

ISSUE PAPER

외로움은 개인만의 문제 아닌 사회적 질병  
사회적 관계 고려 공동체 지원 다각화 필요

## CONTENTS

---

### 01 외로움, 개인만의 문제가 아니라 사회적 질병

- 1\_외로움, 사회적 문제…사회적 고립과 차별화 필요
  - 2\_서울시민 절반 이상 “일상생활에서 외로움 경험”
- 

### 02 외로움, 정서적·사회적 외로움으로 구분 가능

- 1\_외로움, 홀로 있음·고독과 비슷하면서 다소 차이
  - 2\_외로움, 개인적 특성 등 복합적 요인으로 발생
- 

### 03 선진국, 외로움대책의 초점은 ‘연결된 사회’

- 1\_영국, ‘외로움 극복 열쇠는 사회적 관계’ 강조
  - 2\_스코틀랜드, 영국과 비슷하지만 차별화된 대책 마련
- 

### 04 사회적 관계 고려한 공동체 지원 다각화 필요

- 1\_‘시민이 함께 외로움 이겨내는 서울’ 4가지 기본방향
- 2\_서울시에 외로움 전담부서 신설하고 전담인력도 양성

## 요약

---

### 외로움, 누구나 경험 가능한 사회적 질병으로 적극 대응 필요

최근 영국을 중심으로 유럽사회는 외로움을 개인의 문제가 아닌 사회가 함께 해결해야 할 사회적 질병으로 인식하고 국가적 차원에서 대응하고 있다. 서울시는 사회적 고립의 문제에 적극적으로 대응하고 있지만, 자발적 선택의 결과인 고독과는 달리 비자발적·무의식적 결과인 외로움의 문제에는 새로운 접근과 대응방법의 모색이 요구된다.

### 정부는 사회적 고립 방지에, 지역사회는 대응 중심에 있어야

외로움은 사회적 대응이 긴요한 문제임에도 불구하고, 사적 영역의 문제이기도 하기 때문에 영국과 스코틀랜드 모두 정서적 외로움보다 사회적 외로움에 초점을 두어 정책을 추진하고 있다. 다만, 정부는 기존 자원의 협력과 연계를 지원하는 컨트론타워로서의 역할에 초점을 두고, 관련 정책의 주된 추진주체는 민간단체와 지역사회, 그리고 기업이다. 이에 따라 서울시도 외로움 대응 전담조직을 별도로 구성하여 운영하되, 서울시의 기존 자원을 충분히 활용협력하고, 기존 유관사업과의 연계를 강화하되, 지역사회가 중심이 되어 기업과 함께 외로움 해결에 나설 수 있도록 해야 할 것이다.

### 시민희망 사회적 관계 고려 세심한 공동체 지원 다각화 중요

사회적 외로움을 경험하고 있는 시민들은 사회적 관계 맺기에 대한 개인적 성향의 차이뿐만 아니라 기존의 사회적 관계에서 갈등이나 괴롭힘 등 사회적 폭력을 경험했을 가능성이 크기 때문에 서울시가 공적 지원을 추진할 경우 세심하고 신중한 접근이 요구된다. 그동안 서울시가 오랜 노력으로 큰 성과를 거두고 있는 마을공동체사업이나 찾동과 같은 대면 중심의 공동체 지원사업뿐만 아니라 최근에 선호되는 온·오프라인을 이용한 취향공동체에 이르기까지 다각적인 공동체 지원방안을 마련할 필요가 있다.

---

# 01 외로움, 개인만의 문제가 아니라 사회적 질병

## 1\_외로움, 사회적 문제... 사회적 고립과 차별화 필요

### 서울시민 외로움 예방·해소 위한 서울시 종합대책의 밑그림 제시해줄 시점

영국사회에서 외로움을 사회적 문제로 인식시키고, 외로움부 신설에 큰 역할을 했던 故조 콕스 (Jo Cox) 의원의 “외로움은 누구도 차별하지 않는다(Young or old, loneliness doesn't discriminate)”라는 말에서 느낄 수 있는 바와 같이 정도의 차이는 있지만 우리 모두 외로움을 경험하고 있다. 이처럼 외로움은 우리 모두가 경험하는, 어떻게 보면 일상적으로 발생하는 개인의 문제이기 때문에 그 심각성을 간과하는 경향이 있다. 하지만, 외로움의 사회적 파급효과를 분석한 기존 연구에 따르면 하루에 담배 15개비를 피우는 것만큼의 악영향을 건강에 미치며 (Holt-Lunstad, Smith, Baker, Harris, and Stephenson, 2015), 알츠하이머병을 앓을 확률이 두 배 이상 급증한다고 한다(Wilson, Krueger, Arnold, Schneider, Kelly, Barnes, Tang, and Bennett, 2007). 또한, 외로움은 정신적 건강뿐만 아니라 육체적 건강에도 영향을 미치는데, 외로움은 사망 가능성을 26% 더 올리고, 고혈압과 비만 등의 위험도 증가시키는 것으로 알려졌다. 이에 따라 영국 정부는 외로움을 전 국민이 함께 해결해야 할 문제로 인식하고 2018년 외로움 대응부서 신설과 함께 외로움 장관이라는 행정수반을 임명함과 동시에 같은 해 10월에 ‘연결사회: 외로움 해결 전략’을 발표하는 등 적극적으로 대응 중이다.

현재 서울시는 외로움 자체에 대해 직접적인 정책을 추진하지는 않았지만, 고독사 대응사업을 추진하는 과정에서 외로움을 개인만의 문제가 아닌 사회적 문제로, 그리고 사회적 고립과 관련되어 있지만 이것과는 차별적인 접근이 필요하다는 공감대가 확산되어 왔다. 하지만, 기존에 서울시의 정책이나 관련 연구(송인주·고선규·박선영, 2018)는 주로 사회적 고립과 고립사 문제에 초점을 두어 왔기 때문에 외로움에 관한 기초연구가 부족한 실정으로 서울시민이 경험하는 외로움의 실태와 유형을 구분하고, 사회적 지원이 필요한 영역을 명확히 하여 대응방안을 마련할 필요가 있다. 따라서 외로움이 무엇이고, 사회적 고립과 어떤 차이가 있는지, 생애주기에 따라 서울시민이 느끼는 외로움의 차이는 무엇인지, 영국과 스코틀랜드를 중심으로 선진국은 외로움의 문제에 어떻게 대응하고 있는지를 분석하여 서울시민의 외로움 예방과 해소를 위해 서울시가 무엇을 해야 하는지에 대한 밑그림을 제시해줄 필요가 있다.

하지만, 우리가 경계를 명확히 하고 있는 것은 공적 개입과 지원의 범위를 어디까지 해야 할지의 문제이다. 국제적으로도 외로움은 공적 지원이 필요하며 전염성이 강한 사회적 질병으로

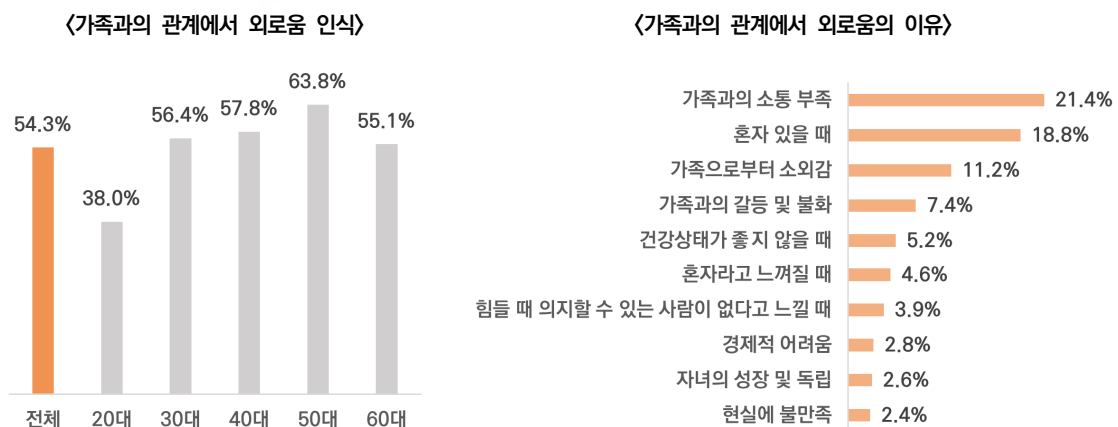
간주하여 적극 대응하고 있지만, 심리적 외로움보다는 사회적 외로움에 무게를 두고, 공적 개입의 범위도 외로움의 발생지점(Trigger Point)으로 명확히 하고 있다는 것이다. 예를 들어, 아동은 친구로부터의 따돌림이나 괴롭힘, 부모 이혼, 전학을 들 수 있고, 청년은 부모로부터의 독립, 취업 준비·초기, 중년은 가족의 도움이나 지원이 부족한 상태에서의 출산, 자녀양육, 노년은 은퇴, 자녀독립, 질병발생 등을 들 수 있다. 이에 심리적 외로움보다는 사회적 외로움에, 그리고 개인의 사생활에 과도한 관여가 아닌 개인이 혼자 감당하기 어려운 상황에 대한 지원이 무엇이 되어야 하는지에 초점을 두고자 한다.

## 2\_서울시민 절반 이상 “일상생활에서 외로움 경험”

### 서울시민 54% “가족과의 관계에서 외로움 느껴” … 이유 1위는 ‘소통 부족’

먼저 가족과의 관계에서 외로움을 느낀 정도를 살펴보면, 54.3%가 외로움을 경험하고 있는 것으로 나타났다.<sup>1</sup> 연령별로 살펴보면, 50대가 63.8%로 가장 많고, 40대가 57.8%, 30대가 56.4%, 60대 이상이 55.1%, 20대가 38.0%로 가장 낮았다.

연구진은 외로움을 경험하는 사람들에게 외로움을 느끼는 이유를 주관식으로 기입하도록 요청하였고 그 결과를 재유형화하여 정리하였다. 그 결과 ‘가족과의 소통 부족’이 21.4%로 가장 많았으며, 그다음은 ‘혼자 있을 때(18.8%)’, ‘가족으로부터 소외감(11.2%)’, ‘가족과의 갈등 및 불화(7.4%)’ 순으로 나타났다.



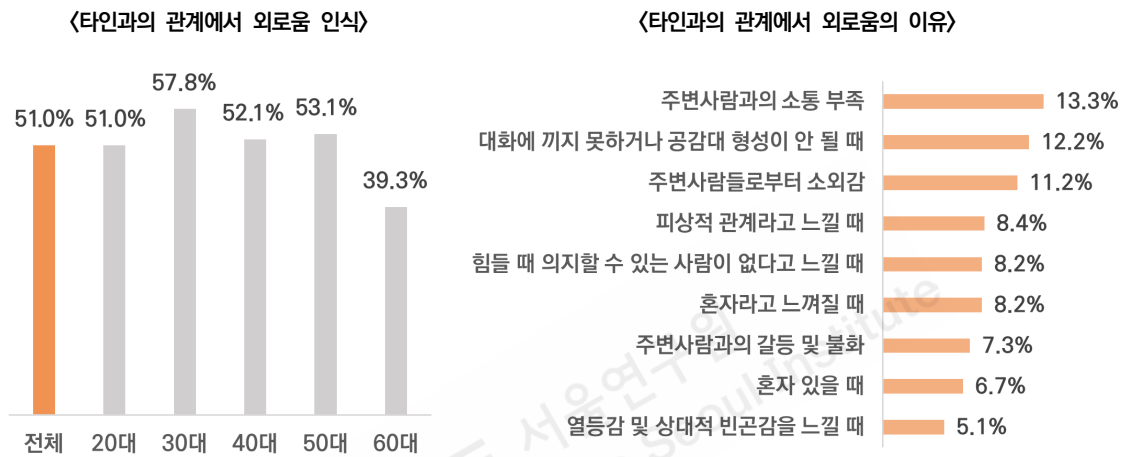
자료: 서울연구원, 2019, 『서울시민 옴니버스 조사』.

[그림 1] 가족과의 관계에서 외로움을 느끼는 정도와 이유

1 이 결과는 서울연구원이 서울시민 만 19세 이상 만 69세 미만의 1,000명을 대상으로 2019년 7월 29일부터 8월 8일까지 실시한 『서울시민 옴니버스 조사』를 분석한 것이다. 이 조사는 외로움뿐만 아니라, 행복, 연령인식 등 다양한 주제에 대한 서울시민들의 인식을 조사한 것이다.

### 서울시민 51% “타인과의 관계에서 외로움 느껴” … 이유 1위는 ‘소통 부족’

가족 이외에 다른 사람과의 관계에서 외로움을 느낀 정도를 살펴보면, 가족과의 관계에서 느끼는 외로움보다는 낮지만 51%로 절반의 시민들이 타인과의 관계에서 외로움을 느끼는 것으로 분석되었다. 연령별로 살펴보면, 가족과의 관계에서 느끼는 외로움과는 달리 사회적 활동이 가장 활발한 30대에서 57.8%가 외로움을 가장 많이 경험하고 있었으며, 그다음은 50대(53.1%), 40대(52.1%), 20대(51.0%), 마지막으로 60대 이상이 39.3%로 가장 낮았다.



자료: 서울연구원, 2019, 『서울시민 옴니버스 조사』.

[그림 2] 가족 외 관계에서 외로움을 느끼는 정도와 이유

조사 결과를 종합해보면, 상대적으로 젊은 층들은 가족과의 관계보다 사회적 관계에서 기인한 외로움을 느끼는 경우가 상대적으로 더 많은 편이고, 연령이 증가할수록 사회적 관계보다 가족과의 문제에서 발생하는 요인이 외로움을 크게 하는 것을 알 수 있다.

