국토·주택 부문의 정책 목표와 수단도 재편되어야

- 고령화대비선행적정책필수, 인구구조변화고려한도시설계등-

우리 정부는 고령화 속도가 세계에서 유래가 없을 정도로 빠르다고 우려하면서 최근정책들을쏟아내고있다. 하지만' 고령화 선진국 '일본과 비교하면 문제의 심각성에 대한 인식이나논의수준 자체가일천하다. 정책 당국도 어느 날은 고령화에 대비하는 정책을내놓고, 다른날은인구성장기의정책을 고집하는 모순을 보이고 있다. 특히, 주택·국토분야의 경우, 고령화 문제를 노인주택, 역모기지등' 노인들의문제 로바라볼정도로척박하다.

이는고령화를단순히' 노인인구의증가현상 으로보는인식론적한계가원인이다. 고령화는경제발전에따른가치관의 변화, 가치관변화에따른저출산, 소득수준의향상과의료기술발전에따른인간수명연장의결과물이다. 이과정은글로벌경제의진전과산업구조의변화는물론도시구조와국토이용의변화가함께진행된다.

그래서 고령화는 총체적 변화를 포괄하는키워드이다. 고령화대책은노인인구증가 대책이 아니라 인구·산업·인식등 총체적 변화에 대비하는정책이어야한다. 일본에서고령화대책이범정부적인차원에서마련되고있고정치, 사회, 경제, 주택, 도시등전학문분야에서 연구가이뤄지는것도 이때문이다.

특히, 주택·국토분야는 고령화 대책이 최우선적으로필요한분야중 하나이다. 주택이나 도로는 한번건설하면 최소30 40년에서길게는수백년이용된다. 막대한투자비와 유지관리 비용이 든다는 점에서 현재가 아닌 미래, 즉' 고령화 를 대비해야만 한다.

일본에선 어떤 현상이 일어나고 있나

고령화가 진전된 일본에서는 어떤 현상이 일어나고 있으며 어떤 정책들이 동원되고있을까. 우선, 고령화는재정압박을초래한다. 고령화는생산연령 인구의 감소로 인한세수감소, 고령자에대한복지비부담증가로 재정 부족현상을 초래한다. 정부가 선택할 수 있는 정책은 수도 없이 많다. 하지만 재정 부족이라는 상황은 정책의 선택폭을좁힌다. 고령화정책은다름아닌재정투자의효율성을높이는것이필수적이다.

둘째, 고령화와글로벌경제, 산업구조의 변화가 맞물리면서 국토 공간 구조의 변화를 초래한다. 경제의 글로벌화로 제조업이 대거 해외로 이전하면서 지방 산업의 공동화현상이발생한다. 반면, 금융·IT 중심으로산업구조가재편되면서도쿄등대도시로의산업집중이심화된다. 지방은 산업의 공동화와 고령화에 따른 인구 감소라는 이중의 피해를 보는 반면 금융·IT산업으로 도쿄의일극집중현상은심화된다.

셋째, 인구성장을전제로구축된인프라와도시구조가고령화와산업구조의고도화 시대를 맞아 비효율적이고 고비용 구조라는한계가노출된다. 교외개발등을특징으로하는인구성장기의확산형도시구조는인구감소-고령화시대를맞아교통, 의료, 쇼핑, 행정 서비스 제공에 비효율적인 구조로 전락한다. 인구성장을전제로투자된철도및고속도로등인프라도고령화로 인한 이용자 감소와 막대한 유지관리 비용이라는한계가노출된다.

고령화…경험해보지 못한 새로운 도전

고령화는 산업 구조의 변화와 함께 발생하기때문에국토-도시공간구조의변화도 같이발생한다. 그러나, 인구성장기에만들어진 국토 구조는 고령화 시대에 효율적으로작동하기어려운구조가된다. 때문에고령화는 재정-산업-국토 등을 포함한 총체적이고 근본적인 정책의 변화를 요구한다. 국토-도시인프라는 엄청난자원이 투자되는데다한번구축되면반영구적이기때문에 고령화에 대비한 선행적(先行的)인 정책이필수적이다.

그러나, 현실적으로 고령화 정책을 편다는 것은 쉽지 않다. 우선, 고령화에 대비한 정책모델이존재하지 않기 때문이다. 경제성장에의한 고령인구의급증과 인구감소는인류가한번도경험해보지못한새로운 도전이다. 선진국중고령화속도가가장빨라 2005년부터 인구감소기로 접어든일본도 최근에 들어서야 정책 모델을 개발하고 있는실정이다.

근본적으로 고령화 정책은 재원의 효율적 투자 정책이라고 할 수 있다. 이는국민에게 사실상 고통 분담을 요구하는 것이기 때문에 지지를 받기가 쉽지 않다. 가령, 연금 등 사회 복지 대책만 해도 국민의 부담 증가를초래할수밖에없다. 국토정책도도로 확장, 신도시 건설 등 인프라 확대 정책

이 아니라 유지 · 관리 등 효율성을 중시하는정책이라서정치인이나국민들의지지를 쉽게끌어들일수가없다. 일본은1994년에 고령 사회에 접어들었지만 상당 기간 성장 기의정책을그대로 유지했다. 21세기에들어서국가재정파탄에 대한위기감이본격화되면서 정책전환이이뤄진 것도이런이유때문이다.

