

● 제278회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 공영장려 조례안 검 토 보 고 서

2017. 12. 18

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

박양숙 의원 대표 발의

의안번호 2251

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 박양숙 의원(발의의원 15명)
- 나. 제안일 : 2017. 11. 9
- 다. 회부일 : 2017. 11. 10

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

가족해체와 빈곤으로 사망에 따른 장례절차를 처리할 수 없는 무연고사 및 저소득계층을 지원하기 위한 공영장례제도를 마련하기 위한 것임.

나. 주요골자

- 1) 시장은 공영장례에 필요한 행정적·재정적 기반을 조성하기 위해 노력하여야 함(안 제3조).
- 2) 기본·시행계획의 수립하여야함.(안 제4조, 제5조)
- 3) 무연고사망자 정보와 화장일정을 공고하여야함.(안 제6조)
- 4) 모든 무연고사망자와 저소득층사망자를 장례지원함.(안 제7조)
- 5) 시장은 장례용품, 인력, 장소 등을 지원함.(안 제9조)
- 6) 시장은 공영장례의 업무를 위임·위탁할 수 있도록 함.(안 제11조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「장사 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.(비용추계 비대상 사유서 별첨)

다. 기 타 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 조례안의 제안 배경 및 취지

- IMF 경제위기 이후 가족해체·경제적 빈곤 등으로 가족 및 사회적 관계가 취약해지면서 사회적 고립 속에서 외롭게 죽음을 맞이하는 무연고사망자가 해마다 증가하는 추세를 보이고 있음.
- ※ 2016년 무연고사망자는 전국적으로 총 1,232명으로 이는 지난 2011년 대비 1.8배 (682명→1,232명) 증가했으며, 2011년 682명이었던 무연고사망자는 2012년 719명, 2013년 878명, 2014년 1,008명, 2015년 1,245명으로 지속적으로 증가 추세를 보이고 있음.
- 무연고 대상자는 서울시내 일원에서 발견된 무연고 행려 사망자이며, 연고자가 있더라도 사체인수를 거부한 경우에 해당함.
- 무연고 사망자에 대해서는 시장 방침(99. 5. 4)에 따라 시신처리업무(염습, 운구, 화장 등)를 시설관리공단에서 외부용역을 통해 수행하고 있으며, 장례서비스는 2015년부터 비영리민간단체 민·관 협력사업으로 진행하고 있음.(참고자료 참조)

〈 무연고시신처리 대행업체 개요 〉

- 계약업체 : (주)세인씨앤에스(대표:정규흥)
- 계약금액 : 172,147,000원
- 계약기간 : 2017. 1. 1 ~ 2017. 12. 31
- 용역내용 : 서울시 관내에서 발생하는 무연고 시신의 인수·염습, 운반 및 처리 대행

〈 공영장례사업 개요 〉

- 계약업체 : 나눔과 나눔, 예지원
- 계약금액 : 36,000,000원(나눔과나눔 17백만원, 예지원 19백만원)
- 계약기간 : 2016. 4. 1 ~ 2016.11.30.
- 계약내용 : 무연고자 장례의식 진행

- 무연고 시신 처리에 관한 규정을 보면 자치구의 업무로 분장되어 있는 바, 자치구의 인식부족 및 재정상의 문제로 인하여 장례절차 등 고인에 대한 최소한의 예우에 소홀하다는 비판이 있음.
- 또한 집행부가 2015년부터 비영리민간단체 지원사업으로 장례서비스를 지원하고 있으나, 한시적 지원에 불과하며 공공서비스로써 책임있는 지원체계가 미비하다고 할 수 있음.

〈 장사 등에 관한 법률 〉

- 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.
- ② 시장등은 제1항에 따라 무연고 시신(無緣故 屍身) 등을 처리한 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 공고하여야 하며, 공고한 사항을 보건복지부령으로 정하는 기간 동안 보존하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 매장 또는 봉안의 기간과 그 기간이 끝난 후의 처리 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 무연고 사망자외에도 기초생활수급자가 사망한 경우에는 장제급여(75만원)가 지원되고 있으나 이는 시신수습 비용 정도를 충당할 수 있는 수준에 불과하다고 할 것임.

- 특히 그 유족이나 연고자가 미성년자, 장애인 또는 75세 이상 노인의 경우에는 장례를 치루기 어려운 상황임에도 불구하고 특별한 지원방안이 마련되어 있지 못한 바, 제대로 된 장례를 치르지 못하고 직장(直葬) 방식으로 장례를 진행하는 경우가 상당하다고 함.
- 조례안은 이러한 현실을 반영하여 무연고사망자와 (연고자가 있으나) 장례를 치를 능력이 없는 저소득층에게 공공의 지원으로 장례를 치를 수 있도록 제도를 마련했다는 점에서 그 타당성이 인정된다고 하겠음.