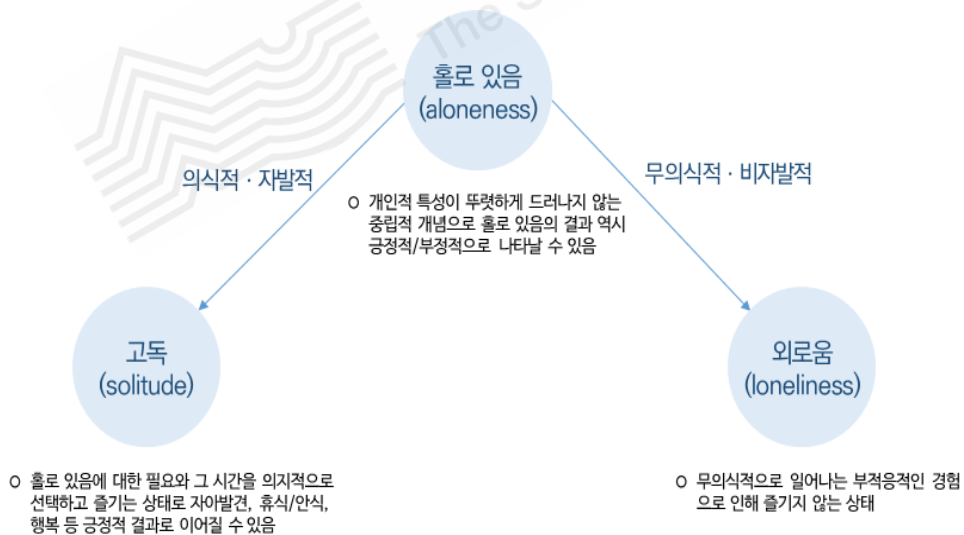
사회적 관계에서 느끼는 외로움의 이유로는 ‘주변사람과의 소통 부족’이 13.3%로 가장 많았으며, ‘대화에 끼지 못하거나 공감대 형성이 안 될 때’가 12.2%로 그다음을 차지하였다.

## 02 외로움, 정서적·사회적 외로움으로 구분 가능

### 1\_외로움, 홀로 있음·고독과 비슷하면서 다소 차이

#### 외로움은 무의식적으로 일어나는 부적응적인 경험... 고독·홀로 있음과 차이

일상에서 우리는 유사한 개념 간에 차이를 두지 않고 혼용하는 경향이 있는데, 외로움도 마찬가지이다. 외로움은 다양하게 정의할 수 있으나 무의식적으로 일어나는 부적응적인 경험으로 인해 현 상황을 즐기지 않는 상태를 말한다. 즉, 사회적 관계들이 피상적이거나 개인이 원하는 것보다 덜 만족스러울 때 느끼는 감정이다(신순옥, 1999). 아래의 [그림 3]에서 보는 바와 같이, 외로움(loneliness)과 비슷한 개념으로 홀로 있음(aloneness)과 고독(solitude)이 있는데, 이들 개념 간에는 차이가 있다.



[그림 3] 의식과 자발성에 따른 '홀로 있음'의 구분

먼저, '홀로 있음'은 개인적 특성이 뚜렷하게 드러나지 않는 중립적 개념으로, 그 결과는 긍정적·부정적으로 나타날 수 있다. 말 그대로 혼자 있는 객관적인 상태를 말한다. 반면, 고독은 혼자 있는 것에 대한 개인적인 필요와 그 시간을 개인이 의지적으로 선택하고 즐기는 상태로, 그 결과는 대체로 긍정적 결과로 이어질 수 있다고 평가받는다. 그 이유는 고독이 자발적 선택의 결과이기 때문에 혼자 있는 것을 그대로 받아들여 그런 시간이나 상황을 자아발견, 휴식·안식, 행복

등과 같은 것에 더 생산적으로 활용할 수 있기 때문이다(최현영·이동혁, 2016; Booth, 1983). 이와는 다르게, 외로움은 그 결과가 부정적으로 나타날 수 있다는 데에 문제가 있다. 이와 관련하여 최현영 외(2016)의 연구는 고독한 사람과 외로운 사람 간의 차이를 명확하게 구분해주고 있는데, 이를 정리하면 아래의 [표 1]과 같다.

[표 1] 고독한 사람과 외로운 사람의 비교

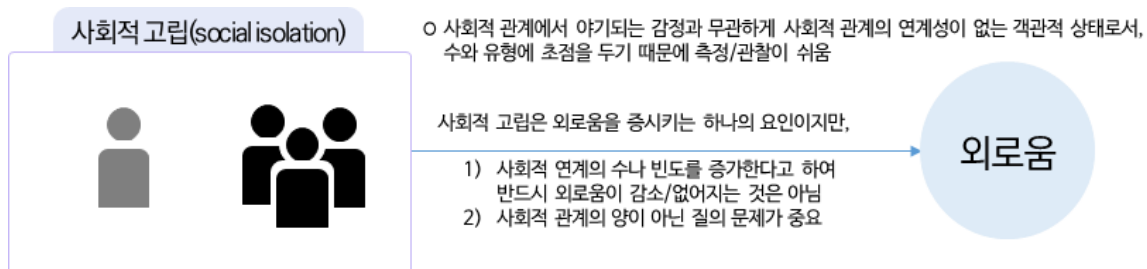
속성	고독한 사람	외로운 사람
창의성	구조화된 일상 환경에서 벗어난 새로운 개념적 연결과 사고의 유연성이 높아져 창의성 계발 가능	구조화된 일상 환경의 틀에 갇힌 사고의 경직성에 따른 낮은 수준의 창의성
사고 유형	자기 반성(self-reflection)을 통해 정확한 자아상 발견과 건강한 심리적 상태 형성 가능	자신의 단점에 초점을 두는 자기 반추(self-rumination) 때문에 건강하지 못한 자아상을 갖고 우울, 걱정 등의 부정적인 심리적 경험
대인관계	안정적인 애착대상을 내면으로 표상하여 다른 사람과의 친밀감, 연결감, 소속감을 더 많이 경험	불안정 애착을 경험할 가능성이 높음

자료: 최현영·이동혁(2016), 저자에 의해 표로 재구성

### 사회적 고립·외로움 관계는 꼭 비례 안해... 사회적 관계는 양보다 질이 중요

그렇다면 외로움은 사회적 고립(social isolation)과 어떤 차이가 있는가? 아래의 [그림 4]에 제시된 바와 같이, 사회적 고립은 사회적 관계에서 야기되는 감정과 무관하게 사회적 관계의 연계성이 없는 객관적 상태이다. 앞서 ‘홀로 있음’은 말 그대로 가족이나 친구, 사회와 떨어져 혼자 있는 상태에 초점을 두지만, 사회적 고립은 1차적 관계인 가족을 제외하고 친구나 사회 등 사회적 관계로부터 이격되어 있는 것에 초점을 둔다. 그렇기 때문에 사회적 관계의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 따라 사회적 고립의 형태가 다양할 수 있다.

흥미로운 점은 사회적 고립과 외로움 간의 관계이다. 즉, 사회적 고립은 외로움을 증가시키는 하나의 요인인 것은 분명하지만, 앞서 살펴본 고독과 마찬가지로 개인이 홀로 있음의 상태를 즐기고 선택한 것이라면 외로움은 발생하지 않게 된다. 그 반대로 외롭다고 하여 사회적 고립이 일어나는 것은 아니다. 그렇기 때문에 사회적 연계의 수나 빈도가 증가한다고 하여 반드시 외로움이 감소하거나 없어지는 것은 아니기 때문에 사회적 관계의 양보다 질의 문제가 중요함을 강조한다.



[그림 4] 사회적 고립과 외로움의 관계

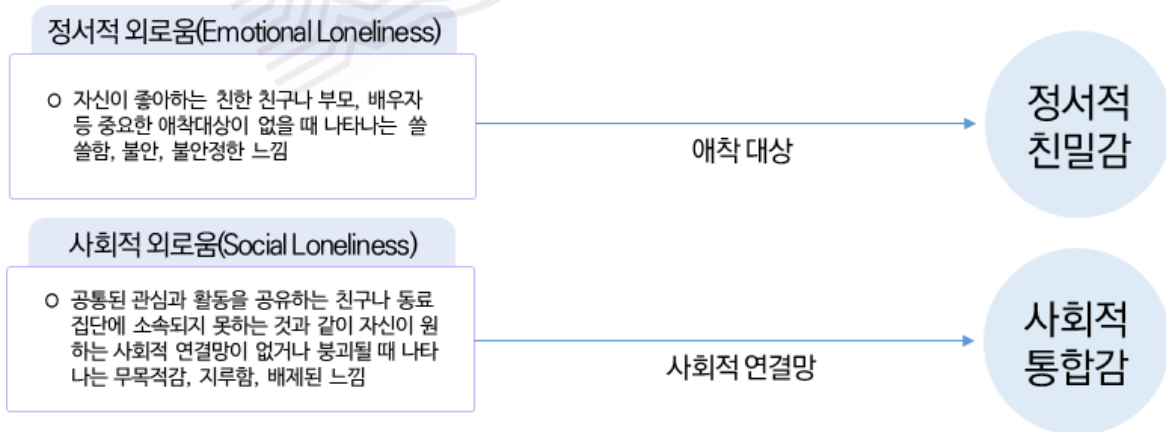


### 정서적 외로움·사회적 외로움은 발생원인이 다르므로 해결방법도 같지 않아

그렇다면 외로움은 모두 같은 것일까? 우리가 모두 경험하고 있듯이 개인이 경험하는 외로움은 모두 같은 것이 아니다. 외로움의 유형을 구분하는 방법은 다양하지만, Weiss(1973)의 사회적 욕구 이론에 기초한 정서적 외로움(emotional loneliness)과 사회적 외로움(social loneliness)을 구분하는 방법이 오랫동안 받아들여져 왔다. 최근에는 죽음, 질병 등과 같이 극단적인 상황이나 사고로 트라우마적 상황에 놓여 있을 때 삶의 의미를 되뇌어 보는 실존적 외로움까지 확대되고 있지만 여기서는 제외하였다.

정서적 외로움은 자신이 좋아하는 부모, 배우자, 친한 친구 등 중요한 애착대상이 없어서 나타나는 쓸쓸함의 감정, 불안함 또는 불안정한 느낌의 상태를 말한다. 반면, 사회적 외로움은 공통된 관심과 활동을 공유하는 사회적 관계인 친구나 동료집단, 이웃에 소속되지 못하는 것과 같이 자신이 원하는 사회적 연결망이 없거나 붕괴되었을 때 개인에게 나타나는 상실감, 지루함, 사회적 배제의 감정 등이라고 할 수 있다(최현영 외, 2016).

이처럼 두 가지 외로움의 발생 원인이 다르기 때문에 각각의 외로움을 해결하는 방법 역시 다를 수밖에 없음을 쉽게 이해할 수 있다. Weiss(1973)는 정서적 외로움이 애착대상의 부재나 관계 약화에 원인이 있기 때문에 애착대상과의 관계를 회복하거나 새롭게 만들어주는 방법으로 정서적 친밀감을 높이면 해결될 수 있다고 본다. 반면, 사회적 외로움은 사회적 연결망이 약화되거나 붕괴된 것이기 때문에 사회적 관계를 회복할 수 있도록 도와주어 사회의 한 일원으로서 사회적 통합감을 갖게 하면 해결될 수 있다고 본다.



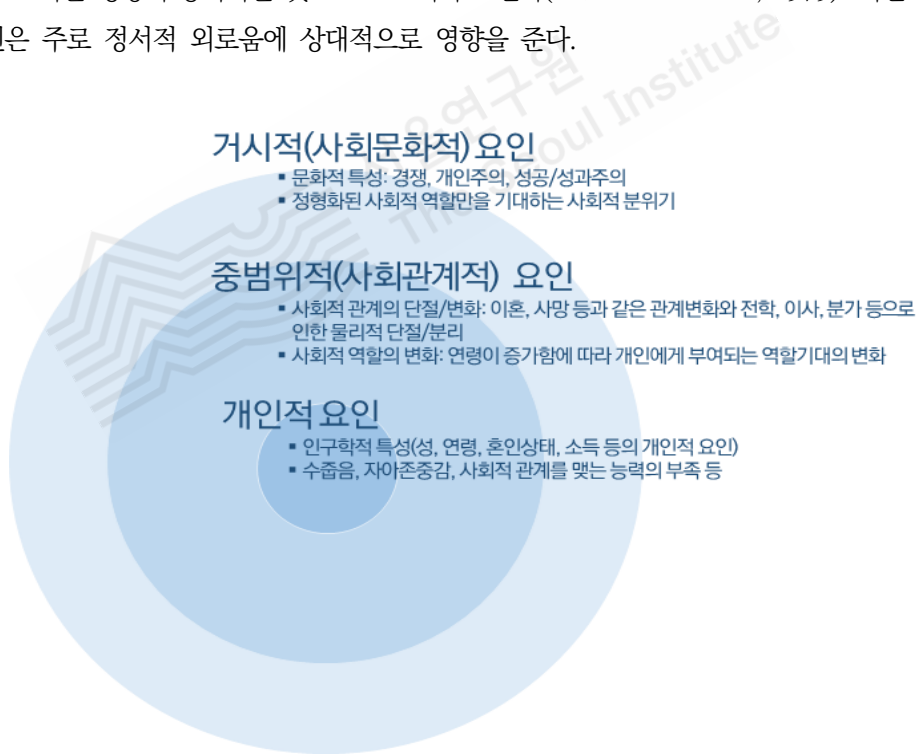
[그림 5] 외로움의 유형

## 2\_외로움, 개인적 특성 등 복합적 요인으로 발생

### 외로움 발생원인은 개인적 요인, 사회관계적 요인, 사회문화적 요인으로 대별

사람들은 어떤 상황에서 외로움을 느끼게 되는 것일까? 이와 관련하여 Perlman과 Peplau(1981)는 다양한 차원으로 나눈 바 있는데, 이를 재구성하여 거시적 요인, 중범위적 요인, 개인적 요인 등으로 나누면 아래의 [그림 6]과 같다.

