

碩 士 學 位 論 文

葬 墓 制 度 改 善 方 案 에 관 한 研 究

-火葬制를 중심으로-

2002年

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

車 道 濬

碩 士 學 位 論 文  
指 導 教 授 이 종 수

# 葬 墓 制 度 改 善 方 案 에 관 한 研 究

- 火 葬 制 를 중 심 으 로 -

2002년

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

車 道 濬

碩士學位論文  
指導教授 이종수

# 葬墓制度 改善方案에 관한 研究

-火葬制를 중심으로-

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2002년

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

車道濬

車道濬의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

2002년 6월 일

審査委員長 印

審査委員 印

審査委員 印

## - 目 次 -

<b>제 I 장 서론</b>	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 範圍와 方法	4
<b>제 II 장 이론적 고찰</b>	6
1. 葬墓의 概念과 種類	6
2. 葬墓制度의 歷史的 背景	11
<b>제 III 장 葬墓制度의 現況과 問題點</b>	20
1. 우리나라 묘지 및 관련시설 현황	20
2. 묘지의 국토 잠식과 그 문제점	22
3. 墓地 法制上の 문제점	31
4. 火葬制度의 實態와 그 문제점	32
<b>제 IV 장 葬墓制度의 개선방안</b>	38
1. 火葬場 및 納骨堂의 積極적 지원	38
2. 火葬制에 대한 정책적·제도적 보완	41
<b>제 V 장 결론</b>	44
* 참고문헌	46

- 表 目 次 -

<표 1> 연도별 묘지면적의 증가 추이 -----	24
<표 2> 각국의 묘지허용 면적 -----	27
<표 3> 풍수지리설에 대한 인식 -----	30
<표 4> 연도별 埋葬과 火葬추세 -----	35
<표 5> 전국 火葬場 현황 -----	36
<표 6> 火葬場의 기능별 주요기능 -----	38

# 제 I 장 서 론

## 1. 研究의 目的

현재 우리나라의 사회문제는 다방면에 걸쳐 많은 곳에서 문제제기를 하고 있지만 그 중에서도 누구나 한번쯤은 심도있게 생각하게 하는 것이 葬墓制度가 아닌가 한다. 특히 최근 서울시의 장묘공원 장소 지정으로 이 문제는 사회적 관심을 고조시키고 있다. 서울시의 경우 장묘공원으로 지정된 지역을 형질변경을 통해서까지 실질적인 업무를 속개하려고 하는 상태인 것으로 알려지고 있다. 그러나 장묘공원 지정 지역에 인접해 살고 있는 대다수의 지역민들은 생활환경의 저해와 부동산 가격의 하락으로 인한 피해가 상당하다며 장묘공원 지정을 원천 무효화해 주길 바라고 있다. 이렇듯 현실적인 사회 문제로 부각된 葬墓制度는 상당부분 개선되어야 할 소지가 많다.

오늘날 우리의 장묘문화는 유교적 전통과 한국문화의 전형적인 가족 제도하에서 그 특수성이 형성되어 왔다.

그리고 우리 민족 특유의 풍수지리설과 유교에서 유래된 조상숭배 정신이 깊게 배어 있어 엄격하고 복잡할 뿐만아니라 호화스러운 장례절차를 취하고 있다. 특히 풍수지리설에 근거한 명당을 찾아 안장하는 것이 자식된 도리하고 생각하는 고정관념을 갖고 있는 것도 사실이다.<sup>1)</sup> 이렇듯 오늘을 살아가는 대부분의 현대인들은 우리나라의 葬墓制度의 모순성과 비효율성을 잘 알면서도 오랫동안의 관습과 문화적 현실속에서 자유로울 수 없었다.

---

1) 문태영, 묘지제도의 개선방안에 관한 研究, 단국대 행정대학원, 석사논문, 1992.

국토는 좁고 인구는 많고 부존자원이 빈약한 우리 나라는 국토의 효율적 이용이 국민의 생존권과 직결된다고 말할 수 있다. 말하자면 현재 우리나라에는 2천만기의 분묘가 조성되어 있는것으로 추정되고 있는데 이는 국토 전체가 묘지투성이라는 것이다. 좁은 국토에 수 많은 인구가 생존을 영위해 나가는 데는 토지자원의 효율적인 이용의 문제가 대두되고 있는 마당에 죽은 자까지도 필요 이상으로 많은 국토를 점유하고 있는 것은 이 문제의 심각성을 더해 주고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

묘지에 할애되고 있는 국토를 우리는 너무 쉽게 인정하는 경향이 있다. 특히 권력층이나 부유한 사람들의 경우 사후의 권위와 사회적 지위를 나타내는 것으로 자부하고 있는 그릇된 사고가 우리 사회에 만연하고 있는 것이다.

서울시가 1998년도에 실시한 ‘葬墓문화에 대한 시민 여론 조사’의 결과를 발표했다. 대부분 埋葬을 선호하는 결과에 대해 서울시는 이를 기초 자료로 삼아 향후 서울시의 葬墓정책의 전개 방향에 대한 시사점을 모색하고자 할 방침이라고 한다. 그런데 이 자료에 의하면, 묘지문제가 심각하다는 의식은 86.6%로 높게 나타났으나, 여전히 풍수지리에 대한 신뢰가 성묘 의식이 되고 있는 火葬에 대한 선호도 불교신자가 여타 종교신자보다 낮다는 것으로 나타났으며, 더구나 埋葬을 고수하게 되는 원인의 주종이 되는 풍수지리와 성묘에 대한 집착도가 불교신자의 경우에 더 강하다는 통계는 우리 불교계가 葬墓 문화에 대한 적극적이고 전향적인 관심과 대안 강구에 노력해야

---

2) 1996년 9월 18일 동국대학교 개교 100주년기념사업본부 주관의 ‘葬墓制度 개선을 위한 研究발표 세미나’에서 밝힌 보건복지제도개혁위원회의 자료에 의하면 95년말 현재 우리나라 전역에 산재해 있는 묘지의 면적은 약 982km<sup>2</sup>로 전 국토 면적의 약 1%에 달한다고 한다.

한다는 생각을 하게 된다.

뿐만 아니라 분묘 1기당 평균면적은 94년도 기준으로 약 13평으로 국민1인당 주택면적인 4.3평보다 무려 3배나 더 큰 것으로 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 우리나라의 죽은자 묘지 총면적은 살아가고 있는 사람의 주거공간의 절반이나 되고, 살아가면서 생산활동을 해야하는 공업지역의 3배에 해당하는 면적을 점유하고 있으며, 매년 여의도 면적의 1.5배의 토지가 묘지로 바뀌어 가고 있는 실정이다. 앞으로도 계속해서 죽은 자의 묘지 면적이 늘어난다면 불과 수 십 년만에 전 국토가 죽은자의 묘지로 뒤덮일 수 있다는 점을 인식하다면 현재의 우리나라 葬墓制度는 분명 개선되어야 한다.<sup>4)</sup>

다행히 최근 사회적인 커다란 이슈로 떠오른 우리의 葬墓制度에 대한 인식이 개선되어, 국토의 효율적인 이용과 턱없이 부족한 묘지난을 해결하고자 하는 노력들이 종교계와 정부 관련단체 및 민간단체에서 진행되고 있다. 그럼에도 각계의 의견과 서로의 이질성으로 인한 문제로 실질적인 모습들은 보여지지 않고 있다.

이러한 문제점을 인식하고 우리의 전통적인 장의의식인 葬墓制度를 점차 개선시켜 나가기 위한 많은 노력들 중에서 火葬制에 대한 현황과 그 실태를 파악해 보고자 하였다. 따라서 현재의 葬墓制度 특히 火葬制의 문제점을 찾아서 그 개선점을 강구하고, 대안을 제시해 보고자 한다.

---

3) 송석구, 葬墓문화 바뀌어야 한다. 葬墓制度 개선을 위한 研究 발표, 1998. 9.

4) 보건복지제도개혁위원회, 장묘제도 개선을 위한 정책토론 자료, 1996. 6. 28

## 2. 研究의 範圍와 方法

### 1) 研究의 範圍

葬墓制度란 묘지 이용과 관련하여 사회 · 문화적 법률을 포함한 종합적인 사회규범을 말한다. 葬墓 문제의 심각성은 이미 사회적 과제가 되었다. 정부에서도 葬墓制度 개선을 위한 다각적인 노력을 기울이고는 있지만 제도적 개선에 의해서만 문제가 해결되는 것은 아니다. 인류가 지구에 존재한 이래 죽은자의 처리 문제는 계속된 과제였다. 처해있는 상황과 환경에 따라 한 사회의 葬墓관습은 오랜 세월을 두고 변화해 왔다. 그러나 관습은 단기간에 쉽게 변화되는 것이 아니다.

우리나라 葬墓制度가 갖고 있는 여러가지 문제 가운데 특히 埋葬으로 인한 묘지란에 대해서 그 실태를 알아보고 그 해결방법으로 火葬制 즉 불교계의 다비제도<sup>5)</sup>와 같은 葬墓制度의 활성화에 초점을 맞추고 있다. 이는 인간의 생사에 관심을 갖는 종교로서의 불교계가 오늘날 사회문제로 대두되고 있는 묘지문제에 능동적으로 해결책을 제시 해야 한다는 과제를 안고 있기도 한 것이다.

### 2) 研究의 方法

우리나라 葬墓制度가 갖고 있는 여러 가지 문제 가운데 특히 埋葬으로 인한 墓地難에 대해서 그 실태를 알아보고 그 해결방법으로 火葬制의 활성화에 초점을 맞추었다.

제II장에서는 葬墓의 개념과 種類, 그리고 역사적 고찰을 통한 이

---

5) 다비제는 불교 교유의 장의제도로 죽은 사람을 火葬하는 것을 의미한다. 그러나 이 제도의 필요성은 불교도뿐만 아니라 일반인들도 피부로 느끼고 있다.

론적 研究를 통해 葬墓制度에 대한 이해를 돕고자 하였다.

제Ⅲ장에서는 葬墓制度의 현황과 문제점을 파악하는데 주력하였다. 현재의 우리나라 葬墓制度의 실태를 현황표를 중심으로 알아보고, 여러 문제점 중에서도 埋葬문화로 인한 국토의 잠식과 묘지 법제상의 문제점을 알아본다.

제Ⅳ장에서 葬墓制度의 여러 개선 방안중 火葬制의 적극적인 도입과 장점을 부각시켜 葬墓制度의 대안으로 제시하고자 하였다.

제Ⅴ장은 결론으로 우리나라의 葬墓制度의 대안으로 火葬制의 일반 국민들에게 널리 보급되어야 하며, 이를 위해서는 국민들의 의식개혁과 함께 제도적인 뒷받침이 이뤄져야 한다는 것을 강조하였다.

