

서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	740
----------	-----

2016년 2월 26일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2016. 9. 11. 서윤기 의원 대표발의
【발의자 12명】
2. 회부일자 : 2016. 9. 15.
3. 상정일자 : 제266회 임시회 제2차 보건복지위원회
【2016년 2월 26일 상정·의결(수정안 가결)】

II. 제안설명의 요지(서윤기 의원)

1. 제안이유

일할 의욕과 능력이 있는 건강한 노인에게 일자리 창출과 보급 및 서울시 차원의 다양한 정책발굴 및 추진을 통해 사회참여와 근로소득의 기회를 제공함으로써 활기차고 안정적인 노후생활을 보장할 필요가 있으므로 이를 반영하고자 하는 것임.

2. 주요내용

- 가. 노인일자리 창출·지원 및 다양한 정책발굴에 관한 시장의 책무를 규정함.(안 제3조)

- 나. 노인 일자리 사업 추진계획을 수립·시행하도록 함.(안 제4조)
- 다. 노인 일자리 전담기관의 설치·운영에 관한 근거를 규정함.(안 제5조)
- 라. 노인 일자리 사업과 관련된 기업·단체 등의 생산품을 우선구매 할 수 있는 근거를 규정함.(안 제8조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「노인복지법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

- 예산정책담당관 : 조례안 제5조(노인일자리전담기관 설치·운영 등), 제 9조(행정·재정지원) 등의 규정에 따라 사업을 추진할 경우, 비용이 발생하나 서울시가 기 추진 중임. 서울시가 기 추진하고 있는 사업의 근거를 조례로 규정하는 것이므로 비용이 발생하지 않는 규정임.

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 김태호)

1 제정안의 취지

- 본 제정안은 노인사회참여를 지원하고 노인일자리전담기관의 설치 및 운영을 통해 근로소득의 기회를 제공함으로써 안정적인 노후 생활을 보장하기 위한 목적으로 제안된 것으로서, 「노인복지법」에 근거한 집행부의 어르신일자리 정책의 일관성 및 신뢰성 등을 조례로써 확보하기 위한 취지를 가지고 있음.

2 어르신 일자리 정책의 필요성

가. 노인 빈곤 실태

- OCED 발표 자료(2013년 기준)에 따르면 한국의 노인빈곤율은 49.6%(중위소득 50% 기준)로, OCED평균(12.1%)의 4배에 해당하며, OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보이고 있음. 무엇보다 2006년 이후 노인빈곤율이 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다는 점이 문제가 있음.

<표 1> 한국 노인빈곤율

(단위: %)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
노인빈곤율	43.9	44.6	45.5	47	47.2	48.6	48.5	49.6

※ 출처: OECD

- 노인 빈곤격차를 나타내는 상대적 노인빈곤율¹⁾을 보면, OECD 평균 노인빈곤 격차는 17.1%인 반면에 한국은 44.4%로 가장 높은 수치를 나타내고 있음.
- 국가별 전체 인구빈곤율과 노인빈곤율을 비교해 보면 OECD 대부분의 국가들

1) 상대적 빈곤율: 가처분소득이 중위소득 50% 미만인 노인인구의 비중

전체 인구와 노인 빈곤율 모두 약 15%에 머물고 있는 반면에 한국의 노인빈곤율(49.6%)은 전체 인구빈곤율(14.6%)의 3.4배 높게 나타나는 등 노인일수록 더 높은 빈곤위험에 노출된 것으로 나타남.

나. 노인 빈곤율과 공적 연금 제도

- 노인층의 취업 수요에 대한 선행 연구자료²⁾와 관련 통계자료³⁾를 보면, 돈이 필요해서 취업을 원하는 노인이 69.9%, 일을 계속하고 싶다는 노인이 72.4%로 나타난 바, 우리나라 노인은 경제적으로 빈곤하여 생계형 취업욕구가 높은 것으로 보임.
- OECD 자료에서도 한국의 노인 경제활동참가율이 31.4%로, OECD 평균 11.8%보다 약 2.7배 높은 수준으로서 노인의 경제활동 참여율이 매우 높은 것으로 나타남.
- 한국의 노인 경제 활동 참가율이 높은 수준임에도 불구하고 노인 빈곤율이 악화된 주된 이유는 공적 연금이 주요소득원에서 차지하는 비중에서 찾아볼 수 있는 바, OECD 국가 노인의 주요소득원에서 공적 연금이 59%를 차지하는 반면에 한국의 노인가구에서는 공적 연금이 16.3%에 그치고 있으므로 공적 연금 제도의 획기적인 개선 없이는 근본적인 노인 빈곤율 개선에 한계가 있는 상황이라고 하겠음.