먼저 외로움의 발생 원인으로 개인적 요인이 있다. 남성에 비해 여성이 상대적으로 외로움을 더 느낀다는 연구가 있는가 하면, 일부 연구에서는 유의미한 상관관계가 없다는 결론이 도출되기도 하는 등 성별에 따른 차이는 다소 논쟁적이다(Weiss, 1973). 그리고 기혼자보다는 미혼자가, 미혼자보다는 이혼이나 사별을 경험한 사람들에게서 외로움의 비율이 상대적으로 높은 것으로 알려져 있다(Gubrium, 1974). 그리고 사춘기나 은퇴 등과 같이 특정 연령대에서 외로움을 호소하는 경향이 증가하는 것으로 보고되기도 한다(Rubenstein et al., 1979). 이런 개인적 요인은 주로 정서적 외로움에 상대적으로 영향을 준다.



[그림 6] 외로움의 발생원인

또한, 주로 사회적 외로움의 발생 원인으로 볼 수 있는 중범위적 또는 사회관계적 요인이 있다. 이것은 이혼이나 사망 등과 같이 기존에 형성되어 있는 사회적 관계가 변화하여 발생하기도 하고 전학, 이사, 분가 등과 같이 물리적 단절 또는 분리에서 기인하기도 한다. 이와 함께 연령이 증가함에 따라 개인에게 요구되는 역할기대가 변화되고 그것을 개인이 충족할 수 없을 때나 도움이나 조언을 받을 대상이 없는 경우에도 발생한다.

외로움을 발생시키는 또 다른 원인으로 사회문화적 환경이 있다. 즉, 사회에서 경쟁이 만연하고, 개인주의적 성향이 강하여 다른 사람을 배려하기보다 자신의 개인적 이익만을 추구하는 문화가 지배적이거나 성공이나 성과만을 중요시하는 사회에서 외로움이 발생할 가능성이 크다. 또 다른 것으로 정형화된 역할을 요구하는 사회적 분위기도 개인의 외로움을 증폭시킬 수 있다. 아이, 청년, 부모, 노인 등 생애주기별로 요구되는 정형화된 역할이 고정되어 있어 이와 다른 상황에 처해 있는 사람들은 사회에서 이방인으로 느껴질 수 있다는 것이다(Weiss, 1973). 대학을 졸업하면 무조건 좋은 직장에 취업해야 한다는 사회적 통념이 최근 우리사회의 청년들에게 외로움을 야기하고 이런 역할 기대에 부응하지 못할 경우 자괴감이나 우울감 등의 부정적인 심리적 결과를 초래하기도 하는 것에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

### 아동·청소년기, 청년기 등 생애주기에 따라 외로움 발생원인은 다른 특성 보여

우리는 연령에 따라 외로움의 발생 원인이 다를 수 있었다. 이에 따라 연구진은 서울시 심리지원기관 간담회를 진행하였고, 기존 선행연구 결과를 토대로 생애주기에 따라 외로움이 발생하는 주요 시점(trigger point)을 재정리하였다.

먼저, 아동·청소년기에는 주된 애착대상인 부모와 친구의 영향이 크기 때문에 이들과의 관계에서 문제가 발생할 경우 외로움으로 이어질 수 있다. 즉, 부모와의 관계 악화에 따른 대화 단절, 또래로부터의 따돌림이나 괴롭힘, 또는 학교폭력을 경험하거나 이사 등으로 전학을 가야 해서 새로운 친구관계를 형성해야 할 때 외로움을 경험할 수 있다는 것이다.

청년기에는 부모로부터의 독립, 취업 실패에 따른 자존감 하락, 경제적 어려움, 사회적 교류 부족 등으로 외로움을 겪을 수 있다. 청년기에는 경제적 어려움을 겪고 있지만 다른 가족이나 타인으로부터 사회적 지원을 받지 못할 경우, 출산이나 양육에 대한 사회적 지원망이 부족하여 외부의 도움을 받지 못하고 오롯이 혼자 해결해야 할 때(소위 독박 육아), 갑작스런 이혼이나 사별 등을 경험할 때 외로움을 느끼는 것으로 알려져 있다.

그리고 장년기에는 생애 주된 일자리에서 퇴직함에 따른 상실감, 자녀의 독립으로 인한 '빈둥지 증후군' 역시 외로움을 야기하는 요인으로 지적된다. 또한 퇴직이나 자녀의 독립 등으로 말미암은 가족 간의 교류나 사회적 관계의 단절도 외로움을 증가시키는 중요한 영향 요인이다. 노년기 역시 경제적 어려움이나 가족 간의 교류 부족이 여전히 중요한 외로움 유발요인이지만, 서울시 심리지원기관 간담회를 통해 확인된 것은 질병이 매우 큰 영향을 주고 있다는 점이다. 질병을 겪고 있는 노인은 자녀에게 부담을 주는 것이 싫어서 제대로 얘기하지도 못하고 자신을 쓸모없는 존재로 여길 가능성이 매우 크다. 그리고 배우자가 사망했을 때 외로움이 매우 크게 다가오는 것으로 알려져 있다(Perlman and Peplau, 1981). 이처럼 외로움의 발생원인은 생애주기에 따라 다른 특성을 보이고 있을 뿐만 아니라, 발생 원인도 매우 복잡적이다.

## 03 선진국, 외로움대책의 초점은 ‘연결된 사회’

### 1\_영국, ‘외로움 극복 열쇠는 사회적 관계’ 강조

#### 외로움문제에 적극 대응 위해 의회는 위원회 운영, 정부는 ‘외로움부장관’ 임명

영국 의회는 조 콕스(Jo Cox) 노동당 의원을 중심으로 사회 내 외로움 문제에 대처하는 위원회를 운영하며 외로움의 영향과 심각성을 지적해왔다. 2016년 조 콕스 의원이 극우 성향의 남성에게 살해당한 후 그녀를 기리기 위해 ‘조 콕스 위원회(Jo Cox Commission for Loneliness)’가 설립되었다. 그리고 이를 계기로 영국 정부는 외로움 문제에 더 적극 개입할 것을 표명하였고, 2018년 1월 테리사 메이(Theresa May) 영국 총리는 위원회의 권고사항을 받아들여 체육·시민사회 장관(Minister for Sport and Civil Society)을 외로움 문제를 담당하는 장관(Minister for Loneliness)으로 겸직 임명하였다. ‘외로움 부(담당) 장관’은 데이터 수집을 통한 증거 기반 구축과 외로움 전략 마련, 사회단체 등에 자금 지원 역할 등을 맡게 된다. 2018년 6월에는 위원회 활동을 기반으로 지역 사회 및 자선 단체를 지원하기 위해 1,200만 파운드의 Building Connections 기금을 포함하여 2,000만 파운드의 기금을 마련하는 등 재정적 지원에도 적극 나서고 있다.

#### 영국 외로움대책의 핵심은 정부, 지자체, 기업, 지역사회, 개인이 역할 분담

영국 정부는 모두가 강한 사회적 관계로 연결된 사회를 추구한다. 가족, 친구 및 지역 사회는 서로를 지원하며, 특히 큰 외로움을 겪을 위험이 있는 사람들을 취약한 포인트에서 지원하는 것을 목적으로 한다. 각 기관은 사람들과의 상호작용에서 인간가치를 중요시하고, 외로움을 낙인이나 부끄러움 없이 인식하고 행동하며 서로를 조심하는 사회가 되어야 한다고 보고 있으며, 이에 도달하기 위해서는 사회전반의 변화가 필요함을 강조한다.

영국 정부는 외로움의 영향 및 작동 원리를 이해할 수 있도록 증거자료 구축 및 개선에도 힘을 쏟고 있다. 이는 외로움을 약화시키고 사람들의 사회 복리와 탄력성을 지원할 수 있는 다양한 요인을 파악하여 정부 정책에 반영하기 위한 것이다. 특히 개인이 살아가면서 특정사건(trigger points) 때문에 더 큰 위험에 처했을 때 사람들을 지원할 수 있는 맞춤형 개입에 초점을 두고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 모든 사람은 일정 정도 감내할 수 있을 정도의 외로움을 경험하고

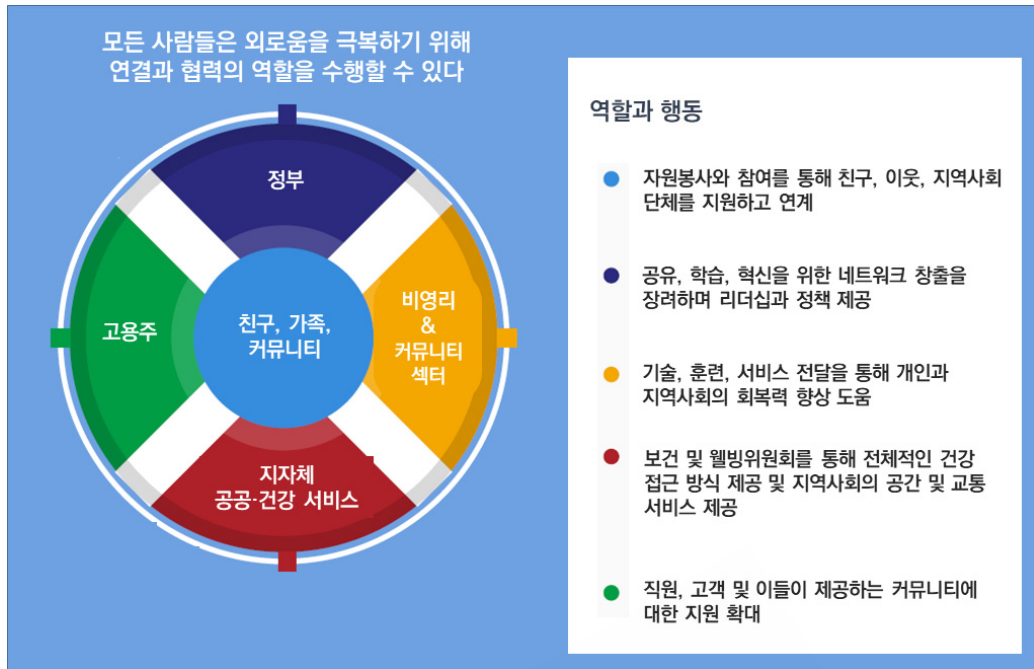
있지만, 개인이 감당할 수 없는 상황을 직면하게 되었을 때 극단적 상황으로 내몰릴 위험이 크기 때문이고 영국 정부는 모든 외로움의 문제를 해결하고자 하는 것이 아니라 사회적 외로움 특히 위급상황 개입에 초점을 두고 있다.

영국 정부는 외로움에 대한 국가적 대화를 만들고, 정부가 수행할 수 있는 역할과 지자체, 기업, 지역사회 및 개인이 사람들의 사회적 연결을 지원할 수 있도록 정책적 기틀을 만들어 외로움을 줄이고 더욱 긴밀하게 연결된 사회를 지원한다는 장기적인 목표를 달성하기 위해 다른 사람들과 협력을 강조하고 있는 것이다.

여기서 더 중요한 사실은 정부가 중요한 촉매제 역할을 할 수 있지만, 외로움을 효과적으로 줄이기 위해 기업, 보건 부문, 지방 정부, 자발적 부문 및 광범위한 시민 사회와 협력하여 노력해야 함을 강조하고 있다는 점이다. 외로움을 극복하고 사람들의 사회적 관계를 지원하려면 중앙정부, 지방정부, 기업 및 자원봉사 부문에서 모두가 행동을 취해야 하며, 더불어 외로움은 지역 사회, 가족 및 개인의 책임이기도 하기 때문이다(United Kingdom, 2018).

그렇다면 각각의 주체는 어떤 역할을 담당하고 있을까? 먼저, 중앙정부는 외로움을 위해 일관되게 사용되는 조치를 도입하여 이 의제에 대한 국가적 리더십을 제공하고, 캠페인을 이용한 메시지와 정보 전달, 전략의 효과적 실행 등을 보장한다. 지방정부는 지역사회의 복리에 대한 전략 계획 및 의사 결정에 외로움을 고려하도록 한다. 많은 사람들이 이미 건강과 복지 및 기타위원회를 통해 문제를 인식하고 지역사회와 시민사회 단체와 협력하며 공동체 공간과 교통에 관한 실질적인 문제를 다루는 등 지역 사회에서 외로움을 줄이는 데 앞장서고 있다. 또한, 건강 및 기타 공공 서비스는 사람들의 사회 복지의 중요성을 인식하고 외로움을 자주 느끼는 사람들을 식별하고, 더 잘 지원할 수 있는 방법을 모색한다. 기업을 포함한 모든 고용주는 근로자가 사내 뿐만 아니라 외부의 관계를 발전시킬 수 있도록 노력하고, 커뮤니티 공간을 제공함으로써 사회적 연결을 구축하도록 지원한다. 더불어 자발적(비영리) 섹터는 이미 외로움을 해소하고 사람들을 모으는 데 중요한 역할을 하고 있다. 강력하고 통합된 커뮤니티를 만들 수 있으며, 사람들이나 그룹을 격리시키는 장애물 해소 노력을 기울이고 있다(United Kingdom, 2018).

이처럼 외로움의 가장 효과적인 해결책은 가족, 친구, 종교 단체 및 지역사회가 서로 협력하여 새로운 사회적 관계를 형성할 수 있도록 모두가 함께 참여하는 것이다. 우선, 외로움은 개인적 인 노력이 무엇보다도 요구된다. 각자가 친구, 가족 및 이웃과 만나고 연락하며, 자원봉사를 활용하여 자신의 지역사회에 더 많이 참여할 기회를 가질 수 있도록 한다. 커뮤니티는 이들을 하나로 모으기 위한 기회를 만들어 사람들을 연결하고 회복력을 구축하는 데 적극적으로 참여할 수 있도록 지원하고, 서로 다른 배경의 사람들뿐만 아니라 가장 고립되어 있고 취약한 지역 사회 구성원도 포용할 수 있는 적극적인 조치를 취해야 한다. 이런 내용을 종합적으로 제시하면 아래의 [그림 7]과 같다.