## 제Ⅱ장 이론적 고찰

### 1. 葬墓의 概念과 種類

#### 1) 葬墓의 개념

葬墓란 葬禮와 墳墓의 합성어로서 장례란 시신을 다루어 처리하는 일뿐만 아니라 死者의 영혼을 처리하는 과정으로 死者와 관계가 있었던 살아 있는 사람이 시신의 처리 과정 전후에 가져야 할 태도에 대한 규정등을 하나의 연속된 절차로 정리한 것을 의미하며, 墓(무덤)란 사람의 시체를 埋葬한 시설물을 말한다. 墓가 어떻게 해서 생겨났는지에 대해서는 대략 두가지로 집약된다. 그 하나는 시체의 처리물이라는 관점이고, 또 하나는 사람의 기념적 형상물이라는 관점이다.

그 당시 사회의 관습에 따라 시신 처리 방법은 달라진다. 더욱이 종교에 따라 각각 다른 生活觀, 來世觀, 靈魂觀에 의하여 시신에 대한 관념을 다르게 인식하고 있기 때문이다. 그러므로 장례는 그 사회의 관습이나 종교적 배경과 밀접한 관계를 가진다. 따라서 우리는 그것이 慣習的이든 宗教的이든 고정된 관념을 가지고 시신을 처리하는 과정을 장례라 한다.<sup>6)</sup> 우리나라의 경우 일반적으로 하고 있는 시신 처리 방법은 埋葬과 火葬이다.

葬墓制度란 앞에서 밝혔듯이 묘지 이용과 관련하여 사회 · 문화적 법률을 포함한 종합적인 사회규범을 말한다. 법률명으로는 ‘장사등에관한법률’로 지난 2001. 1. 13일자로 예전 법률을 대폭 수정되어

6) 金元龍, 「한국의 고전」, 1974

시행되고 있다. 예전 법률은 ‘埋葬 및 묘지 등에 관한 법률’로 되어 있다.

이렇듯 법률명에서 알 수 있듯이 이전의 葬墓制度가 埋葬 위주의 葬墓 문화였다면 개정된 葬墓制度는 火葬 위주의 葬墓 문화로 개선을 꾀하고 있는 모습을 엿볼 수 있다.

## 2) 葬墓의 種類

葬墓의 種類로는 각각 埋葬, 火葬, 荼毘, 水葬, 風葬, 鳥葬 등으로 구분하고 있다.

(1)매장(埋葬) - 죽은 사람을 땅에 묻는 장례법. 토장(土葬)이라고도 한다. 埋葬 풍습은 인류가 집단생활을 하면서부터 시작되었을 것으로 추정되며, 유럽에는 구석기시대에 埋葬이 있었다고 고고학적으로 증명되었다. 한국에서도 선사시대 이전부터 埋葬한 사실이 각처에 있는 고인돌로 미루어 확실하다.

埋葬을 하는 이유는 ① 지하에 저승이 있다는 신앙에 따라, ② 사자(死者)를 겁내 관계를 끊기 위하여, ③ 움집(竪穴住居) 생활의 유풍에서, ④ 단순히 위생적인 면에서 등의 해석이 있으나, 일반적으로는 ②의 이유가 가장 유력하다. 시체를 단단히 묶어서 굽혀묻기(屈葬)를 하거나, 펴묻기(伸展葬)를 할 때도 시체 위를 무거운 돌로 눌러 놓는 것은 사자의 복귀를 겁내는 뜻이 있는 것으로 생각되며, 지금도 한국에서는 시체를 염할 때 든든한 삼베로 12마디를 묶는 것이 상례이다.

초기의 埋葬은 시신을 그대로 묻었으나 후에는 돌널(石棺)·독널(甕棺)에 수장하였고, 연모의 발달과 함께 나무널(木棺)을 사용하였다. 埋葬의 방법·절차도 나라마다 다른데 한국과 같이 유교의 유풍

이 남아 있는 나라에서는 절차가 번거롭다. 먼저 상주(喪主)가 지관(地官)을 데리고 산지에 가서 묘자리를 정한 다음 표목을 세우고 산신에게 재배하고 축문을 읽는다. 천광(穿壙: 무덤을 팜)할 때는 광상(壙上)에 차일을 쳐서 비나 해를 가린 뒤에 나무로 '井' 자 모양으로 짠 금정(金井)틀을 설치하고 깊이 파는데, 이 때 석회·모래·황토를 섞어서 광내 사방을 잘 다지고 구덩이 안의 상하좌우에는 장지(壯紙)로 가린다. 하관(下棺)할 때는 곡을 그치고 상주는 잘 살펴야 한다. 관이 정위치에 앉은 것을 확인한 다음 상하좌우를 쓸고 구의(柩衣)와 명정(銘旌)을 덮는데, 이 때 망인이 생전에 쓴 물품·서적 등을 넣는다. 이어 5판(板) 또는 7판으로 된 가로대를 내광(內壙) 위에 덮고 현훈(玄)을 드린 뒤 상주 이하가 재배하고 곡한다. 횡판 위는 석회 덩어리로 누르고 판 위에 회를 고루 펴서 단단히 다진 다음 토지신에게 제사지낸다. 지석(誌石)은 석함이나 목곽에 넣어 외광(外壙) 앞에 묻는다. 성분(成墳)이 끝나면 묘 앞에 묘표를 세우고 혼유석(魂遊石)·상석(床石)·향로석(香爐石) 등의 석물을 배설하며 망주석 2개를 묘 앞 좌우에 세우기도 한다.

이러한 埋葬 풍습은 한국·중국·이슬람권 나라에서 지금도 하고 있다. 한국은 전통적으로 묘를 만들어 埋葬하는 장사법이었으나, 조선 말기 근대화의 물결을 타고 일본의 火葬법이 전래되어 병행되고 있다. 이에 따라, 埋葬 및 묘지 등에 관한 법률(1981.3.16. 법률 799호)이 제정되었는데 묘의 크기는 분묘 1기당 20㎡를 초과할 수 없다.

(2) 화장(火葬) - 죽은 사람의 시체를 불에 태워서 처리하는 장법(葬法). 뼈를 추려 항아리나 상자에 넣어서 땅에 묻기도 하고, 가루로 만들어 강이나 산에 뿌리기도 한다.

동양에서는 불교의 진원지인 인도에서 예로부터 불교의 장법인 火葬이 유행되어 오늘에 이른다. 고대 중국에서는 火葬한 흔적을 찾아 볼 수 없으나 후한(後漢) 명제(明帝) 때에는 서역(西域)에서 불교가 전해지면서부터 火葬이 생긴 것 같으며, 송대(宋代)에는 그 수가 많아진 것으로 보이나 명말청초(明末清初)에는 점차 쇠퇴하였고 지금은 중국에서 火葬하는 일이 극히 드물다.

한국에도 삼국시대에 불교가 중국에서 전래된 뒤부터 다비(荼毘)라 하여 승려가 죽으면 火葬하는 풍습이 있었으나 일반인들은 거의 토장의 풍습을 따랐다. 그러나 일제강점기인 1912년 '묘지·火葬·火葬場에 관한 취체규칙'이 제정된 후부터는 일제의 강요, 묘지 확보의 어려움 등으로 火葬을 따르는 예가 있었으나, 오랜 전통적 풍습과 관념을 일시에 변혁시킬 수는 없었고 대부분이 계속 토장을 하였다.

그러나 오늘날에는 인구 팽창에 따른 거주 지역의 확장, 농지와 임야 면적의 확보 등으로 묘지의 절대 면적이 줄어들고 있는 실정이며 따라서 火葬을 하는 예가 특히 대도시를 중심으로 늘고 있다.

(3)다비(荼毘) - 사신(死身)을 태워서 그 유골을 埋葬하는 장법(葬法). 다비라는 말은 팔리어 자페티(jhpeti)의 음사(音寫)로서 소연(燒燃)·분소(焚燒)·소신(燒身)·분시(焚屍), 또는 '태우다'로 번역한다. 다비라는 말 대신 사비(毘)·사유(維)·아유(雅維)라고도 쓴다.

불교가 성립되기 이전부터 인도에서 행해오던 장법이다. 이 법에 의해 석가모니도 그 유체를 火葬하였는데, 그 이래 다비는 불교도(佛敎徒) 사이에 널리 행해졌으며, 불교가 중국을 거쳐 한국·일본 등으로 전래됨에 따라 이 장법도 중국·한국·일본 등에서 널리 행해지게 되었다.

불전(佛典)인 《장아함경(長阿含經)》의 유행경(遊行經)에는 이 다비의 법식이 상세하게 서술되어 있다. 석가모니의 제자인 아난(阿難)은 석가모니가 세상을 떠난 뒤에 그 장의법을 어떻게 해야 할 것인가를 3번이나 거듭하여 물었는데, 석가모니는 그 방법을 상세히 가르쳐 주었다.

우선 향탕(香湯)으로 몸을 깨끗이 씻고, 새 무명 천으로 몸을 두루 감되 500겹으로 차례대로 감고, 몸을 금관에 넣은 후 거기에 삼씨에서 짠 기름을 붓는다. 다음에는 금관을 들어 제2의 쇠곽에 넣고 전단향나무 곱에 다시 넣은 뒤 온갖 향을 쌓아 그 위를 두툼하게 덮은 뒤 태운다. 다비를 마치면 사리(舍利)를 수습한다. 이는 네거리에 탑묘를 세우고 탑 표면에 비단을 걸어 나라의 사람들이 법왕(法王)의 탑을 보고 바른 교화를 사모해 이익을 얻게 하기 위한 것이다.

(4)수장(樹葬) - 시체를 나무 꼭대기나 갈라진 가지 사이에 올려 놓는 장례법. 수상장(樹上葬)이라고도 한다. 시체를 직접 나무에 묶어 놓는 경우도 있으나, 대개는 나무 위에 턱을 매고 그 위에 올려 놓는다. 이것은 땅 위에 높게 턱대를 만들고 시체를 올려 놓는 턱대장과 본질적으로 큰 차이는 없다.

수장이나 턱대장의 풍속은 중앙아시아를 비롯하여 중국·한국 등에 특히 성행하였으며, 미국·아프리카, 인도의 안다만제도, 오스트레일리아에서도 볼 수 있다. 중국에서는 부모보다 먼저 사망한 미혼의 자식이나 악역(惡疫)이 유행하여 갑자기 많은 사람이 죽었을 때 수장을 지냈다.

우리나라에서는 홍역(紅疫)·마마(천연두)로 죽은 시신을 턱 위에 올려 놓았는데, 이는 고열(高熱)로 갑자기 죽은 사람은 간혹 다시 살아나는 경우가 있어 이렇게 하였다는 설도 있다. 또 어린아이들의

시체는 묻지 않고 덕을 만들어 그 위에 올려 놓고 용마름을 덮어 주는 습관이 있었다. 이러한 장례법은 조선 전기 이후 점차 자취를 감추었다.

