

장사문화 발전을 위한
국가전략계획 수립연구

2007. 7.

한국보건사회연구원
보 건 복 지 부

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

이 보고서를 『장사문화 발전을 위한 국가전략계획 수립연구』의 최종결과보고서로 제출합니다.

2007년 7월

주관연구기관명 한국보건사회연구원

연구책임자 김수봉

박종서

이필도

송현동

박형준

이승영

박서림

머 리 말

최근의 인구·사회적 환경변화와 경제발전에 따른 생활수준의 향상으로 장사문화 환경 또한 급격히 변화하고 있다. 즉, 핵가족화, 가족구조 변화 및 경제활동 인구의 증가 등으로 장사문화가 편리주의로 변하고 있을 뿐만 아니라 소득수준의 증가와 문화수준의 향상으로 장사수요가 고급화, 다양화되고 있으며, 이 같은 상황은 향후 저출산·고령사회의 진입으로 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

그러나 1990년대 이후 지속적으로 증가하고 있는 화장수요에도 불구하고, 대부분의 지방자치단체들은 주민과의 이해관계 또는 자치단체들 간의 이해관계 등으로 절대적으로 필요한 장사시설을 갖추고 있지 못한 실정이다. 그 중에서도 인구가 밀집되어 있는 서울을 비롯한 수도권을 중심으로 화장시설이 절대적으로 부족하여 시설이용의 심각한 애로를 겪고 있다. 이 같은 이유는 인구의 대도시 집중현상과 이로 인한 부동산 가격상승 등으로 필요한 화장시설 부지를 확보하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 장사시설 등에 대한 지역주민들의 넘비현상 등이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 최근 화장률 증가에 적극 대처하고, 저출산·고령사회에 적합한 장사문화 발전방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 국민의 식조사를 통해 장사욕구를 파악하고, 중·장기적 장사시설 수급전망을 통해 화장로 부족규모를 자치단체별로 하였다. 또한 부족한 장사시설을 적기에 효율적으로 공급하기 위한 방안으로 국가가 인적·물적 자원을 적극 지원하는 화장장 시범사업을 제안하였다. 또한 장사문화 발전의 장애요인 극복 및 제도적 기반 강화 방안, 저출산·고령사회의 패러다임 전환에 따른 장사문화 변화를 유도하기 위한 장사시설 및 서비스 관련 환경 개선을 위한 방안을 마련하였다.

본 보고서는 김수봉 연구위원의 책임하에 박종서 선임연구원, 이승영, 박서림 연구원 그리고 을지대학교 교수 이필도, 건양대학교 교수 송현동, 한국행정연구

원의 박형준 연구위원에 의해 완성되었다. 이 보고서를 작성함에 있어서 많은
조언과 협조를 해주신 보건복지부의 손건익 노인정책관, 이상인 노인지원팀장,
고덕기 사무관, 김광현 선생님 등에게 감사의 뜻을 표한다. 또한 연구진은 본
보고서를 일고 유익한 조언을 해준 본 연구원의 이삼식 연구위원과 김유경 부
연구위원에게 감사를 드린다.

2007년 7월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약 15

[제1부] 장사환경의 변화와 장사시설 수급진단

제1장 서론 77

- 제1절 연구의 배경 및 목적 77
- 제2절 연구방법 및 내용 80

제2장 장사환경의 변화 및 외국사례고찰 86

- 제1절 장례의 사회문화적 의미 86
- 제2절 장사문화의 변천과 특징 90
- 제3절 사회환경 변화와 장사문화 105
- 제4절 외국의 장사문화 발전과 시사점 111

제3장 장사문화 관련 국민의식 124

- 제1절 장례방법 및 비용 관련 의식 125
- 제2절 장사시설 설치 관련 의식 131
- 제3절 장사정책 관련 의식 145

제4장 장사시설 수급전망 148

- 제1절 장사시설 현황 148
- 제2절 장사시설 수요추계 153
- 제3절 전국 화장시설 수급전망 165
- 제4절 전국 장사시설 수급추계 결과의 시사점 204

[제2부] 장사문화 발전을 위한 국가전략계획

제5장 장사문화개선 중장기 국가전략계획	209
제1절 장사문화 개선을 위한 국가전략의 필요성	209
제2절 장사문화발전 비전과 기본전략	216
제3절 장사시설 확충전략	221
제4절 화장시설 확충을 위한 시범사업 실시 방안	233
제6장 종합장사시설 확충 및 효율적 관리운영 방안	246
제1절 종합장사시설 확충방안	246
제2절 자치단체의 공설장사시설 사업화 방안	264
제3절 장사시설의 효율적 관리운영	272
제7장 효율적 장사시설 설치를 위한 갈등해결 방안	282
제1절 장사시설 설치의 갈등구조 및 효율적 역할정립	282
제2절 갈등구조 해소를 위한 정부의 역할 분담체계 구축방안	293
제8장 장사문화 개선정책	309
제1절 장사문화 개선정책의 기본방향	309
제2절 장사문화 개선정책의 주요 현안	312
제9장 요약 및 정책건의	324
참고문헌	330
부 록	339

표 목 차

〈표 2- 1〉	사설묘지 면적 제한의 변화(시행령)	92
〈표 2- 2〉	화장·납골시설 국비지원 현황	94
〈표 2- 3〉	연도별 화장률 추세: 1955년~2006년	99
〈표 2- 4〉	매장방법에 따른 자연환경에 대한 영향 비교	122
〈표 3- 1〉	조사대상자의 일반적 특징	125
〈표 3- 2〉	본인 장례방법에 대한 선호	126
〈표 3- 3〉	본인 장례방법에 대한 선호(매장: 화장)	127
〈표 3- 4〉	화장을 선호하는 이유	128
〈표 3- 5〉	장례비용 준비방법(현재 준비자의 경우)	129
〈표 3- 6〉	장례비용 준비계획(현재 미준비자의 경우)	130
〈표 3- 7〉	장사시설 설치 시 인근지역 집값에 대한 영향	131
〈표 3- 8〉	화장장 설치에 대한 의견분포	132
〈표 3- 9〉	화장장 설치에 대한 의견분포(반대: 찬성)	133
〈표 3-10〉	자연장 시설 설치에 대한 의견분포	134
〈표 3-11〉	자연장 시설 설치에 대한 의견분포(반대: 찬성)	135
〈표 3-12〉	종합장사시설 설치에 대한 의견분포	136
〈표 3-13〉	종합장사시설 설치에 대한 의견분포(반대: 찬성)	137
〈표 3-14〉	화장장 설치 찬성 이유	138
〈표 3-15〉	자연장 시설 설치 찬성 이유	139
〈표 3-16〉	종합장사시설 설치 찬성 이유	140
〈표 3-17〉	화장장 설치 반대 이유	141
〈표 3-18〉	자연장 시설 설치 반대 이유	142
〈표 3-19〉	종합장사시설 설치 반대 이유	143

〈표 3-20〉	장사시설 설치 시 지역주민에게 필요한 혜택	144
〈표 3-21〉	장례방법의 향후 방향 1	145
〈표 3-22〉	장례방법의 향후 방향(매장:화장)	146
〈표 3-23〉	장사정책 중 시급한 분야	147
〈표 4-1〉	전국 공설묘지 설치 현황 및 실적(2005)	149
〈표 4-2〉	전국 사설법인묘지 현황(2005)	150
〈표 4-3〉	전국 화장장 현황	151
〈표 4-4〉	2005년도 시·도별 납골당 현황(2005)	152
〈표 4-5〉	시도별 인구 추이	154
〈표 4-6〉	2005년도 시도별 사망률 및 사망자수(남녀전체)	155
〈표 4-7〉	시도별 사망자수 추이	156
〈표 4-8〉	시도별 조(粗)사망률 추이	157
〈표 4-9〉	화장률 추이(전국)	160
〈표 4-10〉	지역별 화장률 추이(2000~2006)	161
〈표 4-11〉	지역별 화장률 추계결과(2006~2030)	162
〈표 4-12〉	성별, 연령계층별 장법선호율	163
〈표 4-13〉	매·화장 수요(전국: 2005~2030)	164
〈표 4-14〉	전국 총화장수요	167
〈표 4-15〉	전국 화장수요(종류별)	168
〈표 4-16〉	시도별 동일지역 화장장 이용률(2006)	169
〈표 4-17〉	사망, 출생 집중계수(전국: 2000~2006)	174
〈표 4-18〉	전국 화장로수요	175
〈표 4-19〉	사망, 출생 월별집중계수(특별·광역시)	177
〈표 4-20〉	화장로 과부족: 특별시·광역시	178
〈표 4-21〉	사망, 출생 월별집중계수(경기)	180
〈표 4-22〉	화장로 과부족: 경기	182
〈표 4-23〉	사망, 출생 월별집중계수(강원)	184

〈표 4-24〉 화장로 과부족: 강원	185
〈표 4-25〉 사망, 출생 월별집중계수(충북)	187
〈표 4-26〉 화장로 과부족: 충북	188
〈표 4-27〉 사망, 출생 월별집중계수(충남)	189
〈표 4-28〉 화장로 과부족: 충남	190
〈표 4-29〉 사망, 출생 월별집중계수(전북)	192
〈표 4-30〉 화장로 과부족: 전북	193
〈표 4-31〉 사망, 출생 월별집중계수(전남)	194
〈표 4-32〉 화장로 과부족: 전남	196
〈표 4-33〉 사망·출생 월별 집중계수(경북)	198
〈표 4-34〉 화장로과부족: 경북	200
〈표 4-35〉 사망·출생 월별 집중계수(경남)	201
〈표 4-36〉 화장로 과부족: 경남	202
〈표 4-37〉 사망, 출생 월별 집중계수(제주)	203
〈표 4-38〉 화장로과부족: 제주	204
〈표 5- 1〉 노인인구의 연령 구조	210
〈표 5- 2〉 기대수명 및 사망자수 추이	211
〈표 5- 3〉 지방자치단체 화장시설 건립추진 현황	212
〈표 5- 4〉 화장장 신·증축을 계획하지 않는 이유	213
〈표 5- 5〉 비선호시설의 종류	214
〈표 5- 6〉 국가시범화장시설 입지시설 종류(안)	237
〈표 5- 7〉 장사시설의 집중개발방법과 중소규모분산개발방법간 장·단점 비교	239
〈표 6- 1〉 종합장사시설 단계별 추진내용	252
〈표 6- 2〉 시군구 공설장사시설 추진방안 비교	267
〈표 6- 3〉 사회기반시설에 대한 민간투자법 추진 대상사업	268
〈표 6- 4〉 공설장사시설 민간위탁관리 현황	275

〈표 6- 5〉 장사시설 민간위탁관리 계약사항 비교	277
〈표 8- 1〉 직책별 인원수 및 관련자	317
〈표 8- 2〉 장사정보센터의 부서별 주요업무	320
〈표 8- 3〉 장례절차에 따른 정보의 종류	321
〈표 8- 4〉 장사정보센터 홈페이지 구성	322

그림 목 차

[그림 4- 1]	장사시설 수요추계 흐름도	158
[그림 4- 2]	화장물추이(1955~2050: 전국)	160
[그림 4- 3]	사태 및 개장유골 추이(전국)	166
[그림 4- 4]	지역별 화장로 개수 및 일일 평균 화장건수(2005)	171
[그림 4- 5]	화장처리과정	173
[그림 4- 6]	수도권 화장장 시설 현황(2006)	179
[그림 4- 7]	강원도 화장장 현황(2006)	183
[그림 4- 8]	충청도 화장장 현황(2006)	186
[그림 4- 9]	전라도 화장장 시설 현황(2006)	191
[그림 4-10]	경상도 화장장 시설 현황(2006)	197
[그림 4-11]	제주권 화장장 시설 현황(2006)	203
[그림 5- 1]	장사시설 수급 종합계획 수립	215
[그림 5- 2]	장사문화발전을 위한 국가전략계획	217
[그림 5- 3]	장사문화시설 추진전략	225
[그림 5- 4]	묘지시설 정비 및 공원화 사업 추진 절차	229
[그림 5- 5]	국가시범장사시설 입지선정 공모방법 절차	241
[그림 5- 6]	국가시범장사시설 입지 후보지 선정을 위한 협의방안 절차도 ·	243
[그림 6- 1]	종합장사시설 추진계획	248
[그림 6- 2]	행정주체별 역할분담	257
[그림 6- 3]	시군구 공설장사시설 민간투자법에 의한 시행 절차	269
[그림 6- 4]	시군구 공설장사시설 민간투자법에 의한 적합성 판단 시행 절차	270
[그림 6- 5]	시군구 공설장사시설 사업참여 구도: BTL 방식 중심	271

[그림 7- 1]	갈등의 유형분류	283
[그림 7- 2]	정부의 역할과 갈등의 원인에 따른 유형별 해결방안	285
[그림 7- 3]	시나리오 워크숍 활용 프로세스	295
[그림 7- 4]	시민배심원제 활용 프로세스	297
[그림 7- 5]	다자간 협의체 활용 프로세스	299
[그림 7- 6]	합의회의 활용 프로세스	300
[그림 7- 7]	공론조사 활용 프로세스	301
[그림 8- 1]	장사문화개선협의체 조직표(안)	316
[그림 8- 2]	장사정보센터 조직표(안)	319

요약

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

- 저출산·저사망 현상의 후기균형적 인구현상이 지속됨으로써, 향후 우리나라 인구구조는 급격하게 변화할 것임.
 - 과거 1955~1970년대에 연간 100만 명 이상 태어났던 이른바 고출산세대가 2020년부터 본격적으로 노인세대에 진입하면서 노인인구(65세 이상)의 절대규모가 급격하게 증가할 것임.
 - 노인인구는 2005년 437만명에서 2020년 약 2배(770만명), 2035년 약 3배(1,355만명)증가 전망
- 우리나라 인구구조의 초고령화는 사망자의 급격한 증가를 가져올 것임.
 - 연령 별사망확률이 노인층(특히, 중기 및 후기 노인층)에서 아주 높아 이들 인구의 지속적 증가는 일정한 시차를 두고 사망자의 지속적인 증가로 이어질 것임.
 - 그동안 평균수명의 상승에도 불구하고 인구(노인) 증가로 사망자수는 감소하지 않고 연간 약 25만명 수준을 유지(1990년대와 2000년대 전반)하였음.
 - 그러나 평균수명 상승에는 일정한 한계가 있어, 일정 시기 이후에는 고령화에 비례하여 사망자수가 증가됨.
 - 사망자수는 2005년 약 25만명에서 베이비붐 이후 세대(1955~1960년대생, 1970년대생 등)이 본격적으로 노인층에 진입하기 시작한 2020년에는 38

만명, 이들이 중기고령층에 진입하기 시작한 2030년에는 47만명, 그리고 후기고령층에 진입하기 시작한 2040년에는 57만명에 이르고, 2050년의 연간 사망자수는 68만명으로 증가할 것으로 예상.

