

국립현대미술관 2001

장묘시설 수급 및 정책방향 연구

김 경 혜

국립현대미술관 2001

시 정 연
2001-R-29

장묘시설 수급 및 정책방향 연구

Demand-Supply Projection of Funeral Facilities
and Proposed Policy Guidelines

2001



서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

연구진

연구책임 김 경 혜 • 도시사회연구부 선임연구위원
연구원 최 운 영 • 도시사회연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구배경 및 목적

- 매장중심의 장묘관습으로 묘지에 의한 국토잠식 및 환경파괴가 심각한 사회문제로 대두됨.
 - 특히 서울시는 대도시라는 환경적 특수성으로 묘지공간 확보가 불가능한 상태임.
 - 이에 따라 서울시는 화장중심의 장묘정책을 기본방향으로 설정한 바 있으며, 화장문화 정착을 위한 시책사업을 확대 강화할 시점임.
- 최근 들어 화장에 대한 의식이 개선되면서 화장률이 급속하게 증가함.
 - 각종 장묘의식 조사에서 화장에 대한 선호도가 지속적으로 개선되는 것으로 나타나, 화장 및 납골은 더욱 증가할 것으로 예상됨.
 - 수요증가에 대비한 화장 및 납골시설 공급 확대가 필요함.
- 정부는 기존의 매장법을 장사법으로 확대 개정하면서 장묘정책 수립에 자치단체의 역할을 강화하였음.
 - 국가 및 지방자치단체는 묘지증가로 인한 국토훼손을 방지하기 위하여 화장 및 납골 확산을 위한 시책을 강구·시행하도록 명시하였으며,
 - 자치단체별로 장묘시설 수급계획을 수립하고, 묘지, 화장장, 납골당 등 공설 장묘시설을 확보할 것을 의무화하였음.
- 본 연구는 서울시 장묘시설 수급계획 수립을 위한 기초연구로서, 장묘시설에 대한 수요를 전망하고 시설공급을 위한 정책방향 및 전략을 개발하는 데 목적이 있음.

2. 연구의 범위

○ 연구대상 범위

- 본 연구에서 장묘시설이라 함은 묘지, 화장시설, 납골시설을 포함함.
- 서울시내에서 묘지시설을 추가 공급하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 시설수요 추계 및 공급계획은 화장 및 납골시설만을 대상으로 하였으며, 묘지는 현황 및 정비방안을 중심으로 논의하였음.

○ 공간 및 시간적 범위

- 2020년을 목표연도로 서울시 장묘시설 수요추계 및 공급계획을 수립함.
- 기본적으로 행정구역상의 서울특별시 및 서울시민을 대상으로 하되, 장묘시설은 광역적으로 이용되기 때문에 지역간 교차이용을 반영하였음.

3. 주요 연구내용

- 연구내용은 i) 현황과 여건분석, ii) 장묘시설 수요전망 및 공급계획, 그리고 iii) 장묘시설 수급·관리와 관련된 향후의 정책과제로 구성되어 있음.
- 장묘시설의 현황과 여건분석에서는 서울시민의 장묘행태 및 의식변화, 서울시 장묘시설 공급 및 이용현황, 그리고 서울시 장묘정책 현황을 분석하였음.
- 화장률 및 납골률 변화추이를 토대로 2020년까지의 화장 및 납골시설 수요를 전망하고, 사회적·환경적 여건을 반영하여 공급방향을 제시하였음.
 - 시립묘지에 대해서는 현재 시립묘지의 재개발 등 정비방향을 제시함.
- 마지막으로 장묘시설의 수급 및 관리에 있어서 장·단기적 정책과제를 논의함.
 - 장묘시설의 공급시 자치구의 역할, 민간부문의 참여방안이 논의되었으며,
 - 장묘시설 관리와 관련하여서는 현재 시립장묘시설의 관리방식, 특히 요금체계의 개선방안에 대하여 분석함.
 - 마지막으로 화장유골 처리방식의 대안적인 방안으로 산골(散骨)수요에 대한 대비 필요성에 대하여 논의하였음.

II. 정책건의

1. 장묘시설 수요전망 및 정책방향

1) 화장시설

(1) 화장률 및 화장수요 추계

- 이차함수로 보정된 로지스틱 모델을 이용하여 화장률을 추계함.
- 타시도민의 서울시 화장장 이용수요 및 서울시민의 타시도 화장장 이용수요를 감안하여 서울시 화장장 이용수요를 추계함.

구분 \ 연도	2001~2005					2010	2015	2020
	2001	2002	2003	2004	2005			
화장률(%)	54.3	58.1	61.7	65.1	68.2	79.6	85.5	88.1
서울시민 화장건수	20,907	22,490	24,011	25,469	26,823	32,131	35,397	37,385
시립화장장 이용수요	27,933	30,048	32,081	34,028	38,696	46,352	51,065	53,933

(2) 공급계획

- 화장시설 계획지표
 - 화장로당 하루 처리건수를 현재 3.5회에서 2020년까지 2회로 줄임.
 - 2005년까지 41기, 2020년까지는 총 84기의 화장로가 필요함.

	2000 현재	2005	2010	2015	2020
화장로당 처리건수(회/일)	3.5	3	2.5	2	2
화장로 계획지표	23	41	58	79	84

- 역할주체, 입지 및 규모
 - 승화원(화장장)은 광역시설이므로 서울시가 설치·관리의 주체가 됨.
 - 서울시를 4개 권역으로 구분하여 벽제화장장을 포함하여 권역별 1개소씩 설치하고, 모든 서울시민이 균등한 접근성을 확보하도록 입지를 배분함.

2) 추모시설(납골시설)

(1) 공설 추모의 집 안치율 및 수요 추계

- 현재의 이용추세를 기준으로 추계된 결과에 의하면 추모의 집 안치율은 2010년 70%에 이를 것으로 예상됨.
- 추계 안치율에 의하면, 2020년까지 총 62만여기의 수요가 발생함.

연도	2005					2010	2015	2020
	2001	2002	2003	2004	2005			
안치율(%)	63.9	66.3	67.8	68.7	69.3	70.0	70.0	70.0
누적납골수요	17,849	37,771	59,521	82,899	109,715	261,925	434,747	619,813

(2) 공급계획

- 계획지표
 - 계량모형에 의한 추계결과에 의하면 납골수요는 지속적으로 증가하나, 납골수요를 공공에서 모두 부담하는 것은 바람직하지 않음.
 - 따라서 2010년 이후 공공의 부담비율을 점차 낮추는 것을 목표로 3가지 계획지표를 제시함.
 - 2020년 공공의 납골수요 분담률을 40%로 낮추는 경우, 총 48만여기의 추가공급이 필요함.

		2000 현재	2005	2010	2015	2020
추모의 집 안치율 추계결과		58.9	69.3	70	70	70
계획지표(1)	안치율(%)	58.9	65	70	65	60
	공급총량(천기)	20	95	231	383	534
계획지표(2)	안치율(%)	58.9	65	70	60	50
	공급총량(천기)	20	95	231	376	508
계획지표(3)	안치율(%)	58.9	65	70	55	40
	공급총량(천기)	20	95	231	369	481

○ 역할주체, 시설규모 및 입지배분

- 단기적으로는 긴급한 수요에 대비하여 승화원(화장장) 입지지역과 연계한 광역적 납골시설을 서울시가 주체가 되어 설치하고,
- 중장기적으로는 자치구 참여로 중소규모 분산형을 지향함.
- 초장기적으로는 추가적인 공설납골시설 공급은 중단하여 공공의 납골수요 분담률을 감소시키고, 추가 수요는 민간부문에서 담당하도록 함.

	단기 전략	중기 전략	장기 전략
유형	화장장과 연계한 광역적 납골시설	중소규모 분산형	규모의 다양화
공급주체	서울시	서울시(광역규모) 자치구(소규모)	민간

2. 장묘시설 수급·관리 정책과제

1) 자치구 역할 강화

(1) 역할분담

○ 중앙정부의 역할

- 장묘시설 설치 및 관리에 대한 기준을 제시하고
- 자치단체 차원의 정책집행을 행·재정적으로 지원함.

○ 서울시의 역할

- 서울시 단위의 종합적인 장묘정책 방향을 설정하고 중장기 장묘시설 수급계획을 수립함.
- 광역시설인 화장장의 설치·관리를 담당하고,
- 자치구 단위 납골시설 설치비용을 지원함.

○ 자치구의 역할

- 단기적으로는 자치구가 주체적, 적극적으로 장묘시설 공급에 참여하는 것은 어려우므로 서울시를 지원하는 역할을 담당하고
- 장기적으로는 자치구가 직접 납골시설의 설치·운영 주체가 됨.

(2) 자치구 지원방안

○ 추모시설 건립비용 지원

- 초기(2005년까지)에는 자치구 참여를 장려하기 위하여 자치구 추모시설 설치비용 전액을 지원함.
- 이후 자치구 참여가 정착되면, 자치구 부담분의 50%까지 서울시가 지원함.

○ 법제도 완화

- 종교시설 이외의 공공시설에도 납골시설 설치가 가능하도록 도시계획조례를 개정해야 하며,
- 장묘시설 설치를 묘지공원으로 제한하는 도시공원법 개정을 통해 근린공원 내에도 납골시설 설치가 가능하도록 완화함.

○ 공간확보 지원

- 물리적으로 추모시설 건립을 위한 녹지공간 확보가 어려운 자치구에 대해서 다른 자치구와 합동건립을 지원함.
- 공동건립시 공간을 제공하는 자치구에 대해서는 비용전액을 서울시가 지원하는 방안을 활용할 수 있으며,
- 쓰레기 처리시설의 자치구간 분담설치와 같은 방식으로, 추모시설과 다른 공공이용시설을 자치구간 분담 설치하는 방안을 지원함.

○ 화장장과 광역납골시설을 수용한 자치구에 대한 인센티브 제공

- 자치구 납골시설 설치의무를 면제해 주고, 해당 납골시설에 대한 이용 우선권을 제공함.

- 이는 화장장을 수용한 자치구에 대한 보상적 성격과, 향후 화장장 입지 결정을 용이하게 하는 장점이 있음.

2) 민간참여 활성화

(1) 민간참여 필요성

○ 준시장적 성격의 장묘서비스

- 장묘서비스는 이용자가 요금을 지불하는 준시장적 서비스로 민간참여의 가능성이 높음.
- 특히 납골시설의 경우 민간참여 가능성이 높으며, 실제로 종교단체 및 재단법인 형태의 민간사업자의 참여가 증가하는 추세임.

○ 공공서비스의 민영화 추이

- 많은 공공서비스가 민영화 추세이며, 서울시는 이미 문화·복지시설의 민간위탁을 위시하여, 쓰레기 수거사업, 취수장, 정수장 등 기초적인 공공서비스도 민영화를 추진하고 있음.
- 공공서비스 민영화를 통해 비용절감 및 서비스 질의 개선효과를 기대할 수 있다는 것이 일반적인 견해임.

(2) 민간참여 활성화 방안

○ 역할분담

- 납골시설 공급주체 및 시설유형을 단계적으로 차별화함.
- 서울시(집중형) → 자치구(중소규모 분산형) → 민간(유형의 다양화)

○ 서비스 대상의 차별화

- 민간은 비용지불능력이 있는 계층을 대상으로 서비스를 공급하고
- 공공은 저소득층 및 요보호 계층을 위한 공공서비스를 담당함.

○ 종교시설의 참여 확대

- 시가지내 납골당 설치가 가능한 종교시설을 적극 활용할 필요가 있음.
- 직접적인 건립비용 지원, 용자제도 및 세금혜택 확대를 통한 간접적인 지원 등을 통해 종교시설 참여를 확대함.

○ 법제도 완화

- 녹지지역 및 묘지공원으로 제한된 법적 입지 규제를 완화함.
- 기존시설의 증·개축시 도로개설 등 법제도의 탄력적 운영이 필요함.
- 민간부문 사업자를 위한 상담 및 안내를 담당할 전문인력을 확보함.
- 민관협력 제3섹터형 등 참여방식을 다양화함.

○ 사설 납골시설 수요발굴

- 납골의 필요성에 대한 홍보를 강화함.
- 공설납골시설 요금현실화를 통해 사설 납골시설의 경쟁력을 확보함.
- 궁극적으로 공설납골시설의 공급을 감소시킴으로써 사설납골시설 수요를 발굴함.

○ 소비자 보호

- 시설기준을 강화하여 사설 납골시설의 질적 수준을 개선함.
- 가격기준의 투명성 제고방안을 모색함.
- 사전분양 금지, 공급자 예치금제도 등 소비자 보호관련 규제를 강화함.
- 민간 장묘사업자의 자격을 강화함.

3) 시립장묘시설 관리체계 개선

(1) 요금체계 개선

○ 요금현실화

- 현재 요금수준은 원가에 크게 미치지 못해, 시설의 노후화 및 서비스 질의 저하 가능성이 높음.

- 원가수준으로 요금을 현실화하고, 점차 관리 및 운영에 대한 수익부분까지 요금에 반영함.

○ 거주지역별 요금 차별화

- 공설 장묘시설 이용료는 해당주민과 타시도민에게 차별적으로 적용함.
- 공설 장묘시설은 해당 주민의 세금으로 운영되고 있으므로 지역주민에 대한 보상적 성격이 있음.
- 또한 타시도민에게 높은 요금을 징수함으로써 자치단체별 장묘시설 건립을 촉진하는 기대효과가 있음.

(2) 관리체계 개선

○ 납골시설 사용기한 제한

- 현재 묘지는 15년 단위로 4회 총 60년간 이용가능하도록 제한하고 있음. 납골시설도 사용기간을 제한하는 시한부 납골제를 도입함.
- 재사용 신청 단위기간도 현재의 15년에서 3~5년으로 단축함으로써 무연 납골시설 발생을 예방함.

○ 납골시설 유형 다양화

- 승화원과 함께 건립되는 광역적 납골시설은 1년 미만 단기 안치용 납골시설로 특화하고, 자치구 단위로 설치되는 중소규모 분산형 납골시설은 장기 안치 및 추모시설로 이원화함.
- 단기 안치용 납골시설 공급은 승화원 및 광역 납골시설 입지지역 교통 분산 및 공설 납골시설의 회전을 높이는 효과가 기대됨.

○ 관리주체 민영화

- 요금을 현실화하여 장묘사업소의 적자운영이 해소되면, 사용요금을 기금화하여 서울시로부터 독립된 공기업 형태로 운영함.

4) 산골(散骨) 수요에 대비

(1) 산골의 필요성

- 납골시설도 곧 토지이용상의 문제를 야기할 것이므로 공간활용의 효율성 제고가 필요함.
- 납골시설 이용기한을 제한하면, 그 후의 유골처리 대안이 필요함.
- 현재 산골수요가 적은 것은 납골시설 공급이 많기 때문임. 그러나 앞으로 산골수요도 증가할 것으로 예상됨.
- 따라서 장기적으로 서울시 장묘정책은 화장·납골에서 화장·산골로 전환해야 함.

(2) 정책과제

- 현재는 허가도 금지도 아닌 상태이기 때문에, 산골에 대한 법제도 정비가 필요함.
 - 산골이 위생적으로 환경에 미치는 영향에 대한 분석이 우선되어야 함.
 - 법·제도를 마련하더라도 이용절차는 간소화해야 함.
- 다양한 장례방식 및 시설 제공이 필요함.
 - 자연 친화적인 산골방식 및 시설을 공급하고,
 - 산골한 자의 이름을 남겨 추모할 공간을 마련하는 등 다양한 시설 제공이 필요함.
- 민관의 역할을 강화함.
 - 민간참여 활성화가 필요함. 미국에서는 민간영리업체에서 다양한 서비스를 개발하였음(산호장, 우주장).
 - 반면에 중국은 공공의 역할을 강화하여 산골수요를 적극적으로 발굴한 사례임(중국의 海葬, 樹葬).

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 문제의 제기	3
2. 연구목적 및 범위	4
제2절 연구내용 및 방법	7
1. 연구내용	7
2. 연구방법	7
제2장 서울시 장묘현황	13
제1절 장묘행태 및 의식의 변화	13
1. 화장 및 납골률의 변화	13
2. 장묘의식의 변화	16
3. 승화원 이용자의 행태변화	20
제2절 장묘시설 현황	23
1. 시설 공급현황	23
2. 이용실태	31
3. 시립장묘시설 관리·운영 현황	34
제3절 장묘정책 현황	36
1. 개정 장사법	36
2. 서울시 장묘정책	39
제3장 서울시 장묘시설 수요전망 및 정책방향	47
제1절 화장·납골시설 수요전망	47
1. 화장시설 수요	47
2. 납골시설 수요	58
제2절 화장·납골시설 공급방향	63
1. 화장시설 공급방향	63
2. 추모시설(납골시설) 공급방향	74
제3절 시립묘지 정비방향	87
1. 시립묘지 현황	87
2. 정비방향	87

제4장 장묘시설 수급·관리 정책과제	103
제1절 자치구의 역할강화	103
1. 자치구 역할 강화 필요성	103
2. 기초자치단체 장묘시설 설치 사례	105
3. 역할분담	111
4. 자치구 참여확대 방안	115
제2절 민간참여 활성화	121
1. 민간참여 필요성	121
2. 민간부문의 참여사례	123
3. 역할 분담	132
4. 민간참여 활성화 방안	132
제3절 시립 장묘시설 관리체계 개선	141
1. 요금체계 개선	141
2. 관리체계 개선	154
제4절 산골(散骨) 수요 대비	158
1. 산골 현황	158
2. 외국사례	160
3. 정책적 시사점	167
 제5장 결론 및 제언	 175
 참고문헌	 181

표 목 차

<표 2-1> 서울시민의 화장추이	14
<표 2-2> 화장 후 추모의 집 안치율 추이	15
<표 2-3> 묘지로 인한 국토잠식 문제 해결방안	16
<표 2-4> 화장 선호 변화추이	17
<표 2-5> 주거지 인근에 장묘시설 입지에 대한 태도	18
<표 2-6> 화장·납골시설 입지 반대이유	19
<표 2-7> 시립화장장 이용자의 생활수준	21
<표 2-8> 화장선택 이유	21
<표 2-9> 유골처리 방법	22
<표 2-10> 시립묘지시설 현황	23
<표 2-11> 시립장제장 화장실적	25
<표 2-12> 1일 평균 화장건수 분포(2001)	26
<표 2-13> 시립 추모시설 현황	27
<표 2-14> 경기도 사설추모시설 현황	29
<표 2-15> 경기도 사설 납골당 공급용량	30
<표 2-16> 시립 장묘시설 이용현황	31
<표 2-17> 서울시민의 장묘시설 이용현황	33
<표 2-18> 경기도 사설 추모의 집 서울시민 이용현황	33
<표 2-19> 서울시 장묘시설의 사용요금	35
<표 2-20> 개정 장사법의 주요 내용	37
<표 2-21> 미신고 및 무연고(행여)분묘 개장·처리 현황	41
<표 2-22> 서울시 장묘문화개선 사업내용 및 추진실적	44
<표 3-1> 화장률 추계결과	49
<표 3-2> 서울시 사망률 변화추이	51
<표 3-3> 화장률 및 화장건수 추계결과	52
<표 3-4> 시립화장장 이용건수	56
<표 3-5> 화장료 수요	57
<표 3-6> 납골률(추모의 집 안치율) 추계결과	59
<표 3-7> 납골시설 수요추계 결과	60
<표 3-8> 구별 공설 추모의 집 수요	61
<표 3-9> 화장장 부지면적 계산 사례(Ⅰ)	67

<표 3-10> 화장장 부지면적 계산 사례(Ⅱ)	68
<표 3-11> 승화원 규모별 시설투자비용	69
<표 3-12> 화장시설 계획지표	71
<표 3-13> 화장장 시설입지 및 규모결정의 고려사항	72
<표 3-14> 시립 추모의 집 반환률	80
<표 3-15> 추모시설 계획지표	80
<표 3-16> 납골시설의 입지방식별 장단점 비교	83
<표 3-17> 시립묘지 재개발 결정을 위한 기초자료	89
<표 3-18> 성묘빈도	90
<표 3-19> 개인특성별 관리상태 만족도	91
<표 3-20> 묘지의 순환사용제	92
<표 3-21> 묘지공간의 납골시설화	92
<표 3-22> 가족묘지의 이장의사	93
<표 3-23> 재개발 후 재사용 의사	93
<표 3-24> 선호하는 망우리묘지 정비형태	94
<표 4-1> 재화 및 서비스의 유형	103
<표 4-2> 동작구 납골시설 건립계획 사업비 부담	106
<표 4-3> 동작구 구립납골시설 기본모델	107
<표 4-4> 설립주체별 장묘시설 현황(전국)	123
<표 4-5> 불교계 납골시설 현황	125
<표 4-6> 장묘시설을 건축할 수 있는 용도지역	135
<표 4-7> 사용료 부과수준	141
<표 4-8> 전국 화장장 이용요금	144
<표 4-9> 일본의 장묘시설 이용요금	145
<표 4-10> 시립장묘시설 분야별 원가	148
<표 4-11> 전국 납골시설 요금	149
<표 4-12> 일본의 공영화장장 요금	150
<표 4-13> 성남시 승화원 월평균 화장건수	151
<표 4-14> 개인특성별 유골처리방법	159

그 립 목 차

<그림 2-1> 화장률 변화추이	13
<그림 2-2> 월별 화장건수 변화추이	25
<그림 3-1> 화장률 추계결과	49
<그림 3-2> 성남 및 수원시민 월평균 시립장제장 이용건수	54
<그림 3-3> 화장장 규모별 소요면적 변화추이	68
<그림 3-4> 납골시설 공급전략	85
<그림 3-5> 망우리묘지 관리상태 만족도	90
<그림 4-1> 주체별 역할분담	115
<그림 4-2> 자치구 납골시설 건립비용 지원원칙	116
<그림 4-3> 뉴욕 맨해튼 Trinity Church 묘지	118
<그림 4-4> 미국 롱아일랜드 소재 Pinelawn Memorial Park	130
<그림 4-5> 평장으로 안치된 묘지(미국)	130
<그림 4-6> 시립장제장 월별 화장건수(1997)	146
<그림 4-7> 수원시 장묘시설 이용실적 변화	152

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 목적

제 2 절 연구내용 및 방법

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 목적

1. 문제의 제기

1) 묘지문제의 사회문제화

우리나라는 매장중심의 장묘관습으로 인해 묘지에 의한 국토잠식 및 환경파괴가 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 1998년 말 현재 전 국토의 약 1%인 998km²가 묘지로 이용되고 있으며, 매년 여의도 면적의 1.2배에 이르는 약 8.6km²의 국토가 묘지로 잠식되어 가고 있다(보건복지부, 2000). 묘지 1기당 점유면적은 평균 50m²로 이는 서울시 1인당 주거면적 29.1m²의 약 1.72배에 해당된다.

2) 서울시 장묘문제의 특수성

전국적 차원의 묘지문제는 개인묘지에 의한 국토잠식과 경관훼손이 가장 심각한 반면, 대도시라는 공간적 특수성을 갖고 있는 서울시는 묘지공간의 절대적 부족이 가장 큰 문제이다. 서울시에는 총 5개의 시립묘지시설이 있으나 4개 시설은 이미 만장되었고, 용미리 제1묘지에만 1,400여기의 잔여기수가 남아있으나 이 잔여공간에는 추모의 집(납골당)을 건립할 예정이다. 반면, 대도시라는 특수성 때문에 더 이상 묘지공간을 확보하는 데 한계가 있다. 이에 따라 서울시는 매장억제· 화장장려를 서울시 장묘정책의 기본방향으로 설정하였으며, 화장중심의 장묘문화 정착을 위한 시책사업을 확대 강화할 시점에 도달해 있다.

3) 장묘의식 및 행태의 변화

다행히 최근 들어 묘지에 의한 환경파괴에 대한 관심이 높아지고 화장에 대한 의식이 개선되면서 화장률이 급속하게 증가하고 있다. 전국기준으로 1990년 17.5%에 불과하던 화장률이 2000년 33.7%로 증가하였으며, 서울시의 화장률은 이보다 더욱 높아

50%에 육박하였고, 화장후 납골시설을 이용하는 비율도 크게 증가하고 있다. 또한 각종 의식조사에서 화장에 대한 선호도가 지속적으로 개선되는 것으로 나타나 화장 및 납골이 더욱 증가할 것으로 예상되며, 그에 따른 화장 및 납골시설 공급 확대가 필요할 것으로 판단된다.

4) 지방자치단체의 역할 강화

묘지문제가 심각해짐에 따라 정부는 장묘정책의 근본적인 방향전환 필요성을 인식하고 기존의 『매장및묘지등에관한법률』을 『장사등에관한법률』(이하 장사법)로 개정하여 장묘시설 수급 및 장묘시책 개발에 있어 국가 뿐 아니라 지방자치단체의 역할 및 책임을 강화하였다. 금년도부터 시행되는 장사법에서 국가 및 지방자치단체는 묘지증가로 인한 국토훼손을 방지하기 위해 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하도록 명시하였다(제4조). 한편, 장묘시설이 협오시설로 간주되어 시설입지 선정에 어려움이 발생됨에 따라 시·도 및 시·군·구 단위로 장묘시설 수급계획을 수립하도록 하였고, 지역 내에서 발생한 장묘시설 수요는 해당 자치단체 내에서 해결하려는 취지에서 각 자치단체별로 묘지, 화장장, 납골당 등 공설장묘시설을 확보할 것을 의무화하였다(제5조).

2. 연구목적 및 범위

1) 연구목적

본 연구는 서울시 장묘시설 수급계획 수립을 위한 기초연구로서, 장묘시설에 대한 수요를 전망하고 시설공급을 위한 정책방향 및 전략을 개발하는 데 목적이 있다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

- 서울시민의 화장률 및 공설납골시설 이용률을 추계하여 장묘정책의 기초 지표로 활용하며, 이를 토대로 서울시 장묘시설 수요를 전망한다.
- 서울시민의 장묘행태 및 수요변화, 그리고 사회적인 여건변화 전망을 토대로 서울시 장묘시설 수급의 정책방향을 설정한다.

- 시립 장묘시설의 문제점을 조사·분석하여 장묘시설 수급 및 관리전략을 개발한다.

2) 연구의 범위

(1) 연구대상시설

본 연구에서 장묘시설이라 함은 묘지, 화장시설, 납골시설을 포함한다. 그러나 서울시내에서 묘지시설을 추가 공급하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 시설수요 추계 및 공급계획은 화장 및 납골시설만을 대상으로 하였으며, 묘지는 현황 및 정비방안을 중심으로 논의하였다.

(2) 공간 및 시간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 기본적으로 행정구역상의 서울특별시 및 서울시민을 대상으로 하며, 수요추계 및 공급계획은 서울시 장묘시설을 대상으로 2020년을 목표연도로 수립하였다. 그러나 장묘시설 이용에 있어서 서울시립시설을 타시도 주민들도 이용하고 있으며, 서울시민이 타시도의 장묘시설도 이용하고 있기 때문에, 시설수요 전망 및 공급계획 수립에 이러한 교차이용 현황을 반영하였다.

3) 용어정의

(1) 화장률

화장률은 사망자수 대비 화장건수를 의미한다. 화장건수는 서울시 장묘사업소의 집계자료를 바탕으로, 사산아 및 적출물을 제외한 대소인 화장건수를 기준으로 하였다. 현재 매장중심의 장묘문화를 화장중심으로 개선하면, 궁극적으로는 100% 화장률을 목표로 할 수 있다.

(2) 납골률, 안치율

본 연구에서 사용하는 납골률이란 화장한 건수 가운데 납골한 건수의 비율이 아니

라, 화장장을 이용한 화장건수 가운데 공설 납골시설에 안치한 비율, 즉 공설추모시설 안치율이다. 화장유골은 공설 추모시설이 아니라 하더라도 가족납골묘나 사설 납골시설 등에 납골하는 경우도 있기 때문에 순수한 납골률과 본 연구에서 의미하는 추모시설 안치율은 차이가 있다. 본 연구는 서울시의 공설 장묘시설 수급을 전망하는 데 연구목적이 있기 때문에 사설 또는 개인 납골시설을 이용하는 경우는 연구의 대상에서 제외되며, 따라서 납골률도 공설 추모시설 안치율을 기준으로 계산하고 있다.

(3) 승화원, 추모의 집

본 연구에서 승화원은 화장장을, 추모의 집은 납골당을 의미한다. 화장장(火葬場), 납골당(納骨堂) 등의 용어는 각각의 행위자체를 직접적으로 표현한 보통명사이다. 그러나 이러한 노골적인 표현 자체가 화장에 대한 부정적인 고정관념을 유발하는 요인이 되기도 한다는 지적이다. 이러한 이유에서 1999년 한국장묘문화개혁범국민협의회, 한겨레신문사, 서울시가 공동으로 화장장, 납골당에 대한 친숙하고 좋은 의미를 가진 새 용어 공모사업을 실시하였으며, 그 결과 화장장은 ‘승화원’, 납골당은 ‘추모의 집’으로 명명하기로 하였다. 본문에서는 화장과 관련하여 화장장, 승화원, 화장시설 등의 명칭을 혼용하고 있으며, 납골시설에 대해서도 추모시설, 납골시설, 추모의 집 등을 혼용하여 사용하고 있다. 한편, 서울시 시립화장장의 공식명칭은 서울시립장제장(市立葬諸場)이기 때문에 이 명칭도 함께 사용하였다.

제 2 절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

연구의 내용은 i) 현황과 여건분석, ii) 장묘시설 수요전망 및 공급계획, 그리고 iii) 장묘시설 수급·관리와 관련된 향후의 정책과제로 구성되어 있다. 장묘시설의 현황과 여건분석 부분에서는 서울시민의 장묘행태 및 의식변화, 서울시 장묘시설 현황, 그리고 서울시 장묘정책 현황을 분석하였다. 장묘의식은 선행연구의 조사결과를 토대로 장묘, 특히 화장에 대한 의식의 변화추이를 분석하였으며, 장묘행태는 벽제 소재 시립장제장 이용자 대상 설문조사를 토대로 화장자의 특성 및 의식의 변화를 분석하였다. 장묘정책은 중앙정부 차원에서의 정책과 서울시의 장묘정책 및 시책사업을 함께 검토하였다.

장묘시설의 수요전망은 앞서 연구범위에서 언급한 바와 같이 화장 및 납골시설에 대해서만 실시하였으며, 화장물 및 납골물(시립납골시설 이용률) 변화추이를 토대로 향후 2020년까지의 화장 및 납골시설 수요를 전망하였다. 여기서의 납골물이란 시립장제장 이용자의 시립납골시설 안치율을 의미하며, 따라서 이를 토대로 계산된 납골시설 수요는 시·구립 등 공공납골시설에 대한 이용 수요이다. 계량적으로 분석된 시설수요 결과에 사회적·환경적 여건을 반영하여 향후 화장 및 납골시설의 공급방향을 제시하였으며, 시립묘지에 대해서는 현재 시립묘지의 재개발 등 정비방향을 제시하였다.

마지막으로 장묘시설의 수급 및 관리에 있어서 장·단기적으로 고려되어야 할 주요 정책과제들을 논의하였다. 장묘시설의 공급시 고려되어야 할 정책과제로서 자치구의 역할, 민간부문의 참여방안 등이 논의되었으며, 장묘시설 관리와 관련하여서는 현재 시립장묘시설의 관리방식, 특히 요금체계의 개선방안에 대하여 분석하였다. 마지막으로 장기적인 장묘정책 방향으로 화장유골의 대안적 처리방식인 산골(散骨)수요에 대한 대비 필요성 및 정책과제에 대하여 논의하였다.

2. 연구방법

1) 문헌연구 및 기초자료 조사

서울시 장묘정책의 현황, 법제도 및 외국사례 등은 문헌연구 및 인터넷 검색을 통

해 조사하였으며, 장묘시설 공급 및 이용현황, 화장 및 납골를 변화추이 등 기초적인 현황자료는 장묘사업소 및 서울시의 기존 통계자료를 이용하여 분석하였다.

2) 2차 통계자료 활용

화장 등 장묘의식의 변화에 관한 내용과 승화원 이용자 대상 설문조사는 선행연구에서 실시된 2차 자료를 활용하였다. 장묘의식조사는 주요 연구기관에서 실시한 조사자료를 활용하였으며, 승화원 이용자의 변화추이는 서울시 노인복지과와 장묘사업소가 매년 실시해온 시립 장제장 이용자 대상 설문조사 결과를 활용하였다. 시립 장제장 이용자 설문조사는 처음 1994년에 시작되어 2001년까지 5회에 걸쳐 동일한 조사내용과 방법으로 실시되어, 같은 기간 동안의 화장이용자의 의식 및 행태변화를 분석하는 기초자료로 활용되고 있다.

3) 화장 및 납골수요 추계

화장률 및 공설 추모의 집 안치율은 서울시의 변화추이(1990~2000년)를 토대로 로지스틱 모형을 기본모델로 이용하여 추계하였다. 계량모형인 로지스틱 모델은 장기 추계를 목적으로 하기 때문에, 단기적인 추계결과에 실제수치보다 과소평가되는 경향이 있다. 이를 해결하기 위하여 이차함수를 이용한 단기예측 자료로 계량모형 추계결과를 보정하는 과정을 거쳤다.¹⁾

각 자치구 단위로는 화장 및 납골에 대한 자료가 구축되어 있지 않기 때문에 계량모형을 이용한 추계가 불가능하다. 따라서 서울시 단위로 추계된 각년도 사망률, 화장률, 공설 추모의 집 안치율 비율을 2000년 현재 구별 주민등록인구에 적용하여 자치구별 수요를 계산하였다.

3) 시립묘지 이용자 설문조사

시립묘지 정비방안의 하나로서 재개발 가능성을 분석하기 위하여 시립 망우리묘지 연고자들을 대상으로 의견조사를 실시하였다. 본 조사는 망우리 시립묘지 등록분묘

1) 자세한 추계방법은 제3장 제1절 화장·납골시설 수요전망 부분 참조.

17,784기 중 약 10%인 1,661명을 대상으로 우편조사로 실시되었다. 조사기간은 2001년 8월 20일부터 9월 30일까지이며, 총 151부가 회수되어 회수율은 9.1%이다. 조사내용은 망우리묘지 이용실태 및 만족도와 시립묘지 정비에 대한 의견으로 묘지순환제, 남골시 설로의 재개발 등에 대한 의견을 포함하고 있다.

제2장 서울시 장묘현황

제 1 절 장묘형태 및 의식의 변화

제 2 절 장묘시설 현황

제 3 절 장묘정책 현황

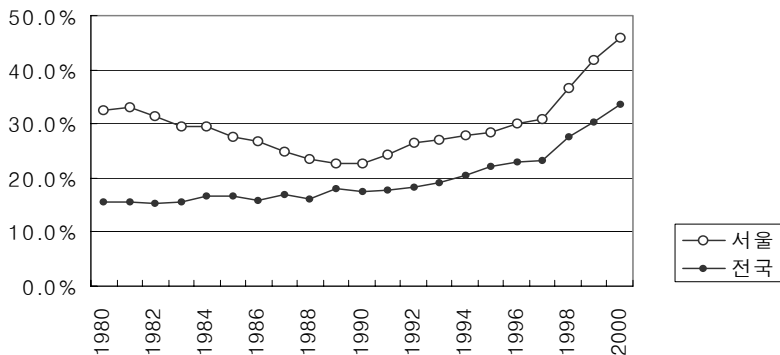
제 2 장 서울시 장묘현황

제 1 절 장묘행태 및 의식의 변화

1. 화장 및 납골률의 변화

1) 화장률 변화추이

묘지에 의한 환경파괴에 대한 사회적 문제의식이 높아지고, 화장에 대한 인식이 개선되면서 화장률은 점차 증가추세를 보이고 있다. 전국 기준으로 1990년 17.5%이던 화장률이 2000년 33.7%로 증가하였으며, 서울시민의 화장률은 전국 수치를 크게 웃돌아 2000년 현재 48.3%에 이르렀다. 더구나 여러 의식조사에서 화장선호율이 점차 증가하고 있어 앞으로 화장률은 계속 증가할 것으로 예상된다.



<그림 2-1> 화장률 변화추이

서울시민의 화장률은 1980년대에 30%대에서 점차 감소하여 1990년 22.7%까지 감소하다가 다시 증가하여 완만한 U자 형태로 변화하고 있다. 도시지역의 화장률이 농촌 지역보다 높은 것은 일반적인 현상이지만, 80년대에 서울시 화장률이 전국에 비해 특히 높았던 것은 여러 가지 요인이 작용한 것으로 분석된다. 70년대부터 시작된 도시화, 산업화로 서울시 거주 도시빈민이 급속하게 증가하였다. 묘지구입이 쉽지 않은 도시지역에서 경제사정이 어려운 대부분의 도시빈민은 가족 중 사망자가 생겨도 묘지구입비

및 장례절차에 드는 비용부담 때문에 농촌지역보다 화장을 많이 했을 것으로 예상된다. 또한 이 시기에는 영아(嬰兒)사망률도 매우 높아 화장을 제고에 기여했을 것으로 추측된다.²⁾

한편, 70년대에서 80년대로 넘어가면서 화장자의 절대수는 약간 감소하였으나 크게 변하지 않은 반면에, 인구수 및 그에 따른 사망자수의 급격한 증가로 인해 화장률이 감소하는 것으로 나타난다. 반대로 90년대에 들어 서울시 인구가 점차 감소하면서 사망자수는 오히려 감소 내지는 보합세를 보인 반면에 화장자수는 증가하여 전체적으로 화장률 증가에 기여하고 있다. 따라서 80년대와 90년대의 화장률 변화는 화장 자체의 변화 뿐 아니라 사망자수 변화에 의한 간접효과도 있는 것으로 해석할 수 있다.

화장을 선택한 서울시민 대부분이 서울시립 송화원을 이용하였지만, 타시도 화장시설을 이용하는 비율도 점차 증가하는 추세이다. 1985년 서울시민 화장건수의 약 3.3%만이 타시도 화장시설을 이용한 반면, 2000년에는 그 비율이 18.4%로 증가하여 타시도 화장시설을 이용하는 서울시민이 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 타시도 화장장을 이용한 18.4% 가운데, 13.5%는 성남, 수원, 인천 등 인근 경기도 시설을 이용하였으며, 나머지 4.9%는 그 외 타시도 화장장을 이용하였다.

<표 2-1> 서울시민의 화장추이

연도	화장률(%)	사망자수	화장건수		
			계	시립 송화원	타시도 송화원 *
1985	27.1	34,981	9,473	9,162	311
1990	22.7	38,273	8,680	7,319	1,361
1995	28.3	38,477	10,886	8,159	2,727
1996	30.0	38,483	11,528	8,850	2,678
1997	30.7	38,023	11,678	8,976	2,702
1998	36.1	37,915	13,700	10,817	2,883
1999	41.9	37,574	15,746	13,355	2,391
2000	48.3	38,815	18,732	15,295	3,437

* 1999년까지는 경기도내 화장시설 이용건수이며, 2000년은 전국 화장시설 이용건수임.

자료: 통계청, 인구동태통계연보; 서울시 노인복지과 내부자료

- 2) 70년대 중반의 영아사망률은 영아 1,000명당 25~28명으로 추정하고 있으며, 80년대 들어 13~15명으로 감소하였으나, 여전히 높은 영아사망률을 보이고 있다. 1세 이하의 영아가 사망하면 출생신고를 하지 않는 것이 일반적이기 때문에 이들 영아화장자는 사망자수에는 포함되지 않았다고 보는 것이 타당하다. 따라서 사망자수 대비 화장자수로 나타나는 화장률은 실제보다 다소 높은 수치로 추정되었다고 보는 것이 타당할 것이다.

2) 화장후 납골의 증가

1990년 이후 시립 승화원 이용자의 납골률(시립화장장에서 화장한 후 서울시립 납골당에 안치한 비율) 또한 증가하는 추세이다. 특히 최근 5년간 급속하게 증가하여, 2000년 현재 전체 승화원 이용자의 58.9%가 시립 추모의 집에 화장유골을 안치하였다. 서울시립 승화원 이용자 대상 설문조사에 의하면, 1996년에는 화장 후 납골보다는 산골(散骨)하는 경향이 많았으나, 2001년에는 화장 후 납골을 선택하는 경향이 61%로 증가하였다(표 2-9 참조). 즉, 2001년 서울시 승화원 이용자 3명 중 2명은 시립 추모의 집에 유골을 안치한 것을 의미한다.

한편, 서울시 승화원 및 추모의 집 이용자 가운데 상당수가 타도시민으로 구성되어 있다. 특히 추모의 집 이용추이는 서울시민에 비해 타시도민의 증가가 다소 높게 나타난다. 2000년 현재 시립 추모의 집 이용자의 39.9%가 타시도민이며, 최근 5년간의 자료에 의하면 평균 35%가 타시도민인 것으로 나타났다. 그러나 서울시민과 타시도민 모두 유사한 수준으로 이용률이 증가하고 있다.

<표 2-2> 화장 후 추모의 집 안치율 추이

연도	시립 추모의 집 이용건수			추모의 집 안치율*		
	계	서울시민	경기도민	계	서울시민	경기도민
1990	535	-	-	4.8	-	-
1991	1,309	-	-	10.7	-	-
1992	1,082	-	-	9.0	-	-
1993	1,165	-	-	10.0	-	-
1994	2,077	-	-	15.9	-	-
1995	2,474	-	-	20.3	-	-
1996	4,045	2,879(71.2)	1,166(28.8)	30.2	32.5	25.6
1997	4,266	2,930(68.7)	1,336(31.3)	30.7	32.3	27.8
1998	7,131	4,652(65.2)	2,479(34.8)	42.2	43.0	40.7
1999	10,349	6,454(62.4)	3,895(37.6)	49.1	48.3	50.4
2000	14,761	8,878(60.1)	5,883(39.9)	58.9	58.0	60.3

* 납골률 : 시립 승화원에서 화장한 건수 대비 시립 추모의 집에 납골한 건수의 비율(%)

2. 장묘의식의 변화

1) 묘지문제에 대한 의식

매장중심의 장묘관습의 문제점에 대한 인식이 높아지면서, 그 대안으로 묘지면적을 축소하거나 시한부 묘지제를 도입하자는 의견과 함께, 보다 근본적으로 매장중심의 장묘관습을 화장으로 바꾸어야 한다는 의견 등 장묘관습의 개편에 대한 인식이 높아지고 있다.

묘지문제의 심각성에 대하여 한국보건사회연구원이 1994년 조사한 자료에서 응답자의 87.7%(매우 70.7%, 다소 17%)가 심각하다고 응답하였으며, 특히 도시지역 거주자는 90.1%가 묘지문제가 심각한 것으로 인식하고 있다(임종권 외, 1994). 1997년 서울 및 경기도지역 주민대상 조사에서도 응답자의 약 89%가 묘지문제가 심각하다고 응답하였으며(김익기, 1997), 1998년 서울시민 장묘의식 조사에서도 전체 응답자의 86.6%(매우 48.4%, 다소 38.2%)가 묘지문제가 심각하다고 응답하였다(서울특별시, 1998).

묘지에 의한 국토잠식 문제를 해결하는 방안으로는 시한부 묘지제를 적용하자는 의견이 가장 많았으며(51.9%), 그 외에 무연분묘정리, 공동묘지 이용, 화장 의무화 등이 바람직하다고 응답하고 있다. 국민들의 장묘관습을 매장에서 화장으로 유도하기 위해서 정부가 해야 할 일로는 국민의식 바꾸기(69.3%), 편리한 장묘시설 건설(58.8%), 사회지도층의 솔선수범(45.4%)의 순으로 지적되었다(한국소비자보호원, 2000).

<표 2-3> 묘지로 인한 국토잠식 문제 해결방안

해결방안	복수응답 비율(%)
매장하였다가 일정기간 후 납골시설로 옮김	51.9
주인이 없거나 관리하지 않는 묘지 정리	39.6
개인묘보다 공동묘지를 이용하게 함	34.5
화장을 의무화함	32.0
묘지의 평수를 줄임	28.9
기타	1.4

자료: 한국소비자보호원, 2000

2) 화장에 대한 인식

각종 설문조사에서 화장에 대한 인식이 점차 개선되는 것으로 나타나고 있다. 1994년 전국민을 대상으로 화장에 대한 일반적 선호율을 조사한 결과 50.1%가 화장을 찬성한다고 응답하였다. 1997년 서울 및 경기지역 주민을 대상으로 한 설문조사에서는 이보다 낮은 40.7%가 화장을 찬성하였으나, 2000년 한국소비자보호원 조사에서 전국 49.5%, 서울시 59.1%로 향상되었다.

2001년도 서울시민 대상 조사에서는 매장중심의 장묘문화를 화장·납골제도로 전환하는 것에 대하여 85.4%가 바람직하다고 응답하였다. 그러나 이는 본인이나 가족 등의 화장찬성 여부가 아니라 포괄적인 장묘제도의 경향에 대한 질문이기 때문에 이렇게 높은 비율이 나온 것으로 추측된다. 화장에 대해서는 규범적인 측면에서는 찬성하는 비율이 높으나, 그것이 본인 또는 가족의 문제와 연결될 때는 다소 소극적인 것이 일반적이다.

<표 2-4> 화장 선호 변화추이

조사연도	1994 ¹⁾	1997 ²⁾	1998 ³⁾	2000 ⁴⁾	2001 ⁵⁾
화장선호율(%)	50.1	40.7	47.8	49.5 (59.1)	66.8
설문내용	화장에 대한 일반적 찬성률	화장에 대한 일반적 찬성률	선호하는 장례방법	본인사망시 화장희망률	본인사망시 화장희망률
조사대상	전국민	서울· 경기도민	서울시민	전국민 (서울시민)	서울시민

자료 1) 임종권 외, 「묘지제도에 대한 국민의식행태조사 연구」, 1994, 한국보건사회연구원

2) 김익기, “묘지와 화장에 대한 국민의식조사,” 화장중심의 장묘문화 정착을 위한 서울시민 토론회 발표자료, 1997

3) 서울특별시, “장묘문화에 대한 시민여론조사,” 1998

4) 한국소비자보호원, “장례·장묘문화 조사,” 2000

5) 한국장묘문화개혁국민협의회, “장묘문화 개선을 위한 서울시민 의식조사,” 2001

그럼에도 불구하고 다른 조사와는 달리 직접적으로 본인의 화장희망 의사를 질문한 한국소비자보호원 조사결과에서 찬성률이 이전보다 높게 나타나고 있으며, 특히 서울시민의 찬성률은 더욱 높아 59.1%가 본인 사망후 화장을 희망하는 것으로 나타났다. 1998년 서울시에서 실시한 서울시민의 장묘의식 조사에서도 화장에 대한 일반적인 견

해에 대해서는 약 47.8%가 매장보다 화장을 선호한다고 응답하였으나, 부모 사망시 30%, 본인 사망시 66.8%가 화장을 선호한다고 응답하여 본인 사망시 화장선호율이 높게 나타났다. 그러나 본인의 화장의사와 달리 부모님 화장에 대해서는 아직도 소극적인 것으로 나타나고 있다.

3) 장묘시설에 대한 인식

장묘관습이 화장중심으로 전환됨에 따라 화장·납골시설의 수요가 증대하고 있다. 그럼에도 불구하고 장묘시설은 아직도 혐오시설로 생각되어 시설입지를 결정하는 데 어려움이 많다. 2001년 서울시민 대상 조사에서 화장 및 납골시설의 증설 필요성에 대하여 88.6%가 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 그러한 시설을 서울시내에 입지시키는 것에 대해서도 66.5%가 매우 또는 대체로 바람직하다고 응답하였다(한국장묘문화개혁범국민협의회, 2001).

<표 2-5> 주거지 인근에 장묘시설 입지에 대한 태도

출처	조사내용	응답(%)	
김익기(1997)	주거지 인근에 묘지 공원화	매우 찬성	12.3
		찬성하는 편	26.6
		그저 그렇다	21.5
		반대하는 편	31.7
		적극 반대	7.9
소비자보호원(2000)	거주지에 화장·납골시설 설립	반대하나 사정에 따라 찬성	62.7
		절대 반대	22.3
		찬성	14.9
장묘문화개혁협의회 (2001)	본인 거주지 인근에 화장·납골시설 설립	적극 수용	17.6
		아마 수용	51.6
		아마 반대	20.2
		적극 반대	5.6

그러나 화장·납골시설이나 묘지 등이 자신의 주거지 인근에 위치하는 것에 대해서는 부정적이다. 김익기(1997)의 조사에서 주거지 인근에 공원화한 묘지입지에 대하여 찬성 36.9%, 반대 39.6%로 거의 비슷한 수준을 보였다. 그러나 묘지에 비해 화장·납

관시설에 대해서는 다소 긍정적인 태도를 보이고 있다. 2000년 소비자보호원 조사에서 거주지 인근에 화장·납골시설을 건립하는 것에 대하여 반대하지만 사정에 따라서는 찬성하겠다는 의견이 62.7%로 가장 많았다. 또한 2001년 한국장묘문화개혁범국민협회가 실시한 서울시민 대상 조사에서도 17.6%는 적극 수용, 51.6%가 대체로 수용한다고 응답하여 69.2%가 수용의사가 있음을 보여주었다.

그러나 최근 서울시의 제2화장장 추모공원 건립 대상지 선정과정에서 나타나는 주민들의 반대 움직임을 보면, 아직 승화원(화장장) 등 장묘시설의 건립 필요성에 대해서 원칙에는 찬성하지만, 이것이 구체적인 현실로 나타났을 때는 여전히 거부감을 보이는 것이 실상이다. 화장·납골시설의 입지에 반대하는 이유로는 화장에 대한 혐오감, 공포감, 거부감 등 심리적인 이유가 가장 큰 것으로 나타났다. 그 외에는 공기, 수질오염 등의 환경오염 문제와 집값의 하락이나 자녀교육, 교통문제 등 주거환경이 나빠진다는 등 현실적인 이유가 많은 것으로 나타났다.

주민들의 반발을 최소화하기 위해서는 우선적으로 화장에 대한 의식개선이 가장 필요한 것으로 판단된다. 그러나 장묘의식 개선은 기본적인 가치관의 변화를 전제로 하기 때문에 단시일 내에 이루어질 수 없으며, 장기적인 안목에서 추진해야 할 과제이다. 반면에 주거환경의 악화나 환경오염 문제, 그리고 시설에 대한 불신 등은 현시점에서 기술적으로 해결이 가능한 문제이며, 따라서 앞으로 장묘시설을 계획·건립할 때 반드시 고려되어야 할 사항들이다.

<표 2-6> 화장·납골시설 입지 반대이유

단위: %

소비자보호원(2000)		장묘문화개혁협의회(2001)	
환경문제	24.2	주거환경 문제	28.9
혐오감, 공포감	30.6	환경문제	9.0
장례행렬로 복잡해짐	20.2	혐오감, 거부감	42.9
집값 하락	15.3	시설에 대한 불신	0.8
자녀교육에 나쁨	8.7	기타	15.8
기타	1.1		

소비자보호원의 조사에서 화장·납골시설의 입지에 조건부 찬성한 사람들이 생각하는 찬성조건으로는 공원화 요구가 60.2%(중복응답 비율)로 가장 많았으며, 그 외에 주택가에서 장묘시설이 보이지 않게(47.7%), 주민편의시설 설치(43.3%), 보상금 지급(9.1%) 등의 순으로 나타나, 장묘시설 공급계획에는 장묘시설의 공원화, 현대화, 고급화와 함께 교통 및 환경문제 발생을 예방하기 위한 계획이 동반되어야 함을 시사한다.

3. 승화원 이용자의 행태변화

서울시는 장묘정책의 기초자료로 활용하기 위하여 정기적으로 시립 장제장(승화원)을 이용하는 유족을 대상으로 설문조사를 실시하고 있다. 1994년 처음 조사를 실시한 이후, 1997년, 1999년, 2000년, 그리고 2001년에도 동일한 조사내용 및 조사방법으로 설문조사를 실시하였다. 조사항목은 화장자의 연령, 주관적 생활수준, 종교, 사망원인 등 개인적인 특성과 화장선택 이유 및 화장후 유골처리 방법 등의 행태조사를 포함하고 있다. 5차례에 걸친 설문조사 결과에 의하면 승화원 이용자들의 의식 및 행태가 긍정적인 방향으로 변화하고 있음을 보여준다. 승화원 이용자들의 주요 장묘행태 변화양상을 요약 정리하면 다음과 같다.

