

SSiS 이슈&트렌드

발행인 김현준 | 발행처 한국사회보장정보원 | 발행일 2026년 2월 5일

2026 Vol. 01

| 제도·전달체계 |

외로움과 사회적 고립에 대응하기 : 네덜란드, 영국, 일본의 사례와 시사점

성공회대학교 사회융합학부 사회복지학전공 | 조남경 교수

요 약

01. 우리의 고독사 예방 노력은 결과 현상을 넘어 그 과정인 사회적 연결 문제로 시야를 넓히고 있음

일환으로 (많은 사회가 외로움과 고립의 문제를 주목하게 만든) 코로나 팬데믹 이전부터 이 문제에 대응해 온 네덜란드, 영국, 일본 3개국 사례로부터 시사점을 얻고자 함

02. 공통적으로 ‘전사회적’ 접근을 강조하고 있음

삶의 모든 과정과 국면이 장기적이거나 단기적인, 직접적이거나 간접적인, 긍정적이거나 부정적인 영향을 끼쳐 외로움과 고립으로 이끌거나 혹은 그 반대로 이끌게 되므로, 사회의 모든 영역과 부문이 ‘외로움 문제 인지적’이 되고 상호 협력해야 완화도 예방도 가능

전국과 지역 단위에서, 전 부문이 참여하는 협력 네트워크를 구축하고자 노력

외로움의 낙인감을 극복하고 스스로 드러내기 위해서도, 주위에서 알아채고 돕기 위해서도 사회적인 인식 변화가 시급하며 이를 위해 캠페인을 벌이고 ‘외로움 주간’ 행사를 개최

03. 연구를 통한 이해의 심화를 강조하고 있음

예를 들어 노년과 청년의 외로움의 성격이 다르다면 유효한 대응책도 다를 수 있을 것이나, 우리는 여전히 외로움과 고립의 현상에 대해 충분히 알지 못함

관련한 연구소 설립 등 연구활동 지원을 강조

04. 완화·치료와 예방의 균형적 접근이 요청됨

정책적 대응은 목표와 대상이 뚜렷해야 하는 만큼 단기적이고 개인에 초점을 둔 완화·치료적일 수밖에 없는 측면이 있으나, 장기적이고 예방적인, 사회구조적 변화와 삶의 양식의 변화를 꾀하는 노력이 병행되지 않는다면 단기적 성과도 지속되기 어려움

관계와 참여로부터 멀어지게 되는 혹은 배제되는 계기와 상황에서 ‘사회적 처방’을 통해 상담 서비스를 제공하고, ‘링크 워커’와 ‘휴식과 교류의 공간’을 통해 관계와 참여의 기회를 제공하는 완화적인 개입과 대응이 필요하며, 동시에 교육과 성장 과정을 통해 사회적 역량이 배양되는 사회, 관계와 참여, 돌봄과 봉사의 평등한 기회가 접근의 어려움 없이 보장되는 인프라를 갖춘 사회, 외로움을 스스럼없이 드러내고 이야기하며 도움받고 도움 줄 수 있는 사회로 변화해 가기 위한 노력도 필요


I 서론

- 사회적 연결의 부족과 부재, 그리고 그것이 가져오는 부정적 효과와 결과가 증가하고 있고 우리가 외면할 수 없는 문제가 되어 가고 있음
 - 개인의 건강에 부정적 영향을 줄 뿐만 아니라 사회적으로도 보건의료 및 돌봄 비용 증가와 사회참여 감소로 연결되어 중요한 사회문제로 부상하고 있음
 - 2018년 영국의 외로움 담당 차관 임명과 이후 몇몇 나라들의 유사한 대응
 - 우리도 일련의 고독사 사건 이후 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행(2021)
 - 고독사 실태조사와 예방을 위한 연구 등이 진행되고, 문제에 대한 이해가 심화되면서 결과적 현상으로서의 고독사뿐 아니라 과정으로서의 사회적 고립과 같은 사회적 연결의 문제로 시야 확대
- 정부 정책도 사후 대응만이 아니라 사전 예방까지 포괄하는 방향으로 전환을 준비 중
- 관련하여 ‘사회적 고립 및 고독사 예방 관리를 위한 정책설계 방안’ 연구가 수행되었으며, 그중 외국 사례 검토 내용의 일부를 공유하고자 함

II 3개국 사례

- 세계보건기구(WHO)의 보고서(2025)에 따르면 2024년 11월 현재 외로움과 사회적 고립 문제를 직접 다루는 정책이나 법령 등을 가진 나라는 8개국(네덜란드, 독일, 덴마크, 미국, 스웨덴, 영국, 일본, 핀란드)에 불과
 - 대부분 기본계획(Strategy)이나 실행계획(Action Plan)과 같은 문서를 통해 기본 방침을 천명하는 단계에 있고, 아직 전국적이고 직접적인 평가를 진행한 국가는 없음
- 이에 따라 검토된 8개국 사례 중, 코로나 팬데믹 이전부터 이 문제에 주목하고 대응해 온 네덜란드, 영국, 일본의 3개국 사례를 소개

