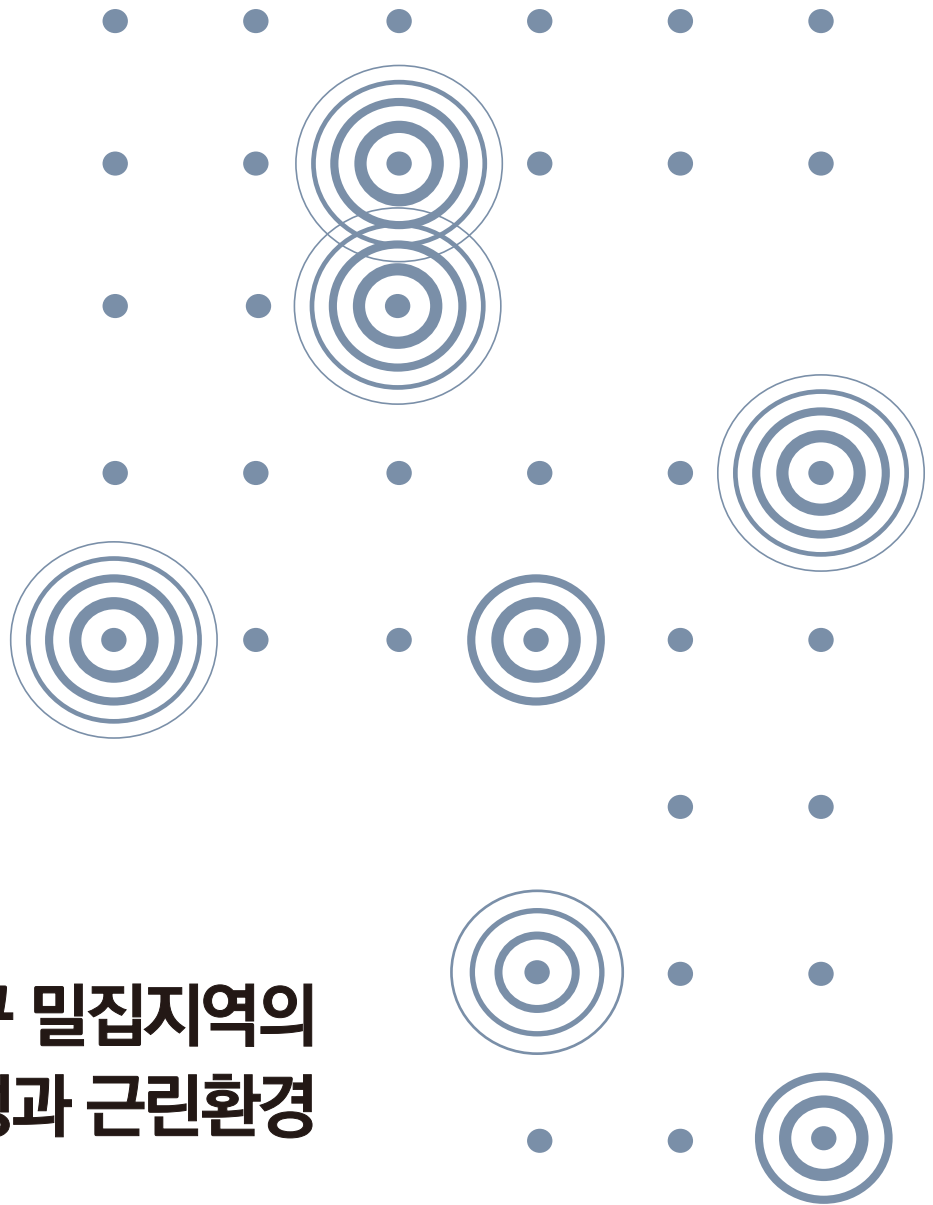


정책리포트

제353호 2022. 7. 4



—
**서울시 고령인구 밀집지역의
사회공간적 특성과 근린환경
개선방향**

양재섭

선임연구위원

성수연

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제353호

서울시 고령인구 밀집지역의 사회공간적 특성과 근린환경 개선방향

발행인 박형수

편집인 양재섭

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2022년 7월 4일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 고령인구 밀집지역 사회공간적 특성과 근린환경 개선방향」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

서울시 고령인구 밀집지역의 사회공간적 특성과 근린환경 개선방향

양재섭 선임연구위원 성수연 연구원
02-2149-1049 02-2149-1229
jsyang@si.re.kr syseong@si.re.kr

요약	3
I. 서울의 고령화 현황과 고령친화도시 정책 동향	4
II. 고령인구 밀집지역 현황과 근린환경 진단	6
III. 뉴욕·도쿄의 고령친화 근린환경 개선 사례	12
IV. 초고령사회에 대응한 서울의 근린환경 개선방향	16

요약

2020년 서울의 고령인구는 150만 명으로 전체 인구의 15.6%에 이르며, 2025년이 되면 초고령사회에 진입할 전망이다. 2010년 이후 서울시는 고령친화도시 정책을 추진하고 있으나, 의료·복지서비스 위주로 운영되고 있다. 서울에서 고령인구가 밀집한 지역은 동북·서북권의 노후 저층주거지로, 이들 지역은 보행환경과 휴식공간 등 근린환경의 개선이 필요하다. (가칭) '고령친화 생활환경 개선사업'을 통해 커뮤니티 단위에서 고령자가 살기 편한 근린환경을 조성할 필요가 있다.

서울시는 2010년 이후 고령친화도시 정책을 추진하고 있으나, 의료·복지서비스 위주

2020년 서울의 고령인구는 150만 명으로 전체 인구의 15.6%를 차지하고 있으며, 고령화율은 강북구, 도봉구 등 강북지역에서 높고 앞으로도 증가할 전망이다. 서울시는 2010년 '2020 고령사회 마스터플랜'을 수립한 이후, 2011년 노인복지 기본조례 제정, 2012년 제1기 고령친화도시 실행계획 수립 등 고령친화도시 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 지금까지 고령친화도시 정책은 의료·복지서비스와 개별 시설 공급 위주이거나, 일회성 사업으로 추진된 경향이 있다. 이에 따라 지역사회의 근린환경 개선 효과는 미흡한 실정이다.

고령인구 밀집지역은 동북·서북권의 노후 저층주거지, 보행·노인여가 등 근린환경 개선 필요

서울시 고령인구 밀집지역은 동북·서북권에 주로 분포하고 있다. 고령인구 밀집지역은 단독·다세대 주택이 많은 저층주거지로, 저학력·독거노인이 많이 거주하고 있으며, 고령인구 수 대비 경로당과 공원이 서울시 평균에 비해 부족한 것으로 나타났다. 사례지역의 고령친화도 진단 결과, 구릉지형은 경사지와 계단 불량, 휴게공간 부족, 평지형에서는 보차혼용에 따른 보행안전, 여가·교류시설 부족 등의 문제가 나타났다. 또한 대다수 고령인구가 외출 시 계단·보행로 이용에 불편을 느끼고 있으며, 노인여가·복지를 위한 근린시설의 확충을 원하는 것으로 나타났다.

