 제1조 등
· 장사시설 입지지역 주민을 위한 보상(인센티브) 제공 및 공모제 실시	· 장사등에관한법률 제5조(묘지 등의 수급계획 수립) 항으로 신설
· 중앙정부의 장사관련 조직 및 인력 확충	· 정부조직법 등(행정자치부와 협의 사항)
· 지방자치단체의 장사행정 조직 및 인력 확충(장사직렬 신설, 과 또는 팀 수준의 조직 설치 등)	· 정부조직법 등(행정자치부와 협의 사항)

제 9 장 결론

가장 최근에 장사제도가 전반적으로 변경되었던 시기는 2001년이다. 현행 장사등에관한법률을 통해 여러 새로운 제도들이 시행되었다. 그 중에는 시한부매장제도, 장사시설에 대한 중장기 수급계획수립, 화장 및 납골시설 설치의 용이성 제고, 분묘면적 축소, 개인묘지의 신고제로의 전환, 납골묘를 포함한 납골시설 도입 등이 포함된다. 그러나 이러한 제도들이 시행된 이래 비교적 짧은 기간이 지난 현재에 많은 문제점들이 노정되고 있다. 그 원인으로는 일부 제도들의 경우 사전 검토나 준비 작업이 부족하였으며, 다른 한편으로 사회현상 및 환경이 급속하게 변화되었기 때문이다. 장사제도는 모든 국민에게 직접적으로 적용되는 만큼, 불합리하거나 불충분한 점들은 조속히 그리고 과감히 개선되어야 할 당위성이 있다.

장사제도 개선의 중대함을 인식하여, 이 연구에서는 현행 장사제도가 안고 있는 문제점들을 진단하고, 그 결과를 토대로 향후 개선방안을 도출하고자 하였다. 방안의 객관성을 확보하기 위해 외국의 사례를 참조하였으며, 이 연구와 병행하여 운영된 장사제도개선추진위원회 및 추진단의 의견을 대폭 반영하였다.

이 연구에서는 장사시설 공급확충과 장사행정 효율성 제고를 위한 인프라 구축의 양축을 기준으로 개별적인 장사영역으로서 매장장 묘지, 화장장 산골 및 납골, 장례식장으로 구분하여 분석하고, 최종적으로 개선방안들을 도출하였다. 우선 장사시설 공급확충과 관련한 제도개선 방안들은 주민복지시설이자 지역기반시설로서 화장장 및 납골시설의 설치와 관련된 것이다. 주민 반대로 인하여 장사시설 설치를 위한 부지 마련이 어려운 현실을 극복하기 위하여, 상수원보호구역과 그린벨트보호구역 내에서의 일부 장사시설에 대한 설치제한 행위를 완화하는 방안이 모색되었다. 묘지와 달리, 화장장과 납골당은 위해 정도가 아주 낮다는 점에서 설치제한 행위의 완화가 필요하다고 하겠다. 오히려 이들 시설의 설치는 묘지 급증으로 인한 피해를 근본적으로 방지하는 순기능적인 역할을 할 것이다.

장사등에관한법률의 기본취지 중 하나는 국토의 효율적 이용이다. 이러한 관점에서 기존 묘지공원 내에 화장장과 납골시설의 설치가 가능하도록 개선하는 것이 필요하다. 이는

서구식으로 장사시설을 공원화하고 현대화하는 데에도 크게 일조 할 것이다. 인구증가와 도시화로 인해 최근 신도시가 유행처럼 건설되고 있다. 이러한 인구집단거주지역에서 필요한 시설에는 장사시설이 포함된다. 일반적으로 신도시가 건설되고 입주가 완료된 이후에 장사시설을 설치하는 것은 극히 어렵다. 따라서 자급자족의 관점에서 신도시 건립시 장사시설 수요를 예측하여 필요한 규모의 장사시설을 사전적으로 조성하도록 할 필요가 있다. 묘지의 이격거리 규정은 하천, 도로 및 철도의 경우 급속한 지형변화와 측정곤란 등으로 인하여 현실성이 낮다. 이는 오히려 불법장묘시설을 조장하기도 한다. 따라서 장사시설 이격거리제도에 대한 합리적인 개선이 요구된다.

지방자치단체가 장사시설을 설치하는데 있어서 직면하는 장애요인들로 입지부지 인근 주민의 반대뿐만 아니라 예산부족, 절차의 비효율성 등이 지적될 수 있다. 지방자치단체에서 설치 및 운영하고자 하는 공설장사시설의 경우 민간부문에서의 투자가 가능하도록 관련 제도가 개선될 필요가 있다. 또한, 장사시설 설치절차를 명료하게 하여, 지나친 간섭과 방해요인들로 인해 장사시설 설치가 지연되거나 무산되는 경우를 줄일 필요가 있다.

화장률이 이미 높은 수준으로 증가하였으며, 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 기대되고 있다. 현재 상황을 감안하면, 화장장 등 관련 시설이나 서비스는 그러한 수요 증가에 효과적으로 대응하지 못할 것이다. 결과적으로 화장 등 장사행위에 있어서 여러 편법이나 불법 사례가 증가할 가능성이 높다. 일례로 비용절감과 행정편의 등을 이유로 개장유골들이 집단적으로 화장처리 되어, 인간존엄성이 상실되는 사회문제가 발생할 수 있다. 따라서 모든 시신이나 유골이 개별적으로 입관되고 화장 처리될 수 있도록 하는 규정을 제정할 필요가 있다. 화장장 부족으로 인하여 화장대기시간이 길어질 것을 대비하여, 화장장에 시신안치실을 설치하도록 하여야 할 것이다. 가장 환경친화적이면서 비용이 저렴한 방법으로 산골에 대한 수요도 화장과 함께 증가할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 현행법에서는 산골에 대해 전혀 규정하지 않고 있다. 향후 발생할 수 있는 갈등이나 민원문제를 예방하기 위해서는 산골에 대한 개념이 정확히 정의되고, 산골방법 및 산골지역에 대한 규정이 마련되어야 할 것이다. .

화장률을 증가시키기 위해 납골제도가 도입되었으나, 납골묘 등 일부시설은 자연환경이나 주민생활에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가되고 있다. 이는 납골묘(탑) 설치에 지나치게 많은 석물이 사용되며, 시설 자체가 호화화 및 거대화되기 때문이다. 게다가 이

들 납골시설은 거의 반영구적인 시설물로서 무연화 되거나 제대로 관리되지 않을 경우 묘지보다 더 심각한 문제를 유발할 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 자연친화적으로 납골시설 설치기준을 설정하고, 평장화를 권장 및 지원하고, 사후관리를 강화하는 등의 제도개선이 요구된다. 납골시설 운영 주체가 지나치게 영리를 추구함으로써 시설 설치 및 관리 부실 등의 각종 문제가 분출되고 있다. 따라서 납골시설 설치 및 운영주체의 공익성 및 영속성이 강화될 필요가 있다. 이와 관련하여, 일정 규모 이상의 납골시설을 설치 및 관리하고자 하는 주체는 그 목적으로 법인묘지를 설치하도록 하여야 한다. 종교단체의 경우 종교법인을 설치하도록 하며, 공공법인의 경우 적극적인 참여를 유도하기 위해 별도의 법인을 설립하지 않고서도 납골시설 설치가 가능하도록 하여야 할 것이다.

장례관련 종사인력의 전문성 및 윤리성을 제고하기 위해 국가공인자격을 부여하는 제도를 도입하며, 이와 함께 체계적인 교육시스템을 구축할 필요가 있다. 시신을 다루는 일이 인간존엄성과 국민보건위생 차원에서 매우 중요하기 때문이다. 시신을 직접적으로 다루는 장례식장의 경우, 그 설치를 신고제로 전환시키고, 설치 및 운영 기준을 강화하여 국가와 지방자치단체가 체계적으로 지도 및 감독할 수 있도록 하여야 할 것이다. 장례인력 및 시설에 대한 엄격한 규정은 대부분 선진국의 경향이기도 하며, 그 이유는 시신을 다루는 일이 특수성을 가지고 있기 때문이다.

아무리 제도들이 개선된다고 할지라도 이를 실천하는 장사행정 영역에서 비효율성 문제가 존재한다면, 그 실효성은 낮아질 수밖에 없을 것이다. 장사행정 효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 조직과 인력의 확충이 중요하다. 중앙정부 차원에서 장사일반을 종합적으로 취급할 수 있는 공단의 설치가 고려될 수 있다. 또한, 현행 계(係) 수준에서의 업무담당을 전담 과(課) 수준으로 확대하는 방안이 제시될 수 있다. 지방자치단체의 차원에서는 전담 계 또는 팀을 설치하며, 장사직렬을 신설하는 방안이 제시될 수 있다.

마지막으로 장사제도는 국민의 보건위생 수준을 향상시키고, 공공복리를 증진시키며, 국토 활용의 효율성을 제고하기 위한 것이며, 이는 궁극적으로 국민의 삶의 질 제고로 이어지는 것이다. 문화적으로 장사는 평소 각광을 받지 못하는 그야말로 음지에 위치하고 있다. 대다수는 장사는 자신과 상관없는 먼 일로만 치부하는 경향이 있다. 이는 죽음을 멀리하는 우리 관습에서 연유된다고 할 수 있다. 그러나 장사는 우리 생활과 아주 가까운 거리에서 밀접한 관련을 맺으며 작동하고 있다. 따라서 장사제도에 대한 부단한 개선노력

은 궁극적으로 우리 생활을 안정시키고 평안감과 복지감을 줄 것이다. 장사제도의 문제점을 지적하고 그 개선방안을 도출하는 일도 중요하나, 보다 더 중요한 일은 이를 실제로 실천하는 것이다. 비록, 당사자간 이해관계가 대립될 수 있으나, 제도개선은 궁극적으로 공공선을 위한 것으로 인식된다면 그 실천은 그리 어렵지 않을 것이다.

참고문헌

- 고덕기·김시덕, 『납골당 서비스 표준화』, 한국표준협회·산업자원부, 2004.
- 고덕기·김시덕, 『화장장 서비스 표준화 연구』, 산업자원부 기술표준원·한국장례업협회, 2003.
- 고수현, 「장묘복지정책에 관한 이념적 접근」, 『한국장묘』 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.273~294.
- 김경혜, 『서울시 장묘제도 발전방향』, 서울시정개발원, 1997.
- 김경혜, 장묘시설 수급 및 정책방향 연구, 2001.
- 김종후·전형원·강동희, 「공공시설 설치에 따른 지역·집단 이해갈등과 조정에 관한 연구」, 『지방자치연구』, 제6권 제1호(통권 10호): 59-86, 1994.
- 김현준·박희정·박인·이필도, 『장묘관련 법규 해설』, 서울보건대학, 2000.
- 김현준, 『장사제도의 개선방향』, 한국장례문화학회발표자료, 2001.
- 박복순, 국내외 산골시설 및 사례, 2004.
- 박상호, 『한국 묘지제도의 법적 연구』, 동의대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.
- 보건복지부, 『묘지, 화장장, 납골당 현황』, 2003.
- 이삼식·고덕기·이상현·이필도·박덕근, 『경기도 중장기 장묘시설 수급계획』, 경기도·한국보건사회연구원, 2000.
- 이삼식·박미연·하미영·박종서·안영훈·한부영, 『장사제도 및 행정체계 국제비교 분석』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003a.
- 이삼식·박종서·박미연·황길연, 『납골묘 모형에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003b.
- 이삼식·박종서, 『장사행정 효율화 방안』, 한국보건사회연구원, 2001.

이삼식·박종서·김승태·김형석, 전국 묘지 실태조사 모형개발 및 관리방안, 보건사회연구원, 2001.

이필도, 납골시설 실태조사 연구, 생활개혁실천협의회, 서울보건대학, 2003

이필도, 납골시설사업 예비타당성 조사연구, 공무원연금관리공단 서울보건대학, 2003.

장현섭, 「죽음의 질 개선방안」, 『한국장묘』, 제4권, 한국장묘연구회, 1998, pp.71~93.

제임스 김, 「방부처리」, 『한국장묘』, 제2권, 한국장묘연구회, 1996.

O'Hare Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson, *Facility Siting and Public Opposition* (NY, Van Nostrand Reinhold Co.), 1983.

Sally Bunce Turners. Lauren M. Kunches, Kathleen F. Gordon, "Occupational Exposure to Human Immunodeficiency Virus and Hepatitis B Virus among Embalmers: A Pilot Seroprevalence Study" *AJPH*. Vol 79, No 10, 1425-1426, 1989.

부 록

부록 1. 장사제도개선추진위원회 조직 및 활동보고

부록 2. 장사등에관한법령 개선방안

부록 3. 관련법령 개선방안

부록 1. 장사제도개선추진위원회 조직 및 활동보고

I. 장사제도 현황 및 문제점

1. 현황

☐ 묘지

- 1998년말 현재 묘지 면적은 약 998km²로 전국토의 1%를 차지함.
- ※ 매년 약 15만여기의 새로운 분묘가 발생하고 있음.
- 집단묘지는 393개소로 공설묘지 268, 사설법인묘지 125개소임.

☐ 화장장

- 전국 화장장은 45개소로 공설로 운영되며, 2002년도 이용실적은 146천기임.
- 화장율 추세는 다음과 같음.
 - 1981년 13.7% → 1991년 17.8% → 2001년 38.5% → 2003년 46.2%
 - 최근 5년간 화장율은 평균 3.8%p씩 증가하여 2010년경에는 73%에 이를 것으로 추정.

☐ 납골시설

- 전국의 납골시설은 128개소(공설 73, 사설 53).
- 봉안능력은 928천기, 지금까지 봉안실적은 430천기로 잔여봉안 가능기수는 498천기(53.7%)임.

2. 문제점

☐ 장사 및 묘지관행

- 화장율이 급증하고 있으나 아직 매장위주의 관행으로 묘지가 늘어나 국토잠식 및 환경훼손 문제가 심각함.

☐ 묘지수급 관리

- 묘지설치 신고율이 저조하고 묘적부 관리, 묘지수급 계획 등이 이루어지지 못

하고 있음.

- 전국의 무연분묘가 800만기로 추정되나 지방자치단체의 예산부족과 지역주민의 반대로 정비 곤란.
- 수도권(서울, 인천, 경기)의 집단묘지 매장가능기수는 149천기임.
 - 매년 42천기의 매장수요 발생으로 3-5년 후는 집단묘지의 만장이 예상.

□ 화장, 납골시설의 공급 및 접근성 부족

- 화장 및 납골시설은 혐오시설로서 신·증설 곤란.
 - 수도권의 화장로 1기당 1일 처리건수는 3건 이상으로 잦은 고장 등의 문제점 내포.
 - 선진국은 화장로 1기당 1.5 - 2.0건 처리.
- 특히, 서울은 4.2건 처리로 화장로 수명이 단축되어 인근 화장장 이용 실정.
 - 화장율이 73%에 이르는 2010년에는 연간 45천건에 이를 것으로 추산되며, 이를 위하여 서울시 화장장의 신·증설이 필요하나 지역주민이 반대.
- 수도권의 납골당도 4-5년 이후에는 만장이 예상됨.
 - 서울은 이미 공설납골당이 만장되어 타 지역으로 안치.

□ 화장장 및 납골시설의 설치에 대한 재정적 지원 미약

- 주차장 및 부대시설 설치, 주민동의 과정 등 막대한 비용이 소요되나, 정부지원은 화장로 및 납골당 건물면적에 대해서만 지원.
 - 또한 건물 신·증축에 소요되는 지원단가도 현실성이 결여.
 - 1m²당 건축비가 2백만원이 소요되나 1백만원의 70%인 70만원만 지원.

□ 화장장, 납골시설의 과도한 설치 제한 등으로 설치 곤란

- 도로, 철도, 하천지역으로부터 300m, 20호 이상 민가, 학교로부터 500m 이상 떨어진 곳에 설치 가능.
 - 상수도보호구역(수도법), 녹지지역에 설치제한(국토의계획및이용에관한법률).
 - 지자체 조례로 정하는 지역 등에 설치 제한.
- ※ 납골시설은 사원, 묘지, 화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치 가능.

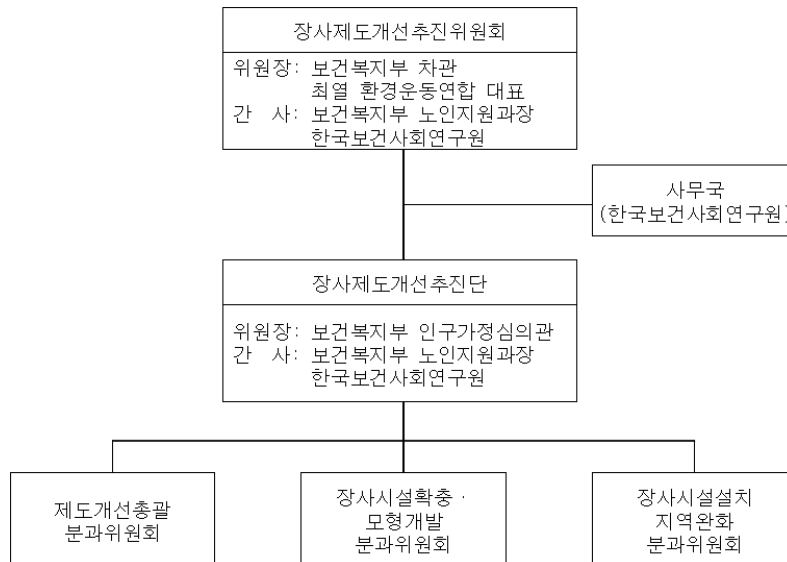
Ⅱ. 장사제도개선추진위원회 설치

1. 목적

- ☐ 친환경적이고 우리나라 실정에 맞는 장사제도 개발
- ☐ 매장억제 및 화장·납골문화 정착을 위한 방안 마련
- ☐ 화장장, 납골시설 등 설치제한 지역 완화
- ☐ 납골시설(납골묘, 납골당) 모형 개발 등 구체적 정책대안 제시

2. 운영체계

- ☐ 『추진위원회』의 원활한 운영을 위하여 장사제도 개선 추진단 구성 운영
 - － 추진단은 「제도개선 총괄팀」, 「장사시설확충 및 모형개발팀」, 「장사시설 설치지역 규제완화팀」 등 3개 분과위원회 설치.
- ☐ 『추진위원회』의 운영에 필요한 제반지원을 위해 사무국 설치·운영



3. 추진위원회 기능 및 구성

□ 추진위원회

— 주요기능

- 장사제도 개선(안) 심의 및 자문.
- 각 분과위원회에서 수행하는 연구내용, 연구방향, 연구결과등 자문.

