기획논문 「정부학연구」제26권 제2호(2020): 3~27
DOI https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2020.26.2.1

원고투고일: 2020.08.07.
게재확정일: 2020.08.27.

행복:
정책담론의 새로운 플랫폼

구교준*

우리나라는 지난 반 세기 동안 엄청난 양적 성장과 경제적 성공을 이루었다. 하지만 삶의 질을 나타내는 여러 지표에서는 양적 성공에 미치지 못하는 여러 가지 문제점이 드러난다. 본 연구는 이를 극복하기 위한 해법으로 우리 사회의 담론, 특히 정책 담론의 중심에 성장과 소득이 아닌 행복을 둘 것을 주장한다. 이는 경제 성장과 소득 증가가 반드시 삶의 질과 행복의 향상으로 이어지지 못한다는 점을 고려할 때 우리 사회가 질적으로 한 단계 도약하기 위해 꼭 필요한 변화라고 할 수 있다. 행복이 정책의 핵심 가치가 된다면 정책의 목표와 수단, 과정, 평가 등 정책 담론을 구성하는 핵심 요소들을 바라보는 시각이 근본적으로 달라지게 된다. 이 글에서는 양적인 성장과 소득이 왜 질적인 행복과 괴리를 보이는지 설명하고, 이를 바탕으로 어떻게 행복이 정책 담론에 녹아들 수 있을지 Sen의 역량이론을 활용하여 그려본다. 그리고 그 중에서도 특히 정책 담론의 핵심 요소라고 할 수 있는 정책의 목표, 수단, 평가의 측면에 어떻게 행복이 녹아들 수 있고, 결과적으로 그 전반적인 내용이 어떻게 변화할 수 있을지 고찰해 본다.

주제어: 정책, 행복

* 주저자, 노스캐롤라이나 주립대에서 도시계획학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 행복, 지역혁신, 창업 등이다(jkoo@korea.ac.kr).

Ⅰ. 들어가며

우리나라는 한국전쟁 이후 지난 60여년 간 엄청난 경제적 성공을 이루었다. 명목소득 기준 1953년의 우리나라 1인당 국민소득은 $67에 불과했지만 2018년에는 $31,349로 (192개국 중 30위) 무려 468배의 성장을 이루었다. 전 세계 어떤 나라에서도 경험하지 못한 압축성장을 우리나라는 60년이라는 짧은 기간 동안 만들어낸 것이다.

그러나 이러한 양적 성공에도 불구하고 그 이면에는 다른 그림이 존재한다. 우리나라는 전후 가장 빠르게 산업화와 경제성장을 이룬 국가이지만 동시에 OECD 자살율과 노인빈곤율 1위 국가이기도 하다. 세계 경제사에서 전무후무한 양적 성장은 자살과 노인빈곤과 같은 질적인 문제를 동시에 만들어냈다. 그 결과 우리나라의 행복 수준은 소득 수준에 미치지 못하는 조사가 많다. 각국의 행복 수준을 측정하는 조사는 다양하게 존재하는데 가장 널리 알려진 UN의 행복보고서에 따르면 우리나라는 2018년 조사 대상 156개국 가운데 54위에 랭크되었다. World Database of Happiness, Gallup World Poll, Satisfaction of Life Index 등 행복 측정에 사용되는 다양한 조사에서도 우리나라는 소득 수준인 세계 30위권 보다 훨씬 낮은 평가를 받았다.

우리 사회가 양적인 성장에도 불구하고 질적인 측면에서 여러 가지 문제가 있음은 앞에서 언급한 다양한 지표를 통해 쉽게 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 담론은 여전히 양적 성장에 집착하고 있는 것 또한 사실이다. 우리 사회의 행복 수준에 대해 최근 들어 점점 더 많은 사람들이 관심을 보이고 있지만 여전히 언론의 헤드라인을 장식하는 기사는 올해 1인당 국민소득이 3만 달러를 넘을 수 있을지, 내년 경제성장률이 3%대를 달성할 수 있을지, 혹은 이를 위해 기업투자가 얼마나 이루어질 수 있을지, 민간소비가 얼마나 경기를 받쳐줄 수 있을지 등의 내용이다.

그러다 보니 지난 반세기 동안 정책 담론의 중심에는 언제나 소득과 성장이 있었고, 그 결과 정책의 목표, 수단, 평가를 포괄하는 전반적인 정책 과정이 성장과 소득증가라는 뚜렷한 메시지에 맞추어졌다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 우리 사회가 얼마나 건강한지 보여주는 많은 사회지표들은 성장과 소득증가가 반드시 삶의 질, 그 중에서도 주관적 행복을 약속하지 못한다는 점을 잘 확인시켜 준다. 본 연구는 지난 반 세기 동안 이어진 성장과 소득 중심의 정책 담론에 주목하고, 우리 사회가 질적으로 한 단계 도약하기 위해 정책 담론의 중심에 이제는 행복이 위치해야 함을 주장하려 한다. 그러기 위해서는 특히 행복을 핵심 가치로 하는 정책 담론의 플랫폼이 만들어져야 한다. 행복이 정책의 핵심 가치가 된다면 정책의 목표와 수단, 과정, 평가 등 정책 담론을 구성하는 핵심 요소들을 바라보는 시각이 근본적으로 달라지게 된다. 이 글에서는

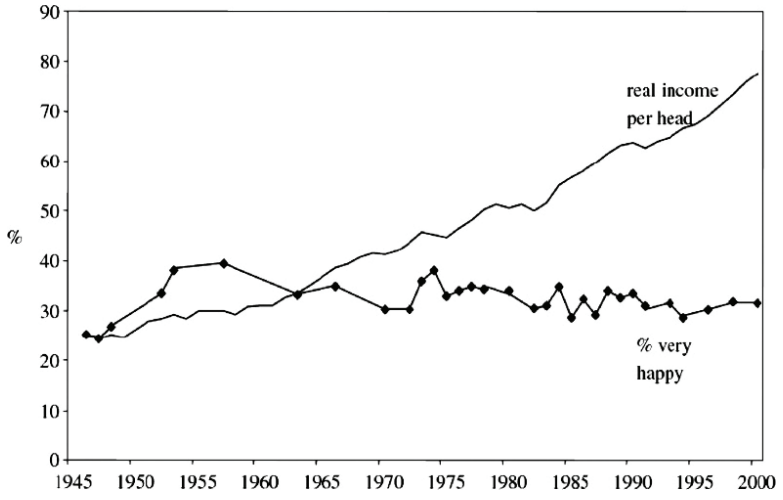
양적인 성장과 소득이 왜 질적인 행복과 괴리를 보이는지 설명하고, 이를 바탕으로 어떻게 행복이 정책 담론에 녹아들 수 있을지 Sen의 역량이론을 활용하여 그려본다. 그리고 그 중에서도 특히 정책 담론의 핵심 요소라고 할 수 있는 정책의 목표, 수단, 평가의 측면에 어떻게 행복이 녹아들 수 있고, 결과적으로 그 전반적인 내용이 어떻게 변화할 수 있을지 고찰해 보려 한다.

II. 성장 중심 정책 담론의 한계

어느 사회든 경제성장과 그 성과물, 즉 소득 증대에 집착하는 이유는 간단하다. 사회구성원들이 더 잘살게 되고 이를 통해 더 행복해질 수 있다는 믿음 때문이다. 늘어난 소득은 개인이 원하는 재화를 가질 수 있게 해준다. 새 자동차를 사고, 새 옷을 사는 등의 소비행위는 개인에게 효용, 즉 행복을 가져다 준다. 결국 개인은 행복해지기 위한 수단으로서 소비 행위를 가능하게 해주는 경제성장과 그 부산물이라고 할 수 있는 소득에 많은 가치를 두고 있는 것이다. 그러나 여기서 주목할 부분은 개인이 궁극적으로 원하는 목적함수는 소비행위의 대상이 되는 재화나 소비행위를 가능하게 해주는 소득이 아니라 효용, 즉 행복이라는 점이다. 다시 말해 행복이라는 목적함수의 극대화를 위해 우리는 재화를 소비하고, 더 많은 혹은 더 좋은 재화의 소비를 위해 끊임없이 경제적 부를 쫓는다. 현대경제학에서 효용(다시 말해 행복)이 재화와 용역의 소비의 함수로 정의된다는 점은 이를 잘 보여준다(구교준, 임재영, & 최슬기, 2015).

그런데 이러한 메커니즘에는 중요한 가정이 존재한다. 소비의 대상이 되는 재화를 투입이라고 하고 그것이 가져다 주는 행복을 산출이라고 한다면 투입이 반드시 산출로 이어질 것이라는 아주 강한 가정이다(구교준, 임재영, & 최슬기, 2014). 만약 재화의 소비가 반드시 행복으로 이어지는 것이 아니라면, 양적 성장과 경제적 가치의 추구는 우리의 목적함수인 행복을 극대화하기 위한 좋은 전략이 아닐 수도 있다. 문제는 행복에 관한 많은 실증 자료들이 이러한 투입과 산출 간의 논리적 연결고리가 우리가 지금까지 믿어왔던 만큼 뚜렷하지 않음을 보여준다는 점이다.

