



I S S U E P A P E R

2018

# 노인인구 증가로 사회서비스시설 확충 시 활동지역·생활인구 고려한 수요분석 필요

윤민석 문진영

# CONTENTS

## 01 노인인구 증가로 사회서비스 욕구 다변화

- 1\_서울시 노인인구 지속증가 '2040년 이후엔 30% 예상'
- 2\_50~60대 운동시설, 70대 이상 건강시설 확충 더 원해

## 02 서비스기관 수요추정 다양화로 공급기준 바꿔야

- 1\_서울시의 사회서비스기관 공급 관련 법적 근거 취약
- 2\_생활인구 데이터 활용한 서비스기관 수요추정 필요

## 03 주민등록인구·생활인구 데이터 간 차이 확인

- 1\_서울시 노인인구 분포에서 두 자료 간 격차 나타나
- 2\_자치구별 노인복지관 수요분석 결과도 차이 드러나

## 04 서비스기관 설치 시 다양한 자료 활용 필수

- 1\_주민등록인구 아닌 활동지역·생활인구 고려한 수요분석
- 2\_과다추계 가능성 등 생활인구 데이터 문제점 개선 병행

# 요약

---

## 사회서비스 욕구 다변화로 수요추정방식 다양화 필요

2018년 3/4분기 기준 서울시 인구는 10,068,381명이며 그 중 노인인구는 1,405,404명이다. 서울시 전체 인구 중 14.0%가 노인인구로 서울시는 고령사회에 접어들었다. 이러한 인구증가 속도와 더불어 경제수준 향상 등으로 생활수준이 높아지면서, 기존의 의식주 문제를 넘어 다양한 욕구 해결을 위해 사회서비스 관련 욕구가 증가할 것으로 예상된다.

2015년 이전의 사회서비스 기관의 공급 기준은 중앙정부 보조금 지원 사업이었던 까닭에 사업지침으로 공급기준이 제시되었지만, 2015년 이후에는 지자체가 자체적으로 예산을 편성하여 설립할 수 있도록 변경되었다. 최근 노인들의 건강수준 향상과 교통시설의 발달로 생활환경이 확대되어 기존의 거주지와 활동지역이 다를 수 있다. 따라서 각종 사회서비스 시설 건립 시 접근성 강화 요구가 늘어나고 있다. 이런 이유로 사회서비스 기관의 공급 기준을 주민등록인구가 아닌 다른 방식으로 산정할 필요가 있다.

## 인구 유동성 반영하게 생활인구 데이터 활용 바람직

65세 이상 노인을 대상으로 KT와 서울시가 제공하는 생활인구 데이터를 분석한 결과 일부 지역에서 생활인구가 주민등록인구보다 많은 것으로 나타나, 인구의 유동성을 반영하는 생활인구 데이터 활용이 필요함을 알 수 있다. 이런 결과를 바탕으로 자치구별 노인복지관 면적당 인구수를 산출한 결과 면적당 생활인구수가 면적당 주민등록인구수보다 많은 것으로 분석되었다. 생활인구 데이터에 일부 개선할 사항이 있지만, 다양한 자료를 바탕으로 시설 입지를 선정할 필요가 있다는 것을 확인하였다.

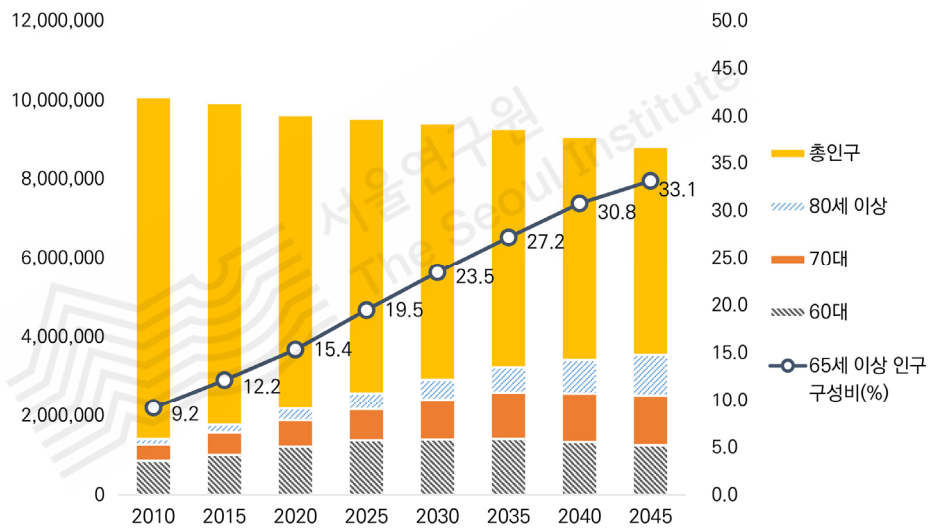
## 01 / 노인인구 증가로 사회서비스 욕구 다변화

### 1\_서울시 노인인구 지속증가 ‘2040년 이후엔 30% 예상’

#### 노인인구 계속 늘어나고 생활수준 높아져 사회서비스 관련 욕구도 증가

2018년 3/4분기 기준 서울시 인구는 10,068,381명이며 그 중 노인인구는 1,405,404명이다. 서울시 전체 인구 중 14.0%가 노인인구로 서울시는 고령사회에 접어들었다(서울통계, 2018).

