

복지이슈 FOCUS

현상공감 경기복지재단

제14호
2022-14

2022. 08.

증가하는 1인가구, 고독사 현황과 대응과제

유병선 연구위원 (bsyoo@ggwf.or.kr)
임주왕 연구원 (jwim@ggwf.or.kr)
김주연 연구원 (jykim@ggwf.or.kr)

목차

- I. 고독사 정의 및 현황
- II. 고독사 발생의 특징은 무엇인가?
- III. 고독사 어떻게 대응하고 있는가?
- IV. 고독사 예방을 위한 과제



경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

■ 연구진

연구책임 | 유병선 경기복지재단 연구위원

공동연구 | 임주왕 경기복지재단 연구원

김주연 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9394 Fax : 031-898-5935 E-mail : bsyoo@ggwf.or.kr

■ 1인 가구의 증가, 사회적 관계의 단절 등으로 인해 우리사회의 고독사는 급증하고 있음

- 고독사는 임종시 혼자 죽음을 맞아 오랜 시간 시신이 방치된 후 발견되는 죽음으로 최근 우리사회의 고독사는 급증하고 있음
- 고독사의 정확한 통계는 없으나, 고독사 대리지표로 활용되는 무연고사를 보면, 최근 10년간 2만906명이 사망하여 그 심각성이 매우 큰 상황임

■ 과거 고독사는 독거노인의 문제였으나, 이제는 전 연령층에서 발생되고 있으며, 그 특징도 다양하게 나타나고 있음

- 1인가구의 증가와 함께 고독사도 급증하는 추세이며, 1인가구 중 사회적 관계가 취약한 경우 고독사로 연결되는 경우가 발생됨. 사회적 관계 단절의 경우 1인가구 뿐 아니라 가족에게도 고독사가 발생
- 주거취약지역에서 고독사 발생이 집중되는 경향을 보이기도 함. 또한 경제적 빈곤으로 인한 일상의 몰락은 고독사로 연결되며, 건강악화로 인한 외부와의 단절은 고독사 위험에 처하게 됨
- 최근 고독사는 독거노인에게만 나타나지 않고 전 연령층에서 발생되고 있음

■ 고독사 예방을 위한 과제

- 고독사 현황 진단을 위한 정확한 통계 작성 필요
- 복지사각지대 위기가구에 대한 적극적인 발굴을 위한 제도 개선
- 지역사회 중심 고독사 위기가구 발굴 문화 형성
 - 공적인 복지사각지대 발굴시스템을 보완할 수 있도록 이웃과 지역사회에서 고독사 위기가구를 발굴하는 문화 형성이 중요
- 사회적 고립가구 적극 발굴 및 사회적 고립 유형에 따른 서비스 개입
- 고독사 원인에 대응하는 맞춤형 정책 마련 및 고독사 예방 실행력 확보
- 고독사 발생위험이 높은 지역에 대한 평상시 집중적인 모니터링 실시
- 스마트 기술을 활용한 고독사 예방사업 적극 추진

I 고독사 정의 및 현황

■ 들어가며

- 1인가구의 증가, 가족해체와 사회적 고립, 장기적 실업 등으로 인해 최근 우리사회의 고독사는 급증하고 있으며, 그 문제가 심각하게 나타나고 있음
 - 고독사(임종시 혼자 죽음을 맞아 오랜 시간 시신이 방치된 후 발견되는 죽음)는 사회적 고립의 극단적 결과로, 과거에는 장애인이나 독거노인 등 사회복지대상자에 국한되었던 고독사의 문제가 전 연령에서 발생하고 있음
- 정부에서도 고독사 문제의 심각성을 인식하여 2021년 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 고독사 예방법)을 제정하였음
 - 고독사예방법에 따라, 정부에서는 2022년 올해 중으로 첫 고독사 실태조사를 수행하고, 그 결과물을 반영하는 계획을 수립할 예정임
 - 경기도도 증가하는 고독사에 대응하여 「경기도 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원조례」시행('20.10.8.)하고 있음

■ 고독사 정의

- 고독사란 주변 사람들과 단절된 사람이 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 의미함
 - 고독사란 1990년대 이후 일본에서 나홀로 죽음이 급증하면서 생긴 신조어로, 영어권에서도 신조어로 취급하여 Kodokshi라는 일본어 발음을 그대로 쓰고 있는 정도로 최근 들어 사회의 문제로 대두되고 있음
 - 우리나라는 2021년 고독사예방법을 제정하였으며, 동법률에서 정의하는 “고독사란 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 의미함”
 - 여기서 일정한 시간은 정확히 규정되지 않고 있으며, 3일, 7일 등 의견이 다양한 상황임. 서울시의 경우 홀로 죽은 후 3일 이후에 시신이 발견된 경우를 고독사로 규정하고 있음 (송인주, 2016)

- 부검시 사후경과(방치)시간을 기준으로 '사망 후 3일이 지난 시신', '사망 후 1달 이상 지난 시신'으로 구분하여 시신 훼손의 심각성 정도를 파악하고 있음(고속자 외 5인, 2021)

○ 고독사 유사개념으로 독거사, 고립사, 무연고사, 비존엄사(자살) 등이 있음

〈표 1〉 고독사 관련 유사 개념

용어	개념정의
독거사	통계청에서 규정하는 독거(혼자서 살림하는 가구, 1인이 독립적으로 취사, 취침 살림하는 가구, 1인이 독립적으로 취사, 취침 등의 생계를 유지하는) 가구의 죽음
고립사	타인으로 부터의 분리된 상실감으로 버림받은 느낌과 비애를 초래하고 절망 속으로 이끌려 사망에 이르게 됨
무연고사	가족 등 시신 인수자가 없는 사망
비존엄사(자살)	죽음의 원인 가운데 하나로, 스스로 자신의 삶을 중단시키는 행위

출처 : 안인숙·위기종·이영철·이영주(2019) 「50+ 세대 고독사 증가에 영향을 미치는 요인분석과 사회적 해법 방안 연구」, 요약 정리

○ 고독사에 고려되는 기준

- 사망 장소별 기준 : 반드시 주거지(집)으로 국한해야 할 필요가 없음
- 세대 유형별 기준 : 가족, 이웃, 친구 등 주변 사람들과의 왕래나 연락이 없는 상태에서 혼자 살다가(독거, 1인 가족 등) 홀로 죽음을 맞이하여 사망 후 방치되었다가 일정기간이 경과한 후 발견된 경우. 다만, 사회적 고립의 경우 1인가구가 아니더라도 예외 허용
- 자살을 포함할 것인지 여부 : 자살에 이르게 된 여러 조건들을 감안하여 자살을 고독사로 포함
- 사회적 고립 : 사회적 관계 단절 및 자신의 존엄가치 상실로 사회적 고립상태 발생. 사회의 범위는 개인, 가까운 친구, 가족 뿐만 아니라 주변 지역사회, 더 나아가 사회까지 확대하여 규정함(안인숙 외 3인, 2019)

■ 고독사 현황

- 정부에서는 2022년 올해 고독사 현황을 파악하기 위한 독립된 통계를 마련할 것을 발표한 상태로 아직까지 고독사에 대한 정확한 통계는 없음
- 2021년 4월 1일부터 시행된 고독사 예방법에 의거하여 정부에서는 2022년 올해 중으로 첫 실태를 실시할 예정

- 최근 보건복지부가 발표한 고독사 사망자 현황 파악 자료를 보면, 일부 지자체는 지난 3년간 고독사가 1건도 없는 것으로 자체 집계된 곳도 있고, 무연고사 자료를 고독사 자료로 활용하여 다른 지역보다 과대 집계된 지자체도 있으며, 소관 미확정으로 보건복지부에 자료제출이 안된 지자체도 있는 것으로 파악되고 있음(원시연, 2022)
- 고독사 대리지표로 무연고사가 활용되고 있는데, 지난 10년 동안 우리나라의 무연고사 인원은 2만906명으로 나타나고 있음
- 무연고 사망은 '장사 등에 관한 법률'에 근거해 장례 시점에 법이 규정한 연고자가 없거나, 연고자를 파악할 수 없거나, 연고자가 시체 인수를 거부한 죽음을 뜻함

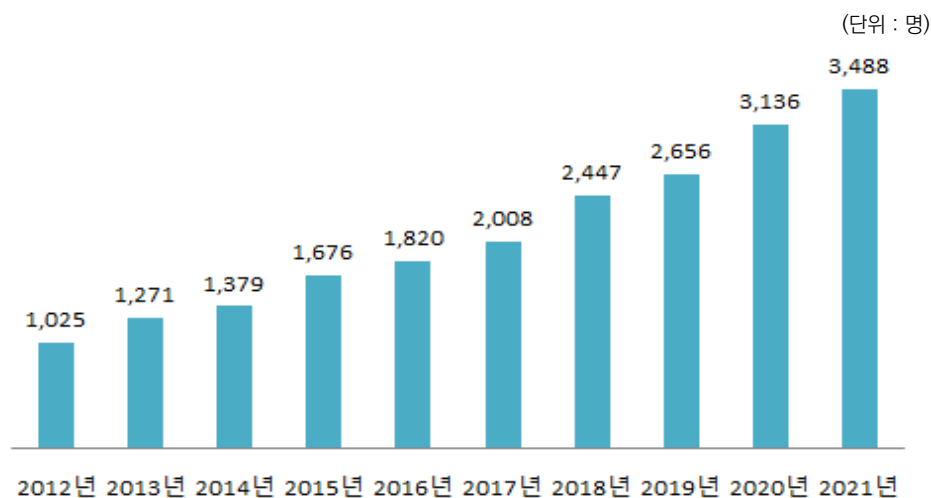
〈표 2〉 고독사와 무연고사의 차이

고독사	무연고사
<ul style="list-style-type: none"> • 사망 장소 : 살던 곳 • 가족의 시신 인수 • 물리적 고립 • 가까운 이웃의 발견 	<ul style="list-style-type: none"> • 사망 장소 : 살던 곳을 제외한 곳 • 지자체가 시신 처리(가족의 거부 포함) • 물리적 고립 여부 확인 불가 • 불특정 다수에 의해 발견

