

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 461

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김정환 • www.krihs.re.kr

복지와 공간의 융합을 통한 고령자 맞춤형 정책지원 방안

이영주 국토연구원 책임연구원, 임은선 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 다양한 복지수요에 능동적으로 대응하는 맞춤형 복지가 정책의 중심으로 부상하고 있으나 구체적인 복지수요가 어디에 어떻게 공간적으로 분포하고 있는지에 대한 인식이 미흡
 - 기존 복지정책 대상은 인구사회적 계층으로만 판단하여 효율적인 복지전달체계 구축에 어려움
 - 기존 시설계획은 인구 총량 대비 시설 총량을 일률적 설치기준으로 적용하여 복지수요 반영에 어려움
- ② 효율적인 맞춤형 복지정책 실현을 위해서는 ‘복지’와 ‘공간’을 연계 고려한 종합적 관점의 융복합 정책 추진이 필요
 - 복지인프라 수요 - 공급에 대한 물리적 환경과 이용행태, 사용자 니즈 환경 등을 공간상에 함께 투영한 장소기반의 통합적 접근(place-based integrated approach)이 필요
- ③ 복지인프라와 복지수요 간의 미스매칭을 과학적으로 파악하고, 종합적 시각의 맞춤형 처방을 위해 고령자 복지공간에 대한 분석과 지속적인 모니터링이 필요
 - 고령자가 살고 있는 ‘공간’에 대한 미시적이고 종합적인 진단으로 해당 지역의 수요 맞춤형 혹은 지역 맞춤형 복지서비스 솔루션 제공
 - 고령자들이 원하는 다양한 복지수요에 기반하여 복지패키지(시설 인프라, 프로그램, 서비스, 정책 등)를 기획하고, 이를 적지적소에 제공하는 방안 고려

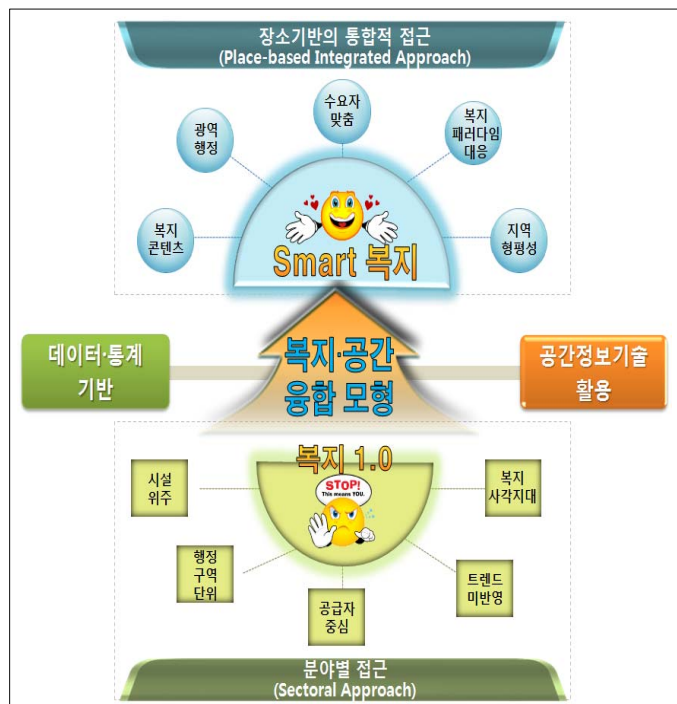
정 책 적 시 사 점

- ① 기존의 ‘복지전달체계’ 중심에서 ‘복지공간체계’로 정책관심과 대상을 확대
- ② 고령자 복지사각지대 해소를 위한 ‘고령자 복지모니터링체계’ 구축방안 마련
- ③ 빅데이터 등 다양한 정보를 융합 분석할 수 있는 고령자 맞춤형 정책지원정보체계 구축 및 활용
- ④ 고령자 관련 정보 공유 및 연계를 바탕으로 과학적인 융복합 복지정책 추진을 위한 거버넌스 체계 구축 및 이를 위한 제도적 장치 마련

