



고독사의 현황과 법제적 대응방안

장민선

한국법제연구원 행정법제연구실

연구위원

■ 고독사의 개념과 현황

- 최근 고독사의 사례가 보도된 건수가 증가하면서, 사회적으로 고독사에 대한 관심이 높아졌다. 특히 한 중견 텔런트가 고독사했다는 보도가 나오면서 고독사가 홀로 사는 노인에게만 일어나는 일이 아니라, 청년이나 사회생활을 하는 중·장년층에게도 일어날 수 있다는 인식이 생겨났다. 고독사란 일반적으로 주변 사람들과 단절된 채로 홀로 쓸쓸하게 사망하는 것을 말하는데, 사

회적으로 더욱 문제가 되는 것은 돌봐주는 사람 없이 혼자 살면서 쓸쓸히 죽음을 맞이하고, 상당 기간 방치된 후에 뒤늦게 발견되는 것이다. 그의 죽음을 지역사회나 지인들이 상당 기간 알지 못하여 장례 등이 제때 이루어지지 못한 채 비참한 죽음을 맞이하는 것이 고독사이다.

- 이처럼 고독사가 사회적으로 심각한 문제가 되고 있음에도 불구하고 고독사에 대한 통계조차 제대로 마련되어 있지 않다. 대신 무연고 사망자에 대한 통계로 고독사의 심각성을 추정할 뿐이다. 보건복지부 통계에 의하면 고독사로 추정할 수 있는 ‘무연고 사망자 처리현황’분석 결과, 2012년 1,021명이던 것이 2016년에는 1,833명으로서 5년 사이 80% 가까이 증가하였고 이 수치는 매년 증가하고 있다.¹ 그런데, 이러한 통계도 자료마다 달라서 정확한 수치를 파악하기 어렵다.² 「장사 등에 관한 법률」에 의하면 ‘무연고 시신’이란 ‘연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신’을 말하는데, 무연고 사망자는 고독사로 볼 수 있지만, 고독사 사례 중 연고자가 있는 경우도 있기 때문에 고독사의 발생 건수는 무연고 사망을 훨씬 웃돌 것으로 추정된다. 연령대별로 보면 2016년 무연고 사망자 수의 32%(579명)가 70세 이상 노인이고, 이어서 50~59세가 23%(420명)으로 뒤를 잇는 것으로 나타났다.³

- 1 고독사 예방 및 1인 가구 사회안전망 확충을 위한 법률안·고독사 예방법안 검토보고, 보건복지위원회 검토보고서, 2017. 11, 9쪽 참조.
- 2 기동민 의원이 보건복지부로부터 제출받은 자료에 따르면, 2012년에는 741명이었다가 2015년에는 1,245명, 2016년에는 1,232명인 것으로 나타났다. - 2017. 5. 19 <복지뉴스> 기사 참조. <http://www.bokjinews.com/news/articleView.html?idxno=54086>(2017.12.18. 최종방문)
- 3 고독사 예방 및 1인 가구 사회안전망 확충을 위한 법률안·고독사 예방법안 검토보고, 보건복지위원회 검토보고서, 2017. 11, 9-10쪽의 <연령별·성별 무연고 사망자 현황> 표 참조.

무연고 사망자 현황

기간 : 2012~2017년 상반기, 시도 취합

연도	계
2012년	1,021
2013년	1,275
2014년	1,384
2015년	1,669
2016년	1,833
2017년 상반기	970

* 자료 : 보건복지부

- 현재 고독사에 관해 사회적 관심이 증가하면서 각 지방자치단체에서 고독사 예방 조례를 앞다투어 제정하고 있다. 2017년 12월 현재 고독사에 관한 조례를 제정한 지방자치단체는 114곳에 이른다. 대부분 홀로 사는 노인의 고독사 예방을 위한 조례로서, 고독사에 대한 지방자치단체의 대응은 주로 홀로 사는 노인에게 집중되어 있다고 할 수 있다. 그밖에 몇몇 지자체에서는 지역별 특성을 반영한 고독사 예방대책이 시행되고 있다.⁴

- 4 부산시에서는 최근 3개월 동안 고독사가 급증(26건 발생)하면서 고독사 예방을 위한 제도적 기반, 지역사회 보호 체계 구축, 지역사회 인식개선 등 3개 방향에서 ‘고독사 예방 종합대책’을 수립하였고, 서울시 양천구에서는 50대 독거남 고독사 예방 및 지원을 위한 ‘나비남(男) 프로젝트’를 추진하고 있다.

