ISSUE BRIEFING

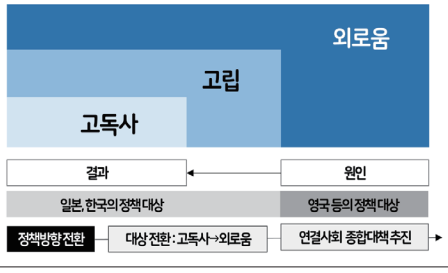
사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

연구책임 장세길 연구위원

이슈브리핑 vol.286

연 구 진 이중섭 선임연구위원
이주연 연구위원

고독사·은둔형 외톨이에 집중하는 일본식 정책방향에서 외로움 해결방안으로 사회적 관계를 강조하는 영국식 정책방향으로 전환, 사회적 질병인 외로움 대응 전략으로 전북형 연결사회를 위한 법적 제도 마련, 종합대책 수립, 사회적 처방 등 외로움 예방·치유사업이 필요



think 전북연구원

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

Ⅰ 새로운 위험으로서 '외로움'

현대사회의 위험과 사회적 질병

○ 현대사회에서 개인은 파편화되고, 사회적 신뢰나 공동체 문화를 형성하는 토대가 무너진 가운데, 공동체가 개인을 보호하던 국가의 '공인된 처방'이 없이(Baumman, 2000) 쉼 없이 변화하는 세계에서 스스로 선택하고 책임지며, 예전보다 더, 자주 불안해하며 '피로사회'(한병철, 2012)에서 살아감(장세길, 2022)

○ 사회적 연결망이 단절된 상태에서 성과 달성에 매달리는 현대인 대부분은 정신적 문제, 특히 외로움이라는 문제를 안고 있음. 외로움은 사회적 취약계층만의 문제가 아니라 현대를 살아가는 모든 이들이 겪는 현대사회의 위험임

○ 영국에서는 외로움을 '전염병'으로 규정함
- 하루 담배 15개비만큼이나 해롭고, 알츠하이머병을 앓았을 확률이 두 배 이상 높다고 연구됨(송인주 외, 2018). 미국 국립노화연구소에 따르면 외로움에 따른 사회적 비용으로 연간 약 7조원이 발생한다고 함[1)]

○ 고독사 등이 이슈화되면서 노인층에 관한 관심이 높아졌으나, 여러 연구 결과 외로움은 아동·청소년부터 노인까지 전 연령이 경험함
- 여러 국가의 16~99세 주민 대상 연구 결과뿐 아니라, 국내 조사에서도 젊을수록 외로움을 경험하는 빈도가 높은 것으로 나타남. 60대 이상의 경우 17%만 '자주' 또는 '거의 항상' 외로움을 느낀다고 답한 반면에 20대의 경우 응답자의 40%가 외로움을 경험한다고 조사됨(정한울, 2018)

외로움의 개념과 요인

○ '(즐거운) 고독'으로 해석되는 solitude는 자신의 욕구와 의지에 따라 신중하게 '홀로 있음'(aloneness)을 선택한 결과(서영석 외, 2020)로, 개인의 성찰 및 성장과 밀접히 관련을 맺을 수 있는 긍정적인 능력 개념임(강대선 외, 2021)

○ 외로움(loneliness)은 인간관계 단절의 문제(강대선 외, 2021)로, 개인이 원하는 만큼, 사회적 연결의 양과 질이 충족되지 않을 때 발생하는 개인적 고통, 상처 등 불유쾌한 느낌, 경험을 말함(서영석 외, 2020). 자발적 고독(solitude)은 개인의 성장과 창조성에 도움을 주나, 비자발적 외로움은 홀로 있음에 대한 고통의 경험임
- 정책에서는 외로움, 고독감, 사회적 고립가구, 고독사 등이 주요 개념으로 사용됨

1) https://economist.co.kr/article/view/ecn201907130015

구분		정의
외로움	Gierveld, D.J(1989)	• 주관적으로 지각된 사회적 격리
	Sullivan(1953)	• 친밀감의 욕구가 충족되지 않을 때 발생하는 매우 불쾌한 경험
	Weiss(1987)	• 관계의 결핍으로 인한 좌절 반응으로서 애착, 사회적 통합, 양육, 가치의 재확인, 의지할 있다는 감각, 문제적 상황에 대한 도움과 같이 6가지의 관계적 기능의 부족으로 인해 발생 • 외로움은 정서적 외로움과 사회적 외로움으로 구분 • 정서적 외로움은 다른 사람에 대한 가깝고 친밀한 애착이 부족해서 발생하고 사회적 외로움은 공통된 관심과 활동을 공유하는 친구집단을 비롯한 사회적 관계망의 부족에서 발생
	Perlman & Peplau(1981)	• 현재의 대인관계 양상이 양적 및 질적으로 만족스럽지 않다고 지각할 때 경험하는 불쾌한 감정
고독감	Townsent(1974)	• 가족과 지역사회에 거의 접촉이 없는 것으로 동료로부터 따돌림, 관심의 부족 또는 상실에 의한 반갑지 않은 감정인 고독과 구분
	Vincenzi & Grabosky(1987)	• 사회적 관계의 결함에서 생긴 부정적인 정서인 우울, 불안, 자아개념 등을 수반하는 주관적인 경험인 외로움과 현재 행동상태인 고립을 모두 포함하는 개념
	황수진 외(2021)	• 외로움과 사회적 고립은 모두 사회적 관계의 부족에서 시작하지만 외로움은 주관적으로 느끼는 것을 의미하는 반면, 사회적 고립은 사회적 관계의 부족 자체를 의미하는 객관적 상태
사회적 고립가구	조례	• 가족, 친척, 친구, 이웃 등과의 관계가 단절되었거나 단절되어가는 가구(경북, 충남, 충북)
고독사	법률 및 조례	• 가족, 친척 등 주변 사람과 단절된 채 사회적 고립상태로 생활하던 사람이 자살·병사 등으로 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음(법률, 경북, 경남, 대구 등) • 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음(전북, 인천, 제주 등)

