발간등록번호 31-9735029-000629-14

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점

국회입법조사처

이슈와 논점 | 제 979호 | 2015년 4월 21일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

수목장림의 조성과 운영 활성화를 위한 개선과제

원 시 연 *

1. 들어가며

1990년대 이후 화장률이 꾸준히 증가한 결과, 2005년부터는 화장률(52.6%)이 매장률(47.4%)을 넘어섰고, 2013년에는 전국 화장률이 76.9%로 집계되었다.[1)]

화장률이 증가함에 따라 화장 이후의 장법(葬法)을 고려하는 것이 정책적으로 중요해졌다. 기존의 매장묘지 방식이 국토를 잠식하고, 시간경과에 따라 무연고 묘지로 전락할 가능성이 크며, 임목벌채와 석조구조물 등으로 인해 환경을 훼손하기 때문에 환경 친화적인 자연장이 새로운 대안으로 고려된 것이다. 「장사 등에 관한 법률」(이하 「장사법」)이 2007년에 전부개정되면서 자연장 관련 규정을 신설하고 "화장한 유골의 골분을 수목·화초·잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것"으로 정의한 바 있다.

자연장 중에서 국민들이 가장 선호하는 방식은 수목장(63.1%)이고,[2)] 2013년에 수행된 국민의식조사에서도,[3)] 화장 후 가장 선호하는 장법은 수목장(44.2%), 납골(37.0%), 화장분골 매장(11.8%), 산골(4.0%), 기타(3.0%) 순인 것으로 나타났다. 그러나 실제로는 봉안시설 안치가 74%로 가장 높고, 자연장의 실행률은 14% 수준에 그치고 있어,[4)] 유족의 선호와 현실 간에는 상당한 격차가 존재하는 실정이다.

따라서 이 글에서는 국민들에 의해 가장 선호되는 자연장법인 수목장이 활성화되지 못하고 있는 이유를 살펴보고, 이를 개선하기 위한 향후과제를 제시해 보고자 한다.

2. 수목장림 관련 현황

보건복지부에 따르면, 2013년 기준 전국의 자연장지는 864개소가 설치되어 있다.[5)] 이 중에서 국가 및 지자체가 설치한 공설

1) 보건복지부 보도자료, 「사망자 5명 중 3.9명 화장(火葬)!」, (2014. 10. 20).

2) 김수봉 외, 「자연장 활성화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2009, p.3.

3) 권병석 외, 「수목장에 대한 국민의식 조사 분석」, 『한국산림휴양학회지』, vol.18, no.2, (2014. 6), p.37. 한국보건사회연구원에서 2011년도에 실시한 「장사제도 및 장사문화에 대한 국민인식조사」에서도 가장 선호하는 장법이 수목장 등 자연장(39.9%), 봉안(32.7%), 산골(27.3%) 순으로 나타난 바 있다.

4) 정영철, 「우리나라 장사문화 현황」, 『보건·복지 Issue & Focus』, 제198호(2013.07.12), 한국보건사회연구원.

5) 보건복지부 보도자료, 앞의 글.

* 사회문화조사실 보건복지여성팀 입법조사관, 정치학박사, 788-4722, sywon@nars.go.kr

자연장지는 38개소, 민간이 설치한 사설자연장지가 826개소이다. 다만, 공설자연장지는 개소 당 조성면적이 넓어, 향후 자연장 가능구(具)수에서는 사설자연장지보다 약 2배 정도 높은 수준이다.

문제는 이들 자연장지들이 국민들이 원하는 수목장 수요를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점이다. 예컨대, 공설자연장지의 경우, 38개소 중 수목장이 가능한 자연장지는 12개소에 불과하다. 대부분의 공설자연장지는 면적 당 자연장 능력과 유지관리의 편의성, 그리고 운영비용 등을 고려하여 잔디형 자연장지 위주로 조성되어 있다.[6] 국민들이 가장 선호하는 "경관이 좋은 숲속에 설치된 가족단위 수목장"이 가능한 수목장림[7]은 12개소 공설자연장지 중에서도 3개소(국립 1개소, 지자체 2개소) 뿐이다.

826개 사설자연장지 중 55개소에 불과한 사설수목장림의 경우도, 개인시설과 종·문중시설을 제외하면, 불특정 다수인이 이용 가능한 시설은 16개소(법인 2개소, 종교단체 14개소)에 지나지 않는다.[8]

불특정 다수인이 사용할 수 있는 공설 및 사설수목장림의 전국 분포도에 따르면([그림 1] 참고), 수목장림이 수도권 지역에 밀집되어 있고, 1개소도 조성되어 있지 않은 시·도가 상당수 존재한다.