〈그림 1〉 Easterlin 패러독스



출처: Layard(2006)

〈그림 1〉은 1945년에서 2000년까지 미국의 1인당 실질소득의 변화와 미국에서 정기적으로 시행되는 General Social Survey의 행복 문항에서 자신의 삶이 매우 행복하다고 답한 응답자의 비율 변화를 보여준다. 조사 기간 동안 1인당 실질소득은 거의 3배 증가하였지만 나의 삶이 매우 행복하다고 답한 응답자의 비율은 거의 변화가 없었다. Easterlin 패러독스라고도 불리는 소득과 행복수준에 관한 이와 같은 일종의 불일치 현상은 미국 뿐 아니라 다른 나라의 사례에서도 여러 차례 보고되었다(Blanchflower & Oswald, 2004; Lane, 2000). 한 국가의 평균소득의 증가가 삶의 만족도 변화로 이어지지 않음을 이들 연구는 잘 보여준다.

소득과 행복 수준 간의 불일치 현상은 시계열자료 뿐 아니라 횡단면자료에서도 유사하게 관찰된다.[1] 일본과 핀란드는 1인당 국민소득이 2012년 기준 각각 $46,736과 $46,096으로 거의 유사하다. 하지만 2012년 기준 두 나라의 행복 수준은 대부분의

1) 소득과 행복 간의 관계가 패러독스라고 불리는 이유는 특정 시점 특정 국가의 개인 수준 데이터에서는 둘 간에 뚜렷한 정의 상관관계가 관찰되는데 비하여 특정 국가의 개인 수준 장기 시계열 데이터나 특정 시점의 국가 수준 횡단면 데이터에서는 둘 간의 관계가 사라지기 때문이다(Easterlin, 1995, 2001). 한편 최근 국내외 연구에서 특정 국가의 개인 수준 시계열 데이터에서도 정의 상관관계가 관찰된다는 반론이 제기되기도 하였으나(Diener, Tay, & Oishi, 2012; 정해식 & 김성아, 2019), 이는 비교적 짧은 기간에 한정된 분석으로 Easterlin이 언급한 수십년의 행복 추세와는 거리가 있다.

행복지표에서 큰 차이를 보인다. 예를 들어 Gallup World Poll에서 일본은 44위인 반면 핀란드는 7위에 랭크되어 있다. World Database of Happiness에서는 일본과 핀란드가 각각 53위와 5위에 위치한다. 소득 수준을 유사하게 통제한 상태에서 두 나라의 행복 수준에 큰 차이가 관찰된다는 점은 행복은 소득 순이 아닐 수 있음을 잘 보여준다(구교준, 임재영, & 최슬기, 2017b). 또한 국가 간 실증연구에서도 소득 증가에 따라 소득과 행복 간의 상관관계가 약해지는 현상이 보고된 바 있다(Frey & Stutzer, 2000).

우리나라에서의 상황도 크게 다르지 않다. 2017년에 통계청에서 발표한 국민 삶의 질 자료에 따르면 2006년에서 2015년 까지 기간 동안 우리나라의 1인당 GDP는 28.6% 증가했으나 국민 삶의 질 종합지수는 10% 남짓 상승한 것으로 나타났고, 둘 간의 추세는 시간이 갈수록 벌어질 것으로 예상되었다(통계청, 2017). 우리나라에서도 다른 선진국들만큼은 아니지만 소득과 행복 간의 불일치 현상이 관찰되기 시작하였다. 또한 구교준 외(2020)는 우리나라 228개 기초자치단체를 대상으로 객관적 삶의 질과 주관적 행복 간의 괴리가 광범위하게 존재하며, 지역 별로도 차이가 있음을 실증적으로 보여주었다.

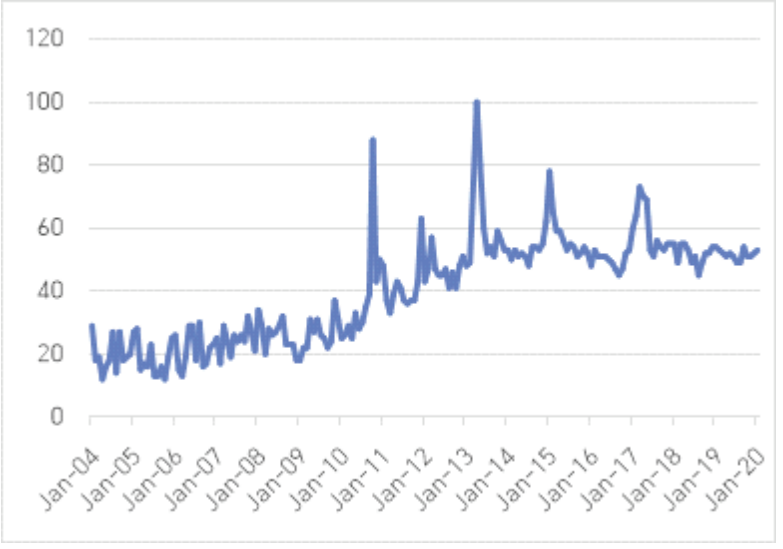
Easterlin 패러독스는 서론에서 제기한 문제에 대한 해답을 찾는 출발점이 된다. 소득과 행복 수준 간에 뚜렷한 불일치 현상에도 불구하고 우리가 성장과 소득이라는 경제적 가치에 집착하는 이유는 그것이 재화를 소비할 수 있도록 해주는 수단이고 우리 대부분은 재화의 소비가 행복을 가져다 줄 것이라는 가정에 강한 믿음을 가지고 있기 때문이다. 그러나 이러한 가정이 사실이 아닐 수 있음을 보여주는 증거는 앞에서 소개한 바와 같이 차고도 넘친다. 그리고 만약 재화의 소비와 행복 간의 연결 고리가 우리가 지금까지 믿어왔던 것 보다 훨씬 약하거나 심지어 거의 존재하지 않는다면 우리 사회의 양적 성장과 경제적 가치에 대한 끊임 없는 지향과 추구는 우리 사회의 행복 수준 향상에 크게 기여하지 못한다고 할 수 있다. 즉 지난 반세기 동안 우리 사회가 지향해 온 성장과 소득 중심의 정책 담론은 1인당 GDP가 이미 3만 달러에 이른 오늘의 시각에서 보았을 때 정책의 방향성이라는 측면에서 타깃이 잘못 설정된 것이라고 하겠다.

Ⅲ. 두 가지 행복과 행복 메커니즘

지난 반 세기 동안 우리 사회가 추구했던 지향점 혹은 목적함수는 양적 성장과 이를 통한 소득 증대였다. 그리고 이러한 지향점과 목적함수의 이면에는 성장과 소득 증

대가 우리 사회의 전반적 행복 수준을 높여줄 것이라는 가정이 깔려있었다. 그러나 소득과 행복수준 간에 불일치가 존재한다면 앞으로는 새로운 지향점과 목적함수를 추구해야 한다. 그러한 대안이 될 수 있는 것이 행복이고 실제로 최근 들어 정치와 정책 담론에서 행복에 대한 관심이 많이 높아졌다. 그리고 이러한 변화는 온라인 상에서 그대로 반영되었다. 〈그림 2〉는 구글 트렌드로 살펴 본 2004년 이후 온라인에서 "행복"에 대한 관심도인데 2011년을 전후해서 행복에 대한 관심이 많이 상승했음을 볼 수 있다.

〈그림 2〉 온라인에서 "행복"에 대한 관심도 변화



출처: 구글 트렌드

하지만 높아진 관심에도 불구하고 아직도 행복은 학계나 정책 담론에서 여전히 주류의 주제라고 하기는 어렵다. 현대 사회과학을 지배하고 있는 실증주의 전통은 눈에 보이지 않고 측정도 쉽지 않은 행복을 불과 몇 십년 전까지 진지한 연구대상으로 여기지 않았고, 연구를 한다고 하더라도 실증이 가능한 대상으로 치환하는 간접적인 방법을 주로 사용하였다. 실증주의 전통이 강한 주류 경제학의 수요이론에서 논에 보이지 않는 효용과 수요곡선의 연구에 객관적으로 관찰 가능한 개인의 현시된 선택 행위를 활용하는 것은 좋은 예이다(Frey & Stutzer, 2002). 그 결과 정책 담론에서도 행복은 대게 주요 주제라기 보다는 부수적인 주제로서 논의되었다. 명확하게 정의하기도 쉽지

않은 모호한 개념을 현실의 정책 문제에 연결시키기란 쉽지 않은 문제이기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 서두에 던진 질문에 답하기에 앞서 행복이 무엇인지 그 정의에 대한 문제를 먼저 짚고 넘어가야 할 필요가 있다.[2] 우선 행복을 어떻게 정의할지 명확히 해야 그 다음 단계에서 행복과 정책을 연결시킬 수 있기 때문이다.

