

한국의 장사(葬事)정책 발전방안 연구: 길버트(Gilbert)와 테렐(Terrell)의 분석틀을 중심으로

신동석

국문요약

본 연구는 최근 이슈화 되고 있는 한국 장사(葬事)정책의 변천과정을 살펴보고, 현재 시행되고 있는 장사(葬事)정책에 대하여 길버트와 테렐의 분석틀을 이용하여 서비스의 대상, 형태, 전달체계, 재원의 측면으로 분석하여 차후 정책 발전방안을 제시하고자 하였다. 한국 장사정책의 변천과정을 살펴보면 전통적인 매장문화 중심에서 정부주도의 화장(火葬)문화가 정착되고 있고, 최근에는 자연장(自然葬)이란 새로운 장사문화 활성화에 중점을 맞추어 진행되고 있다. 이러한 한국의 장사정책을 길버트와 테렐의 분석틀로 분석한 결과는 다음과 같았다.

우선 장사서비스 대상자 파악 시스템이 미흡하여 중앙정부와 지방자치단체(이하 지자체)의 장사정책 수립과 각종 장사서비스의 공급에 많은 지장을 초래하고 있었다. 정확한 장사서비스 대상자 파악을 위해서는 현재 구축되어 있는 장사정보시스템에서 시신·사산아·개장유골·매장자로 구분하여 지자체에서 이를 추적, 관리, 집계할 수 있는 시스템의 연동이 필요하다고 할 수 있다.

서비스 형태는 매장, 화장, 봉안, 자연장 등 다양한 형태로 제공되고 있다. 이는 장사서비스의 중장기 계획으로 수요와 공급을 추정하나 5년이란 시간차로 불균형이 발생하므로 중앙정부와 광역지자체에서 수시로 실시하는 각종 장사 관련 조사시 기초 지자체가 활용할 수 있는 자료의 생산과 원자료 제공이 필요하다.

전달체계 측면에서 공공부문은 화장시설과 기타 소규모 서비스를, 민간부문에서는 묘지, 납골시설, 자연장지 등 형태의 대규모 서비스를 제공하고 있었다. 최소 60년을 제공하게 되는 대규모의 민간 장사시설은 국토 이용의 효율성을 저하시키는 문제가 있어 지역별로 초과 공급된 민간 서비스의 허가 제한이 필요하다. 또한 최근 수요가 증가하고 있는 자연장지의 공급을 위해 기존의 소규모 공설·공동묘지를 공원형 자연장지로 재개발하여 제공하는 방안도 고려할 수 있다.

재원적인 측면에서 정부의 보조금은 시설에 따른 일률적 지원으로 자체 재원으로 장사서비스를 제공해야 하는 지자체의 재정자립도가 낮은 경우 서비스 제공에 제한이 된다. 따라서 다른 공공서비스 보조금과 같이 지역별 차등 지급과 광역 장사시설 설치시 집중적인 보조금의 지원이 필요하겠다.

주제어: 장사정책, 장사서비스, 길버트와 테렐의 분석틀

1. 문제의 제기

우리나라의 장사(葬事)문화는 유교(儒敎)사상의 영향으로 조상의 묘지를 조성하고 가꾸는 매장(埋葬)문화가 발달하여 왔다. 덕망 있고 권세 있는 가문은 선산을 만들어 조상들의 묘지를 조성·관리하여 왔고, 일반 서민들도 마을 주변의 야산이나 농경지, 심지어 집안의 텃밭에도 묘지를 조성하고 관리하여 왔다. 이러한 매장문화는 유교적 사상관에 의하여 당연시 여겨졌고 오늘날까지도 제례문화로 정착하여 발전하여 왔다.

그러나 산업화와 의료기술의 발전에 따른 인구의 폭발적 증가로 도시 외곽에 있던 화장(火葬)시설과 대규모의 공원묘지 등이 도시로 편입되면서 대표적인 님비(NIMBY) 시설로 갈등관계를 형성하게 되었다. 또한 전국에 흩어져있는 연고 및 무연고 묘지도 약 2,000만기에 이르게 되어 국토의 효율적 이용에 많은 지장을 초래하게 되었고, 관습법¹⁾에 의한 분묘기지권²⁾의 문제와 도심권에 포함된 분묘 설치 지역의 경제적 가치가 증대되면서 토지에 대한 사유재산권의 침해 논란이 지속적으로 제기되어 오고 있다(김성욱, 2015; 사동천, 2015; 원시연, 2014).

이에 국가에서는 기존의 장사(葬事)정책을 개선하여 전통적인 매장중심의 문화에서 화장중심의 문화로 전환시키고 궁극적으로는 화장된 골분을 생분해성 용기에 담아 수목·화초·잔디 등에 묻는 자연장(自然葬)³⁾ 문화의 정착을 위해 노력하고 있다(국가법령정보센터, 2015; 보건복지부, 2016a).

또한 장사 환경의 변화에 따라 국가 및 지자체에서 5년 마다 장사시설 중장기 계획을 수립하도록 독려하고 사망자 추계에 따라 각종 장사시설을 확충하도록 하고 있다. 더불어 매장문화를 억제하고 화장문화를 정착시키기 위하여 해마다 많은 예산을 들여 화장시설과 봉안시설, 자연장 시설을 한 곳에 조성하는 종합

1) 관습법 : 법률의 근거는 없으나 관습이 단순한 예의적 또는 도덕적인 규범으로서 지켜질 뿐만 아니라, 사회의 법적 확신 내지 법적 인식을 수반하여 법의 차원으로 굳어진 것(표준국어대사전, 2016).

2) 분묘기지권 : 타인의 토지에 묘지를 조성하여 20년간 평온·공연하게 사용하였다면 묘지가 존재하는 한 묘지 부지를 사용할 수 있는 권한(김상찬·조두환, 2011).

3) 자연장은 골분을 보관하는 봉안시설과 달리 골분을 분해용기에 넣어 수목·화초·잔디 주변에 묻음으로 골분의 회수가 불가능하고 봉분없이 이름표만 표기하여 장사하는 방법이다(보건복지부, 2016a).

장사시설을 설치하고 운영하도록 유도하고 있다(보건복지부, 2016a).

이러한 정책적 변화에도 불구하고 장사정책에 대한 연구는 대부분 화장시설의 건립에 따른 갈등의 발생과 해결과정, 갈등의 요인 중심으로 연구가 진행되었고(김경모·이종대, 2015; 김형락·최진식, 2009; 김효정·이주현, 2009; 박종구·최재실, 2009; 우재욱 외, 2015), 이에 대한 법률의 개선 및 조례의 개선 등에 중점을 두고 있다(김성욱, 2014, 2015; 박광동, 2012).

반면 장사정책 전반에 걸쳐 보다 광범위하게 분석하고 현 실태를 진단하고자 하는 연구는 미흡한 편이었다. 이러한 연구는 현재 제공 중인 공공서비스의 집행 형태를 진단하게 하여 정책 수립자와 결정자에게 최초의 정책 목적을 달성하고 있는지와 어느 부분을 수정·보완 하여야 하는지 판단하는데 중요한 자료로 활용된다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 장사정책에 대하여 길버트와 테렐의 분석틀을 바탕으로 장사정책을 폭 넓게 진단하고 미흡점을 파악하여 봄으로 이를 개선할 발전방안을 제시하고자 하였다.

II. 한국의 장사정책의 변천과정

우리나라의 장사문화는 불교의 영향으로 화장(火葬)이 많았던 고려시대와 달리 유교의 영향을 많이 받은 조선 초기부터 사회계급에 따라 봉분의 크기와 부속물을 제한하는 매장 문화가 뿌리 깊게 자리하고 있었다(김경혜, 1997).

이후 일제강점기 때에는 식민지정책의 일환으로 1912년 조선총독부령 제123호로 「묘지, 화장장, 매장 및 화장취체규칙」을 제정, 공설묘지제도와 화장장제도를 도입하여 해방 이후까지도 공설묘지와 화장문화는 하류계층만이 사용하는 시설로 인식하게 되었다(이심식 외, 2005).

