

노인고독사의 관리에 관한 법·제도적 연구*

A Legal·Institutional Study on Management of the Elderly Dying Alone

宣恩煥 (法學博士, 松源大學校 國防警察學科 副教授)

Seon, Eun-Ae / Dr, Assistant professor of SongWon University

- I. 들어가며
- II. 노인의 권리
- III. 노인고독사의 현황
- IV. 노인고독사 효율적 관리를 위한 개선방안
- V. 맺음말

국문초록

노인고독사의 문제는 노인인구의 증가로 인하여 고령화 사회를 맞이하는 대부분의 국가에서 나타나는 문제라고 할 수 있다. 고령화 사회로 인한 노인문제에 일찍 고민을 해왔던 국가에 비하여 우리나라는 급격히 증가하는 노인인구와 더불어 사회적인 현상의 변화로 인하여 노인 1인 가구의 증가로 인하여 노인문제의 해결에 있어서 미흡한 점을 나타낼 수 밖에 없었다.

노인고독사 예방을 위한 국가 및 지방자치단체의 노력에도 불구하고 사회적인 약자인 노인에 있어서의 고독사는 개인의 문제로 인식 될 뿐 사회적 문제로 인식하기 시작한지 얼마되지 않아서 고독사를 한 노인이 국가 및 지방자치단체의 관리대상에 빠지는 등 관련 법, 제도의 목적에 부합하지 못하는 결과를 가져오기도 하였다.

국가에서는 노인고독사를 방지하기 위하여 다양한 정책을 발표 후 시행해 왔으며, 지방자치단체에서도 고독사의 예방을 위한 조례를 약 140여건을 제정하여 시행해 오고 있다. 하지만 이러한 정책과 조례가 노인고독사에 있어서 실효성 있는 법과 제도가 되지 못하고

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5A8031128).

노인고독사를 관리한다면 이는 노인고독사를 예방하기 위한 무의미한 대책이 될 수 밖에 없을 것이다.

이에 본 연구에서는 노인고독사에 있어서 노인고독사에 대하여 65세 이상의 노인 중 일반적으로 혼자 아무도 돌봐주는 사람 없는 사망으로 정의하고자 하였으며 노인고독사의 원인으로서는 노인인구의 증가, 노후 빈곤, 부양가족과의 단절, 1인가구의 증가 등으로 인한 것으로 드러났다.. 이에 현재 국가나 지방자치단체의 정책 및 조례를 분석한 결과 노인고독사에 관한 통합 법률이 제정되어야 하며 일관된 정책을 펼치기 위하여 노인고독사에 대한 전수 조사를 통한 정책이 마련되어야 할 것이다. 또한 노인고독사를 방지하기 위한 관리에 있어 실효성 있는 제도가 제시되어 노인이 인간다운 생활을 영위하는데 있어 중요한 역할을 하게 될 것이다.

Abstract

A problem of the elderly dying alone can be considered to be the issue that is shown in most countries of facing an aging society due to a rise in old population. Compared to a country that has worried early about the problem of the elderly owing to the aging society, our country couldn't help indicating the shortcomings in solving the elderly problem caused by an increase in single elderly households due to a change in social phenomenon along with the rapidly growing elderly population.

Despite the efforts of the country and local governments for preventing the elderly dying alone, it hasn't been that long since the lonely death in the elderly, who are social minorities, began to be recognized as a social issue as well as being regarded as a personal matter. Thus, a result was brought that fails to coincide with the objectives of a relevant law and a system such as what an elderly person, who was dead lonely, is omitted from the management objects of the country and local government.

The nation has announced and then enforced diverse policies in order to prevent the solitary death of the elderly. Even the local government has enacted and then executed about 140 by-laws for preventing the lonely death. However, given managing the elderly dying alone with what these policies and by-laws fail to be effective law and system in solitary death of the elderly, this will be nothing but a pointless measure for preventing the elderly dying alone.

Accordingly, this study aimed to define the elderly dying alone in terms of the

solitary death of the aged generally as lonely death of a person of whom nobody takes care among elderly people aged over 65 years. A cause of the elderly dying alone appeared to include a rise in old population, old-age poverty, a break with dependent family members, and an increase in one-person households. Hence, as a result of analyzing the current policies and by-laws of the country or local governments, the integrated law pertinent to the solitary death of the elderly needs to be enacted. To spread a coherent policy, the policy will need to be arranged through a completed enumeration survey on the lonely death of the elderly. Also, the suggestion of a realistic and effective system in management for preventing the elderly dying alone will come to lead to playing an important role in elderly people's managing a living worthy of human dignity.

(주제어) 노인고독사(Solitary death of the elderly), 독거노인(Elderly People Living Alone), 1인가구(One-person household), 노인고독사 관리(Management of the Elderly Dying Alone), 노인고독사 방지(Prevention from solitary death of the elderly)

I. 들어가며

세계적으로 가장 직면하고 있는 변화는 인구의 고령화 현상으로 볼 수 있다. 특히 우리나라의 인구 고령화 속도에 있어서는 다른 어떤 나라에서도 그 유래가 찾기 힘들 정도로 급격하게 증가되고 있는 것을 알 수 있다.

2016년 통계청의 장래인구추계에 의하면 우리나라는 전체 인구 중 65세 이상의 노인 인구가 2017년을 기준으로 13.8%인 것으로 나타나고 있어서 2000년대 초반에 7.2%였던 것에 비하면 노인인구의 증가가 빠르게 진행되고 있으며 2020년에는 65세 이상의 노인인구가 전체인구의 15.6%, 2030년에는 24.5%로 증가될 것이 예상되고 있는 바이다.

급속하게 고령화 사회를 맞이하는 나라를 제외하고 대부분의 나라에서는 고령화에 대한 속도가 완만한 편이어서 오랜 기간 동안 여러한 시행착오를 통하여 노인문제의 해결을 위한 노력을 해왔다. 하지만 급속하게 고령화시대에 도래한 우리나라의 경우에는 아직까지 노인문제의 해결에 있어서 그 준비가 미흡한 실정이라고 볼 수 있다.

특히 노인에 있어서의 고독사는 지금 현실에 직면한 문제라고 할 수 있다. 노인 1인가구는 2000년을 기준으로 하여 542,690가구에서 2010년 1,066,365가구로 10년 사이에 약 2배

정도 증가하였으며 2015년 기준 1,223,169 가구로 꾸준히 증가하는 추세이다.¹⁾ 이러한 노인 1인 가구의 증가에 기인하여 향후 노인의 고독사의 문제는 개인의 일이 아닌 사회전체의 문제로 볼 수 있다.

노인의 고독사가 발생하는 원인을 살펴보면, 독거노인들은 주로 가족의 경제적 지원을 받지 못하고 있으며 절대적 빈곤과 질병의 문제로 인하여 건강상태가 악화된 상태이기 때문에, 고독사에 매우 취약한 상태에 있고, 가족 구성 및 주거 형태의 변화로 1인 가구가 크게 증가하며, 가족 및 사회적 관계망의 단절로 인해 정서적으로 외로움을 느끼고 있다는 점을 들 수 있다.²⁾ 즉, 고독사와 관련된 문제는 결국 사회 구조적 문제이며, 질병과 장애, 실업에 따른 빈곤, 가족관계의 붕괴 및 지역적 관계에서 이탈 하는 형태로 중첩되어 나타난 사회적 배제(혹은 소외)의 결과로 볼 수 있다.³⁾

노인고독사의 증가는 사람들의 생활방식이 과거에 비하여 크게 변화하는데 있으며 노인 부부들끼리 살게 되는 경우 일방 배우자가 사망하는 경우 자연스레 다른 일방 배우자는 독거노인의 형태를 이루게 됨⁴⁾에 따라 노인고독사로 이어지는 경우가 많다고 할 것이다.

노인고독사의 문제를 개인의 문제가 아닌 사회적인 문제로 인식한다면 이러한 노인고독사를 방지하기 위한 국가나 지방자치단체의 관리노력이 필요하다고 할 것이다. 이에 국가에서는 노인고독사를 방지하기 위하여 독거노인 돌봄 기본사업, 독거노인 친구 만들기 사업, 응급안전 알림이 사업, 노노케어 사업, 안심 폰 사업등의 정책을 발표 후 시행해 왔으며, 지방자치단체에서도 고독사의 예방을 위한 조례를 약 140여건을 제정⁵⁾하여 시행함으로써 노인고독사 방지를 위한 노력 중에 있다.

