

● 제302회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구
안전망 확충을 위한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 2622)

2021. 9. 6.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[이병도 의원 발의]

의안번호 2622

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 이병도 의원 발의(외 35명)

나. 제출일자 : 2021년 8월 11일

다. 회부일자 : 2021년 8월 18일

2. 제안이유

- 고독사의 원인을 1인가구의 증가로 국한시킴으로써 사회 내 1인가구의 부정적인 시각을 키울 수 있기에, 이에 따라 조례의 주요대상을 조정함으로써 고독사 문제를 다방면으로 포괄하고자 함.

3. 주요내용

가. 조례의 목적을 다시 정의함(안 제1조).

나. 1인가구를 정의하는 호를 삭제함(안 제2조제1호).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기타 : 신·구조문대비표(첨부)

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 동 조례 개정안은 현행 조례에서 1인 가구로 규정한 부분을 전체 고립가구로 확대하는 안으로 조례 적용의 주요대상을 조정하여 고독사 정책의 지원범위를 재규정하는 안임.

2 법률적 검토

가. 개정안의 주요내용

- 개정 조례안은 조례 안 제1조(목적)를 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」에 근거하는 것으로 수정하고, 조례의 주요 대상을 조정(1인가구→ 가구)하여, 안 제2조(정의), 안 제6조(지원대상)에 반영하고자 하는 내용임.

현행	개정안
제1조(목적) 이 조례는 <u>1인 가구</u> 의 증가로 인해 사회적 문제가 되고 있는 소외·단절된 <u>1인</u> 가구의 사회적 고립 및 고독사 예방을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 <u>사회적 고립가구의</u> 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) -- 조례는 「 <u>고독사 예방 및 관리에 관한 법률</u> 」에 따라 소외·단절된 ----- ----- ----- ----- <u>시민</u> ----- ----- -----.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “1인 가구”란 1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.

2.·3. (생략)

4. “사회적 고립가구”란 가족, 이웃, 친구관계가 단절되었거나 단절되어가는 1인 가구를 말한다.

5. (생략)

제6조(지원대상) 시장은 다음 각 호에 해당하는 사람을 지원대상자로 한다.

1. 1인 가구 중 경제적인 어려움이나 정신 및 신체 건강의 이상으로 인하여 고독사 위험에 노출된 사람

2. 재가복지서비스를 받지 않는 1인 가구 중 건강상태, 경제상태, 사회적 관계 접촉빈도 등이 취약한 사람

3.·4. (생략)

제2조(정의) -----
-----.

<삭제>

1.·2. (현행 제2호 및 제3호와 같음)

3. -----

-- (삭제) -----.

4. (현행 제5호와 같음)

제6조(지원대상) -----

-----.

1. (삭제)-----

2. ----- (삭제) -----

3.·4. (현행과 같음)

나. 상위법과의 관계

- 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 “고독사예방법”)이 ‘20년 3월 31일 제정되었음. 이에 따라 국가적 차원에서 고독사를 체계적으로 대응하기 위해 통합적 관리방안이 마련되었으며, 고독사는 사회 전체의 주요한 문제로 부각되었음.

「고독사 관련 기사」

- (국민일보, '20. 9.28) 거리두기로 '돌봄'이 사라진 시대 홀로 죽어가는 사람들
- (경향신문, '20.10.14) 고시원 탐사기 “나혼자 살다, 남몰래 죽다
- (KBS, '21.5.26) “20~30대 고독사 늘고 있는데”...맞춤형 대책 필요

- 「고독사예방법」 제4조1)에 따르면 국가 및 지방자치단체는 고독사 위험자를 고독사 위험으로부터 적극 보호하고 각 단계별 필요한 정책을 수립 및 시행할 책무를 가지고 있음.

