

# 제주특별자치도 자연장 활성화를 위한 장사정책 방향과 과제

김상명\*

## < 목 차 >

- |                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| I. 서 론                     | IV. 자연장 선호 장사문화의 정착을 위한 정책적 과제 |
| II. 장사시설 수요의 변화 추이         | V. 결 론                         |
| III. 자연친화적 자연장 선호의 장사문화 방향 | <참고문헌>                         |

## < 국문 초록 >

제주특별자치도는 급격한 인구유입 현상과 저출산·고령화의 후기 불균형적 인구현상이 가속화됨에 따라 사망자 수의 증가와 더불어 2011년부터 화장이 매장을 앞서는 장사문화 역전현상이 일어나고 있다. 특히 화장률이 연평균 3%이상 증가하는 이유는 매장할 장소의 부족과 유교적 전통 장례의식에서 벗어나 자연장 선호의 장례문화로의 변화 추이에 따른 것으로 볼 수 있다.

최근 제주지역에서도 자연친화적인 자연장 선호 문화로 인하여 화장이 급속히 증가하면서 장사시설 등이 부족할 것으로 전망된다. 따라서 자연친화적 자연장 선호의 장례 문화를 조기에 확산할 필요가 있으며, 국토 이용의 효율성을 제고하기 위해서라도 그 동안 방치되고 있는 무연 및 불법 분묘를 정비할 대안이 필요하며, 품위 있고 검소한 장례의식을 확산하고, 장례시설 이용·봉안당 사용 등에 있어서 리베이트 문제, 그리고 강요·강매행

\* 제주국제대학교 교수 · 법학박사(ksmlaw@jeju.ac.kr)

위의 근절을 위한 정책방안을 제시할 필요가 있다.

핵심어: 매장, 화장, 사망자수, 화장률, 자연장, 장례문화

## I. 서론

우리나라는 2001년 사망자 242,730명 중 93,493명이 화장자로 화장률 38.5%에서 2005년 사망자 243,886명 중 128,258명이 화장자로 화장률 52.5%를 넘어선 이후 꾸준히 증가하여 2010년 사망자 255,403명 중 172,276명이 화장자로 화장률 67.5%를 넘어, 최근 2014년 사망자 267,692명 중 212,083명이 화장자로 화장률 79.2%를 차지해 전국 화장률 80%대에 진입하였다. 특히 2014년 기준 화장률이 높은 지역은 부산(90.1%), 인천(89.4%), 울산(86.6%) 순이었으며, 낮은 지역은 충남(62.6%), 제주(63.5%), 전남(65.2%) 순으로 나타났다(보건복지부, 2015).

한편, 제주특별자치도에서는 2001년 화장률 16.0%에서 2005년 35.0%, 2011년 54.8%를 넘어선 이후 꾸준히 증가하여 2013년 사망자 3,317명 중 화장자가 1,986명으로 화장률 59.9%에서 2014년 사망자 3,300 중 화장자가 2,095명으로 화장률 63.5%로 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 제주도는 다른 지역과 달리 지역적 특수성<sup>1)</sup>이 존재함에도 불구하고 전통 가족관습 문화와 전통사상을 존중하는 유교사상에 기인하여 아직까지는 화장률이 다른 지역에 비하여 낮은 편이다(보건복지부, 2015).

우리나라는 2005년 화장률이 매장을 넘어선 이후에 연평균 약 3%씩 화장률이 증가하고 있다. 그러므로 화장률 80%시대를 앞두고 매장을 규제하는 장사제도에서 화장 후 자연친화적인 선진국형 장사제도로 전환할 필요가 있다. 따라서 이하에서는 장사시설의 수요 변화 추이에 대하여 알아보고, 이를 바탕으로 자연친화적 자연장 선호 장사문화의 정착을 위한 제주특별자치도 장사정책의 방향과 과제를 제시한다.

1) 제주지역은 다른 지역과는 달리 자연경관이 우수하고, 지하수자원이 풍부하며, 세계자연유산에 등재될 만큼의 자연생태계가 뛰어난 지역으로 제주지역 특수성이 존재한다.

## Ⅱ. 장사시설 수요의 변화 추이

### 1. 사망자의 변화 추이

#### 가. 우리나라 사망자 변화 추이

우리나라 인구구조는 저출산·고령화의 후기 불균형적 인구현상이 지속되므로 현재 사망자 수는 안정적 증가추이를 보이고 있으나 장래 고령화된 노년들의 기대여명이 다하는 시점에서는 사망인구가 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 그러한 이유는 국민의 건강상태 개선, 보건의료서비스 향상 등으로 인한 평균수명 상승으로 과거 1955년부터 1970년까지 연간 100만명 이상 태어났던 저출산 세대가 2020년부터 본격적으로 노인세대에 진입하면서 65세 이상 노인인구의 절대규모가 급격하게 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 최근 인구추계 결과 2010년 노인인구는 545만 명에서 2020년 808만명, 2030년 1,269만명, 2050년에는 1,799만명으로 증가할 것으로 예상된다(보건복지부, 2015).

〈표 1〉 우리나라 고령인구 추이와 사망자수

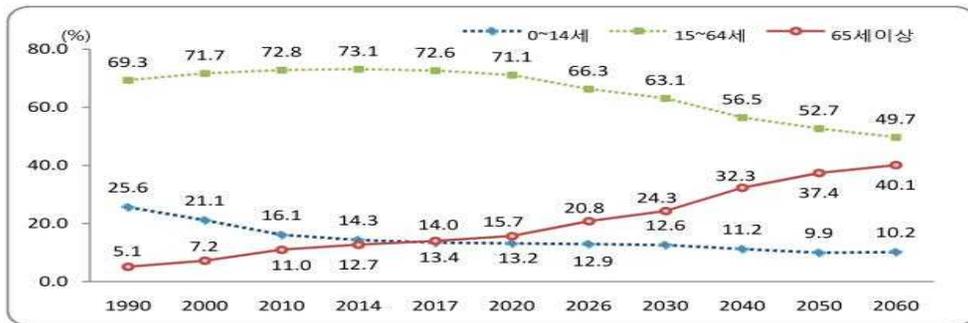
(단위: 천명, %)

연도	총인구	65+ (구성비)	85+ (구성비)	사망자	조사망율
2000	44,712	3,347 (7.5)	169 (0.4)	246	5.1
2010	49,410	5,452 (11.0)	370 (0.7)	255	5.1
2015	50,617	6,624 (15.7)	551 (1.1)	308	6.1
2020	51,435	8,084 (19.9)	810 (1.6)	357	6.9
2025	51,972	10,331 (24.3)	1,089 (2.1)	403	7.8
2030	52,160	12,691 (24.3)	1,316 (2.5)	453	8.7
2035	51,888	14,751 (28.4)	1,598 (3.1)	507	9.8
2040	51,091	16,501 (32.3)	2,079 (4.1)	576	11.3
2045	49,810	17,468 (35.1)	2,952 (5.9)	653	13.1
2050	48,121	17,991 (37.4)	3,700 (7.7)	718	14.9

자료 : 통계청(2013), 국가통계포털.