— 구성

- 위원장: 보건복지부 차관, 환경운동연합회장(최열)
- 위원

관련부처(5명): 국무조정실 사회복지심의관, 보건복지부 인구가정심의관, 농림부 농업정책국장, 건교부 도시국장, 환경부 상하수도국장
 민간단체 및 언론(6명): 한국장묘문화개혁국민협의회, 생활개혁실천협의회, 주부클럽연합회, 한국전례원, 경향신문, 이로제 건축사무소

□ 추진단

— 주요기능

- 장사제도 개선방안 수립.
- 매장억제 및 화장, 납골문화 정착.
- 묘지(분묘) 관리 및 수급계획 수립.
- 장사시설 확충 및 모형 개발.
- 추진위원회 자문 등을 토대로 장사등에관한법령 개정(안) 마련.

— 구성

- 추진단장을 포함해서 20인 이내로 구성.
- 3개 분과위원회별로 팀장 1인과, 팀장을 포함하여 5인 이내로 구성.
- 위촉위원(9명): 장사관련 학계, 전문가, 시민단체, 연구기관 등.
- 정부위원(6명): 건교부, 환경부, 복지부, 지자체 공무원(서울특별시, 경기도, 경기도 용인시).

☐ 사무국

- 한국보건사회연구원에 사무국을 설치하여 추진위원회 운영, 연구과제 수행 등 관련사항 지원.

Ⅲ. 장사제도개선추진위원회 활동결과

1. 총괄

☐ 총 30개 상정안건 중 26건 채택, 4건 부결

부문	상정	채택 (부분채택 포함)	부결
1. 장사시설 설치지역 제한완화	7	5	2
2. 묘지	4	4	0
3. 화장 및 산골	5	5	0
4. 납골	7	7	0
5. 장례식장	4	2	2
6. 장사행정 효율화	3	3	0
전체	30	26	4

2. 심의(개선) 주요내용

가. 집단묘지 확보방안

☐ 지자체 묘지설치 의무사항 → 일제조사 및 묘지수급계획 시행

- 현행 장사등에관한법률에서 규정하고 있는 무연분묘 정비, 시한부매장제도 등의 실효성을 확보하기 위해
- 지자체의 장사시설 중장기수급계획 수립을 촉진시키기 위해 수급계획 수립을

보건복지부장관에 보고하도록 하며, 중앙정부도 국자전체의 종합수급계획을 수립하도록 함.

- 지자체장으로 하여금 묘지일제조사계획을 수립하여 보건복지부장관에 보고하도록 하며, 국가는 묘지실태조사방법을 개발·보급하는 한편, 국고보조 등 필요한 경비를 지원하도록 함.

□ 마을공동묘지/집단묘지 정비: 묘지활용극대화 → 무연분묘정리, 납골시설화

- 지자체장은 일제조사 결과 무연분묘로 판정되거나 불법분묘의 경우 매장된 시체 또는 유골을 의무적으로 화장하여 일정기간 납골하거나 이장명령을 하도록 하여 지자체의 분묘정비사업추진을 용이하도록 함.
- 국토의 효율적 활용 및 화장·납골시설 확충을 위해 기 설치된 묘지공원(공동묘지) 내 화장장 및 납골시설(납골묘) 설치가 가능도록 함.
- 지자체장은 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발하여 공원화할 수 있으며, 재개발시 일정규모 이상의 납골시설과 산골시설 설치토록 함. 국가가 국고보조 등을 통해 공원화 사업을 지원하도록 함.

□ 평장 권장 및 장려금지급방안 추진

- 과도한 석물사용 등으로 인하여 자연환경 훼손 등 폐단을 방지하기 위하여
- 국가는 지자체 및 법인 등에서 평장형 납골시설 건립을 권장하고,
- 그 일환으로 지자체에 평장화 공설납골시설 건립비를 지원하며, 법인의 경우 용자 등의 혜택을 제공하도록 함.

□ 산골제도 도입 추진

- 가장 효과적인 장법으로서 산골을 제도적으로 도입하며, 이를 위해
- 화장유골을 분골하여 용기없이 땅에 묻거나 뿌리는 것으로 “산골”을 정의하며,
- 향후 산골 증가에 따른 보건위생, 미관저해, 민원발생 등 문제점에 대처하기 위하여 산골방법, 산골지역, 산골시설 만장시 사후처리방법 등을 구체적으로 규정하도록 함.

□ 중앙부처 및 지자체의 장사행정 효율적 추진을 위한 기반 구축

- 중앙부처의 장사행정전담조직을 현재 계(係)에서 과(課) 수준으로 확대하며, 지자체의 경우 팀제로 확대.

- 중앙정부 차원에서 장사관련 전문기관을 설치하는 방안 강구.
- 장사업무 담당공무원에 정기적인 교육을 제공하는 한편, 인사고과, 성과급, 해외연수 등에서의 인센티브 제공.

나. 화장장 및 납골시설 확충 방안

- ☐ 설치제한지역 완화
 - 화장장 및 납골시설의 주요시설(도로, 하천, 철도 등)로부터 이격거리제한 철폐.
 - 신도시 개발시 공설장사시설(화장장, 납골시설) 설치 의무화 .
 - 기존 재단법인묘지 내 납골묘 설치시 요건 완화(신고절차 간소화).
- ☐ 화장장 및 납골시설 설치의 용이성 제고를 위한 기반 구축
 - 지자체 설치의무 강구 및 설치비 지원예산 현실화.
 - 시설설비비만 지원하고 있으나 주차장, 부대시설 설치비용 등 필요비용 지원 방안 추진.
 - 지자체에서 공설장사시설 건립시 재원 확보를 용이케 하기 위해 민간투자 허용.
 - 화장장 및 납골시설 건립에 대한 인근주민의 무조건적 반대에 대비하여 계획 수립단계부터 결정 및 공시단계까지 장사시설 설치절차 제도화.
 - 장사시설에 대한 국민의 혐오의식을 해소하기 위해 현행 “장사등에관한법률”
⇒ “장례등에관한법률”로 개칭.
- ☐ 화장장 설비 강화
 - 개별화장 실시를 권장하며, 이를 위해 개장유골전용화장으로 설치 의무화.
 - 화장장 공급부족으로 인한 화장시간 지역 등에 대비하기 위해 화장장에 시신 안치실 설치 의무화.

다. 호화납골분묘, 납골당 규제 방안

- ☐ 납골묘, 납골당에 대한 봉분높이, 석물두께 등 규격기준 마련.
 - 납골묘 1기당 높이(50cm내), 점유면적(1.96㎡ 내), 부속 시설물(비석 1, 상석 1) 등 제한.

□ 납골시설 설치 주체 등 개선

- 납골시설의 공공성 및 영속성 강화를 위해 500구 이상 유골 안치시설 설치시 법인설치 의무화.
 - 단, 종교관련법인(종교단체 대신), 공공특수법인, 종중문중의 경우 별도법인 설립없이 설치 가능.
- 납골시설 완공전 또는 설치허가증 교부전 사전분양으로 인해 부실공사, 불법시설 운영 등 피해 사례 발생을 방지하기 위해 납골할 자가 사망하기 전에 사전 매매(양도·임대·사용계약 등 포함) 제한.
 - 다만, 70세 이상인 자, 뇌사자, 6개월 사망 예측자, 합장, 공설시설 등 예외 조항 설정.
- 납골시설 사후관리 규정.
 - 지자체장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 납골시설 정비개선 명령 또는 사용 제한 가능.
 - 지자체장은 법인납골시설의 사용료와 연간관리비의 일정비율을 공동관리기금으로 적립 및 운영.

라. 분묘설치 신고율 제고 방안

□ 법 실효성 확보하도록 지자체 감독 강화

- 사설묘지 설치자는 사전에 설치가능지역과 거리제한구역 여부를 확인하며, 관할 읍면동에서 묘지설치가능 여부를 확인하도록 의무화.
- 개인묘지 설치제한 지역 중 도로, 철도, 하천으로부터 300m 이상 제외(국민생활과 직접 관련 있는 20호 이상 인가밀집지역, 학교, 공중시설/장소로부터 500m 이상의 곳만 제한).

□ 법무부와 협의하여 사망신고 때 분묘설치, 화장납골안치 사항을 같이 신고의무 추진(호적법령개정)

- 매장 후 30일 이내에 매장지 관할 지자체에게 신고하거나 사망신고서식에 매장장소를 신고토록 하여 사망과 매·화장 신고제도를 일원화.

마. 매장억제, 화장납골 등 건전장사문화정착을 위한 국민의식개선

- ☐ 시민단체, TV 신문 등 캠페인 전개
 - － 시민단체 및 언론매체를 통한 홍보사업 지속적 추진(전국 및 지역단위 동시 추진).
 - － 국가는 각종 프로그램을 개발·제공하고, 국고지원 등을 통해 필요경비 제공.
- ☐ 대한노인회 등 노인단체를 통한 건전장사문화 전개
 - － 노인단체들이 전국 및 지역단위 노인교육프로그램 등을 개발하여 지속적으로 실시하며, 국가는 이를 적극적으로 지원.
 - － 국가는 각종 프로그램을 개발·제공하고, 국고지원 등을 통해 필요경비 제공.

바. 병원장례식장을 주거지역에 병원안치실로 설치함으로써 발생하는 집단민원 해결 방안

- ☐ 병원장례식장을 주거시설과 설치하는 것을 지자체의 장이 판단하되 신규 대규모 주거단지 조성때 의무적으로 설치 추진

사. 장례용품 고가판매 등 문제점 해결 방안

- ☐ 장례예식장 영업을 신고제로 하고, 동업소에서 판매하는 용품에 대한 품질 및 가격을 철저히 감독
 - － 장례식장에 대한 행정지도감독 및 설치기준 강화를 위해 종래 자유업에서 신고제로 전환하여 제도권으로 들어오게 함.
 - － 장례식장 시설설치 등에 관한 구체적 기준 마련.
- ☐ 시체를 위생적으로 염습하기 위하여, 일정자격을 갖춘 전문인력제도 도입
 - － 인간존엄성과 보건위생적 측면에서 시신의 위생처리 등을 전문적으로 수행하기 위해 장례식장 종사자 등에 대한 자격제도를 도입.
 - － 종사자 등에 대해 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정 이수 의무화.

3. 심의 세부내용

가. 채택

- ☐ 묘지공원에서의 장사시설 설치완화에 대하여
 - － 국토의 효율적 활용 및 화장·납골시설 확충을 위해 기 설치 묘지공원 내 화장장 및 납골시설(납골묘) 설치가 가능토록 개선.
- ☐ 장사시설 설치거리 현실화에 대하여
 - － 묘지는 도로, 철도, 하천으로부터 300m 이상, 20호 이상 인가밀집지역, 학교, 공중시설/장소로부터 500m 이상의 곳에 설치가 가능토록 하여, 분묘신고 기피 및 불법묘지 조장.
 - － 묘지설치거리제한 기준 중 하천, 도로, 철도를 제외.
- ☐ 신도시 개발시 공설장사시설 설치 제도화에 대하여
 - － 넘비를 극복하여 필요 장사시설 확충을 위해 신도시 개발 초기단계부터 공설 화장장 및 납골시설 설치를 의무화.
- ☐ 장사시설 설치 재원 확보에 대하여
 - － 지자체에서 공설장사시설 설치시 예산 부족을 대비하여 민간투자가 가능하도록 규정.
- ☐ 장사시설 설치절차 제도화에 대하여
 - － 장사시설 설치에 대한 인근주민의 무조건적 반대에 대비하여 계획수립단계부터 결정 및 공시단계까지 장사시설 설치의 합리적 절차 규정.
- ☐ 개별화장에 대하여
 - － 집단화장으로 인한 인간존엄성 훼손문제를 방지하기 위해 개별화장을 권장함.
- ☐ 화장장 시설강화에 대하여
 - － 화장예약제 실시, 화장장 공급부족 등으로 즉시 화장이 곤란하여 시신부패 등 문제 발생 가능.
 - － 따라서 화장장에 시신안치실 설치를 의무화함.

- ☐ “산골” 정의에 대하여
 - 산골 수요증가에 따라 화장유골을 분골하여 용기 없이 땅에 묻거나 뿌리는 것으로 “산골” 정의.
- ☐ 산골방법 및 산골지역에 대하여
 - 산골수요 증가에 따라 산골방법 및 산골지역을 정하여 사골로 인한 보건위생, 미관저해, 민원발생 등 문제점에 대처.
- ☐ 산골시설에 모아진 화장유골처리에 대하여
 - 화장장에 설치된 유택동산 등의 산골시설 만장시 산골로 모아진 유골을 일정한 구역에 집단적으로 땅에 묻는 등의 처리방법 규정.
- ☐ 납골관련 용어 정의에 대하여
 - 납골, 산골 및 매장간의 개념적 혼란을 방지하기 위해 “납골”은 유골을 납골시설에 안치하거나 화장유골을 용기에 담아 땅에 묻을 경우로 구체적으로 정의.
 - 다양한 납골시설 형태 출현에 따라 납골시설 범위 재정의.
- ☐ 납골시설 설치 및 운영주체 개선에 대하여
 - 납골시설의 공공성 및 영속성 강화를 위해 500구 이상 유골 안치시설 설치시 법인설치 의무화.
 - 단, 종교관련법인(종교단체 대신), 공공특수법인, 종중문중의 경우 별도법인 설립없이 설치 가능.
- ☐ 재단법인묘지내 납골시설 설치 요건 완화에 대하여
 - 기존 재단법인묘지 내 납골묘 설치시 신고 간소화(법인정관, 재산목록 등 일부 서류 제출 생략).
- ☐ 납골시설 설치기준 강화에 대하여
 - 납골시설의 과도한 석물사용, 호화거대화의 폐단을 방지하기 위해,
 - 납골묘 1기당 높이, 점유면적, 부속 시설물 등 제한.
- ☐ 납골시설 평장화에 대하여
 - 납골묘의 과도한 석물사용 등으로 인하여 자연환경 훼손 등 폐단 발생.
 - 이를 방지하기 위해, 국가는 지자체 및 법인 등에 평장형 납골시설 건립을 권장하고, 필요사항 지원.

□ 납골시설 사전매매 제한에 대하여

- 납골시설 완공전 또는 설치허가증 교부전 사전분양으로 인해 부실공사, 불법시설 운영 등 피해 사례 발생.
- 따라서 묘지와 마찬가지로 납골할 자가 사망하기 전에 납골시설의 매매·양도·임대·사용계약 등 금지.
 - 다만, 70세 이상인 자, 뇌사자, 6개월 사망 예측자, 합장, 공설시설 등 예외 조항 설정.

□ 납골시설 사후관리 강화에 대하여

- 납골시설 사후관리 부재로 인한 피해발생을 방지하기 위해,
- 지자체장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 납골시설 정비개선 명령 또는 사용 제한.
- 지자체장은 법인납골시설의 사용기수 사용료와 연간관리비의 일정비율을 공동 관리기금으로 적립 및 운영.

□ 무연분묘 및 불법묘지의 정비에 대하여

- 지자체장은 무연/불법분묘에 매장된 시체 또는 유골은 의무적으로 화장하여 일정기간 납골하거나 이장명령을 하도록 함.

□ 묘지일제조사 실시 강화에 대하여

- 전국적으로 묘지실태파악이 전혀 안되어 있어, 무연분묘 정비, 시한부매장제도 등의 실효성 확보 곤란.
- 따라서 지자체장은 묘지일제조사 계획을 수립하여 보건복지부장관에 보고,
- 국가는 전국적인 묘지실태조사방법을 개발 및 보급하며, 국고보조 등 필요 경비 지원.

□ 공설묘지 공원화에 대하여

- 지자체장은 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발 할 수 있으며, 재개발시 일정규모 이상의 납골시설과 산골시설 설치토록 함.
- 이를 위해 국가는 국고보조 등 지원.

□ 신고율 제고를 위한 개인묘지 신고제도 개선에 대하여

- 매장후 30일 이내에 매장지 관할 지자체에게 신고하거나 사망신고서식에 매장

장소를 신고토록 일원화.

- 사설묘지 설치자는 사전에 설치가능지역과 거리제한구역 여부 확인 및 관할 읍면동에서 묘지설치가능 여부 확인.

□ 장례식장 행정지도감독 및 설치기준 강화에 대하여

- 국민건강과 직접 관련된 장례식장의 설치운영을 자유업에서 신고제로 전환.
- 보건위생측면의 강화를 위해 장례식장 시설설치의 구체적 기준 마련.

□ 장례식장 전문인력 자격강화에 대하여

- 인간존엄성과 보건위생적 측면에서 시신의 위생처리 등을 전문적으로 수행하기 위해.
- 장례식장 종사자에 대한 자격제도 도입.
- 종사자 등에 대해 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정 이수 의무화.

□ 장사등에관한법률 개칭에 대하여

- 장사시설에 대한 국민의 혐오의식을 전환하기 현행 “장사등에관한법률” ⇒ “장례등에관한법률”로 개칭.

□ 장사시설 수급계획 수립강화에 대하여

- 현행 규정에도 불구하고, 장사시설 중장기수급계획 수립 지자체가 적으며, 중앙정부 차원에서도 국가전체의 종합적인 수급계획 미수립.
- 따라서 지자체장은 장사시설의 수급계획 수립을 보건복지부장관에 보고하도록 하며,
- 보건복지부장관은 장사시설 수급에 관한 국가종합 중장기계획을 수립하도록 함.

□ 장사행정 효율성 제고를 위한 조직 및 인력 확충에 대하여

- 중앙부처 및 지자체내 과 또는 팀 단위 조직 확대 및 인력 확충.
- 중앙정부 차원에서 장사관련 전문기관 설치.
- 장사업무 담당공무원에 정기적인 장사업무 교육 제공.
- 장사업무 담당공무원의 인센티브로 인사고과, 성과급, 해외연수 등 제공.

