

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 763

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

코로나19 시대 도시 사회·공간 변화와 정책과제

이왕건 도시연구본부장

주요내용

- 1 코로나19는 전례 없는 경험을 제공하고 새로운 관점에서 도시문제 해결을 위한 시도를 요구하므로 집단 지성의 힘을 모아 체계적으로 대응할 필요성 증대
- 2 대중교통수단의 위기, 공유경제의 위축, 비대면 의사결정 방식의 확대, 근무 및 생활 방식의 변화로 전통적 사무공간과 식당·유흥업소 수요는 위축되고, 집단이용시설에 대한 새로운 시설물 설치·운영 기준이 요구
- 3 도시계획이 공중보건 위생확보와 환경오염 문제를 해결하기 위해 시작된 것처럼 도시계획의 공공성과 당위성을 강화할 수 있도록 기본목적과 원칙에 충실하도록 방향 설정
- 4 전염병이 토착화되는 것을 전제로 한 장기대책 차원에서 도시붕쇄와 같은 도시기능 차질을 최소화하는 도시관리방식 마련 필요
- 5 도시 정책·계획·설계 차원에서 경제·사회적 약자계층에 대한 배려를 통해 디지털 경제시대의 양극화 심화 현상 해소에 기여

정책제언

- ① 도보권 내에서 생필품 구매가 가능하도록 기초생활권에 대한 도시계획적 배려 강화
 - 폐점포나 유흥공공시설물을 적극 활용하여 기초적인 공공·민간 서비스의 접근성 향상
- ② 대중교통수단의 방역·서비스 강화를 위한 투자확대로 대중교통 이용률 제고
 - 대중교통수단을 활성화하지 않고는 대도시의 교통문제 해결이 현실적으로 불가능함을 상기
- ③ 토지이용 및 시설물 이용형태 변화에 대응한 새로운 관리기준 마련
 - 용도별 토지이용면적 배분이나 전염병에 대한 체계적 대응이 가능한 시설물의 설치·운영 기준 마련
- ④ 코로나19로 인해 가속화된 기술혁신을 도시 차원에서 적극적으로 수용하되 약자에 대한 배려 필수
 - 다양한 온라인 방식을 활용하여 소통을 확대하되, 참여준비가 덜 된 계층에 대한 정책적 배려도 필요

1. 코로나19에 대한 체계적 대응의 필요성

전례 없는 경험과 새로운 관점에서 문제해결 노력 필요

코로나19에 따른 경제·사회적 위기가 전 세계로 확산되고 있으며, 그 영향은 도시인의 삶의 방식을 전반적으로 재편하도록 요구하고 있음

- 일부 경제전문가들은 현재의 상황이 장기화될 경우, 1998년의 외환위기나 2008년의 금융위기보다 심각한 수준의 경제적 위기가 닥치고 세계경제 질서가 재편될 가능성이 있다고 예측
- 통합의 중요성을 역설한 '몽치면 살고 흠어지면 죽는다'란 구호가 이제 공허한 소리로 들리고 '흠어지면 살고 몽치면 죽는다'가 진리처럼 들리는 국난의 시대에 진입
- 선진국으로 인정받아 왔던 서유럽·미국·일본의 초기 코로나19 대처능력과 국가 통제력 실패를 지켜본 결과 우수한 사례로서 벤치마킹할 대상조차 실종된 상태

코로나19의 전 세계적인 확산은 도시정책, 도시 계획·설계 분야에도 직접적인 영향을 미칠 예정

- 코로나19와 같은 전염병이 한번 지나가는 것으로 끝나는 것이 아니고 언제든지 재발할 수 있으며 변종이나 새로운 바이러스의 창궐을 통해 더욱 심각한 방식으로 인간을 공격할 질병이 될 수 있다는 것을 인정하는 전제에서 해결책을 모색해야 함
- 그동안 전문가들 사이에서 불문율처럼 당연시해왔던 도시 계획·설계의 기본원칙, 사업추진 절차 및 방식, 시민참여 방식들을 하나씩 다시 점검해야 하는 계기가 돼야 함

