



외로움 · 1인가구  
정책 시리즈

you're **NOT** alone ①

**당신은  
혼자가 아닙니다**



## 당신은 혼자가 아닙니다 ①

# 외로움: 고립사회에서 연결사회로

사회적 고립 대응을 위한 정부 콘트롤타워 신설

### | 요약 |

#### □ 외로움과 사회적 고립은 이제 특정 계층의 문제가 아니라 전반적인 사회현상으로 확산

- 예방적이고 선제적 복지라는 보편적 복지국가의 원칙속에서 문제해결
  - 개인의 행복과 삶의 질 향상이라는 전제속에서 맞춤형 적정서비스 제공
  - 윤석열 정부의 소극적, 고립은둔 중심형의 제한적 정책으로는 해결 불가능

#### □ 외로움 전담부처 신설

- 여성가족부내 '외로움 차관' 신설
  - 사회의 기본 단위로서의 가족문제와 새롭게 요구되는 돌봄정책의 측면에서 여성가족부의 위상강화 및 중요 업무로 이전 필요

#### □ 외로움 대응예산 구축

- 외로움과 사회적 고립에 대응하는 정부예산 도입
  - 예산 결정과정에서 외로움과 사회적 고립을 평가기준으로 도입

#### □ 고립사회에서 연결사회를 위한 정책강화

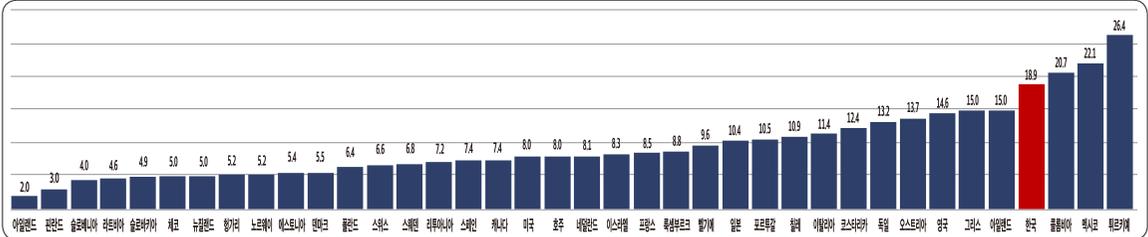
- 일자리, 주거, 건강 등 중앙정부와 지방정부 간 연계성 및 복지전달체계 강화
  - 중앙정부: 공공부조 및 일자리 확대, 돌봄지원주택 활성화, 주치의제도 도입
  - 지방정부: 연령대별, 외로움 원인별, 생활지원, 건강, 사회관계망 프로그램 제공
- 주기적 실태조사를 통한 표적정책 강화
  - 외로움이 바로 사회적 고립상태를 의미하는 것은 아님
  - 외로움과 고립수준별 집단의 특징에 따른 우선정책 수립 및 제공
  - 외롭다고 느끼는 주관적 심리상태로부터 사회적 연결망 단절 및 우울증이 동반되는 단계로의 전환을 예방하고 이미 고립과 우울증이 동반된 집단에 대한 맞춤형 서비스 제공

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

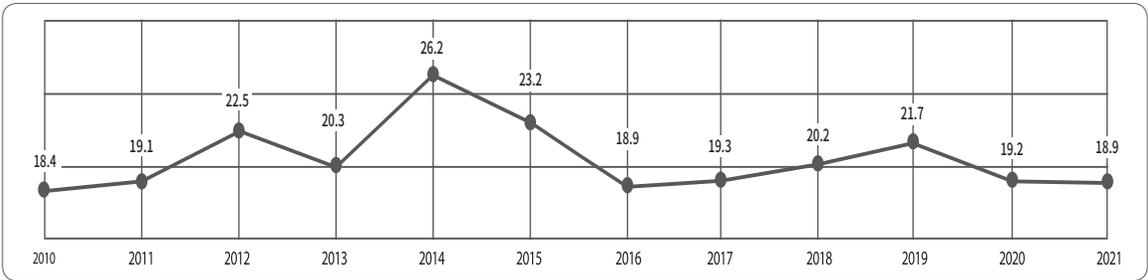
# 1. 사회정책 키워드로서의 '외로움'과 '고립'

