

남북한 화장제도의 통합방향에 관한 고찰*

A Study on the Direction for Integration of Cremation System in North and South Korea

김 성 욱**
Kim, Sung-Wook

목 차

- I. 서 론
- II. 북한의 화장법제의 규율체계
- III. 통일 후 남북한 화장제도의 통합에 있어서 고려요소
- IV. 결 론

국문초록

이 논문은 그 제목을 “남북한 화장제도의 통합방향에 관한 고찰”이라고 정하였다. 장래에 어떠한 문제가 발생할 것인지를 현재의 시점에서 정확하게 예단하여 대비하는 것은 일정한 한계가 있다. 그러나 그것이 사회질서를 규율하는 제도라고 한다면 불합리한 결과가 발생되지 않도록 그 위험성을 최소화할 수 있는 다양한 방안들이 모색되는 것이 타당하다. 특히 통일한국의 장사제도를 합리적으로 재편하기 위해서는 과거의 장사제도가 현재에 이르기까지의 변천과정을 면밀하게 검토하는 것이 고려되어야 하는데, 이와 관련하여 최근에 이르러 우리나라의 장사문화는 종래의 매장 중심에서 화

논문접수일 : 2016. 09. 29.

심사완료일 : 2016. 10. 20.

게재확정일 : 2016. 10. 20.

* 본고는 법제처에 제출한 2016년 남북법제연구보고서의 일부내용을 수정한 것이다.

** 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 교수

장을 중심으로 하는 문화로 변화하고 있다. 이러한 최근의 장사문화의 변화로 인하여 장사와 관련되어 운용되고 있는 다양한 시설에 대한 수요도 과거에 비하여 점진적으로 증가하고 있는 실정이고, 각 지방자치단체의 경우에는 최근의 장사문화의 변화에 따라 장사시설을 효율적으로 운용하기 위하여 어느 수준에서 그 사용료를 결정하는 것이 합리적인지에 대하여 적지 않은 관심을 가지고 있다. 그런데 현재 장사(葬事)시설은 비선호시설 또는 혐오(嫌惡)시설로 분류되고 있기 때문에 일반인들이 살고 있는 거주공간에 인접하여 설치되면 생활환경에 부정적 영향을 가져온다는 이유에서 장사시설의 설치를 기피하고 있는 것도 일반적인 현상이다. 이러한 이유에서 장사시설을 유치하는 것에 대하여 반대하는 경우도 있지만, 일부의 지역에서는 장사시설을 영구수입원으로 인식하여 적극적으로 유치하여 운영하는 경우도 존재하고 있다. 한편, 현재 시행중에 있는 장사 등에 관한 법률에서는 분묘의 난립을 방지하기 위해 묘지 설치 시에 신고 또는 허가를 받도록 하고 있으며, 묘지 사용기간을 최장 60년으로 제한하는 시한부 매장제도를 규정하고 있고, 장사시설 부족으로 인한 국민의 불편과 묘지 등 장사시설이 자연을 훼손하는 문제점을 해소하기 위하여 자연친화적인 자연장 제도를 시행하고 있는 것을 주요내용으로 하고 있다. 또한 묘지의 설치기간이 종료된 분묘에 대하여는 해당분묘에 설치된 시설물을 철거하고 매장된 유골을 화장하거나 봉안하도록 하여 사실상 화장장을 유도하고 있다. 전술한 것처럼 장사제도는 최근에 이르러 새롭게 창출되어진 제도라기보다는 장기간에 걸쳐서 변화 및 발전되어가는 제도라는 점을 고려한다면 종래에 발생한 법적 및 법외적 문제점들을 면밀하게 파악한다면, 장래에 정립될 장사제도는 보다 합리적이고 실질적 정의에 합치될 수 있다. 이러한 이유에서 저자는 본고에서 남북한의 장사제도와 관련한 법적 쟁점 중에서, 특히 화장제도와 관련한 문제점을 중심으로 몇 가지 논점을 검토하면서 그 개선방안을 제시하였다.

주제어 : 묘지, 묘지관리, 장사관련법, 장사제도, 화장제도, 화장문화, 화장시설

Ⅰ. 서론

전혀 상이한 규범질서에 의해서 장기간동안 분단되었던 남·북한이 효율적인 통일을 달성하기 위해서는 균형적인 법규범의 통합이 합리적으로 진행되어야 한다. 그런데 남북한이 현재 전혀 상이한 정치 및 경제규범 질서를 유지하고 있다는 점은 장래 법규범의 통합에 장애사유로 작용할 수 있다. 특히 통일은 우리가 경험하지 못한 장래의 사실이라는 점에서 통일이후에 발생할 수 있는 사회적 문제를 정확하게 예측하여 대비한다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 그 위험성을 최소화할 수 있는 방법들이 다양한 시각에서 모색되어야 한다. 이와 관련하여 장래 남북한의 법제통합을 효율적으로 달성하기 위해서는 종래에 정립된 남북한의 관련제도를 면밀하게 파악하여 발생할 수 있는 법적 분쟁을 대비할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 북한의 관련 법령과 그에 해당하는 우리의 법령을 통합적으로 비교 및 분석할 필요성이 있다. 이러한 이유에서 본고는 북한의 다양한 법률 중에서 북한에서 화장법이 어떠한 입법목적에 기하여 제정되었으며, 어떠한 행위태양을 규율하고 있는지에 대하여 검토하는 것이 그 목적이다. 그런데 북한은 주체사상에 기초한 사회주의 국가이므로 북한의 화장제도를 체계적으로 이해하는 것에는 일정한 한계가 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면 사회주의 계획경제하의 법제도와 자본주의 시장경제하의 법 제도는 그 제정취지와 규율내용이 근본적으로 상이할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 남북한의 화장제도의 통합방향을 합리적으로 설정하기 위해서는 우선 북한의 화장법제에 규율체계를 살펴본 이후에, 남한에서 운용되고 있는 장사제도 및 화장제도의 문제점을 검토하고, 이를 기초로 하여 통일이후의 합리적인 통합방향을 설정하는 것이 타당할 것으로 생각한다.

