

사회주택정책 발달론 연구

이영환*

I. 서론

II. 사회주택의 개념과 의미

III. 사회주택의 기원과 발달의 동기

IV. 주택정책 발달론

1. 지역사회 권력구조 연구

2. 도시 관리주의자 접근

3. 네오 마시스트 접근

4. 국가론적 접근의 수용 필요성

V. 결론

I. 서론

본 연구는 사회정책의 중요한 분야 중의 하나인 주택정책의 발달에 관하여 서구 사회에서 이루어진 이론적 성과들을 검토하고 앞으로의 과제를 모색하려는 목적을 가지고 있다. 주택정책은 주택시장에 대한 국가의 개입을 통칭하기 때문에 매우 넓은 영역을 가지고 있다. 그러나 사회복지적 의미에서 볼 때, 사회주택의 직접적 공급과 관련된 정책은 가장 강력한 개입 수단이라고 할 수 있기 때문에 본 연구에서는 이를 중심으로 정책발달론을 검토하고자 한다.

본 연구에서 주택정책 발달론에 관심을 가지는 이유는 다음과 같이 정

* 성공회대학교 사회복지학과 조교수

리될 수 있다. 먼저, 일반적으로 볼 때 사회정책의 형성과 발달 및 변화를 규정하는 제요인에 관한 이론적 해명은 사회복지학의 주요 관심사이지만, 주택정책 발달에 관한 체계적인 연구는 상대적으로 부진한 것으로 보여진다. 그리고 이러한 사정은 주택정책의 발전이 매우 지체되어 있는 우리나라의 경우 더욱 그러하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 80년대 이래로 주택문제는 핵심적인 사회문제의 하나로 자리잡게 되었으며, 그러한 과정에서 주택정책에 대한 관심의 심화를 반영하여, 80년대 말에는 영구임대주택이나 근로자주택 등과 같은 우리나라 최초의 사회주택적 성격을 갖는 공공임대주택이 공급되기 시작하였다. 그러나 이러한 발전은 오래가지 못하였으며, 90년대 들어 7차 5개년계획(1992-96)과 문민정부 수립 이후의 신경제 5개년계획을 거치면서 사회주택적 성격을 갖는 정책들은 지속적으로 후퇴하는 모습을 보여주었다. 주택정책의 이러한 변화의 양상과 원인을 정확히 이해하기 위해서는 우리보다 앞선 경험을 가지고 있는 서구 사회의 경험에 대한 통찰과 함께 깊이 있는 이론적 작업이 필요하다고 생각된다. 따라서 본 연구의 내용은 서구 사회의 주택정책에 관한 이론적 고찰이지만, 우리의 현실에 적용하기 위한 탐색적, 기초작업의 의미를 가질 수 있을 것이다.

본 연구에서 다루고자 하는 주요 관심은 첫째, 사회주택이란 무엇이며 그 의미는 무엇인가, 둘째, 국가적, 역사적 특성에 따라 매우 다양하게 나타나고 있는 사회주택의 기원과 발달의 동기는 어떻게 정리될 수 있을 것인가, 셋째, 주택정책 발달에 관한 기존 이론들의 동향은 어떠하며 앞으로의 과제는 무엇인가, 마지막으로 이상의 고찰들이 우리나라 주택정책 발달론 연구에 주는 함의는 무엇인가 하는 점들이다.

Ⅱ. 사회주택의 개념과 의의

‘사회주택’이란 법적, 제도적 용어라기 보다는 주택을 사회보장적 차원에서 취급해야 한다는 관점에서 통용되는 관용어라고 할 수 있으며 이를 넓은 의미와 좁은 의미로 사용할 수 있다. 본 연구에서 관심을 갖는 사회주택은 좁은 의미의 사회주택이다.

좁은 의미의 사회주택은 주로 저소득층의 주거안정과 주거수준 향상을 목적으로 정부의 지원을 통해 시장임대료 수준 이하로 공급되는 공공임대주택을 의미하는데, 공공자금의 지원을 받아 공급되며, 주택 수명이 있는 동안은 매각되지 않고 임대로 제공되는 영구임대주택이다.¹⁾ 공공임대주택은 저소득층의 주거문제 해결을 위한 정부의 개입수단 중 가장 강력한 것이라 할 수 있으며, 이에 따라 그 건설과 공급은 통상 사회주택 정책과 동의어로 쓰이기도 한다. 이를 독일의 경우는 사회주택(sozial wohnung), 미국이나 우리나라는 공공주택(public housing), 영국은 시영주택(council housing), 일본은 공영주택(公營住宅)이라 한다.

반면 넓은 의미의 ‘사회주택 정책’은 공공임대주택의 공급,관리 이외에도 임대료 통제, 주택 개,보수 지원 및 임대료 보조금(주택수당) 지원 등의 내용을 포괄하며, 따라서 저소득층의 주거문제 해결 또는 주거수준 향상을 위한 제반 조치를 의미하게 된다.²⁾

1) 따라서 공공임대주택의 3대 요소는 대상으로서의 저소득층, 정부의 지원, 시장가격 이하의 임대료라 할 수 있다. 고철, 염돈민의, 「사회주택정책에 관한 연구」, 서울:국토개발연구원, 1988, p.5.

2) 저소득층을 위한 사회주택정책으로 공공임대주택의 직접공급 외에 賃賃料統制와 보조금 정책을 대표적으로 들 수 있다(고철 외, 위의 책, p.42, pp.46-49). 임대료 통제 및 안정정책은 임대료 상승의 억제를 통한 주거안정 정책으로서 1915년 영국의 임대료 통제 정책(rent control)을 효시로 하여 이후 공정임대료 제도(fair rent system)로 발전하였고, 독일의 비교임대료(comparable rent) 제도와 같은 임대료 규제정책도 그 한 예이다. 보조금의 지급 정책은 수요자 가구를 직접 지원하는 제도로서 미국의 housing allowance나 영국의 rent rebate 등을 들 수 있다. 영국의 경우, 공공주택 입차자에게는 rent rebate, 민간주택 입차자에게는 rent allowance가 주어지고 있다.

사회주택의 국가별 비중이나 성격은 매우 다양하다. 즉 각국의 역사적, 사회적 특성에 따라 사회주택이 전체 주택 재고에서 차지하는 비중 뿐만 아니라, 공급 및 관리 주체, 공급 대상자의 성격, 공공부문과 민간부문의 관계 등에 있어서 많은 차이가 있다. 또한 한 국가 내에서도 역사적 발전에 따라 변화하는 양상을 보여준다.³⁾ 이러한 차이에 대한 상세한 고찰은 본 논문의 범위를 벗어나는 일이므로, 여기서는 단지 사회주택을 중시하는 국가들(주로 서구 복지국가들)을 중심으로 그 양적 비중만을 간략히 살펴보기로 한다.⁴⁾ 다음 표는 서구의 사회주택이 양적으로 거의 최고 수준에 있었던 1980년경의 비중을 보여주고 있다.⁵⁾

3) M.Ball and Harloe, M and Martens, M., *Housing and Social Change in Europe and the USA*, London & N.Y.:Routledge, 1988.

