

초고령사회 진입 대비 지역사회 돌봄과 연계해 고령인구 밀집지역, 근린환경 통합적 개선 필요

2020년 서울의 고령화율 14.5% … 한국, 2025년 초고령사회 진입 전망

서울의 고령인구는 2000년 54만 명에서 2018년 136만 명으로 2.5배 증가하였다. 2019년 통계청 장래추계자료에 따르면, 2020년 고령화율은 전국 15.7%, 서울 14.5%로, 우리나라는 2025년이 되면 초고령사회(20%)에 진입할 것으로 전망된다.

2000년 이후 서울의 고령인구는 동북권과 서북권, 서남권 일부 지역에 집적하거나 고착화되는 경향을 보이고 있다. 대표적으로 동북권의 도봉1동, 도봉2동, 상계1동, 서북권의 불광1동, 북가좌2동, 녹번동, 서남권의 여의동, 등촌3동 등에 고령인구가 많이 거주하는 것으로 나타났다.



[그림 1] 2000년(좌)과 2018년(우) 행정동별 고령인구수 분포 비교

주: 2018년 고령인구수는 집계구별 자료를 행정동 단위로 취합하여 작성하였음
자료: 통계청, 각 연도, 인구총조사

기존 고령친화정책, 의료·복지서비스 중심 점적 개별사업으로 효과 미미

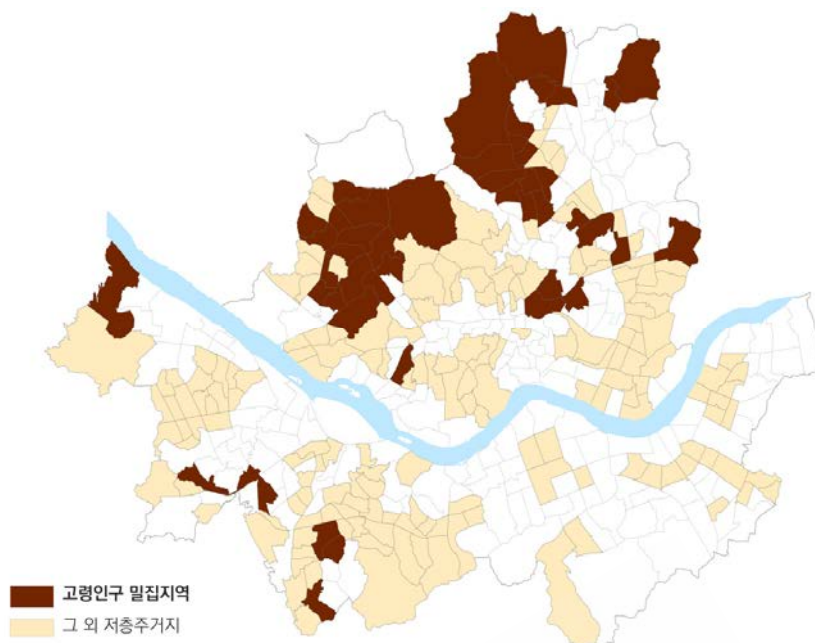
2010년 서울시는 “건강하고 활기찬 100세 도시, 서울”을 목표로 ‘2020 고령사회마스터플랜’을 수립하였고, 2011년에는 ‘노인복지 기본조례’를 제정하여 고령친화도시를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 이후 2013년에는 WHO(세계보건기구) 고령친화도시 국제네트워크 회원도시에 가입한 바 있다. 그러나 지금까지의 고령친화도시 정책과 사업은 의료·복지서비스 제공, 복지시설과 임대주택 등 개별적인 시설 공급에 중점을 두고 추진되었다.

