

● 제301회 ●
서울특별시의회(정례회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구
안전망 확충을 위한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 2466)

2021. 6. 16.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[조상호 의원 발의]

의안번호 2466

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 조상호 의원 발의(찬성 10명)
- 나. 제출일자 : 2021년 5월 28일
- 다. 회부일자 : 2021년 6월 1일

2. 제안이유

- 1인 가구 및 무연고 사망자의 지속적인 증가 등으로 고독사는 사회적 위협으로 분류되고 있음. 고독사를 체계적으로 예방 및 관리하기 위해 고독사위험자 및 사회적 고립가구에 선제적인 발굴 및 조치가 요구됨.
- 이에 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 시행(‘21.4.1)에 따라 고독사위험자 및 사회적 고립가구에 대한 조기발견 및 지원체계를 강화하려는 것임.

3. 주요내용

- 시장의 책무로 고독사 및 사회적 고립 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자에 대한 조기발견 사항을 추가함. (안 제3조제1항)
- 고독사 및 사회적 고립가구 예방 및 지원사업에 실태조사에 근거한 조기 발견 사업을 추가함. (안 제7조제1항제1호)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 동 조례 개정안은 서울시 고독사 위험자 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위해 선제적인 조치로써 조기발견 사항을 강화하기 위해 제안되었음.

2 법률적 검토

가. 개정안의 주요내용

- 의안번호 2466 「서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례 일부개정조례안」은 시장의 책무와 예방 및 지원사업으로 고독사 및 사회적 고립 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자에 대한 조기발견 사항을 규정하고자 안 제3조(책무)를 수정하고, 안 제7조(예방 및 지원사업)를 신설하고자 하는 내용임.

현 행	개 정 안
제3조(책무) ① 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)은 고독사 및 사회적 고립 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 <u>위험으로부터</u> 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.	제3조(책무) ① ----- ----- ----- ----- <u>조기 발견하고 위</u> <u>험으로부터</u> ----- -----.

<p>② (생략)</p> <p>제7조(예방 및 지원사업) ① 시장은 제6조의 지원대상자에게 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.</p> <p><u><신설></u></p> <p>1. ~ 11. (생략)</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p>② (현행과 같음)</p> <p>제7조(예방 및 지원사업) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. <u>실태조사에 근거한 조기 발견 사업</u></p> <p>2. ~ 12. (현행 제1호부터 제11호까지와 같음)</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>
--	--

나. 상위법과의 관계

- 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 “고독사예방법”) 제6조제1항¹⁾은 보건복지부 장관으로 하여금 고독사 예방 기본계획을 수립하도록 하고 있으며, 동조 제2항제6²⁾호는 고독사위험자의 조기 발견 및 지원체계를 구축하도록 하고 있음.

1) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제6조(고독사 예방 기본계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 고독사 예방을 위한 정책의 체계적인 추진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 고독사 예방 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

2) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제6조(고독사 예방 기본계획의 수립 등) ①<생략>
 ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 고독사 예방정책의 추진목표 및 기본방향
2. 고독사 예방정책의 추진체계에 관한 사항
3. 고독사 예방을 위한 사회환경 조성에 관한 사항
4. 고독사 발생현황 등을 포함한 실태조사에 관한 사항
5. 청년층·중년층·노인 등 생애주기별 고독사 예방대책 및 지원방안
6. 고독사위험자의 조기 발견 및 지원체계의 구축
7. 고독사 예방에 대한 교육
8. 고독사 예방에 대한 조사·연구
9. 고독사 예방 관련 전문인력의 지역별 수급현황 및 처우 등에 관한 사항
10. 기본계획을 추진하는 데 필요한 재원의 규모·조달방안 및 분배에 관한 사항
11. 그 밖에 고독사 예방을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

- 또한 「고독사예방법」 제7조³⁾는 전술한 기본계획에 따라 시장이 고독사 예방 시행계획을 수립·시행해야 한다고 하고 있음.
- 「고독사예방법」 제13조제2항⁴⁾에서는 시장이 고독사위험자를 조기발견하고 치료 또는 상담 등 필요한 조치를 해야 한다고 규정하고 있으며 「고독사예방법 시행규칙」 제3조⁵⁾에서는 고독사 위험자에 대한 복지서비스 발굴 및 제공, 고독사위험자에 대한 심리상담 및 치료, 그 밖에 고독사위험자의 조기 발견, 상담 및 치료를 위하여 필요한 조치를 시장이 하도록 하고 있음.

