

면지교체

**60+ 취업확대를 위한 법제화
방안에 관한 연구**

2016. 12.

제 출 문

한국노인인력개발원장 귀하

이 보고서를 연구용역 사업 「60+ 취업확대를 위한 법제화 방안 연구」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2016. 12.

주식회사 아이앤아이리서치
대표이사 이진수

|| 목 차 ||

제1장 서 론	1
I. 연구의 배경 및 필요성	1
II. 연구의 목적	1
제2장 노인일자리 정책	2
I. 노인일자리사업	2
II. 노인일자리사업의 검토	4
1. 보건복지부	4
1) 노인 사회활동(공익활동)	4
2) 시장형사업단	7
3) 인력파견형사업단	11
4) 시장형 인센티브 지원	13
5) 시니어클럽	15
6) 대한노인회 취업지원센터	18
2. 고용노동부	19
1) 고용연장지원금	19
2) 임금피크제 지원금	21
3) 장년친화직장만들기 지원사업	23
4) 고령자 인재은행	24
3. 검토	25
1) 보건복지부 정책과 고용노동부 정책의 차별화	25
2) 노인일자리사업정책 전달체계의 혼선	26
3) 노인일자리사업의 법적근거의 취약	29
제3장 노인일자리사업 관련 법제검토	32
I. 노인일자리사업 관련 법제	32
1. 노인복지법	32
2. 저출산·고령사회기본법	37
3. 고용상 연령차별금지 및 고령고용촉진에 관한 법률	37

4. 고용정책기본법	39
5. 검토	40
1) 「노인복지법」의 노인일자리사업 관련 규정의 검토	40
2) 「저출산·고령화사회기본법」의 검토	45
3) 「고령자고용촉진법」의 검토	46
II. 법제도 개선에 관한 논의	47
1. 관련 의안제출현황	47
2. 노인복지법의 개정 논의	51
1) 오제세 의원안	51
2) 정청래 의원안	52
3. 저출산·고령사회 기본법의 개정논의	53
4. 노인일자리사업 특별법의 제정 논의	55
1) 손숙미 의원안	55
2) 전현희 의원안	56
3) 이명수 의원안	58
4) 천정배 의원안	59
5. 검토	60
제4장 노인일자리사업 법제화 강화를 위한 제언	62
I. 법제 체계의 개선	62
1. 노인일자리사업의 법제화 방안 : 개정 對 제정	62
2. 중복규율의 문제	63
II. 법제 내용의 개선	64
1. 국가책임성의 강화	64
2. 정책대상인 ‘노인’의 법적 개념의 정립	66
3. 노인일자리사업의 법적 개념의 정립	71
4. 한국노인인력개발원의 법적근거 강화	74
5. 기타 개선 방안	78
제5장 결 론	80
참 고 문 헌	84

|| 표 목 차 ||

< 표 1 > 보건복지부 노인 공익활동	7
< 표 2 > 보건복지부 시장형사업단 소양교육(필수)	10
< 표 3 > 보건복지부 시장형사업단 직무교육(필수)	10
< 표 4 > 시장형사업단(공동작업·제조판매형) 인센티브 가이드라인	14
< 표 5 > 시니어클럽 사업 연혁	17
< 표 6 > 대한노인회 취업지원센터 기관별 역할	19
< 표 7 > 고용노동부 고용연장지원금 사업	21
< 표 8 > 고용노동부 임금피크제지원금 사업	23
< 표 9 > 고용연장정책과 노인일자리사업의 주요 정책 비교	25
< 표 10 > 고용촉진법상의 고령자고용 관련 규정	38
< 표 11 > 「노인복지법」의 구성	40
< 표 12 > 제20대 국회 「노인복지법」 관련 의안 제출 현황	47
< 표 13 > 노인일자리 사업의 유형과 지원대상	66

|| 그림목차 ||

< 그림 1 > 고용노동부 고용연장지원금 사업 추진체계	20
< 그림 2 > 고용노동부 임금피크제 지원금 사업 추진체계	22
< 그림 3 > 고용노동부 장년친화직장만들기 지원사업 추진체계	24
< 그림 4 > 고용노동부 고령자 은행 사업 추진체계	24
< 그림 5 > 노인일자리사업 창출목표 및 실적(연도별)	26
< 그림 6 > 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 추진체계	28
< 그림 7 > 노인일자리사업 수행기관 현황 (기관 유형별)	29
< 그림 8 > 노인복지법상의 노인일자리사업 법체계	36

제1장 서론

I. 연구의 배경 및 필요성

한국 사회의 급속한 노령화로 인하여 2017년을 기점으로 생산가능인구가 감소함에 따라 지속적인 경제 성장과 기업경쟁력을 유지하기 위하여 향후 노인인력활용에 대한 전반적인 지원 대책이 필요한 상황이다. 나아가 노인 인구의 급속한 증가는 여러 가지 노인 문제를 양산하고 있으며 이에 대한 정책적 대응에 대하여 전반적인 검토가 필요한 시점이다. 이러한 배경에서 본 연구는 노인 문제 중 노인의 사회참여 및 경제활동으로서 노인일자리사업의 법제도적 개선방안 연구에 중점을 두고 있으며, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 노인일자리사업 정책 및 제도에 대한 면밀한 분석을 통하여 문제점을 탐지하고 이에 대한 개선방안을 제언하고자 한다. 특히 현재 노인일자리사업정책의 법적 근거를 제공하고 있는 「노인복지법」, 「저출산·고령화사회기본법」 및 「고용상 연령차별금지 및 고령고용촉진에 관한 법률」 상의 노인일자리 관련 규정을 분석하고 법제화 강화 방안을 마련하고자 한다.

II. 연구의 목적

본 연구는 현재 추진 중인 노인사회활동 및 노인일자리사업의 법적 근거를 명확히 하고 나아가 기업 등 민간영역에서 60+ 노인 취업확대를 위한 다양한 법적지원책 마련을 목적으로 한다. 이를 위하여 60+ 취업지원과 관련하여 부처 간 정책대상, 정책 지원 내용, 전담기관의 기능과 역할에 대해 살펴보고, 보다 체계적이고 효과적으로 정책을 추진하기 위한 법제화 방안을 모색한다. 또한 기존 법령의 강화, 신규 법안 추진 등 법제화에 대한 다양한 방법을 검토하고 법조항 필요사항에 대한 대안을 마련한다.

제2장 노인일자리 정책

I. 노인일자리사업

노인일자리사업이란 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하여 노인에게 소득창출 및 사회참여의 기회를 제공하데 그 의의가 있다고 할 것이다. 이는 일을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진 등으로 노인문제 예방 및 사회적 비용을 절감하고, 노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간 참여를 도모함을 목적으로한다.¹⁾

「노인복지법」 제23조는 국가 또는 지방자치단체에 노인의 사회참여 확대를 위해 노력할 것을 정하고 있으며, 이의 효율적 시행을 위하여 2011년 4월 제23조의2를 신설하였다. 「노인복지법」 제23조와 제23조의2는 노인일자리사업의 일차적 법적 근거로 이해될 수 있다.

노인복지법 제23조

- ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기 회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인 지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

노인복지법 제23조의2

- ① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 “노인일자리전담기관”이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다. <개정 2011.4.7.>
 1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관
 2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관

1) 보건복지부, 2014년 노인일자리 종합안내, 2014, 7쪽.

3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일 자리를 알선하는 기관
- ② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. <신설 2011.4.7.>
- ③ 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.4.7.>
- ④ 제1항제2호의 노인일자리지원기관의 시설 및 인력에 관한 기준 등은 보건복지부령으로 정한다. <신설 2013.6.4.>
- [본조신설 2005.7.13.]

나아가 「저출산·고령사회기본법」 역시 저출산·고령사회에 대한 국가 시책의 기본적인 정책방향으로 고용과 소득보장에 관한 내용을 규정하고 있으며, 이 또한 노인일자리사업에 관한 법적근거를 제시하고 있다고 해석될 수 있다.

저출산·고령사회기본법 제11조(고용과 소득보장)

- ① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일 자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

「노인복지법」과 「저출산·고령사회기본법」의 주무관청인 보건복지부는 위의 법률 및 그 하위법령을 근거로 노인일자리사업을 주도적으로 추진하고 있다. 보건복지부는 2014년까지 노인일자리 사업을 사회공헌형과 시장진입형으로 구분하여 정책방향을 설정하였고, 사회공헌형을 다시 공익형, 교육형, 복지형으로, 시장진입형을 공동작업형, 제조판매형 및 인력파견형으로 세분화 하여 사업을 추진하였다. 2015년도에는 공익활동, 일자리 등 다양한 노인의 활동욕구를 반영하고 활동 유형별 특성화를 강화하기 위하여 노인일자리사업 재편(안)을 제시하였으며, 이를 통하여 노인일자리사업의 수혜 대상을 확대하는 것을 도모하였다.

II. 노인일자리사업의 검토

1. 보건복지부²⁾

1) 노인 사회활동(공익활동)

(1) 사업의 목적 및 법적근거

보건복지부에서 시행하고 있는 노인 공익활동 사업은 저소득 고령 어르신들의 지속적인 사회 참여 활동을 지원함으로써 건강개선, 사회적 관계 증진 및 소득 보충 등 건강하고 활기찬 노후생활에 기여함을 목적으로 한다.³⁾ 공익활동은 주로 자발적인 봉사활동으로 이루어진다. 이를 통하여 노인이 자기만족과 성취감을 고취하고 지역사회의 공익 증진활동을 통하여 사회구성원으로서 일익을 담당하고 있다는 사회적 정체성을 제고하기를 기대한다.

노인 공익활동을 규정한 구체적인 법령은 존재하지 않고, 본 사업은 노인사회참여 지원을 규정한 「노인복지법」 제23조와 제23조의2, 나아가 고령자의 고용과 소득보장을 규정한 「저출산·고령사회기본법」 제11조에 그 근거를 두고 있다.

(2) 사업의 내용

본 사업은 노노케어, 취약계층 지원, 공공시설 봉사 및 경륜전수 활동 등의 프로그램으로 구성된다.

노노케어 활동은 독거노인, 조손가정 노인, 거동불편 노인, 경증치매 노인 등의 취약 노인 가정을 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 지원하는 사업이다. 취약노인의 안부확인, 말벗 및 생활 안전점검 등 필요한 서비스를 제공하는 것을 주요 활동 내용으로 한다.

취약계층지원 활동은 노노케어 활동 이외의 취약계층 즉 장애인, 다문화 가정, 한부모 가족 아동 등에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동을

2) 이하 보건복지부에서 시행하고 있는 노인 일자리 사업에 관한 설명은 보건복지부에서 발간된 “2016년 노인일자리 종합안내”를 참고하여 작성하였음.

3) 보건복지부, 2014년 노인일자리 종합안내, 2016, 35쪽.

내용으로 한다.

공공시설 봉사활동은 복지시설, 공공의료시설 및 교육(보육)시설 등에서 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위해 필요한 각종 사항을 지원하는 활동이다.

경륜전수활동은 노인이 평소 가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 동세대, 아동·청소년 세대 등 지역공동체 구성원들과 공유하는 활동으로 노인이 인생을 통하여 습득한 경험과 지식을 후세대에게 전수하는 활동을 의미한다.

본 사업의 시행을 위하여 참여자에게 1인당 20만원 이내의 활동비가 지급된다. 부대경비로 수행기관(기초자치단체)에는 1인당(연간) 14만원, 연중사업인 경우 1인당(연간) 16만원의 사업비가 책정된다.

(3) 참여

본 사업의 참여대상은 기초연금수급자 중 ‘노인 공익활동’에 참여를 원하는 자이다. 수행기관은 해당 사업의 공고에 따른 참여 신청자 중 소정의 절차를 거쳐 참여자를 선발한다.

노인 공익활동의 수혜를 위하여 마찬가지로 수요처 및 수혜자가 선정되어야 한다.

수요처란 정부 또는 지방자치단체에 등록된 비영리 단체 또는 기관으로 노인 공익활동 서비스를 제공받고자 하는 기관으로, 수행기관에 해당 별지 서식을 제출하고, 수행기관은 신청 단체 내지는 기관의 성격, 사업운영, 참여노인 활용계획 등을 고려하여 수요처를 선정한다. 다만 다음과 같은 기관은 수요처 선정에서 제외된다.

- 종교적·정치적 목적이나 소속 회원의 이익을 목적으로 활동하는 기관이나 단체
- 영리를 목적으로 활동하는 기관이나 단체
- 목적, 형태 등이 공익활동 사업에 적합하지 않다고 수행기관이 판단하는 기관이나 단체

수혜자는 사업 수행기관, 지역 내 복지시설 및 지방자치단체(주민센터) 등 지역사회에서 연계·발굴된 노인 공익활동 서비스가 필요한 자로 본인이나 가족이 해당 수행기관에 해당 별지 서식을 제출하고, 수행기관이 소정의 심사절차를 거쳐 선정한다. 특히 노노케어 사업의 경우 참여노인 보호 등을 위해 2인 1조로 활동하는 것을 원칙으로 하며, 지자체 등과 정보를 연계하여 서비스 중복 수혜자를 배제하는 조치에 유의하여야

한다. 보건복지부는 노노케어 수혜자 발굴시 유의사항으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

- 독거노인·부부노인·조손가구, 경증치매노인 등 취약노인 중 연령, 경제상태, 건강 등 연중 보호의 필요성이 높은 순서대로 지원하며, 다만, 국가 또는 지자체를 통해 유사한 재가서비스를 받고 있는 노인은 제외
- 자활간병서비스, 노인돌봄종합(기본)서비스, 노인장기요양보험, 복지도우미(보훈처), 방문요양서비스 등의 수혜자는 서비스 대상자에서 제외
- 지방자치단체는 수행기관의 서비스이용자 선정에 필요한 기초자료 제공 및 선정된 이용자의 서비스중복 확인 등 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 협조
- 수행기관에서는 서비스이용자의 인적사항을 업무시스템에 반드시 입력

(4) 수행기관

시·군·구 등의 기초자치단체는 노인 공익활동의 운영주체로 홈페이지, 게시판, 언론 등을 활용하여 사업시행을 공고하고, 수행기관을 심사를 통하여 선정한다. 수행기관은 효율적인 사업시행을 위하여 참여자가 희망하는 활동 프로그램에 대해 상담 등을 실시하고, 참여자 및 수요처·수혜자의 수요를 반영하여 참여자와 수혜자를 매칭하여야 한다. 수행기관은 참여자의 활동방법 및 활동방법 등에 관하여 연간 10시간 이상 자율편성을 통하여 교육(활동교육)을 실시하며, 활동 중 안전사고를 예방하기 위한 안전교육을 연간 1시간 이상 실시하여야 한다.

참여자의 활동을 관리하기 위하여 참여자는 해당 활동을 실시한 후 자필로 작성하고, 수요처 또는 수혜자가 이를 확인 서명한 활동일지를 매월 말에 수행기관에 제출하여야 하고, 시·군·구 및 수행기관은 참여자 활동현장을 정기적으로 방문하고 활동을 모니터링하여 노인 공익활동을 관리하여야 한다.

운영주체인 시·군·구는 참여자가 공익활동 참여자로서 품위를 손상하는 행위를 하는 경우, 질병·부상 등으로 활동이 곤란하다고 판단되는 경우 그 장의 결정으로 해당 참여자의 공익활동 참여를 제한할 수 있다.

〈 표 1 〉 보건복지부 노인 공익활동

운영주체 / 수행기관	사업유형	수요처·수요자	활동내용	예산
시·군·구 등의 기초자치 단체 / 수행기관은 운영주체가 사업공고 후 선정	노노케어	독거노인, 조손가정 노인, 거동불편 노인, 경증치매 노인 등	안부확인, 말벗 및 생활 안전점검 등	<ul style="list-style-type: none"> - 참여자 : 1인당 20만원 이내 - 수행기관 : 1인당(연간) 14만원 연중사업은 1인당 (연간) 16만원 - 국고보조 : 50% (서울 30%)
	취약계층지원	노인을 제외한 장애인, 다문화가정, 한부모가족 아동 등	취약계층 상담, 교육 및 정서적 지원 등	
	공공시설봉사	복지시설, 공공의료시설, 교육(보육)시설 등	시설 등에서 지역사회내 필요한 공익서비스	
	경륜전수활동	동세대, 아동·청소년 세대 등	노인이 평소 가지고 있는 경험과 지식을 지역공동체 구성원들과 공유	

(출처 : 보건복지부, 2016 노인일자리 종합안내, 35쪽 이하 재구성)

2) 시장형사업단

(1) 사업의 의의 및 법적근거

시장형사업단 사업은 근로능력 있는 노인에게 적합한 일자리 활동을 지원함으로써 소득보충, 건강개선 및 사회적 관계 증진 등 안정된 노후생활 보장을 목적으로 한다. 시장형사업단은 노인에게 적합한 업종 중 중·소규모 매장 및 전문 직종 사업단 등을 공동으로 운영하여 일자리를 창출하는 사업으로, 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 일자리를 의미한다.

시장형사업단 사업 역시 사업내용을 규정한 구체적인 법령은 없고, 노인사회참여 지원을 규정한 「노인복지법」 제23조와 제23조의2, 나아가 고령자의 고용과 소득보장을 규정한 「저출산·고령사회기본법」 제11조에 그 근거를 두고 있다.

(2) 사업의 내용

본 사업은 크게 공동작업형, 제조판매형 및 전문서비스형으로 유형화 할 수 있으며, 각각의 유형에서 세부적인 사업으로 구별된다.

공동작업형 사업은 기업과 연계하여 제품 혹은 반제품을 생산·조달하는 사업으로, 예컨대 쇼핑백 제작, 제품 포장 등의 작업을 내용으로 하는 공동작업장 운영 사업; 유·휴경지를 활용하여 농산물(콩, 고사리) 등을 공동으로 경작하는 지역영농사업; 이외 짚풀 공예나 수공예품 등을 공동으로 제작하는 기타 공동작업형 사업으로 세분되어 시행되고 있다.

제조판매형 사업으로 식재료를 활용하여 식품(참기름, 장류, 스낵류) 등을 제조하여 판매하는 식품제조 및 판매 사업; 일정한 시설을 갖추고 천연비누, 양초 등의 규격에 맞춘 공산품 등을 제작·판매하는 공산품 제작 및 판매사업; 카페, 음식점, 매점(마트) 등을 운영하는 매장운영사업; 아파트 단지 내 택배물품을 배송·집하하는 아파트 택배 사업; 지하철을 이용하여 각종 수하물 및 서류 등을 배달하는 지하철 택배 사업; 일정 정도의 시설 또는 장비를 갖추고 세차 혹은 세탁 등의 서비스를 제공하는 세차 및 세탁 작업; 환경정화, 이미용, 수선, 공원관리, 재활용 사업 등의 기타 제조 및 판매 사업 등이 시행되고 있다.

전문서비스형 사업에는 지역 내 노인 일자리 및 노인사회활동지원 현장 모니터링 등을 수행하는 노인 일자리 및 사회활동지원 모니터링 사업; 주차 혼잡지역의 질서유지 및 계도를 담당하는 주정차질서 계도 사업; 초등학생을 대상으로 급식 및 식사예절지도 등을 지원하는 초등학교 급식도우미 사업; 학교 내·외부에 설치된 카메라(CCTV)를 모니터링 후 문제 발생 시 학교 측에 구두보고 및 조치 요청을 하는 CCTV 상시관제 활동; 지역 내 초·중·고등학교 주변 교통정리 및 교통안전 인식 확산(캠페인), 학교 주변 순찰 및 안전지도를 담당하는 스쿨존 교통지원 사업; 폐현수막 수거 및 이를 재활용하는 폐현수막 재활용 사업; 자전거전용도로 내 전용보관소 등을 관리하고 수리를 지원하는 자전거 보관관리 및 수리지원 사업; 지역 내 주거환경 및 생태환경을 정화하는 지역사회 환경개선 사업; 기타 분류 되지 않은 전문 서비스 제공 사업 등이 속한다.

본 사업은 연중참여를 원칙으로 하며, 근로시간은 근로계약서상 정한 시간에 따른다. 다만 09:00-18:00 중 8시간 이내 근무를 준수하고, 22시 이후의 야간근무는 금지된다. 초과근무 또는 휴일근무가 불가피할 경우에는 22시 이전 또는 토·일요일 및 공휴일 근무가 가능하다.

본 사업을 위하여 참여자 1인당 연간 194~200만원의 예산이 지원된다. 참여노인에게 좀 더 높은 임금 지급이 가능한 사업단에 우선적으로 예산을 지원하며, 지방자치단체 직접 수행이 아닌 경우에는 월 21만원 이상의 예산이 책정된다.

(3) 참여

사업 참여자는 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자로서, 근로기준법 제2조의 '근로자'로 간주한다. 수행기관은 근로시간, 취업의 장소, 종사하여야 할 업무, 시업·종업의 시각, 휴게시간 및 협의된 임금에 관한 사항이 포함된 '근로계약서'를 마련하여 참여 근로자와 근로계약을 체결하여야 한다. 나아가 법상 적용 제외자가 아닌 이상 근로자는 사회보험에 가입되어야 한다.

(4) 수행기관

수행기관은 원활한 업무 수행을 위해 참여자의 근무 장소에서 업무 내용, 업무 진행 상황 등을 직접 지휘·명령한다. 다만 수행기관 사정에 따라 전담보조인력이나 팀장에 이를 위임할 수 있으며, 참여자 근무현장을 정기적으로 방문(주 1회 이상)하여 근무 현황을 모니터링하고 참여자 출근부에 확인서명하여야 한다. 이외에 필요시 개인별 근무일지를 작성·관리할 수 있으며, 출근부는 매 근무 시 반드시 참여자가 자필로 서명하여야 한다. 출근부는 기관 실무자, 전담인력, 전담보조인력, 팀장에 의하여 확인되고, 제3자 특히 수요처 관계자, 경로당 지회장, 이장 또는 통장 등에 의하여 관리되어서는 아니된다. 수행기관은 참여노인이 업무와 관련된 지시를 불이행하거나, 상습적인 불참, 지각 및 근무태만 등으로 사업에 지장을 초래할 경우 사업 참여를 제한할 수 있다.

수행기관은 참여자의 소양증진과 직무능력 향상을 위하여 소정의 교육을 실시하여야 한다. 이는 지자체가 관내 수행기관들과 협의하여 통합하여 교육을 실시할 수 있다. 보건복지부에서는 다음과 같은 교육 내용을 정하고 있다.

〈 표 2 〉 보건복지부 시장형사업단 소양교육(필수)

구 분	내 용
시 간	• 4시간 이상
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 기본소양교육 : 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 향후 전망 및 사업기본 방향, 사업에 임하는 자세, 사업 운영규칙, 친절교육 및 공동체프로그램, 건강관리 및 안전교육, 변화에 수용하는 자세, 성희롱예방교육, 치매예방 교육 • 선택소양교육 : 자살예방, 자산관리, 자원봉사, 성교육, 노인사회참여의 의미와 역할, 노인인권 중 택 1하여 2시간 필수과목 편성
방 법	<ul style="list-style-type: none"> • 교육방식 : 교재 활용을 통한 강의식 교육(개발원 제공 자료 활용) • 교육강사 <ul style="list-style-type: none"> - 교육내용별로 해당 전문강사 Pool 구성, 자체사업단의 참여노인 강사 활용 가능 - 선택소양과목(자살예방, 자산관리, 자원봉사, 성교육, 노인사회참여의 의미와 역할, 노인인권교육)에 대한 개발원 Pool 연계 활용
특이사항	• 지자체별 통합교육, 교육특기화 기관 및 지역 내 전문교육기관 연계 실시 가능

(출처 : 보건복지부, 2016 노인일자리 종합안내, 49쪽)

〈 표 3 〉 보건복지부 시장형사업단 직무교육(필수)

구 분	내 용
시 간	• 4시간 이상
내 용	<ul style="list-style-type: none"> • 직무이해 <ul style="list-style-type: none"> • 사업내용에 맞는 직무에 대한 이해 • 대상자에 대한 이해 • 돌방상황대처 방법, 응급처치요령
	<ul style="list-style-type: none"> • 관리방법 <ul style="list-style-type: none"> • 근무 시 필요한 관리방법 • 근무 시 필요한 관리업무(근무일지 및 교육일지 작성 등)
	<ul style="list-style-type: none"> • 실습 및 사례 <ul style="list-style-type: none"> • 현장실습
방 법	<ul style="list-style-type: none"> • 교육방식 : 교재 활용을 통한 강의식 교육 및 현장실습 • 교육강사 : 교육과정별로 해당 전문강사 Pool 구성 • 권역별 합동교육, 지역 내 유관기관 교육 연계방안 강구

(출처 : 보건복지부, 2016 노인일자리 종합안내, 50쪽)

이외에 전문성이 요구되는 사업의 경우 외부강사를 활용한 보수교육을 실시한다. 전년도 참여자에 대한 소양, 직무교육을 실시하지 않은 경우 보수교육 형태로 교육을 실시한다.

