

R e g i o n a l
G r o w t h
N a t i o n a l
P r o s p e r i t y
G l o b a l
P a r t n e r s h i p

기본연구 2011-08

**저출산 고령사회 진입에 대응한
도시정책 전환방향 연구**

Urban Policy Change
Response to the Low fertility-Ageing Society

이상대 외

연구책임 | 이상대 (경기개발연구원 도시지역계획연구부장)

공동연구 | 박신영 (경기개발연구원 연구원)


기본연구 2011-08

저출산 고령사회 진입에 대응한 도시정책 전환방향 연구

- 인 쇄 2011년 12월
- 발 행 2011년 12월
- 발 행 인 홍순영
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원 2011
I S B N 978-89-8178-667-0 정가 : 9,000원

※ 위 보고서는 실비로 보급하고 있습니다.
필요하신 분은 정부간행물판매센터 혹은 지식정보팀으로 문의하시기 바랍니다.
문의처 : 031-250-3261



머리말

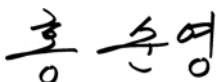
우리나라의 가장 심각한 문제 중 하나는 저출산 고령화 문제이다. 한국의 합계 출산율은 2010년 1.23명으로 20년 이상 2명을 넘기지 못하고 있으며, 경기도의 합계출산율도 전국보다는 높지만 2010년 1.31명이다. 또 한국은 65세 이상 고령 인구가 7% 이상인 고령화 사회에 진입해 있으며, 경기도도 2010년 8.7%에 달하였다.

저출산 고령화 현상은 생산가능 인구의 감소로 잠재성장률이 크게 떨어지고, 고령층에 대한 복지지출 수요가 계속 증가하는 문제를 가져와 국가와 지자체의 재정 부담을 가중시키고 있다. 도시정책 측면에서는 인구증가 정체 내지 감소에 따른 도시개발수요 정체, 기존 도시 인프라의 미스매치와 유희화 문제를 야기하고, 출산 가임여성과 고령층의 요구에 부합하지 못하는 공간구조나 불편한 도시시설 문제를 야기하고 있다. 이제 도시정책도 고성장기의 정책 패러다임을 탈피하여 달라질 필요가 있다.

이 연구는 저출산 고령화 추세에 따라 도시 주택정책은 어떤 문제를 가지고 있고, 앞으로 어떻게 바뀌어나가야 할 것인지를 논의한 것이다. 이를 통해 정책 결정자나 관련 실무자들에게 해결해야할 새로운 과제를 던져 주기 위한 것이다. 연구에서 제시하는 출산-고령자 친화적인 지역사회 만들기 등 12대 추진과제 등이 부디 정책 결정 및 정책 실무에 많이 반영되기를 기대한다.

끝으로 연구를 수행한 도시지역계획연구부 이상대 선임연구위원과 박신영 연구원 및 자문위원들에게 깊은 감사를 드린다.

2011. 12.

경기개발연구원장 



저출산 고령사회 진입에 대응한 도시정책 전환방향 연구

연구의 개요

저출산 고령사회의 도시정책은 저성장기의 정책 패러다임으로서 지금까지의 고성장기의 정책 패러다임과는 완전히 달라질 필요가 있다. 그것도 저출산 고령화에 대응하여 단순히 적응(adaptation)하는 정도가 아닌 예방(prevention) 차원의 새로운 접근이 필요하다. 따라서 본 연구는 저출산 고령화에 대응하는 도시 및 주택정책의 시급성을 주지시키고, 그 방향과 추진과제를 제시하고자 한다.

연구의 내용적 범위는 저출산 고령화 문제를 공간정책에 초점을 맞추되, 직접적으로 연관되는 사회정책 및 경제정책 측면까지를 다룬다. 본 연구에서는 국내외 정책연구동향과 논의내용을 정리한 후, 우리나라 및 경기도의 저출산 고령화 추세에 대한 분석, 그리고 국내외 정책 경험과 내용에 대한 정리를 토대로, 정책적 대응 방향과 추진과제를 정리한다.

저출산 고령사회에서의 도시·주택정책 이슈와 과제

저출산 고령사회 대응 도시정책의 실상

저출산 고령사회에 대응한 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.

저출산 고령사회에서의 도시·주택정책 이슈와 과제

저출산 고령사회에 대응한 공간적, 사회적, 경제적 정책과제들은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 우리나라 및 경기도의 저출산 고령화 추세와 특징들에 대한 진단이 필요하다. 둘째, 저출산 고령화를 먼저 경험하고 있는, 특히 일본, OECD 국가들의 정책 대응 내용과 효과에 대해 조사 분석해야 한다. 셋째, 고성장기의 도시, 주택정책 패러다임에서 저성장기의 도시·주택정책 패러다임으로 어떻게 전환할 것인가? 넷째, 저출산 고령사회 진입에 대응한 지역개발, 도시계획, 주택정책의 방향과 추진 과제는 무엇인가? 다섯째, 저출산 고령사회의 당사자이자 사회 취약계층인 출산여성과 노인(어르신)들에게 편하고, 안전한 도시환경을 어떻게 만들어야 할 것인가?

저출산 고령화 추세와 공간적 실태분석

저출산 고령화 추세와 전망

한국의 합계출산율은 2010년 1.23명으로 20년 이상 2명을 넘기지 못하고 있으며, 경기도의 합계출산율은 2010년 1.31명으로 약간 증가하고 있다. 경기도도 역시 고령화와 함께 급격한 저출산 사회로 전환중이다.

한국은 이미 모든 지역이 고령화 사회에 진입해 있으며, 수도권 전체는 2010년 9.1%에서 2030년 21.8%로 증가하고, 경기도는 2010년 8.7%에서 2030년 21.0%로 증가할 것으로 전망된다. 다만 수도권은 전국의 고령인구비율에 비하여 낮은 비율을 유지하고 있다.

경기도내 시군별 저출산 고령화의 실태

시흥시, 오산시, 안산시, 수원시는 고령인구 비율 7% 미만으로 아직 고령화 사회로 진입하지는 않은 상태이나, 여주군은 이미 고령사회, 양평군, 가평군, 연천군은 곧 초고령사회로 진입할 전망이다.

경기도내 시·군의 인구 구성비 추이는 대부분 15세 미만 인구비율이 급속히 감소하고, 15~64세 인구가 급격히 증가하고 있다. 화성시, 파주시 등 도농복합시 지역으로서 산업과 공장입지가 활발하여 일자리가 많이 늘어나고 있는 지역은 그 비율구조가 큰 변화없이 안정적이다. 그러나 가평군, 양평군, 연천군, 여주군은 65세 이상 고령 인구의 비율이 15세 미만의 유년인구 비율보다 역전되는 현상이 나타났다. 이 지역들은 경기 동북부의 교외부 농촌지역들이다.

분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 1기 신도시도 65세 이상 인구 비율이 7% 이상으로 이제 고령화 사회에 접어들었다.

고령인구의 이동 실태

서울시에서 수도권(경기, 인천)으로 이동하는 인구는 23%, 지방으로 이동하는 인구는 9% 수준이다. 35~44세, 45~54세 인구는 서울로 이동하는 비율이 높은 반면, 55~64세 이상부터는 수도권과 지방을 선택하는 비율이 높다. 35~44세까지만 하더라도 서울과 바로 인접한 남양주, 구리, 의정부, 광명 등에 상대적으로 유입하는 비율이 높게 나타나지만, 55세 이후에는 양평과 가평, 고양 등으로의 이동이 크게 늘어난다.

경기도 지역 내 65세 이상 인구에 대한 비율로 분석한 결과 경기도 내부 지역으로 이동한 인구는 약 9% 수준이며, 경기도 외부(서울, 인천, 지방)로 이동한 인구는 약 5% 수준이다. 경기도 내부 지역에 있어 65세 이상 이동인구의 목적지로 가장 큰 비중을 차지하는 곳은 수원으로, 매년 9.6%의 고령인구가 이 지역을 선택하고 있다.

경기도 고령인구의 경제적 활동 실태분석

2010년 전국주거실태조사의 DATA를 활용하여 경기도 고령가구의 경제 현황을 분석한 결과, 학력수준은 낮은 편이며, 8%가 국민기초생활대상자에 해당한다. 전체 가구의 월평균생활비는 30~50만원과 70~100만원이 가장 많았다.

고령인구의 생활실태를 살펴보기 위해 분석한 통행실태 분석결과, 15~64세 인구의 통행거리에 비하여 65세 이상 고령인구의 통행거리는 짧았다. 전체적인 통행 평균거리와 통행 평균시간에 눈에 띄는 차이는 없으나, 출근, 업무 통행에서 1km당 소요되는 통행시간은 가임여성집단, 고령인구집단 순으로 많이 소요되는 것으로 조사되어 도시공간구조의 미스매치가 발견되었다.

선진국의 고령화 대응 도시정책 사례

저출산 고령화가 심한 일본의 정책 사례

일본은 1994년 고령사회로 진입, 급격한 고령화와 지방도시의 쇠퇴를 가장 먼저 경험하였다. 이에 1998년 중앙정부가 지방정부의 도시재생사업을 지원하기 시작하여, 지방의 쇠퇴에 대한 정책을 펼쳤으나 오히려 확대된 시가지를 관리하는데 있어

지방정부가 공공서비스 및 공공투자를 제대로 하지 못해 성과를 얻지 못하였다.

2005년에 「도시계획법」과 「중심시가지활성화법」, 「소매점포입지법」 등을 대폭 개정하여 콤팩트시트를 지향하고 고령자와 장애인에게 친화적인 건축을 장려하는 『하트빌딩법』과 고령자·신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 특정건축물의 축진에 관한 법률, 이동곤란을 완화하기 위한 『교통 무장애설계(barrier free)법』을 제정하여 도시재생 기본방침에 포함시켰다. 지방중심도시, 농어촌지역, 한계취락지역으로 쇠퇴지역을 구분하여 지방재생에 대한 지원을 하고 있으며, 경제를 살리기 위해 커뮤니티 비즈니스 사업자(지역주민참여 기반)를 지원, 고령자를 위한 주택금융 제도 등을 마련하였다.

일본의 지자체도 동경도의 「베리어프리 ; 동경도 복지의 마을 만들기 조례」, 아다치구의 「고령화 사회대책 기본조례(2000)」등을 통해 고령자를 위한 정책들을 추진하고 있다.

외국 사례로부터 얻는 시사점

첫째, 고령인구의 이동성을 제약하고, 불편을 초래하는 교외개발 지향적인 도시팽창전략을 지양하고, 인구성장기 시대의 도시개발방식을 멈춰야 한다. 둘째, 주거기능 뿐만 아니라 도시의 기능성 강화를 위하여 중심시가지 기능을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 추진해야 한다. 셋째, 콤팩트시트를 지향하고, 지역 마다 거점별 기능배분을 시도해야 한다. 넷째, 자택에서 교통기관, 마을 가운데까지 하드·소프트 양면에 걸쳐 연결된 베리어프리 환경의 정비를 추진해야 한다. 다섯째, 교통사고, 범죄, 재해 등으로부터 고령자를 보호하고, 특히 혼자 살거나 장애를 갖고 있는 고령자가 안전하고 안심하면서 생활할 수 있는 노인지원주택을 공급할 필요가 있다.

저출산 고령사회에 대응한 도시정책 전환전략

저출산 고령사회 대응을 위한 도시정책 방향 전환

저출산 고령사회에 대응하기 위하여 물리적인 도시 확장, 공급중심적인 도시정책을 탈피하는 것이 핵심이다. 이를 위해 첫째, 개발수요 감소에 따라 과잉 택지, 주택 공급목표량을 축소하고, 계획인구 지표를 수정해야 한다. 둘째, 교외 신시가지 개발전략을 수정하고, 대신 중심시가지 활성화와 콤팩트시티 강화전략을 추진해야 한다.

셋째, 이동성(mobility) 제고 중심 전략에서 보행성(walkability) 제고 중심 전략으로 교통인프라 투자전략을 전환해야 한다. 넷째, 임신출산여성-고령자 친화형 지역 사회 만들기를 위한 무장애도시, 유니버설 디자인 계획설계의 도입이 필요하다. 다섯째, 도시 내에 젊은 층, 지식과 기능이 우수한 외국 이주민의 유치전략을 추진할 필요가 있다.

저출산 고령사회에 대응한 4대 전략과 12대 추진과제의 제안

저출산 고령화에 실효성있게 대응하기 위해서 4대 전략을 제안한다. 첫째, 출산-고령자 친화적인 지역사회 만들기 시책을 추진한다. 둘째, 출산-고령자 친화적 도시공공시설의 확충이다. 셋째, 세대공존형 주택 및 은퇴자 주택의 공급 확대이다. 넷째, 저출산 고령사회 대응을 위한 도시정책을 효과적으로 추진하기 위해 제도적 기반을 개선한다.

위의 4대 전략을 추진하기 위해서 표와 같이 12대 추진과제를 제시하였다.

<저출산 고령사회에 대응한 도시정책 추진전략과 과제>

4대 전략	12대 과제
출산-고령자 친화적인 지역사회만들기 시책 추진	출산친화성, 고령자친화성 기초조사 실시 및 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획(가칭) '수립 출산친화 주거-보육-교육 복합타운 시범사업 추진 노인친화구역 제도 도입 농촌지역 취약재편 시범사업 추진
출산-고령자 친화적 도시공공시설 확충	고령자용 시설 확보를 위한 유휴 공공시설의 리모델링사업 추진 고령자 주거-보건의료 통합서비스체계 구축 고령자용 여가문화 인프라 확충
세대공존형 주택 및 은퇴자 주택 공급 확대	3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 공급 고령자주택 공급 확대
제도적 기반 개선	저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원법률(가칭) '제정 경기도 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례(가칭) '제정 노인서비스 행정 조직체계 정비

키워드 저출산 고령사회, 고령사회 도시정책, 무장애도시, 유니버설 디자인



차례

■ 제1장 연구의 개요 / 1

제1절 연구의 배경과 목적	3
제2절 연구의 내용과 범위	5
제3절 연구의 방법	6

■ 제2장 저출산 고령사회에서의 도시정책 이슈와 과제 / 7

제1절 저출산 고령화에 대한 개념 정의와 문제인식	9
1. 저출산 고령화의 개념 정의	9
2. 저출산 고령화로 인한 부작용과 문제인식	11
제2절 저출산 고령화에 대한 연구 사례	13
1. 저출산 문제 관련 연구사례	13
2. 고령화 문제 관련 연구사례	13
3. 고령인구의 이동에 관한 연구사례	15
제3절 저출산 고령화에 대응한 법제도와 각종 정책 및 계획 내용	18
1. 저출산 고령화에 대응한 법의 제정	18
2. 보건복지부의 저출산 고령사회 대책 수립	21
3. 국토해양부의 국토계획 수립과 저출산 고령화 대책 반영 ·	23
4. 경기도 도중합계획(2011~2020) 수립과 저출산 고령화 대책 반영 ·	24
제4절 저출산 고령화에 대한 도시정책 이슈와 과제	25
1. 저출산 고령화로 인한 저성장시대의 도시문제들과 영향들	25
2. 저출산 고령사회에서의 도시정책 이슈와 과제	26

■ 제3장 저출산 고령화 추세와 공간적 실태분석 / 27

제1절 저출산 고령화 추세와 전망	29
1. 저출산 추세와 전망	29
2. 고령화 추세와 전망	31
3. 인구피라미드로 본 한국 및 경기도의 저출산 고령화 현상	36

제2절 경기도내 시·군별 저출산 고령화의 실태분석	37
1. 시·군별 저출산 실태분석	37
2. 시·군별 고령화 실태분석	39
3. 경기도내 신도시의 고령화 실태분석	44
제3절 고령인구의 인구이동 실태분석	46
1. 분석의 목적	46
2. 분석 자료 및 방법	46
3. 서울 고령인구의 이동 분석	47
4. 경기도 고령인구의 이동 분석	51
제4절 경기도 고령인구의 경제적 활동 실태분석	55
1. 경기도 고령가구의 경제구조	55
2. 경기도 고령인구의 통행 활동 분석	60
제5절 분석결과와 종합	63

■ 제4장 선진국의 고령화 대응 도시정책 사례/ 65

제1절 세계의 저출산 고령화 추세	67
제2절 선진국의 고령화 대응 도시, 주택정책	69
1. 일본	69
2. 미국	77
3. 영국	81
4. 스웨덴	81
제3절 선진국 사례의 시사점	83

■ 제5장 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 전환전략/ 85

제1절 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 패러다임 정립	87
1. 고성장시대의 도시정책 패러다임의 한계	87
2. 저성장시대의 도시정책 패러다임으로 전환	87
3. 도시계획과 주택공급에 무장애 디자인(barrier-free)과 보편적 디자인(universal design) 개념을 도입	88
제2절 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 전환방향	90
1. 기본방향	90

2. 세부방향	90
제3절 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 추진전략	99
1. 저출산 고령사회 대응을 위한 4대 전략의 제안	99
2. 12대 추진과제의 제안	99
■ 제6장 결론 및 정책 제안 / 107	
제1절 결론	109
제2절 정책 제안	111
■ 참고문헌 / 112	

■ 표차례

<표 2-1> 고령화 문제 관련 선행 연구 사례와 내용	14
<표 2-2> 주거선택과 이동에 관한 선행 연구 사례와 내용	16
<표 3-1> 합계출산율(2000~2010)	29
<표 3-2> 출생건수(2005~2010)	30
<표 3-3> 전국 고령인구 비율	32
<표 3-4> 수도권 고령인구 비율 추정치	34
<표 3-5> OECD 주요국 고령인구 비율	35
<표 3-6> 출생아건수 및 가임여성수	38
<표 3-7> 시군별 고령화 비율	40
<표 3-8> 서울시 2001~2010년 이동 인구의 평균	47
<표 3-9> 서울시 이동인구 중 행정구역 목적지에 따른 비중(%)	49
<표 3-10> 경기도 2001~2010년 고령인구 이동 현황	54
<표 3-11> 분석의 틀	55
<표 3-12> 고령가구 전체 월평균 가구소득	56
<표 3-13> 고령가구 전체 월평균 생활비	56
<표 3-14> 독신 고령가구 월평균 가구소득	57
<표 3-15> 독신 고령가구 월평균 생활비	58
<표 3-16> 독신 여성 고령가구 월평균 가구소득	59
<표 3-17> 독신 여성 고령가구 월평균 생활비	59
<표 3-18> 65세 이상 목적동행발생 원단위	60
<표 3-19> 2010년 수도권 연령별/목적별 통행원단위	62
<표 4-1> 세계 지역별 평균출산율과 중간연령	67
<표 4-2> 주요국 인구 고령화 현황	68
<표 4-3> 주요국 65세 이상 인구의 비중	68
<표 4-4> 일본 고령화 시대와 인구성장기의 공간정책의 미스매칭	70
<표 4-5> 미국의 평생지역사회 모델의 개념적 틀	78
<표 4-6> 노인친화적 뉴욕시 만들기 추진시책 예	79
<표 5-1> 저성장 시대 도시정책으로 패러다임 전환	88

<표 5-2> 수도권 및 경기도의 택지개발 및 도시정비사업 상의 개발면적 분석	91
<표 5-3> 신규 주택수요 전망에 따른 택지개발 수요 추정	91
<표 5-4> 계획인구와 전망인구 간 과다한 괴리 발생	92
<표 5-5> 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 추진전략과 과제	100

■ 그림차례

<그림 1-1> 연구추진 흐름도	6
<그림 2-1> 고령화가 사회 및 지역에 미치는 영향	26
<그림 3-1> 연령별 미혼율(1970~2010)	31
<그림 3-2> 고령인구비율	32
<그림 3-3> 고령인구 및 가구 증가 추세	33
<그림 3-4> 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비(2010~2060)	34
<그림 3-5> 수도권의 65세 이상 인구비율 추이	34
<그림 3-6> OECD 주요국 고령인구 비율	35
<그림 3-7> 한국의 인구피라미드 모형구조	36
<그림 3-8> 경기도의 인구피라미드 모형구조	36
<그림 3-9> 2010년 경기도 합계출산율	39
<그림 3-10> 2010년 경기도 15세 미만 인구 및 65세 인구 비율	40
<그림 3-11> 경기도 시군별 인구구성비 변화	41
<그림 3-12> 경기도 시군별 인구피라미드 모형구조	43
<그림 3-13> 경기도내 신도시의 인구구성비 변화	45
<그림 3-14> 서울시 2001~2010년 연령별 이동률(%)	47
<그림 3-15> 연령집단별 시기별 이주율(%)	48
<그림 3-16> 서울시 행정구역별 목적지(%)	48
<그림 3-17> 서울→서울 전출 비율	50
<그림 3-18> 서울→경기, 인천 전출 비율	50
<그림 3-19> 서울→수도권 외 전출 비율	50
<그림 3-20> 연령별 주요 이주 목적지(서울→인천, 경기) 분석	51
<그림 3-21> 55세 이상 시계열(2001~2010년) 주요 이주 목적지 분석	51

<그림 3-22> 경기도 고령인구 전출 현황(명)	52
<그림 3-23> 경기도 고령자 이주율(%)	52
<그림 4-1> 아오모리시 도시공간(area)별 교통체계 정비방침	76
<그림 5-1> 배리어프리와 유니버설 디자인의 개념 설명 이미지	89
<그림 5-2> 저출산 고령사회에 대응한 전략과 과제의 추진체계도	101

제 1 장

연구의 개요

- 제 1 절 연구의 배경과 목적
- 제 2 절 연구의 내용과 범위
- 제 3 절 연구의 방법

제 1 장

연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적

인구구조 변화는 도시의 현재 문제와 미래상에 큰 영향을 미친다. 지금 우리나라는 저출산 고령화로 인해 인구가 감소하는 지역도 있으며, 고령인구는 늘어나는 반면 생산 가능인구(15세~64세)가 급속히 줄어들어 사회의 지속가능성에 있어 심각한 문제로 대두하고 있다.

1960년 한국의 합계출산율은 6.0명, 1970년 여성 1인당 4.53명이었으나, 저출산 가족계획의 실시로 1983년에는 2.0명 이하로 떨어졌다. 저출산 문제에 대응하여 1996년 최초로 출산장려정책을 실시하였으나, 2000년에는 1.47명, 2005년 1.08명, 2010년 1.23명으로 20년 이상 합계출산율 2.0명을 넘기지 못하고 있다. 경기도 합계출산율도 전체적으로는 감소 추세이며, 전국 수치 대비 평균 이상을 유지하고 있으나, 2010년 1.31명에 지나지 않는다.

평균 수명이 지속적으로 증가하고 있는 가운데 과거 고출산 시기에 대규모로 태어났던 1차 베이비붐세대(1955~1963년생)와 제2차 베이비붐세대(1968~1974년생)가 2020년부터 차례대로 노인층에 진입하게 되면서 노인인구가 급격하게 증가하고 있다. 65세 이상 고령 비율이 7% 이상인 고령화 사회는 이미 2000년에 진입하였다. 2015년이면 14%를 넘어 고령사회에 진입하게 되고, 2026년이면 20%를 넘어 초고령사회가 된다. 경기도는 2005년에 7%를 넘어 고령화 사회에 진입한 후 2010년 현재 9% 정도이다. 2023년에 14%를 넘게 되고, 2029년에는 20%를 넘어설 전망이다.¹⁾

한국의 인구고령화는 세계에서 가장 빨라 2010년 11%(세계평균 7.6%,

1) 통계청(2009). 시도 인구전망 자료.

OECD평균 15.9%)에서 2050년 38.2%(세계평균 16.2%, OECD평균 26.2%)로 세계 최고가 될 것으로 전망되고 있다.²⁾ 경기도의 경우에도 2020년 65세 이상 고령자는 1,609천명으로 예상되어 전체인구의 12.3%에 달할 것으로 전망된다.

저출산 고령화는 생산가능인구의 감소와 노령화 진행으로 잠재성장률이 크게 떨어지는 반면 고령층에 대한 복지지출 수요는 계속 증가해 국가와 지자체의 재정 부담을 가중시키고, 국가와 지자체의 운영에 중대한 문제를 초래할 우려가 있다. 도시정책 측면에서는 인구증가 정체 내지 감소에 따른 도시개발수요 정체, 기존 도시 인프라의 미스매치와 유희화 문제를 야기하고 있다. 일본의 다마신도시는 이제 고령화로 인해 운전할 기력조차 없는 노인들 입장에서는 녹지가 많은 꿈의 전원 도시에서 동선이 너무 많아진 교통의 도시공간으로 바뀌었다.³⁾

우리나라 정부는 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여, 저출산 및 인구의 고령화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정하였다. 이 법에 의하여 정부는 2006년 7월 저출산·고령사회위원회 본회의를 열고 「저출산·고령사회 기본계획」(별칭 새로마지플랜 2010)을 확정하였다. 이후 2010년 10월 수정계획으로서 「제2차 저출산·고령사회 기본계획」(별칭 새로마지플랜 2015)을 확정하였다.

그나마 저출산 고령사회에 대응한 사회·경제정책은 정부계획으로 확정되어 추진 중에 있으나, 도시정책이나 주택정책에서는 대응책이 매우 미진하다. 저출산 고령화 대응 도시·주택 정책이나 계획은 제4차 국토계획의 한 부분으로 다루고 있기는 하다. 그러나 현재 고령화 문제를 보는 정부의 문제인식은 세대 병존형 노인 주택 및 실버주택 공급, 역모기지 제도 등에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

저출산 고령사회의 도시정책은 저성장기의 정책 패러다임으로서 지금까지의 고성장기의 정책 패러다임하고는 완전히 달라질 필요가 있다. 그것도 저출산 고령화에 대응하여 단순히 적응(adaptation)하는 정도가 아닌 예방(prevention) 차원의 새로운 접근이 필요하다. 따라서 본 연구는 저출산 고령화에 대응하는 도시정책의 시급성을 주지시키고, 그 방향과 추진과제를 제시하고자 한다.

2) 통계청(2009). 세계 및 한국 인구전망 자료.

3) 차학봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.32.

제2절 연구의 내용과 범위

본 연구의 내용적 범위는 저출산 고령화 문제를 공간정책에 초점을 맞추되, 직접적으로 연관되는 사회정책 및 경제정책 측면까지 다룬다. 저출산 고령화 문제는 단순히 도시계획, 지역개발 및 주택공급과 주거안정화 측면에만 한정된 문제가 아닌 정책과제이기 때문이다.

저출산 고령화 문제와 관련하여 그동안 이론 논의나 실증적 조사 분석 사례들은 많았기 때문에 우선 이것을 정리하는 것이 효율적이다. 선행 연구에 따르면,⁴⁾ 저출산 고령화는 도시성장 침체를 유발한다. 고령화로 인하여 개발수요 둔화가 일어나, 실버산업과 같은 새로운 경제영역이 살아나기는 하나 전반적으로는 경제성장이 둔화되고 그에 따라 개발수요가 감소하여 지방도시의 도심쇠퇴, 농촌의 급격한 쇠퇴가 발생하고 있다고 한다. 개발수요의 감소 대신에 지역 내부적으로는 고령자를 위한 주거 및 사회복지 관련 시설과 프로그램의 요구가 증대되고 있다.

본 연구에서는 위와 같은 국내외 정책연구동향과 논의내용을 정리한 후, 우리나라 및 경기도의 저출산 고령화 추세에 대한 분석, 그리고 국내외 정책 경험과 내용에 대한 정리를 토대로 정책적 대응 방향과 추진과제를 정리한다. 즉, 주요 연구 내용들은 다음과 같다.

저출산 고령사회의 도시정책분야 과제에 대한 선행 보고서 및 연구결과 정리
수도권 및 경기도의 저출산 고령화 추세와 사회, 경제, 공간적 영향분석
저출산 고령사회에 이미 접어든 일본, 미국, 영국 등 OECD 국가들의 대응
정책과 수단에 대한 벤치마킹과 정책대응 실패사례 분석

저출산 고령사회에 대응한 도시정책 패러다임과 새로운 접근방향
대응 전략과 추진과제 제안

시간적 측면에서 보면, 우리나라 고령사회 진입은 전국이 2015년에, 경기도가 2023년에 실제화 될 것이기 때문에 본 연구는 전국 차원에서는 곧 다가올 미래, 경기도 차원에서는 10년 후를 대비한 연구가 된다.

4) 자세한 사항은 제2장 제1절 참조.

제3절 연구의 방법

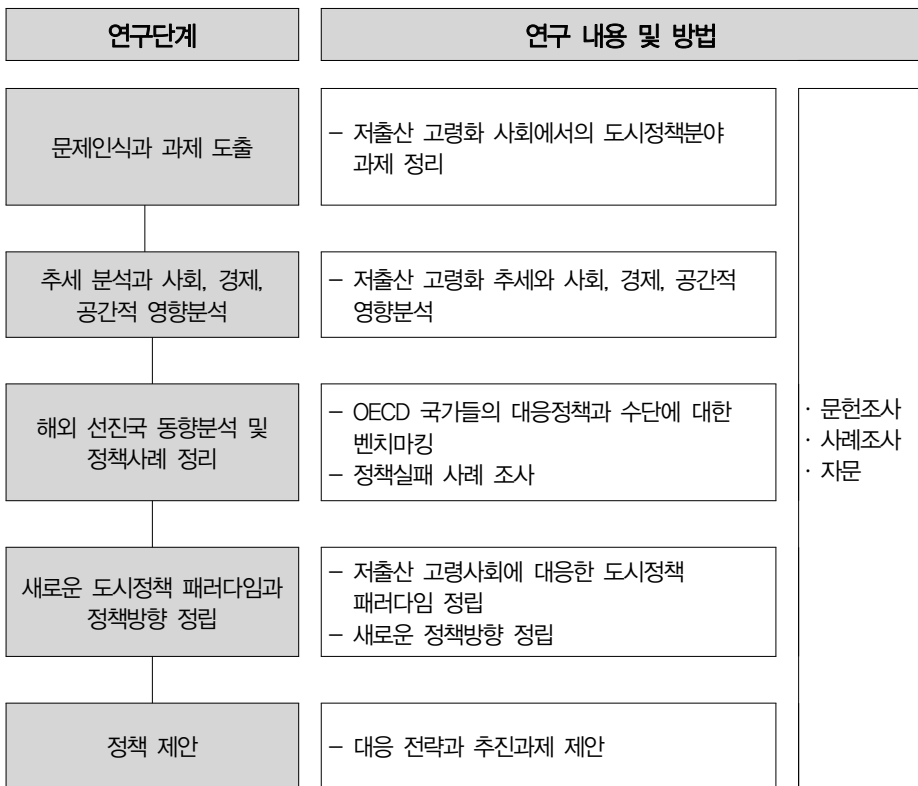
연구의 방법은 아래와 같다.

문헌연구 : 선행연구 분석 및 추세 분석

자료조사 분석 : 정부, 시·도, 시·군, 정부연구소의 각종 통계자료 및 보고서
정리분석, 해외 보고서 및 웹사이트 조사

전문가 자문 : 관련 전문가 자문회의 및 개별 자문

다음은 연구 단계와 내용 및 방법을 정리한 흐름도이다.



<그림 1-1> 연구추진 흐름도

제 2 장

저출산 고령사회에서의 도시정책 이슈와 과제

- 제 1 절 저출산 고령화에 대한 개념 정의와 문제인식
- 제 2 절 저출산 고령화에 대한 연구 사례
- 제 3 절 저출산 고령화에 대응한 법제도와 각종 정책 및 계획 내용
- 제 4 절 저출산 고령화에 대한 도시정책 이슈와 과제

제2장

저출산 고령사회에서의 도시정책 이슈와 과제

제1절 저출산 고령화에 대한 개념 정의와 문제인식

1. 저출산 고령화의 개념 정의

1) 저출산 사회

저출산 고령사회의 개념 정의를 살펴보자. 저출산 사회는 일반적으로 한 사회가 일정시점의 인구구조를 계속 유지하기 위하여 필요한 인구대체수준이 2.1 이하인 상태에 있는 사회를 말한다. 이는 가임여성(15~49세) 한명이 2명 이상의 자녀를 낳아야 인구가 줄지도, 늘지도 않는 안정된 정체상태를 유지할 수 있음을 의미한다. 이와 관련하여 초저출산 사회는 합계출산율 1.5명 미만 상태를 말한다. 또 합계출산율이란 출산 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지를 기준으로, 한 여성이 평생 동안 낳을 수 있는 자녀의 수를 나타낸다. 국가별 출산력 수준을 비교하는 주요 지표로 이용되는데, 2가지 방법으로 산출된다. 먼저 일반적으로는 연령별 출산율의 합계, 예를 들어 지난해 만 30세 여성이 낳은 아이의 수를 전체 만 30세 여성의 수로 나누어 연령별 출산율을 산출한 다음 이렇게 계산한 각 연령별 출산율을 모두 더하면 합계출산율이 된다.

