

1930년대와 40년대 스웨덴 주거정책의 기본노선 형성과정:

사회적주거위원회(Bostadssociala utredningen)의
활동을 중심으로

신정완*

스웨덴의 주거정책은 보편적 주거정책의 대표사례다. 많은 선진국이 저소득층을 대상으로 선별적 주거지원정책을 시행해온 반면에 스웨덴은 중산층 이상의 계층도 주거지원대상으로 포괄하는 보편적 주거정책을 시행해왔다. 그리고 기초지방자치단체인 콤뮨이 소유하는 공익 주거기업(allmännyttiga bostadsföretag)이 임대주택의 공급과 관리의 큰 부분을 차지해왔다. 이런 주거정책 기조는 1933-47년 기간에 활동한 국가연구위원회인 ‘사회적주거위원회’의 최종보고서에서 제안되었다. 이 논문은 사회적주거위원회의 출범 배경과 활동을 서술하고, 사회적주거위원회의 최종보고서의 내용을 분석함으로써 주거정책 영역에서 ‘스웨덴 예외주의’의 기원을 설명한다. 특히 주거정책에 관해 동일한 입장을 가진 경제학자들과 건축가들이 사회적주거위원회의 출범과 활동을 주도하여 2차대전 이후 발전하게 될 스웨덴 주거정책의 기틀을 마련했음을 보여준다. 그리고 이러한 주거정책노선이 1940년대 후반의 입법을 통해 제도화되고 1965-74년 기간의 ‘100만 호 건설사업’을 통해 물리적으로 실현되었음을 확인한다.

* 경북대 경제통상학부

주제어: 사회적주거위원회, 보편적 주거정책, 주거보조금, 콤문 공익 주거기업

1. 들어가는 말

스웨덴의 주거정책은 오랜 기간 보편적 주거정책의 전범(典範)이었다. 우선 미국, 영국 등 앵글로색슨 국가들이 저소득층을 대상으로 통상 ‘social housing’이라 불리는 선별적 주거지원정책을 시행해온 반면에, 스웨덴은 덴마크, 네덜란드 등과 더불어 중산층 이상의 계층도 주거지원대상으로 포괄하는 보편적 주거정책을 시행해왔다. 그리고 스웨덴에서는 기초지방자치단체인 콤문(kommun; municipality)이 소유하는 공익 주거기업(allmännyttiga bostadsföretag; non-profit municipal housing company)이 임대주택의 공급과 관리의 큰 부분을 차지해왔다.¹⁾

스웨덴 주거정책 분야의 대표적 연구자인 벵트손(Bo Bengtsson)은 스웨덴 주거정책의 핵심 특징을 다음 다섯 가지로 정리한다(Bengtsson, 2015; Grander, 2020: 37에서 재인용). 첫째, 보편적(generell; general) 주거정책.²⁾ 둘째, 콤문 공익 주거기업. 셋째, 통합된 임대주택시장. 넷째, 주거형태 간 중립성 이념.

- 1) 스웨덴어 ‘allmän’은 특수한 것에 대비되는 ‘일반적’이라는 뜻과 사적인 것에 대비되는 ‘공적’이라는 뜻을 모두 가진 형용사다. ‘nyttig’는 ‘유익한’ 또는 ‘효용을 주는’이란 뜻을 가진 형용사로 영어의 ‘useful’에 상응하는 형용사다. ‘allmännyttiga företag’은 사익이 아니라 공익을 추구하는 기업이라는 말이고, 대체로 우리나라의 ‘공기업’에 해당된다. 그런데 이 논문에서 다룬 스웨덴의 주거정책 영역에서는 2차 대전 종료 이전에는 콤문이 소유하는 주거기업뿐 아니라 주택협동조합도 콤문의 통제 하에서 콤문의 주거정책 기조에 따라 주거공급 사업을 하는 경우에는 ‘allmännyttiga företag; 공익기업’ 또는 ‘allmännyttiga bostadsföretag; 공익주거기업’이라 불렀다. 그리고 이런 성격의 주거기업들을 모두 포괄하여 집합적으로 지칭할 때에는 그저 ‘allmännyttan’이라 부르기도 한다.
- 2) 스웨덴어 ‘generell’은 영어의 ‘general’에 상응하는 형용사로서 한국어로는 ‘일반적’으로 번역하는 것이 통상적 방식이겠으나 사회정책과 관련해서는 ‘선별적(selektiv; selective)’이라는 말에 대비되는 뜻으로 사용되기 때문에 ‘보편적’으로 번역하는 것이 이해에 더 도움이 될 것이라 판단했다.

다섯째, 단체협상을 통해 사용가치 중심으로 임대료가 결정되는 조합주의적 임대료 책정체계.

여기에서 ‘통합된 임대주택시장’이란, 임대주택시장이 정부의 임대료 지원을 받는 한계계층 대상 임대주택시장과 그 외의 집단을 위한 통상적 임대주택시장으로 분할되어 있지 않다는 것을 뜻한다. 즉 공공임대주택을 공급하는 콤포문 주거기업이나 민간임대주택을 공급하는 민간 주거기업이나 동일한 소비자 집단을 대상으로 서로 경쟁한다는 것이다(Grander, 2020: 41).

‘주거형태 간 중립성 이념’이란, 특정 주거형태를 선택하는 입주자가 다른 주거형태를 취하는 입주자보다 더 이익을 얻을 수 있도록 주거정책이 작용해서는 안 된다는 것이다. 스웨덴의 주거형태는 자가주택 주거, 협동조합주택 주거, 민간임대주택 주거, 공공임대주택 주거로 구분할 수 있는데, 입주자가 이 가운데 어떤 주거형태를 선택하든 다른 주거형태를 선택하는 경우에 비해 이익을 더 보는 일이 없어야 한다는 것이다. 이 원칙은 1970년대 중반부터 제도화되었다(Grander, 2020: 41-42).

마지막으로 스웨덴에서 임대주택의 임대료는 임대주와 임차인단체 간의 단체협상을 통해 결정되는데, 임대주택 공급의 큰 부분을 담당하는 콤포문 주거기업이 시장지배적 임대주라 할 수 있다. 콤포문 주거기업과 임차인단체 간의 임대료 협상에서 임대료 수준을 결정하는 기준은 주택의 규모와 시설, 위치 등 객관적 사용가치여서 투기적 요인의 작용을 최대한 배제한다. 콤포문별로 콤포문 주거기업과 임차인단체 간에 임대료가 결정되면, 이 임대료 수준이 민간임대주택을 공급하는 민간 주거기업과 임차인단체 간의 임대료 협상의 기준점으로 작용하게 된다. 민간 주거기업과 임차인단체 간의 임대료 협상에서, 주택의 규모와 시설, 위치 등에서 해당 민간임대주택과 비슷한 조건을 가진 인근 공공임대주택의 임대료가 협상의 기준점으로 작용한다. 이러한 임대료 결정방식은 1969년에 제도화된 스웨덴 특유의 제도다(Grander, 2020: 42-43).

그런데 이상 다섯 가지 특징 중 세 번째와 다섯 번째 특징, 즉 통합된 임대시장과 스웨덴식 임대료 책정방식은 첫 번째와 두 번째 특징, 즉 보편적 주거정책과 콤포문 주거기업 중심의 임대주택 공급을 전제로 한다고 할 수 있다. 통합된 임대주택시장이 형성되려면 임대주택 거주자를 지원하는 정책이 한

계계층뿐 아니라 대다수 사회구성원을 대상으로 시행되는 보편적 성격을 띠어야 한다. 그리고 콤포문 주거기업이 임대주택 공급에서 아주 큰 부분을 담당하기 때문에 콤포문 주거기업과 임차인단체 간의 단체협상을 통해 결정되는 임대료 수준이 민간임대주택의 임대료 결정의 기준점으로 작용할 수 있는 것이다. 또한 임대료 결정에서 투기적 요인을 배제하는 것도 임대주가 영리를 추구하지 않는 콤포문 주거기업이기에 가능한 것이다. 따라서 보편적 주거정책과 콤포문 주거기업이 핵심적 역할을 담당하는 주거정책이 스웨덴 주거정책의 양대 골간이라 할 수 있다.

이러한 특징을 띤 스웨덴 주거정책은 1980년대까지는 스웨덴 사회민주당(이하 ‘사민당’으로 약칭)이 추진한 많은 정책 중에서도 대표적 정책 성공사례로 평가되어왔다(Strömberg, 1988: 168). 사민당은 1920년대에 세 차례 단기 집권한 후에 1932-76년, 1982-91년, 1994-2006년, 2014-2022년 기간에 집권한 정당으로, 2차대전 이후 스웨덴 주거정책의 기본노선 확립과 실현을 주도한 정당이다. 특히 2차대전 이후 1970년대 중반까지의 기간은 스웨덴의 독특한 사회-경제운영 모델인 ‘스웨덴 모델(den svenska modellen; the Swedish model)’의 전성기이자 스웨덴 특유의 보편적 주거정책이 확립되고 구현된 기간인데, 이 기간에 사민당이 중단 없이 연속 집권하여 주거정책을 포함하여 각종 정책의 입안과 집행을 주도했다.

그리고 주거정책은 사민당의 여러 정책 중 사회주의적 성격이 두드러지게 강한 정책으로 평가되어왔다. 우선 가장 계획주의적으로 운영된 정책 영역이다. 주거공급과 주거단지 조성 등이 뚜렷한 정책철학에 입각하여 사전에 마련된 계획에 따라 시행되어왔다. “주택시장에 대한 정책적 관리는 스웨덴에서 가장 두드러진 경제계획 추구” 사례라는 것이다(Strömberg, 1988: 168).

그리고 스웨덴의 주거정책은 사회서비스(social services)를 넘어 물적 재화 공급에서도 보편주의적 복지국가 원리가 적용된 드문 사례이기도 하다. 사실 의료나 돌봄(care), 교육 등 사회서비스에 비해, 주택이라는 물적 재화의 공급과 관리에도 보편주의적 복지국가 원리를 적용해야 한다는 점을 정당화하기는 한결 어려울 수 있다. 빈곤층에게도 최소한의 주거조건은 보장해주어야 한다는 점에는 사회적 합의가 쉽게 이루어질 수 있겠으나, 시장원리를 통해

주거 확보가 가능한 중산층 이상의 계층도 주거지원정책의 대상이 되어야 하고, 공공부문이 임대주택의 공급과 관리를 주도해야 한다는 점에는 사회적 합의를 얻기 쉽지 않을 것이다. 오히려 공공부문 주도의 임대주택 공급과 관리가 소비자의 다양한 주거선호에 부응하지 못하는 획일적 주거공급으로 이어질 수 있다는 점이 문제시되기 쉬울 것이다.

에스핑-안데르센(Gøsta Esping-Andersen)의 유명한 복지국가 유형론에서 주거정책의 성격이 복지국가 유형 판별 기준에 포함되지 않은 것도 이러한 점을 반영하는 것으로 생각할 수도 있을 것이다(Grandner, 2020: 38). 즉 한계 계층을 위한 선별적 주거정책을 넘어서는 주거정책은 사회보험이나 공공부조 등과는 달리 복지국가의 필수요소로 보기 어렵다는 판단을 깔고 있는 것으로 볼 수도 있을 것이다.

이 논문에서는 이렇게 국제적으로 상당히 예외적 성격을 띤 스웨덴의 주거정책이 어떤 과정을 통해 형성되었는가를 설명하고자 한다. 즉 주거정책 영역에서 ‘스웨덴 예외주의(the Swedish exceptionalism)’의 기원을 추적할 것이다. 특히 스웨덴 주거정책의 기본 골격을 형성하는 데 가장 크게 기여한 조직인 ‘사회적주거위원회(Bostadssociala utredningen)’의 활동에 초점을 맞출 것이다.³⁾ 이 위원회는 1933년에 발족되어 1947년까지 활동한 국가연구위원회로서,⁴⁾ 이 위원회가 1945년에 제출한 최종보고서 제1권(SOU 1945: 63)에⁵⁾

3) 스웨덴어 ‘utredning’은 영어의 ‘inquiry’나 ‘study’에 해당하는 용어로 한국어로는 ‘연구’ 또는 ‘조사·연구’ 정도로 번역할 수 있다. ‘utredningen’에서 어미 ‘en’은 어미에 붙는 정관사다. 그런데 이 논문의 맥락에서는 스웨덴의 국가연구위원회를 뜻한다. 스웨덴에서 개별 국가연구위원회의 명칭은 통상 그 위원회에서 다루는 연구 주제 뒤에 ‘utredningen’ 또는 ‘kommissionen(위원회)’이나 ‘kommittén(위원회)’을 붙여 작명된다. ‘Bostadssociala utredningen’이란 명칭은 사회적 관점 또는 사회정책적 관점에서 주거문제를 다루는 국가연구위원회라는 의미를 가진다.

