



제439회국회(정기회)
제1차보건복지위원회

장사 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

《 연고자가 인수 거부·회피하는 시신 장례지원 등 》

- 박희승의원 대표발의(의안번호 제17860호)
- 박해철의원 대표발의(의안번호 제18797호)

2026. 9.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 박 동 찬

목 차

I . 개요	1
II . 검토 의견	4
1. 연고자가 인수 거부·회피하는 시신 장례지원 등(박희승의원안) ...	4
2. 환경관리해역 내 장사시설 설치 제한 예외 신설(박해철의원안) ..	17

I. 개요

1. 박희승의원 대표발의안(의안번호 제17860호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 박희승의원 등 22인
- (2) 제 안 일 : 2026. 3. 30.
- (3) 회 부 일 : 2026. 3. 31.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 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 봉안하도록 하고 있음.

1인가구 중심의 가족구조 변화 등으로 최근 무연고 사망자는 꾸준히 증가하고 있는 추세로 특히 연고자가 있으나 인수를 거부하거나 기피한 사망자가 연고자가 아예 없는 경우나 연고자를 알 수 없는 경우보다 압도적으로 많은 상황임.

또한 대다수의 지방자치단체는 공영장례 지원과 관련하여 조례를 제정해 운영하고 있지만, 각각의 재정여건 및 정책 우선도 등에 따라 지원단가에 큰 차이가 나타나고 거주 지역에 따른 형평성 차이가 큰 상황임.

이에 무연고 시신 등에 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신을 법률에 명확히 명시하여 포함하고, 국가나 지방자치단체의 장례비용 등 지원을 의무화하는 동시에 지방자치단체의 재정여건, 공영장례비 지원단가, 인구 대비 무연고 시신 비율 등을 고려하여 차등하여 보조할 수 있도록 하는 등 무연고 사망자에 대한 국가의 책임을 강화하여 고인의 마지막 존엄을 보다 적극적으로 지키려는 것임(안 제12조 및 제12조의3 신설).

2. 박해철의원 대표발의안(의안번호 제18797호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 박해철의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2026. 5. 4.
- (3) 회 부 일 : 2026. 5. 6.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 「장사 등에 관한 법률」 제17조제4호는 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역(해양오염에 직접 영향을 미치는 육지 포함) 내에 묘지, 화장시설 등의 설치를 제한하고 있음. 그러나 해당 해역 내에는 과거 법령에 따라 적법하게 설치되어 운영되어 온 노후 공동묘지 등 장사시설이 다수 존재하며, 설치 후 100년 이상 경과하였음에도 정비 및 개선이 되지 않고 방치된 시설도 일부 있는 실정임.

이에 기존에 적법하게 설치된 묘지 등 장사시설을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 명령에 따라 현대화 또는 정비·개선하는 경우는 환경관리해역 내 설치 제한의 예외로 명시함으로써, 기존 장사시설의 지속적인 관리와 정비를 가능하게 하고, 환경보전과 장사시설 관리책임이 조화를 이루도록 하려는 것임(안 제17조제4호).

Ⅱ. 검토 의견

1. 연고자가 인수 거부·회피하는 시신 장례지원 명시 등

(박희승의원안)

가. 개정안의 주요 내용

- 개정안은 무연고 시신 등의 범위에 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신을 명시하여 포함하고, 국가나 지방자치단체의 장례비용 등에 대한 지원을 의무화하는 동시에 지방자치단체의 재정여건, 공영장례비 지원단가, 인구 대비 무연고 시신 비율 등을 고려하여 차등하여 보조할 수 있도록 하려는 것임(안 제12조 및 제12조의2, 제12조의3 신설 등).

현행	개정안
제12조(무연고 시신 등의 처리) ① 시장등은 관할 구역 안에 있는 시신으로서 <u>연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는</u> 시신에 대해서는 조례로 정하는 바에 따라 장례의식을 행한 후 일정 기간 매장하거나 화장하여 봉안하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.	제12조(무연고 시신 등의 처리) ① ----- ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사망자</u> <u>(이하 “무연고사망자등”이라 한다)</u> 의----- ----- ----- ----- -----.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

② 제1항에도 불구하고 시장등은 무연고 사망자가 사망하기 전에 장기적·지속적인 친분관계를 맺은 사람 또는 종교활동 및 사회적 연대활동 등을 함께한 사람, 사망한 사람이 사망하기 전에 본인이 서명한 문서 또는 「민법」의 유언에 관한 규정에 따른 유언의 방식으로 지정한 사람이 희망하는 경우에는 장례의식을 주관하게 할 수 있다.

