

---

---

# 이슈브리프

2016. 10. 6

---

---

**I. 노후파산과 노인빈곤 대책 시급 / 1**

**II. 일본의 재난안전교육이 주는 시사점 / 6**

**III. 北 수해지역 凍死者 발생 대비 '긴급구호' 전향적 검토 필요 / 11**

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.

보고서의 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

# I. 노후파산과 노인빈곤 대책 시급

최근 가계부채 증가가 이슈가 되고 있음에도 노인빈곤과 가계부채의 상관관계에 대해서는 크게 주목하지 않고 있음. 하지만 가계부채의 증가는 노후 파산과 노인빈곤을 초래하는 요인 중 하나임. 따라서 중산층이었던 노인의 빈곤층 전락을 타개하기 위해 (i) 가계부채와 연동한 부동산 자산의 활용 방안 모색 (ii)公私 소득보장제도의 적절한 활용 유인 및 지원 (iii) 노인 일자리의 적극적 창출 등이 요구됨.

## 1. 노후파산과 노인빈곤

- 노후파산은 일본에서 시작된 신조어로, 우리나라에서도 예외가 아닌 현상으로 자리잡음
  - 우리나라는 소득 하위계층에 43%가 과잉부채가구로 파악되며, 특히 2016년 1~2월 파산선고를 받은 사람 중 24.8%가 60세 이상 노인(서울 중앙지법, 2016)
    - 연령별 부채 증감의 경우 60대는 8.6%로 평균인 2.2%에 비하여 4배를 기록하고 모든 연령대 중 가장 높은 증가율
    - 2015년 3월 기준 가구당 평균부채는 6,181만원, 연말 기준 6,200만원을 상회할 것으로 전망
  - 노후파산의 이유는 주로 사업이나 투자의 실패, 의료비 지출의 증가, 자녀에 대한 지원, 가족 해체 등이 꼽힘

○ 노후과산은 결국 노년기 생활비의 부족을 초래하며 중산층 노인이 빈곤층으로 추락 가능

- 노인과산은 중산층의 노인빈곤 전략 문제와 함께 고려 필요

- 2006년 가구주 연령이 56~65세였던 부부와 단독가구 중산층(중위소득 50%~150%)의 5.6%가 2015년 최저생계비 이하 가구로 전락, 65~76세 가구주의 경우는 9.23%가 최저생계비 이하 소득으로 전락(한국경제연구원, “노령층의 빈곤진입률,” 2016).

- 이는 중산층의 경우 현재의 가계부채 상태나 임금의 상태가 현재와 동일한 경우 빈곤층으로 전락한다는 것을 보여주는 것이며, 나이가 들에 따라 소득이 증가하는 경향이 거의 없다는 점으로 보아 중산층의 노인빈곤으로의 이행에 상당한 개연성을 보임

※ 2014년 기준 전체 연령대의 상대적 빈곤율 13.3%, 노인의 상대적 빈곤율 47.2%, 노인 전체인구의 절반은 중위소득의 50%에 미치지 못하는 상태, 노인빈곤율 OECD국가 중 1위(OECD, 2012년), 상대적 빈곤율 49.6%

