

지방자치단체 장사시설에 설치에 관한 기초연구

- 양주시를 중심으로 -

A Study on Citizens' Consciousness of Funeral Facility Siting

- Focused on Yangjoo City -

김 환 철 (경민대학 자치행정과 교수)

Abstract

Hwan-Chul Kim

With rapidly changing social circumstances, consciousness of the people also changes, which results in the change of life quality by increasing the level of and demand for the welfare.

Such changes of the people's consciousness appear in the funeral facilities as well which are a sort of obnoxious facilities.

In conclusion, aggressive introduction of crematoriums in the cognitional aspect, institutionalization of wide-area crematoriums and incentives in the conflict managemental aspect, and establishment of clear criterions for site designation are proposed in this study.

주제어 : 장례식장, 화장장, 복지, 양주시, 주민의식조사

Key Words : funeral, funeral facilities, welfare, Yangjoo City, survey of residents' consciousness

I. 서 론

인구증가로 인한 효율적인 국토활용방안의 문제점과 공해문제 등으로 인한 환경문제가 심각한 시대적 배경 속에서 우리나라는 매년 분묘가 평균 약 20만기씩 증가하여 국토를 잠식하고 있다. 특히 유교적인 장사관행이 계속해서 지속된다면 향후 집단묘지 공급의 한계에 도달할 것이며, 농촌뿐만 아니라 도심지역에 혐오시설이 무계획적

으로 곳곳에 발생하는 심각한 문제에 당면하고 있다.

또한 저출산·저사망 현상의 후기균형적 인구현상이 지속됨으로써, 향후 우리나라 인구구조는 급격하게 변화할 전망이다. 과거 1955~1970년대에 연간 100만명 이상 태어났던 이른바 고출산세대가 2020년부터 본격적으로 노인세대에 진입하면서 노인인구(65세 이상)의 절대규모가 급격하게 증가할 것이다.¹⁾

연령별 사망률이 노인층에서 아주 높아 이들 인구의 지속적 증가는 일정한 시차를 두고 사망자의 지속적인 증가로 이어지고 있다. 즉, 그동안 평균수명의 상승에도 불구하고 인구(노인) 증가로 사망자수는 감소하지 않고 연간 약 25만명 수준을 유지하고 있으나 평균수명 상승에는 일정한 한계가 있어, 일정 시기 이후에는 고령화에 비례하여 사망자수가 증가되는 것이다(보건사회연구원, 2007).

따라서 근래 들어 무분별한 매장으로 인한 산림훼손 등이 문제되고 있고 국민들이 화장을 선호하는 현상이 급속도로 확산되는 추세이며,²⁾ 화장에 대한 수요가 급격히 증가하고 있으나 화장시설은 지역민들에게는 혐오시설로 인식되고 있어 입지선정 시민들의 반대에 직면하고 있다.

이는 모든 지방자치단체에서 겪는 일이며, 본 연구의 주체인 양주시 역시 화장장이 건립되어 있지 않아 외부지역에 가서 이용하는 실정이다. 많은 시민들이 화장장 건립의 필요성에 공감을 하면서도 막상 입지선정과정에서는 지역민들의 반대로 추진이 곤란한 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 이러한 장사시설에 대한 기초연구의 분석과 함께 현재 지방자치단체 중 양주시의 장사시설 현황을 종합 분석하여, 향후 자치단체 입장에서 최적의 대안을 선정할 수 있는 기초연구를 하는데 그 목적이 있다.

II. 장사시설에 관한 이론적 논의

1. 장례의 사회문화적 의미

죽음의 문제를 처리하는 과정의 하나인 장례는 문화, 지역, 국가마다 다양하게 나타나고 있지만, 세 가지 측면으로 구성되어 있다. 첫째, 죽은 자에 대한 애도와 함께 죽은 이를 보내는 의례라는 것, 둘째, 유족들로 하여금 다시 정상적인 생활을 하도록 도와준다는 것, 셋째, 죽음에 대한 인식을 통해 현재의 삶을 더욱 의미 있게 만든다는 것이다.

1) 노인인구는 2008년 511만명에서 2030년 약 3배인 1,500만명 증가할 전망이다(통계청, 2009).

2) 2007년 화장비율이 76.7%에 도달하였다(보건복지가족부, 2008).

또한 공적(公的)인 차원에서의 장례는 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 있다고 볼 수 있다.

이러한 장례문화와 국가의 관계는 조선조의 등장이후 일제시대를 거치면서 현대사회에 이르기 까지 밀접한 관계를 맺고 있으며, 한국의 장례문화의 변화는 죽음에 대한 인식과 태도의 변화에서 오는 자연스러운 과정을 겪기보다는 국가의 인위적인 사적영역의 개입과 규제에 의해서 진행되었다고 볼 수 있다.

2. 장사제도의 변화과정

장사(葬事)와 관련된 용어는 다양하다. 장례, 장묘 등으로 표현되고 있으나, 본 연구에서는 2000. 01. 12. 개정된 「장사등에관한법률」에서 장사(葬事)라는 표현을 사용하도록 할 것이다.³⁾

장례(葬禮)는 한국에서 관혼상제(冠婚喪祭)중에서 인간이 마지막으로 통과하는 의식으로 인간이 임종하는 순간에 무덤에 매장을 하거나 화장을 하는 대소상의 모든 절차를 다루는 의식이다. 장례라는 단어는 시신을 다루고 처리하는 절차만을 지칭하는 것으로 그 범위가 제한되어 있는 반면, 장례문화(葬禮文化)는 장례에 연관된 사회, 문화적 현상으로서 시신을 다루고 처리하는 모든 현상을 가리키는 보다 넓은 의미를 지닌다. 장묘(葬墓)는 사전에는 나오지 않는 말이지만, 그 동안 장례와 묘지를 뜻하는 말로 광범위하게 사용되었고, 학계, 언론, 시민단체, 지방자치단체 등에서 사용하고 있다. 기존에는 묘지제도의 문제점, 묘지제도 개선방안과 같이 제도나 정책적 차원에서 묘지라는 용어가 사용되었지만 상례에 관한 사회문제를 모두 지적할 수 없었기 때문에 묘지와 장례를 포괄하는 새로운 용어로써 장묘라는 새로운 용어를 사용하였다. 장묘는 점차 사망 후 장례의식에서부터 시신의 매장과정까지 일련의 과정을 지칭하는 말로 사용되기 시작하였다. 장묘문화는 사자의 처리에 대한 고유의식으로서 각 국가·민족·지역·종교 및 사회적인 구조에 따라 차이는 있을 수 있지만, 살아있는 사람이 죽은 사람에게 행하는 중요한 의례문화라는 공통점이 있다(조종식, 1985: 4).

우리나라는 묘지제도의 합리적 운용을 위해서 차례 법률을 제정하고 개정하였다. 우리나라의 장사제도는 해방이후에도 일제의 제도를 그대로 유지해 오다가 1961년 12월 5일 “매장 및 묘지 등에 관한 법률”을 공포하였다. 주요내용으로는 시신의 위생적 처리를 위해 서울시 및 시·군에 공설묘지와 공설 화장장을 의무적으로 설치토록 하

3) 개정전에는 「매장및묘지등에관한법률」로 불리웠다.