우선 행복 개념이 어떻게 변해왔는지 간단히 살펴보자. 행복에 대한 논의는 고대 그리스 시대에까지 거슬러 올라간다. 그리스 시대로부터 중세에 이르기까지 행복은 신으로부터 주어지는 축복이라고 믿어졌으며, 따라서 개인이 자신의 행복을 추구한다는 개념 자체가 성립되지 않았다. 예를 들어 행복의 어원이라고 할 수 있는 'eudaimon'은 'good god'이 함께 한다는 의미로 이 시대의 행복의 근원이 개인이 아니라 신이라는 점을 명확히 알 수 있다(McMahon, 2006). 특히 행복은 신으로부터 주어지는 것이라 믿었기 때문에 신을 담고자 하는 인간의 노력이 강조되었다. 그러다 보니 다분히 도덕적이고 의미론적인 측면의 행복이 중요하게 다루어졌다. 그러던 것이 17세기 계몽시대에 들어서면서 개인의 쾌락을 중시하여 행복을 쾌락적인 삶과 동일시하기 시작하였다. 특히 "최대다수의 최대행복"을 강조한 공리주의의 영향을 받아 근대 이후의 행복은 중세 이전의 도덕적이고 가치 있는 삶으로부터 쾌락적인 삶으로 변화하였다(Kesebir & Diener, 2008). 또한 이 시기에 들어서면서 행복의 주체가 신으로부터 개인으로 옮겨졌는데, 미국의 독립선언서와 우리 헌법에도 명문화되어 있는 개인의 행복추구권은 행복이 더 이상 외부로부터 주어지는 것이 아닌 개인이 의지를 가지고 적극적으로 추구하는 대상임을 잘 보여준다.

행복 개념의 변화에서 살펴 보았듯이 행복을 보는 관점은 크게 두 가지로 나뉘어진다. 첫째는 행복을 쾌락으로 보는 관점이고, 둘째는 행복을 의미로 보는 관점이다. 전자는 흔히 hedonism이라고 불리고 후자는 흔히 eudaimonism이라고 불리는데, 이러한 행복 구분은 고대 그리스 시대의 쾌락과 의미에 관한 Epicurus와 Aristotle의 논의에 그 뿌리를 두고 있다(Ryan & Deci, 2001). 우선 행복을 쾌락으로 보는 hedonism 관점에서 개인이 행복을 느끼는 과정은 흔히 열망(aspiration), 적응(adaptation), 쳇바퀴효과(treadmill effect)로 설명된다(Bruni & Porta, 2005). 열망은 개인이 이상적으로 생각하는 상황과 현재 상황의 격차를 의미한다. 내가 현재 10년이 넘은 중고차를 소유하고 있고 신차로 바꾸는걸 원한다면, 신차와 중고차의 차이가 바로 나의 열망이 된다. 쾌락으로서의 행복은 바로 이러한 격차가 채워져 가는 과정을 통해 충족된다. 따라서 새 차, 새 옷, 새 신발 등의 물질적 소비가 주로 열망의 충족

2) 행복의 정의에 대한 좀 더 자세한 논의는 구교준 외(2015) 참조.

대상이 된다. 그런데 열망을 통한 쾌락의 충족은 적응이라는 특징을 가진다. 새로 구입한 자동차나 옷이 주는 행복감은 그리 오래가지 못하는데, 이는 시간이 지나면서 새로운 상태에 익숙해지면서 나타나는 현상이다. 따라서 개인이 쾌락으로서의 행복을 지속적으로 느끼기 위해선 새로운 열망의 대상을 찾아서 채우는 과정을 끊임없이 반복해야 하는데, 이를 쳇바퀴효과라고 부른다.

행복이 이와 같이 쾌락으로서 정의되면 몇 가지 중요한 특징을 보인다. 우선 오래 지속되지 않는다. 물질적 소비가 가져다 주는 만족감은 기껏해야 수 개월 동안만 유효하다. 따라서 이러한 행복은 우리 곁을 순식간에 스쳐가는 행복이라고 할 수 있다. 또한 쾌락으로서의 행복은 흔히 삶의 상대적인 위치에 영향을 많이 받는다. 이는 열망의 형성이 흔히 다른 사람과의 비교를 통해 이루어지기 때문이다. 예를 들어 나의 연봉이 얼마나 되느냐 만큼 내 이웃 혹은 내 친구의 연봉이 얼마나 되느냐도 나의 행복에 영향을 끼치는 중요한 요인이 된다. 같은 맥락에서 내가 추구하는 행복이 열망의 충족을 기초로 한 쾌락적 행복이라면 내 친구나 이웃이 소유하고 있는 집이나 자동차는 내 삶의 만족에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 성향은 상대소득이 행복에 미치는 영향이라는 주제로 여러 학자들에 의해 실증적으로 분석된 바 있다(Clark, Frijters, & Shields, 2008; Frank, 2005). 쾌락으로서의 행복을 대표한다고 할 수 있는 경제학의 효용 개념에서 알 수 있는 바와 같이 이러한 행복의 가장 중요한 원천은 물질적 소비이다. 따라서 물질적 소비를 가능하게 해주는 소득은 쾌락으로서의 행복을 추구할 수 있게 해주는 필요조건이 된다. 앞에서 제기했던 행복과 소득 간의 불일치 현상도 쾌락으로서의 행복을 설명하는 열망, 적응, 쳇바퀴효과 메커니즘을 통해 어느 정도는 설명이 된다. 단기적 지속 효과 만을 가지고 있고 상대적인 위치가 중요하며 따라서 지속가능성이 현저히 낮은 쾌락으로서의 행복을 행복으로 정의한다면, 당연히 소득 수준으로 제대로 설명되지 않는 부분이 많이 존재한다.

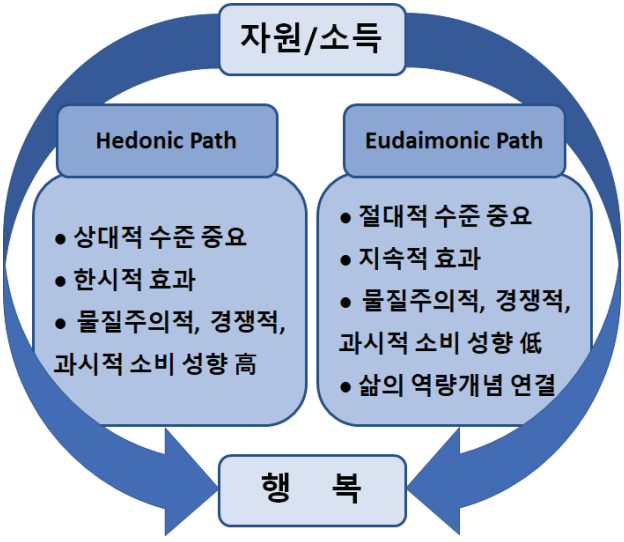
다음으로 행복을 의미로 이해하는 eudaimonism 관점을 살펴보자. Eudaimonism에 바탕을 둔 행복은 의미로서 정의된다. 개인이 자신이 가치와 의미를 두고 있는 무언가를 자유롭게 추구하고 이루어 나가는 과정에서 느끼는 만족감 혹은 충만감이 바로 행복의 요체이다. Aristotle의 덕성론에 기초한 이러한 접근은 행복이란 무언가를 소유하거나 소비함으로 해서 얻어지는 것이 아니라 자기 자신의 가치와 의미를 자유롭게 실현하는 과정에서 내면으로부터 충족되는 것임을 강조한다(Kesebir & Diener, 2008). 의미론적 관점에서 행복을 이해하는 접근에서의 핵심은 개인의 자유로운 가치 추구이며, 그러한 측면에서 뒤에 언급할 Sen의 역량(capability) 개념과 밀접하게 연결될 수 있다.

한편 행복을 쾌락이 아닌 의미로서 정의하게 되면 앞에서 언급한 행복과는 많이 다른 특성이 드러난다. 우선 의미로서의 행복은 쾌락으로서의 행복에 비해 지속 시간이 길다. 쾌락으로서의 행복이 오래 지속되지 않는 중요한 이유는 개인의 상대적 위치와 열망, 적응, 쳇바퀴효과 등의 메커니즘에 기인한다고 앞서 설명하였다. 그런데 행복의 원천이 쾌락이 아닌 의미가 되면 개인의 상대적 위치는 더 이상 중요하지 않게 된다. 내가 세익스피어의 문학 작품에 높은 가치와 의미를 부여하고 감상한다면 내 친구나 이웃이 세익스피어의 작품을 얼마나 좋아하고 감상하는지는 나의 만족감에 그리 중요한 요소가 아니기 때문이다. 즉 이러한 성격을 가진 행복은 다른 사람과의 비교가 아닌 내가 가진 절대적인 가치와 의미를 통해 이루어진다. 그리고 이러한 이유 때문에 그 효과가 상대적으로 길게 지속된다. 누구나 겪었을 10대 청소년기에 내 마음 한 구석을 차지하고 있던 아이돌의 콘서트를 보면서 느꼈던 설레임은 10년이 지나고 20년이 지나도 색은 바랠지언정 좋은 추억으로 마음 속 어딘가에 남아 있기 마련이다. 두 번째로 언급할 수 있는 의미로서의 행복이 가지는 특성은 쾌락으로서의 행복에 비해 비물질적 성격이 강하다는 점이다. 개인의 가치와 의미를 실현하는 과정에서 느끼는 충만감은 재화를 소비하는 행위가 주는 만족감과는 결이 다르며, 따라서 전자는 후자에 비해 비물질적일 수 밖에 없다. 의미로서의 행복이 가지는 이러한 비물질적인 성격은 다른 사람과의 비교를 어렵게 만들고, 따라서 쾌락으로서의 행복에서 흔히 관찰되는 적응의 단계가 잘 관찰되지 않는다. 즉 이는 행복의 지속 가능성이 높아짐을 의미한다.

