

시민권 기반 노인복지의 제도화: 선배시민지원조례 분석

유미선*

국문초록

본 연구는 초고령사회로 진입한 한국사회에서 선배시민(Social Senior Citizen) 개념이 지방정부 조례를 통해 어떻게 제도화되고 있는지를 분석하였다. 이를 위해 시민권 기반 노인복지의 관점에서 조례의 구조적, 규범적 구성 요소를 검토하고, 제도적 실천 가능성을 탐색하였다. 2025년 6월 기준 전국 13개 조례를 비교 분석한 결과, 조례간 형식 구성, 규범적 표현, 실행 구조에서 차이를 보였으며, 일부 조례는 시민권 중심 복지철학을 반영하고 있으나, 다수는 개념적 모호성, 예산편성의 임의성, 전달체계의 미비 등으로 인해 실효성이 제한되는 것으로 나타났다. 또한 선배시민이라는 용어가 연령 중심 위계 문화를 강화할 가능성도 존재하며, 이에 대한 비판적 성찰과 교육적 개입이 필요하다. 이에 따라 정의 조항의 철학적 깊이 강화, 단체장 책무의 강행 규정화, 기본계획의 수립체계 마련, 전달체계 및 운영구조의 법제화, 예산편성 의무조항 명시, 세대 간 연대사업 설계, 공동체 참여의 실천 구조화 등이 향후 조례 개선 방향으로 제시되었다. 이러한 개선은 조례의 상징적 선언을 넘어, 시민권 기반 노인복지의 실질적 실현을 가능하게 하며, 노인을 수혜자가 아닌 공동체의 주체적 시민으로 자리매김하는데 기여할 수 있다.

■ 주제어 : 선배시민, 시민권, 노인복지, 지방조례, 공동체 참여, 세대 간 연대

※ 투고일자 : 2025. 07. 14. 1차심사 : 2025. 07. 31. 게재확정일자 : 2025. 08. 28.

* 대진대학교 사회복지학과 초빙교수, 서강대학교 사회복지연구소 선임연구원, 주저자(yyjkj@hanmail.net)

I. 서론

한국 사회는 초고령사회로 진입하며, 노인인구의 급속한 증가가 사회 전반에 중대한 영향을 미치고 있다. 2025년에는 전체 인구의 20% 이상이 65세 이상 노인으로 구성되는 초고령사회(Super-Aged Society)에 진입하였다(국가통계청, 2025). 이는 단순한 인구 구조의 변화가 아니라, 고령자의 건강·경제·사회적 삶의 전반에 영향을 미치는 다양한 사회적 위험의 확대를 의미하며, 이에 따라 공공 복지제도의 구조적 재편이 필수적이다. 특히 베이비붐 세대의 대규모 노년 진입은 노인 인구의 급증뿐 아니라 구성의 이질성 심화까지 동반하고 있어, 기존 노인 정책의 근본적인 전환이 필요한 시점이다(김창래, 2019; 이희성 외, 2020; 원시연, 2023). 그동안 노인복지 정책은 노인을 돌봄의 대상, 즉 보호받아야 할 존재로 규정해 왔으며, 노인복지법을 비롯한 주요 법령과 조례는 질환 예방, 요양, 생활 안정 중심의 서비스 제공에 초점을 맞추어 왔다. 이에 따라 노인의 시민적 권리나 공동체 참여에 대한 제도적 접근은 상대적으로 미흡했다(김지혜, 2003; 박연환, 2017). 그러나 최근에는 신노년층의 능동적 사회참여 욕구를 반영한 지역 공동체 기반 복지정책 확대 필요성이 정부 차원에서 제기되고 있으며(보건복지부, 2023), 학계에서도 권리 강화와 시민권 중심 노인복지의 필요성이 지속적으로 강조되고 있다(이재환, 2016; 박연환, 2017; 양정하 외, 2021).

이러한 흐름 속에서 등장한 선배시민(Social Senior Citizen) 개념은 노인을 시민권의 주체로 재정의하며, 공동체 참여와 세대 간 연대를 실천하는 존재로 규정하고 있다(유범상, 이현숙, 2021; 유범상, 유해숙, 2022/2024). 선배시민은 단순한 호칭을 넘어, 시민권을 자각하고 공동체에 참여함으로써 사회적 역할을 수행하는 주체로 자리매김하는 개념이다. 이 개념은 2015년 이후 전국 노인복지관을 중심으로 확산되었으며, 2022년 선배시민학회 창립, 2023년 경기도 선배시민지원 조례 제정, 2024년 선배시민협회 출범 등 제도적 기반이 점차 형성되고 있다(유미선, 2024).

2025년 6월 현재, 선배시민지원조례는 전국 13개 지역에서 제정·시행되고 있으며(자치법규정보시스템, 2025), 향후 지속적인 확산이 예상된다. 이들 조례는 노인의 시민권 실현을 위한 정책적 의지를 반영한 결과로 평가되지만, 조례 간 구성과 표현에는 차이가 존재한다. 특히 선배시민 개념이 실제로 규범화되고 있는지, 그리고 사회복지조례로서 갖추어야 할 실행구조를 충족하고 있는지에 대

한 체계적인 검토가 필요하다.

이에 본 연구는 지방자치단체가 제정한 선배시민지원조례에 나타난 시민권 중심의 실천 구조를 분석하고자 한다. 이를 통해 시민권 중심 노인복지 실현을 위한 조례 개선 방향을 도출하고, 향후 제·개정 및 표준화 과정에 필요한 실천적 기초자료를 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 시민권 이론과 복지철학

시민권(citizenship)은 공동체의 구성원에게 부여된 지위(status)로 T.H. 마셜이 제시한 공민적, 정치적, 사회적 요소로 구성된다. 공민권은 법 앞의 평등과 자유, 정치권은 선거와 정치 참여, 사회권은 인간다운 삶을 위한 복지와 교육, 노동의 권리를 포함한다((Marshall, 1963). 특히 사회권은 자본주의 사회의 불평등을 완화하고, 모든 시민이 최소한의 삶을 보장받을 수 있도록 하는 복지국가의 핵심 요소로 작동한다(Mishra, 1981; Esping-Andersen, 1990).

마셜의 시민권 이론은 복지를 자선이나 시혜가 아닌 권리로 재정의하며, 제도적 복지의 정당성을 이론적으로 뒷받침한다(김운태, 2013). 이러한 관점은 노인을 단순한 보호 대상이 아닌, 사회적 권리를 가진 시민으로 인식하는 데 중요한 전환점을 제공한다. 노인의 시민권은 생존권을 넘어 공동체 내에서의 참여, 발언권, 정책 결정 과정에서의 역할을 포함하는 사회적 권리로 확장되어야 하며, 이는 복지정책의 설계와 실행에 있어 핵심적인 기준이 된다.

2. 선배시민 개념과 철학적 구조

선배시민(social senior citizen)은 노인을 단순한 복지 수혜자가 아닌, 공동체를 돌보는 주체적인 시민으로 재정의하는 개념이다. 이 용어는 2015년 한국노인종합복지관협회가 교육 프로그램을 통해 처음 도입하였으며, 이후 전국 노인복지관을 중심으로 확산되었다.

공식적으로 선배시민은 “시민권이 당연한 권리임을 자각하고, 이를 실현하기 위해 공동체에 참여하며, 후배시민과 함께 인간과 시민으로서 목소리를 내는 노

인”으로 정의된다(유범상, 유해숙, 2022/2024).

선배시민론은 노인의 시민적 정체성을 재구성하고, 사회적 권리 실현과 공동체 참여를 위한 철학적 기반을 제공하기 위해 네 가지 축으로 이론화되었다. 유범상과 유해숙은(2022/2024)은 이를 존재론, 권리론, 윤리론, 실천론으로 구분하고, 각각 선배시민의 정체성, 권리 자각, 세대공감과 연대, 공동체 참여의 방향성을 제시한다.

