

# 사회적 고립청년 지원 조례에 관한 비교 연구

민 기 채\*

본 연구의 목적은 지방자치단체 조례 비교 분석을 통해 사회적 고립청년을 위한 조례 개정 방안을 도출하기 위함이다. 이를 위해 국가법령정보센터의 자치법규시스템 자료를 활용하여 전국 13개 자치단체의 '사회적 고립청년 지원에 관한 조례'를 비교하였다. 조례 비교를 위한 분석틀로서, 규범적 타당성 체계에 해당하는 권리성(조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성), 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성, 자치단체장의 재정책임성과 규범적 실효성 체계에 해당하는 전달체계의 책임성 및 통합성, 인력의 전문성을 활용하였다. 분석 결과, 전반적으로 서울시 조례가 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계에 가장 부합하였다. 각 지방자치단체에서는 서울시의 조례를 자치단체의 실정에 맞게 벤치마킹할 필요가 있다. 분석결과를 기초로 한 조례 개정 논의로서, 주민의 권리 규정 신설, 자치단체장의 책무성과 재정책임성에 대한 임의규정을 강행규정으로 변경, 자치단체장의 책무-기본계획의 수립-지원사업의 종류에서 포괄적 규정, 적용대상에서 자발성(청년 스스로 고립) 규정 식제를 제안하였다. 본 연구를 통해 사회적 고립청년의 삶에 대한 사회적 관심이 제고되고, 사회복지조례에 관한 비교 연구가 활성화되기를 기대한다.

주제어 \_ 사회적 고립청년, 사회복지조례, 사회복지조례의 내용적 체계, 지방자치단체, 비교 연구

\* 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수

# A Comparative Study on the Supporting Ordinance for Socially Isolated Youths

Min, Kichae\*

---

The purpose of this study is to derive an ordinance amendment plan for isolated youth through comparative analysis of local government ordinances. To this end, the 'Ordinances on Support for Socially Isolated Youth' of 13 local governments across the country were compared by using data from the National Law Information Center's autonomous law system. As an analytical framework for comparison of ordinances, the right(the purpose of the ordinance, the accountability of the head of a local government), the universalism of allocation, the comprehensiveness of benefits in the normative validity, and the financial responsibility of the head of a local government and accountability and integration of the delivery system and professionalism of manpower in the normative effectiveness, were utilized. As a result of the analysis, overall, the ordinances of Seoul were the most suitable for ideal content system of social welfare ordinance. Each local government needs to benchmark the ordinances of Seoul according to the situation of each local government. As a legal discussion based on the analysis results, new regulations on civil rights, change of voluntary regulations to compulsory regulations in the accountability and the financial responsibility of the head, comprehensive regulations in the responsibilities of local government heads, establishment of basic plans, and types of support programs, deletion of spontaneity(self-isolated youth) in benefit qualifications. Through this study, it is expected that social interest in the lives of socially isolated youth will be enhanced and comparative research on social welfare ordinances will be activated.

**Key words** \_ socially isolated youth, social welfare ordinance, content system of social welfare ordinance, local government, comparative study

---

\* Associate Professor, Dept, of Social Welfare, Korea National University of Transportation

# I. 서론

청년기에 사회적 고립을 당할 경우, 노년기에 비해 불안과 우울이 높다(Hawthorne, 2006; Clair et al., 2021). 그 이유는 청년기는 노년기보다 상대적으로 사회참여, 사회활동, 사회관계가 활발한데, 그것이 충족되지 못할 경우 박탈감이 크기 때문이다. 청년이 사회적으로 고립될 경우, 가정과 학교에서의 정서적 고립뿐만 아니라 개인적 통제감 상실, 위기감 증폭, 자살시도 등의 부정적 결과가 유발될 수 있다(노가빈 외, 2021: 66). 청년의 사회적 고립은 이와 같이 개인 차원에서 부정적 결과를 유발할 뿐만 아니라, 사회발전 차원에서도 원동력을 상실하므로, 전 국가적 차원에서 접근해야 할 당면 사회문제라고 할 수 있다.

사회적 고립청년에 대한 관심이 높아지면서 관련 연구들도 진행되어 왔다. 고립청년에 관한 선행연구는 대부분 청년의 사회적 고립의 현황과 그 발생 원인을 규명하기 위한 주제로 접근하여 왔다(김재희·박은규, 2016; 김춘남 외, 2018; 노가빈 외, 2021; 노혜진, 2021; 유민상 외, 2021; 조미형·고아라, 2022). 이들의 연구에 따르면, 청년기 사회적 고립의 주요한 원인들로 아동기의 부정적 경험, 장기 실업, 심리·정서적 요인 등을 지적하고 있다. 이러한 미시적 원인뿐만 아니라 사회구조적 원인들에서도 찾을 수 있는데, 자본주의 시장에서의 노동소외와 생산주의(노가빈, 2021) 및 현대사회로의 이행에 따른 사회문화적 변화(Machielse, 2006)라고 할 수 있다.

사회적 고립청년은 그 명칭에서도 확인할 수 있듯이, 개인의 문제만이 아닌 사회적 문제라고 할 수 있어, 그에 대한 법적 대응이 대두되었다. 이에 2020년 10월 29일 서울시 양천구에서는 국내 최초로 ‘고립청년’에 초점을 두고 그들을 지원하기 위한 조례를 제정하였다. 양천구를 시작으로 지금까지 전국의 13개 광역 및 지방 자치단체에서 사회적 고립청년 지원 조례를 제정 및 시행해왔다. 이러한 조례 제정으로 각 자치단체에서는 사회적 고립청년을 위한 지원사업을 법적 토대 하에서 체계화할 수 있었다. 대표적으로 서울시에서는 사회적 고립청년을 위한 사회성 향상, 심리·정서, 사회참여, 자조모임 및 네트워크 구축, 맞춤형 일자리 지원사업 등을 조례에 근거하여 시행하고 있다.

사회적 고립청년을 위한 법적 근거 마련과 정책적 노력에도 불구하고 여전히 한국 사회에서의 고립청년은 존재하고 있다. ‘서울시 고립·은둔청년 실태조사’에 따르면, 고립·은둔청년은 서울시 청년 인구의 4.5%로 약 12만 6천 명-12만 9천 명 규모로 추산되고 있다(피엠아이, 2022: 206). 사회적 지원 체계 밖에 있는 고립 청년의 규모가 상당하다고 추정할 수 있다.

