

● 제321회 ●  
서울특별시의회 정례회  
제9차 보건복지위원회

서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구  
안전망 확충을 위한 조례 일부개정조례안  
**검 토 보 고 서**  
(의안번호 : 1408)

2023. 12. 19.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【서울특별시장 제출】

의안번호 1408

### I. 조례안 개요

#### 1. 제출경위

- 가. 제출자 : 서울특별시장  
나. 제출일자 : 2023년 10월 16일  
다. 회부일자 : 2023년 10월 23일

#### 2. 제안이유

- 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 개정에 따른 조문 정비, 지원 거부가구 증가에 따른 사회참여 유도사업의 활성화 및 사회적고립가구지원센터 설치·운영 근거 마련을 위해 조례 개정을 추진하고자 함.

#### 3. 주요내용

- 가. 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 용어의 정비  
(안 제2조)  
나. 사회적 고립 예방 및 사회참여 유도를 위한 지원사업 추가  
(안 제7조)  
다. ‘사회적고립가구지원센터’의 설치·운영 근거조항 신설(안 제8조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「고독사 예방 및 관리를 위한 법률」

나. 예산조치 : 해당없음

다. 협의사항

(1) 법무담당관(규제심사): 규제없음

(2) 예산담당관(비용추계): 비용추계서 미첨부사유서 제출

(3) 감사담당관(부패영향평가): 평가제외

(4) 양성평등담당관(성별영향평가): 개선의견 있음(반영)

- 실태조사와 고독사 예방 및 지원사업 관련 조항에 성별, 연령, 장애여부·유형, 거주형태 등에 대해 명시 제안

구분	해당 내용 (제·개정 법령안)	개선안 (법령 수정안)
1	제5조(실태조사) ①~②(생략) ③ 제1항에 따른 실태조사의 방법 및 절차 등 실태조사에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.	제5조(실태조사) ①~②(생략) ③ 제1항에 따른 실태조사를 실시할 때에는 <b>성별, 연령, 장애여부·유형, 거주형태를 분석단위로 포함하여야 하며, 그 밖의 실시 방법 및 절차 등 실태조사에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.</b>
2	제7조(예방 및 지원사업) ① 시장은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 1.~11.(생략) 12. 사회적 고립 예방 및 사회참여 유도를 위한 지원사업 13. 그 밖에 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업 ②~③(생략)	제7조(예방 및 지원사업) ① 시장은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 1.~11.(생략) 12. 사회적 고립 예방 및 사회참여 유도를 위한 지원사업 13. 그 밖에 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업 ② <b>제1항 각 호의 사업을 추진하는 경우 성별, 연령, 장애여부·유형, 거주형태 등 시민의 특성을 적극 고려하여야 한다&lt;신설&gt;</b> ③~④(생략)<기존 ②, ③>

(5) 시민협력과(공공갈등진단): 갈등사항 없음

(6) 조직담당관(위원회 신설): 해당없음

(7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 검토의견 : 해당없음

## 라. 기타

- (1) 입법예고 (2023. 8. 17. ~ 9. 6.) 결과: 의견없음
- (2) 신·구조문 대비표: 붙임

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

### 1 개정안의 취지

- 동 개정안은 상위법인 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 개정 사항을 반영하고, 집행기관에서 기추진 중인 사회적고립 가구 센터의 설치·운영 및 관련 사업 추진에 대한 법률적 근거 등을 마련하고자 발의되었음.