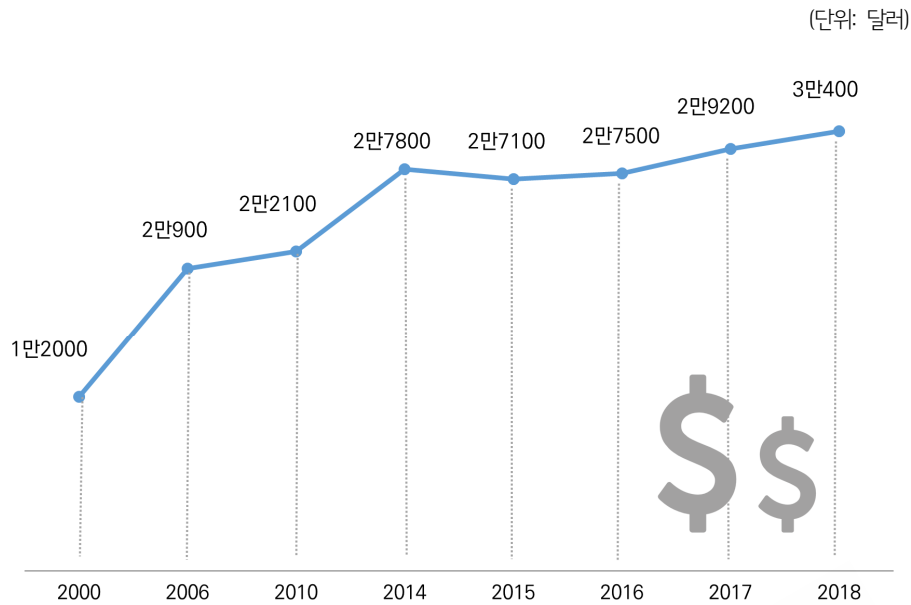
통계청 장래인구추계 결과를 보면 서울시의 전체 인구 중 노인인구가 지속해서 증가하며, 2040년 이후에는 인구 3명 중 1명은 65세 이상이 될 것으로 예상된다.



[그림 1]  
서울시 60세 이상  
인구추계

자료: 통계청, 2017, 장래인구추계(2015~2045)

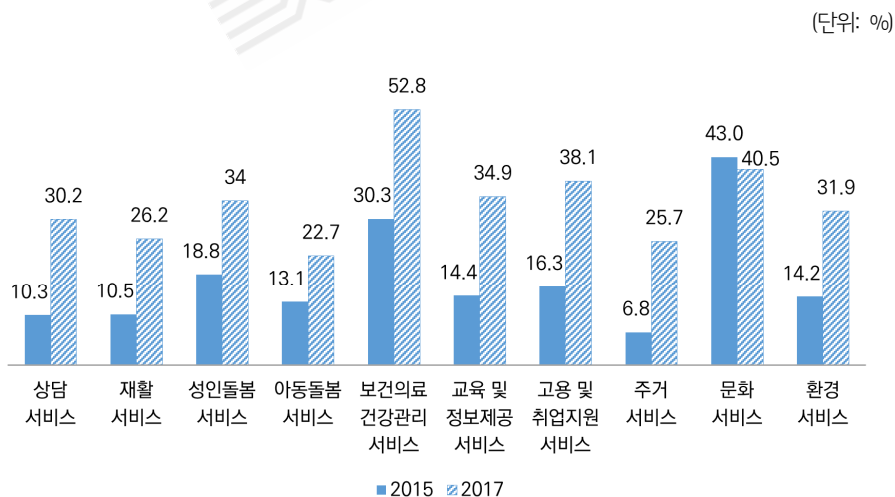
이러한 인구증가 속도와 더불어 경제수준 향상 등으로 생활수준이 높아지면서, 기존의 의식주 문제를 넘어 다양한 욕구 해결을 위해 사회서비스 관련 욕구가 증가할 것으로 전망된다.



[그림 2]  
한국의 1인당  
GDP 증가추이

자료: 국제통화기금(IMF), 한국은행

특히 2017년에 발표한 보건복지부의 사회서비스 조사결과와 2015년 결과를 비교하였을 때, 응답자 대부분이 사회서비스 필요성에 대한 인식이 증가한 것으로 나타났다. 특히 보건의료 건강관리 서비스와 성인 돌봄과 같은 노인 대상 서비스의 수요 증가세가 눈에 띄게 나타났다. 이러한 욕구의 증가에 맞춰 사회 전반으로 다양한 사회서비스가 제공되고 있으며 그 규모는 시간이 지날수록 확대될 것으로 예상된다.



[그림 3]  
사회서비스 영역별  
필요도 인식변화

자료: 정중호 외, 2017, 「2017 사회서비스 수요공급 실태조사연구」, 보건복지부·서울마케팅리서치

## 2\_50~60대 운동시설, 70대 이상 건강시설 확충 더 원해

### 서울복지실태조사 결과, 50대 이상 25% “확충시설 1순위는 노인복지관”

통계청 사회조사 결과(2017), 50대의 향후 늘려야 할 공공시설에 대한 응답률은 ‘사회복지시설’이 26.0%로 가장 높고, 다음으로 ‘보건의료 시설’이 25.5%, ‘공원/녹지/산책로’가 18.1% 순으로 나타났다. 이런 조사결과로 볼 때 사회서비스와 관련된 시설이 부족하여 그 증설 욕구는 지속적으로 제기되고 있음을 알 수 있다.