1) 중산층 화장수요의 증가

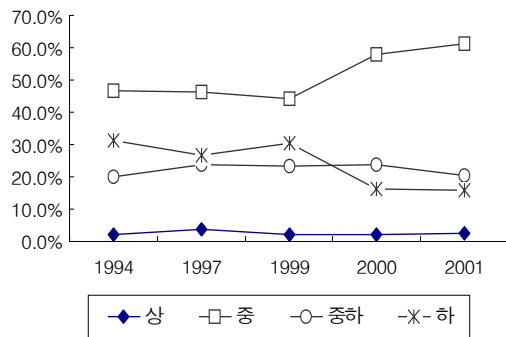
5차례에 걸친 설문조사 결과에 의하면 화장자의 생활수준이 점차적으로 향상되고 있음을 알 수 있다. 전체 화장자 가운데 상류층과 중하류 계층이 차지하는 비율은 크게 변화하지 않았지만, 중류계층과 하류계층의 구성비에서 눈에 띄는 변화양상을 찾아볼 수 있다. 비록 유족들에 의해 주관적으로 평가된 사회적 귀속의식이기는 하지만, 스스로의 생활수준을 중류계층으로 평가하는 집단은 1994년 46.3%에서 2001년 61%로 크게 증가한 반면, 하류계층의 구성비는 30.8%에서 15.8%로 크게 감소하였다.

화장자 생활수준의 변화는 화장이 더 이상 경제적인 이유에서 저소득층이 행하던 장례방법이 아니라 이제는 중산층에게도 일반적으로 받아들여지는 장례방법으로 자리잡아가고 있음을 보여준다.

<표 2-7> 시립화장장 이용자의 생활수준

단위: %

연도 생활 수준	1994	1997	1999	2000	2001
상	2.2	3.7	2.2	2.1	2.6
중	46.3	45.7	44.1	57.7	61.0
중하	19.8	23.5	23.3	23.7	20.5
하	30.8	26.3	30.4	16.4	15.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



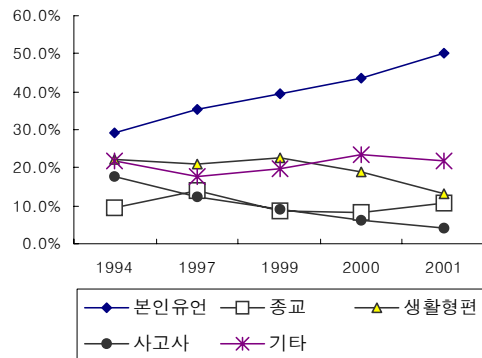
2) 화장선택 이유의 변화

화장을 선택한 이유에 대해서도 연도별로 바람직한 방향으로 변화양상을 보여주고 있다. 본인의 유언에 의한 적극적인 화장 참여자가 크게 증가한 반면, 생활형편상의 이유나 사고사(事故死)와 같은 부정적인 이유는 감소한 것으로 나타났다. 특히 본인의 유언에 의한 화장이 1994년도에 29%에 불과하던 것이 2001년 조사에서는 50.2%로 크게 증가하여 자발적인 선택에 의해 화장한 사람이 과반수에 이르고 있다. 반면에 사고사의 경우는 1994년 17.5%에서 4.1%로 약 4 수준으로 감소하였다. 이러한 결과들을 종합할 때, 화장에 대한 인식이 매우 긍정적으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-8> 화장선택 이유

단위: %

연도 이유	1994	1997	1999	2000	2001
본인유언	29.0	35.2	39.4	43.4	50.2
종교	9.5	14.1	8.8	8.2	10.8
생활형편	22.2	20.9	22.7	18.8	13.2
사고사	17.5	12.2	9.2	6.3	4.1
기타	21.8	17.6	19.9	23.3	21.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

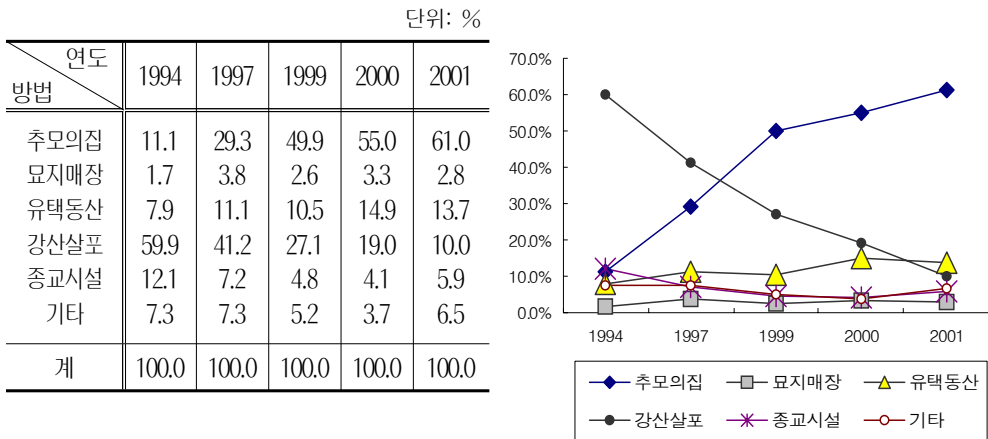


3) 화장후 유골처리 방식의 변화

연도별로 가장 뚜렷한 변화양상을 보이는 것은 화장 후 유골의 처리방법에 대한 태도이다. 1994년도에는 강산에 살포하는 경우가 59.9%로 대다수를 차지하였지만, 그 비율이 점차 감소하여 2001년에는 10%만이 강산에 살포한다고 응답하였다. 반면에, 추모의 집에 안치하는 비율은 1994년 단지 11.1%에 불과하던 것이 매년 그 수요가 급격하게 증가하여 2001년에는 61%가 추모의 집에 안치한 것으로 나타나, 강산에 살포하는 처리방식과 추모의 집 안치가 역전현상을 보이고 있다. 또한 유택동산 이용자도 점차 증가하고 있다.

그러나 매장 희망자도 여전히 3% 내외에서 감소하지 않고 있으며, 반대로 종교시설에 안치하려는 비율은 오히려 점차 감소하고 있다. 이는 종교적인 이유에서 화장하는 경우가 약 10%에 불과하기 때문이기도 하지만, 종교시설에서 이용 가능한 납골시설을 제공하지 못하기 때문에 공급이 수요를 제한하는 것도 한 원인이라고 평가된다. 다른 한편으로는 그동안 시립 납골시설이 양적, 질적으로 많이 개선되었기 때문에 종교시설 납골수요가 시립 납골당 수요로 흡수된 것으로 추측된다.

<표 2-9> 유골처리 방법



제 2 절 장묘시설 현황

1. 시설 공급현황

1) 시립묘지

서울시는 현재 망우리 묘지, 용미리 제1 및 제2묘지, 벽제리묘지, 내곡리묘지 등 총 5개의 시립묘지를 가지고 있으며 개인묘지와 사립묘지는 없다. 5개 시립묘지의 총면적은 222만평이고 현재 총 9만여기의 분묘가 설치되어 있다. 5개 시립묘지에 설치된 분묘 9만여기 중 17천여기는 조성묘지이며, 나머지 72천여기는 비조성묘지로 비조성묘지의 관리책임은 유족인 사용자에게 있다. 서울시는 1996년 시립묘지 일제조사를 통해 묘적부를 정리하였으며, 2001년 2월 장묘시설 데이터 시스템을 구축하였다. 현재 전체 9만여기 가운데 96.2%인 86,871기가 신고분묘로 전산 처리되어 관리되고 있으며, 나머지 3,134기는 미신고 분묘이다. 미신고 분묘는 사용기간이 종료된 후 재사용 허가를 받지 않은 묘지로 연고자에게 통보하거나 연고자가 없는 경우 공고 후 개장처리하고 있다. 또한 벽제리 묘지에는 행방불명자나 행려사망자들의 무연고 분묘가 1,138기가 있는데, 이는 사용 분묘수 통계에는 포함되어 있지 않다.

<표 2-10> 시립묘지시설 현황

구분	계	용미리1	용미리2	벽제리	망우리	내곡리
총면적(천평)	2,221	858	325	416	590	32
사용분묘수(기)	90,005	46,244	8,710	14,248	18,726	2,077
개설 및 만장일자		63.11.1~ 98.8(사용중단)	73.12.26~ 93.12(만장)	63.11.1~ 91.5(만장)	33.5.27~ 73.3(만장)	68.5.10~ 82.12(만장)

자료: 서울시 장묘사업소(2000.12.31 현재)

서울시 시립묘지는 망우리 묘지를 제외하고 모두 서울시에 인접한 경기도에 위치하고 있다. 서울시 권역 내에 국립묘지를 제외하고 여타의 장묘시설이 없는 것은 조선조 500년 동안 4대문 안에 매장을 금지한 탓도 있으나, 그나마 신림동, 학동, 신사동 등 자연발생적으로 만들어진 공동묘지와 홍제동에 있던 화장장 등이 산업화와 함께 시가지화 되었고, 도시계획사업에 의하여 기존의 묘지를 서울시 외곽으로 이전하였기 때

문이다. 서울시 지역 내에 위치한 망우리 묘지는 근거리에 용마자연공원이 인접해 있을 뿐만 아니라 한용운, 방정환, 지석영 등 역사적인 인물들의 묘지가 있고, 산책로, 약수터 및 체육시설이 설치되어 있어 인근주민들의 휴식공간으로 활용되고 있다.

모든 시립 묘지시설은 만장상태이고 신규묘지 공급은 중단되었으며, 현재는 부부합장과 기존에 계약된 묘지의 매장만을 허용하고 있다. 망우리 묘지가 1973년 만장된 것을 시작으로 1982년에는 내곡리묘지, 1991년에는 벽제리묘지, 그리고 1993년에는 용미리 제2묘지가 만장되었다. 마지막으로 남아 있던 용미리 제1묘지는 1998년 경기북부지역에 내린 집중폭우로 묘지가 훼손 또는 유실되는 피해를 입었고, 이에 따라 같은 해 8월 6일 이후로는 묘지의 신규공급이 중단되었으며, 현재 400여평의 잔여지가 남아 있으나 이 부지에 1만5천위를 안치할 수 있는 왕릉식 제3납골당을 건립중이다.

2) 승화원(화장장)

서울시에서 운영하는 승화원은 경기도 고양시 대자동에 위치한 시립장제장 1개소이다. 7,663평의 부지 내 건물 4개동(연면적 2,422평)에 최신식 집진설비를 갖춘 화장로 23기와 추모의 집(납골시설)을 갖춘 종합시설로서 유족대기실, 관리사무실 및 각종 편의시설을 갖추고 있다.

서울시립장제장은 1930년 3월 1일 서대문구 홍제동에 설치되었으며, 60년대 말 홍제동 일대가 개발되면서 1970년 9월 현재의 위치로 이전하였다. 화장장 이전 이후 재래식 화장로 24기에서 배출되는 매연과 분진 등으로 인한 지역주민의 민원이 빈발하였고, 서울시는 이러한 집단민원을 해결하기 위하여 화장장 현대화 계획을 수립하였다. 화장장 현대화 계획에 의하여 1986년 12월 7일에 연건평 1,263평의 건물에 일본 JUPPO사의 신형 화장로 15기와 적출물 소각로 1기를 갖춘 현대식 화장장을 신축하였으며, 1993년에 화장로 1기를 증축하여 2000년까지 16기의 화장로가 가동되었다. 화장 수요가 증가함에 따라 2000년말 다시 7기를 증축하여 현재는 총 23기의 화장로가 가동중이다.

시립장제장 화장로 중 1기는 정비 및 관리를 위한 예비용으로 실제로는 22기의 화장로만 가동하고 있다. 사산아 및 적출물을 제외한 대소인 기준으로 2000년 현재 연간 총 25,057구, 1일 평균 69구의 시신을 화장처리 하였다. 이는 화장로 1기당 하루 약 4.6

구를 처리한 것이다. 화장로 7기가 추가된 2001년에는 하루평균 76건, 화장로 1기당 3.5회 가동하였다.

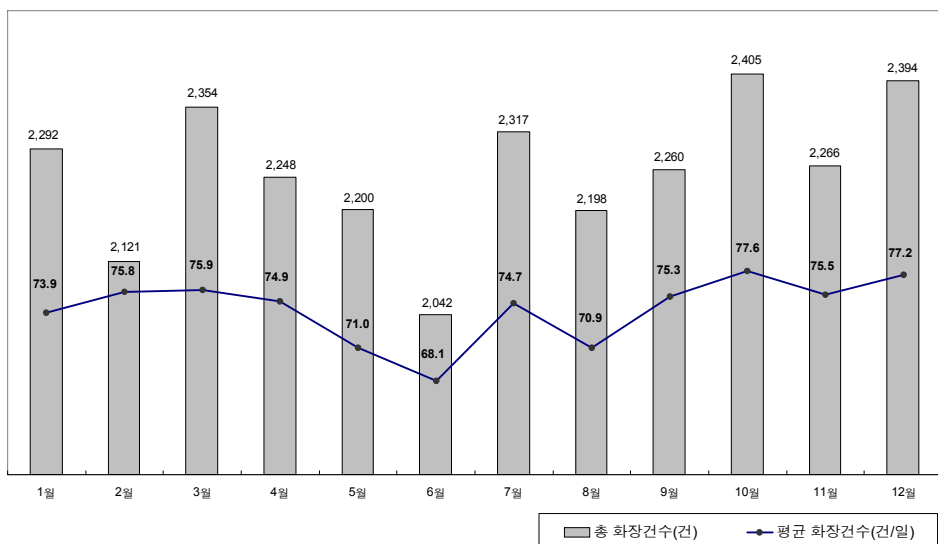
<표 2-11> 시립장제장 화장실적

구분 \ 연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
연간 화장건수	12,207	13,400	13,888	16,906	21,089	25,057	-
일평균 화장건수	34	37	38	47	58	69	76
화장로 1기당 화장건수	2.3	2.5	2.5	3.1	3.9	4.6	3.5

주 1) 1995~2000년은 화장로 15기 가동기준임.

2) 2001년은 1~4월 실적, 화장로 22기 가동기준임.

한편, 화장은 연중 일정하게 수요가 발생하는 것이 아니라 월별, 계절별 수요에 편차가 나타나고 있다. 2001년 1년간의 시립장제장 이용실적 자료에 의하면, 대체로 겨울철에 이용자수가 많고, 여름철에는 이용자가 적다. 월별로는 10월달이 총 2,405건 하루평균 77.6건으로 이용자가 가장 많았으며, 6월이 하루 평균 68.1건으로 가장 적다. 7월은 여름휴가나 물놀이가 많은 계절적 요인에서 일시적으로 이용자수가 증가한 것으로 보인다.



<그림 2-2> 월별 화장건수 변화추이(2001)

2001년의 하루 평균 화장건수의 분포는 <표 2-12>와 같다. 하루에 71~80건을 처리한 경우가 36.4%로 가장 많으며, 평균은 76건이다. 하루 평균 최대 화장처리 건수는 100건(3월 6일)으로 이는 화장로 1기당 평균 4.5회를 가동한 수치이다. 최저 처리건수는 하루 28건(1월 24일)을 처리하였다.

<표 2-12> 1일 평균 화장건수 분포(2001)

1일 처리건수	운행일수(일)	구성비(%)
50건 이하	2	0.5
51~60건	22	6.0
61~70	106	29.1
71~80	133	36.4
81~90	89	24.4
91건 이상	13	3.5
계	365	100.0

3) 추모시설(납골시설)

(1) 시립 추모시설

서울시 시립 추모시설로는 5개 추모의 집과 1개 가족납골묘 시설이 있다. 시립추모시설은 모두 경기도에 위치한 시립묘지 부지 내에 설치되어 있다. 5개 추모의 집의 총 안치능력은 63,827위로 이 중 벽제리 봉안당, 장제장 봉안당, 옥외 벽식 추모의 집은 이미 만장되었으며, 왕릉식 추모의 집(1, 2기)은 1998년 3월 21일 이후로 신규사용을 중단하고 추모의 집이 건립되기 이전에 임시로 안치했던 목재 납골함을 이전하고 있다. 2001년 12월 현재 목재 납골함 이전을 완료하고 약 1천여기의 공간이 남아 있다. 한편 용미리 추모의 집도 안치율이 83%에 이르러 이들 시설의 여유공간도 2002년 상반기에 만장될 것으로 예상하고 있다. 현재는 15,000여기 규모의 왕릉식 추모의 집(3기)이 건립중이다.

서울시는 화장문화를 유도하기 위하여 1995년 12월 벽제리 봉안당을 신축한 이후 납골시설의 현대화·고급화·다양화 전략을 본격적으로 추진하고 있다. 벽제리 봉안당은 시립장제장 부지 내에 6,036위가 안치 가능한 298평 규모로 설립된 현대적이고 고급스러운 납골시설로 설계되었다. 설립 당시 혐오시설이라는 이유로 고양시에서 사업

착수를 허가하지 않았으나 협의과정을 거쳐 고양시민에게도 서울시민과 동등한 자격으로 서울시립 장묘시설을 사용하게 한다는 조건으로 1994년에 착공할 수 있었다. 벽제리 봉안당의 특징은 지하1층, 지상2층 건물에, 지붕을 개방함으로써 하늘과 땅을 잇고 영혼과 자연이 교류할 수 있도록 한다는 개념으로 설계하였고, 제례행사는 지정된 제단 위에서만 할 수 있도록 하였다.

한편 새로운 납골시설 유형으로 서울특별시시설관리공단에서 한국형 가족납골묘지를 개발·보급하였다. 한국형 가족납골묘는 납골당에 대한 부정적인 시각을 해소하기 위하여 개발한 것으로 시민들의 호응이 높아 신청 당시 약 9:1의 경쟁률을 보였다. 한국형 가족납골묘는 직경 2.4m, 높이 0.8m의 봉분 하단둘레에 12개의 석실이 있어 12위, 부부합장일 경우 24위까지 납골이 가능하도록 설계되었다. 1996년 10월 한국형 가족납골묘를 시범 설치하여 언론 및 일반에 공개하였고, 1997년 8월에는 144기를 분양하여 계약이 완료된 상태이다.

<표 2-13> 시립 추모시설 현황(2001.12.31 현재)

구분	계 *	벽제리 봉안당	장제장 봉안당	왕릉식 추모의 집	옥외벽식 추모의 집	옹미리 추모의 집	한국형 가족묘
연면적(평)	2,227	298	96	138	800	895	1,800(144기)
안치능력(위)	63,827	6,036	7,398	8,100	5,348	36,945	1,728
안치현황(위)	56,012	5,931	7,128	7,056	5,219	30,678	471
안치율(%)	87.6	98.3	96.4	87.1	97.6	83.0	27.2
신축		1995.12.6	1997.4.17	1995.12.25	1999.6.27	2000.4.29	1997.8
비고		1997.4.10 만장	1998.10.15 만장	2002 상반기 만장예정	2000.1.6 만장	2002 상반기 만장 예정	분양완료

* 가족납골묘를 제외한 5개 추모의 집 기준임.

(2) 서울시내 사설 추모(납골)시설

시립 추모시설 이외에 서울시내에 소재한 사설 추모(납골)시설로는 종교기관에서 건립한 3개의 납골시설이 있다. 조계종에서 건립한 능인선원은 1996년에 강남구 포이동에 납골당 형태로 설치되어 현재 운영중인 시설로, 총 800기의 안치능력을 갖추고 있다. 사용료는 구당 300만원에 연간관리비로 10만원을 받고 있다. 능인선원의 추모시

설은 기존의 사찰건물내 1층을 납골당으로 활용하는 것으로 종교에 제한없이 누구든지 이용할 수 있다. 현재 800구 가운데 약 300구가 안치되어 있다.

또 다른 불교계 시설로 성북구 정릉동에 소재한 정릉여래사에도 납골시설이 있는데, 이는 납골탑 형태로 안치규모는 약 100기 정도이며 이미 거의 만장된 상태이다. 현재 납골탑 1기를 추가로 건립 중에 있다. 이용요금은 시주금 형태로 약 200~300만원을 받으며, 불교 이외의 타종교 신자는 이용할 수 없으나, 무교인 경우에는 이용이 가능하다.

마지막으로 기독교계의 시설로 대한성공회 서울대성당내에 설치된 납골당이 있다. 이 납골당은 중구 정동에 위치한 서울대성당 지하에 30평 규모로 1997년에 건립되었다. 신도전용으로 이용되는 이 납골시설은 540기(부부합장의 경우 1,080기)의 납골함이 갖추어져 있으며 부대시설로 유족들이 기도나 담화를 나눌 수 있는 5평 규모의 거실과 고급스러운 가정집 분위기를 갖추고 있다. 이용요금은 현금형태로 약 200~300만원을 받으며, 현재 52기만이 사용되었다. 서울대성당 납골당은 도심에 위치하고 있으며 별도의 납골시설이 아니라 기존의 성당 건물 일부를 활용하여 소규모 시설을 확보하고 있다는 점에서 앞으로 서울지역 내에 추모시설을 공급함에 있어서 좋은 사례가 된다고 할 수 있다.

이들 사설납골시설은 종교시설 내에 설치되었다는 공통점을 갖고 있으며, 모두 비인가 시설들이다. 개정 장사법에서 사설납골시설 설치요건을 허가제에서 신고제로 완화했음에도 불구하고 인근 주민들의 민원 때문에 공식적으로 신고하지 않고 비공식 종교시설로 이용되고 있다는 것이 특징이다.

(3) 경기도 사설 추모(납골)시설

종교시설내 추모시설을 제외한 일반 추모시설은 녹지지역에만 설치가 가능하기 때문에 대부분의 사설 추모(납골)시설은 서울에서 인접한 경기도에 입지해 있다. 현재 운영중인 5개 납골당 시설을 대상으로 조사한 바에 의하면, 전체 안치기수의 약 과반수가 서울시민인 것으로 나타나, 서울시 납골시설 수급계획을 수립하기 위해서는 서울시민의 수요를 흡수할 수 있는 대체적 시설로서 경기도내 사설납골시설 공급현황에 대한 분석이 필요하다.

① 시설현황

본 연구에서 조사한 바에 의하면, 2001년 8월 현재 경기도 내에서 운영중인 사설 추모시설은 13개소이며, 공사중인 시설이 8개소이다. 이 중 모란공원은 이미 만장되어 신규사용이 중지된 상태이다. 추모시설의 설립주체는 이전에는 불교계 등 종교단체의 참여가 가장 많았으나, 최근 들어 재단법인 형태의 민간업자의 참여가 증가하는 추세이다. 운영중인 13개 시설 가운데 11개소가 불교계이고 2개소만이 사설 공원묘원인 반면, 현재 공사중인 8개소 가운데는 3개소만이 종교계 시설이고 나머지 5개소가 민간업체가 건립주체이다.

공급하는 추모시설의 유형은 납골당이 가장 많으며, 납골묘를 공급한 곳은 3개소이다. 불교계 시설에서는 납골탑을 건립한 곳도 있다. 현재 공사중인 시설들은 모두 납골당 시설을 건립하고 있으며, 시설규모가 대형화하는 추세이다.

<표 2-14> 경기도 사설추모시설 현황

구분	시설명	설립주체	소재지	시설유형
운영중 (13개소)	장안사 장안낙원	불교계	고양시 일산구	납골당
	벽제 정안공원 추모관	불교계	고양시 덕양구	"
	벽제 경은낙원	불교계	고양시 덕양구	"
	석왕사 영묘각	불교계	부천시 원미구	"
	오봉사 연좌전	불교계	연천군 연천읍	"
	상락원 영묘전	불교계	파주시 아동동	"
	(재)모란공원 납골당	민간법인	남양주시 화도읍	납골당(공원묘지)
	오봉정사 납골당	불교계	의왕시 고천동	납골당, 납골탑
	도리산 육지장사	불교계	양주군 백선면	납골탑
	갈월사 가족영탑	불교계	양평군 양평읍	"
	약수암 납골탑	불교계	파주시 파주읍	"
	월성사 납골묘	불교계	연천군 청산면	납골묘, 납골탑
	(재)무궁화공원묘원	민간법인	양평군 서종면	납골묘(공원묘지)
공사중 (8개소)	청아공원	민간법인	고양시 일산구	납골당
	영각사 극락영묘전	불교계	시흥시 군자동	"
	유토피아 추모관	민간법인	안성시 일죽면	"
	천주교공원묘지봉안당	천주교	안성시 보개면	"
	보장사 영각당	불교계	안양시 만안구	"
	양평효친공원	민간법인	양평군 지제면	"
	장미동산 추모관	민간법인	고양시 덕양구	납골당, 납골묘
	북한강공원	민간법인	남양주시 화도읍	"

② 추모의 집(납골당) 공급용량

납골묘나 납골탑은 수요의 발생에 따라 개별적으로 설치되어 안치능력이 가변적일 뿐만 아니라 실제적으로 안치기수가 많지 않기 때문에 정확한 공급량을 파악하기 어렵다. 더구나 서울시 시립납골시설은 대부분 납골당 형태이기 때문에, 본 절에서는 경기도 납골시설 가운데 납골당의 공급능력(이용가능기수)을 파악하였다.

현재 운영중인 경기도내 13개 납골시설 가운데 납골당을 운영중인 곳은 장안사 장안낙원 등 8개소이다. 공급된 납골당 총규모는 58,638기이며, 이 가운데 10.2%인 5,958기가 사용되었고 잔여기수는 52,580기이다. 한편, 현재 공사중인 8개 시설은 모두 납골당을 건축하고 있었으며, 운영중인 시설들에 비해 납골당 규모가 1만기에서 10만기로 대형화하고 있는 추세이다. 이들 시설까지 고려한다면, 2006년 이후에는 약 37만여기의 이용 가능한 사설 추모의 집 공간이 공급될 것으로 예상된다. 또한 완공일시가 미정인 북한산공원(24,000기)과 2006년 이후 완공예정인 천주교 공원묘지 봉안당(42,000기)을 제외하면, 2002년 말까지 308,280기가 이용 가능한 추모의 집 공간이다.

<표 2-15> 경기도 사설 납골당 공급용량

구분	시설명	완공(예정)년도	납골당 규모(A)	안치기수(B)	잔여기수	
					(A-B)	누계
유형 중	장안사 장안낙원	2000	10,000	1,088	8,912	
	벽제 정안공원	2001	14,000	1,300	12,700	
	벽제 경은낙원	2001	25,000	200	24,800	
	석왕사 영묘각	1980년 이전	488	350	138	
	오봉사 연좌전	2001	3,000	100*	2,900	
	오봉정사 납골당	1991	150	20	130	
	상락원 영묘전	1997	4,000	1,000	3,000	
	(재)모란공원 납골당	1972	2,000	2,000	0	52,580
공사 중	청아공원	2001말	50,000	-	50,000	
	장미동산 추모관	2001말	25,000	-	25,000	
	영각사 극락영묘전	2001. 10	40,000	-	40,000	
	유토피아 추모관	2001말	30,000	-	30,000	
	보장사 영각당	2001. 10	10,700	-	10,700	
	양평효천공원	2002말	100,000	-	100,000	308,280
	천주교공원묘지봉안당	2006	42,000	-	42,000	
	북한강공원	미정	24,000	-	24,000	374,280
계		-	380,338	6,058	374,280	

* 안치기수 자료가 부정확하여 개략적으로 추정한 수치임.

2. 이용실태

1) 시립장묘시설 이용실태

시설현황에서 본 바와 같이 시립묘지는 이미 만장되어 최근의 이용건수는 절대적으로 감소하였다. 신규묘지의 공급이 중단된 이후 부부합장과 기존에 계약된 묘지의 매장만을 허용하고 있기 때문에 1999년과 2000년의 시립묘지 이용건수는 571건과 747건에 불과하며, 사실상 이용이 중단된 상태이다. 반면에 승화원 및 추모시설의 이용은 크게 증가하였다. 화장률의 증가로 시립 승화원 이용건수는 최근 5년간 전체 이용자가 1.9배 증가하였다. 이중 서울시민은 1996년의 8,850명에서 2000년 15,295명으로 1.7배 증가하였다. 화장건수의 증가에 비해 화장후 시립 추모시설을 이용하는 건수는 더욱 크게 증가하여 최근 5년간 3.7배 증가하였다. 이 중 서울시민의 납골 이용건수는 3.1배 증가하였다.

<표 2-16> 시립 장묘시설 이용현황

연 도		1996		1997		1998		1999		2000	
합 계	계	20,984	%	21,149	%	26,199	%	32,009	%	40,565	%
	서울시민	14,528	69.2	14,489	68.5	17,316	66.1	20,213	63.1	24,641	60.7
	타시도민	6,456	30.8	6,660	31.5	8,883	33.9	11,796	36.9	15,924	39.3
묘 지	계	3,539		2,995		2,162		571		747	
	서울시민	2,799	79.1	2,484	82.9	1,847	85.4	404	70.8	468	62.7
	타시도민	740	20.9	511	17.1	315	14.6	167	29.2	279	37.3
승 화 원	계	13,400		13,888		16,906		21,089		25,057	
	서울시민	8,850	66.0	9,075	65.4	10,817	64.0	13,355	63.3	15,295	61.0
	타시도민	4,550	34.0	4,813	34.6	6,089	36.0	7,734	36.7	9,762	39.0
추 모 의 집	계	4,045		4,266		7,131		10,349		14,761	
	서울시민	2,879	71.2	2,930	68.7	4,652	65.2	6,454	62.4	8,878	60.1
	타시도민	1,166	28.8	1,336	31.3	2,479	34.8	3,895	37.6	5,883	39.9

자료: 서울시 노인복지과

서울시 시립장묘시설은 서울시 공공시설이기는 하나 거주지역에 따라 이용자격을 제한하지 않고 있으며, 특히 경기도에 입지하고 있기 때문에 시설이 입지한 경기도민이 많이 이용하고 있다. 최근 들어 서울시립 장묘시설, 특히 송화원 및 추모의 집 이용자 가운데 타시도민이 차지하는 비율이 점차 증가하고 있다. 최근 5년간 시립장묘시설을 이용한 서울시민은 1.7배 증가한 반면, 타시도민 이용건수는 2.5배 증가하였다. 특히 추모의 집 이용자 가운데 서울시민 이용건수는 3.1배 증가하였으나 타시도민의 이용건수는 5배나 증가하였다. 2000년 현재 시립 송화원 이용자의 39%, 시립 추모의 집 이용자의 39.9%가 타시도민이다. 타시도민 이용자의 대부분은 인근 경기도민이다.

2) 서울시민의 장묘시설 이용실태

타시도민이 서울시립 장묘시설을 이용한 반면, 서울시민 또한 타시도 장묘시설을 이용하고 있다. 특히 묘지의 경우, 시립묘지의 공급이 제한적이며 공설묘지에 대한 부정적인 시각 때문에 대부분의 매장묘지를 타시도에 의존하고 있다. 1999년의 경우, 전체 매장건수 가운데 98.2%가 타시도에 매장되었다. 이는 서울시민 사망자의 약 57%가 타시도에 매장된 것이다.

서울시립 송화원 이용자의 약 40%가 타시도민인 것과 대조적으로 서울시민 화장건수의 상당수 또한 인근의 성남, 인천, 수원 등의 경기도 시설을 이용하고 있다. 1991년 약 13.3%가 경기도 송화원을 이용하였으며, 그 비율이 점차 증가하여 1995년에 25.1%까지 증가하였다. 2000년에는 성남, 인천, 수원 등 경기도 시설 이외에 전국의 타시도를 이용한 경우까지 포함하여 약 3,400여건, 전체 서울시민 화장의 18.4%가 타시도 송화원에서 처리됐다. 현재 서울시 송화원은 지리적으로 서울시 서북지역인 경기도 고양시에 소재해 있어 강남지역에 거주하는 서울시민들이 성남 등 경기도 송화원을 많이 이용하는 것으로 보인다. 실제로 2000년 한해동안 전체 서울시민의 성남시 송화원 이용률은 8.8%인데 반해, 성남시에 인접한 서초구, 강남구, 송파구 및 강동구 주민의 성남시 화장장 이용률은 29.6%인 것으로 나타나고 있다.

1999년을 기준으로 사망 37,574명 가운데 인근 경기도 송화원을 이용한 건수(2,391건)와 타시도에 매장한 건수(21,424건)를 합하여 서울시민 사망자의 약 63%가 타시도의 장묘시설을 이용하여, 장묘시설에 관한 한 서울시는 타시도 의존도가 매우 높다.

<표 2-17> 서울시민의 장묘시설 이용현황

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
사망자수		38,421	37,732	38,026	39,002	38,124	38,415	37,884	37,573	37,574	-
화장	화장건수	9,293	10,053	10,291	10,923	10,886	11,528	11,678	13,700	15,746	18,732
	서울승화원 (%)	8,055 (86.7)	8,229 (81.9)	7,912 (76.9)	8,478 (77.6)	8,159 (74.9)	8,850 (76.8)	8,976 (76.9)	10,817 (79.0)	13,355 (84.8)	15,295 (81.6)
	성남,인천 수원(%)	1,238 (13.3)	1,824 (18.1)	2,379 (23.1)	2,445 (22.4)	2,727 (25.1)	2,678 (23.2)	2,702 (23.1)	2,883 (21.0)	2,391 (15.2)	3,437 (18.4)
매장	매장건수	29,128	27,679	27,735	28,079	27,238	27,259	26,206	23,873	21,828	-
	시립묘지 (%)	3,175 (10.9)	3,315 (12.0)	3,369 (12.2)	2,926 (10.4)	2,782 (10.2)	4,179 (15.3)	3,555 (13.6)	1,847 (7.7)	404 (1.8)	468
	타시도매장 (%)	25,953 (89.1)	24,361 (88.0)	24,336 (87.8)	25,153 (89.6)	24,456 (89.8)	23,080 (84.7)	22,651 (86.4)	22,026 (92.3)	21,424 (98.2)	-

자료: 서울시 노인복지과

한편, 서울시민 가운데 경기도내 사설 추모의 집 이용률도 매우 높은 편이다. 2001년 8월 현재 기준으로 경기도에서 운영중인 8개 추모의 집(납골당) 가운데 조사에 응한 5개 시설의 이용현황에 의하면, 이들 시설 이용자의 평균 48.2%가 서울시민이다. 서울시민의 이용률이 낮은 1개소(석왕사 영묘각)를 제외하면 이용자의 과반수 이상이 서울시민인 것으로 파악된다.³⁾

<표 2-18> 경기도 사설 추모의 집 서울시민 이용현황

단위: 기, %

시설명	총 안치기수	서울시민 안치기수	서울시민 이용률
장안사 장안낙원	1,088	626	57.5
극락사 정안공원	1,300	650	50.0
경은사 경은낙원	200	120	60.0
석왕사 영묘각	350	20	5.7
오봉정사 납골당	20	10	50.0
계	2,958	1,426	48.2

3) 장안사 장안낙원을 제외하고는 실제 이용자 명단에 근거한 집계를 허용하지 않아, 관리자 면담을 통해 개략적인 비율을 파악하였다.

3. 시립장묘시설 관리·운영 현황

1) 관리체계

서울시 장묘사업은 서울시 노인복지과에서 장묘정책을 총괄 담당하고, 『서울시립장묘시설 설치 및 관리 등에 관한 조례』 제17조에 의거하여 서울시 지방공기업인 서울특별시 시설관리공단에서 위탁운영하고 있으며 실질적인 관리는 시설관리공단 산하 장묘사업소에서 담당하고 있다. 2000년 12월 현재 서울시 장묘사업소의 정원은 총 94명(일반직·기술직 24명, 업무직 70명)으로 2팀 4과, 3개 묘지관리소로 구성되어 있다. 운영팀에는 서무과, 운영과와 3개의 묘지관리소가 있어 장제장 및 5개 시립묘지를 관리하고 있으며, 시설팀은 건축, 전기, 소방, 조경 등을 담당하고 있다.

서울시 장묘사업소는 서울시에서 지원된 일반회계 예산(위탁관리비 및 대행사업비)으로 운영되며, 시설 사용요금은 서울시 세입으로 납입된다. 장묘사업소의 주요 업무는 화장·납골시설 확충, 시설물 유지관리, 관리운영 개선사업 등으로 구성된다. 시설 확충사업의 일환으로 2000년까지 완료된 사업은 장제장내 화장로 7기 증축(1999.1~2000.12), 용미리 추모의 집 건립(1997.12~2000.4)과 2000년부터 개설 운영되고 있는 사이버 추모의 집이 있다. 한편 서울시 장묘사업소에서는 매·화장 및 납골자료에 대한 통계처리 및 신속한 현업분석이 가능하도록 장묘DB 시스템을 2001년 2월 구축하였다.

2) 요금체계

서울시 장묘시설의 사용요금은 1997년 서울시민, 경기도 고양시 및 파주시민의 화장요금을 면제해준다는 조항을 신설한 것을 제외하고는 1993년에 『서울특별시 묘지 및 장제장 사용료 징수조례』에 의거하여 책정된 기준요금이 현재까지 그대로 적용되고 있다. 장묘시설별 사용요금은 <표 2-19>와 같다. 묘지의 사용요금으로 1㎡당 조성묘지는 42,500원, 비조성묘지는 6,700원을 받고 있으며, 조성묘지의 경우 매3년마다 1㎡당 6,700원의 관리비를 따로 받고 있다. 비조성묘지는 관리책임이 유족인 사용자에게 있기 때문에 별도의 관리비는 받지 않는다. 승화원 및 추모시설 사용료도 역시 1993년 이후 변동 없이 조례에 의하여 책정된 수준을 유지하고 있다. 뿐만 아니라 1997년부터는 화장 장려정책의 일환으로 서울시민과 시립장묘시설이 소재한 경기도 고양시 및 파주시

민에게 화장요금을 면제해 주고 있다.

그러나 현재 시립장묘시설의 이용요금은 원가에도 미치지 못하는 낮은 수준으로 장묘사업소의 적자운영의 원인이 되고 있다. 2001년 실시된 예정원가 조사보고서에 의하면 대인 화장요금은 원가대비 10%에 불과하며, 추모의 집 이용료도 15년 사용을 기준으로 원가대비 0.7%에 불과하다(한국경제정책연구소, 2001). 이처럼 낮은 요금수준 때문에 장묘사업소는 지속적인 적자운영을 하고 있으며, 재원의 대부분을 서울시 예산에 의존하고 있는 상황이다. 장묘사업소의 2000년 경상비 지출이 64억원인데 비해 2000년 한해 동안 장묘사업소가 이용자로부터 받은 사용료 총액은 6억원으로 경상적 경비의 10%도 충당할 수 없는 수준이다.

<표 2-19> 서울시 장묘시설의 사용요금

구 분		단 위	사용료(원)
묘 지	조성묘지	1㎡	42,500
	비조성묘지	1㎡	6,700
	조성묘지 분묘관리비	1㎡	6,700
승화원	대인(만13세 이상)	1구당	15,000
	소인(만12세 이하)	1구당	12,000
	사산아(임신4개월 이상)	1구당	5,000
	개장유골	1구당	7,000
	적출물	10Kg당	8,000
추모의 집		1구당(15년 사용)	15,000

화장을 장려하기 위하여 승화원 이용요금을 무료화 하였으나, 최근의 화장률 증가는 경제적인 이유에서가 아니라 화장 의식의 개선에 따라 자발적으로 선택하는 상황이기 때문에 무료화의 유인효과는 크지 않을 것으로 판단된다. 반면에 원가에 미치지 못하는 요금체계는 시설에 대한 관리·투자 및 서비스 개선을 위한 자원부족을 초래하며, 이는 궁극적으로 시설의 낙후와 그에 따른 화장·납골시설 이용률의 저하를 초래할 수 있다. 또한 다른 공공서비스와 달리 시립장묘시설은 소비자가 사용료를 지불하는 준시장적 서비스이며, 이용집단도 더 이상 저소득층이 아닌 중산층까지로 확대되고 있기 때문에 중산층의 장묘시설 이용까지 승화원을 이용하지 않는 서울시민이 부담한 세금으로 지원하는 것은 형평성 측면에서도 어긋나는 정책방향으로 평가된다.

제 3 절 장묘정책 현황

1. 개정 장사법

우리나라에서 근대적인 장묘제도의 근간이 되는 법률은 1961년 제정·공포된 『매장등묘지등에관한법률(매장법)』이다. 매장법은 그동안 사회적인 여건변화에 따라 여러 차례 개정되어 왔으며, 2000년에는 『장사등에관한법률(장사법)』로 전문 개정되어, 금년 1월 13일부터 시행되고 있다. 이번 장사법 개정은 묘지문제가 더욱 심각해지고 사회적으로 화장이 증가하는 등 장묘문화에 변화가 일어나면서 매장중심의 장묘관습의 근본적인 개선이 필요하다는 인식 하에 지난 1997년부터 추진되어 왔다. 서울시는 그동안 기존 매장법을 근간으로 『서울특별시시립장묘시설설치및관리등에관한조례』를 제정하여 운영하여 왔으나, 이번 장사법 개정에 따라 관련 조례의 개정이 필요한 시점이다. 이번 개정 장사법의 주요 내용 및 변경사항은 <표 2-20>과 같으며, 주요 내용 및 특징을 종합 정리하면 아래와 같다.

1) 화장 및 납골장려

이번 법률안 개정의 가장 큰 특징은 그동안 매장 및 묘지중심의 장묘관습을 화장·납골중심으로 유도하는 정책수립의 근간을 마련하는 성격이 강하다는 것이다. 그러한 내용으로 우선 제4조에서 “국가 및 자치단체는 화장 및 납골을 확산하기 위한 시책을 강구·시행해야 한다”고 직접적으로 명시하고 있다. 또한 기존의 매장법에서 지방자치단체는 공설묘지 또는 공설화장장을 설치해야 하며, 공설납골당은 필요시에 한하여 설치할 수 있었으나, 개정 장사법에서는 공설묘지 뿐 아니라 공설화장장, 공설납골시설 설치도 의무화되었다. 반면에 분묘의 점유면적은 축소하고 분묘설치기간을 최대 60년까지로 제한함으로써 간접적으로 매장을 억제하는 정책방향을 제시하고 있다. 한편, “납골”의 개념을 법률의 개념정의 항목에 추가하고 이전 매장법에서 납골당으로 제한되어 있던 납골시설 유형을 납골묘, 납골탑까지 확대하여 다양화한 것도 새로운 장묘문화의 도입을 위한 시도로 보여진다.

<표 2-20> 개정 장사법의 주요 내용

구분		기존 매장법	개정 장사법
매장억제 화장·납골장 려 정책	국가·지자체 책무	<신설>	국가 및 지자체는 화장 및 납골확산을 위한 시책강구·시행 의무화
	분묘면적 축소	집단묘지 30㎡, 개인묘지 80㎡	집단묘지 10㎡, 개인묘지 30㎡
	분묘설치기간 제한	<신설>	최대 60년
	분묘의 처리	<신설>	설치기간 종료후 화장 또는 납골처리
	조사·연구 지원	<신설>	국가 또는 자치단체의 장례문화개선을 위한 조사·연구 경비보조 근거마련
	납골시설 유형 다양화	납골당만 언급	납골묘, 납골탑을 납골시설 유형으로 추가
자치단체의 책임 및 역할 강화	수급계획 수립	<신설>	시·도지사 및 시장·군수·구청장의 중장기 장묘시설 수급계획 수립 의무화
	공설장묘시설 설치·관리의무 강화	공설묘지 또는 공설화장장 의무설치, 공설납골당은 필요시 설치	공설묘지, 공설화장장, 공설납골시설 설치·관 리 의무화
	비용의 보조	<신설>	국가의 공설묘지, 공설화장장 또는 공설납골시 설 설치·관리 비용보조 근거마련
시설장묘시설 설치완화	사설묘지 설치	도지사 허가	개인묘지 : 시장·군수·구청장에 신고 가족, 종중·문중, 법인묘지 : 시장·군수·구 청장 허가
	사설화장 및 납골시설 설치	도지사 허가	시장·군수·구청장에 신고
	사용요금	도지사가 정하여 고시하는 최고한도액 을 초과할 수 없음	사용요금 신고제로 완화, 최고한도액 제한폐지
법률 적용범위 확대	시설적용범위	묘지, 화장장, 납골시설을 포함하는 장묘 시설	장례식장을 추가하여 장사시설로 범위확대
	장례식장	<신설>	장례식장영업 관련사항 신설
	시체운반업	관련규정 포함	내용 삭제
기타 매장 및 묘지관련	매장신고 시기	<신설>	매장후 30일 이내
	묘지관리	묘지 일제신고	묘지 일제조사
	묘지사전매매	<신설>	사전매매 금지
	분묘기지권	<신설>	분묘기지권 배제
	보존묘지 지정	<신설>	역사적 보존가치가 있는 묘지지정 가능
법의 실효성 강화	불법묘지 이행강제금	<신설>	5백만원 이하
	벌칙조항 강화	구류 또는 1년 이하의 징역 또는 5~200 만원 이하의 벌금	1~2년 이하의 징역 또는 5백~1천만원 이하 의 벌금

2) 자치단체의 책임 및 역할강화

두 번째 중요한 변경사항은 장묘정책의 수립 및 집행에 있어 지방자치단체의 책임과 역할을 강화하고 있다는 것이다. 현행 장사법 제4조는 국가 및 지방자치단체로 하여금 묘지증가로 인한 국토훼손 방지와 화장 및 납골의 확산을 위한 시책을 강구·시행하도록 함으로써 자치단체 단위에서도 화장장려 정책을 수립·시행할 것을 요구하고 있다. 또한 특별시장·광역시장 및 도지사, 시장·군수·구청장은 묘지·화장장 및 납골시설의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 하고(제5조), 자치단체 단위로 공설묘지, 공설화장장, 공설납골시설 설치를 의무화하였다(제12조). 기존의 보건복지부 운용지침에 자치단체 단위의 묘지수급계획 수립을 위한 근거가 있었으나, 이번 장사법에서는 이를 화장 및 납골시설에까지 확대 적용하고 법적 수준으로 강화하였다는데 의의가 있다. 반면에 자치단체 단위로 공설장묘시설을 설치함에 있어서 독자적인 시설설립이 어려운 경우에는 인근 자치단체와 공동으로 설치할 수 있는 여유조항을 두었으며, 자치단체의 재정능력을 고려하여 공설장묘시설의 설치 및 관리비용을 국고로 보조할 수 있는 근거도 마련되었다.

3) 사설장묘시설 설치 완화

장묘정책 및 시설수급에 자치단체의 역할을 강화하는 한편, 민간의 참여를 유도하기 위하여 사설장묘시설 설치에 관한 규제를 완화하고 있다는 것도 이번 장사법의 주요한 특징이다. 기존 매장법에서 사설장묘시설을 설치하기 위해서는 도지사의 허가를 받도록 되어 있었으나, 개정 장사법에서는 감독주체를 도지사에서 시설이 위치한 해당 시장·군수·구청장으로 위임하였고, 기존의 허가제를 신고제로 완화하였다. 사설화장장 또는 납골시설의 설치주체는 개인, 가족 또는 종중·문중 뿐 아니라 재단법인 및 종교단체도 가능하며, 사설장묘시설 관리비 또는 사용료의 최고한도액 규제를 폐지하고, 관리주체는 사용요금을 해당 시장·군수·구청장에게 신고하는 것으로 대체하였다.

4) 법률의 적용범위 확대

이번 장사법은 국가 및 지방자치단체로 하여금 장묘정책 및 시책을 개발하고 시행

할 것을 요구하고 있다. 따라서 그동안 법률내용이 주로 시설의 설치 및 관리에 초점을 두고 있던 것에 비해 보다 포괄적인 정책 수립을 위한 내용까지 포함하고 있다는 점에서 법률 적용범위가 확대되었다고 할 수 있다.

장묘시설에 관한 내용에서도 기존의 매장법에서는 묘지, 화장장, 납골당에 대한 내용만을 대상으로 하였으나, 개정 장사법에서는 장례예식장을 추가하여 장묘시설을 “장사시설”로 확대하였다. 이는 장사법의 적용범위가 장묘시설에 국한되는 것이 아니라 장례절차 및 장례문화까지를 포함하는 포괄적인 장사관련 내용으로 마련되었음을 보여준다.

2. 서울시 장묘정책

1) 서울시 장묘정책 개관

초기 서울시 장묘정책의 특징은 묘지의 집단화로 요약할 수 있으며, 이러한 정책방향의 일환으로 1933년 중랑구 망우동에 시립묘지인 망우리 묘지를 설치하였다. 한편 1930년 서대문구 홍제동에 시립승화원을 설치함으로써 공설화장장 설립을 주도하였다. 1970년대 이전까지는 서울 시내에 자연발생적으로 생성된 미아, 신림, 학동묘지 등이 산재해 있었으나, 급격한 도시팽창과정에서 이들 지역에 있던 묘지 및 홍제동 승화원은 서울시 외곽으로 이전하게 되었다. 시립 벽제리 및 용미리 묘지 등은 이 시기에 미아, 신림, 학동묘지를 이장하는 데 주로 이용되었다. 이처럼 1970년대까지의 서울시 장묘정책은 주로 시립묘지 조성이 근간을 이루어왔다.

1980년대에 접어들면서 묘지에 의한 국토잠식이 사회문제화되고 환경적인 요인이 변화하면서 서울시 장묘정책도 전환기를 맞이하였다. 1970~80년대 서울시로 인구집중이 가중되어 1930년부터 사용하기 시작한 시립묘지들이 1973년 망우리 묘지에 이어 1982년에는 내곡리 묘지가 만장되는 등 묘지공간은 고갈되는 반면 추가적인 묘지공간 확보는 어려워지면서 장묘정책의 근본적인 방향전환 필요성이 대두되었다. 따라서 서울시는 1993년 조례개정을 기점으로 묘지를 정비하고 사용을 제한하는 한편, 화장을 장려하는 방향으로 장묘정책의 근본적인 방향전환이 시도되었다. 이후 서울시가 추진한 장묘정책 및 시책사업은 매장억제 및 화장장려를 목표로 묘지면적 및 사용기간 제

한, 화장시설의 증대 및 현대화, 화장요금 무료화 등을 중요한 정책수단으로 활용하고 있다. 또한 그동안 장묘관련 시책이 주로 시설의 설치 및 관리에 중점을 두어왔던 반면, 매장억제·화장장려 목표를 달성하기 위해서는 근본적으로 장묘관습 및 의식의 개선이 필요하다는 판단 하에 1990년대 들어서는 의식개선을 위한 사업 및 홍보활동에도 역점을 두고 있다는 점도 주목할 만한 특징이다.

서울시 장묘정책의 법적 근거는 1951년 장묘시설 관련 조례를 제정함으로써 마련되었다. 이 조례는 매장법의 개정에 따라 1993년 전문 개정되고 1997년 부분 개정되어 현재의 『서울특별시립장묘시설설치및관리등에관한조례』(이하 “서울시 조례”)가 마련되었다. 조례에서는 주로 장묘시설의 설치 및 관리, 이용과 관련된 내용들을 명기하고 있다. 서울시는 타시도와는 달리 대도시라는 환경적 제약으로 묘지공간의 확보에 어려움이 많기 때문에, 조례내용이 매장을 억제하고 화장을 장려하는 방향으로 구성되어 있다는 것이 특징이다. 그러나 이번 장사법의 개정으로 화장장려 정책의 집행 및 관련 장묘시설 설치에 있어 자치단체의 역할이 더욱 강화되었기 때문에 이에 따른 서울시 조례개정이 필요할 것이다.

2) 주요 시책사업

(1) 묘지정비

서울시는 1993년 3월부터 7월까지 시립묘지내 분묘에 일련번호를 기재한 표지주를 설치하고, 묘지 및 분묘조사를 통해 묘지도면과 묘비대장을 작성하는 등 시립묘지 일제조사를 실시하였으며, 이를 토대로 기존 묘적부 11만여건의 전산입력을 완료하였다. 장묘시설 관리의 전산화 계획의 일환으로 완료된 묘적부는 현재까지도 묘지관리의 기초자료로 활용되고 있다. 이어서 같은 해 8월부터 다음해 4월까지 약 8개월 동안 서울 시립묘지 일제신고령을 실시하였는데, 신고대상은 시립묘지 사용자 또는 연고자로서 신고기간이 비교적 단기간이었음에도 불구하고 81%의 높은 신고율을 보였다. 일제신고기간 동안 미신고된 분묘는 무연고분묘로 간주하여 기존의 무연고(행려)사망자 분묘와 함께 개장 후 시립묘지에 합동 안치하도록 하는 합동안치계획을 수립하여 시립묘지를 정비하였다. 2001년 현재까지 총 23,309기의 분묘가 개장·처리되었다.

