

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결방안

주재복 · 강영주

연구진

주재복 (연구위원)

강영주 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결방안

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-421-0

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

무상보육, 무상급식, 청년수당 등 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등으로 국민들의 혼란이 가중되고 있다. 중앙정부에서 추진하는 무상보육정책을 둘러싸고 보건복지부와 지방교육청이 서로 책임을 전가하고 있으며, 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싸고도 보건복지부와 서울시가 법정 소송을 벌이고 있다. 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등 해결이 요원한 현 시점에서 무상복지 갈등사례에 대한 분석을 통하여 합리적인 갈등해결방안을 모색하는 연구는 매우 시의적절하다고 생각된다. 본 연구의 분석결과 중앙-지방 간 무상복지 갈등의 근원은 무상복지에 대해 상이한 인식 프레임에 기인하는 것으로 나타났다. 그리고 갈등해결 과정에서 이러한 프레임의 차이가 너무 견고하여 합리적인 대안을 찾기가 매우 어려웠다는 것이다. 따라서 본 연구는 무상복지에 대해 가지고 있는 중앙과 지방의 인식 차이를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있다. 중앙-지방 간 인식 차이를 줄이는 방안으로 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대, 중앙정부·지방자치단체·시민사회단체가 함께 참여하는 무상복지정책협의체 구성, 그리고 중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위한 제도 개선을 제시하고 있다. 특히 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정 사무를 일원화, 지방 자치권의 범위 명확화, 중앙-지방 간 재정분담 원칙의 확립을 위한 지방교육재정교부금법 상 재정부담 주체의 명시화 등의 구체적인 제도 개선방안도 제안하고 있다. 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등이 점점 더 심화될 것으로 예상되는 현 시점에서 이를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등의 합리적인 해결방안을 논리적으로 제시하였다는 점에서 본 연구는 의미가 매우 크다. 본 연구가 무상복지 관련 중앙-지방 간 갈등을 해결하는 초석이 되기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 성실하게 수행한 연구자들의 노고에 감사 را 드린다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요약

무상보육, 무상급식, 청년수당 등 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등으로 인하여 국민들의 혼란이 가중되고 있다. 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등은 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 본 연구의 목적은 중앙과 지방 간 무상복지를 둘러싼 갈등사례를 분석하고, 이를 토대로 합리적인 해결하는 방안을 도출하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례와 지방자치단체인 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 서울시와 중앙정부의 갈등사례를 선정하여 분석하였다. 특히, 본 연구는 갈등에 대한 인지적 접근방법의 하나인 프레임 이론의 관점에서 두 가지 갈등사례에 대한 중앙과 지방의 인식 차이를 분석하였다.

분석결과 중앙정부와 지방정부는 실제 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 성과 프레임에서 상이한 인식틀을 가지고 있었다. 그리고 갈등해결 과정에서 이러한 프레임의 차이가 너무 견고하여 갈등해결이 매우 어려웠다. 먼저 무상보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임 분석결과는 다음과 같다. 실제 프레임의 경우 무상보육정책에 대해 지방정부는 국가사무로 틀 지으려하였고, 반면에 중앙정부는 지방사무로 틀 지으려하였다. 특성 프레임의 경우에는 지방정부는 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고 압박하는 중앙정부로 인식하고 있으며, 반면에 중앙정부는 책임주체가 명확함에도 불구하고 책임을 회피하는 지방정부로 인식하고 있었다. 과정 프레임의 경우에는 지방정부는 무상보육정책의 추진과정에서 중앙정부가 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 예산편성만 강요하는 강압적인 갈등관리로 인식하여 예산 미편성 등 비협력적인 대응을 지속적으로 해 나가겠다는 입장이고, 반면에 중앙정부는 지방교육청이 예산 편성이 충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않고 있고 있기 때문에 강력한 법적 대응을 통하여 갈등을 관리해 나가겠다는 입장이다. 마지막으로 성과 프레임의 경우에

는 무상보육정책을 지방정부는 보육의 틀로 인식하는 입장이고, 반면에 중앙정부는 무상보육정책을 교육의 틀로 보는 입장이다.