건강·보행·교통·서비스시설을 통합 개선하는 (가칭) '고령친화 생활환경 개선사업' 추진 필요

초고령사회 진입에 대응하기 위해 서울시는 커뮤니티 단위에서 고령자가 살기 편한 근린환경을 조성할 필요가 있으며, 이를 위해 다음과 같은 정책 방향 설정이 필요하다. 첫째, 고령친화도시에 대한 미래상을 공유하고, 지역사회 통합돌봄과 도시정책을 연계 추진할 필요가 있다. 둘째, 지역 특성을 고려한 고령친화도 진단체계 마련이 필요하다. 셋째, 고령친화 근린환경 조성을 위한 (가칭) '고령친화 생활환경 개선사업' 모델을 개발하고, 세부 추진방안을 마련할 필요가 있다. 넷째, 고령친화 근린환경 조성은 현재 추진 중인 도시재생사업 및 생활SOC 확충사업, 지역생활권계획 등과 연계하여 실행력을 확보하고, 단계적·지속적인 추진체계를 마련해야 한다.

I. 서울의 고령화 현황과 고령친화도시 정책 동향

I 2020년 서울의 고령화율 15.6%, 2025년 한국 초고령사회 진입 전망

2020년 고령화율은 전국 16.0%, 서울 15.6%, 빠른 속도로 고령화 진행

- 2020년 서울시 고령화율은 15.6%, 우리나라는 2025년 초고령사회(20%) 진입 전망
 - 2019년 통계청 장래추계자료에 의하면, 한국은 2018년 고령사회에서 2025년 초고령사회로 진입하는 데 7년 소요 전망, OECD 회원국 중 가장 빠른 속도의 고령화 경험

서울시 고령인구는 150만 명, 고령화율은 강북·도봉구 등에서 높고 빠르게 증가할 전망

- 2020년 기준 서울의 고령인구는 총 150만 명으로, 서울시 인구의 15.6% 차지
 - 도심과 강남지역, 서남권 일부를 제외한 서울 전 지역에 고루 분포하는 경향
 - 행정동별로 고령인구가 가장 많이 거주하는 지역은 은평구 역촌동(7,934명), 강서구 화곡1동(7,924명), 은평구 진관동(7,587명), 강동구 길동(7,370명), 은평구 불광1동(7,178명) 순임
 - 전체 행정동 중 상위 30개 동에 총 19.8만 명의 고령인구가 거주하고 있으며, 이는 서울시 전체 고령인구(149.9만 명)의 약 13%에 달하는 비율
- 2020년 기준 동별 평균 고령화율은 15.9%로, 도심과 강북지역이 높은 편
 - 고령화율이 평균 이상인 행정동은 주로 도심부와 강북지역에 분포
 - 동별 고령화율이 높은 지역은 강남구 수서동(28.5%)¹⁾, 이어서 강북구 번3동(26.2%), 도봉구 도봉1동(26.1%), 강서구 가양2동(26.0%), 동대문구 청량리동(25.1%) 순임



자료: 통계청, 2020, 인구주택총조사

[그림 1] 서울시 고령인구수 평균 이상 행정동 현황(2020)



자료: 통계청, 2020, 인구주택총조사

[그림 2] 서울시 고령화율 평균 이상 행정동 현황(2020)

1) 고령화율이 높은 지역은 대부분 저층주거지이나, 강남구 수서동 등과 같이 대규모 공공임대아파트가 입지한 지역도 있음

Ⅰ 2010년 이후 고령친화도시 정책 본격 추진, 의료·복지서비스 위주

서울시는 2010년 ‘2020 고령사회 마스터플랜’ 수립 이후 고령친화도시 정책 지속 추진

- 2010년 ‘2020 고령사회 마스터플랜’ 수립 이후, 노인복지 기본조례 제정 등 제도적 기반 마련
 - 서울시는 2010년 “건강하고 활기찬 100세 도시, 서울”을 목표로 ‘2020 고령사회 마스터플랜’ 수립
 - 2011년 노인복지 기본조례를 제정하고, 2012년에는 제1기 고령친화도시 실행계획으로 ‘서울 어르신종합계획’을 수립
 - 2013년 국내 최초로 WHO(세계보건기구) 고령친화도시 국제네트워크에 회원도시 가입

기존 고령친화도시 정책은 의료·복지서비스와 시설 공급 위주, 일회성 사업의 한계

- 지금까지 고령친화도시 정책은 의료·복지서비스 제공, 개별 시설 공급에 중점을 두고 추진
 - 서울시 고령친화도시 주관부서인 어르신복지과는 고령친화 환경조성사업의 일환으로 ‘고령친화마을 시범사업(2017)’, ‘지역중심 어르신 돌봄 커뮤니티 사업(2018)’ 등 추진
 - 대부분 실내환경 개선, 여가프로그램 등 복지서비스에 기반한 돌봄사업 위주의 사업
- 일회성 사업, 점적인 개별 사업 추진으로 고령화 대응에 한계
 - 서울시 주관부서에서 추진한 사업은 점적인 개별 사업으로 추진되거나, 일회성 시범사업에 그치는 등 사업의 지속성 측면에서 한계
 - 서울시 담당부서별로 추진되고 있는 ‘10분 동네 생활SOC 확충사업’은 고령인구를 위한 시설보다는 어린이·청소년을 위한 시설 위주로 공급, 찾아가는 동주민센터는 ‘돌봄서비스’ 중심으로 추진 중으로, 종합적 고령화 대응에 한계

서울시 고령친화도시 실행계획과 도시정책 간의 연계 미흡

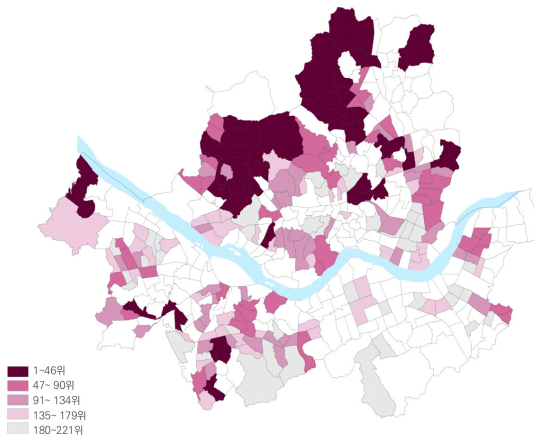
- 고령친화적인 관점에서 전반적인 도시환경을 개선하는 효과는 미미한 편
 - 서울시 고령친화도시 실행계획에는 WHO 고령친화도시 가이드라인에서 제시한 ‘외부 환경 및 시설, 교통수단 편의성, 주거 환경 안전성’ 등의 내용이 포함되어 있으나, 실질적인 연계는 미흡
 - 노인·시설 등에 대한 지역별 특성과 편차를 고려하지 못하고, 양적인 시설 공급 위주로 사업계획을 수립하는 한계
 - 고령인구의 안전하고 편리한 Aging in Place를 지원하기 위해 의료·복지·일자리 지원과 더불어, 지역사회의 근린환경 개선을 위한 지원 프로그램과 사업을 통합 추진할 필요

