

노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례 분석 : 서울특별시의 자치구 조례를 중심으로

Analysis of Basic Local Government Ordinance for Supporting Senior Employment
: Focused on the Autonomous Ordinances of Seoul City

김대건
목포대학교 사회복지학과

Dae-Gun Kim(iyap21@naver.com)

요약

본 연구는 노인일자리 지원조례의 형식과 내용을 분석하여 해당 조례가 형식적 타당성과 실효성을 갖고 있는지를 확인하는데 목적이 있다. 이를 위해 서울특별시 내 자치구의 조례 13건을 분석대상으로 선정하여 각 조례의 내용과 구성을 분석하였다. 분석결과 조례의 제정목적과 사업내용 등 주요한 형식구성에는 큰 차이가 발견되지 않았다. 그러나 정책 적용대상 범위와 전달체계 관련 조항 유무에는 각 조례별 차이가 확인되었다. 특히 서비스에 대한 주민의 권리는 모든 조례에서 존재하지 않았으며 노인일자리 제공에 대한 자치단체장의 의무는 그 구체성이 부족하여 개선이 필요하였다. 실효성 측면에서는 전달체계 관련 조항이 없거나 규정의 강행적 성격이 부족하였으며 위원회 구성과 권리구제 관련 조항은 전반적으로 존재하지 않았다. 본 연구에서는 이 같은 분석을 기반으로 조례의 개선·보완 방향을 제안하였다.

■ 중심어 : | 기초자치단체 | 조례 | 노인일자리 | 서울특별시 | 노인빈곤 | 사회참여 |

Abstract

The purpose of this study is to analyze the form and content of the Ordinance on Job Support for the Elderly, and to verify whether the Ordinance has formal validity and effectiveness. For this purpose, the 13 local ordinances of the municipal governments in Seoul were selected for analysis and the contents and composition of each ordinance were analyzed. As a result of the analysis, no major difference was found in the main form of the regulations such as the purpose of enactment of ordinances and contents of business. However, the scope of the policy application and the provision related to the delivery system were confirmed to be different by each regulation. In particular, residents' rights to services did not exist in all ordinances, and the obligation of local governors to provide jobs for the elderly was lacking in specificity and needed improvement. In terms of effectiveness, there are no provisions related to the delivery system or the mandatory nature of the regulations. Based on this analysis, this study proposed the directions of improvement and supplement of the ordinances.

■ keyword : | Basic Local Governments | Ordinances | Elderly Jobs | Seoul | Elderly Poverty | Social Participation |

I. 서론

노인빈곤은 우리나라에서 시급히 해결해야 할 대표적인 사회적 문제이다. 2016년 우리나라 노인의 상대적 빈곤율은 가처분소득 기준 46.7%¹에 달한다. 우리나라 노인빈곤을 설명함에 있어서는 연금체계의 기능미비가 주요한 원인으로 지목되고 있다.

공적연금 체계에서 충분한 소득보장을 제공받지 못하는 노인들이 선택할 수 있는 우선적인 소득확보 방법은 노동시장에 재진입하는 것이다. 이 때문에 우리나라에서 65세 이상 노인의 노동시장 참여는 OECD 국가들 중에서도 최상위권인 31.5%^[1]에 달한다. 그러나 보건복지부^[2]에 따르면 노동시장 내 노인 중 48.6%는 비임금근로자이다. 즉 노동시장 내에 잔류하고 있는 노인 중 절반정도는 노동을 유지하더라도 추가적인 소득의 확보가 어렵다는 것이다.

또한 노인의 노동시장 재진입은 노인의 소득에 대한 실제적 수요에도 불구하고 정규 노동시장으로의 편입으로 이어지지 못한다. 통계청^[3]의 경제활동인구조사에 따르면 우리나라 전체 인구 중 비정규직 비율은 약 33.0%인 반면 60세 이상 인구집단의 비정규직 비율은 약 67.9%에 달해 전체인구 대비 2배를 넘어선다. 정리하면 노인은 공적 노후소득보장체계의 미비에 따른 소득의 필요에 따라 노동을 선택하게 됨에도 불구하고 추가적으로 확보하는 소득은 없거나 매우 낮은 수준이며 이에 따라 노인이 노동을 유지하더라도 빈곤에서 탈출하기 어려운 현실이 유지되는 것이다.

노인에게 주어지는 이 같은 배제적 노동환경을 고려하면 국가와 지방자치단체를 통해 제공되는 노인일자리는 그 의미가 크다고 할 수 있다. 노인일자리는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 의미하며 어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리와 사회활동의 형태로 제공된다^[2].

노인일자리는 제도가 도입된 2004년 이후부터 현재까지 그 규모를 꾸준히 확대하면서 노인에 대해 추가적인 소득을 제공하는 공적체계로서 그 역할을 지속하고

있다. 그러나 동시에 사업 참여 노인에게 지급되는 보수가 빈곤탈출 또는 소득보전이라는 노인의 욕구에 충분히 영향을 미치지 못하는 낮은 수준으로 제공되며 참여기간 또한 한정되어 노동시장 배제와 저임금 사이에서의 선택이 강요되는 우리나라 노인의 현실을 개선하지 못하고 있다는 점에서 한계가 분명하다.

노인일자리사업의 규모가 지속적으로 확대되면서 2009년 이후 최근까지 각 자치단체별로 노인일자리를 창출·지원하기 위한 지방조례가 제정되어 왔다². 그러나 해당 조례의 내용 및 구성에 대해 체계적으로 검토한 연구결과는 아직 존재하지 않는다. 특히 현 시점에서 존재하는 조례의 내용과 구조 등은 이후의 조례 제정사항에 결정적인 영향을 미칠 것이 분명함을 고려하면 노인일자리사업 지원조례에 대해 체계적으로 분석하는 학술적 노력이 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 노인일자리사업 관련 조례를 대상으로 그 구성과 내용이 지방조례가 표방하는 목적을 달성하기 위해 필요한 요소들을 포함하고 있는지를 확인하고자 한다. 본 연구를 통해 도출되는 결과는 추후 효율적인 노인일자리 지원을 위한 자치단체의 조례 제·개정 방향 설정에 중요한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 노인과 노동시장

UN의 고령화 국제 행동계획과 저출산·고령사회기본법 제11조, 노인복지법 제23조 등에서는 노인에 대해 적절한 일자리를 제공해야 함을 명시하고 있는데³ 이는 노인이 가진 노동에 대한 욕구에 대하여 공적 체계가 적절히 대응해야 할 의무를 가지고 있음을 의미한다. 이에 따르면 노인은 자신의 자유의사에 따라 노동을 선택할 수 있으며 강제에 따라 노동하지 않는다. 그리고 이 같은 선택적 노동환경은 국가와 지방자치단체가 제

1 2017년 빈곤통계연보에 따르면 동일시기에 우리나라 전 인구에 대한 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 10.9%로 낮지 않지만 노인빈곤은 전 인구 대비 약 4.3배 더 높다.

2 광역자치단체의 경우 부산광역시(2009년 9월 16일), 기초자치단체는 부산광역시 북구(2009년 2월 13일)가 최초로 자치조례를 제정하였다.

3 노인복지법과 저출산·고령사회기본법은 각각 '노인의 일자리와 사회 참여를 지원하는 전담기관의 설치'와 '노동의사와 능력이 있는 고령자에 대한 일할 수 있는 환경 조성의 책임' 등에 대해 규정하고 있다.

공해야 할 의무이다.

그러나 우리나라에서 노인의 노동은 권리 또는 선택으로서의 의미를 갖는다고 결론짓기 힘들다. 이것은 몇 가지 원인을 갖는다.

먼저 충분히 기능하지 못하는 노후 소득보장체계의 영향이다. 퇴직 후 충분한 소득을 제공하지 못하는 우리나라 사회보장체계 특성은 노인이 소득욕구를 스스로 해결하도록 유도하며 이는 현실적으로 노인의 노동을 강요하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 반면 노동시장은 노인인력에 대해 극히 배제적인 특성을 갖는다. 이것은 노동시장의 규모는 고정적이며 노인인력의 노동시장 유입은 여타세대의 실업을 유발한다고 보는 노동총량설에 영향 받은바 크다. 이에 따라 노인의 노동은 사회적 반감의 원인으로 역할한다[4]. 즉 노인에게 노동은 선택으로서의 의미를 갖지 못하며 생계를 위해 강제되는 성격이 매우 강함에도 불구하고 노동시장 내에서 노동자로서의 지위가 주어지지 않으며 사회적으로는 부정적인 이미지를 갖게 되는 이중배제적 환경 하에 있다 할 수 있는 것이다.

