

서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제1070호
- 나. 제안자 : 이병도 의원 외 26명
- 다. 제안일 : 2023. 8. 14.
- 라. 회부일 : 2023. 8. 21.

2. 제안이유

- 사회적 고립청년에 대한 문화, 체육활동 지원 강화로 청년 참여 기회를 확대함

3. 주요내용

- 고립청년에 대한 문화, 예술, 여가, 체육활동 지원 사항을 규정함
(안 제8조제1항제6호 신설)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청년기본법」, 「청년기본법 시행령」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2023.8.24. ~ 8.28.) 결과 : 의견 없음
- 라. 관련부서 의견조회 결과
 - 서울시장(미래청년기획단) : 원안 가결

5. 검토 의견

가. 조례안 개요

- 이번 「서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 일부개정조례안은 고립청년의 문화, 예술, 여가, 체육 활동 지원사업을 명시하여 사회적으로 고립상태에 놓여있는 청년의 회복 탄력성 향상을 위한 유형별 맞춤 지원의 근거를 명확히 하기 위해 현행 조례 제8조 제1항에 제6호를 신설하여 '고립청년의 문화, 예술, 여가, 체육 활동 지원사업'을 추가하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
제8조(지원사업) ① 시장은 고립청년을 위하여 다음 각 호의 지원사업을 시행할 수 있다. 1. ~ 5. (생략) <신설> 6. 그 밖에 고립청년을 위하여 필요하다고 인정하는 지원사업 ② ~ ③ (생략)	제8조(지원사업) ① (현행과 같음) 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 고립청년의 문화·예술·여가·체육 활동 등의 지원사업 7. (현행 제6호와 같음) ② ~ ③ (현행과 같음)

나. 검토 내용

(1) 관련 법령 및 조례 현황

- 현행 조례는 '21.12.30일 최초 제정되었으며 용어의 정의, 기본계획 수립, 실태조사, 지원사업, 지원시설의 설치·운영 등의 내용을 담고 있음
- '사회적 고립청년' 지원에 대한 개별법이나 상위법은 없으나 관련 법령으로 「청년기본법」과 「청년기본법 시행령」이 있고, '23.3.21일 「청년기본법」이 개정('23.9.22. 시행)되면서 같은 법 제3조 용어의 정의에 "취약계층 청년"이 추가로 규정되었으며, 같은 법 제4조에 중앙정부와 지방정부는 청년정책을 수립·실시하는 경우 "취약계층 청년"에 대

한 별도의 지원방안을 마련하도록 노력해야 한다는 규정도 신설되었음을 고려할 때, 현행 조례에서 규정하고 있는 '사회적 고립청년'은 취약계층 청년의 한 유형이라 볼 수 있으므로 관련 법적 근거가 강화된 것으로 이해할 수 있음

- 또한, '사회적 고립청년'에 대한 개별법 제정¹⁾ 논의와 「청년기본법」, 「청소년복지 지원법」 등 기존 법령에 '고립·은둔' 관련 용어나 지원사항을 명확히 규정하지는 개정²⁾ 논의도 진행되고 있는 것으로 파악됨

「청년기본법」 (2023. 3. 21. 개정, 2023. 9. 22. 시행)

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 4. (생략)
5. "취약계층 청년"이란 고용·교육·복지 등의 분야에서 어려움을 겪는 청년을 말한다.
6. ~ 7. (생략)

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 국가와 지방자치단체는 청년정책을 수립·실시하는 경우 취약계층 청년에 대한 별도의 지원방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

□ 취약계층 청년 유형

취약계층 청년 유형		조작적 정의	
인적 속성	장애 청년	등록장애 / 일상생활 및 사회활동에 제약이 있는 청년	
	이주배경 청년	출생지가 북한 또는 외국인 대한민국 국적청년 / 다문화 가족 자녀	
관계적 속성	청년부양자	경제적부양 청년	가구주나 배우자가 아니면서 본인소득이 가구소득의 75% 이상
		한부모 청년	한부모 가정의 부모인 청년
		청년돌봄자	돌봄이 필요한 (조)부모, 형제·자매 등 가구원을 돌보고 있는 청년
	사회적 고립 청년	사회적 관계와 사회적 지지체계가 부재한 청년 (은둔, 고립청년)	
일자리 특성	미취업청년	니트 청년	고용되어 있지 않으며, 교육·훈련 상태에 있지도 않는 청년
		장기/비자발적 실업 청년	장기실업자 또는 비자발적 실업자
	취업청년	저임금 근로 청년	임금수준이 중위임금의 2/3 미만의 청년
		불안한 고용 청년	고용보험에 미가입한 임시, 일용 종사자 / 1인 자영업 종사자
		열악한 고용환경 청년	주 50시간 초과 근로청년 / 단기근로 청년
경제력 수준	저소득 빈곤 청년	가구처분소득이 중위 50% 미만인 저소득 빈곤가구의 가구원	
	과도한 부채부담 청년	경제력 대비 본인이 상환해야하는 부채부담이 과도한 청년	

