

# 고령화시대의 세대맞춤형 도시·공간정책 전환과 실천과제

이상대 | 경기개발연구원 선임연구위원

## 머리말

우리나라는 2012년 6월 국가 전체 인구 5천만 명을 돌파하였으나, 앞으로 전체 인구는 2030년 5,216만 명까지 성장하여 피크에 다다르게 되고, 2018년에는 65세 이상 노인인구가 14%를 넘어 ‘고령사회’로 진입한다는 우울한 전망을 내놓고 있다(통계청 2011b).

지금까지 도시·공간정책은 도시인구의 확장과 경제의 고도성장기를 전제한 정책 패러다임이었다. 이러한 국면에서 인구의 피크 내지 감소와 함께 고령화, 1~2인 가구의 증가와 같은 가구구성의 변화에 따른 도시·공간적 영향과 정책 대응 과제들을 살펴보는 것은 반드시 필요하고 의미 있는 일이다.

## 고령화 추세에 따른 영향과 정책대응

### 1. 인구구성과 가구의 변화 전망

통계청의 2010년 인구주택총조사 결과를 토대로 통계청이 전망한 바에 의하면, 우리나라의 65세 이상 고령인구는 2010년 545만 명에 비해, 2030년에는 2.3배인 1,269만 명, 2060년에는 3배인 1,762만 명 이상으로 증가할 것이라고 한다. 고령인구 비율은 2010년 11%에서 2030년 24.3%, 2060년 40.1%가 되는 것이다. 반





면, 0~14세 유소년인구는 2010년 798만 명(16.1%)에서 2060년 447만 명으로 2010년의 56% 수준으로 감소하게 된다고 한다. 이에 따라 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3,704만 명(인구의 72.9%)을 정점으로 감소하여 2060년 2,187만 명(49.7%)으로 감소하게 된다. 이것은 생산가능인구 100명당 부양인구가 2012년 36.8명(노인 16.1명)까지 낮아진 후 증가하여, 2060년 101.0명(노인 80.6명)으로 부양인구가 더 많아지게 되는 셈이다(통계청 2011b).

고령화시대의 영향과 정책대응을 모색하는 데 있어 중요한 포인트는 베이비부머세대다. 2010 인구주택총조사 전수집계 결과, 2010년 11월 1일 현재 우리나라 베이비부머(만 47~55세)는 695만 명으로, 전체 인구(4,799만 명)의 14.5%를 차지하고 있다(통계청 2012).

이러한 고령화 현상은 가구(세대)의 변화와 동반한다. 통계청의 2010 인구주택총조사 전수집계 결과(가구주택 부문), 우리나라의 1인 가구 비율은 23.9%로 10년 전(2000년 15.5%)에 비해 8.4%p 증가하였다. 평균 가구원수는 2.69명, 주된 가구 유형은 2인 가구로 변경되어 가구주의 고령화 및 여성화가 빠르게 진행되고 있다(통계청 2011a).

## 2. 고령화 추세에 따른 영향

고령화, 소가족화 현상은 우리나라의 거의 모든 지역에서 정도만 다르게 진행되고 있다. 노인인구의 증가와 유소년 및 생산가능인구의 감소는 사회경제적 측면 뿐만 아니라 도시·공간에도 많은 영향을 가져올 수밖에 없다. 우선 사회경제적 변화를 살펴보면, 저축률이 떨어지고, 정부복지지출이 증가하며, 조세부담이 증가하고, 생산인력이 부족하여 잠재성장률이 하락하게 된다. 다음으로는 부동산 수요가 감소하고, 종신연금과 주택연금 수요 증가로 부동산가격이 하락하거나 상승 여력이 줄어들게 된다(윤성훈 2010). 이와 같은 영향은 결국 실물경제의 침체를 유발하게 되어 국가 전체적인 경쟁력을 떨어뜨리고, 개인과 가족의 삶의 질을 저하시키게 된다.

