국토정책Brief는 주요 국토정책 현안을 적시하고
정책방안을 제안하는 주간지입니다.

2014/5·7

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 464

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

우리나라 건강장수도시의 특성과 시사점

김은정 국토연구원 책임연구원, 김태환 국토연구원 국토관리 · 도시연구본부장

요 약

1 빠르게 다가오는 고령화와 함께 삶의 질에 대한 국민적 열망은 높아지고 있으나, 실제 우리 국민의 건강수준은 오히려 저하되고 있는 실정임

2 건강과 장수, 행복과 웰빙이 중요해지는 시대적 여건에 대응하여 우리의 도시가 건강장수도시로 개편되어야 한다는 논의가 활발하게 진행 중임

3 도시의 건강성은 제도기반, 생태환경, 물리적 환경, 시민건강과 참여 등 네 가지의 특성으로 구분됨

4 특성별 건강장수도시 사례의 주요 골자는 다음과 같음

- 제도기반: 원주시와 무주군은 도시발전의 최우선 순위를 시민의 건강에 두고 있으며, 건강도시로 도약하기 위한 제도적 기반 마련
- 생태환경: 제천시와 울릉군, 봉화군은 수려한 자연환경과 산림, 생태자원을 건강장수 자원으로 적극 활용하여 휴양과 치유의 도시로 도약
- 물리환경: 창원시는 자전거천국, 서울 강남구는 유헬스시스템이 잘 갖추어진 환경, 서울 강동구는 도시텃밭과 그린웨이 시스템 등이 구비된 물리적 환경이 우수
- 시민건강과 시민참여: 제주도는 장수의 섬으로 고령인구를 대상으로 한 사업들이 다양하게 추진되고 있고, 고양시는 친환경 무상급식 등 지역주민들의 건강한 식생활 참여를 독려하는 사업 추진

정책방안

❶ 건강장수도시의 필요성에 대한 공감대를 확산하고 다양한 도시개발 사업들에 있어 시민건강의 관점을 포함시키는 등 건강장수도시 사업추진의 효율적인 추진체계 마련이 필요

❷ 도시별 자연 · 물리적 환경을 적극 활용하면서 각 지역에 적합한 건강장수도시 조성 전략 도출

❸ 물리적 환경과 관련된 도시개발이나 도시재생 사업 추진 시 건강인프라 구축의 관점을 최대한 수용하여 단계적으로 건강장수도시로 변모

❹ 사회적 조직이나 시민네트워크를 이용하여 건강장수도시를 위한 시민참여 환경을 조성

1. 바야흐로 건강과 장수의 시대

■ 빠르게 다가오는 고령화와 함께 높은 삶의 질에 대한 국민적 열망이 증가

○ 2040년에는 삶의 질의 구성요소로서 건강(8.3점)이 가장 중요하게 인식될 것으로 전망되며, 여가활동(7.9점), 연금(7.8점), 삶의 여유(7.4점) 등이 뒤따를 것으로 조사되었음[1)]

■ 웰빙과 건강에 사회적 관심은 높아지고 있으나, 실제 우리 국민의 건강수준은 오히려 악화

○ 2012년 지역사회건강조사 결과에 따르면, 지난 5년간('08~'12) 우리나라 국민의 걷기실천율은 50.6%에서 40.8%로 감소하였고, 반대로 비만율은 21.6%에서 24.1%로 2.5%p 증가하였음

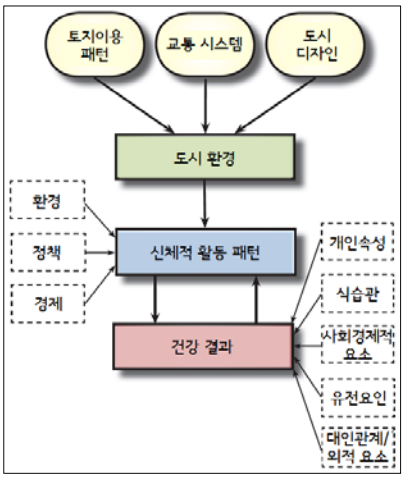
○ 같은 기간 고혈압 및 당뇨병 평생의사진단 경험률(30세 이상)은 각각 16.5%에서 18.6%로, 6.2%에서 7.2%로 증가하였음[2)]

■ 최근 다양한 연구결과들에서 도시환경이 심장질환, 고혈압, 제2형 당뇨, 호흡기질환, 비만, 우울증 등 각종 만성질환과 연관되어 있다고 밝혀지고 있으며, 이로 인해 도시계획 분야에서 지역주민의 건강에 대한 관심이 집중

