

● 제319회 ●
서울특별시의회 (정례회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 고령친화도시 구현을 위한
노인복지 기본 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 772)

2023. 06 . 19 .

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【남창진 의원 발의】

의안번호 772

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 남창진 의원 발의(찬성 56명)
- 나. 제안일자 : 2023.5.30.
- 다. 회부일자 : 2023.6. 5.

2. 제안이유

- 2020년 전국 기준 혼자 사는 노인가구는 166만 1천 가구이며(여성 비율 71.9%)전체 노인가구의 35.1%를 차지하고 있음.
- 서울특별시 홀로 사는 노인 지원에 관한 근거규정을 구체화하여 홀로 사는 노인의 복지증진 및 삶의 질 향상을 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 홀로 사는 노인에 대한 정의를 추가함(안 제3조제3호)
- 나. 기본계획 수립 항목에 홀로 사는 노인의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위한 사항을 추가함.(안 제5조제1항제6호)
- 다. 노인실태조사에 홀로 사는 노인 현황 및 생활여건 등을 추가함(안 제8조제2항)

- 라. 홀로 사는 노인에 대한 지원 사항을 구체화함.(안 제18조의2제1항)
- 마. 노인복지정책위원회의 자문 및 심의 항목에 홀로 사는 노인 지원을 위한 정책발굴 및 수립에 관한 사항을 추가함.(안 제30조제2항제4호)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「노인복지법」, 「지방자치법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비대상사유서 참조)
- 다. 입법예고 : 23.6.8.~ 6.12.: 의견없음
- 라. 기 타 : 신·구조문 대비표

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 조례안의 개요

- 서울시 고령인구 비율은 2018년 14.4%로 고령사회에 진입하였으며, 2022년 65세 이상 노인인구가 1,658,207명에 도달한 것으로 나타남. 특히 65세 이상 1인 가구는 2021년 392,351명으로 2020년 366,134명 대비 7.2% 증가로 홀로 사는 노인에 대한 부양, 건강, 고독사 등 사회적 관심과 문제가 높아지고 있음.
- 이러한 홀로 사는 노인의 증가 자체도 큰 문제가 되지만, 이들의 대다수가 가족지원체계 없이 홀로 삶을 살아가야 하므로 사회문제가 될 수 있다고 하겠음. 또한 홀로 사는 노인의 증가는 사회적 소통의 단절, 건강과 사회적 관계 측면의 취약성에 대한 우려와 함께 중요한 사회문제가 될 수 있어 홀로 사는 노인에 대한 제도적 지원 방안을 위해 필요한 사항을 규정하려는 것임.

2 개정안 주요 사항 검토

가. 홀로 사는 노인에 대한 정의(안 제3조 신설)

- 개정안은 “홀로 사는 노인”이란 부양의무자와 동거하지 않고 홀로 생활하는 65세 이상의 사람을 말한다”라고 규정한 것은 현재 법률적으로 “홀로 사는 노인”에 대한 정의가 규정되어 있지 않으나, 본 용어가 조례의 개정을 통해 지원방안 마련을 위한 것인 만큼 필요

성은 있다고 사료됨.

현 행	개 정 안
제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.	제3조(정의) ----- -----.
1. · 2. (생 략)	1. · 2. (현행과 같음)
〈신 설〉	3. “ <u>홀로 사는 노인</u> ”이란 <u>부양의무자와 동거하지 않고 홀로 생활하는 65세 이상의 사람을 말한다.</u>

- 2022년 현재 서울시 인구 9,428천명 중 65세 이상 노인인구 비율은 17.6%(1,658천명)로, 서울시의 65세 이상 인구 비율은 2025년 20%, 2030년 24.2%, 2040년은 32.4%로 예상됨.

