

전기성(한양대 행정자치대학원 겸임교수/한국지방자치학회 고문)

1. 원지동 추모공원 설치와 소파 방정환 선생, 그리고 오세훈 시장

서울시가 원지동 추모공원(납골당 및 화장장)을 종합의료시설로 다시 추진한다고 한다. 6월 국토해양부와 도시관리계획을 변경하는 사전 협의도 마쳤다. 지난 7년간 서초구청, 서울시, 지역주민간의 갈등으로 대법원 소송으로까지 이어진 후의 일이라 그만큼 관심이 가는 사업이다. 문제는 서울시가 지역주민, 서초구청측과의 합의가 마무리된 상태가 아니라는 점이다. 거기에다 경기도 하남시가 3년간 추진한 광역화장장 문제가 역사상 최초로 주민소환투표를 실시했는가 하면, 하남시장이 단식투쟁이라는 극한투쟁을 하고도 원점으로 되돌아간 것이 불과 3개월 전 일이다.

이와 관련하여 생각해야 할 것은 지난 7월23일로 77주기를 맞은 소파 방정환 선생의 경우이다. 일제 강점기인 1922년 5월1일 ‘어린이날’을 정했고, 1923년에는 우리나라 최초의 아동잡지 <어린이>를 창간하고 그 해 5월 1일 어린이날 기념식을 거행한 모든 어린이의 우상이신 분이다. 어린이날은 1927년부터 5월 첫째 일요일로 날짜를 바꾸어 행사를 치르다가 1939년 일제의 억압으로 중단된 뒤 1946년 다시 5월 5일을 어린이날로 정한 이후 지금까지 이어오고 있다. 어린이는 국가의 미래이며 꿈이다. 그런 의미에서 소파 선생은 모든 어린이들이 자주 찾아보고 가르침을 되새길 분이다. 그런 소파 선생은 지금 어디에 계실까. 선생은 서울시 중랑구 망우리 공원묘지에 안장돼 있다. 묘역안에서도 찾기가 쉽지 않은 언덕진 곳에, 봉분은 없고 동심여선(童心如仙)이라고 새긴 묘지석 밑에 자리하고 있다. 묘 옆에 '소파 방정환선생의 비'라고 새겨진 비석은 1983년 5월 5일에 세워졌다.

그런데 망우리 묘역을 관리하는 서울시시설관리공단과 중랑구청측은 금년 말까지 묘지이전을 신청하면 80만원을 지원하겠다고 한다. 묘지를 공원화하고 쾌적한 환경조성을 위해서라고 한다. 우연인지 모르나 망우리 묘지의 최고관리자인 오세훈 시장과 소파 방정환 선생은 서울 미동초등학교 59년 선후배 사이다.¹⁾ 오 시장이 전임 시장들로부터 넘겨받은 원지동 추모시설설치 과제와 더불어 소파 선생의 유해를 망우리에 그대로 둘 것인가의 문제는 서울시민은 물론이고 국민적 관심을 끌기에 충분하다. 그것은 추모시설 설치문제가 국가정책과 관련법이 잘못되어 지금과 같은 사태에 빠지게 됐다는 지적²⁾이 있음을 알고 위의 두 가지 과제를 상징적으로 해결

1) 미동초등학교의 ‘학교를 빛낸 선배들’에는 방정환(6회), 최초의 비행사 안창남(8회), 시인 조병화(28회), 배우 엄앵란(41회)·사미자(44회)·김혜수(75회)와 유인촌 장관(56회), 오세훈 시장(65회) 등 수많은 인제가 있다.

2) 전기성 ‘추모문화시설 설치의 문제점과 자치단체의 책임’ 희망제작소 월례세미나 주제발표문. 2007.5.31
전기성 ‘추모문화정책의 현황과 법적 개선방안’ 한국입법학회, 경기개발연구원, 희망제작소 공동 토론회 주제

한다면 그것은 수렁에 빠진 장사제도 개선을 위한 구원투수 역할을 할 수 있다고 보기 때문이다.