하지만 이러한 국가 및 지방자치단체의 노력에도 불구하고 신문이나 뉴스, 인터넷 매체를 통하여 노인고독사에 소식을 자주 접하게 됨으로서 이러한 국가나 지방자치단체의 노인고독사 방지를 위한 관리에 있어서 조례나 정책에 대한 실효성여부에 대한 의구심을 가질 수 밖에 없게 되는 실정이다. 특히나 노인고독사에 대한 실태 파악자체가 보편적으로 이루어지지 않고 있으며 지방자치단체마다 규정된 조례도 달라서 노인고독사를 예방하기 위한 관리에 미흡한 점이 있을 수 밖에 없다는 한계를 가진다. 향후 노인 인구의 증가와 노인 1인가구의 증가가 명백히 예상되는 바, 노인고독사의 방지를 위한 국가 및 지방자치단체의 관리가 더욱 필요하다고 할 수 있다.

1) 통계청, 2015년 인구총조사, 2015.

2) 이상명, “고독사에 대한 법적고찰 -노인고독사에 대한 범사회학적 논의를 중심으로-”, 법과정책연구 제16권 제4호, 한국법정책학회, 2016, 60면.

3) 권혁남, “고독사 예방 및 극복을 위한 기독교 사회윤리적 기초”, 신학과 실천 제38권, 한국실천신학회, 2014, 443면.

4) 권혁남, “고독사에 관한 법과 윤리적 쟁점-개인의 선택인가 사회적 문제인가?”, 인문과학연구 제38권, 강원대학교 인문과학연구소, 2013, 468면.

5) 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) -(검색일 : 2019.04.01.).

따라서 노인을 우리사회에서 더욱 보호해야 될 대상인 사회적 약자로 인식하고, 노인고독사의 근본적인 원인을 분석하여 현재 국가 및 지방자치단체에서 제정, 시행하고 있는 법·제도적 고찰을 통하여 관리방안에 있어서 법·제도적 관리방안의 제시하고자 한다.

II. 노인의 권리

1. 노인고독사의 개념

노인을 지칭하는 용어는 세계 각국의 여러 나라에서 다양하게 사용되고 있다. 사전적 의미의 노인은 “나이가 들어 늙은 사람”으로 되어 있으나⁶⁾ 실질적으로 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 배경에 따라 각각 다른 의미로 사용되기도 하고 학자마다 주장하는 바가 달라서 노인의 개념을 표준화된 개념으로 통일되게 정의하기는 쉽지 않다.

노인의 개념은 산업에 따라 다의적으로 해석되기도 하고 복잡하게 사용되기도 하여 오늘날과 같이 노인 보건의료, 복지사업을 수행하기 위해서는 이러한 개념을 정리하는 것이 필요하다고 할 것이다.⁷⁾

우리나라의 경우 각종 법제상에서 노인에 대하여 연령을 기준으로 노인으로 규정하고 있는데 노인과 관련한 대표적인 법률인 노인복지법에서 노인의 연령에 대한 규정을 두고 있는데 제26조에서는 경로우대의 대상을 65세 이상의 자로 보고 있으며,⁸⁾ 동법 제27조의 건강검진 대상 또한 65세 이상의 자로 보고 있으나⁹⁾ 동법 제33조의 2에서는 노인복지주택의 입소 할 수 있는 자격을 60세 이상의 노인으로 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이처럼 노인복지법에서 규정된 노인의 연령을 기준으로 한 노인의 개념조차도 각기 다른 연령을 기준으로 하고

6) 네이버, 어학사전(<https://dict.naver.com>)- 최종검색일: 2019.04.01.

7) 황재영·고완자, “고령사회의 노인문제와 노인의 개념 및 특성에 관한 이론적 고찰”, 한국지방행정학회 제2권 제2호, 한국지방행정학회, 2005, 26면.

8) 노인복지법 제26조(경로우대) ①국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체는 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유할 수 있다.

③국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.

9) 노인복지법 제27조(건강진단 등) ①국가 또는 지방자치단체는 대통령이 정하는 바에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다. 이 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 성별 다빈도질환 등을 반영하여야 한다.

10) 노인복지법 제33조의2 제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등) ①노인복지주택에 입소할 수 있는 자는 60세 이상의 노인(이하 “입소자격자”라 한다)으로 한다.

있다. 또한 고독사에 관한 자치법규에서는 노인에 대한 정의는 연령을 기준으로 하여 65세 이상의 자를 노인으로 정의하고 있다.

생각건대, 현대의학의 발달과 노인인구의 급증으로 인해 노인에 대한 연령을 기준으로 하는 개념이 예전에 비해 연령기준이 높아졌다. 개별 법률에서도 실질적으로 65세로 연령을 확대하고 있어 UN에서 정한 노인인구의 65세로 보는 것이 적절할 것이다.

또한 고독사(孤獨死) 개념은 일반적으로 자택에서 혼자 아무도 돌봐주는 사람 없이 사망하여 아무에게도 알려지지 않고 수일, 수개월이 지난 후 발견되는 경우¹¹⁾ 또는 혼자서 임종을 맞이하고, 시신이 사망 시점으로부터 일정 시간이 경과한 후에 발견되는 죽음의 사례¹²⁾라고 할 수 있으며 사회적 관계망이 단절된 채 정서적으로 외로운 상황에서 발생한 죽음¹³⁾이라 볼 수 있다. 또한 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 살아가는 사람의 자살, 병사 등의 이유로 혼자 임종을 맞고 시신이 일정한 시간이 지난 뒤에 발견되는 죽음을 의미하기도 한다.¹⁴⁾ 즉, 대부분 홀로 사는 노인이 임종 후 일정한 시간이 지난 후 발견되는 죽음을 의미하고 있다. 따라서 본 논문에서의 노인고독사는 65세 이상의 노인 중 일반적으로 혼자 아무도 돌봐주는 사람 없이 사망하고 일정한 시간이 지난 후 발견되는 죽음으로 정의하고자 한다.

2. 노인고독사의 원인

(1) 노인인구의 증가

2010년을 기준으로 고령인구의 비율은 해마다 증가하고 있는 추세이다. 2010년 전국 고령인구의 비율은 10.90%였지만 2015년 13.15%로 증가하였고 2018년 기준으로 14.76%까지 증가하였으며 향후 계속적으로 증가할 것으로 예상된다. 총인구 중 65세 인구가 차지하는 비율이 7% 이상 일 때를 고령화사회, 14%이상 일 때를 고령사회, 20% 이상 일 때를 초고령사회를 분류하는 기준에 따르면 우리나라는 2017년 14.21%로 고령사회에 진입하였고 빠른 속도로 초고령사회를 향하여 가고 있음을 알 수 있다. 특히 전라남도는 이미 2014년 20.14%로 초고령사회에 진입되었음을 알 수 있다.

또한 2019년 현재 우리나라는 저출산 고령화로 인하여 연령대별 인구의 불균형과 더불어 향후 인구수가 감소하는 추세로 전체 인구는 51,811,167여명 이다. 이 중 65세 이상의 노인 인구는 14.8%인 7,693,721여명으로 각 연령대별로 살펴보면, 65세 이상이 차지하는 비중은

11) 최승호, 조병철, 전승환, “노인고독사 어떻게 대응할 것인가? -자기 결정론적 입장에서-”, 한국학연구, 제62권, 고려대학교 한국학연구소, 2017, 408면.

12) 권중돈, “고독사 예방을 위한 노인돌봄서비스 강화방안”, ‘노인고독사 막을 수 없다’ 토론회자료, 2010, 51-69면.

13) 이상명, 앞의 논문, 63면.

14) 인천광역시 부평구 사회적 고립 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례 제2조.

지속적으로 증가 할 것으로 예상되며, 60-69세의 구성비는 2025년 35.3%까지 증가 하였다가 2030년부터 2060년까지는 감소 할 것으로 보인다. 70-79세의 노인인구의 구성비는 2019년 45.2%으로 시작하여 2025년까지 41.3%으로 감소하고, 2030년 45.4%까지 증가하였다가 다시 감소할 것으로 보이며, 80세 이상의 구성비는 2019년 23%에서 2060년까지 44.3%까지 증가할 것으로 예상된다. 그러나 우리나라 총인구수는 2040년까지 52,197,882명까지 증가하고, 그 이후 2060년 45,245,985까지 감소하는 것으로 나타나고 있다.

노인인구의 증가는 의료기술의 발달, 과학 기술의 발달, 기대수명의 연장, 등에 따른 수명이 연장되고 평균연령이 늘어남에 따라 발생된다고 볼 수 있다. 앞으로 총 인구수는 감소하고, 65세 이상의 노인인구는 지속적으로 증가하고 있는 추세로 이에 따라 노인고독사의 증가 등 노인관련 여러 사회문제의 발생이 예상됨에 따라 앞으로 그에 따른 심각성을 우리사회는 인식하고 해결하는데 많은 노력을 해야 할 것이다.