2) 고령화 사회

고령화 사회의 개념 정의는 UN에서 규정하였다. 고령화 사회(aging society)는 전체 인구 중 65세 이상 인구비율이 7% 이상, 14% 미만인 사회이고, 고령사회(aged society)는 전체 인구 중 65세 이상 인구비율이 14% 이상, 20% 미만인 사회이며, 초고령 사회(super-aged society)는 전체 인구 중 65세 이상 인구비율이 20% 이상인 사회이다.

3) 저성장 시대

경기는 활황과 침체를 되풀이하지만, 근자에 경제, 사회 전반에서 성장여력이 상대적으로 소진되고, 잠재성장율이 떨어지면서 성장곡선이 현저하게 둔화되는 구조적인 변화가 나타나고 있는데, 이에 대한 새로운 해석이 필요하다. 지난 60년대 초부터 50여년 이상을 우리는 고도성장 시대를 살아왔는데, 성장시스템의 기력이 많이 떨어지고 있는 것이다. 물론 그렇다고 성장이 멈춘 게 아니라 기존 발전역량이 빠르게 소진하면서 초래되는 성장의 상대적 둔화이며, 이는 한국경제를 애 늙은이로 만들고 있다.⁵⁾

이러한 현상을 저성장(low growth) 이라고 통칭해 부를 수 있다. 저성장은 단순히 수치상의 성장률 저하를 의미하는 게 아니라, 고도성장의 동력이 빠르게 소진되고 있고, 그러면서 동시에 선진사회로의 도약을 위한 새로운 성장 동력을 창출하지 못한, 틈새에서 경제를 포함한 사회전반이 상대적으로 둔화되는 현상을 총칭하는 것이다.⁶⁾

산업측면에서도 전통적 제조업의 경쟁력 상실과 해외이전, 수출기업과 내수기업의 양극화 현상 등으로 인해 청년실업이 만성화되고 노동시장에서 조기 퇴출된 중고령층이 늘어나고 있다. 이런 현상은 최근의 부동산 경기침체와 상관없이 이미 15년 이상 지속되는 경향이다. 실제로 성장률 자체도 현격히 낮아졌을 뿐 아니라, 성장의 성격이 편중 성장, 양극화 성장이라는 특징을 보이고 있다. 전형적인 저성장 경제의 모습이 나타나고 있는 것이다. 따라서 지금은 인구, 산업적으로 이미 저성장 단계에 진입했으며, 도시개발이라는 측면에서는 거품시대를 넘어선 시대라고 할 수 있다.⁷⁾

5) 이를 한국경제의 조로화라 함.

6) 강현수(2011). "저성장시대의 도시정책 과제", 내부 워크샵 발제문.

7) 김수현(2011). "저성장시대의 도시정책 과제", 내부 워크샵 발제문.

2. 저출산 고령화로 인한 부작용과 문제인식

1) 저출산 고령화로 인한 부작용

도시 차원에서 공통적으로 들고 있는 문제 또는 과제들은 인구고령화, 실업과 비공식 노동, 빈곤과 사회적 양극화, 자연재해 및 테러, 질병, 범죄 등 각종 자연적·사회적 재앙, 에너지 과소비적 도시구조, 양질의 부담가능한 적정가격의 주택공급, 효과적인 대중교통 체계의 확립, 도시의 경쟁력 유지, 도시정치에 대한 시민참여 등이다. 이러한 문제와 과제들 중 저출산 고령화와 관련되는 것도 있고, 상관 없는 것들도 있다.

저출산 고령사회가 되면, 경제활동 둔화로 공간개발의 수요가 급감하고, 소득 감소로 공간(예, 토지주택)에 대한 소비자의 구매력이 줄어들고, 산업구조가 바뀌면서 기존공간의 유용성이 떨어지는 반면 새 산업을 위한 공간 수요가 대두하는 등의 문제들을 야기한다. 특히 부동산 가격 하락, 부동산 거래의 위축, 미분양 적체(공급과잉), 건설투자의 위축, 건설사 부도, 부동산에 기반한 가계자산의 축소 내지 파산, 오피스 공실의 확산, 부동산 담보 대출의 부실화 등은 현재 우리가 직면하고 있는 현안들이다.

저출산은 심지어 국방을 위한 병력 자원 수급에도 악영향을 끼치게 되어 국가의 존립문제까지 연결된다. 다시 말해 국가나 지역의 활력저하는 국가나 지역사회의 존립뿐 아니라 개별 시민의 복지와 소비자 편익까지도 악영향을 미치게 된다.

고령화 추세는 인구이동 패턴의 변화를 가져온다. 일본 정부의 「국토교통백서(2003)」에 따르면 고령화 사회로 변화하면서 인구이동의 특성은 첫째, 도쿄를 제외한 대부분의 대도시권 인구가 감소하고 있고, 둘째, 대도시권에는 도심회귀 현상이 나타난다고 한다.⁸⁾ 저출산 고령화는 인구구조의 변화-산업구조 변화-지자체 재정구조의 변화를 초래하게 되고, 결국 새로운 도전에 대응하기 위해 국토도시 및 주택정책을 변화시키게 된다.

8) 차학봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.50.

2) 일본의 저출산 고령화로 인한 고통

저출산 고령화 문제를 가장 심각하게 먼저 겪고 있는 곳은 일본이다. 일본은 저출산 고령화 현상이 인구구조나 가족의 형태는 물론, 사회복지체계, 교육환경, 기반시설이나 공공시설의 이용층 등 다양한 부분에 막대한 영향을 끼치고 있다. 일본정부가 전망한 고령화의 사회적 영향은 첫째, 생산연령인구의 감소로 경제성장을 절하, 둘째, 고령자의 비율이 높아짐에 따라 저축을 저하, 셋째, 소비패턴의 변화로서 건강관련 상품이나 고령자 서비스 소비가 확대되는 반면 어린이 관련 상품 소비는 쇠퇴, 넷째, 연금, 의료, 복지 등 사회보장 분야에서 청장년 세대의 부담 증가 등이다.⁹⁾ 고령화로 인한 사회복지비 증가, 세수 감소가 예상됨에 따라 2001년 고이즈미 내각은 향후의 경제 재정 운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본 방침을 통해 지방정책의 방향을 균형있는 발전, 개성과 경쟁이 있는 지역의 활성화, 수익-부담관계의 명확화, 국고보조금-지방교부세의 축소를 제시하고, 정책으로 반영하기도 하였다.¹⁰⁾

특히, 일본은 고령화에 따라 초중고뿐만 아니라 대학 학생수 감소, 테마파크 파산, 의료시설 유희화, 빈집 급증 등 사회문제화가 된지 오래이다.¹¹⁾ 또한 신도시 인기가 식으면서 주택가격 하락이라는 심각한 문제에 직면하고 있다. 다마신도시 아파트나 단독주택 가격은 20년 전보다 60% 이상 하락하였는데, 1988년 45만엔이던 다마신도시 하치오지 지역 주택지 공시가격은 지난해 17만9000엔이었다. 금융위기 이전 일본 부동산 가격이 반짝 상승해 도쿄 땅값이 10% 정도 뛰는 동안 다마신도시는 4%도 오르지 못했고, 이제 내국인 대신 신도시로도 외국인 노동자가 들어오기 시작했다.

9) 차화봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.48.

10) 차화봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.60.

11) “저출산 20년, 일본이 비어간다”, 조선일보(2011.7.11; 7.12; 7.13 특집기사) 등.

제2절 저출산 고령화에 대한 연구 사례

1. 저출산 문제 관련 연구사례

OECD 국가들을 중심으로 한 주요 선진국들의 저출산 고령화 현상은 이에 대응한 도시모델 연구를 촉발시켰다. 우선 축소도시(Shrinking Cities)연구이다. 저출산에 따른 인구감소에 대응하기 위한 축소도시(Shrinking Cities)연구는 도시정책이 어떠한 방향으로 축소에 대응하고 유도할 수 있는지, 어떤 도시 형태가 이에 대응할 수 있는지 연구하였다.

대표적인 고령화 사회인 일본에서는 종합연구개발기구(NIRA)를 중심으로 2010년에 연구를 진행한 바 있으며, 미국에서는 UC버클리 대학 도시지역개발연구소(Institute of Urban and Regional Development)를 중심으로 축소도시연구네트워크(The Shrinking Cities International Research Network ; SCiRN™)를 운영 중에 있다.¹²⁾

우리나라의 경우에도 정부와 보건사회연구원을 중심으로 많은 정책 연구들을 시행하였다. 2010년 말에 발간된 보건사회연구원 「저출산 원인과 파급효과 및 정책방안」 등이 예이다.

이러한 정부 및 대학 부설 연구소들의 저출산 문제에 대응한 정책 연구 외에 많은 학자들이 저출산 현상을 연구하였지만, 본 연구는 저출산 문제 자체 보다는 저출산 고령화에 대응한 도시 및 주택정책 연구에 초점을 두기 때문에 소개를 생략한다.

2. 고령화 문제 관련 연구사례

고령화 추세와 관련해서 사회, 경제적인 함의와 문제점들에 대한 연구들은 실증적 조사 분석과 정책 연구 모두 풍부하다. <표 2-1>는 고령화 문제와 관련된 연구들을 정리한 것이다.

이들 연구결과들을 종합하면, 고령화로 인하여 개발수요의 둔화가 일어나 실버 산업과 같은 새로운 경제영역이 살아나기는 하나 전반적으로 경제성장률이 둔화되

12) <http://www.shrinkingcities.org>.

고, 그에 따라 개발수요가 감소하여 지역적으로는 지방도시의 도심쇠퇴, 농촌의 급격한 쇠퇴가 발생하고 있다고 한다.

이러한 고령화 추세와 사회, 경제적 영향, 그리고 정책적 대응방안에 대한 풍부한 연구에도 불구하고, 도시나 주택정책 측면에서의 연구는 빈약하다. 일본의 풍부한 연구사례는 우리에게 많은 시사점을 준다.

<표 2-1> 고령화 문제 관련 선행 연구 사례와 내용

사회 부문	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지예산비율의 증가예상(최인규, 2009), 인구고령화로 인한 지방재정력 약화 (문병근·하종원, 2009) · 선진국에서는 노인시설복지보다는 재가복지측면으로 전환하고 있으나, 국내는 아직 시설복지측면 치중 (김철수, 2005) · 서울의 고령친화도시 전략은 서울시 도시정책과 도시환경의 고령친화성 진단, 지역사회 계속 거주를 지원하는 물리적, 사회적 인프라 구축 필요 (김선자, 2011) · 초고령사회 서울을 위해 고령자 고용 지원, 안정적 소득원 확보, 건강유지를 위한 예방사업 추진 필요(김경혜, 2011) 	
경제 부문	특징	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 연금제도의 미흡과 이로 인한 노후생활비의 부족으로 인하여 고령자의 경제활동참가율이 선진국에 비해 높음(지광수 2005) · 고령자의 노동참가율: 2004년 기준 65세 이상 고령자의 경제활동참가율은 남성(39.8%), 여성(21.5%)(지광수, 2005)이었으며 고령자의 경제활동참가율은 지속적으로 증가(70-74세 집단의 경우 1983년 24.5%에서 2006년 41.2%로 증가(최강식·이승렬, 2007) · 고령자의 단순노무직 편향취업 특성(윤형호·황진수, 2008) · 고령자의 높은 자영업 비중 및 농가부문의 경제활동참가율(이인재, 2005)
영향	<ul style="list-style-type: none"> · 고령 인구가 1% 증가하면 노동자 1인당 생산량은 0.719% 감소(이영성, 2008) · 인구구조변화가 소득분배격차에 주는 영향이 커지고 있음(성명재·박기백, 2009) 	
대응	<ul style="list-style-type: none"> · 소득정책, 의료보장정책, 사회복지서비스정책 등을 다양하게 구상하는 동시에, 실버산업의 진흥과 정년제도의 탄력적 운용(한형수, 2005) · 영국의 노동연금부는 뉴딜 50+ 라는 고령자 취업프로그램운영, 일본의 후생노동성은 고령자고용을 위한 예산 편성과 함께 고령·장애고용개발지원기구로 하여금 고령자고용을 위한 정책과 사업마련(윤형호·황진수, 2008) · 고령자 노동시장 형성 위한 임금피크제, 작업환경 및 공정개선 주장(송병준, 2007) · 소득보전을 위한 연금제도 개선(일본사례 원종학, 2007) · 일본 고령사회 도시정책으로 지역포괄케어시스템 구축 필요(나카무라 고지, 2011) 	
공간 부문	<ul style="list-style-type: none"> · 개발수요의 감소(기성시가지의 물리적 쇠퇴, 중심도시의 쇠퇴), 토지 및 주택가격의 정체 및 하락(차학봉, 2006) · 일본 인구감소시대의 국토비전은 새로운 국토의 형태 2층의 광역권 '필요(모리치 시게루 외, 2008) · 고령화시대를 위한 유니버설 디자인(이충훈, 2011) · 신개발 보다 기존 시가지의 계획적 관리, 사회통합적 도시재생 추구, 고령친화적 자연환경 조성, 다핵적 연계구조와 협력계획시스템 추구 필요(김현호 외, 2010) 	

자료: 1. 김현호 외(2010). 『미래환경 변화에 대응한 지역발전전략』 정리결과 반영.
 2. 모리치시게루, 광역권 형성연구회(2005). 『시정연 변역총서 44: 인구감소시대의 국토비전』을 토대로 저자가 추가 정리하였음.

저출산 고령화 문제를 수십년 앞서 경험하고 있는 일본은 고령화에 대응한 지역개발, 도시, 주택정책 전반에 걸쳐 많은 연구들이 이뤄지고 있다. 일본의 연구 동향을 정리하면, 첫째, 지방의 관점에서 연구, 둘째, 소자화(少子化)-고령화에 동반한 가족 형태의 변화와 주택수요에 대한 연구, 셋째, 고령자 주택수요와 고령자의 복지 연구, 넷째, 도쿄 도심회귀 현상에 대한 연구 등을 중심으로 이뤄지고 있다.¹³⁾

3. 고령인구의 이동에 관한 연구사례¹⁴⁾

고령사회 문제에 대한 정책 개발과 관련해서 고령인구의 주거이동의 특징을 아는 것이 반드시 필요하다. 은퇴 후 가구가 이동률이 감소하는지 증가하는지, 그리고 이들이 기존의 거주 지역 내에서 이동할지 아니면 새로운 지역을 찾을지에 대한 정책적 대응책을 마련하는데 필요하다. 아래 표는 고령인구의 이동에 관한 연구사례를 정리한 것이다.

13) 차학봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.70.

14) 김준형(2011). “은퇴인구 주거입지 분석” 경기개발연구원 자문 원고 재구성.

<표 2-2> 주거선택과 이동에 관한 선행 연구 사례와 내용

귀족인구가 이동여부	이동여부	<ul style="list-style-type: none"> · 가구의 주거이동성(residential mobility)은 일반적으로 연령이 증가할수록 감소 (Long, 1992: 144; Clark & Dieleman, 1996: 50)(이은우, 1993) · 주거이동의 편익과 비용을 통해 설명 DiPasquale & Wheaton(1995) - 이동의 편익은 가구주의 연령이 높아질수록 총합 감소 반면 이동시점 투입되는 비용은 이미 고정되어 있기 때문에 고령가구는 매우 큰 편익이 발생하지 않고서는 쉽게 이동하지 않음 · 은퇴 후 기간 증가, 건강상태 개선, 연금제도 등의 확충 등 과거보다 이동 편익이 커짐에 따라 이주에 강한 동기 작동(Graff & Wiseman, 1978; Law & Warnes, 1982) · 미국 PSID 자료를 대상으로 한 Feinstein & McFadden(1989)의 실증분석은 고령가구의 이동률은 72세부터 증가하는 것으로 추정¹⁵⁾
	이대지역	<ul style="list-style-type: none"> · 은퇴 이후의 새로운 주거는 은퇴 이전 여가장소와 연관 (여가장소가 기존 생활권과 크게 벗어나지 않으며, 기존 지역사회에 대해 이미 구축된 사회적 유대감 지속하려는 경향)(Graff & Wiseman, 1978: 393). · 영국의 60세 이상 인구 중 원거리 이동을 한 인구의 비율은 5.5%에 불과(Law & Warnes(1982)) · 연령 높을수록 같은 지역 내로 이동 확률 증가(김준형·최막중(2009)) · 미국 오레건(Oregon) 주 전입 인구 분석 연구는 고령인구가 직장요인을 고려한다는 응답의 비중은 다른 연령대에 비해 현저히 낮은 수준(Judson et al., 1999) · Chen & Rosenthal(2008)은 은퇴 이후 가구에 있어 주거이동을 통해 직장과 관련된 혜택보다는 주거 여메니티와 관련된 혜택을 늘릴 가능성이 큼. 특히 은퇴자들은 기후가 온화한 지역, 햇빛지역(sunny areas) '대한 강한 선호 · 영국의 은퇴자는 북웨일즈, 요크셔(Yorkshire) 해안 등 해안의 리조트 지역이 각광 (Law & Warnes, 1982: 54-55), 미국의 은퇴자들 역시 5분의 3이 날씨가 따뜻한 남쪽 지역, 그리고 4분의 1이 해안과 접해있는 지역으로 이주한다는 사실 보고 (Lee, 1980: 247)

자료: 김준형(2011). “은퇴인구 주거입지 분석” 경기개발연구원 자문 원고 토대 재구성.

우리나라 고령인구가 대부분 농촌출신임을 고려할 때, 고향이나 전원생활을 회구하여 귀촌 현상이 있을지 궁금하다. 농촌 거주 의사에 대한 설문결과를 보면, 김유선 외(2004)는 50대의 경우 49.6%, 60대 이상의 경우 40%, 윤순덕 외(2005)는 58.2%, 농림부(2006)는 56.3%, 송미령 외(2007)은 50대의 경우 64.3%, 60대의 경우 54.3%, 서수복(2010)은 30%, 국토해양부(2011)는 45.2%) 등 최소 30%에서 최대 64%에 이르는 귀농의향을 바탕으로 농촌지역의 새로운 발전전략의 필요성을 역설하였다.

15) 점유형태에 따라서 그 패턴이 달라지기도 하는데, 자가소유자의 경우는 70세를 기점으로, 그리고 임차자의 경우 79세를 기점으로 감소세에서 증가세로 바뀌는 것으로 추정된다(Feinstein & McFadden, 1989: 76).

그러나 기존 도시의 라이프스타일에 대한 선호, 의료시설 및 문화시설의 높은 접근성, 그리고 고령인구에 적합하게끔 재개발을 통해 지속적으로 개선되는 도시환경 등은 은퇴인구의 귀농이 본격화되기 어려움을 시사한다. Lee(1980)는 미국에서 고령인구의 비율이 크게 늘어난 지역의 40%는 도시지역, 32%는 도시와 인접해 있는 지역이며, 비도시지역에 해당되는 곳은 28%에 불과하다고 하였다. 특히 고령인구 비율이 늘어난 지역은 의료인이나 의료시설 등 충분한 의료서비스를 공급할 수 있는 지역이 대부분이었다. 사실 귀농의 한계요인들은 앞서 언급한 국내의 설문 조사에서도 동시에 발견할 수 있는데, 보건의료시설이나 문화시설 등 생활편의시설이 부족하다는 점은 농촌이주 시 가장 불편을 야기할 항목으로 지목되고 있다(윤순덕 외, 2005; 농림부, 2006; 송미령 외, 2007).

한편으로 국내 노인가구의 높은 빈곤율은 떠나고 싶어도 떠나지 못하는 가능성도 간과할 수 없음을 시사한다. 우리나라의 노인가구 빈곤율은 45.1%로 OECD 평균인 13.1%보다 월등히 높은 수준에 있다(OECD, 2011: 149). 이는 전체 빈곤율에 있어서는 OECD와 차이가 3%p 이내(14.6%, 11.9%)인 것을 감안하면 국내 고령가구의 빈곤문제가 상당히 심각함을 시사한다. 이는 노후생활을 영위함에 있어 기존의 연금자산이 충분하지 않기 때문이기도 한데, 우리나라 남성의 연금소득대체율은 42.1%로 OECD 평균인 59%보다 낮은 수준에 있다는 점(박재룡 외, 2011: 7), 그래서 은퇴 이후 사망하기까지 희망하는 생활수준으로 살아가는데 필요한 총 금액에 비해 은퇴 시 자산의 비율은 65%에 불과하다는 분석(최현자, 2010) 등이 이를 입증한다. 은퇴를 하더라도 이처럼 경제적 기회를 무시할 수 없는 국내 고령가구가 처한 특수한 상황은 상대적으로 일자리가 풍부한 도시지역을 벗어나기 어렵게 만드는 요인으로 작동할 수 있다.

제3절 저출산 고령화에 대응한 법제도와 각종 정책 및 계획 내용

1. 저출산 고령화에 대응한 법의 제정

1) 배경

우리나라는 세계최저수준의 출산율과 가장 빠른 고령화 진행으로 고령화 사회에 진입하였다. 급속한 고령화는 생산가능 인구의 감소 및 노동생산성 저하로 인한 경제성장 둔화, 노인의료비·연금 등 공적부담 증가, 세입기반 약화로 인한 재정수지 악화, 노인부양부담증가에 따른 세대 간 갈등 첨예화 등의 정치·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 심각한 문제를 파생시켜 사회의 지속발전 가능성에 대한 우려가 확산되고 있다.

2) 연혁¹⁶⁾

노인관련법은 보건복지가족부의 「노인복지법」, 노동부의 「고령자고용촉진법」 등이 있다. 「노인복지법」의 경우 경로연금 및 노인복지시설 설치운영 등 저소득층 노인을 대상으로 한 복지시책에 중점이 있고, 「고령자고용촉진법」의 경우 고령자 고용 장려를 위한 장려금제도의 운영 등을 위주로 하고 있다. 따라서 고령사회의 복지, 보건·의료, 노인주거 및 교육·문화, 소득보장, 고용촉진, 재정운용 및 관련 산업 육성·지원 등 다양한 과제에 대처하기에는 정책적·현실적으로 한계가 있다.

급격한 고령사회에 효과적으로 대응하기 위해 정부는 고령사회대책(보건복지, 소득보장, 산업, 고용, 교육·문화 등) 전반에 대한 각종 시책을 종합적으로 추진, 평가 및 관리할 수 있는 명시적 근거 마련이 필요하게 되었다. 이에 저출산 고령화 대책을 주요 국정과제로 선정하고, 범정부적 추진체계구성을 위해 2003년 10월 대통령 직속의 사회통합기획단내에 인구고령사회대책팀을 만들었다. 이후 2004년 2월 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회를 거쳐 2005년 9월 「저출산 고령사회 기본법」을 제정, 대통령직속의 저출산 고령사회위원회를 발족시켜, 11월에 제1

16) 국가기록원 나라기록 홈페이지 “출산고령사회정책” 검색 결과 정리함.

차 저출산 고령사회기본계획수립 을 추진하였다. 저출산 고령사회위원회는 2008년 4월 보건복지가족부장관 소속 위원회로 조정됐다.

3) 내용

1) 저출산 고령사회기본법

① 개념 및 목적

「저출산 고령사회기본법」은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산 고령사회정책의 기본방향 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 또한, 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하여 국가의 지속적인 발전을 위하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 하고 있다.

국가는 종합적인 저출산 고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산 고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산 고령사회정책을 수립·시행하여야 한다. 저출산 고령사회정책은 저출산 고령사회기본계획 을 고려하여야 할 책임이 있다.

② 저출산 고령사회정책의 기본방향

저출산 대책으로 국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석, 인구변동을 예측하여 인구정책을 수립·시행하여야 한다. 또한, 모든 자녀가 평등하고, 안전하고 행복한 생활을 영위할 수 있는 사회 환경과 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있는 사회 환경을 조성·지원하여야 한다. 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위한 시책을 마련해야 한다.

고령사회정책은 국가 및 지방자치단체가 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하고, 적합한 일자리 창출로 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있는 조치를 마련해야 한다. 국민의 건강증진을 위한 시책마련과 노인을 위한 의료·요양 제도 등을 확립·발전시키고 필요한 시설과 인력을 확충

하기 위하여 노력하여야 한다. 노인이 안전하게 생활할 수 있는 환경을 조성하고 각종 위험으로부터 노인을 보호해야 한다. 또한, 여가·문화 및 사회활동을 장려하고, 교육의 기회를 제공하고 세대 간 정보의 격차를 해소하기 위한 정보화 교육, 프로그램 개발 및 장비 보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

저출산 고령사회정책을 수립·시행함에 있어서 여성노인·장애노인 등 취약 계층의 노인에 대하여 특별한 배려를 하고 도시·농어촌 지역 간 격차 등 지역의 특수한 상황을 반영하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 인구의 고령화에 따른 경제·산업구조 및 노동환경의 변화에 부응하는 시책을 수립·시행하여야 하며, 인구의 고령화에 따른 상품 및 서비스 수요의 변화에 대비한 새로운 고령친화적 산업을 육성하도록 한다.

③ 저출산 고령사회정책의 수립 및 추진체계

정부는 저출산 고령사회 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 5년마다 저출산 고령사회기본계획 을 수립·추진해야 한다. 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

저출산 고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위해 보건복지가족부장관 소속하에 저출산 고령사회위원회가 설치되어 있다. 이 위원회는 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항, 저출산 고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 기본계획에 관한 사항, 시행계획에 관한 사항, 저출산 고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항, 그 밖에 저출산 고령사회정책에 관한 중요사항들을 심의한다. 위원회는 위원장(보건복지가족부장관)을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되며, 운영위원회 및 저출산, 노후생활, 인력경제, 고령친화산업 등 4개 분야별 전문위원회로 구성되어 있다.

2. 보건복지부의 저출산 고령사회 대책 수립

1) 저출산 고령사회 계획 수립¹⁷⁾

(1) 저출산 고령사회 기본계획의 수립

2020년까지 저출산 고령사회에 대응한 전반적 사회·경제구조 개혁을 추진하여 지속발전가능한 사회를 실현하기 위해 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하였다.

제1차년도(2006~2010)에는 출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회 대응기반구축, 제2차년도(2011~2015)에는 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 공고화, 제3차년도(2016~2020)는 OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응에 초점을 두고 있다.

(2) 저출산 분야의 주요 내용

제2차 저출산 고령사회 기본계획(2011년)에서는 육아휴직 정률제 도입과 육아기 근로시간 단축, 스마트 워크센터 확대, 직장 내 보육시설의 설치 활성화, 보육·교육비의 지원, 신혼부부 주택자금 지원 확대 등의 시행계획을 담고 있다.

휴가·휴직제도 개선

• 육아휴직 정률제 도입·시행(1.1 시행)

* 50만원 정액 휴직 전 소득의 40%, 최저 50만원, 최고 100만원

• 육아기 근로시간 단축청구권 도입을 위한 남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률' 개정 추진(7월 국회 제출)

- 육아기 근로시간 단축 근로자 대상 육아휴직 급여 지급을 위한 '요양보험법' 개정(국회 계류 중)

• 근로시간 저축휴가제 도입을 위한 근로기준법' 개정 추진 (3월 말 국회 제출)

시간제 근무 활성화 및 스마트 워크센터 확대

• 시간제 근무 업무매뉴얼 제작·보급(2~6월), 스마트워크센터 추가 구축(3월 발주), 스마트 워크촉진법' 제정(상반기 법안 마련)

직장보육시설 설치 활성화

• 설치가능 층수 완화(3~5층)를 위한 영유아보육법 시행규칙 개정(3.3 입법예고), 인근놀이터 인정기준 완화를 위한 지침개정(1월)

* 2차선(편도 1차선) 이내 도로를 횡단하여 이용가능한 놀이터의 경우 인근놀이터로 인정

• 설치 의무 미이행 사업장 명단공표 제도 도입을 위한 영유아보육법 개정 추진(개정 후 1년 유예 후 시행, 국회 계류)

17) 보건복지부(2010). 『제2차 저출산 고령사회 기본계획』. 2011년 시행계획 내용 정리.

보육·교육비 지원 확대 및 서비스 질 제고

- 보육·교육비 전액지원 대상 소득하위 50 70%*로 확대(3월), 맞벌이 가구 소득산정기준 완화** (3월)

* 보육료: 870천명 922천명, 교육비: 260천명 280천명

** 낮은 소득의 25%감액 부부합산 25%감액

- 보육시설 미이용아동 양육수당 확대(1.1)

* 만0~1세, 10만원 만0~2세, 10~20만원

- 소득수준과 상관없이 다문화가족에 보육료 전액지원(11년 28천명)

- 공공형·자율형 어린이집 시범사업 실시(7월)

* 공공형: 정부가 운영비를 지원(인센티브 부여)하면서 운영 기준은 국공립 보육시설 기준을 적용, 보다 강한 품질 관리를 실시

* 자율형: 정부 재정지원 없이 보육비용 수납에 일정한 자율성을 부여

- 평가인증결과 공개 법적 근거마련을 위한 영유아보육법 개정 추진(정부안 국회 계류)

- 영아 종일제 돌봄 서비스를 소득하위 70%로 확대(1월)

신혼부부 주택자금 지원 확대

- 근로자서민 주택자금대출 소득요건 완화를 위한 국민주택자금 세부운영규정 개정·시행(2월 시행)

* 구입자금대출: 2천 3천만원, 전세자금대출: 3천 35백만원

(3) 고령화 분야의 주요내용

제2차 저출산 고령사회 기본계획(2011)의 고령화 분야에서는 임금피크제를 활성화 하고 퇴직연금제도의 조기정착, 저소득층 국민연금 사각지대 해소, 건강보험 보장성 확대의 내용을 담고 있다. 또한, 노인 일자리 창출과 장기요양보험 내실화, 고령친화적 주거환경 조성(고령자 최저주거기준 설정 및 지원계획 수립), 독거노인·학대노인 등 취약계층 보호강화의 내용을 담고 있다.

임금피크제 활성화

- 임금피크제 도입 기업의 근로자에 대하여 임금피크제 지원금 지원(11년 3천명)
- 임금피크제 도입 매뉴얼 및 우수사례집 발간·배포(2월)

퇴직연금제도 조기정착

- 신설 사업장 퇴직연금 우선 설정의무 부여 등을 위한 근로자 퇴직급여보장법 '개정 추진(국회 계류 중)

저소득층 국민연금 사각지대 해소

- 기초생활수급 직장근로자 사업장 가입자 당연적용을 위한 국민연금법 '개정 추진(국회 계류)

건강보험 보장성 확대 및 지출효율화

- 당노병 치료제 복용 시 급여 인정약제 확대(7월), 골다공증 치료제 급여대상·기간 확대(10

<ul style="list-style-type: none"> 월) 등 노인성 질환 치료제 보장성 확대 • 포괄수거제 시범사업 확대 및 경증환자 대형병원 집중 완화대책 시행(7월), 기등재약 목록 정비 조기완료(12월) 등 의료비 지출 효율화
<p>노인일자리 확충 및 질 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공공분야 일자리 166 176천개 확대·시행(3월), 민간분야 일자리 20 24천개 확대·시행(5월)
<p>장기요양보험 내실화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 요양시설 전담의 제도 시범사업 실시(하반기), 재가급여 전자관리시스템 전국 확대 시행(3월-)
<p>고령친화적 주거환경 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 고령자 주거안정을 위한 '고령자주거안정법' 제정 추진(국회 계류) <ul style="list-style-type: none"> * 고령자 주거지원 계획 수립, 고령자 최저주거기준 설정 등 • 보급자리 주택 중 장기공공임대주택의 5%를(수도권 이외 3%) 고령자용 임대주택으로 지속 공급
<p>독거노인, 학대노인 등 취약계층 보호강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 독거노인 및 거동불편노인 보호를 위한 노인돌봄서비스 확대 <ul style="list-style-type: none"> * 노인돌봄기본종합서비스 10년 162천명 11년 173천명 • 손자녀 양육 노인 가사돌봄 서비스 등 지원 강화(4개 시도 시범사업)

3. 국토해양부의 국토계획 수립과 저출산 고령화 대책 반영

저출산 고령사회에 대응한 전반적 사회·경제정책은 정부계획으로 확정되어 추진 중에 있으나, 아무래도 보건복지부 주도 하에 이루어지는 것이므로 저출산 보육부문, 일반 의료보건복지 부문 등에 집중되거나 기초노령연금 등에 집중되는 경향이 있다. 저출산 고령사회에 대응한 도시정책이나 주택정책에 대한 정부계획이나 시책사업계획은 제4차 국토계획의 한 부분으로만 반영되어 있다.