(단위: %)

구분	50~64	65~79	80세 이상	전체
사회복지시설(장애인·노인복지시설 등)	21.5	31.1	51.9	26.0
보건의료시설(공공 병원, 보건소 등)	22.9	30.3	27.7	25.5
공원, 녹지, 산책로	20.1	14.6	14.9	18.1
국공립 어린이집 및 유치원	19	13.7	4.0	16.6
공영주차시설	11.3	7.9	1.6	9.8
체육시설 및 경기장	2.8	0.4	-	1.9
문화예술회관(시민회관 등)	1.2	1.4	-	1.2
도서관	1.1	0.6	-	0.9
기타	0.1	-	-	0.1
전체	100	100	100	100

**[표 1]**  
향후 늘려야 할 공공시설(1순위)

자료: 사회조사, 2017

또한 서울시민 대상의 서울복지실태조사 결과(김경혜 외, 2015), 서울시가 어르신들을 위해 확대해야 할 시설 1순위에 대한 질문에 50대 이상 4명 중 1명은 ‘노인복지관’이라고 응답하였고, 50~60대는 ‘운동시설’의 욕구가 높은 반면, 70대 이상은 요양시설, 가정 방문서비스 기관 등 건강관련 시설의 확대를 더욱 원하는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합해보면 서울시에서 높아지는 시민들의 사회서비스 욕구와 관련하여 다양한 사회서비스 기관의 설립 요구가 증가할 것으로 예상된다.

(단위: %)

구분	50~60대	70대 이상
노인복지관	24.9	29.7
운동시설(스포츠센터, 생활체육시설)	15.8	9.7
요양시설(입소해서 생활하는 시설)	11.3	13.3
보건기관(보건소, 건강증진센터 등)	14.0	9.7
가정방문서비스 기관(방문목욕, 가사지원 등)	8.6	13.9
경로당	8.6	11.5
주간보호시설 (혼자 지내기 어려운 노인을 낮 동안 보호)	9.5	6.7
노인전문 직업훈련, 취업알선 기관	6.3	4.2
교육시설(시민대학, 도서관 등)	0.9	0.0

**[표 2]**  
서울시가 어르신들을  
위해 확대해야 할  
시설(1순위)

자료: 김경혜 외, 2015, 「서울복지실태조사 기초분석보고서」, 서울시서울연구원, p.67. 표 내용 일부

## 02 / 서비스기관 수요추정 다양화로 공급기준 바꿔야

### 1\_서울시의 사회서비스기관 공급 관련 법적 근거 취약

과거 사회서비스 관련시설은 특별한 법적 근거 없어 설치된 사례가 많아

2015년 이전의 사회서비스 기관 공급은 중앙정부 보조금 지원사업이었던 까닭에 사업지침으로 공급기준이 제시되었지만, 2015년 이후에는 지자체가 자체적으로 예산을 편성하여 설립할 수 있도록 변경되었다.<sup>1</sup>

일부 특수한 계층을 대상으로 운영하는 시설은 개별법에 시설설치 및 인력 기준이 명시되어 있지만, 다른 시설들은 인구 몇 명당 1개소를 반드시 설치해야 한다는 규정은 없는 상황으로 지자체마다 자체적인 판단에 따라 재정이 허락하는 범위에서 기관을 설치하고 있는 실정이다.

(예) 노인복지법상의 시설규모(노인복지법 시행규칙 별표7)

#### 1. 시설의 규모

노인여가복지시설은 다음 각 목의 구분에 따른 면적 이상이거나 또는 인원이 이용할 수 있는 시설을 갖추어야 한다.

가. 노인복지관 : 연면적 5백 제곱미터 이상

나. 경로당 : 이용정원 20명 이상(읍·면지역의 경우에는 10명 이상)

이렇게 진행된 이유는 과거에는 사회서비스 시설 공급이 전반적으로 부족했고, 사회복지를 포함한 사회서비스 관련 시설의 도입이 정치적이거나 특별한 사회적 사건 때문에 법적 근거 없이 설치한 사례가 많았기 때문이다. 그러나 사회서비스에 대한 지속적인 예산 증가와 관련 시설의 설치 요구에 따라 향후 시설 공급에 관한 명확한 기준이 요구된다.

<sup>1</sup> 지방교부세법 개정('15.1 시행)에 따라 노인복지관 신축사업이 '05~'14년까지 분권교부세로 지원되었지만, 분권교부세가 보통교부세로 통합됨에 따라 '15년부터는 지자체에서 자체적으로 편성 지원이 가능하다(자료: 보건복지부, 2015, 노인보건복지사업안내, p.122).



### 시설확대 위한 일률적 기준 적용으로 사회서비스기관 설치 불균형 발생

사회서비스에 대한 인식이 부족했던 시기에는 일률적으로 지자체당 1개씩의 기관을 설치하는 것이 일반적이었다. 특히 2015년 이전까지는 중앙정부에서 분권교부세로 지원되어 지자체들이 경쟁적으로 사회서비스 기관을 설치하였다. 즉 종합사회복지관은 인구 10만 명당 1개소를 설치하거나 노인종합복지관, 장애인종합복지관, 치매지원센터, 건강가정지원센터 등 대부분의 사회서비스 시설은 지자체당 1개소를 설치하였다.

이렇게 일괄적으로 사회서비스 기관을 설치함으로써 대상인구의 생활패턴이나 지역특성을 고려하지 않는 오류를 범하였다. 이러한 이유로 일부 기관은 외곽에 위치하여 접근성이 낮아 실제 이용이 필요한 사람들이 원활하게 이용할 수 없는 어려움이 있다.

### 주민등록인구보다 포괄적 수요·공급 확인이 가능한 새 기준 설정할 시점

사회서비스 기관의 공급이 필요한 경우 지금까지는 주민등록인구를 기준으로 해당 지역에서 가용한 시유지 등을 지정하여 건립함으로써 실제 이용대상자들과 공급자를 조화시키려는 노력이 부족하였다. 이 때문에 시설 건립이후 이용활성화를 위해 셔틀버스를 운행하는 등 추가적인 접근성 강화 노력이 진행될 수밖에 없었다. 또한 어떤 시설은 해당 지역 내에서도 유동인구가 적은 지역에 건립되어 이용자들의 접근성을 고려하지 못한 측면이 많았다.