집단지성의 힘을 결집하여 국가적 위기·공포를 극복하고 해결책 모색

전염병과 같은 국가적 재난에서 안전한 도시를 만들기 위한 계기로 활용

- 한국 정부의 투명한 정보공개, 적극적인 검사와 경로추적으로 확산차단, 첨단 물류시스템, 높은 방역의식, 사재기를 하지 않는 성숙한 시민의식으로 이미 전 세계의 모범이 되고 있으나 확산의 잠재적 위험은 상존
- 도시정책 차원에서도 시설물 설치기준, 물품과 서비스 구매·소비 방식, 근무·여가 방식, 사람과 접촉하는 방식, 위생확보·장소이동·공간이용·사회참여 방식 등에서 새로운 시각으로 현황을 점검하고 대책을 마련할 필요

도시 분야 전문가의 시각에서 미래의 흐름을 예측하고 다양한 대응책 제시

- 경륜이 축적된 전문가를 중심으로 전체적인 변화에 대한 공감대를 도출하고 세부주제별 이슈를 대상으로 집단지성의 힘을 모아 새로운 변화에 대처할 합리적인 해결방안 모색 필요

2. 변화의 흐름 읽어보기

도시의 혈관과 같은 대중교통수단의 위기

교통수단 이용방식의 변화에 따른 업계의 위기

- 코로나19 확산으로 국가·지역·도시 등 다양한 공간에서 인적·물적 이동이나 교류가 제한 및 금지되면서 도로·철도·항공 이용객이 급감
 - 특히 국제항공편의 경우 피해가 가장 심각한데, 2020년 3월 말을 기준으로 인천국제공항의 국제선 여객 수가 7만 8천 명에 불과, 2019년 동기간 여객 수 173만 6천 명과 비교할 경우 96%나 감소
 - 한국철도공사의 여객매출도 2019년 대비 60%나 감소(한경 Business 2020)
- 공기업의 경우에는 적자 속에서도 부채를 감수하고 계속 운영할 수 있지만, 여객기·고속버스·여객선처럼 민간이 운영하는 교통수단의 경우 정부의 지원이 확대되지 않으면 부채를 감당할 수 없어 파산하거나 운영을 축소할 수밖에 없어 대량 실직의 문제 발생

도시교통문제 해결의 필수요건인 대중교통수단의 위기와 교통난

- 폐쇄된 공간에 밀집된 형태로 이용해야 하는 항공기·버스·도시철도·기차·택시와 같은 대중교통수단은 전염 우려로 이용인구가 감소하여 수입은 감소
 - 반면 방역을 통한 위생관리는 강화되면서 비용지출은 늘어나고 있으므로 장기간 지속될 경우 채산성 악화로 요금을 올리거나 정부의 지원 확대 필요
- 사회적 거리두기로 대중교통수단보다 감염의 위험성이 상대적으로 낮은 승용차·자전거와 같은 개인교통수단에 대한 선호도가 급증하면서, 대도시는 생활방역으로 전환되더라도 교통난이 심화될 가능성이 다수

공유경제의 위축

대량생산체제의 소유 개념에 대한 대안으로 각광받던 '공유경제'를 한순간에 위축

- 관광숙박업 수요가 감소하고, 시설공유에 대한 강한 거부감으로 에어비앤비 숙박공유업체도 어려움에 직면
 - 회복에 장기간이 소요되거나 과거와 같은 수준의 회복은 현실적으로 불가능할 것이라는 전망
- 전염의 불안감과 위험성으로 사회적 거리두기가 일상화되면서 공유주택(셰어하우스) 보급사업도 타격을 받게 될 것으로 예상
- 세차 및 소독을 지속적으로 하더라도 경제적 여유가 있는 사람들은 다른 사람과 시설과 장비를 공유하지 않으려 하고, 결국 공유 자동차·자전거 등 공유모빌리티의 이용도 급격히 위축될 가능성 증가

