

*Policy Brief, 2008-004*

## 도립 수목장 조성 추진방안

2008. 4.

작성: 이양주

(환경정책연구부 연구위원)



**경기개발연구원**  
Gyeonggi Research Institute

## 요 약

- 우리나라는 전통적으로 매장을 선호했으나 '90년대 중반부터 2000년대 중반까지 가히 폭발적이라 할 수 있을 정도로 화장률과 납골율이 증가함.
- 이러한 납골제도는 간편하다는 장점 외에는 장례법의 원래 취지인 자연으로 회귀에 부정적이어서, 최근에는 수목장에 관심도가 높아지고 있고 제도적인 장치 또한 이러한 수요를 반영하고 있음.
- 그러나 자연과 숲 그 자체라고 할 수 있는 수목장에 대해서도 넘비 현상으로 인해 경기도가 추진하는 수목장 조성사업이 차질을 빚고 있음. 이러한 현상은 정확한 정보공유의 부족에 기인한다고 판단됨.
- 1단계 : 따라서 후보지 선정을 전제로 하는 공청회나 설명회 방식을 지양하고, 후보지에 대한 논의는 지역주민에게 일임하고 수목장에 대해 이해를 도모하는 “강연회”를 우선 할 필요가 있음.
- 이를 위해 경기개발연구원의 포럼이나 세미나 형식을 빌어 추진하는 것이 바람직함. 강연회의 강사는 『수목장』의 저자인 고려대학교 변우혁 교수 등 전문가를 초빙토록 함.
- 2단계 : 후보지 선정에 대한 토론은 지역에서 요청이 있었을 때 진행하고 토론회에서는 수목장 조성으로 지역이 어떻게 발전할 수 있는지를 꼼꼼히 따져 주민들이 수목장의 실재를 피부로 느낄 수 있도록 해야 할 것임.
- 스위스인 윌리 자우터가 수목장 상표를 등록할 때도 골분이 나무의 양분으로 흡수된다는 사실에 기인했고 한국화학시험연구원도 화장 분골 유해성 시험 결과 인체에 무해한 것으로 나타났으나, 이러한 사실을 국민이 잘 모르고 있음.

## I. 장사제도의 변천과 특징

- 1961년 [매장및묘지등에관한법률]을 제정, 국토이용과 환경 보다는 위생에 더 중점을 둠.
  - 시신의 위생적 처리를 위해 서울과 시군에 공설묘지와 공설 화장장을 의무적으로 그리고 공설납골당을 필요에 따라 설치하도록 하고 동시에 사설묘지의 확산을 금함.
  - 1968년 국토이용의 효율성과 공공복리 증진 차원에서 법을 개정함 (매장과 화장의 기준, 사설묘지 설치기준, 묘지 등의 설치 금지구역 지정 등).
  - 1973년 제2차 개정을 통해 분묘의 점유면적과 형태를 규정하고 분묘일제조사를 통한 무연분묘의 정비근거를 마련함.
  - 1981년 제3차 개정을 통해 납골묘제도를 도입, 묘지와 시설물의 규모를 제한, 관리비와 사용료에 대한 고시제도 도입 등.
- 2000년 [장사등에관한법률](이하 장사법)로 개칭하면서 장묘문화의 변화와 정부정책의 변화를 법령에 반영함.
  - 첫째, 매장중심의 화장제도에서 화장중심의 장묘제도로 전환.
  - 둘째, 국토의 효율적 이용을 중시.
  - 셋째, 묘지공간의 확보임.

- 특히 주목할 내용으로는 사설화장장과 납골시설을 허가제에서 신고제로 전환하는 등 납골의 적극적 장려, 국토의 효율적 이용을 위해 묘지 등의 규모의 제한과 무연고분묘의 정리, 아울러 시한부 매장제도의 실시 등 묘지공간의 제한과 효율적 활용을 중시함.
  - 결국, 장사시설의 설치 및 관리를 국가에서 지방정부의 의무사항으로 이관, 화장 및 공설장사시설의 강화, 시한부매장제도의 실시, 관리 운영의 규제강화임.
- 2008년 장사법의 개정 내용을 보면, 자연장의 도입, 장사 시설의 확충, 재해대비 등을 보완함.