3 정책적 검토

가. 가구구조의 변화

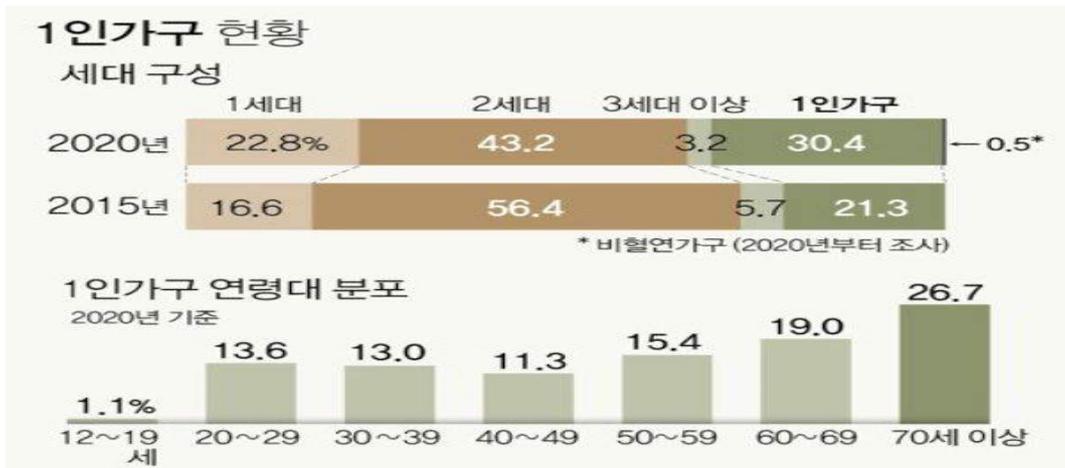
- 저출산, 고령화 등 사회구조의 변화와 더불어 실직, 휴폐업, 질병, 소득 상실 등으로 인한 가족해체 및 사회적 고립위험이 증가하고 있음.
- 전통적 가족관계망이 붕괴되고 홀로 생활하는 1인 가구 급증 등으로 가족중심의 돌봄 기능과 사회안전망이 약화된 가운데 발생하는 ‘고독사’는 사회적 문제로 부각되고 있음.

3) 제7조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 연도별 고독사 예방 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. <생략>

4) 제13조(고독사위험자 지원대책) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 고독사위험자에게 필요한 지원이 적절하게 제공될 수 있는 환경을 조성하여야 한다.
 ② 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 고독사위험자의 조기 발견, 상담 및 치료를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
 ③ 제2항에 따른 조치에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

5) 제3조(고독사위험자에 대한 조치) 법 제13조제2항에 따른 조치에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 법 제3조제2항에 따른 고독사위험자(이하 “고독사위험자”라 한다)에게 필요한 복지서비스의 발굴 및 제공
 2. 고독사위험자에 대한 심리 상담·치료
 3. 그 밖에 고독사위험자의 조기 발견, 상담 및 치료를 위하여 필요한 조치

- 여성가족부가 실시한 ‘2020 제4차 가족실태조사 결과’에 따르면 2020년 전체 국내인구 중 30.4%가 1인 가구로 나타났으며 이는 3가구 중 1가구 이상이 1인 가구인 것으로, 2015년 대비 9.1% 상승한 수치임. 연령대 분포로는 50대 이상 고령층이 1인 가구에서 절반이 넘는 61.1%를 차지하고 있음.
- 본 조사 결과에 따라 여성가족부는 1인가구 증가에 따른 청년·중장년·고령 등 생애주기별 지원을 확대하고, 고독·고립 방지를 위한 사회관계망 지원사업을 강화를 추진할 계획임.⁶⁾ 특히 중장년·고령층의 경우 고독, 고립이 되어 있는 경우가 많기 때문에 사회관계망 구축을 추진하겠다는 입장임.