3

비대면 의사결정방식 확대로 주민참여·여론수렴 방식의 질적 수준 악화 우려

직접 참여형 의사결정방식의 위기

- 코로나19는 공청회·설명회·토론회·세미나처럼 폐쇄된 공간에 다양한 유형의 이해당사자들을 모아놓고 도시정책이나 개발사업에 대해 직접 설명하고 토론을 통해 중요한 의사를 결정토록 하는 전통적인 참여형 의사결정방식을 위기에 빠트리고 있음

비접촉형 주민참여·여론수렴 방식의 미성숙

- 국토연구원의 '국토TV'나 대한국토도시계획학회의 '도시TV'처럼 현장생중계(web + seminar: 웨비나 webinar)나 유튜브 채널로 진행되는 비접촉형 토론 및 여론수렴 방식이 대안으로 급부상
 - 조회 수가 늘어나고 있으나 오프라인방식보다 집중력이 떨어져 효율적인 의사전달수단으로는 아직 한계가 있음
- 세계 최고 수준의 정보통신기술과 장비를 적극 활용해 마치 현장에 있는 것처럼 온라인으로 사실을 전달하고 다양한 의견을 충분히 수렴할 수 있는 기술개발이 이뤄져야 함
 - 발표자·토론자뿐만 아니라 고령의 일반 접속자들도 쉽게 이용할 수 있도록 교육을 시행해야 함

4 일하는 방식의 변화로 전통적인 사무공간 수요 감소

재택근무가 확대되면서 일하는 방식의 변화 가속화

- 세계 최고 수준의 초고속정보통신망을 갖춘 상태에서 코로나19의 확산은 재택근무의 도입을 확대하는 효과를 유발했지만, 재택근무에 따른 어려움은 자본과 기술이 부족한 작은 기업부터 직면할 것으로 예상
- 재택 콜센터처럼 완전한 재택근무뿐만 아니라 일주일에 하루나 이틀 재택근무를 하는 방식으로 직장과 집에서 나누어 일할 수 있도록 유도하는 효과 촉진
- 재택근무가 일반화될 때 출퇴근에 따른 비용과 시간을 절감하는 효과를 기대할 수 있으나 높은 개인교통 수단 선호도로 인해 도로교통량의 가시적 감소효과까지 유발할지는 불분명

화이트칼라 사무공간의 수요는 축소될 것으로 예상

- 학원이나 학교와 같은 교육서비스, 금융보험, 정보서비스 산업 분야처럼 화이트칼라 직군의 재택 가능업무 비율은 높은 반면, 육체노동 강도가 높거나 장비를 사용하는 블루칼라 직군의 재택근무 가능성은 매우 낮은 것으로 분석(KBS News 2020)
- 일반적인 사무실 공간뿐만 아니라 불특정 다수가 이용하는 스마트워크와 같은 공유사무실에 대한 수요도 동시에 감소할 것으로 예상

식당·유흥업소의 매출 감소와 공간 수요 위축

코로나19는 음식배달서비스업의 매출 급성장 유도

- 음식점의 경우에도 접근성이 좋고 임대료가 비싼 위치에 점포를 확보하려는 유명 체인점, 전통적인 일반판 매점, 배달 중심 식당 등으로 특성 구분이 강화될 것으로 예상
- 식당에서 직접 소비하는 고객수요는 줄어들고 방문포장이나 배달수요가 늘어나면서, 조리공간만 확보하여 비용을 절감하고 배달을 통해 영업하려는 자영업자가 늘어남

위생에 문제가 있고 접근성이 낮은 상가를 중심으로 공실률 증가

- 인구감소, 상대적으로 높은 자영업자 비율, 배달 음식·문화에 대한 수요증가, 과도한 임대료 부담으로 인해 지방도시를 중심으로 빈 점포가 증가하고 있으며, 코로나19 사태는 이러한 현상을 가속화
- 특히 환기에 문제가 있는 지하상가·식당·유흥음식점, 접근성이 불량한 2층 이상에 위치한 상점들을 중심으로 매출이 줄고 공실률이 증가할 것으로 예상