③ 시장등은 제1항 따라 무연고 시신(無緣故 屍身) 등을 처리하기 전에 무연고 사망자가 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자 등 대통령령으로 정하는 자(이하 “국가유공자등”이라 한다)인지 여부를 행정정보시스템을 통하여 확인하고, 국가유공자등인 경우 관할 지방보훈청(지방보훈지청을 포함

1. 연고자가 없는 사망자

2. 연고자를 알 수 없는 사망자

3. 연고자가 시신 인수를 거부

또는 회피하는 사망자

② -----

---무연고사망자등이-----

-----.

③ -----제1항에-----무

연고사망자등의 시신(이하 “무

연고시신등”이라 한다)을-----

-----무연고사망자등이-----

한다)과 함께 국가보훈부장관이 정하는 바에 따라 장사 예우를 받을 수 있도록 하여야 한다.

④ 시장등은 제1항에 따라 무연고 시신 등을 처리한 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 공고하여야 하며, 공고한 사항을 보건복지부령으로 정하는 기간 동안 보존하여야 한다.

⑤ (생략)

⑥ 제1항에 따라 시장등이 무연고 시신 등을 처리하는 경우 장례의식 등 최소한의 존엄이 보장되도록 국가나 지방자치단체가 장례비용 등을 지원할 수 있다.

⑦ (생략)

제12조의2(유류금품의 처분) 시장등은 제12조에 따라 무연고 시신 등을 처리한 때에는 사망자가 유류(遺留)한 금전 또는 유가증권으로 그 비용에 충당하고, 그 부족액은 유류물품의 매각대금으로 충당할 수 있다.

<신설>

-----.

④ -----무
연고시신등을-----

-----.

⑤ (현행과 같음)

⑥ -----무
연고시신등을-----

-----지원하여야
한다.

⑦ (현행과 같음)

제12조의2(유류금품의 처분) ----
-----무연고시
신등을-----

-----.

제12조의3(공영장례 지원) ① 시

장등은 관할 구역 안에 있는 시신으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사망자의 시신에 대해서는 조례로 정하는 바에 따라 원활한 장례절차 진행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

1. 무연고사망자등

2. 연고자가 미성년자 또는 장애인 등으로 장례 처리 능력이 없는 경우 등 시장등이 장례 지원이 필요하다고 인정하는 사망자

② 제1항에 따라 시장등이 장례절차 진행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하는 경우 국가나 지방자치단체는 그에 소요되는 비용 등을 지원하여야 한다. 이 경우 국가는 지방자치단체의 재정 여건, 인구 대비 무연고 사망자 비율, 공영장례비 지원단가 현황 등을 고려하여 차등하여 지원할 수 있다.

③ 국가는 매년 지방자치단체의 공영장례비 지원단가 등을 포함한 공영장례 실시현황을

제33조의4(장사지원센터의 설치 등) ① 보건복지부장관은 장사 등에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하는 지원센터(이하 “장사지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다. 1.·2. (생 략) 3. <u>무연고 사망자</u> 장례지원 4. ~ 8. (생 략) ② ~ ⑤ (생 략)	<u>점검하여 적절한 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.</u> 제33조의4(장사지원센터의 설치 등) ① ----- ----- ----- ----- -----. 1.·2. (현행과 같음) 3. <u>무연고사망자등</u>----- 4. ~ 8. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)
---	--

나. 주요 검토 사항

□ 현행법 제12조는 연고자¹⁾가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신에 대한 처리절차를 규정하고 있음. 같은 조 제1항은 이러한 시신에 대하여는 조례로 정하는 바에 따라 장례의식을 행한 후 일정기간 매장하거나 화장하여 봉안하도록 하고 있고, 제2항은 연고자가 없으므로 사망자가 사망하기 전에 장기적 친분관계를 맺은 사람들이 장례의식을 주관하게 할 수 있도록 하고 있으며, 제4항은 시장등이 시신을 처리한 때에는 지체없이 공고하도록 하고 있고, 제6항은 시장등이 무연고 시신 등을 처리하는 경우 장례의식 등 최소한의 존엄이 보장되도록 국가나 지방자치단체에게 장례비용 등을 지원할 수 있도록 하고 있음.

