

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2025. 12. 1.
No. 1040



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

이우진 부연구위원
하수정 연구위원
박대한 전문연구위원

독일의 장소기반 세대통합 공간 조성정책

주요 내용

- ① 저출생·고령화로 인한 급격한 인구구조 변화와 1인가구 증가 등 생활양식의 변화는 세대 간 갈등을 심화시켜, 국가와 지역사회의 지속가능성을 저해하는 요인으로 작용
- ② 국내에서는 세대갈등 양상이 고조되고 있음에도, 세대 간 교류 촉진과 상호 지원 등 세대통합의 중요성에 대한 인식이 여전히 미흡
- ③ 독일은 인구구조 변화와 전통적 가족기능의 붕괴에 대응하고자 세대통합 촉진 정책을 추진
- 대표 사업인 ‘모든 세대를 위한 공간 만들기’를 통해 20여 년간 세대통합 공간을 조성하고 현재 독일 전역에 531개소를 운영
- ④ 2019년 독일 정부는 균형발전 정책의 핵심 사업으로 ‘모든 세대를 위한 공간 만들기’를 선정하고, 취약지역을 위주로 해당 사업공간의 프로그램 운영 및 상근 인력 확보를 지원
- ⑤ ‘모든 세대를 위한 공간’의 운영자가 2년마다 국가균형발전 관점에서 운영 프로그램의 품질과 관련 활동 성과를 정부와 공유하도록 체계적인 평가체계 구축

정책방안

- ① (세대통합 중요성 홍보) 정부 차원에서 급격한 인구구조 변화로 고조되는 세대 간 갈등이 초래할 사회적 문제를 공론화하고, 세대통합 촉진을 지원할 정책과 사업의 발굴 및 추진
- ② (장소기반 세대통합 공간의 역할 부여) 균형성장과 인구정책 관련 기본계획에 세대통합 촉진관련 사업을 반영하여, 계획에 따라 세대통합 공간을 국가 정책 및 사업에 다양하게 활용
- 균형성장이나 인구감소 대응과 관련된 주요 국가계획에 ‘세대통합 공간 조성’을 돌봄·교육·여가 등 통합적 생활복지 실현 전략으로 반영하여 매력적인 정주 여건 조성을 도모
- ③ (지속가능한 지원체계 구축) 시범사업 추진을 통해 국내 장소기반 세대통합 공간의 조성과 지속가능한 지원 방안을 도출
- 기존 균형발전 사업의 지원을 통해 조성되었으나, 저활용·미활용 중인 유휴시설을 세대통합 공간으로 활용하도록 시설과 프로그램의 개발·운영을 지원하기 위한 사업 발굴
- 여가·교육·돌봄 등 부처별 관련 사업을 세대통합 공간 내 프로그램과 연계하는 전략 마련

01. 장소기반 세대통합 공간의 개념

세대통합의 의미

세대를 분류하는 기준은 나이나 역사적 배경 혹은 사회적 문제 등으로 다양하며, 저출생·고령화, 디지털 확산 등 사회와 인구구조가 급변하는 오늘날에는 그 구분이 더욱 모호해질 가능성이 큼

- 특히, 초고령화 시대에 베이비붐 세대는 건강하고 활력있는 신 시니어의 등장을 의미하므로, 사회활동이 가능한 초기 고령자와 돌봄이 필요한 초고령자 등 다양한 관점에서 고령자 집단 구분 필요

세대통합은 단순히 세대 간 만남을 의미하는 것이 아니라, 지속적인 교류를 통해 다른 세대를 이해하고 각자의 경험과 능력을 활용해 서로를 지원하는 것임

- 국내에서 세대통합은 세대교류, 세대상생, 연령통합 등 다양한 용어로 혼용되고 있어, 연구 주제에 따라 명확한 정의 필요
- 성공적인 세대통합을 위해 세대 간 자발적 교류를 촉진할 수 있는 정책적 지원과 관련 사업 발굴도 필수