해방이후에는 증가하는 묘지를 효과적으로 관리하기 위하여 1961년 「매장등묘지등에관한법률」을 제정하여 사설 장사시설의 허가제와 신규 매장·화장·개장⁴⁾을 신고하도록 하였고 공설 및 화장시설을 국가에서 설치하여 관리하도록

4) 개장(改葬): 매장한 시신이나 유골을 다른 분묘 또는 봉안시설에 옮기거나 화장 또는 자연장하는 것(국가법령정보센터, 2015).

하였다(국가법령정보센터, 1961).

1968년에는 보건위생상 위해를 방지하고 공공복리의 증진에 기여하고자 「매장및묘지등에관한법률」로 개정하여, 매장· 화장 및 개장의 기준에 대한 근거 규정을 두고 사설 묘지 등의 설치기준을 명확히 함과 동시에 묘지· 화장장 또는 납골당의 설치금지 구역을 명문화하였다(국가법령정보센터, 1968).

1973년에는 처음으로 묘적부제도를 법제화하여 무연고 분묘를 정리할 수 있도록 하였다. 이외에도 사설 장사시설 준수사항 개설 및 허가·취소 근거 마련하여 이를 위반시 벌금형의 벌칙을 강화시키기도 하였다(국가법령정보센터, 1973).

1981년에는 납골묘지제도를 도입하여 화장(火葬) 확대를 유도하고 촉구하기 시작하였고, 공설 및 사설 묘지의 봉분의 크기를 축소시켰으며 화장장 설치지역을 도로·하천으로부터 500m에서 300m로 완화하였다(국가법령정보센터, 1981).

2000년에는 명칭을 「장사등에관한법률」로 개정하면서 2001년부터 시한부 매장제도를 도입하여 분묘의 설치기간을 15년으로 정하고 최대 3회 연장하여 총 60년간 매장을 허용하되 기간 경과 후에는 화장 또는 납골을 하도록 하였다. 또한 그동안 사유재산권 행사에 제한이 되었던 분묘기지권을 2001년 이후 조성되는 묘지부터는 인정하지 않게 되었다(국가법령정보센터, 2000).

2007년에는 화장한 유골의 골분을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 자연장 제도를 도입하여 시행하게 되었다. 또한 국가와 지자체가 5년마다 장사시설 수급에 관한 중장기계획을 수립하도록 하고 지자체의 화장시설 확보를 의무화하여 지자체의 적극적인 대책마련을 촉구하였다. 이외에도 공설 묘지 등의 사용료 및 관리비의 차등부과와 장사시설이 설치된 지역의 주민들은 저렴한 비용으로 이용할 수 있게 함으로 장사시설의 설치 촉진을 유도하였다(국가법령정보센터, 2007).

2015년에는 기존의 시한부 매장제도를 개선하여 최대 60년간의 매장기간 변화없이 분묘설치 기간을 15년에서 30년으로 확대하고 연장기간을 3회에서 1회로 제한하였다. 또한 자연장제도 확대를 위하여 가족 또는 종중(宗中)의 자연장지 조성은 사전신고제로 변경하였다. 가족수목장림 및 종중·문중수목장림의 조성신고 수리 시 「산지관리법」 등에 따른 산지일시사용 신고와 입목벌채 등의

신고가 있는 것으로 의제하여 별도의 절차없이 관계 행정기관의 장과 사전 협의 하에 조성 하도록 규제를 완화하였다(국가법령정보센터, 2015).

〈표 1〉 한국의 장사제도 변천 과정

연도	변천내용	주요골자
1961	매장등묘지등에 관한법률	·시설 장사시설 설치 허가제 ·매장·화장·개장 신고제
1968	매장및묘지등에관한 법률	·매장·화장 및 개장의 기준 마련 ·묘지·화장장 또는 납골당 설치 금지 구역 명문화
1973	상계법 개정	·묘적부제도 법제화 ·무연고 분묘 처리 근거 마련
1981	상계법 개정	·납골묘지제도 도입 화장 확대 유도·촉구 ·묘지의 면적 및 시설물 종류·크기 지정
2000	장사등에관한법률	·시한부 매장제도 도입 (최대 60년 매장) ·2001년 이후 조성된 분묘의 분묘기지권 불인정.
2007	장사 등에 관한 법률	·자연장(自然葬) 제도 도입 ·국가 및 지자체에서 5년마다 장사시설 중장기 계획을 수립하도록 명시 ·지자체가 화장시설을 설치하도록 명시
2015	장사 등에 관한 법률 (이하 장사법)	·분묘설치기간 변경 (최소 30년, 1회 연장 최대 60년) ·가족/종중 자연장지 조성 사전신고제로 변경 ·지자체의 장례식장 설치·운영 근거 마련

자료 : 국가법령정보센터 (2016). 각 년도 「장사 등에 관한 법률」. 제정·개정 이유 정리.

이러한 장사정책의 변화를 정리하여 보면 과거의 장사 정책이 묘지의 효과적인 관리를 위한 정책이었다면 현재는 화장(火葬)과 이에 따른 각종 장사시설의 설치 중심으로 변화하였음을 알 수 있다. 최근에는 화장 후 골분을 모시는 각종 봉안시설에서 자연 친화적인 자연장으로 변화를 추구하고 시한부 매장제도를 통하여 제한적이거나 분묘기지권의 문제를 해결하였다는데 그 의의가 있다.

그러나 이러한 해결방안은 제한적이라 할 수 있다. 시한부 매장제도는 개인을 기준으로 최대 60년이나 공원묘지 단위로 보면 최종 매장된 묘지를 기준으로 최소 60년에서 최대 120년까지 묘지로 사용할 수 있어 국토의 효율적 이용이란 법률 제정의 측면에서는 미완성의 제도로 매장 기간의 축소가 필요하다.

또한 2001년 이전 조성된 묘지에 대하여서는 분묘기지권이 인정되어 타인 소유의 토지라 하더라도 분묘가 존재하는 한 타인의 토지를 영구적으로 사용할 수 있는 문제를 해결하지 못하여 재산권 분쟁의 여지가 남겨져 있으므로 특별법 제

정을 통한 분묘기지권의 해결 방안이 요구된다. 이외에도 개인의 토지에 자연장지를 조성 후 소유권 이전시 자연장지의 소유권에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않아 이에 대한 법률적 정비도 필요하다.

Ⅲ. 연구방법

정책분석의 접근방법은 다양하지만 일반적으로 포괄적 분석 기준을 통하여 총체적으로 분석하는 것이 요구된다. 이는 정책의 구성요소들이 각각 작용하는 것이 아니라 상호작용을 통하여 전체적인 정책이 완성되기 때문이다(Gilbert·Terrell, 2013). 사회복지정책에서 이러한 총체적 분석으로 가장 많이 활용되는 분석틀은 길버트(Gilbert)와 스펙트(Specht)의 분석틀을 지속적으로 보완한 길버트(Gilbert)와 테렐(Terrell)의 분석틀을 가장 많이 사용하고 있다.

Gilbert and Specht (1974)의 분석틀은 정책을 결정하고 실행할 때 고려해야 하는 요소를 크게 네 가지 묶음으로 묶어 이를 선택의 차원, 즉 선택이 이루어져야 할 정책적 측면들로 제시하여 주고 있다(남찬섭·유태균, 2007). 국가의 주도하에 제공되는 각종 공공서비스는 통상 정부의 정책 수립 목적에 따라 일방적으로 제공되는 형태가 많아 이용자들의 수요에 비하여 공급이 부족한 경향이 있다. 이러한 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 길버트(Gilbert)와 테렐(Terrell)의 분석틀에서처럼 서비스의 대상, 서비스의 형태, 전달체계, 재원 등 네 가지의 분석 기준을 중심으로 정책을 총체적으로 살펴보는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다(송근원·김태성, 1995).