- 한국은 사회적 고립인구 비율(18.9%)이 가장 높은 국가 중 하나
- 1950년대부터 내전을 겪어온 콜롬비아(20.7%)와 유사한 수준

[그림1] 주요국의 사회적 고립인구 비율(2021)



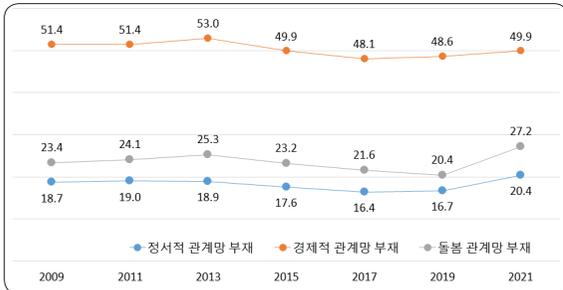
[그림2] 한국인의 사회적 고립추세



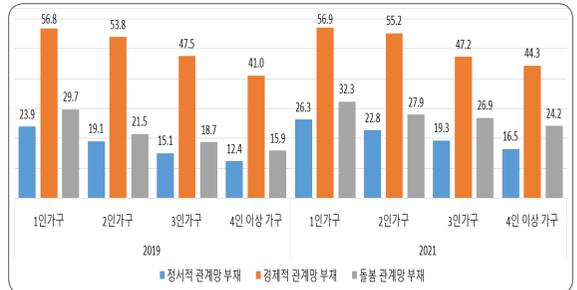
자료: 김성아 외, 2022; 원자료는 갤럽월드폴(Gallup World Poll).

- 외로움과 고립(단절)은 왜 발생하나?
- 사회적 원인: 사회적 연결망의 약화
  - 경쟁사회(각자도생), 느슨해진 공동체성 및 가족유대, 1인가구의 증가

[그림3] 사회적 관계망 부재



[그림4] 사회적 관계망 부재 비교(가구원수별)



자료: 통계청, 사회조사, 각 연도.

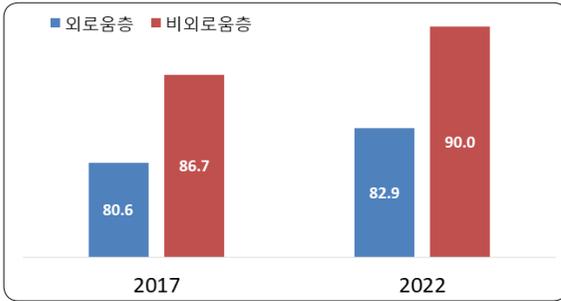
- \*정서적 관계망 부재: 낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우, 도움을 받을 수 있는 사람 없음
- \*\*경제적 관계망 부재: 갑자기 많은 돈을 빌려야 할 경우, 도움을 받을 수 있는 사람 없음
- \*\*\*돌봄 관계망 부재: 몸이 아파 집안일을 부탁할 경우, 도움을 받을 수 있는 사람 없음

- 경제적 원인: 경제적 불평등(소득과 자산격차의 확대)과 빈곤에 의한 소외와 고립
  - 경제적 격차의 확대는 근로의욕을 저하시킬 뿐만 아니라, 사회에 대한 불공정인식 강화
  - 빈곤은 계층이동에 대한 욕구를 저하시키고, 빈곤의 심화는 생활영역의 축소를 강화

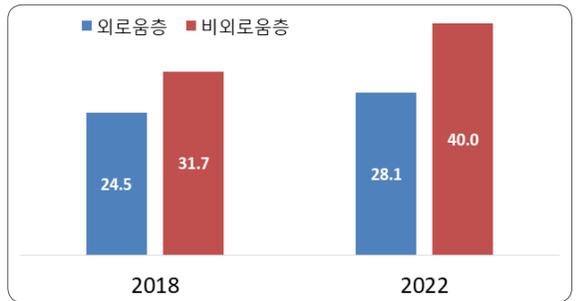
- 정치적 원인: 진영논리의 강화, 정치적 소통 단절이 외로움과 고립의식을 강화

