

제223회 임시회
광진구의회

서울특별시 광진구 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례안 심사보고서



2019. 02. 19.

복지건설위원회
전 문 위 원

서울특별시 광진구 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례안 심사보고서

의안 번호	제 1502호
----------	---------

2019. 02. 19.
복지건설위원회

1. 심사경과

- 가. 발의일자 : 2019.01.29.
- 나. 회부일자 : 2019.02.07.
- 다. 상정일자 : 2019.02.13.

2. 제안설명

가. 제안설명자 : 박 성 연 의원

나. 제정이유

- 1인가구의 증가로 인하여 사회적 문제가 되고 있는 소외·단절된 사회적 고립가구에 대한 안전망 확충과 고독사 예방에 기여하고자 함.

다. 주요내용

- 가. 조례 제정의 목적(안 제1조)
- 나. 용어 정의 및 구청장의 책무(안 제2조, 제3조)
- 다. 다른 조례와의 관계 및 적용범위(안 제4조, 제5조)
- 라. 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 추진계획 수립(안 제6조)
- 마. 실태조사(안 제7조)
- 바. 지원대상 및 지원사업에 관한 사항(안 제8조, 제9조)
- 사. 관련 기관 및 단체 등과의 업무협약 등 협력체계 구축(안 제10조)
- 아. 실태조사 및 지원사업 등 사무의 위탁(안 제11조)

라. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「건강가정기본법」

나. 예산조치 : 추후 협의

다. 입법예고(2019. 2. 1. ~ 2. 10.) 결과 : 접수된 의견 없음

3. 전문위원 검토의견(전문위원 임문섭)

- 의안번호 제1502호 「서울특별시 광진구 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례안」은 2019년 1월 29일 광진구의회 박성연 의원이 발의하여 2019년 2월 7일 복지건설위원회에 심사·회부된 안건임.
- 본 조례안은 2018. 1. 16. 「건강가정기본법」 개정¹⁾ 등 “1인가구”에 대한 법적 토대가 마련된 분위기 속에서 사회적 문제가 되고 있는 소외·단절된 사회적 고립가구로서의 “1인가구”에 대한 사회안전망 확보와 고독사 예방을 위하여 제정되는 조례로 제정의 목적, 용어의 정의, 구청장의 책무, 다른 조례와의 관계, 적용범위, 추진계획 수립, 실태조사, 지원대상, 지원사업, 협력체계 구축, 사무 위탁 등 총 12개 조문으로 구성됨.

※ ‘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 죽음

1) 「건강가정기본법」 일부개정 내용(2018. 1. 16.)

제3조에 제2호의2를 다음과 같이 신설한다.

2의2. “1인가구”라 함은 1명이 단독으로 생계를 유지하고 있는 생활단위를 말한다.

제15조제2항에 제10호를 다음과 같이 신설한다.

10. 1인가구의 복지 증진을 위한 대책

제20조제2항을 제3항으로 하고, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

② 제1항에 따른 가족실태조사에는 1인가구의 연령별·성별·지역별 현황과 정책 수요 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.

○ 관련 법률로는 현재 「고독사 예방 및 1인가구 사회안전망 확충을 위한 법률안」이 국회 계류 중에 있으며, 본 조례안과 유사한 입법례를 소개해 보면, 우선 「서울특별시 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례」를 비롯하여 「서울특별시 강남구 1인 가구 고독사 예방 조례」, 「서울특별시 강동구 1인 가구 고독사 예방 조례」, 「서울특별시 금천구 1인 가구 기본 조례」, 「서울특별시 서대문구 사회적 고립 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례」, 「서울특별시 서초구 1인가구 지원조례」, 「서울특별시 양천구 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례」, 「서울특별시 용산구 홀로사는 노인과 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례」 등이 있음.

☞ 조례의 명칭에서도 느낄 수 있듯이, 독거노인의 “고독사” 문제를 넘어 전 연령층의 “1인가구”의 사회적 고립과 고독사를 예방해 보자는 입법취지를 담고 있으며, 그 대상과 지원 내용이 확대되어 가는 경향을 알 수 있음.

○ 우리구의 경우에도 다른 구와 마찬가지로 「서울특별시 광진구 홀로사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례」가 현재 시행 중에 있으나, 노인에만 한정된 1인가구의 범위를 전 연령층으로 확대하는 내용을 담은 본 조례안과 대부분 중복되는 내용이므로 본 조례안이 제정됨과 동시에 해당 조례는 폐지하는 것으로 함(부칙 참조)

<유사사례>

2018. 11. 9. 「부산광역시 중구 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례」 제정과 동시에 「부산광역시 중구 홀로사는 노인 고독사 예방을 위한 조례」는 부칙을 통해 폐지하는 것으로 함.