1. 복지와 공간의 융합적 접근 배경

- 정부의 국정비전이 ‘국민행복’으로 설정되고, 국민들의 다양한 복지수요에 능동적으로 대응하는 맞춤형 복지가 정책의 중심으로 부상
 - 복지정책의 기초가 특정계층 맞춤형에서 보편적 복지로 변화함에 따라 복지정책의 대상 및 정책 실현 방법론(도구)도 달라질 필요
- 기존의 복지제도는 개인·가구별 소득을 기준으로 정책 대상자를 선별하는 방식으로, 복지정책 대상을 공간적인 접근이 아닌 인구사회적 계층으로만 판단
 - 그러나 도시와 농어촌 등 지역별 여건에 맞는 복지정책 지원을 위해서는 복지대상 지역이 구체적으로 어디에 어떻게 분포하고 있는지에 대한 파악이 필요
- 기존의 공간계획은 총량적 관점의 물리적 시설계획이 주를 이루며, 시설 수요자에 대한 배려 혹은 복지전달체계 효율성 등을 반영하지 못하여 공급자 중심의 정책이 추진되었음
 - 행정구역 단위의 설치 및 운영, 공간적 복지사각지대 발생 등으로 복지시설의 지역적 형평성, 공정한 복지시설 입지 등의 이슈가 존재
- 맞춤형 복지정책을 위해서는 복지와 공간이 단절된 정책이 아니라 ‘공간’과 ‘복지’를 연계한 종합적 관점의 융복합 정책 추진이 필요
 - 공급 측면의 복지인프라 수요-공급에 대한 물리적 환경과 수요 측면의 이용행태 및 사용자 니즈 환경을 공간상에 함께 투영한 장소기반의 통합적 접근(place-based integrated approach)이 필요
 - 이를 위해 다양한 데이터와 공간정보기술을 활용하여 공간적 복지사각지대를 해소하고 복지투자의 중복과 비효율을 최소화함으로써 지역별 수요자 맞춤형 복지정책 실현

그림 1 복지와 공간의 융합적 접근



2. 고령자 복지공간의 개념과 진단방법

■ 고령자 복지공간의 정의

- 복지공간이란 누구나 생활, 문화, 체육, 의료 등의 복지시설 서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 공간을 의미하며, 국민생활의 터전이 되는 공간에 물리적 개념의 ‘공간정책’과 서비스 개념의 ‘복지정책’이 잘 융합되어 조성된 공간으로 정의
- 고령자 복지공간은 고령자들이 활기찬 노후를 보낼 수 있도록 누구나 생활, 문화, 체육, 의료 등 제반 시설을 통해 복지서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 공간(〈그림 2〉 참조)
- 맞춤형 복지정책을 위해서는 복지가 실현되는 물리적 환경에 대한 파악과 복지수요 및 복지전달체계를 적절히 반영한 ‘공간’을 조성하는 것이 중요

■ 고령자 복지공간의 진단방법

- 공간을 매개로 하여 공급환경과 수요환경을 연계한 종합적 관점에서 복지공간을 진단(〈그림 3〉 참조)
- 공급환경은 복지인프라에 대한 이용권 및 수요(인구) 대비 공급 수준을 파악하여 지역별 복지시설 서비스 수준 및 소외지역 등을 분석
- 수요환경은 고령자 복지인프라 및 복지프로그램의 이용행태 등을 분석하여 지역별·연령별·성별 복지수요를 분석
- 고령자가 살고 있는 ‘공간’에 대한 미시적이고 종합적인 진단으로 해당 지역의 수요 맞춤형 혹은 지역 맞춤형 복지서비스 솔루션 제공이 가능
- 공간을 기반으로 분석결과를 종합 진단함으로써 해당 지역의 맞춤형 복지전달체계 구축을 지원