〈표 1〉 고령인구비율

(단위 : %)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전국 | 10.90 | 11.24 | 11.74 | 12.22 | 12.70 | 13.15 | 13.53 | 14.21 | 14.76 |
| 서울특별시 | 9.72 | 10.19 | 10.84 | 11.45 | 12.04 | 12.60 | 13.05 | 13.80 | 14.44 |
| 부산광역시 | 11.26 | 11.77 | 12.50 | 13.25 | 13.98 | 14.65 | 15.32 | 16.29 | 17.14 |
| 대구광역시 | 10.04 | 10.37 | 10.94 | 11.56 | 12.17 | 12.71 | 13.24 | 14.04 | 14.74 |
| 인천광역시 | 8.62 | 8.94 | 9.39 | 9.81 | 10.26 | 10.69 | 11.02 | 11.70 | 12.27 |
| 광주광역시 | 8.97 | 9.32 | 9.85 | 10.31 | 10.83 | 11.30 | 11.75 | 12.36 | 12.83 |
| 대전광역시 | 8.66 | 8.96 | 9.38 | 9.83 | 10.34 | 10.90 | 11.33 | 12.03 | 12.65 |
| 울산광역시 | 6.82 | 7.09 | 7.47 | 7.91 | 8.34 | 8.79 | 9.28 | 10.01 | 10.72 |
| 세종특별자치시 | - | - | 15.22 | 14.70 | 12.67 | 10.62 | 9.96 | 9.59 | 9.29 |
| 경기도 | 8.67 | 8.98 | 9.39 | 9.77 | 10.15 | 10.53 | 10.81 | 11.40 | 11.87 |
| 강원도 | 14.81 | 15.18 | 15.71 | 16.18 | 16.57 | 16.89 | 17.16 | 18.06 | 18.75 |
| 충청북도 | 13.20 | 13.40 | 13.75 | 14.13 | 14.50 | 14.82 | 15.12 | 15.83 | 16.37 |
| 충청남도 | 14.87 | 14.99 | 15.27 | 15.64 | 16.04 | 16.42 | 16.70 | 17.15 | 17.52 |
| 전라북도 | 15.22 | 15.58 | 16.21 | 16.70 | 17.24 | 17.84 | 18.30 | 18.94 | 19.51 |
| 전라남도 | 18.29 | 18.61 | 19.19 | 19.64 | 20.14 | 20.53 | 20.95 | 21.54 | 21.94 |
| 경상북도 | 15.57 | 15.72 | 16.21 | 16.76 | 17.30 | 17.75 | 18.23 | 19.05 | 19.78 |
| 경상남도 | 11.81 | 12.07 | 12.50 | 12.95 | 13.40 | 13.79 | 14.24 | 14.92 | 15.51 |
| 제주특별자치도 | 12.19 | 12.60 | 13.01 | 13.36 | 13.57 | 13.76 | 13.90 | 14.17 | 14.42 |

출처 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「고령인구비율」 (최종검색일 : 2019.04.25) 재구성 함.

〈표 2〉 고령화 현황

(단위 : 명, %)

| 연도 | 총 인구 | 65세 이상 | 비중 | 60-69세 | 구성비 | 70-79세 | 구성비 | 80세 이상 | 구성비 |
|------|------------|------------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| 2019 | 51,811,167 | 7,693,721 | 14.8 | 2,452,262 | 31.9 | 3,474,181 | 45.2 | 1,767,278 | 23 |
| 2020 | 51,973,817 | 8,133,668 | 15.6 | 2,661,049 | 21.7 | 3,587,768 | 44.1 | 1,884,851 | 23.2 |
| 2025 | 52,609,988 | 10,507,986 | 20 | 3,708,443 | 35.3 | 4,343,374 | 41.3 | 2,456,169 | 23.4 |
| 2030 | 52,941,342 | 12,955,095 | 24.5 | 4,081,425 | 31.5 | 5,881,222 | 45.4 | 2,992,448 | 23.1 |
| 2040 | 52,197,882 | 17,120,010 | 32.8 | 4,242,167 | 24.8 | 7,700,778 | 45 | 5,177,065 | 30.2 |
| 2050 | 49,432,752 | 18,812,645 | 38.1 | 3,769,918 | 20 | 7,580,014 | 40.3 | 7,462,713 | 39.7 |
| 2060 | 45,245,985 | 18,536,378 | 41 | 3,611,842 | 19.5 | 6,713,024 | 36.2 | 8,211,512 | 44.3 |

출처 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「장래인구 추계」 (최종검색일 : 2019. 04. 25), 재구성 함.

(2) 노인 1인 가구의 증가

우리나라의 가구수는 2000년 14,311,807가구 였지만, 2017년에는 19,673,875가수로 꾸준히 증가하고 있다. 그 이유로는 1인 가구수의 증가가 주요 원인인 것으로 나타나고 있으며, 1인가구의 수는 2000년 2,224,433인데, 2017년에는 5,618,677가구로 2000년에 비해 약 2.5배 정도로 증가한 것을 알 수 있으며, 매년 지속적으로 늘어나고 있는 추세이다. 이러한 1인 가구 수의 증가는 다양한 사회적 문제를 야기할 수 있으며, 특히 노인 고독사 문제가 그 대표적인 예이다.

〈표 3〉 1인 가구 수

(단위 : 명)

| 연도 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 가구수 | 14,311,807 | 15,887,128 | 17,339,422 | 19,111,030 | 19,367,696 | 19,673,875 |
| 1인가구수 (가구) | 2,224,433 | 3,170,675 | 4,142,165 | 5,203,440 | 5,397,615 | 5,618,677 |

출처 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「장래인구추계」 (최종검색일 : 2019. 04. 25), 재구성 함.

<표 3>에서 보는 바와 같이 전체인구 중 독거노인가구의 비율을 나타내는 것으로 2000년에는 3.8%였던 독거노인 가구 비율이 2017년에는 7.0%로 약 2배정도 증가한 것을 알 수 있었다. 또한 65세노인 중 독거노인 비율은 1990년에는 9.8%였다가 2000년에는 16.1%로 증가하였으며 2010년에 19.7%까지 증가하였다가 2015년도에는 18.6%로 감소하였다가 다시 2016년 19.1%, 2017년 19.3%로 지속적인 증가로 이어졌다. 이는 부모와 자식 간의 단절, 핵가족화 등 다양한 요인에 의한 것으로 인구의 고령화에 따라 더욱 증가할 것으로 판단되며 이러한 독거노인의 증가는 결국 노인고독사로 이어질 것으로 판단된다.

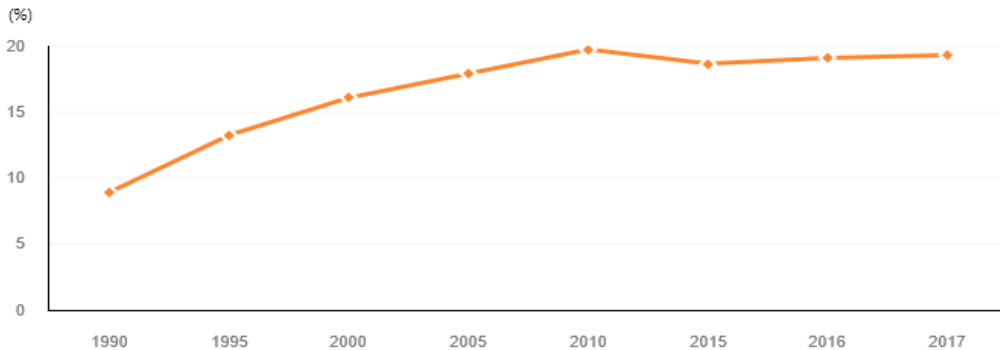
〈표 4〉 전체인구 중 독거노인가구 비율

(단위 : %)

| 연도 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 독거노인가구비율 | 3.8 | 4.9 | 6.1 | 6.4 | 6.7 | 7.0 |

출처 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「독거노인가구비율」 (최종검색일 : 2019. 04. 25), 재구성 함.

〈그림 1〉 65세 노인 중 독거노인비율



출처 : 국가지표체계(<http://www.index.go.kr/>) - 독거노인비율(최종검색일 : 2019. 04. 15)

〈표 5〉 65세 노인 중 독거노인비율

(단위 : %)

| 연도 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 독거노인비율 | 8.9 | 13.2 | 16.1 | 17.9 | 19.7 | 18.6 | 19.1 | 19.3 |

출처 : 국가지표체계(<http://www.index.go.kr/>) - 독거노인비율(최종검색일 : 2019. 04. 15)

(3) 노인의 사회·경제적 어려움에 따른 원인

경제적인 빈곤의 문제는 일상생활을 불편하게 할 뿐만 아니라 사람과의 유대관계에서도 소홀하게 되어 사회적인 고립으로 이어지게 된다.¹⁵⁾ 이러한 사회적 고립은 사회적 관계를 형성하지 못하고 살아가게 되고 이와 같은 삶의 구조는 고독사로 이어질 가능성이 높다는 우려를 가져오게 한다.¹⁶⁾ 현대사회에 있어 급격한 도시화, 산업화에 따른 변화로 인하여 전통적인 부양체계가 무너지며 경제적인 비용 또한 노인 스스로가 해결해야 하는 상황이다. <표 5>에 의하면 부모 생활비의 주 제공자도 2008년에는 부모 스스로가 해결하는 경우는 전체 100%에서 차지하는 비율이 44.6% 였는데 10년 후인 2018년에는 55.5%로 계속적으로 증가하고 있어 부모 스스로 생활비를 해결해야 하는 상황은 앞으로도 더욱 증가할 것으로 생각되며, 노인의 경우 정년 후 새로운 일자리를 찾기 쉽지 않고 노후준비가 잘 되어 있지 않은 관계로 빈곤에 따른 사람들과의 유대관계도 단절되는 경우가 많아지고 이는 결국 노인고독사로 이어질 가능성이 높아지는 결과를 초래한다.