제4차 국토계획의 수정계획(2011~2020)에서는 인구측면의 주요 고려사항을 인구감소 및 초고령사회, 다문화사회 형성으로 두고, 주요 대책으로 인구 감소 및 기존도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고 전략하에 첫째, 주거환경 개선에서 산업 활성화, 정주여건 및 생산기반을 중시하는 복합적 도시재생으로의 전환, 둘째, 산업기능 집적을 유도하기 위하여 노후산업단지의 재생 및 R&D 및 컨퍼런스 기능 등을 도입한 복합산업단지화 지원으로 계획하고 있으나, 저출산 고령사회 대응책으로는 많이 부족한 실정이다.

4. 경기도 도종합계획(2011~2020) 수립과 저출산 고령화 대책 반영

현재 수립중인 경기도 도종합계획(2011~2020)은 저출산 고령화 추세에 의해 경기도 인구 증가가 정점에 다가가고 있음을 잘 인식하고 있고, 이에 대응한 개발수요 축소시대의 종합계획 수립을 큰 방향으로 하고 있다. 저출산 고령화 문제에 대해서는 다음 글상자와 같이, 복지·여성·안전 부문의 세부전략으로서 “출산과 육아를 책임지는 가족친화지역사회 환경 조성”을 설정하고, “저출산 대응 및 일-가정 양립문화 조성”, “맞춤형 보육서비스 강화” 등 2개의 계획과제를 할애하여 대책을 모색하고 있다.

이러한 저출산 고령화 관련 내용에도 불구하고, 아직 도계획에서는 충분한 내용이 반영되지 않은 상태이고, 시·군 도시기본계획에는 저출산 고령화와 관련한 내용이 거의 없다고 해도 과언이 아닌 실정이다.

맞춤형 보육서비스 강화

추진방향과 전략

- 결혼·임신·출산 지원 서비스 강화
- 가족친화 지역사회 환경조성에 공공기관, 민간기업, 지역사회 참여를 강화하고, 저출산·가족정책 대상을 확대하며, 대상별 맞춤형 서비스 강화

시책 / 사업계획

- 결혼·임신·출산 지원 확대
- 임신·출산 종합지원센터 설치 운영 및 모성 영유아 건강 증진(보건소 중심)
- 결혼에 대한 경제적, 사회문화적 부담 완화
- 일-가정 양립을 위한 직장환경 및 지역사회 조성
- 공공부문 가족친화 경영 확산 및 가족친화 민간기업 확대
- 출산·양육친화 시·군 조성
- 가족친화정책 추진 기반 강화
- 가족친화정책 종합적 계획 수립 및 시행
- 가족정책 홍보 강화를 통한 정책 체감도 증진

저출산 대응 및 일-가정 양립 지원 강화

추진방향과 전략

- 가정보육교사제 및 영세아 전용시설, 시간연장·24시간 직장보육 확대 운영으로 수요자 중심의 다양한 보육서비스 제공 활성화
- 영유아 보육료, 시설미이용아동 양육수당, 법정저소득층 차액보육료 지원 등으로 영유아 보육료 지원을 확대하여 보육비용 부담 완화
- 양질의 보육서비스를 위한 평가인증율 제고, 공공형·자율형 어린이집 운영, 보육시설 지도·점검 강화로 믿을 수 있는 보육시설 환경 조성

시책 / 사업계획

- 일-가정 양립을 위한 보육지원 강화
- 시간연장·24시간 보육시설 등 특수보육시설 확대
- 직장보육시설 운영지원 확대, 0세아 전용 보육시설 활성화
- 시설 미이용 영유아 양육지원 및 취약계층 보육지원 강화
- 재가 아동을 위한 육이나눔터 운영 지원, 외국인 근로자 자녀 보육지원
- 보육의 공공성 강화
- 국공립 보육시설 확충
- 공공형·자율형 어린이집 확대

제4절 저출산 고령화에 대한 도시정책 이슈와 과제

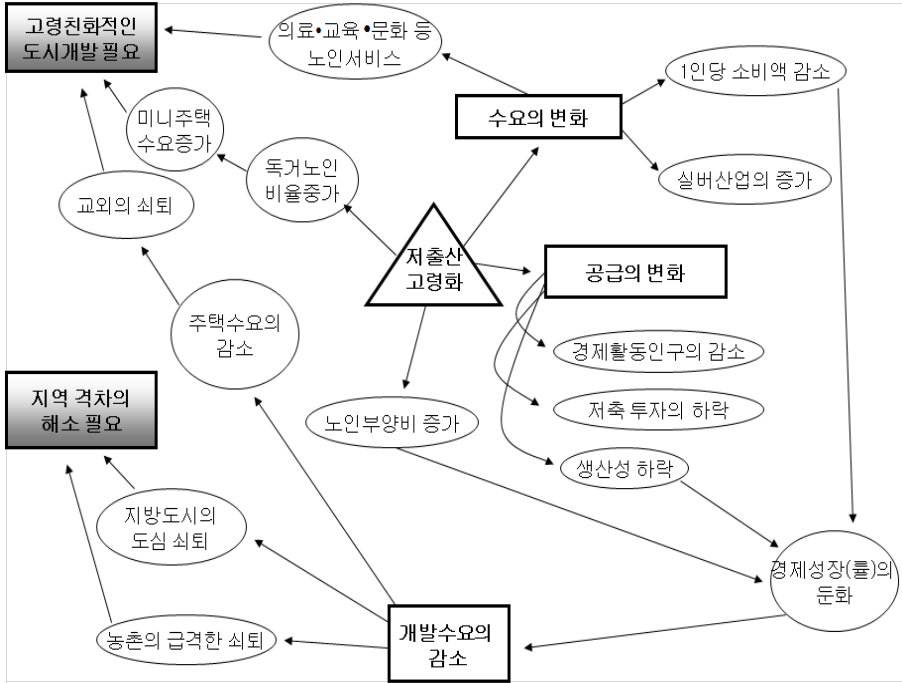
1. 저출산 고령화로 인한 저성장시대의 도시문제들과 영향들

현재 수도권과 경기도도 인구고령화, 실업과 비공식 노동, 빈곤과 사회적 양극화, 자연재해, 질병, 범죄 등 각종 자연적·사회적 재앙, 에너지 과소비적 도시구조, 양질의 부담가능한 적정가격의 주택공급 부족, 대중교통 체계의 미흡, 일자리 부족과 고부가가치 경제체제의 부족 등 여러 문제들이 시작되었거나, 심화되고 있다. 이러한 문제들은 이전의 개발연대에서 계속되어온 문제도 있고, 개발연대가 끝나가면서 점점 부상하고 있는 문제도 있다.

한편으로 수도권과 경기도의 인구 및 산업의 외연적 확산이 진행 중에 있어 광역 도시기반시설 및 서비스 공급이 제때 이뤄지지 못하고 있는 상황 속에서 이제는 저출산 고령화에 따른 저성장의 문제, 개발수요의 감소 문제를 동시에 맞이하고 있는 셈이다. 생산가능인구의 감소는 평균 근로 연령을 상승시키고, 저축·소비·투자위축 등으로 경제 활력을 저하시켜 국가 경쟁력 약화를 초래 할 수 있다. 또한 노인 부양을 위한 생산가능인구의 조세·사회보장비 등의 증가로 세대 간의 갈등을 야기할 수 있다.

특히 도시정책 측면에 초점을 두는 본 연구의 입장에서 가장 심각한 것은 저출산 및 인구 고령화로 인한 도시 활력 감소문제이다. 이러한 도시 활력 감소는 개발수요 감소로 인한 주택부동산 경기 침체 및 지방세 세수 감소, 교통·환경·복지 인프라의 유희화와 재정적 부담으로 이어지고, 최종적으로 경기도와 시·군의 지속가능성을 감소시키게 된다.

저출산 고령화가 가져올 사회적 변화를 김현호(2010)는 <그림 2-1>과 같이 도식화하였다. 저출산 고령화로 인해 그 파급효과는 경제성장율의 저하뿐만 아니라 지역격차, 의료·교육·문화 서비스 공급문제까지 망라된다. 따라서 학제 간 연구를 통한 문제 진단과 다양한 정책적 대안모색이 시급하다.



자료: 김현호 외(2010). 『미래환경 변화에 대응한 지역발전전략』, 한국지방행정연구원.

<그림 2-1> 고령화가 사회 및 지역에 미치는 영향

2. 저출산 고령사회에서의 도시정책 이슈와 과제

위와 같은 논의를 토대로 저출산 고령사회에 대응한 공간적, 사회적, 경제적 정책과제들은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 우리나라 및 경기도의 저출산 고령화 추세와 특징들에 대한 진단이 필요하다.

둘째, 저출산 고령화를 먼저 경험하고 있는, 특히 일본, OECD 국가들의 정책 대응 내용과 효과에 대해 조사 분석해야 한다.

셋째, 고성장기의 도시, 주택정책 패러다임에서 저성장기의 도시정책 패러다임으로 어떻게 전환할 것인가?

넷째, 저출산 고령사회 진입에 대응한 지역개발, 도시계획 및 정책의 방향과 추진과제는 무엇인가?

다섯째, 저출산 고령사회의 당사자이자 사회 취약계층인 출산여성과 노인(어르신)들에게 편하고, 안전한 도시환경을 어떻게 만들어 나갈 것인가?

제 3 장

저출산 고령화 추세와 공간적 실태분석

- 제 1 절 저출산 고령화 추세와 전망
- 제 2 절 경기도내 시·군별 저출산 고령화의 실태분석
- 제 3 절 고령인구의 인구이동 실태분석
- 제 4 절 경기도 고령인구의 경제적 활동 실태분석
- 제 5 절 분석결과의 종합

제3장

저출산 고령화 추세와 공간적 실태분석

제1절 저출산 고령화 추세와 전망

1. 저출산 추세와 전망

1960년 한국의 합계출산율은 6.0명, 1970년 여성 1인당 4.53명이었으나, 저출산 가족계획의 실시로 1983년에는 2명 이하로 떨어졌다. 그 이후에도 계속된 저출산화로 인해 1996년 최초로 출산장려정책이 실시되었으나 2000년에는 1.47명, 2005년 1.08명, 2010년 1.23명으로 20년 이상 2명을 넘기지 못하고 있다(<표 3-1> 참조).

물론 경기도도 역시 고령화와 함께 급격한 저출산 사회로 전환중이다. 경기도 합계출산율은 2000년 1.61명에서 2005년 1.17명으로 감소하였고, 2010년에는 1.31명으로 약간 증가하고 있어 상대적으로는 양호한 추세를 보이고 있다.

<표 3-1> 합계출산율(2000~2010)

(단위: 가임여성 1명당 명)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	1.47	1.30	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23
서울	1.26	1.10	1.00	1.00	1.00	0.92	0.97	1.06	1.01	0.96	1.02
인천	1.46	1.31	1.17	1.20	1.15	1.07	1.11	1.25	1.19	1.14	1.21
경기	1.61	1.42	1.29	1.31	1.27	1.17	1.23	1.35	1.29	1.23	1.31

자료: 통계청(각년도), 인구동향조사.

<표 3-2>는 전국 및 수도권 시도의 출생건수를 나타낸 것이다. 경기도는 2010년 출생건수가 121,751명에 달해 전국 출생아수의 25.9%를 차지하였다. 경기도는 전국 인구 비율에 비해 신생아수 비율은 높은 상태이다.

<표 3-2> 출생건수(2005~2010)

(단위: 명)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	634,501	554,895	492,111	490,543	472,761	435,031	448,153	493,189	465,892	444,849	470,171
서울	131,935	113,632	100,928	100,137	98,790	89,489	92,885	100,107	94,736	89,595	93,268
인천	34,143	30,194	26,499	26,593	24,878	22,825	23,544	26,538	25,365	24,379	25,752
경기	140,492	125,162	115,696	119,405	116,729	108,576	114,143	125,615	119,397	113,691	121,751

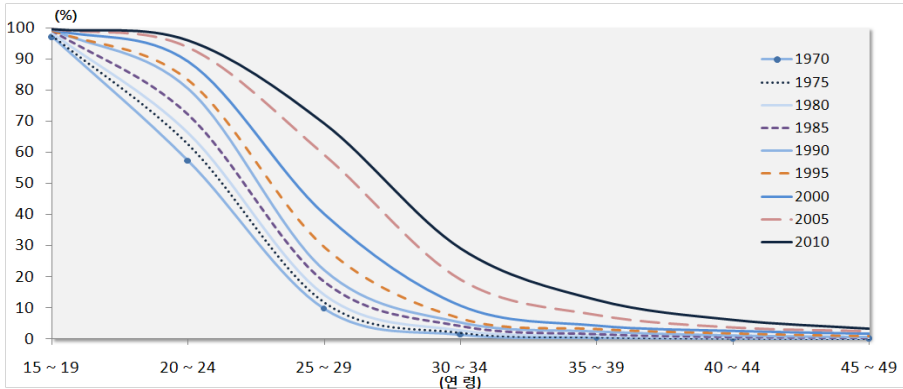
자료: 통계청(각년도), 인구동향조사.

2009년 전국 결혼 및 출산 동향조사 결과 발표에 따르면, 결혼 연령은 지속적으로 늦어지고 기혼여성의 저출산 현상도 지속되고 있다. 미혼자 가운데 결혼을 하겠다는 응답이 남성은 2005년 82.5%에서 2009년 75.7%, 여성은 2005년 73.5%에서 2009년 73.1%로 나타나 결혼을 기피하는 추세에 있는 것으로 드러났다. 여성보다 남성의 결혼의향이 높으나, 글로벌 경제위기에 따른 고용불안정의 영향이 결혼의지 하락률에 큰 영향을 준 것으로 사료된다. 인구학적으로 초혼연령 상승, 사회경제적으로 고용 소득 불안정, 일-가정 양립 곤란, 육아지원 기능 미흡, 자녀 양육비용 부담 증가와 같은 요인이 저출산의 원인이라 분석 된다.

한편, 남성이 평균 32.1세, 여성이 30.6세에 결혼하겠다는 의사를 보여 결혼계획 연령도 늦어지는 경향을 보이고 있다(2005년: 남성 31.8세, 여성 29.7세). 자녀를 적게 낳으려는 경향이 강화되고 있는데, 자녀가 반드시 필요하다는 비율이 54.4 24.3%(남), 42.1 24.0%(여)으로 큰 폭으로 감소하였고, 기대자녀수도 한 자녀에 대한 선호도(여성: 15.5%→28.5%)가 높아지고 두 자녀 이상을 원하는 비율은 낮아진 것으로 조사되었다.

기혼여성(20~44세)의 평균 출생아수가 감소하고 있으며, 특히 중산층 가구가 출산을 꺼리는 경향이 두드러진 것으로 드러났다. 소득이 전국가구 월평균소득의 100~140% (3인 가구 기준: 월345만원~483만원)인 가구의 평균 출생아수가 타 소득수준의 가구에 비해 가장 낮았는데, 이는, 중산층이 자녀를 잘 키우려는 욕구는 매우 강한 반면, 이를 위한 투입비용은 지나치게 커서 출산을 포기하기 때문인 것으로 추정된다. 취업여성의 39%가 결혼전후 일을 그만둔(경력단절) 경험이 있으며, 일과 가정을 병행할 시간이 없다는 것이 가장 큰 이유(31%)였던 것으로 조사됐다.

저출산 현상을 극복하기 위해서는 비혼 만혼현상 완화, 중산층까지의 각종 지원확대, 일-가정 양립 환경 조성, 다자녀 우대책의 2자녀 가정까지 적용 등 다각적인 정책추진이 필요하다.



자료: 통계청(2011). "장래인구추계 :2010년~2060년", 사회통계국 인구동향과 보도자료 발췌.

<그림 3-1> 연령별 미혼율(1970-2010)

2. 고령화 추세와 전망

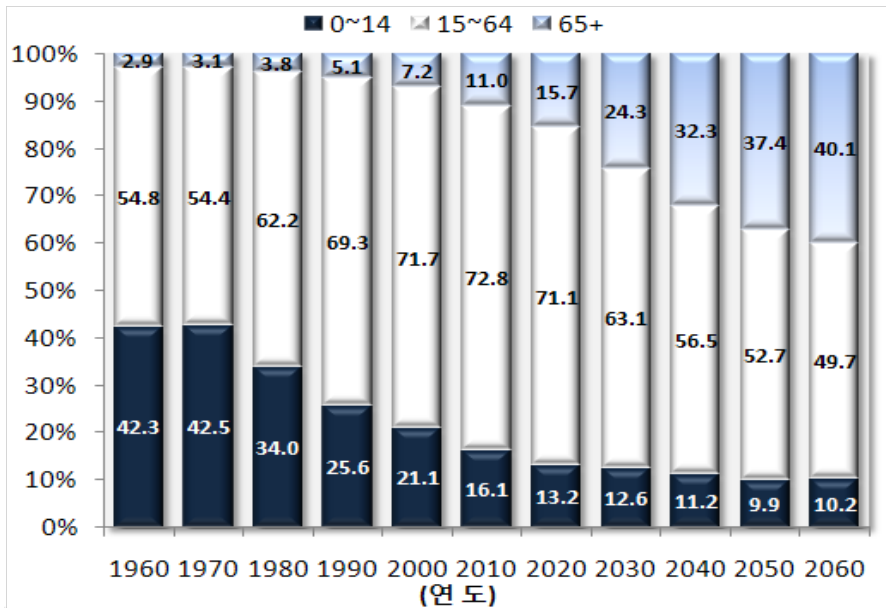
우리나라는 이미 전국의 모든 지역이 고령화 사회에 진입해 있으며, 전라남도는 20.4%로 이미 초고령 사회에 진입했으며, 가장 낮은 지역은 울산 7%로 이제 고령화 사회에 진입하였다(<표 3-3> 참조). 추세를 보면, 1960년 2.9%에서 2010년 11.0%로 3.5배 이상 증가하였고, 점점 가속화되고 있다(<그림 3-2> 참조). 고령 인구는 2010년(545만명)에 비해, 2030년 2.3배(1,269만명), 2060년에는 3배(1,762만명) 이상 증가할 전망이다.

노인가구의 인구구성을 보면, 1인 가구 비율과 노인부부 가구 비율은 큰 차이가 없다. 전체 인구대비 노인비율보다 전체 가구대비 노인가구의 비율이 빠르게 증가하고 있다.

<표 3-3> 전국 고령인구 비율

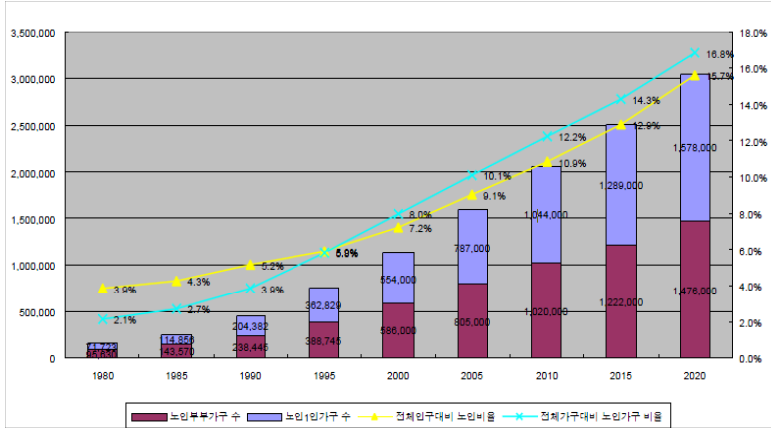
구 분	총 인 구	2010년 인구		
		65세 이상	구성비	순위
전 국	47,990,761	5,424,667	11.3	-
전 남	1,728,749	352,960	20.4	1
경 북	2,575,370	430,483	16.7	2
전 북	1,766,044	289,584	16.4	3
충 남	2,000,473	310,481	15.5	4
강 원	1,463,650	226,411	15.5	4
충 북	1,495,984	207,959	13.9	6
제 주	528,411	67,808	12.8	7
경 남	3,119,571	391,348	12.5	8
부 산	3,393,191	397,130	11.7	9
대 구	2,431,774	251,516	10.3	10
서 울	9,631,482	928,956	9.6	11
광 주	1,466,143	133,137	9.1	12
경 기	11,196,053	998,567	8.9	13
인 천	2,632,035	232,199	8.8	14
대 전	1,490,158	131,015	8.8	14
울 산	1,071,673	75,113	7.0	16

자료: 통계청(2010). 인구주택총조사.
 주: 내국인 기준



자료: 통계청(2011). "장래인구추계 :2010년~2060년", 사회통계국 인구동향과 보도자료 발췌.

<그림 3-2> 고령인구비율



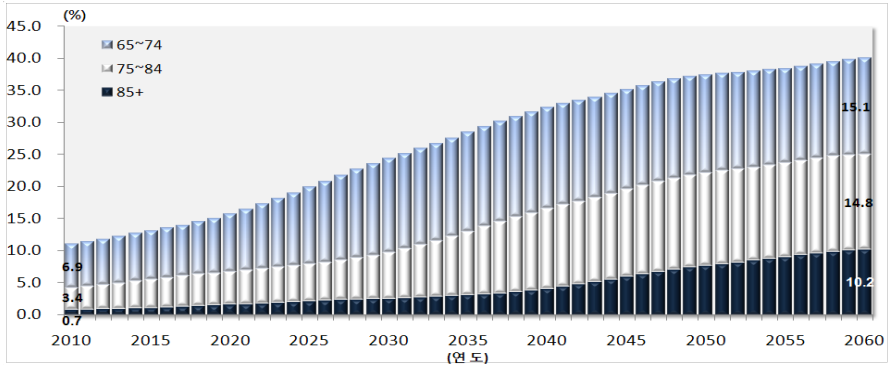
자료: 통계청(2007). 인구가구전망 2020 자료 발췌.

<그림 3-3> 고령인구 및 가구 증가 추세

통계청 장래인구추계(2010년~2060년)결과에 따르면, 생산가능인구(15~64세)는 현재 3,598만명(72.8%)로 2016년 3,704만명(인구의 72.9%)을 정점으로 감소할 것으로 전망된다. 핵심경제활동인구인 25세~49세 인구도 2010년을 56.8%(2,043만명)로 큰 구성비를 차지하고 있으나, 2050년 45.2%(1,145만명)까지 감소 한 후, 2060년 48.9%(1,070만명)에 증가할 전망이다.

고령인구 규모는 진입하는 코호트의 규모와 기대수명 향상 속도에 따라 고령인구가 2020년까지 연평균 약 4%p대 성장, 베이비부머가 고령층에 접어드는 2020년~2028년 사이에 연평균 5%p대로 급증한 후 둔화될 것으로 전망된다. 특히, 85세 이상 인구는 2010년 37만명(0.7%)에서 2060년 448만명(10.2%)으로 10배 이상 증가할 것으로 전망된다.

고령인구를 연령계층별로(65~74세, 75~84세, 85세 이상) 구분해 보면 (<그림 3-4>참조), 65~74세 인구는 고령인구 전체에서 2010년 62.4%, 2060년 37.7%로 감소할 것이며, 75~84세 인구비중은 30.8%에서 2060년 36.9%로 증가할 것이다. 특히 85세 이상 초고령인구 비중은 6.8%에서 2060년 25.4%로 3.7배 이상 증가할 것이다. 각 연령대별 고령인구의 비중은 베이비부머의 진입 시기에 급격히 성장하여 65~74세의 비중은 2020년 57.6%에서 2030년 60.0%로 증가 이후 감소, 75~84세의 비중은 2030년 29.6%에서 2040년 38.5%로 증가, 85세 이상의 비중은 2040년 12.6%에서 2050년 20.6%로 증가할 것이다.



자료: 통계청(2011). "장래인구추계 :2010년~2060년", 사회통계국 인구동향과 보도자료 발췌.

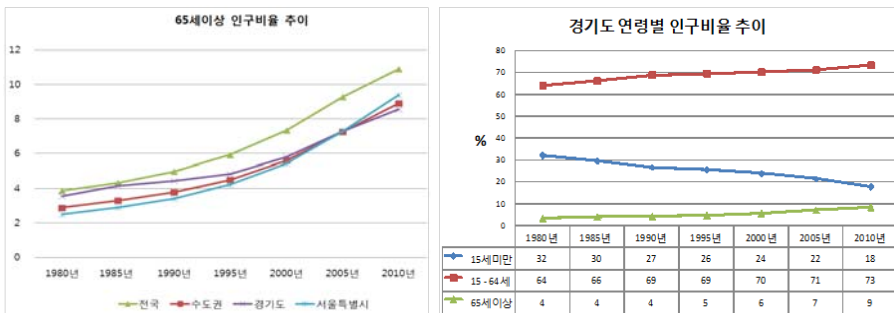
<그림 3-4> 총인구 대비 연령계층별 고령인구 구성비(2010~2060)

수도권의 고령인구 전망을 보면, 수도권 전체는 2010년 9.1%에서 2030년 21.8%로 증가하고, 경기도는 2010년 8.7%에서 2030년 21.0%로 증가할 것으로 전망하고 있다(<표 3-4>참조). 수도권은 전국의 고령인구비율에 비하여 낮은 비율을 유지하고 있다.

<표 3-4> 수도권 고령인구 비율 추정치

구 분	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
수도권	3.3	5.5	7.1	9.1	10.8	13.4	17.5	21.8
서울	3.0	5.4	7.1	9.4	11.9	14.9	18.8	22.3
인천	3.2	5.4	6.9	8.6	10.6	13.4	18.3	23.6
경기도	3.6	5.7	7.2	8.7	10.1	12.3	16.4	21.0

자료: 통계청(2007). 장래인구추계 재구성.



<그림 3-5> 수도권의 65세 이상 인구비율 추이

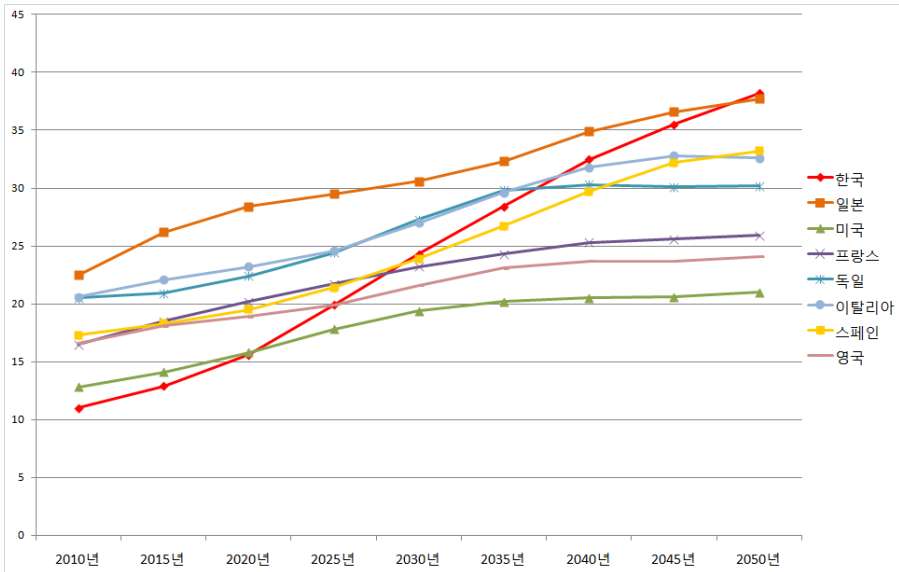
UN은 2006년 World Population Prospects에서 2050년에 고령인구 비율이 가장 높은 나라로 한국을 지목하였다. 타 선진국에 비해 일본과 한국의 가속화가 빠르며, 한국은 2010년 고령인구 비율이 최저수치에서 2050년에는 최고수치를 기록할 것으로 전망하였다.

<표 3-5> OECD 주요국 고령인구 비율

단위: %

구 분	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
한국	11.0	12.9	15.6	19.9	24.3	28.4	32.5	35.5	38.2
일본	22.5	26.2	28.4	29.5	30.6	32.3	34.9	36.6	37.7
미국	12.8	14.1	15.8	17.8	19.4	20.2	20.5	20.6	21.0
프랑스	16.5	18.5	20.2	21.7	23.2	24.3	25.3	25.6	25.9
독일	20.5	20.9	22.4	24.4	27.3	29.8	30.3	30.1	30.2
이탈리아	20.6	22.1	23.2	24.6	27.0	29.6	31.8	32.8	32.6
스페인	17.3	18.3	19.5	21.4	23.9	26.7	29.7	32.2	33.2
영국	16.6	18.1	18.9	19.9	21.6	23.1	23.7	23.7	24.1

자료: 대한민국정부(2010). 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』. UN World Population Prospects 추정자료 재구성



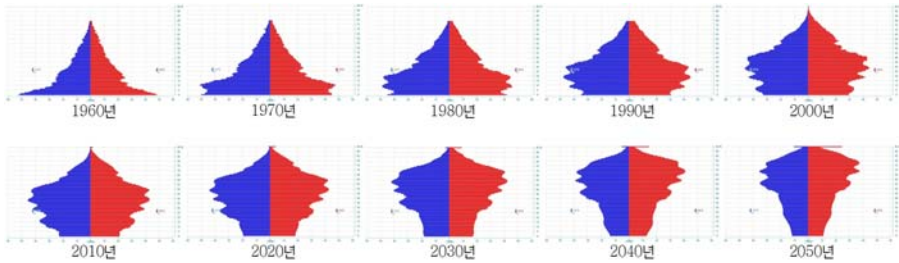
자료: 대한민국정부(2010). 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』. UN World Population Prospects 추정자료 재구성

<그림 3-6> OECD 주요국 고령인구 비율

3. 인구피라미드로 본 한국 및 경기도의 저출산 고령화 현상

저출산 고령화 현상은 인구피라미드를 통해 확연히 드러난다. 1960년대 이전까지는 높은 출생률과 높은 사망률을 나타내는 증가형의 피라미드 모양이었다. 2010년 현재는 중간 연령층이 많은 종형 구조이다.

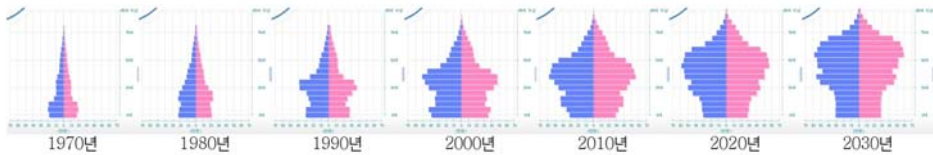
2060년경에는 20대 이하는 21.8%로 감소하는 반면, 60대 이상이 47.4%로 가장 큰 비중을 차지하는 역삼각형의 항아리 구조로 변화할 것이다.¹⁸⁾



자료: 통계청(2011).

<그림 3-7> 한국의 인구피라미드 모형구조

경기도 역시 크게는 한국의 모형과 다를 바 없을 것이다. 1990년~2000년에는 별형(도시형, 전입형), 2010년에는 표주박형(노년층이 많음, 농촌형, 전출형)이다.



자료: 통계청(2011).

<그림 3-8> 경기도의 인구피라미드 모형구조

18) 통계청(2011). “장래인구추계 :2010년~2060년”, 사회통계국 인구동향과 보도자료 발췌.

제2절 경기도내 시·군별 저출산 고령화의 실태분석

1. 시·군별 저출산 실태분석

2010년 경기도 출생아수를 보면, 121,751명으로서 전국 대비 25.9%를 차지하고 있다. 시군별로 보면, 수원시, 성남시, 용인시, 부천시, 고양시의 순으로 출생아수가 높고, 연천군, 가평군, 과천시, 동두천시의 순으로 출생아수가 낮다 (<표 3-6>참조).

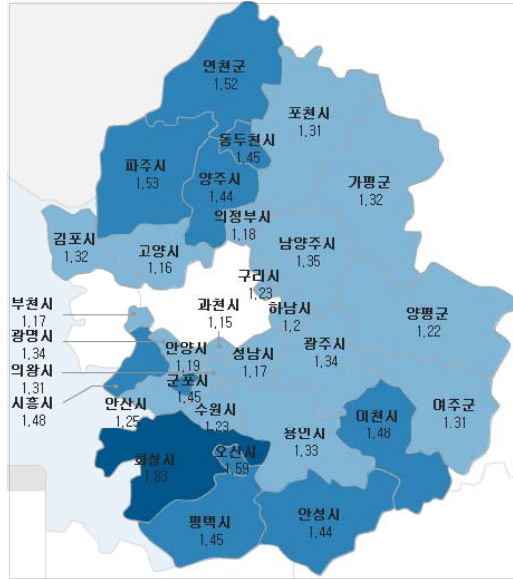
가임여성 인구를 보면, 3,284,708명으로서 전국 대비 24.5%를 차지하고 있다. 연천군이나 양평군의 경우 가임여성 인구수가 31개 시·군 중 최하위군에 속하나 출생아수는 상대적으로 많다.

