

목포추모공원 화장장(승화원)

운영방식 타당성 비교 연구 용역

요약보고서





Contents

I. 과업 개요

- 1.1 과업 개요 및 범위
- 1.2 주요 사항

II. 현황 분석

- 2.1 화장시설 현황 파악
- 2.2 화장시설 상위계획 검토

III. 화장시설 사례조사

- 3.1 사업 대상지 사례조사
- 3.2 유사 시설 사례조사

IV. 추계조사

- 4.1 추계방법
- 4.2 사망자 추계
- 4.3 화장률 추계
- 4.4 매·화장자 추계
- 4.5 장사시설 수요 추계

V. 승화원 운영 방식 타당성 검토

- 5.1 운영방식별(직영, 민간위탁) 운영 비교 분석
- 5.2 법률, 정책, 경제적 타당성
- 5.3 운영주체별 타당성(정책적 정합성)

VI. 승화원 운영·관리 방안

- 6.1 효율적 운영 관리 방안
- 6.2 직영/민간위탁 운영계획(안)
- 6.3 승화원 운영·관리 매뉴얼(안)
- 6.4 수급 불균형 해소를 위한 장기 확충·보완 방향
- 6.5 운영 효율화 및 공공서비스 품질 제고 방안

01

과업 개요

1. 과업 개요 및 범위
2. 주요 사항

목포추모공원에 적합한 운영체제 선정 및 공공성과 효율성을 반영한 최적의 운영모델 구축

과업 개요

구 분	내 용
과업명	목포추모공원 화장장(승화원) 운영방식 타당성 비교 연구 용역
과업 배경	- 목포시 화장장(승화원)은 현재 민간위탁 방식으로 운영되고 있으나 공공성 강화를 위한 직영 방식으로의 전환과 운영 효율성 및 전문성을 고려한 민간위탁 유지·개선 등 다양한 의견이 제기되고 있음 - 화장장 운영 실태 및 수요분석, 운영방식에 대한 비교분석 등을 통해 목포시에 적합한 운영체제를 선정하고, 공공성과 효율성을 반영한 최적의 운영모델을 구축하고자 함 - 또한 운영 투명성과 공공서비스 품질 제고를 위해 인력 운영, 이용 절차 등 전반적인 화장장(승화원) 운영관리 방안을 정비하고 개선할 필요가 있음

과업 범위

구 분	내 용
공간적 범위	목포시 전체(23개 동)
시간적 범위	- 과업기간 : 5개월 - 기준연도 : 2025년 - 목표연도 : 2026년
내용적 범위	- 목포시 및 인근 시·군 화장장 현황 및 상위계획 검토 - 목포시 및 인근 시·군 인구 추계 조사 - 목포시 및 인근 시·군 화장시설 수요·공급 추계 - 유사 규모 도시 화장시설 운영 사례조사 - 화장시설 운영 방식 타당성 검토 - 효율적인 운영 및 관리 방안 도출

과업 주요 내용

주요 사항



목포시 및 인근 시·군 현황 조사

화장시설 현황 파악
화장시설 상위계획 검토
인구 추계 조사
화장시설 수요·공급 추계 조사



화장시설 운영방식 타당성 검토

운영방식별 타당성 분석
적정인력 및 소요 인건비 분석
화장시설 운영비용, 수익률 산출
연차별 수지분석과 적정 위탁료 산정



목포추모공원 운영·관리 방안

결과 종합한 운영방식 제시
운영방식별 계획 수립 및 관리 매뉴얼 제시
수급 불균형 해소 위한 장기적 방향성 제시
기타 행정지원 및 사후관리 방안 검토 등

02

현황 분석

1. 화장시설 현황 파악
2. 화장시설 상위계획 검토

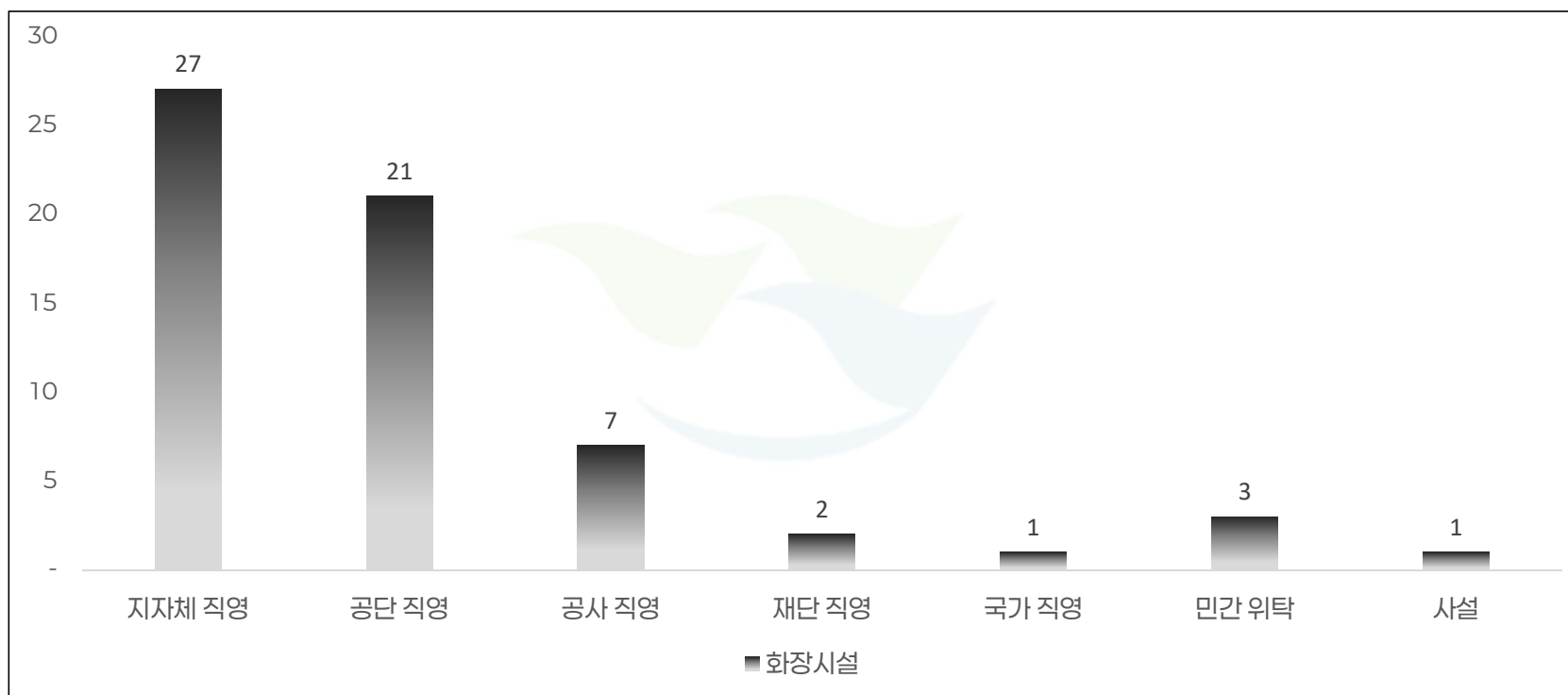
목포시 장사시설은 화장시설 1개소와 봉안시설 4개소로 운영되고 있음

구분			값
화장시설	계	개소 (개소)	1
		화로 (기)	7
	공설	개소 (개소)	1
		화로 (기)	7
	시설	개소 (개소)	-
		화로 (기)	-
묘지	개소수(개소)	소계	-
		공설	-
		시설	-
봉안시설	개소수(개소)	소계	4
		공설	1
		시설	3
	총봉안능력(기)	소계	37,316
		공설	5,000
		시설	32,316
	봉안기수(기)	소계	11,677
		공설	2,102
		시설	9,575

목포시의 사망자 수는 1,761명 화장건수는 1,700명으로 **화장률은 96.54%로 전국 평균 92.9% 보다 높은 것으로 나타났으며, 화장률은 2017년도 89.66%에서 2023년도 96.54%로 연평균 1.24% 증가하는 추세임**

연도별	사망자수	화장 건수	화장률
2017	1,451	1,301	89.66
2018	1,600	1,486	92.88
2019	1,526	1,431	93.77
2020	1,562	1,474	94.37
2021	1,526	1,439	94.30
2022	1,799	1,723	95.78
2023	1,761	1,700	96.54

전국 화장시설은 총 62개소로 직영 58개소(지자체·공단·공사·재단·국가),
위탁(민간) 3개소, 사설 1개소로 운영되고 있음



전국 화장시설의 운영방식, 화장로 수, 이용요금은 다음과 같음

지역	화장장	직영/위탁		화장로 수	회차	이용요금(대인1구 기준)		
						관내	준관내/등록기준지	관외
서울특별시	서울시립승화원(고양시)	직영	공단	23기	18	120,000	-	1,000,000
	서울추모공원(서초구 원지동)	직영	공단	15기	13	120,000	-	1,000,000
부산광역시	부산영락공원	직영	공단	15기	11	120,000	120,000	480,000
대구광역시	대구명복공원	직영	공단	11기	10	160,000	-	1,000,000
인천광역시	인천가족공원	직영	공단	20기	8	160,000	-	1,000,000
광주광역시	광주시영락공원	직영	공사	11기	9	90,000	540,000	900,000
대전광역시	대전시정수원	직영	공단	10기	4	90,000	330,000	570,000
울산광역시	울산하늘공원	직영	공단	10기	6	140,000	-	800,000
세종시	세종시은하수공원	직영	공단	10기	4	160,000	500,000	1,000,000
경기도	수원시연화장	직영	공사	9기	9	150,000	-	1,000,000
	성남시장례문화사업소	직영	지자체	15기	7	50,000	-	1,000,000
	용인 평온의숲	직영	공사	12기	7	100,000	-	1,000,000
	화성 함백산추모공원	직영	공사	13기	9	160,000	-	1,000,000
강원도	춘천안식원	직영	공사	6기	3	70,000	-	700,000
	원주추모공원화장장	직영	공단	7기	4	100,000	-	900,000
	동해삼척 공동화장장(승화원)	직영	지자체	3기	4	100,000	-	600,000
	태백시화장장	직영	공단	3기	4	100,000	-	700,000
	속초시승화원	직영	공단	3기	4	200,000	-	600,000
	정선하늘터	직영	공단	2기	3	100,000	-	700,000
	하늘내린도리안	직영	지자체	3기	3	70,000	-	700,000
	솔향하늘길	직영	지자체	4기	3	150,000	-	700,000

관내 평균 화장이용요금은 약 99,000원이며 관외 평균 화장이용요금은 681,000원으로
목포추모공원의 화장이용요금은 평균보다 저렴한 편에 속함

지역	화장장	직영/위탁		화장로 수	회차	이용요금(대인1구 기준)		
						관내	준관내/등록기준지	관외
충청북도	청주시목련공원	직영	공단	11기	3	100,000	500,000	1,000,000
	충주시공설화장장 하늘나라	직영	공단	4기	4	100,000	-	1,000,000
	제천시영원한쉼터	직영	지자체	4기	3	50,000	300,000	1,000,000
충청남도	천안도시공사 천안추모공원	직영	공사	9기	4	100,000	400,000	800,000
	홍성추모공원	직영	지자체	8기	3	500,000	500,000	1,000,000
	공주나래원	직영	지자체	5기	4	100,000	500,000	1,000,000
전라북도	전주시승화원	직영	공단	8기	10	140,000	600,000	1,000,000
	군산시승화원	직영	지자체	5기	3	60,000	-	500,000
	남원시승화원	직영	지자체	4기	3	60,000	500,000	600,000
	익산하늘공원정수원	직영	지자체	5기	4	60,000	300,000	500,000
	서남권추모공원	직영	지자체	5기	4	100,000	500,000	800,000
전라남도	목포추모공원	위탁	민간	7기	7	90,000	495,000	550,000
	여수시 영락공원 승화원	직영	지자체	5기	4	60,000	-	600,000
	순천시립추모공원	직영	지자체	4기	7	58,000	-	700,000
	국립소록도병원화장장	직영	국가	1기	정보없음	0	-	해당없음
	광양시립 영세공원	위탁	민간	3기	3	100,000	-	530,000
	곡성군 재단법인 청계원	시설	시설	1기	정보없음	해당없음	-	해당없음
	남도광역추모공원	직영	지자체	4기	5	70,000	-	500,000

관내 요금과 관외 요금으로 나뉘어 있으며
준관내, 관내 등록기준지, 특례 등의 세부 금액이 지역마다 기준이 다를 수 있음

지역	화장장	직영/위탁		화장로 수	회차	이용요금(대인1구 기준)		
						관내	준관내/등록기준지	관외
경상북도	포항시립우현화장장	직영	지자체	3기	4	50,000	-	400,000
	포항시립구룡포화장장	직영	지자체	1기	4	40,000	-	320,000
	김천시공설화장장	직영	공단	4기	3	150,000	300,000	800,000
	안동장시문화공원	직영	공단	5기	4	150,000	300,000	900,000
	영주시화장장	직영	지자체	2기	4	50,000	150,000	400,000
	상주시승천원	직영	지자체	2기	3	100,000	350,000	500,000
	문경예송원	직영	지자체	3기	3	50,000	-	600,000
	의성군공설화장장	직영	지자체	4기	3	100,000	200,000	900,000
	울릉하늘섬공원	직영	지자체	2기	정보없음	30,000	-	60,000
	경주하늘마루 관리사무소	직영	지자체	9기	6	150,000	350,000	1,000,000
	구미시추모공원	직영	공단	7기	6	100,000	-	600,000
	울진군립추모원	직영	지자체	3기	3	100,000	200,000	400,000
경상남도	창원시립마산화장장	직영	공단	3기	3	70,000	-	500,000
	진주시안락공원	위탁	민간	7기	4	70,000	-	352,000
	통영시추모공원	직영	지자체	4기	3	70,000	-	400,000
	사천시누리원(화장시설)	직영	재단	3기	3	70,000	-	500,000
	밀양시공설화장시설	직영	공단	3기	3	70,000	-	450,000
	고성군공설화장장	직영	지자체	2기	3	50,000	-	400,000
	김해추모의공원	직영	재단	6기	6	60,000	-	300,000
	남해추모누리영화원	직영	지자체	2기	4	60,000	-	500,000
	창원시립상복공원	직영	공단	8기	6	70,000	-	500,000
제주도	함안하늘공원	직영	공사	4기	3	80,000	-	500,000
	제주특별자치도 양지공원	직영	지자체	8기	10	50,000	-	120,000

2024년 기준 목포시를 포함한 인근 시·군의 화장건수를 비교한 결과, 목포추모공원의 화장건수는 11,667건으로 가장 많았으며, 총 화로수 역시 목포시가 7기로 가장 많은 것으로 나타남

화장시설 상위계획 검토 범위

구분		2021	2022	2023	2024
목포시	목포추모공원	7,203	9,371	13,476	11,667
여수시	여수시 영락공원	2,793	3,071	4,616	3,067
순천시	순천시립추모공원	4,186	4,971	6,273	4,835
광양시	광양시 화장장	1,183	1,440	1,712	1,528
해남군	남도광역추모공원	2,409	3,558	4,708	3,345

