

중고령층의 사회참여 지원을 위한 기초자치단체 조례 연구

A Study on Bylaws of the Local Governments that have been Enacted to
Encourage Social Participation among the Middle and Old Aged

김 대 건*

Kim, Dae Gun

■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 이론적 배경
- III. 분석방법
- IV. 분석결과
- V. 연구요약 및 제언

본 연구는 중고령층의 사회참여를 지원하기 위해 제정된 기초자치단체의 조례를 분석하고 그 구성과 내용이 중고령층의 욕구와 법적 효력을 위한 형식요건에 적합한지를 확인하는데 목적이 있다. 이를 위해 윤찬영(2010)의 입법평가기준을 활용하였으며 사회참여가 조례에서 '인생이모작' 또는 '생애재설계'로 표현됨을 고려하여 관련 조례를 분석의 대상으로 하였다. 분석결과 각 조례는 대부분의 형식적 요건을 갖추었으나 주요 조항이 지방자치단체의 재량을 강화한 임의조항으로 구성되어 있었다. 특히 모든 분석대상 조례에서 주민의 권리를 규정하고 이의 침해를 구제하기 위한 조항은 존재하지 않았다. 본 연구에서는 분석결과와 의미를 해석하고 주민의 권리와 지방자치단체의 의무, 전달체계 등을 중심으로 발전방향을 제안하였다.

□ 주제어: 중고령층, 사회참여, 기초자치단체, 조례

* 강원대학교 외래강사(E-mail: iyap21@naver.com)

논문 접수일: 2018. 5. 26, 심사기간: 2018. 5. 26~2018. 6. 12, 게재확정일: 2018. 6. 12

The purpose of this study is to analyze the bylaws of the local governments that have been enacted to encourage social participation among the middle and old aged and to confirm whether their structures and contents meet the needs of the middle and old aged and suits with formal requirements. To this end, Yun's criteria for evaluating legislation was utilized. The target bylaws included the relevant codes, considering the fact that social participation is usually referred to as 'second cropping of the life' or 'redesigning of the life.'

According to the analysis, each bylaw observed most formal requirements, but major clauses were the optional clauses which strengthened local government's discretionary power. Especially, none of the analyzed ordinances had clauses that stipulated residents' rights and the remedial measures to the violated rights. This study discusses the significance of the analysis, and it suggests a future direction of development, focusing on the rights of residents, the obligations of local governments, and the delivery system.

□ Keywords: Middle and Old Aged, Civic Engagement, Local Government, Bylaws

I. 문제제기

본 연구의 목적은 우리나라 지방자치단체의 중고령층 사회참여 지원 관련 자치법규의 구조와 내용을 분석하고 이를 통해 이후 기초자치단체 차원에서 제정이 지속적으로 확대될 것으로 예상되는 중고령층 사회참여 지원 관련 자치법규의 바람직한 방향을 제시하는 것이다.

노동시장 환경 변화에 따라 이전에 은퇴연령에 도달하여 노동시장에서 이탈하고 동시에 노후소득보장체계에 진입하던 전통적인 은퇴모델은 그 의미가 축소되었다. 이에 따라 연금수급연령에 도달하지 않았음에도 노동시장에서 배출된 연령집단인 중고령층이 출현하게 되었다. 중고령층은 전통적인 생애주기에 포함되어 있지 않으면서 노동시장과 사회보장체계에서 동시 배제된 사회경제적 환경 하에 있다는 점에서 다른 생애주기의 개인에 비해 취약성이 두드러진다(김대건, 2018; 박미현, 2012; 신현구, 2008).

중고령층이 우리나라에서 중요한 이유는 이들이 사회경제적으로 이전 노인세대와 다른 조건을 갖고 있으며 이에 따라 더 높은 수준의 사회적 기대를 받고 있기 때문이다. 생애과정 중 우리나라의 산업발전을 경험한 중고령층은 이전세대에 비해 자산구조가 안정적이며 동시에 상대적으로 높은 인적자원 수준을 보이는 것으로 알려져 있다(정경희 등, 2011). 여기에 고령화, 경제성장의 둔화 등 사회적 변화가 결합하면서 중고령층은 사회적으로 활용가능한 인적자원으로서 재평가되고 있다. 이에 따라 노년학에서 ‘활동적 노화’, ‘성공적 노화’ 등으로 명명되는 시각이 적용되면서 중고령층은 지속적으로 사회적 참여활동을 통해 ‘존경받는 어른’으로서의 역할을 수행할 것을 요구받고 있다.

중고령층의 사회참여는 중고령 개인에게는 노동시장에서의 역할변화에 따른 부작용과 함께 직면한 은퇴와 노화의 부작용을 최소화할 수 있다는 점에서 의미가 크다. 동시에 사회적으로는 상대적으로 높은 인적자원 수준을 가진 중고령 인력을 활용하여 사회적 생산 극대화에 기여케 함으로써 고령화에 따른 사회적 부양부담 증가에 대응하면서 동시에 부양부담과 관련한 세대갈등을 감소시킬 수 있다는 점에서 중요하다.

사회참여가 유발할 수 있는 긍정적 역할을 위해 중고령층의 사회참여를 지원하는 정책이 최근 들어 구체화되고 있다고 할 수 있는데 2013년 서울을 시작으로 자치단체별로 제정되고 있는 중고령층 사회참여 지원 조례가 그것이다.

사회참여는 지역사회에서의 삶의 질 향상을 목적으로 지식과 기술을 활용하는 총체적 활동을 포함하는데(Ehrlich, 2000) 일반적으로 개인 간 관계와 개인 및 사회적 발전을 목적으로 하는 사회적 참여(social engagement), 정치적 영향력 행사를 목적으로 하는 정치참여(political engagement)를 포함한다고 알려져 있다(McBride, 2003). 우리나라를 포함하여

인구구조의 변화와 저성장의 유지에 직면한 대부분의 선진국에서 중고령층의 사회참여는 존경받는 성인의 역할로 규범화되는 경향을 보이고 있다(Kaskie et al., 2008). 우리나라의 중고령층 또한 노동시장과 사회보장체계의 이중적 배제상황에도 불구하고 바람직한 어른으로서의 역할로서 사회참여에 대한 욕구가 높다고 알려져 있다(정경희, 2011).

개인에 대해 요구되는 사회적 행동을 평가함에 있어 선행되어야 할 것은 그것의 수행을 가능케 하는 사회적 환경의 확보이며 이것은 중고령층의 사회참여에 대해서도 동일하게 적용될 것이다. 특히 사회복지의 공식성 확보를 위해 법적 체계 내에 존재해야 하며 법에 의해 공식화된 사회복지는 제도로서의 권위와 이의 실현을 위한 구체적 자원으로서의 재정을 확보할 수 있다. 지역의 사회복지 또한 지역수준의 법적 체계인 조례에 의해 규정될 때 실현의 근거가 확보된다(김광병, 2012). 이에 따라 본 연구에서는 중고령층의 사회참여를 현실화하는 지역차원의 법제도적 환경인 조례에 관심을 두고 있다.

중고령층 사회참여 지원조례는 비교적 최근에 기초자치단체 수준에서의 최초 제정이 이루어졌으며 이후 제정된 기초자치단체의 수가 꾸준히 증가하고 있음을 고려할 때 비교적 제도 도입 초기인 현시점의 조례 내용과 구조 등이 이후 다른 기초자치단체의 조례 제정사항에 직접적인 영향을 미칠 것이 분명하다. 이에 따라 본 연구에서는 중고령층 사회참여 지원조례의 내용을 분석하고 현황과 문제점을 파악하여 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 중고령층

중고령층은 생애주기 상 중년층에서 노년기 이전까지를 포함하는 연령군을 의미한다(정일영, 2015). 중고령층의 정의는 중년 이후 사회적 역할의 변화 경향과 연결되어 이해된다. 전통적으로 서구의 발달심리학, 노년학 영역에서 40대 이후 중년의 특성을 사회적 생산성의 극대화 and 은퇴의 준비라는 중고령층의 당면상황에 연결하여 설명하고 있다. 반면 최근에는 사회적 변화를 반영하여 은퇴에 따른 인생의 절정기(Apogee)이며 개인적 성취(personal fulfillment)를 이루는 새로운 기회라는 의미에서 50대 이후를 제3인생기(third-stage)라고 명명하면서 중년 영역을 재정의하고 그 성격을 재분류할 필요가 있다고 언급하고 있다(Laslett, 1991).

전통적으로 중년의 영역에서 독립적으로 구분될 수 있는 현대적 관점에서의 중고령층에 대한 정의는 그들이 가진 사회경제적 위치와 연관되어야 할 필요가 있다. 즉 전통적인 산업사회에서 중년이 노동생애 중 가장 높은 수준의 생산성을 보이면서 생애주기 상 은퇴 이후의 삶에 대한 고려를 시작한다면 현대의 중고령층은 노동시장 환경 변화에 따라 이전 세대에 비해 빠른 은퇴를 경험하거나 은퇴에 대한 선택을 고려해야 하는 위치에 직면하여 있기 때문이다. 이와 동시에 이들은 복지국가가 제공하는 노후 소득보장체계에 편입될 수 있는 연령기준에는 미치지 못한다. 즉 노동시장과 사회보장체계에서 동시 배제되는 경향을 보인다고 할 수 있는 것이다.

