

● 제317회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 공영장레 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 701)

2023. 4. 24.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【황유정 의원 공동발의】

의안번호 701

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 황유정 의원 외 51인
- 나. 발의일자 : 2023.03.29.
- 다. 회부일자 : 2023.04.03.

2. 제안이유

- 무연고 사망자 부고 게시를 통하여 시민 및 사별자에 대한 참여를 보장하고 「장사 등에 관한 법률」과 보건복지부 「장사업무안내」에 따른 무연고 사망자 대상과 「서울특별시 공영장례 조례」에 따른 무연고 사망자 공영장례 지원 대상이 상이하여 그 대상을 동일하게 개정하고자 함. 또한 무연고 사망자 봉안시설인 ‘무연고 추모의 집’을 사별자가 애도할 수 있도록 봉안시설을 개방하고자 함.

3. 주요내용

- 무연고 사망자 부고 게시를 통하여 시민 및 사별자에 대한 참여를 보장하고 「장사 등에 관한 법률」과 보건복지부 「장사업무안내」에 따른 무연고 사망자 대상과 「서울특별시 공영장례 조례」에 따른 무연고 사망자 공영장례 지원 대상이 상이하여 그 대상을 동일하게 개정하고자 함.

- 서울시에서 사망한 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항에 따른 무연고 사망자와 「장사 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 연고자가 시신 인수를 거부·기피한 무연고 사망자. 다만, 「의료급여법」 제3조제1항 및 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항에 따라 관리하던 자가 사망한 경우에는 사망 장소와 관계없이 장례를 지원할 수 있도록 함.(안 제6조제1호)
- 장례지원 대상자에 「서울특별시 아동학대 예방·방지 및 피해아동 보호에 관한 조례」 제2조제2호에 따른 아동학대로 인해 사망한 경우로 연고자가 구속·가족관계 단절 등의 사유로 장례를 치를 수 없는 경우를 규정함(안 제6조제4호)
- 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항에 따라 화장하여 봉안한 경우 사별자의 애도와 추모가 가능하도록 무연고 사망자 봉안시설을 개방할 수 있음(안 제8조제4항)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「장사 등에 관한 법률」
- 나. 입법예고 : 2023.4.6.~2023.4.10.(의견 없음)
- 나. 예산조치 : 비대상사유서
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 개정안의 개요

- 개정안은 무연고 사망자 부고 게시를 통하여 시민 및 사별자에 대한 참여를 보장하고 「서울특별시 공영장례 조례」에 따른 무연고 사망자 공영장례 지원 대상을 「장사 등에 관한 법률」 및 보건복지부 「장사업무안내」와 동일하게 개정하고자 함.
- 개정안의 지원 대상자는 사망한 무연고 사망자와 연고자가 시신 인수를 거부·기피한 무연고 사망자 및 「의료급여법」과 「국민기초생활보장법」의 적용을 받던 자가 사망한 경우 사망 장소와 관계없이 장례를 지원할 수 있도록 하며, 나아가 아동학대로 인해 사망한 경우 연고자가 구속·가족관계 단절 등의 사유로 장례를 치를 수 없는 경우와 같이 지원 대상을 확대하고자 함
- 더불어 사별자의 애도와 추모를 할 수 있도록 무연고 사망자 봉안 시설을 개방할 수 있는 근거를 마련하고자 제안되었음

2 주요 개정사항 검토

가. 무연고 사망자 부고 게시(안 제3조 4항 신설)

- 개정안(안 제3조 4항)은 무연고 사망자의 존엄한 삶의 마무리와 사별자의 애도할 권리 보장을 위해 시장의 책무로 무연고 사망자 부고 게시를 통한 시민의 참여 보장을 할 수 있도록 신설하였음.

현행	개정안
제3조(시장의 책무) ①~③ (생략)	제3조(시장의 책무) ① ~ ③ (현행과 같음)

현행	개정안
<p><신설></p>	<p>④ 시장은 무연고 사망자의 존엄한 삶의 마무리와 사별자의 애도할 권리 보장을 위하여 공영장례 일정 등의 부고를 게시하고 공영장례에 참여하고자 하는 사별자와 자원봉사자 등 시민의 참여를 보장하여야 한다.</p>

- 현재 서울시에서는 무연고자의 공영장례를 위하여 (사)「나눔과 나눔」과 업무협약을 체결하고 무연고자 통합상담 서비스를 제공하고 있으며, 무연고 시신의 인수 및 공영장례는 서울시가 서울시설공단에 위탁하여 (주)해피엔딩에서 업무를 대행하고 있음.