Ⅱ. 북한의 화장법제의 규율체계

1. 북한의 장례문화

북한의 장례는 대부분 3일장이다. 혁명 1세대 등의 고위 간부 사망시에 치러지는 국장(國葬)도 거의 마찬가지이다. 1992년 2월에 사망한 인민 무력부장 오진우(吳振宇)와 서철(徐哲) 등이 5일장으로 치러졌고 김일성의 경우는 12일장으로 치러진 예외의 기록도 있었다. 북한에는 장의사가 없으며, 관은 가정에서 직접 만들거나 직장에서 만들어 준다. 시신을 입관 할 때에는 얼굴에 화장을 하며 종이나 헝겊가지로 관을 보공(補空)한다. 빈소도 각 가정에 마련하는 경우가 있으며 고인의 사진을 모시고 향도 피운다. 북한에서는 배 감투(두건)와 배옷(상복)이 사라진지 오래다. 소리 내어 곡도 못한다. 70년대 들어서 김일성이 복고주의(復古主義)와 봉건유교사상을 비판함에 따라 전통적인 장례 풍습이 없어졌으며 팔에 검은 완장을 두르는 정도이나 그것마저 하지 않는 사람이 많다. 때문에 젊은 층에서는 장례의식을 제대로 아는 사람이 드물다는 것이다. 문상객은 빈소 앞에서 분향을 하고 절을 한 뒤 술을 올린다. 그 후 상주에게 애도의 뜻을 전한다. 이들은 주패(트럼프)놀이를 하면서 밤을 함께 새우며 상주를 위로해주고 있다. 술을 비롯한 접대용 음식은 식료 상점에서 국정 가격으로 구입한다. 북한에서는 결혼과 장례를 "큰일"로 간주해 국가가 반드시 필요한 음식을 제공하도록 되어 있다. 그러나 식료품상점에서 구입하는 양이 적어서 애를 먹고 있다. 조의금은 각자가 내기도 하고 직장에서 단체로 추렴하기도 한다. 사망신고는 사회안전부(경찰)에 한다. 매장은 해당지역 행정경제위원회의 허가를 받아야 가능하다. 묘 자리는 여기에서 지정해 주고 있다. 평양에는 상원군, 중화군 등에 공동묘지가 많으며 발인은 대개 아침 10시경에 하고 있다. 영구차가 별도로 없으며 평양을 비롯한 대도시의 경우 버스를, 지방에서는 화물차를 이용한다. 차량은 대부분 직장에서 알선해 준다. 무덤은 가족, 친지, 직장 동료들이 매장 하루 전에 미리 파놓는다. 상석과 비석도 세우나 대개 나무로 만들어 쓰고 있으며 고위간부들은 대리석으로 만들어 세운다. 화강암 광산에 상석과 비석만 전문으로 만드는 직장이 있다. 탈상에 대한 의식은 별도로 없고 대부분 사망이후 첫 생일날이나 1주기에 제사를 지내고 그 이후에는 한식과 추석 명절 때만 제사가 있고 기제사도 거의 지내지 않는다. 각 가정에서는 고인의 사진을 벽에 걸 수 있지만 반드시 김일성, 김정일 초상화보다 아래에 걸어야 한다. 부모사망의 경우 지역에 따라 2-4일 정도의 휴가

가 주어진다. 조선민주주의 인민공화국 화장법 제정 이후에는 매장보다 화장으로의 정책이 이루어지고 있으며, 화장의 경우 각 직장이나 마을에 비치중인 관에 시신을 담아 화장장에서는 시신만을 끌어내어 화장을 하고 관은 다시 가지고 가서 다음에 사용하기도 한다.¹⁾

2. 조선민주주의 인민공화국 화장법의 규율태도

조선민주주의인민공화국 화장법은 화장에서 제도와 질서를 엄격히 세워 화장을 장려하고 장례를 간편하게 하며 자연풍치와 국토를 보호하는데 이바지하는 것을 입법목적으로 하여, 주체87(1998)년 5월 20일 최고인민회의 상설회의 결정 제115호로 채택되었고, 이후 주체88(1999)년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었다. 조선민주주의 인민공화국 화장법은 총 25개조로 구성되어 있으며, 화장제도에 대한 일반원칙, 화장절차, 유골의 처리방법, 국가기관의 지도 및 책무, 이용자의 의무 및 위반시의 제재방법 등에 대하여 규율하고 있다.

가. 일반원칙

북한의 화장법은 사람이 사망하면 화장하는 것이 원칙이며, 예외적으로 부득이 한 경우에 해당 기관의 승인을 받아 지정된 장소에 묘를 쓸 수 있도록 하고 있다(제5조). 동법은 묘를 쓰지 않고 불로 령구를 처리하는 문화적인 장례방법을 화장이라고 정의하고 있다(제2조). 따라서 시신을 화장하기 위해서는 우선 사망자로 인정되어야 한다. 사망자 인정이란 일정한 기간이 지나도록 소식이 없어 생사를 알 수 없는 사람을 법적으로 죽은 사람으로 인정하는 제도를 말한다. 북한에서는 1958년 초안에서 소재불명자인정제도와 사망인정제도를 두고 있었다. 이는 남한 민법상의 부재와 실종에 관한 제도와 유사한 제도라고 할 수 있다. 그런데 이러한 제도는 그것이 민법초안에 등장하

1) <http://www.ehaneul.go.kr/portal/fnlInfo/info.do?id=M230509000><검색일: 2016. 7. 20. 보건복지부 홈페이지 북한의 장례문화 참고>

기 이전부터 존재하고 있었던 것으로 생각된다. 왜냐하면 1956년 3월 최고재판소 민사부에 의하여 '사망선고'가 행해진 사실이 북한문헌에 나타나 있기 때문이다. 그러나 그 한 차례의 사망선고를 제외하고는 초안 이후에도 사망선고제도는 실행되지 않았으며, 다만 1년 이상 소식이 끊어져 그 소재를 알 수 없는 공민을 이해관계자의 신청에 따라 소재불명자로 인정하고 그에 대한 재산관리가 행하여졌을 뿐이라고 한다. 현행 북한민법은 제22조와 제23조에 소재불명자 또는 사망자로 인정하는 제도에 관한 규정을 두고 있다. 북한민법 제22조제2항에 의하면 소재불명자로 인정된 후 1년, 소식이 없거나 마지막 소식이 있는 때로부터 3년, 생명에 위협을 준 사고가 있는 때로부터 1년이 경과하여도 소식이 없는 공민에 대하여는 소재불명자인정의 경우와 같은 절차에 따라 사망자로 인정할 수 있다. 그런데 소재불명자인정의 취소와 마찬가지로 사망자로 인정되었던 공민의 소재가 밝혀진 경우, 즉 그가 나타났거나 소식을 보내어 소재를 알려온 경우에는 본인 또는 이해관계인의 신청에 의하여 공증기관이 그 인정을 취소하여야 한다(북한민법 제23조). 소재불명자를 무한정 생존자로 취급하는 것은 그의 재산관계나 신분관계를 해결하는데 불편을 가져온다. 그러므로 민법은 생사가 불명확한 공민을 일정한 조건 밑에서 사망자로 인정하는 제도를 인정하고 있다. 또한 마지막 소식이 있는 때로부터 2년이 지나도록 소식이 없는 공민에 대하여서는 이해관계자의 신청에 따라 공증기관이 소재불명자로 인정할 수 있다. 소재불명자로 인정된 후 1년, 소식이 없거나 마지막 소식이 있는 때로부터 3년, 생명에 위협을 준 사고가 있는 때로부터 1년이 지나도록 소식이 없는 공민에 대하여서는 앞항과 같은 절차에 따라 사망자와 같이 인정할 수 있다(민법 제23조). 소재불명자 또는 사망자로 인정되었던 공민이 나타났거나 소식을 보내어 거처를 알려온 경우에 공증기관은 본인이나 이해관계자의 신청에 따라 해당 인정을 취소할 수 있다.²⁾

