

제403회 정례회
'22. 9. 16.(금)

전문위원 검토보고서

충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례안



정책복지위원회 수석전문위원

충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례안

검 토 보 고 서

1. 발 의 자 : 김정일 의원 등 7인

2. 발의일자 및 회부일자

○ 발의일자 : 2022년 9월 7일

○ 회부일자 : 2022년 9월 8일

3. 제안사유

- 최근 고령화, 가족해체, 경제력 상실 등으로 주변 사람들과 단절된 채 살다가 홀로 외롭게 세상을 떠나는 고독사가 사회적 문제로 대두되고 있음.
- 특히 고령층뿐만 아니라, 빈곤, 질병, 이혼 등의 사유로 중년층부터 청년층에 이르는 사회적 고립가구도 고독사 위험에 노출되고 있음.
- 이에 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」이 시행('21. 4. 1.)됨에 따라 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원을 위한 충청북도의 역할을 규정하여 고독사를 예방하고, 충북도민의 삶의 질 향상에 기여하고자 본 조례를 제정하려는 것임.

4. 주요내용

- 조례의 목적과 주요 용어를 규정함. (안 제1조, 제2조)
- 도지사의 책무를 규정함. (안 제3조)
- 고독사 예방 시행계획 수립·시행에 관한 사항을 규정함. (안 제4조)
- 실태조사에 대해 규정함. (안 제5조)
- 사회적 고립가구 및 고독사위험자에 관한 지원 사업을 규정함. (안 제6조)

- 도민 교육·홍보사업 및 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함.
(안 제7조, 제8조)
- 사무의 위탁 및 비용 지원에 관한 사항을 규정함. (안 제9조, 제10조)

5. 검토의견 (수석전문위원 김대진)

가. 제출배경

- 빈곤, 가족구조의 변화, 노후 파산, 취업난, 사회적 관계망의 약화 등 다양한 원인으로 인해 가족·친지 및 지역사회와 단절된 채 고립되어 살다가 혼자 임종을 맞고, 세상을 떠난 후에도 뒤늦게 시신이 발견되는 고독사가 증가 추이를 보이고 있으며, 또한 심각한 사회 문제로 대두되고 있음.
- 고독사는 일반적으로 노년기에 해당하는 것으로 인식되고 있지만, 실제로는 40대, 50대, 60대 등 중장년층과 청년층의 1인 가구에서도 고독사 발생율이 점점 높아지고 있는 바, 전 연령층의 사회적 고립 가구를 대상으로 한 안전망 확충 및 체계적인 고독사 예방 정책을 추진할 필요성이 있음.

[고독사 관련 통계 자료]

- 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」이 제정·시행('21. 4. 1.)되었지만, 아직까지 고독사에 대한 정부 차원의 실태조사는 이뤄지지 않고 있고 현재 사망원인 통계¹⁾상에도 고독사는 분류체계에 빠져있음.

- 이에 현 시점에서는 “무연고 사망자²⁾” 수치로 실태를 판단해 볼 수밖에

1) 통계청에서는 매년 ‘사망원인’ 통계를 발표함. 사망원인은 WHO의 사망분류코드에 따른 것으로, 크게 질병이환 1c 사망의 외인(사고사)로 구분되어 있으며, 질병이환 및 사망의 외인에는 연령별 고의적 자해(자살), 운수사고, 추락사고, 익사사고, 타살, 중독사고 등으로만 구분되어 있을 뿐임. 즉, 홀로 사망했는지 가족이 없었는지 등 고독사 관련 사항은 통계에 남지 않음.

2) 무연고 사망자: 연고자 여부 확인 후에 연고자가 없거나 연고자가 시신 인수를 거부한 사망자

없음.

- 보건복지부의 국회 제출 자료에 따르면, 최근 5년간('16~'20) 무연고 사망자는 11,878명으로 매년 증가하는 것으로 나타남.

[전국 5년간('16~'20) 무연고 사망자 현황]

(단위: 명)

연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
계(명)	1,820	2,008	2,447	2,656	2,947

※자료: 국회입법조사처, 이슈와 논점 제1871호, 2021. 9. 7. ; 보건복지부 제출 자료

- 또한, 연령대의 경우, 65세 이상이 가장 많은 비중을 보이고 있고, 이어 50대, 60~64세 연령대가 다음으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남.

[전국 3년간('16~'18) 무연고 사망자 연령대별 현황]

(단위: 명)

구분	40세 미만	40~49세	50~59세	60~64세	65세 이상	미상 및 기타	합계
2016	81	190	418	271	735	125	1,820
2017	63	187	507	297	835	119	2,008
2018	83	190	565	401	1056	152	2,447

※자료: 보건복지부, “기동민의원 보고자료”, 2019. 4. 재구성

- 충북의 경우, 2014년 17명이었다가, 2018년 87명으로 4배 이상 증가하여, 17개 광역시도 중 무연고 사망자가 가장 급증한 것으로 나타남.
- 1인 가구는 상대적으로 사회적 고립가구 및 고독사 예방을 위한 주요 관심 대상가구임. 통계청 자료에 따르면, 충북의 1인가구는 2016년

185천 가구(30.0%)에서, 2020년 219천 가구(33.2%)로 가구수 및 전체 가구 중 비중이 지속적으로 증가하고 있음.

