

2차대전 이후 스웨덴 공공임대주택의 성격 변화:

만인을 위한 표준적 주거형태로부터
빈곤층을 위한 주변적 주거형태로

신 정 완*

스웨덴은 2차대전 이후 보편적 주거정책을 시행한 대표 사례다. 기초 지방자치단체인 콤문이 소유, 통제하는 콤문 주거기업이 공공임대주택의 공급을 주도했는데, 특히 1965-74년에 주택 100만호 건설사업을 통해 양질의 공공임대주택을 대량으로 공급했다. 이를 통해 서민의 주거조건을 개선할 뿐 아니라, 중산층 이상의 계층도 공공임대주택에 기꺼이 거주할 수 있게 함으로써 공공임대주택 지역의 슬럼화를 막고 ‘사회적 혼합(social mix)’을 달성하려 했다. 그러나 1990년대 이래 전체 주택재고량에서 공공임대주택이 차지하는 비중이 계속 감소했고, 입주자 중 빈곤층과 이주민, 특히 비유럽계 이주민의 비중이 크게 증가했다. 공공임대주택이 주로 빈곤층을 위한 주변적 주거형태로 자리 잡은 것이다. 본 연구는 이렇게 된 원인을 설명하고자, 스웨덴 공공임대주택의 성격 변화과정을 시기별로 서술하고 나서, 공공임대주택의 주변화의 핵심 요인으로 주택과 주거정책의 특수성, 우파정당들의 자가주택과 협동조합주택 우대정책, 그리고 시민당의 주거정책 노선의 비일관성을 제시했다.

* 경북대학교 경제통상학부

주제어: 스웨덴 공공임대주택, 콤문 주거기업, 보편적 주거정책, 공공임대주택의 주변화

1. 들어가는 말

스웨덴은 2차대전 이후 자본주의 사회 중에서 대대적으로 공공임대주택을 건설하여 공공임대주택 중심의 임대주택시장을 운영한 대표 사례다. 특히 1965-74년 기간에 ‘주택 100만호 건설사업(Miljonprogrammet; 이하 ‘100만호 사업’으로 약칭)’을 통해 공공임대주택을 집중적으로 공급했는데, 기초지방자치단체인 콤문(kommun; commune)이 소유, 통제하는 주거 공기업인 콤문 주거기업(allmännyttiga bostadsföretag; non-profit municipal housing company)이¹⁾ 임대주택의 공급에서 주도적 역할을 담당했다.

2차대전 이후 대부분의 기간에 집권한 스웨덴 사회민주당(이하 ‘사민당’으로 약칭)이 공공임대주택 중심의 주거정책을 추진한 동기는 다양하다.²⁾ 우선 이윤을 추구하지 않는 공기업이 임대주택의 공급을 주도하면 저렴한 임대료로 주택을 공급하여 서민의 주거비 부담을 줄일 수 있으리라 기대했다. 또 부동산 투기 등으로 인한 주택시장의 요동으로부터 임대주택 공급을 차단하여 안정적으로 임대주택을 공급할 수 있을 것으로 판단했다. 또한 양질의 임대주택을 대량으로 공급함으로써 서민들의 주거조건을 크게 개선할 뿐 아니라 중산층 이상의 계층도 임대주택에 기꺼이 거주하고 싶게 만들어 다양한

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 해당한다. 그리고 주거기업(bostadsföretag; housing company)은 주택의 설계 및 건설, 주거단지의 개발, 주택의 분양이나 임대, 관리 등 주거공급과 관련하여 종합적인 서비스를 제공하는 기업이다. 주거기업이 주택의 시공을 직접 담당할 수도 있으나 시공은 흔히 주택건설회사에 발주한다.

2) 스웨덴 사민당은 1920년대에 몇 차례 단기 집권한 후, 1932-76년, 1982-91년, 1994-2006년, 2014-2022년에 집권했다.

계층이 공공임대주택에 거주하기를 도모했다. 여러 사회계층이 같은 주거공간에 어울려 사는 상태인 ‘사회적 혼합(social mix)’을 달성함으로써, 공공임대주택 거주자들은 모두 빈곤층이라는 사회적 낙인(social stigma) 발생을 예방하고 공공임대주택 지역의 슬럼화를 막을 수 있으리라 기대했다.

또한 정부와 밀접히 협력할 수 있는 공기업이 임대주택 공급을 주도하면, 합리적 공간설계에 따라 대규모 주거단지를 조성함으로써 기능적으로 이상적인 생활공간을 마련하고, 임대주택의 건설과 운영에서 규모의 경제를 누릴 수 있으리라 기대했다. 또한 공기업은 정부와 밀접히 협력할 수 있으므로 임대주택의 공급을 경기변동 억제수단이자 고용창출수단으로도 활용할 수 있을 것으로 생각했다. 즉 불황 국면에서 적극적으로 임대주택을 공급하면 일자리와 유효수요를 창출하여 경기를 부양하는 효과를 볼 수 있으리라 기대했다.

이러한 다양한 정책목표는 주로 100만호 사업을 통해 구현되었다. 이 사업은 2차대전 이후 사민당 정부가 추진한 다양한 정책 중에서도 가장 성공적인 정책의 하나이자, 국제적으로도 주목할 만한 ‘성공 이야기(success story)’로 간주되었다(Strömberg, 1988: 145). 단기간에 양질의 주택, 특히 공공임대주택을 대규모로 공급하여 주택난을 일거에 해소할 수 있었다. 그리고 이 사업에 구현된 대표적 가치인 평등주의, 설계주의, 빈곤층에 대한 사회적 낙인의 예방 등은 사민당의 이념적 프로필(profile)에 아주 잘 부합하는 것이기도 했다.

그러나 현재 공공임대주택의 사정은 크게 달라졌다. 일단 전체 주택재고량에서 차지하는 비중이 크게 감소했다. 100만호 사업이 한창 추진되던 시기인 1970년에 23%를 기록하다가 1990년에 25%로 정점을 찍었는데, 2024년엔 16%로 크게 떨어졌다(Grandner, 2024: 74, <표 1>과 <https://hurvibor.se/bestandet/allmannnyttan> 결합). 그리고 입주자 중 저소득층의 비중이 압도적으로 높아졌다. 자가주택뿐 아니라 민간임대주택과 비교해도 저소득층 입주 비율이 크게 높다. 사민당 정부가 그토록 피하려 한 주거형태별 계층간 분리와 공공임대주택 지역의 슬럼화가 진행되어 온 것이다. 게다가 그동안 임대주택의 주거비용이 자가주택의 주거비용에 비해 크게 상승하여 비용 측면에서도 불리한 주거형태가 되었다.

중산층 이상의 계층도 기꺼이 거주하려 할 만한 양질의 공공임대주택을 대규모로 공급하여 이를 표준적 주거형태로 만들겠다는 사민당의 정책 야심

이 100만호 사업을 통해 구현된 것처럼 보이더니, 이제는 공공임대주택이 주로 빈곤층이 거주하는 주변화된 주거형태로 변모했고, 돈만 있다면 가능하면 떠나고 싶은 주거형태로 변모한 것이다. 사민당의 공공임대주택 정책의 취지가 거의 다 훼손된 것이다. 왜 이런 일이 발생했는지를 설명하는 것이 본 논문의 핵심 과제다.

2. 기존 연구 검토와 본 논문의 자료와 구성

스웨덴의 공공임대주택을 다룬 국내 연구로는 최희경(2017)과 신정완(2024)이 있다. 최희경(2017)은 인터뷰와 참여관찰을 통해 두 개 지역의 콤포문 주거기업이 - 이 연구에서는 ‘지역주택공사’라 부른다 - 어떤 방식으로 이주민 비중이 높은 공공임대주택 거주자들을 주거 운영에 참여시키고 그들의 능력개발을 지원하는지를 소개하고 있다. 공공임대주택의 주변화 과정 서술과 주변화 원인 설명에 초점을 맞추는 본 논문과 내용상 관련이 깊지는 않다. 신정완(2024)은 2차대전 이후 사민당 주거정책의 기본 틀을 정립한 ‘사회적주거위원회(Bostadssociala utredningen: 1933-47)’의 출범 배경과 활동, 그리고 이 위원회가 제출한 최종보고서의 내용을 소개하고 있다. 특히 최종보고서에 향후 콤포문 주거기업이 임대주택의 공급을 주도해야 한다는 정책제안이 제시되어 있음을 밝히고 있다. 2차대전 이후 콤포문 주거기업이 공급해 온 공공임대주택의 성격 변모 과정을 살펴보는 본 연구는 분석대상 시기 측면에서 신정완(2024)이 다룬 시기 이후를 다루고 있다는 점에서, 신정완(2024)의 연구와 내용상 연결된 후속연구라 할 수 있다.

스웨덴어로 수행된 연구 중에는 스웨덴 콤포문 주거기업의 역사나 스웨덴 주거정책 전반의 역사를 통사적으로 서술한 단행본들이 본 논문의 주제와 관련이 깊다. Grander(2020)는 콤포문 주거기업의 역사를 태동기부터 최근에 이르기까지 상세히 서술하고 나서, 한편으로는 시장원리에 따라 수익 창출을 요구받으면서도 다른 한편으로는 민간 주거기업과 구별되는 공기업으로서의 사회적 책임 감당도 요구받는 최근 상황에 콤포문 주거기업들이 어떻게 대응하

고 있는지를 통계분석, 설문조사와 인터뷰 등 다양한 방식을 활용하여 분석한다.

Bengtsson & Grander(2023)는 스웨덴 주거정책의 핵심 특징들로 보편적 주거정책, 주거정책에서 콤문 주거기업의 두드러진 역할, 콤문 주거기업과 민간 주거기업이 동일한 임차인 집단을 대상으로 경쟁하는 통합된(integrerade; integrated) 임대시장, 주거형태 간 중립성, 조합주의적(korporativ; corporative) 임대료 결정방식을 제시하고, 각 특성이 그동안 어떻게 유지되거나 변모했는지를 20세기 초부터 최근에 이르기까지 통사적으로 서술하고 분석한다. 그리고 스웨덴의 주거정책이 그동안 많은 변화를 겪었지만, 변화의 경로에서 급격한 단절보다는 강한 경로의존성을 보여왔다고 해석한다.

Boverket(2007)은 스웨덴 주거정책 집행기관인 Boverket(주거청)이 19세기 말부터 2000년대 초까지 스웨덴 주거정책 역사를 통사적으로 서술한 연구다. 정부기관의 연구물이어서 그런지 가치판단은 최대한 자제하면서 주거정책의 역사를 풍부하고 소상하게 서술하고 있다. 이상 세 연구가 본 논문 집필에 가장 큰 도움을 주었다. 스웨덴 주거정책 전반의 역사를 이해하고, 그 맥락에서 콤문 주거기업의 공공임대주택 사업이 어떻게 변모해 왔는지를 이해하는 데 필요한 기본적 지식을 얻을 수 있었다. 영어로 수행된 연구 중에는 Blackwell(2021)의 연구가 도움이 되었다. 스웨덴 민간 주거기업이나 금융자본이 어떤 방식으로 사업을 하여 공공임대주택 시장에 어떤 영향을 미쳐왔는지를 이해하는 데 필요한 정보를 제공해 주었다. 그밖에 스웨덴어나 영어로 수행된 여러 기존 연구를 부분적으로 활용했다.

1차 자료로는 스웨덴 특유의 연구조직인 국가연구위원회의 주거정책 관련 보고서들, 주거정책 관련 정부의 입법안들, 그리고 제정된 법률들을 활용했다. 국가연구위원회란 스웨덴의 독특한 제도로서 국가에 의해 발족, 운영되는 연구조직이다. 대개 중요한 정책사안에 관해 중앙정부가 입법안을 만들기 전에 국가연구위원회가 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. 국가연구위원회 제도는 통상 ‘utredning(연구)’

또는 ‘kommitté(위원회)’라 부르는데, 본 논문에서는 위원회의 성격이 잘 드러나도록 ‘국가연구위원회’라 의역했다. 국가연구위원회 보고서는 정부의 정책 입안 배경을 이해하는 데 필수적인 정보를 풍부하게 제공한다.

본 논문은 스웨덴 콤포넨 주거기업이 공급하는 공공임대주택의 성격 변모 과정을 서술하고 변모의 원인을 설명하는 것을 주된 과제로 삼는다. 2차대전 이후 스웨덴 주거정책을 주도한 사민당 정부는 양질의 공공임대주택을 대규모로 공급하고 임대료를 적절히 통제함으로써 공공임대주택이 중산층 이상의 계층도 거주하고자 할 만한 표준적 주거형태로 자리 잡도록 하는 것을 핵심 주거정책 목표로 삼았고, 초기에는 이런 주거정책 목표가 성공적으로 달성되었다고 평가되었다. 그러나 현재 공공임대주택은 주로 빈곤층이 거주하는 주변화된 주거형태로 변모했다. 어떤 과정을 통해 이런 변모가 이루어졌는지, 그리고 이런 변모를 초래한 핵심 원인은 무엇인지를 설명하는 것이 본 논문의 핵심 과제다.

이런 연구과제에 따라 본 논문은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 3장에서는 스웨덴 공공임대주택 정책의 발전과정을 세 시기로 나누어 통사적으로 서술할 것이다. 첫 번째 시기는 1945년에서 1970년대 중반에 이르는 시기로 사민당의 주거정책 노선이 확립되고 이에 기초하여 주택 100만호 건설사업이 추진된 시기다. 사민당의 주거정책 목표가 성공적으로 달성된 것처럼 보였던 시기다. 두 번째 시기는 1970년대 중반에서 1991년에 이르는 시기로 공공임대주택 정책에 여러 균열이 생긴 시기다. 세 번째 시기는 1991년 말 이후 현재까지의 시기로 1991년 말에 보수당 중심의 우파정당 연립정부가 들어서면서 주거 시장화 정책을 강력하게 추진하여 스웨덴 주거정책의 기본 틀이 바뀌고, 공공임대주택을 둘러싼 환경이 크게 바뀌면서 공공임대주택의 주변화가 비가역적으로 이루어진 시기다. 스웨덴 공공임대주택 정책의 역사를 소개한 기존 국내 연구가 아직 없으므로, 정책 발전사를 가능한 한 상세하게 서술할 것이다.

4장에서는 공공임대주택의 주변화가 초래된 심층적 원인으로서는 주택과 주거정책의 특수성, 우파정당들의 자가주택과 협동조합주택 우대정책, 사민당의 주거정책 노선의 비일관성을 제시하고 그 내용을 설명할 것이다. 마지막

으로 종합 평가에 해당하는 5장에서는 다른 사회정책 영역에 비해 시장원리의 영향을 강하게 받는 주거 문제에서 보편주의적 사회정책 노선을 구현하려면 여러 두터운 방어막을 통해 보편주의적 성격을 보존하는 ‘두터운 보편주의(thick universalism)’가 필요한데, 시민당의 공공임대주택 정책에 구현된 보편주의는 ‘얇은 보편주의(thin universalism)’여서 공공임대주택의 주변화를 막을 수 없었다고 평가할 것이다.

3. 스웨덴 공공임대주택 정책의 발전과정

3.1 2차대전 이후 시민당 정부의 공공임대주택 정책의 형성과 주택 100만호 건설사업: 1945-1970년대 중반

2차대전 이후 스웨덴의 주거정책 기본 노선을 결정한 것은 ‘사회적주거위원회(Bostadssociala utredningen)’의 최종보고서 1권이었다. 사회적주거위원회는 1933년에 구성되어 1947년까지 활동한 국가연구위원회로서 스웨덴의 주거현황을 조사하고 주거정책 대안을 제시하는 역할을 맡은 조직인데, 이 위원회가 1945년에 발간한 최종보고서 제1권(SOU 1945: 63)에³⁾ 제시된 주거정책 노선이 향후 시민당 정부가 추진할 주거정책의 밑그림 역할을 했다.

이 보고서가 제시한 주거정책 노선의 핵심은 다음과 같다. 첫째, 향후 기초 지방자치단체인 콤포문이 소유하고 통제하는 공익 주거기업, 즉 콤포문 주거기업이 임대주택 공급의 큰 부분을 담당하도록 한다. 둘째, 중앙정부와 콤포문 간의 역할분담과 관련해서, 중앙정부는 주택건설 대출자금의 조달과 이에 따르는 위험의 부담, 그리고 가계에 대한 주거보조금 지급을 담당하고, 콤포문은 국가가 재원을 조달하여 시행하는 대출사업과 보조금사업의 중개업무, 그리고 정부의 보조금 지원을 받는 임차인이 임대료를 제대로 납부하지 못하여 발생하는 손실의 부담, 주거공급과 관련된 행정적, 조직적 차원의 세부계획 입안 등

3) ‘SOU 1945: 63’이란 국가연구위원회 보고서(SOU) 시리즈 중 1945년에 발간된 63번째 보고서를 지칭한다.