○ 한편, 노인의 경우 대부분 부동산 자산을 중심으로 생활하기 때문에 유동 생활비가 없다는 점을 주목

- 2015년 가계금융조사 자료에 의하면, 자산 중 부동산이 약 83%를 차지함에 따라 현금 부족이 심각한 상황

- 부양의 개념이 퇴색되고 있는 현 시점에서 노인빈곤 해결을 위해 부동산 자산에의 편중을 유동화 자금으로 돌릴 수 있는 방안 마련이 시급

## 2.公私 소득보장제도 현황

- 2015년 기초연금 도입으로 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 그리고 개인 연금의 다층노후보장체제 구축
  - 그밖에 기초생활보장제도를 운영함으로써 소득보장체제 자체는 공고히 갖춰짐
- 보건복지부(2016), 기초연금 도입으로 절대빈곤율이 하락하였고, 소득 불평등 역시 완화되었다고 발표
  - 이와 별개로 국민연금 수급률 및 수급액 고려時 중산층의 노인빈곤층 진입은 반드시 유의하여야 할 요소
    - ※ 61세 이상 노인 38.3% 수급, 월평균 수령액 약 35만원<sup>1)</sup>
- 퇴직연금 역시 2005년 도입 이후 10년 남짓 된 상황임을 고려할 때 개인연금 및 주택연금의 활성화 필요
  - 현재 노인층의 경우 퇴직연금이 아닌 퇴직금 일시금을 받아 사용함으로써 국민연금과 보완되는 노후소득보장체제가 작동되고 있다고 평가할 수 없음
- 개인연금은 1994년 도입된 제도이나, 가입률이 낮아 제도적 기능 미미
  - 특히 개인연금은 고소득자들의 노후소득보장 재원으로 인식되고 있어 가입 유도 계층에 대한 적절한 정책적 배려 필요

1) 국민연금공단 (2015).

- 주택연금은 2007년 도입된 이후 가입자 수가 꾸준히 늘고 있고 주택 자산의 비중이 높은 한국 노인 특성상 현금자산으로 유동화시킬 수 있는 제1의 방법
- 2015년 저출산고령화 3차 계획을 통해 주택연금 활성화가 논의된 바 있으나, 현재까지 체감도는 크지 않은 상황

### 3. 정책 제언

#### ○ 주택 자산을 활용한 주택연금 가입 유도

- 주택연금 활성화를 위한 정부차원의 홍보 및 적극적 대책 필요
- 특히 주택담보대출을 통한 주택자산 보유자의 경우 채무탕감을 조건으로 한 연금 수급을 활성화하여 중산층의 노후부담을 줄여주는 방안 모색

#### ○ 개인연금 활성화

- 중산층의 대표적인 노후보장수단으로 개인연금 확대 필요
- 단순히 금융기관의 상품으로서가 아닌 노후생활을 위한 필수적 제도로 자리잡도록 중산층에게는 효과적인 세제 혜택을 통해 가입 유도

## ○ 노인 일자리의 적극적 창출과 질 향상

- 노후소득보장제도간의 유기적 실효성 확대

- 일하는 노인에 대한 배려, 노동환경의 조성 필요

※ 대표적 지역인 서울의 경우 거주노인 38%가 생계비 마련을 목적으로 근로, 月평균 임금 122만 8,000원, 근로시간 日평균 12.9시간, 단순노무 종사자 85.4% (서울연구원, 2016)

[ 작성: 이윤진 연구위원 ☎ 02-2070-3316 ]

## II. 일본의 재난안전교육이 주는 시사점

지진발생 등 안전을 위협하는 요소가 증가하고 있어 재난안전교육의 필요성이 높아졌음. 일본의 재난안전교육이 주는 시사점을 바탕으로, 우리나라 또한 구체적이고 체험 중심적인 매뉴얼과 정기적 교육, 학생의 발달단계에 따른 매뉴얼 구비, 학교-가정-지역사회의 통합적인 재난대비책 마련 등이 긴요함.

### 1. 재난안전교육의 필요성

- 최근 발생한 경주지진에 대처하는 학교의 모습에서, 재난 발생時 학교의 재난안전교육이 제대로 수행된 적이 없음을 보여주었음
- 사고나 재해가 발생하여 학생의 안전이 위협받을 경우, 학교는 신속하고 적절하게 조직적으로 대응하여 학생의 안전을 최우선으로 확보하고, 피해를 최소화하기 위해 노력해야 함
  - 이를 위해 비상시에 대비한 체제가 구축되어 있어야 하고, 평상시의 반복훈련을 통해 위기상황에 대처하는 능력을 키워야 함
- 우리나라도 더 이상 지진의 안전지대가 아니며, 세계적으로 테러 증가, 남북한의 강경한 대치 등 우리의 안전을 위협하는 요소 증가로 학교에서 체계적으로 재난대책을 마련하고 대처능력을 향상시킬 필요성이 높아졌음

