

고령화시대의 도시의 구조 변화

박태진*
tjpark@deu.ac.kr

<目次>

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| 1. 서론 | 4. 한국의 도시정책에의 시사점 |
| 2. 일본의 인구구조의 변화와 고령화 추이 | 5. 결론 |
| 3. 일본의 고령화에 따른 도시구조의 변화 | |

主題語: 고령화(Aging), 집약적도시(Intensive or compact Urban), 도시구조(Urban Structure), 도시재생(Urban Regeneration), 도시정책(Urban Policy)

1. 서론

우리나라의 도시화는 경제성장과 더불어 급속하게 진행되어 왔으며 경제성장과 더불어 도시의 급팽창으로 대도시 주변지역으로 시가지가 확산되어왔다. 그러나 대도시에 있어서 원도심의 공동화현상과 기반시설의 노후화 등의 문제가 제기되고 있다.

이러한 도시의 문제를 해결하고자 2000년대에 들어 도시재생정책이 논의되고 시행되어 왔으나 도시재생을 위한 사업들이 대부분 개발지향적인 뉴타운개발사업, 주택재개발사업 등 수익성을 중시하는 개발사업 중심으로 이루어져왔다. 이러한 개발사업으로는 장기적인 도시계획이 어렵고 주민과 환경친화적인 도시를 만들기는 어렵다.

게다가 우리나라는 심각한 저출산율을 기록하고 있고 고령화 속도 또한 매우 빠르다. 이는 앞으로 인구의 감소와 함께 생산가능인구의 감소를 야기할 것이며 이로 인해 도시의 활력에도 큰 변화를 초래하게 될 것이다. 따라서 개발지향적이고 확대지향적인 지금까지의 도시정책으로는 인구감소와 고령화시대에 있어서의 도시의 자연스러운 변화에 적절하게 대응하지 못하게 될 것이다.

기존의 도시정책 내지는 도시재생에 관한 연구들이 많이 있으나 고령화와 같은 도시의

* 동의대학교 재무부동산학과 교수

인구구조적인 변화가 도시에 어떠한 영향을 주게 되며 노령화시대의 도시의 활력을 유지하기 위한 도시정책에 관한 연구는 거의 없는 실정이다. 본고에서는 노령화시대에 있어서의 도시구조의 바람직한 모습을 탐색해보고자 한다. 이를 위해 노령화에 따른 도시문제로 우리나라보다 앞서 경험하고 있는 일본의 경험을 분석해봄으로서 우리나라의 도시정책에의 시사를 얻고자 한다.

2. 일본의 인구구조의 변화와 고령화 추이

2.1 인구구조의 변화와 고령화의 진전

일본의 총인구는 2012년 10월 1일 현재, 1억2,752만 명이며 65세 이상의 고령인구는 과거 최고의 3,079만 명으로 총인구대비(고령화율) 24.1%였다.

65세 이상의 고령인구를 남녀별로 보면 남성은 1,318만 명, 여성은 1,762만 명으로 성비(여성 인구 100명에 대한 남성인구)는 74.8이었다.

또한 고령인구 중에 65~74세 인구는 1,560만명(남성 738만 명, 여성 823만 명, 성비 89.7)으로 총인구 대비 12.2%, 75세 이상 인구는 1,519만명(남성 580만 명, 여성 939만 명, 성비 61.8)으로 총인구 대비 11.9%이었다.

일본의 65세 이상의 고령인구는 1950년에는 총인구 대비 5%정도였던 것이 1970년에는 7%를 넘어서고 1994년에는 두 배로 증가하여 14%(유엔기준으로 「고령사회」)를 넘어섰다. 현재 고령화율은 더욱 높아져 24.1%에 달하고 있다.¹⁾

2012년 1월에 국립사회보장인구문제연구소가 발표한 「일본의 장래추계인구」에 의하면, 일본의 총인구는 2010년을 정점으로 인구감소과정으로 진입하여 2016년에 총인구가 1억 2000만 명을 하회하고 감소를 계속하고 2048년에는 1억명보다 적은 9,913만 명, 2060년에는 8,674만 명으로 감소한다고 추계하였다.

