

제4주제 – 저출산 고령화·저성장 시대의 도시환경 여건 변화

2015년 10월 15일

주제발표 | 이희연 (서울대 교수), “저출산, 고령화 시대의 도시정책 패러다임의 변화”
김현아 (건설산업연구원 건설경제연구실장) “도시와 주택의 미래전망”

초청토론 | 조성진 (대우건설 상무)
진행 | 이영성 (서울대 교수)

이희연 교수 발제요지

저성장 시대의 징조와 여건 전망: 생산가능인구 비중이 증가해서 인구가 경제성장에 도움이 되는 인구보너스(demographic bonus) 시대가 가고 생산가능인구 비중이 축소되어 인구가 경제성장에 부담이 되는 인구오너스(demographic onus) 시대가 오고 있다. IMF는 세계 경제의 장기침체론을 개진한다. 저출산으로 생산가능인구 비중이 줄고, 기술혁신의 파급효과는 점점 더 저조하게 될 것이며, 현재 전 세계적으로 볼 때 각종 IT 제품들은 공급과잉상태이다. 한국의 경제성장률도 2020년대에는 3% 이하, 2030년대에는 2%이하 2040년에는 1% 이하로 둔화될 것으로 전망되고 있다. INBEC(IT, NT, BT, ET, CT: 정보통신, 나노, 바이오, 에너지, 문화) 산업이 새로운 성장동력으로 거론되지만 금융위기 이후 한국 경제의 추동력은 약화되고 있다. 전국적으로 쇠퇴 조짐이 나타나고 있다. 저출산으로 인해 노동력이 저하되고 기술혁신이 기존 산업을 잠식하는 제로섬 게임으로 이어질 가능성이 있다. 토지의 생산성, 효율성 측면에서 지역 격차는

더욱 심화될 전망이다. 과밀 개발과 과소 개발의 국토이용 불균형이 더욱 심화될 전망이다. 그러나 한편으로 국민소득의 상승, 지방자치 시민사회 도래에 따라 경제 사회 문화 복지 환경 등 여러 분야에서 새로운 수요가 창출될 것으로 전망된다. 이에 따라 도시정책도 전환기를 맞고 있다.

스마트 축소도시 전략: 도시별로 차이가 있지만 저출산 고령화, 저성장 시대에는 많은 도시가 쇠퇴와 축소를 경험하게 될 것이다. ‘도시 쇠퇴(decline)’를 문제로 보는 대신 자연스러운 ‘도시 축소(shrinkage)’의 개념으로 인식하고 현명하게 대처하는 “스마트 축소도시 전략”이 필요하다. 미국과 독일에서는 인구감소를 오히려 생활의 질을 높일 수 있는 기회로 보고, 작은 것이 아름답다는 긍정적 인식으로 문제를 해결하고자 하는 논의가 활발하다. 독일의 라이프치히는 통독 이후 경제기반을 이루었던 제조업이 쇠퇴하자 1998년 도시 재구조화와 신부흥 프로그램을 실시하고, 인구를 증가시키려는 노력보다는 더 이상 인구가 감소하지 않도록 인구를 안정화시키고자

노력하였다. 미국의 영스타운은 도시 축소를 인정하고 버려진 주택가를 녹지화하여 '그린인프라'를 구축하는 등 남아있는 사람들을 위한 살기 좋은 공간을 만들기 위해 노력하였다. 스마트 축소도시를 위한 전략으로서 1) 공지를 그린 인프라로 활용, 2) 적합한 개발대안이 나올 때 까지 일시적으로 활용, 3) 토지용도 변경을 통해 황폐화된 지구를 안정화, 4) 여러 기능을 모아 도시를 재구성하는 패치워크 디자인 등을 생각할 수 있다. 부산에서도 유희대지를 텃밭으로 가꾸고, 쓰지 않는 르노자동차 공장부지에는 태양광 발전소를 설치한 좋은 사례가 있다.