이에 따라 현대의 중고령층이 경험하는 은퇴는 노동시장에서 완전히 이탈하면서 동시에 사회보장체계에 대한 의존이 개시됨을 의미하는 것이 아니라 노동상태의 임시적 변화 또는 일 자리의 변화를 뜻하는 이행(transition)을 의미하며 이를 통해 중고령층은 지속적으로 노동시장에 잔류하면서 생계를 유지해야 한다고 할 수 있다(김대건, 2018).

반면 중고령층이 갖는 욕구는 생계를 위한 노동시장 내 지위유지만으로 설명되지 않는다. 전통적으로 중고령층은 높은 노동생산성 수준을 보이는 연령대이며 이에 따라 노동시장에서 배출되더라도 사회적 관점에서는 여전히 유용한 인적자원으로서의 의미가 매우 강하기 때문이다. 이같은 배경과 고령화 등 사회적 변화가 연결되면서 중고령층은 사회적 기여를 유지하도록 요구받고 있으며 이에 따라 대부분의 발전국가에서 중고령층의 사회참여가 규범화되는 경향이 강하게 나타난다(Kaskie et al., 2008).

중고령층의 정의는 생활영역과 학술영역 모두에서 명확히 합의되어 있지 않다(권혁남, 2012; 박미현, 2012; 정순돌·이루리, 2014). 이에 따라 중고령층은 개념적으로 유사한 연령 집단 정의¹⁾와 함께 혼용되어 활용되면서 학술연구에서는 연구자의 의도에 의해, 그리고 정책 영역에서 정책입안자의 성향 및 선택에 의해 상이하게 정의되는 경향을 강하게 보여 왔다.

중고령층과 관련하여 정책적으로 의미가 큰 정의는 연령에 따른 중고령층의 범위를 정의하는 것이다. 이것은 일반적인 사회서비스의 경우 연령을 기준으로 제공여부가 결정되기 때문이다. 다만 김대건(2018)이 언급한 바와 같이 중고령의 특성이 노동시장과 사회보험 체제의 이중배제라는 상황에 있음을 고려한다면 노동시장에서 일차 퇴직이 발생하면서 동시에 이전 연령집단에 비해 재취업 가능성이 급격히 감소하는 50대²⁾를 중고령층의 하한연령으로 하는

1) 김대건(2018)은 중고령층과 유사하게 지칭되는 연령집단 정의를 소개하고 있다. 이에 따르면 '시니어', '베이비부머', '준고령', '고령', '장년', '중장년', '중년', '이모작세대', '50+ 세대', '중고령', '예비 노년층(세대)', '뉴 시니어', '신노년', 'Active Seniors' 등이 중고령층과 구별없이 활용되는 정의이다.

2) 통계청(2016)은 우리나라에서 개인이 정규 노동시장에서 최초 이탈하는 평균연령이 노동이력이 있는 남성을 기준으로 약 52세이며 남녀 전체를 포함할 경우 약 49세라고 보고하고 있다. 현실적으로 노동시장 이탈에 따른 가정 및 사회에서의 환경 및 역할변화에 직면하는 시점은 50대 전반을 포괄할 것으로 예상할 수 있다.

것이 적절할 것이다(이성균, 2009). 결국 중고령층의 연령기준은 사회경제적 변화에 직면하는 50대에서 연금수급연령 직전까지를 포괄하는 의미에서 50세 이상 65세 미만으로 정의하는 것이 가장 타당하다고 판단된다.

2. 사회참여

사회참여(civic engagement)는 “개인 관계를 유지하거나 타인 또는 공동체의 발전을 위해 지식과 기술을 활용하는 총체적 활동”을 의미한다(Ehrlich, 2000; McBride, 2003).

일반적으로 사회참여는 ‘시민이 정치체제에 영향을 미치기 위해서 행하는 개인적 및 집합적 활동’을 의미하는 시민참여(류태진, 2014; 하승수, 2008), 시민적 관여(박선희, 1998) 등의 개념과 혼용되는데 이것은 시민으로서의 참여활동을 정치영역에 국한하여 이해함으로써 시민참여와 정치참여를 동일한 개념으로 인식하는 경향에 의한 것이다(김윤한, 2003; 장성익, 2010; Berger, 2001; Verba & Nie, 1978; Younis et al., 2002).

그러나 시민이 국가의 주인으로서 참여할 수 있는 영역은 정치에 국한되지 않으며 오히려 정치 외 영역의 참여활동에서 시민의 역할 수행이 더 중요한 의미를 가질 수 있다. 이에 따라 시민의 참여활동을 정치참여와 동일시하는 관점은 명백한 한계를 가진다고 할 수 있으며 정치영역을 넘어선 수준의 참여활동으로서 사회참여를 정의하는 것이 더 타당하다.

포괄적 관점의 사회 참여는 정치영역을 포함하여 다양한 사회적 영역에서 나타날 수 있는데 공통적으로 두 가지의 지향성을 갖는다(김대건, 2018). 먼저 자신과 이웃의 생활환경 변화를 추구한다는 것이다(Adler & Goggin, 2005; Diller, 2001; Ehrlich, 2000; McBride, 2003). 이것은 자신뿐만 아니라 이웃의 문제에 대해 책임감을 갖고 문제의 해결을 시도한다는 것을 의미한다. 둘째로 사회참여는 타인과의 연계(engage)를 목적으로 한다는 것이다(McBride, 2003; Rowe & Kahn, 1998). 즉 사회참여는 단순한 참여행위 자체가 아니라 사회적 상호작용(social interaction)을 본질적 속성으로 갖는다(Tobari, 2011).

이와 같은 논의에 기반하면 사회참여에 대한 용어적 혼란을 이해할 수 있다. 이에 대해 Cnaan & Park(2016)은 civic participation, civic engagement, social participation, social engagement 등의 용어를 동일한 의미로 이해하여 구분없이 활용할 수 있다고 언급한 바 있다. 그들은 자원봉사를 포함하여 사회참여와 관련된 용어 모두가 비이분적이며 지역 사회와 지역사회 내 타인의 삶의 질 향상을 시도한다는 점에서 동일하기 때문이라는 점을 그 이유로 설명한다.

3. 사회참여 지원 조례

조례란 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정한 규범이다. 이것은 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제22조에 의거하여 각 지방자치단체가 법령의 범위에서 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음에 기반한다(김광병, 2012).

윤찬영(1998)에 따르면 조례는 네 가지의 기능을 갖는다. 첫째, 새로운 규범의 창조이다. 조례는 주민의 생활에 영향을 미치는 불완전한 법규정을 성숙한 행위규범으로 만들어낸다. 둘째, 법률의 제정을 선도한다. 지역주민의 요구에 기반하여 제정되는 조례는 다른 지역으로 확산되며 이에 따라 전국적 단위의 입법으로 발전될 수 있다. 셋째, 법률을 보완한다. 조례는 추상적 규범인 법률에 구체성을 부여하여 현실적인 적용을 가능하게 한다. 넷째, 법률과 사회적 현실 간의 괴리를 축소한다. 법이 현실세계의 생활규범과 일정한 차이를 가질 때 조례는 이 차이를 최소화함으로써 법적 유연성을 부여한다.

조례는 법률에서 위임한 사항을 지방자치단체가 제정한 위임조례와 법률에서 정한 바가 없으나 법률의 내용을 위배하지 않는 범위에서 지방자치단체가 제정하는 자주조례로 나뉜다(김광병, 2013). 본 연구에서 관심이 있는 중고령층의 사회참여 관련 조례는 명백한 상위법률이 존재한다고 하기 어려우나 「헌법」 제117조1항의 주민복지에 대한 지방자치단체의 책임, 「지방자치법」 제9조에 규정된 지방자치단체의 사무³⁾ 중 주민의 복지증진에 관한 사무 등과 관련된 사회복지 자주조례에 포함된다고 할 수 있다⁴⁾.

현재까지 중고령층의 사회참여와 관련된 대부분의 조례는 사회참여 자체를 지원하는 사업과 체계를 규정한 조례와 사회참여 지원서비스를 전문적으로 제공하는 기관의 설립운영사항을 규정한 조례로 나뉜다. 특히 이중 사회참여 지원조례는 ‘인생이모작’ 또는 ‘생애재설계’를 지원의 목적으로 규정하고 있는데 이것은 ‘사회참여’를 포함하여 세 단어의 명목적 의미에 일정한 차이가 있음에도 불구하고 이를 구성하는 프로그램 차원의 내용⁵⁾이 매우 비슷하다. 이

3) 「지방자치법」 제9조에서는 지방자치단체의 사무에 대해 설명하고 있는데 이에 따르면 첫째, 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무, 셋째, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 넷째, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 여섯째, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등이 포함된다.

4) 이와 관련하여 윤찬영(2010)은 지방자치법 제9조 제2항의 규정범위가 사회복지의 범위를 매우 넓게 해석하고 있다고 비판하면서 4개 영역, 즉 주민복지, 사회복지시설 운영, 지역 내 요보호대상자에 대한 서비스 제공으로 한정해야 한다고 말하고 있다. 이같은 정의에도 불구하고 중고령층의 사회참여 관련 조례는 주민복지 및 사회복지시설 운영 등에 직접 관련되는 사항이므로 그 범위를 벗어나지 않는다.