이처럼 총인구가 감소하는 한편으로 고령인구가 증가하여 고령화율이 계속 상승하여, 2013년에 25.1%, 2035년에는 33.4%가 되어 3명 중 1명이, 2060년에는 39.9%에 달하게 되어 일본국민의 약 2.5명 중 1명이 고령자가 된다.

총인구 대비 75세 이상의 인구비율도 증가하여, 2060년에는 26.9%가 되어 4명 중 1명이

1) 일본 총무성(2012), 인구추계

75세 이상의 고령자라고 추계했다.

<표 1> 일본의 인구추이

(단명, %)

| 연도 | 65세 이상 인구 | 총인구 | 고령화율 |
|------|-----------|--------|------|
| 1950 | 411 | 8,320 | 4.9 |
| 1955 | 475 | 8,928 | 5.3 |
| 1960 | 535 | 9,342 | 5.7 |
| 1965 | 618 | 9,828 | 6.3 |
| 1970 | 733 | 10,372 | 7.1 |
| 1975 | 887 | 11,194 | 7.9 |
| 1980 | 1,065 | 11,706 | 9.1 |
| 1985 | 1,247 | 12,105 | 10.3 |
| 1990 | 1,490 | 12,361 | 12.1 |
| 1995 | 1,826 | 12,557 | 14.6 |
| 2000 | 2,201 | 12,693 | 17.4 |
| 2005 | 2,567 | 12,777 | 20.2 |
| 2010 | 2,925 | 12,806 | 23.0 |
| 2015 | 3,395 | 12,660 | 26.8 |
| 2020 | 3,612 | 12,410 | 29.1 |
| 2025 | 3,657 | 12,066 | 30.3 |
| 2030 | 3,685 | 11,662 | 31.6 |
| 2035 | 3,741 | 11,212 | 33.4 |
| 2040 | 3,868 | 10,728 | 36.1 |
| 2045 | 3,856 | 10,221 | 37.7 |
| 2050 | 3,768 | 9,708 | 38.8 |
| 2055 | 3,626 | 9,193 | 39.4 |
| 2060 | 3,464 | 8,674 | 39.9 |

자료) 일본 총무성, 「국세조사」·「인구추계」 및 국립사회보장·인구문제연구소, 「일본의 장래추계인구」

2.2 지역별 고령화의 차이

2012년의 고령화율을 보면 가장 높은 아키타현이 30.7%, 가장 낮은 오키나와현이 17.7%이다. 앞으로 고령화율은 일본의 모든 지역에서 상승하고 2040년에는 가장 높은 아키타현이 43.8%, 가장 낮은 오키나와현에서도 30.3%에 달할 것으로 예상된다.

또한 수도권 3대 대도시권에서는, 향후 고령화현상이 더 심각하여 치바현의 고령화율이

2012년의 24%에서 2040년에는 36.5%, 카나카와현에서는 21.5%에서 35%, 동경도는 23.2%에서 36.5%에 달할 것으로 예상된다. 이는 다른 지방의 도시와 비교해서 대도시권의 고령화율이 더욱 빠르게 진행되고 고령화율도 높아진다는 것을 의미한다.

2.3 가구구조의 변화

일본에서는 저출산과 고령화현상과 함께 평생 독신으로 생활하는 미혼가구, 만혼가구, 배우자와 사별한 가구의 증가로 인해 일본의 전통적인 부부와 자녀로 구성되는 핵가족의 비중이 점차 줄어들고 2040년경에는 독신가구의 비율과 비슷해 질 것으로 전망된다.

