

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 485

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

고령화시대의 공간정책 방향과 실천전략

이왕건 국토연구원 연구위원, 이영주 국토연구원 책임연구원, 김준기 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① 급속한 고령화와 경제성장 속도의 둔화는 우리나라의 새로운 기준(new normal)이 될 전망
- ② 우리나라의 국토공간구조는 대도시와 도시경쟁력, 경제활동, 신체 건강한 성인남자와 같은 사회경제적 강자에 초점을 맞추어 구성되어 왔으며, 고령화에 대비한 법적 근거와 정부지원대책은 매우 제한적
- ③ 고령자를 위한 공간정책은 광의의 복지정책이라는 개념으로 접근하여야 하며, 향후 늘어날 복지예산을 활용하여 물리적인 시설에 대한 투자 및 관리를 지속적으로 확대해나가야 함
- ④ 고령자의 재산, 교육수준, 건강상태, 성·연령에 따라 다른 공간이용 선호도를 보이므로 세대별 고령자의 특성을 반영한 맞춤형 지원이 이루어질 수 있도록 중앙정부와 지자체 차원에서 다양한 공간정책과 실천전략을 발굴하고 법·제도 개선을 위한 노력을 지속해야 함

정 책 방 향

- ① 미래 노령세대별 연령구조 변화를 예측하고 토지이용, 교통, 주거, 개별 공공시설물에 대한 이용 선호도 변화추세를 거시적으로 분석하여 구체적 정책수립의 기초자료로 활용
- ② 공간과 복지를 연계한 장소기반의 통합적 융복합정책을 추진할 수 있도록 다양한 현황 및 미래예측 데이터를 수집하고 공간정보기술을 활용하여 대·중·소 생활권별 복지사각지대를 해소
- ③ 기존 시설의 효율적인 활용방안에 대해 우선적으로 검토
- ④ 한국적 특성에 맞는 고령화시대의 공간정책, 법제도 지원 및 규제방식, 공간계획과 설계기법을 마련

1. 고령화 시대의 특성과 파급효과

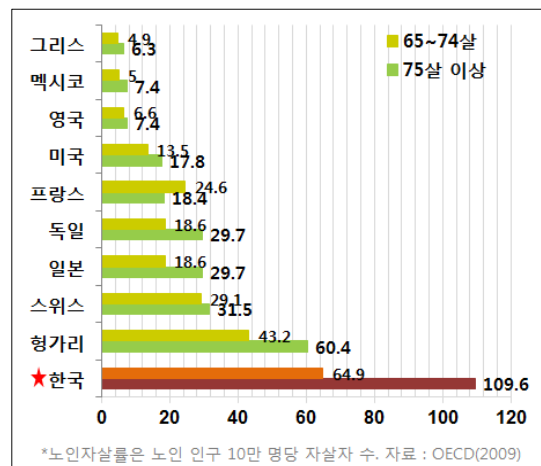
● 한국 고령화의 특성

- 급속한 고령화는 21세기 한국사회의 모습을 변화시킬 핵심요인의 하나가 될 것으로 예측됨
 - 보건의료기술의 발달, 영양상태의 개선, 소득수준의 향상 등에 따라 1970년 61.9세에 불과하던 평균수명이 2012년 81.4세로 늘어났으며 2040년에는 89.4세로 증가 예상
 - 1980년대 중반이후 세계최저수준의 낮은 합계출산율이 지속되었는데 1970년 4.53이던 합계출산율이 2000년 1.47, 2013년 1.19로 하락하였음
- 고령화는 자연스러운 현상으로 이해할 수 있으나 문제는 준비가 충분치 않은 상태에서 지나치게 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 것임
 - 고령화사회에서 고령사회, 초고령사회로 진입하는 데 프랑스 115년, 영국 91년, 미국 88년이 소요될 것으로 예측되며, 일본도 36년이 소요될 것으로 예측
 - 한국은 2000년 고령화사회가 된 이후 2017년 고령사회에 진입할 예정이며, 27년 만인 2027년에는 초고령사회로 변모할 것으로 예측