장소기반 세대통합 공간의 개념과 역할

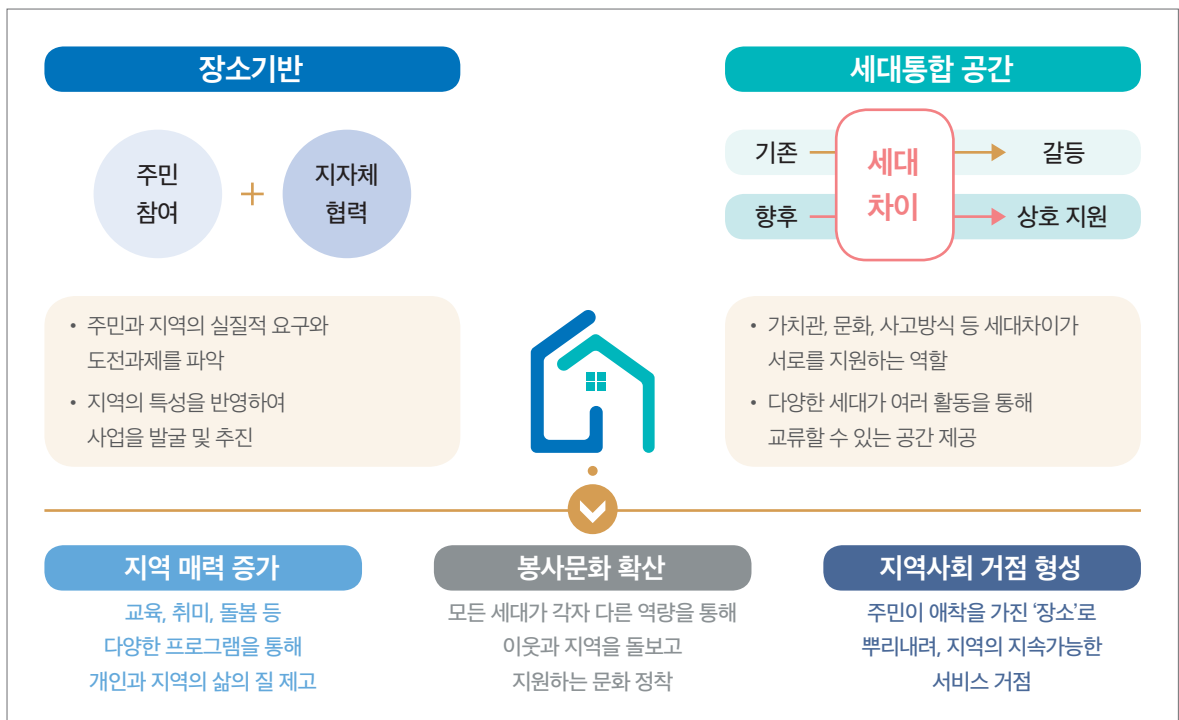
장소기반 세대통합 공간은 모든 세대가 일상에서 방문할 수 있는 열린 공간으로, 세대 간 문화와 역량의 차이가 갈등이 아닌 개인과 지역의 역량을 강화하는 계기가 되도록 관련 프로그램과 활동을 지원하는 곳

- 장소기반 세대통합 공간은 지역 내 세대통합 촉진을 목표로 프로그램과 사업을 지원
- 지역에 의미 있는 장소를 중심으로 교육과 사업을 추진하는 경우, 해당 공간에 대한 주민의 관심과 애착이 강화되는 계기가 되며, 지역에 따라 발생하는 각기 다른 문제에 실효성 높은 대응 가능

세대통합 공간은 지역 내 세대 간 상호 지원 문화 확산을 촉진해 주민 삶의 질과 지역의 매력을 높일 수 있음

- 프로그램이나 세대 간 협력 및 다양한 봉사 기회를 통하여 지역 주민이 필요한 서비스를 세대통합 공간에서 제공함으로써, 주민 삶의 질 향상에 기여
- 지자체는 세대통합 공간과 협력을 통해 복지과 서비스 틈새를 보완하고, 지역의 매력을 향상할 기회 확보

그림 1 장소기반 세대통합 공간의 개념과 역할



02. 국내 인구구조 변화와 세대교류의 필요성

인구감소에 따른 급격한 인구구조 변화

저출생·고령화에 따른 급격한 인구구조 변화로 사회·경제적 문제가 심화될 가능성을 인식하고, 선제적 대응방안 마련

- 우리나라는 현재 사망자 수가 출생자 수를 넘어서는 인구 자연감소 추세가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 낮은 출생률과 급속한 고령화가 지속되는 경우 2072년에는 총인구가 약 1,550만 명 감소할 것으로 예상
- 무엇보다, 청년층의 감소에 따라 50년 뒤 생산연령인구 100명당 고령자 비율은 현재보다 약 3.6배(29.3명) 증가한 104.2명으로 전망(국가데이터처 2025)

세대 간 교류 촉진 필요성

(세대갈등 완화) 세대 간 갈등은 사회적 연대를 약화시키고 공동체의 기능을 저하시켜 국가와 지역의 지속가능성을 위협

- 우리 사회의 세대 간 갈등이 고조되고 있으나, 이에 대한 문제의식이나 해결방안 모색이 미흡한 실정
- 초고령화 사회의 진입은 노년부양비의 증가뿐 아니라, 고령 근로자 증가에 따른 청년 일자리 부족, 디지털 역량 격차 등으로 세대 간 갈등을 심화

