「지방정부연구」 제25권 제3호(2021 가을): 335-359
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.3 (2021 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.3.15

전국 지방자치단체의 행복조례 현황 분석에 관한 연구

윤 평 호*
윤 상 오**

국문요약

본 연구는 지방자치단체 행복정책의 제도적 기반인 행복조례의 현황을 분석하여 개선과제를 도출하고 조례의 고도화를 위한 시사점을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 2021년 10월 현재 조례를 제정한 전국 18개 지방자치단체의 행복조례를 내용분석방법으로 살펴보았다. 분석 결과 첫째, 조례의 규범적 체계에서 기본원칙과 책무가 미흡하였다. 둘째, 집행적 체계에서 기본계획과 시행계획의 연계성이 부족하였다. 셋째, 거버넌스 체계에서 전담부서가 소수이고 행복위원회 위원 구성의 균형성도 보장되지 않았다. 개선과제로는 조례 목적에 헌법 제10조 행복추구권과 연계를 적극 명시하여야 한다. 또 행복지표, 행복실태조사, 행복영향평가의 기본계획 포함을 조례에 명문화해야 한다. 행복조례 고도화를 위한 시사점으로는 중앙과 지역단위 전문기관 설립, 행복조례의 모법으로 국민총행복기본법 제정과 표준조례안 마련을 제시하였다.

주제어: 행복, 행복증진, 행복조례, 지방자치단체, 헌법10조

Ⅰ. 서론

대한민국은 2020년 기준 경제규모 세계 10위에 1인당 국민소득 34,000달러의 선진국이지만,[1] ‘행복하지 않은 나라’이다. UN이 매년 발간하는 세계행복보고서에서 한국의 순위는 2013년 41위, 2015년 47위, 2018년 58위, 2020년 61위, 2021년 62위로 추락하였다. OECD 더 나은 삶 지수에서도 한국 순위는 2011년 24위에서 2015년 28위, 2018년 30위로 하락하였다(박진도 외, 2021: 70-71).

‘행복하지 않은 나라’로 대한민국의 특성은 각종 지표에서도 확인된다. 우리나라의 자살사망률은 OECD 국가 중에서 가장 높으며 장기간 감소 추세를 보였으나, 2018년 다시 증가하였다(보건복

* 제1저자
** 교신저자

1) 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 2021년 7월 대한민국을 선진국으로 분류하였는데, 세계 200여개 국 중에서 32개국 안에 들어가는 것이며 개발도상국에서 선진국으로 지위가 변경된 유일한 나라이다(한겨레신문, 2021.7.30.).

지부, 2021: 1-24). 2025년 노인인구가 20.3%에 달해 초고령사회에 도달이 예상되며, 노인 빈곤율도 OECD 국가 가운데 가장 높다(이희성 외, 2020). 2005년 저출산·고령사회기본법이 제정되었지만 출산율은 지속적으로 하락해 이제는 1명에도 미치지 못한다(조진우, 2021). 뉴노멀로 상징되는 저성장과 사회적 양극화의 심화, 지구환경 악화에 코로나19 같은 신종 감염병의 출현 등 행복을 위협하는 새로운 요인도 계속하여 발생하고 있다.

행복하지 않은 나라는 '행복하지 않은 지역'의 문제와도 직결된다. 우리나라는 지방자치제도가 시행된 지 30년이 경과하였지만 지역간 행복은 불균등하며 격차도 크다. 우리나라 226개 시군구 기초자치단체의 전반적인 행복 수준 분포를 평가한 결과 수도권과 호남권에 행복지수 상위 20% 지역이 집중되었다. 행복지수의 최상위 순위 10개 지역 가운데 절반을 넘는 6개(서울 강남구, 서초구, 영등포구, 종로구, 중구, 경기 과천시)가 수도권에 편중되었다(이희철 외, 2020).

대한민국 행복순위의 지속적인 하락과 지역간 행복격차는 지방자치단체에 "어떻게 하면 주민 행복을 증진시킬 수 있는가"라는 정책문제를 숙고하게 하였다. 주민 행복 증진을 위해선 중앙정부는 물론 지방자치단체의 적극적인 제도설계와 정책집행이 중요하다. 지역은 일터와 삶터, 쉼터로서 개인들의 사회적 관계와 공동체가 형성되고, 행복과 불행을 직접적으로 경험하는 공간이기 때문이다. 또한 일자리 및 소득, 건강, 문화, 환경 등 주민의 행복을 실질적으로 결정하는 조건들은 지역의 상황마다 다르다.[2] 이러한 환경에서 지방자치단체는 차별적인 계획을 수립하고 자원을 투입, 집행하여 주민의 행복을 증진할 수 있다.

주민의 행복 증진을 위한 지방자치단체의 행복에 대한 접근은 주민들의 행복 정도 측정과 주민의 행복에 미치는 영향을 평가하는 행복지표(지수) 개발로 우선 대두되었다. 이는 주민의 행복한 생활과 지자체의 경쟁력 강화에 지방자치단체의 행복지표 평가 및 개발이 매우 필요하기 때문이다(강창민·정원희, 2018).

2017년부터는 주민 행복증진을 통해 행복한 지역사회 실현을 목적으로 행복조례를 제정하는 지방자치단체가 증가하였다. 2017년 '의령군 주민 행복 증진에 관한 조례' 제정 이후 2021년 10월까지 전국의 18개 지방자치단체가 행복조례를 제정·시행하고 있다.[3] 행복조례를 제정한 지방자치단체가 매년 증가하고 있음에도 불구하고 전국 지방자치단체의 행복조례 제정율은 10% 미만이다. 지방자치단체의 행복에 대한 선행연구도 행복지표 개발이나 주민들의 행복도를 측정하는 행복조사, 행복 요인에 관한 연구가 대부분이다. 지방자치단체의 행복정책 추진의 제도적 기반이 되는 행복조례를 비교한 선행연구는 부족하다.

조례는 지방자치단체가 정책을 수행할 수 있는 행위의 근거를 제시하고 책임을 부과하는 것으로 지역문제에 보다 세밀하게 대응하며 지역의 정치적, 경제적 변화 등 지역의 정책을 둘러싼 변수와 이해관계, 특히 행정적 편의성 및 자의성을 극복하면서 일관되고 안정적인 정책을 시행할 수 있게 해준다(박윤영, 2016). 대한민국헌법 제117조 제1항에서도 지방자치단체에 법령의 범위 안에서 자치입법권을 부여해 지역 여건에 맞는 제도의 설계와 책임을 보장하고 있다(강인태 2020).

---

2) 행복실현지방정부협의회 홈페이지. http://gnhgov.org/home/foundation-2. 2021년 10월 10일 검색.

3) 자치법규정보시스템 홈페이지. https://www.elis.go.kr. 2021년 10월 10일 검색.

조례의 이러한 특성을 감안하면 행복조례가 고도화될 경우 지방자치단체의 행복정책 구현과 주민 행복증진에 유용한 제도적 기반을 조성하게 된다. 지방소멸위험이 현실적으로 대두되는 상황에서 정주기반 강화와 지속가능한 지역사회 보장을 위해 주민행복 증진에 대한 지방자치단체의 책임과 역할은 더욱 커질 전망이어서 행복조례에 대한 내밀한 분석과 평가가 요구되고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 2021년 10월까지 제정된 전국 18개 지방자치단체의 행복조례를 내용분석방법으로 비교·분석하였다. 연구의 분석틀로는 다양한 분야의 조례를 비교·분석한 선행연구의 검토를 통해 규범적 체계와 집행적 체계, 거버넌스 체계의 구분 속에 세부 분석요소를 설정해 진행하였다. 분석결과를 바탕으로는 행복조례의 개선과제를 도출하고 행복조례 고도화를 위한 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 선행연구의 검토

1. 행복의 개념과 행복조례의 의미

사회가 성숙함에 따라 성장 및 발전의 의미도 달라진다. 물질적 토대와 경제성장 등 양적 발전도 중요하지만 시민들의 실질적인 삶의 질, 만족도, 웰빙(Wellbeing) 등 질적 성장의 중요성이 더 커지고 있다. 이를 총체적으로 표현한 것이 '행복(Happiness)'이다. 행복이 무엇인가에 대해 일률적으로 정의하기는 어렵지만 '잘 사는 것'과 '잘 행위하는 것'(강상진 외 역, 2011: 17~33), '쾌락과 욕구충족' 또는 '삶의 의미와 자아실현'(구교준, 2020), '일상에서 체감하는 삶의 기쁨, 안녕과 만족의 상태' 등으로 본다.[4]

경제성장이 인간의 행복을 반드시 담보하지 않는다는 Easterlin's Paradox[5]가 폭 넓게 확산되며 OECD나 UN 등 국제기구는 국가발전의 핵심을 국민총소득(GNI)이나 국내총생산(GDP) 보다 국민총행복(GNH, Gross National Happiness)으로 전환하고 있다. UN의 지속가능개발목표(SDG)에서도 행복을 강조하고 있으며, 2012년부터 UN 산하 자문기구인 지속가능발전해법네트워크(SDSN)가 매년 전세계 국가들의 행복도와 웰빙을 평가하고 순위를 매기는 세계행복보고서(World Happiness Report)를 발간하고 있다. 일본은 2011년 내각부 차원의 '행복도 지표'를 발표한 뒤 2013년 행복정책을 지향하는 52개 기초자치단체들이 모여 행복리그라는 연합조직을 발족하였다. '행복실감도시'라는 슬로건을 공통적으로 사용하는 이 연합조직은 2019년 96개 지자체의 참여로 확대되었다.[6] 아랍

4) 본 연구에서 분석하려는 대부분의 행복조례에서 규정한 행복의 정의이다.

5) 소득과 행복에 관한 연관성을 밝히고자 시도한 이스털린(Richard A. Easterlin)은 19개국의 국민들을 대상으로 주관적 행복을 묻는 서베이 자료(1946년~1970년)를 분석한 결과, 한 국가의 국민들을 시계열적으로 분석할 경우, 소득이 일정한 수준에 오르게 되면 소득이 증가한다고 해서 이에 상응하는 수준으로 행복이 증가하지 않는다는 사실을 규명하였다(문진영, 2012).