현재 서울시 조례에서는 기존에 반영구적이던 시립묘지의 사용기간을 15년 단위로

재사용 허가를 받도록 함으로써 무연분묘의 발생을 억제하고, 무연분묘가 발생했을 때에는 개장하여 집단 납골함으로써 묘지의 재사용을 가능하게 하였다. 시립묘지의 분묘 연고자는 15년 사용기간이 만료되면 2년 이내에 재사용 허가를 받아야 하며, 만약 재사용 허가를 받지 않을 경우 무연분묘로 간주하여 개장 처리할 수 있다. 미신고분묘에 대해서는 연고자에게 통보하거나 연고자가 없는 경우에는 공고과정을 거쳐 개장할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 행려사망자의 유골 등 무연고 유골의 안치기간은 기존 매장법 시행규칙에 따라 10년으로 제한하였으며, 유골 안치기간이 경과한 후에도 사용자가 유골반환청구를 하지 아니한 경우에는 일정기간 공고한 후 시립묘지에 합동 매장할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 2-21> 미신고 및 무연고(행여)분묘 개장·처리 현황

구분 \ 묘지별		계	옹미리	벽제리	망우리	내곡리
계	계	23,309	5,574	11,119	4,192	2,424
	미신고	6,411	1,376	1,092	3,943	-
	행 여	5,127	2,896	2,231	-	-
	무 연	11,771	1,302	7,796	249	2,424
'94	계	12,152	4,198	5,281	249	2,424
	미신고	-	-	-	-	-
	행 여	3,836	2,896	940	-	-
	무 연	8,316	1,302	4,341	249	2,424
'95	계	7,866	719	4,147	3,000	-
	미신고	4,411	719	692	3,000	-
	행 여	-	-	-	-	-
	무 연	3,455	-	3,455	-	-
'96	계	2,000	657	400	943	-
	미신고	2,000	657	400	943	-
	행 여	-	-	-	-	-
	무 연	-	-	-	-	-
'98	계	1,291	-	1,291	-	-
	미신고	-	-	-	-	-
	행 여	1,291	-	1,291	-	-
	무 연	-	-	-	-	-

자료: 서울시 장묘사업소 내부자료(2001)

또한 묘지의 활용도 제고를 목적으로 1993년 조례를 개정하여 시립묘지의 묘지당 점유면적을 기존의 8.3㎡에서 6.6㎡(조성묘지의 경우)로 축소하였으며, 1997년에는 이를 다시 조성묘지는 5㎡, 비조성묘지는 10㎡로 축소하였다. 이는 최근 개정된 장사법의 집단묘지 허용면적이 10㎡이며, 개정전 매장법에서는 30㎡이었던 것에 비해 강력한 규제 조치라고 할 수 있다. 또한 1997년도 조례개정을 통하여 시립묘지내 분묘의 구조는 평장을 원칙으로 하도록 함으로써 분묘형태의 정비 근거를 마련하였다. 시립묘지 내에서 평장을 권장하는 것은 시립묘지의 공원화를 추진함으로써 기존의 공동묘지에 대한 이미지를 개선하고자 하는데 목적이 있다.

(2) 화장·납골시설 정비

매장관습을 화장으로 유도하기 위하여 서울시가 가장 적극적으로 추진하고 있는 사업은 화장 및 납골시설의 양적 확대보급 및 현대화·고급화 정책이다. 서울시에서 1930년에 서대문구 홍제동에 설치한 공설 승화원은 1960년대 말 홍제동 일대가 개발되면서 1970년 현재 위치인 경기도 벽제로 이전하였다. 승화원 이전 초기에는 재래식 화장로 24기로 운영하면서 배출되는 매연과 분진 등으로 인한 지역주민의 민원이 빈발하였고, 이에 따라 승화원 현대화 계획을 수립하였다. 1986년 신형 화장로 15기의 현대식 승화원을 신축하였으며, 1993년에 화장로 1기, 2001년 화장로 7기를 증축하여 현재 23기의 화장로를 갖추고 있다.

한편, 1995년 현대적이고 고급스러운 추모시설인 벽제리 봉안당 신축을 계기로 서울시민의 납골당에 대한 부정적 인식이 크게 개선되었으며 실제로 이시기를 기점으로 화장장 이용자의 납골률이 크게 증가하였다. 이후 고급화를 지향하는 추모의 집 4개소가 추가 공급되었으며, 현재 왕릉식 제3납골당을 건립하고 있다. 한국형 가족납골묘의 개발 보급도 납골에 대한 의식개선에 크게 기여하였다. 1997년에는 조례개정을 통해 납골당과 함께 “납골묘지”도 납골시설의 한 유형으로 명문화함으로써 납골문화 확산에 기여하였다. 묘지사용기간은 제한한 반면에 추모의 집의 유골안치 기간은 2년에서 15년으로 연장하여 안정적인 유골안치를 가능케 함으로써 추모의 집 이용률 및 화장률을 제고해 나가도록 하고 있다.

그러나 서울시 화장률이 2000년 현재 약 50%에 이르며, 앞으로 그 증가속도가 더

속 빨라질 것으로 예상되어 서울시는 현재 제2화장장과 납골시설을 갖춘 추모공원 건립을 계획중이다. 추모공원은 5만여 평의 대지 위에 화장과 납골시설을 갖추고 있으며, 수목원, 각종 체육 및 편의시설을 갖춘 도시공원으로 조성함으로써 시민의 휴식과 문화공간으로 조성될 예정이다. 추모공원 계획과는 별도로 제4납골당(2001~2003)과 제5납골당(2002~2004) 건립도 계획하고 있다.

(3) 화장료 무료정책

시립장묘시설은 대체로 저소득 시민이 이용하고 있으며, 공공시설이라는 점에서 실비요금을 받고 있다. 1997년부터는 화장장려 정책의 일환으로 서울시민 및 화장장이 소재한 경기도 지역주민에 대하여 이용요금을 무료로 하고 있다. 그러나 화장료의 무료화 정책을 실시한 이후에도 화장률의 증감에 큰 변화가 나타나고 있지 않기 때문에 화장요금 무료화가 화장률 제고에 미치는 영향에 대해서는 회의적이다. 그 이유는 대체로 현재 화장요금이 15,000원으로 매우 저렴한 수준이기 때문에 무료화로 인한 가격 인하 효과가 크지 않으며, 최근의 승화원 이용자들은 비용적인 문제가 아니라 스스로의 선택에 의해서 화장을 하는 경향이 늘어나고 있기 때문에 요금수준은 화장수요에 크게 영향을 미치지 못하는 것으로 판단된다.

(4) 관리업무의 효율화

1993년 2월 장묘시설 관리의 전산화 계획을 수립하여 묘적부, 화장부, 납골부 등의 공부를 전산화하기 위한 프로그램을 개발하고 5개소의 시립묘지와 승화원에 온라인망을 설치하였으며, 2001년 2월에는 화장 및 납골자료에 대한 통계처리 및 신속한 현업 분석이 가능한 장묘 데이터 베이스 시스템을 구축하였다. 이러한 전산화 사업을 기반으로 무연분묘의 정리를 추진하였을 뿐 아니라, 시립장묘시설의 사용추세 등의 기초자료 확보가 가능해져 신속하고 정확한 업무처리에 기여하게 되었다.

또한 매·화장 관련업무의 개선노력의 일환으로 그동안 동사무소와 장묘사업소에서 이중으로 처리되던 매·화장 신고처리 업무를 1991년 11월부터는 장묘사업소에만 신고하도록 하고 있으며, 1996년 4월부터는 장묘와 관련된 모든 정보와 시설이용절차 등을 전화로 자동 안내해 주는 『자동음성정보 안내시스템』을 운영하고 있다.

2000년도에 들어서 화장수요는 급격하게 증가한 반면, 우리나라 장례관습상 모든 이용자가 일정시간대에 집중되는 문제가 발생하여 보다 효율적인 서비스 공급을 위해 2000년 3월부터 화장시간 예약제를 실시하였다. 화장시간 예약제를 통해 화장시설을 시간대별로 분산·운영함으로써 시설 운영의 효율성을 높이고, 특정시간 집중에 의한 혼잡과 유족들의 장시간 대기 등의 문제를 해소하는 효과를 거두고 있다. 또한 화장시 완전연소가 가능하고 소각시간을 단축할 수 있는 종이관 사용을 권장하고 홍보하는 등 화장문화의 확산을 위한 새로운 시도도 하고 있다.

(5) 장묘문화 개선사업

그동안 서울시 장묘정책은 주로 장묘시설의 설치 및 관리에 주안점이 두어져 왔으나, 최근 들어 화장률 제고를 위해서는 보다 근본적으로 장묘의식이 바뀌어야 한다는 판단 하에 민간부문과 공동으로 장묘문화 개선사업을 전개해오고 있다. 그동안 추진된 장묘문화 개선사업으로는 화장유언서약 서명운동 지원, 장묘시설 현장견학, Cyber 추모의 집 운영, 선진 장묘시설 사진전시회, 장묘문화개선 토론회·세미나, 선진 화장·납골시설에 대한 공동조사 등이 있으며, 이러한 장묘문화사업에 연간 3억원 정도의 예산을 배정하여 추진하고 있다. 한편 올 하반기에는 자치구 및 각급 교육기관을 대상으로 장묘문화 개선의 저변확대 프로그램을 운영할 계획이다(서울특별시, 2001).

<표 2-22> 서울시 장묘문화개선 사업내용 및 추진실적

사업명	추진내용	추진실적('99-2000)
장묘문화개선의 저변확대 사업	화장유언서약 서명운동 지원	화장유언서약 8,300명
	자치구·각급 교육기관 장묘문화 개선 홍보	시민교육 21회 2,600명
장묘문화시설 친근화 사업	장묘시설 현장견학 실시	'99년 3,300명, 2000년 4,700명
	Cyber 추모의 집 운영	2000년 1월 개설
	선진 장묘시설 사진전시회 개최	'99년 10개소, 2000년 13개소
장묘문화개선 공동사업	장묘문화개선 토론회·세미나 개최	시민토론회 1회('99.11), 세미나 2회, 거리캠페인 4회
	선진 화장·납골시설에 대한 공동조사	선진 장묘시설 견학 3회 및 자료집 3종 발간

제3장 서울시 장묘시설 수요전망 및 정책방향

제 1 절 화장·납골시설 수요전망

제 2 절 화장·납골시설 공급방향

제 3 절 시립묘지 정비방향

제 3 장 서울시 장묘시설 수요전망 및 정책방향

제 1 절 화장·납골시설 수요전망

서울시는 장묘문화의 개선을 목적으로 화장중심의 장묘정책을 추진하고 있으며, 현실적으로도 추가적인 묘지공간을 확보하는 것은 불가능한 상황이다. 따라서 장묘시설의 수요전망은 화장 및 납골시설에 대한 수요만 추계하였다.

1. 화장시설 수요

1) 화장률 추계

(1) 추계모델 및 데이터

일반적으로 화장률 및 납골률 추계에는 S자형 변화추이를 기본으로 하는 로지스틱 모델을 많이 이용하고 있다. 서울의 화장률 변화추이도 1990년 이후에는 1990년 최저점을 지난 이후 서서히 증가하다가 최근 2~3년간 급속하게 증가하는 S자형으로 로지스틱 모델에 적합한 변화추이를 보이고 있다.

1980년대는 도시빈민의 급속한 증가로 화장률이 매우 높았다가 감소하는 추이를 보이고 있다. 그러나 1980년대의 화장률 추이는 경제적·사회적 여건이 현재와는 많이 다른 상황에서 발생한 현상이다. 1990년 이후 최근의 화장률 증가는 화장에 대한 기본 의식의 변화로부터 나타나는 긍정적인 변화로 증가율도 유례가 없을 정도로 급속하게 나타나고 있다. 더구나 여러 조사에서 화장에 대한 인식이 개선되고 있는 것으로 나타나, 화장률은 앞으로 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 향후 화장률 추계는 1990년 이후 변화양상을 기본으로 하는 것이 타당하다고 판단된다.

그러나 로지스틱은 장기추계 모델로는 적정하나 단기간에 발생하는 급속한 변화추이는 잘 반영하지 못하는 단점이 있다. 실제로 로지스틱 모델을 이용하여 화장률을 추계한 결과, 향후 2~3년 후의 추계결과가 2000년도 현재 수준에도 못 미치는 것으로 나타났다. 이러한 문제는 두 가지 측면에서 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 분석에 이용된

데이터가 단기간으로 충분한 정보를 제공하지 못하고 있기 때문이다. 계량모형을 이용하기 위해서는 장기 데이터가 필요하나, 앞서 논의한 바와 같이 1990년 이전의 화장률은 현재 변화양상을 설명하지 못하며, 오히려 결과를 왜곡시킬 수 있기 때문에 기초데이터가 10년에 불과하다는 한계가 있다. 두 번째로 로지스틱 모델은 주어진 데이터의 변화추이를 평균적으로 수용하여 장기적인 변화양상을 예측하는 것이기 때문에 단기 추계값은 실제값과 일치하지 않을 가능성이 높다. 즉, 2000년 실제 화장률은 1999년에 비해 급속하게 증가하였으나 이 값은 10년간 데이터의 평균적 변화추이에는 영향을 미치지만, 1, 2년 후의 단기 지표 예측에 직접적으로 반영되지는 못한다. 이러한 이유에서 로지스틱 모델에 의해 추계된 결과치를 그대로 사용할 경우, 단기 예측치가 과소평가될 가능성이 높다.

한편, 또 다른 계량모형으로 2차 함수를 적용할 수 있다. 로지스틱과 2차 함수를 이용하여 화장률을 추계하고 이를 실제 화장률과 비교한 결과 최근의 급속한 변화추이는 로지스틱 모델보다 2차 함수가 더 잘 반영하는 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로 화장률은 일정 시점까지 증가하다 증가율이 둔화되고 최고 100%를 넘을 수 없는 것이 현실인데, 2차 함수는 증가율이 시간이 지남에 따라 더욱 높아지고 최대값이 무한대라는 점에서 화장률 추계를 위한 기본모형으로 이용하기에는 한계가 있다.

따라서 로지스틱 모델은 단기추계를 과소평가한다는 단점을 가지고 있으며, 2차 함수의 단기추계는 실제값에 잘 부합되지만 장기추계는 비현실적이라는 점을 고려하여, 기본형은 로지스틱 모델을 따르되, 최근의 급속한 변화양상을 반영하기 위하여 2차 함수를 이용하여 조정하는 방법을 이용하였다.

현재 정확한 화장률 데이터는 1983년부터 이용이 가능하나, 화장률 변화추이가 1990년을 기점으로 크게 변화하고 있기 때문에 1990년부터 2000년까지 자료를 이용하여 화장률을 추계하였다. 1990년대 들어 나타나는 급속한 화장률의 증가는 화장에 대한 의식개선과 화장시설의 현대화에 따른 긍정적인 변화이다. 반면에 70~80년대의 높은 화장률은 경제적인 이유에서 발생한 것이며, 경제성장과 함께 화장률이 감소하고 있기 때문에 최근의 급속한 화장률 변화추세를 설명하는 자료로 이용하기는 어렵다. 1990년 이전의 화장률 변화추이는 현재의 변화양태를 설명하지 못하며, 오히려 결과를 왜곡시킬 수 있다고 판단되기 때문에, 단기간의 자료이기는 하나 현재의 변화추세를 반영한다고 보여지는 최근의 화장률 데이터로 1990년부터 2000년 자료만 이용하였다.

최종적인 추계방법은 먼저 1990~2000년까지의 서울시민 화장률 데이터를 이용하여 2차 함수로 화장률을 추계하고, 2001년부터 2005년까지 단기간에 대하여 2차 함수로 추계된 결과값을 가상적인 화장률 데이터로 추가한 후, 1990년부터 2005년 화장률을 기본 데이터로 하여 로지스틱 모델을 적용, 최종적인 화장률을 계산하였다. 로지스틱 모델의 추계시 화장률 상한값은 90%, 100% 두 가지 경우를 시도하였다.

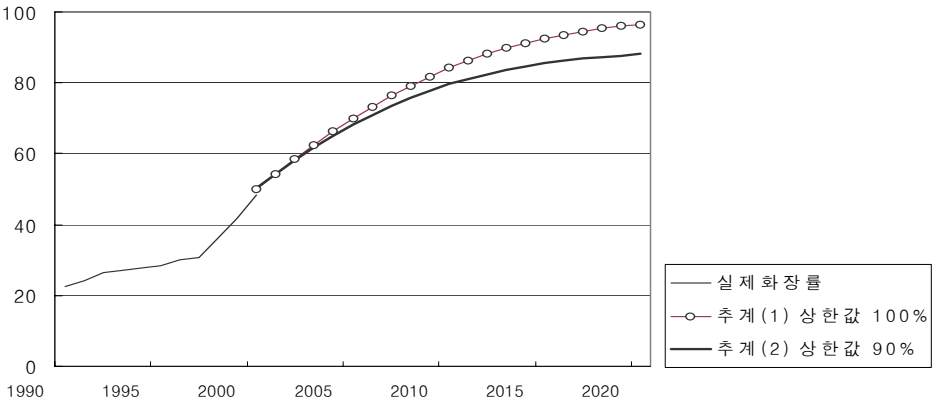
(2) 화장률 추계결과

화장률 추계결과는 아래 <표 3-1>과 같다. 서울시민의 화장률은 2000년 현재 48.3%에서 2010년에는 80%에 육박할 것으로 예측된다. 화장률 상한값 즉, 최대목표를 90%로 상정한 경우, 90%에 도달하는 시점은 2041년이며, 상한값을 100%로 상정한 경우 2046년에 100%에 다다르는 것으로 나타났다.

<표 3-1> 화장률 추계결과

단위: %

연도 상한값	2005					2010	2015	2020
	2001	2002	2003	2004	2005			
90%	54.3	58.1	61.7	65.1	68.2	79.6	85.5	88.1
100%	54.3	58.4	62.4	66.2	69.8	84.2	92.4	96.6



<그림 3-1> 화장률 추계결과

최근의 화장률은 이용편리성이나 비용문제 등 매우 실질적인 이유에서 급속하게 증가하고 있다. 그러나 장묘행태는 오랜 관습과 가치관에서부터 형성된 것이고 이러한 가치관의 변화는 오랜 시간 동안 서서히 변하는 것이 일반적이다. 따라서 실질적인 이유에서 증가하고 있는 최근의 변화추이는 화장률을 최대 80~90%까지 끌어올리는 효과를 가져올 수는 있지만, 매장중심의 장묘관습이 100% 화장으로 전환되는 데는 더 많은 시간이 필요할 것으로 판단된다. 로지스틱 추계에서 약 45년 후인 2046년이면 화장률이 100%가 될 것으로 추계되었지만, 가치관의 근본적인 변화에는 이보다 훨씬 오랜 시간, 아마 수백년이 소요될 수도 있을 것이다. 따라서 로지스틱 추계모델에서 화장률 달성 상한값을 최대 90%로 잡는 것이 보다 현실적인 결과인 것으로 판단된다.

2) 화장건수 추계

(1) 인구수

화장건수는 매해 사망자수에 화장률을 적용하면 되고, 사망자수를 결정하기 위하여 인구수와 사망률 추계가 필요하다. 본 연구에서 시립 장묘시설의 수요집단은 공식적인 서울시민, 즉 주민등록인구를 기준으로 하였다. 통계청 추계인구에 의하면 상주인구 기준으로 서울시 인구는 지속적으로 감소하여 2000년 998만명 수준에서 2020년에는 940만명으로 약 5.7% 감소하는 것으로 되어 있다. 그러나 서울시 주민등록인구는 1993년부터 감소추세를 보이다가 1999년 보합세를 나타냈으며, 2000년에는 오히려 약 0.5% 증가하였다. 2020년까지 서울시 주민등록인구는 상주인구 추계와 같이 크게 감소하지는 않으며, 매년 약간의 등락이 있기는 하나 현재 수준에서 크게 변화하지는 않을 것으로 판단된다. 따라서 향후 서울시 주민등록인구는 10,350천명 수준을 유지하는 것으로 가정하였다.

(2) 사망자수

통계청의 시도별 추계인구 자료에 의하면, 서울시 사망률은 2001년 4.51‰, 2010년 5.75‰, 2020년 7.85‰로 증가할 것으로 예측되어 있다. 그러나 통계청의 추계 사망률 자료를 2000년 현재까지의 실제 사망률과 비교해 보면, 실제 사망률보다 과다추정하고

있으며 실제 사망률과의 격차가 점차 커지고 있다. 1981년부터 2000년까지 20년 사이 서울시 인구의 실제 사망률은 주민등록인구 기준으로 3.5~3.7% 수준에서 등락을 계속하고 있다. 1981년 3.7%에서 증가와 감소를 계속하다가 2000년 다시 3.7% 원위치로 돌아왔으며, 전체적인 변화폭도 최저점인 1992년 3.45%에서 2000년 3.74%까지 0.29% (연평균 0.036%) 증가한 수준이다.

<표 3-2> 서울시 사망률 변화추이

단위: %

연도		1981	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
실제 사망률	상주인구 기준	3.6	3.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.9
	주민등록인구 기준	3.7	3.6	3.6	3.6	3.7	3.7	3.7	3.6	3.7
추계 사망률 *		3.9	3.7	3.8	4.0	4.1	4.2	4.2	4.3	4.4

* 자료 : 통계청, 「시도별 추계인구」, 1998

통계청의 사망률 추계자료에 의하면, 서울의 사망률은 전국수준보다 더욱 급속하게 증가하여 현재 전국수준보다 낮은 서울의 사망률이 20년 후인 2020년에는 전국 수준보다 높은 7.9%로 추계되어 있다. 이처럼 서울의 사망률이 전국보다 높아진다고 보는 근거는 서울의 노령인구 증가율이 급속하게 높아질 것이라는 가정에서 출발하고 있다. 그러나 지난 20년간 노령인구 비율이 꾸준히 증가해왔음에도 불구하고 서울시 사망률은 3.6~3.7% 수준을 유지해왔다.

외국의 경우에도 우리보다 노령화 추세가 먼저 왔음에도 불구하고 사망률 변화가 매우 미미한 수준이다. 1970~1996년간의 미국, 영국, 일본의 사망률 추이자료에 의하면, 미국은 사망률이 1970년 9.4%에서 1996년 8.8%로 오히려 감소하였으며, 일본의 경우도 이미 노령사회에 접어들었음에도 불구하고 사망률이 1971년 6.5%에서 1996년 7.1%로 약 25년간 0.6% 증가에 그치고 있다. 결론적으로 노령인구의 증가는 사망률의 증가요인으로 작용하지만, 반면에 의료기술의 발달과 평균수명의 연장은 사망률의 감소요인으로 작용할 것으로 예상된다.

현재까지의 사망률 추세 및 외국 선진국의 사망률 변화추이를 볼 때, 노령인구가 증가하더라도 의료수준의 향상으로 평균수명이 길어지기 때문에 사망률은 크게 변화하지 않고 안정적인 추이를 보일 것으로 예상된다. 따라서 본 연구에서 서울시 사망률은

2000년 현재 사망률 3.7‰에서 매년 서울시 최근 10년간(1991~2000)간의 연평균 증가율인 0.02‰씩 증가하는 것으로 가정하였다.

(3) 화장건수

이러한 가정 하에 인구수와 사망률을 계산하고 그를 토대로 사망자수를 추정하였으며, 여기에 화장률을 적용하여 화장건수를 계산하였다. 화장률은 <표 3-1> 가운데 상한값을 90%으로 상정하고 추계된 결과를 적용하였다. 서울시민의 화장률 및 화장건수는 2010년 79.6%, 32천여건에 이르며, 2020년에는 화장률 88.1%에 화장건수는 37천여건에 달할 것으로 예측된다. 화장시설 수요에서 자세하게 분석하고 있지만, <표 3-3>에 제시된 화장건수는 서울시민 가운데 화장하는 건수를 의미하며, 실제로 시립승화원을 이용하는 건수와는 다르다.

<표 3-3> 화장률 및 화장건수 추계결과

구분 \ 연도	2001~2005					2010	2015	2020
	2001	2002	2003	2004	2005			
사망자수(명)	38,502	38,709	38,916	39,123	39,330	40,365	41,400	42,435
화장률(%)	54.3	58.1	61.7	65.1	68.2	79.6	85.5	88.1
서울시민 화장건수(건)	20,907	22,490	24,011	25,469	26,823	32,131	35,397	37,385

3) 화장시설 수요

(1) 시립 승화원 이용수요

현황자료에 나타난 바와 같이 2000년 기준 서울시민 화장건수의 18.4%는 타시도 승화원을 이용하고 있으며, 서울시립 승화원 이용자의 39%는 경기도를 비롯한 타시도민이다. 따라서 시설수요 추계에 있어서는 이러한 유입·유출변수를 고려하였다.

① 유입인구 : 시립 승화원 이용 타시도민 수요

먼저 서울시립 승화원을 이용할 타시도민 규모를 산정하였다. 서울 시립 승화원은

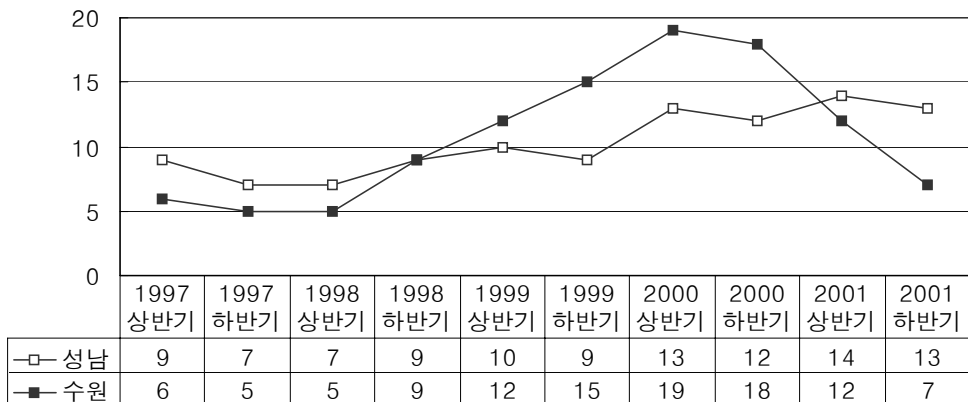
경기도에 입지하고 있으며, 현재 이용자의 39%가 타시도민이다. 타시도민 가운데는 경기도민이 대부분을 차지한다. 한편, 경기도 소재 인천, 성남, 수원 등 3개 승화원은 모두 자체 지역(市域) 내에 입지 함에도 불구하고 해당 주민 이외의 타시도민의 이용률이 2000년 현재 성남 72.2%, 수원 60.8%, 인천 47.4%로 매우 높다. 따라서 앞으로 서울시의 신규 승화원이 서울시 지역 내에 건립된다 하더라도 타시도민의 이용수요는 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 따라서 서울시립 승화원의 타시도민 이용률은 현재 수준인 39%로 가정하였다.

그러나 현재 용인시, 안양시, 의왕시 등에서 공설 승화원 건립 움직임이 있으며, 인천시도 내년 초에 기존 승화원을 현대화할 계획이다. 또한 민간부문에서도 삼성생명에서 안성시에 사설승화원 건립을 추진중이고, LG 상록재단에서도 경기도내에 사설승화원 건립을 계획하고 있다. 따라서 장기적으로 이들 시설이 완공되면 서울시립 승화원 이용수요에 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 이들 경기도내 승화원 건립계획은 아직 구체화되지 않았으며, 서울시 승화원 이용수요에 어느 정도 영향을 미칠 지에 대해서도 예측하기 어렵다.

최근에 성남시와 수원시가 승화원 현대화 계획에 따라 기존 승화원을 새로운 시설로 개조하였는데, 그에 따라 서울시립 승화원 이용자 변화 효과를 참고할 수 있다. 성남시는 1999년 7월, 수원시는 2001년 1월 각각 기존 승화원을 정비하여 현대화된 승화원을 개장하였다. 이 시점을 기준으로 기존에 서울시 승화원을 이용하던 성남 및 수원 시민의 화장수요 변화를 분석하였다. <그림 3-2>는 1997년부터 2001년 10월까지 성남 시민과 수원시민이 서울시 승화원을 이용한 월평균 화장건수이다. 성남시민의 서울시 승화원 이용은 1997년 이후 꾸준히 증가하는 추세이다. 1999년 7월 성남승화원이 현대화된 이후인 1999년 하반기에 월평균 이용건수가 1건 정도 감소한 것으로 나타났지만, 월별로 보면 8월에 12건, 10월과 12월에 10건으로 감소추이를 보인다고 판단하기는 어렵다. 더구나 이후 2000년부터 이용건수가 1999년 이전보다 더욱 증가하였다. 따라서 성남시민의 경우 자체 승화원 현대화가 서울시 승화원 이용수요를 감소시키지 않은 것으로 나타났다.

반면에 수원시민은 2000년까지는 서울시 승화원 이용건수가 증가하고 있다. 더구나 증가율은 성남시민의 이용증가율보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 2001년에 접어들어 이용건수가 현저히 감소하여, 2001년 상반기에 12건, 하반기에 7건으로 감소하였다.

2000년 하반기에도 다소 감소하였으나 이는 월평균 19건에서 18건으로 감소한 것으로 계절적인 요인인 것으로 판단된다. 그러나 2001년 1월 수원시 승화원이 현대화된 이후에 서울시 승화원 이용이 이전의 67% 수준으로 크게 감소하였으며, 이는 수원승화원 현대화의 영향이 큰 것으로 판단된다.



<그림 3-2> 성남 및 수원시민 월평균 시립장제장 이용건수

이처럼 성남과 수원의 사례에 따르면 신규 승화원 공급이 해당 주민의 서울시 승화원 이용수요를 감소시키는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 즉, 현재는 타시도 및 사설 승화원 건립이 서울시 승화원 이용수요에 어떠한 영향을 미칠 지에 대해서 예측하기 어렵다. 더구나 현재 서울시보다 낮은 경기도민의 화장률이 서울시 정도로 높아지면 경기도민의 화장건수가 절대적으로 증가하여 경기도내에 신규 승화원이 건립되어도 서울시 승화원 이용인구 또한 증가할 가능성도 있다. 또한 앞으로 서울시에 제2 승화원이 건립되면 경기도민의 서울시로의 유입효과가 현재보다 오히려 더 높아질 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 최소한 2010년까지는 타시도민의 서울시 승화원 이용비율이 현재 수준을 유지할 것으로 예상되며, 2010년 이후에도 타시도민의 이용수요에 영향을 미칠 환경적 요인이 있기는 하지만 현재 상태에서는 그 변화추이를 예측하는 것이 불가능하기 때문에 목표연도인 2020년까지 타시도민 이용률 39%를 그대로 적용하였다. 다만, 경기도내 타시도의 승화원 건립이 구체화되는 2010년 이후, 수요변화를 예측할만한 참고자료가 구축되면 본 연구에서 제시된 2010년 이후의 장기 추계결과는 수정·보완이 필요하다.

② 유출인구 : 타시도 승화원을 이용하는 서울시민 규모

서울시에 제2승화원이 건립되면, 현재 타시도 승화원을 이용하는 서울시민의 비율은 감소할 것으로 예상된다. 서울시민이 타시도 승화원을 이용하는 비율은 2000년 현재 전체 서울시민 화장건수의 18.4%이며 이 가운데 13.5%는 인천, 성남, 수원 등 인근의 경기도 시설을 이용하였으며, 나머지 4.9%는 그 외 타시도 승화원을 이용하였다. 경기도 승화원을 이용한 경우는 현재 시립장제장이 경기도 벽제에 위치하기 때문에 지리적으로 접근이 불편하여 인근 경기도 시설을 이용한 것으로 추측된다. 따라서 현대적이고 고급스러우며 접근이 편리한 승화원이 서울시내에 건립된다면 경기도 승화원을 이용하던 서울시민 상당수가 신규 서울시 승화원으로 흡수될 것으로 예상된다. 그러나 경기도 이외의 타시도 승화원을 이용한 경우는 지리적 접근성이 아닌 다른 이유에서 어쩔 수 없이 선택한 것이라고 판단되기 때문에 신규 승화원이 건립되어도 이용률(4.9%)이 크게 변하지 않을 것으로 예상된다.

현재 서울시 제2승화원은 2004년 완공될 예정이므로, 2004년까지는 현재 수준인 18.5%의 서울시민 화장건수가 타시도로 유출되는 것으로 하였으며, 이후 2005년부터는 유출비율이 다소 감소하는 것으로 가정하였다. 2005년 이후 경기도 승화원을 이용하던 13.5%의 약 절반은 서울시 신규 승화원을 이용한다고 가정하고 나머지 약 6.7%만이 여전히 경기도로 가는 것으로 간주하였으며, 경기도 이외 타시도 승화원을 이용하는 4.9%는 여전히 존재하는 것으로 보았다. 결과적으로 전체 서울시민 화장건수의 약 12%(6.7%+4.9%)가 타시도 승화원을 이용하는 것으로 가정하였다.

한편, 서울시 승화원으로 유입되는 타시도민 수요에서 언급한 바와 마찬가지로 경기도 내에 현대화된 신규 승화원 건립이 완료되면, 기존에 서울시 시설로 유입되던 경기도민 뿐 아니라 서울시민 화장수요도 일부 경기도로 빠져나갈 가능성이 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 현재 상태에서는 그 영향수준을 예측할 수 없기 때문에, 현재 양상을 그대로 적용하였다. 따라서 2010년 이후 장기 추계는 경기도내 승화원 건립 계획이 구체화됨에 따라 향후에 수정·보완이 필요하다.

<표 3-3>에서 추계된 서울시민의 화장건수에 이상과 같이 서울시민 가운데 타시도 승화원을 이용하는 유출인구와 타시도민으로서 서울시 승화원을 이용할 유입인구를 고려한 결과, 시립 승화원 총이용건수는 <표 3-4>와 같이 추계되었다.

<표 3-4> 시립화장장 이용건수

구분 \ 연도	2001~2005					2010	2015	2020
	2001	2002	2003	2004	2005			
서울시민 화장건수(A)	20,907	22,490	24,011	25,469	26,823	32,131	35,397	37,385
유출건수(B)	3,868	4,161	4,442	4,712	3,219	3,856	4,248	4,486
유입건수(C)	10,894	11,719	12,511	13,271	15,091	18,077	19,915	21,034
시립화장장 이용건수 (A-B+C)	27,933	30,048	32,081	34,028	38,696	46,352	51,065	53,933

③ 예비화장로 수요

지금까지의 화장물 자료는 대소인 화장건수를 기준으로 하고 있다. 그러나 개장유골 등을 처리하는 데 또한 화장로가 소요되며, 기계정비를 위한 예비 화장로도 고려되어야 한다. 개장유골 화장건수의 구성비는 1995년 9%에서 2000년 5.9%로 감소한 후, 2001년 약 9%로 다시 증가하고 있다. 장사법의 개정으로 묘지의 사용기간이 최대 60년으로 제한되어 있으며, 불법묘지의 정비도 확대될 것으로 예상되기 때문에 개장유골을 처리하기 위한 화장로 수요도 증가할 것으로 예상된다. 따라서 개장유골 처리를 위해 화장로 여유분을 2001~2010년까지는 1기, 2010~2020년까지는 2기를 확보하는 것으로 가정하였다. 또한 화장로의 정비와 관리를 위해 화장로 10기당 1기의 예비화장로를 감안하였다.

(2) 화장로당 적정 화장건수

화장시설 수요추계에 있어서 가장 중요한 요건은 화장로당 가동수준을 어떻게 결정하느냐 하는 것이다. 현재 서울시 승화원은 화장로 1기당 하루평균 3.5회를 가동하고 있으며, 최대 하루 100건, 화장로당 평균 4.5회까지 운행하고 있다. 그러나 <표 2-12>에 나타난 바와 같이 하루 80건을 초과하여, 즉 화장로당 3.6건 이상 가동하는 경우는 약 28%에 불과하다. 따라서 첨두수요를 기준으로 화장로 수요를 추정하는 것이 이용자 편리성 측면에서는 바람직하나, 시설건립을 적정수준으로 유지하기 위해 평균 가동횟수를 기준으로 화장로 수요를 추계하였다.

본 연구에서는 화장로당 1일 평균 가동횟수를 현재수준인 3.5회 이외에, 3회, 2회,

2회 등 4가지의 경우를 기준으로 소요 화장로수를 계산하였다. 현재의 화장로 운행은 하루 평균 최대 5기까지도 처리하고 있다. 이는 유족들에게 경건한 분위기 속에서 장례를 치를 수 있는 여건을 제공하지 못할 뿐 아니라, 물리적으로도 기계관리상 문제를 야기할 수 있다. 따라서 선진적 화장문화 정착을 위해서는 화장로당 하루 가동횟수를 줄이는 것이 바람직하다.

화장로당 하루 3회 가동하는 경우, 오전 1회, 오후 2회 가동하는 것을 기준으로 한다. 화장로 1기당 화장, 냉각, 관리 등에 소요되는 시간은 평균 2시간~2시간 30분이 소요되며 승화원 근무자의 근무시간을 1일 평균 8시간으로 가정할 때, 하루 평균 가동 가능한 횟수는 3회이다. 그러나 보다 조용하고 엄숙한 분위기 속에서 안락한 장례를 치르기 위해서는 화장로 1기당 오전, 오후 각 1회, 총 2회 가동이 가장 적절한 것으로 판단된다. 현재 일본의 화장로는 하루 1.5~2회 가동하는 것으로 되어 있다.

(3) 화장로 수요추계 결과

<표 3-4>에서 계산된 서울시립 승화원 이용건수에 화장로당 처리건수 기준에 따라 화장로 수요를 계산하였다. 여기에 관리 및 점검용 예비화장로와 개장유골용 예비 화장로 수요를 추가하여 총화장로 수요를 계산하였다. 총화장로 수요에서 기존의 벽제 23기를 감산하면 추가투자가 필요한 화장로수가 나온다. 이러한 과정을 통해 추계된 화장로 수요는 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 화장로 수요

화장로당 1일 가동횟수	화장로 수요	2001~2005					2010	2015	2020
		2001	2002	2003	2004	2005			
3.5회 (현재 수준)	총수요	26	28	30	31	36	42	46	50
	추가수요	3	5	7	9	13	19	23	27
3회	총수요	30	32	34	37	41	49	54	57
	추가수요	7	9	11	14	18	26	31	34
2.5회	총수요	36	38	41	43	49	58	64	68
	추가수요	13	15	18	20	26	35	41	45
2회	총수요	44	48	50	53	60	72	79	84
	추가수요	21	25	27	30	37	49	56	61

화장로 1기당 하루 3회 가동하는 경우, 2010년까지 총 49기(추가 26기), 2020년까지 총 57기(추가 34기)가 필요하다. 그러나 보다 경건하고 안락한 분위기에서 장례를 치르기 위해 1일 2회 운영하는 것이 가장 적절한 것으로 판단되며, 이 경우 2010년까지 총 72기, 2020년까지는 총 84기의 화장로 설비가 필요하다.

2. 납골시설 수요

1) 추모의 집 납골률 추계

여기서의 납골률이란 시립송화원에서 화장한 건수 가운데 시립 추모의 집을 이용한 건수의 비율, 즉 시립 추모의 집 안치율이다. 1990년 이후 시립 송화원 이용자의 추모시설 이용실태에 의하면 화장 후 납골률은 증가하는 추세이며, 특히 1997년 이후 급속한 증가율을 나타내고 있다.

납골률(추모의 집 안치율) 추계방법은 화장률 추계와 동일한 방식을 적용하였다. 즉, 1990년부터 2000년까지의 데이터를 이용하여 2차 함수로 먼저 추계하고, 2차 함수 추계결과 2001~2003년까지의 자료를 기본데이터에 추가하여, 1990년부터 2003년까지의 데이터를 이용하여 로지스틱 모델을 돌렸다. 추모의 집 안치율 증가속도는 화장률 만큼 급속하지 않기 때문에 2001년부터 3년간만 2차 함수 추계결과를 기본데이터에 추가하였다.

시립 추모의 집 시설수요를 추계함에 있어서 납골률(추모의 집 안치율) 상한값, 즉 전체 화장유골 가운데 어느 정도까지 시립 추모의 집에서 수용할 것인가를 정할 필요가 있다. 화장 후 유골처리 방법으로는 시립 추모의 집 이용 이외에 유골을 매장하거나 강산에 뿌리는 산골, 그리고 타시도 또는 사설 추모시설을 이용하는 방법 등 다양한 대안이 있다. 또한 시립 추모의 집 이용은 공급이 수요를 창출하는 특성도 있기 때문에, 추모의 집 안치율의 상한값은 정책적으로 결정되는 일종의 계획목표라고 보는 것이 타당하다.

화장률은 100% 달성을 정책목표로 하는 것이 바람직하나, 화장 후 유골처리는 여전히 일부의 산골 수요가 남아있을 것으로 예상되며, 납골하는 경우에도 이를 모두 공설 추모시설에서 수용할 수는 없다. 반면에 2000년 현재 납골률(추모의 집 안치율)이

이미 60%에 육박하고 있으므로, 서울시민의 추모시설 안치율 상한값을 70%, 80% 2가지 경우로 상정하여 추계하였다.

<표 3-6> 납골률(추모의 집 안치율) 추계결과

연도		2001~2005					2010	2015	2020
		2001	2002	2003	2004	2005			
상한값	70%	63.9	66.3	67.8	68.7	69.3	70.0	70.0	70.0
	80%	67.9	72.1	74.9	76.8	78.0	79.8	80.0	80.0

2) 추모(납골)시설 수요

(1) 서울시 총수요

앞에서 서울시민의 유출과 타시도민의 유입까지 고려하여 계산된 총 화장건수(표 3-4 참조)에 <표 3-6> 납골률 추계결과를 적용하여 시립 추모의 집에 납골될 건수를 계산하였다. 납골 1건당 1개 납골공간이 소요되므로 계산된 납골건수가 곧 추모(납골) 시설 수요이다. 화장 후 유골처리방법은 공립 추모의 집에 납골하거나 유족동산에 산골하는 경우, 그리고 유족이 인도해간 경우 등이 있다. 여기에서 이용된 납골률이란 화장건수 가운데 시립 추모의 집에 안치한 비율이다. 즉, 시립 추모의 집 이외의 다른 공사설 또는 개인 추모시설을 이용하는 수요는 유족 인도 분에서 발생하기 때문에, 본 연구에서 계산된 납골건수는 곧, 시립 추모의 집 시설 수요가 된다.

화장시설과는 달리 납골시설은 안치시설이기 때문에 한번 점유되면 사용이 완료된다. 따라서 매년 추가적으로 발생하는 시설수요는 누적하여 발생하게 된다. 추계결과에 의하면, 납골률 상한값을 70%로 잡을 경우, 즉 승화원 이용자의 최대 70%까지 시립 추모의 집에 안치하는 경우, 2020년까지 62만여기의 시립 추모의 집 시설이 필요한 것으로 예측되며, 최대 80%까지 수용할 경우에는 최대 70만여기가 필요하다. 서울시의 현재 5개 추모의 집 가운데 2001년말 현재 1만여기 미만의 잔여 공간만이 남아 있기 때문에 추모의 집 추가 공급은 매우 시급한 것으로 판단된다.

<표 3-7> 납골시설 수요추계 결과

단위: %, 기

구분 \ 연도		2001~2005					2010	2015	2020
		2001	2002	2003	2004	2005			
총화장건수		27,933	30,048	32,081	34,028	38,696	46,352	51,065	53,933
납골률 상한값 70%	납골률	63.9	66.3	67.8	68.7	69.3	70.0	70.0	70.0
	연간수요	17,849	19,922	21,751	23,377	26,816	32,447	35,745	37,753
	누적수요	17,849	37,771	59,521	82,899	109,715	261,925	434,747	619,813
납골률 상한값 80%	납골률	67.9	72.1	74.9	76.8	78.0	79.8	80.0	80.0
	연간수요	18,966	21,665	24,028	26,134	30,183	36,989	40,852	43,146
	누적수요	18,966	40,631	64,659	90,793	120,975	294,002	491,417	702,921

화장수요는 공공에서 100% 수용하는 것도 타당하지만, 납골수요는 공급이 수요를 창출하는 특성이 있으며, 공설시설 이외에도 사설 납골시설이나 산골 등 대안적 유골 처리 방법이 있다. <표 2-15>에 의하면, 2006년까지 경기도에 약 37만여기의 사설납골당 공급이 발생할 것으로 예상된다. 현재도 경기도 사설납골시설 이용자의 과반수가 서울시민이기 때문에 앞으로도 이들 시설이 서울시민 납골수요의 상당부분을 담당하게 될 것이다. 2006년까지 서울시 승화원 이용 누적화장건수 148천여건 가운데 80%가 시립 추모의 집에 안치되고 나머지 20%가 모두 경기도내 사설납골당을 이용한다 하더라도 이는 경기도의 사설 납골당 수용능력의 약 8%에 불과하다. 따라서 납골률(시립 추모의 집에 안치되는 비율) 상한값을 80%로 잡는 것은 과다공급으로 판단된다. 한편, 2000년 현재도 시립 승화원 이용자의 추모의 집 안치율이 이미 58.9%이므로 서울시 추모시설이 수용해야 할 납골률 목표는 화장 발생건수의 최대 70%로 상정하는 것이 적절하다고 판단된다.

(2) 구별 수요

구별로 공설 납골시설 이용수요를 추정하기 위해서는 각 구별 인구수 및 사망률, 화장률, 그리고 공설 납골시설 안치율을 추계해야 한다. 그러나 현재 자치구 단위의 화장 및 납골실적 자료가 없기 때문에, 본 장에서는 단순 추정방식을 이용하여 구별로

발생 가능한 공설 추모의 집 이용수요를 계산하였다. 즉, 사망률, 화장률, 납골률이 서울시 25개 자치구에 동일하게 적용된다는 가정 하에 구별 수요를 계산하였다.

2000년 현재 각 구별 주민등록인구수에 2001년부터 2020년까지 각년도 서울시 전체의 사망률을 적용하여 구별 사망자수를 계산하였다. 이렇게 계산된 사망자수에 <표 3-1>에 제시된 서울시 화장률 추계결과를 적용하여 각 구별 화장건수를 계산하고, 여기에 <표 3-6>의 납골률 추계결과를 적용하여 각 구별로 발생 가능한 공설 추모의 집 이용규모를 계산하였다. 화장률은 상한값 90%, 그리고 납골률은 상한값 70%를 기준으로 추계된 결과를 적용하였다.

<표 3-8> 구별 공설 추모의 집 수요

	2005	2010	2015	2020
종로	1,473	3,399	5,586	7,928
중구	1,123	2,592	4,260	6,046
용산	1,940	4,476	7,356	10,440
성동	2,671	6,162	10,127	14,372
광진	3,065	7,072	11,621	16,493
동대문	2,980	6,875	11,298	16,034
중랑	3,581	8,263	13,579	19,271
성북	3,614	8,339	13,704	19,448
강북	2,751	6,347	10,430	14,803
도봉	2,900	6,692	10,997	15,607
노원	4,944	11,408	18,747	26,606
은평	3,671	8,470	13,918	19,753
서대문	2,909	6,713	11,031	15,656
마포	3,042	7,019	11,534	16,369
양천	3,808	8,785	14,437	20,489
강서	4,078	9,409	15,462	21,944
구로	3,156	7,283	11,968	16,985
금천	2,096	4,836	7,947	11,278
영등포	3,192	7,366	12,104	17,179
동작	3,255	7,510	12,341	17,514
관악	4,101	9,462	15,550	22,068
서초	3,134	7,230	11,882	16,862
강남	4,332	9,994	16,424	23,309
송파	5,191	11,976	19,681	27,931
강동	3,881	8,956	14,717	20,886
계	80,888	186,634	306,700	435,273

* 연간 발생하는 납골수요의 누적수요임.

<표 3-7>에서 제시된 서울시 전체 납골시설 수요는 납골률 상한값 70%를 기준으로 할 때, 2020년까지 총 619,813기의 수요가 발생하는 것으로 나타난 반면에, <표 3-8>의 각 구별 수요의 합계는 2020년까지 435,273기이다. 이러한 차이는 납골수요를 계산하는 기준이 되는 화장건수의 범위가 다르기 때문이다. <표 3-7>의 서울시 총납골수요 계산에 이용된 화장건수는 서울시민 화장건수가 아니라 서울시 승화원 이용건수이다. 즉, 현재 승화원은 광역시설이기 때문에 서울시 승화원 이용자의 39%가 타시도민이며, 서울시민 가운데도 타시도 승화원을 이용하는 경우가 있다는 것을 전제로 서울시 승화원 이용수요를 계산하였으며(표 3-4 참조) 여기에 납골률을 적용하여 계산된 것이다. 이렇게 해서 계산된 납골수요는 광역적 이용을 전제로 한 결과이다.

서울시 단위에서 제공되는 추모시설은 타시도와의 교차이용 수요도 반영하는 것이 필요하나, 구별 추모시설에서 타시도 수요까지 수용하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 따라서 구별 납골수요에서는 교차이용 가능성을 배제하고 순수하게 서울시민의 화장건수, 다시 말해서 각 자치구민의 화장건수만을 기준으로 구별 납골수요를 계산하였다. 이처럼 서울시 단위의 추모시설과 구단위 추모시설은 일정부분 이용자 집단에 차이가 있기 때문에, 서울시 및 자치구의 역할이 모두 필요하며, 이러한 시설 성격상의 차이점은 추모시설 공급계획시 반영되어야 할 것이다.

제 2 절 화장·납골시설 공급방향

1. 화장시설 공급방향

1) 여건분석

(1) 수요측면

① 수급불균형

화장시설의 현황분석에 의하면 경기도 벽제소재 시립장제장은 이미 공급능력을 초과하여 운행되고 있는 반면에, 화장률 및 화장시설 수요는 급속하게 증가할 것으로 예상된다. 수요추계 결과, 서울시민의 화장률은 2005년 68.2%, 2010년 79.6%에 이르고, 2020년에는 90%에 육박할 것으로 추계되었다(표 3-1 참조). 이러한 서울시민의 화장수요 증가에 타시도민의 이용수요까지 고려하면 화장로 공급이 절대적으로 부족하다. 2001년 화장로 7기가 추가 공급되어 총 23기 화장로가 운영됨에도 불구하고 화장로당 하루평균 3.5회, 최대 5회까지 가동하는 현 수준은 화장로의 관리·정비상의 문제를 야기할 수 있다.

<표 3-5>에 의하면 화장로당 하루 3회 운행을 기준으로 하더라도 2001년에 이미 7기의 화장로를 추가로 설치해야 하고, 2020년까지는 최대 34기의 추가화장로 수요가 발생한다. 그러나 화장장려 차원에서 화장환경을 보다 쾌적하고 엄숙하게 유지하기 위해서는 하루에 오전, 오후 1건씩 총 2건을 화장하는 것이 적정한 것으로 판단된다. 일본의 화장로 운영경험에 의하면 화장로당 하루 1.5~2회 가동하고 있다(박태호, 2001). 이 기준을 적용하면 2020년까지 최대 61기의 추가 화장로 수요가 발생한다.

② 중산층 수요 증가

화장·납골시설 수요계층의 변화도 중요한 여건 변화의 한 요인이다. 이전에는 저소득층이 화장장 이용인구의 대부분을 차지하였으나 최근에는 중산층의 화장률이 증가하고 있으며, 과거와 같이 부정적인 이유가 아니라 자발적·적극적으로 화장 및 납골을 선택하고 있다. 이처럼 수요계층이 중산층까지 확산됨에 따라 다양한 계층의 욕구를 충족할 수 있도록 시설의 정비 및 다양화가 요구된다. 뿐만 아니라 아직도 화장·

납골에 대한 막연한 거부감을 갖고 있는 계층을 화장문화로 끌어들이기 위해서도 화장·납골시설의 현대화·고급화가 필요할 것으로 예상된다.

(2) 시설측면

① 이용접근성

현재 시립장제장은 한곳에만 설치되어 있으며, 그 위치가 서울시의 북서지역 외곽에 입지하여 서울시민의 이용접근이 용이하지 않다. 특히 강남지역 시민들의 접근성이 매우 불량하다. 이러한 이유에서 서초구, 강남구, 송파구 및 강동구 등 강남지역 주민의 성남시 화장장 이용률이 서울시내 다른 자치구민들보다 높은 것으로 집계되었다. 따라서 향후의 화장장 설치에는 서울시민에게 균등한 지리적 접근성을 보장할 수 있도록 입지의 안배가 필요할 것으로 판단된다.