이와 같은 추이는 <표 1>에서 본바와 같이 2000년 이후 우리나라의 사망자 수는 25만명 수준에서 안정적 증가를 보이고 있었으나 베이비붐 세대가 본격적으로 노인층에 진입하기 시작하는 2020년에는 35.7만명 이들이 중기고령층에 진입하기 시작한 2030년에는 45.3만명, 그리고 후기고령층에 진입하기 시작한 2040년에는 57.6만명, 2050년 연간 사망자수는 71.8만명으로 급증하게 될 것으로 전망된다(통계청, 2011).

<그림 1> 우리나라 고령인구 추이와 사망자수(1990~2060) (단위: 천명, %)



한편, 우리나라 고령인구 추이와 사망자 추이는 <그림 1>에서 본바와 같이 베이비붐이 포함된 준고령자는 2014년 전체 인구의 14.3%에서 2030년 24.3%로 증가하고 2050년에는 37.4%로 증가하고 2060년 40.1%로 늘어날 것으로 전망된다. 그러므로 2010년 고령인구 비중이 전체 인구의 10%를 넘어선 후 2026년 20.8%에 접어들 전망으로 앞으로 12년쯤 후면 인구 5명 중 1명이 고령자인 시대를 맞게 될 것이다(통계청, 2014).

#### 나. 제주특별자치도 사망자 변화 추이

아래 <표 2>에서 본바와 같이 제주특별자치도의 사망자는 2005년도 2,902명에서 2010년 3,017명으로 115명이 증가하여 3.96% 증가하였으며, 2011년도 3,021명에서 2013년 3,317명으로 296명이 증가하여 9.79% 증가하였다. 2015년 2,997명에서 2017년 3,000명으로 3명이 증가하여 0.1%로 미미하게 증가할 것으로 추계해 볼 수 있다(제주특별자치도, 2014).

〈표 2〉 제주특별자치도 사망자 추이(2005~2013)

(단위: 명)

연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
사망자	2,902	2,974	2,880	2,813	2,823	3,017	3,021	3,238	3,317	3,300

자료 : 제주특별자치도(2014).

한편, 2005년도부터 2013년까지 9년간의 사망자 추이에 따라 2015년부터 2019년까지 사망자에 대한 2005년부터 2013년까지 인구통계를 토대로 향후 사망자 변동을 고려하여 사망자를 추계하면 〈표 3〉 과 같다. 2018년 2,981명에서 2019년 2,979명으로 2명이 감소하여 0.06%로 미미하게 감소할 것으로 추계할 수 있다. 따라서 장래 사망자 수는 매년 증가하지만 그 증가폭은 미미하다가 미소하게 감소하는 것으로 추계할 수 있다(제주특별자치도, 2014).

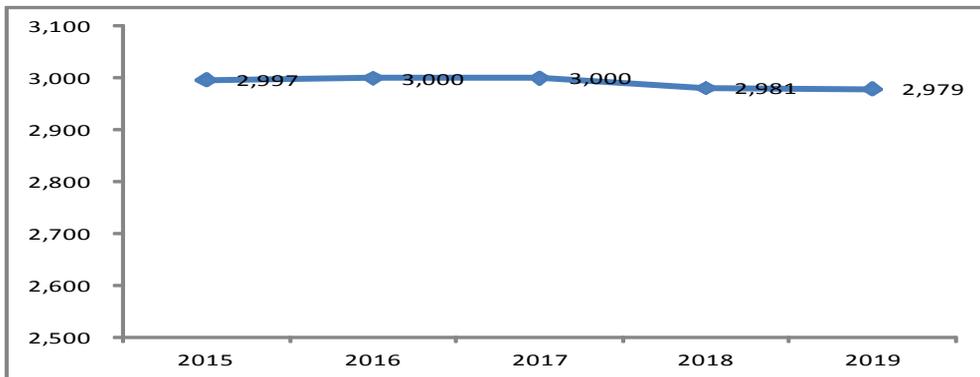
〈표 3〉 제주특별자치도 사망자 추계(2015~2019)

(단위: 명)

연도별	2014	2015	2016	2017	2018	2019
사망자	2,998	2,997	3,000	3,000	2,981	2,979

자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈그림 2〉 제주특별자치도 연도별 사망자 추계(2015~2019)



자료 : 제주특별자치도, 2014.

## 2. 화장률의 변화 추이

우리나라는 정부 및 지방자치단체의 노력과 시민운동의 결과 화장률이 지속적으로 증가하여 전국 80%에 육박하고 있다. <표 4> 는 1970년대 이후 우리나라의 화장률 추이를 제시하고 있다. 화장 장려운동이 한창이던 1999년 30%를 상회한 이후 불과 3년만인 2002년 42.5%로 증가하였다. 2005년 이후부터는 화장이 매장을 앞서는 장사문화 역전 현상이 발생하였다. 2012년의 화장률은 74.0%, 2013년의 화장률은 76.9%, 2014년도의 화장률은 79.2%로 급격히 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 화장률의 연평균 3%이상 증가한 주된 이유는 인구증가와 더불어 매장할 장소 부족, 그리고 개발행위의 제약과 환경파괴를 우려하는 사회적 문제의식이 높아지고, 화장에 대한 국민 의식의 개선에 기인하였다는 것을 부인할 사람은 없다. 1990년대 이후 도시화, 산업화에 따라 도시인구가 급증하면서 장례의식의 변화, 장례절차의 간소화, 묘지비용의 부담으로 인하여 매장 대신 화장을 선택하고 핵가족화가 가속화되면서 전통적인 가족관습의 변화에도 기인하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4> 우리나라 화장률 추이(2010~2015년)

(단위 : %)

연도별	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
화장률	58.9	61.9	65.0	67.5	71.1	74.0	76.9	79.2

<표 4> 에 따라 우리나라 화장률을 그래프로 나타내면 <그림 3> 과 같다.