<표 2> 일본의 가구 유형별 변화 추계

(단 세대)

| 연도 | 총가구 | 독신 | 핵가족 | 기타 | 독신(%) |
|------|-------|-------|-------|-----|-------|
| 1990 | 4,070 | 940 | 2,420 | 710 | 23.1 |
| 2000 | 4,680 | 1,290 | 2,730 | 650 | 27.6 |
| 2010 | 5,030 | 1,570 | 2,860 | 600 | 31.2 |
| 2020 | 5,040 | 1,730 | 2,750 | 570 | 34.3 |
| 2030 | 4,880 | 1,820 | 2,510 | 540 | 37.3 |

주) 2010년 현재 한국의 단독가구비율은 23.3%로 일본의 1990년 수준과 비슷함.

출처) 조주현(2011), 저출산고령화 사회의 부동산 시장구조 변화, 부동산연구 21-2.

3. 고령화에 따른 일본의 도시구조 변화와 사례

3.1 경제·사회적 변화

일본의 도시구조를 변화시키는 몇 가지의 요인을 살펴보면,

첫째, 일본은 현재 65세 이상의 고령자 인구가 계속 증가하고 있으며, 세계적으로도 매우 빠른 고령화속도를 보여주고 있다. 도시의 상황을 보면 거주지역이 교외로 확대되고 있는 반면에 인구집중지구의 인구밀도는 낮아지고 있다.

둘째, 도시기능이 확산되고 산재해있음으로 인해 자동차이용이 증가하게 되고 이동거리

또한 많아짐에 따라 CO₂ 배출량의 증가로 환경에의 부담이 높아지게 되었다.

셋째, 광역적인 도시기능의 확산은 중심시가지의 쇠퇴를 야기하고 도시의 질의 저하, 즉 방법, 방재, 자녀양육 환경 등 다양한 문제를 야기하고 있다.

넷째, 광역적으로 확산되어 있는 도시기능은 도시 시설의 유지·관리, 복지서비스 등의 행정 비용의 증가를 가져오게 된다.

이러한 경제·사회적인 변화로 인해 일본정부는 “지속가능한 도시”를 실현하기 위해서「확산형도시」에서「집약형도시구조」로 전환하는 도시정책의 방향전환을 결정했다²⁾.

특히 인구의 감소, 고령화, 지역산업의 정체 등으로 인한 지역의 활력이 저하하고 있는 지방도시의 재구축(리노베이션)을 위해, 기존의 시가지의 인프라를 활용하면서 지속가능한 도시를 만들기 위한 도시기능의 정비·유지를 지원하기 위한 “도시재생정비계획사업(지방도시 리노베이션사업)”이 2013년에 창설되었다.

3.2 고령인구를 위한 도시공간의 조건과 과제

본 절에서는 고령자의 자립적인 생활을 지원하는 도시공간의 조건과 이러한 도시공간의 형성을 위해 해결해야 할 과제에 대해서 기술한다.

나이가 많아질수록 자동차나 자전거의 운전이 힘들어지므로 도보에 의한 이동으로 일상생활을 할 수 있는 것이 중요하게 된다. 이를 위해 도보권역에 일상생활에 필요한 시설과 서비스를 입지시키거나 충족시키는 것이 도시공간형성의 과제가 된다.

고령자의 도보 이동에 의한 일상생활행동은 일용품·생선식품 등의 매입, 통원, 산책, 복지서비스의 이용, 건강 및 취미 활동, 지인이나 가족과의 교류, 우체국이나 은행의 이용, 행정서비스의 이용, 지역의 봉사활동 등이 있다.

이러한 일상생활행동을 제대로 하기 위해서는 도보권역 내에 편의점, 마트, 진료소, 공원, 복지서비스시설, 카페, 우체국, 은행 등의 시설이 필요로 한다.

한편, 도보로 가기 어려운 거리에 있는 시설, 이를 광역이용시설이라고 하는데 전술한 도보권역에 있어서의 일상생활행동과 대비하면 공공교통수단을 이용하는 생활행동은 백화점이나 대형 마트에서의 쇼핑, 종합병원에서의 고도의 의료서비스의 수진, 건강을 위한 강좌의 수강, 영화나 연극·스포츠 관람 등의 오락 등이 있다.