을 담당하도록 한다. 셋째, 자녀를 둘 이상 둔 가정에는 소득수준과 관계없이 ‘가족보조금(familjebidrag)’이란 이름의 주거보조금을 지급하고, 일정 소득수준 이하 가구에는 자녀 유무나 자녀 수와 관계없이 주거 면적 1제곱미터당 3크로나를 지급하는 획일적 주거보조금(소위 ‘3크로나 보조금’; tre kronor bidrag)을 지급한다. 넷째, 공동주택을⁴⁾ 공급하는 공익 주거기업에는 3% 이자율로 부동산 가치의 최대 100%까지 대출해주고,⁵⁾ 공동주택을 공급하는 민간 주거기업에는 90%까지, 자가 단독주택에는 85%까지 대출해준다(신정완, 2024: 20-28).

이런 주거정책 노선에 깔린 기본적 문제의식은 모든 국민에게 양질의 주거를 합리적 가격으로 안정적으로 공급해야 한다는 것이다. 특히 서민들이 많이 거주하는 임대주택의 공급을 주로 콤문 주거기업이 담당하게 하여, 투기 등 시장의 요동으로부터 임대주택 공급을 최대한 차단한다는 것이다.

1947년에는 ‘주거 마련 촉진 등을 위한 콤문의 조치에 관한 법’(Lag 1947: 523)이 제정되었는데,⁶⁾ 이 법에서 주거정책 관련 콤문의 역할이 규정되었다. 콤문은 주거정책용 재원을 마련할 권리가 있고, 중앙정부 재원으로 운영되는 주택건설 대출사업과 주거보조금 사업의 중개역할 등을 담당해야 한다는 것이다(신정완, 2024: 33).

1965-74년에 추진된 100만호 사업은 사회적주거위원회가 제시한 주거정책 노선을 물리적으로 구현한 사업이었다. 100만호 사업이 추진된 것은 주로 대도시 지역의 주택 부족을 해소하기 위한 것이었다. 2차대전 이후 정치적 안

4) 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. 스웨덴의 임대주택은 대부분 아파트다.

5) 여기에서 말하는 ‘공익 주거기업’에는 콤문 주거기업뿐 아니라 콤문의 통제하에서 사업하는 주택협동조합도 포함된다. 그러나 최종보고서가 나온 지 1년 뒤에 사민당 정부가 마련한 입법안은 콤문 주거기업에만 최대 100%까지 대출해주고 주택협동조합에는 95%까지 대출해주는 것으로 정하여 콤문 주거기업을 우대했다.

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

정과 경제적 번영에 따른 출산을 증가, 산업화와 도시화, 취업 이주민의 유입 등으로 인해 특히 대도시 지역에 주택이 크게 부족해져 임대주택에 입주하려면 여러 해 기다려야 하는 상황이 발생한 것이다. 100만호 사업 기간에 실제로는 130만 호 이상이 건설되었는데, 그중 65%가 공동주택이었고 주로 도시 근교에 건설되었다. 공동주택의 50%를 콤포지트 주거기업이, 30%를 주택협동조합이, 20%를 민간 주거기업이 공급했다. 특히 100만호 사업의 전반기인 1965-70년에 주택 공급이 활발했는데, 이 기간에 대부분 임대주택이나 협동조합주택으로 사용되는 공동주택이 17% 증가했고,⁷⁾ 대부분 자가주택으로 사용되는 단독주택은 3.4% 증가했다(Sandelin & Södersten, 1982: 215).⁸⁾ 이는 100만호 사업이 공동주택 공급 확대에 주안점을 두었다는 점을 보여준다.

100만호 사업을 통해 주택 부족 문제는 거의 완전히 해결되어 사민당 정부의 대표적 정책 성공사례로 평가받았다. 또 이 사업을 통해 전체 주택재고량에서 공공임대주택이 차지하는 비중이 크게 증가했다. 반면에 민간임대주택의 비중은 크게 감소했다.

<표 1> 1945-90년 기간에 각 주거형태가
전체 주택재고량에서 차지하는 비중 (%)

연도	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)

위 표를 보면 협동조합주택의 비중도 계속 증가해 온 것을 알 수 있는데, 1968년에 사민당 정부가 모든 정당 지지 속에 협동조합주택에 대한 가격

7) 스웨덴에서 2009년 이전에는, 공동주택의 대표적인 아파트 내의 집을 개인이 자가 주택 용도로 소유할 수 없었다.

8) 드물지만, 일부 단독주택은 임대주택이나 협동조합주택으로 사용되어 왔다.

통제를 해제한 것도 한 요인으로 작용했다. 협동조합주택 입주자가 본인 지분 주택을 타인에게 팔 때 받는 주택가격에 대한 통제를 해제하여 시장가격으로 매매될 수 있게 했다. 이는 사민당 정부와 양대 주택협동조합 전국 조직인 HSB와 Riksbbyggen의 공감 속에 추진된 정책이었다.⁹⁾

이 시기는 2차대전 중에 도입된, 임대주택에 대한 임대료 통제가 해제되던 시기이기도 했다. 사민당이 보기에 임대료 통제정책의 부작용의 하나는 임대주택 기존 거주자의 이사 동기를 약화하여 주거 이동성을 저해한다는 것이었다. 그리고 임대료 통제는 전쟁 중과 전쟁 직후의 특수 상황, 즉 주거공급이 매우 부진한 상황에서 임대료가 급격히 상승하는 것을 억제하기 위한 정책이었다. 그러나 주거공급이 크게 확대되어 소비자들이 다양한 주거형태 중에서 자유롭게 선택할 수 있게 된 당시 상황에서는 더 이상 필요하지 않은 정책이라 판단한 것이다(Søvoll, 2013: 160-161). 이런 시대적 분위기 속에서 협동조합주택에 대한 가격통제도 해제된 것인데, 이를 통해 협동조합주택이 과거에 공공임대주택과 더불어 시장원리와는 다른 원리에 따라 운영되는 주택이라는 성격에서 벗어나 자가주택과 마찬가지로 시장원리의 지배를 받는 주택으로 변모해 가게 된다(Bengtsson, 2024: 12-13).

임대주택의 경우엔 1969년부터 정부에 의한 임대료 통제가 해제되고, 건물 임대주와 임차인단체 간의 단체협상을 통해 임대료가 결정되도록 했다. 노동시장에서 고용주와 노동조합 간의 단체협상을 통해 임금이 결정되는 것과 유사한 가격결정 방식을 도입한 것이다. 임대료를 둘러싸고 합의가 어려울 때는 임대료위원회(hyresnämnden)에 판단을 위임하도록 했는데, 이 위원회는 임대주 대표자와 임차인 대표자, 그리고 법률 전문가인 의장으로 구성되었다. 임대료의 적정성 여부에 대한 판단기준은 주택의 사용가치였다. 즉 주택의 위치, 면적, 공간구성, 시설수준 등이었다. 민간임대주택의 경우에는 사용가치 측면에서 유사한 인근 공공임대주택의 임대료가 임대료 책정의 기

9) 스웨덴은 주택협동조합운동이 잘 발전한 나라 중 하나다. 1924년에 설립된 HSB (Hyresgästernas Sparkasse-och Byggnadsföreningars riksförbund; 임차인 저축금고 및 건설연맹 전국연합)와 1940년에 설립된 Svenska Riksbbyggen(스웨덴 전국건설)이 전국적 수준의 최대 주택협동조합조직이다. 양자는 100만호 사업에서 주거공급에 적극 참여했다.

준점으로 작용하게 했다. 그런데 공공임대주택의 공급자인 콤문 주거기업은 이윤을 추구하지 않으므로, 공공임대주택 임대료는 주거공급에 수반되는 비용만을 반영하도록 책정되어 있었다. 이를 ‘자기비용원칙(självkostnadsprincipen)’이라 한다. 따라서 공공임대주택의 임대료 수준을 기준으로 삼게 되면 민간임대주택의 임대료 상승도 잘 억제할 수 있게 된다.

정부가 임대료를 직접 통제하는 방식으로부터 단체협상을 통해 임대료가 결정되는 방식으로 전환한 주요 이유의 하나는 임대주택의 유지·보수를 개선하기 위한 것이었다. 주택의 유지·보수에 따르는 비용의 증가가 임대료 상승으로 이어질 수 있어야 주택의 유지·보수가 개선될 수 있는데, 유지·보수의 주체인 임대주가 임대료 협상에 참여하면 정부가 임대료를 직접 통제할 때보다 유지·보수 비용을 임대료에 반영하기 쉬워지리라 판단한 것이다 (Boverket, 2014: 74-75).

3.2 공공임대주택 정책의 균열 : 1970년대 중반 - 1991년

3.2.1 공공임대주택의 과잉 공급과 자가주택의 가격상승

100만호 사업은 주택부족 해소라는 정책목표를 성공적으로 달성했지만, 부작용도 있었다. 첫째, 비교적 단기간에 대규모로 주택을 건설하고 기능성과 경제성에 초점을 맞추어 건설하다보니, 획일적이고 자연 친화적이지 않은 주택단지가 대규모로 형성되었다는 미학적 측면에서의 비판이 이미 사업기간에 많이 제기되었다(Hall & Vidén, 2005: 308). 둘째, 주택을 필요 이상으로 과잉 공급했다. 1970년대에 들어 이미 주거수요가 충족되었지만, 많은 콤문이 경기침체 국면에서 건설노동자의 고용유지를 위해 주택을 계속 건설했다. 그런 점에서 100만호 사업은 주거공급 프로젝트이기도 했지만, 고용유지를 위한 노동시장 프로젝트이기도 했다. 임대주택의 공실(空室) 문제, 즉 임차인을 구하지 못해 빈집이 생기는 문제보다는 건설노동자의 일자리 유지가 우선적으로 고려되었다(Grandér, 2020: 55-56). 특히 낙후된 지역의 콤문들은 주택 건설을 지역 내에 일자리를 창출하고 지역의 경제성장을 촉진하는 핵심적

지역개발사업으로 인식했던 관계로 주택건설을 중단하기 어려웠다. 주택건설과 관련하여 중앙정부 지원 자금이 넉넉했던 것도 이런 행태를 부추겼다 (Blackwell, 2021: 346-347).

100만호 사업 후반기인 1970년대에 대부분 자가주택으로 사용되는 단독주택의 가격이 빠르게 상승했다(Turner, 1999: 693). 이에 따라 단독주택 소유주의 실질 귀속 자본이득(real value of accrued capital gains)이 크게 증가했다. 반면에 전적으로 임대주택이나 협동조합주택으로 사용되는 아파트의 소유주의 실질 귀속 자본이득은 음수를 기록했다.

그런데 스웨덴에서 2009년 이전에는 아파트 내의 집을 개인이 자가주택 용도로 소유할 수 없었다. 따라서 여기에서 말하는 아파트 소유주란 한국처럼 아파트 건물 내의 한 집을 소유한 개인이 아니라 아파트 건물 전체를 소유한 주체를 지칭한다. 그리고 귀속 자본이득이란 주택가격의 상승에 따른 이론상의 재산증가를 뜻하고 ‘실질’이란 불변가격 기준으로 측정된 값이라는 걸 의미한다.¹⁰⁾ 단독주택 소유주는 대부분 중산층 이상의 개인이고(Sandelin, 1981: 262), 아파트 소유주는 콤포문 주거기업이거나 민간 주거기업, 주택협동조합이므로 중산층 이상의 개인들이 주로 이익을 보았고 주거기업들과 주택협동조합들이 손해를 보았다. 그리고 콤포문 주거기업의 소유주는 콤포문이므로 콤포문들도 손해를 보았다고 할 수 있다.

10) 주택의 귀속 자본이득은 주택의 현재 가격에서 매입 당시 가격을 빼고, 그 기간의 감가상각액을 더한 값이다. 예컨대 어떤 사람이 주택 1채를 10억 원에 매입했는데, 5년이 지난 현재 15억 원으로 가격이 상승했고, 5년간 주택의 노후화로 인한 감가상각액이 1억 원이라면, 현재 기준으로 이 주택의 귀속 자본이득은 $15억 - 10억 + 1억 = 6억$ 원이다. 5년 동안 주택의 노후화로 실질적 가치가 1억 원 감소했음에도 가격이 5억 원 상승했으므로 이론상으로 이 주택의 소유주는 6억 원의 이득을 본 셈이다. 실질(real) 귀속 자본이득이란 이 기간에 전반적 물가수준이 불변이었다고 가정할 경우의 귀속 자본이득을 뜻한다. 인플레이션이 진행되는 시기에는 실질 귀속 자본이득은 물가수준을 고려하지 않고 화폐 액면으로만 계산하는 명목(nominal) 귀속 자본이득보다 낮은 값을 보이게 된다.

<표 2> 단독주택과 아파트의 명목 귀속 자본이득과 실질 귀속 자본이득
(단위: 10억 크로나)

연도(年度)	단독주택의 명목 귀속 자본이득	아파트의 명목 귀속 자본이득	단독주택의 실질 귀 속 자본이득 (1975년 소비자물가지수 기준 불변가격)	아파트의 실질 귀속 자본이득 (1975년 소비자물가지수 기준 불변가격)
1965	6.2	6.2	5.1	4.3
1966	6.4	3.8	6.0	0.9
1967	6.6	2.3	7.2	- 0.2
1968	7.6	3.1	9.6	2.3
1969	5.1	1.8	2.9	- 2.4
1970	5.1	0.7	- 2.0	- 8.2
1971	9.5	2.8	3.0	- 5.4
1972	12.6	5.3	7.2	- 0.8
1973	16.0	7.6	6.7	- 0.8
1974	23.7	5.8	5.9	- 7.9
1975	31.6	5.2	12.5	- 6.5
연(年) 평균	11.9	4.1	5.8	- 2.3

(출처: Sandelin, 1981: 251-252, <표 3>과 <표 4>의 내용을 통합한 것).

위 표를 보면 1965년을 제외하곤 단독주택의 명목 귀속 자본이득이 아파트의 명목 귀속 자본이득을 크게 초과했음을 알 수 있다. 따라서 실질 귀속 자본이득에서도 늘 단독주택이 더 큰 값을 보였다. 그리고 대부분의 기간에 아파트의 실질 귀속 자본이득이 음수였음을 알 수 있다. 불변가격 기준으로는 아파트 소유주들이 재산상의 손실을 경험한 것이다. 그런데 단독주택은 대부분 자가주택용으로 건설되고 매매되므로, 단독주택의 귀속 자본이득 증가는 자가주택 소유주의 재산 증식을 의미한다.

그런데 이렇게 단독주택의 가격이 상승하게 된 요인은 무엇인가? 첫째, 이 기간에 인플레이션율이 높아 대출의 실질이자율이 낮아서 주택담보대출을 통해 단독주택을 구매하기가 쉬워져 단독주택에 대한 수요가 증가했다. 둘째, 주택산업은 제조업에 비해 생산성이 낮아 건설비용 상승으로 인해 주택가격

이 상승했다. 그런데 대출의 실질이자율이 낮았다는 점과 주택산업의 낮은 생산성은 단독주택의 가격뿐 아니라 아파트 가격에도 같은 방향의 영향을 미친다. 그렇다면 이제 단독주택 가격은 빠르게 상승한 데 반해 아파트 가격은 그렇지 않았던 이유를 찾아야 하는데, 이는 아파트의 과잉 공급과 단독주택의 과소 공급으로 설명할 수 있다. 3.1절에서 살펴본 바와 같이 100만호 사업 기간에 주로 아파트를 포함하여 공동주택을 많이 공급했고 단독주택 공급은 억제되었다. 따라서 수요-공급 원리에 따라 단독주택의 가격이 많이 상승한 것이다. 그리고 사민당 정부의 임대주택정책에서 주택의 임대, 리노베이션(renovation) 및 유지·보수와 관련하여 임대주의 권리를 제한하는 조치들이 속속 도입됨에 따라 임대주택용 아파트를 구매하여 임대사업을 할 동기가 줄어든 것도 아파트 구매 수요를 줄이는 요인으로 작용했을 것이다(Sandelin, 1981: 246). 이렇게 단독주택의 가격이 빠르게 상승하여 귀속 자본이득이 증가하면, 이를 노려 단독주택에 대한 구매 수요가 증가하여 단독주택 가격은 더 상승하게 된다.

