

장사시설 최유효사용에 관한 연구

A Study on the Highest and Best Use of Cemetery Facilities

김 명 섭* · 이 창 석**

Kim, Myoung Sub · Lee, Chang Suck

目 次

- | | |
|--------------------|---------------------------|
| I. 서론 | 2. 사업진행현황 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 3. 시사점 |
| 2. 연구의 범위 및 방법 | IV. 장사시설 재개발을 통한 최유효사용 방안 |
| 3. 선행연구의 검토 | 1. 재개발 유형분류 |
| II. 장사시설 관련 이론적 배경 | 2. 무연고묘 정비 및 시설확충 |
| 1. 장사정비사업에 관한 고찰 | 3. 장사시설 종합화 |
| 2. 장사시설 관련 제도 | V. 결 론 |
| 3. 장사시설 일반 현황 | 1. 연구 요약 |
| 4. 장사시설 문제점 | 2. 연구의 한계점 |
| III. 인천가족공원 사례연구 | <abstract> |
| 1. 사업추진배경 | <참고문헌> |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The research objectives is to suggest a resonable policy alternative to improve efficiency of land usage and public welfare by redevelopment of cemetery facilities.

(2) RESEARCH METHOD

To achieve research objectives, ongoing Incheon memory-park project has been analnalyzed with legislation, government report, statistical data and thesis.

* 주 저 자 : 주성대학교 강사, kmysu@naver.com

** 교신저자 : 강남대학교 부동산학과 교수, 한국부동산학회 회장, 학술박사, cslee@kangnam.ac.kr
▷접수일(2013년 10월 15일), 수정일(1차: 2013년 11월 14일), 게재확정일(2013년 12월 17일)

(3) RESEARCH FINDINGS

For most efficient usage of cemetery facilities, it must be performed that selecting places of redevelopment in existing cemetery facilities and arranging neglected grave and integrating the cemetery facilities.

2. RESULTS

Recently, major causes of inefficient and wasteful land usage are existence of grave-oriented Korean culture and negligence of maintaining grave. Therefore, it enable cemetery facilities to be used most efficiently by redeveloping cemetery facilities based on grave.

3. KEY WORDS

- Cemetery facilities, Grave, Most efficient usage, National land usage, Redevelopment
- 국토이용, 묘지, 장사시설, 재개발, 최유효이용

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 장세문화는 전통적으로 ‘효’ 중심의 유교사상에 바탕을 둔 매장중심의 장사제도가 주를 이루고 있었으나, 지속적인 경제발전과 정책적 사회적인 환경 변화 즉, 토지이용의 효율화와 공공복리증진이라는 정부 정책과 함께 국민적 의식수준의 향상, 가족구성원의 핵가족화, 인구구성원의 고령화 그리고 장사시설의 부족으로 인하여 급속도로 매장중심에서 화장중심의 장사문화로 급속도로 전환되고 있다.

매장률의 변화는 1995년 78.0%에서 2005년 47.4%, 2009년 35.0%, 2011년 28.9%로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.¹⁾ 이에 반해 화장률의 변화는 1990년대

초 20%에도 미치지 못했던 것이 2007년 58.9%, 2008년 61.9%, 2009년 65%로 3배가 넘는 화장률 증가를 보이고 있으며 특히 수도권인 경우 서울 75.9%, 경기 73.8% 인천 81.1%로 70%가 넘는 높은 화장률을 보이고 있다.²⁾

이에 따라 화장중심의 장사시설에 대한 수요 또한 매우 높게 나타나고 있다.

정부정책에서도 장사문화가 매장위주에서 화장위주로 전환되는 추세에 맞춰 기존 묘역의 효율적인 활용 유도하는 정책을 펼치고 있다.

수도권의 경우 기존 설치되어 있는 공동묘지라는 집단장사시설의 경우 매장중심의 장사시설로 이용되고 있고, 이미 만장상태로 더 이상 사용이 어려운 실정이며, 신규부지 공급이 요구되고 있는 실정이다. 그러나 신규부지의 공급의 지역 남비현상과 각종 인허가의 규

1) 보건복지부, “제1차 장사(葬事)시설 수급 종합계획(2013-2017)”, 2012, p.7.

2) 보건복지부, “2012년 보건복지부 장사업무안내”, 2012, p.185.

제로 인하여 더 이상의 추가 공급이 어려운 실정이다.

이러한 사유로 신규부지를 통한 추가 공급이 어려워진 상황에서 더욱 기존 만장상태의 집단장사시설에 대한 이용의 변화가 절실히 요구되고 있다.

이러한 변화는 부동산의 관리의 활동으로 보아야 하며 보존활동, 이용활동, 개량활동의 총칭이라 볼 수 있으며 복합적 개념의 이론에 입각한 사고접근이 효과적이다.³⁾

이를 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 나목에 따라 정비기반시설이 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업⁴⁾이라 규정되어 있는 주택재개발을 준용하기로 한다.