지역별 실정에 맞는 창의적 접근: 저성장의 시대라고 해서 모든 도시가 동일한 추세로 침체하거나 쇠퇴하는 것은 아니다. 사회경제적, 공간적 양극화는 과소지역과 함께 강한 수요를 나타내는 지역도 나타날 것이다. 인구 감소 진행의 시점과 공간수요의 진행은 어느 정도의 시차를 두고 진행되고, 소득수준 향상 및 도시산업구조 개편으로 새로운 공간수요가 있을 것이다. 대도시의 광역화와 도시 간 경쟁, 인구감소와 고령화에 따른 토지수요 변화, 소득수준 향상에 따른 다양한 수요 대두, 도시쇠퇴 및 구도심 쇠퇴에 따른 도시재생의 필요성, 기후변화에 대응한 녹색국토에 대한 요구 증대 등이 복합적으로 지역특성에 따라 대두될 것이다. 지역별 실정에 맞는 창의적 문제해결과 맞춤형 도시정책이 필요하다.

김현아 실장 발제요지

저출산, 고령화, 저성장과 개발수요: 저출산, 고령화, 저성장의 추세를 도시와 주택에 대한 수요감소, 부동산 가격의 하락에 대한 우려로 연결시킬 필요는 없다. 총량적인 인구는 감소하지만, 1인당 주거사용 공간 면적의 증가와 수명 연장에 따라 거주공간에 대한 생애기간도 증가할 것으로 전망된다. 또한 다 지역 거주와 세컨드 하우스의 등장, 비전형적 가족유형의 주거수요 증가, 투자대상(임대소득)으로서의 주택 등의 주택 수요가 나타날 것이다. 총량적 가격상승은 둔화하겠지만 지역별 차이가 있을 것이며, 양적 과잉공급 속에서도 질적 수요는 높아

질 것이다. 오피스가 공동화 되어도 일하고 싶은 오피스는 부족하며, 주택이 미분양되어도 살고 싶은 주택은 부족하고, 상가가 미분양이지만 가고 싶은 상업시설은 여전히 부족하다. 절대적인 경제성장률 수치는 감소하고 있으나 경제규모가 과거보다 커졌으므로 경제성장의 양적 규모는 여전히 유지되고 있다. 저성장이라는 것을 무조건 부정적으로 보기 보다는 새로운 시대적 욕구를 읽어내는 것이 중요하다. 가구원 수의 감소에도 대형 승용차 수요가 증가하고 대형 가전수요가 증가한다거나, 소유 대신 임차로 전환되지만 더 많은 양의 공간을 소비하는 추세가 나타나는 것도 이러한 전망을 뒷받침한다.

도시와 주택의 새로운 트렌드: 주택의 가격 상승률이 둔화되지만 지역별 가치 격차가 커짐에 따라 가치를 유지하고 상승, 관리하는 것이 중요해지고 있다. 주택의 양보다는 질이 중요해지고 있다. 부엌, 식탁, 거실, 수납공간, 가구, 조명에서 유럽의 디자인이 선호된다. 부동산시장에서 매매차익(capital gain)보다는 현금흐름이 중요시되고 여유있고 새로운 신축주택을 선호하는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 수요가 감소해도 선호(preference)는 더 뚜렷하게 나타나서 선호하는 공간으로의 쏠림 현상이 심화되고 있다. 교통과 통신의 발달로 접근성 문제가 개선되고 놀이와 소비를 아우르는 가족 중심의 문화가 생기면서 UEC(Urban Entertainment Center)가 개발되고, 몰링(malling) 문화가 트렌드로 자리 잡고 있다. 거실이나 식당, 세탁 공간, 작업 공간 등을 공동으로 이용하는 셰어하우스의 등장에서 보듯이 공간의 소비 단위가 기존의 가족에서 비혈연 가구로 변화되고, 집과 숙박공간의 경계가 모호해지고 있다. 이에 따라 임대주택의 진화하고 다양화되고 있다. 공공에서 제공하는 다양한 임대주택은 물론, 민간에서도 기업형 임대사업이 증가하고 있다. 마당이 있는 집에 대한 선호가 증가하면서 골목길의 협소주택 붐이 일고 있다. 아파트에 대한 대안을 선호하면서 기존 다가구, 다세대 주택과 다른 어메니티가 있는 고가 임대주택이 등장한다.