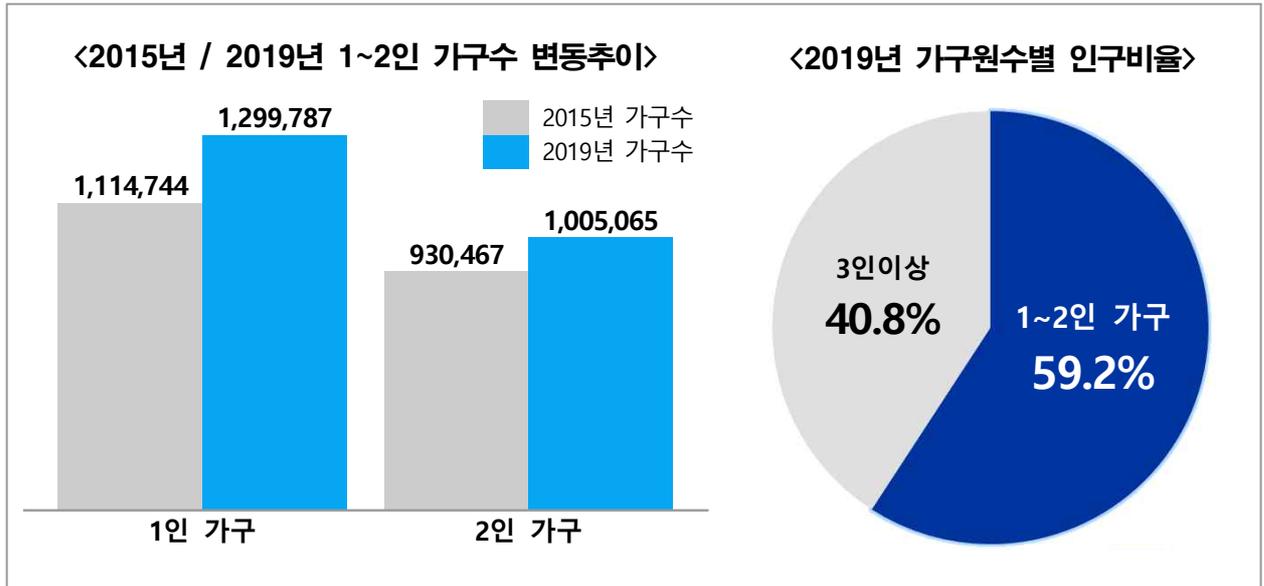
출처: [2020 한국가족] 3가구 중 1가구 '나혼자 산다...'주택안정 지원' 희망. 연합뉴스(2021.5.30.)

<그림> 1인 가구 현황

- 2019년 서울시 전체 389만 가구 중 1~2인가구는 230만 가구, 59.2% 차지하였음. 이 중 1인 가구는 130만으로 전체 가구 중

6) 다양한 가족에 대한 국민 수용도 높아져 「제4차 가족실태조사」 결과 발표. 여성가족부 보도자료(2021.5.30)

33.9%로 가장 높은 비중을 차지함. 또한 ‘2020년 가족 실태조사 지역별 결과’ 1인 가구 거주지역 비율은 경기도, 서울 순으로 나타나 전국적인 추세와 비교했을 때, 서울시가 초 핵가족화 사회로 빠르게 진입한 것으로 알 수 있음.⁷⁾



<그림> 서울시 1~2인 가구수 현황

- 또한 서울시의 경우 전체 가구수에서 1인가구가 차지하는 비중이 2000년 16.3%에서 2019년 33.9%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있어 주요한 사회적 현안이라고 할 수 있음.

<표> 서울시 인구수 대비 1인 가구수 현황

(단위:명,가구)

연도	인구수	전체 가구수	1인 가구수	1인가구 비중
2000	9,895,217	3,085,936	502,245	16.3%
2015	9,904,312	3,775,195	1,114,744	29.6%
2019	9,639,541	3,838,934	1,299,787	33.9%
2047	8,319,771	3,711,736	1,379,474	37.2%

7) 다양한 가족에 대한 국민 수용도 높아져 「제4차 가족실태조사」 결과 발표. 여성가족부 보도자료(2021.5.30)

- 또한, 장기화 되는 코로나19에 따라 사회적 관계망 위축 등으로 고립가구 증가에 따른 고독사와 관련한 사회 문제가 지속적으로 발생하고 있음.
- 이에 따라 국가적 차원에서 고독사를 체계적으로 대응하기 위해 통합적 관리방안에 대한 법적근거(「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 시행(’21.4.1)를 마련하였으며, 고독사는 사회 전체의 주요한 문제로 부각되고 있음.