기존 만장상태의 집단장사시설 효율화를 위한 재개발 유도시 법률적인 제한의 해결이 용이하며, 이용자 및 주변 이해관계인의 집단 민원 또한 낮아 질것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 공설 집단장사시설의 재개발을 통하여 수도권내 장사시설의 토지이용의 효율성을 제고하고 공공복리 증진을 위한 합리적인 정책적 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

우리나라 장사문화의 변화와 국민의 의식 전환으로 인하여 매장문화에서 장사문화로 급속도로 전환되어 가고 있다. 특히 수도권내 집단장사시설의 경우 대부분 만장상태로 더 이상 묘역의 사용이 불가능하다. 이에 매장중심의 집단장사시설의 최유효사용이 그 어느때 보다 요구되고 있다.

본 연구에서는 만장되어 있는 기존 매장중심의 장사시설에 대한 재개발을 위한 우리나라 장사시설의 현황과 문제점을 도출하고자 한다. 또한 수도권내 집단장사시설 사례분석을 통하여 기존 만장되어 있는 장사시설에 대한 최유효사용에 대하여 살펴 보고자 한다.

이론적 연구는 먼저, 법령, 정부보고서, 통계자료, 논문 등 문헌조사와 현재 재개발사업진행중에 있는 인천광역시 인천가족공원에 대한 사례분석을 하기로 한다.

3. 선행연구의 검토

장사시설에 대한 선행연구는 다양한 형태로 나타나고 있다. 그러나 장사시설 최유효사용과 관련한 재개발을 다루고 있는 연구는 미흡한 상태이다. 선행연구의 주된 연구는 입지선정, 갈등, 수급 등에 관련하여 다루고 있다. 2000년 장사등에관한법률 개정이후 발표된 의미있는 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

정민자(2007)⁵⁾의 연구는 화장제도 중심의 친환경적인 장묘제도 확립을 위해 현재 우리나라 장묘현황을 파악하여 장사시설의 양적·질적인 문제를 도출하여 이에 대한 해결대안을 위해 관련제도 개선이 필요하다고 주장하고 있다. 김달수(2006)⁶⁾는 우리나라 장사제도에 관한 연구로서 묘지에 대한 국토잠식과 아울러 집단묘지 시설에 대한 혐오정서인 넘비현상으로 10년 이내에 집단묘지의 공급이 한계에 도달할 전망이라고 하였고, 묘지 문제의 해결을 위하여 국가가 화장을 새로운 장법으로 적극 권장하는 형태로 추진한 화장장려정책은 공적으로 시행·정착되었다고 평

3) 윤준선, "부동산 공공건물의 공기연장 타당성 분석", 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제47집, p.109.

4) 이서현·정복환, "주택재개발사업의 참여자간 갈등완화-갈등관련 언론보도를 중심으로", 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집, p.287.

5) 정민자, "한국의 장묘제도에 대한 연구", 서울기독교대학교대학원, 박사학위논문, 2007, pp.169~172.

6) 김달수, "우리나라 장사제도에 관한 연구-수목장을 중심으로", 경남대학교대학원 박사학위논문, 2006, pp.143~147.

가한다. 그러나 화장의 증가는 유교적 의식의 잔존과 맞물려 채택된 납골묘로 인하여 새로운 문제를 발생시키고 있고, 특히 납골당, 납골묘 등의 납골시설은 묘지와 마찬가지로 일정한 부지를 차지하는 형태로서 묘지와 동일한 국토잠식과 환경파괴의 역효과를 낳고 있다고 평가하고 있다. 김수봉(2009)⁷⁾의 연구는 장사환경의 변화에 따른 장사시설은 국토의 효율적 이용과 공공복리 증진이 이루어지도록 설치, 조성, 관리되어야 한다. 그러므로 장사시설은 지역주민의 수요를 고려하여 체계적이며 장기적으로 이루어져야 한다. 또한 친환경적이며 지역주민의 장사서비스 욕구를 충족시킬 수 있는 균형잡힌 장사시설 확충이 이루어져야 한다. 그리고 지속적인 관리운영이 가능하도록 책임있는 공급주체에 의해 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 최열외(2012)⁸⁾는 우리나라처럼 이용가능한 국토가 한정되어 있고 저출산 및 고령사회 진입으로 장사시설을 돌볼 수 있는 후손들이 감소하고 있는 상황에서 관리와 보관 등의 문제를 안고 있는 묘지와 봉안시설은 더 이상의 대안이 될 수 없다고 주장하고 있다.

