

# 서울특별시 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호 조례안 검 토 보 고

## I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3263호
2. 발 의 자 : 왕정순 의원(찬성자 19명)
3. 발의일자 : 2025년 10월 20일
4. 회부일자 : 2025년 10월 23일

## II. 제안이유

- 서울시는 전국에서 가장 많은 고령자가 거주하는 도시로, 60세 이상 인구가 전체 인구의 약 17%를 차지하고 있으며, 이 중 상당수가 아파트 경비원, 요양보호사, 청소노동자, 돌봄노동자 등 비정규직 형태로 생계를 유지하고 있으나 현행 제도는 이들을 적절히 보호하지 못하고 있는 실정임.
- 급속한 고령화와 불안정한 노동시장 속에서 고령 비정규직 노동자들은 고용 불안, 열악한 노동환경, 직장 내 괴롭힘 등 다양한 위험에 노출되어 있으나, 이들을 보호하기 위한 제도적 장치는 미흡한 실정임.
- 이에 따라 서울시 차원에서 고령 비정규직 노동자의 고용안정과 보호를 위한 사업 및 정책의 근거를 마련하여, 존엄한 노동환경을 조성하고 노동시장의 양극화를 완화하며, 지역사회 통합과 안전망 구축에 기여하고자 함.
- 또한, 고용유지장려금 지원, 계속고용우수기업 선정 등 사용자에게 대한 긍정적 유인을 제공하여 고령 노동자의 계속고용을 장려하고, 노동권익 상담 지원을 통해 실질적인 권리 보호 체계를 구축하고자 함.

### Ⅲ. 주요내용

- 가. 조례의 목적과 용어의 정의 및 적용 대상 규정(안 제1조~제3조).
- 나. 고령 비정규직 노동자 고용안정 및 보호를 위한 기본계획을 3년마다 수립·시행하도록 함(안 제4조).
- 다. 계약연장 지원사업 및 고용유지장려금 지원 등 고용안정 지원사업의 근거를 마련함(안 제5조).
- 라. 고령 비정규직 노동자의 고용안정에 기여한 사업장을 계속고용우수기업으로 지정하고 인센티브를 지원할 수 있도록 함(안 제6조).
- 마. 직장 내 괴롭힘으로 어려움을 겪는 고령 비정규직 노동자를 위한 상담 지원 근거를 규정함(안 제7조).
- 바. 고용안정 및 보호 정책 추진에 필요한 재원 마련 및 기금 설치 근거를 마련함(안 제8조).
- 사. 관련 정책의 심의·자문을 위한 고령 비정규직 노동자 고용안정위원회 설치·운영에 관한 사항을 규정함(안 제9조).

### Ⅳ. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「근로기준법」, 「고용보험법」

## V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

### 1. 조례안의 개요

- 동 조례안은 서울특별시가 관내 고령 비정규직 노동자의 고용안정을 지원하고 권익을 보호하기 위한 사업과 정책을 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련하기 위해 발의됨.

### 2. 조례안의 입법 배경

- 행정안전부의 ‘주민등록 인구통계’와 국가데이터처(종전의 통계청)의 ‘경제활동인구조사’ 결과에 따르면 2025년 8월 기준 전국의 총 인구는 5,115만 5천명이며, 이 중 임금근로자는 2,241만 3천명, 임금근로자 중 38.2%에 해당되는 856만 8천명은 비정규직 근로자임.
- 그리고 비정규직 근로자(856만 8천명) 중 ▶15~19세는 1.3%(11만 4천명), ▶20대는 16.7%(143만 1천명), ▶30대는 13.3%(113만 9천명), ▶40대는 14.1%(120만 4천명), ▶50대는 19.1%(163만 6천명), ▶60세 이상은 35.5%(304만 4천명)로, 연령대가 높아질수록 전체 비정규직 근로자에서 차지하는 비중도 확대되는 경향이 있음.

#### < 지역별 인구 수 및 정규직·비정규직 임금근로자 수 >

(단위 : 천명, % / 2025년 8월 기준)

지역	총 인구 수	임금근로자 수					
		55세 이상 (총 인구 중 구성비)	60세 이상 (총 인구 중 구성비)	65세 이상 (총 인구 중 구성비)		정규직 (임금근로자 중 구성비)	비정규직 (임금근로자 중 구성비)
전국 합계	51,155	19,104 (37.3)	14,786 (28.9)	10,651 (20.8)	22,413	13,845 (61.8)	8,568 <sup>주1)</sup> (38.2)
서울	9,322	3,271 (35.1)	2,552 (27.4)	1,875 (20.1)	4,375	2,696 (61.6)	1,679 (38.4)

(단위 : 천명, % / 2025년 8월 기준)