나. 화장절차

2) 한국법제연구원 편, 「북한법령용어사전-민사법편」, 한국법제연구원, 2004, 130-131면

화장절차는 다음과 같다. 화장하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 화장기업소에 화장신청을 하여야 한다. 이 경우 의료기관이 발급한 사망진단서를 첨부하여야 한다(제6조). 화장신청을 접수한 화장기업소는 대장에 정확히 등록하여야 한다. 등록대장에는 사망자의 이름, 난 날, 직장직위 같은 것을 밝혀야 한다(제7조). 화장기업소는 화장을 신청한 기관, 기업소, 단체와 공민의 요구에 따라 관을 내주어야 한다. 소독하지 않은 관은 내줄 수 없다(제8조). 령구접수는 화장터 또는 령구가 안치된 장소에서 한다. 화장기업소는 령구를 접수한 다음 령구접수증을 발급하여야 한다(제8조). 령구접수는 화장터 또는 령구가 안치된 장소에서 한다. 화장기업소는 령구를 접수한 다음 령구접수증을 발급하여야 한다(제9조). 접수한 령구는 화장터에 안치한다. 이 경우 고인과 영결하는 의식을 할 수 있다(제10조). 화장기업소는 화장을 제때에 정확히 하여야 한다. 묘지에서 파낸 유골도 화장할 수 있다(제11조). 령구운반에 필요한 운수수단은 화장기업소가 보장한다. 그러나 화장기업소가 령구운반에 필요한 운수수단을 보장할수 없을 경우에는 기관,기업소, 단체의 운수수단을 쓸 수 있다(제12조).

다. 유골의 처리방법

유골의 처리방법은 다음과 같다. 화장한 유골은 함에 넣는다. 유골함에는 사망자의 이름을 밝히며 유골임자의 요구에 따라 사진을 붙여줄 수 있다(제13조). 유골함은 유골임자에게 넘겨준다. 유골임자는 유골함을 보관실에 보관시키거나 집에 가져갈 수 있다. 필요한 경우에는 해당 기관의 승인을 받아 지정된 장소에 정해진 방법으로 매장할 수 있다(제14조). 보관시키려는 유골함을 접수하면 대장에 등록하고 유골임자에게 보관증을 준다. 등록대장에는 사망자의 이름, 유골함의 번호와 보관날자, 유골임자의 이름, 주소 같은 것을 밝힌다(제15조). 도시경영기관과 화장기업소는 보관시킨 유골함을 정확히 관리하여야 한다. 유골함을 보관시킨 때부터 10년까지의 사이에 유골임자가 나타나지 않을 경우에는 해당 조치를 취할 수 있다(제16조). 도시경영기관과 화장기업소는 유골 보관시설과 매장장소를 꾸리고 위생문화적으로 관리하며

필요한 장소에 꽃생산기지 같은 것을 꾸려 손님들의 편리를 도모하여야 한다(제17조).

라. 국가기관의 지도 및 책무

국가기관의 지도 및 책무는 다음과 같다. 화장터건설을 잘하는 것은 화장수요를 보장하기 위한 중요방도이다. 국가는 화장터건설계획을 바로세우고 투자를 집중하여 화장터를 현대적으로 건설하도록 한다(제3조). 지방정권기관은 화장터의 위치와 규모를 바로 정하여야 한다. 화장터의 위치와 규모는 교통조건, 인민들의 생활에 미치는 영향, 인구수 같은 것을 고려하여 정하여야 한다(제4조). 화장사업에 대한 지도는 내각의 지도밑에 중앙도시경영지도기관이 통일적으로 한다. 중앙도시경영지도기관은 화장사업을 정상적으로 장악 지도하여야 한다(제18조). 도시경영기관과 화장기업소는 앞선 화장방법을 적극 받아들이며 화장설비에 대한 점검보수를 제때에 하여 그 정상적 운영을 보장하여야 한다(제19조). 국가는 화장부문에 필요한 로력을 선발배치하며 화장부문 일군들을 우대하도록 한다. 화장부문의 로력은 다른 일에 동원시킬 수 없다(제20조).

마. 이용자의 의무 및 위반시의 제재방법

이용자의 의무 및 위반시의 제재방법은 다음과 같다. 화장하거나 유골함을 보관시킨 경우에는 해당한 요금을 지불하여야 한다. 요금을 정하는 사업은 해당 가격제정기관이 한다(제21조). 국가계획기관과 해당 기관은 화장에 필요한 설비, 로력, 연유 같은 것을 우선적으로 보장하여야 한다(제22조). 기관, 기업소, 단체와 공민은 화장질서를 자각적으로 지키며 화장시설을 못쓰게 만들거나 화장에 지장을 주는 행위를 하지 말아야 한다(제23조). 화장시설을 파손시켰을 경우에는 원상복구시키거나 해당한 손해를 보상시킨다(제24조). 이 법을 어겨 화장사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(제25조).

Ⅲ. 통일 후 남북한 화장제도의 통합에 있어서 고려요소

통일 후 남북한 화장제도의 통합과 관련해서는 다양한 사실들이 고려될 필요가 있는데, 그 중에서 특히 문제가 되는 점에 대하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다.³⁾

1. 화장료의 부과문제

화장시설과 같은 공공시설의 사용료나 수수료 요율문제는 통일 이후 각 지방자치단체가 아무런 제한이 없이 독자적으로 결정할 수 있는 사안은 아니고, 통일정부 및 지역물가정책과 밀접한 관련성을 가지는 문제이므로 각 지방자치단체가 능동적으로 대처할 수 없는 한계가 있다. 또한 요금인상에 따른 지역주민과의 갈등도 어느 정도 야기될 수 있다는 점에서 대부분의 지방자치단체에서는 원가수준 이하의 요금을 징수하고 있다.⁴⁾ 그러나 수익자 부담 원칙이 형해화 될 정도로 장사시설의 사용료 문제를 접근하는 것은 타당하지 않다. 이러한 점에서 통일시 각 지방자치단체의 공설화장시설 및 공설봉안당의 사용료 규정의 개정방향은 장사시설의 사용료 체계의 불균형을 시정하고 수익자 부담을 적정하게 확대 적용하는 방향에서, 특히 객관적인 원가산정에 기초하여 그 적정성의 기준과 범위에 대하여 기본방향을 설정하는 것이 타당하다.