● 고령화에 따른 사회·경제적 파급효과

- 준비되지 못한 고령화는 OECD 최고수준의 노인빈곤율과 자살률로 나타나는 등 이미 심각한 사회, 경제적 부작용을 유발하고 있음
 - 2011년을 기준으로 OECD 평균 노인빈곤율은 13.5%에 불과한 반면 한국은 2007년 44.6%로서 3배 이상 높으며 2012년에는 절반에 가까운 49.3%로 급증
 - 노인인구 10만 명당 자살률을 기준으로 할 경우 64.9명으로서 세계최고 수준이며 75세 이상은 109.6명으로서 압도적으로 높은 수준임
 - 고령화는 생산가능인구의 감소, 노동인구의 고령화, 생산성 하락, 저축률 하락, 소비위축에 따른 자본공급 감소, 투자위축을 연쇄적으로 유발
 - 복지 지출비의 증가와 세수감소에 따른 재정적자 확대, 경제 성장률 둔화와 같은 부정적인 효과를 유발

그림 1 OECD 주요국의 65세 이상 노인자살률



● 고령화가 국토공간에 미치는 파급효과

- 농어촌과 지방도시, 구시가지의 상대적인 쇠퇴현상 심화
 - 인구감소와 고령화가 빠르게 진행되는 농어촌지역과 지방중소도시를 중심으로 쇠퇴 가속화
 - 수요부족으로 노후주택, 전통시장 내부 점포, 가로변 상가들이 쇠퇴하거나 방치
 - 홍수, 붕괴, 범죄 등 다양한 유형의 위험에 노출될 가능성이 높아짐
- 도시지역에서도 노령인구의 공간적 집중과 소외현상 일반화
 - 노령인구의 비율이 높은 농어촌지역을 중심으로 이미 이동, 복지, 여가활동, 사회적 관계망 형성에 제약을 받고 있음
 - 향후 도시지역에서도 노령인구의 증가로 인한 공간적 집중과 소외현상이 일반화될 것으로 전망
 - 활동성이 낮은 노인계층 밀집지역은 공간적 고립으로 인해 지역쇠퇴 현상이 가속화될 우려
- 연령구조의 변화에 따른 도시계획시설 수요의 변화 유발
 - 영유아와 청소년을 위한 문화, 교육시설의 수요는 감소하고 노령인구를 위한 문화, 교육, 복지시설에 대한 수요는 상대적으로 증가할 것으로 예측

2. 기존 국토공간정책과 국토계획의 문제점

● 법제도의 운영 실태와 문제점

- 고령자를 위한 기존 법제도의 문제점
 - 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률(2009년 시행)」은 고용촉진에 한정
 - 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(2012년 시행)」은 고령자 주택의 건설, 임대, 개조비용 지원에 한정
 - 「교통약자의 이동편의증진법(2006년 시행)」은 고령자를 위한 구체적인 지원내용이나 고령운전자를 위한 안전대책이 없음
 - 「저출산·고령사회기본법(2005년 시행)」은 일부 저소득층 노인가구를 대상으로 하며 실질적인 정책성과는 미흡한 수준으로서 고령인구 전체를 대상으로 한 주택정책시스템이 되지 못함
- 기존 국토공간계획 법제도를 통해서는 노인친화도시를 건설하는 데 한계가 있음
 - 「국토계획법», 「도시개발법», 「도시 및 주거환경정비법」 등에는 고령자를 배려했던 내용이 전무
 - 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등을 위한 수립지침에도 관련 내용이 미흡

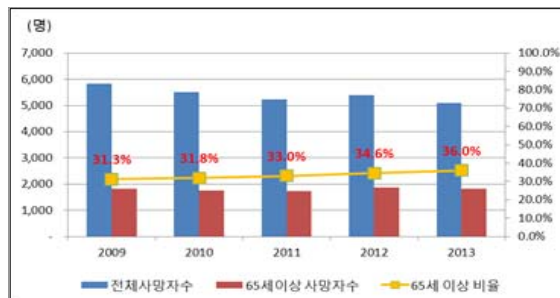
● 토지이용 부문

- 시대의 흐름과 요구를 적절히 반영하지 못하는 도시개발방식
 - 경제성장률 하락, 저출산과 고령화, 소득 양극화가 진행되고 있으나 아직 외곽의 녹지지역에 대한 신개발과 공급확대를 통한 양적인 수요를 충족하는 데 치중
 - 「도시 및 주거환경정비법(2003년 시행)」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(2006년 시행)」에 근거하여 민간주도로 추진되던 재개발, 재건축사업도 수익성 부족으로 부진
 - 고도성장기에 구축된 다양한 인프라시설의 유지관리, 낙후된 지역의 질적 개선을 위한 비용이 지속적으로 증가할 것으로 예상
- 기성시가지의 쇠퇴현상이 이미 심각한 수준에 도달
 - 인구, 산업, 건축물 지표분석 결과 전국 3,470개 읍·면·동 중 2,239개소(65%) 활성화 필요