2) 정세희·문영규, “노인일자리 참여노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 한국정책연구제14권제4호(2014). ; 김소향·이신숙, “노인일자리사업 참여에 따른 노인의 자아존중감과 생활만족도에 관한 연구”, 한국노년학 제29권제1호(2009). ; 이재훈, 한국의 노인 왜 빈곤한가, 사회공공연구원(2014).

3) 통계청, 전국노인의 생활실태 및 복지욕구조사, 2004. ; 통계청, 2007년 경제활동인구 연보.

다. 어르신 일자리정책의 필요성

- 노인 빈곤율 개선을 위해 공적 연금 제도의 보완이 필요하다고 하겠으나, 그 대안으로 신체적 근로능력이 있으며 뚜렷한 근로의지를 가지고 있는 노인들에게 취업을 위한 정책을 수립함으로써 노인의 취업욕구와 빈곤문제를 해결해야 할 필요성이 있다고 하겠음.
- 노인의 경제적 필요성 이외에도 취업을 통해 개인 능력에 대한 자신감과 희망을 가질 수 있다는 점과 자기발전이나 지역사회에 기여하기 위해 일자리 사업에 참여한 노인일수록 생활만족도가 높다는 연구결과 등을 감안해야 할 것으로 보임.
- 노인들이 퇴직 전후를 포함하는 인생 전반에서 행복과 만족을 느끼고 성공적인 노화를 이루도록 하기 위해 노인 개인별 특성에 맞는 적절한 일자리를 제공하는 일은 집행부의 중요한 정책적 사업이라고 평가할 수 있는 바, 이를 지방의회 차원에서 법적 근거 마련을 통해 어르신 일자리 정책을 일관성 있게 추진하기 위한 금번 제정조례안은 그 의미가 있다고 하겠음.

3 주요사항 검토

가. 총칙 규정(안 제1조부터 제3조)

- 제정안은 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조) 및 시장의 책무를 명시한 조항(안 제3조)을 마련하여 상위법령에서 위임한 노인사회 참여지원과 노인 일자리 창출 의무를 명확히 하고, 이를 위한 시장의 책무를 명시하는 등 제정안 전체의 원칙적·기본적·총괄적 사항을 담았음.

- 총칙 규정은 조례안이 달성하려는 목적을 밝혀 입법목적이나 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위해 설치하는 것으로써 그 취지에 부합하는 내용을 담고 있다고 보임.

나. 노인 일자리 추진계획 및 노인 일자리전담기관(안 제4조와 제5조)

- 제정안은 시장으로 하여금 매년 노인 일자리 추진계획(이하 “추진계획”)을 수립·시행하도록 하며(안 제4조), 노인 일자리전담기관을 설치·운영하도록 재량권을 부여하고 있음.(안 제5조)
- 집행부는 「노인복지법」에 근거를 두고 추진계획을 수립하여 시행 중에 있으며, 노인 일자리전담기관인 시니어클럽 등을 운영하고 있음.
- 제정안의 내용은 상위법이 규정한 사항을 확인하는 수준에 그친다는 평가가 가능하지만, 지방자치단체의 정책수립과 그 시행 및 급부행정에 대한 주민의 안정성과 예측가능성을 높이기 위해서는 관련 정책에 대한 자치법규를 제정해야 할 필요성을 감안해야 할 것으로 사료됨.
- 한편, 제정안 제4조제2항제6호와 제5조제2항제6호에는 추진계획과 노인일자리 전담기관의 사업에 ‘홀로 사는 노인을 위한 공동작업장 설치·운영과 지원을 담고 있는 바, 노인의 소득·성별·장애 등의 기준이 아닌 1인 가구 노인을 별도로 지원하는 방안은 형평성 등의 문제 제기가 있을 수 있다고 보임.