수행기관은 시장형사업단 참여노인 중에서 행정능력 있고 사업 운영에 필요하다고 해당사업 기관장이 인정하는 자를 전담보조인력으로 운영할 수 있다. 전담보조인력으로 임명된 참여자는 임금과 근무시간을 동일하게 적용받으나, 해당사업 기관장이 필요하다고 인정하는 경우 사업비 내에서 초과 인건비를 추가로 지급받을 수 있다. 초과근무수당을 지급할 경우 인정 시간은 해당 사업 만근시간의 50% 이내로 하며, 별도의 근무일지를 작성·비치하여야 한다. 전담보조인력은 수행기관 또는 사업 직접 시행 시 시·군·구에 배치되어 시장형사업단 행정지원 업무 및 참여노인을 관리하며 기타 시장형사업단 수행에 필요한 업무를 지원한다. 전담보조인력의 수는 참여자 10인 이하인 경우 1명, 11인~30인 이하인 경우 2명, 31인~50인 이하인 경우 3명, 51인 이상인 경우 4명을 배치함을 원칙으로 한다.

3) 인력파견형사업단

(1) 사업의 의의 및 법적근거

인력파견형사업단 사업은 근로능력 있는 노인에게 적합한 일자리 활동을 지원함으로써 소득보충, 건강개선 및 사회적 관계 증진 등 안정된 노후생활 보장을 목적으로 한다. 인력파견형사업단 사업에서 일자리는 수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리를 의미한다.

인력파견형사업단 사업역시 사업내용을 규정한 구체적인 법령이 없고, 노인사회참여 지원을 규정한 「노인복지법」 제23조와 제23조의2, 나아가 고령자의 고용과 소득보장을 규정한 「저출산·고령사회기본법」 제11조에 그 근거를 두고 있다.

(2) 사업의 내용

인력파견형사업단 사업은 ① 관리사무 종사자, ② 공공/전문직 종사자, ③ 서비스 종사자, ④ 판매 종사자, ⑤ 농림·어업 종사자, ⑥ 기능원 및 관련 기능 종사자,

⑦ 생산·제조 단순노무직 등의 직종으로 구분되어 시행된다.

관리사무 종사자는 행정 및 경영, 회계, 영업 및 판매 관련 관리자, 운송, 기타 고객 서비스 관리자 등으로 세분되는 경영, 영업, 판매 및 운송 관련 관리자 직종; 상담, 여행·안내, 통계관련 사무원, 고객 상담 및 기타 사무원 등의 기타 사무직 직종으로 구분된다.

공공/전문직 종사자는 교육강사, 보조교사 및 보육교사 등의 교육 관련 종사자 직종; 시험감독관, 리서치, 설문, 번역, 문화방송 및 출판 관련 종사원 등의 기타 전문직 직종으로 세분화 된다.

서비스 종사자는 예식, 혼례 및 장례 종사자, 산후조리, 요양, 간병 등 보건·의료 관련 서비스 종사자 등의 예식 및 보건·의료 서비스 직종; 택시, 버스, 기타 자동차 운전원 및 운송 서비스 종사자 등의 운송 및 여가 서비스 직종; 패스트푸드원, 주방·식당보조원, 음식배달원 등의 조리 및 음식 서비스 직종; 택배원, 우편물집배원 및 기타 배달원 등의 배달원 직종으로 구분된다.

판매 종사자는 매장계산원, 요금계산원, 대표원 및 복권 판매원 등의 계산원 및 대표원 직종; 주유원, 상점판매원, 상품대여원 및 기타 판매관련 단순 종사원 등의 판매원 및 판매 단순 종사자 직종으로 세분화되어 시행된다.

농림·어업 숙련 종사자는 곡식, 채소 및 특용작물, 과수, 원예작물 재배업, 조경원 조립 및 벌목원, 임산물 채취, 양식원 및 기타 관련 업무에 종사하는 농림·어업 작물 재배 종사자를 의미한다.

기능원 및 관련 기능종사자에는 정육원, 김치 및 밑반찬 제조 종사원, 기타 식품가공업무에 종사하는 식품가공관련 종사자; 섬유·의복, 가족관련 기능직, 목재·가구·악기, 금속성형, 전기·전자관련 기능직, 공예 및 귀금속 세공원, 배관공 등의 기타 기능관련직 종사자가 속한다.

생산·제조 단순 노무직에는 식료품 제조, 곡물가공품 제조, 떡, 빵 및 과자류 제조, 도시락 및 식사용 조리식품 제조, 탁주 및 발효주 제조와 같은 생산/제조 분야; 청소원 및 환경미화원, 경비원, 가사 및 육아도우미, 주차관리원 및 안내원, 재활용품수거원, 세차, 세탁, 검침, 골프장도우미, 학교·병원급식 도우미, 농어촌일손도우미 및 기타 단순종사원 등의 단순노무직 분야; 육류, 수산물 가공 및 저장, 과일 및 채소가공, 소분 등의 업무에 종사하는 기타 분야로 세부화 된다.

참여자의 근무시간은 근로계약서상 정한 시간에 따른다. 예산은 15만원, 수행기관별 사업물량은 최소 100자리 이상을 기준으로 한다.

(3) 참여

참여자는 사업에 참여하기 위하여 구직등록을 하여야 하며, 대상자는 만60세 이상 노인에 한한다. 구직을 원하는 참여 희망자는 해당 구직신청서를 작성하여 수행기관에 제출하고, 수행기관은 구직신청서를 기준으로 취업연계시스템에 등록한다. 현재 취업중이나 이직을 원하는 참여 희망자도 구직등록이 가능하다.

구인을 원하는 기업은 구인신청서를 작성하여 수행기관에 제출하고, 수행기관은 구인신청서에 따라 취업연계시스템에 등록한다. 이때 최저임금을 준수하는 등 고용관련 법령을 성실히 준수하는 기업만이 구인등록이 가능하다. 구인등록 시 반드시 신청기업의 구인신청서, 사업자등록증을 접수하여 보관하고 파견 및 용역업체인 경우 노동부 승인을 거친 파견허가증 사본을 수령하여야 한다.

본 사업 참여자는 해당 취업처에 1일 이상 근무한 경우 취업으로 인정되며, 근무 개시일(출근일)에 근무를 확인하여 상담내용을 기록하는 절차가 선행되어야 한다. 참여 노인이 2개 이상 구인처에 취업하고 수행기관이 1개소인 경우 1명으로 실적이 인정되고, 수행기관이 2개소 이상인 경우 수행기관별 각 1명을 실적으로 인정한다. 근로계약서, 4대보험 가입서, 기업 취업확인서 또는 공문, 취업노인 통장사본 등 취업을 증빙할 수 있는 근거자료 1개를 온라인 등록하며, 사후 확인을 위하여 정확한 취업처명 및 해당 취업처의 연락처를 보관하여야 한다. 취업 연계 후 사후관리로 분기별 1회 이상 근로상의 고충을 상담하고 고용유지 상태를 확인하여 해당 내용을 취업연계시스템에 등록한다.

4) 시장형 인센티브 지원

지방자치단체는 보건복지부(한국노인인력개발원)에서 제공하는 인센티브 가이드라인 및 성과진단 결과(2015.1분기)를 참고하여 세부 계획 수립 후 우수 사업단에 인센티브를 지급한다. 인센티브 지급 대상은 2015년 운영한 공동작업형, 제조판매형 노인 일자리 사업단이다. 보건복지부는 시장형사업단 인센티브 가이드라인을 다음과 같이 정하고 있다.

〈 표 4 〉 시장형사업단(공동작업·제조판매형) 인센티브 가이드라인

구분	인센티브 지급 가이드라인	비고
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> '15년 성과진단 결과 1그룹 중 1인당 월평균보수 및 1인당 참여개월 수가 전체 평균 이상인 사업단 중 사업자등록증이 있는 사업단 	<ul style="list-style-type: none"> '15년 전체 평균 월평균보수 및 참여 개월수는 추후 업무시스템 시·도 계산편에 공지 예정
지급금액	<ul style="list-style-type: none"> 지자체는 자체적으로 3개 등급으로 나누어 차등 지원(단, 사업단을 합한 기관 총 인센티브가 3,000만원 초과 불가) 	
지급 제외대상	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처, 지자체, 검찰 등에서 조사가 진행 중인 기관 조사가 완료되어 해임, 사업단 폐쇄 등의 처분을 받거나 받을 예정인 기관 현장 점검결과 기관경고 또는 사업중단 조치를 받거나 받을 예정인 기관(국회 지적사항) 	<ul style="list-style-type: none"> '15년 지적사항만 적용 1개 이상 사업단(기관)에 해당 되는 경우 전체 사업단에 인센티브 미지급
사용기준	<ul style="list-style-type: none"> 사용기준 <ul style="list-style-type: none"> 사업 담당자 역량강화를 위한 교육훈련비 및 인센티브, 담당 전담인력 및 전문인력 인건비 지급 등 환경개선비(노인친화적 작업환경 개선 등) 및 신규사업 개발비 보조금법 및 국가재정법 등의 일반절차 준수 인센티브를 공익활동 사업으로 전환하여 사용할 수 없음 인센티브 사용 후 지자체에 정산 보고 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 기관운영비로 사용불가
기타	<ul style="list-style-type: none"> 1개 기관에서 다수의 인센티브 지급 대상 사업단이 있을 경우 한도 내 모든 사업단에 인센티브 지급 참여노인이 많은 사업단 및 전년 대비 배정량이 증가한 사업단에 가점부여 	

(출처 : 보건복지부, 2016년 노인일자리사업 종합안내, 62쪽)

5) 시니어클럽

(1) 사업의 의의 및 법적근거

시니어클럽 사업은 노인일자리전담기관 운영을 통한 노인의 사회적 경험 및 지식을 활용할 수 있는 다양한 노인적합형 일자리를 개발하고 이에 참여할 수 있는 여건을 조성하여 노인의 삶의 질 향상을 목적으로 한다. 시니어클럽은 지역사회 내에서 일정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역의 자원을 활용하여 노인 일자리를 창출·제공하는 노인일자리전담기관(노인일자리지원기관)으로 이해될 수 있다. 통상 지역명칭을 시니어클럽 앞에 사용하여 ‘OO 시니어클럽(예, 종로시니어클럽)이라고 명명한다.

「노인복지법」 제23조의2 제1항과 제2항에서 노인일자리전담기관의 설치 및 운영에 관한 규정을 두고 있다.

제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)

- ① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 “노인일자리전담기관”이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다. <개정 2011.4.7.>
1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관
 2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관
 3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관
- ② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. <신설 2011.4.7.>

「노인복지법 시행령」 제17조의3 및 제17조의4에서는 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 정하고 있다.

제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)

- ① 법 제23조의2제2항의 규정에 의하여 보건복지부장관은 중앙노인일자리전담기관을, 지방자치단체의 장은 지역노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>
- ② 중앙노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

1. 노인일자리의 개발 및 보급
 2. 노인일자리사업 종사자의 교육훈련
 3. 노인일자리에 관한 조사 및 연구
 4. 노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영
 5. 지역노인일자리전담기관에 대한 지원 및 평가
 6. 그 밖에 보건복지부장관이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항
- ③ 지역노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.
1. 지역 특성에 적합한 노인일자리의 개발 및 보급
 2. 노인일자리사업에 참여하는 노인의 교육훈련
 3. 노인일자리 및 참여자에 대한 사후관리
 4. 노인인력 데이터베이스의 구축 지원
 5. 그 밖에 지방자치단체의 장이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항
- ④ 노인일자리전담기관의 운영에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15> [본조신설 2005.12.27]

제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)

- ① 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 법 제23조의2의 규정에 의하여 노인일자리 전담 기관 운영의 전부 또는 일부를 노인일자리사업을 실시한 경험이 있고 노인일자리 관련 전담 인력 등을 갖춘 법인·단체에 위탁할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>
- ② 제1항의 규정에 의하여 노인일자리전담기관의 운영의 전부 또는 일부를 위탁하고자 하는 경우에는 위탁할 사무·위탁조건·수탁기관 선정방법·위탁신청 절차 및 신청서류 등을 위탁 기관의 인터넷 홈페이지 등에 2주 이상 공고하여야 한다.
- ③ 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

나아가 「노인복지법」 제45조 제2항에서는 비용부담에 관하여 정하고 있다.

제45조(비용의 부담)

- ① 삭제 <2007.4.25.>
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방 자치단체가 부담한다. <개정 2005.7.13., 2011.4.7.>
 1. 제23조의2제2항에 따른 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용
 2. 제27조 및 제28조의 규정에 따른 건강진단 등과 상담·입소 등의 조치에 소요되는 비용
 3. 제33조제1항·제35조제1항·제37조제1항 및 제39조제1항의 규정에 따른 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용

2015년 12월말 기준 전국에 총 129개의 시니어클럽이 개소되어 활동 중에 있다.

〈 표 5 〉 시니어클럽 사업 연혁

년 도	연 혁
2001	<ul style="list-style-type: none"> 노인일자리전담기관 지역사회시니어클럽(CSC/Community Senior Club) 시범 사업 실시(5개소)
2002	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회시니어클럽 15개소 추가 지정
2003	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회시니어클럽 사업평가 및 운영의 체계·전문화 도모 2001년 지정기관 5개소에 대한 평가 실시
2004	<ul style="list-style-type: none"> 명칭 변경 및 기관 확대 명칭변경 : 지역사회시니어클럽(CSC) → 노인인력지원기관 추가지정 : 노인인력지원기관 11개소, 국민건강보험시니어클럽(직능)
2005	<ul style="list-style-type: none"> 지방이양, 명칭 변경 및 사업역량 강화(신규 5개소) 분권교부세 지원사업으로 전환 명칭변경 : 노인인력지원기관 → 시니어클럽 노인 일자리(공동작업형, 제조판매형 일자리) 중점수행기관으로 지정
2006	<ul style="list-style-type: none"> 시니어클럽 확대 및 사업역량 강화 9개소 추가 지정 노인복지법 제23조의2, 노인복지법시행령 제17조의3 제3항의 지역노인일자리 전담기관으로서의 역량 강화
2007	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 시니어클럽 확대 및 사업평가 강화 11개소 신규지정
2008	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 시니어클럽 확대 및 사업평가 강화 11개소 신규지정(총 65개소, 2008.11기준) 지역노인일자리전담기관으로서의 선도적 역할 수행을 위한 기관운영 실태 및 사업의 성과에 대한 평가 강화 계간지 '시니어파워' 창간(2008.10) 제2회 일하는 노인 전국대회 개최(2008.11.5. 장충체육관)
2009	<ul style="list-style-type: none"> 시니어클럽 확대 지속 및 사업평가 강화 17개소 신규 지정(총 82개소, 2009.11. 기준) 계간지 '일하는 노인 신문' 창간(2009.9) 제3회 일하는 노인 전국대회 공동개최(경상북도)
2010	<ul style="list-style-type: none"> 시니어클럽 확대 지속 및 사업평가 강화 8개소 신규 지정(총 95개소, 2010.12. 기준) 제4회 일하는 노인 전국대회 공동개최(강원도)
2015	<ul style="list-style-type: none"> 시니어클럽 확대 지속 및 사업평가 강화 총 129개소(2015.12. 기준)

(2) 사업의 내용

시니어클럽은 노인들의 개별적 고유성과 존엄성이 최대한 보장되도록 운영되어야 한다. 노인복지시설로서 일정한 규모의 시설과 인력을 확보하고 지역사회 자원을 활용하여 노인들에 대한 상담, 교육, 훈련, 일자리 창출 등의 서비스를 제공한다. 즉 지역노인일자리전담기관으로서의 기능 및 역할을 수행하며, 지역특성에 적합한 시장형사업단 사업을 수행한다. 나아가 지역사회 내의 노인인력 활용을 위한 교육 훈련 및 사후관리를 시행하며, 일하는 노인을 위한 지역 연대 및 기타 관련사업을 수행한다.

보건복지부는 2016년 시니어클럽 중점추진방향으로서 지역노인일자리전담기관으로서의 역량을 강화하고, 지방자치단체는 민간분야 노인 일자리 및 사회활동 지원사업(시장형사업단, 인력파견형사업단) 전문성 확보를 위하여 시니어클럽 확충을 적극 추진할 것을 권고하고 있다. 특히 민간분야 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 활성화에 선도적 역할을 강화할 것을 정책방향으로 설정하였다. 이를 위하여 보건복지부는 시니어클럽의 기관관계자 교육 등을 지원하고 있다. 나아가 지방자치단체는 시니어클럽 운영 보조금(최소 2억2천만원) 외에 일자리 수행 규모와 사업성과, 내용, 사업개발 필요성 등 제반 여건을 감안하여 사업개발비 추가 지원을 할 수 있으며, 특히 시장형사업단 및 인력파견형사업단 노인 일자리를 연간 100명 이상 수행하는 기관은 시니어클럽 인력(관장 포함)을 6명 이상으로 유지하도록 권고하고 있다. 다만, 지자체가 정한 사업물량 이하를 수행하거나, 사업성과가 현저히 낮을 경우 보조금을 감액 지원할 수 있는 방안을 두고 있다.

6) 대한노인회 취업지원센터

대한노인회 취업지원센터는 지역 사회 구직 희망 노인의 취업 상담·알선 등을 통하여 노인의 소득보장 및 사회 참여 기회를 확대함을 목적으로 한다. 대한노인회 취업지원센터는 「노인복지법」제23조에 그 근거를 두고 있으며, 중앙회인 대한노인회 취업지원본부를 비롯하여 전국 254개소를 두고 있다. 취업지원센터는 민간 분야 취업·알선 기능을 강화하는 역할을 담당하고 있으며, 이에 따라 상담·알선·취업 및 사후 관리에 이르는 취업 지원 활동 강화, 취업 지원 멘토링 프로그램 확대, 취업 성과 제고를 위한 직원 교육·훈련 강화, 지도 점검 및 사업 평가를 통한 성과 관리 강화, 민간 취업 우수 사례 발굴 등 대국민 홍보 강화 등을 2016년도 역점 추진과제로 정하고 있다.

대한 노인회 취업지원센터는 구직 희망 노인의 상담·알선, 취업, 연계·조정 및 사후

관리, 지역 사회 업체 및 기관(단체)을 대상으로 한 노인 구인처 개발, 노인의 능력과 적성에 맞는 직업 교육 실시, 구직 희망 노인을 자원봉사 등 사회 참여 활동과 연계, 구인처 및 구직자에 대한 지속적인 홍보 활동 추진, 통합정보시스템의 활성화 등을 주요 사업내용으로 한다.

대한노인회 취업지원센터는 중앙회로 대한노인회 취업지원본부를 두고 있으며, 그 하부 조직으로 대한노인회 취업지원센터와 대한노인회 지회(직할) 취업지원센터를 두고 있으며, 아래 표와 같은 기관별 역할을 갖는다.

〈 표 6 〉 대한노인회 취업지원센터 기관별 역할

취업지원본부	취업지원센터	지회(직할) 취업지원센터
<ul style="list-style-type: none"> • 대한노인회 취업 지원 사업 기본 계획 수립·시행 • 취업지원본부(센터) 운영 규정 수립·배포 • 취업지원센터 직원 교육·훈련 및 홍보 계획 수립·총괄 • 취업지원센터 지도 감독 및 평가 • 조사 연구 및 사례 관리 계획 수립·시행 • '통합정보시스템'을 통한 업무 효율성 제고 및 센터 실적 상시 모니터링 • 정부 및 공공기관 등의 취업 지원 관련 기관과 협력 체계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 취업 지원 사업(시·도 단위 일자리 개발) 등 실행 계획 수립·시행 • 노인 취업 상담 및 알선 • 취업자 사후 관리 및 재취업 연계 • 관할 지회 센터 간 연계·조정 및 사업 평가·관리 • '통합정보시스템'을 통한 업무 효율성 제고 및 취업지원센터 실적 상시 모니터링 • 시·도 취업박람회 등 사업 홍보 및 대외 협력 지원 • 관할 지회 센터 업무 지원·지도 및 감독 • 광역 단위 취업 전 노인 교육 및 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 취업 지원 사업 세부 실행 계획 수립·시행 • 노인 취업 상담 및 알선 • 노인 인력 수요 업체(기관) 발굴 및 관리 • 취업자 사후 관리 및 재취업 연계 • 취업 전 노인 교육 및 훈련 • 지역 내 대외 협력 지원 등 • '통합정보시스템' 활용을 통한 업무효율성 제고 및 투명성 제고 • 취업지원본부와 상시적인 전산시스템 연계를 통해 긴밀한 협력관계 유지

(출처 : 보건복지부, 2016 노인일자리사업 종합안내, 180-181쪽 재구성)

2. 고용노동부4)

1) 고용연장지원금

고용연장지원금 사업은 취업이 상대적으로 곤란한 고령자를 일정비율 이상 고용하거나, 정년연장 또는 정년 퇴직자를 계속 고용하는 사업주를 지원함으로써 장년의 고용안정 및 고용유지를 도모함을 목적으로 한다.

4) 이하는 고용노동부 노인일자리 사업은 고용노동부 홈페이지를 참조하여 작성하였음.
http://www.moel.go.kr/view_policy.jsp?cate=7&sec=8&smenu=3

고용연장지원금 사업에 해당하는 경우 사업주가 지원금 신청을 하고, 고용센터에서 심사하여 지급한다.

< 그림 1 > 고용노동부 고용연장지원금 사업 추진체계



(출처 : 고용노동부 홈페이지)

(1) 정년연장지원금

정년연장지원금 사업의 지원대상은 정년연장을 60세 이상으로 한 상시 300인 미만 사업주이다. 기존의 정년을 폐지하거나, 60세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용하는 경우 정년연장지원금 사업의 수혜대상이 될 수 있다. 이 경우 1인당 월 30만원씩 정년연장기간에 따라 지원금이 지급된다. 정년을 폐지하거나 1-3년 미만 연장한 경우 1년, 3년 이상 연장한 경우에는 2년 동안 지원금을 수혜할 수 있다. 다만, 정년 폐지·연장 전 3년 이내에 정년을 폐지하고 새로 설정하거나 단축한 경우나 임금피크제 지원금을 받는 경우에는 지원 대상에서 제외된다.

(2) 정년퇴직자 재고용지원금

정년퇴직자를 이직시키지 않고 재고용 하는 상시 300인 미만 사업주에게 정년퇴직자 재고용지원금을 지급한다. 정년을 55세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속 근무 후 정년이 도래한 자를 퇴직시키지 아니하거나, 정년 퇴직 후 3개월 이내에 1년 이상 재고용한 경우 정년퇴직자 재고용지원금을 수령할 수 있다. 재고용지원금은 1인당 월 30만원씩 재고용기간에 따라 지원된다. 1-3년 미만 재고용일 경우에는 6개월, 3년 이상 재고용일 경우에는 1년의 기간 동안 재고용지원금을 지급한다. 다만 재고용 전 3년 이내에 정년을 단축, 재고용 전 3개월·재고용 후 6개월 동안 고용 조정하는 경우나, 임금피크제 지원금을 받는 근로자는 수혜대상에서 제외된다.

5) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content01.jsp

(3) 60세 이상 고령자고용지원금

60세 이상인 다수를 고용한 사업주에 고령자고용지원금을 지급한다. 정년이 미설정된 사업장에서 고용기간 1년 이상인 60세 이상 근로자를 업종별 지원기준율을 초과하여 고용한 사업주에 지급한다. 업종별 지원기준율(1~23%) 초과시 1인당 분기 18만원을 지급하고, 근로자수의 20%(대규모 10%) 한도에서 지원한다. 다만 고령자 다수장려금을 수급중이거나, 지원금 신청 전 3개월·신청 후 3개월 동안 55세 이상 근로자를 고용 조정하는 경우 지원에서 제외된다.

〈 표 7 〉 고용노동부 고용연장지원금 사업

사업명	정년연장지원금	정년퇴직자 재고용지원금	60세이상 고령자 고용지원금
지원대상	• 정년연장을 60세 이상으로 한 상시 300미만 사업주	• 정년퇴직자를 재고용한 300인 미만 사업주	• 60세 이상인 자를 다수 고용한 사업주
지원요건	• 기존의 정년 폐지 • 60세 이상으로 1년 이상 연장 • 18개월 이상 근무한 고령자	• 정년을 55세 이상으로 정한 사업장 • 18개월 이상 근무한 후 정년퇴직한 자를 퇴직시키지 않는 경우 • 퇴직 후 3개월 이내에 1년 이상 재고용하는 경우	• 정년이 미설정된 사업장에서 고용기간 1년 이상인 60세 이상 근로자를 업종별 기준율을 초과하여 고용
지원내용	• 1인당 월 30만원 • 폐지/1~3년 미만: 1년 • 3년 이상 : 2년	• 1인당 월 30만원 • 1~3년 미만 재고용 : 6개월 지급 • 3년 이상 재고용 : 1년 지급	• 업종별 지원기준율(1~23%) 초과시 1인당 분기 18만원 • 근로자수의 20%(대규모 기업 10%) 한도 지원

(출처 : 고용노동부 홈페이지⁶⁾ 자료 재구성)

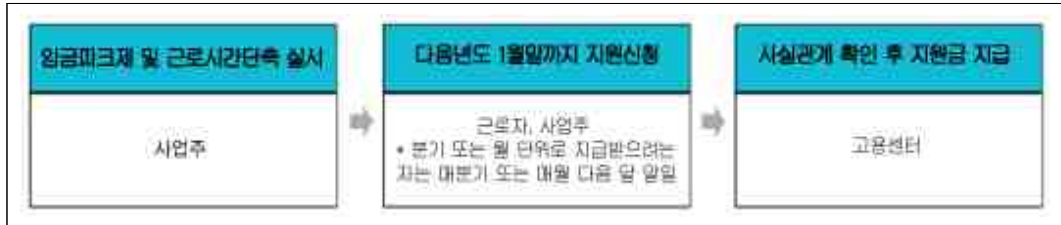
2) 임금피크제 지원금

임금피크제 지원금 사업은 임금피크제 도입 사업장 소속 근로자에게 감소된 임금의 일부를 지원함으로써 장년 근로자의 고용연장 및 기업의 임금부담 완화를 목적으로 한다.

6) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content01.jsp

사업의 추진체계는 아래 표와 같다.

〈 그림 2 〉 고용노동부 임금피크제 지원금 사업 추진체계



(출처 : 고용노동부 홈페이지7))

(1) 임금피크제 지원금

정년을 60세 이상으로 정한 임금피크제 도입 사업장의 55세 이상 임금피크제 적용 근로자에게 지원된다. 단, 연근로소득 7,250만원을 초과하는 근로자는 제외된다. 해당 사업장에서 18개월 이상 근무하고, 55세 이후 일정 시점부터 10% 이상의 임금이 감액되는 근로자에게 지급된다. 피크임금 대비 90% 이하로 감액되는 부분을 연 1,080만원 한도에서 지원한다.

(2) 근로시간단축 지원금

소정근로시간을 단축하면서 임금이 감소된 50세 이상 근로자 및 사업주를 대상으로 한다. 해당 사업장에 18개월 이상 근무한 자로서 주당 소정근로시간을 32시간 이하로 단축하면서 임금 감액이 발생한 경우에 지원될 수 있다. 근로자의 경우 근로시간 단축 전후 임금 차액의 1/2을 최대 2년간 연 1,080만원 한도에서 지원하며, 사업주의 경우 근로시간 단축 적용 근로자 1인당 최대 2년간 월 30만원의 간접 노무비를 지원한다.

7) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content02.jsp

〈 표 8 〉 고용노동부 임금피크제지원금 사업

사업명	임금피크제지원금	근로시간단축지원금
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> • 정년 60세 이상의 임금피크제 사업장의 55세 이상 적용 근로자 	<ul style="list-style-type: none"> • 소정근로시간을 단축하면서 임금이 감소된 50세 이상근로자 및 사업주
지원요건	<ul style="list-style-type: none"> • 18개월 이상 근무 • 55세 이후 일정 시점부터 10% 이상 임금 감액 	<ul style="list-style-type: none"> • 18개월 이상 근무 • 주당 소정근로시간을 32시간 이하로 단축하면서 임금 감액
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 피크임금 대비 90% 이하로 감액되는 부분을 연 1,080만원 한도에서 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자 : 근로시간 단축 전후 임금 차액의 1/2을 최대 2년간 연 1,080만원 한도에서 지원 • 사업주 : 근로시간 단축 적용 근로자 1인당 최대 2년간 월 30만원의 간접 노무비 지원

(출처 : 고용노동부 홈페이지⁸⁾ 자료 재구성)

3) 장년친화직장만들기 지원사업

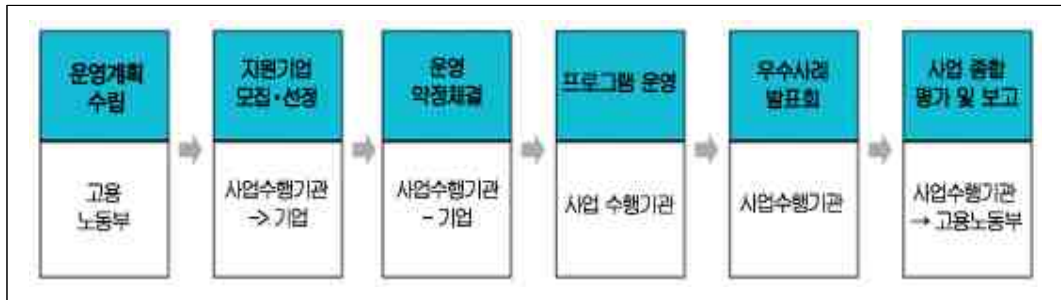
장년친화직장만들기 지원사업은 60세 정년제가 실질적인 장년 근로자의 고용안정과 기업 경쟁력 제고로 이어질 수 있도록 기업의 자율적인 인사관리제도 개편 등을 지원한다.

50세 이상 근로자 비중이 10% 이상인 중고령자 비중이 높은 기업을 공모를 통해 선정하고, 2016년 현재 약 60개소의 사업장이 선정되어 사업을 진행 중이다. 「장년친화직장만들기」와 관련된 프로그램 개발(제작) 및 실행에 소요되는 비용을 기업 당 최대 4천만원 한도에서 지원한다. 예를 들어 컨설팅, 교육, 연수, 워크숍 및 세미나 등에 소요되는 비용을 포함한다. 장년친화적 인사제도(Age friendly HR system) 및 직급·승진·직무체계 개선, 인사관리체계 다양화(전문직제 등), 장년 적합직무(교육, 품질·기술관리 등) 발굴 및 직무전환훈련, 숙련 전수 등이 지원 프로그램에 속한다고 볼 수 있다.

사업 추진체계는 아래 그림과 같다.

8) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content01.jsp

〈 그림 3 〉 고용노동부 장년친화직장만들기 지원사업 추진체계



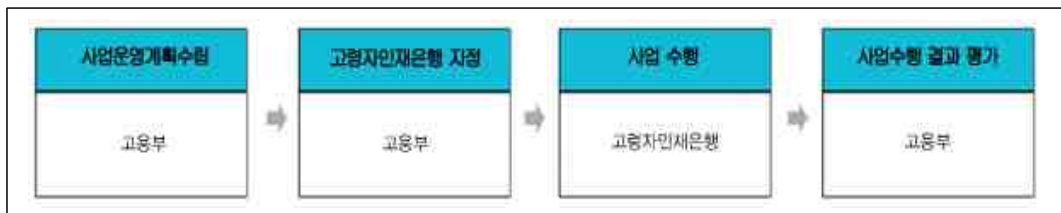
(출처 : 고용노동부 홈페이지⁹⁾)

4) 고령자 인재은행

고령자 인재은행 사업은 고령화 사회로 고령인력의 경제활동 참여비중이 증대됨에 따라 고령자의 고용촉진 및 취업기회 확대를 위해 민간의 무료 직업소개사업을 수행하는 비영리법인 또는 공익단체를 고령자인재은행으로 지정하여 고령자 고용안전 및 인력수급 활성화에 기여함을 목적으로 한다. 이를 위하여 만 50세 이상의 준·고령자를 대상으로 고령자에 대한 구인·구직등록, 작업지도 및 취업알선, 취업희망 고령자의 직업상담 및 정년퇴직자의 재취업상담, 구직등록자 중 취업능력을 제고할 필요가 있는 사람에 대해 일정기간(50시간 이상) 취업의욕 고취 및 직무능력향상 교육실시, 정부에서 시행 중인 고령자 관련 서비스 정보 제공 등의 사업을 시행하고 있다.

사업추진체계는 아래 그림과 같다.

〈 그림 4 〉 고용노동부 고령자 은행 사업 추진체계



(출처 : 고용노동부 홈페이지¹⁰⁾)

9) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content03.jsp

10) http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/aged/view_content08.jsp

3. 검토

1) 보건복지부 정책과 고용노동부 정책의 차별화

고용노동부가 추진하고 있는 고용연장금지원금사업 및 임금피크제 등은 「고령자고용촉진법」에 근거하고 있으며 기 취업자 또는 퇴직 직후 자의 고용연장을 목적으로 사업주에게 고용연장의 경우 일종의 인센티브를 지급하거나 임금피크제로 인하여 발생하는 삭감된 임금을 보전하는 방법으로 고용정책의 측면이 강하다. 이와 달리 보건복지부에서 시행하고 있는 노인일자리사업은 현직에서 은퇴한 노인의 경제적 취약성 극복을 위한 복지의 측면에서 접근하여 노인들에게 적합한 일자리를 발굴하고, 일자리를 알선 및 직무수행능력 향상 프로그램을 통하여 노인들이 사회활동에 참여하여 노인 소외의 문제 해결과 노후생활의 삶의 질을 개선하는 한편 고령화 사회에서 발생하는 노동인구 감소의 문제를 완화함을 목적하므로 양 부처 간 사업의 목적과 그 내용에 있어서 어느 정도 차이점을 발견할 수 있다.

〈 표 9 〉 고용연장정책과 노인일자리사업의 주요 정책 비교

구 분	고용정책	복지정책
근거법	• 고령자고용촉진법	• 노인복지법
지원대상	• 55세 이상 - 60+	• 원칙 : 65세 이상 • 예외 : 일정한 요건 하에서 60세이상 포함
근로행태	• 노동시장에 참여 중	• 노동시장에서 은퇴
역할분담	• 원칙적으로 정부 지원 없이 시장에서 자체적으로 존립이 가능한 일자리	• 취약계층 생계보조
정부지원	• 인건비 등 일부 지원을 통해 고령자 고용연장 및 유지 지원	• 일의 형식을 빌려 소득보전

(출처 : 박평, 134쪽¹¹⁾)

물론 정책의 중복·유사성이 완전히 부인될 수는 없다. 예컨대 고령자의 취업알선 기능을 하는 고령자인재은행의 사업내용 등이 보건복지부에서 시행하고 있는 대한노인회 취업지원센터의 사업내용과 다소간 중첩되는 모습을 보여주고 있다. 그러나 이러한 경우에도 고용노동부의 중장년 취업아카데미의 경우 만 45세 이상의 중장년, 중장년 일자리희망센터의 경우 만 40세 이상의 중장년을 대상으로 하므로, 이는 은퇴 후 노인을

11) 박평, 박평, 노인복지법상 노인일자리 사업에 대한 평가와 제도개선 방안에 관한 연구, 선문대학교 박사학위논문, 2015.

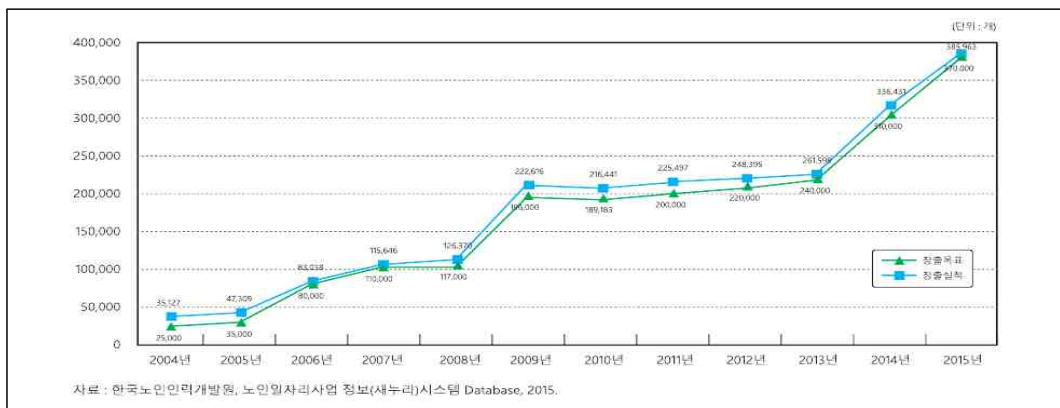
대상으로 하는 보건복지부 노인일자리아업과는 그 대상에서 큰 차이를 보이고 있다고 판단된다. 다만 고용노동부의 고령자인재은행사업의 경우에는 만 50세 이상의 준·고령자를 상대로 구인·구직등록 및 직업지도 및 취업알선 등의 사업이 이루어지고 있고, 이는 보건복지부의 노인일자리아업과 중복되는 것으로 여겨질 수 있다. 실제로 고령자인재은행으로 몇몇 지방의 시니어클럽이 지정되어 사업을 시행하고 있는 실정이다. 사업내용으로 고용노동부 홈페이지에서는 정부에서 시행중인 고령자 관련 서비스 정보 제공을 내용으로 하고 있다는 점에서 사업 내용상 다소의 유사·중복성을 가지고 있다고 여겨진다.

이와 같이 복수의 중앙부처가 유사·중복성이 높은 복수의 사업을 개별적으로 운용하는 것은 행정관리비용을 증가시켜 비효율성을 초래하는 요인으로 작용할 수 있다¹²⁾는 점에서 개선이 필요한 부분으로 보여진다. 즉 중앙부처의 고령자 또는 노인의 경제활동 참여 정책의 목적과 내용을 명확히 (법적으로) 획정하는 작업이 필요할 것으로 보인다.

2) 노인일자리아업정책 전달체계의 혼선

2004년부터 시작한 노인일자리아업은 해를 거듭하며 성장하였고 비교적 긍정적인 평가를 받고 있는 대표적인 복지사업으로 손꼽히고 있다. 한국노인인력개발원이 발간한 “2015 노인일자리 통계 동향”¹³⁾에 따르면 노인일자리아업은 지난 10년 간 목표치를 상회하는 실적을 거두면서 양적으로 크게 성장하였다.

〈 그림 5〉 노인일자리아업 창출목표 및 실적(연도별)



(출처: 한국노인인력개발원, 2015 노인일자리 통계 동향, 5쪽)

12) 박관규/김영대, 복지프로그램의 비효율성 요인탐색: 노인일자리아업의 전달체계를 중심으로, 지방행정연구 제29권 제3호, 2015, 200쪽.

13) 한국인력개발원, 2015 노인일자리 통계 동향, 2015.

복지사업의 특성상 정부로부터 거대 재정이 투입되고, 복지재정의 확대로 이어지면 복지사업의 양적증가를 통상 수반하기 마련이다. 그러나 재정확충을 통한 양적 성장이 곧 효율적인 사업수행을 의미하지는 않는다는 점에서 항상 복지사업의 효율성에 관한 문제가 제기된다.¹⁴⁾

노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업의 관할 중앙부처는 보건복지부로 노인일자리사업 정책결정 및 종합계획수립, 법령 및 제도 운영, 지자체 및 사업수행기관의 사업 지원(예산, 인력 등), 대국민 홍보 등의 역할을 한다.

한국노인인력개발원은 보건복지부와 대응하여 전국 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 지원을 총괄하며, 지역의 노인 사회활동(노인일자리사업) 지원 사업 수행기관 간 네트워크 구축, 개발·보급 및 심사, 평가, 관계자 교육·훈련, 노이인력에 대한 동향 분석 및 조사연구, 참여자 D/B 및 업무지원 전산시스템 구축, 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업에 관한 조사·연구, 민간분야 기반조성(취·창업활동) 사업 추진 등의 업무를 관장한다.¹⁵⁾

한국노인인력개발원 지역본부는 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업계획 심사·평가 지원, 지역 내 순수 민간분야 일자리 개발 및 보급, 교육을 통한 지역 인적지원(참여 노인, 실무자, 베이비부머 등 일반노인) 개발, 정보화를 통한 인력풀 구축 및 제공, 시·도별 노인 사회활동 활성화 대회 개최 지원, 지역지원 조사 및 연계 활용, 민간분야 기반조성(취·창업활동) 사업 추진 등의 업무를 수행한다.

광역자치단체는 시·도 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 추진계획 수립 및 재정 지원, 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사, 홍보 추진, 시·도 노인 사회활동 대회 개최, 수행기관 전담인력 교육, 노인 사회활동(노인일자리) 지원 모니터링 총괄 운영 등의 역할을 담당한다.

기초자치단체는 시·군·구 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 추진계획 수립, 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사, 사업수행기관 선정 및 수행기관 사업운영에 대한 관리·감독, 노인 사회활동(노인일자리) 지원 관련 사업수행기관에 대한 재정·행정·지원, 지역협의체 구성·운영, 발대식 수행, 참여자 통합소양교육 실시 지원(민간수행기관 연계), 노인 사회활동 활성화 대회 개최 지원 등의 사무를 수행한다.

마지막으로 수행기관은 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 실행계획 수립·시행,

14) 복지사업의 효율성의 문제에 관하여 자세히 정홍원, 복지전달체계 효율성 및 효과성 제고 방안 : 민간 사회복지시설을 중심으로, 경제·인문사회연구원, 2014 참조.

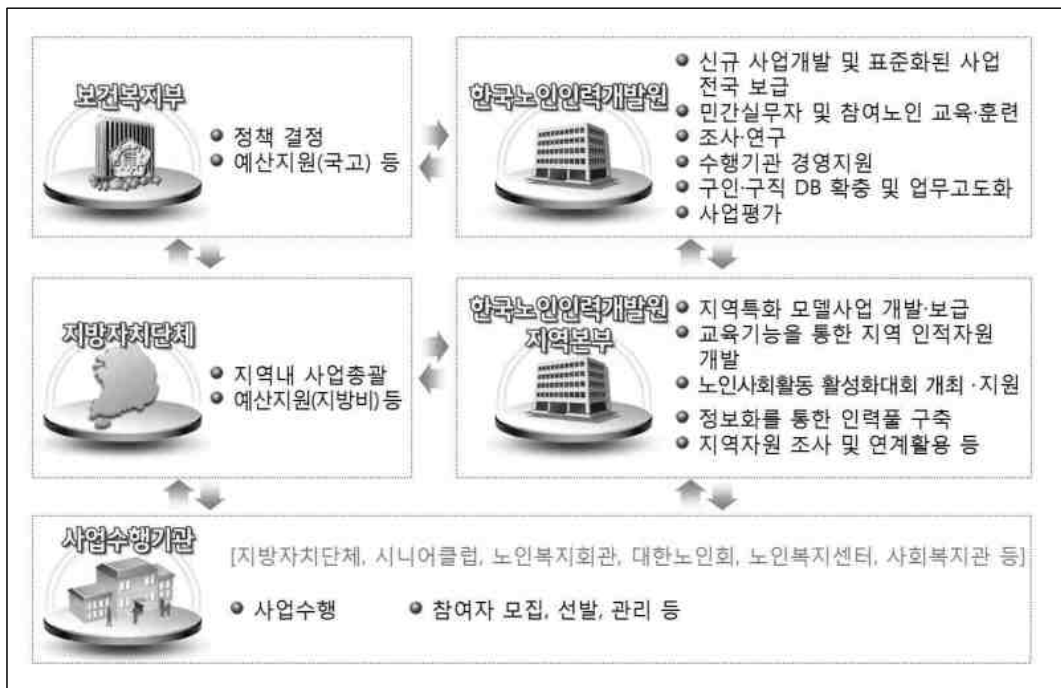
15) 한국노인인력개발원의 역할 및 기능에 관하여는 한국노인인력개발원 홈페이지 참조.

<https://kordi.go.kr/>

참여자 모집, 등록, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리 관련 제반 업무 수행, 활동비 지급, 활동상황, 업무확인 등 참여자 관리, 정기간담회 개최, 만족도 조사, 자체평가회 등 사업 관리, 노인 사회활동(노인일자리) 지원 업무 시스템(새누리)에 참여자 정보, 활동비 내역 등 각종 지원 사업관련 정보 입력·관리, 모니터링 사업 업무 협조 등의 역할을 담당한다.

각 수행주체의 사업추진체계는 다음 그림과 같다.

< 그림 6 > 노인 사회활동(노인일자리) 지원 사업 추진체계



(출처 : 보건복지부, 2015 노인 사회활동(노인일자리) 지원사업 종합안내, 23쪽)

노인일자리 사업은 기본적으로 중앙-시·도-시·군·구-수행기관-복지수혜자로 이어지는 전달체계를 가지고, 이러한 구조는 예산, 사업운영 계획 및 관리·감독 권한이 하향식으로 전달되는 특성을 보인다.¹⁶⁾ 나아가 노인일자리사업의 전달체계를 구성하는 주체들은 수직적 관계에 따라 관리감독 및 보고평가의 중층적 관계를 형성하고 있다.¹⁷⁾

위와 같은 하향식 전달체계에서 직접적이 사업수행은 가장 하부에 위치한 수행기관

16) 박관규/김영대, 앞의 글, 201쪽.

17) 박관규/김영대, 앞의 글, 201쪽.

이다. 현재 전국적으로 1,228개의 수행기관이 지정되어 사업을 수행하고 있다. 이에는 지자체, 시니어클럽, 대한노인회, 노인복지관, 종합사회복지관, 노인복지센터, 지역문화원 등이 속한다. 각 수행기관 유형별 현황은 아래 그림과 같다.

〈 그림 7 〉 노인일자리사업 수행기관 현황 (기관 유형별)

(기준 : 2015.12.31., 단위: 개, %, 명)

구분	수행기관수	기관평균 사업단수	기관평균 누적참여자수	사업단 평균 누적참여자수
총계	1,228 (100.0)	5.8	310.7	53.8
지자체	169 (13.8)	4.9	541.2	110.2
시니어클럽	126 (10.3)	14.0	659.3	47.2
대한노인회	202 (16.4)	5.1	284.1	56.1
노인복지관	228 (18.6)	7.7	318.3	41.5
종합사회복지관	181 (14.7)	3.9	146.7	37.8
노인복지센터	153 (12.5)	2.5	105.2	41.3
지역문화원	17 (1.4)	2.4	50.2	21.4
기타	152 (12.4)	3.9	220.4	56.2

자료 : 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정보(새누리)시스템 Database, 2015.

(출처 : 보건복지부, 2015 노인 사회활동(노인일자리) 지원사업 종합안내, 88쪽)

이와 같이 노인일자리사업은 다양한 사업주체를 거쳐 최종적으로 복지수혜자에게 전달되고 있다. 이러한 증첩적 전달체계로 인하여 효율성에 대한 문제가 제기되기도 한다. 이는 현재 노인일자리사업의 제도적 측면에서 다시 한번 음미해볼만한 문제라 여겨진다. 다시 말해 제도의 기초부터 시작하여 시행의 방법이 제도적으로 굳건한 반석위에 있는지를 검토할 필요성이 있어 보인다. 보다 분명한 제도시행의 근거를 마련하고, 명확한 전달체계를 확립해야할 방안을 검토할 필요성이 있다.