5) 인생이모작이나 생애재설계를 표방하는 정책에서 일반적으로 중고령층에게 제공하는 서비스의 방향은

것은 인생이모작과 생애재설계가 퇴직기를 전후하여 발생하는 중고령층의 사회경제적 욕구에 초점을 두고 있다는 점에서 매우 유사한 성격을 가지며 이에 따라 명칭의 차이에도 불구하고 지원하는 사업이나 설치하는 시설의 운영방향이 거의 동일하여 내용상의 차이가 거의 없다고 할 수 있다. 이같은 배경에서 정책집행 영역이나 학술영역에서 두 개념을 거의 동일한 것으로 구별없이 활용되는 경향을 보인다⁶⁾.

Ⅲ. 분석방법

1. 분석자료

본 연구의 분석자료는 중고령층의 사회참여와 관련된 자치법규로 ‘인생이모작’과 ‘생애재설계’를 목적으로 하는 조례가 포함된다. 이것은 앞서 언급한대로 우리나라에서 중고령층의 사회참여에 대해 매우 다양한 관점의 개념정의를 적용되고 있으며 인생이모작과 생애재설계 또한 이와 동일하거나 이에 포함되어 이해되기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 자치법규정보시스템(ELIS: Enhanced Local Laws and Regulations Information System)을 통해 제공되는 중고령층의 ‘인생이모작’과 ‘생애재설계’ 지원 조례를 분석의 대상으로 하였다⁷⁾.

교육, 일자리, 사회공헌을 중심으로 구성되며 이에 더불어 건강, 여가 등이 포함될 수 있다. 이같은 사업내용은 서울시의 중고령층 사회참여 지원 업무 주무부처인 인생이모작지원과의 업무분장에서도 확인할 수 있고 본 연구의 분석대상이 되는 조례에서도 동일하게 나타난다.

- 6) 이와 관련하여 중고령층에 대한 대표적인 자치단체 지원정책인 서울시(2017)의 ‘인생이모작지원센터’, ‘50+센터’ 건립계획에서 ‘인생이모작’을 목적으로 하며 ‘제2의 인생설계’를 지원한다고 표방하고 있는 등 두 단어를 구별없이 사용하고 있다. 또 학술영역에서는 장현선 등(2015)의 보고서 등에서 ‘인생이모작’을 ‘사회참여’와 동일한 개념으로 사용하고 있다.
- 7) 중고령층을 주된 정책대상으로 하는 조례는 추가적으로 자치단체에 따라 고용촉진조례, 일자리보조금, 자살방지 등의 목적을 가진 조례 등이 있으나 중고령층의 사회참여와 직접적인 관련이 없고 청년 등 인접세대와 구분 없이 적용되는 점에서 본 연구에서 활용하기 어렵다고 판단되어 분석에서 제외하였다.

〈표 1〉 분석대상 자치법규

광역	기초 단체	자치법규명	조문 수	제정년월일
서울	구로	서울특별시 구로구 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	10	2018. 4. 5
	노원	서울특별시 노원구 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	19	2017. 3. 16
	동작	서울특별시 동작구 중·장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	11	2015. 11. 12
	서대문	서울특별시 서대문구 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	17	2017. 9. 27
	성북	서울특별시 성북구 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	16	2017. 3. 9
	영등포	서울특별시 영등포구 중·장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	12	2017. 6. 1
광주	동구	광주광역시 동구 중년층 생애재설계 지원에 관한 조례	8	2017. 11. 24
경기	수원	수원시 신중년층 인생이모작 지원에 관한 조례	15	2018. 4. 2
	용인	용인시 중·장년층 생애재설계 지원에 관한 조례	7	2016. 10. 12
	안성	안성시 중·장년층 생애재설계 지원에 관한 조례	8	2016. 12. 30
강원	인제	인제군 중·장년층 생애재설계 지원 조례	7	2017. 7. 14
전남	여수	여수시 인생이모작 지원에 관한 조례	12	2017. 11. 22

현재까지 7개 광역자치단체에서 9건, 12개 기초자치단체의 12건 등 총 21개 자치단체의 조례가 중고령층의 사회참여와 관련된다. 그러나 본 연구에서는 정책 적용범위의 차이에 따른 내용상의 불일치를 고려하여 기초자치단체의 조례만을 분석에 포함하였다. 구체적인 분석 대상 조례와 해당 기초자치단체는 위의 〈표 1〉과 같다.

2. 분석방법

본 연구는 중고령층의 사회참여를 지원하는 자치법규의 내용을 평가하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 조례의 각 조항을 세부적으로 비교 검토하는 기술적 연구방법(descriptive study)에 따른 내용분석(content analysis)을 활용하였다. 내용분석은 선행연구나 문헌을 통해 개발한 분석틀을 활용하여 분석대상자료의 내용을 분석하는 방법이다(이익섭·이윤로, 2007).

내용분석을 위한 분석틀로는 윤찬영(2010)이 제시한 입법평가기준을 활용하였다. 윤찬영(2010)은 사회복지법이 실질적 효력을 갖기 위해 필요한 규범적 타당성과 실효성 측면의 구체적인 조건을 제시한 바 있다. 이에 따르면 규범적 타당성은 법이 국민의 권리와 국가의 의무를 제시함으로써 사회복지제도와 실천의 본질을 반영할 수 있어야 한다.

구체적으로 규범적 타당성은 각각 권리성, 대상자의 요건과 범위, 급여수급 요건 및 급여종류와 수준, 재정부담 원칙 등을 기준으로 하여 법 제정목적, 국가의 책임과 개인의 권리, 대상

자의 요건과 범위, 급여의 내용과 조건, 재정부담 원칙 등을 제시함으로써 달성된다. 이에 따라 본 연구에서는 각 요소의 유무와 내용적 특성을 확인하였다. 다만 분석대상 조례는 유형의 급여를 제공하는 것 아님을 고려하여 지원되는 서비스의 내용을 분석대상으로 하였다. 특히 지방조례의 경우 지역의 사회적 욕구에 반응하는 결과라는 점을 고려하여 사업내용에서 지역 특성을 반영하고 있는지를 확인하였다.

법의 실효성은 법 제정 목적의 현실적 달성을 위한 법적 장치를 의미하는데 구체적으로 객관적 실효성 체계와 내용적 실효성 체계로 구분된다. 이중 객관적 실효성 체계는 법 효력 발생을 위한 구체적인 방법, 즉 시행령과 시행규칙의 마련 여부를 의미한다. 반면 자치법규의 경우 조례의 실효적 수행을 구체화하기 위해 규칙이 제정된다기보다 사무집행을 위한 내부기준에 가까워 법규성이 없다고 알려져 있어(최환용, 2008) 조례의 내용분석에 포함하기에 무리가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 객관적 실효성 체계에 대한 평가는 제외하였다.

내용적 실효성은 법규의 현실적용을 위한 내용이 갖추어져 있는지를 의미한다. 구체적으로는 주체 및 관련 조직, 인력, 재정조달 방법, 권리구제, 벌칙 등의 기준을 통해 전달체계 조직과 인력, 재정조달 방법, 권리침해에 대한 구제절차, 벌칙 등을 확인한다. 이같은 배경에 따라 본 연구에서는 내용적 실효성에 해당하는 각 요소의 유무를 확인하였다. 다만 재정조달 방법의 경우 규범적 타당성 체계에서 규정하는 재정부담 원칙과 그 내용에 유사성이 있음을 고려하여 평가에서 제외하였다. 또한 벌칙의 경우 일반적으로 다양한 입법평가기준에서 제외되는 경향이 확인되어 추가적으로 제외하였다(김광병, 2012; 홍준형, 2008). 이와 함께 윤찬영(2010)은 전달체계와 인력의 전문성을 개별적 기준으로 제시하고 있다. 그러나 전달체계는 전문적인 인력에 의해 운영되기 때문에 전달체계와 인력이 개별적으로 판단되는 것은 효율적이지 않다. 이에 따라 본 연구에서는 각 전달체계와 인력에 대한 평가를 통합하여 평가하였다.

연구에 활용한 평가요소는 아래 <표 2>에 제시되어 있다.

<표 2> 분석의 평가요소

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		
사업 내용	- 사업 내용의 포괄성 - 지역 특성의 반영	권리구제	- 권리구제절차 확보 여부
재정부담 원칙	- 재정 확보의 국가책임 규정		

본 연구는 각 조례의 내용 비교를 위해 내용분석의 일반적인 절차를 따라 수행되었다. 추가적으로 분석 및 부호화 과정에서의 신뢰도를 확보하기 위해 사회복지 전문가 2인과 사회복지 연구자 4인이 참여하는 연구집단에 분석절차와 내용에 대한 검토 및 평가를 의뢰하여 이를 연구에 반영하였다.

IV. 분석결과

1. 규범적 타당성 분석

1) 형식 구성

규범적 타당성은 법 제정목적, 국가의 책임과 개인의 권리, 대상자의 요건과 범위, 급여 또는 서비스의 내용과 조건, 재정부담 원칙 등의 하위요소를 포함한다. 자치단체 조례별 평가요소 유무를 확인한 결과는 아래와 같다.

분석결과에 따르면 중고령층의 사회참여를 지원하기 위해 제정된 모든 기초자치단체의 조례에서 대부분의 규범적 타당성 요소를 충족하고 있는 것으로 나타났다. 다만 개별 요소에 따라 차이가 존재하였다.