1. 서비스의 대상

서비스의 대상을 선택할 때 가장 논란이 되는 것은 보편주의(Universalism)과 선별주의>Selectivism) 원리 중 어느 원리를 적용하여 혜택을 받을 자격을 정하느냐에 있다(Gilbert·Specht, 1974). 선별주의를 선택할 경우 기준에 맞는 대상에게만 혜택을 주기 위하여 복잡한 자격 심사를 위한 행정적 과정과 비용이 수

반되고, 보편주의를 선택할 경우는 모든 국민을 대상으로 서비스를 제공하는 비배제성으로 인하여 비용의 효율성이 낮아져 자원의 낭비가 심화될 수 있는 단점을 지니고 있다(김경우 외, 2008).

그러나 이러한 이분법에 대하여 Gilbert and Terrell (2013)는 개인이나 집단이 사회적 급여를 받을 수 있는 여러 조건을 고려하여 선택을 하나의 연속체로 보는 것이 유용하다고 보아 크게 귀속적 욕구, 보상, 진단적 차별화, 소득/자산 조사 등의 기준으로 서비스 대상자를 구분하는 것을 설명하고 있다. 이에 반해 송근원과 김태성(1995)은 거주여부/거주기간/주민권, 인구학적 조건, 기여, 근로능력, 소득/자산, 전문적 또는 행정적 판단 등 여섯 가지 기준으로 좀 더 구체적으로 수혜 자격의 조건을 분류하여 서비스 대상자를 선택하는 것을 설명하고 있다.

장사서비스의 대상은 일반적인 구분과 달리 사망자와 화장자, 지역주민과 타 지역 주민등의 주민권 유무에 따라 다르다. 장사서비스는 사망자를 기준으로 장례 절차에 따라 다양한 형태의 서비스가 결정되기 때문이다. 또한 기초 지자체 중심으로 서비스가 제공되어 지역 주민의 여부에 따라 서비스 제공의 이용료가 달라지기 때문이다.

2. 서비스의 형태

사회적 서비스는 서비스 대상자에게 얼마나 많은 선택의 자유를 부여할 수 있느냐의 선택의 폭에 따라 매우 다양한 형태를 띠게 된다. 사회적 서비스의 제공 형태는 기본적인 현금과 현물의 제공형태에서 기회, 서비스, 증서, 세금공제, 권력 등으로 그 선택의 폭이 넓어졌다(Gilbert·Terrell, 2013).

현금으로 주어지는 서비스는 보편적인 교환가치를 가지고 있어 이용자들에게 많은 선택의 자유를 부여하나 이용자가 목적에 맞지 않게 이를 전용할 수 있다는 커다란 약점을 지니고 있다. 현물은 교환의 한정성으로 인하여 제한적인 전이 가치를 갖고 있어 수혜대상자들에게 다양한 형태로 제공되고 있다(송근원·김태성, 1995).

현금급여와 현물급여는 나름대로 각각의 장점과 단점을 보유하고 있어 이를

보완할 제3의 급여형태로서 탄생한 것이 증서(Voucher) 형태의 급여이다. 증서는 이용자에게 재화나 서비스의 선택권을 보장하면서 선택의 범위를 일정 용도로 제한하고 있어 우리나라에서 많이 활용되고 있다(양난주, 2015). 서비스는 이용자에게 제공되는 각종 활동으로 국가에서 제공되는 각종 서비스와 상담, 사례관리, 훈련 등이 포함된다(Gilbert & Terrell, 2013).

장사정책에서 제공되는 서비스 행태는 공공과 민간에서 제공하는 각종 장사시설의 서비스로 묘지, 화장시설, 봉안시설, 자연장 등이 있으며 이를 사용자들이 선택하여 사용할 수 있다. 이외에도 화장시설이 없는 지자체의 해당 지역주민들에게만 보조금을 지원하는 증서 형태도 존재하기도 한다.

3. 전달체계

정책을 통하여 제공되는 재화나 서비스는 다양한 방식으로 서비스의 공급자와 이용자들 사이를 연결해주는 전달체계로 전달된다(조성한, 1997). 전달체계는 정책의 가치나 목표의 성취가 전달체계에 따라 달라질 수 있기 때문에 다양한 형태로 이루어진다. 우리나라에서는 주로 중앙정부에서 급여의 자격, 형태, 재원 등을 결정하고 중앙정부와 지자체 또는 공공과 민간 부문이 연계하여 혼합적으로 제공하는 것이 일반적인 형태이다(송근원·김태성, 1995). 이러한 전달체계는 보통 관련법과 행정전달체계를 말하기도 하고, 제도와 운영이라고 말하기도 한다(조은교, 2011).

전달체계에 있어 가장 중요한 것은 이용자들이 서비스에 쉽게 접근하고 서비스 내용이 적절한지 판단할 수 있는 방안이다. 아무리 잘된 공적 전달체계를 갖추고 있더라도 막상 이용자가 이러한 서비스를 모르고 있다면 수요와 공급의 일치하지 않아 서비스의 효율성이 떨어지기 때문이다. 따라서 정보 접근 용이성도 중요하다. 정보 접근 용이성이란 공공서비스에 대하여 수요자의 접근이 용이하면서 필요한 사람은 누구나 쉽게 서비스를 받을 수 있는 것이다(홍인정, 2010).

장사서비스의 전달체계는 동일한 형태의 서비스를 공공과 민간을 통하여 제공되고 있다. 다만, 차이점은 공공에서 화장시설 중심으로 민간에서 기타 서비스 중심으로 제공되고, 규모면에서는 공공에서 소규모 시설을 민간에서 대규모

시설을 제공하고 있다.

4. 재원

정책의 집행에는 재원이 필요하다. 공공부문의 재원이냐 민간부문의 재원이냐, 정부의 일반예산이냐 특별예산이냐, 사회보장성 조세냐에 따라 서비스 대상자의 자격조건, 급여액, 급여방법 등 정책의 내용이나 목표가 달라질 수 있다(송근원·김태성, 1995). 공공 서비스에 소요되는 재원은 기본적으로 조세, 이용료(fees) 등으로 충당되며 현재는 이러한 재원들이 혼합적으로 제공되기에 혼합경제 체계를 지니고 있다(Gilbert·Terrell, 2013). 재원은 정책의 집행에 있어 가장 중요한 요인으로 정책 계획 단계에서 충분한 재원의 마련을 고려하지 않으면 정책 추진이 어렵게 되어 정책 목표 달성이 되지 않아 정책실패로 이어질 수 있다.

특히, 장사 정책에 있어 공공시설은 조세에 의한 건립과 저렴한 이용료를 통한 재원을 마련하여 시행하고, 민간시설은 민간 자본의 투입과 이에 대한 이용료로 운영되고 있다. 조세에 의한 재원 마련은 국세, 지방세 등의 조세 수입 방식에 따라 장사 서비스에 제공되는 재원의 양이 달라질 수 있다. 국세에 의한 재원은 일정 기준에 의하여 전국 단위로 지원이 가능하나 지방세에 의한 재원은 지자체에 따라 조세 수입액이 달라 서비스에 제공되는 재원의 지출에 격차가 발생하기 때문이다. 또한 조세와 지방세에 의한 재원은 사전에 계획된 예산안에 의한 지출만 가능하며 다 년간에 걸칠 사업의 경우는 예산안의 변동에 따라 사업의 기간이 달라질 수 있는 단점이 있다(국경복, 2015).

이용료를 통한 재원은 서비스 대상자의 과잉 수요를 억제할 수 있고 현장의 수요에 적시적으로 대응할 수 있는 장점이 있는 반면 이용료를 지불할 수 없는 소득계층이 서비스를 제공받지 못하게 하는 장애물로 작용할 수 있다.

이상과 같이 길버트(Gilbert)와 테렐(Terrell)의 분석틀은 장사정책을 총체적으로 분석하는 기준을 정해줌으로 전반적인 장사정책의 분석틀로 유용하다고 하겠다. 따라서 이 분석틀을 중심으로 다음의 <표 2>와 같이 장사정책을 서비스의 대상, 서비스의 형태, 전달체계, 재원 등의 측면에서 분석하고자 한다.