이에 대한 최소한의 기준과 범위를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 화장시설은 단순히 영리만을 목적으로 하여 운영되는 시설이 아니라 는 점을 고려한다면, 남북한 통일 후 남북한지역의 장사시설의 사용료는 원가

3) 본고에서 다루고 있는 내용을 포함하여 장사제도와 관련한 관한 기타의 쟁점으로서 분묘기 지권의 폐지문제, 장사시설의 설치와 넘비현상의 극복방안, 장사관련법률 및 조례 등의 개정 방향 등에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 제주특별자치도 편, 『제주특별자치도 장사시설 수급에 관한 중, 장기 계획』, 제주특별자치도, 2014.

4) 이환범, 권오규, “지방자치단체 자주재원 확충을 위한 경상적 세외수입 증대 방안”. 『한국사회와 행정연구』 제12권 제4호, 서울행정학회, 2002, 121-141면.

대비의 80-90%의 수준으로 정하는 것이 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 장사 등에 관한 법률을 살펴보면, 묘지 등의 수급계획 수립이라는 제목하에 보건복지부장관은 묘지· 화장시설· 봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 종합계획을 5년마다 수립하여야 하고, 특별시장· 광역시장· 도지사· 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장· 군수· 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 묘지· 화장시설· 봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 종합계획에 따라 관할 구역 안의 묘지· 화장시설· 봉안시설 및 자연장지의 수급에 관한 중· 장기 계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다(제5조). 그리고 화장시설의 이용료에 대한 구체적인 인상범위와 관련해서는, 화장원가에 준하는 과도한 인상은 주민 반발을 유발할 가능성이 있다는 점에서 원가수준 보다는 낮은 정도에서 화장요금을 정하고, 현재 5년마다 장사정책에 대한 중장기계획이 수립되고 있다는 점을 고려한다면 장사시설의 사용료의 적정성 여부도 그 시점을 동일하게 결정하는 것이 타당함.

둘째, 통일이후 북한지역의 화장시설을 이용함에 있어서는 지방자치단체에 거주하는 주민인지의 여부를 기준으로 사용료를 차등적으로 부과하는 방식이 적절할 것으로 생각한다. 왜냐하면 공설장사시설의 설치, 운영, 관리 등에 대한 각종 재원은 당해 지방자치단체의 주민으로부터 마련되기 때문이다. 다만, 공설장사시설의 사용료에 대한 현실화 방향은 잠정적인 이용자인 지역주민들과의 갈등을 유발할 가능성이 높다는 점에서 통일당시의 상황 등을 고려하여 단계적으로 추진하여야 할 것이다. 물론 그 과정에서 요율인상에 따른 지역주민의 부담가중, 소비자 물가인상 등이 고려되어야 할 것이고, 또한 지방의회와 사전에 긴밀한 협조관계를 구축하는 것도 필요할 것이다.⁵⁾

2. 묘지면적의 문제

북한의 화장법은 예외적으로, 남한의 장사 관련 법률에서는 원칙적으로 분묘의 설치를 허용하고 있다. 이러한 경우에 공설묘지인지 아니면 개인묘지인

5) 이태중, 송건섭, 이재호, “장사시설 수급규모 추정을 통한 사용료의 적정성 분석”, 「한국사회와 행정연구」 제22권 제4호, 서울행정학회, 2012, 178면.

지에 따라 차등적으로 묘지면적의 범위를 허용할 것이 아니라, 동일하게 묘지면적을 허용하는 것이 타당하다. 또한 가족묘지의 경우에도 현재 대부분의 가족들이 4인 이하의 핵가족으로 구성되고 있다는 점을 고려한다면, 현재의 100제곱미터에서 50제곱미터로 축소하는 방향으로 관련법률이 개정될 필요가 있으며, 당해 규정은 통일이후의 법제통합과정에서 동일하게 유지될 필요가 있다. 또한 묘지의 면적에 대하여 특별법의 지위에 있는 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」의 경우에도 그 제정목적 및 입법취지를 고려한다면, 당해 법률이 「장사 등에 관한 법률」의 특별법으로서의 지위를 가질 수 있다. 그런데 묘지의 면적범위와 관련해서는 굳이 「장사 등에 관한 법률」과 상이하게 규율하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면 순국선열 등에 존경심 및 외경심은 묘지면적의 다소와는 관계없이 형성되는 것이기 때문이다. 이와 관련하여 외국의 사례를 살펴보면, 영국의 윈스턴 처칠 수상의 경우에는 그가 그의 가족과 함께 안장된 옥스퍼드 근교의 교회묘지의 면적은 2평이 채 안 되는 규모라고 알려지고 있고,⁶⁾ 프랑스의 드골 대통령의 경우에도 1평 정도의 마을 공동묘지에 안장되어 있다.⁷⁾ 우리나라의 경우에도 최근에 이르러 망자에 대한 인식 및 장사문화의 변화 등을 고려한다면, 공설묘지이든 사설묘지이든, 망자가 일반국민이든 순국선열 및 국가원수이든 관계없이 묘지의 면적을 동일하게 규율하더라도 사회적 대립과 갈등관계가 크게 유발되지는 않을 것으로 생각된다.⁸⁾ 따라서 통일이후 남북한에서 원칙적 또는 예외적으로 인정하고 있는

6) <http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19940416082300>. 대영제국의 영웅 윈스턴 처칠의 묘. 81세를 일기로 지난 1965년에 세상을 떠난 처칠은 대학도시 옥스퍼드 시에서 10km 떨어진 쾰마틴스 교회의 풀밭에 비문도 없이 누워 있다. 그보다 12년 늦게 숨진 부인 클레만틴여사와 합장된 묘소는 대리석도 화장암도 아닌 하찮은 바위조각을 각이 지게 잘라 가로 1.6m 세로 2.4m 높이 30cm 가량의 직사각형 모양으로 세운 단순한 모습이다. 연합뉴스 1994. 4. 15. 자 기사(2012. 9. 28. 방문).

7) <http://chi.koreatimes.com/article/405807>. 드골의 묘지를 보기 위해 일부러 파리에 내려 완행열차를 타고 그의 고향에 갔다. 그의 묘지는 정말 마을 공동묘지 안에 있었다. 그리고 딸 안느와 부인 이본느 옆에 잠들어 있는 그의 비석에는 '샤를 드골, 1890~1970'이라고만 새겨져 있었다. 전직 대통령의 묘지 치고는 검소함을 넘어 약간 초라한 인상마저 들었다. 한국일보 2007. 9. 19. 자 기사(2012. 9. 28. 방문).

8) 보건복지가족부(장관 전재희)는 2009년 8월 5일 노무현 전 대통령의 유해가 안장된 묘지와 그 주변을 국가보존묘지로 지정했다고 밝혔다. 노무현 전 대통령의 유가족이 김해시를 거쳐 보건복지가족부에 7월 30일 국가보존묘지 지정을 신청함에 따라 보건복지가족부는 국가보존

다양한 묘지의 면적범위는 모두 동일하게 정하도록 하는 것이 타당할 것으로 생각한다.