고, 필요한 경우는 공설납골당을 설치토록 하며, 사설묘지의 확산을 억제하였다. 1968년에는 제1차 개정을 통해 「매장및묘지등에관한법률」로 개칭되었으며, 매장과 화장의 기준과 묘지, 화장장, 납골당의 설치 금지구역을 명문화하였다. 1973년의 2차 개정 때에는 묘지를 토지이용 측면에서 규제토록 하였다. 1981년 3차 개정 때 납골묘제도를 도입하고 묘지 및 시설물의 크기를 제한하는 한편, 묘지 등의 관리비 및 사용료에 대한 고시제도를 도입하였다(정조근·송영민, 2004). 1999년에는 건축법시행령의 개정으로 도심에 있는 교회, 사찰, 성당 등 종교집회장에도 납골당 설치가 가능해졌다(박복순, 2001). 매장중심의 장묘문화를 개선하기 위한 방안이라고 볼 수 있다.

1993년 이후 정부에서는 묘지증가를 억제하고 화장장 및 납골당의 설치를 완화하여 매장 중심의 장묘문화를 화장 중심으로 개선하고자 하였다. 이러한 노력의 결과로 2000년 1월 12일 「장사등에관한법률」이 국회를 통과하였고, 2007년 개정되었다. 현행 장사제도는 「장사등에관한법률」을 근간으로 하고, 각종 관련법을 통해 장사시설의 설치 및 관리에 관한 행정을 실행하고 있다. 예를 들어, 장사시설의 설치 경우 적용되는 법령은 「장사등에관한법률」 이 외에 「도시계획법」, 「건축법」, 「국토이용 관리법」, 「도시공원법」, 「수도법」, 「문화재보호법」, 「한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에관한법률」, 「환경정책기본법」, 「도로법」, 「고속국도법」, 「하천 법」, 「농지법」, 「산림법」, 「사방사업법」, 「군사시설보호법」 등이 있다(이삼식·고덕기·이필도·고수현·오영희·박효준, 2005).

1) 2000년 「장사등에관한법률」 개정

1998년 9월 묘지의 설치면적을 축소하고 사용기간을 제한하는 등 묘지증가를 억제하기 위한 제도를 마련함과 동시에, 화장장 및 납골당의 설치를 완화하여 매장 중심의 장묘문화를 화장중심으로 개선하기 위한 법률개정을 입법예고한 후, 국회 보건복지부 상임위원회 및 법사위의 심의를 1999년 12월 7일에 통과하였다. 「장사등에관한법률」은 국회의 의결을 얻어 2000년 1월 12일 공표되었고, 1년간의 유예기간을 거쳐 2001년 1월 13일자로 시행되었다. 개정된 「장사등에관한법률」은 국토를 효율적으로 이용하고, 묘지부족으로 인한 국민의 불편을 해소하기 위해 분묘의 설치기간을 최장 60년으로 제한하는 한편, 묘지면적을 대폭 축소하는 등, 묘지의 증가 요인을 줄여 나가고, 화장과 납골에 관한 미비점을 개선·보완하였다. 이로써 매장 위주의 장사문화가 화장위주의 장사문화로 개선될 수 있는 제도적인 기반이 마련되었다.

국회에서의 개정안 검토보고서 및 심사보고서에서 나타난 주요사항은 다음과 같다(국회법률정보시스템, 2001).

첫째, 국토의 효율적인 이용과 공공복리의 증진을 도모하고자 하였다. 매년 증가하

는 묘지의 무분별한 확산은 국토잠식과 산림경관 훼손을 야기하므로 묘지, 화장장, 납골시설의 설치·관리를 합리·적정화하도록 하였다.

둘째, 시한부 매장제도를 도입하여 분묘의 기본사용기간을 15년으로 하고, 3차례에 걸쳐 그 설치기간을 연장(총 60년)할 수 있도록 하였다. 종전에는 영구적으로 사용할 수 있도록 묘지설치기간에 제한이 없었다. 이는 분묘사용기간의 합리화를 도모하고 간접적으로는 화장 및 납골문화를 정책적으로 유도하기 위한 조치이다.

셋째, 개인묘지의 설치 억제를 유도하였다. 우리나라 전체 묘지 사용비율의 80%이상을 차지하고 있는 개인묘지가 산재되어 있거나 무연분묘로 방치되어 국토를 훼손하게 되므로 묘지설치의 집중화를 유도하고 기존의 공동묘지를 재개발하도록 함으로써 묘지사용의 공공성을 확보하도록 하였다.

넷째, 화장을 장려하기 위하여 지방자치단체의 화장장 시설의 설치 및 기존공설 납골시설의 현대화 추진을 의무화하도록 하였다. 이를 위해서 공설묘지, 화장장, 납골시설 설치 및 관리 등에 소요되는 비용을 국가가 보조할 수 있도록 하였다.

또한 매장문화와 관련한 국민들의 의식과 관행을 개선하고 화장납골문화의 확대보급을 추진하기 위하여 “화장유연남기기 운동”등을 민간단체와 협력하여 지속적으로 전개하고 화장장, 납골당의 현대화 사업을 추진할 수 있는 계기를 마련하였으며, 불법 분묘의 정비제도를 개선하고 법의 실효성을 확보하기 위하여 법규 위반사항에 대한 벌칙을 강화하는 것을 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2) 2007년 장사 등에 관한 법률 개정안

2000년에 「장사등에관한법률」이 개정되었지만 사회적인 여건이 변화하였고, 기존 장사시설 설치 및 관리상의 문제점이 지적되면서 보건복지부(現 보건복지가족부)는 「장사등에관한법률」 개정을 추진하여 2007년 5월 25일 전문 개정된 「장사등에관한법률」을 공포하였으며, 개정된 「장사등에관한법률」은 2008년 5월 26일부터 시행된다(국회법률정보시스템, 2001; 보건복지부, 2006).

(1) 장사정책 및 공설장사시설 관련

개정안에서는 장사시설 공급을 위한 지자체의 의무를 강화하는 대신, 공설장사시설의 관리에 있어서는 자율성을 확대하였다. 또한 그동안 장사시설 공급을 전적으로 지자체 의무로 규정하던 것에서 지자체간 조정을 위한 중앙정부의 개입 필요성이 새로이 추가되었다.