「고독사 관련 기사」

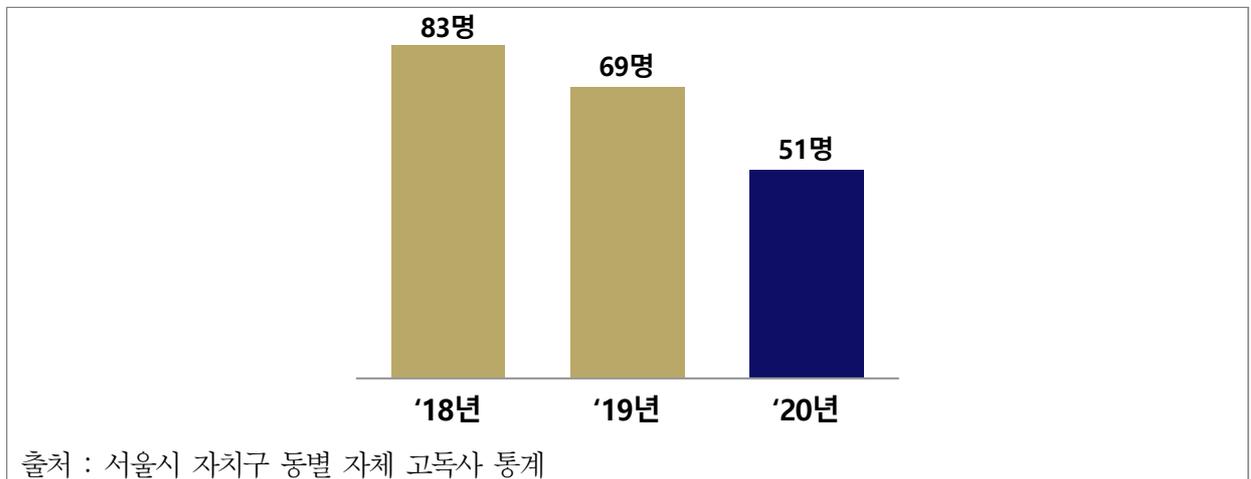
- (국민일보, '20. 9.28) 거리두기로 '돌봄'이 사라진 시대 홀로 죽어가는 사람들
- (경향신문, '20.10.14) 고시원 탐사기 “나혼자 살다, 남몰래 죽다
- (KBS, '21.5.26) “20~30대 고독사 늘고 있는데”...맞춤형 대책 필요

나. 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.
- ※ 무연고 사망은 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.
- 현재 고독사는 공식적인 통계가 없어, 고독사로 사망한 사람의 수를 무연고 사망자 수로 ‘무연고 시신처리 현황’을 통해 유추하는 수준임. 국회 보건복지위원회 고영인 의원이 보건복지부로부터 제출받은

‘2020년 무연고 시신 처리현황을’ 보면 사망자수는 2016년 1,820명에서 2020년 2,880명으로 매년 빠르게 급증하고 있음.⁸⁾

- 최근 3년간 자치구 동별 통계에 따른 서울시 고독사 현황은 ‘18년(83명), ‘19년(69명), ‘20년(51명)으로 나타나 지속적으로 감소하고 있음. 본 통계에서 고독사는 가족, 이웃, 친구 간의 왕래가 거의 없는 상태에서 혼자 살던 사람이 홀로 임종기를 거치고 사망한 후 방치되었다가 통상 3일 이후 발견된 죽음을 지칭함.⁹⁾