<표 3-6> 출생아건수 및 가임여성수

	출생건수(2010)				가임여성수 (15-49세)	
	계(명)	(%)	남자(명)	여자(명)		
전국	470,171	100	242,901	227,270	13,401,552	
서울특별시	93,268	19.8	48,122	45,146	2,905,748	
인천광역시	25,752	5.5	13,295	12,457	770,737	
경기도	121,751	(100%)	62,728	59,023	3,284,708	100
수원시	11,254	9.24	5,894	5,360	319,048	9.7%
성남시	9,737	8.00	5,084	4,653	282,172	8.6%
의정부시	3,918	3.22	2,043	1,875	119,597	3.6%
안양시	5,863	4.82	3,029	2,834	178,983	5.4%
부천시	8,529	7.01	4,345	4,184	253,237	7.7%
광명시	3,917	3.22	1,988	1,929	97,135	3.0%
평택시	4,386	3.60	2,279	2,107	111,032	3.4%
동두천시	990	0.81	499	491	24,118	0.7%
안산시	6,916	5.68	3,548	3,368	209,932	6.4%
고양시	8,279	6.80	4,271	4,008	277,495	8.4%
과천시	577	0.47	289	288	20,496	0.6%
구리시	1,958	1.61	1,017	941	56,678	1.7%
남양주시	5,821	4.78	3,025	2,796	152,297	4.6%
오산시	2,624	2.16	1,350	1,274	52,551	1.6%
시흥시	4,504	3.70	2,279	2,225	114,386	3.5%
군포시	3,491	2.87	1,779	1,712	83,411	2.5%
의왕시	1,451	1.19	789	662	41,221	1.3%
하남시	1,409	1.16	733	676	39,395	1.2%
용인시	9,727	7.99	4,961	4,766	244,022	7.4%
파주시	3,784	3.11	1,927	1,857	92,084	2.8%
이천시	2,314	1.90	1,208	1,106	54,162	1.6%
안성시	1,844	1.51	953	891	44,314	1.3%
김포시	2,151	1.77	1,133	1,018	62,629	1.9%
화성시	8,207	6.74	4,229	3,978	134,398	4.1%
광주시	2,539	2.09	1,311	1,228	64,994	2.0%
양주시	1,986	1.63	977	1,009	50,341	1.5%
포천시	1,265	1.04	640	625	37,668	1.1%
여주군	915	0.75	464	451	25,539	0.8%
연천군	367	0.30	183	184	9,190	0.3%
가평군	417	0.34	199	218	12,079	0.4%
양평군	611	0.50	302	309	20,104	0.6%

자료: 통계청(2010), 『인구동향조사』, 주민등록인구통계 가임여성(15~49세) 인구.

경기도의 31개 시군별 합계출산율을 살펴보면, 화성시가 1.83으로 가장 높으며 과천시가 1.15로 가장 낮다. 합계출산율은 가임여성이 평생 출산할 것으로 예상되는 신생아 수로 미혼여성이 많은 지역일수록 그 수치가 낮아진다.

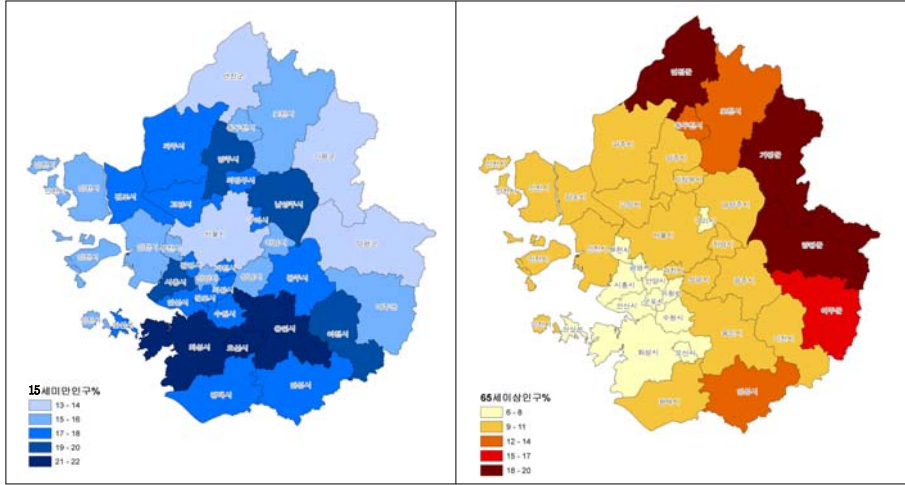


<그림 3-9> 2010년 경기도 합계출산율

2. 시·군별 고령화 실태분석

경기도내 시군별 인구구조를 보면, 15세 미만 인구비율이 높은 시는 화성시, 오산시, 용인시 등이다. 주로 경기 남부에 위치하고 있다. 65세 이상 인구 비율이 높은 시군은 주로 경기 북동부의 군 지역들이다(<그림 3-10> 참조).

시흥시, 오산시, 안산시, 수원시는 고령인구 비율 7% 미만으로 아직 고령화 사회로 진입하지는 않은 상태이다. 부천시, 화성시, 군포시, 안양시는 고령화 사회에 막 진입하였으며, 여주군은 이미 고령사회, 양평군, 가평군, 연천군은 곧 초고령 사회로 진입할 전망이다(<표 3-7> 참조).



<그림 3-10> 2010년 경기도 15세 미만 인구 및 65세 인구 비율

<표 3-7> 시군별 고령화 비율

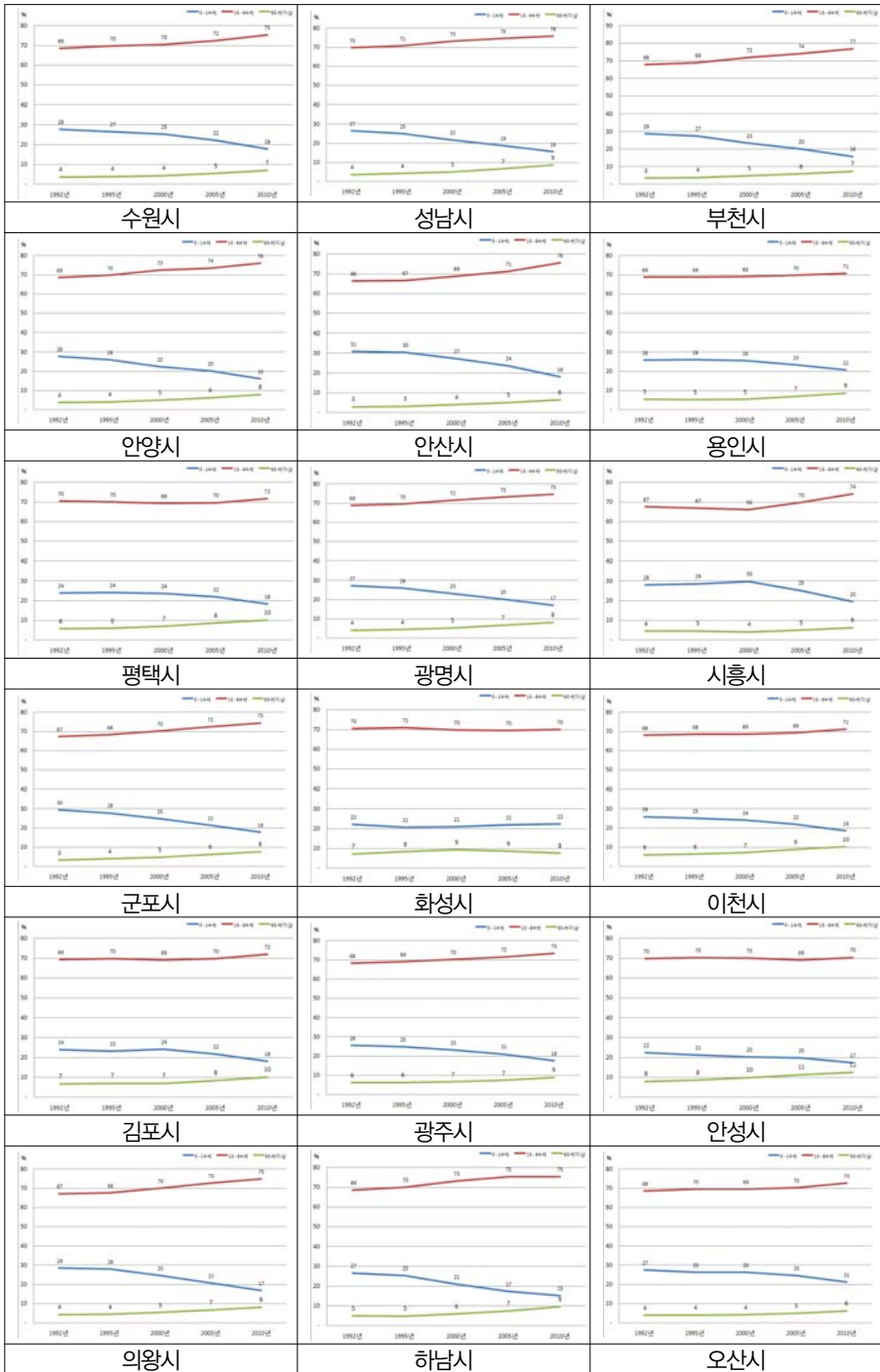
고령화 이전(7% 미만)	고령화(7~14% 미만)	고령(14~20%)
<p>시흥(6.2), 오산(6.2), 안산(6.4), 수원(6.9)</p>	<p>부천(7.3), 화성(7.6), 군포(7.7), 안양(7.9), 구리(8.0), 광명(8.2), 의왕(8.2), 성남(8.6), 용인(8.6), 광주(8.9), 고양(9.0), 남양주(9.2), 과천(9.3), 하남(9.5), 의정부(9.7), 김포(10.1), 양주(10.1), 평택(10.1), 이천(10.2), 파주(10.8), 안성(12.4), 포천(12.7), 동두천(13.0)</p>	<p>여주(15.1), 양평(18.5), 가평(19.0), 연천(19.5)</p>

경기도 시군별 인구구조를 15세 미만, 15세 이상 64세 이하, 65세 이상으로 나누어서 그 추이를 살펴봄으로써 고령사회 진입의 실태를 알 수 있다. 다음 <그림 3-11>은 시군별 인구구조 추이를 나타낸 그래프이다.

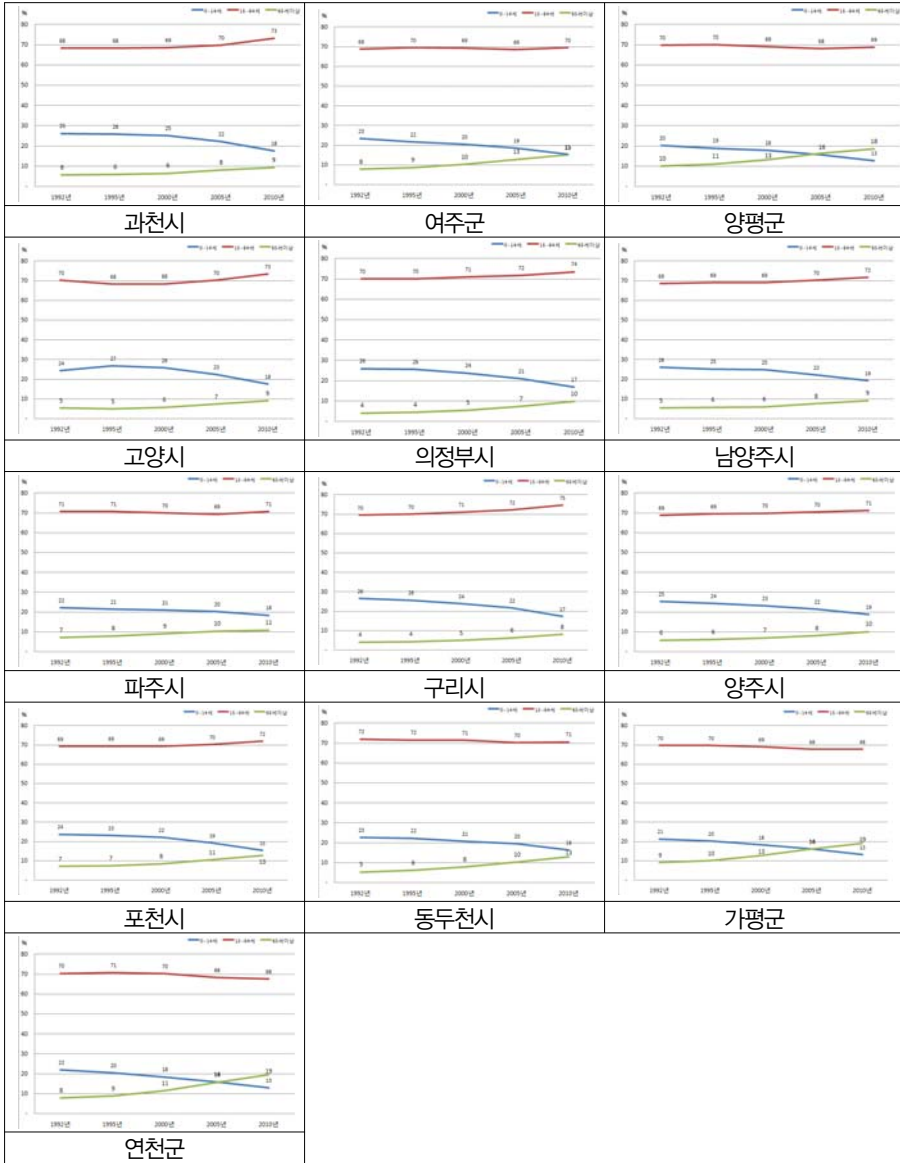
경기도내 시·군의 인구 구성비 추이는 대동소이하다. 대부분의 시·군은 15세 미만 인구비율이 급속히 감소하고, 15~64세 인구가 급격히 증가하고 있다.

다만, 화성시, 파주시 등 도농복합시 지역으로서 산업과 공장입지가 활발하여 일자리가 많이 늘어나고 있는 지역은 그 비율구조가 큰 변화 없이 안정적이다.

그러나 가평군, 양평군, 연천군, 여주군은 65세 이상 노인 인구의 비율이 15세 미만의 유년인구 비율보다 역전되는 현상이 나타났다. 이 지역들은 경기 동북부의 교외부 농촌지역들이다.

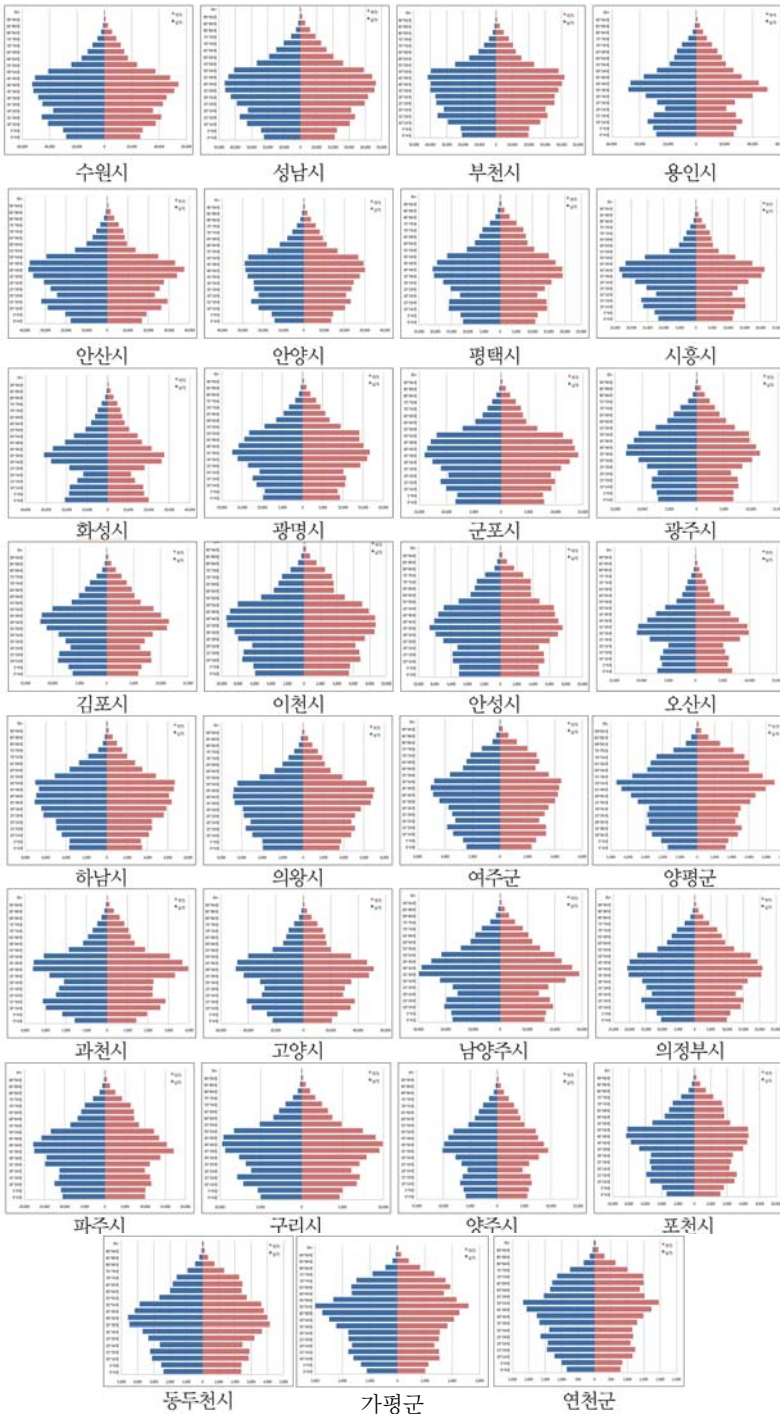


<그림 3-11> 경기도 시군별 인구구성비 변화



<그림 3-11> 경기도 시군별 인구구성비 변화(계속)

시군별 인구피라미드 모형구조 역시 우리나라 전체나 경기도의 모형과 다를 바 없다. 각 시군별의 모형을 보면 대부분이 별형과 표주박형 사이에서 크게 벗어나지 않는다. 다만 합계출산율이 가장 높았던 화성시, 오산시는 뚜렷하게 별형을 나타내고 있다.



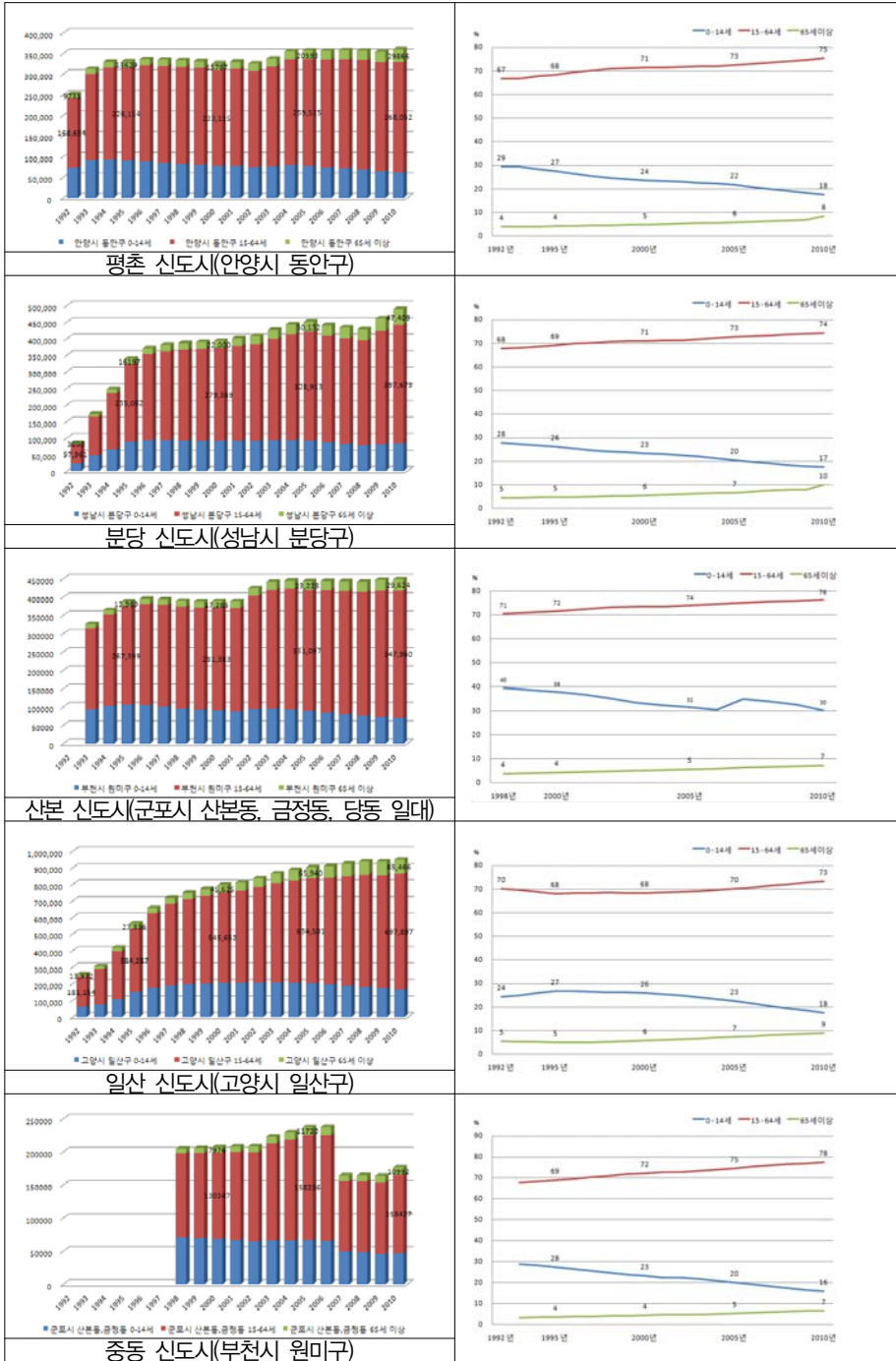
<그림 3-12> 경기도 시군별 인구피라미드 모형구조

3. 경기도내 신도시의 고령화 실태분석

분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 1기 신도시가 건설 후, 20여년이 지났다. 1992년부터 입주하기 시작한 제1기 신도시 인구를 분석해 보면, 산본을 제외한 4개 신도시의 총 인구는 꾸준히 증가하는 추세이다. 2010년에 65세 이상 인구 비율은 7% 이상으로 1기 신도시는 이제 고령화 사회에 접어들었다. 15세~64세 생산가능 인구가 총 인구 증가에 따라 증가하는 추세지만, 0-14세 인구는 줄어들고 있는 상황이다.

1기 신도시 중 2010년 현재 고령인구 비율이 가장 높은 지역은 분당이다. 분당 거주자 중 65세 이상 고령자 비율은 5%에 불과했다. 하지만 이후 빠른 속도로 고령자 수가 증가하면서 2005년에는 그 비율이 7%를 넘어섰고, 2010년에는 10%에 달하고 있다.

저출산 고령화 추세에 따라 일본의 다마신도시, 센리신도시와 같이 고령화 추세는 심화될 것으로 전망된다. 대도시권 중심도시인 서울로 회귀하지 않는다 하더라도 신도시에 출생아가 줄고, 새로운 일자리를 창출할 수 없다면, 젊은이가 사라지면 신도시는 고령자의 베드타운으로 전락할 가능성이 많다.



<그림 3-13> 경기도내 신도시의 인구구성비 변화

제3절 고령인구의 인구이동 실태분석

1. 분석의 목적

선행 연구에서 실시된 설문조사가 갖는 보다 근본적인 한계 즉 향후 이주한다면 어디로 이주하겠는가? 와 같은 질문을 통해서 은퇴 이후 이동성이 감소한다는 사실이 고려되기 어렵다는 점이다. 다시 말해 연령이 높아질수록 이주의 가능성이 줄어들었다면 이와 같은 질문은 이주의향 및 목적지에 대한 수치를 과대 산정할 수 있는 가능성을 내포하기 쉽다. 실제 은퇴 이후 주거입지는 이동에 대한 결정과 이동목적지 선택의 2단계로 구분하여 접근됨으로써 그 정확한 이미지가 관찰될 수 있으며, 설문조사가 아닌 실제 이동자료를 통해 확인할 필요가 있다.

분석은 노인인구의 은퇴 후 이동 전망을 하기 위한 것이다. 서울시의 은퇴가구의 주거입지 변화는 김준형(2011)의 연구결과¹⁹⁾를 인용하여 요약 정리하였고, 경기도 고령인구의 주거입지 변화는 김준형 교수와 함께 분석하였다.²⁰⁾

2. 분석 자료 및 방법

통계청의 2001년부터 2010년까지 10년의 주민등록인구 및 국내인구이동통계를 분석 자료로 이용하였다.

우선, 기존에 서울에 거주하고 있었던 가구의 이동여부 및 이동목적지를 분석하였다. 분석 방법은 서울을 전출지역으로 목적지를 서울 내부와 서울 외 수도권(인천, 경기), 수도권 외 지역의 세 지역으로 구분하여 각각에 대한 이주율(mobility rate)을 산정함으로써 서울에 거주하고 있었던 가구 중 서울 내부와 수도권, 수도권 외 지방으로 이동하는 가구의 비율을 분석하였다.

다음은 경기도내 시·군에서 발생하는 이동을 분석하였다. 경기도 31개 시·군에서 전출한 고령인구가 서울, 인천, 경기도 각 시·군, 수도권 외 지방으로 이동하는 비율을 분석하였다.

19) 김준형(2011). “도시고령인구의 주거입지: 밀집거주지역과 이주 목적지 분석”. 도시정책학회 발제자료. 정리문의 게재에 동의해준 김준형 교수(대구대학교 도시지역계획학과)에게 감사드린다.

20) 김준형(2011). “은퇴인구 주거입지 분석” 경기개발연구원 자문 원고. 분석과 자문에 김준형 교수의 역할이 많았음을 밝혀둔다.

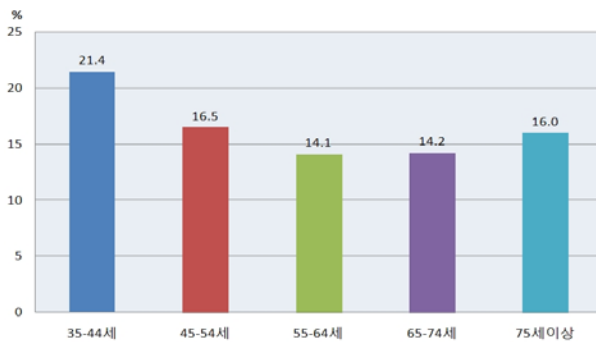
3. 서울 고령인구의 이동 분석

이동여부 즉 이주율(mobility rate)에 대한 분석은 전체 인구에서 이동한 인구의 비중을 계산하였다. 통계청(2010)의 자료를 기초로 서울의 전출 인구와 이것이 전체 인구에서 차지하는 비율은 <표 3-8>과 같다. 이동률은 연도별 이동인구의 평균, 그리고 연도별 총인구의 산출평균을 사용해 산출하였다.

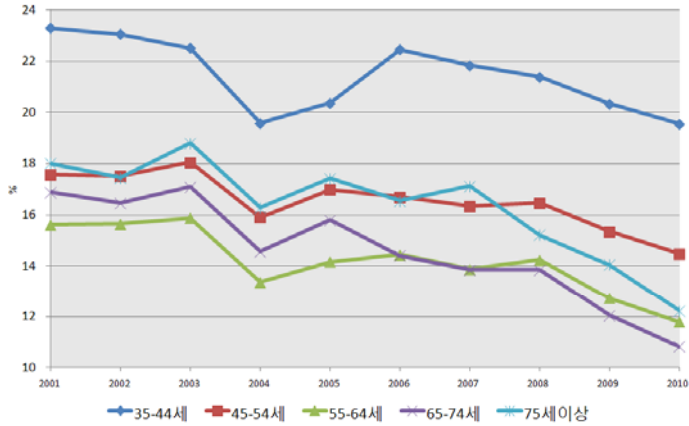
서울시의 전체 가구의 이동률은 17.5% 수준이며, 서울에 거주하는 100명중 18명이 이주하는 것으로 나타났다. 은퇴시기를 전후한 55~65세의 이동률은 14.1% 수준이며 전체 연령대에서 가장 낮은 수치를 보였다. 전체 연령대별 이동률을 살펴보면 35-44세에서 가장 높은 이동률을 보인 뒤, 55~64세에서 가장 이동률이 낮아지며, 이후 다시 75세 이상에 이르기까지 증가하는 U-type의 패턴을 보였다.

<표 3-8> 서울시 2001~2010년 이동 인구의 평균

연령	(2001~2010) 총인구(명)	(2001~2010) 이동인구(명)	이동률(%)
35-44세	1,798,262	385,462	21.4
45-54세	1,519,119	250,198	16.5
55-64세	953,218	134,248	14.1
65-74세	511,770	72,780	14.2
75세이상	237,365	37,910	16.0
전 체	5,019,733	880,598	17.5



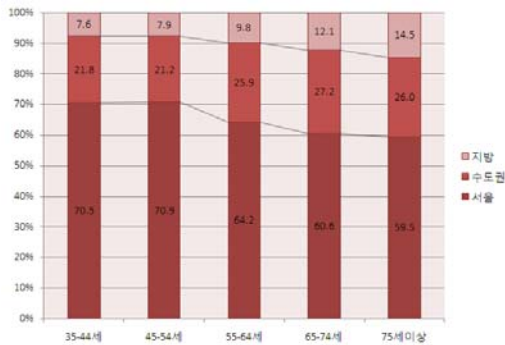
<그림 3-14> 서울시 2001~2010년 연령별 이동률(%)



<그림 3-15> 연령집단별 시기별 이주율(%)

55~64세, 65~74세 및 75세 이상 가구에 있어 이주율은 공통적으로 감소하고 있는 패턴을 보이고 있으며, 다른 연령대에 있어서도 이주율의 감소는 공통적으로 관찰되고 있다. 전체 이주율 역시 2001년 19.4%에서 2010년 15.0%로 4.4%p 감소하였다. 그러나 65~74세, 75세 이상 가구의 이주율 감소는 더 큰 폭으로 이루어지고 있다. 이는 각각 6.1%p, 5.8%p 수준이며 고령가구에 있어서 기존 지역에 계속 거주하려는 경향이 크게 증가하고 있음을 확인 할 수 있다.

다음, 행정구역별 목적지를 살펴보자. 서울시 전체 이동 인구를 기준으로 할 때, 수도권으로 이동하는 인구는 23%, 지방으로 이동하는 인구는 9% 수준이다. 즉 서울에서부터 이동하는 인구 중 32% 수준이 서울 이외 지역으로 이주한다.



<그림 3-16> 서울시 행정구역별 목적지(%)

그러나 연령대별로 역시 다른 패턴이 관찰된다. 35~44세, 45~54세 인구는 서울로 이동하는 비율이 높은 반면, 55~64세 이후부터는 수도권과 지방을 선택하는 비율이 증가한다. 예를 들어 지방을 선택하는 인구의 비율은 35~44세의 경우 100명 중 8명에 불과하지만, 75세 이상의 경우는 100명 중 15명에 달한다. 고령자들이 이동할 경우 상대적으로 서울보다는 수도권이나 지방을 선택할 가능성이 증가한다고 분석할 수 있다.

