

Phil 장례문화연구소

1. 필 장례문화 연구소 (Phil Funeral Reserch center)

● 1) 목적

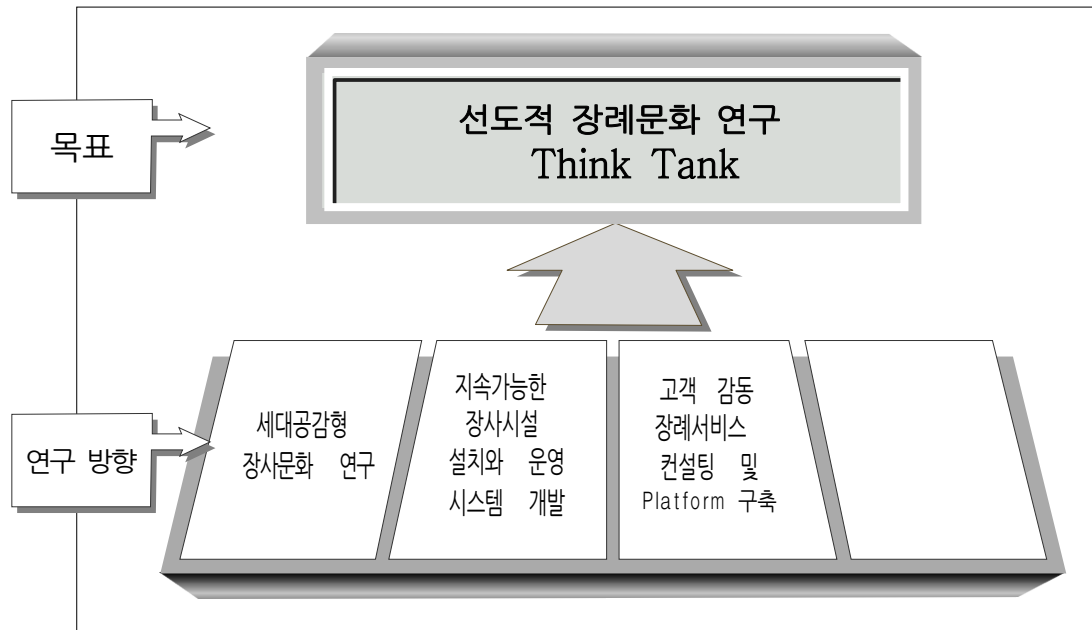
- 저출산·고령화 사회의 장사정책과 장례문화를 선도할 창의적 연구과제 개발과 장사시설, 장례 및 상조서비스 등 장례분야의 종합적 서비스의 모델 제시가 요구됨.
- 전통과 첨단이 조화된 미래지향적 장례문화의 창출을 위한 신뢰성과 전문성을 가지고 장사문화 및 장사시설을 조사, 연구 분석하며, 장례 및 상조 서비스 분야의 연구과제 수행과 정보를 제공함으로써 웰엔딩(Well-Ending) 복지 향상에 기여함을 목적으로 함.

● 2) 비전 및 핵심가치



- ★ 신뢰성 : 품위 있는 친자연적 장례문화와 건전하고 공정한 장례서비스 정착을 위한 국민과 소통을 통한 신뢰성 회복
- ★ 전문성 : 장사정책 및 장사시설, 장례서비스 관련 연구를 다년간 수행한 경험을 가진 전문 연구진과 연구기능을 갖춘 명실상부한 장례문화 연구의 Think Tank
- ★ 창의성 :
‘요람에서 무덤이후’의 복지사회 이념을 구현할 수 있는 장사정책 패러다임 개발과 전통과 첨단이 조화를 이루는 창의적 장례문화 비전 제시

● 3) 목표



● 4) 연구원 소개

가) 연구진 소개

‘열정, 그리고 창의적 도전정신’ 이는 연구진이 장사문화 발전을 위해 걸 어온 인생 좌우명입니다. 1988년부터 한국보건사회연구원의 책임연구원으 로 근무하면서 장사정책과 장례문화, 장례서비스 분야를 인연을 맺고, 장례 분야의 선구자적 안목을 가지고 연구 활동을 하였습니다. 을지대학교 장례 지도학과 교수로 재직하면서 교육활동과 장사정책과 장례문화, 장례서비스 분야 발전을 위해 수많은 연구 과제를 수행하였습니다. 특히 보건복지부 장사제도 개선위원회 위원으로서 활동하면서 ‘모든 세대가 함께하는 선진 장사문화 정착’ 과 장묘문화개혁범국민협회의 학술위원과 서울시, 부산 시, 경기도 등 지방자치단체의 자문위원과 구미시, 김천시, 인제군 등의 종합장사시설 설치와 운영개선에 주도적인 역할을 담당하였습니다. 장사관 련 분야의 정책개발과 인적 네트워크를 형성을 서울시를 포함한 여러 지방 자치단체의 장사정책과 장사시설 설치에 대한 자문위원과 장례문화 인식 개선을 위한 교육활동 등 다양한 사회봉사활동에도 참여하였습니다.

KBS 여유만만의 출연하여 장례문화 특강을 하였으며, SBS, MBC 등 언론 매체의 출연과 인터뷰를 통해 건전한 장례문화에 대한 홍보활동으로 품위

있는 장례문화 발전에 기여하였으며, 이러한 장사문화와 장례서비스 분야의 축적된 경험을 바탕으로 필스 장례문화연구소를 개원하게 되었습니다.