## II. 장묘문화 추이와 특징

- 우리나라는 전통적으로 묘지를 주거의 연장으로 생각하여 매장을 선호하였으나 1990년대에서 들어서면서 화장과 납골이 폭발적으로 증가하였음.
- 전국 납골당은 1994년 48개에서 2001년 100개로 8년간 2배 이상 증가, 같은 기간 납골실적은 11,922기에서 70,732기로 무려 6배 정도가 증가했음. 납골묘는 보급 초기에 지방자치단체에 보조금을 지급하는 등 활성화 정책도 시행함.
  - 전국 화장율은 1990년 이전에 15% 미만에 불과하던 것이 2002년에는 42.1%에 이르는 급격한 상승세를 보였음. 2010년에는 70%도 상회 할 것으로 보건복지부는 추정하고 있음(보건복지부 보도자료, 2006년 4월 5일).

- 1998년 SK그룹 고 최종현 회장의 화장유언으로 그동안 화장은 가난한 자들이 하는 장법이라는 사회인식을 바꾸는 계기가 되었고, 국가적으로는 IMF로 인해 경제적인 장법으로써 화장에 대한 선호가 급격하게 증가한 것으로 판단됨.

○ 앞으로는 자연장 특히 수목장의 수요가 크게 증가할 것으로 예상되고 있음.

- 2001년 6월 서울시가 시립화장장 이용자 1,500명의 유골처리방법에 대한 조사결과, 납골당 안치가 61.6%, 유택동산 이용이 13.7%, 강과 산에 살포가 10.0%, 종교시설 안치가 5.9%, 묘지매장이 2.8%를 차지하였음.

- 2004년 9월 소비자보호원의 조사결과, 납골당 안치는 65%에서 47%로 정도로 감소하고 자연장인 산골은 28%에서 37% 정도로 증가하고, 납골묘 안치는 7%에서 15% 정도로 증가할 것으로 봄.

- 산골률은 2002년도 9.4%, 2003년도 20.7%, 2005년도 22.9%로 증가해옴(변우혁, 수목장, 2006).

- 서울시설공단이 2007년 4월부터 두 달간 장묘문화상담센터를 찾은 서울시민과 경기도민 등 342명을 상대로 실시한 설문조사에서는 본인의 장례법 중 자연장을 꼽은 사람이 173명으로 절반을 넘어섬. 자연장 중에서도 수목장을 꼽은 사람이 46%로 가장 많았음.

### Ⅲ. 수목장의 소개와 장단점

- 수목장과 산골(산이나 강에 분골을 뿌림)은 대표적인 자연장에 속함. 수목장은 화장된 분골을 지정된 수목의 뿌리 주위에 묻어 주는 장례법임. 보통은 자연적으로 조성된 기존의 숲에서 적당한 수령의 추모목을 지정하고 나무뿌리가 뻗어 있지 않은 곳을 선택하여 30-40cm 정도 흙과기를 한 다음 분골을 뿌려 묻고 상례를 올리는 형식으로 이루어짐.
- 수목장은 다른 장례법에 비해 장례의 근본취지에서부터 저렴한 비용에 이르기까지 많은 장점을 가지고 있음.
  - 장례의 근본 취지인 자연으로 회귀에 가장 적합함. 뿌려진 분골은 수목의 거름이 되어 자연으로 순응하게 돌아가게 해줌.
  - 무엇보다 영원이 썩지 않고 자연으로 돌아가지 않는 납골당의 한계를 극복하며, 친환경적이며, 일반 산골에 비해 추모의 대상이 존재하고 아울러 조부모와 부모를 함께 모실 수 있으며, 비용 또한 다른 장례법에 비해 저렴함.
- 수목장의 단점으로는 예부터 산골은 악상일 경우에 이루어져 꺼려할 수 있는 인식의 문제가 있음.