6) https://rilac.or.jp. 2021년 11월 9일 검색.

에미리트연방(UAE)은 2016년 '행복부'(State for happiness)를 신설하고 2017년에는 '세계행복협의회(World Happiness Council)'를 창설하여 매년 독자적인 '세계행복보고서'를 발간하고 있다(박진도 외, 2021:112-123). 행복 개념과 유사한 웰빙을 지표화해 관리하는 사례로 영국 통계청(ONS)은 국가 웰빙 측정 프로그램 소개 이후 지방정부와 비영리단체들의 요구사항을 확인하고 2017년 여러 단체와 협력해 작업한 7개 영역, 26개 지표로 구성된 '로컬 웰빙(Local Welbeing)' 지표를 제시하며 호주 시드니는 도시정부 차원에서 웰빙을 측정하고 5개 영역 100개 지표로 구성된 커뮤니티윌벵 프레임워크를 활용해 각 지표마다 목표치에 어느 정도 접근하였는지를 평가한다(문정화 외, 220).

국내에서도 GDP 중심의 경제성장이 지역발전 및 국민 행복과 연계되지 않는다는 인식이 강해지면서 정부는 국민이 추구하는 행복을 지원하고 증진할 의무가 있다는 인식이 확산되고 있다(최용환 외, 2020년).

지방자치단체의 성장과 발전에 대한 학문적 관심도 초기 경제성장과 물질적 성과에서 점차 삶에 영향을 미치는 다양한 변수들을 종합적으로 고려하는 '삶의 질'로 이동하였으며 최근에는 '행복'으로까지 이어지고 있다. 초기 경제적 발전에 대한 관심은 2000년대 들어 시민들의 행복하고 만족한 생활을 위한 객관적인 생활환경에 대한 관심이 높아지면서, 성남시(2006), 춘천시(2008) 등의 자치단체를 중심으로 주민 '삶의 질'[7]을 측정하고 이의 향상을 위한 정책방향과 방안을 도출하는 방향으로 이동하였다(김황배 외, 2013). 지역주민이 느끼는 삶의 질에 대한 만족도를 측정할 수 있다면 지역정책 수립에 유용한 가이드라인이 될 수 있다. 따라서, 지방자치단체의 특성이 반영된 기초단위에서 삶의 질 지표조사를 기반으로 지역특성에 따른 맞춤형 정책 발굴에 나서면서 지방자치단체의 삶의 질 연구는 지속되었다(배민기 외, 2016).

지방자치단체의 삶의 질에 관한 연구는 이후에 삶의 질이 '행복'으로, 삶의 질 지표조사가 '행복지표 개발'로 옮겨가는 경향성을 띄었다. 이러한 흐름은 2013년 7월 18일 지역발전위원회가 대통령 국정보고에서 주민의 체감적 행복증진을 위한 시책 추진에 중점을 둔 '지역희망'(HOPE) 프로젝트를 보고하고 지역생활권 지표 개발 및 행복도 조사가 진행된 점(지역발전위원회, 2015), 문재인 대통령이 당선 뒤 행복정책의 원조국가인 부탄의 GNH(Gross National Happiness, 국민총행복)를 목표로 삼은 한국형 행복지표 개발을 지시(박상준, 2021)한 점과도 무관하지 않다.

우리나라 법률 체계하에서 행복과 행복추구는 헌법에도 명시된 권리이지만 단일 법률 없이 건강가정기본법, 교통약자의 이동편의 증진법, 아동복지법, 자원봉사활동기본법, 진로교육법, 청년기본법 등 여러 법률안에 '행복추구권'이나 '행복한 공동체', '행복한 삶' 등으로 파편화되어 있다.[8]

삶의 질이나 웰빙이 행복과 개념적으로 유사하지만 조례까지 제정된 것은 행복조례가 가장 활발하다. 삶의 질과 관련한 전국 지방자치단체의 조례는 20개이지만 장기임대주택 입주자 삶의 질 향상(8개), 농어업인 삶의 질 향상(6개), 영구임대아파트 입주민 삶의 질 향상(4개), 장애인 삶의 질

7) 행복조례를 제정한 지방자치단체의 조례에 명시된 행복((Happiness)의 정의는 "주민이 지역사회 일원으로서 느끼는(체감하는) 삶의 기쁨과 만족감의 상태"가 일반적이다. 이러한 행복의 개념은 삶의 질(Quality of Life)이나 웰빙(Welbeing)과도 유사하다.

8) 국가법령정보센터 홈페이지. https://www.law.go.kr 2021년 11월 10일 검색.

향상(2개)으로 특정 대상이나 영역에 한정됐다.[9] 웰빙 관련한 전국 지방자치단체의 조례도 11개이지만 수산물웰빙체험관, 웰빙체육관, 웰빙문화테마마을, 웰빙식품센터 등 단순히 공간이나 기구의 명칭에 웰빙이 포함된 수준이다.[10]

독립적인 법률 없이 지방자치단체에서 먼저 조례 제정을 통해 행복을 제도화하고 정책화 경로를 이행하게 된 것은 행복이 개인 특성 이외에 지역사회의 고유한 특성과도 연관되며 개인의 삶에서 행복과 연관된 다양한 문제들이 지역사회 수준과 상관된 점이 지방자치단체의 행복정책 추진의 당위성으로 작용하였다(문정화 외, 2020). 다시 말하면, 행복이 정책영역으로 포괄되며 행복조례 제정까지 진전돼 제도화된 것은 지방자치단체의 주민 행복 증진에 관한 의지와 책임성, 관여성이 지방자치단체의 규모(기초·광역), 사회환경적 특징(도·농)을 떠나 보편적으로 확대된 것의 결과로도 해석할 수 있다.

지방자치단체의 행복지표(지수) 개발 연구가 먼저 이루어진 것은 주민의 행복수준을 측정해 지표화할 수 있다면, 주민의 행복도를 향상하는 데 필요한 시책을 개발·추진할 수 있기 때문이다(김도형, 2016). 대표적인 연구로 배용규 외(2013)는 2012년과 2013년 설문조사를 활용하여 하동군의 행복지수를 도출하고, 하동군과 서울특별시의 행복지수를 비교·분석하여 행복지수결과 활용방안 등을 제안하였다. 김미옥 외(2016)은 문헌고찰 및 초점집단 인터뷰를 통해 경제, 고용, 주거, 복지가 포함된 물질적 영역과 건강, 환경(생활) 등의 비물질적 영역, 그리고 주관적 행복도로 총 14개 영역 101문항의 전주시 행복지표를 구성하였다. 윤종필 외(2017)는 시민워크숍과 순천시민 2,771명에 대한 대면 설문조사 등을 통해 소득, 주거, 건강, 교육, 환경, 문화, 돌봄 총 7개 분야 65개 지표로 구성된 행복지표를 개발하고 행복 기준선 확보를 위한 각 지표별 관련 정책을 제안하였다. 박진도 외(2017)는 9개 영역 30개의 주관지표로 구성된 인천광역시 부평구 행복지표를 개발하고 구민 대상의 설문조사를 실시하여 정책적 연계방안을 제안하였다. 한준 외(2019)는 공동체, 건강, 보육과 교육 등 11개 영역에서 객관적 지표 34개, 주관적 지표 27개 총 61개 지표로 구성된 서울특별시 강남구 행복지표를 개발하였다.

국민총행복전환포럼은 2019년 광주광역시 광산구 등 행복실현지방정부협의회 소속 14개 지방자치단체로부터 연구용역을 의뢰받아 사람, 공동체, 환경 3가지 대영역에 물적자산, 건강/교육, 일, 여가/문화, 공공서비스 등 총 12개 소영역의 주관·객관 90개로 구성된 행복전환지표와 조례안을 제시하고 행복정책의 도입기, 추진기, 정착기별 추진과제를 제시하였다(정건화 외, 2019). 이회철 외(2020)는 Sen의 역량이론(capability theory)을 바탕으로 행복을 개념화하고 행복측정을 위한 지수를 개발하여 226개 기초자치단체의 지역별 행복수준을 평가하였다. 강동우 외(2020)는 한국노동패널 18차 조사의 '삶의 인식 부가조사' 횡단면 자료를 이용하여 개인의 주관적 행복도와 시군구 수준의 지역특성 간 상관관계를 탐색하였다. 광역 지방자치단체들은 2012년부터 2019년까지 강원도, 충청남도, 울산광역시, 충청북도, 대전광역시, 전라북도, 제주도, 서울특별시의 행복지표(지수) 개발과 고도화에 대한 연구가 이루어졌다(황규선, 2012; 고승희 외, 2013; 박승규·김선기,

9) 자치법규정보시스템 홈페이지. https://www.elis.go.kr. 2021년 10월 20일 검색.
10) 자치법규정보시스템 홈페이지. https://www.elis.go.kr. 2021년 10월 20일 검색.

2014; 최용환 외, 2015; 김동영·이중섭, 2017; 김도형·박승규, 2018; 신인철 외, 2019). 고광이(2020)는 국가통계포털(KOSIS) e-지방지표가 제공하는 지역별 12개 영역 200여개 지표 중에서 65개 지표를 이용하여 7개 영역별 주성분 회귀모형 방법으로 세종특별자치시를 포함한 17개 광역시·도의 가족행복종합지수를 개발하였다. 김도형(2020)은 행복지표를 개발한 8개 시·도의 사례를 검토하고 일본 구마모토현의 총행복량(AKH: Aggregate Kumamoto Happpiness) 지수를 살펴보는 것을 통하여 지방자치단체 주민행복도의 지표 체계로 4대 분야, 12개 영역, 36개 참고지표를 제안하였다.