〈표 6〉 부모 생활비 주 제공자

(단위 : %)

| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 부모 스스로 해결 | 44.6 | 48 | 48.9 | 50.2 | 52.6 | 55.5 |

출처 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「부모 생활비 주 제공자」 (최종검색일 : 2019. 04. 25), 재구성 함.

3. 노인고독사 예방을 위한 노인의 권리

(1) 노인고독사 예방을 위한 헌법상의 권리

노인고독사 예방과 관련하여 사회국가원리에 의해 국가나 지방자치단체에서 책임져야 할 국민의 보호의무 이외에 노인고독사를 예방하기 위한 헌법상의 권리를 주장할 수 있는지가 문제가 된다.

헌법 제10조에 따르면 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가지며 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다고 규정하고 있다. 노인의 생명권은 무엇보다도 인간의 존재를 보장하는 것이므로 인간의 존엄과 가치에서 가장 본질적인 부분이며 인간의 모든 자유와 권리는 생명을

15) 최태수, “새로운 복지사각지대 고독사에 대한 연구”, 칼빈논단 제37호, 칼빈대학교, 2017, 531면.

16) 김정희, “노인고독사, 어떻게 대응할 것인가? -사회통합적 효의 관점에서”, 효학연구 제27호, 한국효학회, 2018, 139면.

전제로 해서만 성립하고 인정 할 수 있는 것이기에 생명권은 모든 기본권의 전제가 되는 권리라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 이러한 생명권에 관하여 노인이 사회와 단절되어서 고독사를 하기 전에 적극적으로 개입하여 인간으로서의 존엄과 가치가 실현될 수 있도록 그에 대한 예방을 하여야 할 것이다.

또한 헌법 제34조 제1항은 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다고 하여 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 인간다운 생활을 할 권리란 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 영위할 권리를 말한다. 인간다운 생활의 구체적인 의미에 따라 개념이 달라질 수 있는 바,¹⁸⁾ 여기에서 최저생활의 보호수준이 어느 범위까지인가에 대하여 논란이 제기되고 있다.¹⁹⁾ 최저생활에 대한 보호수준을 판단하는 범위에 대한 논란이 있으나 헌법재판소는 물질적인 최소한의 보장을 인간다운 생활로 보았다.²⁰⁾ 즉, 노인은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 물질적인 최소한의 보장을 받을 수 있다.

그리고 헌법 제34조 제2항은 국가는 사회보장·사회복지증진에 노력할 의무를 진다라고 규정하고, 헌법 제34조 제4항은 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위해 정책을 실시할 의무를 진다라고 하고 있다. 이는 노인 개개인에 대한 주관적 권리를 규정한 것이라고 하기 보다는 사회적 약자로서 노인을 보호하기 위해 국가에게 일정한 의무를 부과하는 국가목적이라는 객관적 원리로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.²¹⁾

결국 노인고독사 예방에 관한 권리라는 측면에서 볼 때 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리, 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 국가에 대하여 사회적 약자인 노인의 고독사 예방을 하기 위한 인간다운 생활을 영위하기 위한 하나의 권리의 근거가 될 것이며 제34조의 제2항과 제4항에 의하여 국가에 대한 의무를 규정함으로써 국가를 상대로 권리를 주장할 수 있고 국가는 노인고독사 예방에 대하여 적절한 조치를 해야 할 의무를 진다할 것이다.

17) 이상명, 앞의 논문, 68면.

18) 김용태, “노인빈곤과 노인의 인간다운 생활을 할 권리”, 인권과 정의 제439호, 대한변호사협회, 2014, 11면.

19) 이에 대해 세분화된 관점에서의 견해가 제시되고 있다(진광석, 한국헌법론, 법문사, 2011, 377면).

20) 헌법재판소는 인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 결정하여 인간답게 살 권리를 물질적인 최소한의 보장으로 보고 있다(헌법재판소, 1995. 7. 21. 93헌가14 결정).

21) 홍일선, “고령사회를 대비한 헌법적 논의 -국가의 노인보호의무와 노인의 사회적 기본권을 중심으로-”, 공법학연구 제9집 제2호, 한국비교공법학회, 2008, 151면; 헌법재판소는 “국가는 생활능력이 없는 국민을 보호 할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로 작용한다. 그러나 헌법재판에 있어서 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용한다.”고 판시하였다(헌재 1997. 5. 29, 94헌마33).

3. 노인고독사 예방을 위한 법적 근거

노인복지법 제27조의2에서 홀로 사는 노인에 대한 지원에 대하여 규정하고 있다. 제1항에서는 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양과 돌봄 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 함을 명시하고 있으며 제2항에서는 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 사업을 노인 관련 기관·단체에 위탁할 수 있으며, 예산의 범위에서 그 사업 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있으며 제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다라고 규정함으로써 국가 및 지방자치단체에 홀로 사는 노인에 대한 지원에 관한 책임을 명시하고 있다.

또한 동법 제27조의3²²⁾에서는 독거노인에 대한 종합지원센터에 관하여 규정함으로써 홀로 사는 노인에 대한 여러 정책 및 프로그램 등을 운영할 수 있게 명시하고 있다.

Ⅲ. 노인고독사에 관한 현황

1. 노인고독사 실태

(1) 연도별 무연고 사망자수

국회 법제사법위원회 자유한국당 김도읍 의원이 보건복지부로부터 제출 받은 자료에 의하면 무연고 사망자 수는 2014년 1,379명에서 2015년 1,676명으로 약 300명 가까이 무연고 사망자수가 늘어났으며 2017년에는 2,000명을 넘어섰으며 2018년 6월 기준으로도 벌써 1290명이 되는 바,²³⁾ 나 혼자 사는 사람들이 늘어나는 동시에 혼자 외롭게 죽음을 맞이하는

22) 제27조의3(독거노인종합지원센터) ① 보건복지부장관은 홀로 사는 노인에 대한 돌봄과 관련된 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 독거노인종합지원센터를 설치·운영할 수 있다.

1. 홀로 사는 노인에 대한 정책 연구 및 프로그램의 개발
2. 홀로 사는 노인에 대한 현황조사 및 관리
3. 홀로 사는 노인 돌봄사업 종사자에 대한 교육
4. 홀로 사는 노인에 대한 돌봄사업의 홍보, 교육교재 개발 및 보급
5. 홀로 사는 노인에 대한 돌봄사업의 수행기관 지원 및 평가
6. 관련 기관 협력체계의 구축 및 교류
7. 홀로 사는 노인에 대한 기부문화 조성을 위한 기부금품의 모집, 접수 및 배부
8. 그 밖에 홀로 사는 노인의 돌봄을 위하여 보건복지부장관이 위탁하는 업무

② 보건복지부장관은 제1항에 따른 독거노인종합지원센터의 운영을 전문 인력과 시설을 갖춘 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

③ 그 밖에 독거노인종합지원센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

23) 매일일보(<http://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=600463>), '무연고 사망자 8713명...전세계 이례적', (최종검색일 : 2019. 5. 15)

사람의 수도 해가 갈수록 증가하고 있다는 것이다. 현재 독거노인의 경우 지자체에서 가정 방문서비스를 통해 많이 개선되기는 했지만 여전히 사회적으로 큰 문제가 아닐 수 없다.

〈표 7〉 연도별 무연고 사망자수

(단위 : 명)

| 연도 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018.6 |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 사망자 수 | 1,379 | 1,676 | 1,820 | 2,008 | 1,290 |

출처 : 보건복지부 (김도읍 의원실 정리)

(2) 연령별 무연고 사망자수

국회 법제사법위원회 자유한국당 김도읍 의원이 보건복지부로부터 제출 받은 자료에 의하면 연령별 무연고 사망자는 40세 미만에서는 많지 않지만 50세 이상에서 많이 나타나고 있다. 특히 50세에서 59세와 65세 이상에서 많이 나타나는데, 이제는 노인고독사 뿐만 아니라 중·장년층의 고독사도 심각한 사회적 문제로 대두되고 있다. 중·장년층의 경우 조기 퇴직, 건강상 등의 이유로 큰 어려움에 처할 가능성이 높다. 50세 이상과 노인 고독사 문제는 본인의 자발적 선택보다는 사회적, 환경적 요인에 의해 형성되는 경우가 많고, 이들이 경제력을 상실하게 된다면 이를 보완해줄 다른 가족 구성원이 없기 때문에 위기상황에 물리게 되고 결국 고독사로 이어지게 된다. 65세 이상의 노인 무연고 사망자수는 해를 거듭할수록 급격하게 증가하는 추세이다. 이에 대한 전반적인 조사와 실태 파악 조차 되지 않고 있어 이에 대한 관리가 시급하다고 할 수 있다.

