

국토정책 Brief

제 272 호
2010. 4. 12

다문화사회의 주택정책과 도시재생전략 - 네덜란드 암스테르담의 경험과 시사점 -

김은란 책임연구원(국토연구원)

- 코스모폴리탄 도시로서의 명성을 지닌 암스테르담은 2006년 기준 인구의 약 48%가 1세대 혹은 2세대 이민자들이며, 이들 이민자들은 네덜란드인에 비해 주택시장 접근성이 낮고 빈곤, 실업, 사회주택 비중이 높은 지역에 공간적으로 집중되어 있음
- 암스테르담 주택시장의 두드러진 특징은 사회주택의 과잉과 중산층 주택의 부족이며, 주택 및 도시재생전략은 주택이나 거주자의 사회경제적 다양성을 증가시켜 공간적 분리(segregation)를 방지하는 데 목적이 있음
 - 현 정책은 중산층의 교외화를 방지하기 위해 재개발지의 사회주택 비중을 줄이고 중산층을 위한 신규주택 건설방침을 가지고 있으나, 사회주택 30%를 고수하여 특정계층만 집중되는 것을 방지
 - 이민자이거나 네덜란드인이거나 신분에 관계 없이 공식적으로 동등한 주택시장 접근성을 강조하고 사회통합을 저해하는 특정계층의 편향적 집중을 방지하는 전략
- 이러한 사회통합을 위해 주택의 물리적 개선, 근린기반 사회정책, 반분리(Anti-Segregation) 정책, 특정이주자그룹을 위한 정책, 자문가 위원회, 이민자주택 모니터링 등 다양한 주택 및 도시재생전략을 추진하고 있음
- 네덜란드 암스테르담의 경험은 다문화사회로 빠르게 진입하는 우리나라의 주택정책과 도시정책에 다음과 같은 시사점을 제시함
 - 주택 및 도시정책대상으로서 외국인에 대한 정의의 중요성을 제시
 - 외국인들의 공간적 집중에 대한 도시정책차원의 전략에 대한 방향을 제시함

1. 암스테르담의 다문화 역사와 경험

● 암스테르담 이민 역사와 인구구성

- 타인과 공존하는 것은 역사적 배경에 뿌리내린 네덜란드의 전통이며 코스모폴리탄 도시로서 암스테르담이 가진 명성은 400년 전까지 거슬러 올라감
 - 암스테르담의 지배계층은 도시의 경제성장에 기여하는 한 이주민들에게 관대하였으며, 도시의 번영을 위협하지 않는 선에서 종교적 혹은 이데올로기적 차이를 수용
- 1960년대 이탈리아인의 암스테르담 노동이민을 시작으로 50년간 이민자 유입이 지속되어 왔으며, 암스테르담 인구는 약 48%가 1세대 혹은 2세대 이민자들임
 - 2006년 현재 암스테르담 인구는 네덜란드인(52%)과 이민자(48%)로 구성되어 있으며, 그중 가장 비중이 큰 이민자 집단은 수리남인(10%), 모로코인(9%), 터키인(6%)임

● 이민자 주택상황과 공간적 집중

- 이민자의 주택상황과 주택시장 접근성
 - 암스테르담의 주택재고는 임대주택이 79%로 네덜란드의 다른 도시들에 비해 비중이 높고, 이 중 주택조합 소유의 사회주택이 57%이며 민간 및 기관투자자에 의한 임대가 21%임
 - 이민자의 상당수가 사회주택에 거주하며, 네덜란드인에 비해 가난하기 때문에 사회주택에서 민간임대주택으로 이동할 기회가 적음
 - 비서부이민자들 중 단지 수리남인들만이 중산층을 형성하여 주택구매를 시작하는 반면, 터키인 및 모로코인들은 대부분 신규주택 지불능력을 갖추지 못함
 - 암스테르담시는 임대료/모기지과 가구소득 간의 관계에 기반한 엄격한 규칙을 적용하고, 이 규칙이 반영된 주택회사의 전산시스템이 이민자에 대한 구조적 차별을 방지하지만 결과적으로 저소득층이 다수를 이루는 이민자들의 시장접근성은 낮음
- 이민자의 공간적 집중
 - 암스테르담 인구의 48%가 이민자로 구성되어 있으며, 이 중 Zuidoost(남부)지구는 네덜란드인의 비중이 가장 낮고(29%), Nieuw West(서부) 리노베이션 지역의 두 지구(Geuzenveld-Stotermeer, Boe en Lommer)는 그 다음으로 낮음(35%)

- Zuidoost는 수리남인 비중이 32%로 가장 높고 앤티리스인, 가나인, 나이지리아인 등이 주로 거주하는 반면, Nieuw West는 모로코인과 터키인의 비중이 높음
- 두 지역은 빈곤, 실업, 사회주택, 이민자 누적 등의 문제점이 있음

2. 암스테르담의 주택 및 도시재생전략

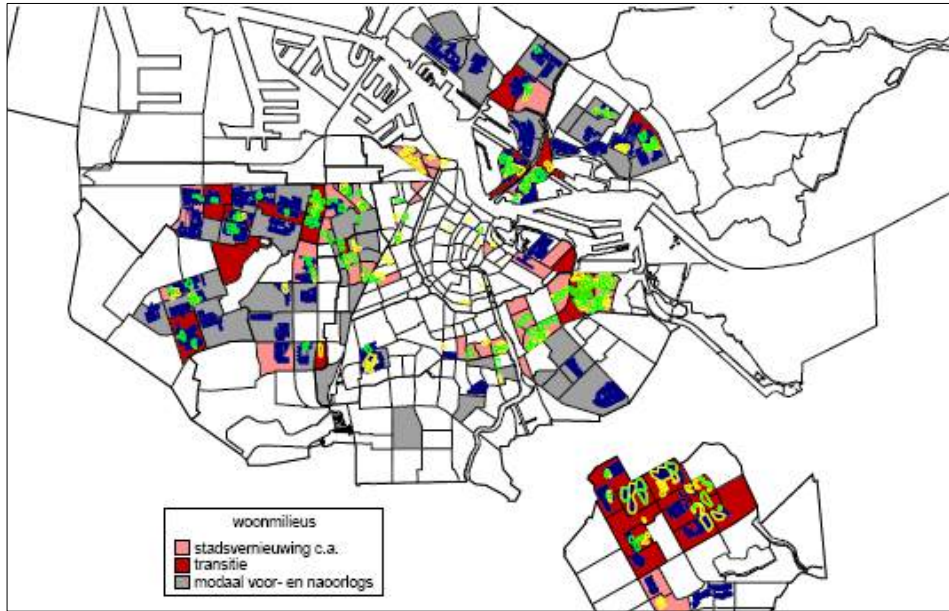
● 주택정책의 목표와 성격

- 주택정책의 주요 목표는 소유형태, 주택가격, 건물유형, 거주자의 사회적 지위 등을 포함함
 - 사회주택의 과잉과 중산층 주택의 부족으로 사회적 지위 상승계층이 저렴한 사회주택에 계속 머물거나 암스테르담 밖으로 이주함으로써 도심지의 사회구성의 편향, 자본의 이탈, 교통량 증가 등의 문제 발생
 - 현 정책은 이런 사회적 지위 상승계층의 교외화를 방지하기 위해 재개발지의 사회주택 비중을 줄이고 중산층을 위한 신규주택을 건설방침을 가지고 있으나, 사회주택 30%를 고수하여 특정계층만 집중되는 것을 방지
- 암스테르담의 주택정책은 소득계층, 사회주택, 소수민족 그룹이 공간적으로 집중되지 않는 ‘분열 없는 도시(undivided city)’를 만드는 데 목적이 있음
 - 주택이나 거주자의 사회경제적 다양성을 증가시켜 공간적 분리(segregation)를 방지하는 전략이 핵심
- 주택정책은 기본적으로 소수민족 차원이 아니라 사회경제적 그룹을 기반으로 하며, 이민자이든 네덜란드인이든 차별 없이 지불가능하고 양호한 주택을 가질 권리를 가짐

● 도시재생전략

- 중앙정부의 대도시정책 틀 내에서 대도시 내 관심이 필요한 지역은 ‘actie gebieden’이라고 불리는 근린지구로 선정하여 물리적 재건축과 기반시설 개선을 추진하고 있음
 - 선정기준은 최저소득가구의 비중, 객관적 안전지수, 생활환경지수, 이민자 비중, 100% 사회주택 클러스트 등임
 - 암스테르담의 재건축 주요 대상은 세 가지 요소(사회주택, 실업, 이민자)의 비중이 높은 지역으로 Zuidoost(남부), Nieuw West(서부), Noord(북부)지역임

〔그림〕 리노베이션 지역들: 실업, 사회주택, 이민자 집중 지역



주: 리노베이션 진행 지역(분홍), 리노베이션 준비 지역(빨강), 사회주택 집중지역(파랑), 실업 집중지역(초록), 이민자를 포함한 사회보장대상자 집중지역(노랑)

출처: Amsterdam, O+S.

