

# 행복과 공간적 정의

변창흠(세종대학교 행정학과 교수)

## 1. 서론

지난 수십 년간 우리나라는 세계에서 유례없는 압축적인 산업화와 고도 경제성장을 달성함으로써 소득증가와 물질적인 풍요를 가져왔지만, 국민들의 행복을 가져오지는 못했다. 행복은 다분히 개인적이고 주관적인 감정과 관련된 문제이기 때문에 동일한 정책을 추진하더라도 개인별로 서로 다르게 받아들일 수밖에 없고, 똑같은 소득과 조건이더라도 거주하는 지역에 따라 행복감을 느끼는 정도가 달라질 수 있다. 따라서 생산이나 경제문제를 다루는 방식을 행복의 문제를 다루는 정책에서 반복한다면 행복 증진을 위한 국가정책은 결코 성공을 거두기 어려울 것이다. 본 연구는 행복이 지역의 자원이나 소득, 기회의 배분에 의해 얼마나 영향을 받는가를 파악하고자 한다. 특히 공간적 부정의가 주민의 행복에 직접적으로 영향을 미치는가를 보고자 한다. 이를 위해 행복에 영향을 미치는 요소 중 사회적 불평등이 지닌 의미를 살펴보고, 이를 공간에 적용하여 공간적 불평등의 형성구조와 이를 해소하기 위한 정책의 한계를 분석한다. 이를 바탕으로 행복의 공간적 특성과 행복증진을 위한 공간정책의 과제를 도출하고자 한다.

## 2. 사회경제적 불평등과 행복

그동안 행복이란 주관적인 만족도 또는 포만감을 의미하기 때문에 밖으로 잘 드러나지 않고 수치화하기도 어려웠다. 행복은 구체적인 모습을 갖지 않으며, 개인이 주관에 따라 달라지며, 상대성을 지니며 다양한 차원으로 구성되어 있다. 이러한 요소를 모두 고려하여 행복의 크기를 측정하는 것은 매우 어렵다(윤강재, 2013). 주관성을 갖는 행복을 다른 변수를 이용해서 측정하고자 하는 시도가 다양하게 나타났다. 국내총생산은 한 국가에서 생산되는 재화와 용역의 총가치로 총생산액이 그 국가 내에 배분된다면 총소득액이 되고 그것을 지출한다면 총지출액과 동일하게 된다. 그렇다면 총생산액은 총지출액으로서 복지수준의 향상과 삶의 질 제고를 의미하는 것으로 볼 수 있다는 가정이다.

그러나 국내총생산은 시장에서 거래되지 않는 재화와 용역은 반영되기 어렵고, 환경오염이나 재난, 교통사고, 범죄율 증가 등 부정적인 효과의 확대도 정부지출의 확대를 통해 GDP가 늘어나는 것으로 측정되기 때문에 GDP가 행복을 측정하는 도구로서는 한계가 있다는 비판이 강력하게 제기되었다.

이에 따라 행복을 구성하고 행복에 영향을 미치는 다양한 요소들을 모색하고, 이를 활용하여 새로운 지표를 개발하여 평가하는 시도들이 지속적으로 이루어지고 있다. 가장 대표적인 시도가 OECD의 Better Life Index는 행복 수준을 ①물질적 삶의 조건(material living conditions)과 ②삶의 질(quality of life) 등 2개 영역으로 구분하여 11개 차원의 22개 세부지표를 제시하고 있다.

행복에 영향을 미치는 요소 중 가장 논란이 되었던 요소는 바로 소득이다. 많은 연구들에서 행복의 크기는 소득수준이 일정 수준 이상이 되면 소득 증가가 행복 증진에 별로 보탬이 되지 못한다는 점이 밝혀지게 되었다. Easterlin의 역설이라 불리는 이 법칙은 소득이 어느 수준에 올라 기본적 욕구가 충족되면 소득증가가 행복증진에 크게 기여하지 못한다는 점을 밝히고 있다(이정전, 2008, 이정전 2013, Wallacer, 2011). 소득이 많더라도 개인이 느끼는 행복의 크기는 사회경제적 불평등, 사회정의와 사회적 통합의 정도에 영향을 받는다는 것이다.