4) Clapham 등은 국가별 주택정책의 양상을 3가지 모델로 구분한다. 첫째, 정부가 주택시장에 최소한으로만 개입하는 시장모델과 둘째, 정부가 사회주택적인 정책을 통해 적극적으로 개입하고 있는 사회민주주의 모델, 셋째 정부가 모든 부문에 조정, 통제력을 갖는 사회주의 모델이다. 따라서 사회주택은 사회민주주의 모델의 국가들에서 중요한 비중을 갖게 되는데, 대부분의 서구 복지국가들과 홍콩, 싱가포르 등 아시아의 몇몇 도시국가들이 이에 해당된다. D.Clapham and Kemp, P. and Smith S.J.(1990), *Housing and Social Policy*, London: Macmillan, 1990, pp.24-28 ; 하성규, 「주택정책론」, 서울:박영사, 1991: 693-702.

5) 이 표는 대체로 복지국가 위기에 따른 주택정책의 후퇴현상이 본격화되기 이전의 수치라고 할 수 있다. 서구의 사회주택들은, 국가별로 편차는 있지만 1970년대(복지국가 위기 시작)를 지나면서 경제적 불황과 보수정당들의 집권에 의해 그 양적 확대가 저지되었을 뿐만 아니라 오히려 축소되는 양상마저 보이고 있다. 영국 보수당 정부의 시영주택 매각정책이 그 대표적 예로서, 1981년 31%에 달했던 시영주택의 비중은 1989년 경에는 23%로 하락하였고 이러한 추세는 1990년대에도 계속되었다.

<표 1> 전체 주택 중 사회주택의 비중(주거유형 비교)
(단위 %)

국명 점유 형태	영국	네덜란드	덴마크	독일	미국	프랑스
	(1981)	(1986)	(1980)	(1978)	(1980)	(1978)
사회주택	31	43	20	18	2	13
민간임대	11	13	26	45	32	40
자가점유	58	44	54	37	66	47

(자료: M.Harloe, "the Changing Role of Social Rented Housing",
in M.Ball et al., op.cit., p.48.)

<표 1>에서 보는 바와 같이 미국을 제외한 서구의 복지국가들은 대체로 사회주택이 전체주택 재고에서 20-30% 안팎의 비율을 차지하면서, 저소득층의 주택욕구 해결을 지원하고 주택시장의 결함을 보충하는 역할을 하고 있다. 이러한 사회주택의 공급과 배분의 양상은 국가별로 상이하지만, 그 공통된 특성은 Harloe에 따르면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. ① 이윤동기가 지배하지 않는다. ② 욕구(need)에 따라 행정적으로 배분된다(지불능력은 중요하지만 결정적이지는 않다). ③ 정치적 의사결정이 핵심적인 영향을 미친다.6)

Ⅲ. 사회주택의 기원과 발달의 동기

사회주택이 특히 서구의 주택정책에서 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 사실이지만, 전체적으로 볼 때 사회주택이 전체 주거유형 중 가장 큰 부분이 아니라는 점에서 드러나듯이 공공부문에 비해 민간부문이 압도적 우위를 차지하는 것이 주택문제의 특성 중의 하나라고 할 수 있다.7) 따라

6) M.Harloe, op.cit., p.42.

7) P.Malpass and Murie, A., Housing Policy and Practice, London: Macmillan, 1982, pp.5-7.

서 왜 사회주택 정책(넓게는 주택 시장에 대한 국가개입)이 발전될 수 있었나 하는 것은 자명하다기 보다는 규명을 필요로 하는 문제라 할 것이다. 먼저 사회주택의 발생 기원과 발달의 동기를 살펴본 후, 주택정책 발달에 관한 이론적 접근들을 고찰하기로 하자.

사회주택의 발생 기원 및 발달의 동기와 관련해서 우선적으로 전제되어야 할 것은 국가 복지에 대한 합리주의적 해석은 적합치 않다는 점이다. 70년대까지 폄미했던 합리적 계획 모델은 국가복지의 발전을 욕구(need)에 대한 합리적 대응으로 해석하고 있는데, 사회주택의 형성과 발전에 있어서는 욕구보다는 여타의 정치적, 경제적 동기와 목적이 크게 작용하고 있으며 필연적, 단선적 요인보다는 우연적, 복합적 요인의 작용을 확인할 수 있다는 것이다.⁸⁾

Harloe는, 사회주택의 발생은 19세기 중산계급의 자선운동, 공중위생운동 및 노동운동과 연결되지만(특히 영국의 경우), 사회주택의 주요한 발전은 2차 대전 이후이며, 각국의 특성에 따른 다양한 요인의 결합에 의해 발전되었다고 한다.⁹⁾ 그에 의하면, 먼저 戰間 기간 동안 사회주택은 일정한 성장을 보여주고 있는데, 그 목적은 주택에 대한 욕구(housing need)를 충족시키고자 한 것이 아니라 자본주의 경제와 사회질서의 유지, 자본주의적 건조 환경(built environment)의 지속적, 효과적 유지가 목적이었다는 것이다. 즉 영국의 경우는 1차 대전 이후 제대 군인을 위한 사회주택(homes fit for heros) 공급이 직접적인 계기로 작용하였지만, 이후 도시 구조의 근대화를

8) I.Cole and Furbey,R., *The Eclipse of Council Housing*, London: Loutledge, 1994, pp.10-19. 한편 Donnison and Ungerson은, 서구 각국이 주택문제에 개입하게 된 동기를 다음과 같이 정리하고 있다. 영국의 경우는 19세기 공중위생운동과 1920년대 제대군인을 위한 주택공급(homes for heroes), 이태리와 아일랜드는 농업개혁 수행과 빈곤지역 원조를 위해, 스웨덴은 불황 타개와 건설산업의 실업 해소, 서독은 전후 경제 재건과 반공전선 건설을 위해, 프랑스는 주택부족을 해소하기 위한 양적인 증대를 위해, 동유럽 국가들은 대체로 성장산업에의 노동력 유인책으로 사회주택을 공급했다는 것이다. D. Donnison and Ungerson,C., *Housing Policy*, N.Y.:Penguin Books, 1982, p.64.

9) M.Harloe, op.cit., pp.41-68.

위한 슬럼 정화가 주요 목적으로 작용하였으며, 미국은 슬럼 정화와 함께 대공황 이후의 실업 감축을 위하여 공공주택정책을 전개하였다. 덴마크 역시 1930년대 실업과의 싸움을 위한 주요 수단으로 사회주택 정책을 채택하였다. 따라서 이 기간 동안 이들 나라에서 사회주택의 배분 대상자는 대체로 주택 욕구가 가장 큰 최빈곤 계층이 아닌 숙련 육체노동자(백인)가 주 대상이었다. 영국의 경우를 보면, 1920년대는 핵심 노동계급을 위한 비교적 높은 수준의 주택을 공급한 반면, 1930년대에는 주로 슬럼 정화를 위해 빈곤계층 대상으로 낮은 수준의 주택을 공급하였다.