미래 도시 및 주거환경의 위협요인: 다섯 가지의 위협

요인을 들 수 있다. 1) 도시안전 문제로서 기후변화, 자연 재앙, 기반시설의 노후화에 따라 도시안전이 위협받게 될 수 있다. 특히 1970년대 경제성장기의 압축 건설된 사회간접자본과 응벽, 비탈면 등의 노후화가 급속히 진행 중이다. 2) 사회적, 경제적 안정성이 낮은 취약지역이 발생하는 문제로서, 지역 주민들의 소득이 낮고 개발가능성이 낮은 지역일수록 도난, 성범죄, 테러, 범죄, 탈선 등의 문제에 노출될 가능성이 크다. 3) 주택의 감가상각과 기능저하 문제로서, 주택 공급이 짧은 시간 대량으로 이루어짐에 따라 특정시기에 노후주택이 증가할 것으로 전망된다. 30년 이상 노후화된 주택은 2010년 135만 호에서 2030년 902만 호로 증가할 것으로 예상된다. 4) 그러나 성능개선 및 환경개선을 위한 투자자금은 부족하다. 노후주택의 재개발도 조합원들이 고령화되어 있어 투자할 수 없는 경우가 많다. 또한 에너지 절감에 대한 국제적 요구에 따라 노후주택의 개량에 대한 요구가 높아질 것으로 예상된다. 5) 환금성의 문제로서 집값 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 거래가 위축될 수 있다. 가격하락보다 거래가 없는 것이 더욱 큰 문제이다. 일본의 경우 총 주택 수 5천만 호 가운데 거래는 15만 호에 그쳤고, 거래가 없어지면서 임대 사업이 활성화 되고 있다. 한국은 연간 30-45만 호의 신규주택이 공급되고 거래량은 100만 호에 이르러 일본과 차이가 있지만 향후 거래가 위축될 가능성은 존재한다.

전환기에 대한 인식태도: 사회가 변화하는 속도가 더욱 빨라지고 있으며 자연재해 등 예측하지 못했던 이변이 증가하면서 미래변화의 불확실성은 더욱 확대되고 있으나 비관적으로만 볼 필요는 없다. 도시는 끊임없이 변화하고 진화하는 존재로, 쇠퇴도 성장과 마찬가지로 변화의 단계로 인식하는 자세가 필요하다. 저성장 시대가 오더라도 다양한 도시와 주택은 필요하다. 글로벌 도시, 메가로 폴리스 등 크고 집중된 허브도시도 필요한 반면, 소외된 공간의 재생 회복 활용 등의 소프트웨어적 도시 만들기 더욱 다양화할 필요가 있다.

초청 토론

조성진 대우건설 상무는 저출산, 고령화, 저성장의 부정적인 면에 위축되기 보다는 미래를 위한 적극적인 발상의 전환이 필요하다는 견해를 밝혔다. 인구가 감소할 것이라고 전망되는 시점은 2031년이므로 인구 감소에 대응할 수 있는 시간적 여유가 있다는 점을 상기시키면서, '생산가능인구'의 개념도 인구구조 변화 및 수명의 연장을 고려하여 재정의할 필요가 있다는 견해를 표명했다. 주택에 있어서 양적 공급에서 질적 공급으로 패러다임 전환이 필요하며, 급격한 수요감소를 우려하기 보다는 변화를 이해하고 대처하는 자세가 필요하다는 견해를 밝혔다. 노령화에 따라 소비가 줄어들 것이라 예상하지만, 앞으로는 노인들이 새로운 소비자 계층으로 등장해서 실버산업이 확대될 것으로 전망했다. 고령화 시대의 노인들에게는 커뮤니티에서 교류할 수 있는 공간이 필요하다는 점도 제기되었다. 시골노인은 고향에서 친구들과 어울릴 수 있지만, 도시노인에게는 주민공동 활동공간이 필요하다는 의견이다. 신도시의 노인주택용지가 혐오시설로 인식되어 민원이 발생하고 있는 점을 들어 노인과 더불어 함께 사는 것을 자연스럽게 여기는 인식의 전환도 필요하다는 점도 제기되었다. 스마트 축소 도시 전략을 실천하는데 있어서는 도시의 효율성을 달성할 수 있는 재정방안과 집행절차에 대한 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이라는 견해를 제시했다.

