

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 틀걸이를 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

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.

분권화의 강화, 부탄왕국의 헌법 제정, 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(정부정책의 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, 이에 는 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 국민총행복조

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 규정하는 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(Rethinking 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.

사를 앞둔 시점에 이뤄졌다는 측면에서 국민총행복의 진전에 매우 중요한 역할을 한 것으로 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 세계 포럼(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 경제패러다임으로 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, 공평성에 있음을 밝혔다.

총체성의 개념은 국민의 물질적 또는 물질 욕구뿐 아니라 사회적 영성적 욕구 등 모든 측면을 인식한다는 것이고, 균형의 개념은 국민총행복의 속성들을 향한 조화롭고 균형된 진전을

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 역할을 할 것이라고 언급하였다.

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

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 복잡한 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 실행기관에 지침이 되는 가치와 우선순위의 총체적 집합이다. 공공정책에서 국민총행복을 증진시키기 위한 다양한 수단이 있는데, 그 중 하나는 국민총행복지수로 정책입안자들이 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, 경제서비스의 제공을 통하여 국민의 물질, 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.

7) 부탄의 초대 수상(Thinley)은 2009년 ‘국민총행복을 위한 교육’의 개최연설에서 “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.

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 환경운리를 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 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 없

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.

이 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 국민총

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.

행복지수에 포함된 33개 지표들은 국민총행복을 구성하는 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 국민총행복지수를 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⁾

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

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 틀 걸이(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 stratified 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.

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.

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.

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 높는데, 여성과 비교한 남성의 지표별 자족도가 부정적 감정, 문맹 해소, 학교교육, 지식, 정치 참여, 기부, 공동체 관계에서 남성의 자족도가 상대적으로 높기 때문으로 보인다.¹⁶⁾

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%)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.

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, 민간 부문(0.8 미만), 주부, 농부(0.710)의 순이다.

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).

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.

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

IV. 국민총행복과 5개년계획¹⁹⁾

1. 개요

부탄 정부는 국민총행복의 개발철학을 개발의 틀걸이로 전면 도입하는 과정에서 국민총행

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 틀걸이로 명시하고, 제10차 5개년계획(2008~13)에서 처음으로 국민총행복지수의 활용을 명시적 틀걸이로 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.

복이 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 집중자문을 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 틀걸이로 삼았다.²⁰⁾

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 핵심목표로 하는 제12차 5개년계획 수립의 전략적 틀걸이를 요약하면,²²⁾ 먼저 국민총행복위원회가 국왕의 연설, 헌법과 지방정부법,

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 창달에는 부탄 정체성과 사회적 유대와 조화의 강화, 지속가능한 생활을 위한 고유 지혜, 예술과 공예의 창달 등 2개의 국가핵심결과 영역이, 제3기둥인 환경의 보전과 지속가능한 활용에는 탄소중립적 녹색 기후 복원력 있는 개발, 자연자원의 지속가능한 활용과 운용, 상수 안전성, 재난 복원력과 대처의 개선 등 4개의 국가핵심결과 영역이, 제4기둥인 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

비전 2020(Bhutan 2020: Vision for Peace, Prosperity and Happiness), 국민총행복 전략(Stratgy 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 핵심결과 영역(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.

나. 국가핵심결과 영역과 국민총행복 9대 영역의 연계

제12차 5개년계획의 특징은 4대 기둥 중심에서 9대 영역 중심으로 국민총행복 틀걸이(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-NKRAs 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.

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, 취약 계층의 삶 등을 선정하고 있다.

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

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), 비만율(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 틀결이의 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 틀결이의 실제적 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 것

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) 선지(의사결정 참여기회, 반부패, 법률 지원, 시민권, 성 평등, 투명성), (3) 교육(기술과 학습), (4) 건강(공공 의료), (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 공정성에 대한 효과를 알지 못한다(2점), 소득분배의 공정성에 부정적 영향을 주지는 않을 것이다(3점), 소득분배의 공정성에 긍정적 영향을 줄 것이다(4점).

으로 확산(긍정적 효과에 대해서는 불확실)

- 4점 : 정책이 해당변수에 긍정적 효과를 줄 것으로 인식

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 위협요인으로 작용할 수 있다.

이러한 위협요인은 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 위협요인으로 정책수립이나 집행과정에서 다양한 주체들 간에 불필요한 논쟁이 야기될 개연성이 농후하며, 이로 인해 정책집행의 효과성이나 효율성이 저하되거나 심지어 상실될 수도 있다.

이러한 위협요인이 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 불구하고 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. **KLI**

[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 Retinking Development: Proceedings of Second International Conference on Gross National Happiness.