

## GLOBAL TREND

# 세계지방자치동향

### 미국

- ▶ 뉴욕 청소년 정신건강 안전망 B-HEARD 프로그램

### 미국

- ▶ 미국 펜실베니아 주 청년 정신건강 지원사업

### 일본

- ▶ 일본 히키코모리 지원의 변천과 시사점

### 프랑스

- ▶ 청년 자립도를 위한 지방 정부의 역할: 프랑스 브르타뉴 지방 청년 지원 사례

### 한국

- ▶ 은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원을 위한 자치단체 조례 제정 현황과 과제

### 한국

- ▶ 고립·은둔 청년지원정책: 서울형 고립 은둔 청년지원 5대 혁신 사례



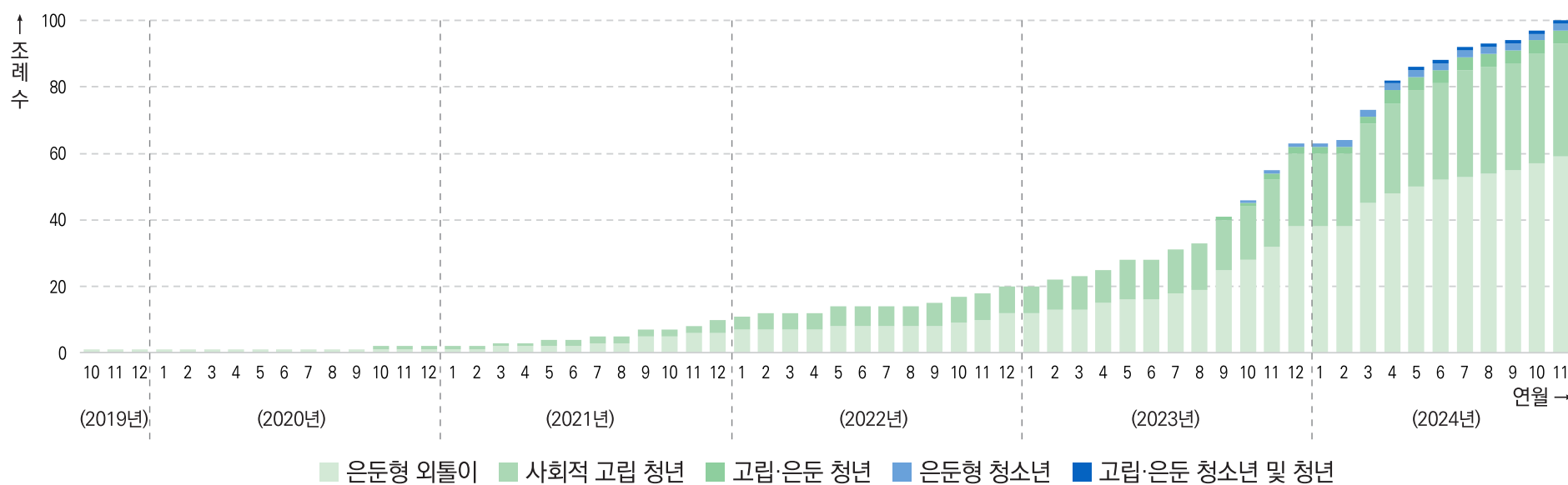
# 은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원을 위한 자치단체 조례 제정 현황과 과제