출처 : 고숙자 「고독사 실태조사」, 국회입법조사처 주최 전문가 간담회 발표자료(2022.5.25.)에서 일부 수정

- 무연고 사망 중 다수는 고독사에 해당하기 때문에 현재는 고독사 통계를 무연고 사망으로 추정하고 있는 실정임. 지난해 2021년 무연고 사망으로 추정되는 인원은 총 3,488명으로 2012년 1,025명에 비해 3.4배가 증가함

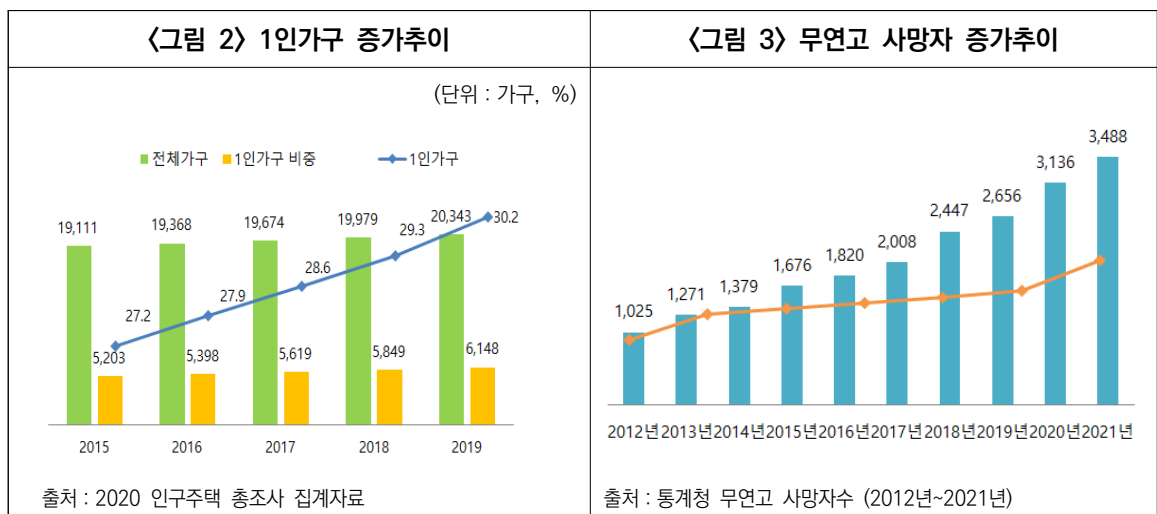
〈그림 1〉 무연고 사망자수 (2012년~2021년)



II 고독사 발생의 특징은 무엇인가?

■ 1인가구의 증가와 함께 고독사도 급증하는 추세

- 전체 가구에서 1인 가구가 차지하는 비중은 2015년 27.2%에서 2019년 30.2%로 꾸준히 증가함을 알 수 있음
 - 2019년 우리나라는 1인가구는 전체 20,343,188가구 중 6,148만 가구로 전체 가구의 30.2%로 나타나고 있음. 이러한 추세는 지속되어 2027년에는 전체 가구의 32.8%, 2047년에는 37.3%에 도달할 것으로 예측하고 있음(통계청, 2020)
- 1인가구는 물리적으로 혼자서 거주하기 때문에 죽음 이후 고독사로 연결될 개연성이 있음
 - 1인가구는 물리적으로 혼자 거주하기 때문에 위급한 상황 발생으로 인한 죽음이나 자살 후 오랜 기간 시신이 방치되는 고독사로 연결될 개연성이 큼



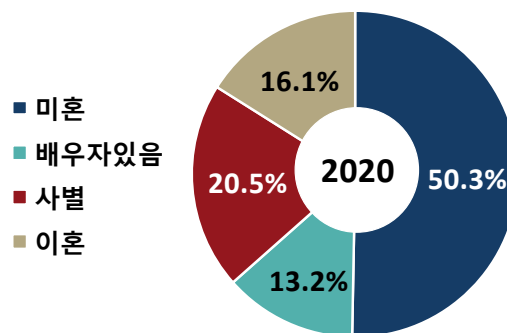
■ 1인가구 중 사회적 관계가 취약한 경우 고독사로 연결되는 경우가 발생

- 1인가구 중에는 가족관계가 단절된 경우나 안부를 확인할 가족이 없는 경우가 있음
 - 1인가구는 본인이 사회적으로 고립되었을 때 이들을 안부를 확인할 수 있는 사람이 없는 만큼 고독사의 위험이 그만큼 크다고 할 수 있는데, 사회적으로 결혼이 필수가 아닌

선택이라는 인식의 확산으로 비혼율이 지속적으로 증가하고 있음. 또한 결혼 이후에도 다양한 이유로 이혼을 선택하는 비율이 증가하는 가운데 비혼자나 이혼자들의 사회참여가 원활하게 이루어지지 못하여 1인가구는 상대적으로 사회적 고립의 가능성이 높을 수 있음(안인숙 외 3인, 2019)

- 1인가구의 혼인상태를 보면, 배우자 있음은 불과 20.5%에 불과하여 정기적·지속적 연결 될 수 있는 사회적 관계 여부에 따라 고독사 발생 가능성이 있을 수 있음

〈그림 4〉 1인가구의 결혼상태



출처 : 2020 인구주택 총조사 표본 집계 결과(통계청)

- 또한, 1인가구가 된 이유가 ‘은둔형’, ‘비자발적’인 경우에는 사회관계망이 취약하여 고독사로 이어질 개연성이 있음
 - 최근 1인가구의 특징 중에 하나는 자발적 1인가구 보다는 환경에 의해 발생한 비자발적 1인가구가 많은 것으로 나타나고 있으며, 비자발적 1인가구는 관계 형성이나 자신을 도와줄 수 있는 사회적 네트워크를 찾기 어려워하는 것으로 분석됨(노혜진, 2018)

■ 사회적 관계의 단절로 1인가구 뿐 아니라 가족에게도 고독사가 발생

- 고독사는 사회적으로 관계가 단절된 사람이 고립되어 죽음으로 이르게 된 결과로 볼 수 있음
 - 청년 독신가구의 경우 가족과 보내는 시간은 1일 평균 5분에 불과하고 가족이 아닌 타인과 교류하는 시간은 이보다 긴 74분으로 나타났음. 하지만 이것도 다른 가구 유형에 비하면 55% 수준임(노혜진, 2018)

- 우리나라의 사회적 고립도는 경제협력개발기구(OECD) 평균(10%)을 훨씬 뛰어넘는 27.7%로 나타났음. 구체적으로 청년층의 37%는 ‘큰돈을 빌릴 곳이 없다’고 답했고, 15%는 ‘몸이 아파도 집안일을 부탁할 사람이 없다’는 것으로 나타남(통계청, 2019). 코로나19 상황이 장기간 지속된 2021년 작년에는 이 수치가 통계작성 이후 역대 최고인 34.1%로 나타남(통계청, 2022)

○ 또한, 사회적 고립으로 인한 고독사는 1인가구가 아니라 가족구성원이 2인 이상인 경우도 자살 고독사로 연결되고 있음

- 가족구성원이 동반자살하는 경우는 가족이 같이 살더라도 어려움에 처했을 때 자발적으로 외부에 연락하여 서비스와 연결하지 못하는 사회적으로 고립된 상황이라고 할 수 있음
- 충분히 정보가 주어진 상태가 아닐 경우의 도움 거부는 단순히 개인의 선택으로 보아서 안 된다는 것임. 즉, 공적 또는 사적 서비스의 거부나 자기방임은 개인의 선택의 문제가 아닌 이들에 대한 보호조치가 적절히 이루어지지 않아 고독사로 연결된 사회적 문제임을 직시할 필요가 있음

“수원 다세대 주택서 숨진 채 발견된 세 모녀, 이웃과 단절된 채 생활”

22일 오전 10시께 경기 수원시 권선구의 한 연립주택 앞 1층. 입구에 들어서자 역한 냄새가 진동했다. 방에선 어머니와 딸 가운데 한 명이 각각 쓴 것으로 보이는 유서도 발견됐다. 유서에는 ‘평소 지병으로 힘들었고, 경제적으로도 어려웠다’는 내용이 담겼다고 한다. 세 모녀는 2020년 2월 화성시에서 현 거주지인 수원으로 이사한 것으로 파악됐다. 다만 주민등록상 주소는 화성 지인의 집에 두고, 수원에선 월세살이를 했다. 화성시와 수원시는 세 모녀가 기초생활수급 등 복지 관련 서비스를 신청했거나 상담한 사례가 없다고 설명했다.