자료: United Kingdom, 2018, 『A connected society: A strategy for tackling loneliness』, p.15.

[그림 7] 영국의 외로움 대응전략들

### 영국 외로움 대응체계는 중앙정부 주도보다 민간의 적극적 역할·참여에 ‘방점’

앞서 살펴본 바와 같이 영국이 외로움의 문제를 범정부적으로 대응하고 있지만, 중앙정부가 주도하기보다는 민간의 역할과 참여를 강조하고 있다. 이런 외로움 정책을 주도하는 민간조직으로 조콕스위원회(Jo Cox Commission)가 있다.

조콕스위원회의 대표적인 활동들로 ‘행복한 채팅(Happy to Chat)’이 있다. 이는 조콕스위원회가 실시한 대표적인 첫 행사로 빅토리아, 워털루, 킹스 크로스과 웨스트민스터 기차역에서 2017년 1월 31일 오전 7시 30분부터 9시까지 ‘행복한 채팅’ 배지를 나눠주고 이를 패용하도록 한 것이다. 이 배지를 착용하고 그동안 무심히 지나쳤던 주위의 외로움을 느끼고 있는 사람이 있는지를 돌아보게 하고, 있다면 대화를 통해 그들의 외로움을 달래고 돕자는 것이다.

또 다른 행사로는 ‘Great Get Together’가 있다. 이 행사는 조 콕스 사망 1주기를 기념하여 매년 6월 초에 개최되는 빅런치(Big Lunch) 모임과 연계하여 2017년 6월 16일부터 18일까지 3일간 개최된 행사로 수천 명의 영국 국민이 참여하였으며, 1,240개의 기사와 7백만 명의 국민들이 페이스북을 통해 행사를 지켜보는 등 대규모로 진행하였다. 여기서 빅런치는 탄력 있고 좋은 유대감을 지닌 커뮤니티를 구축해 영국국민의 삶의 질과 행복을 증진시키자는 취지하에 2009년부터 시작된 연례 지역공동체 구축 모임으로 음식을 이웃과 나누면서 다양한 어울림 행사를 개최하는 것이다.

또한 ‘Great Get Together’ 행사가 추모식에 가까웠다면 같은 해 12월에 개최된 ‘#MincePieMoments’는 주변에 외로움을 겪고 있는 친구나 이웃과 민스파이를 함께 나누며 성별, 연령, 인종·민족과 상관없이 그들의 외로움을 위로하고 공감하는 우정의 운동을 전개하여 20.8만 명의 국민이

참여하였다. 그리고 2018년에는 사망 2주기와 조 콕스의 생일(6월 24일)을 기념하여 22일부터 3일간 행사가 개최되어 영국 전역에서 30만 명이 참여하였으며, 정치권에서도 적극 참여하는 등 새로운 관계형성과 친밀한 공동체 형성으로 외로움 문제를 해결하고자 하는 영국의 대표적인 행사로 자리매김하였고, 같은 해 12월에도 '#MincePieMoments' 운동이 진행되었다 (<https://www.jocoxfoundation.org>).

#### 〈행복한 채팅(Happy to Chat)〉



#### 〈#MincePieMoments 행사〉



자료: (좌) <https://twitter.com/jocoxloneliness>, (우) <http://www.greatgettogether.org/>

#### 〔그림 8〕 조콕스위원회의 주요 활동

또 다른 외로움 지원기관으로는 Loneliness Action Group이 있다. 이 조직은 조콕스위원회(Jo Cox Commission)의 하위 위원회인 외로움파트너위원회(Commission on Loneliness Partners)의 지속적인 활동 지원을 위해 영국 적십자사와 Co-op이 파트너십을 구성하여 운영된다. 외로움파트너위원회의 논의가 실천으로 연결될 수 있도록 정부, 자선 단체, 기업 및 공공 분야의 지도자들과 함께 외로움 해결을 위한 실천 전략을 마련하고 이행하는 것을 전담하고 있다. 또한 외로움 APPC의 사무국 역할도 수행함으로써 영국 의회가 외로움 관련 입법과 의정 활동을 할 수 있도록 정치적 영향력을 행사하고 있다.

외로움 대응에는 의회도 적극 나서고 있는데, '외로움에 대한 초당적 의원모임(All-Party Parliamentary Group on Loneliness)'이 그것이다. 이 모임은 조콕스외로움위원회의 활동을 기반으로 한 정책의 입법을 지원하는 국회의원들의 전방위 운동 기구이다. 2018년 3월 14일 등록된 위원회인 이 모임은 노동당 레이철 리브스(Rachel Reeves)를 의장으로 보수당, 스코틀랜드 국민당, 자유민주당, 중립의원, 민주연합당에서 부의장을 맡고 정당별 6명의 최고위원으로 구성된다.

### ‘Campaign to End Loneliness’ 등 시민주도형 캠페인으로 이해증진·참여독려

영국의 외로움 대응방법 중 주목할 점은 조직적 접근과 함께 시민의 자발적 참여로 이 문제에 적극 대응하고 있다는 것이다. 대표적으로 사업으로 ‘Campaign to End Loneliness’가 있다. 이 캠페인은 외로움 관련 전문가로 구성되어 2011년부터 활동한 Independent Age 주최로 진행되는 다양한 캠페인사업으로, 국가복권공동기금, Calouste Gulbenkian Foundation, The Tudor Trust 및 시민기부금으로 운영되고 있다. 주로 고령자의 고독 문제에 초점을 두고 관련 캠페인사업을 진행하고 있지만, 단순히 캠페인 사업만을 진행하기보다는 대학 및 연구기관과 협력해 외로움의 심각성과 사회적 비용, 가이드라인 등에 대한 공동연구로 증거기반 외로움 대응 사업을 추진 중이며, 이 외에도 외로움과 관련된 다양한 정보를 종합적으로 제공하고 있다. 특히, 외로움 대응 가이드라인인 ‘The Missing Million’은 외로움 식별법과 고독 위험군의 이해와 사회참여방법을 20여 페이지 분량으로 체계적으로 정리하여 제공한다(<https://www.campaigntoendloneliness.org/>).

2017년부터는 국가복권공동기금을 통해 전 세계 8,500백만 명이 시청한 영화 “The loneliness Project”를 제작·배포하여 외로움의 심각성과 사회적 공감대 확산에 기여하고 있으며, 2018년에는 지역 상점의 누군가에게 인사하거나 버스에서 누군가에게 미소 지으며 말하는 작은 순간을 기념하는 운동인 “Be More Us” 캠페인을 펼쳤고, 1억 뷰 이상의 높은 호응도를 보인 “Be More Us launch video”를 제작·배포하고 있다.



자료: <https://www.campaigntoendloneliness.org/>

[그림 9] Campaign to End Loneliness



## 2\_스코틀랜드, 영국과 비슷하지만 차별화된 대책 마련

### 스코틀랜드, 2017년부터 외로움문제에 본격 대응… 2018년 ‘대응전략’ 마련

스코틀랜드가 본격적으로 외로움의 문제에 대응하기 시작한 것은 2017년부터이다. 스코틀랜드는 2017년 3월에 ‘전략수립 사전 모임’을 개최하고, 다양한 이해관계자가 참여한 사전 모임을 열어 전략에 포함되어야 할 내용과 집중해야 할 내용을 정리하였다. 그리고 이듬해인 2018년 1월부터 2018년 10월까지 공공자문을 위한 전략 초안 발표 및 의견수렴을 거쳤는데, 사전 모임을 토대로 2018년 1월에 공공자문을 위한 전략 초안을 발표 후 여러 지역에서 17개의 관련 행사를 개최하여 전략의 내용을 홍보하고 400여 건의 의견을 수렴하여 결과보고서 작성(2018년 10월)하였다. 그리고 같은 해인 2018년 12월에 “스코틀랜드 외로움 대응전략”을 발표하였는데, 이는 영국 정부가 2018년 10월에 발표한 “A connected society: A strategy for tackling loneliness”라는 외로움 대응정책에 맞춰 “A Connected Scotland”라는 대응전략을 마련한 것이다. 1차 전략은 2018년부터 2026년까지 8개년 계획으로 수립되었으며, 향후 2년마다(2020년, 2022년, 2024년) 진행상황을 점검하고 상황에 맞게 전략을 조정해나갈 예정이다(Scottish Government, 2018).

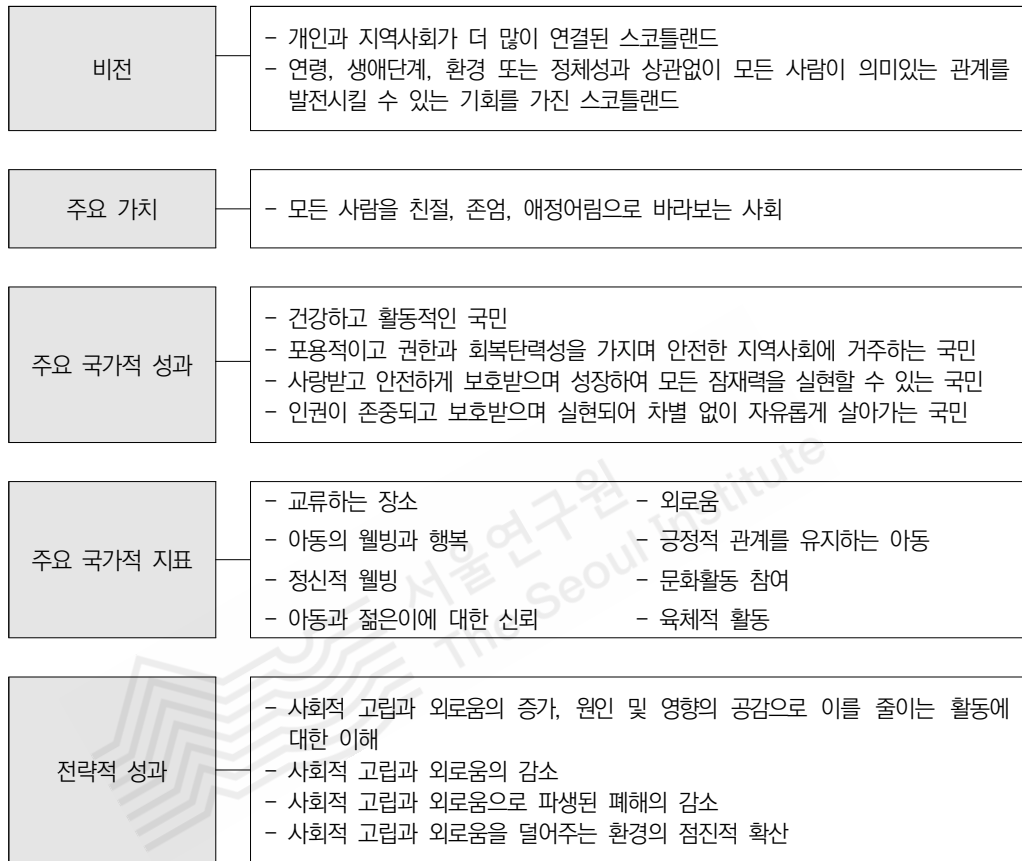
### 국가실행그룹이 외로움정책 추진하는 핵심조직… 지방정부와 파트너십 구축

스코틀랜드의 외로움정책을 추진하는 핵심적인 조직은 국가실행그룹(National Implementation Group)이다. 스코틀랜드 정부는 ‘고령자와 평등을 위한 장관’이 위원장을 맡고, 공공, 민간, 그리고 제3섹터(비영리부문)가 이행 파트너로 참여하는 국가실행그룹을 운영할 예정이다. 사회적 고립과 외로움은 특정 부서의 문제라기보다 상호 연관된(cross-cutting) 이슈이기 때문에 ‘고령자와 평등을 위한 장관’이 위원장을 맡아 다른 부처와의 연계·조정을 담당하면서 장기적인 이행을 관리·감독하는 역할을 수행한다(Scottish Government, 2018).

이와 함께 지역사회에 적합한 외로움 의제를 발굴하고 정책을 수립하기 위해 스코틀랜드 지방정부협의회(COSLA: Convention of Scottish Local Authorities)와 파트너십을 구축하고 있다. 스코틀랜드는 법률로 지방정부 형태와 권한이 규정되어 있고, 한국의 광역자치단체와 기초자치단체처럼 상층 지방정부가 하층 지방정부를 감독하는 자치단체 간의 상하관계는 존재하지 않기에 지방정부와 구성원들의 이익과 지위를 보호·촉진하며, 전국적인 목소리로 확대하기 위하여 1975년에 스코틀랜드 지방정부협회를 설립하였다(<https://www.cosla.gov.uk/>). 또한, 영국과 마찬가지로 민간부문 지도자의 참여 기회를 제공하기 위해 ‘장관라운드테이블’을 운영하고 있다. 사회적 고립과 외로움 문제 해결을 위해 민간부문의 적극적인 참여와 지원이 필수적이기 때문에 스코틀랜드 전역의 민간부문 지도자들을 모아 장관 주제의 원탁회의를 개최하고 있다.

### 외로움 관련정책에 명확한 우선순위 설정하고 체계적·장기적 관점에서 추진

스코틀랜드가 추진하고 있는 외로움 대응전략을 비전, 주요 가치, 성과와 이것을 측정하기 위한 주요 지표, 그리고 전략적 성과로 나누어 정리하면 아래의 [그림 10]과 같다.



자료: Scottish Government, 2018, 『A CONNECTED SCOTLAND』, 저자에 의해 재구성.