○ 본 조례안의 주요 내용을 살펴보면,

가. 제명 및 조례 제정의 목적(안 제1조)

- 본 조례안 제명은 「서울특별시 광진구 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례」로, 위 소개된 타 지방자치단체의 조례 제명과 비교해 보면 “1인가구”라는 중심어를 맨 앞에 위치하는 형태로 “사회적 고립”과 그 극단에 서 있는 “고독사”에 이르기까지의 “예방” 정책을 위한 법제도 마련의 취지를 잘 살려서 표현한 제명이라고 판단됨
- 안 제1조는 제명에 부합하도록 “1인가구의 증가로 인해 사회적 문제가 되고 있는 소외·단절된 1인가구의 사회적 고립 및 고독사 예방과 삶의 질 향상을 위한다.”는 본 조례안의 제정 목적을 분명히 하고 있음.

나. 용어 정의 및 구청장의 책무(안 제2조, 제3조)

- 안 제2조는 “1인가구”²⁾를 “1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위”로 정의하여 상위 조례인 서울시 조례(2018. 1. 4. 제정)와 동일하게 정의하고 있으며, 상위 법률인 「건강가정기본법」은 “1명이 단독으로 생계를 영위하는 생활 단위”로 정의하여 “취사·취침 등을 하며”를 빼고 정의하고 있음. “1인가구”에 대한 기본적인 개념에는 모두 동일 취지를 담고 있는 정의 내용이라고 판단됨.
- “고독사”, “고독사 위험자”, “사회적 고립가구” 등의 용어 정의 역시 서울시 조례와 동일하게 정의하고 있음.
- “무연고 사망자” 용어 정의의 경우, 서울시 조례는 “고독사 사망자 중 유가족이 없거나 유가족이 시신 인수를 거부해 자치구가 시신을 처리하

2) “1인가구”라는 용어는 현재 통계청 표준용어로 사용되는 개념이기도 하다. 통계청의 1인가구 현황은 [붙임 1]를 참조하기 바람.

는 사망자를 말한다.” 고 규정하고 있으나, 본 조례안의 경우에는 “「장사 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 연고자³⁾가 없는 사망자를 의미하며, 연고자가 시신의 인수를 포기하는 경우를 포함한다.” 고 다소 달리 규정하고 있는데, 이는 상위 법령에서의 보다 명확한 용어 정의를 인용하고 있는 것이므로 적법 타당하다고 사료됨.

- **안 제3조**는 구청장의 책무에 관한 조항으로 1인가구의 사회적 고립 및 고독사 예방과 관련한 필요한 정책 수립과 1인가구의 고독사 현황 파악, 고독사 발생 위기에 대한 사전 예방 및 사후 대응의 각 단계에 따른 정책 수립·시행 의무에 대해 규정하고 있으며, 이는 단순한 선언적 의미를 벗어나 **안 제6조(추진계획의 수립)**, **제7조(실태조사)** 및 **제9조(지원사업)** 등의 실천적 규정에 의해 뒷받침되고 있다고 사료됨.

다. 다른 조례와의 관계 및 적용범위(안 제4조, 제5조)

- **안 제4조**는 본 조례안이 1인가구의 사회적 고립 및 고독사 예방 관련 계획 수립 및 지원 등에 대한 **기본 조례**로서의 지위를 규정하고 있음.
- 서울시의 경우 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례」(2016. 3. 24. 제정)를 **기본 조례**로 하고, 이와 별도로 「서울특별시 고

3) 「장사 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 15. (생략)

16. "**연고자**"란 사망한 자와 다음 각 목의 관계에 있는 자를 말하며, 연고자의 권리·의무는 다음 각 목의 순서로 행사한다. 다만, 순위가 같은 자녀 또는 직계비속이 2명 이상이면 최근친(最近親)의 연장자가 우선 순위를 갖는다.

가. 배우자 나. 자녀 다. 부모 라. 자녀 외의 직계비속 마. 부모 외의 직계 바. 형제·자매

사. 사망하기 전에 치료·보호 또는 관리하고 있었던 행정기관 또는 치료·보호기관의 장으로서 대통령령으로 정하는 사람

아. 가목부터 사목까지에 해당하지 아니하는 자로서 시신이나 유골을 사실상 관리하는 자

독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례」를 2018. 1월 제정하여 단계별 입법화 과정을 밟은 사례로 판단되며, 이와 비교하여 우리구의 경우 본 조례안을 기본 조례로 한 것인데 1인가구의 특성상 1인가구 지원의 본질은 사회적 고립 및 그 극단에 위치한 고독사 예방이라는 점에서 본 조례안을 기본 조례로 규정하여도 무방할 것으로 사료됨.