출처 : 황수진 외(2021), 법제처 및 지방자치단체(2023) 법률 및 자치법규(행정안전부) 재구성

○ 외로움은 사회적 욕구 이론에 기초하여 정서적 외로움과 사회적 외로움으로 구분됨

종류	외로움의 원인	외로움의 해결방안
정서적 외로움	부모, 배우자, 친한 친구 등 애착대상이 없어서 나타나는 쓸쓸함의 감정, 불안함 또는 불안정한 느낌의 상태	애착대상과의 관계를 회복하거나 새롭게 만들어 주는 방법으로 정서적 친밀감 제고
사회적 외로움	공통된 관심과 활동을 공유하는 사회적 관계인 친구나 동료집단, 이웃에 소속되지 못하는 것처럼 원하는 사회적 연결망이 없거나 붕괴되었을 때 개인에게 나타나는 상실감, 지루함, 사회적 배제의 감정	사회적 연결망이 약화되거나 붕괴된 것이므로 사회적 관계를 회복하도록 도와주어 사회의 한 일원으로 사회적 통합감 형성하도록 지원

출처 : 최현영 외(2016), 서울연구원(2019) 재인용 내용을 참조하여 재구성

○ 외로움의 요인에 대해서는 사회인구학적 요인, 가족 요인, 직업 및 경제적 상황 요인, 주거 요인, 건강 요인, 사회관계 요인 등이 제시됨

구분	외로움을 증가시키는 요인
사회인구학적 요인	성, 연령, 학력이 주요 요인. 여성, 노인, 청소년, 낮은 사회경제적 지위 및 학령층에서 외로움의 수준이 높고 더 흔하게 경험

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

구분	외로움을 증가시키는 요인
가족 요인	비혼, 사별, 이혼한 사람이 외로움을 더 느낌. 가족 구성원과 높은 사회적 접촉의 빈도가 외로움의 수준을 낮춤. 가족과의 관계의 양보다 질이 중요하다는 연구도 있음
직업 및 경제적 상황 요인	직업의 유무, 이직, 소득(부적절한 경제적 상황: 한 달 전기세, 수도세, 식료품 등의 지출-노인)
주거 요인	주거의 특성과 변화. 1인 가구 비율이 높은 지역, 저소득층이 많이 거주하는 지역. 주거지 이동이 외로움 증가
건강 요인	빈약한 건강상태. 건강에 대한 자기인식이 낮은 노인이 외로움이 더 큼
사회관계 요인	사회적 상호작용할 수 있는 사람(어려운 문제 해결 등)의 수와 빈도, 대인관계, 사회관계의 질에 대한 인식 (친한 친구가 있다, 사회관계 질이 높다는 인식). 즉 접촉의 양(사회적 관계의 크기)과 질(접촉과 관계에서의 만족감과 충족감) 모두 중요한 요인

출처 : 강대선 외(2021), 308-310쪽 내용을 참조

○ 사회적 질병으로서 외로움은 무의식적이며 비자발적으로 일어나는 사회적 관계의 단절에 따른 고통의 경험을 말함. 따라서 외로움을 해결하는 방안은 사회적 관계를 회복할 수 있도록 도와주어 사회적 통합감을 갖도록 하는 데 있음

2 외로움 대응 정책 사례

국외 사례

○ 국가적으로 외로움 해결정책을 추진한 것은 영국이 선두주자임. 세계 최초로 외로움부를 창설하였는데, 한국의 문화체육관광부에 해당하는 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관이 외로움부 장관을 겸직함

○ 문화 분야 부처가 역할을 담당하고 장관이 겸직한다는 사실에서 알 수 있듯, 영국을 비롯한 유럽에서의 외로움 정책은 문화·여가 활동을 통한 사회적 관계 강화, 이른바 연결사회를 통하여 문제를 해결 하겠다는 것이 주요 방향임

○ 일본은 사회복지 영역에서 고독사, 은둔형 외톨이 문제 등을 완화하는 정책을 추진함

국가	주요 정책 및 사업
영국	• 2018년 세계 최초 '외로움부(고독부)' 창설. 디지털·문화·미디어·스포츠(DCMS) 부처(한국 문화체육관광부)가 외로움부 역할(장관 겸직) - 영국의 외로움 정의: "각자가 원하는 양질의 사회적 관계 불일치에서 비롯된 주관적이고 반갑지 않은 감정" • 2018년 10월 "연결사회: 외로움 해결전략" 보고서에서 사회적 연결 강조 • 대표사업으로서 사회적 처방: 1차 의료기관(General Practics)에서 외로움 호소하는 사람에게 의사들이 약물 처방 대신 문화 프로그램 참여나 동호회 가입 등 사회적 교류 활동을 제안하는 '사회적 처방' 실시 • 우편 업무가 줄어든 우체국 집배원이 우편물 돌리며 외로운 사람(1인 가족 등)을 방문, 말동무 서비스를 해주는 시범운영. 커뮤니티 카페, 예술작업실, 정원공간 등 대면 대화 장소 조성 제공

국가	주요 정책 및 사업
스코틀랜드	• 2018년 12월 "스코틀랜드 외로움 대응 전략" 발표(1차 전략 8개년 계획(2018~2026), 2년마다(2020, 2022, 2024) 진행상황 점검) • 국가실행그룹(공공·민간·제3섹터)이 총괄, 고령자와 평등을 위한 장관이 위원장, 다른 부처와 연계·조정 담당 • 외로움 대응 전략의 비전 : 연령, 생애단계, 환경 또는 정체성과 상관없이 모든 사람이 의미있는 관계를 발전시킬 수 있는 기회를 가진 스코틀랜드 • 영국과 마찬가지로, 강력한 사회연결망의 형성 강조: 관계형 사람 중심의 접근으로 건강과 복지 향상, 환경 개선, 교통접근성 강화로 사회적 고립과 외로움을 방지하려고 노력
일본	• 고독사 문제와 히키코모리로 불리는 은둔형 외톨이 문제에 초점 • 주요사업 : 2008년 후생노동서 '살핌' 사업(커뮤니티 조성 사업), 2009년부터 진행된 '안심생활창조'(일상의 도움 지원사업). 전화 상담 등 • 은둔형 외톨이 지원 정책 : 1999년부터 은둔형 외톨이 지역지원센터 설치 및 운영. 아동 대상의 마음의 친구 방문 지원 등

