

정책분석과 동향

팬데믹 전후 사회적 고립의 생애주기별 현황과 정책적 함의

|김성아·노현주|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

팬데믹 전후 사회적 고립의 생애주기별 현황과 정책적 함의

Social Isolation in Different Age Groups after the Pandemic and
Its Policy Implications

김성아 한국보건사회연구원 부연구위원

노현주 한국보건사회연구원 연구원

이 글은 사회적 고립이 팬데믹 전후에 어떠한 양상으로 변화했는지 생애주기에 따라 살펴보고 정책적 함의를 도출하는 데에 목적을 두고 있다. 통계청 사회조사를 통해 분석한 결과 사회적 교류와 사회적 지지체계가 부재한 사회적 고립은 팬데믹 동안 심화되었다. 팬데믹이 완화된 2023년에 사회적 고립은 생애주기에 따라 차이를 보이는데, 고립된 청년의 비율은 팬데믹 동안이었던 2021년에 비해 다소 감소하였지만, 팬데믹 이전 수준까지 회복하지는 못했다. 고립된 노인의 비율은 팬데믹 이전 수준까지 회복하였지만, 고립된 중장년의 비율은 팬데믹이 완화된 2023년에 오히려 더 증가했다. 은둔형 청소년, 고립은둔 청년, 고독사 위험군으로서 중장년, 홀로 사는 노인에 대한 공적 지원이 효과적으로 운영되고 생애주기를 유연하게 잇는다면 고립된 이들이 기댈 수 있는 지지체계의 공백을 메울 수 있을 것으로 기대된다.

1 들어가며

‘고립의 시대’¹⁾ 사적 영역으로 치부해 왔던 관계의 문제가 집단의 문제로 탈바꿈한 것은 오래지 않다. 영국에서는 고립의 주관적 측면인 외로움의

사회적 비용을 1인당 연간 1600만 원 정도로 계산했고(Peytrignet, Garforth-Bles, & Keohane, 2020), 한국에서는 청년의 고립으로 인한 사회적 비용을 1인당 연간 2100만 원 정도로 추정하기도 했다(최영준 외, 2023). 경제협력개발기구(OECD)

1) 이 표현은 노리나 허츠의 저서 ‘고립의 시대(The Lonely Century)’의 제목에서 빌렸다.

주요국에서 어려운 일이 있을 때 도움받을 수 있는 지지체계 없이 고립된 사람의 가구소득 1단위에 해당하는 행복 수준을 회복시키기 위해서는 3.8배의 소득이 더 필요하다는 연구도 있다(김성아, 2022). 특히 팬데믹 동안 거리 두기를 통해 감염병으로부터 생명과 건강을 지키고자 했지만, 의도치 않게 관계 맺기가 어려워지면서 사회적 고립이 늘었다(김성아, 2023). 하지만 사회적 고립이 확산된 팬데믹의 영향이 얼마나, 어떻게 지속될지는 아직 미지의 영역이다.

이렇듯 관계가 부족하거나 결핍된 고립에 대한 사회적 관심이 높아지고 있지만, 합의된 정의가 있다고 단언하기는 어렵다. 여기에서는 사회적 고립을 사회적 대응이 필요한 관계 자본의 부족, 혹은 결핍의 관점에서 타인과의 유의미한 사회적 교류와 도움받을 수 있는 지지체계의 사회적 관계 자본이 없는 상태로 본다(김성아, 2023). 외로움과 같은 주관적 인식이 고립의 중요한 요소일 수 있지만, 여기에서는 관계 자본이 부족하거나 결핍된 '사회적 고립'의 상태에 주목하고자 한다.

고립이 관계의 부족, 혹은 결핍으로 인한 취약성이라면 이에 대응하는 공사적 노력은 관계 자본을 보완하는 것이어야 한다. 감기에 걸린 사람이 감기약을 먹고, 배탈이 난 사람이 소화제를 먹는 것과 같은 것이다. 사회적 관계는 가족 등 주변인뿐만 아니라 지역을 기반으로 하는 주민, 특히 또래집단과의 역동을 통해 회복될 수 있다. 세대를 넘나드는 관계 또한 의미 있는 일이지만, 아동·청소년기, 청

소년기, 중장년기와 노년기의 비슷한 생애 단계에 있는 이들과 공감대를 형성하는 것이 수월할 수 있다. 특정 생애 단계에서는 고유한 발달 과업에 직면해 고민을 공유할 수 있다. 예를 들어 원가족 혹은 공공의 보호를 받는 미성년기를 벗어나 독립된 성인의 삶으로 이행하려는 청년이 저고용 시대에 취업 혹은 창업 실패를 거듭하면서 자신의 자리를 찾지 못하는 것 같은 허무감은 동년배가 잘 공감할 수 있다. 성인이 된 자녀가 독립하고 겪는 빈둥지증후군도 중장년 또래들이 동조하기 쉽다.

여기에서는 신(新)취약성으로서 사회적 고립이 팬데믹 전후에 어떠한 양상으로 변화했는지 생애주기에 따라 살펴보고 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 김성아(2023)의 방식을 준용해 통계청 사회조사 원자료를 하여 사회적 교류와 사회적 지지체계 없이 고립된 인구의 팬데믹 전후의 추이를 분석한다. 생애주기의 대리변수로 청소년(13~18세), 청년(19~34세), 중장년(35~49세, 50~64세), 그리고 노인(65~74세, 75세 이상)의 연령집단별 고립 인구 추이를 분석함으로써 사회적 고립에 대한 생애주기별 팬데믹의 영향을 탐색하고자 한다. 그리고 고립에 대응하여 지지체계의 공백을 메우는 공적 지원의 현황을 분석하고, 정책적 함의를 제안한다.