이러한 생활행동의 차이를 보면 광역이용시설로는 백화점이나 쇼핑센터, 종합의료시설,

2) 社会資本整備審議会(2008)

극장, 스포츠시설 등의 시설에 공공교통수단을 이용해서 충분히 접근 가능해야 하는 조건이 있다.

이상과 같이 고령자의 자립적인 생활을 지원하는 도시공간의 조건은 도보에 의한 이동으로 일상생활이 가능하고 공공교통의 이용으로 광역이용시설에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 이를 위한 도시공간형성의 과제는 도보권역에는 필요한 시설과 서비스가 입지하고 충족되어야 하며, 광역 이용시설에의 공공교통망의 확보가 될 것이다.

3.3 집약형도시구조의 정의 및 유효성

일본의 도시는 경제성장과 함께 도시로의 인구집중에 대응하기 위해 대도시를 중심으로 인근의 도시를 개발하는 확산형도시개발을 하여왔다. 그러나 저출산·고령화·경제성장의 정체 등의 이유로 확산형도시모델에 다양한 문제가 나타나게 되었다. 이에 일본정부는 대도시와 지방의 중심 도시의 활성화와 지속가능한 성장을 위해 확산형에서 집약형 도시모델로의 전환을 선택하게 되었다.

집약형도시구조의 정의는 다양하게 사용되고 있으나 본고에서는 그 정의를 “역을 중심으로 걸어서 생활할 수 있는 권역에 상업·업무·주택·서비스나 문화 등의 다양한 도시기능이 적절하게 배치·연계되어 있고, 경관이나 역사·환경·방재 등에 구비되어 있는 매력적이고 안전한 공간이 만들어져있는 도시구조” 라고 한다.

집약형도시구조가 실현하고자 하는 도시의 모습은 다음과 같이 정리할 수 있다.³⁾

- ① 도시내의 간선도로와 공공교통의 정비상황, 도시기능의 집적상황 등 각 도시의 특성에 맞게 집약형도시구조로의 전환
- ② 집약거점지역 상호간이 철도나 질 높은 기간적인 버스망 등의 공공교통기관에 의해 연결되고, 도시권내에서 그 외의 타 지역에서 집약거점지역으로의 접근이 가능한 한 공공교통에 의해 확보
- ③ 집약거점지역은 필요에 따라 시가지를 정비하고 거주, 교류 등의 각종 기능을 집적하고 “걸어서 생활할 수 있는 환경”을 실현
- ④ 그 외의 지역에 있어서는 시가화를 억제하고 교외의 공동화되어 가는 시가지는 생활환경이 극단적으로 악화하지 않도록 저밀도화를 유도
- ⑤ CO₂ 배출량과 에너지 소비량이 적은 친환경형 도시생활을 실현

3) 国土交通省 都市地域整備局(2008)「集約的都市構造の実現にむけて」

집약적도시구조로의 재편은 기존의 확산형 도시구조 속에 공공교통망을 필요한 만큼 정비하는 방법에 비해 효율적이라고 평가되고 있다. 또한 광역이용시설의 집약화에 의해 단일의 접근으로 복수의 시설을 이용할 수 있기 때문에 집적의 효과에 의한 효율화를 기대할 수 있다.

공공교통의 기점이 있는 도보로 이동이 가능한 권역으로의 고령자거주의 집적화로 일상생활권역을 기본 단위로 서비스를 제공하는 요양서비스사업이나 포괄적인 지원사업의 대상이 되는 지역이 좁아지므로 고령자서비스의 사업비용을 낮출 수 있어 그 서비스의 질의 향상도 기대할 수 있다.

집약적도시구조로의 재편은 위와 같은 장점이 있으나 이의 실행여부는 그 도시가 처해 있는 사회·경제상황이나 도시의 공간적 특성, 재정기반 등을 고려하여 판단해야 한다.

3.4 집약형도시 실현을 위한 사례

집약형도시로의 재편이 일본의 지방의 중소도시의 도시정책에 있어서 중요한 부분을 점하고 있는 현실을 기초로 본 절에서는 집약형도시로의 재편을 추진하고 있는 두 도시의 사례를 살펴보고자 한다.