첫째, 제4조 제2항에 지방자치단체의 장사시설 확충을 촉진하기 위해 당해 지역 화장수요 충족에 필요한 시설확충 의무를 부여하였다. 현행법에서도 지방자치단체는 관

할 구역 내 장사시설 수급 중장기계획을 수립하도록 되어있으나, 화장시설은 혐오시설로 인식되어 많은 지자체들이 화장시설 공급계획을 추진하지 못하고 있었으나, 개정법에서 화장시설 설치를 지자체의 의무사항으로 명시하여 자치단체에 대한 노력을 강조하고 있다(보건복지부, 2007). 구체적인 내용을 살펴보면, 장사시설 설치와 관련하여 구체적으로 장사시설 설치에 따른 지역주민과의 갈등을 사전에 방지하기 위해 330만 제곱미터 이상의 신도시를 개발하는 경우 해당지역의 수요를 충족할 수 있는 화장·봉안시설 및 자연장지 등의 설치를 의무화 하였다. 그리고 보건복지부장관이 지역별 인구, 사망자 수, 화장수요 등을 고려하여 지자체 단위로 갖추어야 할 화장로수를 지정하여 고시하도록 하였고, 장사시설 설치지역 주민에 대한 인센티브를 제공하기 위하여 지방자치단체의 장은 필요한 경우 지역주민과 협약한 사항에 관하여 해당 장사시설의 운영 등에 관하여 그 지역주민과 수의계약을 체결할 수 있다고 규정하였다. 또한 공공사업, 대규모 택지개발 등으로 발생한 개장유골 화장수요의 증가에 대처하기 위해 지방자치단체의 장이 개장유골 전용 화장시설을 설치·운영할 수 있도록 하였으며, 입지제한 완화를 통한 장사시설 확충 촉진 및 국민인식 개선을 위해 주거 지역, 상업지역, 공업지역 등 주민생활지역 내 화장시설, 봉안시설, 자연장지의 설치를 허용하였다.

둘째, 제 5조 4항에서 보건복지부장관은 시·도의 장사시설 중·장기계획을 기초로 장사시설 수급조정, 공동설치, 지역 간 갈등조정 등이 필요한 사항 등에 대해 국가종합계획을 수립하는 등 중앙정부의 역할을 강화하였다. 현행법에서는 장사시설 수급계획은 지방자치단체만 수립하는 것으로 되어 있으나, 개정 「장사등에관한법률」 제5조를 전면 수정하여, 보건복지부장관이 국가단위 장사시설 수급 종합계획을 5년마다 수립하고, 지방자치단체는 국가종합계획에 따라 관할 구역 안의 중장기 수급계획을 수립하도록 하였다. 또한 기초자치단체 수급계획을 광역단체장에게, 광역 자치단체 수급계획을 보건복지부장관에게 보고하도록 하고, 보건복지부 장관은 각 지자체 장사시설 중·장기수급계획 중 지역 간 장사시설의 수급조정, 장사시설의 공동설치, 장사시설에 관한 지역 간 갈등조정 등에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 확정하도록 하는 등 중앙의 역할을 강조하도록 하였다.

셋째, 제 12조 2항에서는 공설장사시설을 설치·운영하고 있는 지방자치단체장은 타 지역 주민이 관내 공설장사시설을 이용하는 경우 사용료 등을 차등 부과하여 그 지역주민의 복지증진을 위해 사용할 수 있도록 하였다. 현재도 공설장사시설 사용료는 각 지자체별로 결정하여 부과하고 있으나, 공설장사시설의 사용료 및 관리비의 금액·부과방법, 용도 등을 당해 지자체 조례로 정할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이는 장사시설이 설치된 지역의 주민들에게 보다 저렴한 비용으로 시설을 이용할 수

있도록 혜택을 줌으로써 장사시설의 설치를 촉진하도록 하는데 목적이 있는 것이다.

(2) 자연장제도 도입

보건복지부는 장사시설의 부족으로 인한 국민 불편을 해소하고 장사시설에 의한 자연훼손을 줄이기 위하여 자연친화적 장사방법인 “자연장제도”를 도입한다고 「장사등에 관한 법률」 개정이유를 밝히고 있다. “자연장(自然葬)”이라 함은 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것을 말한다고 명기함으로써 자연장을 새로운 장사방법으로 제도화하였다. 자연장의 방법(제10조) 및 자연장지 조성 기준 관련사항도 「장사등에 관한 법률」에 신설하였으며, 시행령 및 시행규칙 개정안에 따르면, 개별표지는 $120\text{m}^2(10\text{cm} \times 12\text{cm})$ 이하로 하고 다양한 방법과 재질을 이용할 수 있도록 하되, 수목장립의 경우는 산림보호와 경관유지 등을 고려하여 수목에 매다는 방법으로 제한하고 여러 명이 사용하는 공동표지도 금지하였다. 또한 집중호우·산사태 등으로 인한 유골 유실을 방지하고 유족들의 접근 편의를 위해 자연장지의 경사도는 21도 미만으로 제한하고 있다.

이 밖에 방법·구역지정 및 설치기준 등을 제2조 제9내지11호, 제9조의2, 제9조의3, 제14조의 2에서 규정하고 있다.

(3) 사설장사시설에 대한 관리 강화

그동안 사설장사시설의 설치 및 관리상에서도 여러 가지 문제점이 나타남에 따라 사설장사시설 운영주체의 자격기준 및 관리요건을 강화할 필요성이 강조되었다. 이에 따라 이번 개정안에서는 이러한 요건을 강화하여 소비자 피해를 최소화하도록 하였으며 그와 관련된 내용은 다음과 같다(김형락, 2008: 56-57).

첫째, 제 16조 제 2항에서 봉안시설의 과도한 석물사용, 호화봉안묘 설치 등 폐단을 개선하기 위해 봉안묘·봉안탑 1기당 설치할 수 있는 상석·비석 등 시설물의 종류 및 크기와 납골묘(봉안묘)의 시설기준을 제한하였다. 납골묘, 특히 사설납골묘의 지나친 석재 사용 및 대규모화는 묘지보다도 경관훼손이 더욱 심하다는 지적이 있어, 납골묘의 시설기준을 신설하였다. 납골묘의 높이는 70cm, 납골묘의 1기당 면적은 2m^2 를 넘어서는 안 된다고 규정하였다.

둘째, 제 14조, 제 14조의 2항 사설봉안시설·자연장구역의 난립을 방지하기 위하여 사설봉안시설·사설자연장구역의 설치·관리주체를 종교단체에서 종교 법인으로 강화하고, 시설의 공공성·영속성·안전성을 확보를 위해 공공특수법인의 장사시설 설치와 운영을 허용하였다. 이에 따라 사설봉안시설과 마찬가지로 개인·가족 또는 종중·문중 자연장지 이외의 자연장지의 조성·관리 자격요건을 민법상 재단법인, 종교법인,

공공법인으로 제한하였고, 종종·문중 및 법인 자연장지를 조성하는 자는 관할 시군구청장의 허가를 받아야 한다. 이는 사설 화장시설이나 봉안시설을 설치·관리하는 경우 관할 시군구청장에 신고만 하면 되는 것에 비해 강화된 요건이다. 또한 지나친 시설물 설치와 대형화를 방지하기 위하여 자연장지에는 사망자 및 연고자의 이름 등을 기록한 표지와 편의시설 이외의 시설을 설치할 수 없도록 하였고, 자연장지의 면적, 설치하는 표지의 규격, 허용되는 편의시설 종류 및 설치기준은 대통령령으로 정하여 규제하도록 하였다.