출처 : 한국보건사회연구원, '취약계층 청년범위 및 지원에 관한 연구', 2021. 12.

1) 은둔형 외톨이 지원방안, 의안번호 2117914, 제안일 : 2022. 10. 25. , 상임위 심사 중
 2) 청소년복지 지원법 일부개정법률안, 의안번호 2117524, 제안일 : 2022. 9. 23., 상임위 심사 중

(2) 서울시 사회적 고립청년 지원사업 현황

- 서울시의 '고립·은둔청년 지원' 사업은 2019년 시범사업 형태로 최초 실시되어³⁾, '21.12.30일 조례 제정 이후 매년 지원대상 및 프로그램을 확대하여 사업을 추진하고 있음 (Page 5 연도별 서울시 고립·은둔청년 지원 사업 현황 참조)
- 2022년에는 전국 최초로 '서울시 고립·은둔청년 실태조사(이하 실태조사)⁴⁾'를 실시하였으며, 그 결과를 바탕으로 '23.4월 '서울시 고립·은둔청년 종합지원계획(이하 종합계획)⁵⁾'을 수립·발표하였음(붙임1 참조)

□ 서울시 고립은둔청년 지원 사업 개요

- 사업대상 : 서울시 거주 만19~39세 고립은둔청년
- 추진경위 : '19년 시범사업(성북) 형태 운영 후, 연도별 대상 및 프로그램 확대
 ※ 2023년 : 지방보조사업 추진 (예산 1,530백만원)
- 추진체계 : 전문 민간기관 보조사업(컨소시엄)으로 추진

운영기관 모집·선정 서울시	→	협약체결 (서울시·운영기관) 서울시, 운영기관	→	사업수행 서울시, 운영기관	→	중간평가 서울시	→	최종평가 사업정산 서울시
-------------------	---	------------------------------	---	-------------------	---	-------------	---	------------------

- 사업 프로세스

발급체계	복지정책, 지역사회 기반 활동을 통한 층층한 발급 (☞ 몽땅정보통 접수)
맞춤지원	심리상담, 공동생활, 정서/관계회복, 진로교육, 부모지원 등 토털 서비스
사회진입	자립성공을 위한 실제 일 경험 및 해외봉사 기회 제공, 일자리 사업 연계
사후관리	고립은둔의 완전 극복을 위한 지속 관리 및 멘토(은둔고수)로서 선순환 정착

※ 고립척도와 상담에 기반한 상태진단 후 3가지 유형 분류, 유형별 맞춤형 지원 프로그램 제공

□ 2022년 서울시 고립은둔청년 실태조사 개요

- ▶ 조사내용 : 가구조사(규모 추정치 도출), 청년조사(실태 파악), 심층인터뷰
- ▶ 조사대상 : 가구조사(청년 상주 5,221가구 및 청년 6,926명) 청년조사(5,513명), 심층인터뷰(26명)
- ▶ 조사결과

- (규모) 서울시 고립·은둔 청년 규모 추정치 약 4.5% (최대 12만 9천 명 추산 / 고립3.3%은둔1.2%)
- (원인) 실적·취업실패 비율이 높으며, 심리적 어려움과 인관관계의 어려움도 높은 비율로 나타남
- (기간) 고립은둔 생활 기간 1~3년 가장 많으나, 5년 이상 장기 고립청년도 41.2% 수준으로 높게 나타남

3) 고립청년 밀착지원 사업(성북구 시험) 계획, 2019. 1. 7. 청년청-129
 4) 서울시 고립·은둔청년 실태조사, 2023. 1. 19., 조사기간 : 2022. 5. ~ 12
 5) 서울시 고립·은둔청년 종합지원계획, 2023. 4. 21., 행정1부시장 제82호

