

## 지역단위에서의 행복지수와 행복정책을 위한 몇 가지 구상

### 1. 지역단위 행복정책 분석의 기초

지역단위에 적용이 가능한 행복정책을 도출하기 위해서는 다음과 같은 사항들이 분석되어야 할 것이다. 첫째, 지역의 행복특성에 대한 분석을 기반으로 시민이 생각하는 행복의 요건을 파악한다. 이를 위하여 시민들이 생각하는 행복결정인자를 실증적으로 살펴보는 것이다. 예를 들어 통계청에서 실시하는 각종 사회복지문화 조사, ‘지역생활여건만족도’, 지역에서 조사하는 관련 자료를 통하여 시민의 행복을 사회경제, 인구학적 변수 관점에서 분석할 수 있을 것이다. 시민을 대상으로 심층면접이나 설문조사를 하는 것이 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

둘째, 경제성장 수준을 달리하는 시나리오를 적용하는 것이 바람직할 것이다. 지역을 포함하여 대한민국, 국제사회는 당분간 저성장 기조가 지속될 것으로 예측된다. 따라서 경제가 회복되어 성장률이 5% 이상이 되는 경우와 3%대 이하를 유지하는 시나리오에 대하여 행복정책 맥락에서의 대응방식을 제시할 필요가 있을 것이다.

셋째, 행복사회를 구현하기 위해서는 개인, 가족, 사회, 정부 등 각 주체가 유기적으로 연계하여 균형과 조화 있는 노력을 하는 것이 관건이다. 행복맥락에서 주체별로 특성과 문제점을 분석하는 것이 필요하다.

넷째, 위와 같은 정보에 근거하여 행복 만들기에 필요한 구체적인 실천방식을 주체별(개인, 가족, 정부)로 도출한다. 행복과 관련된 잘못된 정보나 인식에 대하여 사회적 성찰과 조율 작업을 하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 거치면서 행복 만들기에 대한 사회적 담론을 형성한다. 구체적 방안으로 행복 구현을 위한 행복최저요건을 도출한다.

위와 같은 내용을 도출하는 과정에서 자율성과 참여가 중요하다. 행복은 속성상 주관성이 강한 만큼 관련된 당사자들이 자율적이고 주체적으로 논의하여 자신의 조건, 기질, 성향, 역량에 맞는 행복이미지를 만들어 가도록 해야 한다. 정부나 전문가는 각 주체들이 왜곡된 모방이나 현실가능성이 떨어지는 내용에 대한 지향을 하지 못하도록 유도하는데 초점을 두어야 할 것이다. 특정한 유형의 행복찾기를 강요하거나 이끄는 행위는 자제되어야 할 것이다.

## 2. 지역행복지수 만들기 제언

일반적으로 정책에 대한 평가는 필수 절차라 하겠다. 행복의 맥락에서 정책을 수립, 수행, 평가하는 것은 성공적인 행복정책을 수행하기 위하여 중요하다. 하지만 기술적이고 구조적으로 제약이 있는 것 또한 사실이다. 특히 지역단위에서 지수작성에 필요한 수치정보를 확보하는 것은 정보생산에 필요한 상당한 비용이 수반된다. 쓸 수 있는 자료의 대부분이 전국단위이기 때문에 지역범주에 맞는 정보를 생산해야 한다.

비록 정보가 확보되었다고 하더라도 관련 정보와 정책을 연계시키는 것이 매우 힘들다. 통상 행복수준에 대한 정보는 개인을 대상으로 하여 설문한 내용을 사용한다. 예를 들어, 개인 차원에서는 건강, 소득, 가족이 주요 행복결정인자이며, 관련 정책이 보건정책, 경제정책, 사회복지정책이라고 할 때, 인자와 정책사이의 관계를 잡아내는 것이 쉽지 않다.

보건정책을 원활하게 추진하여 국민들의 건강이 좋아지고 이에 따라 행복수준이 올라가게 하려면, 인자와 정책 사이의 관계를 수치의 형태로 밝혀주는 기술적인 논리가 있어야 한다. 현재의 과학과 기술수준으로 이 관계를 직접적으로 알아내는 것은 매우 복잡하다. 행복의 맥락에서는 보건 정책 일반과 건강 상태 일반<sup>1)</sup>과의 관계를 따지는 것이 필요하다.

