

지방자치 정책브리프

지방자치단체 차원의 주민행복도 조사를 위한 지표체계 제안

왜 행복정책인가

행복을 연구한 많은 학자들은 인간관계, 공동체 등 돈으로 살 수 없는 내재적 선을 경험할수록 삶의 질이 풍성해진다는 특징을 발견

“내재적 선^{internal goods}은 공동체를 풍요롭게 하지만, 외면적 선^{external goods}은 가질수록 타인이 덜 갖게 되는 속성이 있어 승자와 패자가 함께 있을 수밖에 없는 경쟁의 대상이 된다”(MackIntyre, 1981)

“행복한 사람이 좋은 인간관계를 맺으며 이러한 좋은 관계가 개인을 더 행복하게 만든다”(Diener & Biswas-Diener, 2008)

“행복한 삶을 결정짓는 요인은 지식이나 지위가 아닌 사회적 인간관계에 있다”(Vaillant, 2002)

“행복은 이기주의자에게 오지 않으며, 청년에게 지위보다는 다른 사람을 돕는 데 더 많은 가치를 두도록 가르쳐야 한다”(Layard, 2005)

“어려울 때 이웃이 도와줄 거라는 기대감이 높은 사회는 국민을 행복하게 만든다”(Helliwell, 2016)

“높은 지위를 차지하려는 경쟁은 사회적으로 큰 낭비이며 소득이 늘어나도 행복해지지 않는다”(Frank, 1985; 2011; Frank & Cook, 1995; Frey, 2008)

“파이가 커지면 조각도 커진다는 논리는 거짓이며, 참다운 풍요는 물질의 풍요가 아닌 마음의 풍요에 있다”(Lummis, 2000)



경제성장과 경쟁을 조장하는 현실에서 시민들에게 무엇이 옳고 그른지 분별할 수 있는 가치관 정립이 요구되며, 행복의 영향 요인 가운데 내재적 선의 가치를 정책에 반영할 필요성이 있음

- 사람들의 사고가 합리적·도덕적인 것만은 아니므로 자신의 행복한 삶을 위해 선택·결정하는 과정도 늘 옳지만은 않으며, 이러한 배경에서 행복연구*에 기초해 바람직한 정책의 방향을 제시할 필요성 제기
 - * 행복연구는 사람들이 삶의 만족을 극대화할 수 있도록 돕는 데 어떤 제도들이 더 바람직한지 판단할 때도 중요한 지침을 제공(Frey, 2008)
- Layard(2005)는 행복을 향상시키는 데 정책의 목표를 두어야 함을 강조하며 국민들의 행복 향상을 위해 정부의 적극적인 개입이 필요함을 주장
 - * 행복의 향상은 모든 사람이 해야 하는 일로서 개인은 물론 중앙정부와 지방정부의 정책 입안자들도 모두 참여해야 함을 강조
- Bok(2010)도 지속적인 행복이 복지를 증진하고 사회적 유대감을 강화한다는 사실을 여러 선행연구*를 통해 확인하면서 행복이 정책의 목표로서 정당한 것임을 역설
 - * 행복을 주제로 연구한 여러 문헌들을 검토하면서 소득이 일정 수준을 충족하면 그 이상의 소득은 행복과 큰 연관성을 갖기 어렵고, 돈보다는 가족과 친구 등 사람과의 친밀한 관계, 지역공동체에 기여하는 봉사활동 등이 행복에 더 많은 영향을 미친다는 점을 발견

행복도의 측정은 부족한 정책 부문을 개선해 주민의 행복을 향상시키고 관련 분야의 정책을 실행하기 위한 근거로 활용할 수 있을 것으로 기대

- 주민들에게 삶의 질을 향상시키고 행복을 추구하도록 돕는 것은 정부의 중요한 정책 가운데 하나이므로(Duncan, 2013), 정부는 주민들에게 행복 향상을 위해 삶의 질과 상관성이 높은 공공서비스를 파악하고 이를 지원해야 할 의무가 있음(김병섭 등, 2015)

- 지자체 차원에서 개인 행복을 둘러싼 지역 환경의 질을 높이고 인위적인 노력으로 환경을 개선해 주민들의 행복 향상에 기여하는 방향으로 정책을 수립·집행할 필요가 있으며, 행복에 영향을 미치는 정책의 수요를 파악하기 위해 주민행복도 조사를 실시할 필요가 있음

* 정부 조사를 통해 주민의 행복을 측정해 사람들의 삶에 중요한 것은 무엇이며, 그것이 얼마만큼 행복에 중요한지 파악(Layard, 2005)