- 현재의 개발전략은 57%에 달하는 사회주택의 일부분을 개인 및 개발자에게 판매하여 중산층을 위한 민간 부동산을 늘리고 이들의 교외화를 막는 것
 - 저가의 사회주택을 빈곤거주자의 숫자에 맞추어 30% 수준까지 줄이고, 암스테르담시의 중산층 거주비중을 늘려서 평균소득의 상승효과를 기대

● 주택 및 도시재생을 위한 정책수단

■ 주택의 물리적 개선

- 새 건물 건축, 낙후된 주거블록 철거 및 리노베이션
- 오픈 스페이스, 옥외공간, 대중교통 같은 기반시설 개선
- 주택 프로그램에 대한 금융지원

■ 근린기반 사회정책수단

- 근린중심 네트워크 프로그램(근린지구 회합, 라운드테이블)
- 이민자들과 토착거주민을 위한 문화시설 및 문화프로그램
- 사회서비스 및 서비스센터
- 미디어 및 정치인을 통한 빈곤 근린지구의 이미지 향상

■ 분리반대(Anti-Segregation) 정책

- 네덜란드는 소수민족 그룹에 대해 공공주택 할당의 상한선을 두는 제도가 없으나 로스텔담 등의 도시들이 그런 시도를 하기도 함
- 암스테르담은 이민자의 진입을 금지하기보다는 고등교육을 받은 젊은 독신자나 커플들이 도시에서 지속적으로 거주할 수 있도록 해당계층을 위한 주택보급을 확대하는 방법을 선택

■ 특정이주자 그룹을 위한 정책수단

- 신규이민자 중 보호시설이 필요한 사람들(난민, 고아, 노인 등)은 대기명단 이외의 별도주택을 배정받음
- 현재 힌두인 노인시설과 모로코인 노인주택이 있으며, 중국인 노인을 위한 프로젝트도 준비 중임
- 시당국은 주택제도에 대한 정보제공을 위해 네덜란드어 외에 다양한 언어로 홍보전단지를 제작하고, 주택조합의 전산화된 시스템을 사용할 수 있도록 근린지구센터에 컴퓨터와 도우미를 배치

■ 정치적 라운드 테이블, 전문가 위원회

- 2004년 이후 암스테르담의 중앙의회가 자문을 받고 있는 ‘Diversity Advisory Board’는 암스테르담대학 위원회 멤버인 의장과 9개 분야의 전문가들로 구성되어 있고, 시의원들이 자문을 구한 특정 주제나 위원회 자체가 중요하다고 생각하는 주제에 대해 매년 4개의 보고서를 출간
- 2004년 전에는 이 자문위원회가 5개의 세분화된 이민자협회 대표자들로 구성되어 있었고, 현재 이들 협회는 공적인 조직체는 아니지만 1년에 네 번 Diversity Advisory Board와 회의를 가지며, 이들의 의견이 자문위원회를 거쳐 시의회에 발표됨
- East Watergraafsmeer 같은 시지구는 1년에 5~6번 모임을 가지는 이민자협회 대표자 위원회와 이민자들에게 중요한 쟁점들에 대한 협력그룹들이 설치되어 있음

■ 이민자들을 위한 주택개발 모니터링

- 암스테르담시는 양질의 이민자 주택상황 자료를 오랫동안 수집하고 있으며 통계부서인 Dienst Onderzoek en Statistiek(O+S)는 모든 개발과 주택재고를 신중하게 모니터링함
- 암스테르담대학 지리학과 Sako Musterd 교수는 주택과 이민 연구를, 동 대학 사회학과에서는 리노베이션의 효과 분석을, Free University의 청소년 및 복지연구소는 문 제근린지구 내의 사회프로젝트를 연구를 통해 주택개발 효과를 검토하고 있음

3. 암스테르담 주택 및 도시재생전략의 시사점

■ 다문화사회의 주택 및 도시정책대상으로서 외국인을 바라보는 방법의 검토

- 현재 우리나라는 과거에 경험하지 못한 속도로 빠르게 다문화사회로 진입하고 있으나 다문화사회의 일원으로서의 경험이 부족하며 정책적 대응도 초보적 수준임
- 특히 외국인을 특정 민족의 일원으로 볼 것인가 아니면 특정 사회적 계층의 일원으로 볼 것인가에 대한 선택은 상당히 상이한 정책적 대응방식을 초래하므로, 이 선택에 대한 신중한 검토가 필요함
- 네덜란드 암스테르담의 주택정책처럼 민족을 강조하기 보다는 내국인과의 융합을 강조하여 정책적 지원을 하는 것도 긍정적으로 검토해 볼만 함

■ 외국인들의 공간적 집중에 대한 도시정책차원의 전략의 필요성

- 현재 우리나라에서는 다문화 사회로의 진입을 알리는 많은 외국인 집중거주지역이 발생하고 있으며, 이들 지역에 대한 관리는 해당 지자체들이 겪고 있는 당면과제임.
- 따라서 향후 외국인 집중지역에서 발생할 수 있는 갈등이나 사회적 문제를 예측하고 어떤 식으로 대비할 것인가 하는 것은 중요한 정책적 문제임
- 외국인 집중지역의 사회적 갈등을 회피하기 위해 내국인 중산층을 이들 지역에 끌어들이 사회적 다양성과 경제적 안정성을 증대시키는 것은 검토해 볼만한 전략임

● 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 김은란 책임연구원 (erkim@krihs.re.kr, 031-380-0668)