

# 기획

## Feature Articles

---

### 사회적 고립/은둔 지원과 대응

---

외로움에 대한 영국의 제도적 대응: 연결된 사회  
김아래미

독일 연방정부의 외로움 대응 전략  
정다은

핀란드의 사회 배제 청년을 위한 지원  
신영규

청년의 사회적 고립에 관한 일본의 지원 정책과 현황:  
히키코모리 지원과 '고독·고립 대책'을 중심으로  
류황석



DOI: 10.23063/2023.12.1

# 외로움에 대한 영국의 제도적 대응: 연결된 사회<sup>1)</sup>

UK's Policy Against Loneliness: A Connected Society

김아래미 (서울여자대학교 사회복지학과 부교수)  
Kim, Ahraemi (Seoul Women's University)

최근 외로움이 신사회적 위험으로 주목받고 있다. 이에 2018년 영국은 세계 최초로 디지털·문화·미디어·스포츠 부 장관을 외로움부 장관으로 겸직 임명하고 '연결된 사회(A connected society)' 5개년(2019~2023) 계획을 발표하였다. 이 계획은 외로움에 대한 낙인 완화, 지속적인 변화 추동, 외로움에 대한 지식 및 근거 축적을 3대 목표로 삼고 있다. 전략 개발의 주요 원칙은 다섯 가지로, 파트너십 기반 협력, 검증·반복·학습 의지, 영역·부처의 경계를 넘나드는 접근, 예방적 접근 및 주요 트리거 포인트에 집중, 지역 중심 대응과 개별적 접근의 중요성 인식 등이 다. 이를 바탕으로 영국은 외로움 관련 캠페인, 사회적 처방 등의 사업을 실행하면서 매년 연간보고서를 통해 전략 실행을 모니터링하고 있다. 이 글은 이러한 영국의 제도적 대응 사례를 살펴보고, 이 사례가 한국에 주는 시사점에 대해 논의한다.

## 1. 들어가며

최근 외로움과 사회적 고립이 신사회적 위험으로 주목받고 있다. 양극화 및 불평등의 심화, 가족규모의 축소 등과 같은 사회의 구조적 변화로 인하여 최근 그 수준이 심화되면서 사회문제화되고 있고, 앞으로 그 심각성은 더 커질 것으로 예측된다(김성아, 2022; 황수진, 홍진표, 안지현, 김명현, 정서현, 장혜인, 2021). 그러나 기존의 복지국가에서는 이러한 사회문제를 고려

1) 이 글은 김기태, 노현주, 김성욱, 김아래미, 민기채, 송아영, ... 류진아. (2022). 21세기 환경 변화에 대응하는 복지국가의 제도 개혁 사례 연구(세종: 한국보건사회연구원의 일부를 활용·보완하여 작성하였다).



한 제도가 부족했고, 아직 시의적절하게 새로운 대응을 하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 영국은 행정부 내에 세계 최초로 외로움부 장관을 임명하고, '연결된 사회'라는 중장기 전략을 수립하여 실행하고 있다. 영국은 가장 선제적으로 외로움을 신사회적 위협으로 인정하고, 국가 단위의 적극적 대응을 시작하였다는 점에서 전 세계의 주목을 받고 있다.

이 글은 이러한 영국의 사례를 구체적으로 살펴봄으로써 한국 사회의 외로움에 대한 제도적 함의를 도출하고자 한다. 먼저, 제도적 대응의 배경을 살피고, 제도적 대응의 과정을 검토한다. 또한 제도적 대응의 내용으로서 '연결된 사회'의 5개년 계획과 현재까지의 실행 현황을 살펴본다. 다음으로는 외로움에 대한 영국의 이러한 제도적 대응이 복지국가의 구성 요소적 측면에서는 어떠한 의미를 갖는지 비판적으로 살펴보고, 마지막으로 영국의 사례가 한국의 외로움에 대한 제도적 대응에 주는 시사점을 논의한다.