## 은둔형 외톨이의 출현과 사회문제

- 1998년 IMF 경제위기를 겪으면서 장기적인 경기침체, 실업률 증가 등과 함께 일본의 히키코모리와 비슷한 특징을 보이는 은둔형 외톨이들이 우리 사회에서도 나타나기 시작
  - 1990년대 초반에 일본에서 히키코모리가 출현했을 때만 하더라도 일본의 특수한 문화적 현상으로 여겼으나, 일본에서만 나타나는 현상은 아니라는 인식이 제기
  - 초고속 인터넷망이 세계적으로 최고 수준의 보급률을 보이면서, 환경적으로 은둔형 외톨이가 급증할 수 있는 위험성은 더욱 증가
- 2000년대 초반에 들면서 은둔형 외톨이의 존재와 실체에 대해 알려지기 시작
  - 이시형(2001)의 은둔형 외톨이에 관한 연구는, 우리나라에도 일본과 같은 청소년과 청년이 상당수 존재한다는 것을 처음으로 밝힘(김혜원 등, 2021: 18에서 재인용)
    - \* 은둔형 외톨이의 절반 이상이 사춘기가 시작되는 청소년 시기에 나타나고, 이들의 문제점으로는 우울 증상, 대인공포, 자기혐오, 퇴행, 공격 성향 등이 두드러지는 것이라 설명
- 2005년 KBS <추적 60분> 프로그램에서 '나는 방에서 나오고 싶지 않다'라는 제목으로 그 실태가 방영되면서, 은둔형 외톨이에 대한 사회적 관심이 집중되기 시작
  - 영상을 통해 충격적인 실태를 확인하며, 우리 사회에 은둔형 외톨이가 분명하게 존재하고 그 상황이 심각함에 대해 인지하는 계기를 마련
- 사회적·경제적·문화적 이유로 일정 기간 이상을 외부와 단절된 상태에서 집이나 한정된 공간에 생활하여 일상생활이 현저히 곤란한 은둔형 외톨이는, 고독사 문제와 함께 사회적 문제로 대두되고 있음
  - 우리 사회에 숨어 고립된 생활을 하는 은둔형 외톨이는 개인이나 가족의 노력만으로 변화가 쉽지 않음
- 은둔형 외톨이 당사자인 개인의 노력과 가족의 애정 및 지지는 물론이고, 사회의 다양한 인적·물적 지원이 이루어져야 함
  - 지역사회는 학교, 가정 등과 연계하여 은둔형 외톨이가 될 수 있는 위험군을 찾아 조기에 개입해 이들이 혼자 아파하지 않도록 예방과 대책을 마련할 필요성이 있음
  - 또한 개인적인 특성을 고려한 교육 지원, 취업 지원, 자립 지원 및 상담 등을 통해 은둔형 외톨이가 다시 우리 사회의 구성원으로 건강하게 성장해 나갈 수 있도록 체계적인 지원이 이루어져야 함

## 은둔형 외톨이 및 고립 청년을 위한 자치단체의 관심과 지원 조례의 제정

- 위와 같은 배경에서 은둔형 외톨이를 지원하기 위해 자치단체 차원에서 관련 조례가 제정되고 있는 것은, 정책 지원의 근거를 마련하고 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있음
  - 2019년 10월 광주광역시로 시작으로 은둔형 외톨이 지원과 관련한 조례를 여러 자치단체에서 꾸준히 제정하여 2024년 11월 현재 59개의 조례가 있는 것으로 파악
- ‘은둔형 외톨이’ 외에도 이와 유사한 개념으로 ‘사회적 고립 청년’, ‘고립·은둔 청년’, ‘은둔형 청소년’, ‘고립·은둔 청소년 및 청년’ 등의 용어가 조례명에 사용
  - 2020년 10월 서울특별시 양천구가 조례를 제정하며 ‘사회적 고립청년’ 용어를 처음 사용한 이후, 여러 자치단체에서 이를 채택하기 시작해 2024년 11월 현재 이 용어가 사용된 조례 수는 34개인 것으로 파악
    - \* ‘은둔형 외톨이’ 용어가 광주광역시에서 조례명에 처음 사용되고 1년 후에 ‘사회적 고립청년’ 용어가 등장했지만, ‘은둔형 외톨이’를 대체하는 개념은 아니며 두 용어 모두 이후에 제정되는 조례의 이름으로 꾸준히 사용
- 이 외에 유사 용어로 사용된 조례의 수는 2024년 11월 현재 ‘고립·은둔 청년’ 4개, ‘은둔형 청소년’ 2개, ‘고립·은둔 청소년 및 청년’ 1개 등으로 나타나, 위의 두 유형을 통합하면 관련 조례는 2024년 11월 현재 100개로 집계
  - 관련 조례의 수가 1개에서 2개가 되기까지 1년이 소요(2019년 10월→2020년 10월)될 만큼 확산 속도가 더뎠으나, 이듬해(2021년) 12월에 5배인 10개로, 이후 1년 만(2022년 12월)에 2배인 20개로 점진적인 증가를 나타내다 최근 2년 사이(2023~2024년)에 5배인 100개로 크게 증가



자료:법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자료 검색을 통해 작성(검색일:2024.11.23.)