나. 부결

- 상수원보호구역에서 공설장사시설 설치제한 완화에 대하여
 - － 대부분 지역이 상수원보호구역으로 지정된 지자체 경우 장사시설 설치 곤란.
 - － 따라서 현행법 상 상수원보호구역에 화장장과 집단납골시설 설치제한 완화를 상정.
 - ※ 환경부 등 일부 위원이 상수도보호구역 취지훼손, 주민정서 등을 이유로 반대.
- 그린벨트지역내 사설화장장 설치제한 완화에 대하여
 - － 개발제한구역에서 공설장사시설 및 사설장사시설 중 사찰경내 납골당만 설치 가능.
 - － 화장장 확충을 위해 사설화장장(병행 장례식장 및 납골당) 설치 허용을 상정.
 - ※ 건교부 등 일부 위원이 GB지역의 축소상황에서 사설시설의 추가허용을 문제시 하여, 반대.
- 장례식장 설치장소 명료화에 대하여
 - － 종합병원(대학병원 등) 장례식장 경우 병원부속시설로서 일반주거지역에 설치 되어, 일반장례식장과 형평성 문제 발생.
 - － 따라서 일반장례식장도 일반거주지 내에서의 설치 가능토록 상정.
 - ※ 주거지역 내 장례식장 입주에 대한 건교부의 반대 입장 표명.
- 장례식장 운영주체 개선에 대하여
 - － 치료목적의 병원에서 수익을 위해 장례식장 무분별 설치.
 - － 따라서 의료기관(병원)에의 장례식장 설치 제한(기 설치 경우 10-15년 유예기간 설정) 상정.
 - ※ 주거지역 내 장례식장 입주에 대한 건교부의 반대 입장 표명과 일부 의원들이 현실성이 없다는 이유를 들어 반대.

IV. 장사제도개선추진위원회 심의결과

1. 채택

심의안건	현황 및 배경	개선방안
1. 묘지공원에 서의 장사 시설 설치 완화	◦ 기존 묘지공원 내 설치가능 공원 시설을 조경시설, 휴양시설, 편의 시설, 기타시설(장례식장, 납골 당)로 한정	◦ 기존 묘지공원 내 화장장 및 납골시설(납골 묘) 설치 가능 [도시공원법 시행규칙 제6조(공원시설의 설 치기준) 제1항 제6호]
2. 장사시설 설 치 거리 현 실화	◦ 묘지는 도로, 철도, 하천으로부터 300m 이상, 20호이상 인가밀집 지역, 학교, 공중시설/장소로부 터 500m 이상의 곳에 설치 가능	◦ 묘지설치거리제한 대상 기준 중 하천, 도로, 철도 제외 [장사등에관한법률 시행령 (별표1), (별표2) 묘지설치기준(제11조관련)] ◦ 화장장·납골시설 설치에 대해서는 거리제 한 규정 철폐
3. 신도시 개발 시 공설장사 시설설치 제 도화	◦ 인구의 도시집중으로 신도시 개 발 증가하나, 주민 입주 후 장사 시설 설치가 곤란하여 수급불균 형 발생	◦ 신도시 개발 초기단계부터 공설 화장장 및 납골시설 설치 의무화(택지개발촉진법 시행 령 제2조 공공시설 범위에 공설장사시설 추 가)
4. 장사시설 설 치 재원확보	◦ 지자체에서 공설장사시설 설치시 예산 부족	◦ 민간투자가능 SOC시설에 공설장사시설 추 가 [사회간접자본시설에대한민간투자법 제2조 (정의)에 추가 및 장사등에관한법률에 신설]
5. 장사시설 설 치절차 제도 화	◦ 주민의 무조건 반대로 필요 장사 시설 설치 곤란	◦ 계획수립단계부터 결정 및 공시단계까지 장 사시설 설치의 합리적 절차 규정 [국토의계획및이용에관한법률 제21조(지방의 회의 의견청취) 및 시행령 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)]
6. 화장방법 개선	◦ 개장유골들이 한꺼번에 화장되 어, 인간존엄성 손상의 윤리적 문제 발생	◦ 개별화장을 권장사항으로 규정 [장사등에관한법률]
7. 화장장 시설 강화	◦ 화장예약제 실시, 화장장 공급 부족 등으로 즉시 화장 곤란시 시신부패, 고인의 존엄성 훼손 등 문제 발생	◦ 화장장에 시신안치실 설치 규정 [장사등에관한법률 시행령 제7조의2, 제13조]
8. “산골” 정의	◦ 산골 선호도 증가에도 불구하고,	◦ 화장유골을 분골하여 용기없이 땅에 묻거나

심의안건	현황 및 배경	개선방안
	개념 미정립	뿌리는 것으로 “산골” 정의 [장사등에관한법률 제2조(정의)]
9.산골방법 및 산골지역 기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산골수요 증가에도 불구하고, 산골방법 및 산골지역에 관한 기준 미흡으로 보건위생문제, 미관문제, 민원 등 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 산골방법 규정 [장사등에관한법률 시행령 제6조(매장 등의 방법 등)] <ul style="list-style-type: none"> ◦ 땅에 묻거나 뿌릴 경우 보건위생상 방지위해 화장유골 분쇄 ◦ 화장유골을 땅에 묻는 경우 봉분형태 및 시설물 사용·설치 금지 ◦ 화장유골을 뿌리는 경우 공중위생 및 미관상 해 방지 - 산골지역 제한 [장사등에관한법률] <ul style="list-style-type: none"> ◦ 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장 정한 지역 ◦ 공공시설, 학교, 주거지역 등과 가까운 지역
10.산골시설에 모아진 화장유골처리	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산골시설 만장시 사후처리규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산골지역에 모아진 유골을 일정한 구역에 집단적으로 땅에 묻는 등의 처리방법 규정 [장사등에관한법률]
11.납골 관련 용어 정의	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골, 산골 및 매장간의 개념적 혼란 발생 ◦ 다양한 납골시설 형태 출현 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ “납골”은 유골을 납골시설에 안치하거나 화장유골을 용기에 담아 땅에 묻을 경우로 정의 [장사등에관한법률 제2조(정의)] ◦ “납골시설”에 납골벽, 납골담 등 포함 [장사등에관한법률 시행령 제2조(정의)]
12.납골시설 설치 및 운영주체 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유골 500구 이상의 사설납골시설 설치·관리시 민법상 재단법인 설립 원칙 ◦ 단, 종교단체와 종중·문중이 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 경우 재단법인 설립 면제 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유골 500구 이상의 사설납골시설 설치·관리시 재단법인 설립 원칙 ◦ 단, 종교관련법인 및 가입회원의 노후복지 증진을 위하여 설립된 공공특수법인은 별도 법인 설립 면제 [(장사등에관한법률 제14조 1항 및 2항)]
13.재단법인묘지내 납골시설 설치 요건 완화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기존 재단법인묘지 내 납골묘 설치시 신고 및 이행통보 절차 등의 중복 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법인묘지 내 납골묘 설치시 다음 사항 중 (1), (2), (3) 조항에 대해 변경이 있을 경우 신고로 가능하도록 간소화 <ol style="list-style-type: none"> (1) 법인의 정관, 재산목록 및 임원명부 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구역도

심의안건	현황 및 배경	개선방안
		<ul style="list-style-type: none"> (3) 납골묘 또는 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서 (4) 납골묘 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서 (5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 (6) 납골묘조성 및 공정계획서, 주요시설물설치계획서(배치도, 평면도, 구조도 포함) <p>[장사등에관한법률 시행규칙 제7조 제3항]</p>
14. 납골시설 설치기준 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골시설 설치기준 부재로 과도한 석물사용, 호화거대화의 폐단 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골묘 1기당 ◦ 높이: 지면으로부터 50cm 이내 ◦ 점유면적: 1.96㎡ 이내 ◦ 설치 시설물: 비석 1개, 상석 1개 이내 <p>[장사등에관한법률시행령 <별표 3> 시설 화장장 및 시설납골시설 설치기준(제13조관련)]</p>
15. 납골시설 평장화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골묘의 과도한 석물사용 등으로 인하여 자연환경 훼손 등 폐단 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골시설 평장화 설치 권장 ◦ 지자체에서 평장형 납골시설 건립 경우, 국가 지원. ◦ 법인 등에서 평장형 납골시설 건립 경우, 지원(유자 등) <p>[장사등에관한법률 제9조(매장·화장 및 납골, 개장의 방법 등)]</p>
16. 납골시설 사전매매 제한	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골시설 완공전 또는 설치허가증 교부전 사전분양으로 인해 부실공사, 불법시설 운영 등 피해 사례 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 묘지와 마찬가지로 납골할 자가 사망하기 전에 납골시설의 매매·양도·임대·사용계약 등 금지 ◦ 다만, 70세 이상인 자, 뇌사자, 6개월 사망예측자, 합장, 공설시설 등은 예외 <p>[장사등에관한법률 제19조]</p>
17. 납골시설 사후관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 납골시설 사후관리 기준 부재로 폐해 발생 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 납골시설의 정비 및 제한 명령 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지자체장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 납골시설 정비개선 명령 또는 사용 제한 - 납골시설의 공동관리기금 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지자체장은 법인납골시설 설치 허가시 사후관리에 대비하여 사용기수 사용료와 연간관리비의 100분의 5의 상당금액을 공동

심의안건	현황 및 배경	개선방안
		관리기금으로 적립 및 운영 [장사등에관한법률]
18. 무연분묘 및 불법묘지의 정비	<ul style="list-style-type: none"> 불법 및 무연분묘가 증가하고 있으나, 유연/무연분묘의 개념적 혼란, 절차의 불명확성으로 정비 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 일제조사 결과, 연고자가 없는 분묘뿐만 아니라 일정기간 신고하지 않은 분묘와 묘지 설치 제한지역 또는 제한구역에 설치된 불법묘지에 매장된 시체 또는 유골은 의무적으로 화장하여 일정기간 이를 납골하거나 이장명령을 할 수 있도록 규정 [장사등에관한법률 제24조(무연분묘의 처리)]
19. 묘지일제조사 실시강화	<ul style="list-style-type: none"> 전국적으로 묘지실태파악이 전혀 안되어 있어, 무연분묘 정비, 시한부매장제도 등의 실효성 확보 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체장은 묘지일제조사 계획을 수립하여 보건복지부장관에 보고 전국적인 묘지실태조사방법 개발 및 보급 지자체의 묘지일제조사시 국고보조 등 필요 경비 지원 [장사등에관한법률 제10조]
20. 공설묘지 공원화 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> 지자체의 예산 및 인력 부족 등으로 기존 공설묘지의 공원화 사업 추진 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체장은 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발 할 수 있도록 규정 공원화 공설묘지에 대해 일정규모 이상의 납골시설과 산골시설 설치 규정 [장사등에관한법률 (신설)] <ul style="list-style-type: none"> 공설묘지 공원화시 국고보조 등 지원 [장사등에관한법률 제31조(비용의 보조)]
21. 개인묘지 신고제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 매장 및 묘지설치 제한지역과 거리제한 구역 규정이 까다롭고, 사망과 매장 및 묘지설치신고가 이원화되어 있어, 신고기피 등 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 매장후 30일 이내에 매장지 관할 시장·군수·구청장에게 신고 또는 사망신고 신고서식에 매장장소 신고 규정(일원화) [장사등에관한법률 제8조(매장·화장 및 개장의 신고)] <ul style="list-style-type: none"> 사설묘지 설치자는 사전에 설치가능지역과 거리제한구역 여부 확인 및 관할 읍면동에서 묘지설치가능 여부 확인 [장사등에관한법률 제13조(사설묘지의 설치 등)]
22. 장례식장 행정지도 감독 및 설치기준	<ul style="list-style-type: none"> 장례식장은 국민건강과 직접 관련된 시설이나, 보건위생 등 규정 미약 	<ul style="list-style-type: none"> 장례식장 신고제 장례식장 설치운영은 관할 시장·군수·구청장에게 신고 [장사등에관한법률 제25조(장례식장영업)]

심의안건	현황 및 배경	개선방안
강화		<ul style="list-style-type: none"> - 장례식장 시설설치 기준 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 시설물 형태 및 내·외장재는 적절한 채광 및 조명시설을 구비 및 경건한 분위기 유지 ◦ 방습·방충·환기·냉난방 등 보건위생상 위해방지시설 구비 ◦ 장례식장에 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그밖의 필요한 시설물과 주차장 마련 ◦ 안치실과 염습실은 질병감염 방지위해 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설 구비 ◦ 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리칸막이로 염습실과 분리된 공간 설치 등 [장사등에관한법률 시행령]
23. 장례식장 전문인력 자격강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인간존엄성과 보건위생적 측면에서 시신의 위생처리 등에 필요한 자격규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자격제도 도입: 장례식장에서 시체처리자 등은 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격 구비 ◦ 장례식장영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정 이수 [장사등에관한법률 (장례식장 종사자 등의 자격기준 등)(신설)]
24. 장사등에관한법률 개정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장사시설에 대한 일반국민의 혐오의식으로 인해 장사시설 설치, 운영 및 관리 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국민의식 개혁차원에서 현행 “장사등에관한법률” ⇒ “장례등에관한법률”로 개칭
25. 장사시설 수급계획 수립강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 규정에도 불구하고, 장사시설 중장기수급계획 수립 지자체가 적으며, 중앙정부 차원에서도 국가전체의 종합적인 수급계획 미수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사와 시장·군수·구청장은 장사시설의 수급에 관한 중장기계획을 수립하여, 보건복지부장관에 보고 - 보건복지부장관은 장사시설 수급에 관한 국가종합 중장기계획 수립 [장사등에관한법률 제5조(묘지등의 수급계획 수립)]
26. 장사행정 조직 및 인력 확충	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부 및 지자체의 장사행정 전담 부서 및 인력 부족으로 장사행정 효율성 제고 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중앙부처 및 지자체내 과 또는 팀 단위 조직 확대 및 인력 확충 ◦ 중앙정부 차원에서 장사관련 전문기관 설치

심의안건	현황 및 배경	개선방안
		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장사업무 담당공무원에 정기적인 장사업무 교육 제공 ◦ 장사업무 담당공무원의 인센티브로 인사고과, 성과급, 해외연수 등 제공

2. 부결

심의안건	현황 및 배경	개선방안
1. 상수원보호 구역에서 공설장사시설 설치제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상수원보호구역에 화장장과 집단납골시설 설치제한 ◦ 대부분 지역이 상수원보호구역으로 지정된 지자체 경우 장사시설 설치 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공설화장장과 공설납골시설에 한해 상수원보호구역에서의 설치행위 완화 [장사등에관한법률 및 수도법]
2. 그린벨트지역내 사설화장장 설치제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발제한구역에서 공설장사시설 및 사설장사시설 중 사찰경내 납골당만 설치 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사설화장장과 사설화장장과 병행하여 설치하는 장례식장 및 납골당 설치 허용
3. 장례식장 설치장소 명료화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 종합병원(대학병원 등) 장례식장 경우 병원부속시설로서 일반주거지역에 설치되어, 일반장례식장과의 형평성 문제 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장례식장 설치지역에 대한 명확한 규정 ◦ 병원 부설장례식장 경우 건축법 및 국토의계획및이용에관한법률의 건축제한지역에서 제외
4. 장례식장 운영주체 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 병원에서 수익목적으로 장례식장 무분별 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 의료기관(병원)에 장례식장 설치 제한 ◦ 기 설치 병원 부설장례식장은 향후 10-15년 유예기간을 두어 일반장례식장으로 전환 ◦ 일반장례식장 활성화 위한 정부 지원

V. 향후 추진계획

1. 장사제도개선추진위원회 활동보고 내용을 토대, 개선(안) 마련

☐ 공청회, 유관기관 의견 수렴 등을 거쳐 정부 개선안 수립

2. 장사등에관한법령 개정 추진

☐ 관계부처 및 규제개혁위원회 협의

☐ 법제화

－ 법률 개선 내용 : 국회 상정.

－ 시행령·시행규칙 개선 내용 : 개선.

VI. 장사제도개선추진위원회 위원 명단

구분	성명	소속 및 지위
위원장	송재성	보건복지부 차관
	최 열	환경운동연합 공동대표
위원	김 정	한국전레원 원장
	김천주	대한주부클럽연합회 회장
	박하정	보건복지부 인구가정심의관
	서혜림	건축사 사무소 힘마 대표
	손봉호	생활개혁실천협의회 의장
	송용찬	건설교통부 도시국장
	승효상	이로제 건축사무소 소장
	유영창	환경부 상하수도국장
	장태평	농림부 농업정책국장
	정경균	한국장묘문화개혁범국민협의회 상임이사
	한태식	동국대학교 불교대학원 원장
	허영섭	경향신문 주간국장
간사	안창영	보건복지부 노인지원과장
	이삼식	한국보건사회연구원

VII: 장사제도개선추진단 위원 명단

구분	성명	소속 및 지위
단장	박하정	보건복지부 인구가정심의관
제도개선	고덕기	한국장례업협회 기획조정실장
	김홍기	서울시 노인복지과장
총괄	조익현	경기도 노인장애인복지과장
분과위원회	박희정	한국지방행정연구원 행정평가센터 소장
	송위지	서울보건대학 교수
장사시설	이필도	서울보건대학 교수
	김기진	천안공원묘원 전무
확충	류석일	한국소비자보호원 차장
모형개발	박귀중	한국장례업협회 회장
분과위원회	박복순	한국장묘문화개혁범국민협의회 사무총장
	장용호	두호건축 소장
장사시설	고수현	금강대학교 교수
	김동해	경기도 용인시 사회복지과장
설치지역	김연태	전국공원묘원협회장
완화	신산철	생활개혁실천협의회 총무
분과위원회	윤승준	환경부 수도권정책과장
	장기창	건설교통부 건축과장

부록 2. 장사등에관한법령 개선방안

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행규칙
제1장 총칙 제1조 (목적) 이 법은 매 장· 화장 및 개장에 관 한 사항과 묘지· 화장 장· 납골시설 및 장례식 장의 설치· 관리 등에 관한 사항을 규정함으로 써 보건위생상의 위해를 방지하고, 국토의 효율적 이용 및 공공복리의 증 진에 이바지함을 목적으 로 한다.	제1장 총칙 제1조 (목적) 이 영은 장 사등에관한법률에서 위 임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항 을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 규칙은 장사등에관한 법률 및 동법시행령에서 위임된 사항과 그 시행 에 관하여 필요한 사항 을 규정함을 목적으로 한다.		
제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "매장"이라 함은 시체 (임신 4월 이상의 상태를 포함한다) 또는 유골을 땅에 묻어 장사함을 말 한다. 2. "화장"이라 함은 시체 또는 유골을 불에 태워 장사함을 말한다. 3. "개장"이라 함은 매장 한 시체 또는 유골을 다 른 분묘 또는 납골시설 에 옮기거나 화장함을 말한다. 4. "납골"이라 함은 유골	제2조 (정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "납골묘"라 함은 분묘 그밖의 형태로 된 것으 로서 납골당 및 납골묘 외의 납골시설을 말한다. 2. "납골당"이라 함은 건 축법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 건축물인 납골시설을 말한다. 3. "납골묘"이라 함은 매장 한 시체 또는 유골을 다 의 형태로 된 납골시설 을 말한다.		제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "매장"이라 함은 시 체(임신 4월이상의 상태 를 포함한다) 또는 화장 하지 않은 유골을 땅에 묻어 장사함을 말한다. (산골을 제외한다). 2. "화장"이라 함은 시 체 또는 유골을 불에 태 워 장사함을 말한다. 3. "개장"이라 함은 매 장한 시체 또는 유골을 다른 분묘 또는 화장한 유골을 납골시설에 옮기 는 것을 말한다.	시행령 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "납골묘"라 함은 분 묘 또는 그와 유사한 형 태로 된 납골시설을 말 한다.(화장한 유골을 용 기에 담아 땅에 묻을 경 우를 포함한다) 2. "납골당"이라 함은 건축법 제2조제1항제2호 의 규정에 의한 건축물 인 납골시설을 말한다. 3. "납골묘"이라 함은 탑의 형태로 된 납골시 설을 말한다. 4. "기타 납골시설(납골

