

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 빈곤으로 인하여 일할 수밖에 없는 노인의 인권 보호를
위한 제도개선 권고

주 문

1. 보건복지부장관에게,

가. 기초연금 지급 대상인 노인의 소득수준에 따라 기초연금액을 차등 지급함으로써 소득하위계층 노인의 걱정된 노후생활을 보장할 것과,

나. 기초생활보장 급여 산정 시 기초연금 수급액을 소득으로 산입함에 따라 극빈층 노인이 기초연금제도를 향유하지 못하는 불합리가 발생하는 것을 개선하는 방안을 마련할 것을 권고합니다.

2. 고용노동부장관에게, 「고용보험법」 제10조(적용 제외) 제2항의 연령기준을 상향하는 법령 개정을 추진할 것을 권고합니다.

이 유

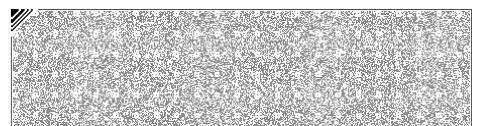
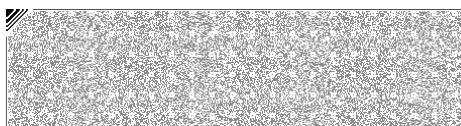
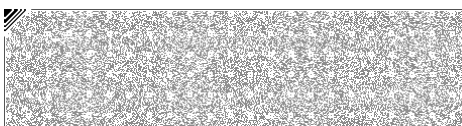
I. 검토 배경

노인(老人)은 사전적 의미로 ‘나이가 들어 늙은 사람’을 뜻한다. 「노인복지법」 제2조 제1항은 ‘노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자’라고 규정할 뿐이고 노인의 연령 기준을 명시하고 있지는 않으나, 노인을 대상으로 하는 사회보장제도의 연령 기준이 대부분 65세인 점과 기타 제반 사회적 통념을 고려할 때 65세 이상인 사람을 의미하는 것으로 받아들여진다.

한국의 노인은 생계를 위하여 일할 수밖에 없는 실정으로, 보건복지부와 한국보건사회연구원이 실시한 「2020 노인 실태조사」(이하 “2020 노인 실태조사”라 한다)에 따르면 65세 이상 노인 상당수는 일하고 싶지 않으나 생계비를 마련하고자 일하려는 것으로 나타났고, 통계청의 「2022 고령자 통계」에 따르면 65세 이상 노인의 고용률이 2021년 기준 34.1%로 경제협력개발기구(이하 “OECD”라고 한다) 평균인 14.7%의 2배 이상이자 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다.

이렇듯 노년에 일하거나 일하려는 한국 노인의 실질 은퇴연령은 72세로 OECD 회원국 중에 가장 높고, 한평생 가장 오랜 기간을 일함에도 불구하고 노인빈곤율 또한 매우 높은 수준으로 66세 이상 고령자의 상대적 빈곤율이 43.2%로 OECD 회원국 중 노인빈곤율 1위이며, 이 수치가 40%를 넘는 국가는 한국이 유일하다.

또한 한국은 OECD 회원국 중 노인자살률 1위 국가로, 65세 이상 노인의



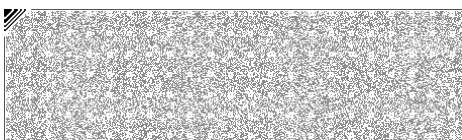
자살률이 인구 10만 명당 46.6명(2019년 기준)으로 OECD 평균이 17.2명인 것에 비해 2.7배 높은 것으로 발표되었는데, 2020 노인 실태조사에 따르면 노인이 자살을 생각하는 주된 이유는 건강(23.7%), 경제적 어려움(23.0%), 외로움(18.4%) 및 배우자나 가족의 사망(13.8%) 등의 순으로 나타났다.

위와 같이 한국 사회는 노인의 빈곤율과 고용률, 그리고 자살률이 OECD 회원국 중 가장 높은 수준으로, 이 수치가 의미하는 바는 노년이라는 시기 까지도 일하지 않으면 생계를 영위하기가 힘겨운 노인이 다수 존재한다는 작금의 현실을 보여주는 것으로, 노인의 빈곤 문제를 해소하지 못한다면 경제적 어려움을 넘어서 자살 등 돌이킬 수 없는 결과로 귀결될 수 있다는 사실을 무겁게 인식함과 동시에 노년의 끝자락에서 더 이상 다른 방안을 모색하기가 어려운 현세대 빈곤 노인을 위한 사회적 안전망을 보다 두텁게 강화하는 것이 시급하다.