출처 : 경인일보, <http://m.kyeongin.com/view.php?key=20220822010003720>

■ 주거취약 지역에서 고독사 발생이 집중되는 경향을 보이기도 함

○ 공공임대주택, 다가구 밀집 지역, 고시원이나 쪽방촌 등 취약주거에 거주하는 사람들이 밀집된 지역에서의 문제가 발생되고 있음

- 고독사 문제가 공공임대주택, 다가구주택, 고시원, 쪽방 밀집 지역에서 집단화되는 것이 확인되었음. 서울시의 조사 결과, 고독사가 발견된 장소로 다가구주택 45.8%, 공공임대주택 29.2%, 고시원 8.3%, 쪽방 6.3% 순으로 주거취약지역 거주자의 고독사 위험도가 높음이 밝혀짐(송인주, 2016)

- 특히, 주거취약지역은 폭염과 같은 재난 상황에서 고독사의 위험을 높이는 것으로 증명되었음. 1995년 시카고 폭염 사망사건을 연구한 결과, 대도시 폭염 사망자의 고립된 죽음은 공간적 요소(주거취약성)와 연관성이 중요한 것으로 나타남(Klinenberg, 1999)
- 주거가 열악할 경우, 우울 등 정신 건강에 부정적인 영향을 줄 뿐만 아니라 거주지 안정성이 낮으면 사회적 고립에 영향을 주는 것으로 증명되고 있음

■ 경제적 빈곤으로 인한 일상의 몰락은 고독사로 연결되고 있음

- 고독사의 큰 비중을 차지하고 있는 자살의 경우, 경제적 문제로 인한 자살이 주요 원인이 되고 있음
 - 경제적인 빈곤은 신체적으로 건강한 청년과 장년에게도 고독사로 빠지게 될 위험성을 내포하고 있는데(최지연, 2018), 장기적인 경기 침체로 청년실업이 심각해지고, 치열한 경쟁에 밀리고 도태되는 청년실업이 늘어나면서 보이지 않던 고독사와 극단적인 선택을 하는 청년들이 늘어나고 있음. '2000년생' 고독사 사건도 발생하고 있음

“대출 독촉장 속 외롭게 죽어간 청년...”

지난 3월 경기도의 한 일반주택 건물주가 특수 청소업체에게 전화했다. 건물주는 며칠 전부터 전화도 받지 않아 집에 찾아가보니 극단적 선택을 해 숨겨 있는 A씨(24)를 발견했다. 16㎡(5평) 남짓 되는 공간에서 A씨는 숨진 지 열흘만에 발견됐다. A씨는 제대 후 다단계에 빠져 생활고를 겪었다. 유품 정리를 위해 청소업체가 유가족인 A씨의 어머니에게 전화했으나 "이미 버린 자식이니 책임지지 않겠다"는 말만 돌아왔다.

출처 : 머니투데이, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021070114130831219>

- 고독사한 중장년은 사회안전망이 부족한 비정규직 노동자로서 건강을 잃고 일터를 잃는 순간 급격히 삶이 무너지게 됨. 고독사한 이들이 직장을 잃고 짧게는 6개월, 길게는 4년, 평균 2년 안에 숨진 것이 확인되었음

“일자리 잃고 평균 2년뒤 죽었다”

고독사가 실제 중장년 남성에게서 나타났다. 혼자 사는 중장년 남성의 집 안에는 술병, 말라붙은 밥, 식사한 흔적이 아예 없거나 쓰레기 더미가 발견됐다. 일상 관리가 어려웠다. 혼자 살았지만 이혼·별거 했거나 멀리 사는 가족이 있었고 가족관계 단절을 예상할 수 있었다. 중장년 남성의 외로운 삶과 죽음의 일부를 엿볼 수 있는 자료였다.

출처 : 한겨레, https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/51139.html

- 사망한 중장년은 열악한 노동환경, 급격한 은퇴를 경험했고, 노동사회배제 후 급격히 일상이 몰락하여 자살에 이르는 것으로 확인되었음(송승연, 2016)
- 강제퇴직을 당한 중장년을 발견하기 어려운 이유 중에 하나는 이들은 건강상태가 괜찮은 경우 다른 이의 도움을 거절하는 성향을 보이기도 하기 때문에 이러한 특성을 감안한 고독사예방사업이 필요함

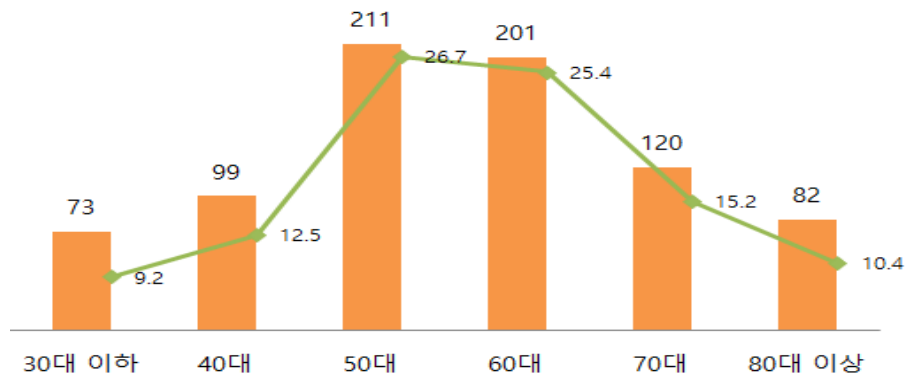
■ 건강 악화로 인한 외부와의 단절은 고독사 위험에 처하게 됨

- 만성질병으로 인한 건강악화, 정신 질병, 중증장애인 등은 집 밖으로의 외출이 어려운 고립되는 상황에 놓이게 됨
 - 고독사 요인 중 많은 사례들을 보면, 건강 악화로 인해 고독사는 경우도 많음. 이들은 건강상의 문제로 이동이 어려워지면서 물리적 고립에 이르게 됨
- 건강악화로 인한 고립의 경우 적절한 돌봄서비스 부재·지연으로 고독사로 연결
 - 중증, 만성, 희귀질환을 앓던 사람들의 돌봄 없는 재택죽음의 사례들을 통해 재택 돌봄의 부재 상황도 원인으로 나타나고 있음(송인주, 2022)
 - 공적으로 받을 수 있는 도움이 지연됨으로 인해 문제가 심화된 인도의 성인 사망에 대한 사회적 부검 연구(Gupta et al., 2018)에서는 사망경로와 원인 분석을 통해 가족방치, 자신의 질병 무시, 돌봄이나 영양받지 못하는 경우 등을 확인하여 '진료 지연'을 원인으로 나타났음을 증명함

■ 고독사는 과거 독거노인의 문제로 한정되었으나, 최근에는 전 연령의 문제로 나타나고 있음

- 전체 고독사 중 60대 이상 노인의 비율이 25.4%, 40~50대 중장년의 비율이 39.2%, 30대 이하 청년의 비율이 9.2%로 나타남
 - 이러한 수치는 고독사는 과거 독거노인의 문제였다면 이제는 전 연령층에서 발생하는 문제로 인식을 전환할 필요가 있음을 나타냄

〈그림 5〉 연령별 고독사 발생 비율



출처 : KBS 시사직격(2020), '죽어야 보이는 사람들-청년 고독사 보고서'

- 과거 복지정책의 대상에서 배제가 되었던 청년과 중장년층에서도 고독사의 문제가 매우 심각함을 알 수 있으며, 청년과 중장년도 고독사 문제에 있어서는 적극적으로 복지대상자로 편입해야 함을 알 수 있음
- 서울시가 주거취약지역을 중심으로 고독사 위험군 조사를 한 결과에 의하면(송인주, 2020), 중장년 남성을 고독사 위험군으로 지적함

■ 전 연령에서 발생하는 고독사는 연령대별로 주요한 원인이 나타남

- 건강이 좋은 청년층은 학업·취업 스트레스와 실직 그리고 사회적인 고립이 고독사의 주요 원인이 됨
 - 고독사한 청년의 경우는 보통 원룸, 오피스텔에서 평균 5~10평의 거주면적, 취업을 위한 공부 흔적들, 책, 전자기기, 인스턴트 식품들 위주의 햄, 참치통조림, 삼각김밥, 편의점 도시락 등이 주로 발견되는데(<http://namu.wiki/w/고독사>), 20~30대 청년은 직장, 학업을 위한 시험준비, 취업준비와 실업으로 인한 우울과 스트레스, 그리고 이에 따른 사회적 체념과 고립이 자살로 연결되어 고독사하는 것으로 보임
- 중장년층의 경우 갑작스러운 실직과 이혼 등의 가족해체로 인한 삶의 포기가 주요한 특징으로 나타남
 - 중장년층의 경우 조기퇴직과 실직·은퇴로 인한 생활고가 이어지면서 대인관계 기피, 경제 배제로 인한 자연스러운 주거 배제와 소외감이 원인이 되고 있음

- 또한, 실직상태에서의 이혼으로 인한 가족과 사회적 관계 단절, 건강상의 문제 등이 복합적으로 고독사의 원인으로 지적되고 있음
- 노인의 경우, 건강악화, 준비되지 않은 노후 경제 상태, 돌봄(사적·공적)의 부재 등이 원인으로 지적되고 있음
 - 노인의 경우, 신체적인 건강악화로 인한 만성질환과 질병 스트레스, 준비되지 않은 노후로 인한 경제적 빈곤, 사별로 인한 돌봄 가족의 부재, 공적 사회보장 범위로 진입하지 못하는 상황 등이 원인으로 지적되고 있음

〈표 3〉 생애주기별 고독사 위험요인

구분	내용
청년	<ul style="list-style-type: none"> • 직장/학업 위한 시험준비 • 취업/실업으로 인한 스트레스 • 사회적 체념 • 자살 관련 행동
중장년	<ul style="list-style-type: none"> • 실직/은퇴(조기퇴직, 실직, 파산) • 실직/은퇴로 인한 생활고 • 실직/은퇴 및 경제 관련 소외감 및 우울감 • 이혼 등으로 인한 가족관계 단절 • 간질환/당뇨/심장질환과 같은 만성질환 • 대인관계 기피 및 거부 • 알코올 의존 및 영양불균형 • 자살 관련 행동
고령	<ul style="list-style-type: none"> • 뇌·심장질환 등 만성질환 및 질병 스트레스 • 사별 • 경제적 빈곤 • 차상위계층(기초수급자보다 고독사 발생빈도 높음)

출처 : 고숙자·이아영·황남희·장익현·안영·정영호(2021). 고독사 실태조사 설계 연구.

