


(성남시 은둔형 외톨이 지원 조례안 검토보고서-참조13)

 성남시의회 Seongnam City Council	<b>성남시의회</b> <b>제282회(1차정례회)</b>
---	-------------------------------------

2023.06.02.(금)  
문화복지체육위원회실

## 조례(안) 등 검토보고서

### 《검토 사항》

- 조례안 7건  
(제정4건, 개정3건)
- 민간위탁 동의안 4건

문화복지체육위원회

(전문위원 염 대 석)

# 성남시 은둔형 외톨이 지원 조례안

## 1. 제안경위

- 제 출 자: 박주윤 의원 등 18명
- 의안번호: 제5142호

## 2. 제안이유

- 다양한 사유로 일정 기간 이상 자신만의 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 정상적인 사회생활이 곤란한 은둔형 외톨이에 대한 지원 사항을 규정함으로써 복지 사각지대에 있는 은둔형 외톨이가 건강한 사회구성원으로 성장 및 복귀와 그 가족의 삶의 질 향상에 이바지하고자 함.

## 3. 주요내용

- 조례의 목적 및 용어의 정의를 규정함.(안 제1조~제2조)
- 시장의 책무 및 기본계획의 수립에 관한 사항(안 제3조~제4조)
- 지원 대상과 은둔형 외톨이 발굴 및 실태조사에 관한 사항(안 제5조~제6조)
- 지원사업과 지원시설 등의 설치 및 운영에 관한 사항(안 제7조~제8조)
- 은둔형 외톨이 지원사업 자문위원회에 관한 사항(안 제9조)

## 4. 참고자료

- 관계법령
  - 「사회보장기본법」 제22조, 제23조, 제24조
- 기 타
  - 입법예고(2023. 05. 04. ~ 05. 11.): 특기할 사항 없음
  - ※ 행정절차법 제41조 및 성남시 자치법규 입법 사무에 관한 조례 제8조

## 5. 집행기관 의견: 동의

## 6. 검토 의견

### 가. 조례 제정의 취지 및 이유

- 은둔형 외톨이는 집이나 한정된 공간에서 일정 기간 이상 외부와 차단된 상태로 생활하여 정상적인 학업 수행이나 사회 적응이 현저히 곤란한 사람을 의미하지만, 현재 이들에 대한 명확한 정의와 지원에 관한 규정이 마련되어 있지 않음.

일부 지방자치단체에서 은둔형 외톨이 지원 조례를 제정하여 지원하고 있으나, 코로나19의 여파로 사회적 고립도가 높아지면서 은둔형 외톨이가 사회문제화 되고 있으므로 이들에 대한 구체적인 지원을 규정할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 은둔형 외톨이에 대한 정의를 명확히 하고, 이들과 그 가족에 대한 지원 사항을 규정함으로써 은둔형 외톨이 지원을 위한 법적 근거를 마련하기 위함으로 제정 취지 및 이유는 타당하다고 판단됨.

- 지난해 서울시에서 진행한 ‘고립, 은둔 청년 실태 조사’ 결과, 서울에 거주중인 만 19~39세 청년 표본 중 고립 및 은둔 비율은 약 4.5%로 나타났다.

해당 비율로 추정한 서울 은둔형 외톨이 수는 13만 명, 전국으로 확장하면 약 61만 명에 달한다. 은둔형 외톨이들이 고립·은둔생활을 하게 된 계기는 실직 또는 취업난이 45%로 1위를 차지했고 이로 인해 심리적 갈등을 겪거나 대인관계에서 어려움이 있다는 응답도 많았다.

또한, 이들은 성인기 전후에서 경제적·정서적으로 불안한 시간을 보낸 비율이 높은 것으로 나타났다.

### 서울 고립·은둔청년 실태조사 결과

2022년 5~12월 서울시 만 19~39세 청년 표본 5,221가구·청년 5,513명 대상 온라인 조사 결과

#### 고립·은둔청년 추산 규모

단위: 만 명



#### 고립·은둔생활 계기 \*중복 응답



연암뉴스

자료: 서울시

- 보건복지부에 따르면, 지난해 고독사의 52.1%가 중·장년 남성인 것으로 나타났다. 청년층과 노년층 사이에 낀 이들의 은둔 문제는 사회안전망에서 벗어났기 때문이다. 이처럼 은둔형 외톨이는 고독사나 극단적 선택을 비롯한 여러 파생 문제로 이어질 수 있기에, 이들에 대한 다각적인 지원이 필요한 실정이다.

은둔형 외톨이는 일본에서 유래한 용어로, 1990년대 일본 버블경제 붕괴를 기점으로 청년 실업률이 높아지며 그 수가 급증했다.  
현재 일본의 은둔형 외톨이는 중장년층까지 이어지며 80세 부모가 50세 자녀를 먹여 살린다는 ‘8050문제’로 확대됐다.

#### 나. 제정 조례안의 주요 내용

이 조례안은 본칙 11개 조와 부칙으로 구성되어 있으며, 조문별 주요내용은 다음과 같음.

