

지방자치단체의 1인 가구 지원에 관한 조례 분석: 1인 가구 지원 조례와 1인 가구 사회적 고립 및 고독사 예방 조례 비교를 중심으로

Analysis of Basic Local Government Ordinance for the Support of One-person Household: Focusing on the Comparison of One-person Household Support Ordinances and One-person Household Social Isolation and Solitary Death Prevention Ordinances

장정문¹(Jungmoon Jang) <https://orcid.org/0009-0009-0762-395X> 정민자^{2*}(Minja Jung) <https://orcid.org/0000-0001-5981-455X>

¹Department of Child and Family Welfare, Ulsan University, Ph.D. Candidate

²Department of Child and Family Welfare, Ulsan University, Professor

<초 록>

본 연구는 2023년 1월을 기준으로 109개 지자체에서 시행 중인 129개의 1인 가구 지원 조례의 조항을 분석하였다. 1인 가구에 공통으로 포함되어 있는 ‘목적, 기본 이념과 기본 원칙, 책무, 기본 계획과 시행 계획, 지원 사업, 지원 대상, 전달 체계’의 조항을 분류하고, 유목화·서열화·수량화하는 과정을 통하여 1인 가구 지원 조례 조항이 가진 특징과 문제점을 분석하고자 하였다.

급격히 증가하는 1인 가구에 대한 정책적인 지원으로 지자체에서는 1인 가구 지원 조례를 제정하여 시행하고 있고, 매년 1인 가구를 위한 조례를 제정하는 지자체가 증가세에 있으나 현재 조례 제정은 전체 지자체의 절반에 못 미치는 수준이다. 1인 가구 지원 조례 조항을 통해 본 1인 가구 지원 조례의 특성은 첫째, 다양한 1인 가구의 형태에 부합되는 정책이 부족함을 들 수 있다. 둘째, 조례의 내용 면에서 지자체의 특성을 반영하기보다 일률적인 내용을 담고 있으며, 셋째, 1인 가구의 복지 측면보다 예방 차원의 조항과 내용이 주를 이루었다. 이에 본 연구를 통하여 향후 1인 가구 지원 조례 제정에 대한 기초 정보를 제공하여 1인 가구의 특성에 부합되는 조례의 방향을 제시하고자 한다.

▲주제어: 1인 가구, 1인 가구 지원 조례

• 이 논문은 2023년도 가정과 삶의 질 학회 추계학술대회에서 포스터 발표한 논문을 수정, 보완한 것임.

* Corresponding Author: Minja Jung, Department of Child and Family Welfare, Ulsan University, 93 Daehak-ro, Nam-gu, Ulsan, 44610, Rep. of Korea. Tel: +82-052-259-1488, E-mail: agnesnoel@hanmail.net

[Received] January 2, 2024; [Revised] February 3, 2024; [Accepted] March 26, 2024

I. 서론

2000년대 들어서면서 1인 가구의 급격한 증가는 한국 사회의 커다란 변화 중 하나로 볼 수 있다. 2022년 통계청 자료에 의하면 전체 가구의 33.4%인 716만 6천 가구가 1인 가구로 다양한 가족 형태에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 가구의 표준 형태라고 인식되었던 부모-자녀로 구성된 다인 가구의 형태는 감소하고 있지만, 1인 가구는 1.7%p 증가한 것으로 나타났고, 2030년에는 35.6%, 2050년에는 39.6%로 증가할 것으로 전망하였다(통계청, 2022).

1인 가구의 증가에서 나타나는 특징은 첫째, 고령의 노인층에 한정되어 있다고 여겨졌던 1인 가구의 대상이 청장년으로 확대되고 있는 것을 볼 수 있다. 1인 가구 중 29세 이하가 19.8%, 30대가 17.1%, 60대가 16.4%, 70세 이상이 18.1%로 29세 이하의 1인 가구가 전체 연령대에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다(통계청, 2022). 지역에 따른 연령별 1인 가구의 비중을 보면 세종, 서울, 대전은 30대 이하 1인 가구의 비중이 40% 이상이며, 전남, 전북, 경북, 경남, 강원, 부산은 60대 이상 1인 가구의 비중이 40%로 나타났다(통계청, 2022). 이는 1인 가구의 비중이 지역별, 연령별로 상이하게 나타남을 볼 수 있다.

둘째, 1인 가구가 생애주기 중 특별한 시기에 국한되어 형성되는 것이 아니라 다양한 사유로 1인 가구가 형성되고 있다는 것이다. 2020년 기준으로 성별에 따른 1인 가구 사유는 남성은 본인 관련 사유가 79.5%, 가족 관련 사유가 19.8%이며, 여성은 본인 관련 사유가 54.5%, 가족 관련 사유가 45.0% 순으로 나타났고, 연령대에 따라서는 30대에서 50대가 본인 직장과 독립의 사유가 높았고, 50대 이상부터는 가족 사유, 60대 이상부터는 가족 사별의 사유가 높은 것으로 나타났다(통계청, 2022), 특히 중장년층 1인 가구의 원인은 이혼이나 사별 등 가족 해체나 부양 의무의 약화 등이 이유가 되며, 1인 가구가 된 사유에서 별거, 이혼, 사별 등은 개인의 심리적 문제를 수반할 수 있는 사유가 될 수 있다.

셋째, 1인 가구 증가에 따라 다양한 사회 전반의 변화와 문제들이 발생할 위험성이 있다. 1인 가구의 증가는 미혼·비혼·고령화라는 사회적 현상과 맞물려 사회·문화·경제 등 사회 전반에 변화를 초래하고 있고, 사회적 고립, 사회 통합의 제약, 고독사 등의 사회적인 문제를 가져올 것으로 보고되고 있다(박미현, 2020). 이처럼 1인 가구의 증가는 단편적인 가족 형태의 변화를 벗어나 다양한

개인·사회 문제로 이어질 수 있음을 볼 수 있다. 특히 기존에 가족이 담당해 왔던 가족원에 대한 돌봄과 보호의 역할을 국가나 사회가 담당해야 하는 변화를 가져왔으며, 이는 1인 가구의 특성을 반영한 정책이 요구됨을 의미하고, 1인 가구의 정책 방향을 결정함에 있어 다양한 관점을 가지는 국가의 정책적 변화가 수반되어야 함을 의미한다.

오늘날 1인 가구는 다양한 사회적 현상과 맞물려 있고, 과거와 달리 노년기에 집중적으로 1인 가구가 나타나는 것이 아니라 청년, 중장년 등 다양한 생애주기에서도 1인 가구가 증가하는 것을 볼 수 있다. 1인 가구는 개인의 생애주기에 따라 다른 특성을 가지고, 가족 중심의 발달 과제와 다른 발달 과제를 가지게 되므로 다양한 형태의 1인 가구의 욕구에 기반한 정책의 마련이 요구된다(송혜림 외, 2021). 따라서 1인 가구가 다인 가구에 비해 취약함을 가지는 요소와 욕구를 살펴보고자 한다.