존재론은 ‘나는 누구인가’라는 질문을 통해 노년의 정체성을 성찰하며, 삶의 경험과 지혜를 바탕으로 공동체에 참여하는 시민으로서의 자각을 강조한다. 이는 노인을 단순히 나이 든 사람으로 보는 관점을 넘어, 사회적 역할을 수행할 수 있는 존재로 인식하게 한다. 권리론은 ‘나는 어떤 권리를 갖고 있는가’라는 질문을 통해, 업적이나 기여와 관계없이 국민이라는 지위만으로 인간다운 삶을 보장받을 권리가 있음을 강조한다. 따라서 노년에도 보통사람으로 살아가기 위해서는 빵이 해결되는 사회권을 국가가 보장해야 한다는 점을 자각하게 한다. 윤리론은 ‘나는 어떻게 살아야 하는가’라는 질문을 통해 자신의 삶을 성찰하고, 공동체를 위한 윤리적 책임을 인식하게 한다. 이를 위해서는 ‘나 때는’ 보다 ‘너 때는’에 귀 기울이는 자세, 즉 세대 간 공감과 연대의 태도가 강조된다. 공동체적 가치와 책임을 내면화하며, 후배 세대를 위한 안전한 공동체를 만드는 데 참여하려는 윤리적 책임감을 인식하게 한다. 실천론은 ‘나는 무엇을 할 것인가’라는 질문을 통해 선배시민의 역할을 수행하는 구체적인 방법을 제시한다. 선배시민은 동료들과 함께 학습하고 토론하며 세상을 바라보고, 안전한 공동체를 만들기 위해 사회권을 실천한다. 즉, 선배시민은 정치적 인간(Homo Politicus)으로서, 공동체의 변화에 참여하고 후배시민을 돌보는 주체임을 의미한다.

이러한 철학적 구조는 선배시민 개념을 단순한 복지 프로그램이나 명칭 변경에 그치지 않고, 시민권 중심 복지철학을 제도화하는 방향으로 확장시킨다. 특히 지방자치단체가 제정한 선배시민지원조례는 이러한 철학을 정책 언어로 표현하는 수단이며, 노인의 시민적 역할을 어떻게 인식하고 설계하고 있는지를 보여주는 중요한 지표가 된다.

3. 비판적 노년학과 급진사회복지 실천

선배시민은 비판적 노년학(critical gerontology)의 관점과 밀접하게 연결된다. 비판적 노년학은 기존 노년학의 개인 중심적 접근을 비판하며, 노인의 삶을 사회

적 맥락과 권력관계 속에서 이해하려는 이론이다(Minkler, 1996; Martinson & Minkler, 2006). 이 관점은 노인을 소비의 대상이나 보호의 객체가 아닌, 능동적이고 정치적인 시민으로 인식한다. 특히 성공적 노화 담론이 개인의 책임을 강조하며 구조적 불평등을 은폐하는 경향이 있다는 점에서, 비판적 노년학은 노인의 사회참여와 권리실현을 통해 사회구조를 변화시키는 방향을 제시한다(Sinding & Gray, 2005).

Fook(1993)은 급진사회복지실천(radical social work)에 대해 개인의 문제를 사회구조의 산물로 인식하고, 구조적 변화를 통해 복지 실현을 추구하는 실천으로 정의하고 있다(김성천 외, 2007). 이는 억압적 제도와 권력관계를 비판하고, 사회적 불평등을 해소하기 위한 집단적 실천을 강조한다. 선배시민은 권리 자각과 공동체 문제 인식을 통해 사회적 실천을 구현하는 사례로 평가될 수 있으며, 이는 급진사회복지실천의 핵심 가치와 맞닿아 있다.

이 두 관점은 선배시민 개념을 단순한 복지 프로그램이 아닌, 사회적 변화를 이끄는 시민권 기반 실천으로 확장시키는 이론적 토대를 제공한다.

4. 선배시민조례 제정의 정책적 맥락

선배시민은 노인복지관을 중심으로 실천되었으며, 2023년 경기도에서 최초로 선배시민지원조례가 제정되면서 제도적 기반이 마련되었다(유미선, 2024). 이후 2025년까지 전국 13개 지방자치단체에서 관련 조례가 제정되었으며, 이들 조례는 노인을 공동체 참여의 주체로 규정하고, 교육·자원봉사·정책참여 등 다양한 활동을 지원하는 내용을 담고 있다.

선배시민지원조례 제정은 단순한 행정 문서가 아니라, 시민권 중심 복지철학을 정책 언어로 표현하는 수단이며, 지방정부가 노인의 사회적 역할을 어떻게 인식하고 제도화하고 있는지를 보여주는 지표이다. 그러나 조례 간 구성과 표현에는 편차가 존재하며, 일부는 타 지역 조례를 모방하거나 선언적 수준에 머물고 있어 철학적 내포와 실행 구조의 정합성에 대한 검토가 필요하다. 특히 시민권 실현을 위한 구조적 조건-예산편성, 전달체계, 기본계획 수립 등-이 조례에 어떻게 반영되어 있는지는 정책의 규범적 타당성과 실효성을 판단하는 핵심 기준이 된다. 따라서 선배시민의 철학적 구조를 바탕으로, 지방자치단체 조례에 담긴 시민권 중심 복지의 표현 방식과 실행 구조를 분석하는 것은 의미가 있다.

5. 선행연구 검토

노인의 사회참여와 활동적 노화에 대한 논의는 국내 노인복지 분야에서 꾸준히 이루어져 왔다. 김수경 외(2020), 배창호(2022), 이서윤(2022) 등의 연구는 노인의 사회적 관계망, 자원봉사활동, 평생학습 등이 삶의 만족도와 성공적 노화에 긍정적 영향을 미친다는 점을 실증적으로 제시하였다. 그러나 이러한 연구들은 대부분 개인의 참여 경험이나 프로그램 효과에 초점을 두고 있으며, 시민권 관점에서 노인의 권리와 역할을 제도적으로 조명한 연구는 상대적으로 부족하다.

박연환(2017)은 가족에 의한 노인의 인권침해와 사회안전망의 취약성을 지적하며, 노인의 시민권 보장을 위한 제도적 접근의 필요성을 제기하였다. 박경숙(2017)은 노인의 사회적 참여와 독립성을 권리로 인식해야 한다고 주장하였고, 이가옥 등(2005)은 연령차별과 경제 우선주의를 극복하는 이념으로 시민권 원리를 제시하였다. 이들 연구는 노인의 권리 담론을 확장하는 데 기여하였으나, 지방정부 조례를 통한 시민권 실현 구조에 대한 분석은 미흡하다.

선배시민과 관련된 연구는 유범상, 이현숙, 유해숙이 이론화 중심으로 진행하였다(2021, 2022/2024). 그 외에 임종린(2017)은 선배시민의 사회참여와 역할 인식 증진에 영향을 미치는 요인을 분석하며, 조례 제정과 행정적 지원의 필요성을 강조하였다. 이현숙(2017)은 선배시민대학이 노인의 자아 인식과 공동체 기여를 유도하며, 기관의 운영 철학이 프로그램의 성공에 결정적임을 밝혔다. 정지연(2022), 유미선(2024), 김문희(2025) 등은 선배시민교육 참여자의 실천 경험을 분석하며, 시민성 증진과 지역사회 변화에 대한 긍정적 효과를 제시하였다.

한편, 노인복지 조례에 관한 기존 연구들은 대체로 조례 구조나 전달체계에 초점을 맞추며, 정책 수단으로서 기능적 비교에 머무는 경향이 있다(김경숙, 2022; 문정화, 2022; 신나운 외, 2022). 이러한 연구들은 법령 구성 및 예산구조 등의 실효성 측면에서 유용한 분석을 제공하지만, 조례 문언에 담긴 철학적 기반이나 시민권 개념의 내포 정도에 대한 분석은 상대적으로 부족하다.