〈표 2〉 장사정책 분석을 위한 기준

구 분	분석 기준
대 상	사망자/화장자, 지역주민/ 타 지역주민
형 태	장사시설 (묘지, 화장시설, 봉안시설, 자연장 등)
전달체계	공공(지자체), 민간
재 원	국가 자원, 지자체 자원(광역, 기초)

IV. 한국의 장사정책 분석

1. 서비스 대상

우리나라는 저출산·고령화 사회로 진입하면서 인구구성비에 있어 젊은 층이 줄어들고 노인층이 증가하고 있다(통계청, 2014). 특히 2030년 이후에는 인구의 증가가 정점을 이루어 다음의 〈표 3〉과 같이 출생률은 점차 감소하고 사망자수는 더욱 증가할 것으로 예상하고 있다.

〈표 3〉 출생률 및 사망자를 추계

인구변동요인별	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년
인구(천명)	50,617	51,435	51,972	52,160	51,888	51,091
출생아수(천명)	456	451	442	409	358	325
사망자수(천명)	308	357	403	453	507	576
출생률(인구천명당)	9.0	8.8	8.5	7.8	6.9	6.4
사망률(인구천명당)	6.1	6.9	7.8	8.7	9.8	11.3

자료 : 국가통계포털 (2016). 장래인구변동요인.

사망자의 증가는 필연적으로 장사시설 공급의 확대를 의미하게 되나 장사서비스 대상의 구분에 따라 각종 장사시설에 대한 공급이 달라질 수 있어 서비스 대상의 구분이 무엇보다도 중요하다. 대체로 장사서비스의 대상은 협의의 개념으로 사망자와 화장자·매장자로 정리할 수 있으나 광의의 개념으로는 일반주민들을 포함하여 지역주민과 지역 외 주민들로 확대할 수 있다. 이때 화장자의 경우는 다시 시신, 사산아, 개장유골 등으로 구분할 수 있으나 다음의 〈표 4〉와 같이

현재 화장률 산정시에는 사망자의 시신만을 포함하고 있다.

〈표 4〉 우리나라 화장률 (2002년-2007년)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체화장	246,515	245,817	245,771	245,511	242,268	244,874
사망자(시신)	105,103	113,999	120,091	128,251	136,854	144,255
사산아	13,906	14,053	12,521	11,564	9,621	9,032
개장유골	27,741	29,181	53,866	31,886	50,787	34,079
화장률	42.6	46.4	49.2	52.6	56.5	58.9

주) 2008년 이후로는 사산아, 개장유골의 현황을 발표하지 않고 있고 화장률은 시신을 화장한 수량만을 포함하고 있다.

자료 : 보건복지부 (2016d). 화장률 통계(2002-2007).

따라서 중앙정부와 대부분의 지자체에서는 장사시설 중장기 계획에 사망자의 추정치와 화장자의 추정치를 근거로 장사시설의 수급에 관하여 5년 단위로 중장기 계획을 수립하고 있다(강원도, 2014; 보건복지부·보건사회연구원, 2011; 울산발전연구원, 2011). 그러나 일부 지자체의 경우는 단순히 사망자수를 추계하여 매장과 각종 장사시설을 추계하는 곳이 존재하고 있다(경기도, 2014; 의령군, 2013; 철원군, 20113; 파주시, 2013).

이는 사망자의 경우 주소지의 지자체에 신고하도록 되어 있어 쉽게 파악되나 자체 화장시설이 없는 지자체는 시신·사산아·개장유골 등의 형태에 따른 화장 현황을 알 수 없고 매장의 경우도 타 지자체의 유입 시신도 관내 매장 인원으로 신고 되기 때문에 정확한 현황을 알 수 없는 구조이기 때문이다.

현재 운영중이 ‘e하늘장사정보시스템’은 일반 주민들의 이용자 중심으로 구축되어 있어 각종 장사서비스를 조회하고 이용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 이 시스템은 지자체에서 지역주민들의 이용 실적을 알 수 있게 구축되어 있지 않아 지자체별 화장 및 매장의 현황을 명확히 파악할 수 없는 단점을 지니고 있다(e하늘장사정보시스템, 2016c).

따라서 아래의 〈표 5〉의 예와 같이 사망자, 화장자, 매장자의 통계가 일치하지 않은 상태로 광역 지자체와 중앙부처에 보고되기 때문에 장사정책 수립에 있어 명확한 수요와 공급의 추정을 어렵게 하고 있다.

〈표 5〉 파주시 매장 및 화장, 사망자 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
사망자	1,574	1,595	1,758	1,849	1,980	1,950	2,120	2,159
화장	1,547	2,355	1,925	2,187	4,121	3,898	4,832	3,306
매장	1,190	2,094	2,074	2,709	5,296	1,476	1,615	1,502

주) 서울 승화원 자료로 서울 추모공원의 화장현황은 누락되어 통보되고 있다.

자료 : 파주시(2016). 내부자료 및 서울시 통보자료 종합

이외에 공설 장사시설을 운영하는 지자체는 ‘장사시설에 대한 조례’를 제정하여 지역내 주민과 지역외 주민으로 구분하여 차등적으로 요금을 받고 서비스를 제공하고 있다(자치법규정보시스템, 2016). 특히 화장시설의 경우는 대부분의 지자체에서 지역외 주민들로부터 시설이용료로 약 10배의 요금을 받아 운영비용으로 사용하고 있어 세금이 투입된 시설 이용에 대한 형평성의 문제가 제기되고 있다.

이는 공설 장사시설, 특히 화장시설의 설치를 장려하기 위하여 지역 이외의 주민들에게 차등하여 요금을 받을 수 있도록 법률로 명시되어 있으나 차등 요금에 대해서는 구체적 명시가 없어 지자체별로 조례를 제정하여 차별적인 요금을 받고 있기 때문이다(국가법령정보센터, 2007).

2. 서비스 형태

현재 주민들에게 제공되는 장사서비스의 형태는 다음의 <표 6>과 같이 크게 매장과 화장시설, 봉안시설, 장례식장 서비스로 구분하여 볼 수 있다. 이러한 장사서비스는 주민들이 ‘e하늘장사정보시스템’을 통하여 공공 및 사설 장사서비스를 비교하여 예약 및 이용할 수 있도록 구축되어 있다(e하늘장사정보시스템, 2016b).

〈표 6〉 장사서비스 분류

구분	장사서비스						
시신 처리	매장 (시신, 유골)	화장 시설	화장 후(골분)				장례식장 (임시안치)
화장후 처리	-	-	자연장			유택 동산 (산골)	봉안 (골분)
안치	-	-	수목 장림형	수목형	화초형	잔디형	봉안묘 봉안당 봉안탑 봉안담
		-	기존 산림 이용	인위적 조성			-

매장의 경우 2001년 이후 도입된 시한부 매장제도로 인하여 공공보다는 민간 시설을 중심으로 꾸준히 이용되고 있다. 많은 지자체가 조례를 제정하여 공공부지에 더 이상의 매장을 허용하지 않고 기존 공설묘지에 부부 합장 등에 한하여 허용하고 있기 때문이다(자치법규정보시스템, 2016). 민간의 경우는 개인만 묘지 조성 후 지자체에 사후신고 하도록 하고 가족이나 종중, 법인, 종교단체 등은 묘지조성시 허가를 받도록 하여 지나친 매장을 억제하고 있다. 그러나 기존에 허가된 대규모의 공원묘지나 종중의 매장지에 상당 부분 묘지조성의 여유분이 있어 민간에서 꾸준히 이용되고 있다(보건복지부, 2016a).

화장의 경우는 과거와 달리 매장보다는 화장을 선호하여 다음의 〈표 7〉과 같이 2015년 전국 평균 화장률이 80.8%로 앞으로도 화장이 선호될 것으로 예측되어 이와 관련된 장사서비스의 시설이 수요가 급증하고 있다.

