

● 제285회 ●

서울특별시의회(임시회)

제2차 보건복지위원회

**서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구
안전망 확충을 위한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서**

2019 2. 27.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 강동길 의원 발의 】

의안번호 318

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 강동길 의원(찬성의원 10)
- 나. 제안일 : 2019. 1. 15.
- 다. 회부일 : 2019. 1. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 현행 조례에서는 “사회적 고립가구”의 예방과 지원보다는 “고독사 예방”에만 중점을 두고 있으며, 사회적 고립의 계층과 형태는 다양한 반면 그에 대한 예방과 지원에 관한 사항은 고독사의 예방과 관련해서만 규정하고 있는 한계가 있어 이에 “사회적 고립가구”에 대한 예방 및 지원계획의 수립과 관련 사업 등의 조성 및 지원에 관한 사항을 보완하려는 것임.

나. 주요내용

- 예방 및 지원계획의 수립에 사회적 고립가구의 안전망 확충에

관한 사항을 추가함(안 제4조).

- 청년층·중년층·노인 등의 사회적 고립 예방을 위한 주거, 일자리 등 맞춤형 지원사업을 규정함(안 제7조).
- 협력체계 구축 사항에 사회적 고립가구 안전망 확충에 관한 사업을 추가함(안 제8조).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 해당사항 없음.

나. 예산조치 : 비용추계서 비대상 사유서 별첨

다. 기 타 : 신·구조문 대비표(별첨)

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지

- 본 개정안 ‘사회적 고립가구’에 대한 예방 및 지원계획 수립, 사회적 고립가구의 안전망 확충, 청년층·중년층·노인 등의 사회적 고립 예방을 위한 주거 및 일자리 등 맞춤형 지원사업 및 협력체계 구축을 위한 조례상 근거를 마련하기 위한 취지로 제안되었음.

2 주요사항 검토

가. 시장의 책무(안 제3)

- 현행 조례 제2조제4호에서 정의하는 ‘사회적 고립가구란 가족, 이웃, 친구관계가 단절되었거나 단절되어가는 1인 가구를 말한다’라고 규정하고 있음.
- 사회적 고립은 초핵가족사회로 기존 가족중심의 돌봄기능고 사회안전망 약화되어 이에 대한 사회적 관계 형성 및 복지·보건서비스 연계 등 공공과 지역사회가 함께 대책을 마련해야 하는 사안임¹⁾.

- 전체 378만 가구 중 1인·2인가구 205만 가구, 54% 차지(* 2015년 통계청 인구주택총조사)
 - 1인가구 현황 : '10년 855가구(25%) → '15년 1,116가구(31%)
 - 2인가구 현황 : '10년 782가구(22%) → '15년 930가구(25%)
- 보건복지부 무연고 사망자 통계에 의하면 계속적으로 증가추세
 - 서울시 : '14년 299건 → '15년 338건 → '16년 308건 → '17년 366건
 - 전 국 : '14년 1,384건 → '15년 1,669건 → '16년 1,833건 → '17년 2,010건

- 1) - 일본 : 연간 3만명 상당이 고독사로 사망. 독신 중년남성 4명 중 1명
- 영국 : 외로움 문제를 담당하는 장관 임명. 75세 이상 절반 홀로 거주

- 그러나 주민등록 공부상 1인가구 현황 파악은 가능하나, 「개인정보 보호법」 강화로 가족과 단절 여부(취업, 채권채무 등과 관련한 은둔, 자발적 고립 등 단절확인 불가) 파악에 한계가 존재하며,
 - 사회의 변화에 따라 1인가구의 유형도 다양화 양상을 보이며, 취업, 독신, 은둔, 개인의 선택 등 반드시 보호를 전제로 한다고 보기 어려움이 존재하므로 취업, 독신 등 위험도 판단 및 지원대상 포함 여부 등에 신중한 접근이 필요하다고 판단됨.
- ※ 송파구, 관할 통장이 2019.1월 동절기 1인가구 전수조사 시 가구형태, 주소, 성명 등 개인정보 유출했다고 1인가구 대상자로부터 사생활 침해로 신고된 상태임