국외에서는 노인의 시민권 실현과 공동체 참여에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. Minkler(1996), Martinson & Minkler(2006)는 성공적 노화 담론을 비판하며, 노인의 사회참여를 통한 시민권 실현을 강조하였다. Bruggencate 등(2018)은 노인의 사회적 욕구를 다양성, 관계의 의미, 호혜성 등으로 구분하며, 단순한 교류를 넘어 의미 있는 역할 수행이 필요함을 제시하였다. Remillard(2021)는 노인

을 정책 공동 설계자로 인식하고, 사회권의 행사로서 목소리를 제도화하는 것이 핵심 과제임을 강조하였다.

이상의 국내외 연구 흐름을 통해, 노인의 시민권 실현과 공동체 참여는 단순한 복지서비스 제공을 넘어서는 정책적 과제라는 것을 확인할 수 있다. 그러나 노인의 시민권을 지방정부 조례라는 제도적 문서에 담아 분석한 연구는 매우 제한적이며, 본 연구는 이러한 공백을 메우고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상 및 자료수집

본 연구는 초고령사회에 진입한 한국 사회에서 노인을 시민권의 주체로 재정의하는 선배시민이 지방자치단체 조례를 통해 어떻게 표현되고 있으며, 시민권 중심 복지철학이 실제 정책 구조로 어떻게 구현되고 있는지를 분석하기 위한 연구이다. 이를 위해 2025년 6월 기준 전국에서 제정·시행 중인 선배시민지원조례 13건을 분석 대상으로 삼았다. 해당 조례들은 자치법규정보시스템을 통해 수집하였으며, 광역자치단체 5개소(경기도·제주도·전라북도·충청남도·전라남도) 및 기초자치단체 8개소(부천시·진천군·구리시·수원시·중랑구·원주시·청양군·계룡시)를 포함한다.

2. 분석방법

13개 선배시민지원조례의 내용을 분석하기 위해, 기존 사회복지법 및 조례분석에서 활용된 분석 기준을 참고하였으며(김광병, 2013; 윤찬영, 2013), 선배시민 개념의 특성과 시민권 중심 복지철학을 반영할 수 있도록 분석 기준을 수정·보완하였다. 최종적으로 설정한 분석 기준은 다음의 여섯 가지 항목으로 구성되며 <표 1>에 제시하였다. 첫째, 시민권 중심 접근은 선배시민을 시민권을 가진 주체로 규정하고 있는지, 공동체 참여와 세대 간 연대가 시민권 실현의 방식으로 표현되고 있는지를 평가하였다. 둘째, 국가의 의무는 단체장의 책무와 기본계획 수립이 강행규정으로 명시되어 있는지를 통해 행정적 책임의 수준을 판단하였다. 셋째, 대상자 범위는 선배시민과 후배시민의 정의, 공동체 개념의 포함 여부를

중심으로 조례의 포괄성과 사회적 관계망 설계를 평가한다. 넷째, 급여 및 서비스 수준은 조례에 명시된 사업의 구체성과 기능별 구조화 여부를 통해 실천 가능성을 분석하였다. 다섯째, 재정부담 및 조달은 예산 편성 조항의 법적 구속력과 재원 조달 방식의 구조화를 통해 정책의 지속성과 예측 가능성을 평가하였다. 여섯째, 전달체계는 선배시민지원센터 설치, 운영 위탁 조항, 운영기관의 역할 규정을 통해 실천 기반의 안정성과 확장성을 검토하였다. 이러한 기준은 선배시민 개념의 핵심가치와 사회복지조례의 실행력을 동시에 평가할 수 있을 것이라 판단된다.

〈표 1〉 선배시민지원조례 내용분석 기준

분석기준	분석요소
시민권 중심 접근	<ul style="list-style-type: none">• 시민권 자각(권리의 주체)• 세대간 공유 및 연대의 명시• 공동체 참여를 통한 시민권 실현 강조
국가의 의무	<ul style="list-style-type: none">• 단체장의 책무, 기본계획 수립의 법적 구속력
대상자 범위	<ul style="list-style-type: none">• 대상자 정의의 포괄성과 적절성
급여 및 서비스 수준	<ul style="list-style-type: none">• 공동체 참여 명시 / 구체적인 사업구조 / 구조적 연계성
재정부담 및 조달	<ul style="list-style-type: none">• 예산편성 의무 명시(법적 구속력)• 재원조달 방식의 구체성
전달체계	<ul style="list-style-type: none">• 선배시민지원센터 설치 조항 및 법적 구속력• 사업 및 운영 위탁• 운영기관의 역할

IV. 분석결과

1. 제정 현황

2023년 경기도를 시작으로 2025년 6월까지 전국 13개 지방자치단체에서 선배 시민지원조례가 제정되었으며, 현황은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 선배시민지원조례 제정 현황

번호	구분	지역명	조례명	제정일	대표 발의자(발의정당)
1	광역시	경기도	선배시민지원조례	2023.11.27.	김미숙(더불어민주당)
2	기초	부천시	선배시민지원조례	2024.02.19.	최옥순(국민의힘)
3	기초	진천군	선배시민지원조례	2024.03.15.	김성우(더불어민주당)
4	기초	구리시	선배시민 존중문화 조성을 위한 조례	2024.06.21.	양경애(더불어민주당)
5	광역시	제주도	선배시민지원에 관한 조례	2024.08.02.	김경미(더불어민주당)
6	광역시	전북	선배시민지원조례	2024.09.27.	박정희(더불어민주당)
7	기초	수원시	선배시민지원조례	2024.11.14	박현수(국민의힘)
8	기초	중랑구	선배시민 존중문화 조성을 위한 조례	2025.01.09.	이윤재(더불어민주당)
9	기초	원주시	선배시민 지원 조례	2025.02.07.	안정민(더불어민주당)
10	광역시	충남	선배시민 지원에 관한 조례	2025.03.10.	안장현(더불어민주당)
11	기초	청양군	선배시민 지원 조례	2025.04.01.	차미숙(더불어민주당)
12	기초	제천시	선배시민 지원에 관한 조례	2025.04.10.	신동원(국민의힘)
13	광역시	전남	선배시민 지원 조례	2025.05.15.	최병용(더불어민주당)

자료: 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>) 정리(7월 5일 최종접속)

광역시자치단체는 5개소(38.5%), 기초자치단체는 8개소(61.5%)로 구성되며, 경기도는 광역과 기초를 포함해 총 4건으로 가장 높은 제정률을 보였다. 제정 시기는 2023년 1건, 2024년 6건, 2025년 상반기 6건으로 점진적 확산 추세를 보인다. 정당별로는 더불어민주당 의원 발의가 10건, 국민의힘 의원 발의가 3건으로 확인되었으며, 이는 정당별 복지철학과 시민권 담론 수용 정도의 차이를 반영하는 지표로 해석될 수 있다.

2. 형식적 구성

선배시민지원조례의 형식적 구성은 <표 3>과 같이 대체로 유사한 항목으로 구성되어 있다. 대부분의 조례가 목적, 정의, 단체장 책무, 기본계획 수립, 사업 내용, 전달체계, 위탁, 재정지원 등의 항목을 포함하고 있으며, 전체 조항 수는 6~9개 수준이다.

지역별 차이를 보이는 부분은 전달체계 관련 조항으로 지원센터 설치, 운영위탁이 해당된다. 경기도, 진천군, 청양군 조례는 선배시민지원센터 설치를 명시하고 있으며, 운영위탁 조항도 별도로 포함되어 있다. 재정지원 조항은 제주도 조

례에만 명시되어 있으며, 나머지 12개 조례는 관련 조항이 부재하거나 다른 조항에서 지방보조금 조례와의 연계를 통해 간접적으로 제시하고 있다. 이는 조례의 형식적 구성에서 예산 항목의 포함 여부가 가장 큰 편차를 보이는 지점이다.