● 교통 부문

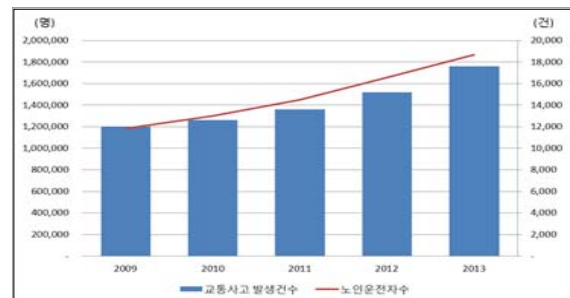
- 노인들의 신체적 특성, 통행특성을 충분히 반영하지 못하는 교통정책 시행
 - 2013년 노인인구 비중은 12.5%이나 전체 교통사고 사망자에서 노인이 차지하는 비율은 36%에 이르며 매년 증가추세에 있으므로 이에 대한 대책이 필요

그림 2 전체교통사고 사망자 및 65세 이상 사망자수



자료: 경찰청 통계자료 교통부문

그림 3 노인운전자수 및 교통사고 추이



● 주거부문

- 전체자산 중 부동산, 특히 주택에 대한 의존도가 지나치게 높아 변화에 취약
 - 베이비부머 가구 전체자산의 76.3%가 부동산자산이며 금융자산은 15.9%에 불과
- 노인계층을 대상으로 한 종합적인 주거지원 대책 및 성과는 미흡
 - 저소득 노인계층을 대상으로 한 주택지원에 한정되고 있어서 고령친화형 커뮤니티 활성화사업으로 발전하지는 못하고 있는 단계

● 개별 시설물 부문

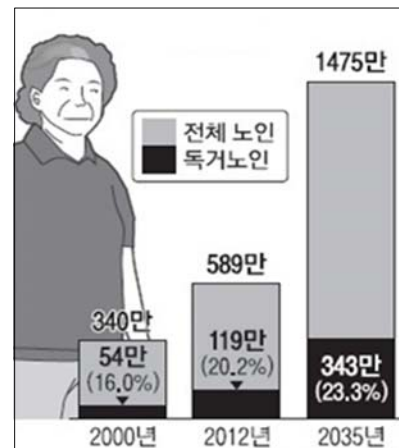
- 고령화는 도시계획시설의 이용패턴과 개발수요를 변화
 - 2005년부터 2013년까지 8년간 초등학생 수가 123.9천 명 감소하였으며, 향후 베이비부머 세대(1955~1963년)가 단계적으로 은퇴하게 됨
- 수요와 공급 간 불일치(Mismatch) 문제 발생
 - 노령인구를 위한 복지·재교육시설에 대한 수요는 증가하나 투자대책은 미흡
 - 노인여가복지시설의 경우 가장 기초적인 수준의 시설인 경로당에 치중
 - 일부 시설은 노인의 공간이용 특성을 반영하지 못하고 있으며, 시설을 필요로 하는 지역과 실제 시설이 공급되는 지역이 일치하지 않아 접근성과 이용률이 낮음

3. 고령화시대에 대비한 공간정책 방향과 실천전략

● 기본원칙

- 고령자의 신체적, 정신적 특성과 행동양식을 배려
 - 노안, 느린 이동속도, 짧은 이동거리, 느린 반응시간, 집중력 감소
- 인구 및 가구구조의 변화를 적극적으로 수용하고 배려
 - 2020년은 1955년생, 2028년은 1963년생 베이비부머세대가 65세가 되는 해
 - 2035년에는 노인 1,475만 명, 독거노인 343만 명 예상
- 미래 노인세대의 공간이용 선호도 특성을 수용
 - 베이비부머 세대의 토지이용 선호도에 대한 체계적 분석
 - 토지이용 선호도의 변화는 물리적인 환경조성에 영향을 미치게 되고 향후 국토공간의 이용모습을 변화시키게 될 것임