▣ 고독사, 어떻게 대응하고 있는가?

■ 고독사 예방을 위한 조례 및 법률 제정·시행

- 지자체에서는 고독사 문제와 예방에 대처하기 위해 고독사 예방 조례를 제정하여 사업 추진 법적 기반을 마련하고 있음
 - 고독사를 예방하기 위해 지자체 차원에서는 경기도 연천군이 <연천군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례>를 2014년 5월 제정하였음. 그 이후 노인 고독사 예방을 위한 조례가 전국적으로 제정되고 있는 상황임
 - 또한, 최근에는 고독사 위험이 노인에게만 국한된 것이 아닌 점에 감안하여 사업의 대상을 전체 연령으로 확대하는 조례들이 제정되거나, 독거노인 대상 고독사 예방 조례를 전체 연령을 대상으로 하는 고독사 예방조례로 개정하는 움직임을 보이고 있음
 - 2022년 5월말 기준으로 고독사 예방 조례가 전국에 총 215건에 이르고 있음(원시연, 2022)
- 고독사 예방법에 근거하여 실태파악 및 지원제도를 수행하도록 명시하고 있음
 - 중앙정부도 고독사에 대해 적극적인 역할을 수행할 필요성이 커져 고독사예방법을 2020년 3월 30일에 제정하였음
 - 법률에 근거하여 보건복지부 장관은 5년마다 기본계획을 수립·시행하고, 고독사의 원인과 실태를 파악하기 위하여 5년마다 실태조사를 실시하며, 조사결과를 바탕으로 고독사 통계를 수집·분석 및 관리해야 함
 - 또한 지방자치단체는 기본계획에 맞춰 연도별 시행계획을 수립·시행하게 되며, 고독사 예방을 위한 다양한 사업들을 수행하도록 명시하고 있음

■ 정부와 지방자치단체의 고독사 예방 사업 추진

- 고독사 예방사업의 출발은 독거노인생활지도사 파견사업
 - 우리나라에서 고독사를 예방하기 위한 1인 가구 대상 지원사업은 독거노인부터 출발
 - 2007년에 「노인복지법」 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원)에 근거를 두고 ‘독거노인 생활지도사 파견사업’이 시작되었다고 할 수 있음

- 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인 사회관계 활성화, 초기독거노인 자립지원, 지역사회 자원연계서비스 총 6개의 사업이 추진되었음
- 독거노인 생활지도사 파견사업은 수차례의 걸쳐 사업의 명칭과 내용의 수정이 있어 왔으며, 지난 2020년 노인맞춤돌봄서비스로 통합하여 운영 중에 있음
- 독거노인 생활지도사 파견사업의 신청자격은 만 65세 이상 국민기초생활수급자, 차상위 계층 또는 기초연금수급자로서 독립적 일상생활에 어려움이 있는 것으로 확인된 경우임

○ 보건복지부 고독사 예방을 위한 시범 사업

- 보건복지부(2014)는 독거노인 고독사를 예방하기 위해 도시지역 독거노인 친구만들기 시범사업(전국 노인복지관을 중심으로 밑반찬 만들기, 음식만들기 자원봉사활동, 자조모임 구성 등), 농촌지역의 공동이용시설 중심의 맞춤형 서비스 지원사업(공동생활홈, 공동급식 시설의 작은 목욕탕 운영) 등을 실시해 왔음
- 2022년 올해에는 고독사 예방을 위한 시범사업을 실시(〈표 4〉 참조). 보건복지부는 안부확인중심형, 생활지원중심형, 심리정신지원 중심형, 사전사후관리 중심형으로 지자체에 고독사 예방 사업 공모를 했으며, 전국 광역지자체 중 9개 지자체가 선정되어 사업을 추진하고 있음

〈표 4〉 보건복지부 고독사 예방 관리 시범사업

NO	추진방법	주요내용
1	개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년, 중장년, 노년 등 생애주기별 대상자에게 고독사 예방 사업 추진, 고독사 위험자 발굴, 안부확인, 생활지원 등 지방자치단체 여건을 고려한 다양한 사업 시행 ○ 시범사업 지역은 복지사각지대 발굴 시스템을 이용하여 하나 이상의 사업모형 선택하여 자율적으로 지원 ○ 개요 <ul style="list-style-type: none"> - 사업목적: 고독사 위험자 조기발견하여 상담, 치료 및 서비스 연계, 고독사 위험으로부터 보호할 수 있도록 생애주기별 관리체계 마련 - 사업기간 및 규모: '22.8 ~ '23.12 (1년 5개월) / 규모: 9개 시·도
	공동사업 “고독사 위험자 발굴”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고독사 위험자 발굴 <ul style="list-style-type: none"> - (고독사 위험자 기준) 지자체별 1인가구 특성을 고려하여 생애주기별 고독사 가능성이 높은 위험군을 선별하는 기준 마련 - (발굴) 복지사각지대 발굴시스템, 지자체 자체 발굴 시스템, 1인 가구 명단 등 지자체에서 활용가능한 시스템, 자료 등을 통해 선별 기준 적용방법 고안
	사업모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안부확인 중심형 <ul style="list-style-type: none"> - (정보통신기술 활용) AI, IoT, 빅데이터 등 정보통신기술 탑재된 장비(스마트 플러그, 전화안부서비스 등) 활용하여 고독사 위험자에 대한 모니터링 - (인적자원망 활용) 지역사회 내 인적자원망 및 노인일자리 사업, 자활사업 등 활용하여 대면 안부 확인 서비스 제공 - (기술, 인적자원 연계) 스마트 기술을 활용한 안부확인 및 이상 징후 포착 시, 인적자원 연계 등 응급구조체계 구현

NO	추진방법	주요내용																	
1	사업모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활지원 중심형 <ul style="list-style-type: none"> - (경제적 지원) 긴급복지, 각종 급여서비스 연계 지원 - (민간서비스 연계) 지역민간자원 활용하여 고독사 위험에 처한 대상자 사회적 연대 등 생활지원 - (일자리) 구직상담, 취업훈련 - (돌봄) 재가서비스 등 돌봄 서비스 연계 체계 조성 - (주거지원) 주거비 지원 또는 공공주택 연계 ○ 심리, 정신지원 중심형 <ul style="list-style-type: none"> - (기관연계) 정신건강 등 관리를 위한 정신건강복지센터 등 자원연계 - (사회적관계망 형성) 자조모임 등 활성화를 지원하여 고독사 위험자의 사회적 관계망 회복 지원 - (심리 지원) 정서치유를 통한 프로그램 개발 및 지원 ○ 사전사후관리 중심형 <ul style="list-style-type: none"> - (유품정리) 고독사 사망자 중 무연고 사망자의 유품 정리 등 특수청소 지원 - (법률지원) 법률서비스 지원이 필요한 대상자 발굴 및 지원 																	
	시범사업 참여 지자체 현황	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">서울</td> <td>심리정신지원중심형: 종로구 외 19개구</td> </tr> <tr> <td>부산</td> <td>안부확인중심형: 서구, 사하구, 수영구, 사상구 / 안부확인+생활지원중심: 중구, 동구</td> </tr> <tr> <td>대구</td> <td>안부확인+생활지원+심리정신지원+사전사후관리 중심형: 서구, 수성구, 달서구</td> </tr> <tr> <td>울산</td> <td>안부확인+생활지원 중심형: 중구 / 안부확인+생활지원+심리정신지원: 남구</td> </tr> <tr> <td>경기</td> <td>안부확인+심리정서지원 중심형: 성남시</td> </tr> <tr> <td>강원</td> <td>안부확인+심리정서지원 중심형: 춘천시 / 안부확인+생활지원+사전사후관리: 강릉시</td> </tr> <tr> <td>충북</td> <td>안부확인+생활지원+사전사후관리 중심형: 진천군/ 안부확인+생활지원: 옥천군</td> </tr> <tr> <td>전북</td> <td>생활지원 중심형: 전주시</td> </tr> <tr> <td>경북</td> <td>안부확인 중심형: 문경시, 구미시</td> </tr> </table>	서울	심리정신지원중심형: 종로구 외 19개구	부산	안부확인중심형: 서구, 사하구, 수영구, 사상구 / 안부확인+생활지원중심: 중구, 동구	대구	안부확인+생활지원+심리정신지원+사전사후관리 중심형: 서구, 수성구, 달서구	울산	안부확인+생활지원 중심형: 중구 / 안부확인+생활지원+심리정신지원: 남구	경기	안부확인+심리정서지원 중심형: 성남시	강원	안부확인+심리정서지원 중심형: 춘천시 / 안부확인+생활지원+사전사후관리: 강릉시	충북	안부확인+생활지원+사전사후관리 중심형: 진천군/ 안부확인+생활지원: 옥천군	전북	생활지원 중심형: 전주시	경북
서울	심리정신지원중심형: 종로구 외 19개구																		
부산	안부확인중심형: 서구, 사하구, 수영구, 사상구 / 안부확인+생활지원중심: 중구, 동구																		
대구	안부확인+생활지원+심리정신지원+사전사후관리 중심형: 서구, 수성구, 달서구																		
울산	안부확인+생활지원 중심형: 중구 / 안부확인+생활지원+심리정신지원: 남구																		
경기	안부확인+심리정서지원 중심형: 성남시																		
강원	안부확인+심리정서지원 중심형: 춘천시 / 안부확인+생활지원+사전사후관리: 강릉시																		
충북	안부확인+생활지원+사전사후관리 중심형: 진천군/ 안부확인+생활지원: 옥천군																		
전북	생활지원 중심형: 전주시																		
경북	안부확인 중심형: 문경시, 구미시																		