3) 노인일자리사업의 법적근거의 취약

보건복지부가 시행하는 노인일자리사업의 주요한 법적근거는 「노인복지법」이다. 노인일자리사업의 직접적인 법적근거는 「노인복지법」제23조로 제1항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로 능력있는 노인에게

일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다”고 정하고 있으며, 제2항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 법조문의 자구 해석상 본 조항이 노인의 사회참여 및 노인일자리사업을 통한 노후 소득보장에 대한 국가 및 지방자치단체의 기속적 의무를 정하고 있다고 볼 수 없으며, 위의 규정은 단지 훈시적 또는 선언적 의미를 갖는 것으로 해석된다.¹⁸⁾ 나아가 노인의 지역봉사 활동과 일자리사업의 시행이 그 참여 동기를 달리할 뿐 아니라, 사업의 성격을 달리하고 있음에도 불구하고 별다른 개념적 구분 없이 한 조문에 규정하고 있다는 점에서 좀 더 명확히 규정할 필요성이 있다는 주장이 제기 된다.¹⁹⁾

「노인복지법」 제23조의2는 노인사회참여 지원을 위한 노인일자리전담기관의 설치 및 운영에 대하여 규정하고 있다. 동 조는 노인일자리사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 ‘노인일자리전담기관’을 노인인력개발기관(제1호), 노인취업알선기관(제2호), 노인취업알선기관(제3호)으로 정하고 있으며, 국가 또는 지방자치단체가 노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있으며, 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다(제2항)고 정하고 있다. 동조 제3항과 제4항은 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관한 필요한 사항과 노인일자리기관의 시설 및 인력에 관한 기준에 관한 사항을 각각 대통령령과 보건복지부령으로 위임하고 있다. 이에 따라 노인일자리전담기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 「노인복지법 시행령」 제17조의3에서, 위탁 운영에 관하여 필요한 사항은 동 시행령 제17조의4에서 규정하고 있으며, 노인일자리기관의 시설 및 인력에 관한 기준은 「노인복지법 시행규칙」 제2조 및 별표 1에서 구체화하고 있다.

이와 같이 보건복지부에서 시행하는 노인일자리사업은 법률에서 2개의 조문, 시행령에서의 2개의 조문 그리고 시행규칙 1개의 조문에 의하여 운영되고 있고, 이는 노인일자리사업의 규모나 그 중요성에 비추어 법령상 규정이 충분한지에 관한 의문의 단초를 제공한다. 현재 노인일자리사업은 구속력을 갖는 법령이 아닌 보건복지부 지침에 따라 시행되고 있는 실정이다. 나아가 노인일자리전담기관의 기능과 성격을 규정한 법령상의 규정도 매우 미비해 보인다. 특히 노인일자리사업의 증추적 역할을 담당하는 ‘한국노인인력개발원’의 법적 근거는 「노인복지법」 제23조의2 제1항 제1호에서만 그 근거를 찾을

18) 박만섭, 우리나라 노인 일자리사업의 개선방안에 관한 연구, 명지대학교 석사학위논문, 2016, 120쪽.

19) 김선이, 노인일자리사업 참여자의 법적지위와 보호에 관한 연구, 고려대학교 석사학위논문, 2013, 125쪽.

수 있으며, 이외의 ‘한국노인인력개발원’의 성격과 기능에 관한 명확한 법적근거를 찾을 수 없다는 점은 의문이 아닐 수 없다.

앞서 언급한 바와 같이 보건복지부의 노인일자리사업에는 국가의 막대한 복지재정이 투입되고 있으며, 시행 10년이 넘는 현재 양적 성장을 거듭하고 있다. 그러나 재원의 효율적 분배와 노인일자리사업의 명확한 성격을 규정하고 타 부처의 유사한 사업과의 유사·중복성을 제거하기 위하여 법령상 규정이 정치하고 체계적 구조를 가지는 있는가에 대한 심각한 고민이 필요해 보인다.

제3장 노인일자리사업 관련 법제검토

1. 노인일자리사업 관련 법제

1. 노인복지법

「노인복지법」은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법 제2조는 「노인복지법」의 이념을 아래와 같이 명확히 밝히고 있다.

제2조(기본이념)

- ① 노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다.
- ② 노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.
- ③ 노인은 노령에 따르는 심신의 변화를 자각하여 항상 심신의 건강을 유지하고 그 지식과 경험을 활용하여 사회의 발전에 기여하도록 노력하여야 한다.

동법은 1981년 제정되어 수차례 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있으나, 기본적인 틀은 커다란 변화 없이 유지되고 있다. 노인복지법은 주로 저소득 취약계층의 노인들을 대상으로 하는 각종 복지정책의 근거법률로서 기능하고 있으며,²⁰⁾ 노인일자리사업 역시 동법에 그 근거를 두고 있다.

「노인복지법」 중 노인일자리사업의 직접적인 근거규정은 제23조와 제23조의2이다.

20) 조임영, *고령사회와 노인복지법제의 체제 개선*, 한국법제연구원, 2004, 9-10쪽.

노인복지법 제23조

- ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인 지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

노인복지법 제23조의2

- ① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 “노인일자리전담기관”이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다. <개정 2011.4.7.>
1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관
 2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관
 3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관
- ② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. <신설 2011.4.7.>
- ③ 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.4.7.>
- ④ 제1항제2호의 노인일자리지원기관의 시설 및 인력에 관한 기준 등은 보건복지부령으로 정한다. <신설 2013.6.4.>
- [본조신설 2005.7.13.]

「노인복지법」의 위임에 따라 하위법령으로 「노인복지법 시행령」과 「노인복지법 시행규칙」이 발령되어 시행되고 있다. 동법 제23조(노인사회참여 지원)와 관련하여서는 하위법령이 존재하지 않으며, 제23조의2와 관련해서는 시행령과 시행규칙에 하위규정을 두고 있다.

먼저 2011년에 신설된 동법 제23조의2 제2항에서 “국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 제3항에서는 “노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 정하고 있다. 동조 제2항의

전단에 규정된 노인일자리전담기관의 설치·운영에 관련하여 동법 시행령 제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)에서 중앙노인일자리전담기관의 업무, 지역노인일자리전담기관의 업무 등에 관하여 정하고 있다.

제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)

① 법 제23조의2제2항의 규정에 의하여 보건복지부장관은 중앙노인일자리전담기관을, 지방자치단체의 장은 지역노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있다. 〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

② 중앙노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다. 〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

1. 노인일자리 개발 및 보급
2. 노인일자리사업 종사자의 교육훈련
3. 노인일자리에 관한 조사 및 연구
4. 노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영
5. 지역노인일자리전담기관에 대한 지원 및 평가
6. 그 밖에 보건복지부장관이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

③ 지역노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 지역 특성에 적합한 노인일자리 개발 및 보급
2. 노인일자리사업에 참여하는 노인의 교육훈련
3. 노인일자리 및 참여자에 대한 사후관리
4. 노인인력 데이터베이스의 구축 지원
5. 그 밖에 지방자치단체의 장이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

④ 노인일자리전담기관의 운영에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다.
〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉 [본조신설 2005.12.27]

나아가 동조 제2항의 후단 노인일자리전담기관의 위탁운영에 관하여는 동법 시행령 제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)에서 정하고 있다.

제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)

① 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 법 제23조의2의 규정에 의하여 노인일자리 전담기관 운영의 전부 또는 일부를 노인일자리사업을 실시한 경험이 있고 노인일자리 관련 전담인력 등을 갖춘 법인·단체에 위탁할 수 있다. 〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

② 제1항의 규정에 의하여 노인일자리전담기관의 운영의 전부 또는 일부를 위탁하고자 하는 경우에는 위탁할 사무·위탁조건·수탁기관 선정방법·위탁신청 절차 및 신청 서류 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지 등에 2주 이상 공고하여야 한다.

③ 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다.
〈개정 2008.2.29, 2010.3.15〉

또한 동법 제23조의2 제4항에서는 동조 제1항 제2호에서 정하고 규정한 노인일자리 지원기관의 시설 및 인력에 관한 기준 등은 보건복지부령으로 정할 것으로 위임하고 있으며, 이에 따라 동법 시행규칙 제2조는 노인일자리지원기관의 시설 및 인력 기준을 동 시행규칙 별표 1에서 규정하고 있다.

노인일자리지원기관의 시설 및 인력 기준(제2조 관련)

1. 시설 기준

가. 시설의 종류

- 1) 사무실, 상담실 또는 교육실: 1실 이상
- 2) 노인일자리 사업장(식료품 또는 공산품 등의 제조·판매나 서비스의 제공 등 해당 노인일자리 사업 활동에 필요한 공간을 말한다): 1개 이상

나. 시설의 규모: 가목1) 및 2)의 시설의 면적을 합한 시설의 연면적이 100㎡ 이상일 것

2. 인력 기준

가. 인력배치: 노인일자리지원기관의 장 1명과 상근하는 직원 4명 이상을 둘 것

나. 노인일자리지원기관의 장의 자격: 노인일자리지원기관의 장은 다음의 어느 하나에 해당 하는 사람일 것

- 1) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상의 자격증 소지자
- 2) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람
- 3) 중앙행정기관 및 지방자치단체나 중앙행정기관 및 지방자치단체로부터 관련 업무를 위탁받은 기관·단체가 취업을 지원하기 위하여 시행하는 일자리 사업에서 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람

이외에 재정관련 규정으로 동 법 제45조에서는 국가 또는 지방자치단체의 비용부담 의무를 규정하고 있다.

제45조(비용의 부담)

① 삭제 <2007.4.25>

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. <개정 2005.7.13, 2011.4.7>

1. 제23조의2제2항에 따른 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용
2. 제27조 및 제28조의 규정에 따른 건강진단 등과 상담·입소 등의 조치에 소요되는 비용
3. 제33조제1항·제35조제1항·제37조제1항 및 제39조제1항의 규정에 따른 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용

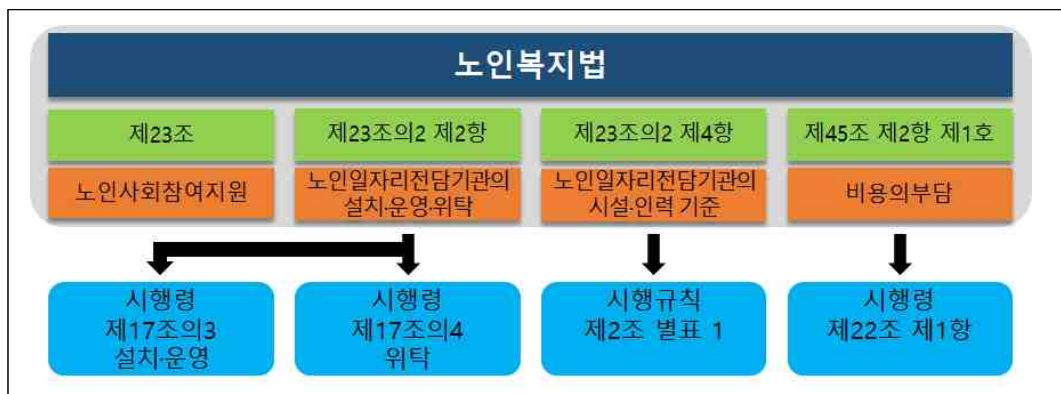
동법 제45조 제2항 제1호에 따라 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하고 이에 관하여는 동법 시행령 제22조(비용의 부담)에서 정하고 있다.

제22조(비용의 부담)

① 법 제45조제2항의 규정에 의하여 법 제23조의2제1항의 규정에 의한 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용은 당해 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 운영을 위탁한 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담한다. <신설 2005.12.27>

지금까지 서술한 바와 같이 노인일자리사업은 「노인복지법」 제23조와 제23조의2를 근거규정으로 하여 동법 시행령 제17조의3, 제17조의4 및 제22조, 그리고 동법 시행규칙 제2조 및 별표1에 따라 시행되고 있다. 이를 도식화 하면 아래 그림과 같다.

< 그림 8 > 노인복지법상의 노인일자리사업 법체계



2. 저출산·고령사회기본법

2005년 9월부터 시행된 「저출산·고령사회기본법」은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법은 국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 이념으로 하고 있다(동법 제2조).

노인일자리정책과 관련하여 동법 제11조에서 고령사회정책의 일환으로 고령자의 고용과 소득보장에 관하여 정하고 있다.

제11조(고용과 소득보장)

- ① 국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

동법 제11조는 고용과 소득보장에 관하여 일반적 훈시규정의 내용을 담고 있으며, 관련된 하위법령 또한 존재하지 않는다. 동조는 고령자의 고용과 소득보장에 관한 선언적 규정이라고 볼 수 있다.

3. 고용상 연령차별금지 및 고령고용촉진에 관한 법률

현행 실정법률에는 고령근로자를 위한 특별규정이나 특별한 내용을 담고 있는 특별법이 있다. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하 고용촉진법)이 바로 그것이다. 동법에서 추구하는 목표는 연령을 이유로 하는 차별금지와 고령자로 하여금 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원·촉진하기 위함이다. 이 중 연령차별금지에 관한 제규정들은 2010년 이후 적용되며, 규율대상도 연령을 이유로 근로계약관계에서의 제반차별을 금지하려는 것이므로 고령자에게 특정되어 있는 것으로 보기는 어렵다. 이에 반해 고령자 취업지원(제5조 내지 제11조의4) 및 고령자의 고용

촉진 및 고용안정(제12조 내지 제18조) 그리고 정년에 관한 규정(제19조 내지 제22조)에 관한 규정들은 고령자 혹은 준고령자를 대상으로 특별 규정하고 있는 바이다.

〈 표 10 〉 고용촉진법상의 고령자고용 관련 규정

조항	표 제
제5조	구인·구직정보수집
제6조	고령자에 대한 직업능력 개발훈련
제7조	사업주에 대한 고용지도
제8조	사업주의 고령자 교육·훈련 및 작업환경 개선에 대한 지원
제9조	고령자의 취업알선 기능강화
제10조	고령자 고용정보센터의 운영
제11조	고령자인재은행의 지정
제11조의2	중견전문인력 고용지원센터의 지정
제11조의3	고령자인재은행 및 중견전문인력 고용지원센터의 지정취소 등
제11조의4	고령자 고용촉진을 위한 사업
제12조	사업주의 고령자고용 노력의무
제13조	사업주의 고령자 고용현황의 제출 등
제14조	고령자 고용촉진을 위한 세제지원 등
제15조	우선고용직종의 선정 등
제16조	우선고용직정의 고용
제17조	고용확대의 요청 등
제18조	내용 공표 및 취업알선 중단
제19조	정년
제19조의2	정년연장에 따른 임금체계 개편 등
제20조	정년제도 운영현황의 제출 등
제21조	정년퇴직자의 재고용
제21조의2	정년퇴직자의 재고용 지원
제21조의3	퇴직예정자 등의 구직활동지원
제22조	정년연장에 대한 지원

이 중 고령자 취업지원제도는 주로 고령자가 취업을 용이하게 할 수 있도록 훈련이나 구인·구직관계의 정보 혹은 고용정보센터 내지 고령자인재은행 등의 운영을 통한 취업의 촉진을 지원하는 것을 주 내용으로 하는 것으로 일반적인 취업지원제도 중 하나로 고령자에 대해 지원을 특화한 것에 불과하므로 법 이론적으로는 문제의 소지가 될 여지가 없다.

4. 고용정책기본법

실정법 자체가 특별히 고령자 고용 촉진을 위한 특별법 형식은 아니지만 개별법률 내에 고령근로자의 고용을 촉진하기 위한 직·간접적 규정들이 있다. 먼저 고용정책기본법 제26조는 고령근로자를 위시한 여타 사회적 취약계층에 속하는 근로자(장애인, 장기실업자, 국민기초생활보장법상 수급권자 그리고 그 밖에 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자)에 대한 직종의 개발, 직업능력 개발 기회의 확대, 고용정보의 제공, 그 밖에 필요한 조치를 하도록 하고 있다.

제26조(취업취약계층의 고용촉진 지원)

- ① 국가는 취업취약계층의 고용을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 내용이 포함된 취업지원 프로그램에 따라 직업능력을 개발하게 하는 등 필요한 지원을 하여야 한다.
1. 취업취약계층의 능력·적성 등에 대한 진단
 2. 취업의욕의 고취 및 직업능력의 증진
 3. 집중적인 직업소개 등 지원
- ② 제1항에 따른 취업취약계층의 고용촉진에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

나아가 동법 제7조는 취업기회의 균등한 보장을 위하여 연령을 포함한 차별금지를 규정하고 있는 바 이 또한 고령자 고용에 있어서 간접적 영향을 미친다고 해석될 수 있다.

제7조(취업기회의 균등한 보장)

- ① 사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 학력, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다. <개정

2014.1.21.)

② 고용서비스를 제공하는 자는 그 업무를 수행할 때에 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 구직자를 차별하여서는 아니 된다.

③ 직업능력개발훈련을 실시하는 자는 훈련대상자의 모집, 훈련의 실시 및 취업지원 등을 하는 경우에 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 훈련생을 차별하여서는 아니된다.

5. 검토

1) 「노인복지법」의 노인일자리사업 관련 규정의 검토

「노인복지법」은 노인복지와 관련된 다양한 문제를 포괄적으로 규정하고 있으며, 제1장에서는 총칙, 제3장에서는 보건·복지조치, 제4장 노인복지시설의 설치·운영, 제5장에서는 비용, 제6장은 보칙 마지막으로 제7장은 벌칙에 관한 규정으로 구성된다. 각 장별 실제적 의미를 가지는 조문구성은 아래 표와 같다.

〈 표 11 〉 「노인복지법」의 구성

장	조	표제
제1장 총칙	제1조	목적
	제1조의2	정의
	제2조	기본이념
	제3조	가족제도의 유지·발전
	제4조	보건복지증진의 책임
	제5조	노인실태조사
	제6조	노인의 날 등
	제6조의2	홍보영상의 제작·배포·송출
	제7조	노인복지상담원
제8조	노인전용주거시설	
제2장	제9조 내지 제23조 삭제(2007.4.25.)	
제3장 보건· 복지조치	제23조	노인사회참여 지원
	제23조의2	노인일자리전담기관의 설치·운영 등

장	조	표제
제4장 노인복지 시설의 설치·운영	제24조	지역봉사지도원 위촉 및 업무
	제25조	생업지원
	제26조	경로우대
	제27조	건강진단 등
	제27조의2	홀로 사는 노인에 대한 지원
	제28조	상담·입소 등의 조치
	제29조	삭제
	제29조의2	삭제
	제30조	노인재활요양사업
	제31조	노인복지시설의 종류
	제31조의2	「사회복지사업법」에 따른 신고와의 관계
	제32조	노인주거복지시설
	제33조	노인주거복지시설의 설치
	제33조의2	노인복지주택의 입소자격 등
	제33조의3	삭제
	제34조	노인의료복지시설
	제35조	노인의료복지시설의 설치
	제36조	노인여가복지시설
	제37조	노인여가복지시설의 설치
	제37조의2	경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조
	제37조의3	경로당에 대한 공과금 감면
	제38조	재가노인복지시설
	제39조	재가노인복지시설의 설치
	제39조의2	요양보호사의 직무 자격증의 교부 등
	제39조의3	요양보호사교육기관의 지정 등
	제39조의4	긴급전화의 설치 등
	제39조의5	노인보호전문기관의 설치 등
	제39조의6	노인학대 신고의무와 절차 등
	제39조의7	응급조치의무 등
	제39조의8	보조인의 선임 등

장	조	표제
	제39조의9	금지행위
	제39조의10	실종노인에 관한 신고의무 등
	제39조의11	조사 등
	제39조의12	비밀누설의 금지
	제39조의13	요양보호사의 결격사유
	제39조의14	요양보호사 자격의 취소
	제39조의15	노인학대 등의 통보
	제39조의16	노인학대행위자에 대한 상담·교육 등의 권고
	제39조의17	노인관련기관의 취업제한 등
	제39조의18	위반사실의 공표
	제40조	변경·폐지 등
	제41조	수탁의무
	제42조	감독
	제43조	사업의 정지 등
제44조	청문	
제5장 비용	제45조	비용의 부담
	제46조	비용의 수납 및 청구
	제47조	비용의 보조
	제48조	유류물품의 처분
	제49조	조세감면

위의 표에서 알 수 있듯이 「노인복지법」은 노인의 건강 및 복지에 관한 일반법으로서 다양한 영역을 규율한다. 노인일자리사업은 이 중 제23조와 제23조의2의 두 개의 조문에서 규정하고 있고, 동법 시행령에서는 제17조의3과 제17조의4에서 구체적 시행 규정을 마련하고 있을 뿐이다. 양적으로나 질적으로나 막대한 복지재정이 투입되고 급속한 노령화 사회에 직면한 작금의 노인일자리정책의 중요성에 비추어 구체적이고 명확한 법규정이 미비되었다는 비판을 면할 수 없을 것으로 보인다.

구체적이고 명확한 규정의 미비와 관련되어 각론에서는 먼저 ‘노인’에 대한 정의규정이 존재하지 않는다는 점을 지적할 수 있다. 본 법의 정의규정인 제1조의2에서는 동법에서

사용되는 주요 용어에 대해 아래와 같이 정의하고 있다.

제1조의2(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2007.1.3., 2011.8.4., 2015.12.29.>

1. “부양의무자”라 함은 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)와 직계비속 및 그 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)를 말한다.
2. “보호자”라 함은 부양의무자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 노인을 보호하는 자를 말한다.
3. “치매”란 「치매관리법」 제2조제1호에 따른 치매를 말한다.
4. “노인학대”라 함은 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다.
5. “노인학대관련범죄”란 보호자에 의한 65세 이상 노인에 대한 노인학대로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 죄를 말한다.
 - 가. 「형법」 제2편제25장 상해와 폭행의 죄 중 제257조(상해, 존속상해), 제258조(중상해, 존속중상해), 제260조(폭행, 존속폭행)제1항·제2항, 제261조(특수폭행) 및 제264조(상습범)의 죄
 - 나. 「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제271조(유기, 존속유기)제1항·제2항, 제273조(학대, 존속학대)의 죄
 - 다. 「형법」 제2편제29장 체포와 감금의 죄 중 제276조(체포, 감금, 존속체포, 존속감금), 제277조(중체포, 중감금, 존속중체포, 존속중감금), 제278조(특수체포, 특수감금), 제279조(상습범), 제280조(미수범) 및 제281조(체포·감금등의 치사상)(상해에 이르게 한 때에만 해당한다)의 죄
 - 라. 「형법」 제2편제30장 협박의 죄 중 제283조(협박, 존속협박)제1항·제2항, 제284조(특수협박), 제285조(상습범)(제283조의 죄에만 해당한다) 및 제286조(미수범)의 죄
 - 마. 「형법」 제2편제32장 강간과 추행의 죄 중 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행), 제299조(준강간, 준강제추행), 제300조(미수범), 제301조(강간등 상해·치상), 제301조의2(강간등 살인·치사), 제305조의2(상습범)(제297조, 제297조의2, 제298조부터 제300조까지의 죄에 한정한다)의 죄
 - 바. 「형법」 제2편제33장 명예에 관한 죄 중 제307조(명예훼손), 제309조(출판물등에 의한 명예훼손) 및 제311조(모욕)의 죄
 - 사. 「형법」 제2편제36장 주거침입의 죄 중 제321조(주거·신체 수색)의 죄
 - 아. 「형법」 제2편제37장 권리행사를 방해하는 죄 중 제324조(강요) 및 제324조의5(미수범)(제324조의 죄에만 해당한다)의 죄

자. 「형법」 제2편제39장 사기와 공갈의 죄 중 제350조(공갈) 및 제352조(미수범)(제350조의 죄에만 해당한다)의 죄

차. 「형법」 제2편제42장 손괴의 죄 중 제366조(재물손괴등)의 죄

카. 제55조의2, 제55조의3제1항, 제55조의4제1호, 제59조의2의 죄

타. 가목부터 차목까지의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄

[본조신설 2004.1.29.]