〈표 7〉 전국 화장률 추이 변화

년도	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
화장률(%)	56.5	58.9	61.9	65.0	67.5	71.1	74.0	76.9	79.2	80.8

주) 사망자의 화장률만 반영된 수치임

자료 : 보건복지부 (2016b). 사망자 5명 중 4명 화장(보도자료).

그러나 화장시설의 경우 대표적인 님비(NIMBY)시설로 주민들의 반발로 인

하여 계획에서 완공까지 7~10년의 기간이 소요되어 공공부문 중심으로 전국적으로 59개소 336로의 화장로를 운영하고 있다. 경기도에서 추산하고 있는 1일 3.5회의 운영기준을 적정선으로 보면 다음의 <표 8>과 같이 대도시에 위치한 화장시설은 대부분 포화상태로 더 많은 화장로의 증설이 필요하나 주민들의 반대로 추가적인 증설과 갈등관계 해소를 위한 협의체 구성과 과도한 보상금의 어려움을 겪고 있다(경기도, 2014; 보건복지부, 2016b).

〈표 8〉 주요 화장시설 화장처리 현황

구 분		운영시간		운영	화장로 (기)	1회 운영 (기)
		일 반	사산/개장			
서울	시립승화원	07:00 ~ 17:00	16:00 ~ 18:00	9 회	23	11
	추모공원	06:30 ~ 17:20	16:30 ~ 17:30	11 회	11	4-5
수원시 연화장		07:00 ~ 16:00	15:00 ~ 17:00	9 회	9	3-4
용인 평온의 숲		07:30 ~ 14:30	12:30 ~ 15:30	6 회	11	4-5
성남 영생관리사업소		07:00 ~ 13:00	13:00 ~ 14:00	8 회	15	6-7
부산영락공원		07:00 ~ 15:20	13:40 ~ 15:20	9 회	15	7
대구명복공원		07:00 ~ 16:00	14:20 ~ 16:00	9 회	11	5
인천가족공원		07:00 ~ 16:00	14:00 ~ 16:00	8 회	20	9
제주 양지공원		07:30 ~ 16:30	14:30 ~ 16:30	8 회	5	2

자료 : e하늘 장사정보시스템 (2016a). 장사시설 안내 및 화장시설 예약 현황. 내용 종합 정리

화장의 증가에 따라 화장 후 발생한 골분의 안치를 위하여 기존 정책에서는 화장 후 봉안시설을 설치하여 골분을 봉안하는 것을 장려하였으나 최근에는 자연장 방식으로 정책을 전환하고 있다(국가법령정보센터, 1981; 2007).

이는 봉안시설의 경우 막대한 건축 비용과 골분의 누적으로 더 많은 시설의 공급을 필요로 하는 반면 자연장의 경우는 별도의 건축물 없이 수목이나 화초에 골분을 안치하여 저렴한 조성 비용과 지역 주민들의 거부감을 줄일 수 있는 장점이 있기 때문이다. 한편 봉안시설이나 자연장의 경우 다음의 <표 9>와 같이 공공보다는 민간의 공급량이 약 2배로 민간 주도하에 공급이 되고 있다.

〈표 9〉 전국 자연장 및 봉안당 설치 현황

구 분		조성면적 (㎡)	개소수	총봉안 능력 (구)	기존 안치 구수 (*15년포함)	향후 안치 가능구수	'15년 실적(구수)	
자연 장지	계	2,083,576	1,514	1,378,804	62,636	1,316,168	14,736	
	공 설	778,683	51	389,798	42,399	347,399	10,049	
	사 설	1,304,893	1,463	989,006	20,237	968,769	4,687	
봉안당	계	-	392	3,885,343	1,318,014	2,567,329	109,305	
	공설	-	147	1,650,184	760,267	889,917	70,577	
	사설	소계	-	245	2,235,159	557,747	1,677,412	38,728
		법인	-	57	1,063,374	321,059	742,315	19,338
		종교	-	188	1,171,785	236,688	935,097	19,390

자료 : 보건복지부(2016b). 사망자 5명 중 4명 화장(보도자료).

공공의 경우 산림청 중심의 수목장림형이 시범적으로 제공되어 확대되는 추세이나 봉안시설과 자연장 시설은 지자체 중심의 종합장사시설내 일부 부지를 사용하여 소규모 제공되고 있다(보건복지부, 2016a; 산림청, 2014). 공공부문의 특징은 종합장사시설내 봉안시설과 자연장 시설을 설치하여 저렴한 가격으로 일반주민들의 선택권을 보장한 반면 부지의 효율성을 높이기 위하여 좁은 공간에 많은 골분을 봉안 또는 자연장하는 방식을 취하고 있다. 반면 민간의 경우 다소 가격은 비싸지만 수요자의 욕구에 맞추어 다양한 형태의 봉안시설과 자연장 시설을 설치하여 공공에 비하여 활성화되어 있다.

이렇게 다양한 장사서비스의 형태별 공급에 있어 주의할 것은 정확한 수요조사 시스템의 미흡이다. 장사서비스를 이용하는 주민들의 형태별 수요 욕구는 해마다 변화하는 반면 장사서비스의 형태별 수급을 조절하는 중장기 계획은 5년에 1회 실시한 수요조사를 기반으로 작성하여 5년이란 시간 차이에 의한 수요와 공급의 불균형이 발생한다. 또한 중앙정부와 광역 지자체에서 장사서비스의 형태별 수요조사를 비정기적으로 각각 실시하나 기초 지자체에서 필요한 정보를 생산하지 못하고 있다.

이러한 장사서비스 형태별 수요조사의 방법을 조금씩 보완하여 실질적으로 수시 수요조사의 결과가 필요한 기초 지자체 단위의 정보를 제공할 수 있는 자료의 생산과 원자료의 제공 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 전달체계

장사서비스의 전달체계는 크게 공공과 민간으로 구분하여 볼 수 있다. 공공 전달체계는 중앙정부와 지자체로 구분하여 볼 수 있다. 중앙정부의 경우는 보건처 주관 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률(약칭: 국립묘지법)」에 의하여 특정 대상자를 중심으로 장사서비스를 제공하고, 지자체의 경우는 보건복지부 주관 「장사법」에 의하여 일반 주민들을 대상으로 서비스를 제공하고 있다(국가법령정보센터, 2015; 2016). 민간의 경우는 비영리 법인, 종교단체, 종중, 개인 등이 장사서비스를 제공하고 있다(보건복지부, 2016a).

대체로 공공부문은 「장사법」에서 정한 서비스를 모두 제공하기 보다는 각 지역의 상황에 맞는 서비스를 제공하고, 미처 제공하지 못하는 서비스를 민간에서 제공하도록 허가하여 지역내에 다양한 서비스를 제공하고 있다.

이러한 장사서비스의 전달체계를 자세히 살펴보면 다음의 <표 10>과 같이 수치상으로 묘지와 화장시설은 공공이 주도하면 반면 봉안시설이나 자연장시설, 장례식장 등은 민간이 주도하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 공공 및 민간 장사시설 현황

단위 : 개소

구분	묘지	화장시설(화장로)	봉안시설	자연장시설	장례식장
계	685	59 (336로)	392	1,514	1,112
공공	509	58 (335로)	147	51	68
민간(주)	176	1 (1로)	245	1,463	1,044

주) 민간의 경우 비영리법인과 종교단체만 집계됨.

자료 : e하늘장사정보시스템 (2016b). 장사시설 안내 종합.

묘지의 경우 공공이 조성한 경우가 많으나 대부분이 소규모의 공동·공설묘지로 민간(법인 및 종교단체) 주도하의 공원묘지에 비하여 규모면에서는 오히려 작다고 할 수 있다. 화장시설의 경우는 민간도 설치가 가능하나 지역주민들의 반발로 인하여 주로 지자체가 주도하에 설치하여 운영하고 있다. 기타 봉안시설 및 자연장 시설, 장례식장 등은 민간이 주도적으로 제공하고 있다.