■ 고독사의 원인과 문제점

- 고독사의 원인을 확정적으로 말하기는 어렵지만, 가족 해체에 따른 가족구조의 변화 현상으로서 1인 가구 증가 현상과 밀접한 연관을 가진다. 여러 문헌에서도 확인된 바와 같이 1인 가구의 형성은 자발적인 선택에 의한 경우와 비자발적인 선택에 의한 것으로 나뉘어진다. 혼자 사는 삶을 스스로 선택하는 것은 자기결정권의 행사로서 존중받아야 하는 반면, 이혼이나 별거, 사별, 자녀의 독립 등의 이유, 경제적 어려움 등으로 인해 결혼을 기피하는 경우 등 어쩔 수 없이 혼자 살게 된 사람들도 다수 존재한다. 이러한 비자발적 1인 가구의 경우에는 빈곤을 경험하기 쉽고, 사회와 단절되며 건강상의 문제가 있는 경우가 많다. 따라서, 1인 가구로 살아가는 것이 고독사의 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있

다. 그러나, 혼자 사는 것이 곧 고독사로 이어지는 것은 아니다. 보다 직접적인 원인이 되는 것은 바로 사회와의 관계 단절이라고 할 수 있다. 현재 우리는 내 이웃에 누가 사는지 전혀 모르고, 그들의 생사조차 궁금해하지 않는 무관심의 시대에 살고 있기 때문에 고독사가 증가할 위험이 크다. 또한, 고독사는 홀로 사는 노인에게만 국한된 문제가 아니라, 사회와 단절된 청년층이나 중장년층에게도 발생할 수 있는 문제임을 간과하지 말아야 한다.⁵

- 5 무연고 사망자 현황 통계에서 2016년 기준으로 무연고 사망자 1,833건 중 40세 미만이 82건, 40~49세가 188건, 50~59세가 420건, 60~64세가 272건, 65세 이상이 746건으로 40~59세가 30%를 넘는 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

- 혼자 있을 권리(right to be let alone)는 개인의 프라이버시의 권리로서 인정되지만, 고독사의 문제를 단순히 개인의 선택 및 자유의 문제로만 치부할 수는 없을 것이다. 즉, 환경과 상황에 의해서 비자발적으로 혼자 살게 된 사람들의 경우에 비참하고 쓸쓸한 모습으로 죽음을 맞이 않도록 보호해야 할 것이다. 혼자 살더라도 홀로, 쓸쓸하게 비참한 죽음을 맞이 않도록 사회적 안전장치를 마련하는 것이 필요하다.⁶
- 현재 고독사에 대한 입법적 대응은 상당히 미흡한 실정이다. 노인복지법상 홀로 사는 노인에 대한 지원 조항⁷이 마련되어 있을 뿐이고, 이에 근거하여 노인돌봄 기본서비스, 독거노인 응급안전서비스, 독거노인 친구 만들기 등 대책을 시행하고 있다. 그밖에 고독사 예방에 관한 규정은 존재하지 않는다. 지방자치단체에서는 최근 앞다투어 고독사 예방을 위한 조례를 제정하고 있으나, 2017년 12월 현재 고독사 예방을 규정한 114개 지방자치단체 조례 중 홀로 사는 노인에 대한 것이 대부분이고, 그보다 낮은 연령대의 고독사에 대해서는 6개 지자체만이 조례를 두고 있는 것으로 나타나⁸ 65세 미만의 자에게 발생하는 고독사의 위험에 대한 대응이 미흡하다고 할 수 있다.

6 권혁남, 고독사에 관한 법과 윤리적 쟁점, 인문과학연구 제38호, 475쪽.

7 노인복지법 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) ①국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문 요양 서비스 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다. ②제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부 장관이 정한다.

8 1인가구의 고독사 예방을 위한 조례를 두고 있는 곳은 부산광역시 부산진구, 서울특별시 강동구, 경기도 성남시이고, 홀로 사는 노인과 장년층 1인가구의 고독사 예방 조례를 두고 있는 곳은 서울특별시 용산구, 부산광역시 동래구, 전라북도 장수군이다.