셋째, 제 14조의 4항 재해예방·시설물관리·재해복구 등에 대비하기 위하여 묘지 및 봉안시설·자연장시설의 관리기금을 예치하도록 하였다. 이에 따라 사설장사시설에 대한 관리금 적립의무를 부과하였다. 개정법에서 사설장사시설을 설치·조성 및 관리하는 자는 재해에 대비하여 시설물의 유지·관리와 개·보수에 필요한 관리금을 시설물별로 적립하도록 의무화하였다.

넷째, 장사시설 정비·개선명령 및 사용제한에 대한 내용을 신설하였다. 시도지사 및 시군구청장은 자연재해로 인한 토사유출, 지반붕괴 등으로 인근 지역에 피해를 주거나 줄 우려가 있는 경우 또는 시설물의 유실·훼손 및 보건위생상 문제발생이 우려되는 경우 장사시설의 설치·조성자 또는 관리자에게 시설의 정비·개선명령을 하거나 시설의 전부 또는 일부를 사용제한 할 수 있도록 하였다.

이 밖에 장례식장의 보건 위생 수준에 관한 기준(제 25조), 전문자격 소지자가 장례업에 종사하도록 하는 자격제도의 도입(제 25조의 2항, 6항) 등이 개정안에 포함하는 등 2008년 3월 개정안에서는 장사문화에 대한 정책적 개입이 더욱 강화되었다.

3) 장사제도 변화의 이유

장사제도의 변화의 이유는 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다. 첫째, 제도적·행정적 규제에 의한 변화이다. 과거 가치관 내지 관습에만 의존하여 변화하였던 장사제도는 근대에 들어서면서 제도적·행정적인 규제 형태로 변화하였다. 이러한 배경에는 도시화가 진전됨에 따라 과거부터 지속되어 온 매장관행이 국토의 효율적인 이용과 사회환경적인 측면에서 문제를 가져왔기 때문이라고 할 수 있다. 그동안 매장관행은 조상숭배라는 전통적인 가치관을 함축하고 있고, 사회적 통합과 전통계승 차원에서 인정되어 왔지만, 반영구적으로 설치되는 묘지의 누적적 증가 등의 문제를 해결할 필요가 발생한 것이다(이삼식·고덕기·이필도·고수현·오영희·박효준, 2005).

둘째, 사회문화 및 인구학적 측면에서의 변화이다. 저출산 현상의 지속 및 평균수명의 상승으로 인해 노인인구가 절대적 및 상대적으로 증가하여 인구의 고령화 현상이

심화되고 있다. 게다가 산업화 및 도시화의 영향으로 핵가족화 및 탈 가족화가 가속화되어 가족 구성원 간 및 세대 간 유대관계가 약해짐에 따라 ‘효’ 사상이 약화되고 있다. 이에 따라 기존의 묘들 중 상당부분은 관리가 되지 못한 상태에 있다. 이삼식 외(2000)에 따르면, 광역시 이상대도시 주민의 연중 성묘 횟수는 평균 2회가 채 안되며, 한 번도 가지 않은 경우가 약 13% 그리고 1회가 26.1%에 이르고 있다(이삼식·박종서·김승태·김형석, 2001).

셋째, 장사에 관한 의식의 변화이다. 장사에 관한 의식이 과거 매장위주에서 화장선호로 변화하고 있다는 점도 장사정책의 변화의 원인이 되고 있다. 국민들의 화장율은 계속해서 증가하고 있으며, 2005년을 기점으로 해서 화장율이 매장율을 앞지르게 되었다. 이렇듯 도시화, 사회문화 및 인구학적 변화 그리고 장사에 관한 의식의 변화가 장사제도 변화의 주요 이유라고 할 수 있다.

III. 장사시설 및 장사정책 관련 선행연구

본 연구의 주요 목적은 지방자치단체 특히 양주시 장사시설 설치방안으로 대별될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 장사시설 수급계획에 관한 연구와 공설장사시설 설치와 관련한 기준 연구를 고찰하고, 그 시사점을 도출하는데 주안점을 두었다.

장묘제도 및 장사시설에 대한 체계적인 연구는 김국도(1981)의 연구가 최초로, 이 연구에서는 1978~1980년에 걸쳐 전국 묘지에 대한 실태조사를 실시한 후 묘지제도의 개선방안을 제시하고 있다. 장묘제도 및 장사시설과 관련한 연구는 크게 3가지 주제로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다.⁴⁾ 첫 번째는 장사문화에 대한 연구이다. 역사적으로 장사문화가 어떻게 변천되었는지에 관한 연구이다. 두 번째는 장사제도에 관한 연구이다. 장사제도와 관련한 연구는 실체적으로 국토의 효율적 이용이라는 측면에서 매장위주의 장례에서 화장장 등 새로운 장례를 도입하기 위한 연구들이 있다. 세 번째는 장례와 관련한 갈등에 관한 연구이다. 장사시설을 비선호시설로 인식함으로써, 이에 대한 NIMBY적 갈등뿐만 아니라 매장위주의 장례에서 화장위주 더 나아가 산립장 등 새로운 장례법을 도입하는 과정에서 발생하는 갈등을 해소하기 위한 연구들이다. 선행연구들은 시기별로도 구분할 수 있다. 1970~80년대는 묘지제도 개선에 관한 논의의 중심은 묘지의 집단화 방안, 특히 사설묘지보다는 공원묘지, 공설묘지로 집단화하자는 논의가 우세하였다. 특히 묘지문제의 심각성을 알리기 위해 묘지가 국토를 잠식하고 있으며 국토개발에 부정적 영향을 미치고 있다는 점을 논의하면서 이에 대한 경각심을 불러일으키는 연구들이 많았다(김경혜, 1997). 1980~90년대에는 국토의

4) 이 외에도 사회문화적 차원에서 ‘죽음’에 대한 연구와 장례에 대한 연구 등이 있다.

효율적 관리 측면에서 묘지제도의 해결책으로 화장 및 납골을 제시하는 연구들이 늘어났으며, 이와 함께 장묘관습에 대한 국민의식조사 연구가 여러 차례 진행되었다. 여론조사결과 일반적으로 화장에는 동의하지만 본인이 화장을 하려는 의사는 그리 높지 않은 것으로 나타났다(김익기, 1997). 1990년대에는 장의서비스를 이용하는 소비자의 입장에서 장의서비스와 관련된 논문들이 나타났다(김영재, 1995). 또한 매장제도의 문제점을 해결하기 위한 시한적 묘지제도와 화장장려 방안에 관한 논의가 증가하였다.

90년대 중반에는 「매장 및 묘지에 관한 법률」 개정안이 1993년에 입법예고된 이후에 법규의 개선과 관련하여 장묘제도에 대한 연구가 진행되었다(윤양수, 1992). 90년대 후반부터 현재까지의 연구 동향은 매장위주의 묘지제도의 문제점을 지적하고 화장 및 납골에 대한 대국민의식 전환에 관한 연구가 소개되었다. 더불어 1998년과 2000년은 장묘문제에 대한 시민단체 등 각계의 개선운동이 활발하였다. 이 시기에 연구로는 황규선(1998)이 장묘관련법의 통폐합과 납골시설의 설치·운영에 민간참여 필요성을 지적한 장사제도 개선방안을 제시하였으며, 이호조(2000)는 소비자보호의 관점에서 종합장례서비스의 공급과 장례보험제도 및 전문장례지도사 제도의 도입을 제시하였다.