**[그림 10] 스코틀랜드의 외로움 대응 전략 프레임워크**

여기서 우리가 주목할 필요가 있는 사실은 우선순위를 명확히 설정하고, 체계적이고 장기적으로 관련 정책을 추진하고 있다는 점이다. 스코틀랜드가 설정한 첫 번째 우선순위는 '지역사회 권한 강화 및 공동 소유권(shared ownership) 구축'이다. 이를 위해 먼저, 지역사회의 통합 및 권한 강화를 중요시하고 있다. 이를 위해 몇 가지 기본 원칙을 마련하였는데, 그것은 다음과 같다. ㉠ 응집력·탄력·지지력이 있는 지역사회 구축을 위해 강력한 사회연결망의 형성이 필요함을 강조하며, 이를 위해 포괄적인 성장 촉진, 지역사회 참여 및 소유권 강화, 제3섹터 조직의 자금지원 안정성 및 융통성 보장, 지역사회 파트너십을 통한 통합적 접근을 위해 노력하는 것이다. ㉡ 관계형 사람 중심의 접근(relational, person-centered approach)으로 건강과 복지 향상, 환경개선, 교통접근성 강화로 사회적 고립과 외로움을 방지하는 것은 궁극적으로 개인의 웰빙과 삶의 기회를 개선할 뿐만 아니라 국가적 성공과도 연계된다(Scottish Government, 2018).

두 번째는 지역사회 권한강화법(Community Empowerment Act)을 제정해 법적 기반을 마련한 점이다. 이 법은 지역공동체의 주도적 역할과 활동을 장려하기 위해 2015년에 제정된 법으로, 공공부문의 토지 및 자산 등의 지역공동체 자산화와 관련한 지역공동체 조직들의 선도적인 역할을 강조하고 있다. 이 법을 활용하여 지역사회에서 외로움의 문제에 공동 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다. 세 번째는 앞서 살펴보았던 지방정부협의회(COSLA)와의 파트너십 구축을 통한 지역거버넌스 권한 검토 및 참여예산제를 시행하고 있다는 것이다. 'Democracy Matters'라는 커뮤니티 대화로 지역사회가 의사결정을 할 수 있는 지역사회계획을 검토하고 커뮤니티 계획 파트너와 협력방안을 모색한다. 특히, 참여예산제는 지역상황에 맞도록 주체적으로 예산을 사용할 수 있을 뿐만 아니라, 지역사회의 주인의식, 신뢰 및 연결성을 심어줄 수 있는 계기를 제공할 수 있기 때문에 COSLA와의 협력으로 지역사회선택 기금(Community Choice Fund)을 활용하여 지방정부가 2021년까지 예산의 1% 이상을 참여예산제로 사용할 수 있도록 추진한다(Scottish Government, 2018).

지역사회 권한 강화 및 공동 소유권(shared ownership) 구축을 위해 지역사회 내 자원 투자도 적극적으로 추진하고 있다. 영국 정부가 제공하는 사회적 고립 및 외로움 기금인 50만 파운드는 창조적 활동을 위한 기초 생활기술의 습득, 친목단체 및 취약지역사회 지원 등에 사용한다. 또한, 평등 및 통합 증진기금, 사람 및 지역사회기금, 지역사회선택기금 등의 다양한 기금이 활용되고 있다. 다양한 기금 모집과 함께 모금된 기금의 중복지원을 피하면서 효과성 극대화 및 지속가능성이 확보될 수 있도록 스코틀랜드 정부 내 이사회가 운영되고 있다. 또한, 사회적 고립과 외로움에 대한 혁신적 접근법을 강구하기 위한 시범사업을 시행하기 위해 향후 2020년까지 1백만 파운드의 자금을 마련할 예정이다. 다만, 이렇게 구축된 기금을 보다 효과적이고 지역사회의 권한이 강화될 수 있도록 아래와 같이 전 연령층·생애단계 및 사회계층을 고려한 대응방안이 모색되고 있다(Scottish Government, 2018).

**[표 2] 스코틀랜드의 대상별 외로움정책의 다양성**

대상	관련 추진 정책
도서지역민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가농촌정신건강포럼 등을 통해 지역 간 공동체 이질성과 격차 이해 확대를 위해 노력</li> <li>- 2018년에 제정된 도서지역 발전법인 'Islands (Scotland) Act'를 통해 도서지역에 적합한 외로움대책 마련 계획</li> </ul>
고령자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령주의 인식개선을 위해 '고령자 프레임워크(Older People's Framework)'를 2019년에 출판 예정</li> <li>- 국가치매전략(2017~2020년)을 토대로 치매환자의 사회적 고립과 외로움 개선에 노력</li> </ul>
아동·청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년을 '젊은이의 해'로 지정하여 이들의 외로움 대응방안 모색</li> <li>- 10대 아동·청소년의 '건강 및 웰빙 액션플랜'을 수립하여 사회적 관계회복에 노력하고, 국가청년고용전략과 연계하여 추진</li> </ul>

자료: Scottish Government, 2018, 『A CONNECTED SCOTLAND』, 저자에 의해 재구성.

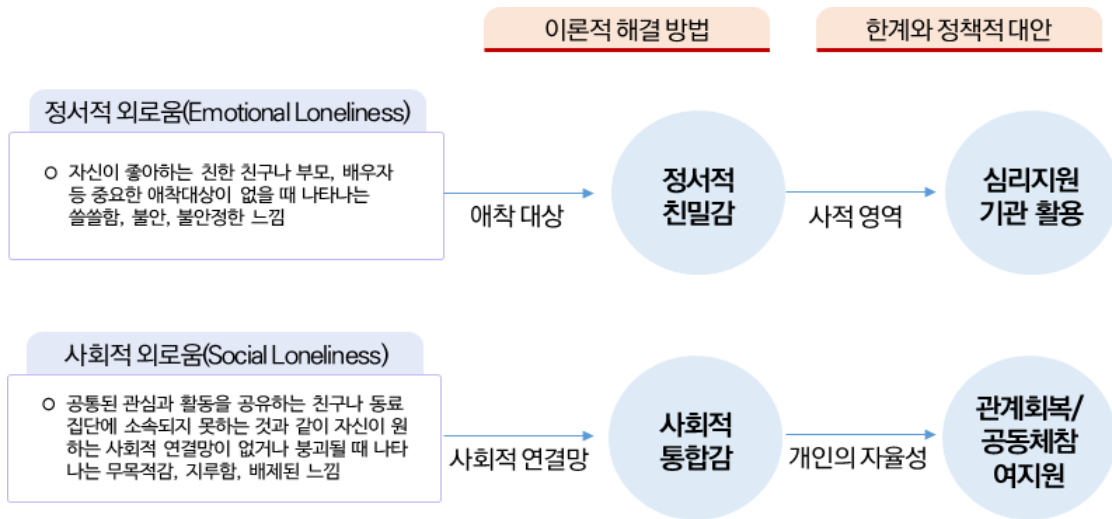
## 04 사회적 관계 고려한 공동체 지원 다각화 필요

### 1\_ '시민이 함께 외로움 이겨내는 서울' 4가지 기본방향

영국과 스코틀랜드의 사례를 토대로 확인하고, 서울시민이 경험하고 있는 외로움의 현주소를 파악한 바와 같이 더 이상 외로움의 문제는 개인이 혼자 해결해야 할 문제가 아니고 정부와 지역사회가 함께 적극적으로 해결해야 할 사회문제임을 알 수 있었다. 이에 따라 서울시가 이 문제에 어떻게 대응해야 할지에 대한 기본 방향을 정리하면 다음과 같다.

#### ① 서울시의 다양한 기존 인프라 최대한 활용해 중층적인 지원체계 구축

서울시는 다른 광역단체와 다르게 시민의 심리지원을 위해 발 빠르게 대응해 왔으며, 다양한 인프라를 갖추고 있다. 이에 따라 서울시는 기존의 인프라를 적극적으로 활용하는 방안을 모색해야 할 것이지만, 범위와 경계를 명확히 해야 한다. 우리는 외로움의 유형을 크게 정서적 외로움과 사회적 외로움으로 나눌 수 있음을 확인할 수 있었으며, 영국과 스코틀랜드의 사례에서 보는 바와 같이 정부의 대응은 사회적 외로움에 한정하고 정서적 외로움의 문제 해결은 오히려 지역사회에 더 많이 이양하는 경향도 엿볼 수 있었다. 정서적 외로움은 여전히 사적 영역이라는 인식이 강하기 때문에 서울시의 개입이 매우 조심스러울 뿐만 아니라 정책적 개입에서도 한계가 많다.

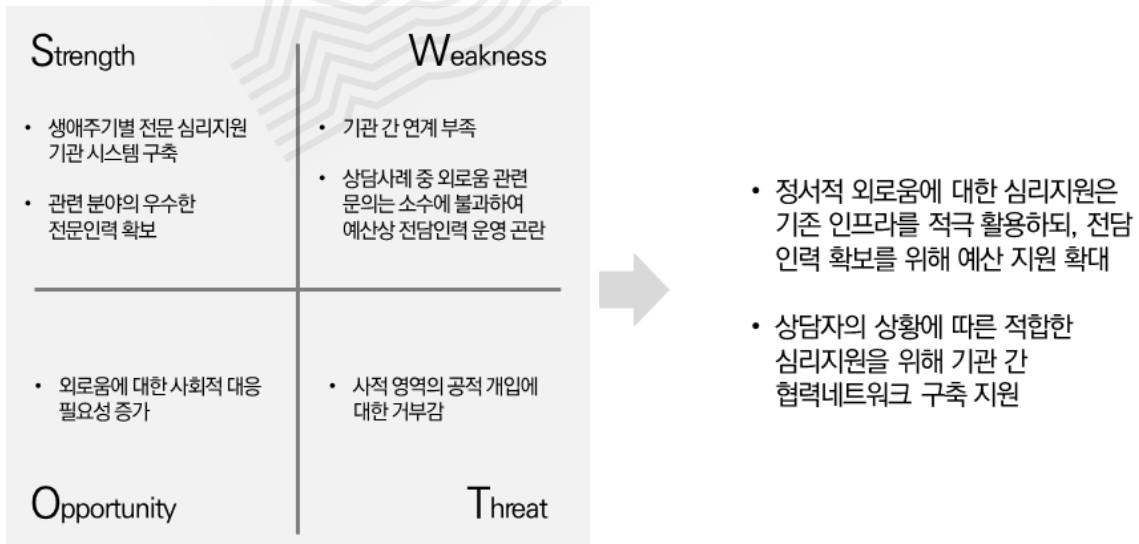


[그림 11] 서울시의 외로움 대응을 위한 이원화된 지원체계

따라서 정서적 외로움을 경험하는 사람들에게는 서울시가 갖추고 있는 심리지원기관을 적극적으로 활용하게 하고, 서울시는 사회적 외로움의 문제에 주로 초점을 두어 이들의 관계회복과 공동체 참여를 지원하는 것에 역점을 두어 사업을 추진하되 강요가 아닌 개인의 선택과 자율성을 엄격히 보장하도록 노력해야 한다.

먼저, 정서적 외로움을 지원하기 위해 [표 3]과 같이 기존 인프라를 적극 활용해야 하겠지만, 기존의 서울시 심리지원을 통해 서울시민의 외로움을 대응하기에는 여전히 미흡한 측면이 있다. 가장 큰 어려움 중의 하나는 각 기관이 외로움에 대응하기 위한 전담기관이 아니라는 점이다. 사실 어떻게 보면 외로움은 그 자체로서도 문제이지만, 이것이 발전 또는 악화되면 우울증과 같은 병리적 문제로 나타날 수도 있고, 더 극단적으로는 자살과 같은 안타까운 결과로 이어지기도 한다. 그렇기 때문에 각 심리지원기관에 상담을 의뢰하는 사람들은 외로움의 단계를 넘어서 우울 또는 자살충동 등으로 발전된 사람들일 가능성이 높기 때문에 심리지원기관도 이것에 역점을 두고 심리상담을 지원하고 있다.

하지만 기존 심리지원 기관에서 외로움을 전담할 수 있는 인력이 부족하고 대응방법도 마련되어 있지 않기 때문에 기존 인프라를 활용하여 정서적 외로움에 대응하기 위해서는 전담 인력 확보와 함께 대응 매뉴얼을 마련하고 적극적인 예산 지원이 필요하다. 만약 기존의 인프라를 활용한 대응에 한계가 있을 경우에는 별도로 외로움 전담 지원기관을 운영하고, 상담자의 생애주기적 특성과 상황에 따라 기존 심리지원 기관으로 연결시켜 주는 가교적 역할을 하는 기관을 운영하는 방안도 고려해볼 수 있다.