소득불평등이 커지면 가장 가난한 사람이 가장 덜 행복하며, 경제사다리를 올라감에 따라 부자일 수록 더 행복하다. 하지만 소득이 증가하는 만큼 행복이 늘지 않기 때문에 부가 소득은 행복체감의 법칙을 따른다(Bok, 2010). 이 논리에 따르면 부자에게서 돈을 거두어 가난한 사람에게 건넬 수 있다면 행복을 상승시키는 순효과가 나타날 것이다. 이것이 복지정책이다. 소득에 따라 차등부과하여 조달한 자금으로 저소득층의 복지 혹은 보편적인 복지를 시행하는 것이 국가 전체적으로 국민 총행복을 증진시킬 수 있다는 것이다.

### 3. 공간적 불평등과 공간적 정의의 실현 정책의 한계

불균형 발전은 자본주의가 발생하기 전부터 공간의 고유한 모습이지만, 자본주의 체제로 재편되면서 지역 간 불균형 발전이 구조화되었다. 제조업 생산시설이 특정 도시에 집중하면서 도시 간 경제력과 인구 규모의 격차가 더욱 확대되기 시작하였다. Massey는 자본의 기능적 분화가 공간상에서 노동의 공간적 분업을 실현시킴으로써 새로운 지역 간 격차를 유발하고 있다고 분석하였다.

오늘날 자본주의 체제는 전 지구적 차원에서 활동하는 초국적 자본과 이를 지원하는 국가의 상호작용을 통해 상호의존성과 통합성이 강화되고 있다. 자본주의 하에서 자본은 끊임없이 모든 공간을 자본의 논리가 관철되도록 조직하려고 한다. 공유화된 공간, 버려진 공간, 보전이 필요한 공간도 가능하다면 규제를 완화하여 공간에 대한 자본의 접근성을 높이고, 대지, 관광지, 산업단지, 주택으로 전환되도록 노력한다. 자본의 논리가 관철되어 형성된 공간은 지불능력을 갖춘 자에게만 접근을 허용하는 배타적 공간이 된다. 상품화가 된 공간은 기존의 차별화된 공간의 격차를 더욱 크게 만든다(조명래, 2013).

#### 새로운 유형의 공간불평등 현실과 구조

우리나라의 지역불균형 발전은 산업화가 집중되는 수도권, 경부축, 대도시를 중심으로 발달한 반면, 비수도권, 비경부축, 중소도시 및 농촌은 상대적으로 낙후되는 이중구조를 띠게 되었다. 국토 공간상의 격차 중에서 가장 핵심적인 격차는 비수도권과 비수도권간의 불균형 문제이다. 우리나라의 불균형 발전 문제는 수도권을 모든 권력과 자원과 기회의 중심지로 만들고 있다는 점이다. 따라서 불균형 해소는 공간적인 지역균형 발전정책과 함께 권력의 지방이전을 의미하는 지방분권, 권력

의 견제와 균형원리를 구현하는 민주주의와 함께 달성되어야 한다. 수도권은 비수도권의 자원과 소득, 인력이 모두 집중하는 거대한 블랙홀과 같은 기능을 하고 있다. 수도권은 고급인력과 첨단산업, 미래형 지식기반산업이 집중하는 반면, 지방에서는 이들 인력과 자원, 산업이 유출되면서 자립적 발전의 기회가 상실되고 있다. 이러한 추세가 지속되는 경우 우리나라 국토는 수도권을 단핵으로 하는 국토공간구조가 형성되어 수도권과 지방간의 격차는 더욱 커지게 될 것이다.

### 공간적 정의에 대한 요구

자유주의적 정의론에 따르면 사유재산권에 입각한 자원배분을 정당한 것으로 보는 반면, 공리주의에서는 최대다수의 최대행복의 원리에 따라 자원이 배분되는 것이 정의라고 본다. John Rawls는 가장 공평한 분배는 분배를 하기 전에 어떤 분배기준을 적용할 것인지를 알지 못하는 상태(무지의 베일)에서 동의한 후에 수행되는 배분이라고 본다. 이 논리를 그대로 공간에 적용하면 일정한 지역이 평등한 자율성을 지니고 있고, 모든 지역이 각 지역의 능력에 따라 지역발전을 실행할 수 있는 공평한 기회를 가진 상황에서 가장 낙후된 지역의 지역경제나 소득을 향상시켜주는 것이 공간적 정의라 할 수 있다.