자가주택 거주는 주거비용 측면에서도 유리했다. 1956-79년 기간에 임대주택 임대료는 연평균 6.8% 상승했는데 자가주택 주거비용은 4.7% 상승했다. 이렇게 된 원인으로 짐작할 수 있는 것은 임대주택의 경우 관리비가 중요한 부분을 차지하는데 관리비가 빠르게 상승했다는 점, 그리고 단독주택보다 아파트 등 공동주택의 건설비용이 더 빠르게 상승했다는 점 등을 들 수 있다(Sandelin & Södersten, 1982: 221). 결국 자가주택 거주는 이익이 여러모로 커진 것이다.

자가주택 소유의 이익을 강화한 또 하나의 중요한 요인은 스웨덴의 소득세 제도였다. 20세기 초에 근대적 소득세가 도입될 때부터 가계대출 이자비용은 100% 조세감면 대상이었다. 스웨덴의 소득세는 가구의 총소득이 아니라 순소득에 과세하는 것을 원칙으로 삼았다. 따라서 총소득에서 이자비용 등 각종 비용을 뺀 순소득이 과세의 대상이었다. 그런데 대부분의 가구에서 대규모 대출이 필요한 대표적 사안은 주택 구매였다. 주택담보대출 이자비용이 전액 조세감면 대상이라는 점은 자가주택 구매 유인을 한결 더 강화하는 요인이었다.¹¹⁾ 그리고 스웨덴에서는 소득세의 한계세율이 매우 높아서 조세

감면을 받을 경우의 이득이 컸다. 대출을 많이 받아 이자비용이 커지면 그만큼 조세감면 혜택을 많이 받을 수 있으므로 대출을 통해 자기주택을 보유하는 것은 여러모로 이로운 일이었다. 특히 1970년대에는 스태그플레이션(stagflation)이 발생하여 경제성장은 정체되면서도 인플레이션율은 높게 유지되었다. 따라서 실질이자율이 매우 낮았다.¹²⁾ 이러한 사정도 소비자들이 주택담보대출을 받아 자기주택을 구매할 유인을 강화했다. 이자비용에 대한 조세감면제도가 주택담보대출을 통한 자기주택 구매 촉진을 위해 만들어진 것은 아니나, 결과적으로 그런 효과를 낳은 것이다. 1980년대에는 스웨덴 정부의 주거 관련 전체 보조금 총액 중 주택담보대출 이자비용 조세감면액, 즉 조세지출액(amount of tax expenditure)이 차지하는 비중이 무려 40%에 달했다(Blackwell, 2021: 344).

3.2.2 ‘주거형태 간 중립성’ 구현정책과 그 한계

1974년에 주거 문제를 전담하는 정부 부처인 주거부(Bostadsdepartementet)가 신설되었고 초대 장관으로 사민당의 최고위급 인사인 칼손(Ingvar Carlsson)이 취임했다. 칼손 주도로 사민당 정부는 1974년에 ‘주거형태 간 중립성’ 원칙을 천명하는 입법안(Prop. 1974: 150)을 제출했다.¹³⁾ ‘주거형태 간 중립성’

-
- 11) 협동조합주택이 주택담보대출의 대상이 된 것은 1980년대 중반 이후였다. 따라서 그전에는 협동조합주택 구매자가 금융기관으로부터 주택 구매 자금을 차입하려면 주택담보대출이 아닌 일반 대출 방식으로 차입해야 해서, 사실상 주택 구매 자금을 차입하기 어려웠다.
- 12) 예컨대 명목이자율이 10%이고 인플레이션율이 8%, 어떤 가구의 소득세 한계세율이 60%이고 이자비용 조세감면율이 100%라 하자. 이 경우에 세후 명목이자율은 $10\% \times (1 - 0.6) = 4\%$ 가 되고, 세후 실질이자율은 $4\% - 8\% = -4\%$ 가 된다. 이런 상황에서는 100원을 대출받으면 -4원의 이자를 부담하는 셈이다. 즉 4원을 버는 셈이다. 그런데 이 계산법은 계산하기 편리해서 흔히 사용되는 근사치 계산법이다. 실질이자율을 구하는 더 엄밀한 계산법은 미국의 경제학자 피셔(Irving Fisher)가 만든 피셔 방정식으로서 $r = (1+i)/(1+\pi) - 1$ 이다. 여기에서 r 은 실질이자율, i 는 명목이자율, π 는 인플레이션율이다. 위에서 설정한 조건에서 세후 명목이자율이 4%이므로 이 값을 i 에 대입하고 인플레이션율 8%를 π 에 대입하여 계산하면 $r = (1.04)/(1.08) - 1 = -0.03704$ 가 된다. 즉 세후 실질이자율은 -3.7% 정도다.
- 13) ‘Prop. 1974: 150’이란 1974년에 제출된 정부 입법안 150호라는 뜻이다.

원칙이란 특정 주거형태 거주자가 다른 주거형태 거주자보다 이익을 더 보지 않아야 한다는 원칙이다. 이는 이자비용 조세감면으로 인해 자가주택 거주자가 다른 주거형태 거주자에 비해 큰 이익을 누려왔다는 문제에 대응하기 위한 것이었다.

이 문제에 대한 해결책으로 주거 공급자에게 ‘이자보조금(räntebidrag)’이라는 일종의 주택건설 보조금을 지급하기로 했다. 주거 공급자가 주택건설을 위해 금융기관으로부터 자금을 대출받으면 원금과 함께 이자를 납부해야 하는데, 이때 적용되는 이자율을 실제이자율보다 낮게 설정함으로써 주거 공급자의 이자부담을 줄인다는 것이다. 실제이자율과 중앙정부가 설정한 낮은 이자율 간의 차이에 해당하는 이자액은 중앙정부가 부담한다는 것이다. 그리고 자가주택 건설에 비해 임대주택이나 협동조합주택 건설에 더 낮은 이자율을 적용함으로써(Turner, 1999: 685), 임대주택이나 협동조합주택 건설을 촉진하고, 임대주택이나 협동조합주택 거주자의 주거비용을 낮춘다는 것이다.

그리고 같은 해에 콤포트 주거기업에 대한 중앙정부의 재정지원과 관련하여, 콤포트가 관리할 뿐 아니라 소유하기까지 하는 주거기업만 지원하도록 했다. 그리고 콤포트가 제공한 토지에서 건설되는 주택에만 중앙정부가 대출을 지원한다는 ‘토지조건(markvillkoret)’ 규정을 새로 도입했다. 이는 그동안 민간 부동산 개발회사들이 토지를 대규모 비축하여 정부의 계획과 무관하게 건설사업을 전개할 수 있게 된 사정을 반영한다(Blackwell, 2021: 348). ‘토지조건’을 통해 민간 부동산 개발회사에 불이익을 주고 주거공급과 공간설계에 관한 콤포트의 권한과 책임을 강화하겠다는 것이다(Boverket, 2007: 93-94). 1970년대는 2차대전 이후 사민당의 이념 노선 발전과정에서 사민당이 가장 급진적 입장을 가졌던 시기인데, 이런 사정이 주거정책에도 반영된 것으로 판단된다.

그러나 자가주택 소유주가 그동안 큰 이득을 누릴 수 있었던 핵심 요인인 이자비용 조세감면은 손대지 않았는데, 이는 사민당이 정치적 지지기반 약화를 우려했기 때문이다. 1970년대에 전체 주택채고량에서 자가주택이 차지하는 비중이 30% 중·후반대에 달하는 상황에서 자가주택 소유주의 이익을 정면으로 침해하는 정책을 도입하기가 정치적으로 어려웠던 것이다(Bengtsson & Grander, 2023: 332).

이자비용 조세감면제도는 우파정당 연립정부(1976-1982) 시기에 변화했다.¹⁴⁾ 당시 스웨덴 경제는 스태그플레이션 상황에 있었는데, 1981년에 우파 정부가 경제 회생을 위해 소득세의 한계세율을 낮추자고 당시 야당이던 사민당에게 제안했다. 사민당은 이 제안을 받아들이는 조건으로 이자비용 조세감면율을 종전의 100%에서 50%로 낮출 것을 제안하여 관철시켰다(Andersson, 1996: 118). 사민당이 이자비용 조세감면 감축을 제안한 동기는 다양했다. 이자비용이 100% 조세감면 대상이 되니 가게의 차입이 촉진되어 가계부채가 과다하게 늘어나고, 차입 증가가 소비 증가로 이어져 인플레이션을 가속화하는 문제를 해결할 필요가 있었다. 그리고 우파 정부가 제안한 소득세 한계세율을 인하는 주로 고소득층에게 유리하기 때문에, 이자비용 조세감면율을 낮춰 고소득층의 이익을 줄여줌으로써 균형을 맞추어줄 필요가 있었다. 이자비용 조세감면으로 가장 혜택을 많이 본 계층은 주택담보대출을 통해 자가주택을 구입한 중산층 이상의 계층이었기 때문이다.

3.2.3 임대주택의 협동조합주택으로의 전환 촉진

우파정당 연립정부는 집권 말기인 1982년 6월에 민간임대주택을 협동조합주택으로 개편 또는 전환하는 것을 촉진하는 법률인 소위 ‘개편법(ombildningslagen)’을 제정했다.¹⁵⁾ 민간임대주택 거주자들이 임대주택을 협동조합주택으로 전환하기를 희망한다면, 거주자들이 협동조합주택조합(bostadsrättsförening)을 조직하여 임대주택 소유주, 즉 공동주택 건물주에게 전환 신청을 하도록 한다는 것이다. 그리고 협동조합주택조합에게 ‘우선구매

14) 우파정당 연립정부는 중앙당, 자유당, 보수당으로 구성되었는데 우파정당들 간에 갈등이 심하여 정부 구성에서 여러 번 변화가 있었다. 1976-78년에는 중앙당 당수 펠딘(Thorbjörn Fälldin)을 수상으로 하여 중앙당, 자유당, 보수당 3당 연립정부가 구성되었고, 1978-79년에는 자유당 단독정부가 수립되었다. 1979-81년에는 다시 펠딘을 수상으로 하는 중앙당, 자유당, 보수당 3당 연립정부가 구성되었고, 1981-82년에는 펠딘을 수상으로 하는 중앙당, 자유당 2당 연립정부가 구성되었다.

15) 정식 명칭은 Lag (1982: 352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (1982년 352호 입법: 협동조합주택 또는 협동조합 임대주택으로의 개편을 위한 부동산 취득 권리에 관한 법).

권(förköpsrätt)'을 부여하여 임대주택 소유주와 매매협상에 나서게 하고, 임대주택 소유주는 협동조합주택조합과의 매매협상이 결렬되기 전에는 다른 주체에게 임대주택을 판매할 수 없게 한다는 것이 이 법의 골자였다. 임대주택을 협동조합주택으로 전환하는 것이 좋은 이유로는 임대주택보다는 협동조합주택이, 거주자가 자신의 주거조건에 대해 영향력을 행사하기에 유리하다는 점이 제시되었다(SOU 1981: 74).

이 법을 통해 민간임대주택 거주자들은 그들의 임대주택을 협동조합주택으로 전환할 수 있도록 공식적으로 허용되었다. 그런데 이는 1970년대부터 부동산 개발기업들이 해오던 일을 제도화한 것이다. 일부 부동산 개발기업들이 대도시 중심부, 특히 수도인 스톡홀름(Stockholm)시 중심부의 민간임대주택을 구매하여 이를 협동조합주택으로 전환하거나, 리노베이션을 한 후에 임대료를 대폭 올리거나 고가로 되파는 등의 방식으로 큰 수익을 올려왔다. 이렇게 민간임대주택이 협동조합주택으로 전환되기 쉽게 입법이 이루어지고 민간임대주택의 협동조합주택으로의 전환이 활발해지자, 이런 흐름이 공공임대주택에도 영향을 미쳐 1980년대에 콤포트 주거기업 소유 임대주택의 3%가 민간에 매각되었다(Blackwell, 2021: 342-343).

임대료 통제로 인해 임대료가 시장가격에 못 미치는 상황에서, 통제된 임대료 기준으로 환산된 가격으로 임차인들이 임대주택을 구매하여 협동조합주택으로 전환하면 큰 이익을 볼 수 있었다. 3.1절에서 언급한 바와 같이 1968년부터 협동조합주택 거주자가 자기 지분의 주택을 판매할 때 시장가격으로 팔 수 있게 되었기 때문이다. 특히 스톡홀름시 중심부처럼 입지조건이 좋은 지역에서는 임대료가 시장가격보다 훨씬 낮았기 때문에 이런 지역의 임대주택을 협동조합주택으로 전환하면 임차인들이 막대한 자본이익을 챙길 수 있었다(Millard-Ball, 2002: 837). 그리고 1970년대에 장기 인플레이션을 경험한 바 있기 때문에 주택가격 상승을 기대하기 쉬웠고, 자기주택이나 협동조합주택 보유는 인플레이션에 대한 최선의 대책으로 인식되었다(Blackwell, 2021: 343-344).

그리고 공공임대주택을 보유한 콤포트 주거기업의 소유주인 콤포트 입장에서는 임대료가 통제된 상황에서 공공임대주택을 매각함으로써 임대주택의 관

리 부담에서 벗어나고, 콤문의 재정적자가 심할 때는 공공임대주택 매각 수입을 통해 적자에서 벗어나려는 동기가 생길 수 있었다. 공공임대주택의 매각이 가장 활발하게 진행된 스톡홀름의 경우엔 우파정당들이 지역 집권세력이었던 관계로 주로 이념적 동기로 임대주택을 협동조합주택으로 적극적으로 전환했다(Bengtsson & Grander, 2023: 333). 그리고 1980년대 중반 이후 은행들이 협동조합주택도 주택담보대출 대상으로 포함시킴에 따라 협동조합주택에 대한 수요가 증가하여 가격이 상승했다(Bengtsson, 2024: 14). 협동조합주택 가격이 1986-90년 기간에 불변가격 기준으로 2배나 상승했는데, 이는 자가주택에 비해 협동조합주택에 낮은 부동산세율이 적용된 데에도 기인했다(Bengtsson & Grander, 2023: 333).

3.2.4 공공임대주택의 진입장벽 강화와 ‘사회적 계약’의 증가

100만호 사업을 통해 공공임대주택이 과잉 공급되고 난 후에는 콤문 주거 기업들이 공공 임대주택의 신규 공급보다는 기존 주택의 관리에 주력했다. 70년대 후반부터 임대주택의 신규 공급이 정체되자 80년대에 들어 임대주택의 과잉 공급이 해소되어 공급자에게 유리한 시장구조가 형성되었다. 그러자 다수의 콤문 주거기업이 임대조건을 강화했다. 즉 안정된 소득이 있어 임대료 미납의 우려가 없는 사람들을 선별하여 임대계약을 맺었다. 그런데 이렇게 임차인을 선별하면 경제적 처지가 나쁜 한계계층은 공공임대주택에 입주할 수 없게 된다는 문제가 생긴다.

이 문제를 해결하기 위해, 자력으로 임대주택 입주가 불가능한 사람들에게 대해서는 ‘사회적 계약(sociala kontrakt)’이라는 별도의 임대계약을 통해 임대주택 입주의 길을 열어주었다. 콤문이 콤문 주거기업과 임대계약을 맺어 임대주택을 임차한 후에 이를 한계계층과 ‘사회적 계약’을 맺어 재임대하는 방식이었다.¹⁶⁾ 사회적 계약의 경우엔 통상적인 임대계약에 비해 계약기간이 짧고 부가적 규제를 포함하는 경우가 많았다(Ds 2014: 8, p. 200). 예컨대 알코

16) ‘사회적 계약’은 주로 공공임대주택에서 운영되어 왔지만, 민간임대주택도 콤문과 ‘사회적 계약’을 맺을 수 있다.

을 중독자와는 알코올 중독 치유 프로그램에 참여하는 것을 조건으로 임대계약을 맺고, 실업자와는 취업 프로그램에 참여하는 것을 조건으로 임대계약을 맺는 등의 방식으로 제도를 운영했다. 이러한 ‘사회적 계약’은 이미 1960년대 말부터 소규모로 운영되다가 70년대에는 공공임대주택 과잉 공급으로 인한 공실(空室) 문제 해소의 방편으로도 활용되었고, 80년대 이후 계약 건수가 크게 증가했다.

