

2025. 3.

김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안



김 제 시 의 회



# 김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안

( 대표 발의 : 최승선 의원 )

의 안 번호	2025-27
--------------	---------

발의연월일 : 2025. 3.

발 의 자 : 오승경, 최승선  
문순자, 전수관 의원 (4명)

## 1. 제정이유

- 사회·경제·문화적 원인으로 일정 기간 이상 한정된 장소에서 고립을 자처하며 외부와 단절된 ‘은둔형 외톨이’는 정책 개입이 필요한 신규 복지 사각지대 유형으로 대두되고 있어 ‘은둔형 외톨이’가 건강한 사회구성원으로 성장·복귀할 수 있도록 지원하여 ‘은둔형 외톨이’와 그 가족의 삶의 질 향상에 이바지하고자 함.

## 2. 주요내용

- 가. 조례의 목적 및 정의에 관한 사항 (안 제1조 ~ 안 제2조)
- 나. 시장의 책무에 관한 사항 (안 제3조)
- 다. 지원대상 및 계획 수립, 실태조사에 관한 사항 (안 제4조 ~ 안 제6조)
- 라. 지원사업 및 중복지원 제한에 관한 사항 (안 제7조 ~ 안 제8조)
- 마. 협력체계 구축에 관한 사항 (안 제9조)

바. 비밀준수의 의무에 관한 사항 (안 제10조)

사. 시행규칙에 관한 사항 (안 제11조)

### **3. 참고사항**

가. 규제심사 대상 여부 : 부

나. 예산수반 여부 : 여

다. 성별영향분석평가 대상 여부 : 부

라. 비용추계서 대상 여부 : 여

마. 자치법규 검토(부서의견조회) : 여

바. 중앙관서 사전승인 필요 여부 : 부

### **4. 붙임자료**

가. 조례제정안

나. 비용추계서 미첨부 사유서

다. 관련 법령 발췌서

라. 전북특별자치도 조례 현황

마. 타 시·군 조례

바. 참고 자료

사. 입법예고 결과

아. 부서의견 조회 결과

## 김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안

**제1조(목적)** 이 조례는 은둔형 외톨이 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 은둔형 외톨이가 건강한 사회구성원으로서의 성장을 지원하고, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 “은둔형 외톨이”란 사회·경제·문화적 원인 등으로 인해 집이나 한정된 공간에서 일정 기간 이상 외부와 단절된 상태로 생활하여 정상적 사회활동이 현저히 곤란한 사람을 말한다.

**제3조(시장의 책무)** 김제시장(이하 “시장”이라 한다)은 은둔형 외톨이의 사회적 고립 예방과 원활한 사회활동을 할 수 있도록 관련 기관 협력 및 사회적응 촉진 등 필요한 시책을 발굴하고 추진하도록 노력하여야 한다.

**제4조(지원대상)** 이 조례에 따른 지원 대상은 김제시에 주민등록을 두고 실제 거주하는 은둔형 외톨이와 그 가족을 말한다.

**제5조(지원계획 수립)** ① 시장은 은둔형 외톨이에 대한 체계적 지원을 위하여 김제시 은둔형 외톨이 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 5년마다 수립해야 한다.

② 지원계획에는 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 은둔형 외톨이 지원정책의 기본 정책 및 추진방향
2. 은둔형 외톨이 실태조사 및 발굴 통계의 작성

3. 은둔형 외톨이의 세대별, 원인별 단계적 맞춤 프로그램 지원
4. 사회적응을 위한 상담 등 지원사업의 개발·운영
5. 은둔형 외톨이 고용 및 직업훈련 등 지원
6. 은둔형 외톨이 발굴체계 및 지원 기반 조성을 위한 협력체계 구축
7. 그 밖에 은둔형 외톨이 지원을 위해 필요하다고 인정되는 사항

③ 시장은 필요한 경우 제1항에 따른 지원계획을 「김제시 고독사 예방 및 관리에 관한 조례」 제5조에 따른 예방계획에 포함해 수립할 수 있다.

**제6조(실태조사)** ① 시장은 은둔형 외톨이 지원을 위한 정책 수립을 위해 실태조사를 실시하고, 그 결과를 제5조에 따른 지원계획 수립에 활용할 수 있다.

② 시장은 필요한 경우 제1항에 따른 실태조사는 「김제시 고독사 예방 및 관리에 관한 조례」 제7조에 따른 현황조사와 함께 실시할 수 있다.

**제7조(지원사업)** ① 시장은 은둔형 외톨이와 그 가족의 삶의 질 향상을 위해 다음 각 호의 지원사업을 할 수 있다.

1. 은둔형 외톨이 발굴 조사 및 예방방안
2. 은둔형 외톨이 조기 개입 및 긴급 구조
3. 은둔형 외톨이와 그 가족에 대한 대면·비대면 상담 및 교육
4. 은둔형 외톨이의 사회성 향상 지원사업
5. 은둔형 외톨이의 자립에 필요한 직업훈련 및 정보제공
6. 은둔형 외톨이가 청소년일 경우, 「청소년복지 지원법」 제14조에 따른 특별지원

7. 그 밖에 은둔형 외톨이를 위해 필요하다고 인정하는 지원사업

② 시장은 제1항 각 호의 사업을 수행하는 기관이나 비영리법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

**제8조(중복지원 제한)** 다른 법령 또는 조례에 따라 지원 내용과 유사한 지원을 받고 있는 은둔형 외톨이와 그 가족은 이 조례에 따른 지원을 제한할 수 있다.

**제9조(협력체계 구축)** 시장은 은둔형 외톨이의 발굴, 지원사업의 체계적 추진과 홍보, 자문 및 실태조사 등을 위해 지원사업 관련 전문가, 법인, 기관 및 단체 등과 협력체계를 마련할 수 있다.

**제10조(비밀 준수의 의무)** 이 조례에 따라 은둔형 외톨이 지원업무에 종사하거나 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 정보나 자료를 정당한 사유 없이 다른 사람에게 제공하거나 직무상 목적 외의 용도로 이용해서는 안 되며, 「개인정보 보호법」을 준수해야 한다.

**제11조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

# 비용추계서 미첨부 사유서

## 1. 비용발생요인

### ○ 조례안 관련내용

- 제6조 (지원사업) ① 시장은 은둔형 외톨이와 그 가족의 삶의 질 향상을 위해 다음 각 호의 지원사업을 할 수 있다.  
② 시장은 제1항 각 호의 사업을 수행하는 비영리법인 또는 단체 등에 대해 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

## 2. 미첨부 근거 규정

- 「김제시 조례의 비용추계 등에 관한 조례」 제4조 제1호, 제4조 제2호에 해당

## 3. 미첨부 사유

- 「김제시 조례의 비용추계에 관한 조례」 제4조 제1호에 따라 예상되는 비용이 연평균 1억 원 미만으로 예상됨.
- 「김제시 조례의 비용추계에 관한 조례」 제4조 제2호에 따라 비용발생에 해당하는 예산지원에 관한 사항의 내용은 현재 시점에서 비용을 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당하여 비용추계서 미첨부 사유서를 첨부함.

## 4. 작성자 : 주민복지과 희망복지지원팀 강경립 팀장

**주민복지과장 조미자**



## □ 관련 법령 발췌서

### 「지방자치법」

- 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
- ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

### 「청소년복지 지원법」

- 제14조(위기청소년 특별지원) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원(이하 “특별지원”이라 한다)을 할 수 있다.
- ② 특별지원은 생활지원, 학업지원, 의료지원, 직업훈련지원, 청소년활동지원 등 대통령령으로 정하는 내용에 따라 물품 또는 서비스의 형태로 제공한다. 다만, 위기청소년의 지원에 반드시 필요하다고 인정되는 경우에는 금전의 형태로 제공할 수 있다.
- ③ 특별지원 대상 청소년의 선정 기준, 범위 및 기간과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 「김제시 고독사 예방 및 관리에 관한 조례」

제5조(시행계획의 수립·시행 등) 시장은 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」 제7조제1항에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하여 고독사 예방 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.<

1. 고독사 등 예방정책의 기본 목표 및 방향
2. 고독사 등 예방정책의 추진체계
3. 청년층·중장년층·노인 등 생애주기별 고독사 등 예방대책
4. 고독사위험자의 조기 발견 및 관리체계 구축
5. 고독사 등 예방 교육
6. 고독사 발생현황 등을 포함한 사회적 고립가구 실태조사 및 지원
7. 지역사회와의 관심과 참여 유도 및 민간자원 활용방안
8. 그 밖에 고독사 등 예방을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제7조(현황조사) ① 시장은 고독사위험자를 조기에 발굴하여 고독사 예방 정책의 수립·시행에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 고독사위험자에 대한 현황조사를 실시할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 현황조사를 전문기관 등에 위탁할 수 있다.