〈표 8〉 연령별 무연고 사망자수

(단위 : 명)

| 연령 | 40세 미만 | 40~49세 | 50~59세 | 60~64세 | 65세 이상 | 미상 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----|
| 2014 | 56 | 156 | 337 | 198 | 532 | 100 |
| 2015 | 54 | 186 | 429 | 237 | 666 | 104 |
| 2016 | 81 | 190 | 418 | 271 | 735 | 125 |
| 2017 | 63 | 187 | 507 | 297 | 835 | 119 |
| 2018.6 | 38 | 115 | 277 | 219 | 547 | 94 |

출처 : 보건복지부 (김도읍 의원실 정리)

2. 노인고독사에 관한 자치법규의 현황

노인고독사와 관련하여 조례는 약 140개 정도가 규정되어 있다.²⁴⁾ 각 지방자치단체 별로 노인고독사를 예방하기 위하여 조례를 지정하고 있는데 홀로사는 노인의 고독사를 예방하기 위하여 조례를 규정하고 있다. 대략적인 부분을 살펴보면 조문수는 8~15개 조문 내외로 규정되어 있으며 주요내용을 살펴보면 목적, 정의, 책무, 다른 조례와의 관계, 적용 범위, 추진체계의 수립, 실태조사, 지원대상, 지원사업, 협력체계의 구축, 사무의 위탁, 시행규칙 등으로 이루어져 있다.

〈표 9〉 노인고독사에 관한 지방자치단체 조례 현황

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 | |
|-------|------|---|-----|---|
| 서울특별시 | 광진구 | 서울특별시 광진구 1인가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례 | 12개 | 목적, 정의, 책무, 다른조례와의 관계, 적용범위, 추진체계의 수립, 실태조사, 지원대상, 지원사업, 협력체계의 구축, 사무의 위탁, 시행규칙 |
| | 성동구 | 서울특별시 성동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 실태조사, 지원대상, 지원, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 도봉구 | 서울특별시 도봉구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 실태조사, 지원대상, 지원, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 강남구 | 서울특별시 강남구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 예방계획, 지원사업 등, 지원대상, 관계기관 등과의 협력, 시행규칙 |
| | 금천구 | 서울특별시 금천구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 기본계획 수립, 실태조사, 지원대상, 지원, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 용산구 | 서울특별시 용산구 홀로사는 노인과 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방추진계획 수립, 실태조사, 협력체계 구축, 지원대상, 지원, 시행규칙 |
| | 관악구 | 서울특별시 관악구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 지원대상, 구의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원, 시행규칙 |
| | 중랑구 | 서울특별시 중랑구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방 추진계획의 수립, 고독사 예방 협력체계의 구축, 지원대상자의 선정 및 지원 등, 시행규칙 |
| | 송파구 | 서울특별시 송파구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방 추진계획의 수립, 고독사 예방 협력체계의 구축, 지원대상자의 선정 및 지원 등, 시행규칙 |
| | 은평구 | 서울특별시 은평구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 노원구 | 서울특별시 노원구 독거노인 고독사 예방을 위한 민간자원 활용 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 계획의 수립 등, 협력체계 구축, 민간 지원, 시행규칙 |
| | 영등포구 | 서울특별시 영등포구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 지원대상, 구의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원, 시행규칙 |

24) 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) -(검색일 : 2019.04.10.).

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 | |
|-------|------|--|--------------|--|
| | 중구 | 서울특별시 중구 홀몸노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 양천구 | 서울특별시 양천구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 서초구 | 서울특별시 서초구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원, 시행규칙 |
| | 강북구 | 서울특별시 강북구 홀몸노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| 인천광역시 | 강화군 | 강화군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 지원 조례 | 10개 | 목적, 정의, 추진계획, 실태조사, 협력체계 구축등, 지원 대상, 지원사업, 민간지원, 환수 |
| | 서구 | 인천광역시 서구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 계양구 | 인천광역시 계양구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 남동구 | 인천광역시 남동구 홀로 사는 노인과 장년층 1인가구 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | | 인천광역시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 시행계획 수립, 실태조사, 사업, 사업비 지원, 협력체계 구축 등, 시행규칙 |
| | 미추홀구 | 인천광역시 미추홀구 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| 대전광역시 | 서구 | 대전광역시 서구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원내용 |
| | 중구 | 대전광역시 중구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 지원대상, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원, |
| | | 대전광역시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 (7조의2 포함) | 목적, 정의, 시장의 책무, 실태조사, 시행계획 수립, 사업, 사업비 지원, 독거노인종합지원센터의 설치 및 운영, 협력체계구축 |
| | 유성구 | 대전광역시 유성구 독거노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원, |
| | 대덕구 | 대전광역시 대덕구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 구청장의 책무, 예방계획 수립, 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 표창, 다른 법령 등과의 관계 |
| | 동구 | 대전광역시 동구 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 7개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, |
| 대구광역시 | 북구 | 대구광역시 북구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 추진계획의 수립, 지원대상, 지원, 예방체계 구축·운영, 시행규칙 |
| | 서구 | 대구광역시 서구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원 |

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 | |
|-------|-----|--|-----|--|
| | 동구 | 대구광역시 동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획의 수립, 협력체계의 구축, 지원대상, 지원, 시행규칙 |
| | 남구 | 대구광역시 남구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 예방계획 수립, 예방체계 구축, 지원대상자의 선정, 지원내용, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 수성구 | 대구광역시 수성구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 예방체계의 구축, 지원 대상, 지원내용, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 달성군 | 대구광역시 달성군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 10개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진 계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상자, 지원내용, 표창, 다른법령과의 한계, 시행규칙 |
| 광주광역시 | 광산구 | 광주광역시 광산구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 추진계획의 수립·시행, 예방체계 구축·운영, 사업추진 및 지원, 시행규칙 |
| | | 광주광역시 홀로 사는 노인의 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 예방계획의 수립, 실태조사, 고독사예방사업, 재정지원, 교류·협력 등, 시행규칙 |
| | 북구 | 광주광역시 북구 혼자 사는 노인 고독사 예방 조례 | 10개 | 목적, 용어의 정의, 구청장의 책무, 예방계획 수립, 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 표창, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 서구 | 광주광역시 서구 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 구청장의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 동구 | 광주광역시 동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 표창, 시행규칙 |
| 부산광역시 | 중구 | 부산광역시 중구 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례 | 13개 | 목적, 정의, 책무, 적용범위, 다른 조례와의 관계, 예방계획의 수립, 실태조사, 지원대상, 예방 및 지원사업, 홍보, 협력체계 구축, 사무의 위탁, 시행규칙 |
| | 강서구 | 부산광역시 강서구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원 |
| | 사상구 | 부산광역시 사상구 홀로 사는 노인 고독사 예방 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 법령 등과의 관계, 고독사 예방추진계획의 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 표창 |
| | 동구 | 부산광역시 동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 등에 관한 조례 | 7개 | 목적, 정의, 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상자, 고독사 위험자 등에 대한 지원 |
| | 북구 | 부산광역시 북구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인 등에 대한 지원, 표창, 시행규칙 |
| | 서구 | 부산광역시 서구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 7개 | 목적, 정의, 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획의 수립, 협력체계 구축, 지원대상자의 선정 및 사업추진 등 |
| | 사하구 | 부산광역시 사하구 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원 |