고령화시대와 소가족화 현상은 도시·공간적 영향으로 바로 연결된다. 우선 주택수요의 감소 내지 정체가 나타난다. 30~40대 인구의 감소율이 높아지고, 20~59세 인구감소가 두드러짐에 따라 주택수요는 감소세가 두드러진다. 고가의 주택을 소유하는 50대 인구의 증가율이 미미하고, 50대 이하 인구가 전반적으로 감소하게 됨에 따라 고가주택에 대한 수요는 더욱 감소할 가능성이 높다. 반면,

60세 이상 인구가 크게 증가하나 이들 인구는 신규 주택 구입보다는 기존 보유주택을 유지하거나 소형주택으로 갈아타는 수요가 커질 가능성이 있다(KB금융지주연구소 2011).

둘째, 반면에 고령자 주택수요는 증가할 것이다. 은퇴 후 한적한 교외나 농촌에서 노후를 단란하게 보내는 노인층도 있겠지만, 도시의 편리성과 커뮤니티 활동을 지속하려는 도시형 노인주거시설 수요가 늘어날 것이다. 실제로 많은 노인들은 도심이나 도시 내부에서 생활하는 것을 선호하는 경우가 많고, 실버타운도 도심형이 많이 나타나고 있다(김만재, 최정민 2006). 또한, 경제력 있는 고령가구의 증가로 각종 실버 맞춤형 서비스를 호텔식으로 제공하는 실버 레지던스의 수요도 늘어날 것으로 전망된다(이용우 외 2012).

셋째, 노인인구의 증가는 도시공간구조의 변화를 가져온다. 실제 노인인구의 통행실태를 분석한 결과, 15~64세 인구의 통행거리에 비하여 65세 이상 고령인구의 통행거리는 짧은 것으로 나타났다. 전체적인 통행 평균거리와 통행 평균 시간에 눈에 띄는 차이는 없으나, 출근, 업무 통행에서 1km당 소요되는 통행시간은 가임여성 집단, 고령인구집단 순으로 많아지는 것으로 나타났다(이상대 2011). 노인인구는 이동성에 제약이 있고, 이동 필요성도 적기 때문에 도시공간구조는 좀 더 컴팩트한 곳을 선호하게 되고, 투표권을 가진 노인층은 이것을 도시계획에 담도록 압력을 행사할 가능성도 나타나게 될 것이다.

넷째, 도시시설과 도시인프라는 노인편의성 확보를 더 요구하게 된다. 이에 따라 노인복지시설, 저상버스, 노인헬스케어센터 등 노인층 대상

도시인프라가 늘어날 것이다. 특히, 노인이 안전하고, 편리하게 생활하고 이동할 수 있도록 계획과 설계 개념이 수정될 것이다. 이것이 곧 무장애도시 설계(barrier-free, universal design) 적용이다.

### 3. 고령화에 대응한 도시정책의 사례

저출산·고령사회에 대응한 우리나라 정부의 사회·경제정책은 정부계획으로 확정되어 추진 중에 있으나, 도시정책과 주택정책에서의 대응책은 매우 미진하다. 저출산·고령화 대응과 관련한 도시·주택 정책이나 계획은 제4차 국토계획의 한 부분으로 다루고 있지만, 현재 고령화 문제를 보는 정부의 문제인식은 세대병존형 노인주택 및 실버주택 공급, 역모기지 제도 등에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

고령화 현상이 먼저 시작된 OECD 선진국들은 대응정책도 다양하다. 저출산·고령화가 심한 일본의 경우만을 본다면, 2005년에 「도시계획법」과 「중심시가지활성화법」, 「소매점포입지법」 등을 대폭 개정하여 컴팩트 시티를 지향하고, 고령자와 장애인 친화적인 건축을 장려하는 「하트빌딩법」과 고령자·신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 특정 건축물의 축진에 관한 법률, 이동곤란을 완화하기 위한 「교통 무장애설계(barrier free)법」을 제정하였다. 일본의 지자체도 동경도의 '베리어프리: 동경도 복지의 마을 만들기 조례', 아다치구의 '고령화 사회대책 기본조례(2000)' 등을 통해 고령자를 위한 시책사업들을 추진하고 있다.