주1) 일반시신, 죽은태아, 개장유골을 포함한 총 화장건수

목포 및 인근 시군 화장시설

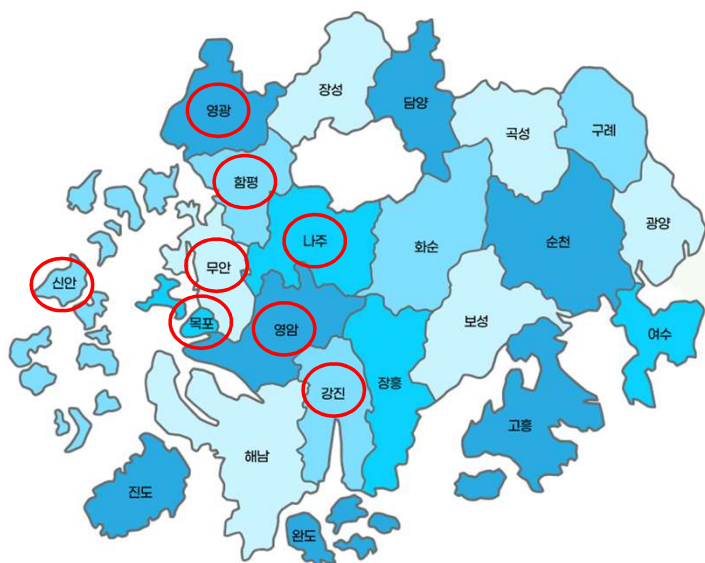
구분		시설규모		화로(기)		
		부지(m ²)	연면적(m ²)	계	운영	예비
목포시	목포추모공원	25,574	3,692	7	6	1
여수시	여수시 영락공원	1,478	1,655	5	5	0
순천시	순천시립추모공원	40,800	3,064	7	7	0
광양시	광양시 화장장	2,320	289	3	3	0
해남군	남도광역추모공원	87,062	3,884	4	4	0

주2) 전남 사회복지포털(2024. 1. 31), 사례조사 등

화장시설 상위계획 검토의 공간적 범위 및 내용적 범위는 다음과 같음



화장시설 상위계획 검토 범위



- ✓ 검토 대상 지역은 **목포시와 인근 7개 군(신안군, 무안군, 영암군, 함평군, 강진군, 영광군, 나주시)**를 포함함
- ✓ 해당 지역은 **전라남도 장사시설 수급계획 및 실제 장례 이용 사례에서 목포승화원을 중심으로 공동생활권을 형성하는 권역인**

국가
법령

- ✓ 「장사 등에 관한 법률」, 시행령
- ✓ 제3차 장사시설 수급 종합계획

전남
광역시

- ✓ 전라남도 장사시설 관련 조례 및 지역수급계획

목포시

- ✓ 목포시 조례(목포추모공원 설치 및 운영 조례) 및 정책

**인근
지자체**

- ✓ 목포시 인근 7개 시군의 장사시설 관련 조례
- ✓ 제도적 특징 분석 등

장사시설 관련 국가 법령 및 기본계획으로는 장사법과 제3차 장사시설 수급 종합계획이 있음

장사 등에 관한 법률(장사법)

구분	내용
장사 등에 관한 법률	「장사 등에 관한 법률」은 장사(葬事) 방법과 장사시설의 설치·조성 및 관리 등에 관한 사항을 정하여 보건위생상 위해를 방지하고, 국토의 효율적 이용과 공공복리 증진에 기여하는 것을 목적으로 함 - 제1장 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)에 따르면 지방자치단체는 지역주민의 화장 관련 수요를 충족할 수 있는 화장시설을 갖추어 매년 관리 실태 점검 및 필요에 따라 유지·보수의 의무를 지님 - 제1장 제5조(묘지 등의 수급계획 수립)에 따르면 보건복지부 장관은 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지 수급에 관한 종합계획을 5년마다 수립해야 함 - 시·도지사 및 시·군·구청장 역시 해당 상위계획을 근거로 지역 수급계획을 수립해야 함

제3차 장사시설 수급 종합계획(2023년~2027년)

구분	내용
비전 및 목표	「제3차 장사시설 수급 종합계획(2023년~2027년)」은 보건복지부가 2023년 1월에 공개한 상위계획으로 고령사회 진입에 따른 장사시설 수급관리 강화, 장사 서비스 품질 제고, 국가 책임 강화, 장사문화 선도 등 총 4개 분야 16개 과제 추진을 내용으로 함
화장시설 공급 방향	- 전국 화장로 수를 2021년 378기에서 2027년 52기 증설한 430기로 확대하는 것을 목표로, 지자체가 관할구역의 연도별 출생자 및 사망자 수, 고령화율 등을 반영해 화장시설의 신·증축을 지속적으로 추진할 것을 요구함 - 이동시간 및 접근성 기반 권역별 공급으로 화장시설의 접근성(이동시간) 문제가 해소되도록 화장시설을 확충하여, 인근에 화장시설이 부재한 시·군을 중심으로 설치하되 지리적·생활권이 인접한 지자체 간 공동 화장시설 설치 유도라는 방향성을 제시함

장사시설 관련 광역 법령 및 정책으로는 전라남도 장사시설의 설치 및 관리 조례 등이 있음

전라남도 장사시설의 설치 및 관리 조례

구분	내용
전라남도 장사시설의 설치 및 관리 조례	「전라남도 장사시설의 설치 및 관리 조례」는 2021년 12월부터 시행 중인 도 조례로, 상위법인 「장사 등에 관한 법률」을 근거로 전남 지역 실정에 맞게 규정을 두고 있음 - 제3조(묘지 등의 수급계획)에 따르면 도시자는 묘지, 화장시설, 봉안시설의 수급계획을 수립할 때 장사문화의 개선과 지역별 균형을 고려해야 하며 사업시행에 필요한 재원을 연차적으로 확보해야 함 - 제10조(화장시설 및 봉안시설의 설치 등)에 따르면 도시사 또는 시장·군수는 장사문화 개선과 늘어나는 화장수요 충족을 위해 공설 화장시설 및 봉안 시설의 설치 또는 증설방안을 강구 시행해야 함 - 제11조(공설화장장 등의 관리·운영)에 따르면 공설화장장 및 공설납골시설은 민간단체 또는 개인 등에게 위탁하거나 지방자치단체조합을 구성하여 운영할 수 있으며, 공설화장장 등의 관리자 또는 수탁자는 주민 부담을 최소화하도록 사용료를 저렴하게 책정해야 할 의무가 있음

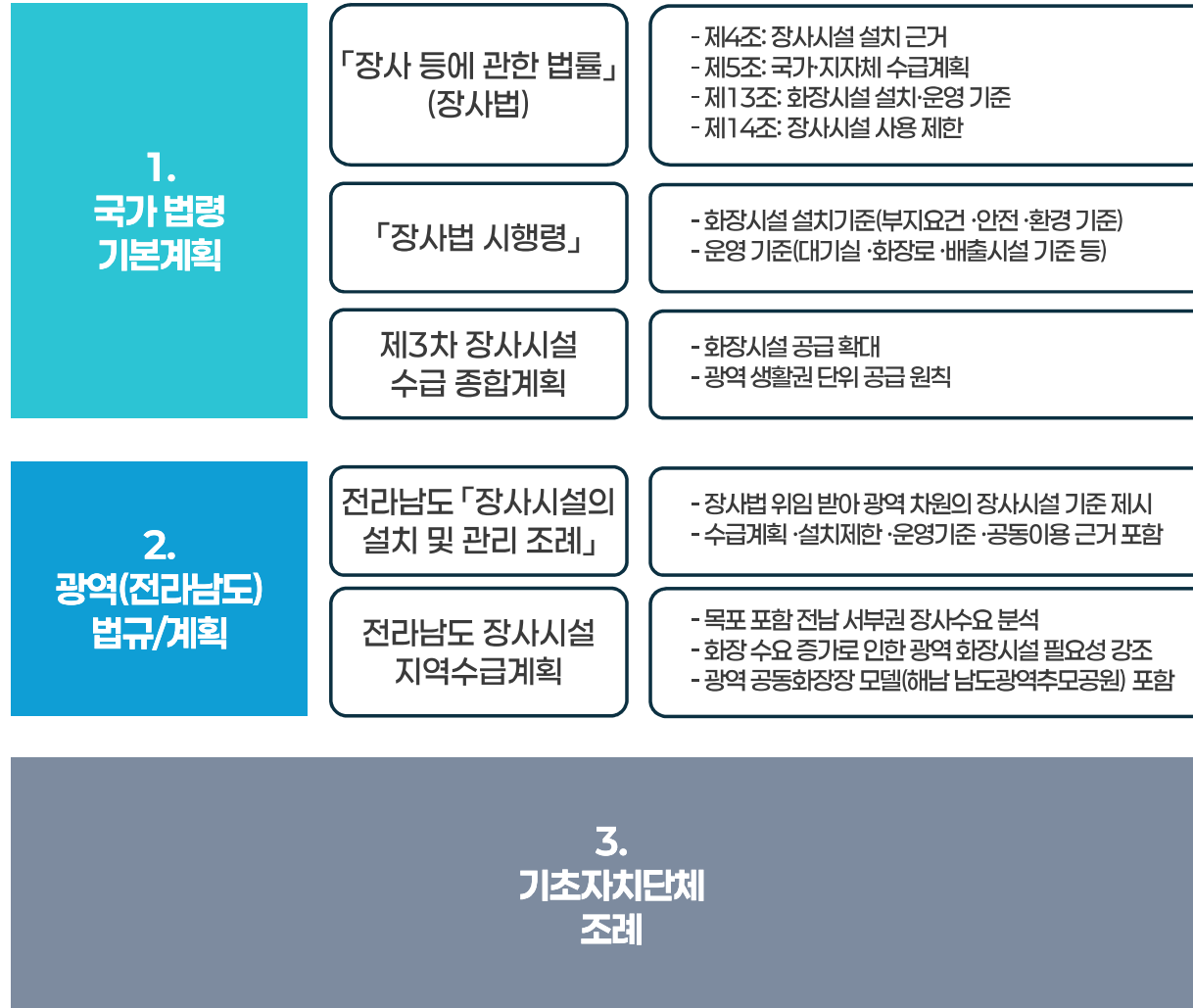
제3차 전라남도 장사시설 지역수급계획(2023년~2027년)

구분	내용
비전 및 목표 화장시설 공급 방향	2023년 11월 전남도 발표에 따르면 도민이 희망하는 장사방식에서 화장이 86.7%라는 매우 높은 수치를 보였으며, 화장을 희망하는 이유로는 ‘화장문화의 정착’이 30.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘자연환경 훼손방지’, ‘비용과 관리의 편리성’, ‘사회적 분위기’ 순으로 응답함 지역 내 가장 우선적으로 설치되어야 하는 장사시설 관련 설문에서는 ‘수목장립’이 40.0%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 ‘화장시설’, ‘자연장 시설’ 등의 순으로 나타남 - 전남도의 장사시설 공급 현황과 도민 설문조사 결과를 바탕으로 제3차 전라남도 장사시설 지역수급계획(2023년~2027년)은 ‘친자연 장사시설, 지속가능한 장례문화 확산’을 비전으로 ‘균형있는 친자연 장사시설 확충’, ‘지속가능한 장례문화 확산’, ‘공공 장례체계 구축’을 목표로 제시함

목포시 장사시설 관련 법규 및 정책으로는 목포추모공원 설치 및 운영 조례가 있음

구분	내용	비고
제1조 (목적)	이 조례는 장사등에관한법률(이하 “법”이라 한다) 제4조의 규정에 따라 목포시 화장장 및 봉안당(이하 “장사시설”이라 한다)의 설치 관리와 사용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	
제3조 (명령 및 위치)	목포추모공원의 명칭과 위치는 다음 각 호와 같다. 1. 명칭 : 목포시 화장장(승화원)·봉안당(추모의 집) 2. 위치 : 목포시 고하대로 1140-41	
제6조 (사용자의 범위)	① 시민은 누구든지 이 조례의 정한 바에 의하여 장사시설을 사용할 수 있다. 다만, 시장은 시민의 사용에 지장이 없다고 인정될 때에는 시민이 아닌 자에 대하여도 이를 사용하게 할 수 있다. ② 시민이란 사망 당시 주민등록상 6개월 이상 주소지를 목포시에 두고 거주한 자를 말한다. ③ 목포시 봉안당은 시민 중 「국민기초생활보장법」제7조제1항제1호 및 제3호에 따른 생계·의료급여 수급자와 관내에서 사망하거나 발견된 무연고자, 행려사망자 등이 이용할 수 있다.	
제7조 (사용료 등)	① 장사시설의 사용료는 목포시 거주자, 무안군·신안군·함평군·영암군·강진군·장흥군 거주자, 그 밖의 시·군·구 거주자로 구분하여 별표 1과 같이 징수한다. ② 제1항에 따른 사용료는 사용승인 시에 목포시에 납부하여야 한다. 다만, 민간위탁에 따른 사용료 납부방법은 따로 정한다. ③ 목포승화원 민간위탁사업자는 조례 변경에 따른 사용료 인상액을 화장로의 유지, 보수비용으로 사용한다. ④ 시장은 공설장사시설의 사용을 허가받은 자가 중도에 사용을 포기하고 그 시설을 반납하는 경우 잔여기간에 대해 사용료를 반환할 수 있으며 환급률은 별표 3과 같다.	
제15조 (위탁운영)	시장이 필요하다고 인정될 때에는 장사시설운영의 일부 또는 전부를 위탁 운영할 수 있다.	