- 외로움이 사회적 고립으로 이어지는 연결성(국가와 시민, 시민과 시민)의 붕괴는 타인의 시각을 인정할 가능성을 줄이며, 극단주의 정치의 토양을 제공(카치오포·패트릭 2013; 허츠 2021)
- 외로움을 느끼는 국민과 그렇지 않은 국민 간 타인의견을 존중해야 한다는 비율과 우리나라 민주주의에 대한 만족도에서 간극이 발생

[그림5] 타인 의견의 존중 중요도



[그림6] 한국 민주주의 만족도



자료: 한국행정연구원, 사회통합실태조사, 각 연도 원자료 분석

\*외로움층: 외로움을 느끼는 정도(약간+매우), \*\*비외로움층: 외로움을 느끼는 정도(전혀+별로)

\*\*\*타인의견 존중 중요도(7점 척도 중 5~7점), \*\*\*\*민주주의 만족도(11점 척도 중 7~10점)

## ○ 외로움·사회적 고립의 영향과 결과

- (건강) 정신적·신체적 유해성 및 사회적 낙인

- 비만보다 2배, 하루 담배 15개비씩 피우는 것과 유사
- 심혈관질환, 치매, 뇌졸중, 조기 사망 등 치명적인 질병을 초래

- (경제) 보건의료서비스 비용 증가 및 노동생산성 감소

- 미국, 사회적 고립으로 인한 메디케어 지출 매년 70억 달러(약 9조원) 추정
- 영국 NHS, 외로움을 느끼는 50대 이상 연령층을 위해 매년 18억 파운드(약 3조원) 지출 추산
- 한국, 사회적 고립에 의한 심리적 비용 가구소득 1단위 대비 4.79배\*. 은둔(외톨이)의 경제적 비용 1인당 15억원 추정\*\*(김성아, 2022)

\* 한 사람이 곤란한 일을 경험했을 때 도움을 요청할 지지체계가 없는 상태로 고립된다면, 10만원 상당의 행복을 유지하기 위해서 약 48만원의 소득이 더 필요

\*\* 학령기를 마친 만 25세에 은둔시작, 독립적인 경제활동없이 공공부조로 생계유지 가정

- (사회) 공동체의 붕괴 및 고독사·자살 증가

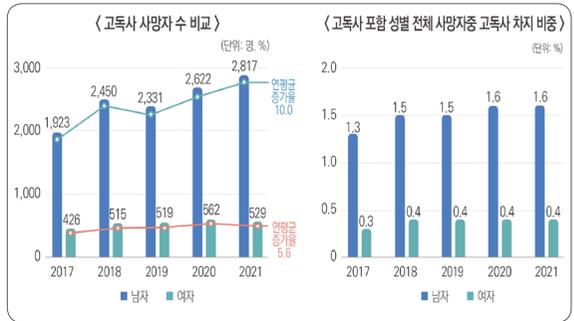
- 고독사의 정의(고독사예방법 제2조): 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립상태로 생활하던 사람이 자살·병사 등으로 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음
- 최근 5년 간 고독사 비중은 전체 사망자 중 0.8%에서 1.1%로 증가

\* 특히 남성의 비중이 여성보다 4배 이상 높음

[그림7] 최근 5년 간 고독사 발생 추이



[그림8] 최근 5년 간 성별 고독사 발생 추이



자료: 보건복지부. "보도자료: 2022년 고독사 실태조사 결과 발표". 2022.12.14.

- (범죄) 이상동기에 의한 강력범죄 증가

- 공식통계조차 없는 상태이지만, 오랜 기간 사회적 고립상태와 정신질환 치료 등의 관리사각지대에서 발생하는 것으로 추정

## 2. 윤석열정부 외로움·사회적 고립 관련 정책: 축소지향형 선별화

○ 윤석열 정부에게 외로움과 사회적 고립문제는 특정 취약계층의 문제

- (중장년 인문·여가문화 프로그램 제공(윤석열정부 120대 국정과제))

- '저소득층, 장애인 등 소외계층' 대상 치유 프로그램 도입\*  
\*문화체육관광부·관계부처 합동. "제2차 여가 활성화 기본계획(2023~2027)". 2023.4