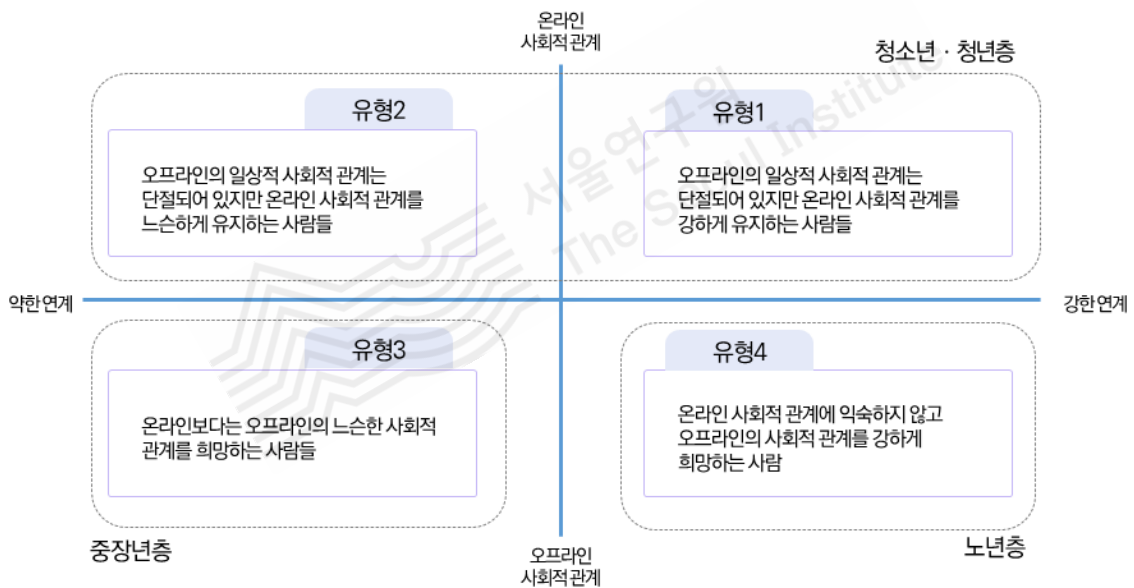
[그림 12] 서울시 심리지원기관 활용에 대한 SWOT 분석 결과

[표 3] 서울시 심리지원기관 현황

구분	기관명	주관	주요 대상	비고
일반시민	서울심리지원센터	서울시 보건의료정책과	만 19세 이상 성인 서울시민 및 서울소재 기관 종사자	3개소 (동북, 서남, 동남)
	서울시 정신건강복지센터	서울시 보건의료정책과	만 19세 이상 서울시민	25개 자치구별 정신건강복지센터
	서울시 자살예방센터	서울시 보건의료정책과	서울시민 전체	
가족	서울시 직장맘지원센터	서울시 여성정책담당관	직장맘, 직장대디	3개소 (동부, 서북, 서남)
	서울시 학부모지원센터	서울시 교육청	학부모	
	서울시 한부모가족지원센터	서울시 가족담당관	한부모, 미혼모 당사자 및 가족	
	서울시 육아종합지원센터	서울시 가족담당관, 보육담당관	서울시민 전체	25개 자치구별 육아종합지원센터
	건강가정·다문화가족지 원센터	서울시 외국인다문화담당관	다문화가족	
노인	서울 노인복지센터	서울시 인생이모작지원과	만 60세 이상 노인	
	서울시 어르신상담센터	서울시 건강증진과	만 60세 이상 노인	
	50+재단	서울시 인생이모작지원과	만 50~64세 사업별로 상이	
청년	청년활동지원센터	서울시 청년청	서울시 청소년	
청소년	서울시 청소년상담복지센터	서울시 청소년정책과	서울시 청년	
아동	아이존	서울시 보건의료정책과	만 6세 이상~만 12세 이하	10개소: 영등포, 노원, 동대문, 동작, 서대문, 서초, 송파, 양천, 종로, 중구
기타	눈물그만상담센터	서울시 공정경쟁담당관	서울시민 전체	
	서울시 감정노동종사자 권리보호센터	서울시 노동정책담당관	서울시 거주·근무 중인 감정노동자	
	서울시 재난심리 회복지원센터	행정안전부 (대한적십자)	재난피해자, 가족, 지역주민	

## ② 시민이 원하는 사회적 관계 고려해 ‘세심·신중한’ 공동체 지원 다각화

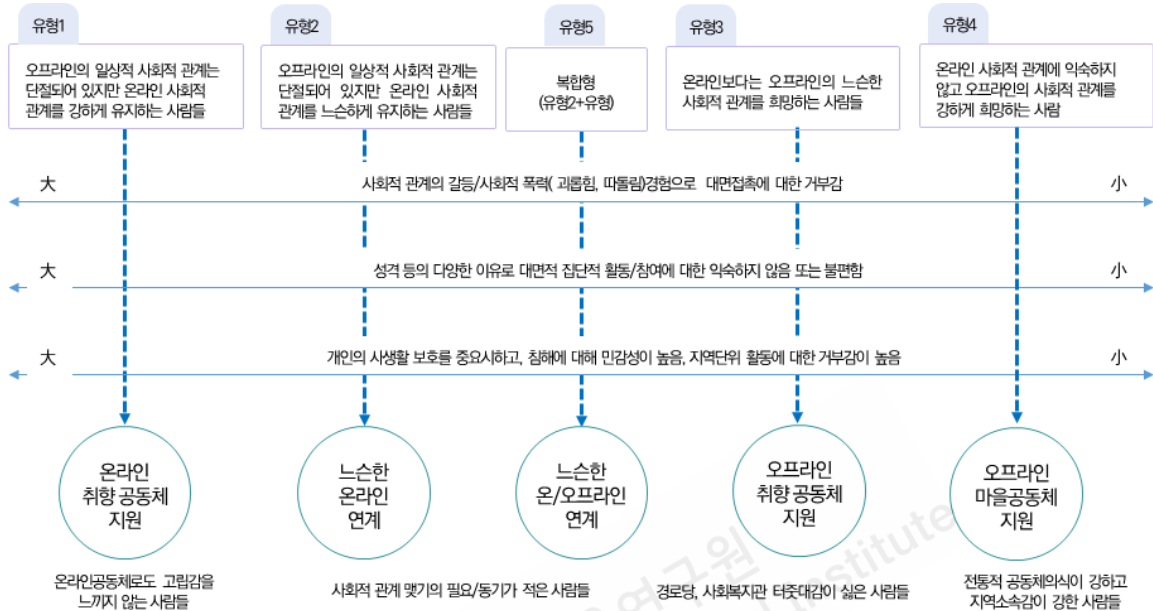
과거와 달리 공동체의식이 많이 약화되고 오히려 개인주의적 성향이 강해지고 있으며, 서울은 다른 지역에 비해 이런 특성이 더 클 수 있음을 고려할 필요가 있다. 또한, 적지 않은 사람이 사회적 관계를 대면적 관계에 국한하여 생각하는 경향이 있지만, 정보통신기술의 발전으로 더 이상 사회적 관계는 직접 만나야만 형성되는 것이 아니라, 온라인의 다양한 플랫폼을 이용해 서로 연결될 수 있고 이를 통해 비대면적 관계를 형성할 수도 있다. 그렇기 때문에 이런 변화된 사회에 맞춰 사회적 외로움을 겪고 있는 사람들을 새롭게 유형화할 필요가 있다. 아래의 [그림 13]은 개인이 추구하는 사회적 관계의 정도와 그것을 연계시켜주는 방법을 중심으로 크게 4가지로 구분한 것이다. 여기서 말하는 느슨한 사회적 관계는 새로운 정보전달의 용이성에 있어 약한 연계(weak tie)를 주장했었던 그라노베터(Granovetter, 1973)의 개념과 유사한 개념으로, 개인의 익명성이 보장된 상태에서 필요에 따라 사회적 관계를 맺거나 단절하는 것이 비교적 쉬운 관계를 말한다.



[그림 13] 희망하는 사회적 관계의 유형화

이처럼 개인마다 추구하는 사회적 관계의 수준과 선호하는 연결방법이 다양하기 때문에 사회적 외로움의 문제를 해결하기 위해 무조건적으로 대면적 관계 형성만을 강조하는 것은 한계가 있으며 위험성마저 있다. 이에 따라 각각 개인이 추구하는 또는 처한 상황에 맞게 대응할 필요가 있지만, 또 다른 고려사항은 기존 사회적 관계에서 개인의 경험 차이이다. 즉, 사회적 외로움을 경험하고 있는 사람들은 기존의 사회적 관계로부터 갈등, 괴롭힘이나 따돌림과 같이 사회적 폭력을 경험했을 가능성이 크기 때문에 대면접촉에 거부감이 클 수 있다. 두 번째는 수줍음이나 관계 맺기의 미숙함 등 개인적 성향도 고려해야 한다. 세 번째는 앞서 살펴본 바와 같이 개인이 추구하는 사생활보호 요구와 함께 지역단위 활동에 대한 거부감이다. 특히, 고령층은 노인복지관에서 다른 사람들과 어울리기 좋아하는 사람들이 있는가 하면 그렇지 않고 그것을 불편해하

는 사람들이 있을 것이다. 실제로 기존 복지관 내에서 다른 노인들과 어울리면서 텃세나 과도한 사생활 개입 때문에 가기 꺼린다는 노인들의 의견이 적지 않다. 이처럼 개인이 가지고 있는 특성들을 종합적으로 고려하여 차등적으로 대책을 마련할 필요가 있다.



[그림 14] 희망하는 사회적 관계에 따른 차등적 지원체계(안)

그동안 서울시가 역점으로 추진해온 마을공동체 사업은 사회적 외로움을 해결하기 위해 앞으로 도 유효한 주요 사업 중의 하나이다. 서울시는 2012년 ‘서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례’ 제정을 시작으로 마을공동체 사업을 안정적으로 추진해 왔으며, 다른 지자체가 해당 사업을 벤치마킹하여 전국적으로 확산되고 있다. 대표적인 사례로, 신촌동에서 실시하고 있는 ‘청년의 밥상’ 사업은 먹거리를 활용해 지역사회와 청년들의 관계맺기를 추진하는 마을만들기 사업으로, 청년은 물론 지역주민이 함께 모여 직접 음식을 만들고 먹는 활동으로 건강한 먹거리에 대한 인식의 전환뿐만 아니라 이 과정에서 동네 친구 만들기도 가능한 사업이다. 이는 영국에서 추진하고 있는 #MincePieMoments와도 비슷한 사업으로 서울시민의 사회적 관계 회복은 물론 공동체의식을 함양하여 사회통합으로 나가기 위한 핵심사업이기에 적극 활용할 필요가 있다.

이와 함께 최근 주목받고 있는 취향공동체에도 주목할 필요가 있다. 취향공동체란 독서, 음악, 요리, 인문학, 글쓰기, 영화 등 관련 주제로 대화를 하고 생각과 경험을 나누며 다양한 활동을 통해 취향이 같은 사람들과 교류하는 공동체를 말한다. 많은 경우 취향공동체는 오프라인에서 대면적 활동이 주를 이루지만, 온라인에서도 밴드, 인스타그램, 트위터 등 다양한 플랫폼을 이용해 서로의 취향을 공유하고 그것을 통해 서로 위안을 받고 있다. 취향공동체는 문화와 예술의 소비, 향유와 교류를 넘어 학습을 통하여 새로운 지식을 획득하고 공유하며 활용함으로써 사회적 자본을 형성할 수 있을 뿐만 아니라, 다른 개인이나 단체와의 소통과 협력을 확대하며 지역

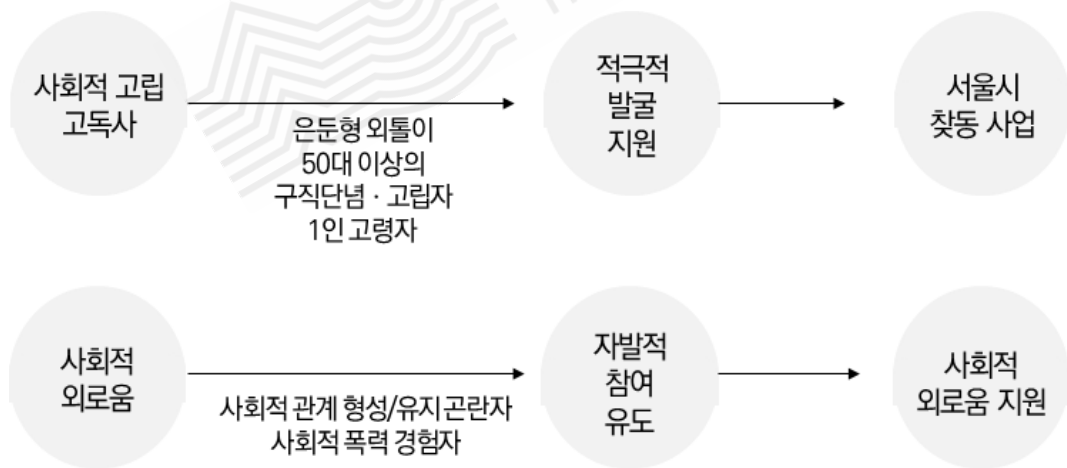


사회에 환원하여 공유적 가치도 실현할 수 있다는 측면에서 최근 대안적인 공동체로 주목받고 있기에 개인적 선호에 따라 사회적 관계 맺기의 또 다른 사업으로 고려해볼 필요가 있다.

**③ 사회적 고립·사회적 외로움 대응사업은 연계하되 접근 방법은 이원화**

서울시는 그동안 ‘찾아가는 동주민센터’를 중심으로 사회적 고립, 특히 고독사의 문제에 적극적으로 대응해왔다. 하지만, 사회적 고립과 사회적 외로움은 서로 연관되어 있지만, 개인별로 큰 차이를 보이고 있기 때문에 대응방법도 달라야 한다.

이에 따라 사회적 고립과 사회적 외로움 대응사업은 서로 연계하여 추진하되, 이원화된 접근을 할 필요가 있다. 사회적 고립이 문제가 되는 사람은 주로 은둔형 외톨이나 50대 이상의 구직단념자나 1인 고령자들로 심리적 외로움뿐만 아니라 건강 등의 복합적인 문제를 안고 있을 가능성이 크다. 그렇기 때문에 이들은 적극 발굴하고 지원할 필요가 있으며, 이들에게는 지금과 같이 서울시 찾동 사업이 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 하지만, 사회적 외로움을 경험하는 사람들은 더욱 범위가 넓고 다양하기 때문에 자발적 참여를 유도하는 것, 그리고 마음을 열 때까지 기다리는 것이 매우 중요하다. 물론, 사회적 고립을 겪는 많은 사람들이 사회적 외로움을 경험할 가능성이 높기 때문에 양자 간의 연계는 필요하지만, 양자의 성격과 접근방법이 상이하기 때문에 사회적 고립과 사회적 외로움 대응방법은 이원화된 접근이 필요하다.

