

● 제273회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2017. 4. 20.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【최호정 의원 대표 발의】

의안번호 1745

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 최호정 의원 발의 (발의자 11명)
- 나. 제안일 : 2017. 4. 5.
- 다. 회부일 : 2017. 4. 7.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안 이유

- 90년대 후반부터 본격화된 시민단체들의 화장장례운동과 저출산 및 고령화 등 인구통계학적 변화 등 사회문화환경 변화와 매스컴의 화장장려 등 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 화장수요(91년 화장률 17.8%→2011년 71.1%)가 폭발적인 증가추세를 보였음.
- 서울시립장사시설(시립승화원, 서울추모공원)의 연간 화장로 가동능력이 5만 3천여 건에 달하여 2012년 기준으로 서울시민의 화장수요 96%를 수용한 것으로 집계되는 등 화장시설의 양적인 공급 부족이 해소되어 화장문화가 정착된 것으로 평가됨.
- 시장으로 하여금 장례문화의 변화를 반영하여 화장·봉안 및 자연장 문화를 장려하고 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동 등을 전개하도록 함으로써 보다 바람직한 장례문화 정착을 위한 시책 마련이 필요하다고 하겠음.

- 특히 친환경 장례문화의 도입이 필요한 상황인 바, 화장의 특성상 화장로 소각에 따른 유해물질 및 탄소 배출량이 문제될 수 있으나, 목관이 아닌 종이관과 같은 친환경 장례용품을 사용할 경우에는 유해물질과 불순물이 적을 뿐 아니라 완전연소 시간도 단축할 수 있음.
- 따라서 친환경 장례용품을 사용한 경우에는 시립장사시설의 사용료 및 관리비의 100분의 5 범위에서 감면할 수 있도록 함으로써 정책의 유인 효과를 거두고자 함.
- 일본의 경우에도 목관이 아닌 종이관을 선택하는 경향이 많다는 점 등을 고려하여 친환경장례용품 사용을 권장하고 홍보함으로써 대기질 개선 등 긍정적 외부효과까지 기대할 수 있는 바, 시민의 복지 향상에 기여하고자 하는 취지임.

나. 주요 내용

- 1) 시장으로 하여금 바람직한 장사문화의 정착을 위한 시책을 마련·시행 하도록 함.(안 제3조제1항)
- 2) 종이관 등 친환경 장례용품을 사용한 경우에는 시립장사시설의 사용료 및 관리비의 100분의 5 범위에서 감면할 수 있도록 함.(안 제7조제4항)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「장사 등에 관한 법」, 「같은 법 시행령」, 「같은 법 시행규칙」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조.

다. 기 타 : 해당 사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 조례안 취지와 배경

- 90년대 후반부터 본격화된 시민단체들의 화장운동과, 인구통계학적 변화(저출산 및 노령화 추세) 및 사회환경 변화(조상숭배사상 퇴색 등)와 마스크의 화장장려 등의 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 화장수요가 폭발적인 증가추세를 보였음.

<표> 화장률 변화추이

(단위: %)

연도별	91	95	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
화장률	17.8	22.0	33.7	38.5	42.6	46.4	49.2	52.6	56.5	58.9	61.9	65.0	67.5	71.1

- 집행부는 장사문화의 변화를 반영하여 ① 장사시설의 안정적 공급 및 시설 수준 제고 사업(1997년 서울시의 제2화장장 건립계획에 따라 2012년 1월부터 서울추모공원 운영 등), ② 화장·봉안 및 자연장 문화 장려 사업(시립 용미리묘지 암석원 도입 등), ③ 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보 활동(웰 다잉 투어 운영사업 등), ④ 친환경 장례용품 사용 권장·홍보 활동(보건복지부 장사업무지침에 따른 친환경 화장용 부속용품 권장 기준 적용), ⑤ 재해로부터 안전한 장사시설 재해대책(시설물 안전관리규정에 따라 관리 및 손해보험 가입 등) 사업을 집행하고 있음.
- 조례안은 장사문화의 정착을 위한 집행부 정책의 일관성·예측가능성·명확성 등을 확보하기 위해 방침이 아닌 법령에 근거를 두도록 하기 위한 취지를 가지고 있음.