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
을 납골시설에 안치함을 말한다. 5. "분묘"라 함은 시체 또는 유골을 매장하는 시설을 말한다. 6. "묘지"라 함은 분묘를 설치하는 구역을 말한다. 7. "화장장"이라 함은 시체 또는 유골을 화장하기 위한 시설을 말한다. 8. "납골시설"이라 함은 납골묘·납골당·납골탑 등 유골을 안치(매장을 제외한다)하기 위한 시설을 말한다. 9. "연고자"라 함은 시체 또는 유골과 다음 각목의 관계에 있는 자를 말하며, 연고자의 권리·의무는 다음 각목의 순으로 행사하되, 동 순위의 자녀 또는 직계비속이 2인 이상인 때에는 최근친의 연장자를 선순위자로 한다. 가. 배우자 나. 자녀 다. 부모 라. 자녀를 제외한 직계비속 마. 부모를 제외한 직계존속			4. "납골"이라 함은 유골을 납골시설에 안치하거나 화장한 유골을 용기에 넣어 땅에 묻을 경우를 포함한다. 5. "분묘"라 함은 시체 또는 화장하지 않은 유골을 매장하는 시설을 말한다. 6. "묘지"라 함은 분묘를 설치하는 구역을 말한다. 7. "화장장"이라 함은 시체 또는 유골을 화장하기 위한 시설을 말한다. 8. "납골시설"이라 함은 납골묘·납골당·납골탑 기타 납골시설(납골벽 등) 등 유골을 안치(매장을 제외한다)하기 위한 시설을 말한다. 9. "산골(散骨)"이라 함은 화장한 유골을 용기를 사용하지 않고 땅에 묻거나 뿌리는 것을 말한다.	장사등에관한법률시행규칙

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
바. 형제자매 사. 가목 내지 바목에 해당하지 아니하는 자로서 시체 또는 유골을 사실상 관리하는 자					
제3조 (국가가 설치·운영하는 묘지에 관한 적용배제) 국가가 설치·운영하는 묘지에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.					
제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.			제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장, 납골 및 산골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.		
제5조 (묘지등의 수급계획 수립) ①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안의 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획(이하 "시·도묘지등수급계획"이라 한다)을 3년 이상의 기간	제3조 (묘지 등의 수급계획) ①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 장사등에관한법률(이하 "법"이라 한다) 제5조제1항의 규정에 의하여 관할구역안의 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획(이하 "시·도묘지등수급계획"이라 한다)을 3년 이상의 기간		제5조(묘지등의 수급계획 수립) ①특별시장·광역시장 및 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안의 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다. 또한 보건복지부장관에게 이를		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
②시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역 특성상 필요하다고 인정되는 때에는 제1항의 규정에서 정한 제1항의 규정에 의거하여 시·도 또는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 수립할 수 있다.	을 단위로 수립하여야 하며, 시·도묘지등수급 계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 연도별 출생자 및 사망자수와 그 추이에 관한 사항 2. 연도별 매장자수·화장자수 및 납골자수와 그 추이에 관한 사항 3. 묘지·화장장 및 납골시설의 설치·관리에 관한 사항 4. 기존의 묘지·화장장 및 납골시설의 정비 또는 확충 및 그에 따른 제정에 관한 사항 5. 법 제10조의 규정에 의한 묘지의 일제조사와 법 제24조의 규정에 의한 무연분묘의 처리에 관한 사항 ②시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제1항의 규정에 의하여 수립된 시·도묘지등수급계획에 따라 관할구역안의 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획(이하 "시·군·구묘지등수급계획"이라	장사등에관한법률 보고하여야 한다. ② 현행 ③보건복지부장관은 제1항에 의한 토대로 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 국가종합 중·장기계획을 수립하여야 한다. ④시·도지사 및 시장, 군수, 구청장은 묘지 등의 수급계획과정과 실행과정에서 주민에게 장려 및 보상제도를 제시하여 입지 공모제를 실시할 수 있다.(신설)	(신설)(기존 공설묘지의 공원화) ①시·도지사와 시장·군수·구청장은 제3조의 규정에 의한 묘지등의 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발하여 납골시설을 설치 등 공 원화 할 수 있다.	장사등에관한법률시행규칙

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	한다)을 수립하여야 한다. ③이 영에서 정한 것 외에 시·도 및 시·군·구묘지등수급계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 특별시·광역시·도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 조례로 정한다.			② 국가는 공설묘지를 공원화하는 시·도에 대해 국고보조 등 필요한 지원을 해 주어야 한다.	
제2장 매장· 화장 및 개장의 방법 등 제6조 (매장 및 화장의 시기) 매장 및 화장은 사망 또는 사산한 때부터 24시간을 경과한 후가 아니면 이를 하지 못한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있거나 임신 7월 미만의 사태 기타 대통령령이 정하는 시체의 경우에는 그러하지 아니하다.	제4조 (매장 및 화장의 시기) 법 제6조 단서에서 "기타 대통령령이 정하는 시체"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 시체를 말한다. 1. 전염병예방법 제2조제1항의 규정에 의한 전염병으로 사망한 시체(시장·군수·구청장이 전염병 확산방지를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하는 경우에 한한다) 2. 장기등이식에관한법률 제16조의 규정에 의하여 뇌사의 판정을 받은 후 동법 제3조의 규정에 의한 장기등의 적출이 완				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
제7조 (매장 및 화장의 장소) ①누구든지 제12조 또는 제13조의 규정에 의한 묘지외의 구역에 매장을 하여서는 아니된다. ②누구든지 화장장외의 시설 또는 장소에서 화장을 하여서는 아니된다. 다만, 보건위생상의 위해가 없는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.	료된 시체 제5조 (화장장외의 시설 등에서의 화장) 법 제7조 제2항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호와 같다. 1. 사찰경내에서 다비의 식으로 화장을 하는 경우 2. 화장장이 설치되지 아니한 도서지역(도서지역)에서 제4조제1호의 규정하에 의한 시체를 화장하는 경우				
제8조 (매장·화장 및 화장의 신고) ①매장을 한 자는 매장 후 30일 이내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. ②화장을 하고자 하는 자는 화장장(제7조제2항 단서의 경우에는 화장을 하는 시설 또는 장소를 말한다)을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. ③개장을 하고자 하는 자는 다음 각호의 구분에 따라 시체 또는 유골의 현존지 또는 매장지		제2조(매장 등의 신고) ①장사등에관한법률(이하 "법"이라 한다) 제8조제1항의 규정에 의하여 매장의 신고를 하고자 하는 자는 별지 제1호서식 [사태(死胎)의 경우에는 별지 제2호서식]의 신고서를 관할 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 제출하여야 한다. ②법 제8조제2항의 규정하에 의하여 화장의 신고를 하고자 하는 자는 별	제8조(매장·화장 및 화장의 신고) ①매장을 한 자는 매장 후 30일 이내에 매장지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고 또는 사망신고 신고서식에 매장장소를 신고하여야 한다. 제13조(사설묘지의 설치 등) ②개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
규정에 의한 신고 및 신고필증의 교부에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.				
제9조 (매장·화장 및 개장의 방법 등) ①매장하고자 하는 자가 시체에 대하여 약품처리하고자 하는 경우에는 보건복지부령이 정하는 기준에 의하여 위생적으로 처리하여야 한다. ② 매장·화장 및 개장을 하고자 하는 자는 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제6조 (매장 등의 방법 등) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는 개장의 방법 및 기준은 다음 각호와 같다. 1. 매장 가. 시체 또는 화장하지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 위생적으로 처리하여야 하며, 매장깊이는 1미터 이상이어야 한다. 나. 화장한 유골을 매장하는 경우의 매장깊이는 30센티미터 이상이어야 한다. 2. 화장 시체를 입관하여 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 완전 소각하여야 한다. 3. 개장 제1호 및 제2호의 규정을 준용하며, 개장으로 인한 종전의 분	제3조(시체의 약품처리기준) 법 제9조제1항의 규정에 의한 시체에 대한 약품처리의 기준은 별표 1과 같다.	제9조(매장·화장 및 납골, 개장의 방법 등) ② 매장·화장, 납골 및 개장을 하고자 하는 자 또는 매장, 산골의 방법은 공중위생에 해를 끼치지 아니하도록 하여야 하며, 매장 깊이·시체나 유골의 소각정도 및 종전의 분묘처리 등 그 구체적인 방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. * 국가는 지방자치단체 또는 법인 등에서 납골묘를 평장형으로 설치하는 경우 건립비용의 일부분을 국가보조로 지원할 수 있다. (신설)	제6조(매장 등의 방법 등) 법 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는 개장, 산골의 방법은 다음 각호와 같다. 1. 동일 2. 화장 가. 동일 나. 화장유골은 인간의 존엄성을 고려하여 개별적으로 입관하여 화장하여야 한다. 이를 위해서는 화장유골진용화장으로 운영하여야 한다. 4. 납골 유골을 납골시설의 보관

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행규칙
	모는 시체 또는 유골을 처리한 후 매몰하여야 한다.			할 때에는 방습, 방충 등을 방지할 수 있는 시설을 갖추어야 한다 5. 산골 가. 땅에 묻거나 뿌릴 경우에는 보건위생상 방지를 위해 화장한 유골을 분쇄하여야 한다. 나. 화장한 유골을 땅에 묻는 경우 봉분형태 및 시설물을 사용·설치하지 아니하도록 한다. 다. 화장한 유골을 뿌리는 경우 공중위생 및 미관상 해를 끼치지 아니하도록 하여야 한다. 라. (산골지역에 모아진 유골의 처리) 산골지역에 모아진 유골은 일정한 구역에 집단적으로 땅에 묻는 등의 처리방법을 강구하여야 한다.(신설)
제10조 (묘지의 일제조사) 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제1항의 규정에 의한 묘지 등 수급계획의 수립 또는 제24조의 규정에 의한 무연분묘의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 기간 및 지역을 정하여			제10조(묘지의 일제조사) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제1항의 규정에 의한 묘지 등 수급계획의 수립 또는 제24조의 규정에 의한 무연분묘의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 기간 및 지역을 정하여	

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
분묘에 대한 일제조사를 할 수 있다.			장사등에관한법률 에 대한 일제조사를 할 수 있다. ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 분묘 일제조사 계획을 수립하여 보고하여야 한다. 분묘 일제조사 방법에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. ③ 국가는 분묘 일제조사에 국고보조 등 필요한 경비를 지원해 주어야 한다.		
제11조 (무연고 시체 등의 처리) ①시장·군수·구청장은 관할 구역안에 소재하는 시체로서 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시체에 대하여는 일정기간 이를 매장하거나 화장하여 납골하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별히 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 무연고 시체 등을 처리한 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 공고하여야 한다.		제7조 (무연고 시체 등의 처리) ①법 제11조제3항의 규정에 의하여 무연고 시체 또는 매장 또는 납골된 시체의 특정에 관한 사항	제4조(무연고 시체 등의 처리공고) ①시장·군수·구청장은 법 제11조제2항의 규정 에 의하여 무연고 시체 등의 처리에 관한 사항을 공고하고자 하는 경우에는 중앙일간신문(전국을 보급지역으로 하는 일간신문을 말한다. 이하 같다)을 포함한 2 이상의 일간신문에 다음 각호의 사항을 공고하여야 한다. 1. 인적 사항 : 사망자의 본적·주소·성명·성별·연령·사망일·사망원인 및 얼굴사진 또는 시체의 특정에 관한 사항		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
③제1항의 규정에 의한 매장 또는 납골의 기간 과 당해 기간이 종료한 후의 처리방법등에 관하 여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	②제1항 규정에 의한 매 장 또는 납골기간이 종 료된 경우에는 화장한 후 일정한 장소에 집단 으로 매장하여야 한다. 다만, 이미 화장하여 매 장 또는 납골한 경우에 는 일정한 장소에 집단 으로 매장하여야 한다.	2. 시체의 발생상황 : 발 생장소·발견경위 및 사 망 당시 착용복장 3. 매장 또는 화장·납골 의 장소, 시기 및 기간 4. 연락처 ②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 공 고사항을 10년 이상 보 존하여야 한다.		
제3장 묘지、화장장·납골시설 제12조 (공설묘지 등의 설치) ①시·도지사 및 시장·군수·구청장은 공설묘지、공설화장장 및 공설납골시설을 설치·관리하여야 한다. ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역 특성상 부득이하다고 인정되는 때에는 제1항의 규정에 의한 공설묘지、공설화장장 및 공설납골시설의 전부 또는 일부를 다른 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 설치·관리할 수 있다. ③공설묘지·공설화장장 및 공설납골시설의 설치	제3장 묘지·화장장·납골시설 제7조의2 (공설묘지 등의 설치기준) 별 제12조제3항의 규정에 의한 공설묘지·공설화장장 및 공설납골시설의 설치기준은 별표 1과 같다. [본조신설 2002.4.20]		제12조(공설묘지 등의 설치) ①시·도지사 및 시장·군수·구청장은 공설묘지·공설화장장 및 공설납골시설, 공설산골시설을 설치·관리하여야 한다. 〈신설〉 (중재 및 조정)보건복지부장관 또는 시·도지사는 제5조2항 및 제12조2항에 의한 장사시설 수급을 위한 공동설치의 필요성이 인정되는 경우, 이를 중재·조정할 수 있다.	장사등에관한법률시행규칙

현행				개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2002.1.19>				(신설) 화장장 설치자 및 관리인은 환경오염배출을 최소화하기 위하여 화장 시 적합한 재질로 만든 관사용과 관속에 폭발성 등 위험성 물질을 넣지 않도록 적극적으로 관장 및 홍보를 하여야 한다.	
제13조 (사설묘지의 설치 등) ①국가·시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아난 자는 다음 각호의 구분에 따른 묘지(이하 "사설묘지"라 한다)를 설치·관리할 수 있다. 1. 개인묘지 : 1기의 분묘 또는 당해 분묘에 매장된 자와 배우자관계에 있던 자의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지 2. 가족묘지 : 민법상 친족관계에 있던 자의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지 3. 종중·문중묘지 : 종중 또는 문중 구성원의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지			제13조(사설묘지)의 설치 등 ①(동일)		
	제8조 (개인묘지의 설치·변경 신고) 법 제13조제2항 후단에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은	제5조(개인묘지의 설치신고) ①법 제13조제2항 전단	②개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 보건복지부령		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령 장사등에관한법률시행규칙
4. 법인묘지 : 법인이 불특정 다수인의 분묘를 동일한 구역안에 설치하는 묘지 ②개인묘지를 설치한 자는 묘지를 설치한 후 30일 이내에 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항을 변경한 경우에도 또한 같다.	다음 각호와 같다. 1. 묘지의 면적에 관한 사항 2. 묘지안 시설물의 설치에 관한 사항 3. 분묘의 형태에 관한 사항	묘지의 설치신고를 하고자 하는 자는 별지 제4호서식에 다음 각호의 서류를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 1. 지적도 또는 임야도, 평면도 2. 묘지소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진 3. 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서(타인 소유의 묘지 또는 토지에 설치하는 경우에 한한다) ②법 제13조제2항 후단의 규정에 의하여 개인묘지의 설치변경신고를 하고자 하는 자는 별지 제4호서식에 변경도면을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 제9조 (가족묘지등의 설치변경 허가) 법 제13조 제3항 후단에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호와 같다. 1. 가족묘지, 종중·문중 묘지 또는 법인묘지(이하 "가족묘지등"이라 한다)의 면적에 관한 사항	이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항을 변경한 경우에도 또한 같다. ③ 사설묘지를 설치하고자 하는 자는 사전에 묘지설치가 가능한 지역과 거리제한 구역 인지 확인하여야 하며, 관할 읍면동에서는 묘지 설치가능 여부를 확인해 주어야 한다. ④ 기존 분묘에 대해 자진 신고할 경우 일정한 기간 동안 사용을 허가할 수 있다. 신고기간, 신고양식, 사용기간의 허가 등에 관한 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.	
③가족묘지, 종중·문중	의 면적에 관한 사항			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
묘지 또는 법인묘지를 설치·관리하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 묘지를 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ④시장·군수·구청장은 묘지의 설치·관리를 그 목적으로 민법에 의하여 설립된 재단법인에 한하여 법인묘지의 설치·관리를 허가 할 수 있다.	2. 삭제 <2002.4.20> 3. 석축, 인입도로의 설치에 관한 사항(가족묘지 및 문중·종중묘지에 한한다) 4. 가족묘지등의 설치·관리인에 관한 사항	제6조(가족묘지등의 설치 허가) ①법 제13조제3항 전단의 규정에 의하여 가족묘지, 종중·문중묘지, 법인묘지(이하 "가족묘지"이라 한다)의 설치허가를 받고자 하는 자는 별지 제5호서식에 다음 각호의 구분에 의한 서류를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 1. 가족묘지 가. 지적도 또는 임야도, 평면도 나. 개별 분묘 및 묘지소재를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진 다. 사용할 묘지 또는 토지가 허가신청인의 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서 2. 종중·문중묘지 가. 묘지설치에 관한 종약(宗約) 또는 종중·문중의 의사임을 증명하는 서류 나. 지적도 또는 임야도, 실측도 다. 개별 분묘 및 묘지소			