- 취약청년(자립준비청년, 가족돌봄청년, 고립·은둔청년 등) 실태 파악, 맞춤형 지원체계 구축·확대(윤석열정부 120대 국정과제)

- 질병, 부상, 고립 중장년 및 가족돌봄청년 대상 일상돌봄서비스 실시\*\*
- '사회서비스 고도화'에 따른 '바우처 지급' 및 서비스 제공기관 선택\*\*
- 소득 수준에 따라 본인부담 차등 부과\*\*

\*\*보건복지부. "보도자료: 사회서비스 고도화로 중장년·청년 대상 일상돌봄 서비스 시작". 2023.7.5

○ 평가

- 외로움과 사회적 고립에 대한 소극적·최소주의 정책

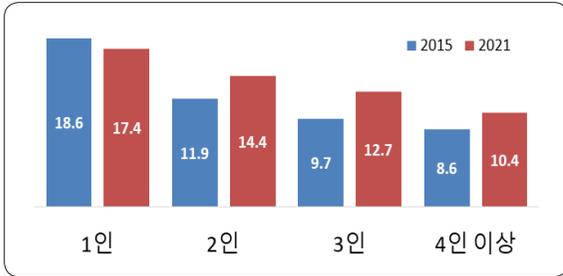
- 사회적 현상으로서의 외로움 문제에 대한 이해 부족
- 주요 사회정책으로서 비전과 장기계획 부재

- 외로움과 사회적 고립은 이제 특정 계층만의 문제가 아니라 전반적인 사회현상으로 확산

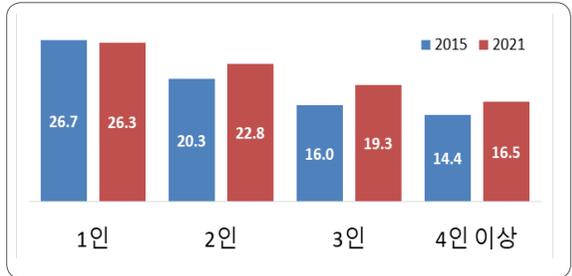
- 주관적 심리상태인 외로움을 느끼는 사람은 1인 가구, 연령층, 저소득·저학력층, 가족관계에 대한 불만층의 비중이 상대적으로 높음
- 하지만 2인가구 이상에서도 외로움([그림10])뿐만 아니라 그 이상의 사회적 관계망 부재\*\*\*([그림9]) 비율이 높고 있음([그림9])

\*\*\*가사×급전×낙심우울로 인한 이야기상대 등 세 가지 모두 도움을 받을 사람이 없는 경우

[그림9] 가구원수 기준 사회적 관계망 부재 비율 추이



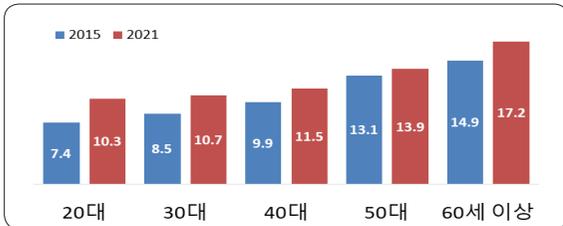
[그림10] 가구원수 기준 우울할 때 이야기상대가 부재(외로움) 추이



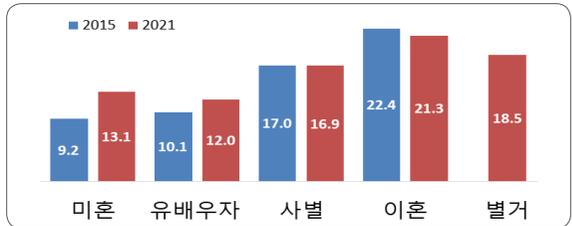
자료: 통계청, 사회조사, 각 연도(가구원조사), 원자료 분석.