○ 지방자치단체에서 실시하는 시범 사업

- 지방자치단체에서 실시하고 있는 고독사 예방사업은 첫째, 고독사 위험 집단에 대한 안부 확인사업, 둘째, 발굴된 고독사 위험 집단에 대한 서비스 개입, 셋째, 최근 발달되고 있는 돌봄기술을 활용한 안부확인 서비스 제공으로 구분될 수 있음(〈표 5〉 참조)

○ 고독사 대응 시범사업의 현 주소

- 현재 정부와 지자체에서 실시하고 있는 고독사 대응사업은 대부분 기존의 복지대상자 중심으로 이루어 지고 있음. 이들에 대한 고독사예방사업도 중요하지만 최근 고독사 위험 집단으로 규명된 청년과 중장년을 위한 고독사 예방사업도 상대적으로 적게 추진되고 있다고 볼 수 있음
- 또한, 대상자 중심의 고독사예방사업과 함께 주거취약지역 등 집중 관리가 필요한 지역에 대한 사업은 적극적으로 대처하지 못하고 있음

- 전국적으로 2022년 1인가구의 규모가 6148만 가구이나, 대부분 실시되는 있는 사업의 대상 규모는 몇십~몇백 가구에 불과하여 고독사 위험에 처한 1인가구를 포괄하지 못하고 있다고 볼 수 있음

〈표 5〉 지방자치단체 고독사 예방 사업

구분	사업명	지역	세부 내용	비고
1	서울형 고독사 예방사업	서울시 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 대상: 사회적 고립 위험 1인가구 중장년층(50세~64세) • 고위험취약어르신 12,500명, 중장년층 고독사 위험 1인가구 3,100명 • 내용: 서울형 긴급지원을 통한 생계비 지원 / '살피미'앱 출시 • 푸드뱅크를 통해 생필품 지원 / 사회관계 단절된 1인가구는 서울50플러스재단 • 경제적 위기가구는 '서울형 긴급복지' 생계비 90만원까지 지원 • 생계비는 30만원 • 방문간호인력 791명을 확대하여 건강관리 서비스 제공 • *노인 중심에서 청년, 중장년 1인가구로 확대 	
2	고독사예방 및 방지를 위한 똑똑문안서비스	서울 서대문구 외 벤치마킹 지역(서울 성동, 마포, 광진 / 광주 동구, 서구 북구 / 부산)	<ul style="list-style-type: none"> • 대상: 만65세 이상 독거어르신, 중장년 고독사 고위험 1인 가구(1000명에서 3000명 확대) • 내용: 모바일 음성통화 발신, 수신기록 없을 시 시스템을 통해 동 주민센터 돌보미(복지플래너)에게 통보 • 예산: 203(백만원) 	
3	동 지역사회보장협의체와 함께하는 복지사각지대 건강음료배달사업	서울 강북구	<ul style="list-style-type: none"> • 대상: 수급자 및 법정 차상위계층, 중증장애인 희귀난치성 질환자, 그 외 복지사각지대 발굴가구 중 안부확인 필요한 돌봄취약 대상 • 주 4회 음료배달 / 월 2회 이상 전화 모니터링 	
4	1인 가구 고독사 예방 '스마트 돌봄 플러그'	충남 공주시 외 서울, 경기 인천 기존 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 플러그 설치 후 전기사용량 변화 감지 → 변화량 없을 시 1:1 매칭된 읍면동 지역사회보장협의체 위원에게 위험을 알려 가정방문 • 현재 35가구 설치, 신규 40가구 확대 예정 	
5	고독사 예방사업 '동두천 실버트리'	동두천시	<ul style="list-style-type: none"> • 고교 동아리 '실버트리 안부드림' • 독거어르신 안부확인 및 말벗 서비스 	
6	고독사예방사업 ('고인돌 프로젝트' 함께해요! 안부확인서비스)	서울 성동구	<ul style="list-style-type: none"> • 고인돌 프로젝트='고'독사 예방을 위해 이웃 간에 '인'사 하고 '돌'보는 사람 안부확인, 정서지원, 복지관 및 주민센터 연계활동 • 대상: 40세 이상 중장년층 1인가구 	
7	카네이션 하우스 운영지원 사업	경기도 31개 시군	<ul style="list-style-type: none"> • 시군 소유 건물 리모델링 → 독거노인 친목공간 조성 후 건강, 여가 프로그램 및 소일거리 제공 	

구분	사업명	지역	세부 내용	비고
8	1인가구 고독사 예방을 위한 홀로사는 청년 맞춤형 예방사업	경남 김해시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 재가복지서비스를 받지 않는 50세 이상 1인가구 중 건강, 경제, 사회적관계 접촉빈도 등이 취약한 사람, 읍면동을 통해 발굴된 고독사 위험자 내용: 심리상담, 정기적 안부확인, 가스화재감지기 설치, 방문간호 서비스, 인터넷 기술을 활용한 안부확인 서비스 	
9	복지사각지대 고독사 예방사업	전북 임실군	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 가족, 친척, 이웃들과 교류 단절 후 복지서비스를 받지 못하는 고독사 등 고위험 1인가구 내용: 반찬지원 및 안부확인 	
10	1인가구 기초생활보장수급자 안부확인 사업 '안심LED 센서등'	부산 연제구	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 고령, 거동불편 등으로 상시 안전 확인 필요한 가구 내용: 움직임 감지 LED 센서등 설치 / 일정시간 움직임 없을 경우 동 주민센터 위급상황 전송 	
11	네이버 클로바 케어콜 시범 사업	강원 강릉시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 돌봄 사각지대에 놓인 중장년층, 노인진입 세대, 21개 읍면동 55가구 선정 내용: 강원도 최초 시를 통한 고독사 예방 스마트 돌봄시스템 '시 안부전화' / 위기 징후가 발견될 시 담당자 즉각 확인 → 연계, 지원할 수 있도록 읍면동 주민센터의 찾아가는 복지서비스 기능 강화 	
12	고독사 방지 위한 스마트 주거안전시스템	영도구 동삼2지구	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 영구임대아파트 거주하는 고령자 / 65세 이상 20세대 내용: 스마트 주거안전시스템은 인공지능(AI) 스피커, 동작감지 카메라 및 모니터, 건강관리 앱이 탑재된 스마트 기기를 활용해 원격 안부확인, 자가건강관리, 각종 안전 사고 예방 및 고독사 예방 보조 시스템 	
13	고독사 예방 요거트 드림사업	충남 홍성군	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 1인가구 어르신 총 48가구 내용: 풀무원 녹즙 홍성지사와 함께 독거노인 가구에 주 1회 요거트와 녹즙 배달하며 안부 확인 	
14	스마트 플러그 사업	경북 구미시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 기초생활수급자 중 고독사 위험이 높은 중장년층 1인가구 90세대 내용: 스마트플러그 설치, 가전제품에 스마트플러그 연결하여 전력사용량을 모니터링하여 일정시간동안 전력량 변화 없을 시 안부확인할수 있도록 읍면동 사회복지담당 공무원에게 위기상황 문자발송 	
		경기 김포시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 1인가구 독거어르신(10가구) 내용: 스마트플러그 설치, 일정시간(24~50시간) 전기 사용량 변화가 없거나 조도변화 없을 경우 대상자와 매칭된 담당자에게 '위기상황'메세지 전송 / 가정방문을 통해 안부 확인, 대상자에게 맞는 긴급조치 취하게 됨 	
		경기 양주시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 75세 이상 독거노인과 고독사 위험가구 대상 22가구 내용: TV돌봄플러그 연결한 후 50시간 이상 TV를 시청하지 않거나 변화가 없을 경우 매칭된 협의체 위원에게 알림문자 전송, 알림받은 위원은 전화 또는 가정방문 통해 안부 확인 	