다음으로 서울시의 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임 분석결과는 다음과 같다. 실제 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업이 자치단체의 복리에 관한 고유사무이기 때문에 “자치권의 정당한 행사”로 규정하고 있으며, 복지부는 사회보장제도의 하나로 협의 대상 사무이기 때문에 협의 요청은 “복지부의 정당한 법 집행”으로 규정하고 있었다. 특성 프레임의 경우 서울시는 복지부를 “고집불통이고 신뢰할 수 없는 중앙정부”로 보고 있으며, 복지부는 서울시를 “일방적으로 사업을 강행하는 자치단체”로 보고 있다. 과정 프레임의 경우 서울시는 복지부의 요청에 따라 “정당한 절차를 거치고 충분한 협의를 한 사업”으로 보고 있으며, 복지부는 사회보장기본법에 따라 “법적인 협의 절차를 거치지 않은 위법적인 사업”이며, 아직까지 합의하거나 동의하지 않아 법적근거가 미비한 제재대상 사업으로 보고 있다. 마지막으로 성과 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업을 “청년 일자리 사업”으로 규정하고 있으며, 복지부는 “폐주기식의 무상복지사업”으로 규정하고 있었다.

본 연구에서는 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등을 해결하기 위한 기본 방향과 전략으로 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대, 무상복지 논의를 위한 중앙-지방 간 무상복지정책협의체 구성, 무상복지에 대한 중앙과 지방의 역할과 책임 명확화를 위한 제도 개선을 제시하였다. 그리고 이러한 기본 방향과 전략 하에서 다음과 같은 갈등해결 방안을 제시하였다. 먼저 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대 방안으로는 맥락적 프레임을 협상친화적으로 전환하여야 한다는 점과 입장협상이 아닌 원칙협상으로서의 현안 프레임 전환을 제안하였다. 둘째, 무상복지정책협의체 구성과 관련해서는 중앙정부와 지

방자치단체, 그리고 시민사회단체가 참여하는 정책협의체를 구성하여 중앙-지방 간 협력을 강화해야 한다는 점을 제안하였다. 마지막으로 중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위한 제도 개선 방안으로는 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정 사무를 일원화하는 방안, 지방 자치권의 범위를 명확히 하는 방안, 그리고 중앙-지방 간 재정분담 원칙의 확립을 위해 지방교육재정교부금법 상 재정부담 주체의 명시화 방안을 제안하였다.



목차

C o n t e n t s •

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법 및 체계	5
제2장 이론적 배경 및 분석틀	7
제1절 중앙-지방 간 갈등의 이해	9
1. 중앙-지방 간 관계의 이해	9
2. 중앙-지방 간 갈등의 원인	10
제2절 갈등에 대한 인지적 접근	14
1. 갈등에 대한 접근방법의 다양성	14
2. 갈등에 대한 인지적 접근: 프레임이론의 관점	15
제3절 선행연구 검토	21
1. 프레임 갈등에 관한 선행연구	21
2. 무상복지 갈등에 관한 선행연구	24
3. 선행연구의 시사점	27
제4절 연구의 분석틀	29
제3장 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례 분석	31
제1절 무상복지 갈등의 주요 쟁점	33
제2절 무상보육 갈등사례 분석	36
1. 무상보육정책의 개요	36
2. 무상보육정책 갈등의 전개과정	38
3. 무상보육 갈등의 주요 쟁점	42
제3절 서울시 청년수당지원사업 갈등사례 분석	45
1. 서울시의 청년수당지원사업의 개요	45