| 지역 | | 조례명 | 조문수 | 내용 |
|-------|------|-----------------------------------|-----|--|
| | 영도구 | 부산광역시 영도구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원 |
| 울산광역시 | 남구 | 울산광역시 남구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 10개 | 목적, 정의, 책무, 예방계획의 수립, 사업추진 및 지원, 지원대상자, 협력체계 구축, 표창, 다른 법령등과의 관계, 시행규칙 |
| | 북구 | 울산광역시 북구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 책무, 추진계획의 수립, 사업추진 및 지원, 지원대상, 표창, 시행규칙 |
| | 동구 | 울산광역시동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 구청장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 시행규칙, |
| | 중구 | 울산광역시 중구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 책무, 예방계획의 수립 등, 사업추진 및 지원, 지원대상자, 표창, 시행규칙 |
| 경기도 | 광명시 | 광명시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 민간지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 화성시 | 화성시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 시행규칙 |
| | 의왕시 | 의왕시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 시행규칙 |
| | 파주시 | 파주시 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 시장의 책무, 예방계획의 수립, 고독사 예방체계 구축, 사업추진 및 지원, 우선 지원대상, 시행규칙 |
| | 성남시 | 성남시 독거노인종합지원센터 설치 및 운영 조례 | 11개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 설치, 위탁계약, 기능, 운영, 지원대상, 자문위원회의 설치 및 기능, 준용, 시행규칙 |
| | 의정부시 | 의정부시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 안산시 | 안산시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 사업, 우선 지원대상, 표창, 시행규칙 |
| | 시흥시 | 시흥시 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 추진계획의 수립 등, 예방체계 구축 등, 지원대상자 및 선정, 사업지원, 시행규칙 |
| | 이천시 | 이천시 홀로사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 수원시 | 수원시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 군포시 | 군포시 홀로사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 지원사항, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 안양시 | 안양시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 |
|------|--|-----|--|
| | 경기도 독거노인 고독사방지를 위한 민간자원 활용 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 계획의 수립 등, 효과적인 복지진달체계 운용 시·군에 대한 지원, 민간 지원, 시행규칙 |
| | 안성시 안성시 홀로사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 동두천시 동두천시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 남양주시 남양주시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 평택시 평택시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인에 대한 지원, 표창, 시행규칙 |
| | 하남시 하남시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 연천군 연천군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시책수립, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 가평군 가평군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 구리시 구리시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 용인시 용인시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| 강원도 | 태백시 태백시 홀로 사는 노인과 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 실태조사, 협력체계 구축, 지원대상, 지원 |
| | 화천군 화천군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인에 대한 지원, 시행규칙 |
| 충청북도 | 충주시 충주시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 청주시 청주시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 12개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진 계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 독거노인 통합지원 센터 운영, 현황조사, 지원대상, 지원, 표창, 시행규칙 |
| | 단양군 단양군 홀로 사는 노인의 고독사 예방 조례 | 7개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사업 |
| | 제천시 제천시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방계획의 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사업, 표창, 시행규칙 |

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 |
|------|-------------------------------------|-----|--|
| | 옥천군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획의 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사업, 표창, 시행규칙 |
| | 보은군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 책무, 예방계획의 수립 등, 지원사업, 지원대상, 예방체계 구축, 표창, 시행규칙 |
| 충청남도 | 충청남도 홀로 사는 노인의 고독사 예방 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 시행계획 수립, 실태조사, 사업, 사업비지원, 협력체계 구축 |
| | 부여군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 추진계획 수립, 협력체계구축, 지원대상자의 선정 및 지원, 표창 |
| | 홍성군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 10개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방 추진계획의 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원내용, 표창, 시행규칙 |
| | 계룡시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 적용범위, 시장의 책무, 고독사 예방 추진 계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인 등에 대한 지원, 표창, 시행규칙 |
| | 보령시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 예산군 홀로사는 노인 고독사 예방 조례 | 10개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진 계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 표창, 다른 법령과의 관계, 시행규칙 |
| | 아산시 홀로사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| 서산시 | 서산시 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 책무, 적용범위, 예방계획의 수립, 실태조사, 지원대상, 예방사업, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| 경상북도 | 칠곡군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 10개 | 목적, 용어의 정리, 군수의 책무, 예방계획의 수립, 예방체계의 구축, 지원대상자, 지원내용, 표창, 다른법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 예천군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 추진계획의 수립, 고독사 예방체계구축, 지원대상자, 지원서비스, 다른 법령등과의 관계, 표창, 시행규칙 |
| | 경주시 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 고독사 예방 추진계획의 수립, 예방체계 구축·운영, 사업추진 및 지원, 표창, 시행규칙 |
| | 봉화군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 추진계획의 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상자, 사업지원, 시행규칙 |
| | 경산시 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 적용범위, 책무, 추진계획의 수립 등, 예방체계 구축 등, 지원대상자 및 선정, 사업지원, 시행규칙 |
| | 청도군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 협력체계 구축, 지원대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 의성군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시책수립, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사업, 시행규칙 |

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 | |
|------|----------------------------|--|--|---|
| 포항시 | 포항시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 | |
| 구미시 | 구미시 홀로사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 예산지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 | |
| 경상남도 | 사천시 | 사천시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 책무, 예방계획의 수립, 지원사업, 지원대상자, 협력체계구축, 시행규칙 |
| | 산청군 | 산청군 1인 가구의 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 적용범위, 예방계획의 수립, 실태조사, 지원대상, 예방사업, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 통영시 | 통영시 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 책무, 예방계획의 수립 등, 지원, 지원대상자, 협력체계의 구축, 시행규칙 |
| | 창녕군 | 창녕군 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획의 수립, 고독사 예방체계의 구축, 지원대상, 지원사업, 시행규칙 |
| | 김해시 | 김해시 1인 가구 고독사 예방을 위한 지원 조례 | 10개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 적용범위, 예방계획의 수립, 실태조사, 지원대상, 예방사업, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 합천군 | 합천군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 지원대상, 군수의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 의령군 | 의령군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 지원대상, 군수의 책무, 추진계획수립, 협력체계 구축, 지원, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | | 경상남도 홀로 사는 노인 고독사 방지를 위한 민간자원 활용 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 계획의 수립 등, 시·군에 대한 지원, 민간 지원, 시행규칙 |
| | 창원시 | 창원시 홀로 사는 노인과 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례 | 10개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 다른 법령 등과의 관계, 고독사 예방 추진계획 수립, 실태조사, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 함안군 | 함안군 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획의 수립 등, 고독사 예방체계 구축 등, 지원대상, 지원사업, 시행규칙 |
| | 거창군 | 거창군 홀로 사는 노인 고독사 예방에 관한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획의 수립 등, 고독사 예방체계 구축 등, 지원대상, 지원사업, 시행규칙 |
| | 거제시 | 거제시 홀로사는 노인 고독사 예방 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험노인 등에 대한 지원, 예산지원, 시행규칙 |
| 전라북도 | 진안군 | 진안군 홀로 사는 노인 고독사 예방 등을 위한 지원 조례 | 8개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방계획의 수립 및 지원, 협력체계의 구축, 지원대상, 업무의 위탁, 다른 법령과의 관계 |
| | 장수군 | 장수군 홀로 사는 노인과 장년층 1인가구 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 익산시 | 익산시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 10개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 사업, 지원대상, 업무의 위탁, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |

| 지역 | 조례명 | 조문수 | 내용 | |
|------|-----|--------------------------------------|---------------|---|
| | 남원시 | 남원시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 고독사 예방추진계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |
| | 전주시 | 전주시 홀로 사는 노인 지원 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 시장의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | | 전라북도 독거노인 고독사 방지를 위한 민간자원 활용 및 지원 조례 | 7개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 계획의 수립 등, 시·군에 대한 지원, 민간 지원, 시행규칙 |
| | 군산시 | 군산시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 시장의 책무, 추진계획 수립, 예방체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| 전라남도 | 여수시 | 여수시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 추진계획의 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원내용, 다른 법령과의 관계, 시행규칙 |
| | 무안군 | 무안군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 추진계획 수립, 예방체계 구축, 지원대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 영광군 | 영광군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 장성군 | 장성군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 10개 | 목적, 용어의 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원 사항, 고독사 관련 단체 등에 대한 지원, 다른 법령 등과의 관계 |
| | 함평군 | 함평군 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | | 전라남도 독거노인 고독사 예방 등 사회적 가족 구현 조례 | 10개 (6조의2 포함) | 목적, 정의, 도지사의 책무, 실태조사, 지원계획 수립·시행, 지원사업, 고독사 지킴이단 지원, 재정지원, 협력체계 구축, 시행규칙 |
| | 화순군 | 화순군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 영암군 | 영암군 홀로사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례 | 9개 | 목적, 정의, 군수의 책무, 추진계획 수립, 예방체계 구축, 지원 대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | 곡성군 | 곡성군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 군수의 책무, 고독사 예방 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원 대상, 지원 사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| | | 전라남도 공영장래 지원 조례 | 12개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 기본계획의 수립, 시행계획의 수립, 지원대상자, 지원내용, 지원신청 및 지원결정, 권한의 위임, 재정지원, 지도·감독, 시행규칙 |
| | 해남군 | 해남군 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 노인복지증진의 책임, 고독사 예방계획 수립, 고독사 예방체계 구축, 지원대상, 고독사 위험자 등에 대한 지원, 시행규칙 |

| 지역 | | 조례명 | 조문수 | 내용 |
|--------|-----|---------------------------------|-----|--|
| | 나주시 | 나주시 홀로사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 8개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 예방추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 시행규칙 |
| | 목포시 | 목포시 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 | 9개 | 목적, 용어의 정의, 시장의 책무, 추진계획 수립, 협력체계 구축, 지원대상, 지원사항, 다른 법령 등과의 관계, 시행규칙 |
| 제주 특별시 | | 제주특별자치도 홀로 사는 노인 보호·지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 도지사의 책무, 계획수립 등, 지원사업, 지원대상 선정, 홀로 사는 노인 지원센터, 복리후생 지원, 시행규칙 |
| 세종 특별시 | | 세종특별자치시 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례 | 9개 | 목적, 정의, 시장의 책무, 시행계획 수립, 실태조사, 사업, 사업비 지원, 협력체계 구축 등, 시행규칙 |

IV. 노인고독사 효율적 관리를 위한 개선방안

1. 노인고독사 예방 및 관리를 위한 법률의 제정

노인고독사와 관련하여 자치법규가 늘어간다는 것은 그 만큼 시대적인 상황에 있어서 노인고독사가 중요한 문제로 대두된다는 것을 의미하기도 한다. 노인고독사와 관련하여서는 노인복지법 제27조의2에서 홀로 사는 노인에 대한 지원에 대한 부분을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐이며 이를 근거로 하여 지방자치단체별로 노인고독사 예방을 위한 조례가 약 140개 정도 구성되어 있다. 따라서 노인고독사 예방 및 관리를 위하여 효율적인 법제를 위해서는 자치법규에서 규정할 것이 아니라 법률로서 제정되어야 할 것으로 생각된다.