2차대전 이후 기간, 특히 1945년 이후 비교적 짧은 기간 동안 사회주택은 서구 각국에서 대규모로 확장되는 모습을 보여주는데, 이러한 발전에 있어서는 정치적으로 사회민주당 계열 정당들의 이념적 지향이 중요한 역할을 하였지만¹⁰⁾, 전후 경제건설의 요구가 더 중요한 요인으로 작용하였다고 평가된다. 즉 경제 재건을 위해 임금인상을 통제할 필요(인플레이 방지와 수출경쟁력 강화를 위해)가 있었고 이를 위한 주요 수단으로 채택된 것이 사회주택이었다는 것이다. 이러한 경향은 경제 재건의 과제가 심각했던 중부 유럽의 경우에 더욱 그러하였고, 정치적 요인과 경제적 요인 모두 강력하지 않았던 미국의 경우 사회주택의 발전도 가장 소극적이었다.¹¹⁾ 경제적 필요성이 중부유럽보다 덜 중요하였던 영국은 전후 노동당의 보편적 욕구 충족을 위한 주택(general need housing) 공급정책으로 사회주택이 대규모로 확대되었으나, 50년대 중반 이후 보수당에 의해 1930년대 식의 슬럼 정화와 도시재개발 중심의 주택정책으로 회귀하는 양상을 보여주었다.¹²⁾

1960년대 이후에는 주택공급 비용의 증가와 특히 70년대 초 경제 위기 발생에 따라 사회주택의 확대가 억제되면서 자가 소유가 권장되었으며, 이

10) 이러한 측면에서 복지이념에 입각한 합리적 계획이라는 요소 또한 사회주택정책 발달에 있어 일정 정도 중요 요인으로 간주될 수 있을 것이다.

11) 네델란드, 서독, 덴마크, 프랑스 등은 중산계층 또는 백인 노동자의 수요에 초점을 두었고, 최빈곤층을 주대상으로 하지 않았던 반면, 미국은 영구 빈민을 대상으로 하는 낮은 질의 낙인찍힌 '복지'주택을 공급하는 정도에 머물렀다.

12) M.Harloe, op.cit., pp.49-51.

에 따라 사회주택의 주요 대상자는 저소득계층으로 국한되는 양상을 보여 주었다. 이러한 양상은 정치적으로 보수당이 장기 집권한 영국이나 미국과 같은 국가들의 경우 더욱 분명하게 나타나고 있다.¹³⁾

Cole & Furbey는 사회주택 정책의 발생과 관련된 전형적인 사례로서 영국의 임대료 통제법(1915)¹⁴⁾과 1차 대전 후 시영주택(council housing)의 공급을 본격화한 에디슨법(1919년, Housing and Town Planning Act)¹⁵⁾의 입법을 들고 있다. 그는 이 법들이 영국 주택정책의 혁명을 야기했으며, 1990년대에 이르기까지 주택정책의 근간을 형성하고 있지만, 이 법들 자체는 특정한 역사적 맥락의 산물 즉 특수한 역사적 위기(비상) 상황에서 긴급으로 고안된 우연한 해결책임을 강조하고 있다. 즉 지방정부를 통한 시영주택 공급 정책은 자본주의의 구조적 문제(장기적 위기)에 대응한 합리적(필연적, 항구적) 대응이라기 보다는, 긴급사태에 대응한 긴급주택(emergency housing) 정책이었으며, 영국의 경제적, 사회적, 정치적 특성과 전쟁의 위기가 영국식의 독특한 주택정책을 결과하였다는 것이다.¹⁶⁾

결국 자본주의적 생산과 사회적 재생산의 모순(긴장)이 사회주택의 필요 조건(주택시장의 결함과 이에 따른 비참과 갈등)을 형성한 것은 사실이지

13) *ibid.*, pp.60-68.

14) 1990년대에 와서야 자유시장으로 복귀하였다.

15) 중앙정부의 재정보조와 지방정부의 책임으로 제대군인을 위한 사회주택(Homes fit for Heros) 50만호 건설을 계획하였으나, 17만호 건설로 마무리되었다.

16) Cole & Furbey는 이러한 해석의 근거로 1914년 이후의 주택정책의 발전은, 토지문제 등에 집중되고 있던 당시의 지배적인 정책 논의의 조류와 상이하다는 점을 들고 있다. 이들은 또한 긴급사태의 해석에 있어 상이한 견해들을 다음과 같이 소개한다. 먼저 Swenarton은 위기의 정치적 측면을 강조하면서(노동계급의 역할 강조, 노사갈등의 심화, 러시아 볼셰비키 혁명의 영향), 시영주택을 정치적 위기에 대한 우발적 대응(*ad hoc response*) 또는 사회혁명을 방지하는 보험료로 해석한 반면, Daunton은 주택위기의 경제적 기반을 강조하면서 전쟁으로 인한 시장능력의 저하, 전후 임대료 통제정책으로 인한 민간임대시장의 재투자 비용 조달의 곤란, 즉 전쟁으로 인한 주택시장의 교란과 왜곡이 사회주택 정책을 결과하였다고 주장하였다. Cole & Furbey, *op.cit.*, pp.45-49.

만, 사회주택의 발전은 체계의 요구에 따른 불가피하고 합리적인 반응이라기 보다는, 상황적 요인에 따른 우연적 산물의 성격이 강하다는 것이다.¹⁷⁾

IV. 주택정책 발달론

사회주택정책의 기원은 위에서 보는 바와 같이 각국의 역사적 사정에 따른 편차와 우연성을 보여주지만, 사회주택을 중심으로 하는 국가의 주택시장 개입(즉 주택정책)이 주로 어떤 요인에 의해 전개되어 왔는가 하는 점에서 몇가지 이론적 접근이 제시되고 있다.¹⁸⁾ 여기서는 이러한 이론적 접근들을 소개하면서 대안적 논의들을 검토해보고자 한다.

Kemeny(1992:xv)에 의하면, 전통적인 주택연구는 주택부족 문제나 과밀, 위생 등 주택의 제문제에 관심을 갖는 정책지향적 접근(자유주의적-개입주의적 접근)이었으며, 이론적으로는 시카고 학파의 생태학적 접근과 신고전 학파 접근법에 의존하였다.¹⁹⁾ 이들 접근에 대한 비판은 무엇보다도 이들 접근들이 사회과학적 논의의 본류에서 벗어나 있다는 점인데, 이에 따라 도시현상(주택문제와 주택정책 등)을 전체 사회적 과정과 유리시켜 그 자체로 독립된 실체인 것처럼 다룬다는 것이다. 구체적으로 첫째, 개별가구의 선택과 선호에 초점을 맞춤으로써 사회적 제약요인(housing constraints)을 간과한 점, 둘째, 이와 관련하여 다양한 관련 기관들(institutions and agencies)의 영향력을 무시한 점, 셋째, 사회적 조화를 암묵적으로 가정함으로써 갈등(conflict)을 간과한 점 등이 제시되고 있다.²⁰⁾

17) *ibid.*, p.57.

