

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	831
----------	-----

2019년 09월 04일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 제출일자 및 제출자 : 2019년 09월 04일 전석기 의원
2. 회부일자 : 2019년 08월 13일
3. 상정일자 : 제289회 임시회 제3차 보건복지위원회
【2019년 09월 04일 상정·의결(수정가결)】

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 전석기 의원)

1. 제안이유

- 과거 공동묘지로 지정된 서울 외곽 도심 산지는 장례문화와 생활패턴의 변화로 시민의 여가와 휴식을 위한 공원으로써의 비중이 커지고 있음.
- 공원 내 존재하는 묘지의 경우 공원 이용시민들에게 거부감과 묘지를 관리하는 후손의 고령화로 묘지의 개장을 원하지만 비용 등의 문제로 존치시키고 있음.
- 개장비용의 일부를 지원하고 묘지의 수를 감소시켜 시민들이 평안하게 공원을 이용하도록 하며 국토를 효율적으로 이용하고자 함.

2. 주요내용

- 시장은 자치구가 토지의 효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 또는 서울시 도시자연공원에 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원 함(안 제3조제4항).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「장사 등에 관한 법률」,
「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」,
「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」
「서울특별시 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 조례」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 신·구조문대비표

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지 및 현황

- 장례문화에 대한 인식변화에 따라 서울 외곽 도심 산지에 위치한 공원 묘지시설은 여가와 휴식을 위한 공원으로써의 역할 비중이 커지고 있음.
- 개정안은 공원 내 존재하는 묘지에 대한 이용시민들의 거부감이 지속적으로 제기되어 왔고, 묘지 관리 후손의 고령화로 인하여 관리의 어려움으로 인해 개장을 원하지만 비용 등의 문제로 존치하고 있는 묘지에 대한 개장비용의 일부 지원하고자 함.
- 또한, 묘지 수 감소를 통한 시민의 공원시설 이용의 용이성과 국토의 효율적 이용을 위한 근거 마련을 위해 제출되었음.

2 주요사항 검토

- 장사문화 개선 등을 위해 분묘개장하여 화장 시 비용의 일부 지원
(안 제3조제4항)

현	행	개	정	안
제3조 (장사문화 개선 등) ① ~		제3조 (장사문화 개선 등) ① ~		

<p>③ (생략)</p> <p style="text-align: center;"><u><신설></u></p>	<p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ 시장은 자치구가 토지의 효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 또는 서울시 도시자연공원에 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원할 수 있다.</p>
--	---

- 장례문화에 대한 인식변화에 따라 서울 외곽 도심 산지에 위치한 공원묘지시설은 시민의 여가와 휴식을 위한 공원으로써의 역할 비중이 커지고 있음.
- 현재 공동묘지시설은 장기간 방치된 일부 묘지로 인해 이용시민에게 거부감을 주고 있음. 또한, 묘지관리인의 고령화로 인한 관리문제로 개장을 원하는 비중이 높아지고 있음.
- 「장사 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따르면, 국가와 지방단체는 묘지 증가에 따른 국토의 효율적 이용 도모 및 국토 훼손을 방지하기 위하여 화장, 봉안 및 자연장의 장려와 위법한 분묘 설치의 방지를 위한 시책을 강구하여 시행해야한다고 규정하고 있음.

<p>「장사 등에 관한 법률」</p>
<p>제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 묘지 증가에 따른 국토 훼손을 방지하기 위하여 화장·봉안 및 자연장의 장려와 위법한 분묘설치의 방지를 위한 시책을 강구·시행하여야 한다.<개정 2015. 12. 29.></p>
<p>제36조(비용의 보조)</p> <p>① 국가는 공설묘지·공설화장시설·공설봉안시설 또는 공설자연장지의 설치·구성 및 관리에 드는 비용을 보조할 수 있다.</p> <p>② 국가 또는 지방자치단체는 화장·봉안 및 자연장의 확산, 묘지 면적의 축소, 그 밖에 장례문화 개선을 위한 조사·연구 등을 하는 자에게 예산의 범위 안에서 그 경비를 보조할 수 있다.</p>
<p>제38조(권한의 위임 및 위탁)</p>