### 2 개정안의 주요내용 검토

#### 가. 상위법 개정사항 반영에 대한 검토

- 본 조례안의 상위법률은 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」로 해당 법률은 고독사가 사회적인 문제로 부각되면서 이를 체계적으로 예방·관리하기 위하여 2020년 제정, 2021년 4월에 시행되었음.
- 개정 전 법률에서는 고독사를 ‘홀로 사는 사람의 죽음’으로 정의하고 있었으나, 2023년 6월 일부개정을 통해 ‘사회적 고립상태로 생활하던 사람’으로 고독사를 재정의한 바 있음.
  - 개정법률안은 기존법률안이 고독사 대상자를 1인 가구로 한정하고 있었으나, 서울시 종로구 모자 사망사건(‘21.6.27.), 서대문구 모녀 사망사건(‘22.11.23.) 등 2인 이상의 가구에서도 사회적 고립 상태에서 사망하는 사건이 발생함.
  - 최근 몇 년간 발생한 일가족 사망사건들의 사례를 보면,
    - ① 주민등록상 1인가구는 아니더라도 가족 전체가 사회적

으로 고립되어 있다가 사망하거나, ② 치매·정신질환 등을 앓고 있는 환자를 돌보며 생계를 전적으로 책임지고 있는 성인이 사망하는 경우 등이 있음.

- 상위 법률은 이러한 사건도 고독사에 포함시켜 고독사 위험에 노출될 가능성이 있는 정책 대상자의 범위를 넓히고자 하는 취지로 발의<sup>1)</sup>되었음.

〈표〉 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 신·구조문 대비표

기존 법률	개정 법률(2023.6.13. 시행)
제2조(정의) 이 법에서 “고독사”란 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.	제2조(정의) ----- ----- <u>사회</u> <u>적 고립상태로 생활하던 사람</u> ----- ----- ----- -----.

- 본 개정안은 주민등록상 1인 가구는 아니더라도 가족 전체가 사회적으로 고립되어 있는 경우에서 사망한 사건을 고독사의 범위에 포함시켜, 고독사 문제에 보다 폭넓게 대응하고자 하는 상위법 개정사항을 반영하고자 하는 것으로 별도 쟁점은 없는 것으로 판단됨.

〈표〉 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.

1) 한정애 의원 등 14인 발의(2022.11.2), 2023.6.13.개정

현행	개정안
1. “고독사”란 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살, 병사 등의 이유로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.	1. ----- ----- 사회적 고 립상태로 생활하던 ----- 임종----- ----- -----.
2. ~ 4. (생략)	2. ~ 4. (현행과 같음)

#### 나. 사회적 고립 예방 및 사회참여 유도를 위한 지원사업 추가

- 서울시에서는 2018년 제1기 고독사 예방 종합계획을 수립한 후 매년 예방 계획을 수립해 시행하고 있음.
- 23년 고독사 예방계획에 따르면 서울시에서는 고독사 예방을 위해 4개 분야에서 30개의 사업을 진행하고 있는 것으로 나타남.
  - 2022년 서울시복지재단에서 발간한 사회적 고립가구 매뉴얼에서는 사회적 고립이란 열악한 관계망의 양과 질, 그로 인한 외로움·고독의 정서적 상태, 인간관계와 사회적 지원 정보의 고립을 포함한다고 정의하고 있음.

〈표〉 서울시 고독사 예방 사업 현황

정책과제	사업명	소관부서	비고
1. 상시적 발굴체계 구축	1-1. 고독사 위험 1인가구 실태조사를 통한 직접 발굴	안심돌봄복지과	
	1-2. 복지 사각지대 발굴시스템 등과 연계한 발굴	안심돌봄복지과	
	① 위기정보 빅데이터 활용 복지사각지대 발굴조사		
	②취약계층 가정방문 복지서비스, 연간모니터링 시행		
	1-3. 지역 복지공동체 등과 연계한 발굴	안심돌봄복지과	