현행			개선방안		
장사등에 관한 법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에 관한 법률 시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에 관한 법률 시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에 관한 법률	장사등에 관한 법률 시행령	장사등에 관한 법률 시행규칙
⑤시장·군수·구청장이 제3항의 규정에 의한 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지의 설치·관리를 허가한 때에는 산지관리법 제14조·제	제10조 (임목벌채 등의 허가<개정 2002.4.20>) 낙서법 제13조제5항 단서에 서 "대통령령이 정하는 면적 이상의 묘지"라 함은 80제곱미터를 초과하는 묘지를 말한다.	제11조 (사설묘지의 설치 기준) 법 제13조제6항의 규정에 의한 사설묘지의 설치기준은 별표 2와 같다. <개정 2002.4.20>			
	제지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진라. 사용할 묘지 또는 토지가 종중·문중 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서 3. 법인묘지 가. 법인의 정관·재산목록 및 임원명부 나. 지적도 또는 임야도, 실측도 및 토질조사서 다. 사용할 묘지 또는 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 묘지 또는 토지소유자의 사용승낙서				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고와 산림법 제90제1항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가가 있는 것으로 본다. 다만, 대통령령이 정하는 면적 이상의 묘지의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2002.12.30> ⑥시설묘지의 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.		를 받고자 하는 자는 별지 제5호서식에 변경계획 및 변경도면을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. ③시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 가족묘지등 설치허가 또는 설치변경허가의 신청을 받은 때에는 가족묘지등의 설치허가신청사항의 이행여부를 확인하여야 하고, 설치공사가 완료되었음을 확인한 후 별지 제6호서식에 의한 묘지설치(변경)허가증을 교부하여야 한다.			
제14조 (사설화장장 등의 설치) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호와 같다. <개정 2002.4.20> 1. 사설화장장 또는 사설납골시설"이라 한다)을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시	제12조 (사설화장장 등의 설치·변경 신고) 법 제14조제1항 후단에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호와 같다. <개정 2002.4.20> 1. 사설화장장 또는 사설납골시설의 설치·관리에 관한 사항	제7조(사설화장장 등의 설치신고) ①법 제14조제1항 전단의 규정에 의하여 사설화장장 또는 사설납골시설의 설치신고를 하고자 하는 자는 별지 제7호서식 또는 별지 제8호서식에 다음 각호의 구분에 의한 서류를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 1. 사설화장장	제14조(사설화장장 등의 설치) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자가 화장장(이하 "사설화장장"이라 한다) 또는 납골시설(이하 "사설납골시설"이라 한다)을 설치·관리하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 사설화장장 또는 사설납골시설을 관할하는 시장·군수·		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항은 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ②유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 민법에 의하여 납골시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. 다만, 종교단체에서 설치·관리하는 경우 이거나 민법상 친족관계에 있거나 또는 중증·문증의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다.	가. 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도(求積圖) 나. 화장장건립사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서 다. 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 라. 화장장건립계획 및 공정계획서, 주요시설물 설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한 다) 2 사설납골당 가. 가족, 중증·문증 또는 종교단체의 납골당은 중증·문증의 경우 납골당 설치에 관한 중약 또는 중증·문증의 의사임을 증명하는 서류, 종교단체의 경우 종교단체등록증 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도 (3) 사용할 납골당 건물 및 토지가 건축 또는 중증·문증, 종교단체의 소유임을 증명하는 서류나 건물 및 토지소유자의 사용승낙서	가. 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도(求積圖) 나. 화장장건립사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서 다. 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 라. 화장장건립계획 및 공정계획서, 주요시설물 설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한 다) 2 사설납골당 가. 가족, 중증·문증 또는 종교단체의 납골당은 중증·문증의 경우 납골당 설치에 관한 중약 또는 중증·문증의 의사임을 증명하는 서류, 종교단체의 경우 종교단체등록증 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구적도 (3) 사용할 납골당 건물 및 토지가 건축 또는 중증·문증, 종교단체의 소유임을 증명하는 서류나 건물 및 토지소유자의 사용승낙서	구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항중 대통령령이 정하는 사항은 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 사설법인 납골시설의 경우에는 관할하는 시장·군수·구청장은 준공검사를 필한 후 사용허가를 받아야 한다. ② 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설납골시설을 설치·관리하고자 하는 자는 민법에 의하여 납골시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. 다만, 종교관련법인 또는 대통령령이 정하는 공공특수법인을 설치·관리하는 경우이거나 민법상 친족관계에 있던 자 또는 중증·문증의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다. (신설) (납골시설의 정비 및 제	(1) 동일 (2) 동일 (3) 동일 (4) 동일 (5) 동일 (6) 동일 (7)다만, 기존 법인묘지 설치를 허가를 받은 경우에는 (1), (2), (3) 조항

현행			개선방안		
장사등에 관한 법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에 관한 법률 시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에 관한 법률 시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에 관한 법률	장사등에 관한 법률 시행령	장사등에 관한 법률 시행규칙
		나. 법인납골당 (1) 법인의 정관·재산목록 및 임원명부 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구역도 (3) 사용할 납골당 건물 및 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류나 건물 및 토지소유자의 사용승낙서 (4) 납골당건축사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서 (5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 (6) 납골당건축 및 공정계획서, 주유시설물설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한다) 3. 사설 납골묘(납골탑을 포함한다. 이하 같다)가. 개인 또는 가족 납골묘 (1) 지적도 또는 임야도, 평면도 (2) 납골묘의 소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진 (3) 사용할 납골묘의 토지가 신고인의 소유임을	한 명령) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공중위생 및 공공복지 증진을 위해에서 필요하다고 인정할 때에는 납골시설의 정비 개선 명령 또는 그 전부 혹은 일부의 사용을 제한할 수 있다. (납골시설의 공동관리규) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법인납골시설 설치를 허가할 때에는 사후관리를 대비하여 사용기수의 사용료 및 연간관리비의 100분의 5에 상당하는 해당액을 공동관리기금으로 적립하도록 하여야 한다. ② 제1항 규정에 의한 기금적립 방법 및 사용 방법과 기타 필요한 사항은 보건복지부장관령으로 정한다		에 대해서는 변경이 있을 경우 신고로 가능하며, (4), (5), (6) 조항에 대해서는 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
		증명하는 서류 또는 토지소유자의 사용승낙서나. 종중·문중 또는 종교단체의 납골묘 (1) 종중·문중의 경우 납골묘의 설치에 관한 종약 또는 종중·문중의 의사임을 증명하는 서류, 종교단체의 경우 종교단체등록증 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구역도 (3) 납골묘의 소재지를 파악할 수 있는 위치도 (약도) 또는 사진 (4) 사용할 납골묘의 토지가 종중·문중, 종교단체의 소유임을 증명하는 서류 또는 토지소유자의 사용승낙서다. 법인납골묘 (1) 법인의 정관·재산목록 및 임원명부 (2) 지적도 또는 임야도, 실측도 및 구역도 (3) 사용할 납골묘의 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류 또는 토지소유자의 사용승낙서 (4) 납골묘조성사업비, 자금조달계획서 및 채해대책을 포함한 관리운영			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
③시설화장장 및 사설납골시설의 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	기준은 별표 3과 같다. <개정 2002.4.20> ②시설화장장 및 사설납골시설의 설치·관리인은 시설을 항상 청결히 하고 손괴된 곳이 있는 때에는 지체없이 이를 보수하여야 한다. ③시설화장장 및 사설납골시설의 설치·관리인은 화장 및 납골의 상환을 보건복지부령이 정하는 바에 따라 기록·보관하여야 한다.	계획서 (5) 상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 (6) 납골묘조성 및 공경계획서, 주요시설물설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함한다) ②법 제14조제1항 후단의 규정에 의하여 시설화장장 또는 사설납골시설의 설치변경신고를 하고자 하는 자는 별지 제7호서식 또는 별지 제8호서식에 변경계획 및 변경도면을 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 시설화장장 또는 사설납골시설의 설치 또는 변경신고를 받은 시장·군수·구청장은 별지 제9호서식 또는 별지 제10호서식에 의한 신고필증을 교부하여야	장사등에관한법률 다. 법인납골묘 (1) (2) (3)항 삭제 (4)납골묘 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해대책을 포함한 관리운영계획서 (5)상·하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 (6)납골묘조성 및 공경계획서, 주요시설물설치계획서(배치도、평면도 및 구조도를 포함한다)		

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
		한다. 제10조(화장 및 납골상황의 기록·보관) 장사등에관한법률시행령 제13조제3항의 규정에 의하여 사설화장장 및 사설납골시설의 설치·관리인은 화장 또는 납골을 한 경우에는 별지 제14호서식의 시체(사태·개장유골)화장(납골)증명서를 신고인에게 교부하고, 별지 제15호서식의 화장·납골관리대장을 작성하여야 한다.			
제15조 (묘지 등의 설치 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 지역에는 묘지·화장장 또는 납골시설을 설치할 수 없다. <개정 2002.1.19> 1. 도시계획법 제32조제1항제4호의 규정에 의한 녹지지역중 대통령령이 정하는 지역 2. 수도권법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역. 다만, 기존의 사원경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중·문중의 납골시설	제14조 (묘지 등의 설치 제한지역) ①법 제15조제1호에서 "대통령령이 정하는 지역"이라 함은 국토의계획및이용에관한법령의 규정에 의하여 묘지·화장장 또는 납골시설의 설치가 제한되는 지역을 말한다. <개정 2002.12.26> 1. 수도법 제5조제1항의 규정에 의한 상수원보호구역. 다만, 기존의 사원경내에 설치하는 납골시설 또는 개인, 가족 및 종중·문중의 납골시설		제15조(묘지등의 설치제한) ②산골제한구역 다음 각호에 해당하는 지역에는 산골을 할 수 없다. 1. 상수원보호지역 등 보건위생 및 미관상의 문제가 발생할 심각한 우려가 있다고 지방자치단체장 정한 지역 2. 공공시설이나 학교주거지역 등과 가까운 지역 (신설)		

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
의 경우에는 그러하지 아니한다. 3. 문화재보호법 제8조 및 제55조의 규정에 의한 문화재보호구역 4. 기타 대통령령이 정하는 지역	②법 제15조제4호에서 "기타 대통령령이 정하는 지역"이라 함은 다음 각 호와 같다. <개정 2002.4.20, 2002.12.26> 1. 국토의계획및이용에관한법률 제36조제1항제1호 가목 내지 다목의 규정에 의한 주거지역·상업지역 및 공업지역. 다만, 화장장 및 납골시설의 경우에는 국토의계획및이용에관한법령의 규정에 의하여 당해 시설을 설치할 수 있는 지역을 제외한다. 2. 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4조, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률 제4의 규정에 의하여 지정·고시된 수변구역 및 환경정책기본법 제22조에 의하여 지정·고시된 특별대책지역(상수원수질보전을 위한 것에 한한다)중수도법 제5조제1항의 규				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	정에 의한 상수원보호구역 을 제외한 지역(공설묘지·법인묘지와 법 제14조제2항의 규정에 의한 재단법인이 설치하는 10만제곱미터 이상의 납골묘 및 납골탑을 새로이 설치하는 경우에 한한다) 3. 도로법 제50조 및 고속국도법 제8조의 규정에 의하여 지정·고시된 지정된 접도구역 4. 하천법 제8조의 규정에 의하여 지정·고시된 하천구역 5. 농지법 제30조의 규정에 의하여 지정된 농업진흥지역 6. 산림법 제49조의 규정에 의하여 지정·고시된 체중림, 동법 제61조의 규정에 의하여 지정·고시된 보안림 및 동법 제71조제1항제1호의 규정에 의한 요존국유림 7. 사방사업법 제4조의 규정에 의하여 지정·고시된 사방지 8. 군사시설보호법 제4조의 규정에 의하여 설정된 군사시설보호구역 및 군사기밀보호법 제5조의				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	규정에 의하여 설정된 군사보호구역, 다만, 국방부장관의 인정을 받거나 관할부대장의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다. 9. 붕괴·침수 등으로 인하여 보건위생상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역으로써 지방자치단체의 조례가 정하는 지역				
제16조 (분묘의 점유면적 등) ①공설묘지, 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법정에 의한 분묘 1기당 인묘지안의 분묘 1기 및 설치할 수 있는 시설물 당해 분묘의 상석, 비석 등 시설물의 설치구역 면적은 10평방미터(합장의 경우에는 15평방미터)를 초과하여서는 아니된다. ②개인묘지는 30평방미터를 초과하여서는 아니된다. ③분묘 1기당 설치할 수 있는 상석·비석 등 시설물의 종류 및 크기에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	제15조 (분묘 1기당 시설물 설치기준) ①법 제16조제3항의 규정에 의한 분묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 다음과 같다. 1. 비석 1개(높이는 지면으로부터 2미터 이내, 그 표면적은 3제곱미터 이내로 한다) 2. 상석 1개 3. 그밖의 석물(인물상을 제외한다)은 1개 또는 1쌍(높이는 지면으로부터 2미터 이내로 한다) ②제1항의 규정에 의한 시설물은 묘지외의 구역에 설치하여서는 아니된다.				
제17조 (분묘의 설치기간)		제11조(분묘 설치기간 연장신청 등)			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
①제12조의 규정에 의한 공설묘지 및 제13조의 규정에 의한 사설묘지에 설치된 분묘의 설치기간은 15년으로 한다. ②제1항의 규정에 의한 설치기간이 경과한 분묘의 연고자가 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 제13조제3항의 규정에 의하여 법인묘지의 설치·관리를 허가받은 자에게 당해 설치기간의 연장을 신청하는 경우에는 15년씩 3회에 한하여 당해 설치기간을 연장하여야 한다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 설치기간을 산정함에 있어서 합장분묘의 경우에는 합장된 날을 기준으로 산정한다. ④제2항의 규정에 불구하고 하고 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 구역안의 묘지의 수급을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 조례가 정하는 바에 따라 5년 이상 15년 미만의 기간내에서 제2항의 규정에 의한 분묘 설치기		①설치기간이 경과한 분묘의 연고자가 법 제17조제2항의 규정에 의하여 분묘의 설치기간을 연장하고자 하는 경우에는 분묘의 설치기간 만료일부터 3월 이내에 별지 제16호서식에 묘지소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진을 첨부하여 다음 각호의 구분에 따라 신청하여야 한다. 1. 공설묘지에 설치된 분묘 : 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 2. 개인묘지, 가족묘지 및 종중·문중묘지에 설치된 분묘 : 관할 시장·군수·구청장 3. 법인묘지에 설치된 분묘 : 당해 법인묘지의 설치·관리자 ②제1항의 규정에 의하여 분묘설치기간의 연장신청을 받은 자는 별지 제16호서식의 분묘설치기간연장증명서를 교부하여야 한다. ③법인묘지의 설치·관리자는 제2항의 규정에 의하여 분묘설치기간을			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
간의 연장기간을 단축할 수 있다. ⑤제2항의 규정에 의한 분묘 설치기간의 연장신청에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.		연장한 경우에는 14일 이내에 이를 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.			
제18조 (설치기간이 종료된 분묘의 처리) ①제17조의 규정에 의한 설치기간이 종료된 분묘의 연장자는 설치기간이 종료된 날부터 1년 이내에 당해 분묘에 설치된 시설물을 철거하고 매장된 유골을 화장 또는 납골하여야 한다. ②공설묘지 또는 사설묘지의 설치자는 연고자가 제1항의 규정에 의한 철거 및 화장·납골을 하지 아니하는 때에는 당해 분묘에 설치된 시설물을 철거하고 매장된 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있다. ③공설묘지 또는 사설묘지의 설치자는 제2항의 규정에 의한 조치를 하고자 하는 때에는 미리 기간을 정하여 당해 분묘의 연고자에게 통보하		제12조(설치기간이 종료된 분묘의 처리방법) ①법 제18조제3항의 규정에 의하여 공설묘지 또는 사설묘지의 설치자가 설치기간이 종료된 분묘의 처리를 하는 경우의 그 통보 및 공고기간·방법·절차 등은 다음 각호와 같다. 1. 묘지의 연고자를 알고 있는 경우 : 법 제18조제2항의 규정에 의한 조치를 하기 3월전에 다음 각목의 사항을 문서로 표시하여 당해 분묘의 연고자에게 통보할 것 가. 묘지 또는 분묘의 위치 및 장소 나. 개장사유, 개장후 안치장소 및 기간 다. 공설묘지 또는 사설묘지 설치자의 성명·주소 및 연락처 라. 그 밖의 개장에 필요			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
여야 한다. 다만, 연고자를 알 수 없는 경우에는 그 뜻을 공고하여야 한다. ④제3항의 규정에 의한 통보 및 공고의 기간·방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. ⑤제11조제3항의 규정은 제2항의 규정에 의한 납골의 경우에 이를 준용한다.		한 사항 2. 묘지연고자를 알 수 없는 경우 : 법 제18조제2항의 규정에 의한 조칙을 하기 3월전에 중앙일간신문을 포함한 2 이상 의 일간신문에 제1호 각 목의 내용을 공고하고, 공고일부터 1월이 지난 다음 재공고할 것 ②제1항의 규정에 의한 사설묘지설치자가 제2조 제3항의 규정에 의하여 개장의 신고를 하고자 하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 서면통보문 또는 신문공고문을 첨부하여야 한다.			
제19조 (묘지의 사전매매 등의 금지) 제12조의 규정에 의하여 공설묘지를 설치·관리하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장 또는 제13조의 규정에 의하여 사설묘지를 설치·관리하는 자는 매장을 할 때에는 묘지의 매매·양도·임대·사용계약 등을 할 수 없다. 다만, 70세 이상인 자가 사용하기 위하여 매매 등을 요	제16조 (묘지의 사전매매 등) 법 제19조 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호와 같다. 1. 70세 이상인 자의 묘지용으로 사용하기 위한 경우 2. 장기등이식에관한법률 제17조의 규정에 의한 묘사자의 묘지용으로 사용될 경우 3. 질병 등으로 인하여 예	제16조 (묘지의 사전매매 등) 법 제19조 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호와 같다. 1. 70세 이상인 자의 묘지용으로 사용하기 위한 경우 2. 장기등이식에관한법률 제17조의 규정에 의한 묘사자의 묘지용으로 사용될 경우 3. 질병 등으로 인하여 예	제19조(묘지 등의 사전매매 금지) 제12조의 규정에 의하여 공설묘지를 설치·관리하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장 또는 공설묘지, 제13조의 규정에 의하여 사설묘지를 설치·관리하는 자는 매장을 할 때에는 묘지 또는 납골할 자가 사망하는 전에 묘지 또는 납골시설을 매매·양도·임대·사용계약 등을 할 수 없다. 다만, 70세 이상인 자가 사용하기 위	제16조 (묘지 등의 사전매매 등) 법 제19조 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호와 같다. 1. 70세 이상인 자의 묘지용으로 사용하기 위한 경우 2. 장기등이식에관한법률 제17조의 규정에 의한 묘사자의 묘지용으로 사용될 경우 3. 질병 등으로 인하여 예	