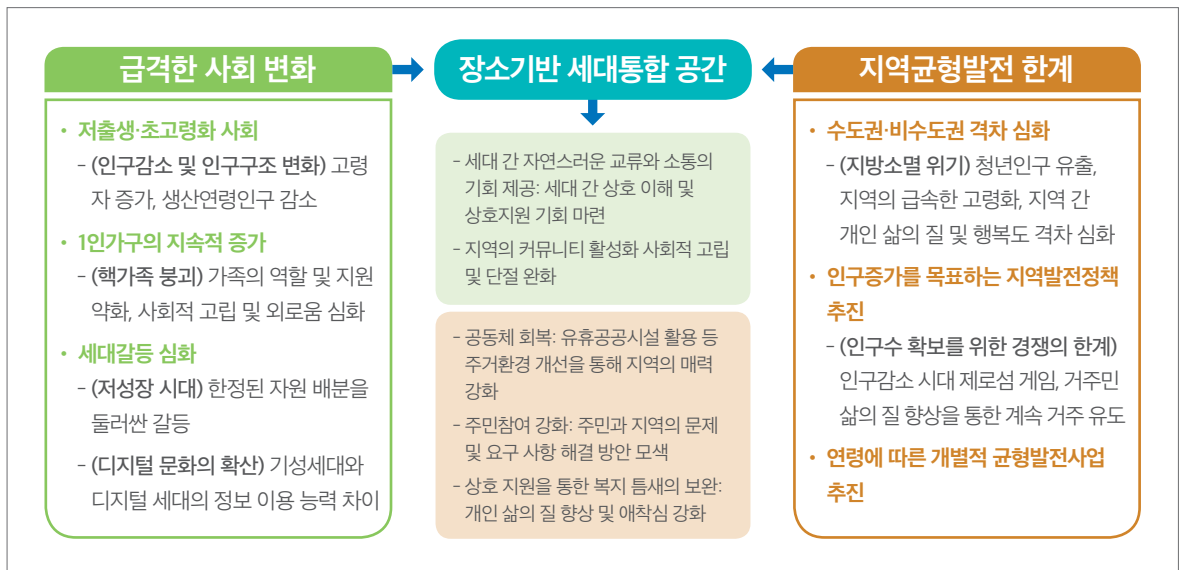
(1인가구 수용성 확대) 오늘날 1인가구의 증가와 핵가족의 붕괴 추세는 과거 가족의 역할이던 교육·돌봄·교류 등의 지원이 점차 사회의 역할로 전환될 가능성이 커짐을 의미

- 고령자와 청년층 모두 1인가구가 증가하고 있어, 국가와 지자체의 지원에만 의존하기에는 한계가 존재
- 혈연관계가 아닌 다양한 세대가 협력을 통해 일상에서 가족 역할을 대체하는 '사회적 가족'의 필요성 부상

(지역의 매력도 향상) 인구감소에 따른 지방소멸 위기에 대응하기 위해 주민 삶의 질 향상을 목표로 하는 지역균형발전 정책의 발굴 필요

- 인구감소 시대에 지역의 인구증가보다는 주민의 삶의 질을 향상하는 방향으로 정책적 관점의 전환 요구
- 균형발전 관련 사업이 연령층별로 분절적으로 추진되고 있어, 향후 지역의 공동체 회복을 통해 돌봄 및 다양한 서비스를 통합적으로 제공할 방안 모색 필요

그림 2 인구구조 변화 대응을 위한 장소기반 세대통합 공간의 필요성



03. 독일의 세대통합 공간 조성정책

독일의 인구구조 변화와 도전 과제

독일은 고령자의 증가에 따른 인구구조 변화와 1인가구의 증가 등 급격한 사회변화에 직면

- 2024년 기준 독일 인구는 약 8,355만 명으로, 1972년 이후 약 50년간 자연적 인구감소 현상 지속
- 기대수명은 증가하고 있으나, 가임여성 인구의 감소와 베이비붐 세대의 사망 증가로 향후 20년간 지속적 인구감소 전망(Statistisches Bundesamt)
- 1인가구는 2004년 1,400만 가구에서 2024년 약 1,700만 가구로 증가(Demografische Aspekte)