한편 이원하(2010)⁹⁾은 공설묘지의 사례 분석을 통하여 공원화사업 성공을 위한 방안으로 첫째, 근린공원의 역할을 수행할 수 있는 조성방안의 필요성, 둘째 재원확보방안, 셋째 사회적인식 전환을 위한 노력이 필요, 넷째 재개발 입지선정의 객관성, 다섯째 환경친화적 개발 및 시설의 차별화가 필요하다고 주장하고 있다. 이훈정(2005)¹⁰⁾은 우리나라 장사시설 이용의 문제점을 제기하며 집단묘지 특히 공설묘지의 이용을 활성화 해야한다. 이

를 위하여 토지공간 이용의 효율성 및 비용의 최소화를 고려하여 실현가능한 세부사업계획 수립, 공설장사시설의 우선적 설치후 기존 공설묘지 정비, 공설묘지 재활용의 정비사업을 위한 이해관계자의 사업참여유도, 행정기관의 적극적인 사업의지가 필요하다고 주장하고 있다. 고덕기(2000)¹¹⁾는 국토의 효율적 이용과 묘지수급차원에서 새로운 묘지를 신설하는 것 보다 기존의 묘지시설을 재정비, 재활용하는 방안이 여러 측면에서 긍정적으로 검토될 수 있다. 국민 및 지역사회 주민의 편익을 도모하기 위하여 기존의 공공묘지를 재정비하여 공원묘지로서의 기능과 역할을 할 수 있도록 하여 지역 주민과의 친밀성 있는 공간으로 쾌적한 환경을 조성, 지역주민에게 휴식공간을 제공함과 동시에 묘지수급도 충족시킬 수 있는 공원화 방안을 강구하여야 한다고 주장하고 있다.

이상의 선행연구를 종합해보면, 지난 수년간 매장중심에서 화장중심으로 급속도로 전환되고 있는 상황에서 매장중심의 장사문화에 대한 인식전환과 제도 정착의 필요성과 이에 부합하는 시설확충과 인프라 구축, 제도적 지원, 법률 및 관련규정의 정비가 필요하다는 선행연구자의 연구견해가 일치하고 있다.

II. 장사시설관련 이론적 배경

1. 장사정비사업에 관한 고찰

정비사업이란 함은 도시정비법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역에서 정비기반시설을 정

7) 김수봉, "장사환경의 변화와 대응전략", 보건복지포럼, 2009, pp.62~76.

8) 최열 외, "묘지부동산 중 자연장에 대한 선택 결정요인 분석-부산지역사례를 중심으로", 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집, p.52.

9) 이원하, "마을 주변 공동묘지의 재개발을 통한 공원조성 사례연구-충남 당진군 대호지 공설묘지 조성사례를 중심으로", 동국대학교대학원 석사학위논문, 2010, pp.58~61.

10) 이훈정, "우리나라 공설묘지의 재활용 방안에 관한 연구", 명지대학교대학원 석사학위논문, 2005, pp.56~57.

11) 고덕기, "공공묘지의 공원화 방안", 보건복지포럼, 2000, p.61.

비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업을 말한다.¹²⁾

장사시설의 정비사업과 관련하여 도시재정비사업 관련 법을 준용한다. 도시재정비 관련법제는 제각기 독립적인 것이 아니라 수직·수평적으로 서로 연계되어 체계를 이루고 있다. 도시기본계획은 특·광역시 또는 시·군의 관할구역에 대한 종합적이며 기본적인 계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 된다. 도시관리계획은 도시의 개발·정비·보전을 위하여 수립하는 계획으로 각종 도시정재정비사업에 대해서도 수립하도록 하고 있다.¹³⁾ 도시 재정비사업은 사업의 종류에 따라 「도정법」에서 규정하는 주택재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등 다양한 방식으로 추진되고 있다.¹⁴⁾ 또한 도시개발법에 의한 도시개발사업, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획시설이 있다.¹⁵⁾

2. 장사시설 관련 제도

우리나라의 장사시설관련 제도에는 장사관련법규를 기본으로 장사등에 관한 법률과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 수도법, 문화재보호법, 도로법, 국토법, 하천법, 산림법, 도시계획법, 도시공원법, 농지법등 20여개의 법률이 직·간접적으로 관련되어 있다.

본 연구에서는 장사등에 관한 법률과 장사시설 설치에 따른 법률적 검토 중심으로 장사시설 관련 제도에 대하여 살펴보고자 한다.

장사등에 관한 법률은 1912년 ‘묘지화장장매장 및 화장취체규칙’을 최초로 시작하여 1961년 매장 및 묘지등에 관한 법률제정, 2000년 장사 드에 관한 법률등 수차례의 개정을 통하여 오늘날 시행되고 있다.

본 연구 대상인 집단 장사시설은 <표1>과 같이 크게 공설묘지와 사설 묘지로 구분할 수 있다. 공설묘지는 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치·조성·관리하는 묘지를 의미하며 사설묘지는 국가·시도지사 또는 시장·군수·구청장 이외에 설치·관리하는 묘지를 의미한다.¹⁶⁾

<표 1> 집단묘지의 종류

구분		묘지
사설	공설	공설묘지 (화장시설·봉안시설·자연장지)
	개인	묘지
	가족	묘지
	종중·문중	묘지
	법인	묘지

장사등에 관한 법률 중 집단장사시설에 관련한 규정은 다음과 같다. 장사등에 관한 법률 제5조 제1항 보건복지부장관은 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 종합계획을 5년마다 수립하여야 한다. 동조 제2항 특별시장·광역시장·도지사·특별

<표 2> 인구추이

		(단위 : 천명)					
구분		'12	'20	'30	'40	'50	'60
총인구		50,004	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
65세 이상		5,890	8,084	12,691	16,501	17,991	17,622
비율(%)		11.8	15.7	24.3	32.3	37.4	40.1

자료: 통계청 장래인구추계('11.12)

12) 장기용, “한국의 주택재개발·재건축 정비사업조합에 대한 소득과세의 합리적 개선방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집, p.281.