- 연령대별, 혼인상태별, 가구소득별 분석에서도 외로움과 사회적 관계망 부재 비율은 특정 취약계층이 아닌 전반적인 증가 추세가 확인됨

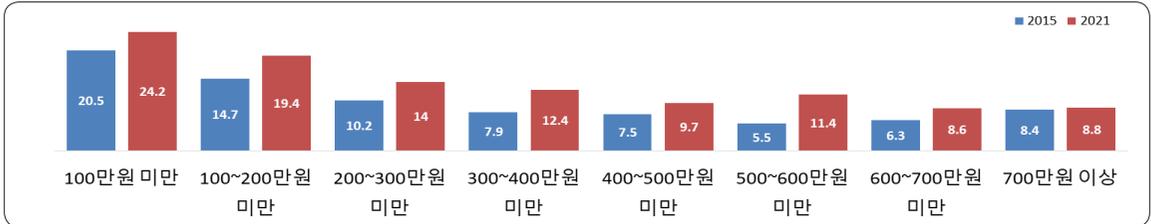
[그림11] 연령대별 사회적 관계망 부재 비율 추이



[그림12] 혼인상태별 사회적 관계망 부재 비율 추이



[그림13] 가구소득별 사회적 관계망 부재 비율 추이



자료: 통계청, 사회조사, 각 연도(가구원조사), 원자료 분석.

- Back to the Basic
  - 예방적이고 선제적 복지라는 보편적 복지국가의 기본원칙으로 돌아가야 함
  - 윤석열정부의 '약자복지'는 복지최소주의, 소극적, 경제중심의 사적(private) 복지노선
- 국민의 행복과 삶의 만족도가 가장 높은 국가들은 노르딕 국가라는 데 주목할 필요

### 3. 외로움, 고립사회 대응 방향

○ 외로움 전담부처 신설로 국가차원의 문제대응

- 외로움과 고립사회에 대응하는 국가정책 방향으로서의 돌봄민주주의
  - 21세기 돌봄(care) 의제는 사회적 취약계층의 대한 보살핌의 영역을 넘어선 개념
  - 외로움과 고립의 시대에 돌봄은 사회적 존재로서의 인간과 생명존중, 그리고 연대를 위한 국가와 공동체의 가치를 내재

- 여성가족부 내 '외로움 차관제' 신설

- 외로움 문제에 대한 컨트롤타워를 여성가족부로 확대·이전
  - \* 현재 중앙정부 차원의 외로움 문제는 고독사와 정신건강 지원을 중심으로 보건복지부가 담당
- 사회의 기본 단위로서의 가족문제와 새롭게 요구되는 돌봄정책의 측면에서 여성가족부의 위상전환 및 중요 업무로 이전 필요
- 정책수립의 기초가 되는 고립인구 규모와 생활실태, 위험요인, 정책수요 등에 대한 정기적인 실태조사 실시
  - \* 현재 외로움 관련 실태조사는 독거노인, 고독사, 사회통합실태조사(일부) 통계가 전부

- 외국사례

영국의 외로움장관(Loneliness Minister)	일본의 고독·고립담당 장관
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2018년 1월 신설(시민사회장관 겸직)</li> <li>• 외로움 문제에 대응하는 정부의 컨트롤타워.</li> <li>• 200만 파운드 외로움 기금 조성, 연차보고서 발간</li> <li>• 의회내 초당적 의원모임(All-Party Parliamentary Group on Loneliness)의 입법지원활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021년 2월 신설</li> <li>• 국가책임하에 고독에 방치된 사람들(저소득 여성, 미혼모, 40~50대 남성, 1인가구, 히키코모리)을 주요 정책대상자로 설정</li> </ul>

- 외로움 대응예산 구축

- 외로움과 사회적 고립에 대응하는 정부예산의 독립적 구축

- 성인지예산과 같이 별도 항목의 예산설계를 통해 정책실효성과 가시성 높일 필요

- 뉴질랜드, 스코틀랜드, 아일랜드는 예산 결정과정에서 외로움을 평가기준으로 도입

- 뉴질랜드의 행복예산(Wellbeing Budget) 사례

- 국가의 성공을 경제성장에만 국한하지 않고, 삶의 질과 행복에 초점을 두고 매년 예산의 우선 순위를 결정
- 2019년 행복예산의 구성: 정신건강(4억달러-32만5천명 대상, 자살방지, 홈리스 지원 등) 아동복지향상, 기후 변화에 따른 경제체제 전환, 마오리족 지원 등(New Zealand Government 2019)
- 2023년 행복예산의 구성: 국민생활비 지원(아동돌봄예산, 교통비, 저소득층 난방비 지원 등), 회복과 재난대응(화재 및 사이클론 피해복구, 산업전환, 과학혁신 지원 등), 복지전달체계(교육, 주거, 의료 등), 재정안정성(New Zealand Government 2023)