2. 서울시 청년수당지원사업 갈등의 전개과정	46
3. 서울시 청년수당지원사업 갈등의 주요 쟁점	52
제4장 무상복지 갈등의 인지적 요인분석	55
제1절 무상보육 갈등의 인지적 요인 분석	57
1. 실제 프레임	57
2. 특성 프레임	58
3. 과정 프레임	59
4. 성과 프레임	60
제2절 청년수당지원사업 갈등의 인지적 요인 분석	62
1. 실제 프레임	62
2. 특성 프레임	63
3. 과정 프레임	63
4. 성과 프레임	64
제3절 분석결과 종합	66
제5장 무상복지 갈등의 해결방안	69
제1절 기본 방향	71
제2절 프레임 전환을 통한 협상가능성 증대	75
제3절 중앙-지방 간 무상복지정책협의체 구성	79
제4절 중앙과 지방의 역할 및 책임 명확화를 위한 제도 개선	81
제6장 결론	85
【참고문헌】	90
【Abstract】	97

표 목차

〈표 2-1〉 프레임에 대한 기존 연구들의 접근방식	17
〈표 2-2〉 갈등 프레임의 유형화	19
〈표 2-3〉 프레임 이론을 활용한 갈등 분석 연구	21
〈표 2-4〉 무상복지에 관한 선행 연구	24
〈표 3-1〉 선별주의와 보편주의의 상반된 시각	35
〈표 3-2〉 2014-2015년 양육수당 및 보육료 지원금	36
〈표 3-3〉 누리과정 정책 변화 및 보건복지부 누리과정 지출 추이	38
〈표 3-4〉 전국 누리과정 편성 현황 (2016.1.21. 기준)	40
〈표 3-5〉 누리과정 갈등일지	41
〈표 3-6〉 무상보육 누리과정 갈등의 쟁점사항	42
〈표 3-7〉 서울특별시 청년활동지원사업 추진계획	45
〈표 3-8〉 서울특별시 청년활동지원사업 추진계획	49
〈표 3-9〉 서울시 청년수당지원사업 협의 현황에 따른 주요 사안별 의견	49
〈표 3-10〉 서울시 청년수당지원사업 수정안에 대한 서울시-보건복지부 입장	51
〈표 3-11〉 복지부-서울시 협의 개시 이후 갈등의 전개과정	51
〈표 3-12〉 청년활동지원사업 수정안에 대한 복지부의 수용 여부	53
〈표 4-1〉 무상보육정책의 프레임 차이	67
〈표 4-2〉 청년수당지원사업의 프레임 차이	68

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 체계	6
〈그림 2-1〉 연구의 분석틀	30
〈그림 5-1〉 무상복지 갈등의 기본 방향 및 전략	74



제 1 장

서론



제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

실제로 취득세 인하와 지방소비세 인상을 둘러싼 갈등, 송전탑 공사를 둘러싼 갈등 등 다양한 중앙-지방 간 갈등이 지속되고 있다. 특히, 최근에는 무상보육, 무상급식, 청년수당 등 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등으로 인하여 국민들의 혼란이 가중되고 있는 실정이다. 최근 서울시에서 추진하고 있는 월평균 50만원의 청년수당지원사업, 성남시의 청년배당, 공공산후조리 지원사업, 무상교복지원사업 등 3대 무상복지사업 등 지방정부의 복지사업 시행을 둘러싸고도 중앙정부와 갈등을 빚고 있는 중이다. 향후 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 복지정책이 효과적이고 효율적으로 결정되고 집행되기 위해서는 중앙과 지방 간 복지정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 원인을 근원적으로 해결할 필요성이 있다.

지방자치의 발전과 지방분권을 강화하기 위한 그 동안의 노력에도 불구하고 중앙과 지방의 관계는 아직까지 협력적이기보다는 상호 대립적이고 갈등적인 경향을 보이고 있다. 실제로 지방자치제의 실시 이후 「지방분권특별법」 제정 등 중앙-지방 간 협력 관계를 위한 다양한 노력에도 불구하고, 중앙과 지방의 관계는 여전히 계층적이며 강압적인 측면이 강하다는 연구결과도 있다(최봉기, 2011). 지방분권 시대에 중앙정부가 지방정부의 협력 없이 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 것에는 한계가 있다. 지방정부 역시 중앙정부와의 긴밀한 협의와 협조 하에 지역사업을 추진해 나가야 사업의 성공 가능성이 높다.