〈그림 3〉 우리나라 연도별 화장률(1994~2014)



〈표 5〉 주요국가 화장률 비교

국가	화장률(%)	국가	화장률(%)
일본	99.6	페루	60.78
대만	92.42	캐나다	63.18
홍콩	90.43	네덜란드	59.26
슬로베니아	81.06	벨기에	53.00
싱가포르	79.11	중국	49.50
스위스	79.00	러시아	48.26
체코	78.88	미국	43.17
덴마크	78.18	노르웨이	37.17
스웨덴	77.85	오스트리아	35.25
영국	74.28	프랑스	32.51
한국	73.99	이탈리아	16.62

한편, 2012년 주요 국가별 화장률 통계를 보면, 화장률이 우리보다 높은 국가로는 아시아의 일본을 비롯한 대만, 홍콩, 싱가포르, 유럽의 슬로베니아, 스위스, 체코, 스웨덴, 영국 등으로 일본, 대만, 홍콩은 90% 이상을, 슬로베니아는 80% 이상을 상회하고 있다.

2004년 이후의 화장률을 추이를 고려하여 우리나라 전국 화장률을 추계하면 장기적으로 약 90%까지 증가할 것으로 추계할 수 있다. 65세 이상 노령인구가 15%를 상회하여 고령사회(aged society)에 진입하는 2017년에는 전국 화장률은 80%에 이르고 베이비붐 세대 마지막인 1961년생이 노령인구에 진입하는 초고령사회(super-aged society)에 접어드는 2026년에는 약 90%에 이를 것으로 전망할 수 있다(김수봉, 2013).

〈표 6〉 제주특별자치도 화장 현황(2004~2014)

(단위: 구)

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
계	4,217	5,034	3,989	4,357	10,701	4,977	6,056	7,984	5,430	8,184
시체	1,036	1,132	1,183	1,203	1,347	1,478	1,643	1,873	2,014	2,099
개장유골	3,181	3,902	2,806	3,154	9,354	3,499	4,413	6,111	3,416	6,085
1일 평균	11.6	13.8	10.9	11.9	29.3	13.6	16.6	21.8	14.8	22.4

자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈표 6〉에서 본바와 같이 제주특별자치도 연도별 화장은 2004년 3,142구에서 2006년 5,034구로 소폭 증가하다 2007년 3,989구으로 약간 감소하였으나 2008년 4,357구에서 2012년 7,984구로 다소 증가하다 2013년 5,430구으로 약간 감소하였다. 특히 개장유골에 대한 화장률이 급격히 증가하고 있는 것은 제주지역 관광개발의 활성화와 제주지역 가족 관습의 변화를 비롯한 산림자원의 효율적 이용과도 밀접하게 관련된 것으로 볼 수 있다.

### 3. 장사시설의 현황과 수급진단

#### 가. 우리나라

우리나라 전국 조사결과 나타난 장사시설 선호와 화장률 추이를 고려하여 향후 장사시설 수급을 진단해 보면, 2011년말 기준 장사시설 중 묘지시설의 안장률은 약 60%를

상회하고 있으며, 향후 안장가능기수는 공설 약 30만, 법인 약 67만으로 총 96.6만기의 안장능력을 갖고 있는 것으로 집계되어 향후 수요를 고려하더라도 2020년대 중반까지는 부족하지 않을 것으로 추계된다. 한편, 봉안시설의 경우에도 향후 봉안능력이 237만기가 가능하여 봉안수요를 고려하더라도 유휴능력이 약 80만기가 된다. 그러나 자연장지에 대한 누적수요는 2030년까지 약 184만으로 2014년 안장능력 26.4만보다 약 150만기 이상이 부족하다(이필도·남상권, 2013).

2012년 말 기준 여러 가지 이유로 공설자연장지를 이용한 전국 5,354구에 지나지 않지만(김수봉, 2012), 장사시설 수급진단 결과를 보면 향후 자연장시설이 절대적으로 부족할 것으로 예상할 수 있다. 이와 같은 왜곡현상을 어떻게 진단할 것인가가 문제가 된다. 이에 대한 구체적인 연구가 없이 속단하기는 어렵지만 자연장 수요가 어디선가 왜곡되어 봉안시설이나 산골 등으로 유인되고 있는 것으로 보인다.

(표 7) 우리나라 장사시설 현황

(단위 : 천)

구분	묘지			봉안시설	자연장지		
	전체	공설	법인	전체	전체	공설	사설
총안장능력(천)	2,450	810	1,640	3,351	282	236	47
안장기수(천)	1,485	512	972	980	19	16	3
안장률(%)	(60.6)	(63.2)	(63.2)	(29.3)	(6.7)	(6.7)	(6.9)
안장가능기수(천)	966	298	66.8	2,371	264	220	44
안장가능율(%)	(39.4)	(37.8)	(36.8)	(70.7)	(93.6)	(93.3)	(93.1)

물론, 본인의 장법선호가 실제로 실현된다는 것을 가정하여 산출한 결과이기 때문에 오차는 있을 수 있다. 왜냐하면 화장 후 안치 선호는 어느 정도 유족들의 선택에 의해서 결정되는 경향도 있기 때문이다. 제도 도입초기에는 국민들이 자연장에 대한 인식이 부족할 수 있고 자연장지의 공급이 적정하게 이루어지지 못한 측면이 있을 수 있다. 그러나 제도 시행 10년이 되는 지금 단지 연 8천구 수준의 자연장에 대한 인식이 부족할 수 있고 자연장지의 공급이 적정하게 이루어지지 못한 측면이 있을 수 있다. 자연장 수요는 조

사결과 나타난 국민들의 의식과 비교해 볼 때 상당한 차이가 있음에는 틀림이 없다. 이 같은 왜곡은 현행 장사서비스전달체계가 제대로 작동을 하고 있지 않음을 의미하고 막대한 국고가 지원되는 장사시설 지원정책의 총체적인 문제를 보여준 것으로 볼 수 있다.

문제는 사망이라는 사실이 갑작스럽게 일어날 수 있는 것이기 때문에 장례방법 또한 장례과정에서 갑자기 결정될 수 있고, 이는 의사결정 과정이 장례식장 내외부에서 제3자에 의해서 비합리적으로 결정될 가능성이 있음을 암시하는 것이라 할 수 있다.

## 나. 제주특별자치도

제주특별자치도 화장장 시설은 제주시 516로 2810-31(영평동 2261)에 부지 45,838㎡, 건물연면적 5,185.42㎡로 2002년 5월 25일 개장한 양지공원 화장시설이 유일하다.