구분	사업명	지역	세부 내용	비고
15	마음안심서비스 앱 운영	경상북도	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 고독사 위험이 큰 홀몸어르신, 치매어르신 중장년 (60~64세) 1인가구 7.9만명 내용: 23개 시군 희망복지지원단-읍면동 찾아가는 보건 복지서비스지원팀, 마음안심서비스 앱 설치를 통해 안부확인 기능 활용 일정시간 (06~72시간) 휴대폰 사용이 없거나 문자, 통화 송수신 내역이 없는 경우 위험신호 문자 발송 기능 	
16	AI 돌봄로봇 '차니(channy)봇	서울 관악구 외	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 홀몸 장애인 100명, 홀몸어르신 100명 내용: 생활관리(취침, 식사, 약복용), 능동대화(음악 재생, 날씨, 생활정보 대화)/ 홀몸장애인 및 어르신에게 심리적 안정과 삶의 질 향상에 도움을 주는 것으로 나타남 	
17	어르신 건강지킴이 AI 로봇 스피커	경북 포항시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 홀몸어르신 129명(22년 12월까지 260가구 설치 예정) 내용: AI, IOT 기반으로 하는 AI스피커 '다솜이'는 말벗 기능, 음악듣기, 복약 알림, 긴급 SOS / 	
18	AI 돌봄로봇 '효돌이'	경기 가평군	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 노인맞춤돌봄서비스 독거어르신 20명 내용: 효돌이는 IOT를 적용한 스마트 돌봄로봇으로 간단한 조작을 통해 말벗, 노래, 퀴즈, 이야기 등 다양한 프로그램 제공 음성으로 반응하고 상호교감이 가능함, 안부메세지를 보내면 효돌이가 음성으로 전달. 효돌이는 인체감지센서가 있어 특정시간동안 어르신 움직임이 파악되지 않으면 즉시 보호자, 생활지원사에게 적당, 약복용, 일상생활관리 	
19	AI 말동무 돌봄로봇시범사업 '꿈돌이'	대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 1개 자치구 100대씩, 총 500대 / 500명 내용: 감성대화, 생활정보대화, 대상자 생활습관 관찰, 우울증 및 자살 등 일상생활에서 이상 징후 발견되면 보호자에게 위험상황 전달 <ul style="list-style-type: none"> - 돌봄 로봇은 옛날이야기, 노래, 인지가드, 음성톡 제공, 수면유도음악, 약복용관리 	
20	마음클릭, 행복이음	충남 서산	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 독거 어르신 내용: 말벗, 및 식사 대접, 상시적 발굴체계 마련, 정기적 방문 및 모니터링 	
21	고독사 예방 위한 '이웃살피미'사업	인천 계양구	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 고독사 위험이 높은 소외계층 10명 내용: 월 2회 직접 가정방문하여, 대상자 안부 확인, 복지서비스 연계(부식, 생필품 지원하며 건강상태 확인하는 돌봄 서비스) 	

자료출처 : 복지포 www.bokjiro.go.kr
 홈페이지에 고독사 키워드로 검색한 사업을 연구자가 정리한 내용임

IV 고독사 예방을 위한 과제

■ 정확한 고독사 실태 통계 마련

- 고독사 통계작성이 쉬운 작업이 아니라 실질적인 고독사 현황 파악이 선행되어야 함
 - 고독사의 실태가 제대로 파악되지 않고 있음. 고독사와 무연고사는 서로 다름에도 불구하고 아직까지는 고독사의 대리지표로 무연고사 관련 자료가 활용되어오고 있음
 - 올 초에 발표된 보건복지부의 고독사 현황자료에 의하면, 고독사 통계가 제대로 파악되지 않고 있음을 알 수 있음. 지자체 차원에서는 무연고사만 개입하고 있을 뿐 고독사와 관련한 장례 절차에 개입할 의무가 없기 때문에 관련 자료를 의무적으로 관리해 올 필요가 없는 것이 사실임
- 고독사 통계 작성을 위한 법률 개정 및 유관기관의 유기적 협조 필요
 - 하지만, 경찰청 변사자 보고작성 과정과 지자체의 무연고자 처리과정 그리고 민간업체의 유품정리과정에서 유기적인 협조를 통해 고독사한 사망자의 성별, 연령, 사망장소, 거주형태(독거, 동거 등), 주택유형, 수급여부 등 일반 현황 파악을 추진할 필요가 있음
 - 실태파악이 이루어져야 위험집단 분석과 서비스 개입을 위한 기초자료가 만들어 질 수 있으며, 이를 근거로 맞춤형 고독사 예방사업이 가능할 것임
 - 따라서 고독사 시신 발견시 이에 대한 통계수집이 가능하도록 법률 개정 및 유기적인 협조시스템 구축을 할 필요가 있음

■ 복지사각지대 위기가구에 대한 보다 적극적인 발굴을 위한 제도 개선 및 서비스 개입

- 최근 사회적으로 이슈화된 수원 세모녀의 경우 화성시도 수원시도 현 법률 체제 하에서는 개입할 수 없는 복지사각지대로 밝혀짐
 - 세 모녀는 2004년에 경기도 화성시로 주민등록을 이전했으나 채권자를 피해 실제로는 수원시 월셋방을 전전하며 전입신고는 하지 않았고, 2020년 2월부터 사망 때까지는 권선구의 한 다세대 주택에 거주함
 - 정부의 복지사각지대 발굴 방법 중에 하나인 건강보험료가 체납되어 위기가구로 등록은 되었으나 실질적인 발굴은 불가능했음

○ 복지사각지대의 위기가구일 가능성이 클 경우 즉각적인 발굴 필요

- 보험료 연체 등이 유관기관으로부터 지자체에 통보되면 즉각적인 위기가구 발굴로 연결되어야 함. 즉 위기가구로 통보되면 지자체 차원에서 즉각적인 현장조사를 실시하여 실제 거주 여부를 확인할 필요가 있음
- 수원세모녀(2022년)의 경우 시신으로 발견되기 까지 보험료 연체 통보와 실제 거주여부 확인까지 1년 정도의 차이가 있음

○ 주민등록과 거주지가 다른 경우 실질적으로 개입할 수 있는 방법이 없기 때문에 위기가구에 대한 서비스 개입이 가능하도록 제도가 개선되어야 함

- 수원 세모녀 사건의 경우 화성시에서 실제 방문하여 거주하고 있지 않음이 확인되어 사회복지 비대상자로 등록은 하였으나, 실질적으로 개입할 수 있는 방법이 없었음
- 사회복지 비대상자 위기가구일 경우, 지자체에서 핸드폰 통화기록확인 등을 통해 적극적인 서비스 개입이 가능하도록 제도 개선 필요

■ 지역사회 중심 고독사 위기가구 발굴 문화 형성

○ 제도를 수정보완해도 숨어있는 위기가구를 정부와 지자체의 공적인 발굴체계로 발굴하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없음. 지역사회에서 위기가구를 발굴하는 문화를 형성할 필요가 있음

- 도움을 거부하는 위기가구나 본인이 위기가구이나 정보의 부재로 도움을 청하지 못하는 위기가구의 경우는 옆집, 이웃에서 발굴하여 고독사로 연결되지 않도록 하는 문화를 형성할 필요가 있음
- 생활반응(TV소리나 물소리 등 생활소음이 없는 집, 장기간 조명이 켜지지 않는 집, 택배의 장기간 방치 등)이 없는 가구를 이웃에서 발견하여 신고할 수 있도록 인식을 개선시킬 필요가 있음
- 이를 위해서는 아파트 관리사무소, 통반장, 고독사방지팀 등이 마을에서 활동하면서 위기가구를 알려주도록 하는 사업을 할 수 있음. 구체적으로 마을에서 주민을 만날 때 위기가구의 특징을 설명하고 이러한 가구가 옆집에 없는지 확인하는 방법이 가능
- 또한, 적극적으로 고독사방지팀을 운영할 수 있는데, 빨래 배달, 소독 등을 가가호호 방문하면서 옆집에 위험가구가 없는지 확인하는 방법이 될 수 있음. 고독사 방지팀의

경우, 별도의 자원봉사자로 구성이 가능할 수도 있고, 음료배달이나 세탁배달 등 민간 업체들과의 MOU 등을 통해 사업을 확장시킬 수도 있음

■ 사회적 고립가구 적극 발굴 및 사회적 고립 유형에 따른 서비스 개입 방안 마련

- 사회적 고립 사례를 신속히 발굴하여 고독사를 최대한 예방하는 것이 중요하므로 비자발적으로 사회적 고립이 된 이들을 발굴하여 적극적인 정보제공이 중요
 - 사회적 고립의 유형은 자발적·비자발적으로 구분되며, 이들 비자발적인 경우에는 지원 서비스에 대한 충분한 정보가 제공되지 않은 경우에는 본인이 서비스 제공을 거부했다고 하여도 사회적인 죽음으로 보는 것이 타당함
 - 따라서 비자발적 사회적 고립의 경우 적극적으로 지원서비스에 대한 정보제공 노력이 필요함
- 가족과 거주하더라도 은둔형 외톨이의 경우 사회 속으로 나올 수 있도록 하는 다양한 서비스 개입이 필요함
 - 가족과 함께 거주하더라도 은둔형 외톨이를 대상으로 하는 사업을 적극적으로 개발·발굴하여 시행할 필요가 있음
 - 광주광역시는 은둔형 외톨이를 지원하는 조례를 만들고 이들을 상담하는 사업을 추진 하였음(파이낸셜뉴스, 2022). 은둔 청년 12만명을 대상으로 지원하는 사업 중 민간단체를 중심으로 은둔형 외톨이가 자립적으로 삶을 살 수 있도록 지원하는 다양한 프로그램이 운영되고 있으며(헬스조선, 2022), 현재 우리나라의 대표적인 은둔형 외톨이 지원단체 중 하나인 리커버리센터는 사회적응이 어려운 청년들의 그룹홈으로 출범되었음. ‘함께 살고, 함께 먹고, 함께 놀고, 함께 일한다’는 모토로 운영중인 이 단체는 가족과의 불화가 심해 가족과도 관계를 단절한 경우 가족과 떨어져 지원주택에 거주할 수 있도록 하는 곳도 있음
- 1인가구(사회적으로 고립된 2인 이상의 가구)의 은둔형 외톨이에 대한 적극적인 발굴 필요
 - 가족과 함께 거주하는 경우는 가족 등을 통해 은둔형 외톨이를 발굴할 수 있지만 사회적으로 고립된 가구는 발굴이 쉽지 않음