18) 이러한 접근들을 하성규 교수는 다원주의자 접근, 신자유주의자 접근, 엘리트주의 접근(관리주의자 접근), 네오 맑시즘 접근으로 분류하고 있으며, Clapham 등은 다원주의, 네오맑시즘, 조합주의 접근(자유조합주의는 신다원주의의 확대로, 맑시스트 조합주의는 이중정치 모델로 설명)으로 분류하고 있다. 하성규, 앞의 책; Clapham et al, *op.cit.*

19) J.Kemeny, *Housing and Social Theory*, London & N.Y.: Routledge, 1992, p.xv.

20) K.Bassett and Short, J.R., *Housing and Residential Structure*, London:

이에 대한 대안으로 나타난 도시와 주택에 관한 이론적 접근들은 크게 보아 다음의 세가지로 분류될 수 있다. 첫째는 2차대전 이후 미국에서 발생한 지역사회 권력구조(community power structure)²¹⁾ 연구에서의 엘리트주의-다원주의 논쟁과 관련된 접근들이다. 둘째는 Max Weber의 이론에 근거를 두고 1960년대 Rex & Moore의 '주택계급' 개념, Phal의 연구를 거쳐 Saunders 등 영국적 배경의 관리주의자 접근으로 이어지는 흐름이다. 셋째는 1960년대 프랑스 구조주의 맑시즘에서 근거한 네오 맑시즘 접근법이다.

1960년대 Rex & Moore에 의한 '주택계급' 개념의 도입은 주택연구를 사회과학 이론의 주류에 접목시키는 성과를 가져왔으며, 이후 1970년대 알튀세의 구조주의 등 맑스주의적 접근과 1980년대 네오-베버리안의 반격등으로 주택연구의 이론화가 진척되었다고 볼 수 있다.²²⁾

1. 지역사회 권력구조 연구

2차대전 이후 미국사회를 배경으로 발생한 지역사회 권력구조 연구의 근간을 형성하는 것은 고전적 엘리트주의와 다원주의 및 신엘리트주의간의 논쟁이다.²³⁾

고전적 엘리트주의(Mills와 Hunter 등)는 소수의 응집력이 강한 엘리트 집단이 의식적으로 권력의 피라밋 구조의 상층부를 차지하면서 자신들의 이익을 위하여 도시정책을 효과적으로 조정, 통제하는 구조를 의미한다. 이들 엘리트들의 권력은 부와 사회적, 경제적 지위에 근거한다. 엘리트주의를 비판하는 다원주의적 견해(대표적으로 Dahl이나 Lindblom, Wildavsky 등)에 의하면, 도시사회는 각축하는 다양한 이익집단으로 구성되며, 도시정책은

Routledge and Kegan Paul, 1980. pp.44-45.

21) urban power structure, locational conflict approach 라고도 한다.

22) 그러나 Kemeny는 아직 주택연구가 사회과학의 이론, 논쟁들로부터 고립(근시안적이고, 좁은 초점)되어 있고 뒤쳐져 있는(time lag) 한계가 있다고 한다.

Kemeny, op.cit., p.xv.

23) Bassett and Short, op.cit., pp.126-129.

이들간의 협상과 힘의 균형을 반영한다는 것이다. 한편 네오-엘리티즘은 다원주의의 정책결정 접근법(decision-making approach: 정책산출을 중심으로 하는 분석)을 비판하면서, 엘리트들의 눈에 보이지않는 지배과정을 강조한다. 이러한 신엘리트주의에 속하는 이론들로는 Bachrach & Baratz (1962), Crenson(1971), Schattschneider(1975) 등의 무의사결정론(Non-Decision Making) 과 이와 관련된 Lukes(1974), Parenti(1978) Gaventa(1980) 등의 권력론을 들 수 있다.²⁴⁾

이와 같은 엘리티즘과 다원주의의 논쟁을 해소하기 위한 방법론적인 전환은 두가지 양상으로 나타난다. 먼저 엘리티즘과 다원주의는 항상 상호 배타적인 것은 아니고 정책 영역에 따라 달리 적용됨을 보여주는 연구들이 있다. 이들 연구들에 의하면 대체로 범계급적인 이슈 또는 재분배적인 이슈는 엘리트 지배의 성격을 보여주는 반면, 재분배적 성격이 약하고 계급간의 이해대립이 있는 이슈의 경우에는 다원주의적인 협상 과정을 보여준다.²⁵⁾

다음으로는 도시정부의 정책결정 요인에 관한 비교 연구들로서 다양한 정책 산출물들과 지역사회의 사회경제적 및 정치적 요인과의 관계를 규명하는 연구들이 있는데, 그 결과를 일반화하기는 쉽지 않지만, 대체로 재분배적 성격이 약한 정책의 경우에는 사회경제적 요인이, 재분배 성격의 정책 경우에는 정치적 변수가 큰 설명력을 갖는 것으로 나타났다. 여기에서 사회경제적 변수로는 욕구(need)와 자원(resource) 등을 들 수 있고, 정치적

24) P.Bachrach and Baratz, M.S., "Two Faces of Power", *APSR* 56, 1962.;

M.A.Crenson, *the Un-politics of Air Pollution: A Study of Nondecision Making in the Cities*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971.; E.E.Schattschneider, *The Semi-governing People*, Winsdale, Ill: the Dryden Press, 1975.; S.Lukes, *Power: A Radical View*, London: Macmillan Press Ltd, 1974.; M.Parenti, *Power and the Powerless*, N.Y.: St.Martin's Press, 1978.; J.Gaventa, *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Illinois Uni. Press, 1980.

25) P.Dunleavy, *Urban Political Analysis: The Politics of Collective Consumption*, London: Macmillan, 1980, pp.34-36.

요인으로는 정당 정치와 이데올로기 요소, 정치행정 체제내의 권력관계, 이익집단의 압력 등이 주요 변수로 사용되었다.²⁶⁾

Bassett and Short는 주택정책과 관련된 정책결정 요인 연구로서 1970년대 영국에서 이루어진 많은 연구들 가운데 일부를 정리하면서 그 결과가 다소 모호하고 변수측정의 정확성에 있어서 문제가 있다고 지적하였다.²⁷⁾

2. 도시 관리주의자 접근 (urban managerialist approach)

도시 관리주의자 접근은 Rex and Moore의 버밍햄 연구와 Phal의 연구를 기초로 영국적 배경에서 형성되어 Saunders 등의 연구로 계승되었는데, 기존의 생태학 및 행태주의적 접근에서 탈피하여 도시내 사회적 갈등의 근원(Origin)으로 관심을 전환시킨 점에 우선적인 의의가 있다.²⁸⁾

Rex and Moore는 Weber의 계층론을 기초로 재산과 소비 양식에 근거한 '주택계급'(housing class) 개념을 정립하였다. 주택계급은 희소한 주택자원을 둘러싼 갈등에서 발생하며, 주택에의 접근성의 정도에 의해 규정된다. 그들은 주택계급을 6가지 범주로 구분하면서²⁹⁾ 그 규정요인으로 첫째, 소

26) Bassett and Short, op.cit., pp.126-197.