〈표 3〉 선배시민지원조례 형식적 구성 비교

번호	자치단체	조항 수	조항 구성								
			목적	정의	책무	계획 수립	사업	센터 설치	위탁	재정 지원	기타
1	경기도	8	○	○	○	○	○*	○	운영	×	시행규칙
2	부천시	8	○	○	○	○	○*	×	사업	×	홍보, 포상
3	진천군	7	○	○	○	×	○	○	운영	×	시행규칙
4	구리시	7	○	○	○	○	○*	×	×	×	홍보, 포상
5	제주도	9	○	○	○	○	○	×	사업	○	홍보, 포상
6	전라북도	7	○	○	○	○	○*	×	×	×	홍보, 포상
7	수원시	7	○	○	○	○	○*	×	×	×	홍보, 포상
8	중랑구	7	○	○	○	○	○*	×	×	×	홍보, 포상
9	원주시	7	○	○	○	○	○*	×	사무	×	홍보, 포상
10	충청남도	6	○	○	○	○	○	×	사업*	×	
11	청양군	9	○	○	○	○	○*	○	운영	×	홍보, 포상
12	계룡시	6	○	○	○	○	○*	×	사무	×	
13	전라남도	6	○	○	○	×	○*	×	×	×	기본이념, 협력체계

주) 있음: ○, 없음: × / * 해당 조항 내 경비지원 내용 포함

3. 시민권 중심 접근

시민권 중심 접근의 핵심은 노인을 단순한 복지 수혜자가 아닌 공동체의 시민으로서 권리의 주체이자 사회적 실천의 주체로 규정하고 있는지를 판단하는 기준이다. 이를 위해 시민권 자각, 세대 간 연대 표현, 공동체 참여라는 세 가지 요소를 중심으로 비교·분석하였다.

1) 시민권 자각

선배시민지원조례가 선배시민을 권리의 주체로 규정하고 있는지를 기준으로 시민권 자각의 제도적 구현 수준을 평가하였다. 시민권 자각은 단순히 조례에

권리라는 단어가 포함되어 있는지를 확인하는 수준을 넘어, 노인을 권리의 주체로 어떻게 규정하고 있는지를 분석하는 데 초점을 둔다. 이는 시민권의 본질이 제도적 권리의 부여뿐 아니라, 그 권리를 인식하고 행사할 수 있는 주체로서의 자기 인식과 사회적 인정에 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 조례의 정의 조항, 목적 조항, 사업 내용 등에서 선배시민을 권리의 주체, 참여의 주체 등으로 표현하고 있는지를 핵심 기준으로 삼아 시민권 자각의 수준을 평가하였다. 이러한 분석은 조례가 노인을 단순한 보호 대상이나 서비스 수혜자가 아닌, 능동적 시민으로서의 위치를 어떻게 설정하고 있는지를 보여주는 지표로 기능하며, 선배시민 개념의 철학적 기반과도 밀접하게 연결된다.

각 조례에 나타난 선배시민 개념의 규정방식과 시민권 관련 표현을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 이러한 결과는 단순히 시민권을 자각한 주체에 대한 표현 여부를 넘어, 조례가 선배시민을 어떻게 인식하고 있는지를 보여주는 결과로도 해석될 수 있다.

<표 4> 시민권 자각 내용분석 결과

선배시민과 시민권 관련 규정	해당지역
권리의 주체, 참여의 주체, 시민권, 권리	×
공동체를 위한 활동 참여	경기도, 부천시, 진천군, 전라북도, 수원시, 중랑구, 원주시, 청양군, 계룡시, 전라남도
지혜와 경륜을 바탕으로 공동체를 위한 활동에 참여	충청남도
우리사회의 선배이자 시민(시민이자 선배)	경기도, 진천군, 원주시, 제주도, 전라북도, 수원시,
공익적 활동 참여	충청남도, 제주도
노인존경 문화 조성	중랑구, 전라남도
노인존중 문화 조성	구리시

대부분 조례는 선배시민을 ‘공동체를 위한 활동의 참여자’, ‘사회의 선배이자 시민’으로 기술하고 있으며, 권리의 주체로 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 시민권이라는 용어 자체가 포함된 조례도 없었으며, 선배로서 공동체에 기여하는 역할로 이는 시민보다는 선배를 강조하는 경향이 강하다. 그럼에도 불구하고 경기도, 진천군, 제주도 등은 ‘시민’이라는 표현을 사용하고 공동체 활동을 강조하고 있으나, 권리 실현을 위한 명시적 규정은 포함되어 있지 않다. 중랑구, 전라남도, 구리시는 노인 존경(존중)문화 조성을 중심으로 조례가 구성되어 있어

시민권 실현보다는 경로효친이라는 문화적 인식 개선에 초점을 둔 접근으로 평가된다.

요약하자면, 13개 조례 모두 선배시민을 시민권 실현의 주체로 명시적으로 규정하지 않았으며, 시민권 중심 접근의 수준은 낮은 것으로 분석되었다. 이는 선배시민조례가 시민권 기반 복지의 규범적 토대를 충분히 갖추지 못하고 있음을 시사하며, 향후 조례 설계시 권리 중심의 규정 강화가 요구된다.

2) 세대 간 연대

세대 간 연대는 선배시민 개념의 핵심 가치 중 하나로, 조례 내에서 후배시민과의 관계를 어떻게 규정하고 있는지를 중심으로 분석하였다.

〈표 5〉 선배시민지원조례 세대간 연대 분석 결과

번호	자치단체	후배시민 정의	소통과 연대(목적)	연대사업
1	경기도	○	후배시민과의 소통	연대 공동체 사업
2	부천시	○	후배시민과의 원활한 소통	연대 공동체 사업
3	진천군	○	후배시민과 지역을 위해 활동	연대 공동체 추진사업
4	구리시	×	× (노인 존중문화 조성)	×
5	제주도	○	후배시민과 소통	연대 공동체 사업
6	전라북도	○	후배시민과 소통	연대 공동체 사업
7	수원시	○	후배시민과 지역사회를 위해 소통	연대 공동체 사업
8	중랑구	○	× (노인 존중문화 조성)	연대 공동체 사업
9	원주시	×	× (공동체 참여 및 소통)	×
10	충청남도	○	소통과 세대 간 연대	연대 공동체 사업
11	청양군	○	× (노인 존중문화 조성)	연대 공동체 사업
12	계룡시	○	후배시민과 소통	연대 공동체 추진사업
13	전라남도	×	세대간 소통에 활용(이념조항)	×

13개 조례 중 10개 조례는 후배시민 정의를 포함하고 있으며, 이 중 일부는 목적 조항과 사업조항에서 세대 간 연대사업을 제시하고 있다. 그러나 일부 조례는 소통이라는 표현에 머무르거나, 후배시민과의 관계를 선언적 수준에서 언급하고 있어 실질적인 연대 구조를 제도화한 사례는 제한적이었다. <표 5>는 후

배시민 정의, 연대 표현, 연대사업의 포함 여부를 기준으로 조례 간 구현 수준을 비교한 결과이다.

경기도, 부천시, 제주도, 수원시 등은 후배시민 정의와 함께 목적 조항에 소통을 명시하고 있으며, 연대 공동체 사업도 명시하고 있으나 연대와 전달체계에 대한 구체적인 설계가 없어 선언적 수준으로 평가된다. 구리시, 원주시 등은 후배시민 정의와 연대 표현이 모두 누락되어 있어, 세대 간 관계성의 제도적 기반이 약한 것으로 평가된다. 전라남도는 후배시민에 대한 정의 없이 기본이념에서 ‘세대 간 소통’이라는 표현을 사용하고 있으나, 연대사업은 포함되어 있지 않다.

3) 공동체 참여

시민권은 단순히 개인의 법적 권리보다는 공동체에서 관계성과 참여를 통해 구체화 된다(조동기, 2010). 이는 사회가 사람들의 행동으로 구성되고, 그 행동이 다시 사회구조를 형성한다는 순환적 관계를 강조하는 구조화 이론(Giddens, 2016)으로도 설명된다. 아리스토텔레스는 인간을 *zoon politikon*(정치적 동물)로 규정하며, 인간은 공동체 안에서만 자신의 본성과 목적을 실현할 수 있다고 보았다. 공동체는 단순한 생존의 수단이 아니라, 공공선 실현을 위한 정치적·윤리적 공간이다(김재홍, 2018). 따라서 공동체는 선배시민이 시민권을 실천하고 사회적 책임을 수행하는 공간이며, 세대 간 연대를 통해 공공의 문제를 함께 해결하는 실천의 장이 된다.