여기서 일본의 동북지역의 주요도시인 토야마(富山)시와 큐슈지역의 주요도시인 후쿠오카(福岡)시의 사례를 소개하고자 한다. 이 두 도시의 인구집중지구⁴⁾면적은 과거 40년간 토야마시는 2.5배 후쿠오카시는 3배로 확대하였고, 이에 따라 인구집중지역의 인구도 증가하고 있으나 인구밀도는 토야마시는 40년전에 비해 60% 감소하였고 후쿠오카시는 80% 감소하였다⁵⁾. 다만 후쿠오카시의 인구밀도는 1980년부터 서서히 높아지고 있는데 비해 토야마시는 지속적으로 낮아지고 있다.

즉 이 두 도시 모두 지금까지 도시를 확대해왔으나 토야마시가 어느 정도 인구가 교외로 흩어져 전체적으로 저밀도의 도시를 형성해온데 비해 후쿠오카시는 비교적 높은 인구밀도의 도시를 형성해 왔다고 할 수 있다.

그리고 이 두 도시의 인구추세를 보면 토야마시는 이미 인구감소국면에 들어와 있는데 비해 후쿠오카시는 2025년까지는 계속 증가할 것으로 예상된다. 두 도시의 고령화율을 보면 2005년 기준으로 토야마시의 고령화율이 21.5%, 후쿠오카시가 15.3%이고 2030년의 추세치는 토야마시가 32.5%, 후쿠오카시가 23.4%이다. 이는 2030년의 전국평균 31.8%과 비교하면 토야

4) 인구밀도가 1km²당 4,000명이고 이와 인접한 지역의 인구가 인구조사 시 5,000명 이상인 지역

5) 통계청 통계국, 국세조사(2012)

마시는 고령화의 진행이 빠르고 후쿠오카시는 이에 비해 천천히 진행된다고 할 수 있다.

이처럼 두 도시는 도시의 밀집도와 인구구조 고령화율에 있어 상황이 좀 다르며 이러한 차이를 염두에 두고 고령자의 자립적인 생활을 지원하는 도시공간의 형성을 위해 두 도시가 어떠한 독자적인 정책을 추진하고 있는지 살펴보자.

3.4.1 토야마시의 사례

토야마시에서는 최근까지 도시의 시가지가 교외를 향해 확산되어 왔고 동시에 도심지역에 있던 병원이나 공회당, 스포츠시설과 같은 공공시설이 교외로 이전하고 게다가 쇼핑센터나 마트 등의 대형점포의 교외로의 분산입지가 진행되었다.

이와 같이 생활에 필요한 소매점포나 공공시설이 교외에 입지한 도시에서는 자가용의 이용에 의존하게 되고 이에 따른 공공교통망의 쇠퇴하게 되어 자가용이 없으면 안되는 생활환경이 되었다. 이대로 고령화가 진행되면 자가용을 자유롭게 사용할 수 없는 고령자가 증가하여 생활하기 매우 불편한 도시가 되어 버리는 상황에 직면하게 되었다.

또한 저밀도의 시가지가 교외로 확산되는 것은 행정비용의 증가를 야기하고 도시 중심부의 공동화를 초래하여 경제활동의 저하와 세수입의 감소로 인한 공공서비스의 질의 저하라는 문제를 낳고 있다.

위와 같은 문제의식에서 토야마시는 집약형도시공간구조로의 재편을 결정하고 2010년 「토야마시 도시 마스터플랜」속에 앞으로의 인구감소와 초고령화를 대비해 “철도를 중심으로 하는 공공교통을 활성화시키고 교통망 주변 연선(沿線)에 주거, 상업, 업무, 문화 등의 도시의 제 기능을 집적시킴으로서 공공교통을 축으로 거점집중형의 집약형도시를 실현하는 것”을 목표로 하고 있다.