보건복지부 지침인 「2025년 장사 업무 안내」에서는 현행법에서 규정한 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신 외에 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신도 무연고 시신에 포함하고 있음. 다만, 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 경우는 사망자의 연고자가 있음에도 연고자가 사회적 경제적 능력 부족 및 가족관계 단절 등 불가피한 이유로 시신 인수를 하지 않는 경우 등으로 제한하고 있음. 동 지침은 시신 인수와 관련하여 연고자에게 처리 위임서 확인절차를 거치도록 하며, 시신은 매장하지 않고 화장하도록 하고, 시장등이 시신을 처리한 경우에는 공고

1) 배우자, 자녀, 부모, 자녀 외의 직계비속, 부모 외의 직계존속, 형제·자매, 치료·보호 또는 관리 행정기관 또는 치료·보호기관의 장, 시신이나 유골을 사실상 관리하는 자 (법 제2조제16호)

하지 않고 연고자에게 통보하도록 하고 있음.

한편, 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신을 포함한 무연고 시신의 현황을 살펴보면, 2021년 3,603명에서 2025년 7,004명으로 증가하였음.

< 최근 5년 간 시도별 무연고 시신 처리 현황 >

(단위: 명)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
합계	3,603	4,842	5,543	6,366	7,004
서울	814	1,109	1,229	1,396	1,425
부산	399	526	620	683	716
대구	201	231	310	346	384
인천	256	347	383	440	486
광주	26	35	72	84	129
대전	87	136	169	180	248
울산	60	80	127	119	155
세종	10	8	7	9	7
경기	828	1,099	1,113	1,290	1,448
강원	115	197	208	253	250
충북	112	124	126	200	226
충남	116	227	245	198	205
전북	80	110	131	188	208
전남	92	103	151	173	174
경북	128	125	197	256	307
경남	218	280	353	447	520
제주	61	105	102	104	116

* 무연고 시신이란 ① 연고자가 없는 시신, ② 연고자를 알 수 없는 시신, ③ 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신을 말함

* e하늘 장사정보시스템 등록정보 기준

- 자료기준일 : 2021년(2022. 7. 19.), 2022년(2023. 2. 13.), 2023년(2025. 2. 20.), 2024년(2025. 8. 18.), 2025년(2026. 2. 13.)

* 무연고 시신 처리 정보 지연등록 및 보정으로 인하여 자료기준일에 따라 수치가 변경될 수 있음

※ 자료: 보건복지부

사유별 시신 처리 현황을 보면, 연고자가 없는 경우는 2021년 700건에서 2025년 1,312건으로, 연고자를 알 수 없는 경우는 352건에서 454건으로, 연고자가 있으나 인수를 거부·기피한 경우는 2,551건에서 5,238건으로 각각 증가하였고, 3가지 사유 중에서 시신 인수를 거부·기피한 경우가 전체의 70% 이상을 차지하고 있음.

< 최근 5년 간 무연고 시신 처리 현황 >

(단위: 명, (%))

구분	① 연고자가 없음		② 연고자를 알 수 없음		③ 연고자가 있으나 인수 거부·기피함		합계
2021년	700	(19.4)	352	(9.8)	2,551	(70.8)	3,603
2022년	950	(19.6)	396	(8.2)	3,496	(72.2)	4,842
2023년	1,049	(18.9)	343	(6.2)	4,151	(74.9)	5,543
2024년	1,115	(17.5)	397	(6.2)	4,854	(76.2)	6,366
2025년	1,312	(18.7)	454	(6.5)	5,238	(74.8)	7,004

* 무연고 시신이란 ① 연고자가 없는 시신, ② 연고자를 알 수 없는 시신, ③ 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 시신을 말함

* 자료: 보건복지부

□ 개정안은 연고자가 있으나 인수를 거부하거나 기피하는 사망자가 연고자가 없거나 알 수 없는 경우보다 압도적으로 많은 상황이라는 점에서 이를 법률에 명시적으로 포함하려는 것으로 무연고 시신 처리 실태를 법률에 반영한다는 측면에서 취지는 적절한 것으로 보임. 다만, 이에 대해서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요하다고 보임.