정책과제	사업명	소관부서	비고
2. 사회적 고립 해소를 위한 연결 및 돌봄 강화	① 지역사회보장협의체, 명예사회복지공무원 운영		
	② 시민 접점기관 협업을 통한 위기가구 발굴		
	<b>2-1. 사회적 관계망 형성 적극 추진</b>	안심돌봄복지과	보건복지부
	① 우리동네돌봄단 연중 운영을 통한 돌봄 내실화		
	② 고독사 예방 및 관리 시범사업을 통한 관계망 활동 추진		
	③ 민관협력, 동단위 종교협의회 구성·운영		
	<b>2-2. 정보통신기술을 활용한 상시돌봄 체계</b>		
	① 고독사 위험가구 스마트플러그 설치 및 운영	안심돌봄복지과	
	② 고독사 위험가구 서울살피미앱 설치 및 운영		
	③ 취약 어르신 고독사 예방 안전관리 솔루션 (IoT) 보급		
④ 고독사 위험가구 AI안부확인서비스 개선 및 고도화			
⑤ 손목다터 9988을 통한 고독사 예방 및 자기주도적 건강관리	스마트건강과		
<b>2-3. 고독사 예방 활동 공간 운영</b>	1인가구담당관		
3. 생애주기별·분야별 맞춤형 복지서비스 연계·지원	<b>3-1. 청년 위험군을 위한 복지서비스 연계·지원</b>	청년사업반	
	① 고립·은둔 청년의 발굴부터 사회진출까지 원스톱 지원		
	② 청년 정신건강 증진 및 심리안정을 위한 마음건강 사업 확대		
	<b>3-2. 중장년 위험군을 위한 복지서비스 연계·지원</b>		
	① 중장년층 수요·관심 맞춤형 평생교육 강화	1인가구 담당관	복지재단
	② 중장년 1인가구 대상 생애설계 및 취업지원	평생교육과	50+재단
	③ 중장년의 경력을 전환·연장할 수 있는 전직지원		
	<b>3-3. 어르신 위험군을 위한 복지서비스 연계·지원</b>		
	① 빈곤·돌봄위기 저소득 어르신 대상 방문건강관리 서비스	보건의료정책과	
	② 결식우려 어르신 대상 무료급식 및 안부확인 서비스	어르신복지과	
	③ 취약계층 어르신 맞춤형 돌봄서비스 제공	어르신복지과	
	<b>3-4. 사망자를 위한 사후지원</b>	어르신복지과	
	<b>3-5. 대상자별 수요를 반영한 맞춤서비스 제공</b>		
	① 서울형 긴급복지 생계비 단가 인상 및 고립가구 특별지원	안심돌봄복지과	
	② 정서안정을 위한 반려식물 보급	농수산유통담당관	
	③ 우울·자살 고위험군의 발굴부터 사후관리까지	정신건강과	
	④ 주거취약지역 거주 고립가구에 대한 주거안정 지원	주거안심지원반	
4. 민간협력 및 제도개선을 통한 고립가구 안전망 확대	<b>4-1. 사회적고립가구지원센터 연계로 고난이도 고립가구 대응역량 강화</b>	복지재단	
	① 지원거부·숨은 고립가구에 대한 공공-민간협업		



정책과제	사업명		소관부서	비고
		강화		
		② 민간기관 중심 거부가구 지원모델 개발사업 '있다확대'		
	4-2. 법령개정에 따른 조례개정 추진		안심돌봄복지과	

- 해당 개정조례안은 예방 및 지원사업의 범위에 사회적 고립가구 중 지속적으로 서비스 지원 등을 거부하거나 회피하는 가구를 개입거부가구로 정의하고, 이에 대한 사회참여 유도 지원을 추가하고자 하는 것으로, 해당 사업은 이미 집행기관(서울시복지재단)에서 추진되고 있어 별도의 쟁점사항은 없는 것으로 판단됨.

#### 다. '사회적고립가구지원센터'의 설치·운영 근거조항 신설

- 서울시 복지재단에서는 2022년부터 사회적고립센터를 만들어 사회적 고립가구에 대한 지원사업을 진행하고 있음.
  - 1인 가구의 증가, 관계망과 정보의 단절 등으로 인한 사회적 고립은 개인의 문제가 아닌 사회적 문제로 서울시는 보건복지부와 함께 고독사 예방 및 관리사업을 추진 중에 있음.