27) ibid., pp.134-5. 예를 들면, Boaden(1971)은 지방정부의 주택신축량을 종속 변수로 하고, 욕구(Needs), 정치행정적 특성, 자원(Resource)과 같은 독립변수들과의 관계를 통계적으로 분석하였는데, 그 결과 욕구, 지방의 자원, 노동당 정부의 집권은 모두 중요한 요인으로 나타난 반면, 정치적 동원(투표결과)이나 관리행정적 특성의 영향은 분명하지 않았다. 또한 Nicholson and Topham(1971)의 연구에서도 지방정부 주택부문 자본지출의 영향요인 중 주택욕구 변수가 주요 변수로 나타난 반면 정치적 요인은 거의 중요하지 않다는 것이었다. 반면 Pinch(1978)의 연구(주택건설과 개량율을 설명하기 위한)에서는 욕구와 자원보다는 정치적 변수(노동당의 집권)가 훨씬 중요한 것으로 나타났다.

28) P.Dunleavy, "Perspectives on Urban Studies", in A.Blowers et al (eds), *Urban Change and Conflict: an Interdisciplinary reader*, London: Harper & Row Publishers, 1982, p.9.

29) 6가지 주택계급 범주는 1)모게지 없는 주택 소유자, 2)모게지 불입하는 주

득과 직업 및 인종적 지위 등 개인적 요인, 둘째, 공공 및 민간부문의 주택 배분 규칙(allocation rule)을 제시하였다.³⁰⁾ 즉 그들은 도시를 움직이는 시장적 요소(market forces)와 함께 지방정부라는 비시장적인 관료적 과정에 관심을 환기하였다.³¹⁾

이들의 '주택계급' 개념은 주택의 소비를 결정하는 근본 요인을 무시하고 소비의 현상 형태를 계급 개념과 그릇되게 등치시켰다는 등의 비판을 받고 있지만, 그럼에도 불구하고 이들의 연구는 첫째, 도시와 주택연구를 사회학 전통의 주류와 접맥시킴과 아울러 둘째, 주택과 관련된 공공 및 민간부문의 배분정책의 중요성을 부각시킴으로써 관리주의자 접근의 기초를 형성한 점에 의의가 크다고 평가된다.³²⁾

이들은 주택을 둘러싼 계급투쟁을 도시과정의 중심이라고 보았는데, 이러한 입장은 Phal에 의해 확대 계승된다. Phal은 진정한 도시사회학의 관심은 도시 자원들(교통이나 교육, 특히 주택 등)의 배분에 있다고 하면서, 그 중심행위자는 도시체계의 관리자들(managers and controllers)이라고 주장하였다.³³⁾ Phal은 최소자원의 배분을 결정하는 도시관리자들이 핵심적인 연구 대상이 되어야 한다고 주장한다. 그가 제시한 도시관리자들은, 공공주택 관리자, 부동산 기관, 지방정부 관리, 개발업자, 주택협회 대표자, 보험회사, 고용담당부서 관리, 사회사업가, 지방행정 책임자(시장 등) 등을 포괄하는 폭넓은 개념이다.³⁴⁾

관리주의자 시각을 좀 더 정교화한 Saunders는 '계급'개념 중심의 논의와 비판은 방법론적 오류라고 지적하는 한편, 맑스주의 이론이 소비영역의 독립적 중요성을 인식하는데 실패하고 있다고 비판하면서, 현대 도시의 사

택소유자, 3)공영주택 세입자, 4)슬럼지역의 공영주택 세입자, 5)세입자와 동거하는 주택소유자, 6)주인과 동거하는 세입자로 구분된다.

30) Bassett and Short, op.cit., pp.47-52.

31) J.Lambert and Paris,C. and Blackaby,B., *Housing Policy and the State*, London: Macmillan, 1978, p.3.

32) Bassett and Short, op.cit. pp.47-52.

33) Lambert et al, op.cit., pp.3-4.

34) Bassett and Short, op.cit., pp.50-52.

회적 균열의 기초로서 계급이 아닌 소비영역에서의 정치투쟁을 우선시하는 논의를 전개하고 있다.³⁵⁾

Phal을 뒤이은 관리주의자 시각의 많은 연구들은 어떤 개인 또는 기관들이 주택의 공급과 배분을 결정하는가, 배분의 규칙과 절차는 어떠한가, 그러한 규칙과 배분 행동의 효과는 어떠한가, 즉 결국 누가 이득을 보고 누가 손해를 보는가 하는 문제들에 관심을 기울였다. 이러한 관리주의자 시각에 대한 비판은 주택계급을 발생시키는 시장의 성격 규명이 결여되었다는 것과 도시관리자들의 자율성의 정도가 모호한 점에 관심을 집중하였다. 특히 맑시스트들의 비판에서 그 한계가 분명히 나타난다고 할 수 있다.

관리주의자 시각의 의의는 주택의 공급과 배분을 결정짓는 다양한 도시관리자들의 존재를 부각시켰다는 점과, 특정한 종류의 가구들이 어떻게 해서 특정한 종류의 주택을 배분받는가 하는 점을 밝힘으로써 주택시장의 작동에 대한 이해의 폭을 넓혔다는 점에 있다고 할 것이다.³⁶⁾

3. 네오 맑시스트 접근

주택정책에 대한 네오 맑시스트 접근은 크게 보아 Castells, Harvey 등의 도시사회학적 연구와 Ginsburg, Gough, Offe, Habermas 등의 사회정책에 관한 연구들로 나누어 볼 수 있다.

먼저 도시사회학적 접근 중에서 대표적으로 Castells의 논의를 살펴보기로 하자. Castells은 과학적인 도시이론의 정립을 위하여 알튀세의 구조주의 맑시즘과 Poulanzas의 구조주의 국가론에 입각하여 노동력의 재생산이라는 개념을 중심으로 도시이론을 정립하였다.³⁷⁾

Castells은 도시사회학의 진정한 초점은 소비영역에서의 자본축적 과정이라고 제시한다. 자본주의적 생산의 확대는 자본의 공간적 집적과 함께 그

35) 김한준, 백육인, 홍인옥 외, 「현대 도시문제의 이해」, 서울:한길사, 1989, pp.63-64.

36) Bassett and Short, op.cit., pp.50-52.

37) 김한준외, 앞의 책, p.69.