미국의 뉴욕시는 노인친화적인 뉴욕시 만들기

〈표 1〉 노인친화적 뉴욕시 만들기 추진시책 내용

커뮤니티 & 시민 참여	고용과 경제적인 보장	목표: 사회보장, 시민참여, 노인을 위한 고용기회 개선 • 사회보장정책 강화 • 시간은행제를 활용한 자원봉사 활성화 • 노인센터의 문화 전문가 채용 • 커뮤니티 단위별 고령친화도 평가
	자원봉사	
	문화와 레크리에이션	
	정보와 계획	
주택	적절한 주택	목표: 이용가능성을 높이며, 안전하고 경제적인 적절한 주택 공급 • 저소득층을 위한 주택자금과 건물 철차 간소화 • 고령화 시장에서 주택 개량의 모범사례 선정 • 퇴거 위험이 있는 취약한 노년층이 바우처 대상 • DFTA(Department for the aging)는 SCRIE 접근 개선 * SCRIE: 연소득이 1가구당 2만9천 달러 이하의 저소득층 노인가구에 렌트비 인상 면제 혜택을 제공하는 프로그램
	주택 소유주-임차인의 지원	
	나이가 먹더라도 현 거주지에 계속 거주 (aging in place)	
공공 시설 & 교통	접근성과 적절한 교통	목표: 노인친화적인 공공시설과 안전한 교통수단 제공 • 대중교통 이용이 어려운 노인을 위한 택시 바우처 프로그램 개발 • 안전 향상을 위한 주요 도로 인프라를 재설계 • PlaNYC와 MillionTreesNYC 나무심기 참여 • 유니버설 디자인 지침 사용을 장려한 교육 및 인식 개선 노력
	안전과 노인친화적 공공시설	
	미래의 계획	
보건 & 사회 보장 서비스	웰빙과 건강 계획	목표: 독립적인 생활을 지원하기 위한 보건 및 사회보장 서비스 • 뉴욕의 노인 헬스클럽 할인 • 낙상 예방 • NYC에 실버 알람 • 식료품가게까지 버스 서비스 • 개호 및 부양 관련 자원봉사 워크숍 실시 • 개호 보험에 대한 교육 추진 • 완화 의료 및 사전 지침 홍보
	위험요소가 있는 노인 지원	
	영양식품에 대한 접근	
	개호 및 부양	
	완화 케어 및 사전 지침	

출처: NYC, 2009. 번역 발췌; 이상대, 2011: 79. 재인용.

추진시책(Age-Friendly NYC: Select Initiatives)을 추진 중이다. 이 추진시책은 뉴욕시 노인들의 ‘노후(준비)혁명(aging revolution)’을 준비하기 위해 시정부기구, 상공인, 기타 다양한 시민들이 함께 마련한 실천전략이다. 내용을 보면, 커뮤니티 및 시민 참여 확대, 저렴하고 안전한 주택공급과 주거안정, 노인친화적 공공 시설과 안전한 교통서비스 구축, 보건의료와 사회보장 서비스 제공 등이다.

시면 관계상 다른 나라 사례들을 더 이상 소개할 순 없지만, 선진 외국사례로부터 얻는 시사점은 첫째, 고령인구의 이동성을 제약하고 불평을 초래하는 교외 개발 지향적인 도시팽창전략을 지양하고, 인구성장기 시대의 도시개발방식을 거 뒤들이고 있다. 둘째, 주거기능뿐만 아니라 도시의 기능성 강화를 위하여 중심시가지 기능을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 셋째, 콤팩트 시티를 지향하고, 지역마다 거점별 기능 배분을 시도하고 있다. 넷째, 자택에서 교통기관, 마을 가운데까지 하드 · 소프트 양면에 걸쳐 연결된 배리어프리 환경의 정비

를 추진하고 있다. 다섯째, 교통사고, 범죄, 재해 등으로부터 고령자를 보호하고, 특히 혼자 살거나 장애를 갖고 있는 고령자가 안전하고 안심하면서 생활할 수 있는 노인지원주택을 공급하고 있다(이상대 2011).