〈표 1〉 주요 선행연구 검토

구분	연구자	시사점
삶의 질	김황배 외 (2013)	·삶의 질 자체평가와 예산의 연계가 이뤄져야 함 ·삶의 질 전담 업무기구 설치 지속 운영
	배민기 외 (2016)	·삶의 질 개선이라는 새로운 자원배분 원리에 따라 정책 및 예산편성의 우선순위를 새롭게 결정해야함
행복	배용규 외 (2013)	·행복지수 활용성과를 인접지역 및 행복생활권 실행수단으로 확대 필요
	김미옥 외 (2016)	·행복정책 개발과정에 주민참여 기회 확대 ·주민 행복전담기구 구축 ·행복지수 제고를 위한 도시정책 평가
	박진도 외 (2017)	·행복정책의 지속적인 추진 ·제도적 기반 조성을 위한 행복조례 제정 ·구민총행복 심사도구 도입 ·행복실감도 측정 ·기초자치단체 수준에서의 행복실감네트워크 결성
	김용문 외 (2018)	·중앙정부-인천광역시 부평구 연계딘 행복정책 과제 도출 ·구민이 체감하는 행복도 향상을 위해 수요자 관점에서 기존 정책을 평가하고 개선방안을 제시하여 실질적인 행복증진정책으로의 연계방안을 마련해야 함
	한준 외 (2019)	·행복지표를 통한 행복정책의 성과 및 산출 관리 ·외형중심 정책과 별도의 행복정책의 추진
	정건화 외 (2019)	·행복위원회 구성, 행복지표개발, 행복조사, 행복영향평가는 일종의 패키지로서 행복정책의 안착과 효과 측면에서 일괄적으로 도입이 바람직 ·행복영향평가를 도입에 앞서 행복지표 개발과 행복 조사 우선 추진 ·행복영향평가는 시범사업 형태로 낮은 단계부터 시작 ·행복정책의 종횡적 확산노력 필요 ·행복영향평가 전문기관 설립 ·행복위원회를 중심으로 컨퍼런스, 심포지엄, 포럼 등 다양한 공론의 장 필요
	이회철 외 (2020)	·기존 시/군/구 수준의 획일적 정책들로는 지역의 행복 수준 제고에 한계가 있음 ·맥락이 비슷한 지자체들 간의 공동 노력이 필요
	강동우 외 (2020)	·행복한 지역은 행복에 유리한 조건을 가진 개인과 가구들에 의해서 구성 ·사람들이 살아가는 지역의 맥락효과에도 행복은 기인함

지방자치단체의 행복에 대한 선행연구를 종합하면 첫째, 행복지표의 개발이나 행복도 측정에 편중됐다. 행복지표에 대한 연구가 양적으로 다수를 차지하지만 주민의 행복 측정을 위해 어떤 지

표를 포함할 것인지, 그리고 각각의 지표에 가중치를 얼마만큼 부여할 것인지에 대한 합의는 부재하며 도시-농촌-도농복합지역으로 구성된 유형별 맞춤형 행복지표에 대한 연구도 부족하다(박진도 외, 2021: 142-143). 둘째, 지방자치단체 행복정책의 지속적·안정적 추진을 위한 제도화, 특히 행복조례에 관한 심층적인 논의나 분석이 미흡하다. 김용문 외(2018)는 의령군, 서울시 종로구, 부산 동구, 경기도 광주 4곳의 행복조례를 공통사항과 특이사항으로 비교 했지만 시사점은 조례 제정으로 행복증진 시책의 개발·시행에 주민 의견이 적극 반영되고 제도적 기반이 마련됐다는 점의 도출에 그쳤다. 셋째, 일부 선행연구(정건화 외, 2019)에서 조례 제정을 권장하거나 조례안을 제시했지만 행복조례를 제정한 지방자치단체의 조례 모두를 분석틀을 설정해 체계적으로 비교·분석한 선행연구는 없다.

지방자치단체가 행복정책 실행에서 추진체계 구축, 정책의 지속성을 획득하기 위해서도 조례 제정은 긴요하다. 2017년 이후 행복조례를 제정한 지방자치단체는 18개로 증가하였다. 행복조례는 지방자치단체의 행복과 행복정책의 정의, 행복지표의 개발, 행복영향평가, 행복기본계획 수립, 행복위원회 구성 등을 규정하고 있다.

서울특별시 종로구는 행복조례 제정으로 지역 행복도가 실질적으로 상승하였다. 종로구는 2017년 행복조례제정, 2018년 종로행복지표 개발, 2021년 종로행복학교 운영, 종로반올림(안녕지수) 프로젝트를 시행하고 있다. 2011년 행복지수 평가에서 서울지역 23위 였던 종로구는 국민행복지수를 토대로 지역별 행복 분포를 산출해 2020년 공개된 '대한민국 행복지도'에서 전국 시군구 행복지수 상위 20%에 해당하는 a등급에 속했다(국회미래연구원, 2020). 행복조례를 제정한 지방자치단체의 50%가 대한민국 행복지도 행복지수의 상위그룹인 a등급(5개)과 b등급(4개)에 포함됐으며 행복조례 제정 지방자치단체 중 행복지수 하위 20%에 해당하는 e등급의 지방자치단체는 1개였다(국회미래연구원, 2020).

행복조례를 제정한 지방자치단체가 2017년 이후 매년 증가하였지만 전국 지방자치단체에서 그 수가 여전히 많지 않은 요인으로는 모법의 부재를 꼽을 수 있다. 경제발전 위주의 성장정책에 문제를 제기하며 출발하기로는 행복정책이나 지속가능발전이 궤를 같이하는 점이 있지만 지속가능발전은 2008년 지속가능발전기본법이 제정된 이래 각 지방정부가 지속가능발전위원회 설치 조례 등을 제정하여 기본계획을 수립하거나 지속가능발전지표를 수립하고 있다(오수길 외, 2018). 반면 모법이 부재한 행복조례는 제정과 확산이 더디다.

확산세가 완만하지만 주민의 행복 증진과 지역맞춤형 행복정책 추진을 위하여 행복조례를 제정하는 지방자치단체가 앞으로 더 늘어날 것을 예상하면 행복조례에 대한 비교분석 연구의 필요성은 더욱 명확하다.

따라서 본 연구는 행복정책 제도화를 담보하는 데에 중요한 위상과 역할을 갖는 지방자치단체의 행복조례를 내용분석방법으로 비교분석한다는 점에서 차별성을 갖는다. 각 지방자치단체의 행복조례를 규범적 체계, 집행적 체계, 거버넌스 체계 속에 세부 요소별로 분석해 행복조례 운용의 성과를 높이기 위한 시사점을 제시하는 데 의의가 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상

본 연구에서는 우리나라 지방자치단체에서 제정한 행복조례 전체를 분석대상으로 설정하였다. 지방자치단체의 행복조례를 추출하기 위하여 행정안전부의 자치법규 정보시스템(ELIS)에서 '행복'을 키워드로 검색하여 총 234건의 조례를 추출하였다. 조례들에는 행복교육지구 운영, 행복택시 운행, 행복돌봄 지원 등 특정 사업이나 행복학습타운처럼 일반 기구에 단순히 행복이라는 용어를 결합한 조례가 상당수를 차지하였다. 추가로 '증진'을 키워드로 검색하고 조례명과 내용확인으로 행복조례를 확인해 〈표 2〉처럼 최종 18개를 선정하였다.[11)]

〈표 2〉 전국 지방자치치단체 행복조례 제정현황

지자체명		조례명	제정일	발의자
광역 (1개)	서울특별시	서울특별시 시민 행복 증진 조례	2019.01.03	의원
기초 (17개)	강원도	태백시 시민 행복 증진 조례	2019.11.15	단체장
	경기도	구리시 시민 행복 증진에 관한 조례	2019.12.31	단체장
		고양시 시민 행복 증진에 관한 조례	2019.01.03	의원
		광주시 주민 행복 증진 조례	2018.01.10	의원
		여주시 시민행복 증진 조례	2021.06.17	의원
		이천시민 행복 증진 조례	2020.12.29	단체장
	경상남도	의령군 주민 행복 증진에 관한 조례	2017.07.05	의원
	광주광역시	광산구 주민 행복 증진 조례	2019.10.15	단체장
		동구 주민 행복 증진 조례	2020.09.29	단체장
	대전광역시	대덕구 주민 행복 증진 조례	2019.06.21	의원
	부산광역시	동구 주민 행복 증진 조례	2017.12.28	의원
	서울특별시	강남구 주민 행복 증진에 관한 조례	2020.02.28	단체장
		종로구 주민 행복 증진 조례	2017.09.01	단체장
	인천광역시	서구 주민 행복 증진 조례	2021.03.15	단체장
	전라남도	순천시 시민 행복 증진에 관한 조례	2018.03.26	단체장
	전라북도	전주시민 행복 증진 조례	2021.02.02	단체장
	충청북도	증평군 주민 행복 증진에 관한 조례	2018.05.10	단체장

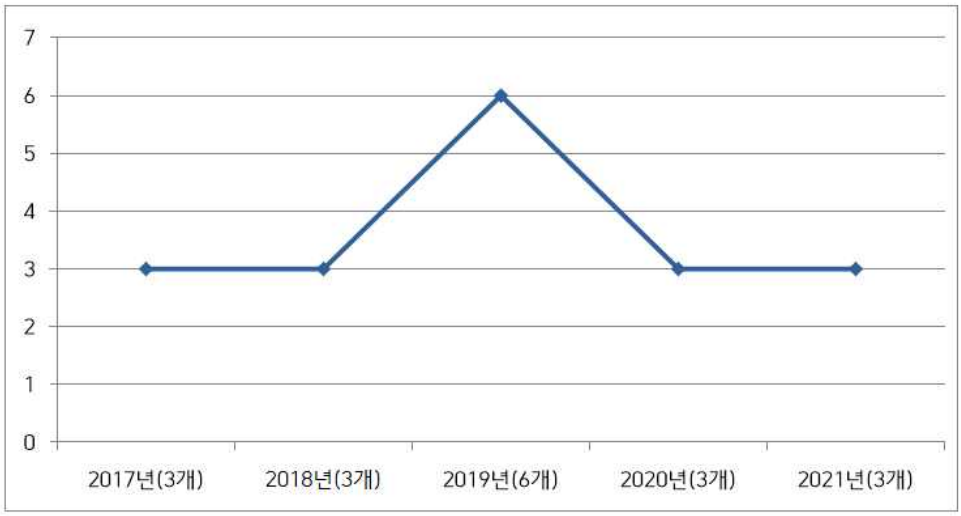
지방자치단체의 행복조례는 2017년 경남 의령군이 '의령군 주민 행복 증진에 관한 조례'를 제정한 이후 매년 증가하고 있다. 의령군 행복조례는 의령군의회 손태영 의원(무소속)이 발의해 2017년 6월 20일 의령군의회서 의결되었다(이민용, 2017). 손태영 의원은 조례안 심사에서 "'행복도시 부자

11) 자치법규정보시스템 홈페이지. https://www.elis.go.kr. 2021년 9월 5일 검색.