구체적으로는 모든 조례에서 제정 목적과 적용의 대상 및 범위가 정의되어 있었다. 자치단체장의 의무에 있어서는 모든 조례가 제도와 여건을 조성하는 노력을 명기한 반면 중고령층의 사회참여를 지원하기 위한 계획 수립에 대해서는 자치단체별로 차이가 존재하였다. 자치단체별로 중고령층 사회참여에 대한 지원계획 자체를 책임으로 명기한 경우(41.7%)가 존재한 반면 자치단체의 지원책임을 사회참여 지원사업의 재정지원만으로 한정한 경우(58.3%)도 있었다. 반면 모든 조례에서 중고령 사회참여 지원에 대한 주민의 권리를 언급한 경우는 없었다.

지원사업의 내용은 교육지원, 취업지원, 사회참여 지원, 건강지원, 여가 지원, 기타 등 6개 항목이 거의 모든 분석대상 조례에서 동일하게 명시되어 있었다. 다만 여수의 경우 건강지원, 여가지원, 기타 등이 제외된 세 가지의 사업만을 지원대상으로 하고 있는 것이 확인되었다.

〈표 3〉 각 조례의 규범적 타당성 요소 유무

광역	기초 단체	제정 목적	적용 범위	주민의 권리	자치단체장의 의무			지원사업						
					제도, 여건 조성 노력	지원 계획 수립	재정 책임	교육 지원	취업 지원	사회 공헌 지원	건강 증진 지원	문화 여가 지원	기타	
서울	구로	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	노원	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	동작	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	서대문	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○
	성북	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○
	영등포	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
광주	동구	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
경기	수원	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	용인	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	안성	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
강원	인제	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
전남	여수	○	○	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	

2) 제정 목적

조례에서는 제정 목적이 두 가지 유형으로 나뉘어 명시되어 있다. 서울 각 자치단체와 경기 수원, 전남 여수 등 8개 자치단체(66.7%)에서는 조례의 제정 목적을 대상의 인생이모작 지원을 위한 사항의 규정에 두고 있는 반면 광주 동구, 경기 용인, 안성, 강원 인제 등 4개 자치단체(33.3%)에서는 생애재설계와 관련된 지원사항의 규정을 조례의 제정목적으로 제시하고 있다.

이같은 결과는 몇 가지 중요한 시사점을 제시한다. 먼저 각 조례에서 중고령층의 은퇴전후 사회적 참여활동을 규정하는 정의가 구별없이 지칭되고 있음을 확인할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 각 자치단체별 조례에서 제시한 목적이 일정한 단어 차이를 갖고 있음에도 불구하고 그 의미가 중고령층의 은퇴에 따른 변화를 적극적으로 수용함으로써 성공적 노후생활을 시도한다는 점에서 동일하다고 할 수 있기 때문이다. 조례에서 제시한 구체적 사업 지원내용에서 지자체별 차이가 거의 없는 것도 동일한 배경에 따른 결과로 이해된다.

〈표 4〉 조례의 제정 목적과 관련 개념

광역	기초	제정 목적	주요개념(인생이모작, 생애재설계)의 의미
서울	구로	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	노원	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	동작	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	서대문	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	성북	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	영등포	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
광주	동구	생애재설계 지원 사항 규정	퇴직, 은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비와 활기찬 사회생활을 위한 모든 활동
경기	수원	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동
	용인	생애재설계 지원 사항 규정	퇴직 및 은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 사회생활을 위한 모든 활동
	안성	생애재설계 지원 사항 규정	퇴직, 은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비와 활기찬 사회생활을 위한 모든 활동
강원	인제	생애재설계 지원 사항 규정	퇴직 및 은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 사회생활을 위한 모든 활동
전남	여수	인생이모작 지원 사항 규정	은퇴 전후에 새로운 인생을 위한 준비 및 성공적인 노후생활을 위한 모든 활동

두 번째로 조례의 목적이 중고령층의 일반적인 욕구에 충실하고 있는지에 대해 의문을 갖게 한다. 앞서 언급한 바와 같이 중고령층은 노동시장과 사회보장체계에서의 동시적 배제라는 사회경제적 환경에 기반하여 이해되며 이에 따라 중고령층은 경제적 안정화와 사회적 역할의 확보라는 두 가지의 세대욕구를 동시에 갖는다. 그러나 각 조례의 목적은 인생이모작 또는 생애재설계라는 개념을 통해 제시되고 있는데 이것은 정규 노동시장에서 은퇴한 전통적 은퇴자를 대상으로 하여 서비스를 제공하는 것으로 정책의 성격이 이해될 수 있다. 결국 이같은 서비스의 성격은 중고령층이 갖는 두 가지의 주된 사회적 욕구 중 한 편, 즉 사회적 역할에 관한 욕구만을 한정적으로 대응한다는 점에서 안정적인 소득기반을 확보한 일부 중고령층만이 선택적으로 서비스를 수급할 수 있다는 중요한 한계를 부여한다.

반면 은퇴기 전후에 안정적인 소득원을 확보하지 못한 중고령층의 경우 비우호적인 주변부 노동시장에 잔류해야 할 현실적 필요가 여전히 존재한다. 이들에게 중고령기는 이전의 노동

생애와 동일하게 생계에 대한 욕구가 유지됨을 고려하면 각 조례에서는 이를 고려한 제정 목적 및 서비스 내용을 제시할 필요가 있다.

이와 비슷한 관점에서 목적에서 제시되고 있는 인생이모작과 생애재설계 모두 개인의 이전 생애경험이 중고령 이후에는 적용되지 않거나 유지하기 어려움을 전제로 하여 새로운 생활양식을 받아들이는 것만이 성공적인 노후생활을 위한 전제조건임을 상정하고 있다고 할 수 있다는 점에서 동일한 비판의 가능성이 존재한다고 판단된다.

3) 적용대상 및 범위

중고령층의 사회참여를 지원하는 조례에서 표적으로 하는 대상은 중년층, 장년층, 중·장년층 등이며 각 자치단체에 따라 적용되는 연령범위에 차이가 있다. 이것은 중고령층의 정의와 범위에 대해 명확한 기준 없이 상황에 따라 탄력적으로 적용하는 경향이 드러난 것이라 할 수 있다. 이에 따라 전체 12개 조례 중 ‘중년층’을 적용대상으로 명시한 경우는 1건(8.3%), ‘중장년층’ 또는 ‘중·장년층’은 6건(50%), ‘장년층’은 5건(41.7%)이 확인되었다.

조례 적용 대상의 연령범위는 상한연령의 경우 65세 미만으로 모든 조례가 동일하다. 반면 하한연령은 조례에 따라 40세 이상(4건, 33.3%), 45세 이상(1건, 8.3%), 50세 이상(7건, 58.3%)으로 다양하게 나타난다. 이것은 노동시장과 사회보험 체계에서의 동시적 배제라는 중고령층의 사회경제적 위치를 이해함에 있어 자치단체별로 다른 시각이 영향을 미친 것으로 판단된다. 즉 노령연금 체계에 편입되는 연령이 지역과 상관없이 동일한데 반해 노동시장에서 이탈하는 시기는 개인의 상황, 지역사회의 조건, 또는 이에 대한 대응의 시작시기가 지역별로 다르게 이해될 수 있음을 나타낸 것으로 보인다.

이같은 배경을 전향적으로 받아들이더라도 각 조례 간 적용개시 연령기준이 최대 10세까지의 격차를 보이고 있다는 점은 지역별 특성의 반영이라는 가치를 중시한 결과로 이해하기는 어려워 보인다. 중고령층의 하한연령이 노동시장 이탈이라는 사건을 중심으로 구성된다고 볼 때 우리나라에서는 50세를 전후한 연령에서 이를 경험할 가능성이 높기 때문이다. 또한 서울시 내 각 자치구의 적용기준 또한 차이가 있음을 고려한다면 지역의 도농여부, 인구밀도 등을 반영한 것으로 이해되기도 어렵다고 판단된다.

이같은 차이가 공적 서비스 수급기준에 대한 지역별 차별로 오해될 수 있다는 점을 고려하여 중고령층의 특성에 적합한 기준으로서 50세를 기준연령으로 통일할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 5〉 조례의 적용대상 및 범위

광역	기초단체	적용 대상 및 범위		
		대상집단	연령범위	
			하한연령	상한연령
서울	구로	장년층	50세 이상	65세 미만
	노원	장년층	50세 이상	
	동작	중·장년층	40세 이상	
	서대문	장년층	50세 이상	
	성북	장년층	50세 이상	
	영등포	중·장년층	40세 이상	
광주	동구	중년층	45세 이상	
경기	수원	장년층	50세 이상	
	용인	중·장년층	40세 이상	
	안성	중·장년층	50세 이상	
강원	인제	중·장년층	40세 이상	
전남	여수	증장년층	50세 이상	

4) 자치단체(장)의 의무와 주민의 권리

자치단체 또는 자치단체의 장이 갖는 책무는 크게 두 가지로 구분된다. 먼저 해당 인구집단 및 관련 정책의 운영에 관련한 전반적인 여건 조성의 노력이다. 두 번째는 조례의 각 조항에 따라 자체적으로 실시하는 사업 또는 설치되는 조직의 운영에 대한 관리 감독 및 예산지원이다. 또한 이같은 자치단체장의 책무는 각 조항에 주민의 권리성 또는 자치단체장의 의무성이 부여되는지의 여부에 따라 그 성격을 구분할 수 있다.