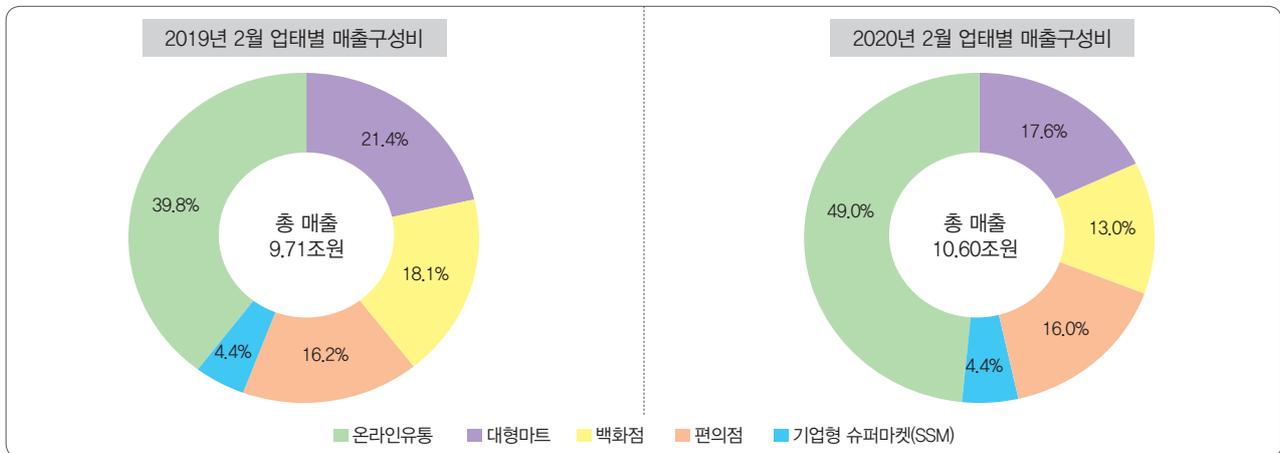
비대면 소비방식 확대로 물류유통사업의 변화 가속화

오프라인 대형유통업체의 경쟁력 상실

- 백화점·대형마트와 같은 오프라인 유통업체는 골목상권 보호를 위해 시행 중인 ‘주말 휴무제’뿐만 아니라 코로나19 사태 이후 비대면 소비방식의 증가, 가격경쟁력 약화로 어려움에 직면
- 인터넷을 통해 상대적으로 저렴한 가격에 물품을 구입할 수 있게 됨으로써 대형마트는 가격경쟁력을 상실했고, 소비자는 대형마트를 직접 방문해 구매할 필요성이 없어짐

* (예) 대형마트를 직접 방문하여 전기밥솥을 35만 8천 원에 구매했으나 이후 온라인을 통해 검색한 결과 23만 2천 원에 구매 가능하다는 사실을 확인하고 대형마트 이용을 중단

그림 1 2019·2020년 2월 업태별 매출구성비



주: 국내 유통업체 매출 중 온라인·오프라인 비율이 2019년 2월 기준 39.8%, 60.2%에서 2020년 2월 각각 49.0%, 51.0%로 급변함.
출처: 전자신문 2020 (원자료는 산업통상부).

