

# 서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	1724
------------	------

2020. 9. 7.  
도시계획관리위원회  
수 석 전 문 위 원

## 1. 제안경위

- 2020. 8. 11. 유용 의원 발의 (2020. 8. 21. 회부)

## 2. 제안이유

- 매장 중심의 전통적인 장례 문화가 묘지 확보와 관리의 어려움, 높은 장례비용 등을 이유로 급격하게 화장 방식으로 변화하고 있으나, 지역주민들의 반대로 봉안시설의 신설이 어려운 실정임.
- 이에 따라, 도시자연공원구역 내에서 종교집회장의 봉안당을 설치하는 경우에만 유골수 규모를 「장사 등에 관한 법률」을 따르도록 하여 봉안당의 난립을 방지하면서 제한적으로 관내 봉안시설을 확충하고자 함.

## 3. 주요내용

- 도시자연공원구역 내에 종교집회장의 봉안당을 설치하는 경우에는 유골수를 「장사 등에 관한 법률」에 따르도록 함(안 제27조제4호)

## 4. 검토의견



로 구분되고,

「건축법 시행령」 별표 1. [용도별 건축물의 종류]

4. 제2종 근린생활시설

가. (생략)

나. 종교집회장(교회, 성당, 사찰, 기도원, 수도원, 수녀원, 제실(祭室), 사당, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다. 이하 같다)으로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것

6. 종교시설

가. 종교집회장으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것

나. 종교집회장(제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것을 말한다)에 설치하는 봉안당(奉安堂)

26. 묘지 관련 시설

가. 화장시설

나. 봉안당(종교시설에 해당하는 것은 제외한다)

다. 묘지와 자연장지에 부수되는 건축물

라. 동물화장시설, 동물건조장(乾燥葬)시설 및 동물 전용의 납골시설

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)에 따라, 묘지 관련 시설로서 봉안당은 주로 자연녹지지역에 허용되는 반면, 종교시설로서 봉안당은 전용주거지역을 제외한 대부분의 용도지역에서 허용되고 있고 이 중 제1종일반주거지역에서만 이 조례에 따라 유골수 제한이 있음(750구 이하).

●:시행령에서 허용, ▲: 시행령에서 부분허용, ■:시행령에서 불허 / ○:조례에서 허용, △: 조례에서 부분허용, ×: 조례에서 불허

건축물의 종류		제1종 전 용	제2종 전 용	제1종 일 반	제2종 일 반	제3종 일 반	준 주거	중심 상업	일반 상업	근린 상업	유통 상업	준 공업	보전 녹지	생산 녹지	자연 녹지
4.제2종 근생	나. 종교집회장(500㎡ 미만)	△1	△1	△2	○	○	●	●	●	●	○	●		×	●
6 종교시설	가. 종교집회장(2종근생 제외) ⇒ 교회, 성당, 사찰, 기도원, 수도원, 수녀원, 제실, 사당	△2	△2	○	●	●	●	●	●	●	○	○	×		○
	나. 종교집회장(2종근생 제외)내 봉안당	×	×	△3	●	●	●	●	●	●	○	○	×		○
묘지관련시설 26	가. 화장시설												×	○	●
	나. 봉안당(종교시설제외)												×	○	●
	다. 묘지와 자연장지 부수건축물												×	○	●

△1. 타종시설 및 옥외화장장치가 없는 것에 한함. △2. 1,000㎡미만에 한함. △3. 유골수 750구에 한함.

- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하, 도시공원법)에 따른 도시공원이인 공원(도시계획시설)과 도시자연공원구역은, 해당 용도지역의 건축 규제 외에도, 도시공원에 허용되는 시설과 행위허가 기준 등을 적용하게 되는데(붙임2),
- 공원(도시계획시설)의 경우, 장사시설이 공원시설에 포함되어 있어 공원관리청으로부터 시행자로 지정을 받으면 봉안시설 등을 설치·운영할 수 있는 반면, 도시자연공원구역은 기존의 종교시설에 한해 봉안당을 운영할 수 있고 일정 범위 내에서 증·개축이 가능토록 되어 있음.