2 개정안의 주요 내용에 대한 검토

가. 장사문화 시책 근거 마련(안 제3조제1항)

현 행	개 정 안
<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① <u>서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장 및 봉안·자연장의 확산을 장려하기 위한 시책을 마련하여 시행하여야 한다.</u></p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제3조 (시장의 책무) ① <u>시장은 바람직한 장사문화의 정착을 위하여 다음 각 호의 시책을 마련·시행하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>관할구역 장사시설의 안정적 공급 및 시설수준 제고</u> 2. <u>무분별한 사설묘지 증가에 따른 국토 훼손 방지를 위하여 화장·봉안 및 자연장 문화 장려</u> 3. <u>건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동</u> 4. <u>종이관 등 친환경 장례용품 사용 권장·홍보활동</u> 5. <u>재해로부터 안전하게 관리할 수 있는 장사시설에 대한 방재대책</u> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>

- 개정안은 시장의 방침에 근거하여 진행되고 있는 바람직한 장사문화의 정착을 위한 사업을 조례에 근거하도록 명시하고 있는 바, ‘장사시설의 안정적 공급 및 시설 수준 제고 사업’ 등 5가지 사업을 열거하고 있음.

- 참고자료와 같이 집행부는 장사문화 정착을 위한 사업을 방침에 근거하여 집행하고 있는 바, 집행부의 정책이 민주적인 정당성을 가지고 지속성과 일관성을 유지하며, 예산의 안정적 지원을 받기 위해서는 법적 방식으로 정책을 법제화해야 할 필요성 등을 고려할 때, 개정안은 특별한 문제점 없다고 하겠음.

나. 감면조항 신설(안 제7조제4항)

현행	개정안
<p>제7조(사용료의 징수 및 감면 등) ① ~ ③ (생략)</p> <p>④ 시립장사시설의 사용료 및 관리비는 별표와 같다. <u>〈단서 신설〉</u></p> <p>⑤ ~ ⑥ (생략)</p> <p>⑦ <u>제6항</u>에 따른 사용료 및 관리비 <u>환불</u> 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>	<p>제7조(사용료의 징수 및 감면 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ ----- -----<u>다만, 종이관 등 친환경 장례용품</u>을 사용한 경우에는 100분의 5 범위에서 감면할 수 있다.</p> <p>⑤ ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p>⑦ <u>제4항과 제6항</u>----- -----<u>감면 및 환불</u> ----- -----.</p>

- 개정안은 화장 방식의 경우 화장로 소각에 따른 유해물질 및 탄소 배출량을 낮출 수 있도록 종이관 등 친환경 장례용품의 보급과 활성화를 위해 시립장사시설의 사용료 및 관리비를 100분의 5의 범위에서 감면할 수 있는 근거를 명시함.

- 화장시설은 화장하는 과정에서 배출될 수 있는 유해요인을 사전에 예방해야 할 필요성이 크다는 점을 감안할 때, 친환경 장례용품 사용에 대한 감면규정은 그 유인효과가 상당할 수 있다는 점에서 개정안의 취지가 인정될 수 있음.
- 그러나 집행부는 감면 규정을 적용하기에는 다음과 같은 집행상 애로 사항이 있음을 밝히고 있음.

감면 규정 적용시 애로사항

- ① 친환경 장례용품을 특정할 수 없음.
 - ② 친환경 장례용품을 검증·유통시키는 구조가 정착되지 않음.
 - ③ 유해화학물이 있는 부장품 포함 여부는 사실상 관을 열어서 확인해야 하지만 그 집행이 사실상 불가함.
 - ④ 그 밖의 사유
 - 견고성 유지를 위한 특수 압착 제작으로 소각 시간이 더 길고(약 5~10분), 사용된 접착제의 성분 등에 따라 유해물질 발생 가능성이 잠재되어 있음
 - 종이관은 한정된 제조업체로 인해 구입비용이 나무관(화장용)보다 2배 정도 비싼 편임.(경희대병원장례식장, 서울의료원장례식장 등 확인)
- ※ e하늘 장사정보시스템 기준 가격(장례식장 판매 기준)
- 화장용관: 70,000원 ~ 605,000원, 종 이 관: 110,000원 ~ 300,000원