그림 2 고령자 복지공간을 구성하는 생활인프라

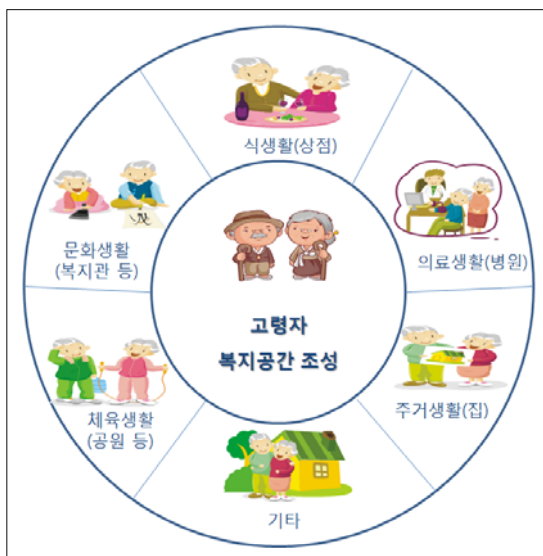


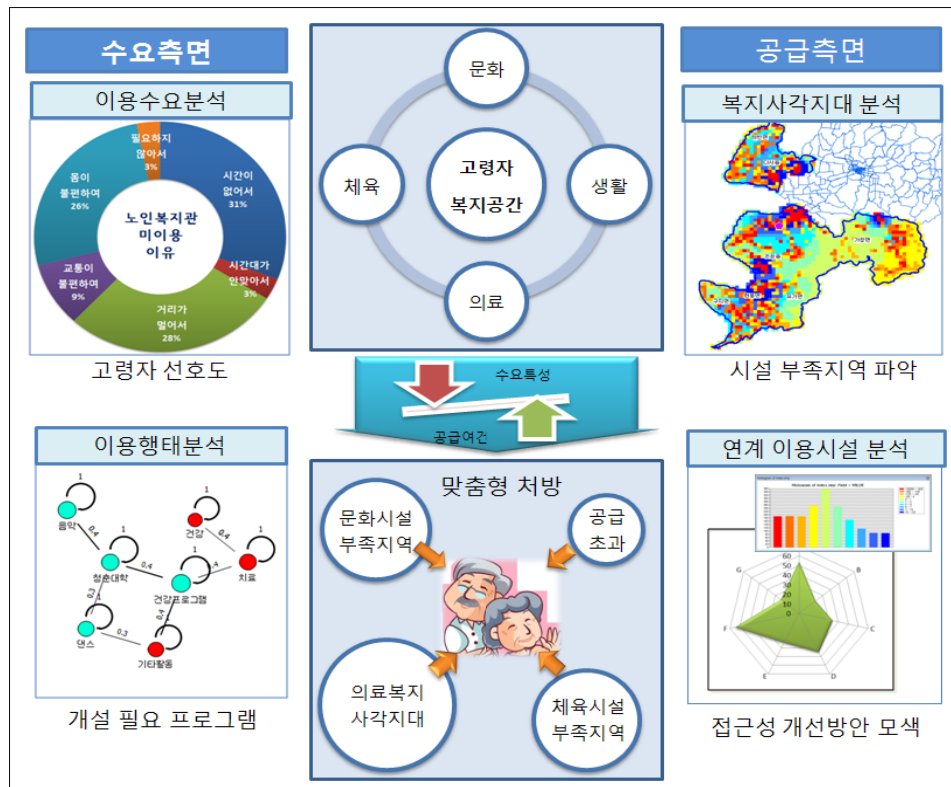
그림 3 복지공간 진단방법



3. 고령자 맞춤형 정책 지원을 위한 복지·공간 융합모형

- 복지·공간 융합모형은 복지인프라 환경과 복지수요 상호 간의 정책수요를 과학적으로 파악하고, 종합적 시각에서 맞춤형 처방이 가능한 융합정책 추진을 위한 모형
 - 고령자의 거주지(공간)를 기반으로 구체적인 복지수요를 파악하고, 고령자들이 균형 있는 복지서비스를 누리기 위해 우선적으로 제공할 서비스와 연계 활용 가능한 프로그램이 무엇이며 어디에 필요한지에 대한 정책 타깃 도출
 - 고령자들이 원하는 다양한 복지수요에 기반하여 복지패키지(시설 인프라, 프로그램, 서비스, 정책 등)를 기획하고, 이를 적지적소에 제공할 방법을 고려
- 고령자들의 수요변화에 유연적이며 능동적으로 대응할 수 있는 복지서비스전달체계 구축 및 실현을 위해서는 복지·공간 융합모형에 기반한 복지공간 모니터링 및 맞춤형 처방이 필요
 - 수요 측면에서는 고령자 설문조사 결과 및 복지프로그램 이용패턴 분석결과를 바탕으로 고령자의 복지시설 이용 선호도와 해당 지역에 필요한 복지프로그램 발굴(<그림 4>의 좌측 참조)