<표 3-9> 서울시 이동인구 중 행정구역 목적지에 따른 비중(%)

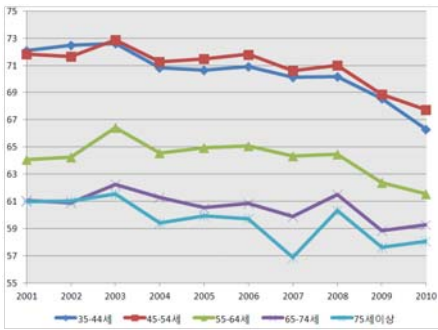
연령	서울	수도권 (서울제외)	지방 (수도권 외)
35-44세	70.5	21.8	7.6
45-54세	70.9	21.2	7.9
55-64세	64.2	25.9	9.8
65-74세	60.6	27.2	12.1
75세이상	59.5	26.0	14.5
전 체	68.4	22.9	8.7

서울 이주인구 중 목적지가 서울인 인구의 비중은 전체적으로 감소하는 경향을 보인다. 2001년에 69.6%였던 비중은 2010년 65.0%로 4.6%p 감소하였다. 그러나 은퇴 이후 인구의 서울 이주비율은 상대적으로 적게 감소한 것으로 나타났다. 55-64세의 경우 2.5%p, 65-74세의 경우 1.8%p, 75세 이상의 경우 2.9%p로 모두 3%p 미만의 수치를 보이고 있다. 특히 35-44세의 경우 2001년 72%가 서울 내에서 이동하였지만 2010년에는 이 비율로 66.3%로 5.8%p 감소하였다. 즉 서울의 이동인구의 특징은 초중년인구에 비해 고령인구들은 상대적으로 서울에 머무는 경향이 큰 것으로 보이는 것으로 분석할 수 있다. (<그림 3-17>참조)

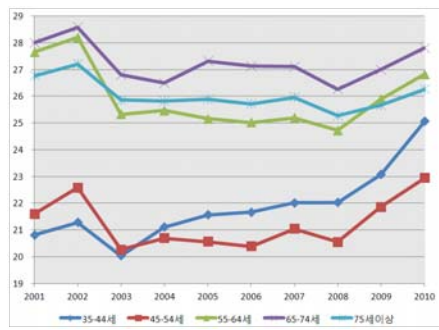
서울에서 수도권의 이주 비율 추이를 분석하면 <그림 3-18>과 같다. 수도권으로 이동하는 인구의 비율은 2001년에 22.8%였으나, 2010년에는 25.0%의 수치를 보이며 약간 증가하였다. 그러나 연령대별로는 매우 차별화된 패턴이 나타난다. 55세 이상 인구들에 있어서 수도권으로의 이주 비율은 25~28% 수준 이내에 큰 변화를 보이지 않았고, 오히려 2001년과 2010년을 비교할 경우 0.2~0.8%p 수준의 감소되었다. 그럼에도 수도권 인구이동 비율이 증가로 나타날

수 있었던 까닭은 35-44세 등 초중년인구의 급격한 수도권 이주 때문이다. 35-44세 인구의 경우 2001년에는 20.8%에 불과했으나 2010년은 25.1%로 4.2%p 상승하여 고령인구의 이주비율에 육박한다.

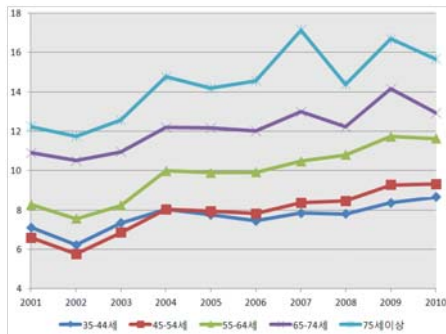
서울에서 수도권 외 지방으로 이주하는 인구의 비율은 전반적으로 증가하였다. 2001년 7.6%에 불과하던 이 비율은 2010년 10%로 2.4%p 증가하였다. 연령대가 높아질수록 지방이주의 비율이 높아지는 것은 매년 유사하다. (<그림 3-19>참조)



<그림 3-17> 서울→서울 전출 비율

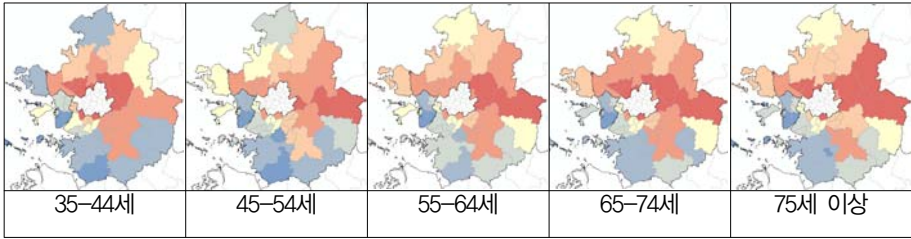


<그림 3-18> 서울→경기, 인천 전출 비율

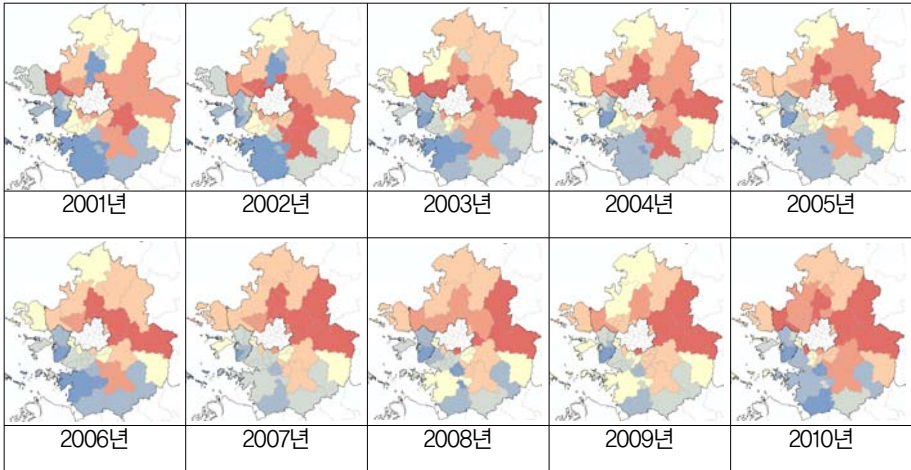


<그림 3-19> 서울→수도권 외 전출 비율

고령인구의 경기도 유입가능성을 살펴보기 위해 서울 고령인구가 경기도 내로 이주하는 실태를 분석하였다. 서울에서 수도권으로 이동하는 인구의 규모를 연령별로 구분하여 보면, 35~44세까지만 하더라도 서울과 바로 인접한 남양주, 구리, 의정부, 광명 등에 상대적으로 유입하는 비율이 높게 나타나지만, 55세 이후에는 양평과 가평, 고양 등으로의 이동이 크게 늘어난다. 특히 경기 동부지역은 고령인구의 이주가 집중되는 노후생활의 주요한 기능지역으로 자리하고 있다.



<그림 3-20> 연령별 주요 이주 목적지(서울→인천, 경기) 분석



<그림 3-21> 55세 이상 시계열(2001~2010년) 주요 이주 목적지(서울→인천, 경기) 분석

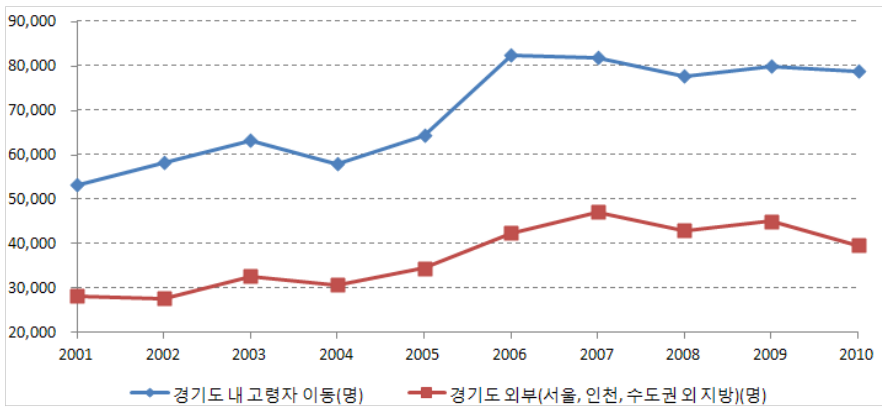
4. 경기도 고령인구의 이동 분석

경기도를 중심으로 고령인구의 주거입지를 분석하기 위하여 별도의 분석을 진행하였다. 앞 선 분석과 마찬가지로 경기도 31개 시·군을 중심으로 2001년에서 2010년 경기도 각 시군별 65세 이상의 인구이동을 분석하였다. 경기도 각 시·군에서 서울, 경기도 각 시·군, 인천 및 비수도권 지역으로 구분하여 분석을 진행하였다.

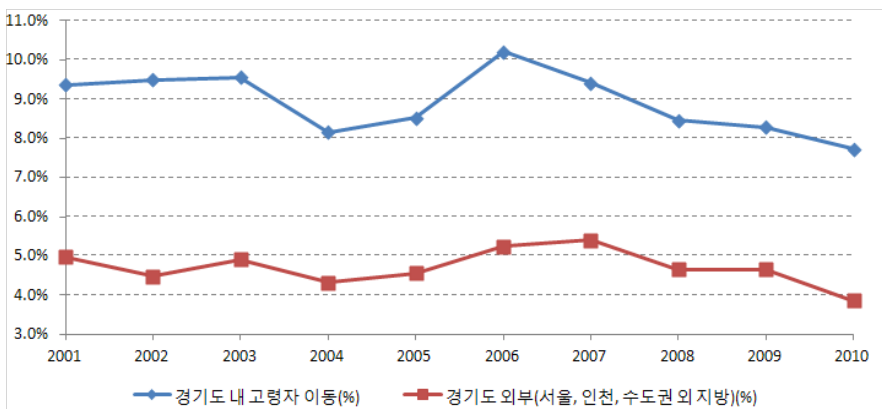
먼저 경기도 고령인구의 외부 이동을 분석하였다. 경기도를 중심으로 고령인구의 주거입지를 분석하기 위해 경기도 65세 이상 인구를 한정적으로 분석하였다. 먼저 경기도 내부와 외부(서울, 인천, 지방)로 이동한 고령자 인구를 분석하면 2000년대 초반에 비해 중반 이후 이동한 인구가 크게 늘어나는 경향을 보이지만,

최근에는 안정적 수준을 유지하고 있다. 경기도 외부(서울, 인천, 지방)로 이동한 인구보다는 내부로 이동한 인구가 2만명 이상 더 많은 것으로 나타나며, 2005년을 전후하여 내부로 이동한 인구가 크게 늘어난 것으로 확인된다.

경기도 지역 내 65세 이상 인구에 대한 비율로 분석한 결과 경기 내부 지역으로 이동한 인구는 약 9% 수준이며, 경기도 외부(서울, 인천, 지방)로 이동한 인구는 약 5% 수준이다. 비록 절대적 수준에서 이동 인구는 늘었지만 2001년 56만명에서 2010년 102만명 규모로 증가한 고령인구에 대한 상대적 비율로 봤을 경우 오히려 이동인구의 비중이 2000년대 전반에 걸쳐 감소한 것으로 분석할 수 있다.

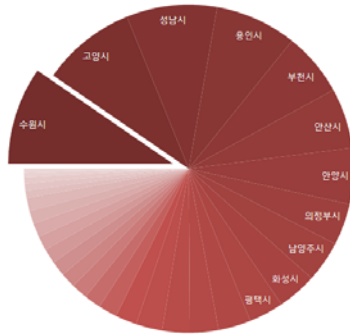


<그림 3-22> 경기도 고령인구 전출 현황(명)

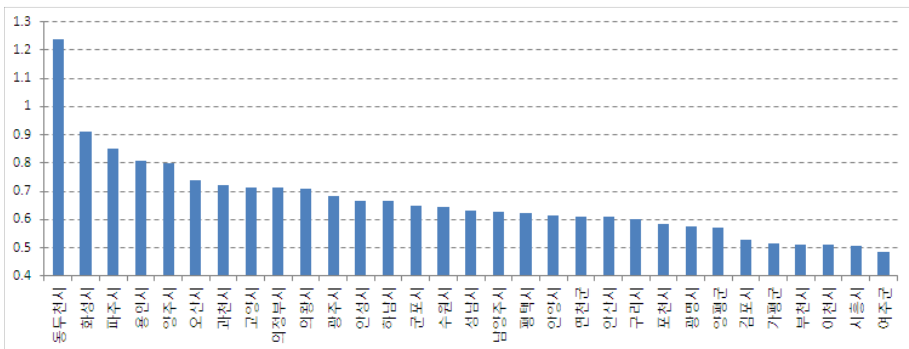


<그림 3-23> 경기도 고령자 이주율(%)

다음, 경기도 고령인구의 내부이동 분석을 실시하였다. 경기 지역 내부에 있어 65세 이상 이동인구의 목적지로 가장 큰 비중을 차지하는 곳은 수원으로 매년 9.6%의 고령인구가 이 지역을 선택. 다음이 고양(9.3%), 성남(8.9%), 용인(8.1%) 등의 순으로 나타났다.



기존 거주지역의 인구규모에 따라 유입인구의 규모가 결정되는 것으로 판단, 기존 거주지역²¹⁾의 전체 인구규모 대비 유입하는 고령인구의 규모의 비율을 산정하여 보면, 동두천시가 1.24%로 압도적으로 높은 비율을 보이며, 다음이 화성, 파주, 용인, 양주 등의 순서로 나타났다. 반면 여주(0.49%)를 비롯, 시흥, 이천, 부천, 가평, 김포 등은 경기 지역에서 이주하는 고령인구에게는 상대적으로 그 매력도가 낮은 것으로 판단된다.



21) 2005년 주민등록인구 활용하여 분석함.

<표 3-10> 경기도 2001~2010년 고령인구 이동 현황

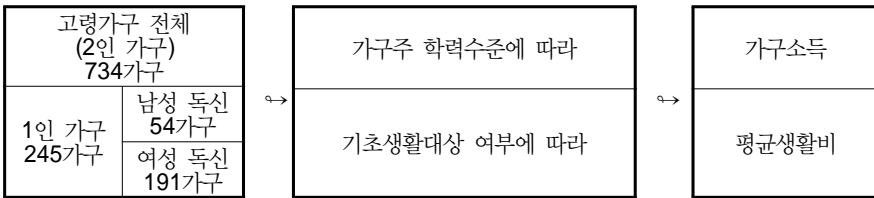
전출지	2001~2010 고령전출인구 (65세 이상)(명)	전출 비율(%)								
		서울	인천	지방	내부	경기도 내 타 시·군	5%이상			
							1위	2위		
수원시	91,932	8.7%	1.8%	15.1%	45.2%	29.2%	용인	5.2%	-	
성남시	102,587	15.9%	1.5%	13.1%	40.6%	28.8%	용인	11.3%	-	
의정부시	45,524	23.0%	1.7%	10.2%	38.3%	26.9%	양주	7.7%	-	
안양시	63,034	14.7%	2.3%	14.4%	33.9%	34.6%	의왕	5.4%	군포 5%	
부천시	79,049	16.2%	11.6%	13.6%	41.6%	17.1%	-	-	-	
광명시	36,171	24.0%	3.7%	12.0%	36.3%	24.0%	-	-	-	
평택시	33,844	9.3%	2.7%	17.4%	46.7%	23.9%	-	-	-	
동두천시	12,336	13.3%	1.7%	8.3%	46.3%	30.3%	의정부	6.9%	-	
안산시	58,475	11.9%	3.7%	15.7%	42.4%	26.3%	시흥	4.7%	-	
고양시	108,923	22.7%	2.5%	11.7%	41.7%	21.5%	-	-	-	
과천시	8,980	24.1%	1.6%	15.3%	20.8%	38.1%	안양	11.2%	-	
구리시	20,500	21.5%	1.6%	12.0%	29.8%	35.1%	남양주	20.6%	-	
남양주시	45,589	26.2%	2.1%	14.2%	30.4%	27.0%	구리	6.5%	부천 5.7%	
오산시	10,900	8.9%	1.9%	16.5%	29.7%	43.1%	화성	11.7%	수원 9.6%, 평택 5.8%	
시흥시	31,558	13.4%	9.2%	15.7%	27.1%	34.6%	안산	9.5%	-	
군포시	28,125	14.2%	2.4%	15.0%	29.8%	38.6%	안양	9.2%	-	
의왕시	15,209	14.1%	2.3%	15.1%	18.2%	50.3%	안양	18.2%	-	
하남시	15,472	25.7%	1.6%	11.1%	38.4%	23.2%	-	-	-	
용인시	72,211	18.2%	2.0%	16.0%	33.8%	30.0%	수원	5.1%	-	
파주시	28,497	18.7%	3.4%	12.2%	30.6%	35.2%	고양	19.9%	-	
이천시	14,559	14.3%	2.8%	17.1%	36.9%	28.9%	-	-	-	
안성시	14,485	13.9%	3.2%	16.1%	35.5%	31.3%	평택	9.2%	-	
김포시	20,575	22.8%	15.4%	11.6%	31.1%	19.0%	-	-	-	
화성시	30,395	10.7%	3.3%	15.9%	23.7%	46.4%	수원	18.4%	오산 5.8%	
광주시	19,253	19.5%	2.3%	14.3%	22.8%	41.2%	성남	14.4%	용인 6.9%	
양주시	17,474	21.8%	2.3%	12.3%	22.9%	40.6%	의정부	15.1%	-	
포천시	14,403	20.4%	3.0%	14.4%	27.6%	34.6%	의정부	10.3%	-	
여주군	8,512	19.4%	4.0%	18.2%	21.9%	36.5%	이천	7.8%	-	
연천군	4,807	16.0%	4.0%	13.4%	20.5%	46.1%	동두천	11.1%	-	
가평군	5,335	25.2%	4.8%	20.4%	12.9%	36.6%	남양주	9.9%	-	
양평군	9,295	29.0%	3.9%	15.9%	18.1%	33.2%	남양주	5.4%	-	

제4절 경기도 고령인구의 경제적 활동 실태분석

1. 경기도 고령가구의 경제구조

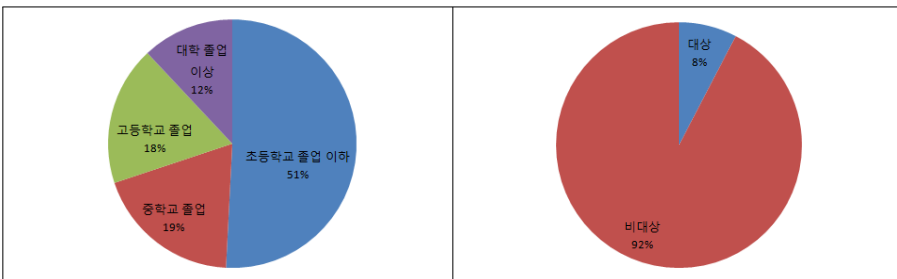
경기도 고령가구의 경제 현황을 분석하기 위해 2010년 전국주거실태조사의 DATA를 활용하여 경기도 고령가구의 경제 현황을 분석하였다. 2010년 전국주거실태 조사 자료에서 경기도 전체 가구는 2021가구이다. 이 중 고령가구(동거하는 2인 이내 가구 중 1명 이상이 65세 이상인 가구)는 734가구로 경기도 전체가구의 36.3%이다. 경기도 고령가구 중 독신가구는 245가구로 경기도 고령 가구의 33.4%이다. 특히 가구주가 여성인 가구는 191가구로 독신가구의 78%에 해당한다. 2인 가구와 1인 가구를 비교해 보면, 전체적으로 2인 가구보다 1인 가구의 소득과 생활비 수준이 낮고, 학력이 낮은 것 이외에 가구 구분에 있어 눈에 띄는 특이사항은 없다.

<표 3-11> 분석의 틀



1) 고령가구 분석

경기도 전체 고령가구의 가구주는 (734가구) 초졸 이하가 51%, 중졸 19%, 고졸 18%, 대졸 12%로 반수가 초졸 이하로 학력수준은 낮은 편이며, 8%가 국민 기초생활대상자에 해당한다.



고령자 가구에 있어서 월평균 가구소득은 학력에 비례하며, 월평균 가구소득 100만원이하는 전체 고령가구의 경우 59.5%, 국민기초생활대상자의 경우 99.6%이다. 전체 가구의 월평균생활비는 30~50만원과 70~100만원이 가장 많다. 국민기초생활대상자의 경우는 99.6%가 가구소득 100만원이하인데, 96.4%의 평균생활비가 100만원이하이다.

<표 3-12> 고령가구 전체 월평균 가구소득

학력수준		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	300만원 이상	전체
초졸 이하	빈도	115	171	46	22	15	4	373
	%	30.8	45.8	12.3	5.9	4.0	1.1	100.0
중졸	빈도	17	63	32	17	6	5	140
	%	12.1	45.0	22.9	12.1	4.3	3.6	100.0
고졸	빈도	12	42	30	30	13	6	133
	%	9.0	31.6	22.6	22.6	9.8	4.5	100.0
대졸 이상	빈도	3	14	16	18	25	12	88
	%	3.4	15.9	18.2	20.5	28.4	13.6	100.0
기초생활 대상 여부		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	300만원 이상	전체
대상	빈도	28	25	2	1	0	0	56
	%	50.0	44.6	3.6	1.8	0.0	0.0	100.0
비대상	빈도	119	265	122	86	59	27	678
	%	17.6	39.1	18.0	12.7	8.7	4.0	100.0
전체	빈도	147	290	124	87	59	27	734
	%	20.0	39.5	16.9	11.9	8.0	3.7	100.0

<표 3-13> 고령가구 전체 월평균 생활비

학력수준		15만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200만원 이상	전체
초졸 이하	빈도	13	87	119	47	77	20	10	0	373
	%	3.5	23.3	31.9	12.6	20.6	5.4	2.7	0.0	100.0
중졸	빈도	1	16	38	16	42	18	5	4	140
	%	0.7	11.4	27.1	11.4	30.0	12.9	3.6	2.9	100.0
고졸	빈도	0	10	20	21	40	27	11	4	133
	%	0.0	7.5	15.0	15.8	30.1	20.3	8.3	3.0	100.0
대졸 이상	빈도	0	2	8	8	24	21	15	10	88
	%	0.0	2.3	9.1	9.1	27.3	23.9	17.0	11.4	100.0
기초생활 대상 여부		15만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200만원 이상	전체
대상	빈도	3	19	21	9	2	2	0	0	56
	%	5.4	33.9	37.5	16.1	3.6	3.6	0.0	0.0	100.0
비대상	빈도	11	96	164	83	181	84	41	18	678
	%	1.6	14.2	24.2	12.2	26.7	12.4	6.0	2.7	100.0
전체	빈도	14	115	185	92	183	86	41	18	734
	%	1.9	15.7	25.2	12.5	24.9	11.7	5.6	2.5	100.0

2) 경기도 1인 가구 분석

독신 고령가구의 76%가 초졸이하이며, 78%가 여성 독신 가구이다. 독신 고령가구의 월평균 가구소득은 100만원이하가 88.9%이며 이들의 소득은 학력수준, 성별과 큰 구분은 없다. 국민기초생활대상자는 63.2%가 가구소득 50만원이하이다. 독신가구의 경우 고령자 전체 가구에 비해 적은 월평균 생활비로 30~50만원을 소비하고 있다.

<표 3-14> 독신 고령가구 월평균 가구소득

학력수준		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	전체
초졸 이하	빈도	87	90	5	3	2	187
	%	46.5	48.1	2.7	1.6	1.1	100.0
중졸	빈도	8	14	5	2	0	29
	%	27.6	48.3	17.2	6.9	0.0	100.0
고졸	빈도	6	6	1	2	2	17
	%	35.3	35.3	5.9	11.8	11.8	100.0
대졸 이상	빈도	2	5	4	0	1	12
	%	16.7	41.7	33.3	0.0	8.3	100.0
기초생활 대상 여부		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	전체
대상	빈도	24	14	0	0	0	38
	%	63.2	36.8	0.0	0.0	0.0	100.0
비 대상	빈도	79	101	15	7	5	207
	%	38.2	48.8	7.2	3.4	2.4	100.0
성별		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	전체
남	빈도	23	21	8	0	2	54
	%	42.6	38.9	14.8	0.0	3.7	100.0
여	빈도	80	94	7	7	3	191
	%	41.9	49.2	3.7	3.7	1.6	100.0
전체	빈도	103	115	15	7	5	245
	%	42.0	46.9	6.1	2.9	2.0	100.0

<표 3-15> 독신 고령가구 월평균 생활비

학력수준		15 만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200 만원 이상	전체
초졸 이하	빈도	11	64	72	21	15	3	1	0	187
	%	5.9	34.2	38.5	11.2	8.0	1.6	0.5	0.0	100.0
중졸	빈도	0	8	13	3	3	1	0	1	29
	%	0.0	27.6	44.8	10.3	10.3	3.4	0.0	3.4	100.0
고졸	빈도	0	3	6	2	3	1	1	1	17
	%	0.0	17.6	35.3	11.8	17.6	5.9	5.9	5.9	100.0
대졸 이상	빈도	0	1	5	1	4	1	0	0	12
	%	0.0	8.3	41.7	8.3	33.3	8.3	0.0	0.0	100.0
기초생활대상 여부		15 만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200 만원 이상	전체
대상	빈도	3	17	15	2	1	0	0	0	38
	%	7.9	44.7	39.5	5.3	2.6	0.0	0.0	0.0	100.0
비대상	빈도	8	59	81	25	24	6	2	2	207
	%	3.9	28.5	39.1	12.1	11.6	2.9	1.0	1.0	100.0
성별		15 만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200 만원 이상	전체
남	빈도	2	14	20	6	6	4	1	1	54
	%	3.7	25.9	37.0	11.1	11.1	7.4	1.9	1.9	100.0
여	빈도	9	62	76	21	19	2	1	1	191
	%	4.7	32.5	39.8	11.0	9.9	1.0	0.5	0.5	100.0
전체	빈도	11	76	96	27	25	6	2	2	245
	%	4.5	31.0	39.2	11.0	10.2	2.4	0.8	0.8	100.0

3) 여성 독신가구

독신 여성 고령가구의 경우 85%가 초졸이하이다. 이들의 월평균 가구소득은 91.1%가 100만원이하이며, 월평균 생활비는 15~50만원이하가 72.3%를 차지한다.

<표 3-16> 독신 여성 고령가구 월평균 가구소득

학력수준		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	전체
초졸 이하	빈도	74	80	3	3	2	162
	%	45.7	49.4	1.9	1.9	1.2	100(85%)
중졸	빈도	5	9	2	2	0	18
	%	27.8	50.0	11.1	11.1	0.0	100
고졸	빈도	1	3	0	2	1	7
	%	14.3	42.9	0.0	28.6	14.3	100
대졸 이상	빈도	0	2	2	0	0	4
	%	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100
기초생활대상 여부		50만원 이하	~100	~150	~200	~300	전체
대상	빈도	17	11	0	0	0	28
	%	60.7	39.3	0.0	0.0	0.0	100
비대상	빈도	63	83	7	7	3	163
	%	38.7	50.9	4.3	4.3	1.8	100
전체	빈도	80	94	7	7	3	191(100%)
	%	41.9	49.2	3.7	3.7	1.6	100

<표 3-17> 독신 여성 고령가구 월평균 생활비

학력수준		15만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200만원 이상	전체
초졸 이하	빈도	9	56	66	17	12	1	1	0	162
	%	5.6	34.6	40.7	10.5	7.4	0.6	0.6	0.0	100.0
중졸	빈도	0	5	7	3	3	0	0	0	18
	%	0.0	27.8	38.9	16.7	16.7	0.0	0.0	0.0	100.0
고졸	빈도	0	1	1	1	2	1	0	1	7
	%	0.0	14.3	14.3	14.3	28.6	14.3	0.0	14.3	100.0
대졸 이상	빈도	0	0	2	0	2	0	0	0	4
	%	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
기초생활대상 여부		15만원 이하	~30	~50	~70	~100	~150	~200	200만원 이상	전체
대상	빈도	2	14	10	1	1	0	0	0	28
	%	7.1	50.0	35.7	3.6	3.6	0.0	0.0	0.0	100.0
비대상	빈도	7	48	66	20	18	2	1	1	163
	%	4.3	29.4	40.5	12.3	11.0	1.2	0.6	0.6	100.0
전체	빈도	9	62	76	21	19	2	1	1	191
	%	4.7	32.5	39.8	11.0	9.9	1.0	0.5	0.5	100.0

2. 경기도 고령인구의 통행 활동 분석

1) 경기도 고령인구의 통행 변화 추이

2010년 가구통행실태조사 경기지역 표본자료 기초분석에 따르면, 경기도 고령인구(65세 이상)는 하루에 1.27번 통행을 하고, 1.33개의 교통수단을 이용하며, 주로 도보나 승용차를 이용한다. 이는 2006년 하루 0.92번 통행보다 38% 증가하였고, 0.98개의 수단보다 36%가 증가한 결과이다. 또한 서울로의 통행은 2006년 8%보다 감소하여 2010년에는 7.2%로 통행하며, 서울로의 출근은 2006년 24.7%에서 감소하여 2010년 21.3%가 통행한다. 서울로의 쇼핑역시 2006년 7.8%에서 2010년 6.0%로 감소하였다.

고령인구의 목적별 통행발생 원단위를 보면 출근통행과 쇼핑통행이 증가하였음을 알 수 있다. 남성의 경우 출근통행이, 여성의 경우 쇼핑통행이 증가하였다.

<표 3-18> 65세 이상 목적통행발생 원단위

구 분		1996년	2002년	2006년	2010년
출근통행	계	0.07	0.07	0.09	0.16
	남	0.14	0.13	0.18	0.27
	여	0.03	0.02	0.03	0.06
업무 (귀사포함)	계	0.03	0.03	0.03	0.04
	남	0.06	0.05	0.06	0.07
	여	0.01	0.01	0.01	0.01
쇼핑	계	0.05	0.03	0.06	0.09
	남	0.05	0.04	0.06	0.07
	여	0.06	0.03	0.06	0.10
여가/오락/ 친교	계	-	-	-	0.13
	남	-	-	-	0.14
	여	-	-	-	0.11
기타	계	0.23	0.17	0.31	0.25
	남	0.32	0.23	0.39	0.26
	여	0.17	0.17	0.25	0.23
귀가	계	0.35	0.26	0.42	0.61
	남	0.51	0.39	0.59	0.75
	여	0.25	0.17	0.30	0.48
합계	계	0.74	0.57	0.92	1.27
	남	1.08	0.85	1.27	1.57
	여	0.52	0.37	0.64	1.00

기타: 배웅, 학원, 여가/오락/친교 포함(2010년의 기타는 배웅, 학원)

자료: 경기도(2010), 『가구가통행실태조사 경기지역 표본자료 기초분석』, 재구성.

2) 경기도 고령인구의 이동 패턴

경기도의 고령인구와 가임여성의 이동패턴을 살펴보기 위하여 2010년 가구통행실태조사의 경기도 조사인구 286,903명을 대상으로 연령별로 목적별 통행실태 분석하였다. 연령별로 샘플 수는 1~14세 47,282명, 15~64세 120,598명, 65세 이상 37,292명, 15~49세 가임여성 81,731명이다. 통행은 조사대상자가 조사 당일에 한 통행이며, 통행거리는 수도권 내부 통행만 집계하였다.

분석 결과는 <표 3-19>와 같다. 주요 특징은 15~64세 인구의 통행거리에 비하여 고령인구의 통행거리가 가깝다. 15~49세 가임여성들의 출근, 업무, 쇼핑 통행거리가 고령인구의 것보다 가까운 것으로 조사되었다. 또한, 전체적인 평균거리와 평균시간에서는 눈에 띄는 차이는 없으나 출근, 업무 통행에서 1km당 소요되는 통행시간은 가임여성집단, 고령인구집단 순으로 많이 소요되는 것으로 조사되었다. 이는 여성들과 고령자들이 교통수단선택에 있어서 불리한 입장으로 분석할 수 있다.