〈표 8〉 제주특별자치도 화장률 추계(2015~2019)

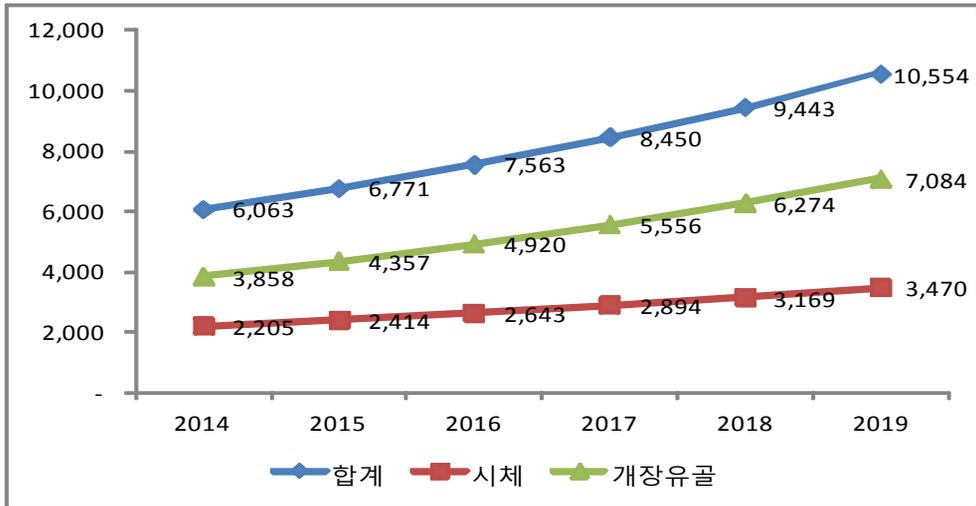
(단위: 구)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	6,063	6,771	7,563	8,450	9,443	10,554
시체	2,205	2,414	2,643	2,894	3,169	3,470
개장 유골	3,858	4,357	4,920	5,556	6,274	7,084
1일 평균	17	19	21	24	26	29

자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈표 6〉을 토대로 제주특별자치도 연도별 화장률 추계해 보면, 〈표 8〉에서 본바와 같이 2014년도 6,063구에서 2019년 10,554구로 지속적으로 증가할 것으로 추계할 수 있다. 유형별로 보면 시체는 2014년 2,205구에서 2019년 3,470구으로 소폭 증가하나 개장 유골은 2014년 3,858구에서 2019년 7,084구으로 큰 폭으로 증가할 것으로 추계할 수 있다. 화장 처리능력은 1일 평균은 2014년 17구에서 2019년 29구으로 1일 평균 7명이 증가할 것으로 추계할 수 있다.

〈그림 4〉 제주특별자치도 유형별 화장률 추계(2015~2019)



자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈표 9〉 시도별연도별 화장률 현황(2005~2014)

(단위: 구)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
계	4,217	5,034	3,989	4,357	10,701	4,977	6,056	7,984	5,430	8,184
제주시	2,895	3,619	2,763	2,928	8,997	3,396	3,986	5,452	3,624	5,559
서귀포시	1,225	1,337	1,174	1,354	1,614	1,408	1,991	2,304	1,666	2,513
타지방	97	78	52	75	90	173	79	228	140	112

자료 : 제주특별자치도, 2014.

한편, 〈표 9〉에서 본바와 같이 2004년부터 2013년까지 제주특별자치도 화장률 추이를 보면, 2004년 3,142구에서 2006년 5,034구로 약간 증가폭에 있다가 2007년 3,989구으로 다소 감소하였으나 2010년 10,701구에서 2013년 5,430구으로 상당부분 감소하였음을 알 수 있다. 이러한 현상은 제주특별자치도 미풍양속 등 제주도 가족관습과도 밀접한 관계가 있을 것으로 판단할 수 있다.

〈표 10〉 연도별·지역별 화장자 추계(2014~2019)

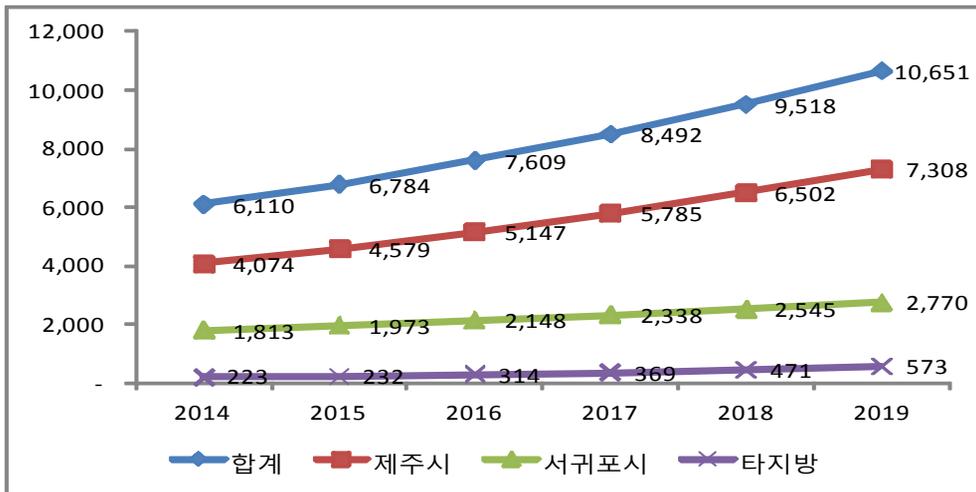
(단위: 구)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	6,110	6,784	7,609	8,492	9,518	10,651
제주시	4,074	4,579	5,147	5,785	6,502	7,308
서귀포시	1,813	1,973	2,148	2,338	2,545	2,770
타지방	223	232	314	369	471	573

자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈표 10〉에서 본바와 같이 제주특별자치도 화장자 추계를 보면, 2014년 6,110구에서 2019년 10,651구로 지속적으로 미미한 증가 추세로 나타났다. 서귀포시나 타지방은 미미하게 증가하나 제주시는 증가폭이 큼을 알 수 있다. 이는 제주시 지역을 중심으로 개발행위가 활성화되고 가족관습의 변화가 있음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 제주특별자치도 연도별·지역별 화장률 추계(2015~2019)



자료 : 제주특별자치도, 2014.

〈표 10〉 및 〈그림 4〉에서 본바와 같이 제주특별자치도의 화장률은 2010년 48.3%,

2012년 57.4%, 2013년 59.9%로 증가하고 있다. 화장률 추이에 대한 장기적 계획에서 2004년에서 2013년까지 10년간 평균화장률을 적용하면, 2015년 12.16%, 2019년 11.9%로 전망된다. 2019년 이후 화장률 관련 중장기계획 수립 시기는 2004년에서 2013년까지의 실제 화장률과 2015년부터 2019년까지 화장률 추계결과 변동률에 따른 화장시설 계획수립이 되어야 할 것으로 판단된다.