2 팬데믹 전후 사회적 고립 실태 추이

2020년 3월 세계보건기구(WHO: World Health Organization)가 코로나19 바이러스 확산으로 인한 팬데믹을 선포하였고,²⁾ 국내에서 2022년 4월 거리 두기를 해제하였으므로(질병관리청, 2022. 4. 15.) 팬데믹 이전 시기는 2019년, 팬데믹 진행 시기는 2021년, 팬데믹 이후 시기는 2023년으로 설정한다. 팬데믹이 사회적 고립을 심화시켰다면 팬데믹 이전인 2019년에 비해 2021년 사회적 고립 인구의 비중은 증가했을 것이고, 팬데믹의 영향이 일시적인 것이었다면 2023년 사회적 고립 인구의 비중은 팬데믹 이전 시기인 2019년과 비슷한 수준으로 완화되어야 할 것이다.

여기에서는 통계청에서 생산하는 사회조사(2019, 2021, 2023년)를 원자료로 하고 김성아(2023)의 조작적 정의를 준용하여 팬데믹 전후 성인의 사회적 고립 현황을 생애주기별로 나누어 살펴본다. 이에 따르면 사회적 고립은 동거하고 있는 가족이나 친척, 단순 업무상 접촉 이외 타인과의 사회적 교류가 없고(A), 아프거나 큰돈이 필요할 때 도움을 요청하거나 낙심했을 때 이야기 나눌 사회적 지지체계(B)가 모두 없는 협의의 정의($A \cap B$)를 적용하였다.³⁾ 다만 여기에서 다루는 팬데믹 전후 4년간의 시간적 범위에서 횡단면으로 보는 연령집단에 주목

하고 있기 때문에 시간 흐름에 따른 나이 들(aging)의 효과를 통제하지는 못했다.

[그림 1]을 보면 사회적 교류 없이 고립된 집단은 13세 이상 전체 집단에서 2019년 15.6%에서 2021년 13.7%로 오히려 팬데믹이 진행되는 동안 다소 감소하였다. 여기에서 활용하고 있는 통계청 사회조사에서 사회적 교류를 '대면, 인터넷(SNS 등), 전화'와 같이 오프라인뿐만 아니라 온라인의 범위를 포괄하고 있고, 감염병으로부터 건강을 지키기 위해 거리 두기를 시행한 팬데믹 기간 동안 온라인을 통한 교류가 지속되었을 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 팬데믹 이후 시기인 2023년에는 14.8%로 팬데믹 이전 시기보다 약간 증가했다. 연령집단별로는 13~18세 청소년 집단과 19~34세 청년 집단에서 팬데믹으로 인해 사회적 교류 없이 고립된 인구의 비중 변화가 두드러지지 않는다. 반면 35세 이상 중장년과 고령층 집단에서는 팬데믹이 시작된 후 오히려 감소하는 경향을 보인다. 다만 35~64세 중장년 집단에서는 팬데믹 이후인 2023년에 팬데믹 동안이었던 2021년에 비해 사회적 교류 없이 고립된 집단의 비율이 다소 증가했다.

13세 이상 전체 집단에서 사회적 지지체계 없이 고립된 집단은 2019년 8.9%, 팬데믹 기간이었던 2021년 12.5%, 팬데믹이 완화된 2023년 12.2%로 팬데믹의 부정적 영향이 확인될 뿐만 아니라 영

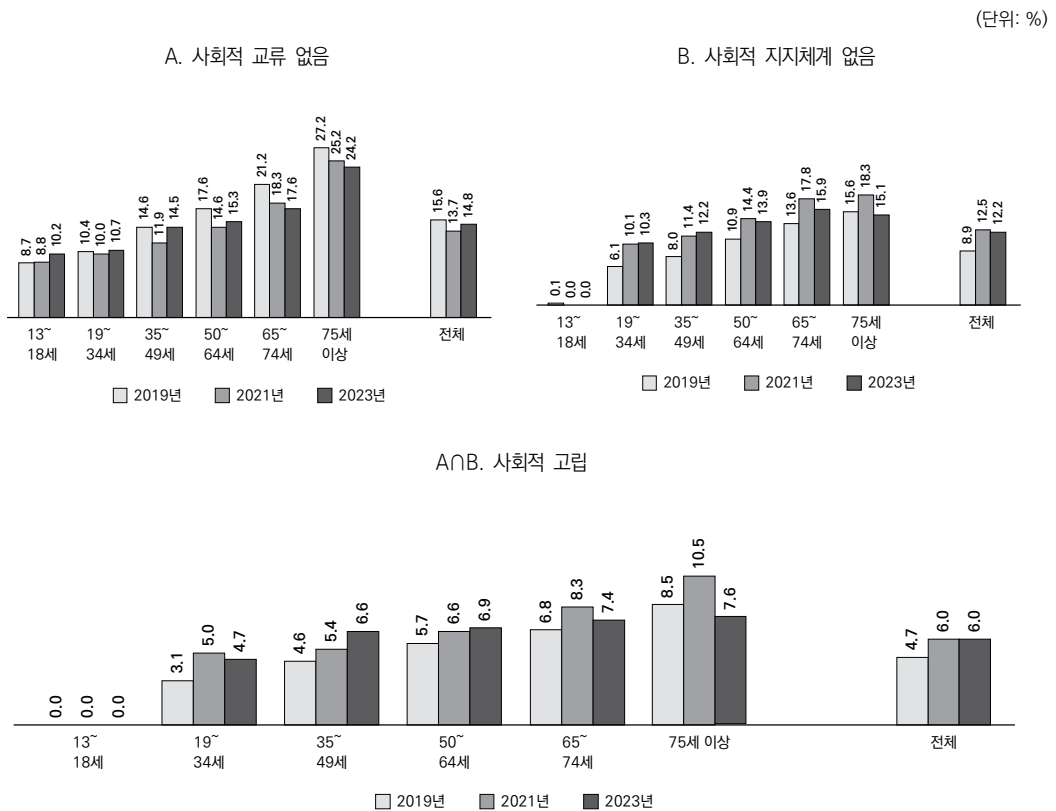
2) World Health Organization. (n.d). Coronavirus disease (COVID-19) pandemic.