< (사)나눔과 나눔 개요 >

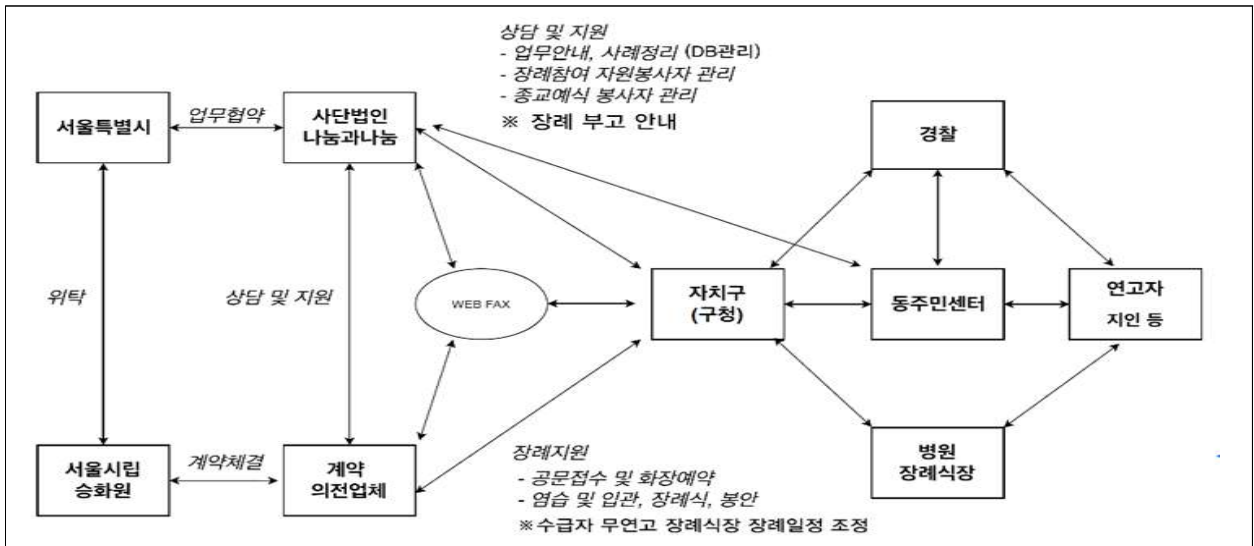
<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시와 (사)나눔과 나눔은 고독사·무연고사 및 장례를 치르기 어려운 저소득 시민에게 공영장례 서비스를 제공하고 지역공동체 회복을 도모하고자 공영장례 통합상담 기능 강화를 위한 업무협약을 체결하여 원스톱 통합콜 상담센터를 운영하고 있음. ○ 공영장례 통합상담 기능 강화를 위한 업무협약서 <ul style="list-style-type: none"> - 제1차 협약(3년) : 서울특별시 ↔ (사) 나눔과 나눔(2019.3.1.~2022.2.28.) - 제2차 협약(5년) : 서울특별시 ↔ (사) 나눔과 나눔(2022.3.1.~2027.2.28.) ○ 협약내용 <ul style="list-style-type: none"> ① 원스톱 통합 콜 상담(서울시 공영장례 상담 및 장례지원 절차 안내) ② 전문 상담을 위한 대표전화 개설 : 서울시(관리 및 요금납부는 시설관리공단) ※ 상담 운영에 소요되는 비용은 (사)나눔과 나눔의 자체 후원금 등으로 충당

< 무연고 시신 처리 대행업체 개요 >

<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약업체 : (주)해피엔딩(대표:박덕만) ○ 계약금액 : 931,170천원 ○ 계약기간 : 2023.1. 1 ~ 2023. 12. 31 ○ 용역 내용 : 무연고 시신의 인수·염습, 운반 및 처리 대행
--

- 무연고 사망자의 부고를 게시할 의무가 현행 「장사 등에 관한 법률」에서는 규정되어 있지 않으나, 현재 서울시의 무연고 사망자에 대한 부고 게시는 (사) 「나눔과 나눔」에서 하고 있음.

〈표 1〉 서울시 공영장례 절차



- 하지만 부고 게시가 (사) 「나눔과 나눔」 홈페이지에서만 이루어지기에 대다수 시민이 인지하지 못하고 있어 서울시 홈페이지와 서울시설공단 홈페이지에 무연고 사망자의 부고 게시를 하여 많은 시민이 고인을 애도할 수 있도록 하는 것은 타당하다고 판단됨.

나. 무연고 지원 대상자 확대(안 제6조 제1호~제3호)

- 개정안 제6조 제1호는 사망 시 서울시에 주민등록을 둔 자에서 시내에서 사망한 자로 지원 대상자를 확대하고자 함. 「장사 등에 관한 법률」 제12조(무연고 시신 등의 처리) 제1항에 의하면 시장은 관할 구역 안에 있는 무연고자에 대해서는 시장이 장례 의식 등 지방자치단체가 장례비용을 지원할 수 있도록 규정되어 있음. 현재 서울시도 「장사업무 안내」에 따라 무연고자 사망 시 주민등록이 서울시가 아닌 경우도 공영장례로 지원을 해주고 있음.

현행	개정안
제6조(지원대상자) 시장은 사망시에 주민등록을 둔 자로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 장례를 지원할 수 있다.	제6조(지원대상자) ----- 다음 ----- ----- ----- -----.
1. 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항의 무연고 사망자	1. 시 내에서 사망한 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항의 무연고 사망자 및 「장사 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 연고자가 시신 인수를 거부·기피한 무연고 사망자. 다만, 「의료급여법」 제3조제1항 및 「국민기초생활보장법」 제7조제1항에 따라 관리하던 자가 사망한 경우에는 사망 장소와 관계없이 장례를 지원할 수 있다.

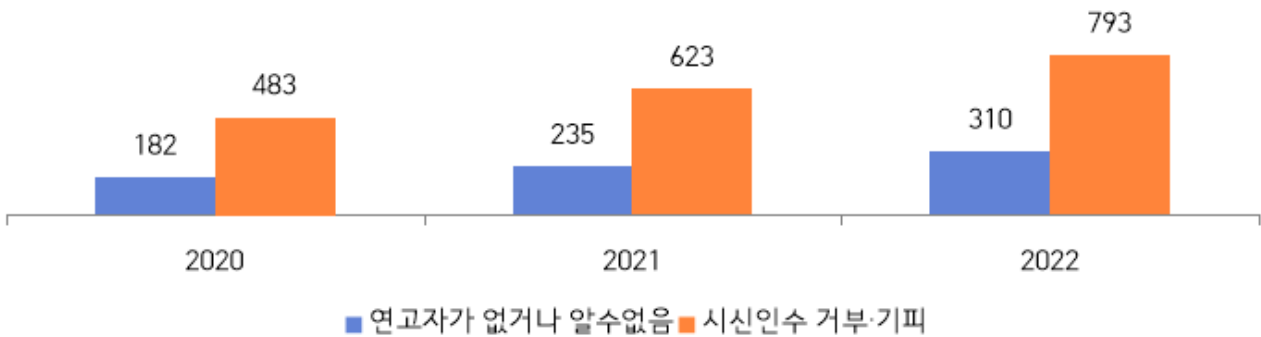
- 더불어, 「서울특별시 공영장례 조례」의 지원 대상자를 보건복지부 「장사업무 안내」에 따른 지원 대상자와 동일하게 명시하여 시신 인수를 거부·기피한 무연고 사망자까지 포함하여 법적 근거를 마련하고, 무연고 시신 등의 범위를 명확히 규정함으로써 사각지대가 없는 공영장례를 지원하고자 하는 것은 적절하다고 보임.
- 서울시 무연고자의 공영장례 지원은 매년 증가하고 있으며 2021년 858명에서 2022년 1,103명으로 약 29% 정도 증가하였으며 그중에서도 저소득 무연고자의 비율이 70%로 가장 높은 것으로 나타나 연고자가 있음에도 불구하고 가족관계 단절 및 경제적 사유 등으로 시신 인수를 거부·기피한 사망자의 비율이 높은 것으로 확인됨.

〈표 2〉 서울시 공영장례 추진실적

(단위:건)

구 분		2020	2021	2022
계		667	864	1,113
무연고*	① 일반 무연고	268	258	271
	② 저소득 무연고	397	600	832
③ 저소득시민(연고자 있음)		2	6	10

*무연고 구분 : 장제급여 대상 여부에 따라“①일반 무연고(장제급여X) ②저소득 무연고 (장제급여O-기초생활수급자 등)”로 구분



○ 따라서, 보건복지부 2022년 「장사업무 안내」에서도 무연고자를 “①연고자 없는, ②연고자를 알 수 없는, ③ 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는” 경우의 세 가지로 규정하고 있고 연고자가 있으나 경제적 사유 또는 가족 단절 등으로 시신 인수를 거부·기피하는 경우가 증가하는 추세로 지원 대상자에 대한 범위 확대에 문제가 없는 것으로 보임.¹⁾

○ 다만, 「의료급여법」 제3조 제1항²⁾ 및 「국민기초생활 보장법」 제7

1) 비혈연 관계 지인의 무연고사망자 공영장례 경험에 관한 연구, 서울시립대학교

2) 제3조(수급권자) ① 이 법에 따른 수급권자는 다음 각 호와 같다. <개정 2014. 12. 30., 2015. 3. 27.>

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 의료급여 수급자
2. 「재해구호법」에 따른 이재민으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
3. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료급여를 받는 사람
4. 「입양특례법」에 따라 국내에 입양된 18세 미만의 아동
5. 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람

조제1항3)에 따라 관리하던 자가 사망한 경우에는 사망 장소와 관계없이 장례를 지원할 수 있고 제9조에서는 구청장이 선정한 사망자로 결정할 수 있다고 규정하고 있기에 이에 대한 장례지원의 중복여부를 고려해야 할 것임.

다. 아동학대 사망아동 장례지원(안 제6조 4호 신설)

- 개정안 제6조 4호에 신설되는 「서울특별시 아동학대 예방·방지 및 피해 아동 보호에 관한 조례」 제2조 제2호에4) 따른 아동학대로 인해 사망한 경우로 연고자가 구속·가족관계 단절 등의 사유로 장례를 치를 수 없는 경우도 지원 대상으로 규정하고 있음.

-
6. 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」에 따라 지정된 국가무형문화재의 보유자(명예보유자를 포함한다)와 그 가족으로서 문화재청장이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
 7. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
 8. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제8조에 따라 보상금등을 받은 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
 9. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 노숙인 등으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
 10. 그 밖에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람
 - ② 제1항제2호 및 제5호부터 제9호까지의 규정에 따른 수급권자의 인정 기준 등에 관한 사항은 보건복지부장관이 정하는 바에 따른다.
 - ③ 제1항에 따른 수급권자에 대한 의료급여의 내용과 기준은 대통령령으로 정하는 바에 따라 구분하여 달리 정할 수 있다.
 - ④ 제1항에 따른 수급권자에 대한 의료급여의 개시일 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 3) 제7조(급여의 종류) ① 이 법에 따른 급여의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 생계급여
 2. 주거급여
 3. 의료급여
 4. 교육급여
 5. 해산급여(解産給與)
 6. 장제급여(葬祭給與)
 7. 자활급여
 - ② 수급권자에 대한 급여는 수급자의 필요에 따라 제1항제1호부터 제7호까지의 급여의 전부 또는 일부를 실시하는 것으로 한다. <개정 2014. 12. 30.>
 - ③ 차상위계층에 속하는 사람(이하 “차상위자”라 한다)에 대한 급여는 보장기관이 차상위자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위에서 제1항제2호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호에 따른 급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있다. 이 경우 차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 4) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2021.1.7>
1. "아동"이란 「아동복지법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1호에 따른 18세 미만인 사람을 말한다.
 2. "아동학대"란 법 제3조제7호에 따른 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.
 3. "피해아동"이란 법 제3조제8호에 따른 아동학대 행위로 인하여 피해를 입은 아동을 말한다.
 4. "아동학대예방센터"란 법 제45조에 따른 ‘아동보호전문기관’으로서 학대받은 아동의 사례관리 및 아동학대의 예방을 담당하는 기관을 말한다.
 5. "보호자"란 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독하는 자를 말한다.

현 행	개 정 안
<신 설>	4. 「서울특별시 아동학대 예방·방지 및 피해아동 보호에 관한 조례」 제2조제2호에 따른 아동학대로 인해 사망한 경우로 연고자가 구속·가족관계 단절 등의 사유로 장례를 치를 수 없는 경우

- 보건복지부의 통계자료에 의하면 2021년 아동학대로 인해 사망한 아동은 총 40명으로, 전체 아동학대 피해 아동 중 약 0.15%이며 이중 사망사례 피해 아동 나이의 경우 만 1세 미만이 13명(32.5%)으로 가장 높은 비율을 차지하였고, 영아인 만 2세 이하 연령대는 19명(47.5%)으로 영아가 피해 아동의 약 절반을 차지하고 있음.

〈표 3〉 아동학대 사망사례 발생 현황

(단위:건, %)

연도	사망아동 인원	아동학대 피해아동 명수 중 사망아동 명수 비율
2017	38	0.21
2018	28	0.14
2019	42	0.19
2020	43	0.19
2021	40	0.15

- 지역별 아동학대로 인한 사망사례를 살펴보면 서울시의 경우 2019년 7명, 2020년 7명, 2021년 2명으로 사망 아동수는 줄어들었으나 여전히 아동학대로 인한 사망 아동이 발생하는 것으로 확인됨.

<표 4> 아동학대 사망사례 지역별 발생 현황⁵⁾

(단위: 명)

사망사례지역별	2019	2020	2021
총계	42	43	40
서울특별시	7	7	2
부산광역시	1	1	3
대구광역시	2	-	-
인천광역시	4	3	5
광주광역시	1	1	-
대전광역시	2	3	3
울산광역시	1	1	2
세종특별자치시	1	-	-
경기도	7	11	12
강원도	1	2	-
충청북도	-	-	3
충청남도	3	2	2
전라북도	-	-	2
전라남도	2	2	1
경상북도	2	3	-
경상남도	8	7	4
제주도	-	-	1

○ 이처럼 아동학대로 인한 사망은 지속적인 노력에도 불구하고 끊이지 않고 발생하는 추세로 가해자가 부모인 경우가 가장 많아 아동학대로 인한 사망 시 연고자의 구속 및 가족관계 단절 등으로 장례를 치를 수 없어 이에 대한 장례지원을 위해 아동학대 사망자도 공영장례 지원 대상자로 추가함이 적절하다고 판단됨.

□ 무연고 사망자 봉인 시설 개방(안 제8조 4항 신설)

○ 서울시 공영장례지원 상담센터인 (사)나눔과 나눔 통계에 따르면 2021년 서울시 무연고 사망자 856명 중 254명(29.7%)의 장례에 ‘무연고 사망자’의 사별자가 참여한 것으로 나타남 ⁶⁾

5) 국가통계포털, 학대피해아동보호현황, 사망사례 지역별 발생현황

6) 오마이뉴스 「무연고 봉인시설운영 이대로 괜찮은가」, 2022.11.04.

현행	개정안
제8조(지원내용) ① ~ ③ (생략)	제8조(지원내용) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신설>	④ 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항에 따라 화장하여 봉안한 경우 사별자의 애도와 추모가 가능하도록 무연고 사망자 봉안 시설을 개방할 수 있다.

- 현재 무연고 사망자 봉안시설인 ‘무연고 추모의 집’은 「장사 등에 관한 법률」 제12조 제1항에⁷⁾ 따라 무연고 사망자의 유골을 보관하기 위해 만든 장소이나 상시 개방을 하고 있지 않음.
- 따라서 무연고 사망자의 지인 등 사별자가 상시적으로 고인을 추모할 수 없기에 고인을 애도할 권리를 보장할 수 있도록 봉안시설인 ‘무연고 추모의 집’을 개방하는 것은 적절하다고 사료됨.

3 검토의견

- 「장사 등에 관한 법률」 제12조에서는 무연고 시신에 대한 매장·봉안 기간, 공고 방법 등을 규정하고 있으나, 무연고 사망자의 장례 절차 및 지원 방법 등에 대해서는 별도로 명시하지 않고 있음.
- 이에 무연고 사망자에 대하여 서울시 홈페이지와 서울시설관리공단 홈페이지를 통한 무연고 사망자의 부고 게시를 통해 공영장례에 참여하고자 하는 사별자와 자원봉사자 등 시민의 참여를 보장하고 고인을 애도할 수 있도록 부고 게시에 관한 규정을 신설하는 것은 타

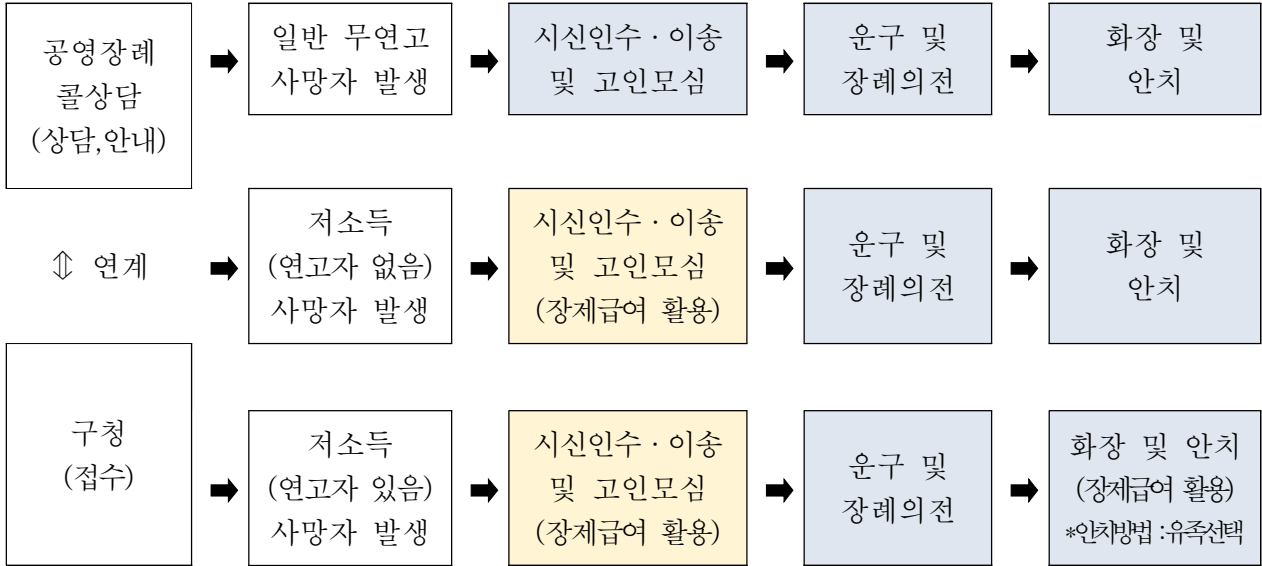
7)제12조(무연고 시신 등의 처리) ① 시장등은 관할 구역 안에 있는 시신으로서 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신에 대해서는 일정 기간 매장하거나 화장하여 봉안하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

당하다고 보여 짐.

- 동 개정안은 매년 증가하고 있는 무연고 사망자에 대한 지원 대상자를 연고는 있지만 재정적 어려움이나 관계 단절의 이유로 시신인수를 거부·기피한 무연고 사망자까지 포함하여 지원 대상자를 확대하고, 나아가 아동학대로 인한 사망자의 경우도 무연고 지원 대상자에 포함하여 지원함으로써 복지 사각지대를 최소화하는 것은 시의적절하다고 판단됨.
- 단, 무연고 사망자의 부고 게시 및 ‘무연고 추모의 집’ 개방과 관련하여 사업추진에 차질이 없도록 서울시설공단과 사전협조 등 검토가 필요하다 하겠음.

〈붙임〉 공영장례 수행 흐름도

- 대행업체 : (주)해피엔딩, ' 23.1월 ~ ' 23.12월



“ ” : 장례 의전업체 수행 범위 / “ ” : 장례식장 수행

□ ' 23년 소요예산 : 931백만원

(단위 : 천원)

구 분	금 액	산출내역
총 계	931,170	
(일 반) 무연고 사망자	321,640	935천원*344명
(저소득) 무연고 사망자	384,540	435천원*884명
저소득 시민	8,990	899천원*10명
안치료 지원	216,000	525천원*411명