

# 스케일의 정치(politics of scale)와 도시주택공간 생산

## Social and Political Construction of Geographical Scale in Korean Housing Politics

류연택(서울대학교 강사, ryux0006@hanmail.net)

본 연구는 한국 주택 공간 생산 및 재생산에서의 주택 에이전트들의 역할 및 상호 관계, 그리고 한국 주택정책 과정에서의 지리적 스케일의 사회적, 정치적 구성(social and political construction of geographical scale) 과정을 분석하였다. 주택시장에 대한 제도적 접근(institutional approach to housing markets) 그리고 스케일의 정치(politics of scale)를 이론적 배경으로 하고 있다. 본 연구는 (1) 주택 시장과 관련하여 사회적 행위자들이 어떻게 제도적 네트워크를 이용하여 공간적 스케일을 매개로 하는지 혹은 공간적 스케일들을 넘나들 수 있는지에 대해, 그리고 (2) 여러 공간적 스케일에서의 주택 공간의 생산 및 재생산에 관해 서로 이해가 다른 주택 관련 에이전트들이 어떻게 정치적으로 지리적 스케일들을 창출 또는 구성하는지에 대해 개념화 하였다.

최근 미국 및 유럽에서 도시지리학을 포함한 인문지리학 분야에서 관심을 끌고 있는 주제 중 하나는 '지리적 스케일의 사회적·정치적 구성(또는 생산)'이다. 이에 관한 논의의 출발점은 바로 공간적 스케일은 존재론적으로 미리 주어지거나 고정되어 있다기 보다는 사회적으로 구성되며, 정치적인 경쟁의 대상물이 될 수 있다는 인식이다.

사회적 행위자의 행위와 의사결정은 본질적으로 지리적 스케일의 문제를 내포한다. 그들의 정치적 행위는 자동적으로 그리고 필연적으로 공간적 스케일을 선택해야 하는 문제로 귀착된다. 어떠한 지리적 스케일에서 정치적 행동이 전개되느냐 하는 것은 결국 공간 조직 및 재조직에 상이한 결과를 가져올 수 있다.

'스케일의 정치(politics of scale)' 또는 '지리적(공간적) 스케일의 사회적·정치적 구성(생산)'에 관한 기존의 연구들은 사회운동(social movement)에서 서로 다른 공간적 스케일이 어떻게 활용되었으며 접목되었는지에 연구의 초점을 두었다. 스케일의 정치 관련 논문들은 사회운동에서의 스케일의 역할을 '스케일 상승(up-scaling)' 위주로 논의하였다. 반면에 풀뿌리 시민사회운동에서의 스케일의 역할 연구라는 특성으로 인해 '스케일 하강(down-scaling)' 논의는 미약하다. 한편, 스케일의 정치 논의는 스케일의 이용을 통한 소수정치세력 및 사회소외층의 정치적·사회적 권력 확대(empowerment) 과정에 연구의 초점을 두었다. 하지만, 기존의 '스케일의 정치'와 관련해서 어떻게 스케일이 (특히 스케일 하강(down-scaling)이) 무특권 사회집단을 소외하고 배제시키는지에 사용될 수 있는지, 그리고 공간의 생산 및 재생산을 조절할 수 있는지에 대한 연구는 미비하다.

본 연구는 주택 에이전트들 간의 불균등한 권력 관계와 스케일의 정치를 통해서 한국의 주택정치

(housing politics)가 어떻게 사회적·공간적 불균등에 어떠한 영향을 미쳤으며 더 나아가 그 불균등을 심화시켰는지 살펴보는 데에 초점을 두었다. 한국 정부는 중앙정부, 지방정부(지자체), 주택관련 공공기관, 금융기관, 그리고 재벌 간의 체계적인 조직 네트워크를 이용하여 지리적 다스케일에서 주택 프로젝트를 효율적으로 수행하였다. 조직 네트워킹(institutional networking)의 스케일들을 상황에 따라 바꾸면서 한국 정부는 주택정책 전개에 유리한 또는 우호적인 정치적 조건이 형성될 수 있는, 그리고 주택정책 관련 목표들이 효율적으로 전개될 수 있는 공간적 스케일을 생산하였다.

주택정치 상에서 정부와 NGO는 서로 다른 스케일 전략(scalar strategy)을 사용했다고 할 수 있다. 정부는 스케일 하강 전략(scale-down strategy)을 우선적으로 사용함으로써, 조직 네트워킹의 스케일 방향(scalar direction)이 주로 국가적 스케일에서 국지적 스케일로 나아갔음을 알 수 있다. 반면에, 한국 시민 사회의 도래와 함께 나타난 한국 NGO들은 정부의 주택 정책 결정에 영향력을 행사하기 위해 스케일 상승 전략(scale-up strategies)과 스케일 하강 전략을 동시에 사용하였다.

전통적으로 지리적 스케일은 분석의 공간 단위 또는 범주로 인식되어져 왔다. 하지만, 지리적 스케일은 사회적 내포(social inclusion), 사회적 배제(social exclusion), 정당화(legitimation)의 수단이 될 수 있다. 사회적으로 그리고 정치적으로 연대할 또는 배제할 기관 또는 조직을 선택하는 것 자체가 조직 네트워킹시의 공간적 스케일의 선택과 범위의 결정을 수반하며, 이는 정치의 스케일 공간성(scale spatiality of politics)과 밀접히 연관되어 있다.

한국 정부는 주택시장 관리 체제 및 제도 하에서 '스케일 도약(jumping scales)' 구체적으로 '스케일 하강(down-scaling)'을 통해 여러 지리적 스케일에서의 주택 공간 생산 및 재생산에 대한 헤게모니를 가지게 되었다. 한국 정부는 주택 개발에 대한 다스케일적(multiscalar) 정책을 사용함과 동시에 중앙 정부, 지방 자치단체, 정부 산하 주택 관련 기관, 그리고 한국 다국적 기업(재벌) 간의 다양한 스케일에서의 제도적 네트워킹을 통해 '스케일 도약(jumping scales)' 능력을 점점 더 획득하게 되었다. 다양한 형태의 '규제의 스케일(scales of regulation)'을 전개해 온 한국 정부는 정부의 주택 개발 논리의 정당화를 위해 재벌, 고소득층, 중산층을 의사결정 과정에 포함시켰으나, 국지적 스케일에서의 서민 조직들과 사회소의 계층을 의사결정 과정으로부터 제외시켰다.

한국 도시정치에서의 지방자치 및 시민사회의 의미 및 역할이 증대되고 있는 현실을 고려해 볼 때, 어떻게 NGO들이 정부의 (주택)정책 의사결정 과정에서의 권력 관계의 재편성을 위해 다양한 공간적 스케일을 전략적으로 활용하는지에 대해 연구해 볼 가치가 있다. 또한 (주택)정책 의사결정 과정에 영향력을 행사하기 위해 NGO들이 어떻게 집단적인 정치적 아이덴티티(collective political identity)를 구성하는지도 연구해 볼 가치가 있다.