첫째, 1인 가구의 사회·정서적 측면에서 1인 가구는 가족 관계에 57.7%, 대인 관계에 47.2%의 만족도를 보이나, 전체 가구의 관계 만족도인 64.5%, 52.8%에 비하여 관계의 만족도는 낮게 나타난다(통계청, 2022). 1인 가구는 자기효능감이 높을수록, 경제 관련 스트레스가 적을수록 삶의 질이 높다고 평가하고(김정은, 남영주, 2019), 주관적인 건강 상태와 사회적 관계에 대한 자신의 만족도의 수준과 우울의 관련 연구에서 1인 가구의 건강성은 사회적 관계에 영향을 받고 있음을 알 수 있으므로(장진희 외, 2017) 1인 가구의 조례에서 ‘사회 통합·공동체 회귀’는 조례의 중요한 목적이 될 것으로 보인다. 특히 1인 가구 중 70세 이상은 돌봄서비스지원과 가사서비스 지원을 우선 지원 정책으로 꼽았고(통계청, 2020), 이는 가족의 돌봄 기능을 국가나 사회가 담당해야 한다는 것을 의미하며, 돌봄과 유대감의 공백은 사회적 고립·고독사·비혼·만혼·불안정한 직업으로 이어질 위험이 있음을 시사한다.

둘째, 1인 가구의 경제적 측면에서 혼인의 상태에 있지 않은 1인 가구의 결혼하지 않는 이유는 ‘30.85%가 결혼 자금이 부족하여, 14.4%가 직업이 없거나 고용이 불안정하여’라고 나타났다. 2021년 기준으로 국민기초생활보장수급 가구 중 1인 가구는 70.9%이며, 전년과 비교하여 14.6% 증가하였다. 또 2021년 기준 1인 가구의 연간소득은 2,691만 원으로 전체 가구의 연간소득인 6,414만 원의 42.0% 수준으로 나타났다(통계청, 2022), 생활비를 마련하는 주된 방법에서 69.5%는 본인이 해결하는 것으로 조사되었다(통계청, 2021). 1인 가구의 경우 가구 소득 대부분이 본인의 근로소득으로 구성되므로 경제적 어려움을

겪을 경우가 높고, 특히 경제 활동에 어려움이 있는 노년 층은 빈곤층이 될 경우가 높다. 1인 가구의 경제적 곤란은 일상생활뿐 아니라 대인 관계에도 영향을 주게 되므로 1인 가구의 경제적 곤란은 1인 가구의 사회적 고립으로 이어질 수 있다(선은애, 2022). 1인 가구의 주거 형태 중 단독주택과 주택 이외 거처 주거 비중이 전체 가구보다 높았고, 2020년 통계청 조사에서 70세 이상을 제외한 전 연령에서 ‘주택안정 지원’이 1순위로 원하는 지원정책으로 조사되었다. 이는 황경란 외 (2022) 연구에서도 제시하였듯이 1인 가구에 선별적인 주거 지원정책이 도입되어야 함을 시사한다. 이러한 사회 변화의 흐름 속에서 ‘건강가정지원법(법제처, 2020)’에서는 가정의 한 형태로 1인 가구를 제시하고 ‘1인 가구란 1명이 단독으로 생계를 유지하고 있는 생활 단위’라고 명시하고 있다. 또 ‘고독사 예방 및 관리에 관한 법률(법제처, 2021)’에서도 1인 가구의 고독사에 적극적인 개입을 위한 정책을 수립하여야 함을 명시하고 있다. 이는 1인 가구를 하나의 가구 형태로 인정하고, 1인 가구에 대해 정책적으로 중요한 의미를 부여하고 있는 것이며, 1인 가구의 복지 증진에도 적극적인 개입을 하고자 하는 의미를 반영한 것으로 보인다. 1인 가구 지원에서 조례의 중요성은 조례는 지자체의 특수한 상황과 지역 주민의 요구에 맞추어 주민의 삶을 가까운 곳에서 실질적으로 실현할 수 있는 지역사회복지체계가며(공정원, 2019), 지역사회복지를 주민들의 최근접에서

실현하는 효과적인 실천 방법이라고 볼 수 있다. 2023년 1월 기준 109개의 지방자치단체에서 총 129건의 1인 가구 지원 조례가 제정되어 시행되고 있으며, 이는 17개 광역자치단체와 226개의 기초자치단체 총 243개의 지방자치단체 중 44.9%에 해당한다. 2020년 우리나라 기초자치단체 중 7.4%가 조례를 제정하고 있던 것에 비하여(박미현, 2020) 지방자치단체의 조례 제정률이 크게 증가한 것을 볼 수 있으나 여전히 전체의 절반에 미치지 못하는 수준이다<표 1>. 이에 본 연구는 1인 가구 지원을 위해 제정된 지자체들의 조례를 분석하는 것을 통하여 조례가 가지는 특성과 문제점, 나아갈 방향에 대해 논의하고, 1인 가구 조례의 제정에 사용될 수 있는 기초자료를 제공하고자 한다.

II. 연구방법

1. 분석 대상 및 자료 수집

본 연구는 지자체의 1인 가구를 지원하기 위한 조례가 분석의 대상이며, 국가법령정보센터(법제처, 2023)에서 1인 가구 지원과 관련하여 1인 가구, 고독사, 사회적 고립, 사회적 가족 도시, 사회 친화 환경, 중장년·청년, 노인 등의 특정 연령대를 지칭하는 단어가 포함된 조례를 모두 검색한 후 연구 대상에 포함했다. 2023년 1월 기준 109개

표 1. 지방자치단체의 조례 제정 현황

구분	지방자치단체	수	
광역 자치단체	특별시	서울, 세종	2
	광역시	광주, 대전, 부산, 울산, 인천	5
	도	강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 제주(2), 충청남도	9
기초 자치단체	서울	구(27)	27
	광주	구(4)	4
	대구	구(1)	1
	대전	구(7)	7
	부산	구(9)	9
	울산	구(4)	4
	인천	구(3)	3
	경기	시(14), 군(1)	15
	경상남·북도	시(8), 군(1)	9
	전라남·북도	시(9), 군(5)	14
	충청남·북도	시(7), 군(8)	15
	강원도	시(4), 군(1)	5
	계	17	109

의 지방자치단체에서 129개의 조례가 제정·시행되고 있는 것으로 확인되었고, 129개 조례 모두를 연구 대상에 포함했다. ‘제주특별자치도, 속초시, 여수시, 김해시, 창원시, 의왕시, 인천광역시 부평구, 광주광역시 남구, 대전광역시 유성구·대덕구·서구, 울산광역시 중구, 부산광역시 동구, 서울특별시 중구·성동구·강동구’는 하나의 지자체에서 각각 다른 조례 명칭(1인 가구 지원 조례, 고독사 예방 등)으로 2가지 조례를 가지고 있다.

2. 분석 방법

본 연구는 국가법령정보센터에 문서화되어 등재되어 있는 지자체의 1인 가구 지원에 관한 조례 총 129개를 심층적으로 분석하는 내용 분석의 방법을 채택하였다. 내용 분석은 정리되지 않은 현상을 객관적·체계적으로 기술함으로써 기존의 정보를 유형에 따라 분류·요약한 후 비교할 수 있게 해주는 연구 방법으로(김기옥 외, 2000) 다수의 조례 내용을 비교·분석하는데 유용하다(공정원, 2019). 연구의 대상이 조례의 조항이라는 단일 개념이고, 기존의 문서화 되어 있는 자료의 내용을 분석하는 전통적인 내용 분석 방법을 기본으로 하면서, 조례 조항 간의 공통성과 차별성을 탐색하는 관계 분석을 병행하여 분석하였다(박휴용, 2014; 주재현, 2002; 최성호 외, 2016).

