

2017-04

2017년 KLI 정책리포트

제4권(4/4분기)

2017-04

2017년 KLI 정책리포트

제4권(4/4분기)

목 차

1 ILO 핵심협약 비준의 쟁점 (김근주)	5
2 노사관계 국민의식조사 : 십목소시(十目所視)의 결과 (정흥준)	9
3 일과 행복 (안주엽)	25
4 부탄의 국민총행복 (안주엽)	29
5 무엇이 행복한 지역을 만드는가? : 지역특성과 행복의 관계 탐색 (강동우)	49
6 직업안정성과 직무만족도 : 민간부문 및 공공부문 근로자 비교 (오선정·손호성)	59

1 ILO 핵심협약 비준의 쟁점

김근주*

지난 5월 대선에서 문재인 대통령은 국제노동기구(International Labour Organisation: 이하 ILO) 핵심협약 비준으로 노동기본권 보장을 약속하였고, 이는 국정운영 5개년 계획(ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장)에도 포함되었다. ILO 핵심협약은 회원국이 수행해야 할 가장 기본적 의무사항을 규정한 규범이다. 핵심협약은 1998년 기본원칙 선언에서 열거한 결사의 자유(제87호, 98호), 강제노동금지(제29호, 105호), 아동노동금지(제138호, 182호), 차별금지(제100호, 111호)로 총 4개 분야, 8개 협약으로 구성된다. 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(제138호, 182호, 100호, 111호)를 비준하고 4개(제87호, 98호, 29호, 105호)를 비준하지 않고 있다.

〈표 1〉 2017년 10월 현재 핵심협약 비준 현황(187개 회원국)

협약		연도	비준	비준국
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약	1948	X	154 *
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	1949	X	165 **
강제노동금지	제29호 강제노동 협약	1930	X	178
	제105호 강제노동철폐 협약	1957	X	175
균등대우	제100호 동등보수 협약	1951	○	173
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	○	175
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	1973	○	170
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약	1999	○	181

주 : *우즈베키스탄은 비준 후 2017년 12월 12일 발효 예정.

**캐나다는 비준 후 2018년 6월 14일 발효 예정.

* 한국노동연구원 부연구위원(keunju@kli.re.kr).

핵심협약(core conventions)은 노동권에 관한 가장 기본적 규율 원칙을 천명한 것으로, 모든 ILO 회원국은 비준에 대한 사실상의 의무를 부담한다. 이에 따라 ILO는 미비준 회원국에 대해서 비준 전망 및 미비준 사유를 매년 보고하도록 하는 한편, ‘결사의 자유’에 관해서는 비준 유무에 관계없이 ‘결사의 자유 위원회’를 통하여 해당 회원국 정부에 ‘권고’를 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 핵심협약 비준은 ‘보편적 노동권’의 기본적 보장을 확인하는 것으로, 맥락상 ‘헌법상 노동3권’의 실천과도 연계되어 있다. 그러나 이처럼 당연히 인식되는 권리조차도 ‘권위주의적 사고’와 ‘경제성장 지상주의’라는 역사적 맥락 속에서 형성되어온 현재의 집단적 노사관계 법령과 그 내용에 있어서 차이가 크기 때문에 과거 정부에서도 핵심협약의 비준을 약속한 바 있지만, 실천으로 이어지지 못했다.

현재 노동계를 중심으로 ILO 핵심협약 비준 요구가 제기되고 있으며, 정부 차원에서도 비준 검토가 진행되고 있다. 지난 9월 4일에는 문재인 대통령이 방한한 가이 라이더 ILO 사무총장을 만나 핵심협약 비준 의사를 밝힌 바 있어서 정부 역시 더욱 더 적극적인 자세로 검토를 할 것으로 예상된다. ILO 핵심협약 비준을 위해서는 내용적·절차적 측면에서 많은 문제들이 해결되어야 하는데, 현재까지 주요한 쟁점으로 ① 비준에 필요한 법개정 사항(범위), ② 비준 시기, ③ 비준 방식 등이 제시되고 있다. 이러한 쟁점들은 내용과 절차, 시기 등 종합적으로 걸쳐 있지만, 전체적인 흐름을 요약하면 다음과 같다. ILO 핵심협약에 위반되는 노동관계제도로 거론되는 것들은 공공부문의 단결권 범위, 기업별노조 중심 체계에서 비롯된 실업자, 해고자의 노동조합 가입문제와 설립신고제도, 노조전임자 임금지급에 관한 근로시간면제제도, 파업에 대한 처벌 및 기타 통제와 형벌 위주의 법제도 등 그 유형이 매우 다양하며 전반적인 노동관계법령에 퍼져 있다. 또한 비군사적 대체복무와 강제노동 문제 등 노동규율 영역 밖에 자리잡고 있는 제도들 역시 핵심협약 위반으로 거론되고 있다. 이처럼 ILO 핵심협약의 취지에 반하는 제도가 광범위하기 때문에 ‘선비준-후입법’이라는 방식, 즉 비준을 통한 향후 입법을 촉진하는 것이 필요하다는 입장과 국내 노동법의 전반적인 체계 변화를 가져오는 중대한 문제이므로 ‘선입법-후비준’의 방식을 통해 점진적인 변화를 가져오는 것이 필요하다는 입장이 대립하고 있다. 이러한 연장선에서 정부 주도의 입법 개정안 마련의 필요성을 중시하는 입장과 노사정 대화를 통하여 사회적 합의를 마련하는 것이 필요하다는 입장에도 의견이 나누어지고 있는 형국이다.

ILO 핵심협약 비준은 그 자체가 목적이 아니라 우리나라 노동권을 정상화시키기

위한 수단이므로 ILO 핵심협약 비준 논의는 노동관계법령의 개정과 발걸음을 맞추어 갈 필요가 있다. 다만 ILO 협약 관련 전문인력과 연구들이 부족한 상황에서, 그리고 국내법령의 협약 정합성 판단에서도 국내외 전문가들의 공감대조차 형성되어 있지 않은 현실에서 ILO 핵심협약에 저촉되는 모든 법령을 개정하고 비준하는 방식을 추구하는 것은 사실상 비준을 하지 말자고 하는 것과 다름이 없다. 그러므로 과거 정부가 ILO로부터 지속적으로 권고받아 왔던 내용들을 중심으로 노동권 제약 정도가 심대하고 상징적인 제도들에 대한 우선적 법개정을 추진하고 비준하는 방안을 모색하여야 한다. ILO 핵심협약은 단순히 비준함으로써 모든 논의가 끝나는 것이 아니라, 향후 그 이행과 준수에 관하여 지속적인 모니터링을 받기 때문에 노동권을 정상화시킬 수 있는 수단으로 작용한다. 따라서 비준에 필요한 법개정의 범위를 한정하고, 이후 문제들은 로드맵을 작성하여 협약 비준 후 준수 및 이행단계에서 검토해 나갈 필요가 있다.

이번 호의 특집 원고들은 이러한 논의의 출발점으로서 ‘결사의 자유’와 ‘강제노동 금지’에 관한 핵심협약을 둘러싼 쟁점들을 소개하고 있다. 이번 특집 원고를 계기로 ILO 핵심협약의 내용과 이에 관한 국내 쟁점들을 확인함으로써 과거 추상적으로 논의되었던 ILO 핵심협약 비준을 노동현실의 문제로 다루고자 하는 시도들이 좀 더 활발히 이루어지기를 기대해 본다.

2 노사관계 국민의식조사 : 십목소시(十目所視)의 결과*

정 흥 준**

1. 노사관계 국민의식조사의 문제의식과 목적

노사관계가 기업 및 노동자에 미치는 영향은 상당히 크므로 노사관계가 협력적인지 혹은 대립적인지에 따라 해당 사업장 노동자의 근로조건이 달라질 수 있으며 기업의 흥망도 좌우된다. 당연한 이야기이지만 노사관계가 균형을 잃어 어느 한쪽의 힘이 지나치게 클 경우 다른 한쪽은 그것이 노든 사든 희생을 감내해야 한다. 이러한 이유에서 노사관계는 균형과 형평성이 강조되어 왔다. 그럼에도 노사관계는 힘의 불균형과 정치적 상황에 따라 때때로 왜곡되기도 하였다. 예를 들어 1980, 90년대 많이 떠돌았던 ‘노동조합 때문에 회사 망한다.’가 좋은 사례인데 노조가 너무 많은 것을 요구하면 회사가 망하게 되니 자제하라는 논리이다. 그런데 역설적이게도 당시 노조 때문에 망한다던 대기업은 현재 대부분 글로벌 기업으로 도약해 있다. 오히려 이들 기업은 노조의 암묵적 묵인 아래 노동시장의 유연화를 통해 성과를 축적해 왔다.

한편 노사관계는 개별 사업장을 넘어 국가 수준에서 사회통합과 국가 경쟁력에도 영향을 미칠 수 있다. 이것이 노사관계가 개별 사업장의 문제로 제한될 수 없는 이유이며 정부의 제도적 개입을 필요로 하는 근거이다. 그리고 그 과정에서 노사관계에 대한 사회적 여론은 중요한 고려요소이다. 즉 국민들이 노사관계를 어떻게 이해하고 평가하고 있는지는 노사정 모두에게 중요한 정책적 기초인데, 국민들이 생각하는 바람직한 노사관계가 무엇인지를 확인하고 노동조합, 사용자, 그리고 정부에 대해서는 어떤 요구를 가지고 있는지 파악하는 것은 노사관계에 대한 국가전략을 수립하는 과정에서 반드시 확인해야 할 중요한 기초

* 이 글은 한국노동연구원에서 발행 예정인 「노사관계국민의식조사」 보고서와 동일한 자료를 사용하여 분석한 것이며 일부 내용은 유사할 수 있음을 밝힌다. 또한 일부의 내용은 한국노동연구원 29주년 개원세미나에서 발표되었다. 그러나 이 글은 개원세미나 및 「노사관계국민의식조사」의 보고서와 내용적인 면에서 차별적임을 밝힌다.

** 한국노동연구원 부연구위원(hjunjung@kli.re.kr).

정보이기 때문이다.

2017년 노사관계 국민의식조사는 크게 세 가지의 목적을 가지고 진행되었다. 첫째, 노사관계에 대한 국민들의 의식변화를 시계열로 확인해 보는 것이었다. 노사관계 국민의식조사는 1989년부터 한국노동연구원과 서울대 사회과학연구원이 주축이 되어 시작된 이래 2007년(한국노동연구원)과 2010년(경기개발연구원)에 각각 시행된 바 있다. 따라서 2017년 조사는 앞서 진행된 세 차례의 조사에서 사용된 설문문항의 일부를 동일하게 사용하여 노사관계에 대한 국민들의 의식변화를 확인해 보고자 했다.

둘째, 노사관계 국민의식조사는 노동조합 및 노사관계에 대해 포괄적인 국민의견을 파악하는 것이었다. 2017년 노사관계 국민의식조사는 노사문제에 대한 관심정도, 노사관계 중요성 인식, 노사관계 분위기 평가, 노사갈등의 책임 소재, 노사관계 발전 관련 의견, 노동조합 필요성, 노동조합 활동이 근로자에 미치는 영향, 노동조합의 사회·경제적 영향, 노사관계 발전방향 등을 포함하고 있다.

셋째, 노사관계 국민의식조사는 정부의 노동정책에 대해 초보적인 수준에서 평가하고 과제를 모색하는 것이었다. 이를 위해 노동3권이 얼마나 보장되고 있는지, 노사정위원회 활동은 대안이 될 수 있는 것인지, 고용 및 노동시장 문제의 심각성 평가, 그리고 정부의 고용, 노동정책에 대한 동의·반대 정도를 조사하였다.

노사관계 국민의식조사는 2017년 7월 24~28일 사전조사를 실시하여 질문 문항을 수정한 후 표집설계와 조사원 교육을 거쳐 2017년 8월 10일~8월 31일에 제주특별자치도를 제외한 전국에서 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 면접 또는 자기기입식 조사를 시행하였다. 국민을 대표하는 표본추출을 위해 행정안전부의 ‘2017년 7월 말 기준 주민등록 인구통계’에 나타난 19세 이상 성인의 거주지별·성별·연령별 분포를 파악하여 1,000개의 표본을 할당해 조사를 실시하였다.

II. 노동조합 평가 : 정당성은 인정되지만 개선과제는 많아

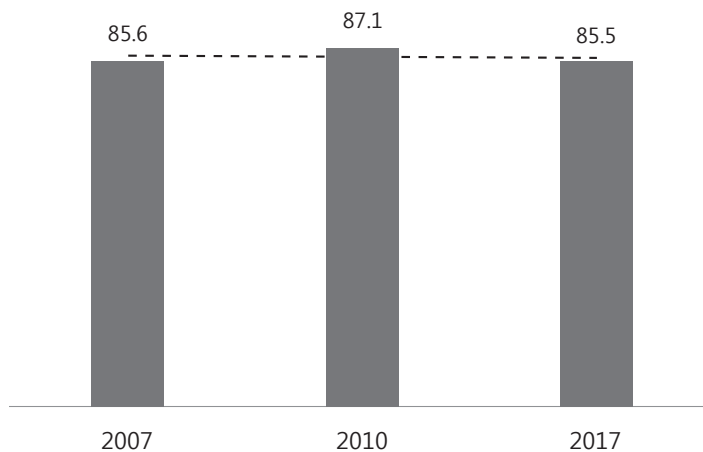
노동조합에 대한 국민의식조사는 노동조합의 필요성 인식, 노동조합의 활동이 노동자에 미친 영향, 노동조합의 사회적 역할, 노동조합의 운영 및 활동에 대한 평가를 담고 있으며 각각을 살펴보도록 한다.

1. 노동조합의 필요성에 대해 높은 수준으로 동의

2007년 조사 이래로 국민들은 노동조합의 필요성에 대해 높은 수준의 동의를 표명해 왔으며 2017년 국민의식조사에서도 재차 확인되었다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 노동조합의 필요성은 2007년 85.6% → 2010년 87.1% → 2017년 85.5%로 매우 일관되게 나타났다. 이러한 결과는 우리나라 국민들이 노동조합을 노동자를 보호하고 부의 재분배 기능을 가진 제도로 인식하여 긍정적으로 평가하고 있음을 보여 준다. 특히 2007년 이후 노동조합의 활동은 여러 가지 변화가 있었음에도 불구하고 국민들은 일관되게 노동조합이 필요하다고 인식하고 있었다.

[그림 1] 노동조합의 필요성 인식(2007, 2010, 2017)

(단위 : %)



주 : 4점 척도 중 찬성응답 비율.

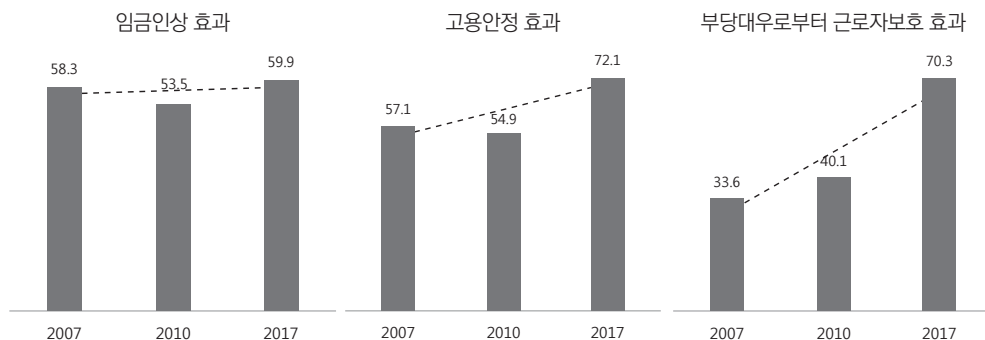
2. 노동조합의 노동자 보호 및 사회적 순기능을 인정

노동조합의 효과에 대한 평가는 크게 노동자의 근로조건 등에 미친 효과와 사회 전반적으로 미친 영향을 중심으로 살펴보았다. [그림 2]는 노동조합이 임금인상, 고용안정, 부당대우로부터 노동자들을 보호하는 효과를 나타낸 것이다. 개별 노동자에 미치는 효과와 관련하여 임금인상 효과는 크게 변화가 없는 데 비해 부당대우로부터 노동자들을 보호하는 효과는 2007년 33.6%에서 2017년 70.3%까지 매우 높아진 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노동조합의 활동이 과거 임금인상에만 국한되지 않고 최근에는 사용자에 의한 차별 및 부당한 대우 등을 억제하는 방향으로 확대되어 왔음을 의미한다.

[그림 3]은 노동조합이 정치적 민주화와 불평등 완화에 미친 영향을 나타낸 것이다. 이 그림에서 보는 바와 같이 노조가 정치적 민주화에 미친 영향은 긍정응답에서 부정응답을 뺀 비율차이로 측정하였는데, 1989년 50.3%에서 2007년 10.5%로 크게 낮아졌다가 점차 회복하여 2017년 조사에서는 49.9%로 1989년 수준으로 회복되었음을 보여준다. 노동조합이 사회적 불평등을 완화하는데 얼마나 기여했는지도 비슷한 결과를 보였다. [그림 3]에서처럼 노조가 사회불평등 완화에 미친 영향은 긍정응답에서 부정응답을 뺀 비율차이로 측정하였으며 1989년 64.1%에서 2007년 15.8%로 낮아졌다가 2017년 62.2%로 1989년 수준으로 향상되었음을 보여주었다. 이와 같은 노동조합의 정치적, 사회적 영향력 측면에서의 긍정적 응답은 2016년 겨울부터 시작된 시민, 노동자들의 촛불혁명에 따른 정권교체 및 사회변화를 반영한 것으로 해석된다.

[그림 2] 노동조합이 근로조건, 고용안정, 부당대우 방지 등에 미친 효과(2007, 2010, 2017)

(단위 : %)

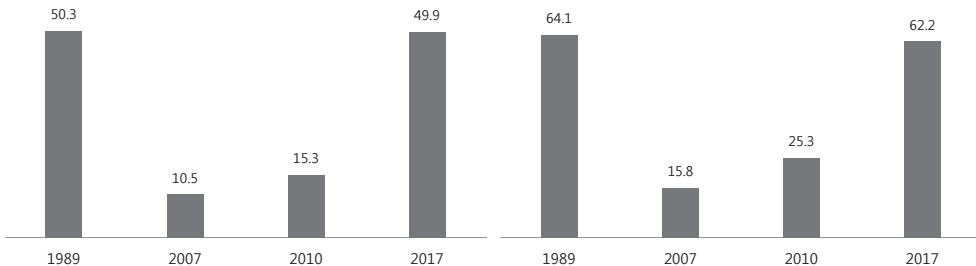


주 : 5점 척도 중 찬성응답 비율.

[그림 3] 노동조합이 정치 민주화와 사회 불평등에 미친 영향(1989, 2007, 2010, 2017)

(단위: %p)

노조가 정치민주화에 미치는 영향: 좋은 영향-나쁜 영향 노조가 사회불평등 완화에 미치는 영향: 좋은 영향-나쁜 영향



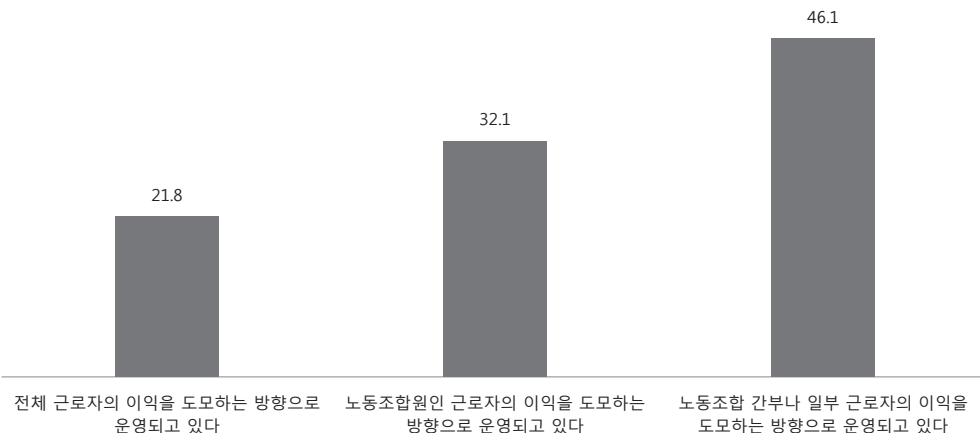
주: '좋은 영향' 응답에서 '나쁜 영향'을 뺀 응답비율의 차이로 측정함.

3. 노조 내부의 혁신 및 노조 활동방향 대폭적인 개선 요구

노동조합의 필요성 및 정치·사회적 영향력에 대한 국민들의 긍정적 평가와 달리 노동조합의 내부 운영에 대해서는 비판적인 평가가 많았다. 2017년 국민의식조사에 따르면, '노동조합이 전체 노동자의 이익을 대변하는 방향으로 운영되고 있다'는 응답은 21.8%에 그친 반면, '노동조합이 노동조합의 간부나 일부 근로자의 이익을 도모하는 방향으로 운영되고 있다'는 응답은 46.1%로 상당히 높게 나타났다. 이러한 결과는 국민들이 노동조합의 운영을 비판적으로 바라보고 있음을 보여주는 것으로 노동조합이 소수 집단을 중심으로 운영되거나 조합원만을 위해 협소하게 운영되고 있다고 인식하는 것이다.

