

서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원  
기본 조례 전부개정조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2643호

나. 발 의 자 : 서윤기·최선 의원(강동길 의원 외 20명 찬성)

다. 제안일자 : 2021년 8월 11일

라. 회부일자 : 2021년 8월 18일

## 2. 제안이유

- 1인가구가 빠르게 증가하고 있으나 그 간 정부와 지방자치단체의 정책이 다인세대에 주안점을 두고 있어 1인가구는 각종 지원정책에서 소외되고 있는 실정임.
- 이에 따라 1인가구의 특성을 고려한 지원 사업을 추가하고, 1인가구 지원센터와 1인가구를 위한 이용시설의 설치·운영, 1인가구 정책 자문위원회에 대한 법적 근거 마련 등을 통해 1인가구 지원에 대한 실효성을 제고하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 고유명사로 확립되어 가고 있는 “1인가구”의 용어 사용례에 맞게 조례의 문구를 정비함
- 나. 조례는 서울시에 주소를 둔 1인가구에 적용하되 시행규칙에서 1인가구로 보아 지원이 필요하다고 규정한 경우 적용대상이 될 수 있도록 규정함(안 제4조)
- 다. 1인가구의 사회적 관계 형성 및 정서적 교류 활성화 지원 등 지원 사업을 확대함(안 제11조)
- 라. 1인가구 지원센터, 이용시설의 설치·운영을 규정함(안 제12조·안 제13조)
- 마. 서울특별시 1인가구 정책자문위원회에 관한 사항을 규정함(안 제16조)
- 바. 관련단체와의 협력, 행·재정적 지원, 표창 및 포상 등을 규정함(안 제17조~안 제19조)

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 1인가구 지원정책의 실효성 제고를 위해 1인가구 지원 사업을 확대하고, 정책자문위원회 신설, 지원센터와 이용시설의 설치·운영, 민관협력 구축 등의 전부개정 사항을 담고 있음.

##### 나. 1인가구 현황과 정책 추진 환경

- 통계청에 따르면, 1인가구의 비중이 가파르게 증가하면서 전체 가구 중 31.7%를 차지할 정도로 주된 가구형태로 자리잡고 있음(2020년 기준).

< 가구원 수별 가구 현황 >

(단위: 천 가구, %)

연도	전체 가구	1인		2인		3인		4인 이상		
		비중	가구	비중	가구	비중	가구	비중	가구	
2015	19,111	100.0	5,203	27.2	4,994	26.1	4,101	21.5	4,813	25.2
2016	19,368	100.0	5,398	27.9	5,067	26.2	4,152	21.4	4,751	24.5
2017	19,674	100.0	5,619	28.6	5,260	26.7	4,179	21.2	4,616	23.5
2018	19,979	100.0	5,849	29.3	5,446	27.3	4,204	21.0	4,481	22.4
2019	20,343	100.0	6,148	30.2	5,663	27.8	4,218	20.7	4,315	21.2
2020	20,926	100.0	6,643	31.7	5,864	28.0	4,200	20.1	4,218	20.2

※ 출처 : 비상경제 중앙대책본부 회의자료(1인가구 중장기 정책방향 및 대응방안, 2020.6.25.)에서 2020년 현황을 추가해 재구성함.

- 청년, 중장년, 노년 전세대에서 1인가구가 증가하고 있으며, 특히 인구고령화로 노년층에서 급증하고 있음.

< 연령대별 1인가구수 및 증감 >

(단위 : 만가구)

	전체	~20대	30대	40대	50대	60대	70대~
'00년(A)	225.5	57.3	42.8	29.7	24.9	35	35.8
'20년(B)	664.3	134.3	111.5	90.3	103.9	103.8	120.2
차이(B-A)	438.8	77	68.7	60.6	79	68.8	84.4

※ 출처 : 비상경제 중앙대책본부 회의자료(1인가구 중장기 정책방향 및 대응방안, 2020.6.25.)에서 2020년 현황을 추가해 재구성함.

- 서울시의 경우 1인 가구의 비중이 34.9%(139만 가구)로 전국보다 높은 수준이며, 특히 관악구(51.9%), 중구(41.4%), 종로구·광진구(41%), 금천구(40.9%), 동대문구(40.5%)에서 높게 나타남(통계청, 2020년 기준).
- 1인가구의 증가는 초혼연령의 상승, 인구의 고령화, 개인주의 가치관의 심화, 생활편의성 증가에 따른 독신생활 선호 등 다양한 사회구조적 요인이 복합적으로 작용하여 발생하고 있음.<sup>1)</sup>
- 서울시 복지실태조사(2020)에 따르면, 1인가구로 생활하면서 가장 힘든 점으로 ‘몸이 아프거나 위급할 때 대처의 어려움’ (32.5%), ‘외로움’ (23.3%), ‘경제적 불안감’ (20.3%)으로 나타났음.