특히, 서울시 고령친화도시 주관부서인 어르신복지과는 최근 고령친화 환경조성 사업의 일환으로 ‘고령친화마을 시범사업(2017)’, ‘지역중심 어르신 돌봄 커뮤니티 사업(2018)’ 등을 추진하였다. 이들 사업은 대부분 실내환경 개선, 여가프로그램 등 복지서비스에 기반한 돌봄사업 위주로 추진되었지만, 점적인 사업으로 시행되어 효과가 미미하다는 한계가 지적되고 있다. 고령인구 삶의 질 향상을 위해서는 의료·복지·일자리 지원 외에, 고령자가 거주하는 지역사회의 근린환경 개선을 위한 지원 프로그램과 사업을 통합적으로 추진할 필요가 있다.

고령인구 밀집지역, 평균 고령화율은 15.4% ... 동북·서북권에 많이 분포

‘고령인구 밀집지역’이란 ‘상대적으로 고령인구가 많이 거주하고, 고령화율도 높은 지역’을 말한다. 여기서는 2015년 행정동별 인구총조사 자료를 활용하여 서울의 고령인구 밀집지역을 추출하였다. 특히 근린환경 개선의 필요성이 높고 정책적 지원이 요구되는 저층주거지를 대상으로, 고령인구 밀집지역 46개 동을 추출하였다.

고령인구 밀집지역에 해당하는 46개 행정동에는 동 평균 4,315명의 고령인구가 거주하며(서울시 동별 평균 2,880명의 약 1.5배), 평균 고령화율은 15.4%인 것으로 나타났다. 권역별로는 동북권(23개 동) > 서북권(16개 동) > 서남권(6개 동) > 도심권(1개 동) 순으로 분포하며, 자치구별로는 강북구가 10개 동으로 가장 많고, 은평구 8개 동, 서대문구 7개 동 순으로 나타났다. 고령인구수와 고령화율의 순위 합을 기준으로 하면, 강북구 인수동이 고령인구수 5,588명, 고령화율 17.5%로 가장 높고, 노원구 상계3·4동(5,787명, 17.2%), 강북구 송천동(4,821명, 16.6%), 동대문구 제기동(4,606, 16.9%) 등에서 높은 순위를 보이고 있다.



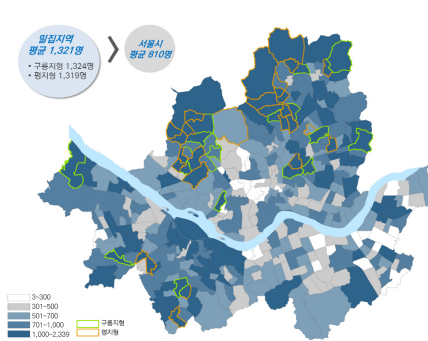
[그림 2] 서울시 고령인구 밀집지역 추출(2015)

자료: 통계청, 2015, 인구주택총조사.

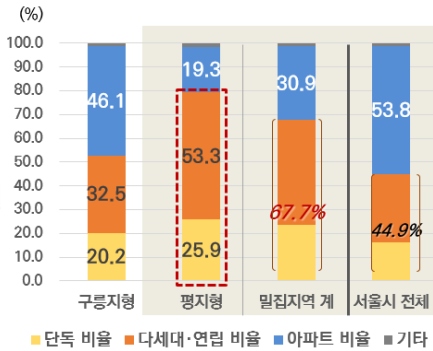
저학력·독거노인이 많은 ‘저층주거지’가 고령인구 밀집지역의 특성

서울시 고령인구 밀집지역의 사회공간적 특성을 ‘구릉지형’과 ‘평지형’으로 구분하여 분석한 결과, 고령인구 밀집지역은 서울시 평균에 비해 저학력 고령인구(57.2%)와 독거노인(1,321명)이 많은 것으로 나타났다. 밀집지역은 평균 경사도가 4.3°로 서울시 평균(3.3°)에 비해 높은 특성을 보이며, 구릉지형은 5.2°에 이르고 있다. 또한 평균 대지면적은 225㎡로, 서울시 전체 평균 1,650㎡에 비해 상대적으로 소규모 필지로 이루어져 있다.