■ 고독사에 대한 외국의 대응 사례

1. 일본의 지역복지 차원의 고독사 대응 정책

- 일본에서 고독사가 사회적으로 문제가 되었던 것은 1980년대 후반 이후 독거노인의 고독사가 문제 되면서부터라고 할 수 있다. 이후 2007년부터 후생노동성은 고독사 문제에 대한 대책으로 ‘고령자가 혼자서도 안심하고 생활할 수 있는 커뮤니티 만들기 추진회의’를 설치하고 ‘고독사 제로 프로젝트’를 운영하고 있다.⁹ 이 프로젝트는 단신 고령자세대나 고령자 부부 세대가 급증하면서 고립 생활이 특별한 생활형태가 아닌 표준적인 생활형태로 변화하고 있고, 향후 고립 생활이 일반적인 것이 되어가면서 인간의 존엄을 침해하는 비참한 고립사(사회로부터 고립된 결과, 사후 장기간 방치되는 것과 같은 고립사)가 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다는 인식에 따라 추진되고 있다.
- 일본에서 고립사에 대해 확립된 정의는 없지만, 2010년 판 고령사회 백서에서는 “누구도 돌보아주지 않는 삶을 살아오다가 죽음을 맞이하고 그 후 상당 기간 방치되는 것과 같은 비참한 고립사(고독사)”라는 표현이 있어서, 일반적으로 “혼자 살면서, 지역사회와의 일상적인 관계가 없고 누구도 돌보아주지 않은 채 자택에서 죽음을 맞이하고, 사후 비교적 장기간 주위에 부재가 인식되지 않는 경우”를 의미하는 것으로 인식되고 있다. 즉, 고립사라는 용어는 주위와의 교류가 없고 지역으로부터 고립된 상황에서 돌보는 사람이 없이 자택 등에서 사후 장기간 방치되고 있는 경우에 주로 사용된다.

9 이미에, ‘일본의 고독사 현상과 대책에 대한 과제’, 『일본어 문학』, 제63집, 357쪽.

- 2016년 전체 사망자 중 3.5%가 고립사에 해당한다는 뉴스가 보도될 정도로 고립사는 일본에서 심각한 사회 문제 중의 하나이다. 이에 대해 일본 정부는 지역복지 차원에서 대응 정책을 수립, 추진하고 있다. 이는 고립사가 노년층에 국한된 문제가 아니고 중장년층에게도 확대되고, 단신 세대뿐 아니라 복수인 세대에까지 확대될 수 있다는 문제 인식 때문이라고 한다.

- 각 지역에서는 ‘안심생활 창조사업’이라고 하는 지역 복지추진 모델 사업을 하는데, 여기에서는 ‘비참한 고립사, 학대 등이 한 건도 발생하지 않는 지역 만들기’를 목표로 하고 있다. 각 시정촌은 지역에서 보호해야 하는 사람의 수요를 정확히 파악하고, 이들을 빠짐없이 지원할 수 있는 지역의 지원체계를 수립하여, 이를 안정적으로 추진하기 위한 자주 재원을 확보하는 3가지 원칙에 근거한 정책을 시행하고 있다. 후생노동성에서는 각 시정촌에서 실시하고 있는 고독사 방지 대책을 소개하며 다음과 같이 분류하고 있다.¹⁰

10 후생노동성 고립사방지대책 참조.
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000034189.html>

일본의 고독사 방지 대책 사례 분류

보호 실시 주체별 유형	1. 협력원 활용형	· 지역주민을 보호직원(협력원)으로 양성하기 위한 교육제도 마련하여 지역주민끼리 서로 돕는 마을 조성.
	2. 사업자 등과의 협정체결형	· 사업자(신문, 가스, 전기, 수도, 생협 등)와 협정을 체결하여, 사업자의 사업 활동을 통해 이변이 있는 경우 등의 연락, 지원체제 확보.
	3. 네트워크 구축형	· 근린주민과 협력하여 지역에서 서로 돕는 범위를 확대해나가고, 사회적 지원을 해야 하는 모든 현민을 지역 전체에서 보호하는 네트워크 구축.
보호 수단별 유형	1. 요지원자 대장 및 맵 작성 등을 활용한 유형	· 1인 가구, 고령자만의 세대 등 요지원자 세대를 파악, 요지원자 맵을 작성, 정보를 공유하여 보호 활동.
	2. 기기 등을 활용한 유형	· 긴급통보장치, 복지전화, 컴퓨터, 인감(人感)센터, 태블릿 단말, TV, 전화 등의 기기를 활용하여 보호나 긴급상황에 신속하고 적절한 대응 도모.
	3. 부차적 효과형	· 도시락 배포, 야쿠르트 배달원에 의한 야쿠르트 배포, 유제품의 배포 등을 통해 생활 상황을 파악, 안부 확인. · 구급의료 정보 캡슐, 가구의 넘어짐 방지 장치[金具] 설치 등 계기로 집을 방문하여 집 내부나 상태를 확인.
	4. 종합상담창구 설치형	· 안부 확인 핫라인 연락 창구를 설치하고 획득한 정보를 가능한 신속하고 적절하게 대응할 수 있도록 매뉴얼 작성 등 행정 내부의 대응체제 정비. · 배달사업자나 라이프라인 사업자, 지역주민으로부터의 이변(異変) 통보에 365일 대응할 수 있는 센터 설치.
	5. 기타	· 월세 체납이나 신문·우편물이 그대로라는 등의 SOS 정보로부터 도움이 필요한 생활 약자를 발견하여, 신속하게 ‘목숨을 지키는 행정서비스’로 연결, 생활 재건 진행.