(5) 풍장(風葬) - 사체(死體)를 매장하지 않고 옷을 입힌 채 또는 관에 넣어 공기 중에 놓아 두는 장례법. 폭장(曝葬)·공장(空葬)이라고도 한다. 나뭇가지나 풀을 덮어 숲 속에 방치하거나, 관에 넣어 관을 풀이나 널빤지로 장집(葬屋)을 만들어 덮는 경우가 있다. 사체를 놓는 방식에 따라서 수장(樹葬)·대장(臺葬)·애장(崖葬)·동혈장(洞穴葬) 등으로 나뉜다. 풍장의 풍습은 북아시아의 고(古)아시아족, 고지(高地) 아시아의 여러 종족, 인도차이나·인도네시아·오스트레일리아의 섬 주민과 아메리카 인디언들에게서 볼 수 있다.

풍장의 경우 풍화하는 대로 두는 경우도 있으나 유체가 해체되기를 기다렸다가 뼈를 거두어 두는 예도 있다. 일본 오키나와(沖繩)의 섬에서도 풍장을 하였다. 대개 물가의 숲 속 그늘, 동굴 속, 장대한 거북 등 모양의 무덤 속에 넣어 두는데, 사체가 썩으면 유골만 골라 잘 씻어서 항아리에 담아 안치소에 모셔 놓고 제사를 지낸다. 한국에서는 전북 고군산도(古群山島)에서 풍장이 행해졌다.

## 2. 葬墓制의 歷史的 背景

葬墓制度 중에서 역사적으로 우리나라에서 일반적으로 사용하였던 葬法은 매장과 화장이었다. 이러한 葬墓制度는 역사적으로도 그 대로 존재하였던 것으로 나타나고 있다. 매장방법은 여러 시대마다 제각기 다른 형식을 취하고 있지만, 지표의 매장법은 전래의 방법과 유교식장례의 혼합에 의하여 형성된 것으로 보인다.

## 1) 埋葬法

사람의 시체·유골(遺骨)을 땅속에 파묻은 것을 말한다. 한국의 매장법은 중국의 영향을 많이 받았다.

우리나라에서는 영혼불멸(靈魂不滅)의 신앙과 함께 시체를 매장하는 풍습은 이미 신석기시대부터 싹텄다.

### (1) 선사시대

한국의 신석기인은 사람이 죽으면 그 시체를 집 근처의 땅속 및 조개더미 밑에 묻었으며, 처음에는 봉토(封土)도 하지 않았다. 한편, 돌을 이용하여 무덤을 꾸미는 방법이 쓰이기 시작하였는데, 최초의 것은 뚜껑도 바닥도 없이 자연석을 직사각형으로 둘러세우고, 그 속에 시체를 안치한 환석묘(環石墓)이다. 이중 가장 널리 분포하는 것은 고인돌로서 유럽의 돌멘(dolmen)과 같은 형식이다.

### (2) 삼국시대

고구려의 고유묘제(固有墓制)는 널방이 지상에 만들어지는 돌무지무덤이었으나, 뒤에는 중국의 영향을 받아 봉토돌방무덤[封土石室墳]을 주로 만들었다.

백제의 묘제도 고구려의 것과 대동소이하다. 처음에는 돌무지무덤을 만들다가 뒤에는 굴식돌방무덤을 만들었는데, 고구려와 다른 점은 돌방무덤 외에 전실분(室墳)이 있다는 점이다. 이는 백제와의 교류가 활발했던 중국 남조(南朝)의 영향을 받은 것이다.

고구려·백제의 고분들이 대체로 굴식돌방무덤인데 비하여 신라 초기의 무덤은 굴식돌무지덧널무덤이다. 목관(木棺)을 넣은 목곽의 주위에 돌을 채우고 다시 진흙으로 덮은 다음 흙과 자갈을 교대로 쌓아서 커다란 봉분을 만들어 그 속에 매장하였다.

이상 열거한 삼국시대의 묘제는 대부분 왕릉(王陵)의 경우이고, 일반 서민들은 봉분조차 갖추지 못한 초라한 토묘(土墓)에 묻혔다. 또, 부분적으로는 전(前) 시대의 묘제가 답습되기도 하였다.

### (3) 통일신라시대

통일신라시대에 이르러서는 당나라의 영향을 받아 여러 가지 장식을 갖추게 되었다.

한편, 불교의 영향으로 화장법(火葬法)이 생기면서 후장(厚葬) 풍습이 쇠퇴하였다. 왕릉 이외에는 봉분도 없는 것이 많아지고, 산 위에 작은 석실(石室)을 만들어 뼈를 담은 독을 그 속에 넣어두는 등 민간의 분묘는 보잘것없었다.

### (4) 고려시대

고려시대는 원칙적으로 신라의 묘제를 계승하였으나, 풍수설(風水說)을 중시하여 방위(方位)를 엄격히 가려서 묘지를 정하였다. 주산(主山)을 뒤로 업고 남쪽을 향하며, 주산의 줄기는 좌우로 뻗어 청룡(靑龍)·백호(白虎)를 이루고, 주수(主水)와 객수(客水)는 흔히 그 앞에서 합하고 있다. 귀족의 경우는 대개 원분(圓墳) 속의 석실에 칠관(漆棺)과 화장한 재를 담은 돌널을 안치하기도 하였다.

일반인의 무덤은 대부분 목관을 토장(土葬)하고 봉분을 조그맣게 만들었다.

### (5) 조선시대

조선시대의 장묘 풍습은 유교의 영향으로 승려 외에는 화장을 하지 않고, 모두 토장(土葬)한 것이 고려시대와 다르다.

## 2)火葬法

火葬法이 인도에서 시작되어 중국을 거쳐 우리나라에 처음 들어

오게 된 것은 불교문화가 유입된 이후부터라 할 수 있다. 우리나라에서 불교가 전래된 시기는 고대국가가 형성될 무렵으로서 고구려와 백제는 4세기말이었고, 신라는 6세기 초이었다. 따라서 고대국가의 왕실에서 불교를 받아들인 삼국시대에서부터 우리나라 火葬의 역사적 상황과 제약점을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 삼국시대

우리나라의 고대 국가중 가장 먼저 불교를 수용한 고구려의 火葬에 대해서는 문헌이나 장골에 의한 火葬墓나 납골용기가 없어 잘 알 수 없다. 다만 횡혈식 석실분인 쌍영총의 벽화에 그려진 불교적 기원양식을 볼 수 있을 뿐이다. 이것으로 보아 고구려에서 火葬이 이루어졌던 것으로 추측되어 진다.

이와 달리 백제에서는 火葬이 시행되었음을 확실하게 알 수 있다. 백제지역의 부여일대에서 여러 가지 구조의 火葬墓와 납골용기가 발굴조사 되었다. 백제火葬의 발생은 납골용기 안에서 당고종 무덕 4년(A.D. 621)에 처음 주조했다고 하는 개원통보가 발견되어 7세기 초로 추정하고 있다. 한편, 백제는 火葬분묘제도를 일본에 처음 전수하였으며 또한 백제인으로서 일본에 귀화한 사람들에 의하여 널리 유포된 것으로 인정되고 있다. 따라서 지금의 일본 火葬분묘의 그 원류형을 백제火葬에서 찾음이 당연하다고 생각된다.

한편, 고구려와 백제보다 뒤늦게 불교를 공인한 신라에는 火葬과 관련된 문헌이 있다. 신라 선덕여왕(A.D. 647-653) 때 활약한 현장 법사에 대한 삼국유사의 기록을 통해 신라火葬의 발생을 대략 7세기초에서 중반경으로 밝히게 되었다. 따라서 신라가 삼국을 통일하기 이전에 火葬이 일반 시행 되었음을 확인할 수 있다. 삼국시대의 유골처리에 있어 토장아닌 火葬에도 일차장인 산골이외에 이차장으

로서 火葬한 유골을 용기에 담아 매몰하는 장속이 행하여 졌다.

### (2) 통일신라시대

삼국통일을 완수한 문무왕(A.D.661-681)은 자신의 사후 장례를 불교식으로 火葬할 것을 유언하였다. 문무왕 火葬(681) 이후 삼국사기와 삼국유사에서 火葬한 것으로 기록되는 왕은 효성왕, 선덕왕, 원성왕, 진성왕, 신덕왕, 경명왕이다. 따라서 통일신라시대는 도교의 대중화와 더불어 스님은 물론 왕족 귀족 민중에 이르기까지 모든 계층에서 火葬이 파급되어 신라 멸망 935년까지 성행한 것으로 보인다.

이와 같이 火葬이 민간층으로 확산되어 토기로 된 장공용기들이 경주일대에서 많이 출토되었다. .

### (3)고려시대

불교를 국시로 정함으로 인해 불교는 신라시대와 같이 귀족불교로서 성행하게 되었다. 따라서 고려시대의 사람들이 사원이나 승려와 밀접한 관계를 가짐으로 인해 장법은 불교 火葬法에 의하였다.

고려시대의 火葬의 절차는 火葬-권안-매몰이라는 3단계의 과정을 거치고 있다. 火葬은 대체로 불사의 처리의 산록에서 행하게 되었던 것으로 사망에서 火葬까지의 기간은 보통 수일에서 10일에 불과하였다. 일차장으로 火葬한 유골은 사찰에 임시로 봉안하는데 이를 권안이라 한다. 그 기간동안 자손들은 스님과 조석으로 망자의 극락왕생을 기원하고 조상의 죽음을 애도하였을 것이다. 이러한 권안기간이 끝나면 매몰을 하는데, 매몰은 이차장으로 사찰에 봉안한 유골을 땅속에 묻는 목장을 행하는 것을 말한다.

주자학을 받아들인 신진사대부들에 의해 火葬이 처음 거론되어 금지된 것은 공민왕 때이다. 공민왕이 그의 왕비 노국대장공주가 사

절하자 공민왕이 불교식으로 火葬하려 했을 때 유탁이란 신하가 반대하므로 중지하였다는 기록에서 알수가 있다. 하지만 공양왕 때는 신진사대부들은 주자가례에 의한 관혼상제를 보다 장려하기 위하여 보다 강력하게 불교식 火葬과 제례를 비판하기 시작했다. 1398년 공양왕 원년 헌사의 상소 중에서 火葬을 비판하고 埋葬을 주장하는 내용이 있다.

결국 火葬을 제약하고 埋葬을 권장하는 이러한 사대부의 주자학적 유교제례의 주장은 불교식 火葬을 금지하고 주자학풍에 의한 토장과 삼년장의 시행을 가져오게 되었다. 이로 인해 사대부와 서민에 이르기까지 가묘를 세워 조상의 제사를 받들게 하여 상례 제례에 일대 전환점을 가져왔던 것이다. 따라서 장제방식에 있어 火葬이 점차적으로 줄어들고 埋葬의 풍습이 확대되어 간 것으로 나타난다.