 - 공급 측면에서는 입지분석모형을 활용하여 복지시설의 이용 사각지대를 파악함과 동시에 연계 이용 가능시설에 대한 접근성 개선방안을 모색(<그림 4>의 우측 참조)
 - 지역의 수요특성과 공급여건을 종합하여 해당 지역에 필요한 맞춤형 복지패키지를 처방

그림 4 고령자 맞춤형 정책 지원을 위한 복지·공간 융합모형

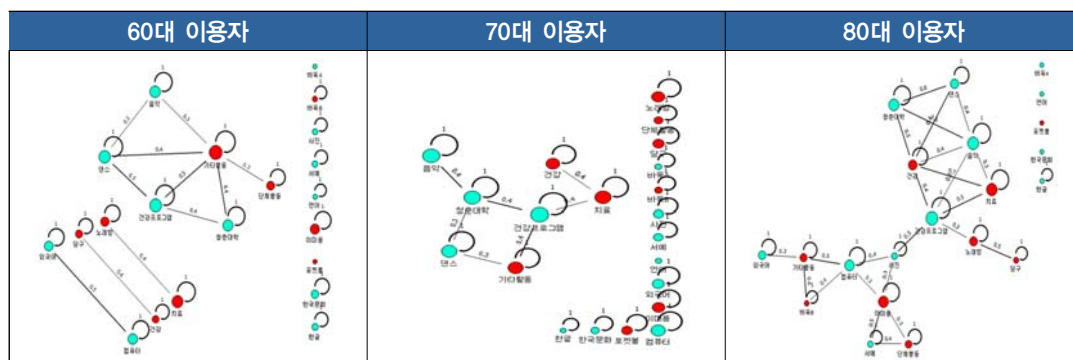


4. 고령자 복지공간 진단 사례

● 고령자 복지공간 진단 결과: 대구광역시 달성군을 중심으로

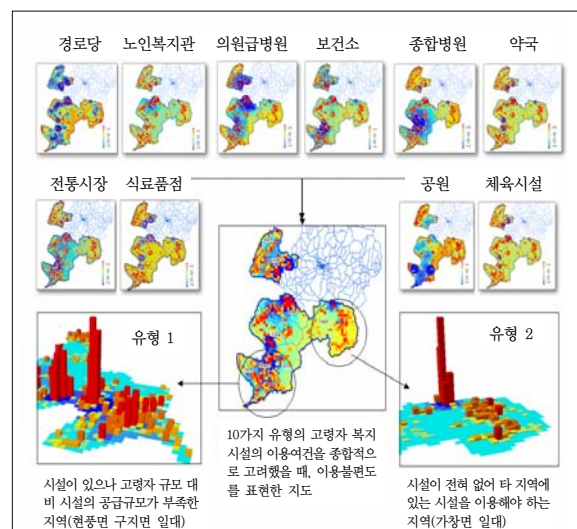
- 인터뷰 조사결과, 노인복지관 이용 정보 등을 활용하여 거주지 기반의 고령자 복지수요를 분석
 - 고령자들의 커뮤니티 장으로 중요한 복지서비스전달체계 역할을 하는 노인복지관 이용자의 복지관 카드 이용 이력을 분석하면 고령자들의 시설 이용행태 및 복지수요 파악이 가능
 - <그림 5>는 연령대별 수강 프로그램 간의 관계성을 분석한 것으로 건강프로그램이 모든 연령대의 핵심 프로그램으로 나타나 고령자들이 건강에 대한 수요가 높은 것을 알 수 있음
 - 60대는 특정 프로그램에 대한 집중도가 높으나, 80대는 다양한 프로그램이 관계성을 가지고 있는 것으로 나타나 연령별, 성별, 지역별 선호 프로그램이 상이함
 - 복지서비스 기획 시 이러한 특성을 고려하여 차별적인 맞춤형 복지프로그램 설계가 필요