이러한 전달체계에서 우선적으로 고려할 사항은 지자체내의 주민들의 수요와

접근성을 우선 파악하고 서비스 형태에 따라 공공과 민간이 어떻게 분할하여 제공할지를 결정해야 한다. 서울시의 경우 11개 자치구에서 약 119억 원의 예산을 들여 화성시와 음성군에 민간 봉안시설 40,948기를 분양받아 지역 구민들에게 저렴한 가격에 제공하고 있으나 수요만을 고려하고 접근성을 등한 시 하여 12년 동안 1,132기(이용률 2.76%)를 사용하고 있을 뿐이다(서울특별시, 2014; 하늘 문화신문, 2012.03.26). 파주시의 경우는 서울에서의 접근성으로 인하여 지자체 형성 이전부터 각종 장사시설이 초과 공급되어 있어 공공 장사시설의 제공없이 순수하게 법인 및 종교단체의 장사시설만으로도 2070년까지 장사 서비스를 제공할 수 있을 정도이다(파주시, 2016).

이외에도 규모 면에서 공공은 소규모, 민간은 대규모로 조성된다. 문제는 장사시설의 경우 최소 60년에서 최대 120년을 사용할 수 있어 대규모의 장사시설 조성은 주변 지역의 개발을 저하시키는 부작용으로 인하여 지역 주민들의 재산권 침해의 문제와 도심의 편입시 대규모의 님비(NIMBY)현상이 발생할 수 있다는 것이다.

따라서 최근 수요가 증가하고 있는 자연장의 경우는 수요와 접근성을 고려하여 기존 공동·공설묘지를 재개발하여 우선 공공이 제공하고 지역별로 부족한 시설에 대하여 민간이 제공하는 방안과 대규모로 허가된 민간 공원묘지의 잔여부지를 공원형 자연장으로 활용하여 국토 이용의 효율성을 높이는 방안을 고려할 필요가 있다.

4. 재원

정부는 1962년부터 민간 장사시설을 이용하기 힘든 저소득층 또는 지역주민이 저렴하게 공설 장사시설을 이용할 수 있도록 “장사시설 설치”에 관한 예산을 지자체에 지원하고 있다(보건복지부, 2016c.).

장사시설에 관련된 최근의 지원기준은 다음의 <표 11>과 같이 장사시설의 종류를 구분하여 지자체의 공설 화장·봉안시설의 신·증축, 화장로 신·증설 및 개보수, 자연장지(수목장립 포함) 조성 시 국비를 70% 지원하고, 화장로 개보수는 50%를 지원하고 있다(보건복지부, 2016a).

〈표 11〉 공설장사시설 보조금 지원기준

구분	지원 기준
화장시설 신·증축	㎡당 150 만 원
화장로 신·증설	기당 3억 6천만 원
자연장지 조성	㎡당 10만원(수목장림의 경우 ㎡당 1만 원)
공설묘지 자연장지 전환	㎡당 100 만 원
봉안당(담) 신축	㎡당 150 만 원(㎡당 105 만 원)
지원조건	지자체 보조(국비 70%, 화장로 개보수시 50%)

자료 : 보건복지부 (2016a). 2016년도 장사업무 안내.

최근에는 화장료의 증가에 따라 대부분이 종합장사시설 설치에 따른 지원이 이루어지고 있으나 기존의 공동·공설묘지의 재개발을 통한 자연장 및 봉안담 설치에도 적극 지원하고 있다. 그러나 지원금의 지원액에 비하여 실질적인 집행률은 그리 높지 않아 해마다 많은 금액이 반납되어 예산이 점차 줄어들고 있다.

〈표 12〉 지자체 장사시설 보조금 현황

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
장사시설 보조금	601억 원	382억 원	261억 원	304억 원
실 집행률	14.9 %	27.0 %	34.4 %	-

자료 : 보건복지부 (2016c). 장사시설 설치예산 실적행률 제고방안 시행 예정 (보도자료).

이는 종합장사시설의 설치에 대하여 해당 지역주민이 장사시설 설치를 반대하거나, 공사 착공에 따른 토지보상 분쟁 등으로 사업 착공이 지연되어 집행이 되지 않은 것으로 정부는 2014년부터 이러한 지역의 공사가 연내 시행이 불가능할 경우 다른 지역으로 예산을 전환하여 집행률을 높이고자 노력하고 있으나 아직 성과는 미흡한 편이다(보건복지부, 2016c).

이러한 국비의 지원은 해당 지자체에 큰 도움이 되기는 하나 전체적으로 보면 정부의 발표와 달리 〈표 13〉과 같이 해당 지자체에서 부담하는 비용이 더 많기 때문에 종합장사시설의 건립에 많은 제한이 되고 있다.

〈표 13〉 종합장사시설 설치 사업비 집행 현황

구분	내 용
사천 종합장사시설	250억 원(국비 67억 원, 도비 15억 원, 시비 168억 원)
인천종합장사시설 2단계 사업	49.8억 원(국비 14억 원, 시비 21.5억 원 지방채 14.3억 원)
진천군 종합장사시설	95.5억 원(국비 28.2억 원, 군비 67.3억 원)
화성시 종합장사시설	1,212억 원(국비·도비 210억 원, 5개 자자체 1002억 원)

자료 : 각 지역 언론사 보도자료 및 장사시설 증장기 계획, 내부자료 종합.

이는 정부 보조금의 기준이 시설물 건립에 대한 일률적인 금액으로 토지 구입과 부지조성, 조경, 도로건설, 지역주민들의 반발에 대한 인센티브 차원의 지역 주민 숙원사업비 등이 포함되지 않았기 때문이다. 또한 시·도비의 경우는 지원금이 일정하지 않아 기초 지자체는 불안정한 시·도비와 종합장사시설의 건립 기간에 따른 건립 비용을 추정하여 자체적인 예산을 마련해야 한다. 그러나 다음의 〈표 14〉와 같이 지방재정 자립도가 아직까지 높지 않기 때문에 자체 재원 마련의 문제로 인하여 공사가 지연됨으로 실질적인 사업의 추진이 장기화 되고 있다.

〈 표 14 〉 지자체 재정자립도

(단위 : %)

구분 \ 연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전국평균(순계규모)	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5
특·광역시(총계규모)	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	64.8	65.8	66.6
도(총계규모)	33.3	31.6	33	34.8	34.1	33.2	34.8	35.9
시(총계규모)	40.7	40	38	37.1	36.8	36.5	35.9	37.4
군(총계규모)	17.8	18	17.1	16.4	16.1	16.6	17	18
자치구(총계규모)	37.3	35.4	36.6	36	33.9	31.1	29.2	29.7

자료: 국가지표체계 (2016). 지자체의 재정자립도. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458. 검색일: 2016.10.12.

따라서 화장시설이 포함된 종합장사시설의 경우 전국적으로 243개의 지자체 중 광역시급 9개 지자체, 시(市)급 45개 지자체, 군(郡)급 4개 지자체 등 총 58개 지자체가 운영중에 있으나 재정자립도가 낮은 군(郡) 지역일수록 낮아지고 있다(보건복지부, 2016b; 행정자치부, 2016). 이를 해결하기 위해서는 다른 공

공서비스의 보조금과 같이 지역별 차등 지급과 광역 장사시설 설치시 집중적인 보조금의 지원 정책을 강구할 필요가 있다.

V. 장사정책의 발전방안을 위한 제언

본 연구는 장사정책에 의하여 현재 시행중인 장사서비스에 대하여 길버트(Gilbert)와 테렐(Terrell)의 분석틀을 활용하여 분석하고 이에 대한 발전방안을 제시하고자 하였으며 주요 발전 방안을 정리하여 보면 다음과 같다.