## 2. 영국의 외로움에 대한 제도적 대응

### 가. 제도적 대응의 배경

영국이 외로움을 현 사회의 가장 큰 공중보건 문제로 규정하고, 세계 최초로 외로움 관련 부처와 부처의 장관(Minister)을 임명하는 적극적 대응을 하게 된 데에는 노동당 조 콕스(Jo Cox) 의원의 역할이 컸다. 콕스는 자신이 겪은 외로움에 관한 경험과 시민들이 겪는 외로움에 대한 직접 관찰을 통해 현대사회에서 외로움이 심각한 문제라는 것을 인식하였다. 2015년 영국 통계청(ONS: Office for National Statistics)의 보고서는 이러한 콕스의 인식이 실제라는 것을 보여주고 있다. 보고서에 따르면, 당시 16~64세의 영국 국민 중 높은 수준의 외로움을 느끼는 사람(10점 척도 중 6점 이상)은 14.8%에 달했으며, 외로움을 느끼는 사람은 외로움을 느끼지 않는 사람보다 삶의 만족도가 낮을 가능성이 7배 더 높은 것으로 나타났다. 콕스는 자신의 경험과 이러한 실태를 통해 외로움에 대한 적극적 대응이 필요하다고 인식하였으나, 이 문제에 대한 사회적 인식이 높지 않았기 때문에 외로움을 알리고자 적극적으로 노력하였다. 구체적으로는 외로움을 해결하기 위해서는 정부, 자선단체, 기업, 지역사회, 공동체, 개인 등이 공동으로 대처해야 한다고 주장하며 보수당의 시마 케네디 의원과 위원회를 조직하고 광범위한 네트워크를 형성하고자 하였다(DCMS, 2018).

콕스는 불행하게도 2016년 6월 불의의 사고로 사망하였지만, 여러 의원들이 그의 의지를 계

승하기 위하여 2017년 1월 조 콕스 위원회를 창립하였다. 조 콕스 위원회는 영국 적십자, Cares UK 등 12개 자선단체뿐만 아니라 유통업체인 Co-op과도 파트너십을 형성하였다. 2017년에는 “외로움과의 전투(Combating loneliness one conversation at a time: A call to action)” 보고서를 발간하여, 영국 내 외로움의 실태와 정책 방안을 제시하였다. 콕스와 위원회의 활동은 영국에서 외로움이 사회적으로 대응해야 하는 문제임을 인식할 수 있도록 하였으며, 영국에서 세계 최초의 외로움 책임자 임명 및 정부 주도 전략이 수립되는 데 결정적인 영향을 미쳤다(DCMS, 2018).

#### 나. 제도적 대응의 과정

2018년 1월 당시 테리사 메이 총리는 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sports)의 트레이시 크라우치 장관을 세계 최초의 외로움부 장관(Minister of Loneliness, 한국의 차관 격)으로 겸직 임명하였다. 외로움부 장관으로 임명했지만 인력이나 공간 등이 제공되는 부처가 별도로 구성된 것은 아니고, 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관에게 외로움에 대한 책임을 부여하여 이를 주요하게 살펴보겠다는 상징적 의미가 크다고 할 수 있다.

2018년 4월에는 영국 통계청(ONS)이 외로움 실태 조사 결과를 발표하였다(그림1 참조). 결과를 보면 성인의 5%는 자주 또는 항상 외로움을 느꼈고 16%는 가끔, 24%는 때때로 느꼈으며, 16~24세 청년이 노인보다 더 외로움을 느꼈다. 여성, 1인 가구, 좋지 않은 건강, 낮은 이웃연결성, 낮은 지역사회 신뢰가 외로움을 더 느끼게 하는 요인이고, 가장 외로움을 많이 느끼는 집단은 자가에서 혼자 살며 건강에 만성적인 어려움이 있는 사별 여성 노인(69%<sup>2)</sup>), 오랜 기간 신체·정신적 건강에 만성적인 어려움이 있는 35~64세 비혼 장년(81%), 지역사회에 대한 신뢰가 낮은 16~34세 세입자 청년(61%) 등이었다(Office for National Statistics, 2018). 이러한 조사 결과는 영국 사회가 외로움을 겪는 사람들을 이해하게 하고, 이를 사회문제로 인식하게 하였으며, 제도적 대응을 촉진하였다.