고령인구 밀집지역은 단독·다세대 주택 등 저층주거지 위주로 되어 있다. 아파트를 제외한 단독·다세대·연립주택 비율이 전체의 67.7%를 차지하는데, 이는 서울시 동별 평균 44.9%에 비해 20%p 이상 높은 수준이다. 특히, 고령인구 밀집지역에서 30년 이상 경과한 노후주택 비율은 20.8%로 나타났다.



[그림 3] 서울시 동별 독거노인 수(2019)

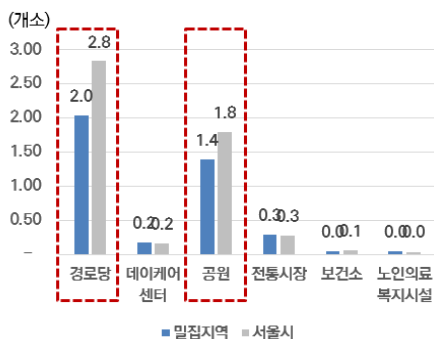


[그림 4] 서울시 고령인구 밀집지역 현황 : 단독·다세대·연립주택 비율

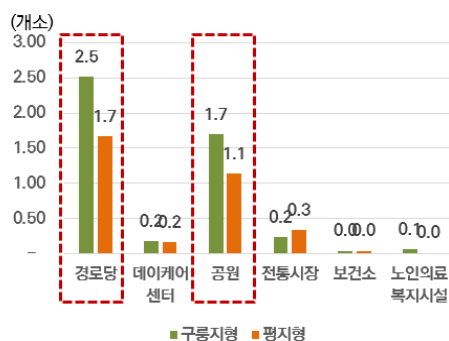
고령인구 밀집지역, 경로당·공원·데이케어센터 등 근린시설 상대적 부족

고령인구가 일상생활에서 자주 이용하는 여가서비스시설(경로당, 노인여가복지시설, 공원), 의료·복지서비스시설(데이케어센터, 노인의료복지시설, 보건소) 등의 지역별 공급 현황과 서비스 인구 비율을 검토하였다.

그 결과, 고령인구 밀집지역의 고령인구 1천 명당 경로당과 공원의 공급량이 서울시 평균에 비해 낮은 것으로 나타났으며, 구릉지형에 비해 평지형에서 경로당, 공원, 데이케어센터 등 지역밀착형 시설 공급이 부족한 것으로 나타났다. 구릉지형은 근린시설의 공급량과 서비스 인구 비율은 상대적으로 양호하지만, 가파른 경사가 많아 고령인구가 체감하는 이용편의성은 낮을 것으로 예상된다. 향후 지역별 인구·사회적 특성과 시설별 접근성을 고려하여 고령인구의 근린시설 이용 체감도를 진단할 필요가 있다.



[그림 5] 동별 고령인구 1천 명당 근린시설 공급량(고령인구 밀집지역과 서울시)



[그림 6] 동별 고령인구 1천 명당 근린시설 공급량(고령인구 밀집지역 유형별)

구릉지형은 가파른 계단·경사로, 평지형은 보차혼용도로 많아 보행 불편

고령인구 밀집지역을 구릉지형(서대문구 홍제3동)과 평지형(강북구 송중동)으로 나누고, 사례지역을 선정하여 안전성, 접근성, 편리성 측면에서 근린환경에 대한 고령친화도를 진단하였다.

그 결과, 공통적으로 보행공간과 버스정류장 등에 고령인구가 잠시 쉬어갈 수 있는 휴식공간이 부족하고, 보행을 방해하는 불법주정차나 장애물 등이 개선과제로 확인되었다. 특히, 구릉지형에는 계단과 경사가 가파르거나 정비가 불량한 지점이 많았고, 평지형에는 보차혼용 도로가 많고 공원 등이 부족해 개선이 필요한 것으로 나타났다.