공적 서비스가 법률에 따라 지방자치단체에 위임된 경우 지방자치단체는 이를 의무적으로 시행하여야 한다. 그러나 조례에서 자치단체의 의무가 규정되지 않았거나 주민의 권리를 규정한 조항이 없는 경우에는 사회복지의 권리적 성격이 약화될 수 있고 조례 시행에 대한 의지 또한 약해질 수 있다(김광병, 2012).

특히 중고령층의 사회참여를 지원하는 자치단체의 책무는 이에 대해 명확히 규정한 모범이 존재한다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이와 관련한 자치단체의 의무를 조례에 명시할 필요가 여전히 존재한다. 이것은 중고령층의 사회참여를 사회적 욕구로서 명확화하고 이에 대한 지방자치단체의 실천에 의지를 부여하기 위해서이다(박윤근·한은영, 2014).

본 연구에서는 자치단체의 책임에 대한 언급이 모든 조례에서 확인된 반면 주민의 권리에 대한 조항은 존재하지 않음을 앞서 언급하였다. 이에 따라 본 연구에서는 모든 조례에서 제시되어 있는 자치단체의 책임과 의무를 제시한 규정이 강행규정의 성격인지 임의규정의 성격인지를 판단하였다. 중고령층의 사회참여 지원조례에서 자치단체의 책임·의무규정은 크게 지원

여건 조성 및 계획 수립 책무와 서비스 제공책임으로 구분된다. 이중 지원여건 조성 및 계획 수립 책무는 다시 제도 및 여건 조성책임과 지원계획 수립시행 책임으로 나뉜다. 본 연구에서는 지원여건 조성 및 계획 수립 책무수행에 대한 규정이 강행규정의 성격을 갖는지를 확인하여 자치단체의 중고령층에 대한 사회참여 지원 책무에 대한 실천의지의 수준을 이해하고자 하였다. 다만 명확한 책임소재를 표시하지 않고 자치단체의 노력할 책임만을 제시하고 있는 경우는 임의규정으로 이해하였다.

분석결과 모든 조례에서 자치단체장의 의무로서 제도와 여건의 조성은 노력의 책임만을 규정하고 있었으며 결과달성 수준이나 노력의 범위 등을 명확히 제시한 경우는 존재하지 않았다. 이와 동일하게 지원사업 운영에 대한 재정책임 또한 모든 조례에서 자치단체장의 의무로 규정되지 않고 단체장의 임의에 따라 지원을 선택할 수 있도록 규정하고 있었다. 이같은 결과는 중고령층의 사회참여에 대한 자치단체 차원의 지원이 자치단체의 상황이나 자치단체장의 의지에 따라 규칙적이거나 안정적이지 않고 단기적이며 불안정하게 수행될 가능성이 작지 않음을 의미한다 할 수 있다.

자치단체의 또다른 의무로서 지원계획의 수립은 자치단체의 재정지원에 대한 책임과 연관된 것이다. 재정지원은 조례에 의해 명시된 지원사업을 수행하는 기관단체를 지원하거나 자치단체에서 지원사업 수행을 위해 직접 설립·운영하는 기관을 지원하는 방식으로 진행된다.

분석에 포함된 조례에서 지원계획은 두 가지의 유형으로 구체화되어 있다. 첫 번째는 조례 제정 목적 달성을 위한 연례 지원계획의 수립을 강제하는 경우이다(유형1)⁸⁾. 또다른 유형은 사업수행 기관에 대한 임의적 재정지원 규정에 대해 그 구체적 사항을 규정하는 지원계획을 강제하는 경우이다(유형2)⁹⁾.

분석에 따르면 광주, 경기, 강원에는 포함되는 5개 기초자치단체(41.7%)의 지원계획은 유형 1, 즉 중고령층의 사회참여에 대한 지원계획을 연단위로 수립하도록 하는 강행규정을 조례에 명기하고 있었다. 반면 서울과 전남의 5개 기초자치단체(41.7%)는 유형2, 즉 사업수행에 대한 임의적 재정지원을 규정하면서 이에 대한 구체적 지원사항을 계획하도록 하는 강행규정을 조례에 명기하고 있었다. 이와 함께 2개 자치조례(16.7%)에서는 보조금 관련 조례를 준용하거나 구청장이 따로 정하도록 규정하고 있었다.

이같은 결과는 공적 복지서비스의 재정부담에 대한 국가 및 지방자치단체의 수동적 성격을 보여주는 결과로 이해된다. 사회복지사업법에서는 지역사회복지계획을 강제하면서도 필요한

8) “지원계획을 매년 수립·시행하여야 한다.” 등과 같이 규정된다.

9) “사업을 수행하는 기관이나 비영리 단체에 예산의 범위 내에서 재정 지원을 할 수 있다.”와 같은 조항에 더불어 “구청장은 위 항의 지원대상 사업에 대하여 지원액, 지원방법 등을 포함하는 지원계획을 수립하여야 한다.”와 같은 조항이 부가되어 규정된다.

비용을 보조하는 것에 대해서는 자치단체장의 임의에 따를 수 있도록 규정하고 있다(제42조). 이에 따라 중고령층의 사회참여를 지원하는 서비스는 지방자치단체의 재정적 여력에 따라 그 수준의 차이가 크게 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

그러나 이같은 결과는 장기적으로 제도적인 개선이 필요함을 나타내는 결과로 판단된다. 국가의 서비스 지원체계가 충분하지 않은 상황에서 국가의 역할을 대행하는 민간 서비스체계에 대해서는 국가가 재정적 지원을 제공하는 것이 당연하기 때문이다. 이에 따라 조례 내용에서 재정지원에 대해 내용을 명기함으로써 규범적 정당성을 확보할 필요가 있다.

〈표 6〉 주민의 권리와 자치단체(장)의 의무조항의 성격

광역	기초 단체	주민의 권리1)	자치단체(장)의 의무		
			제도, 여건 조성1)	재정 책임1)	재정지원계획 수립2)
서울	구로	×	○	○	▽
	노원	×	○	○	▽
	동작	×	○	○	▽
	서대문	×	○	○	×
	성북	×	○	○	×
	영등포	×	○	○	▽
광주	동구	×	○	○	▲
경기	수원	×	○	○	▲
	용인	×	○	○	▲
	안성	×	○	○	▲
강원	인제	×	○	○	▲
전남	여수	×	○	○	▽

주. 1) ● 강행규정, ○ 임의규정
 2) ▲ 유형1, ▽ 유형2, × 없음

5) 지원사업 내용

각 조례에서 규정한 지원사업의 구체적인 내용은 교육 지원, 취업 지원, 사회공헌 지원, 건강증진 지원, 문화·여가 지원, 기타 등을 포함한다¹⁰⁾. 지원사업의 내용을 분석한 결과 대부분의 자치단체에서 동일하게 나타난 반면 전남 여수에서는 건강 지원, 여가 지원, 기타 지원사

10) 조례에 따라 각 사업을 규정하는 구체적 문구에는 크지 않은 수준의 차이가 존재하나 그 내용은 동일하다고 판단하였다.

업을 지원내용에서 제외한 세 개의 지원영역만을 사업 내용에 포함한 것으로 확인되었다. 이 같은 차이는 사회참여의 범위에 대한 시각차이에서 비롯된 것으로 이해할 수 있다. 사회참여의 범위에 대한 논의에서 주요한 논쟁의 대상이 되는 활동은 여가, 개인적 참여 등이 포함되는데 이같은 활동이 매우 넓은 수준에서 사회참여에 영향을 미치거나 사회참여를 준비하는 역할로 볼 수 있기 때문이다(김대건, 2018). 이에 따라 대부분의 자치단체에서 사회참여에 해당하는 활동을 건강, 문화 및 여가, 기타 활동 등 구분없이 넓게 포함한 반면 전남 여수의 경우 교육, 노동, 사회공헌 등 사회참여의 범위를 보수적으로 판단함으로써 서비스 영역을 최소화한 것으로 이해할 수 있다는 것이다.

이와 함께 조례에서 명시한 지원사업의 내용이 지역별로 크게 다르지 않다는 것은 각 자치단체의 지역적 특성이 고려되지 않을 가능성이 있다는 점에서 바람직하다고 하기 어렵다. 중고령층의 서비스 욕구는 그들이 거주하는 지역환경과 상호작용하면서 발생할 것이기 때문이다. 물론 조례내용은 구체적인 사업방향을 규정하지 않으며 이에 따라 정책집행 과정에서의 재량 및 여지가 존재할 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 분석에 포함된 자치단체가 도농, 면적, 인구밀도 등 기본적인 지역성격의 면에서 매우 판이한 차이를 보이고 있다는 점에서 이러한 지역의 특성을 적극 고려하여 조례에 반영할 필요가 있다고 판단된다.

이와 함께 대부분의 조례에서 규정된 사업의 내용이 중고령층의 추가적인 소득확보를 가능하게 하는 내용보다는 소득과 상관없거나 이에 대한 기대가 크지 않은 단순참여 또는 소비적 서비스를 중심으로 구성되어 있다는 사실은 서비스 구성에 대한 추가적인 고려가 필요함을 나타낸다. 이것은 앞서 언급한바, 중고령층에게 있어 소득확보가 사회적 역할참여와 함께 주된 욕구영역이라 할 수 있음을 이해해야 함을 의미한다. 중고령층이 소득에 대한 추가적 확보가 가능하지 않은 상태에서 사회적 참여의 기회만을 제공할 경우 노후 소득의 안정성이 충분한 일부 계층에서만 사회참여가 현실적 선택이 될 것이기 때문이다. 반면 소득이 충분하지 않은 중고령층은 사회참여 기회의 제공에도 불구하고 추가적 소득 확보를 위해 주변부 노동시장에서의 잔류를 선택할 것이며 이에 따라 중고령층의 사회참여를 지원하는 정책의 효과성은 확보되기 어려울 것이다.