[그림 4] 노동조합 운영에 대한 평가(2017)

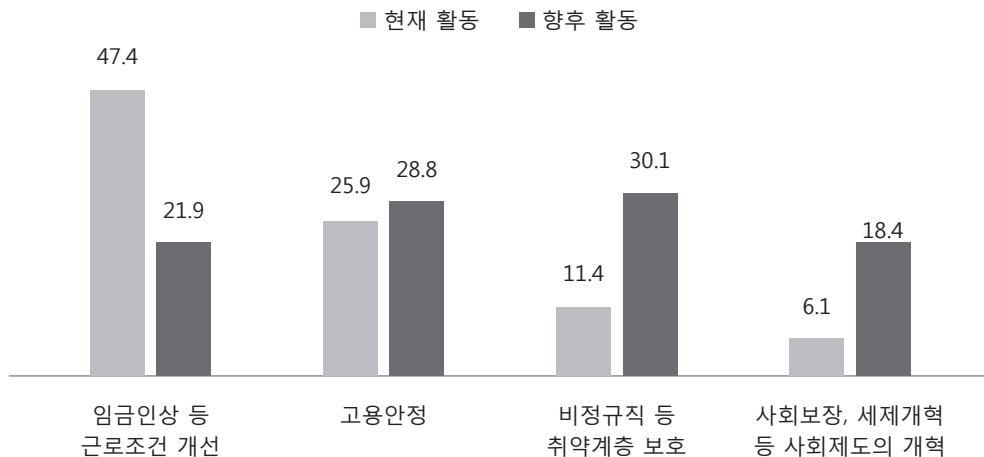
(단위: %)



국민들이 바라는 노동조합의 향후 활동과 현재 활동 간에는 적지 않은 괴리가 있는 것으로 나타났다. [그림 5]에서 보는 바와 같이 국민들은 노동조합이 향후 해야 할 활동으로 비정규직 등 취약계층보호(30.1%)를 지적했으나, 현재 비정규직 등 취약계층보호 활동은 11.4%에 불과하였다. 또한 노동조합이 향후 사회보장, 세제개혁 등 사회제도 개혁관련 활동을 해야 한다는 의견은 18.4%였으나, 현재 활동은 6.1%에 그치고 있어 인식차이가 컸다. 반대로 노동조합이 현재 가장 주력하고 있는 것은 임금인상 등 근로조건 개선(47.4%)이었으나 이에 대한 향후 활동은 21.9%에 그쳤다. 이러한 결과는 국민들은 향후 노동조합이 비정규직 등 취약계층보호(30.1%), 근로조건 개선(21.9%), 사회제도의 개혁(18.4%) 등의 역할에 더욱 치중해야 한다고 지적하고 있는데 비해 노동조합의 활동은 현재 지나치게 근로조건 개선(47.4%)에만 매몰되어 있음을 알 수 있다.

[그림 5] 노동조합이 현재 주력하고 있는 활동과 향후 활동(2017)

(단위 : %)



Ⅲ. 노사관계 평가: 노동기본권 보장, 사회적 대화를 통한 공존의 노사관계 가능

노사관계 평가는 노사관계 분위기, 노사갈등의 책임, 노동자의 권리보호, 노사관계의 향후 전망 및 발전방안 등의 내용을 검토하도록 한다.

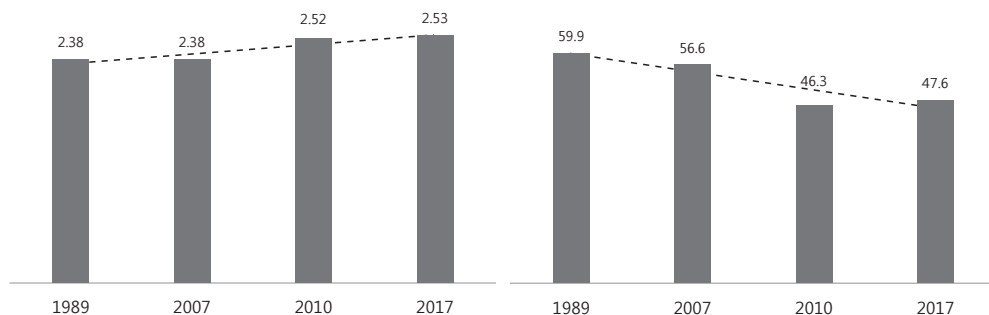
1. 대립적 노사관계 분위기와 노사갈등에 대한 공동책임 인식

전반적인 노사관계 분위기에 대한 국민들의 평가는 중간 값인 3.0 이하로 부정적이었으며 이러한 결과는 1989년 이래로 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다. 그러나 그 강도는 점차 줄어드는 추세로 변화의 과정임을 확인할 수 있었다. [그림 6]을 보면, 1989년 노사관계 분위기의 평균값은 2.38이었으나 2017년 2.53으로 약간 높아졌다. 또 노사관계 분위기에 대한 부정적인 응답의 비율도 1989년 59.9%에서 2017년 47.6%로 다소 낮아졌다. 이러한 결과는 우리나라 노사관계가 낮은 신뢰를 토대로 한 갈등적인 관계에서 크게 변화하지 않았음을 보여주는 것이다. 그럼에도 과거에 비해 파업의 빈도가 줄어들고 대기업에서의 노사갈등이 줄어들어 노사관계에 대한 부정적인 인식도 낮아지는 것으로 해석되었다.

노사관계 분위기는 노사갈등과도 깊게 연관되어 있는데, 국민들은 노사갈등의 책임이 어느 한쪽에 있지 않고 노사 모두에게 있다고 인식하고 있으며, 이러한 인식은 지난 30년 동안 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어 1989년 조사에서도 노사갈등의 책임이 노사 양쪽에 있다는 응답이 71.3%였으며 2007년 76.6%, 2010년 75.2%, 2017년 72.4%로 변화가 크지 않았다. 다만, 노사갈등의 책임이 사용자 쪽에 있다는 응답은 1989년 24.9%였다가 2007년 9.3%로 낮아졌으나 점차 증가하여 2017

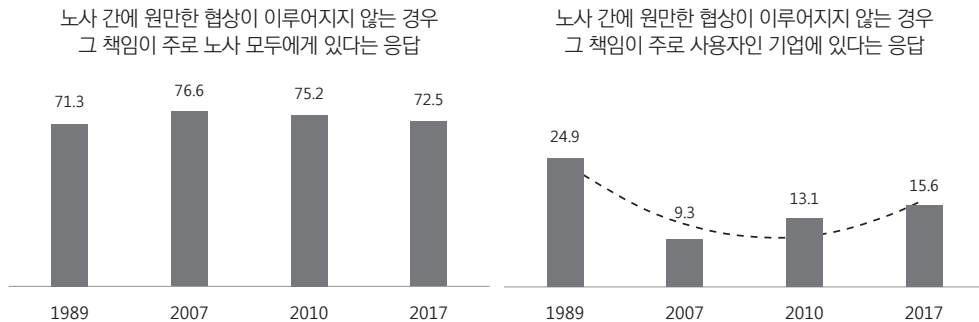
[그림 6] 노사관계 분위기 평가(왼쪽: 5점 척도의 평균값, 오른쪽: 부정적 응답의 비율)

(단위: %)



[그림 7] 노사갈등의 책임

(단위 : %)



년 15.6%로 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노사갈등의 책임이 노사 양쪽에 있지만 교섭력의 차이 등을 고려했을 때 노사갈등에 있어 사용자가 책임져야 할 부분이 많아지고 있음을 의미한다. 또한 사용자의 부당노동행위로 인해 노사갈등이 발생하고 있다는 인식이 커진 결과로도 해석된다.

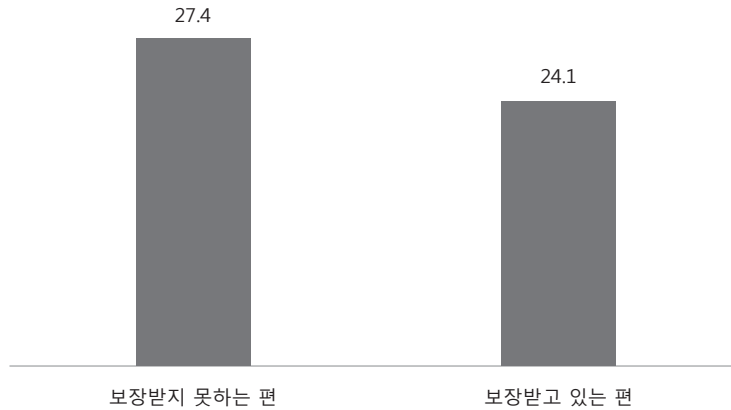
2. 기업 안과 밖에서의 취약한 노동기본권

노동자의 권리보장은 법적인 측면에서의 노동기본권 보장, 기업 내부에서의 정당한 대우, 그리고 사회적 측면에서 언론으로부터의 공정한 보도 등을 살펴보았다. 우선 우리나라 노동자들이 노동3권을 충분히 보장받고 있는지를 조사한 결과, 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 약간 높게 나타났다. [그림 8]에서처럼 노동자들이 노동3권을 ‘보장받지 못하고 있다’는 응답이 27.4%로 ‘보장받고 있다’는 응답(24.1%)보다 3.3%p가 높게 나타났다. 이러한 결과는 균형적인 노사관계를 위해 노조 가입에 대한 제도적 보장이 보다 넓어져야 함을 보여준다.

한편 우리나라 노동자들이 법적, 제도적 측면에서의 노동권 보장 외에 회사로부터도 정당한 대우를 받지 못하는 경우가 늘어나 노동권의 침해가 늘어나고 있는 것으로 나타났다. [그림 9]에서처럼 노동자들이 회사로부터 정당한 대우를 받고 있는지에 대해 2007년 54.8%가 동의하였으나 2017년에는 38.0%로 크게 줄어든 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노동자들이 받아야 할 정당한 권리가 줄어들고 있음을 보여주는 것인데 아마도 고용형태에 따라 차이가 있을 것으로 보인다. 예를 들어 정규직에 비해 비정규직의 경우 회사로부터 정당한 대우를 받지 못할 가능성이 상대적으로 더 크기 때문이다. 따라서 1989년 조사에서 국민들은 전반적으로 노동자들이

[그림 8] 노동자가 노동3권을 보장받고 있는지에 대한 응답

(단위 : %)

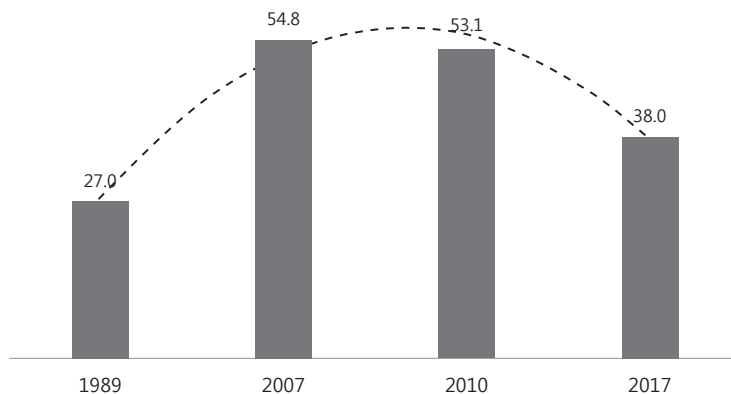


회사로부터 정당한 대우를 받지 못하고 있다고 인식했다면 2017년 조사에서는 노동자들 중에서도 비정규직 등 취약한 노동자들이 정당한 대우를 받지 못할 가능성이 크다고 인식했을 가능성이 높다. 따라서 이러한 결과에 대한 국가 수준에서의 제도적 보완이 필요하며 기업 수준에서도 사용자의 책임이 요구된다고 할 수 있다.

마지막으로 노사관계에 대한 언론의 태도 역시 노동자들의 노동기본권에 상당한 영향을 미치는데, 노동3권이 충분하게 보장되지 못하고 기업에서의 공정한 대우조차 줄어들고 있는 상황에서 사회적으로 노동자 및 노사관계 상황에 대한 언론의 정확한 보도가 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다. 조사결과, 국민들의 다수는 우리나라

[그림 9] 회사로부터 정당한 대우를 받고 있는지에 대한 응답

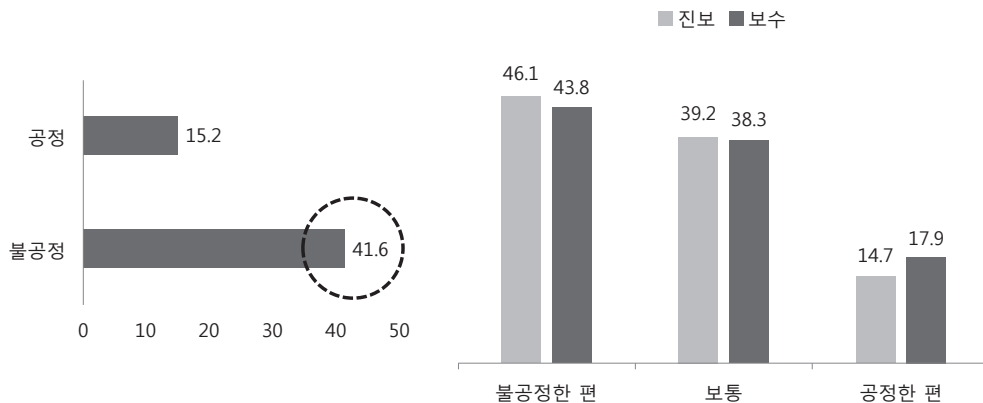
(단위 : %)



주 : 4점 척도 중 대체로 정당한 대우를 받고 있다와 매우 정당한 대우를 받고 있다는 응답의 합.

[그림 10] 노사관계 관련 언론의 공정성(좌) 및 응답자의 정치성향에 따른 언론의 공정성 인식(우)

(단위 : %)



라 언론이 노사관계를 공정하게 보도하지 않는다고 인식하고 있었다. [그림 10]을 보면, 언론에서 노사관계 기사가 공정하게 보도되고 있다는 응답은 15.2%에 그친 반면, 불공정하게 보도되고 있다는 응답은 41.6%로 공정보도를 크게 상회하였다.

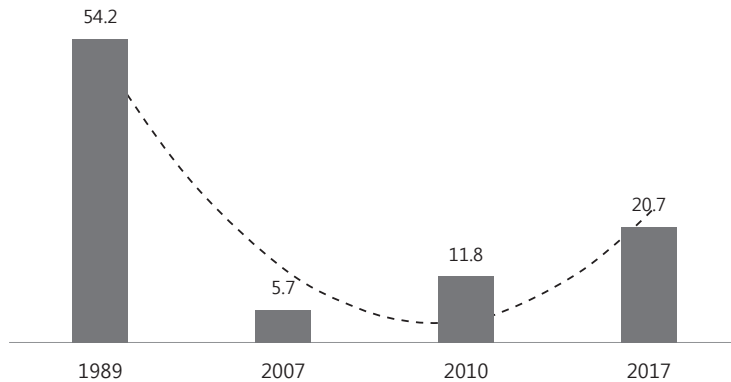
이러한 결과는 응답자들의 정치적 성향에 따라 크게 달라지지 않았다. 예를 들어 진보적인 성향의 응답자 중 46.1%는 언론이 노사관계를 불공정하게 보도한다고 답변하였으며, 보수적인 응답자 역시 43.8%가 언론이 노사관계를 불공정하게 보도한다고 응답하였다. 이러한 결과는 언론의 노사관계 관련 보도가 좀 더 공정해질 필요가 있음을 의미한다.

3. 사회적 대화를 활용한 타협과 공존의 노사관계 가능

우리나라 노사관계가 여러 가지 어려움에 직면해 있음에도 국민들의 다수는 미래의 노사관계를 발전적으로 전망하는 것으로 나타났다. [그림 11]은 미래의 노사관계에 대한 응답으로 ‘타협과 공존의 노사관계가 가능하다’는 응답에서 ‘갈등이 심화될 것이다’라는 응답을 뺀 비율차이를 나타낸 것이다. 그럼에서처럼 2007년은 5.7%로 긍정과 부정 응답이 비슷하게 나타났다. 그러나 2017년 조사에서는 20.7%로 타협과 공존의 노사관계가 가능할 것이라는 응답이 매우 높게 나타났다. 이러한 결과는 우리나라에서도 타협과 공존의 노사관계가 불가능한 것은 아님을 보여주는 긍정적인 신호로 해석할 수 있다. 또한 타협과 공존의 노사관계는 노사 간에 힘의 균형을 이룰 때 가능할 것으로 예상되었는데 과거의 경우를 보더라도 노사 간의 힘

[그림 11] 미래의 노사관계 전망

(단위 : %p)

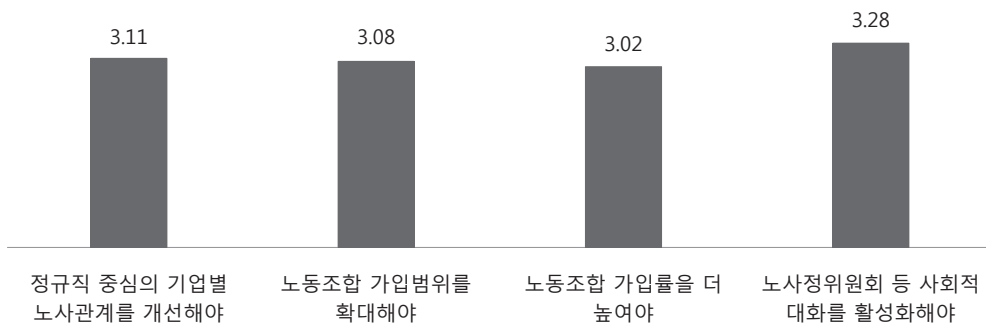


주 : 타협과 공존의 노사관계가 가능하다는 응답률에서 갈등이 심화될 것이라는 응답률을 뺀 차이.

의 균형이 상대적으로 높았던 1989년에 타협과 공존의 노사관계가 가능하다는 응답이 높았다.

한편 우리나라의 노사관계가 발전하기 위한 유력한 방안으로 4가지의 선택지를 임의로 제시했을 때 1위는 ‘노사정위원회 등 사회적 대화를 활성화하는 방안(3.28)’으로 나타났으며, 그 다음은 정규직 중심의 기업별 노사관계를 개선하는 것(3.11)이었다. 이러한 결과는 노사관계의 질적인 발전을 위해서는 사회적 대화가 여전히 다른 가능성에 비해 높은 국민적 지지를 받고 있음을 보여주는 것이다. 동시에 정규직 중심의 기업별 노사관계를 극복하는 것도 노사관계의 질적 발전을 위해 넘어야 할 과제임을 확인할 수 있었다.

[그림 12] 노사관계 발전방안(5점 척도의 평균값)



Ⅳ. 공존의 노사관계를 위한 정책제언

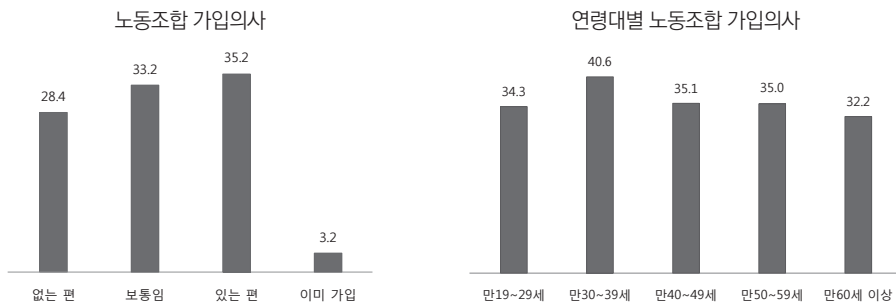
노사관계 국민의식조사 결과를 바탕으로 균형적이고 발전적인 노사관계를 위해 노동조합, 정부, 그리고 사용자의 노사관계 정책에 대해 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

1. 노동조합은 노조조직을 제고와 취약한 노동자의 권리를 보호

노사관계 국민의식조사에 따르면, 국민들은 노동조합의 필요성을 높게 인식하고 있으며 노동조합에 대한 기대감도 높은 것으로 나타난다. 이러한 결과를 반영해 노동조합은 스스로 노동조합 조직률을 제고할 수 있는 전략과 액션플랜을 수립해야 한다. 실제 본 조사에 따르면, 노동조합 가입의사는 상당히 높은 것으로 나타났는데, 노조에 가입할 수 있다면 노조에 가입할 의사가 있는지에 대해 국민의 35.2%는 노조 가입의사가 있다고 응답하였다(그림 13 참조). 이러한 결과는 선행연구에서도 지적되었듯이 우리나라는 노조의 공급과 수요 측면에서 불균형이 존재하며 노동조합의 공급(예:노동조합에 가입할 권리보장)이 확대될 경우 노조 가입이 늘어날 수 있음을 보여준다. 한편 노조 가입의사가 특정 연령대가 아니라 전 연령대에서 고르게 나타나고 있다는 점도 의미 있게 보였다. 예를 들어 50대의 경우 노조 가입의사가 35%로 평균적인 비율을 보였으며 심지어 60세 이상에서도 노조 가입의사가 32.2%로 높게 나타났다. 이러한 결과는 국민들이 노동조합이 노동자들의 권리를 보호하는데 긍정적인 역할을 하고 있음을 인식하는 것으로 스스로 권리를 보호하기 위해 노조에 가입할 의사가 있음을 보여준다.

[그림 13] 노동조합 가입의사

(단위 : %)

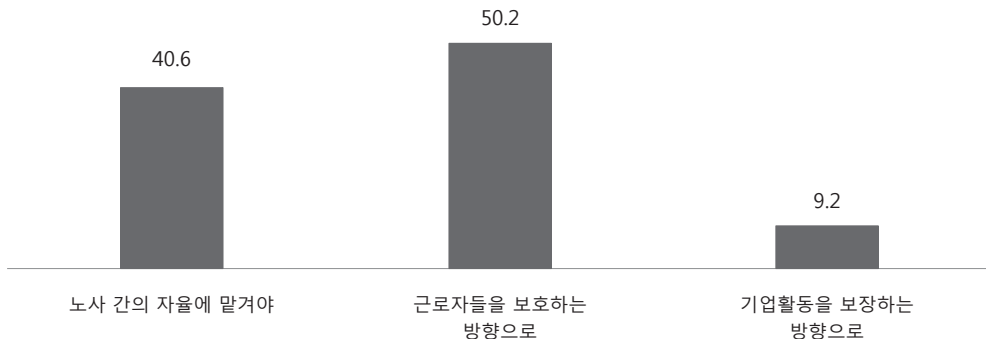


한편 많은 국민들이 노동조합의 운영에 대해 우려가 큼을 확인하였다. 노동조합이 갈수록 소수의 이익을 대변하는 것에 대한 질책이었다. 또한 노동조합이 앞으로 주력해야 할 활동은 임금인상이나 고용보호 등 근로조건 개선이나 고용안정만이 아니라 비정규직 등 취약계층에 대한 보호 및 사회제도 개혁에 적극적으로 나서야 한다고 지적하고 있다. 따라서 노동조합은 국민적인 기대에 부응하여 사회적 연대를 바탕으로 취약한 노동자들을 보호하는 역할을 확대해야 한다.