나. 사회적 고립가구의 예방 및 지원계획 수립(안 제4조)

- 사회적 고립가구의 거주 특성은 고시원·원룸·옥탑방·쪽방·다세대 주택 등 주거취약지역이 많고, 이혼과 실업 등으로 인한 가족과의 관계 단절이 나타남.
- ※ 지역별로 관악구(19건), 노원구(18건), 구로구(17건), 강서구(13건) 순
- 고독사 확실사례 162건 중 남성이 137건으로 많고(85%). 중장년층이 다수(62%)이며, 사망자 39%는 알코올중독, 우울증, 간경화 등으로 발생하고 있음.
 - 서울시는 현행 조례 제4조에 의거하여 예방계획을 매년 수립하여 시행하고 있음.
 - 2019년 ‘고독사 없는 서울’구현 기본계획이 현재 전문가·현장 업무 담당, 주관부서장 등으로 구성된 TF팀 구성, 의견수렴 중이며, 3차 회의를 거쳐 계획수립 예정임.
 - 따라서 금번 개정조례안의 예방 및 지원계획의 수립 조항은 타당하다고 사료되며, 다만 ‘사회적 고립가구’의 당사자와의 상담 및 지속적 관찰을 해야하며, 은둔 및 상담기피 등으로 그 수요의 파악에 어려움

이 있을 것으로 판단됨.

- 또한, 1인가구가 반드시 위험한지에 대한 검토가 필요한 바, 예방 및 지원계획의 수립에 있어 사회적 고립가구의 안전망 확충에 대한 면밀한 검토가 요망됨.

※ 고독사 연령별 비율

| 연령별 | 20대 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 | 70대 | 80대 | 90대 이상 | 연령 불상 |
|-----|------|------|-----|--------|--------|------|------|--------|-------|
| 비율 | 3.1% | 9.9% | 21% | 35.8 % | 19.8 % | 7.4% | 1.2% | 0.6% | 1.2 % |

다. 청년층·중년층·노인 등의 맞춤형 지원사업을 규정 신설(안 제7조)

- 개정안 제7조 청년층·중년층·노인 등의 사회적 고립 예방을 위한 주거, 일자리 등 맞춤형 지원사업은 현재 청년 및 중·장년 일자리 사업에서 기 실행하고 있음
- 그러나 본 개정조례안에 사회적 고립이 우려되는 청년층, 중년층 및 노인을 대상으로 한 맞춤형 지원사업의 규정을 하는 것은 사회적 고립의 예방이라는 측면에서 타당하다고 판단됨.

라. 사회적 고립가구에 대한 협력체계 구축사항 조항 신설(안 제8조)

- 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충에 관한 사업을 체계적으로 추진하기 위해 자치구, 관련 기관 및 단체 등고 유기적 협력체계 구축을 시장의 책무 규정으로 두는 것은 사업의 실질적 수행이라는 책무에서 타당하다고 판단됨.

3 종합 의견

- 사회적 고립가구는 사회적 관계 단절상태와 빈곤, 실직, 질병, 정신적 문제 등이 동시에 발생하여 스스로 해결할 수 없는 상황 발생하나 공적 지원이 필요함에도 노인·장애인·여성 등 대상별 복지체계로는 관계단절문제 해결이 어렵고, 중장년 1인가구에 대한 지원체계가 미비함.
- 주민등록 공부상 1인가구 현황 파악은 가능하나, 「개인정보보호법」 강화로 가족과 단절 여부(취업, 채권채무 등과 관련한 은둔, 자발적 고립 등 단절확인 불가) 파악에 한계가 존재하며,
- 사회의 변화에 따라 1인가구의 유형도 다양화 양상을 보이며, 취업, 독신, 은둔, 개인의 선택 등 반드시 보호를 전제로 한다고 보기 어려움이 존재하므로 취업, 독신 등 위험도 판단 및 지원대상 포함 여부 등에 신중한 접근이 필요하다고 판단됨.
- 본 조례 제2조(정의)에 “사회적 고립가구”란 가족, 이웃, 친구 관계가 단절되었거나, 단절되어가는 1인 가구를 말한다. 라고 정의하고 있으나, 1인 가구는 취업, 독신 및 개인기호에 따른 선택 등 여러가지 유형으로 존재하고 있어 반드시 보호를 전제하고 있다고 보기는 어려움.
- 따라서, 금번 개정조례안은 기 시행하고 있는 예방사업 및 협력체계 구축 등은 그 타당성을 인정할 수 있으나, 1인가구가 반드시 위험한지에 대한 검토가 필요하므로 예방 및 지원계획의 수립에 있어 사회적 고립가구의 안정망 확충에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 사료됨.