2000년대 이후는 2001년 1월 「장사 등에 관한 법률」이 개정되면서, 「장사등에 관한법률」 자체의 미비점과 법의 시행 이후에 새로이 부각된 사항들을 중심으로 그 문제점을 지적하고, 개선방안을 제시하는 연구들이 출현하였다(강희찬, 2006). 정경균(2002)은 NGO의 역할을 강조하는데, 특히 장사시설에 대한 혐오의식을 개선하고, 추모시설의 확충을 촉구하며, 법령의 실효성을 확보하기 위한 활동 등을 제시하였다. 이와 관련하여 구체적인 장사관련 법령개선에 관한 연구를 살펴보면, 남옥희(2003)는 신도시 계획에 납골시설 설치의 의무화를, 조성구(2003)는 장묘문화의 건전한 정착을 위해 장묘전문기관의 설치를 제시하였다. 또한 장사시설에 대한 혐오의식과 거부감을 완화시키기 위한 방안으로 고덕기(2003: 85-93)와 김시덕(2004)은 화장장 서비스 및 납골당서비스의 표준화를 통한 용어의 순화를 지적하였고, 이삼식 외 3인(2003)은 납골묘의 폐해를 막고 소비자에게 선택권을 부여하는 방안으로 다양한 형태의 납골묘의 모델을 제시하였다. 이 외에 이준우(2003)는 장사관련 법령의 검토에서 규정상의 상호 불일치와 규정의 모호성을 지적하고 개선방안을 제시하였으며, 이삼식 외 5인(2003)은 장사제도 전반에 걸친 문제점을 검토하고 외국제도와의 비교·검토를 통하여 구체적인 개선방안을 제시하였다. 또한 정부차원에서도 비선호시설로서의 장사시설을 설립하기 위한 갈등관리의 중요성도 제시되었다.

비선호시설 중 장사시설의 입지정책결정과 관련한 갈등발생요인에 관한 연구사례를 살펴보면, 고수현(2001)은 그간의 비선호시설 입지와 관련한 연구동향이 주로 정책결정론에 치중해 있다고 보고서, 장사시설의 설치와 관련한 갈등발생요인을 원인론적으

로 분석을 시도하여, 지방자치제실시, 정부 간 갈등관계, 정부 내 부처 간 분절현상이나 부처이기주의, 자본과 노동의 생산력관계 등을 제시하였다. 백종섭(2002)은 서울시 제2화장장인 추모공원 건립정책 사례에서 부지선정과정을 중심으로 발생하는 갈등요인을 분석하였다. 갈등은 장묘문화에 대한 국민들의 전통적인 사고방식, 정보의 비공개와 이해당사자의 참여배제를 골자로 한 서울시의 안이한 전통적인 권위주의적 정책 결정방식, 정부정책에 대한 국민들의 불신 팽배가 주요 원인이 되었다. 이를 해결하기 위해서는 국민들의 장묘문화에 대한 의식을 전환시키기 위한 장기적인 정부의 노력이 절실하며, 정책결정과정에의 시민과 전문가의 참여보장, 정책신뢰를 높이기 위한 정부의 정책유지관리능력 향상, 보상제도의 활용, 마지막으로 환경정책의 속성상 매우 중요한 방법인 환경협력의 제도화가 필요하다고 보았다. 박주영(2003)은 2001년 7월 9일에 서울시가 서초구 원지동에 장사시설(추모공원) 건립을 위한 입지선정 정책결정을 둘러싸고 발생한 서울시와 서초구 및 지역주민간의 시각차와 일련의 갈등상황에 대한 분석을 통해 정책수용거부에 영향을 미친 요인을 핵심영향요인과 주변영향요인으로 나누어 고찰하였다. 정책주체에 대한 신뢰성, 정보공개, 해당 지역주민들이 정책과정 상에의 참여정도 등을 핵심영향요인으로, 인근 지역주민의 동조, 일부 언론들의 입지 선정에 대한 추측 보도와 보도태도 등을 주변영향 요인으로 제시하였다. 최재실(2005)은 장사시설 입지와 관련된 광역자치단체의 사례를 중심으로 ‘장사시설의 입지선정정책 형성과정요인’, ‘경제적 손실보상 요인’, ‘생활환경 피해 요인’, ‘장사시설의 입지반대 인식형성 요인’ 그리고 ‘장사시설의 안전성 요인’ 등으로 구분하여 분석하였다.

장사관련시설을 도출하기 위한 연구는 과학적이고 기술적방법, 계량적방법 등의 종합적이고, 체계적인 평가기준을 우선적으로 마련하여 각종 자료와 실태조사 등을 종합한 정성적 평가를 실시할 필요가 있다. 지자체별 도시계획안을 파악하는 등의 접근 방식의 다각화를 통한 조사가 이루어져야 할 것이다. 계량적 평가는 공설묘지 또는 장사시설 설치 대상 부지에 대해 종합적인 판단을 하는데 유익하며, 한편으로 정성적 평가는 계량화할 수 없는 부분까지를 망라한 종합적인 판단을 돋기 위한 것이다. 또 한 본 연구 결과들이 이론적이기 보다는 구체적이고 종합적인 계획을 제시하는 한편, 일부 지역을 대상으로 한 종합적인 구상(안)을 제시할 필요가 있을 것이다.

IV. 양주시 장사시설 현황 및 문제

1. 양주시 장사시설 현황

양주시의 장사시설 현황을 살펴보기 전에 양주시의 기본수요를 살펴보면 다음과 같

다(양주시, 2005). 양주시의 사망자 추정은 양주시의 인구추정치와 사망률을 통하여 예측하도록 하였다. 과거 양주시의 사망률은 2000년 0.55%, 2001년 0.51%, 2002년 0.44% 등으로 다소 감소추세를 보이고 있다. 이는 도시가 확장되는 상태에서 많은 인구 유입이 이루어지는 도시의 특징이라고 볼 수 있다.

따라서 향후에는 사망률이 일반적인 경우보다 당분간 적게 유지될 것으로 전망되지만, 미래에 노년 인구가 급격히 증가되어 사망률이 현 상태대로 유지된다는 가정 하에 사망률은 0.50%로 설정하여 향후 추정치를 도출하도록 하였다.

<표 1> 양주시 도시계획을 기준으로 한 인구 추정

년도	추정인구	양주시의 도시계획 인구기준치
2009	292,200	
2010	323,100	
2011	354,000	321,000
2012	366,200	
2013	378,400	
2014	390,600	
2015	402,800	
2016	415,000	373,000
2017	422,000	
2018	429,000	
2019	436,000	
2020	443,000	
2021		400,000

※ 양주시(2005), 장사시설 중장기 수급계획.

또한 화장률은 현재 50%정도의 비중을 보이고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다. 이러한 화장률은 정부의 정책과 사회적 인식 변화 등으로 인하여 당분간 지속된다고 가정해 볼 수 있을 것이다.