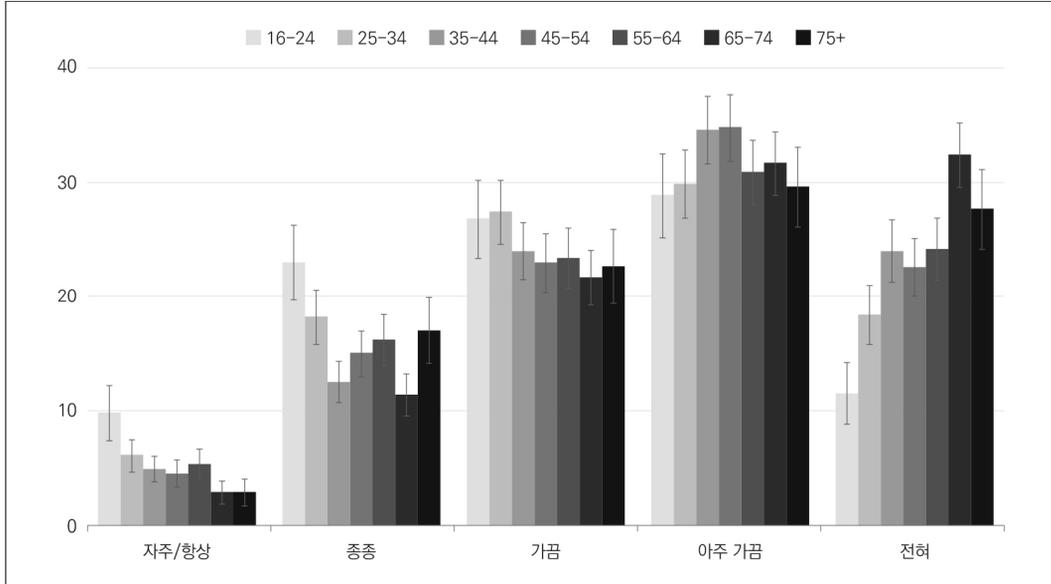
영국 외로움 제도 개혁의 과정을 살펴보면 [그림 2]와 같다. 먼저, 2018년 1월에 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관을 임명하고, 2018년 4월에 통계청에서 외로움 조사 결과를 발표하였다. 이후 2018년 10월에 2019~2023년의 5개년 계획인 ‘연결된 사회(A Connected Society)’를 발표한 뒤 현재 이를 실행 중에 있다. 2020년부터 2023년까지 매년 연간보고서를 발표하면서 실

2) 외로움을 때때로 또는 종종 느끼는 비율.



| 그림 1. 연령별 외로움을 느끼는 빈도 |

(단위: %)

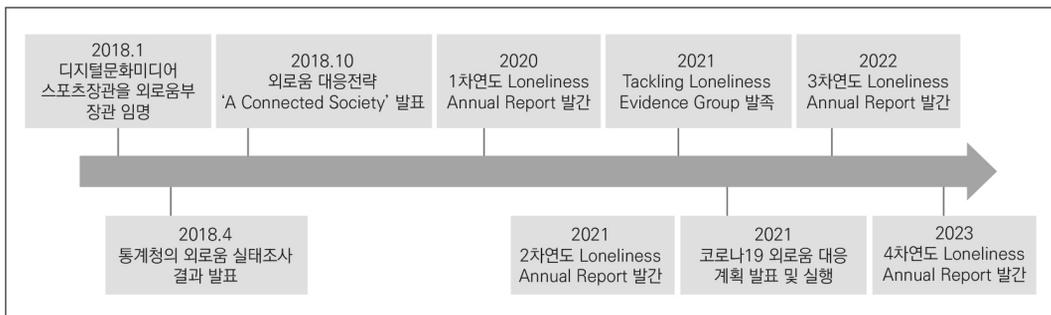


주: 왼쪽부터 '자주/항상', '종종', '가끔', '아주 가끔', '전혀' 등으로 외로움을 느끼는 비율임.

자료: Office of National Statistics. (2018). Loneliness-What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely? <https://ons.gov.uk>에서 2023.11.05. 인출.

행 상황을 모니터링하고 있고, 2021년에는 '외로움 근거 생산 그룹(Tackling Loneliness Evidence Group)'을 발족하고, 경험적 근거를 축적하고 있다. 특히, 이 시기에는 코로나19로 인한 록다운 및 사회적 거리두기 등으로 사회적 관계 활동이 급격하게 줄어들었고, 이는 외로움의 심화로 이어졌다.

| 그림 2. 영국 외로움 제도 개혁의 과정 |



자료: 필자 작성.

이에 외로움부 장관은 2021년 코로나19 관련 외로움 대응 계획을 별도로 발표하고, 실행하였다(그림 2 참조).

