

요약

도시발전·공공정책 목표는 시민행복 증진 서울시, 행복도시 위한 제도적 기반 마련

저성장시대 삶의 질이 중시되는 행복도시로 패러다임 전환 필요

사람들은 누구나 행복한 삶을 살고 싶어 한다. 행복하다는 것은 일반적으로 사람들의 삶의 질(Quality of Life)이 높은 상태를 말한다. 한국 사회와 대한민국의 수도 서울은 지난 반세기 이상 눈부신 경제성장의 결과 절대 빈곤에서 벗어났으며, 성장의 풍요로움을 경험했다. 그런데 우리는 이러한 사회의 성장과 발전을 통해 과거의 시간보다 더 행복한 삶을 살아가고 있는 것인가? 성장 이면에는 불평등, 양극화, 다양한 갈등의 증폭, 신뢰와 정체성의 부재 등의 위기들이 사회 곳곳에서 나타나기 시작하였다.

자살률 세계 1위, 최저 출산율을 기록하는 우리 사회에서 사람들은 경제성장이 담보했던 것의 의미를 다시 생각하면서 삶의 질과 사회의 질을 제고하기 위한 다양한 층위에서의 노력이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 특히, 한국사회의 성장 동력이 약화되고 정체 혹은 마이너스 성장이라는 저성장 사회로 들어서면서 우리 사회는 여러 곳에서 분출하는 사회 문제들을 어떻게 해결할 것인가를 고민해야 하는 시점에 이르렀다. 압축적 성장을 가능하게 했던 효율성과 경쟁의 사회에서 새로운 미래에는 어떤 사회로 전환해야 사회 공동체를 유지할 수 있을 것인가? 저성장 시기의 생존해법을 모색하는 과정에서 시민들의 삶의 질을 높이기 위해 공공영역의 정책적 개입이 필요하다는 성찰적 문제의식이 광범위하게 공유되고 있다. 이제 행복도시로의 패러다임 전환을 위한 제도적 기반을 만들어 나가야 한다. 지금이 그러한 전환의 시간이다.

유엔 행복보고서 등 세계적으로 행복 측정지표 구축 논의 활발

2012년 UN의 『세계행복보고서 The World Happiness Report』 발표 이후, 사회발전과 공공정책의 목표가 경제성장 자체보다는 시민 행복 증진에 있다는 인식이 전 세계적으로 확산되면서 행복지표를 구축하여 행복을 측정하고 결과를 정책에 활용하고자 하는 움직임이 활발하게 나타나고 있다. 우리나라에서는 통계청이 2011년 삶의 질 기본틀(framework) 및 지표를 개발하여 2014년 6월 ‘국민 삶의 지표’에 관한 홈페이지를 구축하

고 서비스를 개시하였다. ‘국민 삶의 질’ 측정 체계는 12개 영역 80종의 지표로 구성(2017년 기준)되어 있다. 12개 영역은 물질부문(4개 영역)과 비물질부문(8개 영역)으로 구분되어 객관지표 56종, 주관지표 24종이 선정되었다. 그런데 이러한 통계청의 국민 삶의 지표가 지표나열 방식으로 서비스되고 있어, 전체 삶의 질 측정결과를 요약한 종합지수 작성이 필요하다는 요청에 따라 한국 삶의 질 학회는 통계청에서 구축한 지표를 활용하여 종합지수를 작성하였다. 그 결과 2015년 삶의 질 종합지수는 111.8(2006년=100)로 2006년 대비 11.8% 상승하였으며, 전반적으로 완만한 상승세를 보이고 있다. 행정자치부와 한국지방행정연구원은 2015년 마을단위의 자원, 지역공동체 역량, 주민의 삶의 질 현황을 담은 지역공동체행복지표를 개발하였다. 지역공동체행복지표는 모든 지역에 공통적으로 적용되는 ‘공통지표’와 도시·농촌·도농복합 지역별로 적용되는 ‘특성화지표’로 구성되며, 2015년 개발이 완료된 공동지표는 마을자원, 공동체 역량, 삶의 질이라는 3개 영역, 88개 세부지표로 구성된다.

전 세계적으로도 행복을 측정하기 위한 지표 개발이 활발하게 논의되고 있다. UN의 행복 보고서와 OECD의 Better Life Index는 세계 각국의 행복을 측정하고 국제적으로 비교하여 결과를 발표하고 있다. 부탄은 1974년 GDP가 아닌 국민총행복(GNH: Gross National Happiness)이 정책의 가장 중요한 목표라는 점을 헌법에 명시하면서 국민총행복의 개념을 크게 좋은 정부, 지속 가능한 사회 및 경제 개발, 문화 보존, 환경보전이라는 4가지 틀로 구성하였다. 영국에서는 2010년 11월 캐머런 총리가 GDP는 국가의 성장을 측정하기에는 완전하지 않기 때문에 GWB(General Well-Being)라는 기준을 설정할 필요가 있음을 강조하면서 행복지수를 통해 영국인의 삶에서 무엇이 우선순위인가를 평가해서 장기적으로 정책에 반영하겠다는 점을 천명하였다. 그 후 영국 통계청(ONS: Office for National Statistics)은 국가 복지와 관련한 측정방법 개발에 착수하여 ‘Measuring National Wellbeing Programme’을 수립하였다.

