

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	1745
----------	------

2017년 4월 28일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2017년 4월 5일 최호정 의원 대표발의(발의자 11명)
2. 회부일자 : 2017년 4월 7일
3. 상정일자 : 제273회 임시회 제2차 보건복지위원회
【2017년 4월 20일 상정·의결(수정안 가결)】

II. 제안설명의 요지(최호정 의원)

1. 제안이유

- 90년대 후반부터 본격화된 시민단체들의 화장장례운동과 저출산 및 고령화 등 인구통계학적 변화 등 사회문화환경 변화와 마스크의 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 시

책 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 복지향상에 기여하고자 하는 취지임.

2. 주요내용

- 1) 시장으로 하여금 바람직한 장사문화의 정착을 위한 시책을 마련·시행하도록 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.

Ⅲ. 검토보고의 요지(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 서울 특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장 및 봉안·자연장의 확산을 장려하기 위한 시책을 마련하여 시행하여야 한다.</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제3조 (시장의 책무) ① 시장은 바람직한 장사문화의 정착을 위하여 다음 각 호의 시책을 마련·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할구역 장사시설의 안정적 공급 및 시설수준 제고 2. 무분별한 사설묘지 증가에 따른 국토 훼손 방지를 위하여 화장·봉안 및 자연장 문화 장려 3. 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동 4. 종이관 등 친환경 장례용품 사용 권장·홍보활동 5. 재해로부터 안전하게 관리할 수 있는 장사시설에 대한 방재대책 <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.
- 집행부는 장사문화 정착을 위한 사업을 방침에 근거하여 집행하고 있는 바, 집행부의 정책이 민주적인 정당성을 가지고 지속성과 일관성

을 유지하며, 예산의 안정적 지원을 받기 위해서는 법제적 방식으로 정책을 법제화해야 할 필요성 등을 고려할 때, 개정안은 특별한 문제점 없다고 하겠음.

나. 감면조항 신설(안 제7조제4항)

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

- 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 성분에서 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.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정안 가결

【재적위원 11명, 참석위원 6명, 참석위원 전원찬성】

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1745
----------	------------

제안년월일 : 2017년 4월 20일
제안자 : 보건복지위원장

1. 수정이유

- 장사문화의 정착을 위한 시책 마련의 조례상 근거인 안 제3조제1항 제4호는 “종이관 등 친환경 장례용품 사용에 대한 권장 및 홍보활동”을 명시하고 있으나, 친환경 장례용품 검증 및 유통구조가 정착되지 않은 상황에서 특정 재질의 장례용품을 친환경으로 예시할 필요성이나 당위성이 적은 점을 감안하여 “종이관 등”을 삭제하고, 친환경 장례용품 사용 권장을 위한 안 제7조제4항과 제7항의 시립장사시설 이용료 감면 조항을 적용하기 위해서는 장례식장, 상조회사, 유족과의 공감대 형성과 협조가 필요하다는 점을 감안하여 안 제7조제4항 단서를 삭제하는 내용으로 수정함.

2. 주요내용

- 가. 친환경 장례용품 사용 권장을 시립장사시설 이용료 감면 단서조항을 삭제함.(안 제7조제4항 단서)

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제3조제1항제4호 중 “종이관 등”을 삭제한다.

안 제7조제4항 단서를 삭제하고, 같은 조 제7항 중 “제4항과”를 삭제하며, 같은 조 같은 항중 “감면 및”을 삭제한다.

수정안조문 대비표

현 행	개 정 안	수정안
<p>제3조 (장사문화 개선 등) ① 서울특별시(이하 “시장“이라 한다)은 묘지의 증가로 인한 국토의 훼손을 방지하기 위하여 화장 및 봉안·자연장의 확산을 장려하기 위한 시책을 마련하여 시행하여야 한다. ② ~ ③ (생략)</p>	<p>제3조 (시장의 책무) ① 시장은 바람직한 장사문화의 정착을 위하여 다음 각 호의 시책을 마련·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할구역 장사시설의 안정적 공급 및 시설수준 제고 2. 무분별한 사설묘지 증가에 따른 국토 훼손 방지를 위하여 화장·봉안 및 자연장 문화 장려 3. 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동 4. <u>종이관 등 친환경</u> 장례용품 사용 권장·홍보활동 5. 재해로부터 안전하게 관리할 수 있는 장사시설에 대한 방재대책 	<p>제3조 (시장의 책무) ① 시장은 바람직한 장사문화의 정착을 위하여 다음 각 호의 시책을 마련·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할구역 장사시설의 안정적 공급 및 시설수준 제고 2. 무분별한 사설묘지 증가에 따른 국토 훼손 방지를 위하여 화장·봉안 및 자연장 문화 장려 3. 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동 4. <u>친환경</u> 장례용품 사용 권장·홍보활동 5. 재해로부터 안전하게 관리할 수 있는 장사시설에 대한 방재대책
<p>제7조(사용료의 징수 및 감면 등) ① ~ ③ (생략) ④ 시립장사시설의 사용료 및 관리비는 별표와 같다. <단서 신설></p>	<p>제7조(사용료의 징수 및 감면 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- -. <u>다만, 종이관 등 친환경 장례용품을 사용한 경우에는 100분의 5 범위에서 감면할 수 있다.</u></p>	<p>제7조(사용료의 징수 및 감면 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 시립장사시설의 사용료 및 관리비는 별표와 같다. <단서 삭제></p>
<p>⑤ ~ ⑥ (생략) ⑦ 제6항에 따른 사용료 및 관리비 환불 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>	<p>⑤ ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ <u>제4항과 제6항</u>----- -----<u>감면 및 환불</u> ----- ----- -----.</p>	<p>⑤ ~ ⑥ (생략) ⑦ <u>제6항</u>에 따른 사용료 및 관리비 <u>환불</u> 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 장사 등에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항을 다음과 같이 한다.

- ① 시장은 바람직한 장사문화의 정착을 위하여 다음 각 호의 시책을 마련·시행하여야 한다.
1. 관할구역 장사시설의 안정적 공급 및 시설수준 제고
 2. 무분별한 사설묘지 증가에 따른 국토 훼손 방지를 위하여 화장·봉안 및 자연장 문화 장려
 3. 건전한 장사문화 정착을 위한 교육·홍보활동
 4. 종이관 등 친환경 장례용품 사용 권장·홍보활동
 5. 재해로부터 안전하게 관리할 수 있는 장사시설에 대한 방재대책

부 칙

이 조례는 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

신 · 구조문 대비표

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