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
청하는 경우 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.	되는 자의 묘지용으로 사용하기 위한 경우(의사의 진단서를 첨부한 경우에 한한다) 4. 합장을 하는 경우(매장된 자의 배우자에 한한다) 5. 공설묘지의 수급을 위하여 지방자치단체의 조례가 정하는 경우		하여 매대 등을 요청하는 경우 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.	월 이내에 사망이 예측되는 자의 묘지용·납골용으로 사용하기 위한 경우(의사의 진단서를 첨부한 경우에 한한다) 4. 합장을 하는 경우(매장된 자의 배우자에 한한다) 5. 공설묘지·공설납골시설의 수급을 위하여 지방자치단체의 조례가 정하는 경우	
제20조 (묘적부의 기록·비치) 시장·군수·구청장은 보건복지부령이 정하는 바에 따라 관할 구역안의 묘지현황에 대한 묘적부를 작성·비치하여야 한다.		제8조(묘적부) 법 제20조의 규정에 의한 묘적부는 별지 제11호서식에 의한다.			
제21조 (법인묘지 등의 사용료·관리비의 신고) ①법인묘지·사설화장장 또는 사설납골시설을 설치·관리하는 자는 당해 법인묘지, 사설화장장 또는 사설납골시설의 사용료 및 관리비를 정한 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경한		제13조(사용료·관리비의 신고 등) ①법 제21조제1항의 규정에 의한 법인묘지·사설화장장 또는 사설납골시설(이하 "법인묘지등"이라 한다)의 사용료 및 관리비는 다음 각호와 같다. 1. 사용료 : 토지사용료, 묘지조성비 및 화장장·납골시설의 이용요금 2. 관리비 : 잔디조성비,			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
때에도 또한 같다. ②범인묘지·사설화장장 또는 사설납골시설을 설치·관리하는 자는 제1항의 규정에 의하여 신고한 사용료 및 관리비와 상석·비석 등의 시설물 및 장례용품의 품목별 가격을 표시한 가격표를 이용자가 보기 쉬운 장소에 제시하여야 한다. ③범인묘지·사설화장장 또는 사설납골시설을 설치·관리하는 자는 제2항의 규정에 의하여 제한 사용료·관리비와 시설물 및 장례용품의 가격외의 금품을 받아서는 아니된다.		별초 등 묘지 사용과 직접적으로 관련된 사항의 비용, 화장장·납골시설의 관리비용 ②범인묘지등을 설치·관리하는 자는 제1항의 규정에 의한 사용료 및 관리비를 정한 때에는 그 항목별 비용의 산출 근거를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경한 때에도 또한 같다. ③제2항의 규정에 의하여 신고한 범인묘지등의 사용료·관리비 및 상석·비석 등의 시설물 및 장례용품의 품목별 가격의 게시는 별지 제17호서식에 의한다.			
제22조 (장사시설의 폐지 등) 제13조의 규정에 의하여 허가받은 사설묘지 및 제14조의 규정에 의하여 신고된 화장장·납골시설을 폐지하고자 하는 자는 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.					
제4장 무연분묘의 처리 등		제14조(타인의 토지 등에 설치된 분묘의 처리방법)			

현행			개선방안		
장사등에 관한 법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에 관한 법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에 관한 법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에 관한 법률	장사등에 관한 법률시행령	장사등에 관한 법률시행규칙
제23조 (타인의 토지 등에 설치된 분묘의 처리 등) ①토지 소유자(점유자 기타 관리인을 포함한다. 이하 조에서 같다)·묘지 설치자 또는 연고자는 다음 각호의 1에 해당하는 분묘에 대하여 당해 분묘를 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 분묘에 매장된 시체 또는 유골을 개장할 수 있다. 1. 토지 소유자의 승낙없이 당해 토지에 설치한 분묘 2. 묘지 설치자 또는 연고자의 승낙없이 당해 묘지에 설치한 분묘 ②토지 소유자·묘지 설치자 또는 연고자는 제1항의 규정에 의한 개장을 하고자 하는 때에는 미리 3월 이상의 기간을 정하여 그 뜻을 당해 분묘의 설치자 또는 연고자에게 통보하여야 한다. 다만, 당해 분묘의 연고자를 알 수 없는 경우에는 그 뜻을 공고하여야 한다.		①법 제23조제4항의 규정에 의하여 토지 소유자·묘지 설치자 또는 연고자가 타인의 토지 또는 묘지에 설치된 분묘의 처리를 하는 경우의 그 통보 및 공고의 방법은 다음 각호와 같다. 1. 분묘의 연고자를 알고 있는 경우 : 제12조제1항 제1호 각목의 사항을 문서로 표시하여 분묘의 연고자에게 통보할 것 2. 분묘의 연고자를 알 수 없는 경우 : 중앙일간신문을 포함한 2 이상의 일간신문에 제12조제1항 제1호 각목의 내용을 2회 이상 공고하되, 두번째 공고는 첫번째 공고일부터 1월이 지난 다음 이를 할 것 ②법 제23조제1항의 규정에 의하여 토지 소유자, 묘지 설치자 또는 연고자가 매장된 시체 또는 유골을 매장 또는 납골하고자 하는 경우에는 별지 제3호서식에 기재된 분묘의 사진, 분묘의 연고자를 알지 못하는 사			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
③제1항 각호의 1에 해당하는 분묘의 연고자는 당해 토지 소유자·묘지 설치자 또는 연고자에 대하여 토지 사용권 기타 분묘의 보존을 위한 권리를 주장할 수 없다. ④제2항의 규정에 의한 통보 및 공고에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.		유, 묘지 또는 토지가 개장허가 신청인의 소유임을 증명하는 서류 및 부동산등기법 등 관계법령에 의하여 해당 토지 등의 사용에 관하여 당해 분묘연고자의 권리가 없음을 증명하는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 허가를 신청하여야 한다. ③시장·군수·구청장은 제2항의 규정에 의한 개장허가신청을 받은 때에는 별지 제3호서식의 개장허가증을 교부하여야 한다.			
제24조 (무연분묘의 처리) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제10조의 규정에 의한 일체조사결과 없는 분묘(이하 "무연분묘"라 한다)에 매장된 시체 또는 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있다. ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조치를 하고자 하는 때에는		제15조(무연분묘의 개장 공고) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 법 제24조제1항의 규정에 하 하는 경우에는 다음 각호의 사항을 공고하여야 한다. 1. 제12조제1항제1호가 목·나목 및 라목 2. 연락처 및 열람에 관한 사항 ②제1항의 공고는 법 제24조제1항의 규정에 의	제24조(무연분묘 및 불법 묘지의 처리) 제24조(무연분묘 및 불법 묘지의 처리) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제10조의 규정에 의한 일체조사결과 없는 분묘(이하 "무연분묘"라 한다)에 매장된 시체 또는 유골을 화장하여 일정기간 이를 납골할 수 있다. ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조치를 하고자 하는 때에는		

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
보건복지부령이 정하는 바에 따라 미리 그 뜻을 공고하여야 한다. ③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 납골한 유골의 연고자가 그 확인을 요구하는 때에는 이에 응하여야 한다. ④제11조제3항의 규정은 제1항의 규정에 의한 납골의 경우에 이를 준용한다.		한 조치를 하기 2월전에 중앙일간신문을 포함한 2 이상의 일간신문에 2회 이상 공고하되, 두번째 공고는 첫번째 공고일부터 1월이 지난 다음 이를 하여야 한다. 제9조(매장신고 등의 관리대상) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은다음 각호의 1에 해당하는 때에는 별지 제11호서식의 묘적부 및 별지 제12호서식의 관리대장을 작성·보관하여야 한다. 1. 제2조제4항의 규정에 의하여 신고필증을 교부한 때 2. 제11조제2항의 규정에 의한 분묘설치기간연장증명서를 교부한 때. 다만, 법인묘지의 경우에는 법인묘지의 설치·관리자가 별지 제11호서식의 묘적부를 작성·보관하여야 한다. 3. 법 제18조제2항의 규정에 의하여 공설묘지의	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
		납골하거나 매장명령을 할 수 있다. ② 동일. ③ 동일 ④ 동일 ⑤ 무연분묘 및 불법묘지 처리에 필요한 규칙적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.<신설> 신설조항(기존 공설묘지의 공원화) ①시·도시장과 시장·군수·구청장은 제3조의 규정에 의한 묘지등의 수급계획에 따라 기존 공설묘지를 재개발하여 납골시설을 설치 등 공원화 할 수 있다. ② 국가는 공설묘지를 공원화하는 시·도에 대해 국고보조 등 필요한 지원을 해 주어야 한다.		

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
제5장 장례식장영업 제25조 (장례식장영업) ①시장·군수·구청장은 관할 구역안에 장례의식을 행하는 장소(이하 "장례식장"이라 한다)를 제공하는 것을 업으로 하는 자(이하 "장례식장영업자"라 한다)의 사업자등록 현황에 관한 자료		분묘를 개장한 때 ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 별지 제13호서식의 관리대장을 작성·보관하여야 한다. 1. 제5조제3항의 규정에 의하여 신고필증을 교부한 때 2. 제6조제3항의 규정에 의하여 허가증을 교부한 때 3. 제7조제3항의 규정에 의하여 신고필증을 교부한 때 4. 제14조제3항의 규정에 의하여 개장허가증을 교부한 때 5. 법 제24조제1항의 규정에 의하여 무연분묘를 처리한 때			
제5장 장례식장영업 제25조 (장례식장영업) ①시장·군수·구청장은 관할 구역안에 장례의식을 행하는 장소(이하 "장례식장"이라 한다)를 제공하는 것을 업으로 하는 자(이하 "장례식장영업자"라 한다)의 사업자등록 현황에 관한 자료		제16조(시체의 위생적 관리 등) ①법 제25조제2항의 규정에 의하여 장례식장영업자가 장례식장에 시체를 보관하는 경우에는 다음 각호의 방법에 의하여 위생적으로 관리하여야 한다.	제25조(장례식장영업) ① 장례식장을 설치 운영하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 장례식장을 관리하는 시장·군수·구청장의 신고를 하여야 한다. 신고사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.	3. 장례식장 설치기준 가. 시설물 형태 및 내·외장재는 적절한 채광 및 조명시설을 갖추고 경건한 분위기를 유지하여야 한다. 나. 방습·방충·환기·냉난방 등 보건위생상 위험을 방지할 위한 시설을 갖추어야 함.	

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
를 유지·관리하여야 한다. ②장례식장영업자는 장례식장안에 시체를 보관하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 이를 위생적으로 관리하여야 한다. ③장례식장영업자는 장례식장의 임대료와 장례와 관련된 수수료 및 장례용품의 품목별 가격을 표시한 가격표를 이용자가 보기 쉬운 장소에 게시하여야 한다. 이 경우 임대료는 오전 12시부터 다음날 오전 12시까지를 1일로 하여 산정한다. <개정 2002.1.19> ④장례식장영업자는 제3항의 규정에 의하여 게시한 임대료、수수료 및 장례용품의 품목별 가격외의 금품을 받아서는 아니된다.	1. 시체실과 염습실을 설치할 것 2. 별표 1 제2호의 규정에 의한 시체처리실과 약품보관실을 설치할 것. 다만, 시체에 대한 약품처리를 하는 경우에 한한다. 3. 제1호의 규정에 의한 시체실은 시체를 보관하는 냉장시설과 실내공기의 청정을 유지하기 위한 환기시설 및 상·하수도시설을 갖춘 것 4. 시체실 또는 시체처리실에 출입하는 자는 깨끗한 위생복을 착용할 것 5. 시체실 또는 시체처리실은 주 1회 이상 청소 및 소독을 실시하고 이를 기록한 대장을 비치할 것 6. 시체로부터 질병의 전염이 발생할 우려가 있는 경우에는 시체실·염습실 또는 시체처리실을 출입하는 시체의 연고자에게 그 사실을 고지할 것 7. 감염성 질병으로 사망한 시체를 보관 또는 운	② 장례식장의 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령을 정한다. ③ 장례식장 영업자 및 시신을 처리하는 종사자는 매년 보건위생에 관한 교육을 받아야 한다. 교육에 관한 교육의 실시기관 및 내용 등은 보건복지부령으로 정한다. 제 조(장례식장 종사자 등의 자격기준 등)(신설) 가. 장례식장의 시체의 위생적 처리를 하는 자는 보건복지부장관이 인정한 일정한 자격을 갖춘 자가 하여야 한다. 나. 장례식장영업자와 종사자는 장례서비스의 전문지식과 자질향상을 위하여 정기적인 교육 및 훈련과정을 이수하여야 한다.	다. 장례식장에는 관리사무실, 빈소, 접객실, 안치실, 염습실, 유족참관실, 장례용품 전시실 등 그 밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다. 라. 안치실과 염습실은 질병감염의 우려가 있으므로 실내공기 환기시설 및 상·하수도시설을 갖추어야 한다. 마. 유족참관실은 유족이 경건한 분위기에서 참관할 수 있도록 유리 칸막이로 염습실과 분리된 공간을 설치하여야 한다. 바. 종교단체 기타 시설 등에서 영업을 목적으로 하지 않은 경우에도 보건위생 등의 고려하여 가~바목 적용한다.	장사등에관한법률시행규칙

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
		송하는 경우에는 관련 시설 및 운송장비를 소독할 것 ②법 제25조제3항의 규정에 의한 장례식장의 임대료·수수료 및 장례용품의 품목별 가격표의 게시는 별지 제17호서식에 의한다.			
제6장 묘지의 이전 및 시정명령 등 제26조 (시설묘지 설치자 등에 대한 처분) 시장·군수·구청장은 시설묘지·사설화장장 및 사설납골시설의 연고자 또는 설치자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 당해 연고자 또는 설치자에 대하여 묘지의 이전·개수, 허가의 취소, 시설의 폐쇄, 시설의 전부·일부의 사용금지 또는 6월의 범위내의 업무의 정지를 명할 수 있다. 1. 제13조제3항 또는 제6항, 제15조 또는 제16조의 규정에 위반하여 시설묘지를 설치한 때 2. 제14조 또는 제15조의		제17조(행정처분 등) ①법 제26조의 규정에 의한 행정처분의 기준은 별표 2와 같다. ②시장·군수·구청장은 법 제26조의 규정에 의한 행정처분을 한 때에는 별지 제18호서식의 행정처분대장에 그 내용을 기록하고 이를 비치하여야 한다.			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
규정에 위반하여 시설화장장 또는 사설납골시설을 설치한 때 3. 제21조의 규정에 의한 신고의무, 자격제시 의무 또는 계시된 가격외의 금품징수금지 의무를 위반한 때 4. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때					
제27조 (장례식장영업자에 대한 시정명령 등) ①시장·군수·구청장은 장례식장영업자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 시정을 명할 수 있다. 1. 제25조제2항의 규정에 의한 시체의 위생적 관리의무를 위반한 때 2. 제25조제3항 또는 제4항의 규정에 의한 가격표 계시의무 또는 계시된 가격외의 금품징수금지의무를 위반한 때 ②시장·군수·구청장은 장례식장영업자가 제1항의 규정에 의한 시정명령을 받고 당해 기간내		제18조(장례식장 영업자에 대한 시정명령 등) ①법 제27조제1항의 규정에 의한 시정명령의 기간은 다음 각호와 같다. 1. 법 제27조제1항제1호의 경우 : 2월 이내 2. 법 제27조제1항제2호의 경우 : 10일 이내 ②법 제27조제2항의 규정에 의한 행정처분의 기준은 별표 2과 같다. ③시장·군수·구청장은 법 제27조제2항 및 제3항의 규정에 의한 행정처분을 한 때에는 별지 제18호서식의 행정처분대장에 그 내용을 기록하고 이를 비치하여야 한다.			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
에 이를 이행하지 아니하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 6월의 범위내에서 기간을 정하여 그 영업의 정지를 명할 수 있다. ③시장·군수·구청장은 장례식장영업자가 제2항의 규정에 의한 영업정지처분기간중에 영업행위를 한 때에는 당해 장례식장의 폐쇄를 명할 수 있다.					
제28조 (청문) 시장·군수·구청장은 제26조 또는 제27조의 규정에 의한 허가의 취소, 시설의 폐쇄명령 또는 장례식장의 폐쇄명령을 하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.					
제29조 (역사적 보존가치가 있는 묘지 등에 관한 특례) ①보건복지부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 묘지 또는 분묘에 대하여 보존묘지심사위원회의 심의를 거쳐 보존묘지 또는 보존분묘로 지정할 수 있다.					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
1. 역사적·문화적으로 보존가치가 있는 묘지 또는 분묘 2. 애국정신의 함양에 이바지하는 묘지 또는 분묘 3. 국장, 국민장, 사회장 등을 거행하여 국민적 추모의 대상이 되는 사 람의 묘지 또는 분묘 ②제1항의 규정에 의하 여 지정된 묘지 또는 분 묘에 대하여는 제16조 및 제17조의 규정을 적용하지 아니한다. ③제1항의 규정에 의하 여 지정된 묘지 또는 분 묘를 이전 또는 개장한 경우 그 지정취지가 존 속하는 한 지정의 효력 이 상실되지 아니한다. ④제1항의 규정에 의한 보존묘지심사위원회의 구성·운영, 지정의 기 준·절차, 보존묘지 또는 분묘의 관리 등에 관하 여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제4장 보존묘지등의 지정 등 제17조 (보존묘지심사위원회)의 구성 ①법 제29조의 규정에 의하여 보건복지부에 국가보존묘지심사위원회를, 시·도에 시·도보존묘지심사위원회를 둔다. ②제1항의 규정에 의한 국가보존묘지심사위원회 및 시·도보존묘지심사위원회의 구성·운영, 지정의 기"라 한다)는 각각 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다. ③국가보존묘지심사위원회의 위원장은 보건복지부차관이 되고, 부위원장은 위원중에서 호선하며, 위원은 관계행정기관의				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	공무원, 학식과 덕망이 있는 자 및 시민단체(비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한다. ④시·도보존묘지심사위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다. 제18조 (심사위원회의 직무) ①심사위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 보존묘지 또는 보존분묘(이하 "보존묘지등"이라 한다)의 지정과 그 해제 관한 사항 2. 보존묘지등의 보존·관리 또는 활용에 관한 사항 3. 그 밖에 보존묘지등의 관리에 관하여 위원장이 부의하는 사항 제19조 (위원의 임기) 위원 임기는 2년으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다. 제20조 (위원장 등의 직무)				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	①위원장은 심사위원회를 대표하며, 그 업무를 총괄한다. ②부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수 행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다. 제21조 (회의) ①위원장은 심사위원회 의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다. ②심사위원회의 회의는 제적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결 한다. 제22조 (간사) ①심사위원회에는 보건 복지부장관 또는 시·도 지사가 그 소속공무원 중에서 임명하는 간사 1 인을 둔다. ②심사위원회의 간사는 위원장의 명을 받아 당 해 심사위원회의 사무를 처리한다. 제23조 (관계자의 의견청 취) 심사위원회는 필요하 다고 인정할 때에는 묘 지 소유자, 관계공무원이 나 그밖의 자를 회의에				

