

서울특별시 시민 행복 증진 조례 폐지조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 666
- 제 안 자 : 김길영 의원(찬성의원 28명)
- 제 안 일 : 2023년 3월 29일
- 회 부 일 : 2023년 4월 3일

2. 제안이유

- 서울시는 시민의 삶의 질 제고와 행복 수준 향상을 위한 조사와 연구를 꾸준히 하고 있을 뿐 아니라 경제 성장과 실질 시민 행복감 사이의 괴리를 해소하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있음.
- 이미 서울시가 복지 외 개발 등 정책과 관련하여 서울시민 행복을 위한 사업을 적극적으로 시행하고 있어 중복되는데다, 행복도는 주관적인 지표이기 때문에 조례로 규정하기에는 추상적이므로 폐지를 제안함.

3. 주요내용

- 「서울특별시 시민 행복 증진 조례」 를 폐지함.

4. 참고사항

가. 관계법규 : 해당없음

나. 입법예고(2023. 4. 6. ~ 4. 10.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 폐지 조례안은 2019년 1월 3일 제정된 「서울특별시 시민 행복 증진 조례」를 폐지하려는 것임.
- 동 조례는 서울 시민의 행복추구 및 행복증진을 위해 필요한 각종 사항을 규정하고 이를 정책으로 구현하도록 지원해 시민의 삶의 질 향상과 지역 사회 발전에 기여하고자 제정되었음.

- 동 조례 제정 당시 제안이유에서는 시민행복의 가치에 대한 진지한 고려와 반성 없이 관성적으로 공공정책을 입안하고 추진함으로써 헌법이 천명한 시민의 행복추구에 대한 권리를 훼손할 우려가 있어 왔고,
- 2012년 UN의 「세계행복보고서」 발표 이후, 사회발전과 공공정책의 목표가 경제성장 자체보다는 시민 행복 증진에 있다는 인식이 전 세계적으로 확산되면서 행복을 측정하고 그 결과를 정책에 활용하고자 하는 움직임이 활발하게 나타나고 있음을 제정 배경으로 밝히고 있음.
- 동 조례는 시민 행복 증진을 위한 기본계획 수립(제6조), 행복지표 개발·보급(제10조), 시민행복위원회 설치(제11조), 행복영향평가(제12조)에 대한 내용을 주요 골자로 하고 있음.

- 본 폐지 조례안은 이미 서울시가 각종 정책과 관련하여 서울시민 행복을 위한 사업을 적극적으로 시행하고 있으며, 행복도는 주관적인 지표이므로 조례로 규정하기에는 추상적이라고 폐지 이유를 밝히고 있음.

※ 심리학자 매슬로우(A.H. Maslow)는 사람의 욕구는 어느 단계를 달성하게 될 경우 지속적으로 더 높은 단계를 기준으로 삼기 때문에 절대적 행복이 존재하지 않으며, 행복을 수치화 또는 정량화하는 것도 불가능하다고 지적하고 있음.(인간욕구 5단계 이론)

- 행정국은 주관적인 ‘행복’ 개념의 정책 구체화 및 실행력 확보가 어려우며, 시민행복위원회 운영 및 행복지표 등도 기능 중복 및 실효성에 문제가 있는 바, 민선 8기 핵심과제인 ‘약자와의 동행’ 사업에 동 조례안의 취지를 연계 및 일원화하여 실행력을 확보하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하고 있음.
- 따라서, 동 조례가 조례의 목적에 맞게 관련 사업이 적정하게 운영되고 있는지 여부와 유사한 내용의 중복 추진으로 인한 행정력 낭비 및 사업 추진상 혼선의 여지는 없는지 등을 포함한 종합적 논의를 통해 폐지 여부에 대한 접근과 정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.
- 또한, 관련 예산이 미편성되어 있고, 2022년 이후 사업 실적이 없는 것으로 보고하고 있다는 점은 감안되어야 할 것으로 보임.