출처 : 서울연구원(2019), 부산여성가족과 평생진흥원(2020), 언론보도 내용을 참조하여 재구성

부처 사례

○ 2018년「건강가정기본법」일부개정안(1인 가구 지원법)이 통과되고, 2021년에「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」이 제정되며 사회적 고립 관련 정책을 추진함

○ 고독사 및 은둔형 외톨이에 집중하는 일본 정책처럼 한국에서도 고독사 예방 및 관리를 중심으로 정책이 추진되었으나, 최근에는 문화체육관광부가 영국·스코틀랜드 사례처럼 외로움의 대응으로서 사회적 관계망을 강조하는 정책을 구상함

구분	주요 정책 및 사업	
관계부처 합동	• 관계부처합동으로 제1차 고독사 예방 기본계획(23~27) 수립 및 시행을 통해 4대 추진전략 13개 핵심과제 추진	
	고독사 위험군 발굴 및 위험정도 판단	- 인적안전망 등을 활용한 고독사 위험군 발굴 - 복지사각지대 발굴시스템과 연계한 고독사 위험군 발굴 - 고독사 위험정도 판단도구 개발
	사회적 고립 해소를 위한 연결강화	- 지역주민 간 연결을 촉진하는 지역공동체 공간 조성 - 사회관계망 형성을 통한 지지체계 구축 - 정보통신기술(ICT)을 활용한 연결 및 안부확인
	생애주기별 서비스 연계지원	- 청년 위험군을 위한 정서 및 취업지원 - 중장년 위험군의 일상생활 문제 관리 및 지원 - 사망자·유가족 등에 대한 사후지원
	고독사 예방 및 관리 정책 기반 구축	- 고독사 예방관리 수행체계 구축 - 지역주도형 서비스 신설 지원 - 고독사 예방 법·제도 개선 및 인식강화

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">주요 정책 및 사업</th></tr>
<tr><td>여성가족부</td><td colspan="2">● 제4차 건강가정 기본계획(2021~2025), 제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027)에 1인 가구의 사회적 관계망 형성지원 강조와 함께 지역가족센터(전국 244개) 통해 돌봄과 친밀성 욕구 대응 사업 확대
<table>
<tr><td rowspan="4">생애주기별</td><td>청년</td><td>- 1인 가구 주도의 사회관계망 플랫폼 활성화
- 정서·경제·생활 유지 등 사회진입예정자 독립생활 준비 교육</td></tr>
<tr><td>중장년</td><td>- 일상생활 유지를 위한 서로 돌봄 및 생활 나눔 등
- 이혼 등 홀로서기를 위한 심리상담 및 교육
- 성공적인 노후생활을 위한 생애 후반기 진입 준비 교육</td></tr>
<tr><td>노년</td><td>- 독거노인 맞춤 돌봄서비스, 고령자 상호 간 돌봄자원봉사 지원
- 노년준비 교육(심리상담, 인생 되돌아보기 등)</td></tr>
<tr><td>공통</td><td>- (상담) 당사자 및 원 가족 심리·정서 및 상담 지원
- (관계) 고독·고립 방지 위한 사회적 관계망 형성 지원
- (돌봄) 질병·위기상황 시 병원동행, 단기 가사·간병지원
- (교육) 일상생활·자기개발·관계개선 교육</td></tr>
<tr><td colspan="2">여성</td><td>- 안전한 생활여건 마련을 위해 대상범죄 예방체계 확충
- 위기상황 발생 시 즉각 대응 시스템 강화(cctv, 여성 안심 앱, 112·119 상황실 즉시 연계·지원하는 스마트시티 통합플랫폼 연계망 구축·확산, 취약지역 발굴 및 환경개선 등)</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>문화체육관광부</td><td colspan="2">● 연결사회 지역거점 프로그램 개발·운영
<table>
<tr><td>사업 목적</td><td>- 외로움·사회적 고립감을 약물치료 영역이 아닌 사람과 사람 간의 소통, 지역사회와 개인의 촘촘한 연결 및 인문, 문화예술, 체육, 관광 등의 문화자원과 연계하여 대상자의 사회적 관계를 회복</td></tr>
<tr><td>사업 내용</td><td>- 연결사회 지역거점 프로그램 개발·운영 지원(5개 지역): 주민 사회적 연결성 실태조사, 연결사회 지역거점 운영 프로그램 사례발굴 및 모델방안 연구, 연결사회 정책포럼 등 진행
- 2023년 지역별 선정 기관 지원금 : 평균 170백만원</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

지역 사례

○ 지역에서도 유럽형 외로움 해결정책 모델보다 고독사 등을 해결하는 방식의 특정 계층에서 사회서비스를 제공하는 일본의 정책 모델을 적용함. 코로나 팬데믹을 거치면서 최근 들어 외로움 조례를 별도로 제정하고 종합대책을 추진하려는 지역이 나타남

- 1인 가구 지원, 고독사 예방 등의 조례가 전국 100여 개 지역에서 시행. 사업 역시 사회복지 및 여성가족 분야에서 1인 가구, 고독사 대응 중심으로 추진

시도	정책범주	정책대상	지원조례의 주요정책 내용
충북	사회적 고립가구	이웃, 친구관계가 단절되었거나 단절되어가는 가구	● 고독사 예방시행계획 수립(매년) ● 사회적 고립가구 및 고독사 위험자 실태조사 ● 사회적 고립가구 및 고독사 위험자 지원사업(조기발견, 상담 및 심리치료, 정기적 안부확인 및 정서적지지, 긴급 의료돌봄, 응급안전서비스, 복지서비스 지원, 방문간호서비스, 고독사 예방 정보제공 및 교육, 주민모임등 사회적 관계형성 지원, 지역사회 민간자원 발굴 및 연계 등)