② 광역시설로서의 화장시설

화장시설은 도시계획법 시행령 제3조 제2항에서 광역시설로 지정되어 있다. 실제 이용 행태 면에서도 광역시설로서의 성격을 갖고 있다. 우리나라의 승화원은 모두 공설화장장으로 자치단체가 설립주체가 되고 있지만, 이용자는 반드시 해당 지자체 주민에 한정되지 않는다. 서울시립장제장도 이용자의 약 40%가 타시도민이며, 인천, 수원, 성남 등 경기도내 화장장도 타지역 주민의 이용률이 40~70%에 이르고 있다. 이러한 이유에서 서울시의 화장로 수요를 추계함에 있어서도 타시도민의 이용수요까지 반영하였다. 따라서 승화원 계획을 수립함에 있어서도 승화원을 광역시설로 간주하고 계획을 수립하는 것이 바람직하다.

(3) 입지 문제

① 경기도내 추가입지의 한계

화장시설이 경기도에 입지하여 서울시민의 접근성이 제한되고 있다는 문제와 함께, 추가적인 공간확보가 어렵다는 점도 고려되어야 한다. 망우리 묘지를 제외하고 모든 시립장묘시설이 경기도 고양, 파주시 인근에 집중되어 있다. 현재 용미리 시립묘지에 추진중인 왕릉식 추모의 집 건립과정에도 인근 경기도민의 반발로 큰 어려움을 경험하

였다. 앞으로 추가 공급할 시립 장묘시설은 더 이상 경기도에 설치하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 개정 장사법에서도 각 자치단체별로 공설 장묘시설을 설치 관리하도록 되어 있어 자체적인 책임을 강조하고 있다. 따라서 서울시도 더 이상 시립장묘시설 공간을 경기도에 의존할 수 없으며, 서울시역 내에 입지를 확보해야 할 상황이다.

② 법적 입지규제

관련법규에 의하면 승화원 등 장묘시설 설치가 가능한 용지는 매우 제한적이다. 도시계획법 시행령에 의하면 묘지관련시설로서 공동묘지, 화장장, 납골당 등의 설치가 가능한 곳은 원칙적으로 자연녹지지역에 한하며, 서울특별시 도시계획조례로 보존녹지 및 생산녹지 지역에도 장묘시설 설치가 가능하도록 되어 있다. 그 외의 주거지역, 상업지역, 공업지역에는 종교시설내 납골당을 제외하고는 일체의 장묘시설 건립이 불가능하다(표 4-6 참조). 따라서 대도시 지역인 서울시역 내에서 승화원을 건립할 수 있는 공간확보가 매우 제한적이다.

③ 혐오시설로 인식

법적으로 녹지지역에만 화장시설 설치가 가능할 뿐 아니라, 적정 입지가 있다하더라도 인근 주민의 반발로 승화원 입지를 결정하는 것이 매우 어려운 현실이다. 금년 3월에 서울시민 대상 의식조사(장개협, 2001)에서 화장·납골시설 설치에 반대하는 가장 큰 이유가 심리적인 거부감인 것으로 나타났다. 장묘시설 가운데서도 특히 승화원에 대한 심리적인 혐오감이 심하기 때문에 적정 입지를 결정하는 데 어려움이 있다. 같은 조사에서 응답자의 69.2%(적극 수용 및 아마 수용 포함)가 본인이 거주하는 행정구 내에 주택가와 떨어진 곳에 설치할 경우에 수용할 것이라고 응답하였고, 특히 서초구 주민의 57.2%도 수용할 것이라고 응답하였다. 그러나 현재 서울시에서 추진중인 제2화장장 추모공원 건립과정에서 나타난 주민들의 반대 행태를 보면, 아직 장묘시설에 대한 의식과 행태가 일치하지 못하고 특히 화장시설에 대한 심리적 거부감이 심한 것으로 판단된다. 따라서 법적 입지규제와 함께 주민들의 심리적 거부감은 앞으로 승화원 입지선정에 가장 큰 제약요인이 될 것으로 판단된다. 특히 서울시내 안에서 여러 곳에 승화원을 설치하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

2) 승화원 건립비용 비교

경제적인 측면에서 승화원 규모별 비용 효율성을 분석하기 위하여 소규모(화장로 4기), 중규모(화장로 10기), 대규모(화장로 20기)를 기준으로 소요비용을 계산하였다. 승화원을 건립하는 데는 초기 시설투자비용으로 토지매입비, 건축비, 화장로 설비비 등이 소요되며, 승화원 운영 및 유지관리에 필요한 인건비 및 경비 등 운영비용이 매년 투입된다. 그러나 승화원 운영에 소요되는 인건비 및 경비는 적정 승화원 인력구조의 파악이 전제되어야 한다. 승화원 운영을 위한 적정 운영기준은 경영진단과 같은 별도의 심층 연구를 필요로 하기 때문에 본 연구에서는 초기 시설투자비만을 기준으로 비교하였다.

(1) 기본전제

승화원 건립 및 운영에 소요되는 비용은 초기의 시설투자비용으로 건축비, 토지매입비, 화장로 구입비로 구성된다. 우리나라에는 승화원 규모에 따라 건축 및 대지면적을 결정하는 법적 기준은 없기 때문에, 본 연구에서는 일본의 승화원 현황에 대한 조사 연구를 토대로 제시된 승화원 규모산정 기준을 이용하였다.⁴⁾ 제시된 기준에 의하면, 승화원을 시가지에 설치하는 경우와 교외에 설치하는 경우, 그리고 장례식장이 함께 있는 경우와 없는 경우 등 4가지 경우별로 소요규모에 차이가 있다. 우리나라는 아직 승화원을 시가지에 설치하는 것은 어렵기 때문에, 본 연구에서는 교외에 설치하고 장례식장이 없는 경우를 기준으로 이용하였다. 장례식장이 병설되지 않은 승화원을 교외지역에 설치할 때 필요한 부지 및 건축면적 산정 사례를 화장로수별로 계산한 자료는 <표 3-9>, <표 3-10>과 같다.

자료에 의하면 화장로 4기의 승화원을 건립하는데 대지면적 18,000㎡, 건물면적 1,740㎡가 소요되며, 화장로 10기의 중규모 승화원은 대지면적 39,000㎡, 건물면적 4,015㎡가 소요되는 것으로 나타났다. 일본의 자료는 화장로 10기 규모까지만 제시되어 있어, 화장로 20기 규모의 대규모 승화원 소요면적은 화장로수별 대지 및 건물면적의 변화추이를 분석하여 산술적으로 추계하였다. 먼저 <표 3-9>, <표 3-10>의 화장로수

4) 본 기준은 일본 도쿄전기대학 아키자와 소이치교수가 일본의 전국 화장장을 실지로 조사한 데이터 등을 근거로 발표한 화장장의 부지면적과 건물면적 계산 사례이다(建築思潮研究所 編, 1999).

별 소요면적을 그래프로 그리면 <그림 3-3>과 같이 화장로수와 소요면적은 일정하게 1차 함수 형태로 증가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 <표 3-9>, <표 3-10>의 화장로 2기와 10기의 두 지점의 값을 이용하여 부지 및 건축면적을 계산하는 1차 함수식을 추정하였다.

<표 3-9> 화장장 부지면적 계산 사례(1)

계획 화장로수(기)		2	4	6	8	10
화장동 (㎡)	엔터런스홀	30	80	120	160	200
	고별실	60	120	140	180	210
	爐前室	60	100	140	200	260
	고별홀	-	-	60	100	120
	收骨室	60	120	140	180	210
	영안실	10	15	20	25	30
	爐室	100	150	200	250	300
	작업원실	20	30	40	50	60
	제어실	-	20	30	40	45
	기계실	80	120	160	250	240
	전기실	-	40	50	60	70
	창고	20	30	40	50	60
	복도 등	20	40	60	75	90
	소계	460	865	1,200	1,570	1,895
대합동 관리동 (㎡)	엔터런스홀	-	60	80	100	120
	대합로비	80	160	240	320	400
	대합실	80	160	240	320	400
	급탕실	5	10	15	20	25
	매점	-	10	20	30	40
	사무실	20	30	40	50	60
	화장실	30	45	60	75	90
	창고	5	10	15	20	25
	복도 등	20	50	70	90	120
	소계	240	535	780	1,025	1,280
기타(㎡)	연결복도	60	100	140	190	240
	피로티	120	240	360	480	600
합계(㎡)		880	1,740	2,480	3,265	4,015

자료: 日本 建築思潮研究所 編, 1999

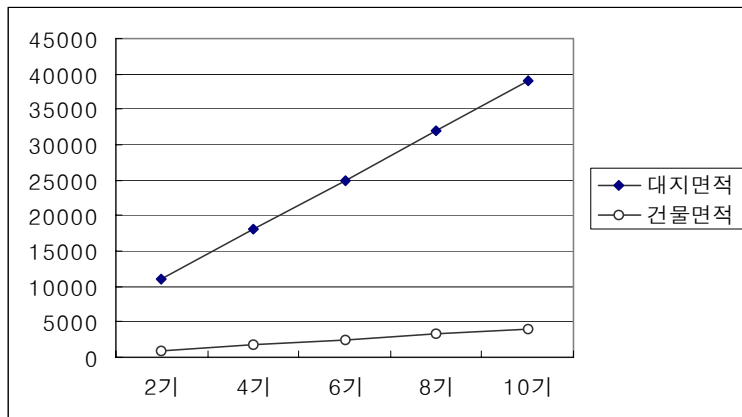
<표 3-10> 화장장 부지면적 계산 사례(II)

계획 화장로수(기)		2	4	6	8	10
기본조건	대상인구(만명)	1~3	6~10	10~20	20~30	30~40
	화장 동시사용수	1	2	2	3	3
	부지내 건물동수(동)	2	2	2	2	2
	주차대수(대)	40	50	60	70	80
부지면적 (㎡)	건물용지	1,000	2,000	2,800	3,700	4,500
	구내도로	2,500	3,000	3,500	4,000	4,500
	주차장	1,600	2,000	2,400	2,800	3,200
	정원부분	500	1,000	1,500	2,000	2,600
	환경녹지 등	5,400	10,000	14,800	19,500	24,200
	계	11,000	18,000	25,000	32,000	39,000

자료: 日本 建築思潮研究所 編, 1999

이러한 방법으로 산출된 추정식은 다음과 같다.

- 부지면적 : 부지면적(㎡) = (3,500×화장로수) + 4,000
- 건물면적 : 건물면적(㎡) = (392×화장로수) + 96



<그림 3-3> 화장장 규모별 소요면적 변화추이

부지면적은 5개 지점에서 정확하게 위의 1차 함수식을 따르고 있다. 반면에, 건물면적은 5개 지점이 정확하게 1차 함수식을 따르지 않으나, 대체로 근사한 경향을 보이고 있다. 위의 건물면적 함수식은 화장로 2기에 건물면적 880㎡, 화장로 10기에 건물면적

4,015㎡ 두 지점을 이용하여 계산한 추정식이다. 두 함수식을 이용하여 화장로 20기의 대규모 화장장을 건립하는데 소요되는 면적을 추정하면, 부지면적 74,000㎡, 건물면적 7,936㎡가 소요된다.

(2) 소요비용

이상에서 추정된 승화원 규모별 건립 소요면적에 2000년도 벽제 시립장제장에 화장로 7기를 추가 설치할 때 투입된 공사비용인 건축비 1,400만원/평, 토지매입비 13만원/평, 화장로 구입비 20억원/기 자료를 적용하여 소요비용을 계산하였다. 규모별 소요비용을 비교하기 위하여 총비용을 화장로수로 나누어 화장로 1기당 소요비용을 계산한 결과, 소규모 승화원을 건립하는 경우, 총시설투자비는 347억원이 소요되며 이는 화장로 1기당 86.75억원이 투입된 것이다. 중규모 승화원은 총비용 812.8억원에 화장로 1기당 81.28억원, 화장로 20기의 대규모 승화원은 총비용 1,607.2억원, 화장로 1기당 80.36억원이 소요된다.

시설투자비 총액은 승화원 규모가 증가할수록 늘어나지만, 승화원 규모가 늘어나면 규모의 경제가 적용되어 공통공간에 대한 소요면적은 감소하기 때문에 화장로 1기당 소요단가는 감소하는 것으로 나타났다. 화장로 4기의 소규모 승화원에 비해 화장로 10기의 중규모는 화장로 1기당 단가가 93.7%로 감소하였으며, 화장로 20기의 대규모 승화원으로 건립하면 소요비용이 92.6% 규모로 감소한다.

<표 3-11> 승화원 규모별 시설투자비용

구분		규모별		
		소규모	중규모	대규모
화장로	기수(기)	4	10	20
	총비용(억원)	80	200	400
대지	면적(㎡)	18,000	39,000	74,000
	총비용(억원)	23.4	50.7	96.2
건물	면적(㎡)	1,740	4,015	7,936
	총비용(억원)	243.6	562.1	1,111
계	총비용(억원)	347	812.8	1,607.2
	화장로당 비용(억원)	86.75	81.28	80.36

3) 공급계획

(1) 기본방향

- 화장수요 증가에 따른 시설의 양적 확충

증가하는 화장수요에 대비하여 우선 화장시설을 양적으로 확대 공급함으로써 시설의 수급 균형을 유지한다. 또한 화장로의 과도한 가동으로 환경오염이 발생하지 않도록 하고, 경건하고 안락한 분위기 속에서 장례를 치를 수 있도록 화장로당 가동건수를 점차 감소시키는 것을 목표로 공급계획을 수립한다.

- 화장시설의 현대화·고급화

승화원 건립반대의 일차적인 이유는 환경오염과 주거환경의 훼손이다. 화장으로 인해 발생 가능한 환경문제를 최소화할 수 있도록 화장설비는 최고의 현대적 시설로 갖춘다. 또한 장묘시설을 공원화 함으로써 과거 승화원으로부터 연상되는 혐오감을 최소화하고, 혐오시설이 아닌 생활편의시설로서 개선한다.

- 서울시민의 지리적 접근편리성 제고

추가 공급되는 시립 장묘시설은 서울시 지역 내에 우선적으로 입지하는 것을 원칙으로 한다. 또한 서울시 승화원 입지는 모든 서울시민에게 동일한 접근편리성을 보장할 수 있도록 지역간 균등하게 배분한다. 그러나 인접 타시도와의 공동 설치·관리방법도 배제하지 않는다. 서울시내 입지를 원칙으로 하되, 서울시 지역특성상 자연녹지 확보가 용이하지 않기 때문에 인근의 경기도 자치단체와의 공동설치 방안도 고려대상에서 제외되어서는 안된다. 개정 장사법 제12조에도 부득이한 경우에 공설 장묘시설의 전부 또는 일부를 다른 시도와 공동으로 설치·관리할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 계획지표

화장시설 수급계획에서 일차적인 과제는 시설의 양적 공급확대이다. <표 3-5>에서 제시된 결과는 계량모형에 의한 추계결과이며, 화장로당 적정 화장건수를 어떻게 설정하느냐에 따라 공급계획은 달라진다. 실질적인 공급계획은 계량모형의 추계결과, 적정

화장건수에 대한 정책적 결정, 화장시설 공급상의 현실적인 제약요건 등을 고려하여 수립하였다. 화장률 계획지표는 2000년 현재 48.3%에서 2005년 65%, 2010년 80%, 2020년까지 88%를 달성하는 것을 목표로 상정하였다. 또한 화장로당 하루 처리건수를 현재의 3.5회에서 점차 감소시켜 2005년 3회, 2010년 2.5회까지 낮추고, 2015년부터는 쾌적한 화장문화를 위한 적정건수로 판단되는 하루 2회 운행수준으로 낮추는 것을 목표로 한다.

이러한 기준에 따른 화장시설 계획지표는 <표 3-12>와 같다. 2005년까지 화장로 18기를 추가 공급해야 하며, 2020년까지는 61기를 추가 공급하여 총 84기의 화장로를 확보하는 것을 목표로 하였다.

<표 3-12> 화장시설 계획지표

		2000	2005	2010	2015	2020
화장로당 가동횟수(회/일)		3.5	3	2.5	2	2
화장로 공급 계획지표	총계	23	41	58	79	84
	추가화장로수	-	18	35	56	61

(3) 시설입지 및 규모

앞 절의 여건분석에 의하면, 현재 서울시 승화원이 양적으로 1개소이며, 입지적으로도 서울시역 밖의 경기도에 위치하기 때문에 접근성이 불량하다. 이러한 여건을 고려할 때, 향후의 시립 승화원은 모든 서울시민들이 균등한 접근성을 확보하도록 입지를 안배해야 한다.

한편, 화장시설은 광역적 성격을 띄고 있기 때문에 지나치게 소규모형의 시설을 다수 설치하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 화장시설의 입지선정에 있어 녹지지역에만 입지가 가능한데, 서울시내에서 그린벨트 지역 이외의 자연녹지는 거의 없는 상황이기 때문에, 여러 곳에 입지가 가능 용지를 확보하기 어렵다. 또한 주민들의 반발이 심할 것으로 예상되는데, 주민들과의 협상과정에서 주민과의 접근성은 자치구 단위가 유리할 수 있으나, 실제로 주민보상 등 사업 추진력은 광역자치단체인 서울시 단위에서 추진하는 것이 바람직할 것으로 예상된다. 경제적인 면에서도 승화원 건립비용에는 규모의 경제원리가 적용되는 것으로 나타났다.

따라서 서울시를 4개 권역으로 구분하고 벽제 시립장제장을 포함하여 각 권역별로 1개소씩 시립 승화원을 건립하는 것이 바람직하다. 시설입지는 서울시 권역 내에서 우선적으로 물색하도록 하며, 위치는 벽제 시립장제장의 현재 위치를 고려하여 서울시 전지역 주민들의 균등한 접근성을 확보할 수 있는 곳으로 결정하도록 한다. 현재 23기로 운영중인 벽제 승화원의 경우 하루 이용건수가 약 76건에 이르며, 이로 인해 유발되는 인구는 건당 25~40명, 총 2~3천명으로 추계되어, 화장수요로 발생하는 교통량으로 인한 교통영향은 그리 크지 않은 것으로 분석되었다(이성모, 2001).

<표 3-13> 화장장 시설입지 및 규모결정의 고려사항

고려사항	현황 및 평가	방향
접근편리성	경기도 1개 시설로 접근성 불량	· 서울시내 입지를 우선적으로 선정 · 서울시를 4개 권역으로 구분하여 권역별 1개소 설치 · 모든 서울시민이 균등한 접근성을 확보하도록 입지 배분
광역시설 성격	소규모 다수 배치는 부적합	
입지가능 녹지지역	다수의 입지가능지역 확보 어려움	
주민반대	주민들과의 접근성은 자치구가 우수하나, 설득 및 추진력은 서울시 단위가 우수	
비용효율성	규모의 경제원리가 적용됨	
교통문제	교통량이 크게 늘어나지 않을 것으로 예상되며, 교통계획을 통해 문제해결이 가능함	

(4) 역할주체

묘지 및 납골시설은 사설 장묘시설 공급이 시작되고 있으나, 승화원에 대한 민간투자는 거의 이루어지지 않고 있다. 미국이나 일본 등은 민간 승화원이 운영되고 있지만, 우리의 장묘의식, 특히 승화원에 대한 거부감이 아직 심하기 때문에 민간이 수익사업으로 참여하는 데는 한계가 있으며 참여하더라도 앞으로 오랜 시간이 흐른 후에나 가능할 것으로 예상된다. 따라서 승화원은 공공이 설치 및 관리주체가 되어야 한다.

한편, 승화원은 광역시설이기 때문에 소규모 분산 설치하는 것은 바람직하지 않다. 또한 승화원은 추모시설보다도 심리적 거부감이 더 크기 때문에 시설을 입지시킬 지역 주민들의 반발이 심하다. 승화원 건립을 자치구청장에게 위임하면, 민선 자치단체장 입장에서는 주민들의 반발이 거센 승화원 건립에 소극적일 가능성이 크다. 이미 언급한

바와 같이 승화원의 추가공급은 더 이상 연기할 수 없는 시급한 과제이기 때문에 승화원 건립 및 관리는 서울시가 맡아서 담당한다. 주민들과의 협상과정에서도 설득이나 접근성은 기초자치단체에서 하기 쉬우나, 주민들의 보상, 예를 들어 경제적인 보상, 편의시설 제공, 교통 및 환경문제 해결을 위한 투자 등은 서울시 단위에서 추진력이 뛰어나는 것이다. 따라서 승화원의 설치 및 관리는 서울시가 역할 주체가 되는 것이 바람직하다.

(5) 시설정비

① 시설의 현대화

승화원 건립에 가장 문제가 되는 것은 환경문제이다. 장묘시설에 관한 의식조사에서도 화장·납골시설 입지에 반대하는 가장 큰 이유가 환경문제이다. 환경문제는 환경오염 문제와 이용객들로 인한 교통 및 주거환경 문제를 포함한다. 환경오염 문제를 해결하기 위해서 비용에 구애받지 말고 최신의 현대적인 화장로 설비를 갖추는 일이 필요하다. 화장로 기술은 이미 고도로 발달하여 비용만 충분히 투자한다면 환경오염을 전혀 발생시키지 않는 설비를 갖추 수 있다. 선진 외국의 경우 화장설비가 주택가 인근에 입지한 경우도 있는데, 이 경우도 환경오염이 주민들의 주요 관심사였지만 기술적으로 해결이 가능하다는 것이 경험적인 결과이다.

② 공원화·고급화

승화원이 들어서면 인파가 많아 복잡해지고, 주변에 화장관련 시설이 들어오므로 주거환경이 나빠지고 집값이 떨어질 수 있다는 것이 두 번째 문제이다. 승화원 입지지역 토지 소유주에게는 경제적인 보상을 충분히 줌으로써 문제해결이 가능하나, 보다 어려운 것은 인근에 거주하는 주민들의 문제이다. 승화원을 공원화하고 각종 편의시설을 갖추으로써, 혐오시설이 아닌 생활편의시설이 될 수 있도록 계획을 수립한다.

③ 교통대책 수립

승화원 이용자는 연중 일정하게 발생하기 때문에, 이용객 수요를 예측하여 그에 상응하는 교통대책을 수립할 수 있다. 따라서 승화원 건립계획의 초기 단계에서부터 교

통계획과 연계하여 추진하도록 한다. 또한 현재 벽제 시립장제장은 입지적으로도 떨어져 있기도 하지만, 대중교통과의 연계가 불편하다는 점도 문제이다. 향후 승화원을 서울지역 내에 건립하는 경우에는 대중교통과의 연계계획을 반드시 수립한다. 또한 화장에 대한 혐오감이 아직 남아있기 때문에, 인근 주민들에게 피해를 주지 않도록 승화원 출입도로는 인근 주민들의 이용로와 구분된 별도의 도로를 건설하는 것이 바람직하다.

2. 추모시설(납골시설) 공급방향

1) 시설특성 및 여건분석

(1) 수요측면

① 수급불균형

승화원 시설과 마찬가지로 추모시설(납골시설)도 공급이 수요에 크게 미치지 못하고 있다. 현재와 같은 추세로 납골수요가 증가할 경우, 매년 2만기 이상의 추가 추모시설 공급이 필요할 것으로 추계되는 반면(표 3-7 참조), 2001년말 현재 서울시의 잔여 납골당 공간은 1만기 미만이어서 여유공간이 전혀 없을 것으로 예상된다. 화장 후 유골처리 방법으로 납골 이외에 산골(散骨)을 하는 경우도 있지만, 시립장제장 이용자 설문조사에서 나타난 바와 같이 산골수요는 점차 감소하여 2001년 10%로 감소하였다(표 2-9 참조).

화장을 장려하기 위해서는 화장시설의 양적 공급과 질적 향상이 일차적으로 중요하지만, 그에 못지 않게 화장 후 유골처리를 위한 시설공급도 화장결정에 중요한 역할을 담당한다. 최근에는 경기도 일대에 사설 납골시설이 건립되고 있지만, 이용료가 비싸고 사업주체들이 아직 영세하여 분양사기가 발생하는 등 신뢰성이 떨어지기 때문에 아직은 공공부문에서 추모 납골시설 공급을 선도할 필요가 있다.

② 수요의 고급화·다양화

납골이 일반화되고 중산층의 납골수요가 늘어나면 추모시설의 형태 및 수준의 다양화, 고급화가 필요할 것으로 예상된다. 호화분묘 문제에서도 볼 수 있듯이 우리 사회에서는 돌아가신 분에 대한 마지막 예로서 비용과 관계없이 장례절차 및 장묘시설을

최고급으로 하려는 경향이 있다. 여기에 전반적인 소득수준의 향상으로 장묘시설에 대한 고급화 요구는 더욱 증대하고 있다. 특히 추모시설의 고급화는 중산층의 화장장려 정책에 중요한 관건이 될 것으로 예상된다. 아직도 대체로 고소득층의 화장률이 낮은 것으로 나타나고 있다. 이들의 화장률을 높이기 위해서는 추모시설의 고급화가 결정적인 요인이 될 것으로 판단된다.

기존의 매장법에서는 추모(납골)시설로 납골당만을 언급하였으나, 2000년 개정 장사법에서는 납골시설의 유형으로 납골묘, 납골탑 등을 추가함으로써 납골시설의 유형을 다양화하였다는 것도 특징이다. 시립 추모시설로는 납골당 형태가 대부분이며, 한국형 가족납골묘 형태가 개발되어 소비자의 호응이 좋은 편이다. 그러나 납골당 시설도 설계와 형태를 다양화함으로써, 옥외 납골당, 실내 시설, 벽식 등 다양한 형태가 가능하다. 서울시립 납골시설로 천마총의 형태를 모방한 왕릉식 추모의 집도 성공적인 사례로 볼 수 있다.

③ 시설공급의 수요유발 효과

납골은 시설공급이 수요를 유발하는 특성이 있다. 그 예로서 1995년말 현대식 고급 추모시설인 벽제리 봉안당이 건설된 이후 시립 승화원 이용자의 납골안치율이 30%대로 증가하였으며, 이후 지속적인 시립 추모의 집 공급으로 2000년 추모의 집 안치율이 58.6%까지 이르게 되었다.

시립 승화원 이용자 설문조사에서 1994년 화장자의 대다수인 약 60%가 화장유골을 산골(散骨)하였으나, 2001년 조사에서 산골비율은 10%로 감소하고 납골비율은 61%로 증가한 것도 납골에 대한 의식 자체의 변화도 있지만, 그 동안 시립 장묘시설 내에 양질의 저렴한 추모시설 공급이 확대된 것도 영향을 미친 것으로 추측된다. 특히 시립 추모의 집은 이용료가 15년에 15,000원으로 매우 저렴하기 때문에, 화장 후에 그 자리에서 납골하는 것이 수십만원을 들여 장의차를 타고 산이나 강으로 가서 산골하는 것보다 훨씬 저렴하다는 것도 산골 감소 및 납골 증가에 영향을 미쳤을 것이라는 것이 장묘담당자들의 경험적인 평가이다.

(2) 시설특성

① 이용패턴

화장시설은 연중 일정하게 이용객이 있는 반면에 추모시설은 한식이나 추석 등 명절에 일시적으로 이용객이 집중되기 때문에 교통혼잡 발생 가능성이 높다. 따라서 추모시설 공급 및 입지계획에는 교통의 분산과 대책에 대한 고려가 반드시 수반되어야 한다.

② 민간참여 증가

장묘시설은 이용자가 요금을 지불하는 준시장적 성격의 서비스이기 때문에, 수요자의 욕구에 부응하는 서비스만 제공된다면 시장성이 확보될 수 있는 분야이다. 화장 및 납골중심의 장묘문화를 정착시키는 초기단계에서는 공공부문의 시설공급이 건인차 역할을 할 필요가 있지만, 납골중심의 장묘문화가 정착되고 나면 납골수요의 일부분을 민간부문에서 담당하게 할 필요가 있다. 미국이나 일본 등 선진외국에서는 이미 장묘사업에 민간참여가 매우 활발하며, 우리나라에서도 묘지와 납골시설 공급에 대해서는 민간 영리업체의 참여가 점차 증가하고 있는 추세이다.

③ 자치구 참여 필요성

개정 장사법에서 광역자치단체 뿐 아니라 자치구 단위에서도 장묘시설 수급계획을 수립하고 기초적인 장묘시설을 설치하도록 의무화하였다. 서울시 뿐 아니라 자치구 단위에서도 화장 및 납골을 확산하기 위한 시책을 강구·시행해야 하며, 공설 송화원 및 추모시설 등 장묘시설 수급계획 및 시설확보가 의무화되었다.

그러나 현실적으로 묘지시설을 서울시내에 공급하는 것은 불가능하기 때문에 논의의 대상이 되지 않으며, 송화원은 앞서 논의한 바와 같은 이유에서 서울시가 역할 주체가 되어 광역시설로 건립하는 것이 타당하다고 판단된다. 반면에 납골시설은 추모시설이기 때문에 가족들이 언제나 쉽게 찾아갈 수 있는 곳에 입지하는 것이 바람직하고, 시설만 고급화된다면 화장시설에 비해 납골시설에 대한 심리적 혐오감은 상대적으로 적을 것으로 판단되기 때문에 기초자치단체 차원에서의 참여도 가능할 것이다. 또한 추계결과에 의하면, 납골시설은 2020년까지 총 60~70만기가 필요할 것으로 예상되며,

이를 모두 시립 시설로 공급하는 데는 한계가 있다. 따라서 납골시설에 대해서는 자치구의 참여가 필요할 것으로 판단된다.

(3) 입지문제

① 경기도 입지의 한계

승화원과 마찬가지로 시립 추모시설은 모두 경기도에 위치하고 인근 지역에 밀집되어 있어 서울시민의 이용에 불편이 많다. 또한 앞으로 발생하는 추가 수요에 대하여 더 이상 경기도에 서울시립 추모시설을 건립하는 것은 어려움이 있다. 현재 용미리에 추진중인 왕릉식 제3납골당 신축과정에서도 해당 경기도민 및 자치단체와의 마찰로 어려움을 겪었다. 따라서 추가적인 서울시 추모시설은 더 이상 경기도에 입지시키는 데 한계가 있고, 따라서 앞으로는 서울시역 내에 우선적으로 입지해야만 하는 상황이다.

서울시가 현재 추진하고 있는 추모공원 건립 추진계획도 처음에는 시외곽 개발제한구역 또는 인근 시·군 적정부지를 선정하는 방향으로 추진되어 수도권행정협의회에서 추모공원 건립방안을 2000년 3월과 7월에 걸쳐 협의하였으나 경기도의 반대와 불참으로 인하여 결렬되었다. 개정 장사법에서도 각 자치단체는 자체적인 시설수급계획을 수립하고 공설장묘시설을 갖출 것을 의무화하고 있어, 서울시역 내에서의 장묘시설 확보방안을 강구해야 할 시점이다.

② 법적 규제

승화원과 마찬가지로 추모(납골)시설도 원칙적으로 녹지지역에만 설치가 가능하다. 다만 종교시설내에 설치된 납골시설에 한해서는 주거지역이나 상업지역에도 입지가 가능하다. 그러나 대도시인 서울시에서 추모시설을 수용할 수 있는 대규모 녹지지역이 매우 제한적이라는 한계가 있다. 이러한 이유에서 사실 추모시설은 서울시민을 주요 소비자로 함에도 불구하고 대부분 경기도에 위치하고 있다.

한편 도시공원법상 공원은 어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원, 체육공원으로 구분되며, 추모(납골)시설은 이 가운데 묘지공원에만 설치가 가능하다. 그러나 대도시인 서울시에서 묘지공원의 설치는 어려운 반면, 근린공원은 비교적 많은 편이어서 지역별 특성을 고려한 법적 규제 완화가 필요한 것으로 판단된다.

2) 공급계획

(1) 기본방향

- 양적 확대 및 역할주체의 다변화

수요증대에 대비하여 추모시설을 양적으로 확대 공급하되, 역할주체를 다변화한다. 화장수요는 공공에서 100% 수용하는 것이 타당하지만, 화장후의 유골처리 방법은 납골 이외에도 산골(散骨) 방법도 가능하며 사설추모시설도 있기 때문에, 납골수요를 공공부문에서 어느 정도 분담할 것인가에 대한 정책적 결정이 필요하다. 현재 서울시민 납골수요 대비 시설공급이 부족한 상황이기 때문에, 단기적으로는 공공부문의 분담비율을 수요추계 결과에 따라 설정하되, 장기적으로는 공공의 분담비율을 낮춰 추모시설 수요를 민간에서 담당하도록 하고, 공공부문은 산골수요에 대비하도록 한다.

- 시설의 고급화·다양화

시설을 고급화함으로써 장묘시설에 대한 거부감을 최소화하고 쾌적하고 편리하며, 품위유지가 가능한 환경을 제공한다. 또한 수요자 계층이 중산층으로 확산되고 다양화됨에 따라, 시설유형을 다양화함으로써 소비자의 선택 범위를 확대한다.

- 이용객의 접근 편리성 제고

추가 공급되는 시립 추모시설은 서울시 시역 내에 우선적으로 입지하는 것을 원칙으로 한다. 또한 기존의 추모시설에서 발생하는 교통문제를 개선하기 위하여 인근 도로 및 교통체계개선 사업을 통해 교통접근성을 제고하고, 특히 대중교통 시설과의 연계성을 높일 수 있도록 시설계획과 교통계획을 연계한다.

(2) 계획지표

현재 시립장제장 이용자의 시립 추모의 집 이용 추이를 근거로 추계된 납골시설 수요 결과에서 납골률 상한값을 70%로 상정하는 것이 바람직한 것으로 판단되며, 이 경우 2020년까지 총 620천여기의 납골시설 공급이 필요하다. 그러나 증가하는 납골수

요를 모두 공공에서 부담하는 데는 한계가 있다. 더구나 납골시설의 특성상 사설 납골 시설 공급이 증가하는 추세이다.

그러나 다른 한편으로 사설납골시설은 공사를 착공한 이후에도 자금부족이나 주민과의 협상문제로 예정된 완공일까지 계획대로 시설공급을 완료할 지에 대해서는 불확실하다. 민간업자들은 아직 대부분 영세하기 때문에 공사과정에서 자금문제로 공사가 지연되는 경우가 많은 것이 현실이다. 또한 주민과의 협상과정에서도 민간부문의 협상 방법은 경제적인 보상이 유일한 방법이기 때문에, 확실한 재정력이 뒷받침되지 못한 경우, 공공부문의 주민협상 과정에 비해 오히려 어려움이 많다. 따라서 사설납골시설의 공급에 전적으로 의존하는 것도 한계가 있다.

따라서 추모시설 공급 기본방향에서 제시한 바와 같이 단기적으로는 공설시설에서 70%까지 담당하도록 하고, 장기적으로는 공공의 납골수요 분담 비율을 점차 감소시켜 나가도록 계획한다. 또한 2020년 이후 초장기적으로는 일정시점에서 서울시(자치구 포함)는 추모시설 공급을 중단하고 기존 시설의 재사용 및 관리운영만 담당하고 추가 수요는 민간에서 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이러한 원칙에 따라서 서울시 추모의 집 공급 계획지표를 <표 3-15>와 같이 설정하였다. 2010년 이후 실제 시립 추모의 집 이용수요는 증가하지만 서울시의 분담률은 점차 감소시키는 것으로 계획하였다. 계획지표는 3가지 대안을 제시했는데, 첫째는 고급 사설납골시설 공급으로 공설시설 이용이 자연적으로 감소하는 것을 고려하여 2020년까지 서울시 분담률을 60%까지 낮추는 안이며, 두 번째는 공공의 납골수요 분담률을 인위적으로 50%까지 낮추는 방안, 세 번째는 보다 강력하게 서울시의 납골정책을 전환하여 장기적으로 추모시설 추가공급을 중단하는 것을 목표로 2020년까지 40%대까지 낮추는 안을 제시하였다.

추모시설은 묘지와 같이 한 공간이 점유되고 나면 다른 사람의 이용이 불가능하기 때문에, 공공의 분담비율을 점차 낮춘다 하더라도 순환사용을 하지 않는 한 매년 추가공급 수요가 발생한다. 한편, 현재 시립 추모의 집 반환률은 1997년 14.7%에서 2001년 7.6%로 감소하여 지난 5년간 평균 8.2%이다. 반환률은 매년 안치된 기수(연간 납골수요)대비 반환되는 기수의 비율이다. 소량이기에는 하나 매년 가족들이 인도해 가는 납골공간이 발생하는 만큼 신규공급 수요는 줄어들 것이다.

<표 3-14> 시립 추모의 집 반환률

연도	보관기수	반환기수	반환률(%)
1997	4,017	589	14.7
1998	6,709	912	13.6
1999	9,922	637	6.4
2000	14,756	833	5.6
2001	14,626	1,110	7.6
계	50,028	4,081	8.2

* 2001년은 10월말까지 자료임.

자료: 서울시 장묘사업소 내부자료

따라서 현재의 추모의 집 반환률인 8% 정도가 매년 지속적으로 발생한다고 가정하고, 매년 발생하는 납골수요에서 8% 정도는 공급량에서 제외하고, 3가지 계획지표에 따라 계산한 결과는 <표 3-15>와 같다. 2010년까지는 납골시설 총량 231천기를 공급하며, 따라서 2000년말 현재 잔여기수를 약 20천여기로 볼 때, 이를 제외한 211천여기의 추가공급이 필요하다. 2010년 이후 서울시(자치구 포함)의 납골수요 분담률을 점차 감소시켜 2020년까지 60%로 감소한다 하더라도 2010년 이후 303천여기 추가공급이 필요하며, 분담률을 40%까지 낮추면 추가공급량이 250천여기까지 낮아질 수 있다.

<표 3-15> 추모시설 계획지표

단위 : %, 천기

		2000	2005	2010	2015	2020
추모의 집 안치율 추계결과		58.9	69.3	70	70	70
계획지표(1)	안치율	58.9	65	70	65	60
	공급총량	20 *	95	231	383	534
	추가공급량	-	75	136	152	151
계획지표(2)	안치율	58.9	65	70	60	50
	공급총량	20	95	231	376	508
	추가공급량	-	75	136	145	132
계획지표(3)	안치율	58.9	65	70	55	40
	공급총량	20	95	231	369	481
	추가공급량	-	75	136	138	112

* 2000년말 현재 5개 추모의 집의 잔여공간을 2만기로 상정함.

공공의 추모시설 추가공급은 신규 시설을 건립하는 방법 이외에도 기존 시설의 재활용을 통한 방법으로도 공급이 가능하다. 민간의 장묘사업 참여를 확대하고, 납골시설의 재활용을 적극 유도하며, 산골 등의 대안적인 장묘방법 개발을 통해 공설 추모시설의 신규공급은 가능한 줄여나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(3) 시설규모 및 입지배분

① 고려사항

현재 서울시립 추모시설은 경기도 고양시 및 파주시 일대에 64천여기 납골당 시설이 밀집되어 있다. 현재 시설의 가장 큰 문제점은 한 곳에 집중되어 지리적인 접근성이 불량하고, 한식이나 추석 등 일시에 이용객이 집중되어 교통문제를 야기한다는 것이다. 성묘객이 몰리는 명절 때는 평소 15분이 소요되는 벽제 대자리에서 용미리까지가 4~5시간이 소요되며 인근 39번 국도 및 통일로, 강변북로에까지 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 따라서 접근성을 개선하고 교통문제를 해결하기 위해서는 소규모 납골시설을 여러 곳에 설치하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히 납골시설은 추모시설이기 때문에 가족들이 언제나 쉽게 찾아갈 수 있다는 점에서도 소규모 분산형이 이상적이다.

그러나 추모시설 공급에는 현실적으로 많은 제약요인이 있다. 첫 번째 제약요인은 토지이용상의 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 도시계획법에서 종교시설내 납골시설이 아닌 납골공원은 녹지지역에만 설치가 가능하고 도시공원법상으로는 묘지공원에만 설치가 가능하다. 서울시는 이미 시가지화가 완료되었기 때문에 이러한 규정에 적합한 녹지지역을 찾는 것이 쉽지 않다.

두 번째 제약요인은 추모시설을 포함한 장묘시설에 대한 인식의 문제이다. 외국의 장묘시설은 주거지와 인접한 곳에 입지하고 있지만, 우리나라는 전통적으로 장묘시설에 대하여 거부감·혐오감이 심한 것이 현실이다. 설문조사에 의하면 장묘의식이 많이 개선되었고, 자신들의 주거지 근처에 장묘시설을 설치하는 것에 대해서도 의식이 많이 개선된 것으로 나타나고 있지만, 서울시 제2화장장 추모공원 건립과정에 나타난 주민들의 태도는 의식조사와는 전혀 다른 현실을 보여주고 있다. 즉, 아직 장묘문제에 관한 규범적 차원에서는 화장을 선호하고 장묘시설의 입지에 대해서도 긍정적으로 생각

하고 있지만, 막상 본인의 문제로 현실화되면 여전히 심한 거부감을 가지고 있는 이중성을 나타내고 있다. 장묘의식은 시간이 지남에 따라 점차 개선되고 있기 때문에 장묘시설의 입지에 대한 태도도 장기적으로는 개선되겠지만, 상당기간 동안은 부정적인 반응을 보일 것으로 예상된다. 따라서 현실적으로 현재 화장·납골시설 입지에 가장 큰 제약요건이 되는 것은 인근 주민들의 반발과 그에 따른 협상과정이다.

② 장단점 비교

소규모 분산형으로 추모시설을 공급하면 시설의 접근성이 개선되고 교통발생량을 분산한다는 점에서 장점이 있지만, 법규제의 완화가 선결되지 않는 한, 서울 시내에서 추모시설 설치 가능한 녹지공간을 여러 곳에서 확보한다는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 도시계획법에서 종교시설이 아닌 건축물, 예를 들어 병원이나 학교, 기타 공공이용시설 등에도 추모시설 설치가 가능하도록 규제를 완화하고, 도시공원법에서도 근린공원 등 대도시 지역에서 추모시설 입지로 이용가능한 공원용지를 활용할 수 있도록 지역특성을 고려한 법규제의 융통성 부여가 선결되어야 할 것으로 판단된다.

또한 여러 곳의 추모시설 입지 예정지마다 인근 주민의 반발에 대비한 협상과정을 거쳐야 하기 때문에, 필요한 추모시설 총량을 확보하는 데 매우 오랜 시간이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 현재 서울시의 화장 및 납골시설 공급은 매우 시급한 상황이다.

한편, 대규모 집중형으로 추모시설을 공급하면 단위사업 규모가 크고 주민협상도 소수지역에서 집중적으로 실시되기 때문에, 단시간 내에 필요한 공급량을 충족할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이용자들의 지리적 접근성이 불량해지고 무엇보다도 현재 경기도내 시립 추모의 집의 가장 큰 문제로 지적되는 교통문제가 발생할 가능성이 있다. 물론 신규 추모시설 설치 시에는 계획단계에서부터 교통 및 도로계획을 함께 수립함으로써 교통문제를 최소화하는 것은 가능할 것이다.

또 다른 문제점으로는 대규모 시설로 설치하게 되면 사업성격상 서울시가 주체적인 역할을 담당해야 하기 때문에, 장사법 개정으로 자치구의 역할강화가 요구됨에도 불구하고 자치구가 참여할 여지가 줄어들 가능성이 높다. 이는 결국 모든 납골수요 부담을 서울시가 떠맡아야 하는 결과를 초래할 수 있다.

<표 3-16> 납골시설의 입지방식별 장단점 비교

구분	장점	단점	선결과제
소규모 분산형	· 추모공간에 대한 접근성 개선 · 교통발생량의 분산	· 납골시설 입지 가능한 자연녹지, 묘지공원 확보가 어려움 · 각 시설입지 예정지마다 주민 반발이 예상되어 주민협상 과정이 어려워짐 · 계획된 납골시설 총량을 확보하는 데 장시간이 소요됨	· 근린공원이나 종교시설 이외에도 납골시설 설치가 가능하도록 법규제 완화 · 자치구가 주체가 되어 납골시설 공급에 적극 참여
대규모 집중형	· 단시간 내에 대규모 공급량 충족이 가능함 · 주민협상을 소수지역에서 집중적으로 함으로써 갈등 사례를 최소화할 수 있음	· 소규모 분산형보다 접근성이 떨어짐 · 일시적인 교통발생 집중에 따른 문제발생 가능성이 있음 · 자치구의 참여가능성이 적어짐	· 대규모 녹지공간 확보 · 교통발생량 처리를 위한 도로·교통계획 수립

③ 정책방향

따라서 서울시 추모시설은 장기적으로는 소규모 분산형 시설을 지향하되, 앞서 화장시설 건립을 서울시를 4대 권역으로 구분하여 1개소씩 배치하는 것과 연계하여, 화장시설과 함께 설치되는 납골시설은 광역적 성격으로 서울시가 주체가 되어 설치하고, 그 외의 납골수요는 자치구가 주체가 되어 소규모 분산형으로 설치하도록 한다.

일반적으로 화장시설과 납골시설은 연계 설치되는 것이 이용 편리성 면에서 우수하기 때문에, 화장시설이 입지할 4대 지역에는 납골시설이 수반되어야 한다. 특히 화장시설은 타시도민까지 이용하는 광역시설이기 때문에 이러한 이용수요도 고려하지 않을 수 없다. 이러한 유형의 추모시설은 서울시가 주체가 되어 광역적으로 설치한다. 대신에 화장시설 및 그와 연계된 광역성격의 납골시설 입지를 수용하는 자치구에 대해서는 그에 상응하는 인센티브를 제공한다.

제2화장장 추모공원 건립과정에서 나타난 바와 같이 대부분의 자치구가 승화원 입지를 반대하고 있다. 따라서 승화원 및 그와 연계된 광역 추모시설이 설치된 자치구에 대해서는 별도의 자치구 추모시설 건립계획을 면제해주고, 추모시설의 일정부분을 해당 자치구민 전용으로 할애하거나 이용에 우선권을 주는 방안을 적용한다. 이러한 차

별화 정책은 해당 자치구민에게 광역시설이면서 비선호 시설인 화장·납골시설을 수용한 데 대한 보상적인 성격을 가질 뿐 아니라, 인센티브를 제공함으로써 제3, 제4 승화원 건립부지 선정시에 다른 자치구들의 참여 의욕을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

(4) 역할주체

승화원은 광역시설이며 심리적 거부감이 더욱 심하기 때문에 서울시가 역할주체가 되는 것이 타당하나, 납골시설은 추모시설로서 지리적 접근성이 중요하고 화장시설에 비해서는 시장성도 있는 시설유형이다. 한편, 추모시설을 건립하는 데는 막대한 예산이 소요되고, 화장수요가 늘어남에 따라 지속적으로 공간을 확보해야 하는 사업이다. 따라서 추모의 집 공급을 전적으로 서울시에서 전담하는 데는 한계가 있다. 추모시설 공급주체를 다변화하는 것을 원칙으로 한다.

① 민간부문의 참여

앞서 논의한 바와 같이 이미 추모시설에 대해서는 민간의 참여가 증가하는 추세이다. 특히 중산층의 화장·납골 수요가 증가함에 따라 욕구수준도 고급화되고 있다. 민간 장묘시설은 수익성이 보장되어야 하므로 시립장묘시설에 비해 요금수준이 높아지는 것은 당연하다. 또한 구매능력이 높은 중산층이나 상류층의 소비욕구를 충족하기 위하여 민간시설은 고급화 전략을 추진하게 될 것이다. 따라서 민간시설은 이용요금을 현실화하고 지불능력이 있는 중산층을 주요 서비스 대상으로 하고, 공공부문은 저소득층 및 요보호계층 대상의 시설 및 서비스에 초점을 맞추어 서비스 대상을 차별화 한다.

또한 종교시설의 적극적인 활용도 필요하다. 종교시설내에 납골시설을 설치하는 경우에는 입지지역을 녹지지역에 한정하지 않기 때문에 서울시와 같은 대도시에서 납골시설을 확충할 수 있는 좋은 방법이다. 더구나 최근 불교계 및 천주교 등에서 납골시설 공급움직임이 활발하게 일어나고 있기 때문에 활용가능성이 높은 대안이다.

② 자치구 참여

개정 장사법에 의하면 기초자치단체도 자체 장묘시설 수급계획을 수립하고 장묘시설을 설치 운영하여야 한다. 묘지는 서울시에 추가 공급을 원칙적으로 하지 않으며, 승

화원은 서울시가 담당하여 설치·관리하기 때문에 현실적으로 자치구들이 참여해야 할 장묘시설 유형은 추모시설의 설치·관리이다. 납골수요 추계결과에 의하면 2020년까지 누적적으로 발생하는 납골수요는 각 자치구별로 1~2만여기에 이른다. 이 정도의 수요도 적지 않은 규모로 각 자치구별 추모시설 공급이 필요한 정도이다.

그러나 앞서 추모시설 건립의 제약요건으로 제시된 공간확보 및 주민갈등 문제에서 자치구가 적극적으로 참여하기 어려운 점이 많이 있다. 우선 공간확보 측면에서 특히 시가지화된 지역의 자치구들은 현실적으로 추모시설 건립을 위한 녹지공간을 확보하는 것이 불가능하다. 또한 주민갈등 측면에서도 현재 자치구청장은 민선이기 때문에 주민들이 반대하는 혐오시설을 굳이 구역 내에 설치하는 것에 소극적일 가능성이 높다. 따라서 단기적으로는 자치구의 적극적인 참여를 기대하기 어려우며, 자치구 참여를 촉진하기 위한 지원시책이 수반되어야 할 것으로 판단된다.

③ 정책방향

시급하게 충족되어야 할 수요에 대해서는 승화원 건립과 연계하여 광역적 성격의 추모시설을 서울시가 주체가 되어 우선적으로 건립하고, 점진적으로 자치구 단위의 중소규모 시설 건립을 유도한다.

	단기 전략	중기 전략	장기 전략
유형	승화원과 연계한 광역적 추모시설	중소규모 분산형	규모의 다양화
공급주체	서울시	서울시(광역규모) 자치구(소규모)	민간

<그림 3-4> 납골시설 공급전략

단, 자치구의 참여를 장려하기 위한 의무규정과 인센티브를 동시에 고안해야 한다. 또한 초장기적으로는 자치구를 포함한 공공의 추모시설 공급을 중단하고, 공공부문은 기존 추모시설의 관리 및 재활용 역할을 담당하고 신규 투자는 민간부문을 중심으로 확대하는 방향으로 전개하는 것이 바람직하다.

(5) 시설정비

① 도로 및 교통개선계획 수립

대규모 추모시설은 교통문제의 해결이 가장 큰 관건이기 때문에 시설계획에는 반드시 철저한 교통계획을 수반하도록 한다. 장묘시설 입지에 따라 발생하는 민원 가운데 중요한 것이 교통문제와 환경문제이다. 추모시설은 환경오염을 발생할 가능성이 없기 때문에 환경은 그리 문제가 되지 않으나, 다만 기존의 녹지공간에 시설을 입지시키는 경우 조경이 훼손되지 않도록 설계하는 것이 원칙이다.

추모시설의 경우 보다 중요한 것은 주변지역의 도로 및 교통개선계획을 수립하는 것이다. 특히 승화원과 연계하여 설치되는 광역적 추모시설의 경우 기존 추모시설의 문제점에서 분석한 바와 같이 추모시설 성묘객이 일시에 집중됨으로 해서 발생하는 교통혼잡을 최소화할 수 있도록 추모시설 설계와 동시에 종합적인 교통개선계획을 수립할 필요가 있다.

② 공원화

장묘시설에 대한 혐오감을 최소화하기 위해서는 추모시설을 공원화 하는 것이 필요하다. 외국에서는 주택가 인근에 묘지나 추모시설을 두고 있으며, 화장시설까지 갖춘 묘지공원이 시민들을 위한 휴식공간으로 활용되는 사례가 많이 있다. 이는 이들이 죽음에 대한 인식이 우리와 다르기 때문이기도 하지만, 장묘시설을 쾌적한 공원으로 조성하고 있기 때문이다.

미국의 장묘시설은 대부분 민간에서 설치 운영하는데, 묘지와 추모시설, 승화원 등이 함께 갖춰진 대규모 복합시설로 운영되고 있다. 이들 묘지공원은 여러 가지 나무와 잔디광장, 그리고 조형물로 꾸며져 있다. 또한 구역별로 여러 가지 건축물과 조각품 등으로 개성을 살려 꾸며진 테마정원들로 구성되어, 성묘객뿐 아니라 일반인의 휴식공간으로 이용되고 있으며, 관광지로 소개될 정도로 훌륭한 조경 및 시설을 갖추고 있다.