우선, 개정안 제12조제1항은 무연고사망자등에 연고자가 시신 인수를 거부 또는 회피하는 사망자를 포함하고 있는바, 연고자가 있음에도 거부·기피한 경우를 제한 없이 포함할 경우 연고자의 윤리적 책임성 확보 차원에서 문제가 제기될 수 있음. 보건복지부 관련 지침에서도 연고자가 있으나 시신 인수를 거부·기피하는 경우는 사망자의 연고자가 있음에도 연고자가 사회적·경제적 능력 부족 및 가족관계 단절 등 불가피한 이유로 시신 인수를 하지 않는 경우 등으로 제한하고 있음.

또한 개정안 제12조제2항·제3항·제4항은 연고자가 없거나 알 수 없는 경우를 전제로 장기적 친분관계를 맺은 사람으로 하여금 장례의식을 주관하도록 하거나 시장등이 시신을 처리한 이후 이를 공고하도록 하고 있는데, 제1항의 무연고사망자등의 용어를 적용함에 따라 연고자가 시신 인수를 거부 또는 회피하는 사망자도 포함하여 적용되는 점에서 이를 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

- 한편, 개정안 제12조제6항은 시장등이 무연고 시신 등을 처리하는 때에는 국가와 지방자치단체가 장례비용 등을 의무적으로 지원하도록 하고, 개정안 제12조의3은 시장등이 무연고 사망자등과 연고자가 미성년자 또는 장애인 등으로 장례 처리 능력이 없는 경우 등 시장등이 장례지원이 필요하다고 인정하는 사망자에 대해서는 장례절차 진행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 하고, 시장등이 이러한 지원을 하는 경우에는 국가나 지방자치단체는 그 비용 등을 지원하도록 하며, 이 경우 국가는 지방자치단체의 재정여건, 인구 대비 무연고 사망자 비율, 공영장례비 지원단가 현황 등을 고려하여 차등 지원할 수 있도록 하고, 국가는 매년 지방자치단체의 공영장례비 지원단가 등을 포함한 공영장례 실시현황을 점검하여 적절한 지원이 이루어지도록 하려는 것임.

현행법 제33조의4제1항은 장사정보시스템의 운영, 무연고 사망자 장례지원, 장사시설 종사인력에 대한 교육 등의 업무를 수행하는

장사지원센터를 설치·운영할 수 있다고 하고 있고, 제3항은 장사지원센터의 설치·운영은 전문인력과 시설을 갖춘 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 하며, 제4항은 보건복지부장관은 위탁받은 법인 또는 단체에 소요 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다고 규정하고 있음.

이에 따라 장례지원센터의 업무는 한국장례문화진흥원에서 위탁 수행하고 있으며,²⁾ 보건복지부는 2022년부터 무연고 사망자에 대한 장례지원 예산을 편성하여 지원하고 있음. 관련 예산은 2022년에는 5천만원, 2023년 9천만원, 2024년 1억 1천8백만원, 2025년 9천8백만원, 2026년 8천7백만원임.

< 무연고 사망자 장례지원 예산 편성 현황(2022~2026년) >

(단위 : 원)

연도	예산액	비고
2022	30,000,000	장사시설설치(2140-300) 장사지원센터 운영·지원
2023	90,000,000	
2024	118,300,000	
2025	98,080,000	
2026	87,000,000	

* 2022년은 회계연도 중에 해당 사업이 시작됨에 따라 “장사지원센터 기관 운영” 예산으로 집행

* 2022~2023년은 “노인복지 민간단체 지원사업” 신청·선정되어 국고보조금 별도 배정

* 별빛버스 차량은 국민건강보험공단의 사회공헌기금(3억원)으로 마련

※ 자료: 보건복지부

2) 제33조의4(장사지원센터의 설치 등) ① 보건복지부장관은 장사 등에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하는 지원센터(이하 “장사지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

1. 장사정보시스템의 운영
2. 국내외 재해·재난 등의 발생 시 사망자 장례지원
3. 무연고 사망자 장례지원
4. 장사정책·장례문화의 연구 및 콘텐츠 개발
5. 장사시설 종사인력에 대한 교육
6. 친자연적 장례문화의 교육 및 홍보
7. 장사 등 관련 상담서비스
8. 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 장사 등에 관한 업무

장사지원센터에서 수행하고 있는 무연고 사망자 장례지원 사업으로 별빛 버스사업이 있음. 지원 대상은 지자체이며, 지원 내용은 무연고 사망자 발생에 따른 공영장례 절차 등 상담서비스, 장례식장에서 화장시설로의 운구, 장례의식 진행, 화장·봉안 확인 및 조문객 이동 편의 제공 등의 현장 장례를 지원하는 것임.