시도	정책범주	정책대상	지원조례의 주요정책 내용
서울	사회적 고립청년	사회참여에 어려움이 있거나, 1년 이상의 장기 미취업 등으로 집 등의 한정된 공간에 고립된 19세~39세 청년	• 고립청년 지원 기본계획 수립(5년) • 고립청년 발굴 및 실태조사 • 고립청년 지원사업(고립청년 사회성 향상 지원, 고립청년 및 가족 대상 심리, 정서지원사업, 사회참여 및 활동지원사업, 자조모임 및 네트워크 구축 지원사업, 맞춤형 일자리 지원사업 등)
대전	고독사 위험가구 및 사회적 고립가구	고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있는 사람, 가족·친척·친구·이웃관계가 단절되었거나 단절되어 가는 가구	• 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원 실태조사(5년) • 고독사 예방 및 사회적 고립가구 시행계획 수립 • 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원(상담 및 심리치료, 방문간호, 예방교육 및 홍보, 사회안전망 구축, 복지서비스 연계 등)
경북		고독사위험자 및 사회적 고립가구 건강상태, 경제상태, 사회적 관계 접촉빈도 등이 취약한 사람 사회복지·행정기관 등을 통해 발굴된 고독사 위험자	• 고독사 예방 시행계획 수립 • 고독사 원인 및 실태파악을 위한 실태조사(5년) • 고독사 지원사업(고독사위험자 조기발견, 심리상담 및 치료, 긴급의료지원 및 돌봄, 방문간호, 사회적 고립예방을 위한 주거, 일자리 등 맞춤형 지원사업 연계, 고독사 예방 교육 및 홍보, 주민참여모임 등 사회적 관계 형성 및 정서지지 강화, 지역사회 민간복지자원 발굴 및 연계)
전남	은둔형 외톨이	집이나 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 생활하여 정상적인 사회활동이 현저히 곤란한 사람(은둔형 외톨이와 그 가족)	• 은둔형 외톨이 현황파악 실태조사(5년) • 은둔형 외톨이 지원 기본계획(5년) • 은둔형 외톨이 지원사업(은둔형 외톨이 발견 및 상담, 조사 및 연구, 교육 및 직업훈련, 문화예술 및 체육활동 지원, 자조모임지원, 은둔형 외톨이 및 가족에 대한 상담, 교육)
전북	고독사 위험가구	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 사신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음	• 고독사 위험 예방 및 보호를 위한 시행계획 수립(매년) • 고독사위험자 조기발견을 위한 현황조사(매년) • 고독사위험자 지원(고독사 위험자 조기발견, 심리상담 및 치료, 긴급의료 및 돌봄, 응급안심서비스, 사회적 고립예방을 위한 주거 및 일자리 연계, 방문간호, 교육홍보 및 상담, 사회적 관계망 형성 및 정서지지강화, 정부 및 민간연계사업 활성화 등)

○ 외로움과 직접적으로 관련된 사업은 경상북도의 'K-외로움 대책사업', 강원도 횡성군의 외로움공감단 베프 프로그램 등이 있음. 부산에서는 최초로 외로움 관련 조례를 제정하고 관련 연구를 진행하였음

시도	주요 정책 및 사업
경북	• 외로움대책팀 설치, 외로움 실태조사, 외로움 척도 개발 등 추진 • K-외로움 대책 사업 - 외로움으로 어려움 경험하는 군민에게 사회적 관계 형성과 소통회복의 기회를 제공하기 위하여 지역사회 내 심리적 공동체를 조성하기 위한 사업 - 대화기부 운동 챌린지: 일상의 소소한 대화를 통해 외로움을 극복하는 프로그램. 대화 요청자는 본인 얘기를 전달하고 대화 기부자의 관심과 조언으로 위안을 받는 방식 - (고령군) 청년 고민상담소, 외로움회복지원프로그램 '노크노크 토크토크' 등
서울	• '1인 가구 특별대책추진단' 구성, '서울1인가구 포털 사이트' 운영, '1인 가구 지원센터' 운영 - (1인 가구 특별대책추진단) 3대 원칙(맞춤·융합·공감), 4대 분야(건강·범죄·고립·주거) 안심정책 추진 - (서울 1인 가구 포털) 1인 가구 지원사업 망라한 포털 운영, 참여 독려 - (1인 가구 지원센터) 1인 가구 대상 온·오프라인 전문심리상담, 1인 특화 프로그램 개발 및 진행, 1인 가구 맞춤 필요 생활과 정책 정보 제공

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

시도	주요 정책 및 사업
세종	• 전국 최초 '외로움전담관' 신설 – 소속 공무원의 잇단 극단적 사건 이후 전국 최초로 2023년 6월부터 시장 직속 기구로 외로움전담관 신설(4급 상당 전문임기제 채용)
횡성	• 외로움공감단 베프 지역복지활동 프로그램 운영 – 2020년 7월 횡성군 외로움정책팀 신설 – 주민 주도 '외로움공감단 베프' 지역복지활동가 102명 양성. 9개 읍면 1,356가구(횡성 인구의 2.9%) 전수·기획 조사하여 276명의 외로움 취약층 발굴, 이들 대상 자조모임 추진 및 베프 사랑방 프로그램 운영

출처 : 언론보도 내용을 참조하여 재구성

3 사회적 관계 수준과 정책 방향

전북도민의 사회적 관계 수준[2)]

○ 몸이 아플 때 도움을 받을 수 있는 사람: '있다' 76.3%, '없다' 23.7%
– 남성이 여성보다 근소하게 응답비율이 높았으며, 만18~20대의 '있다' 응답비율이 84.2%로 가장 높은 반면, 만30대는 63.2%로 가장 낮음

○ 돈이 필요할 때 가족 제외하고 도움받을 수 있는 사람: '있다' 65.1%, 없다 34.9%
– 남성이 여성보다 근소하게 응답비율이 더 높음

○ 반려동물 여부: '없다' 76.3%, 키울 경우 '개' 19,5%, '고양이' 5.7%, '기타' 0.8%
– 항목별로 여성과 남성의 응답비율에 근소한 차이가 있으나, 전체 응답경향과 동일함