### Ⅲ. 자연친화적 자연장 선호의 장사문화

#### 1. 자연장 선호의 장사문화

자연친화적이라 함은 장사방법과 관계없이 자연을 있는 그대로 활용하거나 약간의 변형을 주어 장사를 치르면서 자연 그대로의 현상을 회복시키는 것을 의미한다. 따라서 매장을 하더라도 토양을 오염시키지 않는 관을 사용하고 봉분을 만들더라도 석물 등을 사용하고 매장하는 경우에는 자연친화적이라고 볼 수는 있다. 하지만 화장하는 경우에도 화장 후 처리시 생화학적으로 분해되지 않는 보안함을 사용하거나 화장한 유골을 강이나 산에 뿌리는 경우에도 주위의 생물이나 토양에 악한 영향을 줄 수 있는 때문에 자연친화적이라고 볼 수 없다고 할 수는 있다.

고령화 사회진입에 따른 사망자 수의 급격한 증가와 화장률의 증가는 장사시설 뿐만 아니라 장사관련 산업에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 이와 더불어 저출산·고령화 등으로 인하여 장사시설을 돌보거나 봉제사할 수 있는 후손들이 줄어들면서 장사문화 역시 찾아가 돌보거나 봉제사하는 문화에서 편리한 시간에 봉제사하는 패턴으로 전환될 것으로 전망할 수 있다. 이 같은 상황변화에 대응하기 위해서는 장사시설이나 장사방법 또한 저출산·고령화 사회의 패러다임에 알맞는 정책방안이 강구되어야 할 것이다.

아래 <표 11>에서 본바와 같이 이제 저출산·고령화와 핵가족화 등으로 인해 장사문화가 화장중심으로 확고히 자리를 잡아가고 있는 것을 볼 수 있다.

(표 11) 우리나라 연도별 화장률 추이

(단위 : %)

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
화장	52.6	56.5	58.9	61.9	65.0	67.5	71.1	74.0	76.9	79.2

자연은 후손들에게 물려주어야 하는 얼마 되지 않는 자원 중 가장 중요하기 때문에 자연환경을 지키는 것은 기성세대와 후세대간의 묵시적 계약으로 볼 수 밖에 없다.

자연친화적인 장사방법을 정착시키기 위해서는 장법이 매장이던 화장이던 간에 친환경적인 소재를 사용하고 가능한 기존의 시설을 이용하거나 재활용하는 방안을 모색하여야 하고 훼손된 자연을 회복시키는 방법으로 장사를 치러야 한다. 자연친화적이지 못한 사치스러운 호화관이나 지나친 석물사용 등을 사용하는 시대는 이미 지났으며 과시적인 장례절차 또한 시대착오적인 것이라 할 수 있다. 따라서 그동안 화장운동을 성공적으로 전개해왔던 시민단체들도 이제는 ‘친환경적인 장법 현대화운동’을 전개해 나아가야 할 시점에 와있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 이미 화장에 대한 선호는 표출되어 있다고 판단되므로 장법 선호에 따른 자연친화적인 장법을 널리 홍보함으로써 장사문화운동의 영역을 더욱 구체화해야 할 것이다.

이미 조성된 장사시설이 ‘자연’ 상태로 방치되어 지속적인 관리나 하자 보수 등에 대한 체계적인 관리·운영체계가 확립되지 않을 경우 무분별한 환경훼손 사태가 발생할 수밖에 없게 된다. 따라서 장사시설의 공급주체는 장사시설의 사전 및 사후관리와 관리체계의 법적 의무사항에 대해 철저한 감독체계를 확립하여야 할 것이다. 이를 위해서는 지방자치단체 차원에서 불법적 장사시설의 설치를 엄격하게 제재하는 한편 법인이나 공설 등 집단화된 장사시설의 허가에 대한 기준과 운영 자격 등을 명확히 규정하고 적용하여야 한다.

다른 한편으로는 장사시설의 종합화를 통해 이용 및 관리상의 효율성을 제고할 수 있도록 해야 한다. 즉 장사시설을 현대화, 공원화로 전환될 수 있도록 생활공간의 가능성을 감안하여 장사시설의 종합화를 추구해야 한다. 장사시설의 사후관리로 효율성을 제고하기 위해 운영관리기금의 적립으로 관리·운영의 영속성을 유지하고 장사시설 운영의 전

문성 및 투명성을 확보해야 한다, 운영관리는 시설관리, 안전관리, 서비스관리, 환경위생 관리 등의 세부적인 운영관리 매뉴얼로 효율적인 관리가 이루어 질 수 있도록 하여야 한다.

그러므로 장사시설을 확충하는 것에 만족하지 말아야 하고 보다 자연친화적으로 화장 시설을 유지·관리해야 할 것인가에 대한 관심을 갖고 이를 위한 소요재원 마련은 물론 이에 지속적인 연구를 게을리 하지 말아야 할 것이다.

## 2. 외국의 자연친화적 장사문화

외국의 자연친화적 장사방법은 다양하지만 산림지역을 자연 그대로 이용한 산림형과 인위적으로 조성된 공원묘지 시설 내에 식생을 심어 가꾸는 정원형으로 구분할 수 있다.

전통적으로 서구국가들의 묘지는 시신을 안치할 공간(약 2m<sup>2</sup>) 내외의 면적으로 활용하여 땅을 파고 시신을 안치한 후 대리석 등으로 덮고 십자가를 곁들이는 형태였다. 그러나 자연친화적인 장법이 도입되면서 시신을 묻는 경우 산이나 들에 매장하되 봉분을 하지 않을 뿐만 아니라 석물을 사용하지 않고 시신을 묻고 그 옆에 보호방에 어린 나무를 심는다. 따라서 영국의 자연장(natural burial ground)은 안치 후 일정기간이 지나면 나무가 자라면서 매장한 흔적은 사라지고 자연으로 환원되도록 하는 것이다.

한편 화장을 하는 경우에는 두 가지 형태를 취하고 있는데 조금한 면적 0.25m<sup>2</sup>(50cm×50cm) 내외의 면적에 골분을 안치한 후 작은 비석을 세우고 꽃등을 비치할 수 있는 공간을 만들거나 정원 등을 조성하여 화장한 유골을 묻거나 뿌리는 형태를 취한다. 영국에서는 이를 녹색장(green burial)이라고 부르고 있다. 이러한 녹색장은 기존의 묘역에서 주로 이루어지며 나무 밑에 망인의 이름이 적힌 조그마한 석물이나 명패를 새겨 넣기도 한다.