#### IV. 수목장 조성방안

- 일단 법(장사법 시행령 개정안)에서 정하는 사항으로 규모, 경사, 표식이 있음.
  - 사설 자연장지, 사설 수목장립 허가면적을 종중·문중은 1천제곱미터 미만, 종교단체 1만제곱미터 미만, 법인은 10만제곱미터 이상으로 정함.
  - 자연장지의 경사도를 21° 미만으로 제한하되 기존묘지에 조성하는 경우에는 묘지 재활용촉진을 위하여 예외로 함.
  - 자연장의 표지는 개별표지 120제곱센티미터 이하로 하고, 인원수에 비례한 규격의 공동표지를 허용하는 등 다양한 방식으로 표지를 설치할 수 있도록 하되, 수목장은 산림보호를 위해 매다는 방식만 가능하고 규격을 120제곱센티미터 이하로 정함.
- 수목장 조성의 기본방향은 예로부터 해오던 묘지의 조성과 일맥상통함. 형식과 내용이 다를 뿐 입지와 조성의 방법은 같은 맥락임.
- 구체적인 내용에서 약간 다른 점을 잘 파악하여 실현하는 것이 중요함. 변우혁의 『수목장』에 의한 조성방안을 요약하면,
  - 공원묘지형, 정원형 수목장도 좋지만 가능한 산림형 수목장을 우선 조성.
  - 재해방지 차원에서 가능한 완만한 경사 좋음.
  - 남향이면서 접근성이 좋은 곳으로 선택하거나 접근성 제고수단을 강구. 산림 내 채광 고려.

- 산림형의 경우 혼합림으로 구성, 추모목은 가능한 기존의 수목을 활용.
- 표식, 편의시설 등은 최소화.
- 일단은 공공복지 차원에서 공공이 조성과 관리.
- 지속적이며 과학적인 운영관리를 통해 산불 시 복구가능한 체계를 미리 구축해야 함.

## V. 기본방향에 의한 현안검토와 대응전략

- 수목장을 포함하여 향후 장례법의 기본적인 발전방향은 아래와 같음.
  - 첫째, 효율적인 국토이용을 위해 가능한 적은 토지를 사용해야 할 것이며 별도의 토지를 필요로 하지 않는 것이 가장 좋은 방법임.
  - 둘째, 장례비용을 최소화 하도록 함. 매장은 180만-550만, 납골당은 50만-350만, 수목장립은 100-200만원 정도 소요됨(보건복지지, 생활개혁실천협의회, 장사제도 개선방안 공청회 자료집, 2005).
  - 셋째, 수목장 이용자의 선호도와 토지소유자의 수익성을 고려해야 함. 수목장의 기본 형태는 정해져 있지만 세부적인 형태(장법, 관리 포함)는 다양하게 나타날 것으로 판단됨.
  - 넷째, 역시 가장 중요한 것은 넘비현상을 극복하는 것임. 체계적인 산림관리를 위한 아름다운 숲을 조성하고 지역의 발전모델을 동시에 제시한다면 긍정적일 수 있음.



○ 우리 국민의 대다수는 묘지 문제의 심각성을 느끼고는 있지만 화장, 납골, 수목장 등을 기피하고 있어 인식과 실천 간의 갭이 매우 큼. 아울러 전통적으로 묘지를 주거의 연장으로 인식함에도 불구하고 집단화된 시설(공동묘지, 화장장, 납골당 등)을 혐오 시설로 간주하고 있음.

- 추모공원 반대 이유로 거론되어온 것으로는 집값하락을 포함한 지역의 이미지 실추, 상수원 오염과 기타 생활오염, 건축물 붕괴나 자연재해, 주거환경 피해, 타 지역에 비해 상대적 부적합성, 산림 훼손, 문화재 훼손, 도로정체, 규제지역에 차별 심화 등임.

- 경기도는 현재 수목장 조성을 추진하고 있으며 가평을 유력한 후보지로 지명했으나 지역주민의 위와 같은 반대로 가평군 또한 반대 입장을 표명하고 있음.

○ 이러한 문제는 여러 가지로 나타나고 있으나 대부분은 정보 공유의 문제에 기인하고 있으므로

- 첫째, 유력한 후보지를 대상으로 지역주민들에게 공청회나 설명회 방식보다는 강연회와 같이, 후보지 결정을 전제하지 말고 수목장의 실체를 이해할 수 있는 공유의 시간을 가질 필요가 있음.