#### 다. 제도적 대응의 내용: 외로움 대응 전략

영국의 외로움 대응 5개년 계획인 ‘연결된 사회(A connected society)’는 3대 목표를 가지고 있다. 첫째, 외로움에 대한 낙인 완화이다. 이를 통해 시민들이 외로움 관련 대화를 하고 도움을 요청할 수 있길 기대하고 있다. 둘째, 지속적인 변화 추동이다. 사회와 외로움과 관련된 사람들의 연결을 확대하고 관련 조직에 의한 정책 형성과 전달체계를 구축할 계획이다. 셋째, 외로움에 대한 지식 및 근거 축적이다. 정책을 실행하면서 우수 사례를 발굴하고, 연구를 지속적으로 수행하며 그 결과를 공유한다. 이는 근거 중심의 정책 기획 및 실행을 강조하는 영국의 특성이 드러나 있는 목표로 볼 수 있다.

외로움 대응 전략의 주체는 정부, 지방정부, 제3섹터, 기업, 비공식조직 등으로 다양하다. 정부는 컨트롤타워로서 공유·학습·혁신이 발생하도록 네트워크를 형성하고 독려하는 리더십과 정책 제공, 유관 부처 및 기관들과 관련 정책을 총괄 조정하는 역할을 수행하며, 지방정부는 정책 관련 의사결정 시 외로움 문제를 고려하도록 한다. 중앙정부 중 총괄부처는 디지털·문화·미디어·스포츠부이며, 영국의 모든 부처인 9개 부처가 함께 참여하는 구조다. 보건 및 사회서비스를 담당하는 보건사회돌봄부(Department of Health and Social Care)는 주요한 전략 실행부처이나 총괄부처는 아니다. 공공/보건서비스 제공기관은 사회적 처방(social prescribing)과 같은 서비스를 제공하거나 의뢰하는 역할을 수행하도록 한다. 제3섹터도 외로움 대응에서 주요한 역할을 담당하는데, 특히 서비스 제공자의 역할을 담당한다. 디지털 기술을 활용하거나 교육 및 서비스를 제공하여 개인 및 지역사회의 회복탄력성 향상을 도모해야 한다. 영국은 기업의 고용주에게도 역할을 부여하고 있는데, 고용주는 피고용인과 지역사회 주민의 사회적 관계망을 지원해야 한다. 또한 비공식적 조직으로서 친구, 가족, 이웃 등에게도 자원봉사와 참여를 통해 친구, 가족, 이웃, 지역사회 모임 등을 연결시키고 지지할 것을 요구하고 있다. 영국은 중앙과 지방이 컨트롤타워의 역할을 수행하고, 실질적인 서비스 제공에서는 민간의 역할을 강조하는 특징이 있다. 민간 중에 기업이 주요 주체 중 하나로 포함되어 있으며, 여전히 가족과 같은 비공식적 조직을 주요한 주체로 두고 있다는 점에서 자유주의 복지국가의 특징이 드러난다.

외로움 대응 전략은 크게 5가지로 구분된다. 첫 번째 전략은 근거와 통찰(Evidence and insights)이



다. 경험적 근거를 기반으로 정책을 수행하는 것을 강조하는 자유주의 복지국가의 특징이 이 전략에서도 드러난다. 외로움의 정의·원인·실태·결과, 외로움 관련 지표 개발, 개입의 효과성 등에 대한 근거를 축적하고 이해하는 것이 요구된다.

두 번째 전략은 연결된 사회를 구축하기 위한 조직들(Organizations that support and enable people's relationships)을 구축하는 것이다. 외로움 관련 서비스를 제공하기 위하여 조직과 서비스를 확대해야 한다. 대표적인 서비스는 사회적 처방(Social Prescribing)이다. 사회적 처방은 외로움뿐만 아니라 사람들에게 필요한 사회, 정서, 생활상의 욕구를 지원해 줄 수 있는 서비스를 연계해 주는 정책이다. 사회적 처방에서는 '연계워커(link worker)'가 주요한 역할을 수행하는데, 연계워커는 의료기관 등으로부터 클라이언트를 의뢰받아 클라이언트와 함께 개별적인 개입 계획을 수립하고, 클라이언트에게 자원을 연계한다. 2021년에는 그린 사회적 처방을 실시하였는데, 이는 자연환경과 연계하여 사회적 연결을 확대하는 방식이다(그림 3 참조). 그린 사회적 처방에 대한 사례연구 결과, 그린 사회적 처방은 사람들의 활동 수준을 높이고, 건강하게 식사하게 하며, 고립감을 감소시킨다고 보고되고 있다(DCMS, 2023). 사회적 처방은 2023년 전국적인 실시를 목표로 단계적으로 확대해 나가고 있으며, 2022년 연간보고서에 따르면, 사회적 처방을 통해 이용자의 약 80%가 행복감이 증진되고 약 70%가 사회적 고립이 감소되는 긍정적 효과가 나타나고 있다.