최근 노인들의 건강수준 향상과 교통시설의 발달로 생활반경이 확대되어 기존의 거주지와 활동지역이 다를 수 있다. 따라서 각종 사회서비스 시설 건립 시 접근성 강화 요구가 증가하고 있다. 이러한 변화를 계기로 기존의 주민등록인구를 중심으로 한 시설 공급기준을 재검토할 필요가 있다. 또한 기존의 사회서비스 시설들이 해당 지역 거주자만을 위한 배타적인 시설이 아니라 서울 시민 모두를 위한 포용적인 시설로 운영되고 있어 기존의 주민등록인구 기준보다 포괄적으로 수요와 공급을 확인할 수 있는 새로운 기준 설정이 필요하다. 위의 논의를 바탕으로 이 연구는 생활인구 데이터를 기준으로 한 수요인구 추정방식을 사용하고자 한다.

## 2\_생활인구 데이터 활용한 서비스기관 수요추정 필요

### 노인복지관 등 사회서비스기관은 다른 지역 거주자가 이용하는 사례 발생

노인복지관을 중심으로 사회서비스 이용실태를 조사한 결과 일부 이용자는 기관이 위치한 지역 내의 복지관을 이용하지만, 주소지가 아닌 다른 자치구의 복지관을 이용하는 이용자도 있음을 확인할 수 있었다.

(단위: 명/ %)

구분	합계	자치구 내		자치구 외	
		인원	비율	인원	비율
노인복지관 A (평일)	677	593	87.6	84	12.4
노인복지관 B (주말)	282	165	58.5	117	41.5

**[표 3]**  
자치구 내외의  
노인복지관 이용자 비중

자료: 김동성, 2018, 「서울시 투자심사 경제성분석 가이드라인(개정2판): 보건복지」

[표 3]은 노인복지관 이용자를 평일과 주말로 구분하여 조사한 것이다. 노인복지관 A는 평일 이용자 중 자치구 내 거주자의 비중이 높지만, 노인복지관 B는 주말이용자의 41.5%가 다른 자치구 주민으로 분석되었다. 이러한 내용은 기관 관계자들과의 면담에서도 확인할 수 있었는데, 대부분의 노인이 거주지 근처 노인복지관을 주로 이용하면서도 다른 지역에 위치한 노인복지관을 간헐적으로 이용하는 경우가 많다고 한다.

### 4단계에 걸쳐 추계한 데이터인 생활인구 데이터는 최근 활용도가 높아져

생활인구 데이터는 서울시가 보유한 빅데이터와 KT의 통신데이터를 이용해 특정시점에 서울의 특정 지역에 존재하는 인구를 추계한 데이터이다. 생활인구는 조사시점에 서울에 머무르고 있는 '현재 인구'로 서울에 주소지를 둔 사람은 물론 업무, 관광, 의료, 교육 등 일시적으로 서울을 찾아 행정수요를 유발하는 인구를 총칭한다. 생활인구 데이터는 4단계에 걸쳐 추계하였는데, 1단계는 KT의 LTE시그널데이터를 이용하여 KT고객의 시각별 기지국을 산출하고, 2단계는 KT고객을 보정계수를 적용하여 전체인구로 확장한다. 3단계는 기지국 생활인구를 집계구에 배분하고 4단계는 저연령대(0~9세)와 고연령대(80세 이상) 생활인구를 주변 연령층의 주민등록인구 비율을 곱하여 산출한 결과로 대체한다.

서울 생활인구 데이터는 공개 데이터로 서울시열린데이터광장을 통해 일단위로 공개되며, 기준일 5일 전 데이터가 매일 업데이트된다.

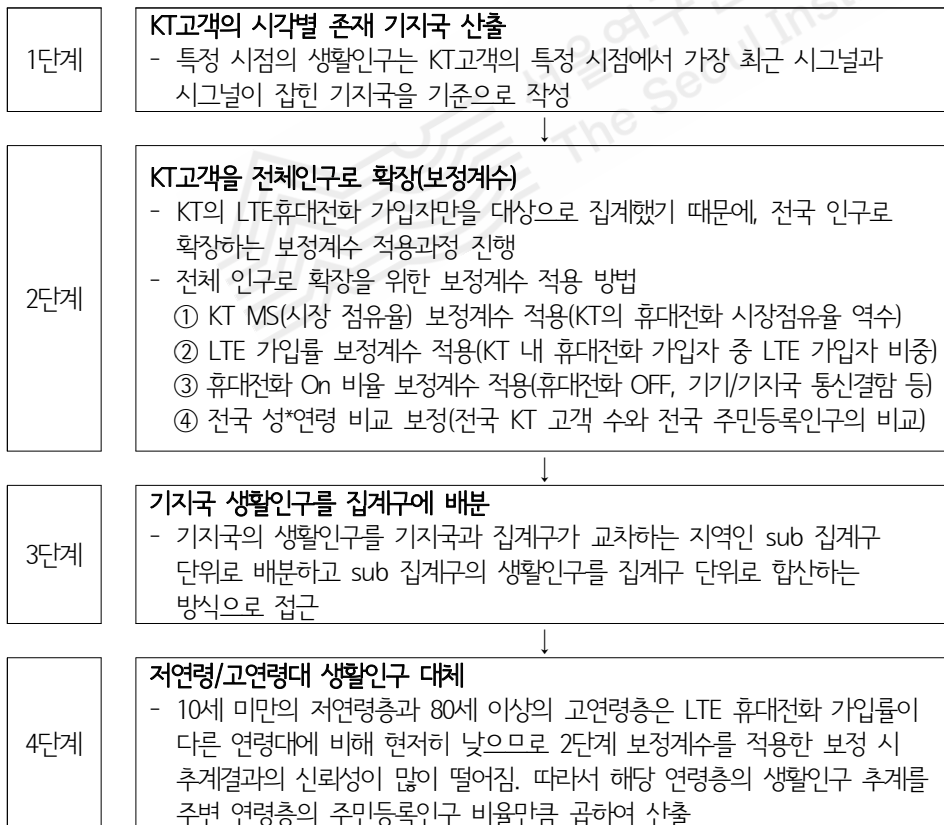
구분	내용
대상	65세 이상 남녀(5세 단위)
계절	여름, 가을, 겨울
주간/요일	명절, 공휴일이 포함된 주 제외, 백화점 등 기관의 휴일이 많은 월요일 제외, 주말이 이어지는 월요일과 금요일 제외
날씨	주간과 요일 선택 후, 여름에는 최고 기온이 가장 낮은 요일, 겨울에는 최고 기온이 가장 높은 요일로 선정 → 그 중 운량 및 강수량이 적고 미세먼지 농도가 적은 날로 선택
시간대	오전 10시, 11시, 12시, 오후 1시, 2시 5개 시간을 분석
최종 분석시점	2018년 2월 21일 오전 11시