13) 장재일, “도시재정 관련 법제의 재편방향모색-국내외 법제검토를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제45집, p.41.

14) 배경주 외, “도시재정비사업의 지구특성에 따른 사업영향요인 평가분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제54집, p.33.

15) 윤덕범·전광섭, “도시재정비촉진사업 세입자 보상에 관한연구-김포시 사우동·북변동을 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집, p.90.

16) 「장사등에 관한 법률」, 제13조, 제14조 참조.

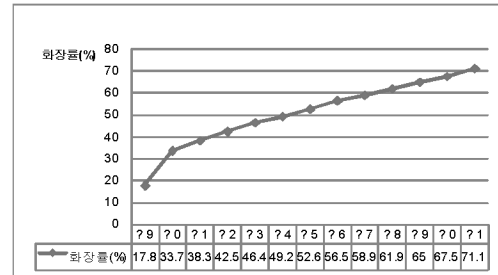
자치도지사(이하 시·도지사라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제1항의 종합계획에 따라 관할 구역 안의 묘지· 화장시설· 봉안시설 및 자연장지 수급에 관한 중·장기 계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 동법 제13조 제1항 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 공설묘지·공설화장시설·공설봉안시설 및 공설자연장지를 설치·조성 및 관리하여야 하며, 동법 제2항에서는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역 특성에 비추어 부득이하다고 인정되면 제1항에 따른 공설묘지·공설화장시설·공설봉안시설 및 공설자연장지의 전부 또는 일부를 다른 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 설치·조성 및 관리할 수 있다. 동법 제3항에는 산림청장 또는 다른 중앙행정기관의 장은 국유림 등 국유지에 수목장림이나 그 밖의 자연장지를 조성·관리할 수 있다고 규정하고 있다.

3. 장사시설 일반현황

우리나라 인구추이는 <표2>와 같이 총인구는 2012년 5,000만명에서 2030년을 기점으로 인구 감소가 이루어지며 65세 이상의 인구 비율이 2012년 1.8%에서 2060년에는 전체인구의 40.1%를 차지하게 되며, 사망자 또한 <표3>에서 나타난 것과 같이 2030년이 후 출생아를 넘어서게 되어 급속도로 고령화 사회가 진행될 것으로 보이며, 장사시설 수요

또한 높게 나타날 것으로 보여 이에 대한 대책이 시급하다

〈그림 1〉 '09~'11년 화장률 추이



우리나라 연도별 화장률 추이는 <표4>와 <그림1>에서와 같이 1999년 17.8%이던 화장률이 장사등에 관한 법률 개정과 사회적·문화적 환경변화로 인하여 지속적인 증가세를 보이고 있다.

<표5>에서와 같이 지자체별 화장률분석 결과 부산시의 화장률이 83.5%로 가장 높다. 특히 본 연구 대상지역인 수도권은 경우 서울 75.9%, 인천81.1%, 경기73.8%로 전국 화장률보다 높게 나타나고 있다.

장사등에 관한 법률 제2조 제15항에서는 장사시설에 대한 정의를 묘지· 화장시설· 봉안시설·자연장지 및 장례식장에서 정의하고 있다. <표2> 인구추이와 <표3> 사망자 및 출생아 추이에서 나타나 듯이 우리나라

〈표 3〉 사망자 및 출생아 추이

(단위:천명)

구 분	'12	'20	'30	'40	'50	'60
사망자	279	357	453	576	718	751
출생아	457	451	409	325	307	285

자료: 통계청 장래인구추계('11.12)

〈표 4〉 연도별 화장률 추이

(단위:%)

연도	'09	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
화장률	17.8	33.7	38.3	42.5	46.4	49.2	52.6	56.5	58.9	61.9	65.0	67.5	71.1

자료: 보건복지부 보도자료(2012.11.25)

는 저출산과 급속한 고령화로 인하여 향후 장사수요의 증가가 매우 높게 나타날 것으로 보인다. 현재 전국에 산재해 있는 묘지면적과 수를 정확히 파악하는 것은 현실적으로 매우 어려운 실정이지만 통계자료에 의하면 묘지면적은 약 1,000km²로 전국토의 1%를 차지하고 있다.¹⁷⁾ 이는 전 국토 가용면적의 4%, 전국 공장부지 면적의 2배에 달하는 넓은 면적이다.

자료: 보건복지부 2012년 보도자료 장사시설 현황.
매장이 가능한 비율이다.