## 2. 일본 재난안전교육의 주요 내용

- 일본은 지진이 빈번하게 발생하는 지리적 특성으로 인해 재난대응체계가 잘 정비되어 있음
- 학교는 학생의 안전 확보뿐 아니라 주요 피난처로 활용되는 중요한 역할을 담당하기 때문에, 모든 학교는 지역의 상황에 맞게 매뉴얼을 작성하여 교육을 실시하고 있음
- 일본 재난안전교육의 3대 목표
  - 재난의 원인과 방재에 대한 이해를 높여 학생들이 재난에 직면했을 때 정확한 사고와 판단을 근거로 적절한 의사결정과 행동을 할 수 있도록 교육
  - 재난 발생時 동반되는 위험을 예측하여 학생 스스로 안전을 확보하기 위한 행동을 취할 수 있도록 교육
  - 자신과 타인의 생명을 존중하고 안전한 사회의 중요성을 인식하여 학교와 가정 및 지역사회의 안전 활동에 참가협력·공헌할 수 있도록 함
- 매우 구체적인 매뉴얼 보유
  - 일본 문부과학성은 지진 경험을 토대로 학교의 위기관리를 위한 매뉴얼을 실전에 맞게 매우 세세하게 작성하여 발행

- 학교(초·중·고등학교, 특별지원학교)와 상황(재해 종류, 피해상황 정도, 발생 시각 등)에 따라 안전교육과 안전관리의 구체적인 내용을 규정하고 있는 매뉴얼을 제작하여 배포
- 구체적인 매뉴얼은 실제로 사고나 재해가 발생했을 때 불필요한 혼란을 유발하지 않고, 피해를 최소화하며 빠른 복구를 가능하게 함

### ○ 평상시 교육·훈련 반복 실시

- 반복적인 교육·훈련을 통해 사고나 재해가 언제든지 발생할 수 있다는 긴장감을 환기시키고, 비상시에 필요한 지식과 관리운영체제, 관련 조직과의 연계 등을 체험적, 종합적으로 점검하여 실전 대응력을 높임

### ○ 유치원에서 고등학교까지 학생의 발달단계에 맞는 재난안전교육 실시

- 위기상황에서 매뉴얼에만 의존하는 것이 아니라 학생 스스로 상황을 판단하고 행동할 수 있도록 함으로써 안전을 확보할 수 있도록 교육

### ○ 교직원의 역할 구체적으로 명시

- 교직원은 학부모와 떨어져있는 학생들을 안전하게 보호하는데 있어 가장 중요한 요소이기 때문에, 교직원이 학생의 안전 확보를 최우선적으로 고려하여 상황을 판단하고 행동할 수 있도록 함
- 교장을 책임자로 하여 교무분장에 따라 안전을 담당하는 교직원을 중심으로 재난대응책 마련, 교직원은 각 상황에 맞게 평상시부터 역할 분담하여 서로 연계

- 특히, 사고 발생時 출장 등으로 관리직이나 담당 교직원이 부재중일 때 조직적으로 대응할 수 있도록 사고 발생時 지휘 명령자를 명확히 하고, 역할과 내용을 모든 교직원이 이해할 수 있도록 역할 분담표를 직원실 등에 게시
- 교외에서 사고가 발생했을 때에 대비하여 평상시와 다른 역할 분담과 연락 방법 등을 미리 정해놓도록 하고 있으며, 휴일 등 근무시간 외에 사고나 재해가 발생했을 경우를 상정하여 연락체제 정비<sup>1)</sup>