4) 국가연구위원회란 스웨덴의 독특한 제도로서 국가에 의해 발족, 운영되는 연구조직이다. 대개 중요한 정책사안에 관해 정부가 입법안을 만들기 전에 국가연구위원회에서 충실한 연구를 수행하도록 하여 그 연구결과를 입법안 작성에 무겁게 반영한다. 국가연구위원회는 연구결과를 보고서로 작성하여 정부에 제출하는데 이 보고서는 SOU(Statens Offentliga Utredning: 국가의 공적 연구) 시리즈로 출간된다. 국가연구위원회제도는 통상 ‘utredning’ 또는 ‘kommitté’라 부르는데, 이 글에서는 위원회의 성격이 잘 드러나도록 ‘국가연구위원회’라 의역했다.

5) ‘SOU 1945: 63’이란 국가연구위원회 보고서(SOU) 시리즈 중 1945년에 발간된 63번

2차대전 이후 본격적으로 발전하게 될 스웨덴 주거정책의 기본 골격, 특히 보편적 주거정책과 콤포지 주거기업 중심의 주거공급 원칙이 제안되었다. 이후 1940년대 후반 이후의 입법을 통해 이러한 제안이 제도화되었다.

이 논문에서 다룬 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회적주거위원회가 발족하기까지의 과정과 이 위원회의 활동을 살펴볼 것이다. 2장에서 사회적주거위원회가 발족하기 전에 스웨덴의 주거정책이 어떻게 발전해왔는가를 살펴보고, 3장에서 이 위원회의 발족을 가능케 한 구체적 사건과 인물들을 확인하고 위원회의 주요 활동을 살펴볼 것이다. 둘째, 2차대전 이후 시행된 스웨덴 주거정책의 골격이 제시되어 있는 사회적주거위원회 최종보고서의 내용을 소개하고 분석할 것이다. 주요 정책 제안의 내용과 정책 제안을 정당화하는 논변을 살펴보고 나서, 보고서에서 확인되는 위원회 위원들의 사고방식을 확인할 것이다. 4장의 내용이 여기에 해당된다. 셋째, 사회적주거위원회의 최종보고서에 제시된 정책제안들이 이후에 어떻게 제도와 정책으로 구현되어 갔는가를 살펴볼 것이다. 5장의 내용이 여기에 해당된다. 마지막으로 맺음말에서 논문의 주요 내용을 요약하고 스웨덴 주거정책의 형성과정에서 발견되는 주요 특징을 확인할 것이다.

이 주제를 다룬 국내연구는 아직 없다. 스웨덴 주거정책의 발전과정을 통사적으로 다룬 스웨덴어나 영어 문헌들은 대부분 사회적주거위원회가 결정적으로 중요한 역할을 했다는 점을 언급하고 있지만(Grander 2020; Bengtsson & Grander 2023, Hedman, 2008), 사회적주거위원회의 활동과 정책제안 자체를 연구 주제로 삼은 기존연구는 아직 발견하지 못했다. 그런 점에서 이 연구는 스웨덴 주거정책 연구에서 비어있는 부분을 어느 정도 채워주는 역할을 할 수 있으리라 기대한다.

이 논문에서 분석할 1차문헌을 발간연도순으로 소개하면 다음과 같다.

- Alf Johansson. 1930. "Bostadsbehov och bostadsproduktion." (주거수요와 주택생산), *Tiden*, No. 2, pp. 70-86.⁶⁾

제 보고서를 지칭한다.

- 6) 이 논문의 저자인 알프 요한손은 스웨덴의 케인스주의 성향 경제학파인 스톡홀름 학파에 속한 경제학자로 사회적주거위원회 출범부터 해산까지 줄곧 위원회 총무

- Gunnar Asplund et al., 1931. *Acceptera* (받아들여라), Stockholm: Tiden.⁷⁾
- Gunnar Myrdal. 1932. “Socialpolitikens dilemma 2.” (사회정책의 딜레마 2), *Spectrum*, No. 2, pp. 13-31.⁸⁾
- SOU 1933:14. *Behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor* (주거통계 확대의 필요성과 이와 관련된 주거정책 문제들). Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag i Stockholm.⁹⁾
- Alva & Gunnar Myrdal. 1934. *Kris i befolkningsfrågan* (인구문제에서의 위기). Stockholm: Bonniers.¹⁰⁾
- SOU 1935:2. *Lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemelade barnrika familjer jämte därtill*

(sekreterare; secretary)직을 맡았다. 국가연구위원회의 총무는 위원회의 실무를 총괄 하며 통상 보고서 집필에서도 핵심적 역할을 맡는다. 요한손은 사회적주거위원회 최종보고서 제1권 중 정책제안을 포함하여 핵심 부분을 집필했다. 위 논문 “Bostadsbehov och bostadsproduktion”은 그가 사회적주거위원회 출범 이전에 집필한 글로서 그가 스웨덴 주거상황을 어떻게 진단했으며, 문제 해결책과 관련하여 어떤 생각을 갖고 있었는지를 보여준다.

- 7) 이 책은 스웨덴의 기능주의 건축가 6인이 본인들의 건축관을 제시한 책이다. 이 책의 공동저자인 오렌(Uno Åhren)은 당시 요테보리(Göteborg) 도시계획 책임자였는데, 경제학자 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal)과 함께 1933년에 요테보리 지역 주거실태를 조사, 연구하여 그 결과를 국가연구위원회 보고서(SOU 1933: 14)로 제출하였고, 이후 사회적주거위원회가 출범하자 위원으로 참여했다.
- 8) 이 논문은 경제학자 군나르 뮈르달이 집필한 것으로 사회정책에 관한 뮈르달의 견해가 잘 드러나 있다. 뮈르달은 사회적주거위원회의 초기 멤버이기도 했고, 이 위원회와 밀접히 협력한 국가연구위원회인 ‘인구위원회; Befolkningskommissionen’의 핵심 멤버이기도 했다. 뮈르달은 1930년대에 사민당 국회의원을 맡았고 40년대에는 사민당 정부에서 상공부 장관직을 맡았으며, 1974년에 노벨경제학상을 수상했다. 그리고 스톡홀름학파의 중심인물이었다.
- 9) 뮈르달과 오렌이 집필한 국가연구위원회 보고서로서, 이 보고서의 발간이 사회적주거위원회의 출범을 야기한 직접적 계기로 작용했으며, 이 보고서의 문제의식과 사회적주거위원회 최종보고서의 문제의식 간에 강한 연속성이 확인된다.
- 10) 군나르 뮈르달과 그 부인 알바 뮈르달(Alva Myrdal)이 공동 집필한 책으로 스웨덴의 저출산 원인을 진단하고 해법을 제안하여 당시 여론에 엄청난 영향을 끼쳤다. 이 책의 발간은 1935년에 인구위원회가 출범하게 된 결정적 요인으로 작용했다. 이 책에서 인구문제와 주거문제의 관계가 다루어졌는데, 이 책의 주거정책 제안과 사회적주거위원회 최종보고서의 정책 제안 간에 강한 연속성이 확인된다.

- hörande utredingar* (저소득 다자녀가정 대상 주거마련 촉진을 위한 국가대출 및 국가 연간(年間) 보조금과 이와 관련된 연구들), Stockholm.¹¹⁾
- SOU 1945:63. *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne-och bidragsformer: Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredning. Del I* (미래 주거정책의 전반적 노선. 대출형태와 보조금형태 제안: 사회적주거위원회 최종보고서 제1권), Stockholm.¹²⁾
 - Gunnar Myrdal. 1982. *Hur styrs landet?* (나라는 어떻게 통치되는가?), Stockholm: Rabén & Sjögren.¹³⁾

2. 사회적주거위원회 출범 이전의 스웨덴의 주거사정과 주거정책

1차대전 이전에는 스웨덴에는 사회정책적 관점에서의 주거정책이라고는 구빈법적 전통에 따른 콤포의 주거지원 프로그램이 거의 전부였다. 거주할 곳이 없는 최빈곤층이 콤포가 운영하는 시설에 일정 기간 임시적으로 수용되어 거주할 수 있도록 하는 것이 주된 프로그램이었다(SOU 1945: 63, p. 12). 당시에 주거뿐 아니라 사회복지 관련 문제영역들에서 한계계층에 대한 선별적 지원은 기본적으로 콤포의 몫이었다(Strömberg, 1988: 149). 국가, 즉 중앙정부 차원의 주거지원정책으로는 1904년에 입법화된 농촌 자가단독주택(egnahem) 지원 프로그램이 대표적이었다. 이는 주거조건이 열악한 농업노동자나 소농이 자가단독주택을 마련하려 할 때 저리용자로 지원하는 프로그램이었는데, 주된 동기는 농업노동자나 소농이 농촌을 떠나 미국 등으로 이주하는 것을 막아 농업에 필요한 노동인력을 확보한다는 것이었다(Strömberg,

11) 사회적주거위원회가 1935년에 제출한 국가연구위원회 보고서로서, 저소득 다자녀 가정의 주거조건 개선을 위해 중앙정부가 임대주택 거주 저소득 다자녀가정에 임대료를 지원할 것 등을 제안하였다.

12) 사회적주거위원회의 최종보고서 제1권으로 이 논문의 핵심 분석대상이다.

13) 군나르 뮈르달의 회고록으로, 사회적주거위원회가 출범하기까지의 정치적 과정과 그 과정에서 본인이 수행한 역할이 기록되어 있다.

1988: 148; Bengtsson & Grander 2023: 120).

스웨덴의 주거사정은 농촌과 도시 모두에서 매우 열악했는데, 도시에서는 너무 협소한 주택이 많다는 것이 핵심 문제였다. 1912-14년 기간에 스웨덴의 양대 도시인 스톡홀름(Stockholm)과 요테보리(Göteborg)를 제외한, 인구 1만 명 이상 도시 거주자 중 방 1개와 부엌 1개 이하의 주거조건에서 사는 사람들의 비중이 52.7%였고, 1차대전이 발발한 1914년에는 이 수치가 스톡홀름에서는 47.6%, 요테보리에서는 60.9%였다. 1939년에는 스톡홀름에서 이 수치가 53.2%로 증가했고, 요테보리에서는 56.1%로 다소 감소했다. 25년이 지나도록 주거조건이 별로 개선되지 않았음을 알 수 있다(SOU 1945: 63, p. 15).

스웨덴의 주거조건은 독일이나 영국 등 인근 선진국에 비해 열악했다. 예컨대 1920년대의 독일, 영국, 스웨덴의 대도시 주택 규모를 비교한 다음 통계표를 보면 스웨덴의 수도 스톡홀름 주민들이 독일이나 영국의 대도시 주민들보다 협소한 주택에서 살았음을 알 수 있다.

<표 1> 1920년대 독일 대도시들, 영국 런던, 스웨덴 스톡홀름 주택들의 방 개수

	(부엌 포함) 방 개수에 따른 주택 비율 (%)						
	1개	2개	3개	4개	5개	6개	7개 이상
독일 인구 20만 이상 도시들 (1925년 기준)	4.7	23.6	32.4	17.8	10.2	5.4	5.9
영국 런던(London) (1921년 기준)	13.2	21.1	23.5	18.0	9.0	6.1	9.1
스톡홀름 (1925-26년 연말연시 기준)	13.6	34.0	24.9	10.9	6.2	4.7	5.8

(출처: Johansson, 1930: 72)

<표 1>을 보면, 스톡홀름의 경우 부엌을 포함하여 방이 1개 또는 2개인 협소 주택의 비율이 독일의 대도시들이나 영국 런던에 비해 현저히 높음을 알 수 있다. 그리고 당시 스웨덴 노동자들이 거주하는 표준적 주택은 방 1개와 부엌 1개로 이루어진 반면에, 독일 노동자의 경우에는 방 2개 또는 3개와 부엌 1개, 영국 노동자의 경우엔 방 3개와 부엌 1개였다고 한다(Johansson,

1930: 73).

스톡홀름을 포함하여 스웨덴 대도시들의 주택시장은 경기변동에 매우 민감했고 부동산 투기가 성행했다. 주택공급은 부족하여 임대료가 빠르게 상승했다. 예컨대 1895-1914년 기간에 스톡홀름의 임대료는 80% 정도 상승했는데, 이 기간에 건설비용은 40% 정도, 산업노동자들의 명목임금은 65-70% 정도, 일반 소비자물가는 30% 상승했다(SOU 1945: 63, p. 22).

1930년대 이전에 국가의 주거지원 프로그램의 핵심은 주거부문에 대한 금융지원이었다. 1909년에 주택담보대출 제공 금융기관인 stadshypotekskassan (도시근저당금고)의 설립을 지원하였고, 이 기관에 자본금을 지원하여 주택담보대출이 활성화되도록 했다. 1920년에는 statens bostadslånefond(국가주거대출기금)를 설립하여 주거부문에 자금을 공급했다. 전체적으로 볼 때 많은 유럽국가가 1차대전 이후에 적극적으로 주거정책을 시행한 것과 비교할 때 스웨덴의 주거정책은 1930년대 대공황 국면 이전에는 미약한 편이었다(SOU 1945: 63, p. 59).