이를 위해 토야마시 전체의 거점이 되는 「도심」과 시민의 일상생활에 필요한 기능이 집적되어 있는 「지역생활거점」을 기존의 철도와 버스노선으로 「공공교통축」으로 묶는다. 게다가 공공교통축 안에 모든 철도와 운행 빈도가 높은 버스노선의 연선에 있는 「도보권」을 「주거를 촉진하는 지구」로 설정했다.

이처럼 「도보권」을 공공교통축으로 연결함으로써 일상생활에 필요한 기능을 향유할 수 있는 생활환경을 형성하는 일종의 클러스터형 도시구조를 목표로 하고 있다. 이러한 정책이 성공한다면 도보권으로의 주거를 유도하여 총인구 대비 도보권의 인구비율을 현재의 30%정도에서 42%까지 높일 수 있다고 예상하고 있다.

3.4.2 후쿠오카시의 사례

후쿠오카시는 2009년에 도시계획마스터플랜의 개정작업의 일환으로 「기능집약형도시 만들기」를 위해 「각 거점에 도시기능이 적정하게 집약된 콤팩트하고 환경부담이 적은 도시를 만들기 위해 지금까지처럼 시가지를 무계획적으로 확대시키지 않도록 토지이용규제를 적정하게 운용하고 과도하게 자동차에 의존하지 않는 공공교통체계의 형성을 꾀하는 도시」 만들기를 기본방향으로 설정하였다.

이러한 방향은 토야마시와 비슷하게 보이나 후쿠오카시는 토야마시와 같이 도시공간구조의 재편에 있어 진행되고 있는 교외주택지나 기존의 마을의 고령화를 억제하고 공조(共助)를 촉진하는 커뮤니티기반 만들기를 선행적으로 추진하는 시책을 도시계획마스터플랜의 개정작업에서 강조하였다.

그 시책의 하나는 시가지구역이라도 비교적 교외에 위치하는 제1종저층주거전용지역의 용적률의 완화이다. 현재 약 4,000ha의 제1종저층주거전용지역의 약 52%를 점하는 용적률 60%의 지정구역에 대해서 80%까지 완화하는 것이다.

이에 따라 전보다 더 여유있는 거주공간을 확보할 수 있어 결혼한 자녀와 동거 내지는 근거(近居)라는 선택의 다양성이 생기고 다양한 주택의 수요에도 대응할 수 있게 된다. 또한 젊은 세대의 거주와 정착으로 이들의 전입을 촉진하고 지역전체의 고령화를 막고 커뮤니티의 유지와 활성화를 얻을 수 있다.

또 하나의 시책은 시가화조정구역의 기존의 마을을 어떻게 조정해야하는가 이다. 시가화조정구역에서는 특히 인구의 감소, 저출산, 고령화가 진행되고 있어 농림어업 종사자의 고령화로 인한 산업의 유지와 커뮤니티의 유지가 어려운 상황에 있다. 또한 마을의 생활을 지원하는 버스노선을 그대로 유지하기가 어려워지고 있다.

여기서 관광적인 요소도 포함한 지역의 활성화를 추진하는데 있어서 한정적인 개발만 허가하는 시가화조정구역의 토지이용규제에 대해서 필요한 완화책을 검토하여 지역산업을 이끌고 갈 인재의 확보와 커뮤니티의 유지, 도시지역 시민과의 교류축진을 목표로 하고 있다.

4. 한국의 도시정책에의 시사점

우리나라에서도 근년 들어 경제·사회적인 최대의 화두는 저출산과 고령화라고 할 수 있다. 저출산과 고령화로 인한 총인구의 감소와 생산가능인구의 감소는 경제적인 측면으로는 경제

의 활력을 떨어뜨려 경제성장에 걸림돌이 되고 사회적으로는 복지비용의 증가와 국민의 조세 부담의 증가로 인해 노년세대와 젊은 세대간의 갈등을 야기할 수 있다.