녹지가 부족한 대도시인 서울시의 경우 납골공원의 설치에 부족한 도시공원확보가 유용한 대안으로 이용될 수 있을 것으로 판단된다.

제 3 절 시립묘지 정비방향

1. 시립묘지 현황

서울시는 현재 망우리 묘지, 용미리 제1 및 제2묘지, 벽제리묘지, 내곡리묘지 등 총 5개의 시립묘지를 가지고 있으며 개인묘지와 사립묘지는 없다. 5개 시립묘지의 총면적은 222만평이고 현재 총 9만여기의 분묘가 설치되어 있다. 모든 시립 묘지시설은 만장 상태이고 신규묘지 공급은 중단되었으며, 현재는 부부합장과 기존에 계약된 묘지의 매장만을 허용하고 있다.

서울시는 1993년 3월부터 7월까지 시립묘지내 분묘에 일련번호를 기재한 표지주를 설치하고, 묘지 및 분묘조사를 통해 묘지도면과 묘비대장을 작성하는 등 시립묘지 일제조사를 실시하였으며, 이를 토대로 기존 묘적부 11만여건의 전산입력을 완료하였다. 화장장려 장묘정책을 추진함에 따라 더 이상의 묘지공간은 확보하지 않을 계획이며, 용미리 제1묘지에 남아 있는 400여평 잔여지에도 왕릉식 제3납골당을 건립하고 있다.

2. 정비방향

1) 단기 전략 : 시설정비 및 공원화

현실적으로 추가적인 묘지공간 확보는 중단된 상태이기 때문에 시립묘지는 기존시설의 정비 및 재활용 방안을 모색해야 한다. 단기적으로는 모든 시립묘지의 배수시설 및 도로정비 등 기본적인 시설을 정비하고 편의시설 확충 및 조경사업을 추진하여 묘지시설의 공원화를 추진한다. 서울시는 1997년도 조례개정을 통하여 시립묘지내 분묘의 구조는 평장을 원칙으로 하도록 함으로써 분묘형태의 정비 근거를 마련하였다. 각 시립묘지는 입지 및 조성특성을 고려하여 특성화된 정비계획을 수립하도록 한다.

(1) 망우리 묘지

망우리 묘지는 유일하게 서울권역 내에 위치한 시립묘지로서 주거지와 근접한 입지적 장점과 함께, 근거리에 용마자연공원이 인접해 있을 뿐만 아니라 이미 산책로, 약수터, 체육시설 등이 설치되어 인근주민의 휴식공간으로 활용되고 있으므로 공원화 사

업이 가능한 곳으로 판단된다. 따라서 망우리 묘지의 장점들을 최대한 활용할 수 있도록 체계적이고 종합적인 정비계획을 수립하여 묘지공원으로 재정비한다. 망우리 묘지에는 또한 한용운, 방정환, 지석영 등 역사적인 인물들의 묘지가 있다. 개정 장사법 제 29조에서 역사적 보존가치가 있는 묘지 등에 관한 특례조항을 신설하고 보존가치가 있는 묘지 또는 분묘의 보존결정을 위해 보존묘지심사위원회를 두도록 하였다. 서울시에 도 심사위원회를 구성하여 역사적 분묘를 체계적으로 보존·관리하도록 한다.

(2) 내곡리 묘지

내곡리 묘지는 규모 및 분묘수가 매우 영세하여 지속적으로 공공부문에서 관리 운영해야 하는지에 대한 경제성 분석이 필요한 현실이다. 현재도 내곡리에는 별도의 묘지관리소가 없이 망우리 묘지관리소에서 관리하고 있으나, 거리가 멀어 제대로 관리되지 못하고 있는 형편이다. 또한 현재의 분묘는 무연고 사망자 묘지가 많아 토지이용의 효율성 및 관리의 가능성 측면에서 지속적으로 묘지공간으로 존속해야 하는지에 대해서도 근본적인 연구검토가 필요할 것으로 판단된다.

(3) 용미리 묘지

시립묘지 가운데 묘지조성이 비교적 체계적으로 이루어진 곳이며 무연분묘수도 가장 적은 곳이다. 기존의 묘지공간은 이미 이용이 완료되었으나, 묘지공간 일부를 군부대가 사용하고 있어 장기적으로 군부대가 이전한 후를 대비한 장기적인 종합계획이 필요할 것으로 예상된다. 이곳에서는 현재 한국형 가족납골묘지의 시범단지 조성사업이 완료되어 있기 때문에, 화장·납골을 장려한다는 취지에서 납골묘지 중심의 시립묘지로 특성화를 고려해 볼 만하다. 군부대 이적지, 임야 및 잔여지 등의 새로운 공간을 납골묘지로 활용하고, 기존의 묘지공간도 점진적으로 납골묘지로 전환하는 방향으로 기본계획을 수립한다.

2) 장기 전략 : 시립묘지 재개발

장기적으로는 묘지공간을 화장·납골공간으로 재활용함으로써 토지이용 효율성을 극대화하고, 부족한 추모시설 수요에 대처하도록 한다. 시립묘지 재개발 여부를 결정하

기 위해서는 물리적 조건, 사회적 측면, 그리고 경제성 분석 등 다각적이고 심층적인 조사가 선행되어야 한다. 재개발 계획수립에 선행되어 확보할 기초자료는 <표 3-16>과 같다.

<표 3-17> 시립묘지 재개발 결정을 위한 기초자료

구분	세부 검토항목
자연조건	• 묘지면적 및 묘역면적 • 토질, 경사도 • 녹지율, 조경상태 등
시설 및 이용현황	• 시설치 분묘수 및 설치가능 분묘수 • 무연분묘 비율 • 역사적 보존가치가 있는 분묘 • 편의시설 설치 및 이용실태 등
사회적 조건	• 인근지역의 토지이용 현황 • 주민수 및 인근주민의 여론 • 분묘 실수요자 의견 • 묘지내 및 경계지역의 소유권 문제 등
경제성 분석	• 화장·납골시설 수요전망 • feasibility test • 서울시 투융자 계획 등

자연조건 및 묘지 이용 현황과 관련하여서는 묘지의 활용상태를 비롯하여 기초적인 토질, 경사, 녹지상태 등이 조사되어야 하며, 편의시설 설치 및 이용실태, 그리고 역사적 가치가 있는 묘지현황 조사도 필수적이다. 사회·경제적인 사항으로는 인근 지역의 주민현황 및 의견수렴, 사업투자의 경제성 분석 등이 실시되어야 한다.

5개 시립묘지의 재개발 계획은 이러한 심층적 조사결과를 토대로 실시하며, 마스터 플랜 작성시에는 계획의 실현가능성을 높이기 위해 재정계획, 인력운용계획, 관리계획, 경영 및 집행계획 등의 세부계획이 함께 수립되어야 한다.

3) 시립묘지 재개발 의견조사

시립묘지 재개발 가능성을 진단하기 위하여 망우리 시립묘지 연고자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사대상 표본은 망우리 시립묘지 등록분묘 17,784기 중 약

10%인 1,810명이다. 조사대상 리스트는 망우리 묘지관리사무소로부터 최근에 주소를 변경한 자료로부터 순서대로 1,800여명의 연고자 주소를 확보하였다. 이 가운데 주소가 부정확하거나 시립묘지를 중복 사용한 경우를 제외하고 총 1,661명이 조사대상 표본이 되었다. 조사는 2001년 8월 20일부터 9월 30일까지 우편조사로 실시되었으며, 총 151부가 회수되어 회수율은 9.1%이다. 이 가운데 응답내용이 불성실은 1부를 제외하고 150부를 대상으로 설문결과를 분석하였다. 표본규모가 너무 작기 때문에 통계적인 신뢰도는 높지 않으나, 현재 시립묘지 이용자들의 의견을 파악하는 기초자료로서의 의의는 있는 것으로 평가된다.

(1) 시립묘지 이용행태

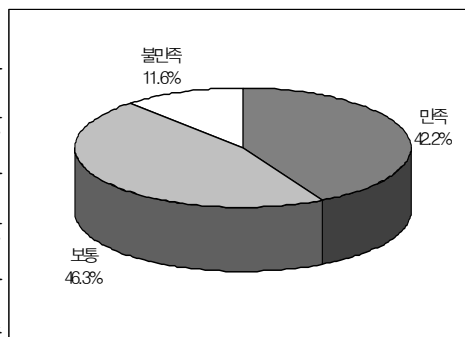
망우리 묘지에 안장된 분은 연고자의 부모인 경우가 60.1%, 2대조가 23.2%로 가장 많았으며, 3대조 이상은 1.8%로 3대조 이상으로 넘어가면 연고관계가 약해지고 있는 것으로 나타났다. 이는 3대조 이상으로 넘어가면 분묘에 대한 책임감이 줄어들고 따라서 무연분묘로 전락할 가능성이 높음을 시사한다. 성묘빈도는 대체로 1년에 1~2회 정도 하는 경우가 가장 많았으며, 성묘를 하는 경우 평균 성묘횟수는 연 3.01회이다.

<표 3-18> 성묘빈도

구분	성묘안함	연 1-2회	연 3-4회	연 5회 이상	평균 성묘횟수*
빈도(%)	5(3.4)	80(54.4)	45(30.6)	17(11.6)	3.01회/연

* 성묘를 하는 경우의 평균임.

현재 망우리 시립묘지의 관리상태에 대해서는 매우 만족 및 약간 만족을 포함하여 42.2%가 만족하고 있는 것으로 나타났다. 개인특성별로는 성별에 따른 만족도 차이만이 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며, 기타 개인특성별로는 통계적으로 차이가 없다. 성별로는 대체로 남성들의 만족도가 여성에 비해 높은 것으로 나타났다.



<그림 3-5> 망우리묘지 관리상태 만족도

<표 3-19> 개인특성별 관리상태 만족도

단위: %

		매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족
전체		20.4	21.8	46.3	6.8	4.8
성별*	남성	23.5	23.5	44.5	4.2	4.2
	여성	8.3	16.7	45.8	20.8	8.3
연령	20대 이하	100.0	-	-	-	-
	30대	16.7	16.7	66.7	-	-
	40대	17.1	22.9	40.0	11.4	8.6
	50대	14.7	20.6	47.1	11.8	5.9
	60대	19.2	25.0	48.1	3.8	3.8
	70세 이상	43.8	18.8	37.5	-	-
월평균 가구소득	50만원 미만	30.0	-	50.0	-	20.0
	50~99만원	22.7	18.2	50.0	4.5	4.5
	100~149만원	23.8	23.8	42.9	9.5	-
	150~199만원	12.5	37.5	37.5	4.2	8.3
	200~299만원	11.8	17.6	55.9	8.8	5.9
	300만원 이상	33.3	22.2	37.0	7.4	-

%는 횡렬 구성비임. * p<.05

(2) 시립묘지 재활용에 대한 의견

① 묘지의 순환사용

문혀있는 시신들을 화장하고, 그 자리를 후손들이 다시 사용하는 묘지 순환사용제에 대하여 40.1%가 찬성한 반면 40.2%는 반대하여, 찬성과 반대가 거의 같은 수준이다. 개인특성별로는 소득수준에 따라서만 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 대체로 소득수준이 낮을수록 찬성비율이 높게 나타났다. 월평균 가구소득 100만원 미만인 가구 집단에서 찬성률이 가장 높았으며, 반대로 가구소득 100~146만원 집단에서 반대비율이 가장 높았다. 또한 가구소득 300만원 이상의 고소득층도 반대비율이 높은 편이다.

본인 사망후에 선호하는 장례방법별로도 유의한 편차를 보이고 있다. 화장을 선호하는 집단의 찬성률은 49.9%로 과반수가 찬성하는 반면, 매장을 선호하는 집단은 21%만이 찬성하며, 46.5%는 적극 반대하고 있어 묘지 순환사용제에 대하여 매우 부정적인 태도를 보이고 있다.

<표 3-20> 묘지의 순환사용제

단위: %

		적극 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	적극 반대
전체		28.6	11.6	19.7	11.6	28.6
월평균 가구소득*	50만원 미만	60.0	-	10.0	10.0	20.0
	50~99만원	30.4	13.0	30.4	4.3	21.7
	100~149만원	10.5	10.5	5.3	42.1	31.6
	150~199만원	25.0	12.5	20.8	8.3	33.3
	200~299만원	32.4	8.8	26.5	8.8	23.5
	300만원 이상	25.0	14.3	14.3	-	46.4
선호하는 장례방식*	매장	14.0	7.0	20.9	11.6	46.5
	화장	35.7	13.3	18.4	12.2	20.4

%는 횡렬 구성비임. * p<.01

② 추모시설(납골시설)로 재개발

망우리 묘지를 재정비하여 묘지를 없애고 그 자리에 납골시설을 설치하는 것에 대해서는 55.1%가 찬성하고 33.3%가 반대하여, 묘지의 순환사용제에 대한 찬성률(40.1%) 보다 높게 나타났다. 연고자의 개인특성별로는 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았으나, 선호하는 장례방법에 따라서는 매우 유의한 차이를 보이고 있다. 화장을 선호하는 집단의 찬성률(적극 및 약간 포함)이 67.3%로 매우 높은 반면, 매장을 선호하는 집단은 30.2%만이 찬성하는 것으로 나타났다.

<표 3-21> 묘지공간의 납골시설화

단위: %

		적극 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	적극 반대
전체		38.8	16.3	11.6	6.8	26.5
선호하는 장례방법*	매장	20.9	9.3	14.0	11.6	44.2
	화장	46.9	20.4	10.2	5.1	17.3

%는 횡렬 구성비임. * p<.001

한편, 망우리 묘지의 정비를 위해 필요한 경우, 가족묘지의 이장여부에 대해서는 20.7%만이 이장할 의사가 있으며, 고려해 보겠다는 비율(33.8%)까지 포함하면 54.5%가 이장의 가능성을 보여주고 있다. 선호하는 장례방법에 따라 이장에 대해 통계적으로 유의한 차이를 보이는데, 화장을 선호하는 집단은 26.5%가 이장의사가 있으며, 고려해

본다는 응답까지 포함하면 64.3%가 가능성을 보이고 있는 반면, 매장 선호집단은 고려해본다는 응답까지 포함해도 32.6%만이 긍정적인 태도를 보이고 있다. 한편, 망우리묘지를 납골시설로 재개발하는 데 찬성한 집단이 상대적으로 이장의사가 높은 것으로 나타났다지만, 여전히 25%는 가족묘지를 이장하지 않겠다고 응답하였다.

<표 3-22> 가족묘지의 이장의사

단위: %

		있다	고려해 보겠다	없다
전체		20.7	33.8	45.5
선호하는 장례방법*	매장	7.0	25.6	67.4
	화장	26.5	37.8	35.7
납골시설로 재개발*	찬성	33.8	41.3	25.0
	보통	6.3	43.8	50.0
	반대	2.1	17.0	80.9

%는 횡렬 구성비임. * p<.001

③ 재사용 의사

망우리 묘지를 재개발하여 다시 사용하는 경우 58.6%가 다시 사용할 의사가 있다고 응답하였다. 개인특성별로는 연고자 본인의 종교에 따라 차이가 나타났는데, 대체로 개신교 및 천주교 등 기독교계 신자들의 재사용 의사가 많은 반면, 불교신자의 재사용 의사가 낮았다. 또한 선호하는 장례방법별로도 유의한 차이를 보이고 있는데, 화장을 선호하는 집단에서 재사용 의사가 높게 나타났다.

<표 3-23> 재개발 후 재사용 의사

단위: %

		적극 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	적극 반대
전체		44.8	13.8	11.7	6.9	22.6
종교*	불교	34.0	16.0	12.0	12.0	26.0
	개신교	53.3	13.3	16.7	3.3	13.3
	천주교	66.7	8.3	-	-	25.0
	기타 종교	40.0	-	-	60.0	-
	무교	45.5	13.6	11.4	-	29.5
선호하는 장례방법**	매장	31.7	9.8	12.2	9.8	36.6
	화장	50.0	15.0	12.0	6.0	17.0

%는 횡렬 구성비임. * p<.001, ** p<.05

④ 선호하는 정비형태

망우리 묘지의 재정비 방법으로는 묘지를 화장하여 정리하고 납골시설로 재활용하자는 의견이 전체의 42.1%로 가장 많았으며, 그 다음으로 묘지는 그대로 두고 산책로 등 환경만 정비하자는 의견이 37.9%로 많았다. 지금 그대로 두어야 한다는 의견은 11.7%에 불과하여 대체로 시립묘지의 정비는 필요하다는 의견이다.

응답자의 개인적 특성별로는 소득수준에 따라 통계적으로 유의한 차이가 나타났는데, 월평균 소득 100만원 미만의 저소득층과 200~299만원 중산층 집단에서 납골시설로 재활용하자는 의견이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 소득수준 100~200만원의 중소득층은 산책로 등 환경정비만을 선호하였다. 선호하는 장례방법에 따라서 매우 유의한 차이를 보여, 화장을 선호하는 집단은 납골시설로 재활용하는 것을 희망하는 비율이 높은 반면, 매장을 선호하는 집단은 묘지는 그대로 두고 산책로 등 환경만 정비하는 것을 선호하고 있다. 기타의견으로는 묘지를 모두 없애고 근린공원이나 주거용 아파트를 건립하자는 의견 등이 있었다.

<표 3-24> 선호하는 망우리묘지 정비형태

단위: %

		지금 그대로	산책로 등을 정비하고 묘지는 그대로	화장하고 묘지로 재활용	화장하고 납골시설로 재활용	기타
전체		11.7	37.9	6.2	42.1	2.1
월평균 가구소득**	50만원 미만	22.2	11.1	11.1	55.6	-
	50~99만원	-	26.1	13.0	52.5	13.0
	100~149만원	21.1	57.9	10.5	10.5	5.3
	150~199만원	-	56.5	-	43.5	-
	200~299만원	8.6	31.4	2.9	54.3	8.6
	300만원 이상	25.0	39.3	7.1	28.6	-
선호하는 장례방법*	매장	23.3	58.1	4.7	14.0	-
	화장	7.1	28.6	7.1	54.1	3.1

%는 횡렬 구성비임. * p<.0001, ** p<.05

(3) 정책적 시사점

설문조사 분석결과 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째는 시립묘지의

연고자에 대한 것이다. 응답자 가운데 3대조 이상의 묘지를 관리하는 가족은 1.8%에 불과하다. 본 조사는 망우리 시립묘지 연고자 가운데 최근에 주소를 확인 또는 변경한 사람을 대상으로 하였다. 또한 우편조사를 실시한 1,661개 설문지 가운데 약 9%인 150부만이 반송되어 분석에 이용되었다. 따라서 이들 150개 표본은 망우리 묘지 이용자들 가운데 비교적 가족의 분묘에 관심을 갖고 적극적으로 관리하는 집단이라고 볼 수 있다. 이러한 집단임에도 불구하고 연고자와 묘지와의 관계에서 3대조 이상은 1.8%에 불과하다는 것은 부모와 2대조까지는 조상묘의 관리가 이루어지지만, 3대조를 넘어서면 제대로 관리하지 않으며 따라서 무연분묘로 남을 가능성이 높음을 시사한다. 따라서 이미 만장상태인 시립묘지를 이대로 방치한다면 시간이 지남에 따라 연고자가 줄어들어 슬럼화할 가능성이 높다고 판단된다.

두 번째 시사점은 시립묘지의 정비의 필요성에 대한 태도이다. 전체 응답자의 11.7%만이 그대로 두는 것이 좋다고 응답하여, 대부분의 시립묘지 이용자가 어떤 형태든지 정비는 필요한 것으로 인식하고 있다. 특히 고무적인 결과는 망우리 묘지를 정비한다면 납골시설로 재활용하는 것이 바람직하다는 의견이 42.1%로 가장 많은 비율을 차지하고 있다는 것이다. 또한 묘지의 순환사용에 대해서는 40.1%만이 찬성한 반면, 납골시설로 재개발하는 것에는 55.1%가 찬성하여 납골시설로의 재개발에 대하여 비교적 긍정적인 반응을 보이고 있다. 그러나 묘지정비를 위하여 가족의 묘지를 이장하는 것에 대해서는 찬성하는 비율은 20.7%에 불과하고 고려해보겠다는 비율이 33.8%로 약 55%는 이장도 가능하다는 태도이지만, 45.5%는 이장할 의사가 없다고 응답하여 정비 또는 재개발 사업을 시작할 경우 이들에 대한 보상과 설득과정에 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

마지막으로 망우리 묘지의 정비에 대한 태도는 화장에 대한 태도에 따라 가장 큰 편차를 보이는 것으로 나타났다. 본인 사망후 화장을 하겠다고 응답한 집단일수록 묘지의 정비, 납골시설 설치, 이장회사 등 망우리묘지의 정비 및 재개발에 대해서 긍정적이었으며, 특히 납골시설로 재개발하는 데 찬성율이 67.3%로 매우 높다. 이는 앞으로 화장률이 증가하고, 화장에 대한 의식이 더욱 개선되면 시립묘지의 재개발에 대한 태도도 더욱 긍정적인 방향으로 전환될 수 있음을 시사한다.

4) 외국사례 : 캐나다 벤쿠버(Vancouver) 시립묘지 재개발

(1) 추진경위

캐나다의 벤쿠버시는 시립묘지 Mountain View Cemetery 재개발 사업을 추진하고 있다. 이 묘지는 도심지에 위치하여 접근성이 우수하기 때문에 이용자가 많았으며, 일반 시민에게는 도시공원으로서의 역할을 해왔다. 벤쿠버 시립묘지는 1887년 설립되어 약 92,000기의 분묘와 145,000 납골공간이 있으나 1986년 이후 만장된 상태이다.

벤쿠버 시립묘지는 묘지 및 납골공간을 분양함으로써 재원을 확보해왔으나, 분양 가능한 공간이 더 이상 없어지면서 1985년 이후 시민의 세금으로 관리해왔다. 1985년 이후 14년간 총 750만달러를 지원함으로써 시립묘지가 벤쿠버시에 재정적으로 부담이 되기 시작하였다. 이에 따라 벤쿠버시의회는 1996년 시립묘지의 통제권을 행사하고 자문단을 구성하여 시립묘지의 역할 재정립을 위한 연구를 시작하였다. 이 연구는 시립묘지 재개발을 통해 가용용지를 발굴하고 이를 분양함으로써 시립묘지의 재정기반을 마련하는 데 기본적인 목적이 있다.

시의회는 1998년 연구수행 결과 “마운틴뷰 시립묘지 비전계획(Vision Plan for Mountain View Cemetery)”을 보고 받고 향후 100년간의 시립묘지 재개발 마스터플랜 준비를 승인하였다. 이후 2000년 2월 시의회에서 마스터플랜을 채택하고 이를 수행하기 위해 필요한 사항들을 승인하였다. 시의회가 승인한 사항은 다음과 같다.

- 마운틴뷰 마스터플랜(안) 채택
- 시립묘지 투자준비금(Cemetery Capital Reserve)을 마련하여 손익분기점까지 100만 달러의 재정자금을 지원함(적절한 재원과 상환 조건은 시 재정국장이 결정토록 함).
- 시립묘지 조례개정안 승인
- 집행계획의 초기 2~3년간은 진행상황을 매년 시의회에 보고함
- 시립묘지의 인력규모는 현상태를 유지하되, 효율성과 효과성을 증진시키고 새로운 서비스의 제공에 적절한 형태로 구조 조정함(구조조정에 관하여는 집행 초기 단계가 끝날 때 검토하도록 함)
- 시장수급 및 프로젝트 관리 전문직을 승인하고 현재 운용기금으로 매년 약 12만

달러의 비용을 지출함

- 밴쿠버 공원위원회가 지명한 1인과 문화보존위원회(Heritage Vancouver)의 대표 자들로 마운틴뷰 시립묘지 자문위원회(Mountain View Cemetery Advisory Board)를 구성함
- 집행 초기단계의 말까지 마운틴뷰 시립묘지 재단(Mountain View Cemetery Foundation) 설립의 실현가능성에 대해 보고하도록 함
- 집행 초기단계의 말까지 향후 시립묘지 관리를 위한 대안들을 보고하도록 함

(2) 추진계획

시립묘지 재개발 마스터플랜 승인을 위한 보고서에는 마스터플랜, 재정보고서, 인력 운용보고서, 관리보고서, 경영 및 집행계획 등 5개의 세부 보고서로 구성되어 있다.

① 마스터플랜

마스터플랜은 시민들의 변화하는 욕구에 부응한 장묘서비스 공급을 목적으로 부족한 토지자원을 효율적으로 활용함으로써 마운틴뷰 시립묘지의 사업을 재개하고 재정적으로 존속 가능하게 하는 데 기본적인 목적이 있다. 또한 매장뿐만 아니라 새로운 형태로 증가하고 있는 납골수요 공간을 확보하는데 주요한 목적이 있다. 본 기본계획은 기본적으로 기존의 공간활용을 최대한 유지하면서 관리의 효율성을 증대하기 위하여 다음과 같은 사항을 기본원칙으로 설정하고 계획을 수립하였다.

- 마운틴뷰 시립묘지는 시장의 요구를 반영하고 장례서비스에 대한 선택권을 확대 제공하는 시소유의 공공시설로 운영한다.
- 묘지는 이장하지 않는다.
- 문화유산을 보존하고 그 가치를 높인다.
- 조경적 특성을 향상시킨다.
- 산과 시립묘지 내부의 주요 경관들을 보존한다.
- 시민과 자원봉사의 참여를 확대하여 시립묘지의 위상을 시의 중요한 공공 공간으로 만든다.

우선 물리적인 환경조사와 법적 사항들에 대한 조사를 실시한 후, 개발가능지를 확인하였다. 이번 재개발은 기존 묘지 등을 그대로 보존하면서 잠재적인 활용가능 공간을 발굴하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 매장보다는 화장 및 새로운 형태의 추모시설을 확보하는 데 우선하며, 남아도는 내부도로 폐쇄, 구역간의 경계지역을 장묘 시설로 활용, 행정동 및 관리동의 통합 등의 방법을 통해 토지이용의 효율성을 높였다. 그 결과 총 13만기의 추가적인 매장공간을 확인하였다.

또한 본 계획의 특징은 문화유산을 보존하고, 각 지역별 경관특성을 살려 더욱 강화하는 방향으로 계획하고 있다는 것이다. 문화유산의 보존과 관련하여서는 ① 현재 유지되고 있는 역사적인 도로 연석들의 복원, ② 현존 묘석의 보존과 기록의 컴퓨터 자료화, ③ 역사적으로 중요한 묘지의 기념비 표시, ④ 자원봉사조직을 동원한 교육, 관광, 안내 프로그램의 개발, ⑤ 시립묘지 재단의 자금으로 문화적 자원 복원, 해석 및 규명작업의 수행 등을 권장사항으로 제시하였다.

마운틴뷰 시립묘지의 재개발을 통해 수용 용량은 매장과 추모시설(납골시설)을 합해 2배로 증가할 뿐만 아니라, British Columbia 지역 화장수요의 70% 이상을 담당할 수 있는 화장 서비스의 공급이 가능할 것으로 예상되고 있다.

② 기타 보고서

마스터플랜과 함께 사업의 실효성을 높이기 위하여 재정보고서, 인력운용보고서, 관리보고서, 경영 및 집행계획 등이 함께 작성되어 시의회에 보고되었다. 재정보고서는 마운틴뷰 시립묘지의 재정자립도를 높이는 것을 목표로 세입·세출분석, 재개발에 따른 비용·편익분석, 관리기금 운영분석 등을 실시하여 재정지원 시나리오를 제안하고 있다. 특히 이 보고서에서는 시립묘지도 가격 면에서 현대의 흐름에 맞게 요금을 현실화하여 경쟁력을 확보할 필요가 있으며, 이를 통해 시민들에게 더 나은 서비스를 제공할 것으로 분석하고 있다. 또한 관내 주민과 관외 주민의 요금차별화는 일반적인 경향임을 지적하였다.

인력운용보고서는 현재 관리조직의 인력진단을 통해 효율성과 효과성을 높이기 위한 구조조정 방안을 제시하고 있으며, 관리보고서에서는 시립묘지의 관리주체에 대하여 제안하고 있는데, 재개발 이후 재정자립이 가능할 때까지는 시에서 직영하고, 세입이 세출을 상쇄하기 시작하면 공사형태로 전환하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

또한 시립묘지 기금확보를 위한 재단법인 설립을 제안하고 있는데, 민간 재단법인 형태를 활용함으로써 기부금 모금 등 지역사회와 민간자원 활용이 용이해지고 서비스 수준이 향상될 것으로 기대하고 있다.

마지막으로 경영 및 집행계획에서는 다양한 전문 관리지식과 기술을 이용하여 광고 및 홍보계획을 수립하고, 마스터플랜, 재정보고서, 인력운용보고서, 관리보고서의 목적을 달성하기 위하여 향후 2년 동안 취해져야 할 구체적인 조치들을 연차적으로 제안하고 있다.

(3) 시사점

벤쿠버시 시립묘지의 재개발 과정은 여러 가지 시사점을 제시한다. 우선 계획과정이 오랜 시간을 두고 많은 조사와 연구, 다각적인 의견수렴을 토대로 진행된다는 것이다. 1996년 연구를 시작하여 1998년 비전계획을 수립하고, 2000년 마스터플랜을 결정하였다. 더욱이 이 마스터플랜도 계획의 수행과정에서 지속적으로 의견을 수렴할 예정이라고 한다.

두 번째 시사점은 시립묘지 재개발 원칙에 대한 것이다. 시립묘지 재개발은 벤쿠버시 권역 내에 장묘시설을 제공하고, 증가하는 화장·납골수요에 대비하며, 시립묘지의 재정자립도를 높이는 데 목적이 있다. 그러나 벤쿠버시는 기존 묘지를 완전히 개장처리하고 새로운 형태로 만드는 것이 아니라 기존의 묘지 및 유적들은 최대한 보존한다는 원칙 하에 잠재용지를 발굴하고 다양한 납골형태를 개발함으로써 효율적인 토지이용을 통해 추가공간을 공급하고, 조경 및 역사유적을 정비하여 도시공원으로 활용하고 있다. 기존 묘지를 그대로 보존한다는 측면에서는 캐나다는 국토가 넓어 묘지문제의 심각성에 있어 우리보다 유리한 조건이기 때문에 우리와 다른 입장을 취할 수 있다고 판단된다. 그러나 적어도 역사, 문화, 조경 등 보존가치가 높은 기존 자원은 최대한 보존 또는 강화하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

마지막으로 시립묘지 재개발의 필요성이 재정자립도로부터 제기되었다는 점이다. 현재 서울시 장묘시설도 원가에 미치지 못하는 사용료로 서울시민의 세금으로 운영되고 있다. 이는 장기적으로도 시의 부담으로 남을 가능성이 높다. 벤쿠버시도 시립묘지가 시의 재정부담으로 작용하고 있으며, 이 문제를 해결하기 위해 재개발을 추진하고

있다. 또한 시립묘지의 요금을 현실화하고 관내와 관외 이용자의 요금차별화 제도를 도입하도록 제안하고 있다. 관리 운영주체도 손익분기점에 도달한 이후에는 공사형태의 민영화 추세로 전환되고 있음을 알 수 있다.

제 4 장

장묘시설 수급 · 관리 정책과제

- 제 1 절 자치구의 역할 강화
- 제 2 절 민간참여 활성화
- 제 3 절 시립장묘시설 관리체계 개선
- 제 4 절 산골수요 대비

제 4 장 장묘시설 수급 · 관리 정책과제

제 1 절 자치구의 역할강화

1. 자치구 역할 강화 필요성

1) 지방재로서의 장묘서비스

Bennett(1980)는 서비스의 성격 및 공급특성에 따라 순수공공재, 순수지방재, 비순수지방재, 그리고 순수사적재로 구분하였다. 국방이나 사회보장과 같은 순수공공재와는 달리, 주택이나 학교, 복지서비스 등은 서비스 이용이 일정한 관할구역 내에서만 가능하며, 시설이 입지한 지점으로부터 거리가 멀어질수록 소비되는 공공재의 양과 빈도는 감소하기 때문에 지방재적 성격이 강하다고 지적하였다. 장묘서비스도 복지서비스와 마찬가지로 서비스 관할권역이 시설이 입지한 지점과 관계가 있기 때문에 지방재적 성격이 강하며, 따라서 지방정부의 역할이 중요하다. 특히 납골시설의 경우, 추모시설이기 때문에 가족들이 언제나 쉽게 찾아갈 수 있는 접근성이 중요하며, 이러한 점에서 자치구 단위의 추모시설 건립이 필요하다.

<표 4-1> 재화 및 서비스의 유형

유형	서비스 사례
순수 공공재	국방, 법체계, 통화, 사회보장
순수 지방재	전기, 상수도, 지방TV 및 라디오
비순수 지방재	공영주택, 학교, 복지시설 및 서비스, 쓰레기수거서비스, 오물처리장, 도로, 스포츠센터, 공원, 도서관 등
순수 사적재	식료품, 의료품, 내구소비재, 자동차 등

자료: Bennett(1980), The Geographics of Public Finance

2) 화장 및 납골수요의 급증

1990년대 초반까지만 해도 서울시의 화장 및 납골률은 그리 높지 않았기 때문에 서울시는 화장을 장려하기 위하여 정책적으로 시립 승화원 및 추모의 집을 실비로 운

영해왔다. 그러나 1990년대 후반부터 화장료 및 납골률이 급속하게 증가하면서 관련 시설수요 또한 증가하고 있으며, 2020년까지는 최대 84기의 화장로, 60~70만기 이상의 추모시설 수요가 발생하는 것으로 추계되었다. 그러나 이처럼 급증하는 시설수요를 서울시 단독으로 모두 부담하는 데는 한계가 있다. 더구나 납골시설 수요를 자치구별로 분석해보면, 2020년까지 구별로 약 1~2만기 정도의 수요가 발생한다. 이 정도는 구단위 납골시설을 공급하기에 충분한 규모이다.

또한 화장 및 납골시설 공급방향에서 분석한 바와 같이 더 이상 서울시 시립장묘시설을 경기도에 확보하는 것은 불가능하며 서울시 권역 내에 설치해야 하는 상황이다. 이러한 환경적 조건 때문에 서울시 장묘시설 건립에 각 자치구의 역할 강화가 필요하며, 각 구별로 발생하는 장묘시설 수요, 특히 납골시설 수요는 장기적으로 자체적으로 해결할 필요가 있다.

3) 서비스 관할구역의 효율화

2000년 현재 서울시 인구는 10,373천명으로 서울시를 하나의 행정단위로 장묘서비스를 공급하는 것은 비효율적이다. 보건·복지서비스와 마찬가지로 장묘서비스, 특히 추모시설은 지역단위로 수요를 파악하고 공급계획을 수립하는 고객중심의 지역단위 서비스 전달체계가 필요한 영역이다. 현재 시립장묘시설에서 한식이나 추석 등 명절 때 교통혼잡이 발생하는 것은 장묘시설, 특히 추모시설이 한곳에 대규모로 밀집되어 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 시설의 분산이 바람직하며 따라서 자치구의 참여가 필요하다.

4) 장사법의 개정

이상에서 제기된 여러 가지 이유에서 금년에 개정된 장사법에서 광역자치단체 뿐 아니라 자치구 단위에서도 장묘시설 수급계획을 수립하고 기초적인 장묘시설을 유치하도록 의무화하였다. 서울시 뿐 아니라 자치구 단위에서도 화장 및 납골을 확산하기 위한 정책을 강구·시행해야 하며, 공설 승화원 및 추모(납골)시설 등 장묘시설 수급계획 및 시설확보가 의무화되었다.

2. 기초자치단체 장묘시설 설치 사례

1) 서울시 자치구

(1) 중랑구

망우리 시립묘지가 있는 중랑구는 1995년 주민편의 증진을 위하여 망우리 시립묘지의 공원화 사업을 추진하기 시작하였다. 한편, 서울시는 당시에 제2화장장 건립이 시급히 요청됨에 따라 망우리 시립묘지를 잠정후보지의 하나로 선정하였으나 승화원 유치가 현실적으로 불가능하게 됨에 따라 중랑구의 시립묘지 공원화 사업과 연계하여 시립묘지 내에 납골시설을 설치하고 납골공원화 하는 계획을 수립하고 중랑구와 협상을 시작하였다.

그러나 서울시는 접근이 용이한 산 아래쪽 체육 및 주차시설에 납골시설을 설치하는 것을 선호한 반면에, 중랑구는 주민편의시설인 체육시설을 없애는 것에 반대하고 대신에 산중턱에 추모의 집을 건립할 것을 제안하여, 결국 부지선정에 대한 입장이 서로 달라 납골시설 건립이 무산되었다. 서울시는 이용편의를 고려할 때 체육·주차시설이 위치한 곳이 적정부지라고 판단한 반면, 중랑구는 편의시설을 그대로 남겨두고 주민들이 등산이나 산책로로 이용하는 묘지공원화에 관심을 가지고 있었기 때문에 의견의 일치를 보지 못한 사례이다.

중랑구 사례는 아직 장사법 개정이 이루어지기 이전으로 당시에는 장묘시설의 설치가 자치구의 의무사항이 아니었기 때문에 중랑구에서는 추모시설 설치에 소극적이었던 것이라고 볼 수 있다. 그러나 표면적으로는 추모시설의 입지에 따른 서울시와 중랑구의 견해 차이가 사업실패의 요인이지만, 실질적으로는 혐오시설로 인식되어 있는 화장·납골시설이 관할구역 내에 들어설 경우 민선 구청장은 주민반대를 의식하지 않을 수 없는 입장이다.

(2) 동작구

① 추진경위

동작구는 중랑구에 비해 사업계획이 상당히 구체화된 사례이다. 동작구는 장사법 개정에 따라 자치구 단위의 장묘시설 수급계획 및 설치가 의무사항으로 규정될 것에

대비하여 1999년부터 대책마련을 시작했다. 1999년 7월 동작구 공설납골시설의 수요과
 악을 위하여 구민 여론조사를 실시하였으며, 공설 추모의 집 설치에 따른 경제성 및
 타당성 분석을 실시하였다. 분석결과 공설 추모의 집을 건립하는 것은 경제성이 없으
 며, 구의 재정여건 및 재원조달 방법을 고려할 때 단독으로 구립 추모의 집을 건설하
 는 것이 바람직하지 못하다는 결론을 내리고, 민·관 합작사업으로 공·사설 복합형
 납골공원을 건립하는 내용의 「공설납골당 설치사업 추진계획」 1999년 수립하였다.

이 계획에 의하면, 납골공원 건립이 가능한 토지를 소유하고 있는 민간업자를 사업
 파트너로 선정하여 민간업자가 납골시설을 건립하여 운영권을 갖도록 하되, 해당 부지
 내 일부에 동작구 납골시설을 건립하여 해당 토지와 납골시설을 기부채납하는 방식을
 채택하고 있다. 이 계획에 따라 동작구 경계로부터 자동차 주행거리 120km이내의 지
 역에 15만평 이상의 부지를 확보하거나 토지사용자의 사용승낙을 받은 민간사업자를
 공모하여 2000년 7월 사업자를 선정하였다. 민간사업자로 선정된 (주)아름다운 강산은
 경기도 포천군에 총 40만평의 부지를 확보하고 있다.

② 사업개요

수탁자로 선정된 민간업자가 확보한 40만평 사업대상 부지 가운데 약 10%인 4만평
 에 동작구 추모시설, 나머지 4만평에 대상부지 소재지인 포천군의 추모시설이 건립될
 예정이다. 소요비용 가운데 토지매입비는 전액 민간업자가 부담하며, 동작구와 포천군
 은 해당 공설 추모시설 건축비의 50%만을 각각 부담하고 나머지 일체의 사업비는 민
 간사업자가 부담한다. 사업부지는 원칙적으로 민간업자의 소유이나, 계약에 의해
 동작구 및 포천군 추모시설이 건립되는 부지의 토지 및 건축물 지분의 소유권은 동
 작구 및 포천군에게 주어진다. 사업부지의 나머지 부분에는 민간업자가 사설 가족납골
 묘를 건설하여 일반 분양하도록 계획되어 있다.

<표 4-2> 동작구 납골시설 건립계획 사업비 부담

주체		동작구	민간업자	토지 소재지 자치단체 (포천군)
구분				
소유지분(총40만평)		10%(4만평)	80%(32만평)	10%(4만평)
사업비	부지매입비	-	전액 부담	-
	시설비	기부채납 시설의 50%	나머지 전액	기부채납 시설의 50%

자료: 동작구 내부자료

동작구가 기부채납 받을 토지는 최소한 3만평이며, 이 부지에 추모시설 20%, 관리시설 20%, 녹지시설 60%의 비율로 최소 6,800위의 추모시설을 확보할 계획이다. 추모시설로는 총 2천위 안치규모의 왕릉식 납골분묘 2기와 총 4,800위 안치규모의 한국형 가족묘 400기를 건립하며, 위탁기간 및 사용료는 관련법규의 범위 내에서 계약체결시 결정할 예정이다.

<표 4-3> 동작구 구립납골시설 기본모델

시설		시설수(기)	안치규모(위)	규모(평)	구성비(%)
납골 시설	왕릉식 납골분묘	2	2,000	1,000	-
	한국형 가족묘	400	4,800	5,000	-
	소계	402	6,800	6,000	20
관리시설		-	-	6,000	20
녹지조성		-	-	18,000	60

주 : 3만평을 기준으로 한 기본모델임.

자료 : 동작구 내부자료

③ 시사점

동작구 사례는 민관협동으로 추모시설 건립을 추진한 사례임과 동시에 두 개의 자치단체가 공동사업을 추진한 사례라는 점에서 의의가 있다. 동작구 측에서는 구립 추모시설 건설비 50%만을 부담하고 토지 및 해당시설을 기부채납 받음으로써 경제성 측면에서 매우 성공적인 사례인 것으로 판단된다. 반면에, 민간업자 측면에서는 토지매입비 전액, 사업비의 대부분을 부담하고 일부 시설을 기부채납해야 하는 등 경제적으로 부담이 가는 사업임에도 불구하고 공공부문과 합작사업을 추진함으로써 공공의 신용성, 신뢰성을 활용하여 납골시설 분양이 용이해진다는 장점이 있다. 최근 사설 납골시설이 난립하면서 일부 업자들의 부당거래 등의 폐단사례가 알려지고, 그에 따라 사설 납골시설에 대한 소비자 신뢰도가 낮아지고 있다. 이러한 상황에서 민간사업자 측면에서는 자신들의 사설납골시설을 공설납골시설과 함께 건립하여 분양하고, 해당 공설납골시설을 수탁 관리함으로써 공공시설 및 서비스에 대한 소비자의 심리적인 신뢰도를 이용하는 장점이 있기 때문에 민관 합작사업에 참여할 동기가 부여된다.

그러나 민관 합작사업을 추진하는 경우 파트너가 되는 민간업자의 선정에 신중을

기할 필요가 있다. 장묘사업을 할 수 있는 민간단체는 장묘사업을 목적으로 설립된 법인만이 가능하나, 현재 우리나라에 있는 장묘사업 법인들은 대부분 영세하여 자금조달 및 사업추진 역량에 한계가 있다. 동작구의 파트너로 선정된 (주)아름다운 강산도 2000년 8월까지 구체적인 사업계획을 제출하도록 되어 있었으나, 업체의 자금조달이 원활하지 못해 아직까지 구체적인 설치계획서를 제출하지 못하고 있는 상황이다. 동작구는 사업자 선정후 1년간 성과가 없었기 때문에 현재 사업자 지정을 취소하고 사업을 포기하는 방향으로 고려중인 것으로 조사되었다.

동작구 사례는 민관합동사업 사례인 동시에 지자체간의 공동사업 추진사례로 볼 수도 있다. 그러나 동작구와 공동사업을 추진하는 지자체가 포천군이라는 점에서는 성공적인 공동사업 추진사례로 평가하기는 어렵다. 서울시의 경우 소규모 추모시설이라 하더라도 각 자치구에서 적당한 부지를 찾는 것이 쉽지 않기 때문에 서울보다는 토지에 여유가 있는 인근 경기도 지역과의 공동사업 추진이 현실적이다. 그러나 근본 취지가 인접한 지자체와의 공동사업을 통해 상호 이익을 도모하는 데 의의가 있는데 반해 동작구의 경우 지리적으로 너무 멀리 떨어진 자치단체와 함께 사업을 추진하고 있기 때문에 바람직한 사례는 아니다. 이는 양 지자체가 자발적으로 협의하여 공동사업을 추진한 것이 아니라 동작구에서 선정한 수탁자가 소유한 사업부지가 포천군에 소재함에 따라 우연히 발생한 결과이기 때문이다.

마지막으로 동작구 사례는 공설 장묘시설의 이용요금의 비합리성에 대한 시사점을 제시하고 있다. 동작구가 자체 공설 추모시설을 건립하기 위하여 경제성 분석을 한 결과, 수도권에 납골당 설치시 1위당 50~70만원의 시공비가 소요될 것으로 예측하였으나, 시립 추모의 집 사용료가 1년에 1,000원이기 때문에 가격 면에서 서울시 추모의 집과 경쟁하기 어렵다는 결론이 나왔다. 지나치게 저렴한 시립 장묘시설의 사용요금은 다른 지자체의 공설 장묘시설은 물론 민간부문의 장묘사업에의 참여욕구를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

2) 타시도 기초자치단체

(1) 경기도 안양시

안양시는 장묘문화 개선사업을 추진하기 위하여 안양시 소유인 의왕시 청계동 산 8

의5 일대 시립묘지인 청계공동묘지에 왕릉식 납골분묘를 건립할 계획을 수립하고 2000년도 사회복지사업 비목으로 약 7억원의 예산을 시의회에 상정 심의하였다. 그러나 안양시의 납골분묘 건립계획이 알려지자 안양시 시립묘지의 소재지인 의왕시민들의 반대에 부딪혀 사업추진이 중단된 상태이다. 의왕시민은 의왕시에 소재한 시립묘지에 납골분묘를 설치하면서 의왕시와 사전협의 없이 계획을 수립하였으며, 납골묘가 건립될 경우 승화원까지 들어설 것이기 때문에 납골묘 건립사업을 철회할 것을 요구하였다. 시민들의 반발이 이어지자 의왕시도 안양시가 추진중인 납골묘 건립사업은 도시계획 입안권을 갖고 있는 의왕시의 승인 없이는 불가하다는 입장을 표명하여(경기일보, 1999.12.11.), 강력한 반발에 직면하였다.

안양시는 의왕시 및 의왕시 주민의 강력한 반대에 부딪혀 시자체 예산도 확보하지 못하고, 납골시설 설치계획을 유보한 상태이다. 현재 안양시는 경기도가 종합장묘시범단지 조성사업을 추진할 것이라는 점을 감안하여 자체 납골당 설치의 유보한 상태이며, 우선적으로 종교단체의 사설 납골당 건립을 지원하기로 계획을 수정하였다. 이에 따라 종교지도자 간담회를 통해 종교단체의 참여를 유도하여, 안양시내 삼막사와 보장사가 참여의사를 밝힌 바 있다. 이 가운데 보장사는 자체 납골시설을 2001년 완공하였으나, 삼막사는 건축허가를 받은 후 사업을 포기한 상태이다.

안양시 사례는 서울시립묘지가 경기도에 위치한 것과 마찬가지로 시립묘지가 타시도에 입지함에 따라 시설 소재지 주민의 반발이 더 심한 경우라고 볼 수 있다. 동작구 사례도 구립 납골시설을 타시도인 경기도 포천군에 설치한다는 점에서는 유사하나, 동작구는 민간단체를 중심으로 두 자치단체가 서로 연계되어 계획단계에서부터 대등한 입장에서 공동사업 형태로 참여한 경우이다. 반면 안양시는 의왕시와의 공동사업이라기보다는 의왕시의 토지를 안양시민을 위해 일방적으로 사용하는 형태이기 때문에 의왕시민들의 피해의식과 반대가 더 컸던 것으로 분석된다.

(2) 경기도 화성군

경기도 화성군에는 관내 15개 읍·면에 70여개의 공설묘지 및 공원묘지가 난립하여 26만여평을 잠식하고 있으며, 매장가능 여유분도 2만여기에 못 미쳐 묘지난과 국토 잠식 문제가 심각하였다. 이에 따라 관내 70개 공설묘지 중 39개소를 폐지하고 공원형

통합 납골당을 설치하는 공설묘지 설치 및 운영조례안을 2000년 9월 입법 예고하였다. 계획에 의하면 폐지되는 공설묘지는 공원형 통합 납골당으로 재활용하며, 묘지사용료를 500% 인상하여 매장 위주의 장묘문화를 개선하려는 정책의지를 보여주고 있다. 화성군은 공설일반묘지 사용료(3평기준)를 현재의 화성군민은 1만원에서 5만원, 관외 이용자는 1만5천원에서 10만원으로 인상하고, 공원묘지 사용료(2평기준)도 현재의 31,700원에서 20만원(관외자는 40만원)으로 현실화할 계획이다(경인일보, 2000.9.25).

그러나 2001년에 예산을 확보하여 1만평 부지에 5만기 규모의 공원형 납골시설을 2003년까지 완공할 계획이었으나 아직 부지를 확보하지 못해 현재 부지선정을 위한 준비단계에 있으며, 2002년도 예산에 사업예산을 반영하여 납골당 건립사업을 시작하기로 계획을 수정하였다. 한편, 금년 들어 화성군은 화성시로 승격되면서 「화성시 공설묘지 설치및운영조례」 및 시행규칙을 제정하고 40개소의 공설묘지 사용을 중지하였다.

(3) 충청북도 충주시

충주시는 35년 전에 건립된 안림동 승화원 시설이 노후화 되어 이용자들에게 불편을 초래함에 따라 시설 현대화 계획을 추진하였다. 그러나 현재 위치는 부지가 협소하고 안림동 지역주민들이 화장시설 이전을 요구함에 따라 필요한 부지를 확보하여 승화원을 이전하기로 계획을 수정하였다.

승화원 이전계획에 따라 충주시는 목벌동 일대를 후보지로 잠정 선정하고 2001년 4월 6일 학계, 시민단체, 공무원, 지역주민 등 300여명이 참석한 가운데 공청회를 개최하고 목벌동 주민을 제외한 대부분의 참석자들이 충주시에도 현대화된 승화원이 필요하다는데 공감대가 형성되었다. 그러나 승화원 후보지로 알려진 목벌동 주민들은 승화원 입지 대상지역이 충주호로부터 500m밖에 떨어지지 않아 수질오염의 가능성이 높고 교통이용도 불편하다는 이유로 반대의견을 주장하고, 지역주민 4천여명의 반대서명을 받았다.

이러한 주민반대를 해결하기 위하여 충주시는 대상지역 주변지역 주민들에게 일련의 선진장묘시설 견학기회를 제공하였으며(2001. 4. 24~4. 29.), 지역주민의 숙원사업을 해결하기 위하여 행자부에 특별교부세를 신청하여 승화원 신축이전에 따른 주민숙원사업비 15억원을 배정받았다. 2001년 6월 26일 기준으로 주택과 농경지 소유 현황 등을

고려, 일정한 지원기준에 따라 주민숙원사업을 지원하고, 이와는 별도로 TV난시청 해소, 전기승압공사, 간이상수도 보수공사 등의 사업비를 추가적으로 지원할 계획을 제시했다. 이러한 충주시의 적극적인 노력으로 반대했던 지역주민들도 충주시의 입장을 수용하고 9월 28일 오전 시장실에서 목별동 주민대표들이 참석한 가운데 이 마을 85가구를 대상으로 모두 13억 5천만원이 투입되는 주민지원사업에 관한 협약을 체결했다.

충주시 승화원은 목별동 산 38-2 일대 3만3천여㎡에 모두 74억원(부지매입비 24억원 포함)을 들여 2천㎡ 규모의 승화원과 4천㎡의 추모의 집이 들어설 계획이며, 승화원에는 8기의 최첨단 화장로와 분향실, 수골실, 기계실 등이 설치될 예정이다. 충주시 사례는 주민들의 반대에 설득과 보상 등 적극적인 협상과정을 통해 문제를 해결한 성공사례로 평가된다.

3. 역할분담

광역자치단체는 물론 기초자치단체까지 장묘정책에 대한 역할 및 책임이 강화되기는 하였으나, 행정주체별로 관할 권역 및 조직의 성격이 상이하기 때문에 장묘정책 시행의 효과성을 극대화하기 위해서는 각 행정주체별 역할을 구분하는 것이 바람직하다.