II. 고령인구 밀집지역 현황과 근린환경 진단

I 서울의 고령인구 밀집지역은 동북·서북권, 노후 저층주거지에 분포

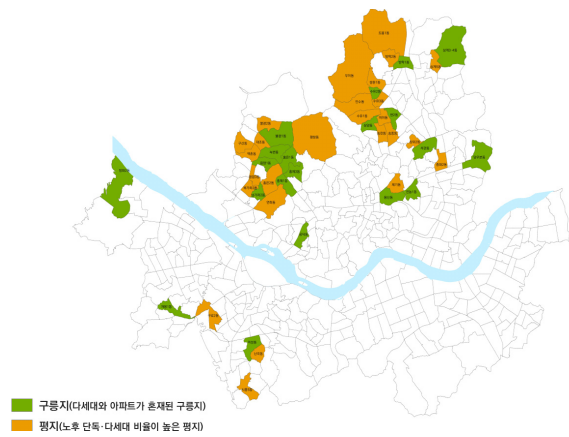
고령인구 밀집지역은 동북·서북권에 분포, 동별 평균 4,315명 고령인구 거주²⁾

- 고령인구 밀집지역에 거주하는 고령인구는 동별 평균 4,315명, 평균 고령화율은 15.4%
 - 고령인구 밀집지역은 ‘상대적으로 고령인구가 많이 거주하고, 고령화율도 높은 지역’으로, 2015년 기준 저층주거지에 해당하는 행정동 중 ‘고령인구수와 고령화율 순위 합’이 상위 20%인 46개 동 추출
 - 밀집지역에 거주하는 고령인구는 동별 평균 4,315명으로, 서울시 동별 평균(2,880명) 대비 약 1.5배 많고, 평균 고령화율은 15.4% 수준
- 고령인구 밀집지역은 동북권(23개 동) > 서북권(16개 동) > 서남권(6개 동) 등에 분포
 - 강북구 인수동이 고령인구수 5,588명, 고령화율 17.5%로 순위 합이 가장 높고, 노원구 상계3·4동(5,787명, 17.2%), 강북구 송천동(4,821명, 16.6%), 동대문구 제기동(4,606명, 16.9%) 등에서 높은 편
- 고령인구 밀집지역은 지형(경사도)에 따라 ‘구릉지형’과 ‘평지형’으로 구분
 - 구릉지형은 서대문구 홍제1동, 홍제3동, 은평구 녹번동, 불광1동 등 주로 서북권에 분포
 - 평지형은 강북구의 미아동, 수유1동, 송중동, 도봉구의 방학2동, 도봉1동 등 동북권에 연결해 있으며, 일부 은평·서대문구에 분포



자료: 통계청, 2015, 인구주택총조사

[그림 3] 서울시 저층주거지 내 고령인구수와 고령화율 순위 합 분포(2015)

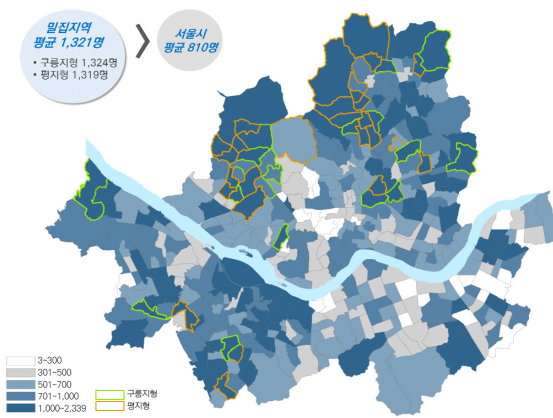


[그림 4] 서울시 고령인구 밀집지역 현황 및 유형별 분포

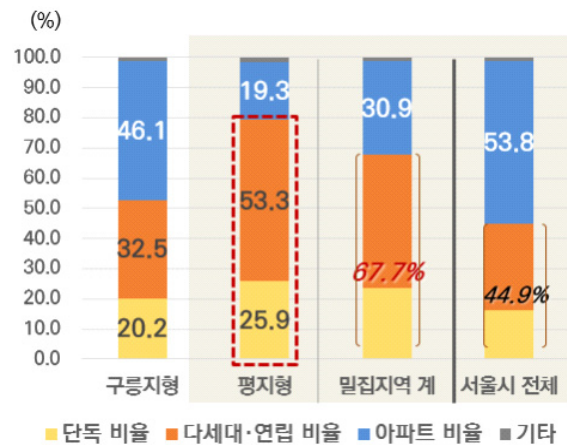
2) 서울시 고령인구 밀집지역 분석은 인구주택총조사(2015), 서울시 수차표고모델, 근린시설별 공급현황 자료를 활용하였음

저학력·독거노인이 많은 저층주거지, 고령인구수 대비 경로당과 공원 등 근린시설 부족한 편

- 고령인구 밀집지역은 저학력·독거노인이 많은 노후 저층주거지 특성
 - 고령인구 밀집지역은 서울시 대비 저학력 고령인구(57.2%), 독거노인(1,321명) 많이 거주
 - 고령인구 밀집지역은 단독·다세대 주택 등이 많은 노후 저층주거지와 구릉지 특성
 - 평균 대지면적 225㎡로 소규모 필지 위주(서울시 평균 1,650㎡)
 - 단독·다세대·연립주택 비율이 67.7%로 서울시 평균 44.9%에 비해 20%p 이상 높은 수준
 - 30년 이상 경과한 노후주택이 20% 이상이며, 동별 평균 경사도가 4.3°로 서울시 평균(3.3°)에 비해 높은 편

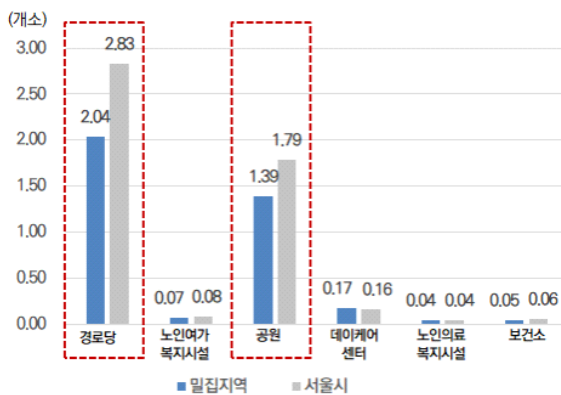


[그림 5] 서울시 동별 독거노인 수(2019)

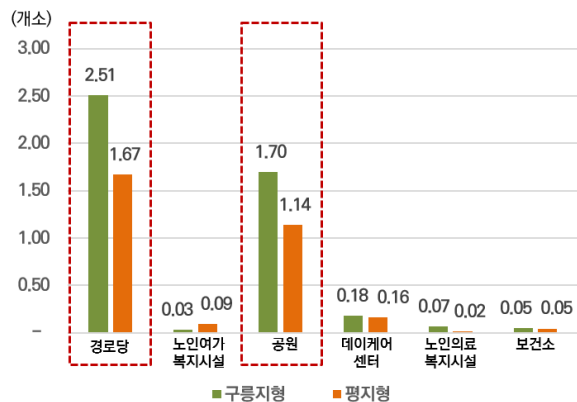


[그림 6] 서울시 고령인구 밀집지역 현황 : 단독·다세대·연립주택 비율

- 고령인구 밀집지역의 고령인구 1천 명당 경로당과 공원 수는 서울시 평균에 비해 낮은 편
 - 고령인구 밀집지역 내 고령인구 1천 명당 경로당(2.04개소)과 공원(1.39개소)은 서울시 평균 대비 각각 20% 이상 부족한 실정
 - 향후 지역별 인구·사회적 특성과 시설별 접근성을 고려하여 고령인구의 근린시설 이용 체감도 진단 필요