이러한 문제인식 하에 본 연구의 목적은 중앙과 지방 간 무상복지를 둘러싼 갈등

사례를 분석하고, 이를 통하여 무상복지 갈등의 합리적인 해결방안 도출하는 것이다. 보편주의 복지정책을 점차로 확대해 나가는 과정에서 나타나는 중앙정부와 지방정부 간의 갈등의 근원이 무엇인지를 분석하고, 이를 통하여 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등의 해결 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위하여 본 연구에서는 무상복지와 관련된 두 가지 갈등사례를 분석하고자 한다. 먼저 중앙정부가 추진하는 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례를 분석하고자 한다. 다음으로 지방자치단체인 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 서울시와 중앙정부의 갈등사례를 분석하고자 한다.

특히, 본 연구는 갈등에 대한 인지적 접근의 관점에서 무상보육을 둘러싼 중앙과 지방의 갈등을 분석하고자 한다. 인지적 접근의 관점은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 이해하고 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 유용한 분석방법의 하나이다(최홍석 외, 2004; 주재복·한부영, 2007). 특히, 본 연구는 인지적 관점의 하나인 프레임 이론(frame theory)의 관점에서 중앙-지방 간 무상복지에 대한 인식의 차이를 중점적으로 분석해 보고자 한다. 그리고 이러한 분석을 통하여 중앙-지방 간 무상복지를 둘러싼 인식의 차이를 줄이고 갈등을 해결하는 방안을 제시해 보고자 한다. 본 연구는 무상복지 사례에 대한 담당자들의 언론 인터뷰와 중앙정부 및 지방정부의 발표 자료를 기초로 인식의 차이를 분석하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

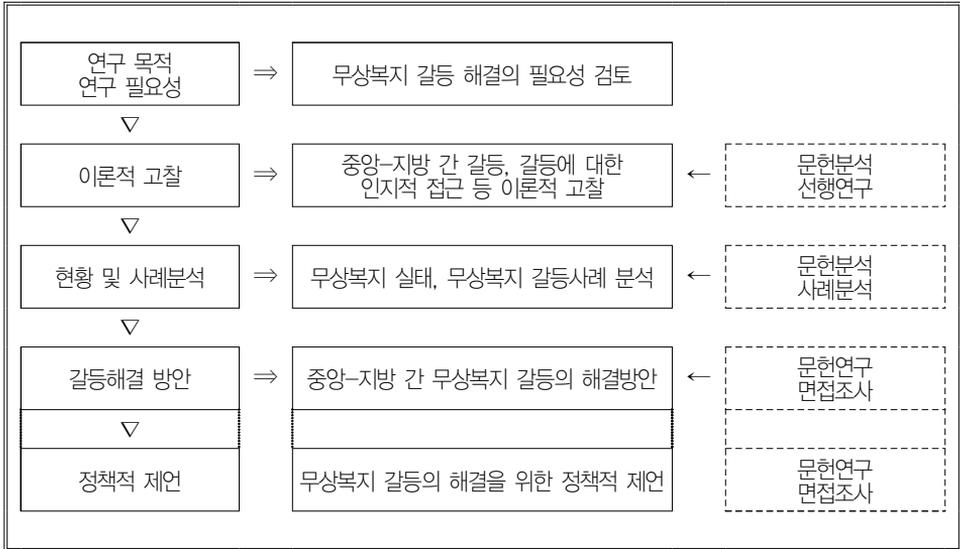
1. 연구의 범위

본 연구의 대상적 범위는 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례이다. 특히, 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례와 서울시의 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례이다. 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 제2장에서는 무상복지 갈등에 관한 논쟁, 중앙-지방 간 갈등에 대한 다양한 접근방법, 프레임 이론 등 갈등에 대한 인지적 접근방법 등을 살펴본다. 제3장에서는 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례와 서울시의 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례를 분석한다. 제4장에서는 갈등에 대한 프레임 이론의 관점에서 무상복지를 둘러싼 중앙과 지방 간 갈등의 인지적 요인을 분석한다. 제5장에서는 이론적 논의와 사례분석의 결과를 토대로 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등의 해결 방안을 제시한다. 그리고 제6장에서는 본 연구의 의의와 한계를 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 체계