○ 도시환경은 개인의 행태(behavior)에 영향을 주어 신체적 활동을 촉진시키거나 제어하는 역할을 하며, 신체활동의 패턴은 개인의 건강에 직접적인 영향을 미침

○ 신체적 활동 패턴과 건강결과에 영향을 미치는 도시환경의 특성으로는 도시의 스프롤화, 자동차 위주의 통근통행 패턴, 보행자도로의 감소, 녹지 감소 등이 주요 요인임

그림 1 도시환경과 신체활동, 건강과의 관계



자료: Frank, L.D. et al. 2009. Promoting Physical Activity through Healthy Community Design. The University of British Columbia.

■ 건강과 장수, 행복과 웰빙이 중요해지는 시대적 여건에 대응하여 우리의 국토와 도시가 건강장수도시로 개편되어야 한다는 논의가 활발하게 진행

○ 현재 건강한 도시만들기를 위해 지자체를 중심으로 추진중인 사례들을 살펴봄으로써 우리의 도시가 나아가야 할 방향과 정책과제를 도출할 필요가 있음

○ 건강장수도시란 고령자를 포함한 지역사회의 모든 구성원이 건강하게 생활하고 활기차게 나이들 수 있도록 물리적, 사회적 환경을 개발하고 지속적으로 개선하여 나가는 도시로 정의함[3)]

1) 기획재정부. 2010. 2004 한국의 삶의 질 결과보고서.
2) 질병관리본부. 2013. 2012 지역사회건강조사.
3) 김태환 외. 2011. 건강장수도시 조성의 현황과 과제. 경기 : 국토연구원.

2. 건강장수도시의 특성과 사례지역 선정

■ 미국 질병통제예방센터(CDC)의 '어디에 거주하고, 일하고, 생활하는가가 건강과 장수에 중요한 영향을 미친다'라는 논리하에 건강장수에 대한 도시의 건강성을 제도적 기반, 생태환경, 물리적 환경, 시민의 건강성과 참여 등 네 가지 측면에서 접근하였음

- ○ 제도적 기반: 지방자치단체의 관심 정도와 제도적 뒷받침은 그 지역의 건강성을 결정하는 중요한 여건으로 작용
- ○ 생태환경의 건강성: 건강결정요소로서 환경의 중요성은 다양하게 밝혀져 있으며, 특히 생태환경의 건강성이 중요한 특성
- ○ 물리적 환경의 건강성: 생태환경뿐 아니라 시설이나 인프라 등의 물리적 도시환경도 시민의 건강에 영향을 미치는 중요한 요소로 작용
- ○ 시민의 건강성과 시민참여: 그 지역에 사는 사람들의 건강수준도 건강장수도시의 중요한 측면 중 하나로 꼽히며, 지역주민들의 건강실천 여부, 시민의식 수준은 건강행태와 연관

■ 도시규모와 권역을 감안하여 10개 지역을 선정하여 개별 사례지역의 건강장수 자원과 여건 등을 조사하였음

- ○ 제도적 기반이 확고히 자리한 지역으로 '강원 원주시'와 '전북 무주군'을 포함
- ○ 천혜의 자연환경을 건강장수의 자원으로 적극 활용하고 있는 지역으로는 '충북 제천시', '경북 울릉군', 그리고 '경북 봉화군'을 포함
- ○ 물리적 환경을 조성하고 개선함으로써 건강도시를 지향하는 지역으로는 '경남 창원시', '서울 강남구', '서울 강동구'를 대상
- ○ 시민의 장수도가 높고 시민참여가 높은 지역으로 '제주특별자치도'와 '경기 고양시'를 포함하여 검토함

■ 각 지역은 하나의 특징만을 보유하는 것이 아니라 다양한 특성을 함께 가지고 있는 경우가 많으며, 여기에서 소개하는 지역들은 현재의 건강성만을 포함하는 것이 아니라 건강장수도시를 지향하며 노력하는 특성을 보이는 사례들도 포함하였음

- ○ 예를 들어 강원 원주시의 경우는 건강 관련 제도기반이 특징적이기는 하나, 물리적 환경에 대한 조성에도 모범적인 사례로 분류될 수 있음

3. 건강장수도시 사례별 주요 특성

제도기반: 시민의 건강증진을 시정의 최우선 목표로 설정

■ 강원 원주시는 도시발전의 최고 목표를 건강도시로 설정하여 시정의 최우선순위를 시민의 건강에 두고 있으며, 시민들과 함께 건강도시를 만들어나가는 데 많은 노력을 기울이고 있음