[그림 7] 동별 고령인구 1천 명당 근린시설 공급량 (고령인구 밀집지역과 서울시)



[그림 8] 동별 고령인구 1천 명당 근린시설 공급량 (고령인구 밀집지역 유형별)

- 구릉지형(홍제3동): 경사지와 계단 불량, 휴식공간 부족 등 개선 필요
 - 경사로나 계단이 매우 가파르고 균일하지 않은 경우, 임시 정비로 노면이 고르지 못한 좁은 골목길 등 확인
 - 근린시설 진입부의 가파른 계단, 도로변 불법주정차 및 장애물·적치물 등으로 고령인구 근린시설 접근성이 떨어지는 문제
 - 보행공간과 마을버스 정류장 대기공간에 벤치·의자의 부재로 계단 또는 건물 입구의 자투리 공간, 정비 안 된 옹벽 등에 걸터앉아 휴식을 취하는 모습 확인
- 평지형(송중동): 보차혼용에 따른 보행안전성 문제, 여가·교류시설 등 부족 개선 필요
 - 불법주정차, 적치물, 보차혼용 등으로 고령자 보행안전 위협, 특히 이면부 상업시설에 인접한 블록일수록 도로 혼잡도가 높은 편
 - 다세대주택과 상업시설이 혼재된 저층주거지로, 사례지역 내 고령인구의 일상생활을 지원하기 위한 근린시설 부족
 - 보행 중 휴식할 수 있는 벤치나 자투리 공간 부재

[표 1] 보행환경 주요 문제지점: 구릉지형(홍제3동)과 평지형(송중동) 예시

구분	보행환경 주요 문제지점		
구릉 지형	 <p data-bbox="430 1517 646 1547">〈가파른 계단과 경사로〉</p>	 <p data-bbox="797 1517 959 1547">〈노면 정비 불량〉</p>	 <p data-bbox="1166 1517 1268 1547">〈보차혼용〉</p>
평지형	 <p data-bbox="570 1891 678 1921">〈보차혼용〉</p>	 <p data-bbox="1003 1891 1268 1921">〈보행공간 내 휴게공간 부족〉</p>	

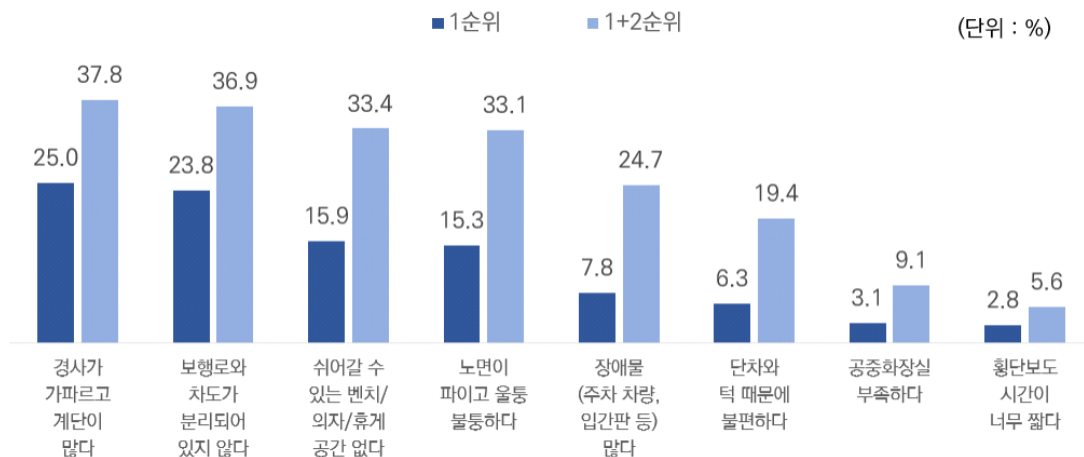
Ⅰ 대다수 고령인구 도보로 외출, 계단·보행로 이용 불편, 근린시설 확충 원해

산책이나 운동, 식료품 구매 등을 위해 주 1~2회 이상 외출, 도보 이용 외출이 전체의 79%

- 고령인구 밀집지역에 거주하는 고령인구의 94%는 주 1~2회 이상 외출
 - 산책이나 운동(49.7%), 식료품·생필품 구매(25.6%), 친목·교류 활동(8.1%), 가족·친지·이웃 방문(5.9%)을 위해 외출
 - 외출 시 이용하는 교통수단은 도보가 전체의 79.0% 차지, 그 외에 자가용(6.9%)이나 버스(6.4%), 마을버스(5.2%) 순
- 주로 지역 내 동네 병·의원과 상점·공원시설 이용, 문화체육시설 이용은 저조
 - 고령인구가 생활하면서 자주 이용하거나 방문하는 동네 시설은 주로 병·의원과 상업시설, 공원 등 야외공간 순
 - 문화센터나 도서관·영화관 등의 문화시설(13.8%), 경로당(9.7%), 노인복지관이나 노인교실(5.6%), 체육시설(3.8%) 등의 이용률은 상당히 낮은 편

고령인구 대다수가 경사로·보행로 정비, 휴게공간 및 노인여가·복지 등 근린시설 확충 원해

- 외출 시 경사로나 계단 이용이 어려우며, 보차 혼용 도로, 휴게공간 부족 등으로 불편
 - 연령대별로 60대 고령인구는 보차 혼용에 따른 불편, 70대 고령인구는 가파른 경사로와 계단 이용에 불편
 - 지역별로, 평지형은 노면 불량에 따른 불편함을, 구릉지형은 경사로나 계단 이용에 불편함을 느끼는 비율이 높은 편