- 이와 같이 저출산·고령화현상은 장기적으로 사망자수에 직접적으로 영향을 미치고, 이에 따라 장사수요도 급격하게 증가할 것임. 한편 저출산현상이 장기적 지속되면, 2060~70년대를 정점으로 사망자와 함께 장사수요 또한 감소할 것으로 예상됨.
 - 지역별로 인구규모 및 구조에 차이가 있어 사망자수가 상이하며, 이에 따라 장사수요도 지역별로 차이가 존재함.
 - 시대의 조류에 따라 장사수요도 다양화될 개연성이 충분히 큼.
 - 더구나 장사문화를 둘러싼 현안문제들이 미해결된 채로 남아 있어, 사회적 통합과 국민 복지 수준을 저해하는 요인으로 작용하고 있음.
- 따라서 저출산·고령사회에 장사시설 수급은 저출산·고령화 현상의 추이에 따라 탄력적으로 결정할 필요가 있음.
 - 특히, 장사시설 특성상 설치 자체가 어려우면서도, 한번 설치되면 거의 영구시설로 존치되므로 공급규모뿐만 아니라 사후관리에 기획단계에서부터 신중을 기하여야 할 것임.
- 본 연구의 목적은 미래세대의 짐을 덜어주고, 돌아가신 분을 위엄 있게 잘 모시기 위한 장사문화 발전 비전과 이를 달성하기 위한 중·장기 장사시설 수급계획 및 국가전략계획 수립 마련에 있음.
 - ※ 저출산·고령사회의 패러다임 전환에 따른 장사문화 변화 유도
 - 장사문화 발전의 장애요인 극복 및 제도적 기반 강화 방안 마련
 - 중장기적 장사문화 변화 전망 및 예상되는 도전 예측
 - 장기적인 관점에서의 장사시설 및 서비스에 대한 수요 예측(전국 및 권역별)

- 장기적인 장사시설 종합수급계획, 종합투자·관리계획, 재활용계획 수립, 질 개선계획 수립 등
- 장사시설 및 서비스관련 환경 개선 방안 마련
 - － 가정의례 및 장사문화 인식 개선을 위한 중장기 종합계획 수립
- 다양한 주체간의 역할 정립 및 효율적인 분담체계 구축 등

2. 연구방법 및 내용

외국의 장사문화

- 외국 사례를 분석하여 중장기 국가전략계획 수립을 위한 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용

장사행정조사

- 조사방법: 우편조사 및 심층면접조사
- 조사내용
 - － 장사행정 담당자의 업무담당 기간, 업무추진 현황과 같은 일반적인 사항이 포함되며, 업무추진과 관련된 애로사항, 지역내 장사시설과 관련된 문제점, 민원사항에 있어서의 특이점 등 지역적으로 특수적인 사항에 대한 항목으로 구성됨.
- 장사행정 담당자와 화장장 관리자에 대한 직접면접조사
 - － 현재 장사시설에 대한 기본적인 운영현황 및 특징에 대한 내용
 - － 화장장 관리운영에 있어서의 애로사항, 지역주민과의 갈등, 향후 개보수 및 증개축 계획 등에 대한 사항 등

장사문화 발전 관련 국민욕구조사 실시

- 조사방법: 전화 조사

- 조사대상: 20세 이상 성인(성별, 연령별 층화계통표출)
 - * 표본규모는 조사내용 및 활용 등 고려하여 추후 결정
- 조사내용: 장사문화 발전 기대, 장문문화 개선 사항, 장사시설 및 서비스 이용 욕구, 갈등요인 및 극복방법 등(장기적 관점에서의 조사항목 설계)
- 본 연구의 주요 내용으로는 외국의 장사문화 환경 변화와 주요정책, 국민의 식조사결과 분석 및 이를 근거로 한 중장기 장사시설수급추계, 장사문화발전을 위한 국가전략계획 및 종합장사시설 확충과 관리운영방안 및 효율적 장사시설 설치를 위한 갈등해결방안, 장사문화 개선정책 등으로 구성됨.

II. 장사환경의 변화와 외국사례 고찰

1. 장례의 사회문화적 의미

- 장례의 세 가지 측면
 - 죽음의 문제를 처리하는 과정의 하나인 장례는 문화, 지역, 국가마다 다양하게 나타나고 있지만, 세 가지 측면으로 구성되어 있음.
 - 죽은 자에 대한 애도와 함께 죽은 이를 보내는 의례라는 것
 - 유족들로 하여금 다시 정상적인 생활을 하도록 도와준다는 것
 - 죽음에 대한 인식을 통해 현재의 삶을 더욱 의미 있게 만든다는 것
- 공적(公的)인 차원에서의 장례
 - 한 개인의 죽음을 다루는 장례는 기본적으로 사적(私的)인 영역에 속하지만 시신의 처리를 주로 하는 장례는 사자(死者)가 아니라 남아있는 자들(가족, 친척, 공동체, 국가)에 의해서 진행된다는 점 때문에 공적(公的)인 차원 또한 갖고 있음.

- 장례문화와 국가의 관계는 조선조의 등장 이후 일제시대를 거치면서 현대 사회에 이르기 까지 밀접한 관계를 맺고 있음.
 - 한국의 장례문화의 변화는 죽음에 대한 인식과 태도의 변화에서 오는 자연스러운 과정을 겪기보다는 국가의 인위적인 사적영역의 개입과 규제에 의해서 진행되었다고 볼 수 있음.

2. 장사문화의 변천과 특징

- 1990년대 이전 : 묘지의 평수 제한
 - 해방과 한국전쟁으로 묘지에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않아 무연고분묘의 증가와 불법묘지의 난립으로 국토개발에 따르는 묘지의 이전과 국토의 효율적인 이용의 측면에서 묘지문제가 거론됨.
 - － 해방 이후 미군정까지는 일제의 장묘법제가 사용됨.
 - － 건국이후에는 1961년 12월 2일 「매장 등 및 묘지 등에 관한 법률」이 법률 제799호로 제정 공포됨: 국가는 장묘제도의 개정을 통해서 묘지설치 장소, 묘지면적, 묘지시설물, 분묘의 형태 등에 대한 관리를 시작함.
 - － 이후 1962년 7월 24일 동 법률 시행규칙이 일부 개정되면서 국토개발에 따르는 묘지이장의 절차를 법적으로 명시함.
 - 1968년에 개정된 이 법률은 매장·화장의 기준과 묘지, 화장장, 납골당의 설치 금지지역을 명문화함.
 - － 이러한 규정은 화장장, 납골당 등은 교외의 한적하고 외진 곳에 설치되어 이용률이 저조하였고, 혐오시설이라는 인식을 가중시킴.
 - 1981년 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」 제1조 법의 목적 부분에서 국토의 효율적인 이용과 관련한 내용 분명히 명시함.
 - － 묘지를 효율적인 국토이용과 관련한 토지 문제로 접근. 지금까지 제한 규정이 없었던 가족묘지의 면적을 500㎡ 이하로 명시하고 있고,

개인묘지의 면적도 80㎡ 이하로 축소함.

- 1969년 개인묘지의 면적제한이 2,000㎡ 이하인 점을 감안한다면 불과 12년 사이에 1/25로 축소된 것임.

□ 1990년대 이후: 화장위주의 장례정책

- 1993년 7월 보건사회부는 화장문화로의 전환을 골자로 한 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」 개정안을 의회에 제출함.
- 개정안의 주요내용: 15년 기준 3회 연장 포함 60년의 시한부매장제 도입, 분묘 1기당 분묘면적을 10㎡(3평)로 축소, 시·군의 공설납골당 설치 의무화 및 국·공유지 무상사용 내지 시설비 보조, 사설납골당 설치 신고제도 완화, 관례에 의한 분묘기지권 성립 배제, 불법묘지 등에 대해 2년 이하 징역 또는 600만원 이하의 벌금 등
 - 이 법률 개정안은 유립, 정치인들의 반발에 부딪혀 보류됨(1996년 이후 재검토·추진하기로 함).
- 국가는 장례문화 개선을 위해 다각적인 노력을 시도함.
 - 우선 국가는 국민에게 장례문화의 의식전환을 계도하고 화장장·납골시설의 현대화를 통해 화장에 대한 거부감을 해소시키려고 함.
- 1997년 9월 13일 보건복지부는 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」 개정안을 입법 예고했고, 그 내용의 주요 골자는 1993년과 유사함.

□ 2001년 새로 개정된 「장사등에 관한 법률」은 한시적인 매장제도를 도입하여 최대 60년까지만 묘지를 사용하게 함으로써 매장문화에서 화장문화로의 토대를 마련함.

- 기득권 보호를 위하여 한시적 매장제도는 이 법 시행일인 2001년 1월 13일 이후 새로 설치된 묘지에 한해서만 적용하도록 함(부칙 제2조).
- 묘지면적을 개인묘지 80㎡, 집단묘지 30㎡(합장의 경우 25㎡), 가족묘지는 500㎡, 중중·문중묘지는 2,000㎡ 이하에서 각각 30㎡, 10㎡, 100

m², 1,000m² 이하로 축소시켜 규제를 보다 강화함.

- 그러나 이 법의 적용은 시·도지사, 시장·군수·구청장이 설치한 공설묘지 및 사설묘지에만 해당되는 것으로 국립묘지는 이 법을 적용받지 않도록 하여(제3조) 국립묘지에 안장되는 경우에는 설치기간의 제한을 받지 않도록 하고 있어 국립묘지는 여전히 예외조항의 대상임.
 - 이 법률은 묘지 면적 규제와 시설물 설치 규정 위반자에 대한 벌칙을 종전 1년 이하 징역 2백 만 원이하 벌금에서 1년 이하 징역 5백만원 이하 벌금형으로 상향·조정함(제35조).
- 2005년은 한국의 장례문화사에 획기적인 사건이 일어난 해로 화장률이 52%로 급증하면서 매장 앞지르기 시작했고, 이제는 ‘화장’도 죽음을 처리하는 방식으로 받아들임으로써, 한국 사회는 적어도 매장 이외의 ‘다양한 죽음의 문화’가 공존하게 됨.
- 사망자수 급증으로 인해 전국이 묘지 확보 또는 화장장을 적기에 이용하려는 경쟁이 치열한 상황임.
- 전국적으로 묘지는 2000여 만기(이중 개인묘지 140만)로 추정되어, 서울시 면적의 1.5배에 이룸.
- 2007년 법률개정을 통해 화장시설 확충 제도 마련
- 지방자치단체에 당해 지역주민의 화장수요 충족에 필요한 화장시설 확충 의무 부과
 - 장사시설 국가종합계획을 5년마다 수립
 - 지방자치단체에서 수립한 중·장기 계획중 지역간 장사시설의 수급조정, 공동설치 및 갈등조정 등이 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 확정
 - 공설장사시설의 사용료 및 관리비 차등부과제 도입
 - 봉안묘(현 납골묘)의 설치기준 강화

- 식물높이 70cm, 설치면적은 2m²으로 제한하고, 그 외 상석, 비석 등 시설물의 종류와 크기 등은 시행령에 위임.

□ 환경친화적인 자연장제도의 도입

- 화장한 유골을 수목, 화초, 잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 자연장제도 법제화
 - 고인과 유족의 성명 등 간단한 표식외에 식물사용 금지
 - 자연장지는 허가제로 운영, 개인·가족단위 장묘수요를 감안하여 면적이 100m²미만인 자연장은 신고만으로 설치토록 함.

□ 장례의 역사를 통해서 볼 때 장법의 변화는 항상 국가와 사회에서 먼저 ‘인위적인 변경’을 시도했고, 이러한 과정에서 문화지체가 일어나면서 갈등과 화합의 과정을 거치면서 변화의 과정을 거쳐 옴.

□ 향후 한국 사회는 매장과 화장이라는 단순도식에 의해 장묘문제를 해결하려고 하기보다는 장법은 당대 사람들의 죽음에 대한 인식과 태도, 그리고 죽음을 처리하는 방식이 표현된 문화행위이자 삶의 방식이라는 측면을 고려해야 함.

3. 사회환경 변화와 장사문화

□ 산업화에 따른 도시화는 공간구조 및 사람들의 결사체에 변화를 주어, 장사 의식 또한 장례식 위주로 진행됨으로써, 전통적인 공동체의식이 약화됨. 또한 정보통신기술과 교통 등의 발달 또한 장사산업에 관한 정보습득 기회를 넓히고, 더욱 간편한 장례를 치를 수 있게 되었음.

□ 가족의 변화는 장례와 관련된 전통적 가족중심주의에서 탈피하여, 자녀를 통한 세대전승의 가치 또는 토착적인 계세사상(繼世思想) 같은 관념들의 의미가 퇴색함.

- 이 같은 변화는 장례방법을 매장에서 화장으로 급선회하는 동인제공, 또한 장법 뿐만아니라 절차의 간소화, 조문의 형식화등과 같은 다양한 장사문화를 유발하고 있음.
- 인구구조의 변화에 따른 노인인구 증가는 장사시설에 대한 초과수요를 발생시킬 것임.

4. 외국의 장사문화 발전과 시사점

가. 일본

□ 장사문화

- 일본에서 묘지를 포함한 장사시설은 중세 이후부터 종교적 배경을 가지고 발달하였음.
- 일본에서는 불교의 정토사상이 전개되면서 사원과 묘가 결합함. 한편 화장 및 납골문화는 12세기 묘지가 도시공간에 편입되는 과정에서 조성됨.

○ 화장에 대한 강한 선호

- 일본은 인구밀도 상승, 가용토지 부족, 위생상의 관점 등에서 토지이용률 및 기존 묘지 이용률 제고를 위해 화장을 적극적으로 유도해옴. 이에 따라 현재 화장률이 99.7%에 달하고 있음.
- 이는 일본 정부의 지정된 곳 이외에 일체의 매장을 허가하지 않는 정책과 화장을 적극적으로 유도하면서 제반시설을 정비한 노력의 결과임.

○ 도심에 위치한 가족묘 중심의 납골묘지 발달

- 일본의 묘지시설은 도시의 미관을 살리면서 공간 활용을 겸한 녹지공원화를 추구함으로써 묘지 참배자에게 쾌적한 환경을 제공하고 있음.
- 이에 따라 가족묘 중심의 납골묘가 생활공간과 근접한 거리에 소재하여 주민의 휴식공간으로 기능함.
- 또한 허가된 구역이외에는 묘지를 설치하지 않으며, 공원묘지에 기당

2~3평을 초과하지 않는 범위 내에서 가족단위 납골묘 형태로 구성되어 있음.

- 화장장시설과 납골시설이 분리되어 있고 납골시설이 도심에 위치하지만 주변지역의 지가에 부정적 영향을 미치지 않을 정도로 필수시설로 인식됨.
- 즉, 일본의 장묘관행은 화장 이후 유골을 납골시설에 안치시킬 뿐 아니라 ‘산 자와 죽은 자’의 공간을 동일시하는 특징이 있음.

□ 장사정책

○ 국민의 공감대 형성을 통한 묘지정책 수립

- 일본은 묘지문제에 대한 인식제고를 위해 묘지 및 화장장에 대한 홍보와 주민협의 도출을 통한 공감대 형성에 노력
- [묘지, 매장 등에 관한 법률]에는 장묘시설 설치를 위한 계획수립단계부터 결정·공시단계에 이르기까지 전 과정을 공시·열람케 하며, 공청회 등을 통해 주민의 의견을 수렴토록 함.
- 또한 정부의 적극적인 교육·홍보와 함께 철저한 법적규제 및 행정지도를 통해 화장위주의 관행을 확산시킴으로써 묘지문제를 해결

□ 장사행정의 원칙

- 일본 묘지행정의 주관부서인 후생성에서는 묘지에 대한 인·허가 기본방침으로 묘지사업의 연속성, 비영리성, 필요성이라는 3대 원칙을 제시함.
- 지자체가 묘지경영의 주체로서 장묘시설의 설치 및 운영에 있어 책임경영을 실시하여 장묘시설의 기능이 중앙정부보다는 상대적으로 지자체 중심으로 이루어지고 있음.