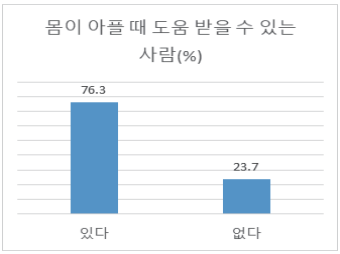
○ 이웃과 도움을 주고받는다: '도움을 주고받는다' 43.2%, '보통이다' 40.7%
– 만60대 이상이 이웃과 도움을 주고받고 있음이 49.0%로 가장 높았고, 만50대 47.2%, 만40대 42.0%로 연령대가 높을수록 이웃과 상호관계가 긍정적인 것으로 나타남

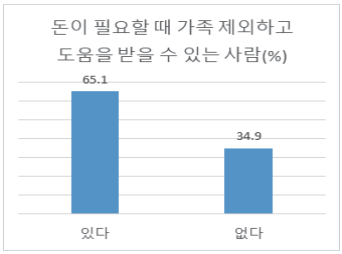
○ 이웃집과 자주 왕래하는 편이다: '보통이다' 33.6%, '그렇다' 31.3%, '그렇지 않다' 21.3%, '전혀 그렇지 않다' 10.2%, '매우 그렇다' 3.6%
– 자주 왕래하는 편이라고 생각하는 비율이 34.9%로 가장 높게 나타났으나, '보통이다' 33.6%와 근소한 차이를 나타남. 가장 왕래가 잦은 편이라고 응답한 집단은 만60대 이상 집단(자주 왕래한다 48.5%)이며, 만30대가 20.5%로 가장 낮음

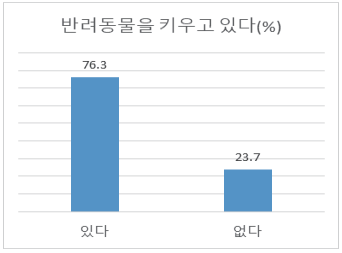
2) 전북연구원, 2023, 「전북도민 행복지표 연구」의 주요 조사 결과를 재구성함

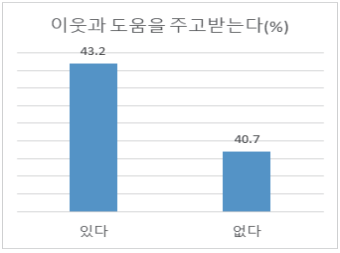
사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

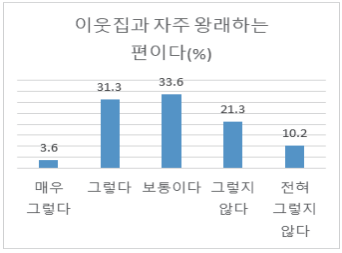
전북 행복지표의 주요 결과







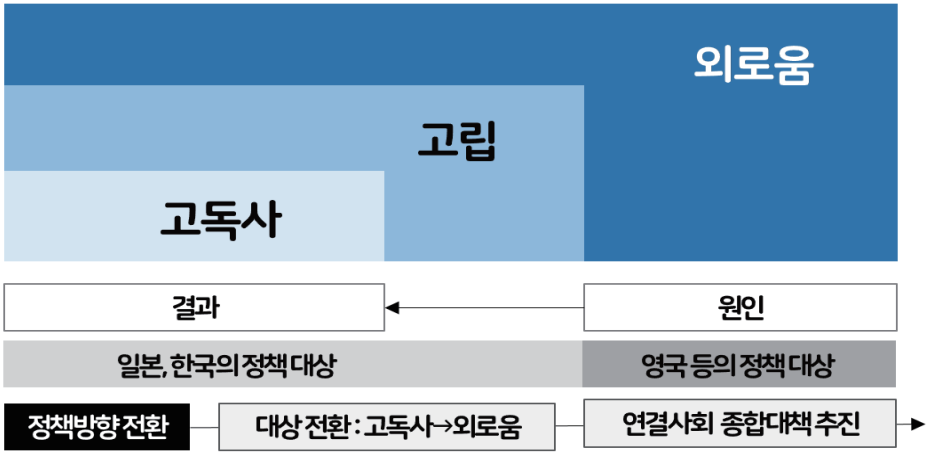




외로움 대응 정책 방향

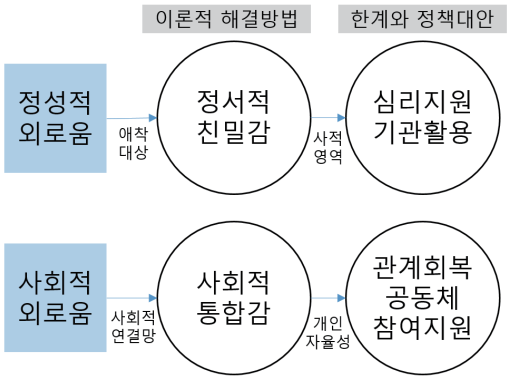
○ 첫째, 외로움에 대한 대응은 상담과 치료라는 일차적 접근이 아니라 지역사회 공동체를 활용하여 외로움을 느끼는 사람들이 지역사회 내에서 일상적으로 살아갈 수 있는 시스템, 즉 연결사회를 만들어내기 위한 정책적 접근이 필요함

○ 둘째, 우리나라는 일본의 고독사 정책을 적용하여 사회복지 분야에서 노인, 1인 가구 등 특정한 계층을 대상으로 사회서비스를 제공함. 영국 등에서는 모든 국민을 외로움 정책의 수혜자로 설정하고, 문화·여가 활동을 주요 사업으로 추진함. 외로움 정책 수혜자를 국민 전체로 확대함과 동시에 사회적 관계 강화를 위하여 영국 정부처럼 문화 분야를 핵심 정책 대상으로 설정하여 공동체 회복을 주요 목표로 삼아야 함



사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

○ 셋째, 고독사 등 외로움의 결과로서 사회문제를 해결하는 서비스와 더불어 외로움에 따른 사회문제화 이전에 예방과 치유를 지원하는 이원화된 전략이 필요함. 또한 외로움 유형 및 외로움의 위험 정도에 따른 차별화된 정책 구상이 필요함