2 조례안의 주요 내용

가. 정의규정(안 제2조)

안 제2조 (정의규정)	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 2. (생략) 3. “저소득층”이란 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」 및 「서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례」에 따라 장제급여를 받는 수급자 및 차상위 계층을 말한다.
-----------------	--

- 조례안은 제정 목적이 장례절차를 처리할 수 없는 무연고사망자 및 저소득계층에 대해 공영장례서비스를 지원함에 있기 때문에, 저소득층을 장제급여를 받는 수급자 및 차상위계층으로 지원대상을 명확히 하고 있음.
- 이에 대하여 공영장례는 재정적 지원이 아닌 유·무형의 복지 자원연계 형태로 진행할 수 있으며, 유족에 대한 법률적·행정적 상담 및 컨설팅

제공 등으로 수행할 수 있다는 측면을 감안할 때, 강제급여대상자로 그 범위를 축소할 근거가 부족하다는 비판이 있음.

- 검토하건데, 보편적 복지라는 측면을 고려하면, 대상 범위를 정의규정에서 폭넓게 규정하는 방안을 검토할 수 있겠으나, 금번 조례안이 현실적으로 장례를 치루기 어려운 취약계층을 위해 공영장례제도를 마련하여 일정한 정도의 지원방안을 강구할 수 있도록 법적 근거를 마련한다는 점에 목적을 두고 있다는 점을 감안한다면, 조례안의 정의규정은 특별한 문제점 없다고 사료됨.

나. 기본계획 및 시행계획 수립(안 제4조 및 제5조)

- 조례안은 무연고자 등 취약계층에 대한 공영장례 지원을 보장하기 위한 기본계획을 3년마다 수립하고, 기본계획을 바탕으로 시행계획을 매년 수립·시행할 것을 명시하였음.
- 기본계획에는 공영장례 보장의 기본 방향 및 추진계획을 비롯하여 공설장례식장의 확충방안, 공설장례식장 예비용 빈소 및 사설장례식장 빈소 확보 방안 등을 명시하고 있음.
- 위와 같이 공설장례식장과 빈소 확보 방안을 기본계획에 명시하도록 한 규정은 취약계층이 장례식을 이행함에 있어서 빈소 마련을 가장 어려워하는 바, 이를 공공영역에서 시설(공설장례식장 등)을 제공해야 할 필요성을 반영한 것으로 보임.

- 실제로 장례식을 거행함에 있어서 빈소 마련은 경제적으로 상당한 부담이 있으나, 공설장례식장이 설치되어 있지 않은 관계로, 취약계층으로서 장례를 준비하기에는 애로사항이 크다고 할 수 있음.
- 공설장례식장 확보될 때까지 시립병원시설의 장례식장에 취약계층을 위한 빈소를 일정부분 확보하는 등 집행부의 각별한 관심과 지원이 요망된다고 하겠음.

다. 지원대상(안 제6조) 및 지원내용(안 제9조)

<p>안 제6조 (지원대상)</p>	<p>제6조(지원대상) 시장은 무연고 및 저소득층 사망자로서 사망시 시에 주민등록을 둔 사망자로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 장례를 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「장사 등에 관한 법률」 제12조제1항의 무연고 시신 2. 연고자가 미성년자, 장애인 또는 75세 이상 어르신으로 장례 처리 능력이 없는 경우 3. 그 밖에 시장이 공영장례지원이 필요하다고 인정되는 경우 따로 정할 수 있다.
<p>안 제8조 (지원내용)</p>	<p>제8조(지원내용) ① 장례지원은 장례절차의 전부 또는 일부에 대하여 인력, 물품, 장소 및 서비스를 지원할 수 있다</p> <p>② 공설장례식장 및 자치구가 지정한 민간 장례식장에서 제1항에 따른 장례를 지원하는 경우 이에 대한 행정적, 재정적 비용을 지원할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 제1항과 제2항에 따른 장례지원을 노인돌봄대상자인 독거노인의 장례서비스 집행기준 범위내에서 정할 수 있다.</p>

- 조례안은 지원대상을 무연고 사망자인 경우와 저소득계층으로서 연고자가 미성년자, 장애인 또는 75세 이상 어르신(이하 “미성년자 등”)으로서 장례를 처리할 능력이 없거나 시장이 공영장례지원이 필요하다고 인정하면 장례를 지원할 수 있는 근거를 마련하였음.(안 제6조)

※ 참고로 공영장례제도를 규정한 광주광역시 기초지방자치단체(광주광역시 북구, 중구, 서구, 남구, 광산구)의 사례를 보면, 공통적으로 ‘무연고자’이거나 ‘연고자가 미성년자 또는 장애인’으로 구성된 경우로 한정하고 있으나, 금번 조례안은 75세 이상 노인의 경우에도 확대하여 포함하고 있음.