* 출처 : 법제처 국가법령정보센터 홈페이지



03

화장시설 사례조사

1. 사업 대상지 사례조사
2. 유사시설 사례조사

본 용역의 대상지인 목포 추모공원 승화원 사례조사 결과는 다음과 같음

목포 추모공원 승화원 개요



운영방식	민간위탁-재단법인
직원 수	13명(기계실 4명 근무)
화장로 수	7기(예비 1, 개장유골 1, 실 가동 5)
주요 시설	봉안당, 유가족동산, 유골함 판매소, 편의시설(식당, 매점)
화장회차(1일)	일반시신 기준 7회
운영기관	재단법인 천국

목포 추모공원 승화원 종합평가

1. 운영 구조의 구조적 불균형

- 시설 유지·보수 및 민원대응 책임은 공공에 집중
- 수익구조는 위탁기관 중심
- 수익과 책임 간 불균형 해소를 위한 운영 구조 재검토 필요

2. 시설 노후화 대응 필요

- 노후 화장로 교체 및 유지·보수 비용 증가 예상
- **중·장기 시설 개선 계획 수립 필요**
- 시설 투자 책임 주체의 명확화 필요

3. 관내 우선 원칙의 실효성 문제

- 화장 운영시 수익성 중심 운영 우려 존재
- 관내 시민 이용에 영향이 없도록 **제도적 실효성 강화 필요**
- 할당제 도입 이전에는 관외 개장유골 화장 중심 운영으로 관내 화장 차별 가능성 추정
- 현재는 상당부분 개선된 것으로 판단

4. 공공필수시설로서의 성격 재정립 필요

- 화장시설은 수익 창출 시설이 아닌 공공필수시설
- 민간 위탁 운영 논리와 공공성 확보 간 정합성 제고 필요
- 운영방식 전반에 대한 재검토 요구

장점

- ✓ 공공부문의 직접 운영 부담을 단기적으로 완화
- ✓ 민간 참여로 운영 효율성 및 수익성 제고 기대

단점

- ✓ 수익은 위탁기관, 책임(유지보수·민원대응)은 공공이 부담하는 이원적 구조
- ✓ 관내 우선 원칙 약화 및 이용 형평성 논란 지속
- ✓ 화장시설의 공공필수시설 성격과 운영 방식 간 괴리 발생

공주 나래원 사례조사 결과는 다음과 같음

공주 나래원 개요



운영방식	지자체 직영
직원 수	11명(공무직 8, 일반직 3)
화장로 수	5기(예비 1, 실 가동 4)
주요 시설	봉안당, 유택동산, 수목장(자연장지) 옥외안치단, 편의시설(매점, 식당)
화장회차(1일)	일반시민 기준 4회
운영기관	공주시 경로장애인과

공주 나래원 종합평가

1. 공공필수시설로서의 운영 원칙 확립

- 화장시설을 공공필수시설로 인식
- 시민의 적기 화장 보장 및 공공서비스 제공을 기본 원칙으로 설정
- 직영 방식 운영을 통해 공공성 중심 운영체계 유지

2. 운영·책임 일원화를 통한 행정 통제력 확보

- 직영 운영으로 운영 주체와 책임 주체 일치
- 시설 관리·인력 운영·요금 정책 전반에 대한 행정 통제력 확보
- 민원 대응 및 운영 안전성 비교적 양호

3. 관내 우선 예약제 기반 효율적 운영 체계 구축

- 관내 우선 예약제 제도화
- 미충족 물량은 전국 예약으로 전환
- 시민 우선권 보장 + 화장로 공회전 최소화

4. 지자체 간 협약을 통한 재정 부담 완화

- 인접 지자체와 협약 체결
- 요금 차액 보전 구조 마련
- 특정 지자체에 재정 부담 집중 문제 완화

장점

- ✓ 운영·책임 주체 일치로 행정 책임성 명확
- ✓ 공공성 중심 기준(관내 우선·요금 정책) 일관 적용 가능
- ✓ 민원 대응 및 정책 조정 신속

단점

- ✓ 시설 교체·유지보수 등 재정 부담이 전적으로 지자체에 귀속
- ✓ 인력 관리 및 전문성 확보에 대한 행정 부담 지속

순천시립추모공원 사례조사 결과는 다음과 같음

순천시립추모공원 개요



운영방식	지자체 직영
직원 수	9명(공무직 7, 일반직2)
화장로 수	7기(모든 화장로 1일 1회 이상 운영)
주요 시설	봉안동, 고별실, 유족동산, 수골실, 분향실, 편의시설(매점, 카페)
화장회차(1일)	일반시신 기준 7회
운영기관	순천시 사회복지과

순천시립추모공원 종합평가

1. 공공필수시설로서의 직영(시립)운영 모델

- 지자체 직영(시립)운영 기반 사례
- 화장시설을 전형적인 공공필수시설로 인식하고 운영
- 공공성 중심 운영 원칙이 제도적으로 정착된 사례로 평가

2. 안정적 조직 체계 및 효율적 운영 구조

- 일반직+공무직 중심의 안정적 인력 구조 유지
- 화장로 로테이션 운영 방식 적용
 - 시설운영 효율성 확보
 - 고장 대비 예비체계 동시 확보

3. 공공성과 현실성의 절충 운영 방식

- 관내 우선 원칙 유지
- 일정 시점 이후 잔여 물량을 관외 개방
- 시민 우선권 보장 + 시설 가동률 유지의 균형

4. 책임 일원화를 통한 운영 안정성 확보

- 직영 구조를 통해 민원 처리·시설 관리·운영 책임 행정 내부 일원화요금 차액 보전 구조 마련
- 민간 위탁 시설에서 나타나는 수익 중심 운영 문제 및 민원 대응 책임 불명확 문제 구조적으로 최소화

장점

- ✓ 공공성·책임성·행정 통제력 명확
- ✓ 예비로 확보 및 로테이션 운영으로 운영 안정성 강화
- ✓ 관내 우선 유지하면서도 잔여 회차 활용으로 효율성 확보
- ✓ 장기적 행정 리스크 관리에 유리

단점

- ✓ 인력 운용 및 휴일근무 부담 누적 가능성
- ✓ 조직 확대·전문화 한계 시 행정 효율성 제약
- ✓ 수요 확대 시 주민 민원 발생 가능성
- ✓ 부대시설 운영권 고착화 논란 가능

전주시승화원 사례조사 결과는 다음과 같음

전주시승화원 개요



운영방식	공공위탁-시설관리공단
직원 수	11명(행정·기술직 4, 운영직 7)
화장로 수	8기(개장유골/사산아 1, 예비 1, 상시 6)
주요 시설	수골실, 유가족 대기실, 고별실, 유택동산, 야외 봉안원, 편의시설(카페, 매점, 식당)
화장회차(1일)	일반시신 기준 4회
운영기관	전주시시설관리공단 복지환경부

전주시승화원 종합평가

1. 통합 장사서비스 운영

- 시설관리공단 직영으로 화장·봉안·자연장·묘지를 통합 운영
- 단순 화장시설을 넘어 종합 장사서비스 인프라로 기능

2. 공공성 중심 운영 정착

- 전 회차 관내 우선 예약을 통해 시민 이용권과 형평성 확보
- 수익성보다 공공성을 우선하는 운영 모델로 평가됨

3. 공단 운영의 구조적 장점

- 수익의 시 귀속을 통한 공공 환원 구조 확립
- 운영 투명성 및 정책 일관성 확보

4. 운영 효율화 및 사회적 가치 확장 과제

- 연중 운영 특성에 따른 근무체계 개선 필요
- 장애인 일자리 창출 등 복지 기능과 연계한 사회적 가치 확장 가능

장점

- ✓ 공공기관 운영으로 책임성·통제력 확보
- ✓ 수익 전액 시 귀속으로 공공 환원 구조 명확
- ✓ 관내 우선 원칙 안정적 적용
- ✓ 사회공헌 연계 등 복지 기능 확대 가능

단점

- ✓ 유지보수·환경규제 대응 비용 부담 지속
- ✓ 연중 운영에 따른 인력·휴일근무 문제 상존
- ✓ 탄력적 인력 운용 제한으로 효율성 제약
- ✓ 경영평가 등으로 수익성과 공공성 간 조정 필요

광양시립영세공원 사례조사 결과는 다음과 같음

광양시립영세공원 개요



운영방식	민간위탁-재단법인
직원 수	10명(화장로 3명)
화장로 수	3기
주요 시설	봉안당, 유족대기실, 유족관망실, 영세장, 유족동산, 자연장지
화장회차(1일)	일반시신 기준 3회
운영기관	재단법인 광양영세공원

광양시립영세공원 종합평가

1. 혼합영 위탁 운영 구조

- 시설 소유·요금 결정·유지관리 책임은 시가 부담하고, 운영은 위탁 법인이 담당하는 구조
- 공공이 핵심 권한을 유지하는 행정 통제형 위탁 모델로 운영

2. 수입 귀속의 공공성 확보

- 화장 요금 및 법정 사용료는 전액 시 세외수입으로 귀속
- 위탁 법인은 요금 징수·조정 권한이 없는 구조

3. 제한적 수익 구조

- 위탁법인 수익은 자연장 및 일부 부대시설 운영에 한정
- 실질적으로 운영비 보전 수준의 제한적 수익 구조
- 관외 확대를 통한 수익 창출은 구조적으로 제한

4. 재정 통제 및 투명성 유지

- 인건비·공공요금·유지보수 비용은 시 예산으로 집행
- 정기 보고 및 감사를 통해 보전 수준의 제한적 수익 구조

장점

- ✓ 위탁 방식이나 행정 통제 및 수익 귀속으로 공공성 확보
- ✓ 직영 대비 행정 부담 완화
- ✓ 관리·감독 체계 비교적 명확

단점

- ✓ 행정 통제 약화 시 공공성 저하 우려
- ✓ 계약 조건에 따라 운영 안정성 좌우

진주시안락공원 사례조사 결과는 다음과 같음

진주시안락공원 개요



운영방식	민간위탁-사단법인
직원 수	9명
화장로 수	7기(신축 이전으로 구조상 최대 10로세팅)
주요 시설	봉안당, 관망실, 유가족 대기실, 고별실, 추모당, 기사대기실, 자연장지, 식당(미운영)
화장회차(1일)	일반시신 기준 3회
운영기관	사단법인 대한불교 감로심장회

진주시안락공원 종합평가

1. 준공영적 민간 위탁 구조

- 민간 사단법인 위탁 방식이나, 실질적으로는 손실 보전 중심의 준공영 구조를 유지
- 민간 운영에도 재정 부담은 공공에 귀속되는 구조적 한계가 존재

2. 재정 부담의 구조적 지속성

- 운영 수익만으로 인건비·연료비·유지관리비 총당이 어려워 시 예산 보전이 반복
- 화장로 현대화에 따른 연료비 및 유지관리 비용 증가로 재정 부담이 확대되고 있음

3. 관내 우선 운영 원칙 유지

- 관내 우선 원칙을 기본으로 운영
- 다만 이용 기준의 제도적 명확화 필요성 제기

4. 시설 투자 및 운영체계 재검토 필요

- 노후화 대응 및 시설 개선을 위한 중·장기 투자 계획 수립이 요구
- 장사시설 기능 확대에 따라 직영 또는 공단 이관 등 공공 중심 운영체계 전환 검토 필요

장점

- ✓ 민간의 운영 유연성과 공공 재정 지원 결합
- ✓ 수요 변동에 탄력적 대응 가능

단점

- ✓ 손실 보전 반복으로 위탁 효율성 제한
- ✓ 운영 주체와 재정 부담 간 불일치
- ✓ 장기적 재정 건전성 우려

목포 외 직영, 재단위탁, 민간위탁 등의 방식으로 운영 되고 있는 6개 화장장 사례를 비교분석하였음

구분	목포	공주 / 순천	전주	광양	진주
운영방식	민간 위탁 (수익 중심 구조)	직영 운영	시설관리공단 위탁 (공공성 강화형 위탁)	민간 위탁 (강한 행정 통제)	민간 위탁 (준공영적)
시설 관리 주체	공공	공공	공공	공공	공공
운영 주체	민간 위탁기관	시 직접 운영	시설관리공단	마을 재단법인	민간 사단법인
수익 구조	위탁기관 중심	공공 귀속	공단 운영수입(공공 귀속 성격)	법정 사용료 전액 시 귀속	제한적 수익+ 손실 보전
손실 보전 여부	없음	해당 없음	제한적	사실상 없음	반복적 손실 보전
관내 우선 원칙	반영 중 (현 기관 위탁 이후 일부 반영)	제도화·명확	공공 기준에 따른 적용	엄격 적용	내부 기준 중심 (1 회차 한정 엄격 적용)
관외 이용 관리	수익 중심 확대	미충족분 한정	행정 기준에 따른 조정	제도적 제한	탄력적 수용
시설 노후 대응	책임 주체 불명확	계획적 예산 반영	공공 주도 대응 가능	시 주도 개선	비용 증가 부담
민원 대응	공공 책임	직접 대응	공단 대응 행정 관리	시 관리·감독	법인 대응 + 행정 책임
운영 성격 요약	민간위탁 수익형	공공 직영형	공공성 강화형 위탁(시설공단)	통제형 위탁	준공영형 위탁

04

추계조사

1. 추계방법
2. 사망자 추계
3. 화장률 추계
4. 매·화장자 추계
5. 장사시설 수요 추계

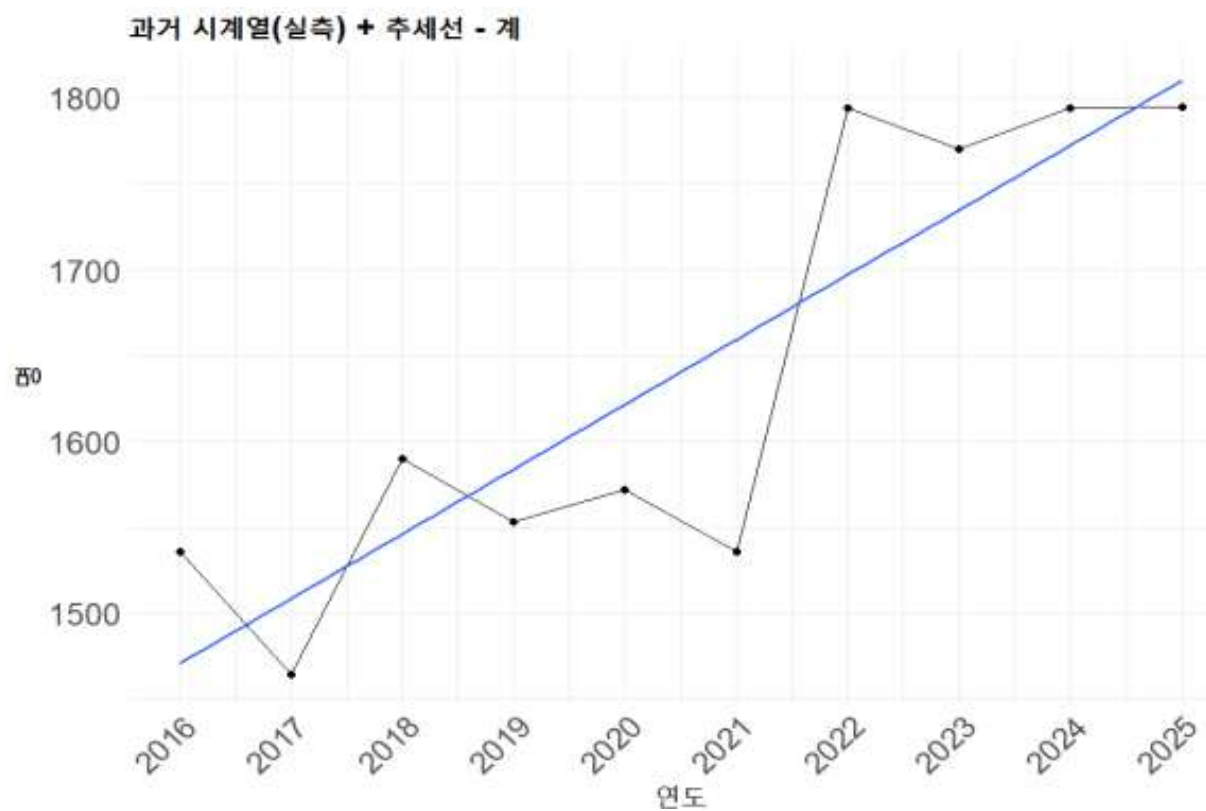
장사시설 적정 공급규모를 도출하기 위해서 일반적으로 사망자 수 전망, 화장률 변화, 추가수요(개장·관외 등) 등의 요인들을 고려하여 다음과 같은 단계로 제시함