〈외로움 대응 이원화 지원체계〉

		의지할 상대가 없어 쓸쓸한 상태 (사회적 지지 부재에 따른 외로움)	
		경험	비경험
타인으로부터 소외감을 느끼는 상태 (사회적 소속감 부재 및 배제의 감정)	경험	우선 관심군	관심군
	비경험	관심군	비대상

〈자기보고식 질문에 따른 정책의 관심군 유형화〉

출처 : 서울연구원, 2019에서 전재(轉載)

○ 넷째, 각 분야의 유사사업을 연계하는 통합적 접근, 민간의 다양한 자산(asset, 예술활동, 신체활동, 학습, 자원봉사, 친교·자조모임 등)을 연계하여 민관 협력의 지속가능한 생태계를 만들어야 함

○ 다섯째, 1개 부서의 업무가 아니라 전북도 전체 부서가 합동으로 정책을 수립·추진하는 청년정책처럼 외로움을 예방·치유하는 종합대책을 부서 합동으로 수립·추진해야 함

4 연결사회 전북을 위한 과제

조례 제정

○ 외로움, 고독, 고립과 관련한 시·도 조례(2023.8.31. 기준 30개)는 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제정 이후 이를 준용한 조례, 사회적 고립 1인 가구 또는 청년·노인 등 특정 계층 대상의 조례 등임. 고독사, 은둔형 외톨이 등을 해결하려는 일본 정책 방향처럼 사회복지 측면에서 고독사 등 사회문제를 예방하는 조례가 대부분임

○ 특정 계층이 아닌, 지역주민 전체를 대상으로 예방적 차원에서 '외로움'을 직접적인 대상으로 삼는 조례는 부산(외로움 치유와 행복 증진 조례, 2019.5 제정)과 경북(외로움 극복 및 예방 지원 조례, 2022. 9 제정) 조례임

○ 전북에는 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 「고독사 예방 및 관리 조례」만 제정됨. 특정 계층을 대상으로 하는 조례 제정이 필요하나, 외로움은 전북도민 모두에 해당하는 사회적 질병이며, 이를 예방하는 정책이 필요하다는 점에서 부산·경북 사례를 참조하여 외로움 예방·치유와 연결사회 구현에 관한 조례 제정이 필요함

시도	외로움, 고독, 고립 관련 조례
서울(3)	사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례, 사회적 고립 청년 지원 조례, 고독사 예방 및 사회적 고립 가구 안전망 확충 조례
부산(4)	**외로움 치유와 행복 증진 조례,** 1인 가구 지원 조례, 고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원 조례, 독거 노인 지원 조례
대구(2)	고독사 예방 및 관리 조례, 사회적 고립 청년 지원 조례
인천(2)	고독사 예방 및 관리 조례, 은둔형 외톨이 지원 조례
광주(1)	고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원 조례
대전(1)	고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원 조례
울산(1)	사회적 고립 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례
세종(1)	고독사 예방 및 관리 조례
경기(2)	고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원 조례, 위기 이웃 발굴 지원 조례
강원(2)	사회적 고립 가구 안전망 구축 및 고독사 예방 조례, 농어촌 노인 건강 장수 활동 지원 조례
충북(1)	사회적 고립 가구 안전망 확충 및 고독사 예방 조례
충남(1)	고독사 예방 및 사회적 고립 가구 지원 조례
전북(1)	고독사 예방 및 관리 조례
전남(2)	고독사 예방 및 관리 조례, 은둔형 외톨이 지원 조례
경북(3)	**외로움 극복 및 예방 지원 조례,** 고독사 예방 및 사회적 고립가구 지원 조례, 농어촌 노인 건강장수 활동 지원 조례
경남(0)	-
제주(3)	1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례, 홀로 사는 노인 보호·지원 조례, 사회적 고립 청년 밀착 지원 조례

출처 : 자치법규정보시스템에서 '시·도명', '외로움, 고독, 고립' 키워드로 검색된 조례(2023.8.31. 기준)

시도	외로움 관련 조례의 주요 내용
부산	• 부산시민 외로움 치유와 행복 증진을 위한 조례 - (정의) 부산시민이 물리적으로 단절되거나 스스로의 의사와 상관없이 사회적 관계 속에서 느끼는 고독한 감정 또는 이를 위한 고통 - 계획의 수립·시행, 실태조사, 외로움 지표의 개발·활용, 지원사업(연구 및 조사 지원, 아이디어 공모사업, 치유 전문가 양성 교육 및 홍보 등), 외로움 치유센터 설치·운영, 외로움 치유 및 행복 증진 위원회 설치, 협력체계
경북	• 경상북도 외로움 극복 및 예방 지원 조례 - (정의) 경북도민이 물리적 또는 정서적으로 단절되어 사회적 관계 속에서 혼자라고 느끼는 우울한 감정 또는 이로 인한 고통 - 외로움 극복 및 예방 계획의 수립·시행, 실태조사, 외로움 척도의 개발, 지원사업(연구 및 조사, 아이디어 공모, 전문가 양성 교육 및 홍보), 외로움대책위원회 설치, 협력체계 구축

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

지원체계 구축

○ (전담부서) 부서 합동으로 정책을 수립·추진하되, 영국 사례처럼 외로움 정책 전담부서로 문화체육관광국을 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 외로움에 대한 전담부서는 영국 사례처럼 문화체육관광국이 담당하고, 고독사 및 1인가구 등 외로움 관련 하위 분야 사업은 기존 업무 부서가 담당

○ (지표개발, 실태조사) 생애주기별, 외로움 위험 정도별 예방·치유 지원정책을 추진할 수 있도록 전북도민의 외로움 실태를 파악하는 지표를 개발하여 정기적으로 실태를 조사하고, 단계별 정책목표(외로움 수준)를 설정하여 연차별로 관리해야 함
- 스코틀랜드의 지표 사례 : 교류하는 장소, 외로움, 아동의 웰빙과 행복, 긍정적 관계를 유지하는 아동, 정신적 웰빙, 문화활동 참여, 아동과 청년에 대한 신뢰, 육체적 활동