[시행일 : 2016.12.30.] 제1조의2

동 조는 ‘노인’에 관한 직접적인 정의를 결하고 있다. 다만 제5호에서 ‘노인학대범죄’를 “보호자에 의한 65세 이상 노인에 대한 노인학대”라고 설명하고 있으나, 이는 특별히 노인학대 등에 관한 신고의무 등을 규정하기 위한 한계적 의미를 갖는 것이지, 동 법의 대상이 되는 ‘노인’이 ‘65세 이상인 자’로 해석하기에는 무리가 있어 보인다.

동법이 노인과 관련한 다양한 문제를 포괄하는 일반법의 성격을 가지므로 동법에서 ‘노인’의 개념을 통일적으로 규정하는 것이 애초에 불가능한 것은 아닌가 하는 의문이 든다. 서로 성격을 달리하는 정책의 대상을 ‘노인’으로 규정하고 있지만, 각 정책의 특별한 내용에 따라 그 적용의 외연이 달라질 수 있기 때문이 아닐까 판단된다.

제23조의2에서 노인일자리전담기관에 관한 근거규정을 마련하고 있다. 그 유형을 세 가지(노인인력개발기관, 노인일자리지원기관, 노인취업알선기관)로 구분하고 있고, 대강의 역할을 명시하고 있지만, 이 역시 노인일자리사업에서 각 수행주체들의 중요성에 비추어 부족한 내용이라 판단된다. 동 법을 구체화하고 있는 시행령과 시행규칙 역시 앞서 살펴본 바와 같이 구체적이고 명확한 규정이 미비된 채로 수권이 명확한 법령이 아니라 보건복지부 지침에 의하여 정책이 시행되고 있는 상황이다.

이와 같은 이유에서 노인일자리사업의 효율적 시행을 위하여 법제도의 개선은 불가피한 것으로 보인다. 이를 위한 논의는 이미 있어 왔으나 아직까지 성과를 보지 못한 실정이다.

우리나라 노인복지법은 제1조 목적에서 보는 바와 같이 노인의 보건 복지증진에 기여하고자 노인복지시설에 대한 지원 등 노인복지서비스 지원이 중심이다. 그러나 우리나라가 고령화 사회가 되어 감에 따라 다양한 고령화 문제, 예를 들면 고령자들의 소득 보장문제, 보건의료사업과 관련된 문제, 노인주거시설의 설치운영과 관련된 문제, 노인

보건의료사업과 관련된 문제, 재가노인복지서비스와 관련된 문제 등이 제기되고 있으므로, 노인복지서비스라는 추상적인 규정만으로는 고령화 사회로 인한 다양한 문제를 해결하기 역부족이라는 지적이 제기되고 있고, 이를 개선하기 위하여 그 동안 국회에서는 다양한 노인복지법 개정안이 제출되기도 하였다.

특히 노인들의 소득보장문제 중 일자리창출사업과 관련해서는 제23조 에서 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있어 국가 또는 지방자치단체의 책무가 아니라 훈시규정에 불과하며, 제2항은 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사 기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.”라고 재량 규정만 규정하고 있을 뿐이다. 더 심각한 문제는 노인일자리아업의 정의와 유형 등 사업의 기본적인 내용에 관한 규정이 없고 제23조의2에서 노인일자리아업전담기관의 설치·운영 등에 대해서만 규정하고 있을 뿐이어서 주무관청이 법령상의 구체적인 근거 규정 없이 매년 ‘노인일자리아업 종합안내 지침’을 만들어 운영하고 있어 각 부처간의 협의와 협조를 구하기 어려운 실정이며, 범정부차원의 종합적인 대책을 수립하기 어렵고 지방자치단체와의 유기적인 협력을 기대하기도 어려운 실정이다.

2) 「저출산·고령사회기본법」의 검토

저출산·고령사회기본법의 의미는 크게 세 가지로 정리할 수 있는 데, 첫째 저출산과 인구고령화에 체계적으로 대응하기 위한 법적기반을 마련했다는 점이다. 출산율 감소와 인구고령화의 잠재적 문제에 대한 사회적 인식은 상대적으로 높았던 반면 저출산과 인구고령화에 대처하기 위한 정책적이고 체계적 노력은 미비했다. 따라서 저출산·고령사회기본 법은 우리사회가 직면하고 있는 인구문제에 대한 제도적 접근체계의 근간을 마련했다는 점에서 그 의의를 갖으며, 인구정책의 우선주체를 국가로 표명함으로써 저출산·고령사회 문제에 대한 공적 책임을 강조하고 있다는 점에서 그 의미가 있다. 둘째, 저출산·고령사회기본법은 임신·출산·양육·교육 등 육아의 사회화에 대한 공식적 선언이라는 점에서 의미를 갖는다. 본 법은 자녀의 임신·출산·양육·교육과 직장생활을 병행할 수 있는 사회적 환경의 조성 및 지원, 자녀의 임신·출산·양육·교육에 대한 경제적 부담의 경감, 그리고 자녀의 임신·출산·양육·교육의 사회적 의미에 대한 교육을 강조함으로써 육아를 사회적 영역으로 확대하고 있다. 셋째, 저출산·고령사회기본법은 고령자를 사회의 생산적 주체로 조형한다는 점에서 의미를 갖는다. 고령자를

위한 대부분의 사회정책은 고령자의 보호욕구를 초점으로 구조되었으며 고령자를 의존적이고 수동적인 사회구성원으로 이해한다. 그러나 저출산·고령사회 기본법은 고령자를 위한 근로환경조성, 사회활동참여의 촉진, 교육기회제공, 고령친화적 산업육성을 위한 시책을 강구하도록 규정함으로써 고령자를 노동·사회·교육·소비의 생산적 주체로 정의하고 있다.

저출산·고령사회 기본법 제11조 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하 여야 한다.”라고, 제2항은 “국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.”라고 규정함으로써 인구정책의 우선 주체를 국가로 표명함으로써 저출산·고령사회 문제에 대한 공적 책임을 강조하고 있지만, 저출산과 고령사회 문제는 인구정책적인 관점에서만 공통성이 있을 뿐 실제 제도적 해결책에 있어서는 별개의 관점에서 접근하여야 함에도 불구하고 이를 저출산·고령사회 기본법에 통합하여 규율함으로써 국가의 책무 이외에 구체적인 법적 지위와 집행체계에 관한 규정이 부족하다는 점에서 그 한계가 있다고 할 것이다.

3) 「고령자고용촉진법」의 검토

고령자고용촉진법 제2조 및 시행령 제2조 제1항은 고령자를 55세 이상인 사람으로, 준고령자를 50세에서 55세 미만으로 규정하고 있고, 입법예고된 제19조에서 근로자 정년을 60세 이상으로 규정하고 있으므로 적용 연령이 제한적임을 알 수 있으며, 또한 적용 범위도 고용정책에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 고용노동부가 발의한 고령자고용촉진법 개정안에는 고령자와 준고령자의 정의를 장년(長年)으로 변경하고 장년의 정의를 “50세 이상 65세 미만인 사람과 65세 이상인 사람으로서 취업하고 있거나 취업의사가 있는 사람”으로 하였으나, 국회 심의 과정에서 삭제되었다. 고령자고용촉진법은 고령자가 퇴직하기 전 노동시장 내 경제활동을 함에 있어 연령차별금지, 임금피크제, 고용연장 지원금, 정년연장 등을 규율하고 있다는 점에서, 고령자의 퇴직 후 지역사회 내 사회참여를 기반으로 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 지원되는 노인일자리 사업의 발굴, 노인일자리 적합 업종의 설립과 지원, 노인친화기업의 인증이나 노인생산품 판매 지원 등을 포함하기 어렵다는 문제점이 있다. 그러므로 고령자고용촉진법은 고령자가 퇴직하기 전에 노동시장 내에서 차별을 받거나 부당한 대우를 받지 않도록 하는 기본적인 고용정책으로 보아야 할 것이고, 퇴직 후 지역사회에서의 사회참여를 전제로 하는 부분에 대해서는 고용문제라기 보다는 복지문제의 성격을 갖게 되므로 별도의 법률이 필요하다고 할 것이다.

II. 법제도 개선에 관한 논의

1. 관련 의안제출현황

2016년 5월 30일 개최한 제20대 국회에서는 현재까지 19건의 「노인복지법」개정법률안이 제출되었으며, 1건의 노인일자리아업 개별 제정안이 제출되었다. 이 중 최도자 의원 등과 김종희 의원 등이 제출한 개정법률안이 소관위의 검토 끝에 대안반영되어 보건복지부위원장 안으로 통과되었고, 나머지 16건의 법률안은 현재 소관위원회 접수 후 계류 중에 있다(각 법률안의 주요내용은 아래 표 참조).

〈 표 12 〉 제20대 국회 「노인복지법」관련 의안 제출 현황

제안일자	의안번호	의안명	주요내용	심사진행
2016.12.19	2004666 (조경태)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 홀로 사는 노인의 실태와 복지 수요 파악을 위하여 홀로 사는 노인에게 대한 현황조사를 실시하도록 하고, 노인여가활동을 장려하고 지원할 수 있는 근거를 마련. 법 제24조의2 및 제27조의2 제2항 신설. 	소관위 접수
2016.12.05	2004098 (안호영)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌과 산촌, 그리고 어촌에 거주하는 65세 이상 어르신에게 버스 등을 무료로 이용하도록 근거규정을 마련. 법 제26조 제4항 및 제5항 신설 	소관위 접수
2016.11.29	2003924 (주승용)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 현행법상 임의규정으로 되어 있는 “경로당 양곡구입비 등의 보조” 조항을 의무규정으로 개정. 법 제37조의2 개정 	소관위 접수
2016.11.22	2003773 (남인순)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 노인에게 대하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 이용요금을 감면하여 이용하게 하는 경우에는 국가가 시설운영자와 이용요금 감면에 따른 손실 보상 계약을 체결하도록 함으로써 수송시설 운영자의 부담을 경감하고, 노인의 수송시설 이용 편의를 증진. 법 제26조 제4항 및 제5항 신설 	소관위 접수
2016.11.17	2003669 (이현승)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 노인 무임수송 비용을 국가가 지원. 법 제26조 개정 	소관위 접수
2016.11.16	2003654	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 시설·기관의 장과 종사 	공포

제안일자	의안번호	의안명	주요내용	심사진행
	(복건복지 위원장)		<p>자에 대한 노인학대신고의무 규정에 노인학대의 객체가 되는 노인연령기준을 65세 이상의 사람으로 명시함(안 제39조의 6제2항 각 호외의 부분).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 노인에 대한 금지행위 조항에 정서적 학대행위를 추가하고, 노인에 대한 금지행위의 객체가 되는 노인의 연령기준을 65세 이상의 사람으로 명시함(안 제 39조의9). • 벌칙규정의 개정 	
2016.11.16	2003623 (이명수)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 노인학대행위자에게 노인학대 관련 심리치료 등의 권고가 있는 경우, 이를 성실히 이행하도록 하고, 예산지원 등의 근거를 마련하는 한편, 학대피해 노인 전용쉼터에 관한 법률적 근거를 마련하여 노인학대를 예방하고 학대피해노인을 보호하려는 것임(안 제39조의16 및 제39조의19 신설). 	소관위 접수
2016.11.15	2003578 (황영철)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 현행법에 지방자치단체가 경로당의 회장에게 일정금액의 활동비를 지급할 수 있도록 근거 규정을 마련함으로써 경로당의 활성화와 노인복지 증진에 기여하려는 것임(안 제37조의4 신설). 	소관위 접수
2016.11.11	2003496 (천정배)	노인일자리창출 및 지원에 관한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 노인의 다양한 일자리 참여 욕구에 부응할 수 있는 적합한 일자리를 개발·보급하고, 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성함으로써 노인의 삶의 질 향상과 국가 발전에 이바지하고자 하는 것임. 노인일자리사에 관한 개별법 제정안 제안 	소관위 접수
2016.11.07	2003337 (이찬열)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • '노인돌봄 기본서비스'를 실시할 때 지원대상자를 선정할 후 그에 따라 예산을 교부하고, 노인돌봄 제공인력의 처우를 개선함으로써 서비스 지원대상자에게 균등한 서비스를 제공하고, 지원인력의 고용불안을 해소하려는 것임(안 제27조의 2제2항 및 제27조의3 신설). 	소관위 접수
2016.10.28	2002979	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 노인에게 재화 또는 용역을 판매하기 위하여 허위 또는 과장 	소관위

제안일자	의안번호	의안명	주요내용	심사진행
	(이동섭)		된 사실이나 기만적 방법 등을 이용하여 유인·거래하는 행위를 금지하도록 규정하고, 이를 위반하는 자에 대한 처벌규정을 두어 노인복지 증진에 기여하려는 것임(안 제39조의9제6호 신설).	접수
2016.10.18	2002672 (민경욱)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> 노인복지관을 노인복지시설 내에 독립적으로 구분하면서, 노인종합사회복지관으로 명칭을 변경함으로써 어르신에게 질 높은 서비스를 제공하려는 것임(안 제37조의4 및 제37조의5 신설) 	소관위 접수
2016.09.22	2002403 (심재권)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> 노인요양시설에 폐쇄회로 텔레비전의 설치를 의무화하고 이를 위반한 경우 시정을 명할 수 있도록 하며, 영상정보의 열람에 대한 사항을 규정함으로써 학대로부터 어르신을 사전에 차단하여 노인학대범죄의 재발을 막고 이에 대한 경각심을 높이려는 것임. 	소관위 접수
2016.09.07	2002207 (소병훈)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> 65세 이상의 어르신들이 치과의 보철, 보청기 구입과 백내장 수술 등을 희망할 경우 국가와 지방자치단체가 이에 따른 비용을 지원하도록 하여 노인의 경제적 부담을 줄이고 노인복지를 확대하려는 것임(안 제30조의2 신설). 	소관위 접수
2016.08.29	2001916 (최도자)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> 벌금액을 국민권익위원회의 권고안 및 국회사무처 법제예규의 기준인 징역 1년당 1천만원으로 개정함으로써 벌금형을 현실화하고, 형벌로서의 기능을 회복시켜 일반인에 대한 범죄억지력을 확보하려는 것임(안 제55조의2, 제55조의3, 제55조의4 및 제56조의2). 	대안반영 폐기
2016.08.26	2001853 (이춘석)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> 국가 및 지방자치단체가 취약계층 노인에게 노인여가복지시설 이용비를 지원할 수 있도록 함으로써 노인들이 경제적 부담 없이 노인여가복지시설을 이용하고, 이를 통해 삶의 여유와 인생의 보람을 찾을 수 있도록 하려는 것임(안 제37조제1항 개정 및 제37조의4 신설). 	소관위 접수

제안일자	의안번호	의안명	주요내용	심사진행
2016.07.22	2001061 (김종희)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 현행법의 금지행위에 폭언과 위협 등의 정서적 학대행위를 추가하고, 65세 이상 노인으로 명확하게 규정함으로써 노인학대 행위 중 가장 큰 비중을 차지하는 정서적 학대로부터 노인을 보호하려는 것임(안 제39조의9제6호 신설 및 제55조의3제1항). 	대안반영 폐기
2016.07.07	2000750 (김학용)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 지방자치단체에서 설치·운영하고 있는 독거노인공동생활관의 법적 근거를 마련해 효율적인 운영을 지원하고, 관리 및 인력기준 등은 해당 지방자치단체의 조례에 규정하게 함으로써 지자체별 독거노인 인구 및 재정상황 등을 고려해 보다 적극적으로 국가와 지방자치단체가 독거노인의 삶의 질 개선에 나서게 하려는 것임(안 제32조제1항제4호 및 제33조제3항 단서 신설). 	소관위 접수
2016.07.07	2000747 (우원식)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 8월 4일 전에 분양되어 미신고된 노인복지주택에 대해서는 건축관계법령 등의 규정에도 불구하고 공부상 공동주택으로 용도를 변경할 수 있도록 함으로써 부당한 재산권 침해를 막고 서민의 주거안정에 기여하고자 하려는 것임(안 법률 제13102호 노인복지법 일부개정법률 부칙 제2조제2항·제3항·제4항 신설). 	소관위 접수
2016.06.13	2000196 (황영철)	노인복지법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당에 대한 주치의제도의 법적근거와 예산지원에 관한 근거규정을 마련함으로써, 경로당을 이용하는 어르신들의 만성질환을 예방하고 삶의 질을 보다 높도록 하려는 것임(안 제37조의4 신설). 	소관위 접수

(출처 : 의안정보시스템 자료 재구성)

제20대 국회에서 「노인복지법」관련 입법활동 중 노인일자리사업과 직접적인 관련을 갖는 것은 천정배 의원이 대표발의한 「노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안」이며 현재 소관위원회에 계류 중이다. 이외에 제19대 국회에서는 이명수 의원 등이 「노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안」²¹⁾, 제18대 국회에서는 손숙미 의원 등이 「노인

일자리 개발 및 지원에 관한 법률안」²²⁾, 전현희 의원 등이 「노인일자리사업 활성화 및 지원에 관한 법률안」²³⁾을 제출하여 개별입법을 시도하였다. 이와 달리 오세제 의원²⁴⁾과 정청래 의원²⁵⁾은 제19대 국회에서 「노인복지법」개정안을 발의하여 노인일자리 사업의 법적 근거를 강화하려는 시도를 하였다.

2. 노인복지법의 개정 논의

1) 오세제 의원안²⁶⁾

오세제 의원안은 시니어클럽의 노인복지시설로서의 법적근거를 명확히 하고, ‘노인’의 법적 정의를 확립하기 위하여 개정사항을 제안하고 있다.

제안이유에서 시니어클럽이 사회복지시설로 인정받지 못함에 따라 타 사회복지시설에서 인정되는 전기로 감면, 각종 세제 감면 등의 혜택을 받지 못하는 한편 해당 기관 종사자들도 다른 사회복지기관으로 이직할 경우 경력인정 및 수당 지원을 받지 못하고 사회복지 관련 교육 대상에서도 제외되는 등 전문성 확보에 어려움을 겪고 있으며, 따라서 노인에게 일자리를 제공하는 시니어클럽은 노인의 소득보전 뿐 아니라 건강, 여가, 사회참여 증대의 효과를 가지는 대표적인 사회복지사업이므로 사회복지시설로서 법적근거를 명확히 하여 노인의 삶의 질 향상에 기여해야 한다는 점을 역설하고 있으며, 나아가 ‘노인’의 법적 개념의 부재 및 혼선을 지적하고 제23조의2제1항제2호에 따른 노인일자리지원기관에서의 노인을 “60세 이상의 노인”으로 한정하고 있다(안 제31조 제6호).

오세제 의원안은 국회 보건복지위원회에서 2013. 4. 17. 대안이 제시 되어 폐기되었으나, 노인복지시설의 종류에 노인일자리지원기관을 추가 하자는 의견(제23조의2 제4항) 및 실종노인의 범위에 ‘치매’로 인한 부분을 삭제한 실종 노인의 보호에 관한 의견(제39조의10)은 2013. 6. 4. 법률 제11854호로 개정된 노인복지법 개정법률에 반영이 되었다.²⁷⁾

21) 의안번호 1916489 (2015.08.19. 제안)

22) 의안번호 1811429 (2011.04.05. 제안)

23) 의안번호 1813426 (2011.10.13. 제안)

24) 의안번호 1901655 (2012.09.07. 제안)

25) 의안번호 1902979 (2012.12.06. 제안)

26) 의안번호 1901655 (2012.09.07. 제안)

27) 이에 관하여는 박평, 앞의 글, 121면 이하 참조.

2) 정청래 의원안²⁸⁾

정청래 의원안의 목적은 노인일자리아업 유형이 법률이 아닌 보건복지부장관 지침에 규정되어 있어 다른 부처와 사업이 중복되는 등 문제점이 있으므로 노인 일자리아업 유형을 법률에 명시하고, 노인일자리아업의 목적과 유형을 분류하고, 노인일자리아업과 관련된 핵심적인 내용을 담기 위하여 안 제23조의3을 신설하여 사회공헌형 및 시장진입형 노인일자리아업의 법적 근거를 마련하고자 하는 것이다.²⁹⁾ 이를 위하여 안 제23조의3를 신설하고, 노인일자리아업의 유형 및 내용을 다음과 같이 법률에 규정하고자 하였다.

1. 사회공헌형 노인일자리아업

- 가. 공익형 노인일자리아업: 지역사회발전 및 개발에 공헌하는 공익성이 강한 일자리아업
- 나. 교육형 노인일자리아업: 특정분야 전문지식의 경험이 있는 자가 복지시설 및 교육기관 등에서 강의하는 일자리아업
- 다. 복지형 노인일자리아업: 사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원하는 일자리아업

2. 시장진입형 노인일자리아업

- 가. 시장형 노인일자리아업: 제조, 판매, 서비스 등 사업을 연간 운영하면서 일정 수익이 발생하여 정부지원금 이외에 추가소득이 발생하는 일자리아업
- 나. 인력파견형 노인일자리아업: 수요처의 요구에 따라 교육 수수료 후 해당 수요처에 파견되어 일정 임금을 지급받는 일자리아업

법률에 노인일자리아업의 유형과 내용을 규정함으로써 종전에 보건복지부 지침으로 시행되던 노인일자리아업의 안정적 시행을 담보할 수 있을 것이라 기대하였다.

그러나 정청래 의원안은 노인일자리아업의 유형을 크게 사회공헌형과 시장 진입형으로 구분하고, 사회공헌형을 공익형·교육형·복지형으로, 시장진입형을 시장형과 인력파견형으로 구분하고 있으나, 민간 기업과 협력하여 진행되는 노인일자리아업에는 고령자 친화기업, 시니어 인턴쉽, 시니어 직능클럽 등을 포함하는 시장자립형을 포함시키지 않고 있고, 시장진입형 중 인력파견형의 경우에는 고령자고용촉진법과 중복되어 집행체제상의 혼란을 초래할 우려가 있다는 비판이 제기된다.³⁰⁾

28) 의안번호 제1902979호, 2012년 12월 06일 발의.

29) 박평, 앞의 글, 122면 이하 참조.

3. 저출산·고령사회 기본법의 개정논의

정부는 2013. 7. 16. 저출산·고령사회기본법 개정안(의안번호 제6001호)을 제출하면서 제안 이유로, 인구고령화가 급속하게 진행됨에 따라 안정된 노후생활을 하려는 수요가 크게 증가하고 있으므로, 이를 체계적으로 지원할 수 있도록 고령사회복지진흥원을 설립하여 노후설계 프로그램 개발과 보급 등 노후생활 준비를 지원하고, 노인일자리 개발 및 보급 등의 사업을 하도록 함으로써 고령사회에 필요한 복지서비스를 제공하려는 것이라고 밝혔다.

정부는 세계에서 가장 빠른 인구고령화 문제에 대한 체계적 대응을 위해 ‘고령사회 대응 허브 기관 육성’이 반영된 ‘제2차 새로마지 플랜 고령사회 보완계획’을 2012. 10. 16. 국무회의에서 심의, 의결하였는데, 허브 기관의 설립과 관련하여 신설하기 보다는 정부 산하기관 중 관련 업무를 수행하고 있는 한국노인인력개발원을 개편하기로 하였다.³¹⁾

저출산·고령사회기본법 개정안은 제24조를 신설하여 고령사회복지진흥원을 설립하되, 부칙 제2조 제1항에서 기존의 한국노인인력개발원을 고령사회복지진흥원으로 전환시키고, 고령사회복지진흥원의 설립근거를 마련하였다.

제24조(고령사회복지진흥원의 설립 등) ① 국민의 안정된 노후생활에 필요한 복지서비스를 체계적으로 제공하고, 그 성과를 분석하기 위하여 고령사회복지진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다.

② 진흥원은 법인으로 한다.

③ 진흥원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 노후의 여가와 문화활동 및 자원봉사 등 사회활동 증진을 위한 정책개발 및 정책수립 지원
2. 노후설계 프로그램 개발과 보급 등 노후생활 준비 지원
3. 노인일자리의 개발, 보급, 조사 및 연구
4. 노인일자리사업에 대한 평가 및 종사자의 교육
5. 노인에 대한 평생교육 기회 제공
6. 노인복지를 위한 전문인력 양성 및 서비스 표준화

30) 박평, 앞의 글, 123쪽.