선배시민지원조례에 나타난 공동체 참여의 구조화를 분석한 결과, 13개 조례 모두 공동체 참여를 목적 조항에서 언급하고 있으며, 대부분 정의 조항에서도 공동체라는 용어를 포함하고 있다. 경기도, 제주도, 진천군 등은 공동체 개념을 정의하고, 사업조항에서도 실천 구조를 구체화하고 있어 공동체 참여의 제도화 수준이 높은 편이다. 그러나 정의의 내용은 지역사회 중심의 생활공간 개념(이웃과 서로 도우며 살아가는 시민 삶의 기본단위)에 머물러 있어, 시민권 기반 복지철학을 충분히 반영하지 못하고 있다고 보여진다. 이러한 한계는 공동체를 시민적 실천의 장으로 재정의함으로써, 선배시민의 역할과 활동이 단순한 참여를 넘어 사회적 책임 수행으로 확장될 수 있을 것이라 판단된다. 반면, 구리시, 원주시, 계룡시 등은 공동체 개념이 누락되거나 선언적 수준에 머물러 있어 구조적 연계성이 제한적이었다. 이는 공동체 참여가 시민권 실현의 핵심이라는 점에서 조례의 규범적 기반과 실효성 간의 간극을 보여주는 사례이다. <표 6>은 공동체

참여의 명시 여부, 공동체 개념 정의, 사업조향을 수를 분석한 결과로 조례 간 차이를 시각적으로 보여준다.

〈표 6〉 선배시민지원조례 공동체 참여 분석 결과

번호	지역	공동체 참여 (목적조항)	공동체 개념 (정의조항)	사업수 (사업조항)
1	경기도	공동체 활동에 참여	이웃과 서로 도우며 살아가는 시민 삶의 기본단위	7개
2	부천시	상동	상동	7개
3	제주도	상동	상동	7개
4	전라북도	상동	상동	7개
5	수원시	상동	상동	6개
6	중랑구	공동체 활동에 참여 (노인존중문화 조성)	상동	4개
7	청양군	상동	상동	5개
8	전라남도	사회적 역할 강화, 공동체 및 지역사회 발전을 위해 활동	상동	6개
9	구리시	공동체 활동에 참여	×	3개
10	원주시	상동	×	6개
11	계룡시	상동	×	5개
12	충청남도	공동체 위한 활동 참여	×	7개
13	진천군	공동체에 참여	이웃과 좋은 공동체를 만들기 위해 함께 우정을 나눌수 있는 집단	6개

4. 국가의 의무

사회복지 급여 또는 서비스가 개인의 권리에 근거하여 제공되고, 이에 상응하는 국가의 의무 이행으로 작동할 때, 사회복지법은 가장 타당한 법적 체계를 갖춘 것으로 평가된다. 이러한 법의 타당성은 조례의 목적, 기본이념, 그리고 국가의 책임규정을 통해 파악하고 평가되어야 한다(윤찬영 외, 2023). 시민권 중심 접근에서 국가의 의무는 단순한 행정적 역할을 넘어, 권리실현을 위한 제도적 책임으로 작동해야 한다. 따라서 선배시민지원조례에 나타난 지방정부의 행정적 책임을 분석하고자 단체장 책무와 기본계획 수립 조항을 검토하였으며, 그 결과는 <표 7>에 제시하였다.

〈표 7〉 선배시민지원조례 국가의 의무 분석결과

번호	자치단체	단체장 책무	기본계획 수립	구속력
1	경기도	권고수준	강행규정	중간
2	부천시	강행규정	강행규정	높음
3	진천군	권고수준	×	낮음
4	구리시	강행규정	강행규정	높음
5	제주도	권고규정	강행규정	중간
6	전라북도	강행규정	강행규정	높음
7	수원시	권고규정	강행규정	중간
8	중랑구	권고수준	강행규정	중간
9	원주시	권고수준	강행규정	중간
10	충청남도	권고수준	강행규정	중간
11	청양군	권고수준	강행규정	중간
12	계룡시	임의규정	임의규정	낮음
13	전라남도	권고수준	×	낮음

주) 높음 : 책무-강행, 기본계획-강행 중간 : 책무-권고, 기본계획-강행

낮음 : 책무-임의, 기본계획-부재 or 임의

전체 13개 조례 중 부천시, 구리시, 전라북도는 두 항목 모두를 강행규정으로 명시하고 있어 법적 구속력이 높았다. 이들 조례는 지방정부가 선배시민 정책을 반드시 이행해야 할 책임을 가장 명확히 규정하고 있었다. 경기도, 제주도, 수원시, 중랑구 등은 기본계획 수립은 강행규정으로 포함하고 있으나, 단체장 책무는 권고 수준에 머물러 있어 행정 책임의 강제성은 낮은 편이다. 이는 정책 실행의 구조는 갖추었으나, 법적 구속력은 중간 수준으로 평가된다.

반면, 진천군, 전라남도는 기본계획 수립 조항이 없으며, 계룡시는 임의규정으로 설정되어 있어 정책 실행 기반이 약한 상태로 분석되었다. 이러한 조례는 시민권 실현을 위한 제도적 안정성이 부족하며, 정책의 지속성과 예측 가능성 측면에서도 한계를 가진다.

5. 대상자 범위

사회복지법은 자원을 누구에게 할당하느냐와 관련된 것이기 때문에 대상자의 기준과 범위는 사회복지법의 정당성을 판단하는 기준이 된다(윤찬영 외, 2023).

이를 선배시민지원조례에 적용할 경우, 권리의 주체로서 누구를 포함하고 배제할 것인가를 결정짓는 기준이 된다. 대부분의 조례는 선배시민을 65세 이상의 시민으로 규정하고 있으며, 이는 행정적 명료성과 적용 가능성을 확보한 것으로 평가된다. 그러나 선배시민지원조례의 특성상 대상자 정의가 단순한 연령기준에 머물 경우, 조례가 지향하는 사회적 역할이나 공동체 내 실천 가능성을 충분히 반영하지 못할 수 있다.

이에 본 연구에서는 시민권의 주체와 대상으로의 포괄성과 적절성을 확인하기 위해 선배시민(역할의 주체), 후배시민(사회적 관계), 공동체(실천의 공간)라는 세 범주가 어떻게 정의되고 포함되어 있는지를 기준으로 내용분석을 실시하였다. <표 8>은 세 요소의 정의 포함 여부를 기준으로 조례 간 구성 차이를 시각적으로 보여준다.

〈표 8〉 선배시민지원조례 대상자 분석결과

분석내용	정의와 기준	해당 지역
선배시민 (역할의 주체)	공동체 참여 + 후배시민과 소통 + 65세 이상의 시민	경기도, 제주도, 수원시, 중랑구, 청양군 (5)
	공동체 참여 + 시민과 소통 + 65세 이상의 시민	전라남도 (1)
	공동체 참여 + 65세 이상의 시민	부천시, 진천군, 구리시, 전라북도, 원주시, 계룡시 (6)
	지혜와경륜 + 공동체 참여 + 후배시민과 소통 + 65세 이상의 시민	충청남도 (1)
후배시민 (사회적 관계)	65세 미만의 시민	경기도, 부천시, 진천군, 제주도, 전라북도, 수원시, 중랑구, 충청남도, 청양군, 계룡시 (10)
	×	구리시, 원주시, 전라남도 (3)
공동체 (실천의 대상)	이웃과 서로 도움 + 삶의 기본단위	경기도, 부천시, 제주도, 전라북도, 수원시, 중랑구, 청양군, 전라남도 (8)
	이웃과 좋은 공동체 추구 + 우정을 나누는집단	진천군 (1)
	×	충청남도, 구리시, 계룡시, 원주시 (4)

분석 결과 경기도, 부천시, 제주도, 전라북도, 수원시, 중랑구, 청양군, 전라남도, 진천군 등 9개 지역은 세 요소를 모두 포함하고 있어 대상자 정의의 구조적 완성도가 높게 평가된다. 반면, 충청남도와 계룡시는 선배시민과 후배시민의 정

의는 포함하고 있으나, 실천의 공간으로서 공동체가 제도의 대상에서 제외된 것으로 나타났다. 구리시와 원주시는 선배시민 정의만 포함하고 있으며, 후배시민과 공동체 개념이 모두 제외되어 있어 노인의 시민적 역할보다는 행정적 자격에 초점을 둔 제한적 구조로 분석된다. 이러한 조례는 노인 중심의 사회참여 정책으로 진행될 가능성이 있으며, 대상자 범위의 포괄성과 적절성 측면에서 한계를 가진다.