1) 반은석·김동재, “1인 가구 지원정책에 관한 연구 : 고양시 1인 가구 실태분석을 중심으로”, 『부동산경영』 제15집(2017. 6), 한국부동산경영학회.

< 혼자 살면서 가장 곤란한 점 >

(단위 : %)

구분	경제적 불안감	외로움	위급상황 대처 어려움	주위 시선	안전에 대한 불안감	임종에 대한 불안감	주거 관리 어려움	의지할 사람 부족
전체	20.3	23.3	32.5	6.5	6.6	3.8	3.7	2.5
남자	16.5	26.5	36.1	6.6	1.3	4.3	2.5	4.3
여자	22.7	21.2	30.1	6.5	10.0	3.6	4.5	1.5
20대 이하	8.9	16.8	44.1	7.9	7.4	1.9	5.1	2.5
30·40대	15.4	21.7	34.1	9.4	4.1	2.7	5.7	3.3
50·60대	33.9	28.9	22.7	1.2	0.7	4.5	1.7	2.9
70대 이상	20.4	31.1	20.5	6.0	6.7	9.3	0.0	0.0

- 1인가구는 성별·연령별·소득기준별로 각기 다른 정책수요를 갖고 있으므로 주거, 취업, 복지, 생활, 안전 등 다양한 정책영역에서 1인가구 특성을 고려한 종합적이고 체계적인 대응방안 마련이 필요함.
- 이에 정부는 범부처 차원의 1인가구 정책 T/F를 구성하고(2020.1.), 소득·돌봄, 주거, 안전, 사회적관계망, 소비 등 5개 분야별로 세부 과제를 수립·추진하고 있음.
- 서울시 역시 임시조직으로 설치된(2021.4) 1인가구특별대책추진TF를 지난 7월에 정규기구화하였으며, 제1회 추가경정예산에 1인가구 지원을 위한 사업예산 28억 8천 5백만원을 편성하였음.

## < 1인가구 지원 추경사업 현황 >

(단위 : 천원)

수혜자 중심의 맞춤형 1인가구 지원 : 2,084,960	1인가구 지원체계 구축 : 737,783
<ul style="list-style-type: none"> <li>·1인가구 병원동행 서비스 : 342,200</li> <li>·안전취약 1인가구 도어지킴이 설치 지원 : 380,000</li> <li>·1인가구 안심마을 보안관 운영 : 1,315,360</li> <li>·1인가구 정책아이디어 공모전 : 47,400</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·1인가구 실태조사 : 380,000</li> <li>·1인가구 인식개선 사업 : 300,000</li> <li>·자문위원회 등 운영 : 20,000</li> <li>·온라인 플랫폼 유지관리 : 21,833</li> <li>·초단시간공공근로자 등 보수 : 7,250</li> <li>·부서 특정업무경비 : 8,700</li> </ul>

### 다. 개정안의 주요내용

#### (1) 현행 조례와 개정안의 입법체계

- 개정안은 ‘1인가구’ 라는 용어가 널리 확산되면서 고유명사로 정착되고 있는 사회 실태를 반영해, 용어 사용례에 맞게 ‘1인 가구’ 를 ‘1인가구’ 로 일괄 정비하였음.
- 또한, 안 제11조의 지원사업을 확대하고, 지원센터(안 제12조), 이용시설(안 제13조), 운영의 위탁(안 제14조), 지도·점검(안 제15조), 정책자문위원회(안 제16조), 단체 등 지원(안 제17조), 관련기관·단체와의 협력(안 제18조), 표창 및 포상(안 제19조) 등이 신설되었음.

**< 현행 조례와 전부개정조례안의 입법체계 >**

현행	전부개정조례안
서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 <u>1인 가구</u> 지원 기본 조례	서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 <u>1인가구</u> 지원 기본 조례
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(기본이념)	제2조(기본이념)
제3조(정의)	제3조(정의)
<신 설>	<u>제4조(적용대상)</u>
제4조(기본원칙)	제5조(기본원칙)
제5조(책무 등)	제6조(책무 등)
제6조(다른 조례와의 관계)	제7조(다른 조례와의 관계)
제7조(기본계획 수립)	제8조(기본계획 수립)
제8조(시행계획 수립·시행 등)	제9조(시행계획 수립·시행 등)
제9조(실태조사 등)	제10조(실태조사 등)
제10조( <u>1인 가구 복지 지원</u> )	제11조( <u>지원사업</u> )
<신 설>	<u>제12조(지원센터의 설치·운영)</u>
<신 설>	<u>제13조(이용시설의 설치·운영)</u>
<신 설>	<u>제14조(운영의 위탁)</u>
<신 설>	<u>제15조(지도·점검 등)</u>
<신 설>	<u>제16조(위원회의 설치 및 운영)</u>
<신 설>	<u>제17조(단체 등에 대한 행·재정적 지원)</u>
<신 설>	<u>제18조(관련기관·단체와의 협력 등)</u>
<신 설>	<u>제19조(표창 및 포상)</u>
제11조(시행규칙)	제20조(시행규칙)

- 이하에서는 현행 조례에서 보완되거나 신설되는 조항을 중심으로 검토하겠음.