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 목적은 지방자치단체 조례 비교 분석을 통해 사회적 고립청년을 위한 조례 개정 방안을 도출하기 위함이다. 이를 위해 국가법령정보센터의 자치법규시스템 자료를 활

용하여 전국 13개 자치단체의 ‘사회적 고립청년 지원에 관한 조례’를 내용분석 방법으로 비교하였다. 본 연구의 차별성은 분석주제와 분석대상에서 찾을 수 있다. 그간 사회복지조례 연구에서 다루지 못했던 ‘사회적 고립 청년’을 분석주제로 선정했다는 점이다. 또한 그간 사회적 고립 청년 연구에서 다루지 못했던 ‘조례’를 분석대상으로 선정했다는 점이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 청년, 사회적 고립, 그리고 사회적 고립청년

법적 측면에서 볼 때 청년은 생물학적 연령을 기준으로 규정되고 있다. 법령(법률, 시행령, 시행규칙, 조례, 규칙을 포괄하는 용어)에서는 청년의 연령 기준을 다양하게 규정하고 있다. 먼저 「청년기본법」 제3조(정의)에 따르면, “청년이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다”고 규정하고 있다. 다음으로 「청년고용촉진 특별법 시행령」 제2조(청년의 나이)에 따르면, “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람”이란 15세 이상 29세 이하인 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 「서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 제2조(용어의 정의)에서는 “청년이란 19세 이상 39세 이하의 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 열거한 법령을 통해 볼 때, 청년의 생물학적 연령은 15세부터 39세까지의 범위에 있으며, 법령마다 차이가 있다. 이러한 법률과 조례에서의 청년 연령 불일치는 법령 제정 목적에서의 차이로부터 기인한다고 볼 수 있다.

김춘남 외(2018: 16)는 “사회적 고립은 ‘개인의 선택이 아닌 비자발적인 요인에 의해 개인, 지역사회 및 사회와의 상호작용이 지속적으로 감소하여 사회적 관계망이 줄어들고, 중국에는 외부와 고립된 상태에 이르러, 고독감, 외로움 등의 부정적인 심리상태를 경험하고 사회의 일원으로서 누려야할 권리로 부터 배제되는 것’으로 정의”하였다. Zavaleta 외(2017)의 분석을 토대로 유민상 외(2021: 21)의 연구에 따르면, 사회적 고립은 외부적 고립과 내부적 고립으로 구분되며, 외부적 고립은 “사회적 연락, 사회적 자원, 개인 간 정서적 교류가 없거나 거의 없는 상태”이며, 내부적 고립은 “개인이 주관적으로 사회적으로 고립된 상태에 있다는 느끼는 것”이라고 정의되고 있다. 이들의 정의에 따르면, 사회적 고립 청년은 사회적 상호작용의 단절, 관계망의 약화, 사회적 권리 및 자원으로부터의 배제라는 특징을 갖는다고 해석할 수 있다.

청장년기의 사회적 고립을 지칭하는 용어는 니트족, 코쿤족, 캥거루족, 탕기, 맘모네, 키피스, 부메랑 키즈, 네스트 호키 등 다양하다(김춘남 외, 2018: 53). 사회적 고립청년이라는 용어는 최근에 등장하였다. 사회적 고립청년 관련 조례를 가장 먼저 제정한 「서울특별시 양천구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례」 제2조(정의)에 따르면, “사회적 고립청년이란 서울특별시 양천구에 거주하는 「청년기본법」 제3조제1호에 따른 사람 중 사회적·심리적 요인으로 인해 가족 등과 제한적인 관계만 맺고 지내며 1년 이상 장기 미취업 상태인 사람으로서 사회진출 과정에 어려움을 느끼고 사회적 관계를 스스로 단절한 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 법적 규정으로 보면, 사회적 고립청년은 청년기라는 생애주기 발달상에서 사회적 고립에 처한 사람이다.

## 2. 선행연구 검토

### 1) 사회적 고립청년에 관한 선행연구 검토

사회적 고립청년에 관한 선행연구는 사회적 고립청년에 대한 용어의 등장만큼이나 역사가 짧다. 지금까지의 연구를 보면, 청년의 사회적 고립을 발생시키는 요인에 관한 연구가 다수이다. 최근에는 사회적 고립 측정 척도를 개발하기 위한 연구로 나아가고 있다.

청년의 사회적 고립을 발생시키는 요인에 관한 연구를 살펴보자. 김재희와 박은규(2016: 257)의 연구에서는 청년실업의 장기화가 성인기로의 이행을 저해하여 고립감을 증가시킨다고 하였다. 김춘남 외(2018: 16-18)는 청장년기 사회적 고립의 요인을 장기적 실업, 퇴직, 소셜미디어(익명의 타자와 관계 맺기), 비혼과 이혼의 증가, 친구 관계라고 하였다. 유민상 외(2021: 90)의 연구에서는 청년기 사회적 고립에 영향을 미치는 유의미한 변수로, 양육자로부터의 방임 경험과 학업 성적이 중요한 요인이라고 하였다. 노혜진(2021: 44)은 청년들의 니트상태 경험은 충분하지 않은 가족의 지원, 적응하기 힘든 학교생활, 신중하지 않은 진로결정 등으로 나타난다고 하였다. 노가빈(2021: 65)의 연구에서 청년 은둔형 외톨이의 은둔·고립 배경은 노동시장에서의 소외, 생산적 인간상을 강요하는 사회, 정서적·육체적 소진상태로 인한 것이라고 하였다. 조미형과 고아라(2022: 127)의 연구에 따르면, 청년의 사회적 고립은 아동기부터 시작될 수 있으며, 사회적 관계의 어려움, 건강하지 않은 신체·정신, 취업 준비 부족 등이 원인이라고 하였다. 이상의 연구들을 볼 때, 사회적 고립청년 발생 요인들은 다양하다고 할 수 있는데, 대표적으로 아동기의 부정적 양육 경험, 경제적 요인, 정서적 요인, 관계적 요인이라는 미시적 요인뿐만 아니라 자본주의 사회의 본질적 속성으로부터 야기되는 생산주의 경도사회, 노동소외 현상 등이라고 할 수 있다. 이상의 선행연구들이 시사하는 바는, 사회적 고립을 발생시키는 요인들을 억제시킬수록 사회적 고립청년의 삶이 개선될 수 있으므로, 사회적 고립의 원인을 추적하여 그 원인을 해결하기

위한 지원사업들을 법문화하는 노력이 필요하다 하겠다.

최근에는 청년의 사회적 고립 측정 척도를 개발하기 위한 연구로 확대되고 있는데, 도출된 6개의 하위요인은 사회적 접촉, 정체성 불안, 가족 관계, 친구 관계, 일터에서의 관계, 사회적 지원이었다(최지현 외, 2022: 53). 해당 척도의 활용을 통해 조례에서의 ‘사회적 고립청년의 정의’를 새롭게 규정할 수 있을 것이다.

## 2) 사회적 고립청년 조례에 관한 선행연구 검토

유민상 외(2021: 210-240)의 연구보고서에서는 고립청년 관련 조례, 전 연령 대상의 사회적 고립 관련 조례, 은둔형 외톨이 지원 조례, 사회적 고립 및 외로움 관련 조례를 광범위하게 분석하였다. ‘고립청년’에 관한 조례분석을 시도하였다는 점에서 본 연구와 관련이 있으나, 당시 제정이 완료된 사회적 고립청년 지원 조례는 2개여서, 내용 분석에 포함된 조례는 2개(제주시, 서울 양천구) 뿐이었다. 유민상 외(2021)의 연구보고서를 제외하고는 아직까지 고립청년 조례에 관한 연구는 찾아보기 어렵다.