지금까지 살펴 본 두 가지 측면의 행복은 서두에서 던진 소득과 행복 간의 불일치 현상에 대한 설명의 단초를 제공한다. 〈그림 3〉은 우리 사회가 가지고 있는 자원(혹은 소득)이 두 가지 경로를 통해 행복으로 이어질 수 있음을 보여 준다. hedonic한 경로와 eudaimonic한 경로가 그것이다. 정리하면 전자의 경로를 통해 얻어지는 쾌락으로서의 행복은 흔히 다른 사람들과의 비교를 통해 출발하게 되고, 따라서 자신의 상대적 위치가 중요한 의미를 가진다. 그러다 보니 오래 지속되지 못하고 스쳐가는 행복이 되는 경우가 많다. 반면에 후자의 경로를 통해 얻어지는 의미로서의 행복은 자신의 가치와 의미를 자유로운 선택을 통해 추구하는 과정에서 얻어지는 충만감이 핵심이다. 따라서 다른 사람들과 비교한 자신의 상대적인 위치는 행복에 중요한 영향을 미치지 않는다. 흥미로운 점은 한 사회의 자원이 어느 경로로 더 많이 흘러가는지에 따라 그 사회의 행복 수준이 달라질 수 있다는 사실이다. 만약 hedonic한 경로로 자원 배분이 편중된 사회라면 매우 물질주의적이고 경쟁적이며 과시적인 삶이 지배적인 삶의 형태가 될 가능성이 높다. 이에 비해 eudaimonic한 경로로 보다 많은 자원배분이 이루어

지는 사회라면 전자의 사회 보다 훨씬 덜 물질적이고, 덜 경쟁적이며, 덜 과시적인 삶의 형태가 보편적인 모습일 가능성이 높다. 동일한 소득 수준을 가지고 있는 두 사회가 어떤 경로로 더 많은 자원을 배분하는지는 바로 그 사회의 소득의 질과 지속가능한 행복을 결정 짓는 중요한 요인이 된다.

〈그림 3〉 행복의 메커니즘



출처: 구교준 외(2017a)를 수정 보완함

이와 같은 논의는 우리 사회가 추구하는 지향점과 관련하여 중요한 함의를 제공한다. 우리 사회는 그 동안 양적인 성장에 집착하여 어떻게 하면 1인당 국민소득 1만 달러를 달성할 수 있을지, 그 이후엔 2만 달러, 그리고 그 이후엔 3만 달러를 달성할 수 있을지를 주된 지향점으로 삼았고 대부분의 사회적 정책적 담론이 여기에 맞추어져 왔다. 행복과 삶의 질이 우리나라에서 정책 담론의 전면에 등장하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다(고명철 & 최상옥, 2012; 우창빈, 2013). 이러한 이유로 성장과 소득 중심의 담론은 앞에서 언급한 바와 같이 우리 사회에서 hedonic한 경로의 비이상적 발달로 이어졌고, 그 결과 우리나라는 점차 물질적이고 경쟁적이며 과시적인 성향의 사회가 되어 간 것이다. 이러한 성장과 소득 중심의 정책 패러다임 아래에서 심지어 초기 복지제도의 발전도 성장과 소득 중심 정책의 부작용을 줄이기 위한 부수적인 접근으로 이해될 수 있다.

하지만 1인당 국민소득이 3만 달러라 하더라도 모두 같은 3만 달러가 아니다. 같은 소득을 가지고도 어느 사회는 상대적으로 좀 더 행복할 수 있고, 이는 그 사회의 자원 배분이 어떤 행복 메커니즘을 통해 이루어지는지에 의해 많이 좌우된다. 따라서 이제는 단순히 1인당 국민소득 4만 달러를 어떻게 빨리 달성할 수 있을지 고민하는 정책담론의 수준에서 벗어나야 한다. 1인당 국민소득 4만 달러라 하더라도 어떻게 하면 좀 더 질 좋은 4만 달러, 국민들이 좀 더 행복한 4만 달러를 만들 수 있을지에 대한 고민을 정책에 담아야 한다. 그리고 이를 위해선 정책의 목표와 수단, 그리고 평가에 이르기까지 정책 담론의 전 과정에 의미로서의 행복이 핵심 가치로 스며들어야 한다.

Ⅳ. 역량이론과 의미로서의 행복

역량이론(capability theory)은 우리 사회의 지향점을 양적 성장이 아닌 의미로서의 행복으로 전환하려는 논의에서 중요한 이론적 기반을 제공해준다. 노벨 경제학상을 수상한 Amartya Sen과 정치철학자인 Martha Nussbaum을 중심으로 발전된 역량이론은 삶의 질 논의의 핵심을 자원이나 후생과 같은 전통적인 양적 개념에서 역량이라는 질적 개념으로 이동시켰다는 평가를 받는다.

역량 개념은 Sen(1980)이 스탠포드 대학에서 했던 형평성의 대상에 대한 유명한 연설 “equality of what”에서 자세히 소개되었다. Sen은 개인이 가치를 두고 추구할 수 있는 행위나 상태를 삶의 기능(functioning)이라고 정의하는데, 역량은 바로 개인이 가지고 있는 바람직한 기능의 집합을 의미한다. 즉 어떤 사람이 삶에 있어서 문학에 많은 가치를 두고 있다면 문학작품을 원하는 만큼 향유하고 스스로 작품활동을 자유롭게 할 수 있어야 하며, 미술이나 음악에 의미를 부여하고 있다면 마찬가지로 미술과 음악을 배우고 향유할 수 있는 기회를 충분히 향유할 수 있어야 한다. 개인은 이와 같이 자신이 가치와 의미를 두고 있는 무언가를 자유롭게 선택하고 추구하는 과정을 통해 삶의 충만감과 행복을 느낄 수 있으며, 따라서 형평성의 초점을 단순히 자원이나 후생이 아니라 바로 역량에 맞추어야 한다는 것이 Sen의 중요한 주장이다.

역량을 개인이 자신의 가치와 의미를 자유롭게 추구하는 선택 과정에서 느끼는 심리적 만족감이나 충만감이라고 정의한다면, 이는 앞에서 설명한 의미로서의 행복과 매우 밀접한 연관성을 가진다. 의미로서의 행복도 다름 아닌 개인의 가치와 의미에 대한 자유로운 선택을 통해 현시되기 때문이다. 이러한 측면에서 의미로서의 행복을 역량과 연결시켜 이해한다면 행복에 대한 보다 체계적인 정의와 측정이 가능해진다. 보이지

않는 행복을 효용과 주관적 안녕 개념으로 구체화해서 정의하고 분석한 전통적인 경제학과 심리학의 접근이 쾌락으로서의 행복을 사회과학의 영역으로 이끌었다면, 행복을 역량으로 정의하는 역량이론은 의미로서의 행복을 사회과학의 연구대상에 보다 적합하게 만들었다고 할 수 있다.

한편 역량 이론에 의하면 역량은 개인이 가치와 의미를 두고 있는 기능의 집합으로 정의되기 때문에 개인의 가치관이나 사회의 가치구조에 따라 그 내용이 다양하게 나타날 수 있다. 그러다 보니 역량을 연구하는 많은 학자들이 한 사회에서 개인에게 꼭 필요한 역량이 무엇인가라는 질문에는 정답이 존재할 수 없다고 주장하였다(Vallentyne, 2005). 하지만 이러한 주장에 대한 반론도 존재한다. Nussbaum(2003)은 인간으로서의 존엄을 지키기 위한 최소한의 역량 리스트가 존재한다고 주장하고 이를 제시하였다. Nussbaum의 접근은 역량을 정의의 관점에서 바라보고 있다는 측면에서 역량 연구자들의 기존 입장과 차별성을 가진다. Sen을 중심으로 한 기존의 역량 연구는 어떤 역량이 어느 정도 수준까지 개인에게 확보되어야 정의에 부합하는지 등과 같은 현실 문제에 대한 뚜렷한 해답을 제시해주지 못했다. 그러나 Nussbaum의 접근은 인간이라면 모두에게 기본적인 권리로서 보장되어야 할 역량이 존재함을 주장함으로서 역량을 정의와 연결시키고 있다. 기본권으로서의 역량이 충족되지 않은 상태에서 정의를 논하기 어려울 수 있기 때문이다.