[그림 1] 전국 수목장림 분포도

주: 노란색은 공설, 빨간색은 사설임
자료: 산림조합중앙회 제출자료(2015. 4)

3. 수목장림 설치 및 관리·운영상의 문제점[9]

수목장의 바람직한 활성화와 관련하여, 가장 근본적인 문제점은 첫째, 수목장림이 법에 규정된 대로 운영되지 않고 기존의 관행과 편법적 방식으로 설치·운영되고 있다는 것이다. 현행 「산지관리법」(이하 「산지법」)에 의하면, 수목장림을 설치하기 위해서는 산지일시사용신고로 갈음되지만, 자연장지를 설치하려면 산지전용허가(신고)를 받도록 되어 있다. 그런데 산지전용허가(신고)는 환경영향평가 등을 포함한 산지전용타당

6) 예컨대, 5천위를 안치하는 장사시설을 조성하는 경우, 매장형 묘지의 경우는 약120억 원이 소요되고, 봉안당은 14.2억 원, 수목형은 9.5억 원, 잔디형과 수목형의 통합은 5.4억 원, 잔디형은 2.7억 원이 소요되는 것으로 비용이 추계된 바 있다. 김수봉 외, 앞의 글. 2009, p. 5.

7) 「장사 등에 관한 법률」 제2조제14호에 따르면, "수목장림"이란 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 산림에 조성하는 자연장지를 말한다.

8) 수목장림 조성을 위하여 산림청 또는 지자체의 산지전용허가 또는 신고 절차를 완료한 내역을 기준으로 조사한 결과이다.

9) 이 부분은 2015년 4월 2일에 수행된 공설 및 사설수목장림 현장조사 및 관계자 면담내용을 토대로 정리되었다.

성조사 등 여러 단계의 절차를 거쳐야 하고, 관련 행정비용도 산지일시사용신고보다 많이 소요된다. 그러다보니 일부 사설“수목장림”은 수목장림 설치요건인 산지일시사용신고 절차만 거친 후, 실제로는 One-stop 장사시설[10]로 운영되고 있다. 즉, 산림에 자생하는 기존 수목들을 대대적으로 벌채하고 산지를 훼손하여 평지나 구릉으로 개발한 후, 잔디를 깔고 구입한 작은 추모목들을 조밀하게 심는 소위 “수목형” 자연장지를 만들고, 소규모 석재 가족봉안탑 등도 추모목 옆에 함께 세워놓는 등 수목장림과는 다른 시설을 운영 중이다. 결국 수목장 “림”은 없고 비정상적이고 고비용인 “수목형” 자연장지만 양산되는 결과를 낳고 있는 셈이다. 「산지법」에 따라 산지전용허가(신고)로 자연장지를 설치하는 것보다 수목장림으로 산지일시사용신고를 한 후 자연장지로 개발한 후 산지훼손에 따른 벌금을 내는 것이, 오히려 조성과 설치에 따른 시간과 비용을 아낄 수 있는 편법이라는 인식이 팽배해 있기 때문이다.

둘째, 현행 장사 업무 담당 중앙부처 및 지자체 업무담당자의 역할과 기능의 취약성도 수목장림 운영을 활성화 시키는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 중앙부처와 지자체의 노인업무 담당자가 장사업무를 수행하고 있다. 그러다보니 수목장림에서 발생하는 산불이나 병충해 등 방재에 제대로 대응하기 어렵고, 일반적인 조경관리와 수목장의 관리는 차이가 있음에도, 수목장의 특수성을 고려한 재선충 관리나 약품 및 방재 관련 지침도 아직 마련되어 있지 않다.[11] 사설수목장림 운영자들은 추모목의 병충해 발생 시 지방산림청 및 지자체 산림과 등에 지원을 요청하고 있는 실정이나, 실제 업무담당부서가 아니다보니 업무수행의 혼선이 가중되고 있다.