주요 토론 포인트

도시 및 주택 개발수요 변화: 저출산, 고령화, 저성장 시대에서 도시 및 주택에 대한 수요변화가 주요한 논점으로 토론되었다. **조성진 대우건설 상무**도 발제자 이희연 교수, 김현아 실장과 유사한 견해로서, 저출산, 고령화, 저성장의 변화가 주택의 양적 공급 축소와 가격정체로 연결되지만, 한편으로는 주택의 질과 어메니티에 대한 수요는 증가하기 때문에 건설회사의 비즈니스에 영향을 주고 있다는 점을 소개하였다. 오피스 건물의 경우에도 전산화의 결과 1인당 공간이 넓어졌으며, 주택에서

도 방의 수가 아닌 방의 크기가 대형화하는 추세임을 소개하였다. 고령자의 경우 은퇴 후 기존의 주택을 팔아 규모를 줄일 것으로 생각하지만 은퇴세대는 여전히 공간을 줄이지 않고 있으며, 경제적 여유가 현격히 줄지 않은 한 현상태를 유지할 것이라고 설문에 응답한다는 점도 소개하였다. 주택공급이 급격히 줄어들 것이라는 전망은 비현실이라는 시각이다.

주택의 성능개선과 유지관리 문제: 저출산, 고령화, 저성장 시대에 들어서 주택의 과잉공급 문제가 나타나고 기존의 주택 재고의 감가상각과 성능저하를 어떻게 유지관리해 나갈 것인가가 주요한 과제로 등장할 것이라는 점이 논의되었다. **정순명 서울중랑물재생센터 전문관(과정 32기)**은 재개발, 재건축에 의존하고 있는 현재의 노후 주택의 관리방식의 유효성에 의문을 표시하고 관리방식의 개혁이 필요하다는 문제를 제기했다. 재건축의 연한이 다시 완화되고 있지만 재건축이 어려운 지역이 여전히 남아있기 때문에 주택정책에서 기존 주택의 관리문제가 중요하게 다루어져야 할 것이라는 점이 제기되었다. **김현아 실장**도 현재 서울시내 재정비 사업지구의 가구당 평균 추가부담금 1.3-2억 원 정도로서 이는 은퇴 생활자의 8-10년 정도 최소 생활자금에 해당되는 큰 금액이며, 소유주가 70세가 넘으면 재건축이 사실상 불가능하다는 점을 상기시켰다. 진행을 맡은 이영성 교수는 재개발, 재건축에 정부가 과도하게 개입하기보다 노후화 되어가는 주택의 성능개선을 도와주는 것이 올바른 정책방향이라는 견해를 밝혔다. 즉 소유주가 완전히 고령화하기 전 주택의 에너지 효율을 높이고, 세를 줄 수 있는 구조로 전환하여 완전 고령화에 대비할 수 있게 해주어야 한다는 의견이다. 주택 여유자금 30조 원도 활용하고 단독주택과 소규모 공동주택에도 장기수선충당금 제도를 도입할 필요가 있다고 제안했다. 아파트가 미래에 슬럼화 되지 않기 위해 수선충당금제보다 강력한 정부의 정책의 필요할 수 있다는 의견도 제기되었고, 주택과 주거지의 관리를 위해서는 안정된 장기간의 자가거주가 중요하다는 점도 제기되었다. **김현아 실장**은 건물이 온실가스 배출의 약 40%를 차지할 것이 예상되므로 에너지 절감형 주

택으로의 전환이 중요한 과제이며, 2020년 까지 약 4800만 톤을 감축한다는 정부목표를 달성하기 위해서는 에너지 고효율 주택으로 전환을 위해 적극적인 주택 리모델링, 재건축 필요하다는 입장을 표명하였다.