좀 더 구체적으로 Nussbaum(2003)이 제시한 기본권으로서의 역량을 살펴보자. Nussbaum은 인간다운 삶을 영위하기 위해 필수적으로 요구되는 기본권의 성격을 가지는 역량으로 생명, 신체건강, 신체보전, 상상과 사유, 감정, 이성, 관계, 자연동화, 유희, 환경통제의 열 가지 영역을 제시하고 있다. 각각의 영역은 개인이 자신의 의미와 가치를 실현하는 자유로운 선택을 하기 위한 필요조건으로서의 역할을 한다. 예를 들어 신체건강 영역은 충분한 의식주를 통해 건강한 신체를 유지할 수 있어야 함을 의미하는데, 건강을 잃으면 개인의 가치 실현은 내용과 상관 없이 현실적으로 불가능해질 수 있다. 한편 구교준 외(2017a)는 Nussbaum의 역량 리스트를 현실에 보다 적용하기 용이하도록 수정 보완하여 생명/건강, 안전, 환경, 경제, 교육, 관계, 여가, 정치참여의 여덟 가지 영역으로 재구성하고 이를 바탕으로 역량 기반의 국민행복지수를 개발하였다. 본 연구에서는 여기에 우리나라의 사회적 맥락을 고려하여 주거를 추가한 9개의 역량 영역을 제시하였다. 〈표 1〉은 Nussbaum의 역량 영역이 역량 기반의 행복 정의를 위해 어떻게 재구성 될 수 있는지 보여준다.

〈표 1〉 행복 정의를 위한 역량 영역의 재구성

Nussbuam 10개 역량 영역		재구성한 역량 영역
생명(life)	↘	생명/건강
신체건강(bodily health)	↗	주거
신체무결(bodily integrity)	→	안전
감각, 상상, 사유 (sense, imagination, and thought)	→	교육
감정(emotions)	↗	
실천이성(practical reason)	↗	
관계(affiliation)	→	관계
자연동화(other species)	→	환경
유희(play)	→	여가(문화)
환경통제(environmental control)	→	경제
	↘	정치참여

출처: 이희철, 구교준(2019)를 수정 보완함

이와 같이 행복을 역량 개념을 기반으로 정의할 경우 정책과 관련하여 몇 가지 중요한 의미를 가진다. 가장 중요한 특징은 역량 기반의 행복은 다차원적 개념이라는 점이다. 즉 행복을 단순한 심리적 만족감이 아닌 생명과 건강, 안전, 환경, 경제, 교육, 관계, 여가, 정치참여를 아우르는 복합적 개념으로 보는 것인데, 역량 기반의 행복을 구성하는 이러한 하위 영역들은 공공정책의 주요 영역들과 대부분 중첩된다. 이는 정책 담론에서 특히 중요한 의미를 가지는데, 성장이 지금까지 차지해 왔던 정책 플랫폼으로서의 역할을 행복이 대체하는 것이 가능해지기 때문이다. 즉 행복을 중심으로 하는 정책은 실체가 모호한 뜬구름 잡는 주장이 더 이상 아니다. 개인이 건강이나 경제, 교육이나 여가 등과 관련하여 자신의 가치를 추구하는 선택을 자유롭게 할 수 있도록 해주는 제도적 수단의 집합이라는 측면에서 이는 매우 구체적이고 현실적인 논의라고 할 수 있다. 그리고 이를 통해 행복을 정책과 연결시킬 때 흔히 직면하는 실체가 없다는 비판으로부터 자유로워질 수 있게 된다.

두 번째로 강조할 수 있는 특징은 역량 중심 행복이 정책에 반영될 경우 광범위한 수준의 정책의 재구조화가 요구된다는 점이다. 지금까지 우리 사회가 경험해 온 공공정책은 대부분 성장과 소득이라는 킹핀에 직간접적으로 영향을 받는 것이었다. 반론이 있을 수 있지만 심지어 복지정책도 성장과 소득이라는 프레임 안에서 성장의 부작용 내지는 그늘을 최소화하려는 접근으로 이해될 수 있다. 진보정부라고 하는 문재인 정

부의 정책도 사실 이 틀을 크게 벗어나지 않는다. 최저임금제, 근로장려금, 공공부문 일자리 창출 등으로 대표되는 소득주도성장 정책도 결국은 성장과 일자리, 소득증대라는 기존의 패러다임과 방향성에 충실하고 있기 때문이다. 그러나 개인의 선택의 자유라는 측면에서 볼 때 이와 같은 소득증대 정책은 이 땅의 흙수저들이 자신의 꿈을 쫓아 자유로운 선택을 할 수 있도록 도움을 주기에 한계가 있다. 흙수저들에게서 구조적으로 박탈된 삶의 선택의 자유를 되돌려 주기 위해서는 지금까지와는 다른 새로운 정책 패러다임이 요구된다. 이러한 이유에서 성장 중심의 공공정책이 행복 중심의 공공정책으로 대전환을 이루어야 하는 필요성이 점점 커지고 있는 것이다. 행복이 정책담론의 핵심 가치가 되어 공공정책이 개인의 자유로운 선택을 통한 삶의 의미와 가치 실현에 도움을 줄 수 있도록 재설계 되어야 한다.

V. 정책 담론의 플랫폼으로서 행복

우리나라에서 관찰되는 소득과 행복 수준 간의 불일치 현상은 우리 사회의 소득과 자원의 흐름이 hedonic한 쪽으로 지나치게 쏠려 있음을 의미한다. 우리나라는 세계에서 가장 비교성향이 강하고(Kim & Ohtake, 2014), 물질주의적이며, 경쟁적인 나라 중 하나이고(구교준 외, 2017b), 이러한 성향은 우리 사회의 소득과 자원이 hedonic한 방향으로 치우치는 중요한 원인이자 결과라고 할 수 있다. 그렇다면 우리나라에서 hedonic한 경로로의 소득과 자원의 쏠림 현상이 존재하는 이유는 어디서 찾을 수 있을까? 가장 중요한 이유는 의미로의 행복을 추구하는 자유로운 개인의 의사결정을 지원해주는 사회 시스템이 너무 약하다는 점에서 찾을 수 있다. 개인이 의미로서의 행복을 추구하기 위해선 자신의 의미와 가치를 실현할 수 있는 자유로운 선택을 할 수 있어야 하고, 개인 삶의 자유로운 선택은 이를 뒷받침해주는 제도가 있지 않으면 현실적으로 불가능하다(구교준, 최영준, 이관후, & 이원재, 2018). 여성이 결혼 후에도 제대로 된 커리어를 추구하기 위해선 육아를 도와주는 시스템이 갖추어져 있어야 하고, 저소득층 가정의 학생이 의사나 변호사와 같은 전문직 커리어의 꿈을 실현시키기 위해선 이들에게도 양질의 고등교육을 받을 수 있는 평등한 기회가 주어지는 시스템이 갖추어져 있어야 한다. 하지만 성장을 우리 사회의 지향점으로 그리고 정책 플랫폼으로 살아온 지난 반 세기 동안 의미로서의 행복을 추구할 수 있도록 해주는 사회 시스템의 발전은 상대적으로 더뎠다고 할 수 있다.

앞에서 강조한 소득의 질을 높이고 지속가능한 행복을 담보하기 위해서는 더 많은

자원이 〈그림 3〉에서 eudaimonic한 경로로 흘러가도록 하는 것이 필요하다. 그리고 그러기 위해선 우리 사회의 전반적인 시스템이 개인의 자유와 안정을 제고하는 방향으로 변화해 가야 한다. 개인이 자신의 의미와 가치를 추구하는 선택을 자유롭게 하기 위해선 무엇보다 개인의 삶에 안정성이 확보되어야 하기 때문이다. 결국 역량이론에서 강조하는 의미로서의 행복은 한 사회가 개인의 자유와 안정의 제고를 위해 공공정책을 통해 얼마나 노력했는지에 따라 결정된다고 할 수 있다. 그렇다면 의미로서의 행복이 정책 담론의 새로운 플랫폼이 된다면 정책 담론은 어떻게 변화될 수 있을까? 본 장에서는 행복 중심의 정책 담론 변화를 정책의 목표와 수단, 평가 분야로 세분하여 논의하기로 한다.