의령'을 슬로건으로 한 의령군이 말로만 하는 행복보다는 구체화해서 정해야 되지 않을까 생각해 조례를 발의했다"고 설명했다.[12] 2017년 서울시 종로구와 부산 동구가 행복조례를 제정한 뒤 2018년 3개, 2019년 6개의 행복조례가 제정되었다. 2019년에는 광역 지방자치단체 가운데 최초로 서울특별시 시민 행복 증진 조례가 제정되었다. 2020년에는 3개 지방자치단체가 행복조례를 제정하였다. 2021년에도 9월까지 인천광역시 서구와 전주시, 여주시가 행복조례를 제정하였다.

〈표 2〉의 발의자에 정리된 것처럼 초기 행복조례 발의는 의회가 주도하였다. 2020년부터는 단체장 발의로 제정된 행복조례가 대부분이었다. 단체장 발의 행복조례의 증가는 새로운 분야의 조례 제정 시 의원 발의 수월성이 선호되었다가 2018년 10월 창립된 행복실현지방정부협의회를 중심으로 사례 공유와 의제 제기 등이 촉진되면서 지방자치단체장의 정책적 의지와 관심이 결부된 측면이 있다. 행복조례를 제정한 18개 지방자치단체 가운데 77.78%(14개)가 행복실현지방정부협의회 회원 자치단체이다.

〈그림 1〉 연도별 지방자치단체 행복조례 신규 제정 현황



2. 분석의 틀

본 연구에서는 행복조례를 분석하기 위하여 내용분석방법을 활용하였다. 내용분석은 커뮤니케이션 내용을 일정한 규칙에 따라 체계적으로 범주에 할당하고 범주들 간에 관계를 분석하는 방법이다(Riffeect al. 1998). 조례의 조문도 하나의 커뮤니케이션 텍스트로 간주할 수 있기 때문에 내용분석방법은 조례 연구에 적합하다. 분석틀은 조항 내용의 비교분석에서 연구자의 주관이 개입할 수도 있기 때문에(김송미·박동진. 2017) 최대한 이를 배제하여 분석기준과 분석요소로 연구의 분

12) 의령군의회 회의록시스템. http://docur.uiryeong.go.kr/user/assem/minute/list.uiryeong?menuCd=DOM_000000101001000000. 2021년 11월 10일 검색.

석틀을 구성하는 것이 중요하다.

조례에 대한 선행연구의 분석틀을 보면 별도의 분석기준과 세부 분석요소를 활용한 연구(김송미·박동진, 2017; 강석우·안성근, 2020; 박미현 외, 2020; 공정원, 2019; 강현철·김시준, 2021)가 있다. 규범적 체계란 법규범이 갖는 본질적인 성격인 이념과 원칙을 반영하는 것이고, 실효성 체계란 현실화될 수 있는 법적 장치 등을 의미한다(김송미·박동진, 2017). 박미현 외(2020)는 다문화가족 지원 조례를 분석한 오세민 외(2014)에서 차용한 규범적 체계와 실효성 체계에 적합한 분석기준과 분석요소로 내용분석방법을 이용해 푸드뱅크 관련 지방자치단체 조례를 분석하였다. 공정원(2019)은 규범적 타당성은 조례의 목적이나 책무 및 원칙 등에서 분석할 수 있지만 실효성 체계의 경우 대다수 조례가 강행규정이 없는 현실에서 재정이나 전달체계 등 집행과 관련된 내용을 곧바로 실효성 판단 기준으로 제시하는 것은 적합하지 않다고 보고, 실효성 체계 대신 집행체계로 변경하여 분석하였다. 민기채(2021)는 상이한 지역의 조례간 공통점과 차이점을 분석기준으로 활용하였다. 문정화(2020)는 윤찬영(2010)의 사회복지법 입법 평가 기준틀과 김광병(2012)의 사회복지 자주 조례입법 평가틀을 고려하여 구성한 박윤영(2016)의 분석틀을 수정·보완하여 사용하였다. 조례의 세부적인 조항을 전반적으로 분석한 연구(민기채 외, 2019; 문정화, 2020)도 있다.

〈표 3〉선행연구의 조례 분석기준

	분석기준	
김송미·박동진 (2017)	규범적 체계	목적, 책무,정책대상
	실효성 체계	지원범위, 협의회 및 위원회의 설치와 기능
강석우·안성근 (2020)	규범적 체계	목적, 정의, 정책대상, 사업내용, 재정책임성
	실효적 체계	기본계획 수립, 전달체계(위원회, 조직 및 인력, 사무위탁)
박미현 외 (2020)	규범적 체계	목적, 지방자치단체장의 책무, 정책의 대상
	실효성 체계	모집체계, 배분체계, 물류체계, 서비스공급체계, 재정조달체계
공정원 (2019)	규범체계	목적, 책무, 원칙, 지원내용
	집행체계	시행계획, 위원회, 가족친화지원센터
민기채 외 (2021)	구성내용, 조례제정 및 개정연혁, 지원대상 및 지원내용, 자녀양육 및 교육	
문정화 (2020)	구성, 급여의 종류, 권리성, 재정의 책임성, 대상자 범위의 포괄성 및 적절성, 전달체계	

단순히 조례의 조문만으로 이행의 정도나 성과를 간주해 실효성을 추출하고 평가하는 것은 왜곡된 해석을 낳을 수 있다고 판단해 본 연구는 공정원(2019)의 연구를 참고해 〈표 4〉와 같이 분석틀을 설정하였다.

규범적 체계의 분석요소는 조례의 제정 취지와 성격, 책임 등과 연관해 목적과 정의, 기본원칙, 책무 등으로 정하였다. 집행적 체계는 행복증진 기본계획과 시행계획 수립, 이와 패키지 정책인 행복지수, 행복영향평가, 행복조사를 살펴보고자 한다. 정책환경에서 갈수록 증대되는 민관협치의 중요성을 주목해 거버넌스[13] 체계도 분석요소로 설정하였다.

〈표 4〉 연구의 분석틀

구분	규범적 체계	집행적 체계	거버넌스 체계
분석요소	목적, 정의, 기본원칙과 책무	기본계획, 시행계획, 행복지수, 행복영향평가, 행복조사	담당부서, 행복위원회, 협력체계, 정보의공개

Ⅳ. 분석결과

1. 규범적 체계

1) 목적

18개 지방자치단체의 행복조례 제1조는 모두 목적으로 시작한다. 목적에는 조례의 제정 필요성과 취지가 단명하게 압축되어 있다. 행복조례의 목적은 〈표 5〉와 같이 행복증진을 공통개념으로 지방자치단체에 따라 몇 가지로 유형화가 가능한 가운데 대다수(85.3%) 조례는 헌법조항인 행복추구권의 명시가 없었다. 첫째 유형화는 '행복증진'이다. 5개 지방자치단체는 조례의 목적으로 "주민의 행복증진에 필요한 사항을 규정하는 것"을 명시하였다. 두 번째는 '행복증진과 삶의 질 향상'이다. 10개 지방자치단체가 행복조례의 제정 목적에 주민 행복증진 뿐만 아니라 삶의 질 향상도 명시하였다. 조례의 목적에 삶의 질 향상이 행복과 함께 병치된 것은 지방자치단체의 행복에 대한 접근이 삶의 질에서 출발한 경향과도 연관된 것으로 해석할 수 있다. 세 번째는 행복추구가 헌법적 권리임을 명확히 한 유형이다. 광주광역시 동구와 전주시, 인천광역시 서구는 조례의 목적에 주민의 행복증진과 함께 헌법 제10조 행복추구권의 실현을 분명히 하여 행복증진을 헌법적 기본권으로 강조하였다. 헌법 제10조의 전문에는 "모든 국민은 행복을 추구할 권리를 가진다"는 조문이 나온다.[14] 행복추구권은 1980년 제8차 개헌을 통해 우리나라 헌법에 도입되었다(김징욱 외. 2021). 조례의 목적 기술이 행복증진이나 삶의 질 향상에 머무르지 않고 헌법으로 보장된 행복 추구권까지 연계해 행복증진과 추구권을 헌법적 가치로 표기한 점은 보다 진전된 형태로 평가할 수 있다.

13) 거버넌스(Governance)는 전통적인 정부(Goverment)에서 시민사회와 시장, 사이버 공간의 거버넌스가 정부와 공존하는 새로운 형태의 통치체제로 형태는 국가중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스, 사이버 거버넌스가 있다(권기헌. 2018)

14) 국가법령정보센터. https://www.law.go.kr 2021년 9월 7일 검색.