이 같은 상황을 국가의 측면에서 보자면 노인이 가진 노동과 노후 소득에 대한 권리를 충분히 보장해야 할 국가가 적절한 일자리와 노동기회, 의미 있는 수준의 노후소득보장체계를 제공하지 않음에 따라 실질적으로 노인에 대해 노동을 강제함과 동시에 일자리와 관련한 세대갈등의 주범이라는 낙인을 부여하는 상황이라 할 수 있다.

불충분한 노후 소득보장체계와 고령인력에 대해 적대적인 노동시장의 이중배제는 노인을 저임금, 고위험의 비정규 노동시장으로 유도하는 역할을 하고 있다. 이와 함께 고령인력의 활용가능성을 잔여적 영역의 사회적 역할 수행에 한정하는 우리 사회의 특성이 결합되면서 노인 노동의 외부화는 가속화되고 있다.

2. 노인일자리

노인의 노동에 대해 극히 배제적인 우리나라의 노동

시장 환경은 노인일자리사업의 정책적 가치를 강화하는 배경이라 할 수 있다. 노인일자리사업은 ‘어르신이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원’하는 사업을 의미하는데[2] 노동에 대한 욕구를 가진 노인세대에 대해 적절한 일자리를 제공함으로써 노인이 소득과 함께 사회적 역할을 수행할 수 있도록 한다는 측면에서 노인 개인차원에서만이 아니라 사회적 차원에서도 그 의미가 크다[5].

노인일자리사업은 노무현정권 공약사업으로 시작되어 2004년부터 현재까지 그 규모를 꾸준히 확대하여 왔다.⁵ 주무부처인 보건복지부 뿐만 아니라 노인인력개발원 등 중앙기관, 지방자치단체, 복지관 등의 사업수행기관이 사업의 시행에 관여하고 있다.

일반적으로 노인일자리사업은 노인에 대한 일자리 제공을 목적으로 하는 모든 사업을 포함할 수 있으나 우리나라에서는 보건복지부에서 시행하는 ‘노인일자리 및 사회활동 지원 사업’으로 이해되는 경향이 강하다. 이것은 보건복지부 사업이 노인일자리정책에서 차지하는 비율이 절대적이며 상대적으로 여타 정부부처나 자치단체 수준의 노인일자리정책은 그 규모가 작기 때문이다. 특히 기초자치단체에서 자체적인 노인일자리사업은 규모가 매우 작거나 없는 경우가 많다. 노인일자리사업이라는 명칭이 특정 사업으로 고유명사화되는 경향은 노인의 경제생활에서 해당 사업의 영향이 적지 않음을 나타내는 것으로 이해된다.

노인일자리사업이 수준과 내용면에서 많은 개선을 필요로 한다고 할 수 있음에도 불구하고 노인일자리사업이 갖는 가치는 여전히 크다고 할 수 있는데 이것은 심각한 수준의 노인빈곤에 대응하는 추가적 소득으로서의 의미가 노인들에게 작지 않기 때문이다. 이에 따라 노인일자리사업 참여노인들의 89.7%가 사업참여의 지속을 희망하는 등 일자리 만족도 수준이 매우 높은 것으로 확인된다[6].

4 통계청[3]의 경제활동인구조사에 따르면 우리나라 전체 인구 중 비정규직 비율은 약 33.0%이다. 반면 60세 이상 인구집단의 비정규직 비율은 약 67.9%에 달해 전체인구 대비 2배를 넘어선다.

5 2004년에 약 3.5만 개의 노인일 자리를 제공한 것을 시작으로 2017년에는 약 43.7만 개의 노인 일 자리를 창출하여 초기 대비 약 12.5배의 양적 성장을 이루어 내었다. 정부는 노인일자리 제공규모를 지속적으로 확대하여 2022년에는 80만 개 이상의 일 자리를 제공할 계획이다[2].

3. 노인일자리 지원조례

노인일자리 지원조례는 지방자치단체에서 노인일자리사업을 수행하고 지원하기 위해 제정한 지방법규이다. 조례란 지방자치단체의 권한에 속하는 사무에 대한 규범으로 지방의회의 의결을 거쳐 제정된다. 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제22조에 따르면 각 지방자치단체는 법령의 범위에서 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다[7].

윤찬영[8]은 조례의 기능을 네 가지로 나누어 제시하였다. 첫째, 규범의 창조이다. 법규정이 불완전하여 주민의 생활에 영향을 미칠 경우 조례의 제정을 통해 성숙한 행위규범으로 만들 수 있다. 둘째, 법률 제정을 유도한다. 조례는 지역주민의 요구에 따라 제정되며 인근 지방자치단체로 확산되어 전국적 입법으로 발전될 수 있다. 셋째, 법률에 대한 보완이다. 법률이 가진 추상성은 조례를 통해 구체성을 갖게 되며 현실적인 적용이 가능해진다. 넷째, 법과 현실 간의 차이를 완화한다. 법이 현실세계에서 적용되는 생활규범과 다를 때 조례는 이 차이를 최소화하여 법에 유연성을 부여한다.

현재까지 제정된 노인일자리 관련 조례는 모두 각 지방자치단체 차원의 노인일자리를 창출하고 지원하는 사업체제와 수행기관 사항을 규정한다는 면에서 동일하다. 또한 각 조례의 구성과 내용 면에서 자치단체별로 차이가 있음에도 불구하고 규정된 사항에서 높은 수준의 유사성이 발견된다. 다만 그 내용과 구성의 타당성에 대해서는 논의된 결과를 찾기 어렵다. 이 때문에 해당 조례의 구성사항에 대한 체계적인 학술적 접근이 필요하다.

III. 연구방법

1. 분석자료

본 연구의 분석자료는 노인일자리와 관련된 자치조례이다. 이를 위해 본 연구에서는 자치법규정보시스템(ELIS: Enhanced Local Laws and Regulations Information System)을 통해 제공되는 노인일자리 관련 조례를 검색하였다. 현재까지 제정된 자치조례는 광

역자치단체 17곳 중 14건(82.4%), 기초자치단체 226곳 중 90건(폐지 2건 포함, 39.8%) 등 총 104건으로 확인된다. 그러나 해당 조례 전수를 분석하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 이에 따라 본 연구에서는 분석대상 조례의 범위를 서울특별시 내 자치구의 노인일자리 관련 조례 13건으로 한정하였다. 이것은 서울특별시의 법정책이 여타 지방자치단체의 정책수립에 중요한 참고, 모방의 대상이 되는 경향을 갖기 때문이다. 더불어 자치조례는 지방자치단체의 특수한 환경, 즉 지역의 물리적·공간적 조건을 고려하여 특화된 서비스를 제공하도록 설계된다는 점에서 그 의미가 큰데[9] 이 경우 분석범위가 매우 크거나 작을 경우 지역특성에 따른 대응을 확인하는데 어려움이 있을 수 있다. 이에 따라 분석범위를 서울특별시로 한정하는 것이 연구의 효율성을 확보하는데 적절한 조치로 판단하였다.

분석의 대상이 되는 조례의 기본적인 사항은 아래 표와 같다.

표 1. 분석대상 자치법규

기초단체	자치법규명	조문수	제정년월일
강동구	서울특별시 강동구 노인일자리창출 및 지원 조례	15	2009.12.16
강서구	서울특별시 강서구 노인일자리 창출 및 지원 조례	9	2017.11.08
광진구	서울특별시 광진구 노인일자리 창출 지원 조례	11	2012.05.15
동대문구	서울특별시 동대문구 노인일자리 창출 및 지원에 관한 조례	11	2017.02.23
동작구	서울특별시 동작구 노인일자리 창출 및 지원 조례	9	2015.08.06
서초구	서울특별시 서초구 노인일자리 창출 및 지원 조례	7	2012.07.27
성동구	서울특별시 성동구 노인일자리 창출 및 지원 조례	11	2018.01.08
성북구	서울특별시 성북구 노인일자리 창출 지원 조례	9	2015.02.27
양천구	서울특별시 양천구 노인일자리 창출 지원 조례	8	2011.02.25
영등포구	서울특별시 영등포구 노인일자리 창출 지원 조례	8	2013.05.16
종로구	서울특별시 종로구 노인일자리 창출 지원 조례	11	2014.04.25
중구	서울특별시 중구 노인일자리 창출 지원 조례	8	2013.07.19
중랑구	서울특별시 중랑구 노인일자리 창출 지원 조례	11	2015.12.31

2. 분석방법

본 연구는 노인일자리의 창출과 지원을 목적으로 하는 자치법규의 내용을 평가하는 연구이다. 이를 위해 본 연구에서는 조례에 포함된 각 조항을 세부적으로 비교 검토하였으며 구체적으로 내용분석(content analysis)의 기술적 연구방법(descriptive study)을 활용하였다. 내용분석은 선행연구 또는 문헌에서 개발된 분석틀을

활용하여 분석대상 자료의 내용을 분석하는 연구방법이다[10].