- **안 제5조**는 본 조례안의 적용범위와 관련하여 서울특별시 광진구에 주소를 두고 “실제 거주하는” 1인가구에 한정하여 명시함으로써 단순히 주민등록만 하고 실제 거주하지 않는 자를 제외하였고, 사회적 고립 및 고독사 예방의 적용 대상으로서의 1인가구를 연령 제한 없이 규정하고 있어 입법취지에 부합하는 적절한 내용이라고 판단됨.(이와 관련하여 기존 타구 조례를 살펴보면, ①실제 거주자를 구분하지 않는 경우도 있고, ②1인가구의 연령층을 제한하여 50세 이상, 60세 이상 등 장년층과 노인에게 국한하는 사례⁴⁾ 등이 있음)

라. 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 추진계획 수립(안 제6조)

- **안 제6조**는 구청장의 역할에 대한 규정으로 매년 1인가구의 사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 기본방향 및 목표, 사회적 고립가구 지원, 고독사 위험자 발굴 및 사회안전망 구축, 생애주기별 고독사 예방대책 및 지원방안, 고독사 예방 교육 및 홍보 등 추진계획을 수립하도록 의무화하고 있음.
- 이와 관련하여 「건강가정기본법」 제15조⁵⁾제2항제10호에 “1인가구의 복지

4) 양천구와 강동구의 경우 “50세 이상”으로, 용산구의 경우 “만 60세 이상”으로 규정하고 있음.

5) 「건강가정기본법」

제15조(건강가정기본계획의 수립)

- ① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 건강가정기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2018. 1. 16.>
 1. 가족기능의 강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 가정의 자립 증진 대책
 2. 사회통합과 문화계승을 위한 가족공동체문화의 조성

증진을 위한 대책” 이 신설되어 5년마다 수립되는 여성가족부장관의 <건강가정기본계획>에 “1인가구”에 대한 항목이 추가되었으며, 이에 따라 지방자치단체의 장은 매년 <건강가정시행계획>을 “수립·시행 및 평가”하도록 되어 있으며, “추진실적” 역시 <건강가정시행계획>과 함께 제출하여야 되므로 “1인가구”에 대한 정책 수립의 필요성은 더욱 높아질 것으로 보임.

- 이와 같은 법 제도의 환경변화 속에서 실질적으로 1인가구의 사회적 고립 및 고독사 예방을 포함한 1인가구 복지 증진 정책에 대한 <추진계획>이 잘 수립되기 위해서는 사전에 관련 부서(복지정책과, 어르신복지과, 가정복지과, 보건소 등) 간 충분한 협의가 필요하다고 사료됨.

마. 실태조사(안 제7조)

- 안 제7조는 1인가구 실태조사에 대한 규정으로 실태조사의 결과를 <추진계획> 수립에 활용하도록 명시하고 있음.
- 「건강가정기본법」 제20조⁶⁾ 제2항은 5년마다 실시하는 가족실태조사에 “1인

-
3. 다양한 가족의 욕구충족을 통한 건강가정 구현
 4. 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할분담
 5. 가정친화적인 사회환경의 조성
 6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감
 7. 위기가족에 대한 긴급 지원책
 8. 가족의 건강증진을 통한 건강사회 구현
 9. 가족지원정책의 추진과 관련한 재정조달 방안

10. 1인가구의 복지 증진을 위한 대책

제16조(연도별 시행계획의 수립·시행 등)

- ① 여성가족부장관, 관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 기본계획에 따라 건강가정시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행 및 평가하여야 한다. 이 경우 관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 그 시행계획 및 추진실적을 매년 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

6) 「건강가정기본법」 제20조(가족실태조사)

- ① 국가 및 지방자치단체는 개인과 가족의 생활실태를 파악하고, 건강가정 구현 및 가정문제 예방 등을 위한 서비스의 욕구와 수요를 파악하기 위하여 5년마다 가족실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 가족실태조사에는 1인가구의 연령별·성별·지역별 현황과 정책 수요 등에 관한 사

가구의 연령별·성별·지역별 현황과 정책 수요 등에 관한 사항”이 포함되도록 하는 규정이 신설됨에 따라 본 조례 제정을 통해 연령층에 따른 단계별 “1인가구” 및 “고독사”에 대한 실태조사와 그에 기초한 보다 구체적이고 체계적인 <추진계획>이 수립될 것으로 사료됨.