한편 1920년대에 임차인운동과 주택협동조합운동이 크게 발전했다. 1923년에 요테보리를 중심으로 8개의 지역별 임차인단체와 5천명 이상의 회원으로 구성된 전국 차원의 임차인단체인 Hyresgästernas Riksförbund(임차인전국연합; 이하'Riksförbund'로 약칭)가 조직되었다. 그런데 이 조직이 출범한 지 얼마 안 되어 조직 내 분파 갈등이 전개되었다. 한 분파는 공산주의자들의 영향력이 강한 분파로서 이 조직을 민간 임대주들에 맞서 투쟁하는, 정당정치로부터 독립적인 투쟁조직으로 발전시키려 했다. 다른 분파는 이 조직을 기반으로 주택협동조합운동을 발전시키려 했다. 즉 임차인들이 주택협동조합의 조합원이 되어 함께 협동조합주택을 건설하고 거기에 거주할 수 있게 하려 했다. 1924년에 전국 수준의 주택협동조합인 Hyresgästernas Sparkasse-och Byggnadsföreningars riksförbund(임차인 저축금고 및 건설연맹 전국연합; 이하'HSB'로 약칭)가 조직되었는데, 주택협동조합운동을 지향한 분파는 Riksförbund를 HSB의 기반조직으로 발전시키려 했다.

HSB는 건축가 발란테르(Sven Wallander)의 주도로 조직되었는데, 초기부터 사민당과 친화적이었다. 1930년대에 임차인단체 Riksförbund 산하 지역 조

직들이 개별적으로 HSB와 협력하는 것이 허용되자 임차인운동 및 주택협동조합운동과 사민당의 협력관계가 강화되어, 점차 임차인운동과 주택협동조합운동은 노동조합운동과 함께 사민주의적 ‘민중운동연합(folk rörelsekoalitionen)’의 일원으로 간주되어갔다(Strömberg, 1988: 154-155). 1930년대에 공황극복정책의 일환으로 사민당이 적극적으로 주거정책을 추진하는 과정에서 HSB와 사민당의 협력이 강화되었고, HSB의 창립자이자 초대 사무총장인 발란테르가 1933년에 출범한 사회적주거위원회의 위원으로 선임되었다. 점차 HSB는 사민당의 주거정책의 중요한 도구로 기능하게 되었다(Strömberg, 1988: 158).

1920년대까지 전체적으로 미약했던 주거정책은 1930년대 대공황의 도래와 1932년 사민당의 집권을 계기로 면모를 일신한다. 주거정책이 공황극복을 위한 핵심 정책으로 간주되어 매우 적극적으로 추진된 것이다. 사민당은 집권하자마자 세계 최초로 케인스주의적 수요부양정책과 적극적 실업정책을 추진했는데, 그 핵심 프로그램의 하나가 주택건설을 통한 경기부양과 일자리 창출이었다. 특히 건설업은 제조업에 비해 노동집약적인 산업이어서 일자리 창출이 용이한 데다 당시 건설자재의 대부분이 스웨덴 내에서 생산된 관계로 일자리 창출 효과가 극대화될 것으로 기대되었다. 1933년 국가예산안에서 고용창출 프로그램 전체에 책정된 금액이 7,500만 크로나였는데 그 중 2,000만 크로나가 주택건설에 배정될 정도로 주택건설 프로그램이 우대되었다(Strömberg, 1988: 156).

주택건설 프로그램의 핵심은 1933년부터 추진된 ‘농촌주택개량사업’이었다. 당시 도시의 주거문제의 핵심이 협소주택 문제라면 농촌의 주거문제의 핵심은 오래되고 시설이 낙후된 주택이 너무 많다는 점이었다. 농촌주택개량사업은 농촌의 불량주택 문제를 해결하는 동시에 대규모 일자리 창출을 가능케 한다는 점에서 적극적으로 추진되었다. 그리고 농촌주택개량사업의 추진을 제안한 주체가 1933년에 출범한 사회적주거위원회였다.

3. 사회적주거위원회의 출범 배경과 활동

사회적주거위원회는 사민주의 성향의 경제학자 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal)과 기능주의 건축가들의 적극적 여론조성활동을 통해 출범했다. 1차 대전을 계기로 미국과 유럽에서 기능주의 건축운동이 전개되었다. 기능주의 건축운동은 건물이나 인테리어 등을 설계할 때 기능적으로 불필요한 장식을 제거하고 철저하게 기능 위주로 설계하여, 기능적으로 우수하면서 가격은 저렴한 주거공간을 서민들에게 공급하자는 취지의 운동이었다.

이 운동은 스웨덴에도 상륙했는데 스웨덴의 기능주의 건축가들이 1930년에 ‘스톡홀름 전시회’를 통해 처음으로 스웨덴에서 기능주의 건축운동의 지향성을 대중에게 선보였다. 1931년에는 6인의 기능주의 건축가들이 자신들의 건축철학을 소개하는 책자 『받아들여라; *Acceptera*』를 발간했다. 이 책에서 저자들은 기능주의 건축의 원리를 소개하고, 스웨덴의 열악한 주거조건 개선을 위해서는 정부가 주거보조금을 지원해야 하며, 주택건설에도 최대한 표준화와 기계화라는 공업적 생산원리를 도입해야 한다고 주장했다(Asplund et al., 1931). 이 시기에 기능주의 건축가들과 뮈르달 부부(Alva & Gunnar Myrdal) 간에 교우관계가 형성되었고, 부인 알바 뮈르달은 기능주의 건축가 마르켈리우스(Sven Markelius)와 함께 이상적인 공동주택을 건설하여 운영하는 실험을 계획하기도 했다(Tilton, 1990: 146).

1932년에 사민당 정부가 수립되자, 군나르 뮈르달과 기능주의 건축가 오렌(Uno Åhren)은 주거정책을 제대로 발전시킬 호기가 왔다고 판단했다. 그들은 정부의 지원으로 당시 오렌이 도시계획 책임자로 일하던 요테보리 지역의 주거실태를 심층적으로 조사하여 사민당 정부의 주거정책을 위한 기초자료를 제공하려 했다. 그래서 이 두 사람은 사민당 정부 사회부 장관 뮐러(Gustav Möller)를 찾아가 그들의 계획을 설명하고 지원을 요청했으나 거절당했다. 그러자 이번에는 재무부 장관 비그포르스(Ernst Wigforss)를 찾아가 지원을 요청하여 응낙받았다. 그리하여 뮈르달과 오렌 단 두 사람으로 구성된 소규모 국가연구위원회 형태로 요테보리의 주거실태를 조사하여 보고서를 제출하게 되었다. 조사에 착수한 지 얼마 안 되어 보고서(SOU 1933: 14)

를 완성했는데, 보고서의 핵심 내용은 다음과 같다.

요테보리 지역 주거실태 조사 결과 ‘과밀주거(trångboddhet)’ 문제가 심각하다는 점이 확인되었다.¹⁴⁾ 소득이 낮아 협소한 주택에 거주하는 가정에게는 임대료 지원이 필요하고, 저소득이 아니라 소비자의 무지나 나쁜 주거습관으로 인해 발생하는 주거문제에는 소비자에 대한 계몽과 엄격한 주거감독으로 대처해야 한다. 그리고 경제적 취약계층의 주거문제는 민간기업이나 그동안 수익성 원칙을 견지해온 주택협동조합이 해결할 수 없으므로, 조직적으로 일정 정도 자율성을 가진 반(半) 콤포지 기업이 해결주체로 나서야 한다는 것이다 (SOU 1933: 14, p. 69).¹⁵⁾ 장기적으로는 주택건설산업의 합리화가 필요한데 합리화의 관건은 신뢰할 수 있는 수요예측이므로, 향후 공공부문 주도로 본격적인 주거실태조사와 주거수요조사에 착수할 필요가 있다. 그리고 주거조사에서 사회정책적 관점이 전면에 등장해야 하며, 무엇보다 과밀주거 문제가 깊어지게 다루어져야 한다는 것이다.

이 보고서의 저자인 뮈르달과 옌은 보고서를 정부에 제출하는 것에 머물지 않고, 추가로 보고서를 일반 독자용 책자로 수천 부 출판했다. 그리고 이 책들을 사민당 하부조직들에 배포하여 주거문제에 대한 대중적 관심을 불러일으키고, 이를 통해 사민당 지도부가 주거문제에 큰 관심을 기울이도록 압박하려 했다. 이런 시도가 성공하여 1933년에 사회부 장관 필러는 주거정책 대안을 제시할 과제를 부여받은 국가연구위원회인 ‘사회적주거위원회’를 발족하기로 결정했다(Myrdal, 1982: 189-191). 국가연구위원회를 발족할 때에는 소관 부처의 장관이 위원회가 감당해야 할 연구과제를 정해주는 지침(direktiv)을 내리는데, 사회적주거위원회의 연구과제는 “가장 심각한 주거환경 문제를 해결할 즉각적인 조치”에 관한 제안과 “장기적 관점에서 계획적

14) 스웨덴어 ‘trångboddhet’를 직역하면 ‘협소주거’가 적합하겠으나, 우리말로 ‘협소주거’보다는 ‘과밀주거’라는 말이 한결 더 많이 사용되는 것으로 판단되어 ‘과밀주거’라 번역했다.

15) 여기에서 ‘반(半) 콤포지 기업’이 의미하는 것이 무엇인지 분명하게 설명되어 있지 않다. 위 인용 문구대로 콤포지의 소유·통제 하에 있지만 ‘조직적으로 일정 정도 자율성을 가진’ 기업을 반 콤포지 기업이라고 하는 것인지, 아니면 소유구조에서 콤포지가 전적으로 소유하는 것이 아니라 다른 투자자나 기관도 공동소유자로 참여하는 기업을 의미하는 것인지 불분명하다.

주거정책”을 어떻게 마련할 것인지에 관한 제안을 작성하는 것이었다 (Bengtsson & Grandér, 2023: 124).

사회적주거위원회는 7인의 위원으로 꾸려졌다. 위원장직은 사회부 산하 주거정책 담당기관인 Socialstyrelsen(사회청)의 기관장인 뉘스트룀(Bertil Nyström)이 맡았고, 위원회 실무를 총괄하는 총무(sekreterare; secretary)직은 스웨덴판 케인스 경제학과라 할 수 있는 스톡홀름학과의 경제학자 요한손(Alf Johansson)이 맡았다. 위원회의 활동을 실질적으로 주도한 인물은 요한손이었는데, 위원회 최종보고서(SOU 1945: 63)의 핵심 내용도 그가 집필했다. 위원회 발족을 가능케 한 인물인 뫼르달과 옌도 위원으로 참여했고, 스톡홀름의 도시건축가 베스트홀름(Sigurd Westholm)도 참여했다. 그리고 주택 협동조합인 HSB의 사무총장이자 건축가인 발란데르(Sven Wallander)와 저명한 건설업자 앙크비스트(Olle Engkvist)가 위원으로 참여하여 주거정책 관련 주요 이해당사자 대표가 위원회에 참여하는 모양새가 갖추어졌다.

이 7인의 위원 중 뫼르달을 제외하고는 1947년 위원회 해산 시까지 위원직을 유지하여 위원회 구성에서 높은 수준의 안정성이 확보되었다. 뫼르달은 1937년 보고서 작성까지만 참여했다.¹⁶⁾ 그러나 뫼르달은 1933년 국가연구위원회 보고서를 작성하여 이를 사민당 산하조직들에 배포함으로써 사회적주거위원회가 출범할 수 있는 정치적 분위기를 조성하여 위원회의 산파 역할을 수행했고, 1935년에 발족되어 이 위원회와 긴밀히 협력한 국가연구위원회인 ‘인구위원회; Befolkningskommissionen’의 위원으로서 이 위원회의 활동을 주도했다. 그의 회고에 따르면 인구위원회가 출범한 후에 사회적주거위원회는 실질적으로 인구위원회의 산하 위원회로 기능했다 할 수 있을 정도로 두 위원회가 긴밀히 협력했다고 한다(Myrdal, 1982: 192). 그리고 1933년부터 사민당 국회의원을 맡아 사민당 정부의 정책입안에 깊이 관여함으로써 사회적주거위원회와 인구위원회, 정치권 간의 의사소통의 핵심 연결고리 역할을 담당했다.

16) 뫼르달은 1938년에 미국 카네기재단(the Carnegie Corporation)의 요청으로 미국의 인종문제 연구를 수행하기 위해 도미(渡美)하여 장기 체류했는데, 이로 인해 위원회에서 빠진 것으로 판단된다.