구 분	봉안당 관련 사항	비 고
공원 (도시계획시설)	봉안시설(공원시설) 가능 - 장사법에 따른 장사시설	- 공원관리청으로부터 시행자로 지정을 받아 장사시설 설치·운영 가능
도시자연공원구역 (자연녹지지역)	종교시설로서 봉안당 가능 - 도시계획 조례(규모 규정 없음)	- 기존의 종교시설에 한해 봉안당을 운영할 수 있음 - 증·개축 가능(증축연면적은 기존시설의 연면적 범위 내, 전통사찰 등의 경우에는 증축 연면적 협의 가능)
도시자연공원구역 (제1종일반주거)	종교시설로서 봉안당 가능 - 도시계획 조례(규모 750구)	

※ 봉안시설: 봉안묘, 봉안탑 및 봉안담, 봉안당이 있음

<제1종일반주거지역 도시자연공원구역 종교시설 현황 (자료: 도시계획과 등)>

시설명	주소	대지면적	바닥면적	연면적	봉안당	비고
봉원사	서대문구 봉원동 26	5,630㎡	920㎡	1,749㎡	700구	봉안당 건물은 공원구역 외에 있음
달마사	동작구 흑석동 산 61-34 외 1	5,256㎡	548㎡	1,258㎡	200구	



- 한편, 종교단체가 설치하는 봉안당 설치기준을 보면(장사법 시행령), 5천구 이하의 유골을 안치할 수 있되, 위생설비, 유족편의시설, 폭 5m 이상의 진입로와 주차장, 관리사무실, 유골을 뿌릴 수 있는 시설<sup>1)</sup> 등을 설치토록 하고 있음.

「장사 등에 관한 법률 시행령」〔별표3〕

사설 화장시설 및 사설 봉안시설 설치기준(제18조제1항 관련)

1. 사설 화장시설
2. 사설 봉안시설
  - 가. 봉안묘
  - 나. 봉안탑 및 봉안담
  - 다. 봉안당
    - 1) 가족 또는 종중·문중 봉안당
    - 2) **종교단체가 설치하는 봉안당**
      - 가) 재단법인이 아닌 종교단체가 설치한 봉안당은 그 종교단체의 신도 및 그 가족관계에 있었던 자의 유골을 안치하여야 하며, 5천 구 이하여야 한다.
      - 나) 봉안당은 유골을 위생적으로 안치할 수 있는 설비를 갖추어야 하며, 봉안당 실내에 유골을 안치하여야 한다.
      - 다) 봉안당에는 방충·방습·환기 등 보건위생상 위해를 방지하기 위한 안전조치를 하여야 한다.
      - 라) 봉안당에는 폭 5미터 이상의 진입로와 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 사원 경내에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.
      - 마) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설, 그 밖의 필요한 시설을 설치하여야 한다.
    - 3) 재단법인이 설치하는 봉안당

- 이상의 봉안당 관련 규정들에 비추어 보면, 이 개정조례안은 제1종일반주거지역 내 도시자연공원구역에 있는 기존의 종교시설에 한해 봉안당 규모를 확대할 수 있도록 하는 것으로서, 이 조례가 개정되면 해당 종교시설들이 봉안당 및 부속시설의 증축을 추진할 가능성이 높을 것으로 예상됨.

1) 화장한 유골을 한 곳에 모아(유택동산이라 부름) 한계 용량이 차면 정해진 장소에 매장

## □ 주요 쟁점

- 장례 문화가 매장 방식에서 화장 방식으로 변화되어 온 반면, 봉안시설은 공공이 추가 설치할 계획이 없고<sup>2)</sup> 지역사회의 반대 등으로 민간에서도 설치하기가 쉽지 않아 서울시 전반적으로 봉안시설이 부족한 실정에서, 이 개정조례안은 제1종일반주거지역 도시자연공원구역에 한해 봉안당 규모를 확대하여 봉안당 수요에 대응토록 하려는 것으로 이해됨.
- 봉안당을 포함한 장사시설은 주로 자연녹지지역에 조성되고 있으나, 종교집회장 내 봉안당은 종교시설의 일부로 간주되어 전용주거지역을 제외한 대부분의 용도지역에서 허용되고 있는 가운데, 이 조례에서 제1종일반주거지역에 유골수 제한 규정을 둔 것은, 다른 주거지역보다 상대적으로 지가가 낮아 봉안당 난립이 우려되는 상황에서, 종교단체의 무분별한 봉안당 설치와 이로 인한 주거환경 침해, 기반시설(도로, 주차장 등) 과부하 등을 방지하기 위함으로서, 이 개정조례안의 타당성도 이러한 입법 취지에서 검토될 필요가 있음.