이럴 경우 회귀분석을 이용하여 연계성을 파악하고 있으나 간단하지 않다. 예를 들어 보건 정책 일반을 수치로 표현하고, 건강 상태 일반과 연계했다고 하더라도 건강에 영향을 주는 소득, 유전 요인, 생활습성 등 관련 변수를 통제하는 것이 필요하다.

이러한 문제를 감안하여 기술적으로 엄밀한 인과관계를 찾아내는 작업 대신 논리적 비약을 인정하면서 대안으로 하고 있는 것이 지수적(index) 접근이다. 관련 지표(indicator)를 취합하여 큰 틀에서 행복에 미치는 영향을 파악하자는 것이다. 지수분석은 학문적 엄밀성이 다른 분야에 비하여 떨어지는 것이 사실이지만 정책이나 사회현상에 대한 인식과 평가를 효율적으로 하려는 현실적 필요성에서 나온 대안이다. 이러한 배경과 한계를 인정하면서 지역을 대상으로 하는 행복지수를 정책과 관련하여 작성한다고 할 경우 몇몇 사항을 제시하고자 한다. 물론 실제 작업을 할 경우 지역의 특성에 대한 파악과 분석을 통하여 여기에서 제시된 구조와 변수에 대한 선별과 조정이 전제되어야 할 것이다.<sup>2)</sup>

지역단위의 행복지수는 3단계로 구분한다.

### (1) 지역행복지수 1단계

행복수준에 대한 정보이다. 이 정보는 설문을 통하여 확보한다. 통상 다음과 같은 설문을 통하여 측정한다.

1) 건강 상태 일반에 대하여는 다음과 같은 설문을 통하여 주관적 건강 상태를 측정하는 방식이 많이 사용된다. 질문: 일반적으로 당신의 건강 상태는 어떠하십니까? 답변: 아주 나쁘다. 나쁘다. 보통이다. 좋다. 아주 좋다.

2) 이런 맥락에서 제시되는 내용은 대한민국이라는 국가 단위가 아닌 일반적인 지역단위에 적용을 할 수 있는 행복지수라고 간주하는 것이 적절할 것이다.

질문: 전반적인 상황을 고려할 때 당신은 행복하다고 생각하십니까?

답변: 전혀 아니다. 아니다. 보통이다. 그렇다. 매우 그렇다.

## (2) 지역행복지수 2단계<sup>3)</sup>

다음단계는 행복과 관련된 영역에 대한 정보이다. 크게 3가지 영역을 생각할 수 있다.

- 개인적 영역: 신체적 건강, 정신적 건강, 물질 소비 및 소득, 교제 및 여가 활동
- 사회환경: 가족 및 사회관계, 사회활동 참여, 지역자긍심 및 공동체 의식
- 정주여건: 접근성, 문화 및 체육 시설, 안전, 자연환경

## (3) 지역행복지수 3단계

2단계에서 제시된 항목과 관련이 있는 정책을 열거한다. 예를 들어 신체적 건강과 관련하여 공공시설이나 관련 예산을 생각할 수 있다.

## 3. 행복 정책 제안 사례

- (예산) 토목과 같은 하드웨어에 대한 투자와 사람에 대한 투자를 미래지향적 관점에서 논의할 사회적 의사결정 기구를 작동시킨다. 인구변동, 사회 추세변동, 부동산 가격 인상 추세, 하드웨어 시설에 대한 만족도의 지속성 등을 고려할 때 범사회적 논의를 통하여 하드웨어 부문 예산 사용에 대하여 미래지향적 감축을 시행한다. 공공시설에 대한 증설은 신중하게 하고, 기존 시설의 이용을 활성화하는데 중점을 둔다.
- (예산 및 경제정책) 경제 정책의 중심을 화폐가치적(매출액, 투자액, 규모) 기준에서 사람 중심(고용, 계층)으로 전환한다. 일자리 창출, 보육, 가족 관련 예산은 최우선적으로 시행한다. 지역에 돌아가는 혜택에 대하여 구체적인 계산을 하고 사회경제적 약자를 우선하는 개발정책을 시행한다. 최첨단 부가가치 산업일수록 화폐가치 당 창출하는 고용규모가 적다. 이러한 추세는 지속될 것이다. 더욱이 이러한 산업에서 필요로 하는 고용은 전문적이 대부분이므로 사회적, 경제적 약자는 혜택에서 배제될 가능성이 높다. 화폐가치 중심의 개발과 기업유치가 심해질수록 고용질의 양극화, 사회적 배제가 동반성장하여 소득이 증가하더라도 상대적 박탈감이 증가하여 사회적 총행복에 긍정적 효과를 미치기 힘들어진다.