지역	총 인구 수	55세 이상 (총 인구 중 구성비)			임금근로자 수	정규직 (임금근로자 중 구성비)		비정규직 (임금근로자 중 구성비)
		55세 이상 (총 인구 중 구성비)	60세 이상 (총 인구 중 구성비)	65세 이상 (총 인구 중 구성비)		정규직 (임금근로자 중 구성비)	비정규직 (임금근로자 중 구성비)	
부산	3,250	1,352 (41.6)	1,082 (33.3)	807 (24.8)	1,383	830 (60.0)	553 (40.0)	
대구	2,357	921 (39.1)	711 (30.2)	510 (21.7)	913	561 (61.4)	353 (38.6)	
인천	3,043	1,072 (35.2)	815 (26.8)	562 (18.5)	1,384	851 (61.5)	533 (38.5)	
광주	1,398	478 (34.2)	360 (25.7)	256 (18.3)	633	354 (56.0)	278 (44.0)	
대전	1,442	500 (34.7)	380 (26.4)	270 (18.8)	643	385 (59.9)	258 (40.1)	
울산	1,093	399 (36.5)	295 (27.0)	198 (18.1)	478	305 (63.8)	173 (36.2)	
세종	392	94 (23.9)	69 (17.5)	47 (12.0)	177	124 (70.1)	53 (29.9)	
경기	13,720	4,590 (33.5)	3,437 (25.1)	2,381 (17.4)	6,320	4,180 (66.1)	2,140 (33.9)	
강원	1,510	673 (44.6)	538 (35.6)	398 (26.4)	611	294 (48.0)	318 (52.0)	
충북	1,592	641 (40.2)	500 (31.4)	361 (22.7)	705	428 (60.7)	277 (39.3)	
충남	2,136	846 (39.6)	671 (31.4)	493 (23.1)	938	566 (60.3)	373 (39.7)	
전북	1,728	753 (43.6)	601 (34.8)	452 (26.2)	693	405 (58.4)	288 (41.6)	
전남	1,781	821 (46.1)	661 (37.1)	500 (28.1)	631	316 (50.1)	315 (49.9)	
경북	2,514	1,142 (45.4)	914 (36.4)	678 (27.0)	978	592 (60.5)	386 (39.5)	
경남	3,212	1,311 (40.8)	1,016 (31.6)	731 (22.8)	1,278	798 (62.4)	480 (37.6)	
제주	666	242 (36.4)	184 (27.6)	131 (19.7)	274	162 (59.1)	112 (40.9)	

※ 주1) 전국의 비정규직 근로자(856만 8천명) 중 15~19세는 1.3%(11만 4천명), 20~29세는 16.7%(143만 1천명), 30~39세는 13.3%(113만 9천명), 40~49세는 14.1%(120만 4천명), 50~59세는 19.1%(163만 6천명), 60세 이상은 35.5%(304만 4천명)임.

출처 : ▶ 행정안전부, 주민등록 인구통계 중 ‘연령별 인구현황’

▶ 국가데이터처, 경제활동인구조사 중 ‘ 시도 비정규직 근로자 규모’

▶ 국가데이터처, 경제활동인구조사 중 ‘연령/산업/직업별 비정규직 근로자 규모 및 비중(총괄)(산업11차, 직업 8차)’

이상의 3개 자료를 취합하여 가공

- 이와 관련하여 서울특별시(이하 “서울시”)는 전체 인구(932만 2천명) 중 27.4%에 해당하는 255만 2천명<sup>1)</sup>이 60세 이상으로, 이 중 경제활동을

1) 60세 이상 주민 수가 경기도(343만 7천명)에 이어 2번째로 많은 것임.

하는 상당수가 아파트경비원·요양보호사·청소노동자·돌봄종사자 등 비정규직 근로자의 형태로 근무하고 있음.

- 한편 「저출산·고령사회기본법」 제11조는 국가와 지방자치단체로 하여금 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하도록 하고 「고용정책 기본법」 제25조는 고령자의 고용촉진을 위해 필요한 대책을 수립하도록 함에 따라, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “고령자고용법”) 등의 개별 법령<sup>2)</sup>과 서울시의 자치법규<sup>3)</sup>에서는 고령자의 고용안정 및 보호에 관한 사항들을 규정하고 있음.

「저출산·고령사회기본법」 제11조(고용과 소득보장)

- ① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

「고용정책 기본법」 제25조(청년·여성·고령자 등의 고용촉진의 지원)

- ① 국가는 청년·여성·고령자 등의 고용을 촉진하기 위하여 이들의 취업에 적합한 직종의 개발, 직업능력개발훈련과정의 개설, 고용기회 확대를 위한 제도의 마련, 관련 법령의 정비, 그 밖에 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 청년·여성·고령자 등의 고용촉진에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

- 그리고 「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 “기간제법”), 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 “파견법”), 「서울특별시 비정규직노동자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례」를 포함한 법령과 자치법규에서는 비정규직 근로자의 근로조건 개선에 관한 사항들을 규정하고 있음.

