

# 서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제2038호
- 나. 제안자 : 이상욱 의원 외 10명
- 다. 제안일 : 2024. 8. 12.
- 라. 회부일 : 2024. 8. 14.

### 2. 제안이유

- 사회적 고립청년 지원사업에 참여하는 고립·은둔 청년의 동기부여 및 참여 독려를 위한 지원을 통해 재고립을 방지하고 효과적인 사회복지서비스를 지원하고자 함

### 3. 주요내용

- 가. 사업참여 실적에 따라 경비 등을 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 구체적인 기준은 시장이 따로 정하도록 함 (안 제9조제4항 및 제5항 신설)

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청년기본법」, 「서울특별시 청년 기본 조례」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 미첨부 사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2024. 8. 20. ~ 8. 24.) 결과 : 의견 없음
- 라. 관련부서 의견조회 결과(미래청년기획관) : 원안 가결

## 5. 검토 의견

### 가. 개요

- 이번 「서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 일부개정조례안은 ‘서울시 고립·은둔청년 지원사업’에 참여하는 청년에게 사업 참여 실적, 횟수, 기여도 등을 고려하여 경비, 상품권, 물품 등을 지원할 수 있는 근거를 새롭게 마련하고(안 제9조제4항), 구체적인 지원 내용과 기준, 절차 등은 시장이 따로 정하도록 하는 규정(안 제9조제5항)을 신설하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
제9조(지원사업) ① ~ ③ (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>  <u>&lt;신설&gt;</u>	제9조(지원사업) ① ~ ③ (현행과 같음)  <u>④ 시장은 제1항 각 호의 사업에 참여하는 고립청년에게 사업참여 실적, 횟수, 기여도 등을 고려하여 교통비, 활동비 등의 경비나 상품권, 물품 등을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</u>  <u>⑤ 제4장에 따른 지원 내용, 기준 및 절차 등은 시장이 따로 정한다.</u>

### 나. 검토 내용

#### (1) 사회적 고립청년 현황

- 사회적 고립청년에 대한 사회적 관심이 높아지면서 각종 연구와 실태 조사가 진행되었고, 한국보건사회연구원의 조사 결과를 살펴보면 전국적으로 고립·은둔 청년의 수는 전체 청년인구(1,078만 명) 대비 약 5% 수준인 54만 명<sup>1)</sup>, 서울시의 경우 서울시 청년인구(286만 명) 대비 약 4.5%인 13만 명<sup>2)</sup>에 이르는 것으로 추산되고 있음

1) [고립·은둔청년 지원사업 모형 개발 연구], 2022.11. 보건복지부, 한국보건사회연구원 \* 청년기준: 19~34세

2) [서울시 고립·은둔 청년 실태조사], 2022.12. 서울특별시, ㈜피엠아이 \* 청년기준: 19~39세

- 또한, 청년재단의 연구 결과에 따르면 청년 고립에 따른 사회적 비용이 연간 약 7조 원<sup>3)</sup>에 달하는 것으로 추정되므로, 사회적 고립 청년의 규모, 사회적 비용과 파급효과 등을 고려하면 고립·은둔 청년에 대한 지원 필요성과 시급성이 인정된다고 할 수 있음

□ 고립·은둔청년 실태조사 현황			
	서울시 고립·은둔청년 실태조사	2023년 고립·은둔 청년 실태조사	2022년 청년의 삶 실태조사
주관	서울특별시	보건복지부	국무총리실
규모 (조사대상)	만19~39세 서울시 거주 청년 - 가구조사(청년 상주 5,221가구 및 청년 6,926명) 청년조사(5,513명), 심층인터뷰(26명)	만19~38세 전국 청년 21,360명 - 12,105명에 대한 심층조사 실시	만19~34세 전국 청년 15,000여명
조사기간	'22.8월 ~ '22.9월	'23.5월 ~ '23.11월	'22.7월 ~ '22.8월
조사기관	(주)피엠아이	한국보건사회연구원	한국보건사회연구원
조사내용	일반사항, 고립·은둔 성향, 생활실태, 어려움 및 지원 필요사항 등	일반사항, 생활, 고립·은둔 이유, 정신건강, 가족관계 등	일반사항, 주거, 건강, 교육, 노동, 관계 및 참여, 미래설계, 경제 등 * 고립·은둔 관련 항목 일부 포함