○ 지역사회와 긴밀히 연계하여 재난안전교육 수행

- 학교는 PTA(Parent-Teacher Association), 경찰서, 소방서, 시정촌의 방재담당부국, 인근학교, 학교의사, 보건의료기관, 지역주민 자원봉사 단체 등과 연계
- 이들과 함께 방재교육·방재훈련 실시, 구급·구명 강습, 피난소 개설, 피난소 운영 훈련, 통학로 안전 점검, 요주의 지역 주지, 통학로 안전 확보를 위한 순찰, 안전교육 추진, 정보공유 등
- 학생과 지역주민이 함께 참여하여 환자 운반, 물통 운반, 방재물품 챙기기, 화재 진화, 방재 퀴즈 등을 하는 방재운동회 개최
- 학생들이 재해 발생時 생활을 예측하고 적응할 수 있도록 지역에서 숙박 방재훈련 실시時 응급처치 훈련이나 텐트생활, 식사훈련, 간이 램프 만들기, 수면時 체온 유지, 취사방법 등을 체험

1) 김지영 (2016). “일본 학교에서의 위기상황 대처 및 관리현황”. 한국교육개발원 교육정책네트워크 정보센터

### 3. 정책적 제언

#### ○ 구체적이고 체험 중심적인 재난안전교육 정기적 실시

- 우리나라 재난안전교육 매뉴얼은 구체적이지 못하고 지식 전달 위주로 형식적으로 진행되는 경우가 다수
- 시급히 교육전달체계를 정비하여 학생들이 몸으로 익힐 수 있도록 교육내용과 교육시간(매달 1시간 등) 확보 필요

#### ○ 구체적인 매뉴얼 제작 시급

- 재난이 닥친 경우, 학교급에 따라 재난의 상황에 따라 학교의 역할, 교직원의 역할, 학생들의 행동요령이 구체적으로 명시된 매뉴얼 필요

#### ○ 유치원~고등학교 단계까지 학생들의 발달수준에 따른 매뉴얼 제작

- 구체적인 매뉴얼은 갑작스럽게 위기가 닥쳤을 때 학생들이 당황하지 않고 대응할 수 있는 힘을 길러주는 것이며, 발달단계에 따른 교육은 매뉴얼에 없는 위기상황에 처하더라도 스스로 위기를 극복할 수 있는 힘을 길러줄 수 있음

#### ○ 학교-가정-지역사회간 통합적인 재난대비 시스템 수립

- 재난안전교육은 전문적이고 광범위한 사회시스템과 연결된 것이기 때문에 학교에서의 교육과 더불어 학교-가정-지역사회간 협력 필수

[ 작성: 노명순 연구위원 ☎ 02-2070-3326 ]

### Ⅲ. 北 수해지역 凍死者 발생 대비 ‘긴급구호’ 전향적 검토 필요

기온이 霪下로 떨어지는 10월 중순을 기점으로 수해지역 상황이 더욱 급박해질 것으로 보이며, 특히 凍死者 발생과 전염병 창궐이 우려됨. 이에 따라 북한에 대한 국제사회의 긴급구호 지원 촉구가 더욱 높아질 것으로 예상됨. 이에 함경북도 수해지원을 ‘통상적’ 대북지원이 아닌 (비상적) ‘긴급구호’, 곧 남북관계의 정치적 현안이 아닌 ‘순수’ 인도주의 문제로 접근하여 적어도 민간차원의 대북 긴급구호 지원 허용에 대한 전향적 검토가 필요함. 아울러 한반도 재해·재난 남북 공동조사 및 대책 수립 등을 위한 ‘한반도 재해·재난 공동대책위원회’ 구성을 북한에 제안할 필요가 있음.

#### 1. 北 수해 현황 및 주민상황

##### ○ 피해 현황

- 8.29~9.2일 사이 10호 태풍 라이언론은 함경북도 경흥군과 부령군에 닷새간 각각 320mm와 290mm의 폭우가 쏟아졌음
- 두만강유역 관측 이래 가장 큰 수해로 함경북도 회령시, 무산군, 연사군, 온성군, 경원군, 경흥군과 라선시의 일부 지역이 혹심한 피해
- 北(9.14), “사망자와 행방불명자를 포함한 인명 피해는 수백명에 달한다”며 “해방후 처음 있는 대재앙”임을 강조