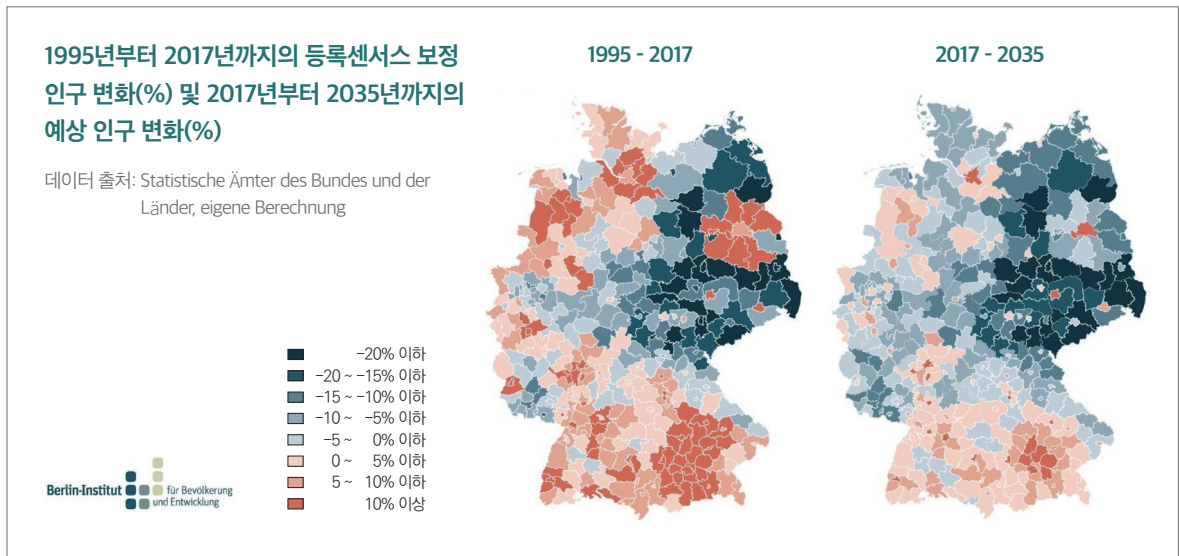
사회·경제적으로 구조가 취약한 지역(Strukturschwache regionen)의 고령화와 인구감소 현상 심화

- 인구가 감소하거나 낙후된 지역에서는 의료, 돌봄, 교육, 교통 등 공공인프라의 축소가 가속화되고 있어, 해당 지역 정주환경의 질과 매력도 저하

혈연으로 맺어진 전통적 가족 구성원을 통해 돌봄을 기대하기는 어려운 시대 도래

- 1인가구의 증가와 가족 내 돌봄 지원 약화에 따라, 세대 간 연대와 지역 기반의 소규모 지원 네트워크로 이루어진 '대체 가족(Ersatzfamilien)'의 중요성 부상

그림 3 독일 인구증감 변화(1995~2017)와 예상 인구증감 변화(2017~2035)



자료: Berlin-Institut, 2017. <https://www.berlin-institut.org/themen/national/demografischer-wandel> (accessed Oktober 26, 2025).

인구구조 변화와 균형발전을 위한 세대통합 전략의 전개

2005년 독일 연방정부는 고령사회의 문제를 담은 '제5차 고령세대 보고서(Fünften Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland)'를 발표

- 핵가족마저 붕괴되는 시대, 취약지역의 경우 특히 고령화와 관련된 부정적 현상이 심화하는 현상을 공론화
- 고령자들은 건강 수준의 향상으로 더 젊고 활동적으로 변화하고 있으나, 배우자와의 사별이나 가족과의 단절로 사회에서 고립되는 등 외로움 문제가 심화되는 것에 집중

2006년 연방가족·노인·여성·청소년부는 미래 지역문제의 대응방안으로 '모든 세대를 위한 공간 만들기(Mehrgenerationenhaus)' 사업을 발굴

- 저출생·고령화로 지역문제는 복잡해지고 있으나, 지자체의 지속적인 공공 서비스 제공은 점점 어려워짐
- 자원봉사와 시민참여는 사회의 응집력과 연대를 강화하고, 지역공동체의 활력을 회복하는 기능을 하므로 사회 분열과 고립을 방지하는 전략으로 추진이 필요(BMFSFJ 2007, 3)

2019년 연방정부는 균형발전정책으로 '동등한 삶의 질(Gleichwertige Lebensverhältnisse)'을 수립하고, 취약지역 주민들의 삶의 질을 향상하고자 기존 '모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업을 채택

- 2006년 사업이 시작된 이후 독일 전역에 531개의 '모든 세대를 위한 공간'이 조성됨
- '모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업의 성과평가 결과 세대·문화 간 사회적 결속 강화, 지역의 매력도 향상, 숙련 인력 유입에 기여, 지역 간 삶의 질 격차 해소에 기여 확인
- 해당 사업은 동등한 삶의 질 정책으로 채택됨으로써 상위 연방프로그램으로 승격되었으며, '인프라 및 기본 공공서비스' 부문에 포함