## (2) 지원 대상 및 방법 검토

- 이번 일부개정조례안은 서울시가 추진하는 고립·은둔청년 지원사업에 참여하는 청년을 그 지원 대상으로 규정하고, 사업참여 실적, 횟수, 기여도 등을 고려한 기준을 세워 지원하도록(안 제9조제4항) 하면서 세부적인 사항은 시장이 정하도록 위임하고(안 제9조제5항) 있음
- 사회적 고립청년의 특징과 지원 사업의 특성을 살펴보면 정책 대상인 청년이 회복 의지를 갖추고 자발적으로 사업에 참여하는 것이 필수적이므로, 이번 일부개정조례안에서 지원 대상을 '사업에 참여하는 청년'으로 규정하자 하는 것은 사회복지에 대한 의지를 갖춘 청년을 지원하려는 의도로 이해할 수 있으며 적절한 것으로 판단됨

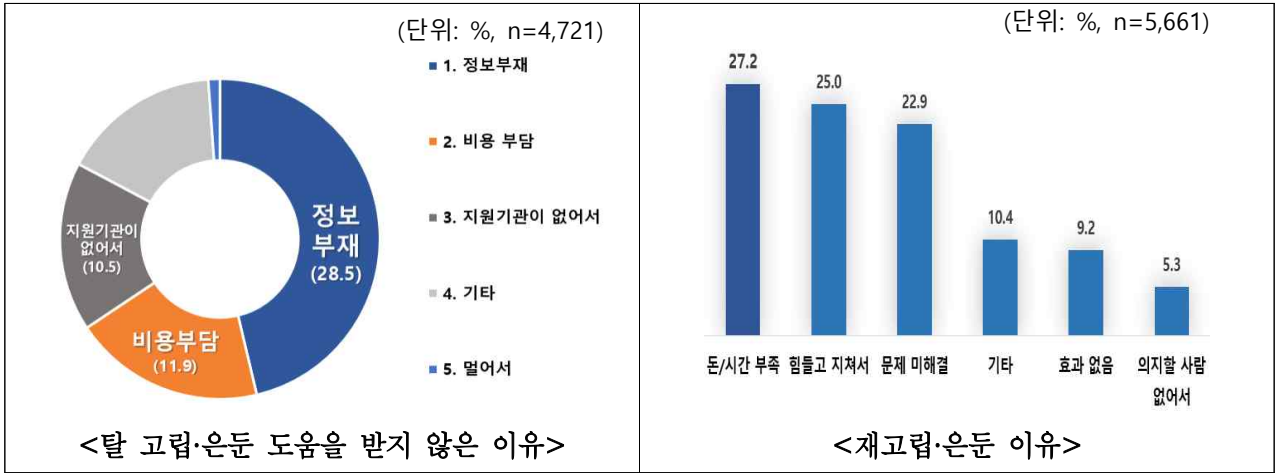
3) [청년 고립의 사회적 비용 연구], 2023.9., 청년재단, 연세대학교 산학협력단

- 다음으로 지원 기준을 사업참여 실적, 횟수, 기여도 등을 고려하도록 하는 것은 고립·은둔 극복 및 사회복귀가 즉각적으로 해결되지 않는 만큼 장기적, 단계적으로 사업을 구성하고<sup>4)</sup> 지속적인 참여를 독려하여 정책 효과성을 높이려는 의도로 보이는 바 타당하다고 하겠음
- 또한, 지원 내용, 기준, 절차 등 구체적인 내용은 시장 따로 정하도록 위임하는 규정(안 제9조제5항)은 정책 대상의 유형, 고립·은둔의 원인과 정도가 다차원적이고 복잡하다는 것을 고려할 때, 문제 해결을 위한 정책의 수단 및 방법을 탄력적으로 운용할 필요성이 있다는 점에서 적절하다고 판단됨