이에 따라 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 의하여, 빈곤을 이유로 일할 수밖에 없는 노인의 인권 보호를 위한 제도적 개선방안에 관하여 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 한다) 제10조 및 제34조, 「세계인권선언」 제25조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”이라 한다) 제2조, 제9조, 유엔 사회권위원회 일반논평 제3호, 제6호 및 제19호를 판단기준으로 하였고, 위원회 ‘노인인권 관련 정책 개선 권고’ (2013. 1. 28.), 유엔 「노인권리선언(1948)», 「노인을 위한 원칙(1991)», 「비엔나



고령화국제행동계획」 및 「마드리드 고령화국제행동계획」 등을 참고하였다.

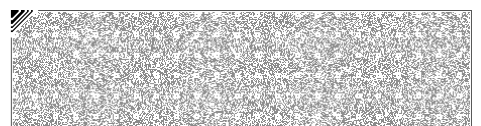
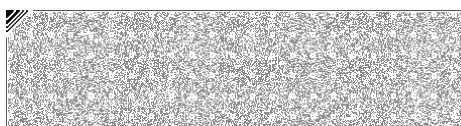
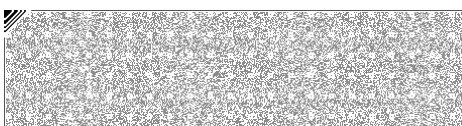
III. 판단

1. 현황

노년은 한 사람의 생애 전반에 걸친 삶의 궤적이 축적된 시기로, 현 노인 세대는 한국사회 격동의 역사 속에서 청년 시절에 산업화와 경제 호황기를 보냈고, 중년이 되어서는 이른바 IMF(국제통화기금) 경제위기를 겪었으며, 공적 사회보장제도가 마련되기 이전 시기에 부모를 부양하고 자녀를 양육 하였으나, 전통적 가족규범 해체와 인구고령화, 노동시장 유연화, 금융위기, 디지털 사회로의 전환 등 새롭게 변화된 환경에서 노년을 맞은 세대이다.

오늘날 한국 사회에서 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율, 즉 중위소득 50% 이하인 비율은 2019년 기준 43.2%로 OECD 가입국 중 가장 높으며, 고령으로 나이가 들어갈수록 소득격차가 더 벌어지는 상황인바, 빈곤노인의 규모는 기초생활보장제도 생계급여 수급자 비율로 2021년 기준 31.7%, 65세 이상 전체 노인 중에서는 기초생활수급자 노인의 비율이 9.6%로 노인 10명 중 1명이 빈곤 상황에 놓여 있는 것으로 파악할 수 있다.

또한 65세 이상 노인이 직접 생활비를 마련하는 고령자 비중은 2021년 기준 65%로 지난 10년간 13.4% 증가하였고, 정부나 사회단체의 지원은 17.2%로 8.1%p 증가하였으며, 자녀·친척 등의 지원으로 생활비를 마련하는 고령자는 17.8%로 지난 10년간 21.4%p 크게 감소하였다.



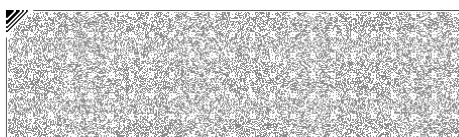
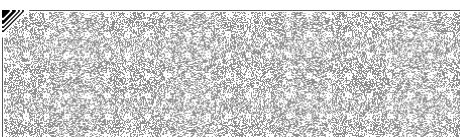
빈곤한 노인은 생계를 이유로 일할 수밖에 없는데, 65~79세 노인의 고용률은 45.2%(경제활동참가율 46.1%, 실업률 2.0%)로 전년 43.9% 대비 1.3%p 증가하였다. 또한, 전체 고령층(55~79세) 중에서 장래에 일하기를 원하는 사람은 1,060만 2천 명(68.5%)으로 10명 가운데 7명은 평균 73살까지 일하기를 원하고, 그 사유는 생활비 보탬(55.8%), 일하는 즐거움(35.6%) 순으로 나타났다(통계청, 「2023년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과」 참조).

그러나 생활비를 마련하고자 일하는 고령자 중 44.9%가 고용 불안감을 겪고 있는바, 65~69세 노인은 50.5%, 70~79세 노인은 42.3%이고, 이는 노인이 취업한 일자리 성격이 소규모 사업장, 비정규직, 임시직, 농림어업 종사자, 단순 노무 종사자 등 대부분이 저임금 직종에 집중되어 있는 것에서 그 이유를 찾을 수 있다.

위원회가 2020년에 실시한 「일할 수밖에 없는 노인 인권상황 실태조사」에 따르면, 심층면접조사에 참여한 노인은 퇴직하였음에도 노후준비 부족, 생계유지를 위하여 다시 일해야 하는 상황에서, 계약서 없이 일하거나 일방적인 해고 통보, 최저임금에 못 미치는 낮은 임금, 휴게시간 미보장, 몸이 아파도 일해야만 하고 병가나 휴가는 기대할 수 없는 등 부당한 근로 조건에서도 보호받지 못하는 상황에 대하여 호소하였다.