- 이러한 상황에서 고령자와 비정규직 근로자의 교집합에 해당하는 ‘고령 비정규직 근로자’에 대해서는 “기간제법” 제4조<sup>4)</sup>와 “파견법” 제6

2) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「고용보험법」 등.

3) 「서울특별시 저출산·고령사회 기본 조례」, 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」, 「서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례」, 「서울특별시 고용상의 차별행위 금지 조례」 등.

4) 「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조(기간제근로자의 사용)

① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.

4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우

조<sup>5)</sup>가 기간제·파견근로자가 고령자인 경우 2년을 초과한 기간제 사용기간과 총 파견기간을 적용할 수 있도록 예외를 둔 것을 제외하고는, 별도로 지원·보호규정을 두지 않고 있음.

- 그러나 고용시장에서 고령자는 구조적으로 취약한 지위에 놓여 있으며 고용유지의 측면에서도 고령자와 비정규직 모두가 취약계층에 속하는 만큼, 이 두 속성이 중첩된 ‘고령 비정규직 근로자’에 대해서는 고령자와 비정규직 각각에 대한 일반적인 규정만으로는 충분한 지원과 보호가 어려울 수 있음.
- 이에 동 조례안은 고용 불안, 열악한 노동환경, 직장 내 괴롭힘 등 다양한 위협에 노출된 ‘고령 비정규직 근로자’의 고용안정 및 보호를 위한 사업과 정책이 추진될 수 있도록 보다 두터운 지원·보호체계를 마련하려는 것으로, 입법의 필요성이 인정되는 사안으로 판단됨.
- 참고로 동 조례안과 유사한 목적으로, 고령자 경비원 등의 고용안정을 위한 조례를 이미 제정하여 시행 중인 지방자치단체는 5곳<sup>6)</sup>이 있음.

#### < 다른 지방자치단체의 유사 조례 제정·시행 현황 >

자치단체명	조례명 (당초의 제정·시행 시기)	목적 및 주요내용
인천광역시	인천광역시 고령자 경비원 고용 안정 및 인권 보호에 관한 조례 (2020. 10. 7. 제정·시행)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고령자 경비원의 고용 안정과 인권 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 고령자 경비원의 안정된 생활영위 및 인권이 존중되는 지역사회 실현에 기여함.</li> </ul> </li> </ul>

5) 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조(파견기간)

② 제1항에도 불구하고 파견사업주, 사용자사업주, 파견근로자 간의 합의가 있는 경우에는 파견기간을 연장할 수 있다. 이 경우 1회를 연장할 때에는 그 연장기간은 1년을 초과하여서는 아니 되며, 연장된 기간을 포함한 총 파견기간은 2년을 초과하여서는 아니 된다.

③ 제2항 후단에도 불구하고 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호의 고령자인 파견근로자에 대하여는 2년을 초과하여 근로자파견기간을 연장할 수 있다.