2차대전 이후 사민당의 공공임대주택 정책의 핵심 기조의 하나가 양질의 공공임대주택을 대량 공급함으로써 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 낙인을 예방한다는 것이었는데, 이 취지가 무너져가기 시작한 것이다. 콤포문 주거기업들이 한편으로는 재정적 손실을 막기 위해 가난한 사람들이 입주하기 어렵게 임대계약 진입장벽을 높이고,¹⁷⁾ 다른 한편으로는 극단적으로 조건이 열악한 사람들에게는 ‘사회적 계약’이라는 형태의 전형적인 선별주의적 프로그램을 통해 입주 기회를 열어준 것이다. 그런데 사회적 계약에서 콤포문 주거기업이 임대계약을 맺는 상대자는 콤포문이므로, 콤포문 주거기업 입장에서 사회적 계약은 임대료 미납 위험이 전혀 없는 안전한 계약이자, 콤포문 주거기업이 사회경제적 약자층에게도 입주기회를 제공함으로써 사회적 책임을 다하고 있다고 체면치레할 수 있게 해주는 계약이기도 하다(Grandér, 2020: 83).

3.2.5 1990-91년 조세개혁의 효과

1980년대 말에는 1974년에 도입된 주택건설 보조금인 ‘이자보조금(räntebidrag)’의 규모가 너무 커져 정부에 재정적으로 큰 부담을 준다는 점이 주거정책 최대 현안으로 대두했다. 그래서 사민당 정부 말기인 1990년과 91년에 추진된 조세개혁의 일환으로 이자보조금이 대폭 축소되었다. ‘세기의 조세개혁’으로 불리게 된 1990-91년 조세개혁은 스웨덴 조세체계 전반을 크게 바꾼 개혁이었다. 이 개혁의 핵심은 소득세율 및 법인세율의 인하와 부가가치세의 비중

17) 스웨덴의 사회학자 라피두스(John Lapidus)는 이렇게 빈곤층을 선별하여 지원하기 위한 것이 아니라 선별하여 배제하기 위한 경제력 조사를 ‘reverse means-testing’이라 부른다(Lapidus, 2019: 5).

증대였다. 이 조세개혁에서 난방, 전기, 수도, 주택유지·보수서비스 등에 대한 부가가치세율이 인상되었다. 이는 향후 3년간 주택 임대료 50% 상승을 야기할 정도로 큰 변화였다. 이와 더불어 이자비용에 대한 조세감면율을 50%에서 30%로 낮추어 주택담보대출을 통해 자가주택을 마련하는 사람들에게 대한 조세혜택을 줄였다. 주거정책 영역에서 조세개혁의 핵심은 정부의 재정 부담을 줄이고 주택 거주자의 부담을 늘리는 것이었다. 조세개혁 진행기간인 1990-91년 기간에만 주거비용이 19% 증가했다(Boverket, 2007: 104-105).

그리고 이자보조금의 경우에 과거에 실제이자율과 정부가 설정한 이자율 간의 차이에 해당하는 이자비용을 중앙정부가 전액 보조하던 것을, 소규모 기초공제 형태로 지원 틀을 바꾸어 지원액을 크게 줄이는 효과를 보였다. 얼핏 보면 자가주택 소유주에게 유리한 이자비용 조세감면 혜택을 줄이는 동시에 임대주택 거주자에게 더 유리한 이자보조금 혜택도 줄임으로써 ‘주거형태 간 중립성’을 확보한 것으로 보일 수 있지만, 조세개혁 이후에도 자가주택 소유주가 더 혜택을 볼 수 있었다. 비록 조세감면율이 줄었다 해도, 자가주택 가격이 상승하는 국면에서 주택담보대출의 이자비용 조세감면 규모는 매우 큰 것이었던 반면에 개혁 이후 이자보조금 지원액은 크게 감소한 것이다 (Bengtsson & Grandér, 2023: 337). 그리고 자가주택 소유주에게 부과해 오던 귀속임대료(imputed rent) 과세를 폐지하여 자가주택 소유주의 조세부담을 줄여주었다(Stenkula, 2014: 11)¹⁸⁾ 이렇게 전반적으로 주거정책 관련 정부의 재정부담을 줄이는 방향으로 조세개혁을 추진하면서도, 주로 저소득 가구에 대한 주거지원금인 ‘주거보조금(bostadsbidrag)’은 증액하여 지출삭감 중심의 개혁이 저소득 가구의 주거조건에 미치는 악영향을 완화하려 했다(Boverket, 2007: 195).

18) 귀속임대료는 자가주택 거주자가 이론적으로 버는 임대료 수입이다. 자가주택에 거주하면 임대주택에 거주할 경우에 지출해야 하는 임대료를 지출할 필요가 없으므로 이론적으로는 그만큼의 임대료를 번다고 할 수도 있다. 그래서 이 이론적 임대료 수입인 귀속임대료에 과세하는 나라들이 여럿 있다. 스웨덴도 20세기 초부터 귀속임대료에 과세하다가 1990-91년 조세개혁에서 폐지했다.

3.3 주거정책의 시장주의적 전환과 공공임대주택의 주변화: 1991년 말 이후

3.3.1 우파정당 연립정부의 주거 시장화 정책

1990년대는 100만호 사업 이후 스웨덴 주거정책의 패러다임이 근본적으로 전환된 시기였다. 1991년 말에 보수당 중심의 우파정당 연립정부(1991-1994)가 들어서면서 주거 시장화 정책을 강력하게 추진했다.¹⁹⁾ 연립정부를 주도한 보수당은 1980년대에 미국과 영국에서 풍미한 신자유주의 노선을 적극 수용했다. 이제는 낡아 제대로 작동하지 못하게 된 ‘스웨덴 모델’을 폐기한다는 ‘체제전환(systemskiftet; the system shift)’이란 슬로건을 내세우며 감세와 공공부문 축소, 완전고용보다는 물가안정을 중시하는 거시경제정책, 사회서비스(social services) 민영화, 기업에 대한 규제 완화 등 전형적인 신자유주의 정책을 추진했다.

1992년 말에 우파정당 연립정부는 향후 추진할 주거정책의 기초를 다음과 같이 천명했다. “모든 사람이 합리적 가격으로 좋은 주거에 접근할 수 있게 될 것이다... 각자는 자신의 상황에 대해 영향력을 행사하게 될 것이다. 모든 사람이 선택의 자유를 더 누릴 것이다... 거주자의 희망과 필요가 주거수요와 주거시장을 지배하게 될 것이다.”(Boverket, 2007: 100). 주거 소비자의 선택의 자유를 강조하는 시장주의적 주거정책 기초를 천명한 것이다.

구체적 정책으로 우선 주거정책 전담 부처인 주거부를 해체하고 재무부, 사회부, 환경부 등에 주거정책 업무들을 분산 배치했다. 이는 주거정책의 독자성을 부정하는 조치로 주거 문제는 기본적으로 시장원리를 통해 해결할 수 있다는 입장의 표현으로 해석할 수 있을 것이다. 우파정당 연립정부는 그동안 스웨덴 주거정책에 영향을 미쳐온 주요 조직들, 즉 HSB나 Riksbbyggen 같은 주택협동조합, 콤문 주거기업 연합체인 SABO(Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag; 스웨덴 공익 주거기업), 세입자 단체인 ‘임차인연합(Hyresgästföreningen)’,

19) 우파정당 연립정부는 보수당, 중앙당, 자유당, 기민당 4당으로 이루어졌고 수상은 보수당 당수 빌트(Carl Bildt)였다.

건설산업 노조 등을 주거정책 영역에서 사민당의 헤게모니를 떠받쳐온 세력으로 간주했다. 주거 영역에서 시장논리를 강화하고 국가의 역할을 약화함으로써 이들 조직의 영향력도 약화할 수 있다고 생각했다. 이제 주택 건설과 관련된 위험부담을 국가로부터 시장 행위자들로 옮겨야 한다고 판단했다(Grander, 2020: 62).

그리고 주거정책에서 중앙정부의 권한을 줄이고 콤문의 권한을 늘리는 분권화 정책을 추진했다. 1947년에 제정된 ‘주거 마련 촉진 등을 위한 콤문의 조치에 관한 법’을 1993년에 폐지하여, 주거공급과 관련된 콤문의 법적 책임을 없애고 각 콤문이 중앙정부의 요구에 따라서가 아니라 자율적으로 주거공급 대책을 마련하고 집행할 수 있게 했다(Boverket, 2007: 108).

그리고 1980년에 제정된 ‘주거배정법(Bostadsanvisningslagen)’도 폐지했다. 이 법의 골자는 공공임대주택이나 민간임대주택에서 공실이 생길 때 임대주택을 관리하는 주거기업은 콤문에 공실의 존재를 신고하고, 임대주택 입주대기자 중 콤문이 추천하는 임차인과 공실 임대계약을 맺거나 아니면 콤문의 사회서비스 부서와 임대계약을 맺어야 한다는 것이다. 콤문의 사회서비스 부서와 임대계약을 맺는 경우엔 사회서비스 부서가 다시 적절한 임차인과 2차 임대계약을 맺게 된다.

이 법이 제정된 것은 과거에 콤문의 임대주택 중개기능이 미진하여, 경제적 취약계층이 건설된 지 오래된 임대주택에는 입주하지 못하고 주로 신규 건설된 공공임대주택에 입주하여, 임대주택 영역에서 계층 간 공간 분리가 발생하는 문제를 해결하기 위한 것이었다(Boverket, 2007: 92). 대체로 건설된 지 오래된 주택들은 주택의 품질에 비해 임대료가 낮아 임차인들이 선호하는 주택들이었다. 주거배정법이 폐지됨에 따라 민간 주거기업들은 콤문의 간섭 없이 자유롭게 임차인을 선택할 수 있게 되었는데, 대체로 임차인에 대한 요구조건, 즉 입주자격조건을 강화해갔다(Grander, 2020: 62-63). 그리고 1974년에 사민당 정부가 도입한 ‘토지조건(markvillkoret)’, 즉 콤문이 소유한 토지위에 건설되는 주택에만 중앙정부가 대출을 지원한다는 규정도 폐지했다(Boverket, 2007: 107).

우파정당 연립정부는 집권 직후인 1991년 12월에 보수당 정치인 출신 기

업가인 다넬(Georg Danell)에게 주거금융 관련 개혁안을 연구할 것을 요청했다. 그 결과로 1992년에 나온 국가연구위원회 보고서(SOU 1992: 24)는 신규 건설 주택이나 재건축 주택에 대한 이자보조금(räntebidrag) 지원을 매년 조금씩 줄여가 궁극적으로는 폐지할 것을 제안했다. 이 보고서가 나온 1992년부터 바로 정부가 이자보조금의 점진적 축소를 개시했다(Boverket, 2007: 108). 이로써 공공임대주택을 공급하는 콤포주거기업이 그동안 누려온 이자감면 혜택도 사라져갔다.

우파정당 연립정부가 주거정책의 근본적 전환을 추진한 것은 이념적 요인 외에도 그동안 주거정책의 재정적 부담이 아주 커졌다는 점에도 기인했다. 우파 정부가 설정한 핵심적 경제정책 과제가 재정적자 축소와 물가안정이었기에 주거정책이 주는 재정적 부담을 줄여야 했다. 야당이던 사민당은 우파 정당 연립정부가 추진한 각종 주거정책 개혁에 대부분 반대했지만 정작 다시 집권한 후에는 주거정책을 원상 복구하지 않았다(Grander, 2020: 63). 1990년대 초에 금융위기가 발생하여 우파 정부가 금융위기 해소를 위해 금융기관에 대한 공적자금 투입 등으로 막대한 규모의 재정적자와 해외부채를 발생시켰다. 그 후에 들어선 사민당 정부(1994-2006)는 재정적자와 해외부채 해소를 최우선적 경제정책 목표로 설정하여 스웨덴 현대 경제사에서 유례없는 초긴축 정책을 추진했다. 정부지출은 줄이고 조세수입은 늘리는 인기 없는 정책을 일관되게 추진했다. 이런 상황에서 주거정책의 재정적 부담을 다시 늘리는 방향으로 주거정책 기조를 되돌려 놓을 수는 없었다.

그런 맥락에서, 가구에 지급하는 주거보조금(bostadsbidrag)이 임대료 상승에 따라 증가하자 사민당 정부는 1997년에 주거보조금 수급 조건을 과거보다 엄격하게 설정함으로써 주거보조금을 주로 빈곤층을 겨냥하는 매우 선별적인 프로그램으로 변모시켰다. 1997년 이후 주거보조금을 수령한 가구가 급감했는데, 전체 인구가 증가하고 저소득 가구 수가 크게 증가했음에도 불구하고 지원대상자가 감소한 것이다(Grander, 2020: 64)

<표 3> 유자녀 가정 중 주거보조금 지급가구 수

연도	한부모	양부모
1995년	180,000	175,000
1997년	100,000	162,000
1999년	60,000	158,000
2002년	38,000	127,000

(출처: Boverket, 2014: 18, Edlund, 2018: 369에서 재인용. 표 제목 필자가 미세하게 수정).

한편 1990년대 초에 발생한 금융위기의 여파로 실업률이 급증했고 공공임대주택 거주자 중 실업자와 공공부조 프로그램 의존자의 비중이 커졌다. 그렇게 되자 많은 콤포트 주거기업이 공공임대주택의 사회적 낙인 효과를 방지하기 위해 임차인에 대한 요구조건을 강화했다. 그리고 1990년대의 주거정책 기조가 공공임대주택을 공급하는 콤포트 주거기업에게 불리하게 흘러가자 많은 공공임대주택이 협동조합주택으로 전환되었다. 1980년대와 마찬가지로 1990년대에도 스톡홀름이 공공임대주택 매각에 앞장섰다. 스톡홀름 내의 나카(Nacka) 콤포트는 1996년에 권역 내 모든 공공임대주택을 매각했다(Grander, 2020: 68).

많은 임대주택이 협동조합주택으로 전환되고 신규 임대주택 공급은 이루어지지 않자 1990년대 말부터 인구성장 지역들에서 임대주택의 부족이 심각해졌다. 이 문제에 대한 대응으로 사민당 정부는 2002년에 소위 ‘중단법(Stopplagen)’을 제정했다. 콤포트가 공공임대주택을 매각하려면 광역지방자치단체인 란드스팅(landsting)에서 중앙정부의 입장을 대변하는 기구인 랜행정위원회(länsstyrelse)의 승인을 받도록 법을 제정했다(Lag 2002: 102). 그러나 2006년에 집권한 보수당 중심의 우파정당 연립정부(2006-2014)는²⁰⁾ 집권하자마자 이 법에서 공공임대주택 매각 조건 관련 조항을 삭제하여 공공임대주택의 협동조합주택으로의 전환을 가속화했다.

그리하여 1990-2000년에 협동조합으로 전환된 임대주택이 29,598호였는

20) 우파정당 연립정부는 보수당, 자유당, 중앙당, 기민당 4당으로 이루어졌고, 보수당 당수인 라인펠트(Fredrik Reinfeldt)가 수상직을 맡았다.

데, 2001-2010년에는 137,214호로, 2011-2019년에는 45,123호로 크게 증가했다. 1990-2019년 기간에 총 21만 호 이상의 임대주택이 협동조합주택으로 전환되었는데, 그중 3/4 이상이 스톡홀름 레기온에서²¹⁾ 발생했다(Bengtsson & Grander 2023: 340). 이 과정에서 전국 전체 주택재고량 중 공공임대주택의 비중이 1990년에 25%이던 것이 2018년에 16%로 떨어졌고, 스톡홀름시 중심부에서는 1990년에 19%에서 2013년에 7%로 떨어졌다. 그리고 스톡홀름시 중심부에서 공공임대주택과 민간임대주택을 합하여 전체 임대주택이 차지하는 비중이 동기간에 73%에서 36%로 급격히 떨어졌다(Grander, 2020: 69).