3) 최영준 외(2023, p. 10)에서는 사회적 교류와 사회적 지지체계의 결합 양상에 따라 두 요소 중 하나 이상이 없는 광의의 고립과 두 요소 모두 없는 협의의 고립을 구별하였다.

향이 지속되는 것을 확인할 수 있다. 연령집단별로는 13~18세 청소년 중 아프거나 큰돈이 필요할 때 도움을 요청하거나 낙심했을 때 이야기 나눌 사회

적 지지체계 모두 없이 고립된 인구의 비율이 팬데믹 전후에 거의 확인되지 않는다.4) 19~34세 청년 집단에서는 팬데믹 이전인 2019년에 지지체계 없

[그림 1] 연령집단별 팬데믹 전후 사회적 고립 인구 추이



주: 사회적 고립(A&B)은 (1)동거하는 사람들을 제외한 가족 또는 친지나 (2)단순 업무상 관계를 제외한 가족 또는 친지 이외의 사람과의 사회적 교류(A)가 없고, (1)몸이 아파 집안일을 부탁해야 하거나 (2)갑자기 큰돈을 빌려야 하거나 (3)낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 어려운 일이 있을 때 도움받을 수 있는 지지체계(B)가 모두 없는 경우임. 2021년부터 13~18세는 '없다'고 응답한 유효 응답 규모로 인해 '몸이 아파 집안일을 부탁해야 하는 경우'를 제외하고 질문하였으나, 비교 가능성을 위해 다섯 가지 경우를 모두 가정함.

자료: 통계청. (각 연도). 사회조사 마이크로데이터 저자 분석.

4) 법적 미성년으로서 원가족 혹은 공공에 의한 보호를 받는 생애주기의 특성을 반영한 것일 수 있다. 실제로 원자료를 보면 사회적 지지 체계의 세 가지 유형, 즉 ①아프거나 ②큰돈이 필요할 때 도움을 요청하거나 ③낙심했을 때 이야기 나눌 사람 중 ①번에 대해 '없다'의 응답률이 미미한 수준인데, 2021년부터는 조사표에서 ①번 문항을 제외하였다. 하지만 여기에서는 연령집단별 비교를 위해 조작적 정의를 유지하고, ①번 문항을 제외한 비교는 후술하였다.

이 고립된 비율이 6.1%인 반면 팬데믹이 진행되는 2021년에 10.1%로 4.0%포인트 증가하고, 2023년에는 10.3%로 유지되는 모습을 보인다. 팬데믹 동안 지지체계 없이 고립된 인구 비율이 증가하고 그 영향이 2023년까지 지속되는 경향은 35~49세 집단에서도 유사하게 나타난다. 팬데믹이 시작되면서 지지체계 없이 고립된 인구의 비율이 증가하는 경향은 50세 이상 중년과 노인 집단에서도 드러난다. 그런데 이 중고령 집단에서는 팬데믹이 완화되는 2023년에 지지체계 없이 고립된 인구 비율이 2021년에 비해 감소하였다. 50~74세 이하 집단에서는 2021년 대비 2023년의 감소폭이 2019년 대비 2021년의 증가폭에 미치지 못하지만, 75세 이상 노인 집단에서 지지체계 없이 고립된 인구 비율은 2023년 15.1%로 2019년 15.6%보다 다소 감소하였다.

13세 이상 전체 집단에서 사회적 교류(A)와 사회적 지지체계(B) 모두 없이 고립된 인구($A \cap B$)의 비율은 2019년 4.7%에서 팬데믹 동안인 2021년 6.0%로 증가하였다. 그리고 팬데믹이 완화된 2023년에는 2021년과 유사한 6.0% 수준을 유지했다. 사회적 고립을 심화시키는 팬데믹의 영향이 적어도 2023년 조사 시점까지는 지속된 것으로 보인다. 연령집단별로 13~18세 인구집단에서는 사회적 교류와 지지체계 모두 없이 고립된 인구의 비율이 나타나지 않는 반면 19~34세 청년 중 고립된 인구의 비율은 2019년 3.1%에서 2021년 5.0%로 증가하였고, 팬데믹이 완화된 2023년에 4.7%

로 다소 감소했으나 그 감소폭은 팬데믹으로 인한 증가폭에 미치지 못한다. 노인 집단의 고립 추이는 다소 상이한데, 65~74세 집단에서 고립된 인구 비율이 2019년 6.8%에서 2021년 8.3%로 증가하였지만 2023년에는 7.4%로 상당히 완화되었다. 75세 이상 인구집단에서는 2021년 고립 인구 비율 8.5%에서 2021년에 10.5%로 증가했지만, 2023년에는 7.6%로 오히려 팬데믹 이전 시기보다 감소하였다. 주목할 집단은 35~64세 중장년 집단이다.

다만 법적 미성년으로 원가족이나 공공의 보호를 받아야 하는 청소년의 경우 어려운 일이 있을 때 도움을 받을 수 있는 지지체계의 의미가 상이할 수 있다. 여기에서 분석 자료로 활용하고 있는 통계청 사회조사에서 지지체계의 세 가지 요소인 ①아프거나 ②큰돈이 필요할 때 도움을 요청하거나 ③낙심했을 때 이야기 나눌 사람 중 ①번에 한해 2021년부터는 청소년 대상 조사표에서 ①번 문항을 제외하였다. [그림 1]에서는 연령집단별 팬데믹 전후 사회적 고립의 현황을 비교하기 위해 김성아(2023)의 조작적 정의를 유지하였지만, 청소년 집단의 특성을 확인하기 위해 ②, ③번 문항만을 활용해 완화한 사회적 지지체계 정의(B')로 비교하면 다음 <표 1>과 같다.