3) 2단계의 자료를 이용하여 1단계에 상응하는 행복지수를 도출하는 경우도 있다. 이렇게 되면 삶의 질 지표와 유사한 방식이다. 행복수준을 최종적으로 주관적인(subjective) 방식으로 산정하고자 하면 삶의 질 지표 방식을 적용하는 것은 한계가 있다. 삶의 질 지표는 통상 객관적 정보(교육, 수명, 의료, 소득 등)가 다수이기 때문이다. 엄격한 의미의 행복을 계측하려면 객관적 조건에 대한 주관적 평가에 초점을 두어야 할 것이다.

- **(고용 및 가족 정책)** 비정규직을 축소하는 정책을 적극 시행한다. 공공기관에 대한 경영 평가에서 비정규직 비율에 대한 배점을 강화한다. 휴가, 탄력적 근무제도, 가족과의 문화 예술체육을 권장하는 프로그램 시행을 기관 경영 평가에 비중 있게 반영한다.
- **(사회적 기업과 협동조합형 기업)** 시민의 행복을 위한 정책과 공공서비스는 가능한 행정 부가 직접 나서지 않고 민간이나 사회적 기업이 수행 주체가 되도록 한다. 행복에 있어 자율성, 다양성, 창의성이 최대한 발현되도록 하기 위하여 행정당국은 배후 지원 기능에 초점을 둔다. 각종 행복정책을 수행할 경우 사회적 기업과 연계시킨다. 협동조합형 기업을 육성하여 고용 안정과 일자리 만족도를 높인다.
- **(부의 사회적 선순환)** 부의 사회적 선순환을 구현하기 위한 정책의 일환으로 개인이 가지고 있는 자산 중에서 활용도가 낮은 자산을 사회적으로 공유하게 하는 정책을 시행한다. 사회적 공유로 제공된 개인 자산은 세금공제 등 경제적으로 실질적 이득이 가도록 하는 정책과 연계한다. 예를 들어 카셰어링(승용차 같이 타기)에 이 개념을 적용하면 다음과 같다. 사용도가 낮은 승용차를 지역 공유로 제공한다. 제공하는 정도는 소유권 이전부터 사용권 공유까지 다양하게 하되 제공 내역에 따라 세금 공제와 같은 정책과 연계한다. 이러한 경우를 관리하는 사회적 기업을 설립하여 고용 창출 효과도 발생시킨다.
- **(생활형 정보)** 생활형 정보를 적극 생산하여 보급한다. 생활형 정보는 보통 사람들의 시간활용, 비만, 가족관계에 대한 정보를 말한다. 현재 사회에 유통되고 있는 정보는 경제, 소비, 성과와 스타 중심이다. 이러한 정보체계에서는 구조적으로 극소수의 사람만 성공, 만족, 존재감을 확인할 수 있다. 생활형 정보를 발굴, 분석, 보급하여 시민들로 하여금 삶에 대한 관심을 돈, 소비, 비교, 경쟁에서 벗어나도록 유도한다.
- **(행복통계 관리)** 지역은 공식적인 발표를 통하여 경제지표뿐만 아니라 사람지표(삶의질, 행복수준, 시간 사용 등)를 정책의 지표로 천명하고 평가를 받도록 한다. 아울러 삶의질(행복)을 포함하는 행복생활 정보를 총괄하는 시스템을 구축한다.
- **(생애주기별 행복정책)** 생애주기별 행복정책을 수립한다. 제도교육, 평생교육, 사회보험 정책을 생애주기별 행복정책과 연계시킨다. 복지정책, 가족정책을 개인, 가족단위의 생애주기별 행복정책의 맥락에서 진단, 분석하여 올바른 정보와 대응책을 제공하도록 한다. 보건 서비스, 일자리 창출, 소득 지원, 사회적 관계 형성 지원 프로그램 등을 필요에 맞게 배분하는 계획을 수립한다. 자녀와 부모의 관계, 청소년, 장년층에 대한 심리적 건강을 진단하고 치유하는 프로그램을 수행한다. 노령층이 사회관계망에 포함되도록 하여 사회에 대한 소속감을 가지도록 한다.
- **(행복최저 요건)** 경제, 사회, 문화, 가족, 교육 등 각 부문에 대하여 최소한의 삶의질을 가능하게 하는 행복최저 요건을 설정하여 경제, 복지, 문화 등 각종 정책의 기본 지침으로

적용한다.