2. 실효성 분석

1) 형식구성

실효성은 법이 현실화될 수 있는 제도적 장치를 가졌는지를 판단하는 기준이다. 실효성 확보를 통해 법의 현실적 적용이 가능하다(윤찬영, 2010). 본 연구에서 실효성은 전달체계와 서

비스 제공 전문인력에 대한 규정, 권리규제에 관한 내용을 각 조례에서 포함하고 있는지를 통해 확인된다.

분석결과 대부분의 분석대상 조례에서 전달체계와 관련된 조항이 포함된 것이 확인되었다. 전달체계 관련 조항은 중고령층의 사회참여를 전문적으로 지원하는 기관의 설치에 관한 내용과 지원사항에 대한 심의·의결·조정 및 평가하는 위원회의 구성에 관한 내용으로 나뉜다. 이 중 전문 지원기관은 강원 인제를 제외한 모든 자치단체의 조례에서 관련 사항을 규정하고 있는 것이 확인되었다(91.7%). 반면 위원회의 구성에 대해서는 서울지역 각 자치단체와 경기 수원, 전남 여수의 조례에서 관련 조항을 포함하고 있는 것으로 나타났다(66.7%)¹¹⁾.

〈표 7〉 각 조례의 실효성 요소 유무

광역	기초단체	전달체계			권리규제
		전문 지원기관 설치	위원회 구성	인력	
서울	구로	○	○	×	×
	노원	○	○	×	×
	동작	○	○	×	×
	서대문	○	○	×	×
	성북	○	○	×	×
	영등포	○	○	×	×
광주	동구	○	×	×	×
경기	수원	○	○	×	×
	용인	○	×	×	×
	안성	○	×	×	×
강원	인제	×	×	×	×
전남	여수	○	○	×	×

서비스 제공 인력의 자격기준 등에 대한 규정과 서비스 과정에서의 권리 침해를 구제하는 절차 등에 대한 규정을 조례에 포함한 경우는 없는 것으로 확인되었다.

2) 전달체계

전달체계에 대한 규정이 존재한다는 것은 서비스의 공급주체를 명확화함으로써 서비스의 책임성과 공급주체 간 업무 효율성을 증가시킬 수 있다는 점에서 그 의미가 크다(김광병, 2013). 분

11) 분석에 포함된 12개 조례 이외에도 4개 기초자치단체에서 중고령층에 대한 서비스 전문기관 설치에 관하여 한정적으로 규정한 독립조례가 존재한다. 그러나 이들 조례의 경우 법 제정 목적, 구조 등에서 명백한 차이가 있어 분석에 동일한 기준을 적용하기 어렵다고 판단되어 연구에서 제외하였다.

석대상 조례에 정의된 지방자치단체의 서비스 제공은 전문 지원기관을 설치하여 서비스 제공을 전담하게 하거나 서비스 제공을 대행하는 기관 또는 비영리단체를 지원하는 방식으로 수행된다.

본 연구에서는 중고령층 사회참여 지원서비스의 전달체계에 대한 규정이 강행규정의 성격을 갖는지를 확인하여 아래 표에 표시하였다. 분석결과 전문지원기관 설치에 대한 조항이 포함된 모든 조례에서 해당 조항의 성격은 모두 임의규정인 것으로 확인되었다. 이에 따르면 해당 자치단체에서 기관의 설치와 운영에 대한 책임은 선택적인 것이다. 즉 중고령층의 사회참여 관련 서비스를 전문적으로 지원하는 전담기관의 설치가 자치단체의 상황에 따라 유동적일 수 있음을 의미한다.

이같은 결과는 재정운영에 공통적인 어려움을 갖고 있는 우리나라 기초자치단체의 상황이 반영된 것으로 이해된다. 즉 충분치 않은 재정여건 하에서 명백히 드러난 지역적 욕구에 기반하여 시행되거나 이미 전반적으로 도입되어 운용에서의 재고의 여지가 없는 서비스가 아닌 영역에 대해 추가적으로 자치단체의 의무를 규정함으로써 재정운용의 여유를 스스로 제약하지 않으려는 의도로 이해된다는 것이다. 그러나 이같은 경향은 본질적으로 적절하지 않다. 중고령층 인구는 앞으로도 지속적으로 일정수준 이상의 규모를 유지할 것이라고 예상된다는 점을 고려할 때 중고령층의 사회참여 욕구에 대한 사회적 대응은 현시점에서도 이미 시급한 수준이라 할 수 있기 때문이다. 이에 따라 조례를 통해 중고령층에 대한 자치단체의 서비스 제공 의지를 명시할 필요가 있다.

중고령층의 사회참여를 지원하는 자치조례에서는 지원계획을 수립하고 조정 및 평가하기 위해 위원회¹²⁾를 둘 수 있다. 일반적으로 위원회는 해당업무의 담당자나 소관업무부서의 책임자뿐만 아니라 지방의회의 의원, 지역사회 당사자, 해당분야 전문가 등 다양한 인력이 포함되어 구성된다¹³⁾. 위원회의 운영은 전달체계와 서비스 자체의 전문성을 증가시키며 동시에 해당 업무에 대한 지역사회의 관심을 증가시킨다는 점에서 매우 긍정적이다. 또한 업무와 관련한 이해당사자들의 의견을 청취할 수 있다는 점에서 지역사회 내의 불필요한 갈등을 줄이고 서비스 제공에서의 효율성을 극대화할 수 있다는 장점이 있다.

분석결과 전체의 50%에 해당하는 자치조례에서 위원회의 운영을 의무로 규정하고 있었다. 또 2개 자치조례(16.7%)에서는 자치단체의 임의에 따라 위원회를 운영할 수 있도록 규정함으로써 운영 상의 재량을 확보한 것이 확인되었다. 반면 4개 자치조례(33.3%)에서는 위원회 관련 사항에 명시되지 않았다.

12) 위원회의 명칭은 자치단체에 따라 '운영위원회' 또는 '인생이모작위원회' 등으로 구분되나 위원회의 기능이 지원계획을 수립, 조정 및 평가에 있다는 점에서 동일하므로 따로 구분하지 않았다.

13) 이와 관련하여 서울 서대문, 성북, 경기 수원, 전남 여수 등의 조례에서는 위원회 구성인력의 자세한 조건을 명시하고 있다.

〈표 8〉 전달체계 관련 규정의 성격

광역	기초	전문 지원기관 설치		위원회 구성	
		규정의 성격	기타 규정사항	규정의 성격	기타 규정사항
서울	구로	○	- 위탁	●	- 노인복지정책위원회에서 기능 대행 - 수당규정
	노원	○	- 기관 사용료 부과, 감면, 반환 - 사용제한 - 위탁	●	- 위원회 기능, 구성 - 위원장, 위원의 임기, 직무, 제척, 위촉 해제 등
	동작	○	- 위탁 예·결산	●	- 지역사회복지협의체에서 기능 대행
	서대문	○	- 기관 사용료 부과, 감면, 반환 - 위탁	●	- 위원회 기능, 구성 - 위원장, 위원의 임기, 직무, 제척, 위촉 해제 등
	성북	○	- 기관 사용료 부과, 감면, 반환 - 위탁	●	- 위원회 기능, 구성 - 위원장, 위원의 임기, 직무, 제척, 위촉 해제 등
	영등포	○	- 기관 사용료 부과, 감면, 반환 예·결산	○	- 지역사회복지협의체에서 기능 대행
광주	동구	○	- 위탁	×	
경기	수원	○	- 위탁	○	- 위원회 기능, 구성 - 위원장, 위원의 임기, 직무, 제척, 위촉 해제 등
	용인	○	- 위탁	×	
	안성	○	- 위탁	×	
강원	인제	×		×	
전남	여수	○	- 위탁	●	- 위원회 기능, 구성 - 위원장, 위원의 임기, 직무, 제척, 위촉 해제 등

주. ● 강행규정, ○ 임의규정, × 없음

위원회의 역할은 서비스의 기획에서 전달, 평가까지의 전 과정에서 전문인력을 활용하여 사업과정 전반을 통찰하도록 함으로써 서비스 제공의 전 과정에서 효율을 극대화한다는 점에서 의미가 있다. 이같은 전문인력의 역할은 서비스 대상과 지역사회의 특성을 동시에 고려하여야 하는 지방조례의 경우 더욱 중요하다 할 수 있다. 이에 따라 위원회에 대한 규정이 누락된 조례의 경우 위원회의 기능과 역할, 한계 등의 규정을 통해 서비스 제공의 적절성·전문성을 추가로 확보할 필요가 있다.