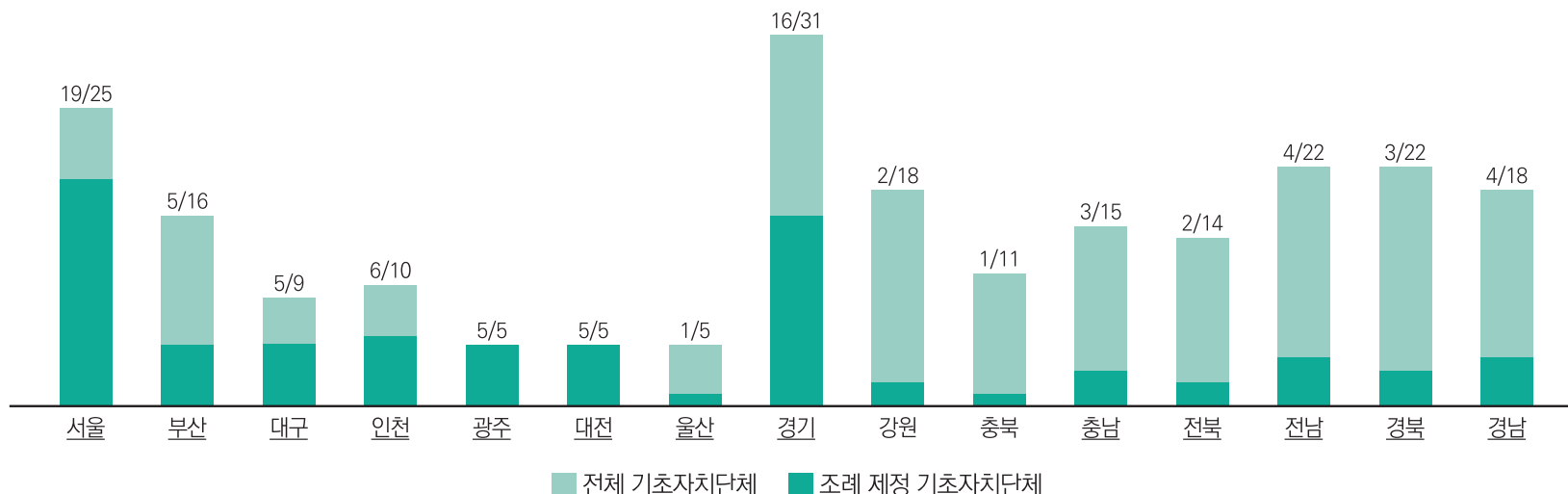
**[은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원 관련 조례 제정 누계 현황(2019년 10월~ 2024년 11월)]**

[은둔형 외톨이 등 지원 대상 유형에 따른 연도별 조례 제정 자치단체 현황(2024년 11월 현재)]

지원 대상	조례 제정 연도	조례 제정 자치단체
은둔형 외톨이	2019년	• (광주) 광주광역시
	2020년	• 없음
	2021년	• (서울) 은평구; (부산) 부산광역시; (광주) 동구, 남구; (전남) 전라남도
	2022년	• (서울) 노원구, 서대문구; (울산) 중구; (인천) 미추홀구; (전북) 전라북도; (경북) 안동시
	2023년	• (서울) 광진구, 동대문구, 종랑구, 강북구, 마포구, 영등포구, 관악구; (대구) 북구, 수성구; (인천) 인천광역시, 연수구; (광주) 서구, 북구; (대전) 대전광역시, 동구, 중구, 유성구, 대덕구; (경기) 광명시, 고양시, 의왕시; (전남) 순천시, 장성군; (경북) 경산시; (경남) 진주시; (제주) 제주특별자치도
2024년	• (서울) 구로구, 금천구; (부산) 서구, 동구, 부산진구, 수영구; (대구) 남구, 달서구, 달성군; (인천) 중구; (광주) 광산구; (울산) 울산광역시; (대전) 서구; (세종) 세종특별자치시; (경기) 경기도, 구리시, 이천시; (충남) 아산시; (전북) 전주시; (경북) 포항시; (경남) 김해시	
사회적 고립 청년	2020년	• (서울) 양천구
	2021년	• (서울) 서울특별시, 성북구; (제주) 제주특별자치도
	2022년	• (서울) 성동구; (대구) 대구광역시; (강원) 원주시; (충북) 청주시
	2023년	• (서울) 서초구, 강동구; (인천) 미추홀구, 부평구, 계양구, 서구; (세종) 세종특별자치시; (경기) 안양시, 광주시; (강원) 태백시; (충남) 충청남도; (전남) 나주시, 고흥군; (경남) 창원시
	2024년	• (서울) 동작구; (부산) 해운대구; (경기) 수원시, 성남시, 남양주시, 오산시, 용인시, 가평군; (충남) 서산시, 당진시; (전북) 고창군; (경남) 밀양시
고립·은둔 청년	2023년	• (서울) 도봉구; (경기) 부천시
	2024년	• (경기) 안산시, 하남시
은둔형 청소년	2023년	• (경기) 경기도
	2024년	• (경북) 경상북도
고립·은둔 청소년 및 청년	2024년	• (경남) 경상남도