이러한 증가치는 외국의 사례 등을 기준으로 생각해 볼 때 화장률이 2010년 경에는 80%까지 증대될 것이라 전망된다. 이러한 증가치는 80%선을 넘을 경우 완만한 증대를 보이거나 그 증대가 당분간 전망될 것이라는 가정 하에 다음과 같은 화장수요를 예측해 볼 수 있을 것이다.

납골률은 또한 화장률이 증대됨에 따라서 함께 증대되는 경향을 보이고 있다. 이는 사산아, 유년사망 등 화장 후 산골 처리를 실시하는 사망수요의 비중이 전체 화장자 중 감소하기 때문이라고 해석해 볼 수 있을 것이다.

<표 2> 양주시의 장사관련 예측(명)

년도	사망자	화장수요	납골수요	매장수요
2009	1,461	1,117	854	344
2010	1,616	1,292	1,034	323
2011	1,770	1,416	1,133	354
2012	1,831	1,465	1,172	366
2013	1,892	1,514	1,211	378
2014	1,953	1,562	1,250	391
2015	2,014	1,611	1,289	403
2016	2,075	1,660	1,328	415
2017	2,110	1,688	1,350	422
2018	2,145	1,716	1,373	429
2019	2,180	1,744	1,395	436
2020	2,215	1,772	1,418	443

* 양주시(2005), 장사시설 중장기 수급계획.

<표 3> 양주시 공원묘지현황(2008. 11. 30. 현재)

묘지명	위치	대표자	조년월성일	묘지 현황(m ² , 기)					요금(원)	
				묘면적	묘면역적	매장가능기수	기장기수	향후매장기수	사용료(평당)	연관리비(평당/년)
신세계 공원묘원	장흥 일영리 산33-1	유진형	71.3.13	467,671	178,883	8,944	7,750	1,194	920,000	8,900
운경 공원묘원	장흥 울대리 산6-1	임성춘	71.3.30	184,265	101,345	5,067	4,838	229	500,000	10,000
삼성개발 공원묘원	양주 산북동 산76-1	김진정	75.2.3	101,157	63,090	3,850	3,423	427	750,000	9,900

* 양주시(2009), 양주시 내부자료.

또한 양주시의 교회묘지는 천주교 묘지가 전부이며, 그 규모도 매우 커 양주시로서는 면적에 큰 손해를 보고 있는 지역이다. 이는 결국 양주시의 경제적 손실로 나타날 수 있다.

<표 4> 양주시 교회묘지현황(2008. 11. 30. 현재)

묘지명	위치	대표자	조년월성일	묘지 현황(m ² , 기)					요금(원)	
				묘지 면적	묘면 역적	총 매장 가능 기수	기 장 기수	향후 매장 기수	사용료 (평당)	연 관리 비 (평당/년)
청량리 천주교묘지	양주시 산북동 산73	김수환	66.8.30	372,000	178,200	8,000	6,963	1,037	-	9,000
길음동 천주교묘지	장흥 울대 산16	김수환	69.11.7	122,100	82,645	3,120	2,783	337	-	18,000
청파동 천주교묘지	장흥 일영산78- 1	서울대교 구유지재 단	67.8.10	66,639	62,639	3,400	1,783	1,626	-	10,000

* 양주시(2009), 양주시 내부자료.

양주시의 공동묘지는 총 32개로 나타나고 있으며 지역별로는 남면과 광적면이 가장 많은 것으로 조사되었다. 또한 양주시는 화장시설이 없어 주민들이 매우 불편해 하고 있는 실정이다. 결국 이러한 양주시의 매장추이는 양주시의 개발을 가로막는 원인이 될 수 있으며, 친환경 건강도시, 또는 행복도시를 추구하는 양주시에도 어울리지 않는다. 특히 양주시의 묘지들을 정비할 경우 양주시의 아름다움 산하가 모두 관광자원으로서 더 많은 역할을 할 수 있으며, 개발구역 및 농촌친화구역도 그만큼 넓어지게 되어 그 경제적 효과는 상상할 수 없을 것이다. 서울에 가깝게 위치한 양주시의 장점을 살리고 경제적 효과를 누리기 위해서라도 양주시의 공설묘지는 정리될 필요성이 있을 것이다.

<표 5> 양주시 공동묘지현황(2008. 11. 30. 현재)

(단위 : 개소)

계	백석읍	은현면	남 면	광적면	장흥면	양주1	양주2	회천1	회천2	회천3	회천4
32	3	4	9	6	2	3	2	1	1	-	1

※ 양주시(2009), 양주시 내부자료.

2. 양주시 장사시설의 문제

묘지의 지속적인 증가로 인해 자연경관을 훼손하고 사업용지확보 등 국토의 효율적 이용을 저해하고 있으며, 특히 약 70%의 분묘가 개인 및 종교묘지로 되어 있을 뿐 아니라 상당한 개인묘지는 사실상 허가받지 않은 불법묘지라는 것이 가장 큰 문제점이다. 현재의 장사관행이 지속된다면 전국적으로 단기간 내에 집단묘지 공급이 한계에 도달할 것으로 보인다. 우리나라의 묘지와 장사시설 등이 대부분 지역주민들의 생활 공간과 거리가 멀기 때문에 후손들의 관리가 소홀하며 특히 지역적으로는 장사 관련 시설이 편중되어 있는 것에 비하여 일본, 유럽의 장사관련시설이 생활공간과 가깝고 또한 관광명소로 홍보될 정도로 잘 관리 이용되고 있다.

화장을 높이고 납골묘 이용을 권장하고 있으나 화장시설이 일본이나 유럽 등에 비하여 낙후되어 있고 납골묘와 납골당 시설 역시 홍보할 수 있는 시설이 몇 개에 불과하고 또한 지역이기주의 등으로 확대 설치가 어려운 점들이 있다. 사설법인 묘지는 국립, 공설묘지와 비교할 때 정부는 허가만 하고 있을 뿐 묘지의 공원화 달성이라는 차원에서 전혀 지원책과 관리대책이 마련되지 못한 가운데 민법상 비영리 재단법인으로 운영하면서도 비영리 재단법인의 법률적, 세제적 혜택을 받지 못하여 공원화가 안 된 묘지 집단화만으로 많은 관리상의 문제점을 내재하고 있다.

산과 평야가 만나는 지역이면 어디에나 묘지가 있어 국토개발에 커다란 장애가 되며 묘지 1기가 도로의 개통을 방해하는 일도 많고 일부 계층의 불법 호화분묘는 계층 간의 위화감까지 조성하고 있다. 따라서 이러한 문제점들을 조기에 발견·관리하는 것이 양주시의 장사시설을 활성화 시키는 중요한 방향이라 할 수 있다.

