

제327회
서울특별시의회 정례회
제3차 보건복지위원회

서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망
확충을 위한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고 서

(의안번호 : 2241)

2024. 11. 25.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【신동원 의원 발의】

의안번호 2241

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 1) 제안자 : 신동원 의원(찬성 26명)
- 2) 제안일 : 2024.10.16.
- 3) 회부일 : 2024.10.18.

2. 제안이유 및 주요내용

1) 제안이유

- 1인 가구가 증가함에 따라 고독사 발생건수가 해마다 늘고 있는바 고독사 예방과 관련된 사업의 내실화를 위해 시장의 책무를 강화하고 고독사 위험에 노출된 사람에게 정기적 안부확인, 심리상담·치료 등의 사업을 보다 원활하게 진행할 수 있도록 필요 물품·서비스 또는 현금이나 바우처 등을 지원할 수 있도록 근거를 마련하고자 함

2). 주요내용

- 가). 「고독사예방법」 과의 통일성을 위해 ‘고독사 정의’개정

(안 제2조제1호)

나). 시장의 책무를 강화하고자 '사회적 고립 예방' 포함

(안 제3조제2항)

다). 고독사 예방 사업 강화를 위한 물품, 바우처 등 지원 근거 마련

(안 제7조제3항)

3. 참고사항

- 1) 관계법령 : 「고독사 예방 및 관리를 위한 법률」
- 2) 예산조치 : 연 평균 560,000천원
- 3) 입법예고 : 2024.10.23.~2024.10.27.(의견없음)
- 4) 기 타 : 신·구조문 대비표

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 내용과 취지

- 최근 저출산, 고령화 등 사회구조의 변화와 더불어 실직, 휴폐업, 질병, 소득 상실 등으로 인한 가족해체 및 사회적 고립위험이 증가하고 있음.
- 개정조례안은 현행 조례에 상위법에서 규정한 ‘고독사’ 정의(안 제2조)를 수정하고, 고독사 예방뿐만 아니라 외로움·고립 대상자까지 확대하여 시장의 책무를 강화하여 고독사 위험자 및 사회적고립가구에게 지원할 수 있는 근거를 조례에 구체화하고자 하는 것임.
- 고독사가 사회문제로 부각되면서 국가 차원의 정책추진이 요구됨에 따라 정부는 지난 2020년 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」을 제정하였고, 2021년 4월 법 시행에 따라 국가와 지방자치단체는 국민을 고독사의 위험으로부터 보다 적극적으로 보호하고 필요한 정책을 수립 및 시행할 책무를 지니게 되어 이를 조례에 반영할 필요가 있음.

2 주요 내용별 검토

가. ‘고독사’의 정의규정 개정(안 제2조제1호)

- 개정안 제2조제1호는 상위법률인 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」의 ‘고독사’ 정의가 2차례에 걸쳐 수정되어 이를 반영하여 개정하는 것임.

현행	개정안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<u>고독사</u>”란 <u>가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립 상태로 생활하던 사람이 자살, 병사 등의 이유로 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.</u></p> <p>2. ~ 4. (생략)</p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1. “고독사”란 「<u>고독사 예방 및 관리에 관한 법률</u>」 제2조에 따른다.</p> <p>2. ~ 4. (현행과 같음)</p>

- 개정 전 법률에는 ‘고독사’를 ① 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립상태로 생활하던 사람이 ② 자살·병사 등으로 임종을 맞고 ③ 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 고독사로 정의하여 고독사에 대해 사회적 고립자의 사망 외에도 시신의 뒤늦은 발견이라는 요건을 모두 충족해야 하는 것으로 규정하고 있었음.

〈 고독사 법적 정의 개정 경과 〉

	제정 당시 (’21.4.1. 시행)	1차 개정 (23.6.13. 시행)	현행 (’24.2.6. 시행)
사망 전	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립 상태로 생활하던 사람이	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립상태로 생활하던 사람이
사망 시	자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고	자살·병사 등으로 임종을 맞고	자살·병사 등으로 임종하는 것
사망 후	시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음	시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음	(삭제)

○ 본 개정안은 ‘고독사’ 정의에서 시신의 발견 시점을 삭제하여, 사망시점과 관련한 혼선을 예방하고자 하는 상위법 개정사항을 반영하고자 하는 것으로 타당하다고 판단됨.

- 고독사를 “시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음”이라고 하면서 기준 시간은 별도로 정하고 있지 않아, 시·도별 통계에 편차가 존재하고 혼선이 발생할 우려가 있어 시신의 발견 시점을 삭제한 것임.

