



제418회 국회(정기회)
제9차 보건복지위원회

노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

《 노인 일자리 임금수준을 최저임금 이상으로 규정 》

■ 장종태의원 대표발의(의안번호 제3550호)

2024. 11.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 정경윤

목 차

I . 개요	1
II . 검토의견	3
1. 노인 일자리 임금 수준을 최저임금 이상으로 규정	3

I. 개요

1. 제안경위

(1) 제 안 자 : 장종태의원 등 19인

(2) 제 안 일 : 2024. 9. 3.

(3) 회 부 일 : 2024. 9. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

2024년 11월 시행 예정인 이 법률은 노인이 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위할 수 있도록 일자리 및 사회활동의 기회를 제공함으로써 노인의 소득, 건강 및 복지를 증진시키는 것을 목적으로 하고 있음.

그런데 노인 일자리 사업을 통한 노인의 활동을 ‘근로’가 아닌 ‘복지수혜’라는 시각으로 바라보고 있어 참여 노인에 대한 임금이 최저임금보다 낮아지는 문제가 발생하고 있음.

이에 동 법률에 노인 일자리의 임금 수준을 최저임금 이상으로 규정하여 노인의 근로의욕을 고취하고 자활을 촉진함으로써 노인 복리를 증진하려는 것임(안 제23조제2항 신설).

Ⅱ. 검토의견

1. 노인 일자리 임금 수준을 최저임금 이상으로 규정

가. 개정안의 주요내용

- 개정안은 노인 일자리의 임금 수준을 최저임금 이상으로 규정하여 노인의 근로의욕을 고취하고 자활을 촉진함으로써 노인 복리를 증진하려는 것임(안 제23조제2항 신설).

현행	개정안
법률 제19814호 노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 제23조(참여자 보호) ① (생략)	법률 제19814호 노인 일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률 제23조(참여자 보호) ① (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>② 노인일자리 임금 수준은 「최저임금법」에 따른 최저임금 이상으로 한다.</u>
<u>②</u> (생략)	<u>③</u> (현행 제2항과 같음)

나. 주요 검토 사항

- 노인 일자리 및 사회활동 지원사업은 노인이 활기차고 건강한 노후 생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리 및 사회활동을 지원하기 위하여 2024년부터 추진되고 있는 것으로, 일자리 수는 2004년 2.5만개에서 2024년 103만개, 예산은 2004년 212억원에서 2024년 2조 264억원으로 급격히 증가하였음.

< 노인일자리 수와 예산 추이 >

- ◆ (노인일자리 수) ('04) 2.5만 명 → ('17) 47만 명 → ('24) 103만 명 → ('25안) 109.8만 명
- ◆ (노인일자리 예산) ('04) 212억 원 → ('17) 5,231억 원 → ('24) 2조 264억 원 → ('25안) 2조 1,847억원

* 자료: 보건복지부

- 아울러, 2024년 기준 사업유형별로 보면, 공익활동형의 경우 기초연금수급자를 대상으로 65만 4천개의 일자리가 창출되어 월 29만원이 활동비로 지원되고 있으며, 사회서비스형의 경우 60세 또는 65세 이상으로 15만 1천개의 일자리가 창출되어 월 76만 1천원이 지급됨. 그 외 취업알선형 등 민간형 일자리가 22만 5천개 수준임.

< 2024년도 노인 일자리 및 사회활동지원 사업내용 >

유 형	내 용	대 상 (평균연령)	일자리 (천개)	월 평균 시간	활동비/지원내역 (활동개월)
공익활동형	지역사회 공익 증진을 위한 사회참여활동 (老老케어·보육시설 봉사, 공공의료 복지시설 등)	기초연금 수급자 (76.6세)	654	30 (3시간, 10일)	월 29만 원 (11개월)
사회서비스형	경력과 역량 활용하여 사회적으로 필요한 영역에 서비스 제공 (교육 시설 학습 보조 지원, 공공행정 업무지원 등)	60세 또는 65세 이상 (70.9세)	141	60 (3시간, 20일)	월 76.1만 원 (10개월)
선도모델	외부자원(인적·물적)을 활용한 사회서비스 분야 신노년세대 맞춤형 일자리	60세 이상	10	사업내용에 따라 상이하나, 사회서비스형 이상	