- 앞서 언급한 바와 같이 현재 위기가구 발굴시스템(보험료·전기·수도·도시가스 요금 연체 등)을 보완하고 법률을 개정하여 사회적으로 고립될 가구에 대한 적극적인 개입이 필요함
- 또한, 1인가구의 경우를 전수조사는 불가능하지만, 1인가구 중 고독사 위험 가구(직장 여부, 만성질환 여부, 정신적 질환 여부, 주거취약지역 거주여부 등)에 대한 체크리스트를 만들어 실태조사를 통해 이들에 대한 적극적인 발굴과 서비스 개입이 필요함
- 경기도는 「경기도 1인가구의 사회친화 촉진 및 지원에 관한 조례」가 2020년 제정되어 시행 중임. 시행계획 수립과 실태조사, 지원사업 등을 할 수 있도록 명시하고 있어 지원사업을 이들에 대한 지원사업의 근거는 명확함. 경기도의 1인가구(사회적으로 고립된 2인이상의 가구)의 고독사를 예방하기 위한 적극적인 사업 추진이 필요함

■ 고독사 원인에 대응하는 맞춤형 정책 마련 및 고독사 조례를 실행할 수 있는 예산 확보 등 실행력 마련

- 경제적인 빈곤 등 개별적인 상황을 고려한 고독사에 영향을 미치는 원인을 제거하기 위한 노력을 전사적으로 전개할 필요가 있음
 - 고독사의 원인이 경제적인 빈곤의 경우, 청년층은 안정적인 직장 구직의 어려움, 장년층은 갑작스러운 실직, 노인의 경우 준비되지 않은 노후로 인한 빈곤 등 연령대별로 경제적 빈곤에 이르는 경우가 다르게 나타나고 있음
 - 이들의 경제적인 빈곤 문제를 공적 사회보장체계로 진입시킬 것인지 아니면 취업을 위한 제도를 마련할 것인지 아니면 개인 파산과 회생 절차 등의 도움을 줄지 다양한 접근이 필요함
- 사회문화 환경의 변화에 대비한 고독사를 최소화시킬 수 있는 방안 모색
 - 우리 사회의 가족주의 해체, 사회 환경의 변화와 비혼 증가 추세, 개인주의 심화 등으로 사회적 고립에 이르고 있는 상황임
 - 고독사는 모든 연령층에서 발생하는 문제인 만큼 어느 특정 연령층에 대한 문제에 한정하여 접근하기보다는, 사회 및 고용안전망, 복지정책들을 통하여 고독사에 대한 해법을 모색할 필요가 있음
 - 서울특별시의 1인 가구 지원센터 운영 등 혼자 사회적으로 고립된 사람들이 언제든 방문할 수 있도록 하는 공간이 그 예가 될 수 있음(서울특별시, 2022)

- 각 지자체에서 조례를 제정하고 있으나, 이를 실행할 부서 및 별도의 예산확보는 미흡한 실정임
 - 고독사의 문제가 심각해지고 있어 각 지자체별로 조례를 마련하여 사업을 실행할 수 있는 근거는 마련해 놓고 있으나, 실제로 전담부서와 예산확보까지는 연결되지 못하고 있음
 - 구체적으로 고독사를 담당할 부서 및 예산확보를 통해 고독사를 적극적으로 예방하고 관리할 수 있도록 해야 함

■ 고독사 발생위험이 높은 주거취약지역에 대해 평상시 집중적인 모니터링 필요

- 공공임대주택, 다가구 주택, 고시원·쪽방 등이 다른 주거유형이 밀집된 지역보다 고독사 발생 위험이 큰 것으로 증명됨에 따라 이들에 대한 집중관리 필요
 - 이들 취약지역에서는 거주자에 대한 지속적인 안부 확인, 근로 희망자에 대한 일자리 제공, 자살예방교육이나 치매예방교육 등 정신건강강화교육 등을 지속적으로 제공하여 고독사를 미리 관리할 필요가 있음
 - 실제로 LH 청주의 마이홈센터에서 고독사 예방을 위한 마음잇기(mind-bridge)사업을 실시한 결과 시범사업전(16-18년) 고독사 발생이 9건 발생하였으나, 시범사업 후 (19-21) 고독사 2건이 발생되어 급감한 것으로 나타남(윤장기, 2022)
 - 영구임대주택과 같이 관리인이 있는 곳은 임대료징수업무와 더불어 고독사 예방을 위한 사업을 추진하고, 고시원·쪽방과 같이 관리인(또는 집주인)이 있는 곳은 이들과 연계하여 안부확인 등의 사업을 실시할 수 있을 것임. 관리인이나 집주인이 없는 다가구주택 밀집지역은 동장 등과 협력하여 사회적으로 고립된 가구를 발굴하는 집중적인 관리가 필요함
- 주거취약지역에 거주하는 사람들은 사회경제적으로 취약할 뿐만 아니라 건강상태도 열악하기 때문에 보다 집중적인 안부확인이 필요
 - 주거취약에 거주자 중에 만성질환, 정신질환, 중증장애인인 경우 고독사 위험집단으로 보다 집중적인 관리가 필요함
 - 영구임대주택 입주자나 쪽방 입주자의 경우 입주할 때, 관리자가 임대계약서 작성시 안부확인 및 제3자 정보제공동의를 사전에 동의 받아 후속적인 서비스(정신건강복지센터 등)가 가능하도록 함(김제시 영구임대아파트의 경우 입주시 서비스연계기관에 본인의 정보를 등록하도록 하여 서비스 제공으로 이어지고 있음)

■ 스마트 기술을 활용한 고독사 예방사업 적극 추진

○ 4차산업혁명과 함께 고독사 예방을 위한 각종 기기가 개발되고 있으며, 이를 활용한 고독사예방사업 적극 추진

- 돌봄로봇, 움직임감지센서, 스마트 플러그 등 평상시 생활반응에서 이상 반응이 있을 경우 모니터링하는 스마트 기기를 활용한 고독사 예방사업이 적극적으로 발굴 추진되고 있음
- 다만 이들 사업은 아직까지 비용이 많이 들기 때문에 그 사업의 대상자 수가 많지 않은 한계점이 있음. 비용이 많이 들지 않고, 감지의 사각지대가 없는 기기를 활용한 사업을 추진할 필요가 있음
- 아래 사진은 거주자의 스마트폰에 앱을 설치하여 음성을 인식하여 주택 내 사각지대없이 평상시 거주자의 음성과 다를 경우, 응급출동하는 시스템의 예시임

〈그림 6〉 스마트기기 활용 모니터링 관제시스템 1



출처 : LH산남 마이홈센터 제공

〈그림 7〉 스마트기기 활용 모니터링 관제시스템 2



출처 : LH산남 마이홈센터 제공

참고문헌

- 고숙자·이아영·황남희·장익현·안영·정영호(2021). 『고독사 실태조사 설계 연구』.
- 경기도 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원 조례안 심사보고서(2020). 『경기도의회』
- 노혜진(2018). 『청년 1인가구의 사회적 관계』. 보건사회연구. 38(2), 71-102.
- 박선희·최영화(2019). 『고독사 및 사회적 고립 예방을 위한 지역사회안전망 강화 방안』.
- 송승연(2016). 『중장년층 사회적 배제, 우울 그리고 자살생각과의 관계』. 정신건강과 사회복지. 44(3): 64-92.
- 송인주(2022). 『서울시 고독사 위험 현황 분석』. 서울싱크탱크협의회 1차 정책세미나.
- 송인주(2016). 『서울시 고독사 실태파악 및 지원방안 연구』. 서울: 서울시복지재단.
- 안인숙·유기종·이영철·이홍주(2019). 『50+ 세대 고독사 증가에 영향을 미치는 요인 분석과 사회적 해법 방안 연구』.
- 윤장기(2022). 『사회적 고립 대응 충분한가?』 2022년 서울시 사회적 고립지원 포럼 토론문.
- 원시연(2022). 『초고령사회 대비 고독사 대응현황과 과제』. 국회입법조사처: 사회문화 조사실 장기과제 보고서
- 인구주택총조사(2020). 인구주택 총조사 ‘1인가구 증가추이’ 집계 자료.
- 최지연(2018). 『고독사 예방 정책방안 연구』. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 통계청(2021). 무연고 사망자 수.
- 통계청(2021). 국민 삶의 질.
- KBS 시사직격, ‘죽어야 보이는 사람들’ 청년 고독사 보고서
- Klinenberg, E. (1999). Denaturalizing Disaster: A Social Autopsy of the 1995 Chicago Heat Wave. *Theory and Society*. 28(2). 239-295

Newman, S. (1994). The housing and neighborhood conditions of persons with severe mental illness. *Psychiatric Services*, 45(4), 338-343.