선례善例의 검토 : 일본 구마모토현의 AKH 지수

구마모토현 총행복량AKH : Aggregate Kumamoto Happiness 지수는 행복 요인을 4가지로 구분하고 각 요인은 3개 항목으로 구체화

- 구마모토현은 현민들의 총행복량 파악을 위해 2011년부터 AKH를 지수화하여 해마다 산출

* 2019년 현재 3기째 구마모토현 지사에 재임 중인 가바시마 이쿠오蒲島郁夫는 2008년 4월에 취임한 이래 구마모토현을 일본에서 가장 행복함을 느낄 수 있는 현으로 만들겠다는 목표로 현민들의 총행복량을 최대화하는 데 역점을 두어왔으며, 행복량 측정을 위해 2011년 AKH 지표를 개발

AKH 지수는 4단계 과정으로 산출되며, 2018년 구마모토현 총행복지수는 66.9점으로 측정

- ① AKH를 구성하는 12개 항목에 대한 만족도* 평균을 산출한 후 이들 값을 4개 행복요인별로 합산

* '느끼지 않음 1점'에서 '느낌 5점'까지 5점 척도로 설문

- ② 4개 행복요인의 중요도*에 대해 요인별로 평균을 산출

* 고정된 총합 점수 10점을 행복요인별로 비중이 어느 정도 되는지 할당하는 방식으로 설문

- ③ 1단계에서 산출한 값과 2단계에서 산출한 값을 4개 행복요인별로 각각 곱함

- ④ 3단계에서 산출한 값을 합산한 후 이를 100점 만점으로 환산

* 3단계에서 산출된 값을 합산할 때의 만점이 150점이므로 이 합계에 1.5를 나누면 100점 만점으로 환산

AKH 지표 체계의 구성 및 지수의 산출(2018년)

행복 요인	항 목	만족도		중요도 (가중치, B)	A×B (C)	C의 합계 (D)	AKH (D×100/150)
		평균	총점(A)				
1. 꿈과 희망	• 가족	3.8	9.8	2.72	26.7	100.4	66.9
	• 일	3.0					
	• 교육환경	3.0					
2. 자부심	• 환경	4.1	11.2	2.15	24.1		
	• 역사·문화	3.6					
	• 지역사회	3.5					
3. 경제적 안정	• 소득	2.9	9.6	2.69	25.8		
	• 소비	3.2					
	• 주거	3.5					
4. 불안하지 않은 미래	• 몸과 마음의 건강	3.1	9.8	2.43	23.8		
	• 생활환경	3.8					
	• 방재·치안	2.9					

자료 : 熊本県(2018: 2)의 재구성

AKH 행복요인별 만족도 점수(2012~2018년)



주 : ¹ 각 행복요인의 만족도 점수는 해당 요인에 속한 항목들의 만족도 평균을 합산한 수치로, 이 값의 만점은 15점임

² 2016년에는 구마모토 지진의 영향으로 AKH 설문조사 미 실시

자료 : 熊本県(2018: 1)의 재구성

지자체 주민행복도 조사 및 지표체계 제안

지자체 차원의 주민행복도 조사를 위해 제안하는 지표체계는 4대 분야, 12개 영역으로 구성

- 지자체 차원에서 행복지표를 개발해 정기적으로 측정하는 사례는 전무한 실정이나, 일부 시·도연구원에서 행복지표를 개발했거나 시범적으로 측정한 연구가 존재
- 이들 선행연구의 활용은 행복지표를 선정하는 데 효율적인 방법이며, 지자체 차원의 행복지표를 개발하는 데 있어서도 '시·도' 단위에서 사례를 검토하는 것이 의미가 있음
- 행복지표를 개발한 8개 시·도*의 사례뿐만 아니라 중앙 차원의 지표체계로 '국민 삶의 질 지표'와 '한국의 사회지표'를 함께 검토해 12개의 공통 영역**을 추출
 - * ① 서울(2015; 2017) ② 대전(2016) ③ 세종(2015) ④ 강원(2012; 2014) ⑤ 충북(2015) ⑥ 충남(2012; 2013) ⑦ 전북(2017) ⑧ 제주(2017)
 - ** ① 가족 ② 일 ③ 교육 ④ 환경 ⑤ 공동체 ⑥ 주민참여 ⑦ 소득·소비 ⑧ 주거 ⑨ 문화·여가 ⑩ 안전 ⑪ 의료·복지 ⑫ 교통·인프라
- '영역'의 상위 체계는 행복의 요인을 간단·명료하게 제시한 구마모토현의 AKH 지수체계를 벤치마킹하여 4개의 분야*로 설정하고, 12개 영역을 해당 분야에 분류
 - * ① 희망이 있는 미래 - 가족, 일, 교육 ② 지역주민으로서 자긍심 - 환경, 공동체, 주민참여 ③ 경제적·문화적으로 안정적인 삶 - 소득·소비, 주거, 문화·여가 ④ 안심하고 지낼 수 있는 환경 - 안전, 의료·복지, 교통·인프라