6) 아파트, 공동주택 경비원의 인권보호를 위한 조례를 제정하여 시행 중인 지방자치단체는 총 60곳이 있으나, ‘고령자’ 경비원 보호를 위한 조례를 제정·시행 중인 지방자치단체(3곳)만 포함한 것임.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘고령자 경비원’, ‘입주자 등’의 정의(제2조)</li> <li>▶ 고령자 경비원의 권리 및 시장의 책무(제3조 및 제4조)</li> <li>▶ 인권 보호 사업, 고용 안정 사업(제5조 및 제6조)</li> <li>▶ 협의체 지원, 상담소 운영(제7조 및 제8조)</li> </ul> </li> </ul>
울산광역시	<p>울산광역시 고령자 경비원의 고용 안정 조례 (2019. 12. 26. 제정·시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고령자 경비원의 고용 안정에 필요한 사항을 규정함으로써 고령자의 소득 보장으로 안정된 노후 생활 영위와 지역사회 안전망 구축에 이바지함.</li> </ul> </li> <li>◦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘고령자’, ‘경비원’, ‘사용자’의 정의, 시장의 책무(제2조 및 제3조)</li> <li>▶ 노동 인권 보호, 고용 안정 시책 추진(제4조 및 제5조)</li> <li>▶ 협의체 지원, 고용 안정 상담소(제6조 및 제7조)</li> </ul> </li> </ul>
부산광역시 수영구	<p>부산광역시 수영구 공동주택 고령자경비원의 고용 유지 및 창출 촉진을 위한 지원 조례 (2020. 12. 22. 제정·시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지역사회가 함께 고령자인 공동주택 경비원의 고용유지 및 창출을 촉진함으로써 고용안정과 올바른 노동문화 정착을 통한 지역사회 통합과 사회안전망의 구축에 이바지함.</li> </ul> </li> <li>◦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘공동주택’, ‘고령자경비원’, ‘무인경비시스템’의 정의(제2조)</li> <li>▶ 구청장의 책무 및 적용대상(제3조 및 제4조)</li> <li>▶ 고용지원 보조금의 지원 및 지원신청(제5조 및 제6조)</li> <li>▶ 고령자경비원 고용지원 심의위원회의 설치·운영 등(제7조~제9조)</li> <li>▶ 고용지원 보조금 지원결정, 지원결정의 취소 등(제10조 및 제11조)</li> <li>▶ 보고 및 감독·조치(제12조 및 제13조)</li> </ul> </li> </ul>
충청남도 당진시	<p>당진시 아파트 고령 노동자 고용안정과 권익보호에 관한 지원 조례 (2020. 6. 26. 제정·시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지역사회가 함께 아파트 고령 노동자의 고용유지 및 창출을 촉진함으로써 고용안정과 올바른 노동문화 정착을 통한 지역사회 통합과 사회안전망의 구축에 이바지함.</li> </ul> </li> <li>◦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘아파트’, ‘고령 노동자’ 등의 정의, 시장의 책무(제2조 및 제3조)</li> <li>▶ 고용안정 사업, 실태조사 및 행정지도, 노동인권 교육 및 홍보 사업, 고용안정 상담소(제4조~제7조)</li> <li>▶ 아파트 고령 노동자 고용지원 심의위원회의 구성·운영(제8조)</li> <li>▶ 고용보조금 지원(제9조 및 제10조)</li> <li>▶ 보고 등(제11조)</li> </ul> </li> </ul>
충청남도 아산시	<p>아산시 아파트 고령 노동자 고용안정과 권익보호에 관한 지원 조례 (2021. 3. 15. 제정·시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 아파트 고령 노동자의 고용안정과 권익보호에 필요한 사항을 규정함으로써 고령자의 소득을 보장하고 안정된 노후 생활 영위 및 사회 안전망 구축에 이바지함.</li> </ul> </li> <li>◦ 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘아파트’, ‘통합관제시스템’의 정의, 시장의 책무(제2조 및 제3조)</li> <li>▶ 고용안정 사업, 노동권익 보호사업(제4조 및 제5조)</li> <li>▶ 고용안정을 위한 보조금 지원(제6조~제8조)</li> <li>▶ 아파트 고령 노동자 지원 심의위원회 설치·기능 등(제9조~제15조)</li> <li>▶ 정산 및 보고, 고용안정 상담소 등(제16조 및 제17조)</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 조례안의 세부 내용

#### 가. 조문 구성 체계

- 동 조례안은 ▶안 제1조부터 제3조까지는 조례의 목적, 정의, 적용 대상에 관한 사항을, ▶안 제4조부터 제7조까지는 기본계획의 수립 및 시행, 고용안정 지원사업, 계속고용우수기업 선정, 직장 내 괴롭힘 상담 지원에 관한 사항을, ▶안 제8조와 안 제9조는 재원 마련과 위원회 설치·운영에 관한 사항을 규정하는 등 총 9개의 조문으로 구성되어 있음.

#### 나. 목적·정의·적용 대상(안 제1조~안 제3조)

- 안 제1조는 서울시 관내 고령 비정규직 노동자의 고용안정과 보호를 위한 사업 및 정책의 시행 근거를 마련하여 존엄한 노동환경 조성에 이바지하는 것을 조례 제정의 목적으로 명시하고 있음.
- 그리고 안 제2조는 ‘고령 비정규직 노동자’를 60세 이상인 ▶기간제노동자, ▶단시간노동자, ▶파견노동자, ▶그 밖의 용역·도급 노동자로 정의하고 있음.

#### < 안 제2조의 규정내용 >

용어	정의내용
고령 비정규직 노동자	60세 이상인 기간제노동자와 단시간노동자(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호의 기간제근로자와 단시간근로자를 각각 말한다), 파견노동자(「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제5호의 파견근로자를 말한다) 및 그 밖의 용역·도급 노동자

- 동 조례안은 ‘고령’의 기준을 60세 이상으로 규정하려는 것으로 ▶근로자의 정년이 60세로 법정화되어 있고, ▶종전에는 60년이 지나 태어난



갑자로 돌아오는 시점인 환갑(還甲) 또는 회갑(回甲)을 고령 여부의 판단기준으로 삼기도 하였다는 점 등을 고려한 사안으로 이해됨.