다. 세부 조례내용 검토

- 본 조례의 개정사항은 조례의 목적을 「고독사 예방법」에 따라 소외·단절된 가구의 사회적 고립 및 고독사 예방을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 시민의 삶의 질 향상에 이바지 하는 것으로 재정의함.
- 「고독사 예방법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에서 지방자치단체가 고독사 위험자에 대한 보호와 정책을 수립할 책무를 가지고 있기 때문에 조례 제1조(목적)에 상위 법률이 추가되는 부분에 문제점은 없다고 할 것임.

1) **제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 고독사위험자를 고독사 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.
② 국가 및 지방자치단체는 고독사 현황 파악, 고독사 예방 및 대응 등 각 단계에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

- 다만 「고독사 예방법」상 ‘소외·단절된’이라는 용어는 없기 때문에 본 문구를 제외하는 사항과, ‘사회적 고립가구’를 ‘시민’으로 변경하는 것은 지방자치법 제12조(주민의 자격)에 따른 ‘주민’으로 수정하는 부분이 고려되어야 할 것으로 보임.
- 정의규정(제2조)와 지원대상(제6조)에서 규정하는 사회적고립가구 개념을 1인 가구에서 고립된 전체 가구로 개정하는 내용을 담고 있음.
 - 고독사 및 사회적 고립가구 정책을 1인 가구뿐만 아니라 전체로 대상을 확대하는 부분은 본 조례의 입법취지를 보다 폭넓게 반영하는 것으로 특별한 문제는 없다고 할 수 있음.
 - 고독사의 원인은 1인 가구 증가뿐만 아니라 경제적 침체로 인한 빈곤, 사회적 소외 등 복합적인 문제로 볼 수 있기 때문에 본 조례에서 고독사의 지원 대상을 확대하는 개정안은 타당하다고 볼 수 있음.
- 참고로 서울시는 ‘21년 4월 1인 가구 종합지원 전담조직으로 ‘1인 가구 특별대책추진단’ 출범하였으며, 부서별 1인가구 지원사업을 통합하여 정책 분야별 전문가 등 자문단을 구성하고 특별대책을 마련하고 있음.

라. 조례 개정안 관련 집행부 의견

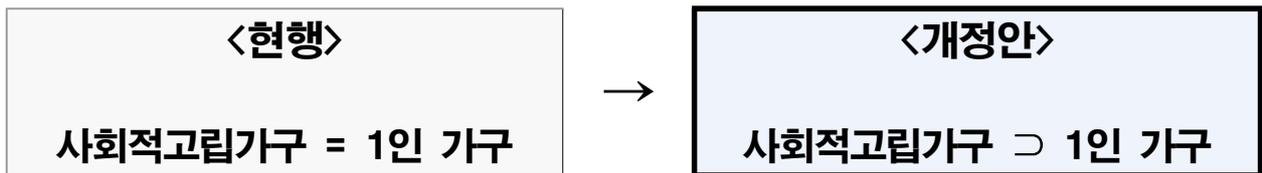
- 조례 개정안과 관련하여 집행부는 고독사의 원인을 1인가구의 증가로 국한시킴에 따라 1인가구의 부정적인 시각을 키울 수 있다는 개정안 취지에 공감하였음. 다만, 「고독사 예방법」 제2조

(정의)는 “고독사”를 ‘홀로 사는 사람’으로 정의하는 점을 감안할 때, 동 법률을 조례의 근거 법률로 반영하는 것은 ‘1인 가구’ 외에도 지원 대상을 확대하는 개정안의 취지에 부합하지 않으므로 수정이 필요하다는 의견을 제시함.

3 정책적 검토

가. 사회적 고립가구

- 현행 조례 상 ‘사회적 고립가구’란 가족, 이웃, 친구관계가 단절되었거나 단절되어가는 1인 가구를 말함. 이에 본 조례안은 ‘사회적 고립가구’를 개념을 1인 가구와 동일시하지 않고, 사회적 고립가구 안에 1인 가구에 포함하는 것으로 대상을 확장하여 재정의 하고 있음.