1) 중앙정부의 역할

앞서 논의한 바와 같이 장묘시설, 특히 화장 및 납골시설의 공급은 중앙정부 단위 보다는 자치단체 단위에서 이루어지는 것이 보다 효과적이다. 그럼에도 불구하고 사회 전체의 장묘관습을 개선하고 장묘시설 수급 및 관리에 필요한 기초적인 정책방향은 중앙정부 차원에서 일관성 있게 제시될 필요가 있다. 따라서 중앙정부인 보건복지부는 장사법을 근간으로 장묘시설 설치 및 관리에 대한 기준을 제시하고, 자치단체 차원에서 정책을 집행하는데 실질적으로 도움이 될 수 있도록 행·재정적으로 지원한다.

장사법 개정과 함께 장묘시설 설치에 직접적으로 관련된 도시계획법, 도시공원법 등 관련 법률에 있는 규제들이 많이 완화되었다. 그러나 아직도 서울시와 같은 대도시 내에 종교시설 이외의 공급주체가 납골시설을 설치하는 데는 물리적인 규제가 남아 있다. 이러한 법제도적 규제를 완화하고 필요한 지원제도를 강화하는 제도적 개선 노력

이 중앙정부차원에서 담당해야 할 역할이다. 또한 앞으로 자치단체 및 민간업자의 장묘시설 설치가 증가하는 경우에는 이들 시설에 대한 가격 및 시설 관리 등 관리·감독을 위한 기준도 중앙정부 차원에서 마련되어야 한다.

재정적으로는 이미 개정 장사법에서 자치단체가 공설 장묘시설을 건립하는 경우 재정지원을 할 수 있는 근거를 마련하였다. 그러나 앞으로 장묘사업에 민간참여가 늘어날 것으로 예상되기 때문에 민간사업자들에 대한 재정지원 범위를 확대할 필요가 있다.

2) 서울시의 역할

지금까지 장묘정책 수행 및 시설공급은 서울시가 주체가 되어 시행해왔으나 앞으로 점진적으로 자치구의 역할을 확대하도록 한다.

(1) 정책방향 및 중장기 계획의 수립

25개 자치구가 장묘정책 수행에 적극적인 행동주체로 참여하더라도 여전히 서울시는 하나의 동일 생활권으로 보는 것이 타당하다. 서울시라는 공간단위는 장묘시설 수급실태 및 사회적인 여건 면에서 유사한 조건을 갖고 있기 때문에, 서울시 단위의 종합적인 정책방향과 일치되는 시책을 수행하는 것이 효율적이다. 따라서 자치구 단위의 장묘시설 수급계획을 수립하기에 앞서 서울시의 광역적인 정책방향 설정 및 장묘시설 수급전망·공급계획을 제시함으로써 자치구 계획수립을 위한 기본방향을 제공한다.

(2) 승화원 설치·운영

앞서 화장시설 공급방향에서 제시한 바와 같이 승화원은 광역시설이며, 승화원에 대한 주민반발이나 비용측면에서 자치구 단위에서 설립주체가 되는 데 한계가 있다. 따라서 공영 화장시설의 설치·운영은 서울시가 담당한다.

(3) 자치구 재정지원

중장기적으로 추모시설 공급에는 자치구의 참여가 가능할 것으로 예상된다. 추모시설 설치에는 막대한 건설비 이외에 주민반발에 따른 보상비 등 많은 예산이 소요되기

때문에 재정적으로 열악한 기초 자치단체가 모든 재정을 부담하는 것은 현실적으로 불가능하다. 개정 장사법에서 국가는 자치단체의 공설장묘시설 설치운영에 재정적으로 지원하도록 되어 있다. 따라서 서울수도 자치구 단위의 추모시설 건립에 필요한 재정을 지원할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

재정지원은 직접적인 건립비 뿐 아니라 추모시설 설립계획에서 입지결정, 민원해소 등 부수적인 재정수요도 간접적으로 지원할 필요가 있다. 특히 시설입지 결정에서 주민반발이 예상되며 주민과의 갈등해소를 위해서도 행·재정적 지원이 필요하다. 구단위 추모시설을 건립할 경우 원칙적으로 주민협상 주체는 자치구가 담당하나, 협상과정 또는 주민보상을 위해 소요되는 경비를 서울시에서 지원할 수 있도록 제도화한다.

3) 자치구의 역할

자치구의 참여가 가능한 영역은 추모(납골)시설의 설치·운영이다. 그러나 현시점에서 추모시설 공급에 자치구가 적극적으로 참여하는 것은 불가능할 것으로 예상된다. 따라서 자치구의 참여 및 역할분담은 장단기별로 구분하여 제시되어야 할 것이다.

(1) 단기적 역할

① 서울시 지원

제3장에서 논의한 바와 같이 화장 및 납골수요는 최근에 폭발적으로 증가하는 반면, 시설공급 측면에서 자치구가 단기적으로 참여하는 것은 현실적으로 어려움이 많이 있다. 따라서 단기적으로는 화장 및 납골시설의 공급주체는 서울시가 중심이 될 필요가 있다. 이 단계에서 자치구의 역할은 서울시의 장묘시설 공급정책 및 시책사업의 지원자로서의 역할이 기대된다. 자치구민 대상으로 장사법 개정내용을 홍보하여 자치구 구역내 장묘시설 설치의 필요성 및 그 시급성에 대한 주민의식 개선사업을 실시한다.

② 장묘수급계획 수립

장묘시설 설치를 당장 추진하지 않는다 하더라도 기본적인 정책방향 및 수급계획을 수립함으로써 점진적, 장기적으로 장묘사업에 참여할 수 있도록 준비하도록 한다. 자치구 단위에서 화장시설 공급은 어려움이 있으므로 자치구 장묘수급계획은 납골시설

을 대상으로 하며, 서울시 계획에 나타난 장묘정책 및 장묘시설 수급정책의 기본방향을 수용하고, 지역특성을 반영하여 중장기 계획을 수립한다.

(2) 장기적 역할

① 추모시설의 설치 및 운영

단기적으로는 서울시가 주체가 되어 광역적 추모시설을 공급하되, 장기적으로 중소 규모 분산형 추모시설을 자치구 단위에서 설치 운영하도록 한다.

- 시설입지 선정 : 해당 자치구 내에 적정입지를 선정하는 것을 원칙으로 하되, 현실적으로 불가능할 경우 인근 지자체와 공동의 시설설치 장소를 선정한다.
- 시설계획 및 설계 : 추모시설을 포함한 장묘시설을 설계한다. 추모시설은 공원화, 고급화함으로써 주민들의 혐오감을 최소화할 수 있는 방향으로 설계하고, 운동시설 등 각종 편의시설을 제공함으로써 지역사회 생활편의시설로 설계한다.
- 시설입지 지역 주변의 도로 및 교통개선계획 수립 : 장묘시설 입지에 따라 발생하는 민원 가운데 중요한 것이 교통문제와 환경문제이다. 추모시설은 환경오염을 발생할 가능성이 전혀 없기 때문에 환경은 그리 문제가 되지 않으나, 다만 기존 녹지공간에 시설을 입지시키는 경우 조경이 훼손되지 않도록 설계하는 것이 원칙이다. 추모시설의 경우 보다 중요한 것은 주변지역의 도로 및 교통개선계획을 수립하는 것이다. 기존 추모시설의 문제점에서 분석한 바와 같이 추모시설 성묘객이 일시에 집중됨으로 해서 발생하는 교통혼잡을 최소화할 수 있도록 추모시설 설계와 동시에 반드시 종합적인 교통개선계획을 수립해야 한다.
- 투자계획 및 재원확보계획 수립 : 실질적으로 시설 건립을 위해 필요한 투자계획 및 재원확보계획을 수립한다. 서울시의 자치구 추모시설 건립비용 지원기준에 따라 자치구가 부담해야 할 부분에 대하여 공공재원 뿐 아니라 민간재원 활용방안을 포함한 포괄적인 재원확보 방안의 모색이 필요하다. 한편, 투자계획에는 추모시설 건립 자체에 소요되는 비용 이외에 부수적으로 소요되는 비용에 대한 고려가 필요하다. 가장 중요한 것은 시설입지 지역주민들을 위한 보상적 차원의 비용으로, 시설건립비 이상으로 소요될 것으로 예상된다. 추모시설도 여

전히 혐오시설로 간주되기 때문에 시설건립에 따른 주민갈등 발생가능성이 높다. 자치구는 시설설치 주체로서 주민갈등이 발생하기 전에, 또는 사후라도 시설입지지역 주민들이 경제적으로 손해를 보지 않도록 보상체계를 마련하고 지역발전비를 지원하는 등의 인센티브 제공을 위한 재원마련이 필요하다.

② 주민협상

구단위 추모시설의 설치주체는 자치구가 되기 때문에 시설입지 선정과정에서 발생 가능한 주민반발에 대한 협상주체 또한 자치구의 역할이다. 계획 및 입지선정 과정에서의 주민의견 수렴, 주민협상과정 및 보상, 시설입지 지역주민 복지증진 방안 등 주민과의 협상과정에서 주체적 역할을 담당한다.

이상에서 논의된 중앙정부, 서울시, 자치구의 역할분담을 종합정리하면 아래 그림과 같다.

주체	중앙정부	서울시	자치구
역할	· 법·제도 정비 · 재정지원	· 장묘정책 방향 제시 · 중장기 장묘시설 수급계획 수립 · 승화원 설치·운영 · 자치구 추모시설 설치비용 지원 · 기타 소요경비 지원	· 단기적 역할 - 서울시 지원 - 구단위 장기수급계획 수립 · 장기적 역할 - 구단위 추모시설 설치 및 운영 - 주민협상 주체

<그림 4-1> 주체별 역할분담

4. 자치구 참여확대 방안

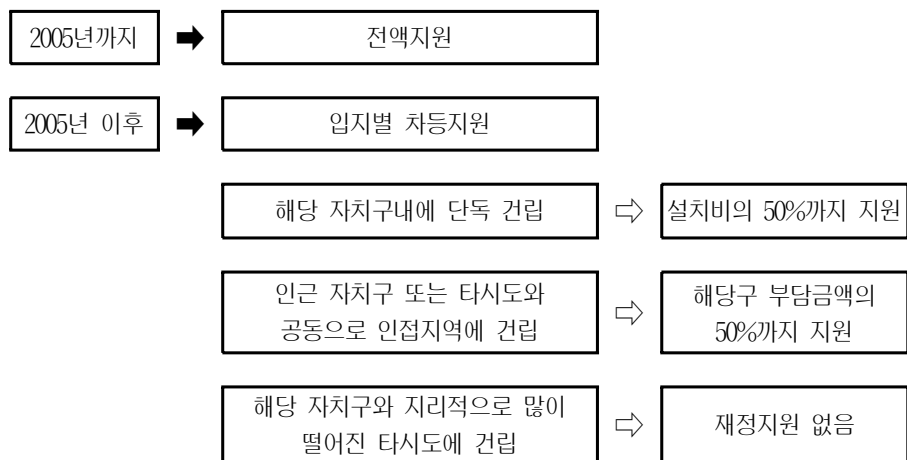
중장기적으로 자치구의 추모시설 설치·운영에 참여를 확대하기 위해서는 자치구가 지켜야 할 의무규정을 명시함과 동시에 추모시설 건립에 따른 보상 및 지원방안을 함께 제공해야 한다.

1) 구단위 장묘수급계획 수립 의무화

개정 장사법에서 이미 자치구 단위에서도 장묘수급계획을 수립하도록 되어 있다. 서울시 단위에서도 이를 서울시 조례에서 의무조항으로 명시하여 모든 자치구에서 구 단위 장묘수급계획을 수립하도록 하고, 구단위 추모시설 확보를 의무화하도록 한다.

2) 추모시설 건립비용 지원

추모시설 건립에는 막대한 재원이 소요되기 때문에 자치구 단위에서 모든 비용을 부담하는 데는 어려움이 있다. 따라서 서울시는 구단위 추모시설 건립비용을 지원해야 한다. 지원은 추모시설이 해당 자치구 권역 내에 입지 하거나 인근 자치구와 공동으로 설치하는 경우에 한해서 시재정을 지원하는 것을 원칙으로 한다. 개정 장사법에서는 자치단체의 장묘시설 건립에 중앙정부가 재정지원을 할 수 있도록 되어 있다. 서울시 조례에도 자치구 지원을 위한 법적 근거를 마련한다.



<그림 4-2> 자치구 추모시설 건립비용 지원원칙

앞서 추모시설 공급방향에서 논의한 바와 같은 이유에서 자치구의 추모시설 공급은 단기적으로는 기대하기 어려울 것이다. 따라서 자치구 참여를 유도하기 위하여 초기(2005년까지)에 선도적으로 추모시설 설치를 추진하는 자치구에 대해서는 건립비용

전액을 서울시에서 지원하는 것이 효과적이라고 판단된다. 이후 자치구 참여가 정착기에 접어들면 지원형태를 차별화하는 전략을 취한다. 해당 자치구내에 단독으로 건립하는 경우 설치비의 50%까지 서울시가 지원하며, 인근 자치구 또는 타시도와 공동으로 해당구의 인접지역에 건립하는 경우에는 해당자치구 부담액의 50%까지 지원한다. 자치구 장묘시설 건립은 수요를 자체적으로 해결한다는 데에 의의가 있기 때문에, 해당 자치구와 인접하지 않고 지리적으로 많이 떨어진 타시도의 토지를 구입하여 추모시설을 건립하는 경우에는 시비로 지원해야 할 근거가 약하다고 판단된다.

3) 법규제 완화

자치구 단위의 추모시설 공급에 걸림돌이 되는 것 가운데 하나는 도시계획법과 도시공원법에 의한 입지 가능지역의 제한이다. 앞서 논의한 바와 같이 납골시설 설치 가능 지역은 도시계획법에서는 녹지지역으로, 도시공원법에서는 묘지공원으로 제한하고 있다. 그러나 시가지화가 완료된 많은 서울시내 자치구의 경우 이러한 대상지역을 찾는 것은 어려움이 많다. 따라서 법규제를 지역특성에 따라 융통성있게 적용하는 방안이 필요하다.

(1) 근린공원 활용

도시공원법에 의하면 공원의 종류는 어린이 공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원, 그리고 체육공원으로 구분되어 있으며, 추모시설은 묘지공원 내에만 설치가 가능하다. 그러나 서울시의 경우, 동작동 국립묘지와 망우리 시립묘지를 제외하고는 묘지공원이 없다. 반면에 근린공원은 여러 지역사회에 다양하게 제공되어 있다. 납골시설은 묘지와는 달리 공간을 많이 차지하지도 않고, 최근의 납골시설은 현대화·고급화함에 따라 외관상로나 환경적으로 문제가 되지 않으며 공원화 하는 추세이다. 또한 화장시설에 비해 주민들의 혐오감도 적은 편이다. 따라서 추모시설에 대해서는 서울시내에 산재해 있는 근린공원에도 구단위의 중소규모 시설을 설치할 수 있도록 법제도를 완화하는 것이 필요하다.

외국의 사례에 의하면, 납골시설 및 묘지가 함께 있는 장묘시설이 공원형태로 제공되어 추모객 뿐 아니라 인근 지역주민에게 휴식공간으로 활용되는 예가 많이 있다. 또

한 우리와 문화적으로 차이가 있기는 하지만, 미국 뉴욕시에는 맨해튼 한 복판에도 묘지가 있다. 이들 묘지는 대부분 역사가 오래된 교회와 함께 있는 교회묘지로 맨해튼 중심부의 대형건물과 연결해 있다. 이들 교회묘지는 뉴욕시가 지정한 역사탐방 명소의 하나로 지정되어 있으며, 인근 도시민들에게 휴식공간을 제공하는 도심공원으로 널리 활용되고 있다. 뉴욕 맨해튼에 위치한 Trinity Church 묘지는 인근에 힐튼호텔과 상업·업무시설이 있고, 가까운 거리에 뉴욕시청과 세계무역센터가 인접해있다. 맨해튼의 대형



<그림 4-3> 뉴욕 맨해튼 Trinity Church묘지

건물에 둘러싸인 Trinity Church는 주변 직장인들에게 도심공원과 같은 역할을 하고 있으며, 교회자체가 주요 관광지이기 때문에 관광객들도 많이 방문하고 있다. 조용하고 평화로운 교회묘지는 도심내의 부족한 녹지공간을 확보해주는 역할을 하고 있다.

(2) 공공시설 활용

한편 최근 「도시계획시설기준에관한규칙」을 개정하여 납골당을 공동묘지에서 제외하여 공동묘지가 아닌 곳에도 설치할 수 있도록 하였다. 그러나 도시계획법시행령에서 납골시설을 포함한 묘지관련 시설은 자연녹지지역에만 설치가 가능하고, 다만 종교시설 내의 납골당에 대해서는 주거지역 등 시가지 내에도 설치가 가능하도록 완화하였다. 그러나 현실적으로 서울시에는 학교나 병원과 같은 곳에서 기증이나 연구용이기는 하지만 일부 납골시설이 있는 곳이 있으며, 이들 시설은 현재 법규상으로는 모두 불법시설이다. 이들 시설은 현실적으로는 전혀 문제가 없음에도 불구하고 단지 법제도상으로만 제한된 것으로, 불필요한 법규제가 불법을 조장하는 원인이 될 수 있다.

성공회 서울대성당 지하의 납골시설은 도심지에 위치하며, 기존의 종교시설의 일부를 이용하고 있지만, 인근 지역에 환경문제나 교통문제 등 일체의 문제를 초래하지 않

는다. 따라서 종교시설 이외의 다른 공공시설을 낚골공간으로 활용하는 것은 바람직한 대안으로 대두된다. 예를 들면 구민회관과 같은 공공이용시설의 지하를 추모공간으로 활용하고, 지상은 주민편의시설로 활용하는 방안도 제안될 수 있다. 그러나 이 경우, 구민회관은 종교시설이 아니기 때문에 현재 법체계 하에서 낚골시설을 설치하는 것은 불가능하다. 일본이나 서구사회에서는 묘지도 주거지와 인접해 설치된 경우가 많다. 따라서 앞으로 장묘의식의 개선과 시설 고급화가 이루어진다면, 우리 사회에서도 시가지 내 공공시설을 활용하여 구단위 소규모 추모시설 설치가 가능하도록 법제도를 완화할 필요가 있다.

4) 공간확보 지원

서울시, 특히 도심지역에 위치한 자치구의 경우 현재의 법체계 하에서 추모시설을 건립할 수 있는 공간, 즉, 자연녹지나 묘지공원을 확보하는 것은 불가능하다. 따라서 이에 대한 지원방안 모색이 필요하다.

(1) 타시도 공동 건립 지원

장사법에서도 현실적으로 단독 건립이 불가능한 경우 인근 자치구 또는 타시도와 공동으로 장묘시설을 건립하는 것을 허용하고 있다. 문제는 혐오시설로 간주되는 추모시설 건립을 위해, 특히 다른 자치구의 추모시설 건립을 위해 공간을 제공할 자치구가 많지 않다는 것이다.

이를 유인하기 위해서는 우선 재정지원을 통한 유인방안이 가능하다. 앞서 제안된 자치구 추모시설 건립비용 지원기준에 의하면, 타시도와 함께 추모시설을 건립하는 경우, 해당 자치구 소요비용의 50%만 지원하도록 하고 있다. 그러나, 공간을 제공하는 자치구에게는 2005년 이후라도 비용 전액을 지원함으로써 공간제공에 따른 보상책을 마련한다.

두 번째로 최근 혐오시설인 쓰레기 처리시설 설치에 적용된 방안을 추모시설에도 적용할 수 있을 것이다. 각 자치구가 쓰레기 처리시설을 혐오시설이라 하여 수용하지 않음으로 해서 몇 개 자치구간의 협정을 통해, 예를 들어 A자치구는 쓰레기 소각장을 설치하고, B자치구는 자원회수시설을 각각 설치하는 대신 해당 시설을 상호 이용하는

방법이 적용되고 있다. 마찬가지로 A자치구의 추모시설을 B자치구가 수용해주는 대신, A자치구는 B자치구에서 필요한 다른 시설을 설치 또는 지원하는 방안을 적용할 수 있다. 이는 자원활용의 효율성도 높이고 시설입지 확보에도 도움이 되는 방법이다.

(2) 종교시설 지원

현재의 법체계 하에서 녹지공간 확보가 어려운 시가지 내에서 추모시설을 건립할 수 있는 유일한 방법은 종교시설 내에 납골당을 설치하는 것이다. 그러나 종교시설은 사설 시설이기 때문에, 구단위 공설 추모시설 건립을 위한 대안으로 적용되기는 어려울 것이다. 현실적으로도 특정 종교시설에 설치된 추모시설을 해당 시설이 위치한 자치구민을 위한 추모시설로 지정한다는 것도 가능성이 적다.

그러나 종교시설에 납골시설을 건립하고, 그 일부를 자치구 시설로 할당하는 경우에는 해당 종교시설의 납골시설 설치에 특혜를 주거나 비용을 지원하는 방법을 적용할 수 있다. 이 경우, 구단위 시설로 지정되는 부분에 대해서는 자치구 추모시설 건립비용 지원기준에 의해 지원을 하며, 나머지 종교기관 자체 시설로 할당된 부분에 대해서도 건립비용 일부를 지원함으로써 종교단체의 참여를 유도할 수 있을 것이다.

5) 광역 추모시설에 대한 차별화

앞서 추모시설의 시설규모 및 입지배분에서 지적인 바와 같이 승화원과 연계하여 설치되는 추모시설을 수용하는 자치구에 대해서는 그에 따른 보상을 제공한다. 즉, 이들 자치구에 대해서는 자체 추모시설 설치의무를 면제해주고, 광역 추모시설을 해당 자치구 추모시설로 간주하여 이용에 우선권을 부여한다.

이는 현재 광역규모 추모시설을 수용한 자치구에 대한 보상적인 성격이 있을 뿐 아니라 앞으로 제3, 제4 승화원 및 추모시설 건립을 위한 입지확보에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 중장기적으로 구단위 추모시설 확보가 의무화되면 모든 자치구는 자체적으로 확보해야 하는데, 서울시 단위의 장묘시설을 수용함으로써 해서 자체적인 시설확보 의무가 면제됨은 물론 해당 시설 이용에 우선권이 주어지기 때문에 자치구 입장에서 유리한 조건이 될 수 있기 때문이다.

제 2 절 민간참여 활성화

1. 민간참여 필요성

1) 공공재원의 한계

장묘시설 건립에는 막대한 비용이 소요된다. 이번 서울시 제2화장장 추모공원 건립 계획에 의하면 화장장 1개소 건립에 천억원 이상이 소요될 것으로 예상되며, 용미리 추모의 집 건립에도 83억원이 소요되었다. 장묘시설 및 서비스, 특히 화장 및 납골시설에 대한 수요는 날로 증가하는 반면, 자치단체의 세수원은 한정되어 있어 이를 공공부문의 자체 재원만으로 충당하는 데는 한계가 있다. 특히 지방정부 차원에서 기존의 조직으로는 재정과 인력, 기술면에서 증가하는 서비스 수요를 충족하는데 한계가 있기 때문에 새로운 행정수요에 신속하게 대응하기 위해 민간자원의 활용이 필요하다.

2) 준시장적 성격의 장묘서비스

장묘서비스는 그 성격상 순수 공공재라기보다는 준공공재적 성격이 강하다. 공공재의 일반적 특징은 비경합성, 비배제성인 반면, 장묘서비스는 공공성을 갖고 있기는 하나 소비행태에 있어 선택적, 개별적이기 때문에 준공공재의 범주에 포함된다. 순수공공재는 그 재원을 응능(應能)의 원칙(ability-to-pay principle)에 따라 소득세와 같은 비목을 통해 충당하는 반면, 준공공재는 응익(應益)의 원칙(benefit principle)에 의거하여 사용료, 수수료 등 가격수입을 통해 재원을 충당하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다(오연천, 1987).

현재 시립 장묘시설은 공공시설이라는 점과 특히 화장·납골을 장려하기 위해 정책적으로 저렴한 서비스 요금을 받고 있다. 그러나 장묘시설 및 서비스는 복지 또는 교육서비스와 마찬가지로 서비스의 내용 면에서는 공공적 성격이 높으나, 소비행태가 선택적으로 발생하며, 이용자가 요금을 지불한다는 측면에서 준시장적 성격의 서비스이기 때문에 민간부문의 참여가능성이 높은 공공서비스 영역이다.

사설공원묘지 및 납골묘지 등 민간이 제공하는 장묘시설은 높은 비용에도 불구하고 수요가 많은 것으로 나타났다. 서울시 강남구에 위치한 사설납골당인 능인선원의

경우 납골당 1기당 사용료 300만원에 연간관리비 10만원을 받고 있으며, 서울시 장묘 사업소가 1997년 개발·보급한 한국형 가족납골묘지도 500만원대의 높은 분양가격에도 불구하고 분양당시 9:1의 높은 경쟁률을 보였다. 이는 소비자의 요구에 부응하는 장묘 시설을 개발·보급한다면, 수익성 확보가 가능함을 시사한다. 일본의 경우에는 사설화장장의 사용료는 공설화장장에 비해 매우 높음에도 불구하고 안락하고 고급화된 시설 및 서비스를 제공함으로써 이용수요가 더 높게 나타나고 있다.

3) 공공서비스의 민영화 추세

앞서 언급한 바와 같이 장묘시설 및 서비스는 이용자가 요금을 지불하는 준시장적 성격을 가지고 있으며, 수익자 부담원칙의 적용이 보다 형평한 분야이기 때문에 민간 부문의 참여가능성이 높은 공공서비스 영역이다. 서울시는 이미 각종 문화·복지시설의 민간위탁을 위시하여, 쓰레기 수거사업에 민간자원을 동원하고 있으며, 최근에는 가장 기초적인 공공서비스라고 할 수 있는 취수장, 정수장 등 수도사업의 민영화도 추진하고 있다. 장묘서비스에 대한 수요는 앞으로 급증할 것으로 예상되는 반면, 서울시 자체 인력 및 재원만으로 급증하는 수요를 충당하는 데는 한계가 있다. 또한 중산층 대상의 장묘시설 수요가 증가하면 시설 및 서비스의 고급화·다양화가 필요하며, 이를 위해서는 민간부문의 활용이 보다 효율적이라는 의견이 일반적이다.

4) 서비스 공급의 효율성

공공서비스 민영화 논리의 근거는 민간부문을 통한 공공서비스 공급이 보다 효율적·생산적이라는 점이다. 비경제적 요인에 의해 결정된 정부 행정구역의 크기는 서비스 공급·운영상의 최적규모와 일치하지 않기 때문에 행정구역을 기준으로 한 공공서비스 공급은 경제적인 측면에서 효율성이 낮다. 지방자치단체가 지역의 다양한 욕구를 수용하기 위하여 거대한 시설투자와 막대한 재정을 소모하는 것보다는 시설, 인력, 기술 및 노하우를 지닌 민간업자가 여러 자치단체를 대상으로 통합적으로 서비스를 제공함으로써 생산단가를 낮출 수 있다. 또한 민간부문은 이윤추구가 목적이기 때문에 경영합리화와 공급자들간의 경쟁을 통해 비용절감 효과도 기대할 수 있다.

5) 민간부문의 수요대응성 활용

장묘시설, 특히 화장·납골시설 이용자가 양적으로 증가했을 뿐 아니라 그 구성원의 성격도 이전과는 달리 자발적 선택에 의한 중산층의 수요가 증가하고 있다. 이러한 수요계층의 변화로 서비스의 고급화, 전문화 필요성이 높아지고 있으며, 다양한 수요계층의 욕구를 충족할 수 있도록 서비스 다양화 필요성이 높아진다. 일본사례에 의하면 대도시의 민영화장시설은 비용이 매우 비쌌에도 불구하고 최고급 시설을 제공함으로써 상류층의 욕구를 충족시켜주고 있다. 현재 우리나라도 중산층의 화장이 점차 증가하고 있기는 하지만, 상류층은 여전히 매장을 선호하고 있다. 이들 상류층의 화장수요를 유발하기 위한 방법의 하나로 민간자원을 통한 시설의 고급화가 효과적일 것으로 예상된다.

공공 장묘시설 및 서비스는 적자를 감수하고 있기 때문에 양질의 고급서비스를 공급하는 데 한계가 있으며, 공공부문은 조직의 경직성 때문에 변화하는 수요에 즉각적으로 대응하는 것 또한 한계가 있다. 장묘서비스는 특히 고객위주의 서비스 전달체계가 요구되는 영역이며, 이처럼 변화하는 수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 공공조직 보다는 민간조직이 보다 효율적인 것으로 평가된다.

2. 민간부문의 참여사례

민간부문의 장묘시설 설치사례는 서울시내에는 많지 않으나 수도권을 중심으로 묘지 및 납골시설 공급에 민간참여가 활발하게 이루어지고 있다. 납골시설의 경우, 전국의 93개 시설 가운데 약 31%인 29개가 사설 납골시설이다. 수익성 목적은 아니나 특히 종교계를 중심으로 장묘시설 공급에 참여하는 사례가 많으며, 최근에서 대기업의 참여도 증가추세이다.

<표 4-4> 설립주체별 장묘시설 현황(전국)

설립주체 유형	공설	사설	계
화장장	45	-	45
납골시설	64	29	93
묘지	220	124	344

주: 묘지 및 납골시설은 1999. 12말 현재임.

자료: 보건복지부 노인복지과

1) 종교단체 참여 사례

전국을 기준으로 총 23개 공동묘지가 종교단체에 의해서 제공되고 있으며, 종교단체가 운영하는 납골시설도 32개소에 이른다. 종교별로는 불교(26개소), 원불교(1개소), 천주교(3개소), 개신교(2개소) 등이 참여하고 있다. 서울시내에 소재한 사설납골시설은 3개소인데, 이들 3개소가 모두 종교단체에서 설치한 시설이다.

(1) 불교계

불교는 종교 교리상 화장을 장려하기 때문에 화장문화 정착에 중요한 역할을 하고 있다. 2000년 화장장 이용자 설문조사에 의하면, 화장자의 종교가 불교인 경우가 28.3%로 가장 많아 불교신자들이 상대적으로 화장을 선호하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 같은 조사에서 화장을 선택한 이유가 종교 때문이라고 응답한 경우는 전체의 8.2%에 불과하며, 불교신자 가운데도 14.1%만이 종교적인 이유로 화장을 선택하여 불교가 화장장려에 결정적 역할을 하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 여전히 불교신자의 화장비율이 더 높다는 것은 고무적인 사실이다.

대한불교조계종 사회복지재단이 조사한 「불교계 납골시설 실태조사 보고서」(2000)에 의하면, 전국의 불교계 납골시설은 모두 36곳으로 전국 사설납골시설의 64.3%를 차지하고 있다. 서울시내의 3개 사설납골시설 가운데 2개소도 불교계 사찰에 설치된 납골시설이다. 전국의 36개 불교계 납골시설들은 모두 1990년 이후에 건립되었으며, 2000년 이후에 건립 또는 공사중인 시설이 15개로 최근 들어 화장·납골의 수요증가 추세를 그대로 반영하고 있다.

불교계 납골시설은 경기도에 18개소, 경남 7개소, 충북 3개소, 경북 2개소가 있으며, 서울, 인천, 대전, 충남, 전남, 제주 지역에 각 1개소가 소재하여 경기지역에 집중적으로 분포되어 있다. 시설의 형태별로는 납골당이 52.8%, 납골탑이 44.4%이며, 규모는 안치능력 5,000구 이상의 시설이 69.4%로 가장 많다. 전체적으로 납골당 형태의 5,000구 이상인 시설이 14개소(38.9%)로 가장 일반적인 불교계의 납골시설 유형이라고 볼 수 있다.

<표 4-5> 불교계 납골시설 현황

단위: 개소(%)

시설유형 \ 안치규모	3,000구 이하	3,000~5,000구	5,000이상	계
납골당	4	1	14	19(52.8)
납골탑	5	1	10	16(44.4)
납골묘	-	-	1	1(2.8)
계	9(25.0)	2(5.6)	25(69.4)	36(100.0)

자료: 대한불교조계종 사회복지재단, 「불교계 납골시설 실태조사 보고서」(2000)

실태조사 결과 나타난 문제점으로는 첫째, 불교계 납골시설은 사찰이라는 특수성 때문에 이용자가 많은 도시로부터 너무 멀리 떨어져 이용자 확보에 어려움이 있는 것으로 지적되었다. 둘째, 대부분의 시설에서 납골당이나 납골탑 등 납골시설 자체는 잘 조성되었으나, 조경이나 휴식공간 등 공원화 시설이 미흡하여 장묘시설에 대한 혐오감을 해소하기 위한 노력이 필요하다고 지적되고 있으며, 마지막으로 환기, 채광, 습도, 조명, 안전성 등 기술적인 연구가 더 필요하다는 점도 문제점으로 지적되었다(대한불교조계종 사회복지재단, 2000).

또한 최근 신축되는 현대적이고 고급화된 공설납골시설에 비해 사찰의 납골시설이 전반적으로 좋은 평가를 받고 있지 못하며, 불교계에서는 대규모로 계획하고 분양에만 신경 쓸 것이 아니라 작은 규모라도 실비만 받고 운영하는 등 사업성보다는 포교적 차원에서 접근해야 한다는 의견이 대두되고 있다(현대불교, 2000.4.5). 시설의 고급화를 위해서는 안정적인 재원조달이 필요하지만, 납골시설 건립을 위한 융자신청시 종교재산은 담보로 간주해 주지 않아 공식적인 융자제도를 통한 재원조달에 한계가 있다. 경기도 연천의 오봉사는 보건복지부로부터 납골시설 건립을 위한 융자대상자로 선정되었음에도 논·밭·임야, 5가구 이상이 전세 입주한 주택, 그리고 종교재산은 담보가 될 수 없다는 은행의 까다로운 담보조건 때문에 납골당 건립사업 추진에 어려움을 겪은 바 있다(현대불교, 1999.3.3.).

(2) 기독교(개신교)

국민의 95%가 개신교 루터복음교 신자인 스웨덴은 종교가 묘지문제를 해결하는 데 결정적인 역할을 한 사례이다. 개신교 루터복음교 교회가 화장을 적극 권장한 이후

1945년 11%에 불과하던 화장률이 1990년 중반에 70%대까지 증가하였다. 기독교는 종교교리상 매장을 선호하여 주로 교회단위의 묘지시설 설치가 많았으나, 최근 매장중심의 장묘문화 개선 필요성이 대두되면서 우리나라의 기독교계에서도 화장장려사업 참여가 증가하고 있다.

사랑의 교회가 중심이 되어 구성된 한국기독교장묘문화개선협의회는 화장장려사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 사업의 일환으로 재단법인 사랑의 동산을 설립하고 경기도 여주군 일대 30만평에 묘지·납골시설·승화원·장례식장 등 일체의 장묘시설과 역사유물 박물관 등 부대시설을 갖춘 종합장묘단지를 조성하고 있다. 이 공원묘지는 기독교인들의 정서에 맞게 처음에는 매장하였다가 15년이 지나 완전히 육탈한 후 납골당에 안치할 수도 있는 순환식 묘지제도를 도입한 것이 특징이다. 이 사업단지는 경기도로부터 종합장묘 시범단지로 지정되었다. 이 사업은 초기 계획단계에서부터 지역주민들과의 협의를 통해 원만하게 사업이 추진되어 왔으나, 2000년 10월 종합장묘단지 사업계획이 발표된 이후 사업대상 부지인 여주군이 아닌 인근 원주시 문막읍 주민들로부터 식수원 오염의 우려와 청정지역이라는 이유로 반대에 부딪혀 있는 상황이다.

서울시내에 소재한 3개 사설납골시설 가운데 하나도 대한성공회(개신교) 서울대교구에 설치된 소규모 납골시설이다. 이 시설은 도심에 위치한 교회건물 지하에 30평 규모로 540기의 납골함을 설치해 놓은 시설로, 호텔처럼 고급스럽고 아늑한 느낌을 준다. 건축면적 1,000평의 3%밖에 되지 않으며, 도심에 위치하고 있기 때문에 납골시설 입지 선정에 어려움이 많은 서울의 경우, 소규모로 기존시설을 활용할 수 있는 성공적인 사례라고 할 수 있다.

서울시 강남구에 소재한 소망교회는 1994년 기독교계에서는 처음으로 광주군 수양관 뜰에 화장한 성도들의 화장재를 뿌리는 공간으로 ‘성도의 묘’를 마련해 놓았다. 이 곳에는 단지 창세기의 “너는 흙이니 흙으로 돌아갈 것이니라”는 말씀이 새겨진 비석이 있을 뿐 어떠한 시설도 설치되어 있지 않다. 현재 200여명의 성도들이 잠들어 있으며, 매년 한번씩 이곳에서 합동추모예배를 올린다.

(3) 천주교

개신교보다 앞서 천주교는 화장장려 운동에 참여해 왔다. 한국천주교는 1990년 주

교회의 추계 정기총회에서 장묘문화 개선사업의 일환으로 교회묘지에 납골당을 설치하는 문제를 심도있게 다루었으며, 이후 시한부 묘지제에 관한 연구와 시안마련을 서울대교구에 위촉, ‘매장및묘지등에관한법률개정(안)’을 마련하기도 하였다.

대부분의 천주교 교구들은 교인들을 위해 마련한 교회묘지들이 만장되어 새로운 묘지를 찾아야 하는 상황에 처해 있으나, 새로운 부지를 물색하지 못하여 최근 들어 묘지시설보다는 납골시설 확충이 증가하는 추세이다. 서울대교구의 경우도 이미 오래 전부터 새로운 부지를 물색하다가 마땅한 부지를 찾지 못해 용인에 소재한 기존 교회묘역에 납골당 부지를 마련하기 위한 설계를 마쳤으나 최근 주민들의 반발에 부딪혀 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 대구대교구는 군위묘지에 무연고 묘지를 수용하는 납골당을 이미 마련하였으며, 광주대교구, 인천교구 등도 교구묘원에 납골당 건립을 추진하는 등 교구별로 납골시설 공급이 활발하게 진행되고 있다. 천주교 수도회의 경우도 납골당을 마련해 사망한 회원들을 안치하고 있다.

최근 교회전문가들 중에는 새로운 장묘제도의 대안으로 유해봉안소, 가족납골묘 등이 제안되고 있으며, 특히 수원교구는 국내 최초로 유해봉안소 건립을 추진하고 나서 관심을 끌었다. 유해봉안소는 매장하였다가 일정한 기간이 지나 탈육되면 납골하는 시설로, 수원교구에서 가중되는 묘지난으로 1994년부터 납골당 건립을 준비하던 중, 화장문화에 부정적인 교계 분위기를 고려해 매장하였다가 일정한 기간이 지나 탈육되면 납골하는 유해봉안소 건립을 추진하기로 1998년 최종 결정하면서 새로운 장묘방식으로 소개되었다.

2) 민간법인

장사법에서 사설장묘시설을 설치·운영할 수 있는 주체는 종교단체이거나 민법에 의해 장묘시설 설치·관리를 목적으로 설립된 재단법인이어야 한다. 종교단체 이외에 사업목적으로 장묘시설 설치·관리에 참여한 민간법인(회사)은 점차 증가하는 추세이다. 경기도내 사설납골시설도 기존에 운영되던 납골시설은 13개소 중 2개소만이 민간법인이었으나, 현재 공사중인 시설들은 8개소 중 5개 시설을 민간법인에서 건설중이다.

장묘사업은 1980년대부터 석재공급업체 등 소규모 장묘사업체들이 공원묘지라는 이름으로 사설공동묘지를 조성하여 분양하면서 민간법인의 장묘시설 설치사업이 시작

되었으며, 따라서 장묘사업에 참여한 민간회사는 주로 이들 소규모 장묘서비스업체(석재공급업체 포함)가 중심이 되고 있다. 최근에는 화장·납골수요가 증가하고 사설납골시설 공급이 주요 사업영역으로 성장하면서 전문건축업체 및 대기업의 참여가 증가하고 있다. 승화원은 아직 수익성이 확보되지 못하기 때문에 민간의 참여가 저조하며, 민간법인의 참여사례는 주로 납골시설을 중심으로 일어나고 있다.

서울시내 안에 민간회사에 의해 건립된 납골시설은 없지만, 대부분의 사설납골시설이 서울, 부산 등 대도시 외곽지역에 2~3만기 규모의 대형 납골시설 형태로 설치되고 있다. 이는 납골수요가 밀집된 대도시 인근 부지가 투자자금의 회수에 용이하기 때문이다. 경기도 인근에 납골시설을 설치한 경우 서울에 사업소를 두고 분양을 하는 사례가 이를 증명하고 있다.

(1) 삼성생명 종합장묘단지 조성사업

1993년 삼성그룹 이건희 회장이 ‘신경영’의 일환으로 가족납골묘 사업을 제시한 이후, 1999년 삼성생명에 전담팀이 구성되어 부지선정 및 운영계획을 마련하였다. 삼성생명은 2000년 11월초 경기도 안성시 보개면 남풍리 일대의 주민들을 대상으로 사업설명회를 갖고 40만평의 부지에 평분묘, 납골당 및 납골묘, 화장시설 등을 갖춘 대규모 종합장묘단지 조성계획을 발표하였다.

계획이 발표된 후 주민들은 청정지역의 자연환경 및 생태계 파괴와 식수원 오염 등을 이유로 반대하였다. 특히 보개면에는 이미 대규모 공원묘지가 들어서 있고 쓰레기 소각장도 건설될 계획이어서 혐오시설의 집단화가 예상된다는 점에서 조성계획의 철회를 요구하였다. 해당 자치단체인 안성시는 초기 계획단계에서 긍정적인 반응을 보였으나, 주민들의 반대가 심해지자 안성시장도 반대의사를 표명하여 현재 사업추진이 불투명한 상태이다.

(2) LG 상록원 조성사업

LG그룹은 1997년 재단법인 LG상록재단을 설립하고 LG상록원 조성사업을 추진하고 있다. LG상록재단은 15~20만평 부지에 100% 무연, 무취, 무분진, 무소음의 완전 무공해 설비를 갖춘 최첨단 화장시설과 주제형, 개인 또는 가족형, 종중 또는 문중형,

그리고 특별주문형 등 다양한 형태의 납골묘역을 갖춘 장묘단지를 조성하는 계획을 1997년 가평군에 제출하였다. LG상록원에는 장묘시설뿐 아니라 푸른 잔디를 배경으로 시아가 트인 수목을 배치하여 공원의 이미지를 살리고 특별주문형 납골묘역에는 사회적으로 유명한 문인, 예술가, 정치·경제·교육·체육계 인사들의 묘역을 조성함으로써 특색있는 문화공간으로 조성한다는 계획을 수립하였다.

그러나 가평군 의회에서 1997년 LG상록원이 조성될 계획부지가 청정지역이라는 이유로 반대성명서를 발표하였다. 이에 따라 LG상록재단은 상록원을 가평군에 건립하는 계획을 포기하고, 여주군에 부지조성을 계획하고 기본설계, 마스터플랜, 환경조사 및 측량을 마친 후 여주군에 사업을 신청하였으나, 여주군도 2001년 8월 사업신청을 반려하였다. 더구나 아직 민원해결도 이루어지지 않은 상태로 LG상록재단은 현재 사업추진 여부를 완전히 유보한 상태이다. LG재단 사례의 시사점은 민간부문에서 장묘사업을 추진한다 하더라도 공공부문의 협조와 지원이 없이는 실현성이 떨어진다는 것이다.

(3) 북한강공원(납골묘원) 조성사업

경기도 남양주시에 건립중인 납골묘원인 북한강공원은 서광개발이 사업주체로 삼성이나 LG의 사례와는 달리 비교적 성공적으로 사업을 진행하고 있다. 북한강공원은 9천평 대지에 실내납골당, 납골묘 1,800기, 실내외 추모단 14,000기 등을 설치한 테마공원으로 건설되고 있다. 개인 또는 법인에게 분양되는 납골묘의 분양가격은 평당 120만원으로 크기에 따라 16기에서 최대 500기까지 봉안할 수 있으며, 개인은 3~6평, 법인은 33평까지 분양받을 수 있다. 납골묘는 혐오감을 최소화하기 위해 전통적인 봉분형이 아닌 서구식 조형물 식으로 조성할 예정이다.

사업초기인 1999년 시설부지 인근인 구암리 일대 40세대 주민들이 지가하락 및 혐오시설이라는 이유로 반대하였으나, 사업자가 주민들을 상대로 일대일 설득작업을 통해 주민동의를 얻어내었다. 사업자와 주민의 합의사항으로 사업추진에 필요한 인력채용시 인근주민을 우선 고용하고 주민들을 위한 지하수를 개발해주며, 마을발전기금을 제공한다는 조건이었다. 앞서 대기업이 추진한 사업들과 비교하여 주민설득 및 지원사업에 더 많은 투자를 함으로써 주민들의 저항을 해결한 사례로 평가된다.

3) 외국사례

(1) 미국

미국은 기독교 국가이면서 국토가 넓기 때문에 아직 묘지난의 심각성이 우리만큼 크지 않으며, 따라서 화장률도 그리 높지는 않아 2000년 현재 전국 평균 약 26%이다. 미국의 장묘시설은 국립묘지를 제외하고는 모두 민영시설이며, 주정부는 묘지의 허가 및 감독기능만 수행하고 묘지의 조성 및 운영은 비영리법인에서 담당하고 있다. 종교 단체 묘지나 개인묘지를 제외한 공동묘지의 설립은 비영리법인 또는 민간 묘지회사가 주체가 된다. 이들 공동묘지는 묘지판매, 매장 수수료, 기타 투자이익 등으로부터 얻어진 수입금을 기금형태로 관리하여 운영하고 있다.

미국의 사설묘지들은 넓은 대지에 조경시설이 잘 갖춰진 공원묘지 형태로, 20세기 전반까지만 해도 대부분 비석을 세웠으나, 1950년대말 연방법을 개정하여 입석묘지를 세울 수 없도록 규제하여 비석의 크기나 모양 등을 규제할 법적 근거를 마련하였다. 묘지면적은 1평 정도로 소규모이며 봉분이 없는 평장을 원칙으로 하고 있다. 이미 사용한 묘지를 다시 묘지로 재사용하는 경우는 없으나, 공간이 허락하는 경우 합장은 할 수 있다. 현재 뉴욕대도시권에 약 600여개의 비영리 사설묘지가 있다.



<그림 4-4> 미국 롱아일랜드 소재 Pinelawn Memorial Park 전경



<그림 4-5> 평장으로 안치된 묘지(미국)

납골시설은 대부분 공동묘지와 함께 개설·운영되고 있으며, 화장장의 경우 공동묘지 내에서 운영하거나 장의업자(funeral home)가 운영하기도 한다. 뉴욕 대도시권에는

현재 6개의 화장장이 있으며, 이들 화장장 및 납골시설도 묘지와 동일하게 규제를 받고 있다. 화장장의 시설기준은 자치단체별로 규정하고 있다. 장례식장, 화장서비스, 시신처리(매장 또는 납골 등) 등의 종합적인 장례서비스도 전문자격을 갖춘 민간이 운영하는 funeral home을 중심으로 알선·제공되고 있다.

이처럼 장묘산업이 민간부문 중심으로 발달하였기 때문에, 미국의 장묘관련 법제도는 주로 장묘관습이나 시설에 대한 문제보다는 소비자 보호차원에서 다루어지고 있다는 것이 특징이다. 연방 및 주정부의 역할은 장의업자로 하여금 소비자에게 서비스 및 관 가격표 등 모든 정보를 제시하고, 상담에 응하며, 소비자가 선택한 상품의 가격표 사본을 보관할 것을 의무화하는 등 장묘서비스 소비자를 보호하는 업무와 민간 묘지법인의 수익금 및 기금관리의 안정성을 유지하도록 지도하는 것이 주요 업무이다. 현재 미국에는 약 22천여개의 장의업자, 35천여명의 장의사와 방부처리사, 그리고 89천여명의 장례서비스 종사자들이 연방정부의 규제를 받고 있다.

(2) 일본

우리와 문화적으로 가깝고 부족한 국토공간 문제도 유사한 일본의 사례는 더 많은 시사점을 제시한다. 일본은 현재 화장률이 거의 100%에 육박하고 있다. 이러한 결과는 물론 기본적으로 장묘문화 및 장묘의식이 우리와 다르다는 점도 중요하지만, 장묘시설의 수준 및 운영방식의 다양화로 화장 및 납골에 대한 혐오감을 줄이는 데 기여한 것으로 평가된다. 일본 동경도에는 총 25개의 화장장이 운영중이며, 이중 8개소는 민영화장장이다. 대부분의 납골시설은 종교시설에서 설치 관리하고 있다.

동경도의 민영화장장은 전체 화장장수의 32%에 불과하지만, 이들 8개 민영화장장에서 운영하는 화장로수는 총 90기로 전체 화장로의 55%를 차지하고 있다. 동경도 민영화장장 가운데 東京博善(도쿄 하크젠) 주식회사에서 건립하여 운영중인 6개 화장장은 역사가 길고 최고급 시설을 제공하여 공설화장장보다 이용요금이 비쌌에도 불구하고 지역내 화장수요의 90%를 담당하고 있다.

3. 역할 분담

1) 단계별 역할분담

장묘사업에 민간참여는 필요하지만, 현재 민간사업자들은 재정적으로 열악하고 사업추진상에도 많은 걸림돌이 있기 때문에 전적으로 민간 장묘시설에 의존하는 것은 한계가 있다. 따라서 공공과 민간의 적절한 역할분담이 필요하다.

제3장의 추모시설 공급방향에서 제시한 바와 같이 단기적으로는 추모시설 공급도 공공부문, 특히 서울시가 주도적인 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 장기적으로 모든 납골수요를 공공에서 부담하는 것은 여러 가지 측면에서 부정적인 결과를 초래하기 때문에 민간참여를 점차적으로 유도해야 한다. 장기적으로 공공부문의 추모시설 공급목표가 달성되고 민간의 사업역량이 갖춰지면 공공의 추모시설 공급을 점차 감소하여 궁극적으로는 신규 공급을 중단하고, 이후의 추가공급은 민간에서 담당하는 것으로 한다(그림 3-4 참조).

2) 서비스 대상의 차별화

한편, 민간 장묘시설은 수익성이 보장되어야 하므로 시립장묘시설에 비해 요금수준이 높아지는 것은 당연하다. 구매능력이 높은 중산층이나 상류층의 소비욕구를 충족하기 위하여 민간시설은 고급화 전략을 추진하게 될 것이다. 현재는 화장장려 차원에서 공공부문에서 모든 시민을 대상으로 저렴한 가격에 양질의 서비스를 제공하고 있으나, 장기적으로 민간참여가 확대되면 민간시설은 지불능력이 있는 중산층을 주요 서비스 대상으로 하고, 공공부문은 지불능력이 떨어지는 저소득층 및 요보호계층 대상의 공공 서비스 공급에 초점을 맞추어 서비스 대상을 차별화하는 것이 바람직하다.

4. 민간참여 활성화 방안

1) 종교시설의 적극 활용

민간참여 현황에서도 분석한 바와 같이 종교시설, 특히 불교계와 천주교계에서 납

낱시설 공급 움직임이 많은 상황이다. 뿐만 아니라 일반 낱골시설은 도시계획법 및 도시공원법에 의해 녹지지역 또는 묘지공원 내에만 설치가 가능하지만, 종교시설에 낱골시설을 설치하는 경우에는 이러한 제약을 받지 않는다. 따라서 서울시와 같이 시가지화가 완료된 대도시에서 종교시설을 활용한 낱골시설의 확충은 매우 현실적이고 바람직한 대안으로 판단된다.

자치구 단위 추모시설 확보를 위한 대안으로서 종교시설을 활용하는 방안도 제시하였으나, 현실적으로 종교시설을 이용한 구단위 추모시설 공급은 어려움이 많을 것으로 예상되며, 종교시설은 사설 추모시설 공급원으로서 적극 지원할 필요가 있다. 안양시의 경우, 주민들의 반발로 공설 낱골당 건립계획을 보류하고 실현가능성이 높은 종교시설내 낱골당 건립을 지원함으로써 추모시설 총량을 확충해 가는 방향으로 추진하고 있는 사례이다.

종교시설의 추모시설 건립을 유도하기 위해서는 우선 홍보 및 교육을 통해 종교기관 스스로 역할의 중요성을 인식하는 사업이 필요하다. 보다 현실적인 문제로는 추모시설 건립에 소요되는 비용에 대한 지원이 효과적일 것으로 예상된다. 추모시설 건립에는 많은 비용과 오랜 시간이 소요되므로 이에 대한 제도적인 지원이 필요하다. 개정장사법에서는 사설 낱골시설 설치사업을 정부 권장사업으로 지정하였지만, 구체적인 지원방안이 제시되지 않아 실제적인 도움을 받지 못하고 있다. 장묘시설 설치하는 개인사업자에게는 본인의 영리를 목적으로 하고 있지만, 준공공적 시설을 제공하는 것으로 볼 수 있으며, 상당수 종교단체가 참여하고 있기 때문에 공공의 재정지원 확대가 필요하다고 판단된다.