완화된 조작적 정의에 의해 사회적 교류가 없고 큰돈을 빌려야 하거나 낙심했을 때 이야기할 지지체계 모두 없이 고립된 인구 비율은 13~18세 청소년 집단에서 3.4%였으나 팬데믹 동안인 2021년에는 4.6%로 1.2%포인트 증가했다. 팬데믹이 완

[표 1] 연령집단별 팬데믹 전후 조작적 정의를 완화한 사회적 고립 인구 추이

(단위: %)

연령집단	2019년			2021년			2023년		
	사회적 교류 없음(A)	사회적 지지체계 없음(B')	사회적 고립 (A∩B')	사회적 교류 없음(A)	사회적 지지체계 없음(B')	사회적 고립 (A∩B')	사회적 교류 없음(A)	사회적 지지체계 없음(B')	사회적 고립 (A∩B')
13~18세	8.7	8.3	3.4	8.8	13.2	4.6	10.2	14.4	5.2
19~34세	10.4	9.0	3.9	10.0	13.2	5.7	10.7	13.4	5.5
35~49세	14.6	12.2	6.0	11.9	14.8	6.2	14.5	15.7	7.9
50~64세	17.6	17.6	8.0	14.6	20.1	8.3	15.3	19.5	8.4
65세 이상	23.8	25.0	11.2	21.2	27.6	12.4	20.3	25.6	10.7
전체	15.6	14.8	6.8	13.7	18.1	7.7	14.8	18.1	7.9

주: 여기에서 사회적 고립(A∩B')은 (1)동거하는 사람들을 제외한 가족 또는 친지나 (2)단순 업무상 관계를 제외한 가족 또는 친지 이외의 사람과의 사회적 교류(A)가 없고, (2)갑자기 큰돈을 빌려야 하거나 (3)낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 어려운 일이 있을 때 도움받을 수 있는 지지체계(B')가 모두 없는 경우임. [그림 1], [그림 2], [그림 3], [그림 4]에서는 선행 연구(김성아, 2023)의 기준을 준용하여 이 표의 조작적 정의와 상이하므로 직접 비교할 수 없음.

자료: 통계청. (각 연도), 사회조사 마이크로데이터 저자 분석.

확된 2023년에는 5.2%로 0.6%포인트 더 증가하였다. 이러한 추세는 완화한 조작적 정의를 적용했을 때 고립된 인구 비율이 19~34세 집단에서 2019년 3.9%, 2021년 5.7%로 증가한 반면 2023년에 5.5%로 0.2%포인트 감소한 청년 집단과는 다소 상이한 것이다. 완화한 조작적 정의를 적용했을 때도 65세 이상 인구 집단에서 고립된 인구 비율은 2023년에 팬데믹 이전 수준을 회복한 반면 35~64세 중장년 집단은 팬데믹 이후인 2023년에 오히려 심화되거나 2021년 수준을 유지하고 있다.

3 생애주기별 사회적 고립 인구의 특성

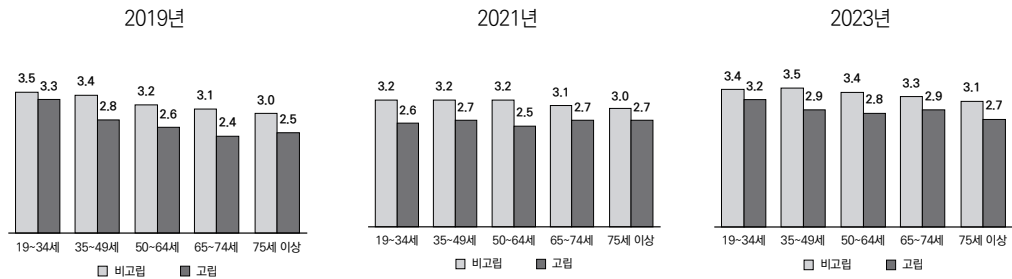
사회적으로 고립된 인구집단의 삶 실태를 19세

이상 청년, 중장년, 노인 집단을 중심으로 살펴보면 우선 고립된 인구의 삶의 만족은 고립되지 않은 인구에 비해 일관되게 낮은 수준을 유지하고 있다. 사회적 고립은 삶의 행복 수준을 저해하는 요소로 작동하는 것으로 보인다. 2021년 전반적인 삶의 만족 수준이 2019년보다 낮게 나타나 팬데믹은 전체 인구집단의 삶의 만족을 저해한 것으로 볼 수 있다. 하지만 2023년에는 대부분 집단에서 2019년 삶의 만족 수준을 회복하였다.

고립된 인구는 고립되지 않은 인구집단에 비해 경제활동에 참가하는 비율이 일관되게 낮게 나타난다. 팬데믹 동안인 2021년에 대부분의 집단에서 경제활동을 한 비율이 팬데믹 이전에 비해 일관되게 낮지만, 2023년에는 이전 수준을 회복한 것

[그림 2] 연령집단별 팬데믹 전후 고립 여부에 따른 삶의 만족 수준

(단위: 점)

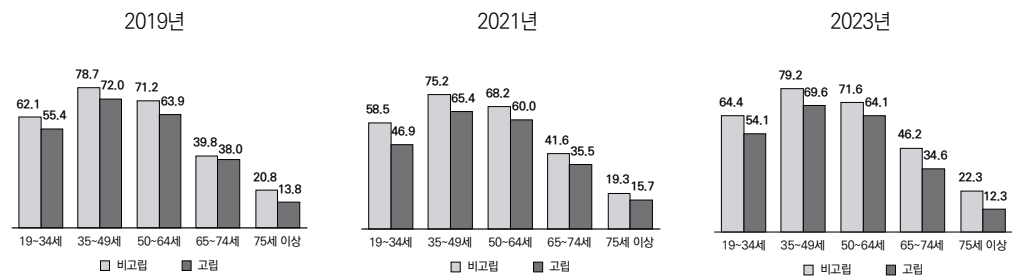


주: [그림 1]의 사회적 고립(A∩B)에 해당하는 경우에 한함. “귀하는 자신의 생활을 전반적으로 고려할 때 현재 삶에 어느 정도 만족하십니까?”에 대해 ‘①매우 만족한다’, ‘②약간 만족한다’, ‘③보통이다’, ‘④약간 불만족한다’, ‘⑤매우 불만족한다’의 리커트 척도 응답 결과를 역코딩하였으므로 점수가 높을수록 삶에 만족하는 것임.