<그림> 사회적고립가구 개념

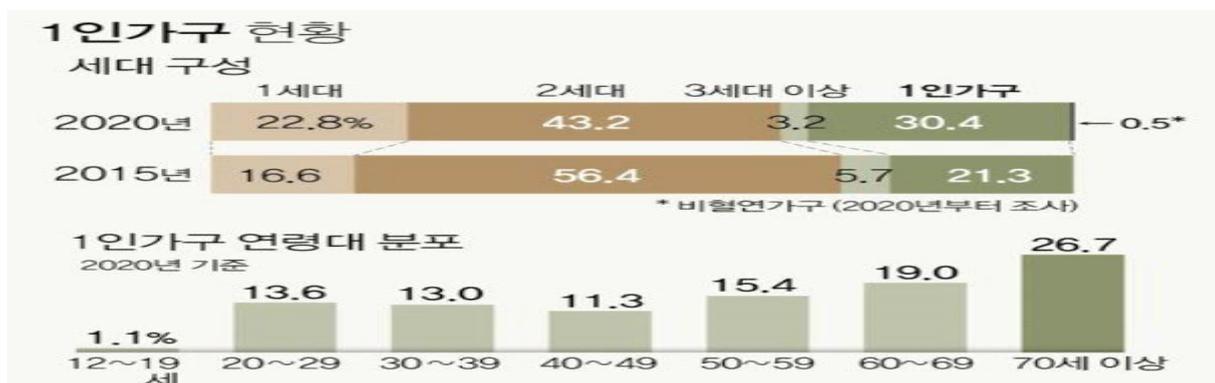
- 코로나 19 장기화에 따라 경제적, 사회적 상황이 침체되어 사회적 고립가구 관련 사건이 지속적으로 발생하고 있음. 7~8월 동안 사회적 고립가구 관련사건이 총 5건이 발생하였음.
- 이는 지속된 코로나19로 인해 경제적, 사회적 어려움이 가중된 상태에서 사회적 고립 가구가 증가하여 발생하였다고 볼 수 있음. 특히 2인 이상 사회적 고립가구 관련 사건이 지속적으로 발생하고 있어 이들에 대한 맞춤형 관리가 이루어져야 할 것으로 보임.

「사회적 고립가구 관련 기사」

- (동아A, '21. 7.7) 숨진 강서구 일가족은 기초수급자... 母子, 병마가난 고통
- (경향신문, '20.7.30) 폭염 속 숨진 노부부의 집 에어컨 없고 고지서만 수북
- (한국일보, '21.8.3) '화곡동 일가족 변사' 한 달 만에... 옆 건물서 기초수급자 숨진 채 발견
- (채널A, '21.8.9) [단독] 폭염 속 옥탑방서 쓸쓸히... 홀로 떠나간 39세 장애인
- (경향신문, '21.8.10) 기초수급자 기다리다... '차박' 생활 50대, 차 안에서 숨졌다