필스 장례문화연구소는 저출산·고령화 시대 ‘요람에서 무덤까지’ 복지정책의 ‘무덤 이후’ 까지로 확대시키기 위해 장사문화의 전문성과 대국민 장례서비스의 신뢰성 회복으로 미래지향적 창의성을 발휘할 수 있는 연구기능의 책임을 다하고자 합니다. 30여년 걸어온 장례분야의 인재양성 교육활동과 연구실적, 그리고 다양한 사회봉사 경험의 Know-How 을 바탕으로 국민의 욕구에 부응할 수 있는 장례문화를 연구·개발하고, 친자연적 장사문화 확산을 위한 다양한 정보제공 사업으로 명실상부한 장례문화 연구의 사명을 다하고자 출범하였습니다.

나) 연구소장 학력 및 경력

보성고등학교 졸업

고려대학교 농업경제학과 졸업

고려대학교 대학원 석사 및 박사과정 졸업(經濟學博士)

現 을지대학교 장례지도학과 초빙교수

現 대한장례지도사협회 교육위원

前 한국보건사회연구원 책임연구원(복지지원팀장)

前 을지대학교 장례지도학과 교수 (학과장 역임)

前 보건복지부 장사제도 개선 추진위원회 팀장

前 한국장례문화학회 회장

前 한국장례지도사 자격검정원 원장

前 생활개혁실천범국민협의회 교육위원

前 한국장묘문화개혁범국민협의회 학술위원

前 전국장례지도학과교수협의회 회장

前 서울시 장사제도 개선위원회 자문위원

前 성남시 비전추진위원회 위원(보건복지분과 위원장)

前 경기도, 구미시, 김천시 등 장사시설 건립 추진위원회 위원

前 행정안전부 민간인 희생자 위령시설 조성사업 자문위원

● 5) 연구 실적

(연구보고서)

- 경기도 장묘시설 중장기 수급계획(2000), 한국보건사회연구원
- 장례서비스 표준화 연구(2003), 산업자원부 기술표준원
- 장사제도 개선방안 연구(2005), 보건복지부
- 자연장 모형개발에 관한 연구(2006), 서울특별시, 생활개혁법국민협의회
- 장의비 소요비용 실태조사 연구(2007), 노동부, 을지대학교 산학협력단
- 장사문화 발전을 위한 국가전략 계획수립 연구(2008), 보건복지부,
- 경기도 자연장 표준모델 개발(2009), 경기도, 생활개혁법국민협의회
- 국립묘지 종합 발전방안 연구(2009), 한국장묘문화개혁법국민협의회
- 성남시 종합장사시설 수급계획 및 공원화(2009), 성남시
- 화장 후 납골 봉안 자연장 등 발전방안연구, (2010), 한국장묘문화개혁법국민협의회
- 공무원 상조서비스 사업 타당성 연구(2010), 공무원연금관리공단
- 사회환경 변화에 따른 묘지제도 발전방향 연구 (2011), 보건사회연구원
- 양평군 민간종합장사시설 설치방안 등 연구(2011), 재) 양평공원.
- 서울추모공원 화장동선상 의전개발(2012), 서울시시설관리공단
- 양평공원내 자연장지, 봉안시설 등 설치방안(2013), 재) 양평공원
- 수원연화장 실태조사 및 개선방안 연구(2015), 수원시
- 장사 표준 민원업무 연구(2015), 한국장례문화진흥원,
- 장례문화 서비스 개선을 위한 기초조사(2016), 을지대학교 산학협력단
- NCS 학습모듈개발 신규 및 보완사업- 장례지원분야(2016), 직업능력개발원
- 수원시 장사시설 수급에 관한 중장기계획 수립 연구(2017), 수원시
- 천안시 장사시설 수급 중장기 계획에 관한 연구(2018), 천안시
- 화천군 장사시설 지역수급 계획에 관한 연구(2018), 화천군
- 장사시설 평가제도 도입방안 연구(2019), 한국장례문화진흥원
- 가평군 장사시설 지역수급 계획에 관한 연구(2019), 가평군
- 국가재난대비 지정장례식장 운영매뉴얼 연구(2020), 한국장례문화진흥원
- 국립묘지 종합 발전방안 수립 연구 (2021), 국가보훈처
- 국유 수목장림 중장기 발전방안 연구(2022), 국립하늘숲 추모원

(연구 논문)

- 자연장 제도 정착 방안에 관한 연구, 2007
- 표준장례비용 산정에 관한 연구, 2009
- 장사방법 선호변화에 따른 고령사회의 장사정책 방향, 2013
- 장사 선호요인분석 -경기도를 중심으로, 2015
- 광역공동화장시설 입지 선정시 갈등요인 분석, 2015.
- 화장시설 요금체계의 문제점과 개선 방향에 관한 연구, 2016.
- 계절 ARIMA 모형을 이용한 화장수요 예측 : 수원시를 중심으로, 2017
- 장례문화 인식과 웰엔딩의 실천과제 연구 -서울특별시를 중심으로 2018.
- 지식정보서비스의 경제적 가치측정 연구: 2019
- 수도권 공설화장장의 산골시설 인식에 관한 연구, 2019
- 서비스 중심 논리의 장례서비스 개념과 역할 고찰, 2020

● 주요 연구과제

가) 세대공감형 장사문화 연구

- 인간과 자연이 공존하는 장사문화 패러다임 연구 과제 개발
- 미래 환경변화에 대비한 선도적 장사방법 (자연장 및 산분장 포함) 모델 개발 연구
- 저출산·고령화에 대비한 실효성 있는 장사문화 과제 개발