〈표1〉 연도별 서울시 65세 이상 노인가구 현황

구 분	2019	2020	2021
전체인구	10,010,983	9,911,088	9,736,027
65세이상 인구	1,485,272	1,568,331	1,605,416
고령인구 비율(%)	14.9	15.9	16.5

* 출처 : 국가통계시스템(고령인구 비율)

〈표2〉 연도별 독거노인 현황

연 도	2019	2020	2021
65세이상 1인가구	343,567	366,134	392,351

* 출처 : 국가통계시스템(독거노인 가구비율)

나. 기본계획 수립 (안 제5조제1항제6조 신설)

- 안 제5조(기본계획 수립)는 시장은 노인복지 및 고령사회 기본계획을 5년마다 수립·추진하여야 하며 기본계획에는 기본목표 및 추진 방향, 분야별 발전시책, 추진과제 및 추진 방법, 필요 재원의 규모와 조달방안 사항 등에 관한 사항을 포함하도록 규정되어 있는바, 안 제5조제1항제6호는 홀로 사는 노인의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위한 사항을 신설하여 홀로 사는 노인에 대한 종합적이고 포괄적인 지원계획과 홀로 사는 노인정책의 실행력을 담보하고자 한 것으로 타당하다고 사료됨.

현 행	개 정 안
제5조(기본계획 수립) ① 시장은 노인복지 및 고령사회 기본계획을 5년마다 수립·추진하여야 하며, 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.	제5조(기본계획 수립) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<신설>	6. 홀로 사는 노인의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위한 사항

- 단, 기본계획 수립 시 「사회적 고립가구의 안전망 확충을 위한 지원계획」 과 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본 조례」 1)의 기본계획과 내용이 중복·상충할 소지가 있는지 여부에 대해서 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

1) 제8조(기본계획 수립·시행 등)① 시장은 서울특별시 1인가구 지원에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.
 ② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
 1. 1인가구 지원정책의 기본방향 및 추진목표
 2. 1인가구 환경 및 변화에 대한 실태조사
 3. 분야별 발전시책, 추진과제 및 추진방법
 4. 필요한 재원의 규모와 조달방안 및 분배에 관한 사항

다. 노인실태조사(안 제8조제2항 신설)

- 개정안 제8조제2항은 시장은 홀로 사는 노인 현황 및 생활 여건 등에 관한 실태조사를 시행할 수 있으며, 필요시 전문기관 등에 위탁할 수 있다고 규정하고 있음.

현 행	개 정 안
제8조(노인건강실태조사) ① (생략)	제8조(노인실태조사) ① (현행과 같음)
〈신설〉	② 시장은 홀로 사는 노인 현황 및 생활 여건 등에 관한 실태조사를 실시할 수 있으며, 필요시 전문기관 등에 위탁할 수 있다.
② 제1항의 규정에 따른 조사의 방법과 내용 등에 관하여 필요한 사항은 시의 규칙으로 정한다.	③ 제1항 및 제2항----- ----- -----.

- 노인건강실태조사는 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례」 제25조(조사 및 연구)²⁾에 근거하여 2년마다 한 번 이상 서울복지재단에서 노인실태조사를 실시하고 있으며, 2022년에는 65세 이상 서울시 거주자 3,010명을 대상으로 노후생활, 건강 상태, 생활환경, 근로환경, 여가·문화·봉사활동, 존중 보호, 생활 여건, 인구·사회적 특성 등 8개 영역으로 실태조사를 시행하였음.
- 이와 관련하여 신설되는 독거노인 현황 및 생활 여건 등에 사항을 노인건강실태조사 항목에 포함하여 홀로 사는 노인 관련 정책을 수립하는 근거로 활용하는 것도 타당하다고 판단됨.

2) 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」 제25조(조사 및 연구)
시장은 「저출산·고령사회 기본법」 제29조에 따라 인구의 고령화에 따른 변화에 체계적으로 대응하기 위하여 필요한 조사를 2년 마다 한 번 이상 실시하여야 한다.