○ 소비자의 권익보호 우선

- 장묘시설의 경영주체인 지방자치단체가 경영의 기본원칙으로 비영리성과 영속성을 제시하는 것과 같이 묘지사업은 묘지관리의 영속성 및 경영의

건전성 확보차원에서 직접적인 영리를 추구하지 않는 공익성 사업으로 규정하고 있음.

- 또한 묘지의 도산이나 관리부실에 따른 소비자의 피해를 막기 위해 제도적인 관리기금제도를 갖추고 있지는 않는 대신에 경영자의 재정적 조건을 엄격히 심사
- 친환경적 장묘시설 운영
 - 화장장 시설의 운영에 대한 정기적인 검사를 강화하여 화장로, 배출가스, 연소설비, 집진기 등에 대한 구체적인 기준을 규정하여 화장시설로 인한 환경오염을 최소화하고자 노력하고 있음.

나. 영국

□ 장사문화

- 가족중심의 검소한 장례관행
 - 영국은 유럽 내 프로테스탄트 문화권 국가들과 마찬가지로 가족중심의 검소한 장례관행을 유지하고 있음.
 - 장례의식을 근친자 및 관계자에 의한 집안간의 간소한 형태로 인식하고 있는 것이 일반적이며 추도식 형태의 장례식을 선호하며, 장례 참석자가 직접 묘지나 화장장으로 가는 것이 관례화 되어 가고 있음.
- 사회·경제적 여건 변화에 따른 화장의 급증
 - 1902년 화장법을 통과시킨 이래 영국은 유럽에서 화장운동의 중심지로써 그 역할을 수행하게 되었으며, 1950년도에 15.6%였던 화장률은 1980년 64.48%, 2006년에는 72.4%로 급증하였음.
 - 영국의 화장문제는 공간의 효율적 이용문제라고도 할 수 있음. 환경보호 및 생활공간의 확보를 중시하는 현실적인 영국인에게 있어 좁은 국토가 광대한 묘지로 점유당하는 것을 방지하기 위한 화장장려운동이 큰 성과

를 거둘 수 있었음.

○ 영국의 화장 관습

- 영국은 화장 후 분골하여 유골함에 담아 아주 작은 규모의 가족 또는 개인 납골묘를 이용해 매장하거나 납골당에 안치하기도 하나, 화장 후 산골이 50% 이상으로 일반적인 관행으로 자리잡고 있음.
- 산골은 화장장에 딸린 산골구역 또는 동네마다 있는 공원묘지 내의 산골구역의 흙속에 뿌리거나 나무로 된 유골함에 담에 땅에 묻음.

□ 장사정책

○ 화장유골의 산골에 대한 규정

- 1972년 영국의 환경성이 발표한 「화장장의 입지와 계획」에서 화장장 건설이 기본적 방침 가운데 ‘산골’과 관련한 조항이 2개 있음.
- 첫째, 필요로 하는 부지의 규모는 건물용지, 구내도로, 주차장을 마련하고 잔골회를 뿌릴 공간을 충분히 확보하여 장래 증축을 배려하여 공지를 2~4ha 확보하도록 하고 있음. 둘째, 잔골의 산골장을 만들고 화장장의 건물은 장엄하되 미적 감각이 있게 만들어야 한다고 되어 있음.

○ 사전장례계획제도 도입으로 공적부담 해소

- 일반적으로 장례준비는 장례지도사 및 보험회사, 지역사회 자애클럽 등을 통해 이루어짐.
- 사전지불장례계획(prepaid funeral plan)은 고인이 사전에 장례책임자를 지정할 수 있도록 하고 있으며, 특정 매장공간에 사전예약도 가능함.
- 보험연계계획은 소비자가 생명보험에 가입하여 일정금액을 납입하고, 보험급여는 사망시에 해당금액이 지급되는 형태로 이루어짐.

○ 민·관 상호협조를 바탕으로 한 장사행정체계

- 2001년 매장자문기구를 설립하여 정부, 매장당국 및 공공기관에 장묘

정보와 기술적 조언을 담당케 함.

- 전국매장연합회, 영국화장협회 등의 민간단체에서는 중앙 및 지방정부의 법령개정 등에 필요한 정보를 제공하며, 회원장묘시설 및 장례지도사 대상으로 장묘관련 정보 및 서비스를 제공하는 기능을 담당.

다. 스웨덴

□ 장사문화

- 전국 화장률은 2006년 73.2%로 스톡홀름시의 경우 화장률은 90%이고 이중 50% 정도는 산골할 정도로 산골의 비중이 매우 높음.

○ 스톡홀름시립 스콕스시르코 고덴묘지의 산골 현황

- UNESCO에서 세계문화유산으로 지정한바 있는 스톡홀름시립 스콕스시르코 고덴묘지는 1920년부터 사용하고 있는데, 약 240ha면적 중, 3만km²(1만여평)의 산골숲을 1961년도부터 조성해 두고 있음.
- 산골을 할 경우 유족들은 일체 숲속에 못 들어가게 하고 묘지관리소의 직원이 직접 산골함. 산골장소는 묘지관리소 직원이 1일 2회 청소 등 관리를 하고 있으며 산골장소에 대한 사용비용은 전혀 없음.

□ 장사정책

○ 산골관련 규정

- 스웨덴은 묘지 내 산골장소에 산골하지 않고 다른 곳에 산골을 원할 시 산골장소로 적합하고 엄숙한 방법으로 화장재를 다룰 것이 명백한 경우 주정부가 정한 시간 내에 허가사항에 따라 재를 처리하였다는 산골증명서를 주정부에 제출해야 함.
- 스톡홀름시 장묘관련 조례 제5장에는 산골장소를 나타내는 Minneslund(회상의 숲)에 대한 정의를 다음과 같이 내리고 있음. “Minneslund는 익명의 특성을 가진 무덤으로 사망자의 화장재가 공공

의 장소에 묻히거나 뿌려질 수 있는 곳임.

- 산골된 장소에는 표시를 하지 않으며 개별적으로 꽃 등 식물을 심거나 정돈하지 못함.
- 화장재의 매장이나 산골은 적당한 계절에 이루어지며, 묘지관리소 직원에 의해 엄숙하게 진행되고 묻을 경우에는 재만 묻힘. 따라서 스웨덴의 경우 화장재를 묻거나 뿌리는 두 가지 모두 산골이라 함.

□ 화장의 문제점

- 화장(cremation)은 19세기 후반의 유럽에 대안적 매장법으로 등장하였음. 최초의 화장장은 1876년 영국에서 개장하였음. 스웨덴 최초의 화장장은 1887년 Hagulund에 세워진 것으로서, 그 뒤를 이어 1909년에 Norra Krematoriet가 설립되었음. 당시 화장은 매우 혁신적인 방법이였으며, 심각한 위생 문제에 대한 해결책으로 간주됨.
- 생물학적·환경적 관점에서 볼 때 화장은 그다지 좋은 대안이라 할 수 없음. 시화장 1건에 따른 방출가스 정화에 20리터의 연료기름과 0.5kg의 활성탄소가 필요함. 이러한 정화를 거치더라도 다량의 가스가 대기에 방출되는데, 이러한 가스에는 수은도 포함되어 있음.
- 화장재는 함이나 관에 담아서 County Authority에 의해 승인된 장소에 매장하거나, 재를 묻거나 땅에 직접 뿌릴 수 있도록 하는 추모의 숲을 이용할 수도 있음. 그러나 재를 매장한 후에 비가 오게 되면 재가 흩어지게 되고, 바다에 이를 때까지 빗물과 함께 떠내려가게 되는데, 이는 바다의 부영양(富營養)을 악화시키고 산소를 고갈시키게 됨.

○ 스웨덴 화장장의 공기오염으로 인한 문제

- 스웨덴의 68개 화장로 중에 최신 정화시설을 보유하고 있는 것은 23개에 불과함.
- 나머지 50개는 현재 국립환경보호청(National Environmental Protection Agency)의 규제에 대하여 면제를 받으며 작동하고 있음.

- 새로운 화장법의 등장: Freeze-drying
 - Freezing-drying 기술은 스웨덴의 생물학자, Susanne Wiigh-Masak(49세)에 의해 고안됨.
 - 자칭 “promession”-땅으로부터 발생한 것을 땅으로 되돌아가도록 하는 약속-은 액상질소(liquid nitrogen)를 이용하여, 시체를 얼린 후에 건조시키는 것임. 그런 다음, 기계에 의한 진동을 가하면, 신체는 60초 이내에 분리되고, 이후 진공장치로 수분을 제거하게 됨.
 - 그 후, 금속분리기가 artificial hips나 dental fillings와 같은 금속들을 추출해낸다.

라. 시사점

- 장사시설이 더 이상 비선호시설이라는 인식을 탈피하여, 보다 편리하고 접근 가능한 공원화된 주민친화적, 사회친화적인 시설로 자리잡도록 해야 할 것임.
- 2008년부터 실시되는 자연장제도를 빠른 시일 내에 정착시킴으로써 국토의 효율적 이용은 물론 저출산·고령사회의 장사문화발전에도 기여할 수 있을 것으로 사료됨.
- 단지 화장장을 확충하는 것에 만족하지 말고, 보다 환경친화적으로 화장시설을 유지, 관리해야 할 것인가?에 대한 관심과 연구를 지속적으로 함은 물론, 이에 소요되는 재원을 아끼지 말아야 할 것임.

Ⅲ. 장사문화관련 국민의식

1. 장례방법 및 비용관련 의식

본인의 장례와 관련하여 선호도

- 총 1005명의 응답자 가운데 전체 44.8%(450명)가 화장 후 자연장, 화장 후 납골당 안치(30.0%), 매장(15.4%), 화장 후 납골묘(6.6)의 순으로 조사됨.
- 남자 응답자의 39.8%, 여자 응답자의 49.7%가 화장 후 자연장을 선호하였고, 다음으로는 화장 후 납골당 안치(남자 34.0%, 여자 25.9%), 매장(남자 16.0%, 여자 14.9%)의 순으로 나타남.

화장을 선호하는 이유

- 사후관리가 편하기 때문이라는 경우가 전체 응답자의 41.3%(330명)으로 가장 많았으며, 국토의 효율적 이용 38.0%, 자연환경 보존 15.8%, 비용 절약 3.3%, 묘지 구입 및 선정의 어려움 1.8%으로 조사됨.

자신의 장례비용을 준비하고 있는 응답자

- 전체 193명의 준비자 가운데 51.3%가 은행 등의 저축을 통해, 36.8%가 실버, 종신, 장례보험을 통해, 8.3%가 상조회사, 가족 2.1%, 유산 1.6% 순임.

2. 장사시설 설치관련 의식

장사시설 설치 시 인근지역 주택가격이 하락할 것이라는 응답자는 전체의 72.1%, 아무런 영향이 없을 것 23.9%, 오히려 상승할 것 3.9%를 차지

거주지역에 화장장을 설치할 경우

- 전체 응답자의 29.7%가 절대반대, 25.9% 조금반대라 응답하여 화장장 설치에 반대하는 응답자 비중이 절반 이상을 차지함.

- 긍정적 답변을 한 88명중 화장장 설치에 찬성하는 조사응답자들의 61.4%가 가까운 곳에 있을 경우 이용이 편리하다는 이유를 선택함.다음으로 공원지역 확대(20.5%), 지역개발효과(13.6%), 지역내 일자리 창출(4.5%)의 순으로 나타남.
- 화장장 설치에 반대하는 근거에 대한 조사 결과, 혐오시설 48.1%(262명)로 가장 높게 나타났으며, 환경오염(21.5%), 집 값 하락 우려(16.3%), 교통난심화(7.5%), 자연환경훼손(6.6%)의 순으로 나타남.

거주지역에 종합장사시설을 설치할 경우

- 전체 응답자의 24.6%가 절대 반대, 24.5% 조금 반대, 10.5% 조금 찬성, 7.6%가 매우 찬성한다고 응답함. 상관없다는 의견은 전체의 32.8%이었음.
- 긍정적 태도를 보인 170명의 응답자 중, 58.2%가 가까운 곳에 있을 경우 이용이 편리하다는 이유를 선택하였으며, 공원지역 확대(20.0%), 지역개발효과(13.5%), 지역 내 일자리 창출(8.2%)의 순으로 나타남.
- 반대하는 경우 그 근거에 대하여 조사한 결과, 혐오시설이라는 생각 때문인 경우가 전체의 45.7%(216명)로 가장 높게 나타났으며 다음으로는 집 값 하락 우려(16.9%), 환경오염(14.2%), 교통난심화(12.3%), 자연환경 훼손(11.0%)의 순으로 나타남.

인근지역에 장사시설이 설치될 경우 지역주민에게 가장 필요한 혜택

- 복지시설, 체육시설, 문화시설을 추가 설치 32.7%(320명), 공원지대의 확충(29.1%), 경제적 보상(15.7%), 일자리 우선 제공(12.3%), 지역주민 이용시 이용금액할인(10.2%)의 순으로 나타남.

3. 장사정책 관련 의식

장례방법의 향후 정책방향

- 전체 993명중 506명(51.0%)이 화장 후 자연장, 화장 후 납골당 안치

(36.9%), 일정기간 매장 후 산골 또는 납골당 안치(8.0%), 매장(4.2%)의 순으로 나타남..

- 정부의 장사정책 중 가장 시급히 추진해야 할 분야
 - 자연장 제도의 도입이 352명(36.1%), 다음으로 화장시설 확충 및 현대화(24.1%), 납골묘 규격 제한 등 납골시설의 강화(19.8%), 묘지확산 방지(10.7%), 장사시설 입지의 갈등관리 정책(9.4%)의 순으로 응답함.
- 조사결과의 시사점
 - 화장 선호도가 급격히 증가에 대응하기 위해서는 화장시설의 확충은 물론 자연장제도의 조기에 정착될 수 있도록 힘을 기울여야 할 것임.

IV. 장사시설 수급전망

1. 장사시설 현황

- 봉안시설 현황
 - 전국 공설 86개소 봉안가능기수는 약 38만기, 전국 사설 111개소 봉안가능기수는 약 76만기 정도임(2005년 기준).
- 화장장 현황
 - 2006년 현재 전국의 화장장은 47개이고 화장로는 211개로임. 그러나 전국 23개소가 70년대 혹은 그 이전에 설치된 화장장이고, 그 중 시설증축이나 개보수에 있는 곳은 일부에 불과함.
 - 2008년에는 인제, 청주, 홍성 등의 신규 개장될 예정으로 49개지역 화장로는 13기가 증축되어 총 224로가 됨.

2. 장사시설 수요추계

□ 시도별 인구추이

- 2005년 전국인구는 48,138천명이며, 향후 2018년 49,340천명을 정점으로 감소하여 2030년 48,635천명이 될 것으로 전망
- 2005~2030년 기간 중 경기, 인천, 대전, 울산 등 4개 시도는 인구가 계속 증가하고, 서울, 경남, 광주, 제주, 충북, 충남 등 6개 시도는 인구증가에서 감소로 전환되며, 부산, 대구, 강원, 전북, 전남, 경북 등 6개 시도는 감소세가 지속될 것으로 예측
- 추계기간 중 인구규모가 정점에 달한 후 감소하는 시도 :
- 서울(2010년), 경남(2012년), 광주(2013년), 제주(2013년), 충북(2006년), 충남(2027년)
- 인구가 가장 많은 경기도는 2005년 10,612천명에서 2030년 14,048천명으로 증가
- 서울은 2005년 10,011천명에서 2010년까지는 자연증가(출생-사망)의 영향으로 10,039천명까지 일시적으로 늘다가 다시 감소하여 2020년 9,896천명, 2030년에는 9,415천명으로 줄어들 것으로 전망

□ 사망자 추이

- 2005년 시도별 사망자 규모는 경기(42,615명), 서울(38,367명), 경북(20,158명), 경남(19,314명), 부산(18,727명)의 순임.
- 1일 평균, 경기 117명, 서울 105명, 울산 11명, 제주 8명 사망
- 시도별 조사망률(인구 10만명당 사망자수)은 전남(819.9), 경북(748.8), 충남(709.6) 등 도 지역은 높고, 서울(377.2), 울산(376.3), 대전(396.3) 등 특·광역시는 낮게 나타남.