본 연구의 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 문헌연구이다. 무상복지 관련 국내외 문헌 및 통계자료, 중앙지방 간 갈등 및 프레임 이론에 대한 국내외 문헌을 연구한다. 둘째, 사례분석이다. 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례와 지방자치단체인 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례를 분석한다. 또한 외국의 무상복지 갈등사례 등을 분석하여 벤치마킹 자료로 활용한다. 셋째, 면담조사이다. 무상복지 이슈와 관련된 중앙정부 및 지방정부의 인터뷰 자료를 분석한다. 본 연구의 체계를 종합하면 <그림 1-1>과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 체계





제 2 장

이론적 배경 및 분석틀



제1절 중앙-지방 간 갈등의 이해

제2절 갈등에 대한 인지적 접근

제3절 선행연구 검토

제4절 연구의 분석틀



제2장

이론적 배경 및 분석틀

제1절 중앙-지방 간 갈등의 이해

1. 중앙-지방 간 관계의 이해

무상복지 갈등은 정책갈등의 하나이다. 일반적으로 정책갈등은 공공정책의 결정 과정에 참여하는 공식적인 정책결정권자들 사이에서 발생하는 입장의 차이로 정의할 수 있다(Campbel, 1984). 이러한 관점에서 김영평(1994) 역시 정책갈등을 “일종의 공익을 탐색하는 과정”으로 해석하고 있으며, 이때 공익이라는 개념의 모호성 때문에 정책의 선택에 참여하는 사람들 간 의견의 불일치로 인한 정책갈등은 거의 불가피하다고 보고 있다. 이러한 정책갈등은 중앙정부의 정책을 둘러싼 지방정부의 반대, 또는 지방정부의 사업을 둘러싼 중앙정부의 반대 등 다양하게 발생하기도 한다.

먼저 중앙-지방 간 갈등의 원인을 파악하기 위해서는 중앙-지방 간 관계를 이해할 필요가 있다. 일반적으로 중앙-지방 간 관계는 수직적 통제관계, 수평적 경쟁관계, 그리고 상호의존적 관계로 대별할 수 있다(Wright, 1990; Rhodes, 1981; 주재복, 2013). 첫째, 수직적 관계(vertical relations)는 중앙과 지방의 관계를 수직적 통치구조로 해석하는 것이 일반적이며(Wright, 1990), 이러한 상황에서 중앙정부와 지방정부의 관계는 지배와 피지배의 관계로 나타난다.

지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보는 중앙-지방 간의 관계만 존재할 뿐 그 밖에 중앙과 지방정부 간 관계가 생길 여지는 없다. 따라서 수직적 관계는 재정의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계(agency relation)로 논의되기도 한다(Dunleavy, 1981). Dunleavy(1981)에 따르면 지방정부는 중앙부처의 감독 하에 국가정책을 집행

하는 역할을 하며, 이때 지방정부의 자율성·재량권 영역은 완전히 없거나 매우 협소하다.

둘째, 수평적 관계(horizontal relations)는 수직적 계층관계와는 달리 지방정부가 중앙정부와 대등한 지위에 놓이는 관계를 의미하며(Wright, 1990), 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 가지는 관계를 말한다. 이때 중앙정부와 지방정부 간의 자율적인 관계가 가능하기 위해서는 중앙-지방 간 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에 머물렀던 중앙-지방 간 관계의 기본축이 상호분리의 논리로 이동하는 것이 전제되어야 한다(Wright, 1990).