에 따르는 모순(빈곤, 질병, 사회해체 등)의 공간적 집적을 동시에 초래한다. 이러한 도시 과정 속에서 노동력의 재생산에 필수적인 주택과 교육, 보건시설, 레저, 교통 등은 점점 더 집합적 성격을 띠는 한편 점점 더 비이윤적 영역이 되어감으로써 충분한 만큼의 자본 투자가 이루어지지 못하게 된다. 결국 이들 집합적 소비수단들은³⁸⁾ 자본주의 경제의 유지, 발전에 필수불가결한 기능적 요소가 됨과 동시에, 항구적으로 노동계급의 획득투쟁의 대상이 되게 된다. 도시의 발전은 이러한 모순을 해결하고자 하는 노력의 역사이며, 따라서 노동계급의 투쟁이 증대되는 역사인 동시에 국가역할의 중요성이 증대되는 역사라 할 수 있다. 이러한 과정에서 국가는 이들 집합적 소비수단의 주요 공급자로서 도시갈등을 관리, 조절하는 역할을 정립하게 된다.³⁹⁾ 이에 따라 Castells은 도시사회학의 두가지 연구영역으로 1) 국가의 역할로서의 도시계획(urban planning)과 2)도시과정에 영향을 미치려는 집단적 저항과 투쟁으로서 도시사회운동(urban social movement)을 들고 있다.⁴⁰⁾ 물론 그는 맑시스트의 입장에서 국가는 결국 지배계급의 이익을 대변하기 때문에, 도시계획은 사회변혁의 도구가 될 수는 없으며, 단지 지배와 통합, 모순의 조정을 꾀하는 정도를 벗어나지 못한다고 주장하는데,

38) 집합적 소비수단의 개념에 대하여 Castells은 "문제의 성격과 규모를 감안할 때 그 조직과 관리운영이 집합적일 수 밖에 없는 소비"로서, 공공주택과 교통 등 국가 기구에 의해 주어지는 대부분의 공공서비스와 도시계획 등을 예로 들면서 상품화된 소비 또는 개인적 소비와 구별하고 있다. Dunleavy는 집합적 소비수단의 속성을 소비과정, 소비형태로서의 서비스, 집합적 조직과 관리, 비시장적 접근통로, 조세등 공공재원의 활용 등으로 규정하면서, 이를 이전지출 같은 비소비적 행위, 상품소비, 상업적 서비스 등과 구별하고 있다. P.Dunleavy, op.cit., 1980, pp.52-53.

39) 국가의 역할은 1)노동력의 재생산을 보장하는 기능, 2)하층계급의 계급투쟁을 무마하는 기능, 3)직,간접적으로 수요를 자극하는 기능, 4)이윤이 적은 분야에 투자함으로써 민간경제부문의 이윤을 하락에 대응하는 기능으로 요약될 수 있다. 김한준 외, 앞의 책, p.72.

40) 집합적 소비의 불평등은 계급뿐만 아니라 인종이나 문화등 다양한 요인에 의해 결정되기 때문에 도시사회운동 역시 노동계급의 특정한 이해를 넘어 보다 넓은 차원에서 '복합계급적' 성격을 띠게 된다. 김한준 외, 앞의 책, p.74.

이 점에서 다원주의적인 국가가 다양한 이익을 조정한다는 전제에 입각한 관리주의자 시각과 결정적으로 차이가 난다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

한편 Ginsburg, Gough, Offe, Habermas 등 1970년대의 네오 맑스주의 이론가들은 서구복지국가 발달에 관심을 가지면서 국가의 사회정책적 개입의 논리와 한계를 규명하려 하였다. 논자에 따라 많은 편차가 존재하지만 이들은 대체로 사회정책의 기능을 노동력의 재생산을 보장하고(예를 들어, 2차대전 이후의 사회주택의 성장), 국가의 정당성을 확보하는 것이라고 분석한다. 이는 결국 자본주의 체제의 유지 혹은 자본의 기능적 요구에 대응하는 것이라 할 수 있다. 다른 한편 사회정책의 발달에 있어 노동계급의 압력과 요구를 무시할 수 없기 때문에 사회정책은 지배계급으로부터의 양보라는 성격도 가지게 된다. 따라서 역설적으로 사회정책은 한편으로 자본가 계급의 생존을 위한 필요를 충족시키는 것이지만, 다른 한편 계급투쟁의 성공 사례로도 볼 수 있다. 시영주택(council house)의 경우 자본주의의 생존을 위한 유용성에도 불구하고 노동계급의 실질적인 획득물이라는 점이 인식되어야 한다는 것이다.⁴²⁾

이에 따라 맑스주의 사회정책 발달론에서의 주요 논점 중의 하나는 자본의 요구를 강조하는 접근과 계급투쟁을 강조하는 접근을 통합하는 것이라고 할 수 있다.⁴³⁾ 구체적으로 자본주의 사회의 사회정책이 기본적으로 자본의 축적과정을 보장함으로써 장기적으로 체제 유지에 기여하는 것이라

41) Lambert et al, op.cit., pp.13-18.

42) Clapham et al, op.cit., pp.6-9.

43) 최병두 교수는 Edel의 논의를 원용하여 도시사회학에 있어 '자본의 요구를 강조하는 접근'과 '계급투쟁 요인을 강조하는 접근'을 통합하는 것이 과제로 등장한다고 하면서, 이를 위하여 도시연구의 분석수준을 단계적으로 구분할 필요가 있음을 강조하고 있다. 즉 도시연구는 가장 추상적으로는 축적과정, 다음으로는 정치,경제체제의 제도적 구조의 수준, 정치적 연대와 이해집단들의 운동 수준을 거쳐 마지막으로 개인들의 상호작용에 관한 연구의 수준으로 구분되어 분석될 수 있음을 제시하고 있다. 최병두, "도시화와 도시계획에의 정치경제학적 접근", 최병두,한지연 편역, 「자본주의 도시화와 도시계획」, 서울:한울, 1989, p.15.

면, 사회정책 발달에 있어 계급투쟁의 역할이나 중요성을 어떻게 평가하느냐 하는 것인데, 이에 대하여는 합의된 결론이 존재하지는 않는다. 주택정책에 관한 많은 연구들은 계급투쟁이 중요한 개혁의 계기를 제공한 것은 부인할 수 없지만⁴⁴⁾, 그러한 개혁이 자본주의의 기본틀 내에서 때로는 자본측의 환영을 받으면서, 또 때로는 자본가들의 주도에 의해 이루어졌다는 점을 강조하고 있다. 즉 주택정책 특히 사회주택의 발전에 있어 계급투쟁 요인은 중요하지만 결정적이지는 않다는 견해가 지배적이다. 주택정책과 관련하여 이러한 관점에서 이루어진 몇몇 연구들을 살펴볼 수 있다.

먼저 앞서 언급한 Harloe는 2차대전 이후 유럽각국의 사회주택의 발전의 동인으로는 노동운동의 발전과 사회민주당 계열의 이념적 지향과 같은 정치적인 요인들도 간과할 수 없지만, 보다 중요한 것은 노동력 재생산을 보장함으로써 임금인상을 통제하여 경제건설이라는 체제적 요구를 충족하기 위한 것으로 설명하고 있다.⁴⁵⁾

Dickens는 영국의 주택정책에 있어서 1915년의 Rent Restriction Act와 1919년의 Addison Act를 혁명적인 변화의 계기로 평가하면서도, 이는 일시적 처방으로 고안되었으며, 이를 '노동자 계급'의 승리라고 보는 것은 과대 단순화라고 비판하였다. 이들 입법에는 산업생산의 계속성 확보라는 목적이 더 크게 작용했으며, 그 내용도 자본(금융, 산업)에 타격을 주지 않을 정도로 구성되었다는 점을 강조하고 있다.⁴⁶⁾

44) 이를테면 Merrett은 노동조합 운동과 노동당의 발전이 국가주택(state housing: council housing을 의미)의 발전에 큰 기여를 하였다고 평가한다. 그는, 1차 대전 이후 자본가와 노동계급 모두 국가주택의 역할을 인정하였지만, 노동계급이 보다 확실하게 이를 지지하였기 때문에 이후의 발전 양상은 (경기 순환과 같은 다른 변수도 작용하였지만) 주로 계급간 힘관계의 차이에 따라 변화한다고 지적하였다. 이런 관점에서 1930년대 슬럼정화와 재개발로 정책의 초점이 전환한 것은 보수주의적 사고를 반영하는 것이라고 평가하였다. S.Merrett, *State Housing in Britain*, London: Routledge and Kegan Paul, 1979, pp.278-282.

45) Harloe, op.cit., pp.49-51.

46) P.Dickens, "A Case study of Reformist State Intervention: the Introduction

Ginsburg(1979) 역시 복지국가의 추진 역사에서 노동자 운동은 결정적이지 않았다고 보고 있다. 그는 주택정책을 위시한 영국 사회정책의 전개과정을 역사적으로 분석하면서 복지정책과 행정에 대한 노동운동과 당(노동당)의 영향력은 매우 작았으며, 의식적인 주도권은 오히려 부르조아지에 의해 행사되었다고 주장하였다.⁴⁷⁾

Dunleavy는 1960년대 영국에 유행했던 고층(high rise) 공공주택에 대한 주택투쟁의 실패사례를 분석하면서 관리주의자 시각에서 다원주의와 구조주의 맑시스트 접근 모두를 비판하고 있다. 그는 이들 접근들이 도시사회(정책)의 변화를 이익집단의 압력 또는 저항에 대한 단순한 반응인 것으로 이해하고, 저항에 대한 정책결정자의 반응을 그 자체로 탐구하지 않고 선택적으로 가정하고 있음을 비판한다. 그는 도시체계내의 기본적인 권력관계, 예를 들어 공공주택 정책기구들이 지역(슬럼) 주민에 대해 지속적으로 행사하는 정치적, 이데올로기적 지배과정을 고찰해야 한다고 주장한다.⁴⁸⁾

4. 국가론적 접근의 수용 필요성

이상에서 사회주택의 개념과 성격 및 발달에 관한 이론적 논의들을 간략히 살펴보았다. 전체적으로 볼 때 사회주택 발달에 관한 적극적인 이론적 체계화는 아직 이루어지지 않았다고 볼 수 있는데, 최근 다양한 요인들에 대한 통합적 고찰과 아울러 사회과학에서의 국가론 연구의 적극적 수용을 주장하는 견해를 볼 수 있다. 본 절에서는 이들 주장들을 Cole and Furbey(1994)와 Kemeny(1992)의 논의를 통해 살펴보기로 한다.

먼저 Cole and Furbey는 국가의 역할에 대한 기존의 이론적 입장들을 비

of Rent Control Policies in Britain, 1915, in Blowers, A. et al (eds), op.cit., 1982.

47) N.Ginsburg, *Class, Capital and Social Policy*, London: Macmillan, 1979.

48) P.Dunleavy, "Protest and Quiescence in Urban Politics: a Critique of Pluralist and Structuralist Marxist Views", in Blowers, A et al (eds), op.cit. 1982.

관하면서⁴⁹⁾, 맑시스트 이론(구조주의 + 계급투쟁)을 출발점으로 하지만, 그것만으로는 부족하고 추가적인 요소들을 고려해야 한다고 주장한다. 왜냐하면 노동자 계급의 주택문제를 야기할 수 밖에 없는 자본주의의 구조적 메카니즘이 공공주택정책 산출의 필요조건으로 작용했지만, 절대적이고 강력한 조건은 아니었으며, 국가는 항상 소극적인 개입 태도를 유지하였기 때문이다. 이들은 축적과 사회적 재생산의 모순(임금과 임대료의 차이, 주택공급이 제한되는 사회적 요인들)이라는 구조적 메카니즘이 국가개입의 기본적 속성을 규정하는 필요조건으로 작용하지만, 특수한 지역적, 일시적, 역사적 요인들을 부수조건으로 고려해야 한다고 주장한다. 그러한 부수 조건들은 구체적으로 1)지역성 2)계급 이외의 성, 인종, 종교, 소비 집단간 갈등, 시민운동 등 3)관료적 구조, 전문적 파워의 영향(국가의 자율적 역할)으로 제시된다.⁵⁰⁾

Kemeny는, 전통적인 정책지향적 접근(자유주의적-개입주의적 정책 접근)을 벗어나 1970년대 알튀세의 구조주의 등 맑스주의적 접근과 1980년대 네오베버리안의 반격등으로 주택연구의 이론화가 진척되었지만, 아직 주택연구는 사회과학의 이론, 논쟁들로부터 고립되어 있는 한계 즉 근시안적이고, 좁은 초점에 머물러 있다고 지적하고 있다. 그는 특히 사회과학에서 이루어진 국가론 연구를 중시하면서, 주택정책에 관한 연구는 이를 수용하는데 있어 매우 불만족스러운 상태에 있다고 하면서 주택정책과 관련하여 국가의 역할에 관심갖는 몇몇 연구들을 네오맑시즘과 네오베버리안으로 구분하여 고찰하였다.⁵¹⁾

그는 먼저 네오맑시즘 계열의 연구들은 기본적으로 비국가론적 이라고 평가한다. 비교적 국가의 역할을 적극적으로 고찰하고 있는 Lambert et

49) 그들은 1970년대까지 흥미했던 합리적 계획모델이 국가복지의 발전을 단순히 욕구에 대한 대응으로 해석하고 있는 점과, 맑시스트의 기능론적 해석이 기능(효과)를 원인(origin)으로 해석하고 있는 점을 비판적으로 제시하고 있다.

Cole and Furbey, op.cit., pp.10-19.

50) Cole and Furbey, op.cit., pp.10-34.

51) Kemeny, op.cit.

al(1978)은 사회적 권력 시각을 기본으로 하면서 국가가 지배계급의 이해관계를 조절하는 방식의 다양성 제시하고 있지만 절충적이고 모호하다고 평가한다. Ball(1983)의 경우는 그 주요 관심이 주택공급구조와 이익집단에 관한 것으로서 비국가론적 시각을 견지하고 있으며, Dickens et al(1985)은 사회적 관계가 중요하며, 국가기관은 공허하고 권력 없는 상태에 있다고 봄으로써 가장 명백하게 비-국가론적 접근을 보여준다. Ball et al(1988)은 전통적인 국가중심 시각을 비판하고 주택공급구조를 강조하고 있으나 정치학의 국가론적 논쟁은 회피하고 있다는 것이다.⁵²⁾