내용분석을 위한 분석틀로 윤찬영[11]이 제시한 입법 평가기준을 채택하였다. 그는 입법평가기준을 제시하면서 사회복지법이 실질적 효력을 확보하기 위해 필요한 구체적 조건으로 규범적 타당성과 실효성을 확보할 수 있는 내용이 포함되어야 한다고 한 바 있다.

여기에서 규범적 타당성은 법체계가 국가의 의무와 국민의 권리를 제시함으로써 사회복지제도가 갖는 본질을 반영할 수 있어야 함을 의미한다. 규범적 타당성의 구체적인 내용은 권리성, 대상자의 자격과 범위, 급여수급 기준, 급여종류와 수준, 재정부담 등이 포함되며 법 제정목적, 개인권리와 국가책임, 대상자의 자격과 범위, 급여의 내용, 재정부담 원칙 등이 제시되었는지의 여부에 따라 평가된다. 이에 따라 본 연구에서는 이같은 요소가 존재하는지의 여부와 내용 특성을 확인하여 보고하였다. 이와 함께 지방조례가 지역의 사회적 욕구에 반응하는 법적 결과라는 점을 고려하여 사업내용이 지역특성을 반영하고 있는지를 확인하였다.

법 실효성은 법의 제정 목적 달성을 위한 법적 장치를 의미한다. 구체적으로 객관적 실효성 체계, 그리고 내용적 실효성 체계로 구분되는데 이중 객관적 실효성 체계는 법의 효력을 발생시키기 위한 구체적인 방법으로서 시행령과 시행규칙이 존재하는지의 여부를 의미한다. 이와 관련하여 자치법규에서 규칙은 조례의 실효적 수행을 위해 제정된다기보다는 사무집행을 위해 규정된 내부기준에 가까워 법규성이 있다고 보기 어렵다[12]. 이 때문에 본연구의 목적인 노인일자리 조례의 내용분석에 포함하기에 무리가 있다고 판단되어 본 연구에서는 객관적 실효성 체계에 대한 평가는 제외하였다.

내용적 실효성은 법규의 현실화를 위한 내용이 포함되어 있는지를 의미한다. 구체적으로는 주체와 관련 조직, 재정조달 방법, 인력, 권리구제, 벌칙 등이 평가기준으로 활용되며 전달체계의 조직과 인력, 재정조달의 구체적인 방법, 권리침해 구제절차, 벌칙 등을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 내용적 실효성의 각 요소 유무를 확인하였다. 다만 재정조달 방법은 규범적 타당성 체계에서 제시되는 재정부담 원칙과 유사성이 있다고 판단

되어 평가에서 제외하였다. 이와 함께 벌칙의 경우에는 다양한 입법평가 관련연구에서 평가기준에 포함되지 못하는 경향이 확인되어 본 연구에서도 제외하였다[7][13][14].

내용적 실효성과 관련하여 윤찬영[11]은 전달체계와 인력의 전문성 평가 기준을 개별적으로 제시하고 있다. 그러나 전문적인 인력에 의해 운영되는 전달체계가 인력과 개별적으로 판단되는 것은 효율적이지 못하다[15]. 이를 고려하여 본 연구에서는 각 전달체계와 인력에 대해 통합적인 평가를 수행하였다.

본 연구에서 활용한 평가요소는 아래 [표 2]에 자세히 제시되어 있다.

본 연구에서는 각 조례의 내용을 비교하기 위해 내용 분석 방법론에서 제시하는 일반적인 절차를 따랐다. 이와 함께 분석 및 부호화 과정에서의 신뢰도 확보를 위해 사회복지정책 전문가 2인과 사회복지 연구자 3인이 참여하는 전문 연구집단에 분석절차 및 내용에 대한 평가·자문을 의뢰하여 그 결과를 연구에 반영하였다.

표 2. 분석의 평가요소[15]

규범적 타당성 체계		실효성 체계	
기준	평가요소	기준	평가요소
권리성	·법 목적 규정 ·주민권리, 국가의무 규정	조직 및 인력	·전달체계의 확보 ·위원회의 구성 ·서비스 제공 인력 확보
대상자의 요건과 범위	·대상범위의 타당성		권리구제
사업 내용	·사업 내용의 포괄성 ·지역 특성의 반영		
재정부담 원칙	·재정 확보의 국가책임 규정		

IV. 분석결과

1. 규범적 타당성 분석

1.1 형식 구성

규범적 타당성이 포함하는 내용은 조례의 제정목적, 국가책임, 개인의 권리, 대상자 요건과 범위, 급여와 서비스의 조건과 내용, 재정부담 사항 등이다. 본 연구에서는 자치단체의 조례가 각 평가요소를 갖추고 있는지

를 확인하였다.

분석의 대상이 되는 기초자치단체의 조례는 대부분의 규범적 타당성 요소를 포함하고 있었다. 다만 각 조례별로 개별 요소에 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

먼저 조례 제정의 목적과 적용의 대상 및 범위는 모든 조례에서 그 내용을 포함하고 있었으며 세부 내용에서 차이는 크지 않았다. 반면 노인일자리 관련 서비스 수급에 대한 주민의 권리를 명시하는 조항은 분석대상이 되는 모든 조례에서 존재하지 않는 것이 확인되었다.

자치단체장의 의무와 관련하여서는 모든 조례에서 노인일자리 개발과 보급에 대한 노력과 노인일자리 창출을 실현하기 위한 구체적인 계획 수립을 강제하고 있는 것이 확인되었다. 또한 지원계획에서는 노인일자리 개발과 보급, 일자리 참여 노인에 대한 교육훈련, 사업 및 참여자에 대한 사후관리, 재정지원 및 홍보, 기타 등 5개 사업내용이 모든 조례에서 동일하게 확인되었다. 추가적으로 계획에 따른 실적의 평가와 이를 위한 자료요청 등에 관련된 조항이 존재하였으며 자치단체별 문구의 차이가 있었으나 그 내용의 실질적 차이는 없다고 할 수 있었다.⁶

표 3. 각 조례의 규범적 타당성 요소 유무

기초 단체	제정 목적	적용 범위	주민 권리	자치단체장의 의무			사업내용					
				노인 일자리 제공	일자리 계획 수립	예산 편성	일자 리 개발 보급	참여 노인 교육 훈련	사후 관리	재정 지원 및 홍보	기타	
강동구	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○
강서구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
광진구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
동대문구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
동작구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
서초구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
성동구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
성북구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
양천구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
영등포구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
종로구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
중구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○
중랑구	○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○

주. ○ 있음, × 없음

6 서울특별시 중구에서는 사업 평가 수행 및 반영과 관련된 조항이 존재하지 않았으나 평가를 위한 자료요청 관련 조항이 명시되어 현실적인 평가 수행은 동일한 법적 근거를 갖는 것으로 판단된다.

예산 편성에 관련한 사항은 내용을 이해함에 있어 유의할 필요가 있으며 이 때문에 강동구 조례의 내용은 의미가 있다고 판단된다. 앞서 언급한 바와 같이 분석의 대상이 되는 모든 자치조례에서 자치단체장의 의무로 일자리계획의 수립이 제시되고 있으며 해당 계획에서 재정지원 및 홍보와 관련된 사항이 규정되어 있음도 모두 동일하게 확인되었다. 그럼에도 불구하고 사업예산의 편성이 갖는 의미가 자치단체장의 실질적 실행의지와 직접적으로 관련되어 있다고 이해할 수 있음을 고려할 때 예산편성을 직접 언급하였는지의 여부는 그 중요성을 과소평가할 수 없다.