2. 노인의 기본적 인권 보호

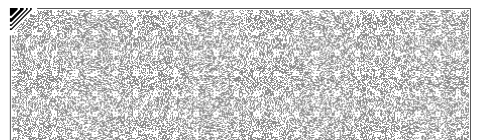
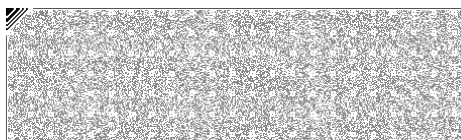
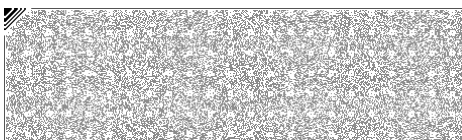
헌법은 모든 국민의 인간으로서의 존엄함과 가치를 명시하고 행복추구권을 보장하며, 국가로 하여금 개인의 기본적 인권을 보장할 의무를 부여하면



서 특히, 노인 복지 향상을 위한 정책을 실시하도록 규정하고 있다. 유엔 사회권규약에 가입한 우리나라는 사회권규약에 명시된 바와 같이, 신체적 및 정신적 건강을 누릴 권리를 보장하여야 할 의무를 갖는다. 또한 사회권 규약 일반논평 제3호 당사국 의무의 본질에 따라 노인의 권리를 최대한 보장하기 위하여 각 권리의 필요 최소 수준을 충족시켜야 하는 최소핵심의무를 이행할 필요가 있다.

헌법과 유엔의 국제인권규범 및 일반논평에서 제시하는 인간 존엄성과 기본적 인권 보호에 관한 국가의 의무를 상기할 때, 사람의 생명이 장기간에 걸쳐 일상생활 속에서 위협에 노출되어 사망에 이르거나 회복할 수 없는 건강상의 위해를 초래한다면, 정부는 이에 대한 대책을 적극적으로 추진하여야 한다.

유엔 사회권위원회는 사회권규약 일반논평 제19호에서 ‘사회보장에 대한 권리’는 “안전을 보장받기 위해 차별 없이 현금으로든 현물로든 사회보장 혜택을 수령하고 유지할 수 있는 권리를 포괄한다. 특히 질병, 장애, 출산, 업무상 재해, 실업, 고령 혹은 가족 구성원 죽음 등의 사유로 인한 근로와 관계된 소득의 부족 등으로부터의 안정 보장을 꾀한다.”라며, “당사국은 가용자원의 한계 내에서, 비기여식 노령수당과 사회서비스 및 기타 지원을 다음과 같은 노인들, 즉 국내법상 은퇴연령에 도달했을 때, 자격이 주어지는 기간 만큼의 납부를 완료하지 않았거나, 보험에 기반을 둔 노인연금이나 기타 사회보장수당 혹은 지원책을 수령할 자격이 없거나, 또는 다른 소득원이 전혀 없는, 모든 고령자에게 제공해야 한다.”라고 명시하여 모든 노인에게 사회보장을 제공해야 함을 강조하고 있다.



위와 같이 헌법과 유엔 국제기준이 제시하는 인간 존엄성과 노인인권 보호에 관한 국가의 의무를 상기할 때, 한국의 노인빈곤율과 노인고용률이 오랜 기간 OECD 국가중 가장 높은 수준을 유지하고 있고, 존엄해야 할 노후의 삶에 심대한 영향을 끼쳐서 노인 자살률 1위 국가라는 참담한 결과로 이어지는바, 노인빈곤 해소를 시급히 개선되어야 할 인권의 주요 현안으로 보아 아래와 같이 개선방안을 검토하였다.

3. 기초연금 지급방식 개선

현행 기초연금제도는 65세 이상 노인의 소득하위 70%에 해당하는 모든 자에게 월 30만 원(2023년 : 단독가구당 32만원)을 지급한다.