선행연구 검토 및 방법론



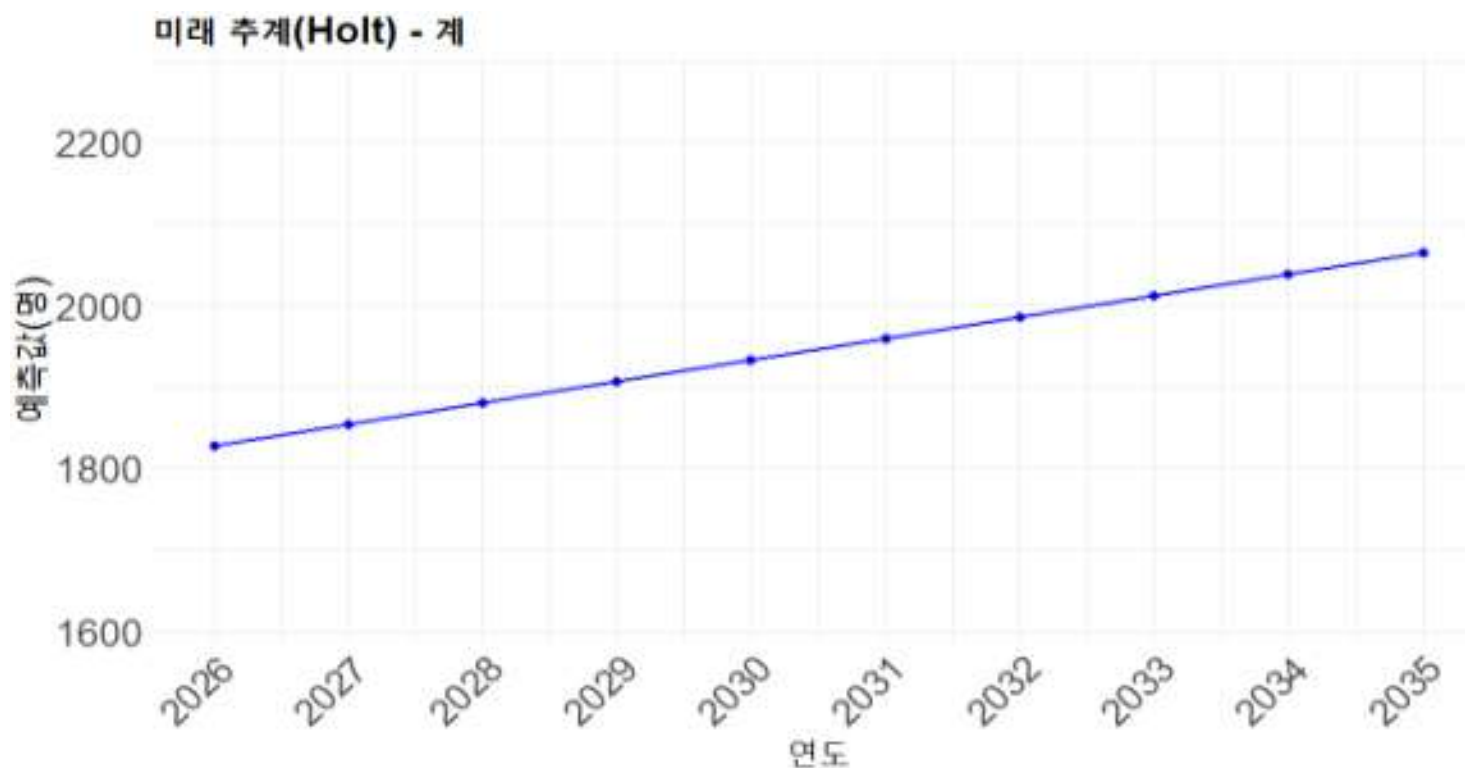
코로나19 유행 국면에서 2022년에 사망자 수가 일시적으로 크게 증가하여, 전체 추세의 변동 폭을 확대시킨 것으로 나타남

목포시 사망자 수 변화 추이 전체



본 연구에서는 Holt의 지수평활법을 통하여
추세 변동이나 계절성 요인들의 변동을 최소화 하여 사망자 수를 추계하였음

목포시 사망자 수 추계 결과(2026~2035)



구분	계
2026	1,828
2027	1,854
2028	1,881
2029	1,907
2030	1,933
2031	1,959
2032	1,986
2033	2,012
2034	2,038
2035	2,064

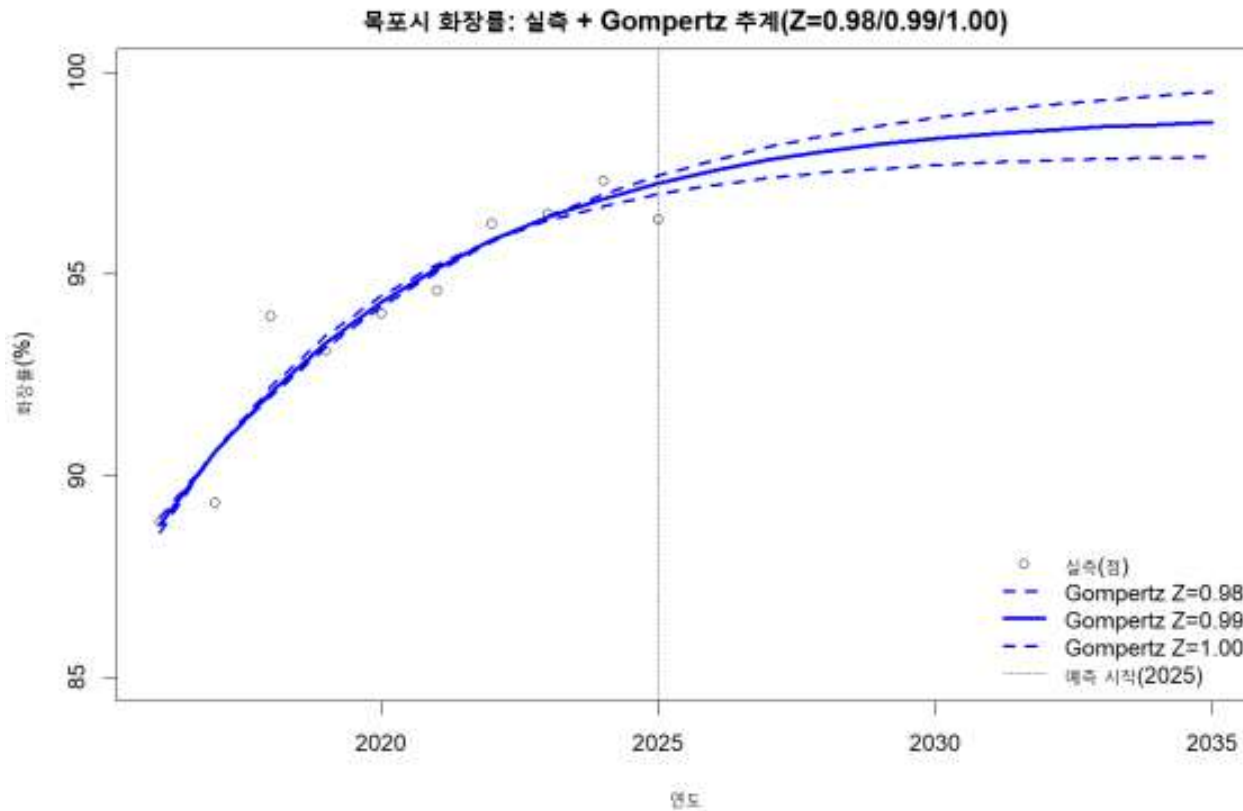
$\alpha=0.73$

$\beta=0.01$

MAE=60.88333

목포시 화장률은 2016년 88.87%에서 2024년 97.32%까지 상승하는 등 최근에는 96~97%대의 높은 수준에서 포화 구간에 근접한 흐름을 보이므로, 고펜츠 곡선을 통해 추정하였음

목포시 화장률 추계 결과(2026년~2035년)



구분	추계치(상한 98%)	추계치(상한 99%)	추계치(상한 100%)
2026	97.21	97.58	97.83
2027	97.38	97.84	98.16
2028	97.52	98.05	98.44
2029	97.63	98.22	98.68
2030	97.71	98.36	98.88
2031	97.77	98.48	99.05
2032	97.82	98.57	99.20
2033	97.86	98.65	99.32
2034	97.89	98.72	99.43
2035	97.92	98.77	99.51

목포시의 사망자·화장자·매장자 추계 결과는 다음과 같음

목포시 사망자·화장자·매장자 추계 결과(2026년~2035년)

구분	사망자	화장자	매장자
2026	1,828	1,784	44
2027	1,854	1,814	40
2028	1,881	1,844	37
2029	1,907	1,873	34
2030	1,933	1,901	32
2031	1,959	1,929	30
2032	1,986	1,958	28
2033	2,012	1,985	27
2034	2,038	2,012	26
2035	2,064	2,039	25

주) 화장률 상한 99% 기준

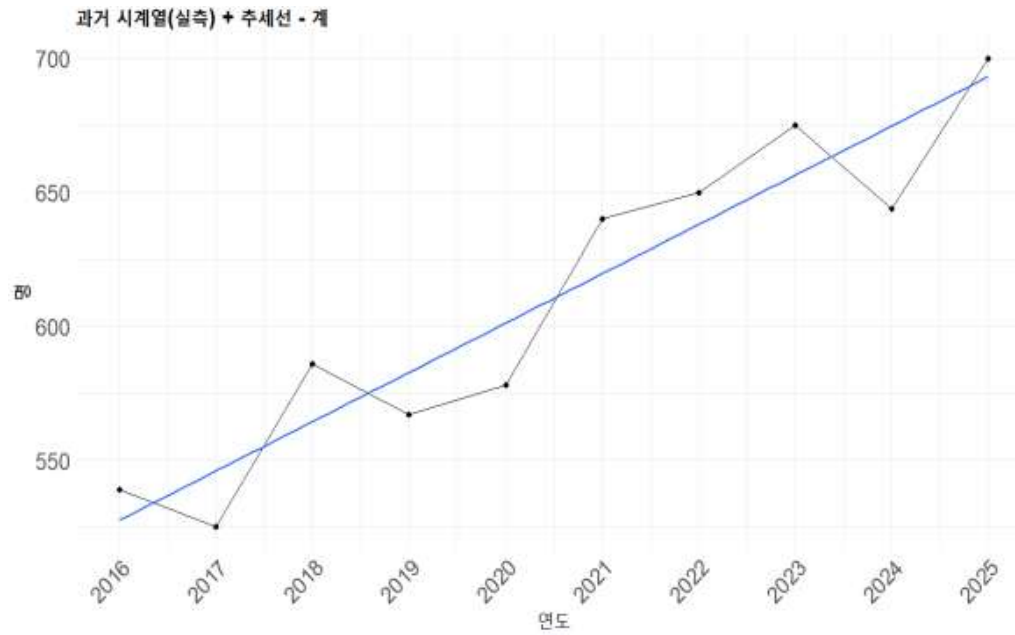
본 분석에서는 특정 추세를 임의로 가정하기보다
2018~2025년 평균값을 적용하여 연간 처리 수요를 추계하였음

 목포시 개장유골·사산 추이(2018년~2025년)

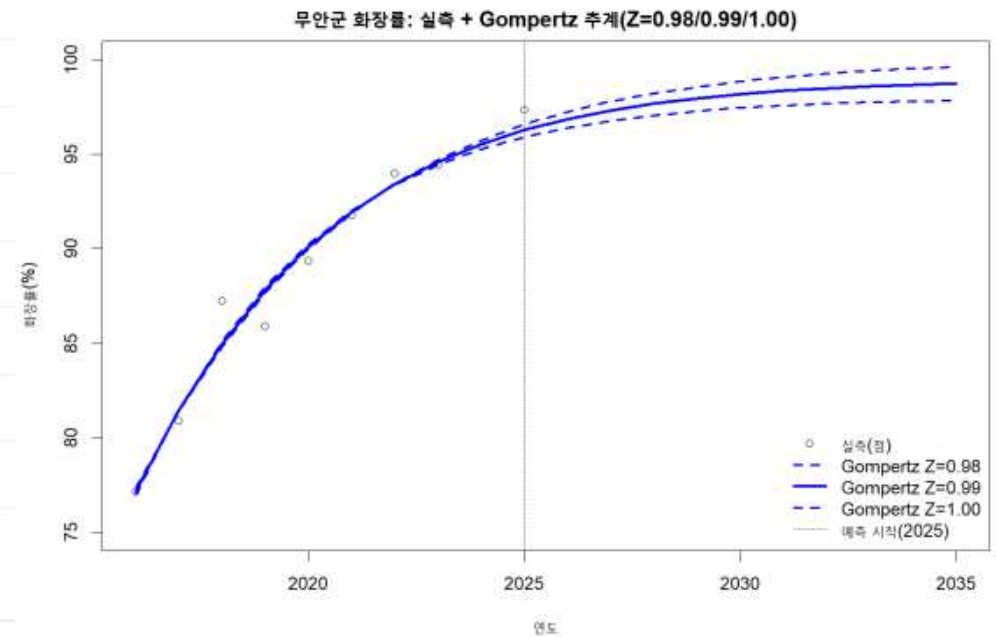
구분	계	개장화장	태아화장
2018	2,715	1,430	1,285
2019	2,787	1,538	1,249
2020	5,421	4,289	1,132
2021	2,815	1,759	1,056
2022	4,185	3,115	1,070
2023	8,524	7,576	948
2024	6,517	5,399	1,118
2025	4,448	3,406	1,042

신안군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

신안군 사망자 수 변화 추이 전체(계)

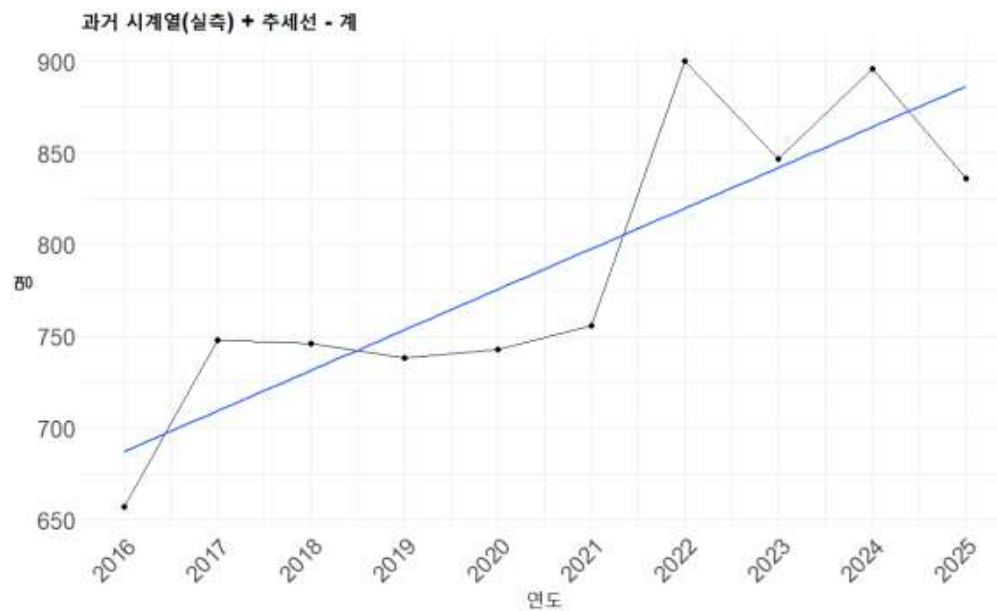


신안군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

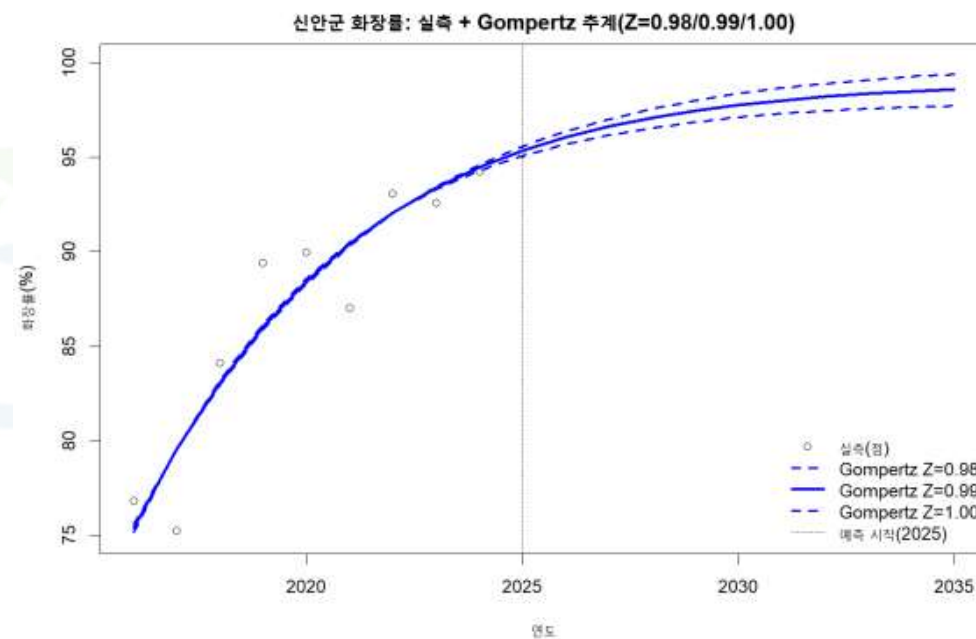


무안군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

무안군 사망자 수 변화 추이 전체(계)

