

심사보고서

충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및
고독사 예방 조례안

충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	54
----------	----

2022. 9. 28.(수)
정책복지위원회

1. 심사경과

가. 제출자 : 김정일 의원 등 7인

나. 제출일자 : 2022년 9월 7일

다. 회부일자 : 2022년 9월 8일

라. 상정일자 : 2022년 9월 16일

- 제403회 충청북도의회 정례회 제2차 정책복지위원회

마. 주요내용

- 제안설명, 검토보고, 질의답변, 심사의결(원안가결)

2. 제안 설명 요지 (제안설명자 : 김정일 의원)

가. 제안사유

- 고독사가 사회적 문제로 대두되고 있어 고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원을 위한 충청북도의 역할을 규정하여 고독사를 예방하고, 충북도민의 삶의 질 향상에 기여하고자 제정하려는 것임.

나. 주요내용

- 조례의 목적과 주요 용어 규정(안 제1조, 제2조)
- 도지사의 책무 규정(안 제3조)
- 고독사 예방 시행계획 수립·시행에 관한 사항 규정(안 제4조)
- 실태조사에 대한 사항 규정(안 제5조)
- 사회적 고립가구 및 고독사위험자에 관한 지원사업 규정(안 제6조)

3. 검토보고 요지 (김대진 수석전문위원)

가. 제출배경

- 빈곤, 가족구조의 변화, 노후 파산, 취업난, 사회적 관계망의 약화 등 다양한 원인으로 인해 가족친지 및 지역사회와 단절된 채 살다가 혼자 임종을 맞고, 세상을 떠난 후에 뒤늦게 시신이 발견되는 고독사가 증가 추이를 보이며, 심각한 사회문제로 대두되고 있음.
- 고독사는 일반적으로 노년기에 해당하는 것으로 인식되고 있지만, 실제로 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 예방정책을 추진할 필요성이 있음.

나. 주요내용 검토

- 안 제1조부터 제3조까지는, 총칙에 관한 사항으로 조례의 목적과 용어 정의, 도지사의 책무를 규정함.
 - 안 제2조는 “고독사”, “고독사위험자”, “사회적 고립가구”에 대한 정의를 규정함. “고독사”는 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 함) 제2조¹⁾에 따라 정의하였고, “고독사위험자”는 법 제3조²⁾에 따른 것으로 타당함.

1) 「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.

2) 「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.

- 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 수 밖에 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 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 사업수행에 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.

4. 질의 및 답변요지 : “생략”

5. 토 론 요 지 : “생략”

6. 심 사 결 과 : “원안가결”

7. 소 수 의 견 요 지 : “없음”

8. 기타 필요한 사항 : “없음”

9. 심사보고서 첨부서류

- 「충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례안」

충청북도 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례안

제1조(목적) 이 조례는 사회적 고립가구의 안전망 확충과 고독사 예방에 필요한 사항을 규정하여 충청북도민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “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.
2. “고독사위험자“란 경제적·신체적·정서적·사회적 문제로 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 사람을 말한다.
3. “사회적 고립가구”란 가족, 이웃, 친구관계가 단절되었거나 단절되어 가는 가구를 말한다.

제3조(도지사의 책무) ① 충청북도지사(이하 “도지사”라 한다)는 사회적 고립가구 및 고독사위험자를 조기 발견하고 고독사 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.

② 도지사는 고독사 현황 파악, 고독사 예방 및 사후 대응의 각 단계에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

제4조(시행계획의 수립·시행) ① 도지사는 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 연도별 고독사 예방 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 도지사는 시행계획을 수립할 경우 시·군, 관련 기관 및 단체 등의 의견을 수렴하여 이를 반영하도록 노력하여야 한다.

제5조(실태조사) ① 도지사는 사회적 고립가구 및 고독사위험자를 조기 발견하고 지원 체계를 마련하기 위하여 실태조사를 실시하고 이를 시행계획 수립에 활용할 수 있다.

② 도지사는 제1항에 따른 실태조사를 전문기관이나 단체 등에 위탁할 수 있다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 도지사가 따로 정한다.

제6조(지원 사업) ① 도지사는 사회적 고립가구 및 고독사위험자에 대한 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 조기 발견 사업

2. 상담 및 심리 치료 사업

3. 정기적 안부 확인 및 정서적 지지 사업

4. 긴급 의료 및 돌봄 지원, 응급안전 알림서비스, 지역사회 안전망구축, 복지서비스 지원 사업 연계

5. 청년층·중년층·노인 등의 사회적 고립 예방을 위한 주거, 일자리 등 맞춤형 지원 사업 연계

6. 방문간호서비스

7. 고독사 예방을 위한 정보 제공 및 교육지원 사업

8. 주민 모임 등 사회적 관계 형성 지원 사업

9. 지역사회 민간 자원 발굴·연계 사업

10. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 제1항에 따른 지원사업의 구체적인 대상, 지원 기준, 방법 및 절차 등은 도지사가 따로 정한다.