행복과 삶의 질 수준은 동일 국가의 국민이라도 국민들이 거주하는 지역에 따라 차이가 나타난다. 따라서 최근에는 국가수준뿐 아니라 지역수준의 행복과 삶의 질에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 지역의 행복은 국가수준의 행복지표와 유사하나 개인의 일상생활이 이루어지는 지역의 특성을 적극적으로 반영하는 것이 특징이다. OECD가 2014년 지역 웰빙(Regional Well-being)을 측정하는 지표를 구축하여 그 결과를 공표함에 따라 국가 내 지역별 비교는 물론 국제 비교도 가능하다. 영국은 2017년 로컬 웰빙 지표(Local Wellbeing Indicators)를 구축하여 지역별 웰빙 수준을 비교하고 있다. 호주의 경우, 커

뮤니티 웰빙(community wellbeing)을 측정하여 지역사회에 소속된 개인들의 웰빙뿐 아니라 개인들 간의 관계와 상호작용을 중요하게 반영한다. 이러한 맥락에서 서울시는 해외 대도시와 국제비교가 가능한 행복 관련 일반 지표뿐 아니라 지역의 특성, 지역 활동을 반영하는 지표들을 포괄하여 서울의 특성을 반영하는 서울형 행복지표 체계를 구축할 필요가 있다.

2014년 구축한 서울형 행복지표, 증거기반·시민 참여로 재구성

서울연구원은 전 세계에서 활발하게 진행되고 있는 행복에 대한 논의를 서울 시정에 반영하기 위해 2014년 「메가시티의 삶의 질과 서울형 행복지수 구축 연구」를 통해서 11개 영역 24개 지표를 선정하였다. 이러한 행복지표의 기본 틀 위에 서울형 행복지표를 구축하기 위해 서울시민의 행복에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 서울형 행복지표 틀과 지표에 대한 서울시민 조사를 바탕으로 서울형 행복지표를 재구축하였다.

‘2016년 서울서베이’ 자료를 활용한 서울시민의 행복 영향요인 분석 결과, 사회적 요인의 영향력을 확인하였다. 이에 기존 ‘2014년 행복지표’에 사회연결망(사회적 약자)과 공동체 영역을 추가하였다. 그리고 서울시민 조사를 통해 서울형 행복지표를 구성하는 지표들의 중요도 정도를 평가하였으며, 이 결과를 근거로 최종적으로 8개 영역(13개 세부영역) 41개 지표를 정하였다. 이러한 과정을 거쳐 기존 지표 중 공유기업, 실업률, 예술 활동 참여도, 투표율, 공원 등 5개 지표는 대체하거나 삭제할 필요가 있다는 점을 확인하였다.

서울시, 행복지표를 정책효과 측정하는 성과기준으로 활용해야

시민행복 중심의 시정을 운영하기 위해 마련한 행복지표는 제도적 뒷받침과 정책적 노력이 뒷받침되어야 제대로 활용 가능한 지표체계가 될 수 있다. 외국의 경우, 행복지표를 구축하여 행복을 측정하고 그 결과를 정책에 반영하기 위해 경제, 사회, 문화, 보건 등 전 정책 영역에 걸쳐 지방정부, 중앙부처, 통계청, 대학 및 연구소, 비영리단체, 시민 등 협력적 거버넌스를 구성하는 통합적 노력을 기울이고 있다. 서울시는 행복시정의 정책 비전을 실현하기 위해서는 행복조례 제정을 통해 법적 기틀을 마련하고 전담조직, 제도운영 등의 내용을 구체적으로 실현할 필요가 있다. 그러나 아직 행복조례는 서울시의회 의 문턱을 넘지 못하였다. 시민들의 행복을 높이기 위한 도시비전을 시민들의 삶 속에 스며들기 위해서는 시민의 행복지원 조례가 법적 지위를 얻어야 할 필요가 있을 것이다. 다른 한편으로

서울시는 이번에 구축된 서울형 행복지표를 서울시의 기존 정책과 가능한 범위 내에서 연계하여 시민들에게 서울형 행복지표의 목적과 역할을 분명하게 할 필요가 있다. 다시 말하면 서울시의 다양한 정책들이 시민행복 증진이라는 최종의 목표를 달성하기 위해 서울형 행복지표를 주요 기준 중 하나로 설정해야 한다.

이러한 과정을 통해 시민들은 서울시의 정책 노력을 더욱 잘 체감할 수 있을 것이다. 서울시 각 부서는 사업 평가 시 행복지표와의 관련성을 제시하여 정책효과를 측정하는 성과기준으로 행복지표를 활용할 수도 있다. 좀 더 구체적으로 말하면 서울형 행복지표를 근거로 정책의 영향력을 분석하고, 분석에 근거해서 시민들 중 행복도가 낮은 집단이나 특정 영역을 파악해서 이를 정책의 우선순위로 두어야 한다는 것이다. 서울이 행복도시로 한발 더 나아가려면 행복격차를 분석하고 이러한 불평등과 불균등을 완화할 수 있는 정책 방안을 강구해야 한다. 시민행복을 중심으로 한 발전된 사회로의 이행을 서울의 시정비전으로 채택하고, 이러한 행복 비전이 실현될 수 있는 체계를 구축하여 실질적인 행복시정을 작동시켜야 한다. 지금이 그 변화의 출발점이어야 할 것이다.