'모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업의 주요 내용

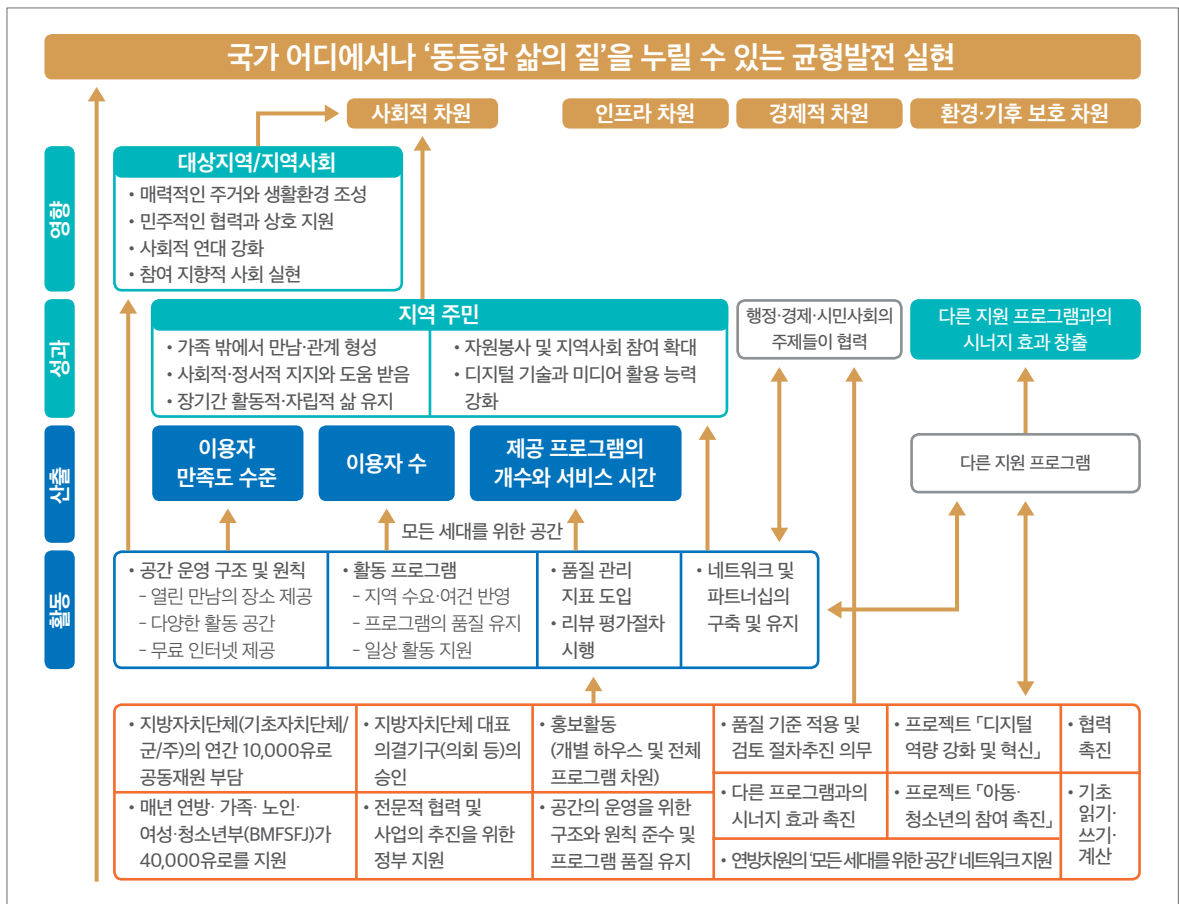
'모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업은 특정 계층과 연령층을 대상으로 하던 기존의 복지 방식에서 벗어나, 다양한 세대가 함께 소통하고 상호 협력하는 공간 조성이 핵심

- 지역 내 모든 세대가 직접적인 도움을 주고받을 수 있는 서비스 허브를 구축하여, 개인 삶의 질 향상과 지역의 지속가능성을 도모

균형발전정책의 사업선정 이후 '함께, 서로를 위하여'라는 부제가 추가되었으며, 성과를 위한 구체적 추진 구조도 제시

- 독일 전역에 조성된 531개의 '모든 세대를 위한 공간'을 국가균형발전을 위한 거점으로 활용
 - 지역 내 사회·경제적 차원의 개선뿐 아니라 환경보호 및 인프라 제공 등 다양한 차원에서 영향력 행사
- 연방가족·노인·여성·청소년부가 해당 사업의 도입 시점부터 운영·관리 과정을 지속해 지원
 - '모든 세대를 위한 공간'의 운영자가 2년마다 국가균형발전 관점에서 운영 프로그램의 품질과 관련 활동 성과를 정부와 공유하도록 체계적인 평가체계 구축

그림 4 연방프로그램 '모든 세대를 위한 공간 만들기: 함께, 서로를 위하여'의 추진 구조



자료: BMFSFJ 2024, 16.