〈 광주광역시 북구 공영장례지원에 관한 조례 〉

제4조(지원대상) 공영장례지원은 저소득층 사망자로서 사망 시 구에 주민등록을 두고 실제로 거주한 사람 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 연고자가 없거나, 알 수 없는 경우
2. 연고자가 미성년자 또는 장애인으로만 구성되어있어 장례처리 능력이 없는 경우
3. 그 밖에 구청장이 공영장례지원이 필요하다고 인정한 경우

- 지원대상에 대해 장례절차의 전부 또는 일부를 인력, 물품, 장소 및 그 밖의 서비스를 지원할 수 있으며, 그 구체적 범위를 산출함에 있어서 “독거노인 장례서비스 집행기준”을 준용하고 있는 바, 2017년 기준에 따른 경우 최대 40만원으로 책정되어 있음.(빈소대여료 등)
 - 장제급여에 따라 사체의 검안·운반·화장 등 장제조치를 하는 자에게 75만원을 지급하고 있는 바, 조례안에 따른 경우 40만원이내 지원금이 포함되어 지원하게 됨.
- 무연고 사망자를 대상으로 함은 문제점 없으나, 장제급여를 받는 취약 계층을 모두 포함하지 않고, 미성년자 등으로 그 대상을 한정하는 방식은 공영장례의 취지를 훼손한다는 반론이 있음.
- 이에 대해 집행부는 공영장례 지원대상을 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자와 차상위계층을 기준으로 확대할 경우에는 약 63억원의 추가예산이 필요한 것으로 추산하고 있음.

<표> 공영장례지원 대상 확대시 재정 추계

기초생활보장 수급자(장제비 75만원 → 장례서비스 지원)

○ '16년 기준 추가 시비 부담 : 2,171백만원

(단위: 백만원)

구 분	수급자수	장제급여		장제비 추가부담액 (지급인원×40만원)
		지급인원	집행액	
2015년	259,446	4,780	3,557	1,912
2016년	267,978	5,427	3,929	2,171

※ '16년 수급자 장제급여율 : 2%(사망자 5,372명 / 수급권자 267,978명)

『국민기초생활보장법』 차상위계층(장제비 0원 → 장례서비스 지원)

○ '16년 기준 신규 시비 부담 : 3,687백만원

(단위: 백만원)

구 분	수급자수	장제급여대상 발생예정인원 (사망률은 수급자 × 2%)	장제비 추가부담액 (대상인원×1,150만원)
2015년	166,400	3,328	3,827
2016년	160,348	3,206	3,687

『긴급복지지원법』 생계유지곤란 가구(장제비 75만원 → 장례서비스 지원)

○ '16년 기준 신규 시비 부담 : 83백만원

(단위: 백만원)

구 분	수급자수	장제급여		장제비 추가부담액 (지급인원×40만원)
		지급인원	집행액	
2015년	31,843	132	99	53
2016년	27,853	207	155	83

『장사 등에 관한 법률』 무연고 사망자

○ '16년 기준 신규 시비 부담 : 123백만원+인건비 2억

(단위: 백만원)

구 분	사망자	장제비		장제비 추가부담액 (지급인원×40만원)
		예산집행액	1인당 예산집행	
2015년	338	182	538천 원	135
2016년	308	174	564천 원	123

※ 출처: 집행부(복지본부 어르신복지과)

- 검토하건데, 공영장례는 재정적 어려움에 처한 저소득계층도 사망시에 가족과 이별할 수 있는 최소한의 시간과 장소를 마련할 수 있도록 지원함으로써 고인의 존엄과 편안한 영면을 도모하고자 하는 취지를 고려한다면, 공영장례 지원 대상을 조례안보다 확대할 필요성이 있다고 보임
- 또한 공영장례 지원금액을 “독거노인 장례서비스 집행기준”을 준용하여 2017년 기준으로 40만원 이내로 책정하고 있는 바, 지원 금액이 적정수준인지에 대한 논의 필요성도 있다고 하겠음.
- 참고로 공영장례제도를 규정한 광주광역시 기초지방자치단체(광주광역시 북구, 중구, 서구, 남구, 광산구)의 사례를 보면, 광주광역시 남구와 광산구는 ‘예산의 범위’에서 지원할 수 있도록 집행부에 그 공영장례 지원금액의 책정 권한을 위임하고 있고, 광주광역시 북구, 동구 및 서구는 국민기초생활보장수급자 장제급여의 200% 범위로 정하고 있음.

〈 광주광역시 북구 공영장례지원에 관한 조례 〉

제6조(지원내용) ① 구청장이 공영장례를 위하여 지원할 수 있는 내용은 다음 각 호와 같다.

1. ~ 4. (생략)

② 제5조제1항 단서규정에 의한 현금 지원액은 국민기초생활보장수급자 장제급여의 200% 범위에서 구청장이 정한다.

※ 광주광역시 북구청 복지정책팀에 따르면 2017년도 최근월 기준 공영장례지원대상자는 무연고자를 포함하여 8명이라고 하며, 남구청은 2명에 불과하다고 함. 서울시는 무연고자가 매년 360명 발생하며 조례에 따른 저소득층 공영장례지원대상자도 매년 750명이 이를 것으로 보이는 바, 이로 인한 예산 부담 수준을 감안하지 않을 수 없을 것으로 보임.

- 그러나 한정된 예산 배분과 조례의 실효성 등을 고려하지 않을 수 없는 바, 예산 확보 없는 조례안은 선언적 효력에 머무를 수 있으며, 이로 인한 갈등요인이 발생할 수 있다는 점을 감안하지 않을 수 없을 것으로 보임.

라. 권한의 위임과 위탁(안 제10조)

안 제10조 (권한의 위임·위탁)	제10조(권한의 위임·위탁) ① 시장은 공영장레지원 업무의 일부를 규칙으로 정하는 바에 따라 구청장에게 위임할 수 있다. ② 시장은 이 조례에서 정하는 사무의 일부 또는 전부를 비영리장레지원을 고유목적사업으로 하는 민간기관 및 비영리 법인, 비영리 단체에 위탁할 수 있다.
------------------------------	---

- 조례안은 공영장레지원 업무를 규칙에 따라 무연고자 및 저소득계층과 가장 가까운 거리에 있는 구청장에게 위임함으로써 관련 공공서비스를 적시에 지원할 수 있도록 하고(안 제10조), 그로 인해 소요된 비용을 집행부가 부담할 것을 명시하였음.(안 제11조)
- 또한 공영장레지원 업무의 일부 또는 전부를 민간위탁 할 수 있는 근거를 마련하고 있음.
- 검토하건데, 대상 사무의 공익성이 강한 경우에는 행정주체가 직접 시행해야 하고 민간위탁이 제한된다고 할 것임.
- 그러나 공영장레지원 업무는 ① 시민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 사무가 아니고, ② 부분적으로 공신력이 요구되나, 위탁 운영에 큰 문제는 없으며, ③ 집행부의 상시적이고 지속적인 사무에 해당하지만

시민의 권리·의무에 영향이 없다는 점 등을 고려할 때, 민간위탁이 가능하다고 하겠음.

- 또한 공영장레지원 업무에 대한 직영방식과 비교할 때, 민간위탁방식으로 추진할 경우에는 전문적인 노하우를 축적한 민간자원을 활용하여 인건비 뿐만 아니라, 지역의 자원 연계를 통한 예산절감을 도모할 수 있다는 점을 감안하면, 민간위탁 근거를 명시한 본 조례안은 특별한 문제점 없다고 하겠음.

마. 그 밖의 조문(안 제12조 및 제13조)

안 제12조 (지원결과 관리)	제12조(지원결과 관리) ① 시장은 제9조에 따라 지원금을 수령한 자가 지원금을 공영장레지원의 목적에 맞게 사용하였는지 여부를 조사할 수 있다. ② 시장은 제10조에 따라 위임 또는 위탁한 경우 공영장레지원 내용이 사실대로 지원되었는지의 여부를 조사할 수 있다.
안 제13조 (비용환수)	제13조(비용환수) 시장은 제12조의 조사결과 제9조에 따른 신청인 또는 제10조에 따른 위임·위탁기관이 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 지원을 받은 경우 공영장레지원에 소요된 비용의 전부 또는 일부를 반환하게 할 수 있다.