〈표3〉 2022년 서울시 노인실태 설문 구성

설문영역	구성내용	비고
A.노후생활	삶의 만족도, 시간 활용(활동내용, 활동장소), 지역사회시설 이용 현황, 사회적 관계, 정보 이용 현황, 디지털 문해력(무인주문기(키오스크), 스마트폰 등)	
B.건강상태	주관적 건강 상태, 만성 질환 현황, 정신건강(우울) 상태, 기능 상태(신체기능, 인지기능), 식생활 및 영양상태, 흡연 및 음주 여부, 운동 현황, 일상생활 활동능력, 노인장기요양보험제도 인지·신청 및 서비스 이용 현황, 장애인 등록(장애 정도, 장애유형)	
C.생활환경	낙상 경험과 조심도, 거주 주택 안정성, 교통수단 현황, 외출 시 불편사항, 운전 경험 및 어려움, 지역사회 불만족 사항	16년도(3차) ~20년도(5차)
D.근로활동	현재 일자리 현황, 과거 일자리 현황, 노후 재취업 경험, 향후 취업 희망 여부, 정부지원일자리 참여 경험 및 의향	조사와 연속성 유지
E.여가활동	여가·문화·자원봉사 활동 현황	
F.존중보호	범죄피해 경험, 연령차별 경험, '노인' 기준 연령, 죽음준비 현황, 희망 장례 방법, 연명치료 의견, 고독사 관련 현황, 학대 경험 및 인지, 자살 생각 여부	
인구특성	성별, 연령, 취업상태 및 상용직여부, 혼인상태, 최종학력, 종교, 가구 구성원 수, 주택유형 및 소유형태·금액, 지역거주기간, 소득액 및 소득원, 지출액 및 지출부담 항목, 경제적 생활수준	
G.생활여건	물질적·식생활 결핍, 자산·부채 현황, 주거 현황 및 개조 의향, 노인주거복지사업 인지 및 이용의향, 건강상태에 따른 희망 거주지	22년도 부가 조사

* 출처: 서울복지재단 2022년 서울시 노인실태조사

라. 홀로 사는 노인에 대한 지원사업 (안 제18조2제1항1호~4호 신설)

- 개정안은 홀로 사는 노인에 대한 복지증진 및 삶의 질 향상을 위하여 다음 각호의 지원사업을 신설하여 추진할 수 있도록 개별사업들을 규정하고 있음. 신설되는 홀로 사는 노인에 대한 지원사업으로는 홀로 사는 노인 심리·정서 지원사업(제1호), 홀로 사는 노인 사회참여사업(제2호), 홀로 사는 노인 일상생활지원사업(제3호), 홀로 사는 노인 지원에 대한 시민 관심 제고를 위한 홍보(제4호) 등으로 지원할 수 있는 사업을 구체화하여 명시하는 것은 적절한 것으로 사료됨.

현 행	개 정 안
제18조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) ① 시장은 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다.	제18조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) ① ----- ----- 취해야 하며, 복지증진 및 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 지원사업을 추진할 수 있다.
<신 설>	1. 홀로 사는 노인 심리·정서지원사업 2. 홀로 사는 노인 사회참여사업 3. 홀로 사는 노인 일상생활 지원사업 4. 홀로 사는 노인 지원에 대한 시민 관심 제고를 위한 홍보

- 서울시에서는 홀로 사는 노인을 위한 사업으로 재가노인지원서비스 센터 운영, 노인지원주택, 취약어르신 안전관리 솔루션(IOT), 노인맞춤돌봄서비스, 돌봄sos센터 등을 추진 중임.