세 번째 전략은 연결된 사회 구축을 위한 지역사회 인프라(Community infrastructure that empowers social connections)를 구축하는 것이다. 시민들이 사회적으로 연결될 수 있도록 지역사회 공간을 개방하

### | 그림 3. 그린 사회적 처방과 해피캡 사업 |



자료: DCMS. (2023). Tackling Loneliness annual report March 2023: the fourth year.

고 이를 위한 재정을 지원하며, 사회적 연결을 돕기 위해 교통망을 개선하고, 이동권 향상을 위해 노력해야 한다. 예를 들어 12개 사업에 500만 파운드의 예산을 투입한 해피캡 사업이 있는데, 이 사업은 해피캡으로 이동을 지원하며, 이동 중 탑승자 간 소통을 지원하고, 운전자의 긍정적 및 친절 환경 조성을 위해 운전자 행복 훈련을 실시하는 사업이다(그림 3 참조). 해피캡은 대표 성과 중 하나이며, 사례 연구에서 해피캡은 외로운 사람들의 편리한 이동을 돕고, 이동 중에 여러 사람과의 연결을 강화한다고 보고되고 있다(DCMS, 2023). 또한 지역사회 주도로 외로움을 감소시킬 수 있도록 주거 개발 및 설계를 실시하며, 디지털 소외계층의 디지털 리터러시를 향상시키고 디지털 기술을 최대한 활용하는 방안을 도출하여 실행해야 한다.

네 번째 전략은 연결된 사회를 지지하는 문화를 조성(Building a culture that supports connected communities)하는 것이다. 외로움은 특정 집단에게만 발생하는 것이라는 낙인이 존재한다. 이러한 낙인은 외로움 관련 서비스 이용을 제한하는 요인이다. 따라서 외로움에 대한 낙인을 완화해야 하며, 외로움은 특정 집단이 아닌 누구에게나 발생할 수 있는 것이라는 인식을 강화하는 것이 필요하다. 이러한 문화 조성을 위한 민관의 노력과 지역 사회관계와 유대감을 강화하기 위한 풀뿌리 노력을 지지해야 한다. 이와 관련하여 영국은 매년 외로움 인식 개선 주간(Loneliness Awareness Week)을 열고, 이러한 문화를 조성하기 위한 노력을 기울이고 있다. 또한 캠페인을 진행하고 있는데, 첫 번째 캠페인은 ‘외로움에 대해 이야기하자’(Let’s Talk Loneliness)이고, 두 번째 캠페인은 보건사회 돌봄부와 함께하는 ‘모든 마음은 중요하다’(every mind matters)이다(그림 4 참조).

#### | 그림 4. 외로움에 대한 낙인 완화 캠페인 슬로건 |



자료: 1) Connection Coalition. [https://www.connectioncoalition.org.uk/connection\\_coalition\\_tackle\\_loneliness\\_coronavirus\\_outbreak](https://www.connectioncoalition.org.uk/connection_coalition_tackle_loneliness_coronavirus_outbreak)에서 2022. 10. 30. 인출.

2) NHS Whittington Health NHS trust. <https://www.whittington.nhs.uk/mini-apps/news/newsPage.asp?NewsID=2180>에서 2022. 10. 30. 인출.



다섯 번째 전략은 다음 계획(Next Steps: building on this strategy)을 수립하는 것이다. 디지털·문화·미디어·스포츠부 장관은 외로움과 관련된 9개 부처 정책을 총괄 및 조정하는 역할을 수행하며, 매년 연간보고서를 발간하여 성과와 계획을 수립한다. 현재까지 2020, 2021, 2022, 2023년의 연간보고서가 발간되었다.

새로운 외로움 대응 전략을 실시하려면 재정 지원이 필수적이다. 이에 영국은 이 전략에 참여하는 다양한 기관과 단체들의 활동을 돕기 위해 기금을 조성하여 재정을 지원하고 있다. 2018년에는 2,000만 파운드(약 305억 원)의 기금을 조성하였고 사업별로 정부, 시민사회, 기업이 기금을 조성하여 사업을 실행할 수 있도록 하고 있다. 2020년에는 코로나19 위기 대응을 위해 4,280만 파운드(약 675억 원)를 지원했다. Loneliness Engagement Fund, Building Connections Fund, Loneliness Covid-19 Grant Fund, Local Connections Fund 등 다양한 기금을 조성하여 운영하고 있다. 영국의 외로움 대응은 기존의 자원봉사단체, 시민사회, 기업 등의 인력, 서비스, 인프라 등을 활용하기 때문에 펀딩의 규모가 아주 크지는 않고, 사업비 위주로 재정을 지원한다.