참 고 1 '18년 서울시 1인가구 지원실적 및 1인가구 통계

1인가구 발굴 및 지원실적

'이웃살피미', '이웃지킴이' 등 주도적인 주민조직 구성과 민·관 협력체계를 구축하고, 주민이 자발적으로 고독사 예방 활동 추진 : **총 351명**

(단위: 명, %)

| 전체 | 통반장 | 지역 주민 | 동지사협 위원 | 직능 단체 | 기타 활동가 | 지역 복지기관 | 고시원 관계자 | 나눔 이웃 | 직원 | 종교 | 주민 자치회 |
|----------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 351 (100.0) | 184 (52.4) | 47 (13.4) | 32 (9.1) | 23 (6.6) | 22 (6.3) | 15 (4.3) | 14 (4.0) | 5 (1.4) | 2 (0.6) | 3 (0.9) | 4 (1.1) |

| 전체 | 20대 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 | 70대 | 80대 | 확인안됨 |
|---------------|------------|-------------|--------------|---------------|---------------|-------------|------------|-------------|
| 351 (100.) | 3 (0.9) | 12 (3.4) | 36 (10.3) | 135 (38.5) | 125 (35.6) | 28 (8.0) | 1 (0.3) | 11 (3.1) |

고립 1인가구 발굴 및 지원실적 : 총 768명, 5,324건 지원

| 발굴건수 | 지 원 실 적 (연인원, 명) | | | | | | |
|------|------------------|-----|-----|-----|-----|-------------|---------------|
| | 계 | 생계비 | 의료비 | 주거비 | IoT | 도시락 현물지원 | 기타 (자조모임등) |
| 768 | 5,324 | 429 | 168 | 227 | 89 | 3,434 | 977 |

통계청 인구주택총조사 5년(2000~2015년) 주기, 서울시 가구현황

(가구, %)

| 연 도 | 계 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 이상 |
|-------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2000년 | 3,085,936 (100.0) | 502,245 (16.3) | 524,663 (17.0) | 670,538 (21.7) | 989,621 (32.1) | 398,869 (12.9) |
| 2005년 | 3,309,890 (100.0) | 675,739 (20.4) | 670,455 (20.3) | 732,043 (22.1) | 917,243 (27.7) | 314,410 (9.5) |
| 2010년 | 3,504,297 (100.0) | 854,606 (24.4) | 781,527 (22.3) | 788,115 (22.5) | 807,836 (23.1) | 272,213 (7.8) |
| 2015년 | 3,784,490 (100.0) | 1,115,744 (29.5) | 930,467 (24.6) | 817,440 (21.6) | 701,945 (18.5) | 218,894 (5.8) |

참 고 2

고독사 관련 자치구 현황

(2018. 12월말 기준)