- 이와 관련하여 나이가 많은 사람이라는 의미를 내포한 용어인 ‘고령자’와 ‘노인’ 그리고 ‘어르신’ 등에 대해 개별 법령과 서울시의 자치법규는 각각의 입법목적과 적용범위 등에 따라 연령을 55세 이상, 60세 이상, 65세 이상 등으로 상이하게 규정하고 있음을 참고할 필요가 있음〔참고자료 1〕.
- 특히 “고령자고용법”의 경우 ▶근로자의 정년은 2013년 5월 법률 개정을 통해 ‘60세 이상’으로 정하도록 의무화<sup>7)</sup>하였으나(법 제19조), ▶고령자는 1991년 12월 동 법률이 제정(1992. 7. 시행)된 이후 현재까지 동일하게 ‘인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람’으로 정의하고(법 제2조제1호), 같은 법 시행령을 통해 고령자에 해당하는 연령을 ‘55세 이상’으로 규정하고 있음(법 시행령 제2조제1항).

#### < “고령자고용법”(령)의 ‘고령자 정의’ 및 ‘정년 의무화’ 규정 >

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람을 말한다.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령」 제2조(고령자 및 준고령자의 정의)

- ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조(정년)

- ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.
- ② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.

7) 종전에는 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하였으나, 법률 개정(2013. 5. 22.)을 통해 60세 이상으로 정하도록 의무화한 것임. 다만 정년 의무화 규정(“고령자고용법” 제19조)의 시행시기는 사업장의 규모나 성격 등에 따라 차이를 두어, 2016년 1월 또는 2017년 1월부터 시행되도록 하였음.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(법률 제11791호, 2013. 5. 2. 일부개정) 부칙  
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조, 제19조의2제1항 및 제2항의 개정규정은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단: 2016년 1월 1일
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체: 2017년 1월 1일

- 이와 같이 “고령자고용법”과 같은 법 시행령이 정년(60세 이상)과 고령자(55세 이상)의 연령을 달리 정하고 있는 것은 서로 법적 의미가 다르다는 점을 반영한 사안으로 이해되는바, 정년은 근로자의 일할 기회를 보장하고 퇴직 이후 국민연금 수급 개시연령까지의 소득 공백을 최소화하기 위해<sup>8)</sup> ‘사업주에게 의무를 부과’한 사항임.
- 반면 고령자의 연령은 정년 도래 이전에도 자의·타의로 퇴직하여 재취업을 시도하는 장년층이 적지 않다는 현실 등을 고려해 국가가 고용촉진 및 고용안정을 위해 수립·시행하는 지원·보호정책의 대상자를 설정한 것으로, 정년과는 법적 성격에서 차이가 있음.
- 따라서 안 제2조는 ‘고령 비정규직 노동자’를 60세 이상인 사람에 한정하려는 것으로, 동 조례안이 지원·보호에 관한 사항만 규정하고 침익적인 내용은 담고 있지 않다는 점을 고려하면 법령(55세 이상)과는 상이한 연령으로 지원대상을 규정하는 것도 가능한 사안임.
- 다만 정년까지 정규직 형태로 근무하는 노동자가 14%에 불과하다고 보도되는 등<sup>9)</sup> 60세가 되기 이전에도 노동시장에서의 불이익이 현실화되고 있다는 점을 고려하면, 동 조례안의 적용대상 연령을 법령과 같이 55세 이상으로 하향 조정함으로써 조례에 따른 지원효과를 극대화하는 방안도 정책적으로 검토될 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 안 제3조는 조례의 적용 대상을 서울시에 주소를 두거나 관내 사업장에서 근무하는 고령 비정규직 노동자로 한정하는 것으로, 별도의 문제는 없음.

8) 환경노동위원회, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서」(2013. 4), p.7

※ 국민연금 수급 개시연령

▶ 2012년까지 : 60세    ▶ 2013~2017년 : 61세    ▶ 2018~2022년 : 62세  
▶ 2023~2027년 : 63세    ▶ 2028~2032년 : 64세    ▶ 2033년 이후 : 65세

9) 내일신문, “고령자 노동시장 - 정년까지 정규직 유지하는 고령 노동자 14% 불과”, 2024. 4. 19.

서울경제, “‘정년 65세로 연장? 어차피 50대부터 일자리 없는데’ ... 한숨 누는 중년들”, 2025. 11. 30.

## 다. 기본계획의 수립 및 시행(안 제4조)

- 안 제4조는 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호를 위한 기본계획을 3년마다 수립·시행하도록 하면서(안 제4조제1항), 그 내용으로 ▶기본 목표 및 추진방향에 관한 사항, ▶세부추진계획 및 추진방법에 관한 사항, ▶제도개선에 관한 사항, ▶그 밖에 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호를 위하여 필요한 사항을 포함하도록 하였음(안 제4조제2항).