다음으로 네오베버리안의 연구들 역시 네오맑시즘에 비해서는 국가의 역할을 많이 고려하고 있지만 기본적으로는 사회중심적 연구에 머물고 있다고 본다. 먼저 Dunleavy (1981)의 연구는 고층 시영주택의 번성과 그 소멸에 관한 사례연구에서 기본적으로 민간 자본의 정치적 권력을 강조함으로써 비국가론적 입장을 보여준다. 그러나 중앙 및 지방정부의 국가기구 즉 정책결정기구의 기술관료적 구조(technostructure)를 분석함으로써 잠재적으로 국가론적 접근의 내용을 가지고 있지만, 당시 정치학의 주류는 비-국가론이었으며 국가론의 부활은 80년대에 시작되었기 때문에 그의 연구 역시 적극적으로 국가론적인 내용을 가질 수는 없었다고 본다. 다음으로 Saunders(1986)의 2중 정치 이론은, 생산의 정치는 중앙정부 수준에서 이루어지는 조합주의적 제급정치 그리고 소비의 정치는 지방정부 수준에서 이루어지는 다원주의적 정치 양태로 고찰하고 있기 때문에 기본적으로 비국가론적 접근이라고 할 수 있다. 그에게 있어서 국가의 역할은 중계자적 역할에 불과하다는 것이다.⁵³⁾

52) 여기에서 검토된 연구들은 다음과 같다; Lambert et al., *Housing Policy and the state*, 1978 ; Ball, *Housing Policy and Economic Power: the Political Economy of Owner Occupation*, London: Macmillan, 1983 ; Dickens et al., *State, Housing and Localities*, London: Methuen, 1985 ; Ball et al., *Housing and Social Change in Europe and the USA*, London: Routledge, 1988.

53) 여기에서 검토된 연구들은 다음과 같다; Dunleavy, *The politics of mass*

이상에서 본 바와 같이 네오맑시스트와 네오베버리안 모두 사회중심적 이론에 치우치며, 국가의 역할은 매우 수동적인 것으로 간주한다. Lambert et al 와 Dunleavy와 같이 국가의 잠재적 역할을 인정하는 경우에도 그것은 기껏해야 중계 역할에 머물고 있다. 이에 따라 Kemeny는 주택연구를 사회과학 논쟁의 맥락에 위치지워야 하며, 보다 개념화된 주택연구의 출발점은 국가의 위치를 해명하는 일이라고 주장한다. 즉 사회중심 연구만으로 해명되지 않는 부분이 존재하고 있으며, 능동적 행위자로서의 국가 나름대로의 논리, 이유가 존재함을 인정해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 방향 전환이 단순한 정치적 환원주의로의 회귀가 아닌 새로운 균형으로 발전되어야 하는데, 이는 곧 기존의 사회적 권력에 대한 관심과 자율적인 힘으로서의 국가권력의 이해를 결합해야 한다는 것이다. 구체적으로 주택시장에서 사회적 이해관계와 국가권력의 이해관계간의 상호작용을 분석해야 할 것을 주장하고 있는 것이다.

이상의 논의들을 통해서 볼 때 주택정책의 형성과 발전에 관한 체계적 연구는, 주택문제를 야기하는 구조적 메카니즘과 아울러 다양한 사회세력의 행동과 국가의 역할을 통합적으로 분석할 필요가 있다고 볼 수 있다.

본 연구와 관련해서는 특히 주택에 관한 민중적 요구 투쟁과 국가 관료의 역할을 중시해야 할 것이다. 왜냐하면, 영구임대주택 정책의 형성이 민중적 요구투쟁의 활성화를 배경으로 하고 있는 반면 자본측의 뚜렷한 반대(혹은 찬성) 행동은 나타나지 않았고, 정책결정과정에서는 국가관료들이 일방적으로 주도하는 양상을 보여주고 있기 때문이다.

housing in Britain 1945-1975: a study of corporate power and professional influence in the welfare state, Oxford: Clarendon Press, 1981 ; Saunders, Urban theory and urban question, London: Hutchinson, 1986.

V. 결론

본 연구는 사회주택을 중심으로 서구의 주택정책 발달에 관한 이론적 작업들을 비판적으로 고찰하면서 앞으로의 과제를 모색하는 목적을 가지고 출발하였다. 본 연구에서 살펴본 주택정책 발달론의 특징은 다음과 정리될 수 있다.

첫째, 사회주택정책의 기원과 발달의 동기는 매우 다양하며, 국가적, 역사적 특성에 따른 차이가 크게 나타난다.

둘째, 주택정책발달에 관한 이론적 접근들은 아직 불완전하며, 일반 사회정책 연구의 영향으로 사회중심적 요인론에 경도되어 있다.

셋째, 따라서 앞으로의 연구과제는 사회과학에서의 국가론 연구의 적극적 수용을 통해 사회요인과 국가요인을 포괄하는 통합적 분석틀을 형성할 필요가 있다.

이상의 결론들은 국가적 요인을 포괄하는 통합적 분석틀 형성과 함께 각국의 특수성을 반영하는 구체적 연구작업의 필요성을 시사해준다고 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우는 서구와 매우 다른 역사적, 문화적, 사회적 풍토를 가지고 있으며, 강력한 국가의 존재 또한 특징적이기 때문에 이와 같은 작업의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

우리나라의 주택정책 발달론 연구는 정책의 일천한 역사를 반영하여 그 깊이와 폭이 매우 빈약한 것이 현실이다. 이에 관한 많지 않은 논의들을 살펴보면, 국가에서 의도한 정책효과를 중심으로 경제건설을 위한 수단으로서의 주택정책의 성격을 강조하거나⁵⁴⁾ 자본의 요구충족⁵⁵⁾을 정책(변화)

54) 이러한 연구들은 경제성장 우선주의의 부작용을 감소시키기 위한 경기조절 기능(주택경기 활성화를 통한 전반적 경기부양 또는 인플레이방지를 위한 투기 억제 정책)을 정책의도로 강조하고 있다. 예를 들면, Ohn, Y.T.(1990), "Housing Policy Development in Korea 1962- 1979". 「국토연구」: 14 (1990년 12월호), 서울: 국토개발연구원.; 양재섭, "한국 주택공급 구조에 있어서 공공부문의 역할에 관한 연구", 서울대 석사논문, 1991.

의 주요인으로 해석하는 경우가 대부분이다. 따라서 본 연구의 제언에 입각한 이론적 작업은 우리나라 정책발달론 연구에 발전적인 계기가 될 것으로 생각한다. 특히 공공임대주택 정책의 발달에 관한 심층적인 사례연구의 축적이 우선적으로 이루어져야 할 것으로 생각한다. 우리나라 사회주택 정책의 역사는 아직 일천하지만 이러한 이론적 작업이 병행될 때, 정책의 현실적 발전을 위한 실천적, 전략적 함의를 획득하는 것도 가능할 것이다.

55) '자본축적의 논리에 부응하는 국가정책'이라는 관점을 채용하고 있는 최근의 연구들은 네오맑시즘이나 구조주의 맑시즘에 기반한 도시사회학적 분석들을 이용하여 주로 '70, '80년대의 재개발과 철거정책을 중심으로 논의를 전개하고 있다. 김용창, "한국 주택문제의 구조와 대안적 전략의 모색", 학술단체협의회, 「한국사회의 민주적 변혁과 정책적 대안」, 서울: 역사비평사, 1982.; 윤일성, "서울시 도심재개발에 관한정치경제학적 분석", 서울대석사논문, 1987.; 장세훈, "도시무허가 정착지 철거정비 정책에 관한 연구", 서울대석사논문, 1987.; 한상진, "도시빈민의 주택문제에 관한 일고찰", 서울대 석사논문, 1988.