〈표 5〉조례의 목적

구분	항목	조례수	해당 지방자치단체
기본	행복증진	5개(27.8%)	의령군, 광주시, 부산광역시 동구, 증평군 서울특별시 종로구,
혼합	행복증진 + 삶의 질 향상	10개(55.5%)	고양시, 태백시, 서울특별시, 광주광역시 광산구, 이천시, 여주시, 구리시, 순천시, 서울특별시 강남구, 대전광역시 대덕구
확대	행복증진 + 헌법 10조 행복추구권	3개(16.7%)	광주광역시 동구, 전주시, 인천광역시 서구

2) 정의

18개 지방자치단체의 행복조례가 정의한 용어를 총합하면 행복, 행복한 지역사회 실현, 행복정책, 주민·시민, 행복평가, 행복조사, 행복격차, 행복지표, 행복지수 등 11개이다. 개별 조례마다 정의하고 있는 용어의 개수는 최소 1개부터 최대 5개까지 격차가 컸다. 행복의 정의는 "지역사회 일원으로서 느끼는 삶의 기쁨(안녕)과 만족(감)의 상태"가 공통적이었다. 행복정책의 정의는 "행복한 지역사회 실현을 위하여 자치단체가 추진하는 각종 정책"이 일반적이었다. 행복한 지역사회 실현은 3개 지방자치단체(의령군, 광주시, 순천시)가 "의료·교육·복지 등 주민 행복 증진을 위하여 인적·물적 자원을 활용해 삶의 질을 높이는 활동"으로 정의한 가운데 고양시와 구리시는 경제·사회·환경, 광주광역시 동구는 건강·문화를 추가하였다. 주민·시민은 주민등록상 거주지 기준이 대다수였다. 주민·시민을 "주소를 둔 사람 및 주요활동 기반이 있는 모든 사람"으로 폭 넓게 정의해 행복정책의 대상을 확장한 지방자치단체는 전주시 한 곳밖에 없었다. 주민·시민의 정의를 주민등록상 주소지 기준으로 한정하면 직장이나 교육 등의 이유로 동일한 지역에서 상당한 시간을 생활하는 사람들이 소외될 여지가 있다. 지방소멸 위험에 대응해 보편적 서비스 확충 차원에서라도 행복조례의 주민·시민은 해당 지방자치단체에 주소를 둔 사람뿐만 아니라 지역에서 생활하는 모든 사람을 포괄하는 보편주의로 확대하여야 할 필요성이 있다.

행복정책의 수립과 시행에 기초적인 요소가 되는 행복평가(2개), 행복조사(1개), 행복지표(1개)의 정의를 조례에 명시한 지방자치단체는 소수였다.

〈표 6〉 조례의 정의

지자체명			정의										
			행복	행복한 지역사회 실현	행복 정책	주민·시민	행복 평가	행복 조사	행복 격차	행복 지표	행복 지수	기준복지 기준	시민 참여
광역	서울특별시		○						○				
기초	강원도	태백시	○										
	경기도	구리시	○	○	○				○				
		고양시	○	○	○				○				
		광주시	○	○	○	○		○					

		여주시	○		○								
		이천시	○							○	○		
	경상남도	의령군	○	○	○	○	○						
	광주광역시	광산구	○										
		동구	○	○									
	대전광역시	대덕구	○										
	부산광역시	동구	○									○	
	서울특별시	강남구	○										
		종로구	○										
	인천광역시	서구	○										
	전라남도	순천시	○	○	○								
	전라북도	전주시	○		○	○	○						○
	충청북도	증평군				○							

주) 있음: ○, 없음: 빈칸

3) 기본원칙과 책무

조례에서 기본원칙은 조례로 정하고자 하는 사안의 보편적인 규칙이나 법칙을 기술한다는 점에서 의미가 있지만 18개 행복조례 가운데 50%(9개) 조례가 기본원칙이 부재하였다. 기본원칙의 부재는 조례의 위상이나 통일적 구성에서도 흠결이다. 조례에 따라 기본원칙에 담긴 특성들은 달랐다. 의령군, 광주시, 순천시, 증평군은 기본원칙에 인간 존엄성과 공동체 지향, 상호신뢰와 긴밀한 협력을 나열하였다. 고양시, 서울특별시, 광주광역시 동구는 시민이 행복한 삶을 영위할 수 있는 제도와 환경 조성, 행복 증진 정책에서 지역 간 형평성과 균형성 유지, 지역 간 격차 해소를 기본원칙에 담았다. 전주시는 기본원칙에 시민 거버넌스를 명시하였다.

18개 행복조례의 단체장 책무는 〈표 7〉과 같이 시책수립추진, 시민의견반영, 행·재정지원, 교육이 병렬적으로 명문화 됐지만 일부 책무는 소수에 그쳐 조례가 단체장의 적극적 책무로 강제되지 않고 선언적 의미로 퇴색될 수 있는 여지를 발생시켰다. 우선 시책수립추진은 18개 행복조례 모두에 단체장 책무로 나타났지만 5개 조례에는 시민의견반영 책무가 없었다. 8개 지방자치단체는 행복정책 추진에 필요한 행·재정지원의 단체장 책무를 명시하지 않았다. 행복정책의 제도 설계 및 추진 과정에서 공직사회는 물론 시민 등 다양한 이해관계자를 대상으로 지속적인 교육이 수반돼야 하지만 행복교육을 단체장 책무로 규정한 조례는 2개(11.11%)로 조사됐다.

〈표 7〉 조례의 기본원칙과 책무

지자체명			기본 원칙	책무			
				시책수립 추진	시민의견 반영	행·재정 지원	교육
광역 (1개)	서울특별시		○	○	○		
기초 (17개)	강원도	태백시		○			
	경기도	구리시	○	○	○		
		고양시	○	○	○	○	
		광주시	○	○	○		

	여주시		○	○	○	
	이천시		○	○		
경상남도	의령군	○	○	○		○
광주광역시	광산구		○	○	○	
	동구	○	○	○	○	
대전광역시	대덕구		○	○	○	
부산광역시	동구		○		○	
서울특별시	강남구		○		○	
	종로구		○		○	
인천광역시	서구		○	○	○	
전라남도	순천시	○	○	○	○	
전라북도	전주시	○	○	○		
충청북도	증평군	○	○			○

주) 있음: ○, 없음: 빈칸

2. 집행적 체계

1) 기본계획과 시행계획

주민의 행복증진은 일회적, 단기간에 달성하기가 쉽지 않다. 마라톤처럼 긴 호흡으로 추진이 될 때 목표했던 성과에 근접할 수 있다. 특히 우리나라는 4년마다 지방선거를 실시하며 새롭게 선출된 단체장의 성향, 철학, 의지, 공약에 따라 지방정부의 정책이 크게 변동되며 부침을 거듭할 수 있다. 이런 대내외적 환경을 감안하면 행복증진 정책과 사업의 일관된 추진을 위해서는 제도적 기반으로 조례 제정과 함께 마스터플랜인 기본계획의 수립과 연차별 시행계획 수립이 적극 요구된다. 기본계획도 협소한 범주를 벗어나 제요소들을 면밀하게 반영해야 한다.

18개 행복조례 가운데 1개는 지속적인 행복정책 추진의 근간이 되는 기본계획 수립 조항이 부재하였다. 의령군은 단체장의 책무로 주민 행복 증진을 위하여 종합적인 시책의 수립과 추진을 명시했지만 이를 구체화하기 위한 기본계획 수립 조항은 없어 조항간 연계성이 부족하였다.

17개 지방자치단체는 행복조례에 기본계획 조항을 명문화 하였다. 17개 행복조례의 기본계획 조항에는 “행복 증진의 기본 이념 및 방향”, “분야별 정책과제, 주요 시책, 추진 목표 및 추진전략”, “재원조달방안”, “그 밖에 행복 증진을 위해 필요한 사항” 4가지가 공통사항이었다.

개별적으로는 16개 조례가 “협력체계 구축 방안”을 기본계획 조항에 명시하였다. 순천시와 증평군은 “행복증진 사업간 연계 방안”을 명시하였다. 7개는 “행복증진 교육·홍보 활성화 방안”, 6개는 “지역별 행복 격차 해소 방안”을 추가하였다. 서울시는 “행복증진 관련 법·제도의 개선”을 추가하였다. 전주시는 “행복지표 개발 및 행복실태조사 실시·활용계획”, “행복영향평가 실시 계획”, “행복위원회 구성 및 운영 방안” 등 10개를 규정해 17개 지방자치단체 가운데 기본계획 포함 사항이 가장 많았다. 기본계획의 수립주기는 14개가 4년, 1개가 5년이었다. 2개는 기본계획 수립을 행복조례에 규정하고도 수립주기를 명문화하지 않아 조항의 완결성에 문제점을 노정하였다.

2021년 현재 광주 광산구와 서울시, 서울 종로구, 고양시가 행복기본계획을 수립하거나 수립을 추진 중인 것으로 확인된 가운데 정보공개를 잘 하지 않는 기본계획의 특성상 일부 파악하지 못한

곳이 있더라도 행복조례가 제정된 것에 비하면 행복기본계획 수립 지방자치단체 수는 매우 적었다(박진도 외, 2021: 334).

〈표 8〉기본계획에 관한 내용

구분	부산동구	순천시	증평군	고양시	서울시	대전대덕구	광주광산구	태백시	구리시	서울강남구	광주동구	서울종로구	이천시	전주시	인천서구	여주시	광주시
행복 증진의 기본 이념 및 방향	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
분야별 정책과제, 주요 시책, 추진 목표 및 추진전략	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
행복증진 사업간 연계 방안		○	○														
협력체계 구축 방안	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
행복증진 교육·홍보 활성화 방안				○	○			○	○		○			○			○
지역별 행복 격차 해소 방안				○	○			○	○		○						○
행복지표 개발 및 행복실태조사 실시·활용계획														○			
행복영향평가 실시 계획														○			
행복위원회 구성 및 운영 방안														○			
행복증진 관련 법·제도의 개선					○									○			
재원 조달 방안	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
그 밖에 행복 증진을 위해 필요한 사항	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
수립기간(년)	4년	4년		4년	4년		4년	4년	4년	4년	4년	4년	5년	4년	4년	4년	4년

주) 있음: ○, 없음: 빈칸

기본계획이 수립에 그치지 않고 실행력을 담보하기 위해서는 연차별 시행계획이 동반돼야 한다. 일부 지방자치단체는 조례에 기본계획 수립을 규정하고도 연차별 시행계획은 명시하지 않거나 명시해도 임의조항이었다.