〈표 2〉 일자리창출 지원시설 현황

시 설 현 황	기관수	운영형태	주 요 기 능	비고
자 치 구	25	보조금 매칭	어르신사회활동지원 자치구 수행	국비30:시비35:구비35 국비30:시비70(서울형)
고령자취업상담센터	26	지정	취업 상담·알선, 사후관리 등	시비 100%
시 니 어 클 럽	7	지정	일자리전담기관(수익창출)	자치구 매칭 지원
인생이모작지원센터	2	위탁	구인·구직처 발굴, 교육, 재취업 등	시비 100%

다. 그 밖의 사항(안 제6조부터 제9조)

- 제정안은 정책의 실효성을 높이기 위해 서울시의 투자·출자·출연기관으로 하여금 노인 일자리 사업에 적극 참여하도록 시장이 권장하도록 하며(안 제6조), 노인 일자리 창출을 위한 교육과 정보를 제공하도록 하고(안 제7조), 노인 일자리사업과 관련된 기업과 단체 등에서 생산한 물품을 우선구매할 수 있도록 하였음.(안 제9조)
- 앞에서 상기한 바와 같이 급부행정에 대한 주민의 신뢰도와 일관성 및 안정성, 예측가능성 등을 감안할 때, 자치법규로써 정책의 법적 근거를 명확히 할 필요성이 있다는 점에서 제정안은 특별한 문제점 없다고 보임.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정안 가결

【재적위원 11명, 참석위원 7명, 참석위원 전원찬성】

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 740
----------	-----------

제안연월일 : 2016년 2월 26일

제안자 : 보건복지위원장

1. 수정이유

상위법령과의 법체계간 정합성과 노인일자리 참여자 선정의 형평성 및 노인 일자리 전담기관의 효율적·탄력적 운영 등을 위하여 수정함.

2. 주요내용

- 가. 상위법령을 고려하여 노인일자리전담기관의 위탁대상을“법인·단체”으로 수정함.(안 제2조, 제5조 관련)
- 나. 노인일자리 참여자 선정의 형평성을 감안하여“홀로 사는 노인”을 포함한 “노인”으로 수정함.(안 제4조, 제5조 관련)
- 다. 노인 일자리 전담기관의 효율적·탄력적 운영을 위하여 “수행한다.”를 “수행할 수 있다.”로 수정함.(안 제5조 관련)

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례안 일부를 다음과 같이
수정한다.

안 제2조제3호 중 “또는 그 기관이나 개인을”을 “를”로 한다.

안 제4조제2항제6호와 제5조제2항제6호 중 “홀로 사는”을 삭제한다.

안 제5조제2항 중 “수행한다”를 “수행할 수 있다”로 하고, 같은 조
제3항 및 제4항 중 “또는 그 기관이나 개인”을 삭제한다.

수정안 조문 대비표

원 안	수 정 안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. “노인 일자리 수행기관”이란 서울특별시 시장(이하 “시장”이라 한다)으로부터 노인 일자리 사업을 위탁받아 수행하는 법인·단체 <u>또는 그 기관이나 개인을</u> 말한다.</p> <p>제4조(추진계획 수립 등) ① (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>6. <u>홀로 사는 노인을</u> 위한 공동작업장 설치·운영에 관한 사항</p> <p>7. (생략)</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p> <p>제5조(노인 일자리 전담기관 설치·운영 등)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 노인 일자리 전담기관은 다음 각 호의 사업을 <u>수행한다.</u></p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. ----- ----- -----</p> <p>--법인·단체를 말한다.</p> <p>제4조(추진계획 수립 등) ① (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>6. <u>노인을</u> 위한 공동작업장 설치·운영에 관한 사항</p> <p>7. (생략)</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p> <p>제5조(노인 일자리 전담기관 설치·운영 등)</p> <p>① (생략)</p> <p>② 노인 일자리 전담기관은 다음 각 호의 사업을 <u>수행할 수 있다.</u></p>

1. ~ 5. (생략)

6. 홀로 사는 노인을 위한 공동작업장 지원

7. (생략)

③ 시장은 노인 일자리 전담기관을 직접
설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일
부를 노인 일자리 사업을 실시한 경험이
있고 노인 일자리 전문 인력 등을 갖춘 법
인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위
탁하여 운영할 수 있다.

④ 시장은 제2항 각 호의 사업을 법인·
단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하여
운영할 경우 위탁기간은 3년으로 하고 필요
한 경우 연장할 수 있다.

⑤ (생략)

1. ~ 5. (생략)

6. 노인을 위한 공동작업장 지원

7. (생략)

③ -----

-- 법인·단체에게 위탁하여 운영할 수
있다.

④ -----법인·단
체에게-----

-----.