‘노인고독사 예방 및 관리에 관한 법률’(가칭)로 제정하며 크게 3장으로 구성하여 제1장에서는 이 법의 목적, 용어의 정의, 노인의 권리, 국가 및 지방자치단체의 책임에 대하여 규정하고, 제2장에서는 노인고독사 예방을 위한 추진체계의 수립, 실태조사, 지원대상, 지원사업, 협력체계의 구축, 사무의 위탁을 명시하고 제3장에서는 노인고독사의 관리에 관한 처리 규정을 제시하고자 한다.

가칭 ‘노인고독사 예방 및 관리에 관한 법률안’은 개별 자치법규에서 규정하고 있는 노인고독사 예방에 관한 규정을 법률로서 제정하기 때문에 ‘이 법은 노인들의 외로운 죽음에 대하여 예방하고 건강하고 안정된 노후생활 및 노인 고독사의 관리에 관하여 규정함으로써 노인의 권리향상을 목적으로 한다.’라고 규정 할 수 있다.

정의에 있어서는 개별 법률에서 각기 달리 정하고 있는 노인의 연령 및 고독사의 용어의 정의, 부양의무자 등에 대하여 정의하고자 한다. 그리고 노인의 기준과 연령에 대해서도 정의함으로써 다른 법률과의 혼동을 피하고자 한다. 또한 노인의 권리에 대하여 명시하고 이에 따른 노인고독사 예방 및 관리에 대한 책무를 국가 및 지방자치단체로 규정하여 노인고독사 예방 및 관리의 주체를 국가 및 지방자치단체로 규정하고자 한다.

제2장 제1절에서는 노인고독사 예방 및 관리를 위한 추진 계획 및 추진체계, 실태조사에 대하여 규정하며 제2절에서는 지원대상 및 적용범위, 지원사업에 관하여 규정하고자 한다. 제3절에서는 협력체계의 구축, 사무의 위탁, 다른 법률과의 관계에 관하여 규정한다.

제3장 제1절에서는 노인고독사 관리에 대한 개념과 목적을 규정하고 제2절에서는 관리에 대한 계획 및 구성, 관리에 대한 평가 등을 규정하며 제3절에서는 이러한 평가 후의 관리 방법에 대하여 제시하고자 한다.

2. 노인고독사의 전수조사

현재 우리나라는 노인 고독사 관련 통계체계가 제대로 구축되어 있지 못한 실정이다. 앞에서 본 것과 같이 1인 가구 수의 증가로 인하여 매년 꾸준히 늘어나고 있는 추세이며 이러한 고독사에 대한 실효성 있는 법제를 규정하고 효율성 있는 정책을 실현하기 위해서는 일단 노인고독사에 대한 전수 조사를 통해 실태를 파악하여야 한다.

우리나라가 아직 노인고독사에 대한 정부의 공식적인 통계가 없는 이유는 아직 노인고독사에 관하여 적극적인 대비를 하는데 있어 준비하는 시간이 부족했을 뿐만 아니라 정부의 통계구축 의지가 부족하기 때문이다.²⁵⁾

직면하고 있는 노인고독사를 예방하기 위하여 3년마다 정기적으로 노인고독사 전수 조사를 실시하여야 할 것이다. 이를 통해 노인고독사의 실태를 파악하여 노인이 고독사되지 않기 위해 독거노인의 복지서비스를 확대할 수 있고 안정된 노후 생활을 할 수 있도록 하기 위한 지원계획을 수립할 있다.²⁶⁾

노인고독사에 대한 전수 조사를 통해 실태를 파악하는 것이 중요하기 때문에 단순히 소규모의 주민자치회를 통한 조사나 일부 지자체의 조례에 의한 국지적인 조사가 아닌 정부의 주도하에 전국 지자체에서 노인고독사에 대한 전수 조사가 이루어져야 하고²⁷⁾ 이를 파악하여 그에 대한 대응책이 제시되어야 한다. 물론 이를 위한 조사는 많은 비용과 시간을 필요로 하기 때문에 쉽지는 않지만 반드시 노인고독사 예방을 위해서는 노인고독사에 대하여 정기적인 전수 조사를 통한 실태 파악이 중요하다고 할 것이다.

3. 전담인력의 배치 및 관리

보건복지부에서는 소득·건강·사회적 관계 등이 취약한 독거노인의 고독사 예방 및 정서지원을 위해 생활관리사가 정기적 안전확인, 생활교육 및 복지서비스 연계 실시하는

25) 강기철·손종윤, “고독사 통계에 대한 한일 비교 연구”, 일본문화연구 제61권, 동아시아일본학회, 2017, 17면.

26) 노재철·고준기, “독거노인에 대한 지원정책의 현황과 문제점과 법제도적 개선방안”, 한국콘텐츠학회논문지 제13권 제1호, 한국콘텐츠학회, 2013, 264면.

27) 이미애, “일본의 고독사 현상과 대책에 대한 과제”, 일본어문학 제63권, 일본어학회, 2013, 367면.

노인돌봄기본서비스사업을 시행 중에 있다. 만 65세이상 요양서비스 불필요 독거노인을 대상으로 하며 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 서비스 욕구가 높은 순으로 대상자 선정한다. 서비스의 내용은 노인돌보미가 주1회 방문, 주 2 ~ 3회 전화(폭염·한파 등 기상특보 발령시에는 일일 안전확인), 도시락배달 등 지역 복지서비스 연계·지원한다.²⁸⁾ 독거노인생활관리사는 독거노인을 관리하여 노인고독사를 예방하는데 있어 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

독거노인생활관리사를 통한 노인고독사를 예방하기 위해서는 인원 확충 및 과도한 업무량의 조정을 통해 독거노인생활리사의 업무 감소시켜 업무집도를 높여야 하고 사업의 효과성·효율성을 높여야 할 것이다. 한 업무에 따른 경험 부족, 서비스 기술 관련 지식과 정보 부족에서 연유될 수 있는 스트레스 완화를 해 직무에 필요한 지식과 기술 관련 교육의 실시, 명확한 업무가이드 및 표준화된 업무메뉴얼 제시 등 근무환경 개선이 필요하다.²⁹⁾ 따라서 노인고독사를 예방하기 위하여 독거노인생활관리사, 사회복지사 등 인력을 관리할 수 있는 전담공무원을 배치함으로써 체계적으로 인력을 관리하고 노인고독사를 예방하여야 할 것이다.

4. 노인고독사 예방을 위한 획일화된 지침 개발

노인돌봄기본서비스와 노인돌봄종합서비스는 모든 노인을 대상으로 실시하고 있는 것이 아니라, 65세이상 요양서비스 불필요 독거노인 중 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 그 대상자를 선정한다. 실질적으로 독거노인 중 노인고독사의 위험에 놓여 있는 자라 할 지라도 그 대상에서 제외되는 경우가 있을 수 있으며 제공되는 서비스가 획일적이지 않으므로 서비스가 수요자의 욕구와 필요를 충족시키지도 파악하기에는 쉽지 않은³⁰⁾ 실정이다.

모든 65세 이상의 노인에게 획일적이고 보편적으로 적용될 수 있는 지침이 개발되어야 하며 이러한 지침에 따라서 독거노인은 고독사를 예방하고 복지서비스를 받을 수 있게 되어야 한다. 따라서 지침서에 따른 적용대상은 65세 이상의 독거노인을 기준으로 주 1회 방문이 아닌 주 2~3회 직접 방문을 통한 노인의 안전 유무를 확인하여야 하고, 매일 전화를 통한 안부를 확인하여야 할 것이다. 그리고 노인고독사 예방을 위한 다양한 복지서비스를 연계하는데 있어서도 획일화된 지침을 개발하고 제시하여 독거노인이 받는 서비스가 명확하게 명시되어야 할 것이다.