2. 정부는 공정한 노사관계를 위한 정책과 제도를 정비

2017년 노사관계 국민의식조사에 따르면, 정부의 노동정책은 대부분 높은 지지를 받고 있는 것으로 나타났으며 그중에서도 청년고용 확대, 일자리창출을 위한 대기업/고소득자에 대한 증세, 경제사회적 불평등 완화, 공정한 노사관계 형성 지원이 4.0 이상(5점 만점)으로 높은 지지를 받았다. 한편 정부의 향후 노사관계 정책방향에 대한 국민의식조사 결과, 다수의 국민들은 정부정책이 근로자를 보호하는 방향(50.2%)으로 가야 한다고 응답하였으며, 그다음은 노사간의 자율에 맡겨야 한다고 응답(40.6%)하였다. 이에 비해 기업활동을 보장하는 방향으로 노사관계를 규율해야 한다는 응답은 9.2%에 불과하였다. 따라서 정부의 노사관계 과제는 공정한 노사관계가 이루어질 수 있도록 지원하는 것이다. 예를 들어 지난 정부에서 논란이 되었던 부당노동행위, 노조탄압, 임금체불 등에 대한 정책적 대책이 필요하다고 할 수 있다.

[그림 14] 정부의 노사관계 정책방향



3. 사용자는 노사관계에 대한 경영관행 개선

노사관계 국민의식조사 결과, 사용자에 의한 정당한 대우가 줄어들었으며 반대로 노동조합은 사용자로부터 부당한 대우를 막아내는 유력한 수단으로 인식되어 있었다. 거칠게 표현하면 힘센 사용자가 약한 노동자를 좌지우지하는 가운데 노동조합이 방패 역할을 하고 있다는 인식이 팽배한 것이다. 이러한 국민인식은 우리 사회를 오랫동안 지배한 기업의 반노조 정서와 함께 최근 발생한 유성기업, 갑을오토텍 등 노조탄압에 기인한 것으로 보인다. 사실 적지 않은 기업들이 노동조합을 기업활동에 거추장스러운 걸림돌로 생각하는 경우가 많다. 노조가 빠른 의사결정을 저해하거나 높은 임금인상을 요구하여 기업의 수익을 악화시키는 일이 흔하기 때문이다. 그러나 노동자 없이 기업을 운영하는 것은 불가능하기 때문에 노동자의 이해대변조직인 노동조합을 부정할 수는 없다. 노동조합이 사회적으로 인정받아 제도화되어 있는 상황에서 반노조 정서에 기댄 감정적 활동은 기업에 도움이 되지 않는다. 오히려 노동조합의 순기능을 인정하면서 조금 덜 효율적이고, 이익을 덜 내더라도 노동조합을 존중하고 파트너로 인정하는 가운데 공존의 노사관계를 활용해 장기적인 경쟁력을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 경영진은 첫째, 노동조합을 의도적으로 무력화하기 위한 일체의 프로그램을 중단해야 한다. 법과 제도의 틀 내에서 교섭하고 그 결과에 따르는 정상적인 노사관계를 지향해야 한다. 이러한 원칙은 사내하청 등 비정규직에게도 동일하게 적용되어야 한다. 둘째, 산별교섭 및 사회적 대화에 적극적으로 참여하여 산업, 지역, 국가 수준에서의 노사관계 방향을 정립하고, 그 과정에서 기업의 장기적인 성장을 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다.

IV. 결론

2017년 노사관계 국민의식조사의 결과를 요약하면, 노동조합에 대해 국민들은 노동조합이 사회적 균형을 제고하는 중요한 역할을 한다고 인식하고 있으나 노동조합의 현실 활동에 대해서는 비판적이었다. 노사관계와 관련하여 국민들은 노동자의 노동기본권이 충분히 보장되지 않고 있으며 기업의 부당한 행위가 늘어남에 따라 균형적인 노사관계가 정립되어야 한다고 평가하고 있었다. 놀라울 정도로 정확한 현실 인식이 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 이번 노사관계 국민의식조사의 결과

를 십목소시(많은 사람이 보고 있어 속일 수 없는)로 비유하였다. 동시에 이번 노사관계 국민의식조사는 우리나라 노사관계가 어디에 서 있으며, 어디로 가야하는지에 대한 방향성을 제시하기도 하는데, 출발점은 노동조합은 혁신을, 정부는 제도 개선을, 사용자는 잘못된 노사관계 관행을 바로 세우는 것에 실천을 해야 한다는 것이다.

참고문헌

김동배·오계택(2007), 『노사관계 국민의식조사 보고서』, 한국노동연구원.
최 명 외(1989), 『노사관계에 대한 국민의식조사연구』, 한국노동연구원.
최영기·김동배(2010), 『노사관계 국민의식조사』, 경기개발연구원.

3 일과 행복

안 주 엽*

한국인의 행복 수준은 경제규모와 비교할 때 상당히 낮다. 왜 그럴까? 지난 40년 동안 해외에서는 행복경제학이 자리잡아 갔지만 국내의 행복 연구는 일천하여 이 질문에 제대로 된 답을 내놓지 못하는, 아니 어쩌면 이런 질문조차 던지지 않는 상황이었다. 한국노동연구원은 2015년부터 2017년까지 ‘일과 행복’을 주제로 한국여성정책연구원, 한국산업연구원, 한국청소년정책연구원, 한국보건사회연구원 등이 참여하는 협동연구를 수행하여 왔다. 일과 행복 협동연구의 핵심 목적은 일에 초점을 맞춰 한국인의 행복결정 요인을 탐색하여 일을 통한 행복을 증진시키는 정책방안을 모색하는 것이며, 이를 위해 행복도를 측정하는 자료를 구축하여 국내에 행복 연구의 기반을 조성하는 한편, 국제컨퍼런스 개최를 통한 국내 외 전문가의 교류를 증진하고자 하였다.

3년에 걸친 연구의 결과는 ‘일과 행복 연구를 시작하며’로 시작하여 ‘일과 행복 연구를 마무리하며’로 끝나는 3권의 연구보고서(총 32개의 장)에 담겼는데, 행복 자체에 대한 논의보다는 행복의 결정요인(무엇이 사람을 행복하게 만드는가?)과 행복의 효과(행복한 사람은 무엇을 하는가?)에 대한 실증분석이 주를 이룬다. 머잖아 출간 예정인 3차년도 연구보고서는 행복경제학 40년을 돌아보며 앞으로 나아갈 방향을 모색하는 논문과 부탄의 국민총행복을 소개하는 글을 담았다.

그 외 연구 성과로는 한국노동패널조사 제18차년도(2015년) ‘삶의 인식 부가조사’에 다양한 행복도(현재와 과거 및 미래의 삶의 만족도, Candril’s ladder, Eudaimonia를 포함)를 0~10점 척도로 파악하기 위한 설문을 포함시킴으로써 삶의 만족도에서 진일보한 행복 연구를 가능하도록 만들었다는 점이다. 또한 프랑스, 호주, 일본, 부탄, OECD의 행복 연구자 6명의 기조연설과 원탁회의 및 국내외 연구자의 12편의 논문이 발표된 2017년 ‘일과 행복 국제컨퍼런스(International Conference on Work and Happiness)’ 개최를 들 수 있는데, 행

* 한국노동연구원 선임연구위원(jyahn@kli.re.kr).

복 자료의 구축과 국내외 연구자의 교류 활성화라는 측면에서 국내 행복 연구의 저변을 확대하는 데 상당히 기여한 것으로 판단된다.

이번호에서는 일과 행복 3차년도 보고서에 게재될 예정인 4개의 논문을 소개한다. 첫 번째 논문은 ‘전 국민의 91% 이상이 행복하다’고 말하는 나라, 국민총행복의 추구를 정부의 의무로 헌법에 명시한 나라, 부탄의 국민총행복을 개발철학과 비전으로서 국민총행복의 개념, 이를 구체화하는 국민총행복지수, 이를 산출하기 위한 기초자료를 제공하는 국민총행복조사, 국민총행복을 궁극적 목표로 하는 모든 정부정책의 수립과 실행을 담은 5개년계획 등을 소개한다. 먼저 ‘국민총행복이 국민총생산보다 중요’하다는 ‘가치 있는 개발’(총체성, 균형성, 집단성, 지속가능성, 공평성)의 개발전략, 국민총행복의 4대 기둥(지속가능하고 공평한 사회경제 발전, 환경 보전, 문화의 보전과 창달, 선치)과 9대 영역(심리적 안녕, 건강, 교육, 문화다양성과 탄력성, 시간 활용, 선치, 공동체 활력, 생활수준, 생태다양성과 복원력)의 개념을 소개한다. ‘분권화 양양을 통한 정의롭고 조화로우며 지속가능한 사회의 구현(Just, Harmonious and Sustainable Society through Enhanced Decentralization)’을 목표로 하는 제12차 5개년계획(2018~2023)은 16개 국가핵심결과 영역과 국민총행복의 9대 영역을 결합하고, 국민총행복정책심사도구를 이용하여 이에 포함될 중앙정부와 지방정부의 모든 정책의 국민총행복 기여도를 검토함으로써 정책과 국민총행복의 실질적 연계를 강화하고 있다. 마지막으로 부탄의 국민총행복에 대한 위험요인들과 이를 극복하는 데 핵심적 역할을 한 공동가치의 지속적 유지 및 이의 새로운 미래가치와의 부합 가능성에 대한 도전을 언급하고 있다.

두 번째 논문은 개인의 인구학적 특성이나 가구의 사회경제적 요인에 초점을 맞추었던 행복의 결정요인에 대한 연구를 지역 수준으로 분석범위를 확장하여 한국 노동패널조사 삶의 인식 부가조사(2015년)와 시군구 수준의 지역 특성을 결합하여 다양한 지역 특성이 이에 속한 개인의 행복에 미치는 효과를 분석하고 있다. 핵심적 발견 중 하나는 지역사회의 사회적 신뢰도가 주민의 행복에 중요한 요인이라는 점으로 물리적 인프라의 개선 등 현재의 지역개발정책에서 더 나아가 지방자치단체 차원에서 지역사회의 사회적 신뢰도를 제고하는 노력이 필요함을 알려준다. 또한 지역노동시장 여건 개선을 위한 정책이 궁극적으로 지역주민의 행복을 제고하므로 지방자치단체 차원의 지역경제의 활성화와 적극적 노동시장정책이 중요한 의미를 가진다. 추가하여 지역사회의 환경오염이 건강에의 위협을 통한 간접적 효과뿐 아니라 직접적으로 행복에 부정적 효과를 미치는 점을 고려할 때, 지역주민의 행복 제

고를 위한 중앙정부와 지방자치단체 차원의 환경오염 저감을 위한 정책노력이 필요함을 시사해준다.

세 번째 논문은 압축적 인구고령화 속에서 법정퇴직연령이나 평균 은퇴연령이 국민연금 수급개시연령에 앞서는 현실과 이에 따라 고령층의 은퇴 후 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있는 현상에 초점을 맞추고, 은퇴 후 고령층의 생활범위가 좁아지고 이들이 가정 내에서 보내는 시간이 늘어나므로 주거형태나 주거환경이 삶의 질에 미치는 영향이 상당할 것에 착안하여 한국노동패널조사 자료에 패널분석모형을 적용해 고령층의 은퇴 후 주거이동이 생활만족도에 미치는 효과를 분석하고 있다. 주요 결과를 보면, 고령층의 은퇴 후 주거이동은 주거환경에 대한 만족도뿐 아니라 전반적 생활만족도를 개선시키고, 이러한 긍정적 효과는 전월세에서 자가를 획득하였을 때 더욱 커지는 한편 역방향의 부정적 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 또한 지역이동을 보면, 서울에서 그 외 지역으로 이동하였을 때와 대도시에서 대도시가 아닌 지역으로 이동하였을 때 유의미한 긍정적 효과를 보여, 다른 연령층과는 달리 은퇴 고령층이 주거이동에 따라 주거환경과 삶의 질이 좋아졌다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 은퇴 고령층의 주거복지의 삶의 질 향상을 위한 정책적 관심과 노력이 중요함을 시사해준다.

마지막 논문은 직업안정성이 직무만족도에 미치는 효과를 공공부문에 초점을 맞추는 한편 민간부문과 비교하고 있다. 공공부문 근로자의 직무만족도는 공공서비스의 질, 나아가 정부의 효율성에 영향을 미치는 한편 공공부문의 효율성을 강조하는 신공공관리론이 확산되면서 공공부문에서 임시직 또는 계약직 근로자가 늘었다는 현실에 착안하여 ‘타인과 사회에의 선의 실천’이라는 공공봉사동기를 가진 공공부문 근로자의 직업안정성을 통한 공공부문의 효율적 운영을 위한 방안을 모색하는 기초분석인 셈이다. 한국노동패널조사 자료를 분석한 주요 결과를 보면, 비정규직 근로자가 정규직으로 전환되면 특히 공공부문 근로자에게서 전반적 직무만족도가 상승한다. 이를 세부 직무만족도별로 보면, 공공부문 근로자에서는 직무내용, 의사소통, 인간관계에 대한 만족도가 상승하는 반면, 민간부문 근로자에서는 임금과 근로환경에 대한 직무만족도가 상승하는 것으로 나타나 양 부문 근로자의 보상동기를 포함한 직업의 가치를 구성하는 요인에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 개인적 성과보다는 협업이 상대적으로 중요한 공공부문의 비정규직 근로자는 자신의 직무수행에 충분한 사회적 지원을 받기 어렵다는 것을 반증하고 있다. 따라서 공공부문 비정규직에의 동기부여를 통한 조직 성과와 공공서비스의 질 향상을

위한 공공부문 인사관리에 주는 시사점으로, 임금이나 근로환경 등이 이미 어느 정도 상당한 수준에 이르고 있다는 점을 고려할 때 적절한 업무의 배정과 직장 내 비정규직 친화적 또는 협력적 분위기의 조성을 들 수 있다.

4차 산업혁명과 급속한 세계화 및 고령사회의 도전에 직면하여 현 정부를 포함한 미래의 정부가 모든 국민의 행복 제고를 궁극적 목표로 삼는 국정방향을 설정할 것을 조심스럽게 기대한다. 또한 일과 행복이라는 시각에서 모든 국민이 생애에 걸친 노동과 여가 수준의 적정성을 추구함으로써 생애행복의 극대화를 도모할 수 있도록 관련 법제도를 보완하고 불비한 법제도를 도입하는 한편 일과 삶의 균형(work-life balance)으로 압축되는 일하는 문화와 노는 문화가 행복을 지향하는 바람직한 방향으로 나아가기를 기대한다.

4 부탄의 국민총행복*

안 주 엽**

I. 머리말

전 국민의 91% 이상이 행복하다고 말하는 나라, 개발과정에서 국민총행복이 국민총생산보다 중요하다는 국왕의 신념을 모든 국민이 믿는 나라, 국민총행복의 추구를 정부의 의무로 헌법에 명시한 나라, 저개발국가로부터의 졸업을 열망하는 나라, 물질적 요인과 영성적 요인의 균형적 발전을 통한 국민총행복의 극대화를 개발철학으로 삼고, 이를 모든 정부정책을 통해 구현하고 있는 부탄의 대안적 개발전략에 대한 국제연합 등 국제기구의 관심이 지대하다.

본고에서는 부탄의 국민총행복의 개념, 국민총행복지수, 국민총행복조사, 정부정책에서의 국민총행복의 구현 노력을 소개한다. 먼저 제II장의 국민총행복의 개념에서는 이러한 개념이 등장하는 역사적 배경과 그 이후의 진전 및 국민총행복의 4대 기둥과 9대 영역에 대해 간략히 소개한다. 제III장에서는 국민총행복을 측정하기 위한 국민총행복지수와 이를 측정하기 위한 국민총행복조사를 소개한다. 지수 개발과 조사의 개요, 국민행복지수의 정의(9대 영역과 33개 지표)와 산출 과정, 2010년과 2015년의 국민총행복조사를 통해 본 국민총행복지수와 국민총행복의 변화를 살펴본다. 제IV장에서는 국민총행복과 정부정책의 연계를 살펴본다. 부탄 개발의 청사진인 5개년계획(제10차~12차)의 핵심 개발목표와 전략적 틀길을 국민총행복과의 연계라는 시각에서 검토한 후 이러한 정책연계를 가능하게 만드는 국민총행복정책심사도구와 국민총행복위원회의 역할에 대해 소개한다. 마지막 장에서는 이에 대한 평가 및 도전에 대해 간략히 논의한다.

* 이 글은 안주엽 외(2017 발간예정), 『일과 행복(Ⅲ)』 제9장의 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(jyahn@kli.re.kr).

II. 국민총행복의 개념

1. 역사적 개요

부탄의 국민총행복은 경제성장보다는 행복의 극대화를 추구하는 부탄의 개발에 대한 총체적 접근방식으로 요약된다. 이러한 개념은 “부탄왕국이 국민들을 위한 행복을 창출하지 않으면 이의 존재 이유를 상실한다”는 1729년 율령(the Legal Code of 1729)에 근원을 둔다.

가. 두 국왕 왕축의 주도

부탄의 근대화가 진행된 1970년대 제4대 국왕 왕축(Jigme Singye Wangchuck)이 행복과 안녕을 반복적으로 언급하면서 국민총행복의 가치를 공식화하는 과정이 시작되었다.¹⁾ 당시 ‘개발’을 통한 근대화가 일부 국가에서 성공하였지만 행복하고 평화로운 삶의 영위라는 국민의 보편적 욕구를 간과하고 있다는 인식을 가진 국왕은 부탄의 가치와 지식-공동체, 문화, 관계, 영성, 심리적 안녕, 환경과의 조화 등-을 경제개발과 통합하는 국민총행복을 개발의 진정한 의미와 개발의 궁극적 목적을 아우르는 새로운 개발전략의 틀걸이로 제시하였다.

그의 개발철학과 비전은 “국민총행복이 국민총생산(또는 국내총생산)보다 중요하다(Gross National Happiness is more important than Gross National Product)”는 선언으로 구체적으로 천명되었으며, 이후 국민총행복을 높이는 ‘가치 있는 개발(development with values)’이 부탄 개발의 지침으로 정착되었다.²⁾

제5대 국왕 왕축(Jigme Khesar Namgyel Wangchuck) 역시 “국민총행복은 한 국가의 수준을 보다 총체적으로 측정하는 것으로 인간사회에 유익한 발전은 물질적 발전과 영성적 발전이 나란히 상호 보완하고 강화할 때 발생”한다며 물질과 영성이 균형을 이루는 개발의 중요성을 강조하였다. 그는 국민총행복의 4대 기둥을 강화하는 데 주력하였으며, 국민에게 권한 위임 및 분권화의 강화, 부탄왕국의 헌법 제정,

1) 당시 국왕은 모든 공식문서와 연설에서 행복 또는 만족이라는 용어를 사용하였다. 국민총행복이라는 말은 1979년 9월 9일 기자회견에서 처음 언급한 것으로 기록되고 있다.

2) 이는 1986년 Financial Times of London과의 인터뷰에서 언급되었는데, 국왕은 “우리는 만족과 행복을 (개발의) 목표로 삼아야만 한다고 확신한다. 1인당 소득을 높이는…번영이 정치적 안정성, 사회적 조화, 부탄의 문화와 삶의 양식을 포함하는 행복을 보장하지는 않는다. 국민총생산만으로 행복과 안녕을 위한 환경이 제공되지 않을 수 있으며, 국내총생산을 넘어서는(something beyond GDP) 총체적인 개념이 필요”하다고 역설하였다.

절대군주제에서 입헌군주제로의 이행 등 일련의 개혁을 수행하였다.

나. 부탄의 헌법

부탄은 2008년 헌법을 제정하면서 입헌군주제로 이행하였다. 헌법 전문에서 “... 항상 국민의 화합, 행복과 안녕을 고양할 것을 엄숙히 서약”하는 한편, 제9조(정부 정책의 원칙) 제2항에서는 “국가는 국민총행복의 추구를 가능케 하는 조건들을 증진시키는 데 노력하여야 한다”고 명시하고, 제20조(행정부) 제1항에서 “정부는 왕국의 주권을 강화하고 보호하여야 하며, 선치를 하여야 하고, 국민의 평화, 안전, 안녕, 그리고 행복을 보장하여야 한다”고 명시함으로써 국민총행복을 위한 국가 및 정부의 존재를 규정하였다.³⁾

헌법에 명시한 국민총행복의 증진을 확보하기 위한 4가지 조치가 실시되었는데, 이에는 부탄의 개발지침으로서의 국민총행복지수의 개발, 국민총행복의 추구가 부탄의 개발전략의 핵심이 되도록 역할을 하는 국민총행복위원회의 설치, 부탄의 발전을 주기적으로 측정하기 위한 국민총행복조사의 실시, 모든 정책이 국민총행복을 보장하도록 가이드라인의 역할을 하는 국민총행복정책심사도구의 개발이 포함된다.

다. 국민총행복 추구를 위한 진전

국민총행복 국제컨퍼런스는 국민총행복 개념의 정립, 이를 측정하는 국민총행복지수에 대한 이론적 기반의 확립, 이를 산출하는 기초자료인 국민총행복조사의 설계, 국민총행복과 정부정책 간 연계방안의 확립에 핵심적 역할을 하였다.⁴⁾ 특히 ‘국민총행복과 개발’을 주제로 한 제1차 국민총행복 국제컨퍼런스(2004년)는 새로운 개발철학과 행복의 측정에 관한 논의에 초점을 두었으며, ‘실재와 측정’을 주제로 한 제4차 국민총행복 국제컨퍼런스(2008년)는 국제적으로는 글로벌 금융위기로 관습적인 성장모형과 이의 측정체계에 대한 회의가 본격화되기 시작하였고, 부탄의 입장에서는 시범적 국민총행복지수를 작성하는 한편 본격적인 국민총행복조사를 앞둔 시점에 이뤄졌다는 측면에서 국민총행복의 진전에 매우 중요한 역할을 한 것

3) 2009년 제정된 지방정부법(the Local Government Act of 2009) 역시 지방정부-지역(district, 우리의 광역시도)과 기초지역(geowog, 우리의 시군구) 등 모든 수준의 지방정부는 헌법 9조에서 국가에 대해 규정한 것과 마찬가지로 국민총행복을 위한 조건들을 증진하여야 한다고 규정하고 있다.

4) 현재 7차까지 진행된 국민총행복 국제컨퍼런스의 주제는 ‘국민총행복과 개발(Gross National Happiness and Development)’(2004), ‘개발의 재고(Retinking Development)’(2005), 글로벌 전환을 향하여(Towards Global Transformation)’(2007), ‘실재와 측정(Practice and Measurement)’(2008), 국민총행복 철학으로부터 응용과 정책으로(From GNH to Praxis and Policy)’(2015), ‘국민총행복과 산업(GNH of Business)’(2017) 등이었다.

으로 평가된다.⁵⁾

국제컨퍼런스와 더불어 부탄 정부와 UN이 1980년대 초부터 정책 대화와 원조 협력을 위해 주기적으로 개최하는 원탁회의(Round Table Meeting) 역시 부탄의 국민총행복의 진전에 핵심 역할을 하였다.⁶⁾ 2017년 ‘전지구적 목표를 위한 국민총행복(Gross National Happiness for the Global Goals)’을 주제로 한 원탁회의는 개발현황의 파악, 도전의 검토, 전지구적 목표와 국가 우선순위의 달성을 위한 개발원조의 제후를 확보하기 위한 전략 모색 등을 목표로 하였다. UN 대표는 기조연설에서 개발의 목표와 개발의 의미를 다시 생각하는 데 있어 부탄의 국민총행복 철학이 사람과 제도 및 정부에 영감을 주는 혁신적 개념이며, 원탁회의가 전지구적 목표를 위한 국민총행복에 초점을 맞추는 기회라고 밝히고 있다.

부탄의 국민총행복 노력에 병행하여 국제적 동조가 있었다는 점 역시 개발전략으로서의 국민총행복을 지속적으로 정책에 반영하는 데 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 안녕과 행복을 주제로 한 국제컨퍼런스가 세계 도처에서 지속적으로 개최되었으며, 2009년 10월의 OECD 세계포럼(World Forum)은 경제성장 대신 행복에 초점을 두었으며, 2012년 국제연합은 3월 20일을 ‘국제행복의 날(International Day of Happiness)’로 정하는 한편 2012년 UN 총회는 국민총행복을 새로운 전지구적 경제 패러다임으로 논의한 바 있다.

2. 국민총행복의 개념

가. 개념

부탄의 제5대 국왕은 취임사에서 개발철학으로서의 국민총행복을 ‘가치를 가진 발전’으로 정의하고, 이의 핵심이 모든 개발전략의 목적을 집단적 행복의 증진에 초점을 맞추는 일련의 가치들, 즉 총체성, 균형성, 집단성, 지속가능성, 공정성에 있음을 밝혔다.

총체성의 개념은 국민의 물질적 또는 물질 욕구뿐 아니라 사회적 영성적 욕구 등

5) 부탄의 초대 수상(Jigmi Y. Thinley)은 기조연설에서 국제컨퍼런스가 ‘제4대 국왕이 부탄인 뿐만 아니라 인간사회에게 준 국민총행복이라는 영원한 선물을 특별히 축하하는 자리’라고 정의한 후 국민총행복의 개념과 의미를 압축적으로 언급하였다. 제4차 국민총행복 국제컨퍼런스의 기조연설에서 UN 대표(Nicholas Rosellini)는 ‘국민총행복이 개발에 대한 참신한 시각을 제공하며, 이윤과 소비에 대한 과도한 몰입으로 야기된 심각한 경제 현안에 직면하여 국민총행복 철학은 공동의 이해와 공공재에 대한 전지구적 관심을 재점화시키는 역할’을 할 것이라고 언급하였다.

6) 원탁회의는 5개년계획 기간 중 2차례 정례적으로 개최되는 한편, 부탄과 개발파트너 간 공동의 이해와 현안을 논의하고 협력을 강화할 필요가 있을 때 포럼 형태로 개최되었다.

모든 측면을 인식한다는 것이고, 균형의 개념은 국민총행복의 속성들을 향한 조화롭고 균형된 진전을 강조하는 것이며, 집합적 개념은 모두의 행복을 포괄하는 집합적 현상이라는 시각임을 뜻하고, 지속가능성의 개념은 이러한 목표의 추구가 현재와 미래 세대의 혜택을 위한 것이며, 공평성의 개념은 이러한 경로의 추구가 합리적이고 공평한 분배 수준의 행복과 안녕을 달성하도록 하여야 한다는 것이다.

따라서 국민총행복이 매우 복합적 개념으로 보이지만 실제로는 행복을 우선한다는 단순한 개념이며, 여기에서 행복은 사람들이 지속가능한 방식으로 안녕을 추구할 수 있는 조건의 창출을 의미한다. 이는 곧 행복을 공동의 공공재(common public good)로 추구하는 것을 의미하는 것으로 자연과의 조화와 타자에 대한 관심을 강조한다.⁷⁾

종합하면, 부탄의 국민총행복은 사회 전반에 걸친 공공정책, 더 나아가 이의 실행 기관에 지침이 되는 가치와 우선순위의 총체적 집합이다. 공공정책에서 국민총행복을 증진시키기 위한 다양한 수단이 있는데, 그 중 하나는 국민총행복지수로 정책 입안자들이 국민총행복의 다양한 측면에 걸친 진전을 추적할 수 있도록 도와주는 역할을 한다.

나. 국민총행복의 4대 기둥(Four Pillars of GNH)

제10차 5개년계획(2008~13)에서는 국민총행복의 다차원적 개념을 정책의 핵심 목표로 전환하는 일환으로 4개의 전략적 영역을 정의하였는데, 이후 이를 국민총행복의 4대 기둥이라 부르게 되었다. 이는 다음과 같다.

- 지속가능하고 공평한 사회경제 발전(sustainable and equitable socio-economic development)
- 환경 보전(environmental conservation)
- 문화의 보전과 창달(the preservation and promotion of culture)
- 선치(good governance)

지속가능하고 공평한 사회경제 발전의 원칙은 의료, 교육, 사회서비스, 경제서비스

7) 부탄의 초대 수상(Thinley)은 2009년 ‘국민총행복을 위한 교육’의 개회연설에서 “진정한 지속가능한 행복은 타인이 고통받을 때 존재할 수 없으며, 그러한 행복은 타인에게 봉사하고 자연과 조화를 이루며 살며 우리의 선천적 지혜와 우리 자신의 심성의 진실되고 찬란한 본질을 실현할 때에만 얻을 수 있다는 것을 우리는 알고 있다”고 하였다.

스의 제공을 통하여 국민의 물적, 지적, 사회적, 경제적 안녕을 개선하는 한편, 이를 위한 원칙으로 개발 혜택에 대한 공정한 접근성과 분배를 우선하며 모든 개발 행위와 성과가 지속가능하도록 보장하는 것으로, 이를 위한 주요 정책은 무료 교육-보편적 초등교육, 무료 보건의료, 빈곤 퇴치와 농촌지역 인프라 개발 등이다.

환경 보전의 원칙은 사람과 자연의 조화를 유지하는 것이 중요하다는 인식하에 도시화, 산업화, 인구성장으로부터의 압력에 굴복하지 않고 보존방식의 표준을 지속적으로 상향조정하며, 개발과정은 지속가능성을 보장하면서 단기적 이득에 앞서 가장 엄격한 환경윤리를 따라야 한다는 것으로, 이를 위한 주요 정책은 국토의 60% 녹지 유지, 국토의 50% 보호구역 설정, 고도의 환경보호 등이다.

문화의 보전과 창달의 원칙은 문화가 사회의 화합과 진전의 핵심 기능을 한다는 인식을 반영한 것으로, 이를 위한 주요 정책은 언어, (전통적) 의상, 건축, 게임 등의 장려, 전통축제, 예술, 수공예의 장려, 전통규범(Driglam Namzha)의 장려 등이다.

선치의 제고(enhancement of good governance)는 부탄을 가이드하는 무엇보다 우선하는 발전과 진보의 개념으로 정부는 국민의 요구, 이해, 열망을 책임져야 하고 이를 위한 책무성, 투명성, 정의, 공평, 권한이임이 선치의 핵심요소이며 민주주의의 본질을 구성하는 원칙으로 인식하는 것으로, 이를 위한 주요 정책은 분권화와 국민 위임, 정부의 삼권분립 성과개선, 반부패, 미디어 증진, TV/인터넷 도입 등이 있으며, 집단적 행복의 가치를 통치의 목표로 삼고 자연과 전통적 가치와의 조화를 강조하고 있다.

다. 국민총행복의 9대 영역(9 Dimensions of GNH)과 33개 지표

이러한 국민총행복의 4대 기둥을 규범적 시각에서 구체화하여 국민총행복의 9대 영역(dimension, domain, area 등으로 불림)을 특정하였는데, 여기에는 심리적 안녕, 건강, 교육, 문화다양성과 탄력성, 시간 활용, 선치, 공동체 활력, 생활수준, 생태다양성과 복원력이 포함된다.⁸⁾

국민총행복가치의 총체적 측정을 위한 영역기반 틀걸이(dimension-based framework)로서의 각 영역에 대한 개략적 설명과 이에 포함되는 국민총행복의 33개 지표는 다음과 같다. 먼저 심리적 안녕(psychological wellbeing) 영역은 개인들이 삶의

8) 이 중 생활수준, 건강, 교육은 공공정책의 전통적인 차원에 속하는 것이고, 생태다양성과 복원력, 선치는 보다 새로운 영역이지만 많은 나라에서 공통적 영역으로 인식되어 가고 있으며, 나머지 심리적 안녕, 문화다양성과 탄력성, 공동체 활력, 시간 활용은 부탄의 독특한 혁신적 영역에 속한다.

질을 경험하는 방식을 이해하는 것으로 삶의 만족도나 긍정적 또는 부정적 감정과 같은 생애사건에 대한 정서적 반응과 영성 등 숙고하는 인지적 평가를 포함하는 것으로 이에 포함되는 지표는 삶의 만족도, 긍정적 감정, 부정적 감정, 영성 등이다.

건강(health) 영역은 인간의 육체와 정신의 조건들로 구성되며, 육체적 및 정신적 상태를 포함하는 건강의 특성을 포착하고자 하는 것으로 건강한 삶의 질은 피로나 육체적 스트레스 없이 일상적 행위를 수행하도록 하는 것인데 이에 포함되는 지표는 자기선언적 건강상태, 건강일수, 장애, 정신건강 등이다.

시간 사용(time use) 영역은 근로와 비근로 및 수면에 사용된 시간의 특성을 분석하고자 하는 것으로 조화로운 일-삶의 균형을 지속하는 것의 중요성에 초점을 맞춘 것으로 주된 지표는 근로시간과 수면시간 등이다.

교육(education) 영역은 공식 또는 비공식 교육을 포괄할 뿐만 아니라 비공식적으로 획득되는 다양한 형태의 지식, 가치와 숙련을 포함하는 것으로 이에 포함되는 지표는 문해력(literacy), 학교교육, 지식, 가치 등이다.

문화다양성과 탄력성(cultural diversity and resilience) 영역은 축제, 규범(norms), 창의적 예술 등 문화적 전통의 다양성과 강도를 고찰하는 것으로 이에 포함되는 지표는 공예숙련(Zorig chusum skills), 문화활동 참여, 모국어 사용, 전통규범 등이다.

공동체 활력(community vitality) 영역은 공동체 내의 관계와 상호작용의 강점과 약점에 초점을 맞추고, 가족구성원과 이웃 간의 사회적 유대와 자원봉사와 같은 실제 활동에 대한 정보를 수집하는 것으로 기부(시간과 금전), 안전성, 공동체 관계, 가족의 지표 등이 포함된다.

선치(good governance) 영역은 사람들이 다양한 수준의 정부의 기능을 이들의 유효성, 정직성, 우수성 측면에서 인식하는 방식을 평가하는 것으로 지역 수준에서 정부의 결정에 참여하는 수준, 다양한 권리와 자유의 존재 등을 평가하도록 지표를 구성하였는데, 정치 참여, 서비스, 정부 성과, 기본권 등이 포함된다.

생태다양성과 복원력(ecological diversity and resilience) 영역은 사람들의 주변환경 조건에 대한 사람들의 지각과 평가를 측정하고 생태계 친화적 행태에 접근하기 위한 지표를 포함하여 산불이나 지진 등 재난을 망라하는 것으로 이에 포함되는 지표는 야생 훼손, 도시 현안, 환경 책무, 생태 현안 등이다.

생활수준(living standards) 영역은 소득, 재정적 안전성, 주거 및 자산 보유 등 여건으로 측정되는 물질적 안락의 수준을 포착하는 것으로 가구원 1인당 소득, 자산, 주거가 주요 지표로 포함된다.

III. 국민총행복지수와 국민총행복조사

1. 개요

부탄 정부는 총체적 개발철학과 비전으로서의 국민총행복이 정책으로 구현되어 일반 대중의 삶의 질이 개선되는 과정에 대한 총체적 정보를 정책결정자와 일반 대중들이 공유하는 국민총행복지수의 필요성을 인식하고 2000년대 초반부터 이의 산정을 위한 다양한 노력을 기울였으며, 2005년 Good Government Plus(GGP)에서 정부정책의 결정에서 다차원적 측면을 반영하는 국민총행복지수의 개발을 공식적으로 문서화하였다.⁹⁾

국민총행복지표의 개발은 2006년 첫발을 내디뎠는데, 9대 영역에 대한 전문가, 문헌 연구, 참여방식(지표개발 전 과정의 자문과 주기적 자문 등)을 통하여 예비지표들을 개발하였고, 부탄연구원(Centre for Bhutan Studies and GNH Research)은 9대 영역을 망라하는 상세한 설문을 개발하였다. 2007년과 2008년 일련의 파일럿조사를 실시하여 2008년 첫 국민총행복지수를 산출하였으며, 2010년 첫 번째 국가를 대표하는 국민총행복조사를 실시하였으며, 2015년에도 동일한 조사를 실시하였다.

2. 국민총행복지수¹⁰⁾

가. 국민총행복지수의 목적

국민총행복지수 개발의 목적은 부탄 개발의 틀걸이 설정, 개발 지침의 분야별 지표 제공, 목표와 국민총행복정책심사도구에 부합하는 자원의 배분, 국민의 행복과 안녕의 측정, 기간 경과에 따른 국민총행복 진전의 측정, 지역별 국민총행복 진전의 비교 등으로 요약된다.

다차원적 국민총행복지수는 구성 영역별로 요인분해가 가능하므로 부문별 프로그램이나 정책행위를 모니터링할 수 있도록 구성되어 있으며, 국민총행복정책심사도구의 측면에서 국민총행복지수에 포함된 33개 지표들은 국민총행복을 구성하는

9) 부탄개발지수(Bhutan Development Index)라고 불리었던 이러한 지수의 목적으로 "(1)삶의 질을 개선하고 기관들 간 협력을 증진하며 기관 간 책임의 공유를 강조하기 위한 벤치마크의 결정 및 진보의 측정, (2)의사결정자들이 개발 현안의 동태성을 이해하고 시민들이 그들의 삶의 질을 어떻게 인식하는지 보다 잘 이해하는 것을 돕는 등 의사결정을 도움, (3)국민총행복 개념에 대한 자각과 이해의 증진"을 제시하였다(Joint Task Force, 2017: 12~13).

10) Centre for Bhutan Studies and GNH Research(2012)에서 요약하였다.

정책행위와 성과를 구체적으로 파악하는 체크리스트로 활용되고 있다.

나. 국민총행복지수의 정의

국민총행복지수는 행복한 사람의 비중(H^H)과 아직 행복하지 않은 사람(H^U)의 자족도(sufficiency)(A_{suff}^U)로 정의되는데, 이를 수식으로 표현하면

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

이 된다. 국민총행복지수는 0~1의 값을 갖는데, 행복한 사람의 비중이 높아질수록, 행복하지 않은 사람의 자족도가 높아질수록 상승하게 된다.

다. 국민총행복지수의 산출과 해석

국민총행복지수를 산출하기 위한 과정은 ① 각 지표의 선택과 지표별 자족도의 임계치(sufficiency thresholds/cutoff) 적용, ② 각 지표의 가중치 적용, ③ 행복그라디언트(happiness gradient)를 적용한 4개 범주의 변별 및 행복임계치를 적용한 2개 집단(행복집단, 아직 행복하지 않은 집단)의 구분, ④ 아직 행복하지 않은 집단에 대해 자족도 부족 영역의 비율과 자족도 향유 영역의 비율의 변별 ⑤ 국민총행복지수 산출로 구성된다.

먼저 33개 지표별로 상이한 값을 갖는 자족도 임계치를 적용하여 해당 지표의 자족도의 달성 여부를 변별한다. 예를 들면, 심리적 안녕 영역에 속하는 삶의 만족도 지표는 건강, 직업, 가족, 삶의 수준, 일과 삶의 균형에 대한 개인의 평가(각각 5점 척도)로 이뤄진 5개의 변수(총합은 5~25점)로 구성되는데, 19점을 자족도 임계치로 설정하고 있다. 이러한 임계치를 넘어서면 국민총행복을 더 이상 높이지는 않는다는 인식을 반영하고 있다.

지표별 가중치는 2단계로 정의되는데, 먼저 9대 영역은 동일한 가중치(1/9)를 가지며, 각 영역 내 지표별 가중치는 다음 ()안의 값과 같다.

- 심리적 안녕 영역: 삶의 만족도(1/3), 긍정적 감정(1/6), 부정적 감정(1/6), 영성(1/3)
- 건강 영역: 자기선언적 건강상태(1/10), 건강일수(3/10), 장애(3/10), 정신건강(3/10)
- 시간 활용 영역: 근로시간(1/2), 수면시간(1/2)

- 교육 영역: 문맹률(3/10), 학교교육(3/10), 지식(1/5), 가치관(1/5)
- 문화다양성과 탄력성 영역: 공예기술(Zorig chusum skills)(3/10), 문화 참여(3/10), 모국어 사용(1/5), 전통규범(Driglam Namzha)(1/5)
- 선치 영역: 정치 참여(2/5), 서비스(2/5), 협치 수행(1/10), 기본권(1/5)
- 공동체 활력 영역: 기부(시간과 금전)(3/10), 안전(3/10), 공동체 관계(1/5), 가족(1/5)
- 생태다양성과 복원력 영역: 야생의 훼손(2/5), 도시 현안(2/5), 환경 책무(1/10), 생태계 현안(1/10)
- 생활수준 영역: 가구의 1인당 소득(1/3), 자산(1/3), 주거(1/3)

다음으로 ‘행복한’ 사람을 변별하기 위하여 행복그라디언트(happiness gradient)와 행복임계치를 적용하는 과정인데, 먼저 3개의 임계치를 적용하여 다음 4개의 집단으로 구분한다.

- 불행(unhappy): 전체 가중치 적용된 지표 중 1/2 미만에서 자족도 달성
- 한계 행복(narrowly happy): 1/2~2/3에서 자족도 달성
- 상당 행복(extensively happy): 2/3~7/9에서 자족도 달성
- 매우 행복(deeply happy): 7/9 이상에서 자족도 달성

여기에는 한 개인이 행복하기 위해 모든 지표에서 자족도를 충족할 필요는 없고 어느 정도의 자족도를 충족하면 행복한 것으로 보는 인식이 반영되어 있다. 또한 가운데 행복임계치(2/3)를 적용하여 가중치를 적용한 지표의 2/3 이상(9대 영역 중 6개 이상에 해당)에서 자족도를 달성한 개인(매우 행복과 상당 행복)은 행복한 사람(happy people)으로, 나머지 개인(한계 행복과 불행)은 아직 행복하지 않은 사람(not-yet-happy people)으로 구분한다.

마지막 과정은 아직 행복하지 않은 사람의 자족도를 산출하는 과정이다. 행복한 사람은 국민총행복을 누리는 집단으로 구분하는 한편 아직 행복하지 않은 사람에 대해서는 이들이 누리는 자족도를 계산한 후 이를 정의식에 대입하여 국민총행복 지수를 산정한다.

국민총행복지수의 정의와 이미 언급한 산출과정에 따르면, 국민총행복지수는

$$GNH_{2015} = 0.434 + (0.566 \times 0.569) = 0.756$$

$$GNH_{2010} = 0.409 + (0.591 \times 0.566) = 0.743$$

으로, 지난 5년 동안 0.013 높아졌다. 2010년과 2015년을 비교하면 행복한 사람의 비중이 40.9%에서 43.4%로 2.5%포인트 늘어났지만 아직 행복하지 않은 사람들의 자족도는 56.6%에서 56.9%로 0.3%포인트 상승하는 데 그치는 것으로 나타나 국민총행복지수 상승의 대부분이 행복한 사람의 비중이 늘어난 데서 기인하는 것을 알 수 있다.¹¹⁾

3. 국민총행복조사¹²⁾

가. 국민총행복조사의 목적

국민총행복조사의 주된 목적은 국민총행복 9대 영역 33개 지표를 중심으로 국민총행복의 총체적 가치에 대한 정보를 수집하고 갱신하는 것인데, 영역 간 연계를 강조하는 영역기반 틀걸이(domain-based framework)에서 각 영역들이 삶의 질에 기여하는 핵심적 사회적, 건강, 경제적, 환경적 요인을 포괄하는 안녕의 전반적 양상을 보여준다.

2015년 국민총행복조사는 조사의 목적을 ① 제12차 5개년계획 수립을 위한 기초정보의 제공, ② 지역과 다양한 집단별 국민총행복의 변화에 대한 정보의 제공 및 2010년 국민총행복지수의 갱신, ③ 국민총행복과 국민총행복지수 관련 연구에 기본정보의 제공이라고 명시적으로 밝히고 있다(Centre for Bhutan Studies and GNH Research, 2016: 43).

나. 2015년 국민총행복조사의 개요

2015년 국민총행복조사의 표본은 부탄 전체 국민을 대표하도록 국가, 도시와 농촌, 20개 지방(Dzongkhag; District) 수준의 다단계 층화표본추출(multi-stage strati-

11) 세분하여 보면, 매우 행복의 비중은 8.3%에서 8.4%로 아주 미세하게 늘어난 반면, 상당 행복의 비중은 32.6%에서 35.0%로 상당히 늘어나 행복한 사람의 비중이 40.9%에서 43.4%로 2.5%포인트 늘어난 것이 상당한 기여를 하였음을 알 수 있다. 아직 행복하지 않은 사람들의 자족도는 그리 변하지 않았는데, 한계 행복의 비중은 48.7%에서 47.9%로 0.8%포인트 줄어들었고 이들의 자족도는 59.1%에서 전혀 변하지 않았으며, 불행의 비중은 10.4%에서 8.8%로 1.6%포인트 감소한 반면 이들의 자족도는 44.7%에서 45.2%로 0.5%포인트 상승하는 데 그쳤다.

12) Center for Bhutan Studies & GNH Research(2015, 2016)에서 요약하였다.

fied random sampling) 방식으로 추출된 15세 이상(사후적으로 96세가 최고령) 8,871명으로 구성되었다.¹³⁾

조사표는 148개의 설문항(객관적, 주관적, 주관식 설문)으로 구성되었으며, 조사는 2015년 1월부터 5월까지 20개 지방 모두에서 10개 언어로 진행되었으며, 7153명이 성공적으로 응답(응답시간은 평균 1시간 반 정도)하여 80.6%의 성공률을 보였다.¹⁴⁾

응답표본의 구성을 보면, 여성이 4,184명으로 58%를 차지하여 남성(2,966명)보다 많다. 지역으로는 농촌지역이 5,127명으로 71.7%를 차지하여 도시지역(2,026명)에 비해 월등히 많고, 직업별로는 농부가 47.7%를 차지하고 있다.

다. 2015년 국민총행복조사의 주요 결과¹⁵⁾

33개 지표별 자족도(일정 수준의 자족도 임계치를 넘는 사람의 비중)를 보면, 가치, 모국어 사용, 안전, 가족, 건강일수 지표에서는 90% 이상의 높은 자족도를 누리고 있는 반면, 지식 지표에서는 8%만이 자족도를 누리고 있어 지표별로 상당한 차이를 보이고 있다.

20개 지역별 국민총행복지수는 0.693에서 0.858까지 다소간 차이를 보이고 있으며, 농촌지역에서 0.731로 도시지역의 0.811에 비해 다소 낮다. 자족도의 도농격차를 지표별로 보면, 도시지역에서는 자산, 주거, 가구 1인당 소득, 야생의 훼손, 문맹, 학교교육, 서비스에서 상대적으로 매우 높은 수준이며, 농촌지역에서는 정치 참여, 기부, 공동체 관계에서 상대적으로 상당히 높다.

성별 국민총행복지수를 보면, 남성에서 0.793으로 여성의 0.730보다 통계적으로 유의하게 높은데, 여성과 비교한 남성의 지표별 자족도가 부정적 감정, 문맹 해소, 학교교육, 지식, 정치 참여, 기부, 공동체 관계에서 남성의 자족도가 상대적으로 높기 때문으로 보인다.¹⁶⁾

13) 지역별 최소 300명(Gasa 지역은 예외적으로 200명)을 표본추출하였는데, 수도 Thimphu의 표본은 1,203명으로 가장 많다. 도농으로 보면, 도시지역 2,664명, 농촌지역 6,207명이다.

14) 응답성공률은 도시지역이 76.1%로 농촌지역의 82.6%에 비해 다소 낮다.

15) Center for Bhutan Studies & GNH Research(2016)의 제1부에서 발췌하여 요약하였다.

16) 혼인상태별 국민총행복지수를 보면, 미혼자가 0.801로 가장 높고, 다음으로는 기혼유배우자(0.734), 이혼자(0.730), 별거자(0.703), 사별자(0.638)의 순으로 상당한 차이를 보인다. 연령대별 국민총행복지수를 보면, 25~29세와 15~19세 연령층에서 0.8에 가까운 수준으로 가장 높은 반면, 75세 이상과 70~74세에서는 0.7 미만으로 상당히 낮은 편이다. 교육수준별로 보면, 학사학위에서 0.875로 가장 높은 수준인 반면, 무학에서 0.700으로 가장 낮다. 직업별 국민총행복지수를 보면, 지방정부위원(GYT/DYT members)에서 0.883으로 가장 높고, 다음으로는 공무원, 공기업 종사자, 실업자, 수도승, 학생 등, 도소매업자, 민간부문(0.8 미만), 주부, 농부(0.710)의 순이다.

라. 국민총행복의 변화 : 2010~15¹⁷⁾

각 지표별 자족도의 변화를 영역별로 살펴보면, 먼저 심리적 안녕 영역에서는 삶의 만족도¹⁸⁾ 등 4개 지표 모두 악화되었으며, 건강 영역에서는 자기선언적 건강상태의 자족도가 73.8%에서 51.2%로 상당히 악화된 반면, 건강일수(76.5%에서 89.6%)나 정신건강(86.2%에서 89.5%)에서는 유의하게 개선되었으며, 장애(89.5%에서 88.7%로)에서는 거의 변화가 없었다. 시간 활용 영역을 보면, 근로시간 측면에서는 자족도가 45.0%에서 44.4%로 미세하게 낮아진 반면, 수면시간에서는 66.8%에서 74.0%로 유의미한 증가를 보였다.

교육 영역의 지표별 자족도를 보면, 문해율에서는 상당한 개선(48.3%에서 52.4%)이 있었고 지식에서는 7.4%에서 8.2%로 다소 개선된 반면, 학교교육에서는 37%를 전후한 수준, 가치관에서는 98%를 전후한 높은 수준에서 거의 변화가 없었다.

문화다양성과 탄력성 영역의 지표별 자족도를 보면, 문화 참여가 33.2%에서 45.7%로 상당히 개선된 반면, 전통규범은 60.2%에서 43.2%로 오히려 상당히 악화되었으며, 공예기술은 62%대에서 모국어 사용은 95%의 수준에서 거의 변화가 없다.

선치 영역의 지표별 자족도를 보면, 서비스만 40.9%에서 60.9%로 혁신적 개선을 이룬 반면, 나머지 지표에서는 모두 상당히 악화되었는데 특히 협치 수행에서 79.5%에서 33.7%로 심각한 수준이며, 기본권은 62.2%에서 51.4%로, 정치 참여 역시 56.6%에서 48.0%로 악화되었다.

공동체 활력 영역에서도 모든 지표의 자족도가 악화된 것으로 나타난다. 특히 공동체 관계는 62.5%에서 43.3%로 급락하였고, 나머지 지표에서는 다소 악화된 수준인데, 기부(시간과 금전)는 46.3%에서 43.1%로 다소 악화되었고, 안전(96.2%에서 91.8%)과 가족(92.9%에서 90.8%)은 여전히 상당히 높은 수준을 유지하고 있다.

생태다양성과 복원력 영역의 지표별 자족도는 환경 책무(84.3%에서 79.2%)를 제외한 나머지 지표에서 모두 개선되었는데, 특히 생태계 현안에서 69.2%에서 87.8%로 개선의 폭이 컸으며, 야생 훼손에서 57.3%에서 65.6%로 다소 개선되었으며, 도시 현안은 84.8%에서 86.2%로 미세하게 개선되었다.

마지막으로 생활수준 영역의 지표별 자족도는 모두 개선되었는데, 자산이 74.2%에서 80.9%로, 가구의 1인당 소득이 53.4%에서 59.3%로, 주거가 46.3%에서 58.1%로 나타나 물질적 측면에서 상당한 개선이 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

17) Center for Bhutan Studies & GNH Research(2016)의 제2부에서 발췌하여 요약하였다.

18) 전반적 삶의 만족도(1~10점으로 측정)는 6.86점이다(남성은 7.00점, 여성은 6.71점).

이러한 영역별 및 지표별 변화는 다음 논의할 제12차 5개년계획의 목표와 전략적 틀결이의 설정에 핵심적 정보를 제공한다.

Ⅳ. 국민총행복과 5개년계획¹⁹⁾

1. 개요

부탄 정부는 국민총행복의 개발철학을 개발의 틀결이로 전면 도입하는 과정에서 국민총행복이 다양한 제도적 주체(중앙정부와 지방정부, 민간부문, 시민사회조직, 원조공여국 등)와 정책수단에 영향을 미치는 공식적 정책수단이 되도록 정부정책의 구조와 수립과정을 재편하였는데, 이러한 노력은 모든 정부정책을 담은 5개년계획과 국민총행복의 긴밀한 연계-국민총행복지표들과 5개년계획의 목표들과의 통합-로 집약되며, 이의 수립과정에서는 국민총행복위원회와 국민총행복정책심사도구가 핵심적 역할을 한다.

궁극적 목표를 국민총행복의 극대화에 두는 5개년계획은 정책 관련 다양한 주체들의 집중 자문을 통해 가이드라인을 설정하는 제1단계와 이를 토대로 중앙정부 및 지방정부가 구체적인 정책과 프로그램을 개발하고, 국민총행복위원회가 정책심사도구를 적용한 후 5개년계획의 정책과 프로그램을 확정하는 제2단계로 구성된다.

‘자존과 통합적 녹색 사회경제발전(self-reliance and Inclusive Green Socio-economic Development)’을 핵심목표로 ‘모두를 위한 번영(Prosperity for All)’을 기치로 내세운 제11차 5개년계획(2013~18)은 국민총행복지수와 국민총행복정책심사도구의 도입을 통해 결과기반계획(Result Based Planning)으로 변별한 16개 국가핵심결과 영역(NKRAs, National Key Result Areas) 및 핵심 성과지표(KPI, Key Performance Indicators)를 국민총행복의 4대 기둥과 연계하는 것을 전략적 틀결이로 삼았다.²⁰⁾

19) 부탄 정부는 1961년부터 인간 번영의 다양한 측면들의 균형 있는 개발의 보장에 역점을 둔 5개년계획을 기반으로 하는 계획경제를 운영하고 있다. 제9차 5개년계획(2003~08)에서 처음으로 국민총행복을 개발 틀결이로 명시하고, 제10차 5개년계획(2008~13)에서 처음으로 국민총행복지수의 활용을 명시적 틀결이로 채택하였다. 부탄 수상은 제11차 5개년계획의 서문에서 국민총행복의 개발철학의 실재화, 즉 급변하는 세계화된 세상에서 모든 세대가 국민총행복을 달성하기 위한 새로운 길을 찾는 것이 계획수립의 핵심목적이라고 밝히고 있다. 국민총행복위원회(2006, 2009, 2013, 2016) 참조.

20) 제1기둥인 지속가능하고 공평한 사회경제적 발전에는 지속적 경제성장, 빈곤 완화와 새천년개발목표 플러스(Millennium Development Goals Plus)의 달성, 식량 안정성과 지속성, 고용 등 4개 국가핵심결과 영역이, 제2기둥인 문화의 보전과

2. 제12차 5개년계획(2018~23)²¹⁾

가. 제12차 5개년계획의 틀걸이

‘분권화 양양을 통한 정의롭고 조화로우며 지속가능한 사회의 구현(Just, Harmonious and Sustainable Society through Enhanced Decentralization)’을 핵심 목표로 하는 제12차 5개년계획 수립의 전략적 틀걸이를 요약하면,²²⁾ 먼저 국민총행복위원회가 국왕의 연설, 헌법과 지방정부법, 비전 2020(Bhutan 2020: Vision for Peace, Prosperity and Happiness), 국민총행복 전략(Strategic for GNH), 2015년 국민총행복조사 결과, 제11차 5개년계획의 중간검토(11th FYP Midterm Review), 지속가능한 개발목표(SDGs, Sustainable Development Goals) 등 국제 및 지역목표 등에 대한 검토 및 다양한 주체(중앙정부, 지방정부, 공기업, 민간부문, 민간사회기구 등)를 대상으로 한 광범위하고 집중적인 자문 내용을 토대로 5개년계획의 목표를 설정한다.

실제 5개년계획의 목표 수립은 먼저 중앙정부 부처와 지방정부가 정책 프로그램을 개발하는 한편 선도프로그램(flagship programme)을 설정하고, 이를 바탕으로 중앙정부의 부처 핵심결과영역(AKRA, Agency Key Result Areas)과 지방정부 핵심결과 영역(LG Key Result Areas)을 도출한 후 이를 바탕으로 국가핵심결과 영역(NKRA, National Key Result Areas)을 설정하는 과정에 따라 진행된다.²³⁾ 이러한 과정의 모든 수준에서 중앙정부와 지방정부는 공동의 목표와 시너지 창출을 위한 조정(coordination), 통합(consolidation), 협력(collaboration)의 3C원칙을 견지한다.

창달에는 부탄 정체성과 사회적 유대와 조화의 강화, 지속가능한 생활을 위한 고유 지혜, 예술과 공예의 창달 등 2개의 국가핵심결과 영역이, 제3기동인 환경의 보존과 지속가능한 활용에는 탄소중립적 녹색 기후 복원력 있는 개발, 자연자원의 지속가능한 활용과 운운, 상수 안전성, 재난 복원력과 대처의 개선 등 4개의 국가핵심결과 영역이, 제4기동인 선치의 강화에는 공공서비스 전달체계 개선, 민주주의와 협치의 강화, 여성 참여의 성친화적 환경, 부패 완화, 안전한 사회, 취약계층의 욕구 충족 등 6개의 국가핵심 결과영역이 포함되었다.

21) 2016년 12월 가이드라인을 최종 승인하였으며 5개년계획은 2017년 말 확정될 예정이다(국민총행복위원회의 가이드라인(2016)에서 발췌하여 요약).

22) 정의로운 사회는 ‘모든 시민이 개인과 국가의 열망을 추구하고 실현할 자원과 기회에 대한 공평한 접근성을 가진 사회’, 조화로운 사회는 ‘모든 개인이 자신과 공동체와 자연과 문화 및 전통과 조화를 이루며 사는 사회’, 지속가능한 사회는 ‘사회적, 경제적, 환경적 개발욕구를 유지할 수 있는 사회’로 정의하였다.

23) 선도프로그램은 다부문에 걸친 접근을 필요로 하는 우선순위가 높은 프로그램으로 국민총행복위원회는 사회경제에 충격이 클 것으로 예상되는 현안으로 상수 안전성(water security), 경제다양성, 교육 수준, 취약계층의 삶 등을 선정하고 있다.

나. 국가핵심결과 영역과 국민총행복 9대 영역의 연계

제12차 5개년계획의 특징은 4대 기둥 중심에서 9대 영역 중심으로 국민총행복 틀 걸이(GNH framework)가 확장되었다는 점으로 심리적 안녕, 공동체 활력, 시간 활용과 같은 국민총행복의 주요 영역들에 보다 초점을 맞추기 위한 것이다.²⁴⁾ 즉, 국민총행복의 9대 영역, 33개 지표와 124개 변수들을 5개년계획의 핵심결과 영역(국가와 중앙정부 및 지방정부) 및 핵심성과지표들과 연계함으로써 5개년계획이 국민총행복의 증진에 보다 효과적으로 기여하도록 만들려는 의도를 반영하고 있다.

16개의 국가핵심결과 영역을 국민총행복의 9대 영역과 결합하면 하나의 매트릭스(9 Domains- NKRA matrix)가 만들어진다. 3개 영역에 대한 예를 들면, 심리적 안녕 영역에는 생산적이고 유익한 고용의 창출, 빈곤 퇴치와 불평등 완화, 건강하고 보살피는 사회 고양, 사법서비스와 제도의 강화가 포함된다. 건강 영역은 물, 식량, 영양 안전성 확보, 빈곤 퇴치와 불평등 완화, 건강하고 보살피는 사회 고양, 인간 거주지의 활력, 안전성, 지속가능성 제고가 포함된다. 문화적 다양성 영역에는 인간 거주지의 활력, 안전성, 지속가능성 제고, 문화와 전통의 보전 및 창달, 교육과 숙련의 수준 개선이 포함되는 방식이다.

각각의 국가핵심결과 영역에 대해서는 다양한 핵심 성과지표(KPI, key performance indicator)를 설정하는데, 각 핵심 성과지표의 정의와 기준년(예를 들면, 2015년)의 기준치와 목표 및 자료의 출처를 밝히고 있다. 몇 가지 예를 들면, 먼저 국민총행복의 생활수준과 연계된 거시경제 안정성 확보 영역에서는 실질국내총생산 성장률, 1인당 국민순소득을 포함한 10개의 핵심성과지표가 이에 대한 설명과 함께 제시되고 있다. 2015년 1인당 국민순소득은 2,478달러인데 5개년계획의 목표치는 4,036달러로 제시되고 있으며, 6.49%인 경제성장률에 대한 목표치는 아직 제시되고 있지 않다. 국민총행복 중 심리적 안녕과 교육 및 생활수준 영역과 관련이 있는 생산적이고 유익한 고용의 창출 영역에서는 실업률(2015년 2.5%)과 청년(15~24세) 실업률(10.7%), 임금근로자 비중(23.1%), 경제활동참가율(63.1%), 장기실업 비중(45.3%) 등 5개의 핵심 성과지표를 설정하고 있으며, 아직 목표치는 제시되지 않은 상태이다.

국민총행복 중 심리적 안녕, 건강, 시간 활용, 공동체 활력 영역들과 관련이 있는 건강하고 보살피는 사회 고양 영역에 대해서는 자살률(2015년 10만 명당 15명), 비

24) 2015년 국민총행복조사에서 심리적 안녕과 공동체 활력 및 선치의 영역이 상대적으로 낙후되어 있다는 결과를 반영하는 것이다.

만율(2014년 6.4%), 혈압(혈압약 복용자 비중)(35.7%), 출산중 모의 사망(2015년 10만 명 출산당 86명), 영아사망률(출산 천 명당 1세 미만 사망 30명), 5세 이하 사망률(천 명당 37.3명), HIV 비중(0.016%), 일반정신건강의 충족률 상회 비중(89%), 안전성 충족률 상회 비중(92%), 취약층 프로그램 대상 비중, 약물 중독 등 11개의 핵심성과지표를 제시하고 있으며, 목표치는 아직 제시하지 않고 있다.

3. 국민총행복위원회와 국민총행복정책심사도구

가. 국민총행복위원회(Gross National Happiness Commission)

수상을 위원장으로 하는 국민총행복위원회는 ‘모든 부탄 국민의 행복을 위한 환경을 증진하는 기관’을 비전으로 삼고, ‘국민총행복의 철학에 따라 모든 부탄 국민의 행복을 증진하도록 국가개발 방향을 주도’를 미션으로 채택하는 한편 이러한 미션을 수행하여 비전을 달성하기 위한 목표를 다음과 같이 들고 있다.

- 모든 정책의 계획과 실행과정에서 국민총행복 원칙과 통합을 주도하고 지도
- 5개년계획의 주요 결과의 효율적 전달 보장
- 강건한 국가 모니터링 및 평가체계의 제도화
- 취약계층의 욕구를 고려한 정책을 보장
- 정책, 계획, 정책프로그램의 핵심 현안을 확보
- 국가발전계획의 법적 존재로서의 국민총행복위원회 확립과 국민총행복의 주류화

이러한 목표를 달성하기 위한 주된 역할로

- 장기적이며 지속가능한 사회경제 발전과 전략을 가이드
- 5개년계획과 연간 계획의 선봉에서 공공정책수립을 가이드
- 국민총행복 원칙의 지역 및 국제적 동의를 받는 계획과 정책으로의 주류화
- 시의적절한 자원의 동원과 자원의 공평하고 효율적 배분
- 정책과 계획 및 정책프로그램의 효율적 전달을 위한 감독, 지원 및 조정
- 정책과 계획 및 정책프로그램의 시의적절한 평가 및 환류 및 수정방안 제시 등을 제시하고 있다.

나. 국민총행복정책심사도구(GNH Policy Screening Tool)

5개년계획의 통합 틀걸이의 최하부과정인 프로젝트의 형성 및 정책결정과정에서는 국민총행복의 영역에 기반한 국민총행복정책심사도구가 핵심역할을 하는데, 제안된 정책이 국민총행복에 미치는 잠재적 효과에 대한 체계적 평가방법을 제공하여 정책초안을 평가 심의하도록 만든다.²⁵⁾ 이는 또한 분권화와 민주화의 강화로 나타나는 잠재적으로 경쟁적 이해관계를 갖는 다양한 다수의 주체들이 국민총행복 정책의 수립과 집행과 관련하여 정책의 영향에 대한 합의를 이루기 위한 수단이라는 점에서 국민총행복의 협치 틀걸이의 실재적 요소로서의 역할을 한다.

정책심사도구는 국민총행복의 9대 영역으로부터 도출된 22개 변수로 구성되어 있다.²⁶⁾ 해당 정책이 이들 변수 각각에 미치는 효과에 따라 다음과 같이 변수별 점수를 부여(이에 대한 합리적 근거를 제시하는 한편 2점 이하이면, 대안 또는 부정적 효과의 완화 방안 제시)하고, 22개 변수의 정책점수가 66점 이상인 정책이나 프로그램을 최종안으로 확정한다.²⁷⁾

- 1점: 정책이 해당변수에 부정적 효과를 줄 것으로 인식
- 2점: 정책이 해당변수에 주는 효과에 대해 불확실
- 3점: 정책이 해당변수와 아무런 연계가 없거나 해당변수에 부정적 효과를 주지는 않을 것으로 확신(긍정적 효과에 대해서는 불확실)
- 4점: 정책이 해당변수에 긍정적 효과를 줄 것으로 인식

25) 국민총행복위원회는 2009년부터 모든 정부정책이 국민의 전반적 행복과 안녕에 기여하도록 이의 초안에 국민총행복정책심사도구를 적용하고 있다.

26) 9대 영역별로 포함된 변수는 ① 생활수준(형평성, 경제적 안정, 물질적 안녕, 생산적 활동 참여), ② 선치(의사결정 참여기회, 반부패, 법률 지원, 시민권, 성 평등, 투명성), ③ 교육(기술과 학습), ④ 건강(공공의료), ⑤ 생태계(물과 공기의 오염, 토지 악화, 생물생태계), ⑥ 공동체 활력(사회적 지원, 가족), ⑦ 시간 활용과 균형(여가), ⑧ 문화(문화, 가치), ⑨ 심리적 안녕(영성 추구, 스트레스).

27) 예를 들면, 해당 정책과 형평성에 미치는 효과에 대한 점수는 해당정책이 공평한 소득분배에 부정적 영향을 줄 것이다(1점), 소득분배의 공평성에 대한 효과를 알지 못한다(2점), 소득분배의 공평성에 부정적 영향을 주지는 않을 것이다(3점), 소득분배의 공평성에 긍정적 영향을 줄 것이다(4점).

V. 평가와 도전

국민총행복이라는 추상적 개념을 국민총행복조사를 통하여 객관적 지표인 국민총행복지수로 구체화하고, 이로부터 부문별 또는 인구집단별 취약부문을 변별하는 한편 이러한 결과를 바탕으로 5개년계획 등 모든 정부의 정책이나 프로그램에 국민총행복의 9대 영역을 기반으로 하는 정책심사도구에 적용하여 궁극적 개발의 목표인 국민총행복의 증진을 도모하는 부탄의 개발철학 또는 비전은 물질과 영성이 균형을 이루는 공평하고 정의로우며 지속가능한 사회경제 개발이라는 대안적 전략으로 전세계적으로 인정되는 추이를 보이고 있으며, 현대 부탄의 근대화 과정은 실제로 이러한 국민총행복을 높이고 있다.

부탄은 경제적 측면의 근대화와 함께 분권화와 민주주의가 강화되는 과정을 겪고 있으며, 국민총행복을 정책화하는 과정에는 공식주체인 중앙정부와 다양한 수준의 지방정부, 비공식주체인 농촌의 농부, 시민사회조직(CSO), 공기업 및 민간부문, 원조공여국 등 다양한 주체들이 개입하고 있다. 이렇듯 다양한 주체들 간에 개별 정책이나 프로그램에 대해 경합적 이해관계의 발생 개연성이 존재하고, 국민총행복이 집단적 개념이라는 인식에도 불구하고 이는 다시 국민총행복의 정책화 과정에 위험요인으로 작용할 수 있다.

이러한 위험요인은 상충되는 이해관계를 가진 상이한 주체의 정책수립 및 정책집행과정에서의 개입에 따른 정책과정의 예측불가능성, 국민총행복 정책집행수단에 대한 몰이해 또는 그러한 정책수단의 존재에 대한 이해의 결여, 국가개발전략으로서의 국민총행복의 본질에 대한 상이한 이해, 피상적 이해, 몰이해, 너무 복잡하다는 인식이나 정책연계와 무관할 것이라는 인식 등으로 요약할 수 있는데, 이러한 위험요인으로 정책수립이나 집행과정에서 다양한 주체들 간에 불필요한 논쟁이 야기될 개연성이 농후하며, 이로 인해 정책집행의 효과성이나 효율성이 저하되거나 심지어 상실될 수도 있다.

이러한 위험요인이 상존함에도 지금까지 이를 극복하고 국민총행복을 지속적으로 진전시킨 핵심요인으로 협치의 공식적 주체나 비공식적 주체 모두의 공동가치의 공유를 꼽을 수 있다. 이러한 공동가치로는 균형, 조화, 지속가능성, 절제, 호의, 삶의 신성 중시, 상호의존 등으로 국민총행복이 추구하는 내용과 일치한다. 즉, 모든 주체가 이러한 근본적 공동가치를 공유함으로써 국민총행복을 궁극적 목표로 삼는 대부분 정책과 프로그램이 이를 둘러싼 다양한 주체들의 경합적 이해에도 불

구하고 당초에 의도한 정책효과를 이루는 방향으로 집행된다.

이러한 공동가치가 지속적으로 유지되고 모든 주체들에게 공유될 것인가? 부탄의 ‘새로운’ 미래가치와 여전히 부합할 것인가? 국민총행복이 새로운 미래가치를 반영하여야 하는가, 그렇다면 어떻게? 이는 현재 국민총행복의 개발철학이 당면한 가장 큰 도전으로 부탄이 경험하게 될 급속한 경제성장과 전지구적 네트워크화의 과정에서 해결방안을 찾아야 할 것이다.

참고문헌

- Centre for Bhutan Studies and GNH Research(2012), An Extensive Analysis of GNH Index, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies.
- Centre for Bhutan Studies and GNH Research(2015), Provisional Findings of 2015 GNH Survey, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies.
- Centre for Bhutan Studies and GNH Research(2016), A Compass Towards a Just and Harmonious Society: 2015 GNH Survey Report.
- Gross National Happiness Commission(2006), Guidelines For Preparation of the Tenth Plan(2007 ~2012).
- Gross National Happiness Commission(2009), Tenth Five Year Plan(2008~2013, VOL. I Main Document.
- Gross National Happiness Commission(2013), Eleventh Five Year Plan(2013~2018, VOL. I Main Document.
- Gross National Happiness Commission(2016), Guidelines For Preparation of the 12th Plan(2018~2023).
- Joint Task Force of Royal Government of Bhutan and the United Nations in Bhutan(2017), Gross National Happiness for the Global Goals: Report of the 13th Round Table Meeting Between Bhutan and Its Developing Partners.
- Royal Government of Bhutan(2008), The Constitution of the Kingdom of Bhutan.
- Royal Government of Bhutan(2009), The Local Government Act of 2009.
- Thinley, Lyonpo Jigmi Y.(2005), “What is Gross National Happiness?” in Rethinking Development: Proceedings of Second International Conference on Gross National Happiness.

5 무엇이 행복한 지역을 만드는가? : 지역특성과 행복의 관계 탐색*

강 동 우**

I. 머리말

양적인 경제성장을 통해서 삶의 물질적 측면은 개선되었지만 양적 경제성장이 국민 행복 수준의 성장과 반드시 연관되지 않는다는 ‘Easterling(1974)의 역설’은 국내총생산의 증대 뿐만 아니라 국민의 행복과 삶의 질의 개선이 중요한 사회적 목표가 되어야 함을 시사하고 있다. 행복과 삶의 질에 대한 사회적 관심이 커지면서 OECD 등 국제기구와 캐나다, 영국, 이탈리아, 일본 등 주요 국가들은 삶의 질에 대한 지표를 발표하고 있으며, 우리나라 역시 ‘국민 삶의 지표’를 2014년부터 공표하고 있다(통계청, 2017). 행복과 삶의 질에 대한 관심이 커지면서 이를 측정하는 지표에 대한 다양한 연구가 진행되고 있고, 특히 지난 10년 동안에는 사람들이 느끼는 삶의 질 또는 행복도를 인구 및 사회조사 설문지의 응답을 통해서 측정하는 주관적 측정에 대한 관심 역시 높아졌다(Ballas, 2013).

“모든 것을 고려하였을 때, 당신은 얼마나 행복하십니까?” 등의 문항을 통해서 측정된 주관적 행복도는 조사에 참여한 개인의 특성이 함께 파악되기 때문에 행복과 개인 특성 간 상관관계의 양적인 분석이 가능하다. 이러한 주관적 행복도 조사자료의 특징으로 행복의 결정요인을 실증적으로 연구하는 ‘행복의 경제학’과 같은 독립적인 연구 분야가 등장할 수 있었다(Dolan et al., 2008; Ballas, 2013). ‘행복의 경제학’ 분야에서 행복의 결정요인을 분석한 많은 실증연구는 주로 연령, 성별, 학력, 소득 등 개인 및 가구의 인구 및 사회경제적 특성에 초점을 맞추어 왔다. 반면 지역수준의 특성과 행복도의 관계를 실증적으로 접근한 연구는 개인 및 가구 특성 중심의 연구에 비해 상대적으로 적는데, 이는 지역수준에서 이용가능한 자료가 그동안 제한적이었기 때문이다(Ballas and Dorling, 2013).

* 이 글은 안주엽 외(2017 발간예정), 『일과 행복(Ⅲ)』 제8장의 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(dwkwang1982@kli.re.kr).

우리나라의 경우에도 삶의 질과 행복에 대한 관심이 높아지면서 행복경제학 분야의 연구가 늘어나고 있다. 국내 연구들 역시 많은 경우에 소득, 연령, 학력, 직업, 가구원 수 등 개인 및 가구 특성을 중심으로 삶의 질의 결정요인을 실증분석하고 있지만 지역 특성에 초점을 두는 연구는 많지 않다. 일부 연구가 도시 및 비도시 지역 간 평균적인 삶의 질의 차이를 기술적으로 비교하거나(김승권 외, 2008), 지역수준의 인구, 경제, 행정학적 특성이 행복도에 끼친 영향을 분석하고 있지만(강성진, 2010; 허만형, 2014) 제한된 지역 특성 변인만이 포함되어 지역의 다양한 특성을 반영하는데 한계를 가지고 있다. 또한 지역 특성 변인은 광역시도 지역수준에서만 측정되고 있는데, 광역시도라는 공간적 수준은 개인이 일상을 영위해 가는 공간보다 다소 광범위하다는 한계가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 국내 행복경제학 분야에서 실증분석이 부족하였던 개인의 주관적 행복도와 지역 특성 간의 상관관계를 중점적으로 탐색하고자 한다. 구체적으로 한국노동패널 18차 조사(2015년)의 ‘삶의 인식 부가조사’를 이용하여 행복도 결정요인 모형의 틀에서 개인수준의 주관적 행복도와 지역 특성과의 상관관계를 광역시도 수준보다 더욱 세밀한 시군 및 시군구 수준의 다양한 지역 특성 변인을 이용하여 탐색하고자 하였다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 지역 특성과 행복의 관계를 탐색한 선행연구를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 행복도와 지역 특성 간의 관계 탐색을 위해 사용되는 분석모형과 지역 특성 변인 및 자료가 소개된다. 제Ⅳ장에서는 실증분석 결과가 제시되고, 제Ⅴ장에서는 분석결과를 바탕으로 도출된 정책적 시사점을 설명한다.

II. 지역 특성과 행복의 관계에 관한 선행연구

행복도 또는 삶의 질의 결정요인을 연구하는 행복경제학의 많은 선행연구들이 주로 개인 및 가구의 특성에 초점을 맞추어 왔지만 지리학, 도시 및 지역연구, 지역학(regional science), 지역경제학 등 지리적 접근을 강조하는 사회과학 분야에서는 맥락효과(contextual effects) 측면에서 지역 특성과 행복의 관계를 주목하였다. 개인의 행복도가 연령과 직업과 같은 개인수준의 특성과 가구소득 및 주거유형과 같은 가구수준 특성에 의해서 설명되기도 하지만, 장소 및 지역에 따라 차이를 보이

는 물리적, 사회경제적 차원의 맥락적 환경이 개인의 행복도에 영향을 주기 때문에 (Ballas and Dorling, 2013) 지역 특성이 중요한 행복의 결정요인으로 고려될 필요가 있는 것이다.

지역 특성과 행복의 관계를 연구한 대표적인 연구는 Clark(2003)으로, 이 연구는 영국 가구패널조사자료를 이용하여 실업자의 행복도(well-being)와 지역 실업률 간에 정(+)의 상관관계가 있음을 발견하였다. 이 결과는 실업률 자체는 행복에 부정적이지만 주변에 실업자가 많을 경우에 실업의 고통이 악화되는 맥락효과를 보여주고 있다. Luttmer(2005)는 미국 가족 및 가구조사 자료를 이용하여 개인의 행복도와 지역 평균소득 간의 상관관계를 분석하였는데, 이 연구는 지역 평균소득이 높을수록 개인의 행복도가 낮아지는 경향을 발견하였다. Berry and Okulicz-Kozaryn(2011)은 미국 사회조사자료를 이용한 실증분석에서 소규모 도시의 행복도가 높은 경향을 발견하였다. 국내연구로는 강성진(2010)이 대표적인데, 이 연구는 한국노동패널자료를 이용하여 개인의 행복도에 대한 1인당 지역소득의 부(-)의 효과를 발견하여 Luttmer(2005)와 유사한 결과를 보였다. 또한 도시에 거주할 경우 개인의 행복도에 부정적인 경향을 발견하였다. 허만형(2014)은 통계청의 16개 광역 시도 지역자료를 이용하여 지역패널자료를 구축하고 지역 특성과 삶의 질(EQ-5D) 간의 상관관계를 지역단위에서 분석하였다. 이 연구는 시도 수준에서 측정된 천 명당 도시공원 면적이 넓을수록 시도 수준의 행복도에 정(+)의 상관관계가 있음을 발견하였다.

강성진(2010)과 허만형(2014)의 연구는 해외연구에서 확인되는 지역 특성과 행복도의 상관관계가 우리나라에서도 유효한지를 밝히는데 기여하였으나, 분석모형에서 사용된 지역변인이 개인의 일상적인 삶의 공간보다는 광범위한 수준에서 측정되었다는 한계가 있다. 또한 전자의 경우 지역 인구 및 경제 특성은 분석모형에 포함되었지만 복지, 문화체육 등 지역어메니티 특성이 통제되지 못하였고, 후자의 경우 지역 인구특성이 포함되지 못한 한계를 가진다. 본 연구는 광역시도 수준보다 세밀한 시군 및 시군구 지역수준의 다양한 지역 특성을 분석모형에 포함하여 국내 선행연구의 한계를 보완하고, 이를 통해 개인의 주관적 행복과 지역 특성에 대한 이해를 확장하고자 한다.

III. 분석모형과 자료

지역 간 행복도의 차이는 구성효과(compositional effects)와 맥락효과(contextual effects)로 구분하여 설명될 수 있다(Ballas and Tranmer, 2012). 구성효과는 해당 지역에서 살아가는 사람들 중에 행복한 사람이 얼마나 많은지에 따라서 지역 간 행복의 차이가 발생함을 설명한다. 지역을 구성하는 개인 및 가구의 인구사회 및 경제적 특성에 따라서 개인의 행복도가 유의한 차이를 보인다면, 개인 및 가구의 지역 간 특성 차이는 지역 간 행복의 차이를 설명할 수 있을 것이다. 맥락효과는 지역 특성이 개인의 행복에 영향을 끼치는 것을 설명하며, 일례로 오염시설이 많은 지역의 환경 특성이 개인의 행복에 부정적 영향을 끼치는 경우를 고려할 수 있겠다.

본 연구에서는 개인의 행복도를 구성효과와 맥락효과로 구분하는 Ballas and Tranmer(2012)의 접근법을 차용하여 우리나라의 지역 특성과 행복도의 상관관계를 회귀분석을 통해 실증적으로 분석하고자 한다. 식 (1)은 실증분석을 위해 구성한 선형모형으로 개인의 주관적 행복도가 개인 및 가구 특성과 지역 특성으로 설명되는 상관관계를 나타내고 있다.¹⁾ 식 (1) 좌변의 ijh 는 종속변인으로 h번째 광역시도의 j번째 시군구 지역에 거주하는 개인 i의 행복도를 나타내며, 우변에는 개인 및 가구, 시군 또는 시군구 지역의 핵심적인 특성 변인들이 설명변인으로 포함된다. 모형에서 광역시도 더미변인은 광역자치단체 지역수준에서 지역 간 미관측 특성차이를 통제하기 위해서 포함되었다.

$$\text{행복도}_{ijh} = \alpha + \sum_k \text{개인가구 특성}_{ijh,k} \beta_k + \sum_r \text{시군구 지역 특성}_{jh,r} \gamma_r + \sum_{h=1}^{16} \text{광역시도더미}_h \delta_h + \epsilon_{ijh} \quad (1)$$

실증분석에서는 KLIPS 18차의 2015년 횡단면 통합표본 13,373개를 이용하였다. 그러나 표본 중에서 행복도 응답의 결측치와 무응답, 행복도 결정요인 분석에서 설명변인으로 활용되는 개인이 인식하는 사회적 신뢰도에 대한 무응답, 18차 조

1) 한국노동패널조사(KLIPS) 18차 조사에서 행복도 문항 “모든 것을 고려할 때, 얼마나 행복하십니까?”는 0점(전혀 행복하지 않다)~10점(매우 행복하다)의 11단계 리커트 척도로 조사되었기 때문에 순위형 로짓 또는 프로빗 모형이 실증분석에서 사용될 수 있다. 그러나 Clark and Oswald(2002)는 영국 가구 패널조사자료를 이용한 행복도 회귀모형 분석결과에서 순위형 프로빗 모형의 추정결과가 선형모형 추정결과와 질적으로 유사한 점을 밝히고 있고, Propper et al.(2005)와 Ballas and Tranmer(2012)는 순위형 로짓 또는 프로빗 모형 대신 선형모형으로 행복도와 설명변인의 관계를 분석하였다. 선형모형의 경우 식 (1)의 모수를 설명변인의 한계효과로 해석할 수 있어 간결성 측면에서 장점이 있고, 선형모형의 분석결과가 질적으로 순위형 로짓 모형의 결과와 유사하게 나타나 이 글에서는 선형모형 분석결과만을 설명한다.

사 통합표본 횡단면 개인가중치가 '0'인 경우를 제외한 13,254개 표본이 최종적으로 분석에 이용되었다. 개인 및 가구의 인구사회 및 경제적 특성을 통제하기 위해서 KLIPS 18차 조사의 통합표본자료에서 개인의 연령, 성별, 배우자 유무, 학력, 경제활동상태, 가구주 여부, 가구유형, 주택의 입주형태 및 주택종류를 범주형 변인으로 구성하여 모형에 포함하였다. 또한 가구원 수와 총 가구소득은 연속형 변인으로 포함하였다.

본 연구의 주요 관심대상인 지역 특성을 모형에서 반영하기 위해 개인이 인식하는 사회적 신뢰, 지역인구, 지역경제, 지역주택, 지역어메니티 등 각 범주에 해당되는 변인들을 포함하였다. 식 (1)의 모형에 최종적으로 포함된 지역 특성 변인은 자료의 가용성과 다중공선성 문제를 고려하여 선정되었다. 신뢰는 사회적 자본의 가장 대표적인 요소로서, Fukuyama(1995)는 신뢰가 지역사회에서 일정한 도덕적 가치가 공유되고, 규칙적이고 정직한 행위에 대한 기대가 조성됨으로써 형성된다고 보았다(김우철, 2014: 195). 신뢰의 형성이 지역사회 공동체를 바탕으로 형성됨을 고려하여 본 연구에서는 개인이 인식하는 사회적 신뢰도를 지역사회 수준의 지역 특성으로 분류하여 분석하고자 하였다. 개인이 느끼는 사회적 신뢰는 개인의 행복에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 알려져 있으며(Putnam, 2000; Ballas, 2013에서 재인용), 실증분석에서는 KLIPS 18차 삶의 인식 부가조사 문항 중 “대체로 다른 사람을 신뢰할 수 있다”에 대한 응답으로 측정하였다. 개인이 느끼는 사회적 신뢰 문항은 1점(전혀 그렇지 않다)~7점(매우 그렇다)의 7단계 리커드 척도로 조사되었으나 이를 연속형 변인으로 간주하여 분석하였다.

지역의 인구학적 특성을 통제하기 위해서 통계청의 지역별고용조사 2015년 상반기 마이크로데이터를 이용하여 자치시군별 15세 이상 인구의 평균 연령, 남성 비율을 계산하여 분석모형에 포함하였다. 또한 지역의 인적자본 수준의 대리변인으로 전문대졸 이상 비율을 포함하였다. 이와 함께 통계청 KOSIS의 2015년 시군구별 합계출산율을 모형에 포함하였다.

지역경제 특성으로 지역의 소득수준과 노동시장 상황을 반영하기 위해서 시군구별 1인당 지방세 부담액(KOSIS)과 자치시군별 고용률(지역별고용조사)을 모형에 포함하였다. 또한 지역경제가 소비지향적인 구조인지를 측정하기 위해서 도소매, 운수, 숙박, 음식업 종사자 비율(지역별고용조사)을 설명변인으로 통제하였고, 지역의 집적경제 정도를 반영하기 위해서 인구밀도(KOSIS)를 분석모형에 포함하였다. 지역주택시장의 특성을 반영하기 위해서 한국감정원의 비자치구를 포함한 시

군구별 도시지역 주거지역의 표준지 공시지가 최고가와 최저가의 단순 평균값을 포함하였다. 이 변인을 통해 지역 간 주거비용 수준 차이를 반영하고자 하였다. 또한 통계청 KOSIS의 지가변동률 변인을 포함하여 지역 부동산시장에서 자산 가치의 상승정도를 모형에 포함하고자 하였다.

통계청 KOSIS 자료를 이용하여 지역어메니티 범주의 변인을 구성하였는데, 시군구 지역의 보육 및 교육인프라 수준을 통제하고자 유아(0~4세) 천 명당 보육시설 수, 인구 천 명당 사설학원 수를 모형에 포함하였다. 사회복지 및 공원시설 인프라를 반영하기 위해서 인구 십 만 명당 사회복지시설 수, 인구 천 명당 도시공원 조성면적을 포함하였고, 지역 교통인프라 수준을 통제하고자 도로포장률을 포함하였다. 부정적 지역어메니티 특성으로 지역 오염시설을 나타내는 면적 대비 폐수배출업소 수, 교통안전 정도를 나타내는 자동차 천 대당 교통사고 발생 건수를 포함하였다. 또한 지역의 스트레스 수준을 반영하고자 스트레스 인지율을 분석모형에 포함하였다.

IV. 분석결과

<표 1>은 개인 및 가구 특성을 통제한 상태에서 시군구 수준의 지역 특성과 행복도의 상관관계 추정결과를 보여주고 있다. 지역 특성 변인의 추정계수를 살펴보면, 먼저 ‘사회적 신뢰도’ 변인이 유의한 정(+)의 효과를 보여 개인이 지역사회에서 인식하는 사회적 신뢰도가 높을수록 개인의 행복도 역시 상승하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 지역의 인구학적 특성의 경우, 모든 관련 변인이 통계적 유의성을 보이지 않았다.