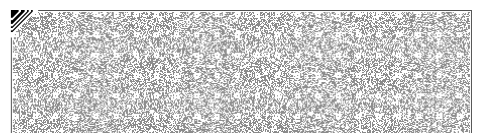
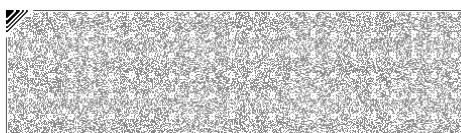
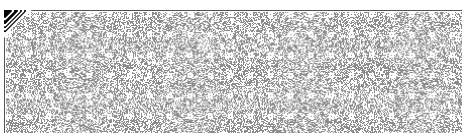
<표 1> 기초연금 연도별 기준연금액

연도	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
기준연금액 (만원)	20	20.2	20.4	20.6	25	30 (소득하위 20% 이하)	30 (소득하위 40% 이하)	30	30.7	32.3
수급자 수 (만명)	435	450	458	487	513	535	566	597	612 (‘22.6.)	656 (예측)
예산(조)	6.9	10.0	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8	18.9	20.0	22.5

* 출처 : 보건복지부 보도자료(2023. 1. 9.) “2023년 기초연금 월 최대 32만 3,180원으로 인상”

이는 고령층 근로·사업소득 격차 확대에 기인한 소득 불평등을 고려하지 않은 지급방식으로 점차 심화하는 노인층 내 소득 불평등 완화를 위하여 소득하위 빈곤노인에게 보다 많은 기초연금액이 지급될 수 있도록 취약계층에 표적화하여 재설계할 필요가 있다.

OECD가 발표한 「사회복지 지출 업데이트 2023」에 의하면, 우리나라의

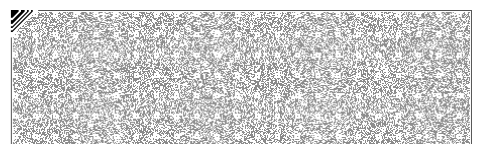
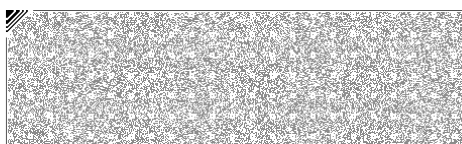
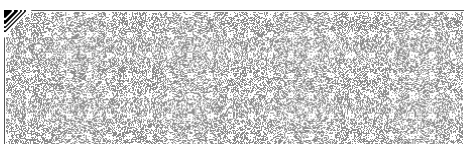


공공사회복지 지출 규모는 235.9조 원(2019년 기준)이고, 이는 국내총생산(GDP)의 12.3%로 OECD 평균인 20.1% 대비 61.2% 수준이며, 공공사회복지 지출 규모 중 노령 영역의 비중이 2017년 이후로 감소(2017: 26.4% → 2018: 25.8% → 2019: 25.2%)하는 상황임을 감안할 때, 고령층을 대상으로 하는 우리나라의 공공사회복지 지출 규모는 OECD 가입국들과의 비교 시 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

국가의 고령층에 대한 낮은 공공사회복지 지출규모 등 급여의 충분성 측면에서 빈곤선을 넘어서기에는 부족한 상황에서, 그동안 대통령 선거 때마다 기초연금 급여 인상을 공약으로 제시하여 급여 산식 등의 변화 없이 기초연금 급여 수준만 인상함에 따라, 노인빈곤 문제의 효과성, 노인층 내 소득 불평등 완화 등에 대한 고려 없이 국가재정의 부담을 가중시키는 요인으로 작용해 왔다.

국회 보건복지위원회에는 모든 노인에게 기초연금을 지급하기 위한 취지에서 「기초연금법 일부개정법률안」이 발의되어 있는바, △2028년까지 단계적 지급 대상 확대안(의안번호 제20660호), △단계적 지급대상 확대 후 2026년부터 보편적 지급안(의안번호 제21812호)을 개정 내용으로 하고 있다.

현 정부에서는 ‘기초연금액 40만 원으로 인상’을 국정과제 42번으로 추진하는 상황으로, 이를 이행하여 전체 노인인구의 소득하위 70%를 대상으로 기초연금액을 현 30만원에서 40만원으로 상향 지급할 경우, 노인빈곤율은 3%p 감소(‘20년 : 37.6% → 기초연금액 40만원으로 상향시 : 34.6%) 효과를 볼 수 있으나, 소요 재원이 6.3조 가량 증가(‘20년 : 18.9조원 → 기초연금액 40만원으로 상향시 : 25.2조원)하게 된다.



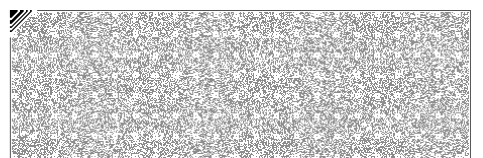
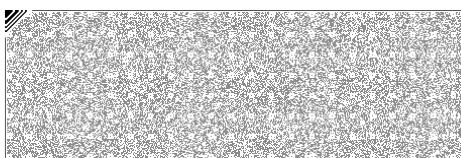
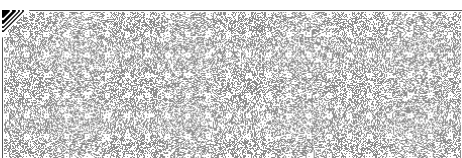
<표 2> 기초연금 40만 원 상향 조정 시 노인빈곤율 변화 및 추가 재정

지급액 및 대상	현행 (30만원, 70%)	금액 인상 (40만원, 70%)	대상 확대 (30만원, 100%)
노인빈곤율	37.6%	34.6% (3.0%p 감소)	36.0% (1.6%p 감소)
소요재원	18.9조원	25.2조원(+6.3조원)	27.0조원(+8.1조원)

* 출처 : 국민연금연구원(2023. 1), 2021년 가계금융복지조사(2020년 기준) 자료를 분석.