- **(공용 공간 정책)** 공공가치를 제고하는 정책의 일환으로 공동주택단지에 대한 과세기준을 세대당 주거 면적과 공용공간 면적의 비율로 한다. 공동주택단지에서 전망과 위치가 좋은 곳에 넓은 공간과 질 높은 공용 시설을 설치하여 공용시설 이용을 활성화하여 공동체 의식을 높이고 개인 간의 소모적 과시 욕구를 완화시키도록 유도한다. 공용공간에 대한 관리와 프로그램 운영에 정부가 행정적, 재정적 지원을 하며 관리 조직으로 사회적 기업이 참여할 수 있도록 한다. 공용공간에서는 게스트하우스, 토론방, 파티룸 대여, 성인 및 아동에 대한 교육 프로그램을 진행한다. 규모의 경제를 감안하여 복수의 공동주택단지를 묶어 공용공간 프로그램을 운영하도록 권장한다.
- **(1인 주거 공간 정책)** 공동주거(co-housing)와 레지던시(residency) 프로그램을 융합하는 1인 가구 관리 프로그램을 적용하도록 한다. 1인 가구 증대에 대비하여 공공적 개념의 주거 공간 관리 프로그램을 실시한다. 공간, 에너지, 관리의 맥락에서 1인 가구는 낭비적 요소가 다인 사용 주거 공간 보다 크다. 1인 가구는 1인당 사용 면적, 에너지 사용량, 관리비가 높은 것이다. 공동주거 형태의 공간 사용을 통하여 개인의 사적 영역이나 공간의 효율성을 높인다. 레지던시 프로그램을 통하여 에너지, 관리 비용의 효율성을 높인다. 이러한 관리를 사회적 기업과 연계시킨다.
- **(문화예술체육)** 문화, 예술, 체육 관련 행정과 예산을 대규모 전시성, 참관형, 이벤트성 위주에서 참여형, 지역단위형, 집단형 형식으로 유도한다. 지역만들기, 마을 만들기 사업에 문화, 예술, 체육 활동 개념을 적극 반영한다. 문화, 예술, 체육 관련 활동을 통하여 결집된 사회적 자본과 공동체성을 경제사업과 연계하는 것이 동일한 소득규모라도 만족도가 높고, 필요한 지역과 필요한 사람에게 혜택이 돌아가도록 하는 것이다. 이를 위하여 공공근로 사업을 문화, 예술, 체육 활동과 연계하는 프로그램을 개발해 내는 것이 필요하다.
- **(생태적 대안 공간)** 세어도 같은 섬, 구도심의 역사적 자산이 있는 지역을 대상으로 현대 물질문명으로부터 해방된 공간을 조성한다. 시민들로 하여금 마음을 쉴 수 있는 공간, 물질 문명에 대한 생태적 대안 공간을 제공하여 물질에 대한 욕구를 누그러뜨리고 삶의 의미를 천착할 수 있는 공간을 제공한다.
- **(청소년 생태 체험)** 청소년을 대상으로 하는 생태적 체험, 문화, 예술, 체육 활동을 강화한다. 지속가능한 행복, 지속가능 발전을 위한 사회공동체의 맥락에서 어린 시절에 인식하는 물질에 대한 경험이 중요하다. 경쟁과 등수 물질소비 만이 행복하고 성공한 인생의 길이 아님을 교육시키는 것이 중요하다.
- **(청소년에 대한 사회적 배려)** 청소년에 대한 사회적 배려 정책을 강화한다. 청소년으로 하여금 삶과 세상에 대한 긍정, 사회와 기성세대에 대한 신뢰가 가능하도록 하기 위하여

청소년을 대상으로 하는 식품안전, 시설, 교육에 대한 투자를 강화하여 청소년들로 하여금 사회적 배려에 대한 인식을 하도록 한다.