이처럼 후배시민과 공동체 개념이 누락된 조례는 대상자의 시민적 역할을 충분히 반영하지 못하며, 조례가 지향하는 실천성과 관계성을 제도적으로 구현하는 데 있어 제약을 가진다. 따라서 선배시민지원조례의 대상은 단순히 연령기준으로 명시하기보다는, 선배시민, 후배시민, 공동체를 함께 설정함으로써 관계성과 실천성을 반영한 구조로 재정의될 필요가 있다. 이는 조례의 적용 대상이 단순한 수혜자가 아닌, 지역사회 내에서 역할을 수행하고 관계를 형성하며 실천에 참여하는 주체로 확장되는 방향이며, 향후 조례 제·개정시 중요한 기준으로 작용할 수 있다.

6. 급여 및 서비스 기준

선배시민지원조례의 서비스는 단순한 복지 혜택을 넘어, 선배시민이 공동체 내에서 시민적 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 제도적 장치로 기능한다. 이에 본 항목에서는 각 조례가 이러한 사업 목적과 요건을 명확히 제시하고 있는지, 활동 영역을 구체적으로 구성하고 있는지, 그리고 실행이 가능한 행정적 기반을 갖추고 있는지를 중심으로 분석하였다. 그 결과는 <표 9>에 제시되어 있다.

경기도, 부천시, 제주도, 전라북도, 수원시, 충청남도 등은 공동체 참여를 명확히 규정하고 있으며, 교육·강사 양성·홍보·연계 등 다양한 기능별 사업을 포함하고 있다. 이들 조례는 기본계획 수립, 예산편성, 위탁 운영 등 행정적 실행 기반도 함께 마련되어 있어 급여 및 서비스 수준에서 제도적 완성도와 실천력을 갖춘 구조로 평가된다. 반면, 계룡시, 진천군, 원주시, 청양군, 전라남도는 공동체 개념은 포함하고 있으나, 사업 항목이 제한적이거나 단순 나열에 그치고 있으며, 기본계획이나 예산편성에 대한 규정이 미흡하거나 부재한 경우가 많다. 이들 조례는 실천 중심의 사업은 있으나, 정책의 지속성과 가능성 측면에서는 구조적 한계를 가진다.

특히 중랑구와 구리시는 공동체 참여에 대한 명시가 없고, 사업 항목 수가 3

~4개로 제한되며, 대부분이 동아리나 프로그램 중심의 선언적 사업에 머물러 있다. 기본계획 수립이나 예산편성에 대한 규정도 부족하여, 급여 및 서비스 제공이 제도화되었다고 보기 어려운 수준이다. 이러한 조례는 선배시민의 사회적 역할을 구조화하지 못하고, 급여 제공이 정책적 선택의 영역에 머물 가능성이 높다.

〈표 9〉 선배시민지원조례 급여 및 서비스 분석 결과

번호	지역	공동체참여 명시(중점)	사업 구체성	구조적 연계
1	경기도	공동체를 위해 경험과 능력활용	7개	시행계획(강행), 예산·센터·위탁(임의)
2	부천시	공동체를 위한 경험나눔, 지역성반영(녹색생활운동)	7개	시행계획(강행), 예산·위탁(임의)
3	진천군	공동체 연대강조, 사업설명 부재	6개	기본계획 부재, 예산·센터·위탁(임의)
4	구리시	노인존중문화 조성 공동체를 위해 경험과 능력 활용	3개	시행계획(강행), 예산(임의)
5	제주도	공동체를 위해 경험과 능력 활용, 주체적 공익활동	7개	기본계획(강행), 예산·센터·위탁(임의)
6	전라북도	공동체를 위해 경험과 능력 활용	7개	기본계획_노인복지조례 포함(강행), 예산(임의)
7	수원시	공동체를 위해 경험과 능력 활용	6개	시행계획(강행), 예산(임의)
8	증광구	노인존중문화 조성, 공동체를 위해 경험과 능력 활용	4개	시행계획(강행), 예산(임의)
9	원주시	사업설명 부재	6개	기본계획_노인복지조례 포함(강행), 예산·위탁(임의)
10	충청남도	세대연대, 공익사업, 경험과 능력을 활용하여 공동체참여	7개	기본계획_노인복지조례 포함(강행), 예산·위탁(임의)
11	청양군	노인존중문화 조성, 사업설명 부재	5개	시행계획(강행), 예산·센터·위탁(임의)
12	계룡시	공동체를 위해 경험과 능력 활용	5개	지원계획·예산·위탁(임의)
13	전라남도	사회적 역할강화, 공동체를 위해 재능나눔·공헌으로 공공 이익 증진	6개	기본계획 부재, 예산(임의)

7. 재정부담 및 조달

선배시민지원조례가 타당성과 실효성을 확보하기 위해서는 지방정부의 행정적 책무뿐 아니라, 재정적 책임과 조달 방식이 제도적으로 명시되어 있어야 한다.

본 항목에서는 예산지원의 명시 여부, 법적 구속력 수준, 그리고 재원조달 방식의 구체성을 중심으로 분석하였으며, 그 결과는 <표 10>에 제시되어 있다. 대부분의 조례는 “예산의 범위에서 지원할 수 있다”는 임의규정 형태를 취하고 있으며, 경기도, 부천시, 전라북도, 수원시, 중랑구, 청양군, 구리시 등은 지방보조금 관리 조례와의 연계를 통해 예산지원의 제도적 근거를 확보하고 있다. 충청남도, 충청남도는 위탁받은 기관·단체가 수행하는 사업에 대해 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 명시함으로써 예산지원의 실질적 실행력을 강화하고 있다. 반면 진천군은 예산편성 조항 자체가 부재하며, 구리시는 선언적 표현에 머물러 있어 실질적 예산 확보 가능성이 낮았다.

〈표 10〉 선배시민지원조례 재정부담 및 조달 분석 결과

번호	자치단체	예산지원 근거	법적 구속력	재원조달의 명시
1	경기도	지방보조금 조례 연계	임의규정	기본계획, 단체장 책무
2	부천시	지방보조금 조례 연계	임의규정	기본계획, 단체장 책무
3	진천군	없음	없음	단체장 책무
4	구리시	지방보조금 조례 연계	선언적	시행계획, 단체장 책무
5	제주도	임의규정	임의규정	기본계획, 단체장 책무
6	전라북도	지방보조금 조례 연계	임의규정	기본계획, 단체장 책무
7	수원시	지방보조금 조례 연계	임의규정	기본계획, 단체장 책무
8	중랑구	지방보조금 조례 연계	임의규정	시행계획, 단체장 책무
9	원주시	임의규정	임의규정	시행계획, 단체장 책무
10	충청남도	위탁기관에 대한 예산지원	임의규정	기본계획, 단체장 책무, 위탁
11	청양군	지방보조금 조례 연계	임의규정	지원계획, 단체장 책무, 위탁
12	계룡시	임의규정	임의규정	지원계획, 단체장 책무, 위탁
13	전라남도	지방보조금 조례 연계	임의규정	단체장 책무, 위탁

재정 조달 방식은 기본계획 또는 시행계획에 재원 항목을 포함하는지, 단체장의 책무로서 재원 마련을 명시하고 있는지, 그리고 사업의 위탁 운영 가능성을 중심으로 평가하였다. 경기도, 부천시, 전라북도, 수원시, 중랑구, 원주시, 충청남도, 청양군, 계룡시는 기본계획 또는 시행계획에 재원 항목을 포함하고 있어, 이는 재정 계획 수립의 기반이 될 수 있다. 대부분의 조례는 지자체장의 책무 조항에 “재원 마련에 노력하여야 한다”는 행정적 책임을 부여하고 있으며, 제주도, 원주시, 충청남도, 청양군, 계룡시, 전라남도 등은 사업의 위탁 운영 조항을 통해

민간 협력 기반의 재정 운용 가능성을 제도적으로 보장하고 있다.