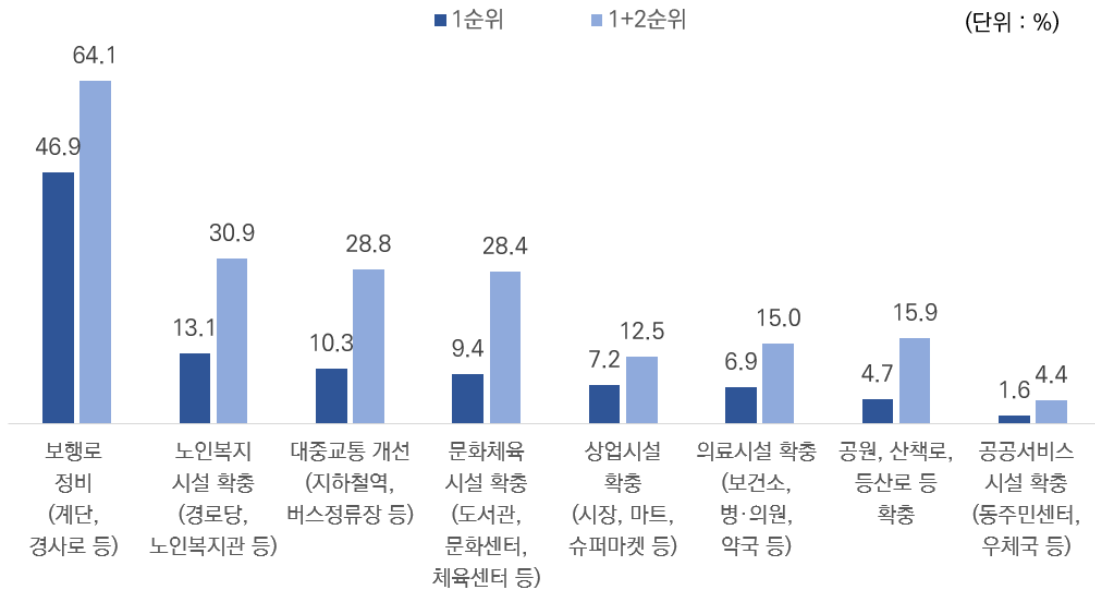


[그림 11] 걸어서 동네 외출 시 가장 불편한 점

- 동네 근린환경 중 보행로 정비·개선, 노인복지시설이나 문화체육시설 등 확충 필요
 - 평지형(송중동)은 근린시설 확충에 대한 필요성이 높았고, 구릉지형(홍제3동)은 계단·경사로를 포함한 보행로 정비와 대중교통 개선 응답 비율이 상대적으로 높음

지역 특성에 부합하는 맞춤형 근린환경 개선사업 추진 필요

- 지역별 여건과 불편사항 등에 대한 조사에 기반하여 ‘지역 맞춤형 근린환경 개선사업’ 추진 필요
 - 응답자의 49%는 해당 지역에 20년 이상 거주, 과반이 동네 모임이나 커뮤니티 활동에 참여하고 있으며, 고령인구 대부분은 현재 살고 있는 동네에 계속 살고 싶다고 응답
 - 향후 고령인구의 근린시설 이용 만족도를 높일 수 있도록 서울형 도시재생사업이나 생활 SOC 확충사업 등과 연계하는 방안 검토 필요



[그림 12] 동네에서 우선적으로 개선이 필요한 사항

설문조사 개요

조사목적	고령인구의 근린시설 이용 실태와 불편사항 파악
조사기간	2021년 3월 23일 ~ 4월 7일 (16일간)
조사대상	고령인구 밀집 사례지역과 주변 지역(평지형: 강북구 송중동, 강북구 수유1동 / 구릉지형: 서대문구 홍제3동, 은평구 녹번동)에 거주하는 만 60세 이상 고령인구 320명 (대상지별 80명 응답)
조사방법	구조화된 설문지를 이용, Street Intercept 방식으로 대상자를 선정하여 개별 면접조사 진행

Ⅲ. 뉴욕·도쿄의 고령친화 근린환경 개선 사례

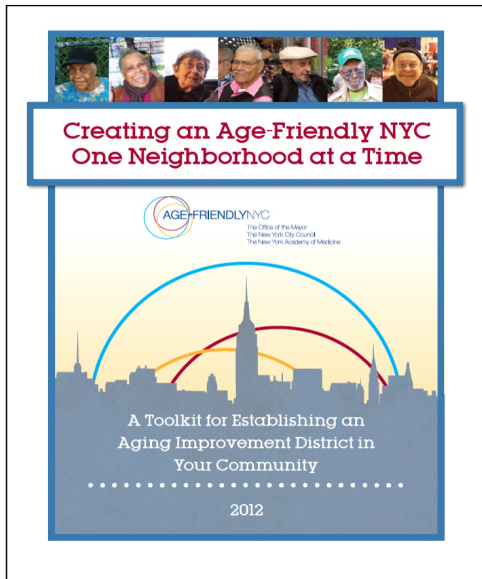
Ⅰ 뉴욕: 고령친화위원회·민간 전문기관 협력해 고령친화도시 정책 추진

2007년 ‘고령친화 뉴욕(Age-friendly NYC)’ 발표, 이후 일관된 정책 추진

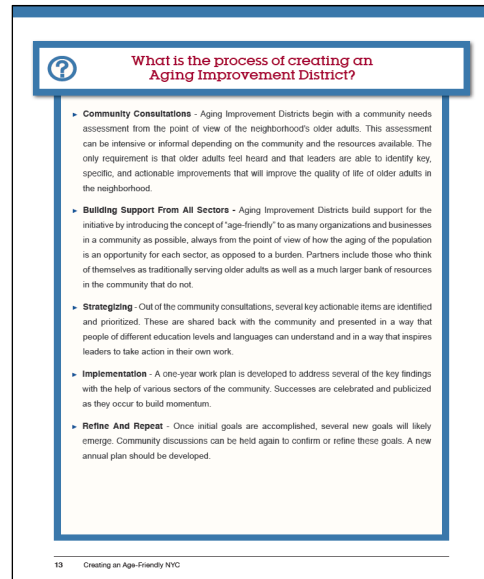
- 2007년 ‘고령친화 뉴욕’ 비전 발표, 2010년 세계보건기구(WHO) 고령친화도시로 선정
 - ‘고령친화 뉴욕’ 비전을 통해 8개 정책 분야 발표, 핵심 8개 분야는 ① 존중과 사회적 포용, ② 정보와 커뮤니케이션, ③ 시민의식과 고용, ④ 사회교류와 참여, ⑤ 주거, ⑥ 교통, ⑦ 공공 공간, ⑧ 지역사회 지원 및 보건 등으로 구성
 - 뉴욕시 고령친화위원회(Age-friendly NYC Commission) 구성, 관련 정책의 기획·조정 추진
 - 2010년 세계 최초로 세계보건기구(WHO)의 ‘고령친화도시’로 선정
- 뉴욕의 고령친화 전략과 비전은 ‘뉴욕시 고령친화위원회’가 수립
 - 고령친화위원회는 시정부 인사(당연직), 시민단체, 산업계, 학계 등 민간 전문가 등 총 40여 명으로 구성, 위원회는 고령친화정책을 지속적으로 업데이트하고 평가하는 역할 담당
- 시정 변화에도 고령친화도시 정책의 일관성 유지
 - 2007년 발표한 ‘고령친화 뉴욕’은 차기 시정에서도 확대·계승되어, 2014년 2기 정책 보고서인 ‘고령친화 뉴욕: 모든 연령대를 위한 새로운 약속(Age-friendly NYC: New Commitments for a City for All Ages)’ 발표
 - 뉴욕의 지속적인 고령화 추세에 대응하기 위해 일관성 있는 고령친화도시 정책 추진