반면, 마르크스주의자들은 노동계급의 혁명적 실천을 통해 사회정의를 실현할 수 있다고 본다. 이를 공간적으로 적용하면 자본축적의 논리에 입각하여 구축된 공간구조를 해체하고 해방적 실천을 추구하는 것이 공간적 정의로 본다. 최근 공간적 불균등에 대한 논의는 자연환경이나 성 정체성, 문화적 이질성 문제까지 확장되고 있다.

### 공간부정의를 둘러싼 논쟁

공간 상의 부정의를 어떤 관점으로, 누구의 입장을 기준으로 볼 것인가에 대해서는 수많은 논란이

제기되고 있다. 1950년대 말부터 시작된 미국의 민권운동(Civil Rights Movement)은 정의와 공정성을 기치로 미국 전역에 걸친 인종, 지역, 소수자에 대한 불공정성 문제를 집중적으로 제기했다. 이 중에서 가장 가시적으로 드러난 것은 공간상의 차별에 관한 대응이었다. 자치단체에서 일정 규모 이상의 단독주택만 건설하도록 의무화하는 배제적 용도지역제(exclusive zoning)에 대한 반대운동이 가장 대표적이다.

사적 공동단지의 문제는 이와는 대비되는 주제이다. 사적 공동단지(private community)란 거주민이 공동단지협회의 회원이 되어 이 협회에 회비를 납부하고 이 단지의 규칙을 준수하는 데 동의하는 공동체를 말한다. 당초 노인들을 위한 은퇴촌에서 시작되었으나 부유층을 위한 폐쇄적인 단지로 개발되기 시작하면서 일부 사적 단지들은 단지 밖과 완전히 차단되는 폐쇄적 단지로 운영되기 시작하였다. 이러한 단지의 문제점은 파편화, 요새화 현상(forting up phenomenon), 철문 지역사회(gated community)란 표현으로 대표되듯이 거대한 대문과 높은 담장으로 둘러싸여 다른 지역을 역차별하면서 자치단체의 공동체 의식을 분열시키거나 파괴시킨다는 비판을 받고 있다.

국내에서는 재개발 과정에서 철거가 저소득층의 주거공간 재고를 줄임으로써 이들의 주거권을 침해한다는 비판이 제기될 수 있다. 재개발사업은 노후불량주택을 대상으로 시행되는데 이 지역에는 저렴한 임대료 때문에 저소득층이 집중적으로 거주하게 되는데, 주택공급 확대를 위한 이러한 개발사업이 노숙자를 양산하거나 저소득층을 도시외곽으로 축출하는 결과를 낳게 되는 것이다.

### 공간적 정의 실현을 위한 정책수단과 한계

공간활동에 대한 국가의 개입은 공공투자 활동과 토지이용규제를 통해 실현된다. 우선, 공공투자는 직접 정책의 목표가 되는 공간상품을 직접

생산할 수 있을 뿐만 아니라, 주변지역의 재산권에 변화를 유발함으로써 공간정의를 실현할 수 있다. 공공이 직접 추진하는 지역균형발전사업은 가장 대표적으로 공간정의 실현을 목적으로 추진하는 사업이다. 그러나 단기간에 공간상의 불평등을 해소하기 위한 목적에 치중하는 경우 재정 투자의 우선순위를 상실할 뿐만 아니라 대규모 토건사업의 성격을 띠기도 한다.

중앙과 지방의 토건업자들이 지역균형 발전사업에 결합되기 시작하면서 대규모 토건사업은 많은 경우 주민들의 삶의 질 증진이나 복지증대와 무관하게 사업이 결정될 뿐만 아니라 많은 경우에는 대규모 생태계를 파괴함으로써 주민의 행복의 기반을 파괴하기도 한다. 대규모 개발 과정에서 엄청난 환경이 파괴되었으며, 개발이 주로 수도권과 대도시를 중심으로 이루어져 지역 간, 도시 간 격차가 확대되었다.