<표> 종이관 사용에 대한 화장시설 사용료(100분의 5) 감면 추계비용

(단위 : 천원)

구 분 (친환경 장례용품 사용 비율)	증 감		구 분 (’16년 세입예산)
	1년간	5년간	
전체 0.5% 적용시	△3,342	△16,710	13,368,017
전체 1% 적용시	△6,584	△33,420	
전체 5% 적용시	△33,420	△167,100	

- 친환경 장례용품 사용 권장과 이로 인한 부가적 효과(환경보호 및 인근 주민의 생활권 보호) 등을 고려할 때, 감면규정은 친환경 장례용품에 대한 관심을 높이고, 관련 장례용품의 수요와 공급을 창출할 수 있다는 점에서 상당한 유인효과가 있을 것으로 보임.
- 그러나 감면 규정을 적용하기 위한 보다 객관적이고 과학적인 친환경 장례용품 개발 및 지정과 함께 장례식장·상조회사·유족과의 공감대 형성이 우선되어야 할 것이라는 점에서 보다 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

<참고자료>

□ 장사문화 시책 사업별 내용

① 관할구역 장사시설의 공급 및 시설 수준 제고 사업 실적

○ 서울시립승화원

- 시설현황 : 부지면적(7,180,283㎡), 화장로(23기, 1일 평균 92건, 최대 116구), 1개동(화장장, 유족대기실)

○ 서울추모공원

- 시설현황 : 부지면적(152,359㎡), 화장로(11기, 1일 화장평균 48건, 최대 60구), 4개동(화장장, 봉안당, 관리동, 기사대기실)

○ 표 지

(2017. 2.28 현재, 단위 : 기)

구 분	계	용미리제1	용미리제2	벽제리	망우리	내곡리
소 재 지	5개소	파주 광탄 용미리	파주 광탄 용미리	고양시 벽제동	중랑구 망우동	남양주 진접읍
총면적 (천㎡)	7,150	2,836	1,071	1,375	1,762	106
분 묘 수 (기)	61,076	34,848	7,615	9,721	7,821	1,071
사 용 기 간	—	'63.11.1 ~'98.8	'73.12.26 ~'98.8	'63.11.1 ~'91.5.4	'33.5.27 ~'73.3.25	'68.5.10 ~'82.12.31

○ 봉안시설

(2017. 2.28 현재, 단위 : 기)

구 분	계	승화원 추모의집	용미리분묘형 추모의집	용미리벽식 추모의집	용미리건물식 추모의집	용미리왕릉· 벽식추모의집
면적(㎡)	8,517	985	456	2,644	2,958	1,474
안치능력	90,311	13,434	7,650	5,348	36,945	26,934
안치위수	83,186	12,816	7,650	5,348	36,945	26,934
잔여위수	7,125	618	251	123	5,115	1,018
비 고		'95.12.6 ~ '97. 4.16 만장	'98.12.28 ~ '99. 6.27 만장	'99.6.27 ~ '00. 1.6 만장	2000.4.29 ~ '01.12.6 만장	2002.1.11 ~ '01.9.19 만장

○ 산골공원 및 자연장(추모의 숲1, 유택동산2, 자연장지)(2017. 2.28 현재, 단위 : 기)

구 분	위 치	면적(m ²)	안치능력/안치위수	사용기간
산골공원 (3개소)	승화원, 추모공원, 용미묘지	12,332	무제한 / 113,063	'03. 5 .1 ~
자연장 (2개소)	시립 용미리 1묘지	27,030	15,633 / 13,956	'08.11.13 ~
다목적 자연장	시립 용미비 1묘지	8,500	10,212 / 1,242	'16.8.30 ~