현행		개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행규칙
	출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다. 제24조 (수당 등) 심사위원회 회의에 출석하는 위원에 대하여는 예산의 범위안에서 수당과 여비를 지급한다. 다만, 공무원인 위원이 소관업무와 직접 관련되어 출석한 경우에는 그러하지 아니하다. 제25조 (국가보존표지등의 지정 등) ①보건복지부장관은 법 제29조의 규정에 의하여 묘지소유자 또는 관리인(이하 "묘지소유자등"이라 한다)이 묘지소재지 관할 시·도지사의 검토 의견을 첨부하여 국가보존표지등의 지정을 신청한 경우에는 문화재청장 등 관계기관의 의견을 들은 후 국가보존표지심사위원회의 심의를 거쳐 국가보존표지등으로 지정할 수 있다. ②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의하여 국가보존표지등을 지정할 때에는 그 취지를 관보에 게재하고, 당해 묘지	1. 국장·국민장에관한법률 제3조의 규정에 의한 국장 및 국민장 대상자의 묘지 또는 분묘 2. 사회장 대상자의 묘지 또는 분묘 등으로서 법 제29조제1항제1호 및 제2호의 규정에 의한 묘지 또는 분묘에 해당하는 것으로 보건복지부장관이 인정하는 묘지 또는 분묘		

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	<p>소유지등에게 국가보존 묘지등지정서를 교부하여야 한다.</p> <p>③제1항의 규정에 의한 국가보존묘지등의 지정 기준은 국가적 보존가치 등을 고려하여 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제26조 (시·도보존묘지 등의 지정 등)</p> <p>①시·도지사는 법 제29조의 규정에 의하여 묘지소유자등이 묘지소재지 관할 시장·군수·구청장의 검토의견을 첨부하여 시·도보존묘지등의 지정을 신청한 경우에는 관계전문가의 의견을 들은 후 시·도보존묘지심사위원회의 심의를 거쳐 시·도보존묘지등으로 지정할 수 있다.</p> <p>②시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 시·도보존묘지등을 지정한 때에는 그 취지를 공보에 게재하고, 당해 묘지소유자등에게 시·도보존묘지등지정서를 교부하여야 한다.</p> <p>③제1항의 규정에 의한 시·도보존묘지등의 지</p>				

현행		개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령
	정기준은 시·도의 조례로 정한다. 제27조 (보존묘지등의 지정해제 등) ①보건복지부장관 또는 시·도지사는 지정한 보존묘지등이 보존가치를 상실하거나 지정이 적당하지 아니하는 등 특별한 사유가 있는 때에는 심사위원회의 심의를 거쳐 지정을 해제하거나 그 범위를 조정하여야한다. ②보건복지부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지정이 해제되거나 그 범위가 조정된 경우에는 지체없이 이를 관보 또는 공보에 게재하고 당해 묘지 소유자등에게 그 사실을 통지하여야 하며, 묘지소유자등은 해제통지를 받은 날부터 15일 이내에 그 지정서를 보건복지부장관 또는 시·도지사에게 반납하여야 한다.			
제30조 (과징금처분) ①시장·군수·구청장은 제28조 (과징금을 부과할 제26조 또는 제27조의 위반행위의 종별과 과징금의 금액) 법 제30조제2	제5장 보칙 제28조 (과징금을 부과할 위반행위의 종별과 과징금의 금액) 법 제30조제2			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
시설화장장 및 사설납골 시설의 설치자와 장례식장영업자에 대한 처분을 하고자 하는 경우 당해 처분으로 인하여 이용자 에게 불편을 초래하거나 현재하게 공익을 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 이에 갈음하여 3 천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.	항의 규정에 의하여 과 징금을 부과하는 위반행 위의 중별과 과징금의 금액은 별표 4와 같다. <개정 2002.4.20> 제29조 (과징금의 부과 및 납부) ①시장·군수·구청장이 제28조의 규정에 의한 과징금을 부과하고자 하 는 때에는 그 위반행위 의 중별과 해당 과징금 의 금액 등을 명시하여 이를 납부할 것을 서면 으로 통지하여야 한다. ②제1항의 규정에 의하 여 통지를 받은 자는 20 일 이내에 과징금을 시 장·군수·구청장이 정 하는 수납기관에 납부하 여야 한다. 다만, 천체지 변 그밖의 부득이한 사 유로 인하여 그 기간내 에 과징금을 납부할 수 없는 때에는 그 사유가 없어진 날부터 7일 이내 에 납부하여야 한다. ③제2항의 규정에 의하 여 과징금의 납부를 받 은 수납기관은 영수증을 납부자에게 교부하여야 한다.	제20조(과징금 및 과태료 의 징수절차) 법 제30조의 규정에 의 한 과징금 또는 법 제37 조의 규정에 의한 과태 료의 징수절차에 관하여 는 세입징수관사무처리 규칙을 준용한다. 이 경 우 납입고지서에는 이의 신청방법 및 이의신청기 간을 함께 기재하여야 한다.			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
	④과징금의 수납기관은 등의 보고) 제2항의 규정에 의하여 ①법 제32조제1항의 규 과징금을 수납한 때에는 정에 의하여 범인묘지, 지체없이 그 사실을 시 사설화장장, 사설납골시 장·군수·구청장에게 설(종교단체 및 법인이 통보하여야 한다. 설치하는 납골시설에 한 ⑤과징금은 이를 분할하 한다)의 설치·관리자는 여 납부할 수 없다. 매반기별로 매장·화장 또는 납골의 상황을 반 기종료후 10일 이내에 관할 시장·군수·구청 장에게 별지 제19호서식 에 의하여 보고하여야 한다. ②법 제32조제1항의 규 정에 의하여 장례식장영 업자는 매반기별로 장례 식장의 관리·운영상황 을 반기종료후 10일 이 내에 관할 시장·군수· 구청장에게 별지 제20호 서식에 의하여 보고하여 야 한다.				
제31조 (비용의 보조) ①국가는 공설묘지、공 설화장장 또는 공설납골 시설의 설치·관리 등에 소요되는 비용을 보조할 수 있다. ②국가 또는 지방자치단 체는 화장 및 납골의 확 산, 묘지면적의 축소 기					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
타 장례문화의 개선을 위한 조사·연구 등을 행하는 자에 대하여 예산의 범위안에서 이에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.					
제32조 (검사 및 보고) ①시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원으로 하여금 법인묘지, 사설화장장, 사설납골시설 또는 장례식장에 출입하여 서류 기타 물건을 검사하게 하거나 법인묘지, 사설화장장, 사설납골시설의 설치자 또는 장례식장영업자에 대하여 필요한 보고를 하게 할 수 있다. ②제1항의 규정에 의하여 법인묘지 등에 출입하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 제시하여야 한다.					
제33조 (권한의 위임) 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 이법에 의한 권한의 전부 또는 일부를 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.					

현행		개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행규칙
제7장 벌칙 제34조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제13조제3항의 규정에 의한 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 가축묘지, 중종·문종묘지 또는 범인묘지를 설치한 자 2. 제15조의 규정에 위반하여 금지구역안에 묘지·화장장 또는 납골시설을 설치한 자				
제35조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제6조의 규정에 위반하여 사망 또는 사산한 후 24시간 이내에 매장 또는 화장한 자 2. 제7조의 규정에 위반하여 묘지외의 구역에 매장을 하거나 화장장의 시설·장소에서 화장한 자 3. 제9조제2항의 규정에 의한 매장·화장 또는				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
개장의 방법 및 기준에 위반하여 매장·화장 또는 개장을 한 자 4. 제16조의 규정에 의한 면적기준 또는 시설물의 설치기준에 위반하여 분묘·묘지 또는 시설물을 설치한 자 5. 제18조제1항의 규정에 위반하여 설치기간이 종료된 분묘에 설치된 시설물을 철거하지 아니하거나 화장 또는 납골하지 아니한 자 6. 제19조의 규정에 위반하여 묘지의 매대·양도·임대·사용계약을 한 자 7. 제23조제1항의 규정에 위반하여 허가를 받지 아니하고 개장을 한 자 8. 제26조의 규정에 의한 묘지의 이전·개수명령·시설의 폐쇄·사용금지 명령 또는 업무의 정지명령을 이행하지 아니한 자 9. 제27조제3항의 규정에 의한 장례식장의 폐쇄명령을 이행하지 아니한 자					
제36조 (양벌규정) 범인					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종사자가 그 법인은 개인의 업무에 관하여 제34조 또는 제35조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다. 제37조 (과태료) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 300만원 이하의 과태료에 처한다. <개정 2002.1.19> 1. 제8조제1항 내지 제4항의 규정에 의한 신고를 하지 아니한 자 2. 제9조제1항의 규정에 의한 기준에 위반하여 시체를 약품처리한 자 3. 제13조제2항의 규정에 의한 신고 또는 변경신고를 하지 아니한 자 4. 제14조제1항의 규정에 의한 신고 또는 변경신고를 하지 아니한 자 5. 제18조제3항의 규정에 의한 통보 또는 공고를 하지 아니하고, 동조 제2항의 규정에 의한 조치를 한 시설표지 설치자					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
6. 제21조제2항 또는 제3항의 규정에 위반하여 가격표를 게시하지 아니하거나 게시한 금액외의 금품을 받은 자 7. 제22조의 규정에 의한 신고를 하지 아니한 자 8. 제23조의 규정에 의한 통보 또는 공고를 하지 아니하고 개장을 한 자 9. 제25조제2항의 규정에 의한 시체의 위생적 관리의무를 위반한 자 10. 제25조제3항 또는 제4항의 규정에 위반하여 임대료를 산정하거나 가격을 게시하지 아니한 자 또는 산정·게시한 금액외의 금품을 받은 자 11. 제32조제1항의 규정	제30조 (과태료의 부과·징수) ①법 제37조제1항의 규정에 의하여 과태료를 부과할 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실·과태료금액 등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료처분 대상자에게 통지하여야 한다. ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분을 정하여 과태료처분하는 바에 따라 시·도				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있다.</p> <p>④제2항의 규정에 의하여 과태료처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 부과권자는 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.</p> <p>⑤제3항의 규정에 의한 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.</p> <p>제38조 (이행강제금)</p> <p>①시장·군수·구청장은 제15조 또는 제16조의 규정에 위반하여 개인묘지, 가족묘지 또는 중증·문중묘지를 설치한 자, 제18조제1항의 규정에 위반하여 설치기간이 종료된 분묘에 매장된</p>	<p>의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.</p> <p>③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 참작하되, 그 부과기준은 별표 5와 같다. <개정 2002.4.20></p> <p>④과태료의 징수절차는 보건복지부령으로 정한다.</p>				

개신방안					
현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>유골을 화장 또는 납골하지 아니한 자 또는 당해 묘지의 연고자가 제26조의 규정에 의한 묘지의 이전 또는 개수명령을 받고 이를 이행하지 아니한 때에는 500만원의 이행강제금을 부과한다.</p> <p>②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하기 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 알려야 한다.</p> <p>③시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액, 부과사유, 납부기한 및 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다.</p> <p>④시장·군수·구청장은 최초의 이전 또는 개수 명령이 있는 날을 기준으로 하여 당해 명령이 이행될 때까지 1년에 2회의 범위안에서 반복하여 제1항의 규정에 의한 이행강제금을 부과·징</p>					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
수할 수 있다. ⑤시장·군수·구청장은 제26조의 규정에 의한 이진 또는 개수명령을 받은 자가 당해 명령을 이행하는 경우에는 새로 운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 이를 징수하여야 한다. ⑥제37조제3항 내지 제5항의 규정은 이행강제금 의 징수 및 이의절차에 관하여 이를 준용한다.					
부칙 <제6158 호,2000.1.12> 제1조 (시행일) 이 법은 공포후 1년이 경과한 날 부터 시행한다. 제2조 (적용례) 제17조 및 제23조제3항의 개정 규정은 이 법 시행후 최 초로 설치되는 분묘부터 적용한다. 제3조 (묘지 등에 관한 경과조치) 이 법 시행당 시 종전의 규정 또는 다 른 법령에 의하여 설치 된 묘지·화장장 및 납 골당은 이 법에 의하여 설치된 묘지·화장장 및 납골시설로 본다.	부칙 <제17109 호,2001.1.27> ①(시행일) 이 영은 공포 ①(시행일) 한 날부터 시행한다. ②(경과조치) 이 영 시행 당시 종전의 규정에 의 하여 설치된 분묘·묘 지·시설물·화장장 또 는 납골시설은 이 영에 의하여 설치된 것으로 본다.	부칙 <제190호 2001. 3. 24> 이 규칙은 공포한 날부 터 시행한다. ②(무연분묘의 개장공고 에 대한 경과조치) 이 규칙 시행 당시 무연 분묘의 개장공고를 한 사항에 관하여는 제15조 의 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.			

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
제4조 (벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시행전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다. 제5조 (다른 법률과의 관계) 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 매장및 묘지등에관한법률의 규정을 인용한 경우에는 이 법중 그에 해당하는 종전의 규정에 갈음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다.	제4조 (벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시행전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다. 제5조 (다른 법률과의 관계) 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 매장및 묘지등에관한법률의 규정을 인용한 경우에는 이 법중 그에 해당하는 종전의 규정에 갈음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다.				
부칙 <제6615호, 2002. 1. 19> ①(시행일) 이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다. ②(설치중인 납골시설에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 설치중인 납골시설에 대하여는 종전의 제15조의 규정에 의한다.	부칙 <제17586호, 2002. 4. 20> ①(시행일) 이 영은 2002년 4월 20일부터 시행한다. ②(공설묘지 등의 설치기준에 관한 적용례) 제7조의2의 개정규정은 이 영 시행후 최초로 설치하는 공설묘지·공설화장장 및 공설납골시설부터 적용한다.	부칙 <제215호 2002. 5. 6> ①(시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다. ②(행정처분기준에 관한 경과조치) 이 규칙 시행전의 위반행위에 대한 행정처분기준의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다.			
부칙(산지관리법) <제6841호,2002.12.30> 제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 9월이 경과한 날부터 시행한다.	부칙(국토의계획및이용에 관한법률시행령) <제17816호,2002.12.26> 제1조 (시행일) 이 영은 2003년 1월 1일부터 시				

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
제2조 내지 제10조 생략 제11조 (다른 법률의 개정) ①내지 <46>생략 <47>장사등에관한법률중 다음과 같이 개정한다. 제13조제5항중 "산림법 제90조의 규정에 의한 정한다. 입목벌채 등의 허가"를 "제14조제1항중 "도시계획 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용 허가 및 산지전용 신고와 산림법 제90조제1항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가"로 한다. <48>내지 <74>생략 제12조 생략	행한다. 제2조 내지 제15조 생략 제16조 (다른 법령의 개정) ①내지 <46>생략 <47>장사등에관한법률시행령중 다음과 같이 개정한다. 제13조제5항중 "산림법 제90조의 규정에 의한 정한다. 입목벌채 등의 허가"를 "제14조제1항중 "도시계획 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용 허가 및 산지전용 신고와 산림법 제90조제1항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가"로 한다. <48>내지 <74>생략 제12조 생략				
[별표 1] <신설 2002.4.20> 공설묘지 등의 설치기준(제7조의2관련) 1. 공설묘지 가. 묘지에는 폭 5미터 이상의 십자로와 그 십자로부터 각 분묘로 통하는 충분한 진출입로를 설치하고, 주차장을 마련하여야 한다. 나. 묘지 허가면적중 주차장·관리시설 등 부대시설을 제외한 100분의 20 이상을 녹지공간으로 확보하여야 한다. 다만, 잔디로 조성된 평분인 경우에는 100분의 10 이상을 녹지공간으로 확보하여야 한다. 다. 묘지구역안의 계곡이나 30도 이상의 급경사지역 및 배수로의 하단 부분에는 토사의 유출 및 유속을 줄일 수 있는 침사지(沈砂池) 또는 집수정(集水井)을 설치하여야 한다.					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>라. 분묘의 형태는 봉분 또는 평분으로 하되, 봉분의 높이는 지면으로부터 1미터, 평분의 높이는 50센티미터를 초과하여서는 아니된다.</p> <p>마. 묘지는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>바. 묘지는 도로·철도·하천 또는 그 예정지역으로부터 300미터 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그밖에 공중이 수시로 집합하는 시설 또는 장소로부터 500미터 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 기존 묘지에 공설묘지를 설치하는 경우나 토지 또는 지형의 상황으로 보아 위 시설의 기능이나 이용 등에 지장이 없는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>2. 공설화장장</p> <p>가. 화장장에는 화장로실, 관리사무실, 유족대기실 및 편의시설, 분향실, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다.</p> <p>나. 화장로실은 시체 또는 유골을 완전 연소시킬 수 있는 구조의 화장로를 설치하고 외부와 엄격히 구획되어야 하며, 소각 또는 연소에 의하여 생기는 소음·매연·분진·악취를 방지할 수 있는 시설 및 오수처리시설을 설치하고 환경관련 법령의 규정에 의한 배출허용기준에 적합하도록 운영하여야 한다.</p> <p>3. 공설납골시설</p> <p>가. 공설납골묘</p> <p>(1) 납골묘지 면적중 녹지공간을 100분의 20 이상 확보하여야 한다.</p> <p>(2) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설물과 폭 5미터 이상의 진입로 및 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 동 시설이 갖추어진 묘지에 납골묘를 설치하는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>(3) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추되 개폐가 가능하여야 한다.</p> <p>(4) 납골묘는 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>(5) 납골묘는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>나. 공설납골탑</p> <p>공설납골탑에 관한 기준은 기목의 규정을 준용한다.</p>					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>다. 공설납골당</p> <p>(1) 납골당은 유골을 안전하게 보관할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(2) 납골당에는 폭 5미터 이상의 진입로와 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 동 시설이 갖추어진 묘지에 납골당을 설치하는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>(3) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설을 설치하여야 한다.</p>					
<p>[별표 2] <개정 2002.4.20></p> <p>시설묘지의 설치기준(제11조관련)</p> <p>1. 개인묘지</p> <p>가. 분묘의 형태는 봉분 또는 평분으로 하되, 봉분의 높이는 지면으로부터 1미터, 평분의 높이는 50센티미터를 초과하여서는 아니된다.</p> <p>나. 묘지는 지형·배수·토양 등을 고려하여 봉괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>다. 인입도로의 계단이나 석축을 설치하고자 하는 경우에는 봉괴의 우려가 없어야 하며, 법 제16조제2항의 규정에 의한 묘지면적안에서 설치하여야 한다.</p> <p>라. 묘지는 도로·철도·하천 또는 그 예정지역으로부터 300미터 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그밖에 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500미터 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황을 감안하여 시장·군수·구청장이 정하는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>2. 가족묘지</p> <p>가. 묘지는 가족당 1개소에 한하되, 그 면적은 100제곱미터 이하이어야 한다.</p> <p>나. 묘지중 분묘가 설치되지 아니한 지역은 잔디·화초·수목 등으로 녹화하여야 한다.</p> <p>다. 분묘의 형태는 봉분 또는 평분으로 하되, 봉분의 높이는 지면으로부터 1미터, 평분의 높이는 50센티미터를 초과하여서는 아니된다.</p> <p>라. 묘지는 지형·배수·토양 등을 고려하여 봉괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>마. 인입도로의 계단이나 석축 등은 봉괴의 우려가 없어야 하며, 묘지 허가면적 안에서 설치하여야 한다.</p>					
			라. 묘지는 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 등의 시설 또는 장소로부터 500미터 이상이 떨어진 곳에 설치하여야 한다.		