- **안 제1조**는 동 제정안의 필요성과 당위성을 명시하고 있음.
  - 본 조례안은 은둔형 외톨이 지원에 관한 사항을 규정함으로써 은둔형 외톨이의 사회복귀를 지원하고, 인간다운 삶을 영위하는 데 이바지함에 따라 본 조례안의 필요성이 인정됨.
- **안 제2조**는 은둔형 외톨이를 ‘사회·경제·문화적 원인 등으로 인하여 집 등의 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 생활하여 정상적인 학업 수행이나 사회 활동이 현저히 곤란한 사람으로 정의함.
  - 이처럼, 제정안에서는 기본적으로 한정된 공간에서 외부와 단절된 자를 은둔형 외톨이로 보고 있으나, 이와 같이 제한적으로 규정할 경우 사각지대가 발생할 수 있으며, 몇 개월 이상인지 여부를 확인하는데도 현실적인 어려움이 있을 수밖에 없으므로 단절 기간을 정의 규정의 개념요소에 포함시킬지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 봄.
- **안 제3조**는 시장의 책무에 관한 사항으로 은둔형 외톨이에 대한 사회적 차별과 편견을 예방하고 자존감을 회복하여 인간다운 삶을 영위할 수 있는 시책의 적극 추진을 규정하였음.

- **안 제4조**에서는 은둔형 외톨이 지원에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하면서, 그 기본계획에는 지원의 기본정책 및 추진 방향, 은둔형 외톨이 발굴 및 유형별 지원 사업의 개발·운영 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항을 포함하도록 함.
  - 제정안의 대상인 은둔형 외톨이의 특성을 고려할 때, 공급자 측면보다는 지원을 받는 수요자 입장에서 보다 세밀한 지원이 이루어질 필요가 있고, 은둔형 외톨이가 된 계기도 다양한 만큼 기본계획에 ‘유형별 지원 및 프로그램의 개발·운영’ 등과 같은 사항도 추가한 것으로 사료됨.
- **안 제6조**에서는 은둔형 외톨이가 실제로 얼마나 어디에 존재하는지? 또 어떤 정책을 필요로 하는지 등에 대한 전국 단위의 은둔형 외톨이의 삶의 실태를 파악하기 위한 자료는 부족한 상황으로, 제정안에서 은둔형 외톨이에 대한 실태조사를 실시하도록 하여 은둔형 외톨이 지원을 위한 정책수립 및 집행을 위한 기본자료를 확보하려는 것으로 타당한 입법으로 보임.
- **안 제7조**는 지원사업으로 은둔형 외톨이의 발굴, 상담 및 일상생활 회복 지원 등 7가지 사항에 대해 규정하고 있음.
  - 제정안에서는 우리시가 실시하여야 하는 사업을 명시함으로써 보다 체계적인 지원이 가능할 것으로 보이며, 은둔형 외톨이 본인뿐만 아니라 그 가족에 대한 지원 또한 강화할 수 있을 것으로 기대됨.
  - 한편, ‘서울특별시 고립·은둔 청년 실태조사’ 결과에 따르면 고립·은둔 생활을 하게 된 계기로 ‘실직 또는 취업에 어려움’이 45.5%로 가장 높은 분포로 나타나 ‘자립을 위한 교육 및 직업훈련에 관련 사항’을 추가하였고, 그 외에 은둔형 외톨이의 ‘가족에 대한 상담·교육’, ‘치유와 자립에 필요한 정보 공유’ 등의 사업도 지원 사업에 추가하는 등 보다 구체화하는 방안을 규정하고 있음.
- **안 제8조**에는 은둔형 외톨이 지원사업을 수행하기 위하여 은둔형 외톨이 지원시설(이하, “시설”라 함)을 설치·운영하도록 규정하였음.

- 지원시설의 설치·운영 근거가 마련됨으로써, 은둔형 외톨이를 보다 전문적·지속적으로 지원하고 효율적으로 관련 업무를 수행할 수 있을 것으로 보이며, 지역 내 협력 기관 간 긴밀한 협력 관계 구축 등에 상당한 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 제정안에서는 지원시설의 설치 근거와 위탁에 대해서만 규정하고 있을 뿐 그 기능에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않은바, 지원센터에서 수행하여야 기능을 구체화할 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 아울러, 지원시설 의무적 설치·운영과 관련, 재정상황 등 지역여건을 고려하여 지원시설과 유사한 기능을 수행하고 있거나, 수행할 수 있는 기관이 이미 마련되어 운영 중인 경우, 동 기관에서 지원시설 업무를 행하는 것으로 간주하는 방안도 논의해 볼 여지가 있음.

- **안 제9조**에서는 은둔형 외톨이 지원사업 자문위원회를 두도록 하면서, 기본계획의 수립 및 변경, 지원 시책의 추진 상황 점검, 관련기관 및 지역사회 협력 구축에 관한 사항 등을 심의·자문하도록 규정함.
- **안 제10조**에는 은둔형 외톨이 지원 시책의 원활한 추진을 위하여 관련 기관·단체 등과의 협력체계를 구축하도록 명시함.
- **안 제11조**에는 은둔형 외톨이 관련 업무에 종사하거나 종사하였던 자에 대한 비밀유지 의무 부여를 명시함.