이와 함께 서울 구로, 동작, 영등포 등에서는 위원회의 기능을 기 설치된 다른 위원회 또는 지역사회복지협의체 등에서 대행하도록 규정하고 있다. 이것은 지역사회에 대한 이해수준이 가장 높은 지역조직을 활용한다는 면에서 유리한 반면 중고령층 사회참여 지원에 특화된 전문조직으로서의 역할, 즉 전문성 면에서 불리하다. 두 형태 간 정책효과성의 비교를 통해 보다 효율적인 방향으로의 정책선택이 이루어져야 할 필요가 있다고 판단된다.

조례에서 서비스 제공을 담당하는 전문인력을 규정하는 것은 서비스 대상자의 서비스 수급과 관련한 권리 확보에 유리하며 제도의 실효성 확보에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 중요하다(김광병, 2013) 그러나 분석대상 조례에서 서비스 제공을 담당하는 인력의 전문성을 규정한 조항을 포함한 경우는 존재하지 않았다.

이같은 결과는 공적 서비스로서의 중고령 사회참여 지원서비스 제공이 전문적 기술을 확보한 전달인력에 의하지 않음으로써 그 효과를 담보할 수 없다는 점에서 크게 문제가 된다고 할 수 있다. 사회복지 서비스는 그 서비스를 전달하는 인력의 전문성에 따라 급여나 서비스 제공의 수준 및 효과가 좌우되기 때문이다(김광병, 2012). 이에 따라 정책목적과 제공되는 서비스의 특성을 고려한 전문 자격기준을 규정하여 서비스의 효과성과 서비스 제공과정의 정당성을 확보할 필요가 있다.

중고령층의 사회참여 지원영역에서 활용가능한 전문인력으로 검토될 수 있는 전문직은 사회복지사, 직업상담사, 평생교육사 등을 들 수 있다. 이것은 이들 전문직이 중고령층이 가진 주요한 욕구인 소득 확보와 사회적 역할에 대해 지원을 제공할 수 있기 때문이다.

구체적인 역할에 대해서는 추가적인 고려가 필요하다. 직업상담사의 경우 직업교육이나 재취업 등 중고령층의 노동시장 복귀를 위한 서비스를 제공하는데 효율적일 수 있다. 반면 평생교육사는 중고령층의 사회적 역할 확보를 위한 다양한 교육서비스를 제공하는데 유리할 수 있다. 그러나 중고령층이 갖는 두 가지의 욕구에 동시에 개입하기 위해서는 개인의 사회경제적 환경을 분석하고 장·단기 서비스 계획을 체계적으로 수립하고 통합적으로 실행하는 전문인력으로서 사회복지사의 역할이 효율적일 수 있다.

3) 권리구제

권리구제는 국가나 지방자치단체에서 서비스를 제공하는 대상자가 서비스 수급과정에서 규정의 추상성, 주무관청의 위법행위, 행정처분 등으로 인해 권리의 침해가 발생할 경우 법원 등에 처분이나 결정에 대한 시정을 요구할 수 있는 제도이다(현외성, 1996). 권리구제는 서비스 대상자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 권리이다(박정선, 2013).

중고령의 사회참여와 관련된 지방조례 또한 서비스 제공과정에서 발생하는 권리 침해에 대

응하기 위한 권리구제 방안을 제시할 필요가 있다. 이것은 서비스신청에 대해 보호계획을 수립하도록 강제하고 있는 사회복지사업법의 규정에 따른 것이다. 그러나 분석대상 조례에서 권리구제와 관련된 조항을 규정한 경우는 없었다. 이같은 결과는 앞서 주민의 권리를 명시한 조례가 없었던 결과와 연결된다. 원천적으로 주민의 서비스 수급에 대한 권리를 명시적으로 제공하지 않은 상황에서 권리의 침해에 대응하는 수단은 의미를 갖기 어렵기 때문이다. 이에 따라 중고령층이 갖는 사회참여 지원 서비스 수급권리와 동시에 이를 침해당하였을 때 구제할 수 있는 방안을 조례에 명시하여 서비스의 책임성과 효율성을 동시에 확보할 필요가 있다고 판단된다.

V. 연구요약 및 제언

본 연구에서는 최근 꾸준히 제정되고 있는 기초자치단체의 중고령층 사회참여 지원조례를 분석하고 그 내용이 중고령층의 욕구에 적합한지 그리고 현실적으로 법적 효력을 가질 수 있도록 구성되었는지를 확인하였다. 이를 위해 윤찬영(2010)이 제시한 사회복지입법기준을 분석틀로 채택하여 분석을 수행하였다.

분석결과 현재까지 제정된 중고령층 사회참여 지원조례는 형식과 내용 면에서 주요한 개선의 필요성을 요약하면 아래와 같다.

먼저 규범적 타당성 면에서는 먼저 조례의 제정 목적, 적용범위, 자치단체의 의무, 지원사업 내용 등이 명시됨으로써 형식적 요건을 갖추고 있으나 주민의 권리에 대한 조항이 존재하지 않아 이를 개선할 필요가 있다고 판단된다.

이와 함께 중고령층과 사회참여에 대한 학술적·정책적 정의가 아직까지 명확하지 않음에 따른 영향으로 조례의 제정목적과 적용대상에 대한 용어가 동일한 의미를 갖고 있음에도 일관되게 사용되고 있지 못하고 있음이 관찰된다. 이같은 경향은 법 해석에서 혼란을 야기할 수 있어 보이며 적절히 합의된 정의를 활용하여 해당 조항의 내용을 재정리할 필요가 있다고 판단된다. 이와 관련하여 김대건(2018)은 중고령층과 사회참여의 다양한 개념활용을 체계적으로 검토하여 합리적이고 확장적으로 적용가능한 개념을 제안한 바 있는데 이를 참고할 필요가 있다고 판단된다.

조례에서 제시하는 서비스의 수급연령은 자치단체별로 10년까지 차이가 있는 것으로 나타났다. 이같은 차이는 중고령층의 사회경제적 위치, 즉 노동시장 지위의 변화시점에 대한 자치

단체 별 이해의 차이로 판단된다. 그러나 지역차이에도 불구하고 우리나라에서 일차퇴직이 50세를 전후하여 이루어지고 있음을 고려할 때 조례의 적용대상 범위는 50대를 포함하여 연금수급 전까지의 연령집단, 즉 50세 이상부터 65세 미만까지의 인구집단을 포괄할 필요가 있다.

중고령층의 사회참여 지원에 대한 자치단체의 의무가 명백히 드러나지 않고 있음은 본 연구에서 확인한 결과 중 가장 주목할 만한 내용으로 이해된다. 조례를 제정한 모든 자치단체에서 중고령 사회참여 지원과 관련한 자치단체 차원의 의무를 규정하지 않고 임의규정으로 정의하고 있어 자치단체의 상황이나 단체장의 지향에 따라 지역별로 서비스가 차이를 갖거나 서비스 제공이 불안정할 수도 있다. 이같은 상황을 방지하기 위해 조례에 자치단체의 의무를 구체적으로 명시하는 규정을 포함함으로써 주민의 권리성을 강화하고 자치단체의 서비스에 대한 의지를 강제할 필요가 있다.

또한 각 조례가 규정한 지원사업의 내용은 지역별로 큰 차이가 없이 거의 동일하며 그 내용이 구체적이지 않았다. 이것은 특히 자치법규가 갖는 지역특성의 반영이라는 가치를 충분히 강조하고 있지 못한 것으로 이해된다. 다만 동시에 이같은 경향은 중고령 사회참여 지원서비스의 본격적 제공이 시작된지 오래지 않았다는 점에서 다르게 이해될 수 있어 보인다. 즉 급격하게 증가하는 특정 사회적 욕구에 대한 정책적 반응으로서 선택되는 공적 서비스가 욕구와 대안에 대한 이해관계자들의 충분한 토론과 체계적 정책설계가 선행되지 않았을 경우 기 실행 중인 외부지역 정책 등을 참고하여 제공되는 것이 매우 일반적이기 때문이다. 그러나 이같은 경향에도 불구하고 지방조례의 법적 효용성을 위해 장기적으로는 지역의 특수성이 충분히 반영되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역에 대해 뛰어난 이해를 가진 지역민과 정책전문가 간의 충분한 의사소통 구조를 제공하여 지역의 특성이 제도 내에 편입될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 실제적 의사소통은 지역사회보장협의체와 같이 이미 구성된 민관 협력체계를 이용할 수 있을 것이다.

조례의 실효성은 전달체계와 권리구제 규정의 유무를 확인하였으며 분석의 대상이 되는 대부분의 조례에서 전달체계 관련 규정이 존재하였으나 권리구제 규정은 모든 조례에서 존재하지 않는 것으로 확인되었다.

전달체계에 대한 규정은 전반적으로 자치단체의 재량에 따라 전문 지원기관과 위원회를 설치할 수 있다는 점에서 비슷하였다. 그러나 전문 지원기관은 서비스의 질적 수준과 효율성을 극대화할 수 있으며 위원회 또한 서비스의 전문성을 강화할 수 있다는 점에서 매우 유용하다. 이에 따라 조례에서 이와 관련한 내용을 명시할 필요가 있다고 판단된다.

특히 서비스 제공 인력의 질적 수준은 전달체계의 효율성과 서비스의 질적 수준에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 그 의미가 큼에도 불구하고 조례에서 전문자격 기준을 제시한 경우는 존재하지 않았다. 전문인력에 대한 규정은 먼저 제공되는 서비스의 성격을 정의하고 서

비스 제공업무의 내용을 규격화하는 작업이 선행되어야 한다. 또한 이같은 작업은 해당 업무 성격의 다면성에 따라 다양한 전문기술이 필요함을 고려할 때 후속연구를 통해 이를 확인하고 적절히 규정할 필요가 있다.