[표 1] 보행환경 주요 문제지점 종합: 홍제3동 예시

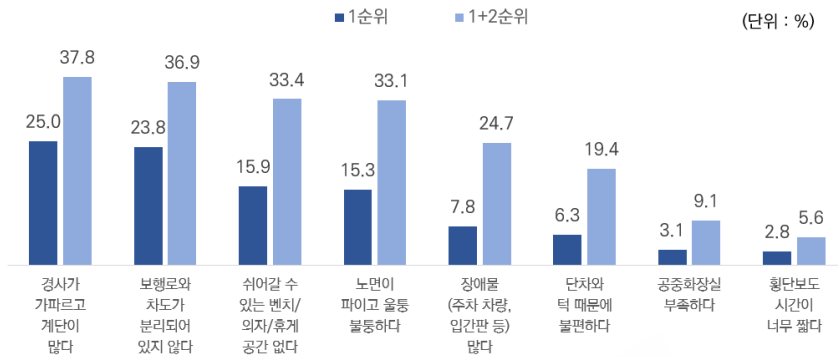
가파른 계단과 경사로	노면 정비 불량	보차혼용
		

설문결과, 고령인구 다수 “보행로 정비, 노인복지·문화체육시설 확충 필요”

사례지역인 홍제3동과 송중동을 비롯, 고령인구 밀집지역에 해당하는 4개 행정동 60세 이상 고령인구 320명을 대상으로 설문조사를 수행한 결과, 고령인구 대부분은 현재 살고 있는 동네에 계속 살고 싶다고 응답하였다. 응답자의 49%는 해당 지역에 20년 이상 거주하고 있으며, 과반이 동네 모임이나 커뮤니티 활동에 참여하고 있었다.

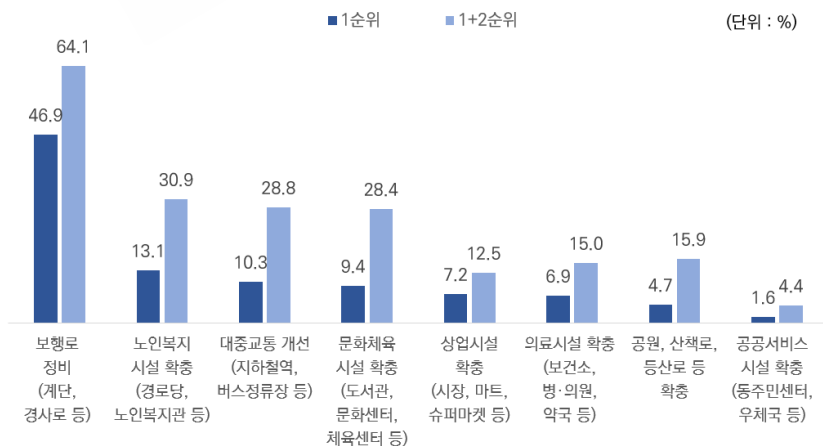
밀집지역에 거주하는 고령인구의 94%는 주 1~2회 이상 동네 병·의원과 상점, 공원을 이용하기 위해 외출하며, 도보로 이동하는 경우가 전체의 79%를 차지한다. 이들은 외출 시 경사나 계단을 이용하는 데 어려움을 느끼고 있으며, 보차혼용으로 인해

보행에 불편함을 느끼는 것으로 조사되었다. 연령대별로 60대 고령인구는 쉬어갈 수 있는 휴게공간 부족, 70대 고령인구는 노면 불량으로 불편하다는 응답이 많았다. 지역별로 평지형은 노면 불량에 따른 불편함을, 구릉지형은 경사로나 계단 이용에 불편함을 느끼는 비율이 높게 나타났다.