#### 다. 종합검토 의견

- 이 제정조례안은 사회·경제·문화적으로 다양한 사유가 복합적으로 작용하여 일정기간 이상을 자신만의 한정된 공간에서 사회와 단절된 상태로 정상적인 사회활동이 현저히 곤란한, 현대의 사회적 문제로 대두된 은둔형 외톨이에 대한 실태파악, 지원서비스 등 적절한 대응이 어려웠던 이들에 대하여 기본 계획 수립, 상담 및 재활 프로그램 제공을 통해 차별받지 않고 지역사회의 건강한 구성원으로서의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 재활을 촉진하는 내용으로 특별한 문제점은 없는 것으로 사료됨.

- 또한, 은둔형 외톨이는 고독사, 자살, 사회적 범죄로도 이어질 가능성이 있어 이를 해결하기 위한 노력이 시급한 상황으로 이번 은둔형 외톨이 지원에 관한 조례안 제정은 시의적절하나, 안 제4조에 따른 기본계획 수립 시 연령별·유형별 맞춤형 지원 사업을 운영할 수 있도록 관련부서의 세심한 노력이 필요할 것으로 판단됨.

## 참고

## 서울특별시 고립·은둔 청년 지원 사업 개요

### □ 사업 개요

- (사업대상) 서울시 거주 만 19 ~ 39세 고립·은둔 청년 1,000명 내외
  - ※ 고립청년의 경우, 고용노동부 지침에 따라 전국 만18~34세의 청년을 대상으로 지원
  - \* (고립청년) 구직단념청년 등, 커뮤니티형 프로그램에 참여할 의지 및 활력이 있는 청년
  - \* (은둔청년) 가정 내에 고립되어 있거나, 사회 활동을 하지 않는 은둔형 청년
  - \* 예산 : 1,400백만원 (국비 1,000백만원(고용부 청년 도전 지원사업), 시비 400백만원)

### □ 주요 내용

- (은둔청년) 상담, 마음건강 및 맞춤형 프로그램 통한 사회활동 촉진 ('22.4~)
  - 상황·욕구에 맞는 프로그램 진행 (대인관계 훈련, 회복모임, 공동생활 등)

#### 은둔청년 지원 사업 진행 단계

단계	1 단 계	2 단 계	3 단 계
진행 과정	200명 모집·신청 및 승인	대면·비대면 상담	온·오프라인 프로그램 진행·연계
내용	온라인 접수(서울청년포탈) 방문 및 전화 접수	청년이 직면한 상황 파악, 욕구[니즈] 확인	상황·욕구에 따른 프로그램 제안, 진행 및 연계
청년	정책 체계 진입 (사회 접촉)	고민상담, 상황 토로, 말하고자 하는 욕구 해소	자기이해, 고립해소, 관계개선, 트라우마 극복 등

- (고립청년) 고립 정도에 따른 개별 맞춤형 프로그램 지원('22.4~)
  - '고립척도(사회접촉, 친구, 일터 등, 25개 문항 설문)'를 활용, 고립 정도에 따른 지원

구분	기준	중점 지원 사항
① 일반군	진학·취업 등 사회 이행 곤란 청년	진로탐색 및 취업역량 강화 등을 중점 지원
② 위험군	사회적 관계망 부족 청년	밀착상담, 자기탐색, 관계형성 등을 중점 지원
③ 고위험군	고립 정도가 가장 심한 청년	개별 심층상담과 모니터링 등을 중점 지원

#### 고립청년 지원 사업 진행 단계

단계	1 단 계	2 단 계	3 단 계	4 단 계
진행 과정	1,000명 모집·신청 및 승인	대면·비대면 상담	온·오프라인 프로그램 진행 및 연계	국민취업지원제도 연계
내용	온라인 접수(워크넷) 방문 및 전화 접수	청년 직면 상황 파악, 욕구[니즈] 확인	상황·욕구에 따른 프로그램 제안, 진행 및 연계	취업지원서비스, 생계지원
청년	정책 체계 진입 (사회 접촉)	고민상담, 상황 토로, 말하고자 하는 욕구 해소	자기이해, 자기개발, 고립해소,진로탐색, 역량강화 등	직업훈련, 일경험, 생계 어려움 해소

\* 자료 : 보건복지부

# 관계법령 발췌서

## □ 사회보장기본법

**제22조(평생사회안전망의 구축·운영)** ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다.

**제23조(사회서비스 보장)** ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 정책을 마련하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회서비스 보장과 제24조에 따른 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하여야 한다.

**제24조(소득 보장)** ① 국가와 지방자치단체는 다양한 사회적 위험 하에서도 모든 국민들이 인간다운 생활을 할 수 있도록 소득을 보장하는 제도를 마련하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 소득보장제도가 효과적으로 연계되도록 하여야 한다.