이상의 분석을 통해, 선배시민지원조례의 재정 구조는 지역별로 차이를 보이며, 일부 조례는 실행 기반과 지속 가능성이 제도적으로 뒷받침되고 있는 반면, 선언적 수준에 머무는 조례는 실질적 재정 확보와 정책 지속성 측면에서 보완이 필요한 것으로 나타났다.

8. 전달체계

선배시민 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 전달체계의 제도적 기반이 필수적이다. 전달체계는 단순히 사업을 집행하는 구조를 넘어, 노인의 사회참여를 촉진하고 지역 내 역할을 구조화하는 핵심 인프라로 기능한다. 이를 위해 조례 내에 전달조직(선배시민지원센터) 설치와 운영 방식(운영위탁 및 사업위탁)의 법적 책임성, 그리고 운영기관의 역할을 중심으로 분석하였으며, 그 결과는 <표 11>에 제시하였다.

〈표 11〉 선배시민지원조례 전달체계 분석 결과

번호	유형	특징	해당지역
1	운영위탁형	센터 설치 조항과 운영위탁 근거가 명시. 센터 운영을 민간에 맡길 수 있는 구조	경기도, 진천군, 청양군
2	사업위탁형	센터 설치 조항은 없고, 특정 사업(교육·프로그램 등)만 민간에 위탁 가능	부천시, 제주도, 충청남도
3	사무위탁형	센터 설치 조항은 없으며, 행정사무 전체를 위탁할 수 있는 구조	원주시, 계룡시
4	미구축형	센터 설치 조항과 위탁 조항 모두 없음	구리시, 전라북도, 수원시, 중랑구, 전라남도

센터 설치 조항과 위탁운영 조항이 모두 명시된 지역은 경기도, 진천군, 청양군으로 전달체계의 구조적 완성도가 높게 평가된다. 이들 지역은 민간 운영위탁이 가능하며, 사무위탁까지 포함하는 구조로 해석된다.¹⁾ 반면, 부천시, 제주도, 충청남도는 센터 설치 조항은 없지만, 사업위탁을 규정하고 있다. 원주시와 계룡시는 사무위탁 조항은 있으나, 센터 설치나 운영에 대한 직접적인 명시는 없어

1) 운영위탁은 센터 운영에 대한 위탁으로 특정 행정사무의 처리를 민간에 맡기는 사무위탁보다 더 포괄적인 개념이다.

전달체계로서의 기능은 제한적이다. 구리시, 전라북도, 수원시, 중랑구, 전라남도는 설치 및 위탁 조항이 모두 부재하여 전달체계의 제도적 기반이 매우 약한 것으로 나타났다.

운영기관의 역할은 대부분 사업 수행 중심으로 규정되어 있으며, 행정 운영이나 조직 관리에 대한 책임은 명시되지 않았다. 이는 전달체계의 지속적 운영이 조례 외부의 위탁 협약이나 행정 지침에 따라 결정된다는 점을 시사한다.

결과적으로, 전달체계가 안정적으로 설계된 지역은 센터 설치와 운영위탁이 모두 가능하고 민간 협력 기반도 명시되어 있다. 반면, 제도적 기반이 미비한 지역은 정책의 지속성과 실행력 확보를 위해 보완이 필요하다.

V. 결 론

본 연구는 초고령사회로 진입한 한국 사회에서 노인을 단순한 복지 수혜자가 아닌 공동체의 시민으로 재정의하는 관점에서 지방자치단체 선배시민지원조례를 분석하였다. 선배시민지원조례는 노인의 공동체 참여를 제도적으로 보장하려는 지방정부의 정책적 시도이며, 이를 통해 권리 기반 복지모델의 실제 구현 가능성을 평가하고자 하였다.

조례 분석 결과, 다수의 조례는 시민권의 명시적 표현이 부족하고, 전달체계와 예산조항이 임의규정에 머무르는 등 실행력 측면에서 한계를 드러냈다. 특히 단체장의 책무, 기본계획 수립, 예산편성, 센터 설치 등 핵심 항목이 선언적 수준에 머물러 있어 시민권 중심 복지철학을 실질적으로 구현하기 어려운 구조임이 확인되었다. 또한 선배시민이라는 용어가 한국 사회의 연령 중심적 위계 문화를 반영하거나, 시민권을 수평적이고 보편적인 권리로 이해하기보다는 특정 연령층의 우월한 위치를 암묵적으로 전제할 수 있다는 점에서 비판적 검토가 필요하다. 또한 노인을 대체하는 용어로 오해될 가능성도 존재하며, 교육과 담론 정비도 요구된다.

이상의 분석을 바탕으로 향후 조례 개선 방향은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 정의 조항을 강화하여 선배시민을 시민권 자각과 공동체 참여의 주체로 규정하고, 후배시민과 공동체에 대한 정의도 함께 포함해야 한다. 예시로써 ‘선배시민이란 시민권이 당연한 권리임을 자각하고, 이를 실현하기 위해 공동체에 참여하

며, 후배시민과 함께 인간과 시민으로서 목소리를 내는 노인’, ‘후배시민이란 시민권이 당연한 권리임을 자각하고, 이를 실현하기 위해 공동체에 참여하며, 사회적 책임을 실천하는 젊은 세대 또는 아동’, ‘공동체란 시민들이 상호 존중과 협력을 바탕으로 공공의 문제를 인식하고, 세대 간 연대를 통해 사회적 책임을 실천하는 시민권의 실현 공간’등이 있다. 둘째, 단체장 책무를 강행규정으로 개정하고, 기본계획은 3~5년 주기로 수립하도록 명시해 행정적 책임과 정책 지속성을 확보해야 한다. 셋째, 전달체계의 법제화가 필요하며, 센터 설치와 운영위탁 조항을 명확히 하고 운영기관의 역할을 교육·조직화·연대 중심으로 확대해야 한다. 넷째, 예산 항목은 “편성하여야 한다”는 강행규정으로 명시하고, 특별회계·기금·민관 협력 등 재원 조달 방식도 구조화해야 한다. 다섯째, 세대 간 연대는 조례의 핵심 가치로서, 공동체 참여사업과 실천 구조를 명시하고, 목적 조항에 이를 반영해야 한다. 예를 들어 ‘본 조례는 지역사회 내 선배시민과 후배시민이 상호 존중과 협력을 바탕으로 공동체 참여를 통해 세대 간 연대를 강화하고, 안전한 지역 공동체 형성을 목적으로 한다’는 문구가 포함되어야 한다. 여섯째, 공동체 참여는 단순한 활동 참여를 넘어 공공의제 실현과 지역사회 기여를 위한 실천 구조로 설계되어야 하며, 기능별 사업을 구체화하고 전문기관을 통한 운영 기반 마련이 필요하다.

아울러, 일부 조례가 타 지역의 조례를 단순히 모방하거나 형식적으로 제정되는 경향도 확인되었으며, 이는 철학적 내포와 정책 성숙도를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 향후에는 정의, 책무, 사업 구조, 예산, 전달체계 등을 포함한 표준 조례안 마련이 필요하며, 이를 통해 지방정부 간 제도적 일관성과 정책의 내실을 제고할 수 있을 것이다. 궁극적으로, 실행력이 높은 조례는 노인의 사회적 권리를 실질적으로 보장하고, 지역사회 내 실천으로 이어질 가능성이 높다. 반면, 선언적 수준에 머무는 조례는 행정적 책임과 정책 설계가 미비하여 본래 목적을 달성하기 어렵다. 향후 조례 제·개정 과정에서는 철학적 내포와 행정적 실행력을 균형 있게 설계함으로써, 노인이 시민으로 살아가는 공동체 실현에 실질적으로 기여할 수 있어야 할 것이다.