증평군은 기본계획의 수립과 시행을 조례로 규정했지만 시행계획의 수립·시행 조항이 부재하였다. 시행계획의 집행력을 높이기 위해서는 당해연도의 추진실적을 평가하고 차년도 계획에 반영하는 환류 시스템이 중요하지만 6개(부산광역시 동구, 순천시, 대전광역시 대덕구, 서울특별시 강남구, 서울특별시 종로구, 여주시) 지방자치단체는 조례에 시행계획의 수립과 시행만 규정했을 뿐 "해당 연도 시행계획의 추진실적을 종합 평가하여 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다"는 조항이 부재하였다. 13개 조례는 기본계획과 시행계획 수립 시 공청회, 정책제안 접수 및 사업 공모 등 의견수렴을 별도조항으로 두지 않았다.

2) 행복지수, 행복영향평가, 행복조사

행복조례가 주민의 행복증진이라는 제효과를 달성하기 위해서는 '행복정책의 패키지'라고도 불리는 행복지수,[15] 행복영향평가,[16] 행복조사[17]가 긴밀하게 맞물려 작동해야 한다. 지방자치단체는 행복지수 개발을 통해 주민의 행복도를 측정하고 관리하며 행복영향평가를 활용하여 시민의 행복에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획이나 사업 등을 분석·평가해야 한다. 행복에 대한 시민들의 기대와 욕구는 행복조사로 파악해 행복지수-행복영향평가-행복조사가 선순환하는 정책환경을 조성해야 한다. 행복지수-행복영향평가가-행복조사가 동반되지 않으면 행복조례의 집행 효과도 제약될 수 밖에 없다. 분석결과 행복지수-행복영향평가-행복조사를 조례에 모두 명시한 지방자치단체는 광주시가 유일하였다. 광주시는 2021년 7월 행복조례안 일부를 개정하면서 행복영향평가, 행복조사를 신설하였다. 행복조례를 제정한 지방자치단체의 44.44%(8개)가 행복지수와 행복영향평가 2개 만을 규정하였다. 〈표 9〉와 같이 8개 지방자치단체는 하나만을 명시하였다.

〈표 9〉행복지수, 행복영향평가, 행복조사 조례 명문화 유무

지자체명			행복지수(지표)	행복영향평가	행복조사
광역 (1개)	서울특별시		○	○	
기초 (17개)	강원도	태백시	○	○	
	경기도	구리시	○	○	
		고양시	○		
		광주시	○	○	○
		여주시	○	○	
		이천시	○	○	
	경상남도	의령군		○	
	광주광역시	광산구		○	
		동구	○	○	
	대전광역시	대덕구	○		
	부산광역시	동구			
	서울특별시	강남구	○		
		종로구			
	인천광역시	서구	○	○	
	전라남도	순천시	○		
	전라북도	전주시	○	○	
	충청북도	증평군			○

주) 있음: ○, 없음: 빈칸

지방자치단체의 행복지표 개발과 행복조사의 이행은 조례 제정 전후로 유형화가 가능하며 〈표 10〉처럼 행복정책의 제도화 경로 맥락을 함유하였다.[18] 태백시, 구리시, 고양시, 광주광역시 광산

15) 18개 조례는 공통적으로 행복지수(지표)를 "행복수준을 계량적으로 측정할 수 있는 지수(지표)"로 정의하였다.

16) 18개 조례는 공통적으로 행복영향평가를 "행복에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획을 수립하거나 사업 등을 추진하는 때에 계획이나 사업이 시민 행복에 미치는 영향을 분석·평가"하는 것으로 정의하였다.

17) 18개 조례는 공통적으로 행복조사를 "주민 행복 증진과 관련한 주민 설문조사"로 정의하였다.

구, 대전광역시 대덕구, 서울특별시 강남구, 서울특별시 종로구, 인천광역시 서구는 조례 제정 뒤 행복지표 개발이나 행복조사를 시행했거나 진행중이다. 서울특별시, 광주광역시 동구, 순천시, 전주시는 행복지표개발을 선행한 뒤 조례를 제정하였다. 고양시는 조례 제정(2019.12.31) 뒤 고양시민의 행복증진을 위한 지표 개발 연구(2020.7.31)를 진행하고 행복증진 위한 기본계획(2021-2024) 수립 연구(2020.11.15)까지 순차적으로 완료하였다. 시기적으로는 2020년 이후 선조례형 2개, 후조례형 3개가 병렬되었다.

〈표 10〉 행복조례 지방자치단체의 제도화 경로 유형

유형	선조례형 (조례→행복지표 개발·행복조사)	후조례형 (행복지표 개발·행복조사→조례)
지자체	태백시, 구리시, 고양시, 광주광역시 광산구, 대전광역시 대덕구, 서울특별시 강남구, 서울특별시 종로구, 인천광역시 서구	서울특별시, 광주광역시 동구, 순천시, 전주시

3. 거버넌스 체계

1) 담당부서, 행복위원회, 업무위탁, 협력체계, 행복증진교육

현대 공공행정에서 거버넌스는 정책문제를 계획하고 해결, 환류하는 프로세스에서 필수불가결하다. 전담부서가 있다면 거버넌스 환경 조성과 유기적인 작동을 촉진할 수 있다. 전담부서 유무는 거버넌스에 대한 인력배치와 자원투자로 지방자치단체의 의지를 가늠할 수 있는 단초도 된다. 행복조례를 제정한 18개 지방자치단체 가운데 전담부서를 유지하는 곳은 16.5%(3개)에 그쳤다. 전담부서 인력은 광주광역시 광산구가 2개 팀에 총 8명으로 가장 많았다. 서울특별시와 종로구는 각각 3명이었다.

위원회도 대표적인 거버넌스 기구이다. 위원회는 공공문제에 대한 다양한 이해관계 및 전문적 지식을 갖춘 이해관계자들의 참여로 전문성을 높일 수 있으며 토론과 합의라는 정책의사결정을 통해 숙의민주주의 측면에서도 거버넌스에 효과적이다(김병섭, 김철, 2002). 행복조례도 일반적인 거버넌스 체계로 행복위원회를 채택하였지만 위상과 위원 구성은 지역에 따라 격차가 확인되었다.

부산 동구는 행복위원회 구성과 운용 조항이 부재하였다. 17개 지방자치단체가 조례에 위원회 설치를 규정하였다. 위원회 명칭은 13개가 '행복위원회', '행복증진위원회'와 '행복자문단'이 각각 2개였다.[19] 행복위원회 구성이 강제조항인 곳은 10개 지방자치단체였다. 7개 지방자치단체는 임의조항이었다.

민주적인 거버넌스 제도로서 위원회가 그 기능을 충실히 수행하기 위해서는 위원회 위원 구성

18) 행복조례를 제정한 지방자치단체의 행복지표 개발과 행복조사 시행 유무는 각 지방자치단체의 홈페이지에서 확인. 검색일 2021년 11월 11일.

19) 본 연구에서는 행복위원회, 행복증진위원회, 행복자문단을 통칭해 '행복위원회'로 표기하였다.

에서 다양성 및 균형성을 갖춰야 한다(이종수 외, 2003; 최무현, 조창연, 2008). 행복위원회를 규정한 17개 지방자치단체 가운데 위원 구성 시 공개모집 원칙과 절차를 조례에 명시한 곳은 2개(의령군, 증평군) 뿐이었다. 위원회에 특정 성별 위촉직 위원의 수가 10분의 6을 넘지 않도록 조례에 명문화하여 균형성을 보장한 지방자치단체는 8개(고양시, 대전광역시 대덕구, 광주광역시 광산구, 태백시, 서울특별시 종로구, 전주시, 인천광역시 서구, 여주시)였다.

〈표 11〉처럼 거버넌스의 또 다른 장치로 협력체계는 55.6%(10개)가 조례에 명시하였다. 8개 조례는 협력체계 조항이 없었다. 협력체계 조항들은 "국내·외 기관·단체·대학 또는 국제기구 등과 공동으로 행복증진사업을 추진하거나 협력할 수 있다"와 같이 임의조항이었다.

〈표 11〉 거버넌스 협력체계 내용

지자체명			담당부서 (전담팀)	행복 위원회	업무 위탁	협력체계
광역 (1개)	서울특별시		시민참여과 (시민행복팀)	○	△	△
기초 (17개)	강원도	태백시	기획예산담당관	○	△	△
	경기도	구리시	소통공보담당관	○	△	△
		고양시	평화미래정책관	○	△	
		광주시	복지정책과	△	△	
		여주시	시민소통담당관	○	△	△
		이천시	기획예산담당관	○	△	△
	경상남도	의령군	기획예산담당관	△		
	광주광역시	광산구	행복정책관 (행복정책팀/행복관리팀)	○	△	△
		동구	기획예산실	△	△	△
	대전광역시	대덕구	기획홍보실	△	△	△
	부산광역시	동구	복지지원과		△	
	서울특별시	강남구	뉴디자인과	△		
		종로구	건강도시과 (행복드림팀)	○	△	
	인천광역시	서구	기획예산담당관	△	△	△
	전라남도	순천시	여성가족과	○	△	
	전라북도	전주시	사회연대지원과	○	△	△
	충청북도	증평군	기획감사관	△		

주) 강제조항: ○, 임의조항: △, 없음: 빈칸

2) 정보의 공개

다양한 행위자가 참여하는 뉴거버넌스에서는 신뢰와 협동이 중요하다(권기헌, 2018). 신뢰와 협동이 효과적으로 작동하기 위해서는 정보의 비대칭성이 완화돼야 한다. 정보의 비대칭성은 선제적인 정보제공을 통해 경감될 수 있지만 행복조례의 정보제공 의무는 낮은 수준이었다.

행복조례를 제정한 18개 지방자치단체 가운데 기본계획, 시행계획, 행복지수의 측정 결과 및 반영 현황, 행복위원회 활동 등 종합추진결과를 시민에게 공개하도록 별도의 강행규정으로 둔 곳은 〈표 12〉처럼 고양시가 유일하였다. 지방자치단체 4개(부산광역시 동구, 서울특별시, 태백시, 서울

특별시 종로구)는 행복조사에 국한해 조사결과의 공표를 조례에 규정하였다. 지방자치단체 8개(순천시, 대전광역시 대덕구, 광주광역시 광산구, 구리시, 광주광역시 동구, 이천시, 전주시, 여주시)도 행복지수의 측정 결과에 한정해 부분적으로 공표 의무를 조례에 부과하였다.

