

2020. 9. 28. (월)
세종시사회서비스원 발표

행복예산제,

세종시민 행복을 위한 정책 수단

주요국의 경험에서 배우다

김 성 아 (한국보건사회연구원)

KIHASA
한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

목차

Ⅰ. 왜 행복인가?

Ⅱ. 행복예산제, 부탄의 경험

Ⅲ. 행복예산제, 이탈리아의 경험

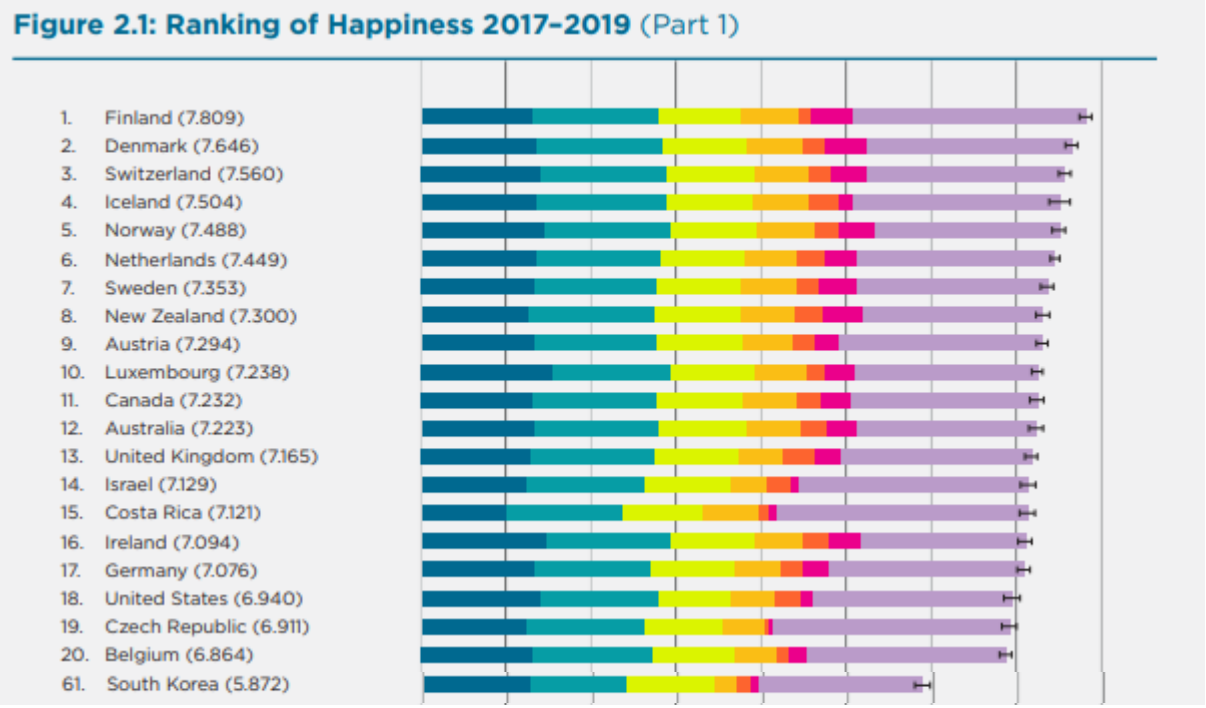
Ⅳ. 행복예산제, 뉴질랜드의 경험

Ⅴ. 세종시 행복예산제, 어떻게 할 것인가?

- 벤담『최대 다수의 최대 행복』
- 밀『고상한 쾌락으로서의 행복』

"행복"은 그 자체로 자명한 삶의 원리

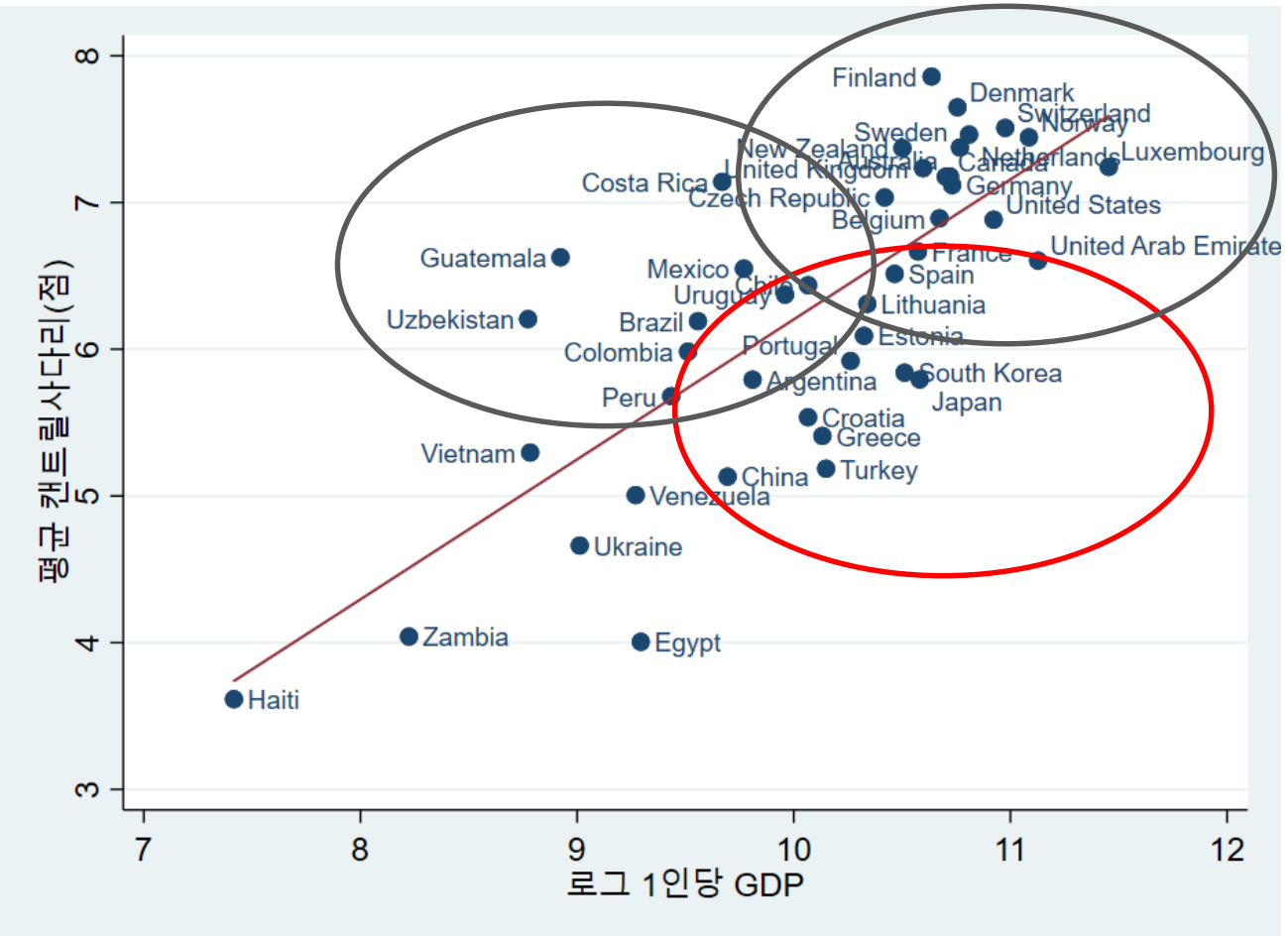
- 2011~2020 세계행복보고서
  - 2020년 보고서에서 우리나라는 153개국 중 61위(5.872/10)