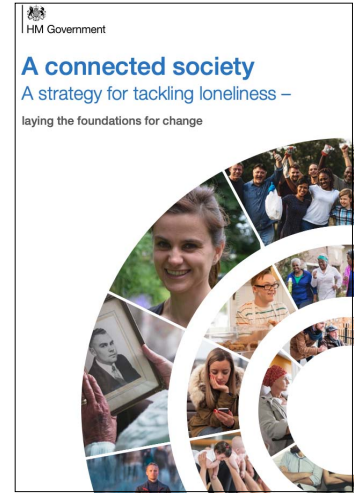
■ 네덜란드

- 2022년 2차 실행계획 “Eén tegen eenzaamheid (one against loneliness, 외로움에 맞서 하나로)” 발표(옆 그림)
 - 1차는 2018년~2021년(75세 이상 초점의 노인 돌봄 협약의 일환)
 - 2013년 노인 고독사 사건이 정책 대응의 도화선(BBC, 2023.12.17.)
 - 2013년 11월 로테르담에서 노인 고독사 사건(10년 지나 발견) 발생, 사회 충격 → 지역 정치인 Hugo de Jonge 주도로 75세 이상을 대상으로 하는 재연결 지원 사업 시행 → 해당 정치인이 보건복지체육부 장관이 되어 2018년에 국가사업으로 노인 대상 외로움 및 고립 대응 사업 시행(1차 프로그램)
 - 대응 사업 시행 중 청년층도 외로움과 고립 문제를 겪고 있음을 발견 → 2022년부터 전 세대 대상 확대
- 
- 네덜란드는 사회적 고립 문제에 상당히 일찍 주목해 온 것으로 보임
 - 1995~1998년에 보건복지체육부 주관으로 전국 약 3,000명 규모의 사회적 고립 조사(Social Isolation in the Netherlands)를 실시하였고(1차 대면 설문조사 2,462명, 2차 심층면접 조사 460명), 이에 기반한 다각적인 연구를 수행(Hortulanus et al., 2006, 조사내용과 항목 등에 관한 자세한 정보는 이 책 258쪽부터의 부록을 참고)
 - 이 연구에 참여했던 Anja Machielse 등은 이후에도 꾸준히 외로움과 사회적 고립에 대해 연구하며 대응 사업에 관여
 - 해당 연구에서 행복한 삶을 위해서는 자율성만큼이나 ‘관계’가 불가결함을 강조 → 돌봄과 봉사가 중요하며, 이들은 비공식적 사회 인프라임
 - 또한 육체적, 정신적, 사회적 웰빙이 건강을 구성할 때 사회적 웰빙은 사회적 역량(Social Competencies)에 기초하므로, 사회적 역량을 배양할 수 있는 영유아 및 아동기 성장 환경이 중요함을 강조
 - 주요내용
 - 2020년 18세 이상 성인 11%가 심한 외로움을 느낌(2016년에는 9%)
 - De Jong Gierveld 외로움 척도의 축소 버전으로 측정
 - 외로움은 개인 건강에도, 사회참여 감소와 공중보건 악화로 사회에도 악영향
 - 외로움의 세 가지 형태: 사회적(공감의 상호작용), 정서적(친밀과 유대), 실존적(소속감과 쓸모)
 - 개인마다 외로움 및 대처 방식이 다르며 해결책은 획일적이지 않음

- 낮은 사회경제적 지위, 장애나 정신건강이나 신체건강 문제, 간병인, 성적 소수자, 이주민, 청년(18~35세)이 외로움의 가능성을 높이는 요인들
- 외로움은 금기시되는 주제로, 외로운 사람들은 자신의 잘못이라고 생각하고 부끄러워하기도 하며, 자신만이 이런 어려움을 겪는다고 생각하나, 누구나 외로움을 겪을 수 있으며 관심과 접촉이 필요함
- 대응 방향과 방법
 - 대응의 핵심은 협력에 있음
 - 이전 기간의 결과를 바탕으로 세 가지 축으로 진행: 1) 외로움에 대한 사회적 인식 제고; 2) 외로움에 대한 사회적 이니셔티브(Initiative) 확대; 3) 모든 지방자치단체에서 지역적 접근
 - 사회적 인식 제고
 - 대중 캠페인을 통해 외로움에 대한 터부를 깨고 서로를 돌아보도록 촉구
 - 사람들이 외로움의 신호에 주의를 기울이고 필요한 경우 도움을 받을 수 있는 곳에 신고할 수 있도록 하는 것이 중요
 - 외로움을 마땅히 인정받고 그에 대해 자유롭게 이야기할 수 있는 것이 필요
 - 사회적 이니셔티브 확대
 - 외로움은 매우 다양한 형태를 띠고 매우 다양한 사람들에게 발생하므로, 다양한 방식의 다양한 프로그램이 필요
 - 사례는 슈퍼마켓 체인 Jumbo의 'Special Klets-kassa(Chatty Checkouts, 수다스러운 계산대)' 프로그램(고객이 직원과 함께 대화하며 천천히 쇼핑하는 것), 바쁜 반려동물주와 반려동물을 시간제로 맡아줄 수 있는 노인들을 연결해주는 프로그램(Oopoeh, 노인의 육체적, 정신적 건강에 도움되고 이웃을 만나게 하는 효과), 노인과 학생 봉사자들이 함께 하는 요리 프로그램(Oma's Soep, 노인 외로움 감소 사업으로 시작했으나 대도시로 유학 온 외로운 젊은 학생들도 도움받는 효과), 우체국 우편배달부들이 안부를 확인하는 사업 등
 - 효과적인 지역적 접근의 전략은 다음의 다섯 가지: 1) 지역 행정가와 정치인을 참여시켜 정치행정적 지지를 구축; 2) 비즈니스 커뮤니티와 지역 기업가가 참여하는 강력한 네트워크 구축; 3) 외로움을 느끼는 사람들을 직접 참여시킴; 4) 지속가능한 접근 방식 고려; 5) 모니터링 및 평가
 - 전국외로움대응연합(National Coalition Against Loneliness)은 2022년 9월 현재 은행, 슈퍼마켓, 기부단체, 스포츠 클럽, 문화단체 등 169개 회원 조직, 기업 및 기관으로 구성 (보건복지체육부 내 프로그램 팀이 주도적 지원, 관리)
 - 지자체 단위마다 보건의로 전문가, 봉사자, 비즈니스 영역 등이 참여하는 외로움 대응 네트워크 구축 권장