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자료 검색을 통해 정리(검색일:2024.11.23.)

- 지원 대상을 기준으로 조례명에 다양한 용어가 사용되고 있지만, 거의 대부분의 자치단체는 1개의 관련 조례를 제정
  - 1개가 아닌 2개의 관련 조례를 제정한 자치단체가 4개\*로 확인되는 점은 주목할 만한 사실로 판단
    - \* ① 인천 미추홀구(은둔형 외톨이, 사회적 고립 청년) ② 세종(은둔형 외톨이, 사회적 고립 청년)
    - ③ 경기(은둔형 외톨이, 은둔형 청소년) ④ 제주(은둔형 외톨이, 사회적 고립 청년)
  - 광역자치단체는 강원과 충북을 제외한 15개 시·도에서 관련 조례를 제정
    - \* 5개 시·도\*\*를 제외한 10개 시·도에서 은둔형 외톨이 대상의 지원 조례를 제정
    - \*\* 서울, 대구, 충남(사회적 고립 청년); 경북(은둔형 청소년); 경남(고립·은둔청소년 및 청년)



주 : <sup>1</sup> 기초의회가 없는 세종과 제주를 제외되었으며, 막대그래프 상단 수치는 '조례 제정 자치단체 수/전체 기초자치단체 수'를 의미  
<sup>2</sup> 한 자치단체에 관련 조례가 2개 이상 제정되었더라도 1개의 자치단체로 산정  
<sup>3</sup> 광역자치단체에 관련 조례가 제정된 경우 시·도명에 밀줄로 표시  
 자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자료 검색을 통해 작성(검색일:2024.11.23.)

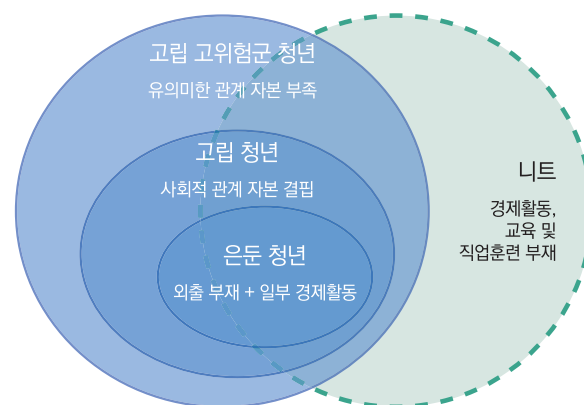
**[은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원 관련 조례 제정 시·도별 기초자치단체 수 현황(2024년 11월 현재)]**

**정책적 시사점과 과제**

- 은둔형 외톨이 및 고립 청년을 발굴하기 위해 조례상에 실태조사를 의무 조항으로 규정할 필요가 있음
  - 지역에 은둔형 외톨이 및 고립 청년이 어느 정도 되는지에 대한 현황 정보는 자치단체 차원에서 매년 실시하는 사회조사를 활용하여 파악할 수 있을 것으로 판단
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년 발굴 시 은둔 및 고립의 정도를 단계별로 구분하여 면밀하게 조사
- \* 2023년 12월 보건복지부가 발표한 <고립·은둔 청년 지원 방안>에서는 '고립·은둔 청년'에 대해 타인과 인적 네트워크(사회관계) 보유 및 접촉(외부외출) 정도에 따라 '① 은둔 청년 < ② 고립 청년 < ③ 고립 고위험군 청년'으로 구분할 수 있음을 언급