사회적주거위원회는 1933년에 발족하자마자 농촌의 노후·불량주택을 대대적으로 개량하는 ‘농촌주택개량사업’을 전개하여 농민의 주거조건을 개선하고, 공황 국면에서 일자리를 대규모 창출할 것을 제안했는데, 이는 바로 정책으로 구현되었다. 이 사업은 스웨덴 최초로 국가, 즉 중앙정부가 주거대출이 아닌 방식으로 직접적으로 주거지원에 뛰어든 사업이었다(SOU 1945: 63, p. 74). 1934년과 35년에는 위원회가 주도하여 대규모 주거실태조사를 시행했다.

위원회 활동 초기 국면인 1934년에 위원회 위원인 군나르 뮈르달과 그 부인 알바 뮈르달이 공동으로 『인구문제에서의 위기; *Kris i befolkningsfrågan*』라는 책을 집필했는데, 이 책이 스웨덴 사회에 큰 반향을 일으켜 1935년에 인구위원회가 출범하는 계기로 작용했다. 이 책은 스웨덴이 세계에서 가장 낮은 출산율을 기록하게 된 원인을 다각도로 진단하고 나서, 다양한 경제정책과 사회정책을 통해 출산율을 높이고 사회구성원들의 건강과 지식수준을 높여 ‘인구의 양’을 늘릴 뿐 아니라 ‘인구의 질’도 향상시킬 것을 제안했다.¹⁷⁾

특히 이 책에서 인구문제와 주거문제의 관계도 다루어졌다. 뮈르달 부부에 따르면 주거정책은 사회정책과 인구정책의 핵심적 요소다. 그들에 따르면 “모든 국민에게 건전하고 충분한 주거가 제공되는 것은 신체적, 정신적 건강의 필수적 근본조건이다. 이 조건이 충족되지 않으면, 우리 국민의 수준을 지적으로, 도덕적으로, 사회적으로, 경제적으로 향상시키려는 우리의 모든 노력은 힘을 잃는다. 그러므로 주거정책은 모든 예방적 사회정책 내에서,¹⁸⁾ 인구의 질을 향상시키려는 모든 노력에서 가장 기초적인 요구다.”(Myrdal & Myrdal, 1934: 229).

뮈르달 부부에 따르면 스웨덴 주거문제의 핵심은 과밀주거라는 것이다. 집이 협소하기 때문에 아이를 더 낳기를 꺼리게 될 뿐 아니라, 과밀주거가 여

17) 이 책의 내용을 상세히 분석한 연구로는 신정완(2017) 참조.

18) ‘예방적 사회정책’이란 빈곤이나 질병, 범죄 등 사회문제가 발생한 후에 이를 수습하거나 부작용을 완화하기 위해 시행되는 사회정책이 아니라, 사회문제 발생 자체를 사전에 억제하는 사회정책을 뜻하는데, 뮈르달 부부의 사회정책관의 핵심 아이디어의 하나였다.

러 가정과피적 생활습관을 낳기도 한다는 것이다. 그래서 남자아이와 여자아이를 모두 둔 가정의 경우, 가정마다 최소 부엌과 부모를 위한 방 한 개, 남자아이들을 위한 방 1개, 여자아이들을 위한 방 1개를 확보해주는 것을 주거정책의 목표로 삼아야 한다는 것이다. 즉 가족주택은 부엌과 최소 방 3개를 갖추어야 한다는 것이다.

그런데 다자녀가정은 부동산 소유주 입장에서는 기피대상 임차인이다. 아이가 많은 가정은 소음과 주택 훼손 등의 문제를 자주 발생시킨다는 인식 때문이다. 이러한 부동산 소유주의 선호에 따라 민간기업들은 무자녀 또는 소(少)자녀 가정을 주된 입주자로 상정하고 소형 임대주택을 많이 지어왔다는 것이다. 그리고 열악한 주거조건에서 사는 사람들의 다수는 저소득층이지만, 소득수준이 낮지 않음에도 불구하고 무지나 나쁜 습관으로 인해 열악한 주거조건을 유지하는 사람들도 있다. 따라서 정부는 빈곤한 사람들에게는 경제적 지원을 제공하고, 소득 기준으로는 빈곤하지 않지만 무지 등으로 인해 주거빈곤 상태에 있는 사람들에게는 계몽활동을 전개할 필요가 있다.

소득이 낮지 않지만 과밀주택에 거주하는 것도 본인의 자유로운 선택이므로 존중해주어야 한다는 주장은 잘못된 자유주의적 사고의 발로다. 아이들은 자신의 주거조건을 선택할 자유가 없다는 점을 고려해야 한다. 그래서 앞으로 주거관련 입법과 주거감독은 무엇보다도 아동보호의 관점에서 평가되어야 한다. 그리고 임대차 계약에서 임차인의 이익, 특히 다자녀가정 임차인의 이익을 보장하는 새로운 임대차 입법이 이루어져야 한다는 것이다(Myrdal & Myrdal, 1934: 125-151, 229-238). 이상 뮈르달 부부의 주장은 이후 사회적주거위원회가 발간한 보고서들의 내용과 공통점이 많았다.

사회적주거위원회의 첫 보고서는 1935년에 나왔다(SOU 1935: 2). 이 보고서에서 도시 임대주택 거주 저소득 다자녀가정에 대한 임대료 지원을 제안했는데, 이는 동년에 정책으로 구현되었다. 도시의 콤포나 공익 주거기업이 관리하는 임대주택에 거주하면서 자녀를 셋 이상 둔 저소득 가정에 자녀수에 비례하여 ‘가족보조금; famljebidrag’이란 이름의 임대료 보조금을 지급한다는 내용이었다. 지원대상 가정을 선정할 때 엄격한 자산조사(means-test)를 실시하는 것은 부작용이 크므로 지역별 물가수준과 가족규모를 고려하여 소

득상한선만 설정하는 다소 느슨한 선별방식을 제안하였다.

그리고 이 정책제안은 농촌주택개발사업과는 달리 일자리 창출이나 수요 부양 효과는 크게 고려하지 않았고 대신에 인구정책적 효과에 초점을 맞추었다(SOU 1945: 63, pp. 81-82). 저소득 다자녀가정에 자녀수에 따라 임대료를 지원함으로써 이들의 주거조건이 개선될 뿐 아니라, 출산을 촉진하고 좋은 주거조건에서 아이들이 성장하게 함으로써 아이들의 신체적, 심리적 건강을 개선하여 ‘인구의 질’도 개선한다는 취지의 정책이었다. 이 정책은 저출산 문제를 중점적으로 다루는 위원회인 인구위원회와의 협력 속에 제안되었다.

이 정책제안에서 특히 주목할 것은 저소득 다자녀가정이 임대료 지원을 받으려면 최소주거조건을 충족시켜야 한다는 점이다. 즉 최소 방 두 개와 부엌을 가진 집에 거주해야 지원을 받을 수 있게 했다(SOU 1935: 2, p. 79). 이런 조건을 달아야 저소득 가구의 주거조건 개선이 효과적으로 이루어질 수 있다고 판단한 것이다. 또 하나 주목할 점은 1935년 이전에는 농촌의 주거문제는 국가가 전적으로 책임지고 도시의 주거문제는 주로 콤포지 책임져왔는데 반해, 1935년 보고서의 제안에 따라 집행된 도시 다자녀가정 주거지원 프로그램에서는 재원을 국가가 조달하도록 했다는 점이다. 이후 주거정책에서 국가의 역할이 점점 커지게 된다.

그리고 이 보고서에서 공익 주거기업의 기준이 제시되었다. 공익 주거기업은 회사(bolag), 협회 또는 연맹(förening), 재단(stiftelse) 등의 형태를 취할 수 있는데, 자기자본에 대한 배당지급액이 일정 수준 이하여야 하고, 자본소유주, 경영진, 노동자에 대한 보수가 일정 수준 이하로 억제되어야 하며, 기업해산 시 자본소유주들은 애초에 투자한 자본만 보상받아야 하고, 콤포지의 통제와 감사를 받아야 한다는 것이다(SOU 1945: 63, p. 78).

1938년에는 임대주택이 아니라 자가단독주택에 거주하는 저소득 다자녀가정에도 일시금 형태로 주거보조금을 제공하는 정책이 도입되었는데, 이는 사회적주거위원회가 ‘자가단독주택청(egnahemsstyrelsen)’과 협력하여 제안한 정책이었다. 1939년부터는 장기적 관점에서 어떻게 계획적 주거정책을 수립할 것인가에 연구를 집중하려 했으나, 같은 해에 2차대전이 발발하고 긴급현안들이 발생함에 따라 사회적주거위원회 단위로 원활하게 활동하기가 어

려워졌다. 그래서 연구주제별로 사회적주거위원회 위원 일부와 다른 전문가들로 구성된 국가연구위원회가 새로 꾸려져 보고서를 작성하거나, 사회적주거위원회 총무인 요한손이 단독으로 보고서를 작성하는 등 유연한 방식으로 사회적주거위원회 위원들이 주거문제 관련 정책연구를 수행했다.

전쟁기간에 발생한 핵심 주거문제의 하나는 전쟁의 여파로 민간기업에 의한 주택건설이 거의 중단되다시피 했고 그 결과로 임대료가 크게 상승했다는 점이다. 그러자 사민당 중심의 전시 거국연립정부는¹⁹⁾ 공공부문을 통해 주택공급을 늘리고, 행정적 방식의 임대료 통제를 통해 임대료를 낮추어 주택시장에서 투기적 이윤이 발생하지 않도록 하는 데 성공했다(SOU 1945:63, pp. 173-174).

4. 사회적주거위원회의 최종보고서 분석

4.1 1945년 최종보고서의 성격

스웨덴의 국가연구위원회들 중 다년간에 걸쳐 연구를 수행하는 위원회들은 통상 연구기간에 세부주제별로 여러 개의 보고서를 제출하며, 그간의 연구결과들에 입각하여 최종적인 정책제안을 제시하는 최종보고서를 제출하고 나서 해산한다. 사회적주거위원회의 최종보고서는 두 권으로 구성되어 있는데 발간시점이 각기 다르다. 최종보고서 제1권(SOU 1945: 63)은 1945년에 발간되었고 제2권(SOU 1947: 26)은 1947년에 발간되었다. 우리가 여기에서 분석하고자 하는 것은 1권의 내용이다. 2권은 노후주택의 철거라는 세부적 주제를 다룬 반면에, 1권에서는 주거보조금과 주택대출 등 핵심적 주거정책들이 제안되었고, 주거정책과 관련하여 국가와 콤포넌이 책임을 어떻게 분담할

19) 1932년부터 사민당이 단독으로 집권하다가 1936년에 사민당-농민당 연립정부가 구성되었다. 1939년에 2차대전이 발발하자 전쟁에 대한 초당파적 대응을 위해 야당인 보수당과 자유당까지 포함되는 거국연립정부가 구성되었다. 야당 중 공산당은 거국연립정부에 참여하지 않았다. 그러다 종전 이후 치러진 1945년 총선을 통해 사민당 단독정부가 수립되었다.

것이며, 누가 주거공급의 주된 주체가 되어야 하느냐는 등 핵심적 문제들이 다루어졌기 때문이다. 그리고 2차대전 이후 1980년대까지 실제로 추진된 주거정책 프로그램들은 최종보고서 1권에서 제시된 방향에서 벗어나지 않았다. 그러다 1990년대 초에 우파정당 연립정부가 출범하여 시장주의적 주거정책을 추진한 이래 스웨덴 주거정책의 독특성이 크게 약화되었다. 그러나 현재까지도 임대주택시장에서 콤포트 주거기업이 차지하는 비중이 크고, 이 기업들의 다수가 민간 주거기업과는 다른 행태를 보이고 있다는 점에서 최종보고서에서 제시된 주거정책의 방향이 완전히 포기되었다고 하기는 어렵다.

최종보고서 1권은 640쪽 분량의 보고서로서 본문 4부 15장과 1개의 부록으로 구성되어 있다. 내용적으로 가장 중요한 부분은 스웨덴 주거정책의 역사를 정리하고 평가한 1부와 미래 주거정책의 기본방향을 제시한 4부인데, 1부와 4부 모두 위원회 총무인 요한손이 집필했다. 부록은 도시계획을 포함하여 전국적 수준에서 생활공간을 어떻게 합리적으로 설계할 것인가 하는 문제를 다루고 있는데 건축가인 오렌이 집필했다.

최종보고서는 종전(終戰) 이후 주거수요가 감소할 것이라는 전제에서 정책들을 제안하고 있다. 전쟁으로 인해 억제된 주택부문 투자가 앞으로 활성화될 것이므로 단기간에 주거부족이 해소되리라는 것이다. 그리고 인구구성 추이로 볼 때 결혼에 따른 주거수요도 감소추세를 보이고 있다는 것이다. 그런데 적정수준의 주거수요 유지는 경기변동을 안정시키고 실업률을 낮추는 효과가 있으므로 인위적으로라도 주거수요를 높은 수준으로 유지할 필요가 있다는 것이다. 주거공간기준을 상향조정하거나 노후건물 조기 철거를 통해 대체수요를 창출할 필요가 있다는 것이다(SOU, 1945: 63, pp. 358-362).