동네 근거리 편의점의 매출은 증가

- 이른 귀가와 근거리 소비에 대한 높은 선호도, 외출이나 외식에 대한 거부감으로 식료품 구매가 두드러지면서 동네편의점과 기업형 슈퍼마켓(SSM), 반찬가게·정육점·야채가게·빵집의 매출은 증가(주간동아 2020)*
- * 2020년 4월 초 조사에서 외식빈도는 2019년 동기 대비 9.2% 감소하고 배달음식 이용빈도는 7.5% 증가

집단이용시설에 대한 새로운 시설물 설치·운영 기준 마련 필요성 증대

고위험 취약계층과 집단이용시설에 대한 새로운 설치·운영 기준 필요

- 코로나19는 고령자·임산부·영유아 특히 고혈압·당뇨와 같은 기저질환을 가진 사람에게는 치명적
- 신천지교회와 같은 종교시설, 노인요양병원, 줌바댄스, 콜센터 등 특정시설을 중심으로 집단감염이 발생
- 민간 집단이용시설을 대상으로 새로운 설치·운영 기준 마련 필요성 증대
 - 사회적 거리두기, 생활 속 거리두기와 같은 새로운 기준을 적용할 경우 민간이 영리를 목적으로 설치·운영하는 시설의 설치, 유지관리가 어려울 수 있음

코로나19 사태에 대응한 새로운 도시계획시설의 공급·관리 기준 마련 필요

- 도시에는 학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설 등 수많은 공공문화체육시설과 보건위생시설이 있으며 기존 이용시설 설치 및 운영기준은 새로운 여건변화를 수용하기에는 한계
 - 대폭적인 신규시설 투자가 이뤄져야 하므로 공공재정의 압박 우려

3. 도시정책 추진의 기본방향과 향후 과제

도시 정책·계획·설계의 기본방향

도시계획의 기본원칙에 충실

- 산업혁명 발생지인 영국에서 근대적 의미의 도시계획이 공중보건위생과 환경오염 문제를 해결하기 위해 시작된 것처럼 도시계획의 당위성을 다시 한 번 확인할 수 있도록 기본목적과 원칙에 충실함을 전제로 방향 설정

코로나19가 가속화시킬 기술혁신을 도시 차원에서 적극 수용

- 재택근무, 원격보건, 원격교육, 주문형 배달서비스, 로봇 물류자동화시스템, 전염병 탐지 및 추적시스템 등 정보통신 분야의 신기술을 활용한 혁신적 시도를 도시공간에 적용하고 상용화하는 활동 수용
 - 오프라인 축소, 비대면 온라인부문 일자리 확대, 용도별 공간 수요 등 도시생활 변화 예측 가능

정부의 역할 강화 및 중앙정부와 지자체의 원활한 협력체계 구축

- 위기대응능력 강화를 위한 중앙정부와 지자체의 협력체계 구축 및 역할 강화

응급상황이 발생한 '비상시'와 위기상황이 토착화된 상황을 전제로 한 '장기대책'으로 구분해 접근

- (비상시) 공적 수혜의 사각지대에 있는 경제적 약자계층이 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 단기 일자리와 기업 지원을 확대하여 위기상황을 극복
- (장기대책) 감염병 발생 시에도 도시봉쇄와 같은 기능 차질을 최소화하는 도시관리방식을 마련

경제·사회적 양극화 심화에 대비한 약자계층 배려 확대

- 여행·항공·식당·숙박 관련 소상공인, 연극·영화·공연 부문 프리랜서, 비정규직 등 실업의 위험은 높은 반면 고용보험의 혜택을 받을 수 없는 경제적 약자계층과 신기술에 익숙지 않은 사회계층 배려
- 노인·기저질환자·임산부·영유아 등 면역력이 약한 취약계층의 피해 최소화 방안 제시

도시 정책·계획·설계 차원의 이슈와 대응방향

코로나19 문제해결을 위한 대도시 분산정책 유도는 과잉 대응

- 뉴욕·동경·서울과 같은 거대도시가 전염병 확산에 따른 가장 큰 피해 위험지역이 될 수 있으므로 대도시 집중현상을 해소하는 분산정책을 강력히 추진해야 할 필요성이 주장되기도 함
- 대도시가 가진 규모경제·집적경제와 같은 입지적 장점을 포기하면서 분산을 유도하기보다는 투명·신속·정확한 정보공개와 중앙정부·지자체·언론·의료전문가·시민 등 개별주체의 협력과 대응방식이 더 효과적