바. 지원대상 및 지원사업에 관한 사항(안 제8조, 제9조)

- 안 제8조는 지원대상자를 규정하고 있는데, 1인가구 중 “고독사 위험에 노출된 사람”, “사회적 관계 접촉빈도 등이 취약한 사람”, “고독사 위험자” 등 다소 추상적인 개념으로 구체적 지원대상 판단에 있어 어려움이 예상되므로, 적절한 기준 마련이 필요하다고 판단됨.
- 안 제9조는 지원대상자를 위한 지원사업을 예시하고, 예산 지원에 대해 규정하고 있음. 보다 효율적인 지원사업을 위해서는 기존에 홀로 사는 노인을 대상으로 한 심리상담, 안부확인, 방문간호, 생필품 지급 등의 단순한 돌봄 서비스 형태를 넘어서 사회적 관계형성을 위한 주민모임 운영 등을 통하여 1인가구가 사회적 고립 상태로부터 벗어날 수 있는 환경 조성에 보다 중점을 두는 지원사업이 진행되어야 할 것으로 사료됨.

사. 협력체계 구축(안 제10조)

- 안 제10조는 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 지원사업을 체계적으로 추진하기 위한 관련 기관 및 단체 등과 유기적인 협력체계를 구축하도록 하는 구청장의 역할을 규정하고 있는데, “사회적 타살”이라고도 불리는 고독사를 최대한 줄이기 위해서는 꼼꼼한 사회 안전망 확보가 시급히 필요한 시점이므로 이 조항의 중요성은 매우 높다고 보이며, 선언적 의미가 아닌 실질적인 방안이 마련되어야 할 것으로 사료됨.

아. 사무의 위탁(안 제11조)

- 안 제11조는 실태조사 및 지원사업 사무를 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 예산을 지원하여 「서울특별시 광진구 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 관련 전문기관 등에 위탁할 수 있도록 하고 있는데, 사무 위탁이 필요하다고 판단 시에는 「서울특별시 광진구 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에서 정하고 있는 민간위탁 대상사무의 기준(제4조)과 민간위탁의 적정성(제5조) 등에 대한 충분한 검토가 필요할 것으로 사료됨.
- 또한, 해당 사무의 경우 개인의 민감정보(주민등록번호, 소득 등)를 처리하게 되므로 직무상 알게 된 이러한 정보를 누설하는 것은 당사자의 명예를 훼손하고 이들의 가족·친척 등의 생활의 평온을 저해하게 되므로, 이에 대한 사전 교육 등의 조치가 필요하다고 사료됨.

자. 시행규칙(안 제12조)

- 안 제12조는 본 조례안 시행과 관련하여 필요한 사항에 관하여 규칙으로 정하도록 하였는데, 실제로 세부적인 내용까지 법적 근거와 기준을 마련하여 시행을 위한 적극적 행정을 통해 주민들의 예측가능성을 보다 높이는 것이 바람직하다고 사료됨.

차. 기타 본 조례안 부칙 제2조에서는 이 조례의 시행과 동시에 기존에 시행 중에 있던 「서울특별시 광진구 홀로사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례」를 폐지하기로 한 것인데, 이는 본 조례안과 대부분 중복된 내용으로 본 조례안에 포섭될 수 있는 조례로 볼 수 있어 해당 조례를 폐지하는 것은 타당하다고 사료됨.

○ 종합 검토의견으로

- 본 조례 제정안은 사회로부터 소외·단절된 사회적 고립가구로서의 “1인가구”에 대한 사회안전망 확충과 이들의 고독사를 예방하기 위하여 제정되는 것임.
- 최근 전통적 가족구조의 변화와 개인화 경향의 심화 등으로 인하여 1인가구의 규모와 비중이 지속적으로 빠르게 증가하고 있으며, 이에 따라 가족, 친척, 사회에서 단절된 채 홀로 생계를 영위하다가 아무도 모르게 죽음에 이르게 되고, 오랫동안 그 시신이 방치되는 소위 “고독사”가 사회적 문제가 되고 있음에도 불구하고, 현재 우리사회에서는 이러한 죽음에 대한 명확한 개념도 정립되어 있지 않으며, 그 현황에 대한 실태조사도 이루어지지 않고 있는 현실이라 할 것임.
- 이러한 현실을 감안하여 볼 때 본 조례 제정안은 “1인가구”의 증가 및 이로 인한 “고독사” 문제가 더 이상 개인이나 가족의 범위에서 해결하여야 할 문제가 아니라 국가와 사회의 책임이라고 보고, 이에 대한 예방 대책의 마련 등 사회적 안전망을 구축하려는 것으로 매우 시의적절하고 타당한 조례안이라고 사료됨.
- 본 조례안의 제정을 계기로 사회적 고립 상태에서의 1인가구 모습에서 탈피하여 살기 좋은 사회 공동체의 모습으로의 변화된 삶을 누릴 수 있는 실질적인 지원사업 등이 적극 추진되어야 할 것으로 판단됨.

4. 질의 및 답변요지

○ 회의록 참조

5. 토론

- 회의록 참조

6. 심사결과

- 재석위원 5인 중 찬성 5인으로 원안가결

7. 기타 필요한 사항

- 없 음