한편, 본 연구는 조례 문언 분석에 중점을 둔 정성적 접근으로 구성되어 있어, 조례 시행 이후의 정책 집행 과정이나 주민 체감 효과에 대한 실증적 평가는 포함하지 못했다. 향후 연구에서는 선배시민 정책의 운영 현황, 참여도, 공동체 변화에 대한 현장 기반 분석을 통해 이론과 실천 간의 연계를 보다 명확히 조명할 필요가 있다.



참고문헌

- 국가통계포털(2025). <https://kosis.kr/>. 노인인구현황. 2025/06/22.
- 김광병(2013). 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석. **인천학연구원**, 1(1): 7-49.
- 김경숙(2022). 광주·전남지역에서의 노인복지조례의 분석과 개선방안에 관한 연구. **한국컴퓨터정보학회논문지**, 27.8: 177-183.
- 김문희(2025). **시민성 증진 교육 참여 노인의 경험에 관한 질적연구 :선배시민교육 참여자를 대상으로**. 경성대학교 박사학위논문.
- 김성천, 박순우, 장혜림, 이현주, 이해령 공역(2007). **급진사회복지실천**, Fook, J, 1993, *Radical casework: A theory of practice*. 서울: 학지사.
- 김수경, 신혜리, 김영선(2020). 중·고령자의 모바일 기기 이용 능력이 삶의 만족도에 미치는 영향: 모바일 기반 온라인 사회참여 활동의 매개효과를 중심으로. **디지털융복합연구**, 18.3, 23-34.
- 김운태(2013). 토마스 험프리 마셜의 시민권 이론의 재검토. **담론**201, 16(1), 5-32.
- 김재홍(2018). **아리스토텔레스 정치학**. 서울: 쌤앤파커스.
- 김지혜(2003). **고령화 사회의 ‘노년담론’과 ‘노인의 정체성’에 관한 연구**. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 김창례(2019). 노인복지법 규범의 정당성에 따른 비판적 분석에 관한 연구-한국 노인복지법을 중심으로. **사회복지경영연구**, 6.1, 71-92.
- 문정화(2020). 지방자치단체의 중장년 지원 조례 분석. **노인복지연구**, 75(2), 55-282.
- 박경숙(2017). 사회적 배제와 노인의 삶의 질. **한국노년학회 학술대회**, (1), 1-16.
- 박연환(2017). 시민권을 누릴 권리가 있는 사회구성원으로서 노인의 수용. **한국노년학회 학술대회 논문집**, 30-33.
- 배창호(2022). 노인의 사회참여활동이 성공적 노화에 미치는 영향. **사회복지경영연구**, 9.2: 41-67.
- 보건복지부(2023). **제3차 노인일자리 및 사회활동지원 종합계획:2023-2027**. 보건복지부.
- 신나운, 이영범(2020). 노인학대 예방 및 보호 조례 분석_실패한 정책의 확산에 관하여. **한국자치행정학보**, 36.4, 223-247.
- 양정하, 황인옥(2021). 한국 노인복지법의 문제점과 개선방향. **상담심리교육복지**, 8(1), 113-128.
- 원시연(2023). **초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제**. 국회입법조사처 연구보고서.
- 유미선(2024). **노인복지관 선배시민교육 참여자의 지역사회 실천 경험에 관한 근거이론**

- 연구.** 서강대학교 신학대학원 박사학위논문.
- 유범상, 이현숙(2021). 노인담론에 대한 비판적 연구 : 늙은이, 어르신, 액티브 시니어에서 선배시민으로. **생명연구**, 61: 27-53.
- 유범상, 유해숙(2022, 2024). **선배시민**. 인천:마북
- 윤찬영(2013). **사회복지법제론**, 서울: 나남출판사.
- 윤찬영, 김광병, 송인규, 이운진(2023). **사회복지법제와 실천**. 서울: 학지사.
- 이가옥, 이지영(2005). 고령자 고용정책의 대응전략에 대한 비판과 시민권의 원리를 통한 대안 모색. **한국노년학**, 25(2), 171-193.
- 이서윤(2022). 노인의 노쇠와 삶의 만족도의 연관성: 사회참여의 매개효과를 중심으로. **인문사회**21, 제13-2호, 2329-2344.
- 이재환(2016). **헌법상 노인의 권리에 관한 연구**. 건국대학교 박사학위논문.
- 이현숙(2017). 행복한 노년을 위한 사회참여 활동 프로그램의 성공 요인에 관한 연구. **한국웰니스학회지**, 12(3), 317-332.
- 이희성, 권순호(2020). 초고령화사회의 노인복지제도의 문제점 및 개선방안. **노동법논총**, 50, 1-29.
- 임종린(2017). 선배시민 사회참여 및 역할인식 증진 영향요인에 관한 연구. **한국사회복지행정학**, 19.4, 1-31.
- 자치법규정보시스템(2025). <https://www.elis.go.kr>, **선배시민지원조례현황**. 2025/06/20.
- 정지연(2022). **노인세대의 선배시민 자원봉사단 참여경험에 관한 연구 : 민주시민교육 관점에서**. 경남대학교 박사학위논문.
- 조동기(2010). 이주자에 대한 사회적 거리와 시민권에 대한 태도. **한국연구학**, 33(3), 53-73.
- Bruggencate, T. T., Luijkx, K. G., & Sturm, J.(2018). Social needs of older people: a systematic literature review. *Ageing and Society*, 38(9), 1745-1770.
- Esping-Andersen, Gosta.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Giddens, A.(2016). Modernity and self-identity. In *Social theory re-wired* (pp. 512-521).
- Marshall, T. H.(1950). *Citizenship and social class*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H.(1963). *Citizenship and Social Class and Other Essays. in Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinson, M., Minkler, M.(2006). Civic engagement and older adults: A critical perspective. *The Gerontologist*, 46(3), 318-324.
- Minkler, M.(1996). Critical perspectives on ageing: New challenges for gerontology. *Ageing & Society*, 16(4), 467-487.

- Mishra, R.(1981). *Society and Social Policy*. Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press.
- Rémillard-Boilard, S., Buffel, T., & Phillipson, C.(2021). Developing Age-Friendly Cities and Communities: Eleven Case Studies from around the World. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(1), 133.
- Sinding, C., Gray, R(2005). Active aging—spunky survivorship? Discourses and experiences of the years beyond breast cancer. *Journal of Aging Studies*, 19(2), 147-161.

Abstract

Institutionalizing Citizenship-Based Senior Welfare: An Analysis of Social Senior Citizen Support Ordinances

Misun You

Visiting Professor, Daejin University/

Senior Research Fellow, Institute of Social Welfare Sogang University

This study explores the institutionalization of the *Social Senior Citizen* concept within local ordinances in South Korea, in response to the nation's transition into a super-aged society. Employing a citizenship-based framework, the research examines the structural and normative dimensions of these ordinances and assesses their practical viability. A comparative analysis of 13 ordinances enacted as of June 2025 reveals notable disparities in formal composition, normative language, and implementation mechanisms. While some ordinances embody the principles of citizenship-centered welfare, many exhibit conceptual ambiguity, discretionary budget provisions, and underdeveloped delivery systems, thereby limiting their enforceability. Furthermore, the term *Social Senior Citizen* may inadvertently reinforce age-based hierarchical norms, underscoring the need for critical reflection and educational clarification. To address these limitations, the study proposes several policy enhancements: enriching the philosophical depth of definition clauses, codifying the duties of local government leaders, establishing systematic planning cycles, legalizing delivery and operational structures, mandating budgetary commitments, designing intergenerational solidarity initiatives, and structuring community participation as platforms for civic engagement. These reforms aim to transcend symbolic recognition and promote the substantive realization of citizenship-based senior welfare, positioning older adults as active civic agents within their communities.

Key words : Social Senior Citizen, Citizenship, Senior Welfare, Local Ordinance, Community Participation, Intergenerational Solidarity