<표4> 서울시에서 추진 중인 홀로사는 노인 관련 서비스

사 업 명	지 원 내 용	비 고
재가노인지원 서비스센터	- 대상 : 기준중위소득 150%이하 만60세 이상 어르신 - 일상생활지원, 정서, 여가활동, 사례관리, 위기예방, 안전지원 등	운영현황:28개소
노인지원주택	- 대상 : 만65세이상 노인으로서 소득 및 자산이 기준을 충족하는자 - 주거 취약 어르신에게 지원주택을 공급하고 지원주택 입주 어르신의 안정적이고 독립적인 생활유지 서비스를 제공	공급규모 :91호
취약어르신 안전관리솔루션	- 안전,건강,사회적관계망 등이 취약한 어르신 가구를 대상으로 사물인터넷(IOT)기술을 활용하여 비대면 노인돌봄서비스 제공	13,000가구 지원
노인맞춤 돌봄서비스	- 만65세이상 국민기초생활수급자, 차상위계층,기초연금 수급자 중 돌봄이 필요한 어르신에게 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활 등 지원	수행기관:70개소
돌봄SOS센터	- 돌봄이 필요한 시민(어르신, 장애인)에게 맞춤형 10대 돌봄서비스 (일시재가, 단기시설, 동행지원, 주거편의, 식사지원, 안부확인, 건강지원, 돌봄제도, 사례관리, 긴급지원) 지원	25개 자치구에서 수행중

다. 설치 및 기능 (안 제30조제2항제4호 신설)

- 시장은 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례」 제5조³⁾ 및 제6조⁴⁾에 따른 기본계획 등의 자문 또는 심의를 위하여 시 노인복지정책위원회를 설치·운영하며, 시 노인복지정책위원회는 노인복지 및 고령사회 기본계획 및 시행계획 수립, 노인복지 및 고령사회 정책의 조정 및 평가에 관한 사항, 고령친화도시 추진 관련 사항 및 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 대해서 자문 또는 심의한다고 규정되어 있음.

현 행	개 정 안
<p>제30조(설치 및 기능) ① (생략)</p> <p>② 시 노인복지정책위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항에 대하여 자문 또는 심의한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>〈신설〉</p> <p>4. · 5. (생략)</p>	<p>제30조(설치 및 기능) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 홀로 사는 노인 지원을 위한 정책 발굴 및 수립 등에 관한 사항</p> <p>5. · 6. (현행 제4호 및 제5호와 같음)</p>

3) 제5조(기본계획 수립) ① 시장은 노인복지 및 고령사회 기본계획을 5년마다 수립·추진하여야 하며, 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 기본목표 및 추진방향
2. 분야별 발전시책, 추진과제 및 추진방법
3. 필요 재원의 규모와 조달방안 및 분배에 관한 사항
4. 제도개선에 관한 사항
5. 관련 행정기관과 공공기관의 역할 분담에 관한 사항
6. 그 밖에 노인복지 및 고령사회 정책 등을 위하여 필요한 사항

② 시장은 노인복지 및 고령사회 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하거나 수립한 기본계획의 주요한 내용을 변경할 때는 '서울특별시 노인복지정책위원회'의 심의를 거쳐야 한다.

4) 제6조(연도별 시행계획 수립) 시장은 제5조에 따라 수립된 기본계획을 기초로 연도별 시행계획을 수립·시행해야 하며, 이 경우 이 조례 제2장(노인복지정책)에서 규정하는 각 조의 사항을 포함하여야 한다.

- 신설되는 안 제30조제2항제4호는 홀로 사는 노인 지원을 위한 정책 발굴 및 수립 등에 관한 사항을 추가하여 5년마다 수립하는 기본계획과 연도별 시행계획 수립 시 홀로 사는 노인에 관한 사항도 포함하여 자문 또는 심의하는 것도 타당하다고 판단됨.

3 개정안 주요 사항 검토

- 홀로 사는 노인에 대한 복지지원에 종합적이고 포괄적으로 지원하여 홀로 사는 노인의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 본 조례 개정안의 취지는 타당하다고 사료됨
- 단, 기존의 1인 가구 지원사업과 사회적 고립 가구 지원사업과의 지원 대상과 내용의 중첩 및 지원 중복에 대한 사전 검토 및 논의가 필요할 것으로 사료됨.

문 의 처

이윤진 입법조사관 (02-2180-8140)