[1인 가구 증감 현황]

(단위 : 천가구, %)

		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전국	1인 가구수	5,434	5,613	5,788	6,039	6,214
	총가구 중 비율	28.1	28.7	29.2	29.9	30.4
충북	1인 가구수	185	191	198	212	219
	총가구 중 비율	30.0	30.5	31.2	32.6	33.2

※자료: 통계청, “시도별 1인가구”

- 헌법 제10조에는 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가짐을 규정하고 있으며, 「지방자치법」에서도 주민의 복지증진을 지방자치단체의 고유사무로 규정하고 있음. 즉 모든 사람은 태어나서부터 삶의 마지막인 죽음에 이를 때까지 인간으로서의 존엄성을 보장받을 권리가 있음.
- 또한 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제4조³⁾에는 지방자치단체에도 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있는 고독사위험자에 대한 적극 보호 의무가 부여됨에 따라 고독사 예방을 위한 조례 제정을 통해 도민의 삶의 질 향상 및 존엄성 제고에 기여하려는 것으로 판단됨.

나. 주요내용 검토

- 안 제1조부터 제3조까지는, 총칙에 관한 사항으로 조례의 목적과 용어 정의, 도지사의 책무를 규정함.

3) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 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.

- 안 제2조는, “고독사”, “고독사위험자”, “사회적 고립가구”에 대한 정의를 규정함. “고독사”는 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 함) 제2조4)에 따라 정의하였고, “고독사위험자”는 법 제3조5)에 따른 것으로 타당함.
 - 또한 “사회적 고립가구”는 “고독사”에 대한 정의 규정에 근거해, “가족, 친척, 친구, 이웃 등과의 관계가 단절되었거나 단절되어 가는 가구”로 규정하여 1인 가구 외의 가구까지 포괄하였음. 이는 최근 경제적 생활고 등으로 일가족이 사망하는 비극이 뒤늦게 발견되는 사례가 발생하고 있다는 점에서 타당한 규정으로 판단됨.
- 안 제4조는, 법 제7조에 따른 연도별 시행계획 수립·시행에 관한 사항을 규정한 것으로, 시행계획을 수립할 때 시·군, 관련 기관 및 단체 등의 의견을 수렴하여 이를 반영할 것을 규정함.
- 안 제5조는, 사회적 고립가구 및 고독사위험자를 조기 발견하고, 지원 체계 및 세부 사업 마련을 위한 실태조사에 관한 사항을 규정한 것으로, 실태조사 없는 계획이나 정책 수립은 사업 추진의 실효성이 낮을 수밖에 없음을 고려할 때 본 조항의 규정은 타당하다고 판단됨.
- 안 제6조 및 제7조는, 지원사업 및 교육·홍보에 관한 사항을 규정함.
- 안 제6조의 지원사업에 있어, 핵심 목표가 고독사 예방인 바, 사회적 고립가구 및 고독사위험자의 조기발견 사업을 포함하였고, 고독사에 이르는 주요 원인이 심리·정서적 문제를 비롯해 의료, 돌봄, 일자리, 복지서비스 등의 결핍임을 고려해 이를 지원하는 사업으로 규정함.
 - 안 제7조는 고독사 예방 정책에 대한 도민의 이해와 관심에 따른

4) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “고독사”란 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.

5) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제3조(국민의 권리와 의무) ② 국민은 국가 및 지방자치단체가 수립·시행하는 고독사 예방정책에 적극 협조하여야 하며, 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 사람(이하 “고독사위험자”라 한다)을 발견한 경우에는 적절한 지원을 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

자발적 참여가 중요한 바, 이를 위한 도민 교육·홍보 사업의 실시를 규정함.

- 안 제8조는, 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방을 위한 정책의 효과적 추진을 위해 시·군 및 관련 기관·단체 등과의 유기적인 협력 체계 구축에 대해 규정함. 다양한 사업을 체계적으로 추진하기 위해서는 지역사회 네트워크 구축과 협력이 필수적이라는 점에서 타당하다고 판단됨.
- 안 제9조 및 제10조는, 조례안에 규정된 사업의 효율적 추진을 위해 필요한 경우 사무의 일부를 관련 기관·단체 등에 위탁할 수 있도록 하였고, 또한 사업 수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있는 근거를 규정함.

다. 종합 검토의견

- 본 조례안은, 최근 심각한 사회문제로 대두되고 있는 고독사로 인한 도민의 피해를 방지하고 복지 향상을 위한 지방자치단체 차원의 책임 있는 조치를 규정하였다는 점에서 제정의 필요성이 인정됨.
- 또한, 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」의 범위에서 고독사 예방을 위한 제도적 근거를 마련하려는 것으로 법적으로 문제가 없으며, 조례안 예고, 집행부 협의를 거친 바 절차상으로도 타당함.