〈표〉 서울시복지재단 사회적 고립가구 지원센터 23년 주요사업

팀명	핵심기능	주요사업
고립가구 총괄팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위기대응시스템 운영지원</li> <li>• 고립가구 인식개선 및 홍보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 스마트플러그(IoT) 야간·휴일 관제, AI 안부확인 지원</li> <li>- 고립가구 IoT · AI 서비스 효과성 조사와 품질관리</li> <li>- 고립가구 위기대응총괄시스템 구축</li> <li>- 고립가구 인식개선 포럼 및 홍보 강화</li> <li>- 고립가구지원 정책개발 자문단 운영</li> </ul>
고립가구 지원팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고난이도 고립가구 현장대응지원</li> <li>• 광역자원개발 및 서비스 연계</li> <li>• 지원인력 역량강화·활동지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고난이도 고립가구 현장대응지원</li> <li>- 현장중심 거부가구지원 모델개발 '있다+'사업</li> <li>- 위기가구 법률 · 금융 서비스 연계</li> <li>- 120연계 자치구 [복지상담센터] 운영 지원</li> <li>- 광역기관 네트워크 구축 및 자원개발</li> <li>- 공공 · 민간 현장 거부가구지원 매뉴얼 교육</li> <li>- 우리동네돌봄단 매뉴얼 교육 및 활동지원</li> </ul>

〈표〉 사회적고립가구센터 예산 현황

예산현황		
2022년	2023년	증감
618,300천원	1,495,838천원	877,538천원

- 이미 서울시복지재단에서 운영 중인 사회적고립가구지원센터의 법률적 근거를 조례를 통해 마련하고자 하는 것으로 별도의 쟁점사항은 없음.

〈표〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(예방 및 지원사업) ① 시장은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 1. ~ 11. (생략)	제7조(예방 및 지원사업) ① ----- ----- -----. 1. ~ 11. (현행과 같음)

현행	개정안
<p>&lt;신설&gt;</p> <p>12. (생략)</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>12. <u>개입거부 가구(사회적 고립가구 중 지속적으로 서비스 지원 등을 거부하거나 회피하는 가구를 말한다)의 사회참여 유도 지원</u></p> <p>13. (현행 제12호와 같음)</p> <p>제8조(사회적고립가구지원센터) ① <u>시장은 제7조제1항 각 호와 관련된 사업을 추진하기 위하여 사회적고립가구지원센터(이하 “센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</u></p> <p>② <u>시장은 제1항에 따른 센터를 재단법인 서울시복지재단에 둘 수 있다.</u></p> <p>③ <u>시장은 센터의 설치 및 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</u></p>

라. 기타 사항 : 고독사 예방을 위한 실태조사 및 지원사업 관련 조항

- 동 개정안에는 성별영향평가 개선의견을 반영해 고독사 예방을 위한 실태조사와 고독사 예방 및 지원사업 관련 조항에 성별, 연령, 장애여부 유형, 거주형태 등을 구체적으로 명시하였음.

현행	개정안
<p>제5조(실태조사) ①·② (생략)</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>실태조사의</u> 방</p>	<p>제5조(실태조사) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- <u>실태조사를 실시할</u></p>

현행	개정안
<p>법 및 절차 등 실태조사에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.</p> <p>제7조(예방 및 지원사업) ① 시장은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.</p> <p>1. ~ 11. (생략)</p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p> <p>12. (생략)</p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p> <p>② (생략)</p> <p>③ 제2항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.</p>	<p><u>때에는 성별, 나이, 장애여부·유형, 거주형태를 분석단위로 포함하여야 하며, 그 밖의 실시 ---.</u></p> <p>제7조(예방 및 지원사업) ① ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 11. (현행과 같음)</p> <p><u>12. 개입거부 가구(사회적 고립가구 중 지속적으로 서비스 지원 등을 거부하거나 회피하는 가구를 말한다)의 사회참여 유도 지원</u></p> <p>13. (현행 제12호와 같음)</p> <p><u>② 제1항 각 호의 사업을 추진하는 경우 성별, 나이, 장애여부·유형, 거주형태 등 시민의 특성을 적극 고려하여야 한다.</u></p> <p>③ (현행 제2항과 같음)</p> <p><u>④ 제3항</u>----- ----- -----.</p>