2010년 이후 근린 단위의 ‘고령친화지구’ 지정, 지역 내 다양한 주체가 참여하여 사업 추진

- 2007년 뉴욕시 고령친화도시 정책 발표 이후, 2010년부터 근린단위에서의 정책 개발
 - 2010년 워킹그룹 구성을 시작으로, 2011년부터는 4개 고령친화지구(District)를 선정하여 지역별로 차별화된 근린단위의 고령친화도시 정책 추진
 - 근린단위의 고령친화도시 정책 추진을 위한 가이드라인(툴킷) 마련
- 지역별로 자치의회 또는 지역 NGO 등 다양한 주체가 참여하여 사업 추진
 - 사업 초기 지역 주민이 참여하는 공청회를 개최하여 해당 지역에 필요한 사업 파악
 - 지역사회 자치의회가 공청회, 필요사업 도출, 유관단체 협력 등 추진



〈가이드라인(툴킷) 표지〉



〈고령친화지구 만들기 프로세스 소개〉

[그림 13] 고령친화지구 가이드라인(툴킷) 내용 일부

2013년 뉴욕시 고령친화도시 조성을 위한 핵심사업 추진

- 2013년 '59 Initiatives: Age-friendly NYC' 발표, 관련 사업 추진
 - 노인복지관 혁신사업(Innovative Senior Centers, ISCs): 2012~2013년간 노인복지관 10개소 대상으로 고령자 돌봄서비스, 문화예술 프로그램, 신기술 교육 등 사업 추진
 - 고령자 커뮤니티 지원사업(Support of Naturally Occurring Retirement Communities, NORCs): 고령자가 많이 거주하는 민간·공공주택을 고령친화 주택단지로 개선하기 위해 교통 편의, 쇼핑 서비스, 사회적 교류활동 등 다양한 서비스 지원
 - 고령친화 안전도로 조성사업(Safe Streets for Seniors): 총 25개 고령자 교통사고 밀집 지역에 대해 보행안전 시설 개선사업 실시 등



Sheepshead Bay Rd in the Kings Bay-Gerritsen SPFA, before



Sheepshead Bay Rd in the Kings Bay-Gerritsen SPFA, after

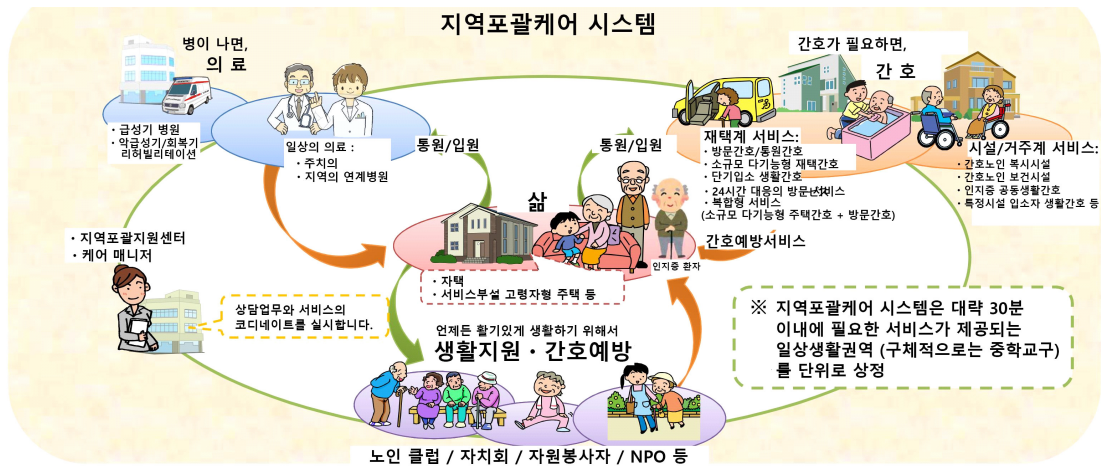
자료: <https://www1.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/safeseniors.shtml>

[그림 14] 고령친화 안전도로 조성사업 사례

Ⅰ 도쿄: 건강·의료·복지와 도시·교통·주택정책 연계해 초고령화 대응

고령자의 일상생활 지원 위해 '지역포괄케어시스템' 구축, 중앙-도쿄도-특별구 간 역할 분담

- 지역포괄케어시스템을 통해 지역별 고령인구의 의료·간호·생활 등 통합 지원
 - 지역포괄케어시스템은 2005년 개호보험법 개정 이후 후생노동성 주도로 추진, 간호가 필요한 고령자가 자신이 살던 지역에서 생활을 지속할 수 있도록 공조하는 지원체계
 - 전후 베이비 붐 시대에 태어난 단카이(団塊) 세대(1947~49년생)가 75세 이상의 후기 고령자가 되는 2025년까지 구축 완료 목표



자료: https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaiigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/link1-4.pdf

[그림 15] 일본 후생노동성의 지역포괄케어시스템 개념도

- 중앙과 지방정부 간 역할 분담을 통한 고령친화사업 추진
 - 중앙정부는 목표와 기본방향을 설정하고 제도적 기반 마련
 - 도쿄도와 특별구는 관련 조례나 가이드라인을 통해 계획을 수립하고, 지역 특성에 맞게 고령친화사업 추진
- 도쿄도 세타가야구는 2025년을 목표로, 생활권 단위의 지역포괄케어시스템 추진
 - 후생노동성 주도하에 지역포괄케어시스템이 운영되나, 도쿄도는 3년 단위로 '고령자 보건 복지계획'을 수립, 세타가야구는 구 도시계획 마스터플랜과 연계하여 생활권 단위에서 지역포괄케어시스템 추진
 - 지역포괄케어시스템 대상에 고령인구뿐 아니라, 장애인, 아이 돌봄가정, 저소득층 등을 포함하여 확대 추진
 - 구민과 지역단체 등과 연계한 새로운 서비스와 기반을 창출, 특히 근거리에서 의료와 간호·복지 서비스 등을 일체적으로 제공할 수 있는 시스템 구축

- '구 도시계획 마스터플랜'을 통해 지역을 반경 3~5km 내외의 5개 지역생활권으로 구분, 각 지역마다 ① 출장소·마을만들기 센터, ② 안심센터, ③ 사회복지협의회 등을 설치하고 지역 내 인재와 사회자원을 활용하여 근거리 복지상담서비스 등 제공

고령자의 일상생활권(보행권)을 고려한 '건강의료복지 마을만들기' 및 진단체계 마련

- 2014년 국토교통성은 '건강·의료·복지 마을만들기' 추진, 고령자의 보행 가능 범위를 고려하여 생활권을 구분하고 생활권 단위 과제 발굴
 - 건강·의료·복지 마을만들기에서는 지구 차원, 즉 초등학교구 정도의 범위에서 지역 현황과 과제 진단
 - 고령자가 도보로 이동할 수 있는 일상생활권을 중심으로 슈퍼, 진료소, 약국 등 생활서비스 시설을 배치하거나 배리어프리사업 추진

- 복지교류거점(커뮤니티센터 등)은 도보권 내 중심상가, 초등학교와 인접 배치하여 일체적인 기능 확보
- 보행네트워크를 따라 슈퍼, 진료소, 약국 등 생활편의시설 배치
- 돌봄시설과 육아지원시설을 함께 배치하여 세대 간 교류 창출