〈표 6〉 전국묘지현황 (단위:개소)

구분	개소수	묘지면적 (m ²)	분묘설치 가능기수	매장(기)
공설묘지	308	27,232,089	810,226	512,336
법인묘지	155	37,845,858	1,640,025	972,290
계	463	650,779,47	2,450,251	1,434,626

자료: 2012년 보건복지통계연보.

〈표 5〉 지자체별 화장률 분석

구분	사망자수		화장자수		화장률	
	2009년	2010년	2009년	2010년	2009년	2010년
계	246,942	255,403	160,433	172,276	65.0	67.5
서울	38,788	40,129	27,992	30,444	72.2	75.9
인천	11,663	12,086	9,259	9,804	79.4	81.1
경기	45,135	47,687	32,479	35,197	72.0	73.8
부산	18,952	19,709	15,627	16,459	82.5	83.5
대구	11,742	12,054	7,708	8,095	65.6	67.2
광주	6,180	6,530	3,540	4,000	57.3	61.3
대전	5,950	6,311	3,748	4,205	63.0	66.6
울산	4,317	4,327	3,188	3,364	73.8	77.7
강원	10,416	10,728	6,252	6,877	60.0	64.1
충북	9,987	9,826	4,760	4,914	47.7	50.0
충남	13,554	14,015	6,038	6,786	44.5	48.4
전북	12,920	13,190	6,999	7,524	54.2	57.0
전남	15,734	16,043	7,010	7,771	44.6	48.4
경북	19,825	20,247	9,822	10,691	50.0	52.8
경남	19,153	19,504	13,534	14,444	70.7	74.1
제주	2,826	3,017	1,318	1,457	46.6	48.3

자료: 보건복지부, 2012년 장사업무안내, p185.

공설묘지 308개소, 법인묘지 155개소로 총 463개소로 〈표 6〉에서와 같이 설치가능기수는 2,450,251기로 58.5%인 1,484,626기가 사용되고 있고 41.5%인 1,015,625기가

전국의 집단묘지시설은 2011년 기준으로 특히 우리나라 인구의 50%이상이 거주하는 수도권인 경우 설치가능기수는 859,553기, 매장기수는 66.6%인 572,085기가 사용되고 33.4%인 287,468기가 매장이 가능한 비율로 향후 심각한 묘지시설 부족현상이 나타날 것으로 보이며 만장시 이에 대한 방안이 마련되어야 한다.

전국 화장시설은 〈표 7〉에서와 같이 공설 화장시설 53개소, 화장로 219기가 있으며 수도권 5개소 화장로 78기, 지방은 47개소 화장로 219기가 있다. 화장실적은 232,299건이다.

특히 개장유율은 44,328건이나 되는 이유는 택지개발과 묘지정비사업등의 영향을 받고 있으며 향후 지속적인 증가 할 것으로 보인다.

그러나 현재 운영되고 있는 화장시설의 화장로는 1기당 1일 처리건수 평균 2.4건으

〈표 7〉 화장시설 현황 및 화장실적

화장시설('12.8월말 기준)				화장실적('11.12월말 기준)			
시·도	공설	사설	화장로수	계	시체	죽은태아	개장유율
17	53	-	287	232,299	182,946	5,025	44,328
수도권 (서울·인천·경기)	5	-	78	90,467	79,842	2,100	8,525
기타지역	47	-	219	141,832	103,104	2,925	35,803

17) 이원하, “마을 주변 공동묘지의 재개발을 통한 공원조성 사례연구-충남 당진군 대호지 공설묘지 조성사례를 중심으로”, 동국대학교 석사학위논문, 2010, pp9~10.

로 수도권의 경우 화장로 78기로 1년간 사용시 68,328건의 화장이 가능하여 현재 화장로 규모로는 수도권 화장율 추세를 따르지 못하고 있다.

전국 봉안시설은 <표8>전국 봉안당 설치 현황 및 실적과 같이 공설 128개소, 사설 156개소가 운영되고 있으며 총 봉안능력은 3,134,159구이며 봉안실적은 867,061구이며 안치가능구수는 2,267,098이다.

수도권의 대표 봉안시설인 서울시 추모의 집은 벽제리, 용미리 등 6개소에 63,827위의 봉안시설을 갖추고 있으나, 이중 5개소는 이미 2000년 1월까지 만장되었고 용미리(제2추모의집)은 2002년 만장되어 더 이상 봉안당 사용이 불가하다.

4. 장사시설 문제점

현재 우리나라는 매장중심에서 화장중심의 장사문화로 급속히 전화되고 있다. 그러나 수도권외의 경우 집단장사시설 만장과 개인묘지 등으로 여러 문제점이 도출되고 있다. 첫째 매장문화 중심의 장묘관행의 지속과 만장된 기존 묘역의 정비가 이루어지고 있지 않아 국토의 효율적 이용에 커다란 장애요인으로 작용하고, 국토잡식의 주요인이 되고 있다.

수도권 집단장사시설은 이미 포화상태에 있고 수도권외 지역의 집단장사시설도 수년내 그 한계가 예상된다. 둘째, 우리나라는 산지가 많아 사용가능한 부지가 한정되어 있다.