**(2) 적용대상(안 제4조 신설)**

- 안 제4조는 조례의 지원대상을 서울시에 주소를 둔 1인가구로 하되, 시행규칙에서 1인가구에 준해 지원이 필요하다고 규정한 경우에는 적용대상을 확대할 수 있도록 예외를 두고 있음.

제4조(적용대상) 이 조례는 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 주소를 둔 1인가구에 대해 적용한다. 다만, 시장이 시행규칙에서 1인가구에 준하여 지원이 필요하다고 규정한 경우 적용대상이 될 수 있다.

- 현행 조례에서는 “1인가구”를 ‘1명이 단독으로 취사·취침을 하며 생계를 영위하는 생활 단위’ (제3조제1호)로 규정하고 있으나, 이 정의만으로 1인가구를 특정하기에는 불명확한 측면이 있음.
- 이는 연령, 성별, 소득 등에서 상이한 주민들이 지원대상에 포함되는 1인가구의 특성상, 법적 정의를 명확히 하는 경우 오히려 정책 지원대상에서 배제될 우려가 있음.
- 현재 서울시가 추진하고 있는 1인가구 지원사업 중 취약계층을 위한 복지사업의 경우 1인가구가 아니라는 이유로 지원을 거부하게 되면 사업 취지와 상충되는 결과가 발생할 수 있음.
  - 1인가구 병원동행 서비스의 경우 지원 요청자가 동거인이 있더라도 고령, 질병 등을 이유로 사실상 돌봄을 받을 수 없는 경우라면 지원의 필요성이 인정될 수 있음.
- 따라서 1인가구의 지원 범위에 대해 유연한 대응이 필요하다는 점은 인정되지만, 시행규칙을 통해 지원대상을 무분별하게 확대하는 경우 1인가구 지원이라는 입법 취지와 목적이 훼손될 수 있으므로 주의가 필요함.



### (3) 지원사업 확대(안 제11조)

- 안 제11조는 1인가구 지원사업으로 ▶ 사회적 관계·정서적 교류, ▶ 경제적 안정 및 자립, ▶ 범죄예방 및 생활안전, ▶ 질병·외로움 예방·돌봄·건강 증진, ▶ 생활환경 개선 및 생활편의 증진, ▶ 인식 개선, ▶ 온·오프라인 플랫폼 조성·운영 등을 신설하였음.

#### < 1인가구 지원사업 관련 규정 비교 >

현행	개정안
<p>제10조(1인 가구 복지 지원) ① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다.</p> <p>1. 「서울특별시 주거기본조례」 제7조에 따른 주거복지사업</p> <p>2. <u>삭제</u></p> <p>3. ~ 5. (생략)</p> <p>6. <u>1인 가구 복지 관련</u> 단체·기관 지원사업</p> <p>7. <u>1인 가구 복지</u> 향상을 위한 연구·조사사업</p> <p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p>제11조(지원사업) 시장은 1인가구의 지원을 위해 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.</p> <p>1. 「서울특별시 주거기본조례」 제7조에 따른 주거복지사업</p> <p>2. <u>1인가구의 사회적 관계 형성 및 정서적 교류 활성화 지원사업</u></p> <p>3. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. <u>1인가구 관련</u> 단체·기관 지원사업</p> <p>7. <u>1인가구 삶의 질</u> 향상을 위한 연구·조사사업</p> <p>8. <u>1인가구의 경제적 안정 및 자립을 위한 지원사업</u></p> <p>9. <u>1인가구에 대한 범죄예방 및 생활안전 지원사업</u></p> <p>10. <u>1인가구의 질병·외로움 예방, 돌봄, 건강증진을 위한 지원사업</u></p> <p>11. <u>1인가구의 생활환경 개선 및 생활</u></p>

<p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>편의 증진을 위한 지원사업</u></p> <p><u>12. 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 인식개선 사업</u></p>
<p style="text-align: right;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p><u>13. 1인가구 지원 온·오프라인 플랫폼 조성 및 운영 사업</u></p>
<p>8. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업</p>	<p><u>14. 그 밖에 1인가구의 복지 향상과 사회적 가족도시 구현을 위해 필요한 사업</u></p>
<p><u>② 제1항에 따라 사업비를 지원하는 경우에는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.</u></p>	<p><u>&lt;삭 제&gt;</u></p>