4.2 정책제안과 정당화 논리

그럼 이제 최종보고서의 핵심인 주요 정책제안들의 내용과 이 제안들을 정당화하는 논리들을 살펴보기로 하자.

4.2.1 주거보조금

우선 1935년에 도입된 저소득 다자녀가정 임대료 지원 프로그램을 확대, 강화할 것을 제안했다. 1935년 이래 ‘가족보조금; familjebidrag’이란 이름으로 세 자녀 이상 가정에 임대료를 지원해왔는데, 이를 두 자녀 이상 가정으로 확대하자는 것이다. 그리고 기존 프로그램에서는 지원대상 가정의 소득상한선이 설정되어 있는데 이를 폐지하여 자녀 둘 이상을 둔 가정은 소득수준에 관계없이 모두 가족보조금을 받을 수 있게 하자는 것이다. 자산조사를 완전히 폐지하여 온전히 보편적 성격을 띤 보조금으로 전환시키자는 것이다.

지원액은 기존 제도와 동일하게 자녀 1인당 임대료의 10%를 지급하고 최대 50%까지 지급할 것을 제안했다. 그리고 최소 방 2개과 부엌을 갖춘 주택에 거주해야 한다는 기존의 최소주거조건을 유지하는 데 더하여 순(純)면적 50제곱미터 이상인 주택에 거주해야 지원받을 수 있다는 추가조건을 설정할 것을 제안했다.²⁰⁾ 보조금 지급방식으로는 임대주택 거주자에게는 임대료 납부 시기와 연동하여 그때그때 지급하고 자가단독주택 거주자에게는 일시금 형태로 지급한다는 것이다.

그리고 이에 더하여 새로운 주거보조금 프로그램을 도입할 것을 제안하였는데, 자녀 유무나 자녀수에 관계없이 주거 면적 1제곱미터당 3크로나를 지급하는 획일적 주거보조금을 추가 도입하자는 것이다. 이 획일적 보조금은 다음 조건을 충족하는 신규주택 거주자에게만 적용한다. 첫째, 투기적 성격이 없는 기업, 즉 공익기업이 관리하는 주택의 거주자에게만 지급하고, 둘째, 예산제약을 고려하여 연간 주택건설의 1/5 정도 규모 또는 인구밀집지역에서 주택 1만채 정도를 지원대상 규모로 정하자는 것이다. 이 획일적 보조금 지원대상자 선정에서는 소득상한선만 설정하는 느슨한 선별기준을 적용한다는 것이다. 이 보조금은 특히 자녀가 없거나 한 명의 자녀만 둔 젊은 부부가 결혼생활 초기에 양호한 주거환경을 확보하는 데 도움이 되리라는 것이다(SOU 1945: 63, pp. 490-495). 그리고 이런 식으로 주거비를 지원할 경우 방 2개와

20) ‘최대주거조건’도 설정해서 방 5개 이상과 부엌을 갖춘 임대주택의 거주자에게는 임대료 지원을 하지 말자고 제안했다.

부역을 가진 현대적 주택을 평범한 산업노동자 소득의 20% 정도 임대료로 공급하는 것이 수년 내로 가능하리라는 것이다(Ibid., 414). 여기에서 제시된 20%라는 수치는 이후 사민당의 주거정책에서 하나의 지침과 같은 지위를 부여받게 된다(Bengtsson & Grander, 2023: 25).

다자녀가정 주거보조금 제안에서 기존제도와 원리적으로 달라진 부분은 지원대상자 선정에서 소득상한선을 폐지한 것이다. 이렇게 자산조사를 완전히 폐지하는 것이 바람직한 이유로는 다음의 것들을 제시하고 있다. 첫째, 자산조사는 과도한 사생활 개입과 높은 행정비용을 낳는다는 것이다. 둘째, 기존제도에서는 보조금을 지원받던 가정이 이후에 소득이 증가하여 소득상한선을 넘으면 지원을 더이상 못 받게 되어 있는데, 이는 성실성을 징벌하는 측면이 있다는 것이다. 셋째, 자산조사에 기초하여 선별적으로 지원하면 지원대상자와 차상위계층 간에 주거조건 역전이 발생한다는 것이다. 넷째, 주거빈곤층 중에는 소득 기준으로는 빈곤하지 않은 사람들도 있는데 이들도 지원하여 주거빈곤 상태에서 탈피하게 할 필요가 있다는 것이다. 다섯째, 빈곤층만을 선별하여 주거보조금을 줄 경우 지원대상자인 빈곤층이 임대료가 저렴한 지역에 몰려 살아 이 지역이 슬럼지역이 되는 문제가 발생하기 쉽다는 것이다. 여섯째, 보조금 지원액이 자녀수에 따라 결정되므로, 자산조사의 취지, 즉 지불능력이 낮은 사람들을 우선적으로 지원하자는 취지를 간접적으로 살릴 수 있다는 것이다. 자녀가 많은 가정일수록 생활비가 많이 들 것이므로 다른 조건이 동일하다면 주거비 지원의 필요성도 클 것이기 때문이다(SOU 1945: 63, pp. 487-489).

그리고 기존의 주거보조금제도에서와 마찬가지로 앞으로도 최소주거조건을 설정하면 가장 가난한 사람들이 주거지원대상에서 빠지게 되는 문제가 발생한다고 반대할 수도 있겠지만, 최소주거조건을 설정하지 않은 채 주거보조금을 지급한다면 이 보조금은 그저 일반적 소비보조금의 성격을 띠게 되어 주거조건 개선이라는 주거정책적 의의를 살릴 수 없게 된다는 것이다(Ibid., 404). 따라서 최소주거조건 설정은 앞으로도 필요하다는 것이다.

그리고 보조금 지급방식으로는 임대주택의 경우 임대료 삭감, 자가단독주택의 경우엔 대출금 상환액 삭감 등 주거비를 직접 감소시키는 방안이 좋으

며, 지원대상 가정들에 직접 현금을 지원하는 것은 마지막으로 고려할 만한 방식이라는 것이다(Ibid., 567). 이는 임대주택의 경우 임차인이 아니라 임대주에게 정부가 임대료 보조금을 지급하여 임대주가 임차인에게 받을 임대료를 그만큼 삭감하게 하고, 자가단독주택의 경우엔 주택대출을 제공한 금융기관에 일시금 형태로 대출금을 상환해주어 향후 자가단독주택 거주자가 갚아야 할 상환액을 줄여주자는 이야기로 이해된다. 그리고 이런 제안의 배경에는 임차인이나 자가단독주택 거주자에게 현금으로 지원할 경우 이 돈을 주거비가 아니라 다른 용도로 사용할 수 있다는 우려가 깔려 있었던 것으로 해석된다.

4.2.2 주택대출

주택을 공급하는 주체에게 국가가 대출 지원을 해주는 것은 20세기 초부터 행해져왔던 국가의 대표적 주거지원 프로그램이었는데, 이를 유지하고 다소 강화하자는 것이다. 공동주택을²¹⁾ 공급하는 공익 주거기업에는 국가가 3% 이자율로 부동산 가치의 최대 100%까지 대출해주고, 공동주택을 공급하는 민간 주거기업에는 90%까지, 자가단독주택에는 85%까지 대출해주자는 것이다(Ibid., 557). 그리고 경제 전반을 고려할 때 이자율 상승이 필요한 경우에도 주택대출의 경우에는 이자율을 최고 3%로 묶어 주택공급을 안정화하는 것이다. 반면에 경제 전체적으로 이자율이 하락하는 국면에는 주택대출 이자율도 하향 조정할 수 있게 하자고 제안한다(Ibid., 549, 557).

주택부문에 대한 국가 대출이 앞으로도 필요한 이유로 제시되고 있는 것들은 다음과 같다. 첫째, 경험에 비추어볼 때, 주택시장에서 투기적 이윤의 제거는 충분한 신용공급을 통해 주택공급이 증가한 경우에만 가능했다. 둘째,

21) 여기에서 ‘공동주택’은 스웨덴어 ‘flerfamiljhus’를 번역한 것인데, ‘flerfamiljhus’를 직역하자면 ‘다가정주택’이나 ‘다가구주택’, 또는 ‘다세대주택’ 등이 적합하다. 그런데 우리말 ‘다가구주택’이나 ‘다세대주택’은 특정한 의미를 가진 법률 용어라 이렇게 번역하면 오해를 낳기 쉽다. 국가연구위원회 최종보고서에 나오는 ‘flerfamiljhus’는 한 건물에 두 가구 이상이 각기 별개의 공간을 점유하며 거주하는 주택 일반을 지칭한다. 스웨덴에서 ‘flerfamiljhus’의 대종은 아파트다.

현재 상황은 가장 취약한 사회집단의 주거개선뿐 아니라 광범위한 집단의 주거개선이 중요한 사회현안으로 대두된 상황이라 대규모 주택건설이 필요하므로 낮은 이자율로 신용지원을 할 필요가 있다. 셋째, 최빈곤층 대상 주택건설에만 신용을 제공하면, 이후 여타 계층 대상 주택의 임대료 상승이 최빈곤층 주택의 임대료에 상승압력을 줄 수 있다. 넷째, 향후 예상되는 주택부족 해소로 인한 주택공급 급감 위기에 대응하기 위해서라도 공적 신용공급이 필요하다. 다섯째, 주택 신용을 주로 민간자본에 의존할 경우, 경기조절이나 고용조절 목적으로 주택건설에 영향을 미치기 어렵고 주거기준 향상을 체계적으로 추진하기도 어려워진다는 것이다(Ibid., 500-505).

그렇다면 주거공급 주체별로 대출상한선이 달라져야 할 이유는 무엇인가? 공급주체가 이윤을 추구하는 주체인가 여부를 고려해야 하고, 대출안전성 정도를 고려해야 하기 때문이라는 것이다(Ibid., 557). 이는 공익 주거기업은 민간 주거기업과는 달리 이윤을 추구하지 않기 때문에 정부가 우대할 필요가 있고, 대출안전성이 높은 주체에게 대출을 더 많이 해주는 것이 합리적인데, 공익 주거기업, 민간 주거기업, 자가단독주택 순으로 대출안전성이 높다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 자가단독주택은 많은 경우 입주자 개인이 대출을 받아 짓는 경우가 많을 것이기 때문에 대출안전성이 가장 낮다고 평가한 것으로 보인다.

4.2.3 국가와 콤포의 책임 분담

최종보고서는 주거정책과 관련하여 국가, 즉 중앙정부와 콤포 간의 책임 분담 원칙을 명료히 제시했다. 국가가 책임져야 할 부분은 주택건설 대출자금의 조달과 이에 따르는 위험 부담, 그리고 주거보조금 지급이라는 것이다. 콤포는 정부의 보조금 지원을 받은 임차인이 임대료를 제대로 납부하지 못하여 발생하는 손실을 부담하고, 국가가 재원을 조달하여 시행하는 대출사업과 보조금사업의 중개 업무, 즉 지원대상자를 선정하고 지원금을 전달하는 역할을 담당해야 한다. 그리고 연금수령자나 최빈곤층 등 최소주거기준을 충족시키기 어려워 국가의 주거보조금 혜택을 받지 못하는 한계계층에 대해서는 콤포

문이 별도로 주거보조금을 지원해야 한다. 마지막으로 주거공급과 관련된 행정적, 조직적 차원의 세부계획을 입안하는 것도 콤문의 몫이다. 특히 대도시 콤문들에는 자기 지역의 주거개선계획을 작성하여 중앙기관에 제출할 의무를 부여할 필요가 있다는 것이다.

이런 방식의 책임 분담이 바람직한 이유로는 다음과 같은 것들이 제시되었다. 우선 주거기준 향상 촉진을 위한 대출이나 보조금은 인구정책적, 경기안정화정책적, 고용정책적 목적도 갖고 있는데, 이는 국가적 차원의 목적이므로 대출이나 보조금 관련 경제적 부담도 국가가 지는 것이 바람직하다. 한편 임대료 납부 해대로 인한 손실 등을 콤문이 부담하게 함으로써 콤문이 자기 관할 지역의 주거 관리에 더 책임감과 관심을 갖도록 유도할 수 있다. 그리고 주거정책은 기본적으로 지역적 성격이 큰 정책이므로, 주거공급 계획을 짜는 일은 콤문이 주도적으로 담당하는 것이 합당하다는 것이다. 마지막으로 최빈곤층과 같은 한계계층을 돌보는 것은 전통적으로 콤문의 일이었는데, 국가가 주거정책 관련 재원을 대부분 부담하게 되더라도, 콤문의 전통적 역할은 남겨두는 게 바람직하다는 것이다. 그리고 한계계층만을 대상으로 하는 지원 프로그램은 자산조사를 수반할 수밖에 없는데, 이는 콤문이 맡는 게 자연스럽다는 것이다(Ibd., 505-525).