< 무연고 사망자 장례지원 별빛버스 사업 개요 >

◇지원대상

- 무연고 사망 발생빈도가 낮고, 추모예식 없이 곧바로 시신을 화장 후 봉안하는 등 사업추진 어려움이 있는 지자체 우선 지원

* 발생빈도와 자체 지원 현황 등을 고려하여 서울·인천·경기·부산 및 도서지역인 제주 제외

◇지원내용

- 공영장례 절차 등 상담서비스, 화장시설 이동부터 유골 보관 단계까지 장례예식 지원, 시신 운구 및 조문객 이동 편의 제공
- 예식은 공설화장시설 분향실에서 진행하되, 분향실 이용이 어려울 시, 추모버스(별빛버스*) 내에 빈소 활용
- ※ 별빛버스는 조문객 좌석, 빈소 및 고인을 화장시설로 운구할 수 있는 저온 안치공간을 갖춘 무연고 사망자 추모버스입니다.

※ 자료: 한국장례문화진흥원 홈페이지(무연고장례지원>별빛버스사업 소개)

- 산업화와 도시화 및 1인가구의 증가 등 복합적 요인으로 연고자가 인수를 기피·회피하는 사망자를 포함한 무연고 사망자가 증가하는 상황을 고려할 때, 국가나 지방자치단체의 장례비용 등의 지원을 의무화하는 동시에 국가 등이 지방자치단체의 재정여건, 공영장례비 지원단가, 인구 대비 무연고 비율 등을 고려하여 차등하여 보조할 수 있도록 하는 등 무연고 사망자 등에 대한 국가의 책임을 실질적으로 강화하려는 개정안의 취지는 적정한 것으로 보임.

다만, 무연고 시신 등의 처리는 현행법 제12조제1항에서 언급하는 바와 같이 기본적으로 시장등이 조례로 정하는 바에 따라 장례의식 등을 행하도록 하고 있는 등 지방의 자율권을 우선적으로 보장하여야 하는 영역이라는 점을 고려할 필요가 있음.

또한 법체계로는 개정안 제12조제6항은 비용지원 의무화를 내용으로 하고 있고, 개정안 제12조의3은 행정적·재정적 지원을 의무화하면서 연고자가 미성년자 등인 경우를 추가하고 있는데, 유사한 지원 사항을 양 조항에서 별도로 규율하고 있는 바, 내용이 서로 조화할 수 있도록 정비할 필요가 있을 것으로 보임.

- 보건복지부는 연고자가 있음에도 거부·기피한 모든 시신을 무연고 시신으로 분류 시, 연고자의 책임성 약화와 도덕적 해이 확산으로 시신 인수 거부 또는 기피가 고착화될 우려가 있으며, 비용 지원 의무화에 관하여는 지자체 등 재정 부담 가중 등 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

행정안전부 또한 개정안의 취지에는 공감하나, 지자체 예산 지원 의무화는 지방정부의 자치권을 침해할 수 있으므로 임의규정으로 하여 지방의 자율권을 보장하는 것이 바람직하다는 의견임.

대구광역시는 현재 국가 지원 없이 지자체만 예산 전액을 부담하고 있어 실제 수요 대비 지원이 턱없이 부족한 상황이며, 기초생활수급자가 아닌 무연고 사망자의 경우 주민등록지가 아닌 타지역에서 사망하는 경우가 빈번함에도 이를 사망지 관할 지자체만 전적으로

감당하도록 한다면 법률 제정에도 불구하고 지원대상에서 제외되는 상황이 발생할 수 있으므로 국가와 지자체가 함께 비용 등을 지원하는 것으로 규정할 필요가 있다는 입장임.

2. 환경관리해역 내 장사시설 설치 제한 예외 명시(박해철의원안)

가. 개정안의 주요 내용

□ 개정안은 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역 내에 기존에 적법하게 설치된 묘지 등 장사시설을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “시도지사 등”)의 명령에 따라 현대화·정비 또는 개선 사업을 추진하는 경우 환경관리해역 내 설치 제한의 예외로 명시하려는 것임(안 제17조제4호 단서 신설).