**제4조(기본계획의 수립 및 시행)** ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호를 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년 마다 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 기본목표 및 추진방향에 관한 사항
2. 세부추진계획 및 추진방법에 관한 사항
3. 제도개선에 관한 사항
4. 그 밖에 고령 비정규직 노동자의 고용안정 및 보호를 위하여 필요한 사항

③ 시장은 기본계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 매년 시행계획에 따른 실적을 평가하고, 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영하여야 한다.

④ 제1항에 따른 기본계획과 제3항에 따른 시행계획은 「서울특별시 노동 기본 조례」 제7조의 노동기본계획 및 제8조의 연도별 시행계획에 포함하여 수립할 수 있다.

- 그리고 안 제4조제3항은 기본계획을 추진하기 위해 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있도록 하면서, 시행계획 수립 시에는 매년 그에 따른 실적을 평가하여 다음연도 시행계획에 반영하도록 한 것으로, 시행계획 수립이 형식적인 절차에 그치지 않도록 하고 고령 비정규직 노동자의 고용안정 등을 위해 실질적으로 기능하는 정책수단이 되도록 하려는 취지로 이해됨.
- 안 제4조제4항은 기본계획과 시행계획을 「서울특별시 노동 기본 조례」 10)에 따라 이미 수립하고 있는 노동기본계획과 연도별 시행계획에

10) 「서울특별시 노동 기본 조례」 제7조(노동기본계획 등의 수립)

① 시장은 노동권익 보호 및 증진을 위한 서울특별시 노동기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.

「서울특별시 노동 기본 조례」 제8조(연도별 시행계획) 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

포함하여 수립할 수 있도록 한 것임.

- 이는 신규 계획 수립으로 인한 행정적 부담을 경감하고, 「서울특별시 노동 기본 조례」에 따라 수립되는 노동기본계획 및 연도별 시행계획과 동 조례안에 따라 수립되는 기본계획 및 시행계획 간 정합성을 제고함으로써 유기적인 정책 체계를 구축하려는 입법조치임.

## 라. 고용안정 지원사업 등(안 제5조~안 제7조)

- 안 제5조부터 안 제7조까지는 조례안에 따른 지원내용인 ▶고용안정 지원사업(안 제5조), ▶계속고용우수기업 선정(안 제6조), ▶직장 내 괴롭힘 상담 지원(안 제7조)에 대해 규정한 것임.
- 이 중 안 제5조는 고령 비정규직 노동자의 고용안정을 위해 계약연장 지원사업을 시행하고, 1년 이상 고령 비정규직 노동자를 고용한 사용자에게 고용유지장려금을 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것임.
- 그리고 안 제6조는 고령 비정규직 노동자의 고용안정에 기여한 사업장을 계속고용우수기업으로 지정하고 인증마크 수여·사업장 홍보 등을 지원할 수 있도록 하며, 지정 기준이나 취지에 부합되지 않는 경우에는 지정을 해지할 수 있도록 한 것임.

### 제5조(고용안정 지원사업)

- ① 시장은 고령 비정규직 노동자의 고용안정을 위하여 계약연장 지원사업을 시행할 수 있다.
- ② 시장은 고령 비정규직 노동자를 1년 이상 고용한 사용자에게 고용유지장려금을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

### 제6조(계속고용우수기업 선정)

- ① 시장은 고령 비정규직 노동자의 고용안정에 기여한 사업장을 계속고용우수기업으로 지정할 수 있다.
- ② 시장은 제1항에 따라 지정된 사업장을 대상으로 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.
  1. 인증마크 수여
  2. 해당 사업장에 대한 홍보

3. 「서울특별시 표창 조례」에 따른 표창
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 제1항에도 불구하고 계속고용우수기업 지정 기준 및 지정 취지에 맞지 않게 운영하는 경우에는 지정을 해지할 수 있다.
- ④ 계속고용우수기업의 지정 및 지정 해지 등에 필요한 세부사항은 시장이 정한다.

- 이와 관련하여 “기간제법” 제4조제1항과 “파견법” 제6조제2항 및 제6조제3항은 기간제근로자의 사용기간과 파견근로자의 총 파견기간을 원칙적으로 2년 이내로 제한하고 있으나, 근로자가 “고령자고용법”에 따른 고령자인 경우에는 예외적으로 2년을 초과하여 사용·파견할 수 있도록 규정하고 있음.