#### (4) 조선시대

조선 건국초에 태조는 억불숭유정책을 쓰면서 주자가례를 기준으로 한 상장례를 치루도록 하였다. 1397년에는 조선 최초의 법전인 경국대전(1397)이 배포됨으로 하여 이 법전에는 상장에 관한 법규까지 규정되어 수두룩하므로 이를 행하곤 하였다. 이에 왕가는 물론 사대부들 간에도 많은 논란이 있었던 것으로 태조가 공포한 경국대전에는 상장에 관한 법규가 있지만 장법에 관한 것이 없기 때문에 태종 10년(1410)에는 장법에 관한 제도를 정하게 하고 이를 지키게 하였다. 하지만 삼국시대에서부터 시작되어 고려시대에 오면서, 위로 왕족에서 아래로는 천민에 이르기까지 보편화된 火葬이란 장법이 유교적인 사상의 계몽만으로 쉽게 변화되지 않았으리라고 본다. 그리고 조선의 숭유정책으로 인해 유교적 장법을 어쩔 수 없이 받아들여지게 되어도 일부에서는 관의 눈을 피해 모르게 火葬을 하였을 것이다.

따라서 조선왕조와 신진사대부 세력은 유교적인 계몽보다는 정부의 강압적인 제지와 처벌로서 보다 폭넓은 埋葬풍토를 조성하기 위해 노력하였을 것이다. 이와 관련된 내용을 조선실록 성종실록에 담고 있다.

정치적 규제에 의하여 고려말까지도 성행되었던 火葬制度는 조선 시대를 거치면서 이상 장법의 하나로서 자리를 구축할 수 없었다. 결국 조선시대 유교라는 종교적인 입장에서 시작된 火葬에 대한 제약은 정치적 제약으로 확대되었고 이로 인해 火葬풍토의 맥이 끊어졌다.

#### (5) 일제시대

1910년 조일합방 이후 조선시대는 몰락하고 본격적인 일본에 의한 강압적 통치체제로 전환하였다. 묘지제도에도 이러한 움직임이 나타난다. 한반도의 산림자원을 효율적으로 착취하기 위한 방안으로 획일화된 집단묘지제(공동묘지)를 실현하는 조선총독부령 제123호 ‘묘지, 火葬場, 埋葬 및 火葬취체규칙’을 1912년 6월에 공포하였으며 경기도 경성부에서 시작하여 1915년 충청남도를 최후로 만 삼년간 13회에 걸쳐 분리 시행하게 했다.

명치 45년 발표되어 소화2년에 개정된 묘지 火葬場埋葬취체규칙에 의하면, 火葬場을 새로 허가한 때에는 위치구조를 화면급 도면을 구비하고 도지사에게 원출하라고 규정하고(제4조), 火葬場을 설치할 때에는 제한으로써 (1)도로 철도급 차천을 떨어진 거리에서 60간 이상 인가급 공중폭주의 장소에서 떨어진 거리 백20간 이상일 것 (2)시가 급 부어에 대해 풍상에 위치하지 않을 것 (3)화로 연통을 구비하고 추연을 방지할 장치를 할 것, (4)주위에 높이 6척 이사에 장을 설치할 것을 규정하고 있다.

이러한 규칙에 따르면 개인묘지는 일절 불허하게 되고 모든 묘지는 공동묘지만으로 허용하게 된다. 따라서 일제의 강제적인 공동묘지화 정책에 대한 한민족의 반발이 백골란이라는 사건을 가져올 만큼 무척 강하게 일어났다. 이후 1919년 3·1대항쟁으로 한민족의 반발이 더욱 커지게 되자 일제는 결국 동법칙의 일부를 개정하게 된다. 그 일부개정의 주요내용은 가족공동묘지를 3,000평을 한도로 설치할 수 있도록 하고 있다.<sup>7)</sup>

국토수탈과 민족의식 말살이라는 취지에서 시행된 이러한 일제의 제 123호 규칙의 일환으로 조선시대에 금지되어오던 火葬法이 다시 시행되게 되었다. 일제는 火葬을 장려하기 위하여 각도에 장제장을 설치하고 이를 운영하여 왔다. 이렇게 일제에 의해 火葬이 다시 권장됨으로 인해 조선시대 금지된 고래의 火葬 풍토가 되살아난다고 볼 수도 있겠으나 오히려 와장문화는 더욱 왜곡되고 천박한 문화적인 풍토로 전락하였다. 왜냐하면 개정된 제123호 규칙에 의하면 3,000평 사유림을 가진 자는 가족 묘지가 가능하나 그 이외에는 공동묘지나 火葬을 하여야 하기 때문이다. 이로 인해 火葬은 사유림을 가지지 못한 하류층에서 이용되어지게 되어 火葬에 대한 사회적 인식은 좋을 수가 없었다고 보여진다. 그것은 일제에 의해 火葬이 권장된 것에도 문제가 있겠지만 그 보다는 火葬 권장의 목적이 공중 위생상 시체의 부채에서 생기는 일방적인 병해를 예방하고 무분별하게 埋葬하는 관습을 방지한다는 명목보다는 식민지 수탈에 보다 주된 목적을 두었기 때문이라고 본다.

결국 일제시대를 거치면서 형성된 국민의식상에 있어 火葬에 대한 거부감은 해방이후 일제의 압박으로 구속되어 오던 埋葬풍속의 반

7) 조종식, 한국의 묘지 - 한국묘지에 관한 법적연구, 대원출판사, 1987, p.28.

발이 함께 작용되어 더욱 가중되게 되었다. 따라서 해방이후 火葬場의 기능은 시체를 소각하는 범주에 국한되어 특별히 사자의 유언에 의한 경우를 제외하고는 통상적으로 전염병환자나 객사자, 사고사망자, 사산아 등 불명예스러운 죽음을 맞이한 사람들에게만 火葬한다고 인식되며, 오히려 火葬을 하고 싶은 경우에도 고인에게 불경스럽게 대한다는 주의의 이목이 두려워 火葬을 기피하여온 일면도 부인할 수 없다.<sup>8)</sup> 그러므로 지금 오늘날 우리나라의 火葬풍토는 고려말 이전의 우리 고유의 풍토가 아닌 일제시대에 일제에 의해 강제로 종성되어온 비자발적인 것이며 이는 결국 우리민족 정서와 어긋나 있어 결국 火葬풍토는 낙후되고 현재의 火葬場은 埋葬에 비해 낮아질 수밖에 없다고 본다.

---

8) 박석안, 화장장 건축계획에 관한 연구, 1988, p.19.

## 제Ⅲ장 葬墓制度의 현황과 문제점

### 1. 우리나라 묘지 및 관련시설 현황

#### 1) 묘지

95년말 현재 우리나라에 산재되어 있는 묘지는 약 2천만기로 추정되며, 이들 묘지가 차지하고 있는 면적은 약 980km<sup>2</sup>로 총 택지면적(1,939km<sup>2</sup>)의절반이 넘고 전 국토면적의 1%에 해당한다. 이들 묘지 가운데 약 31%는 집단묘지로서 공설묘지가 132개소, 법인묘지가 110개소이고 대부분이 불법묘지인 개인묘지는 약 69%를 차지하고 있다.<sup>9)</sup>

통계청 「인구동태통계연보」 1999년 통계에 의하면 매년 약 25만여명이 사망하여 전체 사망자의 78%에 해당하는 약 20만명 가량을 埋葬하였다고 한다. 이 자료에 따르면, 매년 약 20만기의 분묘가 새로이 조성되고 있어 해마다 서울 여의도 면적의 1.5배 가량인 약 9km<sup>2</sup>의 국토가 죽은자의 안식처로 잠식되고 있는 실정이다.

#### 2) 火葬場

보건복지부 「보건복지통계연보」 자료에 의하면 1999년 말 전국의 火葬場은 45개소로 모두가 공설로 운영되고 있다. 이들 전체 火葬場의 火葬 능력은 약 15만6천구로 연평균 사망자의 수에 비하면 약 10만구의 火葬능력이 모자라는 형편이다. 그러나 전체 사망자의 수에 비해 모자라는 火葬場도 埋葬위주의 장례관행으로 98년도에는 6

9) 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 1999

만 5천구를 처리하는데 그쳤다. 연도별 火葬率의 추이를 살펴보면, 93년도 19.1%, 94년도 20.5%로 매년 0.5%씩 증가하였으나, 95년도엔 22%로 1.5% 증가하였으며, 1998년에는 27.8%로 높은 증가율을 보여주고 있어 점차 火葬을 선호하는 경향임을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 그러나 외국의 경우 일본이 97%, 태국이 90%, 영국이 68%의 火葬率을 나타내고 있어 아직도 우리나라의 火葬率은 저조한 실정이다.<sup>11)</sup>

### 3) 納骨堂

95년말 보건복지부 노인복지과의 자료에 의하면 전국의 納骨堂은 54개소(공설 43개소, 사설 11개소)로 火葬場 또는 종교시설에 부설·운영되고 있다. 이들 納骨堂이 갖고 있는 전체 봉안 능력은 26만 7천구이지만 현재까지의 봉안실적은 10만 4천구로 약 65%가량이 비어 있는 실정이다.

서울시립 벽제火葬場에는 매일 많은 운구차가 밀려든다. 火葬場에 도착해 화구에 관을 넣을 때까지 2시간, 火葬하는데 또 2시간이 걸린다. 이만큼 火葬場을 이용하는 사람들이 많아졌다.

서울시는 현재 화장로가 16기인 벽제火葬場의 화장로를 23기로 늘렸다. 그럼에도 불구하고 火葬場을 이용하는 수가 급증함에 따라 제2, 제3의 火葬場 터를 물색중이다.

그러나 민간이 운영하는 納骨堂이 늘어나면서 2000년에는 전국의 납골당 수가 91개로 증가하였으며, 봉안능력도 67만5천구로 확대되었다.<sup>12)</sup>

또한 납골시설도 크게 부족하다. 현재 서울은 왕릉식 납골시설인

---

10) 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1999

11) 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 1995

12) 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2000

용미리 제1묘지 8100기, 벽제 시립火葬場 안 제1봉안당 6036기, 장재장 납골시설 7398기 등 4곳에 모두 2만 6884기를 안치할 수 있는 능력을 갖췄다. 그러나 유족들이 봉안했던 납골함을 가져가는 곳까지 다시 봉안해도 수용할 수 있는 능력을 넘어선지 오래되었다. 이에 따라 서울시의 경우 용미리 제2묘지 안 895평의 터에 3만 4천기를 안장할 제2봉안당을 완공하였으며, 또 용미리 제1묘지 안에 1만기를 봉안할수 있는 제2왕릉식 납골당을 완공했다.

## 2. 묘지의 국토 잠식과 그 문제점

### 1) 현황

1999년말 현재 전국 약 2000만기의 묘지 가운데 1380만기(69%)가 개인묘지로 추정된다. 이에 반해 집단묘지(공설묘지, 사설집단묘지 등)는 380개소 114만기에 불과하다. 나머지는 문중묘나 가족묘, 국립묘지 등이 차지하고 있다.