2. 대공원에 이전 불가능은 현행 ‘장사법’의 자화상

소파 선생을 어린이 대공원과 미동초등학교 안에 자연장이나 수목장으로 이전하는 방안은 도덕적으로나 교육적으로 별다른 이의가 없을 것이지만 현행법으로는 시행이 불가능하다. 정책과 법에 중대한 모순이 있다는 시대착오적인 자화상이다. 그러면서 추모시설설치에 대해 주민들이 반대한다고 비난만 하는 것도 문제라고 본다. 지난 2008년 5월 26일 시행된 ‘장사법’ 제17조와 시행령 제22조는 “묘지, 화장시설, 봉안당(납골당), 자연장지(수목장 포함)”를 설치할 수 없는 지역을 ‘장사법’이 아닌 20여개의 다른 법률 규정을 들어 열거하고 있다. 거기에다 위헌제청³⁾된 「학교보건법」⁴⁾은 출입문으로부터 50미터, 학교경계선으로부터 200미터까지는 납골시설을 설치할 수 없도록 규정하고 있다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조는 ‘어린이공원’과 ‘묘지공원’을 구분하고 있는데 이런 규정을 모두 적용하면 미동초등학교와 어린이대공원으로 소파 선생을 옮길 수 없다는 결론이 나온다. 그만큼 ‘장사법’은 국민정서와 시대흐름을 따르지 못하는 법으로 국민들에게 혐오감만 부추기고 있다. 그렇다면 도대체 ‘장사법’은 추모시설의 설치를 어느 정도로 제한하고 있는지 구체적으로 살펴보자.

장사법령에 정한 추모시설의 설치제한지역

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역
2. 「수도법」 제7조제1항에 따른 상수원보호구역.
3. 「문화재보호법」 제9조 및 제71조에 따른 문화재보호구역.
4. 「환경정책기본법」 제22조에 따라 지정·고시된 특별대책지역
5. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조, 등 4개의 수계법률.
3. 「도로법」 제49조와 「고속국도법」 제8조에 따라 지정·고시된 접도구역
4. 「하천법」 제10조에 따라 지정·고시된 하천구역

발표문. 2008.5.26.

- 3) 서울행정법원 행정4부(부장판사 민중기)는 "개정된 학교보건법이 특정구역 내 모든 납골시설 설치를 금지하고 있어 종교의 자유를 침해하므로 헌법이 보장하는 문화국가 원리에 위반되는지 여부를 먼저 판단해야 한다"며 2008.1.3직권으로 위헌법률심판제청을 신청했다고 밝혔다.
- 4) 「학교보건법」 제5조 (학교환경위생 정화구역의 설정) ① 학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야 한다. 이 경우 학교환경위생 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200미터를 넘을 수 없다. 제6조 (학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등) ① 누구든지 학교환경위생 정화구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다.

5. 도축장, 화장장 또는 납골시설

5. 「농지법」 제28조에 따라 지정된 농업진흥지역
6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제19조, 제43조, 제47조 또는 제48조에 따라 지정·고시된 채종림등, 보안림, 산림유전자원보호림등, 특별산림보호구역
7. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제16조제1항제1호에 따른 요존국유림(要存國有林). 다만, 자연장지는 요존국유림 내에 조성할 수 있다.
8. 「백두대간보호에 관한 법률」 제6조에 따라 지정·고시된 백두대간보호지역
9. 「사방사업법」 제4조에 따라 지정·고시된 사방지(砂防地)
10. 「군사시설보호법」 제4조에 따라 설정된 군사시설보호구역과 「군사기밀보호법」 제5조에 따라 설정된 군사보호구역.

위에 열거한 규정에는 특별한 경우에 완화하는 규정이 있기는 하나 그 보다는 위의 규정에 저촉되지 않는 경우에도 또 다시 국토계획법에 따라 도시관리계획 결정을 해야 하며 그 과정에서 주민의견수렴, 도시계획위원회와 지방의회의 동의를 받는 절차를 거쳐야 하므로 추모시설을 쉽게 설치하는 것은 사실상 불가능한 실정이다.