- 특·광역시 및 경기도는 고령인구 비중이 낮아 조사망률이 상대적으로 더 적게 나타나는 반면 다른 도 지역은 고령인구 비중이 높아 조사망률이 상대적으로 더 크게 나타남.

□ 화장수요 추계

○ 화장률추계

- － 지역별 화장률 추이는 지역별로 커다란 차이를 보이고 있다. 특히 매장공간이 없는 부산의 경우 75%에 이르고 있으며, 인천, 서울 등도 70%에 육박하고 있다. 이에 반해 충북, 전남 등은 30%를 하회하고 있음.
- － 추계결과에 의하면 2007년 전국화장률은 60.0%에 이르고, 2011년경에는 70%, 2018년에는 80%를 상회할 것으로 추겨됨. 장기적으로 전국 화장률은 85%에 수렴할 것으로 예상.
- － 시도별로 보면, 부산지역은 2007년 80%를 상회할 것으로 예상되며, 서울, 인천, 경기 등 수도권의 경우에는 2010년대 초반 80%에 이를 것으로 추계됨.

□ 장법선호 유형

○ 국민의식조사 결과 나타난 ‘본인의 장례방법 선호유형’을 보면

- － 성별, 연령별 장법선호유형의 경우, 전체적으로 매장 선호는 15.8%, 화장선호는 84.2%로 나타남. 연령별로는 고연령층의 화장선호율이 높으며, 성별로는 커다란 차이를 보이지 않음.

□ 장법별 수요

- 연간 매장수요는 지속적으로 감소하여 2010년대 후반 7만여 명의 수요가 있을 것으로 예상되며, 2020년대 말부터는 노령인구의 증가로 다소 증가를 양상을 띠고 있음. 이에 반하여 화장수요는 지속적으로 증가하여 2020년대 초에 20만 명, 2020년경에는 30만 명을 상회할 것으로 예상됨.

3. 전국 화장시설 수급전망

가. 총화장수요

- 전국 총화장 수요는 2007년 22만 건에서 2020년대 중반에는 약 3배인 50만 건을 상회할 것으로 예상됨. 특히 경기지역의 경우, 10만 건을 상회하게 됨.
 - － 총화장수요 구성비를 보면, 개장유골의 증가속도가 가장 높은 것으로 나타나 2007년 55천 건에서, 2020년에는 132천건으로 약 2.4배 증가함. 사사체의 경우에는 2.0배, 사태의 경우 1.3배 증가함.
 - － 개장유골에 대한 증장기 수급계획이 중요하게 대두됨.

나. 화장로 수요

- 추계된 화장로 수요를 보면 전국적으로 2010년에는 257기에서 2020년에는 412기의 화장로가 필요하고, 2030년에는 533기의 화장로가 필요할 것으로 예상됨.
 - － 한편 2007년 현재 서울권의 화장수요를 해결하기 위해서는 화장로 38기가 필요하고, 경기 34, 부산 18, 경남 17로 순이었음.
 - － 2018년부터는 경남의 수요가 부산을, 2019년부터는 경기의 수요가 서울을 능가할 것으로 예상됨.

다. 지역별 화장로 초과수요

□ 광역시

- － 서울시민의 총화장자중 17.9%가 인근지역에 소재한 성남(11.6), 수원(3.6), 인천(2.7)의 화장장을 이용함.
- － 울산의 경우 또한 화장시설부족으로 84.4%만 자체 화장시설을 이용하고

있고 그 외의 시민은 부산(5.7), 경주(3.2)를 이용

— 다른 광역시의 경우에는 90%이상의 이용률을 보이고 있음.

- 추계결과에 나타난 광역시의 화장로 과부족 현상을 파악해 보면, 서울권의 경우 2007년 현재 15로, 부산 3로, 대구 1로가 각각 부족하며, 이와 같은 부족현상은 2010년대 중반부터 모든 광역시로 확대될 것으로 예상됨.

□ 경기도

- 화장장이 있는 지역의 자체이용률은 수원시의 경우 91.7%, 성남시의 경우 90.3%가 거주지 지역의 화장장을 이용하고 있음.
- 화장장이 없는 경기서부지역의 부천, 광명, 시흥시의 경우에는 인천화장장을, 김포시와 북부지역인 의정부, 포천, 양주, 동두천, 연천군의 경우에는 서울화장장을, 북동부지역의 남양주시, 양평, 가평군의 경우에는 춘천화장장을 주로 이용하는 것으로 나타남. 그 외의 지역은 수원시와 성남시 화장장을 이용함.
- 추계된 과부족 화장로수는 2007년 현재 부족화장로수를 보면 부천시 2.8기, 용인시 2.1기, 안산시 2.1기 순이었으며, 2028년이후부터는 수원시의 경우에도 화장로 부족현상이 나타날 것으로 예측.

□ 강원도

- 화장장 설치지역 주민들의 자체 화장장이용률을 보면 춘천시 90.1%, 원주시 90.0%, 속초시 88.7%, 동해시 87.4%, 태백시 79.7%, 정선군 67.1%로 나타남.
- 2007년 현재 강릉시외에는 화장로의 부족현상이 심각하지 않으나, 2020년 중반이후에는 삼척시와 원주시의 부족현상이 나타날 것으로 예상됨.

□ 충청도

- 화장장이 설치되어 있는 충북지역의 자체 이용률은 보면, 충주시 79.8%, 제천시 87.3%를 보이고 있으며, 청주시의 경우 2006년 화장수요의 35.1%

가 경북 김천의 화장장을 이용한 것으로 나타남.

- 충남의 홍성군은 시민의 91.2%가 자체 화장장을 이용하였으며, 대전지역 화장장을 이용하는 논산시, 계룡시, 금산군, 연기군을 제외한 대부분의 충남지역에서 홍성군 화장장을 이용하고 있음.
- 2007년 천안, 아산지역의 화장시설이 시급한 것으로 파악되고 있으며, 2010년 중반이후에는 논산, 공주시 등 중부지역의 화장수요가 급증할 것으로 예상됨.

□ 전라도

- 전북에 소재하고 있는 4개 화장장의 지역주민 이용률을 보면 전주시가 93.8%로 가장 높고, 군산시 92.0%, 남원시 86.3%, 익산시 74.8% 순으로 나타났으며, 그 외지역의 주민들의 경우 김제시, 정읍시 등 7개 시군은 전주화장장을, 장수군, 순천군은 남원시 화장장 이용률이 상대적으로 높고, 반면 무주군의 경우에는 경북의 김천시 화장장을 이용하는 빈도가 높았음.
- 전북 시군의 화장로 과부족상황을 고찰해보면, 김제시와 정읍시의 경우 0.9와 0.6기의 화장로가 필요한 것으로 파악되었으며, 2020년대 이후에는 남원시를 제외한 전지역이 화장로 부족현상에 직면하게 될 것임.
- 전남지역의 화장장은 5개가 있으며, 그중 소록도를 제외한 4개시의 자체 이용률은 여수시 91.6%, 광양시 91.2%, 목포시 89.1%, 순천시 88.7%를 나타내고 있음. 그 외 지역주민은 광주와 목포 화장장을 이용하고 있으며, 구례군의 경우에는 전북 남원 화장장을 이용하는 주민들이 더 많았음.
- 화장로 과부족 추이를 보면 2007년 나주시 0.5, 해남군, 영광군이 0.4로의 화장로가 필요한 것으로 나타났으며, 이 같은 현상은 점차 확산되어 목포시의 경우 2020년, 순천시의 경우 2025년부터 부족현상이 발생할 것으로 예상됨.

□ 경상도

- 지역주민의 이용률을 보면 포항시가 89.2%로 가장 높고, 문경시(87.8), 안동시(85.8), 영주시(82.3)가 80%수준을 유지하고 있으며, 상주시(79.9), 군위군(74.7)은 70% 수준을 이용하고 있음. 그러나 경주시는 62.8%로 낮은 편이었으며, 울릉군의 경우에는 섬지역의 특성상 47.9%로 가장 낮게 나타남.
- 화장장이 없는 영천시, 경산시의 경우에는 대구지역 화장장 이용률이 높았으며, 청도군의 경우에는 경남 밀양시 화장장을 이용하는 비율이 높음.
- 화장률이 비교적 높은 경남지역의 이용률을 보면 남해군(68.1)을 제외한 8개 지역의 이용률이 80%를 상회하고 있으며, 진주시(93.8)와 마산시(93.4)는 90%이상의 이용률을 보이고 있다.
- 화장장이 없는 창원시는 마산시의 화장장을, 거제시는 통영시, 창녕군은 밀양시 화장장을 각각 주로 이용하고 있으며, 의령, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천군의 경우에는 진주시 화장장을 주로 이용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 양산시의 경우에는 80.4%가 부산시 화장장을 이용하고 있음.
- 화장로 과부족추이를 보면 2007년 구미시, 경산시, 영천시의 화장로 과부족현상이 심각한 것으로 나타났으며, 2010년대 중반부터는 경주시, 포항시, 칠곡군의 경우에도 화장로부족현상이 심각할 것으로 예상됨.
- 경남지역의 화장로 과부족현상은 2007년 현재 창원, 양산, 거제시의 경우 각각 1.6기, 1.1기, 0.9기로 나타났으며, 2020년이 되면 3기내외의 화장로가 필요할 것으로 예상된다.

□ 제주도

- 향후 2010년 까지는 제주시의 화장로를 이용하는데 무리는 없어 보이나, 2010년 이후부터는 점증하는 서귀포시의 화장수요를 해결할 수 없을 것으로 예상됨.

4. 전국장사시설 수급추계 결과의 시사점

- 화장수요 급증으로 수도권외 화장장 시설설치가 중요한 과제로 부각되고 있는 만큼, 공급부족 규모가 크고 시기적으로 부족현상이 빨리 나타날 것으로 예상되는 지역을 우선적으로 고려하여 중단기적인 공급함.
 - － 화장시설의 적기공급을 위해서는 국가가 적극적인 지원을 보장하는 화장시범사업을 실시할 필요성이 있다.
- 봉안시설은 민간부문의 초과공급현상이므로, 우선적으로 공설시설을 설치하고, 재정취약으로 공설시설 설치가 어려운 기초자치단체에서는 ‘협약체결’ 등을 통해 공급과잉상태에 있는 기존의 사설시설을 이용하는 방안을 적극 강구함.
- 공설묘지는 공원화 및 현대화 시설의 공급에 초점을 두며 기초자치단체별로 주민의 수요를 충족시켜야 할 것임.

V. 장사문화개선 중장기 국가전략계획

1. 장사문화 개선을 위한 국가전략의 필요성

- 사망자의 지속적인 증가
 - － 2005년 약 25만 명에서 베이비붐 이후 세대 노인층에 진입하기 시작하는 2020년에는 38만 명, 2030년 47만명, 그리고 후기노령층에 진입하기 시작하는 2040년에는 57만 명, 2050년 연간 사망자수는 68만 명으로 증가할 것으로 예상된다.
- 장사시설 인프라 부족
 - － 인구의 대도시 집중현상과 이로 인한 부동산 가격상승 등으로 필요한 화장시설 부지를 확보하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 지역주민들의 넘비현상과 자치단체들 간의 갈등으로 필요한 시설을 유치하지 못하고 있음.

□ 국가개입의 필요성

- 장사시설은 시장경제원리만으로는 원활히 공급할 수 없어 공공부문의 개입이 필요함. 장사시설은 공공성의 성격 때문에 시장원리에 따라 적정한 공급이 이루어지기 어려우며, 민간부분에 의해 공급될 경우 독점상태가 야기되어 효율적인 공급에 차질이 발생할 개연성이 높아짐.
- 장사시설의 희생집중-혜택분산이라는 문제로 시설 입지에 따른 이해갈 등이 수반되며, 이를 극소화할 수 있는 책임 주체가 필요함.

2. 장사문화발전 비전과 기본전략

□ 장사정책의 목적은 생의 마지막 순간까지 국민들 개개인의 인간적 존엄성을 보장해주는 것임.

□ 모든 세대가 함께하는 선진 장사문화의 정착

- 저출산·고령사회의 패러다임에 부합하는 장사시설의 효율적 확충
 - 중장기 수급계획을 통한 장사시설의 적기공급
 - 장사시설공급을 위한 효율적 전달체계 확립
- 사회경제적 발전과 전통이 잘 조화되는 장사문화의 합리적 개선
 - 장사문화 발전 장애요인 및 제도적 기반강화
 - 수요자 중심의 장사문화·산업 발전

□ 장사시설에 대한 국민의식 개선

- 장사시설을 문화시설로, 체육시설로, 놀이시설로 모든 세대가 즐겨 찾는 공간으로 인식됨으로써, 지역주민들의 삶의 질 향상이나 경제적으로 긍정적인 외부효과가 발생할 수 있도록 함.
- 장사시설에 대한 국민의식개선 전환운동 전개
 - 삶과 죽음의 공간을 분리하는 장사문화 정책 지양
 - 지역주민이 함께할 수 있는 시설로 인식전환
- 과거, 현재, 미래세대가 함께 이용하는 종합문화시설로 승화
 - 죽음의 문화와 삶의 질 향상에 기여하는 문화복지시설

- 지역경제에 긍정적 외부효과를 제공하는 선호시설

□ 사회친화적 종합장사시설의 확충

- 더 이상의 자연환경 훼손 없이, 주민들에게 공원화된 시설로 다가감으로써 시민들의 삶의 질을 개선시킬 수 있는 공간이어야 함.

○ 장사시설 확충의 방향

- 모든 세대가 공유할 수 있는 복지시설의 차원에서 접근
- 자연경관의 보존유지와 효과적인 토지이용
- 장사시설의 수급 불균형 해소 차원의 장사시설 조성
- 장사시설의 현대화, 공원화를 통한 이미지전환

○ 장사시설 확충을 위한 제도적 기반 구축

- 장사시설 설치제한지역의 법적 규제 완화
- 신도시 계획 시 장사시설 설치 의무화
- 시설설치를 위한 합리적인 인센티브제 도입

□ 자연친화적 장사시설 재개발

- 기존 공설묘지를 재활용하는 경우 자연친화적인 장사문화시설로 재개발하는 방안을 강구해야 하며, 또한 최근의 급증하는 자연장 수요에 대한 고려함.