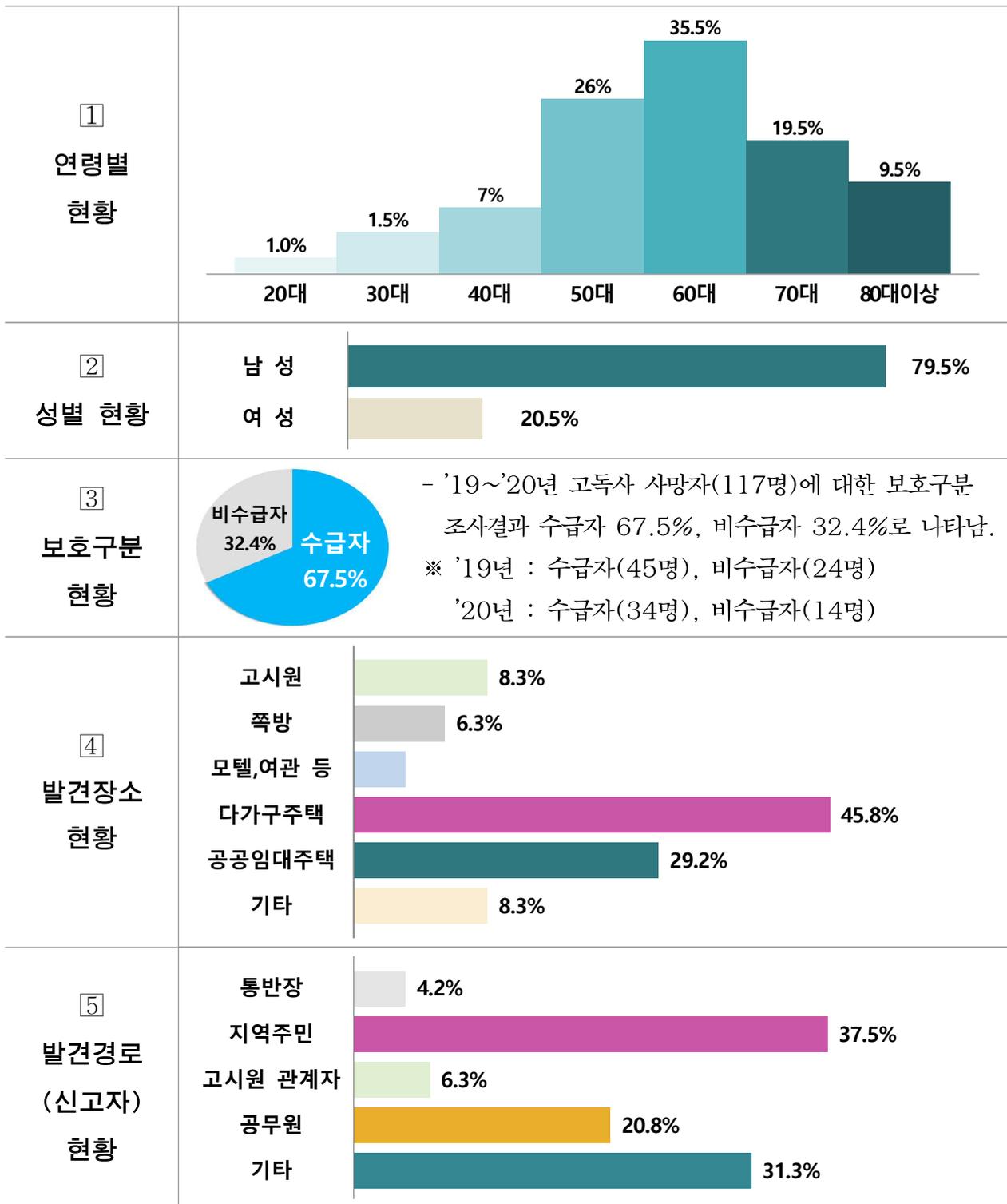


<그림> 서울시 고독사 사망자 수 증감 추이

- 서울시 고독사의 유형별 분석 결과를 보면 연령의 경우 전체 60.6%가 중장년층(50~60대)로 나타나 고독사 인구의 대부분이 중장년, 노년층에서 발생하는 것을 알 수 있음. 성별은 남자 79.5%로 여성에 비해 월등히 높았으며, 고독사 사망자의 67.5%가 국민기초생활수급자로 나타났음. 고독사 발견장소로는 다가구주택(연립주택)(45.8%), 발견경로로는 지역주민(37.5%)이 가장 많았음.