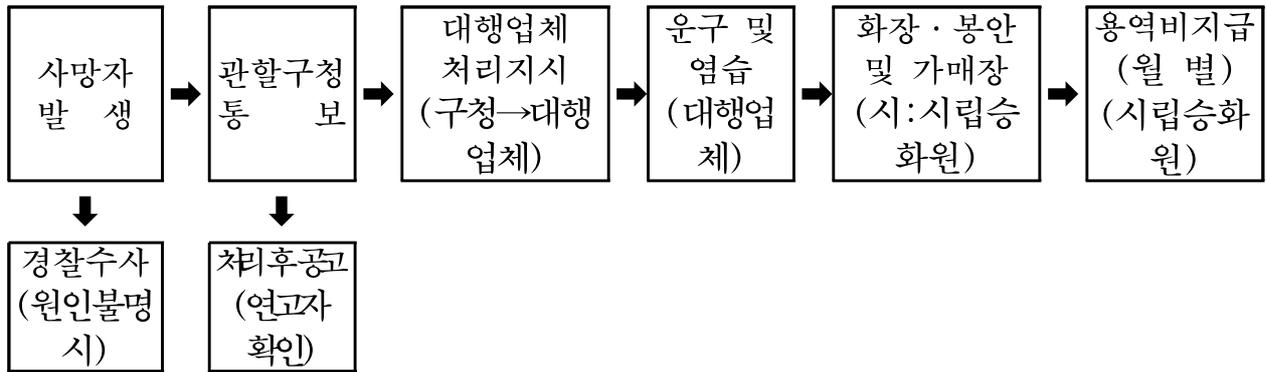
- 조례안은 공영장레지원금이 그 목적에 맞게 사용되었는지를 조사하고, 그 결과에 따라 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 지원받은 경우에는 반환하게 할 수 있는 근거 규정을 두고 있는 바, 이는 공영장레지원 제도의 투명성과 공정성을 확보하기 위한 규정으로서 문제점 없다고 하겠음.

3 종합 검토

- 장례절차를 처리할 수 없는 소외계층에 대하여 장례지원에 필요한 사항을 정한 다른 지방자치단체 조례 제정현황을 보면, 광역자치단체는 전무(全無)하고 기초지방자치단체로서는 광주광역시 북구, 중구, 서구, 남구, 광산구가 관련 조례를 공포·시행하고 있음.
- 이들 조례와 비교할 때, 금번 조례안은 공영장례지원 대상에서 연고자가 75세 노인인 경우에도 포함하고 있는 바, 일부 범위를 넓히고 있으나, 공영장례지원 금액에 있어서 광주광역시 일부 기초지방자치단체가 국민기초생활보장수급자 장제급여의 200% 범위로 설정한 반면에, 금번 조례안은 “독거노인 장례서비스 집행기준(2017년 기준 40만원이내)”을 준용하고 있으므로, 실질적인 지원 효과에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.
- 금번 조례안을 통하여 공영장례 지원 대상을 특정하고 그에 따른 지원 기준을 명확히 하며, 공공부문에게 취약계층 장례 지원 책무를 부여했다는 점에서 의의가 있다고 하겠으나, 대상 범위와 예산 확보 가능성 및 공영장례의 실효성 등에 대한 보다 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

□ 무연고 사망자 장례지원 흐름도

- 무연고 시신의 처리 업무는 자치구 사항이나, 장례절차를 제외한 염습·운구 및 화장·봉안 등 대부분의 절차를 시설관리공단을 통하여 수행함.



□ 지원실적

- 서울시립승화원 : 염, 수의, 입관, 운구, 화장, 봉안 등 일련의 절차

(단위 : 명)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
계	270	247	285	299	338	308
화 장	267	247	285	299	335	308
매 장	3	-	-	-	3	-

※ 대인 1구 화장(557천원), 매장(564천원), 소인 1구 화장(556천원), 매장 (560천원)

○ 무연고자 장례서비스 관련 비영리민간단체 지원내역

- 장례서비스는 2015년부터 비영리민간단체 민·관 협력 사업으로 진행하고 있음.

연도	단체명	사업내용	지원금액	지원방식
2016	나눔과나눔	따뜻한 마지막 동행	17,000,000원	공모방식
	예지원	무연고사망자(고독사)장례의전 지원사업	19,000,000원	"
2015	나눔과나눔	따뜻한 마지막 동행	18,000,000원	공모방식
	예지원	무연고사망자(고독사)장례의전 지원사업	15,000,000원	"
	나눔코리아	무연고자 사랑의 장례식	15,000,000원	"