〈표 8〉 전국 봉안당 설치 현황 및 실적

(‘10.12.31기준)

구 분	개 소 수			총봉안 능 력 (A)	가봉안 실 적 (B)	봉안가능 구 수 (A-B)	'10년 봉안실적
	계	공설	사설				
계	285	128	156	3,134,159	867,061	2,267,098	83,129
서울	24	17	7	152,331	91,045	61,286	1262
부산	7	2	5	193,880	100,851	93,029	7,300
대구	10	2	8	67,441	23,785	43,656	3,464
인천	7	3	4	101,017	42,484	58,533	7,274
광주	2	1	1	68,057	15,801	52,256	2,088
대전	4	2	2	81,590	41,646	39,944	2,466
울산	0	0	0	0	0	0	0
경기	55	10	45	952,822	174,361	778,461	25,493
강원	24	18	6	117,803	19,207	98,596	3,341
충북	30	7	23	233,995	31,133	202,862	3,289
충남	33	21	12	394,133	129,739	264,394	10,712
전북	13	11	2	131,404	52,059	79,345	3,753
전남	14	9	4	114,650	26,348	88,302	1,416
경북	31	4	27	242,529	55,199	187,330	3,902
경남	22	14	8	229,720	47,573	182,147	6,816
제주	9	7	2	52,787	15,830	36,957	553

자료: 보건복지부, 2012년 장사업무안내, p187.

〈표 9〉 인천가족공원 조성사업

구 분	기 간	규 모	사업내용
1단계	2008~2009	19만8천841㎡	봉안당, 홍보관, 생태하천복원, 진입로정비등
2단계	2010~2015	11만6천500㎡	기존 매장묘지 이장테마공원조성, 자연장지조성
3단계	2016~2021	135만3천388㎡	조림복원, 기반시설 및 편의시설 조성

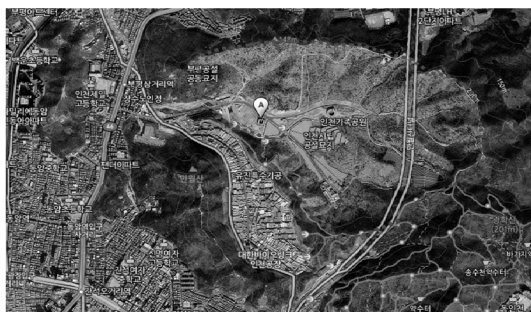
그러나 전국의 묘지사용으로 인하여 국토개발의 커다란 장애요인이 되고 있다. 현재 우리나라 국토의 가용면적은 전체면적의 약 23%인데 그중 약 4%이상을 묘지가 차지하고 있다. 뿐만 아니라 삼림훼손, 생태계파괴 등 환경분해도 심각하다. 셋째 현재 묘지의 상당수가 관리가 제대로 되지 않고 있다 특히 불법묘지가 대부분인 개인 묘지를 포함하여 상당수의 묘지가 무연고묘로 남아 있고 집단장사시설 또한 연고지 없는 분묘가 30%이상을 초과할 정도에 이르고 있다.

Ⅲ. 인천가족공원 사례연구

1. 사업추진 배경

사례대상인 인천가족공원은 인천시 부평구 부평2동 산57번지에 위치한 집단장사시설로 도심지 중심에 위치해 있다.

〈그림 1〉 인천가족공원 위치도



자료: 필자작성

인천가족공원은 1940년경부터 조성된 무질서한 매장묘역으로서 2,000년에 이미 만장되어 더 이상 분묘설치가 불가하고 무연고묘지의 증가로 도심지 비전호시설로 전락하였다. 이로 인한 더 이상의 장사시설로서 역할이 어려워 인천시에서는 장사시설 정비사업을 추진하게 되었다.

2. 사업진행 현황

인천시에서는 부평동 산56일대 166만8천729㎡부지(131필지)에 밀집돼 있는 무허가 건물 80세대 162건과 분묘 2천552기중 890기에 대한 보상을 2009년에 마무리 하고 가족공원사업을 본격적으로 추진하였다

현재 시는 총 사업비 1천406억원, 공사비 818억원, 보상비 588억원들 들여 〈표9〉와 같이 2008년부터 2021년까지 3단계로 구분하여 연차적으로 사업을 추진하고 있다.

사업추진을 위해 인천시는 공원내 무허가 음식점소에 대한 행정대집행을 통해 철거하여 2009년 1단계사업을 마무리 하였다. 인천가족공원 조성사업 1단계는 총 19만8천841㎡부지에 신규 봉안당과 홍보관, 관리사무소, 생태하천복원, 진입로정비 등의 사업을 진행하였으며, 2단계 사업은 2010년부터 2015년까지 총 11만6천500㎡ 부지에 기존 매장묘지 이장 및 테마공원 조성, 자연장(정원장,수목장)등을 조성한다. 마지막으로 3단계사업은 2016년부터 2021년까지 135만3천388㎡부지[에 7부능선 조림복원 및 기반시설, 편의시설등을 조성예정하고 있다.