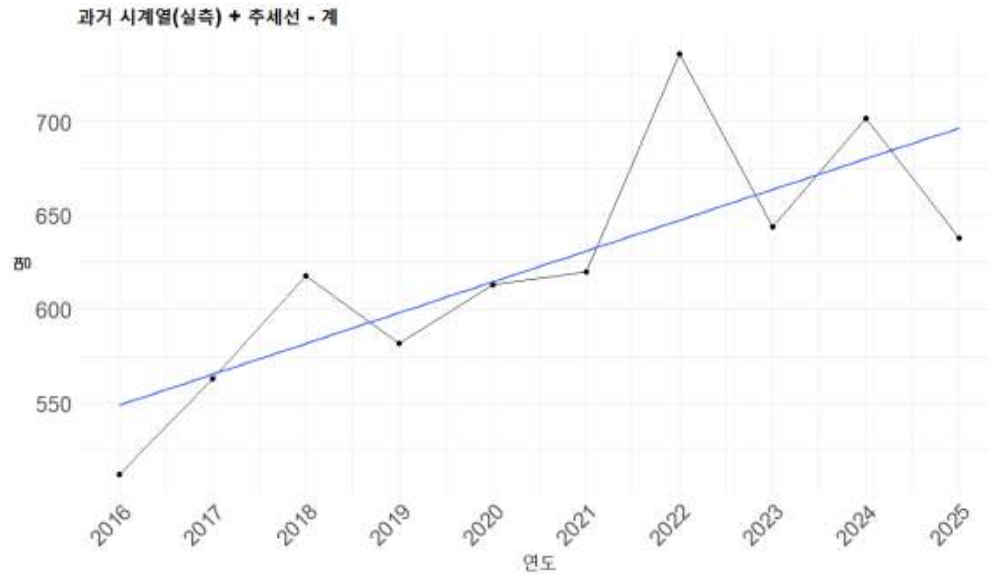


무안군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

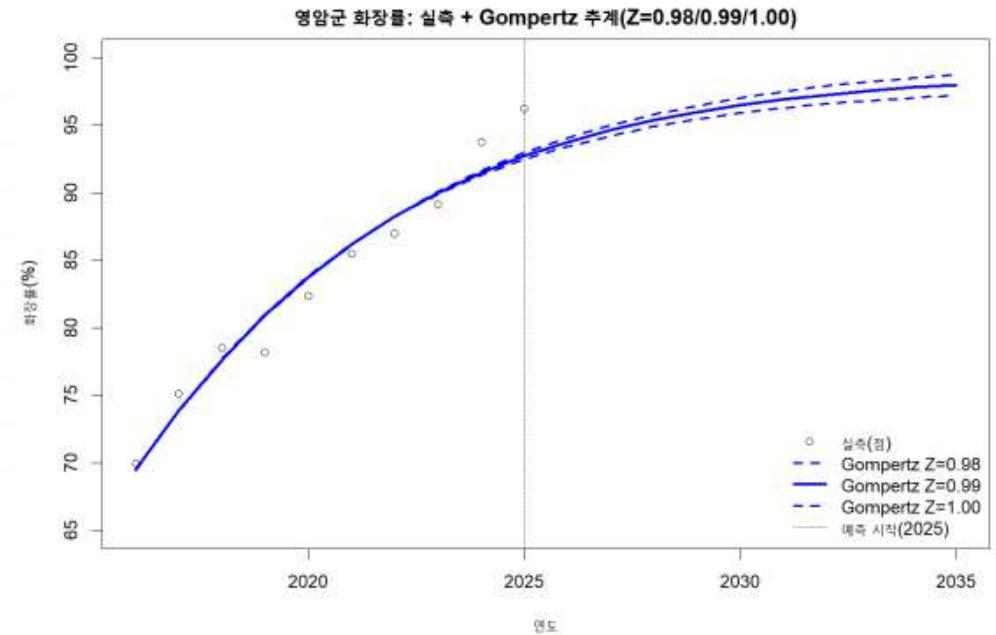


영암군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

영암군 사망자 수 변화 추이 전체(계)

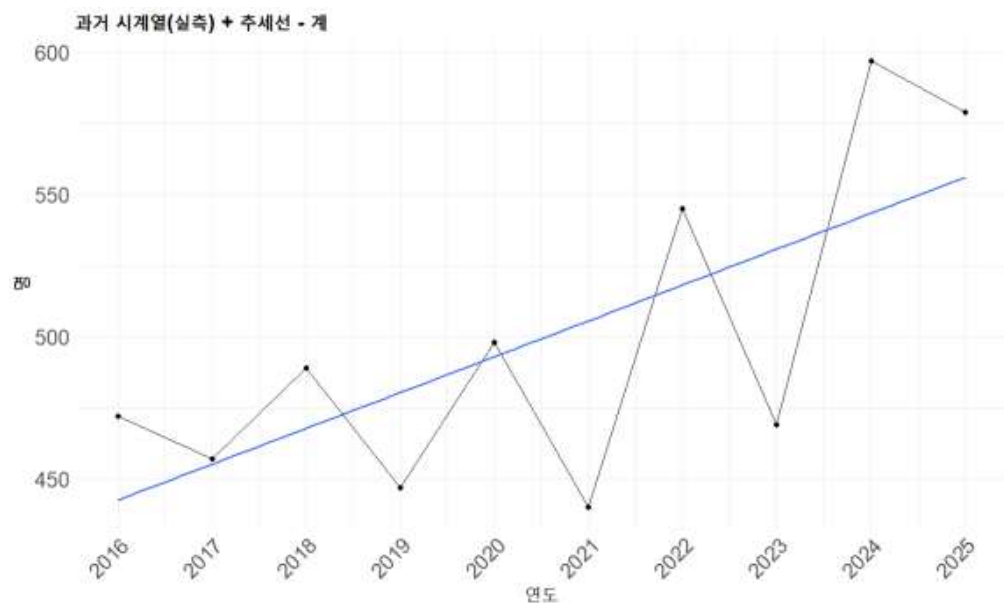


영암군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

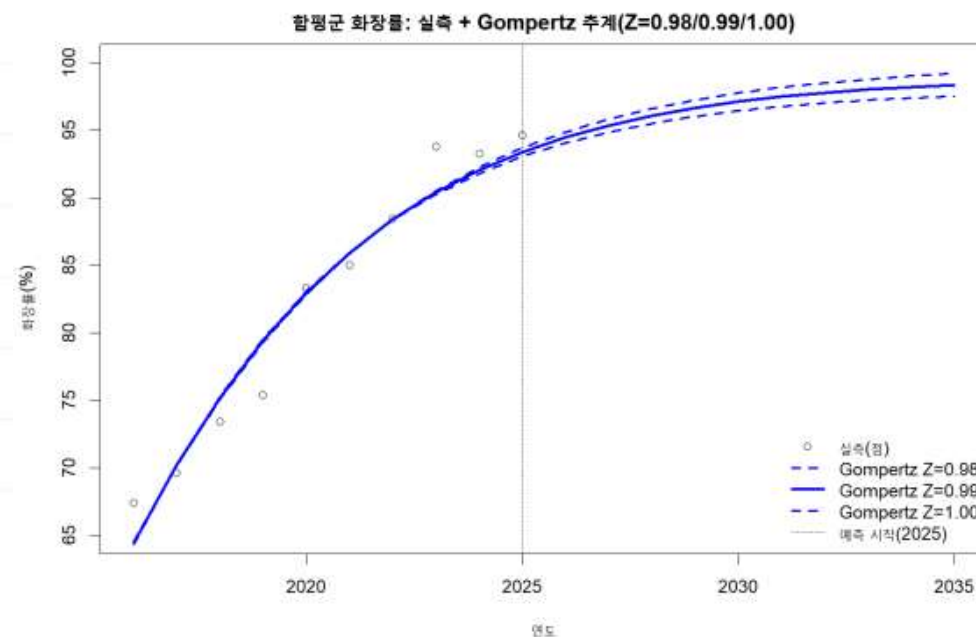


함평군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

함평군 사망자 수 변화 추이 전체(계)

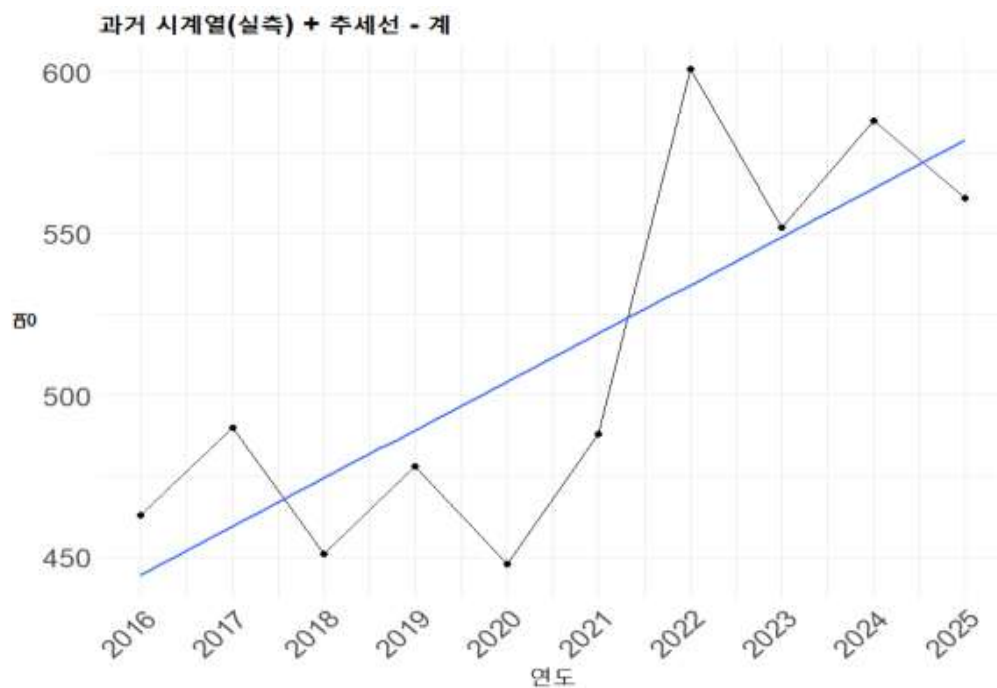


함평군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

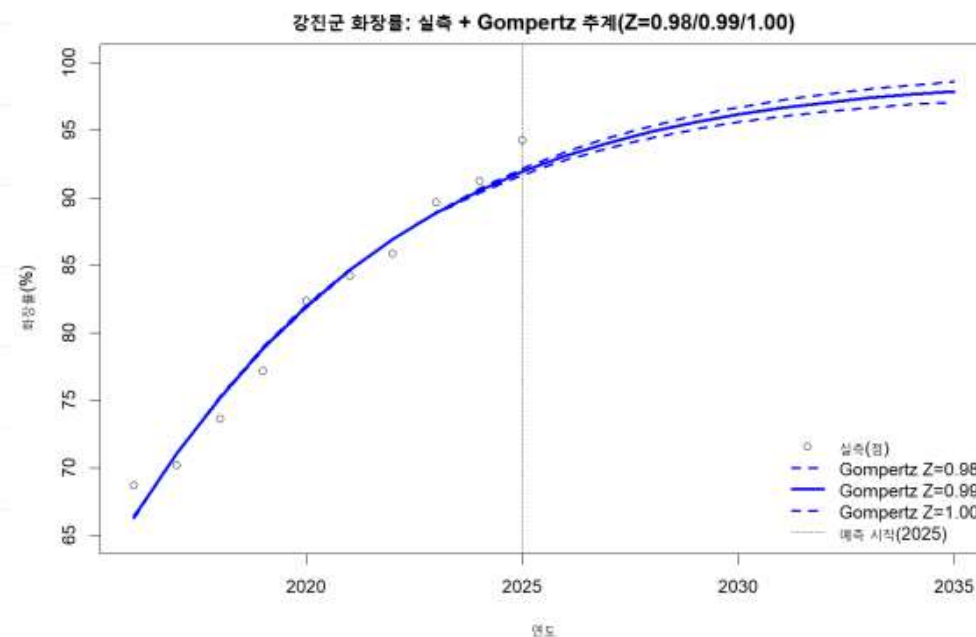


강진군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

강진군 사망자 수 변화 추이 전체(계)

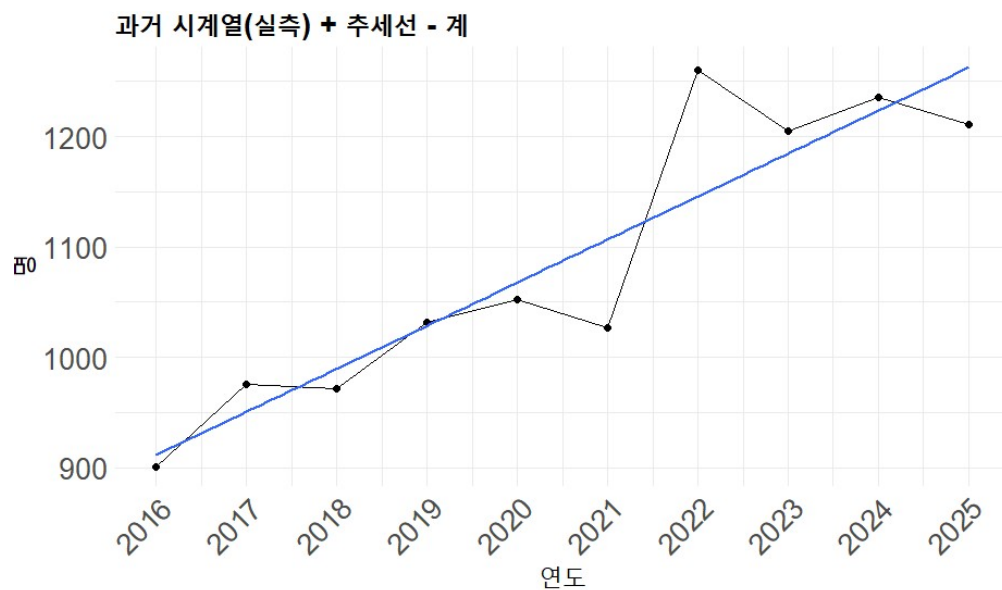


강진군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

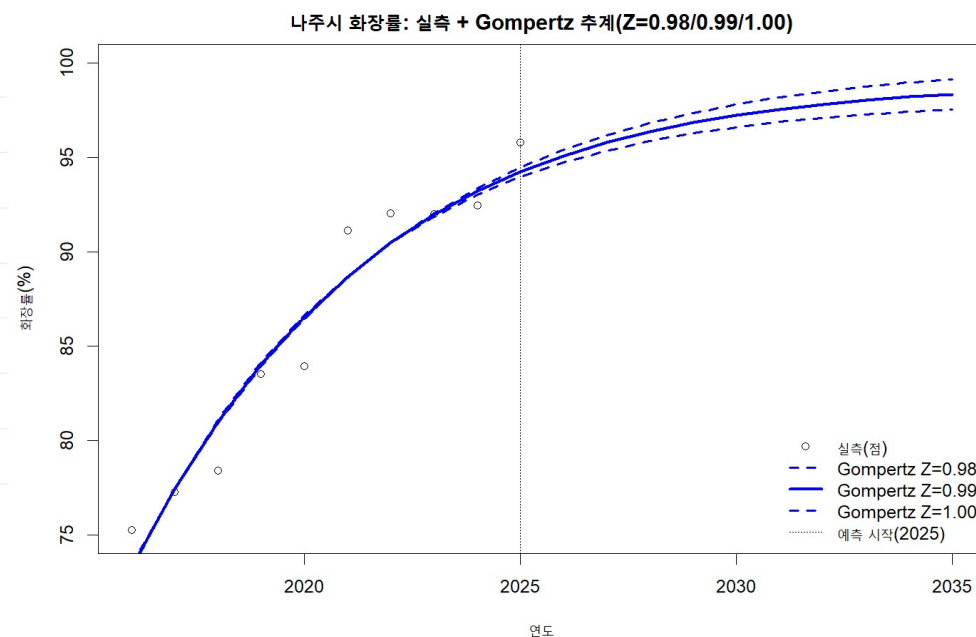


나주시 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

나주시 사망자 수 변화 추이 전체(계)