기초생활권에 대한 계획적 배려와 역할 강화

- 도보권 내에서 생필품 구매가 가능하도록 기초생활권에 대한 도시계획적 배려 강화
- 폐점포나 유휴공공시설물을 적극 활용하여 고령자나 약자계층을 위한 공공·민간 서비스 접근성 향상

대중교통수단의 방역·서비스 강화를 위한 투자확대로 이용률 확대

- 대중교통이용객의 감소는 철도역, 버스터미널, BRT 정류장 등을 중심으로 추구해온 역세권 개발과 중심지 기능의 약화를 초래할 가능성을 높임
- 지능형 교통수단에 초점을 맞춰 쾌적하고 안전한 이동을 보장하는 방향으로 기술개발과 투자가 이뤄져야 하나 대중교통수단을 활성화하지 않고는 대도시의 교통문제 해결이 불가능함을 명심

토지이용 수요 변화에 대응하는 기준 마련

- 신도시 건설, 택지개발사업에서 일반적인 토지이용 배분기준으로 널리 활용된 용도별 면적추계기준의 변경 필요
- 1인당 상업업무용지 소요면적 원단위(m²/인)나 전체 면적에서 상업업무용지 면적비율(%) 등을 변경하기 위한 새로운 기준 마련 연구 필요

새로운 공간관리 기본원칙 마련

- 환기에 문제가 있는 지하공간에 주점·노래방·PC방 등 집단이용시설의 설치 및 이용 제한
- 평시와 비상시로 이원화된 시설물 관리기준 마련
- 감염우려가 높은 집단의료시설·노인요양병원·노인요양시설·종교시설 간 복합화 금지, 개별동선 확보

디지털 시민참여 소통기술 개발

- 컴퓨터가 없거나 사용방법을 모르는 사람, 정보를 얻을 수 없는 사람 등 온라인을 통한 참여준비가 되지 못한 계층에 대한 배려를 위해 제한적으로 오프라인과 동시 진행
- 다양한 온라인방식을 활용하여 시민들이 이용하고 의사를 편리하게 전달하도록 프로그램을 지속적으로 개발하고 지속적 피드백을 통해 소통능력을 향상

전염병 확산 위험을 최소화하도록 평시와 비상시로 구분하여 시설물 설치·관리 기준 마련

- 평시에도 집단이용시설물에 대한 배치기준을 강화
- 비상시에는 사회적 거리두기, 생활 속 거리두기 실현이 가능하도록 시설물 이용기준을 개정

고위험군 시설부터 우선적으로 시설 설치·운영 기준에 대한 전면적 개정

- 도시계획시설 중 집단이용시설에 대한 설치 및 운영·관리 기준 변경
 - 병원·보건소·노인요양복지시설 등 보건의료시설, 영화관·공연장 등 관람시설, 교회·사찰·성당 등 종교 시설, 유치원·학교 등 교육시설에 대한 방역시설을 대상으로 좌석배치, 이동 동선 등의 설치·이용 기준 전면 개편

참고문헌

- 전자신문. 2020. 코로나가 바꾼 소비...지난달 유통업매출 절반 온라인 차지. 3월 30일, <https://www.etnews.com/20200330000101> (2020년 5월 12일 검색) (원자료는 산업통상부).
- 주간동아. 2020. 코로나 생활패턴 봤더니 “동네소비 다시 늘 것”. 5월 3일, <https://weekly.donga.com/3/all/11/2051016/1> (2020년 5월 12일 검색).
- 한경 Business. 2020. 코로나19 리스크에 등골 휘는 공기업들. 4월 14일, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=050&aid=0000053261> (2020년 5월 12일 검색).
- KBS NEWS. 2020. 코로나 19 장기화... 재택 가능성 높은 직업 1위는? 4월 22일, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4430056&ref=A> (2020년 5월 12일 검색).

이왕건 도시연구본부장(wglee@krihs.re.kr, 044-960-0242)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