〈 조례 제정 이후 사업추진 실적 〉

연 도	사 업 추 진 내 용	비 고
2019	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민참여형 서울행복지표 구축 및 정책연계를 위한 연구용역('19.6.~12.) - 서울형 행복지표(안)(10개 영역, 59개 지표) 	
2020	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민행복위원회 구성·운영('20.6.1.~'22.5.30.) - 구성: 20명(당연직 8, 위촉직 12명) - 회의 개최: 2회 ▶ 1차('20.10.7.) : 공동위원장·부위원장 선출, 행복지표(안) 의견수렴 ▶ 2차('20.10.27.~29.): 서울행복지표 확정(10개 영역, 61개 지표) ○ 행복실현지방정부협의회 가입('20.10.) ○ 시민행복 증진을 위한 기본계획 수립 학술용역('20.7.~12.) - 서울형 행복지표 개발(10개 영역, 61개 지표), 행복정책 관련 현황 및 실태 분석, 시민행복 증진 기본계획(안) 제시 등 	

2021	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민행복위원회 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 회의 개최: 2회 ▶ 3차('21.3.11.) : '21년 서울시 행복사업 추진계획 보고 및 자문 ▶ 4차('21.12.22.): 실태조사 용역 보고, 시민 행복 증진 기본계획 수립 자문 ○ 시민행복 실태조사 및 전략과제 수립 학술용역('21.2.~11.) <ul style="list-style-type: none"> - 실태조사 실시 및 결과 분석, 전략과제 선정 및 정책 실행방안 도출 등 ※ 실태조사: 시민 7천명 온라인조사('21.5.), 행복취약집단 심층면접('21.8.) 등 ○ 자치구 시민행복 증진사업('21.3.~11.) <ul style="list-style-type: none"> - 행복정책 확산을 위한 자치구 단위 맞춤형 행복증진 사업 공모 및 지원 - 총 5개 자치구(성동, 관악, 강남, 종로, 은평) 5개 사업 선정, 125백만원 지원 ○ 시민 행복 증진 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 방법: 온라인 교육 콘텐츠 제작('21.3.~9.) 및 인재개발원·평생학습포털 탑재 - 내용: 서울시 및 글로벌 행복정책 이해하기 등
------	---

붙임 **서울행복지표** (시민행복 증진을 위한 기본계획 수립 학술용역, 서울연구원, 2020)

□ 10개 영역, 61개 지표

구 분	영역 (10개)	중영역	지 표(61개)			
행복한 도시 (22)	주거안정성 (3)	주택	소득 대비 임대료 비율(RIR)	최저주거기준 미달 가구율		
		주거환경	비정상적 거처 거주가구 비율			
	환경 (8)	생활환경	1인당 공원면적	생활환경 만족도	10분 동네 생활편의시설 수	
			기후변화 불안도	미세먼지·황사 없는 날 수	온실가스 배출량	
		안전환경	생활안전도	야간보행 안전도		
	교통 (6)	교통환경	지하철 혼잡도	교통체증 체감률	대중교통이용 만족도	
			자전거 도로율			
		보행환경	보행환경만족도	통근·통학시간		
	교육 (5)	교육환경	국공립 어린이집 수	세대간 교육이동성	교육환경 만족도	
		교육기회	평생학습 참여율	교육기회 충족도		
	행복한 시민 (26)	경제생활 (6)	소득과소비	1인당 개인소득	소득만족도	1인당 민간소비지출액
				소비생활만족도		
자산과 부채		총자산액	부채율			

	일과 생활 균형 (6)	일과 근로조건	고용률	고용의 질	유연근무 도입률
		젠더와 생활	가사·돌봄 부담률 (아동노인 돌봄 포함)	가족과 함께 보내는 시간	반려동물과 보내는 시간
	건강 (8)	신체건강	건강검진율	걷기실천율	건강 삶의 질 지수
			주관적 건강만족도		
	정신건강	자살률	스트레스 인지율	고독사수	
		외로움			
	문화 여가 (6)	문화공간	도서관 수	생활문화공간 수	
		문화참여	문화활동참여횟수	문화환경 만족도	
		여가활동	연간 여행횟수	여가시간 충분성	
함께 행복한 사회 (13)	사회통합 (9)	시민성	공적 의사결정 참여경험	지역자부심	투표율
			자원봉사 참여율	기부율	
		연대	사회적 지지	이웃신뢰	
	공정과 포용	공정성 인식도	포용성 인식도		
	주관적 안녕감 (4)	삶의 만족	삶의 만족도	삶의 선택의 자율성	
		정서 경험	긍정적 감정(긍정정서)	부정적 감정(부정정서)	

○ 아울러, 동 조례의 입법 목적을 달성하기 위한 수단들의 실효성 여부에 대한 논의와 검토가 필요하다고 하겠음.