○ 후손들을 위한 친환경·친복지적 장사시설의 확충

- 조상들과 함께하면서 자연을 즐길 수 있는 공설묘지의 재개발, 공원화 추진
- 개장지역은 자연 친화적 봉안당, 자연장지로 변경하고, 무연분묘를 개장하여 납골 또는 자연장 방식으로 처리할 수 있는 제도적 장치 마련
- 주변 지역은 지역주민 및 시설 이용자를 위한 문화·체육·여가를 즐길 수 있는 종합복지시설 설치

□ 수요중심의 장사문화 환경조성

- 국민의 의식수준 및 선호에 맞는 다양한 장사시설 개발 및 확충이 필연적임. 더구나 장사시설은 고인을 위한 시설인 동시에 이를 이용하는 유족 및 지역 주민 등 살아있는 자들을 위한 공동시설이므로, 장사문화시설은 고인의 경건성과 엄숙성을 최대한 살리면서 품격을 갖춘 시설이어야 함.
- 저출산·고령사회에 적합한 장사문화 개선·발전
 - 가정의례 및 장사문화 인식개선을 위한 중장기 종합계획 수립
 - 장사문화 발전전략 홍보계획 수립
- 장사시설의 고품격 현대화 및 시설기준 마련
 - 장사문화시설 방문·이용하는 유족 등을 위한 고인을 추모할 있는 품격 있는 시설기준을 갖추어야 함.
 - 장사시설의 시설기준에 적합한 표준지침 마련
 - 친환경 및 보건위생, 경건성 및 엄숙함을 고려한 내부시설(조명, 소음, 음악, 인테리어, 동선, 추모공간, 휴식공간 등) 표준지침 마련
- 장사문화산업의 질적 수준 및 접근성 제고
 - 장사문화산업의 경쟁력 확보 및 투명성, 합리성 제고
 - 장사시설의 운영관리 및 시설에 대한 평가실시(지표개발 필요)
 - 고객만족도 조사실시 등 수요자중심의 장사문화산업 유도
 - 장사관련 정보를 언제나 쉽게 접근 이용할 수 있는 장사정보안내센터 설치 운영
 - 국가 및 지방자치단체별로 장사관련 정보 및 안내 등을 제공할 있는 장사길라잡이
 - 인터넷을 이용한 장사정보관리시스템 구축으로 장사시설 종합안내(위치, 사용료 등), 장사절차 및 관련자료 등의 제공

3. 장사시설 확충전략

가. 장사시설 확충방향

- 장사시설 확충은 모든 세대가 공유할 수 있는 복지시설의 차원에서의 접근이 필요함.
- 국토의 효율적 이용 측면에서는 자연경관의 보존유지와 효과적인 토지이용의 목표를 동시에 달성할 수 있어야 함.
- 장사시설의 수급 불균형 해소 차원의 장사시설의 신규조성이 필요함.
- 장사시설의 보급 확대에 있어서 무시할 수 없는 요소는 국민의식구조의 변화와 경제적 비용 문제이므로 사회경제적 측면에서의 조화를 도모함.

나. 장사시설 확충을 위한 제도적 기반 구축

- 자연친화적인 장사시설 정착을 위한 기반을 구축하기 위해 장사시설 설치 운영에 관한 세부 규정을 정비할 필요가 있음.
 - 장사시설의 설치 제한지역의 법적 규제 완화
 - － 장사시설 유형별로 도시계획, 지역개발계획 등 관련계획과 조화를 이루어 융통성 있게 설치될 수 있도록 각종 관련법 제도를 검토하여 정비하여야 함.
 - 신도시 계획시 장사시설 설치 의무화
 - － 현대 도시계획의 원칙에 의해 장사시설은 죽은 자의 공간으로서 뿐만 아니라, 산자들의 휴식공간으로서 공원을 조성하고 식목림, 저수지, 잔디밭, 휴식공간 등을 배치하여야 함.
 - 인센티브 제도 도입
 - － 장사시설 설치의 문제점을 최소화하면서 지역이기주의를 최소화하기 위해서는 무엇보다도 합리적인 보상체계와 인센티브 제도가 필요함으로 설치지역의 피해비용과 타 지역주민의 상대적인 편익을 비교하

여 합리적인 비용부담을 위한 보상근거법을 마련하도록 해야 함.

다. 장사시설 확충을 위한 추진 전략

□ 화장장 및 봉안시설 확충방안

○ 시설 입지 및 규모 :

- 화장시설은 광역적 성격을 띄고 있기 때문에 지나치게 소규모형의 시설을 다수 설치하는 것보다 중소규모 화장장을 권역별 공급하는 것이 바람직하다고 판단됨.

○ 시설 설치 및 운영주체:

- 공공이 설치 및 관리주체가 되어야 함. 주민들과의 협상과정에서도 설득이나 접근성은 기초자치단체에서 책임을 지고 추진하되, 인센티브 제도를 도입하여 경제적인 보상, 편의시설 제공, 교통 및 환경문제 해결을 위한 투자 등은 중앙정부나 광역자치단체 단위에서 지원이 필요함.

□ 묘지시설 정비방안

- 묘지시설 정비 및 공원화 사업 추진을 위해, 장사시설 유형별 수급계획을 근거로 기본계획을 마련하고, 묘지 공원화 대상지를 선정하여 기존의 분묘를 정비 및 이전할 계획을 수립함. 이후 묘적부 정리, 사업자 선정, 재원조달 계획을 수립하고 필요한 장사시설 유형을 결정하여 장사시설을 배치하고, 사후관리를 위한 운영계획을 수립함.

□ 자연장 도입 방안

- 자연장은 기본적으로 화장문화의 정착과 화장시설의 확충이 전제되어야 함. 화장한 유골에 대한 예우 역시 중요한 문제이므로 경건한 유골 처리 방법과 친환경적 장법, 관리의 편의성, 경제적 비용효과 등의 장점을 살릴 수 있는 자연친화적 시설이어야 함.

- 자연장 설치 기준
 - 자연장은 친환경성, 다양성 등의 틀 속에서 자연장을 단계적으로 추진할 필요가 있음
 - 친환경성은 자연장 입지조건과 수목의 적합성, 자연적 환경과의 조화성, 접근성, 시설의 관리 및 운영의 용이성 등 여러 가지 자연환경적 요소를 종합적으로 고려하는 것을 의미함.
 - 다양성은 넘비현상 발생으로 인해 기피시키고 있는 장사시설의 우선순위를 높이기 위해 단순한 유골 처리시설로 기능이 아닌 주변환경과 조화있게 공원화할 수 있는지에 역점을 두어야 하고 시설입지에 따른 주민의 경제적·사회적 생활에 미치는 영향, 지역주민의 정서 등을 충분히 고려하여 기존 장사시설과의 어떻게 조화할 수 있는지 판단하여야 함을 의미함.
- 자연장의 장소 및 입지
 - 자연장으로 활용될 수 있는 장소와 입지에 대한 네 가지 대안
 - 소규모 단위의 연고지를 활용하는 방안
 - 기존 사설장사시설(개인, 가족, 문중묘지 등)에 조성하는 방안
 - 기존 집단화된 장사시설내(공설공원묘지, 사설법인묘지 등) 구역화하여 공원화하는 방안
 - 현재의 산림을 그대로 유지하면서 수목장림형 자연장지를 우리 정서에 맞게 신규로 조성하는 방안
- 규모 및 면적
 - 자연장지의 규모와 면적은 시설 유형과 형태에 따라 달리 적용하며, 소규모로 조성하는 방안과 중소규모 시설로 조성하는 방안, 그리고 개별화와 집단화하는 방안을 구분하여 제시할 수 있음.
 - 화장한 유골을 유골함과 함께 묻을 경우 공중위생 및 자연환경에 위해가 없도록 유골을 묻는 방법과 유골함 넣을 수 있는 규격 및 기준

제시가 필요함.

- 개별자연장의 규격은 화장한 유골을 넣은 유골함이 들어갈 수 있는 넉넉한 크기와 총 안치 가능기수에 따라 결정될 수 있음.

○ 자연장 형태 및 방법

- 자연장은 원칙적으로 자연의 원상태 그대로 유지한 채 화장한 유골을 묻어 자연으로 회귀시키는 것을 의미하는 것으로 인위적으로 조성하거나 개발하지 않은 형태를 말함.
- 인위적으로 조성할 필요가 있는 자연장의 경우는 자연장의 고유기능인 유골처리 기능뿐만 아니라 사후 복지 및 추모시설 기능, 나아가서는 장사문화의 종합적인 기능을 수행할 수 있는 형태를 갖추도록 해야 함.
- 자연장지의 조성 형태는 주변지역이 자연환경과 조화를 이루는 것을 최우선시 하며, 화장한 유골을 땅에 묻는 형태로 화초나 식재, 잔디로 주변을 조성하되, 주변 환경에 어울리는 수종을 선택하여 조성하며, 소규모 정원형태 또는 가족공원 형태의 다양한 형식으로 조성되어야 함.
- 자연장의 사용용기와 방법은 장소에 따라 차이가 있을 수 있지만 화장한 유골을 처리하는 방법은 일정한 용기를 사용하여 땅에 묻는 방법과 용기를 사용하지 않고 직접 땅에 묻는 방법으로 구분됨.

○ 부대 시설물 설치기준

- 자연장의 부대시설물은 원칙적으로 아무런 표식이나 시설물을 설치하지 않고 자연 상태를 그대로 유지하며 자연으로 회귀할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직함.
- 우리나라 정서상 자연장도 고인의 유골을 모신이상 주변 자연환경과 조화를 이루는 조형물 형태의 부착물에 대한 설치기준을 마련하고 이를 최소한 허용하여야 또 다른 부작용과 불법 폐해를 방지할 수 있음.

4. 화장시설확충을 위한 시범사업 실시 방안

가. 국가시범사업의 필요성

- 화장장 입지선정과 관련하여 기초자치단체와 주민, 인근 자치단체와 주민들과 의견이 첨예하게 대립함으로써 화장수요에 적극 대처할 수 없었음은 물론, 현재로서도 이를 해결하기 위한 어떠한 협의기제도 없는 실정임.
- 기존의 방식으로는 화장시설 확충에 한계가 있을 수밖에 없음. 따라서 절대적으로 부족한 화장시설을 효율적으로 공급하기 위한 방안으로 ‘화장장시범사업’을 제안함.
- 가칭 ‘국가시범화장시설’은 국가가 자치단체의 화장시설의 신축, 개축, 증축 등 뿐 만 아니라, 경우에 따라서는 관리운영비까지도 포함하는 광범위한 지원을 함으로써 하는 자치단체가 화장장시설을 ‘종합문화시설’로 관리운영토록 유인하는 장사문화정책임.
- 재원을 안정적으로 공급할 수 있는 국가가 자치단체와 함께 주체가 되어 화장시설을 관리·운영하는 관관협력 모델임.

나. 국가시범사업의 기본방향

□ 입지시설의 종류

- 국가시범장사시설은 화장장을 중심으로 하되, 기본적으로는 토탈장례서비스(total funeral service system)를 지향. 즉, 이곳에서 장례를 치르고 화장 후, 골분을 봉안시설에 안치 또는 산골 등의 자연장을 치를 수 있도록 한다. 이를 위해서는 화장장과 봉안당 이외 장례기능을 수행하는 장례식장의 건립을 고려함.

□ 건립 규모

- 국가시범장사시설은 1개 지역보다는 권역별로 분산하여 설치하되, 예산, 수급의 시급성 등을 종합적으로 감안하여 연차적으로 추진하는 방안을 제안함.

- 국가시범장사시설의 건립 개소수는 지역 상황에 따라 결정함. 지역을 구분하여 화장장을 설치하는 가장 이상적인 방안은 기초자치단체별로 1개 소씩 건립하는 것이라고 할 수 있음.
- 따라서 국가화장시설은 규모의 경계를 고려하여 수도권, 영남권, 호남권, 중부권 등 4개 권역별로 1-2개의 화장장을 공급하되, 우선 시범적으로 공급이 절대적으로 부족한 수도권에 장사문화시설을 시범운영함으로써 향후 자치단체, 더 나아가 민간부문의 장사시설모델로 벤치마킹할 수 있도록 함..

다. 입지가능 후보지선정방법

- 국가시범장사시설 설치의 계획설정 시 결정, 공시에 이르기까지 전 과정에 대한 일체의 정보를 여과 없이 주민에게 제공하여 장사시설 입지에 따른 혜택과 희생을 스스로 평가할 수 있도록 함.
- 국가시범장사시설 입지지역 선정과 관련하여 주민들에게 반드시 공개하여야 할 정보로는 부지선정 과정, 입지 장사시설의 유형과 규모, 운영 및 관리 기준, 주변토지의 이용계획, 보상 등이 포함됨. 정보제공뿐만 아니라 입지과정 초기부터 주민의 참여를 최대한으로 보장할 수 있어야 함.
- 협의방안은 입지선정의 원칙 즉, 과학성, 합리성, 다양성 및 투명성에 입각하여 기술적으로 국가시범장사시설 입지가능 후보지를 선정하고, 이를 근거로 해당지역 주민(그리고 기초자치단체 및 읍·면·동)과 협의를 거친 후에 후보지를 최종적으로 결정하는 것이다.

라. 국가시범장사시설 건립(안)

- 화장장 중심의 장사시설은 수요규모, 입지여건, 님비현상 등을 고려하여 광역화 시설로서 설치하도록 함. 또한 수도권 중 화장장 및 관련시설 건

립의 시급성이 높은 권역을 대상으로 시범사업 성격의 국가장사문화시설을 건립함.

- 우선, 국가시범장사시설에 입지하여야 할 장사기능시설로는 화장장, 봉안시설, 장례식장, 회상의 숲(산골장소) 등임.
- 국가시범장사시설 입지지역(부지)을 선정하기 위한 방법으로는 가장 우선적으로 주민 공모방식을 채택하고, 주민공모방식을 통해 적정한 부지가 확보되지 않은 경우에는 차선책으로 협의방식을 채택함.

VI. 종합장사시설 확충 및 효율적 관리운영방안

1. 종합장사시설의 확충방안

가. 장사시설확충 전략

기본 방향

- 국가적 차원에 종합장사시설 확충은 권역별, 유형별 장사시설의 수급을 검토하여 지역별 균형을 이루도록 단계적으로 확충해야 함.

신규로 확충되는 장사시설은 기존 장사시설이 가지고 있는 부정적 이미지를 순화시키고 토지이용의 효율화를 도모할 수 있도록 공원화로 조성하며 다음과 같은 사항을 기본방향으로 정하여 추진함.

- 선진 장례문화 정착을 위해서는 시민 다수가 이용하는 공공적 성격을 갖는 시설의 특성상 공원화라는 새로운 개념의 장사시설 모델이 정립되어야 함.
- 장사시설의 수급 불균형 해소 차원에서의 접근이 필요함.
- 장사문화의 변화에 능동적으로 대처하고 지역주민 이용의 편리성과 접근성을 제고해야 함.

- 지역이기주의를 최소화하는 방향에서 추진되어야 함.
- 단계별 추진 계획
 - － 종합 장사시설 조성에 대한 마스터 플랜을 수립하고 공익성, 다양성, 문화적 공감대 형성을 개발목표로, 지역 및 조성 여건에 관한 사전조사를 실시함. 이후 시민공모 및 전문가 평가 방식을 통해 대상지를 선정하고 대상시설 규모 및 공간 배치를 구성하여 도시계획, 역개발계획 등의 관련계획과 조화를 이루는 종합장사시설추진계획을 수립함.
- 종합장사시설의 추진방안
 - － 종합장사시설 조성사업을 추진함에 있어 사업추진 주체의 추진의사는 중요한 고려 사항중의 하나임.
 - 지방자치단체는 종합장사시설 추진하기 위한 추진단을 구성하며, 추진단에서는 장사시설 관련된 기본계획과 중요안건을 심의, 최종적으로 결정하는 기능을 담당함.
 - 사업추진단의 구성은 지방자치단체의 해당 부서가 모두 참여하며(기획예산과, 민원봉사과, 건설과, 환경보호과 산업경제과, 사회복지과 등), 시민단체 및 주민대표, 전문가협의체(장사, 도시계획, 건축, 토목, 조경 등) 등으로 구성
 - 관련 부서의 실무추진팀은 종합장사시설 설치를 위한 기본계획(안)을 수립하고, 중요안건을 추진단 회의에 상정하는 한편, 추진단에서 결정한 내용을 토대로 행정적 협조사항을 추진함.
 - 시민단체나 주민대표는 후보지 선정과정 등에서 발생할 수 있는 주민 의견을 수렴하고, 반발을 중재하는 역할을 수행하며, 전문가협의체는 종합장사시설의 합리적으로 추진을 위한 전문적인 자문역할을 담당함.
- 종합장사시설의 추진단계는 입안단계, 결정단계, 사업시행단계로 구분하여 계획을 추진함.