〈표 12〉 고양시 공개 조항

지자체명	조항	조문
고양시	제9조 (결과의 공개)	시장은 제6조에 따른 기본계획, 제7조에 따른 시행계획, 제8조에 따른 행복지수 측정 결과 및 반영 현황, 제10조에 따른 위원회 활동 등 종합추진결과를 고양시의회(이하 "시의회"라 한다)에 제출하고, 시민에게 공개하여야 한다

V. 결론

전국 지방자치단체의 18개 행복조례를 분석한 결과 첫째, 규범적 체계는 지방자치단체에 따라 조례의 목적이 행복증진, 행복증진과 삶의 질 향상, 행복증진과 헌법 제10조 행복 추구권의 세 유형으로 분류됐다. 조례의 정의는 행복에 대한 정의가 공통적으로 다수였고 지방자치단체에 따라 행복평가, 행복조사, 행복지표, 행복지수, 기준복지기준 등의 정의가 추가됐다. 조례로 정하고자 하는 사안의 보편적인 규칙이나 법칙을 명시하는 기본원칙은 절반의 지방자치단체만 정하여 규범적 체계의 미흡함을 보였다. 조례에서 단체장의 책무로 행·재정 지원과 교육을 규정하지 않은 지방자치단체도 적지 않아 개선이 요구됐다.

둘째, 집행적 체계는 17개 지방자치단체가 조례에 기본계획 조항을 명문화 했지만 행복지표 개발 및 행복실태조사 실시·활용계획, 행복영향평가 실시 계획, 행복위원회 구성 및 운영 방안을 기본계획에 관한 내용으로 규정한 지방자치단체는 적었다. 증평군의 경우 기본계획의 수립과 시행을 조례로 규정하고도 기본계획의 실행력을 담보하기 위한 제도적 장치인 연차별 시행계획의 수립·시행은 부재하였다. 6개 지방자치단체는 조례에 시행계획의 수립과 시행은 규정하였지만 추진실적을 평가하고 차년도 시행계획에 반영하는 조항이 없었다. 행복증진 기본계획을 수립했거나 수립을 진행중인 지방자치단체도 적었다.

셋째, 거버넌스 체계의 수준도 미흡하였다. 전담부서 설치는 3개 지방자치단체에 그쳤다. 17개 지방자치단체가 행복조례에 거버넌스 기구로 행복위원회 설치를 규정하였지만 이 가운데 7개 지방자치단체의 위원회 구성은 임의조항이었다. 10개 지방자치단체의 조례에는 행복위원회에 특정 성별 위촉직 위원의 수가 10분의 6을 넘지 않도록 하여 균형성을 보장하는 조항이 없었다. 행복위원회 구성 시 위원들의 공개모집 원칙과 절차를 조례에 명시한 지방자치단체도 2개 뿐이었다.

이러한 분석결과를 토대로 지방자치단체 행복조례의 개선과제를 도출하면, 첫째, 규범적 체계에서 행복조례의 목적이 추상적 영역에 머물지 않고 시민의 기본적 권리증진으로 효과를 극대화할 수 있도록 헌법 제10조의 행복추구권과 연계를 적극 명시하여야 한다. 기본원칙이 부재한 행복

조례는 개정 과정에 신설이 필요하고 규범적 체계의 강화를 위해 조례의 단체장 책무에 행·재정 지원과 교육의 책무를 규정하여야 한다.

둘째, 행복정책과 같은 중장기 정책은 기본계획이 부재할 경우, 정책의 내용과 추진에 있어 근거 부족으로 표류할 가능성이 크고 당장 공무원들이 관련 정책을 추진할 준거를 확보하지 못함으로써 사장될 학률이 높다(박진도 외, 2021:334). 따라서 행복조례의 집행적 체계에서는 행복정책의 수립과 이행에 밑그림이자 정책적 좌표를 제시하는 기본계획에 행복지표 개발 및 행복실태조사 실시·활용계획, 행복영향평가 실시계획, 행복위원회 구성 및 운영 방안 포함을 조례에 규정하여야 한다. 기본계획의 적실성을 높일 수 있도록 연차별 시행계획 수립·시행과 이와 관련한 추진설적을 평가하고 차년도 시행계획에 반영토록 행복조례에 명시하여야 한다.

셋째, 거버넌스 체계의 실효성을 높이기 위해 행복위원회 설치를 조례에 강행규정으로 하고 행복위원회가 구성원 편중으로 거버넌스 기구의 역할수행에 제약되지 않도록 위원 공개모집의 보장, 성별 균형성도 강화해야 한다. 거버넌스 업무 추진 효율화를 위해 전담부서 설치 확대도 필요하다.

지방자치단체 행복조례의 고도화를 위한 시사점으로는 첫째, 지방자치단체의 행복기본계획, 시행계획 수립, 행복증진교육, 행복영향평가 실시, 행복인지예산 운영 등을 교육하고 지원할 플랫폼 조성 및 전문기관 설립과 운영도 검토해야 한다. 플랫폼은 전국 지방자치단체 행복조례의 운영과 행복정책에 대한 아카이빙 기능도 갖춰야 한다. 전문기관은 아직까지 행복조례 제정 지방자치단체가 많지 않고 지방자치단체 행복정책이 초기인 점을 감안하면 전국 단위의 1개 기관 설립이 우선 바람직하다. 설립하는 전문기관은 한국문화관광연구원 통계평가센터가 문화영향평가를, 한국환경정책평가연구원의 환경평가본부가 환경영향평가를, 한국노동연구원의 고용영향평가센터가 고용영향평가를 수행하는 것처럼 행복영향평가를 담당하는 것이 필요하다(정건화 외, 2019). 부탄은 1995년 설립된 부탄연구센터가 국민총행복의 이해와 적용을 높이기 위한 이론적이고 실용적인 연구를 하면서 국민총행복위원회를 뒷받침하고 있다(고승희·백운성, 2012).

도쿄도 아라카와구는 "구민의 행복도를 지표화할 수 있다면 구민의 행복도를 향상하는데 기여하는 시책을 발굴·촉진하는 것이 가능할 것"이라며 2009년 10월 구민의 행복도 증진 및 정책 개발을 목적으로 '아라카와구 자치종합연구소'를 설립하였다(김도형, 2016). 우리나라는 광역자치단체 및 인구 100만 이상 기초자치단체만이 지방연구원을 설립할 수 있다. 국회에는 인구 50만 이상 도시는 대도시 특례에 따라 지방연구원 설립 기준을 인구 50만 이상으로 완화해 지역별 특성화 전략을 유도하고자 2020년 8월 국회에 '지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안'이 발의돼 접수됐다.[20] 개정법률안이 국회를 통과하면 인구 50만 이상 지방자치단체들이 단독 혹은 공동으로 지방연구원을 설립해 지역의 정책 수요와 여건을 고려해 각 지역 실정에 맞춤한 행복제고 전략과 활성화 방안을 발굴 운영하는 것도 효과적이다. 각 지방자치단체가 저마다 주민의 행복증진을 위해 행복조례를 제정하고 행복정책을 추진한다고 해서 서로 충돌해서는 효과가 반감될 수 밖에 없다. 개별 지방자치단체가 주민의 행복을 놓고 소모적으로 경쟁하는 것이

20) 대한민국국회 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do에서 '연구원'으로 2021년 10월 3일 검색.

아니라 행복조례를 고리로 소통과 협력체계를 구축해 상생발전해야 지속가능하다. 이를 위해 기초뿐만 아니라 광역지방자치단체들의 행복조례 제정도 동반돼야 한다.

둘째, 행복조례의 미흡함이 지역간 행복격차로 이어지지 않도록 하기 위해서 모법의 제정과 표준조례안을 검토해야 한다. 모법의 존재는 정부의 표준조례안 마련과 지방자치단체에 제정 권고를 촉진하는 데 유리한 정책환경을 조성한다. 지금까지의 행복조례 제정이 선도적 지방자치단체가 추진한 상향식 방식에 의존했다면 앞으로는 탑다운 방식이 병행돼야 한다. 이를 위해 국가정책을 국민총행복의 관점에서 총괄하기 위한 '국민총행복위원회' 설치와 운영, '국민총행복 기본계획' 수립과 평가, '국민총행복 지표' 개발, '행복영향평가' 실시 등을 규정한 가칭 '국민총행복 기본법'의 제정논의를 본격화할 때이다(박진도 외, 2021:327-328). 국민총행복 기본법의 전문에는 헌법 제10조 국민의 행복권과 관련해 지역 주민과 시민의 행복을 실현하기 위한 지자체의 책임성도 명시해야 한다.

관성적 예산편성에 변화를 유발한 성인지예산제도의 경우도 2006년 국가재정법을 통해 처음으로 법적 근거가 마련된 이래로 10여년 이상 경과하며 성인지예산서 작성이 시작된 첫 해에 비하면 규모 면에서 두 배 이상 증가했고, 이제 지방정부 차원에서도 성인지 예·결산서를 의무적으로 작성하며 지방자치단체 성인지예산제도의 조례 제정까지 크게 증가했다(김은희, 2020). 행복조례의 모법으로 국민총행복 기본법이 제정되고 기본법 제정 시 지방자치단체가 예산편성에서 주민의 행복에 미치는 영향을 감안하여 행복증진과 예산편성의 상관관계를 분석하고, 이를 재정운용에 반영하는 행복인지예산 시행을 규정한다면 지방자치단체 성인지예산제도의 활성화처럼 행복인지예산의 활성화와 나아가 새로운 조례 제정까지도 기대할 수 있게 된다.

2022년 3월 대통령 선거를 앞두고 행복이 다시 소환되고 있다. 대선 후보들마다 여러 정책과 공약을 제시하며 국민행복을 앞세우고 있다. 6월에는 주민행복이 화두가 될 전국동시지방선거도 예정됐다. 우리나라뿐만이 아니라 전 세계를 강타한 코로나19 감염병 사태로 저성장 시대 지구환경과 공존하며 지속가능한 사회를 위한 정책의 근본적 패러다임 전환도 시급해졌다.