31) 이에 관하여 자세히 박평, 앞의 글, 123쪽 이하 참조.

7. 인구고령화에 관한 조사·연구 및 국제협력
8. 제1호부터 제7호까지의 사업과 관련된 정보시스템의 구축 및 운영
9. 그 밖에 보건복지부장관, 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 위탁하는 사업
 - ⑤ 진흥원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.
 - ⑥ 국가는 진흥원의 설치·운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
 - ⑦ 진흥원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

노인이 가지고 있는 욕구는 다양하고 종합적으로 해소되기를 원하지만, 노인복지서비스는 소규모·분절적으로 분산되어 제공되고 있어 시너지 효과도 기대하기 어려운 상황이다. 이에 고령사회복지진흥원을 설립함으로써 노후생활에 대한 국민들의 기대와 요구에 선제적으로 대응하고 통합적인 시각으로 국가과제를 발굴·실천하며, 분산되어 있는 기존 서비스 간 연계를 강화하고 수요자 중심으로 서비스가 제공될 수 있도록 허브기관으로서의 역할을 하고자 하는 것이다. 또한, 노인복지서비스는 대부분 지역복지적 성격을 갖고 있어 지방자치단체의 관심과 노력이 중요하며, 지역 내 다양한 기관들과의 네트워크 구축이 필수적인데 한국노인인력개발원은 노인일자리사업 운영 경험으로 노하우가 축적되어 있어 현행 노인일자리사업 수행기관인 노인복지관, 노인복지센터, 시니어클럽, 대한노인회, 사회복지관, 노인보호전문기관, 지역사회활센터 등과 체계적인 협력을 통하여 종합적인 노인복지서비스를 제공하고 지역 단위에서 중복서비스를 방지하고, 서비스 사각지대 보완 등 서비스 재구조화를 통해 노인복지서비스를 통합적으로 수행하고자 하는 것을 기대하고 있다.³²⁾

이에 대하여 초고령화 사회를 목전에 두고 있는 고령화 사회에서 분산되어 있는 기존 노인복지서비스 간 연계를 강화하고 수요자 중심으로 서비스가 제공될 수 있도록 허브기관으로서 고령사회복지진흥원을 설립하는 것은 바람직하지만, 저출산·고령사회 기본법은 구체적인 법 정책을 포함하지 않고 있어 프로그램적인 성격이 강하고, 저출산 대책에 따른 정책 방향도 포함되어 있으므로, 고령사회복지진흥원을 저출산·고령사회 기본법 개정을 통해 입법하기 보다는 노인복지법 개정을 통해 입법하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.³³⁾

32) 박평, 앞의 글, 125쪽.

33) 박평, 앞의 글, 125쪽.

4. 노인일자리사업 특별법의 제정 논의

1) 손숙미 의원안³⁴⁾

손숙미 의원안은 제안이유에서 우리사회에 급속히 전개되고 있는 고령화와 베이비붐 세대의 퇴직이 심각한 사회문제로 부상하고 있는 상황에서 최고의 복지는 양질의 노인 일자리를 개발하여 제공하는 것인데, 노인인구의 일자리 참여 욕구에 비해 현행 노인 일자리사업의 양적·질적 규모는 이들의 수요에 비해 현저히 부족한 실정이며, 수요 충족을 위해 지속적으로 재정을 확충함에 있어서도 한계가 있음을 지적하고 있다. 이에 제안목적은 급증하는 노인인구의 다변화된 일자리 및 사회참여 욕구에 선제적으로 대응하여 자립적이고 안정된 노후를 영위할 수 있도록 지원하고, 노인의 경험과 전문성이 사장되지 않고, 사회·경제 전반에 적극 활용되어 국가의 품격향상 및 경제성장의 원천으로 이어질 수 있도록 지원하는 제도적 기반을 마련하여 노인에게 일자리 제공을 통한 새로운 개념의 복지사회를 구현할 필요성이 요구되고 있으므로, 노인의 다양한 일자리 참여 욕구에 부응할 수 있는 적합한 일자리를 개발·보급하고, 노인의 전문 지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성함으로써 노인의 삶의 질 향상과 국가 발전에 이바지하고자 함이라고 밝히고 있다.

손숙미 의원안은 노인에게 적합한 일자리를 개발·보급하고, 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성함으로써 노인의 삶의 질 향상과 국가 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다(법률안 제1조). 손숙미 의원안의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 매 5년마다 노인일자리 개발 및 지원 등에 관한 기본계획을 수립하고, 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하며, 시·도지사 등은 기본계획 및 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행 계획을 수립·시행하여야 한다(안 제4조, 제5조).
- ② 보건복지부장관 및 시·도지사 등은 노인일자리사업을 직접 실시하거나 노인일자리 전담기관 등에 위탁할 수 있으며, 보건복지부장관이 정하는 사업유형에 대하여 소득이 낮은 노인을 우선 선발하도록 한다(안 제7조).
- ③ 시·도지사 등은 노인일자리전담기관을 설립하여 운영하거나 지정할 수 있도록 하고, 노인일자리전담기관은 노인에게 적합한 일자리의 개발·보급 및 일자리의

34) 의안번호 1811429 (2011.04.05. 제안)

알선, 취업상담 또는 정보의 제공 등의 업무를 수행하도록 한다(안 제2 조제3호 및 제8조).

- ④ 국가 및 지방자치단체는 노인의 취업을 지원할 수 있고, 보건복지부장관은 노인이 새로운 일자리에 참여하고자 할 때 일자리 현장적응 및 해당 직무수행에 필요한 역량 개발 등을 위하여 노인인턴취업을 지원할 수 있도록 한다(안 제9조).
- ⑤ 보건복지부장관은 지방자치단체, 민간단체 및 기업 등과 공동투자하는 등 상호협력을 통하여 지속성과 확장성을 가질 수 있는 새로운 형태의 노인일자리를 창출하는 노인일자리선도기업의 설립을 지원할 수 있도록 한다(안 제11조).
- ⑥ 보건복지부장관은 노인이 생산한 제품의 신뢰성을 높이고 판매를 촉진하기 위하여 노인생산품의 인증을 할 수 있도록 하고, 인증을 받은 노인생산 품에 대하여는 공공기관에게 우선 구매하도록 권장하는 등의 지원을 하도록 한다(안 제14조 및 제16조).
- ⑦ 보건복지부장관은 노인인력의 활용 촉진 및 환경 등의 조성에 모범이 되는 기업 또는 공공기관을 노인친화 기업으로 인증하고 각종 지원을 하도록 한다(안 제17조).
- ⑧ 보건복지부 장관은 노인일자리 개발 및 지원에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국노인인력개발원을 설립한다(안 제20조).

노인일자리사업에 대한 개별법 제정을 통해 법적 근거를 확보하고 정책의 일관성을 유지할 수 있다는 장점이 있으나, 복지 차원의 노인일자리사업을 노동시장 일자리 연결 까지 확대될 경우에는 고령자고용촉진 법과 적용대상이 중복되는 문제가 발생할 수 있으며, 이로 인해 고령자 고용촉진법에 의해 설립된 고령자 고용정보센터, 고령자 인재 은행, 중견 전문인력 고용지원센터와 손숙미 의원안의 한국노인인력개발원, 노인일 자리 전담기관 등과 업무가 중복되지 않도록 할 필요가 있다는 의견이 제시된다.³⁵⁾

2) 전현희 의원안³⁶⁾

전현희 의원안은 우리나라 고령자의 소득빈곤률은 OECD 회원국중 가장 높은 45.1%로 OECD 평균의 3.5배에 달하고, 국민기초생활보장 수급자 인구의 26.2%가 노인으로서 노인층의 경제적 상황이 열악한 실정이고, 2008년 노인실태조사 결과에 따르면 노인인구의 10명중 7명이 경제활동에 종사하지 않고 있으며, 이들 중 21.6%에 해당하는 노인은 일하기를 희망하고 있으나 우리 사회의 노인일자리 보급은 이들의

35) 박평, 앞의 글, 128쪽.

36) 의안번호 1813426 (2011.10.13. 제안)

바람만큼 활성화되어 있지 아니한 실정이므로, 노인에게 적합한 일자리를 개발·보급하고, 노인의 일자리 참여를 활성화하여 노후의 보충적 소득 보장을 통해 경제적 도움을 제공할 뿐만 아니라 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위하게 함으로써 노인의 건강과 복지를 증진할 것을 제안이유로 제시하고 있다. 전현희 의원안은 노인의 일자리 참여를 통하여 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위하게 함으로써 노인의 건강과 복지를 증진하는 데 이바지함을 목적으로 하고 있다(법안 제1조).

전현희 의원안의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 국가와 지방자치단체는 노인 인적 자원의 개발·교육을 통해 경험과 전문지식이 사회적으로 활용될 수 있는 환경을 조성하고, 노인일자리의 개발과 보급을 통해 근로의사 및 능력이 있는 노인에게 일할 기회를 제공하여 노인의 사회적 활동 및 참여를 증진하는 데 필요한 시책을 마련하도록 한다(안 제3조).
- ② 보건복지부장관은 노인일자리사업 활성화 및 지원 등을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 노인일자리사업 기본계획을 수립하도록 한다(안 제5조).
- ③ 국가와 지방자치단체는 노인일자리 개발·보급하도록 하고, 보건복지부령으로 정하는 특정한 분야의 노인일자리에 대하여는 소득·재산이 일정 기준 이하인 노인에게 대하여 우선하여 기회를 제공하도록 한다(안 제7조).
- ④ 국가와 지방자치단체는 일자리를 희망하는 노인에게 일자리 정보를 제공·상담하거나 취업에 필요한 직무교육을 실시하는 등 취업을 지원할 수 있도록 한다(안 제8조).
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 안전한 노인일자리 근로환경을 조성하고 안전사고를 예방하는 등 노인일 자리사업 참여자 보호를 위하여 필요한 시책을 마련하도록 한다(안 제12조).
- ⑥ 보건복지부장관은 노인 인력에 대한 편견과 고정관념, 연령차별등 사회적 인식을 개선하기 위하여 노력하도록 한다(안 제13조).
- ⑦ 보건 복지부장관의 위탁을 받아 노인일자리사업을 효율적으로 수행하고 일자리를 통한 노인의 사회참여를 지원하기 위하여 한국노인인력개발원을 설립한다(안 제15조).
- ⑧ 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 노인일자리사업을 수행하는 노인일자리사업 수행기관을 설립하거나 관련 법인 또는 단체를 노인일자리사업 수행기관으로 지정하여 운영하도록 한다(안 제16조).

전현희 의원안은 노인일자리사업에 대한 개별법 제정을 통해 법적 근거를 확보하고

정책의 일관성을 유지할 수 있다는 장점 있다. 손숙미 의원안과 비교하면, 기본계획 및 시행계획 수립·시행, 노인일 자리 전담기관 설립·운영 및 비용 보조, 노인 취업 및 창업 지원, 노인일 자리 전담기관의 사회복지시설화, 한국노인인력개발원의 법정 법인화 등은 공통되나, 노인일자리 우수기업 지정, 민간분야 노인일자리 활성화 지원, 공공기관 노인일자리 확대 노력 등은 별도로 규정하고 있어 차이가 있다. 본 전현희 의원안 역시 위 손숙미 의원안과 마찬가지로 복지 차원의 노인일자리 사업을 노동시장 일자리 연결까지 확대될 경우에는 고령자고 용촉진법과 적용대상이 중복되는 문제가 발생할 수 있으므로 보완이 필요하다는 의견이 있다.³⁷⁾

3) 이명수 의원안

이명수 의원안의 제안이유서에서는 다양한 노인문제를 해결하고 건강하고 활기찬 노후를 영위하기 위해서는 양질의 노인일자리와 다양한 사회참여 기회를 제공하는 것이 필요하다는 점을 지적하고, 이를 실천하기 위해서는 고령사회의 선제적 대응과 생산적이고 활동적인 노후를 영위할 수 있도록 노인일자리·자원봉사·여가 등 노인사회참여를 활성화하고, 노인의 경험과 전문성이 사장되지 않고 사회·경제 전반에 적극 활용되어 국가의 품격향상 및 경제성장의 원천으로 이어질 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이명수 의원이 대표발의한 「노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안」의 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 노인이 사회참여활동을 통하여 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위할 수 있도록 지원함으로써 노인의 건강과 복지를 증진하는 데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 노인 사회참여 활성화 및 지원에 대한 기본계획 및 시행계획의 수립과 실태조사의 실시(안 제4조부터 제6조까지)
- 다. 노인일자리 개발 및 보급(안 제7조부터 제20조까지)
 - 1) 전담기관의 설치·운영
 - 2) 공익활동 지원
 - 3) 실습·훈련 지원
 - 4) 공동체 사업단 설립·운영 지원
 - 5) 경력활용 지원

37) 박평, 앞의 글, 130쪽.

- 6) 노인생산품 인증, 판매촉진, 우선구매
- 7) 노인친화기업 인증
- 8) 인식개선 등

라. 자원봉사 활동 지원(안 제21조부터 제30조까지)

- 1) 노인자원봉사 프로그램 개발·보급
- 2) 우수 자원봉사자 발굴 및 육성
- 3) 노인자원봉사자 보호
- 4) 노인자원봉사 관리자 양성
- 5) 노인자원봉사자 교육 및 훈련
- 6) 인식개선 등

마. 여가활동 지원(안 제31조부터 제34조까지)

- 1) 노인 여가 프로그램 개발·보급
- 2) 전문가 파견 지원
- 3) 정보 제공 등

바. 정보시스템 등 기반조성(안 제35조부터 제40조까지)

- 1) 정보시스템 구축 및 운영
- 2) 사회참여 상담·연계
- 3) 홍보, 연구조사, 사회참여프로그램 개발·보급
- 4) 한국노인개발원 설립 등

4) 천정배 의원안

천정배 의원이 대표발의한 「노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안」은 2016년 11월 11일에 제출되어 현재 소관상임위원회에 계류 중이다. 동 법안은 노인일자리사업과 관련된 개별법 제정을 예정하고 있다는 점에서 본 연구에 시사하는 점이 크다고 보여진다. 동 법안의 제안이유에서는 우리사회에 급속히 전개되고 있는 고령화와 베이비붐 세대의 퇴직이 심각한 사회문제로 부상하고 있는 상황에서 최고의 복지는 양질의 노인 일자리를 개발하여 제공하는 것임을 밝히고 있다. 그러나 정부차원의 노인일자리 사업은 단순 노무직 일자리 창출에 그치고 있고, 보건복지부, 한국노인인력개발원, 지방자치단체, 시니어클럽 등 관련 조직 간 역할 및 기능에 대한 명확한 규정이 없어 체계적인 사업지원이 안 되고 있는 등 실효성이 떨어진다는 점이 지적되고 있으며, 이에 급증하는 노인인구에 대하여 지속가능한 일자리를 제공하고 이들의 사회참여 욕구에 대응하여 자립적이고 안정된 노후를 영위할 수 있도록 지원함으로써 노인의 경험과 전문성이

사장되지 않고, 사회·경제 전반에 적극 활용될 수 있도록 지원하는 제도적 기반을 마련할 필요성이 요구된다는 점을 역설하고 있다.

동 법안의 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 이 법은 노인에게 적합한 일자리를 개발·보급하고, 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성함으로써 노인의 삶의 질 향상을 통한 노인복지증진과 국가 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 노인일자리 개발 및 지원 등에 관한 기본계획을 수립하도록 함(안 제4조).
- 다. 국가 및 지방자치단체는 노인의 취업 및 창업을 지원할 수 있도록 함(안 제8조 및 제9조).
- 라. 보건복지부장관은 새로운 형태의 사업을 발굴하여 다수의 노인일자리 창출하는 기업에 대하여 재정지원 등을 할 수 있도록 함(안 제11조)
- 마. 보건복지부장관은 노인일자리사업을 수행하는 기관·단체 간의 연계성을 강화하는 등 노인일자리사업의 효율화를 위한 정책을 추진하도록 함(안 제13조).
- 바. 보건복지부장관은 노인이 생산한 제품의 신뢰성을 높이고 판매를 촉진하기 위하여 노인생산물 인증을 할 수 있도록 함(안 제16조).
- 사. 보건복지부장관은 노인인력의 활용 촉진 및 환경 등의 구성에 모범이 되는 기업 또는 공공기관에 대하여 노인친화기업으로 인증할 수 있도록 함(안 제19조).
- 아. 보건복지부장관은 노인일자리 개발 및 지원에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국노인인력개발원을 설립하도록 함(안 제21조).
- 자. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 노인에게 적합한 일자리의 개발·보급 등의 사업을 수행하는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 지정할 수 있도록 함(안 제22조).

5. 검토

노인일자리사업과 관련된 법제도 개선에 관한 노력을 입법을 통한 제도 개선의 관점에서 살펴보았다. 상기한 바와 같이 이미 고령화사회에서 「노인복지법」의 법제도적 한계가 인식되었고 이를 개선하기 위한 다양한 노력이 시도되었다. 이는 비단 노인일자리사업에 국한된 것은 아니었으며, 다가한 형태로 발현되는 노인문제와 노인복지

문제 전반에 걸쳐 전방위적으로 이루어지고 있다. 본 연구에서 중점을 두고 있는 노인 일자리사업을 차치한다고 하더라도 어떠한 방법으로도 고령화사회에 대한 효과적 대응을 위하여 「노인복지법」을 비롯한 노인문제와 관련된 법제도 개선이 필요하다는 점이 부정될 수 없을 것이라 판단된다.

노인일자리사업의 법제도 개선을 위한 다양한 입법적 시도는 현행 「노인복지법」의 개정 또는 개별법의 제정이라는 방법으로 귀결된다. 그러나 현행 「노인복지법」을 개정하는 방법은 위에서 볼 수 있듯이 그 개선의 범위와 내용이 매우 국한된 모습으로 나타난다. 즉 제도의 개선이라기보다는 필수불가결한 최소한의 수정이라고 보여진다. 이러한 이유는 「노인복지법」이 이미 다양한 노인복지문제를 포괄적으로 규율하고 있기 때문에 이 중에 노인일자리 문제만을 현행 법구조에서 구체적으로 담아내기가 어렵기 때문이라 판단된다. 이러한 배경에서 노인일자리사업과 관련하여 현행 「노인복지법」을 개정하기 보다는 차라리 이를 분리입법하여 개별법을 제정하려는 움직임이 두드러지게 나타나고 있다. 이미 소개한 손숙미 의원안, 전현희 의원안, 이명수 의원안 및 천정배 의원안 등은 모두 노인일자리사업 부문을 분리하여 개별법 제정을 제안하고 있는 실정이다. 구체적인 내용에서 다소 차이가 있지만 전반적으로 위의 시도들은 노인일자리 문제 뿐 아니라 이를 실행하기 위하여 필연적으로 수반되는 사항들을 구체적으로 규율하고 있으며, 경제적 측면에서 일자리 창출 및 소득보장 외에도 노인의 사회참여 등의 사회적 측면도 고려하여 보다 근본적으로 노인일자리 문제에 접근하는 경향을 보이고 있다.

제4장 노인일자리사업 법제화 강화를 위한 제언

1. 법제 체계의 개선

1. 노인일자리사업의 법제화 방안 : 개정 對 제정

이미 살펴본 바와 같이 현재 시행되고 있는 노인일자리사업의 법적근거가 미비하며 보다 구체적이고 명확한 법규정이 필요하다는 점은 명확해 보인다. 이러한 개선 필요성은 결국은 법령의 개정 또는 제정으로 귀결될 것이다. 노인문제는 소득보장문제, 보건 의료사업과 관련된 문제, 노인주거시설의 설치운영과 관련된 문제, 노인보건의료사업과 관련된 문제, 재가노인복지서비스와 관련된 문제 등 매우 다양한 형태로 발현되며 이를 해결하기 위한 정책적 대응 또한 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 머지않아 초고령화 시대가 도래할 것이 예상되는 지금 노인복지 문제의 요체라 할 수 있는 노인일자리 정책의 정책적·법적 대응 방안을 논하는 것은 매우 시의적절하다고 보여진다.

효율적이며 합리적인 법제도 정립과 관련하여서는 두 가지 방법을 상정할 수 있다. 첫째는 노인복지와 관련된 사항을 모두 통합하여 하나의 일반법으로 규율하는 방법이다. 이 경우 기존 「노인복지법」을 개정하여 노인일자리사업 관련 규정의 신설을 통하여 「노인복지법」을 개편할 수 있을 것이다. 현행 「노인복지법」에서 노인일자리사업의 근거규정인 제23조와 제23조의2 이후에 관련 조문을 추가하여 노인일자리사업의 법적 근거를 강화할 수 있다. 이러한 방법은 매우 빈번히 법제도 발전의 경로로 이용되고 있으며 현행 「노인복지법」에서도 조문신설을 통하여 법제도를 강화 내지는 수정한 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다.

다음으로 상정할 수 있는 방법은 노인일자리사업과 관련한 개별법을 제정하는 것이다. 「노인복지법」이 노인복지와 관련한 일반법으로 포괄적 내용을 규율하고 있음은 앞서 살펴보았다. 이러한 구조에서는 개별 영역에 대한 구체적인 규율에 한계가 있다는 인식하에 분야별로 분리입법을 하는 방법이다. 대부분 선진국의 경우 노인복지와 관련된 법은 대체로 분야별로 분리입법하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 그 이유는 다양한 노

인문제를 하나의 통합된 법만으로는 효과적으로 해결하기 어려운 점이 많기 때문이다.³⁸⁾

분리입법의 방법은 이미 「노인복지법」에서 시도되었다. 종래 「노인복지법」제2장에서는 경로연금에 관하여 총 14개 조를 규정하고 있었으나, 개별 입법으로 이에 관한 사항에 대하여 2007년 총 16개 조로 구성되는 「기초노령연금법」을 제정하며 관련 조문을 폐지하였으며, 「기초노령연금법」은 총 31개 조로 구성된 「기초연금법」을 제정하여 대체되었다.

현행 「노인복지법」에서 노인일자리사업 분야를 분리하여 개별 입법하는 방안에 대하여는 통일적이고 명확한 법체계 정립의 차원에서 개별법의 과도한 제정이 법률체계의 복잡화를 야기할 수 있어 특정 산업에 대한 지원법의 별도 제정은 바람직하지 않다는 비판이 제기될 수 있다. 현재 법제도의 체계적 정비를 위하여 유사법률의 통·폐합이 추진되고 있다는 것 또한 사실이다. 이러한 우려는 나아가 수법자의 입장에서 복잡한 법체제로 인하여 예측가능성이 담보되기 어렵다는 문제로 귀결될 수도 있다. 그러나 「노인복지법」의 개정을 통하여 노인일자리사업의 명확한 법적근거를 기초하기가 어렵다는 것이 분명한 시점에서 법체계의 혼란을 들어 개별법 제정을 원천적으로 반대하는 것은 그리 설득력 있어 보이지 않는다. 현대 고령화사회에서 노인일자리 문제의 중요성을 감안하고, 현재 구속력이 없는 지침을 기반으로 대규모 재정투자 사업이 시행되고 있는 점을 직시한다면 개별법 제정으로 인한 문제점 보다는 흠결된 법적근거의 문제가 시급히 해결해야할 문제로 판단된다. 또한 법체계 정비를 위해 법률을 통·폐합하는 방법도 있지만 차제에 노인복지와 관련된 법체계를 기본법체제로 통합적으로 개편하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다.

2. 중복규율의 문제

개별입법 방안에서 제기될 수 있는 보다 중요한 문제는 타 법률과의 중복규율의 문제이다. 이는 체계의 문제라기보다는 부처 간의 정책 조율 및 개별 법률의 내용상의 문제라 할 수 있다.

특히 「노인복지법」 제23조에 근거한 노인일자리사업이 「고령자고용촉진법」의 목적 및 내용 등과 유사하므로 내용상 중복규율이 될 수 있다는 우려가 제기된다. 나아가 노인취업정책을 「노인복지법」이 아닌 「고령자촉진법」의 개편을 통하여 개선하려는 주장도 제기된다.³⁹⁾ 이러한 문제는 어쩌면 우려하는 바와는 반대로 명확한 법규정을 통

38) 박평, 앞의 글, 131쪽.