(1) 건립비용 지원

가장 직접적인 지원방식으로 서울시내에 소재한 종교시설에 낱골시설을 설치하는 경우 건립비용 일부를 보조하는 방안을 모색할 수 있다. 앞서 낱골시설 공급방향에서도 지적한 바와 같이 초장기적으로는 공설 추모의 집은 추가공급은 중단하고 기존시설을 재활용하도록 하고, 추가공급은 민간이 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 경우 종교시설의 추모시설 건립은 서울시와 같은 대도시에서 중요한 대안이라고 할 수 있으며, 직접적으로 비용을 지원함으로써 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

(2) 융자제도 개선

대기업 산하 재단법인을 제외한 대부분의 민간 장묘사업자들은 융자의 어려움을 지적하고 있다. 장묘시설은 은행권의 융자대상 사업으로 포함되어 지원을 받는 데 어려움이 있다. 특히 종교단체가 설립주체가 되는 경우, 종교재산을 담보로 인정하지 않아 융자를 받기 어려운 상황이다. 최근 장례식장 및 사설 납골당의 설치자금을 보건복지부가 융자·지원하는 근거가 마련되었으나, 자치단체 차원에서도 사설 화장·납골시설 설립 및 운영자금을 지원, 융자하고 세제상의 특별조치 등을 제공할 필요가 있다.

(3) 세제혜택 강화

납골시설 가운데 납골당은 부가가치세 면제대상이지만, 납골묘는 아직 면제대상에 포함되지 않고 있다. 또한 납골당의 경우에도 사업자가 7~8%의 소득세를 부담하고 있다. 그러나 현실적으로 사설 납골시설의 대부분이 불교계를 포함한 종교시설이다. 따라서 모든 납골시설 유형을 부가가치세 면제대상으로 포함하고, 종교시설내 납골시설에 대해서는 소득세도 면제 내지는 할인해주는 방안이 바람직하다고 판단된다.

2) 법제도 정비

(1) 입지규제 완화

1980년대초 사설 공원묘지가 확산되면서 민간부문의 장묘사업 참여가 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 장묘문화가 매장에서 화장으로 개선되어감에 따라 민간부문의 활동영역도 사설납골시설 공급을 늘이는 방향으로 전환되는 추세이다. 특히 대도시인 서울시에서 민간부문의 참여가 우선적으로 가능한 시설은 납골시설인 것으로 판단된다.

최근 「도시계획시설기준에관한규칙」을 개정하여 납골당을 공동묘지에서 제외하여 공동묘지가 아닌 곳에도 설치할 수 있도록 하였으며, 공동묘지와 화장장 입지를 반드시 도시외곽의 자연녹지로 제한하던 규제를 삭제하여 서울시내라도 자연녹지지역 및 자치단체 조례에 의해 허용된 보존 또는 생산녹지지역 내에도 설치가 가능하게 되었다. 이에 따라 서울시 도시계획조례에서는 보존 및 생산녹지에도 화장장, 납골당, 공동

묘지 등을 설치 가능하도록 규정하고 있다. 한편, 도시계획법시행령에서 납골시설을 포함한 묘지관련 시설은 자연녹지지역에만 설치가 가능하나, 종교집회장 내의 납골당에 대해서는 주거지역 등 시가지 내에도 설치가 가능하도록 규제가 완화되었다.

<표 4-6> 장묘시설을 건축할 수 있는 용도지역

구 분	주거지역						상업지역				공업지역			녹지지역		
	제1종전용	제2종전용	제1종일반	제2종일반	제3종일반	준	중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보존	생산	자연
묘지관련시설로서 화장장·납골당·공동묘지	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	◎
문화 및 집회시설 중 종교집회장내 납골당	△	△	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	×	△	○	○	×	○

◎ : 도시계획법시행령에서 허용

× : 도시계획법시행령에서 허용 안함

○ : 서울특별시도시계획조례에서 허용

△ : 서울특별시도시계획조례로 허용하지 않음

그럼에도 불구하고 종교시설내 설치된 납골시설을 제외하고는 모든 장묘시설은 여전히 녹지지역에만 설치할 수 있다는 결론이 나온다. 더구나 도시공원법에서 장묘시설의 설치에 다시 묘지공원 내로 한정하고 있다. 서울시의 경우, 민간업자들이 시가지 내에서 녹지를 매입하여 사설납골시설을 건립하는 것은 거의 불가능하다. 또한 앞으로 화장 및 납골이 증가하고 자치구의 참여가 확대될 경우에도 납골시설 입지가 가능한 녹지 확보가 어려운 자치구도 많이 있다. 따라서 시가지 내에서 종교시설이 아닌 곳에도 납골시설 설치가 가능하도록 제도개선이 요구된다.

성공회 서울대성당 지하의 납골시설은 도심지에 위치하며, 기존의 종교시설의 일부를 이용하고 있지만, 인근 지역에 환경문제나 교통문제 등 일체의 문제를 초래하지 않는다. 일본이나 서구사회에서는 묘지도 주거지와 인접해 설치된 경우가 많다. 따라서 앞으로 장묘의식의 개선과 시설 고급화가 이루어진다면, 우리 사회에서도 시가지내 장묘시설 설치가 가능하도록 법제도를 완화할 필요가 있다.

(2) 법규제의 탄력적 적용

기존 시설의 증·개축시에는 현실적인 제약을 고려하여 법률적용에 융통성을 부여

할 필요가 있다. 대표적인 사례로 개정 장사법에서는 장묘시설을 설치할 때 5m이상의 도로를 개설하도록 되어 있으나, 기존 시설의 증·개축 시에는 기존도로의 확장이 불가능한 경우가 있어 적용이 어렵다는 지적이다. 특히 사찰내 납골시설의 증·개축이 이러한 어려움이 많이 있다. 일본의 경우, 장묘시설 부지내 주차장을 마련하지 못하면 주변의 부지를 매입하여 주차장으로 확보하고 이용자는 주차장에서 장묘시설까지 도로로 이용하도록 하고 있다. 따라서 기존시설의 증·개축에 대해서는 탄력적인 법적용이 필요하다는 것이 민간 장묘사업자들의 건의사항이다.

(3) 전문인력 확보

앞으로 민간의 장묘사업 참여가 활성화되면 이를 지원할 전문인력의 확보가 필요할 것으로 예상된다. 현재 보건복지부에서 장묘업무를 전담하는 인력은 2명에 불과하며, 서울시도 장묘업무 전문인력이 크게 부족하여 장묘정책 수립 및 민원업무에 대응하는 데 한계가 있다. 보건복지부 및 자치단체 차원에서 장묘시설 설치와 관련하여 법률 상담과 안내를 할 수 있는 전문인력 확충이 필요하다는 것이 민간 장묘사업자의 요구사항이다.

3) 사설납골시설 수요 발굴

현재 사설 납골시설 운영자들의 가장 큰 어려움은 실수요자가 없다는 것이다. 시설 규모에 따라 다양하지만, 사설 납골시설의 손익분기점은 대체로 50%에서 80~90%가 분양되어야 한다는 지적이다. 그러나 경기도내 사설납골시설 실태조사에 의하면 현재 분양률은 약 10% 수준으로 낮다. 납골수요 추계에 의하면 서울의 경우만 하더라도 2020년까지 60만기 이상의 납골공간이 필요할 것으로 예상된다. 따라서 이들 수요를 민간시설의 실수요로 발굴 전환하는 노력이 필요하다.

(1) 홍보강화

공공부문에서 일반시민을 대상으로 화장·납골에 대한 홍보를 강화함으로써 납골시설 수요의 총량을 확대하는 것이 필요하다. 민간업자의 입장에서 시설공사비 등에

이미 많은 재원을 투입하여 광고 및 홍보비 조달도 어려운 상황이라는 것이 실무자의 의견이다. 일반인들은 장사법 개정으로 매장후 60년이 지나면 화장·납골해야 하는 상황을 인식하지 못하는 경우가 많다. 이에 대한 이해가 확산된다면, 납골수요는 더욱 증대될 것으로 예상된다.

(2) 공설 납골시설의 요금체계 개선

민간 장묘시설 운영에 있어서 가장 중요한 것은 수익성이다. 최근 장묘문화 개선이 중요한 정책과제가 되면서 각 자치단체마다 장묘시설을 신축하고, 특히 시민들의 혐오감을 없애기 위해 시설고급화 전략을 추진하고 있다. 그러나 이에 비해 요금수준을 너무 낮게 책정한다면 이는 사설 장묘시설의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다. 납골수요가 발생하더라도 비싼 사설시설보다는 질 좋고 값싼 공설시설을 우선적으로 이용하려고 하기 때문에 사설 납골시설의 수요를 감소시키는 결과를 초래한다. 따라서 공설 장묘시설의 합리적인 운영을 위해서 뿐 아니라 민영 장묘시설의 경쟁력 확보를 위해 공설 장묘시설의 요금을 현실화할 필요가 있다.

(3) 공설 납골시설 공급정책의 전환

현재는 매장중심의 장묘문화에서 화장·납골중심의 장묘문화로 전환되는 초기단계이며, 따라서 급속한 화장·납골수요 증가에 비해 시설공급이 부족한 상황이다. 화장·납골문화가 정착되기까지는 화장장려 차원에서 양질의 장묘시설을 공공부문에서 공급해야 하지만, 장기적으로 화장·납골문화가 정착되고 나면, 특히 추모시설을 중심으로 민간시설을 적극 활용하고 공설시설의 공급은 축소해 나가는 방향이 바람직할 것으로 판단된다.

4) 소비자 보호

사설납골에 대한 수요를 발굴하고 활성화하기 위해서는 시설 공급자 뿐 아니라 소비자를 보호하는 일도 공공에서 담당해야 할 주요업무이다. 미국과 같이 장묘사업이 민간중심으로 이루어지는 사회에서 공공의 역할은 장묘서비스 소비자의 권익보호 중심

으로 추진되고 있다는 점에서도 소비자 보호의 필요성은 강조되어야 한다. 최근 사설 묘지 및 납골시설이 난립하면서 일부 영세업자들이 부당거래를 하거나 열악한 수준의 시설을 공급하는 등의 부정적인 측면을 보여주기도 한다. 비록 민간이 장묘사업에 참여한다 하더라도 장묘시설 및 서비스는 여전히 공공서비스의 하나이기 때문에, 해당 담당부서의 관리·감독이 필수적이다.

(1) 시설기준 강화

장사법이 2000년 개정되고 금년 1월 13일부터 시행되고 있으나, 시행세칙에 평당건립기수, 납골함의 넓이나 모양 등 구체적인 건설표준이 마련되어 있지 않다. 불교계 납골시설 실태조사 보고서에 의하면, 납골시설 자체는 잘 조성되어 있으나 조경이나 휴식공간 등이 미흡하고, 환기, 채광, 습도, 조명, 안전성 등 기술적 측면에서도 문제가 있다는 지적이다. 이러한 문제도 구체적인 시설기준이 제시되지 않았기 때문에 발생하는 것이라고 판단된다. 화장장려 장묘정책을 추진하기 위해서는 장묘시설에 대한 혐오감을 줄이는 것이 일차적으로 추진되어야 할 과제이다. 서울시, 부산시 등 공설 장묘시설은 사업주체가 공공기관이기 때문에 일정한 시설 수준을 확보하고 있지만, 민간시설에 대해서는 보다 구체적이고 명확한 시설기준을 제시함으로써 시설의 질적 수준향상을 도모해야 할 것으로 판단된다.

(2) 가격기준의 투명성 제고

장례서비스 이용자의 가장 큰 불만사항의 하나는 가격의 불투명성이다. 모든 시설 및 서비스에 대하여 표준가격제를 실시하고, 모든 가격에 대해서는 사전 가격표시제를 실시한다. 미국의 장묘서비스 소비자 보호에서 가장 초점을 두는 것이 가격에 대한 내용이다. 장묘업자는 모든 서비스 요금을 공지해야 하고, 계약이 이루어진 후에도 계약서상에 서비스 내용과 가격을 명확히 명시하여 서류로 남겨둘 것을 의무화하고 있다.

소비자 손실을 최소화하기 위해 정부와 소비자단체가 협력하여 피해사례를 알리고 장의용품의 구입과 함께 반드시 확인해야 할 사항들을 포함한 “장의 가이드라인”을 제공하는 방안도 효과적일 것이다. 장의 가이드라인에 관한 정보는 공공시설 홈페이지나 장례식장 같은 곳에 소비자들이 쉽게 찾아 볼 수 있도록 설치하는 것이 바람직하다.

(3) 소비자 보호관련 규제 강화

시설요지 및 납골시설이 난립하면서 일부 영세업자들이 부당거래를 하거나 열악한 수준의 시설을 공급하는 등의 부정적인 측면을 보여주기도 한다. 특히 납골시설이 완공되기 이전에 납골함의 사용권을 먼저 분양한 후 사업을 중단하거나 다단계 판매를 함으로써 소비자에게 피해를 주는 사례가 있다. 이 부분은 일차적으로 사업자의 양심의 문제이기는 하나, 만일의 사태에 대비한 공공의 보호막이 필요하며 이를 위해 현재 장사법에 소비자 보호를 위한 규제를 강화할 필요가 있다.

개정 장사법은 민간의 장묘사업 참여를 확대하기 위하여 규제를 완화한 반면, 소비자 보호측면은 매우 소홀하다는 지적이다. 필요한 사항조차 규제완화 차원에서 삭제됨에 따라 소비자 보호의 사각지대로 남아 있다. 따라서 사전분양을 금지한다거나 공급자의 예치금 제도를 도입하는 등의 소비자 보호장치를 장사법에 명시함으로써 사기성 사업을 예방할 필요가 있다.

(4) 민간 장묘업자의 자격강화

현재 장사법에서 시설납골시설의 설치는 허가제가 아닌 신고제로 되어 있기 때문에, 사전에 민간 장묘업자의 재정 및 사업능력을 규제하기 어렵다. 규제완화 차원에서 특히 시설 장묘업자들의 자격에 대한 규제가 전무하기 때문에 앞서의 부당거래 문제가 발생한다. 따라서 장사법 내용을 강화하여 시설 장묘업자의 자격심사를 엄격히 하고 사업계획에 대한 철저한 관리 감독이 시행되도록 해야 한다.

또한 민관 합동사업을 추진하는 경우에도 사업 파트너에 대한 신중한 심사와 결정이 필요하다. 동작구 사례는 민관 합동사업의 사례로서 의의가 있으나, 선정된 민간업자의 재정 및 사업실천 능력에 한계가 있어 현재 사업이 중단상태에 있다.

5) 참여방식의 다양화

현재 장묘사업의 경우 법적으로 관리주체가 공공과 민간으로 명확하게 구분되어 있으며, 민간부문의 참여주체는 종교기관 또는 비영리법인만이 참여가 가능하다. 장묘사업에는 막대한 재원이 소요되기 때문에 재정능력이 열악한 자치단체의 경우, 양질의

서비스 공급에 한계가 있다. 최근 장묘시설 공급에 자치단체의 역할증대가 요구되고 있으므로, 민간이 참여하는 공기업 형태나 민관합동의 주식회사 형태로 추진하는 경우보다 양질의 시설과 서비스 공급이 가능할 것으로 예상된다. 민간참여의 활성화를 위해, 민간기업이나 민간단체, 자치단체 등이 공동 출자한 제3섹터 형태 등 참여 가능한 역할주체의 다양화가 필요하다(박희정, 1998).

서울시 동작구는 비록 성공한 사례는 아니지만, 민·관 합작사업의 가능성을 보여준 사례이다. 동작구는 공·시설 복합형 납골공원을 건립하는 것을 목표로 「공설납골당 설치사업 추진계획」(1999.12.2.)을 수립하였다. 이 계획은 납골공원 건립이 가능한 토지를 소유하고 있는 민간업자를 사업 파트너로 하여 민간업자는 납골시설을 건립하여 운영권을 갖도록 하고, 해당 부지내 일부에 동작구 납골시설을 건립하여 해당 토지와 납골시설을 동작구에 기부채납 하는 방식을 채택하고 있다. 동작구 측에서는 구납골시설 건설비 50%만을 부담하고 토지 및 해당시설을 기부채납 받음으로써 경제성 측면에서 매우 성공적인 것으로 판단된다. 반면에, 민간업자 측면에서는 토지매입비 전액, 사업비의 대부분을 부담하고 일부 시설을 기부채납해야 하는 등 경제적으로 부담이 가는 사업임에도 불구하고 공공부문과 합작사업을 추진함으로써 공공의 신용성, 신뢰성을 활용할 수 있다는 장점이 있다.

제 3 절 시립 장묘시설 관리체계 개선

1. 요금체계 개선

1) 요금체계 개선의 필요성

(1) 누적된 적자 및 시설투자비

시립장묘시설은 화장을 정책적으로 장려하고 저소득층을 지원한다는 차원에서 실비요금을 받아 왔다. 대인 화장요금은 현재 15,000원으로 금년 초에 조사 연구된 예정원가의 10.3%이다. 더구나 이용자의 대부분을 차지하는 서울시민과 경기도 고양 및 파주시민은 무료로 화장을 하기 때문에 승화원 이용료 수입은 거의 없다고 할 수 있다. 추모의 집 보관료도 매우 낮아 예정원가의 0.7%에 불과하다. 현재의 요금수준으로는 기본적인 유지·관리비도 충당하지 못하고 있다. 이처럼 누적된 적자로 양질의 서비스 제공을 위한 시설투자비 확보가 불가능하며 이는 시설의 노후화, 서비스의 저급화를 초래할 수 있다.

<표 4-7> 사용료 부과수준

구분	화장요금		납골보관료
	대인	소인	
원가*	146,335	97,054	148,776(연간)
사용료	15,000	12,000	15,000(15년)
원가대비(%)	10.3	12.4	0.7

* 한국경제정책연구소, “장묘시설 사용료에 대한 예정원가 조사보고서,” 2001.

(2) 수익자 부담원칙과 형평성

앞서 논의한 바와 같이 장묘서비스는 응익(應益)의 원칙에 따라 재원을 조달하는 준시장적 서비스이다. 화장이 주로 저소득층의 장례방법으로 이용되던 시기에는 복지적 차원에서 이용요금을 낮추는 것이 의미가 있으나, 현재 승화원 이용자의 대부분이 비용지불 능력이 있는 중산층이다. 일본은 화장률이 거의 100%에 달해 누구나 한번쯤은 화장장을 이용하기 때문에 요금무료화가 형평성에 어긋나지 않는다. 그러나 우리는

아직 화장장 이용집단은 제한적이기 때문에 저소득층을 포함한 모든 시민이 낸 세금으로 중산층을 포함한 일부 화장장 이용자들만 지원하는 것은 형평성에 어긋난다.

또한 현재 시립 화장 및 납골시설 이용자의 상당수가 타시도민이다. 따라서 서울시민의 세금으로 운영되는 장묘시설을 타시도민에게 원가에 미치지 못하는 저렴한 비용으로 제공하는 것은 형평성 차원에서 개선의 여지가 있다.

(3) 시설장묘시설 활성화

장기적으로 민간부문의 장묘사업 참여를 활성화하기 위해서도 공설 장묘시설의 요금체계 개선이 필요하다. 현재 화장·납골 장려차원에서 매우 낮은 요금에 양질의 공설 장묘시설을 공급하고 있다. 이는 사설장묘시설에 대한 수요를 떨어뜨리는 효과가 있어, 장기적으로 민간부문의 성장에 저해요인이 될 수 있다.

(4) 수요유발 억제효과

납골의 경우는 시설공급이 수요를 유발하는 효과가 있다. 서울시의 경우 추모의 집 이용요금이 15년에 15,000원으로 지나치게 저렴하기 때문에 산골을 하거나 다른 시설을 이용하려던 사람들도 시립 추모의 집을 이용하게 되는 효과가 있다. 송화원의 경우도 서울시 송화원 요금이 전국에서 가장 저렴하면서 서비스는 우수하기 때문에 타시도 수요가 시립 장제장으로 몰려드는 결과를 가져오고 있다. 이는 궁극적으로 서울시가 불필요한 납골시설 수요까지 부담해야 하며, 서울시 이외 타시도민의 화장수요까지 담당해야 하는 부작용을 초래할 수 있다.

(5) 장묘시설 재정자립도 제고

서울시 장묘시설의 운영비는 거의 서울시로부터 지원받고 있다. 장묘사업소의 2000년 경상비 지출이 64억원인데 비해 2000년 한해 동안 장묘사업소가 이용자에게 받은 사용료 총액은 6억원으로 경상적 경비의 10%도 안되는 수준이다. 송화원과 추모의 집은 화장장려 차원에서 서울시가 직접 건립 관리하고 있지만, 지속적인 재정부담은 장기적으로 서울시에게 부담이 될 것이다. 벤쿠버 시립묘지의 재개발 사업도 시립묘지

운영관리에 투입되는 비용이 벤쿠버시의 재정적 부담으로 인식되면서 시립묘지의 재정 자립도 향상을 목적으로 시작되었다. 화장률이 이미 50%를 넘어서고, 화장문화가 정착되는 단계에 접어들어가고 있기 때문에 화장 및 납골요금의 현실화를 통한 재정자립도 제고가 필요하다.

2) 장묘시설 이용요금 추이

(1) 국내사례

<표 4-8>은 국립소록도병원을 제외한 전국 44개 송화원의 요금수준이다. 전국 송화원의 화장요금은 무료인 곳이 서울, 원주, 울릉군 등 3개소이고, 요금수준은 대인 기준으로 15,000원에서 11만원까지 광범위하게 분포하고 있다. 대체로 3만원 이하가 가장 많은 편이며 충주시가 11만원으로 가장 비싸다. 서울은 화장요금이 가장 싼 지역이다.

전국 송화원 요금의 한가지 특징은 대부분 자기 지역주민과 타시도민에게 차등적으로 요금을 부과하고 있다는 것이다. 요금의 차이는 최소 1.5배에서 최대 5배 이상인 곳도 있으며 2배정도 더 받는 경우가 가장 많다. 마산시립화장장은 관내민 요금이 17,500원인 것에 비해 관외이용자는 101,000원으로 5.8배 높게 받고 있어 요금차이가 가장 큰 곳이다.

(2) 외국사례

① 일본

일본 공영화장장인 동경도의 狹山 화장장 조합에서 조합원에게는 무료로 서비스를 제공하는 경우를 제외하고는 지역주민 또는 조합원에게도 모두 이용요금을 받고 있다. 요금수준은 3,000엔에서 10,000엔에 이른다. 특히 공영화장장의 경우, 타지역주민 또는 조합원이 아닌 사람이 화장장을 이용할 경우, 요금에 차등화를 두고 최소 3배에서 10배까지 더 받고 있다. 민영화장장의 이용요금은 더욱 비싸, 일본의 대표적인 민영화장장인 도쿄 하크젠의 기리가야 장제장 이용요금은 이용하는 시설 종류에 따라 대인 기준으로 최소 48,300엔에서 최고 177,000엔을 받고 있다.

<표 4-8> 전국 화장장 이용요금(대인기준)

화장장	관내	관외	비고
서울시 장묘사업소	무료	15,000	서울, 파주, 고양시민 무료
부산 영락공원	90,000	180,000	
대구시 장의관리소	45,000	-	관외 차별규정 없음
인천시 장묘관리사무소	15,000	-	관외 차별규정 없음
광주 영락공원 화장장	50,000	100,000	
대전시 장묘관리소	44,000	88,000	
수원화장장	45,000	180,000	
성남시 영생관리사무소	50,000	108,000	
춘천시립 화장장	50,000	100,000	
원주시 화장장	무료	50,000	관내 사용료 무료
동해화장장	50,000	75,000	강원도민외 대인(125천원) 소인(10만원)
태백화장장	50,000	100,000	
속초시 화장장 관리소	50,000	100,000	
정선화장장	50,000	75,000	
충주 화장장	110,000	150,000	충북도민외 대인(20만원) 소인(14만원)
제천시립화장장	90,000	140,000	
홍성 봉서원 화장장	45,000	90,000	
전주 공설화장장	17,000	-	관외 차별규정 없음
군산 공설화장장	40,000	80,000	
익산 공설화장장	60,000	120,000	
남원 공설화장장	25,000	37,500	
목포시 화장장	40,000	60,000	
여수시립 화장장	20,000	-	관내 시민들만 사용 가능
순천시 화장장	27,300	-	관외 차별규정 없음
광양시화장장	18,000	36,000	
포항 우현시립화장장	20,000	60,000	
포항 구룡포 화장장	9,000	27,000	
경주화장장	20,000	60,000	
김천시 화장장	24,000	40,000	
안동화장장	15,000	-	관외 차별규정 없음
영주시 화장장	20,000	40,000	
상주 화장장 승천원	20,000	40,000	
문경시 유곡화장장	21,000	42,000	
의성군 화장장	21,000	42,000	
울릉군 화장장	무료	-	관외 차별규정 없음
울산화장장	25,000	80,000	
마산시립 화장장	17,500	101,000	
진주시 공설화장장	50,000	120,000	
진해시영 화장장	37,000	111,000	
통영시립 화장장	17,500	-	관외 차별규정 없음
사천시 화장장	17,500	26,250	
밀양시 공설화장장	31,000	93,000	
고성군 화장장	45,000	90,000	
제주 공설화장장	18,000	-	관외 차별규정 없음

일본 민영화장장은 요금은 비싸지만 최고급 시설과 서비스 때문에 공영화장장보다 이용자가 더 많다. 동경도내에는 東京博善 주식회사에서 운영중이 화장장이 6개소가 있는데 지역내 화장수요의 90%를 이들 민영화장장에서 담당하고 있다(박태호, 2001). 납골시설 이용요금도 다양한데 동경도 多磨靈院의 납골당인 미타마堂의 이용요금은 시설종류에 따라 사용료는 444천~740천엔에 이르며, 연간 관리비로 5,400~9,000엔을 별도로 지불해야 한다.

<표 4-9> 일본의 장묘시설 이용요금

단위: 엔

구분	운영주체	시설명	사용료		관리비(연)
화장장 ¹⁾	공영	동경도 都營 瑞江葬儀所	4,800		-
		동경도 狹山 화장장조합	무료		
		지바현 馬翔재장조합	3,700		
		가나가와현 大和재장조합	10,000		
		이바라키현 가미스聖苑	3,000		
	민영	기리기와 화장장	特別殯館	177,000	
			特別室	107,500	
			最上等	48,300	
납골시설 ²⁾	민영	多磨靈院 납골당	제1종	740,000	9,000
			제2종	592,000	7,200
			제3종	444,000	5,400

자료 1) 박태호(2001)

2) 서울특별시외(1999) 외국의 장묘시설연수보고서

② 미국

미국은 국립묘지를 제외하고는 모두 민간이 장묘시설을 설치 운영하고 있기 때문에, 화장 등 장묘서비스 요금이 매우 비싸다. 미국의 장례절차는 영결식에서부터 시신의 처리에 이르기까지 장의업자를 통해 종합서비스를 제공받는 것이 특징이다. 뉴욕주 롱아일랜드 소재 Moloney's Lake Funeral Home은 Funeral Home 내부에 화장로 2기를 구비해 놓고 화장서비스를 제공한다. 이용요금은 가장 기본적인 서비스만을 제공하는 경우에 \$1,499이다.

캘리포니아주에 위치한 묘지공원인 Forest Lawn Memorial Park는 단순히 묘지공

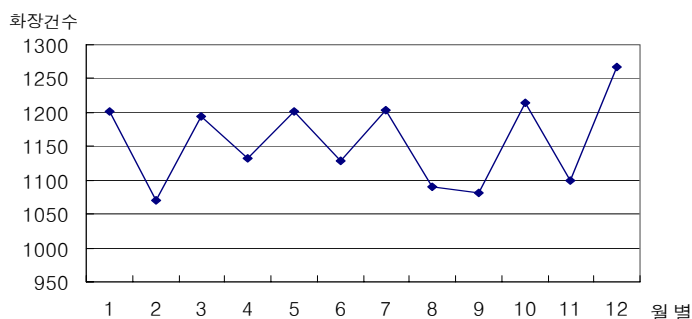
간만 제공하는 것이 아니라 funeral home에서 제공되는 각종 장례관련 서비스, 방부처리, 영결식에서부터 매장 또는 화장하는 단계까지 종합적인 장례서비스를 제공하고 있다. 비용은 제공되는 서비스 종류에 따라 다양하다. 종합장례서비스 패키지도 여러 가지 종류가 있는데, 가장 저렴한 패키지인 Harmony형 요금이 총 \$4,995부터 가장 비싼 패키지인 Elegance형 요금은 \$19,000에 이른다. 장례절차 없이 화장만 하는 경우의 요금도 \$1,242~1,659까지 다양하다. 여기에는 화장비용(\$190)을 포함하여, 운구, 시신처리 등의 기본적인 서비스를 포함한다. 화장 이외의 장례서비스를 추가적으로 받는 경우에는 서비스 종류별로 \$3,735~4,885 등으로 서비스 유형이 다양하다.

3) 화장률과 화장요금의 관계

화장요금의 무료화는 화장을 장려하기 위한 정책의 하나로 도입되었다. 그러나 최근의 화장장 이용자는 중산층이며, 더 이상 경제적인 이유에서가 아니라 자발적으로 화장을 선택하고 있다. 즉, 화장요금을 유료화 하더라도 이들의 화장욕구에 크게 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다.

(1) 화장요금 무료화의 영향

서울시는 1997년 8월 시립장제장 화장요금을 무료화 하였다. 1997년 1년간 월별 화장건수를 분석해 보면, <그림 4-6>과 같이 화장요금을 무료화한 8월 이후 8월, 9월의 화장건수가 오히려 감소하였다



<그림 4-6> 시립장제장 월별 화장건수(1997)

10월에 증가하였으나 다시 11월에 감소하고 있다. 그러나 10월의 화장건수 증가도 화장요금 무료화 정책의 효과라고 보기는 어렵고 전반적인 화장증가 추세의 결과라고 판단된다. 즉, 화장건수는 월별로 등락을 계속하고 있으나, 이는 화장요금과 크게 관계가 없는 것으로 판단된다.

(2) 화장수요의 가격탄력성

화장요금의 변화에 따른 수요변화를 계량적으로 분석하기 위하여 가격변화에 따른 수요변화의 민감 정도를 나타내는 지수로서 가격탄력성을 계산하였다. 가격이 오르면 그 재화 또는 서비스에 대한 수요는 감소하고, 가격이 내리면 수요는 증가하는 것이 일반적이다. 가격탄력성은 가격의 변화비율에 따른 수요의 변화비율로서 나타난다. 따라서 가격탄력성 지수값이 1보다 크면 탄력적, 즉 가격변화에 수요변화가 민감하다고 해석하며, 1보다 작으면 비탄력적, 즉 가격변화에 민감하지 않다고 해석한다.

$$\text{가격탄력성}(\eta) = - \left\{ \frac{\Delta Q}{Q} \div \frac{\Delta P}{P} \right\} = - \frac{\text{수요량 변화 비율}}{\text{가격 변화 비율}}$$

화장요금이 무료화된 1997년 8월을 기준으로 전후 6개월 간의 화장건수를 이용하여 화장수요의 가격탄력성을 계산하였다. 1997년 8월 이전 6개월(1997.2~7) 동안 총 화장건수는 6,931건으로 월평균 1,155건을 처리하였다. 한편, 1997년 8월 이후 6개월(1997.9~1998.2) 동안은 총 화장건수 7,122건, 한달 평균 1,187건을 처리한 것이다. 이들 자료를 이용하여 화장수요의 가격탄력성을 계산하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \eta &= - \left\{ \frac{\text{화장건수의 변화량}}{\text{8월 이전의 화장건수}} \div \frac{\text{가격의 변화량}}{\text{원래 가격}} \right\} \\ &= - \left\{ \frac{1,187 - 1,155}{1,155} \div \frac{15,000 - 0}{15,000} \right\} = -0.028 \end{aligned}$$

이에 따르면 화장수요의 가격탄력성 지수는 -0.028로 1보다 작아 화장수요는 가격변화에 비탄력적인 것으로 나타났다. 따라서 무료화 정책 이후 총량적인 화장건수는

6,931건에서 7,122건으로 다소 증가하였지만, 화장요금의 감소비율에 비해 화장건수의 증가비율이 더 낮아, 화장수요는 가격변화에 별로 민감하지 않은 필수재의 성격을 갖는 것으로 나타났다.

4) 요금체계 개선방안

(1) 요금수준의 현실화

한국경제정책연구소의 장묘사업소 예정원가조사보고서에 의하면, 대인 화장요금 원가는 1구당 146,335원으로 현재 15,000원의 9.8배이며, 납골보관 요금도 연간 148,776원으로 현재 15년간 15,000원인 것의 약 149배이다. 특히 납골보관 요금이 원가에 턱없이 미치지 못하는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 시립장묘시설 분야별 원가

단위: 원

구분		단위	직접노무비	간접노무비	경비	관리비	시설투자비	계
화장	대인	구	37,045	8,305	64,849	14,040	22,096	146,335
	소인	구	24,550	5,514	43,027	9,320	14,643	97,054
	사산아	구	12,738	2,860	22,301	4,832	7,599	50,330
	개장유골	구	16,163	3,613	28,276	6,141	9,640	63,833
	적출물	구	6,752	1,510	11,816	2,551	4,027	26,656
납골보관	추모의 집	위/연						148,776
묘지	조성묘지	m ²	1,298	291	1,826	492	22,417	26,324
	비조성묘지	m ²	276	62	147	104	22,417	23,006
	조성묘지 관리비	m ²			1,466			1,466

자료: 한국경제정책연구소, 2001

그러나 <표 4-10>의 원가계산에서 시설투자비에는 화장로 보수 및 화장장 기능보강비, 납골시설 및 묘지의 시설정비 등 직접비용만 포함되었으며, 화장장 등 장묘시설을 건립하는데 투입된 초기투자비용인 토지매입비, 건물 건축비 등이 반영되지 않았다. 따라서 이들 비용까지 포함한다면, 원가는 더욱 높아질 것으로 예상된다.

화장 및 납골을 위한 최소한 비용에 해당되는 원가부분은 가능한 빠른 시간 내에

현실화하도록 한다. <표 4-10>의 예정원가에는 토지 및 건물의 투자비용 등의 초기투자비용 등은 반영되지 않고 순수 경상운영비만 반영되어 있다. 따라서 요금현실화료원가에 대한 보상이 이루어진 이후에는 점차 관리 및 운영에 대한 수익부분까지 요금에 반영함으로써 서비스 질의 개선과 장묘사업소의 재정자립도를 높여 가는 것이 바람직하다.

화장 및 납골 이용료를 가능한 빠른 시일 내에 현실화를 실시하되, 서울시민 대상 무료화 정책에 대해서는 정책적 판단이 필요하다. 서울시민에게도 현실화된 이용요금을 받으면, 장묘사업소의 재정개선에 기여할 것이다. 계량적 분석에 의하면, 서울시민에게 이용요금을 받는다고 하더라도 이것이 화장수요에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 화장의 경우에는 아직 사설 화장장이 없기 때문에 사설 시설과의 가격경쟁력을 고려할 필요가 없고, 이미 화장률이 50%에 육박하고 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되기 때문에 대부분의 서울시민이 선택하는 장묘방법인 화장에 대해서는 사후(死後)처리는 복지적 차원에서 공공에서 담당한다는 취지에서 서울시민의 화장요금은 무료화 정책을 유지하는 것도 바람직한 대안으로 판단된다.

(2) 거주지별 요금 차등화

현재 전국의 승화원은 모두 공설로 각 자치단체가 설치 운영하고 있다. 이용자격은 자체 지역민에게 한정하지 않고 타시도민도 이용이 가능하도록 하고 있지만, 전국의 공설 납골시설 이용요금도 대체로 서울시보다 높으며, 대부분의 화장장들이 거주지별로 지역민과 타시도민의 이용요금을 차등화하고 있다(표 4-8 참조).

<표 4-11> 전국 납골시설 요금

단위: 원/15년

	관내	관외	비고
서울시	15,000	15,000	차등없음
수원	300,000	600,000	이용자격 제한
성남	100,000	240,000	
대전	100,000	200,000	
부산	120,000	240,000	

차등화 비율은 화장장의 경우 1.5배에서 5배 정도로 다양하며, 납골시설은 약 2배 정도가 가장 많다. 특히 수원은 2001년 12월 이용인상과 함께 납골시설의 이용자격을 자체 주민으로 제한하고 있다.

일본의 공영 화장장도 자기 지역주민(또는 조합원)과 타지역 주민(또는 비조합원)의 이용요금을 차등적으로 적용하고 있다. 일본의 都營 瑞江葬儀所는 7세이상 대인 기준으로 도민은 4,800엔을 타지역 주민에게는 24,000엔을 받아 5배의 차등 징수를 하고 있고, 이바라키현의 가미스聖苑은 타시도민에게 10배 높은 요금을 부과하고 있다.

<표 4-12> 일본의 공영 화장장 요금

단위: 엔

	지역민 또는 조합원	타지역 또는 비조합원
동경도 都營 瑞江葬儀所	4,800	24,000
동경도 狹山 화장장조합	무료	35,000
지바현 馬翔재장조합	3,700	37,000
가나가와현 大和재장조합	10,000	30,000
이바라키현 가미스聖苑	3,000	30,000

화장·납골시설 이용요금을 지역주민과 타시도민에게 차등적으로 적용하는 것은 여러 가지 측면에서 필요성이 인정된다. 첫째, 서울시립 장묘시설은 서울시민이 낸 세금으로 지원되기 때문에 서울시민과 타시도민의 이용요금 차등화는 반드시 필요하다. 비록 요금이 현실화된다고 하더라도 토지 및 건축비 등 초기투자비용을 서울시민이 부담한 것이기 때문에 여전히 요금차등화는 필요하다.

둘째, 공설 화장장 및 납골시설 설치를 수용한 지역주민에 대한 보상 성격으로 요금 차등화는 필요하다. 시설이 입지한 지역주민들은 상대적으로 불이익을 받았다고 생각할 수 있는데, 이들에게 상대적으로 낮은 요금체계를 부과함으로써 시설 입지를 반대한 여론을 무마할 수 있다. 또한 타시도민과 다른 요금을 지불함으로써 화장 및 납골시설을 우리 시설이라고 하는 인식을 심어줄 수 있다.

반대로 타시도민에게 높은 요금을 징수하는 것은 타시도민의 과잉수요를 억제하는 효과가 있으며, 앞으로 자치단체별로 승화원 등의 건립을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 앞으로 화장·납골수요가 급증하게 되고 그에 따른 시설공급 부담이 가중됨에 따라 각

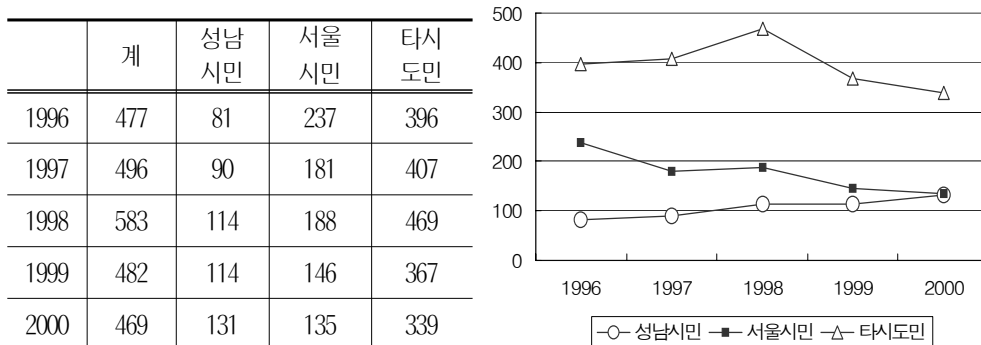
자치단체별로 수요관리정책을 도입할 필요가 있다. 그러나 화장시설은 광역시설이며, 장묘시설은 복지서비스적 성격이 있기 때문에 거주지역별로 이용자격을 제한하는 것은 바람직하지 않다. 지나치게 저렴한 이용요금으로 과잉수요를 유발하는 것 또한 불합리하다. 따라서 요금차등화 정책을 통해 타시도민의 과잉수요를 억제하는 것은 바람직한 정책방향으로 판단되며, 현실적으로 효과가 있는 전략인 것으로 나타났다.

5) 요금정책의 효과분석

(1) 성남시 사례

요금현실화 및 지역간 차등화에 의한 효과를 분석하기 위하여 성남시 및 수원시 사례를 검토하였다. 성남시 화장장은 지난 1999년 7월 화장요금을 인상하였다. 이용요금은 성남시민은 27,000원에서 50,000원으로 85%, 타시도민은 54,000원에서 108,000원으로 100% 인상했다. <표 4-13>에 의하면 화장요금이 인상된 이후인 1998년에도 성남시민의 월평균 화장건수는 지속적으로 증가하여 화장요금의 현실화는 성남시민의 화장수요에 부정적인 역할을 하지 않는 것으로 평가된다.

<표 4-13> 성남시 승화원 월평균 화장건수

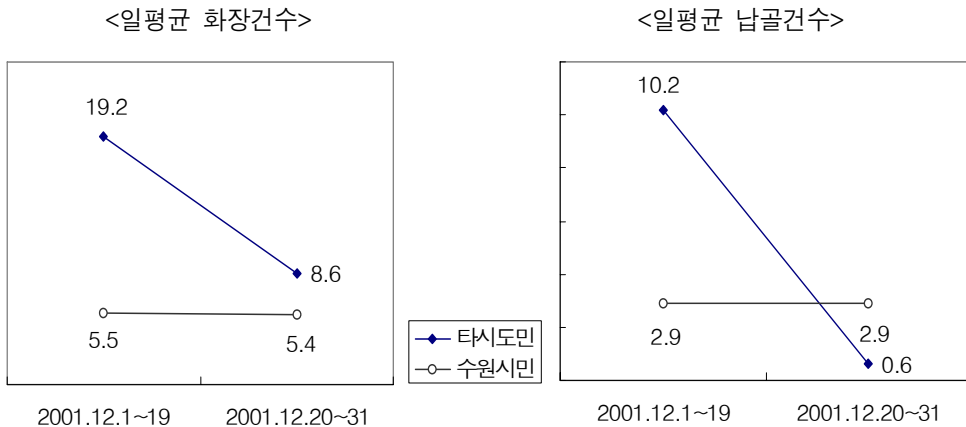


반면에 서울시민 및 타시도민의 월평균 화장건수는 화장요금 인상 이후 감소추세를 보이고 있다. 비록 화장요금의 증가율에 비해, 화장수요의 감소율이 적어 가격탄력성 지수는 여전히 1보다 작은 수치를 보여 화장수요는 여전히 비탄력적인 것으로 나타났다지만, 화장요금 인상으로 절대적인 화장건수는 감소하였다. 이는 타시도민 화장요금

인상률이 성남시민에 비해 높고, 요금수준도 10만원을 넘었기 때문에 타시도민의 성남시 승화원 이용수요를 저감시키는 방향으로 작용한 것으로 평가된다. 따라서 타지역 주민에 대한 요금 차등화는 가격제도를 활용한 수요관리 효과를 기대할 수 있으며, 자체 주민과의 요금편차가 크면 클수록 그 효과가 더 크게 나타날 것으로 판단된다.

(2) 수원시 사례

수원시도 2001년 시설을 현대화한 후에 화장 및 납골요금을 인상함과 동시에 납골시설의 경우 원천적으로 타시도민의 이용자격을 제한하였다. 2001년 12월 20일을 기준으로 화장요금을 수원시민은 30,000원에서 45,000원으로, 관외 주민의 화장요금은 12만원에서 18만원으로 각각 50%씩 인상하였다. 납골시설 이용요금도 기존의 15만원에서 30만원으로, 연고자가 있는 경우에는 60만원으로 인상하였으며, 수원시민 이외 주민의 이용자격을 제한하였다.



<그림 4-7> 수원시 장묘시설 이용실적 변화

2001년 12월 1개월 동안의 화장 및 납골건수를 기준으로 이러한 요금정책의 효과를 분석하였다. 먼저 화장의 경우, 요금인상 전인 12월 1일~19일까지 하루 평균 화장건수가 수원시민은 5.5회, 타시도민 19.2회이던 것이, 12월 20일 요금 인상 후에 수원시민은 여전히 5.4회/일 수준을 유지한 반면, 타시도민은 8.6회/일로 이전의 약 45% 수준으로 감소하였다. 납골은 이보다 더 크게 변화하여 수원시민의 납골건수는 양 기간동

안 하루평균 2.9건으로 변화가 없으나, 타시도민은 10.2건에서 0.6건으로 약 6% 수준으로 급감하였다.

1개월 간의 자료만으로 분석하였기 때문에 장기적인 변화추이를 보여주지는 못하는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 수원시의 요금인상은 타시도민 수요를 크게 감소시켰으며, 특히 성남시와 달리 수원시는 납골시설의 이용자격을 수원시민으로 제한함으로써 납골수요는 물론 화장시설 이용수요도 더 크게 감소한 것으로 판단된다.

(3) 시사점

성남시와 수원시 사례의 분석결과, 화장 또는 납골시설 이용요금을 인상하였음에도 불구하고 자체 주민들의 화장 또는 납골수요는 변화가 없거나 오히려 증가하는 추세이다. 반면에 타지역 주민에 대한 요금 차등화는 타시도민의 수요를 크게 감소시키는 효과가 있는 것으로 평가된다. 자체 지역 내에 장묘시설이 없어 타지역의 승화원이나 납골시설을 이용함으로써 높은 요금을 지불하게 된다면, 주민들이 자기 지역내에 승화원 등의 입지 필요성을 인식하게 될 것이고, 그에 따라 해당 자치단체에서도 지역내 승화원이나 추모시설 건립에 보다 적극적인 태도로 바뀔 수 있다는 점에서 긍정적인 효과로 기대된다.

수원시의 경우, 이용자격을 원천적으로 수원시민으로 한정함으로써 타시도민의 수원시 장묘시설 이용수요를 급감시키는 결과를 보이고 있다. 그러나 장묘시설은 복지적 성격의 서비스를 제공하며, 이용행태 측면에서 광역시설로 이용되는 특성을 가지고 있다. 더구나 수원시와 달리 서울시는 우리나라 장묘문화 개선을 위한 선도적인 역할을 담당하고 있다는 점을 고려할 때, 서울시 장묘시설의 이용자격을 서울시민으로 한정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 성남의 사례에서 보는 바와 같이 요금정책 만으로도 수요관리가 가능하다고 판단된다.

따라서 서울시는 우선적으로 화장·납골시설 요금을 단기간 내에 현실화하고, 현재 서울시 장묘시설이 차지하는 위치를 고려하여 타시도민의 이용을 제한하지는 않되, 서울시민과 타시도민간에는 요금의 차등화를 적용한다. 차등화 비율은 장묘사업소의 경영계획을 먼저 수립하고 그에 따라 결정하는 것이 타당하나 가능한 격차를 크게 하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

2. 관리체계 개선

1) 추모시설 재활용

앞서 추모시설 수요추계 및 공급계획에서도 나타난 바와 같이 추모시설은 한번 안치되면 다른 사람이 이용할 수 없기 때문에 지속적인 시설공급이 필요하게 된다. 특히 납골당 형태의 추모시설은 묘지에 비해서는 소요면적이 크게 절약되기는 하지만, 장기적으로 볼 때, 재정적으로나 토지이용 면에서 또 다른 사회적 문제를 야기할 수 있다. 따라서 공설 추모시설은 시한부 납골제를 도입함으로써 기존시설을 재활용할 필요가 있다.

(1) 사용기한 제한

개정 장사법에서 신규 설치 묘지에 대해서는 15년 단위로 재신고하여 최고 60년까지만 이용이 가능하다. 서울시도 조례에서 시립묘지 이용자로 하여금 15년 단위로 재사용 허가를 받고, 재사용 허가를 받지 않는 경우에 무연분묘로 처리하고 있다. 망우리 묘지 설문조사에서 3대 이상의 조상묘를 관리하는 연고자는 매우 적은 것으로 나타났다. 이는 추모시설에도 동일하게 적용될 것으로 예상된다. 즉, 추모시설 이용기간이 길어지면, 무연고 납골시설이 늘어날 가능성이 높다.

따라서 시립 추모의 집의 이용기한도 제한하는 제도를 도입해야 한다. 시한부 납골제를 통해 기존시설을 재활용함으로써 추가적인 추모시설 공급량을 줄일 수 있고 결과적으로 효율적인 자원 이용이 가능해 질 것이다.

(2) 사용허가 단위기간 단축

서울시는 화장·납골을 유도하기 위하여 1997년 조례 개정을 통해 납골시설의 유품안치 기간을 기존의 2년에서 15년으로 연장하였으나, 이 기간이 너무 길다는 지적이다. 시립묘지의 오래된 분묘의 상당수가 무연분묘로 남는 것과 마찬가지로 추모시설도 시간이 지남에 따라 연고자 없는 시설이 늘어날 가능성이 높다. 그러나 무연고 추모시설이 발생하더라도 재사용 신청기간이 15년이기 때문에 장기간 무연고 추모시설이 확인되지 못하는 문제가 있다. 따라서 추모시설의 총 사용기간을 제한함과 동시에 재사

용 신청기간을 현재의 15년 단위에서 3~5년, 또는 그보다 더 짧은 단위로 대폭 단축하여 무연고 추모시설을 정리할 수 있는 근거를 마련하도록 한다.

2) 추모시설 유형의 다양화

현재 납골시설은 추모시설로 간주되기 때문에 한식과 추석 등 명절에 일시적으로 성묘객이 몰려드는 문제가 있다. 앞으로 추가 설치되는 납골시설에 대해서는 성격을 차별화 함으로써 시설 이용의 효율성을 제고하고 교통발생량을 최소화하는 방향으로 추진한다. 즉, 앞에서 승화원과 함께 건립되는 광역적 납골시설은 시설이 입지한 자치구 주민을 위한 일부 공간을 제외하고는 1년 미만 단기 안치용 납골시설로 특화하고, 자치구 단위로 설치되는 중소규모 납골시설은 장기 안치 및 추모시설로서 이원화한다.

승화원 이용자 가운데는 아직 화장후 처리방법에 대한 준비가 안된 상태인 경우가 많다. 따라서 승화원과 인접하여 설치되는 납골시설은 이러한 수요자를 위해 1년 미만의 단기간 안치용 시설로 제공한다. 단기형 안치시설의 공급은 사용기간을 제한함으로써 공설납골시설의 이용 회전율을 높이고, 사설 납골시설에 대한 수요를 유발하는 효과가 있을 뿐 아니라 궁극적으로는 토지이용 면에서 보다 효율적인 산골수요도 유발할 수 있다는 점에서 긍정적인 것으로 평가된다. 또한 추모시설이 아니므로 특정일에 교통이 집중적으로 발생하지 않기 때문에, 승화원 및 광역적 납골시설을 수용한 인근 지역주민들에게 교통상의 문제를 야기하지 않는다는 점에서도 장점이 있다.

반면에 자치구 단위로 설치되는 중소규모 분산형 납골시설은 추모시설로 차별화한다. 이들 시설은 소규모이기 때문에 추석 등의 특정일에 교통이 집중적으로 발생한다 하더라도 큰 문제를 유발하지는 않을 것이다. 더구나 분산형으로 설치되면 유족들이 언제라도 찾아가 추모할 수 있기 때문에 접근성도 편리하고 굳이 추석 등 특정일에만 추모객이 몰려드는 일도 적을 것으로 판단된다.

3) 이용자격의 차별화

(1) 타시도민의 이용자격 제한

현재 화장 및 납골수요가 급증하고 있는 가운데, 서울시립 장묘시설 이용자의 약

40%가 타시도민이기 때문에 서울시 차원에서는 타시도민의 수요를 관리할 필요가 있다. 이러한 목적에서 우선적으로는 요금제도를 이용한 수요관리정책이 바람직한 것으로 판단된다. 앞서 요금체계 개선방안에서 검토한 바와 같이 요금의 현실화 및 차별화 등 요금제도를 통해 타시도민의 수요를 줄일 수 있기 때문이다.