### “인근 주거환경에 미치는 영향”

- 도시자연공원구역은 도시공원법에 따른 도시공원 유형의 하나로서 주민들의 일상적인 생활 영역과는 어느 정도 거리가 있다 하겠으나, 경우에 따라서는 주택가 바로 인근에 도시자연공원구역이 지

2) 현재 서울시립 봉안당의 안치율은 95.8%이고, 2000년부터 자연장지 장려 정책으로 전환하여 신규 봉안시설 추가(확대)설치 없이 기존 시설을 활용하고 있어, 서울시내 봉안시설은 전반적으로 부족한 실정임(어르신복지과)

정되어 있기도 하여, 유골수 증가에 따른 방문객 증가로 인한 주변 지역에 미치는 기반시설 과부하 문제 및 주거환경 침해 문제 등을 배제할 수는 없다고 판단됨.

- 물론, 장사법에 진입로·주차장 등의 설치 규정은 있으나, 진입로의 연결도로가 협소할 경우 또는 진입로가 주택가 도로와 직접 연결되어 있는 경우 등은 크고 작은 교통문제를 발생시킬 수 있고, 특히, 휴일이나 명절 등에 교통 혼잡이 클 것이므로,

이 개정조례안의 입법 대상이 되는 종교시설 각각의 입지여건 및 주변 현황 등을 면밀히 조사하고 입법 영향을 분석하여, 필요시에는 유골수 증가폭을 낮추거나, 유골수 증가에 입지 조건을 마련 또는 일정 조건을 부여하는 등 입법 보완도 검토될 필요가 있다고 사료됨.

### “봉안당 유골수 증가폭의 적정성”

- 봉안당의 1구당 단위면적은  $0.06m^2$ 로( $3.3m^2$ 당 55구 안치 가능)<sup>3)</sup> 유골수가 750구에서 5천구까지 약 7배 증가한다면, 소요 면적은  $45m^2$ 에서  $300m^2$ 로 6.7배 증가하게 됨.
- 봉안당을 설치할 수 있는 종교시설의 면적이  $500m^2$  이상임을 감안하면, 일부 종교시설에서는 5천구를 안치할 시 봉안당 면적이 종교집회장 면적에 준하거나 상회할 수도 있어, 종교집회장의 부속시설로서 봉안당을 허용하는 제도 취지에는 다소 어긋날 수 있다고 보여짐.

3) 시립 봉안당 1구당 단위면적 :  $25cm \times 25cm$ , 봉안함 크기  $21cm \times 21cm$  (어르신복지과)

- 특히, 도시자연공원구역에서 기존 건축물 증가 연면적은 기존 연면적(종교시설 최소면적 500㎡) 범위 내에서 허용되기 때문에, 이 조례가 개정되면 종교시설 증축을 통해 5천구까지 안치할 가능성이 높으므로, 관련 규정의 취지와 주변 지역에 미치는 영향 등을 토대로 유골수 증가폭의 적정성이 신중히 검토될 필요가 있다고 사료됨.

### “입법 대상의 한정성”

- 이 개정조례안은, 주거지역에 미치는 영향을 최소화하면서 부족한 봉안시설을 확충하기 위해 입법 대상을 도시자연공원구역에 국한한 것으로 이해됨.
- 그러나, 또 한편으로는 제1종일반주거지역 도시자연공원구역에 기조성되어 있는 종교시설에(2개소) 한해 봉안당을 확충할 수 있어, 해당 종교시설에만 혜택을 부여한다는 논란이 제기될 수도 있다고 보여지므로, 시설 수요를 감안한 봉안당 확충의 입법 취지를 실현하는데 있어 그 방법론은 다각적으로 숙고될 필요가 있다고 판단됨.
- 예를 들면, 제1종일반주거지역의 유골수를 소폭 상향시킨다면(예: 750구 이하 → 1천구 이하) 봉안당 개별적으로는 규모 확대에 의한 주변 영향은 미미할 수 있는 반면, 총량적 측면에서는 봉안당 확충 효과를 도모할 수 있을 것으로 사료됨. 또한, 도시자연공원구역의 용도지역을 유골수 제한없이 봉안당을 설치할 수 있는 자연녹지지역으로 변경하는, 즉, 도시계획적 방안도 검토될 수 있다고 보여짐.