고립과 청년에 초점을 둔 조례 연구는 아니지만, 유사연구로서 고독사와 관련된 연구들이 있다. 임유진과 박미현(2018: 3)은 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례 분석을 통해, 고독사 위험군인 장년층 1인가구 배제, 급여항목의 제한, 예산 관련 임의규정, 낮은 권리성을 지적하고, 고독사 예방의 실효성이 낮다는 점을 지적하였다. 박미현(2019: 85)은 15건의 광역자치단체의 고독사 예방 조례 분석을 통해, 임의규정으로 인한 낮은 재정책임성에 대해 지적한 바 있다. 김윤민(2023: 1)은 19건의 광역자치단체 조례 분석을 통해, 일부 자치단체 조례에서 고독과 고립을 겪는 노인뿐만 아니라 1인 가구, 중장년, 청년, 동거가구까지 그 지원대상을 확대하고 있으며, 고독사(死)와 함께 고립생(生)까지 고려하고 있다고 하였다.

이상의 사회적 고립청년 조례 관련 기존 연구를 보면, 고립청년에 초점을 둔 기존 연구는 1편에 불과하며, 그 연구도 소수의 분석대상(현재 15개 조례 중 2개)에 머물고 있다. 그 외의 선행 연구들은 ‘고립청년’이 아닌 ‘고독사’에 초점을 둔 연구라는 점에서 본 연구와 차이가 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 분석대상 및 자료수집

본 연구의 분석대상은 광역 및 기초자치단체에서 제정한 사회적 고립청년 지원 조례이다. 자료의 출처는 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 자치법규시스템이다. ‘고립청년’을 키워드로 할 때, 광역자치단체 조례 3개(서울특별시, 대구광역시, 제주특별자치도) 및 기초자치단체 조례 10개(경기도 광주시, 전남 나주시, 서울시 성동구, 서울시 성북구, 서울시 양천구, 강원도 원주시, 인천시 미추홀구, 인천시 부평구, 충북 청주시, 강원도 태백시)가 검색되었고, 13개의 조례 모두를 분석대상으로 선정하였다. 최초 제정된 조례는 2020년 10월 29일에 제정된 ‘서울특별시 양천구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례’이며, 가장 최근 제정된 조례는 2023년 7월 1일 제정된 ‘경기도 광주시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례’이다.

〈표 1〉 사회적 고립청년 관련 조례 제정 현황

구분	조례명	제정 및 시행일
광역	서울특별시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2021. 12. 30.
	대구광역시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2022. 10. 11.
	제주특별자치도 사회적 고립청년 밀착 지원에 관한 조례	2021. 05. 20.
기초	경기도 광주시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2023. 07. 01.
	나주시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2023. 02. 24.
	서울특별시 성동구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2022. 09. 22.
	서울특별시 성북구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2021. 12. 31.
	서울특별시 양천구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2020. 10. 29.
	원주시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2022. 02. 11.
	인천광역시 미추홀구 사회적 고립 청년 지원에 관한 조례	2023. 05. 15.
	인천광역시 부평구 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2023. 03. 02.
	청주시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2022. 05. 13.
	태백시 사회적 고립청년 지원에 관한 조례	2023. 05. 19.

주 1 : 제정일과 시행일은 동일함

2 : 모든 조례는 제정 이후 개정된 바 없음

자료 : 국가법령정보센터에서 ‘고립청년’을 키워드로 검색하여 재구성(2023년 7월 5일 검색)

## 2. 분석틀 및 분석방법

본 연구는 윤찬영(1998)의 ‘사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성’이라는 분석틀을 기초로 하였다. 구체적으로 살펴보면, 규범적 타당성 체계의 구성요소(구성내용)로서 권리성(법의 목적 규정 정도, 개인의 권리 규정 정도, 국가의 책임 및 의무 규정 정도), 대상자의 요건과 범위(대상자의 보편성 확대 정도, 대상자 선정 요건의 제한 정도), 급여의 요건과 범위(급여 구성요건의 제한 정도, 급여 신청주의의 보장 정도, 급여 종류와 수준의 적절성 정도), 재정부담의 원칙(국가의 재정부담 책임 정도)을 열거하였고, 규범적 실효성의 구성요소(구성내용)로서 조직(전달체계의 확보와 운영 및 전체적 관리체계 확립 정도), 인력(전문인력의 법적 지위, 권한, 책임 규정 정도), 재정조달의 방법(국가의 재정조달 책임 정도), 권리구제(행정적·법적 구제절차 보장 정도), 형벌(벌칙의 법익 보장 정도)로 구성한 바 있다(윤찬영, 1998: 209-236; 윤찬영, 2010: 246-274).

〈표 2〉 사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성 및 선정여부와 제외사유

구분	구성요소	구성내용	선정 여부	제외사유	
규범적 타당성 체계	권리성	법의 목적 규정 정도	●		
		개인의 권리 규정 정도	✖	부재	
		국가의 책임 및 의무 규정 정도	●		
	대상자의 요건과 범위	대상자의 보편성 확대 정도	✖	부재	
		대상자 선정 요건의 제한 정도	●		
	급여의 요건과 범위	급여 구성요건의 제한 정도	✖	부재	
		급여 신청주의의 보장 정도	✖	부재	
급여 종류와 수준의 적절성 정도		●			
재정부담의 원칙	국가의 재정부담 책임 정도	●			
규범적 실효성 체계	전달 체계	조직	전달체계의 확보와 운영 및 전체적 관리체계 확립 정도	●	
		인력	전문인력의 법적 지위, 권한, 책임 정도	●	
	재정조달의 방법	국가의 재정조달 책임 정도	✖	부재, 재정부담의 원칙으로 대체	
	권리구제	행정적·법적 구제절차 보장 정도	✖	부재	
	형벌	벌칙의 법익 보장 정도	✖	부재	

주 : 선정 ●, 제외 ✖

자료 : 윤찬영(1998: 209-236)의 분석틀에 선정여부와 제외사유를 추가하여 재구성함

본 연구에서는 본 분석틀을 차용하되, ‘사회적 고립청년 지원 조례’들에서 해당 구성요소가 부재하여 활용할 수 없거나 대체 가능한 구성요소들은 제외시켰다. 본 연구에서 선정된 구성요소 및 구성내용을



살펴보면, 먼저 규범적 타당성 체계에서는, 권리성 중 법의 목적 규정 정도와 국가의 책임 및 의무 규정 정도, 대상자의 요건과 범위 중 대상자 선정 요건의 제한 정도, 급여의 요건과 범위 중 급여 종류와 수준의 적절성 정도, 재정부담의 원칙에서 국가의 재정부담 책임 정도이다. 다음으로 규범적 실효성 체계에서는, 전달체계의 조직에서 전달체계의 확보와 운영 및 전체적 관리체계 확립 정도, 전달체계의 인력에서 전문인력의 법적 지위, 권한, 책임 정도이다.