□ 연도별 서울시 고립·은둔청년 지원 사업 현황

구분	2020년	2021년	2022년
사업명	고립청년 사회적 자립지원 사업	고립·은둔청년 종합서비스 지원사업	고립청년지원사업, 은둔청년지원사업
대상	만19~34세 102명	만19~34세 298명 (고립 228명, 은둔 70명)	(고립) 만18~34세 520명 (은둔) 만18~39세 237명
예산	450 백만원	450 백만원	1,600 백만원
지원내용	특화 프로그램 마련, 지원 - 심리정서 지원 소그룹 커뮤니티, 자기개발 등	맞춤형 프로그램 지원 - 개별 심리정서 지원 사례관리, 자기이해 프로그램 진로탐색 취업강화 등 고립·은둔 청년 척도개발, 실무자 매뉴얼 책자 발간	맞춤형 프로그램 지원 - 사업 전후 은둔성향 지수 조사(분석) 등

< 2023 고립·은둔 청년유형별 맞춤형 지원사업 흐름도 >



- 종합계획에 따른 2023년 서울시 '고립·은둔청년 지원' 사업 중 '문화·예술·여가·체육 활동' 관련 지원사업을 살펴보면 현행 조례 소관부서인 미래청년기획단이 직접 추진하고 있는 사업과 서울시 다른 실·본부·국이 산하기관과 연계하여 추진하는 사업으로 구분되며, '23.8월 기준 5개 사업에 총 550명(중복참여 포함)이 사업에 참여하였음

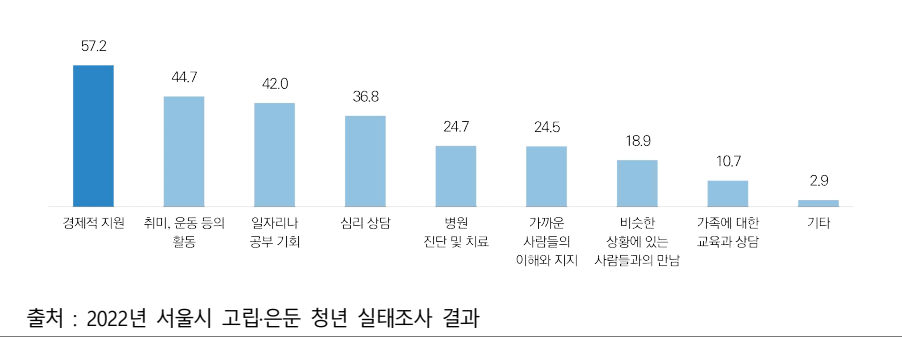
□ 고립·은둔청년 문화·예술·여가·체육 활동 지원 사업 현황 ('23.8월 기준)

사업명	부서/기관	사업내용	지원현황
미술치료 및 예술단 활동	미래청년기획단	미술치료, 연극, 영화 촬영 등	80명
취미활동 지원	미래청년기획단	보드게임 동아리, 베이킹, 커피 등	81명
반려동물 보급 및 원예치유	농수산유통담당관	식물을 활용한 원예치유	229명
수상스포츠 및 한강트레킹	체육진흥과	한강수상스포츠(키약, 요트 등) 트레킹, 한강 야경 트레킹	71명
천원의행복 공연	세종문화회관	'천원의행복' 프로그램 공연 관람	90명
청년문화패스	문화정책과	연 20만원 공연관람 바우처 지급	모집중
여행바우처 지원사업	관광사업과	국내전용 여행용 바우처 40만원 지급 (본인부담 15, 시지원 25)	모집중
손목닥터9988	스마트건강과	스마트디바이스를 통한 활동데이터 모니터링, 포인트지급	모집예정

(3) 조례개정사항 검토

- 이번 일부개정조례안은 고립청년의 '문화·예술·여가·체육 활동' 지원사업을 조례에 명시하여 관련 정책 및 사업추진 근거를 명확히 하고자 하는 것으로,
- '사회적 고립청년' 지원 정책은 "심리·정서적 활력 회복 → 사회 재적응 → 사회 재진입 및 재통합"의 단계로 진행되는 것이 효과적이며, '문화·예술·여가·체육 활동'은 정책의 모든 과정에서 맞춤 프로그램으로 운영할 수 있으므로 그 활용도와 중요도가 높다고 하겠음
- 또한 실태조사 중에서 '정책 수요' 항목의 결과를 살펴보면, 고립·은둔 생활을 극복하기 위한 '취미·운동 등의 활동'에 대한 정책 수요 응답률이 44.7%로 '경제적 지원'에 이어 두 번째로 높은 수치를 보이는 점을 고려할 때 이번 일부개정조례안의 필요성이 인정됨