1. 행복 중심의 정책목표

정책 목표와 관련한 논의는 우리 사회의 정책 질문으로부터 시작해야 한다. 정책 목표가 행복 중심으로 변화하기 위해서는 정책 질문이 먼저 다시 쓰여져야 하기 때문이다. 앞서도 여러 차례 언급한 바와 같이 우리 사회는 지난 반세기 동안 양적인 성장에 몰두하면서 어떻게 하면 1인당 소득 1만 달러에서 2만 달러로, 2만 달러에서 3만 달러로, 이제는 4만, 5만 달러 수준에 빠르게 도달할 수 있을지를 주로 고민해 왔다. 하지만 성장이 아닌 행복이 정책 담론의 중심에 위치한다면 소득의 양적 증가 뿐 아니라 질적 수준의 향상에 더 많은 노력을 기울여야 한다. 1인당 소득이 비슷한 수준인 핀란드와 일본을 행복이라는 측면에서는 비교하면 어른과 아이 만큼의 차이가 존재한다는 사실은 소득의 질이 양적 성장 만큼이나 중요한 이슈라는 점을 잘 보여준다(구교준 외, 2017b). 이는 1인당 소득이 3만 달러에 도달한 우리 사회에서 이제는 어떻게 하면 질적으로 더 나은 3만 달러를 만들 수 있을지를 고민해야 하는 이유이다. 즉 정책 질문의 성격과 방향성이 양에서 질로 변해야 정책 목표도 성장과 소득에서 행복으로 변화할 수 있다.

그렇다면 행복 중심의 정책담론에서 정책 목표는 구체적으로 어떻게 구성되어야 할까? 지난 반 세기 동안 우리 사회에서 공공정책의 킹핀은 성장이었다. 분야는 달라도 수많은 정책이 '성장'이라는 절대선을 이루기 위한 혹은 성장의 부작용을 완화시키기 위한 수단으로 사용되었다. 하지만 앞에서도 여러 번 언급하였듯이 우리 사회 구성원들이 가지고 있는 궁극적인 목적함수가 결국 개인 삶에서의 가치실현과 같이 의미로서의 행복, 즉 역량(capability)의 성격을 강하게 가지고 있다면 성장을 목적으로 한 자원의 투자는 상당히 비효율적일 수 있다. 경제성장과 소득증대가 반드시 개인이 가진

삶의 역량 제고로 이어지지는 않기 때문이다.

의미로서의 행복이 정책 담론의 플랫폼으로서 기능하게 되면 성장이 아닌 역량을 대안적인 정책목표로 고려할 수 있다. 이는 우리 사회의 가장 중요한 정책목표로서 경제성장이 아니라 개인의 역량확장을 도모하자는 것이다. 역량 확장이란 개인이 가지고 있는 실현가능한 가치의 선택지가 늘어나는 것을 의미한다. 따라서 역량 확장이 정책목표가 된다면 공공정책은 앞에서 제시한 여러 역량의 영역에서 개인이 자신의 가치 실현을 위한 선택을 자유롭게 할 수 있도록 다양한 장애물을 제거하고 제도적 지원을 강화하는 방향으로 디자인되어야 할 것이다. 〈표 1〉에서 제시한 경제 역량을 예로 들어보자. 경제 역량은 개인이 자유로운 경제활동을 통해 자신의 프로페셔널 커리어를 추구할 수 있는 상태로 정의할 수 있다. 경제 역량의 결여가 관찰되는 가장 대표적인 분야는 결혼과 출산으로 인한 여성들의 커리어 단절이다. 출산 직후부터 초등학교 저학년까지는 아이를 돌봐줄 보육서비스가(정부가 제공하는 공적 돌봄서비스이든 부모님을 통한 사적 돌봄서비스이든) 갖춰지지 않으면 커리어와 경제활동의 단절이 불가피하다. 따라서 여성들의 경제 역량 확장을 정책의 주요 목표로 삼고 이를 위해 출산 직후부터 초등학교 저학년까지의 돌봄 노동으로부터 여성을 해방시켜주는 다양한 형태의 탈가족 정책이 고려되어야 한다. 방과 후에 초등학교 저학년 아이들을 맡아서 돌봐 줄 곳이 없어서 자신의 커리어를 포기해야 했던 여성들이 방과후 학교라는 새로운 프로그램을 통해 아이 맡길 곳이 생겨서 다시 직장으로 돌아가거나 새로운 커리어를 시작했다면 방과후 학교는 이들의 경제 역량을 확장시켜 준 좋은 정책이라고 할 수 있는 것이다.

또 다른 예를 들어보자. 만약 새로운 정부 지원 장학제도가 저소득층 학생들의 대학 등록금을 전액 지원해서 대학 교육을 상상하지 못했던 아이들이 대학 진학의 꿈을 꾸고 실제로 그 꿈을 이룬다면 새로운 장학제도는 저소득층 학생들의 교육 역량을 확장시키는 중요한 역할을 했다고 해석할 수 있다. 이 뿐만이 아니다 교육 역량의 확장이라는 정책 목표 아래서 이를 달성할 수 있는 다양한 형태의 정책수단을 고려해 볼 수 있다. 피아노나 바이올린 등 악기를 배우고 싶지만 사교육을 통해 배우기엔 비용이 지나치게 많이 든다면 1인 1악기 배움 프로그램 같은 음악교육을 공교육을 통해 제공할 수 있다. 이러한 맥락에서 누구나 쉽게 접근 가능하도록 만든 지자체들의 EBS 인강 프로그램은 학생들의 학습 선택권을 늘려 교육 역량을 확장시킨 좋은 예라고 할 수 있다.

이러한 공공정책의 사례는 여러 분야에서 찾을 수 있고 실제 현재 시행되는 것들도 많다. 하지만 같은 정책이라도 성장이 공공정책의 플랫폼이 되고 성장의 부작용을 최

소화하기 위한 노력으로 이러한 정책이 시행되는 것과 행복이 정책의 플랫폼이 되어 공공정책의 대다수가 분야별 역량 확장을 중심으로 디자인되는 것은 그 함의가 크게 다를 수 있다. 특히 역량을 중심으로 공공정책이 디자인된다면 정책수단의 구성이 기존의 정부 부처별 접근과는 확연히 달라질 수 있다. 여성의 경제 역량 확장을 위해서 필요한 정책은 단순히 보육서비스의 제공에만 그치는 것이 아니다. 직장에서는 여성뿐 아니라 남성도 육아휴직을 좀 더 쉽게 사용할 수 있게 문화가 바뀌어야 하고, 그에 따른 대체인력을 쉽게 사용할 수 있도록 노동시장이 좀 더 유연해져야 한다. 또한 경력단절 여성의 노동시장 재진입을 위한 교육 프로그램도 활성화 되어야 하고, 맞벌이 부부의 자녀가 교육경쟁에서 낙오되지 않도록(이런 현상 때문에 어쩔 수 없이 여성이 직장을 포기하는 경우도 생기므로) 사교육 경쟁의 완화와 공교육 강화 등이 함께 고려되어야 한다. 즉 여성의 경제 역량 확장이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 다양한 분야의 정책이 하나의 패키지로 새롭게 구성되어야 하는데, 이를 위해서는 정부의 부처 중심 정책으로부터 탈피해야 한다. 즉 행복이 정책 플랫폼으로 제대로 작동하기 위해선 공공정책의 패러다임 전환과 역량을 중심으로 한 정부 정책의 전반적인 재구조화가 요구된다.

2. 행복 중심의 정책수단

정책 담론에서 정책수단에 대한 논의는 경제학적 효율성의 영향을 많이 받아 왔다. 예를 들어 비용편익분석과 같은 전통적 정책분석 프레임은 다양한 정책수단을 효율성이라는 기준으로 평가하고 최선의 대안을 선택한다. 개인의 효용을[3] 극대화하기 위한 효율성 기준의 정책수단 평가에서 가장 중요한 원칙 중의 하나는 개인의 상대적 선호에 영향을 끼치지 않는 것이다. 정부가 공공서비스를 현물로 지원하는 경우와 동등한 수준의 현금으로 지원하는 경우를 비교해 보자. 현물지원은 시장에서 해당 재화(혹은 서비스)의 상대가격을 낮춘다. 이렇게 되면 다른 재화들에 비해 상대적으로 가격이 저렴해짐으로 해서 개인의 소비 의사결정에 왜곡을 끼치게 된다. 이에 비해 현금지원은 소득증가 효과만이 있을 뿐 재화(혹은 서비스)들 간의 상대가격에는 변화가 없다. 소득증가로 인한 해당 재화의 소비증가는 예상할 수 있지만 상대가격의 변화로 인한 소비변화는 존재하지 않는다. 즉 현금지원은 재화의 상대가격에 변화가 없기 때문에 개인의 소비 의사결정에 아무런 왜곡을 만들지 않는다. 전통 경제학은 일반적으로 상대가

3) 공리주의에 바탕을 둔 경제학에서의 효용 개념은 특히 쾌락으로서의 행복에 가깝다(구교준 외, 2015).

격의 변화로 인한 소비 의사결정의 왜곡은 효용극대화 과정에서 비효율을 야기한다고 설명한다. 이러한 이유로 정책분석의 접근은 현금지원 정책수단을 현물지원 정책수단에 비해 효율성의 측면에서 더 선호하는 경향이 있다.