경인일보, 수원 다세대 주택서 숨진 채 발견된 세 모녀, 이웃과 단절된 채 생활
<http://m.kyeongin.com/view.php?key=20220822010003720>

나무위키 <http://namu.wiki/w/고독사>

대한민국 대표 복지포털 '복지로' www.bokjiro.go.kr

보건복지부, 더 이상 고독사는 안돼! 함께 살고 친구하자
<http://medicalworldnews.co.kr/m/view.php?idx=1396509852>

서울특별시, '1인가구 지원센터' 24개로 확대, 봄 프로그램 119개 신청
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2004024>

파이낸셜뉴스, 은둔형 외톨이 가정 방문 상담 후 다시 사회로(숨어버린 사람들)
<https://www.fnnews.com/news/202201091318359010>

파이낸셜뉴스, 외톨이들 자립, 합숙 자비 들여 돕는 단체
<https://www.fnnews.com/news/202112011044526944>

한겨레21, 일자리 잃고 평균 2년 뒤 죽었다
https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/51139.html

헬스조선, 은둔 청년 12만 명... '그들의 좌절' 끊을 방법 있다
https://health.chosun.com/site/data/html_dir/2022/05/10/2022051002089

부록

〈부록 표 1〉 고독사 관련 선행연구

NO	연구제목(연도/연구자)	연구결과 (정책제언)
1	서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구 (송인주, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1인가구 지원을 위한 법령 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 1인 가구에 대한 가족으로의 인정과 이들의 문제에 대한 사회적 지원을 명기하는 새로운 법적 틀이 요구됨 - 법률안에서는 1인가구를 보호하기 위한 건물관리인, 기업, 정부와 지자체, 시민사회의 지원을 의무화. 법률이 제정되지 않은 상태에서도 서울시 자치구의 위험권역을 중심으로 경찰과의 네트워크를 통해 통계를 도출하고 예방을 위한 지원정책의 기반을 마련하는 것도 필요 ○ 사전관리 및 예방 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 1인 가구(고독사 위험자) 지원 센터 운영 - 고독사 예방(위험 발굴) 네트워크 운영 - 지역사회 서비스 강화 및 지원책 마련 : 노인 외 장년층 지원 내용 다양화(이웃관계망 마련, 영양식 지원, 소셜 다이닝 프로그램, 지역별 특성 반영 등)를 위한 사업지원 - 임종기 지원 서비스 및 프로그램 지원 사업 ○ 사후 관리방안 및 죽음에 대한 인식 개선 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 장례, 추모, 유품관리 지정 방안 마련 - 죽음문화 교육, 임종기 대응 교육 실시 - 공동체 인식개선사업 “(가칭)요람에서 무덤까지 이웃 공동체”
2	고독사 실태조사 설계 연구 (고숙자, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> - 고독사의 정의에 대해서는 여전히 학계에서도 명확하고 단일한 정의가 제시되고 있지 못함. - 이에 따라 고독사의 정의에 부합하는 통계 생산도 작성·산출되지 못하고 있으며, 외국에서 전국단위의 고독사 통계를 발표하는 사례가 부재한 실정임 - 이의 원인은 고독사의 정의에 포함된 요건 중에 고립된 상황 또는 일정 시간 이후에 발견이라는 주관적 또는 계량화하기 어려운 요건을 파악할 수 있는 기반이 조성되지 못한 측면에서 발생함 - 따라서 고독사의 정의에 대한 사회적 합의를 도출하고 이에 적합한 통계를 산출할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있음
3	1인가구 특성 분석에 따른 중장년 고독사 해법방안 (이영철, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 빈곤으로 인한 삶의 악화 <ul style="list-style-type: none"> - 중장년의 고독사 진입 요인으로 특히 남성의 경우, 퇴직·이직·실직·사업악화, 이혼·미혼·만혼, 연금 수급시기, 가정불화 등을 꼽을 수 있으며 이는 대부분 경제적 빈곤으로부터 시작되기 때문에 경제적 빈곤이 가장 큰 문제로 지적됨 ○ 사회적 고립으로 인한 사회적 관계망 이탈 <ul style="list-style-type: none"> - 중장년은 퇴직으로 인한 심리적 충격으로 사회적 고립이 증가하고, 비자발적인 퇴직은 경제적 빈곤으로 이어져 사회적 고립의 위험성을 확산시킴 - 결혼이 필수가 아닌 선택이라는 인식의 확산으로 비혼율이 지속적으로 증가하고 결혼 이후에도 다양한 이유로 이혼을 선택하는 비율이 증가함. 비혼자나 이혼자들의 사회참여가 원활하게 이루어지지 못하며 상대적으로 사회적 고립의 가능성이 높을 수 있음

NO	연구제목(연도/연구자)	연구결과 (정책제언)
3	1인가구 특성 분석에 따른 중장년 고독사 해법방안 (이영철, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료 건강 약화에 따른 삶의 포기 <ul style="list-style-type: none"> - 중장년의 고독사 요인 중 많은 사례들을 보면 건강악화로 이루어진 경우도 매우 많음. 물론 이러한 건강악화는 경제적 빈곤 문제, 고립화 문제들이 복합적으로 발생할 수 있으나 그것이 복합적이든 단일요소의 문제이든 건강악화로 인해 고독사가 크게 증가한다는 점에 대한 대책 마련이 필요함
4	서울시 고독사 위험 현황 분석 (송인주, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> - 발생 사례의 성별특성은 남성 644건, 65.8%, 여성 334건, 34.2%으로 나타남 - 발생 사례의 연령특성은 60-69세가 265건, 29.1%로 가장 많았고, 50-59세가 19.3%, 70-79세가 19%로 뒤를 이었음. 80-89세는 179건으로 18.3%, 90세 이상이 98건, 10%, 40-49세가 40건, 5.1%, 30-29세가 8건, 0.8%, 20-29세가 2건, 0.2%로 나타남 - 발생 사례의 사인분류는 내인사가 709건 73.3%였고, 자살이 47건, 4.9%였으며, 외인사가 5건, 0.5%, 사인불명이 206건, 21.3%로 나타남 - 고독사 위험계층이 발생된 연령은 남성의 60대와 50대임. 서울시 전체 사망자 성별 연령분포를 비교하면 여성의 경우는 사망연령과 유사한 패턴이나, 남성은 고독사 위험 연령에서 비정상적 특성 보임. 남성에 있어 이상 죽음(unnatural death)으로 볼 수 있음. 남성의 중장년 고독사는 연령 집합적 특성이 나타남. - 이에 사회적 요인(구조와 제도 등)을 탐색해야하는 요건이 됨(가시적, 비가시적인 죽음에 대해 교통재난, 요양 및 홈리스캠프, 중년 남성의 자살, 등이 사회적 부검의 사례가 됨 - 고독사 위험계층에 대한 사회적 부검 접근을 통해 사례자들은 공간과 지역적 특성, 사회적 배제 이후의 몰락, 돌봄의 지연 상태, 정보와 지원체계 문제로 인한 거부와 자기방위 문제, 재가 만성, 중증환자 지원체계의 부재 등을 사회적 원인으로 분석 할 수 있었음. 따라서 고독사를 개인의 일탈이라기 보다는 사회적 원인이 있는 사회적 죽음으로 보고 접근 목표를 설정할 필요가 있음
5	초고령사회 대비 고독사 대응 현황과 과제 (원시연, 2022)	<ul style="list-style-type: none"> - 고독사 예방을 위한 사업들이 수행되어 왔음에도, 전국 차원에서 모든 1인 가구에 대한 전수조사가 이루어진 적은 없었기 때문에, 전체적인 실태를 제대로 파악하기는 어려웠다고 볼 수 있음. 고독사와 무연고사는 면밀한 의미에서 서로 다름에도, 고독사의 대리지표로 무연고사 관련 자료가 활용되어왔음 - 지자체별 사망자 동향보고 자료를 바탕으로 고독사 통계를 작성하는 과정에서, 제주와 고독사가 지난 3년간 1건도 없었다고 자체 집계되었고, 서울과 부산의 자체 집계도 실제보다 과소 파악된 측면이 있는 반면, 무연고사 자료를 고독사 자료로 활용한 다른 지역들은 과대 집계된 것으로 보임. 혹여 경찰조사 결과 고독사로 판명이 난다 해도 연고자가 시신을 인수하게 되면 지자체 차원에서는 장례 절차에 따로 개입할 사유가 없어서 관련 자료를 의무적으로 관리해오지 않다 보니 고독사와 관련한 정확한 현황을 파악하기 어려워진 이유도 있음 - 현 단계에서 국가와 지자체가 반드시 관리해야 할 과제는 고독사와 무연고사를 명확히 구분해내는 것에 있다기보다, 사회적인 고립 사례들을 신속히 발굴해서 외로운 죽음을 최대한 예방하는 것에 있음 - 따라서 현재의 법률 정의를 근거로 고독사를 밝히는 작업에 집중하기보다는 오히려 기존에 관리되어 오던 무연고사와 고독사 간의 통합적인 개념 정의를 마련하는 입법적 고민이 절실히 필요해 보임

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2022-14

증가하는 1인가구, 고독사 현황과 대응과제

발행일 2022년 8월

발행인 남윤수 대표이사 권한대행

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr

