

제300회 강서구의회 제2차 정례회  
미래·복지위원회 제5차 회의

서울특별시 강서구 공영장례 지원 조례안  
**검 토 보 고 서**



2023. 11. 22.

서울특별시 강서구의회  
미 래 · 복 지 위 원 회

# 서울특별시 강서구 공영장례 지원 조례안 검 토 보 고 서

2023년 11월 22일  
전문위원 권 오 숙

## 1. 회부경위

- 가. 의안번호: 2023 - 149
- 나. 발 의 자: 강선영 의원 외 4명
- 다. 발의일자: 2023년 11월 10일
- 라. 회부일자: 2023년 11월 10일

## 2. 제안이유

상위법 「장사 등에 관한 법률」 제12조 일부개정에 따라 시장·군수·구청장 등이 무연고 시신에 대하여 장례의식을 수행하도록 함.

이에 가족해체와 빈곤 등이 늘어남에 따라 장례를 치를 수 없는 무연고자 및 저소득층의 안정적인 장례지원을 통해 고인의 존엄성을 유지하고 “요람에서부터 무덤까지”라는 사회복지 가치 실현에 다가가고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 조례의 목적과 공영장례에 필요한 용어를 정의함 (안 제1조~2조)
- 나. 공영장례 지원을 위한 구청장의 책무를 규정함 (안 제3조)
- 다. 공영장례 지원 조례의 지원대상자, 지원방법, 지원내용 및 지원신청 등을 규정함 (안 제5조~8조)

라. 공영장례의 효율적 업무 수행을 위하여 장례업체, 민간기관, 비영리단체 등에 대행할 수 있도록 함 (안 제9조)

## 4. 참고사항

가. 관계법령: 「장사 등에 관한 법률」 제12조

나. 예산조치: 필요시 반영

다. 해당부서: 복지정책과

라. 기     타: 입법예고(2023. 11. 10. ~ 11. 14.) 결과 의견 없음

## 5. 검토의견

가. 제정취지

- 「장사 등에 관한 법률」 개정으로 공영장례에 대한 지자체의 책임이 강조됨에 따라, 무연고 사망자의 장례의식을 수행하기 위한 법적 근거 및 세부사항을 마련하여 원활한 추진을 도모하고자 함

나. 주요 제정내용

- 안 제1조에서 장례를 치를 수 없는 무연고자 및 저소득층에 대한 장례지원과 이들이 빈소를 마련하는 등 안정적으로 장례를 치를 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써, 고인의 존엄성을 유지하고 상부상조의 공동체의식과 “요람에서부터 무덤까지”라는 사회복지의 가치를 실현하기 위한 조례의 목적을 규정함
- 안 제2조에서 조례에서 사용하는 용어를 정의하였는데

- 이중 연고자에 관한 사항은 「장사 등에 관한 법률」이 무연고 사망자의 장례 주관자의 범위를 친족관계가 아니더라도 사망하기 전에 정기적·지속적 친분을 유지했거나 종교활동, 사회활동 등을 함께한 사람까지 확대하는 내용으로 개정된 것에 따른 것임

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공영장례”라 함은 제5조에서 정하는 공영장례 지원대상자가 사망하는 경우 서울특별시 강서구(이하 “구”라 한다)가 연고자 등이 장례절차를 원활하게 진행할 수 있도록 지원하는 공공장례를 말한다.
2. “연고자”란 「장사 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 연고자<sup>1)</sup>를 말한다.
3. “저소득층”이란 「국민기초생활 보장법」에 따라 장제급여를 받는 수급자 및 「긴급복지지원법」에 따라 장제비를 지원받는 차상위계층을 말한다.

- 안 제3조와 안 제4조에서는 구청장의 책무와 공영장례 지원을 위한 시행계획에 관한 사항을 규정하고
- 안 제5조에서는 지원대상자를 시신 인수를 거부·기피한 무연고 사망자까지 포함하여 규정함으로써[보건복지부 「2023 장사업무 안내」에 따른 지원 대상자<sup>2)</sup>와 동일] 사각지대 없는 공영장례를 지원하고자 하였음
- 안 제6조에서 공영장례의 지원방법[현물지원 원칙, 예외적 현금지원 등]을 명시하였고
- 안 제7조와 안 제8조에서는 공영장례를 위한 지원내용과 지원 절차[지원신청 및 결정] 등을 구체적으로 규정하였음

1) 「장사 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 연고자: 배우자, 자녀, 부모, 자녀 외의 직계비속, 부모 외의 직계존속, 형제·자매, 사망하기 전에 치료·보호 또는 관리하고 있었던 행정기관 또는 치료·보호기관의 장, 시신이나 유골을 사실상 관리하는 자

2) 보건복지부 「2023 장사업무 안내」 용어 정의(P206)

‘무연고 시신’이란 ① 연고자가 없는 시신 ② 연고자를 알 수 없는 시신 ③ 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 등의 시신을 말한다.