자료: 국토교통부, 2014, 健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン, p.91

[그림 16] 일본 국토교통성의 건강의료복지 마을만들기 개념도

- '건강·의료·복지 마을만들기'를 위해 도시 및 지구 차원의 고령친화 진단체계 마련
 - '건강·의료·복지 마을만들기 가이드라인'에서는 지역별 사회공간적 특성을 파악하고, 고령화 대응사업의 우선순위를 설정하기 위해 도시 및 지구 차원의 진단체계 제시
 - 인구 및 토지이용 등 기초지표 외에, 대중교통과 각종 시설에 대한 도시기반지표, 건강·의료지표, 외출·교류활동에 대한 의식·행동지표 등을 조사하여 분석
 - 지구 차원의 진단 결과에 따라 도시계획 및 건강·의료·복지부서가 협력하여 패키지형 지원 정책 추진

IV. 초고령사회에 대응한 서울의 근린환경 개선방향

■ 지역사회 돌봄 연계 등 ‘고령친화 근린환경 조성’을 위한 정책방향 정립

커뮤니티 단위 보행·교통·서비스시설 등을 통합 개선하여 고령자가 살기 편한 근린환경 조성

- 지역사회 통합돌봄과 도시정책의 연계 추진
 - 건강·의료·복지정책과 도시·교통정책을 연계 추진하고 관련 부서 간 협업체계 구축
 - 고령친화도시에 대한 미래상을 공유하고, 개별 사업 단위보다는 종합적 대책으로 추진해 나갈 필요
- 지역 특성을 고려한 고령친화도 진단 체계 마련
 - 고령인구의 근린시설 이용 행태와 지역사회 고령친화도 진단 필요
 - 안전성, 접근성, 편의성 측면에서 자치구 및 행정동 차원의 고령친화도 진단체계 마련 필요
- 고령친화 커뮤니티 조성을 위한 사업모델 개발
 - (가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’ 도입 및 운영
 - 서울시 ‘노인복지 기본 조례’에 관련 내용을 반영하여 대상지 선정 기준, 생활환경 진단, 개선계획 및 주요 사업, 사후 평가 등에 대한 세부 사항 구체화
- 도시재생사업 및 지역생활권계획 등과 연계 추진
 - 현재 추진 중인 서울형 도시재생사업이나 지역균형발전 차원에서 생활SOC 확충, 지역 생활권계획 등과 연계하여 고령친화 근린환경 조성사업 추진 필요

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
지역사회 통합돌봄과 도시정책의 연계 추진	- 건강·의료·복지정책과 도시·교통·주택정책의 연계 추진 - ‘고령친화도시’에 대한 미래상 공유, 부서 간 협업체계 구축 필요
지역 특성을 고려한 고령친화도 진단체계 마련	- 고령인구의 근린시설 이용 행태와 지역사회 고령친화도 진단 필요 - 자치구 및 행정동 차원의 고령친화도 진단체계 마련
고령친화 커뮤니티 조성을 위한 사업모델 개발	- (가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’의 도입 및 운영 - 서울시 ‘노인복지 기본 조례’에 반영하여 세부 사업 추진방안 마련
도시재생사업 및 지역생활권계획 등과 연계 추진	- 서울형 도시재생사업과 고령친화형 생활환경 조성 연계 추진 - 생활SOC 확충 계획(사업)과 연계하여 고령자를 위한 근린시설 공급 - 서울시 ‘지역생활권계획’에 반영하여 실행력 확보, 단계적·지속적 추진

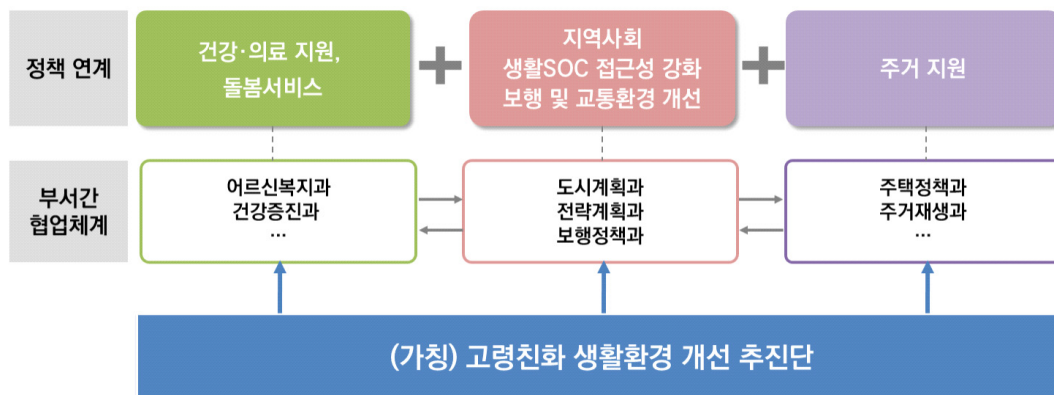
I 지역사회 통합돌봄과 도시정책의 연계 추진

건강·의료·복지정책과 도시·교통·주택정책의 연계 추진

- 지금까지 추진된 서울시 고령친화정책은 의료·복지 위주, 일회성 사업으로 추진
 - 기존 고령친화 관련 사업은 점적인 개별 사업으로 추진되어 확산되지 못했고, 예산·부서 간 칸막이 문제로 일회성 시범사업에 그친 한계
 - 2015년 1기 실행계획이 완료된 시점에 2기 실행계획 수립을 준비했으나 추진동력 약화
 - 2021년 ‘어르신복지 종합계획’을 발표하였으나, 지역 단위의 통합적 정비보다는 개별 시설 단위 사업에 치중

‘고령친화도시’에 대한 미래상 공유, 부서 간 협업체계 구축 필요

- 초고령사회에 종합적으로 대응하기 위해 분야별 정책 연계, 고령친화도시로서 서울의 미래상 공유
 - 현재 추진 중인 생활SOC, 찾동사업, 생활권계획 등 관련 부서의 근린시설 확충 및 복지 서비스 제공 사업은 부서 간 연계가 미흡, 고령화 이슈에 통합적 대응 한계
 - 현재 수립 중인 2040 서울플랜(도시기본계획)에 ‘고령친화도시’를 핵심 이슈로 포함하여 고령친화적 사회·물리환경 조성의 기본방향 제시, 고령친화도시로서 서울의 미래상 공유
- 건강·의료 및 돌봄, 생활SOC 및 보행·교통, 주거 재생 및 지원 등 관련 부서 간 협업체계 구축 필요
 - 중앙정부 차원의 저출산고령사회위원회에 대응하기 위해 서울시 관련 조직 정비 필요
 - 고령친화도시 정책에 대응하고, 부서 간 연계를 지원할 수 있도록 서울시 내 별도의 추진 조직((가칭) ‘고령친화 생활환경 개선 추진단’)을 신설하는 방안 검토
 - 기존에 개별 부서 단위에서 추진되던 사업을 취합하는 방식에서 벗어나, 부서 간 연계 사업을 적극적으로 추진하거나 지원해나갈 필요