- 성별영향평가란 정부 정책이 성별에 미치는 영향과 성차별 발생 원인 등을 체계적·종합적으로 평가하여 합리적으로 개선함으로써 실질적인 양성평등을 실현하기 위한 것으로 조례·규칙의 제정 또는 개정안은 그 대상이 됨.
- 서울시는 해당 조례에 근거하여 사회적 고립 1인가구 실태조사를 매년 실시해오고 있으며, 2023년 9월부터 24년 1월까지

실시할 예정인 2023년 사회적 고립가구 1인가구 실태조사표에도 조사대상자의 연령, 성별, 장애유무 등을 체크하도록 되어 있음.

- 또한, 고독사 예방 사업 추진과정에서도 ‘1인가구 실태조사표’에 의거해 고독사 위험군(고·중·저)을 분류해 대상자별 특성을 반영한 사업을 진행하고 있음.

### 3 종합의견

- 해당 조례개정안은 고독사의 범위를 넓히고자 하는 상위법의 개정사항을 반영하는 것으로 고독사 문제에 보다 폭넓게 대응하기 위한 서울시의 고독사 예방사업 추진의 법령적 근거를 마련하기 위한 것으로서 이견 없음.
- 서울시는 지자체 차원에서 고독사 예방 종합계획을 별도로 마련하여 고독사 예방사업을 지속적으로 수행하는 대표적인 지자체<sup>2)</sup>로 사회적 고립가구 중 지속적으로 서비스 지원 등을 거부하거나 회피하는 가구를 ‘개입거부가구’로 정의하고, 이에 대한 사회참여 유도 지원을 추가하고자 하는 근거를 조례에 명시하고자 하는 것임.
  - 고독사의 원인·영향 요인은 사회적 고립과 외로움, 가족관계의 단절 등 개인적 요인 외에도 사회구조적 변화들도 고독사의 원인과 영향 요인으로 작용하게 됨. 또한, 연령대별로 원인도 다양하게 나타나고 있어 정책, 서비스 대상 선정, 지원내용 등 정책 실행과정에서도 생애주기에 따른 차이를 반영할 필요가 있다 하겠음.<sup>3)</sup>

2) 배은경, 정순돌, 유재언, 이하진. (2023). 고독사 예방 및 관리를 위한 정책 방안 도출 연구: 델파이 기법을 중심으로. 보건사회연구, 43(2), 169-191.

- 서울시 복지재단에서는 2022년부터 ‘사회적고립센터’를 만들어 사회적 고립가구에 대한 지원사업을 하고 있으며, ‘사회적 고립가구지원센터’의 설치 운영에 근거를 조례에 명시하는 것으로 별도의 이견은 없음.
- 다만, 2023년 5월에는 중앙정부에서 「제1차 고독사 예방 기본 계획(‘23~‘27)」을 수립하였으며, 2024년에는 서울시 25개 전 자치구에서 보건복지부의 “고독사 예방 및 관리 시범사업”을 시행할 예정에 있으므로, 집행기관에서는 중앙정부 시범사업의 내용 및 진행 추이 등을 반영해 유사·중복되는 사업 내용이 없도록 추진할 필요가 있을 것임.

---

3) 배은경, 정순돌, 유재언, 이하진. (2023). 고독사 예방 및 관리를 위한 정책 방안 도출 연구: 텔파이 기법을 중심으로. 보건 사회연구, 43(2), 169-191.