■ 영국

- 2018년 기본계획 “A connected society: a strategy for tackling loneliness(연결된 사회: 외로움에 대응하기 위한 전략, 옆 그림)” 발표
- 이전의 경과
 - 2007년 성인돌봄서비스 정책 비전을 제시한 ‘Putting People First’ 보고서(2007)나 2010년 보건의로 정책비전 Marmot 보고서(2010)만 해도 외로움과 고립은 한 번 언급되는 수준
 - 2010 민간 주도, 노년층 초점의 End Loneliness 캠페인 시작
 - 노인복지자선기관 ‘Independent Age’ 주관, 복권기금 등 지원
 - 캠페인에 대한 지방정부들의 호응
 - 지방정부 협회, 2012년 ‘Combating loneliness: a guide for local authorities’ 발간 → 보건 및 돌봄 비용의 지방재정 압박 현실과 이를 관리하고자 하는 동기를 명백히 드러냄, Kirklees 지방정부의 ‘사회적 처방 서비스 프로젝트’를 모범 사례로 소개
 - 2014년 정신건강재단의 사회조사 보고서 ‘The Lonely Society?: 외로움의 육체 및 정신건강 악영향에 대한 사회적 인식 제고 요청
 - 2015년 비영리 조직 Social Finance가 정부와 민간의 지원을 받아 ‘Investing to tackle loneliness: a discussion paper’ 발간: 노인 중심, 비용 중심(Costs of Loneliness) 접근
 - 2016년 영국 적십자사와 Co-op이 함께 지원한 연구보고서 ‘Trapped in a bubble: an investigation into triggers for loneliness in the UK’ 발간: 노인중심 관점의 탈피(18세 엄마 등 다양한 조사그룹 포함)
 - 2017년 Jo Cox 위원회 보고서 ‘Combating loneliness’
 - 외로움은 모두의 일, 전 사회적 접근 필요, 정부가 리드하되 모든 부문이 참여하고 역할해야
 - “GP 넷 중의 셋은 외로워서 GP를 찾아온 사람을 매일 1~5명 만나”, “방치한다면 외로움은 우리 보건의료체계에 청구서를 내밀게 될 것” → 보건의료 중심의 사회적 비용에 초점
 - 2018년 통계청(ONS)의 논문 ‘Loneliness - What characteristics and circumstances are associated with feeling lonely?’
 - 16세 이상 중 5%가 자주 혹은 언제나 외로우며, 청년(16~24세)이 가장 외로움
 - 나이, 성별, 혼인관계, 소득, 장애, 건강, 성인가구원 수, 돌봄의무, 이웃관계, 거주환경, 지역 지속 거주, 가족/교우 관계 등이 영향요인
- 주요내용
 - 외로움 담당 차관 임명 → 부처 간 협력 촉진, 일관된 정책 추진 기반 마련 의도
 - 통계청(ONS)에 외로움 국가 지표 개발 요청 → 진단과 평가의 도구 필요성