3. 묘지전수조사의 문제

종래의 분묘기지권의 문제점을 해결하기 위해서 관련법률 등이 어떠한 방향으로 개정되어야 할 것인지는 매우 중요한 문제이다. 그러한 개정방향을 합리적으로 모색하기 위해서는 우선 묘지에 대한 정확한 전수조사과정이 필요하고, 또한 이러한 전수조사를 기초로 하여 당해 묘지의 현황을 정확하게 공시할 수 있는 묘적부의 작성 및 이를 전산관리시스템에 저장하여 체계적으로 관리할 수 있는 방식에 대한 법적 근거도 법령상에 명확하게 마련할 필요가 있다. 이에 대하여 간략하게 설명하면 다음과 같다. 첫째, 통일이후 남북한의 장사관련법률을 통합하는 과정에서는 반드시 묘지 전수조사규정을 신설하고, 당해 규정에 근거하여 북한지역 내의 모든 묘지에 대한 전수조사과정이 진행된다면, 그러한 전수조사를 기초로 하여 당해 묘지의 현황을 정확하게 파악할 수 있는 장점이 있으며, 통일 이후 북한지역의 국토개발과정에서도 유용한 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 생각한다. 그리고 묘지전수조사를 통하여 파악된 묘지현황 정보는 부동산등기와 유사하게 전산관리시스템에 저장하여 관리하는 방식을 제도적으로 도입할 필요가 있다. 이러한 정확한 기초자료를 적절하게 활용한다면 현재에 북한지역에 산재되어 있는 묘지를 보다 효율적

묘지심사위원회를 개최하여 지정대상 조건과 기준에 대한 적합성 여부 등을 심의한 결과, 전직 국가원수 묘역의 위상에 맞게 국가보존묘지로 지정하여 역사적·문화적으로 보존할 필요가 있다고 인정하고 경남 김해시 진영읍 본산리 21-7번지 일원 3,206㎡를 국가보존묘지로 지정하였다. 국가보존묘지는 역사적·문화적으로 보존가치가 있거나 국장·국민장·사회장 등을 하여 국민의 추모대상이 되는 사람의 묘지 또는 분묘 등이 지정될 수 있고 이 경우 장사법 규정의 묘지의 설치기간(15년, 3회 연장 가능), 묘역면적, 시설물의 종류·크기 등의 제한을 받지 않게 된다. 한의신문, 2009. 8. 5. 자 기사. 원래 노무현 대통령의 유지는 화장하여 1평 남짓한 무덤에 묻히는 것이었으나, 위와 같이 현재 그의 묘역이 3,206평방미터(969.8평)에 이르고 있다. 그런데 분묘조성 당시 장사법이 시행되고 있었으므로 국립묘지가 아닌 개인묘지에 대하여는 법 제18조 제2항에 따라 그 면적이 30평방미터를 초과하지 못한다고 되어 있었다. 한편 이를 위반한 경우에는 법 제40조에 따라 1년 이하 징역 또는 500만원 이하의 벌금과 법 제43조에 따라 500만원의 이행강제금을 부과할 수 있도록 되어 있었다.

으로 관리할 수 있을 것으로 생각한다. 다만 북한지역에 대한 묘지전수조사를 함에 있어서 유의할 점은 우선 합리적인 기간을 정하여 묘지조사의 시기와 방법 및 기간 등을 공고하는 절차적 규정이 마련되어야 하고, 특히 묘지의 연고자 등 이해관계인에게 직접적인 통지를 하도록 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 또한 묘지신고의무기간을 설정할 경우에도 당해 묘지신고와 관련하여 이의를 제기할 수 있는 절차를 마련하고, 이의제기신청이 접수되면 신속하게 주장의 당부를 판단할 수 있는 관련규정도 신설할 필요가 있다. 셋째, 묘지신고의무기간 내에 신고를 하지 않은 경우에는 무연분묘로 처리를 한다는 내용을 공고 및 홍보하도록 하는 조치도 함께 병행되는 것이 필요하다. 그런데 묘지신고의무기간 내에 아무런 이의를 제기하지 않거나 신고를 하지 않은 경우에 무연고분묘로 처리하는 시점을 어떠한 기준으로 설정하는 것이 타당한지가 문제된다. 생각건대, 이러한 경우에는 원칙적으로 무연분묘에 준하여 처리하는 방식이 적절하다. 다만 그 처리시점과 관련하여 신고의무기간을 경과한 즉시 확일적으로 무연분묘로 처리하는 것은 타당하지 않다고 생각한다. 왜냐하면 분묘는 단순히 불법건축물에 준하여 철거여부를 판단할 수 없는 특수한 지상물이기 때문이다. 따라서 신고의무기간이 경과한 이후라도 전반기라면 한식⁹⁾이후에, 후반기라면 추석이후에 무연분묘로 처리하는 것을 고려할 필요가 있다. 한편, 묘지전수조사를 하더라도 당해 묘지가 정확하게 언제 설치된 것인지 명확하게 알 수 없고, 또한 묘지전수조사 이후에 설치된 분묘의 경우에도 그 설치시점을 정확하게 파악할 수 없는 문제가 있다. 그런데 현행 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제84조에 의하면, 사망신고는 친족 및 친족·동

9) 한식은 동지가 지난 후 105일이 되는 날이다. 양력으로 4월 5일 또는 6일에 해당한다. 한식의 유래를 살펴보면 다음과 같다. 중국 춘추 시대 진(晉)나라에 문공이란 왕자가 있었는데 임금이 죽고 나라 안이 어수선해지자 여러 나라를 떠돌게 되었다. 문공의 충성스런 신하 개자추는 문공의 허기를 채워 주기 위하여 자기의 넓적다리 살을 베어내어 구워 먹이기도 하였다. 나중에 임금이 된 문공은 개자추를 까맣게 잊어버렸다. 그로부터 오랜 세월이 지나서야 자신의 잘못을 깨달은 문공이 개자추를 불렀으나 개자추는 산에서 내려오지 않았다. 하는 수 없이 문공은 산에 불을 질렀으나 그래도 개자추는 어머니와 함께 산에서 내려오지 않고 불타 죽었다. 문공은 너무 가슴이 아파 해마다 이날이 되면 불에 타 죽은 개자추의 충성심을 기리고자 불을 때지 말도록 하였다. 그로부터 한식날이 되면 개자추의 넋을 위로하고자 불을 지펴서 따끈한 밥을 해 먹지 않고 찬밥을 먹는다고 한다.