자료: Helliwell et al., (2020). 2020 World Happiness Report, Online Data 재분석

- 한국인의 행복
  - 경제적 발전 수준 대비 낮은 행복 수준

주요국의 경제 수준과 행복



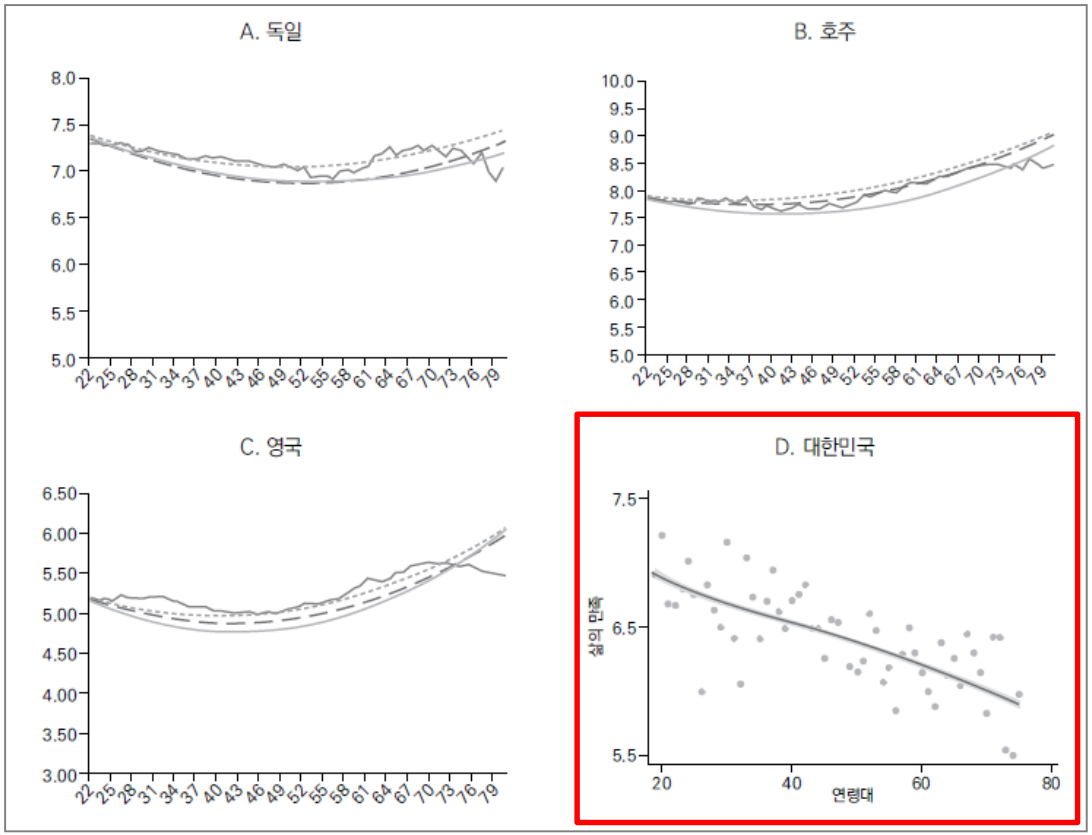
자료: Helliwell et al., (2020). 2020 World Happiness Report, Online Data 재분석

• 한국인의 행복

– 선진국에서는 40대에서 최저점을 보이는 U자형이 일반적

– 하지만 우리나라에서는 나이가 들수록 우하향

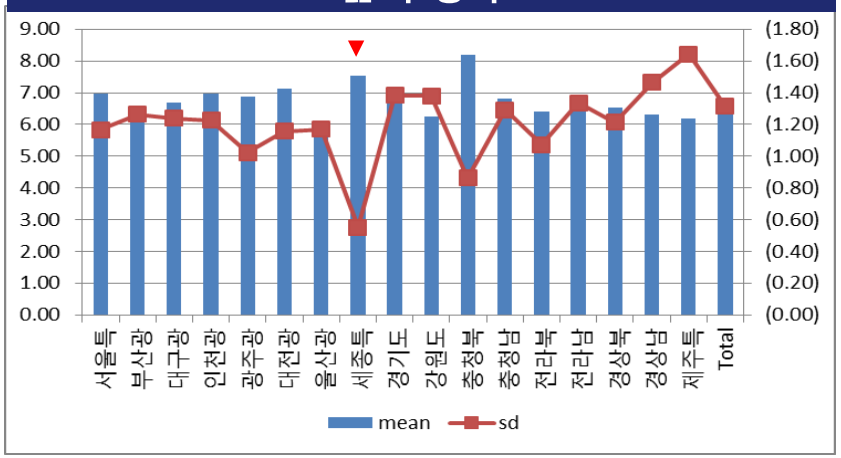
주요국의 연령대별 삶의 만족



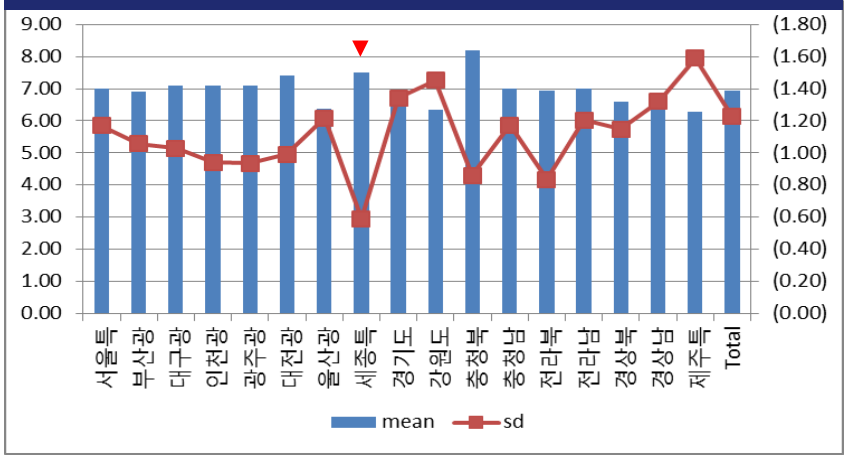
자료: 김성아, 정해식, (2019), 연령대별 삶의 만족 영향요인 분석과 정책 과제, 보건복지포럼, 270, 95-104.