V. 양주시 장사시설 설치 주민의식 분석 결과

1. 조사 개요

구조화된 질문지(structured questionnaire)를 사용해 양주시에 살고 있는 이장 및 기관장 그리고 주민자치위원장 등 250여명을 대상으로 2009년 2월부터 3월까지 설문조사를 실시하였다. 실시된 조사는 총 250명 중 문제가 있는 설문지를 제외하고 234명을 분석하였다. 면접원 오리엔테이션을 받은 면접원이 설문조사와 대면적 면접으로 현지조사를 수행하였으며, 표본추출은 양주시의 하위 지역단위 동/읍/면을 고려한 할당표집을 통해 이루어졌다. 질문지는 크게 네 가지 부문으로 약 30여개의 문항으로 구성된다. 첫 번째 부문은 장사제도 및 방법에 대한 인식조사결과이다. 두 번째 부문은 장사예절 및 절차에 관한 인식조사결과이다. 세 번째 부문은 장사시설에 대한 인식 및 필요성에 대한 인식조사결과이다. 네 번째 부문은 개인적 현황에 대한 인식조사결과이다. 설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS Window 12 Version을 사용해 빈도분석을 실시하였다.

2. 조사분석 결과

1) 장사제도에 대한 전반적 인식도

장사시설의 의무설치규정은 모르고 있다는 응답이 57.7%로 알고 있다 보다 높게 나타났으며, 장사법의 개정여부는 알고 있다가 60.7%로 나타났다.

<표 6> 설치규정, 장사법 개정, 매장규정변경

구분	의무설치 규정	장사법 개정	매장규정 변경
알고 있다	96 41.0%	142 60.7%	103 44.0%
모르고 있다	135 57.7%	92 39.3%	131 56.0%
무응답	3 1.3%	0 0.0%	0 0.0%
소계	234 100.0%	234 100.0%	234 100.0%

또한 매장규정의 변경은 모르고 있다가 58%로 나타났다. 따라서 전반적으로 장사관련 규정 및 법의 개정에 대한 부분을 모르고 있는 것으로 조사되었다.

<표 7> 화장을 원하는 이유

구분	빈도	(%)	구분	빈도	(%)
자연환경 훼손	22	13.6%	자손의 성묘 불가	21	23.3%
묘지부족 문제 해결	33	20.4%	화장에 대한 혐오	19	21.1%
자식/후손의 부담 경감	83	51.2%	묘지 확보	20	22.2%
현대화 시설 이용	20	12.3%	화장시설 소수	11	12.2%
특별한 이유 없음	4	2.5%	특별한 이유 없음	19	21.1%
소계	162	100.0%	소계	90	100.0%

화장한 이후의 방법에 대해서는 자연장(수목장)이 23.1%, 시/군운영 시설이 18.8%, 가족/종/문중 시설이 17.1%로 나타났다. 따라서 자연장에 대한 선호도가 높고 시·군 운영시설에 대한 바람도 있는 것으로 나타났다. 상·장례식은 대부분 전통유교식(56.8%)으로 하는 것을 가장 선호하였고, 그 외 기독교식(12.4%)과 불교식(11.1%)이 많은 것으로 나타났다.

<표 9> 화장 이후 방법

구분	빈도	(%)	구분	빈도	(%)
시/군운영 시설	44	18.8%	전통유교식	133	56.8%
종교단체운영 시설	36	15.4%	기독교식	29	12.4%
가족/종/문중 시설	40	17.1%	천주교식	14	6.0%
자연장(수목장)	54	23.1%	불교식	26	11.1%
기타	29	12.4%	기타	30	12.8%
무용답	31	13.2%	무용답	2	0.9%
소계	234	100.0%	소계	234	100.0%

<표 10> 상·장례식 방법

화장이유는 자식/후손의 부담 경감이 47.1%로 가장 높게 나타났고, 묘지부족 문제 해결이 22.4%, 현대화 시설 이용이 17.6%로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 화장에 대한 인식이 많이 바뀌고 있다는 것을 의미할 수 있을 것이다.

또한 양주시민들이 가장 많이 이용하는 화장시설은 벽제 화장시설이 82.7%로 압도적이며, 다음으로 성남 화장시설이 6.7%로 나타났다. 이는 가장 물리적으로 거리가 가까운 곳을 이용하고 있다는 반증일 것이며, 벽제 화장시설의 이용이 더 편리함을 나타내는 것으로도 볼 수 있을 것이다.

2) 장사시설에 대한 인식 및 필요성

대부분의 주민들은 양주시에 가장 필요한 장사시설로 공설화장시설을 62.0%가 응답하였다. 이는 대부분이 화장시설에 대한 필요성을 인적하고 있다고 볼 수 있다. 또한 기준의 공동묘지 정비시 가장 우선적으로 해야 할 일은 도로 및 진입로 확장이 26.5%, 묘지 구획 정리가 24.4%, 편의시설 확충이 16.2%로 나타났다.

화장시설 설치시 지원제도는 지역시설 인센티브가 56.8%로 가장 높게 나타났고, 경제적 보상이 17.5%, 토지 용도지역변경이 13.2%로 나타나 양주시 주민들은 화장시설 설치 지원제도로 시설인센티브를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 또한 경제적 보상 인센티브에 대해서는 지역개발사업에 400억 이상이 투자되어야 한다가 41.9%로 가장 높았고, 300억이 19.7%로 나타났다. 이는 결국 양주시민들이 경제적 보상에 대한 기대가 큰 것으로 보인다.

<표 11> 가장 필요한 시설

구분	빈도	(%)
공설화장시설	145	62.0%
공설봉안당	12	5.1%
공설묘지	20	8.5%
공설자연장지	23	9.8%
기타	14	6.0%
무응답	20	8.5%
소계	234	100.0%

<표 12> 정비시 우선요인

구분	빈도	(%)
도로 및 진입로 확장	62	26.5%
편의시설 확충	38	16.2%
묘지 구획 정리	57	24.4%
자연재해 대비 관리	22	9.4%
주차장 정비	10	4.3%
잘 모르겠음	26	11.1%
기타	2	0.9%
무응답	17	7.3%
소계	215	100.0%

3) 장사시설 설치시 지원제도

지역시설에 대한 인센티브에 대해서는 지역 숙원사업 해결이 26.1%, 주민복지시설 설치가 17.5%, 친환경 공원조성과 종합의료기관 설치가 11.5%로 나타났다.

<표 13> 설치시 지원제도

구분	빈도	(%)
경제적 보상	41	17.5%
지역시설 인센티브	133	56.8%
토지 용도지역변경	31	13.2%
기타	9	3.8%
무응답	20	8.5%
소계	234	100.0%

<표 14> 경제적 인센티브

구분	빈도	(%)
투자 100억	7	3.0%
투자 200억	27	11.5%
투자 300억	46	19.7%
투자 400억 이상	98	41.9%
무응답	56	23.9%
소계	234	100.0%

<표 15> 지역시설에 대한 인센티브

구분	빈도	(%)	5%	10%	15%	20%	25%	30%
장사시설 내 운영권 지원	22	9.4%						
도로, 상수도 및 통신시설	8	3.4%						
지역 수원사업 해결	61	26.1%						
교육지원	7	3.0%						
주민복지시설 설치	41	17.5%						
친환경 공원조성	27	11.5%						
문화체육시설 설치	13	5.6%						
종합의료시설 유치	27	11.5%						
현금 지급	3	1.3%						
장사시설 이용료 감면	7	3.0%						
기타	2	0.9%						
무응답	16	6.8%						
소계	234	100.0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%

마지막으로 입지조건으로 가장 중요한 요인은 유치 희망 지역이 24.4%, 주거지역과 원거리가 22.2%, 접근 편리가 20.5%, 생태환경훼손이 적은 지역이 13.7%로 나타났다. 결국 양주시민들은 시민들이 원하는 지역에 설치하는 것을 가장 바라는 것으로 나타났다. 따라서 향후 장사시설의 설치시 희망지역에 대한 고려가 가장 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 화장시설 운영시 가장 중요한 요인은 저렴한 이용료/관리비가 33.8%, 쾌적한 주변환경이 25.2%, 이용방법의 편리성이 19.2%, 교통편리와 접근성이 10.3%로 나타났다. 따라서 지역주민의 이용료의 부담을 획기적으로 줄이는 것도 설치의 한 방법이 될 수 있을 것이다.