그림 4 65세 이상 독거 노인 증가율
(단위: 명)



자료: 서울신문

● 토지이용 부문

- 사회적 약자계층에 대한 종합적인 공간지원정책 차원에서 접근
 - 고령자뿐만 아니라 장애인, 어린이 등 다양한 사회적 약자를 종합적으로 배려

- 기성시가지 재생이 우선 추진되도록 토지이용규제 및 지원정책 추진
 - 녹지지역과 신개발에 대한 규제는 강화하고 도시재생사업에 대해서는 규제완화, 절차 간소화, 공공지원 확대 등을 통해 계획적인 재생을 유도
- 기초생활권을 중시하고 근린단위시설의 복합화 유도
 - 노인을 포함한 지역주민의 참여 활성화로 소속감을 제고하고 주거, 범죄저감, 일자리, 재교육, 문화·복지활동과 관련된 시설을 정비하여 기초생활권의 정주여건을 단계적으로 개선
 - 노령계층의 공간적 집중현상을 해소하고 이동과 관련된 장애요소 완화
 - 도시별, 기초생활권별 특성을 강화할 수 있도록 필요 시 용도지역을 세분화하거나 복합용도지역 (mixed use zone)을 설정

● 교통부문

- 고령자의 이동성과 접근성 보장, 안전성을 제고할 수 있는 정책방안 마련
 - 운전자, 대중교통이용자, 보행자, 특별교통수단 이용자를 위한 다양한 정책대안 마련
- 고령 자가운전자에 대한 대책
 - 사고위험이 높거나 신체·정신적으로 운전 부적합한 고령운전자를 체계적으로 관리할 수 있도록 면허제도를 개선하고 운전면허를 자발적으로 반납한 고령자에 대해서는 인센티브정책 검토
 - 일반운전자의 양보와 배려를 유도할 수 있도록 ‘고령운전자보호표시’ 부착을 의무화하며 운전능력 점검표 배포 등을 통해 고령운전자의 지각능력 및 신체기능 저하에 따른 운동능력 변화를 스스로 진단, 자각할 수 있도록 교육시행
 - 장애인 전용주차구역, 백화점이나 쇼핑센터의 여성전용주차장처럼 일정연령 이상 노령자(75세 이상)에게 전용주차구역 허용제도 운영
- 대중교통수단 및 보행환경, 특별교통수단에 대한 개선대책
 - 도시지역에서는 고령장애인을 위한 저상버스 확대 및 버스정류장 구조개선사업 진행
 - 버스 미운행 벽지 농어촌지역 고령자 및 주민들의 이동성을 제고할 수 있도록 마을택시 운영
 - 노인을 대상으로 대중교통수단 안전이용방법을 교육하고 대중교통수단에 대한 물리적 접근성과 인지적 접근성을 향상
 - 엘리베이터와 에스컬레이터 설치 확대, 단차개선, 안내판 확대 등을 통해 이동편의성 제고
 - 장애 1, 2급만 이용 가능한 장애인 콜택시를 거동이 불편한 고령층도 이용 가능하도록 확대 적용

● 주거부문

- 사회계층 간 혼합(Social Mix)과 포용적 주택수용제(Inclusionary housing zone) 도입
 - 고령화가 심각한 주거단지나 커뮤니티에서 재생사업을 시행할 경우 일정비율의 주택을 젊은 세대에 우선 공급하도록 지원
 - 저소득계층, 노령인구가 도시 내 특정지역에 집중하여 공간적 격리(segregation)와 불평등(inequity), 쇠퇴현상을 심화시키는 것을 방지