〈표 3-19〉 2010년 수도권 연령별/목적별 통행원단위

목적		총목적	출근	등교	업무	쇼핑	기타	
전체	통행	578,815	109,322	69,078	25,546	17,190	357,679	
	총거리(km)	4,584,109	1,324,756	314,057	285,344	73,927	2,586,026	
	총시간(분)	18,576,100	4,266,548	1,645,150	1,012,104	443,455	11,208,843	
	평균거리	7.92	12.12	4.55	11.17	4.30	7.23	
	평균시간	32.09	39.03	23.82	39.62	25.80	31.34	
	분/1km	4.1	3.2	5.2	3.5	6.0	4.3	
연령별	1~14세	통행	125,484	0	42,706	0	366	82,412
		총거리(km)	175,405	0	48,358	0	786	126,260
		총시간(분)	2,068,556	0	648,224	0	6,444	1,413,888
		평균거리	1.40	0	1.13	0	2.15	1.53
		평균시간	16.48	0	15.18	0	17.61	17.16
		분/1km	11.8	0	13.4	0	8.2	11.2
	15~64세	통행	237,535	69,955	10,680	18,268	5,653	132,979
		총거리(km)	2,750,902	933,314	113,337	225,032	28,735	1,450,485
		총시간(분)	9,383,988	2,838,816	417,252	761,739	158,941	5,207,240
		평균거리	11.58	13.34	10.61	12.32	5.08	10.91
		평균시간	39.51	40.58	39.07	41.70	28.12	39.16
		분/1km	3.4	3.0	3.7	3.4	5.5	3.6
	65세이상 (고령인구)	통행	64,994	12,752	5,344	3,046	2,107	41,745
		총거리(km)	581,760	166,244	31,366	30,224	9,896	344,030
		총시간(분)	2,300,650	533,323	139,302	115,915	61,238	1,450,872
		평균거리	8.95	13.04	5.87	9.92	4.70	8.24
		평균시간	35.40	41.82	26.07	38.05	29.06	34.76
		분/1km	4.0	3.2	4.4	3.8	6.2	4.2
	15~49세 여성 (가임여성)	통행	150,802	26,615	10,348	4,232	9,064	100,543
		총거리(km)	1,076,041	225,198	120,996	30,088	34,509	665,250
		총시간(분)	4,822,906	894,409	440,372	134,450	216,832	3,136,843
		평균거리	7.14	8.46	11.69	7.11	3.81	6.62
		평균시간	31.98	33.61	42.56	31.77	23.92	31.20
		분/1km	4.5	4.0	3.6	4.5	6.3	4.7

주: 평균거리는 1인당 평균이동 거리
 평균시간은 1인당 평균이동 시간
 기타는 배웅, 귀가, 학원, 쇼핑, 여가

제5절 분석결과의 종합

□ 저출산 고령화 추세와 전망

한국의 합계출산율은 2010년 1.23명으로 20년 이상 2명을 넘기지 못하고 있으며, 경기도의 합계출산율은 2010년 1.31로 약간 증가하고 있다. 경기도도 역시 고령화와 함께 급격한 저출산 사회로 전환중이다.

한국은 이미 모든 지역이 고령화 사회에 진입해 있으며, 수도권 전체는 2010년 9.1%에서 2030년 21.8%로 증가하고, 경기도는 2010년 8.7%에서 2030년 21.0%로 증가할 것으로 전망된다. 다만 수도권은 전국의 고령인구비율에 비하여 낮은 비율을 유지하고 있다.

□ 경기도내 시군별 저출산 고령화의 실태

시흥시, 오산시, 안산시, 수원시는 고령인구 비율 7% 미만으로 아직 고령화사회로 진입하지는 않은 상태이나, 여주군은 이미 고령사회, 양평군, 가평군, 연천군은 곧 초고령사회로 진입할 전망이다.

경기도내 시·군의 인구 구성비 추이는 대부분 15세 미만 인구비율이 급속히 감소하고, 15~64세 인구가 급격히 증가하고 있다. 화성시, 파주시 등 도농복합시 지역으로서 산업과 공장입지가 활발하여 일자리가 많이 늘어나고 있는 지역은 그 비율구조가 큰 변화 없이 안정적이다. 그러나 가평군, 양평군, 연천군, 여주군은 65세 이상 노인 인구의 비율이 15세 미만의 유년인구 비율보다 역전되는 현상이 나타났다. 이 지역들은 경기 동북부의 교외부 농촌지역들이다.

분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 1기 신도시도 65세 이상 인구 비율은 7% 이상으로 1기 신도시는 이제 고령화 사회에 접어들었다.

□ 고령인구의 이동 실태

서울시에서 수도권(경기, 인천)으로 이동하는 인구는 23%, 지방으로 이동하는 인구는 9% 수준이다. 35~44세, 45~54세 인구는 서울로 이동하는 비율이 높은

반면, 55~64세 이후부터는 수도권과 지방을 선택하는 비율이 35~44세까지만 하더라도 서울과 바로 인접한 남양주, 구리, 의정부, 광명 등에 상대적으로 유입하는 비율이 높게 나타나지만, 55세 이후에는 양평과 가평, 고양 등으로의 이동이 크게 늘어난다.

경기도 지역 내 65세 이상 인구에 대한 비율로 분석한 결과 경기 내부 지역으로 이동한 인구는 약 9% 수준이며, 경기도 외부(서울, 인천, 지방)로 이동한 인구는 약 5% 수준이다. 경기 지역 내부에 있어 65세 이상 이동인구의 목적지로 가장 큰 비중을 차지하는 곳은 수원으로 매년 9.6%의 고령인구가 이 지역을 선택하고 있다.

□ 경기도 고령인구의 경제적 활동 실태분석

2010년 전국주거실태조사의 DATA를 활용하여 경기도 고령가구의 경제 현황을 분석한 결과, 학력수준은 낮은 편이며, 8%가 국민기초생활대상자에 해당한다. 전체 가구의 월평균생활비는 30~50만원과 70~100만원이 가장 많았다.

고령인구의 생활실태를 살펴보기 위해 분석한 통행실태 분석결과, 15~64세 인구의 통행거리에 비하여 65세 이상 고령인구의 통행거리는 짧았다. 그러나 전체적인 통행 평균거리와 통행 평균시간에 눈에 띄는 차이는 없으나, 출근, 업무 통행에서 1km당 소요되는 통행시간은 가임여성집단, 고령인구집단 순으로 많이 소요되는 것으로 조사되어 도시공간구조의 미스매치가 발견되었다.

제 4 장

선진국의 고령화 대응 도시정책 사례

- 제 1 절 세계의 저출산 고령화 추세
- 제 2 절 선진국의 고령화 대응 도시, 주택정책
- 제 3 절 선진국 사례의 시사점

제4장

선진국의 고령화 대응 도시정책 사례

제1절 세계의 저출산 고령화 추세

고령화 추세는 전 세계적으로 공통된 경향이며 그 정도에 차이가 있을 뿐이다. UN의 추정에 따르면 2000~2050년 중 유럽 인구가 13%감소(726백만명 632백만명)하고 전 세계의 60세 이상 인구가 2050년에 21.4%, 유럽은 35%를 상회할 것이라고 전망하였다. 이러한 세계적 연령 상승으로 인해 중간연령(median age)은 48세로 상승할 것으로 예측하고 있다.

<표 4-1> 세계 지역별 평균출산율과 중간연령

구 분	총인구(백만명)		평균출산율(명)		중간연령(세)	
	2000년	2050년	2000년	2050년	2000년	2050년
세계	6,071	8,919	2.83	2.02	26.4	36.8
선진국	1,194	1,220	1.58	1.85	37.3	45.2
개발도상국	4,877	7,699	3.11	2.04	24.1	35.7
아프리카	796	1,803	5.22	2.40	18.3	27.5
아시아	3,680	5,222	2.72	1.91	26.1	38.7
라틴아메리카	520	768	2.72	1.86	24.2	39.8
유럽	728	632	1.42	1.84	37.7	47.7
북아메리카	316	448	2.01	1.85	35.4	40.2
오세아니아	31	46	2.45	1.92	30.7	39.9

자료: Eurostat. US Census Bureau and UN.

OECD 국가들에서도 일본과 이탈리아가 이미 초고령 사회에 진입해 있고, 독일과 스웨덴은 2012년 초고령 사회가 될 것으로 조사되었다. 고령화 사회(7%이상)에서 초고령 사회(20%)가 되기까지 프랑스가 156년, 스웨덴이 125년이 걸릴 것으로 추정되나 일본은 36년, 한국은 26년으로 급격한 성장과 비례하여 급격히 고령화가 진행되고 있다.

<표 4-2> 주요국 인구 고령화 현황

구분	도달연도			소요기간(년)			
	7%	14%	20%	7%	14%	14%	20%
한국	2000	2018	2026	18	8		
일본	1970	1994	2006	24	12		
프랑스	1864	1979	2020	115	41		
독일	1932	1972	2012	40	40		
영국	1929	1976	2021	47	45		
이탈리아	1927	1988	2007	61	19		
미국	1942	2013	2028	71	15		
스웨덴	1887	1972	2012	85	40		

자료: 일본 국립사회보장·인구문제연구소(2003). 『인구통계자료집』. 한국 통계청 2005년 발표자료 근거.

<표 4-3> 주요국 65세 이상 인구의 비중

	1980	2000	2050	증가폭(2050-1980)
호주	9.6	12.4	25.7	16.1
독일	15.4	16.4	29.5	14.1
프랑스	13.9	16.0	29.1	15.3
이탈리아	13.1	18.2	35.2	22.1
일본	9.1	17.3	35.4	26.3
한국	3.8	7.2	34.4	30.5
노르웨이	14.7	15.1	24.4	9.7
폴란드	10.0	12.1	29.5	19.5
스페인	11.2	16.8	35.6	24.4
스웨덴	16.8	17.7	23.2	6.3
영국	14.9	15.7	25.3	10.4
미국	11.2	12.4	20.6	9.4
12개국 평균	12.0	14.8	29.0	17.0
OECD 평균	10.8	13.0	25.2	14.4

자료: OECD(2007). *OECD population pyramids in 2000 and 2050*.

제2절 선진국의 고령화 대응 도시, 주택정책

1. 일본

1) 저출산 고령화 대응을 위한 법제도의 정비

일본은 1994년 고령사회로 진입, 급격한 고령화와 지방도시의 쇠퇴를 가장 먼저 경험하였다. 이에 1998년 중앙정부가 지방정부의 도시재생사업을 지원하기 시작하여, 지방 쇠퇴에 대한 정책을 펼쳤으나 오히려 확대된 시가지를 관리하는데 있어 지방정부가 공공서비스 및 공공투자를 제대로 하지 못해 성과를 얻지 못하였다. 저출산 고령화로 인해 도시가 팽창해도 인구는 증가하지 않았고, 이후 도시의 양적팽창을 중단하고 주변 지방도시를 아우를 수 있는 중소도시에 통합된 기능을 부여하고, 행정적 재편을 유도하는 등 콤팩트시티로 정책을 전환하였다.²²⁾

지난 1998년 전국총합개발계획을 국토형성계획으로 전환하였는데 이는 물적 개발을 질적, 사회 통합적 개발로의 전환에 의미가 있다. 토지이용방향을 광역적 도시기능의 적정입지, 기능집적을 유도하는 지원방책으로 정하고, 지역들을 통합적으로 관리하기 위하여 광역지방계획을 도입하여 각 권역별로 광역적 기능들을 부여하고 있다.

2005년에 도시계획법과 중심시가지활성화법, 소매점포입지법 등을 대폭 개정하여 콤팩트시티를 지향하고 고령자와 장애인에게 친화적인 건축을 장려하는 「하트빌딩법」과 고령자·신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 특정건축물의 촉진에 관한 법률, 이동곤란을 완화하기 위한 「교통 무장애설계(barrier free)법」을 제정하여 도시재생 기본방침에 포함시켰다. 지방중심도시, 농어촌지역, 한계취락 지역으로 쇠퇴지역을 구분하여 지방재생에 대한 지원을 하고 있으며, 경제를 살리

22) 국토교통성 주택국은 지방도시의 물리적 팽창이 지속될 경우 인구 감소에 따라 대량의 공가 발생 및 커뮤니티 붕괴 등을 우려하여 「시가지에 있어서 주거환경정비에 관한 시책의 방향성(2005. 5. 27)」을 발표, 지방기성 시가지에 대하여 콤팩트시티를 정책목표로 제시하였다. 이는 교통정체를 완화한 도보 범위의 마을 만들기, 고령자·장애인이 편리한 마을 만들기, 커뮤니티 재생, 직주근접을 통한 Work Life Balance의 실현이 가능하다. 도보 범위 내에서 걷거나 자전거를 타며, LRT와 BRT 등 공공 교통 시스템을 정비하여 에너지 낭비를 억제하고, 교외 개발을 억제해 자연 파괴와 농지의 택지화를 방지할 수 있는 환경적 효과도 있다. 이를 통해 비효율적인 공공투자와 유지관리비용도 낮출 수 있다. 이러한 기대를 갖고 2006년 도시계획법, 중심시가지 활성화법, 대규모 소매점포입지법 등 마치즈쿠리 3법을 개정하였다.

기 위해 커뮤니티 비즈니스 사업자(지역주민참여 기반)를 지원, 고령자를 위한 주택금융 제도 등을 마련하였다.

일본의 장기불황에 따라 경제성장기에 교외로 인구가 유출되어 공동화 되었던 대도시 도심으로 다시 인구가 돌아오는 역(逆)도넛화 현상이 나타났고, 쇠퇴된 도심의 시설들을 철거하여 롯폰기힐스나 미드타운과 같이 다양한 기능이 집합된 복합 단지로 바꾸기 시작하였다.²³⁾ 오사카시도 최근 오사카 역 북쪽 지구의 4만m²용지를 재개발해 업무시설 상업시설 주택 호텔 등이 합쳐진 복합단지 개발에 들어갔다. 이 외에 동경도의 「베리어프리 ; 동경도 복지 마을 만들기 조례(2000)」 아다치구의 「고령화 사회대책 기본조례, 2000」등은 증가하는 고령자를 위한 정책들을 자치단체의 자치법규로 대응한 것들이다.

<표 4-4> 일본 고령화 시대와 인구성장기의 공간정책의 미스매칭

	인구 성장기	고령화 시대
도시	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시 인구 집중에 대응, 교외부 개발 · 도심 출퇴근을 전제로 한 교외 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시 인구유입 감소 · 교외 인구 감소, 도심회귀 현상 발생 · 지방 중소도시 인구 감소 · 고령자 비율 급증 · 단신 세대 급증
산업	<ul style="list-style-type: none"> · 부부, 자녀 세대를 표준 모델로 한 주택개발 · 제조업 중심 · 국토 균형 개발 · 제조업체의 지방 분산 · 산업성장을 전제로 도로 등 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 글로벌 경제로 제조업체 해외 이전 · 서비스 산업 비율 급증, 새로운 성장 산업인 인터넷·벤처 등은 대도시 집중 · 고령자 부부, 단신세대 급증
인프라	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 성장을 전제로 도로, 철도 등 선투자 · 내셔널 미니멈에 기초해 전 국토에 균질적 투자 · 경기부양을 위한 인프라 투자 	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 정체 및 감소, 고령자 증가로 이용자 감소 · 유지, 갱신 투자비 증가 · 재정 압박 및 이용자 감소로 신규 투자 제약
사회 경제적 배경	<ul style="list-style-type: none"> · 경제 고성장 · 종신고용 · 인프라 투자 · 균형발전론 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제 저성장 · 종신고용의 붕괴 · 맞벌이 부부 증가 · 고령화로 세수 감소 사회복지비 증가로 재정 압박 · 도쿄권에 산업 중추 기능 및 금융 산업 집적

자료: 차학봉(2006), 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토·주택정책』, 삼성경제연구소.

23) 오니시 교수는 “직장 근처에서 살기를 원하는 맞벌이 부부와 싱글족, 의료 문화 쇼핑 등 편의시설이 많은 도시를 선호하는 고령층이 이를 주도하고 있다”며 “버블 붕괴에 따른 땅값 하락이 맞물리면서 도심회귀 현상은 빠르게 진행되고 있다”고 분석했다.

2) 고령사회 백서 발간

일본 내각부는 매년 고령화의 현황 및 대책의 실시 현황을 보고하고 그 해의 대책과 예산을 세우는 백서를 발간하고 있다. 콤팩트시티로 정책전환을 비롯 고령 인구를 위한 다양한 정책들을 실시한 2006년과, 2011년 현재의 고령사회 백서 중 생활·환경 부분을 사례로 검토하였다.

2006 고령사회 백서²⁴⁾

• 안정적이며 여유로운 거주생활의 확보

ㄱ. 양질의 주택 제공촉진

ㄴ. 다양한 거주 형태에 대한 대응

- 고령자 임대주택의 원활한 입주를 확보하기 위해 고령자 입주를 수용한 주택의 등록제도 보급·활용을 추진
- 고령자세대를 위한 공동임대주택 공급을 도모하며, 공동임대주택의 공급에 해당하는 부모와의 동거, 근처에 거주, 혈연과 관계없는 공동거주 등의 요구에 대한 대응 도모

ㄷ. 자립 및 수발을 배려한 주택의 설비

- 2015년도까지 난간설치, 넓은 폭의 복도, 단차 해소 등이 이뤄진 주택스톡의 비율을 전 주택스톡의 20%로 하고 거주자의 개별적인 사정에 따른 배리어프리 리모델링이 된 주택스톡을 20% 확보
- 이를 위해, 고령자용 주택의 설계지침 보급, 용자제도 활용을 통해 고령자의 자립과 수발을 배려한 주택의 건설 및 개량 촉진
- 고령자의 신체기능저하를 배려한 공공임대주택의 건설 및 개량을 추진함과 동시에 민간 활력을 활용한 고령자를 위한 양질의 임대주택 공급 촉진을 위한 지원제도의 활용을 모색
- 주택에 복지시책의 연계를 강화하고, 생활지원서비스를 제공, 생활지원시설을 병설한 공공임대주택 단지의 정비 추진

24) 저출산고령사회위원회(2010), 『2006년도 일본 고령사회백서 번역서』. 대책 실시 현황 생활환경 부분 '요약'.

• 유니버설 디자인을 배려한 마을조성의 종합적 추진

ㄱ. 고령자를 배려한 마을조성의 종합적 추진

- 고령자 등 모든 사람이 안전·안심하고 생활하며 사회참가를 할 수 있도록 하드·소프트 양면에 걸쳐 배리어프리 환경의 정비를 추진함과 동시에 직장과 집이 가까운 마을 만들기를 추진, 일상생활에 필요한 여러 가지 지원을 하는 수송서비스의 촉진을 도모

ㄴ. 공공교통기관의 배리어프리화, 보행공간의 형성, 도로교통환경의 정비.

- 교통터미널에 있어서 엘리베이터의 설치 등 고령자를 포함한 모든 사람들의 이용을 고려한 시설·차량의 정비 촉진
- 유니버설 디자인을 배려한 도로에 관한 기준을 정비하고 넓은 보도폭의 정비를 통해 배리어프리 한 보행 공간 네트워크의 형성을 모색
- 고령자가 교통량이 많은 도로에서도 안전하게 횡단할 수 있고 안심하고 자동차를 운전해서 외출할 수 있도록 배리어프리 대응형 신호기 정비, 도로 표지 등의 대형화, 고도화의 추진 등 도로교통환경의 정비

ㄷ. 건축물·공공시설 등의 개선

- 병원, 극장 등 공공성이 높은 건축물 배리어프리화 촉진, 창구업무를 하는 관청시설 등은 고령자는 물론, 모든 이의 이용을 배려하도록 추진

ㄹ. 복지시책과의 연계

- 시가지내 복지·의료시설의 적정 입지를 유도하고 공원과 연계된 일체적 정비를 진행, 시설주변의 기반정비를 도모하는 등 복지시책과 연계된 마을조성을 추진
- 농어촌에서 포장정비 등을 통해 복지·의료시설의 용지 창출, 농원 등과의 일체적 정비를 도모

• 교통안전의 확보와 범죄, 재해 등으로부터의 보호

ㄱ. 교통안전의 확보

- 고령자를 배려한 교통안전시설의 정비, 참가·체험·실천형의 교통안전교육 추진, 고령 운전자를 대상으로 한 적성진단의 실시, 고령자교통안전지도원(실버 리더)의 양성, 각종 보급·계몽활동의 추진 등에 의한 고령자의 교통안전의식 보급

ㄴ. 범죄, 인권침해, 악질상행위 등으로부터 보호

- 범죄, 치매 등으로 인한 위협, 인권침해, 악질상행위 등으로부터 고령자를 보호하기 위해 각종시책을 추진하고 체제 정비를 도모
- 수발이 필요한 고령자의 가정 및 시설에서의 학대, 가족과 악질업자에 의한 재산권침해 등에 대하여 고령자 인권에 관한 계몽, 인권상담, 인권침해사건의

조사·처리를 통해 예방과 피해 구제에 힘쓰

㉔. 방재시책의 추진

- 고령자가 많은 피해를 입기 쉽다는 점을 감안하여 고령자의 보호에 관한 방재 시책의 추진

• **쾌적하고 활력이 넘치는 생활환경의 형성**

㉕. 쾌적한 도시환경의 형성

- 도시공원의 정비, 도로의 녹화, 고령자의 쉼터와 교류의 장이 되도록 친근감이 느껴지는 수변(水邊) 공간의 정비 등을 실시
- 상점가의 빈 점포를 활용한 교류시설의 설치, 고령자도 이용하기 쉬운 상점가 정비

㉖. 활력 있는 농어촌의 형성

- 농어촌에 새로운 담당자의 정착 등 육성 확보
- 고령자가 농림수산업 등의 생산 활동, 지역사회활동 등에 능력을 충분히 발휘할 수 있는 조건을 정비
- 고령자가 안심하고 쾌적하게 살 수 있는 지역특성에 따른 생활환경의 정비를 추진, 도시와 농어촌간의 공생과 교류 촉진

2011 고령사회 백서

• **주택의 배리어프리화 촉진**

주택 에코포인트 제도에 있어서 에코 리폼, 배리어프리 리폼을 실시하면 포인트 발행 대상으로 삼아 주택의 에너지 절약은 물론 배리어프리화를 촉진

• **고령자용 선도적 거주지 만들기에의 지원**

고령자 등 거주 안정화 추진 사업에 의해 고령자용 생활지원 서비스를 제공하는 주택 정비 사업이나, 고령자 거주안정을 도모하는 사업제안을 공모해 뛰어난 제안에 대해 보조를 실시

• **주택과 복지 시책의 제휴 강화**

배리어프리 구조를 갖추고 간호·의료와 연계해 고령자를 지원하는 서비스를 제공하는 서비스제공 고령자용 주택의 등록 제도를 포함하는 「고령자 거주안

정 확보에 관한 법률 등의 개정안」을 2011년 국회에 제출

- **공공교통기관, 건축물, 도로 등의 배리어프리화**

「고령자, 장애자들의 이동등의 원활화의 촉진에 관한 법률」(2006년)에 근거해, 공공 교통기관, 건축물, 도로 등의 배리어프리화를 실시하고 있음

- **주택용 화재 경보기의 보급 촉진 등**

고령자의 화재에 대한 안전성이 효과적으로 확보되도록, 유니버설 디자인을 도입한 소방용 설비·기기 등의 개발·보급을 추진하기 위해 「청각장애에 대응한 화재 경보 설비 등에 관한 검토회」를 개최하고 소리, 빛, 진동 등 다양한 수단에 의한 화재 경보를 도입·보급하기 위한 방안을 검토, 정리함

- **동일본대지진에의 대응**

동일본대지진에 대응하여 재해 고령자들의 수용과 정신적·경제적 보상이 시급히 이루어지도록 후생노동성은 관계 지자체와 협정해 피해정보를 수집하고 지원자들을 파견하고 있음

3) 주택시책 추진

일본 후생성은 고령자의 주택 내 사고 현황(욕조에서의 익사, 바닥 미끄러짐, 계단 추락, 지붕 추락 등)을 조사하였고, 주택건설 5개년 계획에 배리어프리화를 목표로 선정하였다.

「고령자의거주안전확보에관한법률(2001)」에 따라 고령자의 입주를 거부하지 않는 임대주택등록제도, 고령자용 우량임대주택의 공급 촉진, 종신건물임대차제도, 배리어프리화로의 자가 리모델링 지원, 국토교통성장관이 지정하는 고령자지원센터 운영 등을 실시하고 있다.

이외에 복지·의료시설과 연계한 생활 지원 체제를 구축하고 저출산에 대응하여 자녀부양가구의 입주에 대한 우대조치를 실시, 주택 시가지 정비 종합지원 사업 등을 통해 직주근접의 도심거주 추진, 주택과 자녀 부양지원시설의 일체적 정비를 추진하고 있다.

4) 지자체의 추진시책 사례

동경도 베리어프리; 동경도 복지의 마을 만들기 조례

도쿄도 복지보건국에서는 복지의 마을만들기 조례에 따라 고령자와 장애인, 소년소녀가장을 위한 정책과 사업들을 시행하고 있다. 복지의 마을만들기 조례에서는 도시시설 및 특정도시시설의 준비를 할 경우 정해진 규정을 준수하도록 하고 있고, 차량과 주택에 있어서도 고령자와 장애인이 원만히 이용할 수 있도록 배려한 디자인으로 공급하도록 하고 있다. 공유지, 빈집, 빈 학교 등을 활용한 고령자 복지 시설 및 주택 등을 공급하는 프로젝트팀과 재무국, 도시정비국 등과 함께 저출산 고령화시대에 어울리는 새로운 거주 실현 프로젝트 팀을 운영한다.

고령자를 위한 시책으로는 고령자보건복지계획을 수립하고, 고령자 거주안정 보호플랜기본방침, 도시형주택서비스보급추진사업, 기간형 지역 포괄지원센터 모델사업 등을 지원하고 추진하는 사업들이 있다. 장애인을 위한 시책으로는 장애에 관한 심볼마크, 이들의 취업지원과 비장애인들의 이해를 돕는 캠페인 등의 사업들이 있다.

고령자와 장애인을 위하여 유니버설 디자인에 입각한 베리어프리를 기본으로 하여, 건축물, 공공교통기관, 도시공원, 하천공원, 보안시설, 놀이터 등의 디자인과 보안 및 안전을 위한 대책을 추진하고 이 시설들의 정보제공을 위해 힘쓰고 있다.

오키나와현 사례

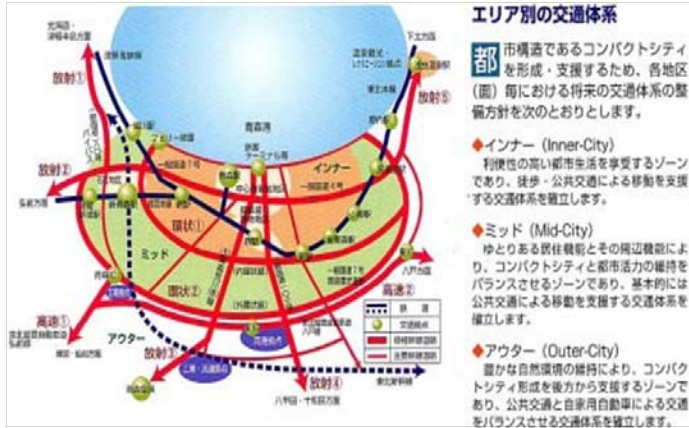
오키나와현은 베리어프리 시책을 도입하여 고령자와 장애인의 편리성 향성을 위한 ‘복지마을 만들기’를 추진해 오고 있다. 현재 인구 증가율과 젊은층 인구비율은 높은 편이지만, 저출산과 고령화는 가속화 될 것으로 예측된다. 오키나와현은 유니버설 디자인 지침에 따라 주민과 함께 가능한 한 모두가 이용하기 쉬운 마을 만들기; ‘모노즈쿠리(혼을 넣어 최상의 제품을 만든다는 의미를 함축)제도 만들기’를 추진해 나갈 계획이다.

아오모리시 사례

아오모리현의 현청소재지인 아오모리시는 인구 30만 정도의 도시이며, 교외 개발을 억제하고 도시 행정과 경영에 소요되는 비용을 감소시켰다. 이동거리가 축소된 고령자를 고려하여 압축적 도시개발을 지향하고 도시공간을 이너(inner), 미

드(mid), 아우터(outer)의 3구역으로 구분하였다.

아우터 구역은 학술, 예술, 문화, 레크리에이션 이외의 개발이 불가능하며 미드와 아우터 사이에는 개발한계선이 존재한다. 고령자나 장애인들을 위해 물리적, 제도적 장벽을 허물자는 운동인 베리어프리(barrier free)운동을 추진하고 있다.



<그림 4-1> 아오모리시 도시공간(area)별 교통체계 정비방침

후쿠시마현과 효고현 사례

광역적 차원에서 상업시설을 적정하게 배치하여 도시 간 연계를 구축해 중복된 기능들을 해소하고 있다. 후쿠시마현은 걸어서 생활할 수 있는 콤팩트한 마치즈쿠리를 지향하고 7개 생활권별로 상업기능 집적지를 검토하였다. 효고현은 상업시설의 기능을 광역 상업지역(시정촌을 넘어서는 광역적 상권지역), 지역 상업지역, 기타 지역의 3단계로 구분하여 상업기능의 제한적 입지를 허용하고 있다.

도야마시와 쓰루오카 사례

도야마(富山)현의 현청소재지인 도야마시는 고령자를 위해 바닥을 낮춘 경전철(LRT ; Light Rail Transit)을 최초로 설치하였고, 도심으로 인구를 끌어 모으는데 성공하였다. 야마가타(山形)현의 중소도시 쓰루오카(鶴岡)는 인구 14만 명의 도시로 교외로 확장된 주택단지와 시청을 비롯한 공공기관, 종합병원, 대학 등을 도심으로 불러들이기 시작하였고, 교외에 있던 주택을 철거해 다시 논밭으로 만들기도 하고 있다.

2. 미국

미국은 현재 고령사회로 진입하고 있는 중이다. 평균수명이 늘어나는 만큼 자연스럽게 노인인구가 증가하는 것으로 인식하며, 나이가 먹더라도 현 거주지에서의 계속 거주(aging in place) 또는 자연스럽게 생겨나는 퇴직자 거주지역(Naturally Occurring Retirement communities; NORCs)이라고 부른다. 과거에는 지역사회를 벗어나지 않고 평생을 가족과 함께 보내며 지냈지만 고도화 사회가 되고 가족들의 보살핌을 받기가 어려워지면서 더 큰 지역사회의 도움을 필요로 하는 노인이 증가하고 있다. 미국 역시 일본과 마찬가지로 대중교통 이용, 의료시설 이용, 쇼핑 등의 불편함을 겪고 있으며, 고령자를 위한 지방재정 확보와 정책은 아직 초기 단계 수준이나 지난 10년 동안 85세 인구가 급격히 늘어 젊은층 위주로 마련된 도시 인프라를 노인을 위해 리모델링하는 움직임이 다발적으로 일어나고 있다.

미국은 증가하는 고령인구의 긍정적인 면도 강조하고 있다. 이들은 세금은 내지만 고비용이 드는 학교시설 등의 이용을 필요치 않으며, 범죄율이 낮지만 예술과 문화 활동에 높은 관심이 있고, 자원봉사 참여에 매우 활발하다는 것이다.

고령인구들을 소그룹으로 형성하여 공동거주를 독려하고 이들 그룹에게는 저가의 가정용품을 제공하고, 공공요금을 지원하는 등의 정책을 검토하고 있다. 도시 근교에 고령자를 위한 도시형생활주택을 개발하여 지역 내의 커뮤니티를 유지하며 도시생활의 이점을 누릴 수 있도록 하며, 지역 내로 젊은 층의 노동력을 확보하기 위해 교외지역에 일자리 소개센터를 설치하는 등 고령자를 위한 대책과 동시에 지역의 인구연령 균형을 맞추기 위한 노력을 하고 있다.

전문가들은 교외지역보다는 생활하기 편한 도심으로 노년층이 몰릴 것으로 예상, 일명 실버 쓰나미가 일어 향후 20년 이내에 미국 도시환경이 크게 바뀔 것으로 전망하고 있다. WHO의 고령친화도시 모델과 미국의 평생지역사회 모델, 빌리지 모델, NORC 프로그램 모델 등이 성공적인 모델로 평가받고 있다.

<표 4-5> 미국의 평생지역사회 모델의 개념적 틀

평생지역사회 (Lifelong Community)	주택유형 다양화	· 신규건축
		· 기존주택
	교통수단의 다양화	· 자동차 대신한 교통수단
		· 안전한 도로와 안전한 운전자
		· 보행이 용이한 지역사회
	건강한 라이프스타일 향상 및 유지	· 신체적 건강
		· 접근이 용이한 기초건강관리서비스
		· 예방적 건강관리
	정보 및 서비스 접근성 강화	· 노인 및 수발자, 전문가 대상 교육
		· 자원 연계
		· 의사소통을 위한 인프라

자료: 김선자(2010). "서울의 고령친화도시 추진 전략", 『SDI정책리포트 제64호』, 서울시정개발연구원.

미국의 35개 도시는 2006년 발표된 세계보건기구(WHO)의 친노인 도시를 위한 가이드라인을 활용하고 있다. 이 가이드라인에서는 건물 외부공간과 빌딩, 교통, 주택, 사회참여, 사회적 관심, 시민 활동 참여 및 고용, 커뮤니케이션과 정보, 커뮤니티 지원과 건강 서비스에 관련한 포괄적인 주제를 다루며 각 항목의 체크리스트를 구축하고 있다.

뉴욕시의 노인친화적 뉴욕시 만들기 추진시책과 노인친화 구역 '지정

뉴욕시는 노인친화적 뉴욕시 만들기 추진시책(Age-Friendly NYC: Select Initiatives)를 추진 중이다. 이 추진시책은 뉴욕시의 노인들의 노후(준비)혁명(aging revolution)을 준비하기 위해 시정부기구, 상공인, 기타 다양한 시민들이 함께 마련한 실천전략이다. 그 내용은 보면, 커뮤니티 및 시민 참여 확대, 저렴한 주택 공급과 주거 안정, 노인친화적 공공시설과 안전한 교통 서비스 구축, 보건의료와 사회보장 서비스 제공 등이다.

<표 4-6> 노인친화적 뉴욕시 만들기 추진시책 예

커뮤니티 & 시민 참여	고용과 경제적인 보장	목표: 사회보장, 시민 참여, 노인을 위한 고용기회 개선
	자원봉사	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장정책 강화 · 시간은행제를 활용한 자원봉사 활성화 · 노인센터의 문화 전문가 채용 · 커뮤니티 단위별 고령친화도 평가
	문화와 레크레이션	
	정보와 계획	
주택	적절한 주택	목표: 이용가능성을 높이며, 안전하고 경제적인 적절한 주택 공급
	주택 소유주-임차인의 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득층을 위한 주택 자금과 건물 절차 간소화 · 고령화 시장에서 주택 개량의 모범사례 선정 · 퇴거 위험이 있는 취약한 노년층이 바우처 대상 · DFTA(Department for the aging)는 SCRIE 접근 개선
	나이가 먹더라도 현 거주지에 계속 거주 (aging in place)	* SCRIE: 연소득이 1가구당 2만9,000달러 이하의 저소득층 노인 가구에 렌트비 인상 면제 혜택 제공하는 프로그램
공공 시설 & 교통	접근성과 적절한 교통	목표: 노인 친화적인 공공시설과 안전한 교통수단 제공
	안전과 노인친화적 공공시설	<ul style="list-style-type: none"> · 대중교통 이용 어려운 노인 위한 택시 바우처 프로그램 개발 · 안전 향상을 위한 주요 도로 인프라를 재설계 · PlaNYC 과 MillionTreesNYC 나무심기 참여 · 유니버설 디자인 지침 사용을 장려한 교육 및 인식 개선 노력
	미래의 계획	
보건 & 사회 보장 서비스	웰빙과 건강 계획	목표: 독립적인 생활을 지원하기 위해 보건 및 사회보장 서비스
	위험요소가 있는 노인 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 뉴욕의 노인 헬스클럽 할인 · 낙상 예방
	영양식품에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> · NYC에 실버 알림 · 식료품가게까지 버스 서비스
	개호 및 부양	<ul style="list-style-type: none"> · 개호 및 부양 관련 자원 봉사 워크숍 실시
	완화 케어 및 사전 지침	<ul style="list-style-type: none"> · 개호 보험에 대한 교육 추진 · 완화 의료 및 사전 지침 홍보

자료: NYC(2009). "Age Friendly NYC: Enhancing our city's livability for older New Yorkers". 내용 번역 발췌.

뉴욕시는 노인 친화구역제 를 운영하고 있다. 뉴욕의 이스트할렘, 어퍼 웨스트사이드, 베드퍼드스투베산트 지역은 뉴욕 시 지정 노인 친화구역 으로 지정되어 보행신호를 늘리고, 정류장에는 노인용 의자를 구비, 택시는 차체가 큰 자동차로 교체하고 있다. 공공시설 위주로 시작하여 현재는 많은 상점들이 동참하여, 노인친화 상점 을 표시하고, 큰 글씨의 안내문과 간담의자를 마련해 매출 상승에 노력하고 있다.

또 뉴욕시는 학생들의 등교이후 학교버스를 이용해 고령인구의 쇼핑을 지원하고, 고령자를 위한 개선 지역을 만들어 운영하고 있다. 각 점포들은 고령자를 위한 편한 의자와 잘 보이는 간판디자인, 인도의 장애물 없애기, 횡단보도 신호시간 늘리기 등을 실시하고 있다. 그 외에도 교통 환승 시설에 벤치를 설치하고, 화장실의 접근성을 개선하고, 낙상예방을 위한 보행로를 만들고, 자전거와 분리된 보행 동선을 확보하는 등 고령자를 배려하고 있다.

이러한 고령자에 대한 대응은 교외지역보다 도시지역에서 신속하고 효과적으로 이루어질 수 있기 때문에, 고령자들이 교외에서 주택을 찾기보다 생활하기 편한 지역을 선택하는 경우도 있어 이들의 지역 커뮤니티를 만들어 나가는 것이 중요하다고 강조하고 있다.²⁵⁾

보스톤시의 비컨힐 빌리지 사례

미국 보스톤시의 비커힐 빌리지의 가입자격은 비컨힐 인근지역에 거주하는 50세 이상 성인으로 연간회비는 개인 \$600, 가구 \$890이며, 연소득 \$45,000이하 60세 이상 노인에게 \$100(가구당 \$150)의 비용으로 아래와 같은 wellness 서비스, 재가 건강 보호 서비스 등을 제공한다. 비컨힐의 서비스 내용을 보면, 운동, 지역 건강센터 이용과 개인 트레이너 할인 등의 Wellness 서비스를 제공하고, 재가 건강관리 서비스 할인, 건강 관련 세미나 등의 재가 건강 보호를 추진하며, 쇼핑, 병원방문, 교통서비스 제공, 택시 할인 등 이동 편의성을 제공하고, 가정 내 수리와 개조(전구교환, 가구수리 등), 청소, 요리, 컴퓨터 관련 지원, 고지서 납부와 세금계산 등의 가사일을 지원하며, 박물관, 아트쇼 등 투어, 명사와의 만남, 교육, 동호회 등의 여가 문화 활동을 지원하고 있다.

25) 뉴욕 외에도 포틀랜드와 오레곤은 주택 진출입을 편리하게 하기 위해 접근로의 도로계획과 조닝을 수정하였고, 애틀랜타는 지역 위원회를 만들어 주택, 교통, 의료 서비스의 편리한 접근로를 구축하여 장수커뮤니티를 만들어 운영하고 있다.

3. 영국

영국은 1980년대에 이미 고령사회에 진입하였고, 고령자를 위한 주택정책이 더 오래전부터 활성화 되어 법적 기반도 마련되어 있다. 영국의 노인주거정책을 보면,²⁶⁾ 1908년 노령연금법이 제정된 이후 정부가 직접 노인주택을 건설하여 보급을 활성화 하였다. 1948년 국민부조법(National Assistance Act)에 의해 노인홈을 건설하고 1950년대에 지방정부의 조례를 통해 소주택 단지의 보호주택(sheltered housing)을 건설하였다. 1961년 주택법에서는 민간의 고령자용 주택 건설에 보조금을 지불하였으며 1972년 고령 입주자에게 임차료보조를 하게 되었다.

현재 노인주택은 민간에서 고소득 은퇴자를 대상으로 하는 은퇴자 주택의 공급이 늘고 있고, 도심에서는 고령자의 자립을 위해 수리, 개선을 위한 보조금을 지원하고 있다.

노인주거시설로는 노인홈(Residential Home), 요양소(Nursing Home), 보호주택(Sheltered Housing)이 있다. 노인홈은 자력으로 생활이 어려운 고령자를 위한 복지시설, 요양소는 고소득층을 대상으로 하는 시설, 보호주택은 고령자만 거주하는 집합주택으로 상주관리인이 배치되거나 고령자를 위한 특별 설계가 되어 있거나 긴급 시 통보시스템이 구축되어 있는 주택으로 범위가 넓다.

주택보조금으로는 중간보조금, 특별보조금, 개량보조금, 개수보조금이 마련되어 고령자가 생활하기 편하게 하기위한 주택의 개보수를 지원한다.

4. 스웨덴²⁷⁾

스웨덴은 고령화 사회에서 고령사회로 85년이 걸렸지만 OECD 국가 중에서는 초고령 사회의 진입(2012년)을 앞두고 있다. 스웨덴의 주택정책을 살펴보면 1935년 저소득 노인층을 대상으로 한 구빈원(Alms house)을 통해 이루어졌다. 2차 세계대전 이후 젊은 세대의 도시이주가 가속화 되면서 노인주거문제가 부상되었다.

1946년 연금생활자가 거주하는 연금자 주택이 등장하였고, 1947년 구빈원에 서 분리되어 노인주택이 지어지시 시작하였다. 그러나 고령자만 거주하기 때문에

26) 이정현(2006). 『고령화 사회에 따른 부산시 노인주거정책 추진방안 연구』, 부산발전연구원.

27) 이정현(2006). 『고령화 사회에 따른 부산시 노인주거정책 추진방안 연구』, 부산발전연구원.

야기되는 사회적인 소외감, 자립의식 결여 등의 문제와 신체적 악화로 인한 간호문제가 서서히 부각되어 시설중심의 노인주거정책에 대한 반대가 제기되었다. 1960년대에 낙후 노인층의 실태가 사회문제화 되어 이를 계기로 독립된 주거와 각종 생활지원을 위한 서비스를 임의로 선택 할 수 있는 거주형식의 하나로 서비스주택(Survice House)가 공급되었다.

1972년 보건사회청이 “고령자용 서비스주택 계획 지침”은 서비스주택에는 고령자의 경제적, 양질의 서비스, 간호, 안전등이 구비되어 있다.²⁸⁾ 또한 1984년에는 “가능한 한 거주에 익숙해진 자신의 주택에 계속 머무를 수 있도록 하는 것으로 시설거주는 배제하는 것”이 사회주택정책의 최종목표로 자리 잡게 되었다. 따라서 집단거주지에서 생활하는 노인, 장애인, 만성질환자 등이 일반 가정에서와 같이 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 주거서비스를 제공하는 한편, 일반 주택에 살고 있는 허약한 노인을 위하여 가사원조, 시간제 순회하는 지역 간호사, 휠체어 사용자를 위한 식사배달, 경보시스템, 주간보호센터, 정원손질과 눈 치우기, 일반 교통기관 또는 의료시설과 연계체제를 갖춘 사회복지 서비스가 제공되고 있다. 또한 65세 이상 노인 중 자산조사를 통해 지방정부가 주거비를 보조해 주는 제도가 운영되고 있다.

또 「국민보험법」에 근거한 연금제도에서 65세 이상의 노인에게 자산조사를 통해 기초자치단체에서 보조금을 지원하고 있다. 그룹주택의 경우 70%는 입주자, 30%는 지자체에서 부담하고 있다.

28) 스웨덴의 노인주거 유형 및 특성

- ① 서비스 주택: 공급주체는 기초자치단체이며 독립성 강한 고령자용으로 설계된 주택과 고령자의 자립적 생활유지에 필요한 각종 서비스를 통합적으로 취급하고 있다.
- ② 그룹주택: 고령, 질병 등으로 자가 거주가 곤란한 고령자를 대상으로 시설케어를 주거화 한 방안으로 시도된 주택이다. 공용면적을 두고 몇 개의 가구가 붙어 거실을 둘러싸고 있으며 24시간 간병과 의료서비스가 제공된다.
- ③ 집합주택: 몇 개의 가구가 공동으로 거주하는 형식으로, 중복되는 가사업무를 줄이도록 설계되었다. 청소부를 공동으로 고용한다던가 거주자들이 스스로 참여하여 공동생활을 영위하도록 한 것으로 고령자나 장애인을 일반인과 분리하지 않고 통합적으로 해결하는 방안이다.

제3절 선진국 사례의 시사점

외국 사례를 살펴본 결과, 저출산 고령화 대응을 위한 도시정책의 시사점은 다음과 같이 정리된다.

고령인구의 이동성을 제약하고, 불편을 초래하는 교외개발 지향적인 도시팽창전략을 지양하고, 인구성장기 시대 도시개발방식을 멈춰야 한다.²⁹⁾

주거기능 뿐만 아니라 도시의 기능성 강화를 위하여 중심시가지 기능을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 추진해야 한다.

컴팩트시티를 지향하고, 지역 마다 거점별 기능배분을 시도해야 한다.

자택에서 교통기관, 마을 가운데까지 하드·소프트 양면에 걸쳐 연결된 배리어프리 환경의 정비를 추진해야 한다.

교통사고, 범죄, 재해 등으로부터 고령자를 보호하고, 특히 혼자 살거나 장애를 갖고 있는 고령자가 안전하고 안심하면서 생활할 수 있는 노인지원주택을 공급할 필요가 있다.

29) 가가 교수는 “컴팩트시티가 고령화와 인구 감소에 적합한 도시개발 전략으로 자리 잡으면서, 일본에서는 아름다운 축소 라는 표현을 쓴다”고 설명했다. 하지만 인구 감소 시기가 8년여밖에 남지 않은 한국은 여전히 수도권에서 10여 개의 신도시 개발이 진행되고 있으며 지방에서도 기업도시 혁신도시 등으로 도시 외형을 넓히는 팽창 위주의 도시계획이 이뤄지고 있다. 정부와 지방자치단체가 신도시와 택지개발 사업을 전국 곳곳에서 벌여놓았지만 계획만 세운 채 방치된 곳이 많다. 수도권에서도 9개 택지개발사업이 잠정 중단된 상황이다.

오니시 교수는 “한국의 고령화와 인구 감소는 일본보다 훨씬 빠르다”며 “인구 성장기에 적합한 양적 팽창 위주, 외형 확장의 도시계획을 전면 재검토하지 않으면 재앙을 맞을 수 있다”고 충고했다.

제 5 장

저출산 고령사회에 대응한 도시정책 전환전략

- 제 1 절 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 패러다임 정립
- 제 2 절 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 전환방향
- 제 3 절 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 추진전략

제5장

저출산 고령사회에 대응한 도시정책 전환전략

제1절 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 패러다임 정립

1. 고성장시대의 도시정책 패러다임의 한계

산업화, 도시화 시대에는 출산율이 높고, 생산가능인구 비율도 높은 고성장의 시대였다. 성장은 주로 도시, 특히 대도시를 중심으로 진행되었다. 고성장기에는 도시유입 이농인구의 수용과 도시빈민 주거지의 관리, 택지개발과 주택공급 확대, 도로 등 교통시설 확충, 공해방지 등이 주요 계획과제였다.

고성장기에 도시성장은 대도시권 성장으로 확장되었다. 대도시권 확장기에는 난개발 방지 위한 선계획-후개발 체계 확립, 철도, 도로 등 광역교통시설 확충, 산업단지 조성 및 지식기반산업의 육성, 물류유통산업과 시설의 확충, 환경오염 최소화 및 지속가능한 개발을 위한 환경보전, 대도시권의 경쟁력 제고 등이 주요 계획과제였다.

이러한 계획과제들에 대응하여 고성장기에는 양적, 총량적 성장 패러다임이 지배하던 시기였다. 이러한 패러다임 전략 하에서 도시개발이나 인프라 확충정책은 신도시 및 아파트 개발, 고속도로 건설, 산업단지 개발을 중심으로 전개되었다. 이러한 패러다임은 끊임없는 신규 토지, 주택수요와, 이동인구의 존재에 의해서만 지탱된다.

2. 저성장시대의 도시정책 패러다임으로 전환

잠재성장률이 둔화되고, 저출산 고령화 추세가 나타나게 됨에 따라 과거의 양적, 총량적 성장 패러다임은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 교외화 추세가 끝나가게 되어 신개발 수요가 줄어들고, 상위계층과 창조계층, 그리고 기업의 도심회귀

현상이 나타나며, 복지재정의 확대로 기반시설이나, 공공시설의 건설 여력은 줄어들게 되어 새로운 성장 패러다임을 요구하고 있다.

인구증가시대가 끝나고, 주택부동산시장의 침체가 지속되며, 복지비 지출이 늘어남에 따라 경기도의 도시개발정책 패러다임은 이제 바뀔 수밖에 없는 시대가 되었다.

〈표 5-1〉 저성장 시대 도시정책으로 패러다임 전환

과거 패러다임	미래 패러다임
<ul style="list-style-type: none"> • 여건: 인구가 급격히 성장하고, 신개발 수요가 풍족한 시대 • 성장전략: 양적, 총량적 성장 • 주요 정책수단: 신도시개발 및 택지개발사업, 아파트 대량공급, 산업단지 대규모 조성, 고속도로망 교통시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 여건: 저출산 고령화로 인구가 안정되고, 신개발 수요는 감소 • 성장전략: 질적, 스마트 성장 • 주요 정책수단: 기존도시 재생사업, 다양한 주택공급, 대중교통환승시설 및 철도 교통, 벤처빌딩 등 도시공간

도시정책의 새로운 패러다임은 저출산 고령화 문제의 시급성과 심각성에 비춰볼 때, 문제에 대한 대응적 접근뿐만 아니라, 문제 원인을 근원적으로 해소하는 접근이 동시에 필요하다. 즉, 단순히 저출산 고령사회의 문제점을 완화하고, 임신했거나 유아를 가진 여성들, 그리고 노인인구나 노인가구들이 도시 내 공간과 시설에 잘 적응하고, 이용에 장애가 없도록 하는 **적응** '차원의 정책 범주만이 아닌, 좀 더 적극적으로 도시를 젊게 하고, 인구의 연소화를 도모할 수 있는 **예방** '차원의 정책도 모색할 필요가 있다.

3. 도시계획과 주택공급에 무장애 디자인(barrier-free)과 보편적 디자인(universal design) 개념을 도입

실천수단으로서 무장애 디자인(barrier-free)과 보편적 디자인(universal design) 적용이 필요하다. 저출산 고령사회의 도시정책 패러다임의 철학적 기초는 정책 대상 집단의 문제해결인 무장애 디자인(barrier free)에 둘 것인지, 아니면 보편적 디자인(universal design)³⁰⁾에 둘 것인지로 구분된다. 전자는 임산부, 노인 등 문제 집단 위주의 개념이고, 후자는 일반 시민 전체를 대상으로 하여 커뮤니티

티의 물리적, 사회적 환경설계까지 다다른 개념이다.

유니버설 디자인(Universal design)은 장애의 유무나 연령 등에 관계없이 모든 사람들이 제품, 건축, 환경, 서비스 등을 보다 편하고 안전하게 이용할 수 있도록 설계하는 디자인으로, 미국의 로널드 메이스에 의해 처음 주창되었다. **“모두를 위한 디자인”(Design for All)**이라고도 한다(<그림 5-1> 참조).

장벽없고(barrier-free), 접근가능한(Accessible), 보조·재활기술(Assistive Tech) 등이 유니버설 디자인의 주요특징이다. 이러한 개념은 그 자체로 고령자의 증가와 장애인과 같은 사회적 약자에 대한 배려와 관심확대, 문화의 다양성에 대한 인정 등과 같은 가치변화트렌드에 부합된다. 유니버설 디자인은 주로 미국, 일본 등에서 사용하는 개념이며, 영국에서는 인클루시브 디자인(Inclusive Design)으로 쓰고 있다.



자료: 이충훈(2011). “고령화시대를 위한 유니버설 디자인”, 『충남리포트 제50호』, 충남발전연구원.

<그림 5-1> 배리어프리와 유니버설 디자인의 개념 설명 이미지

30) 유니버설 디자인(Universal design) 또는 보편적 디자인이란 장애의 유무나 연령 등에 관계없이 모든 사람들이 이 제품, 건축, 환경, 서비스 등을 보다 편하고 안전하게 이용할 수 있도록 설계하는 디자인으로, 미국의 로널드 메이스에 의해 처음 주창되었다. **“모두를 위한 디자인”(Design for All)**이라고도 한다. 장벽없고(Barrier-free), 접근가능한(Accessible), 보조·재활기술(Assistive Tech) 등이 유니버설 디자인의 주요특징이다. 이러한 개념은 그 자체로 고령자의 증가와 장애인과 같은 사회적 약자에 대한 배려와 관심확대, 문화의 다양성에 대한 인정 등과 같은 가치변화트렌드에 부합됨. 유니버설 디자인은 주로 미국, 일본 등에서 사용하는 개념이며, 영국에서는 인클루시브 디자인(Inclusive Design)으로 쓰고 있다.

제2절 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 전환방향

1. 기본방향

저출산 고령화에 대응한 도시정책의 전환방향은 고성장기의 양적, 총량적 도시 성장과 개발정책을 저성장기의 여건에 부합하게 질적이고, 스마트한 도시성장관리 정책으로 전환하는 것이다. 물론 저출산 고령화가 오지 않더라도 저성장이 장기화 될 순 있지만, 이것은 주로 제3세계 국가의 미개발, 부패구조 하에서 나타나며, 개발도상국과 OECD 국가의 경우 저출산 고령화가 동반되어 나타난다. 따라서 저출산 고령사회 시대로 바꾸더라도 문제의 본질과 양상은 변하지 않는다.

일본의 나카무라 교수는 포스트공업화·성숙사회의 도시정책을, “자본주의 = 타인자본을 사용해서라도 투자 확대 = 공업화의 한계, 다국적기업화·글로벌기업화(현지화), 국내산업(제조업) 공동화, 이노베이션 경쟁, 지식경제·문화경제화, 서비스경제화, 지구환경문제·자원에너지문제, 포스트성장사회, 삶의 질 중시, 저출산·고령화·인구감소사회, 재정적 제약”으로 정리하고 있다. 이러한 주제들은 이전의 고성장기의 도시정책 주제들과는 성격을 달리하는 것들이다. 31)

결국, 저출산 고령화시대에 대응하기 위하여 물리적인 도시 확장, 공급중심적인 도시정책을 탈피하는 것이 핵심이다.

2. 세부방향

- 1) 개발수요 감소에 따른 과잉 택지, 주택 공급목표량을 축소하고, 계획 인구 지표 수정

택지개발 및 주택공급 계획 수정

저출산 고령화 추세가 본격화 되었고, 경기도의 교외화, 광역화가 어느 정도 완성기에 접어들며, 저성장시대 진입하고 있는 상황 속에서 경기도의 택지개발 및 주택공급 계획을 수정할 필요가 있다. 개발수요 감소에 따른 과잉 택지, 주택 공급 목표량을 축소하고, 계획 인구를 수정할 필요한 도시정책의 필요성이 제기된

31) 나카무라 코지로(中村 剛治郎)(2011), “고령사회와 일본의 도시정책”, 경기개발연구원 특강자료.

다.

경기도내 택지개발사업 등 각종 개발사업과 재개발, 재건축, 뉴타운 등의 도시정비사업에 대해 필자가 분석한 결과, 경기도 택지개발 총면적은 279.3km², 도시정비사업 총면적은 48.9km²이고, 계획된 총 주택공급 호수는 모두 139만호에 달하였다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 수도권 및 경기도의 택지개발 및 도시정비사업 상의 개발면적 분석

구분	택지개발 총면적 (km ²)	인구수용량 (인)	주택공급호수 (호)	도시정비사업 총면적 (km ²)	인구수용량 (인)	주택공급호수 (호)
수도권	480.4	4,288,598	1,418,915	-	-	-
경기도	279.3	3,374,044	843,511	48.9	1,710,904	543,710

주: 1. 택지개발면적은 택지개발사업, 보금자리사업, 도시개발사업, 민간주택건설사업을 포함

2. 도시정비사업은 재개발사업, 재건축사업, 뉴타운사업을 포함

자료: 이상대 외(2011.9), "경기도 주택정책 패러다임 전환" TF 활동 자료집 (미발간).

이는 국토도시연구원(2009)의 『국가 토지수요 전망 연구』에 의해 추정된 2020까지 수도권 신규 주택공급은 116만호(매년 11.6만호), 택지공급 소요량 210km²를 충족하고도 남는 양이다. 따라서 현재 지정되어 개발 중이거나 예정된 사업물량 만으로도 과잉개발 상태이기 때문에 현재 정부 및 경기도의 주택종합계획, 택지공급계획 등 기본계획들을 수정하고, 개발사업 및 정비사업 중 추진이 부진한 곳은 사업 철회 및 지구지정 해제를 추진할 필요가 있다.

<표 5-3> 신규 주택수요 전망에 따른 택지개발 수요 추정

구분		2011~2015	2016~2020	계
택지개발 수요 전망 (천m ²)	소계	192,930	172,309	365,240
	서울	61,161	51,899	113,060
	인천	21,699	20,799	42,498
	경기도	110,071	99,611	209,682

주: 택지개발 수요는 1인당 주택면적법 모형으로 추정.

원단위 설정: 1호당 주택면적 85.0m²/호,

전체 주택호수 수요 중 기성시까지 공급비율 30%, 택지 원단위 200m²/호

자료: 국토도시연구원(2009). 『국가 토지수요 전망 연구』 참고.

시·군 도시기본계획의 계획인구 지표 조정

경기도 31개 시·군의 도시기본계획의 2020년 계획인구를 모두 합칠 경우 1,636만명에 달한다. 반면 2007년 통계청 장래 인구 예측을 통해 본 2020년 경기도 전망인구는 1,311만명에 불과하여 약 325만명이나 차이난다. 도시기본계획의 과다 계획인구는 도시기반시설과 공공시설의 과투자를 유발한다. 따라서 적정하고, 합리적 수준에서 도시를 관리하고, 기반시설과 공공시설 투자를 적정하게 추진하기 위해서 먼저 계획인구를 축소 조정할 필요가 있다.

<표 5-4> 계획인구와 전망인구간 과다한 괴리 발생

구 분	2010년	2015년	2020년
31개 시·군의 도시기본계획 목표인구	13,610,000	15,461,000	16,363,000
통계청 추계인구	11,636,673	12,455,913	13,107,376

주: 경기도 지역정책과 내부자료 (2011.11 기준).

2) 교외 신시가지 개발전략을 수정하고 대신 중심시가지 활성화와 컴팩트시티 강화전략 추진

신도시 및 교외 신시가지 조성 중심의 택지개발사업, 보금자리주택사업의 축소와 조정

경기도 택지개발사업의 특징은 대부분 도시권 밖 농지나 산지(greenfield)를 토지이용전환하여 택지나 산업용지로 개발하는 방식으로 이루어진다. 이는 도시의 외연적 확산, 직주(職住) 간 불일치, 장거리 통근통학통행을 유발하였다. 더군다나 그린벨트, 농지 등을 활용하여 외곽에 택지개발사업과 보금자리주택사업을 추진하고, 아파트를 일반분양하게 됨에 따라 기존 시가지나 구도심의 도시정비사업(재개발, 재건축, 뉴타운사업 등)은 분양성이 낮아져, 사업 추진을 어렵게 하고 있다.³²⁾

경기도 31개 지자체의 도시계획구역 안의 토지(기개발지)는 여전히 저밀도(낮은 용적률 등)로 이용되고 있어, 이를 계획적으로 재활용(land recycling)하면

32) 조명래(2011). "저성장시대 경기도 택지개발의 문제: 검토와 대안의 문제"; "경기도 공공택지, 어떻게 할 것인가? 주택경기 침체 속 경기도내 공공택지 현황과 방향", 『제1회 경기 도시·주택 포럼』, p12 인용정리

(즉 용적율을 높여 고밀도로 개발하면) 신규개발 수요의 상당한 부분을 흡수할 수 있다. 이제 택지나 주택의 절대적 공급 부족시대를 벗어난 시점에서 외연적 확산의 팽창식 도시개발정책을 탈피할 때이다.

○ 중심시가지 개발 활성화

저출산 고령화추세 속에서 가임여성이나 노인들은 중심도시로 재집중 또는 도심 회귀 가능성이 많다. 그 이유는 임신 및 출산여성들이나 고령 인구들은 좀 더 생활하기 편리하고, 출퇴근이나 친교 통행의 불편함이 적으며, 의료서비스의 접근성이 좋은 서울시나, 서울 인근의 중심부 도시들을 좋아하기 때문이다.

이러한 도시인구구조 변화에 따라 중심시가지 개발을 활성화하고, 기존 도심과 내부 시가지 거점에 새로운 고용 및 생활거점으로 조성할 필요가 있다. 이를 위해 중심시가지 도시정비사업이나 역세권 개발을 오히려 외곽 택지개발사업 보다 중시할 필요가 있다. 중심시가지 개발 활성화는 외곽 택지개발사업이나 보금자리주택사업도 포함하여 도시 내지 대도시권 전체적인 성장관리정책의 대상이 되어야 한다.

○ 도시밀도 상향 조정을 통한 콤팩트시티 조성

컴팩트시티(compact city)는 지속가능한 도시형태(sustainable city)를 구현하기 위한 도시정책 모델로, 유럽연합(EU)에서는 도시문제와 더불어 환경정책의 일환으로 컴팩트시티를 지향하고 있다. 이것은 도시내부 고밀개발을 통해 경제적 효율성과 자연환경 보전을 추구하는 도시개발 형태로서 도시내부의 복합적인 토지 이용, 대중교통의 효율적 구축, 도시외곽 및 녹지지역의 개발 억제, 도시정체성을 유지하기 위한 역사성 보전 등을 포함하는 개념이다.

저출산 고령화 대응책으로서 컴팩트시티 전략이 갖는 유용성은 도시기능을 압축하여 입지시켜 이동 거리를 최소화하고, 도시중심부에서의 거주환경을 충실하게 하여 교통 약자인 임신 출산여성과 노인인구에게 불리함을 극복하게 만들어주는 것이다. 이에 따라 경기도 도시정책에서도 도시밀도 상향 조정을 통한 컴팩트시티 조성전략이 필요하다.

3) 이동성(mobility) 제고 중심 전략에서 보행성(walkability) 제고 중심 전략으로 교통인프라 투자전략 전환

○ 자동차도로, 경전철 건설 등의 이동성을 강화하는 것보다 환승시설 등 보행성과 접근성을 강화하는 것으로 교통시설 투자우선 순위 조정

지금까지 교통정책이나 교통시설 투자의 우선순위는 소통(mobility) 중심으로 이뤄져 고속도로, 철도 건설 등 주로 지역 간 연결 하드웨어 투자사업 중심이었다. 일반 시민은 말할 필요도 없고 임신 출산여성이나 노인 등 사회적 약자층을 고려하여 시민의 보행과 접근성을 우선시 하는 교통정책으로 전환할 필요가 있다.

이를 위해 생활도로인 주택가 이면도로의 도로와 보행환경을 개선하는 등 교통시설 투자방향도 바뀌어야 한다. 아울러 교통안전 시설, 규제, 제도 부분들을 과거의 차량 소통 중심에서 보행자 안전 확보 중심으로 전환하는 교통정책 전반의 변화가 필요하다.

○ 근린형 환승시설 확충

환승시설은 교통수단간 연계환승체계를 구축하기 위해 현재 많은 사업들이 추진 중이다. 국토해양부는 「국가통합교통체계효율화법」을 제정하고, 복합환승센터 개발 기본계획을 수립(2010.9)하여 경기도내에도 대곡역 등에서 복합환승센터를 조성할 계획이다. 특히 저출산 고령사회에서 교통약자인 임신 출산여성이나 노인들의 교통 편의성과 안전성을 확보하기 위해서는 그 동안 주로 광역, 복합환승센터에서 더 나아가 전철역, 버스정류장 등 근린 커뮤니티 지역단위에서 환승시설 확충이 필요하다.

4) 임신출산여성-고령자 친화형 지역사회 만들기를 위한 무장애도시, 유니버설 디자인 계획설계의 도입

○ 임신출산여성-고령자 친화형 도시를 위한 도시계획조례, 건축조례, 도로 및 철도 설계 기준 개정

좀 더 공간적인 측면에서, 정책 대상자들을 중심으로 논의한다면, 저출산 고령사회에서의 도시정책 패러다임은 **임신 출산여성-고령인구 친화적인 지역사회** 만

들이가 핵심 개념이 된다.