한편 스위스에서는 최초로 시작되어 독일에서 확산되고 있는 수목장은 기존 산림지역 내에 지정된 수목의 주위에 화장한 유골을 묻는 방법으로 시설물, 형질변경 등이 없는 자연 그대로의 숲을 보존할 수 있다.

## IV. 자연장 선호 장사문화의 정착을 위한 정책적 과제

### 1. 제주특별자치도 장사시설 등 수급방향

제주특별자치도 화장시설은 2002년에 제주시 영평동에 설치한 양지공원 화장시설이 유일하다. 앞에서 검토한 바를 종합하여 장사시설 등 정책적 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도 제주시 영평동에 소재하고 있는 장사시설은 화장장 1개소와 화장로 5기로 1일 처리능력이 시체기준 15구이며, 2014년 12월 기준 연간 화장 가능 구수(B) 4,320구이나 화장자 수(A)는 2,095구로 부족한 화장로 수(일)<sup>2)</sup>는 2.1일로 아직까지는 부족하지 않으나 최근 인구유입에 따른 급격한 인구증가와 개장유골 증가에 따른 사망자수가 증가할 것으로 예상되므로 화장로 증설을 계획하는 것이 필요하다고 생각한다. 다만, 최근에는 육지부에서 들어오는 개장유골이 다소 감소추세에 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

둘째, 제주특별자치도 화장시설은 제주시 516로 주변에 있어 제주시 및 서귀포시 기존 동지역은 교통 환경에 크게 문제가 되지 않지만 기존 읍면지역은 교통 환경이 불편하다는 지적이 있음을 유의할 필요가 있다. 특히 겨울철에 눈이 많이 쌓이는 곳으로 차량운행에 불편이 많고, 추모객들이 이용할 수 있는 주위 편의시설 등 공간시설이 부족하다는 문제점이 지적되기도 한다. 또한 추모기간이 속해 있는 시기에는 추모객이 한꺼번에 몰리면서 추모시간이 상당히 지체되는 문제점이 지적되는 이유이다. 따라서 추모객의 편의시설 및 공간시설을 확충할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 장사시설 주변 516로 도로 확장공사도 필요하다고 생각한다.

셋째, 제주특별자치도 봉안당은 공설 양지공원을 비롯하여 7개소, 사설 가족종중종교단체 등 6개소, 봉안묘 공설 6개소·사설 337개소, 봉안탑 4개소가 있다. 양지공원 봉안당은 2002년 제1추모관 및 2007년 제2추모관이 있으며, 봉안능력은 28,576기중 기 안치수

2) 화장로 수 : 시도 화장로 수(316기) - 예비화장로(55개 시설당 1개씩, 55기)

연간 화장 가능구수 : 화장로 수 \* 3회(1일 화장로 가동횟수) \* 360일(연간가동일수)

부족한 화장로 수(일) : 연간 화장로 수급현황 / 3회(1일 화장로 가동횟수) \* 360일(연간가동일수)

가 19,512기로 안치가능기수가 9,064기 밖에 남지 않아 향후 부족할 것으로 예상되므로 봉안시설 설치는 단계적으로 축소하거나 조정하여 자연친화적인 자연장지 조성을 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다고 생각한다. 특히 양지공원 봉안시설 제2추모관 안치단이 만장될 것으로 예정됨에 따라 제3추모관 건립을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다만 봉안시설을 설치하는 때는 봉안묘 및 봉안탑의 설치는 되도록 제한 또한 억제하여야 하고 봉안당과 봉안담 형태로 설치하도록 할 필요가 있다고 생각한다.

넷째, 제주특별자치도 공설묘지는 15개소가 설치되어 있고, 기 매장 13,500기, 향후 매장가능 35,924기로 적어도 향후 2009년까지는 공설묘지가 부족하지 않은 것으로 예상된다. 일부 어승생공설묘지, 서부공설묘지, 대정읍 공설묘지 등은 향후 매장가능기수가 145기에서 233기에 그치고 있다. 제주특별자치도 사설묘지는 가족묘지 1,165개소 2,736,939기, 개인묘지 104,831개소 3,319,568기 등 중산간 지역 및 산림지역에 산재하고 있는 개인묘지 및 가족묘지 등 사설묘지는 지양하도록 하는 적극적인 홍보정책이 필요하다고 생각한다.

여섯째, 제주특별자치도 중산간 지역 및 산림지역에 산재해 있는 묘지를 재정비함과 더불어 개인묘지를 지양하고 새롭게 묘지를 설치하는 경우에, 미신고 불법묘지나 면적기준을 초과한 호화묘지에 대하여 신고를 의무사항으로 하여 위반하는 때에 강력한 행정처분을 할 수 있도록 '제주특별자치도 장사 등에 관한 조례'를 개정할 필요가 있다고 생각한다.

일곱째, 2005년 「제주시 양지공원관리사업소 운영조례」 개정이후 수수료 변동이 없는 화장장 수수료를 지속적인 화장률 증가에 따른 수익자 부담 원칙에 따라 인상할 필요가 있고, 봉안당 수수료는 제주시, 서귀포시, 읍면동 별로 다르게 책정되어 있는 것을 점진적으로 통일화할 필요가 있다고 생각한다.

여덟째, 현재 양지공원은 지리적 여건이 좋고 516로에 근접하여 대체적으로 교통 등 주위환경이 양호하다고 평가할 수 있으나 향후 포화 상태가 예견되므로, 현재 양지공원 동측으로 확장하여 장사시설을 첨단화함으로 한국적인 묘사상과 조상숭배사상을 잘 표현할 수 있도록 할 필요가 있다고 생각한다.

아홉째, 제주특별자치도 장사시설 등은 장기적·미래적 측면에서 제주도와 종교계 및

법인간의 민관 조합방식의 제6섹터 방안을 모색할 필요하다고 생각한다.

열 번째, 제주특별자치도 환경적 특수성에 맞는 다중 공원시설로 기존의 장사시설을 전환하거나 복지시설, 체육시설, 전시관 등 주민편의시설과 함께 장사시설 종합 단지화 방안을 모색할 필요가 있다고 생각한다.