[그림 17] 건강·의료·복지정책의 연계 방안 예시

I 지역 특성을 고려한 고령친화도 진단체계 마련

고령인구의 근린시설 이용 행태와 지역사회 고령친화도 진단 필요

- 지역사회 근린환경 현황 파악, 문제지역 발굴 위해 고령친화도 진단체계 마련 필요
 - 정량적으로는 자치구 또는 행정동(지구) 차원에서 근린시설의 공급 현황 파악
 - 정성적으로는 지역별 고령인구의 사회경제적 특성과 고령인구의 근린시설 이용행태, 불편 사항, 개선이 필요한 문제지역 등 조사

지역별 근린시설의 정량적 현황 파악



지역별 근린환경의 정성적 평가



[그림 18] 고령인구 밀집지역에 대한 정량적·정성적 고령친화도 진단 예시

자치구 및 행정동 차원의 고령친화도 진단체계 마련

- 안전성, 접근성, 편의성 측면에서 고령친화도 진단 체크리스트(안) 구성
 - 안전성: 보행환경을 대상으로 검토하되, 보행로 정비 현황, 경사로·계단 및 장애물 유무, 보행약자 보호구역 지정 등 파악
 - 접근성: 지역 내 고령인구가 주로 이용하는 근린시설까지의 네트워크 거리 파악, 시설 진입부나 접근로 현황 등 조사
 - 편의성: 보행 중 자주 휴식이 필요한 고령인구의 특성을 고려하여 보행로 내 벤치나 자투리 휴게공간, 공원 등 주요 시설 내 공공화장실 설치, 정류장 내 대기공간 등 조사
- 고령친화도 진단 체크리스트는 자치구 및 행정동(혹은 지구) 차원으로 구체화
 - 자치구 차원에서 구별 실태 및 정책 지원의 우선순위 설정, 행정동(혹은 지구) 차원에서 지역 내 문제점과 고령인구의 불편사항 진단
 - 진단 결과는 근린환경 정비 등 개별 사업을 구체화하기 위한 기초자료로 활용

I 고령친화 커뮤니티 조성을 위한 사업모델 개발

(가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’의 도입 및 운영

- 복지·돌봄 지원과 근린환경의 통합적 개선을 위한 (가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’ 추진
 - 고령인구가 집적해 거주하는 노후 지역을 대상으로 정책적 지원 집중, 고령친화 커뮤니티 조성 필요
 - 2018년 이후 강북구 삼양동을 대상으로 추진한 근린환경 개선 시범사업, 뉴욕시의 지구 지정을 통한 고령친화 근린환경 조성 사례인 고령친화 개선지구(Aging Improvement District) 등 사례 참고

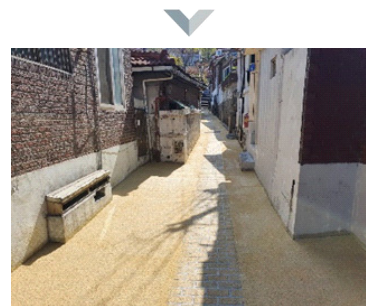
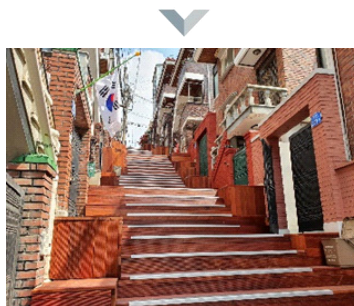
〈마을 쉼터 조성 전후〉



〈계단 정비 전후〉



〈이면도로 정비 전후〉



자료: “서울시, 삼양동 한 달 살기 2년…주민들에 약속한 사업 차질 없이 이행 중” (2020.8.19, 서울시 보도자료)

[그림 19] 지역단위 근린환경 통합 개선 사례: 강북구 삼양동

서울시 ‘노인복지 기본 조례’에 반영하여 세부 사업 추진방안 마련

- (가칭) ‘고령친화 생활환경 개선사업’은 생활환경이 취약한 고령인구 밀집지역에서 우선 추진
 - ‘서울시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례’에 ‘고령친화 생활환경 개선사업’ 관련 조항을 신설하는 등 사업 대상지 선정 및 사업 추진을 위한 제도적 기반 마련
 - 고령인구의 사회경제적 특성을 비롯, 안전성, 접근성, 편의성 측면에서 생활환경의 고령친화도 진단, 의료·복지, 주택 및 생활SOC 등에 대한 통합적 개선계획 수립
 - 사업의 추진과정, 주요 추진 실적 등에 대한 평가와 모니터링을 통해 후속 조치 마련

Ⅰ 도시재생사업 및 지역생활권계획 등과 연계 추진

서울형 도시재생사업과 고령친화형 생활환경 조성 연계 추진

- 현행 도시재생사업 틀 유지하되, 고령화율 높은 지역은 ‘고령친화형’ 도시재생사업 추가
 - 도시재생의 마중물사업을 통해 해당 지역에 거주하는 고령자가 필요로 하거나 주로 이용하는 서비스시설을 우선적으로 확충
 - 지역 내 통합적으로 고령친화형 설계 요소를 적용하여 생활환경 개선
 - 고령인구 밀집지역에서 고령친화형 도시재생사업을 계획할 경우, 대상지 선정 시 가산점을 부여하거나 관련 사업에 인센티브 부여, 고령친화형 생활환경 조성사업 활성화

생활SOC 확충 계획(사업)과 연계하여 고령자를 위한 근린시설 공급

- 서울시에서 추진 중인 각종 생활SOC 확충 계획과 연계한 사업 추진 검토
 - 서울시가 중앙정부와 연계하여 추진 중인 ‘생활SOC 복합화 사업’, 주거재생과에서 추진 중인 ‘10분 동네 생활SOC 확충 계획’, 전략계획과에서 추진하는 ‘생활SOC 확충사업’과 연계하여 추진하는 방안 검토
 - 해당 사업은 지역별 필요 시설을 검토, 보육 및 교육, 문화, 체육, 생활편의, 교통시설 등 다양한 생활SOC 공급을 추진 중
 - 고령인구 밀집지역에서는 이들 사업과 연계하여 고령자를 위한 여가문화시설, 복지시설 등을 복합화하거나 중점적으로 확충해나갈 필요

서울시 ‘지역생활권계획’에 반영하여 실행력 확보, 단계적·지속적 추진

- 서울시 ‘지역생활권계획’에 ‘고령친화 커뮤니티 조성 부문’을 추가하여 추진
 - 고령인구가 다수 거주하는 지역생활권에서는 지역의 고령인구 특성을 고려해 계획을 수립하고 관련 사업 추진
 - 해당 지역의 지역생활권계획에서 고령친화 근린환경을 조성하기 위한 목표와 전략 제시, 이를 근거로 고령인구를 위한 건강, 의료, 복지서비스 시설을 공급하는 ‘고령친화 생활환경 개선사업’ 추진
 - 후속적으로 수립하는 실행계획을 통해 사업 추진 시 부서 간 협업체계를 구축하고, 실행 예산을 확보하여 단계적·지속적으로 추진해나갈 필요

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr