

국외출장 결과보고서

기 간: 2018.6.26.~2018.7.2

출장지: 스웨덴 (옵살라)

출장자: 박미선, 김호정

I. 출장개요

1. 출 장 지: 스웨덴 (웁살라)
2. 출장기간: 2018.6.26.~2018.7.2
3. 출 장 자

소속	직급	성명	비고
국토인프라연구본부	선임연구위원	김호정	
주택토지연구본부	책임연구원	박미선	

4. 출장목적

- 유럽 주택도시 연구 컨퍼런스에 참석하여 우리나라 주택연구 결과 발표 및 공유
- 최근 유럽의 주택 관련 연구 동향 파악을 통하여 향후 후속 과제 발굴의 시사점 도출
- 해외의 도시성장에 따른 주거이동과 교통비용 변화가 가계 부담에 미치는 영향과 이슈를 파악하여 과제 활용방안 모색

II. 출장일정

일정 (요일)	출발지	도착지	업무수행내용	접촉예정인물 (직책포함)
6월26일(화)	인천	헬싱키	(10:20) 인천 출발 (13:55) 헬싱키 도착	
	헬싱키	스톡홀름	(16:00) 헬싱키 출발 (16:00) 스톡홀름 도착	
6월27일(수)			(09:00-10:30) Uppsala University - 스웨덴의 주거지 분리와 이동 연구 (11:15-15:15) 워크숍 1,2 - 가구 구성과 주거여건 변화에 관한 연구 - 한국 청년주거 문제의 이슈 발표 및 토론 (16:00-17:45) 일반세션 - 젠트리피케이션에 따른 교통 패턴 및 주거공간 변화와 도시성장 역학의 사회적 영향력 - 젠트리피케이션의 장단점: 저소득 주거지의 혼합과 축출, 도시정책 함의	Roger Anderson 교수, Bo Bengtsson 박사 등
6월28일(목)			(09:00-10:30) 일반세션 참석 - 공공공간을 통한 도로공간 활용방안 (11:00-17:00) 워크숍 3 - 스웨덴 주택불평등 해소 정책의 세부 고려사항 - 도시성장과 주거선택 고려요소(교통 항목 검토) - 주택금융, 민간임대주택 시장의 변화 (14:00-15:00) 전문가 면담 - 주거지 선택시 도시구조 및 교통비의 영향	Ingrid Gould Ellen 교수, Nils Hertting 교수 등
6월29일(금)			(09:00-10:30) 일반세션 참석 - 도시성장과 젠트리피케이션에 따른 스웨덴의 주거불평등 사례 - 분리된 주거지의 주거선택 제약 비교사례연구 - 주거지 고밀화와 에너지 소비, 교통체계 등 새로운 계획 모델 연구 (13:00-17:00) 워크숍 4, 5 - 인구 고령화와 주택정책 연구 등 (15:00-17:00) 전문가 면담 - 최근 유럽지역의 주요 주택연구 이슈 논의	Christian Tutin 교수, Jean-Pierre Schaefer 박사 등
6월30일(토)	스톡홀름	헬싱키	(15:45) 스톡홀름 출발 (17:45) 헬싱키 도착	
7월1일(일)	헬싱키		(17:30) 헬싱키 출발 * 항공사측 운행 지연에 따른 익일 출발	
7월2일(일)		인천	(08:20) 인천 도착	

III. 수행사항

1. 컨퍼런스 참석 및 연구 논문 발표

○ 한국의 청년주거 문제 양상과 정책적 대응 논문 발표

- 한국 청년주거 문제 양상 및 정책적 대응 논문 발표
- 경제사회 여건의 변화와 주택가격의 급등 및 노동시장의 불안정한 여건으로 인하여 청년층의 주택여건이 불안함
- 주택시장의 진입을 위한 탐색과정, 진입의 절차, 안정적 거주와 다음 생애주기 이전의 일련의 과정 속에서 나타나는 청년 주거불안을 설문조사와 통계자료 분석, 심층 인터뷰 분석을 통하여 밝힘
- Guy Standing(2016)의 불안계급(precariat) 논의를 바탕으로 주택부문에서의 불안이 확장되는 양상을 주거불안으로 정의하고 청년주거의 불안정 양상을 분석함
- 불안계급 논의와 주거불안의 유사성 및 차이점에 대해서도 분석하고 한국의 청년주거 지원을 위한 중앙 및 지방정부의 지원방안에 대해서도 소개함

○ 청년 주거 관련 가족과 주택 정책 해외 사례

- 유럽지역에서도 지역적·사회적 특성에 따라 청년문제의 양상이 다르게 표출
- 서부나 북부 유럽과 같이 청년의 독립을 장려하고 당연히 여기는 곳에서는 청년 주거 불안 문제에 대한 인식이 높음
- 그러나 남부 유럽과 같이 가족의 유대가 강하고, 청년의 독립이 늦은 사회적 분위기 속에서는 청년 주거문제가 우리와 비슷한 양상을 보이기도 함. 특히 동아시아 지역의 청년 주거지원이 미흡한 것은 강한 가족주의 영향
- 우리나라에서 중앙정부의 청년 주거지원 정책을 시행하는 것을 인상적으로 평가
- 특히, 공공기관이 매개자로 연계하는 한지붕세대공감과 같은 프로그램에 대한 관심을 보임. 그러나 이의 성과가 기대치보다 낮은 것이 현실
- 유럽 지역에서도 노인과 젊은층의 공존을 통한 주거비 절감, 세대간의 교류 확대, 연령대 혼합의 효과를 거두려는 시도가 이루어지고 있음

2. 교통 여건 변화에 따른 주거비 부담 전문가 면담 및 연구

○ 스웨덴 옅살라 도시의 성장

- 옅살라는 스웨덴에서 가장 먼저 대학이 설립된 대학도시로, 최근 스웨덴에서 가장 빠르게 성장하는 지역 중 하나임. 스웨덴에서 4번째로 큰 대도시. 스웨덴 최초로 설립된 옅살라 대학이 위치한 대학도시
- 옅살라지역에서의 주택건설은 연간 3천호의 신규건설이 이루어지고 연간 2천개의 일자리가 창출되고 있음
- 2050년까지 17만개의 일자리와 34만호의 주택을 건설하는 것이 도시성장의 목표임

○ 스웨덴 대중교통 체계 조정을 통한 주거지 통합 노력

- 최근 도시내 주거지역의 소득계층 간 분리현상이 발생하고 있음. 도시의 서편은 고소득층 동편은 저소득층으로 나뉘어 거주하는 현상이 발생하여 사회적으로 문제로 인식
- 도시 성장과 발전을 위하여 새로운 TRAM 건설을 계획하고 있으며 이를 통하여 대중교통 신설 및 연결체계 강화 노력이 진행중임
- 신규 트램 건설을 활용하여 고소득층 주거지와 저소득층 주거지 분리를 방지하고 두 소득계층이 다른 주거지의 연결성을 강화하고자 함
- 이렇게 주거지 연결을 통하여 사회통합을 증진하는 것이 스웨덴의 주택정책과 교통정책이 함께 작동하는 접합점으로 인식

○ 사회통합을 위한 정부의 노력

- 스웨덴에서는 사회적 분리(segregation)를 방지하기 위한 공공기관을 설립하여 사회통합을 위하여 적극적으로 대처하고 있음(2018.1.1. 신규 조직 출범)
- 향후 10년간 정부의 주력 역점 분야: 범죄, 노동, 교육, 주택, 민주주의와 시민사회
- 단기 프로젝트 단위의 처방은 하지 않고, 장기적인 안목에서 사회통합 증진노력
- 정부 전략의 목표는 사회적 분리를 축소시키고, 공평한 기회를 제공하여 모든 이에게 더 나은 삶의 기회를 제공하는 것을 목표로 함. 이를 위해 범 부처간 다층의 지역간 중앙과 지방간의 협력이 필수적임을 인식하고 있음

○ 교통비 및 주거부담 관련 상쇄 관계 연구

- 홍콩의 경우 2010년대 이후 도심 내에서 초소형, 극소형 주택이 급격히 증가하는 양상(micro apartments, nano-flats)을 보임
- 주된 원인은 인구구조적 변화, 주택가격 부담능력과 함께 정부정책에 의한 것
- 설문조사 결과에 따르면 소형 주택 거주민의 상당수가 직장을 갖고 있는 1인 가구인데 이들은 대중교통 접근성이 좋은 입지로 인하여 높은 주거비와 좁은 주거공간을 감내하고 있는 것
- 결국 한정된 소득 내에서 주거비 지출과 교통비 간의 상쇄관계를 확인할 수 있음

3. 스웨덴 주택정책의 기초와 최근 이슈

○ 스웨덴 주거여건과 주거비 부담

- 자가율 38%, 조합주택 23%, 공공임대와 민간임대 각 20% 수준으로 구성됨
- 조합주택은 주로 아파트 형태, 자가는 주로 단독주택 형태
- 지난 2-30년간 임대주택의 비중이 하락하는 경향을 보임

〈표〉 스웨덴 주택 점유형태 현황 (%)

구분	자가주택	조합주택	공공임대	민간임대
1945	38	4	6	52
1960	34	9	14	43
1980	41	14	24	21
2000	39	17	23	21
2016	38	23	19	20

○ 스웨덴 주택정책의 5가지 골자 및 주거권의 위상

- (1) 개인의 소득자산에 근거하는 것이 아닌 보편적 복지모델
- (2) 지역의 도시주택공사(Municipal Housing Companies, MHCs)를 통한 공공임대주택 공급
- (3) 점유형태에 차별이 없는 정책지향: 자가점유와 임차에 대한 차별이 없음
- (4) 통합적 임대주택 시장: 공공임대와 민간임대가 통합된 구조
- (5) 임대료 책정시 집합적 합의에 의한 시스템: 임대인과 임차인의 대표자가 협상 테이블에 참석하여 올 해의 임대료를 결정하는 구조. 협상에 의한 임대료 결정 시스템
- 스웨덴에서는 주택을 사회적 권리(social right)로 인식하고 있으며, 유럽지역에서 가장 포괄적이고 종합적인 자세를 견지하고 있음. 그러나 주택에 대한 권리는 법적 권리나 개인적 권리가 아닌

프로그램적 권리(programmatic right to housing)

○ 최근 스웨덴 주택정책 골자를 흐드는 이슈들

(1) 스웨덴 보편적 주거복지 모델의 위협

- 1940년대부터 소득자산 테스트하지 않음
- 그러나 EU 경쟁 정책(EU competition policy)을 채택하고, 난민 급증, 저렴주택 부족에 의해 최근에는 보편적 주거복지 모델 변화에 대한 압력이 높아지고 있음
- 최근에는 사회주택 입주시 소득자산을 테스트하여 입주자를 선별하는 경우가 증가하고 있으며, 이에 대한 반대의견 역시 상승 중

(2) 사회주택을 공급하던 지역의 도시주택공사의 변모

- 사회정책 공급회사가 비용에 기반한 운영방식에서 비즈니스 식 운영으로 변화하기 시작한 문제
- 이는 EU 경쟁법 채택에 의한 결과. 그러나 완전한 영리 추구 비즈니스 모델보다는 혼합(hybrid) 형으로 변화하려고 함
- 그러나 이런 변모에 대하여 정확히 이해하지 못하고 있고, 정의가 명확하지 않아 혼란

(3) 점유형태 중립성의 위협

- 점유형태의 중립성은 1974년 정책 목표로 스웨덴 정부에서 선언한 것
- 모든 점유형태에 대해 동일한 혜택을 누리게 하겠다는 것
- 그러나 점차 쇠퇴하고 있음. 이는 자가 선호 증가와 세금 혜택 때문임

(4) 통합된 임대주택 시장의 위협

- 이는 사회주택 공급을 담당하는 지역주택공사가 비즈니스화 하는 것과 연계
- 지역주택공사가 점차 민간 임대사업자처럼 행동하면서 통합된 임대주택 시장 모델로부터 민간영역과 유사해져가는 과정이 발생 중(from integration to assimilation)

(5) 임대료 협상 체계의 위협

- 스웨덴은 전통적으로 임차인 대표자와 임대인 대표가 함께 협상을 통하여 임대료를 결정하는

사회적 합의 모델을 채택해 왔음

- 그러나 최근 이런 임대료 협상과정의 변화가 발생하면서 임대료 규제가 느슨해지고, 임대료가 상승하는 문제가 발생 중

⇒ 이러한 변화 속에 스웨덴 주택정책이 갈림길에 서 있다는 판단

- 괴물같은 변이(monstrous hybrid)가 발생할 것인가? 여전히 보편적인 모델로 남을 것인가?
- 좀더 시장화되고, 일부를 대상으로 하는 선택적 수혜로 변화할 것인가 사회적 논의 중

4. 최근 유럽 지역 주택정책의 연구와 이슈

○ 난민 유입에 따른 주거지 분리와 인종 분리 문제

- 최근 급증한 난민으로 인하여 주거지 분리 문제와 사회적 문제를 겪고 있는 유럽의 여러 지역에서 인종적 주거지 분리와 경제적 분리 문제를 정량적, 정성적으로 분석한 연구가 다수 진행
- 도시의 재생 사업을 통해 저소득층의 주거지 이전과 축출 과정 역시 지속적으로 발생하는 이슈
- 주거지 분리 문제는 단지 유럽 지역에서의 이슈 뿐 아니라 북미, 아시아 지역에서도 발생하는 문제로 다양한 국가에서의 연구 발표가 이어짐
- 네덜란드에서 도시재생을 통하여 저렴한 사회주택 단지를 철거하고 새로운 신규 주택공급을 공급하면서, 기존에 거주하던 저소득층이 도시 외곽으로 축출되고 이주하는 결과를 초래함. 사회통합을 위해 다양한 소득계층이 거주하는 주거지로 변화하려는 시도가 젠트리피케이션을 유발

○ 인구 고령화에 따른 주거 공간과 지역사회 여건

- 고령 인구 증가에 따라 사회주택이 고령자 주거안정에 미치는 중요성(폴란드 사회)이나 인구구조 변화에 따른 사회주택의 중요성을 재조명(영국), 고령자를 위한 지속가능한 주택에 대한 대안적 시각 등이 발표됨
- 고령화가 진행된 교외지역에서 고령자와 다른 세대간이 함께 공존하는 다양한 세대주택의 특성과 시사점을 고찰
- 자신의 거주지에서 고령의 삶을 누리는 aging in place를 위한 대안으로 자가 수리 과정의 경험, 역모기지에 대한 유럽 국가 노인들의 경향성 연구 등 다양한 연구가 발표

○ 환경 변화와 주거정책 변화 논의

- 에너지 효율과 환경적 지속가능성 측면에서 주거시설, 환경을 평가한 논문이 다수 발표됨
- 파리 신기후협약 발표 이후 CO2 배출량 감축 정책에 대하여 다양한 분야에서 고민이 이루어지고 있는데, 특히 전체 대기오염원의 70% 이상이 교통시설, 특히 도로부문에서 발생하고 있음
- 이와 관련하여 주택 분야에서도 환경적 지속가능성과 에너지 효율적 주거환경 조성을 위한 다양한 국가적 노력이 발표됨
- 독일에서는 2050년까지 탄소배출이 없는 주택을 목표로 하고 이를 달성하기 위한 노력과 한계를 명시. 1990년 대비 2030년에 CO2 배출이 49% 절감되어야 하고, 2050년에는 완전 감소되는 목표를 설정. (750만 호의 전체 주택재고에 대한 관리 이슈)

○ 세대 간 부의 이전과 주택시장 및 사회적 파급효과

- 부모세대로부터 부를 이전받은 자식세대가 자가가 될 가능성을 높임을 보여주는 실증적 연구가 유럽의 다수의 국가에서 수행되고 있으며 이에 대한 사회적 이슈를 제기함
- 부모세대가 자자인 경우, 부모의 부(wealth)가 자녀의 최초 주택마련에 미치는 영향이 여러 나라에서 관찰되고 있음(스웨덴, 체코, 러시아 등에서도 유사)

○ 주거지의 고밀화로 인한 지역사회와 주택시장 영향

- 도시재생의 결과로 발생하는 고밀화, 1인가구 증가에 따른 소형주택 밀집의 고밀화, 학생이나 이민자 이주에 대응한 초소형 주택의 밀집에 따른 고밀화 등 양상이 다양
- 사회경제적으로 여유있는 계층이 소형주택에 거주하는 경우에 새로운 삶의 양식의 일환으로 해석하기도 함
- 또한 10호 미만의 소규모 개발이 발생하면서 점차 주거지의 밀도가 높아지는 현상을 부드러운 고밀화(soft densification)로 명명하고 그 특징을 기저에 놓인 요인을 분석하는 연구도 수행

5. 정책적 시사점

- 전 세계적인 청년주거 문제와 부의 세대간 이전 문제, 난민 유입에 따른 새로운 형태의 주거지 분리 문제에 대하여 심각성을 인지하고, 향후 우리나라 주택정책에서의 대응방안을 모색하는 것이 필요하다는 시사점 도출
- 과도한 주거비용 부담을 완화하기 위하여 대중교통 여건이 우수한 곳에서의 거주가 발생하고 있음이 최근 해외에서도 발견되므로 주거비 부담완화를 위한 정책과 대중 교통여건 개선 정책이

함께 추진되거나 상호보완적으로 작용할 수 있다는 시사점 도출

- 사회민주주의적 합의를 바탕으로 하는 스웨덴 주택정책도 EU 경쟁논리와 시장화의 압력에서 자유롭지 못하며 이에 대한 문제제기와 사회적 논의가 활발함. 우리나라의 주택정책 기조 설정과 주거권 논의에 의미있는 참고자료

■ 학회 참석 사진

		
<p>▲ ENHR 2018</p>	<p>▲ ENHR 2018</p>	<p>▲ ENHR 2018</p>
		
<p>▲ 기초발표</p>	<p>▲ 기초발표</p>	<p>▲ Jean-Pierre Shaefer 박사</p>
		
<p>▲ 발표자 리스트</p>	<p>▲ 청년 주거불안 양상에 관한 발표자료</p>	