○ 주민상황

- 수해민들은 아직 노천에서 생활
- 10월 중순을 전후해서 밤 기온이 零下로 떨어지기 시작하면 凍死者 발생 우려
- 對北매체 자유북한방송(10.4), 함경북도 수해지역에서 오염된 식수 사용으로 콜레라 환자 급증 보도
  - ※ 同매체는 "양강도 혜산시 혜명동과 함경북도 무산, 온성 지역의 주민 및 복구대원(인부)들 속에서 오염된 식수로 인해 대장염과 콜레라 등 급성설사증 환자가 급격하게 증가하고 있다"고 보도
- 수해지역을 중심으로 식량 가격이 2배 이상 올랐다는 소식이지만, 최근 수해지역 도로복구 후에 주변 동요를 고려한 때문인지 식량 조달은 원활해 보임
- 다만, 충분한 식량 조달이 되지 않아 이 지역은 '고난의 행군'이 시작 될 것으로 판단됨

○ 주민의 반발조짐은 보이지 않으며, 北당국은 국제사회의 지원에 전적으로 기대하는 실정

- 어린이·임산부·노인 등 수해지역 노약자들은 심각한 영양실조와 질병의 위험에 노출
- 복구 지원에 나온 군대들도 오염된 식수 때문에 전염병 창궐 우려

- 평양은 수해지역의 급한 불은 일단 껐다고 판단하는 눈치이며, 수해 복구를 비롯한 이재민 구호는 국제사회에 맡겨놓는 인상

## 2. 국제사회의 對北 긴급구호 지원 촉구

### ○ 중국정부의 對北지원 물자 무상기증

- 北 조선중앙통신(9.29), “중화인민공화국 정부에서는 지원물자를 무상 기증하기로 결정”
- 북한이 공개적으로 중국의 수해복구 지원을 밝혔다는 점에서 다소 이례적이나, 지원품목과 규모, 시기 등에 대해서는 밝히지 않았음

### ○ UN 차원

- 평양주재 UN 상주조정관, “홍수피해를 본 함경북도 6개 지역 주민들에게 깨끗한 식수와 설사·급성 호흡기질병 치료약 등 여러 분야를 지원하는데 2,820만 달러(약 316억원)가 필요하다”며 국제사회를 상대로 모금에 나섬<sup>1)</sup>
- UN, 함경북도 수재민을 위한 의료지원사업에 ‘긴급대응지원금’ 410만 달러 배정(9.28), 그리고 하루만에 UN 중앙긴급구호기금(CERF)을 통해 다시 25만 달러 추가편성(9.29), 총 435만 달러(약 48억원) 지원 결정
- ※ 410만 달러는 세계식량계획(WFP) 180만 달러, 유엔아동기금(UNICEF) 170만 달러, 식량농업기구(FAO) 60만 달러로 배분돼 9.30일 전달

1) 미국의소리(VOA), (2016.9.20)

- 국제적십자사, “함경북도 수재민 33만명 이상을 지원하기 위해 1,550만 달러(171억원)가 필요하나 현재 모금액은 목표액의 11%에 불과”하다며 국제사회의 지원 촉구

※ 태국정부, 9.28일 국제적십자사에 20만 달러 전달

### 3. 전망 및 정책적 제언

- 10월 기온이 霪下로 떨어져 수해민 피해는 더욱 커지고 凍死者 발생이 우려

- 연변자치주 도문시 맞은편 온성군의 경우, 2015년 10월의 밤 기온이 영하로 떨어지고 10.21일부터 지속적으로 밤 기온이  $-1^{\circ}\text{C} \sim -3^{\circ}\text{C}$ 를 유지하고 있어 올해도 비슷한 시기에 영하로 떨어질 것으로 보임

- 연변자치주 화룡시 맞은편 무산군은 수해 피해가 심각한 것으로 알려지고 있는데, 화룡시의 2015년 10월 날씨의 경우 10월初부터 밤 기온이 영하로 떨어지고 10월 중순에는 영하  $-6^{\circ}\text{C}$ 에 이르렀음