~ ⑤ (생략)

서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「노인복지법」 제23조와 「저출산고령사회기본법」 제11조의 규정에 따라 일할 의욕과 능력이 있는 건강한 노인에게 일자리 창출과 보급을 통해 사회참여와 근로소득의 기회를 제공함으로써 활기차고 안정적인 노후생활을 보장하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노인 일자리 창출”이란 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 거주하는 노인에게 능력과 적성에 맞는 다양한 노인 적합형 일자리를 개발하고 보급하는 것을 말한다.
2. “노인 일자리 전담기관”이란 「노인복지법」 제23조의2에 따라 시가 설치·운영하는 노인 일자리 전담기관을 말한다.
3. “노인 일자리 수행기관”이란 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)으로부터 노인 일자리 사업을 위탁받아 수행하는 법인·단체를 말한다.

제3조(시장의 책무) ① 시장은 근로의욕이 있는 노인이 적성과 능력에 맞는 직종에서 일할 수 있도록 다양한 정책을 발굴하여 추진하여야 하며, 근로능

력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

② 시장은 시장이 수행하는 각종 사업 분야에 노인 일자리를 창출하도록 노력하여야 한다.

③ 시장은 노인 인력 활용에 대한 인식개선을 위하여 필요한 교육 및 홍보를 실시하여야 한다.

제4조(추진계획 수립 등) ① 시장은 매년 노인 일자리 사업 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에서 규정한 추진계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 노인 일자리 개발과 보급에 관한 사항
2. 노인 일자리 사업에 참여하는 노인의 교육훈련에 관한 사항
3. 노인 일자리 및 참여자 사후 관리에 관한 사항
4. 노인 일자리 창출을 위한 재정 지원 및 홍보에 관한 사항
5. 노인 일자리 종합정보 제공에 관한 사항
6. 노인을 위한 공동작업장 설치·운영에 관한 사항
7. 그 밖에 노인 일자리 창출을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 시장은 추진계획 수립을 위하여 자치구 및 법인·단체 등에 관련 계획 및 자료 등의 제공을 협조·요청할 수 있다.

④ 시장은 매년 추진계획에 따른 추진실적을 평가하고, 그 결과를 다음연도 추진계획에 반영하여야 한다.

제5조(노인 일자리 전담기관 설치·운영 등) ① 시장은 노인 일자리 전담기관을 설치·운영할 수 있다.

② 노인 일자리 전담기관은 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.

1. 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 개발·보급
2. 노인 일자리 참여 직원 및 노인의 교육훈련
3. 노인 일자리 및 참여자에 대한 사후 관리
4. 노인 인력 데이터베이스 구축 지원
5. 노인 일자리 경진대회 등 행사 개최
6. 노인을 위한 공동작업장 지원
7. 그 밖에 시장이 노인 일자리 사업에 관하여 위탁한 사항

③ 시장은 노인 일자리 전담기관을 직접 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 노인 일자리 사업을 실시한 경험이 있고 노인 일자리 전문 인력 등을 갖춘 법인·단체에게 위탁하여 운영할 수 있다.

④ 시장은 제2항 각 호의 사업을 법인·단체에게 위탁하여 운영할 경우 위탁기간은 3년으로 하고 필요한 경우 연장할 수 있다.

⑤ 노인 일자리 전담기관의 지정 또는 위탁에 관한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제6조(노인 일자리 사업의 권장) 시장은 「지방공기업법」 및 「지방자치단

체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 시가 설립한 공사·공단이나 출자·출연기관이 노인 일자리 사업에 적극 참여할 수 있도록 권장할 수 있다.

제7조(평생교육의 활용) 시장은 평생교육 프로그램을 이용하여 노인 일자리 창출을 위한 분야에서 경영 및 기술 등 필요한 정보를 제공하도록 노력하여야 한다.

제8조(생산품 우선구매) ① 시장은 노인 일자리 사업과 관련된 기업·단체 등에서 생산한 물품을 우선 구매할 수 있다.

② 시장은 제1항의 기업을 육성·발전시키기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제9조(행정·재정지원) ① 시장은 노인을 대상으로 하는 노인 일자리 전담 기관이나 노인 일자리 수행기관에 대하여 예산의 범위에서 그 필요한 경비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.

② 노인 일자리 수행기관에 대한 경비의 지원방법 및 절차 등에 관한 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

③ 시장은 일자리 창출에 기여하거나 기여하려는 기업 또는 공공단체 등에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

제10조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.