거자 또는 사망 장소를 관리하는 사람, 사망 장소의 동장 또는 통·이장 등이 사망의 사실을 안 날부터 1개월 이내에 진단서 또는 검안서를 첨부하여야 한다. 이때 신고서에는 사망자의 성명, 성별, 등록기준지 및 주민등록번호, 사망자의 연월일시 및 장소를 기재하도록 규정하고 있다. 이때 사망신고는 동거하는 친족 및 친족·동거자 또는 사망장소를 관리하는 사람, 사망 장소의 동장 또는 통·이장도 사망신고를 할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이고(제85조), 사망신고서에 매장장소까지 의무적으로 신고하도록 강제하는 규정은 존재하지 않는다. 따라서 현행 사망신고서에 매장장소를 의무적으로 신고할 있는 법적 근거를 마련하여 분묘의 설치시점을 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

4. 화장시설의 설치문제

현재의 북한경제를 고려한다면 통일시까지 낙후된 화장시설을 이용할 가능성이 높다. 따라서 통일이후 화장시설의 부족현상이 현실화될 수 있다는 것을 전제로 다양한 대책을 강구할 필요가 있다. 그런데 전술한 화장시설의 낙후화 내지 부족문제는 궁극적으로 새로운 장사시설을 설치하기 위하여 필요한 입지를 어떠한 방식으로 선정하는 것이 최선인지의 문제와도 연결된다. 이와 관련하여 남한의 경우에 장사시설의 입지선정과 관련하여 지역주민들과 장사시설을 설치하려고 하는 지방자치단체와의 사이에 심각할 정도의 갈등관계가 전개되고 있는 것이 주지의 사실이다. 이러한 이유에서 장사시설의 입지선정과 관련하여 발생할 수 있는 지역주민과의 갈등문제를 제도적으로 해결할 수 있는 관련규정을 정비하여 이를 대비할 필요가 있다. 장사시설의 입지선정과 관련하여 지역주민과의 갈등관계를 최소화하기 위해서는 관련법령 및 각 지방자치단체의 자치규범에 갈등영향분석의 실시규정, 참여적 의사결정 규정, 갈등조정위원의 설치 규정 등이 신설될 필요가 있다. 이에 대하여 간략하게 설명하면 다음과 같다.

첫째, 갈등영향분석이란 특정한 법률, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 경우에 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등

을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성절차를 마련하는 과정을 말한다.¹⁰⁾ 이러한 갈등영향분석 규정을 신설할 경우에는 갈등영향분석의 실시방식, 주체, 시기 등에 관하여 명확하게 규정할 필요가 있다. 이 규정이 신설될 경우에는 다음과 같은 내용을 포함시키는 것이 적절할 것으로 생각된다. 함경북도의 경우를 예로 하여 조례를 제정할 경우에, “함경북도시장은 장서관련시설의 설치 등에 관한 주요 정책 등을 수립, 변경할 경우에 주민생활에 밀접한 관계가 있거나 주민의 이해상충으로 인하여 과도한 사회적 비용 또는 심각한 갈등관계가 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시해야 한다.”라고 규정할 필요가 있다.

둘째, 장사시설의 입지선정과정에서 참여적 의사결정에 의하여 진행될 수 있도록 명문규정을 신설할 필요가 있다. 참여적 의사결정이 무엇인지에 대해서는 다양한 개념정의가 있지만, 일반적으로 정책결정과정에서 이해관계자와 전문가 등 뿐만 아니라 일반시민 등 시민사회의 다양한 행위자들을 참여시키고 이들의 학습과 숙의를 바탕으로 한 협의 및 합의를 통해 정책을 결정해 나가는 일련의 과정으로 정의하고 있다.¹¹⁾ 남한의 경우에 조례에 참여적 의사결정 방법의 활용을 규정하고 있는 지방자치단체는 광역자치단체로는 서울, 경기, 광주, 충남 4곳이 있고, 기초자치단체로서는 계룡, 공주, 논산, 당진, 대전, 서구, 보령, 부여, 서울 영등포, 서천, 순천, 연기, 예산, 오산, 증평, 진천, 창원, 청양, 춘천, 태안, 홍성 등 적지 않은 지방자치단체의 조례에 관련규정이 명시

10) 우리나라에서 갈등영향분석이라고 부르는 말은 미국에서는 갈등평가(Conflict Assessment), 갈등분석(Conflict Analysis), 이슈분석(Issue Analysis) 등 다양한 용어로 사용하고 있다. 갈등영향분석은 미국에서 발전하기 시작하였다. 미국은 1970년대 초부터 공공갈등을 예방하고 해결하기 위하여 갈등영향분석을 사용하기 시작하였다. 제랄드 코믹(Gerald Cormick)은 1973년에 워싱턴주 스노콴미강(Snoqualmie River) 댐 건설 갈등을 조정하면서 갈등영향분석과 유사한 방법을 사용하였다. 1980년대 초에는 시행령 또는 시행규칙을 입법예고하기 전에 이해관계자들의 합의안을 만드는 규제협상에 갈등영향분석이 사용되었다. 미국행정기관협의회(the Administrative Conference of the United States)는 공식적으로 모든 규제협상(Negotiated Rule-making) 전에 갈등영향분석이 필요하다고 제한하였다(대통령자문 지속가능발전위원회 편, 『공공갈등관리의 이론과 기법(상)』, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005, 131면)

11) 이승모, “지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구”, 『자치행정연구』 제5권 제2호, 한양대학교 지방자치연구소, 2013, 73면.

되어 있다. 참여적 의사결정의 특징에 대해서 간략하게 설명하면 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 참여적 의사결정에 있어서의 참여자는 일반시민이다. 행정절차나 자문위원회제도 등 기존의 행정참여제도는 시민을 대상으로 하는 것이 아니라 이해관계인이나 전문가 등 제한된 그룹을 대상으로 하는 것이다. 그러나 참여적 의사결정은 이해관계의 유무나 전문성의 유무 등으로 참여자를 제한하지 아니하고 일반 시민의 의견을 의사결정에 반영하고자 하는 점에서 본질적인 특징이 있다. 또한 참여적 의사결정에서는 오히려 문제되는 사안에 대해 의견을 가진 자를 적극적으로 발굴하여 의사결정에 참여시키고자 하는 방향성을 가지고 있다. 둘째, 참여적 의사결정은 시민의 참여를 전제로 하면서도 시민의 심층적 참여를 가능하게 하는 것을 핵심적인 내용으로 한다. 그러므로 아무런 제한없이 일반시민을 상대로 하는 의견수렴은 참여적 의사결정에 해당하지 아니하며 한정된 선발된 사람들을 대상으로 의견교환이 가능한 수준의 논의과정이 있어야만 참여적 의사결정이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 참여적 의견수렴이나 여론조사 또는 논의과정을 생략한 의견조사나 여론조사 등을 배제하는 개념이라고 할 수 있다. 셋째, 참여적 의사결정과정에서는 다수결의 원칙에 의하여 의사가 결정되는 것이 아니고, 원칙적으로 만장일치를 추구한다. 물론 경우에 따라 만장일치에 의한 의사결정의 원칙에 변용을 가할 수 있지만 참여적 의사결정의 본질적 지향점은 만장일치에 의한 의사결정이라고 할 수 있다. 전술한 것처럼, 참여적 의사결정과 관련한 내용들이 예를 들어 함경북도의 자치규범에 신설된다면 다음과 같이 규정하는 것이 타당하다. “제00조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 함경북도지사는 장사시설의 입지선정 등과 관련한 공공갈등을 예방 및 해결하기 위하여 당사자 또는 전문가 등이 장사정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용해야 한다. ② 함경북도지사는 참여적 의사결정방법의 활용결과를 장사정책 등의 결정과정에 반영해야 한다.” 셋째, 장사시설의 입지선정 및 관련시설의 설치과정에서 발생할 수 있는 지역주민과의 갈등관계를 보다 체계적으로 대비 및 조정하기 위해서는 관련법령 및 자치규범에 갈등조정위원회의 설치와 관련한 법적 근

12) 대통령자문 지속가능발전위원회 편, 『공공갈등관리의 이론과 기법(상)』, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005, 237-238면.