셋째, 사설수목장림의 경우 그 관리운영의 지속성이 담보되지 못할 가능성이 높다. 「장사법」 및 같은 법 시행령과 시행규칙에 따라 사설자연장지를 설치(조성)ㆍ관리하는 자는 사용료 및 관리비 연간 총수입의 100분의 5에 해당하는 금액을 관리금으로 매년 적립하도록 하고 있고, 관리금을 한꺼번에 적립할 수 있거나 해당금액을 보상받을 수 있는 보험에 가입한 경우는 그러하지 아니하다. 그런데 영업수익이 나지 않아 관리금을 제대로 적립하지 못하고 있는 소규모 사설수목장림이 지속적으로 나타나고 있고, 나무가 고사할 경우에 대비한 대체목 준비상태도 미흡한 실정이다. 봉안시설의 경우는 보험가입이 가능하지만, 수목장림은 관리위험 수준이 높아 보험가입이 되지 않고 있어 순수 적립금으로만 운영해야 한다. 그러다보니 조성된 수목장림이 만장된 후 관리비만으로 운영될 수 있을 것인지에 대한 불확실성도 크고, 골분의 원상복구도 어렵기 때문에 사설수목장림의 운영이 더욱 힘들어질 수밖에 없는 구조다.

넷째, 사설수목장림의 운영 과정에서 나

10) 「장사법」 제2조제15호에 의하면, 장사시설은 묘지, 화장시설, 봉안시설, 자연장지 및 장례식장을 모두 통틀어 일컫는다.

11) 지자체에서 운영 중인 한 공설수목장림은 2010년의 시설설치 후, 참나무 숲의 병충해로 수목장림을 폐쇄했다가 지난 2014년부터 다시 운영을 시작했다. 관계자 면담자료(2015. 4. 2)

타나는 관행적인 리베이트 구조로 인해 장례비용이 비정상적으로 부풀려지고 있는 것도 문제다. 유족들에게 안치시설을 소개하는 과정에 관여하는 장례식장 관계자, 분양업체, 상조회사와 안치시설 간의 협약에 따른 현행의 리베이트 구조의 개선이 이루어지지 못한다면, 10만원 안팎의 작은 추모목 이용에 수천만 원의 비용을 지불하는 문제점을 해결하기 어렵다.

다섯째, 공설수목장림의 역할이 제대로 수행되지 못하고 있다. 현재 공설수목장림 3개소 중, 지자체의 수목장림은 해당지역 주민으로 이용자가 제한되어 있고 추모목에 대한 전문적인 관리가 이루어지지 못하고 있어, 사실상 국립수목장림 1개소가 공설시설로서의 모델운영방식을 제시해 줄 유일한 상황인데, 그마저도 대부분의 추모목이 경사지에 조성된 경우가 많아 홍수 시 산사태와 토사유출 등의 피해가 우려되고 있다.

4. 개선과제

첫째, 산지개발 과정에서 수목장림 설치 명목으로 산지일시사용신고를 한 후, 이를 복합 장사시설처럼 개발하여 산림을 훼손하는 편법적인 관행을 막기 위해서는 자연장지 설치에 대한 규제를 완화하여 설치 절차를 간소화하거나, 설치 이전의 신고내역과 달리 산지훼손이 일어난 경우에 대한 벌칙조항을 강화하여 의도적인 환경의 불법훼손을 방지하는 방안 중 면밀한 검토를 통해 실익이 큰 방향으로의 제도개선이 요구된다.

둘째, 중앙 및 지자체 담당부서의 일원화 필요성이 있다. 수목장림을 설치하기 위해서는 의제요구를 통해 「장사법」에 의거한 허가(신고)절차와 「산지법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 산지일시사용허가(신고)를 모두 밟아야 하는 절차를 간소화시킬 필요가 있다. 그리고 수목장림이 병충해 등으로 고사하지 않도록 제대로 관리·감독하기 위해서는 수목장림 운영과정에서 활용할 수 있는 추모목 관리 지침이 마련되어야 하고, 이를 전담할 수 있도록 행정적 차원의 조직개편도 필요하다.

셋째, 설치 기준에 미치지 못하고 지속적인 관리·운영이 어려운 소규모 사설수목장림의 설치를 지양하고, 관리금의 적립과 미래 대체목 준비 등이 가능한 대규모 시설의 설치를 유도하되, 이러한 시설로만 제한하여 수목장림 운영에 따른 위험부담에 대해 보험가입 등이 가능하도록 제도를 개선해나가야 한다.

넷째, 수목장지의 위치와 수목의 조성, 유형, 추모목의 가격정보 등을 상시적으로 제공할 수 있는 정보시스템을 마련함으로써 안치시설 이용과 관련된 관행적인 리베이트 구조를 개선하고 장례비용을 절감해 나갈 수 있도록 한다.

다섯째, 사설수목장림의 설치 및 운영과정에 가이드라인을 제공해 줄 국립수목장림을 현재 수목장림이 조성되지 않은 시·도 지역을 중심으로 설치하는 것도 고려되어야 한다. 이는 수목장 수요에 따른 공급의 확대와 더불어 친환경적인 국토의 이용과 계발에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

❑ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.