3. 대공원과 미동학교에 모시는 것은 정책의 성공을 보장하는 것

우선 소파 선생의 이장(移葬) 문제를 오 시장의 위치에서 생각해 보자. 우선 어린이를 극진히 사랑하신 대 선배를 어린이의 요람터인 ‘어린이대공원’ 한쪽에 소파 기념관을 설치하여 모시고 어린이들이 참배하는 인성교육의 장으로 만들도록 지원하는 것이다. 다음은 정부가 ‘장사 등에 관한 법률’(이하 ‘장사법’)을 전부개정⁵⁾하고 국가정책으로 자연장과 ‘수목장’(樹木葬) 제도를 새로 도입하며 장려하고 있으니 이미 진토(塵土) 돼 있을 소파 선생을 미동초등학교 안에 있는 나무 하나를 골라 그 밑에 모시도록 추천한다면 다음의 5가지 효과는 물론이고 국가정책의 성공을 담보하는 중대한 의미가 있음을 알아야 한다.

- 첫째 지방자치단체장으로서 정부정책을 구체적으로 시행한다.
- 둘째 어린이들에게 추모정신을 함양하는 살아있는 교육장을 만든다.
- 셋째 추모시설이 혐오시설이라는 잘못된 인식을 바꾼다.
- 넷째 국회, 정부가 잘못된 ‘장사법’과 정책을 개선할 동기를 부여한다.
- 다섯째 미동초등학교는 외국의 저명인사들이 자주 방문하는 학교로 한국의 추모문화 홍보에 기여한다.

실제로 추모시설이 인성교육과 추모정신을 구현하는 역할을 하고 있는 예로는 천주교 용산 성직자 묘지, 마포구의 양화진 외국인 묘지, 서울시청 앞 성공회 대성당

5) 「장사 등에 관한 법률」(전부개정 2007.5.26 법률 제9030호/2008.5.26 시행)



에 설치된 납골당을 비롯하여 건국대학교 교정에는 설립자 유석창 선생의 묘가 있다. 미국에는 리치몬드 대학을 비롯한 여러 학교안에 납골당을 설치하고 장기간 봉직한 교수들을 안치하여 평소 교수님을 존경하던 학생들이 자주 방문하고 있다. 일본의 시가(滋賀)현의 오미하치 시의 ‘잔물결 淨苑’은 지역 아동들과 학생들의 교육장으로 활용되기도 한다.⁶⁾ 가수 엘비스 프레슬리의 묘는 사망한지 40년이 지났는데도 추모 겸 관광객이 매년 수만명에 이른다고 한다. 그런데 위에 소개한 어느 것 하나도 인근 주민들로부터 혐오시설로 인정되기보다는 떠나가신 분들을 위한 추모 시설로 사랑을 받고 있는 것이다.

4. 법 개정을 촉구하고 설치는 자치구 책임으로 한다.

첫째 국회 정부에 법령개정을 강력히 촉구한다.

위에서 언급한 추모시설의 설치제한규정은 ‘장사법’이 갖는 치명적 결함이며 이를 개선하지 않는 한 넘쳐나는 화장수요를 감당하기 위한 새로운 설치에 기대하기 어렵지만 현재로서는 뾰족한 방법이 없다. 그런데 이상한 일도 있다. 서울시가 정하는 조례는 헌법과 지방자치법 등 상위 법령에 위반되면 대법원에 제소되어 무효판결을 받는 것이 원칙이다. 예로 다음도표와 같이 서울시는 법령에 없는 산골(散骨) 정책을 도입하여 조례로 정하고 시행하고 있는데도 정부는 그동안 아무런 조치를 취하지 못하고 있다. 오히려 ‘장사법’에 서울시의 산골제도를 ‘자연장’이라는 어설픈 제도로 반영하고 있는 실정이며 그 의미도 분명하지 않다. 그렇다면 지금이야 말로 서울시가 정부를 향하여 법령과 정책의 문제점을 확실하게 지적하고 개선을 촉구하기에 적절한 시기라고 본다.

| ‘장사법’ 제2조(정의) | 서울시 장사등에관한조례 제2조(정의) |
|--|--|
| 3. 자연장이란 화장한 유골의 골분(骨粉)을 수목 화초 잔디 등의 밑이나 주변에 묻어 장사하는 것을 말한다. | 4. “산골”이라 함은 화장한 유골을 강 또는 산 등에 뿌려 영구히 장사하는 것을 말한다. |

둘째 추모시설사무를 자치구에 넘기는 것이다.