본 연구의 분석방법은 법안 연구에서 일반적으로 활용되는 내용분석(content analysis) 방법이다. 분석틀에서 제시된 구성요소에 대한 내용분석에 기초하여, 13개 조례의 공통점과 차이점에 대한 비교 분석을 통해 질적인 해석을 시도하였다. 법안의 내용에 대한 질적 분석 시, 본 분석틀의 구성내용에 언급된 ‘정도’를 해석할 필요가 있다. 이때 정도에 대한 일목요연함을 확보하기 위해 항목 수를 파악하고, 그 항목들의 규정수준을 측정하기 위하여 2분위 또는 3분위 처리를 하였다. 구체적으로는 분석결과와의 처리에 있어, 규정 존재(●)와 규정 부재(✕)의 2분위 또는 강행규정(●), 임의규정(▲), 규정 부재(✕)의 3분위로 규정수준을 측정하였다. 이러한 2분위 또는 3분위의 표기는 질적 내용분석이 갖는 깊이로 인해 확보하기 어려운 분석결과와 명료성을 추구하기 위함이다. 해당되는 항목 수가 많을수록, 해당 항목이 규정부재와 임의규정보다는 강행규정일수록 그 의미가 강하다고 해석할 수 있다. 이때 항목의 개수를 셀 때, ‘가나, 다라, 마바 등’, ‘그 밖에 지원에 필요한 사항’, ‘그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업’과 같이 ‘등’과 ‘그 밖에’라고 규정한 경우, 개수에 포함시키지 않았다. 지원조례의 구체성과 명확성은 높은 수준의 서비스 제공과 연결되므로(민기채, 2021: 359), 불명확한 법조문은 법적 실효성이 낮기 때문이다. 또한 반드시 규정수준의 차이를 나타낼 필요가 없는 경우이거나 일반적으로 규정수준의 차이를 법률적으로 표기하지 않는 경우, 예를 들어 적용대상의 보편성 및 급여종류의 포괄성(comprehensiveness)과 같은 조항들은 3분위가 아닌 2분위로만 처리하였다.

여기에서 강행규정은 ‘해야 한다’로 서술된 조항을 뜻하며, 임의규정은 ‘노력하여야 한다’ 또는 ‘할 수 있다’로 서술된 조항들을 뜻한다. 물론 ‘노력하여야 한다’라는 노력의무규정과 ‘할 수 있다’라는 완전임의규정을 임의규정이라는 하나의 범주에 묶는 것이 논쟁이 될 수 있다. 대부분의 연구에서는 ‘노력하여야 한다’에 대하여 강행규정인지 임의규정인지 언급하지 않아서 어떻게 구분했는지 파악할 수 없다. 일부 연구에서 ‘노력하여야 한다’라는 노력의무규정은 임의규정과 동일한 수준으로 처리하고 있음을 밝히고 있다(서정희, 2009: 50). 이러한 접근은 노력의무규정에 대한 비판론이라고 할 수 있으며, 그 근거는 해당 법조문이 달성된다는 보증이 없어서 실효성을 결여하였다는 것이다(Voigt, 1986; 박영도, 2015: 213, 재인용). 즉 노력의 정도는 법적 구속력이 없기 때문에 법적 실효성을 담보할 수 없다는 것이다. 사회복지법 연구에서는 이러한 견해가 일반적이라고 할 수 있다.

반면 노력의무규정을 임의규정으로만 해석하기는 어렵다는 입장도 있다. 박영도(2015: 203)의 연구

에서는 “추상적·선언적 노력의무규정이 일정 기간 경과 후에 구체적 권리의무관계를 규정한 강행적·의무적 규정으로 변모되는 사례(청년고용촉진특별법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률)도 있는 만큼 우리 법제에서 규정되어 있는 노력의무규정을 고정적으로 파악할 것이 아니라, 시간적 차원을 넓혀 입법정책의 전개 가운데 동태적으로 파악할 필요가 있다”고 한 바 있다. 노력의무규정을 단순히 임의규정으로만 볼 것이 아니라 새로운 시각에서 접근할 필요성이 있다는 주장이다. 그러나 본 연구는 동태적 차원이 아니라 현행 조례라는 정태적 접근을 하고 있는 바, 노력의무규정도 임의규정과 동일한 ‘정도’로 파악하였다. 이상의 분석틀 및 분석방법을 종합하여 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’을 제시하면 다음과 같다.

〈표 3〉 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

구분	구성요소	구성내용	측정방법	해석
규범적 타당성 체계	권리성	조례의 목적지향성	-	질적 해석
		자치단체장의 책무성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록 책무성 강화
	적용 대상	적용대상의 보편성	① 항목 수	항목 수가 적을수록 보편성 강화
	급여	급여종류의 포괄성	① 항목 수	항목 수가 많을수록 포괄성 강화
	재정 부담	자치단체장의 재정책임성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록 재정부담 수준 강화
규범적 실효성 체계	전달 체계	전달체계의 책임성·통합성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록 책임성 및 통합성 강화
	인력	인력의 전문성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록 전문성 강화

주 1 : 강행규정(~해야 한다), 임의규정(~할 수 있다)

주 2 : 노력의무규정(노력해야 한다)에 대한 긍정론 관점을 반영하여 준강행규정으로 구분할 수 있음, 즉 강행규정, 노력의무규정(준강행규정), 임의규정, 규정부재라는 4분위로 측정할 수 있음, 그러나 본 연구는 노력의무규정에 대한 비판론 관점을 반영하여, 노력의무규정을 임의규정으로 처리함

자료 : 윤찬영(1998: 209-236)의 분석틀을 기초로 하되, 사회복지 '법률'이 아닌 사회복지 '조례'에 대한 내용적 체계 비교를 위해, 구성요소, 구성내용, 측정방법, 해석을 제시하고 용어를 변경하여 새롭게 구성함

## IV. 분석결과

### 1. 규범적 타당성

#### 1) 권리성

권리성이라는 구성요소에서는 ‘조례의 목적지향성’ 및 ‘자치단체장의 책무성’이라는 구성내용을 분석한다. 먼저 조례의 목적지향성을 보면, 지방자치단체 간 거의 차이가 없다. 사회복지사업이 일반적으로 추구하는 목표 중 하나인 자립·자활을 목표로 하고 기회의 균등이라는 차원에서 ‘사회 참여 및 진입 기회 보장’을 제시하고 있다. 목적에서도 차이를 찾아보기는 어려운데, 대부분 ‘건강한 사회구성원으로서의 성장’ 및(또는) ‘삶의 질 향상’을 설정하고 있다.