우파정당 연립정부는 2008년에 기민당 주도로 기존의 국세인 ‘부동산세(fastighetsskatten)’를 ‘부동산요금(fastighetsavgift)’으로 명칭을 변경하고 지방세로 전환한 후, 과세표준 부동산 가격의 1%이던 세율을 0.75%로 인하했다. 소득은 낮으나 부동산 가격상승으로 부동산세 부담이 커진 자가주택 소유주의 조세부담을 줄인다는 취지로 세율을 인하한 것이다. 이에 따라 고가의 자가주택을 소유한 고소득층의 이익이 커졌다. 이러한 조세개혁은 자가주택 소유 유인을 강화한다는 우파정당 연립정부의 일관된 정책 기조의 일환이었다. 반면에 우파정당 연립정부 기간에 임대주택과 협동조합주택에 대한 이자보조금 지원 프로그램은 완전히 폐지되었다(Bengtsson & Grander 2023: 339). 그리고 스웨덴은 부동산세뿐 아니라 전통적으로 재산 관련 조세들의 세율이 전반적으로 낮은 편이어서, 스웨덴의 재산세율은 OECD 평균 수준을 크게 밑돌았다. 2010년에 GDP 대비 재산세 규모가 스웨덴은 1.1%였는데, 미국 3.2%, 영국 4.2%, 한국 2.9%, OECD 평균은 1.8%였다. 재산세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 스웨덴 2.4%, 미국 12.8%, 영국 12.1%, 한국 11.4%, OECD 평균은 5.4%였다(OECD, 2012: 103-104). 이런 세제는 자가주택 소유주 등 자산가들에게 매우 유리한 것이었다.

한편 2008년 세계금융위기는 자가주택이나 협동조합주택을 소유한 가구에 추가적 이득을 주었다. 세계금융위기의 충격으로부터 벗어나기 위해 스웨덴

21) ‘레기온(region)’은 광역지방자치단체다. 2000년대 이전에는 한국의 도(道)에 해당하는 광역행정구역이 랜(län)이고 랜 단위의 자치단체가 란드스팅(landsting)이었는데, 행정 개혁을 거치며 란드스팅들이 순차적으로 레기온들로 전환되어갔고, 2020년부터는 ‘레기온’이 광역지방자치단체의 공식 명칭이 되었다.

중앙은행이 2008년 9월에 4.75% 수준이던 기준 금리를 10월에 2.0%로 낮추었고, 2009년 7월에는 0.25%로 낮추었다(신정완, 2012: 116-117). 이후 초저금리 정책이 장기간 유지됨에 따라 주택담보대출의 이자비용 부담이 대폭 감소했다. 그리고 이는 가계부채 급증으로 이어졌다. 유럽위원회(European Commission)가 2018년에 발간한 보고서는 스웨덴이 주택담보대출 이자비용에 대해 상한액 없는 조세감면을 제공하는 몇 안 되는 나라의 하나라 지목하고, 스웨덴 정부에 이자비용 조세감면을 점진적으로 완화할 것을 여러 번 권고한 바 있다고 언급했다. 그리고 조세감면 축소가 가계부채 문제 완화와 소득 불평등 완화에 도 긍정적으로 기여할 것이라 언급했다(European Commission, 2018: 19-20).

이렇게 자가주택 보유에 유리한 정책들이 장기간 추진됨에 따라 자가주택의 가격이 빠르게 상승했다. 1990년대 초 금융위기 국면에서 자가주택 가격이 잠시 하락했다가 금융위기로부터 벗어나게 된 1990년대 중반 이후로는 가파른 가격 상승세를 보였다. 대부분 자가주택용으로 사용되는 단독주택 가격이 1996-2016년 기간에 1981년 불변가격 기준으로 연평균 5.7% 상승했는데, 이는 2차대전 이후 전례 없는 가격상승이었다(Lind, 2017: 305).

3.3.2 EU 경쟁법과의 충돌 문제

스웨덴은 1995년에 EU 회원국이 되었는데, 콤포주 주거기업의 사업행태가 EU의 경쟁 관련 법률과 충돌하는지가 중요한 쟁점이 되었다. 2002년에 스웨덴의 부동산 소유주 단체인 Fastighetsägarna Sverige(스웨덴 부동산 소유주들; 이하 ‘Fastighetsägarna’로 약칭)가 스웨덴 정부와 콤포주 주거기업을 유럽위원회에 제소했다. 스웨덴의 콤포주 주거기업의 사업행태가 EU 경쟁법에 위배된다는 것이다. 주거정책과 관련하여 EU 경쟁법은 한계계층을 대상으로 하는 선별적 지원은 문제 삼지 않는다. 그러나 스웨덴처럼 통합된(integrated) 임대주택시장에서 공공 주거기업과 민간 주거기업이 동일한 임차인 집단을 대상으로 경쟁하는 조건에서 공공 주거기업에 특혜를 줄 경우에는 EU 경쟁법에 위배될 수 있다.

그런데 1990년대 초 주거정책 개혁을 통해 콤포주 주거기업에 대한 우대 조

치는 이미 거의 다 사라졌다. 그럼에도 Fastighetsägarna가 스웨덴 정부와 콤포문 주거기업을 제조한 것은 스톡홀름에서 발생한 사건 때문이었다. 2001년에 Fastighetsägarna, 콤포문 주거기업 연합체인 SABO, 그리고 임차인단체인 임차인연합(Hyresgästföreningen) 3자 간에 임대주택 임대료를 점진적으로 시장가격 수준으로 상향 조정한다는 데 합의가 이루어진 바 있는데, 주로 스톡홀름시 중심부 임차인들로 구성된 ‘스톡홀름 임차인연합’이 이 합의를 거부한 것이다. 그러자 Fastighetsägarna는 임대주택 소유자인 콤포문 주거기업이 시장가격 이하로 임대료를 받는 것도 EU 경쟁법이 금지하는 일종의 보조금 지급으로 해석할 수 있다고 주장하며 콤포문 주거기업과 스웨덴 정부를 제소했다(Elsinga & Lind, 2013: 962).

이 문제에 직면하여 사민당 정부(1994-2006)는 2005년에 EU 경쟁법과 충돌하지 않는 주거정책 모델을 연구할 국가연구위원회를 발족했다. 2008년에 나온 위원회 보고서(SOU 2008: 38)는 두 개의 대안을 제시하고 정부가 그중 하나를 택할 것을 제안했다. 첫 번째 대안은 콤포문 주거기업을 상업적 기업으로 전환하여 정부 지원 없이 이윤극대화를 추구하도록 하는 것이다. 두 번째 대안은 종전과 마찬가지로 콤포문 주거기업을 이윤 추구 없이, 사업에 지출된 비용만 충당하게 운영하는 방안이다. 두 번째 대안은 EU 경쟁법의 예외 인정 조항 적용을 기대하는 대안인데, 예외 인정이 될지는 불확실하다는 것이다(SOU 2008: 38, pp. 25-26). 결국 사실상 첫 번째 대안을 제안한 셈이다.

공공임대주택 정책의 핵심 이해당사자인 SABO와 임차인연합은 두 대안 모두에 반대했다. 그리고 양자 합의로 제3의 대안을 정부에 제출했다. 콤포문 주거기업은 종전대로 임대주택의 사용가치를 기반으로 단체협상을 통해 임대료가 결정되는 임대료제도를 유지하되, 앞으로는 상업적(affärsmässig) 원칙에 따라 운영되어 기업의 소유주에게 상업적 이익을 제공하도록 한다는 대안이었다.

우파정당 연립정부(2006-2014)는 2010년에 콤포문 주거기업의 성격과 임대료 결정방식을 규정하는 법을 통과시켰다. 이 법(Lag 2010: 879)에는 SABO와 임차인연합이 공동 제출한 제안이 많이 반영되었다. 콤포문 주거기업에 관한 기존 법(Lag 2002: 102)에는 콤포문 주거기업의 성격을 규정하는 요소로서

“이윤 목적 없이 경영된다”라는 문구가 있었는데 신법에서 이 문구를 삭제했다. 그리고 상업적 원칙에 따라 경영되어야 한다는 문구를 추가했다. 그리고 이에 더하여 토지법(Jordbalk)에 나오는 임대료 관련 조항을 수정했다. 기존 토지법에는 임대료 수준을 둘러싸고 임대주와 임차인 간에 분쟁이 생길 경우, 콤포주거기업이 소유하고 관리하는 임대주택의 임대료 수준이 사용가치 기반 임대료 수준의 기준점이 되어야 한다고 규정되어 있었다. 반면에 개정법(Lag 2010: 811)에는 임대료 결정을 위한 단체협상에서 합의된 임대료 수준이 기준점이 되어야 한다고 규정되었다. 즉 콤포주거기업 소유 임대주택이든 민간 주거기업 소유 임대주택이든 관계없이 단체협상에서 합의된 임대료 수준이기만 하면 된다는 것이다(Boverket, 2014: 77-79).

이상의 법 개정에서 콤포주거기업이 공공임대주택 공급을 주도하고, 사용가치 기반으로 단체협상을 통해 임대료가 결정된다는 기존의 제도 틀은 유지되었다. 그러나 콤포주거기업과 임차인단체 간에 결정된 임대료 수준이 임대주택시장 전체를 규율하는 기준점이 되어야 한다는 기존의 원칙은 포기되었다. 그리고 콤포주거기업은 사업에 들어간 자기비용을 충당하되 ‘상업적 근거’에 기초하여 경영되어야 한다는 다소 애매한 기존 원칙을 대체하여, 콤포주거기업은 ‘상업적 원칙’에 따라 경영되어야 하고 ‘시장원리에 따른 수익’을 내야 한다는 명료한 원칙이 제시되었다(Grandner, 2020: 71). 이로써 경영원칙 측면에서 콤포주거기업과 민간 주거기업 간의 근본적 차이가 사라지게 되었다.

EU 가입은 콤포의 토지정책에도 영향을 미쳤는데, 2011년 이후 효과가 뚜렷이 드러났다. EU 경쟁법에 따르면 공공기관이 자기 소유 토지를 주거기업에 배정할 때 가장 높은 가격을 부른 기업에 배정해야 한다. 이는 콤포의 토지 배정과 관련해서 콤포주거기업이 다른 주거기업들과 동등한 조건에서 경쟁해야 한다는 것을 뜻한다. 콤포가 토지 배정 대상 기업을 선정할 때 콤포의 주거정책 목적에 맞는 사업계획을 가진 주체인지 등을 선정 기준에 포함시킬 수는 있지만, 과거에 콤포주거기업이 주택 건설용 토지 확보와 관련하여 누렸던 특별대우는 사라진 것이다. 이후 콤포들은 콤포주거기업보다 주택협동조합이나 민간 주거기업에 주택건설용 토지를 더 많이 배정한 것으로

보인다. 2005-2010년 기간에 건설된 전국 아파트의 25%가 콤포지트 임대주택이었는데, 2011-2017에 건설된 아파트 중에 콤포지트 임대주택이 차지하는 비중은 14%로 떨어졌다. 민간임대주택은 28%, 협동조합주택은 58%였다(Grandner, 2020: 95).

3.3.3 공공임대주택의 주변화 현황

공공임대주택이 협동조합주택으로 특히 대규모 전환된 시기는 1991-2002년과 우파정당 연립정부 기간인 2006-2014년이었고, 2015-17년 기간에는 공공임대주택이 민간 주거기업에 많이 매각되었다(Grandner, 2020: 107-108). 국내의 민간 주거기업이나 사모펀드 등 금융자본이 공공임대주택, 특히 100만호 사업 기간에 건설된 공공임대주택을 매입하여, 리노베이션을 한 후에 높은 임대료를 받는 민간임대주택으로 전환하거나 다른 주거기업에 되파는 방식으로 사업하는 경우가 늘어났다. 이들의 다수는 장기적으로 주거사업을 할 생각 없이 단기간에 되팔아 단기수익을 올리는 데 관심 있는 주체들이었다. 이렇게 리노베이션이 이루어지면 임대료가 상승하여 저소득층이 떠나고 이들보다는 소득이 높은 사람들이 입주하는 젠트리피케이션(gentrification)이 발생하기 마련이다. 그런데 과거에 주로 빈곤층이 많이 거주하던 공공임대주택이 민간임대주택으로 전환된 후 상대적으로 소득이 높은 계층이 유입되면서 지역의 슬럼화를 막게 된다는 점에서 많은 콤포지트 이런 ‘통제된 젠트리피케이션’을 긍정적으로 평가했다(Grandner, 2020: 105-107).

이렇게 공공임대주택이 협동조합주택이나 민간임대주택으로 많이 전환된 반면에 공공임대주택의 신규 건설이 정체를 띠니 전체 주택재고량에서 공공임대주택이 차지하는 비중이 감소했다.

<표 4> 1945-2021년 기간에 각 주거형태가
전체 주택재고량에서 차지하는 비중 (%)

연도	자기주택	협동조합주택	민간임대주택	공공임대주택	기타/자료 누락
1945	38	4	52	6	-

연도	자가주택	협동조합주택	민간임대주택	공공임대주택	기타/자료 누락
1990	40	15	20	25	-
2000	39	17	21	23	-
2010	40	22	19	18	1
2021	38	24	17	16	5

(출처: Grander, 2024: 73. 표 1)

위 표에서 공공임대주택의 비중이 1990년에 25%로 절정을 기록한 후에 지속적으로 하락해온 점을 확인할 수 있다. 그리하여 공공임대주택은 근년에 초과수요 상태가 되어 많은 콤포지트 주거기업이 입주 희망자들에게 점점 더 높은 수준의 입주조건을 제시하게 되었다. 입주 희망자의 소득이 임대료의 3-4 배는 되어야 한다는 소득조건이 흔히 제시되었고, 입주 희망자가 정부로부터 받는 주거보조금(bostadsbidrag)을 많은 주거기업이 입주조건 판단 시에 정상적 소득으로 인정하지 않았다. 주거보조금은 빈곤 가구의 주거비 지원을 통해 빈곤 가구도 양질의 주거에 접근할 수 있게 해주는 프로그램으로서, 만인에게 양질의 주거를 제공한다는 보편적 주거정책을 지탱하기 위한 선별적 지원 프로그램이다. 그런데 이것이 콤포지트 주거기업에 의해 소득으로 인정받지 못한다는 것은 보편적 주거정책의 근간이 무너지는 셈이라 해석할 수 있다. 공공임대주택에 입주하지 못하는 사람들이 늘자, 임대주택의 불법 전대(轉貸; sublease 또는 second hand lease)가 늘고, 입주 희망자의 조건을 까다롭게 따지지 않되, 민간임대주택을 무성의하게 관리하여 임대하는 소위 ‘슬럼 집 임대주’들이 등장하게 되었다(Grander, 2020: 81-82).

이렇게 한편으로는 공공임대주택의 부족과 입주조건이 엄격화로 인해 통상적 절차에 따라 공공임대주택에 입주하지 못하는 사람들이 느는 동시에, 다른 한편으로는 ‘사회적 계약(sociala kontrakt)’이라는 2차 임대계약을 통해 입주하는 사회경제적 취약계층이 증가했다. 사회적 계약은 초기에는 주로 알코올 중독 등 특별한 사회적 문제가 있는 사람들이 공공임대주택에 입주하는 통로로 기능했으나, 공공임대주택이 부족한 상황이 되자 과거에 임대료 미납 경력이 있거나 안정적 소득이 부족하다는 등의 이유로 통상적 절차로는 입주하지 못하는 사람들이 공공임대주택에 접근할 수 있는 주요 통로가 되었다.

대부분의 콤포지션에서 사회적 계약이 체결되고 있는데, 2022년에 사회적 계약 체결 건수는 총 21,000건이었고, 이는 콤포지션 주거기업 총 주택재고량의 2%에 해당하는 수치다(Sveriges Allmännyttan, 2022: 5). 2008년에는 1만 건에 약간 못 미쳤는데 그동안 2배 이상 증가한 것이다(Grander, 2020: 93).

한편 민간임대주택들은 리노베이션 등을 통해 주거 품질을 개선하여 임대료를 올리는 경영전략을 구사하며, 공공임대주택에 비해 입주조건을 까다롭게 설정해 빈곤층이 입주하기 어려운 주거형태로 변모해갔다. 과거에는 공공임대주택과 민간임대주택이 동일한 임차인 집단을 대상으로 서로 경쟁하는 주거형태들이었지만, 근년에 들어 저소득 가구는 주로 공공임대주택에, 중간소득 가구는 주로 민간임대주택에 입주하는 경향이 뚜렷해지고 있다(Grander, 2020: 104). 스웨덴의 임대주택시장을 이제는 더 이상 통합된 임대주택시장이라 부르기 어렵게 된 것이다.