소유에서 임대로의 전환: 인구감소와 저성장이 수요감소로 이어지고, 이는 곧 도시와 주택의 과잉공급 문제, 미분양, 공가 발생문제로 나타나는 것으로만 전망할 필요는 없다는 점이 발제와 토론을 통해 반복되었다. 양적으로는 공급과잉인 상황에서도 질적으로는 여전히 새로운 공간수요가 나타나리라는 것이다. **김현아 실장**은 양적으로는 증가하였지만 질적으로는 여전히 빈곤한 상태라고 보면서, 주택 부동산의 총량적 수요감소, 가격하락, 거래위축 등의 요인에 따라 사람들이 부동산의 보유대신 임차를 선호하는 추세로 진행되고 있음을 주목하였다. 집을 보유하지 않고 임차로 중대형 평형을 소비하는 중산층이 늘고 있는데 이는 처분에 대한 부담을 줄이면서 양적, 질적인 욕구를 충족시키려는 현상으로 보았다. **강상구 공간정보연구원 실장(과정 32기)**은 개인이 다수의 주택을 소유하는 부의 편중현상을 들어 양극화와 상대적 박탈감 해소가 우선되어야 한다는 의견을 제시했다. 주택이 개인의 부의 축적 수단이 되는 상태에서 민간 임대주택 공급을 지원하는 주택정책이 효율적으로 작동할 수 있을 것인가에 의문을 제기했다. **김현아 실장**은 가구의 30-40%가 자산축적 불가능한 계층이라는 점을 들어 소유제한 보다는 임대사업을 가능하게 하여 임대주택을 원활하게 공급하는 것이 효과적이라는 견해를 밝혔다. 분배문제는 세금을 통해 해결할 수 있다는 입장이다. 개인소유를 통한 임대사업의 활성화는 일자리 창출에도 도움이 된다는 점도 말하였다. 이와 더불어 사회적 경제, 공유경제 개념을 도입한 저소득층 임대주택의 공급도 중요하다라는 점도 상기시켰다.

축소도시, 쇠퇴도시에 대한 해결방안: 인구가 감소하고 쇠퇴하는 도시를 살리려는 시도는 때로 공공성을 희생하고 사업성만 추구하는 정책이 채택된다. 공공성과 사업성을 함께 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다

는 점이 제기되었다. **이희연 교수**는 하나의 예로서, 버려진 공간에서 낮은 수익률의 공공사업을 추진하는 것이 대안이 될 수 있다고 제안하였다. 지역 주민들을 고용하여 해당 공간을 개발하고, 이를 통해 관광객을 유입하여 지역 주민들이 행복할 수 있는 지역을 만드는 방식이다. 도시별로 여건에 따라 도시쇠퇴의 문제가 다양하게 나타난다는 점도 제기되었다. **안산시 김창모 산업지원본부장(과정 32기)**은 안산시의 경우 중심부의 공동화와 쇠퇴 문제가 심각하며, 안산공단의 외국인 노동자의 증가로 내국인보다 외국인의 수가 많은 일종의 게토지역이 형성되고 있다는 점을 소개하였다. 저출산, 고령화, 저성장의 추세와 함께 외국인 이민자의 증가도 한국의 도시환경 미래전략을 강구하는데 주요하게 다루어져야 할 과제를 확인시켰다.

저성장 시대의 국토, 지역의 균형발전: 경제활동과 거주를 개인과 기업의 선택에 맡기는 것이 옳은가 아니면 균형발전을 위해 정부가 개입하는 것이 좋은가는 국토 계획과 지역개발의 핵심 정책쟁점이다. 도시화과정은 사람들의 욕구를 반영하는 것이고 강제로 막을 수 없으므로 인위적인 분산정책보다는 도시를 살리는 정책이 중요하다라는 의견이 제시되었다. **이희연 교수**는 이에 공감하면서, 지역별로 모두 다른 요소들을 가지고 있기 때문에 차별적 정책이 필요하다는 견해를 밝혔다. 또한 사람이 가장 중요한 요소이기 때문에 도시에 새로운 물리적 시설들을 공급하려고 하기 보다는 사람들을 만족시킬 수 있는 매력적인 요소를 채워가는 것이 중요함을 강조하였다. 예를 들어, 폐교 위기에 처한 양평군의 초등학교의 경우 특수화된 교육 프로그램을 운영함으로써 서울에 살고 있던 20~30대 젊은 사람들을 끌어들이고 있다고 소개하였다. 대구경북연구원 **이상용 박사(과정 32기)**는 프랑스의 인구는 약 8천만 명인데, 인구 100만이 넘는 도시는 3~4개에 불과할 뿐, 대부분 도시들이 매우 작은 규모인 점을 들어, 한국의 수도권 비대화 문제를 해결하기 위해서는 정부가 토지를 공공재로 인식하고 관련 정책을 마련해야 한다는 견해를 나타냈다. 또한 인구정체에도 불구하고 아파트 가격이 상승하는 이유가 균형발전보다 공

간재편을 중요시하는 공공정책의 결과로 보고, 신규 외곽개발보다 기존의 자산을 활용하는 균형발전을 보다 중요시해야 한다는 의견을 제시하였다.