하여 해결할 수 있을 것이라 보여진다. 현재 비판되고 있는 노인일자리사업의 부처 간 유사·중복성은 법제도의 미비로부터 발생하는 것이고, 개별법의 입법에 의하여 고착되거나 강화되는 것이 아니라 명확한 법제도 정립을 통하여 노인일자리사업의 내용을 명확히 한정함으로써 완화 내지는 조율될 수 있을 것으로 보인다. 물론 이를 위하여 필수적인 것은 노인일자리사업의 법제도 개선에 있어서 적용대상, 사업내용 및 사업추진 등과 관련하여 구체적이고 명확한 규율내용에 도달하는 것이다.

II. 법제 내용의 개선

1. 국가책임성의 강화

고령화사회에서 노인일자리 문제는 그 성격이나 중요성 그리고 우리나라의 열악한 노인복지 문제에 비추어 볼 때 개인책임이 아닌 사회적 책임으로 전면적인 인식전환이 필요해 보인다. 이러한 인식 하에서 더 이상 노인의 사회참여에 관한 법제도의 관점이 권고적·훈시적 규율이 아닌 명확한 국가책임으로 명시될 필요가 있어 보인다. 이를 통하여 노인일자리사업의 강력한 법적 근거를 획득할 수 있으며, 나아가 노인일자리사업의 법제도적 중요성을 환기시키는 한편 노인일자리사업의 추진 동력을 제공받을 수 있을 것이다.

예컨대 “장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방단체 등의 책임을 명확히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적(제1조)”으로 하는 「장애인복지법」 제9조와 제21조는 장애인 복지증진에 관한 국가와 지방자치단체의 책무를 거듭하여 강조하고 있다.

제9조(국가와 지방자치단체의 책임)

- ① 국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을

높이며, 장애인의 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 **장애인의 복지를 향상시킬 책임**을 진다.

② 국가와 지방자치단체는 여성 장애인의 권익을 보호하기 위하여 **정책을 강구하여야 한다.**

③ 국가와 지방자치단체는 장애인복지정책을 장애인과 그 보호자에게 적극적으로 홍보하여야 하며, 국민이 장애인을 올바르게 이해하도록 하는 데에 필요한 **정책을 강구하여야 한다.**

제21조(직업)

① 국가와 지방자치단체는 장애인이 적성과 능력에 맞는 직업에 종사할 수 있도록 직업지도, 직업능력 평가, 직업 적응훈련, 직업훈련, 취업 알선, 고용 및 취업 후 지도 등 **필요한 정책을 강구하여야 한다.**

② 국가와 지방자치단체는 장애인 직업재활훈련이 원활히 이루어질 수 있도록 장애인에 게 적합한 직종과 재활사업에 관한 **조사·연구를 촉진하여야 한다.**

이와 같은 입법형식은 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다(노인복지법 제23조 제1항)”라거나, “국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인 복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다(노인복지법 제23조의 제2항)”라고 정하고 있는 노인복지법과 비교하여 복지사업수행에 있어 보다 명확하고 강화된 법적 근거를 제공하고 있는 것으로 보인다.

이러한 문제점은 이미 법제개선방안에서 수차례 인식되었으며, 이미 의안으로 구체화 되어 제안된 바 있다.

구분	노인복지법	장애인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
국가 책무	제23조(노인사회참여 지원) ①국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역 봉사 활동기회를 넓	제21조(직업) ①국가와 지방자치단체는 장애인이 적성과 능력에 맞는 직업에 종사할 수 있도록 직업 지도, 직업능력 평가, 직업 적응훈	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 노인이 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 노인일자리 개	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 노인이 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 노인일자리 개

구분	노인복지법	장애인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
	<p>히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>②국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>련, 직업훈련, 취업알선, 고용 및 취업후지도 등 필요한 정책을 강구하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 장애인 직업재활훈련이 원활히 이루어질 수 있도록 장애인에게 적합한 직종과 재활사업에 관한 조사·연구를 촉진하여야 한다.</p>	<p>발 및 보급과 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성하는 등 필요한 시책을 개발하여야 한다.</p>	<p>발 및 보급과 노인의 전문지식과 경험을 활용할 수 있는 사회적 환경을 조성하는 등 필요한 시책을 개발하여야 한다.</p>
성격	훈시·권고, 재량규정	의무규정	의무규정	의무규정

2. 정책대상인 ‘노인’의 법적 개념의 정립

현행 노인복지법, 동법 시행령 및 동법 시행규칙에서는 법 적용대상인 ‘노인’을 정의하고 있지 않다. 노인일자리사업의 대상이 되는 노인은 각 사업별로 개별적으로 규정된다. 그 내용은 아래와 표와 같다.

〈 표 13 〉 노인일자리 사업의 유형과 지원대상

사업	지원대상
공익활동	<ul style="list-style-type: none"> • 당해연도 만 65세 이상의 기초연금수급자 ✓ '16년 신청제외자 <ul style="list-style-type: none"> - 기초연금미수급자 - 국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자 - 국민건강보험 직장가입자 (인력파견형사업단 제외) - 장기요양보험 등급판정자(1~5등급)
재능나눔활동	

사업	지원대상
	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 부처 및 지자체에서 추진 중인 일자리사업 참여자 (노인 일자리 및 사회활동 지원사업 포함)
시장형사업단	<ul style="list-style-type: none"> • 연령 : 당해연도 만 60세 이상 (참여연령은 해당사업 시작 시점 또는 참여 신청서 제출 시에 만 생년월일이 도래한 사람을 기준으로 함) • 건강상태 : 일하려는 의지 및 수행능력(의사소통능력, 업무수행이 가능한 체력)을 갖춘 자 • 세대주형태 : 노인독신가구 및 경제무능력자와 동거하는 노인가구 우대 • 참여경력 : 관련 유사자격증 소지자 및 관련분야 종사 경험자 우대 ✓ 신청제외자 <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여수급자(단 2종 수급자는 신청가능) - 국민건강보험가입자 - 장기요양보험 등급판정자(1~5등급) - 정부부처 및 지자체에서 추진 중인 일자리사업 참여자(노인일자리 및 사회활동 지원사업 포함)
인력파견형사업단	<ul style="list-style-type: none"> • 만 60세 이상 사업특성 적합자 ✓ 신청제외자 <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여 수급자 - 장기요양보험 등급판정자(1~5등급) - 정부부처 및 지자체에서 추진 중인 일자리사업 참여자(노인일자리 및 사회활동 지원사업 포함)
고령자친화기업	<ul style="list-style-type: none"> • 공고일 기준 이전 고령자(만 60세 이상)가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용(최소 30명 이상)하는 기업을 신규 설립 가능한 법인(단체) <ul style="list-style-type: none"> - 민법상 법인·조합, 상법상 회사·합자조합 및 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체(복수의 민간법인으로 구성된 컨소시엄 가능) - 직접 또는 다른 기관을 통해 지원 신청액의 70%이상 대응 투자를 약정한 법인 - 「노인복지법」에 따른 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 시장형 사업단
시니어인턴십	<ul style="list-style-type: none"> • 참여노인 : 만 60세 이상으로 개발원 및 운영기관에서 진행하는 교육을 이수한 노인 • 참여기업 : 만 60세 이상 노인을 고용할 의사가 있는 4대 보험 가입사업장 중 근로자 보호규정을 준수하는 기업

「노인복지법」 개정안이나 노인일자리아업 관련 개별 입법 제정안에서도 노인에 대하여 법령 상 명확한 정의를 둔 규정은 그리 많지 않다.

구분	노인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
노인 정의	노인에 대한 정의규정 없음	<p>제2조(정의) 3. “노인일자리아업”이란 65세 이상 노인 등에게 적합한 일자리를 제공함으로써 노인의 건강과 복지를 증진시키는 사업을 말한다.</p> <p>※ 노인에 관한 직접적인 정의 규정은 없으나 “노인일자리아업”을 정의하며 적용대상 노인의 연령을 명시함.</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “노인”이란 인구·취업자의 구성 및 사업의 종류를 고려하여 대통령령으로 정하는 자를 말한다.</p>

이와 달리 기타 유사한 법률로 「고령자고용촉진법」에서는 ‘고령자’ 및 ‘준고령자’, 「아동복지법」에서는 ‘아동’, 「장애인복지법」에서는 ‘장애인’, 「예술인 복지법」에서는 ‘예술인’ 등에 대한 정의 규정을 마련해두고 있다.

구분	고령자고용촉진법	아동복지법	장애인 복지법	예술인 복지법
노인 정의	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자를 말한다. 2. “준고령자”란 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자로서 고령자가 아닌 자를 말한다.</p> <p>법 시행령 제2조(고령자 및 준고령자의</p>	<p>제3조(정의) 1. “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다.</p>	<p>제2조(장애인의 정의 등) ① “장애인”이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다. ② 이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다. 1. “신체적 장애”란 주</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “예술인”이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 사람으로서 문화예술 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람을 말한다.</p> <p>법 시행령 제2조(예술</p>

구분	고령자고용촉진법	아동복지법	장애인 복지법	예술인 복지법
	<p>정의</p> <p>① 「고용상 연령차별 금지 및 고령자고용 촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.</p> <p>② 법 제2조제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.</p>		<p>요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말한다.</p> <p>2. “정신적 장애”란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다.</p> <p>법 시행령 제2조(장애인의 종류 및 기준)</p> <p>① 「장애인 복지법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자”란 별표 1에서 정한 자를 말한다.</p> <p>② 장애인은 장애의 정도에 따라 등급을 구별하되, 그 등급은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>활동의 증명</p> <p>① 「예술인 복지법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에서 “대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술 지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 절차 및 세부 기준 등에 따라 창작, 실연, 기술 지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람을 말한다.</p> <p>1. 「저작권법」 제2조제1호 및 제25호에 따른 공표된 저작물이 있는 사람</p> <p>2. 예술 활동으로 얻은 소득이 있는 사람</p> <p>3. 삭제 <2014.3.28></p> <p>4. 삭제 <2014.3.28></p> <p>5. 삭제 <2014.3.28></p> <p>6. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 예술 활동 실적이 있는 사람</p> <p>② 예술 활동 증명을 받으려는 사람은 예술 활동 증명 신청서에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람임을 입증할 수 있는 자료를 첨부하여 법 제8조제1항에 따른 한국예술인복지재단(이하 “재단”이라 한다)에 제출하여야 한다.</p> <p>③ 재단은 제2항에 따라 제출된 자료를 검토한 후 문화예술 각 분</p>

구분	고령자고용촉진법	아동복지법	장애인 복지법	예술인 복지법
				<p>야별 전문가로 구성된 심의위원회의 심의를 거쳐 신청인이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람인지 여부를 결정하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 예술 활동 증명에 관한 세부 기준, 제3항에 따른 심의위원회의 구성·운영, 그 밖에 예술 활동 증명에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.</p>

위의 유사 입법례에서 보는 바와 같이 급부행정을 기초하는 수혜적 법률에서는 그 적용대상을 구체적으로 정하는 것이 일반적이다. 국가의 입장에서는 급부행정을 통하여 주로 세금을 통한 지원이 이루어지기 때문에 적용대상의 범위를 명확히 하여 재정소요를 예측하고, 과도한 재정지출을 사전에 방지할 수 있어야 한다. 반면에 수혜자의 입장에서는 자신이 법령의 규정에 따라 해당 정책의 적용대상인지를 명확히 인식할 수 있는 예측 가능성이 담보되어야 하며, 이를 통하여 수혜대상자의 자격이 문제되는 경우 법령의 규정에 따라 적용여부를 명확히 판단할 수 있어야 한다.

그러나 「노인복지법」의 경우 법 적용대상인 ‘노인’의 명확한 정의, 즉 연령기준을 일률적으로 정하는 것은 쉽지 않으리라 생각된다. 무엇보다도 「노인복지법」은 보건·의료, 주거, 사회활동 참여 등 비교적 다양한 노인복지 문제를 규율하고 있으며, 그 내용에 따라 법 적용대상 역시 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 기본법적 의미를 갖는 노인복지법에서는 노인의 정의를 결하고 개별법 내지는 개별 정책에 관한 지침에 그 내용에 맞는 노인의 정의를 암묵적으로 위임했을 가능성이 크다. 노인일자리사업 역시 다양한 내용을 갖는 사업으로 그 적용대상이 일자리사업의 내용에 따라 달라질 수 있다는 점에서 법에 일률적으로 노인의 연령기준 또는 참여 자격의 기준을 정할 시 노인 일자리 문제에 탄력적으로 대응할 수 없는 문제점이 발생할 수도 있다. 동일한 이유에서 「장애인 복지법」과 「예술인 복지법」 등에서는 법에 대강의 정의규정을 두고 구체적인 법 적용 기준은 대통령령에 위임하고 있는 실정이다.

노인일자리사업의 법제 강화가 「노인복지법」의 개정에 의하든, 아니면 개별법의 제정에 의하든 그 적용대상의 명확화를 위하여 법령상의 규정이 필요해 보인다. 이 때 법 차원에서는 ‘노인’에 관한 대강의 정의를 내리고, 그 하위법령에서 구체적인 기준을 설정하는 것이 타당하다고 보여진다. 이는 적용대상을 명확히 하는 효과를 기대할 수 있을 뿐 아니라, 그것을 넘어 타 부처의 노인일자리사업과의 정책 중복성을 제거하는 방법으로도 유용해 보인다. 보건복지부에서 시행하는 일자리사업의 내용과 성격을 명확히 하고, 그 적용대상을 구체화함으로써 타 부처의 일자리사업과의 차별화를 시도할 수 있을 것이라 기대된다.

노동시장 내 재취업을 원하는 정책수요자와 복지영역에서 일자리 참여를 원하는 정책수요자들의 욕구를 중심으로 영역을 구분하면, 고령자고용촉진법은 퇴직 전 노동시장 내에서의 고용정책을, 노인일자리사업에 관련 개별법은 퇴직 후 지역사회 내에서의 사회활동을 대상으로 하는 방안으로 규정하되, 노인일자리사업 관련 개별법 에서 그 대상을 원칙적으로 65세 이상으로 하되 예외적으로 60세 이상 65세 미만의 노인의 경우에도 일정한 요건 하에 포함시키는 방식을 규정 하게 될 경우 연령 기준으로 인한 사각지대를 방지할 수 있을 것으로 보인다.

3. 노인일자리사업의 법적 개념의 정립

「노인복지법」의 개정 또는 노인일자리사업에 관한 개별법의 제정에 있어서 ‘노인일자리’, ‘노인일자리사업’ 내지는 ‘노인의 사회참여’에 관한 법적 규정을 마련하는 것은 매우 중요한 일이다. 이를 통하여 노인일자리사업의 정체성을 확립하고 「고령자고용촉진법」과의 차별성을 명확히 하여 정책의 중복성을 방지하는 한편 사업의 고유영역을 확립할 수 있을 것으로 기대된다.

현행 「노인복지법」에는 ‘노인일자리’, ‘노인일자리사업’ 내지는 ‘노인의 사회참여’에 관하여 어떠한 개념규정도 하지 않은 실정이다. 다만 현재 시행되고 있는 노인일자리사업의 법적근거라고 할 수 있는 「노인복지법」제23조에서는 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다”라고 정하고 있으며, 이를 통하여 노인일자리 개념을 아주 미비한 수준에서 파악할 수 있지만 이는 노인일자리, 노인일자리사업 및 노인의 사회참여에 대한 법적 개념을 정립하기에는 매우 부족해 보인다. 이러한 이유

에서 노인일자리 사업의 개별법 제정안에서는 정의규정에서 ‘노인일자리’, ‘노인일자리 사업’ 및 ‘노인의 사회참여’에 대하여 정의하고 있다.

구분	노인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
노인일자리, 노인일자리사업, 노인의 사회참여	노인에 대한 정의규정 없음	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “사회참여”란 노후생활의 종합적 복지증진을 위해 일, 자원봉사, 여가, 교육 등에 참여하는 제반활동을 말한다. 2. “노인일자리”란 사회적으로 유용한 가치를 창출하면서 노인의 능력과 적성에 맞으며 건강증진, 사회참여 및 소득증대의 효과를 얻을 수 있는 일자리를 말한다. 3. “노인일자리사업”이란 65세 이상 노인 등에게 적합한 일자리를 제공함으로써 노인의 건강과 복지를 증진시키는 사업을 말한다. 	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “노인”이란 인구·취업자의 구성 및 사업의 종류를 고려하여 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 2. “노인일자리”란 사회적으로 유용한 가치를 창출하면서 근무시간, 보수 등 근무조건이 노인에게 적합하고, 노인의 건강증진, 사회참여 및 소득증대의 효과를 얻을 수 있을 수 있는 일자리를 말한다. 3. “노인일자리사업”이란 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)이 노인에게 적합한 일자리를 제공하는 사업을 말한다.

위의 법안과는 달리 정청래 의원안은 현행 「노인복지법」 개정을 통하여 노인일자리 사업의 유형과 사업내용을 법률에 규정하고자 하였다.

구분	노인복지법
노인일자리 사업의 유형과 내용	<p>제23조의3(노인일자리사업) 노인일자리전담기관은 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하고 사회참여의 기회를 제공하기 위하여 다음 각 호의 노인일자리사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회공헌형 노인일자리사업 <ol style="list-style-type: none"> 가. 공익형 노인일자리사업: 지역사회발전 및 개발에 공헌하는 공익성이 강한 일자리사업 나. 교육형 노인일자리사업: 특정분야 전문지식의 경험이 있는 자가

	<p>복지시설 및 교육기관 등에서 강의하는 일자리사업</p> <p>다. 복지형 노인일자리사업: 사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원하는 일자리사업</p> <p>2. 시장진입형 노인일자리사업</p> <p>가. 시장형 노인일자리사업: 제조, 판매, 서비스 등 사업을 연 간 운영하면서 일정 수익이 발생하여 정부지원금 이외에 추가소득이 발생하는 일자리사업</p> <p>나. 인력파견형 노인일자리사업: 수요처의 요구에 따라 교육 수료 후 해당 수요처에 파견되어 일정 임금을 지급받는 일자리 사업</p>
--	--

법률에 위와 같이 노인일자리사업의 유형과 내용을 명확히 규정한다면 노인일자리사업의 강력한 법적 근거와 지속적인 시행이 담보될 수 있을 것으로 보인다. 다만 노인일자리사업의 사업 유형이나 내용의 경직성이 발생할 수 있다는 점이 우려된다. 사회의 발전에 따라 달라질 수 있는 노인일자리 문제를 법률에 규정할 경우 그 내용을 변화시키기 위해서는 법개정을 필요로 하는바 시시각각 변화는 사회적 환경에 탄력적으로 대응할 수 있을지 의문이다.

노인일자리사업은 그 유형과 내용에 대한 정확한 개념정의 없이 보건복지부 지침에 따라 시행되고 있는 실정이다. 지침은 대외적 구속력이 없는 것으로 언제든지 변경·폐지 가능하다. 이러한 특성으로 노인일자리 문제에 대한 능동적이고 즉각적인 대응이 가능하다는 장점이 있지만, 현대 고령화사회에서의 노인일자리 문제의 중차대성에 비추어 법적 근거가 매우 미약하다. 또한 장기적인 안목에서 매우 중요한 국가적 시책임에도 불구하고 법적 근거를 결하고 있다는 점도 문제점으로 보인다. 따라서 현재 지침으로 시행되고 있는 노인일자리사업의 근거를 법령 수준으로 격상시키는 것이 필요하다. 이를 위하여 개별법 제정안에서 노인일자리 문제의 사회적 함의를 고려하여 ‘노인일자리’, ‘노인일자리사업’ 및 ‘노인의 사회참여’에 대하여 정의규정을 두고, 노인일자리사업의 유형과 내용은 하위법령인 시행령 또는 시행규칙에서 정하는 것이 타당하다고 보인다.

나아가 시행령과 시행규칙을 정함에 있어서 기 정의된 노인일자리사업의 유형과 내용에 합당한 사업참여자의 기준을 명확히 정함으로써 타 부처에서 시행되고 있는 일자리사업과의 차별성을 부각시켜 차제에 중복사업의 문제를 해결하는 것이 바람직해 보인다. 즉 노인일자리사업 개별법의 목적이 단순한 노동시장에서의 일자리 매칭이 아니라, 노동시장에 참여가 어려운 노인에게 노후 생활 안정을 위한 일자리를 제공하기 위함이라는 의미를 포함시킬 수 있을 것이다. 나아가 정책대상을 규정함에 있어서도 현재 지침상의 연령기준을 법률 수준에서는 어려워 보이지만 하위 법령에서 명시하고, 정책 수요자의

수요원인을 어느 정도 법령에서 피력하는 것도 방법이 될 수 있을 것으로 보인다.

정책 중복의 문제는 이미 부처 간 협의에서 어느 정도 타협점을 찾은 것으로 보인다. 이미 타협된 사항에 대하여 이를 견고히 하기 위하여 법령에 반영함으로써 사업의 영역을 명확히 분리하는 것이 필요해 보인다. 현재 시점에서 노인일자리사업에 관한 개별법 제정이 일자리사업의 영역확장을 목적하는 것이라기보다는 기존 노인일자리사업의 법적 근거를 강화하는 측면이 강하고, 이미 합의되고 시행되는 내용을 기반으로 한다는 점에서 개별법 제정으로 인해 정책중복의 문제가 발생한다는 비판은 그리 설득력 있어 보이지 않는다.

4. 한국노인인력개발원의 법적근거 강화

한국노인인력개발원은 2005년에 신설된 「노인복지법」제23조의2에 그 설립근거를 두고 있다.

제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)

① 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관(이하 "노인일자리전담기관"이라 한다)은 다음 각 호의 기관으로 한다. <개정 2011.4.7.>

1. 노인인력개발기관: 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 기관
2. 노인일자리지원기관: 지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관
3. 노인취업알선기관: 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 기관

② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. <신설 2011.4.7.>

③ 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.4.7.>

④ 제1항제2호의 노인일자리지원기관의 시설 및 인력에 관한 기준 등은 보건복지부령으로 정한다. <신설 2013.6.4.>

[본조신설 2005.7.13.]

동 조는 제1항에서 “노인일자리전담기관”을 지정하고 있으며, 제1호에서는 노인일자리 개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원

하는 기관으로 ‘노인인력개발기관’을 규정하고 있다. 나아가 동법 시행령 제17조의3에서는 노인일자리전담기관의 설치 및 운영 등에 관하여 정하고 있고, 제17조의4는 노인일자리전담기관의 운영위탁에 관하여 정하고 있다.

제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)

① 법 제23조의2제2항의 규정에 의하여 보건복지부장관은 중앙노인일자리전담기관을, 지방자치단체의 장은 지역노인일자리전담기관을 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

② 중앙노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

1. 노인일자리 개발 및 보급
2. 노인일자리사업 종사자의 교육훈련
3. 노인일자리 관련 조사 및 연구
4. 노인일자리 종합정보시스템 및 노인인력 데이터베이스의 구축 및 운영
5. 지역노인일자리전담기관에 대한 지원 및 평가
6. 그 밖에 보건복지부장관이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

③ 지역노인일자리전담기관의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 지역 특성에 적합한 노인일자리 개발 및 보급
2. 노인일자리사업에 참여하는 노인의 교육훈련
3. 노인일자리 및 참여자에 대한 사후관리
4. 노인인력 데이터베이스의 구축 지원
5. 그 밖에 지방자치단체의 장이 노인일자리사업에 관하여 위탁한 사항

④ 노인일자리전담기관의 운영에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15> [본조신설 2005.12.27]

제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등)

① 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 법 제23조의2의 규정에 의하여 노인일자리 전담기관 운영의 전부 또는 일부를 노인일자리사업을 실시한 경험이 있고 노인일자리 관련 전담인력 등을 갖춘 법인·단체에 위탁할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

② 제1항의 규정에 의하여 노인일자리전담기관의 운영의 전부 또는 일부를 위탁하고자 하는 경우에는 위탁할 사무·위탁조건·수탁기관 선정방법·위탁신청 절차 및 신청서류 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지 등에 2주 이상 공고하여야 한다.