연구의 절차는 각 조례에 대한 개별적인 분석을 우선으로 하였고, 그 후 조례 조항별 자료를 유목화하고, 분류된 범주 내의 자료들을 비교·분석하였다. 유목화한 질적 자료에 대한 분석의 왜곡을 최소화하기 위해 자료를 수량화하는 과정을 가졌고, 자료의 수량화는 조례의 조항에 명시된 단어나 문장의 빈도를 측정하는 것을 통해 서열을 매기는 방식으로 진행하였다. 자료의 유목화는 제시된 각각의 조항을 구체적으로 분석하고, 이를 통해 일반적인 정책의 방향을 제시하여 결과를 도출하는 상향식 유목화 방식을 채택하였다. 연구 대상이 되는 129개의 조례 각각에 대한 특성을 분석하고, 조례의 조항을 ‘목적, 기본 이념과 기본 원칙, 기본 계획, 책무, 지원 대상, 지원 사업, 전달 체계’ 등 7가지로 유목화한 후 분류하였다. 분류의 기준은 129개 조례에 공통으로 포함되어있는 ‘목적, 기본 이념, 기본 원칙, 적용 대상, 지원 대상, 책무, 기본 계획, 시행 계획, 사회적 고립 및 고독사 예방계획, 지원센터의 설치 운영, 비용의 지원, 이용시설의 설치 운영, 협력체계 구축, 운영의 위탁, 사무의 위탁, 예산’ 등 18개의 단어이며, 18개의 단어 중 연관성이 있다고 판단된 조항을 7가지의

항목으로 다시 유목화하였다. 주제의 유목화 이후 각 조항의 특징을 분석하고, 조례 내 다른 조항과 상관관계를 비교하는 과정을 가졌다.

III. 연구 결과

1. 조례의 특징

1) 조례의 명칭

조례의 명칭은 크게 ‘1인 가구 지원(기본)’과 ‘사회적 고립과 고독사’가 포함된 명칭으로 나누어 볼 수 있다. ‘1인 가구 지원’이 포함된 조례는 전체 129개 조례 중 63개의 조례로 전체 조례의 48.8%에 해당하고, 사회적 고립과 고독사가 포함된 조례는 53개로 전체의 41%를 차지하고 있다. 그 외에 ‘사회 친화 촉진, 가족도시 구현’이 포함된 명칭의 조례는 5곳(3.9%), ‘홀로 사는 노인과 중장년’이 포함된 조례는 4곳(3.1%), ‘장년층’이 포함된 조례는 2곳(1.6%), ‘청년’과 ‘안전망 지원’이 포함된 조례는 각각 1곳(0.8%)으로 나타났다.

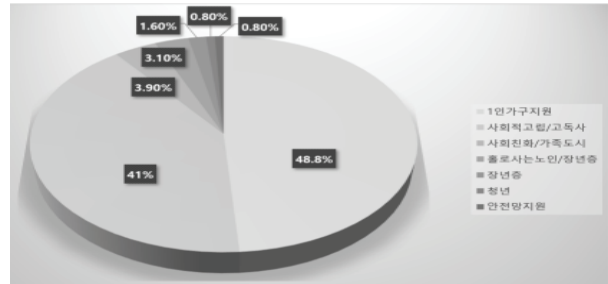


그림 1. 조례 명칭에 따른 비율

2) 조례의 조항 구성

조례의 항목은 ‘목적, 정의, 적용 대상, 책무, 다른 조례와 관계, 기본 계획(시행 계획)의 수립·시행, 실태조사, 지원 대상, 지원 사업, 포상, 기본 이념, 기본 원칙, 지원센터의 설치·이용, 운영의 위탁, 위원회, 정책자문단, 협의회 설치, 비밀 누설금지, 관련 기관과 협력체계 유지, 교육 및 홍보, 시행 규칙, 부칙’ 등으로 구성되어 있다. 조례 조항을 구성하는 항목 내용과 조항 수에는 지자체 간 차이를 보이나 대부분의 지자체는 10-12 조항을 명시하고 있다. 가장 많은 조례 조항이 있는 지자체는 서울 중구로 22개 조항이 있으며, 이는 위원회 설치와 관련된 조항을 세부적으로 규정하고 있기 때문이고, 가장 적은 조항은 대

전광역시의 조례로 5개 조항으로 구성되어 있다. ‘목적, 정의’ 조항은 129곳 조례에 모두 명시하고 있으며, ‘책무’의 조항은 경기도, 대전광역시, 전라북도를 제외한 지자체의 조례에 명시되어 있다. 기본 계획·시행 계획은 서울 중구, 부산 수영구를 제외한 조례에서 2개의 조항 모두를 명시하거나 두 조항 중 하나를 명시하고 있는 반면, 기본 이념과 기본 원칙은 7곳의 지자체에서 명시하고 있다(서울특별시, 서울특별시 용산구·종로구, 광명시, 군포시, 경상남도, 김해시, 영광군, 당진시). 다른 지자체와 구별되는 조항을 가진 지자체로는 김해시가 ‘공동생활 구성원 선정’, 강원도, 예산군, 진주시가 ‘비밀 누설 금지’의 조항, 부산광역시가 ‘1인 가구 영향 평가’의 조항을 명시하고 있다. 동일한 조례의 내용이 지자체에 따라 포함되는 조항이 다르게 나타나기도 한다. 예산과 관련된 조항의 경우 지자체에 따라 지원 사업의 조항, 운영의 위탁이나 실태 조사의 조항에 포함되거나, 별도의 조항으로 명시되어 있다. 또 조항의 명칭에서도 동일한 내용을 가지고 있으면서 지자체에 따라 다른 명칭으로 명시하기도 한다. 지원 사업을 예방 사업, 추진 사업 등으로 명시하고, 기본(시행) 계획은 예방계획, 추진계획 등으로 규정하여 명칭은 다르나 유사한 내용으로 구성되어 있음을 볼 수 있다.

3) 용어의 정의

조례에서 사용되는 용어에 대한 정의는 조례를 시행하는 목적이나 지원 대상, 지원 사업을 명확하게 하기 위해 필요한 조항이다.

1인 가구 지원 조례에서 “1인 가구”란 ‘1명이 단독으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.’와 건강가정기본법에서의 1인 가구 정의인 ‘1명이 단독으로 생계를 유지하고 있는 생활 단위를 말한다.’로 정의되고 있다. 단, ‘1명’을 ‘홀로’, ‘단독으로’를 ‘독립적으로’라고 표기하거나, 순창군의 조례에서는 ‘1명이 단독으로 취사 취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위로 가족, 친족, 이웃 등과의 왕래교류가 없이 단절되었거나 단절되어가는 18세 이상 64세 미만 사회적 고립 가구를 말한다.’