제7조(교육·홍보) 도지사는 고독사 예방에 관한 충청북도민(이하 “도민”이라 한다)의 이해를 돕고, 충청북도가 수립·시행하는 고독사 예방정책에 대한 도민의 자발적인 참여와 협조를 유도할 수 있도록 이에 필요한 교육 및 홍보 사업을 실시하여야 한다.

제8조(협력체계 구축) 도지사는 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방을 위한 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 시·군 및 관련 기관·단체 등과 유기적인 협력체계를 구축하여야 한다.

제9조(사무의 위탁) 도지사는 사회적 고립가구 안전망 확충 및 고독사 예방에 관한 사업의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우 이 조례에서 규정한 사무의 일부를 관련 기관·단체 등에 위탁할 수 있다.

제10조(비용의 지원) 도지사는 제6조 및 제7조에 따른 사업을 수행하는 관련 기관·단체 등에 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

관계법령 발췌

□ 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.

제3조(국민의 권리와 의무) ① 국민은 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 경우 국가 및 지방자치단체에 도움을 요청할 권리가 있다.

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.

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.

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.

② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 다음 연도의 시행계획 및 전년도의 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 매년 제출된 추진실적을 평가하여야 한다.

③ 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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.

제15조(고독사 예방을 위한 교육·홍보) 국가 및 지방자치단체는 고독사 예방에 관한 국민의 이해를 돕기 위하여 필요한 교육과 홍보 활동을 실시하여야 한다.

제16조(고독사 예방을 위한 상담·교육) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 시설의 장은 고독사 예방을 위하여 그 이용자 등을 대상으로 정기적인 상담·교육을 실시할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 「노인복지법」에 따른 노인복지시설
2. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설
3. 그 밖에 고독사 예방 상담·교육이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 기관이나 단체

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 상담·교육에 필요한 프로그램을 개발·보급하고, 상담·교육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 해당 기관·단체 및 시설에 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 상담·교육의 방법 및 내용과 제2항에 따른 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제17조(명예 및 사생활의 평온에 대한 배려) 국가 및 지방자치단체는 고독사 예방 대책을 실시할 때에는 고독사한 사람, 고독사위험자 및 이들의 가족·친척 등의 명예 및 사생활의 평온을 부당하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.

제18조(전문인력의 양성) 국가 및 지방자치단체는 고독사 예방 및 고독사 위험자에 대한 지원 등에 관한 전문인력의 양성·확보 및 자질의 향상에 필요한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다.

제19조(비용의 지원 등) ① 국가는 고독사 예방 사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 고독사 예방사업을 수행하는 단체에 업무수행에 필요한 지원을 할 수 있다.

비용추계서

1. 사업개요

- 사회적 고립가구의 사회적 안전망 확충과 고독사 예방을 통한 도민의 삶의 질 향상을 위해 실태조사 및 고독사 예방 시행계획 수립

2. 비용 발생 요인

- 실태조사 및 충청북도 고독사 예방 시행계획 수립 용역비(5년 주기)
 - ※ 조례안 제7조(지원 사업)의 사업은 지원 대상, 기준, 방법 등을 도지사가 따로 정하도록 되어 있어 선언적·권고적 사항으로 현 시점에서 기술적으로 비용추계가 곤란하며, 제8조(교육·홍보)의 사업도 국가에서 주관·시행하는 교육·홍보 사업에 대한 지원 형식으로 추진되어 현 시점에서의 추계는 곤란함.

3. 관련조문

- 조례안 제5조(시행계획의 수립·시행)
- 조례안 제6조(실태조사)

4. 비용 추계결과

가. 추계의 전제

- 추계기간 : 2023년~2027년(5년)
- 실태조사 및 충청북도 고독사 예방 시행계획 수립 용역비(34,477천원)
 - ※ '21년 학술연구용역 기준단가[기획재정부 계약예규(예정가격 작성 기준)] 적용

나. 추계 결과

- 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원 실태조사 및 조사·연구비용
= 34,477천원

구분	예산과목	금액	산출내역
실태조사 및 조사·연구비용	계	34,477	
	책임연구원 인건비	9,735	단가×명×개월: 3,245천원×1명×3개월=9,735천원
	연구원 인건비	7,464	단가×명×개월: 2,488천원×1명×3개월=7,464천원
	연구보조원 인건비	9,978	단가×명×개월: 1,663천원×2명×3개월=9,978천원
	자료수집비	3,600	단가×명×30일: 30천원×4명×30일=3,600천원
	기타비용	3,700	제본비 및 소모품비 외

다. 재원조달방안

- 실태조사 및 고독사 예방 시행계획 수립 : 도비 100%

5. 연도별 비용추계서

(단위:천원)

구 분	계	1차년도 (2023년)	2차년도 (2024년)	3차년도 (2025년)	4차년도 (2026년)	5차년도 (2027년)
세 출	34,477	34,477	0	0	0	0
실태조사 및 조사·연구비용	34,477	34,477	0	0	0	0