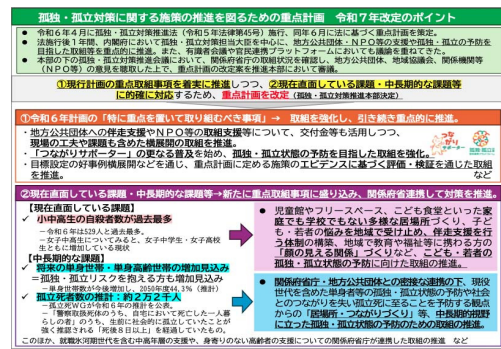


- 이에 따라 ONS는 “T-ILS(Three Item UCLA Loneliness Scale) + ‘얼마나 자주 외로움을 느끼는지(5점 척도)’”로 조사
- 복권공익기금(The National Lottery Community Fund) 및 협동조합 재단(Co-op Foundation)과의 파트너십을 통해 1,150만 파운드 규모(약 190억 원)의 연결구축기금(Building Connections Fund)을 조성, 정책 개발과 증거 기반 구축 위해 다양한 연구와 시범 사업을 지원
- 사회적 인식을 높이고, 낙인을 줄이며, 개인과 지역사회의 행동을 촉진하기 위해 외로움에 대한 국가적 대화 구축 노력
- 보건의료 중심으로 하는 사회(정책)적 비용 관리 목적을 강하게 드러냄
 - 2010년대 초부터 관련 연구들에서 국가적인 외로움 대처가 증가하는 노년층 건강 및 돌봄 관련한 ‘비용효과적 전략’임이 공통적으로 강조되어 왔음(예로 Bernard, 2013 등)
 - ‘사회적 불평등’을 언급하기는 하나, 전체적으로 건강에 대한 영향을 중심으로 필요성과 정당성이 설명됨(보건의료적 접근 - 사회적 ‘처방’)
- 외로움/고립을 유발하는 영향요인을 넘어 주요 계기(Key Trigger Points)를 강조 → 직접적, 치료적, 완화적 개입 지점 도출에 적합
 - 따돌림, 이직, 실직, 차별, 학대, 범죄 피해, 독립, 부모가 됨, 누군가 돌봐야 하는 상황이 됨, 홀리스가 됨, 건강이 안 좋아짐, 은퇴, 시설 입소, 이혼, 장애 등
- 전 사회적이고 전 부문적인 접근과, 개인화되고 지역화된 해법을 강조
 - 특정 정책만으로 효과적이기 어려우며, 모든 정책이 ‘관계와 외로움 인지적’으로 수립되어야(주택개발 시에도, 디지털 인프라 구축 시에도, 대중교통 정책에도)
- (지역)사회 참여활동 강조: 개인에게도, 사회에게도 좋은 일(공감, 통합, 협력, 범죄율...) → Volunteer 할 수 있게 지원받아야 함(권리적 주장)
- 실적 연차보고 주요내용(UK GOV., 2020; 2021; 2022; 2023)
 - 평가 보고 아닌 실적 보고서로서 범부처적 활동은 찾기 어려움(주무부처인 디지털문화미디어체육부의 활동 중심)
 - 해가 거듭될수록 ‘넓게 보아’ 외로움 관련 정책으로 이야기할 수 있는 사례들이 더 많이 등장하다가 2024년부터는 발간되지 않음
 - 사회적 처방 확대, Link Workers 1,000명 추가 채용(~2021.4.), 연결구축기금을 통해 2018년에 126개 단체에 지원
 - 2021년 Tackling Loneliness Hub 설립(정부가 지원하는, Campaign to End Loneliness를 운영하는 관련 전문가 온라인 커뮤니티)
 - 2019년부터 ‘Let’s Talk Loneliness’ 캠페인 시행
 - 2020년부터 외로움 인식 주간(Loneliness Awareness Week) 운영 → 2022년 ‘Better Health: Every Mind Matter’ 캠페인에 흡수

- 보건의료적 접근 중심임을 다시 한번 시사, 정부 교체로 외로움을 단독 이슈로 가져갈 동력이 약화되었음을 시사
- 정부가 지원한 '외로움 경제효과 보고서'(Peytrignet et al., 2020) 발간 → 외로움은 건강과 웰빙에 1인당 6,000~9,900파운드(1,000~1,500만 원) 비용을 발생시킴
- 캠페인 성과에 대한 외부 연구(Li et al., 2024)의 평가는 물음표
 - 적어도 65세 이상에서는 외로움과 사회적 고립 감소 및 정신건강 향상 효과 드러나지 않음 → 연구진은 캠페인이 구조적 원인을 변화시키지는 못하기 때문일 수도 있다고 지적

일본

- 2023년 6월 '孤独·孤立対策推進法(고독·고립대책추진법)' 제정(2024년 4월 1일 시행)
 - 2024년 6월 (법에 따른) 중점계획 수립, 2025년 5월 개정 (옆 그림)
 - 실제로는 법 제정 이전인 2021년부터 고독·고립 담당 대신을 지명하고 중점계획을 수립하여 추진해 왔음
- 주요내용