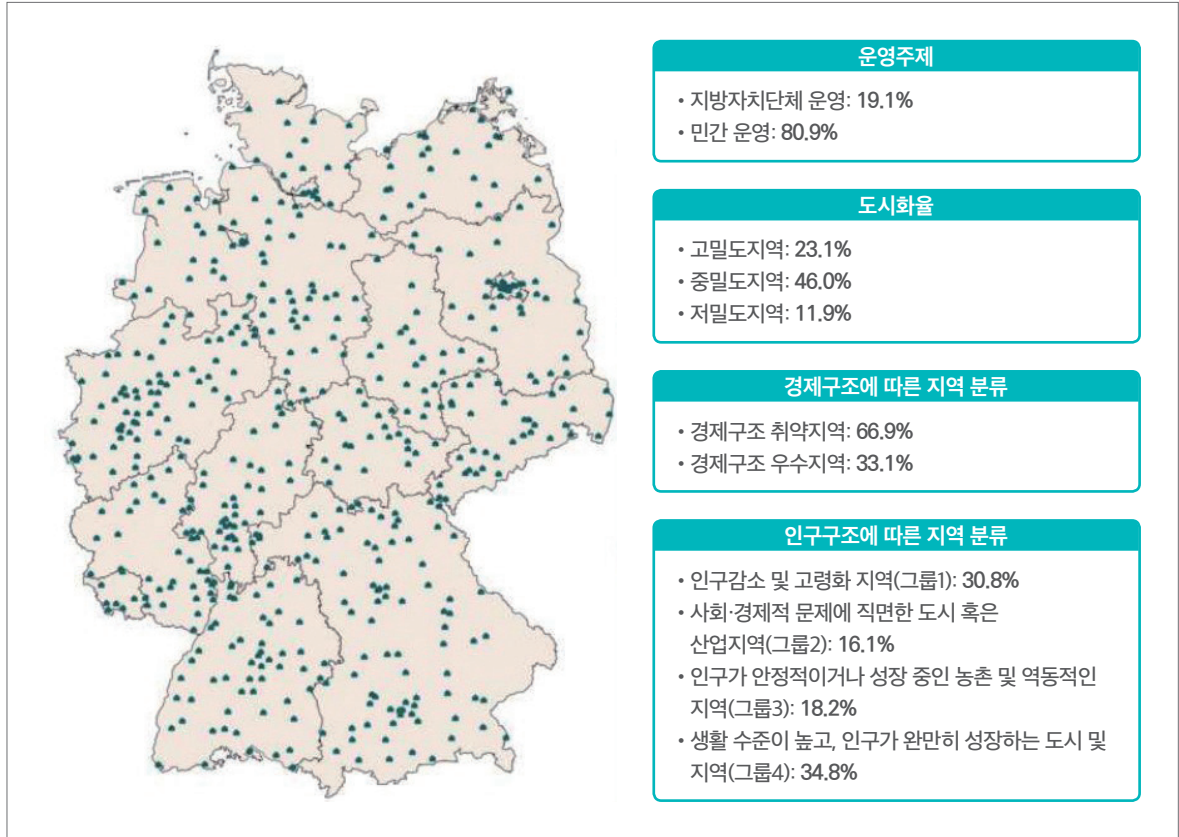
경제력이 약하고 인구감소가 심화하는 취약지역의 '모든 세대를 위한 공간'을 중심으로 균형발전 기금을 지원

- 사업을 추진한 지역 중 66.9%는 경제적 취약지역이며, 총운영주체의 80.9%는 지역 민간단체로 조사
- 인프라 및 기본 공공서비스 부문의 사업이나, 인력유지와 프로그램 개발 등 소프트웨어적 지원에 집중

사업을 추진 중인 지역은 인구구조에 따라 크게 4개 그룹으로 분류하고 모니터링을 추진

- 인구감소와 인구구조 변화가 심각한 지역뿐 아니라, 성장지역에서도 인구문제에 대응하기 위해 사업에 참여

그림 5 '모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업의 추진 대상지역 위치 및 특징



자료: BMFSFJ 2024, 25.