우리나라 고령층 대상 공공사회복지 지출 규모가 OECD 국가에 비하여 매우 낮은 수준인 상황에서, 추가 소요 재원액(6.3조원)을 감수하면서 기초연금액을 상향 지급하여 노인빈곤율을 낮추는 것은 바람직한 정책 방향이라 할 수 있다. 그러나, 고령층의 은퇴에 따른 근로·사업소득 격차 확대에 기인한 소득불평등이 1990년 이후로 점차 심화되고 있고 향후에 더욱 심각할 우려가 있는 상황에서, 빈곤 정도를 중심으로 기초연금액 지급 수준을 차등화하여 소득하위 빈곤노인에게 보다 많은 기초연금액이 지급될 수 있도록 취약계층에 표적화하여 재설계하는 것이 소득 불평등의 완화 측면에서 적절하다고 판단된다.

따라서 올해 실시한 기초연금 수급자 생활 수준 등을 고려한 기초연금 적정성 평가에 따른 기준연금액 조정 및 장기재정 전망(「기초연금법」제9조) 결과를 바탕으로, 기초연금 지급 대상을 소득계층별로 세분화하여 소득하위 노인에게 보다 많은 기초연금액이 지급될 수 있도록 소득수준에 따라 기초연금액을 차등 지급할 것을 권고한다. 예시로, 소득 하위 20% 노인에게는 50만 원, 20~70% 노인에게는 40만 원을 지급하는 방안을 고려할 수 있고, 이는 현 정부의 국정과제 42번인 '기초연금액 40만 원으로 인상' 내용 중 소득 하위 노인 20%에게만 월 10만 원을 추가 지원하는 것으로 '약자부터 촘촘하게 지속가능한 복지국가'라는 복지국가 전략 계획에도 부합한다.



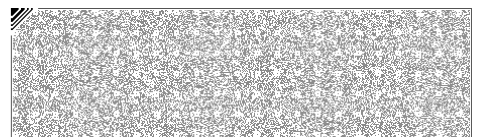
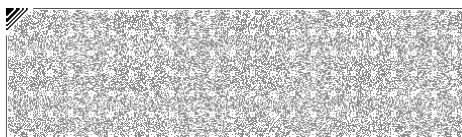
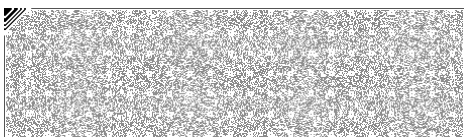
4. 기초생활보장급여 산정방식 개선

현행 기초연금과 기초생활보장제도 간 관계에 있어서, 65세 이상의 기초생활보장급여 수급자가 기초연금을 수령하면, 기초연금액만큼 기초생활보장급여에서 공제되어 실제로 기초연금 혜택을 받지 못하거나 경우에 따라서는 기초생활보장 수급 대상에서 제외된다.

이는 기초생활보장제도의 보충성 원리에 의해 기초생활보장급여 산정 시 기초연금액 전액을 소득평가액에 합산하여 산정함에 따른 결과로, 이로 인하여 기초연금 지급을 통한 노인의 빈곤 완화에는 한계가 있다는 제도적 모호성이 꾸준히 지적되어왔다.

실제로 기초생활보장급여 수급자인 노인은 기초연금의 실질적인 혜택을 체감하지 못할 뿐만 아니라, 기초연금 수급 때문에 기초생활보장 수급권을 박탈당하여 다른 복지 혜택에서 배제될 것을 우려하여 아예 기초연금을 신청하지 않는 경우도 있다.