- 강사는 『수목장』의 저자인 고려대학교 변우혁 교수 등 전문가를 초빙하는 것이 적합할 것으로 판단되며, 경기개발연구원의 포럼이나 세미나 형식을 빌어 추진하도록 함.

- 둘째, 지역주민들의 어느 정도 관심을 보이고 토론의 분위기가 형성된다면, 2단계로 수목장이 들어섬으로써 지역의 역할과 이 역할을 통해 마을이 어떻게 발전을 할 수 있는가에 대해 구체적으로 계산하는 즉, 지역주민들에게 잘 이해되고 피부에 와 닿는 방식으로 접근해야 할 것임.

- 셋째, 스위스인 윌리 자우터가 취리히대학 법의학연구소로부터 골분에 나무가 흡수할 수 있는 양분이 함유되어 있다는 사실을 통보받으면서 수목장 상표 특허를 출원받았고, 한국화학시험 연구원은 화장 분골 유해성 시험 결과 인체에 무해한 것으로 나타남. 그러나 이러한 사실에 대한 일반 국민은 잘 모르고 있음.

첨부자료:

## [장사등에관한법률]

[전부개정 2007.5.25 법률 제8489호], 시행일 2008.5.26

- 수목장 관련 내용만 발췌 -

### 제1조 (목적)

이 법은 장사(葬事)의 방법과 장사시설의 설치·조성 및 관리 등에 관한 사항을 정하여 보건위생상의 위해(危害)를 방지하고, 국토의 효율적 이용과 공공복리 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

### 제2조 (정의)

3. "자연장(自然葬)"이란 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것을 말한다.
13. "자연장지(自然葬地)"란 자연장으로 장사할 수 있는 구역을 말한다.
14. "수목장림"이란 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 산림에 조성하는 자연장지를 말한다

### 제10조 (자연장의 방법)

- ① 자연장을 하는 자는 화장한 유골을 묻기에 적합하도록 분골하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 유골을 분골하여 용기에 담아 묻는 경우 그 용기는 생화학적으로 분해가 가능한 것이어야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 묻는 방법, 사용하는 용기의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제13조 (공설묘지 등의 설치)

- ③ 산림청장 또는 다른 중앙행정기관의 장은 국유림 등 국유지에 수목장림이나 그 밖의 자연장지를 조성·관리할 수 있다.
- ④ 산림청장, 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 수목장림이나 그 밖의 자연장지를 조성한 때에는 그 명칭, 위치, 지번, 면적 등 대통령령으로 정하는 사항을 고시하여야 한다.

- ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 공설묘지·공설화장시설·공설 봉안시설의 설치기준과 수목장림 등 자연장지의 조성기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 16조 (자연장지의 조성 등)

- ① 국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자는 다음 각 호의 구분에 따라 수목장림 그 밖의 자연장지(이하 "사설자연장지"라 한다)를 조성할 수 있다.
  - 1. 자연장지거나 「민법」에 따라 친족관계였던 자의 유골을 같은 구역 안에 자연장할 수 있는 구역
  - 2. 종중·문중자연장지 : 종중이나 문중 구성원의 유골을 같은 구역 안에 자연장할 수 있는 구역
  - 3. 법인등자연장지 : 법인이나 종교단체가 불특정 다수인의 유골을 같은 구역 안에 자연장할 수 있는 구역
- ② 개인·가족자연장지를 조성한 자는 자연장지의 조성을 마친 후 30일 이내에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 관할 시장등에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.
- ③ 종중·문중자연장지 또는 법인등자연장지를 조성하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장등의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.
- ④ 시장등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한하여 법인등 자연장지의 조성을 허가할 수 있다.
  - 1. 자연장지의 조성·관리를 목적으로 「민법」에 따라 설립된 재단법인
  - 2. 대통령령으로 정하는 공공법인 또는 종교단체
- ⑤ 자연장지에는 사망자 및 연고자의 이름 등을 기록한 표지와 편의 시설 외의 시설을 설치하여서는 아니 된다.
- ⑥ 제1항에 따른 사설자연장지의 종류별 면적, 제5항에 따라 자연장지에 설치하는 표지의 규격, 사설자연장지에 설치가 허용되는 편의 시설의 종류 및 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.