[그림 7] 걸어서 동네 외출 시 가장 불편한 점

고령인구는 동네 근린환경 중 특히, 보행로 정비·개선, 노인복지시설이나 문화체육시설 등의 확충이 필요하다고 응답하였다. 이 중 송중동은 근린시설 확충에 대한 필요성이 높았고, 홍제3동은 계단·경사로를 포함한 보행로 정비와 대중교통 개선 응답 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이렇듯 지역별 물리적·사회적 여건과 불편사항 등에 대한 조사·진단에 기반하여 지역 맞춤형 근린환경 개선사업을 추진할 필요가 있다. 향후 고령인구의 근린시설 이용 만족도를 높일 수 있도록 서울형 도시재생사업이나 생활SOC 확충사업 등과 연계하는 방안도 검토가 필요하다.



[그림 8] 동네에서 우선적으로 개선이 필요한 사항

지역사회 돌봄 연계 등 ‘고령친화 근린환경 조성’ 4가지 정책방향 정리

2006년 WHO의 고령친화도시 가이드라인과 2020년 수립된 보건복지부 ‘제4차 저출산고령사회기본계획’의 주요 지향점에서 볼 수 있듯이, 서울시는 지역사회 근린환경, 특히 보행환경, 교통환경, 서비스시설 등을 통합적으로 개선하여 고령자가 안전하고 편리하게 일상생활을 지속할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

서울시 고령인구를 위한 근린환경 조성의 기본방향은 다음 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지역사회 통합 돌봄과 결합된 고령친화도시 정책 추진, 둘째, 지역사회 고령친화도를 조사·진단하기 위한 체계 마련, 셋째, 고령친화 커뮤니티 사업 모델 개발, 넷째, 관련 사업 및 지역생활권계획과 연계 추진하는 방안 모색 등이다.



[그림 9] 고령인구가 살기 편한 근린환경 조성 기본방향

건강·의료·복지정책-도시·교통정책 연계 추진... 관련부서간 협업체계 구축

고령친화 근린환경 조성을 위해서는 건강·의료·복지정책과 더불어 도시·교통·주택정책 등 분야별 정책을 연계하여 추진하는 것이 필요하다. 개별 사업단위보다는 종합적 대책으로 추진해나갈 필요가 있으며, 건강·의료 및 돌봄 담당부서, 지역사회 생활 SOC 및 보행·교통 담당부서, 주거 재생 및 지원 담당부서 등 관련부서 간 협업체계를 구축해나가야 할 것이다.

이를 위해 ‘2040 서울플랜(도시기본계획)’에 ‘고령친화도시’를 핵심 이슈에 포함시켜 고령친화적인 사회·물리적 환경 조성을 위한 기본방향을 제시하고, 고령친화도시 서울의 미래상을 구체화할 필요가 있다.

기존에 추진된 고령친화 관련사업은 주무부서(어르신복지과) 차원에서 개별적으로 추진된 경향이 있으며, 각 부서에서 추진 중인 보행, 생활SOC, 찾동사업, 생활권 계획 등은 고령화 이슈에 통합적으로 대응하기 어려운 측면이 있다. 초고령사회 진입에 종합적으로 대응하기 위해서는 서울시 내 별도의 추진조직((가칭) ‘고령친화 생활환경 개선 추진단’)을 신설하여 고령친화도시와 관련된 분야별 정책을 통합·연계하여 추진할 필요가 있다.

자치구·행정동 차원, 고령인구 밀집지역 대상 고령친화도 진단체계 마련

서울의 지역별 고령인구 특성과 현황을 파악하고 문제지역을 발굴하기 위해 체계적인 고령친화도 조사·진단체계를 마련할 필요가 있다. 고령인구 밀집지역 또는 사업 대상지의 고령친화도를 진단하기 위한 체크리스트를 구체화하고, 지역별 보행공간, 대중교통, 근린시설 및 공원 등을 대상으로 안전성, 접근성, 편의성 등의 상황을 진단할 필요가 있다.