• 세종시민의 행복

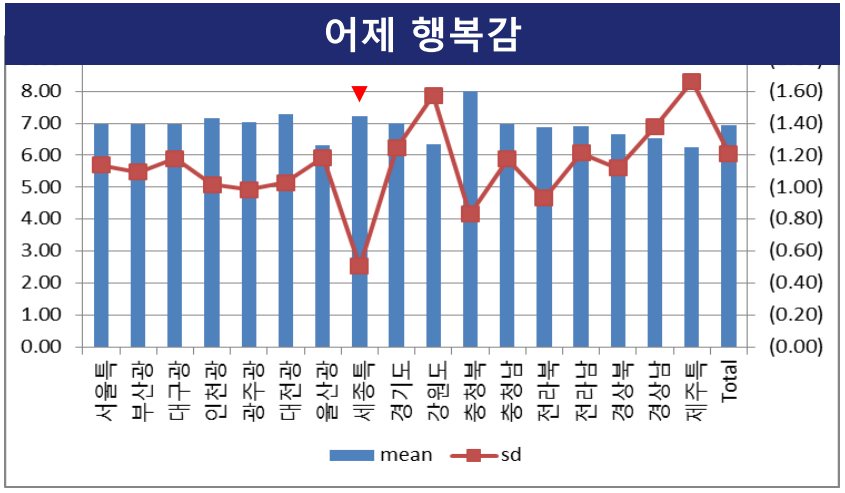
삶의 평가



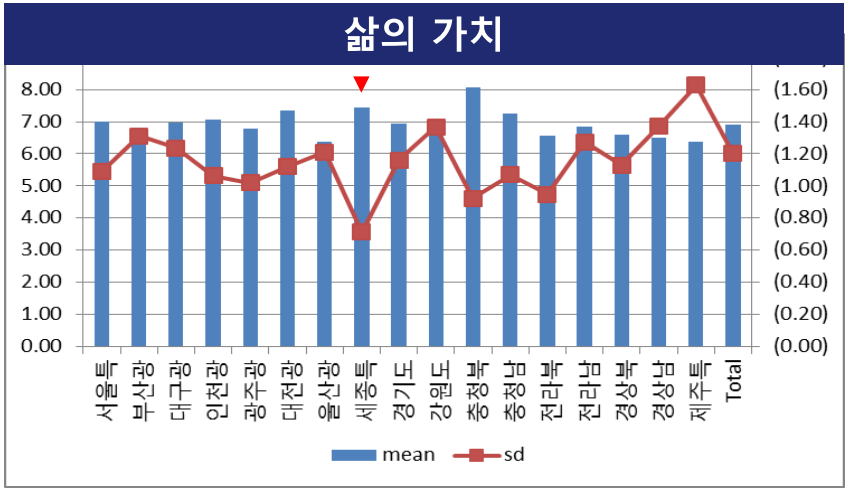
삶의 만족



어제 행복감



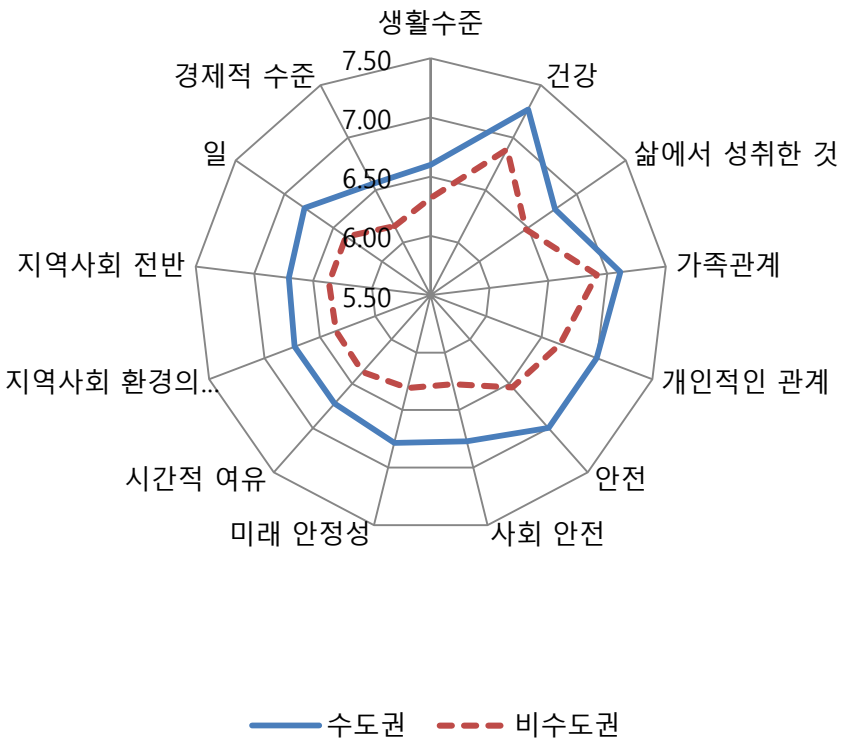
삶의 가치



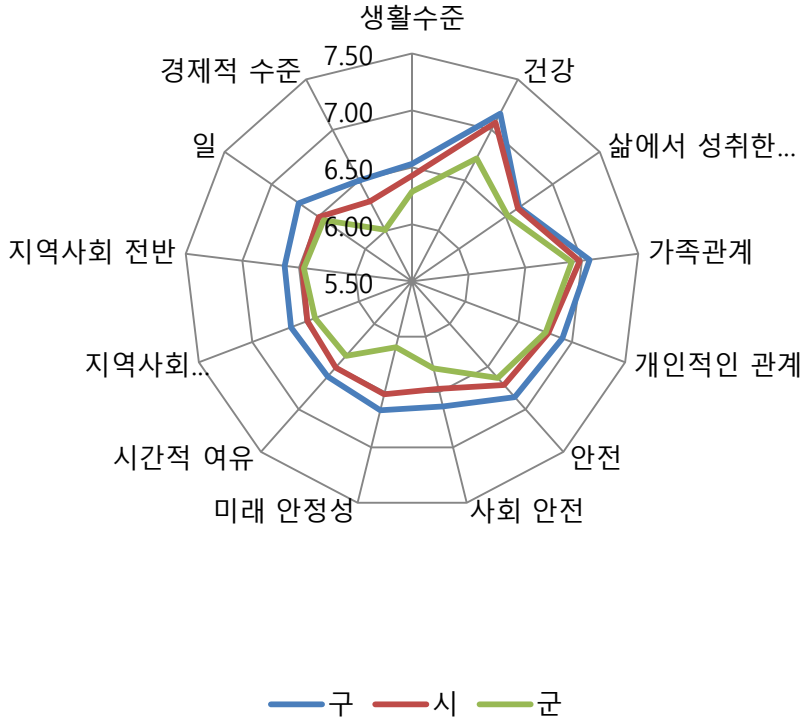
정해식, 권지성, 정선욱, 김성아, 전영섭, 권석만, 김석호, 신혜란, 이봉주, 채수홍, 홍석철, 구서정, 진예린, 유지수, (2019), 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구: 국제 비교 질적 연구를 중심으로, 한국보건사회연구원.

• (참고) 한국인의 지역구분 행복

수도권 vs 비수도권



행정단위별



정해식, 권지성, 정선욱, 김성아, 전영섭, 권석만, 김석호, 신혜란, 이봉주, 채수홍, 홍석철, 구서정, 진예린, 유지수, (2019). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구: 국제 비교 질적 연구를 중심으로. 한국보건사회연구원.

- 세종시민의 행복과 세종시정, 어떻게? 주요국의 경험에서 배우자!

세종특별자치시

세종시민의 삶



세종시민의 행복한 삶



(1) 정책결정자의 의지

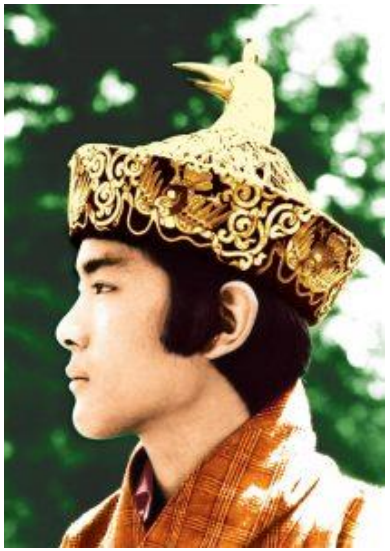
(2) 전문가 집단에 의한 설계

주: 이 파트는 김성아(2017), 안주엽(2017)과 부탄 국민총행복센터(http://www.gnhcentrebhutan.org/)의 자료를 근거로 하여 작성됨.

Ⅱ. 행복예산제, 부탄의 경험

- 부탄의 근대화가 시작된 1970년대,
  제4대 국왕 왕축이 『국민총생산(GDP)』에 의문을 던지면서
  『국민총행복(Gross National Happiness, GNH)』 가치 공식화

  "Gross National Happiness is more important than Gross National Product"



- 제5대 국왕 왕축이 GNH의 개요를 설계하고,
  입헌군주제로 이행 등 개혁 단행

- 2008년 개정 헌법 제9조(정부정책의 원칙) 제2항
  "국가는 국민총행복의 추구를 가능케 하는 조건들을 증진시키는 데 노력하여야 한다 "

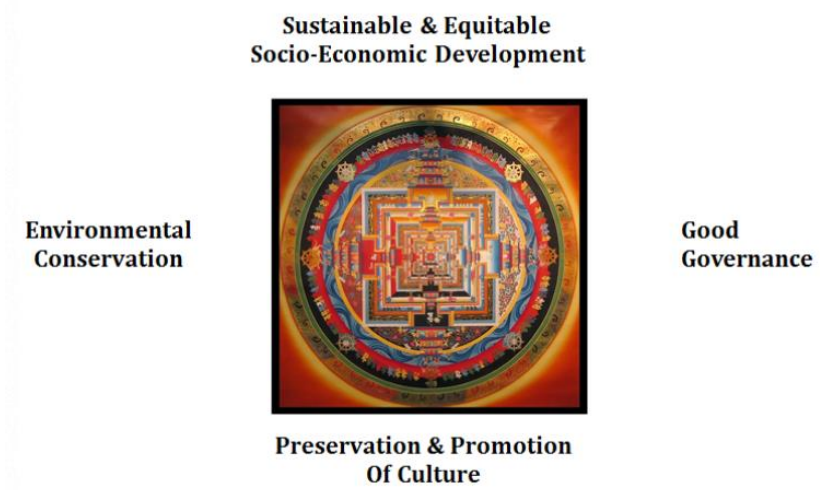
- 2008년 제4회 국민총행복 국제컨퍼런스에서 GNH 설계 본격화
  - "옥스포드 빈곤과 인간발달 계획(OPHI)" Alkire 교수팀 참여

자료: 안주엽(2017); 부탄 국민총행복센터(http://www.gnhcentrebhutan.org/).

Ⅱ. 행복예산제, 부탄의 경험

- **부탄 국민총행복지수 구성**
  - 4개 축 > 9개 영역 > 33개 지표
  - 국민총행복조사와 5개년 계획
  - GNH위원회와 GNH정책심사도구

GNH의 4개 축



자료: 부탄 국민총행복센터(http://www.gnhcentrebhutan.org/what-is-gnh/the-4-pillars-of-gnh/).

GNH의 9개 영역



자료: 김성아, (2017), 부탄의 국민총행복지수: 국민 불행률 감소를 위한 사회 실험, 글로벌 사회정책 브리프, 제57호, 한국보건사회연구원, p.2

Ⅱ. 행복예산제, 부탄의 경험

• 부탄 국민총행복지수의 활용

- 9개 영역 33개 지표
- 국민총행복지수 산출

$$GNH = H^H + (H^U A^U_{suff})$$

, H^H는 행복한 사람의 비중,
H^U는 아직 행복하지 않은 사람의 비중,
A^U_{suff}는 아직 행복하지 않은 사람의 자족도

, 따라서 최대값에 미달하는 비중은
아직 행복하지 않은 사람 중에서도
자족하지 못하는 사람의 비중을 의미

행복 수준	판단 기준
매우 행복하다	77% 이상 충족
상당히 행복하다	66~76% 충족
비교적 행복하다	50~65% 충족
불행하다	50% 미만 충족

영역	지표	지표 가중치	영역 가중치	총가중치
1. 심리적 안녕	1.1. 삶의 만족도	1/3	1/9	1/27
	1.2. 긍정적 감정	1/6	1/9	1/54
	1.3. 부정적 감정	1/6	1/9	1/54
	1.4. 영성	1/3	1/9	1/27
2. 건강	2.1. 자기 보고식 건강 상태	1/10	1/9	1/90
	2.2. 건강한 날 수	3/10	1/9	1/30
	2.3. 장애	3/10	1/9	1/30
	2.4. 정신건강	3/10	1/9	1/30
3. 시간 사용	3.1. 일	1/2	1/9	1/18
	3.2. 잠	1/2	1/9	1/18
4. 교육	4.1. 읽기	3/10	1/9	1/30
	4.2. 학교	3/10	1/9	1/30
	4.3. 지식	1/5	1/9	1/45
	4.4. 가치	1/5	1/9	1/45
5. 문화 다양성 및 회복력	5.1. 숙련	3/10	1/9	1/30
	5.2. 문화 참여	3/10	1/9	1/30
	5.3. 모국어	1/5	1/9	1/45
	5.4. 행동강령	1/5	1/9	1/45
6. 좋은 거버넌스	6.1. 정치 참여	2/5	1/9	2/45
	6.2. 서비스	2/5	1/9	2/45
	6.3. 거버넌스 성과	1/10	1/9	1/90
	6.4. 기본권	1/10	1/9	1/90
7. 지역사회 활성화	7.1. 기부(시간 및 돈)	3/10	1/9	1/30
	7.2. 안전	3/10	1/9	1/30
	7.3. 지역사회 관계	1/5	1/9	1/45
	7.4. 가족	1/5	1/9	1/45
8. 생태 다양성 및 회복력	8.1. 야생 보존	2/5	1/9	2/45
	8.2. 도시 이슈	2/5	1/9	2/45
	8.3. 환경 책임	1/10	1/9	1/90
	8.4. 생태 이슈	1/10	1/9	1/90
9. 생활수준	9.1. 소득	1/3	1/9	1/27
	9.2. 자산	1/3	1/9	1/27
	9.3. 주거	1/3	1/9	1/27
합계		9/1	-	1/1

자료: 김성아, (2017). 부탄의 국민총행복지수: 국민 불행률 감소를 위한 사회 실험. 글로벌 사회정책 브리프, 제57호, 한국보건사회연구원. p.3

• 부탄 국민총행복지수의 정책 활용

- 매 5년마다 국민총행복조사 수행
- GNH 5개년 계획에서 향상된 지표 vs. 유지된 지표 vs. 악화된 지표 구분
- 악화된 지표 관련 정책에 예산 및 행정력 **우선순위 배분**

2010년 GNH vs. 2015년 GNH

향상된 지표	변화 없음	악화된 지표
서비스	도시화	삶의 만족도
생태 이슈	가치	가족
건강한 날 수	지식	기부
문화적 참여	기술	안전
주거,	모국어 사용	환경 책임
야생 훼손	일	긍정적 감정
잠	교육	부정적 감정
자산	장애	정치 참여
가구 소득		기본권
읽기		영성
정신건강		지역사회 관계
		자기 보고식 건강 상태
		정부 기능

자료: 김성아(2017), 부탄의 국민총행복지수: 국민 불행률 감소를 위한 사회 실험, 글로벌 사회정책 브리프, 제57호, 한국보건사회연구원, p4

자료: 김성아(2017, p.4)

(1) 법적 기반

(2) 핵심 부처가 참여하는 정책결정 체계 구축

주: 이 파트는 Sorvillo(2019)의 발표자료를 근거로 하여 작성됨.

Ⅲ. 행복예산제, 이탈리아의 경험

- **2016년 8월, 이탈리아 예산법 개정**
  - "공공정책은 웰빙 지표를 통해 정책 효과를 모니터링하고 평가해야 한다"
  - "공공정책은 웰빙 지표의 추이를 비교하고 예측해야 한다"

- **개정 이탈리아 예산법**
  - 매년 4월, 이탈리아 통계청에서 재정경제부에 과거 추이와 시나리오 분석을 통한 경제정책 계획서(DEF) 제출
  - 매년 2월 의회에 웰빙 지표에 대한 보고서 제출

- **개정 이탈리아 예산법에 의한 행복예산제 관리 정책결정 체계는**
  - 경제재정부, 이탈리아 통계청, 이탈리아 중앙은행, 전문가 2인으로 구성

- **이탈리아 통계청은 주기적으로 이탈리아 웰빙(BES) 보고서 발간**
  - BES는 12개 영역 130개 지표로 구성

• 이탈리아 행복예산제 적용 웰빙 지표 세트

☞ 경제지표

1. Mean adjusted income per capita
2. Income inequality – quintile ratio
3. Incidence of absolute poverty

☞ 그 외 웰빙지표

4. Life expectancy in good health (at birth)
5. Overweight and obesity
6. Early school leavers
7. Non-participation in employment
8. Employment rate of women aged 25-49 with/without preschool children
9. Victims of predatory crimes (robberies, burglaries and mugging)
10. Mean length of civil justice trials
11. CO_2 and other greenhouse gas emissions
12. Illegal Building

자료: Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.

• 2017년 이탈리아 정부예산 적용 웰빙 지표

☞ 경제지표

1. Mean adjusted income per capita
2. Income inequality – quintile ratio
3. Incidence of absolute poverty

☞ 그 외 웰빙지표

4. Life expectancy in good health (at birth)
5. Overweight and obesity
6. Early school leavers
7. Non-participation in employment
8. Employment rate of women aged 25-49 with/without preschool children
9. Victims of predatory crimes (robberies, burglaries and mugging)
10. Mean length of civil justice trials
11. CO_2 and other greenhouse gas emissions
12. Illegal Building

자료: Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.

• 이탈리아 행복예산제 프로세스



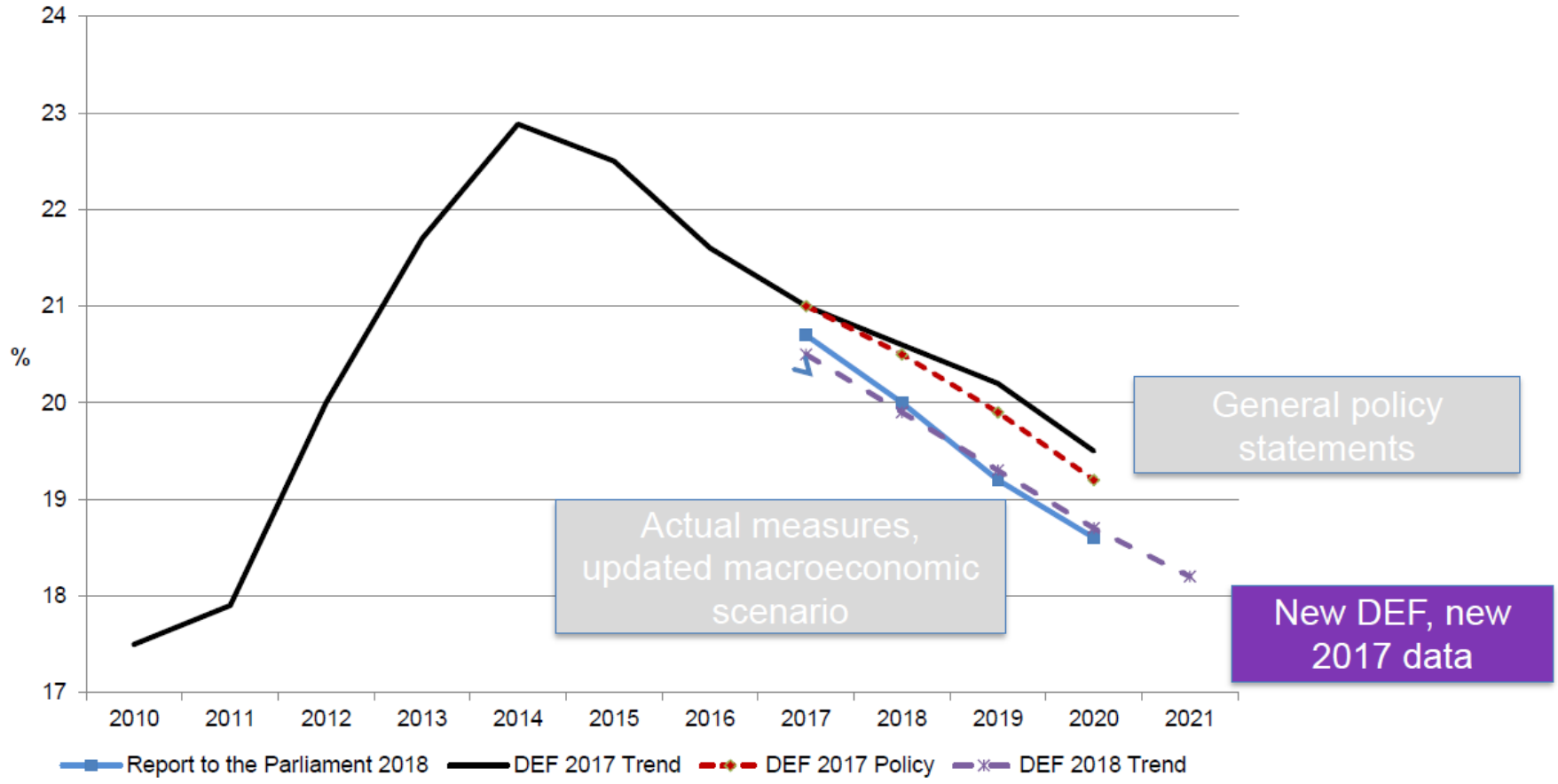
자료: Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.

• 2019년 웰빙 지표 예산 적용 프로세스

- **February 2018: First Report to the Parliament**
  - ✓ Updated forecasts for the 4 indicators
- **April 2018: DEF**
  - ✓ Time series updated to 2017 and new forecasts on 4 indicators (2018-2021)
  - ✓ Analysis of the set of 12 indicators
- **February 2019: Second Report to the Parliament**
  - ✓ Analysis of policies relevant for the 12 indicators
  - ✓ Discussion on absolute poverty
  - ✓ Updated scenario for 4 indicators
- **April 2019: DEF**
  - ✓ Trend and policy scenarios for 4 indicators
  - ✓ Impact analysis of specific policies on absolute poverty

자료: Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.

• 2017년 웰빙 지표 예산 적용 사례: 비경제활동인구 비율



자료: Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.

(1) 지역화

(2) 공론화와 시민 참여

주: 이 파트는 Morrissey & Hawkins(2018)의 발표자료를 근거로 하여 작성됨.

Ⅳ. 행복예산제, 뉴질랜드의 경험

• 뉴질랜드 웰빙 지표체계 구축 원칙

☞ **참여**

☞ **마오리족**을 포용하는 디자인

☞ '무엇이 문제'인지에 대한 **공론화**

☞ 과학적이고 원칙적인 지표 선택

☞ 지표 선택을 위한 **워크숍**

☞ 최종 선택된 지표 활용

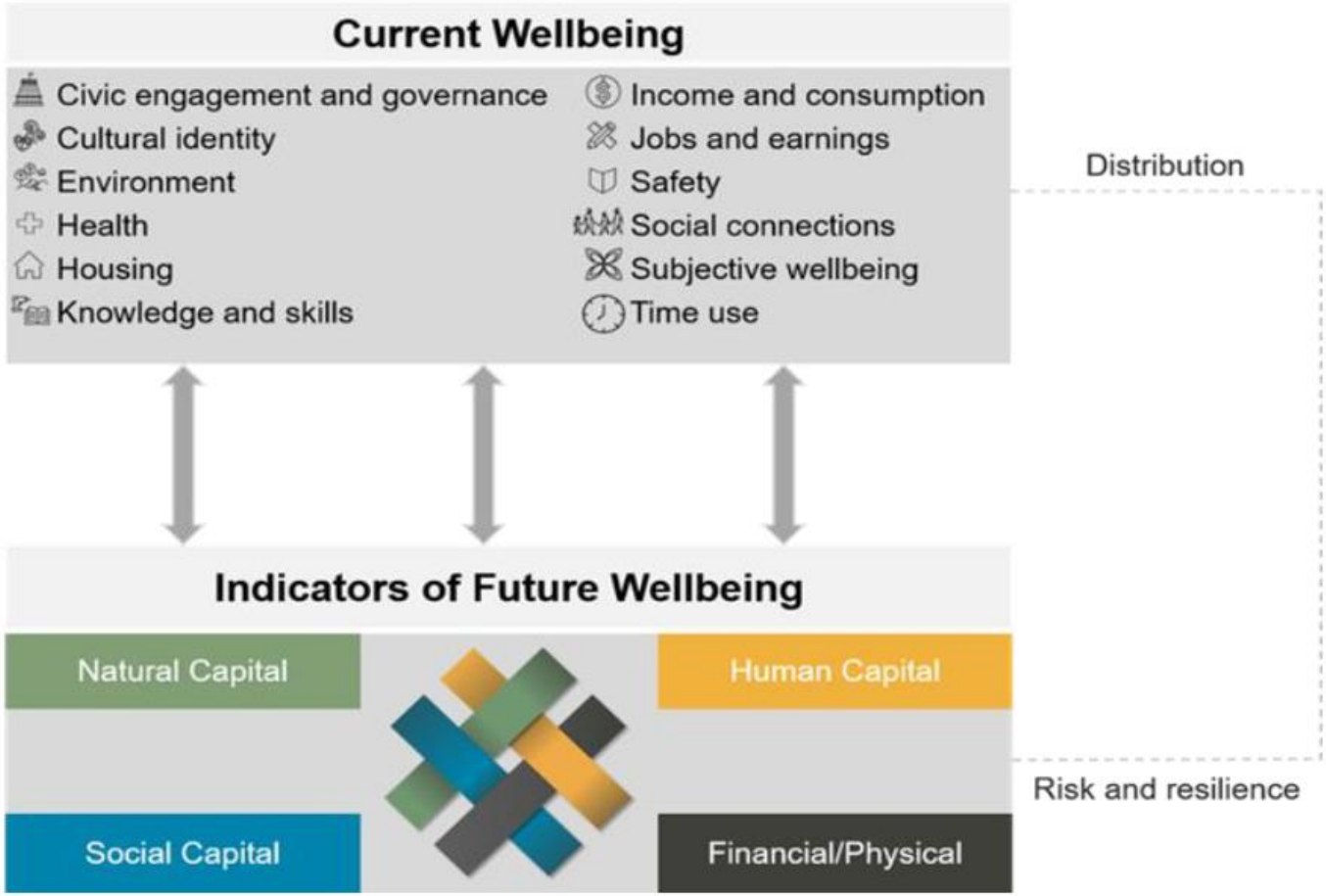
☞ 국내외 전문가 자문

• 뉴질랜드 웰빙 지표체계 설정 프로세스

☞ **OECD 웰빙 지표**(Better Life Index, BLI)에 기반을 두고 **뉴질랜드 상황에 맞게 수정**

Ⅳ. 행복예산제, 뉴질랜드의 경험

• 뉴질랜드 웰빙 프레임워크



• 뉴질랜드 웰빙 지표

☞ 지금 웰빙

- Subjective wellbeing
- Income
- Health
- Labour
- Education
- Culture & identity
- Cities & human settlement
- Leisure
- Safety
- Trust & social relations
- Institutions
- Land
- Ecosystems
- Water & sanitation
- Air quality
- Waste

☞ 미래 웰빙

- Human capital
  - Labour
  - Health
  - Education
  - Research & development
- Social capital
  - Trust & social relations
  - Institutions
  - Culture & identity
- Produced capital
  - Physical capital
  - Financial capital
- Natural capital
  - Ecosystems
  - Water & sanitation
  - Air quality
  - Climate
  - Energy resources
  - Mineral resources
  - Waste

Ⅳ. 행복예산제, 뉴질랜드의 경험

• 뉴질랜드 웰빙 지표 활용

☞ 매년 12월 웰빙 대시보드 공개

☞ 뉴질랜드 내 집단 간 웰빙 차이, 예를 들어 성별, 민족, 지역, 나이

• 뉴질랜드 웰빙예산의 법적 근거와 체계

☞ 웰빙에 대한 주기적 보고를 내용으로 공공재정법(Public Finance Act, PFA) 개정

☞ 웰빙예산 체계 구축을 위해 정부조직법(State Sector Act, SSA) 개정

• 뉴질랜드 웰빙 지표 정책 활용

☞ 매년 12월, 정부 웰빙 리포트에 근거하여 차년도 웰빙예산의 우선순위 설정

☞ 재무부에서 웰빙에 미치는 효과를 고려하여 웰빙예산 평가

☞ 매년 5월, 웰빙예산 결정 및 공개 (NZ Treasury, 2019; 2020)



• 주요국의 경험에서 배우는 세종시 행복예산제의 함의

부탄	• 정책결정자의 의지 • 전문가 집단에 의한 설계	• 정책결정자의 의지 + 정책결정집단의 지지 • 정책연구 전문가 집단의 사전 준비(지표+DB) → 근거 기반 설계
이탈리아	• 법적 기반 마련 • 핵심 부처가 참여하는 정책결정 체계 구축	• 자치법규(조례) 제정 • 세종시청+시의회+정책연구전문가+시민
뉴질랜드	• 지역화 • 공론화와 시민 참여	• 세종시 고유 현안과 실태 조사 • 시민 참여의 장 마련

Ⅴ. 세종시 행복예산제, 어떻게 할 것인가?

- **제도 기반 = 법적 기반 + 정책결정 체계**

☞ (**자치법규 사례**) 『서울특별시 시민 행복 증진 조례(서울특별시조례 제6960호, 2019.1.3., 제정)』

– 제13조(예산 운영) 시장은 시의 예산이 시민의 행복에 미치는 영향을 분석•검토하여 시민의 행복 증진을 위한 예산 편성 및 집행이 이루어질 수 있도록 노력한다

☞(**세종시 행복예산 정책결정 체계(안)**)

세종시청 + 시의회 + 세종시 사회서비스원 + 전문가 집단 + 세종시민

세종시민 행복 지표체계를 고려한 예산 재할당

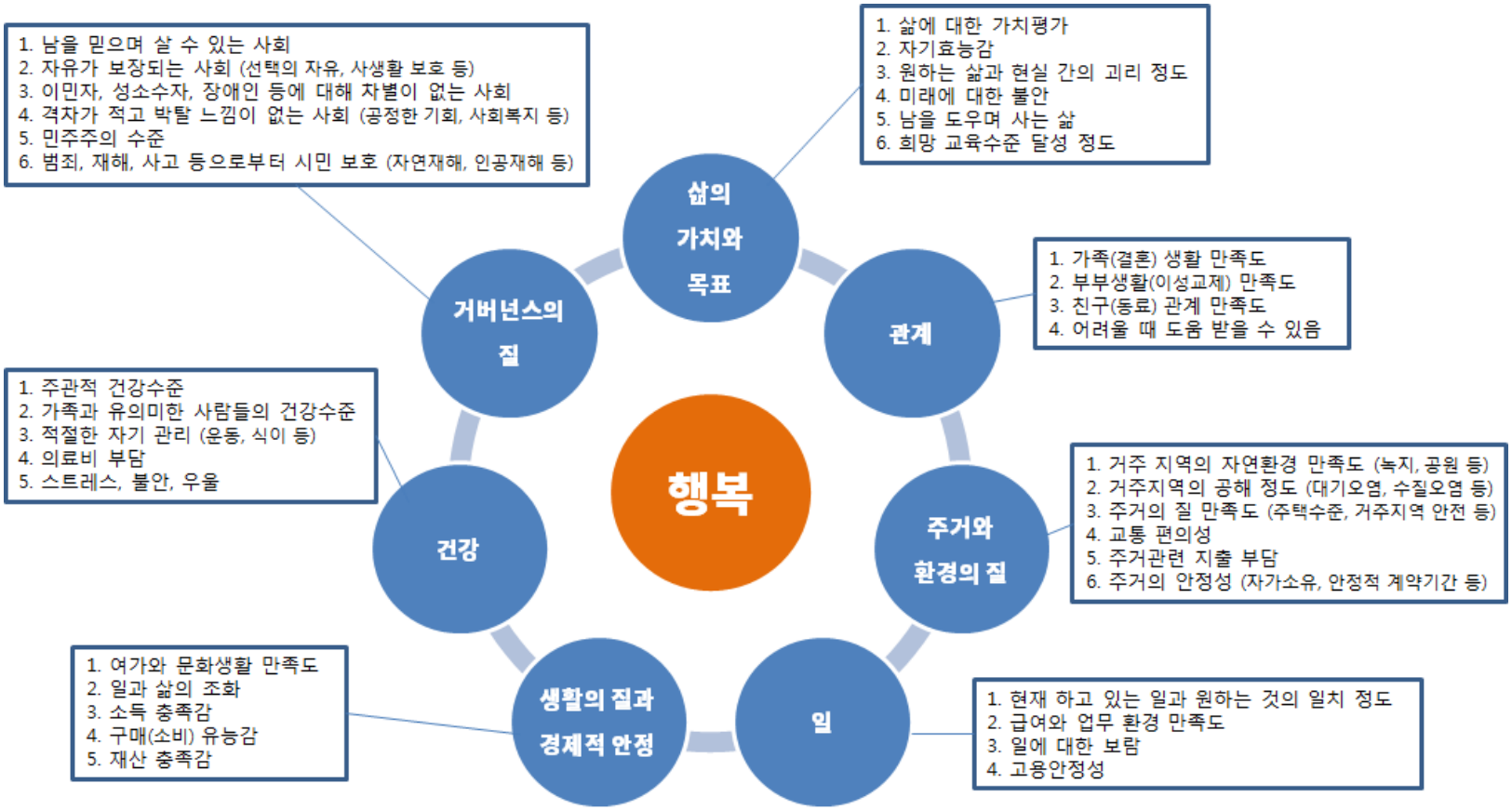
무엇이 문제인가? 참여와 공론화

모니터링과 평가는 근거 기반 정책 결정의 핵심이다(World Bank, 2016, p.3)

"Monitoring and evaluation are at the heart of evidence-based policy making"

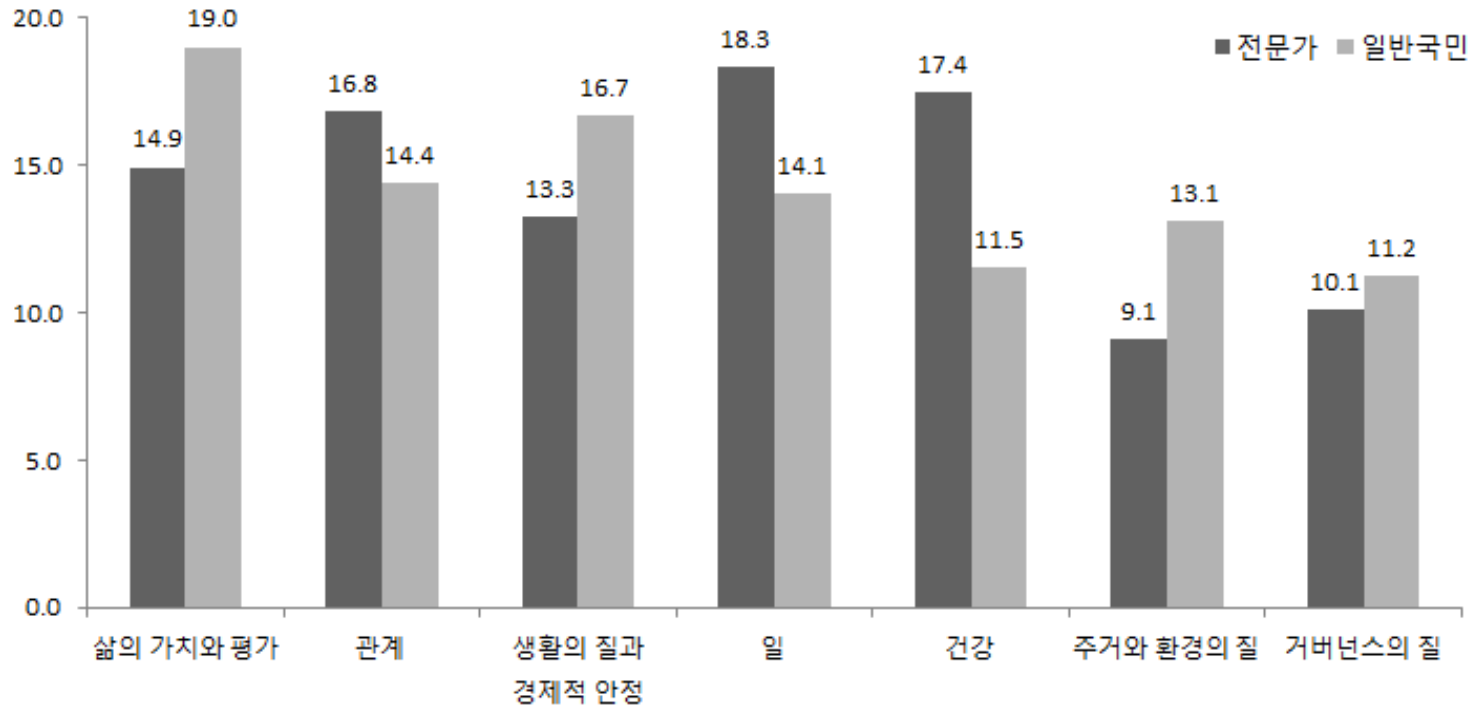
①세종시민 행복 지표체계 마련과 DB 구축+ ②행복영향평가 도입과 실시

- **세종시민 행복 지표체계 마련과 DB 구축**
  - ☞ 한국인의 행복지수(한국보건사회연구원, 2017)