1. 서비스 대상자 파악 시스템 보완

장사서비스의 대상자는 시신에서부터 개장유골까지 볼 수 있다. 따라서 정부에서는 기초 지자체 단위로 매년 매장자, 화장자(시신·사산아·개장유골) 현황을 파악하여 보고하도록 하고 이를 기초로 지자체의 장사시설 증장기 계획 수립과 중앙정부의 장사정책을 수립한다(보건복지부, 2016a). 그러나 지자체에서는 타 지역에서 화장한 현황을 정확히 알 수 없고 관내에 매장된 인원도 지역 구분 없이 매장된 인원만 파악되어 자료의 정확성이 떨어진다. 따라서 장사시설의 증장기 계획과 장사정책 자체가 불확실한 수요와 공급의 자료에 의존하여 장사정책 집행의 불확실성만 높은 것이 현실이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여서는 보건복지부에서 구축하여 운영중인 ‘e하늘장사정보시스템’을 기초 지자체에서 활용 가능하도록 지자체 연계 시스템의 보완을 고려해야 한다. 현재 이 시스템은 이용자인 일반 주민들의 편의 중심으로 구축되어 있고 정확한 정보와 집계 현황은 중앙부처만 알 수 되어 있다. 그러나 정착 장사서비스를 제공하고 서비스 형태별 수급을 조절해야 하는 지자체와는 연동이 되지 않아 지자체별로 정확한 매장자와 화장자 현황의 파악이 되지 않아 중앙정부의 정보와 지자체의 정보가 불일치하는 문제점이 제기되고 있다. 이러한 현상은 더 나아가 각종 장사서비스의 수급에 영향을 미치게 되어 불필요한 장사서비스 시설의 건립과 방치, 예산낭비의 요인이 될 수 있다. 따라서 ‘e하

늘장사정보시스템'의 지자체 연동 체계를 보완하여 지자체에서 정확한 정보를 바탕으로 자체 장사정책수립과 서비스 제공의 수급 계획을 수립할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 장사서비스 형태별 수요 조사 보완

장사서비스의 공급 형태는 중앙정부와 지자체별로 5년 단위 중장기 계획시 파악된 수요 조사를 기초로 계획된다(보건복지부, 2016a). 그러나 이러한 수요 조사는 5년이란 조사기간의 시간 차이로 인하여 수요와 공급의 불균형을 초래할 수 있다. 이러한 수요와 공급의 불균형을 극복하기 위해서는 중앙정부 및 광역 지자체별로 시행중인 각종 장사서비스 형태별 수요조사를 연계하여 시간적 차이에 따른 수요와 공급의 불균형을 극복하는 방안이 필요하다.

현재 장사서비스 형태별 수요조사는 중앙정부와 광역 지자체에서 비정기적으로 파악하고 기초 지자체는 5년 단위로 파악하고 있다. 이때 중앙정부와 광역 지자체의 형태별 수요 조사시 기초 지자체에서도 활용할 수 있도록 기초 지자체가 포함된 원자료를 생산하여 기초 지자체에 제공할 수 있도록 조사방식을 보완해야 한다. 또한 통계청 주관 2년 단위로 시행중인 사회조사의 경우도 기초 지자체 단위로 조사를 실시하면서 장사서비스의 형태별 수요 조사는 광역지자체 단위로 실시하여 그 효용성이 저하되는 바 기초 지자체 조사시 장사서비스 형태 조사 항목도 추가하여 공유할 수 있도록 보완해야 할 것이다.

이렇듯 조사 주체는 달라도 장사서비스 형태별 수요 조사 내용은 같음에도 불구하고 상호 연계가 되어 있지 않아 수시로 활용할 수 있는 자료를 활용하지 못하고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여는 중앙정부와 지자체간 조사방식의 보완과 원자료의 공유 체계 구축이란 시스템의 보완이 필요하다.

3. 소규모의 장사서비스 전달체계로 전환

우리나라의 장사서비스는 화장시설만 공공이 주도적으로 제공하고 매장이나 봉안, 자연장은 민간이 주도적으로 서비스를 제공하고 있다(e하늘장사정보시스

템, 2016b). 공공의 경우 예산 확보의 경직성으로 인하여 적시적인 공급이 제한되는 반면 민간의 경우는 비영리 법인이라든가 시장성을 기준으로 주민들의 욕구를 고려한 서비스를 적시적으로 제공하고 있기 때문이다.

이러한 시스템은 수요에 따라 다양한 형태와 요금의 장사서비스를 제공하는 긍정적인 면과 국토 이용의 효율성 저하라는 부정적인 면이 존재한다. 묘지나 자연장의 경우 다수의 이용자로 인하여 이전의 어려움이 있어 공공의 경우 조례로 이용의 기간을 단축하여 서비스를 제공하고 있다. 반면 민간의 경우 대규모로 조성하고 최소 60년 이상을 사용하기 때문에 주변지역의 개발이 어려워져 지역 주민들의 재산권에 많은 영향을 미치고 있기 때문이다.

따라서 대규모의 장사서비스 공급 체계는 지양하고 소규모의 장사서비스 공급 체계로 전환하여 주민들의 거부감 해소와 지역개발의 걸림돌이 되지 않도록 해야 할 것이다. 또한 자연친화적 자연장 활성을 위하여 기존의 대규모 공원묘지 등을 자연장 시설로 전환을 유도하여 대규모의 봉분지역이 아닌 도시형 공원으로 전환할 수 있도록 장사서비스의 공급 전달체계를 개선할 필요가 있다.

4. 장사서비스 자원 지원의 세분화

현 「장사법」에서는 일정 규모 이상의 택지 개발시에는 국가에서 장사시설을 설치하고 그 외에는 정부의 보조금 지원하에 지자체에서 자체 장사시설을 설치하도록 하고 있다(국가법령정보센터, 2015).

군(郡) 단위 지자체의 경우 화장에 대한 수요가 2011년 69%, 2013년 70.8%, 2015년 76.2%로 점차 증가하고 있으나 재정자립도가 낮아 정부의 일률적인 보조금으로는 화장시설의 건립이 불가능하다(통계청 2011; 2013; 2015). 그럼에도 정부는 화장시설의 건립을 위해 재정이 마련되고 민원이 해결된 지역에 대하여 중앙정부의 보조금을 집중적으로 지원하고 있어 재정이 어려운 기초 지자체는 자원의 문제로 화장시설을 해결하지 못하고 있다(보건복지부, 2016c).

따라서 정부는 각종 장사서비스 시설에 대한 보조금 지급에 있어 현재와 같이 시설에 따른 일률적인 비용의 지원보다는 기초 지자체 단위의 장사시설 수요를 바탕으로 차등적인 보조금 지불 체계로 개선하여야 한다. 우선적으로 재정자립

도에 따라 기초 지자체 단위로 보조금을 국비로 80~100% 지원하고 시설 이외의 도로 개설 및 조경, 화장시설 주변의 주민들을 위한 인센티브 금액과 서비스는 지자체가 전담하게 함으로 지자체의 부담을 가급적 줄이는 것이 필요하다. 차후에는 인접 지자체와 연계하여 장사시설을 건립하는 곳에 예산을 집중 지원하여 광역장사시설의 설치를 유도하는 정책의 방안이 필요하겠다.