### < “기간제법”과 “파견법”의 관련 규정 >

기간제 근로자 관련	<p>「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조(기간제근로자의 사용)</p> <p>① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.</p> <p>4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우</p> <p>「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제5조(기간의 정함이 없는 근로자의 전환) 사용자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고자 하는 경우에는 해당 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간제근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다.</p>
단시간 근로자 관련	<p>「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제7조(통상근로자로의 전환 등)</p> <p>① 사용자는 통상근로자를 채용하고자 하는 경우에는 해당 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 단시간근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다.</p>
파견 근로자 관련	<p>「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조(파견기간)</p> <p>② 제1항에도 불구하고 파견사업주, 사용사업주, 파견근로자 간의 합의가 있는 경우에는 파견기간을 연장할 수 있다. 이 경우 1회를 연장할 때에는 그 연장기간은 1년을 초과하여서는 아니 되며, 연장된 기간을 포함한 총 파견기간은 2년을 초과하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 제2항 후단에도 불구하고 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호의 고령자인 파견근로자에 대하여는 2년을 초과하여 근로자 파견기간을 연장할 수 있다.</p> <p>「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조의2(고용의무)</p> <p>④ 사용사업주는 파견근로자를 사용하고 있는 업무에 근로자를 직접 고용하려는 경우에는 해당 파견근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다.</p>

- 이에 안 제5조와 안 제6조를 근거로 한 지원이 이루어질 경우 사용자가 고용관계를 조기에 종료하기보다는 일정 기간 이상 유지하도록 유인하는 효과가 발생할 것으로 기대됨.
- 다만 그 이면으로는 사용자가 “기간제법” 제5조 및 제7조제1항, “파견법” 제6조의2제4항의 내용과 취지를 고려하여 ▶기간제근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로, ▶단시간근로자를 통상근로자로, ▶파견근로자를 직접고용근로자로 전환하기보다는, 비정규직 고용형태를 유지한 채 서울시의 지원을 적극 활용하는 방향을 선택할 가능성도 배제할 수 없음.
- 따라서 서울시 주관부서(민생노동국 노동정책과)는 기본계획 및 시행계획을 수립하는 과정에서 서울시의 지원에 따른 부작용(정규직 전환 감소)을 최소화하기 위한 방안을 충분히 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 안 제7조는 시장으로 하여금 고령 비정규직 노동자를 대상으로 직장 내 괴롭힘 상담을 지원할 수 있도록 규정한 것임.
- 이와 관련하여 「근로기준법」은 제76조의2에서 직장 내 괴롭힘을 금지하고 제76조의3에서 직장 내 괴롭힘 발생 시 ‘사용자’가 조치하도록 규정하고 있으나, 직장 내 괴롭힘 해당 여부가 불명확하거나 사용자의 조치가 형식적인 대응에 그치는 사례도 적지 않은 실정임.

### < 「근로기준법」의 직장 내 괴롭힘에 관한 규정 >

**제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지)** 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.

#### **제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치)**

- ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.
- ② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 당사자 등을 대상으로 그 사실 확인을 위하여 객관적으로 조사를 실시하여야 한다.
- ③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또

는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.

⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.

⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

⑦ 제2항에 따라 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 조사한 사람, 조사 내용을 보고받은 사람 및 그 밖에 조사 과정에 참여한 사람은 해당 조사 과정에서 알게 된 비밀을 피해근로자등의 의사에 반하여 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다. 다만, 조사와 관련된 내용을 사용자에게 보고하거나 관계 기관의 요청에 따라 필요한 정보를 제공하는 경우는 제외한다.

○ 또한 2020년 1월 제정되어 시행 중인 「서울특별시 직장 내 괴롭힘 금지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」 제6조<sup>11)</sup>는 직장 내 괴롭힘 상담에 대해 규정하고 있으나, 동 조례의 적용대상은 ▶서울시, ▶서울시 소속기관, ▶투자·출자·출연기관, ▶수탁기관, ▶서울시의 지원을 받는 복지시설의 직원에 한정되어 있어<sup>12)</sup> 이에 해당되지 않는 고령 비정규직 노동자에 대한 상담 지원근거로는 활용될 수 없다는 한계가 있음.

○ 따라서 동 조례안이 시장으로 하여금 고령 비정규직 노동자를 대상으로 한 상담을 지원할 수 있도록 한 것은, 노동자가 직장 내 괴롭힘에 대해 보다 객관적으로 판단하고 적절한 대응방향을 모색할 수 있도록 지원함으로써 실질적인 피해 구제에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

11) 「서울특별시 직장 내 괴롭힘 금지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」 제6조(직장 내 괴롭힘 상담)

① 시장 및 적용대상기관의 장은 직장 내 괴롭힘의 예방 및 대응에 관련되어 상담업무를 담당하는 직원(이하 "상담원"이라 한다)을 1명 이상 둔다.

② 상담원은 직장 내 괴롭힘 사건의 상담 시 신고인과 피해자 등에게 상담내용에 대한 비밀유지 의무를 고지하여야 한다.

③ 상담절차 등에 관하여 필요한 세부사항은 시장이 별도로 정한다.