하지만 의미로서의 행복이 정책 플랫폼으로 자리 매김하고 개인의 역량 확장이 중요한 정책목표가 되면 최선의 정책수단이 무엇인지에 대한 평가가 달라질 수 있다. 쾌락으로서의 행복에 가까운 효용 극대화와 여기서 파생된 소비와 생산 극대화가 아닌 의미로서의 행복에 가까운 개인의 역량 극대화가 더 중요한 가치가 되기 때문이다. 즉 우리 사회가 개인에게 보장해 주어야 할 [표 1]과 같은 기본적인 역량의 리스트가 존재한다면, 개인들에게 현금을 지원하고 스스로 자신의 선호에 따라 이를 사용하도록 하기 보다는 모든 사회 구성원이 최대한의 역량 수준을 확보할 수 있도록 정부가 공공서비스의 형태로 이를 직접 제공하는 것이 보다 효과적이고 동시에 효율적일 수 있다. 특히 Nussbaum이 기본권의 일부로서 강조했던 건강, 안전, 교육, 문화 등의 역량 영역이 전통적인 공공서비스의 영역과 상당 부분 일치한다는 점은 공공서비스의 직접 지원을 통해 개인의 역량 수준을 획기적으로 확대하는 접근이 최근 중앙 및 지방정부에서 급증하고 있는 다양한 형태의 현금지원 정책의 중요한 대안이 될 수 있음을 시사한다.

공공정책의 수단으로 현금지원(cash support)과 서비스지원(in-kind support) 중 어느 것이 더 바람직한지의 문제는 경제학과 정책학 분야에서 오랜 논쟁의 대상이었다(Currie & Gahvari, 2008; Thurow, 1974). 전자는 효용극대화와 효율성이라는 관점에서의 주장이고 후자는 인간의 기본권에 해당하는 서비스를 국가가 공공정책을 통해 제공해야 한다는 다분히 paternalism에 입각한 주장이다. 그러나 효율성을 목적함수의 달성이라는 측면에서 정의하고 공공정책을 통해 달성하려는 목적이 효용극대화가 아니라 역량의 확장이라고 본다면 서비스의 직접 지원이 더 효율적이고 효과적인 정책수단이라고 할 수 있다. 건강이나 교육, 문화 등의 분야에 대한 서비스를 공공정책을 통해 국가에서 직접 제공해서 기본권으로 정의될 수 있는 분야에서 개인의 자유로운 가치 추구를 보장할 수 있다면, 이는 개인의 소비 선택에 전적으로 재량권을 부여하는 현금 지원에 비해 역량 확장이라는 측면에서는 훨씬 더 효과적이고 효율적인 대안이 될 수 있는 것이다.

3. 행복 중심의 정책평가

마지막으로 행복 중심의 정책 플랫폼은 정책평가에 있어서도 새로운 시각을 요구한다. 한 사회의 목적함수가 화폐가치에만 몰입되어 있다면 자원을 나누어 사회 구성원

간 격차를 줄이는 재분배 정책은 형평성의 측면에서는 긍정적으로 평가될 수 있지만 효율성의 측면에서는 그렇지 못하다. 성장과 분배 담론의 충돌은 바로 효율성과 형평성이라는 두 가치가 가지고 있는 긴장감의 현실적 발현이라고 볼 수 있다. 그런데 행복 중심의 정책 플랫폼이 자리 잡는다면 목적함수가 달라짐으로 해서 정책평가에서 효율성과 형평성이 양립 가능해진다. 예를 들어 저소득층의 교육 역량 확장을 목표로 하는 저소득층 교육지원 정책은 형평성에 기여하지만 앞에서도 언급했듯이 정책목표가 되는 교육 역량 확장을 위한 서비스를 직접 제공하는 대안으로 동시에 효율적인 대안일 수도 있는 것이다. 즉 일정 수준의 자원으로 정책목적의 달성에 얼마나 기여했는지가 효율성의 평가 기준이라고 한다면, 행복 중심의 정책 플랫폼 하에서 재분배 정책은 형평성 측면 뿐 아니라 효율성 측면에서도 얼마든지 긍정적인 평가를 받을 수 있는 충분한 근거를 갖게 된다. 이러한 점은 또한 현재 화폐가치에 기초한 비용편익분석으로 대표되는 정책분석평가의 패러다임이 전반적으로 수정되어야 함을 시사한다.

행복 중심의 정책평가에서 기대할 수 있는 또 다른 변화는 평가의 대상이 되는 정책을 묶는 단위가 달라질 수 있다는 점이다. 지금까지의 정책은 부동산정책, 소득증대정책, 저소득층의료지원정책 등과 같이 정책의 대상이 되는 주제 중심으로 정의되고 세부 프로그램도 그에 따라 묶여서 평가되곤 하였다. 그러나 의미로서의 행복, 즉 역량을 중심으로 정책평가가 이루어진다면 이러한 분류가 개인의 역량 확장과 연계되어 다시 이루어져야 하고 평가도 그에 따라 바뀌어야 한다.

예를 들어 정부에서 낙후된 농어촌 지역의 문화활동을 촉진하고 문화접근성을 제고하기 위한 대안으로 공공도서관과 공연장을 지어서 제공하는 정책을 추진한다고 하자. 이러한 정책 대안의 목적이 낙후지역 주민의 문화 역량 확장이라면 지자체에서 도서관과 공연장을 새로 지어서 제공하는 행위 자체는 정책을 평가하는데 별로 중요한 요인이 아니다. 실제로 더 중요한 것은 지역주민들이 새로 지어진 도서관과 공연장을 얼마나 활용하고 실제로 이를 통해 문화 역량의 확장을 경험하는지의 여부이다. 만약 도서관과 공연장을 새로 지어놨지만 접근성이 떨어져서 사용빈도가 낮다든지 문학, 음악, 미술 등 문화활동에 대한 교육의 부재로 인해 이를 즐길 수 있는 지역주민이 별로 없다면 단순히 시설 및 프로그램을 제공하는 정도로는 문화 역량 확장이라는 정책 목표를 달성하기 어렵다. 따라서 이 경우엔 접근성을 높이는 도로 확충 및 교통수단 제공과 지역주민의 기초적 문화 소양을 높이기 위한 교육 제공 등을 위한 대안이 동시에 고려되어야 한다. 즉 낙후지역 주민의 문화 역량 확장을 위한 정책을 디자인하기 위해선 문화, 교통, 교육 등 여러 분야의 대안을 적절하게 조합하여 활용하는 종합적 접근이 필요하다. 이렇게 되면 정책평가에 있어서도 역량 확장을 위해 조합된 다양한 분야

의 대안들이 하나의 묶음으로 정책평가의 대상이 되는 것이다.

Ⅵ. 결론

우리 사회는 지난 반 세기 동안 눈부신 발전을 이루었다. 성장을 중심으로 한 정책 패러다임으로무장한 대한민국이 지난 반 세기 동안 이룬 경제적 성공은 전 세계 근현대사를 통틀어 보기 드문 성과이다. 하지만 경제적 성공과 더불어 어두운 그림자도 존재한다. 화려한 경제적 성공에 비추어 볼 때, 삶의 질과 행복이라는 측면에서 우리 사회의 성적표는 초라한 수준이다. 과거 보다 물질적으로 풍요로와 졌지만 행복하지 않다면, 그러한 풍요로움은 공허할 뿐이다. 이제는 물질적 풍요로움과 더불어 우리 사회의 질적 향상을 위해 노력해야 할 시점이 왔다.

소득과 행복 간의 불일치 현상을 극복하고 지속가능한 행복이 담보되는 사회가 되려면 개인이 자유로운 선택을 통해 자신이 가지고 있는 의미와 가치를 추구할 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 느끼는 심리적 만족감을 의미로서의 행복이라고 하는데, 이는 Sen과 Nussbaum이 강조한 역량 개념과도 일맥상통한다. 역량은 개인이 자신이 가지고 있는 의미와 가치를 자유로운 선택을 통해 삶 속에 구현할 수 있는 가능성을 의미한다. 즉 개인의 역량이 확보되어 극대화 될 수 있는 사회가, 다시 말해 개인이 자신의 삶을 자유롭게 선택하고 자신의 가치를 자유롭게 실현할 수 있는 사회가 행복한 사회라는 것이다. 이와 같은 역량 개념을 바탕으로 의미로서의 행복을 정의하게 되면 행복은 건강, 안전, 교육, 문화 등 다양한 영역에서 개인의 자유로운 삶의 선택이라는 기준을 통해 평가할 수 있는 다차원적 개념이 된다. 역량이론에 기초한 다차원적 행복은 경제 뿐 아니라 건강, 안전, 교육, 여가 등 공공정책의 전통적 영역과 접점을 많이 가지고 있으며, 따라서 정책 담론에서의 다양한 응용이 가능해진다. 즉 의미로서의 행복을 추구하는 정책은 단순히 일자리를 제공하고 소득을 높이는데 목적이 있는 것이 아니라 건강이나 교육, 여가 등 여러 분야에서 개인들이 누구나 자신의 의미와 가치에 부합하는 자유로운 선택을 할 수 있도록 제도적인 도움을 줄 수 있어야 한다. 이는 한 두 가지 정책만으로 실현될 수 있는 것은 아니며, 자유로운 선택을 가로 막는 구조적인 장벽을 넘을 수 있도록 돕는 다양한 형태의 정책이 패키지로 디자인되어야 한다. 한편 역량이론에 기반한 행복 중심의 정책 담론이 이와 같이 현실 문제와 구체적이고 명확한 접점을 가진다는 점은 행복의 정의와 측정의 모호성에 대한 그 동안의 비판을 극복하는데도 도움을 줄 수 있다.