지역경제의 특성을 나타내는 변인 중 ‘고용률’, ‘도소매, 운수, 숙박, 음식점점 종사자 비율’, ‘인구밀도’의 추정계수는 유의한 정(+)의 효과를 보였다. 이 결과는 지역경제의 노동시장 여건이 긍정적이고, 지역경제 구조가 소비지향성이 강하며, 집적경제의 효과가 클수록 개인의 행복수준도 향상되는 상관관계를 보여준다. 지역주택 특성으로 통제된 ‘표준지 공시지가 최고최저가 평균’은 통계적 유의성을 보이지 않았지만 ‘지가변동률’은 유의한 정(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 표준지 공시지가를 주거비용 수준의 대리변인으로 통제하였음을 고려할 때, ‘지가변동률’은 지역 부동산 자산의 가치상승을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 이

〈표 1〉 추정결과

종속변인 : 행복도	선행모형		
지역 특성 설명변인	추정계수	(Robust S.E.)	표준화 계수
사회적 신뢰도	0.211	(0.014)	0.170
15세 이상 인구 중 평균 연령	-0.022	(0.016) ***	-0.035
15세 이상 인구 중 남성 비율	-0.017	(0.031)	-0.012
15세 이상 인구 중 전문대졸 이상 비율	-0.002	(0.005)	-0.012
합계출산율	-0.173	(0.123)	-0.024
1인당 지방세 부담액	0.436	(0.356)	0.021
고용률	0.032	(0.009) ***	0.065
도소매, 운수, 숙박, 음식점업 종사자 비율	0.051	(0.011) ***	0.072
인구밀도	0.023	(0.005) ***	0.107
표준지 공시지가 최고최저가 평균	0.059	(0.127)	0.010
지가변동률	0.201	(0.034) ***	0.123
유아(0~4세) 천 명당 보육시설 수	-0.007	(0.007)	-0.018
인구 천 명당 사설학원 수	-0.090	(0.031) ***	-0.036
인구 십만 명당 사회복지시설 수	0.012	(0.003) ***	0.056
인구 천 명당 도시공원 조성면적	-0.003	(0.002) ***	-0.022
도로포장률	0.007	(0.002)	0.055
면적 대비 폐수배출업소	-0.009	(0.004) **	-0.030
자동차 천대당 교통사고 발생건수	-0.005	(0.008)	-0.010
스트레스 인지율	0.002	(0.006)	0.006
개인 및 가구 특성	통제됨		
광역시도더미	통제됨		
표본수	13,254		
Adjusted R ²	0.246		
Maximum VIF	8.060		
Mean VIF	2.780 ***		
Breusch-Pagan heteroskedasticity test	130.02		

주 : *P-value<10%, **P-value<5%, ***P-value<1%, 통합표본 18차년도 횡단면 가중치(sw18p_c)를 적용하여 추정하였음.

분석결과와 부동산 자산가치의 상승이 개인의 행복도에 긍정적인 영향이 있음을 보여준다고 판단된다.

지역인프라, 복지, 환경, 안전 등을 포함한 지역어메니티 변인 중에서는 ‘인구 천 명당 사설학원 수’, ‘인구 십만 명당 사회복지시설 수’, ‘도로포장률’, ‘면적 대비 폐수배출업소’가 5% 수준에서 유의한 영향력을 보였다. ‘인구 천 명당 사설학원 수’ 변인의 경우 부(-)의 효과를 나타내었는데 사설학원 수가 많을수록 교육여건이 좋다는 측면에서는 상식과 반대되는 결과로 보일 수 있다. 그러나 사설학원이 많다는 것은 더 나은 진학 및 취업 성과를 위한 학업 스트레스가 해당 지역에서 더 높다고 해석될 수 있겠다. 후자의 맥락에서 지역의 더 많은 사설학원은 개인의 행복과 부정적인 상관관

계를 보일 수 있을 것이라 판단된다. ‘인구 십만 명당 사회복지시설 수’ 변인은 정(+)의 효과를 보이는 것으로 나타나 지역사회에서의 사회복지서비스 제공이 개인의 행복에 긍정적인 것으로 판단된다. ‘도로포장률’ 변인 역시 정(+)의 효과를 보이고 있어 보다 나은 지역사회의 교통인프라 공급이 행복도에 긍정적임을 확인할 수 있다. 반면 ‘면적 대비 폐수배출업소’ 변인은 부(-)의 효과를 보여 지역에 환경오염원이 많을수록 개인의 행복수준이 낮아지는 경향이 있는 것으로 판단된다.

V. 정책적 시사점

이상의 분석결과는 지역주민의 행복증진에 관한 지역차원의 정책적 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 지역사회의 사회적 신뢰도가 지역주민의 행복에 매우 중요한 요인이며, 이를 증진하기 위한 지방자치단체 차원의 노력이 강화될 필요가 있겠다. 우리나라의 경우 지역주민의 복지개선을 위한 지역개발정책들이 많은 경우에 물리적 인프라 개선에 집중되는 경향이 있다. 물리적 인프라의 개선은 지역주민의 삶의 질을 향상하는데 긍정적임은 분명한 사실이며, 이는 본 연구의 분석결과에서 ‘도로포장률’ 및 ‘사회복지시설 수’ 변인의 추정계수가 정(+)의 효과를 보이는 점에서도 확인할 수 있다. 이와 함께 분석결과는 ‘사회적 신뢰’ 변인(표준화 계수: 0.170) 이 다른 지역 인프라 관련 변인들보다(사회복지시설 표준화 계수: 0.056, 도로포장률 표준화 계수: 0.055) 행복도에 더욱 긍정적인 효과를 가질 수 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과에 비추어 볼 때, 지역주민의 행복증진을 위해서는 물리적 인프라 공급에 중점을 두는 현재의 지역개발정책에서 지역사회의 사회적 신뢰를 강화하는 정책적 노력이 중요하게 고려될 필요가 있겠다.

둘째, 지역노동시장 여건 개선을 위한 정책은 궁극적으로 지역주민의 행복증진에 기여할 수 있다. 본 연구의 분석결과는 개인의 고용상태뿐만 아니라 지역 특성 변인 중 지역 고용률 또한 개인의 행복도에 유의한 요인임을 보이고 있다. 개인이 속한 지역노동시장의 고용여건 개선은 지역사회 구성원의 소득 증진과 소비의 확대를 통해서 지역경제 성장의 동력으로 작동할 수 있다. 지역경제 규모의 성장은 인구유입과 이에 따른 집적경제 효과를 야기하여 지역경제의 선순환 구조의 형성에 기여할 수 있다. 이와 함께 지역경제의 활성화는 지역구성원의 심리적 안정성에 긍정적인 요인으로 작용하고 궁극적으로 개인의 행복에도 긍정적인 영향을 끼칠 것으로

판단된다. 따라서 지방자치단체 차원의 적극적 노동시장정책은 경제적 의미와 함께 지역주민의 행복증진 측면에서도 중요한 의미를 지닌다고 판단된다.

셋째, 지역주민의 건강측면 뿐만 아니라 행복도 증진측면에서도 지역사회에서 발생하는 환경오염을 저감하는 정책적 노력이 경주될 필요가 있겠다. 본 연구의 실증 분석에서 지역차원의 부정적 어메니티 특성으로 ‘면적 대비 폐수배출업소’, ‘자동차 천 대당 교통사고 발생건수’, ‘스트레스 인지율’을 포함하였고, 분석결과는 폐수배출업소 변인이 개인의 행복도에 부정적 효과를 나타내고 있다. 이 결과는 지역사회에서 발생하는 다양한 부정적 요인들 중에서 특히 환경오염이 우리나라의 경우 직접적인 영향을 끼치고 있음을 보여주고 있다. 지역사회에서 발생하는 환경오염이 지역주민의 건강에 위협일 뿐만 아니라 행복도에 직접적인 영향이 있음을 고려하여 지역사회의 행복증진을 위해서 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서 환경오염 저감을 위한 정책적 노력이 강화될 필요가 있겠다.

참고문헌

- 강성진(2010), 「한국인의 생활만족도 결정요인 분석」, 『경제학연구』 58(1), pp.5~36.
- 김승권·장영식·조홍식·차명숙(2008), 『한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김우철(2014), 「사회적 자본으로서의 신뢰 형성:개인자료에 의한 미시적 접근」, 『응용경제』16(1), pp.191~224.
- 통계청(2017), 「국민 삶의 질 종합지수 작성결과」, 보도자료.
- 허만형(2014), 「지방정부의 삶의 질 영향요인 탐색에 관한 연구:광역지방자치단체를 대상으로」, 『지방정부연구』 18(3), pp.231~254.
- Ballas, D. and D. Dorling(2013), “The geography of happiness,” *The Oxford hand book of happiness*, Oxford University Press, Volume 1, pp.465~481.
- Ballas, D. and M. Tranmer(2012), “Happy People or Happy Places? A Multilevel Modeling Approach to the Analysis of Happiness and Well-Being,” *International Regional Science Review* 35(1), pp.70~102.

- Ballas, D.(2013), "What makes a 'happy city'?", *Cities* 32, Supplement 1, S39~S50.
- Berry, B. J. L. and A. Okulicz-Kozaryn(2011), "An Urban-Rural Happiness Gradient," *Urban Geography* 32(6), pp.871~883.
- Clark, A. E. and A. J. Oswald(2002), "A simple statistical method for measuring how life events affect happiness," *International Journal of Epidemiology* 31(6), pp.1139~1144.
- Clark, Andrew E.(2003), "Unemployment as a Social Norm: Psychological Evidence from Panel Data," *Journal of Labor Economics* 21(2), pp.323~351.
- Dolan, P., T. Peasgood and M. White(2008), "Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective well-being," *Journal of Economic Psychology* 29(1), pp.94~122.
- Easterlin, R. A.(1974), "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence," *Nations and Households in Economic Growth*, Academic Press, pp.89~125.
- Fukuyama, F.(1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, Free Press.
- Luttmer, E. F. P.(2005), "Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being," *The Quarterly Journal of Economics* 120(3), pp.963~1002.
- Propper, C., K. Jones, A. Bolster, S. Burgess, R. Johnston and R. Sarker(2005), "Local neighbourhood and mental health: Evidence from the UK," *Social Science & Medicine* 61(10), pp.2065~2083.
- Putnam, R. D.(2000), *Bowling alone: The collaps and revival of American community*, Touchstone Books by Simon & Schuster.
-

6 직업안정성과 직무만족도 : 민간부문 및 공공부문 근로자 비교

오선정·손호성*

I. 머리말

공공부문 효율성을 강조하는 신공공관리론의 확산과 함께 공공부문에서 임시직 또는 계약직 근로자가 증가하였다. 하지만 공공부문 근로자의 직무만족도는 이들이 시민에게 전달하는 공공서비스의 수준에 영향을 미치기 때문에 이들의 직무만족도는 정부의 효율성과 밀접한 관계가 있다. 이에 공공부문을 효율적으로 운영하는 방법을 모색하는데 기여하고자 본 연구는 직업안정성이 공공부문 근로자의 직무만족도에 미치는 영향을 분석한다.

또한 본 연구는 직업안정성이 직무만족도에 미치는 영향이 공공부문 근로자와 민간부문 근로자 사이에서 어떤 차이가 나는지를 살펴본다. 공공부문 근로자는 타인과 사회를 위해 선의를 행하려는 목적으로 타인에게 봉사하려는 개인적 성향을 의미하는(Perry-Honddeghem, 2008, vii을 인용한 Kim, 2012: 831 재인용) 공공봉사 동기를 가진다고 한다. 공공봉사 동기는 공공부문 근로자의 직무만족도에 직접적으로 영향을 미치기도 하지만 한국에서는 개인-조직 적합성 또는 부합성(person-organization fit)을 매개로 직무만족도에 간접적으로도 영향을 미친다(Kim, 2012). 즉, 일정수준의 공공봉사 동기를 지닌 개인이 공공부문에 진입하였어도 직무나 다른 일자리 관련 요인이 본인의 기대와 맞지 않는다면 이러한 적합성(fit) 정도가 직무만족도에 다시 영향을 미친다는 것이다. 공공분야 업무의 특성으로 인해 공공부문의 비정규직은 공공봉사 동기를 가지고 공공부문에 진입한다고 하더라도 공익과 밀접하게 관련된 업무를 할 기회가 제한된 경향이 있다. 하지만 현재까지 실제로 공공부문에서 공공봉사 동기를 발휘할 수 있는 기회와 밀접하게 연관된 정규직 여

* 이 글은 안주엽 외(2017 발간예정), 『일과 행복(Ⅲ)』 제2장의 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

** 오선정=한국노동연구원 부연구위원(sunjungoh@kli.re.kr).

손호성=중앙대학교 사회과학대학 공공인재학부 조교수(hsohn@cau.ac.kr).

부가 직무만족도에 영향을 미치는지에 대한 연구는 없었다. 이에 본 연구는 한국에서 공공부문 근로자의 정규직 전환이 요인별 직무만족도 중 직무내용에 관한 만족도에 어떤 영향을 미치는지, 또 이러한 결과는 민간부문 근로자에는 어떻게 다르게 나타나는지 분석한다. 분석시 공공부문 근로자와 민간부문 근로자 사이에 존재할 수 있는 관측불가능한 시간불변(time-invariant)의 특성을 통제하기 위해서 개인고정효과 모형(individual fixed-effects model)을 이용한다. 이러한 분석에는 패널자료가 필수적이므로 본 연구는 동일 근로자의 정규직 여부, 직무만족도 등을 지속적으로 조사한 한국노동패널자료를 이용한다.

본 연구의 주요 분석결과에 따르면 비정규직 근로자의 정규직 전환시 이들의 전반적 직무만족도가 상승한다. 정규직 전환시 민간부문 근로자의 경우 임금 및 근로환경에 대한 만족도가 상승하며 공공부문 근로자의 경우 직무내용, 의사소통 및 인간관계에 대한 만족도가 상승한다. 민간부문과 공공부문 근로자 사이에서 요인별로 상승하는 직무만족도가 다른 것은 이들이 직업에서 가치있게 생각하는 요인들이 다른 것으로 해석된다. 본 논문의 제Ⅱ장은 연구결과 도출에 사용된 실증분석 자료 및 방법을, 제Ⅲ장은 세부 분석결과를 각각 설명하며, 제Ⅳ장은 본 연구결과와 정책적 함의점을 제시한다.

II. 실증분석

1. 자료

본 연구에서는 정규직 여부를 직업안정성의 대리변수로 사용하므로 정규직 여부와 직무만족도의 관계를 분석하기 위해서 근로자의 정규직 여부, 직무만족도, 공공부문 종사자 여부, 일자리 지속 여부 등에 대한 정보를 포함한 자료가 필요하다. 한국노동연구원에서 조사하는 한국노동패널 개인용 데이터는 이 모든 정보를 포함한 자료를 제공하므로 본 연구는 이 자료를 이용한다. 한국노동패널에서 임금근로자에게 조사하는 직무만족도 관련 문항은 “...주된 일자리에 대해 전반적으로 얼마나 만족하고 계십니까?”, “...주된 일과 관련해서 아래의 항목들에 얼마나 만족하고 계십니까?”로 ‘①임금 또는 소득, ②취업의 안정성, ③하고 있는 일의 내용(이하 직무내용), ④근로환경, ⑤근로시간, ⑥개인의 발전가능성, ⑦의사소통 및 인간관계,

⑧인사고과의 공정성, ⑨ 복지후생' 등 9가지 항목이 포함된다. 본 연구에서는 이 변수들을 근로자가 주된 일자리에 만족한다고 답변하면 1의 값을 갖고 보통이나 불만족한다고 답변하면 0의 값을 갖는 만족, 불만족의 이항변수로 처리한다. 또한 주된 일자리가 정부기관 및 정부 외 공공기관에 속하면 공공부문에 기타의 경우는 민간부문에 구분한다.

2006년 국회에서 통과된 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 비정규직보호법)」은 2007년부터 사업장 규모에 따라 순차적으로 적용되었다. 동 법률의 주요 내용은 기간제(계약직) 근로자로 2년 이상 일하면 사용주가 정규직으로 전환하도록 규정한 것이다. 이에 2006년 이전의 정규직 전환여부는 동 법률의 영향을 받지 않아 정규직으로 전환되는 경우의 상황이 2006년을 기준으로 다를 수 있으며 이러한 상황적 차이가 직무만족도에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구는 2006년부터의 한국노동패널조사 자료를 이용한다.

[그림 1]은 연도별 비정규직 임금근로자의 비율을 제시한다. 2006년 비정규직 임금근로자의 비율은 27%이며 2008년까지는 동 비율에 큰 변화가 없다가 2009년 이후 지속적으로 증가하여 2015년에는 36%에 이른다. [그림 2]는 직무에 만족한다고 응답한 근로자의 비율을 제시한다. 비정규직 근로자의 비중이 감소하는 2006~2008년간 직무에 만족하는 근로자의 비율이 증가하다가 비정규직 근로자가 증가하는 2009년 이후 동 비율이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 정규직 여부가 근로자의 직무만족도와 상관관계가 있음을 보여준다.

[그림 3]은 비정규직 임금근로자의 비율을 공공부문과 민간부문에 구분하여 제시한다. 가장 큰 특징은 민간부문의 비정규직 비율이 공공부문에 비하여 확연히 높다는 것이다. 2009년 이후의 비정규직의 증가 추세는 공공부문과 민간부문에서 유사하게 나타나지만 2008년 공공부문의 비정규직은 일시적으로 감소한다. 이는 2008년에 「비정규직보호법」이 100인 이상 사업장으로 확대 실시된 결과로 예상된다. 하지만 2008년에 일시적으로 감소된 공공부문 비정규직 비율이 2009년 이후 다시 증가한다. [그림 4]는 직무에 만족한다고 응답한 근로자의 비율을 공공부문과 민간부문에 구분하여 제시한다. 비정규직 비율이 낮은 공공부문에서 직무에 만족하는 근로자의 비중이 확연하게 높고, 공공부문의 경우 비정규직 근로자 비율이 감소한 2008년에 직무에 만족한다고 응답한 근로자의 비율이 상승하는 것을 알 수 있다.

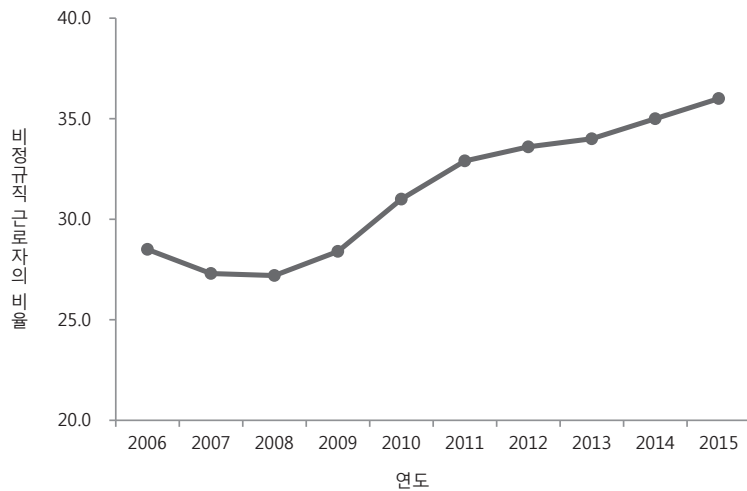
2. 분석방법

가. 분석표본

이 연구의 분석표본은 2006~2015년 동안 2년 이상 동일한 직장에서 연속 근무한 18세 이상 임금근로자이다. 연속근로자로 표본을 한정한 이유는 이직으로 인해 근

[그림 1] 비정규직 임금근로자 비중 추이

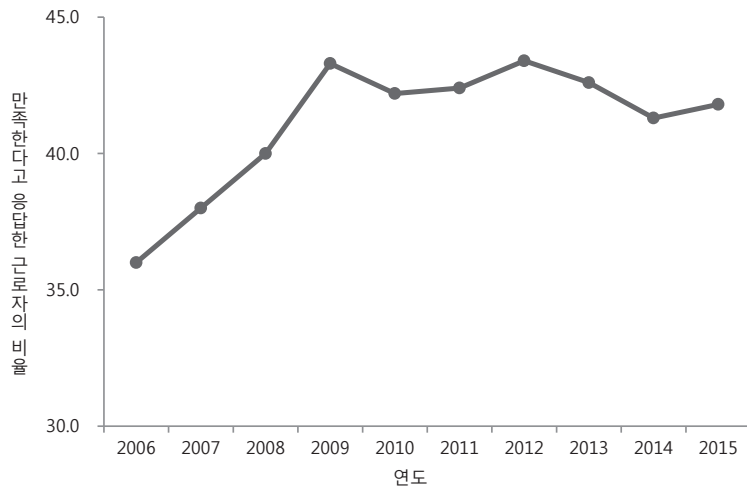
(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

[그림 2] 근로자 직무만족의 변화 추이

(단위 : %)

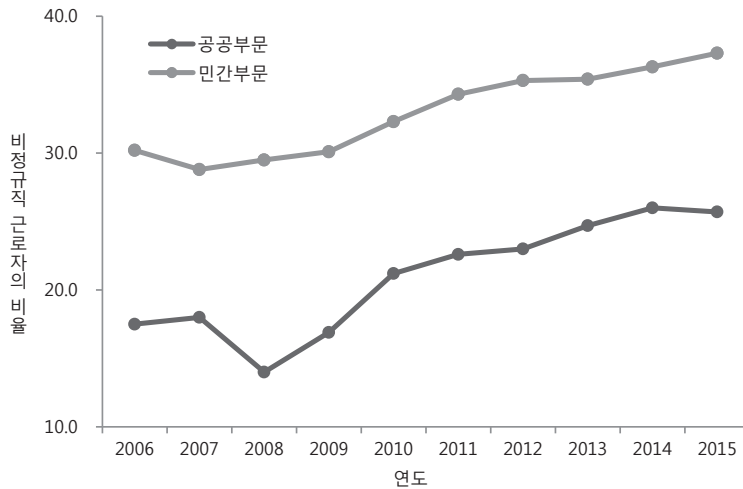


자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

로자의 정규직 여부가 변한다면 일자리의 특성 자체가 이전과는 매우 다를 수가 있어 직무만족도의 변화가 정규직 여부의 변화 때문인지 아니면 임금 등의 다른 근로 조건의 변화 때문인지 구분할 수 없기 때문이다. 자영업자나 무급가족종사자(가족의 일을 임금을 받지 않고 돕는 근로자)는 자유롭게 근로형태를 변경할 수 있기 때문에 이들을 표본에서 제외한다.