- ○ 전담조직으로 기획예산과 건강도시팀, 보건소 건강관리팀을 신설하고 건강도시 관련 사업의 협의, 조정 등을 수행하도록 하여 효율적이고 일관된 건강도시 사업을 추진함
- ○ 건강도시 사업을 확고한 제도적 기반 위에서 추진할 수 있도록 2005년 '원주시민 건강의 날 조례', '건강도시자문위원회 구성 및 운영조례', 2010년 '건강도시 기본 조례' 등을 제정함
- ○ 2005년부터 '건강도시원주발전 5개년 계획'을 추진하였고, 현재는 그 후속계획으로 '비전 2020 건강도시 원주발전 10개년 계획'을 수립하여 8개 분야 105개 과제를 추진함
- ○ 원주시의 건강도시 구축 노력 중 특이할 만한 점은 사업추진 재원마련을 위해 약 190억 원 규모(2012년 기준)의 담배소비세 세입 재원 전액을 건강도시사업 추진에 투자한 것임

그림 2 원주시와 무주군의 건강도시 정책활동

원주시민 건강의 날 기념행사 모습 | 원주시 건강도시 자문위원회

무주군 건강도시 선포식 | 무주군-호주 로간시의 건강도시 업무협약 체결식

■ 전북 무주군은 2009년 건강도시 기본계획을 수립하고, 2011년에는 건강도시 운영에 관한 조례를 제정하여 무주군이 건강도시로 도약하기 위한 제도적 기반 마련

- ○ 2011년에는 군 자체적으로 건강영향평가 지침을 마련하여 3개 시범사업에 대한 평가를 추진하였는데, 그중에 '남대천 고향의 강 정비' 사업과 '산림생태 · 문화체험단지' 사업이 포함되어 물리적 환경에 대한 건강 영향의 중요성에 관심을 두고 있음
- ○ 지난 5년여 동안 건강도시 사업이 도시환경 조성에 초점을 두었다면 2013년부터는 건강도시 관련 업무가 보건부서로 이관되어 이제는 군민들의 실제적 건강 증진에 초점을 맞추는 정책으로 변모함
- ○ 기존에 건강도시 관련 업무를 수행한 도시계획부서와 유기적인 연대를 유지하여 사업 추진의 고리를 이어나가기 위해 노력하고 있음

생태환경: 천혜의 자연환경을 건강장수 자원으로 활용

■ 충북 제천시는 우리나라의 3대 약령시 중의 하나이며, 한방자원을 건강인프라로 활용하고, 건강을 테마로 천혜의 자연환경을 관광자원으로 활용하는 등의 전략 추진

- 백두대간과 월악산국립공원을 비롯해 산지가 전체 면적의 74%를 차지하며, 최근 들어 건강·생명에 대한 관심이 증대함에 따라 산지의 산림복지자원 활용 가능성이 재조명되면서 치유의 숲, 산림세러피 등 다양한 활용방안이 제기되고 있음
- 지역보유자원인 약초·산림자원을 활용하여 한방으로 특화된 산업 및 관광인프라 구축사업을 적극적으로 추진해왔으며, 현재 상당한 정도의 한방산업·관광인프라 기반이 축적되어 지역경제 기초자원으로 활용하고 있음
- 청풍호반, 자드락길 조성 등 지역이 보유한 어메니티 자원과 연계하여 건강인프라로 활용함

■ 울릉도의 가장 자랑할 만한 건강장수자원으로 물, 공기, 숲, 자연경관, 산림, 생태자원 등을 포함한 천혜의 자연환경 보유

- 화산섬의 특성상 빗물이 정화되고 용출되는 구조로 물맛이 좋고, 주요 공기오염원인 등록차량수가 4,194대에 불과하여 공기 또한 오염되지 않았음
- 울릉도의 숲이나 산림에는 피톤치드가 도회지 산림보다 풍부하며, 음이온 또한 인체수요량보다 2~3배 정도로 많이 나와 사람들에게 휴식과 위안을 주며 면역력을 높여줌
- 울릉도에만 자생하는 너도밤나무, 우산고로쇠나무, 마가목, 자생약초, 산채류 등이 원시림에서 군락을 이루고 있으며, 이와 같은 다양하고 풍부한 700여 종의 생태자원을 보유함

■ 봉화군이 보유한 건강장수도시의 주요 특성은 맑고 깨끗한 자연환경, 바로 청정산림이며, 건강의 중요성과 더불어 특히 산림의 치유기능이 널리 알려짐에 따라 산림휴양의 명소로 대두