나. 고독사 원인

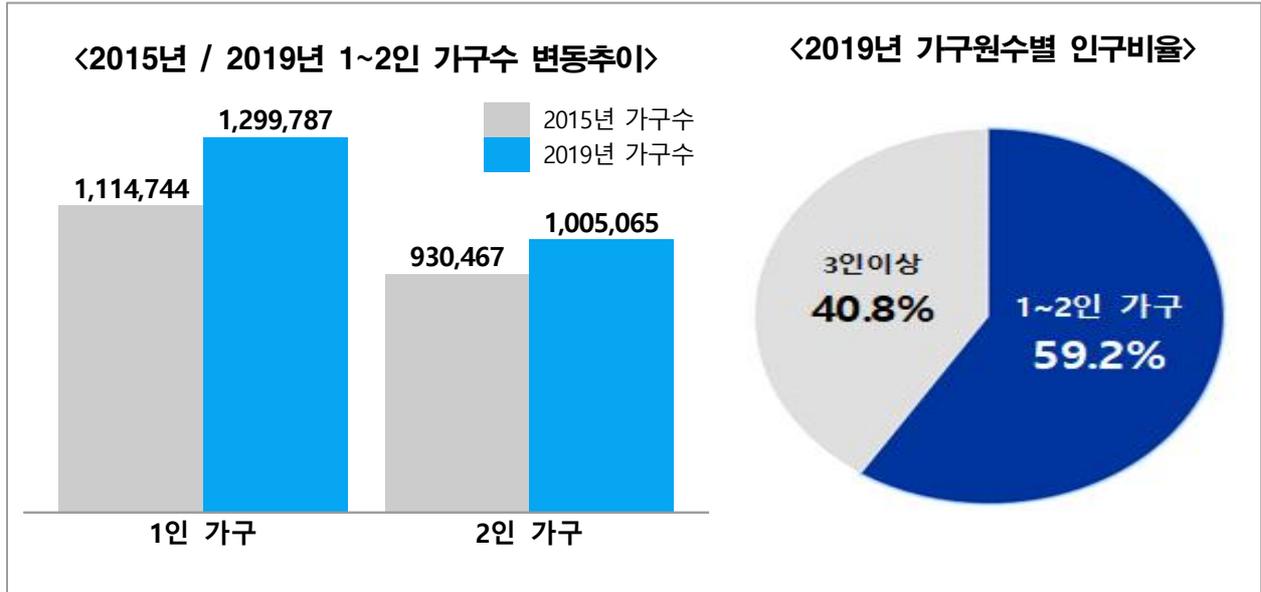
- 저출산, 고령화 등 사회구조의 변화와 더불어 실직, 휴폐업, 질병, 소득 상실 등으로 인한 가족해체 및 사회적 고립위험이 증가하고 있음.
- 고독사의 원인은 가족 구성 및 주거 형태의 변화로 볼 수 있음. 공동체 중심의 전통적 가족관계망이 붕괴되고 산업화, 도시화, 개인화되어 홀로 생활하는 1인 가구, 독거노인, 비혼 증가 등으로 가족중심의 돌봄 기능과 사회안전망이 약화된 가운데 고독사가 발생된 것임.
- 여성가족부가 실시한 '2020 제4차 가족실태조사 결과', '20년 전체 국내인구는 1인 가구(30.4%)가 가장 많았으며, 연령대 분포로는 50대 이상 고령층이 1인 가구에서 61.1%를 차지하고 있음.



출처: [2020 한국가족] 3가구 중 1가구 '나혼자 산다...'주택안정 지원' 희망. 연합뉴스(2021.5.30.)

<그림> 1인 가구 현황

- 2019년 서울시 전체 389만 가구 중 1~2인가구는 230만 가구(59.2%)가 있음. 이 중 1인 가구는 130만으로 전체 가구 중 33.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음.



<그림> 서울시 1~2인 가구수 현황

- 또한 물가상승, 취업난, 고령화로 인한 일자리 부족 등 경제적 이유도 고독사의 원인으로 볼 수 있음. 장기화된 경기침체로 인한 빈곤, 사회적 소외, 열악한 건강 및 복지 환경이 나타나고 있음.²⁾
 - 외환위기 등 구조적 변화로 인해서 소득의 양극화, 고용불안 및 비정규직 증가로 경제적 타격을 받고 있음. 통계청이 발표한 '7월 고용동향' 결과 실업자수는 113.8만명으로 '99년 7월 이후 가장 많았으며, 비경제 활동 인구 추이도 1,655만명으로 통계를 집계한 '99년 이래 가장 많이 집계 되어 경제적 어려움이 더욱 가중되고 있는 실정임.

2) 송인주 외. 서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구. 서울시복지재단(2016)



출처: 실업자 113만명, 21년만에 최악인데...홍남기 “고용상황 개선”. 더중앙(2020.8.12.)