□ 전북특별자치도 조례 현황

구분	조례		조례명	제정일
	여	부		
전라북도	○		「전북특별자치도 은둔형 외톨이 지원 조례」	22.11.11
전주시	○		「전주시 은둔형 외톨이 지원 조례」	24.04.15
군산시		○		
익산시		○		
정읍시		○		
남원시		○		
완주군		○		
진안군		○		
무주군		○		
장수군		○		
임실군		○		
순창군		○		
고창군		○		
부안군		○		

※ 광역은 구별, 기타 시군 포함 23년과 24년에 걸쳐 총 61곳 제정.

## □ 타 시 · 군 조례

### 전북특별자치도 은둔형 외톨이 지원 조례

(제정) 2022-11-11 조례 제 5161호

(일부개정) 2023-12-08 조례 제 5399호 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 시행에 따른 명칭 변경을 위한 전라북도 조례 일괄개정조례

제1조(목적) 이 조례는 은둔형 외톨이 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 은둔형 외톨이가 건강한 사회구성원으로서의 성장을 지원하고, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 도민의 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “은둔형 외톨이”란 사회·경제·문화적 원인 등으로 인하여 주택 등의 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 생활하여, 사회 활동이 현저히 곤란한 사람을 말한다.

제3조(도지사의 책무) 전북특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 은둔형 외톨이에 대한 사회적 차별과 편견을 예방하고, 은둔형 외톨이가 자존감 회복 등을 통해 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회 적응 촉진 등 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다. <개정 2023. 12. 8.>

제4조(기본계획 수립) ① 도지사는 은둔형 외톨이에 대한 체계적이고 지속 가능한 지원을 위해 전북특별자치도 은둔형 외톨이 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. <개정 2023. 12. 8.>

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 은둔형 외톨이 지원의 기본정책 및 추진방향
2. 은둔형 외톨이 발굴 유형별 지원 및 프로그램의 개발·운영
3. 은둔형 외톨이에 대한 고용 및 직업훈련 등 지원 기반조성을 위한 협력 체계 및 협력사업 개발·운영
4. 은둔형 외톨이 지원을 위한 재원 조달
5. 그 밖에 도지사가 은둔형 외톨이 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 도지사는 기본계획에 따른 시행계획을 매년 수립·시행하고, 그 결과를 평가하여 다음 해 시행계획에 반영하여야 한다.

제5조(실태조사) ① 도지사는 은둔형 외톨이 지원을 위한 정책 수립을 위하여 실태조사를 5년마다 실시하고, 그 결과를 제4조에 따른 기본계획 수립에 활용할 수 있다. 실태조사는 성별, 연령 등을 종합적으로 고려하여 실시한다.

② 도지사는 제1항에 따른 실태조사를 관련 기관이나 단체 등에 위탁할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제6조(지원 사업 등) ① 도지사는 은둔형 외톨이와 그 가족의 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 은둔형 외톨이의 발견 및 상담
2. 은둔형 외톨이 관련 조사·연구
3. 은둔형 외톨이의 자립을 위한 교육 및 직업훈련
4. 은둔형 외톨이의 문화·예술·체육활동 지원

5. 은둔형 외톨이의 가족 등에 대한 상담 및 교육

6. 그 밖에 은둔형 외톨이와 그 가족의 삶의 질 향상을 위해 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 도지사는 제1항에 따른 지원 사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 경우 사무의 전부 또는 일부를 공공기관, 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

③ 도지사는 제2항에 따라 사무를 위탁하는 경우 해당 사무의 수행에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제7조(지원대상) 이 조례의 지원대상은 전북특별자치도에 주민등록을 두고, 실제 거주하는 은둔형 외톨이를 말한다. <개정 2023. 12. 8.>

제8조(협력체계의 구축) 도지사는 은둔형 외톨이 지원 시책의 원활한 추진을 위하여 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <2023. 12. 8. 조례5399 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」

시행에 따른 명칭 변경을 위한 전라북도 조례 일괄개정조례안>

이 조례는 2024년 1월 18일부터 시행한다.

# 전주시 은둔형 외톨이 지원 조례

( 제정 ) 2024.04.15 조례 제4135호

제1조(목적) 이 조례는 은둔형 외톨이 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 은둔형 외톨이가 건강한 사회구성원으로서의 성장을 지원하고, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “은둔형 외톨이”란 사회·경제·문화적 원인 등으로 인하여 주택 등이 한정된 공간에서 외부와 단절된 상태로 생활하여 일반적인 사회활동이 현저히 곤란한 사람을 말한다.

제3조(시장의 책무) 전주시장(이하 “시장”이라 한다)은 은둔형 외톨이의 사회적 고립 예방과 사회 적응 능력 향상을 위해 필요한 시책을 추진해야 한다.

제4조(지원계획 수립) ① 시장은 은둔형 외톨이에 대한 체계적 지원을 위하여 전주시 은둔형 외톨이 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 은둔형 외톨이 지원정책의 기본 정책 및 추진방향
2. 은둔형 외톨이 실태조사 및 통계의 작성
3. 은둔형 외톨이 발굴 체계 구축
4. 그 밖에 은둔형 외톨이 지원을 위해 필요하다고 인정되는 사항

③ 시장은 필요한 경우 제1항에 따른 지원계획을 「전주시 1인 가구 사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 지원 조례」 제5조에 따른 예방계획에 포함하여 수립할 수 있다.

제5조(실태조사) ① 시장은 은둔형 외톨이 지원을 위한 정책 수립을 위해 실태조사를 5년마다 실시하고, 그 결과를 제4조에 따른 지원계획 수립에 활용할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 관련 기관이나 단체 등에 위탁할 수 있다.

③ 시장은 필요한 경우 제1항에 따른 실태조사 「전주시 1인 가구 사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 지원 조례」 제6조에 따른 실태조사와 함께 실시할 수 있다.

제6조(지원사업) ① 시장은 은둔형 외톨이와 그 가족의 삶의 질 향상을 위해 다음 각 호의 지원사업을 할 수 있다.

1. 은둔형 외톨이의 사회성 향상 지원사업
2. 은둔형 외톨이와 가족에 대한 심리·정서 지원사업
3. 은둔형 외톨이의 사회참여 및 활동 지원사업
4. 은둔형 외톨이의 자조모임 및 네트워크 구축 지원사업
5. 은둔형 외톨이의 자립에 필요한 정보제공사업
6. 그 밖에 은둔형 외톨이를 위해 필요하다고 인정하는 지원사업

② 시장은 제1항 각 호의 사업을 수행하는 비영리법인 또는 단체 등에 대해 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.



제7조(협력체계 구축) 시장은 은둔형 외톨이의 발굴, 지원사업의 체계적 추진과 홍보, 자문 및 실태조사 등을 위해 지원사업 관련 전문가, 법인, 기관 및 단체 등과 협력체계를 마련할 수 있다.

제8조(홍보) 시장은 지원사업에 대한 은둔형 외톨이와 그 가족의 자발적 참여를 독려하기 위해 다양한 홍보 활동을 할 수 있다.

부 칙 <제정 2024.4.15. 조례 제4135호>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 고립은둔형 청년 참고자료

### □ 고립은둔청년 지원 개요

- 정 의 : 사회활동이 적고, 인적 지지체계가 부족한 19~34세 청년
- 전국현황
  - 23년 온라인 실태조사 결과 본인 스스로 문제 인식 및 조사 응답자 약 2.1만명
  - ※ '23년 보건복지부 전국단위 총조사 설문 응답자 : 2.1만명
  - 응답자 중 개인정보 동의 및 공식 도움 요청자 1,903명으로 추정
  - 대상자 응답 표 활용한 고립 은둔 대상자 파악

구분	경제활동	사회관계	외부외출
고위험군	X (미고려)	△ (사회관계자본 부족)	△ (외출 낮음)
고립	X (미고려)	X (사회관계자본 부족·결핍)	△ (외출 낮거나 없음)
은둔	X (미고려)	X (사회관계자본 결핍)	X (외출없음)



- 추진방향
  - 온라인 발굴(자가진단 등)→대상자 맞춤 프로그램 연계

#### 〈대상자 유형 분류〉

유형	특성	지원전략
고립 위험	▶ 관계 형성 및 소통기술 등 부족하지만 취·창업 등 사회진출 노력	고용부 사업* 연계
고립	▶ 관계에 어려움이 높지 않으나 문제해결 및 대처능력 부족 ▶ 취·창업 등 사회진출 노력을 하고 있지만, 사회진입 반복 탈락 경험 ▶ 대인관계 및 사회생활 어려움 ▶ 기본적인 사회활동 및 욕구 관련 활동을 선택적으로 하지만 비자발적	맞춤형 프로그램 참여 (청년미래센터)
은둔	▶ 가족 및 타인과의 소통이 어려움 ▶ 외부 접촉을 최소화하고 특정한 공간에서만 생활	

- 정신건강 대상자 등은 유형별 타 지원 사업으로 연계

예 시	조 치
• 폭력 피해, 자살 시도 등으로 긴급 위기 단계인 경우	→ 건강가정지원센터, 자살예방센터 등
• 정신질환으로 중증 이상의 증상을 보여 병원 진료 우선시 판단	→ 정신의료기관
• 질환으로 행동 제약이 있거나 전염병으로 단체 활동이 어렵다고 판단	→ 대상자 제외
• 기타 전담인력의 판단에 따라 프로그램 참여 등이 어렵다고 판단	→ 대상자 제외

### □ 추후계획

- 조례제정 후 읍면동별 고립 은둔 대상자 명단 파악 ----- 25. 상반기
- 대상자별 맞춤 서비스 연계 ----- 상시
- 고립은둔 대상자 지속적 사후관리 ----- 상시

## □ 입법예고 결과 : 제출된 의견 없음



행동하는 의회, 소통하는 의회, 신뢰받는 의회

### 김 제 시 의 회



수신 내부결재

(경유)

제목 「김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안」 입법예고 결과보고

최승선 의원이 발의한 「김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안」의 입법예고 결과를 아래와 같이 보고합니다.

1. 조 례 안 명 : 김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안
2. 입법예고 기간 : 2025. 2. 24. - 2025. 3. 4.(5일간)
3. 입법예고 방법 : 김제시의회 홈페이지 게재
4. 입법예고 결과 : 제출된 의견 없음. 끝.

지원관 장라울 정책지원팀장 김선미 의회사무국 전담 2025. 3. 5.  
사무국장 최경순

협조자

시행 의회사무국-1221

접수

우 54386 전북특별자치도 김제시 중앙로 40, 40 (서암동) / <http://www.gimje.go.kr>

전화번호 063-540-3075 팩스번호 063-540-2777 / [nekimi321@korea.com](mailto:nekimi321@korea.com) / 대국민 공개

금빛 희망! 꿈을 수확하는 김제

□ **부서의견 조회 결과 : 제출된 의견 없음**



행동하는 의회, 소통하는 의회, 신뢰받는 의회

## 김 제 시 의 회



수신 내부결재  
(경유)

제목 「김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안」 부서 의견조회 결과보고

최승선 의원이 발의한 「김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안」의 부서 의견조회 결과를 아래와 같이 보고합니다.

1. 조례안명 : 김제시 은둔형 외톨이 지원 조례안
2. 의견조회 기간 : 2025. 2. 24. - 2025. 3. 1.(5일간)
3. 의견조회 방법 : 의회사무국-1135호(2025. 2. 24.)로 공문 협의
4. 의견조회 결과 : 제출된 의견 없음. 끝.

지원관	장라윤	정책지원팀장	김선미	의회사무국 인일 2025. 3. 5.
협조자				사무국장 최경순
시행	의회사무국-1223		접수	
우	54386	전북특별자치도 김제시 중앙로 40, 40 (서암동)		/ <a href="http://www.gimje.go.kr">http://www.gimje.go.kr</a>
전화번호	063-540-3075	팩스번호	063-540-2777	/ <a href="mailto:nekimi321@korea.com">nekimi321@korea.com</a> / 대국민 공개
금빛 희망! 꿈을 수확하는 김제				