균형발전 관점에서 모든 세대를 위한 공간의 조성 성과

2021~2024년을 대상으로 추진된 '모든 세대를 위한 공간 만들기' 사업의 평가결과, 균형발전에 실질적 기여 확인

- 사회적 삶의 질 향상, 동등한 삶의 질 조성, 새로운 사회적 과제에 적극 대응 역할
- 주민 삶의 질 향상과 지역의 생활여건 개선을 위해 소거점 중심의 사업추진과 이를 위한 정부 차원의 지속적인 재정지원 효과 가시화

방문자와 운영 관계자 등 다양한 주체들은 지역 내 '모든 세대를 위한 공간'의 중요성을 높게 평가(BMFSFJ 2024)

- (방문자) 단순한 만남의 공간보다는 지속가능한 세대교류와 지역사회 통합의 거점으로 작동하며, 다양한 사람을 통해 개인과 가족의 문제를 해결하는 데 필요한 조언을 얻을 수 있는 장소
- (종사자) 모든 세대를 위한 공간을 통해 필요로 하는 지원을 적시에 제공할 수 있고, 지역의 서비스 허브로서 인적·물적 자원 활용 및 도달 범위 확장의 기회를 제공해 주민의 삶의 질을 높이는 데 기여
- (자원봉사자) 봉사활동에 대한 존중과 감사를 받는 곳으로, 자율적이고 책임감 있는 봉사활동을 통해 자기효능감 상승은 물론 외로움과 고립감이 감소하는 계기 마련
- (지자체) 연방정부의 지속적인 재정 지원 및 다양한 균형발전 사업이 모든 세대를 위한 공간과 연계되고 추진되어, 주민 삶의 질 향상과 지역발전에 큰 영향을 미치며 다른 사업과도 시너지 효과 창출

모든 세대를 위한 공간 만들기 사업의 우수사례

2021~2024년을 대상으로 한 평가보고서에는 성장하는 대도시에서부터 쇠퇴하는 취약지역을 모두 포함하여 우수사례를 선정

- 사례들의 특징을 살펴보면, 신축 건물보다는 지역에 의미 있는 시설을 활용하고 있으며 해당 시설의 관리 주체들이 세대통합 공간을 직접 운영
- 카페나 식사와 관련된 프로그램은 모든 사례 지역에서 보편적으로 운영되고 있으나, 주민의 상황과 문제에 대응하기 위한 지역맞춤형 사업 혹은 프로그램을 개발하여 추진

표 1 모든 세대를 위한 공간 만들기 사업의 우수사례 요약

구분	지역명	사업추진 배경	운영공간	대표 교류 프로그램	운영주체
경제적 수축 및 고령화지역 (취약지역)	노르덴 (Norden)	북해의 항구 도시, 자조 모임의 확대, 평생교육 및 세대통합의 중요성 확대	지역 주민대학교 공간을 활용	• 평생교육의 기회 제공 • 기관의 연계로 세대 간 교류 프로그램 제공 • 디지털 교육 제공	군민 평생교육원
	토르게로우 (Torgelow)	낙후 농촌지역, 늘어나는 이주민의 사회적응 지원 필요, 치매 노인 지원	유치원과 공원 근접 공간 활용	• 모든 연령의 난민 지원 • 교통이동 서비스 제공 • 식사 배달 서비스 • 간병 지원	주민참여연대 우에커-란트오우 등록협회
사회· 경제적 도전 거점	슐레스비히 (Schleswig)	중세 역사 도시, 영시니어의 사회적 교류와 젊은 가족의 양육 지원 요구 확대	20년간 상당센터로 사용하던 공간 활용	• 영시니어가 가족의 육아를 지원 • 사회적 가족 형성 촉진 • 아침식사 서비스	슐레스비 흘슈타인 자조모임
	트로이스도르프 (Troisdorf)	고령자·외국인 노동자 증가, 봉사참여를 원하는 시니어 증가	20년간 노동자의 만남을 위해 사용된 공간	• 이웃 돌봄 프로젝트 • 고령자 지원 외출 자원봉사(병원, 시장) • 점심식사 서비스	트로이스도르프시 사회·주거·통합부서
	크렘피르덴 (Krebsförden)	취약계층 어린이와 청소년 증가(독일어 문제, 학업 중단), 청년 취업난 심화	종교시설을 활용하여 공간 확보	• 청소년 대상 북싱클럽 • 학습 및 교육 지원 • 직업 연결 지원 • 세대 요리 프로그램	카리타스 가톨릭 수도회
성장하는 농촌 및 발전지역	하스푸르트 (Halßfurt)	인구가 증가하는 농촌지역, 지역 열린 공간 필요성 증대, 봉사 참여자 증가	기존 적십자 건물 활용	• 연방정부의 시범사업 디지털 카페 추진 • 다문화 나눔 행사 • 출산 준비 강좌	바이에른 적십자 연합
부유하고 완만한 인구 성장지역	라이프치히 (Leipzig)	대도시 및 대학도시, 미래세대의 정책 참여로 지역 내 정치 험오 극복 전략 마련	20년간 어린이· 청소년 교육 및 연극무대 활용 공간	• 어린이·청소년의회 조직 및 선구적 운영 • 세대통합 카페 운영 • 연극 공연과 무대	하우스 슈타인 슈트라세 문화, 교육 및 연락처협회

자료: BMFSFJ(2024)를 바탕으로 저자 작성.