기초연금액이 현재 32만 3,180원으로 인상되고 40만 원 인상(국정과제 42번)까지 검토되는 상황에서, 기초생활보장 급여 수급자 노인은 빈곤노인 중에서도 가장 빈곤한 노인층으로 소득보장을 더욱 강화해야 할 대상인 점, 기초생활보장급여 수급자 노인에게 소득보장을 강화하여 노인층 내 소득불평등을 완화할 필요가 있는 점, 기본적 생활 유지를 위해 최저생계비 이상의 비용이 필요한 장애인(장애인연금)과 아동(보육료) 등에 대한 지원은 기초생활보장급여 소득산정 과정에서 제외되고 있는 점, 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위해 기초생활보장제도상 생계급여 최저보장 수준을 중위소득



40%까지 상향하는 방안이 요구되는 상황인 점, 우리나라의 공공사회복지지출 규모가 OECD 회원국과 비교시 매우 낮은 수준으로 빈곤노인에 대한 공적이전소득 비중을 확대할 필요가 있는 점 등을 고려할 때, 노인빈곤 완화를 위하여 기초생활보장급여 수준의 불충분성 개선이 필요하다.

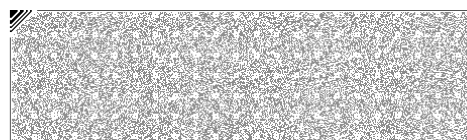
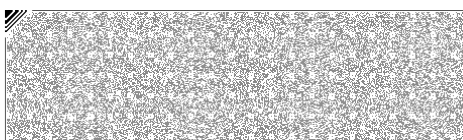
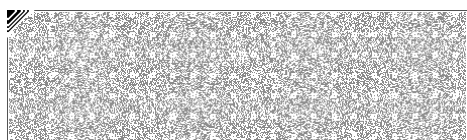
이에 노인빈곤 완화라는 기초연금의 제도 도입의 취지를 고려하여 기초연금을 기초생활보장급여 소득평가액에 포함하지 않는 방식으로 기초생활보장급여 수급자도 기초연금을 통한 소득보장 효과를 실질적으로 체감하도록 하는 것이 노인빈곤 완화를 위해 필요한 조치인 것으로 판단된다.

따라서 기초생활보장급여 산정 시 기초연금 수급액을 소득으로 산입함에 따라 극빈층 노인이 기초연금제도를 향유하지 못하는 불합리성을 개선하는 방안을 마련할 것을 권고한다.

5. 일하(려)는 65세 이상 노인의 사회보장권 개선

현행 「고용보험법」 제10조(적용 제외) 제2항에서는 '65세 이후에 고용(단, 65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외한다)되거나 자영업을 개시한 사람에게는 제4장(실업급여) 및 제5장(육아휴직 급여 등)을 적용하지 아니한다.'라고 규정하여, 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람을 65세 이전에 고용되거나 자영업을 개시하여 피보험 자격을 유지하던 사람과 불합리하게 차별하고 있다.

이는 65세 이상인 사람은 기초연금(소득하위 70%)과 노령연금(납입기간 별로 수급액 차등)을 지급받을 수 있으므로 실업급여의 보충적 역할을 고려

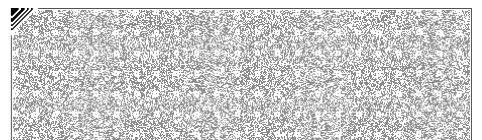
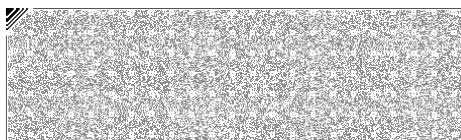
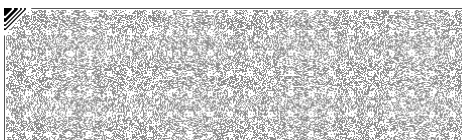


할 때, 공적연금과 실업급여를 동시에 지급할 필요성이 적다는 정책상 판단에 따른 것으로 보여진다. 그러나 실제 우리나라의 빈곤노인에 대한 공적이전소득이 다른 나라에 비해 매우 낮은 수준으로 결국 다수의 노인은 노동시장에서 일할 수밖에 없는 실정이고, 2020 노인실태조사에 따르면, 65세 이상 노인이 '앞으로 계속 일을 하고 싶은 이유'는 '생계비 마련'이 61.9%로 가장 높다는 점 등을 고려할 때, 한국 사회가 초고령사회로 이행하면서 변화하는 제반 사정과 노년 시기에도 일해야만 생계를 유지할 수 있는 다수의 노인이 존재하는 현실을 직시하여, 사회보장제도가 본연의 기능과 역할을 충실히 하기 위해 변화하는 현실에 적합한 방식으로 관련 제도를 개편할 필요가 있다.

OECD에 따르면, 2020년 기준 한국의 65세 이상 노인의 취업률은 세계 주요 선진국 가운데 가장 높은 수준으로 OECD 평균보다 2배 이상 높고, 2022년 기준 한국의 실질 은퇴연령은 평균 72.3세로 OECD 국가 중 1위(OECD 평균 실질은퇴연령 : 65세)이다.