- 국가적 차원에서 종합장사시설 추진은 지역별, 장사시설별 수급추계 결과에 근거하여 필요한 장사시설의 종류와 어떠한 규모로 설치할 것인가를 결정하여야 함.
 - 광역단위의 대규모 시설로 종합장사시설을 설치하는 방안
 - 한정된 예산을 집중 투자할 수 있으며, 시설설치의 행정력 뿐 만 아니라 관리 및 운영 측면의 비용을 절감할 수 있는 등 규모의 효과를 가져와, 시설의 현대화, 종합화, 공원화 등에 유리함.
 - 특히 주민의 반발이 있을 경우 한 지역에 국한하여 대응함으로써 행정부담이 상대적으로 적음.
 - 그러나 대규모 시설로 인한 자연환경 뿐 만 아니라 인근 주민의 생활환경에 미치는 부정적인 영향이 발생할 수 있어, 해당 지역 주민의 저항에 부딪힐 수 있고, 대규모 시설을 설치할 수 있는 충분한 공간을 확보하기 위해 인근 토지를 매입, 공사하는데 많은 비용과 시간이 필요로 할 것이며, 관리·운영 측면에서도 미래 수요에 대비한 시설 투자로 자원 활용의 비효율성을 초래할 수 있음.
 - 종합장사시설을 소규모 지역별로 분산하여 설치하는 방안
 - 대규모 시설의 집중 설치로 인한 폐단을 방지할 수 있음. 즉, 교통문제, 대기오염문제, 소음문제 등이 상대적으로 분산되어 줄어들 수 있어 인근 자연환경 및 주민생활에 미치는 부정적인 영향을 최소화함.
 - 소규모 시설의 입지로 인해 필요한 공간확보가 그만큼 용이해지며, 수요 발생에 따라 연차적으로 설치함으로써 자원의 낭비를 최소화할 수 있음.
 - 무엇보다도 지역간 균형적 설치로 인해 주민의 반발을 약화시키는 준거가 될 수 있다는 장점을 가짐.
 - 그러나 한편으로 이 방안은 필요 시설을 소규모로 분산 설치함으로써 예

산의 집중적 투자가 어려우며, 관리 및 운영에 인력과 예산이 과다하게 소요될 수 있다는 단점이 있고, 또한, 공설묘지 재개발 및 공설장사시설 설치에 대해 인근 주민이 반발할 경우에는 대응 노력이 반복적으로 이루어져야 함.

종합장사시설을 중규모로 설치하는 방안

- 소규모 분산설치 방안과 대규모 집중 설치방안의 절충안
- 어느 정도 지역적으로 분산함으로써 주민 접근성의 제고, 지역간 균형개발 등을 기할 수 있는 한편, 지나친 소규모화로 인한 시설의 슬림화를 방지함.
- 장사시설 설치로 인한 주민의 반발이 예상되며, 이용 지역 주민을 대상으로 동일하게 협상과정을 거쳐야 하고 공사비용에서도 상대적으로 유리한 점이 없음.

이들 방안 중 최종적인 규모 선정은 지역사정에 따라 주변 공간확보 가능성, 투입 가능한 자원 규모, 정밀측량, 지역주민의 여론 등 여러 가지 요인을 검토한 후에 적정 규모를 선택해야 함.

종합장사시설의 규모는 지역별 장사시설의 수급여건, 주민생활과 교통 환경 등에 미치는 영향 등 복지적 측면과 관리·운영의 효율성, 예산 집중 투자, 규모경제 효과 등 경제적·행정적 측면 사이 균형을 이루기 위해 그리고 장사시설은 복지시설로서 지역적으로 분산 배치한다는 원칙에서 접근하는 것이 합리적임.

행정주체별 역할분담

- 중앙정부의 역할
 - 국가 전체의 장사시설의 수급 및 관리에 필요한 기초적인 정책방향과 비전은 중앙정부 차원에서 일관성 있게 제시되어야 함.

- 중앙정부는 법제도적 규제를 완화하고 필요한 지원제도를 강화하는 제도적 개선 노력과 장사시설에 대한 시설 관리기준 마련 등 관리 감독을 담당하고, 장사정책의 방향제시와 행정적·재정적 지원제도를 마련하며 국가 전체의 화장장에 대한 중장기 수급계획을 수립함.
- 예산문제와 부지확보 문제에 당면한 광역단체에서 화장장 설치를 광역차원에서 계획을 가지고 설치하고, 기초자치단체에서는 화장장을 포함한 종합장사시설의 부지제공, 시설을 관리하는 방안이 강구되어야 함.
- 앞으로 장사시설 설치에 민간참여가 늘어날 것으로 예상되기 때문에 지방자치단체와 민간사업자들이 제후를 통한 장사시설 참여에 대해서도 중앙정부 차원의 지원 범위를 확대 적용할 필요가 있음.

○ 광역자치단체의 역할

- 장사시설은 그 특성상 수급실태 및 사회적인 여건 측면에서 기초자치단체보다는 광역자치단체가 유사한 조건을 갖고 있기 때문에 광역자치단체 차원의 종합적인 정책을 수행하는 것이 효율적임.
- 따라서 광역자치단체 단위의 정책방향 설정, 장사시설 수급전망과 공급계획을 제시함으로써 기초자치단체 계획수립을 위한 기본방향을 제공하고 재정지원은 직접적인 건립비를 기초자치단체의 역할범위에 따라 차등적으로 지원하며 건설비 이외에 장사시설 설립계획에서 입지결정, 민원해소 등에 수반되는 재정수요에 소요되는 경비를 지원할 수 있도록 제도화해야 함.

○ 기초자치단체의 역할

- 기초자치단체의 역할은 단기적으로는 지역 주민을 대상으로 장사법 개정내용을 홍보하여 지역내 장사시설 설치의 필요성 및 그 시급성에 대한 주민의식 개선사업을 실시함.
- 또한 장사시설 설치를 당장에 추진하지 않는다 하더라도 기본적인

설치 방향 및 수급계획을 수립함으로써 점진적, 장기적으로 종합장사시설에 설치할 수 있도록 준비하도록 함.

- 중앙정부의 장사정책 및 광역자치단체의 장사시설 수급정책의 기본 방향을 수용하고, 지역특성을 반영하여 장사시설 확충 및 종합장사시설 설치 계획을 수립함.

나. 자원조달방안

□ 공공부분 간 역할 분담을 통한 자원조달

- 종합장사시설 사업에 필요한 자원은 해당지역 기초지방자치단체와 광역자치단체에서 자체자금으로 조달하여 투자토록 하며, 보건복지부의 정책자금을 지원을 받아 처리함.
- 화장장 건축비는 시비 및 국고보조로 시행하며, 기타 주민지원시설비는 주민 인센티브 지원방안이 확정되면 해당 지방자치단체와의 별도 협의하여 처리함.
- 운영경비는 수혜자부담 원칙에 의거하여 관리비를 책정하고 운영비를 조달할 수 있도록 계획함.
- 종합장사시설 확충 및 공원화 사업을 위한 자원조달은 기초자치단체, 광역자치단체, 그리고 국가의 재정들로 구성되며, 각자의 분담비율은 일정한 기준(기초자치단체의 재정자립도 등)에 따라 정해져야 함.

□ 공공부문과 민간부문의 역할분담을 통한 자원조달 방안

- 국민의식의 변화, 도시화, 지역주민의 욕구수준이 상승함에 따라 장사시설 수요가 증가하고 있으며 이에 효율적으로 대응하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 역할분담이 필요
- 신규 종합장사시설은 공공부문과 민간부문의 역할분담을 전제로 공공부문은 공공성 확보를, 민간부문은 효율성 및 창의성 확보를 기본시각으로 하여 자원조달을 분담함. 공공부문과 민간부문의 상호 역할분담을

통해 민간부문의 창의성과 공급 비용의 효율성을 발휘할 수 있고, 공공 부문은 법적인 뒷받침과 행정적 지원을 활용함으로써 장사시설 사업의 공공성 및 영속성을 최대한 발휘할 수 있는 효과를 기대할 수 있음.

- 공공부문은 적정규모의 행정기능을 통하여 서비스의 공급비용을 절감하고 행정의 능률적 수행을 도모해야 함.
- 공공부문은 민간의 이러한 자율성과 창의성, 혁신성 등을 공공부문에 투입함으로써 민간부문을 활성화하고 그 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 행정규제체도의 운영을 합리화해야 함.
- 공공과 민간의 역할분담론은 궁극적으로 복지를 공평하게 실현시켜야 한다는 것을 의미하고, 이것은 공공과 민간의 책임분담을 적정하게 실현하기 위한 것이며 더욱 그 결정에 있어서는 공공과 민간의 능력 등이 고려되어야 함.
- 정부부문의 공공성과 민간부문의 능률성을 동시에 추구하면서 공공서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다는 논리로, 즉, 공공부문의 한계에서 나타나는 문제점을 시장 메카니즘을 통해서 자원을 효율적으로 배분하고 정부의 역할을 축소시켜 경제발전과 사회복지를 달성하고자 하는 것임.
- 또한 이의 기본입장은 종래의 경직적인 공공부문보다 더욱 유연하고 시장변화에 탄력성이 높은 민간부문의 창의성이야말로 경제성장에서 보다 중요하며, 국민경제에서 민간부문의 경쟁력이 공공부문보다 우수하다는 것을 근거로 함.

□ 사회간접자본시설에 의한 민간참여 방안

- 사회간접자본시설에 대한 민간투자법'에 의하면 사회간접자본시설은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서 도시공원법의 규정에 도시공원이 포함됨(제2조).
- 민간투자대상사업으로 지정되기 위해서는 사회간접자본시설과 관련된

중장기 계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합하고, 민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업 등의 요건이 갖추어져야 함.

□ 제3섹터 방식의 재원조달 방안

- 최근 우리나라에서는 민간부문의 재원조달 방법으로 활발히 거론되고 있는 제3섹터란 제1섹터로서의 공공부문(Public Sector)과 제2섹터로서의 민간부문(Private Sector)이 아닌 제3의 영역을 지칭하는 것으로 이 분야에 대한 관심이 증대되고 있음

○ 제3섹터의 개념

- 일반적으로 제3섹터의 활용과 관련된 개념은 공사공동출자(P.P.P: Public Private Partnership)에 의한 간접경영방식을 지칭하는 것이라고 할 수 있음. 즉, 공공성이 높은 지역개발사업을 추진함에 있어 제1섹터(공공부문: 국가, 지방정부, 정부관계기관 등의 특수법인)와 제2섹터(민간부문: 기업 등의 영리법인, 농협, 상공회의소, 관광협회 등의 경제단체와 임의단체를 포함하는 각종단체, 민간의 공익법인 등)가 공동출자 방식에 의하여 사업체를 구성·경영하여 지역개발 등 공공개발사업에 적극적으로 참여하는 방식을 의미함.

○ 제3섹터 방식에 의한 참여

- 제3섹터는 일반적으로 공공부문이 갖는 공공성, 계획성과 민간부문에서의 효율성, 탄력성 등이 서로 결합함으로써 새로운 사업주체 내지는 개발방식을 의미하며, 공공적 임무를 가진 사업을 수익적인 임무를 동시에 실현시키고 있는 경영기법

□ 제3섹터에 참여 동기

- 지방자치단체의 장사행정 및 시설 운영상의 필요성: 지방자치단체의 업무 가운데 복지분야는 그 역할이 확대되고 다양화되고 있으며, 특히 장사행정 및 장사시설 고유영역과 민간이 담당할 장사서비스 영역의 경계가 모호해짐에

따라 그 중간영역에서 장사시설 운영과 서비스를 제공할 주체가 필요하게 됨.

- 공공부문이 자본집약적인 종합장사시설 사업을 추진할 경우 대규모의 자본이 필요한데 이를 효과적으로 충당하고 경제적인 융통성을 확보할 수 있음.
- 공공부문은 민간기업이 갖는 경영능력, 효율성, 적응성, 기술적인 노하우, 자금조달의 신속성 등 민간경제의 기업적인 경영스타일을 습득할 수 있는 기회를 가질 수 있고 공공부문이 장사시설 사업의 책임성 확보 및 신속한 결정으로 소비자 요구상황의 변화에 적응력을 강화할 필요성이 절실하기 때문.

□ 제3섹터 방식의 재원조달 방안으로 기대할 수 있는 효과

- 지방자치단체의 재정확보 능력의 확충
- 주민생활과 밀접한 지역주민 복지증진사업에 있어 공공행정조직이 가지고 있는 경직성이나 관료주의적 행태를 벗어날 수 있으며, 민간부문의 잉여자금, 활력, 창의력, 노하우, 조직력, 경쟁력 등 다양한 경험이 투입됨으로써 지역개발사업이 활성화 될 수 있고, 이러한 결과로 장사시설 및 서비스의 공공성과 기업성이 보장되고 순수한 민간부문과 경쟁을 하게 되어 지역주민들은 다양한 욕구충족과 서비스선택의 자유를 향유하게 됨.
- 지역특성에 맞는 지역주민복지를 향한 노력과 지역경제의 활성화를 기대할 수 있음.

2. 자치단체의 공설장사시설 사업화 방안

- 사업초기의 민원문제는 어차피 한번 겪어야 할 문제 일 수밖에 없다 사료되고 혐오시설을 우리 마을에 둘 수 없다는 문제를 해결하기 위한 근본적인 방안은 없을 것이라면, 적절한 보상과 실천 가능한 사업추진 방안 수립을 통하여 문제를 해결하는 것이 적절하다는 관점에서 지역 주민이 참여하

는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 이는 건설단계에서 운영까지도 염두에 둔 제대로 된 시설을 조성하여 지역 발전에 득이 될 수 있는 시설로 조성하여 적극적인 지역참여를 유도하는 적극적인 전략이 필요할 것으로 판단됨.
- 이를 위해서는 시행주체에 민관뿐 아니라 지역주민도 참여하는 방안을 마련하여 시설운영에 따른 이익이 지역주민에 되돌릴 수 있고, 건설단계에서도 민간자본을 유치하여 열악한 재정문제를 해결할 수 있는 사업방안을 강구해야 함.
- 공익성 및 공공시설이라는 법적 지위를 위해서 시군구가 시유지를 현물출자하고, 건설사 및 금융기관이 재무적 투자자로 참여하여 금융을 조달하며, 지역주민은 운영을 담당하여 시설운영에 따른 이익을 나눠 갖을 수 있는 방식으로 사업을 추진하는 것이 좋을 것으로 보이며 이를 위해 특수목적법인(SPC)을 설립하여 추진하는 방안이 가능할 것으로 사료됨.
- 이러한 방법은 근래 44개의 사회기반 시설에 대하여 <사회기반시설에 대한 민간투자법>을 통하여 활발하게 추진되고 있는 공공시설의 임대형사업(BTL: Build-Transfer-Lease)방식으로 추진할 수 있을 것으로 보이나 이를 위해서는 장사시설이 대상 사업에 포함될 수 있도록 하는 것이 필요함. 단 현 상황에서도 도시공원법에 의한 도시공원 중 묘지공원으로 사업추진은 가능할 수 있으나 주시설의 시설규모의 제한 등을 감안할 경우 보건복지부가 추진하는 복지분야에 장사시설을 포함하는 노력이 필요할 것으로 사료됨.
- 민간투자법으로 시행하는 방안은 여타 다른 시설에 관해서는 다수의 시행 사례가 있어서 사업추진상 어려움을 없을 것으로 보이며, 시군구 입장에서는 최적의 사업시행자가 선정될 수 있도록 공정한 사업집행 관리를 하면 됨.
- 결론으로 본 시군구 공설장사시설 조성사업이 실제적으로 추진되기 위해서

는 사업성패의 관건이 되는 지역주민의 민원문제를 본 장사시설의 입지를 통하여 시설입지에 따른 가치가 지역주민에게 돌아갈 수 있는 사업구도를 작성하여 지역이 발전할 수 있는 기틀을 마련하는 것이 절대적으로 필요함.