공공임대주택이 주로 빈곤층을 위한 주변화된 주거형태로 고착되고 있다는 점은 여러 통계를 통해 확인된다. 전체 가구를 소득기준으로 5분위로 나눌 때, 1980년에는 1분위 가구, 즉 소득 기준 하위 20%의 가구 중 30%가 공공임대주택이나 민간임대주택에 거주했고, 5분위 가구, 즉 상위 20% 가구 중 30%도 임대주택에 거주했다. 즉 임대주택은 고소득층도 조건과 선호에 따라 많이 거주하는 주거형태였다. 그러나 2018-19년에는 1분위 가구의 70%, 5분위 가구의 12%가 임대주택에 거주했다(Bengtsson & Grander, 2023: 345-346).

아래 표는 가구의 소득수준과 주거형태 간의 관계에 관해 좀 더 상세한 정보를 제공한다.

<표 5> 2012년과 2020년 주거형태별 소득분배 변수들

주거형태	중위소득 (코로나)		계층 구성비		저소득층 비율 (%)	
	2012년	2020년	2012년	2020년	2012년	2020년
자가주택	256,497	297,808	0.38	0.40	13	13
협동조합주택	227,468	269,023	0.69	0.62	21	19
민간임대주택	183,086	208,287	2.53	2.75	37	37
공공임대주택	163,869	188,623	5.36	5.78	46	48

주거형태	중위소득 (코로나)		계층 구성비		저소득층 비율 (%)	
	2012년	2020년	2012년	2020년	2012년	2020년
전체	219,168	261,728	1.00	1.00	25	25

(출처: Bengtsson & Grander, 2023: 377, 표 7:1, 주거형태 순서 필자가 재정리)

위 표에서 자가주택, 협동조합주택, 민간임대주택, 공공임대주택 순으로 중위 소득이 높은 것으로 나타났다. 여기에서 ‘계층 구성비’는 스웨덴어 ‘balansmått’ (영어로 직역하면 balance measure)을 의역한 것인데, 이 표에서의 의미는 다음과 같다. 전체 가구를 소득 기준으로 4분위로 나눌 때 1분위 가구, 즉 하위 25%의 가구의 수를 4분위 가구, 즉 상위 25% 가구의 수로 나눈 값이다. 위 표에서 2012년에 자가주택의 계층 구성비가 0.38로 나타나 있는데, 이는 자가주택 거주자 중 하위 25%의 가구 수가 상위 25%의 가구 수의 0.38배라는 뜻이다. 계층 구성비가 1보다 작다는 것은 하위 25%의 가구가 상위 25%의 가구보다 적다는 것을 뜻하고, 이 값이 작으면 작을수록 하위 소득 가구 대비 상위 소득 가구의 비율이 높다.

자가주택, 협동조합주택, 민간임대주택, 공공임대주택 순으로 계층 구성비가 낮았다. 즉 하위 소득 가구에 비해 상위 소득 가구가 많이 거주했다. 민간임대주택에 비해서도 공공임대주택의 계층 구성비가 현저히 높았다. 2020년에 공공임대주택 거주자 중 하위 25% 가구의 수가 상위 25% 가구의 수의 5.78배였다. 그리고 2012년에 비해 이 수치가 커졌다. 즉 하위 소득 계층 거주 밀집도가 커졌다. ‘저소득층 비율’은 주거형태별로 전체 가구 중 하위 소득 25%의 가구가 차지하는 비중이다. 자가주택, 협동조합주택, 민간임대주택, 공공임대주택 순으로 이 값이 작았다. 즉 하위 소득 가구의 거주비율이 낮았다.

공공임대주택이 빈곤층을 위한 주변화된 주거형태로 고착되어 왔다는 점은 주거형태별 이주민 거주 비율을 통해서도 확인할 수 있다.

<표 6> 2012년과 2017년 주거형태별 EU 28개국 외부 출생자 거주 비율 (%)

	자가주택		협동조합주택		민간임대주택		공공임대주택		전체	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
EU 28개국 외부 출생자 거주 비율	4	5	10	12	15	20	25	30	10	13

(출처: Grander, 2020: 103, 표 5, 주거형태 순서 필자가 재정리)

위 표에서 2012년과 2017년 사이에 모든 주거형태에서 EU 28개국 외부 출생자 거주 비율이 상당히 증가했음을 알 수 있다. 이는 주로 2015-2016년에 시리아 난민이 대거 입국한 데 기인한다. 유럽 외부에서 출생한 이주민들은 대부분 하위 소득 계층인 관계로 자가주택 거주자 중 이들이 차지하는 비율은 2017년에 5%에 불과하고 공공임대주택 거주자 중 차지하는 비율은 30%에 달했다. 예상할 수 있는 바와 같이 자가주택, 협동조합주택, 민간임대주택, 공공임대주택 순으로 EU 외부 출생자 비율이 낮았다.

그런데 스웨덴 통계에 ‘외국 배경을 가진 사람(personer med utländsk bakgrund)’이라는 범주(category)가 많이 등장하는데, 스웨덴 통계청(SCB: Statistiska Centralbyrån)의 정의에 따르면, 이는 본인이 외국 출생자인 사람과 본인은 스웨덴에서 태어났으나 양부모 모두 외국 출생자인 사람을 지칭한다. 그리고 이주민 규모를 산정할 때 이 범주를 많이 활용한다. 이 범주에 따라 주거형태별 이주민 거주 비율을 확인하면, 2012년에 공공임대주택 거주자의 40%가 ‘외국 배경을 가진 사람’이었는데 2021년에는 50%로 증가하여, 불과 9년 만에 10%p 증가했다. 자가주택 거주자 중에는 2012년에 10%였고, 2021년에는 13% 정도였다. 그리고 예상할 수 있듯이, 자가주택, 협동조합주택, 민간임대주택, 공공임대주택 순으로 외국 배경을 가진 사람의 거주 비중이 낮았다(Grander, 2024: 75-76). 공공임대주택이 이제 주로 저소득층과 이주민, 특히 유럽 외부 출신 이주민을 위한 주변화된 주거형태로 확고히 자리 잡은 것이다.²²⁾

22) 스웨덴의 공공임대주택 거주자 중 이주민, 특히 비유럽계 이주민의 비중이 매우 큰

4. 공공임대주택 주변화의 원인

지금까지 2차대전 이후 스웨덴 주거정책의 발전과정을 따라가면서 공공임대주택이 애초의 정책목표와는 달리 점차 빈곤층을 위한 주변적 주거형태로 변모해 왔다는 사실을 확인했다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사태가 이렇게 전개되는 데 기여한 요인은 다양하다. 장기적으로 유지된 제도 측면에서는 이자비용 조세감면 제도와 낮은 세율이 적용된 재산세 제도를 손꼽을 수 있다. 정책 측면에서는 100만호 사업 기간에 공공임대주택을 과잉 공급하고 자가주택을 과소 공급하여 자가주택의 가격상승을 야기한 점, 1982년의 ‘개편법’으로 인해 임대주택을 협동조합으로 전환하는 것이 용이해진 점, 1990-91년 조세개혁이 임대주택 거주와 건설에 불리하게 작용한 점, 1990년대 초 우파정당 연립정부에서 다양한 방식으로 단호하게 주거 시장화 정책을 추진한 점, 2008년 세계금융위기 이후 추진된 초저금리정책이 주택담보대출을 통한 자가주택과 협동조합주택 구입을 촉진한 점 등 수많은 요인을 열거할 수 있다. 그런데 이러한 다양한 요인들 배후에 있는 좀 더 심층적인 원인으로, 다른 사회정책과 구별되는 주거정책의 특수성, 우파정당들의 일관된 자가주택과 협동조합주택 우대정책, 그리고 주거정책 영역에서 사민당의 정책 노선의 비밀관성을 들 수 있다고 판단된다. 이것들을 하나하나 살펴보기로 하자.

4.1 주택과 주거정책의 특수성

주거정책이 다루는 대상인 주택은 주거서비스를 제공하는 소비재이자, 자가주택은 대부분의 가구에서 핵심 자산으로서 가격상승을 통해 자본이득을

것은 사민당이 1970년대 이래 매우 관대한, 난민 위주 이주민 수용정책을 시행해 온 데 크게 기인한다. 이는 사민당의 국제주의적 인도주의의 소산이고 사민당의 이념적 프로필에 잘 부합한다고 평가할 수 있으나, 주거정책 측면에서는 공공임대주택에 대한 중산층 이상 계층과 스웨덴 내국인의 기회를 촉진하는 효과를 낳았다. 그리하여 사민당 주거정책의 주요 목표의 하나인 공공임대주택 지역의 슬럼화 방지와 ‘사회적 혼합(social mix)’ 실현을 어렵게 했다. 이주민 정책과 공공임대주택 정책 간에 충돌이 발생한 것이다. 즉 이주민 정책의 성격이 공공임대주택 정책의 목표 달성을 어렵게 한 것이다.

언게 해줄 수 있는 투자재이기도 하다. 가구들의 주거형태 선택은 가구의 경제력, 주거서비스의 질과 더불어 주택의 가격상승에 대한 기대에도 의존하여 이루어진다. 자가주택은 임대주택과는 달리 자본이득을 기대할 수 있는 주거형태다. 1968년에 협동조합주택 거주자가 본인 지분 주택을 시장가격으로 판매할 수 있게 한 이후에는 협동조합주택도 자본이득 취득 가능성이라는 점에서 자가주택과 다를 바 없는 주거형태가 되었다. 따라서 공공임대주택이 중산층 이상의 계층도 기꺼이 거주하고 싶은 주거형태로 자리 잡으려면 여러 조건이 충족되어야 한다.

가장 중요하게는 자가주택이나 협동조합주택의 가격상승을 효과적으로 억제할 수 있어야 한다. 공공임대주택이 임대료에 비해 양질의 주거서비스를 제공한다 해도 자가주택이나 협동조합주택의 가격상승 폭이 크면, 자본이득을 노려 자가주택이나 협동조합주택으로 옮겨가려는 동기가 생길 수밖에 없다. 따라서 자가주택이나 협동조합주택의 가격상승을 억제하여 자가주택이나 협동조합주택이라는 ‘이탈 선택지(exit option)’의 매력을 줄이는 정책을 써야 한다.

그리고 공공임대주택의 시설과 주변환경의 유지·개선에 충분한 재원을 투입해야 한다. 공공임대주택은 자본이득 측면에서 원칙적으로 자가주택이나 협동조합주택에 비해 불리한 주거형태이므로 임대료뿐 아니라 시설과 주변환경 등에서 매력이 충분해야 중산층 이상의 계층이 거주할 동기가 생길 수 있다. 그런데 공공임대주택은 임대료가 시장가격 이하로 통제되고, 공급주체인 콤포트 주거기업이 이윤을 추구하지 않는 공기업이다보니 공공임대주택의 주거 질을 장기적으로 유지·개선하기가 쉽지 않다. 공공임대주택 공급주체가 이윤을 추구하고 임대료를 자유롭게 조정하도록 허용하지 않으면서도 공공임대주택의 주거 질을 유지·개선하려면 중앙정부나 지방정부가 충분한 예산을 여기에 투입해야 한다. 즉 큰 규모의 재정부담을 기꺼이 감수할 수 있어야 한다.

충분한 예산지원이 이루어지지 않으면 공공임대주택은 장기적으로 주거 질의 하락, 빈곤층 입주자 비중 증대에 따른 사회적 낙인 효과 등을 피하기 어렵다. 이런 상황에서 공공임대주택의 공급을 관리하는 행정주체, 스웨덴의

경우엔 콤문은 공공임대주택을 민간 주거기업에 매각하거나 협동조합주택으로 전환하여 공공임대주택 관리 책임에서 벗어나려는 동기를 가질 수 있다. 콤문이 많은 채무를 지고 있는 상황에서는 공공임대주택 매각 수입으로 채무를 상환하려는 동기가 생길 수 있다. 따라서 공공임대주택의 주변화를 억제하려면 공공임대주택 부문에 대한 충분한 재정투입과 더불어 공공임대주택의 매각을 법적, 행정적으로 어렵게 해야 한다.

한편 주거정책은 사회구성원들에게 양질의 주거를 제공한다는 본연의 목적을 넘어 다른 정책목표들을 달성하기 위한 수단으로도 흔히 활용된다. 대표적인 것이 불황 국면에서 경기부양과 일자리 창출을 위한 정책으로 활용되는 것이다. 스웨덴에서는 1970년대 초에 이미 주거수요가 충족된 후에도 건설노동자의 일자리 유지를 위해 많은 콤문이 주택건설을 지속한 경험이 있다. 그리고 이는 공공임대주택의 공실(空室) 발생, 그리고 공실을 채우는 방편으로서 한계계층의 입주 지원과 이에 따른 공공임대주택의 매력 저하 등을 낳은 바 있다. 하나의 정책을 통해 복수의 정책목표를 달성하려 할 경우에 정책목표 간의 충돌이 발생하기 쉬운데 주거정책은 흔히 다양한 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 활용되기 쉽다.

그리고 주택시장은 이자율이나 인플레이션을 등 거시경제 여건에 의해 영향을 크게 받기 때문에 주거정책은 거시경제정책에 의해 강하게 간섭받는다. 그런데 예컨대 이자율 결정 등 거시경제정책을 입안할 때 이 정책이 주택시장과 주거정책에 미치는 영향만을 고려할 수는 없으며 상황에 따라 다른 정책 영역에 미치는 효과를 더 중시해야 하는 경우가 허다하다. 따라서 사회정책(social policy)으로서의 주거정책을 거시경제정책의 간섭을 받지 않고 추진하기가 어렵다. 스웨덴에서는 예컨대 2008년 이후 경제회생을 위한 초저금리 정책이 자가주택 가격의 급상승을 야기했다.

결국 양질의 공공임대주택을 대량으로 공급하고 임대료를 통제함으로써 공공임대주택을 중산층 이상의 계층도 기꺼이 거주할 만한 주거형태로 만들겠다는 주거정책 목표를 달성하려면 여러 조건이 충족되어야 하며, 다양한 간섭요인에도 불구하고 본연의 정책목표를 달성하려는 결연한 정책의지가 유지되어야 한다. 그리고 이를 가능케 하는 정치적 조건, 즉 이런 정책의지를

가진 정당의 장기집권이 확보되어야 한다. 이제 스웨덴에서 이런 조건들이 충족되었는지를 확인해보기로 하자.

4.2 우파정당들의 자가주택과 협동조합주택 우대정책

사민당은 1932-76년 기간에 중단없이 장기 집권했고 2차대전 이후 주거정책의 기본 노선은 사민당이 주도적으로 입안하고 집행한 것이다. 그러나 1976-82년 기간에 우파정당 연립정부가 들어섰고 1991-94년, 2006-2014년, 그리고 2022년 이후 현재까지 우파정당 연립정부가 들어섰다. 1990년대 이후 우파정당들이 자주 집권한 것이다. 그리고 1976-82년 기간엔 연립정부를 주도한 우파정당이 중앙당이었으나, 1991년 이후에 들어선 연립정부는 모두 보수당이 주도했다.

중도우파 성향의 중앙당은 농민당의 후신으로서 자영농, 중소기업주, 자영업자 등 소(小)자산가 계층을 주된 지지층으로 삼은 관계로 사유재산권 보장을 중시하고 재산 관련 과세에 거부감이 컸다. 사회복지 확대에 큰 거부감은 없었으나 자가주택 등 시민의 개인재산을 늘리는 정책을 선호했다. 우파정당 연립정부 말기인 1982년에 ‘개편법’이 통과되어 임대주택의 협동조합주택으로의 전환이 촉진되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 개편법은 공공임대주택의 비중 축소와 주변화에 크게 기여했다.

중앙당은 1959년에 당명을 농민당에서 중앙당으로 바꾸며 농민의 이익을 배타적으로 대변하는 이익단체적 성격에서 벗어나 종합적 정책 프로그램을 갖춘 현대적 정당으로 변신했는데, 중앙당의 중요한 이념 요소의 하나가 거대조직 중심의 사회운영에서 탈피하여 다양한 소규모 공동체를 활성화하는 것이었다. 주택협동조합운동을 포함하여 협동조합운동의 활성화는 중앙당의 이념적 프로필에 아주 잘 부합하는 것이었고, 개편법 제정을 통한 협동조합주택 증가는 중앙당 입장에서 아주 바람직한 것이었다. 우파정당 연립정부에 참여한 자유당과 보수당은 개편법 제정에 중앙당보다도 더 적극적이었다. 자유당과 보수당은 주거 영역에서 시장원리의 확대와 자가주택이나 협동조합주택의 비중 제고를 추구하고, 개편법 입법안 작성을 주도한 당시 주거부 장

관은 자유당 소속이었다(Søvoll, 2013: 245-246).