또한 2021년 기준 주요 7개국(G7)과 한국 등 8개국 고령층 취업률을 조사한 결과에서도 한국이 34.1%로 가장 높아(일본 25.1%, 미국 18%, 캐나다 12.8%, 영국 10.5%, 독일 7.4%, 이탈리아 5%, 프랑스 3.35% 순) 한국의 노인은 65세 이상이 되어서도 경제적 이유 등으로 은퇴하지 못하고 취업할 수밖에 없는 현실을 보여준다.

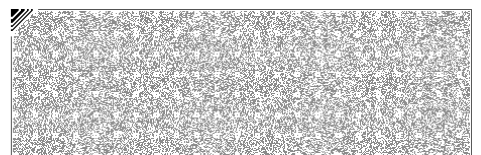
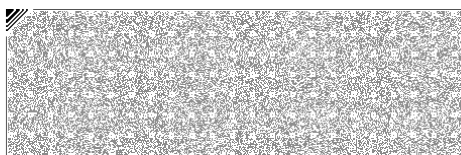
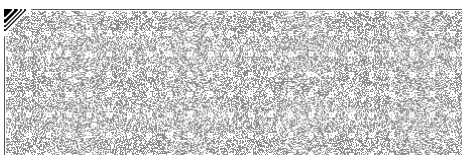
한국 사회는 65세 이상 노인의 취업률이 2017년 30.9%에서 2020년 34.1%로 계속해서 상승하고 있고, 노인일자리 사업 참여 의사가 있는 노인은 전체 노인의 22.4%로 고령자 취업 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상되



며, 유급노동에 참여하는 노인의 다수가 임시직, 단순 노무 등 저임금 직종에 집중되어 비정규직의 비자발적 생계형 노동의 특징을 보여주고 있다.

그런데 한국 사회는 노인이 생계 유지를 위하여 노년기에도 일하거나 일하려는 비중이 늘어나고 있는 데 반해, 현행 「고용보험법」 제10조 제2항에서는 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람에게는 이 법 제4장(실업급여)을 적용하지 아니한다고 규정하여, 일할 수밖에 없는 노인에게 대한 사회안전망이 미비한 상황이다.

대법원 2019. 2. 21. 선고 2018다248909 전원합의체 판결은 손해배상의 기준이 되는 일반 육체노동자의 가동연한을 기존 60세로 올린 지 30년 만에 65세로 상향하면서, “OECD가 발표한 자료에 따르면, 우리나라의 경우 공식은퇴연령보다 실질은퇴연령이 높는데, 2011년부터 2016년까지 실질적인 평균 은퇴연령은 남성 72.0세, 여성 72.2세로, OECD 평균인 남성 65.1세, 여성 63.6세보다 높을 뿐만 아니라 회원국 중에서 가장 높게 나타나고 있다.’, ‘통계청 연령별 경제활동인구조사에 의하더라도, 고령층의 경제활동 참가가 점점 늘어나 60~64세의 경제활동참가율이 종전 전원합의체 판결 당시 52.0%이었는데, 2015. 8월 61.7%, 2017. 12월 61.5%로 각 상향되었다.’, ‘일할 수 있는 신체적 여건이 뒷받침되는 가운데, 가족제도와 노후부양에 관한 인식의 변화, 인구구조의 변화, 이에 따른 사회제도 및 정책의 변화 등으로 60세 이후, 즉 법정 정년 이후에도 경제활동에 나갈 필요가 있는 것이 현실’이며, 「대한민국헌법」을 비롯하여 각종 법령은 국가 등으로 하여금 노후 소득보장을 위한 고령자 일자리 창출 등 조치를 강구하도록 규정(헌법 제34조, 「저출산고령사회기본법」 제11조 등)하고, ‘기술의 급속한 진보는 산업과 조직의 생산방식에 구조적 변화를 초래하고 이는 인간의 노동방식에도 엄

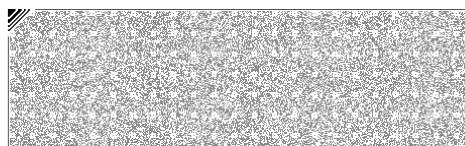
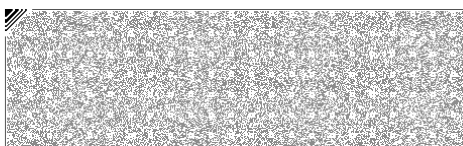
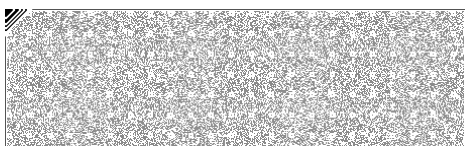


청년 영향을 미쳤다. 그 결과 고령에도 육체노동에 종사하는 것이 충분히 가능하게 되었고 이는 도시의 건설 현장이나 농어촌의 농작업현장 등 모든 노동영역에서 마찬가지이다.”라고 실시한 바 있다.