그러나 수원시 사례에 의하면, 납골시설 이용자격을 수원시민으로 한정함에 따라 납골수요는 물론 화장수요까지 크게 저감시키는 효과를 보이고 있다. 다시 말해서 요금정책도 효과적이지만, 타시도민의 이용자격을 제한하는 것이 가장 직접적이고 확실한 수요감소 효과가 있다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 화장 및 납골시설은 복지적 서비스이며, 광역적인 이용행태를 보이고 있다. 더구나 전국적인 장묘문화 개선을 위한 서울시의 선도적 역할을 고려할 때, 타시도민의 이용자격을 원천적으로 제한하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 이용자격 제한은 가장 확실한 수요관리 수단이다. 따라서 우선적으로는 요금정책을 통해 장묘서비스에 대한 원가를 보상하고 타시도민의 수요를 관리하는 정책을 추진하고, 이를 통한 효과가 매우 미미하여 보다 극단적인 처방이 필요하다고 판단되는 경우에는 타시도민 이용자격을 제한하는 방안도 도입이 가능하다.

(2) 권역별 이용자격 차별화

타시도민의 서울시 장묘시설 이용자격을 제한하는 제도를 도입하는 경우에도 지역별로 차별화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 특히 화장시설의 경우, 광역적 성격의 시설이기 때문에 모든 타시도민의 이용을 제한하기는 어렵다. 더구나 상당수의 서울시민도 타시도의 화장시설, 특히 경기도내 시설을 많이 이용하고 있다. 따라서 이용자격 제한제도를 도입하는 경우에도, 서울을 비롯한 인근 수도권 지역 자치단체와의 협약을 통해 수도권 주민에 대해서는 동등한 이용자격을 제공하고 기타 타시도민의 이용은 원천적으로 제한하는 방향이 바람직하다고 판단된다. 즉, 서울을 비롯한 수도권 자치단체 간에 화장·납골시설의 광역이용체계를 구축함으로써 서울 및 수도권 시설에 대해서는 상호 동등한 이용자격을 부과하는 광역이용체계를 구축한다. 이 경우에도 수도권 주민의 이용요금은 서울시민과 차별화 함으로써 시설운영의 형평성은 유지되어야 한다.

이러한 광역이용체계는 서울시내 각 자치구 단위의 추모시설을 건립하는 경우에도

적용될 수 있다. 서울시 단위의 장묘시설과는 달리 구단위 추모시설은 이용자격을 자체 자치구민으로 제한할 가능성이 높다. 그러나 장묘시설의 광역적인 성격을 고려하고, 서울시는 동일생활권이라는 점을 감안하여, 타 자치구 주민에게는 이용요금을 크게 차별화 하되, 자치구간 상호협정을 통해 서로 교차이용은 허용할 수 있는 가능성을 마련 해두는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

4) 관리주체의 민영화

현재 시립장묘시설은 조례에 의해 서울시 지방공기업인 시설관리공단 장묘사업소에 위탁 운영되고 있다. 현재와 같이 장묘시설 이용요금이 원가에 크게 미치지 못하는 상황에서는 대부분의 재원을 서울시에서 부담하고 장묘사업소는 운영만 담당하는 형태로만 운영이 가능하다.

그러나 앞서 제안한 바와 같이 요금을 점진적으로 현실화하여 장묘사업소의 적자 운영이 해소되면, 사용요금을 기금화하여 서울시로부터 독립된 공기업 형태로 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 벤쿠버 시립묘지 재개발 계획에서도 손익분기점에 도달할 때까지는 시에서 운영에 참여하되, 재정적으로 자립이 가능한 시점부터는 공사형태의 운영이 바람직하다는 것이 연구결과이다.

1990년대 이후 많은 공공서비스가 민영화되고 있다. 장묘서비스도 공공서비스의 한 유형으로 초기에는 공공이 주체가 되어 시설 공급 및 운영을 담당하였다. 그러나 이미 묘지 및 납골시설을 중심으로 민간의 참여가 확대되고 있다. 이는 장묘서비스도 사업적으로 경제성이 있음을 시사한다. 공공서비스의 민영화 여부를 결정하는 주요한 요인의 하나는 경제성이다. 현재의 공설 장묘시설도 요금의 현실화를 통해 재정자립이 가능한 상태에 도달하면, 시로부터 독립된 공사형태가 바람직하다고 판단된다.

공공서비스를 민영화하면 서비스의 생산비용을 줄일 수 있으며, 서비스의 질과 전문성이 높아진다는 것이 선행연구들의 일반적인 결론이다. 서울시 시립장묘시설은 시설이나 서비스 면에서 우수한 편이나, 여전히 공공부문이 운영주체이기 때문에 조직의 효율성이나 소비자 기호에 대한 융통성 있는 대처 면에서 민간부문의 효율적인 운영방식에 미치지 못하는 것이 현실이다.

제 4 절 산골(散骨) 수요 대비

1. 산골 현황

1) 이용현황

서울시 시립 승화원 이용자의 화장후 유골처리 비율을 보면, 추모시설 안치율은 1999년 47.4%에서 2000년 57.5%로 급격히 증가하였으나, 강이나 산에 유골을 뿌린 산골률은 1999년 15.7%에서 2000년 15.0%로 약간 감소되었다(서울시 장묘사업소 내부 자료). 시립장제장 이용자 설문조사에서도 1994년 화장자의 59.9%가 화장유골을 강이나 산에 뿌렸다. 장묘사업소내 유골처리 공간인 유택동산을 이용한 비율(7.9%)까지 합하면 67.8%가 화장유골을 산골하였다. 2001년 조사에서는 강산에 살포한 경우가 10%로 감소하였으나, 유택동산 이용은 13.7%로 오히려 증가하였다(표 2-9 참조).

한편, 2001년 승화원 이용자 설문조사 결과에 의하면, <표 4-16>과 같이 개인특성별로 산골수요(유택동산, 강산에 살포)가 다르게 나타나고 있다. 전반적으로 화장자의 연령이 40대 이하, 특히 20세 이하의 젊은층이고, 소득수준별로는 저소득층으로서 사고사에 의해 사망했거나 경제적인 이유에서 화장을 한 경우에 상대적으로 유택동산이나 강산에 살포하는 비율이 높다. 따라서 산골은 대체로 부정적인 유골처리 방법으로 인식되는 것으로 나타났다.

2) 시설현황

전통적으로 산골은 강이나 산에 화장유골을 뿌리는 것으로 인식해 왔기 때문에 산골을 위한 별도의 시설은 많지 않다. 다만 서울시립 장묘시설 내에 화장유골을 처리하는 시설로 유택동산이 있다. 그러나 유택동산은 콘크리트 구조물에 유골을 부어넣고 가는 형태이기 때문에 강이나 산과 같은 자연 속으로 돌아가고 싶어하는 일반적인 산골요구에 대응하기는 어렵다고 할 수 있다. 민간시설로는 강남구 소재 소망교회에서 경기도 광주군 수양관 내에 화장한 성도들의 화장재를 뿌리는 공간으로 ‘성도의 묘’를 마련해 놓았으며, 매년 한번씩 이곳에서 합동추모예배를 올린다.

<표 4-14> 개인특성별 유골처리방법

단위: %

구분 \ 유골처리방법		납골당 안치	묘지매장	유택동산	강산에 살포	종교시설	기타
전체		61.0	2.8	13.7	10.0	5.9	6.5
연령	20세이하	14.3	-	31.0	40.5	2.4	11.9
	21~40세	41.9	3.1	18.6	20.2	7.0	9.3
	41~64세	68.1	1.5	11.9	6.9	6.7	5.0
	65세 이상	62.4	3.6	13.2	8.7	5.5	6.6
생활 수준	상	59.0	2.9	-	10.3	7.7	15.4
	중	62.4	2.7	12.4	9.0	8.1	5.4
	중하	62.9	2.9	15.6	10.4	2.0	6.2
	하	53.8	2.1	18.6	13.6	2.1	9.7
사망 원인	고령	56.3	3.6	15.7	10.4	8.5	5.5
	병사	64.9	2.5	12.4	9.4	4.9	5.9
	사고사	48.2	3.6	19.0	13.9	6.6	8.8
	기타	54.5	-	9.1	9.1	3.0	24.2
종교	기독교	69.7	2.9	10.4	8.6	3.1	5.3
	불교	55.1	2.4	13.1	11.2	11.7	6.6
	천주교	57.9	5.5	10.9	9.3	10.4	6.0
	기타	61.8	2.9	29.4	5.9	-	-
	없음	57.7	1.9	18.6	11.4	1.6	8.8
화장 이유	본인유언	67.2	3.6	10.3	8.5	4.7	5.7
	종교	53.4	2.5	11.8	10.6	19.9	1.9
	생활형편	54.8	2.0	23.9	11.7	0.5	7.1
	사고사	30.6	3.2	24.2	19.4	11.3	11.3
	기타	60.2	1.5	14.5	10.5	4.0	9.3

3) 법적 규제

강이나 산에 화장유골을 뿌리는 행위에 대해서는 이를 허용하는 내용도 금지하는 내용도 법적 규제는 전무하다고 할 수 있다. 장례에 관한 기본법이라고 할 수 있는 장사법에서는 화장이나 매장의 방법 및 기준에 대하여는 정하고 있으나, 산골에 대한 내용은 전혀 언급되어 있지 않다. 다만 장사법시행령 제6조에서 화장한 유골을 매장하는 경우 매장깊이를 30cm이상으로 하도록 하고 있을 뿐이다.

산골이 문제가 되는 것은 유골로 인한 환경오염 발생 때문이다. 그러나 환경관련 법규에서도 이에 대한 내용은 찾아볼 수 없다. 환경정책기본법 제7조에 “오염원인자

책임원칙”을 명시하고 있어, 넓은 의미에서 화장유골을 오염원으로 간주한다면, 산골장소의 지정 또는 산골비용의 부담 등을 규제할 법적 근거가 될 수 있다. 또한 동법 제7조의 2에서는 국가 및 지방자치단체가 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 한다고 규정하여, 국가 및 지방자치단체가 산골시설 마련의 책임이 있다고 해석할 수 있다. 그러나 환경정책법에서는 광의적 의미에서 환경오염원을 지칭하고 있으며, 화장유골이 환경오염원인지에 대한 명확한 결론이 없기 때문에 반드시 이 법의 규제를 받는다고 보기도 어렵다.

2. 외국사례

1) 일본의 해양산골

일본의 경우, 화장후 가족납골묘 매장이 일반적인 관행이며 해양장(海洋葬)이나 산골에 대하여 특별히 규제하는 법은 없다. 일본 법조계에서는 매장법 제1조⁵⁾와 형법 제190조⁶⁾의 법익에 따라 “사회적 풍속으로서의 종교감정”으로 절도있게 장송의 목적으로 행해지는 산골은 위법이 아니라는 것이 유력설로 받아들여지고 있다.

일본에서는 국토의 효율적 이용 및 묘지조성으로 인한 환경파괴, 묘지를 구입하는데 따르는 어려움과 비싼 구입비, 그리고 핵가족화로 묘지승계자가 없는 문제 등으로 인하여 새로운 장례법으로 산골을 희망하는 경우가 많아지고 있다. 일례로, 1990년 일본 총리부 여론조사에서 “산골장을 장례방법으로 인정하겠다”는 비율이 22%에 불과하였지만, 4년후 요미우리신문의 조사 결과 53%로 증가하였다. 이는 공영묘지 및 민영묘지의 구입이 어려운 상황에서 산골장이 하나의 대안으로 받아들여지고 있음을 보여주는 것이다. 이 조사에서 젊은 층의 산골희망 비율이 높게 나타났는데, 일본의 산골관련 업계에서는 이들 젊은 층이 사회의 중심이 되는 2015년경에는 일본 역사상 사망자가 제일 많아지는 시기이기 때문에 산골의 수요가 크게 증가할 것으로 예상하고 있다.

일본 관동지구에서의 해양산골은 법으로 정해진 규정은 없지만 해안선으로부터 20km 이상 떨어져 있고 어장, 낚시터, 해상교통의 요지가 아닌 곳에서 장례의 예법에

5) 일본 매장법 제1조는 “묘지, 납골당 또는 화장장의 관리 및 매장 등이 국민의 종교적 감정에 적합하고, 또한 공중위생 그 외의 공중복지 건지에서 지장없이 행하여지는 것을 목적으로 한다”고 명시하고 있다.

6) 일본 형법 제190조는 시체, 유골, 유발의 파괴죄를 범한 자에게 3년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다.

따라 행해지는 것을 원칙으로 민간업체에 의하여 시행되고 있다. 산골을 희망하는 사람이 민간업체에 산골신청을 하면, 민간업체는 다른 희망자 및 기후 등을 감안하여 날짜를 정하고 합동장이나 개인장으로 장례를 치르게 된다. 관동지구에서 해양장을 치르는데 드는 기본비용은 1997년 현재 합동장의 경우 10만엔, 개인장의 경우 27만엔이다.

2) 중국의 해장(海葬)과 수장(樹葬)

(1) 중국의 장묘관행

중국은 전통적으로 土葬(매장)을 많이 하였으나 1949년 해방이후 화장을 장려하였다. 1985년에는 인구밀도가 높고 경작지가 적으며 교통이 편리한 모든 지역에 원칙적으로 화장을 의무화하는 내용을 골자로 하는 「장례관리에 관한 임시규정」을 공포하여 화장을 법제화하였다. 이에 따라 1994년과 1995년 북경시 18개 區·縣중 15개 지역이 화장률 100%를 달성하였다.

화장후 유골은 유골함에 넣어 유골당(납골당)에 보관하거나 공동묘지에 매장하였다. 그러나 새로운 유골처리 방법으로 유골당 이외에 유골탑(납골탑), 유골벽(벽식 납골당), 유골림(樹葬), 海葬 등 다양한 방법을 이용하고 있다. 중국정부는 새로운 장례방법으로 海葬(해양산골)과 樹葬을 적극 권장하고 있다. 중국의 주은래와 등소평은 전통적인 관념을 타파하고 화장후 유골을 해장하였다.

중국에서의 수장은 시신을 매장하는 영국과는 달리 화장한 유골가루를 경작지가 아닌 땅에 깊게 묻은 다음 그 위에 기념나무를 심어 대규모 숲을 조성한다는 것이 특징이다. 수장은 중국의 장례개혁방향과 유골처리 방식의 다양화 정책에 부합되고 토지자원을 절약하며 동시에 도시내 녹지공간을 확보한다는 점에서 도시환경 개선에 기여하고 있다. 또한 현재 보유하고 있는 녹화림을 충분히 이용할 수 있게 됨에 따라 토지의 종합적인 이용과 토지자원의 개발, 경지절약, 농업발전, 자연환경 미화 등에도 기여하는 것으로 평가되고 있다.

(2) 북경시의 해장과 수장

북경시 빈장처(殯葬處) 업무과의 통계에 따르면 해장의 경우 1994년 이후 28회에 걸쳐 시행되었으며 총 3,199명분의 유골가루가 바다에 뿌려졌다고 한다. 북경시 빈장처

는 해장을 공익사업의 하나로 추진하여 행정절차를 간소하게 하고 있다. 해장을 원하는 가족들은 팔보산살해판공실(八宝山撒海辦公室)에 등록을 마치면 유골가루를 무료로 보관할 수 있으며 해장식에 참여하는 비용도 1인당 평균 250원(약 30달러) 정도로 저렴하다. 해장의식은 천진 말해만에서 봄, 가을철에 거행된다.

북경시의 수장 장려사업은 1991년 通縣의 通惠靈園에서 처음으로 시작되었으나 한 동안 중단되었다가, 1996년 연경현에 위치한 북경시 민정국 빈장관리처 산하의 팔달령 인민공동묘지(八達嶺人民公墓)에서 다시 본격적으로 전개되었다. 樹葬에 드는 비용은 502원이며 사용기간은 20년이고 20년 후에는 관리비를 다시 내야한다. 기념나무에는 작고한 사람의 명패를 달아 고인을 기릴 수 있으며, 생태환경도 개선할 수 있다.

(3) 상해시의 해장과 수장

상해시는 해장 전담기구로서 上海飛思海葬服務部를 두고 있으며, 1991년 3월 처음으로 해장의식을 시행한 이후 총 35회에 걸쳐 4,820명분의 유골가루가 바다에 뿌려졌다. 해장을 원하는 가족들은 친족관계 증명 호적부와 등록인의 신분증, 火化證明書 또는 유골가루 보관증을 가지고 가서 등록하면 관할청이 조정한 시간에 해장식에 참여하게 된다. 해장시기는 청명 전 3월과 동지 전 11월에 4~5회 실시되며 신청자의 수에 따라 회수를 조절하게 된다. 수장을 원할 경우 역시 호적부와 火化證明書를 가지고 등록하면 수장을 할 수 있다. 1985년부터 수장터를 마련한 빈해고원(濱海古園)은 총 9만 개의 다양한 수장터를 구비하고 있으며 묘지의 예술화 및 개성화를 추구하여 2000년 상해시 공공묘지 평가에서 1급 판정을 받은 바 있다.

3) 미국

북미화장협회가 조사한 바에 의하면 1996년 현재 미국의 화장률은 21.3%이며, 이 가운데 산골한 비율은 24%이다. 미국에서의 산골은 일반적으로 소비자와 민간업체간의 계약에 의해서 모든 서류 및 절차를 민간업체가 대행하고 있으며, 연방 및 주정부는 소비자보호 및 환경보호 차원에서 이들 민간업체에 대하여 규제하고 있다.

(1) 연방법에 의한 해양산골 규제

미국에서 해양장(burial at sea)은 해군이나 해안경비대에서 수백년 동안 관행적인 장례방법으로 행해져 왔으며 환경보호 차원에서 해안선으로부터의 거리와 수심의 깊이에 대한 제한을 두게 되었다. 최근 해양산골(scattering at sea)의 수요와 민간업체의 참여가 증가하면서 소비자보호 차원에서 이들 민간업체에 대하여 규제하게 되었다. 해장장은 미연방규제법(Code of Federal Regulations)에 환경보호 차원에서 규정을 두고 있다.⁷⁾ 해양장이란 바다에서의 매장과 산골을 포함하는 것으로서, 이 법규를 담당하는 기관은 미연방 환경보호청(United States Environmental Protection Agency)이다. 이 법에 따르면 해안선으로부터 최소 3마일 이상 떨어진 곳에서 산골하도록 규정하고 있으며 산골 후 30일 이내에 미연방 환경보호청의 지역사무소 해양투기담당관(Regional Ocean Dumping Coordinator)⁸⁾에게 보고하도록 하고 있다. 매장의 경우에는 일반적으로 수심 600피트 이상(대서양의 특정 해역은 1,800피트 이상)의 바다에 하도록 하여, 산골보다 더 엄격한 규제를 하고 있다.

(2) 지방정부의 산골규제 : 캘리포니아주

미국은 각주별로 법규제가 다르기 때문에 여기서는 캘리포니아주의 사례를 소개하였다. 캘리포니아주는 1965년 화장유골의 처리에 대한 법규정을 제정한 이후 1986년 법규제를 더욱 강화하였다. 1986년 개정법에 의해 캘리포니아주 내륙이나 수로에서의 산골은 더 이상 허용되지 않게 되었으며, 그 외 화장유골의 매장이나 납골 또는 해양산골은 법이 허용하는 범위 내에서 가능하게 되었다.

캘리포니아주 법률에서 화장한 유골의 처리는 다음과 같은 방법으로 처리하도록 하고 있다. ① 옥·내외 납골시설에 납골, ② 묘지구역내 유골단지 매장, ③ 개인 거주지내 보관, ④ 지역별 용도지역법이 허용하는 곳의 사당내 유골함의 보관, ⑤ 지역별로 지정한 산골 금지지역이 아니거나 재산권자 또는 관리기관이 허가한 곳에서의 산골, ⑥ 공동묘지내 산골정원(scattering garden)에서의 산골, ⑦ 해안으로부터 500야드 이상

7) 연방규제법 제40장 제229조 제1항(Code of Federal Regulations Title 40 Section 229.1)

8) 지역사무소의 해양투기담당관은 관할 해역의 모든 투기행위(Ocean Dumping)에 대한 규제를 담당하고 있다.

떨어진 바다에 뿌리는 해양산골 등 7가지 유골처리방법을 제시하고 있다.

한편, 캘리포니아 주에서 산골을 할 경우에는 다음의 법규정을 따라야 한다.

- 해양산골(scattering at sea) : 화장한 유골을 바다에 산골하는 경우 해안선으로부터 500야드 이상 떨어진 곳에서 하도록 규정하고 있으며, 내륙의 호수나 개천 및 교량이나 부두에서 산골하는 것은 금지하고 있다(캘리포니아 공중보건법 제 7117조). 또한 산골할 때에는 유골이 담긴 용기로부터 꺼내어 살포하여야 한다.
- 공공 또는 사유지에서의 산골 또는 납골 : 공공장소 또는 사유지에서의 산골 또는 납골은 다음 조건 하에서 가능하다. ① 해당 지역(자치단체)에서 금지되지 않은 장소이어야 한다; ② 화장유골이 일반인의 눈에 띄거나 특히, 유골함에 담겨진 채로 일반인들의 눈에 띄어서는 안된다; ③ 처리를 담당하는 자는 재산권자 또는 관리기관의 허가서를 가지고 있어야 한다(최종처리를 할 때, 화장허가서의 제1사본은 처리 후 10일 이내에 해당 군의 사망담당 공무원에게 제출하여야 하며, 제3사본은 기록담당관실에 제출하여야 한다.)
- 화장유골의 가정내 보관 : 영구적인 용기에 담아 화장유골을 사택에 보관하는 것은 가능하다. 장의업소나 화장장 관리인이 서명한 (유골)처리허가서를 지방 담당공무원에게 제출하면, 보관자의 생전에 사택에 보관할 수 있다. 단, 보관인의 사망후 처리에 관한 계약을 별도로 해야 한다.

그 외에 캘리포니아 주법은 화장유골 처리업자를 “육지나 바다에 유골을 뿌려 처리하는 사람”으로 정의하고, 화장유골 처리업자는 공동묘지 관리자와 마찬가지로 사업장에 허가서 및 주소지를 게시하여야 하며, 날씨가 나쁘거나 특별한 경우를 제외하고는 유골을 받은 날로부터 60일 이내에 산골하여야 한다(Business and Professions Code 9607.6).

(3) 새로운 장례법

미국에서는 다양한 유골처리 방법이 고안되고 있다. 플로리다주는 은퇴한 골프선수들이 골프코스에서 자신의 화장한 유골가루를 뿌리는 것을 허용하고 있으며, 아이오와주

에 있는 Canuck's Sportsman's Memorials라는 회사는 사냥 애호가들의 유골가루를 총탄으로 만들어 주고 있다. 이 탄환들은 가족과 친구들이 초청된 가운데 공중으로 발사되는 의식을 치르는데 사용된다. 애틀란타주의 Eternal Reefs라는 회사는 고인의 화장재를 산호구슬로 만들어 인공산호초에 납골하는 서비스를 제공하며(산호장), 휴스턴에 있는 Celestis 재단은 고인의 화장재나 기념품을 캡슐에 담아 로켓을 우주공간에 띄워 보낸다(宇宙葬).

① 산호장(Memorial Reefs)

산호장(Memorial Reefs)은 화장유골의 보관뿐만 아니라 해상 동식물이 서식할 수 있는 환경을 창조한다. Eternal Reefs라는 민간회사가 제공하는 이 장례서비스는 전통적인 매장관행에 대한 환경친화적인 대안으로 떠오르고 있다. 이 회사는 850~3,200 달러의 비용으로 신청자의 화장유골을 가져와 다른 재료와 혼합하여 산호구슬(reef balls)을 제작하고, 한 달쯤 지나 이 구슬이 굳어지면 이 회사가 제작한 인공 산호초(Memorial Reefs)에 납골하게 된다. 산호장은 유족이나 친구들에게 알려진 특정 장소에 산호초를 위치하게 하여 일반 산골에서 볼 수 없는 살아있는 생생한 추모장소를 제공하기도 한다. 기념 산호장은 연방 및 주정부, 지방정부가 허가한 장소에서만 가능하며, 고인을 위한 기념(청동)판 이용도 가능하다.

② 우주장(宇宙葬)

미국 텍사스주에 소재한 벤처기업인 Celestis는 고인의 기념물을 캡슐에 담아 로켓을 발사하거나 고인에 대한 추모의 메시지를 우주공간에 전송하는 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. Celestis는 1997년 4월 처음으로 우주장례를 치른 후 4차례에 걸쳐 다양한 우주장을 실시해 왔다. 1997년 4월 21일에 셀레스티스 1호를 발사한 이후, 2001년 9월 21일에 셀레스티스 4호까지 발사하였다. 이 중 1998년 발사된 셀레스티스 2호는 240년 동안 지구주위를 돌며 고인에 대한 기념 메시지를 우주공간으로 전송하게 된다. 셀레스티스 1호의 수명은 10년 이내이며, 수명이 다하면 대기권으로 진입하는 마찰열에 의해 바다에 닿기 전에 산화한다고 한다. 각 서비스에 드는 비용은 지구위성로켓 발사의 경우 5,300달러, 달이나 우주항해용 로켓은 12,500달러, 고인의 기념 메시지 전송은 299달러이다.

4) 캐나다

캐나다는 국립공원의 수로를 제외한 지방의 공원, 산림, 황무지 및 자연지역 등에서 산골이 널리 허용되고 있다. 몇몇 자치단체들은 골프코스에서의 산골도 허용하고 있다. 일반적인 산골의 경우 각 자치단체마다 시간 및 장소에 관한 제한이 있을 수 있으므로 산골을 원하는 유족들은 그 허가사항에 대해서 해당 자치단체 담당자에게 확인해 보아야 한다.

캐나다에서의 해양산골은 연방정부가 적극 지지하는 방법이지만, 규제와 절차가 매우 복잡하여 일반인들이 필요 요건을 맞추기가 쉽지 않다. 일례로, 해양장의 허가신청은 최소한 장례를 치르기 8주전에 해야 하고, 그 목적을 지역신문에 공시하고 증명서류를 캐나다 환경당국(Environment Canada)에 수수료와 함께 보내야 한다. 이 외에도 연방정부는 해안선으로부터의 거리와 장소 및 사용되는 관에 대한 규제를 하고 있다.

5) 호주

호주의 화장률은 약 50%를 조금 넘으며, 화장장을 이용하기 쉬운 지역에서는 70%의 화장률을 보이고 있다. 호주에서의 산골은 법적 규제를 전혀 받지 않는다고 볼 수 있다. 일반적으로 시신의 처리는 허가를 필요로 하기 때문에 공동묘지 이외 허가되지 않은 곳에서 시신의 처리를 금지하고 있으나, 그 외 화장유골의 산골은 특별한 허가를 필요로 하지 않는다. 호주의 기초자치단체인 Mount Isa 市는 조례에 시신의 처리방법으로 해양산골을 포함한 매장, 화장 및 납골을 규정하고 있지만, 해양산골의 경우 특별한 허가를 요구하지 않는다.

6) 영국

(1) 산골과 해양장

영국에서의 화장유골은 교회, 민간, 자치단체가 운영하는 공동묘지나 화장장에 매장 또는 납골할 수 있으며, 개인보관도 가능하다. 즉, 영국이나 웨일즈에서 산골은 일반적으로 추모공원(Gardens of Remembrance)이나 개인의 취향에 따라 선택한 장소라면

어디서나 가능하며, 화장허가서 외의 특별한 허가를 받을 필요는 없다.

그러나, 해양산골의 경우에는 지방 담당공무원에게 특별허가서(a Coroner's Out of England Form)를 요청해야 하는데, 이 허가서는 농수산부 소속의 해양환경보호청(Marine Environmental Protection Agency at the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)이 발행한다. 영국에서 해양산골을 허용하는 곳은 런던의 남쪽에 있는 Newhaven과 웨일즈의 Wight섬 서쪽에 위치한 Needles Spoil Ground 두 곳뿐이다.

(2) 자연친화적 樹葬(Woodland Burial)

화장률이 72.2%인 영국에서는 화장이 일반적인 관행이지만, 매장에 대한 새로운 대안으로 자연친화적인 樹葬(Woodland Burial)이 Natural Death Centre라는 비영리단체에 의하여 적극 장려되고 있다. Natural Death Centre는 1994년에 자연보존매장연합(The Association of Nature Reserve Burial Grounds)을 결성하고 농민, 지방자치단체 의회와 협력하여 묘석 대신에 나무를 심고 납성분의 관대신 얇은 판지나 버드나무가지로 만든 관을 사용하고 심지어는 수의만 입힌 채로 매장하는 장례법을 적극 장려하고 있다. 이 단체는 2001년 8월 현재 130여 개의 묘지단지를 개장하거나 개발하고 있으며, 1996년 1월 17개를 시작으로 2000년 5월까지 100개의 묘지단지를 개발하였다. 이 단체의 2000년 보고서(The New Natural Death Handbook year 2000 edition)에 의하면 100개의 묘지단지 중에서 59개는 자치단체 의회가, 30개는 농부 또는 개인의 사업으로, 나머지 1개는 비영리기관의 조합이 관리하고 있다고 한다.

3. 정책적 시사점

1) 산골의 필요성

(1) 공간활용 효율성

화장후의 유골처리 방법은 매장, 납골(납골시설 이용), 산골 등의 방법이 일반적이다. 현재 우리나라의 장묘정책은 묘지에 의한 환경파괴를 최소화하고 부족한 토지자원을 효율적으로 사용하기 위해서 납골, 특히 납골당 공급을 선호하고 있다. 그러나 묘지와 마찬가지로 납골시설도 안치시설로 사망 화장인구가 계속적으로 발생할 때마다 추

가적인 공간확보가 필요하다. 따라서 납골시설 공급도 궁극적으로는 경관을 해치고 부족한 토지를 잠식하는 시설로 전락할 가능성이 있다. 외국의 사례에서 보는 바와 같이 海葬이나 樹葬 등의 산골방식은 추가적인 공간을 소요하지 않으면서 경관을 살릴 수 있다는 점에서 바람직한 장법이라고 할 수 있다.

(2) 납골시설의 재활용

앞서 시립장묘시설의 관리체계 개선방안에서 납골시설 이용기간을 시한부로 하는 것을 제안하였다. 납골시설 이용을 시한부로 하게 되면, 일정 시점 이후에는 안치된 유골을 처리할 방안이 필요하다. 이들 유골을 처리하는 대안으로 산골수요에 대비할 필요가 있다. 산골이 확산되면, 기존 납골시설의 재활용이 더욱 용이해지는 장점이 있다.

(3) 수요의 다양화

현재 우리나라는 산골수요가 감소하고 있다. 이것은 산골수요가 완전히 없어진 것이라기보다는 화장·납골문화의 초기단계이기 때문에 납골시설 수요가 급증하고 상대적으로 산골수요가 감소하는 것이라고 해석된다. 또한 전통적으로 사고사(事故死)와 같은 악상인 경우에 산이나 강에 뿌리는 경우가 많다는 점도 부정적인 영향을 미친 것으로 추측된다. 이러한 특성은 시립 승화원 이용자 가운데 대체로 사고사에 의한 젊은 사망자 가운데 산골하는 비율이 높다는 데서도 나타난다. 그러나 다른 한편으로 산골의 한 형태라고 볼 수 있는 유택동산의 이용비율은 오히려 증가하고 있다.

이전에는 악상(惡喪)인 경우 화장을 하였던 반면, 최근에는 화장에 대한 인식이 개선되어 정상적인 고령자의 사망시에도, 특히 본인의 유언에 따라 화장을 하고 있다. 따라서 산골에 대한 시각도 변할 수 있다. 이러한 경향은 외국의 사례에서 발견할 수 있다. 우리와 문화적으로 유사한 일본의 경우에도 산골수요가 특히 젊은 층에서 증가하고 있는 것으로 조사되었으며, 중국에서도 해장 및 수장 등이 일반적인 장법으로 이용되고 있다. 즉, 산골수요는 사회적 분위기와 장묘정책 및 제도에 의해 결정되는 바가 많기 때문에, 앞으로 납골시설이 사회문제화되고 장묘수요가 다양화되면 우리사회에서도 산골수요가 증가할 것으로 예상된다.

2) 정책과제

(1) 법적 근거 마련

현재 법적으로 산골을 금지하는 조항도 없지만, 그렇다고 공식적으로 허용하는 조항도 없다. 이러한 이유에서 대부분의 산골은 비공식적으로 행해지고 있다. 법적 근거를 마련하기 위해서 우선적으로 결정되어야 할 사항은 산골이 환경에 미치는 영향에 대한 분석이다. 외국사례에 의하면, 일부 국가는 산골을 특정지역에 제한하는 곳도 있고, 무제한적으로 실시하는 곳도 있다. 산골의 위생적인 측면과 인근 주민에 대한 배려 측면에서 어느 방법이 바람직한지에 대한 연구와 정책방향 설정이 우선되어야 한다. 미국이나 캐나다 등은 해장의 경우 일정거리 밖에서만 할 수 있도록 하고 있으며, 토지이용에 따라 금지하는 지역도 있다. 이러한 규제는 환경오염을 방지하기 위한 조치로 이해된다.

(2) 절차의 간소화

법적 근거를 마련하되, 법에 의한 규제와 허가 절차를 최소화해야 한다. 캐나다에서의 해양산골은 연방정부가 적극 지지하는 방법이지만, 규제와 절차가 매우 복잡하여 일반인들이 이 요건을 맞추기가 쉽지 않다. 반면에, 중국의 경우는 해양산골시 특별한 허가 없이 친족관계 증명 호적부와 등록인의 신분증, 화장증명서 또는 유골가루 보관증을 가지고 가서 해당 관청에 등록을 마치면 유골가루를 무료로 보관시켜 주는 등 행정절차를 간소하게 할 뿐만 아니라 정부차원에서 이용자를 위한 편의를 제공하기 때문에 이용자가 많다.

(3) 환경 친화적 정책

산골방식을 장려함에 있어서는 환경 친화적 정책이 필요하다. 미국의 산호장, 중국의 수장(樹葬), 영국의 자연친화적 수장(樹葬)은 환경 친화적 대안으로서 우리에게 시사하는 바가 크다. 이들 새로운 장례방법은 산골을 통해 오히려 해양자원과 산림자원을 보호하고 확충하는 데 기여할 수 있다는 점에서 높이 평가된다.

한편, 산골은 근본취지가 망자를 기념하면서 자연으로 돌려보낸다는 의미가 강하다.

그런 점에서 현재 시립장묘시설에 있는 유택동산은 콘크리트 구조물에 화장유골을 부어놓고 오는 형태이기 때문에 바람직한 산골시설이라고 볼 수 없다. 따라서 인공구조물을 이용하기보다는 가능한 자연환경 내 환경친화적으로 산골할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(4) 다양한 장례방식의 개발

납골시설 수요도 납골당으로부터 납골탑, 납골묘 등 다양화하는 것과 마찬가지로 산골도 또 다른 화장유골 처리방법으로 수요가 증가할 것으로 예상된다. 산골방식도 수요자의 정서와 욕구에 맞는 다양한 형태의 장례방법을 개발해야 한다. 미국의 산호장이나 우주장 등은 새로운 아이디어로 각광을 받고 있다. 서울시도 2000년부터 사이버 납골당을 운영하고 있으며 같은 취지에서 다양한 산골방식의 연구 개발이 필요하다.

(5) 다양한 시설 공급

산골은 납골과는 달리 특별한 시설을 제공하는 것은 아니지만, 중국에서 樹葬을 할 수 있는 대규모 수풀을 조성한다거나 조용한 분위기에서 산골을 할 수 있도록 공동묘지내 또는 특정지역에 산골정원(scattering garden)을 설치하는 등의 시설지원이 필요하다. 또한 납골이나 매장과 달리 산골하고 나면 고인을 추모할 만한 기념장소가 없다는 것이 가장 큰 단점이기 때문에 산골한 망자의 이름을 남길 수 있는 시설을 설치하는 것도 산골을 유도하는 좋은 대안이다. 미국 샌프란시스코의 한 묘지에는 산골한 망자들의 이름을 나뭇잎 모양의 동판에 새겨 매달아 놓는 시설이 있으며, 국립묘지에 시신을 찾지 못한 병사들의 이름을 비석에 함께 새겨 두는 것도 이와 같은 의미이다.

(6) 민간단체의 참여

다양한 산골방식의 개발에는 민간단체의 참여가 필수적이다. 영국의 자연친화적 수장(樹葬)운동은 비영리 민간단체의 주도 하에 지방자치단체 의회 및 농부들과 협력하여 전개되고 있으며, 미국은 민간부문의 영리사업으로 산호장, 우주장 등 다양한 장묘 서비스 상품이 개발되고 있다.

(7) 공공의 역할 강화

민간참여와 함께 공공의 정책적 역할도 중요하다. 우리나라는 최근 화장·납골문화가 확산되면서 납골수요는 급격히 증가하고 있으나, 산골수요는 일정한 담보 상태를 유지하고 있다. 이러한 상황에서 산골정책이 성공하기 위해서는 적극적인 공공의 정책적 역할이 매우 중요하다. 중국은 장묘방법의 개선을 위해 법적 근거를 마련하고 사회지도층이 솔선수범하고 있으며, 북경시는 해양산골을 공익사업의 하나로써 추진하여 성공한 사례이다.

제 5 장 결론 및 제언

제 5 장 결론 및 제언

서울시의 화장 및 납골수요는 최근 몇 년간 유래가 없을 정도로 급속하게 증가하였으며, 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다. 화장·납골문화의 확산을 지원하기 위해서는 양질의 화장·납골시설의 공급 및 정비가 필수적이다. 아직은 시설공급이 충분한 단계가 아니며, 단기적으로 자치구나 민간의 참여를 기대하기는 어렵기 때문에 바람직한 화장문화 정착을 위해서는 서울시가 주도적인 역할을 담당해야 할 것으로 판단된다. 특히 승화원 시설은 자치구나 민간부문에서 참여하는 데 한계가 있기 때문에 서울시 중심의 시설확충이 필요하다.

그러나 중장기적으로 화장문화가 정착되면, 자치구 및 민간의 적극적인 참여가 기대된다. 특히 추모시설을 중심으로 자치구 및 민간의 참여 가능성이 높다. 광역시설인 화장시설 및 그와 연계 설치되는 납골시설은 서울시가 주체가 되어 설치 관리하되, 점차 자치구를 중심으로 중소규모 분산형 납골시설 설치를 유도함으로써, 장묘시설 공급의 역할을 분담하는 것이 바람직하다.

또한 화장과 달리 납골수요는 100% 공공에서 담당하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 서울시 및 자치구는 기본적인 수준의 납골시설을 확보한 이후에는 추가적인 시설공급은 제한하고, 기존시설의 재활용 및 유지·관리를 담당한다. 반면에 추가적인 납골시설 공급은 민간을 중심으로 확대하는 것이 바람직하다고 판단된다. 민간부문의 사업 참여 확대를 위해서는 법제도 정비 및 재정지원을 통해 민간사업자의 사업추진을 지원하는 것도 중요하지만, 공설납골시설의 공급을 일정수준으로 제한하는 것도 필요하다. 현재 민간사업자들의 가장 큰 어려움은 수요가 많지 않다는 것이다. 통계적으로는 화장률이 증가하고 납골시설 수요도 증가하고 있지만, 화장장려 차원에서 고급스러우면서도 저렴한 공설납골시설 공급이 민간시설의 수요를 감소시키기 때문이다. 앞으로 증가하는 납골수요를 모두 공공에서 부담할 수는 없으며, 바람직한 방향도 아니다.

민간의 장묘사업 참여와 관련하여 또 한가지 강조되어야 하는 것은 장묘서비스 소비자를 보호하는 것이다. 개정된 장사법에서는 규제완화 및 민간참여 활성화 방안으로 장묘사업을 허가제에서 신고제로 완화하고, 민간 장묘시설의 요금제한 규제도 삭제하였다. 이러한 규제완화는 반대로 소비자의 권리보호에 부정적인 역할을 담당하고 있다.

최근 민간 납골사업자들이 시설이 완공되기 전에 사전분양을 하고 사업을 중단하는 등 소비자 피해가 속출하고 있지만, 장사법에는 소비자 보호를 위한 어떠한 조치도 마련되어 있지 않다. 장묘사업이 민간중심으로 이루어지는 미국의 경우, 장묘사업 담당행정부서의 주요업무는 소비자 보호이다. 민간참여가 더욱 활발해지면 소비자 보호를 위한 규제는 강화할 필요가 있다.

본 연구에서는 화장 및 납골시설의 수요 및 공급계획을 중심으로 논의하고 있으나, 장기적으로는 납골시설의 지속적인 공급은 또 다른 묘지문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 이에 대한 대안으로 공설 납골시설의 사용기간을 제한하여 재활용을 유도하고 궁극적으로는 화장유골을 산골(散骨)하는 방향으로 유도하는 것이 필요하다. 외국사례에 의하면, 산골수요는 점차 증가하고 있으며, 다양한 친환경적 산골서비스 제공으로 해양자원이나 산림자원을 보호하고 확충하는 데 기여하고 있다.

현재는 강산에 산골하는 수요가 많지 않아, 본 연구에서는 산골에 대한 구체적인 수요 및 계획을 제시하지 않았지만, 산골에 대한 수요도 변화가 나타날 것으로 예상된다. 아직은 주로 악상(惡喪)의 경우에 산골하는 것이 현실이다. 그러나 화장도 이전에는 악상의 경우에 치러지던 장례방법으로 인식되었지만, 현재 화장에 대한 인식이 개선되어 화장률이 꾸준히 증가하고 있는 것과 마찬가지로 산골에 대한 인식도 개선의 여지가 많다. 다른 한편으로 양질의 저렴한 납골시설 공급이 산골수요를 저감시키는 요인으로 작용하고 있다. 화장후 유골처리 방법이 산골로부터 납골로 전환된 것은 정책적으로 양질의 저렴한 공설납골시설이 많이 공급됨으로 해서 수요를 유발한 결과이다. 따라서 산골도 정책적으로 지원한다면 수요가 급속하게 증가할 수 있다. 납골시설의 공급에는 한계가 있으며 묘지와 마찬가지로 환경파괴를 유발할 수 있기 때문에, 장기적인 안목에서 산골수요의 적극적인 발굴을 서울시 장묘정책 방향으로 설정해야 할 것이다.

본 연구는 서울시 장묘시설 수급계획 수립을 위한 기초연구로서 기본적인 계획지표 및 정책방향을 제시하였다. 그러나 목표년도를 2020년까지로 하는 장기계획이기 때문에 사회적 여건변화에 따라 주기적인 수정·보완이 필요하다. 특히 화장수요 추계과정에서 경기도내 공사설 화장장 건립에 따른 시립 화장장 이용자의 변화추이는 현시점에서는 정확하게 추정하기 어려운 부분이다. 또한 시립 납골시설의 반환률도 보다 장기적인 자료를 토대로 납골시설 공급계획에 반영되어야 한다.

현재 우리사회는 화장중심으로 장묘문화가 자리 잡아가는 전환점에 있다. 이러한 시점에서 서울시를 비롯한 공공부문의 장묘시설 수급정책은 앞으로의 장묘문화 형성에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 예를 들어, 과도한 납골시설 공급은 민간 납골시설이나 산골수요를 저감시킴으로써 장기적으로 공공의 부담을 가중시킬 수 있으며 토지이용 측면에서도 문제를 야기할 수 있다. 따라서 서울시민의 장묘행태를 어느 방향으로 유도할 것인가에 대한 장기적인 비전과 목표를 먼저 설정하고, 이에 따라 장묘시설 수급계획을 수립하는 신중한 접근이 필요한 시점이다.

참 고 문 헌

참고문헌

- 건설교통부 토지정책과, 「국토이용에 관한 연차보고서」, 2000. 8.
- 국토개발연구원, 「묘지제도의 개선방안에 관한 연구」, 1987.
- 국회환경포럼, 「화장·납골 중심의 장례문화 정착을 위한 정책방향」, 1998.
- 김경혜, 「서울시 장묘제도 발전방안」, 서울시정개발연구원, 1997.
- 김선기·박희정, 「지방중소기업 지원자금의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- 김익기, “묘지와 화장에 관한 국민의식조사,” 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회 발표자료, 1997.
- 김태복, “한국묘지제도 문제의 당면과제와 대처방안,” 「한국토지행정학회 한·불·일 국제 심포지움」 발표논문, 1994.
- 김태복 편, 「묘지문제에 관한 연구」, 세종문화사, 1986.
- 대한불교조계종 사회복지재단, 「불교계 납골시설 실태조사 보고서」, 2000.
- 문원식, “묘지수요 예측방법에 관한 소고,” 「한국장묘」 제4권, 한국장묘연구회, 1998. 12.
- 박재희, 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」, 한국행정연구원, 1998.
- 박태호, “일본 화장장 문화가 우리에게 주는 시사점,” 「새서울터전」 제7권 제4호, 2001.
- 박희정, “납골묘지 보급을 위한 정책과제,” 장묘문화 개선과 납골묘지 확대보급방안에 대한 세미나 발표자료, 1998.
- _____, “장묘시설 수급계획 수립의 방향,” 「한국장묘」 제4권, 한국장묘연구회, 1998. 12.
- _____, “장묘문화시설 확충과 지역사회개발,” 장묘문화개선을 위한 시민토론회 발표자료, 2001.
- 보건복지부, 「보건복지백서」, 2000.
- 생활개혁실천범국민협의회·보건복지부, 「올바른 장묘정책의 모색을 위한 공청회」, 2000. 12.
- 서울특별시, “장묘문화에 대한 시민여론조사,” 1999.
- _____, “2000 서울시립화장장 이용자 설문조사 결과,” 2000.
- _____, 「새서울 행동계획」, 2000; 2001.
- _____, 「서울통계연보 2000」 제40호, 2001.

서울특별시 외, 「외국의 장묘시설 연수보고서: 일본과 미국을 중심으로」, 1999.

서울특별시 시설관리공단 외, 「외국의 장묘시설 운영현황: 북유럽 4개국의 장묘시설 운영실태를 중심으로」, 2000.

송광태, 「시립체육시설 운영의 민간활력 도입방안」, 서울시정개발연구원, 1997.

엄운섭 역, 「도시문제와 공공서비스-집합적 소비의 지리학」, 서울: 신구문화사, 1994.

오연천, 「한국지방재정론」, 서울: 박영사, 1987.

이삼식, 「포천군 장묘시설 중·장기 수급계획」, 한국보건사회연구원·포천군, 2001.

이삼식 외, 「경기도 중장기 장묘시설 수급계획」, 경기도·한국보건사회연구원, 2000.

이성모, “장묘관련시설 입지선정에 따른 교통체계 검토,” 청계산 화장장 후보지 주민공청회 발표자료, 2001.

이용우·배용수, 「21세기 도시경영의 과제와 전략」, 국토개발연구원, 2000.

이필도, “화장, 납골시설의 확충과 지역사회 개발,” 장묘문화개선을 위한 서울시민토론회 발표자료, 1999.

_____, “화장장 및 납골시설의 운영실태와 개선방안,” 보건복지포럼 통권 제34호, 1999.

이필도·고덕기, 「시·군 단위 묘지실태조사 모형개발」, 한국보건사회연구원, 1999.

이필도·배화옥·이현송, 「건전 장묘모델 개발 및 실천방안」, 한국보건사회연구원, 1998.

임종권 외, 「묘지제도에 관한 국민의식행태조사 연구」, 한국보건사회연구원, 1994.

청계산·내곡동 화장터건립 반대투쟁위원회, 「청계산 화장장 후보지 주민공청회」 발표자료, 2001.

추모공원건립추진협의회, 추모공원 건립 후보지 주민대표 공청회 자료, 2001.

통계청, 「시도별 추계인구 1970~2020」, 1998.

_____, 「2000년 인구동태통계연보」, 2001.

한국경제정책연구소, 「장묘시설 사용료에 대한 예정원가 조사보고서」, 2001.

한국소비자보호원, “장례·장묘문화 조사,” 2000.

한국장묘문화개혁국민협의회, “장묘문화 개선에 대한 서울시민 의식조사 결과보고서,” 2001.

한국장묘연구회, “장묘문화개선과 납골묘지 확대·보급방안” 세미나 자료, 1998.

한국토지행정학회, 「2000 한·일 국제장묘세미나」, 2000.

- 建築思潮研究所 編, 「建築設計資料集」 제46권 「葬齋場・納骨堂」, 東京: 建築資料研究社, 1999.
- 東京都 衛生局, 「東京都・計画・財政・詳細」, 1997.
- 厚生労働省 統計情報部, 「平成 10年度 衛生行政業務報告」, 1998.
- Bennett, R. J. *The Geographics of Public Finance*, London: Methuen, 1980.
- California Department of Consumer Affairs, "Consumer Guide to Funeral & Cemetery Purchases," Sacramento, CA, 2001.
- _____, "Cremated Remains," *Legislative Digest* 1998, Sacramento, CA, 1998.
- CANA, "1996-1997 Cremation Container, Disposition and Service Survey," Cremation Association of North America Special Report, Chicago, Illinois, 1997.
- _____, "1998 Data and Projections to the Year 2010," the 81th Annual Convention, Baltimore, Maryland: Cremation Association of North America, August 25-8, 1999.
- _____, "Burial at Sea," Chicago, Illinois: Cremation Association of North America, 2001.
- _____, "Cremation Memorial Options," Chicago, Illinois: Cremation Association of North America, 2001.
- Cremation Society of Central California, "Laws regarding the Disposition of Cremated Remains," Fresno, CA, 2001.
- Cremation Society of Great Britain, "Table of Cremations Carried Out in United Kingdom," Torquay, Devon, United Kingdom, 2000.
- Department of Social Security, "What to Do after A Death in England and Wales," PDF Version of D49, London, United Kingdom, October 2000.
- Drummond, Tammerlin, "Creative Cremations," *Time Magazines*, Vol. 157 No. 12, March 26, 2001.
- Funeral Services Association of British Columbia, "Burial at Sea," Victoria, BC, Canada, 2001.
- Gilligan, T. Scott, "Scattering Cremated Remains in Ohio," OFDA Newsletter December 2000, Columbus, Ohio: Ohio Funeral Directors Association, 2000.

- Industry Canada, Information Distribution Centre, *Canadian Consumer Handbook*, Ottawa, Ontario, Canada, 2001.
- Milton, Susan, "Burial at Sea: A Time-honored, Little-used Option," *Cape Cod Times*, July 22, Hyannis, MA, 1999.
- Minister of Public Works and Government Services, "Disposal at Sea Regulations," *Canada Gazette Part II*, Vol. 135 No. 17, Ottawa: Queen's Printer for Canada, August 15, 2001.
- Natural Death Center, *The New Natural Death Handbook*, London, United Kingdom, 2000.
- NYS Division of Cemeteries, "Cemetery Regulation in New York State," Albany, New York, 2001.
- Pataki, George E. & Relevant Laws, *Administrative Rules & Regulations and Rules of Procedure of the State Cemetery Board*, New York, NYS: New York State Cemetery Board, August 1999.
- Santich, Kate, "Ashes of Dearly Departed Find Purpose in Reefs," *Orlando Sentinel*, May 29, Orlando, 2001.
- Stensrud, Ray, "Mountain View Cemetery Master Plan," Policy Report presented at Vancouver City Council, Vancouver, BC: City of Vancouver, March 7, 2000.
- United States Catholic Conference, "Cremation and Burial at Sea," National Conference of Catholic Bishops Committee on the Liturgy, Washington, DC, November 29, 1999.
- U. S. Environmental Protection Agency Region IV, "Ocean Dumping: Burial at Sea," Atlanta, GA, 2001.
- <http://consumerconnection.ic.gc.ca>
- <http://members.aol.com/cremsoc/LegalEtc/Stats/Interntl/1998/Statsl2.html>
- http://thecremationsociety.com/laws_disposition.htm
- http://www.bcfunerals.com/cremation_2.html
- <http://www.celestis.com>
- <http://www.city.vancouver.bc.ca/commssvcs/mountainview.htm>

<http://www.dca.ca.gov>

http://www.dss.gov.uk/publications/dss/2000/ba/bereaved/what_first.htm#moving

<http://www.epa.gov/region4/water/oceans/burial.htm>

<http://www.heritageparkcrematorium.com.au/>

<http://www.mountisa.qld.gov.au/locallaws/LL14/ll14.html>

http://www.ohio-fda.org/news/OFDAnews_dec00.pdf

<http://www.uk-funerals.co.uk>

시정연구 2001-R-29

장묘시설 수급 및 정책방향 연구

발행인 권원용

발행일 2001년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1161 팩스: (02)726-1293

ISBN 89-8052-252-5-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.