영국 정부는 코로나19 상황에서 외로움 문제가 더욱 심각해질 것을 우려하여 별도의 정책 대응 계획을 수립하고 실행해 왔다. 첫째, 코로나19 대응을 위하여 750만 파운드의 기금과 5만 파운드의 부스트 기금을 코로나19 외로움 해소 사업에 투입하였다. 둘째, 정부는 시민을 안전하게 지지하기 위한 지침을 발간하였다. 셋째, Age UK와 같은 자선단체들은 국가보건서비스(NHS: National Health Service) 자원봉사자들과 협력하여 외로움 대응 네트워크(The Tackling Loneliness Network)를 구성하고, 70개 이상의 기관이 참여하여 협력할 수 있게 하였으며, 외로움에 대응하는 조직과 개인을 지지하기 위한 노력을 해 왔다. 이들의 주요 개입 영역은 청년 외로움 대응, 노인 외로움 대응, 지역 장소 기반 접근, 디지털 포함(digital inclusion) 등이다.

## 라. 영국의 제도적 대응 과정 보고 및 평가

영국은 2018년에 ‘연결된 사회’ 중장기 계획을 제시한 이후, 2020년부터 2023년까지 매년 연간 보고서를 통해 연도별 성과 및 향후 계획을 보고하고 있다. 네 개의 보고서를 종합적으로 살펴보면, 연도별 성과는 질적 성과가 일부 포함되어 있긴 하지만 주로 서비스의 양이나 이용자 수와 같은 ‘산출’ 지표 위주이다. 중장기 계획에 따라 매년 산출 성과가 도출되고 있는 편이며, 양적·질적 측면에서 긍정적으로 추진되고 있다고 평가하고 있다. ‘연결된 사회’의 3대 목표

를 중심으로 예비 지표를 제시하고 있으나, 아직 '성과' 지표를 확정하지는 않은 상태이며, 긍정적 변화를 보여 주는 양적 성과는 보고하고 있지 않다. 단기적으로는 성과 측정을 위한 대상이 결정되기 전에 다양한 연령, 집단에 대한 외로움의 원인과 효과적 개입 방법에 대한 자료수집의 중요성을 강조하고 있고, 이러한 자료수집 자체를 성과로 보고 있다. 장기적으로는 외로움의 감소를 성공 지표로 설정하고 있으나 구체적인 계획은 아직 제시하지 않고 있다.

### 3. 영국의 제도적 대응에 관한 보편적 복지국가의 구성 요소별 검토

이 절에서는 영국의 사례가 보편적 복지국가의 관점에서 어떠한 의미를 가지는지 살펴본다. 구체적으로는 김기태 외(2022)가 제시한 보편적 복지국가의 구성 요소인 대상의 보편성, 복지급여의 적절성, 재정적 공공성 및 안정성, 인프라의 효과성, 효율성 및 공공성을 중심으로 영국 사례의 특징들을 검토하였다.

첫째, 대상의 보편성으로 보면 서비스 대상에서의 보편성을 확보했다고 볼 수 있다. 영국은 외로움을 누구나 겪을 수 있는 사회문제로 규정하고, 주로 1인 노인가구의 외로움에 대해 집중했던 예전과 달리 전 생애주기에 있는 사람들에게 다양한 상황에서 외로움이 발생할 수 있다고 본다. 실제 개입 프로그램들은 노인, 장애인 등 취약계층에 집중된 편이긴 한데, 최근 외로움을 많이 느끼는 것으로 보고되는 청년 관련 사업도 많이 실행되고 있다. 청년 사업이 추가되면서 서비스 이용자의 범위가 넓어진 점과 모두를 대상으로 하는 캠페인과 같은 인식개선사업을 볼 때 보편성을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 외로움을 심각하게 느끼는 6~9%를 위한 사람들에게 충분한 서비스가 제공되는지, 서비스나 지원이 필요한 누구에게나 서비스 이용 기회가 주어지는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