○ 고립사회에서 연결사회를 위한 정책강화

- 주요 사회정책으로서의 위상강화와 외로움과 고립집단에 대한 정책세분화

- 외로움·고립문제 대응 정책패키지 수립

- 일자리, 보건의료, 공공부조 등 노동-사회정책의 연계성, 복지전달체계 강화
- 중앙정부내 여성가족부를 컨트롤타워로 중앙정부내 물적·인적 자원을 집중하고, 지방정부와의 프로그램 연계 강화

중앙정부	지방정부
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득층을 위한 공공부조 및 일자리 확대</li> <li>• 주거정책: 사회주택, 돌봄지원주택 활성화</li> <li>• 주치의 제도 도입: 일차의료체계 강화</li> <li>• 돌봄-상담 연계체계 지역커뮤니티 케어</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년: 정신건강 및 상담, 사회관계 프로그램</li> <li>• 중장년: 소득 및 일자리 지원 정책, 건강지원 프로그램 활성화</li> <li>• 노년: 1인가구 중심으로 일상적인 생활지원</li> </ul>

- 일본사례: 고독·고립대책추진법 제정

- 일본은 고독·고립담당 장관직 신설에 이어 2023년 6월, 국회에서 고독·고립대책 추진법 제정(2024년 4월 1일 시행)

**일본 고독·고립대책추진법 주요내용**

- 목적: 고독·고립상태의 탈각, 예방과 신속한 지원. 국가 등의 책무 및 기본시책 추진, 다른 법률과의 관계 설정
- 기본이념: 고독·고립상태는 인생의 모든 단계에서 발생할 수 있는 것으로 그 원인도 다양하며, 당사자의 상황에 따른 지원이 지속적으로 이뤄져야 하는 사회전체의 과제
- 국가의 책임: 중점 계획 작성, 국가·지방공공단체·당사자 간 상호연대·협동 촉진, 실태조사연구
- 추진체계: 내각부 특별기관으로 고독·고립대책추진본부 설치. 고독·고립대책지역협의회 두도록 노력

자료: 입법정책연구원(<http://www.ilp.re.kr/info/?idx=16018467&bmode=view>) 요약.

- 연령별, 외로움·고립유형별 실태조사를 통한 표적 정책(focus policy) 강화

- 외로움이 바로 사회적 고립상태를 의미하는 것은 아님
- 외롭다고 느끼는 주관적 심리상태로부터 사회적 연결망 단절 및 우울증이 동반되는 단계를 예방하고, 이미 고립과 우울증이 동반된 집단의 세대별, 환경별 표적 정책을 수립해야 할 필요

- 영국사례: 외로움 대응 전략보고서

- 영국은 정부의 외로움 관련 공식통계조사와 더불어 외로움 대응을 위한 8가지 우선 영역을 선정

영국의 외로움 대응 연구결과 검토보고서(Tackling Loneliness Evidence Review)	① 생애과정 연령집단, 환경에 따른 외로움 변화에 대응: 경제적 위기 여성, 학대경험 남성, 25-34세(사회연결망 형성이 중요한 시기) 등	② 사회적 낙인과 외로움 인종, 이주, 정신건강, 성적지향, 노숙자, 지적장애, 자폐 등에 의한 차별 및 사회적 낙인, 고립 대응
③ 사회문화 지역사회내 사회적 행동, 가치, 이념, 신념, 관습, 기대, 규칙, 규범의 외로움에 대한 영향력	④ 정신건강 치매, 망상, 조현병, 분노, 우울증, 자살생각 및 시도를 포함 모든 건강상태 포함	⑤ 장소와 맥락 지역특성이 외로움에 대해 5-8% 설명 가능하다는 연구결과. 지역에 따라 성, 성적지향, 인종차별도 다르게 나타남
⑥ 직업장 직장은 성인의 상당기간을 보내는 장소이기 때문에 중요. 근로환경, 종사상 지위, 작업지시 양태, 사용자의 외로움 대응 노력 등	⑦ 경제적 측면 외로움 문제에 대한 정책대응에서 비용과 이득의 문제 분석. 장기적 연구의 필요성	⑧ 문제개입의 효과성 집단 간 차별성, 외로움 문제 개입의 형태, 사회적 지원 형식에 따른 효과성 검증