나. 고독사 외에 사회적 고립(가구)까지 포함한 시장의 책무(안 제3조제2항)와 지원계획 수립(안 제4조제1항), 지원대상(안 제6조제3호, 제4호), 지원사업(안 제7조제1항제6호, 제7호, 제11호), 지원 방법 근거마련(안 제7조 제3항 신설)

현행	개정안
<p>제3조(책무) ① (생략)</p> <p>② 시장은 <u>고독사 현황 파악</u>, <u>고독사 발생 위기</u>에 대한 사전 예방 및 사후 대응의 각 단계에 따른 정책을 시행·수립하여야 한다.</p>	<p>제3조(책무) ① (현행과 같음)</p> <p>② ---- <u>고독사 및 고독사 위험자를 포함한 사회적 고립가구 현황</u> ---- <u>고독사 및 사회적 고립 발생</u> -----.</p>
<p>제4조(예방 및 지원계획의 수립 등) ① 시장은 <u>고독사 예방</u> 및 <u>사회적 고립가구의 안전망 확충</u>을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 예방 및 지원계획을 매년 수립하여야 한다.</p> <p>1. ~ 8. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>제4조(예방 및 지원계획의 수립 등) ① ---- <u>고독사·사회적 고립</u> ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 8. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p>제6조(지원대상) 시장은 다음 각 호에 해당하는 사람을 지원대상자로 한다.</p> <p>1.·2. (생략)</p> <p>3. 동 주민센터, 사회복지기관 등을 통해 발굴된 <u>고독사 위험자</u></p> <p>4. 그 밖에 <u>지원이 필요하다고</u> 시장이 인정하는 사람</p>	<p>제6조(지원대상) ----- -----.</p> <p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. ----- ----- <u>위험자 및 사회적 고립가구</u></p> <p>4. ----- <u>사회적 고립예방 및 지원</u>-----</p>
<p>제7조(예방 및 지원사업) ① 시장</p>	<p>제7조(예방 및 지원사업) ① ----</p>

은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

- 1. ~ 5. (생략)
- 6. 사회적 관계형성을 위한 주민 모임 운영
- 7. 반찬 및 건강음료 제공사업

- 8. ~ 10. (생략)
- 11. 청년층·중년층·노인 등의 사회적 고립 예방을 위한 주거, 일자리 등 맞춤형 지원사업

- 12.·13. (생략)
- ② (생략)
- <신설>

③ 시장은 제1항의 사업을 수행하는 자치구 및 기관·단체 등에 소요되는 비용의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

-----.

- 1. ~ 5. (현행과 같음)
- 6. ----- 공간 및 프로그램 -----
- 7. ----- 제공사업 등 사회적 고립가구 특화 일상생활 돌봄서비스

- 8. ~ 10. (현행과 같음)
- 11. 생애주기별 -----
----- 일자리, 사회참여 프로그램 -----

- 12.·13. (현행과 같음)
- ② (현행과 같음)

③ 시장은 제1항 각 호의 사업의 원활한 수행을 위해 사업참여자 또는 지원대상자에게 필요한 물품이나 서비스 또는 현금이나 바우처 등의 형태로 예산의 범위 내에서 직접 제공 또는 지원할 수 있다.

- ④ -----
----- 단체·개인 -----

-----.

- 안 제3조제2항은 시장의 책무를 강화하기 위해 사회적 (고립) 가구에 대한 현황파악을 추가하고, 안 제4조제1항은 사회적 고립예방까지 포함하여 지원계획을 수립하고, 안 제 7조제1항 제 6호, 제7호, 제3항은 고립가구에 대한 지원내용 및 지원근거를 마련하고자 함.

① 사회적 고립의 심각성

- 1인가구 증가에 따라 중요하게 부각되는 문제 중 하나는 ‘외로움’과 ‘사회적 고립’이며, 1인가구의 고독사나 은둔형 외톨이가 사회적 문제로 부상하고, 특히 코로나 19의 확산 이후 외로움과 사회적 고립을 겪는 사람들이나 고독사가 크게 증가하면서 새로운 사회적 질환으로 여겨지고 있음.
- 국립정신건강센터에서는¹⁾ ‘외로움’은 사회적 연결이나 관계에 대한 주관적 부족감 혹은 상실감을 의미하고, ‘사회적 고립’은 타인, 사회와의 연결 정도와 빈도가 객관적으로 부재하거나 부족한 상태를 말하며 외로움과 사회적 고립은 독립적인 개념이지만 서로 영향을 주는 관계라고 정의함.
- 서울연구원의 1인가구 외로움·사회적 고립 실태와 대응전략 연구결과에 의하면 서울시 1인가구 실태조사 결과 외로움 경험 비율은 62.1%, 사회적 고립 비율 13.6%, 외로움과 사회적

1) 국립정신건강센터 블로그, 외로움과 사회적 고립 척도, 2024.1.11.([카드뉴스] 외로움과 사회적 고립 척도 : 네이버 블로그)

고립을 동시에 겪은 비율은 12.8%로 나타남.