<그림> 1999~2020년 7월 실업자 및 비경제활동인구 추이

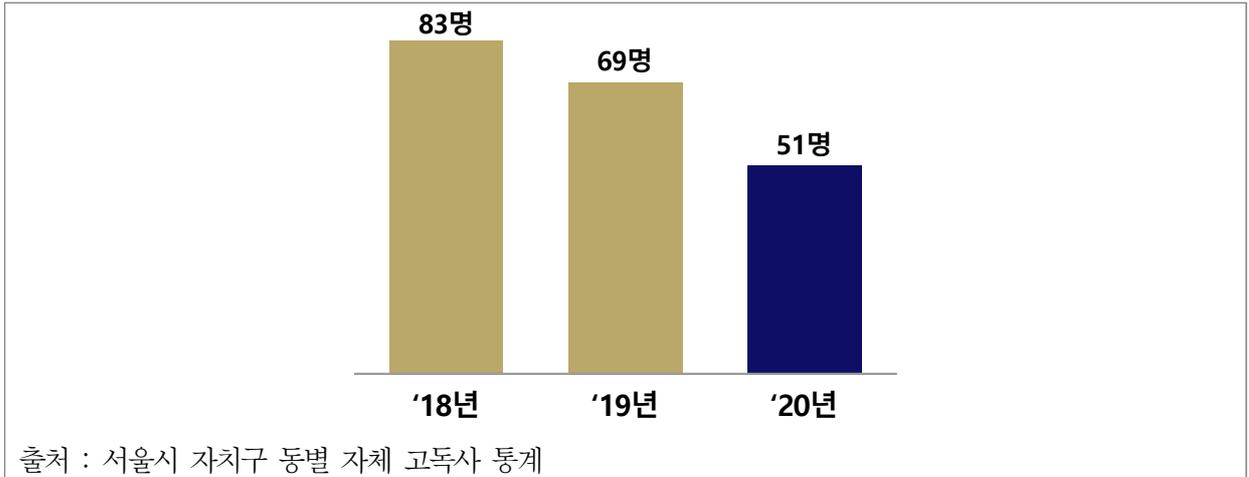
- 이처럼 1인 가구, 독거노인 증가와 같은 가족구성 변화 및 청·장년 실업 문제, 장기적 경제불황 등 복합적 원인이 고독사가 보편적 사회문제임을 시사하고 있음.

다. 서울시 고독사 실태

- 고독사는 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살, 병사 등의 이유로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말함.
- 현재 고독사는 공식적인 통계가 없어, 고독사로 사망한 사람의 수를 무연고 사망³⁾자 수로 ‘무연고 시신처리 현황’을 통해 유추하는 수준임. 국회 보건복지위원회 고영인 의원이 보건복지부로부터 제출받은 ‘20년 무연고 시신 처리현황을’ 보면 사망자수는 ‘16년 1,820명에서 ‘20년 2,880명으로 매년 빠르게 급증하고 있음.⁴⁾