- 기본이념(추진법 제2조)
 - 전사회적 대응; 당사자 입장 중심 접근; 사람과 사람 사이의 '연결(つながり, 쓰나가리)'을 실감할 수 있도록 하는 시책 추진
- 내각부에 고독·고립 대책 추진본부(총리가 본부장)
 - (2021년부터) 고독·고립 담당대신 지명, 내각관방에 대책 담당실 설치
 - 전 부처 부대신으로 연락조정회의 구성, 정기 개최 → 이후 고독·고립대책추진회의로 명칭 변경
- 2021년, 2024년 전국 실태조사 실시(전국 16세 이상 2만 명 대상)
 - 영국 사례처럼 "UCLA 척도 + 직접 질문" 방식으로 고독감 측정
 - 2024년 조사 결과 20대와 30대가 '고독감이 자주/항상 있다'는 응답 비율이 7.4%와 6%로 가장 높아(서울시복지재단, 2025.6.; 内閣府, 2025a)
- 2022년부터 매년 수립하는 중점계획의 기본 방침(内閣府, 2022; 2023; 2024; 2025; 장민선, 2024: 102도 참조)
 - 고독·고립 상황에서 지원을 요청하기 쉬운 사회 → 실태파악; 지원정보 포털 구축; 시의적절한 정보 제공; 목소리 내기 쉬운 사회 분위기 만들기
 - 상황에 맞는 끊임없는 상담 지원 → 24시간 대응; 관련 인력 육성 및 지원
 - 돌봄과 교류의 장, 머무를 곳(居場所, 이바쇼, Free Space) 확보하고 사람과 사람과의 연결을 실감할 수 있는 지역 만들기 → 연결 및 머무를 곳 만들기; 아웃리치형 지원체제 구축; 분야 간 연계; 지역의 포괄적 지원체제 등 추진

- 관련 NPO 등의 활동 지원, 관민 NPO 등의 연계 강화
- 2023년부터 ‘과제 해결형 지원(단기, 완화적 접근 - 상담, 치료 등)’뿐 아니라 ‘지속적 연결(장기, 예방적 접근 - 일상생활 속 대응)’의 양립 필요성 제기
- 2024년부터 영국 Link Worker와 유사한 ‘연결서포터(つながりサポーター, 쓰나가리사포터)’ 등장 → “주변 사람들에게 관심을 가지고, 자신이 할 수 있는 범위 내에서 어려움을 겪는 사람을 지원하는 일반 시민” 양성과 보급
- 2024년부터 ‘고독사’ 대신 ‘고독사·고립사’ 용어 등장 → 2025년부터는 ‘고독사’는 사라지고 ‘고립사’로 지칭
- 2025년 개정 중점계획에서는 지자체 지원과 지역 우수사례 확산(‘가로 확산(横展開)’), 예방적 관점, 연결서포터 확대 보급, 근거기반 평가/검증/추진 강조
- 지자체별 고독·고립 대책 지역협의회 설치 추진
 - 2025년 4월 1일 현재 전국 1,554개 지자체 중 도도부현 2곳, 시구청촌 62곳 등 총 64곳 설치(약 4%), 도도부현 2곳, 시구청촌 39곳 등 총 41곳은 2025년 내에 설치 예정(内閣府, 2025b)
- 고독사와 은둔 문제에 대한 대응
 - 1990년대부터 고독사(孤独死)와 은둔형 외톨이(ひきこもり, 히키코모리) 문제를 겪으면서 상대적으로 일찍부터 관련 문제에 대응해 왔음
 - 1995년 한신 대지진 때 고독사 사례가 대거 발견되면서 이슈화
 - 2000년대 중후반 기타큐슈 지역의 고독 - 아사 사건, 공공임대아파트 단지(Danchi)들에서 발생한 소위 ‘团地孤独死’ 사건으로 재이슈화(Oh, 2023)
 - 90년대 후반~2000년대 초반 히키코모리 문제 이슈화, 이후 지속
 - 2010년대 후반 소위 ‘8050[Hachimaru-Gōmaru]’ 문제와 여성 히키코모리 문제로 재주목(Sekimizu, 2022)
 - 고독사 대응
 - ‘공동체 붕괴’ 문제로 진단하고 대응 주체를 지역사회로 설정하여 접근
 - 2007년 고독사 예방 진흥 사업, 일명 ‘Zero 고독사 프로젝트’ → 고독사의 선행 원인은 실직, 불안정 직장, 불충족 의료 욕구, 가족해체 또는 가족구성 실패 등이므로 지역사회의 관계와 공동체로 해결되는 데 한계(Oh, 2023: 77)
 - 은둔형 외톨이(히키코모리) 대응
 - 2015년도 조사에서 15~39세 은둔형 외톨이 54만여 명, 2018년도 조사에서 40~64세 은둔형 외톨이 61만여 명 (서정아 외, 2024)
 - 70~80년대 등교거부(Futōkō) 등 학교 부적응 현상 → 사회의 풍요와 부모의 과보호 등 개인/가족 문제로 진단, 접근(Sekimizu, 2022)
 - 2000년대 초반 범죄 사례들 → 정신의학적 문제로 진단(의료적 접근)
 - 2000년대 중후반 고용과 청년들의 미독립 문제로 진단 → 고용지원 정책으로 접근
 - 2010년대 후반 ‘8050 문제’와 여성 히키코모리 문제 부상 → 생계 보장과 지원 불충분 문제로 진단(사회복지적 접근)