자료: 통계청. (각 연도). 사회조사 마이크로데이터 저자 분석.

[그림 3] 연령집단별 팬데믹 전후 고립 여부에 따른 경제활동 비율

(단위: %)



주: [그림 1]의 사회적 고립(A∩B)에 해당하는 경우에 한함. “귀하는 지난 1주일 동안 수입(소득)을 목적으로 1시간 이상 일을 하셨습니까? 또는 돈을 받지 않고 함께 사는 가족의 사업체나 농장 등에서 18시간 이상 일을 하셨습니까?”의 질문에 ‘하였다’고 응답한 비율임.

자료: 통계청. (각 연도). 사회조사 마이크로데이터 저자 분석.

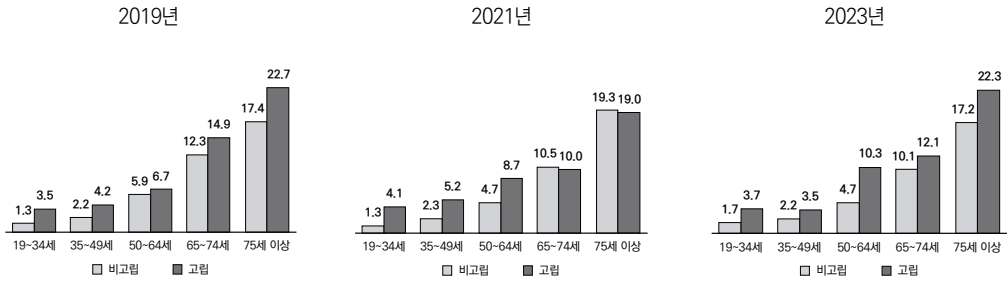
로 보인다. 경제활동이 새로운 관계망을 형성하여 고립을 예방 혹은 방지하는 방식으로 작동할 수 있고, 고립되어 사회관계가 현저히 줄었을 때 여력이 충분하지 않아 경제활동을 하지 못할 수도 있다. 경제활동과 고립의 인과관계에 대해서는 검증된 바

없으나, 둘 간의 상관관계가 존재하는 것을 짐작할 수 있다.

장애가 사회적 고립을 유발하는지에 대한 인과관계에 대해 합의된 바는 없지만, 관련성이 존재할 수 있다(Emerson et al., 2021). 자료에서 확인할 수

[그림 4] 연령집단별 팬데믹 전후 고립 여부에 따른 등록 장애 출현율

(단위: %)



주: [그림 1]의 사회적 고립(A∩B)에 해당하는 경우에 한함. 장애인복지카드를 가지고 있다고 응답한 경우임.
 자료: 통계청. (각 연도). 사회조사 마이크로데이터 저자 분석.

있는 고립 인구 중 등록장애인의 비율을 보면 고립되지 않은 인구에 비해 일관되게 높다. 다만 65세 이상 인구집단에서 팬데믹 전후인 2019년과 2023년에 고립된 인구의 등록 장애 출현율이 고립되지 않은 인구에 비해 높은 편인데, 2021년 팬데믹이 진행되는 동안 일시적으로 고립되지 않은 인구집단의 등록 장애 출현율이 고립된 인구집단보다 다소 높게 나타나는 역전 현상이 나타났다. 의미 있는 지점은 청년 집단에서 비고립 인구집단과 고립 인구집단의 등록 장애 출현율 차이가 2%포인트 이상으로 나타나 독립된 삶으로 이행하는 청년기에 등록 장애 여부가 고립을 유발할 수 있다는 가능성을 보여 준다. 또한 팬데믹이 심화된 2021년과 팬데믹이 완화된 2023년에 고립된 50~64세 인구집단의 등록 장애 출현율이 고립되지 않은 인구집단에 비해 각각 4%포인트, 5.6%포인트 높아 등록 장애 여부가 중년층의 고립 여부에 영향을 미칠 수

있음을 짐작할 수 있다.

4 생애주기별 사회적 고립 대응 정책 현황

가. 고립·은둔 청소년 지원 원스톱 패키지 지원 사업

여성가족부에서는 고립·은둔 청소년을 지원하기 위해 위기 청소년 특별지원 대상에 은둔형 청소년을 포함하도록 「청소년복지 지원법 시행령」을 개정하여 법적 근거를 마련했다(여성가족부, 2023. 4. 10.). 올해는 지원 사업에 대해 11억 원 규모의 예산을 편성해(여성가족부, 2023. 12. 21a.) 3월부터 전국 6개 시도에서 시범사업 형태로 고립·은둔 청소년 원스톱 패키지 사업을 실시하고, 고립·은둔 청소년의 현황 파악을 위한 실태조사도 추진할 계획이다(여성가족부, 2023. 12. 21b.).

여성가족부에서 추진 중인 ‘고립·은둔 청소년 원스톱 패키지 사업’은 기존의 학교밖청소년지원센터에 전담 인력을 배치하여 발굴부터 사후관리까지 한 곳에서 지원하는 전담 지원 체계를 구축하는 내용을 담고 있다. 사업 대상은 고립·은둔 학교 밖 청소년(9~19세) 및 그 가족이 될 예정이다. 행정 데이터와 방문 상담을 통해 고립·은둔 청소년을 발굴한 후 학령기 특성을 고려한 방문학습과 치유지원 프로그램(자조모임, 멘토링, 가족상담 등) 등 탈고립을 위한 종합 서비스를 제공하는 계획을 세우고 있다(관계부처 합동, 2023. 12. 13.).