## 4. 공간적 정의의 실현을 둘러싼 쟁점

잡은 주거지 이주는 도시의 정주성을 떨어뜨려 공동체 형성을 방지하며 장소에 대한 애착을 줄임으로써 공동체 발전을 위한 협력이나 주민참여와 정치참여를 줄이게 만든다. 특히 자발적이지 않은 강제 이주는 가장 대표적인 주거불안정 상황으로 잡은 이주는 전반적으로 주민의 행복에 악영향을 끼친다. 임대료 부담능력의 부족과 짧은 임대차계약은 세입자의 주거안정을 위한 주거복지 장치의 부재에서 기인한다. 공공임대주택의 충분한 확보, 임대인들에게는 사유재산권에 대한 규제이지만 장기임대차계약이나 임대차계약갱신청구권 부여 등이 해법으로 제시되고 있다. 그러나 재정의 부담과 사유재산권 규제에 대한 저항 때문에 실행이 되지 못하고 있다.

행복의 역설 중 하나로 자기 소득의 절대적 수준

보다는 타인의 소득과 비교해서 자기 소득이 어떠한지가 행복에 중요하다는 생각에 바탕을 둔 행복이론을 행복연구에서 상대성이론이라고 부른다(이정전, 2008). 이를 지역문제에 적용해보면, 지역발전을 위한 각종 지역정책 덕분에 지역은 과거보다 많이 발전했고 지역주민들의 소득도 증가했지만 다른 지역과의 비교 때문에 지역주민들의 행복이 증가하지 않을 수 있다는 것이다. 지역주민의 행복이 총량적인 소득증가나 생산액 증가를 통해서 제고될 수 있다면 지역간 소득배분과 무관하게 지역주민의 행복에서 상대성이론이 적용된다면 지역간 형평성 제고를 위해 노력하는 것이 지역주민의 행복을 제고하는 길이 된다. 그렇지 않으면 부유한 지역의 지역주민들은 소득의 증가로 지역주민의 행복감이 커지지만 일정 수준을 넘어서면 효용체감의 법칙에 의해 증가속도가 줄어들거나 정체된다. 반면, 가난한 지역의 주민들은 소득의 증가로 인한 지역주민의 행복감이 별로 크지 않는데, 다른 지역과 비교해서 생기는 상실감이 커서 행복감 증가를 상쇄하게 된다.

우리가 확인해야 할 또 하나의 주제는 지역주민의 주관적인 행복증진을 위해 어느 주체가 어떤 역할을 담당해야 하는가의 문제이다. 국가 전체적으로 국민들의 최소한의 복지를 위해 복지기준선을 정한다면 이와 관련된 비용은 중앙정부가 부담해야 한다. 지방자치단체는 주거복지를 집행하기 위한 관리자로서의 역할을 하게 된다. 다만, 지방자치단체가 중앙정부의 복지기준과 별도의 기준을 상향조정하여 준수하려고 하는 경우 이 비용은 지방자치단체가 부담해야 할 것이다.

## 5. 행복 실현을 위한 공간단위와 실천 과제

앞에서 공간적 부정의가 나타나는 구조와 개인의 행복에 영향을 미치는 요소들을 살펴보았다.

그렇다면 어떻게 하면 공간정책을 통해 개인의 행복을 증진할 수 있을까? 행복 증진을 위한 공간정책은 무엇일까?

### 탈상품화와 공익과 공생의 가치 공간의 확보

최근 우리는 공공의 영역이 점점 민영화와 규제 완화가 진행되는 가운데 국가의 대대적인 공적자금의 지원을 통해서만 위기를 해소해 나갈 수 있는 모순을 경험하고 있다. 이러한 모순은 일상생활 속에서 공간적 격차, 주거권의 상실, 과잉동성이라는 모습으로 나타나고 있다. 우리의 일상생활이 점점 더 상품화되고 세계자본과 금융시장에 강하게 편입될수록 일상생활의 불안정성은 더욱 확대될 수밖에 없다. 이 불안정성과 양극화 때문에 주민의 행복은 점점 더 거리가 멀어지게 된다. 이런 문제를 해결하는 방법은 더욱 더 강하게 상품시장으로 편입시키는 것이 아니라 공간의 공공성을 확대함으로써 탈상품화 영역을 확장하는 것이다. 이를 위해서는 경쟁과 효율성의 원리가 아니라 신뢰와 협동의 가치를 육성할 필요가 있다(정태인·이수연, 2013).