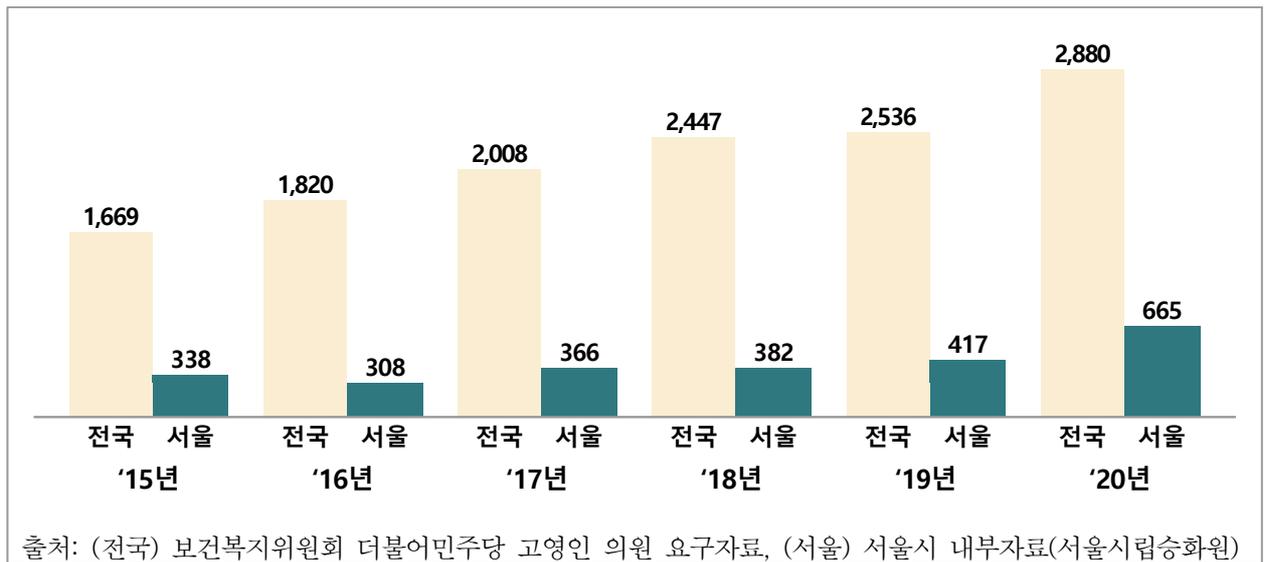
3) 사망 후 연고자를 찾지 못하는 경우를 말하며, 가족이 없거나, 가족이 있어도 시신의 양도를 포기하는 사망자가 여기에 해당됨. 무연고 사망자란 고독사 사망자 중 유가족이 없거나 유가족이 시신 인수를 거부해 자치구가 시신을 처리하는 사망자를 의미함.
 4) 이진경(21.3.21) 무연고 사망자 2020년 2880명... 4년 새 58% 늘어. 세계일보

- 최근 3년간 자치구 동별 통계에 따른 서울시 고독사⁵⁾ 현황은 '18년(83명), '19년(69명), '20년(51명)으로 나타나 지속적으로 감소하고 있음.



<그림> 서울시 고독사 사망자 수 증감 추이

- 서울시는 고독사가 감소한 것으로 보고 있으나, 고독사 의심 사례로 추정할 수 있는 무연고 사망자수는 '15년 338명에서 '20년 665명으로 약 2배 이상 증가하였음. 즉 무연고 사망자에 대한 세부적인 검토가 필요하다 볼 수 있음.



<그림> '15~'20 전국, 서울시 무연고 사망자 변동추이

5) 본 통계에서 고독사는 가족, 이웃, 친구 간의 왕래가 거의 없는 상태에서 혼자 살던 사람이 홀로 임종기를 거치고 사망한 후 방치 되었다가 통상 3일 이후 발견된 죽음을 지칭함.

라. 서울시 고독사 정책

- 서울시는 2018년 1월 본 조례를 제정하여 고독사 예방을 위한 법적근거를 마련하였고, 이에 근거하여 매년 ‘고독사 예방 종합 계획’을 수립·시행하고 있음.
- ‘21년 고독사 종합계획(4기)’에 따르면 5개 정책과제에 따라 단위 사업 12개, 세부사업 총 21개가 실시되고 있음. 본 사업은 소관부서가 9개가 사업을 함께 추진하고 있는 시책사업으로 볼 수 있음.