○ (지원센터, 매개인력) 지역의 자산과 외로움 대상을 연계하는 업무를 담당할 권역별 외로움 예방·치유센터(거점)를 운영하고, 외로움을 예방·치유할 매개인력(사회적 관계 강화)을 양성하여 활동을 지원함
- 사회복지인력, 평생교육인력, 지역문화인력, 생활체육인력, 농업·숲·해양 치유인력 등 기존 전문·매개인력을 활용하여 외로움 관련 사회적 처방 활동가로 양성

○ (기본계획) 가칭 '전북특별자치도 외로움 예방·치유 및 연결사회 구현 기본계획'을 수립하고 연차별 시행계획을 수립·시행하여 종합적이고 체계적인 정책을 추진하여야 함

○ (협력체계) 사회적 외로움에 대응하기 위해서는 지역사회와 기업 등 민간 영역의 적극적인 참여가 중요하므로 기존의 공적 인프라를 중심으로 기업과 지역사회가 연결되는 중층적인 지원체계를 구축함

지원사업 발굴

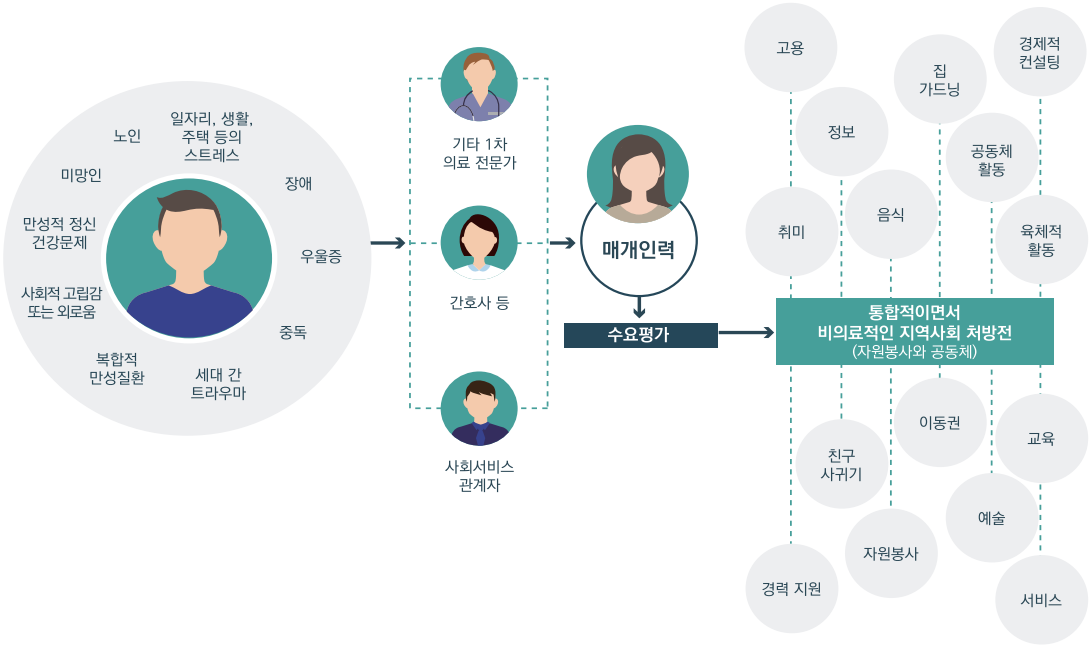
○ 타 지역 사례와 유사 사업 사례를 참조, 외로움을 예방하기 위한 사회서비스 사업을 개발하고, 외로움 실태조사와 자기질문식 보고를 통하여 파악된 고위험 집단에 대한 지원사업을 발굴·추진함
- (타 지역 조례 사업 사례) 외로움 원인 및 치유 등에 관한 연구 및 조사 사업, 외로움 문제 해결을 위한 아이디어 공모사업, 치유 전문가 양성 및 홍보 사업
- (부산시 관련 연구 사례) 가족관계 강화(가족 참여 프로그램, 가족 해체 관련 상담 서비스), 주거환경 개선(다양한 사회주택 공급), 경제적 자립 지원(재무 컨설팅), 사회적 관계 형성(카페·마트 등 일상 공간을 활용한 대화 서비스, 친구 대여 서비스, 반려동식물·로봇 등 외로움 케어산업 활용 서비스)

○ 지역자산과 외로움 정책 대상을 연계하여 사회적 관계망을 강화하는 방식의 전북형 '사회적 처방' 사업모델을 개발하고, 시범 사업 후 국가 사업화를 추진함

- 사회적 처방 운영 기관(예: 문화재단, 체육회, 평생교육기관, 사회복지지관 등) 선정, 병·의원 연계 시범사업 체계 구축, 연구개발 통한 프로그램 개발과 운영
- 의료보험 연계 방안을 마련하여 시범 적용

영국의 사회적 처방 개념과 사례

- (개념) 의사, 간호사, '자원연계 실무자' 등 일차의료 종사자들이 환자와 지역사회가 보유한 비의료서비스 '자산(asset, 예술활동, 신체활동, 학습, 자원봉사, 친교·자조모임 등)'을 연결해주는 서비스
- (활동가) ① 공동체에 참여하거나 새로운 취미활동을 시작하도록 도와주고, 사회의 일원으로 활동할 수 있도록 지원. ② 정신·육체적 건강을 회복할 수 있도록 맞춤형 도움 제공. ③ 기술을 배워 취업할 수 있도록 관련 지원 프로그램 등과 연계



- 영국 Eden project 정원 문화개발과 활성화 사례
  - 지역병원과 함께 자연에서 정원 활동을 통한 치유기법. 정신건강 회복을 목적으로 운영. 우울증, 당뇨, 심혈관질환 등으로 고통받는 주민에게 가드닝과 걷기로 운영되는 사회적 처방. Walking group, Eden Lunch, Horticultural therapy로 구분.
  - 정신적 문제 관련 사회적 처방으로는 Vounder Garden 프로그램 운영. 이 과정은 원예전문가(Horticulturist)가 프로그램을 주도하며, 주 1회 12개월 운영
  - St Austell Healthcare 시범 연구는 12주간 94% 참가자가 삶의 질 개선을 경험