8) 이진경(21.3.21) 무연고 사망자 2020년 2880명... 4년 새 58% 늘어. 세계일보

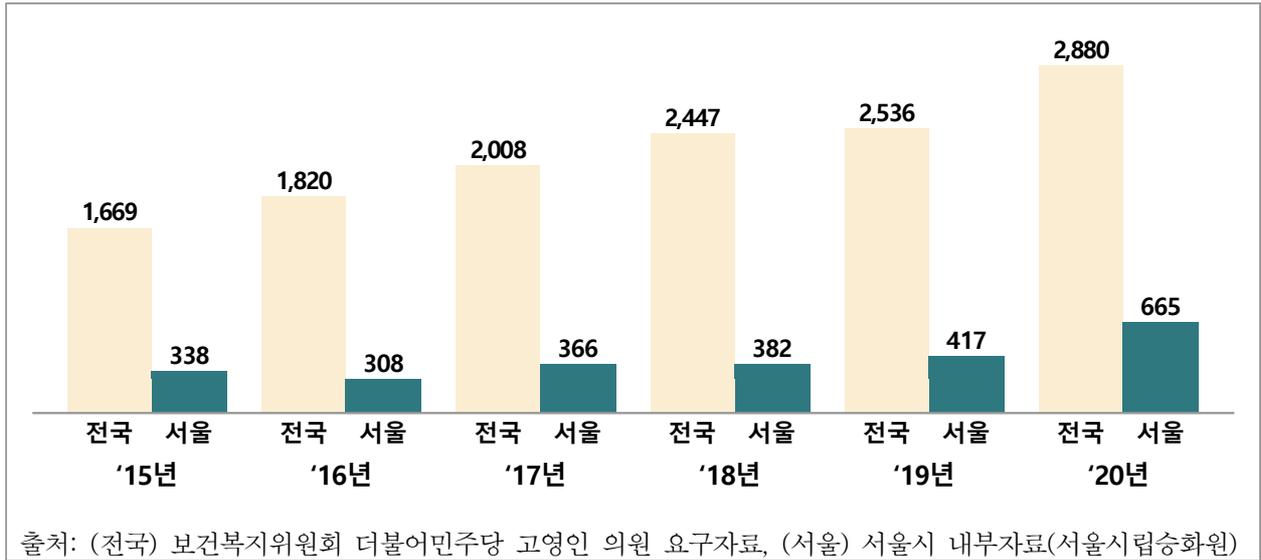
9) 송인주 외. 서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구. 서울시복지재단(2016)



<그림> '18~'20 서울시 고독사 유형별 분석

○ 서울시는 고독사가 감소한 것으로 보고하고 있으나, 고독사 의심 사례로 추정할 수 있는 무연고 사망자수는 '18년 382명에서

'20년 665명으로 큰 폭으로 증가하고 있으며, '15~'20년 동안 무연고자는 전국 및 서울시는 약 2배 이상 증가 추세를 보이고 있음. 그러므로 무연고 사망자에 대한 세부적인 검토가 필요하다 볼 수 있음.



<그림> '15~'20 전국, 서울시 무연고 사망자 변동추이

- 또한, 서울시도 무연고사망자에 대한 공영장례의 지원 등을 하는 등 무연고 사망자에 대한 정책을 수립·시행하고 있는 상황임.
- 고독사 및 무연고 사망자는 아직 공식적인 통계 자료가 없으므로 기존 통계 수집 관리체계를 개선하여, 「고독사예방법」 개정에 따른 체계적 통계 기반 구축과 명확한 통계 확보가 요구됨.

다. 서울시 고독사 정책

- 서울시는 2018년 1월 본 조례를 제정하여 고독사 예방을 위한 법적근거를 마련하였고, 이에 근거하여 매년 고독사 예방 종합계획을 수립·시행하고 있음.

- '21년 고독사 종합계획(4기)'에 따르면 5개 정책과제에 따라 단위사업 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 사업으로는 동 단위로 고독사 예방 사업을 추진하고 공공과 민간기관·지역주민이 함께 참여해 고독사 위험자를 파악·연계하며 공적지원과 민간의 관계 맺기를 실시하는 것임.
- 중장년 1인 가구와 고시원 다가구 등 고독사 위험 특성 지역 집중관리를 실시해 위험자를 발굴하며, 발견과 위험인지를 위해 고립된 중장년 특성에 맞춰 사물인터넷(IoT), 사회관계망서비스(SNS)를 통해 움직임을 확인하는 비대면 간접 안전 확인 방식을 도입했고, 적극적인 사업 홍보로 직접 신청하도록 하는 방안도 포함되었음.¹⁰⁾
- 발견된 고독사 위험군은 공공 긴급지원을 증액하고, 의료비·임대료 등을 지원하는 등 사례관리 대상으로 포괄적인 지원을 함. 또한 방문간호사를 통한 건강 위험층에 대해 집중관리를 하며, 고독사 위험군 중 관계망을 만들 수 있는 대상은 민간기관과 주민을 통해 소셜 다이닝, 멘토링, 반려식물 등으로 일상 회복을 돕도록 하였음. 또한 장제급여 지급, 무연고사망자 공영장례로 사망 후에 인간 존엄성의 회복이라는 측면에서 지원하고 있음.¹¹⁾

라. 세부 조례내용 검토 : 고독사 위험자 및 사회적 고립가구 조기발견 체계 구축

- 본 조례의 개정사항은 시장의 책무로 고독사 위험자 및 사회적 고립 가구에 대한 ‘조기발견’ 사항을 제3조에 추가하고, 예방 및 지원사업으로 ‘실태조사한 조기 발견 사업’을 제7조에 신설하는 내용임.