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>바. 묘지는 도로·철도·하천 또는 그 예정지역으로부터 300미터 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그밖에 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500미터 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황에 의하여 지장이 없는 경우로 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>3. 종중·문중묘지</p> <p>가. 묘지는 종중 또는 문중별로 각각 1개소에 한하여 설치할 수 있으며, 그 면적은 1천제곱미터 이하이어야 한다.</p> <p>나. 묘지 허가면적의 범위안에서 재실 또는 사당을 설치할 수 있다.</p> <p>다. 분묘의 형태는 봉분 또는 평분으로 하되, 봉분의 높이는 지면으로부터 1미터, 평분의 높이는 50센티미터를 초과하여서는 아니된다.</p> <p>라. 묘지는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>마. 인입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 하며, 묘지 허가면적 안에서 설치하여야 한다.</p> <p>바. 묘지는 도로·철도·하천 또는 그 예정지역으로부터 300미터 이상, 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 그밖에 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 500미터 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다. 다만, 토지나 지형의 상황에 의하여 지장이 없는 경우로 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>사. 묘지중 분묘가 설치되지 아니한 지역은 잔디·화초·수목 등으로 녹화하여야 한다.</p> <p>4. 법인묘지</p> <p>가. 법인묘지의 면적은 10만제곱미터 이상으로 한다.</p> <p>나. 묘지에는 폭 5미터 이상의 십자로와 그 십자로로부터 각 분묘로 통하는 충분한 도로를 설치하고, 주차장을 마련하여야 한다.</p> <p>다. 묘지 허가면적중 주차장·관리시설 등 부대시설을 제외한 100분의 20 이상을 녹지공간으로 확보하여야 한다. 다만, 잔디로 조성된 평분인 경우에는 100분의 10 이상을 녹지공간으로 확보하여야 한다.</p> <p>라. 묘지구역안의 계곡이나 30도 이상의 급경사지역 및 배수로의 하단 부분에는 토사의 유출 및 유속을 줄일 수 있는 침사지(沈砂池) 또는 집수정(集水井)을 설치하여야 한다.</p>					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<p>(마) 인입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 하며, (가)의 면 적안에서 설치할 수 있다.</p> <p>(2) 종중 또는 문중납골묘</p> <p>(가) 종중 또는 문중이 그 종중 또는 문중을 대상으로 설치하는 납골묘지는 1개소에 한하며 그 면적은 100제곱미터를 초과할 수 없다.</p> <p>(나) (가)의 납골묘지 면적의 범위안에서 채실 또는 사당을 설치할 수 있다.</p> <p>(다) (가)의 납골묘지 면적중 납골묘가 설치되지 아니한 지역은 잔디·화초·수목 등으로 녹화하여야 한다.</p> <p>(라) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추되 개폐가 가능하여야 한다.</p> <p>(마) 납골묘는 사원·묘지·묘지· 화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>(바) 납골묘는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>(사) 인입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 하며, (가)의 면 적안에서 설치할 수 있다.</p> <p>(3) 종교단체가 설치하는 납골묘</p> <p>(가) 재단법인이 아닌 종교단체가 설치하고자 하는 납골묘지는 1개소에 한 하며 그 면적은 500제곱미터를 초과할 수 없다. 다만, (다)의 시설은 납골묘 지면적에 산입하지 아니한다.</p> <p>(나) 납골묘지 면적중 녹지공간을 100분의 20 이상을 확보하여야 한다.</p> <p>(다) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설물과 주차장을 마련하여야 한다.</p> <p>(라) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추되 개폐가 가능하여야 한다.</p> <p>(마) 납골묘는 사원·묘지· 화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>(바) 납골묘는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>(사) 인입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 하며, (가)의 면 적안에서 설치할 수 있다.</p> <p>(4) 재단법인이 설치하는 납골묘</p>					
(4) 재단법인 또는 종교법인이 설치하는 납골묘					

현행			개선방안	
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행규칙
<p>(가) 납골묘지 면적중 녹지공간을 100분의 20 이상을 확보하여야 한다.</p> <p>(나) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그 밖의 필요한 시설물과 폭 5미터 이상의 진입로 및 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 묘지에 동 시설이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>(다) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(라) 납골묘는 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>(마) 납골묘는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>(바) 진입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 한다.</p> <p>나. 납골탑</p> <p>납골탑의 설치기준은 가목의 납골묘에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>다. 납골당</p> <p>(1) 가족 또는 종중·문중 납골당</p> <p>(가) 민법상 친족관계에 있던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계에 있던 자의 유골만을 안치하여야 한다.</p> <p>(나) 납골당의 연면적은 100제곱미터를 초과할 수 없다.</p> <p>(다) 납골당은 유골을 안전하게 보관할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(라) 납골당은 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>(2) 종교단체가 설치하는 납골당</p> <p>(가) 납골당에는 폭 5미터 이상의 진입로와 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 사원경내에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>(나) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설을 설치하여야 한다.</p> <p>(다) 납골당은 유골을 안전하게 보관할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(3) 재단법인이 설치하는 납골당</p> <p>(가) 납골당은 유골을 안전하게 보관할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(나) 납골당에는 폭 5미터 이상의 진입로와 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 사원경내 또는 법인묘지에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>				
<p>(가) 납골묘지 면적중 녹지공간을 100분의 20 이상을 확보하여야 한다.</p> <p>(나) 관리사무실, 유족 편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그 밖의 필요한 시설물과 폭 5미터 이상의 진입로 및 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 묘지에 동 시설이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>(다) 납골묘는 유골을 위생적이고 안전하게 수장할 수 있는 설비를 갖추어야 한다.</p> <p>(라) 납골묘는 사원·묘지·화장장 그밖에 지방자치단체의 조례가 정하는 엄숙한 장소에 설치하여야 한다. 기존 분묘를 적법하게 설치한 지역에도 납골묘를 설치할 수 있다</p> <p>(마) 납골묘는 지형·배수·토양 등을 고려하여 붕괴·침수의 우려가 없는 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>(바) 진입도로의 계단이나 석축 등은 붕괴의 우려가 없어야 하며, (가)의 면적 안에서 설치할 수 있다.</p> <p><신설> (5) 납골묘 시설물 규격</p> <p>(가) 납골묘의 형태는 평장형을 권장하되, 지상 높이 세우지 않도록 한다.</p> <p>(가) 납골묘의 1기당 높이는 지면으로부터 50cm 이내, 점유면적은 1.96㎡ 이내로 한다.</p> <p>(나) 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 비석 1개, 상석 1개 이내이며, 그 밖의 장식용 석물은 사용할 수 없다.</p> <p>(다) 납골묘 1기당 설치할 수 있는 시설물은 다음과 같다.</p> <p>① 비석 1개(평균가중높이 1미터, 표면적 2제곱미터 이내)</p> <p>② 상석1개</p> <p>③ 시설물은 납골묘 점유면적을 초과하여 설치하여서는 아니된다</p>				

현행			개선방안		
장사등에 관한 법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에 관한 법률 시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에 관한 법률 시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에 관한 법률	장사등에 관한 법률 시행령	장사등에 관한 법률 시행규칙
(다) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설 그밖의 필요한 시설을 설치하여야 한다.					
[별표 4] 과징금산정기준(제28조관련) 1. 일반기준 가. 업무정지 및 영업정지 1월은 30일을 기준으로 한다. 나. 업무정지 및 영업정지에 갈음한 과징금의 부과기준이 되는 매출금액은 처분 전년도 1년간의 총매출금을 기준으로 한다. 다만, 신규사업·휴업 등으로 인하여 1년간의 총매출금액을 산출할 수 없거나 1년간의 총매출금액을 기준으로 하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 분기별, 월별 또는 일별 매출금액을 기준으로 산출 또는 조정한다. 2. 과징금 기준					
등급	연간매출액		1일과징금액		
1	4천만원 이하		3만5천원		
2	4천만원 초과 ~ 7천만원 이하		4만원		
3	7천만원 초과 ~ 1억원 이하		4만5천원		
4	1억원 초과 ~ 1억5천만원 이하		5만원		
5	1억5천만원 초과 ~ 2억원 이하		5만5천원		
6	2억원 초과 ~ 3억원 이하		6만원		
7	3억원 초과 ~ 4억원 이하		6만5천원		
8	4억원 초과 ~ 5억원 이하		7만원		
9	5억원 초과 ~ 6억원 이하		7만5천원		
10	6억원 초과 ~ 7억원 이하		8만원		
11	7억원 초과 ~ 8억원 이하		8만5천원		
12	8억원 초과 ~ 9억원 이하		9만원		
13	9억원 초과 ~ 10억원 이하		9만5천원		
14	10억원 초과		10만원		
[별표 5] <개정 2002.4.20> 과태료의 부과금액(제30조제3항관련)					
위반행위		해당법조문		과태료	
1. 법 제8조제1항 내지 제4항의 규정		법 제37조제1항 제1호		100만원	

현행			개선방안		
장사등에 관한 법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에 관한 법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에 관한 법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에 관한 법률	장사등에 관한 법률시행령	장사등에 관한 법률시행규칙
<div>을 위반하여 매장 、 화장 또는 개장의 신고를 하지 아니한 때</div> <div>2. 법 제9조제1항의 규정을 위반하여 시체의약품처리기준에 위반하여 시체를약품처리한 때</div> <div>3. 법 제13조제2항의 규정을 위반하여 개인묘지 설치에 관한 신고 또는 변경 신고를 하지 아니한 때</div> <div>4. 법 제14조제1항의 규정을 위반하여 사설화장장 、 사설납골시설의 설치 、 관리에 관한 신고 또는 변경신고를 하지 아니한 때</div> <div>5. 법 제18조제3항의 규정을 위반하여 설치기간이 종료된 분묘의 처리시 통보 또는 공고를 하지 아니하고 시설물을 철거하고 매장한 유골을 화장 、 납골한 때</div> <div>6. 법 제21조제2항 또는 제3항의 규정을 위반하여 가격표를 게시하지 아니하거나 게시 한 금액외의 금품을 받은 때</div> <div>7. 법 제22조의 규정을 위반하여 사설묘지 、 사설화장장 및 사설납골시설의 폐지 신고를 하지 아니한 때</div> <div>8. 법 제23조의 규정을 위반하여 분묘의 연고자에게 통보 또는 공고를 하지 아니하고 개장을 한 때</div> <div>9. 법 제25조제2항의 규정을 위반하여 시체의 위생적 관리의무를 위반한 때</div> <div>10. 법 제25조제3항 및 제4항의 규정</div>					

현행			개선방안		
장사등에관한법률 (2002.12.30 법률 제06841호)	장사등에관한법률시행령 (2002.12.26. 대통령령 제17816호)	장사등에관한법률시행규칙 (2002.5.6. 보건복지부령 제215호)	장사등에관한법률	장사등에관한법률시행령	장사등에관한법률시행규칙
<div>을 위반하여 가격 등을 제시하지 아니하거나 산정기준에 위반된 임대료를 제시할 때 또는 제시한 가격외의 금품을 받은 때</div> <div>11. 법 제32조제1항의 규정을 위반하여 관계 공무원의 검사를 거부·방해·기피하거나 또는 필요한 보고를 하지 아니하거나 허위로 보고한 때</div>					
비고 : 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위반행위의 정도 및 횟수 그 밖의 특별한 사유 등을 참작하여 위 표의 과태료 금액의 2분의 1의 범위안에서 이를 가중 또는 감경할 수 있다. 이 경우 가중하는 때에도 과태료의 총액은 300만원을 초과할 수 없다.					

부록 3. 관계법령 개선방안

현행	개선방안
<p>[도시공원법 시행령]</p> <p>제6조(공원시설의 설치기준)</p> <p>① 공원시설은 도시공원의 기능을 다하게 하기 위하여 다음 각호에 정하는 바에 따라 설치하여야 한다.</p> <p>1-5. 생략</p> <p>6. 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편의시설과 기타시설중 화장장, 장례식장·납골시설으며, 정숙한 분위기를 저해하지 아니하는 범위안에서 설치하여야 한다.</p>	<p>[도시공원법 시행령]</p> <p>제6조(공원시설의 설치기준)</p> <p>① 공원시설은 도시공원의 기능을 다하게 하기 위하여 다음 각호에 정하는 바에 따라 설치하여야 한다.</p> <p>1-5. 생략</p> <p>6. 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설은 주로 묘지이용자를 위하여 필요한 조경시설·휴양시설·편의시설과 기타시설중 화장장, 장례식장·납골시설으로 하며, 정숙한 분위기를 저해하지 아니하는 범위안에서 설치하여야 한다.</p>
<p>[사회간접자본시설에대한민간투자법]</p> <p>제2조(정의)</p> <p>1. “사회간접자본시설”이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진 시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서, 다음 각목의1에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>가.~오.(생략)</p> <p>2.~12.(생략)</p> <p>13. “관계법률”이라 함은 사회간접자본시설사업을 시행함에 있어서 민간투자사업과 관련된 다음 각목에 해당하는 법률을 말한다.</p> <p>가.~포.(생략)</p>	<p>[사회간접자본시설에대한민간투자법]</p> <p>제2조(정의)</p> <p>1. “사회간접자본시설”이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진 시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서, 다음 각목의1에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>가.~오.(생략)</p> <p><신설> 조. 장사등에관한법률에 의한 장사시설</p> <p>13. “관계법률”이라 함은 사회간접자본시설사업을 시행함에 있어서 민간투자사업과 관련된 다음 각목에 해당하는 법률을 말한다.</p> <p>가.~포.(생략)</p> <p><신설> 호. 장사등에관한법률</p> <p><신설> 구. 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법</p>
<p>[택지개발촉진법 시행령]</p> <p>제2조 (공공시설의 범위) 법 제2조제2호에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다. <개정 1987.2.6, 1994.12.23, 1995.7.6, 1999.6.11, 2001.7.18, 2003.6.30></p> <p>1. 어린이놀이터·노인정·집회소(마을회관을 포함한다) 기타 주거생활의 편의를 위하여 이용되는 시설로서 건설교통부령이 정하는 시설</p> <p>2. 판매시설·업무시설·의료시설등 거주자의 생활복리를 위하여 필요한 시설</p> <p>3. 지역의 자족기능 확보를 위하여 필요한 다음 각목의 시설</p> <p>가. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제28조의 규정에 의한 도시형공장</p> <p>나. 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조제4항의 규정에 의한 벤처기업</p>	<p>[택지개발촉진법 시행령]</p> <p>제2조 (공공시설의 범위) 법 제2조제2호에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다. <개정 1987.2.6, 1994.12.23, 1995.7.6, 1999.6.11, 2001.7.18, 2003.6.30></p> <p>1. 어린이놀이터·노인정·집회소(마을회관을 포함한다) 기타 주거생활의 편의를 위하여 이용되는 시설로서 건설교통부령이 정하는 시설</p> <p>2. 판매시설·업무시설·의료시설등 거주자의 생활복리를 위하여 필요한 시설</p> <p>3. 지역의 자족기능 확보를 위하여 필요한 다음 각목의 시설</p> <p>가. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제28조의 규정에 의한 도시형공장</p> <p>나. 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조제4항의 규정에 의한 벤처기업</p>

현행		개선방안	
<p>집적시설</p> <p>다. 소프트웨어개발촉진법 제5조의 규정에 의한 소프트웨어개발사업관련시설</p> <p>라. 원예시설 등 농업관련 시설로서 건설교통부장관이 지정하여 고시하는 시설</p> <p>4. 공공시설등의 관리시설[전문개정 1984.7.16]</p>		<p>집적시설</p> <p>다. 소프트웨어개발촉진법 제5조의 규정에 의한 소프트웨어개발사업관련시설</p> <p>라. 원예시설 등 농업관련 시설로서 건설교통부장관이 지정하여 고시하는 시설</p> <p>4. 공공시설등의 관리시설[전문개정 1984.7.16]</p> <p><신설> 5. 공설 장사시설(화장장, 납골시설, 묘지)</p>	
<p>[국토의계획및이용에관한법률]</p> <p>제21조(지방의회의 의견청취)</p> <p>①특별시장, 광역시장, 시 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 특별시장, 광역시장, 시 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p>		<p>[국토의계획및이용에관한법률]</p> <p>제21조(지방의회의 의견청취)</p> <p>①특별시장, 광역시장, 시 또는 군수가 도시기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 미리 당해 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 특별시장, 광역시장, 시 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p> <p><신설> ③특별시장, 광역시장, 시 또는 군수는 도시관리계획 수립의 지침이 되는 도시기본계획의 수립 시에 화장장, 공설묘지, 납골시설에 관한 기반시설을 계획하여 특별시, 광역시, 시 또는 군의 의회에 의견을 들어야 하고 이에 대하여 의회는 정당한 이유 없이 제한하거나 부정적 의견을 제시하여서는 아니 된다.</p>	
<p><국토의계획및이용에관한법률 시행령></p> <p>제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)</p> <p>①법 제28조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 경미한 사항”이라함은 제25조제3항 각호 및 동조제4항 각 호의 사항을 말한다.</p> <p>②~⑦(생략)</p>		<p><국토의계획및이용에관한법률 시행령></p> <p>제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)</p> <p>①법 제28조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 경미한 사항”이라 함은 제25조제3항 각호 및 동조제4항 각호의 사항을 말한다.</p> <p>②~⑦ (생략)</p> <p><신설> ⑧특별시장, 광역시장, 또는 군수는 법 제28조제4항의 규정에 의하여 주민의견을 청취하는 것 외에도 입안단계에서부터 주민대표, 지방의회의원, 전문가로 구성된 협의 체제를 구성하여 정보를 공유하여 부정당한 입지 저항을 줄인다.</p>	