- 세계보건기구(WHO)는 최근 ‘외로움’을 긴급한 세계 보건 위협으로 규정하고 이 문제를 해결하기 위한 ‘사회적 연결 위원회’를 발족했고, “전 세계적으로 유행하는 외로움과 사회적 고립은 건강에 심각한 위협이 된다”며 사회적 연결 위원회를 통해 외로움을 글로벌 보건 과제 우선순위에 두고 해결책을 찾겠다“고 밝히기도 했음.²⁾

② 고독사 및 사회적 고립에 대한 정책적 대응

- ‘서울시민 누구도 외롭지 않은 도시’를 만들고자 모든 계층과 세대의 고립해소 컨트롤타워 역할을 할 전담조직으로 서울시는 24년 7월 복지실 돌봄고독정책관을 신설하였고, 서울시 차원의 종합적·체계적 대응계획으로서 외로움·고독은둔 종합대책인 ‘외로움 없는 서울’을 ‘24년 10월 수립하였음.
- ‘외로움 없는 서울’은 ▲함께 잇다 ▲연결 잇다 ▲소통 잇다의 3대 전략과 7대 핵심과제로 구성되어 있으며, 신규사업으로 여가·문화 활동에 대한 참여 장려를 위한 365 서울챌린지, 고립·은둔 가구의 집 밖 활동 유도를 위한 서울안녕 적립금, 외로움을 느끼는 시민을 위한 서울마음편의점 등을 추진 예정임.

²⁾외로움, 시대의 병...‘연결’을 복원하라, 국민일보, 2023.2.2.장은현 기자외로움, 시대의 病... ‘연결’을 복원하라-국민일보

- 개정안 제6조제3호는 고독사 예방사업의 효과를 제고하기 위해서 고독사를 넘어 사회적 단절을 포괄하는 사회적 고립가구까지 포함하여 지원대상자를 확대하기 위해서 시장의 책무강화, 지원계획, 지원내용, 지원방법 등 이러한 정책적 추진의 근거를 마련하기 위함임.
- 아울러 고독사 예방사업의 원활한 수행을 위해 안 제7조제3항은 참여자 또는 지원대상자에게 필요한 물품이나 서비스 또는 현금 등의 형태로 예산의 범위 내에서 제공할 수 있는 조항을 신설하여 지원사업의 근거를 명확히 하고자 하는 것으로 판단됨.

③ 지원 법적 근거

- 다만, 사회적 고립가구지원에 있어서는 현금성·현물 지원에 따른 부작용을 방지하기 위해 지원 기준 및 내용 등을 세밀하게 설계해야 할 것임.
 - 「공직선거법」 제112조(기부활동의 정의 등) 및 제113조(후보자 등의 기부행위 제한)에 따르면 ‘지방자치단체의 장은 선거구 안에 있는 자 등에게 기부행위를 할 수 없으나, 조례로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 경우에는 기부행위로 보지 아니한다’라고 규정하고 있으나 향후 이번 일부개정조례안을 근거로 고독사 및 사회적고립가구 지원 정책 설계 시 지원 내용과 기준, 절차에 대한 면밀하고 합리적인 계획 수립을 진행해야 할 것임.

「공직선거법」

제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

② 누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

3 종합의견

- 빠른 고령화, 늦어지는 결혼과 출산을 감소, 이혼율 증가 등으로 1인가구가 급속하게 늘어나는 것과 함께 고독사도 증가하는 등 외로움과 사회적 고립이 새로운 사회적 문제로 대두되고 있음. 서울시가 이에 적극 대응하기 위한 종합대책을 수립한 것은 시의적절하며 이를 지원하기 위한 조례상 근거를 마련하는 것도 필요한 것으로 판단됨.

- 개정안은 고독사의 범위를 넓히고자 하는 상위법의 개정사항을 반영하고 있으며, 서울시가 추진하고자 하는 고독사 예방 및 지원사업에 대한 근거를 마련하고자 하는 것으로서 필요한 개정으로 판단되나, 향후 현금·서비스·물품 등 다양한 정책수단이 적법하고 효과적으로 지원될 수 있도록 면밀히 설계해야 할 것임.