라고 정의되어 있다. 1인 가구를 결혼 여부, 경제적 자립, 가족의 여부로 보지 않고, 단독으로 살아가는 가구의 형태로 정의하고 있다. 고독사와 사회적 고립 예방 조례에서 “고독사”란 고독사 예방 및 관리에 관한 법률의 정의에 따라 ‘가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.’라고 정의하고 있고, 무연고 사망자는 장사 등에 관한 법률에 따라 정의되고 있다. “사회적 고립 가구”란 가족, 이웃, 친구 관계가 단절되었거나 단절되어가는 1인 가구를 말한다. 조례에서 나타나는 특정 대상인 ‘노인, 홀로 사는 노인, 장년층’ 등은 지방자치법에 따라 정의가 되었으며, 경상남도의 ‘공동생활가정’은 경상남도의 노인 공동거주 시설지원 조례에 따라 정의되고 있다. 조례의 목적과 명칭에 다수 포함된 “사회적 가족”이란 혈연이나 혼인 관계로 이루어지지 않은 사람들이 모여 취사, 취침 등 생계를 함께 유지하는 형태의 공동체를 말하며, “사회적 가족 도시”란 사회적 가족의 삶의 질을 높이고 나눔 활동 등을 통한 공유확산 등 공동체 형성을 위한 정책 및 인프라 서비스 등이 조성된 도시를 말한다. 이외에도 사회 친화 환경, 공유주택, 공유주방, 사회적 가족 도시, 공유공간, 1인 가구 복지 정책 등의 용어가 정의되어 있다. 조례에 명시된 용어의 정의는 모든 지자체가 동일하게 제시하고 있으며, ‘1인 가구’에 대한 정의를 제외하고 조례의 명칭과 목적에 따라 제시되는 용어의 종류는 차이를 보인다<표 2>.

2. 조례의 내용 분석

1) 조례의 목적

조례의 목적은 모든 지자체의 가장 우선하는 조항이며, 제정된 1인 가구 조례 129개에 모두 명시되고 있는 조항이다. 1인 가구 지원 조례는 ‘해당 지자체에 거주하는 주민, 노인, 홀로 사는 노인, 장년층, 청년’등 특정 세대를 대상으로 명시하거나, ‘1인 가구의 안정 생활 기반 구축, 고독사와 사회적 고립을 예방, 1인 가구를 위한 정책을 계

표 2. 조례 제목에 따른 용어 정의

조례 명칭	1인 가구	1인 가구 지원 정책	사회적 가족	사회적 가족 도시	공유 부업	공유 주택	고독사	고독사 위험자	사회적 고립	무연고 사망자
1인 가구 지원 조례	O	O	O	O	O	O	X	X	X	X
사회적 고립 및 고독사 예방 조례	O	X	X	X	X	X	O	O	O	O

획하고 추진함'을 규정함으로써 목적으로 삼고 있다. 조례의 목적은 조례의 명칭에 따라 상이하게 명시되나 목적의 내용은 지자체 간 유사한 내용으로 규정되어 있다. 목적에 나타나는 주요 단어들을 살펴보면, 1인 가구의 기본적인 삶과 복지에 관련된 목적은 '삶의 질 향상, 복지 증진, 맞춤형 지역복지, 권익 증진'으로 나타나고, 사회적 고립 예방을 통한 공동체 강화와 관련된 목적은 '공동체 강화, 공동체 회귀, 사회적 가족 도시 구현, 사회 친화 환경'으로 나타나며, 사회적 고립과 고독사와 관련된 목적으로는 '사회적 고립과 고독사 예방, 고독사로 인한 피해 방지, 건강하고, 편안한 노후 생활'로 나타나고 있다. 조례의 명칭을 통해서 본 1인 가구에 관한 조례의 목적은 1인 가구에 대한 전반적인 복지 지원을 하고자 하는 목적과 1인 가구로 인해 발생 가능한 문제를 예방하고자 하는 목적이 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 기본 이념과 기본 원칙

기본 이념이나 원칙은 법이 구현하고자 하는 규범이나 가치를 의미한다. 기본 이념에 포함된 내용을 살펴보면, '1인 가구를 우리 사회의 또 하나의 가족 구성으로 인정하고, 스스로 능동적인 삶을 영위할 권리를 보장함으로써 사회 일원의 책임과 의무를 다하도록 하는 것을 기본 이념으로 한다.'라고 명시되어있다. 기본 원칙의 내용은 '사회적 가족 도시 구현은 사회적 관계망을 강화하여 새로운 가족의 형태를 제안함으로써 1인 가구가 공동체로 회귀하도록 독려한다, 사회적 가족 도시 구현은 나눔 활동을 통해 사회의 전반적인 삶의 질을 향상하는 공유사회를 지향한다, 사회적 가족 도시 구현은 시민들의 자발적인 참여를 바탕으로 1인 가구가 주도한다. 사회적 가족 도시 구현은 1인 가구 개개인의 개성과 삶의 다양성을 존중한다.'라는 가족 도시 구현을 4가지 기본 원칙으로 명시하고 있다. 아래의 표에 제시된 12곳의 지자체를 제외하고 나머지 97곳의 지자체들은 기본 이념과 기본 원칙을 명시하지 않고 있으며, '사회적 고립·고독사' 관련 조례에서는 기본 이념과 원칙을 제시하는 지자체가 없었다<표 3>.

표 3. 기본 이념과 기본 원칙

지자체	기본 이념	기본 원칙
서울특별시, 서울 종로구, 광명시, 군포시	O	O
서울특별시, 서울 용산구·중구, 당진시, 광명시, 군포시, 나주시	X	O
경상남도, 영광군	O	X

3) 책무

책무의 조항은 크게 단체장의 책무와 주민의 책무로 제시되어 있으며, 전체 129개의 조례 중 76.7%에 해당하는 99개의 지자체에서는 단체장의 책무만 제시하고 있고, 주민의 책무만을 제시한 조례는 없는 것으로 나타났다. 또 단체장과 주민의 책무를 모두 제시한 지자체는 27곳으로 전체 조례의 20.9%이며, 단체장과 주민의 책무 모두 제시하지 않은 지자체는 3곳으로 나타났다<표 4>.

책무의 내용은 조례의 명칭과 목적에 따라 제시되는 내용에 차이를 보인다. '1인 가구 지원 조례'의 경우 '1인 가구 정책의 추진을 위한 정치·경제·사회·문화적 환경을 마련하도록 노력하여야 한다, 1인 가구의 삶의 질 향상을 위한 정책을 마련하도록 노력하여야 한다. 1인 가구 지원정책의 추진과 사회적 가족 도시 조성에 적극적으로 노력하여야 한다.'라는 내용을 명시하고 있다. 이에 따른 주민의 책무는 '1인 가구는 사회적 가족을 구성할 권리를 가지며 스스로의 책임과 역할을 인식하고, 1인 가구 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다, 구민은 1인 가구 지원 및 사회적 가족 도시 조성에 적극 참여하고 협력하여야 한다.'라는 책무를 명시하고 있다. '사회적 고립·고독사' 관련 조례에서는 '고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 사람을 위험으로부터 적극 보호하는 데 필요한 정책을 수립하여야 한다, 구청장은 고독사 현황 파악, 고독사 발생 위기에 대한 사전 예방 및 사후 대응의 각 단계에 따른 정책을 시행·수립하여야 한다, 소외·단절된 1인 가구를 위하여 지역사회 안전망을 강화하고 사회적 고립과 고독사를 예방하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.'라는 내용을 명시하고 있다. 진주시의 경우 '1인 가구의 사회적 고립을 예방하고 고독사 위험자를 그 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 고독사 위험자의 생애주기별, 성별 특성을 고려하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.'라는 차별화된 책무를 명시하고 있다.