행복이 정책 담론의 새로운 플랫폼으로 자리잡게 되면 기존의 정책목표, 수단, 평가에 대한 논의들이 대폭 다시 쓰여져야 한다. 정책의 목표는 성장과 소득의 담론이 아니라 행복과 삶의 질의 담론 안에 담겨야 한다. 그러한 맥락에서 어떻게 하면 1인당 국민소득 4만 달러를 하루라도 빨리 달성할 수 있을까를 고민하기 보다 어떻게 하면 1인당 3만 달러를 보다 행복한 3만 달러로 만들 수 있을까에 대한 고민이 선행되어야 한다. 정책 수단에 있어서도 마찬가지의 변화가 필요하다. 문재인 정부의 핵심 정책인 소득주도성장은 기존의 정책 패러다임이 가지고 있던 핵심 주제인 소득과 성장을 고스란히 담고 있다. 세부적인 내용에 변화가 있었을지 모르지만 큰 흐름에서의 변화는 없었다고 해도 과언이 아니다. 일자리 몇 개 더 만들고 소득지원이 늘어난다고 개인이 가지는 삶에 있어서의 선택의 자유가 증진되는 것은 아니다. UN이 매년 발간하는 최근 행복보고서에 의하면 우리나라의 인생선택자유도는 세계 144위로 전 세계 조사대상 국가들 중 최하위권이다(세계일보, 2019.3.27). 소득을 늘리고 경제가 성장하는 것도 중요하지만 개인이 삶에 있어서 자유로운 선택을 할 수 있도록 현금이 아니라 기능(functioning)을 직접 제공하는 정책 수단에 대한 고려가 보다 적극적으로 이루어져야 한다. 또한 기존 정책들은 행복 중심의 정책 플랫폼 하에서 내용이 수정되고 재구조화가 이루어져야 한다. 그리고 이를 유도하기 위해서는 정책의 평가 프레임 역시 행복, 좀 더 구체적으로는 역량 중심으로 바뀌어야 한다.

다만 행복 중심의 정책 플랫폼으로의 전환을 위해서는 우선 한 가지 선행요건이 충족되어야 한다. 개념 정의도 어렵고 측정도 쉽지 않은 행복이 정책담론에서 플랫폼의 역할을 하기 위해선 행복에 대한 사회과학적 연구가 좀 더 축적되어야 한다. 특히 개인 수준에서 행복이라는 심리현상을 연구하는 것을 넘어서는 사회 수준에서 정책과 연결 지을 수 있는 연구가 요구되며, 이러한 측면에서 행복 연구에서 앞으로 행정학과 정책학 연구자들의 역할이 매우 중요하다.

▣ 참고문헌

Blanchflower, David G., & Andrew J. Oswald. 2004. "Well-being over time in Britain and the USA." *Journal of Public Economics* 88(7-8): 1359-1386.

Bruni, Luigino, & Pier Luigi Porta. 2005. *Economics and Happiness: Framing the Analysis*. New York: Oxford Univ Press.

Clark, Andrew E., Paul Frijters, & Michael A. Shields. 2008. "Relative income, happiness, and utility: An explanation for the Easterlin paradox and other puzzles." *Journal of Economic Literature* 46(1): 95-144.

Currie, Janet, & Firouz Gahvari. 2008. "Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data." *Journal of Economic Literature* 46(2): 333-383.

Diener, Ed, Louis Tay, & Shigehiro Oishi. 2013. "Rising income and the subjective well-being of nations." *Journal of Personality and Social Psychology* 104(2): 267-276.

Easterlin, Richard A. 1995. "Will raising the incomes of all increase the happiness of all?." *Journal of Economic Behavior & Organization* 27(1): 35-47.

_____. 2001. "Income and happiness: Towards a unified theory." *The Economic Journal* 111(473): 465-484.

Frank, Robert H. 2005. "Does absolute income matter?" In Bruni, Luigino, and Pier Luigi Porta (eds.) *Economics and happiness: Framing the Analysis*. New York: Oxford Univ Press.

Frey, Bruno S., & Alois Stutzer. 2000. "Happiness, economy and institutions." *The Economic Journal* 110(466): 918-938.

_____, & _____. 2002. *Happiness and economics: How the economy and institutions affect well-being.* Princeton: Princeton University Press.

Kesebir, Pelin, & Ed Diener. 2008. "In pursuit of happiness: Empirical answers to philosophical questions." *Perspectives on Psychological Science* 3: 117-125.

Kim, Hisam, & Fumio Ohtake. 2014. *Status race and happiness: What experimental surveys tell us*. No. 2014-01. KDI Policy Study.

Lane, Robert Edwards. 2000. *The loss of happiness in market democracies*. New Haven: Yale University Press.

Layard, Richard. 2006. "Happiness and public policy: A challenge to the profession." *The Economic Journal* 116(510): C24-C33.

McMahon, Darrin M. 2006. *Happiness: A History*. New York: Atlantic Monthly Press.

Nussbaum, Martha. 2003. "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice." *Feminist Economics* 9(2-3): 33-59.

Ryan, Richard M., & Edward L. Deci. 2001. "On happiness and human potentials: A review of research on hedonic and eudaimonic well-being." *Annual Review of Psychology* 52(1): 141-166.

Sen, Amartya. 1980. "Equality of what?." In McMurrin, Sterling M. (ed.) *The Tanner lectures on human values* (pp. 257-280). Salt Lake City: Univ of Utah Press.

Thurow, Lester C. 1974. "Cash versus in-kind transfers." *The American Economic Review* 64(2): 190-195.

Vallentyne, Peter. 2005. "Capabilities versus Opportunities for Well-being." *Journal of Political Philosophy*, 13: 359-371.

고명철 · 최상옥. 2012. "삶의 질 (QoL) 연구의 행정학적 함의와 제언." ≪한국행정학보≫, 46(4): 103-126.

구교준 · 이희철 · 김지원 · 박차늠. 2020. "주관적 행복과 객관적 삶의 질 차이의 지역 분포 분석: 지역역량 (regional capability) 의 관점에서." ≪정부학연구≫, 26(1): 161-182.

_____ · 임재영 · 최슬기. 2014. "소득과 삶의 역량에 따른 행복 결정요인 연구." ≪한국행정학보≫, 48(2): 317-339.

_____ · _____ · _____. 2015. "행복에 대한 이론적 고찰." ≪정부학연구≫, 21(2): 95-130.

_____ · _____ · _____. 2017a. ≪무엇이 우리를 행복하게 하는가?≫. 서울: 집문당.

_____ · _____ · _____. 2017b. "행복의 국가 간 비교분석: 핀란드와 일본 사례를 중심으로." ≪한국행정연구≫, 26(2): 179-215.

_____ · 최영준 · 이관후 · 이원재. 2018. "자유안정성 혁명: 행복하고 혁신적인 대한민국을 위한 제언." ≪LAB2050 보고서 솔루션≫, 2050-01.

우창빈. 2013. "행복을 추구하는 행복정책은 가능한가?: 행복을 목표로 하는 공공정책

의 이론, 논란, 가능성과 조건들.” ≪행정논총≫, 51(2): 283-318.
이희철・구교준. 2019. “역량 중심의 국민행복지수: OECD 국가를 중심으로.” ≪정책분석평가학회보≫, 29(3): 115-140.
정해식・김성아. 2019. “한국인의 행복: 소득 및 자산 격차의 영향 분석.” ≪사회복지정책≫, 46(1): 185-213.

통계청. 2017. ≪국민 삶의 질 종합지수≫

≪세계일보≫. 2019. “소득 3만불에도 불행한 당신…당신은 행복하십니까?” 3월 27일.

Happiness: A New Platform for Policy Discourse

Jun Koo

Korea has undergone unprecedented growth and economic success over the last half century. However, a wide range of quality of life measures says otherwise about the Korean society. As a solution for such a discrepancy, this study argues that happiness should be at the center of policy discourse. Considering that growth does not necessarily bring happiness, this is a change that is overdue for quality upgrade in our society. If happiness becomes a core value in the policy discourse, it will change perspectives for the policy goals, tools, and evaluations. Drawing upon Sen's capability theory, this study examines how happiness can be factored in the policy discourse. Additionally, this study also illustrates how policy goals, tools, and evaluations can change if happiness serves as a platform for the policy discourse.

※ Key Words: policy, happiness