구분	경제활동	사회관계	외부외출
고위험군	X (미고려)	△ (사회관계자본 부족)	△ (외출 낮음)
고립	X (미고려)	X (사회관계자본 부족·결핍)	○ (외출 낮거나 없음)
은둔	X (미고려)	X (사회관계자본 결핍)	○ (외출 없음)

자료: 보건복지부(2022: 138; 2023: 2)



**[청년의 고립·은둔 구분 지표 및 개념도]**



- 실태조사 등을 통해 발굴된 은둔형 외톨이 및 고립 청년을 대상으로 각자의 상황에 적합하게 전문 상담을 체계적으로 실시할 수 있도록 제도적 기반을 마련
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년 당사자와 가족은 성, 연령, 은둔의 기간, 은둔의 요인 등에 따라 다양한 특성으로 유형화할 수 있으며, 이들 특성별로 유선과 방문 중에 어떠한 상담 방법이 적합한지를 고려하여 수요자에게 맞춤형 서비스를 제공
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원 인력 양성 과정을 수료한 전문 상담가가 집 밖으로 거의 외출하지 않는 은둔형 외톨이를 위해 가정에 방문하여 상담 서비스를 지원
    - \* 가정 방문을 통해 집안의 분위기, 은둔형 외톨이 당사자와 가족들의 정서 심리 등을 파악할 수 있으며, 특히 은둔형 외톨이 및 고립 청년 출신 서포터의 가정 방문은 당사자가 마음을 열고 대화하는 데 좋은 도움이 될 것으로 기대
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년의 진행 단계별로 당사자와 가족의 특징적인 경향을 파악하고, 각 단계에 적합한 지원 대책을 마련
- 계획 단계부터 은둔형 외톨이 및 고립 청년 지원시책의 원활한 수행을 위해서는, 지원 대상자와 관련한 다양한 주체 간의 협력 네트워크가 구축될 필요가 있음
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년의 지원 범위 설정, 실태조사 수행 방법, 기본계획의 수립, 시책의 추진 등을 포함한 제반 사항에 대해 자문할 수 있는 위원회를 구성
    - \* 은둔형 외톨이 및 고립 청년과 관련한 분야, 즉 심리학, 정신건강의학, 가족학, 사회학, 지리학 등 다양한 전공의 전문가들로 자문위원회를 구성
  - 은둔형 외톨이 및 고립 청년 당사자와 가족에 대해 단계별로 종합적인 지원이 이루어질 수 있도록 지역 내 민간단체, 유관기관, 대학 등 관련 기관을 적극적으로 발굴하고, 자조모임 결성도 독려하여 이들 주체 간에 유기적인 연계를 강화
    - \* 특히 은둔형 외톨이 및 고립 청년 당사자와 가족들의 자조모임은 비슷한 상황에 있는 사람들이 서로의 고민과 문제를 공유하고 서로 의지할 수 있는 중요한 공동체로서 기능하므로 이러한 모임을 발굴 또는 결성하도록 지원할 필요가 있음
  - 다양한 주체들 간에 은둔형 외톨이 지원을 위한 발전적인 논의와 관련 정보 공유를 위해 포럼을 개최하고 이를 지원

## 참고자료

- 김도형·박승규, 2021, <전라남도 은둔형 청·장년층 실태조사 및 지원방안 마련을 위한 기초연구>, 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.
- 김혜원·조현주·김연옥·김진희·윤진희·차예린·한원건, 2021, <은둔형 외톨이: 가족, 사회, 자신을 위한 희망 안내서>, 학지사.
- 보건복지부, 2022, <고립·은둔 청년 지원 사업 모형 개발 연구>.
- 보건복지부, 2023, <고립·은둔 청년 지원 방안>.
- 이시형, 2001, <외톨이 청소년의 심리사회적 특성과 부적응>, 삼성생명공익재단 사회정신건강연구소; 김혜원 등(2021: 18)에서 재인용.