〈표 4〉 사회적 고립청년 지원 조례의 권리성 분석 결과

구분	조례의 목적지향성		자치단체장의 책무성							
	목표	목적	지원 정책	전달 체계	조직	인력	행정	재발 여부	추가 지원	지역 연계망
서울	사회적으로 고립되어가는 청년 지원	사회 참여 기회 보장, 삶의 질 향상	●	●	●	●	✖	●	●	✖
대구	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	✖	✖	●
제주	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	✖	✖	●
경기 광주	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	✖	✖	●
전남 나주	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장	●	✖	✖	✖	▲	✖	✖	●
서울 성동	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	●	✖	✖	✖	▲	●	●	✖
서울 성북	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	●	✖	✖	✖	▲	✖	✖	✖
서울 양천	사회 참여 및 진입 기회 보장	삶의 질 향상	●	✖	✖	✖	▲	✖	✖	✖
강원 원주	사회 참여 및 진입 기회 보장	삶의 질 향상	●	✖	✖	✖	▲	✖	✖	✖
인천 미추홀	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	●	●	✖
인천 부평	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	●	●	✖
충북 청주	사회 참여 및 진입 기회 보장	건강한 사회구성원으로 성장, 삶의 질 향상	▲	✖	✖	✖	▲	✖	✖	●
강원 태백	사회 참여 및 진입 기회 보장	삶의 질 향상	●	✖	✖	✖	✖	✖	✖	✖

주 : 강행규정 ●, 임의규정 ▲, 규정 부재 ✖

다음으로 자치단체장의 책무성을 보면, 13개 조례의 내용분석 결과, 지원정책, 전달체계, 조직, 인력, 행정, 재발여부 확인, 추가지원, 지역연계망을 자치단체장의 책무로 규정하고 있다. 자치단체장의 책무성 정도를 보면, 지방자치단체 간 일정한 차이가 있다. 자치단체장의 책무성에 대한 항목이 가장 많고 그 항목이 강행규정인 서울시의 권리성이 가장 높고, 그 항목이 가장 적은 태백시의 권리성이 가장 낮다. 서울시 조례에서는 “시장은 ~~~ 정책을 마련하여야 한다”, “전달체계를 구축하여야 하고, 이를 위한 조직, 인력, 예산 등을 확보하여야 한다”, “재발 여부 및 추가 지원의 필요성 등을 지속적으로 확인하여야 한다”고 시장의 책무를 광범위하게 규정하고 있고, 해당 책무는 모두 강행규정이다. 대구시, 제주시, 경기 광주시, 충북 청주시 조례에서는 “필요한 시책을 적극 추진하여야 한다”, “행정적 조치와 그에 따른 재원을 마련하도록 노력하여야 한다”는 임의규정 및 “상당·교육·복지·의료 등 복수의 전문기관이 참여한 지역연계망을 구축하여야 한다”는 강행규정을 명시하고 있어, 시장, 도지사, 구청장의 책임 및 의무 규정 정도가 중간 수준이다. 반면, 태백시 조례에서는 “시장은 ~~~ 정책을 마련하여야 한다”는 규정 이외에는 다른 항목들에 대한 규정이 없어서, 조례에서의 권리성 보장 수준이 가장 낮다.

## 2) 적용대상

적용대상이라는 구성요소에서는 ‘적용대상의 보편성’이라는 구성내용을 분석한다. 조례에서는 급여 자격에 대한 제한요건들을 제시하고 있다. 13개 조례의 내용분석 결과, 연령, 거주지, 일정기간 이상(1년), 사회참여(사회활동, 사회진출) 어려움, 사회적·심리적 요인, 미취업, 제한적 관계망(가족 내), 자발성(청년 스스로 고립), 한정된 공간을 급여자격의 요건으로 규정하고 있다. 이 중 연령, 거주지, 일정기간 이상, 사회참여 어려움의 요건들은 모든 자치단체 조례에서 동일하게 급여자격의 제한요건으로 규정하고 있다.

적용대상의 보편성 정도를 보면, 지방자치단체 간 일정한 차이가 있다. 급여자격의 제한요건 항목이 가장 적어 적용대상의 보편성이 가장 강한 지역은 제주시이며, 급여자격의 제한요건 항목이 가장 많아 적용대상의 보편성이 가장 약한 지역들은 9개로 전남 나주시, 서울 성동구, 서울 성북구, 서울 양천구, 강원 원주시, 인천 미추홀구, 인천 부평구, 충북 청주시, 강원 태백시이다.

제주시 조례에서는 “‘사회적 고립청년’이란 제주특별자치도에 거주하는 「제주특별자치도 청년 기본 조례」제3조제1호에 따른 사람 중 일정 기간 이상을 자신만의 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 가족 등과 제한적인 관계만 맺고 생활하며 정상적인 사회 활동이 현저히 곤란한 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 6가지 항목만을 급여자격 요건으로 규정함으로써, 급여자격을 가장 약하게 제한하고 있다. 다음으로 공통 제한요건 외에 서울시와 경기 광주시 조례에서는 사회적·심리적 요인, 미취업, 한정된 공

간을 규정하고 있으며, 대구시 조례에서는 사회적·심리적 요인, 미취업, 제한적 관계망을 규정함으로써 적용대상의 보편성이 중간 수준(7가지 항목)이다. 전남 나주시, 서울 성동구, 서울 성북구, 서울 양천구, 강원 원주시, 인천 미추홀구, 인천 부평구, 충북 청주시, 강원 태백시 조례에서는 “사회적 고립청년”이란 00시(구)에 거주하는 「00시 청년 기본 조례」에 따른 사람 중 사회적·심리적 요인으로 인해 가족 등과 제한적인 관계만 맺고 지내며 1년 이상 미취업 상태인 사람으로서 사회진출 과정에 어려움을 느끼고 사회적 관계를 스스로 단절한 사람을 말한다”고 규정함으로써 급여자격을 보다 강하게 제한하고 있다(8가지 항목). 주목할 지점은 9개 자치단체에서 고립청년 ‘스스로’의 단절을 의미하는 ‘자발성’을 선정 요건으로 하고 있다는 것이다. ‘고립청년’이 아닌 ‘사회적 고립청년’이라는 용어에서도 정의하고 있듯이, 개인적 요인이 아닌 사회구조적 요인으로 인해 발생한 ‘사회적’ 고립청년의 ‘자발적’ 고립이라는 것이 타당한지는 논의가 필요하다.

〈표 5〉 사회적 고립청년 지원 조례의 적용대상의 보편성 분석 결과

구분	연령	거주지	일정기간 이상	사회참여 어려움	사회적·심리적 요인	미취업	제한적 관계망	자발성	한정된 공간
서울	●	●	●	●	●	●	✖	✖	●
대구	●	●	●	●	●	●	●	✖	✖
제주	●	●	●	●	✖	✖	●	✖	●
경기 광주	●	●	●	●	●	●	✖	✖	●
전남 나주	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
서울 성동	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
서울 성북	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
서울 양천	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
강원 원주	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
인천 미추홀	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
인천 부평	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
충북 청주	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
강원 태백	●	●	●	●	●	●	●	●	✖

주 1: 규정 존재 ●, 규정 부재 ✖

주 2: 사회적 고립청년에 대한 정의 시 각 요건들은 ‘~며(and)로 연결됨. 각 요건들이 ‘~거나(or)로 연결되어 있는 자치단체 조례는 서울과 경기 광주 2개임. 본 연구에서는 급여자격이 ‘~며(and)로 연결되는 경우 모든 조건을 충족해야 하는 것으로 해석하였음. ‘~거나(or)는 ‘~며(and)보다 대상자 선정시 적용대상의 보편성이 더 강하다고 해석 가능함

### 3) 급여

급여라는 구성요소에서는 ‘급여종류의 포괄성’이라는 구성내용을 다룬다. 이때 급여종류는 조례에서 지원사업으로 명시되어 있다. 13개 조례의 내용분석 결과, 일자리, 사회참여, 사회성 향상, 심리·정서,

자조·네트워크, 교육, 여가, 응급지원, 의료, 주거, 예방, 사후관리, 가족상담·교육을 급여 항목(총 13개 항목)으로 규정하고 있다. 이 중 일자리는 모든 자치단체 조례에서 동일하게 지원사업으로 규정하고 있다.

급여종류의 포괄성 정도를 보면, 지방자치단체별로 최소 3개에서 최대 6개로 급여항목을 설정하고 있다. 급여종류가 6개로 가장 많아 포괄성이 가장 높은 지역은 서울 성동구, 인천 미추홀구, 인천 부평구, 강원 태백시이다. 급여종류가 5개인 지역은 서울시, 대구시, 제주시, 서울 성북구, 서울 양천구, 강원 원주시이며, 급여종류가 4개인 지역은 전남 나주시이다. 급여종류가 3개로 가장 적어 포괄성이 가장 낮은 지역은 경기 광주시, 충북 청주시이다.

〈표 6〉 사회적 고립청년 지원 조례의 급여종류의 포괄성 분석 결과

구분	일자리	사회 참여	사회성 향상	심리 정서	자조·네트워크	교육	여가	응급 지원	의료	주거	예방	사후 관리	가족 상담·교육	급여 개수
서울	●	●	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	5
대구	●	●	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	5
제주	●	✕	✕	✕	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	●	5
경기 광주	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	●	✕	✕	✕	✕	✕	3
전남 나주	●	●	✕	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	●	4
서울 성동	●	●	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	●	6
서울 성북	●	●	✕	✕	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	●	●	5
서울 양천	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	●	●	●	✕	✕	✕	5
강원 원주	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	●	●	●	✕	✕	✕	5
인천 미추홀	●	●	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	●	6
인천 부평	●	●	●	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	●	6
충북 청주	●	●	✕	✕	✕	✕	✕	●	✕	✕	✕	✕	✕	3
강원 태백	●	●	✕	●	✕	●	✕	✕	✕	✕	●	✕	●	6

주 1: 규정 존재 ●, 규정 부재 ✕  
 주 2: 모든 '규정 존재'는 강행규정이 아닌 임의규정임

#### 4) 재정부담

재정부담이라는 구성요소에서는 '자치단체장의 재정책임성'이라는 구성내용을 분석한다. 13개 조례의 내용분석 결과, 재정부담에 대한 자치단체장의 책무, 기본계획에서의 재원 마련, 시설에 대한 예산 지원을 자치단체장의 재정책임성 항목으로 규정하고 있다. 이 중 기본계획에서의 재원 마련은 모든 자치단체 조례에서 동일하게 강행규정으로 명시하고 있다.

자치단체장의 재정책임성을 보면, 지방자치단체 간 일정한 차이가 있다. 재정부담에 대한 자치단체

장의 책임성이 가장 높은 지역은 서울시로서 단체장의 책무로 예산확보를 강행규정으로 명시하고 있고, “시장은 청년 지원 관련 기관 등을 고립청년 지원시설 등으로 지정하여 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다”고 규정함으로써 시설에 대한 예산 지원도 임의규정으로 명시하고 있다. 반면 태백시는 단체장의 책무로써 예산확보를 임의규정으로조차 명시하지 않고 있고, 시설지원에 대한 예산 활용 규정도 부재하다.

〈표 7〉 사회적 고립청년 지원 조례의 자치단체장의 재정책임성 분석 결과

구분	단체장 책무	기본계획	시설지원
서울	●	●	▲
대구	▲	●	▲
제주	▲	●	✖
경기 광주	▲	●	✖
전남 나주	▲	●	✖
서울 성동	▲	●	✖
서울 성북	▲	●	✖
서울 양천	▲	●	✖
강원 원주	▲	●	✖
인천 미추홀	▲	●	✖
인천 부평	▲	●	✖
충북 청주	▲	●	✖
강원 태백	✖	●	✖

주 : 강행규정 ●, 임의규정 ▲, 규정 부재 ✖

## 2. 규범적 실효성

### 1) 전달체계

전달체계라는 구성요소에서는 ‘전달체계의 책임성 및 통합성’이라는 구성내용을 분석한다. 13개 조례의 내용분석 결과, 단체장의 책무로서 전달체계, 조직, 지역연계망, 고립청년 발굴을 위한 공공주체 선정 및 네트워크 구축, 사업 심의를 위한 위원회, 고립청년 지원시설의 설치·운영, 중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 기관 및 그 밖의 단체 등과의 협력을 전달체계의 책임성 및 통합성 항목으로 규정하고 있다.

전달체계의 책임성 및 통합성 정도를 보면, 지방자치단체 간 일정한 차이가 있다. 서울시의 전달체계의 책임성 및 통합성 정도가 가장 강하다고 할 수 있는데, 전달체계 구축 및 조직 운영에 대한 단체장의

책무(강행규정)를 명시하고, 고립청년 발굴을 위한 공공주체 선정(강행규정) 및 발굴 네트워크 구축을 규정하며(임의규정), 고립청년 지원시설의 설치·운영을 위탁할 수 있으며(임의규정), 중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 기관 및 그 밖의 단체 등과의 협력(강행규정)을 규정하고 있다. 반면 서울 양천구와 강원 원주시의 전달체계의 책임성 및 통합성 정도가 가장 약하다고 할 수 있는데, “00장은 사회적 고립청년의 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 관련 기관 및 단체 등과 유기적인 협력체계를 구축할 수 있다”는 협력에 관한 임의규정 이외에는 전달체계 관련 조항이 없다.

〈표 8〉 사회적 고립청년 지원 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성 분석 결과

구분	단체장 책무			발굴		위원회	지원 시설	협력
	전달 체계	조직	지역 연계망	공공 주체	네트 워크			
서울	●	●	✕	●	▲	✕	▲	●
대구	✕	✕	●	●	▲	▲	▲	●
제주	✕	✕	●	✕	✕	▲	✕	▲
경기 광주	✕	✕	●	✕	▲	▲	✕	▲
전남 나주	✕	✕	●	✕	✕	✕	✕	▲
서울 성동	✕	✕	✕	●	▲	✕	✕	▲
서울 성북	✕	✕	✕	✕	▲	✕	✕	▲
서울 양천	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	▲
강원 원주	✕	✕	✕	✕	✕	✕	✕	▲
인천 미추홀	✕	✕	✕	●	▲	▲	✕	▲
인천 부평	✕	✕	✕	●	▲	▲	✕	▲
충북 청주	✕	✕	●	✕	✕	▲	✕	▲
강원 태백	✕	✕	✕	✕	✕	▲	✕	▲

주: 강행규정 ●, 임의규정 ▲, 규정 부재 ✕

## 2) 인력

인력이라는 구성요소에서는 ‘인력의 전문성’이라는 구성내용을 분석한다. 13개 조례의 내용분석 결과, 단체장의 책무로서 인력에 대한 규정, 기본계획에서의 전문인력의 양성 규정, 민간전문가의 활용을 인력의 전문성 항목으로 규정하고 있다.

전문인력 규정 정도를 보면, 지방자치단체 간 일정한 차이가 있다. 서울시의 인력의 전문성이 가장 강하다고 할 수 있는데, 사업 수행을 위한 인력 확보에 대한 단체장의 책무를 명시하고(강행규정), 기본계획에서 전문인력의 양성을 규정하며(강행규정), 관계전문가·법인·단체 등 민간전문가로부터의 자문과 업무협약의 체결을 규정하고(임의규정) 있다. 반면 경기 광주시, 서울 양천구, 강원 원주시, 강



원 태백시의 인력의 전문성이 가장 약하다고 할 수 있는데, 인력의 전문성 관련 항목이 부재하다.

〈표 9〉 사회적 고립청년 지원 조례의 인력의 전문성 분석 결과

구분	단체장 책무	기본계획	민간전문가
서울	●	●	▲
대구	✖	●	▲
제주	✖	●	✖
경기 광주	✖	✖	✖
전남 나주	✖	●	▲
서울 성동	✖	●	▲
서울 성북	✖	✖	▲
서울 양천	✖	✖	✖
강원 원주	✖	✖	✖
인천 미추홀	✖	●	▲
인천 부평	✖	●	▲
충북 청주	✖	●	✖
강원 태백	✖	✖	✖

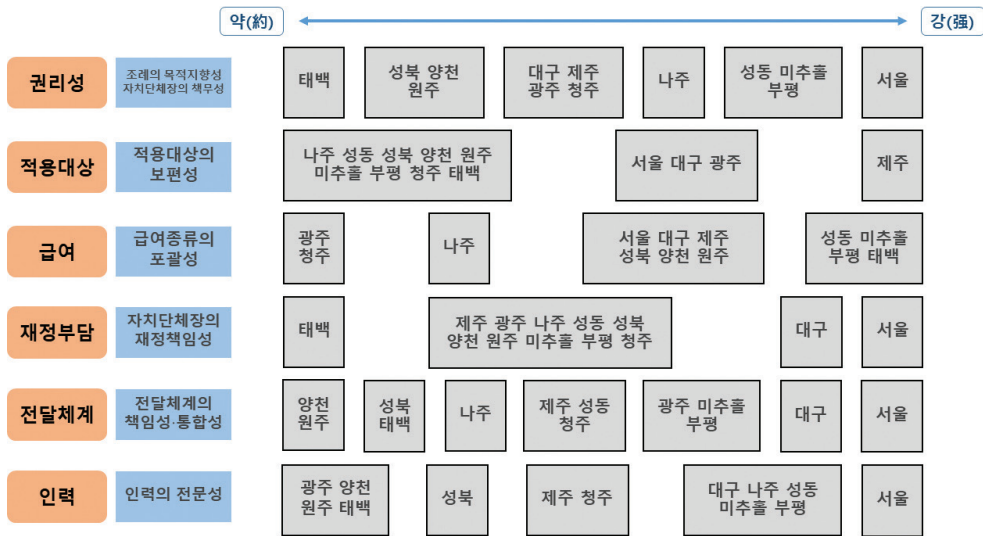
주: 강행규정 ●, 임의규정 ▲, 규정 부재 ✖

## V. 결론 및 논의

본 연구의 목적은 지방자치단체 조례 비교 분석을 통해 사회적 고립청년을 위한 조례 개정 방안을 도출하기 위함이었다. 이를 위해 국가법령정보센터의 자치법규시스템 자료를 활용하여 전국 13개 자치단체의 ‘사회적 고립청년 지원에 관한 조례’를 비교 분석하였다. 조례 비교를 위한 분석틀로서, 규범적 타당성 체계에 해당하는 권리성(조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성), 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성, 자치단체장의 재정책임성과 규범적 실효성 체계에 해당하는 전달체계의 책임성 및 통합성, 인력의 전문성을 활용하였다.

사회적 고립청년 지원 조례의 비교 분석 결과를 종합하면 다음의 그림과 같다. 사회복지조례의 내용적 체계 ‘정도’를 약(弱)함과 강(強)함으로 각 지방자치단체를 일차원으로 도식화하였다. 그림을 통해 확인할 수 있듯이, 전반적으로 서울시 조례가 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계에 가장 부합하였다. 따라서 각 지방자치단체에서는 서울시의 조례를 자치단체의 실정에 맞게 벤치마킹할 필요가 있다.

각 지방자치단체에서는 해당 조례의 규범적 구성요소가 약하다면, 해당 요소가 강한 유사 규모 자치단체의 조례를 검토 및 수용할 수 있을 것이다. 다만 각 자치단체별 규모, 재정자립도, 재정자주도 등으로 인해 타 지역의 조례에 대한 무조건적인 수용은 어려울 것이다. 나아가 청년기에 경험하는 고립 원인 및 고립 유형을 고려한 지원서비스 차별성도 염두에 두어야 할 것인데(김재희·박은규, 2016: 257), 이때 각 지역별 사회적 고립청년의 특성이 다를 수 있음을 고려해야 할 것이다.



〈그림 1〉 사회적 고립청년 지원 조례의 비교 분석 결과 종합

본 분석결과를 기초로 한 조례 개정 논의가 필요하다. 첫째, 모든 자치단체 조례에서 ‘주민의 권리 규정’이 전무하므로 관련 조항 신설이 요청된다. 본 연구의 분석틀에서 ‘부재’의 사유로 인하여 포함될 수 없었던 구성내용으로서, 권리성 중 ‘개인의 권리 규정’이 있다. 물론 지역주민의 권리에 대한 법적 승인은 곧 ‘자치단체장의 책임 및 의무 규정’이라고 해석할 수도 있으므로, 주민의 권리 규정은 자치단체장의 책무 규정으로 대체 가능하다고 반론할 수도 있다. 그러나 ‘사회복지법의 규범적 타당성과 실효성’의 권리성 영역에서 ‘개인의 권리 규정’과 ‘국가의 책임 및 의무 규정’은 구분해서 제시되고 있다(윤찬영, 2010: 246-274). 시민의 권리와 국가의 의무는 상호배타적이어서 구분해야 할 영역이므로, 조례에서 지방자치단체장의 책무성 이외에도 주민의 권리가 명시될 필요가 있다.

둘째, 각 지방자치단체는 사회적 고립청년 지원 조례의 임의규정 조항을 강행규정 조항으로 변경할 필요가 있다. 본 연구는 각 지방자치단체별로 조례의 강행규정과 임의규정의 차이를 비교하였다. 예컨

대, 모범사례로서의 서울시 조례가 강행규정인 반면, 타 자치단체 조례가 임의규정인 경우, 왜 임의규정으로 제정하여 자치단체장의 책임을 약화시켰는지 돌아볼 필요가 있다. 특히 자치단체장의 책무성, 재정책임성, 전달체계의 책임성 및 통합성, 인력의 전문성 규정에서의 임의규정을 강행규정으로 변경한다면, 사업의 실행력을 보다 강하게 담보할 수 있을 것이다. 나아가 이미 시행하고 있는 자치단체장의 역할 또는 자치단체의 복지행정임에도 불구하고 조례에서는 여전히 임의규정일 경우를 파악하여 강행규정으로 변경한다면, 자치단체장의 책무가 보다 명확해질 수 있고 주민의 권리성도 강화될 수 있다.