둘째, 복지급여의 적절성 측면에서 영국의 대응은 잔여적이고 보충적인 편이다. 외로움과 사회적 고립을 예방하고 대응이 필요한 경우에 서비스를 새롭게 기획하여 제공하고 있다. 사회보장체계 내에서 외로움과 사회적 고립을 어떻게 반영할 것인지에 대한 거시적인 논의보다는 외로움에 중점을 둔 미시적 논의가 주를 이루고 있다. 사회보험과 공공부조 단위에서의 외로움과 사회적 고립에 대한 고려나 사회보험, 공공부조, 외로움 관련 서비스와의 연계에 대한 계획은 아직 없다. 사회적 처방을 NHS와 연계하여 실시하고 있는 정도의 서비스 연계가 이루어지고 있다. 또한 복지급여의 적절성은 복지급여가 외로움 감소에 미친 영향에 대한 성과평가로도 확인해볼 수 있는데, 아직은 면밀한 성과평가가 이루어지지 않아 현재로서는 적절성을 판단하기



어렵다.

셋째, 재정적 공공성 및 안정성은 아주 높지는 않은 편이다. 정부가 매년 기금을 조성·지원하고 있는데, 실제 서비스 제공을 위해 소요되는 공공의 재정은 사업비와 일부 인건비가 대부분이고, 민간의 조직과 종사자를 활용하고 있다. 재정은 필요할 때마다 기금을 마련해 제공하고 있기 때문에, 환경 변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점은 있지만 안정적인 재정 지원을 담보하기는 어려울 수 있다.

넷째, 인프라의 효율성은 높은 수준이고, 효과성 및 공공성은 다소 낮은 수준이다. 영국은 자유주의 복지국가의 특징을 외로움 정책에서도 그대로 드러낸다. 국가는 '관리'의 역할을 담당하고 민간은 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 복지혼합의 구조를 가지고 있어, 인프라의 효율성은 높을 수 있다. 한편, 인프라의 효과성 측면에서 민간의 다양성으로 인해 서비스의 질 통제가 쉽지 않아 효과성을 담보하는 것은 어려울 수 있다. 또한 비공식 자원으로서 가족에게 역할을 부여하고 있는데, 개인화로 인한 가족기능의 약화라는 사회구조의 변화를 반영하지 못하고 있어 효과성에 한계가 있을 수 있다. 그리고 민간은 자원봉사 및 비정부기구(NGO) 단체뿐만 아니라 기업, 친구, 가족까지를 포함하는 등 범위가 넓은 편으로 형식적 공공성은 높지 않다고 할 수 있다.

#### 4. 나가며

영국의 제도적 대응의 의미는 다음과 같다. 첫째, 영국은 세계 최초로 외로움을 사회적 위험으로 인정하고, 외로움의 보편성을 인정하였다. 둘째, 세계 최초로 외로움에 대한 국가 단위의 제도적인 대응을 하였다. 셋째, 외로움 대응을 위한 민관의 역할 분담 및 협력의 사례를 제시하였다. 넷째, 새로운 사회적 위험 대응을 위한 재정 확보의 필요성을 보여 주었다. 다섯째, 근거 중심의 정책 대응을 강조하였다. 여섯째, 외로움을 위한 해결 전략으로 '사회적 연결'을 제시하였다. 다만, 영국의 대응에서 국가의 역할이 아주 크지는 않다. 영국 정부는 전략 실행 총괄 관리와 9개 부처 및 민간단체, 기업들을 지원하는 역할이며, 재정적 공공성이 아주 높지는 않다.

영국의 사례가 한국 사회의 외로움 대응에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 복지국가의 주요 신사회적 위험으로서 외로움 문제를 정책적 의제로 적극적으로 인정할 필요가 있다. 한국도 영국과 마찬가지로 외로움이 사회문제화되고 있기 때문에 제도적 대응이 필요하다. 그런데 현

재 한국은 외로움보다는 이의 최악의 결과인 고독사에 집중하고 있다. 그러나 고독사라는 문제만을 중심으로 접근하게 되면 외로움이 주변화되고 문제를 협소하게 규정할 가능성도 있다. 따라서 고독사에서 범주를 넓혀서 외로움에 초점을 두고 대응하는 접근이 필요하다.

둘째, 외로움이라는 사회적 위험이 보편적으로 발생할 수 있음을 인식해야 할 것이다. 지금까지는 주로 노인 가구나 1인 가구에 한해서 외로움 문제를 접근하고 있었고, 최근 청년 고립에 대한 관심이 증가하고 있지만, 외로움의 보편성에 대한 인식은 아직까지 높지 않다. 그러나 영국의 사례를 통해 이러한 사회문제가 보편적으로 발생할 수 있음이 확인되었다. 이제는 외로움을 누구에게나 발생할 수 있는 신사회적 위험으로 인정하고 제도적 대응을 하는 게 필요하다.