2. 프랑스의 MONALISA 정책

- 프랑스의 경우 1인 가구 중 노인층의 비율이 다른 세대에 비해 현저히 높아서 독거노인들이 신체 및 정신건강 악화, 우울증과 자살시도 등의 문제를 안고 있음을 인식하였고, 이에 따라 2013년 9월 공공기관과 민간협회와 노인 관련 각종 기관으로 국가적 차원의 활동단체인 MONALISA(MOBilisation NAtionale contre

L'ISolement des Agés)를 조직하였다. 이 단체를 통해 독거노인에 대한 정기적 방문, 노인의 사회관계 증진 프로그램 운영, 심리상담 및 대학생과의 동거 프로그램을 운영하고 있다.¹¹

11 <https://www.monalisa-asso.fr/>

■ 결론을 대신하여

- 고독사의 증가는 국가적 차원의 대응이 필요한 심각한 사회적 문제이다. 따라서 이를 방지하기 위한 입법적 대응이 필요하다. 이와 관련하여 2017년 12월 현재 4건의 법안이 발의된 상황이다. 이 중 2건은 홀로 사는 노

인의 고독사 방지를 위한 노인복지법의 개정안이고, 2건은 노인을 포함한 전 연령층에 대한 고독사 예방이 그 내용이다.

의안 명	발의일 및 대표 발의자	주요 내용
고독사 예방 및 1인 가구 사회안전망 확충을 위한 법률안	2017. 8. 29 기동민 의원	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구의 증가로 인해 사회적 문제가 되고 있는 고독사에 대한 국가적 차원의 책무와 예방정책에 관해 필요한 사항을 규정함. · 고독사 위험자(고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자)를 위험으로부터 적극적으로 보호하기 위해 필요한 정책 수립, 5년마다 고독사 예방 기본계획 수립 의무, 5년마다 고독사 실태조사, 사회복지시설의 장이 고독사 방지 및 생명존중문화 조성을 위해 그 이용자 등을 대상으로 정기 건강검진, 관련 상담, 교육 실시.
고독사 예방법안	2017. 9. 29 김승희 의원	<ul style="list-style-type: none"> · 고독사를 예방하기 위해 국가와 지방자치단체가 고독사 현황을 파악하고, 고독사 발생 시 대응 및 지원을 위한 정책과 기본계획을 수립·시행할 수 있게 하며, 고독사 예방센터를 설치·운영할 수 있게 하고 이를 통해 사회적 관계 형성, 상담 교육을 실시할 수 있도록 지원.
노인복지법 일부 개정법률안	2017. 12. 1. 김해영 의원	<ul style="list-style-type: none"> · 보건복지부 장관이 홀로 사는 노인의 실태 파악 및 고독사 방지 정책의 수립을 위한 현황조사를 3년마다 실시하도록 하고, 이를 바탕으로 홀로 사는 노인 지원 및 고독사 방지를 위한 종합적인 추진 계획을 수립·시행하도록 함으로써 홀로 사는 노인의 복지증진 및 고독사 예방에 기여.
노인복지법 일부 개정법률안	2017. 12. 7. 김영우 의원	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 또는 지방자치단체가 고독사 위험자에 대한 현황 조사를 실시하고, 이들에 대하여 특별 보호 등의 조치를 취하도록 함으로써 홀로 사는 노인의 고독사 예방에 기여.

- 이상 발의된 내용에서도 알 수 있듯이 국가적 차원에서 고독사를 예방할 책무가 있으며, 고독사 위험군에 대한 적극적인 보호 및 지원 정책을 수립하기 위해서는 무엇보다도 고독사에 대한 실태조사가 필요하다. 이를 통해 고독사의 원인과 특성을 파악하고, 고독사를 예방하는 데 필요한 지원책을 수립해야 할 것이다. 고독사는 노인뿐만 아니라 전 연령층에서 발생할 수 있는 문제이므로, 전 연령에 걸쳐 고독사 위험군을 발굴해

야 한다. 이때에는 지역사회의 네트워크와 자원을 최대한 활용하여 이들에 대한 지속적인 관심 및 돌봄 등 서비스를 제공해야 한다. 사회와 단절되어 고독사의 위험이 큰 사람들에게 사회와의 연결고리를 만들어주는 다양한 정책이 마련되어야 하고, 이들을 사회안전망 안에 편입시켜 보호하는 동시에, 존엄한 죽음을 맞이할 권리가 있음을 확인하고 임종을 준비할 수 있도록 지원해야 할 것이다.