나. 고립·은둔 청년 지원 시범사업

작년 12월 정부 차원에서 처음으로 고립·은둔 청년 발굴과 지원을 체계화한 대책인 고립·은둔 청년 지원 방안을 발표했다(국무조정실, 2023. 12. 13.). 이는 청년의 고립·은둔 실태조사 결과를 바탕으로 마련되었으며, 4대 주요 과제로 발굴 체계 마련, 지원 시범사업 실시, 생애주기별 안전망 강화, 지역사회 내 자원 연계 및 법적 근거 마련 등을 설정했다(관계부처 합동, 2023. 12. 13.).

이에 따라 보건복지부는 고립·은둔 청년 지원을 위해 온라인, 129콜센터 등 원스톱 도움 창구를 통한 조기 발굴 체계 마련과 고립·은둔 청년 지원 시범사업 등을 추진할 예정이다. 특히 올해는 보건복지부에서 고립·은둔 청년 지원을 위해 약 13억 원 규모의 예산을 편성하고, 4개 광역시도에서 시범사

업을 실시할 예정이다. 공모를 통해 선정된 4개의 광역시도에는 전담 지원 기관인 ‘청년미래센터(가칭)’ 설치와 전담 인력이 배치되며, 센터와 전담 인력을 중심으로 고립·은둔 청년 맞춤형 사례관리가 제공된다. 맞춤형 사례관리는 전담 인력과 초기상담을 통해 케어플랜을 수립하고 대상자의 상태에 따라 단계적 사회 복귀를 지원하는 방식이다. 주요 프로그램으로는 초기상담, 일상회복(일상생활 회복 활동, 사회관계 형성, 자조모임, 공동생활 등), 가족·대인 관계 회복(가족 대상 상담, 자조모임, 당사자 1:1 멘토링 등), 고용노동부와 연계한 일 경험(청년성장 프로젝트, 청년도전 지원 사업 등)이 있는데, 이 외에도 청년 마음건강 서비스 바우처, 청년 1인가구 일상돌봄서비스 지원 등 기존 서비스와의 연계를 강화하여 고립·은둔 청년을 지원할 예정이다(보건복지부, 2023. 12. 13a.).

다. 고독사 예방 및 관리 사업

고독사 예방과 관리 사업은 일부 지방자치단체에서 시행되었다. 2020년부터는 국가적 차원에서 체계적인 예방과 관리를 위해 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(법률 제19443호)이 제정되었다. 이에 근거하여 2022년에는 고독사 실태조사와 고독사 예방 및 관리 시범사업이 시행되었고, 작년에는 제1차 고독사 예방 기본계획(2023~2027)가 발표되었다(관계부처 합동, 2023. 5. 17.).

제1차 고독사 예방 기본계획에서는 고독사 위험

군 발굴, 사회적 고립 해소, 생애주기별 서비스 연계·지원, 고독사 예방·관리 정책 기반 구축 등을 추진 전략으로 설정했다. 특히 생애주기별 서비스 연계·지원에서는 실태조사 결과를 바탕으로 한 청년, 중장년, 노인 위험군에 대해 신규 서비스 신설과 기존 서비스 연계를 통한 지원 계획이 제시되었다(관계부처 합동, 2023. 5. 17.).

2022~2023년도에 실시했던 고독사 예방 및 관리 시범사업은 보건복지부에서 전국 17개 시도로 대상 지역을 확대해 올해 7월부터 시행될 예정이다. 이를 위해 정부안 기준 46억 6000만 원 규모의 예산을 편성했다. 사업 참여 지역의 특성에 맞추어 고독사 위험군 발굴·관리, 고독사 예방·관리 서비스가 제공될 예정이다. 주요 서비스 내용으로는 민간 협력 안부 확인(인적 자원망 활용 안부 확인 및 ICT 활용 대응체계), 생활 환경 및 생활 행태 개선 지원, 공동체 공간 및 사회적 관계망 형성 프로그램 운영, 사후관리(유품 정리, 특수청소 지원) 등으로 구성되어 있다(보건복지부, 2023. 12. 13b.).

라. 홀로 사는 노인 맞춤형돌봄서비스

노인 맞춤형돌봄서비스는 노인 돌봄서비스, 독거 노인 지원 사업 등 기존의 노인돌봄사업을 통합·개편하여 2020년부터 시행 중인 사업이다(보건복지부, 2023. 6. 21.). 노인 맞춤형돌봄서비스는 「노인복지법」 제27조의 2(홀로 사는 노인에 대한 지원), 「노인복지법」 제27조의 3(독거노인종합지원센터)

에 근거하여 추진되며(보건복지부, 2023. 6. 21.), 정부 예산안 기준으로 올해 사업에는 5461억 원이 편성되어 있다(보건복지부, 2023. 8. 29.).

노인 맞춤형돌봄서비스는 보건복지부가 사업을 주관하며, 중앙노인돌봄지원기관인 독거노인종합지원센터에서 운영 전반을 총괄하는데, 광역 지원 기관과 지역 수행 기관을 통해 서비스가 제공된다(보건복지부, 2024). 서비스 대상은 65세 이상 국민 기초수급자, 차상위계층 또는 기초연금수급자로서 유사 중복사업 자격에 해당하지 않는 자로, 독거·조손·고령부부 가구 노인, 신체적 기능 저하와 정신적 어려움 등으로 돌봄이 필요하거나 고독사 및 자살 위험이 높은 노인이다.