| 연번 | 자치구 | 동명 | 세대수 | 1인 가구 | 비율 (%) | 발굴 건수 | 지 원 실 적 (연인원) | | | | | | |
|----|------|----------------|--------------------|------------------|----------------|----------|---------------|-----|-----|-----|-----|-------------|-----|
| | | | | | | | 소계 | 생계비 | 의료비 | 주거비 | IoT | 도시락 현물지원 | 기타 |
| 계 | | | 317,391 | 153,465 | | 768 | 5,324 | 429 | 168 | 227 | 89 | 3,434 | 977 |
| 1 | 종로구 | 창신2동 | 4,270 | 1,970 | 46.1 | 17 | 54 | 15 | 6 | 5 | | 11 | 17 |
| 2 | | 종로5.6가동 | 3,204 | 2,094 | 65.4 | 18 | 268 | 8 | 2 | 8 | | 250 | |
| 3 | 용산구 | 용문동 | 5,288 | 1,826 | 34.5 | 33 | 136 | 23 | 7 | 1 | 3 | 22 | 80 |
| 4 | 성동구 | 성수1가1동 | 7,617 | 3,002 | 39.4 | 24 | 75 | 43 | 10 | 2 | | 20 | |
| 5 | 동대문구 | 이문1동 | 14,445 | 8,005 | 55.4 | 60 | 220 | 19 | 3 | 4 | 5 | 187 | 2 |
| 6 | 중랑구 | 면목본동 | 17,439 | 7,982 | 45.8 | 14 | 69 | 13 | 5 | 2 | | 44 | 5 |
| 7 | 성북구 | 장위1동 | 8,910 | 3,145 | 35.3 | 15 | 194 | 21 | 3 | 3 | | 165 | 2 |
| 8 | 강북구 | 번3동 | 7,624 | 2,056 | 27.0 | 65 | 198 | 14 | 9 | 4 | | 126 | 45 |
| 9 | | 수유3동 | 12,161 | 6,106 | 50.2 | 34 | 98 | 16 | 5 | 13 | | 64 | |
| 10 | 노원구 | 하계1동 | 12,479 | 4,713 | 37.8 | 36 | 71 | | 10 | 7 | | 54 | |
| 11 | | 공릉1동 | 17,910 | 7,632 | 42.6 | 38 | 654 | | 22 | 46 | | 580 | 6 |
| 12 | | 월계2동 (월계3동) | 11,270 (13,033) | 3,609 (3,474) | 32.0 (26.7) | 47 | 121 | 1 | 14 | 6 | | 100 | |
| 13 | 서대문구 | 북아현동 | 7,537 | 2,767 | 36.7 | 29 | 147 | 17 | 2 | 6 | | 60 | 62 |
| 14 | | 신촌동 | 11,630 | 8,405 | 72.3 | 31 | 832 | 49 | 4 | 6 | 66 | 673 | 34 |
| 15 | 마포구 | 성산2동 | 17,371 | 6,513 | 37.5 | 92 | 38 | 17 | 11 | 2 | | | 8 |
| 16 | 양천구 | 신월1동 | 10,165 | 4,148 | 40.8 | 15 | 116 | 33 | 4 | 19 | | 60 | |
| 17 | 강서구 | 가양2동 | 8,112 | 3,700 | 45.6 | 35 | 117 | | | | | 65 | 52 |
| 18 | | 가양3동 | 7,724 | 2,817 | 36.5 | 28 | 400 | | | | | 360 | 40 |
| 19 | 구로구 | 구로4동 | 10,734 | 4,824 | 44.9 | 13 | 66 | 19 | 1 | 4 | | 42 | |
| 20 | 금천구 | 가산동 | 12,441 | 8,510 | 68.4 | 16 | 597 | 19 | 7 | 23 | | 160 | 388 |
| 21 | | 독산1동 | 17,334 | 8,052 | 46.5 | 8 | 119 | 16 | 9 | 23 | | 44 | 27 |
| 22 | 영등포구 | 신길1동 | 9,578 | 5,402 | 56.4 | 33 | 84 | 11 | 3 | 7 | | 25 | 38 |
| 23 | 동작구 | 노량진1동 | 14,481 | 6,010 | 41.5 | 28 | 150 | 18 | 18 | 7 | 15 | 92 | |
| 24 | 관악구 | 대학동 | 15,361 | 11,135 | 72.5 | 10 | 105 | 21 | 3 | 15 | | 60 | 6 |
| 25 | | 행운동 | 16,583 | 9,818 | 59.2 | 20 | 180 | 20 | 3 | 10 | | 120 | 27 |
| 26 | 강남구 | 역삼1동 | 22,690 | 15,750 | 69.4 | 9 | 215 | 16 | 7 | 4 | | 50 | 138 |

□ 보건복지부 무연고사망자 연도별 통계

| 구 분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
|-----|--------|--------|--------|--------|
| 서울시 | 299건 | 338건 | 308건 | 366건 |
| 전 국 | 1,384건 | 1,669건 | 1,833건 | 2,010건 |