셋째, 자치단체장의 책무, 기본계획의 수립 항목, 지원사업의 종류가 포괄적이지 못한 경우, 왜 제한적으로 접근하고 있는지에 대해 돌아볼 필요가 있다. “지원조례가 구체적이고 명확하게 규정되어 있을수록 서비스 제공에 있어서 질적인 차이가 있으므로”(민기채, 2021: 359), 세부 조항의 구체성 및 명확성을 확보함으로써 포괄성을 제고할 수 있다. 특히 포괄적으로 규정할수록 조례의 목표와 목적 달성 수준이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 자치단체장의 책무, 기본계획의 수립 항목, 지원사업의 종류에서의 포괄적 규정은 고립청년의 사회 참여 및 진입 기회 보장 수준(목표)을 높여, 궁극적으로 삶의 질 향상(목적)을 꾀할 수 있다. 나아가, 제주시의 ‘여가(문화·예술·여가·체육활동) 지원’ 사업, 태백시의 ‘발생 예방 지원’ 사업, 서울 성북구의 ‘지원 종료 후 사후 관리’ 사업과 같이, 특정 자치단체에서는 독특한 지원사업을 펼치고 있는데, 타 자치단체에서는 해당 사업의 수용을 검토할 수 있다.

넷째, 사회적 고립청년의 정의에서 ‘자발성(청년 스스로 고립)’에 대한 학술적 논의와 법률적 규정의 불일치를 해소할 필요가 있다. 9개 자치단체는 사회적 고립청년에 대한 정의에서 고립청년 ‘스스로’의 단절을 의미하는 ‘자발성’을 그 요건으로 포함하고 있다. 사회적 고립은 자발성과 비자발성으로 구분될 수 있는데, 비자발적 고립은 급여대상이 되지 못하고 자발적 고립만을 급여대상으로 규정하는 것에 의문을 제기할 수 있다. 특히 학술적 측면에서 볼 때, 자발성 여부 중 ‘비자발적 고립’과 심리적 어려움 경험 여부 중 ‘외로움 경험’에 해당하는 ‘비자발적 고립 + 외로움 경험’ 청년을 사회적 고립청년으로 규정하고, 정책적 우선 지원 대상으로 제안했던 기존 연구(김춘남 외, 2018: 50)와도 배치된다. 이에 사회적 고립청년에 대한 정의에서 “청년이 자발적으로 고립을 결정했다”는 ‘스스로’라는 용어를 삭제할 필요가 있다.

본 연구는 한국에서 사회적 고립청년 조례 비교에 관한 초기 연구로 추정된다. 본 연구를 통해 사회적 고립청년의 삶에 대한 사회적 관심이 높아지기를 희망한다. 또한 사회복지조례에 관한 비교 연구가 활성화되기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 김윤민(2023). “고독사 예방에 관한 광역자치단체 조례분석 연구”, 『한국지역사회복지학』, 84: 1-36.
- 김재희·박은규(2016). “청년의 성인초기 발달과업 성취유형이 사회적 고립감에 미치는 영향”, 『한국청소년연구』, 27(3): 257-284.
- 김춘남·박승민·박승희·김서인(2018). 『사회적 고립의 유형분석 및 지원방안』, 경기복지재단.
- 노가빈·이소민·김제희(2021). “청년 은둔형 외톨이의 경험과 발생원인에 대한 분석”, 『한국사회복지학』, 73(2): 57-81.
- 노혜진(2021). “니트상태를 경험한 청년들의 생애사”, 『보건사회연구』, 41(2): 44-63.
- 민기채·김혜원·반소영·사유림·양유라·이호진·조요셉(2021). “다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 다문화가족지원조례 개정 방안: 경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시 비교를 중심으로”, 『보건사회연구』, 41(2): 1-21.
- 박미현(2019). “광역자치단체의 고독사 예방 조례에 대한 연구”, 『글로벌사회복지연구』, 9(1): 85-119.
- 박영도(2015). “노력의무규정의 입법론적 고찰”, 『법제연구』, 49: 203-234.
- 서정희(2009). 『장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준』, 서울대학교 박사학위논문.
- 유민상·신동훈·이민정(2021). 『청년의 사회적 고립 실태 및 지원 방안 연구』, 한국청소년정책연구원.
- 윤찬영(1998). 『사회복지법제론 I·총론』, 나남.
- 윤찬영(2010). 『사회복지법제론』(5판), 나남.
- 임유진·박미현(2018). “기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로”, 『사회복지법제연구』, 9(2): 3-29.
- 조미형·고아라(2022). “사회적 고립 청년은 누구인가?: 고립청년 지원사업 참여 청년을 중심으로”, 『한국사회복지학』, 74(4): 127-152.
- 피엠아이(2022). 『서울시 고립·은둔청년 실태조사 결과 보고서』, 서울특별시.
- 최지현·조미형·이승영(2022). “청년의 사회적 고립 측정 척도 개발”, 『한국사회복지학』, 74(2): 53-78.
- Clair, R., Gordon, M., Kroon, M., & Reilly, C.(2021). “The effects of social isolation on well-being and life satisfaction during pandemic”, *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1): 1-6.
- Machielse, A.(2006). Onkundig en onaangepast. Een theoretisch perspectief op sociaal isolement [Incompetent and non-conformist. A theoretical perspective on social

- isolation]. Utrecht: Jan van Arkel.
- Hawthorne, G.(2006). “Measuring social isolation in older adults: Development and initial validation of the friendship scale”, *Social Indicators Research*, 77: 521–548.
- Voigt, R.(1986). Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument, in Ders.(Hrsg.), *Recht als Instrument der Politik*, Opladen.
- Zavaleta, D., Samuel, K., & Mills, C. T.(2017). Measures of social isolation. *Social Indicators Research*, 131(1), 367–391.

<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&query=%EA%B3%A0%EB%A6%BD%EC%B2%AD%EB%85%84#> 국가법령정보센터.

---

원 고 접 수 일 | 2023년 7월 10일  
심 사 완 료 일 | 2023년 8월 8일  
최종원고채택일 | 2023년 8월 10일

**민기채** [minkichae@ut.ac.kr](mailto:minkichae@ut.ac.kr)

2014년 서울대학교에서 사회복지학박사학위를 받았다. 국민연금연구원 부연구위원으로 근무하였고, 현재 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 통일복지, 복지국가, 사회복지법, 연금 등이다. 주요 저서는 「통일과 사회복지」(공저, 2019, 나남), 「한국의 백세인 20년의 변화」(공저, 2021, 군자) 등이 있으며, 주요 논문은 “Conditions Leading to the Development of the Post-Socialist Welfare States”(2022), “세계기아지수를 활용한 북한의 지역 간 불평등의 변화”(2022), “다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 다문화가족지원조례 개정 방안”(2021) 등이 있다.