산림청에 따르면 91년부터 99년까지 묘지로 산림형질을 변경한 허가건수는 모두 2604건 175만평에 이른다. 매년 멀쩡한 산림 20만평이 묘지로 변하고 있는 것이다. 하지만 불법적으로 형질변경을 하여 적발한 경우만도 2720건에 이르러 개인묘지에 의한 국토잠식 규모는 훨씬 클 것으로 전문가들은 지적하고 있다. 이렇듯 한국은 세계적으로 유래를 찾기 힘든 ‘개인묘지 천국’이다.<sup>13)</sup>

이러한 개인 묘지 면적의 증가보다 더욱 심각한 문제는 매년 늘어나는 묘지들이다. 1년에 약 20만기씩 묘지가 늘고 있다. 이런 추세가 계속되면 수도권은 3년 이내에, 전국적으로 10년 이내에 집단묘

13) 통계청, 「인구동태통계연보」, 1998

지 공급이 한계에 도달할 것으로 보건복지부는 예측했다.

埋葬 위주의 葬墓관행은 묘지를 지속적으로 증가시켜 공중위생상의 문제야기와 산업용지 및 생활공간 축소 등 국토의 효율적 이용을 저해하고 있다. 묘지의 국토 잠식은 어느 문제보다도 시급하게 해결해야할 문제이다.

묘지제도는 전통적 풍수지리설을 중심으로 이어진 관습이다.<sup>14)</sup> 미신적인 의존심만을 키우는 이 사상으로 개발이 가능한 국토가 잠식당하고 있음을 알고 있으면서도 조상의 무덤이니까 국토의 잠식은 부차적인 것이라는 것이 우리 국민들이 가지고 있는 의식이다. 또한 묘지가 입지하게 되면 형사상 민사상 강력한 법의 보호를 받게 되므로 함부로 손을 댈 수 없는 데다 묘지에 대한 사회적 인습으로 묘지가 입지한 인근지역의 토지까지도 거의 이용하지 못하고 있어 실제 묘지면적보다 훨씬 많은 토지가 사장되며 묘지면적에 대한 법적 제도가 있음에도 불구하고 일반인에 대한 계몽 및 인식부족으로 묘지가 필요 이상으로 넓게 차지하고 있음으로써 묘지로 인한 국토의 잠식은 실로 막대하다. 연도별 묘지의 증가 추이를 보면 다음의 <표 1>과 같다.

인간은 생태계 속에서 강력한 작용을 하는 하나의 공동체이다. 이러한 인간은 자연계의 한 부분인 동시에 조형계와 사회계라는 새로운 환경을 창출해 내는 사회적 동물이다. 그러나 한편, 인간은 자기가 속해있는 자연환경뿐만 아니라 우리가 스스로 조성한 인공적인 환경으로부터도 생존권에 대한 심각한 영향을 받고 있다.

자연환경은 균형과 조화를 원칙으로 하여 더욱이 관리가 소홀하여 붕분이 허물어지고 유골이 드러나 보이는 경우에

14) 유남상, 한국묘제에 관한 의식구조상의 문제점, 충남대논문집, 2권5호, 1987

있어서도 환경파괴는 물론 보건위생상으로 보아도 고도로 발달된 현대사회에 역행하는 사회적 인습으로 보아야 할 것이다. 이같은 자연환경 파괴는 국토의 풍치를 저하시키고 묘지주변의 각종 토지

<표 1> 연도별 묘지면적의 증가 추이

년도말	묘지면적(km <sup>2</sup> )	작년대비 증가율(%)	묘지기수 (1,000기)	작년대비 증가율(%)
1983	850.0		16,780	
1987	911.6	1.1	18,012	1.2
1988	921.8	1.1	18,216	1.1
1989	929.9	0.9	18,414	1.1
1990	939.6	1.0	18,609	1.1
1991	948.9	1.0	18,829	1.2
1992	957.6	0.8	19,034	1.0
1993	965.6	0.8	19,228	1.0
1994	974.0	0.9	19,425	1.0
1995	982.0	0.8	19,612	1.0
1996	989.0	0.7	19,799	0.9
1997	996.0			

\* 1996년도 묘지기수 중 집단묘지 31%, 개인묘지69%.

※ 자료 : 보건복지부 1997

이용시 기피의 대상이 되며 상대적으로 묘지가 없는 지역을 선호하게 함으로써 국토의 균등적인 이용 발전을 저해한다.

## 2) 사설묘지의 남용

우리나라는 전 국토의 70%가 임야로 구성되어 있다. 특히 묘지가 조성되어 있는 곳의 대부분이 산이라는 것이다. 옛부터 우리는 산림을 무주공산이라 해서 누구든지 입산하여 생물과 광물을 채취하는 것이 떳떳한 관습으로 되어 왔으나, 日政下에 들어와서 산에 대한 소유권을 인정하자 각기 산림을 부모와 조상의 葬墓地로서 확보하게 되어 가세에 따라 수십 평에서 5정보 미만을 분묘지로서 세분하게 되어 산림소유의 영세화를 가져오게 되었으며 당시에는 임야에 대한 식목의 개념을 찾아볼 수 없었다는 것이 녹화사업 추진 상 큰 문제점이 되었다. 또한 대부분의 사람들은 공동묘지의 이용을 크게 기피하여 자신들의 선산에 가족묘지 혹은 문중묘지를 설치하고 있다. 따라서 1년에 1~2회의 성묘 이외에는 산림이용을 하지 않는 사설묘지를 조성하기 위해 산림을 훼손하는 것도 산림개발의 저해요인이다.

우리 나라의 사설묘지의 특징을 살펴보면 대부분이 從來로부터 부유층과 권력층의 점유물인양 왜곡되어 호화불법묘지가 상당수에 이르고 이들 대부분의 묘지들은 풍수지리서로 말미암아 임야나 전답뿐 아니라 심산유곡에까지 사설묘지들이 들어서고 있다. 이들 사설묘지들은 법적으로 제한된 면적보다 훨씬 넓은 면적을 점유하는 일이 많고 개인 소유의 산지는 거의 일가족 또는 일가친척들의 사유묘지로 되어 있고 되고 있는 실정으로 산 전체가 묘지로 뒤덮인 느낌을 준다. 이들 불법 호화묘지를 조성하기 위해 쏟아 붓는 금전은 서민들의 상식을 넘어서는 것이 보통이어서 국토의 종합개발이라는 경제적 측면에서 볼 때 크나큰 장애요인이 되고 있다. 또한 사설묘지를 소유하지 않고 있는 일반 서민들의 상대적 소외감을 생각

해 볼 때 호화로운 사설묘지는 우리 나라 묘지제도의 또 하나의 문제점이다.

국토는 무한정한 사재가 아니다. 그러므로 국토는 가장 효율적으로 개발되어야 한다. 살아서 못 다한 효도를 사후에라도 해야한다는 뿌리깊은 유교사상의 잘못된 해석과 묘지가 명당에 위치해야 후손이 번창한다는 잘못된 인식으로 국토와 자연환경은 파괴되고 있으며 사설 묘지의 수는 해가 갈수록 증가하고 있다.

현재의 葬墓 관행이 지속된다면 수도권은 5년 이내, 전국적으로는 16년 이내에 집단묘지의 공급이 한계에 이를 것으로 전망되고 있다.<sup>15)</sup>

우리 나라 묘지 1기당 평균 면적이 일본의 7~20배, 미국의 10~27배나 되는 등 관혼상제와 관련된 과소비문화가 선진국에 비해 극심하다는 지적이 나왔다. 27일 KDI부설 국민경제교육연구소와 한국시민단체협의회 주최로 ‘한국인의 소비형태와 건전소비문화’토론회에서 참가자들은 “관혼상제 문화가 지나치게 과실형 -모방형으로 나아가 과소비를 부채질하고 있다”며 특히 葬墓制度 개선방안을 시급히 마련해야 한다고 주장했다.

현재 우리나라의 분묘 1기당 면적은 집단묘지의 경우 30㎡(9평), 개인 묘지일 경우 80㎡(24평)에 이른다. 반면 이웃 일본의 묘지 행정체계가 확립되어 있고, 허가된 구역 이외에는 묘지를 설치하지 않아 분묘 1기당 평균면적은 4㎡(1.2평)에 불과하다. 가족납골묘지도 가정마다 크기가 다르지만 보통 5-10㎡(1.5-3평) 규모다. 묘지관행이 우리 나라와 비슷한 대만도 분묘 1기당 면적은 16㎡(4.8평)로, 우리보다 적다.<sup>16)</sup> 대만은 지난 92년부터 추진한 국가건설 6개년 계획에

15) 김익기, 「묘지와 화장에 대한 국민인식조사」, 1997

묘지문제를 포함시켜 무질서한 묘지를 정리하고 납골당 건립을 추진하고 있다. 한편 집단묘지가 일찍부터 발달한 구미지역에선 분묘 1기당 평균면적이 1평(3.3㎡) 남짓하다. 영국은 3.6㎡, 프랑스는 2.5㎡, 네덜란드는 3㎡, 미국은 2.9㎡에 불과하다.

<표 2> 각국의 묘지허용 면적

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분	분묘 1기당 면적
한 국	집단묘지 9평(30), 개인묘지 24평(80)
일 본	4
대 만	16
홍 콩	3
네덜란드	3
프랑스	2.5
영 국	3.6
미 국	2.9

※자료 : 보건사회연구원 1995.

### 3) 집단묘지의 유형별 문제점

#### (1) 사설공원묘지

사설공원묘지의 설치허가를 받으려면 재단법인체이고 설치규모도 10만㎡이상이어야 한다. 따라서 공원묘지의 이용자가 대부분 도시인 이므로 수요에 부응하여 도시 주변에 입지하게 된다. 그러나 도시주 변은 상대적으로 지가가 높고 그 규모도 10만㎡이상으로 제한하고

16) 보건사회연구원, 1995

있어 기타 제반사항과 묶어서 볼 때 묘지공급의 차질요소를 내재하고 있다. 묘지 이용면에서도 묘지의 설치기준이 세부적이지 못하고 단일 불력당 묘지 기수를 정하지 않고 있어 대규모의 불력의 조성사업이 일반화되어 경관상의 문제점을 노출하고 있을 뿐만 아니라 기존경관이 무시되고 충분한 조경면적을 확보하지 못하는 등 공원이 라는 명칭조차 유명무실화 되고 있는 실정이다.<sup>17)</sup>

### (2) 공설공원묘지

현재 공설공원묘지의 조성이 활성화 되지 못하고 있는 것은 일부 공설공원묘지를 제외하고는 분묘조성 상태나 조경 및 그 부대시설이 낙후되어 있고 대부분 관리인의 부족으로 관리가 부실하며 관련 부서<sup>18)</sup>와의 모호한 업무관계로 적극적인 행정이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 이러한 문제점은 지역별로 다양한 이용율을 나타내게 하며 공설공원묘지의 지역적 편재현상을 일으켜 지역별 묘지의 수급계획을 작성하는데 어렵게 한다.