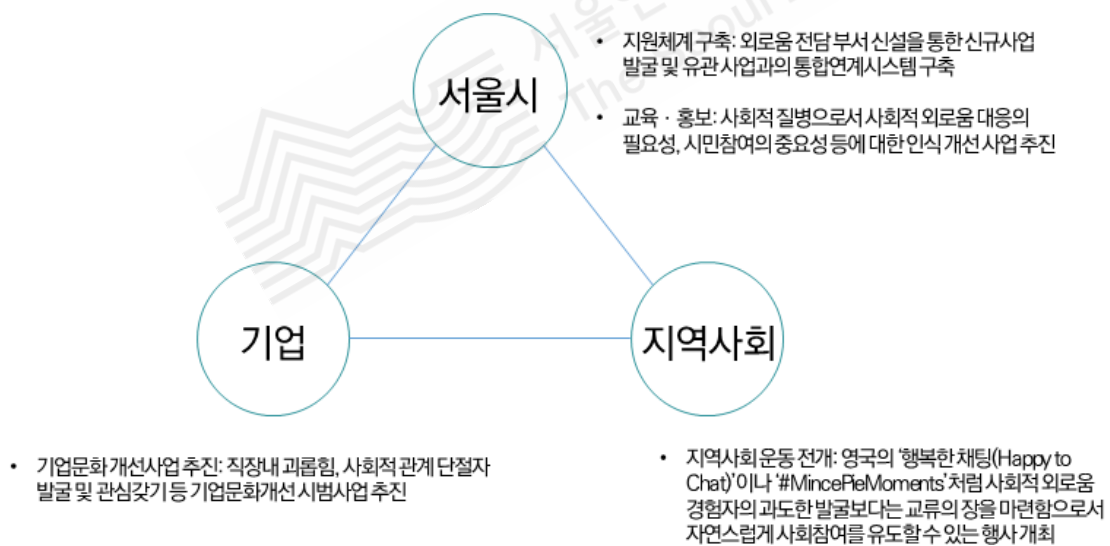


[그림 15] 사회적 고립과 사회적 외로움의 이원적 지원체계

**④ 사회적 외로움에 대응 위해 기업·지역사회와 연계 - 참여 협력체계 마련**

영국과 스코틀랜드의 사례를 통해 확인할 수 있었던 것처럼 사회적 외로움은 오롯이 정부의 노력만으로 모든 것을 해결할 수 없다. 무엇보다도 지역사회, 그리고 많은 사람이 몸을 담고 있고 살아가면서 사회적 관계에서 어려움을 많이 경험하게 되는 기업(직장)의 참여와 지원이 절실히 요구된다. 이러한 측면에서 각자의 역할을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 서울시는 외로움 전담부서를 신설하여 서울시민의 외로움을 해결하기 위해 기존 인프라 및 관련 사업들을 유기적으로 연결할 수 있는 통합지원시스템을 구축할 필요가 있다. 이와 관련된 내용은 이후에 자세히 제시하였다. 다만, 서울시가 직접적으로 나서기보다 시민들이 외로움을 사회적 질병으로서 인식하고 대응의 필요성에 공감하여 적극적으로 참여하여 해결할 수 있도록 인식개선사업을 중심으로 추진할 필요가 있다. 그리고 기업은 최근 문제가 되고 있는 직장 내 괴롭힘이 사회적 관계를 악화시켜 사회적 외로움을 야기할 수 있는 심각한 문제임을 인식하고 이에 적극적으로 대응하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 기업문화 개선사업으로 사회적 관계 단절자 발굴 및 관심갖기 등의 캠페인 또는 기업문화만들기 시범사업 등의 추진도 가능하다. 마지막으로 가장 중요한 것은 지역사회의 역할이다. 영국과 스코틀랜드의 사례를 통해 확인할 수 있었던 것처럼, 서울시나 기업이 할 수 있는 역할은 매우 한정적일 수밖에 없다. 외로움의 문제는 나의 문제이면서 바로 이웃의 문제일 수 있기 때문에 지역사회가 나서지 않는다면 해결되기 어렵다. 다만, 사회적 외로움을 경험하고 있는 사람들을 과도하게 발굴하거나 개인의 의사와 무관하게 개입하기보다 교류의 장을 마련하여 개인 스스로 그 취지와 필요성에 공감하고 자연스럽게 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다.



[그림 16] 사회적 외로움 대응을 위한 서울시-기업-지역사회의 역할

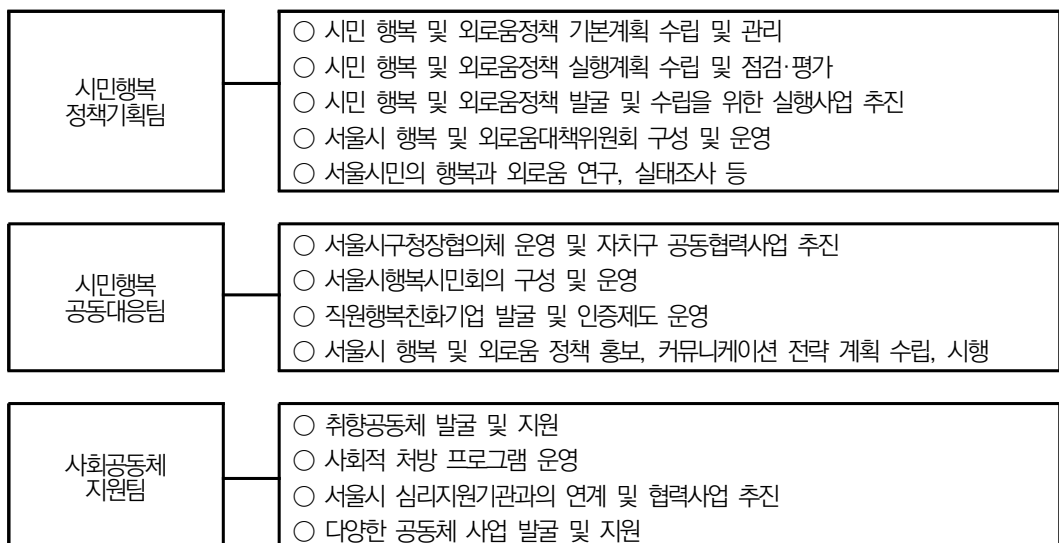
## 2\_서울시에 외로움 전담부서 신설하고 전담인력도 양성

### 외로움·행복 문제 함께 다룰 수 있는 외로움 전담부서인 ‘시민행복청’ 설립

서울시는 올해 「서울특별시 시민 행복 증진 조례」를 제정해 내년부터 본격적으로 시행할 예정 이고, 관련 조례를 토대로 ‘시민체감형 행복지표’를 구축하고 있으며, “서울시민 행복기본계획” 을 수립할 예정으로 있는 등 『서울시정 4개년 계획(2019~2022)』에서 비전으로 내세웠던 시민 행복을 시정에 적극적으로 반영하기 위한 노력을 하고 있다. 어떻게 보면 외로움이 행복의 정반 대 개념은 아니지만, 시민의 행복에 장애가 되는 요인이기 때문에 서울시는 가치 ‘시민행복청’ 을 업무의 특수성을 고려하여 정무부시장 산하에 신설하여 외로움과 행복의 문제에 함께 대응 할 필요가 있다. 현재 시정의 주요 가치인 인권도시를 실현하기 위해 정무부시장 산하에 인권담 당관을 두고 있는데, 인권증진과 행복의 실현 및 외로움의 감소는 매우 연관성이 높을 뿐만 아니라 사회적 외로움에 대응하기 위해서는 시민, 지역사회와 기업의 적극적 동참이 중요하고 이것을 효과적으로 대응할 수 있는 정무부시장 산하가 적합할 것으로 보인다.

사회적 고립이 발굴과 긴급지원이 필요한 사업인 데 비해, 사회적 외로움은 매우 주관적인 상태 이기 때문에 발굴이 어렵고 즉각적 지원을 요구하는 사업이 아니다. 따라서 현재 사회적 고립사 문제는 복지정책실의 지역돌봄복지과에서 체계적으로 대응하고 있지만, 사회적 외로움은 사업 의 성격을 달리하므로 명확히 분리하여 별도의 사업을 추진할 필요가 있다.

외로움의 문제에 초점을 두는 부서이지만, 외로움의 부정적 역양을 고려하여 시민행복청이 적 합할 것으로 판단된다. 서울시는 이미 ‘청년청’을 신설하여 청년 스스로 청년을 위한 정책들을 수립하고 추진할 수 있는 조직을 운영 중이기 때문에 가능하리라 본다. 이 조직은 이후에 본격 적으로 논의할 핵심사업을 추진할 수 있도록 3개 팀으로 운영할 것을 제안한다.



[그림 17] 서울시 외로움 전담조직의 구성(안)

## 사회적 외로움 정책대상은 사회적 관계 단절로 외로움 느끼는 경우로 한정해야

앞서 지적한 것처럼 외로움은 개인적 영역이라는 인식이 강한 반면, 과도한 개입은 개인의 사생활에 대한 침해 등의 문제를 야기할 수 있기 때문에 매우 신중한 접근이 요구된다. 특히, 서울에서 사회적 외로움을 겪고 있는 사람들은 이전의 사회적 관계에서 피해를 본 사람들일 수도 있기 때문에 지나친 사회적 관계 맺기를 시도할 경우 또 다른 피해경험을 유발할 가능성이 높다. 예를 들어, 은둔형 외톨이 청년들을 지원하기 위한 사업들이 직접적으로 당사자를 대상으로 했을 때 거부감이 크고 효과성이 낮아 최근에는 그들에게 영향을 줄 수 있는 가족이나 주변 사람들의 교육 등을 통해 천천히 사회에 적응할 수 있도록 기다리는 방향으로 전환하고 있다. 이처럼 사회적 외로움을 겪고 있는 사람들을 지원하고자 할 때는 신중한 접근이 요구된다. 또한, 사회적 외로움을 겪는 원인과 상황이 매우 다양하기 때문에 발굴보다는 기다림에 우선권을 두는 접근이 필요하다. 서울시에서 선도적으로 추진하고 있는 사회적 고립 지원 사업은 긴급지원의 성격이 강하기 때문에 발굴이 우선되어야 하지만, 사회적 외로움에 대한 지원은 상대적으로 시급성을 요구하지 않고 대상자를 판별하는 것도 어렵기 때문에 기회의 장을 만들어 놓고 기다리는 것이 중요하며, 찾아왔을 때 상태를 정확히 진단하고 그에 맞는 적합한 대응을 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그 때문에 정책대상으로서 사회적 외로움은 사회적 관계가 단절되어 외로움을 느끼고 있는 경우로 한정할 필요가 있다. 은둔자와 같이 스스로 사회적 관계의 단절을 선택하고, 그러한 단절 속에서도 외로움을 느끼지 않고 행복한 사람들은 정책의 대상에서 제외해야 할 것이다.

이를 위해 1)1차적으로 사회적 외로움을 겪을 가능성이 높은 집단을 판단하고, 2)이들이 실제로 사회적 외로움을 얼마나 겪고 있는지를 보아 누구에게 정책적 지원을 해야 할 것인가를 판단하는 2단계의 과정으로 나누어 제시하였다. 이 판단기준은 송인주 외(2018)의 연구에 기초하였지만, 이들은 고독사 위험자들을 최대한 발굴하기 위해 취약집단과 관심군을 함께 확인할 수 있는 기준을 제시하였다. 하지만 두 집단의 성격이 달라 이 연구에서는 양자를 나누었다.

먼저, 사회적 외로움을 겪을 가능성이 높은 집단을 판단하기 위해 기준을 제시하면 아래와 같이 7가지 정도를 들 수 있다. 다만, 중요한 점은 사회적 외로움의 '취약상태'에 처해 있음을 스스로 판단할 수 있어야 하기 때문에 전문가와 같은 외부의 판단보다는 자기보고식으로 기준을 마련해야 한다는 것이다. 이 기준을 마련하면서 영국의 Age UK와 ONS(Office for National Statistics)가 공동연구한 '외로움 위험 Heat Map'의 지표와 이 연구에서 수행한 서울시 심리지원기관 간담회와 설문조사 결과를 기초로 하였으며, 절대적 판단 기준이라기보다는 향후 사업 추진과 후속연구 과정을 통해 추가적인 검토가 필요할 것이다.

이 연구는 7가지의 기준을 개인적 상황과 사회적 상황으로 나누었지만 중요한 것은 각각의 취약한 상황에 얼마나 처해있는가이며, 이를 토대로 고위험군은 3개 이상인 경우, 중위험군은 2개인 경우, 그리고 저위험군은 0~1개인 경우로 분류하였다. 고위험군에 해당하는 사례를 예로 들면, ①다른 학교로 전학을 한 학생이 ②친구들로부터 사투리를 쓴다는 이유로 따돌림을 당하지만, ③주변에서 아무도 도와주지 않는 경우이다. 또는 ①사업의 실패로 ②이혼하고 ③혼자

살고 있지만 ④주변에서 아무도 도와주지 않는 경우를 들 수 있다. 다만, 이러한 유형화를 위한 충족기준 역시 절대적인 것은 아님에 유의할 필요가 있다.

아울러, 2개 이상의 중위험군과 고위험군은 사회적 외로움을 겪을 가능성이 있는 집단이기 때문에 서울시에서는 비록 이들이 직접 찾아오지 않더라도 이러한 이들이 많이 거주하는 지역 등에 대한 지속적인 모니터링을 할 필요가 있다.