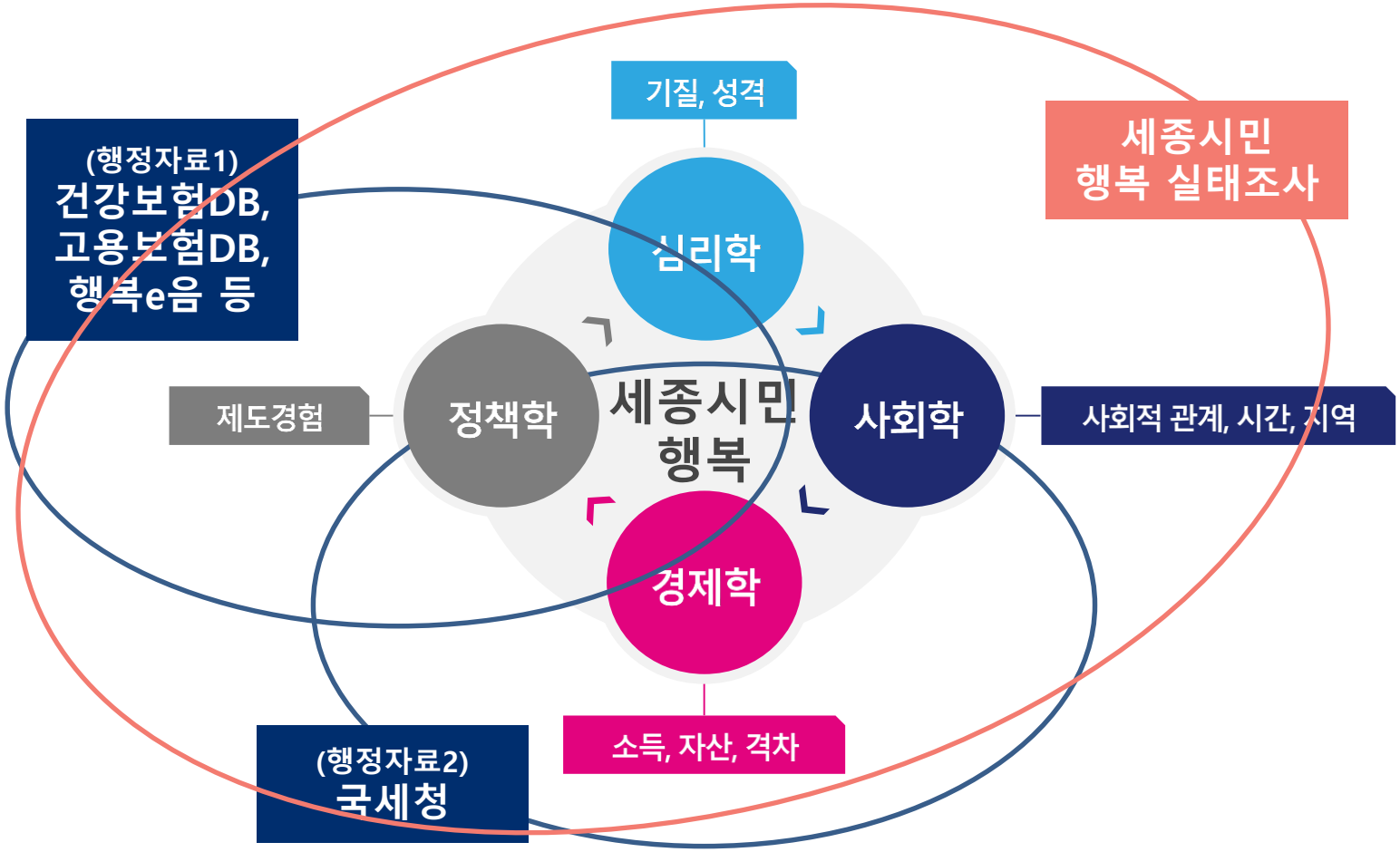
자료: 김미곤 외, (2017). 행복지수 개발에 관한 연구, 한국보건사회연구원. p.88.

- **세종시민 행복 지표체계 마련과 DB 구축**
  - ☞ 한국인의 행복지수 영역별 상대적 중요도



자료: 김미곤 외, (2017). 행복지수 개발에 관한 연구, 한국보건사회연구원. p.98

- **세종시민 행복 지표체계 마련과 DB 구축**



자료: 김성아, 정해식, ((2020.8.26.). 한국인의 행복 측정과 함의: 다학문적 관점을 중심으로. 한국보건사회연구원 제3차 행복삶의질포럼 발표자료..

Ⅴ. 세종시 행복예산제, 어떻게 할 것인가?

- **세종시 행복영향평가 ☞ (과학적) 세종시정 정책 효과 = $Y_1 - Y_o$**

세종시사회서비스원

세종특별자치시

세종시민의 삶(Y_0)



세종시민의 **행복한** 삶(Y_1)



감 사 합 니 다

참고문헌

김미곤, 여유진, 정해식, 김성아, (2017). 행복지수 개발에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

김성아, (2017). 부탄의 국민총행복지수: 국민 불행률 감소를 위한 사회 실험. 글로벌 사회정책 브리프, 제57호, 한국보건사회연구원.

김성아, 정해식, (2019). 연령대별 삶의 만족 영향요인 분석과 정책 과제, 보건복지포럼, 270, 95-104.

김성아, 정해식, (2020.8.26.). 한국인의 행복 측정과 함의: 다학문적 관점을 중심으로. 한국보건사회연구원 제2차 행복삶의질포럼 발표자료.

안주엽, (2017). 부탄의 국민총행복. 월간 노동리뷰, 2017년 12월호, 한국노동연구원.

정해식, 권지성, 정선욱, 김성아, 전영섭, 권석만, 김석호, 신혜란, 이봉주, 채수홍, 홍석철, 구서정, 진예린, 유지수, (2019). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구: 국제 비교 질적 연구를 중심으로. 한국보건사회연구원.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). Impact evaluation in practice. Washington: The World Bank.

Helliwell, John F., Richard Layard, Jeffrey Sachs, and Jan-Emmanuel De Neve, eds. (2020). World Happiness Report 2020. New York: Sustainable Development Solutions Network.

Morrisey & Hawkins, (2018). Wellbeing indicators and policy frameworks in New Zealand. The Treasury, Stats NZ.

New Zealand Treasury, (2019. May). The Wellbeing Budget. New Zealand Treasury.

New Zealand Treasury, (2020. May). The Wellbeing Budget 2020: Rebuilding Together. New Zealand Treasury.

Sorvillo, (2019). The use of well-being indicators in the process of policy making, Presentation at a study meeting with ISTAT and KIHASA.