서비스 대상자들에게는 사회·신체·정신 영역의 돌봄 필요도와 욕구에 따라 서비스가 제공된다. 서비스는 직접서비스, 연계서비스, 특화서비스, 사후 관리로 구성되어 있다. 직접서비스에는 안전지원(안전·안부 확인(방문·전화·ICT), 생활안전 점검, 정보 제공, 말벗 등), 사회참여 활동(사회관계 향상 프로그램, 자조모임 등), 사회적·신체적·정신적 기능 유지를 위한 생활교육, 일상생활 지원(이동활동 지원과 가사 지원) 등이 있다. 연계서비스에서는 지역사회 내 민간 자원을 연계하여 생활 지원 연계, 주거 개선 연계, 건강 지원 연계, 기타 서비스 등이 제공된다. 이 외에도 특화서비스로 사회적 고립과 우울 위험이 높은 취약 노인을 대상으로 맞춤형 사례관리 및 집단 활동, 우울증 진단 및 투약 지원 등을 제공한다. 특화서비스의 경우 고독사나 자살 위

[표 2] 생애주기별 고립 대응 정책 현황

구분	고립·은둔 청소년 지원 원스톱 패키지(신규)	고립·은둔 청년 지원 시범사업(신규)	고독사 예방 및 관리 사업(확대)	홀로 사는 노인 맞춤돌봄서비스(유지)
지원 대상	고립·은둔 학교 밖 청소년(9~19세) 및 그 가족	고립·은둔 청년	고독사 위험군	65세 이상 기초생활수급자, 차상위계층 또는 기초연금수급자 중 독거·조손가구 등 돌봄이 필요한 노인
사업 내용	- 행정 데이터와 방문상담을 통한 발굴 - 방문학습 - 치유지원 - 사후관리	- 맞춤형 사례관리 - 일상회복(자조모임, 공동 생활 등) - 관계 회복(가족 심리상담, 자조모임, 멘토링 등) - 일경험 - 기존 서비스 연계 (청년 마음 건강서비스, 청년 1인가구 일상돌봄서비스)	- 민관협력 안부 확인 - 생활 환경 및 생활 행태 개선 지원 - 공동체 공간 및 사회적 관 계망 형성 프로그램 운영 - 사후관리	- 직접서비스(안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상 생활 지원 등) - 연계 서비스 - 고립 및 우울형 노인 특 화서비스 - 사후관리
예산 규모	(2024년도) 11억 원	(2024년도) 약 13억 원	(2024년도) 46억 6000만 원	(2024년도) 546억 1000만 원
전달체계 (주관 부처 및 수행 주체)	여성가족부, 학교밖청소년지원센터	보건복지부, 청년미래센터(가칭)	보건복지부, 지방자치단체	보건복지부, 독거노인종합지원센터
법적 근거	청소년복지지원법 시행령	-	고독사 예방 및 관리에 관한 법률	노인복지법

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자가 정리함.

험이 크다고 판단되는 경우 60세 이상으로 하향 조정이 가능하다. 이용자의 특성에 따라 은둔형·우울형으로 나누어 서비스가 시행되고 있다(보건복지부, 2024).

5 나가며

이 글에서는 사회적 교류가 없고 도움받을 수 있는 지지체계 없이 고립된 신(新)취약성으로서의 사회적 고립에 주목하여 팬데믹 전후의 추이, 특히 생애주기별 양상을 분석하였다. [그림 1]을 상기하면

팬데믹은 청소년부터 노인에 이르기까지의 전 세대의 사회적 고립을 심화시켰다. 팬데믹이 완화된 2023년에 사회적 고립은 생애주기에 따라 차이를 보이는데, 고립된 청년의 비율은 팬데믹 동안이었던 2021년에 비해 다소 감소하였지만, 팬데믹 이전 수준까지 회복하지는 못했다. 고립된 노인의 비율은 팬데믹 이전 수준까지 회복하였지만, 고립된 중장년의 비율은 팬데믹이 완화된 2023년에 오히려 더 증가했다. 사회적 고립의 정의를 완화한 <표 1>에서 고립된 청소년의 비율도 감염병 범유행이 완화된 2023년에 더 증가했다. 사회적 고립에 대

한 팬데믹의 영향은 생애주기에 따라 이질적으로 유지되고 있다.

고립에 대응하는 정책 차원에서는 오랫동안 홀로 사는 노인의 문제에 집중해 관련 노인복지의 일환으로 돌봄서비스를 제공해 왔다. 근래에는 고독사 위험이 높은 중장년의 문제로 확산되어 고독사 예방 사업을 시도하고 있기도 하다(보건복지부, 2022. 7. 29.). 최근에는 사회적 활동을 중단하고 집이나 방 등 물리적 공간에서 은둔하며 단절된 삶을 사는 청년에 주목하며 관련 정부 대책이 발표되었다(관계부처 합동, 2023. 12. 13.). 은둔하는 청소년을 위기 청소년의 한 유형으로 포괄하고 있기도 하다(여성가족부, 2023. 4. 10.).

고립된 인구를 도움이 필요한 신(新)취약계층으로 보고 지원하고자 하는 공적 프로그램은 이들이 기댈 수 있는 지지체계의 공백을 메울 수 있을 것으로 기대된다. 고립의 양상이 생애 단계에 따라 상이하고, 또래 집단과의 관계를 형성함으로써 고립에 대응한다는 점에서 연령집단별로 접근하는 것은 바람직하다. 특히 고립에 대응하는 정책은 은둔 청소년과 청년은 이제 막 시작하는 신규 사업이고, 청소년에 대한 지원이 학교, 그리고 기존 학교 밖 청소년 지원 체계를 기반으로 한다면 청년에 대한 지원은 비어 있던 사각지대를 새롭게 메우는 최초의 시도라는 의의를 가진다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 고립되거나 은둔하는 청년의 회복과 사회 복귀를 돕는 지원의 안정적 사업화를 위해 법적 근거가 필요하다. 대상 포괄성 측면에서 청소년 지원에서

학교에 다니거나 등교를 인정하지만 사실상 방문을 걸어 잠그고 은둔하는 청소년은 배제할 수 있다는 한계를 내포하고 있다. 중장년에 대한 지원은 고독사 예방 및 관리 사업에서 포괄하지만, 이들에게 특화된 접근이 필요하다.