## 2. 자연친화적인 자연장 수급방향

〈그림 6〉에서 본바와 같이 2012년 4월 19일 제주시 어승생 한울누리공원에 설치되어 있는 자연장지는 친환경 장지로 잔디형, 화초형, 정원형, 수목형 등으로 구성되어 있다. 제주특별자치도 자연친화적인 자연장 수급방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 2012년 개장한 제주시 한울누리공원과 2016년 초에 개장할 서귀포 추모공원 자연장지 등은 자연 그대로의 환경을 유지하면서 주변지역 환경개선사업을 통하여 생태공원화를 추진해 오고 있다. 이와 같이 제주시 한울누리공원이나 서귀포 추모공원 자연장지 모두 종합단지화하여 주변지역과 연계한 생태공원, 체육공원, 초등학교를 포함한 대학 및 지역시민들의 인간의 생로병사에 대한 학습장으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다고 생각한다.

둘째, 제주특별자치도 자연장지로 한울누리공원, 서귀포 추모공원 자연장지, 준비 중에 있는 용강동 동부공설묘역지 이외에 장기적 측면에서는 동부지역과 서부 지역에 자연장지를 조성하여 주민편의를 도모할 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 제주특별자치도는 자연장지 활성화를 촉진하기 위하여 제주도를 중심으로 제주시, 서귀포시를 포함한 종교단체나 학계 등 ‘자연장 서약’ 시민운동을 적극적으로 유도할 필요가 있다고 생각한다.

〈그림 6〉 한울누리공원 자연장 모습



자료 : 제주특별자치도, 2014.

### 3. 종합적·통합적 장사정책 수립 방향

우리나라는 조상의 뫏자리를 중시하는 풍수지리설과 조선시대 역불승유정책으로 화장 문화가 금기시 되었던 시절이 있었다. 그렇지만 지금은 저출산·고령화·핵가족화 등으로 사회가 급격하게 변화하고 있다. 그러므로 이러한 시대에 맞는 패러다임으로 변화해야 한다. 특히 최근 들어 고령화 사회(65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 7% 이상)에서 고령사회(65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 14% 이상)로 가고 있다. 우리나라는 2000년에 노인인구가 전체인구의 7%로 이미 고령화 사회에 진입했으며,

2009년에는 노인인구가 10.7%를 차지했다. 통계청은 고령사회는 2018년(14.3%)에 초고령사회(65세 이상 인구가 총인구에 차지하는 비율이 20% 이상)는 2026년(20.8%)에 도달할 것으로 전망했다. 사망자 수도 2012년 기준 26만여 명에서 초고령사회가 되면 약 40만명이 넘어가는 것으로 관련 기관은 분석하고 있다. 국토효율화 차원에서도 발 빠른 대책이 요구되는 시점이라 할 수 있다. 그렇다면 제주특별자치도 종합적·통합적 장사시설 수립방안은 무엇인가? 이에 대한 정답은 없다. 그렇지만 미래의 제주를 그리면서 그 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도 임야 및 산림지역에 산재해 있는 불법 및 무연분묘를 발견하였다고 하더라도 행정적 제재가 쉽지 않다는 것이 실무계의 지적이다. 그러한 이유는 풍수지리설에 의한 좋은 묘자리에 대한 유교적 관습이 존재하고 있을 뿐만 아니라 예산 및 전문 인력의 부족이 문제로 제기되기도 한다. 이에 관하여 제주도 임야 및 산지에 산재해 있는 무연분묘를 해결하기 위하여 묘지에 대한 전수조사가 필수적인 작업이 되어야 한다는 견해가 있다(제주특별자치도, 2014. 12). 그렇게 주장하는 이유는 장사 등에 관한 법률 제11조(묘지의 일제 조사) 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조 제1항에 따른 묘지 등 수급계획의 수립 또는 제28조에 따른 무연분묘의 정리 등을 위하여 필요하다고 인정하면 일정한 기간 및 구역을 정하여 분묘에 대한 일제 조사를 할 수 있다고 하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 법적 근거 규정에도 불구하고 예산의 부족 및 전문 인력의 부족으로 아직 시행되지 않고 있음을 지적한다. 하지만 제주특별자치도 장사 등에 관한 조례에서는 이와 같은 규정을 하고 있지 않다. 따라서 중장기 장사 수급계획 수립에 따라 묘지를 일제 조사할 수 있도록 전수조사를 의무적 사항으로 하는 법적 근거를 조례에 둘 필요가 있다고 생각한다.

둘째, 사람의 출생신고로부터 사망에 이르기까지 데이터베이스(DB)를 구축할 필요가 있다고 생각한다. 동법 시행규칙 제14조와 제18조에 따라 무연분묘로 판단이 되면 지방자치단체는 3개월 동안 일간신문에 공고기간을 거쳐 개장하여 화장을 하고 납골당에 10년간 봉안했다가 유택동산에 산골을 하도록 하고 있다. 이에 더 나아가 인터넷상에 온라인화할 필요가 있으며, 공설이나 사설에서 처리하는 모든 무연고 사망자들의 DB를 구축해서 사람이 태어나서 죽을 때까지의 족보를 기록하여 후손들에게 남길 필요가 있다고

생각한다.

셋째, 장사 등에 관한 법률 제11조에서는 묘지를 일제 조사하여 이러한 일제조사결과 무연분묘로 인정되면 장사법 제28조에 의해 처리하도록 하고 있다. 하지만 동 법률은 실무계에서는 실효성이 떨어진다는 지적이 있다. 뿐만 아니라 재단법인 묘지인 사설묘지가 제외되어 있으므로 사설묘지도 무연고 규정에 대한 정확한 기준을 마련해서 무연분묘를 처리할 필요가 있다고 생각한다.

#### 4. 전담 전문부서 및 전문가 양성

장사관련 업무는 역사와 문화, 우리의 전통적인 관습, 그리고 제주도의 지역적 특수성이 반영된다. 그러므로 장사관련 업무는 매우 전문성은 요구된다고 할 것이다. 그러나 제주특별자치도 장사관련 업무 담당부서 및 공무원의 전문성이 낮은 편이라는 지적이 있을 수 있다. 따라서 현재 전담 부서는 제주특별자치도 보건복지여성국 복지청소년과 양지공원관리담당으로 계장급 상당에 불과하다. 장사관련 업무의 전문성이 요구되어지므로 직제 과장급이상의 장사관련 업무부서가 필요하다고 생각한다. 아울러 담당 공무원 역시 전문성이 요구되어지므로 대학 및 대학원에서 장사관련 학위를 취득하는 자를 공무원으로 채용하거나 기존 공무원 중에서 장례지도사 자격을 취득하게 하거나 취득하는 공무원에게 승진의 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

이 같은 의미에서 최근 도입 실시되고 있는 장례지도사 국가자격증 제도는 장사서비스 전달체계의 효율성을 제고하도록 체계적인 교육을 통해 전문성과 신뢰성을 갖춘 전문가로 거듭날 수 있도록 교육환경을 개혁할 필요가 있는 것이다.