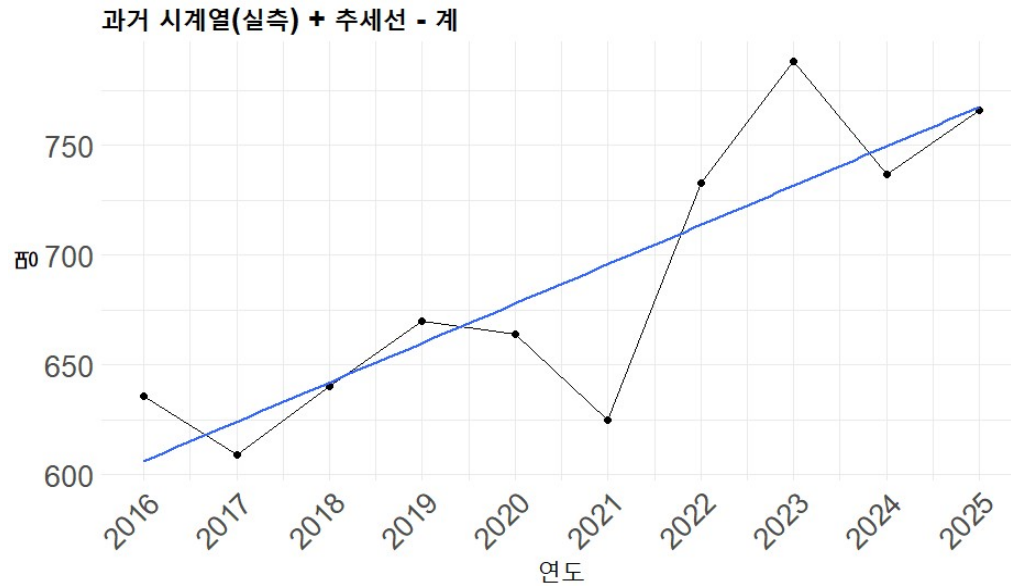


나주시 화장률 추계 결과(2026년~2035년)

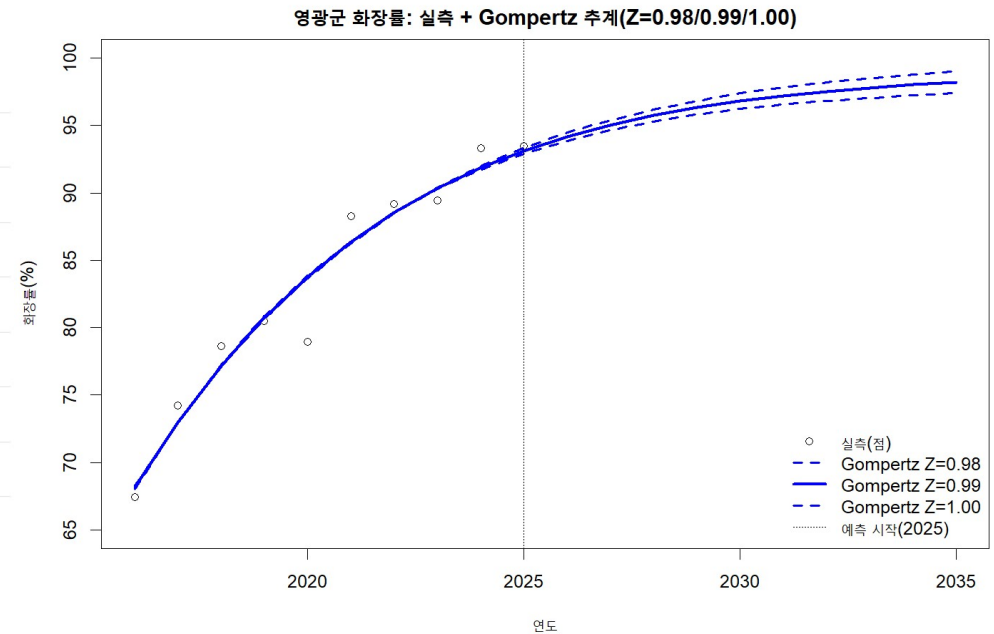


영광군 사망자 추계 및 화장률 추계 결과는 다음과 같음

영광군 사망자 수 변화 추이 전체(계)



영광군 화장률 추계 결과(2026년~2035년)



승화원 운영 및 수급 검토 시에는 **총 유입 규모의 완만한 증가와 함께,**
유입이 집중되는 핵심 배후지역(무안·신안·영암)의 변동이
전체 수요에 미치는 영향이 크다는 점을 중점적으로 고려할 필요가 있음

 주요 배후지역 유입 화장수요(2026년~2035년)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
신안군	555	571	587	602	617	631	646	660	674	688
무안군	715	733	750	768	784	801	817	832	849	864
영암군	433	448	462	475	488	502	514	526	538	550
함평군	321	330	338	346	354	361	369	376	383	390
강진군	181	186	190	195	199	203	208	211	215	219
나주시	527	543	560	576	592	607	622	637	652	666
영광군	472	484	496	507	518	529	539	548	558	567
계	3,204	3,295	3,383	3,469	3,552	3,634	3,715	3,790	3,869	3,944

주) 화장률 상한 99% 기준

기타 배후지역 유입 화장수요와 목포시 관외 유출은 다음과 같음

기타 배후지역 유입 화장수요

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
목포시 총 화장자(총계)	5,529	5,628	6,230	5,693	5,731	5,841	6,913	6,660	6,890	7,409
관외총계	4,164	4,320	4,736	4,247	4,253	4,388	5,186	4,952	5,144	5,679
관외총계/총계(%)	75.3	76.8	76	74.6	74.2	75.1	75	74.4	74.7	76.6
주요 배후권역 유입(권역합)	1,700	1,911	2,070	2,251	2,402	2,532	2,942	2,803	3,013	3,310
권역합/총계(%)	30.75	33.96	33.23	39.54	41.91	43.35	42.56	42.09	43.73	44.68
주요권역외 유입(기타)	2,464	2,409	2,666	1,996	1,851	1,856	2,244	2,149	2,131	2,369
기타/총계(%)	44.57	42.8	42.79	35.06	32.3	31.78	32.46	32.27	30.93	31.97
평균							31.95			

목포시 관외 유출

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
목포시 사망자 화장건수	1,365	1,308	1,494	1,446	1,478	1,453	1,727	1,708	1,746	1,730
목포시 사망자의 유출 화장건수	98	120	128	99	114	105	176	150	147	142
유입률	7.18	9.17	8.57	6.85	7.71	7.23	10.19	8.78	8.42	8.21
평균							8.23			

목포시 화장시설 수요 추계는 다음과 같음

목포시 화장시설 수요 추계(2026년~2035년)

구분	목포시민 화장건수 (A-a)	목포시민 화장자(A)	관외 유출(a)	주요 배후지역 유입(B)	기타 배후지역 유입(C)	순 화장건수 (개장유골·사산 제외)	개장유골·사산 (D)	총 화장 건수 (순화장건수+D)
2026	1,638	1,784	146	3,204	2,273	7,115	4,677	11,792
2027	1,665	1,814	149	3,295	2,329	7,289		11,966
2028	1,693	1,844	151	3,383	2,383	7,459		12,136
2029	1,719	1,873	154	3,469	2,436	7,624		12,301
2030	1,745	1,901	156	3,552	2,487	7,784		12,461
2031	1,771	1,929	158	3,634	2,538	7,943		12,620
2032	1,797	1,958	161	3,715	2,588	8,100		12,777
2033	1,822	1,985	163	3,790	2,635	8,247		12,924
2034	1,847	2,012	165	3,869	2,684	8,400		13,077
2035	1,872	2,039	167	3,944	2,731	8,547		13,224

주 1) 목포시민 화장처리(A-a)는 목포시민 화장자(A)에서 관외 유출(a)을 차감한 값임

주 2) 관외 유출(a)은 목포시민 화장자(A)에 과거 시계열자료 기준 관외 유출비율을 적용하여 산정하였음

주 3) 주요 배후지역 유입(B)은 주요 배후권역별 유입 추계를 합산한 값임

주 4) 기타 배후지역 유입(C)은 개장유골·사산을 제외한 화장 처리건수 대비 기타 유입 비율(최근 안정화 구간 평균)을 적용하여 산정하였음

주 5) 순 처리건수는 개장유골·사산을 제외한 실제 화장 처리물량으로, 목포시민 화장처리(A-a), 주요 배후지역 유입(B), 기타 배후지역 유입(C)의 합으로 산정하였음

주 6) 총 화장 처리건수는 순 처리건수에 개장유골·사산(D)을 더한 값임

주 7) 추계결과는 화장률 상한 99% 기준임

05

승화원 운영 방식 타당성 검토

1. 운영방식별(직영, 민간위탁) 운영 비교 분석
2. 법률, 정책, 경제적 타당성
3. 운영주체별 타당성(정책적 적합성)

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

현재 운영 인원은 총 13명으로 2026년 공무원 보수 규정 및 목포시 생활임금을 적용하여 인건비 산정함

목포시 승화원 운영인력

구분	주요 업무	인원	근무형태	적용기준
운영관리	승화원 운영 총괄, 인력관리, 대외협력, 운영조정	4	주 5일 순환근무	공무원
사무·접수	민원응대, 접수, 행정처리, 회계 및 문서업무	2	주 5일 순환근무	공무원
기계·설비	화장로 운영, 기계설비 점검, 설비 유지관리, 안전관리	5	주 6일 근무	공무직
시설관리	환경정비, 시설물 관리, 부대시설 유지관리	2	주 5일 순환근무	공무원
계		13		

목포시 승화원 인건비 산출표

구분	인원	연 급여(1인)	연 총액	비고
운영관리_팀장	1	58,864,850	58,864,850	공무원 보수 기준
운영관리_실무	3	44,802,720	134,408,160	공무원 보수 기준
사무접수·시설관리	4	37,548,890	150,195,560	공무원 보수 기준
기계설비_공무직	5	39,435,252	197,176,260	목포시 생활임금 기준
합계	13		540,644,830	

전국 사례 평균 인원은 총 15명으로 2026년 공무원 보수 규정 및 목포시 생활임금을 적용하여 인건비 산정함

목포시 승화원 운영인력

구분	주요 업무	인원	근무형태	적용기준
운영관리	승화원 운영 총괄, 인력관리, 대외협력, 운영조정	3	주 5일 순환근무	공무원
사무·접수	민원응대, 접수, 행정처리, 회계 및 문서업무	2	주 5일 순환근무	공무원
기계·설비	화장로 운영, 기계설비 점검, 설비 유지관리, 안전관리	8	주 6일 근무	공무직
시설관리	환경정비, 시설물 관리, 부대시설 유지관리	2	주 5일 순환근무	공무원
계		15		

목포시 승화원 인건비 산출표

구분	인원	연 급여(1인)	연 총액	비고
운영관리_팀장	1	58,864,850	58,864,850	공무원 보수 기준
운영관리_실무	2	44,802,720	89,605,440	공무원 보수 기준
사무접수·시설관리	4	37,548,890	150,195,560	공무원 보수 기준
기계설비_공무직	8	39,435,252	315,482,016	목포시 생활임금 기준
합계	15		614,147,866	

지자체 직영 사례기준 평균 인원은 총 13명으로 2026년 공무원 보수 규정 및 목포시 생활임금을 적용하여 인건비 산정함

목포시 승화원 운영인력

구분	주요 업무	인원	근무형태	적용기준
운영관리	승화원 운영 총괄, 인력관리, 대외협력, 운영조정	3	주 5일 순환근무	공무원
사무·접수	민원응대, 접수, 행정처리, 회계 및 문서업무	2	주 5일 순환근무	공무원
기계·설비	화장로 운영, 기계설비 점검, 설비 유지관리, 안전관리	7	주 6일 근무	공무직
시설관리	환경정비, 시설물 관리, 부대시설 유지관리	1	주 5일 순환근무	공무원
계		13		

목포시 승화원 인건비 산출표

구분	인원	연 급여(1인)	연 총액	비고
운영관리_팀장	1	58,864,850	58,864,850	공무원 보수 기준
운영관리_실무	2	44,802,720	89,605,440	공무원 보수 기준
사무접수·시설관리	3	37,548,890	112,646,670	공무원 보수 기준
기계설비_공무직	7	39,435,252	276,046,764	목포시 생활임금 기준
합계	13		537,163,724	

목포승화원 화장로 7기에 대해 실적 편차를 최소화하는 기준원가 방식으로 연간 수리비를 추정한 후, 시 부담분(35%)을 최종 산정하여 반영함

화장로 기능보강 추진내역

(단위 : 천원)

구분	계	국비	도비	시비	비고
2021	144,000	72,000	21,600	50,400	
2022	570,000	285,000	85,500	199,500	
2023	596,000	298,000	89,400	208,600	
2024	712,400	451,700	78,210	182,490	
2025	1,095,590	619,300	185,790	290,500	
2026	143,010	0	0	143,010	26년분예산
	440,000	220,000	66,000	154,000	예산미확보

목포시 승화원 화장로의 주요 소모품 및 설비별 단가와 교체 주기를 바탕으로, 2021년부터 2025년까지의 연도별 기능보강 추진 내역(교체·정비 등)을 정리함