청소년은 언젠가 청년이 되고, 청년은 언젠가 중장년이 되며, 중장년은 언젠가 노인이 된다. 연령집단별 접근을 통해 새로운 연결, 혹은 새로운 연대를 형성할 수 있는 효용에도 불구하고 생애 단계를 넘어가는 시점에서 정책 사각지대가 발생할 수 있다. 부처 간 칸막이와 사업 간 칸막이를 뛰어넘는 생애주기를 잇는 접근이 필요하다. 무엇보다 고립은 새로운 유형의 취약성이기도 하지만, 고립된 누군가가 어려움을 극복해 다시 연결된다면 사회문제를 해결하는 주체로 역할할 수 있는 가능성을 열 수 있다. 도움을 받아 본 사람이 누군가를 도울 수 있는 것이다. 고립에 대응하는 공사적 노력이 새로운 사회적 연대의 씨앗이 되길 바란다.

이 글은 신(新)취약성으로서 사회적 고립이 팬데믹 전후에 어떠한 양상으로 변화했는지 생애주기에 따라 살펴보고 정책적 함의를 찾고자 하였다. 이를 위해 통계청 사회조사 원자료를 이용해 연령집단별 사회적 고립 수준이 팬데믹 전후에 어떻게 변화해왔는지 확인하고, 현행 정책 현황을 검토해 정책 수요와 정책 공급 간 정합성을 제고하기 위한 방향을 제안하고자 하였다. 2차 자료에서 활용할 수 있는 요소를 고려하여 조작적으로 정의하였으므로 사회적 고립의 다측면을 충분히 살펴보지 못했다는 점

은 한계로 남는다. 현행 관련 정책이 실제 고립 인구의 삶에 유의한 영향을 미쳤는지 정책 효과를 검증하는 것 또한 향후 과제로 남긴다. ㉔

참고문헌

- 고독사 예방 및 관리에 관한 법률, 법률 제19443호 (2023).
- 관계부처 합동. (2023. 5. 17.). **제1차 고독사 예방 기본 계획('23~'27)**.
- 관계부처 합동. (2023. 12. 13.). **고립·은둔 청년 지원방안**.
- 국무조정실. (2023. 12. 13.). 정부 최초 고립·은둔 청년 원스톱 5대 지원방안 수립, 청년정책 보완방안 마련. **보도자료**.
- 김성아. (2022). 사회적 고립의 심리적 비용: 주요국과의 비교, **사회보장연구**, 38(3), 115-152.
- 김성아. (2023). 고립·은둔 청년 현황과 지원 방안, **보건복지포럼**, 319, 6-20.
- 노인복지법, 법률 제19449호 (2023).
- 보건복지부. (2022. 7. 29.). 고독사 예방 및 관리 시범 사업, 8월부터 첫걸음. **보도참고자료**.
- 보건복지부. (2023. 6. 21.). **노인맞춤돌봄서비스**. <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10712010400>에서 2023. 1. 15. 인출.
- 보건복지부. (2023. 8. 29.). 2024년 보건복지부 예산 122.5조 원 편성, 올해 대비 12.2% 증가. **보도자료**.
- 보건복지부. (2023. 12. 13a.). 고립·은둔 청년, 이제 국가가 돕겠습니다. **보도자료**.
- 보건복지부. (2023. 12. 13b.). 보건복지부, 홀몸 어르신에 요구르트 전달하며 안부 확인. **보도참고자료**.
- 보건복지부. (2024). **2024년 노인맞춤돌봄서비스 사업 안내**. 세종: 보건복지부.
- 여성가족부. (2023. 4. 10.). 위기청소년 특별지원 대상에 은둔형 청소년도 포함, 여성가족부 보도자료.
- 여성가족부. (2023. 12. 21a.). 여성가족부, 2024년도 예산 1조 7,234억 원 확정. **보도자료**.
- 여성가족부. (2023. 12. 21b.). '24년 3월부터 새로 시작하는 고립·은둔 청소년 지원사업 추진 준비에 최선을 다하고 있습니다. **보도설명자료**.
- 질병관리청. (2022. 4. 15.). 사회적 거리두기 조치 약 2년 1개월만에 해제. **보도자료**.
- 청소년복지 지원법 시행령, 대통령령 제32007호 (2021).
- 최영준, 한은아, 김아래미, 김성아, 임소현, 이한빈, 최유리. (2023). **청년의 고립은 얼마나 사회적 비용을 발생시킬까요?** 서울: 청년재단, 연세대학교 산학협력단.
- 통계청. (각 연도). **사회조사 마이크로데이터**.
- Emerson, E., Fortune, N., Llewellyn, G., & Standcliffe, R. (2021). Loneliness, social support, social isolation and wellbeing among working age adults with and without disability: Cross-sectional study. *Disability and health journal*, 14(1), 100965.
- Hertz, N. (2021). **고립의 시대**(홍정인 역). 파주: 웅진 지식하우스. (원본 출판 2021).
- Peytrignet, S., Garforth-Bles, S., & Keohane, K. (2020). *Loneliness monetisation report: Analysis for the Department for Digital, Cultural, Media & Sport*. London: Semetrica.
- World Health Organization. (n.d). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Retrieved from <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>. 2024. 1. 18.

Social Isolation in Different Age Groups after the Pandemic and Its Policy Implications

Kim, Seonga

Noh, Hyun-ju

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article aims to examine how the prevalence of social isolation changed in people of different life stages following the Covid-19 pandemic and explore its policy implications. Our analysis of Statistics Korea's social survey revealed that during the pandemic, a greater number of individuals experienced social isolation, defined here as being without social connections and lacking a social support network. In 2023, with the impact of the pandemic having subsided, the extent to which the prevalence of social isolation changed varied depending on life stage. The proportion of socially isolated youth decreased somewhat from 2021 but not quite to its pre-pandemic level. While the prevalence of social isolation among older adults declined to its pre-pandemic level in 2023, the proportion of those among the middle-aged who saw themselves as socially isolated increased, if anything, compared to 2021. This article considers public support programs as a means that, if delivered adequately and flexibly to people of different life stages—adolescents living in self-chosen seclusion, isolated and secluded youth, middle-aged people identified as at risk of 'lonely death', and older adults living alone—can fill in where they lack a social support network to rely on.