### (3) 공동묘지

현재 대부분의 공동묘지는 관리소홀 등으로 인하여 공동묘지내의 환경은 물론 그 주변의 환경이나 경관에 악영향을 미치고 있으며 이용자의 특수성으로 인하여 무연고묘지가 상당수에 이르고 있어 공동묘지의 이미지에 악영향을 미쳐 공동묘지 주변지역개발의 저해 요인으로 인식되는 등 집단묘지로서 제기능을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 상태는 방치하면 할 수록 더욱 심각한 문제를 발생시킬 수 있다.

---

17) 국토개발연구원, 묘지제도의 개선방안에 관한 연구, 1987

18) 묘지등에 관한 사항은 주무부서인 보건복지부의 가정복지과 뿐만 아니라, 건설교통부, 산림청 등의 토지와 임야에 관련된 부서와도 깊은 연관이 있다.

#### 4) 자연경관과 환경의 훼손

96년말 현재, 1기당 평균 19.35평을 차지하는 분묘의 수가 전국에 이미 2,000만기를 넘어섰다. 이는 우리가 쓸 수 있는 땅의 5.2%이상을 묘지가 뒤덮고 있는 것이다.<sup>19)</sup>

우리 국민의 1인당 평균 주거 공간이 4.3평임에 비해 묘지는 평균 19.35평에 달해 죽은 자의 공간이 산 사람의 주거공간보다 4.5배나 더 큰 것이 현실이다. 또한 개인묘지의 70%이상을 차지하는 불법묘지와 경작이 가능한 땅에 위치한 무덤들 때문에 국토가 효율적으로 이용되지 못하고 있다.

대부분 산에 조성하는 묘지 때문에 산림이 계속 훼손이 되고 있다. 명당자리를 찾는 풍수지리설의 영향으로 전국 어디나 묘지가 없는 곳이 없다. 더구나 점차 가족제도가 변화하면서 2-3세대만 지나면 조상들의 묘가 제대로 관리되지 않기 때문에 토지만 점유한 채 연고자 없이 버려진 묘지가 전체 묘지의 40%에 달한다. 또한 개인묘지의 70%가 연고가 없는 불법묘지와 경작이 가능한 땅에 위치한 무덤 때문에 국토가 효율적으로 이용되지 못하고 있음은 물론 이로 인하여 환경과 자연경관 파괴는 심각한 수준에 이르고 있다.

수도권에는 이제 어디에도 埋葬할 곳을 쉽게 찾을 수가 없다. 시립묘지는 이미 바닥이 난 상태이고 엄청나게 비싼 사설묘지조차 이제 몇 군데 안 남았다. 이는 서울시만의 문제가 아니라 우리 나라 전체의 문제이며, 우리의 문제인 동시에 후손의 문제이다.

우리는 문화시민임을 자부하고 있지만, 葬墓문화에 있어서는 문화시민임을 혹 거부하고 있지는 않은지 생각해 볼 문제다. 조상에 대한 추모문화가 우리와 비슷한 일본과 중국은 이미 수십년 전에

---

19) 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 1997

100% 火葬으로 묘지문제를 해결하였다.

< 표 3> 풍수지리설에 대한 인식도 조사

(단위 %)

구분	비율	연령대별			
		20대	30대	40대	50대 이상
전적으로 믿는다	5.9	4.8	5.0	5.0	9.4
믿는 편이다	65.7	70.6	69.5	65.3	54.7
안 믿는다	28.4	24.6	25.5	29.7	35.9
합	100	100	100	100	100

※ 자료 : 여성단체 협의회, 1997

埋葬 위주의 葬墓문화는 개인은 물론 사회전체에도 커다란 경제적 부담이 된다. 거주지와 멀리 떨어져 있어 사후 관리가 어렵고 자연재해로 유실될 위험도 있다. 埋葬을 하기 위해서는 수의와 관 등 값비싼 장의용품을 구입해야 하고 묘지도 구입해야 하며 기타 많은 비용이 소요된다. 묘지를 꾸미는데 과도한 비용을 들이는 허례허식이 사회적인 문제가 되고 있기도 하다. 그리고 일년 중 한식이나 추석과 같은 일정시기에 성묘 행렬이 집중되어 교통체증을 유발함으로써 개인적인 비용은 물론 막대한 사회적 비용을 초래하고 있다.

埋葬을 하고 나면 사후관리에도 많은 문제가 있다. 묘지는 일반적으로 주거지와 멀리 떨어져 있어 자주 찾아보기 힘들기 때문에 조상을 잘 섬기기 위해 지켜져 온 埋葬중심 葬墓制度가 오히려 성묘를 꺼리게 하는 이유가 되고 있다. 또한 수해와 같은 자연재해로 묘지가 대량 유실되는 등 피해가 계속 발생하고 있다.

### 3. 墓地 法制上の 문제점

정부가 국토의 효율적 이용을 위해 4년여의 준비과정을 거쳐 만든 “장사등에 관한 법률”이 현실과 너무 동떨어져 사실상 死藏되고 있다. 이는 2001년 1월부터 시행되는 개정 장사법은 매년 새로 생겨나는 17만여기의 묘지의 설치를 효율적으로 하기 위해 종전의 “매장 및 묘지에 관한 법률”의 규제 및 처벌 내용을 대폭 강화하고 있다. 그러나 시한부 매장제 도입과 묘지 면적의 축소등을 골자로 하고 있는 이 법은 규정이 너무 엄격하여 이 법의 실효성이 의문시 된다.<sup>20)</sup>

#### 1) 사설묘지 설치

현행법규상 종중(문중)묘지, 가족묘지 및 개인묘지를 설치하는 경우 묘지지역으로 허가받지 아니한 지역에서는 묘지설치가 금지되어 있으나 사람이 사망한 후 묘지의 허가를 득하여 埋葬하는 것은 허가에 필요한 시간등을 고려할 때<sup>21)</sup> 현실적으로 불가능하여 대부분

20) 동아일보, 2001. 10. 7일자

21) 사설개인묘지로 새로이 허가를 받기 위해서는 지역에 따라 차이가 있으나 보통 1개월내지 2개월의 기간이 소요됨(국토개발연구원, 前揭書)

이 불법으로 埋葬하는 실정이며, 또한 일반 국민 대다수가 이러한 법규가 있는지조차 모르는 경우가 많아 불법묘지가 발생하는 것이다. 어떤 지역에 어떤 기준으로 허가되고 불허되어야 하는 것에 대한 최소한의 규제지침이 법에는 필요하다고 볼 때 사설묘지설치 금지구역 설정기준과 함께 허가에 따른 행정처리과정에 충분한 검토가 있어야 할 것이다. 또한 이에 따른 경관상의 문제를 야기시킬 수 있으므로 도로의 인접지역이나 관광지 및 문화재 등에서 가시지역 밖으로 설치허가를 하여야 한다.

## 2) 埋葬・火葬 신고 부실

현행법에 의하면 埋・火葬은 신고<sup>22)</sup>후 시행하도록 되어 있어 집단묘지의 경우에는 묘적부의 작성과 신고증 교부로 埋・火葬의 신고가 이루어지고 있으나 개인사설묘지나 공동묘지의 경우 대부분이 불법으로 埋葬이 이루어지고 있다. 이러한 이유로 현재 개인사설묘지에 대한 묘지통계가 미비한 상태이어서 각종 공공사업시행시 유연분묘가 무연분묘로 취급되는 불편은 물론 연고자 색출등의 사무 처리에도 어려움이 있고 무연분묘 증가의 한 요인이 되고 있다. 따라서 국토의 계획적이고 효율적 이용이라는 측면에서 일제신고에 의한 묘지의 현황파악으로 묘적부를 작성하여 무연분묘의 정리를 검토하여야 한다.

## 4. 火葬制의 실태와 그 문제점

### 1) 火葬에 대한 법규

---

22) 葬事 등에 관한 法律 第8條

장제방식인 火葬과 관련된 법률중에서 가장 주요한 법률은 “埋葬 및 묘지 등에 관한 법률”이다. 이 “埋葬 및 묘지 등에 관한 법률”은 1961년 12월 5일에 최초로 제정, 공포되어 현재까지 조금씩 개정되어 왔다.<sup>23)</sup> 이러한 “埋葬 및 묘지 등에 관한 법률”이 지금의 “장사 등에 관한 법률”로 대폭 개정되어 시행되고 있다.

#### (1) 火葬시 사망자의 법적처리

사망자의 법적 처리에 있어 사망 일반의 경우만을 법률이 규정 대상으로 하고 있다. 사망 일반의 경우에서 사망자에 대한 火葬을 하고자 한다면, 연고자 있는 경우와 없는 경우로 나누어 볼수 있는데, 전자의 경우에는 ‘埋葬, 火葬을 하고자 하는 자는 埋葬지, 火葬지의 시장·군수에게 신고하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 火葬의 시기를 보면 동법 제 6조 ‘埋葬 또는 火葬은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사망 또는 사산시로부터 24시간을 경과한 후가 아니면 이를 하지 못한다. 다만, 임신 7개월 미만의 사태는 등 대통령령이 정하는 시체의 경우는 그러하지 아니한다.’고 규정하고 있다. 이상과 같이 현행 ‘장사 등에 관한 법률’은 전반에 걸쳐 기존의 매장 중심의 법률적 규정에서 火葬 중심의 조항의 법적 규정을 강화시킨 것이 대부분이나 아직도 많은 부분에서 매장의 수월한 법적 조항이 산재해 있다.

#### (2) 火葬 장제방식의 법적 처리

火葬의 장제방식은 동법 제2조 2항 ‘火葬이라 함은 시체를 불에 태워 장사함을 말한다.’하고 규정하고 있다. 이에 비해 埋葬의 경우는 동법 제2조 1항 ‘埋葬이라 함은 시체(임신 4개월 이상의 사태를

---

23) 제정 1961. 12. 5 법률 제799호

일부개정(1968), 일부개정(1973), 일부개정(1981), 일부개정(1997), 전문개정(2000), 일부개정(2002. 1. 19)

포함한다) 또는 유골을 땅에 묻거나 땅에 납골하여 장사함을 말한다.’라고 규정하고 있어 火葬은 상대적으로 법적 해석에 있어 축소되어 보인다. 또한 동법 제2조1항에서 유골을 땅에 묻거나 납골한다는 의미는 火葬의 장제방식에 가까운데도 불구하고 埋葬에서 규정하고 있는 것 또한 火葬의 법적해석을 축소시키고 있다. 법적 火葬의 정의에서 火葬은 시체와 유골을 불에 장사하는 것과 더불어 火葬 후 유골을 납골, 매몰이라는 장사까지 확대되어야 한다고 본다.

### (3) 火葬 제반시설에 대한 법적 조항

火葬의 장소로서 火葬場과 그와 관련된 제반시설을 보면, 우선 火葬의 장소에 대해서 동법 제7조 2항 ‘火葬은 火葬場 이외의 시설에는 할 수 없다. 다만, 보건위생상의 위해가 없는 경우 그러하지 아니한다.’라고 규정하고 있다. 火葬場의 정의에 관하여 동법 제2조 7항 ‘火葬場이라 함은 시체를 火葬하기 위한 시설을 말한다.’라고 규정하고 있다. 이러한 火葬場은 크게 공설火葬場과 사설火葬場으로 나누어 볼 수 있다.