## □ 종 합

- 이 개정조례안은, 봉안시설 수요를 감안하되 주변에 미치는 부영향을 최소화하기 위해 제한적으로 봉안당 규모를 확대할 수 있게 하려는 취지로 이해됨.
- 다만, 주거지역 등에서 종교시설의 부속시설로서 봉안당 설치를 허용하는 제도 취지와, 주변 지역에 미치는 영향 등을 고려하여 유골수 증가폭의 적정성이 신중히 검토될 필요가 있고,  
  
입법 취지를 실현하는 데 있어, 입법 대상을 확대하거나 도시계획적 방안을 마련하는 등 다각적인 숙고가 필요하다고 사료됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr

## <붙임 1> 봉안시설 관련 규정

### 장사 등에 관한 법률

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. "봉안시설"이란 유골을 안치(매장은 제외한다)하는 다음 각 목의 시설을 말한다.

가. 분묘의 형태로 된 봉안묘

나. 「건축법」 제2조제1항제2호의 건축물인 봉안당

다. 탑의 형태로 된 봉안탑

라. 벽과 담의 형태로 된 봉안담

15. "장사시설"이란 묘지· 화장시설· 봉안시설· 자연장지 및 제28조의2· 제29조에 따른 장례식장을 말한다.

**제15조(사설 화장시설 등의 설치)** ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자가 화장시설(이하 "사설 화장시설"이라 한다) 또는 봉안시설(이하 "사설 봉안시설"이라 한다)을 설치·관리하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 사설 화장시설 또는 사설 봉안시설을 관할하는 시장등에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 유골 500구 이상을 안치할 수 있는 사설 봉안시설을 설치·관리하려는 자는 「민법」에 따라 봉안시설의 설치·관리를 목적으로 하는 재단법인을 설립하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 공공법인 또는 종교단체에서 설치·관리하는 경우이거나 「민법」에 따라 친족관계였던 자 또는 종중·문중의 구성원 관계였던 자의 유골만을 안치하는 시설을 설치·관리하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 사설 화장시설 및 사설 봉안시설의 면적, 설치장소, 그 밖의 설치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 장사 등에 관한 법률 시행령

**제18조(사설 화장시설 등의 설치기준 등)** ① 법 제15조제6항에 따른 사설 화장시설과 사설 봉안시설의 면적, 설치장소 등 설치기준은 별표 3과 같다.

■ 장사 등에 관한 법률 시행령 [별표 3]

사설 화장시설 및 사설 봉안시설 설치기준(제18조제1항 관련)

2. 사설 봉안시설

2) 종교단체가 설치하는 봉안당

가) 재단법인이 아닌 종교단체가 설치한 봉안당은 그 종교단체의 신도 및 그 가족관계에 있었던 자의 유골을 안치하여야 하며, 5천 구 이하하여야 한다.

나) 봉안당은 유골을 위생적으로 안치할 수 있는 설비를 갖추어야 하며, 봉안당 실내에 유골을 안치하여야 한다.

다) 봉안당에는 방충방습환기 등 보건위생상 위해를 방지하기 위한 안전조치를 하여야 한다.

라) 봉안당에는 폭 5미터 이상의 진입로와 주차장을 마련하여야 한다. 다만, 기존의 사원 경내에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.

마) 관리사무실, 유족편의시설, 화장한 유골을 뿌릴 수 있는 시설, 그 밖의 필요한 시설을 설치하여야 한다.

## <붙임 2> 도시공원 관련 규정

### 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "도시공원"이란 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위하여 설치 또는 지정된 다음 각 목의 것을 말한다. 다만, 제3조, 제14조, 제15조, 제16조, 제16조의2, 제17조, 제19조, 제19조의2, 제19조의3, 제20조, 제21조, 제21조의2, 제22조부터 제25조까지, 제39조, 제40조, 제42조, 제46조, 제48조의2, 제52조 및 제52조의2에서는 나목에 따른 도시자연공원구역은 제외한다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호나목에 따른 공원으로서 같은 법 제30조에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 공원

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 도시자연공원구역(이하 "도시자연공원구역"이라 한다)

**제21조(민간공원추진자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리)** ① 민간공원추진자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조제5항에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정과 같은 법 제88조제2항에 따른 실시계획의 인가를 받아 도시공원 또는 공원시설을 설치·관리할 수 있다.