**[표 4]**  
생활인구 데이터  
분석 대상과 고려사항

자료: 생활인구데이터: 서울시열린데이터광장(<http://data.seoul.go.kr/>)

날씨정보: 기상청 날씨누리(<http://www.weather.go.kr>)

미세먼지 정보: 한국환경공단 대기환경정보 에어코리아(<http://www.airkorea.or.kr/index>)



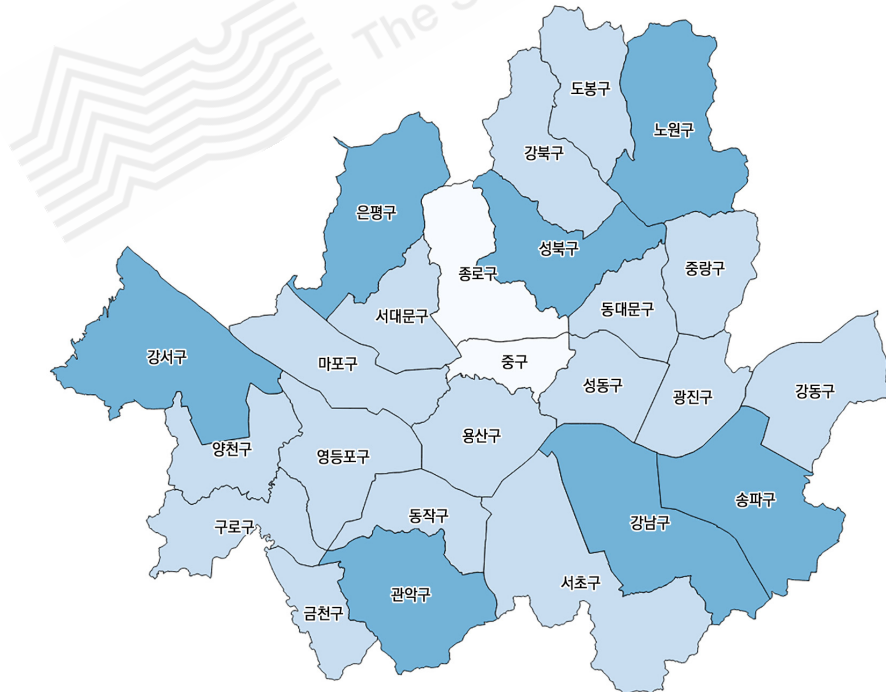
**[그림 4]**  
서울시 생활인구  
추계 과정  
(내국인 기준)

자료: 서울특별시 정보기획관KT BigData 사업지원단, 2018.3, 서울 생활인구 추계 매뉴얼, pp.12~15.