도시정책적인 측면에서도 총인구의 감소와 고령화는 우선 지방의 도시들의 쇠퇴와 지방자치단체의 재정적인 곤란을 야기할 것이다. 따라서 우리나라도 도시를 확장함으로써 다양한 도시문제를 해결했던 지금까지의 확장지향적인 도시정책을 하루 빨리 수정하여 인구감소와 고령화시대에 적극적으로 대응하는 선제적인 도시정책의 수립하고 실현해나가는 것이 필요하다.

국토교통부의 연구에 따르면 인구 100만 명 이하의 지방도시의 쇠퇴가 진행되고 있고 100만 명 이상의 지방대도시들도 침체형에 속한다고 한다. 그리고 우리나라의 도시쇠퇴의 특성으로 지방중소도시의 쇠퇴가 심화되고 대도시 도심의 쇠퇴, 외관확산에 따른 원도심의 쇠퇴, 전통 상업지역의 쇠퇴 등을 들고 있다⁶⁾.

일본은 우리나라에 앞서 저성장경제로의 이행과 인구의 감소현상을 겪고 있어 일본의 지방 도시들의 도시활성화를 위한 노력들이 우리에게 큰 참고가 될 것으로 사료된다.

일본에서는 대부분의 지방도시가 동경을 비롯한 대도시처럼 과거 확장일변도의 도시정책을 추진해왔으나 지방의 인구감소와 고령화로 인해 본문에 소개한 것처럼 집약형도시 내지는 콤팩트한 도시 만들기에 주력하고 있다.

일본의 경험이 우리에게 주는 시사점으로는 다음과 같은 점이 있을 것이다.

첫째, 도시의 다양한 문제, 즉 주거용지의 부족이나 주민을 위한 공공서비스 시설의 부족 등의 문제를 해결하기 위해 우리나라는 대도시를 중심으로 주거를 위한 위성도시(신도시)를 건설함으로써 대응해 왔다. 그러나 이는 인구감소시대에 들어서면 이들 신도시의 인구감소와 중심도시의 쇠퇴를 불러올 수밖에 없게 된다. 따라서 일본과 같이 중심도시의 기능은 중시하되 주변의 지역을 공공교통망으로 잘 연결하여 일상생활에 지장이 주지 않는 도시만들기가 필요할 것이다.

둘째, 기존 주거지역에 주민이 계속해서 생활하게 하기 위해서는 주택의 수요자들의 니즈의 변화에 세심하게 대응해야 한다. 즉 고령화의 진행으로 인해 노부부만의 가구나 일인가구가 증가하게 되면 그 도시는 활력을 잃어버리게 된다. 도시의 활력은 젊은 세대와 중장년·고령세대가 함께 어울려야 비로써 나타날 수 있다. 따라서 전체 세대가 같이 생활할 수 있는 주거환경을 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 이를 위해서는 인구감소와 고령화시대에 대응하는데 맞지 않는 현존하는 다양한

6) 국토교통부(2013)「지역균형발전을 위한 도시재생정책의 과제」한국정책학회 하계학술대회

제도와 규제 등을 집약적인 도시를 형성하는데 기여할 수 있는 것으로 재편되어야 할 것이다. 특히 용적률규제의 완화는 효과는 있으나 다른 정책과의 정합성을 고려하여 신중히 다루어야 할 것으로 생각된다.

5. 결론

본고에서는 저출산과 고령화에 따른 인구의 감소가 현재의 도시구조에 어떠한 변화를 가져오게 되며 이러한 변화에 대해 도시정책은 어떻게 재편되어야 하는지를 일본의 경험을 통해서 살펴보았다.

일본에서는 2000년대 중반 이후 중앙정부와 지방정부가 기존의 확장적인 도시정책을 수정하고 집약적인 도시구조로의 전환을 시도하고 있다. 이는 인구감소시대에서는 종전과 같은 확장적인 도시정책은 도시의 활력을 떨어뜨리고 주민의 생활의 질의 저하를 가져오리라고 예상되기 때문이다.

고령사회에 있어서의 고령자의 자립적인 생활을 지원하는 도시공간으로서 집약형도시공간 구조의 유효성은 어느 정도 확인 되었다. 그러나 저마다의 도시에는 고유성(固有性)이 있고 인구감소사회·고령사회의 진행도 도시에 따라 다른 양상으로 나타난다.