28) 보건복지부(<http://www.mohw.go.kr/>), 노인돌봄기본서비스사업(최종검색일 : 2019. 04.16).

29) 원영희·박준기, “독거노인생활관리사의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향 -자기효능감의 매개효과를 중심으로-”, 한국지역사회복지학 제49집, 한국지역사회복지학회, 2014, 419-420면.

30) 최승호·조병철·전승환, 앞의 논문, 417-418면.

5. 사회적 단절을 예방하기 위한 공동생활의 활성화

고독사에 대하여 독거노인은 위협요소를 항상 내포하고 있기 때문에 사회적 고립상태에 빠져 있는 독거노인을 발굴하여 대응하는 것은 대단히 중요하다고 할 수 있다.³¹⁾

노인고독사의 발생 중 많은 부분이 사회적인 단절에 의하여 집안에서만 거주하기 때문에 발생하고 있으며 사망 후 바로 발견되는 것이 아니라 시간이 지난 후 발견되므로 많은 시간이 지난 후 발견되는 경우가 많다. 노인고독사를 예방하기 위해 독거노인이 쓰러졌을 때, 바로 신고할 수 있도록 공동생활을 할 수 있는 공간을 제공하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 노인그룹홈은 대규모 시설과 재가의 중간적인 성격의 소규모 노인입소시설로 10인이내의 노인이 가정적 환경에서 공동 거주하는 형태이며 가정과 시설의 중간규모의 거주형태이다.³²⁾

사회와 단절되어 홀로 살아가는 독거노인들이 함께 거주함으로써 우울증이나 사회단절, 등을 예방하여 노인고독사를 줄이는데 효과적인 대안이 될 수 있다. 다만 이는 노인입소시설로서의 대안이므로 노인입소시설의 입소가 필요치 않은 독거노인들에게는 다소 한계점이 나타날 수 밖에 없다. 따라서 노인입소시설에 입소하지 않는 독거노인은 주간에 공동생활을 통해 노인에 대한 안전 확인과 정서적 외로움을 해소하고 사회로의 단절을 해소하며 안정된 노후 생활 보장을 지원해야 한다. 지금도 경로당이나 지역내에 복지관에서 이와 같은 형태를 행하는 곳이 있다. 다만 지금은 국가나 지방자치단체가 주체가 아닌 민간이 주를 이루는 곳이 대다수이다. 따라서 이를 국가나 지방자치단체가 주체가 되어 독거노인을 위한 다양한 프로그램을 실시하게 하여 주간에는 독거노인들이 공동적인 생활을 하게 활성화 하여 독거노인의 관리와 더불어 노인고독사를 예방하는 방법으로 확대되어야 할 것이다.

V. 맺음말

지금까지의 노인고독사에 대한 연구는 국가나 지방자치단체가 체계적으로 하지 못하였으며 분석이나 이에 대한 자료 또한 부족하여 연구의 진행이 미흡할 수 밖에 없다는 한계를 가졌다. 특히 노인문제에 있어 노인고독사가 사회적인 문제로 인식되면서 이를 관리하고 방지 할 수 있는 대책이 미흡한 결과를 가져오게 되면서 이러한 법제에 대한 효율성과 실효성에 대한 의구심을 가져 올 수 밖에 없었다. 이에 본 연구를 통해 노인고독사의 정의 및 노인고독사를 방지하기 위한 노인의 범위를 분명히 파악하는 것은 차후 이를 통해

31) 이진아, “일본의 경험을 통해서 본 고독사 예방과 대책에 관한 탐색”, 사회과학연구 제37권 제2호, 전북대 사회과학연구소, 2013, 81면.

32) 안경은, “노인그룹홈의 운영과 생활환경에 관한 연구 - 전주시와 광주시를 중심으로-”, 한국생활과학지 제18권 제4호, 한국생활과학회, 2009, 841-855면.

법제의 도입에 있어서 실제로 이러한 관리를 받아야 하는 노인이 노인고독사의 사각지대로 빠지는 것을 방지 할 것이다. 또한 그에 대한 대책으로 노인고독사 예방 및 관리를 위한 법률의 제정, 노인고독사의 전수조사, 전담인력의 배치 및 관리, 노인고독사 예방을 위한 획일화된 지침 개발, 사회적 단절을 예방하기 위한 공동생활의 활성화를 통해 노인고독사 예방 방안을 제시하고자 한다.

이를 통해 향후 국가나 지방자치단체의 입법 도입 및 제도 개선에 있어서 효율성 있는 방안이 실현될 것으로 생각되며 노인고독사 방지를 위한 체계적인 연구에 있어서 많은 도움이 되었으면 한다.

(투고일 : 2019. 4. 30 / 심사일 : 2019. 5. 7 / 확정일 : 2019. 5. 16)

참 고 문 헌

- 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2011.
- 통계청, 2015년 인구총조사, 2015.
- 강기철·손종윤, “고독사 통계에 대한 한일 비교 연구”, 일본문화연구 제61권, 동아시아일본학회, 2017, 17면.
- 권중돈, “고독사 예방을 위한 노인돌봄서비스 강화방안”, ‘노인고독사 막을 수 없나’ 토론회자료, 2010, 51-69면.
- 권혁남, “고독사에 관한 법과 윤리적 쟁점-개인의 선택인가 사회적 문제인가?”, 인문과학연구 제38권, 강원대학교 인문과학연구소, 2013, 468면.
- 권혁남, “고독사 예방 및 극복을 위한 기독교 사회윤리적 기초”, 신학과 실천 제38권, 한국실천신학회, 2014, 443면.
- 김용태, “노인빈곤과 노인의 인간다운 생활을 할 권리”, 인권과 정의 제439호, 대한변호사협회, 2014, 11면.
- 김정희, “노인고독사, 어떻게 대응할 것인가? -사회통합적 효의 관점에서”, 효학연구 제27호, 한국효학회, 2018, 139면.
- 노재철·고준기, “독거노인에 대한 지원정책의 현황과 문제점과 법제도적 개선방안”, 한국콘텐츠학회논문지 제13권 제1호, 한국콘텐츠학회, 2013, 264면.
- 안경은, “노인그룹홈의 운영과 생활환경에 관한 연구 -전주시와 광주시를 중심으로-”, 한국생활과학지 제18권 제4호, 한국생활과학회, 2009, 841-855면.
- 원영희·박준기, “독거노인생활관리사의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향 -자기효능감의 매개효과를 중심으로-”, 한국지역사회복지학 제49집, 한국지역사회복지학회, 2014, 419-420면.
- 이미애, “일본의 고독사 현상과 대책에 대한 과제”, 일본어문학 제63권, 일본어문학회, 2013, 367면.
- 이상명, “고독사에 대한 법적고찰 -노인고독사에 대한 법사회학적 논의를 중심으로-”, 법과정책연구 제16권 제4호, 한국법정책학회, 2016, 60면.
- 이진아, “일본의 경험을 통해서 본 고독사 예방과 대책에 관한 탐색”, 사회과학연구 제37권 제2호, 전북대 사회과학연구소, 2013, 81면.
- 최승호, 조병철, 전승환, “노인고독사 어떻게 대응할 것인가? -자기 결정론적 입장에서-”, 한국학연구, 제62권, 고려대학교 한국학연구소, 2017, 408면.
- 최태수, “새로운 복지사각지대 고독사에 대한 연구”, 칼빈논단 제37호, 칼빈대학교, 2017, 531면.

황재영·고완자, “고령사회의 노인문제와 노인의 개념 및 특성에 관한 이론적 고찰”,
한국지방행정학보 제2권 제2호, 한국지방행정학회, 2005, 26면.

홍일선, “고령사회를 대비한 헌법적 논의 - 국가의 노인보호의무와 노인의 사회적 기본권을 중심으로-”, 공법학연구 제9집 제2호, 한국비교공법학회, 2008, 151면.

국가지표체계(<http://www.index.go.kr/>) - 독거노인비율(최종검색일 : 2019. 04. 15).

국가지표체계(<http://www.index.go.kr/>) - 독거노인비율(최종검색일 : 2019. 04. 15).

국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「고령인구비율」 (최종검색일 : 2019. 04. 25).

국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「독거노인가구비율」 (최종검색일 : 2019. 04. 25).

국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「부모 생활비 주 제공자」 (최종검색일 : 2019. 04. 25).

국가통계포털(<http://kosis.kr>) 「장래인구추계」 (최종검색일 : 2019. 04. 25).

네이버, 어학사전(<https://dict.naver.com>)- 최종검색일: 2019.04.01.

보건복지부(<http://www.mohw.go.kr/>), 노인돌봄기본서비스사업(최종검색일 : 2019. 04.16).

자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) -(검색일 : 2019.04.01.).

매일일보(<http://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=600463>), ‘무연고 사망자 8713명...
전세계 이례적’, (최종검색일 : 2019. 5. 15).