1.2 제정 목적

분석대상 조례에서 제시된 제정목적은 각 조례별로 차이가 있으나 그 근본적인 지향은 동일하다고 볼 수 있어 조례 제정목적 상에 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 아래 표에 제시된 바와 같이 조례의 제정목적은 크게 두 가지 유형, 즉 노인일자리 창출·제공과 사회참여 및 근로소득 기회의 제공으로 나뉜다. 이 같은 결과는 노

표 4. 조례의 제정 목적과 관련 개념

기초	제정 목적	주요개념(노인일자리 창출의 의미)
강동구	노인일자리 창출·제공을 통한 안정적 노후생활 보장	노인의 능력과 적성에 맞는 다양한 일자리의 개발 및 보급
강서구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
광진구	노인일자리 마련 및 지원을 통한 안정적 노후생활 보장	
동대문구	노인일자리 마련 및 지원을 통한 안정적 노후생활 보장	
동작구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
서초구	노인일자리 창출·제공을 통한 안정적 노후생활 보장	
성동구	노인일자리 창출·제공을 통한 안정적 노후생활 보장	
성북구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
양천구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
영등포구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
종로구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
중구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	
중랑구	일자리를 통한 노인의 사회참여와 근로소득 기회를 제공하여 안정적 노후생활 보장	

인일자리 창출·제공이 노인의 사회참여나 근로소득 확보의 기회가 될 수 있음을 고려하면 명백하게 구별되는 것이라 하기 힘들다고 할 수 있다.

그렇다면 조례가 목적하는 바가 노인의 일반적인 욕구를 충실히 반영하고 있는가? 분석대상 조례에서 제시하고 있는 목적이 노인이 가진 소득확보와 사회참여의 욕구에 대응하기 위해 일자리 제공을 통한 노인의 사회참여 및 근로소득 기회 제공에 있음은 긍정적이라고 평가할 수 있다. 다만 그 내용에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다. 현실적으로 각 기초자치단체의 노인 일자리에 대한 노력은 보건복지부에서 제공하는 노인 일자리 및 사회활동지원사업을 통해 구체화되며 자치단체의 자체적인 사업은 그 규모가 매우 작거나 없는 경우가 일반적이기 때문이다.

노인일자리 및 사회활동지원사업은 2004년 정책도입 이후 형태와 정책성격을 유지하면서 실시되다가 2015년부터 노인일자리 노동자성을 의도적으로 배제하기 위해 자원봉사로 재정의된 바 있다. 그러나 대부분의 참여대상이 저소득 노인이라는 현실은 참여의 의도가 소득보전에 있으며[16] 따라서 노인일자리가 자원봉사가 아니라 소득활동으로서의 의미를 갖는다고 보는 것이 타당할 것이다[17]. 또한 현실적으로도 노인일자리 참여에 대한 다양한 통제방식은 자원봉사에서 보기 어렵거나 그 영역을 크게 벗어나 유급노동의 성격에 매우 가깝다[18].

이러한 성격에도 불구하고 노인일자리 참여에 따른 보수는 노인의 소득보전에 의미있는 영향을 미치고 있다고 말하기 어렵다. 노인일자리사업 참여노인을 대상으로 한 윤기연 등[16]에 따르면 사업참여에 따른 월평균 소득의 변화는 약 10만원의 증가에 그치는 것으로 확인된다. 또한 사업참여에 따른 소득증가는 전체 참여 노인 중 82.6%였던 상대적 빈곤율을 3.3% 개선하는데 그치는 것으로 확인된다[19].

이같은 평가를 고려하면 노인일자리 조례들이 노인에 대한 사회참여와 소득기회를 충분히 제공하고 있다고 하기 어렵다고 판단된다. 오히려 노인일자리사업을

자원봉사라는 매우 일반적인 성격의 복지정책영역으로 한정함으로써 노인의 노동가치를 상실시키는, 즉 복지가 노동을 대체하는 성격을 갖고 있음에도 불구하고 복지적 효과 즉 소득보전 효과도 충분하지 않아 복지와 노동의 가치 중 어느 하나도 충실히 기능하고 있지 않다고 평가할 수 있을 것이다.

이에 따라 기초자치단체의 노인일자리 지원조례에서는 중앙부처 사업을 수동적으로 운영하는 수준에서 벗어나 자치단체 고유의 자치적 일자리사업의 수행을 유도·장려할 수 있는 조항을 포함할 필요가 매우 크다.

1.3 적용대상 및 범위

분석대상 자치조례에서 주요한 적용 대상집단은 노인이며 그 연령범위는 일정한 차이를 갖는다. 이것은 정책영역에서 노인의 범위를 탄력적으로 적용해온 경향에 영향을 받은 것이라 할 수 있다. 이에 따라 전체 13개 조례 중 노인을 60세부터라고 정의한 경우는 3건(23.1%)이었으며 65세부터 적용하는 경우는 10건(76.9%)으로 확인되었다.

적용연령 기준 간에 나타나는 5년의 차이는 고령자고용촉진법 상의 정년기준(60세), 국민연금법 상의 가입자격 상실 및 급여개시 연령기준(60-65세) 등에 영향과 함께 노인일자리 및 사회활동지원사업의 시장형 사업단 참여자격이 60세를 기준으로 하고 있음에 따른 것으로 이해된다.

표 5. 조례의 적용대상 및 범위

기초 단체	적용 대상 및 범위			
	대상집단	연령범위		역량 및 동기
		하한연령	상한연령	
강동구	노인	만 60세 이상	없음	근로의욕 및 능력
강서구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력
광진구		만 65세 이상		근로의욕, 능력 및 건강
동대문구		만 60세 이상		근로의욕 및 능력
동작구		만 65세 이상		근로의욕, 능력 및 건강
서초구		만 60세 이상		근로의욕 및 능력
성동구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력
성북구		만 65세 이상		근로의욕, 능력 및 건강
양천구		만 65세 이상		근로의욕, 능력 및 건강
영등포구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력
종로구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력
중구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력
중랑구		만 65세 이상		근로의욕 및 능력

7 실제적으로 노인일자리 및 사회활동지원사업 중 78.9%에 해당하는 노인이 참여하는 공익형 사업은 참여자격을 기초연금 수급자로 한정하고 있다.

이 같은 연령기준의 차이는 노인일자리의 제공이 필요한 시점에 대해 자치단체별로 다르게 이해되고 있음을 나타낸 결과로 받아들일 수도 있다. 그러나 현실적으로는 서울 내 자치구별 노동시장 이탈시점 간에 차이가 정책범위에 적용된 것으로 이해하는 것에 무리가 있다 할 것이다. 우리나라에서 정규 노동시장에서의 이탈은 50세 전후에 발생하고 있기 때문이다. 이 때문에 서울시 내 각 자치구 간에 노동시장 이탈 시점의 차이가 있고 지역의 인구밀도나 산업체계의 차이를 고려한다고 하더라도 지역별 특성이 반영되어 나타는 정책범위상의 차이라고 보기에는 어렵다고 판단된다.

이 같은 한계에도 불구하고 만 65세라는 기준은 연금 수급 및 일반적인 노인서비스 수급 가능연령으로서의 의미가 있어 노인을 대상으로 제공되는 노인일자리정책의 적용범위로 적절하다고 할 수 있다. 분석대상 조례에서 확인되는 정책범위의 차이는 공적 서비스 수급 기준에서 지역별 차별이 존재하는 것으로 오해될 수 있다. 이를 고려하여 65세를 노인의 특성을 넓은 수준에서 반영하는 기준연령으로 맞출 필요가 있다고 판단된다.

이와 함께 조례의 목적을 규정한 바에 따르면 주요 적용대상의 기준이 추가될 수 있다. 분석결과에 따르면 조례에 따라 노인의 역량과 동기, 거주지역 조건을 제시하는 경우 자치단체별로 그 내용에 일정한 차이가 있는 것이 확인된다.

먼저 조례의 적용대상이 되는 노인은 연령기준과 함께 근로의욕과 능력을 갖추어야 한다고 규정되어 있는데 이 같은 내용은 모든 분석대상 조례에서 동일하게 나타났다. 역량 및 동기 부분에서 근로의욕과 능력 외에 추가적으로 건강조건을 규정한 경우가 확인되었는데 이는 전체 13건 중 4건으로 30.8%에 해당하는 것으로 확인되었다. 건강에 대한 규정은 기초자치단체의 노인일자리사업이 주로 간단한 물리활동을 수반하여 운영됨을 고려할 때 의미 있는 것이라 할 수 있다. 다만 근로능력에 대한 요구가 건강을 포함한다고 볼 수도 있을 것으로 판단되어 건강에 대한 규정의 유무에 차이가 있음에도 불구하고 조례 운영상의 차이를 발생시키지는 않을 것으로 예상된다.

1.4 자치단체(장)의 의무와 주민의 권리

노인일자리 제공과 관련한 자치단체장의 의무규정은 자치조례별로 차이가 있으나 크게 세 가지의 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 노인일자리 창출 및 제공 노력이다. 이것은 자치단체장에 대해 의무를 강제하지 않는 임의규정⁸의 형태로 대부분의 자치조례에서 해당 내용을 포함하고 있다. 둘째, 일자리 정책의 발굴 및 추진에 대한 의무이다. 이 조항 또한 모든 분석대상 조례에 내용이 포함되어 있으나 강행규정의 형태를 띠고 있다는 점에서 차이를 보인다. 그러나 해당 의무의 수행을 강제하거나 이에 대한 책임을 묻는 것은 현실적으로 불가능하다는 한계도 분명하다. 셋째, 노인일자리 창출을 위한 노력의 자치단체 사업에 대한 적용여부이다. 이 내용은 노인일자리 제공 노력에 대한 규정과 동시에 언급될 수 있으나 자치단체의 자체사업에 적용하여 노인일자리를 제공할 수 있음에 대한 조례 상 언급으로서의 의미가 있다고 판단된다.

법률에 따라 정해진 공적 서비스가 지방자치단체에 위임되면 지방자치단체는 이를 의무적으로 시행해야 한다. 그러나 자치단체의 의무나 주민의 권리가 조례에서 규정되지 않을 경우에는 사회복지의 권리적 성격이 약화되며 조례 시행에 대한 자치단체장의 의지도 약해질 수 있다[7][15].

특히 노인일자리 지원과 관련한 자치단체의 책무를 명확히 규정한 모범은 존재한다고 보기 어렵다. 이 때문에 자치단체가 가진 의무를 조례에 명시할 필요가 더 크다 할 수 있다. 이것은 노인의 소득확보와 사회참여를 사회적 욕구로서 규정하고 이를 실현하기 위한 지방자치단체의 실천에 동기를 부여하기 위해서이다[21].

본 연구에서는 앞서 자치단체장의 책임에 대해 확인한 바 있다. 간단히 다시 소개하면 모든 분석대상 조례

8 법제처[20]의 법령용어해설에 따르면 '강행규정'은 "당사자의 의사하에 불구하고 강제적으로 적용되는 법"인 반면 '임의규정'은 "당사자가 법의 규정과 다른 의사를 가지고 있을 때에는 법의 규정이 적용되지 않고 당사자의 의사에 따르게 되는 법, 즉 당사자의 의사에 의하여 그 적용을 배제할 수 있는 법"이다. 본 연구에서 자치단체장 의무 규정의 성격을 판단함에 있어서는 자치법규가 해당사무를 명백하게 규정하고 있는지의 여부를 판단기준으로 하였다. 즉 '하여야 한다'와 같이 단체장의 의무를 명백히 제시하는 경우는 강행규정으로 이해하였으며 '할 수 있다', 또는 '노력하여야 한다'와 같이 단체장이 해당사무의 수행을 선택할 수 있는 경우는 임의규정으로 이해하였다.

에서 노인일자리 제공과 일자리 계획 수립 관련 조항이 포함되어 있으나 예산편성에 대한 명시는 자치단체별로 차이가 있었으며 특히 주민의 권리에 대한 조항은 모든 조례에서 존재하지 않았다. 본 연구에서는 부가적으로 자치단체의 책임과 의무가 갖는 성격을 확인하여 각 규정이 강행규정인지 임의규정인지를 분석하였다. 이를 통해 자치단체의 노인일자리 지원 책무에 대한 실천의지의 수준을 이해하고자 시도하였다. 다만 명확한 책임소재가 드러나 있지 않고 자치단체가 노력할 책임만을 제시하고 있는 경우 임의규정으로 이해하였다.

분석결과 노인일자리 창출 및 제공 노력에 대한 규정은 모든 분석대상 조례에서 존재하고 있었다. 그러나 이 규정은 자치단체장의 노인일자리 지원에 대한 의무가 강제되지 않는 규정의 형태를 띠고 있었다. 이에 따라 자치단체장은 노인일자리 창출 또는 제공의 면에서 명백한 책임 없이 임의에 따라 지원할 수 있다. 이 같은 결과는 노인일자리 창출에 대한 지원이 자치단체장의 의지 또는 자치단체의 상황에 따라 단기적이며 불안정하게 수행될 가능성이 큼을 의미한다 할 수 있다.

다음으로 일자리 정책의 발굴 및 추진 의무에 대한 규정은 강동구를 제외한 모든 분석대상 조례에서 자치단체장이 수행해야 할 의무로 규정된 강행규정의 형태로 존재하는 것으로 확인되었다. 그러나 해당규정이 강행의 성격을 띠고 있음에도 불구하고 구체적인 정책의 내용이나 규모에 대해 규정되어 있지 않아 현실적으로 자치단체장에 대한 평가나 제재를 가할 수는 없다. 이에 따라 일자리 정책에 대한 자치단체장의 노력은 현실적으로 앞선 노인일자리 창출노력과 동일하게 자치단체의 사정이나 단체장의 의지에 따라 불규칙적으로 수행될 것이 예상된다.

노인일자리와 관련한 자치단체의 또 다른 의무로 자치구가 자체사업을 통해 노인일자리 창출을 직접 시도할 수 있음을 규정한 관련 조항 또한 강동구를 제외한 모든 분석대상 조례(92.3%)에서 존재하였다. 이 내용은 '자치단체가 수행하는 각종 사업 분야'에 적용되며 해당 자치단체의 자체사업에 적용하여 직접적으로 노인일 자리를 제공할 수 있다는 면에서 조례 상 언급의 의미가 있다고 판단된다. 그러나 해당 규정은 대부분 임의규정

의 형태를 띠는 노인일자리 제공 노력에 대한 규정과 동시에 언급되고 있어 자치단체장의 의무를 강제하는 규정이라 볼 수 없다. 이 때문에 자치단체의 자체사업을 통해 노인일 자리를 창출하는 노력 또한 단체장의 임의에 따라 수행여부가 결정될 것으로 보인다.

노인일자리와 관련한 자치단체의 또 다른 중요무로써 지원계획 및 예산의 수립은 자치단체의 재정지원 책임과 관련된 것이다. 재정지원은 조례에 명기된 지원사업의 수행기관을 지원하거나 자치단체에서 지원사업을 직접 수행하기 위해 설립·운영하는 기관을 지원하는 것을 의미한다[15].

분석대상 조례에서 지원계획의 내용은 크게 지원계획 수립, 예산편성, 수행기관 지원 등 세 가지로 구분될 있다. 먼저 조례제정 목적을 달성하기 위한 연례 지원계획 수립을 강제하는 것이다⁹. 이 같은 강행규정은 분석대상이 되는 모든 조례에서 동일하게 존재하는 것으로 확인되었다. 즉 노인일자리 관련 조례가 존재하는 모든 자치구는 노인일자리 지원계획을 매년 수립하여야 한다는 것이다.

지원계획의 또 다른 내용으로 예산의 편성의 강제여부를 확인할 필요가 있다. 예산편성 관련 조항은 자치단체가 의무적으로 수립하여야 하는 노인일자리 지원계획 내에 포함되거나 독립적인 조항으로 구분하여 명시할 수도 있다. 위 두 가지 형태의 예산 관련 조항은 그 내용상 차이가 크지 않음에도 불구하고 강동구의 경우와 같이 자치단체장의 예산 편성 의무를 명기하는 경우 조례의 구속력이 상대적으로 더욱 클 것으로 예상된다. 이는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 자료를 분석한 결과 대부분의 자치조례에서 자치단체장의 예산 관련 의무는 추진계획의 일부, 즉 '재정지원 및 홍보' 항목에 포함되어 있으며 동시에 자치단체장이 지자체의 예산 범위 내에서 지원할 수 있는 임의규정으로 정의되어 있었다. 반면 강동구의 조례에서는 독립조항에서 자치단체장이 노인일자리 창출 계획을 수립할 뿐만 아니라 이에 필요한 예산을 편성하여야 한다고 명시하고 있으므로 규정의 성격 면에서 강제성 부여의 수준이 훨씬 높다고 할 수 있다¹⁰.

9 "추진계획을 매년 수립·시행하여야 한다" 등과 같이 규정된다.

추가적으로 사업 수행기관에 대한 재정지원 사항은 강동구를 포함하여 모든 분석대상 조례에서 관련 규정이 존재하는 것으로 확인되었다. 다만 해당 조항은 모두 입의규정의 형태로 존재하여 자치단체장의 의무로서의 성격이 약한 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 공공복지 서비스 제공에서 발생하는 재정부담에 대해 국가와 지방자치단체가 나타내는 수동적 성격으로 이해할 수 있다고 판단된다. 이와 관련하여 사회복지서비스의 모범이 되는 사회복지사업법 제42조에서는 지역사회에서 제공하는 사회복지서비스에 대해 자치단체가 계획하도록 강제하면서도 그 소요비용에 대해서는 자치단체장의 임의에 따르도록 규정하고 있다. 이에 따라 재정적 여력이 충분하지 않은 대부분의 자치단체에서는 노인일자리 관련 서비스를 제공함에 있어서 재정지원에 대한 의무를 최소화함으로써 재정운용의 자율성을 최대화하려는 것이다.

표 6. 주민의 권리와 자치단체(장)의 의무조항의 성격

기초단체	주민 권리	자치단체(장)의 의무					
		노인일자리 제공			자치단체 사업에 적용	일자리 계획 수립	예산편성 및 지원
		일자리 제공 노력	일자리 정책 발굴 추진	자치단체 사업에 적용			
강동구	×	▽	×	×	▲	▲	
강서구	×	▽	▲	○	▲	▽	
광진구	×	▽	▲	○	▲	▽	
동대문구	×	▽	▲	○	▲	▽	
동작구	×	▽	▲	○	▲	▽	
서초구	×	▽	▲	○	▲	▽	
성동구	×	▽	▲	○	▲	▽	
성북구	×	▽	▲	○	▲	▽	
양천구	×	▽	▲	○	▲	▽	
영등포구	×	▽	▲	○	▲	▽	
종로구	×	▽	▲	○	▲	▽	
중구	×	▽	▲	○	▲	▽	
중랑구	×	▽	▲	○	▲	▽	

주. ▲ 강행규정, ▽ 입의규정

그러나 이 같은 결과는 노인일자리에 대한 자치단체의 지원이 해당 자치단체의 재정적 여력에 따라 크게 달라질 수 있는 환경이 될 수 있다는 점에서 한계가 분명하다. 결국 이 같은 결과는 장기적으로 제도적 개선

10 물론 강동구의 조례 역시 구체적인 예산지원을 규정한 조항에서 자치단체장의 임의 지원 가능성을 언급하고 있음은 추가적으로 고려될 필요가 있다.

이 필요함을 나타내는 것으로 이해된다. 국가서비스체계가 충분히 기능하지 못하는 상황에서 국가가 담당해야 할 역할을 민간에서 대행할 경우 재정적 지원을 제공하는 것이 당연한 것이기 때문이다. 이에 따라 향후 조례개정을 통해 재정지원사항을 명기하여 법의 규범적 정당성을 확보해야 할 필요가 있다.

1.5 지원사업 내용

각 조례에서 규정한 지원사업의 세부적인 내용은 노인일자리 개발 및 보급, 사업 참여노인 교육훈련, 노인일자리 및 참여자 사후관리, 재정지원 및 홍보, 기타 등을 포함한다.¹¹ 이와 같은 내용은 모든 분석대상 조례에서 동일하다.

대부분의 자치단체에서 노인일자리가 보건복지부의 사업을 중심으로 수행됨을 고려하더라도 조례에서 제시하는 구체적인 사업의 범위와 내용이 지역별로 다르지 않다는 것은 본질적으로 바람직하다고하기 어렵다. 사회적 욕구는 단순히 개인의 상황에만 영향 받지 않고 노인이 속한 지역사회와 상호작용하면서 나타나는데 [15] 모든 자치단체에서 동일한 사업내용을 갖게 되면 각 자치단체가 가진 고유의 지역적 특성이 고려되지 않을 수 있기 때문이다. 특히 분석에 포함되는 각 자치구가 모두 서울시 내에 속함에도 불구하고 면적, 인구밀도뿐만 아니라 산업체계, 소득수준 등 인구나사회학적 환경이 크게 다르다는 점을 고려하면 사업의 내용에 있어서도 명백한 차별성을 두어야 할 필요가 충분하다. 물론 각 조례는 사업의 주요한 영역을 규정하였을 뿐 그 구체적인 내용을 제시하지는 않았으며 이 때문에 사업수행의 과정에서 실무자의 재량이나 자율적 판단의 여지가 있을 수 있음이 고려될 필요는 있다. 그럼에도 각 자치단체의 특수성이 조례에 반영되어야 할 필요는 여전히 있다 하겠다.

2. 실효성 분석

실효성은 법을 현실화할 수 있는 제도적 장치의 존재

11 일부 조례에서는 사업을 설명함에 있어 구체적인 문구에 약간의 차이가 확인되었다. 그러나 그 내용에 차이가 없이 동일하다고 판단하였다.

와 기능을 판단하는 기준이다. 실효성이 있을 경우 법이 현실적으로 적용될 수 있다[11]. 본 연구에서는 전달체계, 서비스 제공 전문인력 규정, 권리규제 관련 내용이 각 조례에 포함되어 있는지, 또 포함되어 있다면 그 규정이 어떠한 성격을 갖고 있는지를 분석하여 조례의 실효성 수준을 확인하고자 하였다. 이에 따른 결과는 아래 [표 7]과 같다.

표 7. 각 조례의 실효성 요소 유무

기초단체	전달체계			위원회 구성	권리규제
	사업수행기관 위탁사항	사업수행기관 예산지원	인력		
강동구	×	▽	×	▽	×
강서구	▽	▽	×	×	×
광진구	▽	▽	×	×	×
동대문구	×	▽	×	×	×
동작구	▽	▽	×	×	×
서초구	×	▽	×	×	×
성동구	×	▽	×	×	×
성북구	▽	▽	×	×	×
양천구	×	▽	×	×	×
영등포구	▽	▽	×	×	×
종로구	▽	▽	×	×	×
중구	×	▽	×	×	×
중랑구	×	▽	×	×	×

주. ▲ 강행규정, ▽ 입의규정, × 없음

2.1 전달체계

전달체계는 서비스 공급주체를 의미한다. 조례에서 전달체계에 대한 규정이 명시된다는 것은 서비스 공급주체를 제시함으로써 서비스에 대한 책임성을 강화하고 서비스 주체 간 효율성을 증가시킨다는 점에서 의미가 있다[22]. 전달체계 관련 조항은 노인일자리사업을 수행하는 기관에 대한 위탁 관련 사항, 예산 지원사항과 함께 서비스 제공 전문인력, 노인일자리 관련 정책 전반에 대한 심의·의결·조정·평가 등을 담당하는 위원회의 구성 등이 포함된다.

분석결과 모든 분석대상 조례에서 전달체계 관련 조항이 포함되어 있는 것으로 확인되었다. 다만 그 세부 구성에서는 차이가 있었다. 이에 따르면 분석대상 조례에서는 사업수행기관 또는 전문인력에 대한 구체적 규정 없이 이들을 대상으로 하는 업무 위탁과 예산지원 항목만 입의규정의 형태로 존재하는 것이 일반적이었

다. 이에 따르면 해당 자치단체에서 노인일자리 전달기관운영에 대한 책임은 선택적이다. 즉 노인일자리 관련 서비스를 전문적으로 지원하는 전달기관을 설치하거나 그 운영을 지원하는 것은 자치단체가 가진 상황에 따라 유동성이 발생할 수 있음을 의미한다는 것이다.

이 같은 경향도 노인일자리사업의 구체적인 행위가 지방자치단체의 개별 사업내용에 기반하여 운영되기보다 보건복지부의 지침을 중심으로 수행되는 경향과 함께 기초자치단체의 충분치 않은 재정여력상황에 영향 받은 것으로 보인다. 즉 여실히 드러나는 노인의 일자리에 대한 욕구에도 불구하고 보건복지부의 전달체계 관련 지침을 유지하면서 추가적으로 기초자치단체 수준의 예산지원 가능성만을 언급함으로써 재정운용 상의 여유를 스스로 제약하려 하지 않는 것으로 이해할 수 있다는 것이다. 다만 사업수행기관에 대한 업무위탁 관련 사항은 업무의 위탁 가능여부뿐만 아니라 위탁심사 기준, 위탁기간 등이 포함될 수 있고 해당 내용의 포함 여부는 각 자치조례별로 차이가 있었으나 대부분의 자치단체에서 민간위탁 관련 조례를 준용함으로써 내용 누락에 따른 문제를 방지한 것으로 판단된다.