- 안 제9조에서는 효율적인 제도 운영을 위한 업무의 대행을 규정 하였고
- 안 제10조와 안 제11조에서는 공영장례 지원금에 대한 정당한 사용여부 조사·점검과 이에 반하는 경우 환수 규정을 명시함

#### 다. 종합의견

- 본 조례안은 우리구 공영장례의 원활하고 안정적인 추진을 위한 제도적 근거를 마련하고자 하는 것으로
- 기존의 「장사 등에 관한 법률」에서 무연고 시신이 발생할 경우 매장 또는 화장 하도록 명시되어 있어, 장례없이 바로 화장하는 무빈소 장례 방식이 인간의 존엄성을 해친다는 지적이 제기되면서 무연고 사망자 장례에 대한 관할 지자체의 책임을 강조한 데 따른 것임

기 존 <개정 2015. 1. 28.>	개정안 <개정 2015. 1. 28., 2023. 3. 28.>
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.	제12조(무연고 시신 등의 처리) ① 시장등은 관할 구역 안에 있는 시신으로서 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신에 대해서는 <u>조례로 정하는 바에 따라 장례의식을 행한 후</u> 일정 기간 매장하거나 화장하여 봉안하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 무연고 사망자란 사망자의 신원이 불분명해서 알 수 없거나 유족이 시신 인수를 포기한 것으로, 최근 1인 가구의 증가, 고령화, 경제적 어려움 등으로 인하여 증가하고 있으며<sup>3)</sup>

3) 무연고 사망자 수: 2019년(2,656명) → 2020년(3,136명) → 2021년(3,603명) → 2022년(4,842명)

- 서울시 공영장례 추천 실적을 살펴보면, 특히 저소득층 무연고 사망자가 급증하였으며, 시신 거부·기피된 사망자 중 수급자의 비율<sup>4)</sup>도 매년 증가되는 것으로 확인되어 경제적인 이유가 무연고 사망자 증가의 주요한 원인으로 파악되고 있음

### ■ 서울시 공영장례 추진실적 ■

(단위: 건)

구 분		2020년	2021년	2022년
계		667	864	1,113
무연고*	① 일반 무연고	268	258	271
	② 저소득 무연고	397	600	832
③ 저소득시민(연고자 있음)		2	6	10

※ 무연고 구분: 장제급여 대상 여부에 따라 “①일반 무연고(장제급여X)

②저소득 무연고 (장제급여○-기초생활수급자 등)” 구분

- 우리구 또한 저소득층 무연고자에 대한 행정처리 건수가 증가하고 있는 추세로<sup>5)</sup>
- 조례 제정을 통해 삶뿐만 아니라 생애 마지막을 위로한다는 측면에서 최소한의 존엄성이 보장되도록 장례의식을 진행함으로써, 인간의 존엄과 가치를 실현하고 건강한 장례문화 확산에도 기여할 수 있을 것으로 판단됨
- 또한 1인가구 증가라는 사회 구조의 변화는 추후 고독사로 연결될 가능성이 높다는 분석이 제기되는 만큼, 소외된 이웃에 대한 고독사 예방사업에도 최선을 다해야 할 것으로 사료됨

4) 시신 거부·기피된 사망자 중 수급자의 비율: 2020년 58%(282명) → 2021년 67%(421명) → 2022년 76%(607명)

5) 우리구 무연고자 행정처리 건수

(2023. 9. 30.기준)

구분	소관부서	대상자	2021년	2022년	2023년
		계	10	41	23
1	복지정책과	일반 무연고자	5	4	4
2	생활보장과	기초생활수급 대상 무연고자	5	37	19

**□ 「장사 등에 관한 법률」**

제12조(무연고 시신 등의 처리) ① 시장등은 관할 구역 안에 있는 시신으로서 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신에 대해서는 조례로 정하는 바에 따라 장례의식을 행한 후 일정 기간 매장하거나 화장하여 봉안하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.