셋째, 연결성 확보를 위한 효과적 개입 방안 개발이 필요하다. 영국의 사례에서 보듯이 외로움 해결의 핵심 키워드는 ‘연결된 사회’이다. 개인-개인, 개인-지역사회, 개인-사회 간의 연결성을 어떻게 확보할 것이며, 정부, 지자체, 민간의 역할은 어떻게 분담할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

넷째, 조사연구를 통한 실태 파악 및 정책 근거를 확보해야 한다. 영국의 외로움 실태 조사 결과는 외로움의 제도적 대응을 촉진하는 중요한 역할을 하였다. 한국도 외로움 측정 도구를 개발하고, 정기적인 전국 단위의 외로움 실태 조사 결과를 파악하여 공표하여, 이를 정책 근거로 활용할 필요가 있다.

다섯째, 외로움에 대한 제도적 대응 체계를 구축해야 한다. 지자체별로 대응해 나가고 있지만, 중앙정부 차원의 대응체계 구축도 필요하다. 외로움은 한 부처가 아닌 여러 부처와 관련이 있고, 이를 연계 조정할 부처의 지정과 법적 근거 마련이 요구된다. 현재 한국은 외로움 관련 법은 존재하지 않고, 이와 유사성이 높은 고독사예방법이 2021년 제정되었다. 다만 위에서 언급한 바와 같이 외로움과 고독사는 차이점이 있으므로 중앙정부 단위에서 외로움에 대응할 수 있는 법과 행정조직, 예산을 마련하고, 중장기 전략을 수립하는 것이 필요하다.



## | Abstract |

With social changes, loneliness is drawing increasing attention as a new social risk factor. In 2018, the UK established the “Ministry of Loneliness,” the first-ever of its kind in the world, with the head of the “Department for Culture, Media, and Sport doubling up as the minister, and announced a 5-year strategic plan for “A Connected Society.” The plan sets out three goals: “reducing the stigma attached to loneliness”; “inspiring societal change”; and “building up the understanding and evidence base of loneliness”. The principles that guided the development of this plan are: “working in partnership” with stakeholders; “a willingness to examine, iterate, and learn”; “ensuring a truly cross-cutting and cross-departmental approach”; “focusing on the key trigger points, alongside preventive action”; and “recognizing the importance of personalized approaches and local solutions.” The UK government is at work monitoring the plan’s implementation and publishing an annual report on the outcomes, while also continuing with public awareness campaigns and “social prescribing.” This article examines the responses the UK government has instituted in response to the problem of loneliness and discusses the policy implications they might have for Korea.

## 참고문헌

- 김기태, 류진아, 강지원, 노현주, 조성은, 여나금, 이원진, 오옥찬, 인영, 여유진. (2022). **문재인 정부와 복지국가**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성아. (2022). 고립의 사회적 비용과 사회정책에의 함의. **보건복지포럼**, 305, 74-86.
- 황수진, 홍진표, 안지현, 김명현, 정서현, 장혜인. (2021). 외로움과 사회적 고립 척도의 개발 및 타당화 연구. *J. Korean Neuropsychiatr Assoc.* 60(4), 291-297.
- Connection Coalition. [https://www.connectioncoalition.org.uk/connection\\_coalition\\_tackle\\_loneliness\\_coronavirus\\_outbreak](https://www.connectioncoalition.org.uk/connection_coalition_tackle_loneliness_coronavirus_outbreak)에서 2022. 10. 30. 인출.
- NHS Whittington Health NHS trust. <https://www.whittington.nhs.uk/mini-apps/news/newsPage.asp?NewsID=2180>에서 2022. 10. 30. 인출.
- DCMS. (2018). *A connected society: A strategy for tackling loneliness*.
- DCMS. (2023). *Tackling Loneliness annual report March 2023: the fourth year*.
- Office of National Statistics. (2015). Insights into Loneliness, Older People and Well-being. *Office for National Statistics*. <https://ons.gov.uk>에서 2023. 11. 05. 인출.
- Office of National Statistics. (2018). Loneliness—What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely?. *Office for National Statistics*. <https://ons.gov.uk>에서 2023. 11. 05. 인출.