



제428 회국회(임시회)
제1 차보건복지위원회

고독사 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 상담·교육 프로그램 관련 자치입법권 확대 〉

■ 정부 제출(의안번호 제9096호)

2025. 8.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 상담·교육 프로그램 관련 자치입법권 확대	2

I . 개요

1. 정부안(의안번호 제9096호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 정부
- (2) 제 안 일 : 2025. 3. 19.
- (3) 회 부 일 : 2025. 3. 20.

나. 제안이유 및 주요내용

지방자치단체 수행 사무에 관한 규범을 지방자치단체가 자기 책임 하에 자율적으로 정할 수 있도록 자치입법권을 확대하기 위하여 지방자치단체가 노인복지시설 등이 실시하는 고독사 예방을 위한 상담·교육에 필요한 프로그램을 개발·보급하거나 고독사 예방을 위한 상담·교육에 필요한 비용을 지원하는 경우 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하려는 것임.

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 상담·교육 프로그램 관련 자치입법권 확대

가. 개정안의 내용

- 개정안은 고독사 예방을 위한 상담·교육에 필요한 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하려는 것임(안 제16조제3항).

현행	개정안
제16조(고독사 예방을 위한 상담·교육) ①·② (생략) ③ 제1항에 따른 상담·교육의 방법 및 내용과 제2항에 따른 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.	제16조(고독사 예방을 위한 상담·교육) ①·② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 상담·교육의 방법 및 내용에 관한 사항은 보건복지부령으로 정하고, 제2항에 따른 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항은 보건복지부령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

나. 검토의견

- 현행법 제16조제3항은 ①고독사 예방을 위한 상담·교육의 방법 및 내용과, ②상담·교육에 필요한 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항을 보건복지부령으로 정하도록 하고 있는데¹⁾,

개정안은 ①고독사 예방을 위한 상담·교육의 방법 및 내용에 관하여는 현행과 같이 보건복지부령으로 정하도록 하면서, ②상담·교육 프로그램의 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항은 보건복지부령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하려는 것임.

- 보건복지부는 2025년 한국보건복지인재원을 통해 ‘사회적 고립 대응 기본·심화 과정’ 등 고독사 관련 교육 프로그램을 제공하였고, 이웃연결단²⁾ 양성 지원을 위해 ‘이웃연결단 활동 매뉴얼’을 제작·배포하였으며, 경기도 등 일부 지방자치단체는 지역 내 인재개발원·

1) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

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.

「고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행규칙」

제5조(고독사 예방을 위한 상담·교육) ① 법 제16조제1항에 따른 고독사 예방을 위한 상담·교육은 개별 면담, 집합교육 또는 인터넷 강의 등의 방법으로 실시한다.

② 제1항에 따른 상담·교육에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 고독사의 원인과 예방방법

2. 고독사위험자에 대한 상담방법

3. 고독사위험자와 관련된 응급상황 발생 시 대처방법

4. 그 밖에 보건복지부장관이 고독사 예방을 위한 상담·교육에 포함될 필요가 있다고 인정하는 사항

③ 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 법 제16조제2항에 따른 상담·교육에 필요한 프로그램(이하 “상담교육프로그램”이라 한다)의 개발·보급에 필요한 사항을 지원할 수 있다.

④ 보건복지부장관은 상담교육프로그램의 개발·보급을 장려하기 위하여 우수한 프로그램을 선정하여 홍보할 수 있다.

2) 이웃연결단은 주변의 사회적 고립 가구를 발견하고 지원하여 고립되지 않도록 하는 지역주민 활동 조직임.

사회적고립예방지원센터 등을 통해 고독사 예방을 위한 교육 콘텐츠를 개발 및 제공하고 있음.

- 경기도는 2023년 인재개발원을 통해, 인적안전망 교육, 경기도 희망보듬이, 명예사회복지공무원 직무교육 등 온라인 학습을 지원하였고, 경상북도는 2025년 사회적고립예방지원센터를 통해, 경북 이웃연결단(행복기동대) 역량 교육 추진할 계획임.

□ 고독사 예방을 위한 상담·교육 등에 관한 사항은 「지방자치법」 제13조³⁾에 따른 주민의 복지증진에 관한 것으로서 ‘주민복지에 관한 사업’의 일환으로 볼 수 있고, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙으로 보기는 어렵다는 점에서,

「대한민국 헌법」 제117조제1항⁴⁾ 및 「지방자치법」 제28조⁵⁾에 따라 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 사항으로 보임.

- 현재 12개 시·도⁶⁾는 자체 조례에 고독사 예방 관련 교육·홍보·상담 등에 관한 지원이 가능하다고 규정하고 있으며, 다른 5개 시·도⁷⁾에서도 ‘그 밖에 시장·도지사가 필요하다고 인정하는 사업’에 대해 지원 가능하다는 간접 규정이 존재함.

3) 「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

4) 「대한민국 헌법」

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

5) 「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

6) 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 세종, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남

7) 서울, 울산, 경기, 강원, 제주

□ 특히, 법 제16조제2항⁸⁾에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 상담·교육에 필요한 프로그램을 개발·보급하고 관련 비용을 지원할 수 있도록 하면서, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 규정하고 있는 것은 지방자치단체의 자율성이 제한되는 것으로 보일 수 있으므로,

관련 사항을 조례로 정할 수 있도록 명시적으로 규정하여 법률의 명확성을 제고하고 법 해석·집행 상 혼란을 방지할 수 있을 것으로 보임.

□ 또한, 상담·교육의 방법 및 내용은 고독사 예방을 위한 핵심적인 내용에 속하므로 중앙정부 차원에서 일률적으로 규율하여 중요한 사항이 누락되지 않도록 관리·감독할 필요성이 있으나,

이에 필요한 프로그램의 개발·보급 등은 부차적인 것으로서 개별 지방자치단체의 여건에 따라 다르게 접근하는 것이 바람직한 측면이 있을 수 있으므로, 이에 대하여 해당 지방자치단체의 조례로 달리 정할 수 있도록 하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

□ 다만, 고독사 예방을 위한 상담·교육 프로그램이 지역별로 유의미한 차이를 보이지 않을 경우에는 그 개발 등에 있어 지방자치단체별로 다르게 접근하는 것이 오히려 예산 중복 및 행정력 낭비 등의 결과로 이어질 수 있으므로 보완책을 마련할 필요가 있음.

8) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

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.

- 보건복지부가 우수한 상담·교육 프로그램을 선정하여 이를 홍보⁹⁾함으로써, 개발 여건이 부족한 지방자치단체가 이를 활용하여 적은 자원으로도 프로그램의 질적 수준을 담보할 수 있도록 하는 방안 등을 고려할 필요가 있음.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 지방자치단체가 고독사 예방을 위한 상담·교육 프로그램 개발·보급 및 비용 지원에 필요한 사항을 지자체 실정에 맞게 조례로 규정할 수 있도록 하여 지방자치단체 자치입법권 확대 필요

문 의 처

02)6788-5497

9) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행규칙」

제5조(고독사 예방을 위한 상담·교육) ④ 보건복지부장관은 상담교육프로그램의 개발·보급을 장려하기 위하여 우수한 프로그램을 선정하여 홍보할 수 있다.