표 4. 조례에 나타난 책무

지자체	단체장의 책무	주민의 책무
서울특별시, 서울특별시 강북구·금천구·동대문구·마포구·성동구·용산구·은평구·종로구, 부산광역시, 울산광역시 동구, 대전광역시 동구·유성구	O	O
광주광역시, 광주광역시 남구·동구, 광명시, 구리시, 성남시, 하남시, 이천시, 창원시, 김해시, 영광군, 공주시, 천안시, 당진시		
대전광역시, 전라북도, 경기도	X	X

4) 기본 계획과 시행 계획

1인 가구 조례에는 단체장이 기본 계획을 수립·시행

하여야 함을 명시하고 있고, 연도별로 실태조사를 시행하여 계획 수립에 활용하도록 규정하고 있다.

지자체별로 기본 계획과 시행 계획을 수립하는 기간에 차이를 보인다. 대체로 기본 계획은 5년 또는 1년을 주기로 수립하는 것으로 명시하고 있고, 지자체 중 지역사회보장계획과 연관하여 기본 계획을 4년의 단위로 수립하거나(서초구, 울산 중구, 대전 서구, 광명시, 구리시, 군포시, 양평군, 하남시) 기본 계획을 3년마다 수립하고 있는 부산 연제구도 있다. 일부 지자체(서울 중구, 부산 수영구)는 계획의 수립 기간이 명확하게 제시되어 있지 않았다. 기본 계획의 경우 ‘건강가정기본법’ 제15조 제2항 제10호의 ‘1인 가구의 복지 증진을 위한 대책이 포함된 경우 기본 계획을 수립하지 아니할 수 있다.’라는 조항을 따르고 있고, 시행 계획의 경우 역시 ‘건강가정기본법’ 제16조의 ‘건강가정시행계획에 시행 계획이 포함된 경우 시행

표 5. 기본 계획과 시행 계획 내용

조례 명칭	내용
1인 가구 지원 조례	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구 정책의 기본방향 및 추진목표 · 1인 가구 지원을 위한 주요 사업에 관한 사항 · 1인 가구 환경 및 변화에 대한 실태조사와 제도 개선에 관한 사항 · 그 밖에 1인 가구의 삶의 질 향상에 필요한 사항
사회적 고립 및 고독사 예방 조례	<ul style="list-style-type: none"> · 고독사 예방을 위한 기본방향 및 목표 · 실태조사를 통한 고독사 위험자 발굴 및 관리 시스템 구축 · 고독사 위험자 복지서비스 지원 · 고독사 위험자 예방 교육 · 지역사회의 관심과 참여에 관한 사항 · 그 밖에 고독사 예방을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

표 6. 조례상 세부 사업명

사업 내용	세부 사업명
커뮤니티 지원 사업 (사회적 고립 예방)	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구의 사회적 관계 형성 및 정서적 교류 활성화 지원 사업 · 사회적 관계 형성을 위한 이웃 만들기, 주민 모임 운영, 프로그램 지원 · 공유주방, 식생활 등의 사회적 관계망 형성 및 공동체 활성화 사업 · 1인 가구 지원 온·오프라인플랫폼 조성 및 운영 사업 · 사회적 가족 형성·유지 지원 사업
안전망 구축사업 (심리·정서·건강지원)	<ul style="list-style-type: none"> · 심리상담 및 심리치료 · 정기적인 안부확인, 긴급의료 지원, 건강검진, 방문 간호, 구급 용품 · 가스·화재감지기 및 응급호출 버튼 설치 지원 · 비상벨 설치, 안전귀가 지원 등 위기상황 대처, 사회안전망 구축사업 · 1인 가구의 범죄예방 등 사회안전망 구축을 위한 안심 홈 세트 · 통신 기술 등을 활용한 안전관리 체계 구축 운영 지원 · 반찬 및 건강음료 제공사업/소셜다이닝 등의 식생활 지원 사업/1인 가구 식품 레시피 개발 · 1인 가구의 질병·외로움 예방, 돌봄, 건강증진을 위한 지원 사업
고독사 예방지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 고독사 사망자/무연고자에 대한 공영장례서비스 지원 · 고독사 예방을 위하여 사회적 고립 가구 발굴·연계를 위한 민간 인력 운영 및 활동 지원 · 고독사 예방을 위한 홍보 및 교육지원 사업, 웰다잉문화 조성 사업 · 노인 생활 관리자 파견으로 말벗, 안전 확인 등의 서비스, · CT(정보통신기술), 사용자 행동 인식기술(HAR) /사물인터넷(IoT, Internet of Things) 기술, 빅데이터 분석 기술 등을 활용한 안부 확인서비스
주거 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공동생활가정에 대한 지원 사업 · 공유주택 등 주거 지원 사업 · 주거 환경 개선
일자리 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구 맞춤형 일자리 지원 사업 · 1인 가구의 경제적 안정 및 자립을 위한 지원 사업 · 사회적·경제적 자립 지원
문화 여가 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 문화·여가 프로그램 개발을 통한 문화·여가 생활 지원 사업 · 관내 각종 교육 및 문화행사 참여프로그램에 대한 안내 · 공유공간 등 생활 밀착형 공동체 문화 활동 공간 제공 및 지원 사업
1인 가구 관련 단체 및 기관 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 1인 가구 복지 관련 단체·기관 지원 및 연구·조사 사업 · 사회적 가족 도시 구현을 위한 1인 가구 인식개선 사업 · 사회적 가족에 관한 프로그램 개발 및 보급 · 1인 가구 지원을 위한 실태조사, 사업홍보 등에 필요한 비용 · 1인 가구 지원 업무 관련한 종사자들의 교육 및 훈련 비용

계획이 수립된 것으로 본다.’라는 조항을 따르고 있다. 기본 계획과 시행 계획 내용은 조례의 명칭에 따라 지원 대상, 지원 사업, 전달 체계 등에서 차이를 보인다. 1인 가구 지원 사업의 전반적인 전달 방식의 틀을 마련하기 위해서 기본 계획과 시행 계획, 실태조사는 필요한 조항이나 33곳의 지자체에서만 명시하고 있다. 또 기본 계획과 시행 계획, 실태조사의 경우는 ‘건강가정기본법’을 기본으로 하고 있고, 이는 1인 가구 지원 조례에 대한 중앙 정부의 종합적인 법률이 존재하지 않아 ‘건강가정기본법’으로 같음하고 있는 것으로 보인다.