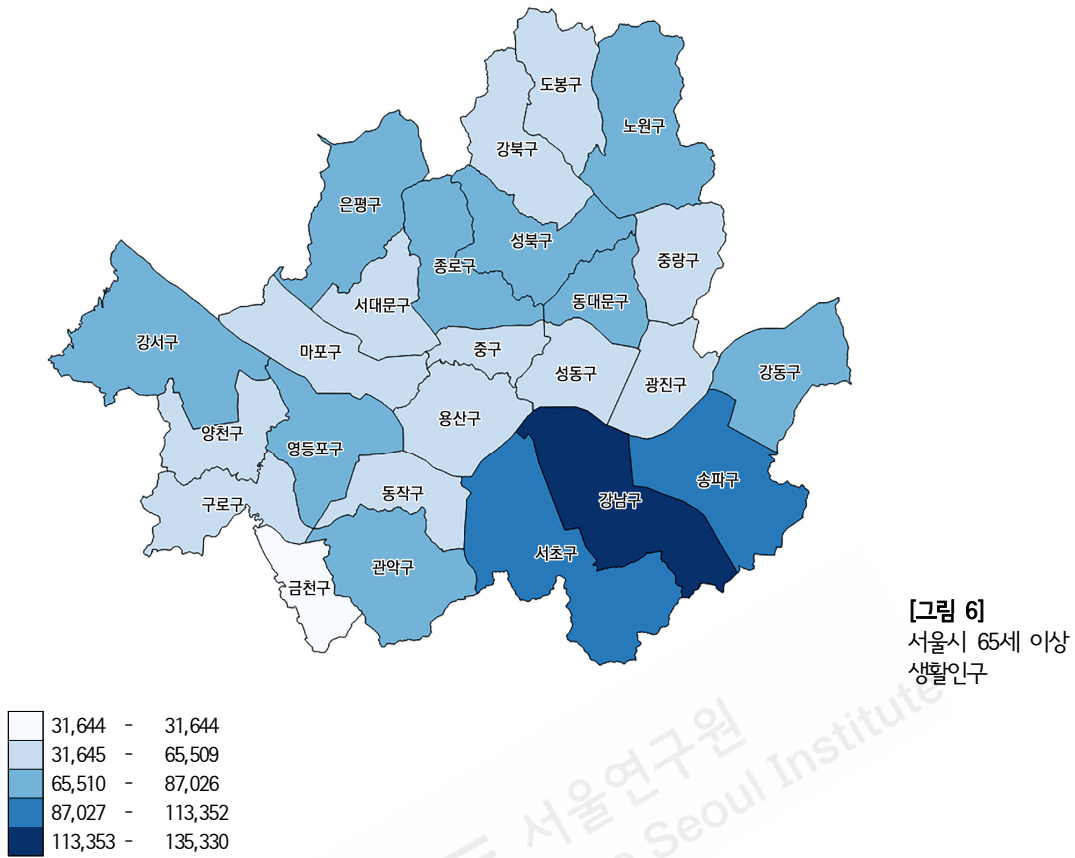
## 03 / 주민등록인구·생활인구 데이터 간 차이 확인

### 1\_서울시 노인인구 분포에서 두 자료 간 격차 나타나

도심권 주민등록인구·생활인구 격차 뚜렷...외곽지역서 도심부이동 유추 가능  
주민등록인구와 생활인구 데이터 간의 차이를 확인하기 위해 서울시에 거주하는 65세 이상 인구를 조사한 결과는 아래와 같다. 이 연구의 분석대상은 65세 이상의 서울시 노인 생활인구로 분석 대상 시점은 2018년 2월 21일 오전 11시로 선정하였다. 분석시점 선정을 위해 계절, 요일, 날씨, 시간대를 고려하여 다양한 시점을 분석한 결과, 자치구별 생활인구 분포에 큰 차이가 없어 최종적으로 하나의 날짜와 시간을 특정하여 구체적으로 분석하였다. 생활인구는 2018년 2월, 주민등록인구는 2018년 3/4분기를 기준으로 조사하여 일부 차이가 존재할 수는 있지만, 전반적인 지도상의 색상 차이로 주민등록인구와 생활인구 간의 차이가 있음을 확인할 수 있다.



[그림 5]  
서울시 65세 이상  
주민등록인구



[그림 5]와 [그림 6]을 이용해 도심지역의 주민등록인구와 생활인구를 비교해 보면 외곽지역의 인구가 도심부로 이동하는 것으로 유추할 수 있다. 이는 주민등록상 주소지가 활동지역이 아니라는 것을 입증한 것이며, 65세 이상 노인이 건강수준 향상과 교통 발달 덕분에 거주지 외에 주요 활동지역이 있음을 알 수 있다.

## 2\_자치구별 노인복지관 수요분석 결과도 차이 드러나

대부분 자치구에서 생활인구가 더 많아..중구영등포구강남구에서 편차 높아  
연구진은 주민등록인구와 생활인구 데이터를 이용해 노인들을 위한 대표적인 사회서비스 시설이라고 할 수 있는 노인복지관을 비교분석하였다. 분석방법은 각 자치구의 노인복지관 면적을 인구수로 나누는 방식으로 노인복지관 면적당 인구수를 산출하였다. 그리고 노인복지관 면적당 생활인구와 주민등록인구 상 편차를 [표 5]에 제시하였다.

자치구	생활인구 (A) <sup>1</sup>	주민등록 인구(B) <sup>2</sup>	면적(m <sup>2</sup> ) <sup>3</sup> (C)	복지관 개소수	노인 복지관 면적당 생활 인구수 (A/C)	노인 복지관 면적당 주민 등록 인구수 (B/C)	(A/C)- (B/C) <sup>4</sup>
강남구	135,330	66,412	7,277	3	18.6	9.1	9.5
강동구	78,317	58,280	7,094	2	11.0	8.2	2.8
강북구	58,980	57,741	3,339	1	17.7	17.3	0.4
강서구	80,791	78,814	2,765	1	29.2	28.5	0.7
관악구	71,749	71,840	3,152	1	22.8	22.8	0.0
광진구	56,437	45,202	3,596	1	15.7	12.6	3.1
구로구	58,249	61,293	2,799	1	20.8	21.9	-1.1
금천구	31,644	35,299	4,809	2	6.6	7.3	-0.8
노원구	83,520	76,466	2,452	1	34.1	31.2	2.9
도봉구	56,726	55,499	3,551	1	16.0	15.6	0.3
동대문구	71,687	57,096	2,654	1	27.0	21.5	5.5
동작구	63,494	58,803	1,997	1	31.8	29.4	2.3
마포구	65,509	50,559	4,680	2	14.0	10.8	3.2
서대문구	60,329	50,278	3,403	1	17.7	14.8	3.0
서초구	108,293	54,887	7,664	3	14.1	7.2	7.0
성동구	56,866	42,581	2,675	1	21.3	15.9	5.3
성북구	72,422	67,447	2,595	1	27.9	26.0	1.9
송파구	113,352	80,220	4,902	1	23.1	16.4	6.8
양천구	58,049	57,442	4,824	2	12.0	11.9	0.1
영등포구	87,026	55,364	3,318	1	26.2	16.7	9.5
용산구	53,347	37,443	3,488	1	15.3	10.7	4.6
은평구	78,068	76,643	3,408	1	22.9	22.5	0.4
종로구	74,461	26,622	11,097	2	6.7	2.4	4.3
중구	65,373	21,902	979	1	66.8	22.4	44.4
중랑구	60,071	61,271	5,377	2	11.2	11.4	-0.2
총계	1,800,090	1,405,404	103,895	35	17.9	14.0	3.9