04. 시사점과 정책 제안

독일 사례의 시사점

(세대통합의 중요성) 세대 간 상호 지원이 국가와 지역 및 개인의 지속적 발전을 위해 필요한 시대 도래

- 저출생·고령화와 1인가구 증가 등 급격한 인구구조의 변화와 그에 따른 사회문제를 고려할 때, 국내에 고조되는 세대갈등의 문제성을 인식하고 이에 대응할 다양한 정책적 지원 마련 필요

(장소기반 세대통합 공간확보) 세대통합 촉진을 위해서는 세대 간 상호 지원과 교류를 할 수 있는 공간 조성이 중요

- 세대통합 전략을 통해 센터 종사자, 주민, 지자체 등 관계자 간 거버넌스가 구축되며, 지역 내 자원봉사와 돌봄 문화가 시작되는 거점으로 기능

(지역균형발전 정책화) 장소기반 세대통합 공간은 인구감소지역의 주거환경 개선, 사회복지의 틈새 보완, 배후지역까지 서비스 지원 확대, 주민 삶의 질 향상 등에 기여하는 지역의 서비스 허브로 발전 가능

- 지역 서비스 허브로서 세대통합 공간의 역할을 강화하기 위해서는 물리적 조성뿐만 아니라, 숙련인력 확보와 품질 높은 프로그램의 운영이 요구되므로 지역균형발전과 관련해 소프트웨어 부문의 사업지원 확대 필요

국내 세대통합 공간 조성을 위한 제안

(세대통합 중요성 홍보) 정부 차원에서 인구구조 변화에 따른 문제와 세대통합의 중요성 공론화

- 지자체와 주민의 세대 간 교류 필요성에 대한 인식을 높이고 관련 활동을 촉진할 정책 및 사업발굴 노력
- 초기 노년층의 경험과 역량을 지역발전에도 활용하고, 젊은 세대가 지역의 미래를 함께 논의할 수 있는 환경을 조성하는 세대통합적 정책방향 제시

(장소기반 세대통합 공간의 역할 부여) 균형성장과 인구정책 관련 기본계획에 세대통합 촉진과 관련된 사업을 반영

- 주민 삶의 질 향상과 지역맞춤형 생활복지의 실현을 위해, 주요 국가계획에 '장소기반 세대통합 공간 조성'을 주요 추진전략으로 반영
- 균형성장이나 인구감소 대응과 관련된 주요 국가계획의 핵심 과제로 지역공동체 회복을 통한 세대별 주민의 돌봄 수요와 공공서비스의 틈새 보완을 선정하고, 그 실행방안으로 '세대통합 촉진을 통한 사회적 가족 형성'을 포함
- 주요 국가계획에 돌봄·교육·여가 등 통합 복지 인프라 확충을 위한 전략으로 '세대통합 공간의 조성 및 운영'을 명시하여, 매력적인 정주여건 조성을 도모

(지속가능한 지원체계 구축)

- 시범사업 추진을 통해 국내 장소기반 세대통합 공간의 조성 및 지속가능한 지원방안 도출
- 기존 균형발전사업의 지원을 통해 조성되었으나 저활용·미활용 중인 유휴시설을 세대통합 공간으로 활용하도록 시설과 프로그램 개발·운영 지원 사업 발굴
- 여가·교육·돌봄 등 부처별 관련 사업을 세대통합 공간 내 프로그램과 연계하는 전략 마련

참고문헌

- 국가데이터처. 2025. 인구 상황판. <https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardMain.do> (2025년 10월 26일 검색).
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung(Berlin-Institut). 2017. <https://www.berlin-institut.org/themen/national/demografischer-wandel> (accessed Oktober 26, 2025).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(BMFSFJ). 2024. Zwischenbericht zur Evaluation im Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus. Miteinander- Fureinander (2021- 2028). Berlin: INTERVAL GmbH.
- Demografische Aspekte. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html?nn=238640> (accessed Oktober 26, 2025).
- Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_N036_12.html (accessed September 7, 2025).

- **이우진** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(wjlee@krihs.re.kr, 044-960-0169)
- **하수정** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(sjha@krihs.re.kr, 044-960-0633)
- **박대한** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(dhpark1@krihs.re.kr, 044-960-0162)

※ 이 브리프는 "이우진, 하수정, 박대한. 2025. 인구구조 변화에 대응한 장소기반 세대통합 공간 조성방안. 세종: 국토연구원" 보고서 일부를 발췌해 요약 정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