참고 문헌

- 강원도. (2014). 강원도 장사시설 수급에 관한 중장기계획(2014~2018).
- 경기도. (2014). 경기도 장사시설 중장기 수급계획 수립 연구.
- 국가법령정보센터. (1961). 매장등묘지등에관한법률 (법률 제799호, 시행 1962.01.01).
_____. (1968). 매장등묘지등에관한법률 (법률 제2069호, 시행 1968.12.31).
_____. (1973). 매장등묘지등에관한법률 (법률 제2605호, 시행 1977.11.01).
_____. (1981). 매장등묘지등에관한법률 (법률 제3389호, 시행 1981.05.17).
_____. (2000). 장사등에관한법률 (법률 제6158호, 시행 2000.01.12).
_____. (2007). 장사 등에 관한 법률 (법률 제8489호, 시행 2008.5.26).
_____. (2015). 장사 등에 관한 법률 (법률 제13660호, 시행 2016.08.30).
_____. (2016). 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 (법률 제14184호, 시행 2016.11.30).
- 국가지표체계 (2016). 지방자치단체의 재정자립도. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458. 검색일 2016.10.12.
- 국가통계포털 (2016). 장래인구변동요인. <http://kosis.kr>. 검색일 2016.11.13.
- 국경북 (2015). 「재정의 이해」 파주: 나남.
- 김경모·이종대 (2015). 지방정부간 갈등-협력 기제와 영향요인-정읍 광역 화장시설 건립사업을 중심으로. 「한국비교정부학보」 19(4): 225-248.
- 김경우·양승일·강복화 (2008). 「사회복지정책론」 서울: 창지사.
- 김경혜 (1997). 서울시 장묘제도 발전방향. 서울연구원(구 서울시정개발원).
- 김상찬·조두환 (2011). 분묘기지권의 존속기간에 관한 연구. 「土地法學」 27(1): 259-285.

- 김성욱 (2014). 장사관련 법제의 개선방안에 관한 연구 - 제주특별자치도의 장사관련 조례를 중심으로. 「법과정책」 20(3): 47-67.
- _____ (2015). 묘지의 설치 및 관리와 관련한 문제점과 개선방안. 「경희법학」 50(2): 281-305.
- 김형락·최진식 (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」 2009(0): 1-24.
- 김효정·이주현 (2009). 지속적인 지방정부간 협력모델 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」 2009(0): 1-19.
- 남찬섭·유태균(역) (2007). 「사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원」 서울: 나눔의 집.
- 뉴스사천 (2014.08.26). 종합장사시설 6년 만에 부분 가동. <http://www.news4000.com/news/articleView.html?idxno=17962>. 검색일 2016.10.17.
- 박광동 (2012). 한시적 매장제도에 대한 법제개선 방안. 「한국법제연구원 연구정책세미나」 2012(0): 1-68.
- 박종구·최재실 (2009). 사회갈등의 해소와 서울시정 : 비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구 -장사시설의 입지선정 인식 형성 영향요인을 중심으로. 「한국지방자치학회 학술발표대회 논문집」 2009(1): 63-85.
- 보건복지부 (2016a). 2016년도 장사업무 안내.
- _____ (2016b). 사망자 5명 중 4명 화장(보도자료).
- _____ (2016c). 장사시설 설치예산 실적행률 제고방안 시행 예정(보도자료).
- _____ (2016d). 화장률 통계(2000-2007).
- 보건복지부·보건사회연구원 (2011). 장사시설 수급 종합계획에 관한 연구.
- 부천데일리뉴스 (2015.06.09). 함백산 메모리얼파크' 2017년 건립 화성광역시화장장 추진 5개 지자체, 투자협약. http://www.bcdailynews.com/sub_read.html?uid=7556§ion=sc1. 검색일 2016.10.16.
- 사동천 (2015). 분묘기지의 재해석. 「중앙법학」 17(4): 235-259.
- 산림청 (2014). 수목장림 활성화 추진계획 2015 ~ 2017.
- 서울특별시 (2014). 2013 서울시 자치구 봉안당 현황.
- 송근원·김태성 (1995). 「사회 복지 정책론」. 서울 : 나눔출판.
- 양난주 (2015). 사회서비스 바우처 정책 평가. 「한국사회정책」 22(4): 189-223.
- 우재욱·박원경·변우혁·권병석 (2015). 수목장지 넘비현상의 해결 사례에 대한 분석. 「한국임학회지」 104(2): 309-318.

- 울산발전연구원 (2011). 울산광역시 장사시설 수급 추정 연구.
- 원시연 (2014). 「장사(葬事)시설의 문제점과 개선과제」. 서울 : 국회입법조사처
- 의령군 (2013). 의령군 선진 장묘문화개선 및 장사시설 수급 중장기 계획수립
- 이심식·고덕기·이필도·고수현 (2005). 장사제도 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 인천광역시 (2011). 인천가족공원 조성 2단계사업 추진계획.
- 자치법규정보시스템 (2016). 장사 등에 관한 조례. <http://www.elis.go.kr>. 검색일 2016.11.13.
- 조성한 (1997). 「사회복지행정서비스 전달체계 연구」. 서울: 한국행정연구원 연구보고서 97-02.
- 조은교 (2011). 한국 방과후 보육정책의 비교분석 및 발전방안에 관한 연구. 인하대학교 대학원 국내박사학위논문.
- 진천군 (2015). 진천군 장사시설 수급에 관한 중장기종합계획 수립용역.
- 철원군 (2013). 철원군 장사시설 수급계획 연구용역.
- 통계청 (2011). 사회조사 결과.
- _____ (2013). 사회조사 결과.
- _____ (2014). 장래인구추계 시도편: 2013 - 2040.
- _____ (2015). 사회조사 결과.
- 파주시 (2013). 파주시 장사시설 수급 중장기계획 수립 연구.
- _____ (2016). 파주시 장사시설 수급 중장기계획 수립 연구.
- 표준국어대사전 (2016). 관습법. <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>. 검색일 2016.11.16.
- 하늘문화신문 (2012.03.26). 서울시 구립납골시설 이용실상. <http://www.memorialnews.net/news/article.html?no=4040>. 검색일 2015.11.23.
- 행정자치부 (2016). 2016년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- 홍인정 (2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점. 「보건복지포럼」 (6): 57-69.
- e하늘장사정보시스템 (2016a). 장사시설 안내 및 화장시설 예약 현황. <http://www.ehaneul.go.kr/검색일> 2016.11.12.
- _____ (2016b). 장사시설안내. <http://www.ehaneul.go.kr/검색일> 2016.11.20.
- _____ (2016c). 장사정보마당. <http://www.ehaneul.go.kr/검색일> 2016.11.20.
- Gilbert Neil·Paul Terrell (2013). *Dimensions of social welfare policy (Eighth Edition)*. Pearson Education.

Gilbert Neil·H Spetch. (1974). *Dimensions of social welfare policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

신동석: 명지대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2015년), 현재 한국산업정보연구소 연구위원과 (사)연세사회복지회 이사로 재직중에 있다. 주요 관심분야는 사회복지정책·정책결정·정책집행 등이며, 주요 논문으로 “방과후 돌봄서비스 정책의 효과적 집행에 관한 연구”(2015), “공공서비스 중복에 대한 정부의 대응방식 연구”(공저, 2014), “종합병원 행정직원의 조직문화 인식이 정서적 몰입에 미치는 영향”(공저, 2015) 등이 있다(shin95707@mju.ac.kr).

투 고 일: 2016년 12월 08일
게재확정일: 2016년 12월 20일

Abstract

A Study on the Development Strategy of the Korea a Funeral Policy: Focusing on the Analysis Framework of Gilbert and Terrell

Dong-seok Shin

In this study, I looked at the transition process of Korea's funeral policy and analyzed on the targets of Service, type, delivery system, and financial resources of service in the analysis framework of Gilbert and Terrell.

Firstly, the system for grasping the target of service was not enough, and the establishment of a funeral policy and the supply of various kinds of a funeral services, which were not accurate at the current state of report of local government, had many problems. In order to improve this, it can be said that interlocking of the system is necessary so that the local government can use the funeral information system.

In terms of the delivery system, the public sector provided services centered on crematories, and in the private sector mainly provided other services such as cemetery, a charnel house facilities, natural funeral. In order to solve these problems, it is possible to consider limiting the permission of over-supplied the private sector service in each region and providing the natural funeral in the public sector where demand is increasing.

In terms of financial resources, government subsidies have been provided uniformly regardless of the financial situation of local governments. This type of support makes it difficult to provide self-provided funeral services for local governments with low financial independence. Support of differential subsidies by region considering fiscal independence degree and intensive financial support system at construction of wide area cremation facility can be required.

Key Words: funeral policy, funeral service, the analysis framework of Gilbert and Terrell