민 간 형	공동체 사업단	소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 노인일자리 창출(실버 카페 등)	60세 이상 (71.0세)	58	참여노인 1인당 연 267만원 내외 사업비 지원
	취업 알선형	관련 직종 업무능력 보유자를 수요처로 연계 (청소·경비 등)	60세 이상 (66.7세)	95	알선 수행기관에 15만원 (또는 5만원) 사업비 지원
	시니어 인턴십	기업 인턴(3개월) 후 계속 고용 유도 목적 인건비 지원(산업 안전·전기 등)	60세 이상 (65.0세)	70	기업에 최대 240만원 (월40만원×6개월) 지원
	노인친화 기업·기관	노인을 다수 고용하는 우수 기업을 지원	60세 이상 (66.4세)	2	최대 3억원 이내 보조금 민간 기업에 지원
	노인 채용 기업	노인을 다수 고용하는 기업의 설립을 지원			
계				1,030	

* 자료: 보건복지부, 「2024년도 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」

* 평균연령: 「2021 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계동향」, 한국노인인력개발원, 2022

□ 한편, 개정안은 노인일자리 사업을 통한 노인의 활동을 근로가 아닌 복지 수혜로 보아 참여 노인의 임금이 최저임금보다 낮아지는 문제가 발생하고 있는 가운데, 노인의 근로의욕을 고취하고 자활을 촉진함으로써 노인의 복리를 증진하기 위하여 노인일자리의 임금 수준을 최저임금 이상으로 규정하는 것인바, 특히 개정안의 최저임금 적용과 관련하여 문제가 되는 노인일자리 사업유형은 자원봉사의 성격으로 보고 있는 공익활동형과 관련된 것임.

□ 실제적으로도 공익활동형 일자리의 활동비와 최저임금 추이를 보면, 2021년 이전에는 활동비가 최저임금 수준보다 높았지만, 2022년부터는 최저임금 수준 아래로 떨어진 상황임.

< 공익활동형 일자리의 활동비와 최저임금 추이 >

(단위: 원/시간당)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 예산안
공익 활동형	6,667	6,667	6,667	9,000	9,000	9,000	9,000	9,000	9,000	9,667	9,667
최저 임금	5,580	6,030	6,470	7,530	8,350	8,590	8,720	9,160	9,620	9,860	10,030

* 자료: 보건복지부

* 음영 : 공익활동형 일자리 활동비(시간당)가 최저임금보다 낮은 경우

□ 개정안과 같이 노인일자리 참여에 대해 최저임금 이상을 지급하도록 할 경우 그간 노인일자리 사업이 양적 성장에서 벗어나 질적 성장으로 전환하는 계기가 될 수 있고, 특히 우리나라 노인빈곤율은 40%로 OECD에서 가장 높은 현실(「한눈에 보는 연금 2023 보고서」, OECD)에서 빈곤율을 낮추는데에도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 봄.

□ 아울러, 공익활동형 참여자의 근로자성에 대한 법원의 판결을 보면, 「근로기준법」상 근로자가 아닌 자원봉사자로 판단되고 있는데, 「최저임금법」의 최저임금을 적용하도록 하는 경우 근로자성을 강화할 수 있는 논거로도 작용할 것으로 보임.