● 개별 시설물

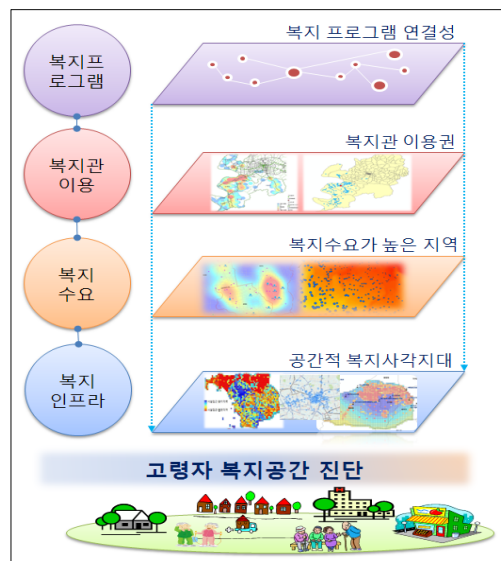
- ‘공간’과 ‘복지’를 연계한 통합적 융복합정책 추진
 - 생활, 보건, 문화, 의료, 체육 등의 분야를 대상으로 현황 및 미래예측 데이터와 공간정보기술의 활용
 - 생활권(대, 중, 소)별 복지사각지대를 발굴하여 해소함으로써 수요자 맞춤형, 장소기반의 통합적 접근 추진
- 공급과 수요환경을 연계한 종합적 진단방법 적용
 - 공급환경: 복지인프라에 대한 이용권과 수요대비 공급수준을 파악하여 지역별 복지 서비스수준 및 소외지역 분석
 - 수요환경: 고령자 복지인프라 및 복지프로그램의 이용행태를 분석하여 지역별, 연령별, 성별 복지 수요 분석
 - 고령자 집중공간의 미시적, 종합적 진단을 통해 수요맞춤형/지역맞춤형 복지서비스 제공
- 맞춤형 복지를 위한 기본방향과 실천전략 마련
 - 고령자 복지사각지대 해소를 위한 ‘고령자 모니터링체계’ 정착 및 다양한 정책지원정보 활용
 - 고령자 복지공간을 분석·진단·모니터링할 수 있도록 과학적인 분석도구 개발과 함께 공간정보기반의 정보인프라 구축 및 다양한 활용모델 발굴·확산

그림 5 장소기반의 통합적 접근



자료: 이영주 외, 2013, 공간 빅데이터 기반의 복지·공간융합모델 시범연구, 세종: 국토교통부.

그림 6 고령자 복지공간 진단방법



자료: 이영주 외, 2013, 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단방안 연구, 안양: 국토연구원.

- 민관조직들의 정보 공유를 통해 종합적인 시각에서 복지공간 조성이 가능하도록 협력체계 구축
- 복지수요와 물리적 환경이 종합적으로 고려될 수 있는 융합행정 거버넌스 체계 구축을 위한 제도적인 근거 마련
- 고령자 복지공간 진단을 위한 과학적 정책지원도구 활용 근거조항과 실무 활용지침을 마련하고 복지시설 입지기준과 설치인허가에 적용할 가이드라인을 제시하여 갈등 사전해소

3. 결론 및 향후 과제

- 고령자를 위한 공간정책은 광의의 복지라는 개념으로 접근
 - 급속한 고령화와 저성장 기조는 피할 수 없는 역사적 흐름이며 한국의 국토공간구조는 대도시, 도시경쟁력, 경제활동, 신체 건강한 성인남자에 초점을 맞추어 형성된 점을 개선
 - 현재까지 고령화에 대비한 공간정책과 실천전략은 극히 제한적이었으며 주로 고용촉진, 빈곤한 고령자를 위한 주택의 건설, 임대, 개조비용 지원에 한정
 - 고령자를 위한 공간정책도 광의의 복지정책으로 접근하여야 하며 향후 늘어날 복지예산을 활용하여 물리적인 시설에 대한 투자를 확대하여야 함
- 고령화시대에 효과적으로 대응하기 위해서는 노령인구의 세대별 특성을 반영한 맞춤형 공간복지정책과 실천전략을 마련하여야 함
 - 베이비부머 세대는 이전세대보다 높은 교육수준(고졸)과 양호한 건강상태를 유지하고 있으며 에코세대(1979~1992년생)는 4년제 대졸, 임금근로자가 주류를 이루는 등 세대별 특성이 다름
 - 재산, 교육수준, 건강상태, 성·연령에 따라 공간이용 선호도에서 차이를 보임
 - 세대별 고령자의 특성을 반영한 지원이 이루어질 수 있도록 중앙정부와 지자체 차원에서 다양한 공간정책과 실천전략을 발굴하고 제도 개선을 위한 노력을 지속
- 고령화 시대의 공간정책, 법제도 지원 및 규제방식, 공간계획 및 설계기법을 지속적으로 마련할 수 있도록 국가적인 관심과 지원이 필요

이왕건 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구위원 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)

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

김준기 국토연구원 국토인프라연구본부 책임연구원 (kimjoonki@krihs.re.kr, 031-380-0285)