12개 영역별로 해당 분야와 연관된 만족도 조사를 실시하고 지수화 시도로 행복도 점수 산출

- ① 12개 영역별로 만족도* 평균을 산출한 후 다시 4대 분야별로 총평균을 산출
 - * '가장 낮은 수준 0점'에서 '가장 높은 수준 10점'까지 11점 척도로 설문
- ② 행복을 구성하는 요소로서 4개 분야의 중요도에 대해 분야별로 평균을 산출
 - * 고정된 총합 점수 100점을 4개 분야별로 비중이 어느 정도 되는지 할당하는 방식으로 설문
- ③ 1단계에서 산출한 값과 2단계에서 산출한 값을 4개 분야별로 각각 곱함
- ④ 3단계에서 산출한 값을 합산한 후 이를 100점 만점으로 환산
 - * 3단계에서 산출된 값을 합산할 때의 만점이 1,000점이므로 이 합계에 10을 나누면 100점 만점으로 환산

지자체 주민행복도 조사 설문 문항(안)

4대 분야	12개 영역	설문문항
1. 희망이 있는 미래	① 가족	• 귀하께서는 거주하는 지역이 가족에게 미래의 꿈을 줄 수 있는 곳이라고 생각하십니까?
	② 일	• 귀하께서는 거주하는 지역이 일에 대해 미래의 꿈을 펼칠 수 있는 곳이라고 생각하십니까?
	③ 교육	• 귀하께서는 거주하는 지역이 미래의 꿈을 실현하기에 교육환경이 양호한 곳이라고 생각하십니까?
2. 경제적·문화적으로 안정적인 삶	④ 소득·소비	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 필요한 소득을 얻으며 불편함 없이 소비활동을 하고 있습니까?
	⑤ 주거	• 귀하께서는 거주하는 지역에서의 주거환경에 편안함을 느끼고 있습니까?
	⑥ 문화·여가	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 문화와 여가활동을 하는 데 불편함이 없습니까?
3. 지역주민으로서 자긍심	⑦ 환경	• 귀하께서는 거주하는 지역에서의 자연환경에 자부심을 갖고 있습니까?
	⑧ 공동체	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 어려울 때 이웃의 도움을 받을 수 있다고 생각하십니까?
	⑨ 주민참여	• 귀하께서는 지역주민으로서 소속감을 갖고 정책에 참여하고 있습니까?
4. 안심하고 지낼 수 있는 환경	⑩ 안전	• 귀하께서는 거주하는 지역이 재해 또는 범죄 등으로부터 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?
	⑪ 의료·복지	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 의료·복지 시설 및 서비스를 이용하는 데 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?
	⑫ 교통·인프라	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 교통·인프라 시설 및 서비스를 이용하는 데 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?

최종안으로 제안하는 행복지표 체계는 4대 분야, 12개 영역, 36개 참고지표로 구성

- 8개 시·도의 행복지표와 ‘국민 삶의 질 지표’를 참고지표*의 범위에 포함해 이들 모든 지표(481개)를 12개 영역에 재분류
 - * 각 영역의 특성을 참고하기 위해 국가기관에서 발표하는 다양한 공식통계를 자료원으로 활용하여 지표를 선정
- 1차적으로 시·도 간 비교* 가능한 지표(223개)를 추출한 후, 이들 지표 가운데 행복과의 연관성이 어느 정도 있는 것으로 판단되는 지표(63개)를 2차적으로 추출
 - * 타 시·도와의 비교보다는 해당 지역이 상대적으로 어느 정도의 위치에 있는지 진단·파악하는 데 의미
- 2차적으로 추출한 지표의 범위 내에서 영역별로 행복 요인의 일반적 특성을 잘 설명하면서도 상호 지표 간 상관성이 적은 지표를 3개씩 선정

지자체(시·도) 행복지표 구성 체계(안)



▶ 내용문의 : 김도형(한국지방행정연구원 연구원, 033-769-9895, enscape@krila.re.kr)

지난호 보기 : 안전한 대한민국, 기초자치단체 재난안전 조직·인력 확충이 시작이다(김지수 부연구위원)

원문보기 ▶

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.