4.2.4 콤문 주거기업 중심의 주거공급

누가 주거정책의 최종적 시행자, 즉 정부의 재정적 지원을 받는 주거를 공급, 관리하는 주체가 되어야 하느냐는 문제는 20세기 초부터 논의되어온 오랜 주제였다. 투기적 이윤을 노리는 주체는 배제되어야 한다는 점에 대해서는 정치적 입장과 무관하게 폭넓은 공감대가 일찌감치 형성되어 있었다. 3장에서 살펴본 바와 같이 군나르 뮌르달과 오렌이 작성한 1933년 국가연구위원회 보고서(SOU 1933: 14)는 자율성을 가진 반(半) 콤문기업이 주거정책의 시행자가 되어야 한다고 제안했고, 1935년 사회적주거위원회의 보고서(SOU 1935: 2)에서는 주거정책의 시행자로 공익 주거기업이 제시되고 공익 주거기업이 갖추어야 할 조건들이 제시되었다. 이 조건들을 충족시킨다면 콤문이

소유하는 콤포넨기업이든 주택협동조합이든 아니면 다른 형태의 기업이든 공익 주거기업으로 간주할 수 있다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 당시에 실제로 주거정책의 적합한 시행자로 간주되고 또 그런 기능을 수행한 대표적 주체는 콤포넨기업과 주택협동조합이었다.

이 문제와 관련하여 사회적주거위원회 최종보고서는 콤포넨기업 또는 콤포넨의 통제를 받는 공익기업이 주거의 공급과 관리의 대부분을 차지하는 것이 바람직하다고 제안한다. 그리고 공익기업에 부과되어야 할 조건으로, 배당을 일정 수준 이하로 억제하며, 경영자나 노동자에 대한 보수도 일정 수준 이하로 억제해야 하며, 기업 해산 시에 기업재산을 콤포넨이나 다른 공익기업이 인수해야 하며, 콤포넨의 통제와 감사에 복속되어야 한다는 점을 제시한다(SOU 1945:63, p. 528). 이 중에서 기업해산 시 기업재산의 인수 관련 내용을 제외하고는 이미 1935년 보고서에서 제시된 조건들과 동일하다.

그리고 공익기업의 구조와 공익기업에 대한 통제방식은 각 콤포넨이 결정할 문제라 보았다. 공익기업의 형태로는 콤포넨기업, 주택협동조합 등 다양한 기업형태를 실험할 수 있지만(Ibid., 533), 향후 주거정책을 담당할 콤포넨 내 조직이 만들어지고 안정화된다면 신규주택은 주로 콤포넨기업이 소유하고 관리하는 경향이 강화되리라 전망한다(Ibid., 537). 그리고 공익기업이 주택의 건설까지 직접 맡아야 할 필요는 없고 공익기업의 발주에 따라 다양한 규모와 성격의 기업들이 주택건설에 경쟁적으로 참여하는 것이 바람직하다고 본다(Ibid., 532-535). 공익기업은 이렇게 해서 건설된 주택을 임차인들에게 임대하여 임대료를 받으며, 주택의 보수·관리를 책임지게 된다.

민간기업이 아니라 콤포넨기업이나 콤포넨 통제 하의 공익기업이 주거정책의 주된 시행자가 되어야 하는 이유는, 앞으로는 시장에 대한 직접적 통제 없이도, 투기적 이윤을 추구하지 않는 주체에 의해 주거공급이 충분히 이루어짐으로써 임대료 상승이 억제되는 것이 바람직하기 때문이다(Ibid., 526). 그리고 콤포넨기업이나 콤포넨 통제 하의 기업이 주거의 공급과 관리의 큰 부분을 맡게 되면, 향후 발생할 것으로 예상되는 주택건설 급감 위기에 적절히 대응하기 쉽고, 대규모 주거공급과 주거관리를 통해 규모의 경제 등 경영합리화 효과를 얻을 수 있으며, 대규모 주거단지 조성을 통해 보육시설이나 세탁장 등

집단부대시설을 많이 만들 수 있고 이웃 간에 친교도 촉진할 수 있다는 것이다(Ibid., 529-532).

주택협동조합이 주된 시행주체가 되는 것은 바람직하지 않은데, 우선 협동조합주택의 경우엔 조합원들이 주택에 입주하려면 자본금을 투입해야 해서 저소득층에겐 큰 경제적 부담을 준다는 문제가 있다. 그리고 최근에 협동조합주택이 과잉 팽창한 데다, 건설업자가 자본이 부동산에 묶이는 것을 피하려고 협동조합 형태를 활용하는 경우들이 잦았다는 것이다(Ibid., 536, 544). 이는 한국의 아파트 선분양제도에서 그러하듯, 협동조합주택의 경우에도 조합원이 향후 건설될 주택에 입주하기 위해 미리 낸 납입금으로 주택을 건설하면 건설업자가 초기자본이 별로 없어도 사업을 할 수 있으므로, 주택협동조합이 표방하는 자치의 가치에 별로 관심이 없으면서 오직 사업상의 이익을 위해 주택협동조합 형태를 활용하는 경우를 거론한 것으로 이해된다. 그리고 주택건설에 다양한 기업들이 참여하는 게 좋은 이유로는, 기업 간 효과적 경쟁이 있어야 투기적 이윤 발생을 막을 수 있으며, 공공부문의 정책조치와 민간의 이니셔티브가 결합될 때 좋은 결과를 얻을 수 있다는 점을 거론한다(Ibid., 534).

이상 정책제안 중심으로 1945년 최종보고서의 핵심 내용을 요약했는데, 2차대전 이후 확립된 스웨덴 주거정책의 핵심 특징이 보편적 주거정책과 콤포트 주거기업 중심 주거공급이므로 이 문제와 관련하여 최종보고서의 내용을 다시 검토해보기로 하자. 최종보고서에서 보편적 주거정책 기조는 주거보조금 부분에 집약적으로 나타나 있고, 앞에서 살펴본 바와 같이 자산조사 없이 보편적으로 지급되는 주거보조금을 제안하는 이유가 여럿 제시되었다. 자산조사에 수반되는 사생활 개입이나 행정비용, 슬럼지역이 발생할 가능성, 지원대상자와 차상위계층 간의 주거조건 역전 등은 선별적 주거정책의 부작용으로 일반적으로 많이 거론되는 것들이다. 우리가 특히 주목하고자 하는 대목은 저소득층이 아니면서도 주거빈곤 상태에 있는 사람들의 주거조건을 개선하려면 보편적 주거보조금이 필요하다는 주장이다. 즉 경제적으로는 주거조건 개선 여력이 있으나, 무지나 나쁜 주거습관 등으로 인해 열악한 주거조건을 유지하는 사람들도 있다는 것이다.

그런데 소비자 무지 문제로 인해 발생하는 주거빈곤 문제는 뮌르달과 오렌이 집필한 1933년 보고서에서도 거론되었고 뮌르달 부부가 1934년에 집필한 책 『인구문제에서의 위기』에서도 비중 있게 다루어졌다. 그래서 뮌르달 부부는 사회정책에서 현금지원 프로그램보다 현물지원 프로그램을 선호했다. 온정적 간섭주의(paternalism) 입장이 강했던 것이다.²²⁾ 1945년 최종보고서도 소득수준에 무관하게 주거보조금을 보편적으로 지원해야, 소득수준은 낮지 않지만 무지 등으로 인해 열악한 주거조건을 유지하는 사람들의 주거조건을 개선할 수 있다는 점을 강조한다는 점에서 온정적 간섭주의 입장을 드러내고 있다.

콤문 주거기업 중심으로 주거를 공급하는 것이 바람직하다는 제안과 관련하여 주목할 부분은 주택협동조합 중심으로 주거공급을 추진하는 방안이 거부되었다는 점이다. 스웨덴과 달리 노르웨이에서는 지방자치단체인 콤문에 의한 주거공급이 주거정책의 과잉 정치화를 낳을 것이 우려되어 협동조합 중심의 주거공급 노선이 채택되었다(Strömberg, 1988: 162). 1945년 최종보고서에서 협동조합 중심의 주거공급이 바람직하지 않은 이유로는 조합원들이 자본금을 내야 해 경제적으로 부담된다는 점과 일부 건설업자들의 편법적 행태, 그리고 근년에 협동조합주택이 과잉 팽창했다는 점을 들었다.

그런데 역사학자 스트롬베리(Thord Stömberg)에 따르면 협동조합 중심의 주거공급 노선을 채택하기 어려웠던 이유의 하나는 1940년대 초에 주택협동조합조직들 간에 알력이 있었다는 점이라는 것이다. 1920년대에 설립된 HSB는 사회적주거위원회 위원인 발란테르(Sven Wallander) 주도로 만들어졌고 발란테르가 1958년까지 줄곧 사무총장직을 맡았던 주택협동조합이다. 1940년에 노동운동에 기반을 둔 새로운 주택협동조합조직인 Svenska Riksbyggen(스웨덴 전국건설; 이하 ‘Riksbyggen’으로 약칭)이 등장했는데, 1942년부터는 사회적주거위원회 위원인 오렌(Uno Åhren)이 이 조직의 책임자가 되었다. 그런데 HSB와 Riksbyggen 모두 주거정책 시행에서 주도적 역할을 담당하려 해서로 경쟁하는 사태가 전개되었다. 그런 상황에서는 콤문이 오히려 중립적

22) ‘온정적 간섭주의(paternalism)’란 A라는 주체가 B라는 주체의 행복이나 성공을 위해 B의 선호나 의사에 거슬러가며 B의 행동에 간섭하는 것을 뜻한다.

행위자로 보이게 되어 콤포문 주거기업 중심의 주거공급이 정치적으로 더 무난해 보이는 상황이 조성되었다는 것이다(Strömberg, 1988: 163). 그리고 경쟁 관계에 있는 조직인 HSB와 Riksbbyggen의 리더가 모두 사회적주거위원회의 위원인 상황에서 협동조합 중심의 주거공급 노선을 채택하기가 쉽지 않았을 것이다.

한편 1945년 최종보고서는 문제의식의 측면에서 1933년 국가연구위원회 보고서와 1934년에 나온 『인구문제에서의 위기』와 강한 연속성을 보이고 있다. 정책제안의 측면에서도 1935년 보고서의 핵심 제안과 1930년대 이후 추진된 주거정책의 연장선상에서 정책대상의 범위를 넓히고 정책의 강도를 강화하자는 기초를 갖고 있어, 급격한 단절의 요소는 발견하기 어렵다. 1945년 보고서의 정책제안에서 새로이 등장한 요소는 주택협동조합이 아니라 콤포문 주거기업이 주거공급의 주된 주체가 되어야 한다는 입장이다. 여기에는 주로 주택협동조합과 관련된 당시의 부정적 경험이 반영된 것으로 보인다.

4.3 최종보고서에서 확인되는 사고방식

그럼 이제 최종보고서에서 드러난 사회적주거위원회 위원들의 사고방식을 확인해보기로 하자. 최종보고서의 구체적 정책제안들은 위원들이 공유한 사고방식의 구현물이라 볼 수 있을 것이다.

첫째, 인간의 삶에서 주거가 갖는 중추적 의의를 매우 중시한다는 점을 알 수 있다. 주거조건은 사람들의 신체적, 심리적 건강, 그리고 복지수준에 결정적 영향을 미친다는 것이다. 최종보고서에서 빈곤층뿐 아니라 중산층 이상의 계층도 포괄하는 보편적 주거보조금을 제안하고, 주거보조금 수급 조건으로 최소주거조건을 설정한 것도 이런 생각을 반영한 것이라 볼 수 있다. 소득 기준으로는 빈곤층이 아니더라도 무지나 나쁜 습관으로 인해 열악한 주거조건을 유지하는 사람들을 방치할 것이 아니라 국가의 지원을 통해 주거조건 개선을 유도해야 하며, 최소주거조건을 설정함으로써 사람들의 주거조건 개선 유인을 강화해야 한다는 것이다. 주택시장에서 투기를 배제해야 하며, 이윤을 추구하지 않는 콤포문 주거기업이 임대주택의 건설과 관리의 대부분을 맡

게 해야 한다는 제안에도, 주거 영역에서 시장원리의 작용을 최소화함으로써 구매력과 무관하게, 그리고 주택시장의 요동과 무관하게, 모든 이에게 일정 수준 이상의 주거조건을 안정적으로 보장해주어야 한다는 사고방식이 깔려 있다고 할 수 있다.

둘째, 주거정책의 복합적 성격과 의의를 매우 중시하고 있다. 주거정책은 사람들의 신체적, 심리적 건강상태를 개선한다는 보건정책적 의의, 출산율을 높이고 ‘인구의 질’을 향상시킨다는 인구정책적 의의, 경기상황에 따라 주택 공급량을 조절함으로써 경기변동을 안정시킨다는 경기안정화정책적 의의, 일자리 창출을 돕는다는 고용정책적 의의, 합리적 주거공간 설계를 통해 주민들의 생활방식을 합리화하고 주민들의 종합적 복지수준을 높인다는 사회정책적 의의를 고루 가진 매우 중요한 정책 영역이라는 것이다. 주거정책을 효과적인 경기안정화정책 수단으로 활용할 수 있다는 생각은 케인스주의적 경제정책관을 반영하는데, 이는 위원회의 서기이자 중심인물인 요한손과 위원회 초기 멤버였던 뮌달 모두 케인스주의적 입장을 가진 경제학자였다는 사정과 관련 있을 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 주택건설 급감 위기에 대응하기 좋다는 점이 콤포문기업이나 콤포문이 통제하는 주거기업이 주거공급의 대종을 담당하는 것이 좋은 이유의 하나로 거론되었다. 즉 지방정부인 콤포문이 통제하는 주거기업은 정부의 경기안정화정책에 부응하는 방식으로 주거공급을 조절할 수 있다는 것이다.

셋째, 강한 설계주의적 사고방식을 확인할 수 있다. 우선 계획에 따라 장기간에 걸쳐 안정적이고 연속적으로 주택을 건설하는 것이 바람직한 이유가 여럿 제시되어 있다. 미리 확정된 계획에 따른 연속적 건설이 기술적 합리화, 기계의 활용, 건설자재의 조달과 저장, 상용(常用) 노동자의 고용, 집단이용시설의 건설에 유리하다는 것이다. 주택건설이 어느 정도 경기변동조절 목적으로 활용되는 것은 좋지만 경기변동조절에만 주안점을 두어 주택건설을 하게 되면 계획적, 연속적 생산의 이점을 잃게 된다는 것이다(SOU 1945: 63, p. 379).

기능주의 건축가 오렌이 집필한 부록 ‘계획적 사회건설(Ett planmässigt samhällsbyggande)’에도 설계주의적 사고방식이 뚜렷이 드러난다. 오렌은 이

상적인 도시규모(2만 명 - 5만 명)를 제시하고, 지역 간에 연령별, 성별 인구 구성이 비슷해지는 것이 바람직한데 그러려면 한 지역이 소수의 산업이나 기업에 의존해서는 안 된다는 점을 강조한다(Ibid., 583-585). 이렇게 어떤 산업 및 기업이 있느냐에 따라 지역의 인구구성이 크게 영향을 받으므로 산업과 기업의 입지선정에도 사회의 개입이 필요하다는 것이다. 그리고 이렇게 계획적으로 지역개발을 추진하려면 국가가 충분히 토지를 보유해야 하며 토지개발권을 가져야 한다는 것이다(Ibid., 638).

셋째, 효율성도 매우 중요하게 고려되는 가치다. 예컨대 주택건설에 다양한 민간기업들을 참여하게 해서 경쟁의 효과를 보게 하자는 발상, 대규모 주거단지들을 조성해 규모의 경제를 누리자는 아이디어 등에 효율성을 중시하는 사고방식이 반영되어 있다. 주택협동조합이 아니라 콤포지먼트기업이나 콤포지먼트 통제 하의 공익기업이 주거공급의 주된 시행자가 될 경우의 장점의 하나로 대규모 주거단지들을 조성할 수 있다는 점을 거론한 것을 보면, 콤포지먼트 주거기업 중심의 주거공급 노선의 바탕에 효율성을 중시하는 사고방식이 강하게 깔려 있음을 알 수 있다. 그리고 설계주의적 지향이 강한 위원회 위원들이 보기에는 합리적으로 수립된 계획에 따른 주거공급과 주거단지 조성, 도시계획 등은 여러 모로 효율성을 높이는 길이기도 했을 것이다. 지역행정의 책임기관인 콤포지먼트 직접 소유하거나 통제하는 주거기업이 주거공급을 담당하게 함으로써 지역 공간 전체 차원에서 합리적 설계에 따라 주거공급과 주거단지 조성이 이루어지게 할 수 있고 이를 통해 효율성도 높일 수 있으리라 판단했으리라 생각된다.

넷째, 온정적 간섭주의 사고경향도 뚜렷이 확인된다. 주거문제와 관련하여 소비자 무지 문제에 대한 반복적 강조, 최소주거조건 기준을 설정해야 한다는 정책제안, 그리고 주거보조금 지원대상자에게 직접 현금을 주어서는 안 되고 임대료나 대출상환금 삭감의 형태로 지원해주어야 한다는 생각 등에서 그런 사고경향이 잘 읽힌다. 평범한 사회구성원들의 선택을 신뢰하지 않고 주거문제 전문가들이 중요한 부분에서 대신 선택해주는 것이 낫다고 생각하는 것이다.

다섯째, 공리주의적(utilitarian) 사고방식도 분명히 확인된다. 특히 공리주의적 사고방식의 핵심 특징의 하나인 결과주의(consequentialism)가 두드러지

게 확인된다. 즉 개인의 행위나 정부의 정책, 사회의 제도 등의 바람직함 정도를 평가할 때, 행위의 동기의 선함이나 사회적 의사결정의 절차적 정당성 보다는 좋은 결과를 낳느냐 여부가 핵심적인 판단기준이 되어야 한다는 사고방식이 드러난다. 소비자의 선택의 자유 보장을 그다지 중시하지 않으며 주택협동조합이 표방하는 자치라는 가치에도 별다른 관심을 보이지 않고 있다. 가장 중요한 것은 모든 사회구성원이 양호한 주거조건을 누리며 살아간다는 좋은 결과를 낳는 것이다. 그리고 사회구성원들에게 어떤 것이 좋은지는 과학적 지식에 근거하여 객관적으로 확인할 수 있고, 이렇게 객관적으로 좋은 것이 어떤 것인지에 관해 소비자를 계몽하여 소비자의 판단을 바른 방향으로 인도하거나, 아니면 국가나 콤포이 소비자의 선택을 통하지 않고 좋은 주거조건을 직접 실현하는 게 좋다고 생각하는 것이다.

여섯째, 과학적 지식에 근거한 합리적 사회 운영 가능성에 대한 강한 확신이 확인된다. 앞에서 언급한 설계주의, 온정적 간섭주의, 공리주의적 사고방식 모두 이와 관련된다고 할 수 있을 것이다. 경제학자이자 정치철학자인 하이에크(Friedrich Hayek)의 어법을 빌자면 ‘구성주의적 합리주의(constructivist rationalism)’ 사고경향이 확인된다. 즉 인간의 이성에 대한 고도의 신뢰에 기초하여 사회를 충분히 합리적으로 설계하고 운영할 수 있다는 사고방식이 확인된다.

일곱째, 사회개혁 방식과 관련하여 급진적 사고방식도 확인된다. 예컨대 오렌이 집필한 부록에서 합리적 도시설계의 핵심 장애물로 토지 소유주의 사적 소유권이 지목된다. 합리적 도시설계라는 공공의 이익과 토지 소유주의 사적 이익의 충돌로 인해 이제 사회가 토지수용권과 토지개발권을 가질 수 있도록 하는 문제가 사회현안으로 대두되었다는 것이다. 그런데 합리적 도시설계를 위한 토지소유 사회화의 필요성은 이미 1930년대 초에 오렌을 위시한 기능주의 건축가들 사이에 활발하게 논의된 것으로 보인다.

군나르 뮌르달은 1932년에 발표한 논문에서 스웨덴의 젊은 건축가들은 전통적인 사회주의 이념의 영향을 받지 않았음에도 불구하고, 오직 기술적, 실용적 합리성을 추구하는 전문가다운 실사구시적 접근법으로 인해 오히려 전통적인 사회주의적 개혁주의보다도 더 급진적 입장을 취하게 된다고 언급한

다.23) 그들은 사적 토지소유권 그 자체에는 거부감이 없으며 혁명주의에 대한 열정이 없음에도 불구하고 합리적 도시설계라는 구체적 문제 해결을 추구하다 보니 필요에 따라 사적 토지소유권을 제한해야 한다는 판단에 이르게 되었다는 것이다(Myrdal, 1932: 25-29).

그런데 이렇게 마르크스주의와 같은 전통적 사회주의 이념이나 노동운동의 전통이나 정서로부터 거의 영향받지 않고서, 전문가로서의 실사구시적 접근의 결과로 급진적 사고방식에 도달하게 된 대표적 지식인이 군나르 뫼르달 자신이라 할 수 있을 것이다(Tilton, 1990: 149-150; Karlsson, 2001: 578-580). 그런 점에서 2차대전 이후의 스웨덴 주거정책은 상당 정도 오렌과 같은 기능주의 건축가들과 군나르 뫼르달이 공유한, 사회공학적 합리성 추구하고 결합된 급진주의의 산물이라 볼 수 있을 것이다.

5. 2차대전 이후 스웨덴 주거정책 노선의 확립과 실현과정

사회적주거위원회의 최종보고서 1권이 나온 이후 각종 입법을 통해 사회적주거위원회의 정책제안들이 속속 제도화되었다. 1946년에 사회부 장관 필러는 국가 주택대출 입법안을 의회에 제출하여 통과시켰다. 공동주택을 공급하는 주체 중 콤포지업 또는 콤포지 통제하는 공익기업에는 3% 이자율로 부동산가치의 최대 100%까지 대출해주고, 주택협동조합에는 95%까지, 민간기업에는 85%까지 대출해준다는 것이다.

사회적주거위원회 최종보고서의 제안과 기초는 비슷하지만 세부적으로 달라진 부분이 있다. 최종보고서에서는 공동주택을 공급하는 공익 주거기업에 최대 100%까지 대출해주자고 제안했는데, 여기에서 말하는 공익 주거기업은 주택협동조합도 포함하는 개념이었다. 그런데 1946년 입법안에서는 주택협동조합에 대한 대출상한선을 95%로 낮추었고, 실제로 협동조합의 취지에 맞

23) 여기에서 ‘사회주의적 개혁주의’는 시민주의적 개혁노선을 지칭하는 것으로 보인다.

지 않게 사업하면서 형식적으로만 협동조합 성격을 취하는 주택협동조합에는 대출지원을 하지 말아야 한다고 명시했다. 앞에서 살펴본 바와 같이 최종 보고서에서도 콤문기업이나 콤문 통제하의 주거기업 중심의 주거공급 노선이 제안되었지만, 1946년 입법안에서는 콤문 주거기업을 우대한다는 입장이 대출상한선 우대라는 형태로 더 분명하게 천명된 것이다. 그리고 최종보고서에서는 공동주택을 공급하는 민간기업에 90%까지 대출해주자고 제안되었지만, 입법안에서는 대출상한선이 85%로 하향 조정되었다. 이윤을 추구하는 민간기업이 부동산가치의 10% 수준의 자기자본만 투자해도 사업할 수 있게 하는 것은 합당하지 않다는 것이다(Proposition 1946: 279, pp. 75-76). 이를 통해 주택협동조합과 민간기업에 비해 콤문 주거기업이 확실하게 우대받게 되었다.

1947년에는 ‘주거마련 촉진 등을 위한 콤문의 조치에 관한 법’이 제정되었는데, 이 법에서 주거정책 관련 콤문의 역할이 규정되었다. 콤문은 주거정책용 재원을 마련할 권리가 있고, 콤문이 단독으로 소유하지 않으나 지배적 영향력을 행사하는 주거기업에서는 기업의 운영상 손실을 충당하기 위한 재원을 확보해야 할 책임이 있으며, 국가 재원으로 운영되는 대출사업과 보조금 사업의 중개역할을 담당해야 하며, 지역의 주거공급계획을 마련해야 한다는 것이다(Lag 1947: 523).²⁴⁾ 사회적주거위원회 최종보고서의 정책제안을 구체화한 것이다. 이 법이 제정됨에 따라 콤문들이 공익 주거기업을 설립할 유인이 강화되어 콤문 주거기업 설립이 활성화되었다. 그러나 많은 콤문에게 주거기업을 운영하는 것은 생소한 일이어서, 많은 콤문이 주거공급과 관련하여 여전히 주택협동조합에 크게 의존했다(Grander, 2020: 53).

콤문 주거기업이 실제로 주거공급의 핵심 시행자 역할을 하게 된 계기는 1965-1974년 기간에 추진된 ‘100만 호 건설사업; miljonprogrammet’이었다. 대도시로의 인구집중에 따른 대도시 주거부족 문제 해결을 위해 사민당 정부가 대도시 중심으로 10년간 주택 100만 호를 건설하여 공급한다는 야심적 정책을 추진하였다. 실제로는 130만 호 정도가 건설되었고 건설된 주택의 65% 정도가 아파트였다. 임대아파트 공급을 콤문 주거기업들이 주도했기 때문에

24) ‘Lag 1947: 523’은 1947년에 제정된 523호 법을 뜻한다.