10) ‘홀로 죽음’의 위험, 정책 대상이 되다. 서울&(2021.6.3.)

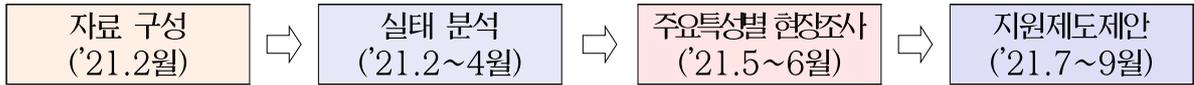
- 본 조례 제7조(예방 및 지원사업)의 ‘실태조사에 근거한 조기 발견 사업’ 추진 시 실태조사는 조기 발견사업의 근거가 되는 핵심 사항임. 하지만 ‘2019~2020년 주거취약지역 거주 등 1인가구 실태조사’를 실시결과는 다소 미흡한 것으로 나타났음.
- 2019년 25개 자치구 대상으로 ‘주거취약지역 거주 등 1인 가구 실태조사’를 실시한 결과, 전체 424개동 중 342개동이 참여하였으며, 82개동이 미실시 하여 80%의 낮은 참여율을 보였음.
- 2020년도 실태조사 결과 424개동 중 371개동, 총 233,056가구가 참여하였음. 본 조사의 한계점은 각 자치구별 재량에 따라 조사를 실시하여 53개동의 미참여로 전체 참여율이 87.5%에 그쳤으며, 자치구별 편차가 존재한다는 점임.

「주거취약지역 거주 등 1인가구 실태조사 개요」

- 고독사 위험가구 실태조사 전 자치구(424개동) 시행
 (대상) 고시원, 옥탑방, 반 지하 등 주거취약지역 및 공공임대주택 거주 1인 가구
 (절차) (1차) 우리동네주무관 및 통반장 → (2차) 찾동 복지플래너 심층조사
 ※ 주민등록 일제 사실조사 및 위기가구 발굴 및 조사와 연계

- 이런 실태조사의 한계점을 개선하고자, 2021년에 서울시 복지재단에서 ‘서울시 고독사 위험계층 실태조사 연구’ 추진하고 있음. 본 연구는 고독사 실증 사례 분석을 통한 실태조사를 실시하는 것으로, 장제급여 지급대상(약 6,000여건) 표본조사를 통해 고독사 영향요인(인구, 주거, 질병, 생활특성 등), 사망 전 주요특성, 고독사 위험계층(유형) 분석하려는 것임.
- 본 연구의 분석결과를 통해 고독사 위험요인별로 명확한 정책 방향 제시 하고, 고독사 위험자 및 사회적 고립가구에 대한 조

기발견 사업의 근간이 될 수 있을 것이라 사료됨.



<그림> 서울시 고독사 위험계층 실태조사 연구 추진 절차

마. 조례 개정안 관련 집행부 의견 : 원안동의

- 조례 개정안과 관련하여 집행부는 고독사를 체계적으로 예방 관리하기 위해 고독사 위험자 및 사회적 고립 가구에 선제적으로 대응하기 위한 ‘조기발견’ 및 ‘실태조사에 근거한 조기 발견사업’ 추가 신설은 적절하다고 판단되며 이견이 없다는 입장임.

3 종합의견

- 동 조례 일부개정조례안은 고독사의 조기발견 체계를 구축함으로써 고독사를 예방할 수 있도록 시장의 책무를 규정하고 정책 수립의 근거를 마련하고자 발의되었음.
- 전통적 가족관계망 붕괴 및 1인가구의 지속적인 증가로 고독사는 우리 사회를 위협하는 새로운 사회적 위험으로 부상하였음. 이에 동 조례 일부개정조례안은 고독사 위험자, 사회적 고립가구에 대한 조기발견 체계를 구축하는 것으로 상위법을 조례에 반영하여 고독사를 방지하고자 하는 내용으로 특별한 문제점은 없다고 할 것임.
 - 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 시행에 따라 상위법에 있는 ‘조기발견’과 관련한 시장의 시책수립 및 시책의 시행과 관련한 사항을 조례에 반영하고 있음.

문 의 처

허아름 입법조사관 (02-2180-8145)