○ 첫째, 행복지표 개발 관련, 2019년~2020년 서울연구원 용역을 통해 10개 영역 61개 지표가 개발되었으나, 개발 이후 활용 실적이 없으며, 유사한 자료로 2003년부터 매년 서울서베이에서 시민행복지수를 산출하여 공표하고 있는 점은 감안되어야 할 것으로 보임.

○ 둘째, 시민행복위원회 설치·운영 관련, 동 조례 제11조1)에서는 위원회

1) 「서울특별시 시민 행복 증진 조례」 제11조(시민행복위원회 설치 및 기능) ① 시장은 사회·경제·환경 등 시정 전반의 행복정책을 추진하기 위하여 서울특별시 시민행복위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하거나 자문한다.

1. 기본계획 및 시행계획의 수립·변경
2. 실태조사의 활용 및 분석·평가
3. 행복지표 작성 및 행복지수 활용
4. 기본계획 및 시행계획 추진 상황 점검
5. 행복 격차 해소방안

기능으로 행복지수 활용, 기본계획 및 시행계획 추진 상황 점검, 행복 격차 해소방안 등을 포함한 전반적인 정책 추진 및 관리 조직으로서의 역할을 부여하고 있으나,

- 2020년 10월 서울행복지표 확정 및 2021년 3월과 12월에 계획수립 관련 자문 이후 위원회 활동 없이 2022년 5월에 임기 만료로 활동이 종료된 바, 추진 조직의 적정성에 대한 논의가 필요한 것으로 사료됨.
 - 또한 일반적으로 각종 위원회 설치 등 조직 신설은 시장의 전속적 권한으로 보는 바, 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것을 허용하지 않는 대법원 판례²⁾를 감안하면, 당초 의원 발의로 위원회 설치를 한 것이 적정한지 여부에 대해서도 살펴볼 여지가 있을 것으로 사료됨.
- 셋째, ‘행복영향평가’는 「환경정책기본법」에 따른 ‘환경영향평가’, 「문화기본법」에 따른 ‘문화영향평가’ 등과 달리 법적인 근거나 구체적인 추진 방안이 규정되어 있지 않으며, 동 조례 제12조³⁾에서는 ‘행복영향평가’의 대상·방법·시기 등은 규칙으로 정하는 것으로 되어 있으나, 동 시행규칙에는 ‘행복영향평가’ 관련 내용이 없는 바, 구체적인 평가기준을 마련하는 규정이 현실적으로 실효성이 있는지 여부에 대한 논의도 필요하다고 하겠음.

6. 그 밖에 행복 증진에 관하여 시장이 정하는 사항

③ 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

2) 대법원 2009.9.24.선고 2009추53 판결

3) 「서울특별시 시민 행복 증진 조례」 제12조(행복영향평가) ① 시장은 시민의 행복에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획을 수립하거나 사업 등을 추진하는 때에는 이 계획이나 사업이 시민 행복에 미치는 영향을 분석·평가(이하 "행복영향평가"라 한다) 할 수 있다.

② 행복영향평가의 대상·방법·시기 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

- 다만, 시민 행복은 서울시 행정이 지향하는 궁극적인 목적이라고 할 수 있으므로, 정책의 수립에서 집행 및 환류 과정까지 모든 행정과정에서 시민 행복에 대한 고려가 기본 바탕이 될 수 있도록, 서울시의 특성이 반영된 실효성 있고 개별 정책에 적용 가능한 행복지표 도출 및 사업 범주별 지표 활용방안 마련에 지속적인 고민과 노력이 요망된다고 하겠음.
- 또한, 의회의 의결을 통하여 제정된 조례의 입법 취지를 적극적으로 이행하려는 집행기관의 노력없이, 관련 조례를 형해화* 한 이후 실적이 없어 관련 조례가 폐기되는 것이 의회의 입법권을 훼손하는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있을 것임.
 - ※ 형해(形骸): 내용이 없는 뼈대라는 뜻으로, 형식뿐이고 가치나 의의가 없는 것을 이르는 말(표준국어대사전)
- 결론적으로, 동 조례안의 폐지 여부는 조례의 입법목적 달성을 위한 수단들의 실효성 여부와, 행복이라는 추상적 가치를 계량화하여 구체적인 정책에 반영할 수 있는 합리적인 방안에 대한 검토 필요성 등을 종합적으로 감안하여 판단하여야 할 것으로 사료됨.

전문위원	김정덕	입법조사관	이태기
------	-----	-------	-----