보수당은 우파정당 중 시장주의 성향이 가장 강한 정당으로서 2차대전 이후 경제정책 영역에서 ‘재산소유 민주주의(property-owning democracy)’를 기본 이념으로 채택했다. 재산소유 민주주의는 본래 1920년대에 영국 보수당에서 만들어진 이념으로 시민들의 재산 소유를 촉진하여 복지국가에 의존할 필요가 크지 않은 중산층을 육성하자는 이념이다. 특히 자가주택 보유 촉진이 이 이념의 핵심 요소였다.²³⁾ 그리고 자가주택 보유자가 늘어나면 보수당의 주된 지지기반인 중산층 이상 시민의 비중이 커지는 셈이므로 정치적 계산 측면에서도 자가주택 보유 촉진정책은 보수당의 성격에 잘 부합하는 정책노선이었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 보수당 중심의 우파 연립정부가 처음 들어선 1991-94년 기간에 추진된 주거 시장화 정책은 스웨덴 주거정책의 기본 틀을 일거에 바꾸어 놓았다. 그리고 주거 시장화 정책은 혹시 있을 수 있는 정치적 저항을 제외하고는 추진하기가 상당히 쉬운 정책이었다. 주거시장에 대한 기존의 정부 규제를 폐지하거나, 이 시장에서 정부의 활동을 중단하고 나면 추가로 정부가 해야 할 일이 별로 없는 데다 주거정책 영역에서의 재정부담을 줄일 수 있는 것이다.

한편 콤포트 주거기업의 운영이나 공공임대주택의 매각 등은 기본적으로 지방자치단체인 콤포트의 소관이었는데, 스톡홀름은 우파정당이 지역 지배정치세력인 지역으로 1990년대 이후 양로, 의료 등 사회서비스의 민영화를 선도했다. 주거 영역에서도 공공임대주택이 협동조합주택이나 민간임대주택으로 압도적으로 많이 전환된 지역이 스톡홀름이다. 그런데 주거 문제에서는 주택의 입지조건이 중요한데, 스톡홀름은 주택가격이 가장 높은 지역이었다. 이곳에서 공공임대주택이 협동조합주택이나 민간임대주택으로 가장 활발하게 전환

23) ‘재산소유 민주주의’는 이렇게 본래 보수적 이념을 담아내는 용어였으나, 1960년대에 영국의 케인스주의 경제학자 미드(James Meade)가 이 용어를 복지국가를 넘어서 재산의 평등까지 추구하는 진보적 이념 노선을 지칭하는 용어로 사용했다. 이후 미국의 정치철학자 롤스(John Rawls)가 미드의 용어법을 계승하여 재산소유 민주주의를 자본주의 체제를 넘어서는 정치경제체제로서, 자신의 정의의 원칙들을 제대로 구현해 줄 수 있는 체제의 하나로 간주했다.

됨에 따라, 협동조합주택으로 전환된 과거 공공임대주택 거주자는 막대한 자본이득을 얻을 수 있었다. 그리고 민간 주거기업이나 사모펀드 등 금융자본은 공공임대주택을 매입한 후 민간임대주택으로 전환하여 임대료를 높이거나 다른 기업에 되파는 등의 방식으로 많은 돈을 벌 수 있었다. 이렇게 되자 다른 지역의 공공임대주택 거주자나 민간 기업 등도 스톡홀름의 선례를 따라 이득을 보려는 동기가 강하게 발생했을 것으로 짐작된다.

4.3 시민당의 주거정책 노선의 비일관성

우과정당들은 일관되게 자가주택이나 협동조합주택 거주자의 비중을 높이고자 했으므로 공공임대주택의 주변화를 막는 일은 오직 시민당의 몫이었다. 그러나 이를 위한 정책의지와 노력은 미흡했던 것으로 보인다. 시민당은 100만호 사업 기간에 공공임대주택을 대규모 공급했으나 자가주택이나 협동조합주택 거주자의 이득을 줄이려는 노력은 미흡하여 공공임대주택 거주자들에게 매혹적인 ‘이탈 선택지(exit option)’를 계속 남겨두었다.

시민당의 주거정책 목표는 주거 질의 개선과 주거 안정성 제고였지 주거 평준화는 아니었다. 그런 점에서 자가주택이나 협동조합주택 거주자의 비중 증대 자체가 시민당의 이념이나 정책 지향과 직접 충돌하지는 않는다. 그러나 자가주택이나 협동조합주택 거주자의 이득이 커지면 공공임대주택의 주변화가 불가피해지고 공공임대주택 거주자의 불이익이 커진다. 공공임대주택 거주자 중 자가주택이나 협동조합주택을 구매할 경제적 능력이 있는 사람들이 공공임대주택으로부터 이탈하면 자가주택은 주로 저소득층의 주거형태로 자리 잡게 되고, 그러면 이후에 중산층 이상의 계층은 공공임대주택 거주를 더욱 기피하게 된다. 시민당이 피하고자 했던 주거형태별 계층 간 분리와 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 낙인 효과가 발생하게 된다. 민간 주거기업이나 금융자본이 공공임대주택을 매입하여 리노베이션한 후에 임대료가 높아진 민간임대주택으로 전환하는 것도 공공임대주택의 주변화를 낳는다.

그리고 자가주택이나 협동조합주택 거주자들이 주택가격 상승을 통해 자본이득을 보면 재산 불평등이 심화되고 상속을 통해 불평등의 세대적 재생산

이 이루어진다. 값이 오른 주택을 매각하여 얻은 양도소득을 소비에 지출하면 물가상승을 통해 공공임대주택 거주자인 서민들의 실질소득이 감소한다. 주거정책 영역에서 모든 주거형태 거주자들이 모두 이익을 보는 정책을 마련하기는 매우 어려운 것이다.

사민당은 전통적으로 복지국가 발전을 통해 시민들 사이의 소득과 소비의 불평등을 억제하는 데 주력했고 상당히 성공했지만 재산 불평등을 억제하는 문제에는 소홀했다. 장기간 재산 관련 조세들의 세율을 낮게 유지했고, 대체로 중산층 이상 계층에 유리한 이자비용 조세감면 제도도 장기간 유지했다. 시민들의 삶의 질을 우선적으로 결정하는 것은 재산이라기보다는 소득과 소비라는 점에서 이는 타당한 면도 있으나, 재산 불평등을 건드리지 않으면 장기적으로는 소득과 소비의 불평등을 억제하기도 어렵다. 일반적으로 재산이 재산소득을 낳으므로 재산 불평등이 소득과 소비의 불평등으로 이어지기도 하지만, 주거 영역의 경우엔 이에 더하여 자가주택이나 협동조합주택에 거주하며 자본이득을 얻는 중산층 이상의 계층과 임대주택에 거주하며 자본이득을 얻지 못하고 임대료만 지출하는 저소득층이 공간적으로 분리됨에 따라 임대주택 지역의 슬럼화가 진행되어 주거서비스 소비 측면에서도 저소득층의 처지가 갈수록 절대적으로 악화하기 쉽다.

그리고 스웨덴은 다른 나라들과 비교할 때 공공임대주택의 재고량이 많고 주거의 질이 높은 편인 데다 임대료가 통제되어서, 많은 서민이 주택담보대출을 통해 무리하게 자가주택 등으로 이동하지 않고도 마음 편하게 공공임대주택에서 장기 거주할 수 있었다. 그러나 이는 주택담보대출 등을 활용하여 자가주택이나 협동조합주택으로 이동한 사람들과는 달리 주택이라는 형태로 자산을 보유하지 못한 광범위한 무산층을 낳는 결과를 초래한 면도 있다. 시장원리를 활용하여 주택을 통해 재산을 증식한 영리한 중산층 이상 계층과 공공임대주택에 안주하다가 재산을 형성할 기회도 잃고 장기적으로 주거 질 악화까지 경험할 수동적 서민층 간의 경제적 격차가 주거 문제를 매개로 크게 벌어진 셈이다.

공공임대주택이 중산층 이상 계층도 선호와 조건에 따라 기꺼이 거주할 만한 주거형태가 되려면 공공임대주택 질의 유지·개선에 지속적으로 노력

을 쏟아야 하기도 하지만, 자가주택이나 협동조합주택 거주자의 자본이득 취득 기회를 줄여야 한다. 더 적극적으로는 자가주택이나 협동조합 거주자에게 불이익을 주는 정책까지 써야 할 수도 있다. 그러나 사민당은 집권을 위해 중산층 이상의 계층으로부터도 지지를 얻어야 할 필요가 있었고, 따라서 정치적으로 해로울 것으로 판단되는 정책인, 자가주택과 협동조합주택 거주자에게 불이익을 주는 정책을 거의 시행하지 않았다.

미국, 캐나다, 호주 등 앵글로색슨 국가들이 대체로 그러하듯 공공임대주택을 주로 빈곤층 대상으로 소규모 공급하면 공공임대주택 지역의 슬럼화와 거주자에 대한 사회적 낙인 등 부작용이 발생하기 쉽지만, 정부의 재정부담을 줄여 정책의 지속가능성을 높이는 측면도 있고, 자가주택 구매 지원정책과 결합할 때는 논리적으로 일관성 있는 주거정책이 될 수 있다. 정부의 지원 등을 통해 자가주택을 구매할 수 있는 사람들에 대해서는 자가주택 구매를 촉진하고, 그것이 항구적으로 불가능한 빈곤층이나, 당분간 불가능한 청년층 등에게는 염가로 공공임대주택을 공급해 주는 것이다.

이와 달리 스웨덴에서처럼 중산층도 거주하고자 할 만한 양질의 공공임대주택을 대규모로 공급하는 정책은, 자가주택의 가격상승을 억제하지 못할 경우, 자가주택을 통한 재산형성 기회를 놓친 무산층을 더 많이 낳을 수 있고 공공임대주택의 주거조건 악화를 낳기 쉽다. 그런데 사민당 정부는 양질의 공공임대주택을 대규모 공급하고 임대료를 통제했으나, 자가주택 가격상승 억제를 위한 노력이 부족했다는 점에서 논리적 일관성이 약한 주거정책을 시행했다고 평가할 수 있다.

그리고 1980년대에 사민당 정부가 ‘제3의 길’ 정책을 추진한 이후로는 사민당의 평등주의적 지향 자체가 크게 약화했다.²⁴⁾ 1980년대에 사민당 정부의 핵심 관심사는 민간 기업의 경쟁력 제고와 재정적자 감축이었고, 보육 서비스 등에서 민영화를 검토하는 등 사회복지 영역에서도 시장원리를 도입하여 재정부담을 줄이고 운영 효율성을 높이려 모색했다. 1990년대에는 초긴축 거

24) ‘제3의 길’이란 전통적 사민주의 정책, 특히 케인스주의적 수요부양정책과 신자유주의 정책 사이의 정책 노선을 의미한다. ‘제3의 길’ 정책은 종래의 사민당 정책 노선에 비해 시장주의적 지향이 강한 정책 노선이었다. ‘제3의 길’ 정책의 문제의식과 정책내용, 그리고 그 효과를 상세히 설명한 연구로는 신정완(2009) 참조.

시경제정책 기조에서 재정적자를 줄이기 위해, 특히 지출규모가 큰 사회정책 영역에서 지출삭감과 시장원리 도입을 일관되게 추진했다. 주거정책 영역에서는 3.3.1절에서 살펴본 바와 같이 주거보조금의 수급 조건을 엄격화하여 지원대상자를 크게 줄이고 주거보조금을 전형적인 선별주의적 프로그램으로 변모시켰다.

공공임대주택의 주변화를 촉진하는 요인은 매우 다양했고, 그중에는 EU의 경쟁법 등 사민당의 통제 범위 밖에 있는 것들도 있었기에 사민당이 공공임대주택의 주변화를 막기는 사실 쉽지 않았을 것이다. 사민당은 이런 난관을 뚫고서라도 자신의 애초 주거정책 목표를 유지하려는 의지가 크게 부족했다. 사민당은 이제 더 이상 공공임대주택을 중산층 이상의 계층도 거주하고자 할 만한 양질의 표준적 주거형태로 만들겠다는 애초의 정책목표를 갖지 않은 것으로 보인다.

사민당 정부는 2020년에 국가연구위원회를 발족했는데, 이 위원회가 정부로부터 부여받은 연구과제는 자가주택을 처음 구매하려는 소비자에게 정부가 금융지원을 해서 현금을 많이 보유하지 않더라도 자가주택을 구매할 수 있게 돕는 정책을 제안하는 것이었다. 사민당 정부 말기인 2022년 봄에 나온 위원회 보고서(SOU 2022: 12)는 자가주택을 처음 구매하려는 소비자가 금융기관에서 주택담보대출을 받을 때, 주택 가치의 1/10과 250,000 크로나 중 작은 값에 해당하는 금액만큼을 국가가 신용보증해줄 것을 제안했다. 국가의 신용보증을 통해 대출을 추가로 받을 수 있으면 현금을 많이 보유하지 못한 사람들도 자가주택을 구매하기 쉬워진다는 것이다.

그리고 이런 정책이 필요한 배경으로, 1990년대 말 이후 대도시 중심으로 자가주택 가격이 크게 오른 데다 신규 건설 임대주택의 임대료도 크게 상승했고 값이 싼 오래된 임대주택은 초과수요 상태라서 특히 젊은 사람들의 주거 마련이 어려워졌다는 점을 든다. 이들은 자가주택 구매 시에 일시불로 납부해야 하는 현금(kontantinsats)을 확보하기에는 저축이 부족하고, 임대주택에 입주하기에는 그간의 대기기간이 짧아서 어디에도 입주하기 어려운 상황에 있다는 것이다. 그러니 정부가 처음으로 자가주택을 구매하고자 하는 사람들에게 신용보증을 해주면 이들이 금융기관으로부터 충분한 대출을 받을

수 있을 것이므로, 일시불 납부용 현금이 부족한 사람도 자가주택을 구매하기가 쉬워지리라는 것이다(SOU 2022: 12, pp. 23-24).

그런데 자가주택의 가격상승이나 신규 건설 임대주택의 임대료 상승, 오래된 임대주택의 초과수요 상태는 상당 정도 그간의 사민당 주거정책의 산물이라 할 수 있다. 자가주택 구매에 유리한 조세제도를 장기간 유지하는 등 자가주택 구매를 촉진하는 경제정책을 집행한 결과 자가주택 가격이 급상승하게 된 측면이 크고, 100만호 사업 종료 이후 공공임대주택의 신규 건설이 부진했던 데다 공공임대주택이 협동조합주택이나 민간임대주택으로 전환되는 것을 사민당이 충분히 적극적으로 막지 않은 것이 임대주택 입주의 진입장벽을 높인 중요한 요인이었다. 그러나 사민당은 공공임대주택의 공급을 늘리거나 임대료를 낮추는 방안을 모색하는 대신에 자가주택 보유를 촉진하는 정책을 추진하려 하고 있다. 사민당도 이제는 우파정당들과 크게 다를 바 없이 자가주택 보유를 촉진하여 주거안정화를 달성하려는 정당으로 변모한 것이라 해석해도 될 것이다.

5. 나가는 말

지금까지 2차대전 이후 스웨덴 공공임대주택의 성격 변화과정을 살펴보았다. 중산층 이상의 계층도 기꺼이 거주하고자 할 만한 양질의 공공임대주택을 대량으로 공급하고 임대료를 적절히 통제함으로써 공공임대주택의 슬럼화를 막고 사회적 혼합(social mix)을 달성하겠다는 사민당의 초기 정책목표는 결국 실현되지 못했다. 전체 주택재고량에서 공공임대주택이 차지하는 비중이 1990년대 이후 계속 감소했고 공공임대주택 입주자 중 빈곤층의 비중이 현저히 증가한 것이다.

2차대전 이후 사민당이 1970년대까지 추진한 주거정책은 보편적 복지국가 발전이라는 사민당의 포괄적 사회발전 프로젝트의 일환이었다(Grandér, 2020: 54). 1932년에 사민당이 집권한 후 1930년대와 40년대를 거치며 보편주의(universalism) 노선이 사민당의 사회정책 기본 노선으로 자리 잡아갔다. 즉

빈곤층만을 대상으로 하는 선별적 프로그램들보다는 경제력 수준과 무관하게 필요(needs)가 있는 모든 국민을 대상으로 하는 보편적 프로그램들 중심으로 복지국가의 틀을 설계하게 되었다.