〈그림 2〉 인천가족공원 조성사업 안내문



였으며, 매장중심의 기존묘역을 화장중심의 묘역으로 조성하여 봉안묘·봉안당·자연장지 등 종합장사시설을 조성하여 토지이용의 극대화를 이루었다.

특히, 지역주민들의 장사시설에 대한 부정적인이미지를 해소하기 위하여 공원묘원 주변의 환경개선사업과 함께 묘역 공원화를 추진하여 지역주민이 산책 및 운동등 여가생활을 누릴 수 있도록 사업을 추진하였다. 이와 같은 인천가족공원의 사례를 통하여 타지역 만장된 공원묘원의 재개발에 있어 매우 유용한 사례로 판단된다.

3. 시사점

인천가족공원의 조성이 원활한 사업진행은 묘역의 만장과 더불어 시설 낙후에 따른 장사시설 이용의 한계와 토지이용의 문제점이 도출되어 이에 대한 대안으로 기존 묘역의 재개발이 대두되었으며, 장사시설 특성상 전면적인 재개발의 어려움과 해당 이용자의 반대를 최소화하기 위하여, 단계별 사업을 추진하

IV. 장사시설 재개발을 통한 최유효사용 방안

1. 재개발 유형분류

우리나라 집단장사시설에 대한 최유효사

〈그림 3〉 인천가족공원 전경



〈표 10〉 공공묘지의 유형별 분류 및 세부 정비방안

구분	공원화개발지역	부분공원화개발지역	사용보존지역	자연보존(폐기)지역
분류 기준	개발제한구역내 있지 않아 재정비 및 확장을 통해 공공묘지의 공원화 및 종합화시설을 마련하기 적합한 지역을 의미하고, 지역내에서 우선적으로 공원화되어야 할 공공묘지를 의미함	묘지시설 재정비를 통해 공공묘지 공원화가 적합한 지역이지만 공공묘지 전체를 공원화하기에는 다소 제한적인 요인을 지니고 있는 지역을 말함	묘지시설 관리가 비교적 양호한 상태로 공공묘지로는 적합하나, 공원묘지로 재개발하기에는 상당한 어려움이 예상되는 지역임. 현 상태에서 묘지 시설의 기능을 유지하되 추가 개발하여 매장을 하지 않도록 보존해야 할 지역을 의미함	만장되어 공공묘지의 기능을 하지 못하고 있거나, 공공묘지로서의 재개발 조건 및 주변 여건상 묘지로서 적합하지 못한 지역으로 향후 매장금지 조치와 함께 자연보존 또는 타용도로 전환되어야 하는 지역을 말함
세부 정비 방안	-지역별로 1~2개 공공묘지의 개발이 유리한 조건(위치,면적,토지용도 등)에 따라 우선적으로 조성함. -매장, 화장장, 납골시설, 장례식장 등 설치하여 장묘종합센터로서의 기능을 할 수 있도록함. -환경영향평가,조경 및 건축전문가 등을 포함시켜 환경친화적이고 현대감각적인 공간으로 조성하도록함	-공원화를 위한 제반여건등 조성할 수 있도록 무연분묘 정리 및 구역경계 표시를 실시함 -묘지의 주변환경 개선으로 진입로 정비, 편의시설(화장실,쉼터)을 설치하도록 함 -정밀조사를 실시하여 총면적,매장기수,가능매장수 등의 현황파악을 실시하도록함	-정밀조사를 실시하여 총면적,매장수,가능매장기수,무연분묘 정리등의 현황파악등 실시하도록 함 -배수로 및 진입로 정비, 구역경계 표시 등 묘지를 재정비하도록 함 -향후 묘지의 기능을 할 수 있는지 타당성을 검토하여 공원화 또는 자연 보존토록 함	-묘지 입구에 안내판등 설치하여 사용을 금지토록함. -연고지를 파악하여 공원화 지역으로 이장을 유도함 -무연분묘를 파악하여 법 절차에 따라 화장, 납골당에 안치 또는 공원묘지에 집단화하도록 함 -타용도 전환하여 토지의 효율성을 높이도록 함

자료: 고덕기, “공공묘지의 공원화방안”, 2000, p.59.

용에 있어 적합성에 대한 용도에 따라 개선방안을 수립할 필요가 있다. 유형의 분류는 도시재개발 시행법을 기준으로 〈표10〉과 같이 공원화 개발지역, 부분공원화개발지역,사용보존지역,자연보존(폐기)지역 등 4가지 유형으로 구분할 수 있다.¹⁸⁾

2. 무연고묘 정비 및 시설확충

전국적으로 불법묘지와 무연고묘로 방치된 묘지에 대한 정확학 자료가 없기 때문에 실태파악이 전혀 되어 있지 않다. 이를 위해 묘지일제조사를 전국적으로 진행하여 묘적부상의 등록여부, 묘지설치허가 및 신고여부, 분묘의 설치 권한 등에 대한 통일된 자료의 정리가 필요하다. 이를 위해서는 무연고묘에

대한 판정기준의 설정과 의무적으로 이장 및 개장을 통한 봉안시설 안치하도록 하며 지역별 묘지에 대한 데이터화를 하고 이를 단계적인 정비가 요구된다.