**[표 5]**  
노인복지관  
면적당 노인 수

주1: 65세 이상 노인 자치구별 생활인구수

주2: 65세 이상 노인 자치구별 주민등록인구수(통계청, 2018년 3/4분기)

주3: 서울시 내부자료

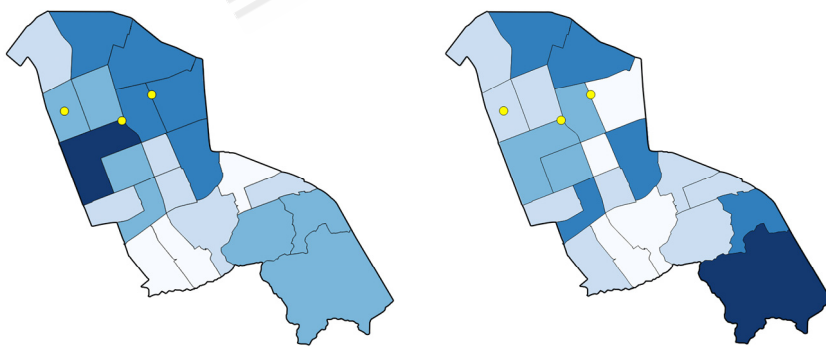
주4: 노인복지관 면적당 생활인구수 - 노인복지관 면적당 주민등록인구수

서울시내 노인복지관 면적당 인구수를 비교한 결과 대부분의 지역에서 노인복지관 면적당 생활인구수가 노인복지관 면적당 주민등록인구수보다 많았으며, 특히 중구, 영등포구, 강남구가 편차가 높은 것으로 나타났다. 관악구는 차이가 나타나지 않았으며, 구로구, 금천구, 중랑구는 노인복지관 면적당 주민등록인구수가 더 많았다.

이러한 결과가 나온 원인은 기존의 주민등록인구로 추정하는 것이 실제 활동영역과 다른 결과가 나타날 수 있음을 의미한다. 즉 노인복지관이 자치구별로 위치하고 있어도 해당시설을 다른 인접지역에 거주하는 다른 자치구 거주자가 이용하는 경우가 있음을 뜻한다. 특히 노인복지관 면적당 생활인구가 주민등록인구보다 적은 지역들은 노인복지관 담당자 면담 등 지역조사에서 이런 특징을 확인할 수 있었다.

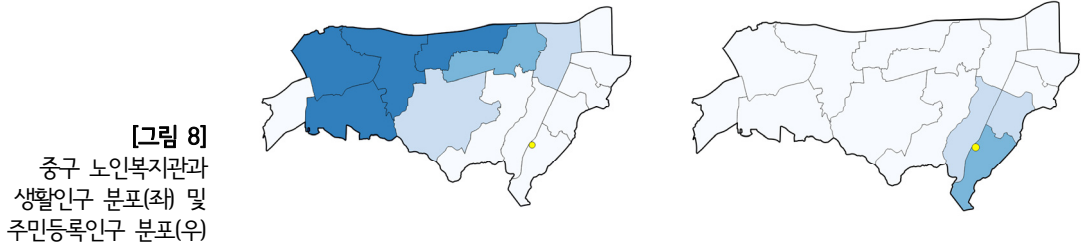
구로구 노인복지관 담당자와 면담 결과, 구로구의 노인복지관은 인근에 신도림역이 있어, 다른 지역 주민들의 이용이 많고 구로구 노인들도 지하철을 이용하여 다른 지역에서 활동하는 경우가 많은 것으로 파악되었다. 마포구 노인복지관은 복지관의 일부 프로그램이 인기가 많아 해당 자치구민과 다른 자치구민을 구분해서 접수를 받기도 하는데 이는 구립복지관이라 가능한 셈이다.

위의 조사결과를 바탕으로 면적당 생활인구의 편차가 큰 것으로 나타난 자치구를 행정동별로 구분하여 살펴보았다. 그 중 사례가 특이한 강남구와 중구의 노인복지관 위치를 표시한 결과는 아래와 같다.



**[그림 7]**  
강남구 노인복지관과  
생활인구 분포(좌) 및  
주민등록인구 분포(우)

주: 지도의 색상은 [그림 9] 아래의 범례와 동일

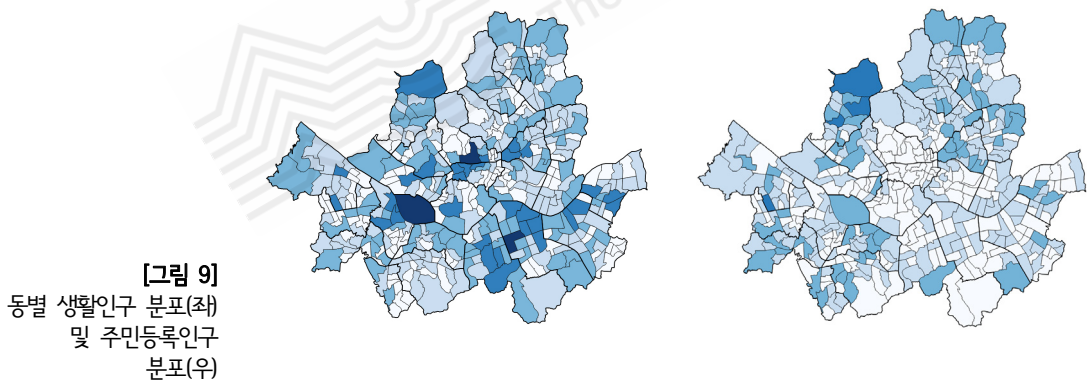


**[그림 8]**  
 중구 노인복지관과  
 생활인구 분포(좌) 및  
 주민등록인구 분포(우)

주: 지도의 색상은 [그림 9] 아래의 범례와 동일

위의 지도에서 보듯이 강남구는 생활인구 밀집지역에 노인복지관이 위치하고 있으며, 중구는 노인복지관이 위치한 지역 외에 생활인구가 많은 것으로 나타나 추가적인 수요가 있음을 알 수 있다. 아래 [그림 9]에서 주민등록인구는 서울 외곽에 많이 거주하고 있지만, 생활인구로 보면 외곽지역이 줄어들면서 도심부로 인구가 집중되고 있음을 확인할 수 있다.