공공임대주택 정책도 이런 보편주의적 사회정책 노선을 주거정책 영역에 적용한 사례라 할 수 있다. 주거 문제의 경우엔 자가주택이나 협동조합주택에 거주하는 사람이 많다는 점에서, 적용대상자의 범위 측면에서 공공임대주택 정책이 예컨대 공적연금 등 사회보험과 같은 수준의 보편성을 확보할 수는 없다. 그러나 많은 나라에서 공공임대주택이 주로 빈곤층 대상으로 소규모 공급되고 운영되는 것과는 달리, 스웨덴에서는 중산층 이상의 계층도 기꺼이 거주하고자 할 만한 양질의 공공임대주택을 대량으로 공급함으로써 공공임대주택을 일종의 표준적 주거형태로 만들려 했다는 점에서는 충분히 ‘보편주의적’ 성격을 띠었다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 주거정책은 사회보험 등 통상적 사회정책 프로그램들과는 근본적으로 다른 측면이 있다. 주거정책의 대상인 주택은 주거서비스를 제공하는 소비재이기도 하지만 자가주택은 자본이득을 얻을 수 있는 투자재이기도 하다. 그리고 스웨덴의 경우엔 협동조합주택도 그러하다. 따라서 사람들의 주거형태 선택에 자본이득 취득 가능성이 중요한 고려사항으로 작용하는데, 이는 다른 사회정책 영역에서는 발견할 수 없는 것이다.

스웨덴의 복지국가 발전사에서 보편주의 노선의 최종 승리를 상징하는 사건으로 자주 거론되어온 것이, 1959년에 ‘공적추가연금(ATP: allmänna tilläggspension)’을 도입한 것이다. 공적추가연금은 기존의 공적연금인 국민연금(folkpension)에 추가하여 도입된 공적연금으로서, 국민연금이 조세수입에 기초하여 정액급여를 제공하는 기초연금(basic pension)인 데 반해 공적추가연금은 연금보험료를 재원으로 하는 소득비례연금이었다. 이 연금의 도입을 가능케 한 핵심 요인으로, 중간계층도 선호할 만하게 연금제도를 설계하여 이들의 지지를 얻을 수 있었다는 점을 강조한 해석이 지배적이었다.

1950년대 내내 우파정당들과 격렬한 논쟁을 거치는 과정에서 사민당은 공적연금 개혁 지지층을 확장하기 위해 화이트칼라 노동자들에게 유리한 방향으로 공적추가연금안을 다듬어갔다는 것이다. 화이트칼라 노동자들의 이익이

공적연금제도의 틀 내에서 충분히 확보될 수 있게 함으로써 이들이 민간연금에 추가로 가입하는 등의 방식으로 이탈하지 않게 할 수 있었다는 것이다 (Esping-Andersen, 1985: 108-109). 따라서 중간계층의 선호와 이익에도 호소할 수 있는 양질의 사회정책 프로그램을 제공하는 보편주의적 사회정책 노선은 노동계급과 중간계층의 지지를 얻을 수 있다는 것이다.²⁵⁾ 그리고 이런 정치적 ‘계급동맹’에 기초하여 보편적 복지국가를 더욱 공고히 할 수 있다는 것이다.

그런데 연금 문제에서 사람들에게 제시되는 선택지인 공적연금과 민간연금은 주거 문제에서는 대체로 공공임대주택과 민간임대주택에 상응한다. 공적연금과 민간연금은 각기 상이한 방식을 통해서이지만 양자 모두 연금 지급이라는 동질적인 서비스를 제공한다. 공공임대주택과 민간임대주택도 공급주체는 다르지만, 주거서비스라는 동질적 서비스를 제공한다. 그러나 자가주택이나 협동조합주택은 다르다. 이 주거형태들은 주거서비스뿐 아니라 자본이득 취득 가능성까지 제공한다. 따라서 이것들은 임대주택과는 질적으로 다른 선택지인 측면이 있다. 공공임대주택이 제공하는 주거서비스가 충분히 만족스러워도 자가주택이나 협동조합주택이 제공하는 자본이득 취득 가능성이 크다면 경제적 능력이 있는 집단은 자가주택이나 협동조합주택 구매를 선택하게 된다. 연금 문제에서와는 성격이 다른 매력적인 ‘이탈 선택지(exit option)’가 존재하는 것이다. 따라서 양질의 공공임대주택을 대량 공급하고 임대료를 적절히 통제한다고 해서 서민과 중산층의 ‘계급동맹’이 이루어지기가 쉽지 않다.

다른 사회정책 영역에 비해 시장원리가 훨씬 강하게 작동하고 자가주택이나 협동조합주택이라는 매력적 이탈 선택지가 존재하는 주거정책 영역에서 공공임대주택이 빈곤층을 대상으로 하는 주변적 주거형태로 전략하는 것을 막으려면 매우 강력한 정책 조치가 필요하다. 공공임대주택의 유지·보수,

25) 화이트칼라 노동자들도 타인에게 고용되어 일한다는 점에서는 블루칼라 노동자들과 다를 바 없지만 적어도 상층 화이트칼라 노동자들은 급여나 승진 가능성 등에서 블루칼라 노동자들보다 한결 더 우월한 지위에 있고, 자신이 노동계급의 일원이라는 자의식을 갖기도 어렵다는 점에서 노동계급과 구분되는 ‘중간계층’ 또는 ‘중간계급’의 일원이라 볼 수도 있을 것이다.

리노베이션에 충분한 재원을 지속적으로 투입해야 할 뿐 아니라 자가주택이나 협동조합주택의 가격상승을 강력하게 억제할 수 있어야 한다. 자가주택이나 협동조합주택 거주를 촉진하는 기울어진 운동장을 덜 기울게 만들기 위해서는 의도적으로 편향적인 정책을 쓸 수 있어야 한다. 주거정책의 보편성을 유지하려면 이를 보호해주는 두터운 방어막이 필요한 것이다. 이러한 방어막들에 의해 보호되는 보편주의를 ‘두터운 보편주의(thick universalism)’라 부르기로 하자.

그런 점에서 보면 2차대전 이후 사민당의 공공임대주택 정책에 구현된 보편주의는 두터운 보편주의가 아니라 ‘얇은 보편주의(thin universalism)’였다고 평가할 수 있을 것이다. 양질의 공공임대주택을 대량으로 공급하고 임대료 통제를 시행했다는 점에서 보편주의의 기본 모양새는 갖추었으나, 자가주택과 협동조합주택이라는 이탈 선택지의 매력을 줄이는 정책을 거의 추진하지 않았다. 이자비용 조세감면을 장기간 유지했고 재산세율도 낮게 유지했다. 주거정책의 보편성을 유지하기 위한 방어막을 제대로 마련하지 않은 것이다.

그런데 여기에 사민당의 딜레마가 있다. 이자비용 조세감면 폐지와 같이 자가주택이나 협동조합주택 거주자에게 불리한 정책을 추진하면 이들의 정치적 지지를 얻기 어렵다. 공적연금의 경우와는 달리, 주로 임대주택에 거주하며 다른 주거형태를 선택할 경제적 능력이 부족한 서민과 자가주택이나 협동조합주택 거주를 얼마든지 선택할 수 있는 중산층 이상의 계층 모두로부터 지지를 얻을 수 있는 주거정책을 마련하고 유지하기가 매우 어려운 것이다. 이런 조건에서 사민당은 점차 공공임대주택의 주변화를 불가피한 현상으로 받아들이게 된 것으로 해석할 수 있을 것이다.

《참고문헌》

- 신정완 (2009). “스웨덴의 ‘제3의 길’ 정책의 실패 원인: ‘정책 부조화’ 문제를 중심으로”. 『사회경제평론』, 32, 67-99.
- 신정완 (2012). “2008년 발 세계경제위기에 대한 스웨덴 정부의 대응방식과 그 효과”. 『민주사회와 정책연구』, 22, 102-131.
- 신정완 (2024). “1930년대와 40년대 스웨덴 주거정책의 기본노선 형성과정: 사회적주거위원회(Bostadssociala utredningen)의 활동을 중심으로”. 『스칸디나비아 연구』, 34, 1-41.
- 최희경 (2017). “공공주택 운영의 소셜 엔지니어링 접근: 스웨덴 지역주택공사의 경험”. 『공간과 사회』, 27(3), 141-189.
- Edlund, J. & 김근혜 (2018). “주택 및 주거서비스”. 이현주 외, 『스웨덴의 사회보장제도』, 제15장. 한국보건사회연구원/나남.
- Andersson, L. (1996). *Beslut(s)fattarna: socialdemokratisk riksdagsgruppen 100 år* (사회민주당 의사결정자들: 사회민주당 국회의원 집단 100년사). Stockholm: PM Bäckström Förlag.
- Blackwell, T. (2021). Power, production and disorder: The decline of Sweden’s housing industrial complex and the origins of the present housing discontents. *European Urban and Regional Studies*, 28(4): 228-352.
- Bengtsson, B. (2024). The changing role of cooperatives in the Swedish housing regime – a path dependence analysis. *Housing Studies*. DOI: 10.1086/02673037.204.23216156. Published on line: 22 Mar 2024.
- Bengtsson, B. & Grandér, M. (2023). *Bostadsfrågan som politik och intressekamp* (정책과 이해관계투쟁으로서의 주거문제). Malmö: Égalité.
- Bostadsanvisningslag 1980: 94 (1980년 94호 입법: 주거배정법).
- Boverket. (2007). *Bostadspolitik: Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år* (주거정책: 지난 130년간 스웨덴의 주거, 계획, 건설 정책). Karlskrona.
- Boverket. (2014). *Det svenska hyressättningssystem* (스웨덴 임대료 결정 제도).

Karlskrona.

- Ds 2014: 8. *Den mörka och okända historien: Vitbok om övergrepp och kränkning av romer under 1900-talet* (2014년 8호 정부 부처 시리즈: 어둡고 알려지지 않은 역사 : 20세기에 집시에 대한 권리침해와 모욕 백서(白書)). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Elsinga, M. & Lind, H. (2013). The effects of EU-legislation on rental systems in Sweden and Netherlands. *Housing Studies*, 28(7): 960-970.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- European Commission (2018). *Country Report Sweden 2018. Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction*. Brussels: European Commission.
- Grander, M. (2020). *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?* (공익 주거기업과 평등: 기로에 선 스웨덴 주거정책?). Stockholm: SNS Förlag.
- Grander, M. (2024). Two contradictions and the shape of public housing to come: A review of the current state of the municipal public housing sector in Sweden. *Tidsskrift för boligforskning*. 7(1): 64-83.
- Hall, T. & Vidén, S. (2005). The Million Home Programme: a review of the great Swedish planning project. *Planning Perspectives*. 20(3): 301-328.
- Lag (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförjningens främjande m.m. (1947년 523호 입법: 주거 마련 촉진 등을 위한 콤포의 조치에 관한 법).
- Lag (1982: 352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (1982년 352호 입법: 협동조합주택 또는 협동조합 임대주택으로의 전환을 위한 부동산 취득 권리에 관한 법).
- Lag (2002: 102) om allmännyttiga bostadsföretag (2002년 102호 입법: 공익 주거기업에 관한 법).
- Lag (2010: 811) om ändring i jordbalken (2010년 811호 입법: 토지법 개정).
- Lag (2010: 879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010년 879호

입법: 공익 콤문 주거주식회사에 관한 법).

- Lapidus, J. (2019). *The Quest for a Divided Welfare State: Sweden in the Era of Privatization*. Cham, Switzerland: Palgrave macmillan.
- Lind, H. (2017). Den svenska bostadsmarknaden (스웨덴 주거시장). In Lars Hultkrantz & Pär Österholm. ed., *Marknad & Politik* (시장과 정책). 12nd edition, Lund: Studentlitteratur.
- Millard-Ball, A. (2002). Gentrification in a Residential Mobility Framework: Social Change, Tenure Change and Chains of Moves in Stockholm. *Housing Studies* 17(6): 833-856.
- OECD (2012). *Revenue Statistics 1965-2011*.
- Prop. 1974: 150. angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m (1974년 150호 입법안: 주거정책 노선 등에 관한 법안).
- Sandelin, B. (1981). Price Behavior and Capital Gains on Residential Real Estate: The Case of Sweden. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 9(3): 241-264.
- Sandelin, B. & Södersten B. (1982). “Bostadsekonomi och bostadspolitik under efterkrigstiden” (2차대전 이후 주거경제와 주거정책), In Bo Södersten ed., *Svensk ekonomi* (스웨덴 경제), pp. 213-232. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- SOU 1945:63. *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne-och bidragsformer: Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredning. Del I* (1945년 63호 국가연구위원회 보고서: 미래 주거정책의 전반적 노선: 대출형태와 보조금 형태 제안: 사회적주거위원회 최종보고서 제1권). Stockholm.
- SOU 1981: 74. *Från hyresrätt till bostadsrätt* (1981년 74호 국가연구위원회 보고서: 임대주택으로부터 협동조합주택으로). Stockholm.
- SOU 1992: 24. *Avreglerad bostadsmarknad* (1992년 24호 국가연구위원회 보고서: 규제로부터 벗어난 주거시장). Stockholm.
- SOU 2008: 38. *EU, allmännyttan och hyrorna* (2008년 38호 국가연구위원회

- 보고서: EU, 공익 주거기업과 임대료). Stockholm.
- SOU 2022: 12. *Startlån till förstagångsköpare av bostad* (2022년 12호 국가연구위원회 보고서: 주택 최초 구매자를 위한 개시(開始) 대출). Stockholm.
- Strömberg, T. (1988). Historien om bostadsmarknadens politisering: Socialdemokraterna och bostadsfrågan (주거시장의 정치화 역사: 사회민주주의자들과 주거 문제). In Misgeld, K., Molin, K., Åmark, K. eds., *Socialdemokratins samhälle: SAP och Sverige under 100år* (사회민주주의 사회: 지난 100년간 사회민주당과 스웨덴). Stockholm: Tiden.
- Stenkula, M. (2014). Taxation of Real Estate in Sweden (1862-2013). IFN Working Paper, No. 1018. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Sveriges Allmännyttan. (2022). *Allmännyttans bostadssociala ansvar. Fokus: Sociala kontrakt* (공익 주거기업의 사회적 차원의 주거 책임: 사회적 계약에 초점을 맞추어). Stockholm.
- Søvoll, J. (2013). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960-1990 (1945-2013): The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. Oslo: University of Oslo.
- Turner, B. (1997). Municipal Housing Companies in Sweden: On or off the Market? *Housing Studies*, 12:4, 477-488.
- Turner, B. (1999). Social Housing Finance in Sweden. *Urban Studies* 36(4): 683-691.

웹문서

<https://hurvibor.se/bestandet/allmannyttan/> 2025년 9월 15일 확인.

<Abstract>

Post-World War II Changes in the Nature of Sweden's Public Rental Housing:

From a Standard Form of Housing for All to a
Marginalized Form of Housing for the Poor

Shin, Jeongwan*

Sweden is one of the most representative cases of a universal housing policy in the post-World War II era. Municipal housing companies, owned and controlled by the municipalities, took the lead in supplying public rental housing. In particular, during the Million Homes Programme of 1965-74, they built a large volume of high-quality public rental dwellings. Through this, Sweden sought not only to improve the housing conditions of low-income citizens but also to make public rental housing sufficiently attractive for the middle class and above, thereby preventing the formation of slums and achieving “social mix” in public rental housing areas. However, since the 1990s, the share of public rental housing in the total housing stock has steadily declined, while the proportion of low-income households and immigrants—especially non-European immigrants—among tenants has increased significantly. Public rental housing has thus come to function largely as a marginalized form of housing for the poor. This study seeks to explain the causes of this transformation. It first describes the chronological evolution of Sweden's public rental housing system and then identifies the key factors behind its marginalization: the peculiarities of housing and housing policy, the right-wing parties' preferential policies toward owner-occupied and cooperative housing,

* School of Economics & Trade, Kyungpook National University

and the Social Democratic Party's inconsistency in its housing policy line.

Key Words: Swedish public rental housing, municipal housing companies, universal housing policy, marginalization of public rental housing

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

논문 접수일: 2025.11.19.

논문심사 완료일: 2025.12.22.

수정원고 접수일: 2025.12.26.

게재 확정일: 2025.12.26.