현행	개정안
제17조(묘지 등의 설치 제한) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에는 묘지·화장시설·봉안시설 또는 자연장지를 설치·조성할 수 없다.	제17조(묘지 등의 설치 제한) --- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역. <u><단서 신설></u>	4. ----- -----. <u>다만, 관계 법령에 따라 적법하게 설치된 묘지·봉안시설 또는 자연장지로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 현대화·정비 또는 개선 사업을 추진하는 경우는 제외한다.</u>
5. (생략)	5. (현행과 같음)

나. 주요 검토 사항

- 현행법은 제17조제4호에서 묘지·화장시설·봉안시설 또는 자연장을 설치·조성할 수 없는 지역 중의 하나로 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역을 규정하고 있음.³⁾

환경관리해역은 환경보전해역과 특별관리해역로 구분할 수 있는데, 환경보전해역은 해양환경 및 생태계가 양호한 해역 중 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」 제13조제1항4)에 따라 해양환경기준의 유지를 위하여 지속적인 관리가 필요한 해역을 말하며, 특별관리해역 또한 동 조항에 따라 해양환경기준의 유지가 곤란한 해역 또는 해양환경 및 생태계의 보전에 현저한 장애가 있거나 장애가 발생할 우려가 있는 해역을 말하며, 해양오염에 직접 영향을 미치는 육지를 포함하고 있음.

제4차 환경관리해역 기본계획(2024~2028)에 따르면 환경관리해역은 환경보전해역과 특별관리해역으로 구분되는데, 환경보전해역은 4개소가 지정되어 있으며 전체 면적은 1,882.13km²(해면부 949.12km²,

3) 「해양환경관리법」 제15조(환경관리해역의 지정·관리) ① 해양수산부장관은 해양환경의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 환경보전해역 및 특별관리해역(이하 “환경관리해역”이라 한다)을 지정·관리할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사 등과 미리 협의하여야 한다.

1. **환경보전해역**: 해양환경 및 생태계가 양호한 해역 중 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 해양환경기준의 유지를 위하여 지속적인 관리가 필요한 해역으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 해역(해양오염에 직접 영향을 미치는 육지를 포함한다)

2. **특별관리해역**: 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 해양환경기준의 유지가 곤란한 해역 또는 해양환경 및 생태계의 보전에 현저한 장애가 있거나 장애가 발생할 우려가 있는 해역으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 해역(해양오염에 직접 영향을 미치는 육지를 포함한다)

4) 제13조(해양환경기준의 설정) ① 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들은 후 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 고려하여 「해양수산발전 기본법」 제13조 및 제14조에 따른 해양환경 및 해양생태계의 보전을 위한 시책에 필요한 해양환경기준을 해역별·용도별로 설정·고시하여야 하며 해양환경 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.

육지부 933.01km²)이고, 특별관리해역은 5개소가 지정되어 있으며 전체 면적은 2,890.81km²(해면부 1,172.41km², 육지부 1,718.40km²)로서 총 4,772.94km²가 관리범위로 지정되어 있음.

< 환경관리해역 지정 현황 >

(단위 : km²)

구분	해역명	관리범위		
		전체	해면부	육지부
환경보전 해역	가막만	255.30	154.17	101.13
	득량만	550.25	315.74	234.51
	완도·도암만	769.98	338.48	431.50
	함평만	306.60	140.73	165.87
	소계	1,882.13	949.12	933.01
특별관리 해역	광양만	465.93	131.37	334.56
	마산만	300.65	142.99	157.66
	부산연안	741.50	235.73	505.77
	울산연안	200.85	56.56	144.29
	시화호·인천연안	1,181.88	605.76	576.12
	소계	2,890.81	1,172.41	1,718.40
총계		4,772.94	2,121.53	2,651.41

* 자료: 「제4차 환경관리해역기본계획(2024~2028)」, 해양수산부

□ 개정안은 환경관리해역 내에 설치되어 오랜 기간 방치된 상태로 노후화된 묘지 등 장사시설이 다수 존재하고 있는데 이 시설들을 시·도지사 등이 현대화·정비 또는 개선 사업을 추진하는 경우를 환경관리해역 내 설치 제한 예외로 명시하려는 것인데, 이는 환경보전과 장사시설 관리책임의 조화를 이루려는 취지로 보임.