- 이를 위해서는 사전에 공설장사시설 조성계획에 대한 기본계획을 수립하여 본 장사시설이 혐오시설이 아닌 훌륭한 복지시설이 될 수 있도록 하고, 아울러 실천계획으로 건설재원 조달 방안 및 건설한 운영방안, 실력이 있는 사업자 모집 및 선정방안 등 사업추진 방안을 충분히 검토하여 일괄적으로 신속하게 진행하는 것이 필요함.

3. 장사시설의 효율적 관리운영

가. 장사시설 관리 운영 주체

- 화장문화가 확산되면서 납골시설에 대한 관심과 수요는 점차 증대하고 있으나, 지방자치단체는 재원부족으로 공설납골시설을 충분히 공급하지 못하고, 민간부문에서는 사설납골시설의 불법 및 부실 운영으로 다양한 국민들의 납골시설 수요를 충족시키지 못하고 있음.
- 공공부문과 민간부문의 두 가지 성격을 동시에 지닌 공단이 납골시설사업에 참여한다면, 지역주민에 대한 납골시설 공급의 안정성을 확보하고, 공공성과 경제성 및 영속성, 현지성 등을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 타당함.

나. 종합장사시설의 효율적 관리 방안

- 장사시설 설치로 인한 환경 및 교통, 주거환경 문제를 최소화하는 방안이 마련되어야 함.
 - 화장장에서 발생하는 분진·악취 해결을 위해 첨단 화장로 설비를 갖추고, 각종 공해 방지를 위한 방진 및 집진 설비를 갖추며, 완충 녹지와 내

부 식재 등을 통해 친환경적 조경계획을 마련하는 등 환경관리 방안이 필요함.

- 화장장 및 봉안시설 유지관리 방안을 수립함.
 - 시설 전체의 운영상 책임자를 배치하고, 주변 환경과 조화를 이루고 유족들의 슬픔을 안정시킬 수 있는 시설배치, 시설유지관리계획, 옥외환경 및 조경 유지관리가 필요함.
 - 안전관리, 시설유지 및 보수 등을 정기적으로 실시해야 하며, 특히 화장로가 최적의 기능과 성능을 발휘할 수 있도록 정기적 기능검사를 실시하여 그 결과를 평가하고 관리운영계획에 반영되도록 함.
- 종합장사서비스 관리체계를 도입하여 장례절차와 운구, 화장, 화장 이후 봉안 등 유품처리의 전 과정을 관리하는 서비스를 제공하도록 함.

VII. 효율적 장사시설 설치를 위한 갈등해결방안

1. 장사시설 설치의 갈등구조 및 효율적 역할정립

가. 장사시설 설치의 갈등구조 모형

- 장사시설 설치와 관련된 입지갈등의 경우, 과거에는 정부와 사회집단간 이해갈등 양상을 보였으나 현재는 화장장 설치지역 및 인근지역의 주민간 이해갈등과 환경파괴를 우려한 집단, 개발을 추구하려는 집단 등의 집단간 가치갈등이 존재함.
- 복합적 갈등구조를 해결하기 위해 정부와 각 집단 간의 다양한 갈등해결방안을 도입하여 사회적으로 최적의 효율성을 달성해야 함.

나. 장사시설 설치와 참여자들의 갈등요인

- 장사시설 설치에 따른 다양한 이슈에 대한 인식 차이로 갈등이 발생함.
 - 장사시설에 대한 인식 차이: 주민들의 인식을 고려하여 적절한 보상책이 마련되어야 함.
 - 환경피해에 대한 인식 차이: 환경피해수준이 미미한 현대식 화장로의 건설 및 홍보가 필요함.
 - 교통피해에 대한 인식 차이: 소규모 시설 분산 등의 대안으로 갈등을 해소함.
 - 재산피해에 대한 인식 차이: 단기적 피해보상에 대한 대책을 강구하고, 선진국 사례를 통해 장기적으로 재산피해에 영향을 주지 않음을 홍보함.
 - 사업 타당성에 대한 인식 차이: 규모와 입지의 적정성에 대한 객관적 기준을 제시하고 합리적인 토론과 설득으로 갈등을 해소함.
 - 시설 광역화에 대한 인식 차이: 자치단체마다 환경기초시설을 두는 것보다 광역화가 필요한 시설은 광역적으로 접근하여, 광역자치단체가 입찰 경쟁을 실시하거나 시군통합 등의 해결방식을 제시하는 것이 바람직함.
 - 사업기간에 대한 인식 차이: 장기적인 사업으로 간주하여 주민 설득을 위한 충분한 시간적 여유를 가져야 함.
 - 이해관계자 참여절차에 대한 인식 차이: 절차상, 객관적 기준을 설정하여 부지를 선정하고, 선정된 부지에 대한 보상 논의 후 최종적으로 주민투표를 거치는 것임을 인식하도록 함.
 - 정보공개에 대한 인식 차이: 이해관계자들의 참여로 입지 선정의 결정내용의 객관성과 전문성이 훼손될 수 있다는 우려가 있으나, 주민의 신뢰 회복을 위해 사업의 타당성과 필요성 등에 대한 공론화 주도 및 관련자료 공개가 요구됨.

- 대화와 타협에 대한 인식 차이: 주민과 시민단체가 참여하는 거버넌스 방식 등으로 의사결정 틀을 조정하여 갈등을 예방함.
- 보상에 대한 인식 차이: 보상은 지역사회 발전을 위한 투자라는 인식개선이 요구됨.
- 자치단체장의 리더십 차이로 갈등이 야기되므로, 장사시설 설치를 반대하는 주민들을 집단이기주의로 치부하는 권위적 리더십보다 주민과 대화하고 이해관계자들이 의사결정에 참여하는 방식을 추진하는 민주적 리더십이 요구됨.
- 중재역할자의 부재로 갈등이 발생하므로, 주민이익보다 공익을 대변하고, 주민과 자치단체 간 갈등조정 역할에 주력, 상호이익 창출에 집중하는 전문가의 적극적 중재역할이 필요함.
- 제도의 문제점으로 발생하는 갈등을 감안하여, 장사법의 장사시설에 대한 환경기준, 교통기준 등에 대한 구체적 명시, 집단민원 쟁점에 대한 객관적 판단 기준 설정, 적절한 규제해지 등이 요구됨.

다. 갈등구조 해소를 위한 효율적인 역할 정립 모형

- 갈등 당사자 모두 장사시설이 비선호시설이라는 기본적 인식을 공유함.
- 자치단체장이 민주적 리더십을 발휘하여 절차 문제로 인한 갈등을 해소하고, 사업내용의 타당성과 형평성에 대한 반대를 완화시키도록 함.
- 중앙 행정기관이 중재자 및 규제완화자로서의 역할을 함.
 - 혐오시설에 대한 이해관계자간 갈등의 발생여지가 강하고, 자치단체장은 해당지방자치단체의 표 의식이 불가피하므로 지역이기주의 빠질 가능성이 높음.

- 지역주민들이 사회적 요구에 대한 의견 수렴 및 사회적 대화 활성화에 노력하여, 갈등 조정과 합의 문화형성을 달성하도록 함.

2. 갈등구조 해소를 위한 정부의 역할 분담체계 구축방안

가. 협상에 의한 역할 분담체계 구축방안

- 비선호시설의 입지선정 과정은 이해관계자들의 상호작용을 통한 협상과정 이 있어야 주민들의 신뢰를 얻을 수 있으므로, 지역공동체의 실질적인 협상권한을 인정하는 것이 중요하며, 이해관계자들이 모두 참여하는 협상과정을 통해 입지선정 상 갈등을 해결해야 함.
- ‘시나리오 워크숍(scenario workshop) 협의회’의 지속적인 추진으로 이해관계자들의 다양한 대안에 대한 장단점을 토의하고, 신뢰분위기를 조성하도록 함.
- ‘시민배심원제(Citizen’s Jury)’ 로 참여한 갈등적 공공쟁점에 대한 정책권고안을 도출하여 효과적 정책결정 및 집행이 가능하도록 함.
- ‘다자간 협의체’ 로, 기관 대표들이 모여 현실성 있는 합의안을 도출하는 방안을 검토하도록 함.
- ‘합의회의(Consensus Conference)’를 통해 숙의적 시민의견을 반영하는 정책형성이 가능함.
- ‘공론조사(Deliberative Poll)’ 방식으로 일방적 여론조사의 문제점인 의사소통 문제를 극복하여, 시민간 토론으로 형성된 공론을 통해 숙의에 기반한 공공쟁점에 대한 시민 입장을 확인함.

나. 주민참여와 합리적 선택을 통한 역할분담을 위한 제도개선 방안

- 비선호시설의 입지선정 문제에 지역공동체의 선택권을 인정함으로써, 비선호시설 강제에 대한 두려움 및 분노를 줄여 합리적인 대응을 유발하고, 지역공동체가 자발적으로 입지과정에 참여하도록 함.
- 사업시행자의 정보뿐만 아니라 주민과 환경단체 등 이해관계자들의 정보도 함께 공개하여 신뢰형성을 도모하도록 함.
- 공동사실조사를 실시하여 적극적으로 정보를 공유함으로써 상호 인식 차이를 해소하도록 함.
- 원활한 협상을 위해 중립적인 조정자를 제도적 차원에서 확보해야 하며, 이는 조정능력과 중립성, 공정성을 고려하여 사업시행자와 이해관계자들의 사전심사를 거쳐 합의로 선정하도록 함.
- 이해관계자들의 선택권을 보장하는 자발적 참여절차의 하나로서 공모절차를 활용함.
- 합의보다 중요한 것은 정보공유와 공동사실조사, 협상과 조정 등의 의사소통을 통해 상대방의 입장과 이해관계를 이해하는 등의 상호신뢰를 형성하는 것임을 감안하여, 부분적 합의제의 시행으로 사업내용의 타당성과 추진절차의 민주성에 대한 공감대를 형성하도록 함.

다. 경제적 유인체계에 의한 해결방안

- 장사시설에 대한 사회적 보상이 필요하며, 비선호시설 입지로 인한 피해의 인정과 적정보상에 대한 구체적 내용은 사업시행자와 이해관계자들의 협상과 합의로 정하도록 함.

- 장사시설을 설치하지 않는 지역들에 분산된 편익에 대한 이용료를 차등화 하도록 하되, 장사시설의 설치를 회피하는 유인으로 작용하지 않도록 주의함.
- 장사시설은 사회기반시설이므로 정부의 예산지원이 요구되며, 지방교부세, 특별교부세, 국고보조금 제도를 피해방지시설의 설치·운영비용과 주민지원 사업 보상비용에까지 확대하도록 함.

라. 합리적 입지선정의 제도개선

- 입지선정 절차에 대한 객관적 타당성 조사를 실시하고 이를 주민들에게 공표함.
 - 입지선정과 관련하여 과학기술적 타당성과 사회·경제적 형평성을 보완하는 이해관계자의 참여절차를 통해 절차의 민주성 및 공정성뿐만 아니라, 사업계획의 품질 향상이라는 시너지 효과를 얻도록 함.
- 사설장사시설 활성화 방안의 타당성을 검토하여 장사시설 설치계획에 대한 선택의 폭을 넓히고 다양한 대안개발이 가능하도록 함.
 - 사설장사시설 공급을 지원하거나 공설장사시설 설치 시 지역특성에 따라 대규모 집중 또는 소규모 분산 설치 등의 대안이 가능함.
- 장사시설 소규모 분산설치의 타당성을 검토하여, 교통체증 및 부정적 지역 이미지를 예방하도록 함.
- 현재 운영중인 공동묘지와 화장장을 현대식 시설로 교체, 아름다운 건축 설계와 조경 등을 통해 장사시설 입지 대상지역으로 포함하여 장사시설로서의 입지 타당성을 검토하도록 함.
- 도심지 내 장사시설 입지 선정을 통해 소규모 시설설치에 따른 환경피해 및 교통피해 감소, 부정적 지역이미지로 인한 재산피해 우려를 불식하는

등의 대안을 검토하도록 함.

- 종합병원 내 화장장 설치방안을 검토하여, 시설운영 과정상 환경 및 교통피해 감소, 재산피해 우려를 불식하고, 행정 경계지역 입지로 인한 자치단체 간 갈등을 예방하도록 함.
- 자치단체들이 도심지 내 장사시설 설치를 반대하는 경우, 인접 자치단체와 공동으로 광역시설을 설치하는 방안에 대해 타당성 검토를 실시하도록 함.
- 장사시설 설치시 강화된 환경피해 인정기준 마련으로 구체적인 피해 예측과 입증 가능하도록 함.

VIII. 장사문화 개선정책

1. 장사문화 개선정책의 기본방향

- 장사정책은 생의 마지막 순간에 국가가 국민들 개개인의 인간적 존엄성을 보장하려는 의지를 표명하는 것으로 이를 위해서 국가는 법령을 개정하고 제반 사회환경을 개혁하여 현재의 사회조건에 부합하는 장사환경을 조성할 필요가 있으며, 궁극적으로 우리사회에 아름다운 죽음의 문화를 정착시키는 방향을 지향해야 함.
- 장사문화 개선을 위한 기본방향
 - 장사문화에 관한 각계각층의 인식 전환에 집중해야 함.
 - 우리 사회는 저출산·고령화라는 급격한 변화로 노인인구가 급격히 증가하고 있고 이로 인하여 노인의 복지욕구가 증가하고 있으며, 죽음의 문제가 대다수의 당면 문제로 전환됨.
 - 행복한 죽음이 곧 인간의 존엄성을 보장하고 삶의 질을 결정하는 단

계에 이른 것

- 장사문화와 장사정책이 복지의 영역의 중심으로 자리 잡아야 함.
- 장사문화 개선과 관련하여 사회각계각층의 합의를 모을 수 있는 기구 또는 토론의 장을 마련해야 함.
 - 협의 기구를 통해서 사회지도층의 인식개선과 솔루션법을 유도하고 협의 기구는 장사분야 주요 현안에 대해서 협의하고 갈등을 조정하는 기능을 할 수 있으며, 동시에 각 단위 조직의 대표들에게 장사문화와 장사정책의 의미를 인식시키는 계기를 만들 수 있음.
- 국민의식 개선을 위한 교육과 홍보에 집중해야 함.
 - 현재 지역별로 장사시설 설치 과정에서 봉착하는 가장 큰 난관은 지역주민의 반대로 따라서 정책과 제도, 문화적 인식에 관한 총체적 교육과 홍보가 절실한 실정임.
 - 이를 위해 정부는 지금보다도 더욱 적극적인 교육 홍보 활동에 집중해야할 단계에 도달한 것으로 판단됨.
- 장사시설과 서비스의 질적 수준 제고에 집중해야 함.
 - 현대에는 시설의 미학적 요건을 충족하는 것이 더욱 중요하고 이제는 미관에서 만족스럽고 정서적으로 만족스러운 시설을 설립하는 것이 문화개선에서 일차적 과제로 지적됨.
 - 시설에서 제공하는 서비스의 형식과 내용은 사용자에게 직접적으로 영향을 미치고, 그들의 인식과 태도를 결정할 수 있음.
 - 장사분야 시장형성과정에서 이미 장사서비스는 상품으로 거래되기 시작하였으나 아직까지 일반적인 장사서비스의 수준은 미흡한 실정일 뿐만 아니라, 절절히 규제되지 않아 수많은 부조리를 양산하고 있음.
- 장사시설과 서비스에 관련되는 정보의 수집과 공유에 집중해야 함.
 - 현재 정보는 예전보다 더욱 많은 곳에서 만들어지고 있음에도 불구하고, 정보 유통 통로는 다양화되지 못하는 문제를 가지고 있음.