### (3) 지원 내용 및 범위 검토

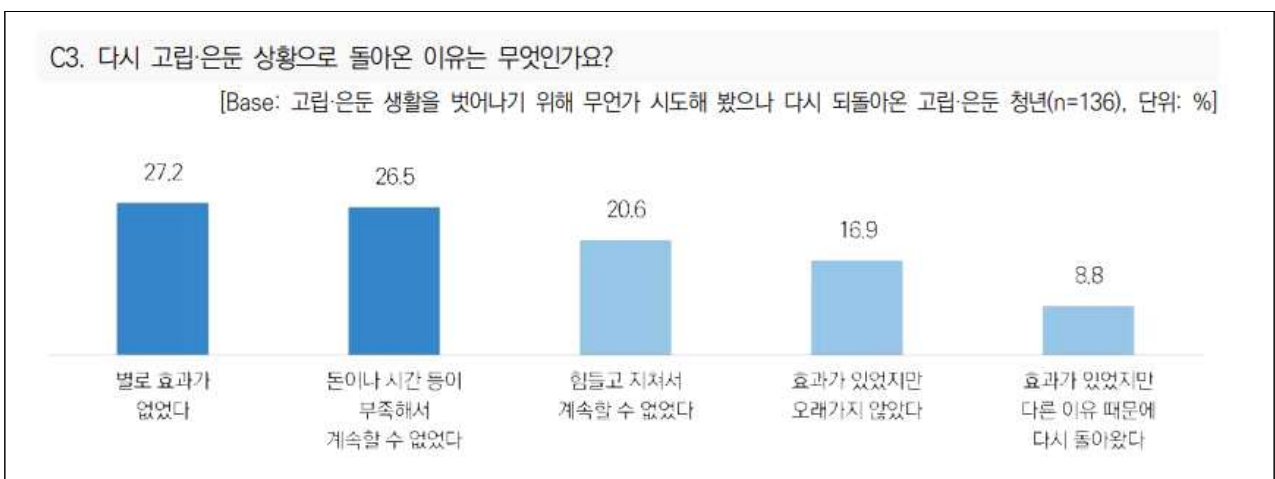
- 이번 일부개정조례안에서는 지원의 내용과 범위를 경비(교통비, 활동비 등), 상품권, 물품 등으로 규정하고(안 제9조제4항) 있음. 서울시는 현재 시행 중인 사회적 고립청년에 대한 각종 사업을 통해 사업에 참여하는 청년들에게 혜택을 이미 제공하고 있으므로, 경비, 물품 등을 추가로 지원하는 것에 대한 타당성과 필요성에 대한 검토와 논의가 필요할 것으로 보이며, 이를 위한 기초자료로 고립·은둔 청년에 대한 실태조사 결과를 활용할 수 있을 것임
- 먼저 보건복지부에서 실시한 ‘2023년 고립·은둔 청년 실태조사’를 살펴보면 사회적 고립청년이 고립·은둔에서 벗어나기 위한 도움을 받지 않은 이유에 대하여 ‘정보 부재(28.5%)’, ‘비용부담(11.9%)’ 순으로 응답하였음. ‘정보 부재’는 정책에 대한 홍보 강화와 고립청년 발굴 체계의 고도화 등을 통해 해소가 가능한 것으로 보이나, ‘비용 부담’은 추가적인 지원이나 해결 방안을 마련해야 할 것으로 판단됨