이에 대하여 개정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

제17조는 녹지지역, 수산자원보호구역 등 특정지역에 묘지·화장시설·봉안시설 및 자연장지의 설치·조성을 제한하는 것으로⁵⁾, 기존에

5) 제17조(묘지 등의 설치 제한) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에는 묘지·화장시설·봉안시설

조성되어 있는 묘지 등은 규율 대상으로 보기 어려울 것으로 보임.

다음, 개정안은 환경관리해역 등에 설치된 묘지 등 장사시설의 현대화 및 정비사업을 추진할 수 있도록 예외를 인정하는 것인바, 녹지지역 및 수산자원보호구역, 상수원보호구역, 문화유산보호구역 등 묘지 등의 설치가 금지된 다른 지역에 대해서는 유사한 문제가 제기될 가능성이 있으므로 이에 대해서는 살펴보아야 할 것으로 보임.

□ 보건복지부는 제17조는 신규 설치되는 묘지 등에 적용되는 것으로서 개정안과 같이 기존에 적법하게 설치된 묘지 등에는 적용되지 않으며, 기존에 적법하게 설치된 묘지 등을 지자체 차원에서 현대화 또는 정비·개선하고자 할 경우 장사법 제30조(장사시설 등의 정비 및 제한 명령) 규정⁶⁾ 등을 적용하여 해당 지자체가 행정 조치할 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

법제처는 개정안에 대하여 환경관리해역 내 묘지 등의 설치·조성 금지원칙에 대한 예외를 인정하는 요건은 형사처벌과도 관련되는

또는 자연장지를 설치·조성할 수 없다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호라목에 따른 녹지지역 및 같은 법 제40조에 따른 수산자원보호구역 중 대통령령으로 정하는 지역·구역
 2. 「수도법」 제7조제1항에 따른 상수원보호구역. 다만, 기존의 사원 경내에 설치하는 봉안시설 또는 대통령령으로 정하는 지역주민이 설치하거나 조성하는 일정규모 미만의 개인, 가족 및 종중·문중의 봉안시설 또는 자연장지인 경우에는 그러하지 아니하다.
 3. 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제27조·제70조제3항 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조·제41조제1항에 따른 보호구역. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 미만의 자연장지로서 국가유산청장의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
 4. 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역
- 6) 제30조(장사시설 등의 정비 및 제한명령) 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장사시설의 설치·조성자 또는 관리자에 대하여 그 시설의 안전관리를 위한 정비·개선명령을 하거나 그 전부 또는 일부의 사용을 제한할 수 있다.
1. 감염병의 전파 등으로 인하여 보건위생상 위해를 주거나 줄 우려가 있는 때
 2. 풍수해 등의 재해로 토사유출, 지반붕괴 등의 위험이 발생하여 인근지역에 피해를 주거나 줄 우려가 있는 때

만큼 명확하게 규정할 필요가 있다는 의견임. 구체적으로 개정안의 ‘관계 법령에 따라 적법하게 설치’의 경우 관계 법령의 범위 및 관습법상 분묘기지권이 인정되는 경우의 포함 여부가 불명확하고, ‘현대화·정비 또는 개선’ 역시 그 개념과 인정범위 및 현행 장사법 제30조의 ‘정비’와의 관계가 명확하지 않아 집행상 혼란이 발생할 우려가 있다는 의견임. 또한 「해양환경관리법」상 환경관리해역의 지정·관리 및 행위제한의 주체가 해양수산부장관임에도 개정안은 지방자치단체장이 묘지 등의 설치·조성자와 협의하여 관련 사업을 추진하도록 하고 있어 현행 해양환경 관리체계와 부합하지 않는 측면이 있으며, 장사법상 여러 묘지 등 설치 제한지역 가운데 환경관리해역에 대해서만 예외를 인정하는 것은 다른 설치 제한지역과의 형평성 문제가 발생할 소지가 있다는 의견을 제시하였음.