<표> '21년 '고독사 예방 종합계획' 단위사업 부서별 현황

정책과제	사업명	소관부서	비고
1.상 시 적 발굴체계 구 축	1-1. 고독사 위험군 전수조사 실시 신규	지역돌봄복지과	자치구
	1-2. 사회적고립가구 발굴 시범사업 신규	복지재단	지역복지관
	1-3. 중장년 1인가구 전수조사 확대	지역돌봄복지과	자치구
	1-4. 범시민참여 고독사 예방 신규	지역돌봄복지과	
2.생활서비스 지 원	2-1. 긴급복지·의료·안전 분야 지원		
	① 위기 1인가구 한시적 생계비 지원	지역돌봄복지과	
	② 만성질환자 관리 등 찾동 방문 건강관리사업 추진	건강증진과	
	③ 자살예방 및 정신건강 상담 등 지원	보건의료정책과	
	④ 취약 어르신 안전관리 솔루션시스템 추진	어르신복지과	
	⑤ 중장년 고독사 위험가구 스마트 플러그 도입	지역돌봄복지과	
	⑥ 「서울살피미 앱」 설치·운영 신규	지역돌봄복지과	
	2-2. 관계형성·교육·일자리 분야 지원		
	① 푸드뱅크·마켓 활용, 고독사 위험자 생필품 지원 신규	지역돌봄복지과	
	② 중장년 1인가구 대상 종합 상담서비스 제공	인생이모작지원과	50+재단
	2-3. 정서안정 분야 지원		
① 치유농업 프로그램 개발 및 적용	농업기술센터		
② 반려동물 입양·반려식물 보급 신규	동물보호과외1		
③ 사회적 관계망 프로그램 실시 확대	가족담당관		
3.고독사 예방교육 및 홍보	3-1. 사회적 고립가구 예방 교육 실시 신규	복지재단	
	3-2. 일반시민 대상, 고독사 예방 홍보	지역돌봄복지과	
	3-3. 고독사 예방 종합정보 안내 신규	지역돌봄복지과	자치구
4.고독사 사후관리	4-1. 인간존엄 가치를 위한 공영장례의식 지원		
	① 공영 장례의식 지원 확대	어르신복지과	
	② 고독사 사후조치 지원	보건의료정책과	
5.통계기반 구축	5-1. 고독사 통계조사·분석 신규	복지재단	

- 주요 정책과제는 상시적 발굴체계 구축, 생활지원 서비스 지원, 고독사 예방교육 및 홍보, 고독사 사후관리, 통계기반 구축 총 5가지로 나눌 수 있음.
- ‘상시적 발굴체계 구축’은 고독사 위험군 전수조사, 사회적 고립 가구 발굴 시범사업, 중장년 1인 가구 전수조사 등이 있음. ‘생활 서비스 지원’은 긴급복지 의료·안전 분야에 대한 지원과 관계형성·교육·일자리 분야 및 정서안정 분야 지원이 이루어지고 있음. ‘고독사 예방교육 및 홍보’는 사회적 고립가구 예방 교육, 일반시민 대상, 고독사 예방 홍보, 고독사 예방 종합정보 안내가 있음. 또한 고독사 사후관리 차원으로 공영장례의식을 지원하고, 고독사 통계 조사·분석을 실시하고 있음.
- 하지만 현재 실시되고 있는 고독사 사업은 1인 가구를 중심으로 추진하고 있는 사업들이 많음. 향후 집행부는 고독사 통계조사를 실시하고 관련 데이터를 분석하여 다양한 고독사 원인을 파악하고 그에 기인한 정책을 시행할 필요성이 있음.

4 종합의견

- 동 조례 일부개정조례안은 고독사의 원인을 1인 가구 증가로 국한시킴으로써 1인 가구에 부정적 인식을 키울 수 있기에, 조례의 주요 대상을 조정하여 고독사의 문제를 다방면으로 포괄하고자 발의되었음.
- 또한 고독사의 목적을 ‘고독사예방법’에 근거하는 것으로 수정하는

사항으로, 이는 상위법 상 지방자치단체의 책무를 조례로 규정하여 조례의 입법 취지를 반영한 것으로 개정의 필요성이 있다고 판단됨.

- 전통적 가족관계망 붕괴 및 1인가구의 지속적인 증가, 경제적 이유 등 다양한 원인으로 고독사는 우리 사회를 위협하는 사회적 위협으로 부상하였음. 본 조례 일부개정조례안은 이러한 사회적 기조를 반영하여 고독사의 대상을 1인 가구에 한정하지 않고 다양한 원인으로 바라보고 전체 가구로 확대하는 내용으로 특별한 문제점은 없다고 할 것임.

문 의 처

허아름 입법조사관 (02-2180-8145)