특히, 서울의 고령친화도 체크리스트는 자치구 및 행정동(혹은 지구) 차원으로 이원화하여 마련하는 것이 필요하다. 자치구 차원의 진단을 통해 생활 편리성을 비롯하여 물리적 환경의 전반적인 현황을 파악하고, 정책 지원의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 또한 행정동(혹은 지구) 차원의 진단은 지역 내 문제점과 고령인구의 불편사항을 발굴하는데 초점을 두어야 하며, 진단 결과는 후속적인 대응 및 개선방안을 구체화하는데 기초자료로 활용해야 할 것이다.

복지·돌봄 통합적 지원하는 ‘고령친화 생활환경 개선사업’ 추진모델 개발

고령인구가 집적해 살고 있는 노후하고 열악한 지역을 대상으로, 정책적 지원을 집중하는 이른바 ‘선택과 집중’을 통해 고령친화 커뮤니티를 조성해나갈 필요가 있다. 이를 위해 고령인구 밀집지역 등 대상으로 복지·돌봄을 통합적으로 지원하고, 근린환경을 개선하는 (가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’을 추진할 필요가 있다.

고령친화 생활환경 개선사업은 고령인구 밀집지역 중에서 생활환경이 취약하거나 환경개선의 필요성이 인정되는 지역을 선정하여 추진하는 것이 필요하다. 선정된 대상지에 대해서는 안전성, 접근성, 편의성 측면에서 현황과 실태를 면밀히 진단하고, 개선이 필요한 부분을 종합적으로 파악해야 한다.

생활환경에 대한 전반적인 진단 결과를 바탕으로, 고령인구를 위한 주택 개보수(단열, 냉난방 등), 보행환경 개선(도로·계단, 경사로, 휴식공간 등), 노인 관련 시설 확충, 건강·의료 및 데이케어 프로그램 운영 등을 추진할 필요가 있다. 고령친화 생활환경 개선사업을 실현하기 위해서는 서울시 노인복지 기본 조례에 해당 사업의 도입 및 운영에 대한 내용을 반영하는 등 제도적 기반 마련이 선행되어야 할 것이다.

서울형 도시재생사업·생활SOC 확충·지역생활권계획과 연계해 사업 추진

현재 추진 중인 서울형 도시재생사업이나 생활SOC 확충, 생활권계획과 연계하여 고령친화 생활환경을 조성해가는 것이 필요하다. 이를 위해 첫째, 고령화율이 높은 지역을 중심으로 ‘고령친화형 도시재생사업’을 추진할 필요가 있다. 마중물사업을 통해 해당 고령인구가 주로 이용하는 시설을 우선 확충하거나 정비하고, 지역 내 통합적으로 고령친화형 설계 요소를 적용하여 생활환경을 개선해나가야 한다. 특히 고령인구 밀집지역에서 고령친화형 도시재생사업을 계획하는 경우 가산점이나 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 각종 생활SOC 확충 계획과 연계하여 고령자를 위한 근린환경시설을 우선 공급할 필요가 있다. 현재 서울시는 생활SOC 복합화사업, 10분 동네 생활SOC 확충 계획, 생활권계획 내 생활SOC 사업 등을 통해 지역별 필요시설을 공급하고 있다. 고령인구 밀집지역에서는 이들 사업과 연계하여 고령자를 위한 여가문화시설, 복지시설 등에 우선 순위를 두고 확충해나갈 필요가 있다.

셋째, 서울시 생활권계획에 ‘고령친화 커뮤니티 조성부문’을 추가하는 방안을 검토할 수 있다. 고령인구가 많이 거주하는 지역생활권에서 고령친화 근린환경을 조성하기 위한 목표와 전략을 구체화하고, ‘고령친화 생활환경 개선사업’을 추진하거나 고령자를 위한 건강·의료·복지관련시설을 다른 시설과 복합화하여 공급하는 방안을 추진할 필요가 있다.