### 행복증진을 위한 적절한 공간단위의 설정

공간적 규모는 공간정책을 결정하는 데 핵심적인 가치배분의 기준으로 작용하고 있다. 박배균·김동완(2013)은 우리나라에서 국가중심적 이해방식 때문에 국가와 사회행위자들의 장소의존성과 공간적 뿌리내림이 다양한 지리적 스케일에서 나타날 수 있음을 간과하였다는 점을 지적하고 있다. 주민의 행복증진을 위해서는 마을공동체, 기초자치단체, 광역자치단체, 광역경제권, 중앙정부가 서로 다른 역할을 부여받아야 한다. 다만 가장 중요한 것은 주민들의 행복이 실현되는 기초적인 단위에서 주민의 참여에 의한 계획과 실행이 가능하도록 공간단위를 설정하는 것이 중요하다. 중앙정부에서 하향적으로 배분되는 행복프로

젝트가 아니라 일정한 원칙 하에서 하위 공간단위에서 행복을 위한 구체적인 프로그램을 제안하고 실천할 때 주민의 행복과 공간적 정의가 실현될 수 있을 것이다.

### 소속감을 가질 수 있는 다중심 거점의 육성을 통한 공간균형 실현

앞에서 지역이 인간의 행복을 실현하는 데 중요한 요인임을 분석하였다. 성장과 발전은 중앙정부의 획일적인 정책으로 성과를 나타낼 수 있지만, 개인의 행복증진은 지방정부의 적극적인 역할을 통해 더 잘 실현될 수 있다. 아울러 특정지역에서 주민이 인식하는 행복은 다른 지역과 비교되는 복지나 소득의 차이에 의해서도 좌우되기 때문에 지역의 중요성은 더욱 커지게 된다. 지역간 균형발전을 위한 공간적인 단위는 광역경제권처럼 자립적인 경제권을 확보할 수 있는 규모가 되어야 하는 반면, 주민들이 직접 자신의 선호를 표시하고 정책에 영향을 미쳐 행복을 실현시키는 공간적 단위는 더욱 작아져야 한다.

현재의 기초자치단체인 시·군·구가 주민이 인식할 수 있는 공간적 규모를 넘어설 정도로 크다는 점이다. 이 행정구역을 지방행정체제 개편이라는 이름으로 또다시 통합하는 경우 주민들의 공간에 대한 소속감이나 인지도가 낮아질 뿐만 아니라 공간정책의 실현에도 장애가 발생할 수 있다. 오히려 미시적인 공간정책은 현재의 행정구역의 틀을 벗어나 주민들의 생활권 단위에서 다양한 주민들간의 협의와 협력을 통한 공동체가 활성화될 필요가 있다. 이 공간단위에서는 주민들이 생활과 관련된 문제를 공동으로 논의하고 민주적인 절차를 통해 실현함으로써 주민들의 소외를 해소하고 주민복지에 기여함으로써 주민행복을 실현할 수 있게 된다.

### 행복 증진을 위한 지역정책

그동안 지역발전정책은 기업 유치에 초점을 맞추어 왔다. 지역경제성장이 지역주민의 복지와 행복을 증진시킨다는 단선적인 전제가 포함되어 있는 것이다. 그러나 기업이 가장 많이 유치된 지자체, 단기간에 부가가치가 가장 많이 성장한 지역에서 지역주민의 행복도가 높아졌다는 증거를 찾기 어려웠다. 오히려 지역주민의 삶의 질 증진을 위한 지역정책을 추진하는 경우 고급 인력이 유입되고 지역의 일자리가 생기면서 결과적으로 지역발전이 실현될 수 있다.