스웨덴의 전체 주택 중 콤포지트 주거기업 소유 주택이 차지하는 비중이 1960년에 14%이던 것이 1975년에 24%로 급증했다(Grander, 2020: 56). 다음 표는 2차대전 이후 1990년까지 주거형태별 주택 스톡(stock)의 비중 변화추이를 보여준다.

<표 2> 1945-90년 기간에 주거형태별 주택 스톡 비중 (단위 %)

년도	자가주택	협동조합주택	민간임대주택	공공임대주택	총
1945	38	4	52	6	100
1960	34	9	43	14	100
1970	34	13	30	23	100
1980	41	14	21	24	100
1990	40	15	20	25	100

(출처: Turner, B. 1997: 478)

<표 2>에서 스웨덴의 전체 주택 스톡에서 공공임대주택이 차지하는 비중이 1945-60년 기간과 1960-70년 기간에 크게 증가했음을 알 수 있다. 2차대전 이후 콤포지트 주거기업 중심의 주거공급 노선이 확립되고 시행되기 시작한 1945-60년 기간에 공공임대주택의 비중이 6%에서 14%로 8%p 증가했고 ‘100만 호 건설사업’의 전반기인 1960-70년 기간에 9%p 증가했다. 1970년 이후엔 비중이 별다른 변화가 없다. 그리고 공공임대주택의 비중이 빠르게 증가한 1945-70년 기간에 민간임대주택의 비중이 빠르게 감소했음을 알 수 있다. 이 기간에 공공임대주택이 차지하는 비중이 6%에서 23%로 17%p 증가한 반면에 민간임대주택이 차지하는 비중은 52%에서 30%로 22%p 감소하여, 공공임대주택과 민간임대주택이 경쟁관계에 있었음을 알 수 있다.

‘100만 호 건설사업’은 주거공급의 주체뿐 아니라 주거공간 조성이나 주택 건설방식에서도 사회적주거위원회 위원들이 오래전부터 간직해온 꿈을 실현한 것이었다. 오랜 등 기능주의 건축가들이나 위원회 서기 요한손은 1930년대 초부터 치밀한 사전계획에 따라 시행되며 표준화되고 기계화된 방식으로 대규모로 추진되는 건설방식을 지향해왔다. 요한손은 1930년에 발표한 논문

에서 스웨덴의 낙후된 건설업을 재조직할 필요가 있음을 역설하며 독일 프랑크푸르트(Frankfurt) 등 일부 도시에서 추진된 건설방식을 바람직한 것으로 소개했다. 이 도시들에서는 하나의 건설장소를 오직 하나의 건설조직이 책임지게 함으로써 대규모 경영이 이루어졌으며, 대규모 건설부지에서 통일되고 계획적인 방식으로 건설이 이루어졌고, 건축물의 부분들을 공장에서 미리 제작하여 건설현장에서 조립하는 공업적 생산방식이 활용되어 좋은 성과를 보였다는 것이다(Johansson 1930: 84-85).

100만 호 건설사업은 건설방식 측면에서, 사전에 수립된 건설계획에 따라 대규모 주거단지를 조성하여, 기능 위주로 비교적 단순하고 표준적으로 설계된 주택들을 대량 건설했고, 조립식 건축 등 공업적 생산방식을 적극적으로 활용했다(Hall & Vidén, 2005: 304-305). 그런 점에서 사회적주거위원회의 주거정책관과 건축관을 물리적으로 제대로 구현한 사업이었다 할 수 있다.

6. 맺음말

2차대전 이후 스웨덴에서 추진된 주거정책의 핵심 특징으로는 보편적 주거정책과 콤포트 주거기업 중심의 주거공급을 들 수 있는데, 이런 주거정책 기본노선은 1933-47년 기간에 활동한 국가연구위원회인 사회적주거위원회의 최종보고서에서 제안되었다. 이 최종보고서는 문제의식이나 정책제안에서 군나르 뮌달과 오렌이 1933년에 집필한 국가연구위원회 보고서나 1934년에 뮌달 부부가 집필한 책인 『인구문제에서의 위기』, 그리고 1935년 사회적주거위원회 보고서와 강한 연속성을 보였다. 1930년대의 대공황과 인구위기라는 사회조건이 주거정책의 중요성을 일깨워주는 계기로 작용했고, 1932년의 사민당 집권이 사회적주거위원회의 출범과 활동에 유리한 정치적 조건으로 작용했다.

특히 주목할 필요가 있는 점은 군나르 뮌달과 요한손 같은 진보 성향의 경제학자들과 오렌 등 기능주의 건축가들이 동일한 주거정책관을 가지고 결집하여 사회적주거위원회 활동을 주도했다는 점이다. 스웨덴을 위시하여 유

립의 사민주의운동은 노동운동을 대표로 하는 민중운동과 진보 성향의 테크노크라트(technocrat)의 결합을 통해 발전했다고 볼 수 있는데, 스웨덴의 주거정책 발전은 테크노크라트 지식인들이 주도한 것이다. 주거 영역에서 스웨덴의 민중운동은 주로 주택협동조합운동의 형태로 발전했었는데, 사회적주거위원회에 포진한 지식인들은 기존의 민중운동의 전통을 계승하는 길, 즉 주택협동조합 중심의 주거정책 노선을 선택하지 않았다. 대신에 그들이 우선적으로 추구하는 사회공학적 합리성 원칙에 더 부합해 보이는 콤포문 주거기업 중심의 주거정책 노선을 선택했다.

사회공학적 합리성을 추구한 사회적주거위원회의 최종보고서에는 공리주의 철학과 평등주의적 이념 지향, 케인스주의적 경제정책관, 그리고 기능주의적 건축관과 도시계획관이 녹아있다. 이 위원회가 지향한 주거정책은 평등주의적 가치에 입각하여 전문가들 주도로 합리적 설계에 기초하여 시장원리를 제어하며 추진되는 주거정책이었다. 구체적으로는 중산층 이상의 계층도 포괄함으로써 전반적 주거조건 개선을 이루는 보편적 주거정책이자, 영리추구로부터 자유롭고 공적 가치를 지향하는 콤포문 주거기업이 주거공급을 주도하는 주거정책이었다.

이런 기초의 주거정책은 2차대전 이후 입법을 통해 제도화되었고 1965-74년의 ‘100만 호 건설사업’을 통해 물리적으로도 실현되었다. ‘100만 호 건설사업’을 통해 사회적주거위원회 위원들의 주거정책 비전(vision)이 최종적으로 실현된 것이다. ‘100만 호 건설사업’은 대도시 주거부족 문제를 일거에 해소했고, 기능적으로 우수한 주택을 저렴한 가격으로 서민들에게 공급함으로써 스웨덴의 주거조건을 전반적으로 개선할 수 있었다.

그러나 이 사업은 적지 않은 문제점을 보이기도 했다. 기능적, 경제적 효율성을 너무 중시하다 보니 획일적인 모습의 주택이 대량 건설되고 지나치게 인공적인 주거환경이 만들어졌다는 비판을 받게 되었다. 그리고 1970년대 초에 이미 주거수요가 충족되었음에도 불구하고 여러 콤포문이 건설노동자들의 일자리 보존을 위해 주택을 계속 건설하여 주택공급 과잉 문제를 야기했다 (Gander 2020: 55-56). 그리고 이런 문제점은 사회적주거위원회 위원들의 사고방식과도 무관하지 않다고 할 수 있다. 기능성과 경제성을 무엇보다 중시

하는 건축관과 주거정책의 경기안정화정책적, 고용정책적 의의를 매우 중시하는 사고방식이 100만 호 건설사업에 반영된 것이다. 그리고 100만 호 건설사업의 이런 문제점은 1990년대 이후 우파정당 연립정부가 시장주의적 주거정책을 추진할 구실을 제공하기도 했다. 이 문제를 다루는 것은 다음 연구과제로 삼기로 한다.

《참고문헌》

- 신정완 (2017). “1930년대 스웨덴 인구문제 논쟁에서 제시된 뤼르달 부부의 가족정책 구상의 이론적, 철학적 기초.” 『스칸디나비아 연구』 19호, 51-96.
- Asplund, G. et al. (1931). *Acceptera* (받아들여라). Stockholm: Tiden.
- Bengtsson, B. (2015). Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon - institutionella förutsättningar i förändring (공익 주거기업과 주거정책의 어제, 오늘 그리고 내일 - 변화중인 제도적 전제들). In Salonen, T. (ed.), *Nyttan med Allmännyttan*. (공익 주거기업의 효용). Stockholm: Liber: 24-48.
- Bengtsson, B. & Grander, M. (2023). *Bostadsfrågan som politik och intressekamp* (정책과 이해관계투쟁으로서의 주거문제). Malmö: Égalité.
- Hall, T. & Vidén, S. (2005). The Million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project. *Planning Perspectives*. No. 20, 301-328.
- Hedman, E. (2008). *A History of the Swedish System of Non-profit Municipal Housing*. Stockholm: Boverket.
- Grander, M. (2020). *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskalet?* (공익 주거기업과 평등: 기로에 선 스웨덴 주거정책?). Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, A. (1930). Bostadsbehov och bostadsproduktion (주거수요와 주택생산). *Tiden*, No. 2, 70.
- Karlsson, S. (2001). *Det intelligenta samhället: En omtolkning av socialdemokratiska idéhistoria* (지성적 사회: 사회민주주의 이념사에 대한 재해석). Stockholm: Carlssons.
- Lag (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförjningens främjande m.m. (주거마련 촉진 등을 위한 콤포의 조치에 관한 법).
- Myrdal, A. och Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan* (인구문제에서의 위기). Stockholm: Bonniers.

- Myrdal, G. (1932). Socialpolitikens dilemma 2 (사회정책의 딜레마 2). *Spectrum*, No. 2, 13-31.
- Myrdal, G. (1982). *Hur styrs landet?* (나라는 어떻게 통치되는가?). Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Proposition 1946: 279. angående vissa åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen (주거마련 촉진을 위한 몇몇 조치들에 관한 입법안).
- SOU 1933:14. *Behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor* (주거통계 확대의 필요성과 이와 관련된 주거정책 문제들). Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag i Stockholm.
- SOU 1935: 2. *Lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemelade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar* (저소득 다자녀가정 대상 주거마련 촉진을 위한 국가대출 및 국가 연간(年間) 보조금과 이와 관련된 연구들). Stockholm.
- SOU 1945:63. *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne-och bidragsformer: Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredning. Del I* (미래 주거정책의 전반적 노선: 대출형태와 보조금형태 제안: 사회적주거위원회 최종보고 서 제1권). Stockholm.
- Strömberg, T. (1988). Historien om bostadsmarknadens politisering: Socialdemokraterna och bostadsfrågan (주택시장 정치화의 역사: 사회민주주의자들과 주거문제) In Misgeld, K., Molin, K., Åmark, K. (eds.), *Socialdemokraternas samhälle: SAP och Sverige under 100år* (사회민주주의의 사회: 스웨덴 사민당과 스웨덴 100년사). Stockholm: Tiden.
- Tilton, T. (1990). *The Political Theory of Swedish Social Democracy: Through the Welfare State to Socialism*. New York: Oxford Univ. Press.
- Turner, B. (1997). Municipal Housing Companies in Sweden: On or off the Market? *Housing Studies*, 12:4, 477-488.

<Abstract>

**The Formation of the Basic Direction of the
Swedish Housing Policy in the 1930s and 1940s:
Focusing on the Activities of the
Inquiry Committee on the Social Conditions of
Housing (Bostadssociala utredningen)**

Shin, Jeongwan*

Sweden's housing policy is a model case of the universal housing policy. While many advanced countries have implemented selective housing support policies, commonly referred to as 'social housing,' targeted at low-income groups, Sweden has pursued a universal housing policy that also includes middle-class and higher-income groups. A significant portion of the supply and management of rental housing has been handled by non-profit municipal housing companies (allmännyttiga bostadsföretag) owned by local municipalities. This housing policy approach was proposed in the final report of the 'the Inquiry Committee on the Social Conditions of Housing; Bostadssociala utredningen', a national inquiry committee active from 1933 to 1947. This paper explains the origins of 'the Swedish exceptionalism' in housing policy by describing the background and activities of the Inquiry Committee and analyzing the content of its final report. It shows that progressive economists and architects who shared similar views on housing policy played a leading role in the committee's establishment and activities, laying the foundation for Sweden's post-World War II housing policies. Furthermore, it shows that this

* School of Economics & Trade, Kyungpook National University

housing policy direction was institutionalized through legislation in the late 1940s and physically realized during the ‘Million Homes Program’ implemented between 1965 and 1974.

Key Words: the Inquiry Committee on the Social Conditions of Housing, universal housing policy, housing allowance, non-profit municipal housing company

성명: 신정완
소속: 경북대 경제통상학부
E-mail: juans@knu.ac.kr

논문 접수일: 2024.11.25.
수정원고 접수일: 2024.12.31.

논문심사 완료일: 2024.12.26.
게재 확정일: 2024.12.31.