4) [서울시 고립·은둔 청년 실태조사 결과 보고서] 中 P.218 발췌 및 정리, 2022.12. (주)피엠아이



출처 : 2023년 고립은둔 청년 실태조사, 보건복지부

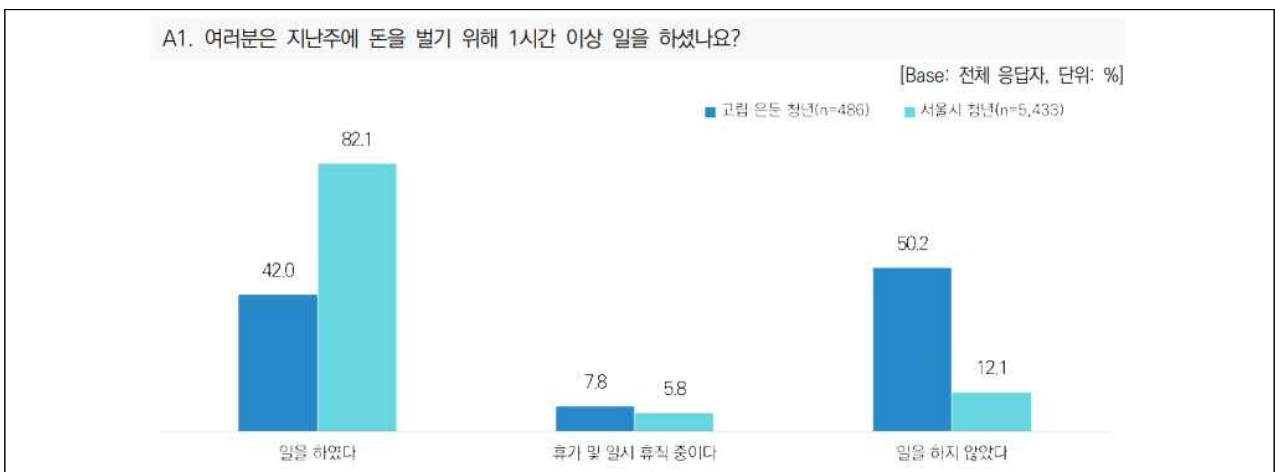
○ 특히, 같은 실태조사에서 재고립·은둔 이유를 묻는 문항에는 27.2%가 ‘돈·시간이 부족해서’라고 답변하였으며, 이에 대한 심층 면접에서는 교통비, 식사비 등 외출하기 위한 최소 금액이 부족하다는 결과를 확인할 수 있었음.<sup>5)</sup> 또한, 서울시에서 실시한 ‘서울시 고립·은둔 청년 실태조사’에서도 탈 고립에 실패한 이유로 ‘돈이나 시간 등이 부족해서 계속할 수 없었다’라고 응답한 비율이 26.5%로 확인되는 바, 주요 실태조사 결과로 미루어볼 때 사업 참여를 위한 최소한의 경비나 물품과 지속적 사업 참여를 위한 정책적 지원의 필요성이 인정됨



출처 : 서울시 고립·은둔청년 실태조사

5) [2023년 고립은둔 청년 실태조사] 재고립·은둔 이유 중 ‘돈, 시간 부족’에 대한 질적 분석 내용  
 - (돈) 질적 분석결과 : 교통비, 식사비 등 외출하기 위한 최소 금액이 부족  
 - (시간) 질적 분석결과 : 서비스 대기시간, 기관까지 이동거리 등 맞추기 어렵다 답변

- 또한, 고립·은둔 상태는 외부 활동과 사회적 관계 형성에 어려움을 겪는 요인으로 작용하며, 이는 경제활동과 소득 감소 등의 경제력 악화로 연결되는 모습을 보임. ‘서울시 고립·은둔청년 실태조사’에서 지난 1주일간 1시간 이상 경제활동을 하였는지에 대하여 고립·은둔 청년의 50.2%가 ‘일을 하지 않았다’라고 응답하였으며, 이는 서울시 청년(12.1%) 대비 4배 이상 높은 수치로 고립·은둔 기간이 길어질수록 경제적 어려움이 가중되리라는 것을 짐작할 수 있음



