

## 무상보육을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등의 합리적 해결방안

### 무상보육정책의 의미 및 갈등의 주요 쟁점

#### ○ 무상보육정책의 의미

- 무상보육정책은 양육수당과 보육료 지원을 전 계층으로 확대하는 보편적 복지정책으로 2013년부터 시행되었음

#### ○ 무상보육 갈등의 주요 쟁점

- 무상보육정책의 하나인 누리과정 갈등의 쟁점은 법적 부담 주체에 대한 입장 차이와 교부금 증가에 대한 전망 및 국고 지원 금액에 대한 입장 차이 등 두 가지로 구분할 수 있음

#### 〈무상보육 누리과정 갈등의 주요 쟁점〉

구분	보건복지부 입장	지방교육청 입장
법적 부담 주체	- 지방재정법 시행령 개정에 의해 지방교육청의 의무지출경비로 규정됨	- 지방재정법 시행령은 지방재정교부금법의 입법 취지를 벗어남
교부금 증가 및 국고 지원액	- 단계적 확대 지원으로 교부금 지원 증가 및 누리과정 예산 확보 가능 - 교육청의 누리과정 관련 재정 여건 개선 예상	- 교부금이 증가되더라도 인건비 자연증가분, 지방채 원리금 상환액 증가분 등을 고려하면 그 효과는 미미함 - 어린이집 누리과정 운영 예산의 부족

### 무상보육에 대한 중앙과 지방의 인식 차이

#### ○ 무상보육정책에 대한 중앙과 지방의 인식 차이를 네 가지 프레임(frame)의 관점에서 분석함

- 프레임 이론은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 이해하고 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 유용한 분석틀임

#### ○ 실체 프레임(Substantive Frame) : 갈등 이슈를 무엇으로 정의하고 있는가?

- 무상보육정책을 지방정부는 국가사무로 틀 지으려 하고 있는 반면, 중앙정부는 지방사무로 인식하고 있음

#### ○ 특성 프레임(Characterization Frame) : 갈등 상대방을 어떻게 평가하고 있는가?

- 지방정부는 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고 압박하는 중앙정부로 인식하고 있는 반면, 중앙정부는 책임주체가 명확함에도 불구하고 책임을 회피하는 지방정부로 인식하고 있음

#### ○ 과정 프레임(Process frame) : 갈등관리 과정 및 절차를 어떻게 인식하고 있는가?

- 지방정부는 무상보육정책의 추진과정에서 중앙정부가 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 예산편성만 강요하는 강압적인 갈등관리과정으로 인식하고 있는 반면, 중앙정부는 지방교육청이 예산편성이 충분함에도 불구하고 예산편성 노력을 다하지 않는데 대한 법적 대응과정으로 인식하고 있음

#### ○ 성과 프레임(Outcome Frame) : 갈등의 결과 및 성과를 무엇으로 보고 있는가?

- 지방정부는 무상보육정책의 성과를 보육의 관점에서 인식하는 반면, 중앙정부는 교육의 관점에서 인식하고 있음

#### 〈무상보육에 대한 중앙-지방 간 인식의 차이〉

갈등 프레임	중앙정부	지방교육청
실체 프레임	지방사무	국가사무
특성 프레임	책임회피만 하는 지방정부	책임전가만 하는 중앙정부
과정 프레임	예산편성 노력을 하지 않는데 대한 법적 대응 과정	일방적인 예산편성 강요에 대한 문제제기 과정
성과 프레임	교육정책의 하나로 인식	보육정책의 하나로 인식

### 무상보육 갈등의 합리적 해결방안

#### ○ 무상보육에 대한 중앙-지방 간 인식차이 분석 결과

- 무상보육정책 갈등의 근원은 무상보육에 대한 중앙-지방 간 상이한 프레임에 기인하는 것으로 나타났으며, 무상보육 갈등해결 과정에서 이러한 프레임의 차이가 너무 견고하여 합리적인 대안을 모색하는 것이 매우 어려움

#### ○ 무상보육에 대한 중앙-지방 간 인식 차이 해소방안

- 먼저 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성을 증대시키고, 무상복지정책협의체 구성, 중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위한 제도 개선 등이 동시에 필요함

#### 〈무상보육 갈등의 해결방안〉

프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 맥락적 프레임을 협상 친화적으로 전환하고, 입장협상이 아닌 원칙협상으로의 현안 프레임 전환이 필요</li> </ul>
무상복지 정책협의체 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부-지방자치단체-시민사회단체가 함께 참여하는 무상복지정책협의체를 구성하여 무상보육에 대한 전반적인 논의</li> </ul>
중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위한 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정 사무를 일원화하고, 지방 자치권의 범위를 명확히 하여야 하며, 아울러 중앙-지방 간 재정분담 원칙의 확립을 위하여 지방교육재정교부금법 상 재정부담 주체를 명시화 하는 등의 제도 개선이 필요</li> </ul>

▶ 본문보기 : 주재복, 강영주(2016), 「무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결방안」, 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 주재복(한국지방행정연구원 연구위원, jib@krila.re.kr, 033-769-9847)

지난호 보기 : 지방소멸위기, 특별법 제정으로 극복하자(이소영 연구위원) [원문보기](#)

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.