출처 : 언론보도 및 관련 사이트 자료를 참조하여 재구성

○ 민관 협력의 지속가능성 확보를 위하여 SIB(사회성과 보상사업) 방식의 외로움 해결 사회적 처방 프로그램을 실행함

- 사회적 고립 감소를 위한 독자적인 사회성과 보상사업(SIB)을 발굴하거나, 보건복지부의 '지역사회서비스 투자사업'을 활용하는 방안을 검토

사회적 질병 '외로움'과 사회적 처방 '연결사회'

영국(우스터셔주)의 사회적 고립 감소 SIB(사회성과보상사업) 사례

- 수행기관 : 에이지 유케이(Age UK; 노인 복지를 위한 자선재단)
- 투 자 자 : 네스타임팩트투자(Nesta Impact Investments), 케어앤웰빙펀드(Care and Wellbeing Fund), 에이지 유케이(Age UK)
- 보 상 자 : 영국 국무조정실 사회성과보상펀드 등
- 운영기관 : 소셜파이낸스(Social Finance Ltd.)
- 주요내용 : R-UCLA 외로움 지수를 활용, 50세 이상 3,000명 중 외로움 고위험군을 선정, 자원봉사자 도움을 받아 친구 맺기, 그룹 활동, 사별 증후군 극복 같은 활동을 진행
- 평가기관 : 런던정경대(London School of Economics and Political Science)
- 성 과 금 : R-UCLA 외로움 지수 목표 달성 시 2회 평가(사업 시행 후 6개월, 18개월) 참가자 한 명당 각각 460파운드, 240파운드 지급

〈참고문헌〉

강대선·오영란·조혜정·김혜정. (2021). 성인기 연령집단별 외로움에 영향을 미치는 관련요인 연구: 부산시민을 대상으로. NGO연구, 19(2): 301-337.
부산여성가족개발원. (2020). 부산 시민의 외로움 실태 및 예방을 위한 지원 방안. 연구보고서(김혜정·박혜림)
서영석·안수정·김현진·고세인. (2020). 한국인의 외로움(loneliness): 개념적 정의와 측정에 관한 고찰. 한국심리학회지, 39(20): 205-247.
서울연구원. (2018). 세계도시동향: 사회적 처방 프로그램으로 시민건강 증진(영국 런던시).
서울연구원. (2019). 외로움은 개인만의 문제 아닌 사회적 질병, 사회적 관계 고려 공동체 지원 다각화 필요. ISSUE PAPER(신인철·최지원).
송인주·고선규·박선영. (2018). 고독사 위험 고립가구 특성과 지원 모형 연구. 서울시복지재단
장세길. (2022). 지역문화의 반격, 위험에 맞서다. 놀지출판사.
정한울. (2018). 사회적 고립과 외로움 인식 보고서. 여론속의 여론. 한국리서치 월간리포트, 2018.4.
최현영·이동혁. (2016). '홀로 있음'에서 고독과 외로움 간의 차이 탐색. 청소년학연구, 23(1): 77-103.
한병철. (2012). 피로사회(김태환, 역). 문학과지성사.
황수진·홍진표·안지현·김명현·정서현·장혜인. (2021). 외로움과 사회적 고립 척도의 개발 및 타당화 연구. 대한신경정신의학회지, 60(4):291-297
Townsend, P. (1973) Sociological explanations of the lonely. In P. Townsend (Ed.), The Social Minority (pp. 240-266). London: Allen Lane.
Perlman, D., & Peplau, L. A.(1981). Toward a Social Psychology of Loneliness. In R. Gilmour, & S. Duck (Eds.), Personal Relationships: 3. Relationships in Disorder (pp. 31-56). London: Academic Press
De Jong-Gierveld J, Kamphuls F.(1985) The development of a Rasch-type loneliness scale. Appl Psychol Meas 9:289-299.
Sullivan, H. (1953). The interpersonal theory of psychiatry. N.Y.: Norton.
Vincenzi H, Grabosky F.(1987) Measuring the emotional/social aspects of loneliness and isolation. J Soc Behav Pers 2:257.

The Need for Comprehensive Measures to Combat Loneliness: Fostering Social Relationships and a Connected Society in Jeonbuk

Jang segil, Research Fellow

Loneliness, described as a social disease and a threat to today's society, refers to the painful experience that can result from the unconscious and involuntary severance of social relationships. The UK government describes loneliness as an epidemic and is trying to solve the problem of loneliness by establishing the world's first ministry of loneliness to strengthen social relationships. In Japan, policies focusing on social welfare domains are implemented to alleviate various related issues, such as reclusive loners and lonely deaths. Similarly, Korean policies also have focused on preventing and managing lonely deaths. Recently, the Korean Ministry of Culture, Sports and Tourism is designing policies stressing the significance of social networks as a response to loneliness, following the example of Scotland, which has seen success with such policies.

The solution to loneliness should aim to help restore social relationships to achieve social integration. Instead of targeting specific subgroups' problems, such as lonely deaths, policy should focus on creating a connected society that establishes social relationships among the public.

We propose the following policies. First, an ordinance supporting projects to prevent and cure loneliness is required that considers all residents in Jeonbuk province, not only particular subgroups, such as single-person households or those vulnerable to lone deaths. Second, a multi-layered support system is needed. For example, the department of culture should be dedicated to creating and implementing loneliness policies. As part of this, loneliness indicators for Jeonbuk should be developed and managed through fact-finding surveys. A support system should also be established that promotes public-private cooperation. Third, social intervention programs for Jeonbuk should be developed to reduce social loneliness, and the programs should be in the form of a Social Impact Bond (SIB) for sustainability.

Key words
loneliness, connected society, social intervention programs, Jeonbuk

iSSUE BRIEFING vol.286

The Need for Comprehensive Measures to Combat Loneliness: Fostering Social Relationships and a Connected Society in Jeonbuk

Jang segil , Research Fellow

Jthink Jeonbuk Institute

발행인_이남호 발행처_전북연구원

※ 이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.
※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

9 772508 688004 10
ISSN 2508-688X