5) 지원 사업

지원 사업은 1인 가구의 사회적 고립 예방을 위한 공동체 강화 사업, 고독사 예방을 위한 지원 사업, 문화·여가를 위한 지원 서비스, 거주 지원, 일자리 지원, 1인 가구의 안전망 구축사업, 1인 가구 관련 단체 및 기관 지원 사업으로 유목화할 수 있으며, 지원 사업에 따른 세부 사업을 명시하고 있다. 1인 가구를 지원하기 위한 다양한 지원 사업이 있으나 대부분의 지원 사업이 1인 가구의 생활 전반에 대한 지원, 심리적인 지원, 커뮤니티 형성을 위한 미시적인 접근의 지원 사업이 대부분이고, 1인 가구를 지원하기 위해 기반이 되는 중앙 정부 차원의 체계적이고 종합적인 법률, 1인 가구 지원시설, 협력체계에 대한 거시적 관점에서의 지원 사업은 구체적이고, 세부적인 사업 내용이 제시되지 않았다<표 6>.

6) 지원 대상

조례의 명칭에 따라 지원 대상의 범위에는 차이를 보

인다. ‘1인 가구 지원 조례’가 명칭에 포함된 69개의 조례에서는 지원 대상의 범위가 ‘시군구에 거주하는 주민, 해당 지자체에 주민등록 되어 있는 1인 가구’로 대상이 포괄적이며, 불특정 대상이다. 이는 미혼, 이혼 등 결혼 여부와 상관없이 단독으로 거주하는 모든 생활 단위를 지칭하는 포괄적인 대상의 정의라고 할 수 있다. 반면 ‘사회적 고립과 고독사 예방’이 포함된 53개의 조례에서는 ‘1인 가구 중 경제적인 어려움이나 정신 및 신체 건강의 이상으로 인하여 고독사 위험에 노출된 사람, 재가 복지서비스를 받지 않는 65세 이상, 동 행정복지센터, 사회복지기관 등을 통해 발굴된 고독사 위험자’라는 보다 구체적인 대상이 지정되어 있다. 특정 대상을 명시한 조례 중 ‘홀로 사는 노인, 중장년, 청년 1인 가구’가 포함된 조례에서는 지원 대상을 ‘65세 이상, 중장년층, 청년’ 등 지방자치법에 따라 연령을 제시하고 있어 비교적 구체적으로 연령과 대상을 지칭하고 지역적 특성을 반영하고자 함을 볼 수 있다. 지역적으로 보면 ‘홀로 사는 노인, 중장년, 청년 1인 가구’를 특정하여 조례 명칭을 정한 지자체가 7곳으로 청년 1인 가구의 비중이 높은 대전(대전광역시 서구)과 60대 이상 1인 가구의 비중이 40% 이상 차지하는 전북, 경남, 강원(장수군, 창원시, 태백시, 청주시)이며, 이는 지역에 따른 1인 가구의 특성을 반영하여 지원하고자 하는 것으로 볼 수 있다<표 7>.

7) 전달 체계

조례의 내용을 효과적으로 전달하기 위해서는 전달 체계의 확보와 운영은 필요한 부분이며, 명확한 전달 체계의 확립은 자원의 효율적 이용과 주민들의 욕구를 충족시키는 역할을 하므로 잘 정립된 전달 체계와 이를 전체적

표 7. 조례 제목에 따른 지원 대상

조례 명칭	대상	지자체 수
1인 가구 지원 조례	· 해당 시군구에 거주하는 1인 가구	69
사회적 고립 및 고독사 예방 조례	· 1인 가구 중 경제적인 어려움이나 정신 및 신체 건강의 이상으로 인해 고독사 위험에 노출된 사람 · 재가 복지서비스를 받지 않는 1인 가구 중 건강 상태, 경제상태, 사회적 관계 빈도 등이 취약한 사람 · 읍면동 행정복지센터, 사회복지기관 등을 통해 발굴된 고독사 위험자	53
홀로 사는 노인과 장년층 1인 가구 고독사 예방 조례	· 만 65세 이상 기초수급자 중 재가 복지서비스를 받지 않는 1인 가구 중 건강 상태, 경제상태, 사회적 관계 빈도 등이 취약한 사람 · 만 50세 이상 만 65세 미만 취약계층	4
장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례	· 만 50세 이상 만 65세 미만 취약계층	2
청년 1인 가구의 사회적 고립 및 고독사 예방 조례	· 19세 이상 39세 미만 청년 가구	1

으로 관리하는 체계의 확립이 요구된다(윤찬영, 2010).

1인 가구 지원시설·이용시설의 설치에 관한 조항에서 ‘시설의 운영을 위한 경우 예산의 범위에서 운영 및 사업 수행에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있고, 이는 지방재정법 또는 지자체의 지방보조금 관리 조례를 따르고 있음’을 명시하였으며, 지자체 단체장은 ‘실태조사 및 지원 사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 사무의 전부 또는 일부를 전문 기관, 관련 비영리 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다, 예산의 범위에서 위탁한 사업의 수행에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다, 그 밖에 위탁에 필요한 사항은 지자체별 민간 위탁에 관한 조례에 따른다.’라는 항목을 모든 지자체 동일하게 명시하고 있다.

1인 가구 지원 시설과 관련하여 지자체 단체장은 ‘1인 가구 지원 사업 추진을 위한 시설을 설치·운영할 수 있다, 1인 가구 지원 설치·운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다, 각 지자체의 건강가정지원센터 설치 및 운영 조례에 따라 설치된 “건강가정지원센터”에서 1인 가구 지원 사업을 추진하는 경우 지원시설이 설치된 것으로 본다.’라는 규정이 명시되어있어, 1인 가구 지원 조례에 대한 종합적인 법률이 존재하지 않아 건강가정 기본법으로 같음을 볼 수 있다. 1인 가구 지원 시설·이용시설 이외에 지자체에서 규정하고 있는 기관은 위원회(서울특별시, 서울 중구, 속초시), 협의회(서울 강북구, 서울 서대문구, 속초시), 정책자문단(서울 종로구)을 들 수 있는데 그 수가 미비하다.

1인 가구 지원시설·운영 대신 ‘협력체계 구축’을 명시하고 있는 조항에서는, 사업에 소요되는 비용의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다고 명시한다. 협력체계로 개인, 기관, 단체를 모두 포함하며, 장례식장, 응급의료기관, 소방서, 경찰서, 한국전력공사 등을 제시하고 있다. 여러 전달 체계를 명시하는 대신 사무의 위탁 조항에 ‘1인 가구 지원시설·운영을 위탁할 수 있다.’라는 내용만 명시하거나 지원 사업의 조항에 항목으로 포함된 예도 있다.

IV. 결론 및 논의

본 연구는 1인 가구 지원 조례를 제정·시행하고 있는 지자체의 1인 가구 지원 조례를 분석함으로써 1인 가구의 지원에 대한 특징과 문제점 분석을 바탕으로 1인 가구 지

원 조례의 발전 방향을 모색하고 제안하고자 하였다. 또 기존의 다인 가구 중심의 제한적인 복지 정책에서 벗어나 1인 가구를 위한 정책적 기반에 활용할 기초자료를 제공하는 것에 의미가 있다. 이를 위해 2023년 1월 현재 1인 가구 지원 조례를 제정·시행하고 있는 109곳 지자체의 조례 129건이 연구의 분석 대상이다. 조례를 구성하는 각 조항을 분석하였고, 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조례의 목적을 통하여 본 지자체의 1인 가구 지원 조례는 1인 가구의 본질적인 삶의 질 향상이나 복지에 대한 접근보다 공동체 강화, 사회적 도시 구현, 고독사 예방 등 1인 가구의 증가로 인해 발생할 수 있는 예방의 목적에 집중되어 있음을 알 수 있고, 이는 1인 가구의 증가가 사회적 고립, 고독사 등 사회적 문제로 대두되고 있음을 시사한다. 지자체의 조례 목적이 ‘1인 가구의 공동체 회귀, 1인 가구의 삶의 질 향상, 사회적 고립 및 고독사 문제’를 예방하기 위함이므로 1인 가구의 생활 안정이나 심리적 안정, 사회관계망의 안정 등에 집중되어 있는 지원 내용에서 법률적·제도적인 지원, 1인 가구 지원 시설에 관한 조항 등을 다양한 관점에서 접근해 볼 수 있는 생태 체계적 관점을 고려하는 것도 필요하다 하겠다.