## 고령화시대의 도시·공간정책의 필요성과 방향

### 1. 고령화시대의 도시·공간정책의 변화 필요성

지금까지 도시·공간정책은 이동성과 근로능력이 있는 일반 도시민, 그리고 4인 표준 가족세대를 염두에 둔 도시·공간정책이었다. 일제식민지와 한국전쟁을 거치면서 도시민의 빈부격차도 다른 시대에 비해 크지 않았고, 생산가능인구의 비중도 커서 인프라를 표준화하여 공급해도 문제가 상대적으로 적었다. 그러나 고령화시대는 이동성과 과학기술친화성이 떨어지는 노인인구가 늘어나는 것이기 때문에 표준화되고 일반적인 도시인프라와 주택들의 한계가 더욱 증가한다.

이에 따라 앞으로 도시·공간정책은 노인인구 등의 취약계층 또는 노인으로 이루어진 1~2인 소인가구 등의 적극 보살핌 대상 취약계층에 맞는 세대맞춤형 도시·공간정책이 필요한 시대가 되었다.

### 2. 고령화시대에 대응한 도시·공간정책의 방향

도시인구 급증 시대 및 경제 고도성장기의 도시·공간정책 패러다임에서 고령화시대에 맞는 도시·공간정책 패러다임으로 전환할 때 그 내

용은 무엇인가? 고령사회의 당사자이자 사회 취약계층인 노인들에게 편리하고, 안전한 도시환경은 무엇인가? 또 어떻게 만들어나갈 것인가?

고령사회에 대응하기 위한 도시·공간정책 전환의 방향은 다음과 같이 세 가지로 제안한다. 첫째, 교외 확장형 신시가지 개발전략을 수정하고, 대신 중심시가지 활성화와 콤팩트 시티 강화 전략을 추진해야 한다. 그 이유는 고령화에 따라 이동성과 과학기술친화성이 떨어지는 노인인구가 도시인구의 비중에서 점점 더 차지하기 때문이다. 둘째, 교통인프라나 상가시설 설치 시 이동성(mobility) 중심전략에서 보행성(walkability) 중심전략으로 도시인프라 투자전략을 전환하고, 대상 계층에 맞는 맞춤형 전략이 필요하다. 셋째, 고령자 친화형 지역사회 만들기를 위한 무장애도시, 유니버설 디자인 계획 및 설계의 적용을 의무화해야 한다.

## 고령화시대의 세대맞춤형 도시·공간정책의 실천과제 제안

### 1. (가칭)‘고령화 대응 도시만들기를 위한 도시정책 가이드라인’ 수립

시·도나 시·군의 도시 및 시가지, 도시개발사업에 대해 고령자 친화성 진단을 실시하고, 중앙정부 또는 광역 시·도 차원에서 (가칭)‘고령화 대응 도시만들기를 위한 도시정책 가이드라인’을 수립, 시행할 필요가 있다.

고령자 친화성 진단과정에는 반드시 노인을 포함한 시민, NGO 소속 활동가들의 참여를 보장해야 한다. 특히, 실천이 중요하기 때문에 가이



드라인의 시행 평가 모니터링이 뒤따라야 한다.

## 2. 노인친화구역 제도 도입

뉴욕시의 노인친화구역 제도와 같이 전(全) 생애 커뮤니티 만들기(Lifelong Community) 개념의 노인친화구역 제도를 도입하고, 노인친화구역을 지정하여 시설 개선과 노인친화형 도시서비스를 제공할 필요가 있다.

노인친화구역 내에서는 도로의 보행 신호주기를 늘리고, 정류장에는 노인용 의자를 구비하며, 보도와 건물 진입구에 턱을 없애는 등 노인들에게 불편함과 위해요인이 없도록 시설 개선과 도시서비스체계를 정비할 수 있다. 아울러 노인친화형 지자체 사업에 대해서는 국비지원을 추진한다.