납골에 관하여는 동법 제2조 4항 ‘납골이라 함은 유골을 납골시설에 안치함을 말한다.’라고 규정하고 있다. 납골당은 공설납골당과 사설납골당으로 나누어 볼 수 있는데, 공설납골당의 설치기준을 보면 ‘서울특별시·부산시 또는 시·군은 필요에 따라 공설납골당을 설치할 수 있다.’라고 규정하여 납골당의 설치가 의무화되어 있지 않다.

### (4) 기타 관련 법규상의 火葬의 내용

국립묘지의 묘제방식에 관한 국립묘지령에서 火葬에 대한 차별을 두고 있다. 시체안장의 제한으로서 제4조 1항에서 장관급 장교이었던 자, 국장 또는 국민장으로 장의된 자, 순국선열 및 애국지사로서 국방부장관이 지정한 자, 국가유공자(외국인 포함)로 대통령이 지정한 자, 대통령이 특히 지정한 자(예외)에 한하여 국립묘지의 埋葬을

허용하고 있다. 위의 경우를 제외한 자는 火葬납골을 하여야 한다는 것이다. 직급과 신분이 높은 사람에게는 埋葬하게 하고 그렇지 못한 사람들에게는 火葬납골을 하여야 한다는 국립묘지령은 장제방식에 있어서 火葬을 埋葬에 비해 천대시하고 있음을 알 수 있다. 이는 오늘날 火葬을 권장하고자 하는 정부의 입장과는 부합하지 않는 법령 구조라고 할 수 있다.

## 2) 火葬의 제반 시설의 현황

### (1) 우리나라의 埋葬率과 火葬率

우리나라의 埋葬率은 아래<표 4>에서 보는 바와 같이 매년 조금씩 감소하고는 있지만 96년말 현재 77%라는 비율로 23%의 火葬

<표 4> 연도별 埋葬과 火葬 추세

(단위 : 천명)

구분	인구	사망자	순火葬율	埋葬율(%)
1980	38,197	256	13.9	86.1
1985	41,056	252	14.7	85.3
1990	42,793	248	17.5	82.5
1992	43,633	253	18.4	81.6
1994	45,359	251	20.5	79.5
1996	45,600	248	23.0	77.0

※자료 : 보건복지부 가정복지과, 1997.

率에 비해 절대적 우위를 차지하고 있다.

### (2) 火葬場의 현황

2000년 말 전국의 火葬場은 45개소이다. 2000년 火葬실적을 지역별로 보면 서울이 25,438로 가장 높고, 제주가 323으로 가장 낮다.

전국의 火葬場의 실태는 다음<표 5>와 같다.

<표 5> 전국 火葬場 현황

구분(시도)	시설수	火葬실적
전국	45	81,270
서울	1	25,438
부산	1	7,684
대구	1	4,728
인천	1	6,506
대전	1	3,461
광주	1	1,634
울산	1	2,618
경기	2	7,825
강원	6	3,636
충북	2	1,107
충남	1	1,747
전북	4	2,647
전남	5	1,595
경북	10	4,336
경남	7	5,985
제주	1	323

※ 자료:보건복지부 노인복지과, 2000.

### (3) 현행 火葬場 시설상의 제약점

#### ① 내부적인 부분

火葬場 전체 작업과정은 네가지 기능으로 분류될 수 있는데 거기에는 아래의 <표 6>와 같은 주요의 기능들이 있다.<sup>24)</sup>

24) 박석안, 火葬場 건축계획에 관한 연구, 1988, p.19

<표 6> 火葬場의 기능별 주요기능

火葬場기능별	주요기능
사무관리기능	火葬신고접수
	시설물의 유지 및 관리
	종사원의 교육 및 관리
	물품의 구매 관리
火葬기능	시신의 소각
	유품의 소각
	유골의 분골
납골기능	유골의 안치
	유골함 등 비품의 보관 및 판매
서비스 기능	문상객의 대기 및 휴식처의 제공

② 외부적인 부분

火葬場에서 발생하는 공해는 외부적 요인으로 이용객은 물론이고 그 지역주민에게 상당한 영향을 파급시킨다. 이러한 공해는 두가지로 나눌 수 있는데 첫째는 장례시 동반하는 수많은 사람들의 곡소리와 영결식장에서 각 종교별로 거행되는 불경소리, 찬송가 등으로 인한 소음 공해이고, 두 번째는 시체 및 사망자의 유품을 소각할 때 나타나는 매연, 분진, 악취 등이다.

## 제Ⅳ장 葬墓制度의 개선방안

### 1. 火葬場 및 納骨堂의 적극적 지원

#### 1) 葬墓정책의 추진방향

葬墓시책의 기본방향을 “埋葬중심에서 火葬중심으로 전환”, “기존 묘지의 재사용 및 납골묘지로 전환유도”, “火葬납골시설중점확충”, “火葬 장려운동의 지원” 등으로 정하고 葬墓시책을 추진해 나가야 할 것이다.<sup>25)</sup>

葬墓정책을 추진함에 있어 시책의 근본이 되는 “葬墓시설설치 및 관리 등에 관한 법률”등에 관한 개정을 적극 추진해야 하므로 火葬 중심의 정책의지를 확고히 하기 위해서 “火葬후 납골하는 새로운 葬墓문화정착”이 葬墓政策의 우선 과제임을 제시하고 토지의 활용도를 높이기 위하여 묘지사용 면적을 축소하고 火葬場설치를 원칙으로 하며 묘지를 수준 높은 묘지공원으로 가꾸어 나가도록 하며, 납골묘지에 관한 규정을 수정하여 사용형태를 다양화하고 늘어나는 납골 수요에 능동적으로 대처할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 기존의 묘지를 가족형 납골묘지로의 전환을 적극 권장하기 위하여 전환시 묘지의 우선 사용권 부여 및 경비 등의 지원이 가능토록 규정하여 사실상 용도 폐기된 토지의 활용성을 제고시켜야 하며 따라서 민간에서 火葬납골시설을 설치할 경우 火葬 壯麗 시민운동 전개시 소요되는 비용을 정부차원에서 보조할 수 있는 근거를 마련토록 하고 기타 묘지의 이용한도규정을 강화하는 등 새로운 시책을 개발하

25) 서울시 보건사회국, 「정묘정책개선방안」, 1997

여 葬墓문화 개선을 위한 제도적인 장치를 적극적으로 마련해 나아가야 할 것이다.

## 2) 葬墓시설의 확충

### (1) 火葬場의 증설

전국적으로 火葬場은 2000년말 현재 총 45개소로 현재 사용 추세를 감안할 때 火葬率이 35%이상으로 증가할 것으로 예상되는 2004년까지는 단순처리 능력만으로는 부족하지 않을 것으로 보고 있으나 우리의 장례 관습인 보통 오전 8-9시발인 12시 전후 하관할 경우 오전시간대에 1일 火葬 수요의 70% 이상이 집중되고 있어 이로 인한 시민들의 장례 불편을 고려하면 증설이 필요하다고 보고 있으며 또한 현재로서 정확한 예측은 곤란하지만 런던이나 홍콩 등의 경우와 같은 묘지난으로 인한 火葬수요가 급증하는 시기가 우리에게도 수년내에 도래할 것에 대비한 대책수립을 충분히 검토해야 하며 火葬시설의 증설시에는 火葬場을 분산설치하므로써 이용에 편이를 도모해야 할 필요가 있다고 판단되므로 새로 설치시에는 전문묘예식장과 납골당을 같이 설치하는 것<sup>26)</sup>이 바람직할 것으로 본다.

### (2) 납골시설의 확충

납골시설의 경우 전국적으로 매우 미미한 상태이며 그나마 서울시의 경우 火葬건수 대비 납골당 안치율이 최근 5년간 50%내외의 급격한 증가율을 보이고 있으며 95년 시립火葬場내 현대적인 납골당을 준고한 이후 납골당에 대한 인식이 개선되어 장기적으로 火葬건수 대비 80%이상 안치될 것으로 추정되므로 확산보급을 위하여 납골당 등 제반기준을 다소 완화시킴으로 각 사회단체나 종교계에

26) 김태복, 「한국의 묘지문제와 개선방안」, 1997

서 보다 시설의 문화의 고급화로 인한 많은 국민들이 혐오시설이 아닌 친근감을 가지므로 선호도를 높일 필요성이 있다.<sup>27)</sup>

### (3) 납골탑 공원의 조성

우리는 그 동안 火葬을 한 후 유골을 곱게 갈아 그 가루를 강이나 산에 뿌리거나 혹은 납골당이나 납골묘에 안치해 왔다.<sup>28)</sup>

사실을 유골을 강이나 산에 뿌린다는 것은 환경오염과 장례후 후손들이 명절이나 기일에 조상을 찾을 수 없기에 火葬을 외면하는 요인이 된 것이다. 또한 대부분 납골당의 경우 시설이 낙후되어 이용실적이 극히 저조하기에 스님들의 묘지인 부도탑을 응용한 납골탑 공원에 대해 알아본다.

먼저 위치 선정시 기본적으로 고려해야 할 사항은 토지이용의 효율성과 환경 및 경관의 보존, 지역주민과의 일체감을 충분히 검토한 후 환경파괴를 최소화하고 자연생태계의 균형을 고려하여 개발가능지를 구분한다. 이때 탑의 점유면적과 참배공간을 충분히 인지하고 참배자들의 편의를 위해 가능하면 도심 근교에 부지를 선정하면 좋을 것이다. (일본의 경우 전철역에서 걸어서 5분 혹은 10분 이내의 거리에 위치해 있어 언제든지 참배객들이 방문할 수 있다.) 또한 공원이라는 점을 부각하여 이용자를 위한 각종 편의시설을 설치해야 하며 지역주민들이 공동으로 이용할 수 있는 시설을 추가하여 지역주민에게 혜택을 주는 것도 잊어서는 안 된다.

탑의 모양은 부도탑의 경우 점유면적은 최소화 할 수 있으나 유골을 많이 안치할 수 없는 단점이 있으므로 보편적인 탑의 모양인 3층 석탑을 기본모양으로 하고 기단부를 개폐식으로 하여 내부에

27) 한국토지행정학회, 「21C 장묘문화 국제심포지움」, 1996

28) 박종식, 영탑공원 사업 구상의 타당성, 葬墓制度개선세미나, 1996.

유골을 안치하도록 한다. 이 경우 탑 하나에 약 15기 정도의 유골을 안치할 수 있으므로 가족단위의 탑으로 만들면 참배나 관리가 용이하다는 잇점이 있다. 납골탑의 조성시 특히 관심을 기울여야 할 사항은 납골탑내의 통풍과 방습에 신경을 써 악취의 발생 요인을 사전에 방지해야 한다.