② 화장·봉안 및 자연장 문화 장려를 위한 사업 실적

- 서울시 내 사설묘지 개설 신고 건수 없으며, 봉안시설도 만장되어 기초생활수급자 등 일부 저소득 층에 한해 봉안되고 있음
- 국내 최초 암석원 등 다목적 자연장지 공급 추진
 - 추진목적 : 협소한 국토의 효율적 이용 및 국토 훼손 방지를 위하여 국내 최초 집약적·자연친화적 다양한 장법을 개발 및 제공
 - 추진내용 : 수목장, 잔디장, 자연장(정원형, 수목형, 언덕형, 암석원) 도입
 - 다목적(정원, 언덕, 수목형 4,000m², 암석원 4,500m²) 자연장 8,500m²
 - 정원형(3,728위), 언덕형(832위), 수목형(4,312위), 암석원(2,880위)
 - 추진시기 : 2016. 9월 ~

③ 건전한 장사 문화 정착을 위한 교육·홍보사업 실적

① 장례문화 개선을 위한 시민캠페인 시행(매년)

- 추진목적 : 시민과 함께하는 3가지 캠페인 '어린이추모제, 장사문화제, 장례문화의날'을 통해 장사시설 및 장례문화에 대한 관심과 공감대 형성 및 지속적인 선진 장례문화 홍보 및 올바른 사생관 정립 등 바람직한 장례문화의 조성·확산에 기여

- 추진내용

- 어린이추모제 「나비의 꿈」 시행(5.4, 용미리묘지 나비정원)
⇒ 나비정원 유가족과 유관기관 등 참여, 잠든 아이의 넋과 유족을 위로
- 장례문화의날 개최(9.10~11, 용미리1묘지)
⇒ 협약기관과의 협업을 통한 다양한 참여부스 운영 및 올바른 생사관 정립을 위한 캠페인과 주요사업 홍보
- 장사문화제 개최(9.10~11, 용미리2묘지)
⇒ 음악회, 마술, 무용, 가훈써주기 등 성묘객이 즐길거리 제공 및 자연장 등 홍보 및 사전 성묘 유도

② 문화가 흐르는 웰다잉 투어(시민참여 프로그램) 운영(매년)

- 추진목적 : 생과 死의 공간을 연계·테마화하고 인문학적 감성을 접목한 투어 운영으로 시민들에게 색다른 경험을 제공하고, 생사관 정립 및 웰다잉 확산에 기여

- 추진내용

- 투어구성 : 상반기(3~6월), 하반기(9~10월)로 편성 진행
※ 3개 테마, 7개 코스 구성(사색, 생생, 성찰투어)
- 운영실적 : 12회 진행, 150명 참여(2016년 기준)

③ 아름다운 여행(화장시설 견학 프로그램) 운영(매년)

- 추진목적 : 올바른 '삶'에 대한 성찰의 기회 제공 및 복지시설로서의 화장시설과 그 필요성 강조

- 추진내용

- 아름다운여행Ⅰ : 학생대상 프로그램(초·중·고등·대학생)
- 아름다운여행Ⅱ : 어르신대상 프로그램(노인복지관 등 연계 운영)
- 운영실적 : 46회 진행, 1,001명 참여(2016년 기준)

④ 친환경 장례용품 사용 권장·홍보활동

- 장사법 제9조제2항, 제40조, 동법 시행령 제7조2호에 따라 화학성 섬유, 비닐제품 등 환경오염 발생물질 사용을 금하고 있음
 - 장사업무지침(복지부)에도 친환경 화장용 부속용품 권장기준으로 화장하기 쉽고 가연성재질로 구성되어야 하며, 화학물질이 포함되지 않은 천연재질로 구성되어야 한다고 규정됨
- 유족들이 화장용품을 구매할 때 친환경 화장용품을 구매하도록 하고, 입관 전에 부장품 규제 물질을 넣지 않도록 ‘장례식장, 상조회사’ 등에 지속적 홍보가 필요한 사항임
 - 2015년 1회, 2014년 2회 등 공문발송(장례식장, 상조협회 등)
 - 2017년 1회 친환경 부장품 사용 권장요청

⑤ 장사시설 방재대책

- 시설물 안전관리 규정에 따라 관리
- 손해보험 가입