목포시 승화원 화장로 기능보강

구분	교체주기	단가(원)	기능보강 추진내역				
			2021	2022	2023	2024	2025
화장로 주연소로, 재연소로	5년	130,000,000		내부벽돌만교체	내부벽돌만교체		
세라믹타일 교체	6개월	8,500,000	교체	교체	교체	교체	교체
로내대차 교체	6개월	5,500,000	교체	교체	교체	교체	교체
중간연도 및 재연소로 정비	6개월	1,100,000	정비	정비	정비	정비	정비
1차가스냉각기 교체	5년	90,000,000					교체
2차가스냉각기 교체	5년	70,000,000				정비	
가스냉각기 정비	6개월	1,100,000	정비	정비	정비	정비	
싸이크론 집진기	5년	15,000,000					
유해가스 촉매장치(정비)	5년	25,000,000	정비	정비	정비	정비	정비
여과집진기	5년	90,000,000					교체
백필터 및 케이지 교체	6개월	13,000,000	교체	교체	교체	교체	교체
유해가스 촉매	2년	23,000,000		교체			
유해가스 촉매 정비	6개월	1,100,000			정비	정비	정비
다이옥신 촉매장치	5년	28,000,000					
다이옥신 촉매	2년	25,000,000		교체			

목포시 승화원 화장로의 주요 소모품 및 설비별 단가와 교체 주기를 바탕으로, 2021년부터 2025년까지의 연도별 기능보강 추진 내역(교체·정비 등)을 정리함

목포시 승화원 화장로 기능보강

구분	교체주기	단가(원)	기능보강 추진내역				
			2021	2022	2023	2024	2025
다이옥신 촉매 정비	6개월	1,100,000			정비	정비	정비
유인배풍기 교체	5년	25,000,000					
배기관 교체	5년	10,000,000					
연소용 송풍기 교체	5년	8,500,000					
냉각용 송풍기 교체	5년	8,500,000					

항목별 교체주기와 과거 실적을 바탕으로 산정한 화장로 7기의 연간 필요 수리비는 총 1,300.1백만원(시 부담액 455.7백만원)이며, 이는 기준주기를 적용한 보수적인 예산 추정치임

 항목별 화장로 유지관리비 추정

항목	단가 (백만원)	교체 주기	연간 산식	연간 필요액 (백만원)	시비 35% (백만원)
화장로 주연소로, 재연소로	130	5년	$130 \times 7기 \div 5년$	182	63.7
세라믹타일 교체	8.5	6개월	$8.5 \times 7기 \times 2회$	119	41.7
로내대차 교체	5.5	6개월	$5.5 \times 7기 \times 2회$	70	24.5
중간연도 및 재연소로 정비	1.1	6개월	$1.1 \times 7기 \times 2회$	15.4	5.4
1차가스냉각기 교체	90	5년	$90 \times 7기 \div 5년$	126	44
2차가스냉각기 교체	70	5년	$70 \times 7기 \div 5년$	98	34
가스냉각기 정비	1.1	6개월	$1.1 \times 7기 \times 2회$	15.4	5.4
싸이크론 집진기	15	5년	$15 \times 7기 \div 5년$	21	7.4
유해가스 촉매장치	25	5년	$25 \times 7기 \div 5년$	35	12.3
여과집진기	90	5년	$90 \times 7기 \div 5년$	126	44
백필터 및 케이지 교체	13	6개월	$13 \times 7기 \times 2회$	182	64
유해가스 촉매	23	2년	$23 \times 7기 \div 2년$	80	28.2
유해가스 촉매 정비	1.1	6개월	$1.1 \times 7기 \times 2회$	15.4	5.4
다이옥신 촉매장치	28	5년	$28 \times 7기 \div 5년$	39.2	13.7
다이옥신 촉매	25	2년	$25 \times 7기 \div 2년$	87.5	31
다이옥신 촉매 정비	1.1	6개월	$1.1 \times 7기 \times 2회$	15.4	5.4
유인배풍기 교체	25	5년	$25 \times 7기 \div 5년$	35	12.3
배기관 교체	10	5년	$10 \times 7기 \div 5년$	14	4.9
연소용 송풍기 교체	8.5	5년	$8.5 \times 7기 \div 5년$	11.9	4.2
냉각용 송풍기 교체	8.5	5년	$8.5 \times 7기 \div 5년$	11.9	4.2
합계				1,300.10	455.7

최근 1년 실적 분석 결과, 승화원은 약 19.9%의 영업이익률을 기록하며 안정적인 수익성을 보이고 있으나, 실제 원가 산정 시에는 누락된 감가상각비 등 공공부담 비용을 추가로 고려해야 함

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

승화원 운영비는 직원 급여(36.6%) 외에도 에너지 및 설비 관련 비용 비중이 크므로, 운영 방식 평가 시 인건비뿐만 아니라 필수 서비스 유지를 위한 상시 투입 비용을 종합적으로 검토해야 함

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

승화원은 일반 화장 수입이 주를 이루고 관외 이용 비중이 높지만, 이용 건수의 상당 부분을 관내 시민과 취약계층 지원에 할애하며 공공 장사시설로서의 사회적 역할을 수행하고 있음

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

2025년 승화원 수입은 일반 화장이 주를 이루고 있으나, 관내 이용자 및 취약계층 대상의 감면·무상 서비스 비중이 높아 단순 매출액보다는 공익적 기능 수행 측면에서 실적을 평가해야 함

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

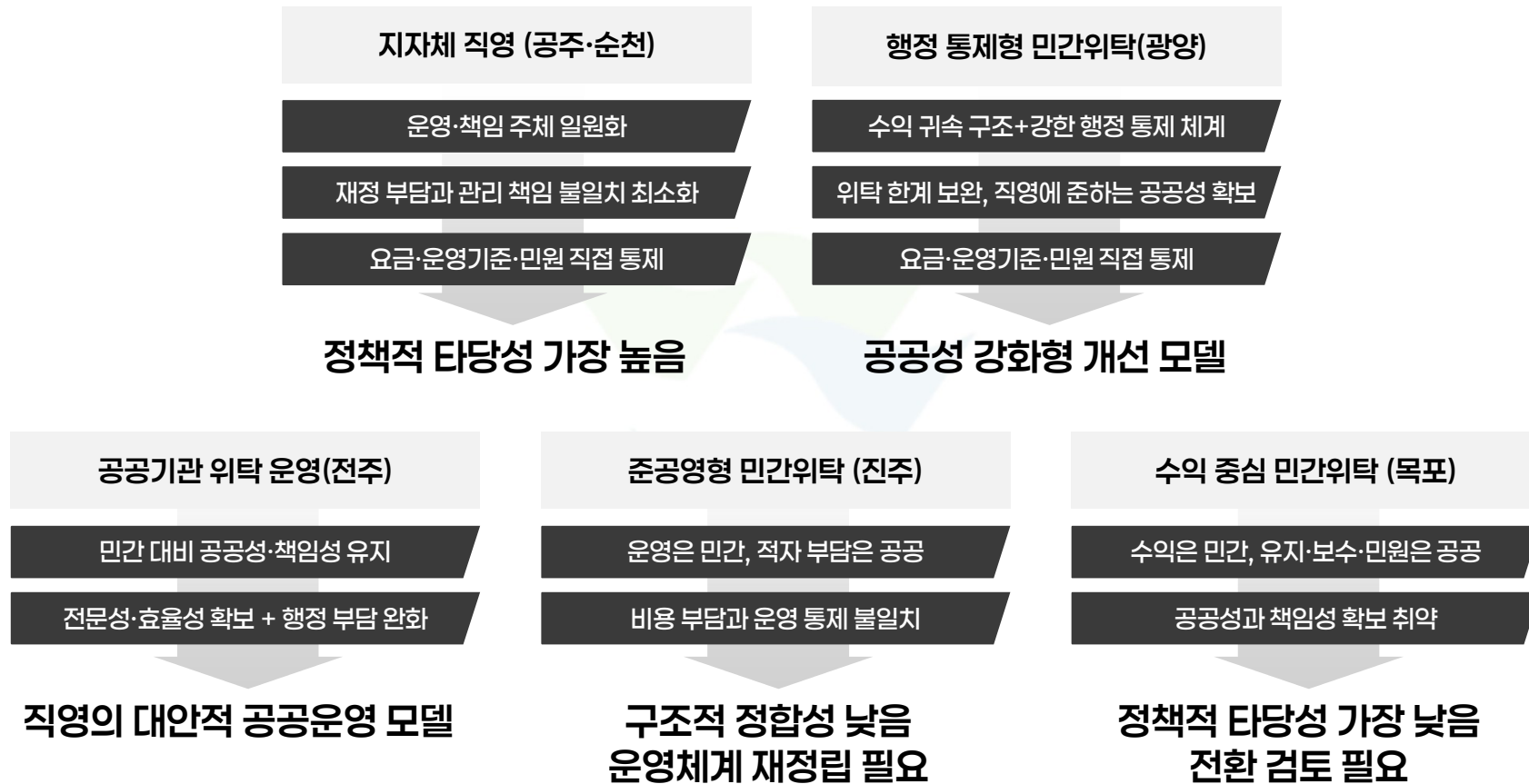
2025년 수입 증가는 일반 화장 확대와 윤달 특수가 복합적으로 작용한 결과로, 개장유골 변동성이 크고 연도별 편차가 뚜렷하여 해당 시점의 수입 구조를 일반적인 평년 수준으로 단정하기 어려움

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제7조에 따른 비공개

화장장 운영에 대한 법률·정책·경제적 타당성을 분석하면 다음과 같음

구분	세부 항목	주요 내용	시사점
법률적 분석	설치 및 관리 근거	「장사 등에 관한 법률」 제4조에 따라 국가·지자체는 화장·봉안·자연장 장려 및 화장시설 확보·관리 의무 부과	화장시설은 선택이 아닌 지자체의 법정 책무
	지역주민 지원 근거	시행령 제3조에 따라 운영권 우선 부여, 주민지원기금 설치 가능	주민 수용성 확보를 위한 제도적 장치 확보
	관내·관외 요금 차등	제23조에 따라 관내 주민에게 요금 혜택 부여 가능	지역 주민 실질 혜택 제공 가능
	시설 관리 법제화	제3차 장사시설 수급 종합계획에 따라 평가제도 법제화, 장례지도사 국가자격 관리 강화 추진	운영의 공공성·전문성 강화
	운영 위탁 법적 근거	제38조에 따라 공공·비영리법인에 위탁 가능	직영·위탁 유연한 운영 구조 가능
	민간 위탁시 유의점	수탁기관 선정 시 인력·재정·시설·공신력 등 종합 검토 의무	위탁 운영 시 공정성·책임성 확보 필요
정책적 분석	화장로 단계적 확충	2021년 378기 → 2027년 430기(52기 증설)	지역 간 화장 수급 불균형 해소
	공공성 강화 기초	화장 중심 장례문화 확산에 따른 국가 책임 강화	공공 주도 운영의 정책 정당성 확보
	지자체 간 협력 모델	광역·공동 화장시설 건립·운영 권장	NIMBY 완화 및 규모의 경제 실현
	재정 인센티브	공동 설치 시 국고 보조율 상향, 보통교부세 지원	지자체 재정부담 완화
	서비스 품질 표준화	공공 운영을 통한 요금 안정화 및 서비스 규격화	보편적 장례 복지 실현
	IT 기반 운영	e-하늘 시스템 연계, 실시간 운영·에너지 관리	투명성·효율성 동시 확보
경제적 분석	화장로 확충 비용	화장로 1기당 4억 7,900만 원, 국비 70% 지원	지자체 실부담 최소화
	총사업비 규모	52기 확충 기준 약 26,000m ² , 총 182억 원	중장기 재정계획 수립 가능
	건축비 지원 기준	건축비 m ² 당 150만 원 기준 국비 지원	시설 규모 산정의 기준 제시
	유지·보수 비용	화장로 개·보수 1기당 1억 5,000만 원, 국비 50% 지원	노후시설 관리 재정 안정성
	공동 설치 효과	부지 매입·시설 투자비 분담 가능	경제적 타당성 대폭 향상
	성공 사례	남도광역추모공원, 함백산 추모공원 등	정책 실현 가능성 검증
	갈등 비용 관리	주민지원기금·운영권 우선 부여 예산 사전 반영	사업 지연 리스크 최소화
	재정 운영 전략	국가균형발전특별회계 전환 대응 필요	재원 확보 전략 다각화
	중장기 비용 절감	노후 화장로 적기 개보수	운영비 절감 및 안정적 서비스

운영주체별로는 지자체 직영, 행정 통제형 위탁, 공공기관 위탁, 준공영형 민간위탁, 수익 중심 민간위탁 등이 있음



06

승화원 운영·관리 방안

1. 효율적 운영 관리 방안
2. 직영/민간위탁 운영계획(안)
3. 승화원 운영·관리 매뉴얼(안)
4. 수급 불균형 해소를 위한 장기 확충·보완 방향
5. 운영 효율화 및 공공서비스 품질 제고 방안

효율적인 운영 관리방안을 위해 1. 민간위탁 유지 / 2. 최적안을 이원화 하여 제시함

1. 민간위탁 유지 시

✓ 수익구조 조정

- 사용료·주요 수익은 지자체 귀속, 위탁기관은 운영비·관리비 중심 성과수수료 지급

✓ 시설 투자·유지 책임 명확화

- 화장로 교체 등 대규모 시설 투자는 공공책임
- 정기 유지·경상수선은 위탁기관 책임으로 계약상 명확히 규정

✓ 관내 우선 및 요금 통제

- 관내 우선 예약제, 관외 이용 기준, 개장유골 화장 기준 등 조례 또는 운영지침으로 제도화 필요
- 관내 우선 원칙 훼손 시 위탁기관에 대한 패널티 부과 근거 마련 필요

✓ 손실보전 제도 관리

- 공공필수시설로서, 운영의 최우선 목적은주민의 장사서비스 접근권 보장 및 공공서비스의 안정적 제공임
- 지속성과 운영 안정성을 확보하기 위한 공공부문의 정책적·재정적 통제수단으로 작용

✓ 운영평가 및 성과관리 체계 강화

- 공공성 확보를 위해 성과지표(KPI)를 계약에 명시 필요
- 평가 결과에 따라 재위탁 여부·위탁수수료 조정 등이 연동되도록 체계화 필요

✓ 계약기간 및 재위탁 기준 명확화

- KPI 기반 평가(민원, 가동률, 서비스 품질 등) 결과 기반으로 연장 여부 결정 및 재위탁 심사 기준을 사전에 명문화 필요

2. 운영방식 최적안

✓ 공공기관 위탁 운영(시설관리공단)

- 화장시설이 공공필수시설로 기능하는 부분을 전제로 책임 불일치 문제를 구조적으로 해소할 수 있는 방식으로 평가할 수 있음

✓ 제안사유

- 시설 유지·보수 및 민원대응책임 등 공공책임 귀속 문제 해결
- 행정 통제력 강화 및 운영 책임 일원화로 안정적 운영 가능
- 직영 대비 행정 부담을 완화하면서도 공공서비스 제공 원칙 유지

✓ 지자체 직영 운영 방식도 이상적인 운영모델로 검토 가능

- 인력 확충, 조직 신설, 전문성 확보 등으로 행정 부담이 증가하지만 단계적 추진이 필요한 방식으로 판단
- 공공성, 행정 통제력, 책임 구조 일원화 측면에서 가장 이상적인 모델