출처 : 서울시 고립·은둔청년 실태조사

- 따라서, 외부 활동을 극단적으로 줄이는 고립·은둔의 특성과 주요 실태조사 결과를 종합적으로 검토하면, 극복 의지는 갖추고 있음에도 불구하고 경제적인 부담으로 사업 참여를 포기하거나 중단하여 재고립되는 현상을 방지하기 위해 고립·은둔 청년의 사업 참여를 독려하는 최소한의 경비나 물품 지원의 필요성이 인정되며 적실성도 있다고 할 수 있겠음
- 다만, 현금성·현물 지원에 따른 부작용을 방지하기 위해 지원 기준 및 내용 등을 세밀하게 설계해야 할 것이나, 「공직선거법」 제112조(기부활동의 정의 등) 및 제113조(후보자 등의 기부행위 제한)에 따르면 ‘지방자치단체의 장은 선거구 안에 있는 자 등에게 기부행위를 할 수 없으나, 조례로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 경우에는 기부행위

로 보지 아니한다.’라고 규정하고 있으므로, 향후 이번 일부개정조례안을 근거로 사회적 고립청년 지원 정책 설계 시 지원 내용과 기준, 절차에 대한 면밀하고 합리적인 계획 수립을 진행해야 할 것임

### 「공직선거법」

제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

#### 4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

② 누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

- 또한, 사회적 고립청년 지원 정책·사업 성격이 「사회보장기본법」 제 26조에 따른 ‘사회보장제도 신설·변경 협의’ 대상으로 판단되는바, 서울시에서는 예산 편성과 사업 추진 시 사전절차 이행에도 만전을 기해야 할 것임

### 「사회보장기본법」

제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

### < 2024 사회보장제도 신설변경 협의 운용 지침 >

#### □ 협의대상

1. 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우로 사회보장기본법 상 ‘**사회보장**’ 및 ‘**평생사회안정망**’에 해당하는 사업
  - 1) (**사회보장**) 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득, 서비스를 보장하는 **사회보험, 공공부조 및 사회서비스**
  - (**사회서비스**) 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도

## 다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 일부개정조례안은 사회적 고립청년 지원사업에 참여를 망설이는 청년들의 참여를 독려하고, 지속적인 참여를 유도하기 위한 동기 부여와 함께 중도 포기에 따른 재고립을 방지하기 위한 것으로, 고립·은둔청년에 대한 지원 필요성과 시급성이 인정된다는 점에서 타당하며 시의적절하다고 생각함
- 이번 일부개정조례안 제9조제4항은 사회적 고립청년 지원사업의 지원 대상, 방법, 내용과 범위를 규정하는 것으로, 사업에 참여하는 고립청년에게 사업참여 실적, 횟수, 기여도 등을 고려하여 경비(교통비, 활동비 등), 상품권, 물품 등을 지원할 수 있도록 하였으며, 주요 실태조사 결과와 고립·은둔 지원 사업의 특성을 종합적으로 고려해볼 때 그 내용이 적절하고 합리적이라고 판단됨
- 이번 일부개정조례안 제9조제5항은 사회적 고립청년 지원사업의 지원 내용, 기준 및 절차 등에 대한 보다 세부적인 사항은 시장이 정하도록 하는 것으로, 정책 대상의 유형과 고립·은둔의 원인과 정도가 다차원적이고 복잡하다는 것을 고려해볼 때 탄력적인 사업 운용이 필요하다는 점에서 적절하다고 하겠음
- 다만, 현금성·현물 지원에 따른 부작용을 방지하고 「공직선거법」 관련 규정을 준수하기 위해서는 구체적이고 정교한 사업 설계를 해야 할 것이며, 예산 편성과 사업 추진 과정에서 관련 사전절차를 빈틈없이 이행하여 적법하고 효과적인 정책이 되도록 최선을 다해야 할 것임