- 봉화군은 산림휴양도시의 새로운 핵심시설이 될 국립백두대간수목원과 연계하여 다양한 산림관광·휴양 시설 및 코스를 개발 중임
- 청량산, 금강소나무숲, 백천계곡, 고선계곡, 현재 운영하고 있는 각종 시설, 축제, 체험프로그램 등을 통해 주민뿐만 아니라 방문객도 청정산림 속에서 관광·휴양을 즐길 수 있는 대표적인 산림휴양도시로 발전하기 위해 노력 중임

그림 3 건강장수자원으로서 생태환경

제천시 청풍호반 | 울릉도 해안길 | 봉화군 청량산

물리환경: 도시의 물리적 환경 개선을 통해 건강장수도시로 변모

■ 창원시는 우리나라 최초로 자전거 정책과를 신설하여 자전거 활성화를 위한 관련 사업의 협의, 조정 등을 수행하도록 하고, 효율적이고 일관된 시민공영자전거 '누비자' 사업을 추진

- 자전거 타기 편리한 기반조성을 위해 자전거도로 연계성 확보와 도로다이어트, 자전거 문화센터 운영 등을 통해 공영자전거 시스템 구축을 뒷받침하고 있음
- 자전거 연계성 확보를 위한 자전거 인프라로 186개 노선 472.2km에 달하는 자전거도로를 확충하였음
- 395개소 6,449대에 달하는 자전거 보관대 설치 및 1,933개소에서 보도턱 낮추기 사업을 시행하여 자전거 타기에 편리한 자전거 안전시설을 갖추고 있으며, 자전거 문화센터를 창원 경륜공단 일원에 설치하여 자전거 홍보관과 강의장, 주행교육장, 자전거 정비소, 자전거 전시관 등 운영함
- 물리적 환경 개선과 함께 '자전거 이용 활성화 조례'를 제정, 시민 자전거보험 가입, 자전거통행 안전대책 마련과 자전거 안전교육 강화 등 제도적 기반 마련에도 노력하고 있음

■ 강남구는 전국 최초로 인터넷 기반 U-헬스케어 시스템인 양재천 U-헬스파크와 U-헬스케어센터를 구축하여 활성화를 위해 노력

- U-헬스파크는 U-헬스센터(방문자센터 1층) 및 양재천 3.93km 산책로(U-헬스센터~영동2교)로 구성되는데, RFID 카드로 운동량을 자동 체크할 수 있으며 건강검진 · 컨설팅 서비스를 제공함
- U-헬스케어센터는 일원1동과 논현2동 주민센터 내에 위치, 주민건강 검진 및 상담 등을 제공함

■ 강동구는 건강한 도시 및 건강한 주민생활 여건을 마련하고 건강한 도시환경 조성을 위해 도시텃밭과 녹지체계를 구축

- 도시민에게 쾌적한 녹색공간 제공과 소일거리 및 정서순화 등을 통한 삶의 질 향상을 목적으로 2010년부터 도시텃밭 정책을 추진하였고, 2020년 1인 1텃밭 조성을 목표로 다양한 정책과 주민참여를 유도하고 있음
- 강동구 그린웨이는 개발제한구역의 구릉지와 한강변을 연결한 것으로 총 연장 25km의 환상형 녹지체계이며, 지역주민의 여가활동 공간으로 각광받고 있음

그림 4 건강장수자원으로서 도시의 물리적 환경

누비자를 즐기는 창원시민 | 강남구 양재천 U-헬스케어센터 | 강동구 도시텃밭

시민건강과 시민참여: 주민과 지역사회가 함께 만들어가는 건강장수도시

■ 제주도는 장수의 섬으로 알려져 있고, 지자체 차원에서도 고령인구를 대상으로 하는 다양한 사업들을 발굴하고 추진함으로써 진정한 건강장수도시의 면모를 자랑

- 통계청 조사에서 제주도의 장수도[4]는 9.4%로 나타나 전국(전국 평균 6.8%)에서 가장 높은 수준이며, '2010년 인구주택총조사 100세 이상 고령자 조사'에 의하면 인구 10만 명당 100세 이상 인구가 15명으로 전국 최상위권에 속함
- 장수의 요인으로 천혜의 자연환경, 소박한 식생활, 유전적 요인, 낙천적이고 긍정적인 성격, 독특한 독립적 주거문화, 노동활동의 참여 등으로 꼽힘
- 도 차원에서 어르신들의 건강과 장수를 위한 노력으로 노인일자리사업 창출, 찾아가는 건강관리, 건강마을 사업 등을 함께 추진하여 시너지효과를 거둠