임신하거나 출산한 여성이나 고령자들은 일반 사람들에 비해 활동력이 떨어진 다. 이들은 사회적 약자층에 해당된다. 활동성, 이동성이 떨어지는 이들은 여전히 도시 내와 지역사회에서 계속 독립적이고 활동적으로 생활하기를 희망하고 있다. 사회적인 취약성은 증가하지만 적절한 도움을 받으면서 익숙한 거주환경에서 삶의 계속성을 유지하는 것은, 개인의 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 사회적인 비용 감소에도 크게 기여할 수 있다. 그러나 지금까지 설계되고, 개발된 도시환경은 이러한 시민들의 요구에 유연하게 대응하는 데 적합하지 않았다. 때문에 최근의 고령화 정책에서는 지역사회 계속거주자가 새로운 정책 패러다임으로 등장하고 있으며, 이를 실현하기 위한 다양한 형태의 고령친화적 지역사회 모델 개발이 시도되고 있다.³³⁾

○ 경기도 및 시·군에 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화형 지역사회 만들기 조례 '제정하고, 무장애도시-유니버설 디자인 지침 제정

저출산 고령사회 진입에 대응한 도시계획이나 주택공급에 있어서 가장 실천적이고 실제적인 행동은 무장애 디자인(barrier free)과 보편적 디자인(universal design) 개념의 계획과 설계를 도입하는 것이다. 유니버설 디자인(Universal design)을 실현하기 위한 7대 원칙은 공평한 사용 (equitable use), 사용상의 융통성 (flexibility in use), 간단하고 직관적인 사용 (simple and intuitive), 정보 이용의 용이 (perceptive information), 오류에 대한 포용력 (tolerance for error), 적은 물리적 노력 (low physical effort), 접근과 사용을 위한 충분한 공간 (size and space for approach and use)이다.³⁴⁾

33) 김선자(2010). "서울의 고령친화도시 추진 전략", 『SDI정책리포트 제64호』, 서울시정개발연구원. 고령인구의 니즈(needs)에 대응해서 우선 한 장소 속에서의 노후생활(aging-in-place)는 도시 내에서 노인전체를 대상으로 하여 예방적인 서비스를 제공하는 개념, 이러한 단계를 떠나 최근 더 발전된 개념으로서 커뮤니티 내에서의 노후생활(aging-in-community) 개념을 제안하고 있다.

34) Wikipedia.com 참조.

유니버설 디자인의 7대 원칙

1. 공평한 사용 (equitable use)

누구라도 차별감이나 불안감, 열등감을 느끼지 않고 공평하게 사용 가능한가?

- 모든 사용자들에게 같은 사용 방법을 제공하라: 가능할 경우 똑같이, 그렇지 않을 경우 동등
- 가능한한 언제나 동일하게, 그렇지 못할 때는 그에 상응하게 어떤 사용자든지 분리하거나 비난하는 것을 피하라.
- 프라이버시와 안전을 위한 규정은 모든 사용자들에게 동등하게 적용되어야 한다.
- 디자인을 모든 사용자들에게 어필되도록 하라.

2. 사용상의 융통성 (flexibility in use)

서두르거나, 다양한 생활환경 조건에서도 정확하고 자유롭게 사용 가능한가?

- 사용방법의 선택권을 제공한다.
- 왼손-오른손 잡이의 접근과 사용을 위한 방법을 도모하라.
- 사용자의 정확성과 정밀도를 용이하게 하라.
- 사용자의 보조를 맞출수있도록 하라.

3. 간단하고 직관적인 사용 (simple and intuitive)

직감적으로 사용방법을 간단히 알 수 있도록 간결하고, 사용 시 피드백이 있는가?

- 불필요한 복잡함을 제거하라.
- 사용자의 기대와 직관력이 일치되게 하라.
- 광범위한 문자와 언어 기술에 포함되도록 하라.
- 중요도에 일치하도록 정보를 정리하라.
- 작업이 완료된 후나 그 진행중이라도 실질적인 응답과 반응을 제공하라.

4. 정보 이용의 용이 (perceptive information)

정보구조가 간단하고, 복수의 전달수단을 통해 정보입수가 가능한가?

- 필수적인 정보를 충분히 나타낼 수 있도록 다양한 그림, 언어, 촉감 등을 사용하라.
- 필수적인 정보와 주변 정보와의 적절한 비교를 제공하라.
- 필수적인 정보는 최대한 쉽게 알 수 있도록 하라.
- 묘사될 수 있는 여러 방법으로 그 요소를 구별하라.: 즉, 지시하거나 방향을 나타내는 것을 쉽게 하라.
- 감각에 장애를 가진 사람들이 사용하는 다양한 기구나 기술들에 호환성을 제공하라.

5. 오류에 대한 포용력 (tolerance for error)

사고를 방지하고, 잘못된 명령에도 원래 상태로 쉽게 복귀가 가능한가?

- 위험과 실수를 최소화하도록 요소를 배열하라.: 대부분 쉽게 알아챌 수 있고 이미 사용된 적 있는 요소를 사용하며, 위험한 요소는 제거하거나 막아 놓을 것.
- 위험하거나 실수를 유발시키는 것에 대한 경고를 제공하라.
- 안전성이 실패할 것을 대비하라.
- 주의를 요하는 일에서 무의식적인 행동을 못하도록 하라.

6. 적은 물리적 노력 (low physical effort)

무의미한 반복동작이나, 무리한 힘을 들이지 않고 자연스런 자세로 사용이 가능한가?

- 사용자들에게 적절한 자세를 유지할 수 있도록 하라.
- 합리적으로 작동하는 힘을 사용하라.
- 되풀이되는 동작을 최소화하라.
- 지속적으로 힘을 가하는 동작을 최소화하라.

7. 접근과 사용을 위한 충분한 공간 (size and space for approach and use)

이동이나 수납이 용이하고, 다양한 신체조건인 사용자와 도우미가 함께 사용이 가능한가?

- 중요한 요소들은 앉아있는 사람이나 서있는 사람 모두에게 확실하게 보이도록 하라.
- 모든 물건이 앉아있는 사람이나 서있는 사람 모두에게 편하게 닿을 수 있도록 하라.
- 손이나 손잡이 크기의 변동을 고려하라.
- 보조장치나 보조원의 도움을 받을 수 있는 적절한 공간을 제공하라

5) 도시 내에 젊은 층, 지식과 기능이 우수한 외국 이주민 유치전략 추진

○ 도시 내에 젊은 층을 유치하는 도시재생사업을 적극 추진

도시를 젊게 하기 위해서는 도시정비사업 등 각종 개발 사업이나, 용도지역제 운용 시 젊은 층을 유치하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 최근 일본은 장기 불황에 따른 장거리 통근의 비용, 시간 부담과 도쿄 내 도심 재개발사업의 결과로 젊은 층의 도심 회귀 현상이 두드러졌다. 미국이나 유럽의 경우에도 도심재개발 사업 후 젠트리피케이션(gentrification) 현상으로 젊은 층의 도심 입지가 활발하다.

따라서 저출산, 고령화 문제에 원천적으로 대응하는 방법으로 도시에 젊은 층 인구를 유치하는 도시재생정책이나 사업을 강화할 필요가 있다.

○ 국내 유학생과 기능이 우수한 산업연수생(외국인이주노동자)의 귀화 장려 등 이민정책 적극 도입

일본의 경험에서 보듯이 저출산 문제를 해결하기 위한 출산장려정책이나, 고령화 문제에 대응한 무장애 도시, 유니버설 디자인 정책은 문제를 근본적으로 해결하는 데 한계가 있었다. 왜냐하면 저출산 문제의 경우 여성들의 가치관이 변화하였기 때문이다. 따라서 미국, 프랑스, 영국 등에서는 이민정책 외에 대안이 없다는 데로 결론이 모아지고 있다. 그러나 프랑스, 영국 등의 이민자 폭동사태 등 부작용도 큰 문제이다.³⁵⁾

현재 우리나라의 체류 외국인인 국내 근로자들의 3D 업종 기피현상에 따라 제조업체의 인력난 해소를 위한 외국인 노동력이 유입되고 있다. 2010년 경기도 체류 외국인 취업자격별 현황을 보면 단순기능인력이 95%, 전문인력은 5%에 불과하다. 저출산 고령사회는 이러한 단순기능인력이 아닌 국내 대학원에 공부중인 유학생과 기능이 우수한 산업연수생(외국인이주노동자)의 귀화 장려 등 이민정책 적극 도입되어야 한다. 외국 고급인력 유치와 취약계층 지원하기 위해 외국 고급인력 유치를 위한 양호한 정주환경이 조성되어야 하는데, 외국 전문 인력 유치를 위해서는 전문인력 이민 시 일자리뿐 아니라 지역의 환경 즉, 주거, 교육 등의 사회적 서비스와 지역구성원으로서의 통합을 고려하여야 한다.

35) 차학봉(2006). 『일본에서 배우는 고령화 시대의 국토-주택정책』, 삼성경제연구소, p.48.

그러므로 전문지식, 숙련기능 보유 외국인을 중심으로 하는 이민정책을 검토할 필요가 있다. 외국의 젊고, 지식 및 기능 수준이 높은 인구를 끌어들이는 이민정책 등은 저출산 고령화를 사전에 예방하는 가장 적극적인 정책이라 할 수 있다.³⁶⁾

36) 실제 미국의 경우 젊은 고학력의 외국인에 대한 문호개방을 통해 고령화를 완화하고, 국가 경쟁력을 확보해나가는 정책을 펴고 있다.

제3절 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 추진전략

1. 저출산 고령사회 대응을 위한 4대 전략의 제안

위의 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 접근방향과 함께 저출산 고령화에 실효성있게 대응하기 위해서 다음과 같이 4대 전략을 제안한다.

첫째, 출산-고령자 친화적인 지역사회만들기 시책을 추진한다. 저출산 고령화에 대응한 도시정책의 목표는 우리의 도시와 주거지에서 임신출산여성과 노인들이 일하고, 생활하고, 쉬는데, 장애가 없고, 편하면서, 안전하게 만드는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 출산-고령자 친화적인 지역사회 만들기 시책을 추진하는 것이다.

둘째, 출산-고령자 친화적 도시공공시설의 확충이다. 임신출산여성이나 노인들은 도시 내 사회적 약자층이므로, 이들 약자층이 공동으로 이용하는 도시 내 공공시설을 확충하고, 기존 시설을 효율적으로 이용하도록 하는 전략이 필요하다.

셋째, 세대공존형 주택 및 은퇴자 주택의 공급 확대이다. 지금까지 세대 구성원 변화에 대응할 수 있는 가변형 주택 공급 시도가 있었지만, 주택공급은 주로 4인 표준가구 중심이었다. 저출산 고령사회 진입에 대응하여 주택 평면도 생애주기에 따라 변화를 줄 수 있고, 그럼으로써 그 곳에 머물며 적응하며 오래도록 살 수 있는 주택을 개발하고, 은퇴자들에 맞는 주택을 공공이 주도적으로 공급할 필요가 있다.

넷째, 저출산 고령사회 대응을 위한 도시정책을 효과적으로 추진하기 위해 법제도적 기반을 개선한다. 소극적으로는 임신출산여성이나 노인 등 사회적 약자층이 도시공간을 이용하는 데 장애를 없애고, 편리를 도모하는 것에서 더 나아가, 이러한 시설이나 주택을 공급하는 것에 대한 조세감면, 저렴한 택지 공급 등의 인센티브 시스템을 구축하는 전략이 필요하다.

2. 12대 추진과제의 제안

1) 개요

위의 4대 전략을 추진하기 위해서 <표 5-5>와 같이 12대 추진과제를 제시하였다.

첫째, 출산-고령자 친화적인 지역사회만들기 시책 추진전략과 관련해서는 출산친화성, 고령자친화성 기초조사 실시 및 (가칭) 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획 '수립 출산친화 주거-보육-교육 복합타운 시범사업 추진 노인친화구역 제도 도입 농촌지역 집락재편 시범사업 추진 등 4개의 추진과제를 제시하였다.

둘째, 출산-고령자 친화적 도시공공시설 확충전략과 관련해서는 고령자용 시설 확보를 위한 유휴 공공시설의 리모델링사업 추진 고령자 주거-보건의료 통합서비스체계 구축사업 고령자용 여가문화 인프라 확충 등 3개 추진과제를 제시하였다.

셋째, 세대공존형 주택 및 은퇴자 주택 공급 확대전략과 관련해서는 3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 공급 고령자주택 공급 확대 등 2개의 추진과제를 제시하였다.

넷째, 제도적 기반 개선전략과 관련해서는 (가칭) 저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원 법률 '제정 경기도 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례 '제정 노인서비스행정 조직체계 정비 등 3개 추진과제를 제시하였다.

<표 5-5> 저출산 고령사회에 대응한 도시정책 추진전략과 과제

4대 전략	12대 과제
출산-고령자 친화적인 지역사회만들기 시책 추진	출산친화성, 고령자친화성 기초조사 실시 및 (가칭) 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획 '수립 출산친화 주거-보육-교육 복합타운 시범사업 추진 노인친화구역 제도 도입 농촌지역 집락재편 시범사업 추진
출산-고령자 친화적 도시공공시설 확충	고령자용 시설 확보를 위한 유휴 공공시설의 리모델링사업 추진 고령자 주거-보건의료 통합서비스체계 구축 고령자용 여가문화 인프라 확충
세대공존형 주택 및 은퇴자 주택 공급 확대	3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 공급 고령자주택 공급 확대
제도적 기반 개선	(가칭) 저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원법률 '제정 경기도 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례 '제정 노인서비스행정 조직체계 정비

2) 12대 추진과제

출산친화성, 고령자친화성 기초조사 실시 및 (가칭) 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획 '수립

경기도나 시군의 도시정책, 도시개발 사례 및 기존 시가지에 대해 출산친화성, 고령자친화성 기초조사를 실시하고, 문제점 진단이 우선 필요하다. 기초조사 실시 및 문제 진단과정에는 반드시 여성 및 노인을 포함한 시민, NGO 소속 활동가들의 참여를 보장한다.

이러한 기초조사 결과를 토대로 (가칭) 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획을 수립하고, 매년 실행계획을 수립하여 추진할 필요가 있다. 무엇보다 모든 계획은 실천이 중요하기 때문에 매년 시행 평가 모니터링이 뒤따라야 한다.

출산친화 주거-보육-교육 복합타운 시범사업 추진

출산친화적이고, 고령자친화적인 도시공간이나 주거지를 만드는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 역세권의 도시정비사업지구, 도시 내 국공유지 등에 주거-보육-교육-문화시설을 수용하는 복합건물을 지어 복합타운으로 조성하는 시범사업을 추진할 필요가 있다. 여성이 임신출산에도 불구하고, 직장을 그만두지 않고 육아-보육-교육 단계를 잘 이어갈 수 있는 도시공간을 제공하는 방안이다.

이러한 복합타운이 건립될 수 있도록 용적을 인센티브나 기반시설의 설치 지원 등 공공지원이 필요하다. 이때 어린이 돌보기, 자원봉사가 가능한 노인들도 함께 거주할 수 있는 도심형 실버타운 시설도 복합화 시킬 수 있다.

노인친화구역 제도 도입

제4장의 뉴욕시의 노인친화구역 제도와 같이 전(全)생애 커뮤니티 만들기(Lifelong Community) 개념의 노인친화구역 제도를 도입하고, 노인친화구역을 지정하여 시설 개선과 도시서비스를 제공하는 방안이다.

노인친화구역 내에서는 도로의 보행 신호주기를 늘리고, 정류장에는 노인용의 자를 구비하며, 보도와 건물 진입구에 턱을 없애는 등 노인이 불편함과 위해요인이 없도록 시설 개선과 도시서비스체계를 정비한다.

농촌지역 집락재편 시범사업 추진

제3장에서 보았듯이 경기도 내에서 군지역이나, 농촌지역의 고령화 추세는 도시보다 심하다. 농촌지역은 절대 인구가 줄어들 뿐만 아니라, 고령 인구가 급속히 늘고 있기 때문에 병의원, 약국, 상점 등의 민간공급시설 뿐만 아니라 우체국 및 우편취급소, 노인복지센터, 노인정 등 공공서비스시설의 유지가 쉽지 않다.

따라서 취락을 통합하고, 규모를 키운 상태에서 고령자 공동생활시설을 건립하고, 도시공공시설 및 주민편의시설을 확충하는 시범사업을 추진할 필요가 있다. 특히 경기도는 대도시권 지역이며, 주변 대도시에 인접하고 있어서 전원생활을 동시에 추구하는 도시민의 자본을 유치하고, 입주시킴으로써 집락재편 과정에서 소요되는 사업비 일부를 조달할 수 있다. 또 대도시 근접성을 활용하여 농촌 주말주택이나 독일식의 클라인카르텐도 분양할 수 있을 것이다. 이와 같은 농촌주말주택을 활성화하기 위해서는 1가구 2주택 예외 적용 등의 제도적 개선이 필요하다.

고령자용 시설 확보를 위한 유휴 공공시설의 리모델링 사업 추진

모든 신도시나 주거단지의 개발 시에는 도시계획시설기준을 적용하여 도로 등의 교통시설, 공원 등의 공간시설, 유도공급시설, 공공문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설을 설치하게 된다. 그런데 지금까지 적용된 도시계획시설기준은 출산율이 높고, 노인인구도 많지 않은 때에 만들어지고, 적용되어 온 것이기 때문에 시가지나 주거지가 오래될수록 현재의 인구구성과는 잘 맞지 않는다.

따라서 기존 주거단지 내에서 어린이나 유소년 층, 젊은 층 등이 줄어들게 되어 유휴화 된 어린이놀이터, 유치원 등의 시설을 고령자용 편의시설로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 노인용 공공시설로 전환하기 위한 리모델링사업을 추진하는 방안이다.

고령자 주거·보건의료 통합서비스체계 구축

고령자의 간호·의료와 연계해 고령자를 지원하는 서비스를 제공하는 서비스제공 고령자용 주택을 공급하고, 운영하는 방안으로서, 노인주택과 건강의료서비스의 통합서비스체계를 구축하는 것이다.

실제 건국대 앞의 터 클래식 500은 주거시설을 비롯해 입주자를 위해 건국대

병원 건강강좌, 신체치료 등의 의료서비스와 노래교실, 재테크교실, 컴퓨터교실, 댄스스포츠 요가교실 등의 강좌를 제공하고 있다.

고령자용 여가문화 인프라 확충

고령자들은 은퇴 후에도 더욱 사회활동, 정보교류 등의 생활밀착형 커뮤니티 장소가 필요하다. 지역주민들이 이용할 수 있는 구민회관, 문화예술회관, 복지회관 등의 공공시설 이용 기회를 개선하고, 은퇴자를 위한 시니어복합문화공간을 건립할 필요가 있다. 일본 나고야의 시니어살롱 유우지적 '시니어복합문화공간, 미국 시카고의 매더카페플러스' 시니어 복합문화공간 등이 예이다.

이와 같은 하드웨어적 개선 외에도 시니어 여가문화 프로그램 개발 및 서비스 공급 등의 소프트웨어적 준비도 필요하다.

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 공급하던가, 여러 유형의 주택을 당해 주거단지에 섞어서 짓는 것이 필요하다.

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

고령자주택 공급 확대

노인들은 신체적, 정신적 능력이 저하되기 때문에 고령인가가 거주하기에 안전하고, 불편함이 없는 주택을 공공이 공급할 필요가 있다. 이러한 안락한 노인주택 공급은 노인보호시설 거주를 최소화함으로써 노인복지예산도 저감할 수 있을 것이다. 특히 자녀의 출가 후 다시 1인 내지 2인 가구로 되돌아온 은퇴자들의 수요에 대응하여 은퇴자 주택 공급 목표를 설정하고, 이를 주택공급계획에 반영할 필요가 있다. 은퇴자 주택공급은 신규 주택건설방식 또는 기존주택의 개조와 재활용방식으로 나눠서 공급할 수 있다. 현재 경기도가 시행하고 있는 G-home 사업과 연계하

여 추진할 수도 있을 것이다.

(가칭) 저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원법률 '제정

저출산 고령화 도시주택정책 추진 의무화 및 시책사업 추진 근거를 마련하기 위해서는 일본과 같이 지원 법률을 만들 필요가 있다. 즉, (가칭) 저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원 법률을 제정하는 방안이다.

이 법의 주요 내용으로는 저출산 고령화 대응도 및 시군 단위 기본계획 및 시행계획 수립 의무화, 도시공간의 콤팩트시티화 유도, 배리어프리 및 유니버설디자인 기준 제정, 조세감면 인센티브 등을 담는다.

경기도 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례 '제정

상기 법에 근거하여 경기도나 시군 단위에서는 지역 맞춤형 가이드라인 제정 및 시행 근거 마련을 위해 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례를 제정하는 방안이다.

조례에 담은 주요 내용으로는 시군의 도시기본계획, 주택종합계획, 도시관리계획, 택지/도시/보급자리 개발계획 등에 콤팩트시티화방안 마련 의무화, 임신부-고령인구 위한 도시공공시설의 배리어프리 및 유니버설디자인 기준, 시범사업 추진 및 절차 등이다.

노인서비스행정 조직체계 정비

위에서 제시한 추진과제들과 제도화를 책임있고, 효율적으로 추진하기 위해서는 경기도와 시군의 노인서비스행정 조직을 신설하고, 통합적으로 정책과 시책사업을 추진할 필요가 있다.

제 6 장

결론 및 정책 제언

- 제 1 절 결론
- 제 2 절 정책 제언

제6장

결론 및 정책 제언

제1절 결론

한국의 합계출산율은 2010년 1.23명으로 20년 이상 2명을 넘기지 못하고 있으며, 경기도의 합계출산율은 2010년 1.31로 약간 증가하고 있다. 경기도도 역시 고령화와 함께 급격한 저출산 사회로 전환중이다.

한국은 이미 모든 지역이 고령사회에 진입해 있으며, 수도권 전체는 2010년 9.1%에서 2030년 21.8%로 증가하고, 경기도는 2010년 8.7%에서 2030년 21.0%로 증가할 것으로 전망된다. 다만 수도권은 전국의 고령인구비율에 비하여 낮은 비율을 유지하고 있다.

경기도내 시·군별 저출산 고령화의 실태를 보면, 시흥시, 오산시, 안산시, 수원시는 고령인구 비율 7% 미만으로 아직 고령화 사회로 진입하지는 않은 상태이나, 여주군은 이미 고령사회, 양평군, 가평군, 연천군은 곧 초고령 사회로 진입할 전망이다.

저출산 고령화는 생산가능인구의 감소와 노령화 진행으로 잠재성장률은 크게 떨어지는 반면 고령층에 대한 복지지출 수요는 계속 증가해 국가와 지자체의 재정 부담을 가중시키고, 국가와 지자체의 운영에 중대한 문제를 초래할 우려가 있다. 고령화대책은 인기 없는 대책이다. 인프라 투자사업 조정, 노인친화적 주택 시설기준 강화 등은 표를 의식해야 하는 행정가나 정치인들이 선호하는 대책은 아니다. 그러나 대응이 늦으면 늦을수록 사회적 비용은 더 늘어날 것이고, 결국 국민 전체와 지역민에게 부담 증가로 돌아갈 것이다.

저출산 고령화 시대에서의 도시정책방향은, 가임여성과 고령자를 위한 보호시설이나 요양시설 건립이 아니라, 동네 커뮤니티, 주택, 문화시설, 교통, 복지, 금융 인프라를 만들고, 이를 통해 가임여성이나 고령자의 활동영역과 일상적 자립공간을

넓혀주는 것이어야 한다. 이러한 개념은 저출산 고령사회의 문제점을 완화하고, 임신했거나 유아를 가진 여성들, 그리고 노인인구나 노인가구들이 도시내 공간과 시설에 잘 적응하고, 이용에 장애가 없도록 하는 적응정책의 범주에 들어간다.

좀 더 적극적인 도시정책이라면 도시인구의 연소화(年少化)를 도모할 수 있는 적극적 정책도 모색해야 한다. 도심재개발, 재건축사업을 통해 젊은 층 인구를 끌어들이는 도시재생정책, 외국의 젊고, 지식 및 기능 수준이 높은 인구를 끌어들이는 이민정책 등은 저출산 고령화를 사전에 예방하는 가장 적극적인 정책이라 할 수 있다.

제2절 정책 제안

저출산 고령화에 대응한 도시정책의 접근방향과 함께 저출산 고령화에 실효성 있게 대응하기 위해서 다음과 같이 4대 전략을 제안한다. 첫째, 출산-고령자 친화적인 지역사회 만들기 시책을 추진한다. 둘째, 출산-고령자 친화적 도시공공시설의 확충이다. 셋째, 세대공존형 주택 및 은퇴자 주택의 공급 확대이다. 넷째, 저출산 고령사회 대응을 위한 도시정책을 효과적으로 추진하기 위해 법제도적 기반을 개선한다.

위의 4대 전략을 추진하기 위해서 표와 같이 12대 추진과제를 제시한다.

첫째, 출산-고령자 친화적인 지역사회만들기 시책 추진전략과 관련해서는 출산친화성, 고령자친화성 기초조사 실시 및 (가칭) 저출산 고령화 대응 도시만들기 기본계획 '수립' 출산친화 주거-보육-교육 복합타운 시범사업 추진 노인친화구역 제도 도입 농촌지역 집락재편 시범사업 추진 등 4개의 추진과제를 제안한다.

둘째, 출산-고령자 친화적 도시공공시설 확충전략과 관련해서는 고령자용 시설 확보를 위한 유희 공공시설의 리모델링사업 추진 고령자 주거-보건의료 통합서비스체계 구축사업 고령자용 여가문화 인프라 확충 등 3개 추진과제를 제시한다.

셋째, 세대공존형 주택 및 은퇴자 주택 공급 확대전략과 관련해서는 3세대(祖-父母-孫) 공존형 생애주택 공급 고령자주택 공급 확대 등 2개의 추진과제를 제시한다.

넷째, 제도적 기반 개선전략과 관련해서는 (가칭) 저출산 고령화에 대응한 지역사회개발 지원 법률 '제정' 경기도 (가칭) 임신출산여성-고령자 친화적 도시계획 수립 조례 '제정' 노인서비스행정 조직체계 정비 등 3개 추진과제를 제안한다.

앞으로 이들 추진과제들의 실천방안과 시책사업화 방안에 대한 후속 연구를 기대한다.



참고문헌

- 강현수(2011). “저성장 시대의 도시정책 과제” 발제자료.
- 경기도(2010). 『가구통행실태조사: 경기지역 표본자료 기초분석』, 경기도.
- 고지영 외(2011). 『경기도 저출산 대책 기본계획(2011~2015)수립 연구』, 경기도가족여성연구원.
- 국토해양부(2011). 『2010년도 주거실태조사 - 통계보고서』
- 김경혜 · 김선자 · 노은이(2010). 『초고령 사회 서울의 변화전망과 정책과제』, 서울시정개발연구원.
- 김선자(2010). “서울의 고령친화도시 추진 전략”, 『SDI정책리포트 제64호』, 서울시정개발연구원.
- 김수현(2011). 『부동산은 끝났다』, 오월의 봄.
- 김수현(2011). “저성장 시대의 도시정책 과제” 발제자료.
- 김영혜 외(2010). 『경기도 노인의 생활실태 조사』, 경기도가족여성연구원.
- 김준형(2011). “은퇴 전후 도시가구의 주거입지 변화에 관한 연구”, 『대한국토·도시계획학회 2011 추계학술대회 전문가세션(2)』 발표자료.
- 김준형(2011). “도시고령인구의 주거입지: 밀집거주지역과 이주 목적지 분석”, 도시정책학회 발제자료.
- 김준형(2011). “은퇴인구 주거입지 분석”, 경기개발연구원 자문 원고.
- 김현호(2011). “인구감소·고령화 대응 지역 개발”, 경기개발연구원 발제자료.
- 김현호 · 이소영 · 오은주 · 이원섭(2010). 『미래 환경 변화에 대응한 지역발전전략 연구』, 한국지방행정연구원.
- 나카무라 코지로(中村 剛治郎)(2011), “고령사회와 일본의 도시정책”, 경기개발연구원 특강자료.
- 대한민국정부(2010). 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』.
- 모리치시게루, 광역권 형성연구회(2005). 『시정연 번역총서 44: 인구감소시대의 국토비전』,

서울시정개발연구원.

- 서수복(2010). “베이비붐 세대의 농촌이주 결정요인 분석”, 『국토연구』, 64: 21 -37.
- 윤순덕·강경하·박공주·이정화(2005). “도시 장년층의 은퇴 후 농촌이주의사 결정요인”, 『한국노년학』, 25(3): 139 -53.
- 이상대(2010). 『광역 수도권권의 발전단계에 따른 경기도 계획과제 변화 연구』, 경기개발연구원.
- 이왕건·김중은·박경현(2005). 『인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구』, 국토연구원.
- 이외희(2011). 『경기도의 인구구조 변화와 정책 대응』, 이슈&진단 제11호, 경기개발연구원.
- 이용우 외(2009). 『국토 대예측 연구』, 국토연구원.
- 이용우 외(2010). 『국토 대예측 연구』, 국토연구원.
- 이충훈(2011). “고령화시대를 위한 유니버설 디자인”, 『충남리포트 제50호』, 충남발전연구원.
- 저출산고령사회위원회(2010). 『2006년도 일본 고령사회백서 번역서』.
- 차학봉 (2006). 『일본에서 배우는 고령화시대의 국토』, 삼성경제연구소.
- 조명래·김수현·강현수 외(2011). 『저성장 시대의 도시정책: 더 좋은 도시, 더 행복한 시민』, 한울.
- 조지 매그너스(2010). 『고령화 시대의 경제학: 늙어 가는 세계의 거시 경제를 전망하다』, 부키.
- 통계청(2011). “장래인구추계:2010년~2060년”, 사회통계국 인구동향과 보도자료.
- NYC(2009). “Age Friendly NYC: Enhancing our city's livability for older New Yorkers”.
- Chen, Y. and Rosenthal, S.(2008). “Local amenities and life-cycle migration: do people move for jobs or for fun?”, *Journal of Urban Economics*, 64: 519 -37.
- Feinstein, J. and McFadden, D.(1989). “The dynamics of housing demand by the elderly: wealth, cash flow and demographic effects”, *Wise, D. eds., The Economics of Aging*, 55 -91, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Graff, T. and Wiseman, R.(1978). “Changing concentrations of older Americans”, *The Geographical Review*, 68: 379 -93.

- Judson, D., Reynolds-Scalnlon, S. and Popoff, C.(1999). " Migrants to Oregon in the 1990 s: Working age, near -retirees, and retirees make different destination choices ", *Rural Development Perspectives*, 14(2): 24 -31.
- Law, C. and Warnes, A(1982). "The destination decision in retirement migration," Warnes, A. ed., *Geographical Perspectives on the Elderly*, 53 -81, Chichester: Wiley.
- Lee, A.(1980). "Aged migration: impact on service delivery", *Research on Aging*, 2: 243 -53.
- Long, L.(1992). 'Changing residence: Comparative perspectives on its relationship to age, sex, and martial status", *Population Studies*, 46: 141 -58.
- OECD(2011). 'Pensions at a Glance 2011: Retirement -income System in OECD and G20 Countries ".



Urban Policy Change Response to the Low fertility-Ageing Society

Currently, one of the most important problems of Korea is the low fertility - ageing society. The aggregate birthrate of Korea does not surpass 2.0 per woman and the rate of old person(over 65 years old) had marked 7% already in Korea and Gyeonggi Province. In this situation, this study aims to research the urban policy change response to the low fertility-ageing society and to know how to do.

The direction of urban policy change response to the low fertility -ageing society is not to build the houses and facilities for accommodating pregnant woman and old person but to make pregnant woman and aged person -friendly urban space with well combined housing, transportation, cultural and welfare facilities. This policy is a kind of adaptation policy response to the phenomenon of the low fertility -ageing society. So, we have to do more challengeable policy approach to introduce young person and well educated and skilled foreigners into city centre.

In getting urban policy change, the most important thing is breaking the policies of suburban newtown development, supply -oriented housing development and mobility -based transportation investment. To do so, we have to decrease index of city population and housing provision, to

change from suburban newtown development to inner city regeneration, to focus on walkability transportation facilities, to implement barrier-free and universal design concept, and to introduce younger city programs.

In addition, to implement the urban policy change response to the low fertility-ageing society, I would like to suggest 4 strategies and 12 policy tools.

The 12 policy suggestions are i) investigation on barriers of city and countryside for pregnant woman and aged person ii) building complex town of residential-child care-educational facility iii) designation of aged person-friendly district iv) restructuring and collecting countryside villages v) rebuilding residential service facilities for old person vi) integrated residential and public health service system vii) leisure and cultural infra for aged person viii) supply of 3 generation lifelong house ix) providing retirer's house x) law making of community development act response to the low fertility-ageing society xi) Gyeonggi Provincial urban planning ordinance response to the low fertility-ageing society, and integrated provincial government department for implementing policies of low fertility-ageing society.

key word

Low Fertility Society, Ageing or Aged Society, Pregnant Woman-Friendly Urban Policy, Old Person-Friendly Urban Policy