한국 최초의 우주인 이소연 박사는 2008.4.13 우주선 생방송 인터뷰에서 “사람이 먹고 배설하는 것이 중요하다. 이것을 우주에 와서 알았다.”라고 말했다. 지방자치의 정곡을 찌르는 말로 먹을 것과 배설하는 것을 준비하지 못하면 우주선은 출발도 불가능하다는 말이다. 이를 지방자치에 연결해 보면 “지방자치는 주민생활에 필요한 지역 문제는 지역 안에서 스스로 해결하는 것”이라는 의미다. 지역 내 문제는 자기 스스로(自) 다스리고(治) 해결하는 것이며 다른 지역에 의지해서는 아니 되고, 해결을 미뤄서도 아니 된다. 또한 지방자치법(제10조③)과 지방분권특별법(제6조②)에서 “광역자치단체와 기초자치단체의 사무는 경합하지 않아야 하며 경합되는 경우 기초자치단체에 우선 배분한다.”는 원칙을 정하고 있다. 이 원칙에 따르면 서울시는 지

6) 전기성 ‘추모문화시설 설치의 문제점과 자치단체의 책임’ 희망제작소 월례세미나 발표문 30쪽. 2007.5.31

역이 협소하다는 특수한 사정이 있기는 하나 원지동 추모공원을 직접 추진하기보다는 일단 해당 구청장에게 넘기는 것이 합리적이라는 생각이다. 그렇게 되면 구청장은 선거공약으로 ‘주민의 머슴’으로 알고 봉사하겠다는 공약을 지키기 위해서라도 어떻게 해서든지 방법을 강구할 것이다. 자치구 단독으로 추진하거나 아니면 인근 자치구와 공동으로 지역실정에 맞는 소규모로 추진하는 것이다. 이 때 시장은 행·재정적 지원을 하는 역할로 재배분하는 것이 바람직하다. 더 나아가 힘들게 추진하는 데서 오는 갈등과 부담을 벗는 효과도 있을 것이다.

5. 가칭 「추모문화진흥 및 장례 등에 관한 조례」로 개편한다.

추모문화는 법률의 규제보다 지방의 풍습과 종교적 의식이 더 위력을 발휘하는 분야다. 또한 수목장을 하면서 ‘지하 몇 미터 아래에 묻어야 한다’는 수준의 법령규정은 실효성과 합리성도 없다. 추모문화의 성격이 물리적으로 해결하기 보다는 오히려 종교단체 또는 관련 민간단체의 역할을 인정하고 협조를 구하는 것이 국민정서에 맞고 때로는 법령으로 정하여 시행하는 것보다 효과가 있을 것이다. 오래동안 시행된 민간의 풍습도 적절하다고 판단되는 경우는 적극적으로 반영할 필요가 있다. 장사법이 정부가 5개년계획을 수립하고 자치단체가 그 계획에 따라 다시 계획을 수립하여 시행하게 하는 것은 자치단체 책임으로 넘기는 것 보다 일을 어렵게 할뿐 아니라 지방자치정신에도 맞지 않는다. 서울시는 이러한 정서를 담은 내용으로 서울시 조례를 가칭 「추모문화진흥 및 장례 등에 관한 조례」로 확대·개편하여 시행할 필요가 있다.

기대하건대 오세훈 시장이 이상 제시한 내용을 참고하여 결단을 내리고 추진한다면, 장사시설 설치과제가 고질적인 갈등에서 벗어나게 되고 쓰레기 처리시설이나 다른 공익시설의 설치과정에서 일어나는 갈등문제를 해결하는 데 기여할 것으로 본다. 그런 의미에서 오시장이 어떤 선택을 할 지 지켜볼 일이다.

(이 글은 월간 자치발전 2008.7월호에 게재된 내용을 상당부분 수정 보완한 것임)