② 중앙행정기관의 장은 제13조제3항에 따른 수목장림이나 그 밖의 자연장지의 조성·관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 중앙행정기관의 장이 지정하는 공공법인이나 그 밖의 비영리법인에 위탁할 수 있다.<개정 2015. 1. 28., 2015. 12. 29.>

③ 지방자치단체의 장은 제13조제1항에 따른 공설묘지·공설 화장시설·공설 봉안시설·공설자연장지 및 제28조의2제1항에 따른 공설장례식장의 운영의 전부 또는 일부를 「지방자치법」 제104조에 따라 해당 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하는 공공법인이나 그 밖의 비영리법인 등에 위탁할 수 있다.<신설 2015. 12. 29.>

- 그러므로 묘지 면적 축소, 화장·자연장의 확산 및 그 밖에 장례 문화 개선을 위해 분묘개장을 적극 권장하며 그에 따른 비용의 일부를 지원하는 개정안의 취지는 바람직하다고 사료됨.
- 다만, 서울시립묘지가 고양, 파주, 남양주 등 경기지역에 분포하여 있는데 반하여,
- 개정안에서 규정하고 있는 “자치구”에 한정할 경우 중랑구에 소재한 망우역사문화공원만이 한정되는 문제가 있으며, 경기도에 소재하고 있는 서울시립묘지의 사용자와의 형평성 등의 문제가 존재함.
- 따라서 경기도에 소재하는 시립묘지로 확대할 필요가 있다 사료됨.
- 또한, 서울시 도시자연공원 내에는 공설묘지와 사설묘지가 함께 분포되어 있으며, 분묘개장에 대한 비용지원은 공설묘지로 조성된 묘지에 대하여만 지원이 가능하고 사설묘지는 공원사업 등을 통한 묘지보상(토지매수청구권)이 가능하므로 앞으로 규칙 등에 명확한 규정이 필요해 보임.

□ 서울시립 묘지 분포 현황

(2019.7.31)

구분	합계 (기)	망우리 (중랑구, 구리시)	벽제리 (고양시)	용미1 (파주시)	용미2 (파주시)	내곡리 (남양주시)
합 계	57,857	7,361(12.7%)	9,046(15.6%)	33,126(57.4%)	7,334(12.6%)	990(1.7%)
조성	15,019	-	-	7,685	7,334	-
비조성	42,838	7,361 (중랑 4,400, 구리 3,000)	9,046	25,441	-	990

□ 연도별 전체 시립묘지 분묘 개장 현황

구 분	연평균	2018	2017(윤년)	2016	2015	2014(윤년)
분묘(기)	60,642	58,210	58,851	61,417	62,080	62,653
개장분묘	1,364	641	2,566	663	573	2,376
개장률	2.25%	1.10%	4.36%	1.07%	0.92%	3.79%

3 종합 의견

- 본 개정안은 「서울특별시 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 준용함으로써 해석상의 명확성과 편의성 등을 증진시키고자 하는 내용으로서 특별한 문제점이 없다고 사료됨.
- 의사상자는 단순히 보호대상이 아니라 사회의 유지와 발전에 큰 공로를 기여한 시민으로 평가해야 할 것인바, 의사상자에 대한 예우가 적합하고 충분히 실현되고 있는지에 대한 점검과 지원방안이 진행되어야 할 것으로 보임.

참 고 1 서울시립 화장시설 및 운영 현황(2019. 5 기준)

□ 시설현황

■ 화장시설(2개소)

구 분	계	승 화 원	추 모 공 원
화장로(예비)	31(3)/기	21(2)기	10(1)기
처리능력	176/日 (일반149, 개장사상27)	116건 (일반 94, 개장사상 22)	60건 (일반 55, 개장사상 5)
화장실적	64,240/年 (일반54,385, 개장사상9,855)	32,554 (일평균 89.1건)	17,334 (일평균 47.5건)
설치년도		1970.9.26	1912.01.16