일본의 국토 · 주택 분야 고령화 정책

그렇다면 국토 · 주택 분야의 구체적인 고령화정책은어떤것이있을까.

첫째, 일본의경우, 주택 · 도시분야에서 컴팩트 시티와 유니버설 디자인이 고령화 정책모델로제시되고 있다. 유럽에서컴팩트시티는도시구조의압축적설계로, 자동차 사용을 줄일 수 있고 녹지 훼손을 줄일 수 있다는개념으로 도입됐다. 하지만일본에서는 고령화에 대비한 도시 설계론으로 채택됐다. 성장기의 정책 목표였던 확산형 도시 구조는 의료, 교통, 행정 서비스의 비효율화를 초래한다. 일본 정부는 컴팩트한 도시구조를목표로쇼핑센터 등의교외입지를제한하고구도심을활성화하는법률을 실제 제정했다. 유니버설 디자인은 노인 · 장애인을고려한도시설계이다.

둘째, 일본 정부는 고령화, 국제 분업의 진전으로 지방의 인구 감소가 대도시보다 빠른 속도로 진행된다는 점을 고려해 지역별인프라투자계획을조정하고있다. 일본 정부는 지역별로 정확한 인구 예측 자료를 만들어그에근거한인프라투자계획을세우고있다. 고령화에따른복지비증가로인프라 투자 비용은 급감하고 인프라 유지 · 관리 비용은 천문학적으로 늘어날 수밖에 없다. 인구감소예상지역에도로를신설하거나확장하기보다는기존도로를정비해서 재원을 아끼고 향후 유지비를 절감하는 것이다.

셋째, 일본정부는인구감소, 국제분업, 재정압박등을감안한지방발전전략을새로짜고있다. 과거일본정부는‘ 균형있는 성장 을최고의목표로했다. 하지만고령화에따른지방도시의인구감소와국제분업의진전으로인한제조업공동화로지방발전 전략의 근본적인 변화가 불가피해졌다. 고령화로 인한 재정압박으로, 경기 부양적 성격을가진공공투자나산업구조의변화를 무시한 제조업체 유치 전략이 불가능해졌다는판단에서다.

수도권에 집중적으로건설되고 있는신도시들도 20~30년 이후의 인구 구조 변화를 고려한 도시 설계를 해야 한다. 일본에서는 주택 · 도시 분야에서 컴팩트 시티와 유니버설 디자인이고령화정책모델로제시되고있다.

넷째, 광역적도시서비스를제공할수있는 시스템의구축이다. 지방도시에서인구감소가 먼저 발생하면서 기존의 행정 체계로는 서비스 제공이 불가능해진다. 더욱이 상당수지자체가인구감소, 노인인구비율의 증가로 재정 파탄이 임박해 있다. 일본 정부는이때문에행정단위의통폐합, 의료체계 · 교육 · 교통시스템의재편등을통해 효율적인 서비스 체계를 유지할 수 있도록 재편하고있다.

정책 목표와 수단의 전반적 재편을

고령화 정책이 마련되려면 국민들의 인식이가장중요하다. 고령화대책은인기없는 대책이다. 연금등사회복지제도의 개혁은 국민들의부담증가를의미한다. 인프라 투자조정등도 표를의식해야하는 정치인들이선호하는 정책은 결코 아니다. 일본이 인구 감소가 목전에 다가올 때까지 고령화와관련된적절한정책을세우지못하고성장기의정책을유지한데서잘알수있다.

우리는 지금 고령화의 심각성을 외치면서 다른 한쪽에서는 여전히 인구 성장기의 정책에 집착하고 있다. 신도시형으로 건설되고있는지방혁신도시의경우, 기존지방도시의 쇠퇴를 촉발시키는 비효율적 도시구조를고착화할 위험성이있다. 도로등의 인프라 투자 계획도 단순히 정치적인 이유로 결정하기보다는 지역의 인구 변화를 정확하게 예측해서 그에 걸맞는 투자 조정이 필요하다. 주택가격급등이후수도권에집중적으로 건설되고 있는 신도시들도 향후 20 30년 후의인구구조의변화를고려한 도시 설계를 해야 한다. 노인 인구의 증가, 맞벌이부부의증가, 단신가구의증가를고려하지 않은 채 신도시가 지어진다면 머지않은장래에꿈의낙원이아니라지옥같은 도시라는평가를받을수있다.

고령화 시대의 도래는 인구 성장기의 종언을의미할뿐만아니라정부정책목표와 수단의 전반적인 재편을 의미한다.

차학봉
조선일보부동산팀장