### 공간적 정의 실현을 위한 지역등급제와 공공지원 우선지역 선정

공간적 정의를 위해 공공이 개입하기 위해서는 어떤 지역에 우선적으로 개입해야 하며, 어느 정도 지원을 해야 하는지에 대해 명확한 지역구분 기준과 우선순위 부여가 필요하다. 국가에 따라서는 생활권 단위 혹은 행정구역 단위로 모든 지역을 구분하여 차등적인 지원의 근거로 활용하는 방식을 채택하는 방식과 특별히 지원이 필요한 지역의 기준을 지정하고 이 지역에 대해서만 특별한 지원을 하는 방식이 있다. 영국의 커뮤니티 재생정책에서 결핍(deprivation)은 단순한 물리적 환경의 결핍이 아닌 의식주, 교육여건, 사회경제적 여건, 공공시설 및 서비스 등 부문별 자원의 부족으로 생활의 필요를 충족시키지 못하는 것을 의미한다. 결핍지수(Index of Multiple Deprivation)는 저소득(income deprivation), 실업(employment deprivation), 질병 및 장애(health deprivation and disability), 낮은 교육 및 훈련 수준(education skills and training deprivation), 주택 및 서비스 공급 부족(barriers to housing and services), 결핍한 주거환경(living environment deprivation), 범죄(crime)의 7개 부문으로 나

누어 해당부문의 결핍을 가장 직접적으로 나타내고, 부문의 가장 중요한 특성을 측정할 수 있는 지표로 구성된다. 이 때 결핍지수의 공간적 단위는 LSOA(Lower layer Super Output Area)로 약 1,500명의 인구를 포함하는 거의 동일한 규모의 공간으로 잉글랜드 지역에 32,482개가 있다. 우리나라의 경우 도시재생사업에 대한 지원이 이루어지지 위해서는 도시재생사업의 우선순위와 공공지원의 필요성을 객관적으로 평가할 수 있는 실태조사가 선행되어야 한다.

### 주거안정을 위한 저렴주택과 공공임대주택 배분의 원칙과 기준 정립

저소득층이 집단적으로 거주하는 지역이 사회적으로 낙인되는 문제를 방지하기 위해서는 기존 주거지 내에 저렴한 주택이 입지할 수 있도록 강제로 할당하는 제도를 채택해야 한다. 우리나라에서 공공임대주택을 충분히 확보하기 위해서는 지자체나 지역주민들에게 공공임대주택 건설과 함께 다양한 혜택을 제공해야 한다. 공공임대주택이 지자체에게 과도한 복지재정의 부담이 되지 않도록 지방교부세나 조정교부금 기준 산정시에 공공임대주택의 호수와 비율을 고려하여야 한다. 공원이나 문화시설, 복지시설 등을 공공임대주택 건설과 함께 공급하는 것도 좋은 수단이 될 수 있다. 이와 함께 권역별 혹은 시·군별로 인구비중별 혹은 최저주거기준 미달가구 대비 공공임대주택의 비중이 특히 낮은 지자체는 그 비중이 높은 지자체에 대해 지원금을 지원하는 방안을 고려해야 한다.

## 〈참고문헌〉

윤강재, 2013, “행복의 의미와 국내외 연구 동향”, 행복한 강원도만들기 포럼 발표자료.

이정전, 2008, “행복을 목표로 삼는 국토관리전략”, 국토, 통권 318호.

이정전, 2013, 『행복도시』, 서울연구원.

정태인·이수연, 2013. 『협동의 경제학』, 레디앙.

조명래, 2013, 『공간으로 사회읽기: 개념, 쟁점과 대안』, 한울 아카데미.

Ballas, Dimitris, “What makes a ‘happy city’?”, *Cities*, 32, 539-550.

Bok, Derek, 2010, *The Politics of Happiness*, Princeton University Press. 추홍희 옮김, 『행복국가를 정치하라』, 지안.

Wallacher, Yohannes, 2011, *Mehrwert Gluck: Pladoyer fur menschengerechtes Wirtschaften*, 박정미 옮김, 『경제학이 깔고 앉은 행복』, 대림북스.