거를 신설할 필요가 있다. 만약 갈등조정위원회의 설치와 관련한 내용들이 신설된다면 다음과 같이 규정하는 것이 타당하다. “제00조(갈등조정위원회) 함경북도지사는 장사시설의 설치와 관련한 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 갈등조정위원회를 두어야 한다.” 그리고 갈등조정위원회의 인적 구성과 관련해서는 장사시설 관련 행정업무를 담당하는 공무원과 지역주민, 대학교수, 변호사, 지방의회의원, 언론인, 시민단체 대표 기타 갈등예방, 관리 또는 지방행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등으로 다양하게 구성하는 것이 타당하다.

V. 결 론

지금까지 남북한의 화장제도가 어떠한 모습으로 운용되고 있으며, 통일이후의 통합방향을 설정함에 있어서 고려되어야 할 몇 가지 문제에 대하여 검토하였다. 그 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 화장료의 적절성 문제이다. 우선 공공시설의 사용료나 수수료 요율 문제는 지방자치단체가 아무런 제한이 없이 독자적으로 결정할 수 있는 사안은 아니고, 정부 및 지역물가정책과 밀접한 관련성을 가지는 문제이므로 지방자치단체가 능동적으로 대처할 수 없는 한계가 있다. 또한 요금인상을 독단적으로 시행할 경우에는 이를 이용하고 있는 다수의 지역주민과의 갈등도 야기될 수 있다는 점에서 대부분의 지방자치단체에서는 원가수준 이하의 요금을 징수하고 있는 실정이다. 그러나 수익자 부담 원칙이 형해화 될 정도로 장사시설의 사용료 문제를 접근하는 것은 타당하지 않다. 이러한 점에서 통일이후 각 지방자치단체의 공설화장시설 및 공설봉안당의 사용료는 장사시설의 사용료 체계의 불균형을 시정하고 수익자 부담을 적정하게 확대 적용하는 방향에서, 그리고 객관적인 원가산정에 기초하여 그 적정성의 기준과 범위에 대하여 기본방향을 설정하는 것이 타당하다. 이에 대한 최소한의 기준과 범위를 제안하면 다음과 같다. 화장시설은 단순히 영리만을 목적으로 하여 운영되는 시설이 아니라는 점을 고려한다면, 남북한 통일 후 남북한지역의 장사시설의 사용

료는 원가대비의 80-90%의 수준으로 정하는 것이 적절하다고 생각된다. 왜냐하면 화장시설의 이용료에 대한 구체적인 인상범위와 관련해서는, 화장원가에 준하는 과도한 인상은 주민반발을 유발할 가능성이 있다는 점에서 원가수준 보다는 낮은 정도에서 화장요금을 정하고, 현재 5년마다 장사정책에 대한 중장기계획이 수립되고 있다는 점을 고려한다면 장사시설의 사용료의 적정성 여부도 그 시점을 동일하게 결정하는 것이 타당하다. 또한 통일이후 북한지역의 화장시설을 이용함에 있어서는 지방자치단체에 거주하는 주민인지의 여부를 기준으로 사용료를 차등적으로 부과하는 방식이 적절할 것으로 생각한다. 왜냐하면 공설장사시설의 설치, 운영, 관리 등에 대한 각종 재원은 당해 지방자치단체의 주민으로부터 마련되기 때문이다. 다만, 공설장사시설의 사용료에 대한 현실화 방향은 잠정적인 이용자인 지역주민들과의 갈등을 유발할 가능성이 높다는 점에서 통일당시의 상황 등을 고려하여 단계적으로 추진하여야 할 것이다. 물론 그 과정에서 효율인상에 따른 지역주민의 부담가중, 소비자 물가인상 등이 고려되어야 할 것이고, 또한 지방의회와 사전에 긴밀한 협조관계를 구축하는 것도 필요할 것이다.¹³⁾

둘째, 묘지면적 규정의 적절성 문제이다. 북한의 화장법은 예외적으로, 남한의 장사 관련 법률에서는 원칙적으로 분묘의 설치를 허용하고 있다. 이러한 경우에 공설묘지인지 아니면 개인묘지인지에 따라 차등적으로 묘지면적의 범위를 허용할 것이 아니라, 동일하게 묘지면적을 허용하는 것이 타당하다. 또한 가족묘지의 경우에도 현재 대부분의 가족들이 4인 이하의 핵가족으로 구성되어 있다는 점을 고려한다면, 현재의 100제곱미터에서 50제곱미터로 축소하는 방향으로 관련법률이 개정될 필요가 있으며, 당해 규정은 통일이후의 법제통합과정에서 동일하게 유지될 필요가 있다. 또한 묘지의 면적에 대하여 특별법의 지위에 있는 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」의 경우에도 그 제정 목적 및 입법취지를 고려한다면, 당해 법률이 「장사 등에 관한 법률」의 특별법으로서의 지위를 가질 수 있다. 그런데 묘지의 면적범위와 관련해서는 굳이 「장사 등에 관한 법률」과 상이하게 규율하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면

13) 이태중·송건섭·이재호, “장사시설 수급규모 추정을 통한 사용료의 적정성 분석”, 「한국사회와 행정연구」 제22권 제4호, 서울행정학회, 2012, 178면.

순국선열 등에 존경심 및 외경심은 묘지면적의 다소와는 관계없이 형성되는 것이기 때문이다. 우리나라의 경우에도 최근에 이르러 망자에 대한 인식 및 장사문화의 변화 등을 고려한다면, 공설묘지이든 사설묘지이든, 망자가 일반국민이든 순국선열 및 국가원수이든 관계없이 묘지의 면적을 동일하게 규율하더라도 사회적 대립과 갈등관계가 크게 유발되지는 않을 것으로 생각된다. 따라서 통일이후 남북한에서 원칙적 또는 예외적으로 인정하고 있는 다양한 묘지의 면적범위는 모두 동일하게 정하도록 하는 것이 타당할 것으로 생각한다.