[그림 3] 부문별 비정규직 임금근로자 비중 추이:공공부문 및 민간부문 비교

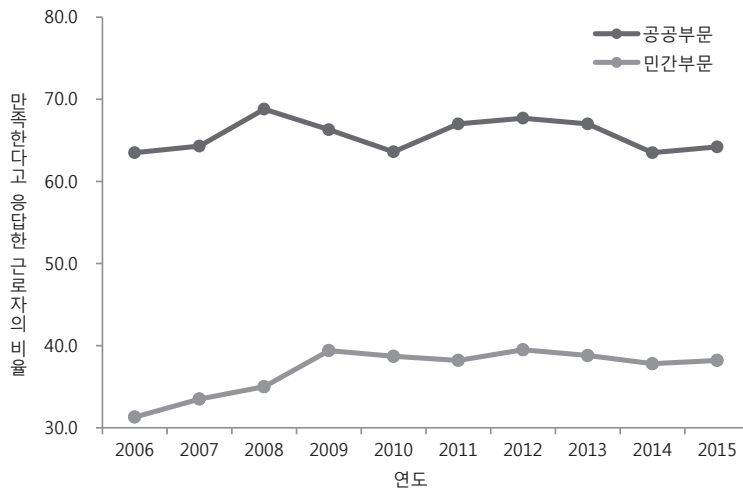
(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

[그림 4] 근로자 직무만족의 변화 추이:공공부문 및 민간부문 비교

(단위 : %)



자료:한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

<표 1>은 분석표본의 기초통계량을 제시한다. 평균연령은 43.36세이며 여성의 비율은 38%이다. 직무에 만족하는 근로자의 비율은 41%이다. 임금 또는 소득에 대한 만족하는 근로자의 비율이 21%로 가장 낮고 직무내용에 만족하는 근로자의 비율이 47%로 가장 높다. 총 근로시간은 주당 46.67시간이고 월평균 세후임금은 226.81만 원이다. 민간부문과 공공부문 근로자의 기초통계량을 비교하면 나이, 음주 여부를 제외하고 기타 변수에서는 상당한 차이가 나타난다. 여성 비율, 부동산 소유 및 대출 여부는 공공부문 근로자가 높고, 흡연 및 비혼 여부는 민간부문 근로자가 훨씬 높다. 전

〈표 1〉 분석표본의 기초통계량

설명변수(단위)	전체 근로자	민간부문 근로자	공공부문 근로자
연령(세)	43.36(11.57)	43.36(11.63)	43.38(11.22)
여성 여부	0.38(0.48)	0.37(0.48)	0.41(0.49)
음주 여부	0.71(0.45)	0.71(0.45)	0.69(0.46)
흡연 여부	0.33(0.47)	0.35(0.48)	0.24(0.42)
노조가입 여부	0.12(0.33)	0.10(0.30)	0.25(0.43)
부동산 소유여부	0.19(0.39)	0.18(0.38)	0.28(0.45)
비혼 여부	0.19(0.39)	0.20(0.40)	0.13(0.34)
4년제대출 여부	0.29(0.45)	0.25(0.43)	0.56(0.50)
직무만족 여부	0.41(0.49)	0.37(0.48)	0.66(0.48)
직무요인별 만족도(이항변수)			
임금 또는 소득	0.21(0.41)	0.19(0.39)	0.34(0.47)
취업의 안정성	0.45(0.50)	0.40(0.49)	0.72(0.45)
직무내용	0.47(0.50)	0.44(0.50)	0.67(0.47)
근로환경	0.40(0.49)	0.37(0.48)	0.62(0.49)
근로시간	0.42(0.49)	0.38(0.49)	0.67(0.47)
개인의 발전가능성	0.32(0.47)	0.29(0.45)	0.52(0.50)
의사소통 및 인간관계	0.42(0.49)	0.39(0.49)	0.62(0.48)
인사고과의 공정성	0.22(0.42)	0.19(0.39)	0.40(0.49)
복지후생	0.22(0.42)	0.18(0.39)	0.46(0.50)
총 근로시간(시간)	46.67(12.62)	47.38(12.79)	42.52(10.61)
정규근로시간(시간)	44.32(11.69)	45.07(11.97)	39.88(8.62)
월평균 세후임금(만원)	226.81(152.88)	217.65(148.59)	280.95(166.07)
표본수(명)	35,827	30,619	5,183

주 : 1) 각 수치는 평균, 괄호 안은 표준편차임.

2) 변수명이 여부로 끝나는 경우 이항변수로 각 수치는 전체 표본에서 해당하는 비중은 0~1 범위에서 표현함.
예를 들어, 직무만족 여부의 0.41은 전체 근로자 중 직무에 만족하는 근로자는 41%임을 의미함.

3) 표본수는 분석에 사용된 최대수를 의미하며 각 변수의 실측치에 따라 표본수에 편차가 있음.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

반적 및 요인별 직무만족도 모두 공공부문 근로자가 민간부문 근로자에 비해서 훨씬 만족한다. 반면 민간부문 근로자는 근로시간도 더 길고 평균임금도 더 낮다.

나. 분석모형

소속기관에 따라 다르거나 정규직 여부에 영향을 미칠 수 있는 관측이 힘든 근로자의 특성을 통제하기 위해서 본 연구의 분석에는 다음과 같은 개인고정효과 모형이 사용되었다.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + X_{it} + \eta_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

식 (1)에서 y_{it} 는 직무만족도를 나타내는 변수이고, D_{it} 는 본 연구의 관심변수(정규직 여부를 나타내는 이항변수), η_i 는 개인고정효과, X_{it} 는 D_{it} 이전에 결정된 공변량 벡터, 그리고 ϵ_{it} 는 오차항이다. 개인고정효과 모형은 대인관계에 대한 성향, 성별 등 시간에 따라 변하지 않은 근로자의 특성을 통제하기 때문에 회귀식에 성별과 같이 시간불변의 근로자의 특성에 대한 통제를 포함하지 않는다. 하지만 개인고정효과 모형은 시간에 따라 변하는 근로자의 특성은 통제하지 못하기 때문에 식 (1)에 <표 1>에 제시된 변수 중 음주, 흡연, 노조가입, 부동산 소유, 비혼 여부 등과 같은 관측가능한 변수(X_{it})를 통제변수로 포함한다. 물론 시간에 따라 변하는 근로자의 특성 중에 연구자가 관측할 수 없는 특성이 본 연구의 관심변수와 상관관계가 존재한다면 식 (1)에서 도출되는 β_1 의 일치성은 확보되지 않는다. 본 연구에서 도출한 결과는 이러한 한계점에 대한 인식하에 이루어져야 한다.

본 연구의 관심계수는 식 (1)의 β_1 이다. β_1 이 추정하는 효과는 비정규직 근로자가 정규직으로 전환이 되었을 때 변하는 직무만족도의 정도가 같은 기간 동안 정규직 여부에 변동이 없는 근로자의 직무만족도 변화 정도에 비해 얼마나 평균적으로 차이가 나는지를 나타내는 것이다.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + \beta_2 P_i + \beta_3 (D_{it} \times P_i) + X_{it} + \eta_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

공공부문 근로자와 민간부문 근로자에 대한 효과를 구분하기 위해서 식 (2)에는 공공부문 근로자를 의미하는 새로운 변수 P_i 를 포함하였다. 구체적으로 이 변수는 근로자 i 가 공공부문근로자인지를 나타내는 이항변수이다. 식 (2)에는 P_i 와 D_{it} 의 교

차향도 포함하였다. 식 (2)를 토대로 검증할 수 있는 것은 직업안정성(D_{it})이 직무만족도(y_{it})에 미치는 효과가 공공부문과 민간부문 간에 통계적으로 다른지 여부이다. 만약 β_3 에 대한 추정치가 양수이고 통계적으로 그리고 실질적으로 유의미하게 나타나면 직업안정성이 직무만족도에 미치는 효과가 공공부문에서 근무를 하고 있는 근로자에게 더 크게 나타났다는 것을 의미한다.

III. 분석결과

<표 2>는 정규직 전환이 직무만족도에 미치는 효과에 대한 주요 결과를 제시한다. <표 2>의 모형 1은 정규직 전환이 임금근로자 전체에 미치는 영향을, 모형 2는 동 영향이 공공부문 근로자와 민간부문 근로자 사이에서 어떤 차이가 있는지를 보여준다. 모형 1은 식 (1)을 바탕으로 한 β_1 에 대한 추정치를, 모형 2는 식 (2)를 바탕으로 한 추정치이다.

<표 2>의 모형 1에 제시된 정규직 전환이 직무만족도에 미치는 영향의 추정치는 0.047이고 10% 수준에서 통계적으로 유의미하다. 결과변수인 직무만족도가 이항변수이므로 이 추정치는 정규직 전환시 직업에 만족한다고 답변하는 근로자의 비율이 평균적으로 4.7%p 상승하는 것을 의미한다. 모형 2에 제시된 교차항의 추정치가 의미하는 것은 직업안정성이 직무만족도에 미치는 효과가 공공부문 근로자와 민간부문 근로자 사이에서 다르게 나타나는지 여부이다. 교차항의 실제 추정치는 0.160로 상당히 크고 5% 수준에서 통계적으로 유의미하다. 즉, 직업안정성이 직무만족도에 미치는 효과가 공공부문에서 더 크다는 것을 의미한다.

<표 3>은 정규직 전환이 요인별 직무만족도에 미치는 영향에 대한 추정치이다. 이 표의 계수값은 모형 1의 추정치 β_1 으로 각각의 요인별 직무만족도에 미치는 영향이다. <표 3>의 패널 A는 민간부문 근로자를, 패널 B는 공공부문 근로자를 각각 분석한 결과이다. 이 표에 제시된 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 정규직 전환이 임금 또는 소득과 근로환경에 미친 효과는 민간부문 근로자에게서만 통계적으로 유의미하게 나타났다. 민간부문 근로자의 임금 또는 소득 만족도에 대한 추정치는 0.050이고 근로환경 만족도에 대한 추정치는 0.069이다. 반면 공공부문 근로자의 분석시 이 두 결과변수의 추정치가 통계적으로 유의미하지 않다. 둘째, 정규직 전환은 공공부문 근로자의 직무내용 만족도를 높여주지만 민간부문 근로자에게는 이러한 영향을

〈표 2〉 정규직 전환이 직무 및 생활만족도에 미치는 영향

설명변수	모형 1	모형 2
정규직 전환(D)	0.047* (0.028)	0.026 (0.028)
공공부문 근로(P)	-	0.041* (0.020)
교차항(DXP)	-	0.160** (0.071)
개인고정효과	○	
연도고정효과	○	
통제변수	○	
표본수	35,815	

주 : 회귀분석은 개인고정효과, 연도고정효과 및 기타 통제변수를 포함하였고, 괄호는 159개 직업종류별로 군집된 강건표준오차임. 통제변수의 추정치는 제시하지 않음.

***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

〈표 3〉 정규직 전환이 요인별 직무만족도에 미치는 영향

결과변수 : 요인별 만족도	분석표본			
	패널A : 민간부문 근로자		패널B : 공공부문 근로자	
	추정치	표본수	추정치	표본수
임금 또는 소득	0.050 * (0.025)	30,613	0.092 (0.062)	5,181
취업의 안정성	0.069 ** (0.027)	30,615	0.125 ** (0.064)	5,181
직무내용	0.028 (0.023)	30,615	0.141 ** (0.075)	5,181
근로환경	0.069 ** (0.033)	30,616	0.050 (0.065)	5,181
근로시간	0.044 (0.033)	30,614	0.052 (0.044)	5,181
개인의 발전가능성	0.033 (0.032)	30,615	0.102 (0.075)	5,181
의사소통 및 인간관계	0.041 (0.029)	30,611	0.135 ** (0.066)	5,181
인사고과의 공정성	0.025 (0.022)	30,533	0.138 (0.101)	5,177
복지후생	0.034 (0.023)	30,569	0.139 * (0.079)	5,179
개인고정효과	○		○	
연도고정효과	○		○	
통제변수	○		○	

주 : 회귀분석은 개인고정효과, 연도고정효과 및 기타 통제변수를 포함하였고, 괄호는 159개 직업종류별로 군집된 강건표준오차임. 통제변수의 추정치는 제시하지 않음.

***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

미치지 않는다. 공공부문 근로자의 정규직 전환이 직무내용 만족도에 미치는 영향의 추정치는 0.141로 5% 수준에서 통계적으로 유의미하다. 반면 민간부문 근로자의 동 추정치는 0.028로 매우 작고 통계적으로 유의미하지 않다. 셋째, 정규직 전환이 일자리에서의 의사소통 및 인간관계 만족도에 미친 영향을 분석한 결과 공공부문에서만 통계적으로 그리고 실질적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 공공부문 근로자의 추정치는 0.135로 5% 수준에서 통계적으로 유의미하지만, 민간부문 근로자의 추정치는 0.041로 통계적으로 유의미하지 않았다. 만약 정규직 전환으로 인해 주변 직장동료로부터 업무수행과 관련한 충분한 수준의 지원과 조언을 받게 되었다면, 업무의 성격상 성과 제고를 위해 협업이 더 중요한 공공부문에서 근로자의 정규직 전환시 관련 부문 만족도는 상당히 상승할 수 있다. 넷째, 공공부문 근로자의 정규직 전환이 복지후생 만족도에 미치는 영향의 추정치는 0.139로 10% 수준에서 유의하지만, 민간부문 근로자의 동 추정치는 0.034로 작고 통계적으로 유의하지 않다. 마지막으로 당연한 결과이지만 정규직 전환시 취업의 안정성에 대한 만족도는 공공부문과 민간부문 근로자 모두에게서 통계적으로 유의하게 상승하며, 그 추정치는 공공부문 근로자의 경우 0.125로 민간부문 근로자의 경우 0.069보다 두 배 정도 크게 나타난다.

요인별 직무만족도 효과가 공공부문과 민간부문 근로자 사이에서 차이가 나는 이유가 실제로 정규직 전환과 동시에 영향을 받은 직무 관련 요인이 다르기 때문일 수

〈표 4〉 정규직 전환이 근로조건에 미치는 영향

결과변수	분석표본			
	패널A : 민간부문 근로자		패널B : 공공부문 근로자	
	추정치	표본수	추정치	표본수
주당 총 근로시간	-0.046 (0.710)	30,619	-1.518 (1.231)	5,182
주당 정규근로시간	-0.137 (0.604)	30,619	-1.037 (0.685)	5,182
월평균 세후임금(만 원)	2.151 (2.320)	30,602	-1.732 (7.491)	5,172
개인고정효과	○		○	
연도고정효과	○		○	
통제변수	○		○	

주 : 회귀분석은 개인고정효과, 연도고정효과 및 기타 통제변수를 포함하였고, 괄호는 직업종류별(민간부문 151개, 공공부문 118개)로 군집된 강건표준오차임. 통제변수의 추정치는 제시하지 않음.

***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미.

자료 : 한국노동연구원, 「한국노동패널조사(KLIPS)」 각 연도 원자료.

도 있다. 따라서 <표 4>는 실제로 정규직 전환시 민간부문과 공공부문 근로자의 근로시간 및 월평균 임금이 영향을 받았는지를 분석한 결과를 제시한다. 직무내용이나 인간관계를 측정된 변수는 없어 이를 직접 분석할 수는 없었다. 분석결과 정규직 전환은 공공부문과 민간부문 근로자의 근로시간과 임금에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는다. 따라서 <표 3>에서 공공부문 근로자와 민간부문 근로자의 요인별 직무만족도의 효과가 상이한 것은 결국 공공부문과 민간부문 근로자가 직장에서 추구하는 가치가 다른 것을 반영하는 결과로 예상된다. 만족도란 주관적인 것이며, 행복 관련 이론에 따르면 중요한 상태변화는 동일한 결과를 다르게 해석하는데 영향을 미치기 때문이다.

IV. 맺음말

직업안정성은 근로자의 직무만족도에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 본 논문에서는 직업안정성을 구성하는 여러 요소 중 정규직 여부가 직무만족도에 미치는 영향을 분석하였다. 또한 이 영향이 공공부문 근로자와 민간부문 근로자 사이에 다른지 분석하였다.

본 연구의 주요 분석결과에 따르면 정규직 전환시 근로자의 전반적 직무만족도가 상승하며, 이러한 효과는 공공부문 근로자에게서 주로 나타난다. 이는 비정규직 근로자는 자원의 제약 상황하에서 자신의 직무를 수행하는데 필요한 충분한 직장내 사회적 지원(social support)을 받기 어렵고, 비정규직 근로자의 제약은 개인적으로 업무성과를 제고하기보다는 협업이 상대적으로 더 중요한 공공부문에서 민간부문에 비해 더 크게 나타나기 때문일 것이다.

실제로 공공부문이나 민간부문에서 정규직 전환시 임금이나 근로시간 등 일자리 요인의 변화는 관찰되지 않았다. 자료상의 한계로 직무내용, 인간관계, 업무환경 등에 변화가 있었는지는 확인할 수 없었다. 관찰가능한 일자리 요인에는 변화가 없었음에도 불구하고 요인별 직무만족도의 분석결과 공공부문 근로자와 민간부문 근로자의 차이가 나타났다. 공공부문 근로자의 경우 정규직 전환시 직무내용과 의사소통 및 인간관계의 만족도가 상승하나 민간부문 근로자의 경우 임금 및 근로환경에 대한 만족도가 상승한다. 이러한 결과는 공공부문에서는 근로자의 정규직 전환과 함께 직무내용이 변하고 이러한 변화된 직무는 이들의 공공봉사 동기를 충족시

킬만한 것이기 때문일 수 있다. 또한 행정학 이론에서 주장하는 바와 같이 공공부문 근로자는 민간부문 근로자에 비해 금전적인 유인에 영향을 덜 받기 때문일 수도 있다. 한국에서 공공부문 취업에 대한 선호는 안정적인 직장에 대한 선호를 반영한다고 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 공공부문 근로자의 성향이 공공봉사 동기 이론에서 설명하는 특징을 반영하는 것은 흥미로운 사실이다. 이는 분석표본의 평균 연령이 43세로 직업불안정성이 현재처럼 높지 않은 시대에 공공부문과 민간부문으로 선택적으로 입사한 근로자의 특성을 반영했을 여지도 있다. 하지만 개인고정모형을 이용한 분석으로 이러한 개인성향이 통제되었다고 가정하면 공공부문과 민간부문 근로자 사이에서 정규직 전환시 나타나는 요인별 직무만족도의 변화의 상이함은 각 부문의 근로자가 일자리에서 중요시하는 요소가 다를 수 있음을 의미한다. 행복 관련 이론에 따르면 중요한 상태변화는 동일한 상황을 더 긍정적으로 해석하는데 영향을 미치며 그 때 영향을 크게 받는 요인은 개인이 더 가치있게 생각하는 것이기 때문이다.

신공공관리가 공공부문에서 널리 도입된 후 공공부문의 비정규직 근로자 비중은 상당히 증가하였다. 신공공관리의 주된 목적 중의 하나는 공공부문 효율성 제고이다. 하지만 본 논문에서 직업안정성이 직무만족도에 미치는 영향을 분석한 결과에 따르면 공공부문의 비정규직 증가와 같은 변화가 공공서비스 전달의 전반적인 효율성과 효과성을 높였는지는 의문이다. 신공공관리론에서 주장하는 효율성은 비용은 줄고 공공서비스 전달 결과가 향상될 때 발생하는 것인데 공공부문 비정규직의 직무불만족은 이러한 목적을 달성하는데 상당한 장애물로 작용할 수 있다.

마지막으로 본 논문의 결과는 공공부문과 민간부문의 인사관리 정책에도 정책적 함의를 가진다. 비정규직의 일자리에 대한 불만족은 비정규직이라는 신분에 따른 상대적 박탈감과 함께 그들의 신분에 따른 정규직과의 임금과 기타 복지후생의 차이 때문일 수도 있다. 하지만 공공부문 근로자의 보상동기(reward motivation)는 민간부문 근로자와는 다르기 때문에(Crewson, 1997), 조직의 성과를 향상시키기 위해서 공공부문 근로자에게 동기부여를 할 수 있는 최선의 방안을 파악하는 것은 중요하다. 공공부문 근로자는 임금이나 근로환경보다는 직무내용과 동료 및 상사와의 협력적인 의사소통이나 인간관계와 같은 유인(inducement)에 더 반응한다고 알려져 있다. 이는 이미 공공부문의 임금이나 근로환경 등이 상당한 수준에 도달하였기 때문일 수도 있다. 따라서 공공부문 비정규직에게 동기부여를 하고 이를 통해 이들이 전달하는 공공서비스의 질을 높이기 위해서 임금을 인상하거나 근로환경을 개

선하는 것보다는 적절한 업무를 배정하고 직장 내에서 비정규직 근로자에 대한 친화적 또는 협력적 분위기를 조성하는 것이 더 중요할 수도 있다. 향후 이러한 부문별 근로자의 동기부여 유인에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- Crewson, P. E.(1997), "Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect," *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(4), pp.499~518.
- Kim, S. M.(2012), "Does Person-Organization Fit Matter in the Public Sector? Testing the Mediating Effect of Person-Organization Fit in the Relationship between Public Service Motivation and Work Attitudes," *Public Administration Review* 72(6), pp.830~840.
- Perry, J. L.(1996), "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity," *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1), pp.5~22.
-

2017년 KLI 정책리포트 제4권(4/4분기)

발 행 일 2017년 12월 12일 인쇄
2017년 12월 15일 발행

발 행 인 김 승택 원장직무대행

발 행 처 **한국노동연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 경제정책동

Tel (044) 287-6603 Fax (044) 287-6649

인 쇄 (주)이한디앤비 (02)2254-4301

등록일자 1988년 9월 13일

등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