자료: <https://www.gov.uk/government/publications/tackling-loneliness-evidence-review/tackling-loneliness-evidence-review-summary-report#lifecourse>

- 외로움과 고립수준별 집단의 특징에 따른 우선정책의 수립

- 외로움층: 다양한 수준의 공동활동을 원하지만, 기회가 없는 유형으로 사회적 관계망 기회를 제공하고, 경제자립 지원정책의 효과성이 높은 집단
- 고립층: 외로움에 소극적으로 대처하고, 삶의 문제(노후, 경제활동)를 스스로 관리하려는 경향이 강함
- 외로움우울층: 노년층 비율이 높아, 주관적 신체건강 및 정신건강 수준이 낮고, 경제적 어려움이 크고 공유주택 거주의향이 높은 편
- 고립우울층: 상대적으로 소득수준이 높고, 여성비율이 높아 안전에 대한 욕구가 큼

[표1] 외로움·고립수준별 집단의 주요 특징(1인가구)

구분	수준	외로움층	고립층		외로움우울층	고립우울층
			비자발적	자발적		
청년		미혼	미혼남성	미혼	-	미혼여성
중장년		기혼·미혼·사별	기혼·미혼·사별	미혼	기혼남성·이혼별거	이혼별거
노년		이혼·별거 남성	기혼·미혼·사별	-	사별	사별
직업		비경활·실업	블루칼라		관리전문·실업	관리전문·사무
소득수준		저소득 > 고소득	저소득 > 중소득		저소득 > 중소득	중·고소득
필요정책		경제자립/사회관계	건강관리	사회관계	경제자립	생활안전
외로움대처		적극적	소극적	-	-	소극적

자료: 김성아 외. 2021. 52~53 재구성.

[표2] 외로움·고립유형별 정의와 우선정책

유형	정의		우선정책
외로움층	외로움을 느끼는 주관적 정서가 있지만, 사회적 고립상태는 아니며 정신적 건강문제도 없음		소득과 일자리 문제, 사회관계 프로그램 참여의지 높은 집단
고립층	자발적	사회적 고립상태에 있지만, 외로움을 느끼지 않는 집단	여가활동 중심의 프로그램 제공
	비자발	외로움을 느끼면서 사회적 고립상태에 놓인 집단	건강관리가 주요한 관심사. 사회관계 프로그램 참여에 소극적
외로움우울층	외롭다는 주관적 정서가 강하면서, 우울증이나 자살생각 등 정신적 건강문제를 중복해서 가지고 있는 집단		정신건강 회복 치료프로그램
고립우울층	사회적 고립상태에서 정신적 건강문제가 중첩되어있는 집단		생활안전 프로그램 및 여가활동 프로그램(정보) 제공

참고문헌

김성아 외. 2021. 『서울시 1인가구의 외로움 사회적 고립 실태와 대응전략』, 서울연구원  
 김성아 외. 2022. 『사회정책 성과 및 동향 분석 기초연구』, 한국보건사회연구원.  
 김성아. 2022. “고립의 사회적 비용과 사회정책에의 함의”. <보건복지포럼> 3월호.  
 입법정책연구원. 2023. “[일본] 고독·고립대책추진법 제정”.  
 카치오포, 존·패트릭, 윌리엄. 이원기 옮김. 2013. 『인간은 왜 외로움을 느끼는가』, 민음사.  
 허츠, 노리라, 홍정인 옮김. 2021. 『고립의 시대』, 웅진지식하우스.  
 New Zealand Government 2019. *Wellbeing Budget 2019*.  
 New Zealand Government 2023. *Wellbeing Budget 2023*.