## 3. 고령자용 시설 확보를 위한 유희 공공시설의 리모델링 사업 추진

모든 신도시나 주거단지의 개발 시에는 도시계획시설 기준을 적용하여 도로 등의 교통시설, 공원 등의 공간시설, 유통공급시설, 공공문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설을 설치하게 된다. 그런데 지금까지 적용된 도시계획시설 기준은 출산율이 높고 노인인구도 많지 않은 때에 만들어지고, 적용되어온 것이기 때문에 시가지나 주거지가 오래될수록 현재의 인구구성과는 잘 맞지 않는다.

따라서 기존 주거단지 내에서 어린이나 청소년층, 젊은 층들이 줄어들게 되어 유희화된 어린이 놀이터, 배드민턴 등 체육공원 등의 시설을 고령자용 편의시설로 전환할 필요가 있다.

## 4. 고령자 주거-보건의료 통합서비스체계 구축

고령자의 간호·의료와 연계해 고령자를 지원하는 서비스를 제공하는 '서비스제공 고령자용 주택'을 공급하고 운영하여 노인주택과 건강의료서비스의 통합서비스체계를 구축한다.

실제 건국대학교 앞의 '더 클래식 500'은 주거시설을 비롯해 입주자를 위해 건국대병원 건강강좌, 신체치료 등의 의료서비스와 노래교실, 재테크교실, 컴퓨터교실, 댄스스포츠 요가교실 등의 강좌를 제공하고 있어 선구적 모델이라 할 수 있다. 그러나 이 사례는 극히 부유한 노인층을 대상으로 한 모델이기 때문에 서비스 비용을 대

폭 낮춰서 중산층 노인층이 입주할 수 있는 서비스 모델을 만드는 것이 해결과제다.

### 5. 3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 공급

나이가 들게 되고, 은퇴를 하더라도 가능하면 자기가 살던 지역사회 속에서 계속 거주할 수 있도록(aging in place) 하기 위해서는 기본적으로 전(全) 생애주기형 주택을 공급하든가, 여러 유형의 주택을 당해 주거단지에 섞어서 짓는 것이 필요하다.

이를 위해 세대공존형 주택평면 및 주거단지 배치도를 개발하고, 어린이 보호-노인 보호를 동시에 실현하는 IT기술을 개발하며, 3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 시범단지를 조성할 필요가 있다.

이와 같은 실천과제들은 고령화시대에 대응한 도시·공간정책의 실천과제들 중 대표적인 것을 제안한 것이다. 노인인구의 사회경제적 여건이나 보유부동산 등은 개인마다, 지역마다, 연령층마다 다를 것이다. 중앙정부는 지원, 지방정부는 지역특성에 맞는 사업프로그램 개발 및 시행의 원칙을 지켜가면서 세대맞춤형, 지역맞춤형 정책과 시책프로그램 모델을 개발해야 할 것이다.

아울러 고령화에 대응하여 단순히 '적응(adaptation)'하는 정도가 아닌 '예방(prevention)' 차원의 새로운 도시·공간정책의 전환도 모색할 필요가 있다. 이것은 향후의 중요과제로 남긴다. ●

#### 참고문헌

- 김만재, 최정민. 2006. 저출산·고령화시대의 도시계획. 도시정보지 296호: 3-17.
- 윤성훈. 2010. 저출산 고령화가 금융시장에 미치는 영향. 서울: 보험연구원.
- 이상대. 2011. 저출산 고령사회 진입에 대응한 도시정책 전환방향 연구. 수원: 경기개발연구원.
- 이용우, 김선희, 김동한, 손학기, 박정호, 임지영, 백승현. 2012. 미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구(I). 안양: 국토연구원.
- 통계청. 2011a. '2010 인구주택총조사 전수집계 결과(가구·주택부문)' 보도자료. 7월 7일.
- 통계청. 2011b. '장래인구추계: 2010년~2060년' 보도자료. 12월 7일.
- 통계청. 2012. '베이비부머 및 예코세대의 인구·사회적 특성 분석' 보도자료. 8월 2일.
- KB금융지주연구소. 2011. 인구변화에 따른 주택시장의 영향 및 시사점. 서울: KB금융지주연구소.
- NYC. 2009. *Age Friendly NYC: Enhancing our city's livability for older New Yorkers*. USA: NYC.