앞서 중고령층의 사회참여를 지원함에 있어 이들의 주요한 욕구인 소득 확보와 사회적 역할에 대해 전문적 지원을 제공할 수 있다는 점에서 사회복지사, 직업상담사, 평생교육사 등의 전문직이 고려될 수 있으나 중고령층의 다면적 욕구에 통합적으로 대응하기 위해 개인의 사회경제적 환경을 분석하고 장·단기 서비스 계획을 체계적으로 수립, 통합적으로 실행하는 사회복지사가 보다 효율적으로 서비스를 제공할 수 있음을 언급한 바 있다. 특히 이와 관련하여 최근 개인의 개별적 욕구에 대한 공공서비스의 대응방향으로서 사례관리의 중요성이 강조됨을 고려할 때 사례관리 전문인력으로서 사회복지사의 역할이 중고령의 사회참여 지원에서 높은 수준의 서비스 효율을 제공할 수 있다고 판단된다. 다만 전문인력에 대한 규정은 전문직간의 이해관계 충돌의 문제 등을 고려할 필요가 있으며 이를 위해 충분한 사전 논의와 정책적 고려가 이어져야 할 것이다.

마지막으로 모든 조례에서 권리구제를 규정한 조항이 존재하지 않았는데 이것은 앞서 주민의 권리를 규정한 조항이 없음에 따른 필연적인 결과로 이해된다. 그러나 사회복지를 국민의 행복추구의 권리를 보장하기 위한 국가의 노력으로 이해할 때 권리로서의 사회복지를 실현하기 위해 주민의 서비스 수급에 대한 권리를 조례에 포함하여야 함은 당연하다고 할 수 있다. 이에 따라 현재까지 조례에서 이같은 내용을 포함하지 않은 것은 사회복지 법체계의 필수요소를 누락한 것이라 할 수 있다는 점에서 개선이 시급하다고 할 것이다. 조례의 내용에 주민의 권리와 이를 실현해야 할 자치단체의 의무를 대응적으로 규정하고 주민의 권리 침해에 따른 구제조항을 추가함으로써 주민의 서비스 수급에 대한 권리를 실질적으로 보장하며 동시에 지방자치단체의 서비스 제공에 대한 적극성을 부여할 필요가 있다고 판단된다.

인구구조와 노동시장 환경의 변화에 따라 새롭게 규정된 인구집단인 중고령층은 앞으로도 사회적 생산성의 극대화과 노인부양부담의 감소를 위해 사회적 역할을 지속해야 할 필요가 있다. 이를 위해 제정되는 지방조례의 성격은 중고령층의 사회참여를 현실적으로 지원하는 내용을 포함하여 실효적 법체제로서의 위치를 확보할 필요가 있다. 최근 각 기초자치단체에서 관련 조례가 제정되고 있으며 해당 조례의 성격 또한 지원사업 규정에서 전문 서비스기관 및 관련 연구기관 설립·운영 등으로 확장되고 있다는 점은 긍정적인 변화로 이해된다. 다만 이같은 제도적 노력은 중고령층의 주요한 세대욕구와 법적 효력의 확보를 동시에 고려함으로써 그 목적을 달성할 수 있다. 이를 위한 다양한 학술적·정책적 노력이 지속되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권혁남. (2012). 「노동유연성이 중고령자의 직무불안정성, 조직냉소주의, 조직시민행동에 미치는 영향에 관한 연구」. 한양대학교 대학원. 박사학위논문.
- 김광병. (2012). 「지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구 : 서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로」. 고려대학교 대학원. 박사학위논문.
- 김광병. (2013). 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석. 「인천학연구」, 19(-): 7-49.
- 김대진. (2018). 「중고령층의 사회참여 연구 : 정치사회적 구조의 영향을 중심으로」. 가톨릭대학교 대학원. 박사학위논문.
- 김윤한. (2003). 「한국 시민단체의 심의적·전자적 시민참여에 관한 연구 : 200년 총선시민연대의 낙천·낙선운동을 중심으로」. 전남대학교 대학원. 박사학위논문.
- 류태진. (2014). 사회자본론의 시각에서 본 시민참여와 호혜성의 관계: 부산시민 대상 설문조사 결과 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 465-495.
- 박미현. (2012). 「중고령자 자영업의 생존가능성에 영향을 미치는 요인: 50세 전후 창업 비교를 중심으로」. 이화여자대학교 대학원. 박사학위논문.
- 박선희. (1998). 「시민적 관여(civic engagement)가 컴퓨터 매개 정치커뮤니케이션에 미치는 영향」. 서울대학교 대학원. 박사학위논문.
- 박윤근·한은영. (2014). 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 315-320.
- 서울특별시 홈페이지. <http://www.seoul.go.kr/>
- 신현구. (2008). 「우리나라 중고령자의 노동시장 참여와 성과」. 한양대학교 대학원. 박사학위논문.
- 윤찬영. (1998). 지역복지의 규범으로서 조례의 가능성과 한계. 「비판사회정책」, 4(-): 53-74.
- 윤찬영. (2010). 「사회복지법제론」. 개정5판. 나남.
- 이성균. (2009). 중장년층의 취업과 "괜찮은 일자리". 「한국사회정책」, 15(2): 181-216.
- 이익섭·이윤로. (2007). 「사회복지조사방법의 이해」. 학지사.
- 자치법규정보시스템. www.elis.go.kr/
- 장성익. (2010). 「전자정부 발전에 따른 시민참여형태 변화」. 대구대학교. 박사학위논문.
- 장현선·윤혜란·김지홍·김보람. (2015). 「서울시 50+세대 인생 이모작 실태 및 욕구 조사」. 서울특별시 연구용역 보고서.

- 정경희·남상호·오영희·이소정·이윤경·정홍원·이은진·김성숙·류건식·신현구·정정숙·천현숙·한정림. (2011). 「베이비 붐 세대 실태조사 및 정책 현황 분석」. 한국보건사회연구원.
- 정순돌·이우리. (2014). 중장년층, 노년층의 노화인식과 세대간 결속도가 삶의 만족도에 미치는 영향. 「한국가족관계학회지」. 19(3), 25-42.
- 정일영. (2015). 「노후준비와 중고령자 자살생각의 인과모형에 관한 연구 : 사회참여, 사회적 지지, 스트레스, 우울의 매개효과를 중심으로」. 가톨릭대학교 대학원. 박사학위논문.
- 최환용. (2008). 자치입법의 현황과 과제. 「지방자치법연구」. 8(4). 71~96.
- 통계청. (2016). 국가지표체계 <http://www.index.go.kr>.
- 하승수. (2008). 시민사회와 법; 시민참여에 대한 규제장치로서의 법의 문제점. 「시민사회와 NGO」. 6(2), 5-32.
- 홍준형. (2008). 「법정책의 이론과 실제」. 법문사.
- Adler, R. P., & Goggin, J. (2005). What do we mean by “civic engagement”? *Journal of transformative education*. 3(3), 236-253.
- Berger, B. F. (2001). *The Rules of Engagement: Tocqueville, Arendt, and Democratic Politics*. Harvard University.
- Cnaan, R. A., & Park, S. (2016). *Civic participation is multifaceted: Towards a pluralization of involvement*. In 8th Annual Conference of the Association of Nonprofit and Social Economy Research. Ottawa, Canada, June(Vol. 3).
- Diller, E. C. (2001). *Citizens in service: The challenge of delivering civic engagement training to national service programs*. Washington, DC: Corporation for National and Community Service.
- Ehrlich, T. (2000). *Civic responsibility and higher education*. Grenwod Publishing Group.
- Kaskie, B., Imhof, S., Cavanaugh, J., & Culp, K. (2008). Civic engagement as a retirement role for aging Americans. *The Gerontologist*. 48(3), 368-37.
- Laslett, P. (1991). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. Harvard University Press.
- McBride, A. M. (2003). *Asset-ownership among low-income and low-wealth individuals: Opportunity, stakeholding, and civic engagement*. Washington University.
- Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (1998). Successful aging. *The gerontologist*. 37(4), 43-40.
- Tobari, E. (2011). *Does “Civic Engagement” work?*. OmniScriptum. GmbH & Co. KG.

- Verba, S., & Nie, N. H. (1978). *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.
- Youniss, J., Bales, S., Christmas-Best, V., Diversi, M., Mclaughlin, M., & Silbereisen, R. (2002). Youth civic engagement in the twenty first century. *Journal of research on adolescence*. 12(1), 121-148.

김 대 건: 2018년 가톨릭대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 장애인, 농어촌복지 서비스체계, 중고령층의 사회참여 등이다. 최근 논문으로는 “중고령층의 사회참여 연구 : 정치사회적 구조의 영향을 중심으로”(2018), “경도인지장애 어르신을 위한 인지학습 프로그램의 효과성 연구”(2016), “중고령 고용률이 청년 고용률에 미치는 영향에 대한 연구: 저임금 일자리 비율의 상호작용을 중심으로 -OECD 20개국의 고용자료 분석”(2015), “공적연금관대성과 복지국가 재정 구성방식이 실질은퇴연령에 미치는 영향”(2015) 등이 있다(iyap21@naver.com).