■ 서울시 사망자 및 화장장 이용실태

- 65세 이상 인구 증가에 따른 고령화 및 사망률 지속적인 증가 추세
 - ▶ ‘16년 13.3% ⇒ ’18년 14.3%(고령화사회) ⇒ ‘25년 20.0%(초고령화사회)
 - ▶ 사망자 발생건수 : ‘15년 42,153건 ⇒ ’17년 43,540건(3.2%증가)

(자료 : 보건복지부)

구 분	사망자수(명)			화장자수(명)			화장률(%)		
	2015년	2016년	2017년	2015년	2016년	2017년	2015년	2016년	2017년
(서울시민)									
연 간	42,153	43,053	43,540	36,144	37,335	38,107	85.7	86.7	87.5
일평균	115	118	119	99	102	104			

■ 시립 화장시설 관내·외자 이용 현황

- 2015년 8월 관외 이용 가능시간을 기존 12시 이후에서 11시로 전환하였으나, 이후 서울시민의 타 지역의 화장시설을 이용하는 현상 증가함.
- ▶ 관내·외 화장시설 이용자의 경우 ‘17년 관내(서울,고양,과주) 40,354명(80.9%), 관외(기타지역)9,534명(19.1%)으로 최근 3년간 관외 이용자가 매년 증가

구분	2015	2016	2017	2018
관 내	40,184(84.8%)	40,584(82.7%)	40,354(80.9%)	41,785(84.0%)
관 외	7,177(15.2%)	8,468(17.3%)	9,534(19.1%)	7,950(20.0%)
총 계	47,361	49,052	49,888	49,735

※ 관내 → 장사시설이 설치된 지역 고양,파주시/관외 → 관내외의 기타지역

■ 시설능력 대비 처리현황

- 시립승화원의 일일 최대 94건, 일평균 88건 처리하여 시설대비 93.7%, 추모공원의 일일 최대 55건, 일평균 48건 처리하여 시설대비 86.6%로 처리능력 대비 다소 여유를 보이고 있으나,
- 보건복지부(2017)는 일일 화장 처리 권장회수는 4회로 서울시의 시립승화원 4.2회, 추모공원 4.8회를 운영하고 있음.

(최근 3년간 평균 화장건수 대비 화장능력)

[일반화장 기준, %]

구분	화장가능 회수		실제 화장회수		가동횟수	가동율(%)
	일일 최대	연간 최대	일일 평균	연간평균		
합 계	149	54,385	136	49,558	4.4	91.1
승 화 원	94	34,310	88	32,169	4.2	93.7
추모공원	55	20,075	48	17,389	4.8	86.6

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정가결

【재적위원 11명, 참석위원 9명, 참석위원 찬성 9명, 반대 0명】

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 831
----------	-----------

제안년월일 : 2019년 09월 04일
제안자 : 보건복지위원장

1. 수정이유

서울특별시 장사 등에 관한 조례안의 보다 완성적 성안을 위해 지원 대상의 형평성과 명확성을 고려하여 서울시립묘지 전체로 확대하는 것이 바람직하여 이를 반영한 내용으로 수정 필요성이 있어 이를 위해 수정함.

2. 주요내용

- 토지의 효율적 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 내 설치된 분묘를 개정하여 화장할 경우 그 비용의 일부 지원 사항을 명시함.
(안 제4조제3항)

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시 장사 등에 관한 조례

일부개정조례안

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제3조에 제4항을 다음과 같이 수정한다.

- ④ 시장은 토지의 효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립 묘지 내 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안

수정안조문 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (생 략)</p> <p style="text-align: center;"><신 설></p>	<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 시장은 자치구가 토지의 <u>효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 또는 서울시 도시자연공원에 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원할 수 있다.</u></p>	<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ ----- 토지의 <u>효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 내</u> ----- ----- ----- ----- -----.</p>

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

- ④ 시장은 토지의 효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립 묘지 내 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (생 략) <u><신 설></u></p>	<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 시장은 토지의 효율적인 이용 및 주민복지를 위하여 시립묘지 내 설치된 분묘를 개장하여 화장하고자 하는 경우에 그 비용의 일부를 지원할 수 있다.</u></p>