그림 5 노인복지관 이용자의 연령대별 프로그램 간 연결성



- 고령자 인구수와 복지시설 이용권을 분석하여 수요 대비 공급수준 및 공간적 복지사각지대 분석
 - 복지정책 대상 지역 유형은 시설은 있으나 고령자가 많이 거주하여 사용자 인구 대비 시설 공급이 부족한 지역(유형1)과 해당 지역에 복지시설이 없어 다른 지역의 시설 이용을 위해 이동해야 하는 지역(유형2)으로 구분
 - 달성군 현풍면, 구지면 일대는 유형1에 해당하며, 경로당, 병원, 공원 등 시설은 있으나 고령자가 많아 인구 대비 시설 공급규모가 적어 복지서비스가 충족되지 못하는 지역이나, 가창면은 복지시설이 거의 없어 고령자들이 타 지역으로 이동하여 복지서비스를 이용해야 하는 지역이므로 지역 특성을 고려한 복지인프라 계획이 필요

그림 6 고령자 복지시설 이용여건 종합: 달성군 사례



5. 정책제언

● 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향

- 고령자 복지정책의 관심 대상을 ‘계층 중심’에서 ‘계층별 복지공간’으로 확대
 - 기존에는 ‘복지전달체계’를 강조하였다면, 앞으로는 공간적인 측면에서도 함께 고려한 ‘복지공간 체계’라는 종합적 접근체계가 필요
- 고령자 복지사각지대 해소를 위한 ‘고령자 모니터링체계’ 정착
 - 고령자들이 복지서비스에 접근하고 이용하기 편리한지 불편한지, 공간적 이동이 어려운 고령자들에게 발생하기 쉬운 공간적 복지사각지대는 어디인지 발굴하여 복지정책 대상지역을 도출하는 고령자 모니터링을 강화
- 고령자 맞춤형 정책 지원을 위해 다양한 복지정책 지원정보 구축 및 활용
 - 고령자들이 생활하는 물리적 환경과 그 속에서 일어나는 행태를 종합 분석할 수 있는 정형 혹은 비정형 데이터의 지속적 발굴 및 구축·활용

● 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 추진방안

- (정책지원도구) 고령자 복지공간 진단을 위한 과학적 정책지원정보체계 구축
 - 다양한 정보를 종합 분석하여 고령자 복지공간을 분석·진단·모니터링할 수 있는 과학적 분석 도구 개발과 공간정보 기반의 정보인프라 구축 및 다양한 활용모델 발굴·확산
- (추진체계) 부처 간 융복합 행정을 위한 지속가능한 협력체계 및 거버넌스 구축
 - 고령자 복지에는 많은 관·민의 조직들이 연관되어 있으므로 상호 정보를 공유하며 종합적 시각에서 복지공간을 조성할 수 있도록 다양한 협력체계 구축 및 거버넌스체계 마련이 필요
- (제도적 환경) 고령자 맞춤형 복지공간 정책 실현을 위한 제도적 환경 조성
 - 복지수요와 물리적 환경이 종합적으로 고려될 수 있도록 부서 간 협력체계 및 융합 행정 거버넌스 체계 구축을 위한 제도적 근거 마련
 - 고령자 복지공간 진단을 위한 과학적 정책지원도구 활용에 대한 근거조항을 마련하고, 구체적 활용을 위한 실무 활용지침 마련, 복지시설 입지 관련 기준 및 설치 인허가 가이드라인 제시

이영주 국토연구원 국토정보연구본부 책임연구원 (leeyj@krihs.re.kr, 031-380-0566)

임은선 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (esim@krihs.re.kr, 031-380-0413)