※ 중국은 10월 중순을 전후해서 집체 난방을 공급하고 있으며, 두만강 접경 중국 동북지방은 난방 공급을 전후한 10월이 겨울보다 더 춥다고 할 정도임

- 北수재민 지원 테드라인인 10월 중순을 기점으로 상황이 급박해질 것으로 보임

- 凍死者 발생으로 대북지원을 촉구하는 언론보도가 앞다퉈 나오고,

국제사회의 긴급구호 또한 한층 긴밀하게 움직일 것으로 예상

- 먹지 못하고 마시지 못하는 고통에서 이제는 추운 고통을 겪어야 하므로 脫北 러시가 실제로 이어질지 주목되는 상황
- 이 때문에 수해지역에서 북한군인들은 접경지역 군부대 초소 피해 조사 및 복구, 지역도로와 북·중 접경지역 정리를 최우선적으로 했음

○ 중국, 북·중 접경에서 비상대기상태로 북한상황을 주시

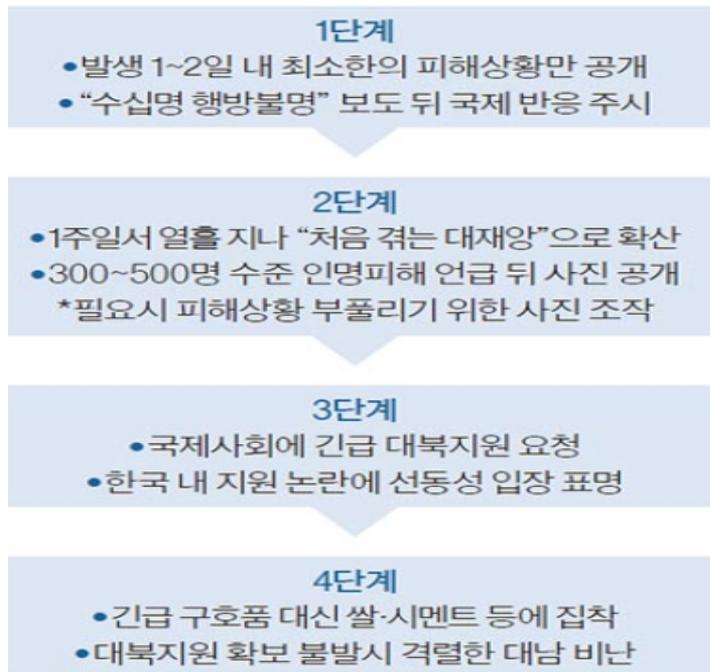
- 최근 접경지역에서는 평양쿠데타說이 계속 흘러나오고 있음
- 이 때문에 북·중 접경지역에 무슨 문제가 발생한 것이 아닌지 하는 의문이 접경지역 중심으로 확산되고 있는 실정

○ 정책적 제언

- 함경북도 수해지원은 '통상적' 대북지원이 아닌 (비상적) '긴급구호'로 접근
- 긴급구호는 남북관계의 정치적 현안이 아닌 '순수' 인도주의 문제로 접근해야 하며, 상호주의 적용의 예외로 간주 필요
- 대한민국 헌법정신의 실천
  - (제3조) 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
  - (제10조) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

- 對北 긴급구호를 통해 天倫의 문제인 이산가족문제 해결을 위한 환경 조성
- 북한發 한반도 안보위기상황을 감안하여 정부의 직접지원은 ‘일단’ 보류하되, 민간차원의 긴급구호 지원 허용 전향적 검토 필요
- 한반도는 하나의 생태축으로 연결돼 있는 점을 감안, 한반도 재해·재난에 대한 남북 공동조사 및 대책 수립 등을 위한 ‘한반도 재해·재난 공동 대책위원회’ 구성을 북한에 제안

[참고] 북한의 수해대응 패턴



[ 작성: 통일연구센터 정낙근 수석연구위원 ☎ 02-2070-3319 ]