위 대법원 전원합의체 판결에서 실시한 바와 같이, 우리나라의 실질 은퇴 연령은 평균 72세로, 실제 임명공증인의 정년은 75세(「공증인법」 제15조 제3항)이고, 우리나라 일부 대학에서는 초빙교원과 객원교원을 선발하는 공고에서 연령 제한을 만 70세 미만까지 정한 것으로 볼 때 초빙교원의 정년도 70세인 것으로 파악할 수 있다. 또한 농어촌 지역에서는 고령화로 인하여 의용소방대원 모집과 유지에 어려움을 겪고 있는바, 의용소방대원의 정년을 현 65세(「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조)에서 70세로 상향하는 법률개정안(의안번호 제21218호)이 발의되어 있기도 하다.

초고령사회에 진입한 일본에서는 노인빈곤을 막고자 「장년층고용안정법」을 개정하여 일본 내 사업주가 ‘정년 상향조정’, ‘정년 후 계속 고용’, ‘정년 폐지’ 중 한 가지를 선택할 것을 의무화하면서 고령자가 희망하면 70세까지 지속해서 고용하도록 하는 제도를 도입하여 고령자들이 기존 직무를 유지할 수 있도록 지원하고 있고, 우리나라와 유사한 수준의 고령화를 겪고 있는 싱가포르는 정년연장과 함께 사업주에게 다양한 인센티브를 지급하는 방식으로 고령자 고용지원에 적극적이며, 기업이 정년 연령을 법적 연령보다 선제적으로 상향할 경우 보조금을 지원하는 방식 등으로 고령자 고용을 확대하고 있다.

반면, 우리나라는 실제로 고령자의 경제활동이 활발한 가운데 65세 이후에 취업한 직장에서 이직·재취업하거나 자영업을 개시하는 경우가 많음에

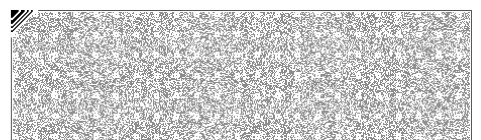
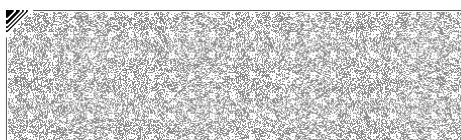
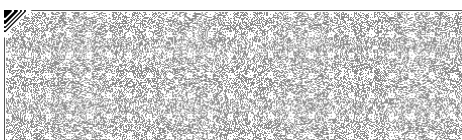


도 불구하고, 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람을 65세 이전에 고용되거나 자영업을 개시하여 피보험 자격을 유지하던 사람과 불합리하게 차별하여 연령차별화된 노동시장의 구조적 제약이 강제되고 있는 상황이다.

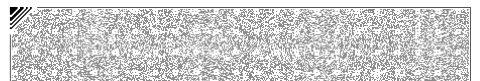
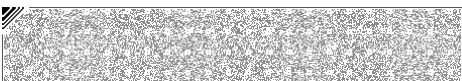
국회 보건복지위원회에는 「고용보험법 일부개정법률안」이 발의되어 있는데, 「고용보험법」 제10조 제2항 삭제안(의안번호 제1986호, 제6169호), 「고용보험법」 제10조 제2항 ‘65세’를 ‘70세’로 상향하는 개정안(의안번호 제7291호)을 주요 내용으로 하는 계류 의안은 고령자의 경제활동이 활발해지고, 무엇보다 65세 이후의 경제활동을 통한 소득으로 생계를 유지하는 고령자가 많이 있다는 점을 고려하여 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람에게도 실업급여 등 지급이 가능하도록 하려는 취지이다.

이에 65세 이전 고용되거나 자영업을 개시하여 피보험 자격을 유지하는 사람과 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람 간의 연령에 의한 불합리한 차별을 해소할 필요가 있는 점, 65세 이후 경제활동을 통한 소득으로 생계를 유지하는 고령자가 많다는 점, 우리나라의 공공사회복지 지출 규모가 OECD 회원국과 비교 시 매우 낮은 수준으로 일할 수밖에 없는 빈곤노인에 대한 공적 이전소득 비중을 확대할 필요가 있는 점 등을 고려하여 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람에 대한 「고용보험법」상 실업급여 적용 제외 규정의 연령기준을 상향하여 일하거나 일하려는 노인의 적정한 생활 안정을 도모하고 사회보장권 향유를 보호할 필요가 있는 것으로 판단된다.

IV. 결론



이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.



2023. 7. 13.

위원장 송두환 동두환
위원 남규선 남규선
위원 이충상 이충상
위원 김용원 김용원