셋째, 묘지 전수조사의 문제이다. 통일이후 남북한의 장사관련법률을 통합하는 과정에서는 반드시 묘지 전수조사규정을 신설하고, 당해 규정에 근거하여 북한지역 내의 모든 묘지에 대한 전수조사과정이 진행된다면, 그러한 전수조사를 기초로 하여 당해 묘지의 현황을 정확하게 파악할 수 있는 장점이 있으며, 통일 이후 북한지역의 국토개발과정에서도 유용한 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 생각한다. 그리고 묘지전수조사를 통하여 파악된 묘지현황 정보는 부동산등기와 유사하게 전산관리시스템에 저장하여 관리하는 방식을 제도적으로 도입할 필요가 있다. 이러한 정확한 기초자료를 적절하게 활용한다면 현재에 북한지역에 산재되어 있는 묘지를 보다 효율적으로 관리할 수 있을 것으로 생각한다.

넷째, 화장시설의 설치문제이다. 현재의 북한경제를 고려한다면 통일시까지 낙후된 화장시설을 이용할 가능성이 높다. 따라서 통일이후 화장시설의 부족현상이 현실화될 수 있다는 것을 전제로 다양한 대비책을 강구할 필요가 있다. 그런데 전술한 화장시설의 낙후화 내지 부족문제는 궁극적으로 새로운 장사시설을 설치하기 위하여 필요한 입지를 어떠한 방식으로 선정하는 것이 최선인지의 문제와도 연결된다. 이와 관련하여 남한의 경우에 장사시설의 입지선정과 관련하여 지역주민들과 장사시설을 설치하려고 하는 지방자치단체와의 사이에 심각할 정도의 갈등관계가 전개되고 있는 것이 주지의 사실이다. 이러한 이유에서 장사시설의 입지선정과 관련하여 발생할 수 있는 지역주민과의 갈등문제를 제도적으로 해결할 수 있는 관련규정을 정비하여 이를 대비할 필요가 있다. 장사시설의 입지선정과 관련하여 지역주민과의 갈등관계를 최소화하기 위해서는 관련법령 및 각 지방자치단체의 자치규범에 갈등영향분

석의 실시규정, 참여적 의사결정 규정, 갈등조정위원의 설치 규정 등이 신설될 필요가 있다.

참고문헌

- 고창현, “장사문제의 저해요인과 장사법 개선방안”, 「토지법학」 제18호, 한국토지법학회, 2002.
- 김달수, “우리나라 장사제도에 관한 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- 김달수, “장사법의 변천과 특성 경남 장사문화개선 세미나 자료집”, 한국장사발전연구원, 2008.
- 김상훈, “제사용 재산의 승계에 관한 연구”, 고려대학교대학원 박사학위논문, 2009.
- 김성욱, “반민족행위자의 재산환수”, 「토지법학」 제23권 제2호, 한국토지법학회 2007.
- 김성욱, “조선시대의 분묘제도에 관한 연구”, 「법학논총」 제16권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2009.
- 김성욱, “조선시대의 토지사유제도의 고찰”, 「집합건물법학」 제9집, 한국집합건물법학회, 2012.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편, 『공공갈등관리의 이론과 기법(상)』, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005.
- 박광동, “분묘의 존속기간 제한에 관한 소고”, 「법학연구」 제21권 제4호, 경상대학교 법학연구소, 2013.
- 박상호, “장사법의 문제점과 개선방안”, 「토지법학」 제18호, 한국토지법학회, 2002.
- 박상호, “한국 묘지제도에 관한 법적연구”, 동의대학교 대학원 박사학위논문, 1998.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「사회환경 변화에 따른 묘지제도 발전방향」, 2011.
- 연기영, “불교 전통과 인권의 제문제”, 「사상31」 겨울호(통권 제31호), 사회과학원, 1996.

- 이기우, “한국의 매장 및 화장의 관행과 법적 과제,” 『토지법학』, 한국토지법학회, 1997.
- 이승모, “지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구”, 『자치행정연구』 제5권 제2호, 한양대학교 지방자치연구소, 2013.
- 이자성, “자연장제도 현황과 활성화 방안”, 경남발전, 경남발전연구원, 2013.
- 이태종·송건섭·이재호, “장사시설 수급규모 추정을 통한 사용료의 적정성 분석”, 『한국사회와 행정연구』 제22권 제4호, 서울행정학회, 2012.
- 이호조, “한국의 장례문화개선을 위한 정책방안 연구 - 화장·납골관련 추모시설을 중심으로-”, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 이환범, 권오규, “지방자치단체 자주재원 확충을 위한 경상적 세외수입 증대방안”. 『한국사회와 행정연구』 제12권 제4호, 서울행정학회, 2002.
- 장만석, “자연장 확산의 영향요인에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 제주특별자치도, 『제주특별자치도 장사시설 수급에 관한 중장기 계획』, 2014.
- 한국법제연구원 편, 『북한법령용어사전-민사법편』, 한국법제연구원, 2004.

[Abstract]

A Study on the Direction for Integration of Cremation System in North and South Korea

Kim, Sung-Wook

Professor, Jeju National University Law School

The title of this thesis is ‘A Study on the Direction for Integration of Cremation System in North and South Korea’. Of course, it would be difficult at the present moment to predict exactly what problems may arise

in the future. However, there should be efforts to find solutions for problems related to regulation of public order so that the risk of causing unreasonable consequences can be minimized. Therefore, to rationally reorganize the funeral system, it is necessary to evaluate how this system has changed through the years. Korean funeral culture is changed from burial-oriented to cremation-oriented and the demand on cremating facilities is increasing. So local governments begin to take profound interest in determining the reasonable rental fee of cremating facilities. The funeral facility is equipped near the resistance district where people can live. But stating life environment reason, it is classified the unpleasant facility where effect on environment such as landfills, power plants including atomic one, garbage incineration plants, and so on, hence it is avoided and excluded. So it shows that people oppose attracting funeral facilities or prevent building it. On the other hand, there are examples that some local governments attract funeral facility directly and manage it because they judge it as a permanent income. The current Funeral Law regulates the construction of graveyards by requiring notice or permission in order to prevent the inefficient usage of land due to large numbers of tombs when a graveyard is constructed, to limit the period of installation of a tomb to a maximum of 60 years, and to implement a nature-friendly funeral system for solving problems, which are inconvenienced from the insufficiency of funeral facilities and damage to nature from the graveyard, etc. Also, the current funeral law regulates to dismantle installed facilities of each applicable tomb and cremate or enshrine buried the remains at the time of expiration of a period of installation of the tomb. Therefore, the current funeral law actually recommends and supports cremation. Since funeral system is not something that is being newly developed but is a system which has evolved along with the history of mankind, a thorough examination of past problems can lead to a future legal system that is more rational and accords with substantial justice. I explained about the main

contents of funeral system and dealt with the important contents of Cremation system and suggested especially the legal and other matters and improvements in connection with the unification of cremation system in North and South Korea.

Key words : graveyard, management of graveyard, funeral system, cremation system, cremation culture, cremation facility