- 현재는 이러한 접근에 의한 대응책들이 복합적 → 상담 서비스 중심 대응(의료적 접근, 서정아 외, 2024); ‘생활공핍 자지원제도’나 ‘취업빙하기세대 지원’ 방안 등의 고용/복지적 대응; 히키코모리 지역지원센터(광역, 기초 지자체), 지원 스테이션(기초 지자체), 서포터 사업, 이바쇼(공간) 등
- 가족 중심 사회(가족과 기업에 기댄 일본형 사회복지 체제, Sekimizu, 2022)에서 가족이 무너지거나(고독사), 가족의 안정이 위협받을 때 사회에 대한 위협으로 인식되었으나, 국가복지 등을 통한 적극적인 정책 대응의 경험, 체계, 의지, 조건 등에서 한계가 있는 것으로 보임
- 사회의 다양성 부족(협소한 가치 체계 - ‘학교 졸업 후 정규직 취업’의 표준성/정상성)도 은둔형 외톨이 문제의 중요한 원인(Sekimizu, 2022)

III 시사점

■ 전 사회적 접근의 요구

- 삶의 모든 과정과 국면이 장·단기적, 직·간접적, 긍정적·부정적 영향을 끼쳐 외로움과 고립으로 이끌거나 혹은 그 반대로 이끌게 되므로, 삶의 모든 과정과 국면, 사회의 모든 영역과 부문이 ‘외로움 문제 인지적’이 되고 상호 협력해야 완화도, 예방도 가능
 - 공통적으로 전국과 지역 단위에서, 전 부문이 참여하는 협력 네트워크 구축을 강조
- (독립적이고 자율적인 개인을 지향하는 근대 이후 사회에서) 외로움은 개인의 문제이면서 부끄러운 문제라는 인식이 강해 드러내지 않고 악화시키는 경향이 강하므로 스스로 드러내기 위해서도, 주위에서 조기 발견하거나 돕기 위해서라도 사회적 인식 변화가 시급
 - 영국(뿐 아니라 덴마크 등 다른 유럽 국가들)이 외로움에 의한 보건의료비 증액 고려 이유는 외로움을 이유로 의사를 찾는 사람들이 늘었기 때문 → ‘힘들면 어딘가를 찾아간다’는 점은 긍정적(‘발굴’ 비용 감소)
 - 사회적 인식 변화를 위해 인식 개선 캠페인을 벌이고 연례 ‘외로움 주간’ 행사를 개최해 오고 있음에 주목
 - 반복되는 ‘사각지대 취약계층 고립사’ 사건이 보여주듯 보건복지 체계가 취약 계층에게 ‘마지막 비빌 언덕(The last resort)’으로 인식되지 못하고 있는 것이 아닌지 우려, 우리 사회에서 외로움과 고립의 문제를 드러내지 못하는 문제는 더 심각할 가능성 있음

■ 사회적 (비)연결의 문제에 대한 이해의 심화가 필요

- 공통적으로 관련한 연구소 설립 등 연구활동 지원을 강조
 - 외로움과 고립에 빠지게 되는 직접적인 계기(Trigger)나 영향요인에 대해서는 어느 정도 연구가 되었다 해도, 외로움과 고립이라는 현상과 경험 그 자체에 대해서나, 누적적인 문맥적 요인이나 사회구조적 요인에 대해서 아직 이해가 충분하지 않음
- 예를 들어, 어떤 외로움인가에 따라 대응이 달라야 할 수도 있는데 그러한 유형 구분이 타당한지는 경험적으로 충분히 연구되지 않음
 - 외로움 연구의 선구자격인 Weiss(1973)는 정서적, 사회적 외로움을 구분
 - 정서적 외로움은 애착 관계 부재로 발생하며, 친밀감 등 관계의 질적 문제이고, 부모에게 버려졌다 생각하는 아이와 같은 비통함, 불안, 공허함을 유발하며, 다른 관계를 통해 치유되는 것이 아니라 그러한 욕구가 충족될 수 있는 매우 특별한 형태의 관계를 통해 자연스럽게 해결됨
 - 사회적 외로움은 사회적 네트워크의 부족이나 부재로 발생하며, 관계의 양적 문제이고, 권태, 배제감, 주변화된 느낌, 목적 없는 삶의 막연감 등을 유발하며, 여러 활동에 대한 참여와 네트워크로 해결됨
 - 많이 쓰이는 외로움 척도 중 하나를 개발한 de Jong-Gierveld와 동료(1982)는 ‘관계 불만족형 외로움’과 ‘체념형 외로움’ 등을 구분한 바 있음
 - 관계 불만족형 외로움 유형: 자신의 상황을 희망 없이 여기고 자신의 외로움에 대해 남을 탓하며 불안과 슬픔이 깊음
 - 체념형 외로움 유형: 관계 불만족을 표현하지 않고 불가피한 것으로 수용하며, 배제감을 느끼거나 남을 탓하지 않음
 - 사별이나 활동성 감소로 관계망 축소가 불가피한 노년의 외로움은 ‘체념형’일 가능성이 상대적으로 높으며, 건강이 상대적으로 안 좋으므로 외로움의 신체건강, 정신건강 악영향 가능성이 상대적으로 높고, 이는 단기적이고 가시적인 사회적 비용으로 반영될 가능성 높음
 - 이 경우 스스로 관계 맺기에 나설 동력이 적을 가능성 있는데, 이는 고령일수록 만남의 장을 제공하는 것만으로 성과를 보긴 어렵다는 연구 결과(Schoenmakers et al., 2012)와 일맥상통
 - 한편 청년의 외로움은 상대적으로 ‘관계 불만족형’일, 다시 말해 ‘부모에게 버려진 아이의 비통함과 공허함’ 보다는 ‘배제되고 주변화되고 삶의 목적을 잃은 막연감과 권태’의 외로움일 가능성이 높을 수 있으며, 사회 및 노동시장 미참여로 간접적, 중장기적 사회적 비용으로 연결될 가능성 높고, 가족의 역할이 큰 사회에서는 가족의 부담과 불안정을 야기해 다른 측면의 비가시적인 사회적 비용으로 연결될 가능성도 있음
 - 이 경우 체념형 외로움과는 달리 사회(활동)참여와 교류의 기회와 공간이 제공될 경우 성과를 낼 가능성이 상대적으로 높음
 - 물론 노년의 외로움이 모두 체념형은 아니고, 청년의 외로움이 모두 관계 불만족형이라 볼 수 없지만, 청년의 경우 ‘관계를 위한 장(場)’이 효과적일 수 있고, 노년의 경우 ‘당사자의 의지가 없어도 자연스럽게 애착이나 유대를 쌓을 수 있도록 하는’ 접근이 필요할 수 있겠다고 짐작해 볼 수 있음
 - 대상자의 특성과 외로움 유형에 따라 다양한 방식과 내용의 대응 방법들이 개발되고 적용되어야 함을 시사