## 2. 火葬制에 대한 政策的·制度的 보완

### 1) 정책적·제도적 활성화방안

“장사 등에 관한 법률”의 조항에 있어서 火葬法과 埋葬法이 독립되어 분리되어야 한다. 또한 화장법을 확대 해석하는 포괄적 개념의 장사 등에 관한 법률이 도입되어야 한다.

제도적으로 납골 시설의 활성화를 위해서는 현행 법규의 개선<sup>29)</sup>이 시급하다고 하겠다. 현행 법규에 따르면 법적인 납골시설로는 납골당만을 규정하고 있는데 실질적으로 납골시설인 납골탑의 경우 일반적인 묘지시설로 구분되어 각종 규제를 받고 있다. 따라서 火葬을 장려하고 묘지난을 해소하기 위해서는 납골탑에 대한 각종 규제를 완화시켜야만 한다.

그리고 납골탑의 경우 사찰이나 종교단체에서 설치하고 있는 것이 현실이나 법규에는 사설묘지의 설치주체를 재단법인이나 문중, 종중 또는 자연인만으로 제한하고 종교단체의 묘지시설 설치를 금지시키고 있는데 이것도 시급히 개선되어야 한다. 또한 환경오염의 부작용이 없이 납골시설의 경우 일반 埋葬墓와 같은 설치 기준을 적용하고 있는데 이러한 불합리적인 요소도 완화해야 한다.

29) ‘매장 및 묘지 등에 관한 법률’개정 공청회, 다보, 겨울호, 1994

火葬후 장사함에 있어서도 구체적인 법률 규정을 마련하여야 한다.

한편, 납골당의 확대를 위하여 공설납골당을 의무화하고 사설납골당의 허가제를 신고제로 바꾸어 그 규제를 완화하여야 한다. 실질적인 법적 실효성을 회복하기 위하여 현행 벌칙의 내용을 보다 강화 보다는 단속과 규제를 지속적으로 펼쳐야 한다.

## 2) 현행 火葬 제반 시설상의 개선방안

화장 제반 시설을 현대화하기 위한 국고보조금이 지원되어야 한다. 이는 공설묘지, 火葬場, 납골시설 설치등을 위한 자금지원으로 활용되어야 한다.

수도권의 경우 火葬場이 부족하므로 교통상 불편이 없는 새로운 火葬場 건립을 추진하여야 하며, 火葬場의 주변은 공원화하여 지역 주민과 이용객이 거부감을 느끼지 않게 하여야 한다.

또한, 火葬場의 납골 기능을 보다 강화하여 火葬후 납골을 하계끔 자연스럽게 유도하여야 한다. 따라서 기존의 낙후된 납골당은 시설을 개선하고 가족납골당과 같은 새로운 형태의 납골당도 확대 보급 하여야 한다.

## 3) 火葬에 대한 국민의식 계몽

새로이 신설된 최신식 火葬場과 納骨堂에 관하여 적극적으로 TV와 같은 방송 매체를 통하여 홍보하고, 중고등학생과 대학생 등의 현장견학이 이루어질수 있도록 관계기관과 협조하여야 한다.

火葬의 풍습은 삼국시대부터 있어 왔으며 통일신라시대와 고려시대에는 성행하게된 장법이라는 사실을 대중매체를 통하여 알리어

火葬이 전통적 관행이 아니라는 거부감을 완화시켜 나가야 한다.

사회지식지도층에서 火葬을 숭선수범하여 그 내용이 국민에게 알려져 국민이 보다 호응할 수 있는 분위기를 조성하여야 한다. 이런 사회적 분위기 속에서 국민의식을 계몽하고 火葬문화를 보다 발전시키기 위해서는 火葬에 대한 보다 많은 과학적 研究가 나오고 이를 발표함으로써 인하여 火葬에 대한 국민의 관심을 모을 수 있어야 한다.

## 제 V 장 결 론

우리나라 葬墓의 문제는 문화, 시설, 제도적인 모든 면에서 심각한 현실이다. 많은 국민은 葬墓시설을 혐오시설로 인식하면서도 무허가, 무연고, 호화묘 등의 불법묘를 양산하고, 묘지난에 봉착해 있으면서도 火葬 및 납골에 대한 국민적인 공감대를 형성치 못하여 해결책을 찾지 못하고 있다.

좁은 국토에서 그리고 국토의 효율적 이용이란 측면에서 묘지의 확산을 막아야 한다는 대원칙을 세워 놓고 보면 현실적 방안이라고는 火葬과 납골묘를 권장하는 길밖에 달리 뾰족한 방법이 없는 것 같다. 정부나 지방자치단체의 시책이 점차 묘지의 규모축소에서 평장 의무화 및 납골묘 권장쪽으로 바뀌고 있는 것은 올바른 방향 설정이라고 할 수 있다. 우리의 埋葬문화는 상당히 뿌리 깊은 전통을 지니고 있어 하루아침에 정책의 변화가 당장 큰 효과를 거두기는 힘들겠지만 당국의 의지와 학계나 종교계, 사회단체 등의 호응을 받는다면 결코 비관할 일만은 아닌 것 같다.

근본적으로 가장 중요한 문제는 국민의식이 변해야 한다는 점이다. 이렇게 되기 위해서는 정부당국의 제도개선과 학계, 종교계, 사회단체는 물론 언론기관 등의 계몽, 홍보를 통해 공감대를 형성했을 때 비로소 묘지문제는 어느 정도 성과를 거둘 수 있을 것이다.

국민 의식변화를 위한 적극적인 노력이 계속되어야 한다. 火葬制를 활성화하기 위해서는 제도개선과 더불어 홍보, 계몽, 교육 등을 통하여 국민의 의식을 변화시켜야 하므로 火葬制度를 직접적으로 홍보하기보다는 현행 埋葬제도의 문제점을 부각하여 국민의 관심을

갖도록 하며 그 대안으로서 火葬을 제시하는 것이 더욱 효과적이며, 火葬을 대안으로 인식한 상태에서 피상적 수준으로 느끼는 葬墓문제에 대하여 보다 관심을 가지고 문제를 인식할 수 있도록 사회적으로 이슈화시킬 필요성이 있으며, 이를 계기로 여론을 조성하여 문제의식을 고취시키며, 埋葬의 문제점에 대한 공감대가 형성된 상태에서 새로운 대안을 모색하는 단계로 적극적으로 火葬중심제를 전개하며 사회적 분위기가 火葬制로 변화되면 火葬후 납골을 유도하는 홍보를 많은 국민이 실제적으로 납골제를 선택 이용할 수 있도록 시설에 대하여 적극적으로 홍보를 해야 한다.

이상에서 본 바와 같이 葬墓制度에 대한 해결방안은 장묘와 관련하여 법규의 정비가 시급하며 중앙정부차원의 체계적이고 보다 적극적인 지원이 강화되어야 할 것이다. 또한 장묘업무의 전문가와 각 사회단체, 종교단체, 민간조직의 육성이 필요하다.

이로 인해 많은 국민이 친근하게 접근할 수 있도록 현대적이고 고급화된 화장납골시설을 보급하고, 지속적인 계몽과 홍보가 이루어져 국민의식이 바람직한 방향으로 가속화되면 굳이 경제적 부담을 감수하고 법률적제약을 받으면서 개인묘지를 쓰려 하지 않을 것이다. 이러할 때 진정한 장묘문화가 개선되는 것이고, 복지선진국가로 자리매김 하는 길이 될 것이다.

## 參 考 文 獻

- 강인구, 백제의 火葬분묘, 백제고분研究, 일지사, 1977
- 한국보전사회연구원, 경기도 장묘정책 발전방안을 위한 대토론회,  
묘지수급 전망과 정책과제, 이삼식, 2000. 1. 27
- 국토개발연구원, 묘지제도 개선 방안에 관한 研究, 1987
- 권오성, 다비제의 현대적인 운영에 관한 법적 研究, 동국대  
대학원, 1991
- 김갑덕, 묘지실태에 관한 研究, 서울대 농학연구 제7권, 1982
- 김태복, 도시와 묘지, 우리나라 묘지 문제의 해결방안,  
근화사, 1992
- 김태복, 대도시 葬墓정책, 한국토지행정학회, 1997
- 김홍은, 한국의 火葬制度에 관한 研究, 충남대농업과학연구원,  
1990
- 문태영, 묘지제도의 개선방안에 관한 研究, 단국대 행정대학원,  
석사논문, 1992.
- 박영덕, 묘제에 관한 종교인의 의식구조 연구, 동국대 경영대학원  
석사학위 논문, 1985
- 박병연, 도시의 묘지 및 火葬場의 실태와 전망, 도시문제  
207호, 1983
- 박석안, 火葬場 건축계획에 관한 研究, 1988

- 박태원 외 옮김, 불교의 역사와 기본사상, 대원정사, 1989
- 박한경, 서울시 葬墓정책방향, 서울시 보건사회국, 1997
- 보건사회부, 묘지실태조사(1980 1996), 1997
- 서울특별시 시설관리공단, 火葬중심의 새로운 葬墓문화  
정착을 위한 서울시민 공청회, 1997
- 소병돈, 우리나라 묘지제도 개선방안에 관한 研究, 한양대  
행정대학원, 1988
- 손재식, 도시협오시설의 관리방안, 1989
- 이기우, 한국의 埋葬 및 火葬의 실태와 법적 과제, 토지법학  
12호, 1997
- 이승관, 葬墓문화의 개선방안, 성균관전례위원회, 1997
- 이 양, 葬墓制度개선과 언론, 국제문제연구소, 1997
- 이영희, 토지이용면에서 본 한국의 장법과 그 개선에 관한 연구,  
지방행정, 1982.11월호
- 이익기, 묘지와 火葬에 대한 국민의식조사, 한국보건사회연구원,  
1994
- 이흥모, 葬墓制度개선을 위한 문화적 접근, 국토개발연구원,  
1997
- 이철규, 우리나라 묘지제도의 개선을 위한 소고, 서울대  
행정대학원, 1979
- 정길자, 신라 납골기 研究, 한국고고학보 제8집, 1980
- 정길자, 고려시대 火葬에 대한 고찰, 부산사학, 1983

- 정길자, 신라시대의 화장골장용 토기 연구, 숭실대학교  
박사학위논문, 1989
- 정태경, 우리나라 葬墓형식의 문제점과 개선방안에 관한  
研究, 동국대대학원 1997
- 조정래, 葬墓制度의 개선방안으로 火葬에 관한 研究, 서울대  
보건대학원, 1998
- 조종식, 한국의 火葬과 납골당, 토지법학 13호, 1998
- 조종식, 한국의 묘지, 한국묘지에 관한 법적연구, 대원출판사,  
1987
- 최재석, 묘지제도와 국토개발, 정경연구 제99호, 1973
- 한국농촌경제연구원, 산지소유와 묘지제도 研究, 1991
- 한국법제연구원, 묘지제도의 법적 개선, 1993
- 허중경, 우리나라 묘지제도의 개선방안에 관한 연구, 서울대  
행정대학원, 1977