□ 고립·은둔청년 정책수요



- 다만, 현행 조례 제8조 제1항 제6호의 ‘그 밖에 고립청년을 위하여 필요하다고 인정하는 지원사업’ 규정과 「청년기본법」 및 「서울특별시 청년 기본 조례」를 근거로 하여 고립·은둔청년을 대상으로 한 ‘문화·예술·여가·체육 활동’ 관련 지원사업이 추진되고 있는 점에서 비춰볼 때, 이번 일부조례개정안의 실익에 대해서는 재고의 여지가 있다 하겠음
- 그럼에도 불구하고 고립·은둔청년 지원 세부 사업으로 ‘문화·예술·여가·체육 활동’을 명확히 규정하는 이번 일부개정조례안은 정책 추진력을 확보하고 체계적 뒷받침의 근거를 확실히 한다는 점, 시민의 정책 예측 가능성을 높인다는 점, 집행부의 자의적인 정책 집행을 견제하고 환기하는 측면에서 의미가 있음

다. 종합의견

- 이번 「서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 일부개정안은 사회적 고립상태의 청년의 심리·정서적 활력 회복을 위한 문화·예술·여가·체육 활동 등의 지원사업을 조례에 명시하고자 하는 것으로, ‘고립·은둔청년’ 지원의 필요성과 중요성이 인정되며, 정책 추진력 및 지원을 강화하고자 하는 개정 취지 역시 타당한 것으로 사료됨

붙임 1 | 서울형 고립·은둔청년 지원방향 및 전략



붙임 2 서울시 고립은둔청년 문화예술여가체육 활동 지원 사업

○ 은둔청년 정서회복을 위한 미술치료 및 예술단 활동

- 지원대상 : 서울시 고립은둔청년 지원사업 참여 중인 은둔청년
- 분 야 : 예술 활동
- 소관부서 : 미래청년기획단 (수행기관 - 푸른고래리커버리센터)
- 사업내용 : 전문 강사를 활용한 미술 작품 만들기, 연극 연습, 영화 촬영 등
- 지원현황 : 은둔청년 80명 지원 (8.18기준)

○ 은둔청년 자신감 회복을 위한 취미활동 지원

- 지원대상 : 서울시 고립은둔청년 지원사업 참여 중인 은둔청년
- 분 야 : 여가 활동
- 소관부서 : 미래청년기획단 (수행기관 - 푸른고래리커버리센터)
- 사업내용 : 사회성 향상 및 관계형성을 위한 보드게임 동아리, 커피 만들기, 베이킹 등
- 지원현황 : 은둔청년 81명 지원 (8.18기준)

○ 반려식물 보급 및 원예치유 프로그램 (市 연계사업)

- 지원대상 : 서울시 고립은둔청년 지원사업 참여 청년 중 희망청년
- 분 야 : 여가 활동
- 소관부서 : 서울시 노동공정상생정책관 농수산유통담당관
- 사업내용 : 반려식물 활용한 원예치료 활동(다육식물 키우기, 허브만들기 등)
- 지원현황 : 고립은둔청년 229명 지원 (8.18기준)

○ 한강수상스포츠 및 한강트레킹 지원사업 (市 연계사업)

- 지원대상 : 서울시 고립은둔청년 지원사업 참여 청년 중 희망청년
- 분 야 : 체육, 여가 활동
- 소관부서 : 서울시 관광체육국 체육진흥과
- 사업내용 : 한강수상스포츠 활동(카약, 요트 등) 및 한강트레킹
- 지원현황 : 고립은둔청년 71명 지원 (8.18기준)

○ 천원의행복 공연 (市 연계사업)

- 지원대상 : 서울시 고립은둔청년 지원사업 참여 청년 중 희망청년
- 분 야 : 문화 활동
- 소관부서 : 세종문화회관 (문화본부)
- 사업내용 : 천원의행복 공연 관람
- 지원현황 : 고립은둔청년 90명 지원 (8.18기준)