■ 완화·치료와 예방의 균형적 접근 필요

- 정책적 대응은 목표와 대상이 뚜렷해야 하는 만큼 단기적이고 개인에 초점을 둔 완화·치료적일 수밖에 없는 측면이 있으나, 장기적이고 예방적인, 사회구조적 변화와 삶의 양식 변화를 꾀하는 노력이 병행되지 않는다면 단기적 성과도 지속되기 어려움
 - 다양한 요인들이 다양한 방식으로 얽히고 다양한 계기에 작용하여 외로움과 고립의 상태에 빠지게 되므로, 이 위험을 예방하고 조기에 발견하고 대처해 나가고 극복하는 일은 사회와 삶의 모든 영역에서의 모든 시간과 모든 관계에서의 상호작용이 배제적이거나 차별적이거나 제로-섬 경쟁적이기보다 포용적이고 관계 친화적이며 ‘돌봄적’일 때 가능 → 단기적·개인적·완화적·치료적 접근의 대응과 중장기적·사회구조적·예방적 접근의 대응이 균형적으로 병행되는 것이 필요함
- 관계와 참여로부터 멀어지게 되는 혹은 배제되는 계기와 상황에서 ‘사회적 처방’을 통해 상담서비스를 제공하고, ‘링크 워커’와 ‘휴식과 교류의 공간’을 통해 관계와 참여의 기회를 제공하는 완화적인 개입과 대응 필요
- 동시에 교육과 성장 과정을 통해 사회적 역량이 배양되는 사회, 관계와 참여, 돌봄과 봉사의 평등한 기회가 접근의 어려움 없이 보장되는 인프라를 갖춘 사회, 외로움을 스스럼없이 드러내고 이야기하며 도움받고 도움 줄 수 있는 사회로 변화해 가기 위한 노력도 필요
 - 관계와 참여의 기본 바탕이 되는 삶의 안정성 확보와 관련된, 예를 들어 주거와 취업 문제에 대한 개입과 대응 필요
 - 봉사 등 사회참여 기회가 권리로 보장될 필요: “People should be supported and enabled to volunteer throughout their lives(UK Gov. 2018: 53).”
 - 돌봄이 삶의 본질이자 의미 중 하나임을 전제할 때 돌봄 참여 보장에 대한 고민이 필요(반려동물 돌봄 포함)

■ 기타

- 모두의 문제이면서 동시에 청년층과 노년층에 주목해야 하는 문제
 - 연령대로 보면 공통적으로 외로움 유병률은 U자형 분포
- 정책 호소력과 정당성 기반(정책에 대한 지지) 관련, 우리의 대응은 주로 무엇에 의해 추동되고 있는지 검토
 - 노인 돌봄과 보건의료 비용 증가에 대한 (지방)정부의 위기감
 - 고립은둔 청년을 보살피며 현재와 미래를 걱정하는 가족들의 비명
 - 생산인구 감소와 청년 사회참여 저하로 인한 산업 주체의 위기감
 - 인간 존엄에 대한 도전으로 느껴지는 고독사 사건에 대한 국민 정서
- 자유와 선택의 사회만이 아니라 돌봄과 관계의 사회이기도 해야 한다는 공유된 비전의 요구
 - 해외 사례들은 관계 혹은 사회적 연결이 ‘충족되어야만 하는 인간의 근본적인 본성적 욕구’임을 지적 → 공통적으로 ‘관계 맺고 참여하는 공동체’ 지향