④ 상담원은 상담에 대한 결과를 시장 및 적용대상기관의 장에게 즉시 보고하여야 한다.

12) 「서울특별시 직장 내 괴롭힘 금지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. "직장"이란 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 시 소속기관 및 투자·출연·출자기관, 시의 사무를 위탁받은 기관, 시의 지원을 받는 각종 복지 시설(이하 "적용대상기관"이라 한다)을 말한다.

「서울특별시 직장 내 괴롭힘 금지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」 제3조(적용범위)

① 이 조례는 시와 적용대상기관에 적용한다.

#### 4. 종합의견

- 동 조례안은 취업과 취업유지의 측면에서 특히 열악한 지위에 놓여있는 고령 비정규직 노동자를 지원하기 위해 고용안정 및 보호를 위한 체계를 마련하려는 것으로, 입법의 필요성이 인정되는 사안임.
- 서울시의 주관부서(민생노동국 노동정책과)도 동 조례안에 대해 고령 비정규직 노동자들이 처한 현실적인 어려움을 해소하고 안정적으로 일할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 기여할 것으로 판단되므로 원안에 동의한다는 의견을 제출하였음.
- 다만 동 조례안은 고령 비정규직 노동자를 정의함에 있어 ‘60세 이상인 사람’으로 한정하고 있으나, 60세 이전에도 노동시장에서의 불이익을 적지 않게 겪게 되는 현실 등을 고려하여 지원대상(고령 비정규직 노동자)의 연령을 하향 조정하는 방안도 정책적으로 검토될 필요가 있음.

입법조사관	연락처
강 민 수	02-2180-8062



[참고자료 1] 법령과 조례에 따른 고령자·노인·어르신 등의 연령

나이(연령)	법령명 또는 조례명	조항	규정내용
55세 이상	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령	제2조제1호 제2조제1항	고령자
60세 이상	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률	제19조제1항	근로자의 장년
	서울특별시 사회복지기금 조례	제2조제1호	노인
65세 이상	장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	제2조제1호가목	주거약자 중 고령자
	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	제2조제12의2	인구감소관심지역 결정시 고려요소가 되는 고령인구
	서울특별시 고령운전자 교통사고 예방을 위한 지원 조례	제2조제1호	고령운전자
	서울특별시 도시가스 공급서비스 지원에 관한 조례	제5조제2항제3호	지원대상자 우선선정 대상 중 고령자
	노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 시행령	제2조제5호 제2조제1항	노인 일자리 및 사회활동 지원대상 노인
	노인복지법	제1조의2제5호, 제25조, 제26조, 제27조, 제28조, 제33조의2, 제39조의6, 제39조의9	노인
	노인장기요양보험법	제2조제1호	노인
	도로교통법	제11조제6항제4호	보행에 어려움을 겪고 있는 노인
	기초연금법	제1조, 제3조제1항 및 제3조제2항	기초연금 수급권자 수급자인 노인
	형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령	제54조제1항 제81조제1항	적정한 배려가 필요한 노인수용자
	서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례	제3조제3항, 제13항	노인

65세 이상	서울특별시 공공시설내의 매점 및 식음료용 자동 판매기 설치 계약에 관한 조례	제5조제1항	우선 계약 대상인 노인
	서울특별시 세운광장의 사용 및 관리에 관한 조례	제6조제2항제3호	우선 허가 대상인 노인 관련 행사
	서울특별시 청계천 이용·관리에 관한 조례	제7조제3호	우선 허가 대상인 노인 관련행사
	서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례	제32조의2제13호	관람료 감면 대상인 노인
	서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례	제9조제1항제2호	관람료 면제 대상인 노인
	서울특별시립박물관 관리 및 운영 조례	제5조제1항제12호	관람료 면제 대상인 노인
	서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례	제10조	사용료 감면 대상인 노인
	서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례	제14조제2항제2호	이용료 감면 대상인 노인
	서울특별시 기초연금 비용부담에 관한 조례	제2조제1항	노인인구비율
	서울특별시 노인건강증진 및 지원에 관한 조례	제2조제1호	노인
	서울특별시 주택 조례	제2조제6호	노인
	서울특별시 안심주택 공급 지원에 관한 조례	제2조제5호	어르신
	서울특별시 문정 스포츠가든 광장의 사용 및 관리에 관한 조례	제5조제2항제4호	우선 허가 대상인 어르신 관련 행사
		제13조제2항제11호	이용료 감경 대상인 어르신
	서울특별시 서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례	제8조제3항제3호	우선 허가 대상인 어르신 관련 행사
	서울특별시 서울상상나라 운영에 관한 조례	제6조제1항제7호	입장료 면제 대상인 어르신
	서울특별시 어울림플라자 관리·운영에 관한 조례	제4조제2항제10호	이용료 감경 대상인 어르신