**[표 4] 사회적 외로움 '취약집단' 자기보고식 판단기준**

구분	질문	
개인적 상황	1) 1인 가구 여부	①예 ②아니오
	2) 지난 1주일간 외출 등 외부활동 여부	①없음 ②있음
	3) 최근 가족사망, 이혼 등 이별 경험 여부	①예 ②아니오
	4) 전학, 이사 등 급격한 환경변화 경험 여부	①예 ②아니오
	5) 최근 입시, 취업, 사업 등의 실패경험 여부	①예 ②아니오
사회적 지원	6) 최근 타인의 따돌림이나 괴롭힘 경험 여부	①예 ②아니오
	7) 어려운 상황에 있을 때 도움을 받을 수 있는 사람 여부	①없음 ②있음

하지만, 최근 ①이사해서 ②혼자 살고 있으면서 ③외부활동이 전혀 없는 사람의 경우를 예를 들어보자. 이들은 앞서 제시한 사회적 외로움 취약집단 판단 기준에 따르면 고위험군에 속한다. 하지만, 고위험군에 속하지만 사회적 외로움을 느끼지 않고 오히려 편한 상태라면 정책적 개입의 여지가 적다. 반면, 이들은 고독사 위험이 높은 사회적 고립의 대상이 될 수는 있을 것이다. 바로 이 점이 사회적 외로움과 사회적 고립을 대상으로 한 정책의 차이를 보여준다.

이에 두 번째로 사회적 외로움을 겪을 수 있는 취약집단이 선정되었다면, 현재 느끼고 있는 사회적 외로움의 '정도'를 토대로 정책의 관심대상을 유형화할 필요가 있다. 이 연구는 사회적 외로움에 대한 정의를 토대로 크게 두 가지의 기준을 제시하였는데, 첫 번째는 사회적 지지의 부재에 따른 외로움을 경험하는 것, 쉽게 말해 가족 말고는 의지할 상대가 없어 쓸쓸함을 느끼는 것이다. 두 번째는 사회적 소속감 부재와 사회적 배제의 감정을 느끼는 것으로, 타인이 자신에게 관심을 두지 않아 소외감을 느끼는 상태를 말한다.

이 두 가지의 기준에 맞는지 판단하기 위해 이 역시 자기보고식 질문으로 구성하였다. 이것을 토대로 앞서 판별하였던 사회적 외로움 취약집단들이 느끼는 사회적 외로움의 정도를 파악할 수 있을 것이다.

[표 5] 사회적 외로움 정책의 '관심군' 판단을 위한 자기보고식 기준

구분	자기보고식 질문
의지할 상대가 없어 쓸쓸한 상태 (사회적 지지 부재에 따른 외로움)	현재 귀하는 가족 외에 어려움을 얘기할 수 있는 친구나 동료가 없어 외롭다고 느끼십니까? ①예                    ②아니오
타인으로부터 소외감을 느끼는 상태 (사회적 소속감 부재 및 배제의 감정)	현재 귀하는 사회의 어떤 집단에도 소속되어 있지 않다고 느끼시 거나, 누구도 귀하에게 관심을 두지 않는다고 생각하십니까? ①예                    ②아니오

이러한 질문에 하나라도 해당하는 사람은 사회적 외로움을 겪고 있는 사람이기에 정책적 지원이 필요한 사람이지만, 시급성의 차이가 있기 때문에 '우선 관심군'과 '관심군'으로 분류하였다. 즉, 의지할 상대도 없고 타인으로부터 소외감도 겪는 사람들을 '우선 관심군'으로 보고, 두 가지 경우에 하나만을 경험하는 사람들을 '관심군'으로 나누었다.

이런 기준에 따라 사회적 외로움의 관심군으로 분류된 시민들이 찾아오면 서울시의 관련 부서나 지원기관은 앞서 취약집단을 판단하기 위해 기준을 1차적으로 적용하여 무엇 때문에 사회적 외로움을 느끼고 있는가를 확인해보고, 그 정도에 따라 심층상담 등을 진행하여 상황에 맞는 지원을 할 수 있도록 연계해야 할 것이다.

[표 6] 자기보고식 질문에 따른 사회적 외로움 정책의 관심군 유형화

		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

### 외로움 정책 수행 위해 조례 개정, 거버넌스 구축 등 법제도적 기반 마련

최근 부산광역시는 2019년 5월에 『부산시민 외로움 치유와 행복 증진을 위한 조례』를 제정하고 같은 해 8월부터 시행 중이다. 이 조례는 부산시민의 외로움 치유와 행복 증진을 위해 부산시가 계획 수립·시행, 실태조사, 외로움 지표개발, 외로움 행복증진을 위한 치유센터 설치·운영, 외로움 치유와 행복증진위원회 설치·구성·운영 등을 규정하고 있다. 서울시는 외로움 관련 조례 제정으로 정책수립을 위한 법적 근거를 마련하여 체계적으로 관련 사업을 추진토록 해야 할 것이다. 다만, 부산시는 위 조례에서 행복과 외로움을 동시에 고려하고 있지만, 서울시는 이미 '서울특별시 시민 행복 증진 조례'를 제정해 행복정책을 위한 법적 근거를 마련하였기에 이 조례를 개정하거나 외로움과 관련된 별도의 조례를 제정하는 방안이 필요하다.

다음으로 조례에 근거하여 외로움대응을 위한 기본계획을 수립할 필요가 있다. 앞서 살펴본 영국의 “A connected society A strategy for tackling loneliness” 정책처럼 서울수도 서울 시민의 외로움 문제에 선제적으로 대응하기 위한 기본계획을 수립하고 사회적 고립 정책 및 행복정책과 연계토록 해야 할 것이다.

이와 함께 시민, 지역사회, 기업이 함께 참여하는 외로움 대응 거버넌스의 구축이 필요하다. 앞서 기본방향에서 각자의 역할을 논의한 바 있지만, 조직 구성의 차원에서 더 살펴보면 다음과 같다. 먼저, ‘(가칭)서울시 행복 및 외로움대책위원회’를 상시조직으로 두어 시민과 관련 분야 전문가가 함께 외로움의 문제를 적극적으로 대응하고 공동 해결방안을 모색할 필요가 있다. 이와 함께 ‘(가칭)서울시행복시민회의’도 별도로 운영할 필요가 있다. 영국과 스코틀랜드 모두 외로움 문제의 해결을 위한 핵심적 주체를 시민으로 보고 있으며, 시민의 공감과 적극적 참여가 없으면 유의미한 성과 도출은 불가능함을 알고 적극 대응하고 있다. 이에 서울시행복시민회의는 시민 스스로 외로움의 문제를 해결하기 위한 해법을 모색하고 정책을 제안하며, 서울시와 함께 외로움극복 캠페인 등을 함께 추진할 수 있도록 해야 한다. 서울시는 이미 청년시민회의에서 청년시민위원 500여 명을 위촉하여 숙의, 토론, 공청회 등을 거쳐 100개의 정책을 제안하였고, 서울시 정책 예산 중 일부를 청년들이 직접 편성하는 제도인 청년자율예산제를 운영한 경험이 있어 충분한 역량을 갖추고 있다.

다음으로, 자치구의 적극적 참여를 위해 ‘(가칭)행복외로움대응 서울시구청장협의회’를 운영할 필요가 있다. 스코틀랜드는 지역사회에 적합한 의제를 발굴하고 관련 정책을 수립하기 위해 지방정부협의회(COSLA)와의 파트너십을 구축하고 ‘Democracy Matters’라는 커뮤니티 대화를 통해 지역사회가 의사를 결정토록 하고 있다. 따라서 서울수도 구청장을 중심으로 한 외로움 대응 협의체를 구성·운영하여 자치구의 특성에 맞는 외로움 대책을 수립하고 자치구가 서로 협력해 공동으로 대응할 수 있도록 추진해야 할 것이다.

마지막으로, 기업의 역할도 중요하기 때문에 ‘(가칭)직원행복친화기업’을 육성할 필요가 있다. 영국은 직장에서의 외로움 극복을 위해 Sainsbury’s, Transport for London, Co-op, 영국 적십자사 등이 참여하여 ‘고용주 서약서(Employer Pledge)’를 발표하여 직원의 건강과 사회복지를 위한 적절한 조치를 할 것을 약속한 바 있다(안소영, 2019). 서울수도 여성가족부에서 추진하고 있는 가족친화인증기업제도와 같이 ‘직원행복친화기업제도’를 운영하되, 서울시 및 자치구 공무원, 공공기관이 먼저 ‘직원행복선언’을 하고, 이 사업을 서울시에 본사를 둔 기업으로 확대 운영하여 모범적으로 운영하고 있는 기업에게 심사를 거쳐 인증을 부여하는 제도를 운영할 필요가 있다.

〈영국의 Employer Pledge〉



〈여성가족부의 가족친화기업인증제〉



자료: <https://www.mentalhealthatwork.org.uk>, 여성가족부 홈페이지.

〔그림 18〕 영국의 고용주 서약서와 여성가족부의 가족친화기업인증제

**외로움 전담인력인 ‘사회적 처방 활동가’ 양성하고 공동협력사업도 발굴해야**

영국은 국민의 외로움문제에 대응하기 위한 사업의 하나로 「사회적 처방 프로그램」을 운영 중으로 정서적·정신적 어려움을 겪는 사람에게 약물보다 지역사회 활동 참여 등 비약물적 도움을 통해 건강하고 활기찬 삶을 영위할 수 있도록 하고 있다. 이를 위해 국민건강서비스(NHS)와 비영리 건강복지단체인 ‘The Social Prescribing Network’와 파트너십을 구축하여 Link Worker, Support Broker, Community Navigator 등 사회적 처방 활동가를 운영하여 맞춤형 사회적 처방을 제안하고 지원하고 있다(서울연구원, 2018). 현재 서울시 ‘찾동’ 사업에서 활동 중인 복지상담플래너, 건강서비스 지원 중심의 ‘방문간호사’가 있지만, 사회적 고립과 고독사는 외로움의 문제와 다르기 때문에, 사회적 외로움을 느끼는 시민을 대상으로 맞춤형 사회적 처방을 지원하는 사회적 처방 활동가의 양성이 필요하다.

〈영국 사회적 처방 활동가의 역할〉

1. 지역공동체에 참여하거나 새로운 취미활동을 시작하도록 북돋아 주고, 사회의 일원으로 활동할 수 있도록 지원
2. 정신적·육체적 건강을 회복할 수 있도록 맞춤형 도움 제공
3. 기술을 배워 취업할 수 있도록 관련 지원 프로그램 등과 연계

자료: 서울연구원, 2018, 「세계도시동향: 사회적 처방 프로그램으로 시민건강 증진(영국 런던시)」.

앞서 자치구의 적극적 참여와 협조의 필요성을 언급한 바 있는데, 이들의 참여를 위해서는 외로움 대응사업을 자치구 공동협력사업으로 추진하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 스코틀랜드는 지역상황에 맞는 주체적 예산활용 및 지역사회의 주인의식, 신뢰 및 연결성 회복의 차원에서



지방정부협의회와 협력하고 지역사회선택 기금(Community Choice Fund)을 활용하여 지방 정부가 2021년까지 예산의 1% 이상을 참여예산제로 사용할 수 있도록 추진 중이다. 『서울특별시 자치구 공동협력사업 운영 조례』에 따르면 외로움 사업은 “공동협력사업”으로 추진이 가능할 것으로 판단되고, 외로움은 서울시의 노력만으로 해결하기 어렵고 자치구를 중심으로 한 지역사회의 적극적인 참여와 협조가 필수적이기에 공동협력사업으로 함께 해결의 길을 모색하도록 해야 할 것이다.

〈공동협력사업의 대상사업〉

1. 시가 역점사업으로 추진 중이거나 추진 예정인 사업
2. 자치구의 적극적인 참여와 협조가 필요한 시와 자치구 간 공동협력사업
3. 공동협력사업 예산의 지원 없이는 자치구에서 사업의 목표 달성이 어려울 것으로 우려되는 사업
4. 시·자치구 간 협력을 통한 성과의 제고가 예상되는 사업
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

자료: 「서울특별시 자치구 공동협력사업 운영 조례」 제4조.



## 참고문헌

서울연구원, 2018, 「세계도시동향: 사회적 처방 프로그램으로 시민건강 증진(영국 런던市)」.  
서울특별시, 「서울특별시 자치구 공동협력사업 운영 조례」.  
송인주고선구박선영, 2018, 「고독사 위험 고립가구 특성과 지원모형 연구」, 서울복지재단.  
안소영, 2019, “영국의 고령화와 ‘외로움’ 대응전략”, KIRI 고령화리뷰 제30호, 보험연구원.  
최현영이동혁, 2016, “‘홀로 있음’에서 고독과 외로움간의 차이탐색”, 「청소년학연구」, 23(12), pp.77~103.

Granovetter, M. S. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360~1380.

Holt-Lunstad, J, Smith, T.B., Baker, M., Harris, T., & Stephenson, D., 2015, “Loneliness and Social Isolation as Risk Factors for Mortality: A Meta-Analytic Review”, *Perspectives on Psychological Science*, 10(2): 227~237.

Perlman, D., and Peplau, L.A., 1981, “Toward a social psychology of loneliness”, In: Duck, S.W., and Gilmour, R., eds. *Personal relationships indisorder*, London: Academic Press.

Scottish Government, 2018, A CONNECTED SCOTLAND.

United Kingdom, 2018, A connected society: A strategy for tackling loneliness.

Weiss, R.S., 1973, *Loneliness: The Experience of Emotional and Social Isolation*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Wilson R.S, Krueger K.R, Arnold S.E, Schneider J.A, Kelly J.F, Barnes L.L,Tang Y, Bennett D.A., 2007, “Loneliness and risk of Alzheimer disease”, *Archives of General Psychiatry* 64: 234~40.

<웹사이트>

여성가족부 홈페이지(www.mogef.go.kr)

<https://www.campaigntoendloneliness.org/>

<https://www.jocoxfoundation.org>

<https://www.mentalhealthatwork.org.uk>

<https://twitter.com/jocoxloneliness>



---

**외로움은 개인만의 문제 아닌 사회적 질병  
사회적 관계 고려 공동체 지원 다각화 필요**

서울연 2019-OR-11

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2019년 9월 9일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-427-0 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.