- 사회구성원의 기본적 존엄으로써 유지되고 보장되어야 하는 권리
- 사회의 가치 다양성 확보 필요
 - 일본 히키코모리 사례에서 보듯 사회의 가치 체계가 협소할 때, 추구하는 삶의 모습이 물질적 부와 같은 가치로 좁혀져 있고 정형화되어 있는 사회일 때, 소위 '낙오자'는 양산될 수밖에 없고 청년 등의 사회적 고립과 은둔 문제는 해결하기 어려움

참고문헌

- 서울시복지재단, 2025.6., 『고립 너머 외로움 속으로: 정책 - 영국, 일본, 한국 사례를 중심으로』, 제1차 사회적으로
립연결포럼 자료집.
- 서정아·강경균·최홍일·허창수, 2024, 『고립·은둔형 청소년 실태 및 지원방안 연구』, 연구보고서24-기본07, 한
국청소년정책연구원.
- 장민선, 2024, 『사회적 고립 예방 및 대응을 위한 법제연구』, 한국법제연구원 연구보고 24-08.
- BBC, 2023.12.17, "How a Dutch tragedy made people take loneliness seriously", 2025년 7월 15일 접속.
- Bernard, S., 2013, 『Loneliness and social isolation among older people in North Yorkshire』, SPRU
Working Paper No.2565, Social Policy Research Unit, University of York.
- Co-op & British Red Cross, 2016, 『Trapped in a bubble: An investigation into triggers for loneliness in the UK』.
- de Jong-Gierveld, J. & Raadschelders, J., 1982, "Types of Loneliness" in L. A. Peplau & D. Perlman
(eds) 『Loneliness: A sourcebook of current theory, research and therapy』, New York: John Wiley
& Sons, Ch.7, pp.105~119.
- Hortulanus, R., Machielse, A., and Meeuwesen, L. (eds), 2006. 『Social Isolation in Modern Society』.
London: Routledge.
- Jo Cox Commission, 2017, 『Combating loneliness: one conversation at a time, a call to action』.
- Local Government Association (UK), 2012, 『Combating loneliness: A guide for local authorities』.
- Mental Health Foundation, 2014, 『The Lonely Society?』
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Netherlands), 2022, Eén tegen eenzaamheid:
Actieprogramma 2022-2025.
- Office for National Statistics (ONS, UK), 2018, 『Loneliness - What characteristics and circumstances
are associated with feeling lonely? Analysis of characteristics and circumstances associated with
loneliness in England using the Community Life Survey, 2016-2017』.
- Oh, D. L., 2023, "Discourses on Lonely Death (Kodokushi) in Japan: Development of Community
Discourse and Directions in Welfare for the Aging in Japan", 『Seoul Journal of Japanese Studies』. 9(1).
pp.53-82.

- Peytrignet, S., Garforth-Bles, S. & Keohane, K., 2020, Loneliness monetization report: Analysis for the Department of DCMS.
- Schoenmakers, E. C., van Tilburg, T. G., & Fokkema, T., 2012, Coping with loneliness: What do older adults suggest? 『Aging and Mental Health』 16(3), pp.353-360.
- Sekimizu, T., 2022, 『A sociology of hikikomori: experience of isolation, family-dependency, and social policy in contemporary Japan』, New York: Lexington Books.
- Social Finance, 2015, 『Investing to tackle loneliness: a discussion paper』.
- The Marmot Review, 2010, 『Fair Society, Healthy Lives: Strategic Review of Health Inequalities in England post-2010』.
- The Young Foundation, 2015, 『Benches for everyone: solitude in public, sociability for free』.
- UK Gov., 2007, 『Putting People First: A shared vision and commitment to the transformation of Adult Social Care』.
- UK Gov., 2018, 『A connected society: a strategy for tackling loneliness - laying the foundations for change』.
- UK Gov., 2020, 『Loneliness Annual Report: the first year』.
- UK Gov., 2021, 『Loneliness Annual Report: the second year』.
- UK Gov., 2022, 『Loneliness Annual Report: the third year』.
- UK Gov., 2023, 『Loneliness Annual Report: the fourth year』.
- Weiss, R. S., 1973, 『Loneliness: The Experience of Emotional and Social Isolation』, MIT Press.
- WHO, 2025, 『From loneliness to social connection: Charting a path to healthier societies』, Report of the WHO Commission on Social Connection.
- 內閣官房, 2023, 孤独·孤立対策推進法.
- 內閣府, 2022, 2023, 2024, 2025, 孤独·孤立対策の重点計画.
- 內閣府, 2024, 孤独·孤立の実態把握に関する全国調査の概要.
- 內閣府, 2025a, 孤独·孤立の実態把握に関する全国調査結果の概要.
- 內閣府, 2025b, 地方版孤独·孤立対策官民連携プラットフォーム及び孤独·孤立対策地域協議会の設置の概況について.
- 厚生労働省, 2023, ひきこもり支援施策について.