#### 5. 분묘기지권의 입법론

종래 판례에 의하여 인정되었던 관습상의 분묘기지권의 효력범위를 장사 등에 관한 법률 시행 2001. 1. 13. 이후에만 적용된다면, 타인의 임야 등 산림에 무단으로 묘지를 조성하였더라도 분묘기지권을 시효 취득할 경우나 타인의 사전 동의하에 분묘가 설치된

경우 등에는 당해 분묘가 지속적으로 관리되어 존속되는 동안에는 토지 및 임야를 효율적으로 이용하거나 개발할 수 없는 문제가 발생할 수 있다. 현행 장사 등에 관한 법률이 시행되기 전에 설치되어 분묘기지권이 인정되는 분묘는 그 분묘가 지속적으로 보존 및 관리가 되고 있는 이상 영구히 존속할 수 있는 등의 문제점을 지적할 수 있다. 다만, 동법 시행 전의 분묘기지권이 인정되는 분묘라고 하더라도 점진적으로 그 존속기간의 범위를 축소하여 현행 법률과 동일하게 입법을 하거나 2001. 1. 13. 이후 최장 60년으로 제한되는 것으로 해석할 필요가 있다. 그리고 분묘기지권이 인정되는 경우에도 지상권 유사의 물건이므로 지료지급의무는 발생한다고 기존 판례를 변경할 필요가 있다고 생각한다.

아울러 국토공간의 효율적 이용 등을 목적으로 하는 동법의 입법취지를 고려하여 비록 분묘수호 및 봉제사를 하고 있는 때에도 관습상 인정되었던 분묘기지권을 제한하도록 장사 등에 관한 법률 및 제주특별자치도 장사 등에 관한 조례를 개정할 필요가 있다고 생각한다.

## 6. 시한부매장제도의 정비

현행 장사 등에 관한 법률상 분묘의 설치기간의 제한은 2001년 1월 13일부터 설치된 분묘에 대하여만 적용된다. 다만, 2001. 1. 13. 이전에 설치된 분묘라도 이를 개정하여 새로운 분묘를 설치하거나 합장을 하는 경우에는 분묘의 설치기간에 대한 제한을 받는 것은 당연하다. 장사 등에 관한 법률 분묘의 설치기간(제19조) 및 설치기간이 종료된 분묘의 처리(제20조)의 규정에 따라 이 법이 처음 시행된 날 이후 설치된 분묘의 설치기간을 15년씩 최고 3회 걸쳐 연장할 수 있 수 있는데, 최장 60년이다(장사법 부칙 제2조 제2항). 다만 합장분묘의 경우에는 합장되는 날을 기준으로 정하도록 하고 있다. 하지만 저출산·고령화의 급속한 변화추이와 매장에서 화장문화로의 변화추이에 따라 시한부매장기간을 단축할 필요가 있다고 생각한다. 이는 정부 및 국회에서 다루어져야 할 부분이기도 하다.

## V. 결 론

앞서 검토한 바와 같이 장사시설은 국토의 효율적 이용과 공공복리 증진이 이루어지도록 설치, 조성, 관리되어야 한다. 그러므로 장사시설은 제주지역 특수성에 맞는 지역주민의 수요를 고려하여 체계적이고 장기적인 측면에서 중장기 계획 수립에 따라 지속적으로 시행하여야 한다. 장사시설은 다른 일반 서비스와 달리 단기적으로 나타나는 것이 아니라 장기에 걸쳐 지속적으로 발생하므로 관리·운영의 연속성을 동시에 고려하여 장사시설의 특수성을 충분히 반영하는 것이 무엇보다 중요하다.

최근 우리나라의 자연장 증가추세로 볼 때, 제주지역에서도 화장이 급속히 증가함으로써 장사시설 등이 부족할 것으로 예상된다. 따라서 자연친화적 자연장 선호의 장례 문화를 조기에 확산하여야 하고, 국토 이용의 효율성을 제고하기 위해서 장기간 방치되고 있는 무연 고 및 불법 분묘를 정비하여야 한다. 그리고 품위 있고 검소한 장례의식을 확산하여야 하고 장례시설 및 봉안당 사용 등에 있어서 리베이트 문제 등 강요하거나 강매하는 행위를 근절하도록 하여야 한다.

끝으로 장사시설 등은 자연친화적인 종합적·통합적 시설이 되어야 한다. 장사 등에 관한 법률이나 조례뿐만 아니라 장사시설 등의 관리나 운영에 있어서도 국토의 훼손이나 산림훼손 등이 발생하지 않도록 해야 한다. 그리고 제주지역 주민들의 장사서비스의 욕구를 충족시킬 수 있도록 균형있는 장사시설을 확충하여야 하고, 장사시설 등을 이용하는 사람에게는 누구나 편리하게 이용할 수 있도록 모든 정보가 신속하게 제공되어야 한다. 아울러 장사시설 등의 관리와 운영은 전문성이 요구되어지므로 자연을 회복시키고 보존하기 위해서는 지속적으로 관리를 할 수 있는 전문 인력을 양성하여야 한다.

## [참고문헌]

- 강창보(2015), "장사법상 시한부 매장제도의 문제점과 개선방안", 제주대학교 대학원 박사 학위논문.
- 김수봉(2013), "사회여건변화에 따른 장사시설의 수요변화와 입지 정책 방향", 『대한국토·도시계획학회지』 제49권 제3호 통권205호, 대한국토·도시계획학회.
- 대전광역시(2014), 『대전광역시 장사시설 수급에 관한 중장기 계획』, 대전광역시.
- 박광동(2012), 『한시적 매장제도에 대한 법제개선 방안』, 한국법제연구원.
- 박광동(2013), "분묘의 존속기간 제한에 관한 소고", 『법학연구』 제21권 제4호, 경상대학교 법학연구소.
- 보건복지부(2015), 보도자료, 2015. 11. 10.
- 이필도·남상권(2013), "장사방법 선호 변화에 따른 고령화사회의 장사정책 방향", 『한국케어매니지먼트 연구』 제10호, 한국케어매니지먼트학회.
- 제주특별자치도(2014), 『제주특별자치도 장사시설 수급에 관한 중장기 계획』, 제주특별자치도.
- 통계청(2013), 『국가통계포털』, 통계청