즉 주민등록인구를 바탕으로 시설의 위치를 선정할 경우 인구의 유동성을 반영하는 실제 생활인구와 차이가 발생함으로써 이용인원 예측이 달라질 수 있음을 알 수 있다.



**[그림 9]**  
 동별 생활인구 분포(좌)  
 및 주민등록인구  
 분포(우)

100	-	3,052
3,053	-	4,737
4,738	-	6,831
6,832	-	12,782
12,783	-	22,392



## 04 / 서비스기관 설치 시 다양한 자료 활용 필수

### 1\_주민등록인구 아닌 활동지역·생활인구 고려한 수요분석

“노인거주지가 곧 활동지역 의미 안해” 확인·다른 집단도 비슷한 경향 보일 듯  
연구결과 서울시 노인인구의 증가에 따른 사회서비스 욕구 증가를 확인하였다.  
또한 노인을 위한 대표적인 사회서비스 시설인 노인복지관을 대상으로 생활인  
구와 주민등록인구 데이터 간의 차이를 분석하였다.

분석 결과 시설이 위치하고 있는 지역의 대부분이 주민등록인구가 많은 지역이  
라도 생활인구수가 적은 것을 확인하였다. 즉 노인들의 거주지가 곧 활동지역  
을 뜻하지 않을 수도 있다는 의미로, 다른 인구 집단도 유사한 경향을 보일 것  
으로 예상할 수 있다.

따라서 앞으로 사회서비스 시설 공급 계획을 수립할 때 주민등록인구가 아닌  
생활인구나 인구의 유동성을 확인할 수 있는 다양한 자료를 활용하여 시설의  
위치를 선정하는 작업이 필요하다.

### 2\_과다추계 가능성 등 생활인구 데이터 문제점 개선 병행

#### 생활인구 데이터도 자료조사 대상자 제한·개인별 자료 수집에 한계 등 문제점

이처럼 생활인구 데이터를 사용함으로써 인구의 유동성을 반영한 지역별 실제  
활동인구를 확인할 수 있었다. 향후 생활인구 데이터가 사회서비스 기관의 입  
지선정을 포함한 다양한 분야에 활용될 수 있지만, 이 연구를 수행하면서 몇  
가지 데이터 상의 한계점이 드러났다.

서울시 생활인구 데이터를 만든 정보기획단에 따르면, 생활인구 데이터는 KT의  
LTE 휴대전화 가입자만을 대상으로 집계하여 추계했기 때문에 가입자와 실제  
사용자의 연령이 다른 경우 집계된 생활인구의 실제 나이는 파악할 수 없다.  
또한 생활인구 데이터는 매 시각의 정각에 ‘존재’하는 대상을 집계했기 때문에  
정각이 아닌 시간구간의 생활인구를 확인하고자 할 경우 연인원의 개념으로 평  
균값을 보는 것이 더 적절하지만, 연인원으로 집계할 경우 과다추정이 될 가능

성이 있어 해석에 주의가 필요하다. 그리고 공항과 같은 일부 지역은 주변 시설의 특성상 과다 추계될 가능성이 있다.<sup>2</sup>

또한 이 연구의 주요 대상은 노인으로, 노인 중 대다수가 인터넷을 사용하지 않아 LTE가 되지 않는 구형 전화를 사용한다면 일부 노인은 실제 노인 생활인구가 아니라 추계된 노인 생활인구 정보만을 확인할 수 있다는 점이 데이터 활용상의 한계로 판단된다.

그러나 이러한 한계점에도 불구하고 현재 생활인구 데이터는 다양한 분야에서 활용되고 있다. 실제 서울시는 서울시민 카드, 관문도시 조성, 조정교부금 배분 기준, 그늘막 설치장소 선정 등에 생활인구 데이터를 활용하였다(원유복, 2018). 아울러 향후 행정수요 예측과 행정서비스의 최적배분을 위한 정책, 의사결정의 기초자료로 활용함은 물론 공공·민간 부문의 각종 마케팅(상권분석 서비스)을 위한 기반자료로 활용할 계획임을 확인하였다. 이처럼 생활인구 데이터는 별도의 설문조사 없이 인구집단의 지역별 실제 유동인구를 연령별, 성별로 조사함으로써 다양한 지역의 특성을 확인할 수 있어 앞으로 다양한 분야에서 생활인구 데이터 활용의 활성화가 예상된다.

---

<sup>2</sup> 예를 들어 공항이 있는 강서구는 비행기 이륙 시 휴대전화가 꺼지면 다시 휴대전화를 켜기 전까지 같은 위치(공항)에 있는 것으로 생활인구가 집계되는 문제가 있다.

---

서울연 2018-PR-20

노인인구 증가로 사회서비스시설 확충 시  
활동지역·생활인구 고려한 수요분석 필요

발행인 \_ 서왕진

발행일 \_ 2018년 10월 18일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-334-1 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57