**제27조(도시자연공원구역에서의 행위 제한)** ① 도시자연공원구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 흙과 돌의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 "도시·군계획사업"이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물 또는 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경

가. 도로, 철도 등 공공용 시설

나. 임시 건축물 또는 임시 공작물

다. 휴양림, 수목원 등 도시민의 여가활용시설

라. 등산로, 철봉 등 체력단련시설

마. 전기가스 관련 시설 등 공익시설

바. 주택근린생활시설

사. 다음의 어느 하나에 해당하는 시설 중 도시자연공원구역에 입지할 필요성이 큰 시설로서 자연환경을 훼손하지 아니하는 시설

- 1) 「노인복지법」 제31조에 따른 노인복지시설
- 2) 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집
- 3) 「장사 등에 관한 법률」 제2조에 따른 수목장림(국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「장사 등에 관한 법률」 제16조제5항제2호에 따른 공공법인 또는 대통령령으로 정하는 종교단체가 건축 또는 설치하는 경우에 한정한다)

2. 기존 건축물 또는 공작물의 개축·재축·증축 또는 대수선(大修繕)

③ 제1항제1호 및 제2호에 따른 허가대상 건축물 또는 공작물의 규모·높이·건폐율·용적률과 제1항 각 호에 따른 허가대상 행위에 대한 허가기준은 **대통령령으로 정한다.**

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령

**제30조(허가대상행위의 허가기준)** 법 제27조제3항의 규정에 의한 허가대상행위의 허가기준은 **별표 3과 같다.**

■ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령 [별표 3]

#### 도시자연공원구역 안의 행위허가의 세부기준(제30조관련)

3. 도시자연공원구역의 설치에 관한 도시관리계획 결정 당시 기존건축물 또는 기존공작물의 개축·재축·증축 또는 대수선

가. 새로운 대지조성이 수반되지 아니하여야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- (1) 전통사찰, 문화재 및 문화체육관광부장관이 인정한 종교시설의 경내지에서 공작물(탑·불상·종각 등 종교목적의 시설만 해당한다)을 설치하는 경우
- (2) 기존 건축물 또는 공작물을 증축·개축·재축 또는 대수선하는 데에 대지를 정형화하는 것이 불가피하여 기존 대지면적의 10퍼센트 범위에서 추가로 대지를 조성하는 경우
- (3) 나목(2)에 따라 전통사찰 및 문화재를 증축하는 경우로서 추가로 조성되는 부분을 포함한 전체 대지면적이 그 건축면적을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에

다른 건폐율로 나는 면적(기존 대지면적보다 작은 경우에는 기존 대지면적)에 기존 대지면적의 30퍼센트(1만제곱미터를 초과하는 경우에는 1만제곱미터)를 더한 면적 이내인 경우

나. 증축연면적은 기존시설의 연면적 범위 이내이어야 한다. 다만, 다음에 해당하는 종교시설 및 문화재는 각각 다음에 따른다.

- (1) 연면적이 225제곱미터 이내인 종교시설(전통사찰은 제외한다): 기존의 연면적을 포함하여 450제곱미터까지 증축이 가능하다.
- (2) 전통사찰 및 문화재: 문화체육관광부장관(문화재의 경우에는 문화재청장을 말한다)이 해당 공원관리청과 협의하여 정하는 연면적까지 증축이 가능하다.

다. 건축면적이 증가되지 아니하여야 한다(어린이집인 경우에 한한다).

라. 증축 후의 층수가 3층 이내(어린이집인 경우에는 2층 이내를 말한다)이어야 한다.

### 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙

**제3조(공원시설의 종류)** 법 제2조제4호 각 목에 따른 공원시설의 구체적인 종류는 별표 1과 같다.

#### ■ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 [별표 1]

#### 공원시설의 종류(제3조관련)

공원시설	종류
9. 그 밖의 시설	가. 「장사 등에 관한 법률」 제2조제15호에 따른 장사시설 나. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다)의 조례로 정하는 역사 관련 시설 다. 동물놀이터 라. 국가보훈관계 법령(「국가보훈 기본법」 제3조제3호에 따른 법령을 말한다)에 따른 보훈단체가 입주하는 보훈회관 마. 무인동력비행장치(「항공안전법 시행규칙」 제5조제5호가목에 따른 무인동력비행장치로서 연료의 중량을 제외한 자체중량이 12킬로그램 이하인 무인헬리콥터 또는 무인멀티콥터를 말한다) 조종연습장