< 공익활동형 참여자의 근로자성에 대한 법원 주요 판결 >

- ① **[요양불승인 처분취소]** 참여자 선발을 지자체에서 통합해서 하여 개별 수행기관이 선발과정에 관여할 여지가 없으며, 사업수행기관이나 도시철도공사가 지휘·감독권을 행사하고 있다고 보기 어려움(서울행정법원 2018.7.12. 선고 2017구단76817)
- ② **[유족급여 및 장의비 부지급 처분취소]** 공익활동형은 저소득 노인의 사회참여 활동 지원을 위한 노인복지 차원의 사업으로 이해되며, 활동일지를 작성·점검하고 있으나, 이는 활동을 감독·통제하기 위함보다 활동실비 지급을 위한 기초자료 조사로 보임(대구지방법원 2022. 7. 8 선고 2021구단12300)
- ③ **[유족급여 및 장의비 부지급 처분취소]** 공공형 공익활동은 노인이 자기만족과 성취감 향상, 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동이며, 1일 3시간 범위에서 지역 내 쓰레기 줍기 등 활동을 이윤을 목적으로 한 근로제공으로 보기 어려움(서울행정법원 2024. 1. 26 선고 2023구합59438)

* 자료: 보건복지부

□ 한편, 공익활동형은 노인의 자기만족과 성취향상, 지역사회 공익증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동 성격이 있음에도

「근로기준법」(제2조¹⁾)에 따른 근로자를 사용하는 사업·사업장에 적용되는 「최저임금법」²⁾에 의한 최저임금을 적용하도록 법률에 명시하는 것이 적절한가에 대해서는 이견도 제시될 수 있는 것으로 보이며, 특히 개정안의 내용은 공익활동형 참여자의 근로자성을 강화하는 논거가 되는 등 근로자로의 법적 지위 변화 가능성과 함께 이에 따른 영향도 논의가 필요해 보임.

□ 관련하여, 한국시니어클럽협회와 같은 노인일자리사업 수행기관에서는 참여자의 법적 지위가 근로자로 변경되면 「근로기준법」 등 근로 관계 법령의 각종 준수 의무(장애인 의무고용, 직장 어린이집 설치 의무 등)가 수반될 수 있다는 의견도 제시하고 있음.

□ 개정안에 대하여, 보건복지부는 어르신들의 근로의욕을 고취하고 자활을 촉진하기 위해 노인공익활동사업 참여자 활동비를 최저임금 이상으로 하는 규정 마련의 필요성에 공감하지만, 노인 공익활동사업은 근로활동보다는 자원봉사의 성격으로 그 비용을 최저임금과 연동하고 근로활동으로 법률에서 정의하는 것은 신중한 검토가 필요하고, 노인공익활동사업 참여의 성격, 활동비와 최저임금의 연계 등에 대해 고용노동부, 기획재정부, 지방자치단체 등 관계 기관의 협의가 선행될 필요가 있다는 입장임.

1) 「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

2) 「최저임금법」 제2조(정의) 이 법에서 “근로자”, “사용자” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.

< 개정안에 대한 관련부처·기관 등 입장 >

구분	내용
보건복지부	◦ 어르신들의 근로의욕을 고취하고 자활을 촉진하기 위해 노인공익활동사업 참여자 활동비를 최저임금 이상으로 하는 규정 마련의 필요성에 공감함 - 다만, 노인공익활동사업은 근로활동보다는 자원봉사의 성격으로 그 비용을 최저임금과 연동하고 근로활동으로 법률에서 정의하는 것은 신중한 검토가 필요 ◦ 노인공익활동사업 참여의 성격, 활동비와 최저임금의 연계 등에 대해 기재부, 고용부, 지자체 등 관계 기관의 협의가 선행될 필요
고용노동부	◦ 노인일자리 참여자에 대해 「근로기준법」상 근로자성의 판단 없이 일률적으로 근로자를 전제할 수 있어 신중 검토 필요
기획재정부	◦ 노인일자리에는 노인의 연령, 여건, 선호 등에 따라 다양한 형태로 운영되고 있어, 일률적인 기준 적용은 고연령층 노인의 참여저하 등 부작용이 우려되어 수용 곤란 - 참여수당(월 29만원)도 근로에 따른 임금이 아닌 실비 수준의 활동비로 근로소득세 미부과
한국시니어클럽협회	◦ 노인공익활동사업 참여자의 법적 지위가 근로자로 변경되면, 각종 의무가 수반될 수 있어 신중 검토 필요 - 장애인 의무 고용, 직장 어린이집 설치 의무, 고용보험료 요율 인상 등

문 의 처

02)6788-5499