또한 장사시설의 확충을 통하여 기존 낙후된 시설의 정비등의 현대화작업과 환경조성 사업을 실행 하여 시설이용율을 높여야 한다.

3. 장사시설 종합화

현재 운영되고 있는 장사시설의 최유효사용을 위해서는 대다수의 집단장사시설의 경우 사후관리체계가 미흡, 시설의 낙후성, 획일적이고 보수적인 건축형태, 이용자불편 등의 문제가 해결되어야 한다.

18) 고덕기, “공공묘지의 공원화방안”, 보건복지포럼, 2000, p.59.

이를 위하여는 단기적 계획이 아닌 중장기계획을 통한 장사시설의 재개발이 이루어져야 하며 시설 또한 이용자의 편리를 도모하기 위한 봉안시설, 장례식장, 화장장, 편의시설 등을 설치하여 장사시설 종합화를 하여야 한다.

V. 결론

1. 연구 요약

본 연구에서는 장사시설 부족과 노후화된 시설에 대한 해결 대안으로 기존 만장되어 있는 장사시설 재개발을 통하여 토지이용의 최유효사용을 제시하고자 하였다.

우리나라는 매장문화 중심의 장묘관행의 지속과 기존 묘역에 대한 정비가 이루어지고 있지 않아 국토이용의 비효율화와 국토잠식의 주요인이 되고 있다. 특히, 수도권 집단장사시설의 경우 이미 포화상태이며, 수도권외 지역도 그 한계가 예상되고 있다. 수도권내 신

규 장사시설 설치에 가용부지 부족과 지역주민들의 반대에 부딪혀 공급이 사실상 불가능한 상태이다.

이러한 신규장사시설의 설치가 어려운 상황에서 장사시설 부족과 노후화된 시설등에 대한 해결 대안으로는 기존 만장되어 있는 집단장사시설의 재개발이 그 대안으로 대두된다.

장사시설 재개발을 통한 장사시설 최유효사용을 위하여는 기존 장사시설에 대한 재개발 대상분류와 무연분묘에 대한 정비, 시설의 종합화가 이루어져야 한다.

2. 연구의 한계점

본 연구는 장사시설 현황분석과 문제점에 대한 해결 대안으로 장사시설의 재개발을 통하여 최유효사용을 그 대안으로 제시하였다. 그러나 현재 장사시설 재개발을 진행하는 곳은 다수 있으나 민원, 행정적문제, 부지확보의 어려움, 전문인력부재 등 많은 문제점들로 인하여 원활히 진행이 되지 못하고 있어 다수의 사례를 분석하지 못했다는 아쉬움이 남는다.

參考文獻

- 고덕기, “공공묘지의 공원화 방안”, 보건복지포럼, 2000.
- 김수봉, “장사(葬事) 환경의 변화와 대응전략”, 보건복지포럼, 2009.
- 김달수, “우리나라 장사제도에 관한 연구-수목장을 중심으로”, 경남대학교 대학원, 박사학위논문, 2006.
- 배경주 · 김재환 · 이상열, “도시재정비사업의 지구특성에 따른 사업영향요인 평가분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제54집.
- 이원하, “마을 주변공동묘지의 재개발을 통한 공원조성 사례연구-충남 당진군 대호지 공설묘지 조성사례를 중심으로”, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2010.
- 이훈정, “우리나라 공설묘지의 재활용방안에 관한 연구”, 명지대학교 대학원 석사학위논문, 2005.
- 이서현, 정복환, “주택재개발사업의 참여자간 갈등완화-갈등관련 언론보도를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.
- 윤준선, “부동산 공공건물의 공기연장 타당성 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제47집.
- 윤덕범 · 전광섭, “도시재정비촉진사업 세입자 보상에 관한연구-김포시 사우동 · 북변동을 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집.
- 장재일, “도시재정 관련 법제의 재편방향모색-국내외 법제검토를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제45집.
- 장기용, “한국의 주택재개발 · 재건축 정비사업조합에 대한 소득과세의 합리적 개선방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집.
- 정민자, “한국의 장묘제도에 대한 연구”, 서울기독대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 최열, 주호상, 김형준, “묘지부동산 중 자연장에 대한 선택 결정요인 분석-부산지역사례를 중심으로”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집.
- 보건복지부, 제1차 장사(葬事)시설 수급종합계획(2013-2017).
- 2012년 보건복지부 장사업무안내.
 - 보도자료(2012.11.25).
 - 2012년 보건복지통계연보.
- 보건복지부 <http://www.mw.go.kr>
- 서울시추모공원 www.memorial-park.or.kr
- 인천시시설관리공단 인천가족공원 http://www.insiseol.or.kr/institution_guidance/memory_park/index.asp