둘째, 조례의 기본 이념은 조례가 구현하고자 하는 가치와 규범을 의미하는 기본 사항이라고 할 수 있으나 기본 이념을 명시하는 지자체가 소수이고, 기본 이념과 원칙을 제시하더라도 모두 동일한 내용을 명시하고 있다. 기본 이념의 내용은 1인 가구를 하나의 가족으로 인정하는 것을 강조하고 있으므로 모든 지자체의 조례에서도 구체적인 기본 이념과 원칙을 명시하는 것이 반드시 필요하다.

셋째, 조례가 제정된 지자체에서는 단체장의 책무를 모두 명시하고 있지만, 주민의 책무에 대해서는 27곳에서만 명시되어있다. 지역의 복지 사업에서 단체장과 주민이 모두 책임과 권리를 가지는 것은 조례 시행에 책임성을 가질 수 있는 부분이므로 주민의 권리규정도 명시하는 것이 필요하다. 사회적 고립과 고독사 예방에 대해서 단체장의 책무를 규정하는 것은 지방자치단체가 1인 가구로 인해 발생할 수 있는 사회적 문제의 예방 주체로써 책임을 가진다는 의미로 파악된다.

넷째, 조례의 지원 대상은 포괄적이고, 일반적인 대상과 특정 연령이나 세대를 지정한 대상으로 나누어진다. 1인 가구의 연령대가 한정되지 않는 조례의 경우 지원 대상에서 배제되는 대상이 없도록 정책 대상의 다양성과 더불어 대상의 확대도 필요하다 하겠고, 특정 대상을 대상으로 한 조례의 경우, 그 특성에 따른 차별적인 지원 접근

방법이 필요하다. 또 1인 가구가 되는 사유가 생애주기별 흐름에 따라 다르게 나타나고 있음을 알 수 있으므로 1인 가구에 대한 지원은 1인 가구를 한정된 시기의 특징으로 여기지 않고, 생애 전반에 유기적으로 연결될 수 있도록 정책을 수립하는 것도 필요하다.

다섯째, 조례의 명칭에 따라 지원 사업의 내용에는 차이가 있으나 사업의 내용에는 지자체의 특별성보다 공통된 지원 내용을 보인다. 또 1인 가구가 인식하고 있는 다양한 어려움에 대응하는 지원 사업들이 조례에 규정되어 있기는 하지만 사업의 내용은 연령별, 지역별로 독특한 특성을 보이기보다 일관된 내용을 포함하고 있다. 사업의 구성면에서 1인 가구의 안전망 구축사업은 다른 지원 사업보다 사업의 종류와 지원 내용이 구체적이고, 직접적이지만 그 외의 사업 내용은 구체적인 지원 내용이 부족하다. 따라서 1인 가구들의 특성을 고려한 다각적인 지원 사업의 개발이 필요하겠다. 더불어 1인 가구가 가진 심리·정서적인 어려움을 지원하기 위한 복지와 상담 전문 인력과 예방 교육을 시행할 수 있는 전문 인력, 복지 전문 인력의 양성이 필요하며, 이를 전담할 수 있는 시설도 필요하다 하겠다. 모든 조례에서 지원 사업을 운영하는 주체나 예산의 책임성이 명확하게 제시되어 있지 않고, 임의 규정으로 되어 있어 실질적인 지원 범위와 수준을 파악하는 것에 어려움이 있다. 또 지원 사업을 실행하기 위한 1인 가구 지원기관은 일부 지자체에만 설치되어 있고, 1인 가구 관련 지원 사업은 각 시군구의 가족 센터에서 이루어지는 경우가 대다수이며, 이는 ‘건강가정지원센터에서 1인 가구 지원 사업을 추진하는 경우 지원시설이 설치된 것으로 본다.’라는 조례 조항에 기반을 둔 것으로 보인다.

여섯째, 조례의 기본 계획은 지자체별로 수립의 기간에 차이를 보인다. 이는 1인 가구에 대한 정부의 종합적이고, 구체적인 법률이 제정되어 있지 않음으로써 ‘건강가정기본법’, ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’에 근거하여 기본 계획을 수립하면서 발생하는 수립 기간의 차이로 보인다. 이러한 한계는 1인 가구 지원정책을 수립하는 것에 소극적이고, 수동적으로 될 수 있음을 의미하기 때문에 1인 가구 지원을 위해 기본 계획을 명시하도록 하는 것이 바람직하다 하겠다.

마지막으로 조례의 전달 체계에서 1인 가구에 대한 사업을 수행하기 위한 지원시설에 관한 조례 조항은 명시되어 있지만, 시설의 운영과 경비 등 예산 지원에 관한 규정이 모호하여 실효성을 가진 사업의 추진은 어려움이 있을 것으로 보인다. 독립된 1인 가구 지원센터는 서울 지역에

한정되어 있고, 전국의 가족 센터에서 1인 가구와 관련된 프로그램을 운영하는 것으로 관련 시설이 설치된 것으로 같음하고 있다. 또 1인 가구를 지원하는 기관들이 사업에 따라 분산되어 있어 특정 대상에 사업이 집중되거나 유사한 사업들이 중복으로 지원되는 비효율성이 발생할 수 있다. 이러한 이유로 독립된 1인 가구 설치를 통해 효율적인 복지 정책을 전달할 수 있어야 하며, 1인 가구의 지원에 필요한 사항을 논의할 수 있는 위원회, 협의회, 정책자문단의 설치 운영은 필요하다 하겠다.

