

● 제289회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

2019. 09. 04.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 전석기 의원 대표발의 】

의안번호 831

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 전석기 의원(발의의원 19명)
- 나. 제안일 : 2019. 8. 06.
- 다. 회부일 : 2019. 8. 13.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 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.

나. 주요내용

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

3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「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. 예산 조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 신·구조문대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 장례문화에 대한 인식변화에 따라 서울 외곽 도심 산지에 위치한 공원묘지시설은 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)

현행	개정안
제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (생략)	제3조 (장사문화 개선 등) ① ~ ③ (현행과 같음)

<p><신 설></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.

「장사 등에 관한 법률」

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.>

제36조(비용의 보조)

- ① 국가는 공설묘지·공설화장시설·공설봉안시설 또는 공설자연장지의 설치·구성 및 관리에 드는 비용을 보조할 수 있다.
- 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.

제38조(권한의 위임 및 위탁)

- 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

- 국가와 지방단체는 「장사 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 묘지 증가에 따른 국토의 효율적 이용 및 국토 훼손을 방지하기 위하여 화장, 봉안 및 자연장의 적극화 및 위법한 분묘 설치의 방지를 위한 시책을 강구하여 시행해야 할 의무를 가짐.
- 따라서 묘지 면적 축소, 화장·자연장의 확산 및 그 밖에 장례문화 개선을 위해 분묘개장을 적극 권장하며 그에 따른 비용의 일부를 지원하는 조례안의 취지는 바람직하다고 사료됨.
- 다만, 서울시립묘지시설이 서울시 인근 지역에도 분포되어 있는 바, 시설이용자간의 형평성, 편의성 등을 감안한 심도 있는 검토가 필요하다고 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)	42,153	43,053	43,540	36,144	37,335	38,107	85.7	86.7	87.5
연 간 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, 파주) 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