이와 함께 분석대상 조례에서는 서비스 제공을 담당하는 전문인력에 대한 규정이 존재하지 않았다. 서비스 제공 전문인력에 대해 조례에 규정하는 것이 갖는 의미는 대상자의 서비스 수급 관련 권리와 제도의 실효성을 확보하는데 유리하다는 점에서 중요성이 크다[22]. 그러나 모든 분석대상 조례에서 이에 대한 언급이 없었던 것이다.

이 같은 결과는 공적 서비스로서의 노인일자리 지원이 전문적 기술을 가진 전문인력에 의해 운영되지 않음으로써 그 효과성 확보를 장담할 수 없다는 점에서 문제가 크다고 할 수 있다. 사회복지서비스는 전달인력의 전문성 수준에 따라 급어나 서비스 제공의 효과성 수준이 좌우되기 때문이다[7]. 이에 따라 정책의 목적과 서비스 특성 등을 고려한 전문 자격기준을 규정하여 서비스 제공과정의 정당성과 서비스의 효과성을 확보할 필요가 있다.

노인일자리 지원영역을 담당하는 전문인력으로 고려할 수 있는 전문직은 직업상담사, 평생교육사 그리고

사회복지사 등을 들 수 있다. 이것은 이들 전문직이 노인일자리의 정책목적이며 노인의 주요 욕구인 소득활동과 사회적 역할을 수행함에 있어 전문적 지원을 제공할 수 있는 전문인력이기 때문이다. 그러나 그 구체적인 역할의 성격을 고려할 필요는 있다.

우선 직업상담사는 노인이 정규 노동시장으로 복귀를 원할 경우 직업교육이나 재취업 등의 서비스를 제공하는데 있어 효율적일 수 있다. 평생교육사는 노인의 사회적 역할 수행을 위한 다양한 교육서비스를 제공하는데 유리하다. 그러나 노인일자리는 정규 노동시장에 포함되지 않으면서도 저소득 노인의 보조적인 소득확보에 대한 목적이 명백하며 동시에 사회적 역할 수행의 의미도 갖고 있다는 점을 고려하면 직업상담사나 평생교육사의 전문기술을 적용하는 것은 두 가지의 정책목적 모두 실현하는데 한계가 있어 보인다. 이에 따라 노인의 사회경제적 환경을 분석하고 욕구에 따른 체계적 서비스 제공을 가능케 하는 전문인력으로서 사회복지사가 효율적일 수 있다고 판단된다.

2.2 위원회 구성

위원회는 공공서비스를 기획하고 전달, 평가하는 전 과정에서 전문적인 인력을 발굴하고 활용하며 사업의 전반에 대해 통찰하는 역할을 수행함으로써 서비스 제공의 모든 과정에서 효율을 극대화한다는 점에 그 의미가 있다. 일반적으로 해당 지방자치단체와 의회의 대표자, 수행기관 담당자, 관련분야 전문가 등이 포함될 수 있다. 특히 지방조례의 경우 지역사회의 특성이 고려된다는 점에서 지역의 고유성에 대한 이해가 충분한 전문인력의 역할이 더욱 중요하다 할 수 있다. 이러한 배경에서 위원회는 지역 내 이해당사자들의 의견을 청취하여 정책과정에 반영할 수 있으며 이를 통해 지역사회 내에서 발생할 수 있는 불필요한 갈등을 줄이고 서비스 제공과정에서의 효율성을 극대화할 수 있다는 점에서 의미가 크다[15].

그러나 분석대상 조례의 내용을 확인한 결과 자치단체 차원의 노인일자리를 계획 수립, 조정하고 평가하는 위원회를 구성하는 조항은 분석대상 13개 조례 중 1개(강동구, 7.7%)에서만 해당 규정이 존재하는 것으로 확

인되었다.

분석결과를 고려하면 각 자치구에서 노인일자리위원회를 조직하고 기능과 역할 한계 등을 규정하는 조항을 조례에 추가하여 서비스 제공에서의 전문성과 적절성을 제고할 필요가 매우 크다고 하겠다. 위원회의 존재가 노인일자리정책에서의 효율성 수준에 명백한 차이를 발생시킬 것으로 기대되기 때문이다.

2.3 권리구제

이와 함께 본 연구에서는 조례에서 권리구제에 관한 조항이 포함되어 있는지를 확인하였다. 권리구제는 국가나 지방자치단체가 서비스를 제공하는 과정에서 대상자가 추상적인 규정, 주무관청의 위법행위, 행정처분 등에 따라 당연한 권리를 침해당할 경우 법원 등에 결정에 대한 시정이나 처분 등을 요구할 수 있는 제도이다[23]. 박정선[24]에 따르면 권리구제는 서비스 대상자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 권리라 할 수 있다.

분석결과 본 연구의 분석대상 조례 중에서는 노인일자리를 관련 전문 인력에 대한 구체적 자격기준 등에 대한 규정, 정책집행 과정에서 발생할 수 있는 권리 침해의 구제 절차 등에 대한 규정이 포함된 경우는 없는 것으로 확인되었다.

노인일자리와 관련된 자치법규에서도 서비스 제공과정에서의 권리 침해에 대응할 수 있는 권리구제 방안을 구체적으로 제시해야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 사회복지사업법에서는 서비스 신청 과정에서의 보호계획을 수립하도록 강제하고 있다. 그럼에도 불구하고 분석대상 조례 전체에서 권리구제 관련 조항이 없다는 것은 그 의미가 크다.

특히 이러한 분석결과는 앞서 규범적 타당성 분석과정에서 언급한 주민의 권리에 대한 분석결과와 궤를 같이 한다고 분석된다. 서비스 수급에 대한 주민의 권리가 규정되지 않을 경우 권리에 대한 침해는 존재할 수 없기 때문이다. 그러나 공공서비스로서의 노인일자리는 노인이 갖는 권리이자 지방자치단체의 책임임을 고려할 경우 서비스 이용자의 권리와 이 권리가 지켜지지 않았을 경우에 대한 대응으로서의 권리구제가 조례 내에 규정되어 함이 당연하다 할 수 있다. 주민권리와 권

리구제에 대한 조항이 시급히 추가될 필요가 있다고 판단된다.

V. 연구요약 및 제언

본 연구는 기초자치단체의 노인일자리 지원조례를 분석하는 연구이다. 각 조례의 내용이 노인의 욕구에 적합한지 그리고 그 구성이 현실적인 법적 효력을 가질 수 있는지를 확인하였다. 이를 위해 윤찬영[11]이 제시한 입법기준을 분석틀로 하여 분석을 수행하였다.

분석결과에 따라 조례의 형식과 내용 면에서 주요하게 나타난 개선의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조례 규범적 타당성 면에서는 각 조례가 제정 목적, 적용범위, 자치단체장의 의무, 지원사업 내용 등을 명시하고 있어 필수적인 형식적 요건 갖추고 있다 할 수 있으나 모든 조례에서 주민의 권리에 대한 조항은 제시하지 않고 있어 개선의 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 조례의 적용범위는 상한 없이 하한연령만 만 60세와 만 65세로 다르게 적용되고 있는데 이 같은 차이는 각 조례가 노인의 은퇴 또는 노동시장 이탈연령을 고려하였거나 자치단체 내의 고유한 특성을 반영한 결과라고 보기 힘들어 정책상의 혼란을 발생시킬 가능성이 있다고 판단된다. 이에 따라 공적연금과 일반적인 노인서비스 개시연령인 만 65세를 기준연령으로 할 필요가 있어 보인다.

셋째, 자치단체장의 주요한 의무가 구체적으로 드러나지 않고 임의규정의 형태를 강하게 띠고 있음이 분석을 통해 드러났는데 본 연구에서는 기초자치단체의 재정운영 상의 자율성 확보를 위한 것으로 이해하였다. 그러나 이러한 특성은 자치단체장의 성향이나 자치단체의 상황에 따라 법집행의 수준이 크게 달라질 수 있다는 점에서 시정이 필요하다고 할 수 있다. 이를 방지하기 위해 자치단체와 자치단체장의 의무를 구체적으로 명시하여 주민의 권리성과 자치단체의 서비스 제공에 대한 의지를 강화할 필요가 있다.

넷째, 각 조례의 제정 목적과 조례가 규정한 지원사업의 내용이 지역별로 거의 동일하며 내용이 구체적이

지 않았다는 점 또한 조례가 갖는 지역특성 반영의 가치를 실현하지 못하고 있다는 점에서 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다. 지방조례가 법적 효용성을 확보하기 위해서는 지역의 특수성을 충분히 반영하여 제정되어야 한다[15]. 지역적 특성은 단순히 소수의 정책집행자에 의해 규정되는 것이 아니라 지역에 대해 다면적인 이해를 가진 지역민과 정책전문가가 충분한 의사소통을 통해 지역 특성을 합의하고 이를 제도 내에 편입하도록 함으로써 반영 가능하다. 이를 위해 지역사회보장협의체와 같이 현재 기능을 유지하고 있는 민관 협력체계를 적극적으로 이용함으로써 지역에 대한 이해를 정책영역에 반영하는 노력을 지속할 필요가 있다.

다섯째, 조례의 실효성 면에서는 대부분의 분석대상 조례가 전달체계와 위원회, 권리구제 면에서 필요한 조항이 누락되어 있음을 확인하였다. 또한 존재하는 조항의 성격이 자치단체의 자율성을 확보하기 위해 임의규정 형태로 규정되어 정책의 안정적 수행에 위험요소로 작용할 수 있음을 확인하였다.

전달체계의 전문성은 서비스의 효율성에 직결되는 요소임을 고려한다면 전달체계와 관련한 구체적인 규정이 필요하다. 특히 서비스 전문인력의 존재는 서비스의 질적인 수준에 직접적으로 영향을 미친다는 점을 고려한다면 구체적인 전문인력 관련사항을 적절히 규정하여 조례에 포함시킬 필요가 매우 크다. 본 연구에서는 해당 서비스를 전문적으로 제공할 전문 직종으로 사회복지사와 직업상담사, 평생교육사 등을 고려하였으며 이중 사회복지사가 적합할 것으로 판단한 바 있다. 다만 전문인력 관련 규정은 전문직 집단 간의 이해관계 문제가 존재할 수 있다. 이에 따라 충분한 논의와 고려를 통해 향후 발생할 수 있는 갈등의 가능성을 최소화할 필요가 있다고 판단된다.

여섯째, 본 연구에선 권리구제에 대한 조항이 존재하지 않음을 보고하면서 이것은 주민의 권리에 대한 규정이 없음에 따른 결과로 이해하였다. 그러나 노인의 일자리에 대한 권리는 국가가 적극적 노력을 통해 이를 해소해야 할 의무와 동일하다. 더불어 국가가 의무를 다하지 못할 경우 노인은 자신의 권리인 일자리를 요구할 수 있어야 한다. 지방자치단체는 조례에서 이 같은

내용을 구체적인 조항을 명시함으로써 노인의 권리실현을 충실히 보장해야 할 필요가 있다. 이를 위한 시급한 개선이 필요하다 하겠다.

기록적인 노인빈곤에 직면해 있는 우리나라에서 노인일자리의 역할은 현실점에서도 그 의미가 크나 앞으로 그 역할이 유지될 필요 또한 크다. 노인일자리에 대한 지원을 목적으로 하는 지방조례는 노인의 욕구인 소득과 사회참여를 해소할 수 있는 현실적인 내용을 포함함으로써 실효적 법체계로서의 위치를 획득할 수 있다.

인구구조와 함께 노동시장 환경이 변화하면서 그 중요성이 지속적으로 강조되고 있는 노인계층은 앞으로도 사회적 생산성 증대와 노인부양부담의 해소를 위한 사회적 역할이 요구될 것이다. 이를 위해 제공되는 노인일자리정책의 성격은 노인의 일자리 참여를 현실적으로 지원함으로써 실효적 법체계로서의 위상을 확보할 필요가 있다. 이와 관련하여 김우주[25]는 노인일자리사업을 평가하면서 사업참여 노인에게 제공되는 급여 수준을 점진적으로 인상해야 하며 동시에 사회참여 욕구를 위해 노인일자리 참여하는 소득상위 노인에 대한 비금전적 보상 제공책을 고려해야 한다고 한 언급은 노인일자리를 통한 소득보전과 사회참여의 욕구에 대한 동시해결에 중요한 함의를 제공한다고 볼 수 있다¹².

기초자치단체의 차원에서 조례에서 주민의 권리와 자치단체의 의무를 적극적으로 규정하고 중앙정부의 사업에 대한 수동적 수행을 벗어나 적극적인 자체사업의 운영을 통해 지역 노인의 경제적 안정을 도모할 필요가 있다.

노인일자리에 대한 필요는 앞으로도 지속 및 확대될 것이 명백하다. 노인의 소득과 사회참여의 욕구를 충분히 이해하면서 노동시장과 사회 내에서 노인계층의 안정성을 확대할 수 있도록 하는 다양한 학술적·정책적 노력이 지속될 필요가 크다.

12 이같은 견해는 박명옥·문계우[26], 이은숙[27]에서 언급한 바와도 일치하는 것이다.

참고 문헌

- [1] <https://stats.oecd.org/>
- [2] 보건복지부, *2018년 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 운영안내* 2018.
- [3] <http://kostat.go.kr/>
- [4] 김대건, “중고령 고용률이 청년 고용률에 미치는 영향에 대한 연구,” *노인복지연구*, Vol.70, pp.293-317, 2015.
- [5] 고준기, “노인복지법상 노인일자리 관련 규정의 문제점과 개선방안,” *한양법학*, Vol.40, pp.83-111, 2012.
- [6] 한국노인인력개발원, *2012년 노인일자리사업 참여노인 실태조사* 2012.
- [7] 김광병, *지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구: 서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로* 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 2012.
- [8] 윤찬영, “지역복지의 규범으로서 조례의 가능성과 한계,” *비판사회정책*, Vol.4, pp.53-74, 1998.
- [9] 이재필, *지방자치단체 공공서비스 품질평가 모형에 관한 연구* 대구광역시 민원서비스를 중심으로, 계명대학교 대학원, 박사학위논문, 2010.
- [10] 이익섭, 이윤로, *사회복지조사방법의 이해*, 학지사, 2007.
- [11] 윤찬영, *사회복지법제론, 개정5판*, 나남, 2010.
- [12] 최환용, “자치입법의 현황과 과제,” *지방자치법연구*, Vol.8, No.4, pp.71-96, 2008.
- [13] 정준현, 장병일, 김수용, *사후입법평가를 통한 국민불편법령 폐지의 체계화효율화방안*, 법제처, 2010.
- [14] 홍준형, *법정책의 이론과 실제*, 법문사, 2008.
- [15] 김대건, “중고령층의 사회참여 지원을 위한 기초자치단체 조례 연구,” *지방행정연구*, Vol.32, No.2, pp.239-266, 2018.
- [16] 윤기연, 정세날, 홍정아, *2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사* 한국노인인력개발원, 2016.

- [17] 장우찬, “노인일자리사업과 지속가능한 노동,” 노동법학, Vol.63, pp.65-101, 2017.
- [18] 서정희, 오욱찬, 박경하, “사회복지 영역 일자리 사업 참여자의 근로자성 비교 연구,” 노동정책연구, Vol.13, No.2, pp.95-126, 2013.
- [19] 강은나, 백혜연, 김영선, 오인근, 배혜원, 노인일자리 정책효과 분석 연구 한국노인인력개발원, 2017.
- [20] www.moleg.go.kr/
- [21] 박윤근, 한은영, “전국 지방자치단체 장애인 인 권조례 분석,” 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, pp.315-320, 2014.
- [22] 김광병, “인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석,” 인천학연구, Vol.19, pp.7-49, 2013.
- [23] 현의성, “한국 사회복지 관련 법률상 권리구제 제도 와 쟁송의 실태,” 사회복지연구, Vol.6 pp.149-164, 1996.
- [24] 박정선, “사회적 기본권과 권리구제,” 한국사회 복지조사연구, Vol.36, pp.265-295, 2013.
- [25] 김우주, 노인일자리사업 평가 국회예산정책처, 2016.
- [26] 박명옥, 문재우, “노인일자리 참여 유형과 삶의 만족도와의 관계,” 한국콘텐츠학회논문지, Vol.19, No.2, pp.629-637, 2019.
- [27] 이은숙, “독거노인의 죽음불안과 삶의 질,” 한국 콘텐츠학회논문지, Vol.19, No.2, pp.393-408, 2019.

저 자 소 개

김 대 건(Dae-Gun Kim)

정회원



- 2012년 2월 : 가톨릭대학교 사회복지학과(문학석사)
- 2018년 2월 : 가톨릭대학교 사회복지학과(문학박사)
- 2018년 9월 ~ 현재 : 목포대학교 사회복지학과 강사

<관심분야> : 사회정책, 복지국가, 농촌복지