- 1인가구는 혼인율 감소, 초혼연령 연장, 독립된 경제활동, 이혼·별거, 고령화 등 연령별·세대별·소득계층별로 자발적·비자발적인 다양한 형성 원인을 보이고 있음.
- 따라서 1인가구 정책은 삶의 질 향상을 위한 지원과 취약가구에 대한 복지 지원이 통합적으로 수행하여야 하고, 지원대상별로 특화된 지원이 필요함.
- 개정안은 1인가구의 성별, 연령별, 경제적 특성과 욕구, 상황 등 다양한 사회경제적 특성과 정책요구에 맞춰 맞춤형 사업을 추진할 수 있는 법·제도적 기반을 마련하고 있음.

(4) 지원센터 및 이용시설(안 제12조~안 제15조 신설)

- 안 제12조와 안 제13조는 1인가구 지원사업의 전문적인 수행을 위해 서울시에 광역지원센터와 이용시설을 설치·운영할 수 있도록 하고, 자치구가 지원센터를 설치·운영하는 경우 지원할 수 있도록 하였음.
- 또한, 안 제14조와 안 제15조는 광역지원센터와 이용시설에 대한 민간위탁의 근거를 마련하여 민간의 전문성을 활용할 수 있도록 하고, 위탁하는 경우 지도·점검, 보고, 서류제출 등에 대한 근거를 규정해 서울시의 관리·감독권을 명시하였음.
- 지원센터는 1인가구 지원사업에 대한 자치구와의 연계성을 확보할 수 있고, 이용시설은 지역별 수요를 고려한 특성화사업을 위한 인프라로 활용될 수 있다는 점에서 1인가구 지원사업에 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨.

#### (5) 1인가구 정책자문위원회(안 제16조 신설)

- 안 제16조는 1인가구 지원정책의 심의·자문을 위해 서울시의원, 서울시 담당 실·본부·국장, 민간전문가 등이 참여하는 1인가구 정책자문위원회(이하 “위원회”)의 설치·운영에 대한 근거를 마련하고 있음.

- 위원회는 기본계획과 시행계획의 수립 및 평가, 지원사업의 성과 분석 및 평가, 지원사업의 위탁과 운영에 대해 심의·자문을 수행하면서 1인가구 정책과 사업의 전문성, 효율성 제고에 기여할 것으로 기대됨.
- 다만, 1인가구는 사회·문화·경제적으로 다양한 요인에서 발생하고 행정수요 또한 다양하므로 소득·돌봄, 주거, 안전, 사회적관계망, 소비 등 여러 분야의 전문가로 위원을 구성하여 실효성 있는 맞춤형 정책을 모색할 필요가 있음.

#### (5) 1인가구 지원 기반 조성(안 제17조~안 제19조 신설)

- 안 제17조는 1인가구 지원사업을 수행하거나 이용시설을 운영하는 단체, 기관 등에 대한 행·재정적 지원을 규정하고, 안 제18조는 중앙행정기관, 자치구를 포함해 민·관 협력을 강조하고 있음.
- 안 제19조는 1인가구 지원 정책 추진에 있어 공적이 있는 공무원과 개인 및 단체에 대한 표창과 우수 자치구에 대한 재정 지원의 근거를 마련하고 있음.
- 민·관 간의 긴밀한 협력관계 구축은 실효성 있는 1인가구 정책의 개발과 집행·모니터링·환류가 가능하고, 표창과 우수 자치구에

대한 재정지원은 1인가구 정책의 활성화를 위한 인센티브로 활용  
할 수 있다는 점에서 타당한 입법조치임.

## 라. 종합의견

- 1인가구가 급속하게 증가해 주된 주거형태로 자리잡고 있으며, 일상생활, 문화·경제·소비 등의 영역에서 새로운 라이프스타일을 형성해 가고 있음.
- 그러나 정부의 정책적 기조는 여전히 3~4인가구에 중점을 두고 있어 1인가구의 특성을 고려한 다양한 맞춤형 사업이 마련되어야 함.
- 개정안은 이런 문제점을 개선하기 위해 1인가구를 위한 추진사업을 확대하고, 위원회의 신설, 광역지원센터와 이용시설 설치·운영, 민관 협력체계 구축 등으로 1인가구 지원정책과 사업의 실효성을 제고하고 있음.
- 조례의 입법 취지대로 사회구성원의 다변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 다인가구에 치우친 정책적 기조를 1인가구로 선회하고, 1인가구의 특성을 고려한 맞춤형 정책과 사업의 발굴을 위한 적극적인 노력이 요구됨.

담당 조사관	연락처
김성만	2133-8055