③ 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.15>

한국노인인력개발원은 법 제23조2 제1항에서 정한 노인일자리전담기관으로 현재 법적 지위는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조 제3항 제2호 나목에서 정한 ‘위탁집행형

준정부기관'이다. 한국노인인력개발원은 재단으로 매년 법 제23조의2와 법 시행령 제 17조의3에 따라 '중앙노인일자리전담기관'으로 노인일자리사업 관련 업무를 보건복지 부로부터 위탁받아 수행하고 있다. 그러나 고령화사회에서 사업범위에 있어서 포괄적 이며, 사업내용에 있어서 전문적인 정책개발 및 정책 지원기관으로서 역량을 강화하기 위해서는 법정법인으로 전환되어 보다 안정적인 운영이 필요한 시점이라 판단된다. 한국노인인력개발원의 법정법인 전환은 '15년 현재 위탁집행형 준정부기관 69개 중 64 개 기관이 법정법인의 설립형태를 가진다는 점에도 매우 시급한 사안이라 보인다.

노인일자리사업 개별법 제정안에서는 이러한 문제를 인식하고 한국노인인력개발원의 설립근거를 강화하는 법률안을 제시하고 있다.

	노인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
한국노인인력개발원 설립 규정	구체적 규정 없음	<p>제40조(한국노인개발원 설립 등)</p> <p>① 보건복지부장관이 위탁하는 노인의 사회참여 활동을 지원하기 위하여 한국노인개발원(이하 "개발원"이라 한다)을 설립한다.</p> <p>② 개발원은 법인으로 한다.</p> <p>③ 개발원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립 등기를 함으로써 성립한다.</p> <p>④ 개발원은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 노인 사회참여에 필요한 사업의 개발 및 보급 2. 노인의 사회참여에 관한 조사 및 연구 3. 노인 사회참여 통합정보시스템 구축 및 운영 4. 노인과 사회참여 관련기관 종사자 등에 대한 교육 및 훈련 5. 사회참여 지원 사업 관리 및 평가 6. 그 밖에 보건복지부장관이 위탁하는 사업 <p>⑤ 개발원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.</p> <p>⑥ 개발원 임원의 정원·임기 및 선출방법 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.</p> <p>⑦ 개발원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」의 재단법인에 관한 규정을 준용한다.</p>	<p>제20조(한국노인인력개발원의 설립 등)</p> <p>① 보건복지부장관은 노인일자리 개발 및 지원에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국노인인력개발원(이하 "개발원"이라 한다)을 설립한다.</p> <p>② 개발원은 법인으로 한다.</p> <p>③ 개발원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립 등기를 함으로써 성립한다.</p> <p>④ 개발원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.</p> <p>⑤ 개발원은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 노인일자리의 개발 및 보급 2. 노인일자리 정보시스템 및 노인인력 데이터베이스 구축 및 운영 3. 노인일자리사업 관리 및 평가 4. 노인일자리사업 종사자의 교육·훈련 5. 노인일자리선도기업 설립·운영에 필요한 경영자문 및 정보 제공 6. 노후생애 관련 경력개발 등의 서비스 제공 및 전문인력 양성 교육 7. 봉사활동 등 노인의 사회참여 활성화에 관한 사항 8. 그 밖에 보건복지부장관이 노인인력 활용을 위한 사회적 환경 조성에 관하여 위탁한 사항 <p>⑥ 개발원은 제5항에 따른 사업을 효</p>

노인복지법	노인사회참여 활성화 및 지원에 관한 법률안 (이명수 의원 안)	노인일자리 창출 및 지원에 관한 법률안 (천정배 의원 안)
	⑧ 국가는 개발원의 설치·운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ⑨ 개발원은 제4항에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지역본부 등 필요한 조직을 둘 수 있다.	유효적으로 수행하기 위하여 개발원 소속의 지역본부 등을 둘 수 있다. ⑦ 정부는 개발원의 설립·운영에 필요한 경비를 출연 및 보조할 수 있다. ⑧ 개발원은 국가, 지방자치단체, 교육·연구기관 등의 공공기관에 업무수행에 필요한 자료를 제공하도록 요청할 수 있다. ⑨ 개발원에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

현재 보건복지부 산하에는 한국노인인력개발원을 제외하고 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 사회보장정보원, 한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원 등의 5개의 위탁집행형 준정부기관이 있다. 이 중 국민건강보험공단과 한국보건복지인력개발원의 설립근거를 살펴보면 아래와 같다.

구분	국민건강보험공단	한국보건복지인력개발원
설립근거	국민건강보험법	한국복지인력개발원법
조문	제3장 국민건강보험공단 제13조 보험자 제14조 업무 등 제15조 법인격 등 제16조 사무소 제17조 정관 제18조 등기 제19조 해산 제20조 임원 제21조 징수이사 제22조 임원의 직무 제23조 임원 결격사유 제24조 임원의 당연퇴임 및 해임 제25조 임원의 겸직 금지 등	제1조 목적 제2조 법인격 제3조 설립 제4조 사무소의 설치 제5조 정관 제6조 사업 제7조 임원 제8조 이사회 제9조 직원의 임면 제10조 운영재원 제11조 출연금 제12조 자금의 차입 제13조 국유재산의 무상대부 등 제14조 사업연도

구분	국민건강보험공단	한국보건복지인력개발원
	제26조 이사회 제27조 직원의 임면 제28조 벌칙 적용 시 공무원 의제 제29조 규정 등 제30조 대리인의 선임 제31조 대표권의 제한 제32조 이사장 권한의 위임 제33조 재정운영위원회 제34조 재정운영위원회의 구성 등 제35조 회계 제36조 예산 제37조 차입금 제38조 준비금 제39조 결산 제40조 「민법」의 준용	제15조 사업계획서 및 예산서의 승인 등 제16조 업무의 지도·감독 등 제17조 직원의 파견 요청 등 제18조 비밀 유지 제19조 유사명칭의 사용 금지 제20조 「민법」의 준용 제21조 벌칙 적용 시의 공무원 의제 제22조 벌칙 제23조 과태료

정부부처 산하 위탁형 준정부기관의 경우 그 설립근거가 명확하게 법제화 되어 있다. 한국노인인력개발원의 법정법인화를 포함한 명확한 법적인 설립근거는 기관의 안정적인 운영을 담보할 수 있으며, 나아가 포괄적인 노인문제 전문기관으로 발돋움할 수 있는 기반을 제공할 것이라 판단된다.

물론 법적 설립근거를 어떠한 방법으로 법제화 할 것인가, 즉 어떤 법률에 어떠한 내용으로 규정할 것인가에 대하여는 한국노인인력개발원의 장기적인 발전 방향성을 고려한 좀 더 심도 깊은 연구가 필요해 보인다. 그러나 분명한 것은 현재의 법적 근거가 매우 취약하다는 점이고 이를 시급히 개선하여야 한다는 점이다. 따라서 어떠한 방법으로든 법률상의 근거규정을 창설하여야 할 것이다.

5. 기타 개선 방안

노인일자리사업 관련 개별법은 노인의 지역사회 내 사회참여 활성화 및 주로 취약계층 노인에 대한 일자리 제공을 통해 활동적이고 생산적인 노후생활을 영위할 수 있도록 지원함으로써 노인의 건강과 복지를 증진 하는 것을 그 목적으로 하고 있으므로, 첫째 ‘사회참여’, ‘노인여가’, ‘노인일자리사업’에 관한 정의 규정이 포함되어야 하고, 둘째

보건복지부 장관 등에게 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하도록 하는 규정이 있어야 하며, 셋째 노인일자리 개발·보급을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무에 관한 규정이 있어야 하며, 넷째 노인일자리사업의 유형으로 공공 분야 노인일자리사업에 관한 규정이 있어야 하며, 다섯째 공공기관의 노인일자리 확대를 위한 규정이 필요하며, 여섯째 노인일자리 전담기관의 설립·운영, 사업 범위, 비용보조, 및 세금 감면 등에 관한 규정이 필요하고 사회복지시설로 인정하여야 하며, 일곱째 노인의 취업 및 창업 지원, 노인 생산품 인증 및 판매촉진, 공공기관의 우선구매 권장, 노인친화기업 인증 등에 관한 규정이 필요하며, 여덟째 지역사회에서의 노인자원봉사 활성화, 노인 자원봉사단체 지원, 노인 자원봉사 프로그램 개발·보급, 노인 자원봉사자 관리자 양성, 노인 자원봉사자 교육 및 훈련, 노인의 여가활동 지원, 노인의 여가 프로그램 개발 및 보급, 노인의 사회참여 교육프로그램 개발 및 보급 등에 관한 규정이 필요하며, 아홉째 고령자 사회참여 종합지원시스템을 구축하기 위하여 한국노인인력개발원을 고령자 사회참여 진흥원으로 개편하고 법정법인으로 전환하는 규정 등이 포함되어야 할 것이다.

노인일자리사업 부분을 개별입법하는 경우에 구체적인 법령의 구성에 대하여는 본 연구에서 심도 있게 논할 수 없으며, 이는 차후 과제로 남겨두기로 한다. 허나 법제도의 정립을 필수불가결한 전제조건은 사회적 합의이며 이를 위해서는 광범위한 의견수렴과 치열한 논의가 선행되어야 할 것이다. 따라서 구체적인 법제도 정립에 관한 계획이 수립된다면 충분한 시간을 두고 모든 이해관계자가 참여하는 논의를 먼저 활성화 시켜야 할 것이다.

제5장 결 론

급속하게 고령화사회가 진전되고 있는 현 시점에서 노인문제의 중요성과 그 해결의 시급성에 대하여 더 이상 의문을 제기하는 사람은 없을 것이다. 노인문제는 여타 사회 문제와 마찬가지로 복합적인 양상을 가지고 있으며, 그 해결책 또한 문제의 다면성을 고려하여 내려져야한다. 이를 위해서는 노인문제의 다면적 특성을 인식하고 탄력적 대응이 필요하다. 노인일자리 문제 역시 이러한 측면에서 접근하는 것이 바람직해 보인다. 그렇지만 고령화사회에서 장기적인 안목으로 노인문제를 지속적으로 추적하고 이에 대응하기 위해서는 각각의 영역을 통합적으로 규율할 수 있는 기본법의 역할 역시 경시되어서는 안 된다. 이러한 관점에서 「저출산·고령화사회기본법」이 제정되어 시행되고 있다. 그러나 내용적으로 보았을 때 「저출산·고령화사회기본법」에서 노인일자리 문제의 규율은 매우 한정적으로 보이며, 이러한 사정은 노인일자리사업의 직접적인 근거법인 「노인복지법」에서도 동일한 상황이다. 노인문제가 점점 우리사회의 지속적인 발전에 취약점이 될 수 있다는 점, 따라서 이를 국가의 적극적인 개입을 통하여 해소 시켜야 한다는 점을 인정한다면 현행 법제도의 개선은 당연한 논리적 귀결이 될 것이다. 본 연구에서 노인문제의 다면적 특성을 모두 고려하여 정책적·입법적 해결책을 제시하는 것을 기대할 수는 없다. 이러한 포괄적 접근을 통한 노인문제 및 노인복지에 대한 전반적인 법제도 개편은 차후 연구과제로 남겨두고, 본 연구는 오직 현재 시행되고 있는 노인일자리사업과 관련된 법제를 살펴보고 이에 대한 문제점을 탐지하고 이를 해결할 수 있는 단초만을 제시하고 있다. 아래에서는 상기한 논의들을 요약함과 동시에 노인일자리사업의 법제 강화를 위한 단편적인 개선방안을 제시함으로써 결론에 갈음하고자 한다.

1. 현재 노인일자리 문제에 대응하여 보건복지부 및 고용노동부에서 다양한 사업들이 시행되고 있다. 고용노동부가 시행하는 정책이 기 취업자 또는 퇴직 직후의 자의 고용연장을 목적으로 사업주에게 고용 인센티브를 제공하거나, 삭감된 임금을 보전하는 방법으로 고용정책의 측면이 강한 반면, 보건복지부의 노인일자리정책은 은퇴한 노인의 경제적 취약성 극복을 위한 복지의 측면이 강하다는 점에서 근본적인 관점의 차이를 발견할 수 있다. 그럼에도 불구하고 양 부처의 사업은 그 대상, 범위 및 내용에서 어느 정도 유사·중복성이 지적되고 있는 실정이다.

현재 시행되고 있는 노인일자리사업은 중첩적인 서비스전달체계를 가지고 있으며, 그 경로에 다양한 사업주체들이 관여하고 그 나름의 역할을 수행하고 있다. 그러나 복잡하고 중첩적인 전달체계로 인하여 사업의 효율성에 대한 의문이 제기되기도 한다. 고령화시대에서의 노인일자리 문제의 중요성과 대규모 국가재정이 투입되는 사업이라는 점을 감안한다면 노인일자리사업을 근거하고 있는 법적근거가 매우 취약하다는 점 또한 부정할 수 없다. 다양하게 펼쳐지고 있는 노인일자리사업의 정체성을 명확히 확정하고, 서비스전달체계를 효율적으로 개선하는 한편 지속적이고 안정적인 노인 일자리사업의 시행을 위해서는 무엇보다도 현재 보건복지부 지침에 근거하여 시행되고 있는 노인일자리사업에 구속력 있는 법적 근거를 제공하는 것이 시급한 실정이다.

2. 현재 노인일자리사업의 직접적인 법적근거는 「노인복지법」, 「노인복지법 시행령」과 「노인복지법 시행규칙」이다. 구체적으로 살펴보면 「노인복지법」제23조는 ‘노인사회 참여지원’, 제23조의2는 ‘노인일자리전담기관의 설치·운영 등’에 관하여 규정하고 있다. 동법 제23조와 관련하여서는 하위법령이 존재하지 않으며, 동법 제23조의2 제2항에 전단에 관련하여서는 동법 시행령 제17조의3(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)에서 중앙노인일자리전담기관의 업무, 지역노인일자리전담기관의 업무 등에 관하여, 후단과 관련해서는 동법 시행령 제17조의4에서 노인일자리전담기관의 운영 위탁 등에 관하여 정하고 있다. 이와 같이 법률에 2개 조항, 시행령에 2개 조항, 총 4개의 조문이 현재 시행되고 있는 노인일자리사업의 법적근거라 할 수 있으며, 이는 양적으로나 질적으로나 매우 미비한 규율이라 판단된다. 나아가 해당 조항들은 훈시적·권고적 의미에 그칠 뿐이며, ‘노인’, ‘노인일자리사업’, ‘노인일자리전담기관’에 관한 법적 개념을 결하고 있다는 점에서 개선이 필요한 것으로 판단된다. 국가의 지속적인 발전에 중차대한 문제로 인식되고 있는 노인문제 및 노인일자리 문제에 대한 정책적 대응이 법률규정의 미비로 인하여 보건복지부 지침에 기반하여 시행되고 있으며, 이로 인하여 정책의 선명도가 퇴색되고 각 부처 간 업무영역의 경계가 모호해짐을 물론이고 범정부차원의 종합적인 대책을 수립하기 어렵게 되고 사업수행주체들 간의 유기적인 협력을 기대하기도 어려운 실정이라 할 수 있다. 이를 개선하기 위하여 어떠한 방법으로든 법제도 개편이 필요한 것으로 판단된다.
3. 노인일자리사업의 법적 근거가 미비하다는 점은 이미 널리 인식되어 왔으며, 국회에서 관련 법령의 개정안 내지는 개별법 제정안의 발의를 통해서 개선을 위한 노력이 계속되어 왔다. 현재도 개별법 제정안이 발의되어 소관위원회에 계류 중에 있다.

거듭되는 국회회기에서 노인일자리 관련 법안이 발의되고 있다는 점은 문제해결의 시급함과 숙고의 성숙함을 방증하는 것이라 할 수 있다. 발의되는 법안의 유형을 살펴보면 현행 「노인복지법」에 구체적인 규정을 추가하는 개정안 보다는 노인일자리 문제를 분리입법하는 개별법 제정안이 대세라고 할 수 있다. 개별법 제정안에서는 노인일자리 문제 뿐 아니라 노인의 사회참여 및 자원봉사 등에 관하여 자세한 규정을 두어 노후소득과 노인의 사회적 역할을 강화하고 그들의 경험을 다방면에서 활용하고자하는 시도들을 엿볼 수 있다.

4. 노인일자리사업의 법제 강화를 위한 방안 중 법제 체계의 개선의 관점에서 현행 「노인복지법」의 개정보다는 노인일자리사업 분야를 분리하여 개별법을 제정하는 것이 타당해 보인다. 이미 경로연금과 관련된 과거 「노인복지법」 제2장의 내용이 「기초노령연금법」으로 분리 되어 개별법으로 제정된 사례도 있었다. 이에 대하여 법체계 혼란을 이유로 개별법 제정을 지양해야한다는 비판이 있지만, 현대 고령사회에서 노인일자리 문제의 중요성과 구속력 없는 지침을 기반으로 대규모 국가재정이 투입되는 사업이 불안정한 형태로 시행되고 있다는 점을 직시한다면 개별법 제정으로 인한 법체계 혼란에 대한 우려보다는 흠결된 법적 근거의 보완이 보다 시급히 해결해야할 문제로 판단된다. 나아가 차후 노인일자리 문제를 포함한 노인문제와 노인복지문제를 통합적으로 규율할 수 있는 기본법체계로의 개편 또한 고려해볼 수 있는 해결책이 될 것이라고 생각된다.
5. 고령화사회의 급속한 진전과 노인일자리 문제의 중요성에 비추어 볼 때 노인일자리 문제가 더 이상 개인의 책임이 아니라 사회와 국가의 책임이라는 전면적인 법적 인식의 전환이 필요해 보인다. 현행 「노인복지법」 제23조는 훈시적·권고적 의미에서 “... 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 노인일자리사업에 보다 강화된 법적 근거를 제공하고 노인일자리사업의 중요성을 법제도적 차원에서 환기시키며 안정적인 사업추진을 위한 동력을 제공하기 위하여 노인일자리사업에 관한 국가책임을 의무규정으로 명시할 필요가 있다.
6. 현행 「노인복지법」, 「노인복지법 시행령」 및 「노인복지법 시행규칙」은 법 적용대상인 ‘노인’에 관한 법적 정의를 하고 있지 않으며, 개별 사업의 구체적인 내용과 성격에 따라 보건복지부 지침에서 각 사업의 참가자격을 정하고 있다. 급부행정의 근거법이 되는 법령에서 법 적용대상을 명확히 하는 것은 수혜대상자를 명확히 하여 재정소요를 예측할 수 있게 함으로써 과도한 재정낭비를 미연에 방지케 할 수 있으며,

수혜자의 입장에서는 자신이 법령의 규정에 따라 해당 정책의 수혜대상인지를 명확히 인식할 수 있게 하여 예측가능성을 담보할 수 있게 하는 장점이 있다. 그러나 현행 「노인복지법」이 노인복지에 관한 전반적인 내용을 담고 있다는 점, 노인일자리 사업 역시 개별 사업 내용에 따라 다양한 모습으로 발현되고 있고, 그 내용에 따라 적용대상이 달라진다는 점에서 법률에 노인의 연령기준 등 일의적인 정의규정을 정립하는 것은 매우 어려운 과제로 보여진다. 또한 법률에 일의적인 연령기준 등을 포함한 ‘노인’의 정의를 못 박는 것은 법의 경직성으로 인하여 노인문제에 대한 탄력적 대응을 저해하는 요소가 될 수 있다는 우려도 무시할 수 없는 실정이다. 따라서 ‘노인’의 법적 개념을 정립함에 있어 법률에 노인의 사회적 함의를 담아 정책대상의 포괄적 범위를 제시하는 일반적 정의규정을 두고, 하위법령(시행령 또는 시행규칙)에 구체적인 사업참가 자격을 규정하는 것이 타당해 보인다.

7. 현행 노인일자리사업의 근거법령에서는 ‘노인일자리’, ‘노인일자리사업’ 내지는 ‘노인의 사회참여’에 관한 개념규정을 결하고 있다. 위와 같은 개념을 법령에 정립함으로써 노인일자리사업의 법적 정체성을 확립하고 나아가 기타 유사한 정책과의 경계선을 분명히 하여야 할 것으로 판단된다. 타 부처의 고령자 고용정책과 노인일자리사업의 정책상의 유사성 내지는 중복성이 지적되는 이유 중 하나는 노인일자리사업의 정체성이 법적으로 정립되지 않는 것이 원인 중 하나일 수도 있다. 노인일자리 사업의 안정적 시행과 강화된 법적 근거에 기반하기 위해서 현재와 같이 구속력이 없는 지침의 형식으로 노인일자리사업의 구체적인 내용을 정하는 방법은 시정되어야 한다. 그러나 노인일자리사업은 사회의 발전에 탄력적으로 대응할 필요성이 있기 때문에 법률이 아닌 보다 유연한 대응이 가능한 법규명령의 형식, 즉 시행령 내지는 시행규칙에 규정하는 것이 합리적 방법이라 판단된다.
8. 노인일자리전담기관 중 한국노인인력개발원은 2005년 신설된 노인복지법 제23조의 2, 동법 시행령 제17조의3 및 제17조의4에 그 설립근거를 두고 있으며, 노인복지법 제23조2 제1항에서 정한 ‘노인일자리전담기관’으로 법적 지위는 재단이고, 「공공기관 운영에 관한 법률」 제5조 제3항 제2호 나목에서 정한 ‘위탁형 준정부기관’에 해당한다. 급속하게 진전되는 고령화사회에서 포괄적이며 전문적인 정책개발 및 정책지원기관으로서 역량을 강화하기 위해서는 법정법인으로 전환하는 것이 보다 안정적인 운영을 담보할 것으로 판단된다. 한국노인인력개발원의 법정법인화를 포함하여 법적인 설립근거를 강화하기 위하여 그 설립근거를 법률에 정하는 것이 타당해 보인다.

참 고 문 헌

- 김선이 노인일자리사업 참여자의 법적지위와 보호에 관한 연구, 고려대학교 석사학위논문, 2013.
- 김순자 노인취업정책에 관한 비교 연구 - 한국, 미국, 일본의 노인일자리사업을 중심으로 -, 단국대학교 박사학위논문, 2011.
- 김양희, 강유덕, 손기태, 김은지, 이현진 주요국의 저출산·고령화대비 성장전략 연구와 정책 시사점, 대외경제정책연구원, 2012.
- 김이수 지방자치단체 노인일자리 전담기관의 사업유형 선택의 영향요인에 관한 탐색적 연구, 지방행정연구 제27권 제3호, 한국지방행정연구원, 2013.
- 박관규, 김영대 복지프로그램의 비효율성 요인 탐색 : 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로, 지방행정연구 제29권 제3호, 한국지방행정연구원, 2015.
- 박만섭 우리나라 노인 일자리사업의 개선방안에 관한 연구 - 정책사례 비교연구를 중심으로 -, 명지대학교 석사학위논문, 2016.
- 박종희 고령자고용정책의 법적 기초 및 입법적 가능 수단에 관한 연구, 안암법학 제29권, 안암법학회, 2009.
- 박평 노인복지법상 노인일자리 사업에 대한 평가와 제도개선 방안에 관한 연구, 선문대학교 박사학위논문, 2013.
- 보건복지부 2016년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 종합안내, 2016.
- 2015년 노인사회활동지원사업 종합안내, 2015.
- 이난희 노인일자리사업 운영 활성화 방안 연구, 동아대학교 석사학위논문, 2011.
- 이승길 고령자의 고용안정을 위한 노동입법평가 -특히, 정년제 및 임금피크제를 중심으로 -, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012.
- 장종 노인일자리 사업의 개선방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문, 2009.
- 차수자 노인일자리전담기관의 위험관리 개선방안에 관한 연구 - 부산지역 시니어클럽을 중심으로 -, 부산대학교 석사학위논문, 2016.

차수자, 윤기혁, 이진열 노인일자리전담기관의 위험관리에 관한 연구 -부산지역 시니어클럽을 중심으로-, 사회과학연구 제32권 제4호, 경성대학교 사회과학연구소, 2016.

최석현, 하보란 노인복지정책에서 일자리 지원사업 효용성 강화방안 연구, 경기연구원, 2012.