<표 16> 운영 중요요인

구분	빈도	(%)
접근 편리	48	20.5%
부지 확보 용이	17	7.3%
유치 희망 지역	57	24.4%
생태환경훼손 작은	32	13.7%
주거지역과 원거리	52	22.2%
풍수지리	13	5.6%
무응답	15	6.4%
소계	234	100.0%

<표 17> 입지 중요요인

구분	빈도	(%)
저렴한 이용료/관리비	79	33.8%
이용방법의 편리	45	19.2%
교통편리/접근성	24	10.3%
쾌적한 주변환경	59	25.2%
시설운영자 친절	2	0.9%
시설의 우수성	11	4.7%
무응답	14	6.0%
소계	234	100.0%

VII. 결 론

양주시민들의 의식조사결과 양주시민들은 대부분 장사시설의 설치 및 화장에 대해

찬성하고 있는 것으로 나타났다.

특히 화장시설 설치시 지원제도는 지역시설 인센티브가 56.8%로 가장 높게 나타났고, 경제적 보상이 17.5%, 토지 용도지역변경이 13.2%로 나타나 양주시 주민들은 화장시설설치 지원제도로 시설인센티브를 가장 선호하는 것으로 나타다. 또한 경제적 보상 인센티브에 대해서는 지역개발사업에 400억 이상이 투자되어야 한다가 41.9%로 가장 높았고, 300억이 19.7%로 나타났다.

지역시설에 대한 인센티브에 역시 지역 숙원사업 해결이 26.1%, 주민복지시설 설치가 17.5%, 친환경 공원조성과 종합의료기관 설치가 11.5%로 나타나, 숙원사업의 해결이 가장 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 확인하였다.

가장 중요한 입지조건으로는 유치 희망 지역이 24.4%, 주거지역과 원거리가 22.2%, 접근 편리가 20.5%, 생태환경훼손이 적은 지역이 13.7%로 나타났으며, 결국 양주시민들은 시민들이 원하는 지역에 설치하는 것을 가장 바라는 것으로 나타났다. 따라서 향후 장사시설의 설치시 희망지역에 대한 고려가 가장 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 화장시설 운영시 가장 중요한 요인은 저렴한 이용료/관리비가 33.8%, 쾌적한 주변환경이 25.2%, 이용방법의 편리성이 19.2%, 교통편리와 접근성이 10.3%로 나타났다.

장사시설의 경우, 아직까지 혐오시설임에 틀림없다. 그러나 인식의 변화라는 차원에서 최근에 홍천군의 사례에서 나타난 자치단체간 연합방식 등도 검토되어야 하며, 최근 양주시 백석읍 연곡리의 경우 마을회관에 장사시설을 설치하여, 장례시범마을로 지정된 사례도 있다.

지역주민들의 현명한 판단을 유도하기 위한 다양한 정보와 연수기회를 제공하는 등의 지방자치단체의 노력과 혜안이 어느때보다도 필요하다고 판단되어 진다.

<참고문헌>

- 경제·인문사회연구회. (2005). 「국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구」.
- 고수현. (2001). 장묘 복지시설 설치와 갈등원인. 「장묘시설의 설치와 지역이 기주의 극복」. 한국장례문화학회 학술대회 자료집.
- 김경혜. (1997). 「서울시 장묘제도 발전방안」. 서울시정개발연구원.
- 김국도. (1981). 「한국묘지 제도 정책 연구」. 한국법인문제연구소.
- 김길수. (1995). 혐오시설의 입지갈등에 관한 연구. 「전북대 사회과학연구」, 21.
- 김도희. (2001). 비선호시설 입지정책의 추진단계별 갈등유발요인에 관한 연구: 쓰레기 처리시설 입지갈등사례를 중심으로. 한국행정학회 2001년도 학제학술대회 발표

논문집: 599-615.

- 김시덕. (2004). 화장문화 변천의 역사적 의미. 「산골문화, 그 새로운 접근을 위한 연구」. (사)한국장묘문화개혁범국민협의회.
- 김익기. (1997). 묘지와 화장에 대한 국민의식조사. 서울특별시, 서울시 시설관리공단 공동주체. 화장중심의 새로운 장묘문화 정착을 위한 서울시민 공청회.
- 김필두. (2000). 혐오시설입지를 둘러싼 분쟁의 효율적 해소방안 : 군포시 쓰래기소각장 사례를 중심으로. 「협상연구」, 6(1): 93-104.
- 박동서. (1989). 「한국행정론」. 서울: 법문사.
- 박홍엽. (2006). 갈등주기 관점에서의 갈등해결 기제의 탐색. 「NGO연구」, 4(2).
- 백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국사회와 행정 연구」, 13(2).
- 보건복지부. (2007). 장사 등에 관한 법률 시행령 정부개정령(안).
- 예창근. (2007). 비선호시설 입지정책과정에서의 갈등관리전략. 서울시립대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 이삼식 · 박종서 · 김승태 · 김형석. (2001). 「전국 묘지 실태조사 모형개발 및 관리방안」. 보건사회연구원.
- 이삼식 · 박미연 · 하미영 · 박종서 · 안영훈 · 한부영. (2003). 「장사제도 및 행정체계 국제비교 분석」. 보건복지부. 한국보건사회연구원.
- 이삼식 · 고덕기 · 이필도 · 고수현 · 오영희 · 박효준. (2005). 「장사제도 개선방안 연구」, 보건복지부. 한국보건사회연구원.
- 이춘실. (2008). 울산광역시 종합장사시설 입지선정방법과 시사점. 울산광역시.
- 정조근 · 송영민. (2004). 장묘제도의 한중일 비교연구. 「토지법학」.
- 하혜영. (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대 대학원 박사학위논문.
- Bacow, L. S. & Milkey, J. R.. (1982). Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach. *Harvard Environment Law Review*, 6: 265-305.
- Blackburn, J. W.. (1990). Theoretical Dimensions of Environmental Mediation. In M. A. Rahim (ed.). *Theory and Research in Conflict Management*: 151-169.

접수일(2009년 9월 02일)

수정일자(2009년 10월 04일)

게재확정일(2009년 11월 11일)