붙임 3 2022년 서울시 고립은둔 지원사업 운영성과

① 고립청년 지원사업

- 고립청년 발굴 및 지원 : 897명 발굴 및 신청, 최종 520명 지원
- 맞춤형 프로그램 제공 : 886회, 1,165명 참여 (누계, 중복 집계)

구분	지원대상	참여인원	사업내용
중앙센터 (중부센터)	97명	1,165명	· 관계기술, 진로탐색, 취업역량, 특화 프로그램
남부센터	61명	158명	· 노동법 교육, 이미지메이킹, 템플스테이, 전시관람 등
동남센터	52명	175명	· 관계기술, 진로탐색, 취업역량, 청년생활 백서제작
동북센터	90명	497명	· 관계맺기 파티, 성향이해 프로그램, 진로탐색(강연)
북부센터	80명	327명	· 관계기술, 진로탐색, 취업역량 등
서남센터	75명	234명	· 자아탐색, 관계형성, 소그룹 활동, 종합심리검사
서북센터	65명	388명	· 스포츠몬스터, 색채테라피, 퍼스널컬러티 등

- 진로 및 취업 등 프로그램 참여 이후 자립 성공 : 64명 취·창업
- 자신감 향상 및 활력 증진 통해 구직의욕 고취 : 123명 구직활동 시작
※ 국민취업지원제도 연계 28명, 구직신청 안료 72명, 직업훈련 참여 23명

② 은둔청년 지원사업

- 은둔청년 발굴 및 지원 : 531명 발굴 및 신청, 최종 237명 지원

구분	신청	1차 상담 진행 ⁽¹⁾	선정·지원 ⁽²⁾	기타 사업 연계 ⁽³⁾	미선정 ⁽⁴⁾
인원	531명	492명	237명	49명	206명

- (1) 1차 상담진행 : 은둔 여부 확인 및 프로그램 참여 일정 확인을 위한 상담
 (2) 선정·지원 : 은둔청년으로 확인된 청년을 선정하여 맞춤 프로그램 지원 (중도포기자 : 47명)
 (3) 기타 사업 연계 : 타 지원사업이 더 적합할 경우, 고립청년 사업 혹은 마음건강 사업으로 연계
 (4) 미선정 : 1차 상담 결과 은둔청년이 아닌 경우, 연락두절된 경우, 자진포기한 경우 → 미선정 처리

- 맞춤형 프로그램 제공 : 3,671명 참여 (누계, 중복 집계)
 - 상담인원 : 발굴 및 초기상담 701명, 심리상담 188명
 - 기타 참여형 프로그램 : 2,782명

구분	신체건강	정서건강	관계형성, 취미활동	지적건강	기관연계	기타
참여인원	690명	515명	1,153명	310명	29명	85명
주요내용	요가, 산책, 야구	예술창작, 미술치료	회복모임, 쿠킹, 베이킹, 자조모임	MBTI, 글쓰기	연극캠프, 트래킹	부모교육, 공동생활

- 회복 프로그램 참여 이후 자립 성공 : 20명 취업 및 진학 등

프로그램 참여 후 성과	세부 사례	인원
취업 및 일경험 (18명)	일반기업 취업, 단기계약 (일경험, 정립건축)	8명
	물류 관리자 취업	1명
	바리스타 자격증	2명
	비영리법인 단체 취업 (청년문간, 행복공장)	4명
	악곡 취업	1명
	조주기능사	1명
	헬스 트레이너 준비	1명
대학 진학 및 복학 예정 (2명)	대학입학 완료	1명
	대학입학 예정자	1명
총 합		20명

- 사업참여 이후, 은둔 성향 감소 및 자아존중감 증가

- 관련 수준을 진단할 수 있는 질문지 활용 결과 사업 참여 후 은둔 성향은 65점→ 51점으로 낮아지고, 자아존중감은 22점→ 27점으로 높아져 사업효과 확인



※ 관련 설문지 및 조사방법

- ▶ 은둔 성향 질문지(HQ-25) : Teo등(2018)이 개발, 42점 이상 시 은둔 성향이 큰 것으로 추정
- ▶ 자아 존중감 척도 : 로젠버그가 개발한 척도로, 사회과학 연구에서 주로 사용 중 (30점 이상: 자존감 높은 수준 / 20~29점: 자존감 보통 수준 / 10~19점: 자존감 낮은 수준)