따라서 같은 집약형도시를 지향한다고 해도 거기에 다다른 과정에 있어서의 정책적인 수단은 다양하게 연구되어야 할 것이다. 제각기의 도시가 가지고 있는 고유의 역사·도시문화, 그리고 이를 지지하고 있는 도시환경 등을 고려한 정책수단의 검토가 필요하며 공공교통망의 충실만으로는 달성하기 어려울 것이다.

우리나라도 앞으로는 집약형도시로의 전환이 필연적으로 예상되는바 본문의 일본의 경험을 신중히 연구해서 도시의 활성화를 위한 도시정책에 활용하여야 할 것이다.

【參考文獻】

국토교통부(2013)「지역균형발전을 위한 도시정책의 과제」한국정책학회 하계학술대회
 김준현·남영우(2012)「도시재생사업의 국내외 사례분석을 통한 방향성 제고에 대한 연구」『한국공간디자인학회』7-3
 정철현·김종업(2012)「도시재생을 통한 창조도시 구현 방안 연구」『지방정부연구』16-3
 안재섭(2011)「도시재생의 지속가능성에 관한 연구」『한국사진지리학회지』21-3

- 조주현(2011)「저출산·고령화 사회의 부동산 시장구조 변화」『부동산연구』21-2
伊藤 伸一(2013)「集約的都市構造構築に向けた目標設定に関する研究」『JICE REPORT』23
長岡市(2013)「国中心市街地活性化まちづくり連絡会議」第7回総会および第12回勉強会資料
国土交通省 都市地域整備局(2008)「集約的都市構造の実現にむけて」
高橋 陸(2010)「人口減少下における戦略的都市マネジメント」NRIパブリックマネジメントレビュー
松村徹(2012)「小高齡化時代の不動産ビジネス・フロンティア」不動産投資レポート、ニッセイ基礎研究所
矢作 弘(2013)「人口減少・高齡化時代の集約的都市構造」都市公共政策ワークショップ

논문투고일 : 2013년 12월 10일
심사개시일 : 2013년 12월 20일
1차 수정일 : 2014년 01월 09일
2차 수정일 : 2014년 01월 15일
게재확정일 : 2014년 01월 20일

<要旨>

고령화시대의 도시의 구조 변화

본고에서는 저출산과 고령화에 따른 인구의 감소가 현재의 도시구조에 어떠한 변화를 가져오게 되며 이러한 변화에 대해 도시정책은 어떻게 재편되어야 하는지를 일본의 경험을 통해서 살펴보았다.

고령사회에 있어서의 고령자의 자립적인 생활을 지원하는 도시공간으로서 집약형도시공간구조의 유효성은 어느 정도 확인 되었다. 우리나라도 앞으로는 집약형도시로의 전환이 필연적으로 예상되는바 본문의 일본의 경험을 신중히 연구해서 도시의 활성화를 위한 도시정책에 활용하여야 할 것이다.

일본과 같이 중심도시의 기능은 중시하되 주변의 지역을 공공교통망으로 잘 연결하여 일상생활에 지장이 주지 않는 도시 만들기가 필요할 것이다. 또한 기존 주거지역에 주민이 계속해서 생활하게 하기 위해서는 주택의 수요자들의 니즈의 변화에 세심하게 대응해야 한다.

Transformation of Urban Structure on Era of an Aging Society

This study was to investigate transformation of urban structure on era of an aging society that using Japanese case.

We could conform the effectiveness of intensive urban structure that its support life of self-support for aging generation.

In Korea, it will expect transform to intensive urban structure for aging generation, so we should make full use of new urban policy toward revitalize of urban.

Like as Japan, regard a function of center town as important, otherwise we should make important to suburbs town connect with center town and suburbs town each other through public transportation.

And we should cope with carefully the change of house-consumer's needs because of that residents of town can stay continuously the town.