나) 지속가능한 장사시설 설치와 운영시스템 개발

- 기존 집단묘지시설의 공원화 방안에 관한 컨설팅
- 관습적 설치한 문중 종중묘지, 가족묘지 (이장 및 개장 포함) 등의 자연장지 전환사업 등
- 장사시설 설치와 운영 개선 및 친환경적 관리 (화장시설 및 봉안시설, 자연장 및 수목장림 등)
- 지방자치단체 장사시설 수급 계획 타당성 분석 연구

다) 고객감동 장례서비스
창출을 위한 컨설팅 및
Platform 구축

- 장사분야 통계 조사 연구 및 종합 Platform 개발
- 장사시설 평가 및 서비스 콘텐츠 개발
- 선진국 장사시설 연수 프로그램 운영

● 장례 컨설팅 실제 예시

- 문중·종중 묘지(선산)의 자연장지 전환 사업계획(안)

- ☐ 사업 목적
- ☐ 기본 방향
- ☐ 단계별 추진계획
- ☐ 행정 협조 및 법적 조치 사항

1. 사업 목적

- 문중·종중묘지(가족 묘지시설 포함)에 대한 고유한 기능을 회복하고, 토지이용의 효율화 및 공원화를 통한 쾌적한 환경을 제공하기 위한 것임. 기존 묘지의 재개발은 불량한 기존의 묘지시설을 정비하며, 문중·종중묘지를 통한 가족 간의 유대감과 경건한 장례 및 제사의식을 편리하게 치를 수 있도록 함

* 도시개발 계획 사업에서 사용하는 재개발보다는 기존 묘지시설의 자연장지로 전환하여 가족공원화 하는 사업으로 공원화 용어를 사용함

- 지방자치단체의 장사시설 중장기 수급계획의 보조를 맞추어 기존 묘지시설을 자연장지로 단계적으로 전환하여 가족공원화된 시설로 추진할 필요가 있음

- 현행 ‘장사등에관한법률’에서는 시·도지사와 자치구의 구청장은 관할 구역안의 묘지, 화장장 및 봉안시설, 자연장지의 수급에 관한 중·장기계획을 수립하여야 한다고 규정함.

- 화장이후 유골을 안치할 수 있는 시설을 확보를 위해 기존 묘지시설의 공원화의 필요성이 무엇보다 시급하며, 기존 묘지시설의 자연장지(수목장림 포함)으로 전환을 통한 공원화를 유도하고 있음

- 묘지정비 계획에 의하여 기존 분묘를 이장 또는 개장하고 자연친화적 공간으로 정비하여 친환경적인 공원과 조화를 이루도록 조성하여 자연환경 훼손을 최소화하며 지역 내 소공원의 장소를 제공하도록 함

< 묘지 설치 전경 및 묘지 주변 환경(예시)>

2. 기본 방향

- 공원화 모델 제시로 수요자들의 공감대 형성

- 기존 묘지시설의 문제점 극복과 부정적 이미지 최소화

- 단계별 추진전략 및 사업계획 수립추진

- 묘지부지의 공원화 및 조성 타당성과 분석 등은 전문가 의견 최대한 반영 수렴



○ 교육 및 홍보 : 장사시설이해와 의식 변화 유도

- 장사시설 개선을 위한 순회교육과 국내 선진장사시설을 견학 또는 시설 사진 제공으로 공원화 시설에 대한 이해도모.
(진도 자연장지, 인덕원 가족공원, 보령 자연장지 및 수목장림 등)
- 문중 및 가족대표자 면담 설득
- 불법묘지 방지 TV 방영 프로그램 및 지속적 활용

3. 단계별 추진계획

○ 1 단계 : 착수 : 문중묘지의 가족공원화 문제 및 목적에 대한 정의를 내리고 상호 관심과 신뢰를 확인하며, 변화의 필요성에 대한 인식을 확실히 하는 단계

- 최초의 접촉 및 만남
- 예비 문제 진단
- 제안서의 작성과 제출
- 컨설팅 프로젝트의 계약

○ 2단계 : 진단 : 컨설팅 프로젝트의 목적을 달성하는 데 필요한 자료를 수집하고 분석하는 단계로서, 문중묘지의 직면한 문제와 원인을 파악하고 진단 단계의 목적을 설정하는 것에서부터 출발한다.

- 문중묘지의 문제의 진단
- 진단에 필요한 자료수집
- 자료 분석
- 피드백 실시

1) 분묘 확인 및 법적인 문제분석

○ 현장 묘지 세목별 조사

- 소유자 및 관리자 협의 및 동의
- 토질, 지형여건 등 인문,지리적 여건조사

○ 분묘 이전 및 개장에 대한 법률적 사항과 법적 절차

- 묘적부 조사 및 작성
- 기존 분묘에 대한 법적 조항 검토
- 허가 및 신고사항에 대한 법적 절차

2) 진단에 필요한 현장조사(타당성검토)

- 본 사업을 수용할 수 있는 지역여건조성 : 해당 관계부서 방문
인적자원 및 재원확보
- 토지이용계획, 도로접근성, 환경성(수질오염등)
- 주민호응도, 마을내 협조적 분위기 조성,

3). 전문가의 피드백 검증

- 분묘 이전 및 개장을 위한 요인별 조사 분석 → 분묘별 성격과 지역적 특이점 등
- 문중 또는 가족 구성원의 요구사항 사전 파악 → 요구사항 사전수렴과
가능성 여부 판단 및 차후 예상 요구사항 등
- 수용범위 대책수립

○ 3단계 : 실행계획 수립 : 이 단계는 진단에서 발견된 문제점을 대상으로 해결안을 개발하는 단계로서, 대안을 도출하고 선택된 대안을 바탕으로 세부적인 실행계획을 수립하며, 진단 단계와의 연속성이 매우 중요하며 분석적인 접근방법이다

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ 발주 단계별 조성사업 추진<ul style="list-style-type: none">- 기본 계획 및 설계실시 (용역)- 실시 설계 인허가 및 신고- 분묘 및 토지 정지작업- 공사 착공▪ 대안의 개발과 평가 |
|--|

○ 기본 계획 및 설계실시 (용역) : 공개경쟁을 통한 용역업체 선택

○ 관련법에 의한 추진단계

- 장사등에관한 법률
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
- 기타 자연장지 조성 관련 해당 지역의 법률 적용 검토 (개발제한지역에 관한 법률, 산지법, 농지법 등)

○ 기초조사 : 기초측량, 환경성검토, 토지적성평가.

- 의견청취 : 문중회의 및 가족회의 의견, 지역주민 의견청취.
- 기본구상도 (조감도) 제시

○ 입안 및 결정단계

- 관리계획결정 (용도지역 : 계획관리지역) 결정권자 : 시장, 군수 구청장
- 지형, 도면의 고시

4. 행정 협조 사항 기타 용역사업 착수 시 반영 사항

- 전반적 업무추진 등 분야별 담당부서와 책임자 선정
- 각종 법적 인허가, 환경분야, 산림분야의 법률적 적용 사항에 의한 협의
- 예정지 사전검토, 허가 및 신고사항 등 행정 절차 이행사항
- 이장 또는 개장이후 자연장지 조성의 선호도

○ 사업 추진방식 타당성

○ 기술적 타당성 분석

○ 법적 및 제도적 타당성 분석

○ 국내외 사례조사 및 분석

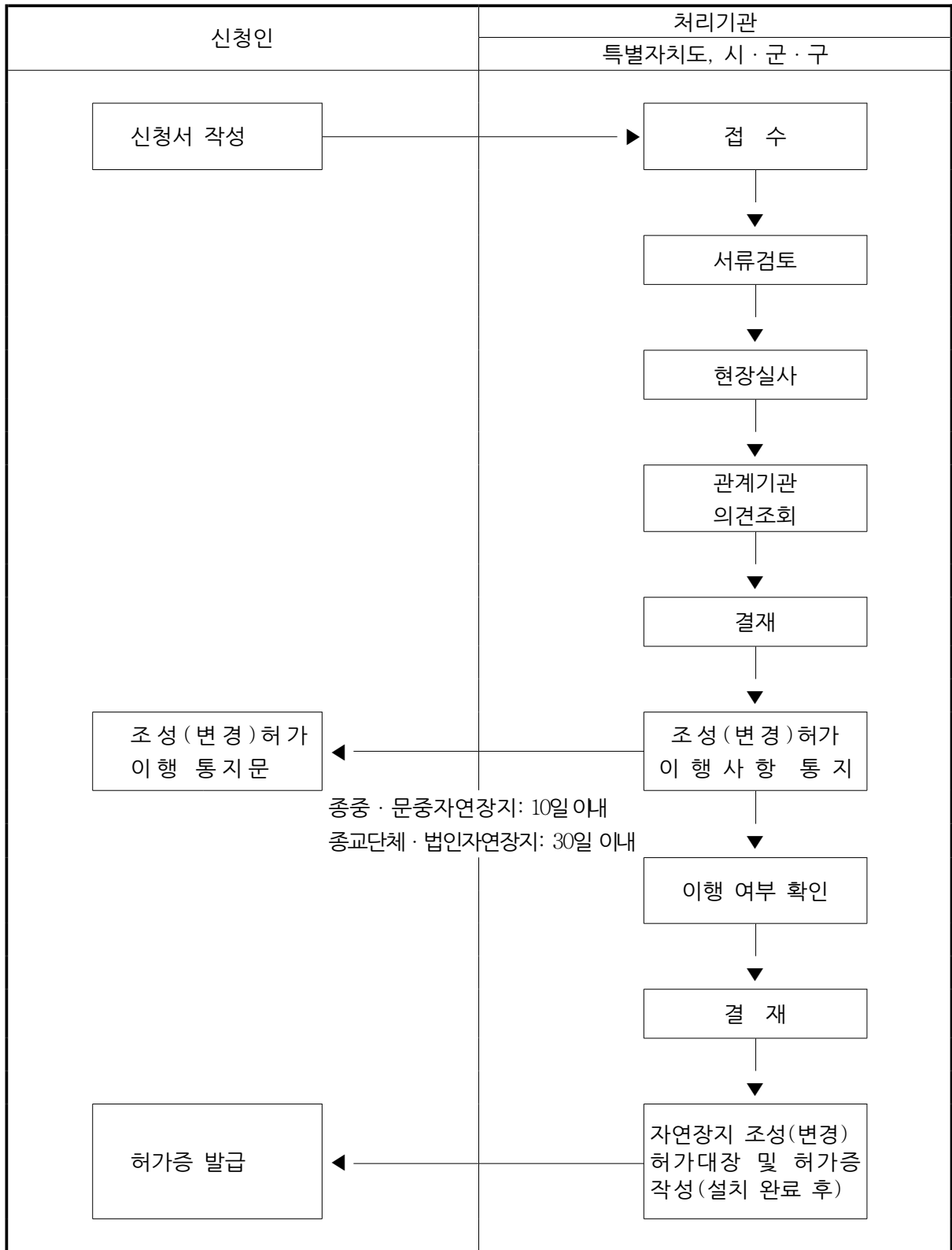
○ 신규 자연장지 공간 설계는 구체적인 내용으로 자연장지 모형 설계가 포함될 수 있도록 함. 예를 들면 자연장지의 형태, 규모 및 면적, 방법, 배치계획, 부대시설물의 종류와 표식 설치 등

- 화장한 유골을 땅에 묻는 경우 시설물을 사용.설치하지 아니하도록 함.
- 접근성이 유리한 지역에 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률에 의한 산림 조성지역과 접목된 입지조건을 갖춘 지역이 유리함.

종중 · 문중 자연장지 조성(변경)허가 절차

1. 허가신청서 작성 (신청인)
2. 민원서류 접수 (관할관청)
3. 서류 검토 (관할관청)
4. 현장실사 (관할관청) 5. 관계기관 의견조회 (관할관청)
5. 관계기관 의견조회 (관할관청)
6. 결재 (관할관청)
7. 조성(변경)허가신청 이행사항 통지 (관할관청)
8. 자연장지 조성(변경)허가신청 이행사항 완료 통지 (신청인)
9. 이행 여부 현지 확인 (관할관청)
10. 결재 (관할관청)
11. 자연장지 조성(변경)허가대장 및 허가증 작성 (관할관청)
12. 신청자에 대한 조성(변경)허가증 발급 (관할관청)

(뒤 쪽)



[별지 제17호서식]

(앞쪽)

<input type="checkbox"/> 종중·문중 <input type="checkbox"/> 종교단체 <input type="checkbox"/> 법인 ※ <input type="checkbox"/> 에 <input checked="" type="checkbox"/> 를 기재하시기 바랍니다.		자연장지 조성(변경)허가신청서 처리기간 종중·문중: 10일 종교·법인: 30일	
① 명	칭		
② 소재지		③ 지 목	
④ 면적			
⑤ 조성연월일			
⑥ 자연장형태	<input type="checkbox"/> 수목 <input type="checkbox"/> 화초 <input type="checkbox"/> 잔디 <input type="checkbox"/> 수목장림 <input type="checkbox"/> 기타		
⑦ 조성변경	조성변경연월일		
	조성변경사유 <input type="checkbox"/> 면적 <input type="checkbox"/> 표지 <input type="checkbox"/> 조성·관리자		
	조성변경의 구체적 내용		
⑧ 조성자	성명/종중·문중 또는 종교단체·법인명	주민등록번호/법인허가번호	
	주소/법인등주소	주택/법인전화번호	
⑨ 관리인	성명	주민등록번호	
	주소	전화번호	
⑩ 신청인	성명	주민등록번호	
	주소	전화번호	
「장사 등에 관한 법률」 제16조제3항, 같은 법 시행령 제20조 및 같은 법 시행규칙 제12조제1항에 따라 자연장지 조성(변경)허가를 신청합니다. 년 월 일 신청인 (서명 또는 인) 귀하			
구분	구비서류		담당 공무원 확인사항 (부동의시 해당서류 제출)
종중·문중	1. 자연장지 조성에 관한 종약 또는 종중·문중의 의사임을 증명하는 서류 2. 지적도 또는 임야도 3. 실측도 4. 자연장지 소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진 5. 사용할 자연장지의 토지가 종중·문중 소유임을 증명하는 서류 6. 조성변경허가의 경우 변경계획 및 변경도면		1. 토지(임야)대장 2. 토지등기부등본 3. 도시계획면적확인서 (토지이용계획확인서)
종교단체	1. 종교단체 등록증 2. 지적도 또는 임야도 3. 실측도 및 토질조사서 4. 산림공학기술자 또는 산림기사, 토목기사, 측량 및 지형공간정보기사 이상의 자격증 소지자가 작성한 평균경사도 조사서 5. 사용할 자연장지의 토지가 종교단체의 소유임을 증명하는 서류 6. 자연장지 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해 대책을 포함한 관리운영계획서 7. 조성변경허가의 경우 변경계획 및 변경도면		
법인	1. 법인의 정관·재산목록 및 임원명부 2. 지적도 또는 임야도 3. 실측도 및 토질조사서 4. 산림공학기술자 또는 산림기사, 토목기사, 측량 및 지형공간정보기사 이상의 자격증 소지자가 작성한 평균경사도 조사서 5. 사용할 자연장지의 토지가 법인 소유임을 증명하는 서류 6. 자연장지 조성사업비, 자금조달계획서 및 재해 대책을 포함한 관리운영계획서 7. 상하수도, 조경, 전기통신, 도로, 방재설비 등 기반시설계획서 8. 자연장지 조성 및 공정계획서, 자연장지 주요 시설물 설치계획서(배치도·평면도 및 구조도를 포함합니다) 9. 조성변경허가의 경우 변경계획 및 변경도면		
본인은 이 건 업무처리와 관련하여 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동 이용을 통하여 담당 공무원이 위의 담당 공무원 확인사항을 확인하는 것에 동의합니다. 신청인(대표자) (서명 또는 인)			

210mm×297mm(일반용지 60g/㎡(재활용품))

○ 서류 검토 (관할관청)

□ 구비서류 대조 및 검토

- 가. 자연장지 조성에 관한 종약 또는 종중·문중의 의사임을 증명하는 서류
- 나. 지적도 또는 임야도 다. 실측도
- 라. 자연장지 소재지를 파악할 수 있는 위치도(약도) 또는 사진
- 마. 사용할 자연장지의 토지가 종중·문중 소유임을 증명하는 서류
- 바. 조성변경허가의 경우 변경계획 및 변경도면

□ 담당공무원 확인사항

※ 담당 공무원의 확인에 동의하지 않는 경우에는 아래 서류 직접 제출

- 가. 토지(임야)대장 나. 토지등기부등본
- 디. 도시계획관계확인서 (토지이용계획확인서)

○ 현장실사 (관할관청)

- 가. 첨부서류 내용과 현장 일치 여부
- 나. 시설기준 적합 여부
- 다. 검토 및 출장확인 결과 및 허가 여부 보고

○ 관계기관 의견조회 (관할관청)

- 가. 실무종합심의회 담당자 지정 및 심의회 일정 통보
- 나. 실무종합심의회 개최 : 관련 법령 검토 및 제한지역 해당여부 확인

○ 결재 (관할관청)

- 가. 실무종합심의 결과 관련법령 및 제한지역 해당여부 등에 대하여 관할관청의 내부결재

○ 조성(변경)허가신청 이행사항 통지 (관할관청)

- 가. 설치기준 안내
- 나. 이행완료 후 관할관청으로 통지하도록 안내
- 다. 조성(변경)관련 관련부서의 이행통지사항 통보

※ 법령에 근거한 설치기준 및 이행조건외 조건부여 금지

○ 자연장지 조성(변경)허가신청 이행사항 완료 통지 (신청인)

○ 이행 여부 현지 확인 (관할관청)

조성(변경)허가신청서에 기재한 내용과 조성내용의 동일여부 현지 확인

○ 결재 (관할관청)

- 가. 이행여부 현지확인 내용에 대한 관할관청의 내부결재
- 나. 관할관청의 조성(변경)허가증, 자연장지 관리·운영부 등의 작성에 대한 내부결재

○ 자연장지 조성(변경)허가대장 및 허가증 작성 (관할관청)

○ 신청자에 대한 조성(변경)허가증 발급 (관할관청)

<참고 자료> : 법률 적용의 질의 및 응답 (예시 1)

민원인 - 시장 등이 가족묘지 설치허가를 할 때에 의제되는 허가 등에 관한 서류를 함께 제출하도록 할 수 있는지 여부(「장사 등에 관한 법률」 제14조 관련)

【질의요지】

시장등이 「장사 등에 관한 법률」 제14조제6항 본문 및 같은 법 시행령 제14조에 따라 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고(이하 “산지전용허가등”이라 함)가 의제되는 100제곱미터 미만인 가족묘지의 설치·관리 허가를 할 때 산지전용허가등에 필요한 서류를 함께 제출하도록 할 수 있는지?

< 질의 배경 >

민원인은 시장등이 가족묘지의 설치 허가를 할 때에 관련된 산지전용허가 등에 필요한 서류를 제출하도록 할 수 있다는 보건복지부의 의견에 이견이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

【회답】

이 사안의 경우 시장등은 산지전용허가등에 필요한 서류를 함께 제출하도록 할 수 있습니다.

【이유】

「장사 등에 관한 법률」 제14조제6항 본문 및 같은 법 시행령 제14조에서는 시장·군수·구청장(이하 “시장등”이라 함)이 100제곱미터 미만인 가족묘지 등의 설치·관리를 허가할 때에는 산지전용허가등이 있는 것으로 본다고 규정하고 있고, 같은 법 제14조제7항에서는 시장등은 가족묘지 등의 설치·관리를 허가할 때에 그 내용에 같은 조 제6항에 규정된 산지전용허가등의 허가·신고 사항이 포함되어 있는 경우에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의해야 한다고 규정하고 있습니다.

이는 주된 허가인 가족묘지 등의 설치·관리 허가를 받으면 다른 법률에 따른 관련된 인·허가인 산지전용허가등을 함께 받은 것으로 간주하는 “인·허가의제”에 대하여 규정한 것인바, 인·허가의제제도의 취지는 인·허가의제사항과 관련하여 주된 허가의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것으로, 인·허가의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것이 아닙니다.1)1) 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 판결례 참조

이에 따라 「장사 등에 관한 법률」과 인·허가의제사항 관련 법률인 「산지관리법」

및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」은 각각 고유한 목적이 있고 가족묘지 등의 설치·관리 허가 및 산지전용허가 등은 그 제도의 취지 및 요건이 다르며, 인·허가의제사항 관련 법률에 규정된 요건에 대한 관할 행정청의 전문적이고 종합적인 심사가 요구되기 때문에 「장사 등에 관한 법률」 제14조제7항에서 가족묘지 등의 설치·관리 허가를 할 때 산지전용허가 등이 포함되어 있는 경우 관계 행정기관의 장과의 협의 규정을 둔 것입니다.

그렇다면 「장사 등에 관한 법률」 제14조제6항 본문 및 같은 법 시행령 제14조에 따라 시장등이 100제곱미터 미만인 가족묘지의 설치·관리를 허가하려면 같은 법 제14조제7항에 따라 관계기관의 장과 협의를 하여 산지전용허가 등의 의제에 관한 사항을 확인해야 하므로 이 사안의 경우 시장등은 가족묘지의 설치·관리 허가를 신청한 자에게 산지전용허가 등에 필요한 서류를 함께 제출하도록 할 수 있습니다.

<관계 법령>

「장사 등에 관한 법률」

제14조(사설묘지의 설치 등) ① 국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자는 다음 각 호의 구분에 따른 묘지(이하 "사설묘지"라 한다)를 설치·관리할 수 있다.

1. (생 략)

2. 가족묘지 : 「민법」에 따라 친족관계였던 자의 분묘를 같은 구역 안에 설치하는 묘지

3. · 4. (생 략)

② · ③ (생 략)

④ 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지를 설치·관리하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 묘지를 관할하는 시장등의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

⑤ (생 략)

⑥ 시장등이 제4항에 따른 가족묘지 또는 종중·문중묘지의 설치·관리를 허가할 때에는 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고가 있는 것으로 본다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 이상의 묘지의 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 시장등은 가족묘지 또는 종중·문중묘지의 설치·관리를 허가할 때에 그 내용에 제6항에 규정된 산지전용허가·신고, 산지일시사용허가·신고 또는 입목벌채 등의 허가·신고 사항이 포함되어 있는 경우에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

⑧ · ⑨ (생 략)

<참고 자료> : 법률 적용의 질의 및 응답 (예시 2)

민원인 - 개인·가족자연장지 조성에 「장사 등에 관한 법률」 제14조제5항이 적용되는지 여부(「장사 등에 관한 법률」 제14조 등 관련)

【질의요지】

「장사 등에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 개인·가족자연장지의 조성 신고를 한 경우에도 가족묘지 허가를 받은 경우 적용되는 같은 법 제14조제5항에 따른 산지전용허가 등에 대한 허가·신고 의제규정이 적용되는지?

< 질의 배경 >

○ 민원인은 OO면 소재(임야, 준보전산지)에 설치되어 있는 가족묘지(사설 묘지)를 가족자연장지로 변경하여 이전·설치하려고 하는데, OO시청에서 가족자연장지 설치에 따른 산지전용허가 등이 필요하다고 하자, 가족자연장지도 묘지의 일종이며, 묘지와 같이 별도의 산지전용허가 없이 시장등에 가족자연장지 조성 신고만 하면 된다고 주장하며, 보건복지부에 질의를 하였으나, 보건복지부 답변에 이견이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

【회답】

「장사 등에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 개인·가족자연장지의 조성 신고를 한 경우에는 가족묘지 허가를 받는 경우에 적용되는 같은 법 제14조제5항에 따른 산지전용허가 등에 대한 허가·신고 의제규정이 적용되지 않습니다.

【이유】

「장사 등에 관한 법률」 제16조제2항 전단에서는 개인·가족자연장지를 조성한 자는 자연장지의 조성을 마친 후 30일 이내에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 관할 시장등에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제14조제5항 본문에서는 시장등이 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지의 설치·관리를 허가한 때에는 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고가 있는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 「장사 등에 관한 법률 시행령」 제14조에서는 산지전용허가 등의 의제가 제한되는 가족묘지, 종중·문중묘지 또는 법인묘지를 80제곱미터 이상의 묘지로 규정하고 있는바,

이 사안은 「장사 등에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 개인·가족자연장지 조성 신고를 한 경우에도 가족묘지허가를 받은 경우에 적용되는 같은 법 제14조제5항에 따른 산지전용허가 등에 대한 허가·신고 의제규정이 적용되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 법률에서 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제하는 인·허가 의제제도는, 행정기관의 권한에 변경을 가져오는 것이므로 행정조직법정주의의 원리에 비추어, 의제되는 인·허가는 개별 법률에서 명시적으로 규정한 경우에만 인정되고, 의제되는 인·허가의 효력도 그 법률에서 명시적으로 규정한 것에 한정된다고 할 것입니다(법제처 2015. 6. 17. 회신

15-0278 해석례 참조).

그런데, 「장사 등에 관한 법률」에서는 묘지와 자연장지를 구분하여 정의하면서(제2조), 사설묘지의 일종인 가족묘지의 설치·관리에 대해서는 관할 시장등의 허가를 받도록 하고 있고(제14조제3항), 개인·가족자연장지에 대해서는 관할 시장등에게 신고하도록 하고 있는바(제16조제3항), 가족묘지와 개인·가족자연장지를 구분하여 별도의 제도를 운영하고 있는 것을 알 수 있습니다.

그리고, 자연장지의 조성 및 신고 등에 대한 사항을 규정하고 있는 「장사 등에 관한 법률」 제16조에서는 개인·가족자연장지를 조성한 자가 그 조성을 마친 후 관할 시장등에게 신고하도록 하고 있을 뿐, 관할 시장등이 자연장지의 신고를 수리할 때 산지전용허가 등의 허가·신고를 받은 것으로 본다는 규정이 없고, 80제곱 미터 미만의 가족묘지, 중중·문중묘지 또는 법인묘지에 대하여 적용되는 산지전용허가 등의 허가·신고 의제규정인 「장사 등에 관한 법률」 제14조제5항을 준용한다는 규정도 없는데, 개인·가족자연장지를 조성한 자가 관할 시장등에게 신고를 한 것만으로 산지전용허가 등에 대한 허가·신고가 의제되었다고 볼 만한 법령상 근거가 없습니다.

아울러, 개인·가족자연장지와 같이 신고제로 운영하고 있는 개인묘지의 경우에도 별도의 허가·신고 의제규정을 두고 있지 않은바, 이처럼 「장사 등에 관한 법률」에서 개인묘지나 개인·가족자연장지 신고에 대해서는 별도의 인·허가 의제규정을 두지 않고 있는 것은, 인·허가 의제는 여러 법률에 규정된 인허가를 받아야 하는 번거로움과 그에 따른 비용과 시간을 절감하기 위하여 주된 인·허가를 담당하는 관할 행정기관으로 창구를 단일화하고 관련 행정기관 간의 협의를 거쳐 주된 인·허가를 받으면 다른 법률에 따른 관련 인·허가 등을 함께 받은 것으로 보는 제도인데, 개인묘지나 개인·가족자연장지의 신고는 그 성질상 사후신고에 해당하고, 사후신고에 대해 인·허가 의제를 하게 되면 인·허가 의제의 협의과정에서 의제되는 다른 법령의 요건을 갖추지 못한 경우에도 행정청이 신고를 수리하지 않을 수 없는 불합리한 결과가 발생하기 때문입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「장사 등에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 개인·가족자연장지의 조성 신고를 한 경우, 같은 법 제14조제5항에 따른 산지전용허가 등에 대한 허가·신고 의제규정이 적용되지 않는다고 할 것입니다.