지자체의 1인 가구 지원 조례에 대한 분석을 통해서 현 지자체들이 1인 가구의 지속적인 증가에 따라 1인 가구에 대한 지원의 필요성을 인지하고, 1인 가구에 대한 지원을 위해 조례를 제정하여 시행하고 있는 것은 사회적인 현상에 대한 즉각적이고, 적극적인 대처를 하고 있는 것으로 보인다. 또 1인 가구로 인해 발생할 수 있는 문제에 대한 예방적 접근과 1인 가구의 개인적인 삶의 질 향상 등 다양한 접근을 통하여 1인 가구를 지원하고자 하는 노력이 보인다. 반면 지자체들이 제시하고 있는 조례의 조항과 내용은 1인 가구가 된 사유, 연령대, 지역적 차별성 등 다양한 1인 가구들의 특성을 다양하게 반영하고 있기보다 일률적이고, 유사한 내용으로 구성되어 있다. 1인 가구를 위한 지원체계에 대한 명확하고 구체적인 명시가 부족하며, 이를 적극적으로 실행하기 위한 기관이나 시설에 관한 규정이 부족한 것으로 보인다. 김정인(2023)의 연구에서 제시한 것과 같이 중앙정부 차원의 종합적이고 체계적인 1인 가구에 대한 법률이 제정되고 있지 않는 것이 이유이기도 하다. 따라서 지속해서 증가하는 1인 가구를 위해 맞춤형 복지가 실현될 수 있는 정책적 차별과 법률적 개선이 이루어져야 한다. 사회적 관점에서는 1인 가구를 개인의 문제로 여기는 시각에서 사회 구조적인 문제로 보는 인식의 전환이 필요하며, 가족 구조에 관해서도 기존의 부부-자녀 체계의 가족 형태에서 다양한 가족 형태를 인정하고 수용하는 인식의 전환도 요구되어 진다.

본 연구의 제언점은 다음과 같다. 1인 가구 지원을 위해 기초가 되는 조례를 분석하여 1인 가구 지원 조례가 가진 특징과 문제를 제시하고, 조례의 변화 필요에 대해 제시하였다. 매년 조례를 제정하는 지자체의 수는 증가하고 있으나 현재 전체 지자체의 절반 정도만이 조례를 제정하고 있는 실정이다. 이런 이유로 본 연구의 내용을 한국 1인 가구 지원 조례에 대해 일반화하기에는 한계가 있다. 따라서 추후 연구에서는 매년 제정되는 조례의 내용을 지속해서 분석하는 과정을 통해 1인 가구 지원정책들

이 구체적으로 실행되고 있는지 검토하는 것이 필요하겠
다. 또 연구의 대상이 국가법령센터에 문서화된 조례 내
용만을 분석하였기 때문에 지자체에서 실행하고 있는 1
인 가구에 대한 실질적인 개입에 관해서는 연구가 부족하
다고 하겠다. 각 지자체의 조례와 시행되고 있는 사항에
대해 체계적이고, 구체적인 연구가 이루어진다면 지역의
특성에 부합되는 조례의 제·개정과 시행에 도움이 될 것
으로 사료된다.

참고문헌

- 공정원(2019). 지방자치단체의 가족 친화 조례 내용 분석 *여성학연구*, 29(1), 103-138. <http://dx.doi.org/10.22772/pnujws.29.1.201904.103>
- 김기욱, 배윤정, 유현정, 남수정, 하상현(2000). 내용 분석을
통해 본 소비자학의 연구 동향 1980-1999. *대한가정학*
회지, 38(4), 49-60.
- 김정은, 남영주(2019). 남녀 1인 가구의 주관적 웰빙과 스트
레스의 관계 분석. *가족과 가족치료*, 27(3), 397-428.
<http://dx.doi.org/10.21479/kaft.2019.27.3.397>
- 김정인(2023). 기초지방자치단체의 1인 가구 지원 조례 도입 현
황 및 영향 요인에 관한 연구. *지방행정연구*, 37(3), 71-98.
- 박미현(2020). 1인 가구 지원을 위한 기초자치단체의 조례
분석. *글로벌사회복지연구*, 10(1), 5-30.
- 박휴용(2014). **초보 연구자를 위한 질적 연구방법론**. 전주:
전북대학교출판문화원.
- 법제처(2023). 국가법령정보센터 홈페이지. www.law.go.kr에서 인출
- 법제처(2021). 고독사 예방 및 관리에 관한 법률(법률).
[https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=259675
&efYd=20240206#0000](https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=259675&efYd=20240206#0000).
- 법제처(2020). 건강가정기본법(법률). [https://www.law.go.kr/
LSW/lsLinkProc.do?lsId=009682&mode=20#](https://www.law.go.kr/LSW/lsLinkProc.do?lsId=009682&mode=20#)
- 선은애(2022). 1인 가구 증가에 따른 고독사 예방을 위한 법
제 개선. *토지공법연구*, 297-316.
<https://dx.doi.org/10.30933/KPLLR.2022.100.297>
- 송혜림, 박정윤, 진미정, 고선강(2021). 1인 가구 건강성 척도
개발 연구. *가족자원경영과정*, 25(1), 35-45.
<http://dx.doi.org/10.22626/jkfrma.2021.25.1.003>
- 윤찬영(2010). **사회복지법제론**. 파주: 나남.
- 장진희, 김영정, 김혜영, 장명선, 이인휘 (2017). *서울 거주 1
인 가구 실태조사 및 기본 계획 수립 연구 용역*. 서울
: 서울시여성가족재단.
- 주재현(2002). 내용 분석 방법의 수행절차 및 적용 연구사례
분석. *정부행정*, 3, 29-55.
- 통계청(2021). 2021년 통계로 보는 1인 가구. [https://www.
kostat.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=3aa051af88177b3
b6616e5ce96daa4eb9c025e98ffaa4f8e4b85882bfea
4d2e8&rs=/synap/preview/board/10820](https://www.kostat.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=3aa051af88177b3b6616e5ce96daa4eb9c025e98ffaa4f8e4b85882bfea4d2e8&rs=/synap/preview/board/10820)
- 통계청(2022). 2022년 통계로 보는 1인 가구. [https://www.
kostat.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=9cf96c77feaf
381d29d56346111f1c66ca5aa8383d16450af75ac183adc7
637f&rs=/synap/preview/board/10820/](https://www.kostat.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=9cf96c77feaf381d29d56346111f1c66ca5aa8383d16450af75ac183adc7637f&rs=/synap/preview/board/10820/)
- 최성호, 정정훈, 정상원(2016). 질적 내용 분석의 개념과 절
차. *질적탐구*, 2(1), 127-155.
- 황경란, 박소영, 박수선, 조성희(2022). 경기도 1인 가구의 지
역별 특성에 관한 연구. *GRI 연구논총*, 24(2), 65-92.
- 홍승아, 성민정, 최진희, 김진욱, 김수진(2017). *1인 가구 증
가에 따른 가족 정책 대응방안 연구*. 서울: 한국여성정
책연구원.

<Abstract>

As of January 2023, this study analyzed the provisions of 129 one-person household support ordinances implemented by 109 local governments. The provisions of “purpose, basic ideology and basic principles, responsibilities, basic plans and implementation plans, support projects, targets for support and delivery systems” were classified. It was intended to analyze the characteristics and problems of the one-person household support ordinance through the process of nomadicizing, ranking, and quantifying the classified provisions.

As a policy support for the rapidly increasing number of one-person households, local governments enact and implement one-person household support ordinances, and the number of local governments enacting ordinances for one-person households is on the rise every year. The characteristics of the one-person household support ordinance as seen through the one-person household support ordinance were first lacking policies suitable for various one-person households, Second, it contains more uniform contents that reflect the characteristics of local governments in terms of the contents of the ordinance, and thirdly, preventive provisions and contents were more important than the welfare of one-person households.

Therefore, through this study, we would like to provide basic information on the enactment of an ordinance supporting one-person households in the future and suggest the direction of the ordinance that meets the characteristics of one-person households.

▲Keywords : one-person household, one-person household support ordinances