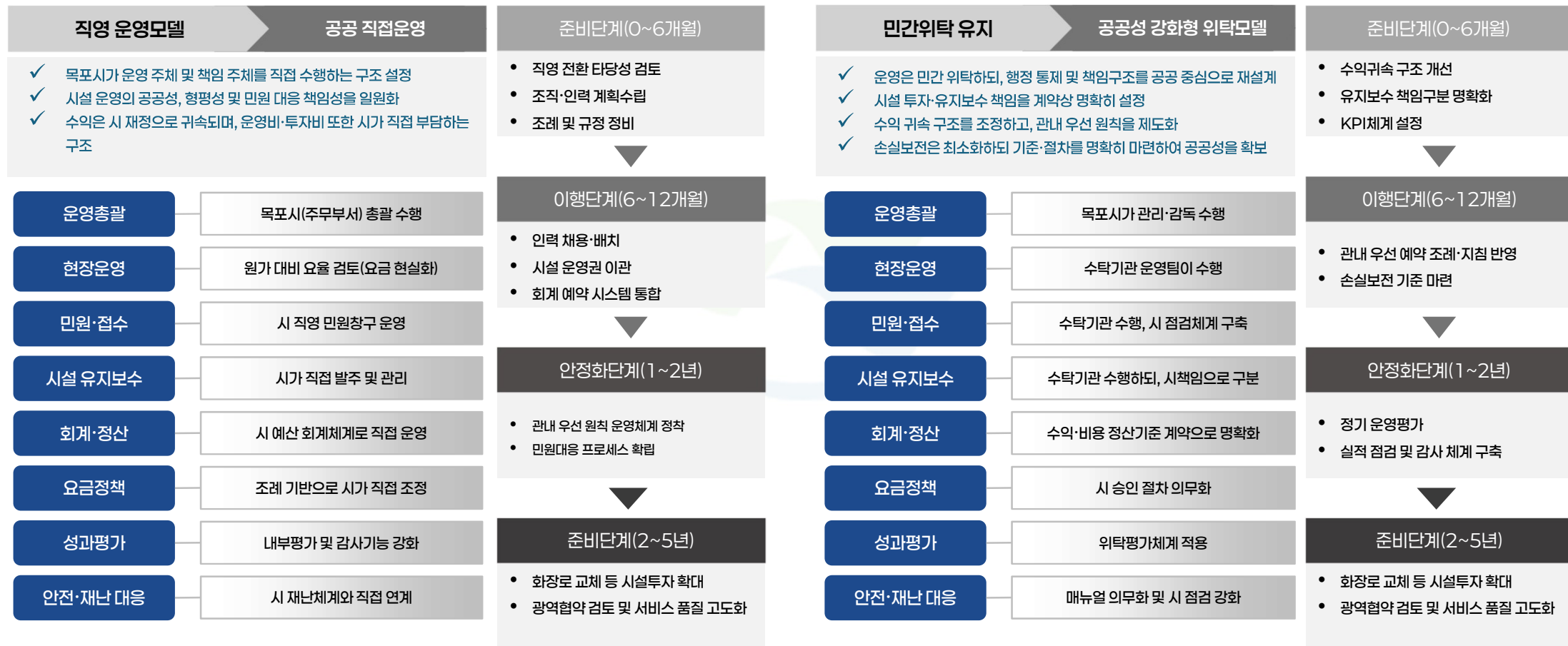
✓ 재단위탁 방식은 보안적으로 검토 가능

- 시설관리공단 운영이 어려운 경우, 공익적 성격의 재단법인을 통한 공공위탁 방식 검토 가능
- 다만 운영 책임, 회계 구분, 전담인력, 지자체 지도·감독 권한 등 운영통제 장치 마련 필요

✓ 민간위탁 유지시 조건부 개선 필요

- 수익 귀속, 손실보전, 시설 유지보수 책임, 관내 우선 원칙, 성과평가 체계 등을 계약 및 운영지침에 명확히 반영할 필요가 있음

직영/민간위탁 조직별 운영체계와 단계별 추진계획(안)을 제시함



직영 운영과 민간 위탁의 차이를 단기, 중기, 장기로 살펴보았을 때 다음과 같음

시설 및 시기별 운영계획

	직영 운영	민간 위탁	단기(1년 이내)	중기(2~3년)	장기(4~5년)
화장시설(화장로)	시 직접 운영 및 가동률 관리	위탁 운영하되, 가동률·대기시간 KPI 적용			
유지보수 정비	시 직접 예산 편성 및 발주	경상정비는 위탁 부담, 대규모 교체는 시 부담으로 구분			
유족 대기실 편의시설	시민 편의 중심 운영지침 적용	운영기준 준수 여부 평가항목 반영			
부대시설 (매장 등)	시 직접 운영 또는 지역자원 구조 도입	수익배분 또는 지역 상생 조건 계약 반영			
			직영 운영		
			• 운영인력 확보 • 민원대응체계 정비 • 예약시스템 개선	• 화장로 단계적 교체계획 수립 • 광역 협약 가능성 검토	• 화장로 전면 교체 또는 증설 추진 • 장사시설 공공서비스 수준 고도화
			민간 위탁		
			• 위탁계약 구조 개선 • KPI 평가체계 구축 • 관내 우선제 제도화	• 손실보전 검증절차 정착 • 유지보수 책임구조 현실화	• 손실보전 반복시 준공영 전환 또는 직영 전환 검토

승회원의 운영 및 관리 매뉴얼(안)을 제시

승회원 운영 및 관리 매뉴얼(안)

예약접수 운영 매뉴얼

목적

- 관내 이용자 화장 서비스 접근권 보장
- 예약 공백 최소화 및 가동률 제고

적용범위

- 화장 예약 및 접수 업무 전반

관내·관외 구분

- 관내 : 사망자 주민등록상 목포시·신안군
- 관외 : 관내 외 지역
- 개장유골 : 원주소지·묘지 소재지 별도 기준 적용

예약 운영 절차

- 관내 우선 예약시간 별도 운영(예 : 24~48시간)
- 미충족분 전국 예약 전환

접수 확인 절차

- 필수서류 : 가족관계증명서, 사망진단서, 주민등록초본
- 서류 미비시 보완 후 접수

관리 및 점검

- 원 단위 실적 보고
- 취소·변경 기록관리

화장시설 운영 매뉴얼

목적

- 화장로 안정성 확보 및 운영 효율성 제고

적용범위

- 화장 예약 및 접수 업무 전반

운영 기준

- 일일 운영계획 기반 가동
- 수요 증가 시 탄력 운영
- 화장로별 최대 가동량 준수
- 월 단위 가동률 분석

점검 및 정비

- 일일점검(전·중·후)
- 정기점검(주·월·연간)
- 소모품 교체주기 별도 관리

긴급 대응

- 고장 시 예비 화장로 전환
- 법정기한·감염병 사망 우선 배정
- 조정 사유 기록 보관

민원대응 매뉴얼

목적

- 대응 일관성 확보
- 이용자 만족도 및 신뢰도 제고

민원 유형

- 예약·접수 / 요금 / 대기시간
- 시설환경 / 직원응대 / 기타

처리 기준

- 단순문의 : 즉시 답변
- 일반 민원 : 24시간 내 1차 회신
- 분쟁 민원 : 7일 이내 처리계획 통보

보고체계

- 현장 창구 일괄 접수
- 운영책임자 총괄
- 종대 민원 즉시 보고

기록관리

- 필수서류 : 가족관계증명서, 사망진단서, 주민등록초본
- 서류 미비시 보완 후 접수

승화원의 운영 및 관리 매뉴얼(안)을 제시

안전관리 매뉴얼

목적

- 사고 예방
- 재난 대응체계 확보

적용범위

- 화장로·연료·전기·대기시설·유족대기실 등 전 시설

주요 위험요인

- 화재 / 정전 / 가스누출
- 장비고장 / 유해가스 이상

예약 운영 절차

- 사고시 즉시 가동중지
- 화재 → 초기진압 + 119신고
- 정전 → 비상발전기 가동
- 유해가스 → 배출시설 점검

협조체계

- 비상연락망 상시 게시
- 지자체·소방·전기·가스기관 협조

교육훈련

- 안전교육 연 2회 이상
- 모의훈련 연 1회 이상

유지보수·투자 매뉴얼

목적

- 시설 수명 연장
- 운영 안정성 확보

유지보수 구분

- 경상정비: 소모품·단순수리
- 대규모 투자: 화장로·주요설비 교체

점검 체계

- 설비별 점검·교체주기 관리표 운영
- 주요 설비 연간 정밀점검 의무화

예산 절차

- 3~5년 중장기 투자계획 수립
- 긴급 시 예비비·추경 활용

이력 관리

- 설비관리대장 기록
- 고장 빈발 설비 우선 개선

손실보전 검증 매뉴얼

목적

- 재정지원의 투명성·정당성 확보
- 공공성 유지 수단화

적용범위

- 위탁운영 계약상 손실보전 청구·검증

손실 발생 요건

- 요금 동결·감면 정책
- 공공정책 수행비 증가
- 천재지변 등 불가항력
- 사전 승인된 필수 운영비 증가

산정 기준

- 손실 = 총수입 - 총비용
- 인정항목: 인건비·필수운영비·정비비 등
- 과다·임의 지출 제외

검증 절차

- 회계자료 제출 의무
- 전문기관에 원가검증 실시 - 손실 산정의 적정성
- 부정적 지출 제외

지급 및 정산

- 연 1회 정산 지급
- KPI평가 반영(감액 또는 지급 제한가능)

자동 재검토 조건

- 2년 연속 또는 10%초과시 운영방식 재검토
- 결과에 따라 운영체계 전환 검토

승화원의 화장 수요 증가 및 관내관외 이용 수요 집중에 따라 시설 확충, 예약시스템 개선, 운영체계 보완을 중심으로 단계적 개선방향이 필요함

1

시설 확충 및 인프라 보완

- ✓ 화장로 처리능력 확대(교체·증설)
- ✓ 고효율·저배출 설비 도입
- ✓ 대기실·동선·주차 등 부대시설 확충
- ✓ 단기적으로 예약시간 단축·자동화 등 설비 개선 추진

➡ 처리용량 확대 + 체류기간 단축

2

예약시스템 개선 및 수요 분산

- ✓ 수요관리형 예약체계 시스템으로 전환 및 예약시스템 고도화(실시간 공개·자동알림)
- ✓ 관내 우선 + 시간대별 예약 할당제
- ✓ 취소 페널티·대기 자동승계 도입
- ✓ 관내·관외 예약 비율 사전 배분 검토

➡ 공회전 최소화 + 시간대 분산 유도

3

운영체계 효율화

- ✓ 탄력적 운영시간 확대(조기·연장 운영)
- ✓ 화장로 가동률 KPI 및 스케줄 표준화
- ✓ 수요예측 기반 운영관리 체계 도입

➡ 운영 효율 제고로 혼잡 완화

단기
(1년 이내)

- 예약 취소·대기 자동승계 도입
- 관내 우선 예약시간 명확화
- 피크타임 탄력운영(연장가동)검토
- 공회전 최소화를 위한 운영 기준 마련

중기
(2~3년)

- 온라인 예약시스템 고도화
- 관내·관외 예약 할당제 검토
- 시설 동선 개선 및 대기공간 확충 추진
- 화장로 정비·개보수 투자 확대

장기
(4~5년)

- 화장로 교체 또는 증설 추진
- 친환경·고효율 설비 도입 검토
- 광역 수요를 고려한 권역 단위 장사시설 운영모델 검토
- 운영방식 전환(직영/준공영/공단위탁 등)과 연계한 구조개편 추진

승화원의 혼잡 완화와 운영효율화를 위한 서비스·재정·행정 개선 종합방안

서비스 개선 및 이용자 편의 증진

✓ 예약·접수 단계 개선

- 관내·관외 구분 및 시간대별 예약 가능 물량 사전공개로 이용자 예측 가능성 제고

✓ 수요 분산 체계 도입

- 집중 시간대 예약 분산으로 혼잡 완화 및 대기시간 단축

✓ 절차 안내 표준화

- 장례 절차 익숙하지 않은 이용자 대상 안내 매뉴얼 제고

✓ 취약계층 지원

- 고령자·장애인 등 대상 현장 안내인력 배치 및 지원 체계 구축

✓ 진행 단계별 알림 서비스

- 입실·대기·수술·반출 단계별 안내 표준화 및 진행상황 실시간 알림 제공

재정절감 및 효율화

✓ 화장로 가동 최적화

- 수요 기반 운영으로 불필요한 연료비·인건비 최소화

✓ 예방정비 강화

- 장비 점검·부품 교체 주기 표준화로 돌발 고장 및 긴급 수리 비용 억제

✓ 운영비 구조 재설계

- 위탁운영비 집행 투명화, 비용 항목별 기준 명확화, 시설 투자재원 확보

✓ 장기 재정 대비

- 화장로 교체·시설개선 비용 대비 적립금(가칭 : 시설개선기금) 제도 마련

행정지원 및 사후관리

✓ 운영 책임 구조 명확화

- 행정지원 조직 역할 정의, 지도·감독 기능 강화

✓ KPI 기반 운영 평가

- 민원·대기시간·시설가동률·고장률·안전사고 등 핵심지표 관리, 평가 결과 차년도 계획·계약에 반영

✓ 손실보전 및 절차 표준화

- 손실 산정 근거, 회계 검증, 승인 절차 체계화로 행정 정당성·재정통제 강화

✓ 민원 대응 체계화

- 책임기관·보고체계·조치기한 사전 규정으로 혼선 최소화

✓ 행정지원 및 사후관리

- 연차별 예산 확보와 장기 투자 계획을 제도화하여 지속적 개선 기반 마련

KPI (Key Performance Indicator-핵심성과지표) 운영실적 보고서 예시는 다음과 같음

평가영역	KPI 항목	측정기준(정량/정성)	목표치	실적	점수	평가근거(자료)
공공성	관내 우선예약 준수율	관내 예약 배정률 및 운영 준수 여부				예약시스템 로그
	긴급·취약계층 지원 실적	무연고, 저소득층 등 지원 처리 건수				처리대장
서비스	평균 대기시간	예약~화장까지 평균 소요시간				예약기록
	민원 발생률	화장건수 대비 민원건수				민원대장
	민원 처리기간 준수율	법정기한/내부기준 준수 여부				민원처리대장
운영효율	화장으로 가동률	가동시간/가동가능시간				운영일지
	예약 취소·노쇼율	예약 대비 취소·미이용 비율				예약 통계
안전	사고·고장 발생률	월간 사고/고장 발생 건수				사고보고서
	정기점검 이행률	점검계획 대비 점검 완료율				점검보고서
재정	운영비 절감률	전년도 대비 절감 실적				결산자료
	손실보전 발생 여부	손실보전 신청/지급 여부				회계검증
시설	유지보수 적정성	예방정비 이행 및 설비 노후관리				정비기록
법령준수	법령 위반 여부	장사법·환경규정 위반				점검결과

KPI 평가표(위탁기관 자체 관리용) 예시는 다음과 같음

구분	금월	전월	증감	비고
총 화장 건수				
관내 화장 건수				
관외 화장 건수				
개장유골 화장 건수				
평균 대기시간				
민원 접수 건수				
장비 고장 건수				

KPI 세부 점검표(위탁기관 자체 관리용) 예시는 다음과 같음

관리분야	KPI 항목	기준	목표치	실적	미달 시 원인	개선대책
예약관리	관내 우선 예약 준수	운영규정 준수율				
	노쇼율	예약 대비 미이용률				
운영관리	화장로 가동률	시간 기준				
	화장로 다운타임	고장으로 인한 중단시간				
민원관리	민원 처리기한 준수	내부기준				
	반복 민원 발생	동일 유형 민원 비율				
안전관리	안전사고 발생	사고 건수				
시설관리	예방정비 이행률	계획 대비 실적				
재정관리	운영비 집행 적정성	예산 대비 집행				
	손실보전 필요 여부	신청 가능성				