<참고 자료> : 법률 적용의 질의 및 응답 (예시 3)

보건복지부 - 토지 소유자의 변경 후, 현재의 토지소유자에게 승낙을 받지 못한다면 전 소유자에게 승낙을 받아 기존 토지에 설치된 분묘도 개장허가의 대상이 되는지(「장사 등에 관한 법률」 제27조제1항 등 관련)

【질의요지】

기존의 토지소유자에게 승낙을 얻어 해당 토지에 분묘를 설치하였던 자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 분묘를 설치한 해당 토지가 수용 재

결되고 사업시행자가 토지소유권 등을 취득한 후 사업시행자의 개장요구에도 불구하고 분묘를 개장하지 않는 경우, 사업시행자는 「장사 등에 관한 법률」 제27조제1항제1호에 따라 분묘개장허가를 받아 분묘를 개장할 수 있는지?

【회답】

기존의 토지소유자에게 승낙을 얻어 해당 토지에 분묘를 설치하였던 자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 분묘를 설치한 해당 토지가 수용 재결되고 난 후 사업시행자의 개장요구에도 불구하고 분묘를 개장하지 않을 경우, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 토지가 수용 재결된 경우로서 분묘를 개장하지 않아서 생길 수 있는 문제는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조(대집행) 등에 따라 해결되는 것은 별론으로 하고, 사업시행자는 「장사 등에 관한 법률」 제27조제1항제1호에 따라 분묘개장허가를 받아 분묘를 개장할 수 없을 것입니다.

【이유】

「장사 등에 관한 법률」(이하 “장사법”이라 한다) 제27조제1항제1호의 문언을 살펴보면, 토지소유자의 승낙 없이 해당 토지에 설치한 분묘라고 규정하고 있으므로 다른 사람의 토지에 승낙 없이 분묘를 설치하는 경우는 장사법 제27조제1항제1호에 해당한다고 볼 수 있습니다.

먼저, 장사법 제27조제1항의 토지소유자등의 개장허가 제도를 도입한 경위를 살펴보면, 종전의 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」이 2000. 1. 13. 법률 제6158호로 전문 개정되어 「장사 등에 관한 법률」로 변경되면서, 현 장사법 제21조제3항과 같은 명문의 규정을 신설하여 토지소유자 또는 묘지 연고자의 승낙 없이 타인의 토지 또는 묘지에 설치된 분묘의 연고자는 그 분묘의 보존을 위한 권리를 주장할 수 없도록 하는 등 그동안 관습법상 인정해오던 분묘기지권에 대하여 일정한 제한을 가하려고 한 것임을 알 수 있습니다[208회 국회(정기회) 제21차 본회의 회의록 발췌 참조].

즉, 공설묘지가 아닌 사설묘지의 경우 장사법 제14조, 같은 법 시행규칙 제5조 및 제6조에 따라 토지 소유자가 아닌 자가 분묘를 설치하려는 경우에는 토지 소유자의 사용승낙서를 첨부하여 신고를 하거나 허가를 신청하도록 하고 있는바, 장사법 제27조제1항제1호는 이러한 토지소유자의

사용 승낙을 받지 않고 사설묘지의 신고나 허가를 받지 않은 상태에서 분묘를 설치하는 불법설치분묘에 대하여 토지소유자가 관할청의 허가를 받아 분묘를 개장할 수 있도록 함으로써 불법설치분묘에 대한 억제와 해당 분묘 설치자(혹은 연고자)의 관습법상의 분묘기지권을 제한하고자 하는데 그 취지가 있다고 할 것입니다.

또한 장사법령에서는 분묘를 설치하고자 하는 시점에서 토지소유자 등의 사용승낙서를 받아 신고나 허가의 신청을 하도록 하는데 비해, 묘지가 적법하게 설치된 이후 토지 소유자가 변경된 경우 다시 사용승낙을 받도록 하는 별다른 규정을 두고 있지 않으므로, 법령 변경된 토지소유자의 승낙을 받지 못하였다고 해서 당연히 장사법령상의 불법설치분묘가 되는 것은 아니라고 할 것입니다.

한편, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제45조에 따르면, 사업시행자가 수용의 개시일에 토지나 물건의 소유권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 이와 동시에 소멸하는 것으로서 수용 재결 이후 그 토지나 물건에 관한 다른 권리의 소멸이 확정되었다면, 사업시행자는 토지나 물건에 대한 소유권을 당연히 취득하게 되는 것이고, 해당 물건의 이전 등에 대하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조 등을 통하여

해결될 수 있다고 하겠습니다.

따라서, 기존의 토지소유자에게 승낙을 얻어 해당 토지에 분묘를 설치하였던 자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 분묘를 설치한 해당 토지가 수용 재결되고 난 후 사업시행자의 개장요구에도 불구하고 분묘를 개장하지 않을 경우, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 토지가 수용 재결된 경우로서 분묘를 개장하지 않아서 생길 수 있는 문제는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조(대집행) 등에 따라 해결되는 것은 별론으로 하고, 사업시행자는 장사법 제27조제1항제1호에 따라 분묘개장허가를 받아 분묘를 개장할 수 없을 것입니다.