2. 장사문화 개선정책의 주요 현안

□ 장사제도 및 장사문화 교육홍보

- 현재 장사제도에 관한 국민 인식 수준은 매우 낮은 실정으로 제도에 관한 인식 수준이 낮을 경우 국민들은 전통적인 장례관습을 일방적으로 답습하게 됨. 따라서 전반적인 장사정책과 장사문화 개선을 위한 대국민 교육과 홍보가 매우 중요함.
- 장사정책과 장사문화 개선을 위한 중점 홍보 내용
 - 2001년 전면 개정된 장사등에관한법률의 주요 요지 홍보: 매화장 신고, 묘지설치허가, 납골시설 설치신고, 분묘의 사용기간 제한 등
 - 장례방법의 다양성에 대한 홍보: 매장, 화장, 납골시설, 자연장법에 대한 장단점 등
- 장사정책과 장사문화 개선을 위한 홍보 방법의 다양화 필요.
- 매체를 활용한 홍보의 내용과 형식에도 획기적인 변화가 필요.
 - 최근의 공익광고는 이미지 광고(image advertising)라는 형식을 취하고 있고 국민들에게 좋은 반응을 얻고 있음.
 - 정부차원에서는 각종 안내책자 발간 및 배포함으로 직접적인 교육홍보활동을 전개할 수 있고, 각종 사회단체의 활동을 지원하여 각 학교의 평생교육원, 노인단체, 복지시설 등을 통해 교육홍보를 전개할 수 있음.

□ 장례의례 개선활동 지원사업

- 문화에 대한 법적 규제는 사실상 불가능하므로 정부가 문화개선을 위해서 할 수 있는 일은 직접적 규제보다는 간접적 지원형식이라는 점을 인식해야 함.
- 그러나 전통적 의례는 변용되었고, 여러 종교 절차가 혼합되어 있으며,

특히 장례 장소가 장례식장, 화장장, 묘지, 납골당, 자연장시설 등으로 다양해지면서 종교별, 장소별, 시기별 장례 절차가 혼동되고 있어 가치관이 나 정체성의 혼란을 초래할 수 있으므로 정부차원에서 주의를 기울일 필요가 있음.

- 그러므로 정부는 직접적으로 그 역할을 담당하지 않으면서 현대사회에서 개인과 의례를 연결시켜주는 기능과 역할의 주체로 사회단체를 적극 활용하여 사회단체의 의례 개선 및 전승 활동을 지원해야 함.
- 즉, 정부는 각 단체의 장례의례 개선활동을 지원하는 것이 바람직하며, 종교별, 장소별, 시기별 의례절차의 모형을 개발하고 홍보하는 역할을 담당하게 됨.

□ 장사정보센터운영

- 현황 및 문제점
 - － 현재 장사시설 정보, 의례 절차 정보, 정책 자료 등과 같은 자료가 인터넷에 무분별하게 유통되고 있고, 이러한 정보는 각 업체가 자의적으로 가공한 것이거나, 서로 자료를 복제하는 실정임.
- 개선대책
 - － 장사정보센터를 적절한 기관에서 운용함.
- 장사정보센터의 기능: 정보의 생산, 집중, 가공, 공유
 - － 장례식장, 화장장, 묘지, 납골시설 등의 실시간 수급 정보 제공
 - － 각 시설별 서비스 내용과, 의례절차 정보 제공
 - － 정책 홍보 역할
 - － 전국적 연결망을 이용하여 장사관련 통계 생산
 - － 공공부문, 민간부문, 전문기관 등의 네트워크 형성
 - － 네트워크를 통해, 대국민정보, 전문지식 등의 개발 및 공유
- 장사정보센터의 구성

- 3개 팀으로 구성, 인터넷 홈페이지 운영
- 정책 자료 개발 및 제공: 정책에 필요한 기초 자료를 수집, 분석, 제공 업무
- 정보수집 및 제공: 각종 장사시설 관련 최근 정보를 수집, 갱신, 제공 업무
- 조사: 장사시설 운영실태 조사, 장사시설 평가, 장례산업 관련 시장조사

□ 장사문화개선민관협의체

- 복지부와 각계각층 사회단체 참여
 - 여성계, 종교계, 정부, 언론계, 문화 예술, 정치, 언론계: 회의체 유지
 - 실무조직 : 보건복지부
 - 결과: 성명서, 언론보도, 지자체 배포, 국회 내 논의 기구 고려

□ 장사문화개선대책연석회의

- 정부차원의 논의 기구: 복지부와 관계부처, 지방자치단체 담당국장
 - 주요 현안 논의
 - 지방자치단체 의견 수렴
 - 지방자치단체 간 갈등 조정

3. 장사문화 개선정책을 위한 주요 방안

□ 전국장사시설 운영관리기관 설립

- 한국의 장사문화를 근본적으로 발전시키기 위해서는 화장장과 묘지를 포함하여 전국의 장사시설 운영관리를 위한 전문기관 설립이 요청됨.
- <장사시설관리공단>같은 기관설립을 제안할 경우, 장사시설을 전담하기 위한 전문기관 설립은 다음과 같은 장사문화발전에 도움이 될 것으로 판단됨.

- 장사시설 종사자의 근로조건 및 처우가 개선될 것임.
 - 장사시설관리공단에 의해 화장장이 관리된다면 종사자들의 근로조건 및 환경부분이 노동법과 근로기준법에 근거해 운영될 것으로 예상되고 이러한 상황은 결국 화장장 종사자들에 대한 사회적 지위가 향상되어 직업에 대한 자부심을 고양시킬 것으로 예상됨.
 - 화장장을 포함한 전국의 장사시설에 장례관련 전문가를 고용함으로써 장사시설관리와 장사행정의 효율성을 증대시킬 수 있고, 무엇보다 장사시설 이용자에 대한 양질의 서비스를 제공하게 됨.
 - 전국 장사시설관리를 위한 기관설립은 장사정책 및 행정, 그리고 운영관리에 효율성과 일관성을 확보할 수 있게 됨.
- 님비현상 극복방안 연구
- 1990년대 이후 화장률이 증가할 것을 예상하여 1997년 서울 강서구에 화장장 건설을 시도했으나 지역주민의 반발로 무산되었고 이후 서초구 원지동도 같은 전철을 뚫음. 이뿐만 아니라 판교신도시, 하남시, 부천시, 안성 등 전국에 걸쳐 화장장 건설에 따른 님비현상이 지속되고 있음.
 - 하지만 최근 낙후된 지역발전을 위해 장사시설 유치 운동이 일어나고 있다는 점에 주목하여 다양한 님비현상 극복 사례에 대한 국내외 연구가 요청됨.
 - 장사시설 설치에 대한 성공과 실패 사례에 대한 국내외의 연구를 통해 님비현상 극복방안을 마련하여 장사문화발전과 장사시설 수급계획에 대한 기초 자료를 마련해야 함.
- 혐오시설 탈피를 위한 노력
- 생계협외 전국화장장 조사 자료에 의하면 화장장 주변의 자연환경과 유가족 휴식 공간 확보가 화장장 혐오시설탈피를 위한 최우선 과제로 지목되고

있으며, 향후 한국의 장사문화를 긍정적으로 발전시키기 위해서는 화장장 시설의 현대화와 주변경관을 잘 가꾸는 것이 중요한 문제임.

□ 묘적부의 전산화

- 한국의 묘지문제의 주요한 원인 가운데 하나는 묘적부의 전산화가 전무하다는 점으로 이는 무연고 분표를 양산하는 원인임.
- 묘적부의 전산화는 묘지 사용기간을 최대 60년으로 제한하고 있는 현행 장사들에 관한 법률이 실질적으로 실행되기 위해서도 반드시 필요한 부분으로 전국의 묘지에 대한 묘적부를 전산화하여 장사등에관한법률에 위배사항이나 무연고분묘의 정비와 무분별한 묘지설치에 대해 철저히 관리 감독하는 것이 필요함.

□ 만장된 공동묘지의 재개발

- 새로운 공설시설 공동묘지와 납골당의 건축도 중요하지만, 현재의 죽음의 공간에 대한 태도로 본다면 쉽지 않은 일이므로 기존에 설립된 공동묘지의 재개발에 대한 논의가 필요함.
- 만장된 공동묘지, 봉안당의 재개발은 님비현상을 극복할 수 있는 방안임과 동시에 국토의 효율적인 이용에 기여할 것이며, 또한 비용절감의 효과도 가져올 것으로 사료됨.

□ 국민의식 전환을 시민운동 전개

- 1990년대 이후 장묘문화개선을 위한 시민운동은 매장문화를 화장문화로 전환하는 데 결정적인 역할을 함.
- 시민운동에는 언론과 학계, 그리고 정부기관을 노력이 절대적으로 필요하고 아울러 장사시설에서 추모행사를 개최하여 죽음의 공간이 혐오스럽지 않다는 인식을 널리 알릴 필요가 있음.

IX. 요약 및 정책건의

- 최근의 화장률 증가는 향후 장사문화 발전 방향에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 화장수요의 증가는 화장장, 봉안시설, 자연장 등 화장관련 장사시설 수요 뿐 만아니라, 화장과 관련된 산업 전반에 영향을 미침.
 - 화장장 등의 장사시설을 비선호시설로 인식하는 이른바 ‘자신의 지역에 설치를 반대’하는 님비(NIMBY)현상이 심각한 수준에 이룸.
- 장사문화 환경 변화에 따른 장사시설 확충을 위한 국가전략 수립
 - 지속적으로 진행되고 있는 저출산·고령화시대를 맞이하여 화장장, 봉안시설 등 장사시설의 원활한 공급은 필연적임. 이 같은 문제를 적기에 해결하지 못하면 막대한 사회적 비용을 초래함.
- 점증하는 화장수요에 대비하고, 이로 인해 야기되는 장사문화 환경변화에 효율적으로 대처하기 위한 국가의 역할을 규명하고, 저출산·고령화 사회의 장사문화 발전을 위한 국가전략 계획수립에 초점을 맞춤
 - 우선적으로 지역별로 부족한 장사시설을 효율적으로 공급하는 방안을 모색하기 위한 전략으로 화장시설 확충을 위한 국가시범사업 시급.
 - 국가시범화장시설은 정부의 적극적인 인적, 물적 지원을 근거로 함.
 - 장사시설 수급분석을 통해, 인구고령화로 인한 사망자 급증 및 화장률 증가에 기인하여 화장료 수요의 증가로 2030년까지 자치단체별로 다각적인 차원의 노력이 필요.
 - 기존 장사시설의 분포와 향후 수급 분석을 고려해 볼 때, 화장장의 경우 지역간에 불균형적으로 분포되어 있고, 현 공급량이 향후 수요에 효율적으로 대처하지 못할 것임.
- 화장장은 공공부문에서 그 공급을 책임지도록 하는 것이 바람직함.

- 장사시설의 공공성, 계속성, 신뢰성, 경제성 제고 차원 고려해야함
 - 기초자치단체의 재정적 어려움을 고려하여 시설확충에 소요되는 부지비용, 건축비용 및 관리운영비 등을 지원하는 방식이어야 함.
- 국가시범장사시설 건립 지역으로는 화장장 비설치권역으로서 공급부족 규모가 상대적으로 큰 수도권 지역을 우선적으로 고려함.
- 다음으로 인접한 지역의 화장장 시설을 이용하고 있으나, 공급부족규모가 큰 지역의 장사시설(혹은 화장장) 건립대상지역으로 높은 우선순위를 부여토록 함.
- 시범장사시설 전체는 서구의 공원 개념을 도입하여 시설 전체의 녹지화와 공원화에 유의하며, 동선이 효율적으로 유지되도록 함.
- 추모기능을 강화하기 위해 추모탑(실내·외 위령탑), 조각물(실내·외), 인공호수, 회상숲, 야외추모장 등을 설치
 - 장례를 지원하는 기능을 가진 관리사무소, 휴게실, 대기실, 화장실, 상·하수도 시설, 식당, 매점, 화원, 주차장, 장례용품점, 장애인편의시설, 기타 편의시설, 등 각종 부대시설과 편의시설
 - 무엇보다도 주민을 위한 지역사회 기반시설로서 기능을 할 수 있도록 복지시설과 주민체육시설, 문화시설, 공원시설 등을 갖추어야 함.
- 시범장사시설 입지지역(기초자치단체 및 후보부지)을 선정하는 방안으로는 가장 우선적으로 공모방법을 고려하고, 공모방식에 의한 장사시설 입지가능지역의 선정이 용이치 않을 경우에는 차선택으로 협의방법을 적용함.
- 협의방법은 과학성, 합리성, 다양성, 타당성에 입각하여 기술적으로 장사시설 후보지를 선정하고, 이를 근거로 해당지역 주민과 협의를 거친 후 최종적으로 결정하는 것이다.
 - 이와 관련하여 협의방식은 장사시설 후보지 선정과정에 주민이 직접 혹은 간접적으로 참여할 수 있는 기제를 제공해야 함.

- 신도시 자급자족형 장사시설 설치 방안
 - 신도시형 자급자족형 장사시설은 지리적으로 신도시 공간 내로 한정되며, 입지시설 종류 및 규모는 신도시만의 자급자족이 가능한 수준으로 결정.
 - 인근 도시기능이나 주거기능과 연계를 통해 중복적 기능시설의 입지를 배제하는 등 기본적인 장사기능만 유지하고, 다른 도시휴식공원 등의 기능을 강화.

- 본 연구의 결과를 종합하면,
 - 모든 기초자치단체는 궁극적으로 주민을 위한 독자적인 화장장을 보유해야 할 것임.
 - 그러나 자치단체의 사정이 여의치 못한 경우에는 인근 자치단체간의 연대를 통해서도 화장장을 설치하는 것이 바람직하며, 이를 위해 우선적으로 3-4개 시·군이 연대하여 설치하는 것을 고려해야 할 것임.
 - 화장장시범사업을 통해 시설확충을 유인하고, 인적·물적 지원을 통한 지속적인 관리방안을 제시함. 물론 여기에는 기 설치된 화장장도 포함해야 할 것임.