■ 경기 고양시는 전국 최초로 2010년 초등학교 5, 6학년 무상급식을 시작으로, 2011년에는 모든 초등학교 학생들을 대상으로, 2012년에는 유치원 만 5세아, 중학교 2~3학년까지 확대하여 총 9만 6천여 명의 학생들에게 친환경 무상급식 실시

그림 5 장수섬 제주와 시민참여가 활발한 고양시

제주5일장 내 할망장의 할머니 | 서귀포 소재 놀멍쉬멍 카페테리아의 할머니 바리스타

고양시 학교급식 지원센터 외부 및 내부 시설

- 2011년 8월 대화동 고양농수산물종합유통센터 내 약 1,000㎡ 규모로 HACCP 인증기준으로 설계된 '고양시 친환경농산물 학교급식 지원센터'는 고품질의 농산물과 식재료를 수집하고, 처리과정을 거쳐 학교에서 요구하는 상태로 배송하는 역할
- 로컬 푸드 시스템을 적용한 우수 농산물 공급을 원칙으로 고양시 내 친환경 농산물 생산자와 직거래 계약재배를 추진하고 있으며, 2012년 기준 51농가(단체) 40품목 298톤의 계약재배가 실시
- 특히 학생, 학부모, 소비자를 중심으로 주민이 직접 참여하는 급식 지원센터 운영관리가 돋보일 뿐만 아니라 건전한 식습관 교육, 메뉴 개발, 식생활 체험활동으로 학생들의 건강한 식생활에 대한 이해를 높이는 식생활 교육이 실천되고 있음

4) 65세 이상 노인 중에서 85세 노인이 차지하는 비율

4. 건강장수도시 조성을 위한 정책적 시사점

■ 건강장수도시 사업추진의 효율적인 추진체계 마련

○ 사례도시들에서 지자체 내의 다양한 부서가 건강장수도시 조성이라는 목표를 향해 다양한 부서의 참여가 필요하고 또한 건강장수도시 사업을 추진하는 데 있어 지자체 내에 부서 간의 협력이나 공동추진 등이 중요함을 확인하였음

○ 지자체 내에서 건강장수도시 추진의 필요성에 대한 공감대를 확산하고 다양한 사업들에 있어 시민건강의 관점을 포함시키는 등 조정과 협력을 위한 효율적인 추진체계 마련이 필요함

■ 도시별 자연·물리적 환경 특성에 기초한 건강장수도시 조성 전략 도출

○ 건강장수도시의 조성을 위한 목표설정과 전략마련에서 우선적으로 기존의 부존자원을 최대한 활용하는 방향으로 건강한 도시를 조성해 나가는 것이 중요함

○ 각 지역의 자원은 유형이 다르고 특성도 다르므로, 모든 지역이 단일 모형을 추구할 필요는 없으며, 각 지역의 보유자원을 적극 활용하면서 각 지역에 적합한 건강장수도시 조성 전략이 필요함

■ 도시개발사업과 건강인프라 구축의 통합적 접근

○ 건강한 도시환경 조성을 앞당기기 위해서는 우선 물리적 환경과 관련된 도시개발이나 도시재생 사업 추진 시 건강인프라 구축의 관점을 최대한 수용하여 단계적으로 건강장수도시로 변모해 나가는 것이 바람직함

○ 도시의 보행친화적 토지이용, 공원녹지의 확충, 대중교통 접근성이나 자전거와 같은 활동적 통행기반 등은 건강장수도시로 나아가는 데 필요한 도시기반 인프라로 작용하는 요소임

■ 시민참여의 활성화를 위한 기존 사회적 자원의 활용

○ 사회환경 측면에서 건강장수도시의 실현은 건강한 생활습관과 이를 지원하는 지역사회의 참여가 중요함

○ 기존의 사회적 조직이나 시민네트워크를 이용하는 것도 건강장수도시로 나아가는 데 중요한 전략이며, 건강생활에 대한 시민참여 환경을 조성하고 확산해나가는 것이 필요함

※ 본 브리프는 '사례로 본 우리나라 건강장수도시의 특성과 시사점(김은정 외, 2013)'과 '한국의 건강장수도시 사례분석 연구(김은정 외, 2012)'에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

김은정 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(ejkim@krihs.re.kr, 031-380-0239)

김태환 국토연구원 국토관리·도시연구본부 본부장(thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)