이러한 사회변화 추이에서 본 연구는 전국 지방자치단체가 제정한 모든 행복조례를 분석틀을 활용, 내용분석방법으로 비교분석하여 규범적 체계, 집행적 체계의 실태를 확인하고 개선 방향을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

하지만 본 연구는 조례 조항만을 분석하여 행복조례 제정 지방자치단체들이 조례의 세부 사항 이행으로 해당 지역 주민의 행복도에 어떠한 영향을 끼쳤는가 등을 실증적으로 파악하지 못하였다. 후속 연구에서는 지방자치단체 특성에 따른 행복조례와 주민 행복도의 상관성, 국내 행복조례와 해외 사례를 비교 검토하고자 한다.

참고문헌

강동우·안주엽·남수연. (2020), 지역특성이 주민 행복도에 미치는 영향의 탐색. 「국토연구」, 3-21.

강석우·안성근. (2020), 향토음식관광 관련 조례 내용분석 – 광역자치단체 조례를 중심으로 – .「호텔리조트연구」, 19(6): 181-200.

강인태. (2020). 지방의회에서의 법제사법위원회 구성논의의 문제점에 대한 법적 고찰 – 지방자치단체 조례의 법체계 정합성 및 완결성 강화를 위한 논의를 중심으로 – .「지방자치법연구」, 20(2): 103-138.

고광이. (2020). 지역별 가족행복종합지수 개발.「한국데이터정보과학학회지」, 31(3): 621-647.

공정원. (2019). 지방자치단체의 가족친화조례 내용분석.「여성학연구」, 29(1): 103-138.

국회미래연구원. (2020). 국회미래연구원 '대한민국 미래지도' 홈페이지 개통. 5.25. 보도자료.

김도형. (2016). 일본 지자체의 행복한 지역발전정책: 도쿄도 아라카와구와 구마모토현 사례를 중심으로.「한국정책학회보」, 25(3): 133-178.

김미옥·백옥미·최혜정·박현정·정은혜·김석·정준영. (2016).「전주형 행복지표 개발·조사연구」, 전북대학교 산학협력단. 1-186.

김송미·박동진. (2017), 다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로. 「사회과학연구」, 33(4): 181-208.

김용문·정윤재·박인규·이형신·정인영. (2018).「행복실감도시 부평 구현을 위한 정책과제 연구」, 지식공방하우협동조합. 1-193.

김진욱·임현·최영준·권진·박수빈. (2021).「헌법 제10조 시대 개막을 위한 전략구상 연구」, 서강대학교 산학협력단. 1-212.

김황배·박순용·진상규. (2013).「천안시 삶의 질 지표 추진사업 조사분석」, 위례도시포럼.

문정화. (2020). 지방자치단체의 중장년 지원 조례 분석.「노인복지연구」, 75(2): 255-282.

문정화·유선희·고아라. (2020).「고양시민 행복증진을 위한 기본계획(2021-2024) 수립 연구」, 고양시정연구원.

문정화·유선희. (2020).「고양시민의 행복증진을 위한 지표 개발 연구」, 고양시정연구원.

문진영. (2012). 이스털린 역설에 대한 연구.「한국사회복지학」, 64(1): 53-77.

민기채·길현교·김다애·김민경·윤예지·제진주·최성은. (2021). 충주시 결혼이주여성의 자녀양육 및 교육지원을 위한 조례개정 방안: 전라남도와 충청북도 그리고 목포시와 충주시 비교를 중심으로.「사회과학연구」, 32(2): 89-111.

박미현·임은의·임유진. (2020), 기부식품등 제공사업 관련 지방자치단체 조례분석.「사회과학연구」, 36(1): 163-193.

박진도·이지훈·이재경·임종한·장수명·최경호·유여원·허헌중·황종규·박병상·오기출·정욱식·전병유·김정현·조은상. (2021).「GDP 너머 국민총행복」. 서울: 한겨레출판.

박진도·홍성효·임준홍·장수명·이희한·김진호. (2017).「행복실감부평 행복지표 개발 및 정책연계 연구」, 지역재단. 1-237.

박상준. (2021).「21세기 한국사회 행복의 다차원성 연구」. 원광대학교. 박사학위논문.

배민기·조택희. (2016). 삶의 질 특성에 따른 지자체 유형화 및 정책방향: 충청북도를 사례로.「지방정부연구」, 20(3): 133-154.

배용규. (2013).「하동 행복지수 측정 및 비교연구」. 중앙대학교 산학협력단. 1-146.

보건복지부. (2021). 경제협력개발기구(OECD) 보건통계로 보는 우리나라의 보건의료. 보도자료. 1-24.

윤종필·최오인·임동욱·김맹순·김슬기. (2017),「순천시민 행복기준선 설정 연구용역」. 나코디자인그룹. 1-294.

윤창수. (2016). 종로구민 5342명 발의 '행복조례' 구의회서 부결.「서울신문」. 6.17.

오수길·한순금. (2018), 지속가능발전목표(SDGs)와 지방정부의 목표체계 전환: 경상남도를 중심으로.「지방정부연구」, 22(3): 481-508.

이희성·권순호. (2020), 초고령화사회의 노인복지제도의 문제점 및 개선방안.「노동법논총」, 50: 1-29.

이회철·구교준·김지원·박차늠. (2020). 대한민국 행복지도: 한국형 행복지수의 개발과 응용.「정책분석평가학회보」, 30(1): 25-50.

정건화·이지훈·이재경·한윤정·채창균·정선철·이민정·송하응. (2019).「지방분권시대 행복지표 개발 및 정책 연계방안」. 국민총행복전환포럼. 1-232.

조진우. (2021). 저출산·고령사회기본법의 문제점과 개선과제.「법학연구」, 32(1), 11-42.

지역발전위원회. (2015).「2015년 지역생활권 지표 개발 및 행복도조사」. 2015 연구보고서.

최은수·최인철·최종안. (2019). 대한민국 행복 지도: 소셜미디어를 활용한 대한민국 지역별 행복 비교.「한국심리학회지」, 647-667.

한상룡·안진권·임진명. (2016).「지역발전정책의 환경변화와 새로운 지역발전정책의 방향 모색에 관한 연구 용역의 최종보고서」. 지역발전위원회.

한준·김대훈·김월화·하현주. (2019).「강남구 행복지표 개발 연구 보고서」. 한국삶의질학회. 1-224.

권기헌. (2018).『정책학강의』. 서울8: 박영사.

OECD(2021). *OECD Better Life Index*. https://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111 (검색일: 2021.9.15.).

UN. General Assembly(2011). Happiness: towards a holistic approach to development: resolution/adopted by the General Assembly.

UN Sustainable Development Solution Network(2021). *World Happiness Report*. https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2021/WHR+21.pdf(검색일: 2021.9.15.).

UN Sustainable Development Solution Network(2012). *World Happiness Report*. https://resources.unsdsn.org/world-happiness-report-2013(검색일: 2021.9.15.).

UNDP(2020). *Human Development Report 2020: The Next Frontier; Human Development and the Anthropocene*. https://report.hdr.undp.org/ (검색일: 2021.9.15.).

윤평호(尹平鎬): 순천향대학교 대학원에서 언론석사학위(천안지역신문의 시민단체 보도에 대한 연구, 2004)를 취득하고, 현재 단국대학교 일반대학원 박사과정에 재학중이다. 주요 관심 분야는 행복정책, 도시재생, 사회적자본 등이다(sisa-yph@hanmail.net).

윤상오(尹相五): 한양대학교에서 1999년 행정학 박사학위(논문: 정보화가 국가경쟁력에 미치는 영향에 관한 연구)를 취득하였다. 한국전산원(現 한국지능정보사회진흥원) 선임연구원을 거쳐 현재 단국대학교 공공정책학과 교수로 재직 중이며, 국무조정실 정보화평가위원(2006), 행정자치부 자체평가위원(2007), 국가정보화

전략위원회 전자정부전문위원(2012), 충남도청 자문위원(2012~2017) 등을 역임하였다. 주요 관심분야는 인공지능 및 전자정부, 정책분석 및 평가 등이고, 주요논문은 “인공지능 기반 공공서비스의 주요 쟁점에 관한 연구: 챗봇(ChatBot) 서비스를 중심으로”(2018), “인공지능을 활용한 정책결정의 유형과 쟁점에 관한 시론”(2018), “공공데이터 개방정책의 실태분석 및 개선방안에 관한 연구: 공공데이터 포털의 국가중점데이터 개방사례를 중심으로”(2019) 등이 있다(yuliss@dankook.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 11. 1 / 심사개시일: 2021. 11. 3 / 심사완료일: 2021. 11. 18〉

Abstract

A study on the analysis of the status of happiness ordinances of local governments across the country

Yun, PeungHoe

Yun, Sangoh

The purpose of this study is to analyze the current status of the happiness ordinance, which is the institutional basis of the happiness policy of local governments, to derive improvement tasks and to present implications for upgrading the ordinance. To this end, the happiness ordinances of 18 local governments nationwide, which enacted the ordinance as of October 2021, were examined as a content analysis method. As a result of the analysis, first, the basic principles and responsibilities were insufficient in the normative system of the ordinance. Second, there was a lack of linkage between the basic plan and the implementation plan in the executive system. Third, in the governance system, there are only a few dedicated departments, and the balance of the composition of members of the Happiness Committee is not guaranteed. As an improvement task, the right to pursue happiness under Article 10 of the Constitution should be actively specified for the purpose of the ordinance. In addition, the ordinance should stipulate the inclusion of basic plans for happiness indicators, happiness survey, and happiness impact assessment. As implications for upgrading the happiness ordinance, the establishment of specialized institutions at the central and regional levels, the enactment of the Framework Act on National Happiness as the parent law of the happiness ordinance, and the preparation of standard ordinances were suggested.

Key Words: Happiness, Promotion of happiness, Happiness ordinance, Local government, Article 10 of the Constitution