< 개정안에 대한 관련 부처·지자체 의견 >

보건복지부	○ 「장사법」 제17조(묘지 등의 설치 제한)* 묘지 등은 법령 상 설치제한 지역 이외에는 원칙적으로 설치할 수 있다는 것이며, 동 규정은 신규 설치되는 묘지 등에 적용되는 것으로 개정안과 같이 기존에 적법하게 설치된 묘지 등**에는 적용되는 것이 아님 * 장사시설의 설치관리 등에 관하여 보건위생상의 위해 방지 및 국토의 효율성 제고, 공공복리의 증진을 위해 마련된 규정 ** 기존에 불법 설치된 묘지 등은 정비 차원에서 그 설치자·연고자가 개장하여 적법한 묘지에 분묘를 설치하거나 화장 및 봉안 등을 하고자 하는 경우에는 개장 신고를 허용 중 - 기존에 적법하게 설치된 묘지 등을 현대화 또는 정비·개선하고자 할 경우 장사법 제30조(장사시설 등의 정비 및 제한 명령)* 규정을 적용하여 해당 지자체가 행정 조치할 수 있을 것임. * 풍수해 등의 재해로 토사유출, 지반 등의 위험이 발생하여 인근지역에 피해를 주거나 줄 우려가 있는 경우 시도지사 또는 시장·군수구청장이 개선 명령을 내릴 수 있음
-------	--

	○ 또한, 설치 신고 당시 신고한 사항의 변경이 없는 경우라면 자체 정비·개선이 가능하고, 변경이 있을 경우 해당 지자체에 변경 신고하면 될 것임 - 아울러, 묘지 등의 설치 제한 구역이 다양하게 존재함에도 환경관리해역에 한해 예외 조항을 적용하는 것은 형평성 측면에서 적절하지 않음.
법 제처	○ 현행 「장사 등에 관한 법률」(이하 “장사법”이라 함)에 따르면 「해양환경관리법」 제15조제1항에 따른 환경관리해역에는 묘지 등을 설치·조성할 수 없고(제17조제4호) 이를 위반할 경우 형사처벌 대상인바(제39조제2호), 어떠한 경우에 위와 같은 원칙에 대한 예외가 인정될 수 있는지는 명확하게 규정할 필요가 있음에도 불구하고 개정안은 그 개념상 불명확한 부분이 있는 것으로 보임. - (‘관계 법령에 따라 적법하게 설치’ 부분) ‘관계 법령’이 정확하게 어떤 법령을 의미하는지 여부, 법령에 근거하여 설치된 것은 아니라 하더라도 관습법상 분묘기지권이 인정되는 경우까지 포함되는 것인지 등 명확하지 않은 부분이 있으므로 집행상 혼란을 줄이기 위해서는 그 의미를 보다 명확히 할 필요가 있어 보임. - (‘현대화·정비 또는 개선’ 부분) 현대화·정비 또는 개선은 예외 인정여부를 결정하는 핵심적인 요건이라고 할 것이나, 그 개념이나 인정 범위가 명확하지 않은 것으로 보이며, 장사법 제30조에서 규정하고 있는 ‘정비’와의 관계도 불분명한 것으로 보임. ○ 「해양환경관리법」상 환경관리해역의 지정·관리 및 환경관리해역에서의 행위제한 등의 주체는 ‘해양수산부장관’임에도 불구하고(제15조·제15조의2), 개정안은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 묘지 등의 설치·조성자와 협의하여 환경관리해역 내에 설치된 묘지 등에 대한 현대화·정비 또는 개선 사업을 추진함을 전제하고 있는바, 이는 「해양환경관리법」과 부합하지 않는 측면이 있는 것으로 보임. ○ 개정안은 현행 장사법 제17조 각 호에서 정하고 있는 묘지 등 설치 제한 지역 중 「해양환경관리법」상 환경관리해역에 대해서만 예외사유를 규정하고 있는바, 이 경우 다른 묘지 등 설치 제한 지역과의 형평성 문제가 발생할 소지가 있을 것으로 보임.
안산시	○ 해당 개정안은 환경관리해역 내 기존 장사시설의 현대화·정비 및 개선 사업을 가능하게 하려는 취지로 이해되며, 사업 추진 과정에서는 관계 법령에 따라 행정절차, 보상절차, 개장절차 및 의견청취 절차 등 이행되도록 법률적 체계가 마련되어 있음. ○ 따라서 해당 단서는 관계 법령에 따른 절차 및 권리보호 장치로 충분히 보완 가능하므로, 법률 간 해석상 충돌 및 공익사업 추진상 장애를 방지하기 위하여 삭제 검토가 필요함.

문 의 처
02) 6788-5499