셋째, 상호의존적 관계(interdependent relations)는 중앙정부와 지방정부가 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 의미하며(Wright, 1990), 이러한 상호의존적 관계는 동반자 관계로도 논의되고 있다. 이때 중앙정부와 지방정부는 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정에 참여하게 되는데, 이는 상호의존 관계를 통하여 그들의 업무와 활동을 달성하기 위한 자원과 역할, 그리고 권한을 교환하게 된다(Wright, 1990).

오늘날 중앙-지방 간 관계의 중심 논리는 통제 중심의 수직적 관계에서 상호작용 중심의 수평적·교차적 관계로 변화하고 있으며, 또한 중앙-지방 간 관계를 설명하는 분석들도 중앙부처와 지방정부 간의 대리인 관계에서 다양한 주체와 조직을 인식하는 동반자 관계로 이동하고 있다(Wright, 1990; 주재복, 2003). 그러나 우리나라의 경우 아직까지도 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 여전히 계층적이며 강압적인 측면이 강하다(최봉기, 2011).

2. 중앙-지방 간 갈등의 원인

갈등(conflict)은 둘 이상의 이해당사자 사이에 지위, 권한, 자원 등을 둘러싼 다툼(struggle)을 의미한다(Himes, 1980; Blalock, 1989). 이때 나타나는 대립관계에 따라 이해당사자 또는 이해관계자들은 자원을 나누거나 공유하게 되고, 결국 한쪽은 더 많은 양을 얻고 다른 상대방은 적은 양을 얻게 되는데 이 상황을 갈등이라고 하는

것이다(Brickman, 1974). 상황에 따른 갈등은 협력형(cooperation), 경쟁형(competition) 및 절충형(mixed)으로 구분된다(Lan, 1997; 박관규·주재복, 2014). 협력형 갈등은 갈등 당사자에게 부여되는 보상이나 처벌(손실)의 규모가 유사하여 비경쟁적인 경우를 의미하고, 반대로 경쟁형 갈등은 갈등 당사자 중 한 쪽이 상대방에 손실을 끼쳐 이익을 얻게 되는 경우를 의미한다(박관규·주재복, 2014).

한편, 절충형 갈등은 갈등당사자들이 제3자의 비용으로 확보한 자원을 두고 경쟁하면서 공동의 이해관계를 찾아 협력하여 상호 이익을 얻을 수 있는 상황을 의미한다(박관규·주재복, 2014). 정부의 정책과정에서 발생하는 대부분의 갈등은 공동의 이해관계를 찾아 협력할 수 있기 때문에 절충형 갈등에 해당하다. 이러한 절충형 갈등상황은 비용과 편익의 명확화(clarification of benefits and costs), 협상과 교섭, 조정 및 중재, 또는 대체안의 제공(alternative choice provision) 등 다양한 방법을 통하여 해소할 수 있다(Lan, 1997; 박관규·주재복, 2014).

정부의 정책 추진과정에서 발생하는 정부 간 갈등은 자연스러운 현상이다. 정부 간 갈등은 주로 공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 특히 정부기관들 간 이해관계의 충돌이 이루어지는 경우 발생한다(국무총리실·KDI국제정책대학원, 2009). 이때 정부 간 갈등은 중앙 부처들 간, 그리고 지자체들 간 수평적 갈등, 또는 중앙정부와 지자체 간의 수직적 갈등을 모두 포함하는 개념이다. 두 경우 모두 행정기관이 갈등의 직접적인 당사자인 경우로서, 한 쪽은 갈등의 원인을 제공하고, 또 다른 쪽은 갈등의 피해자로 인식됨으로써 갈등이 유발된다(심준섭 외, 2013).

이때 나타나는 정부 간 갈등은 다른 사회적 갈등과는 차별화되는데, 주로 다음과 같은 특성을 지니고 있다(박관규·주재복, 2014). 첫째, 지자체, 중앙부처 등 행정기관이 당사자이고, 임명직 또는 선출직 기관장이 해당 행정기관을 대표한다. 둘째, 기존의 행정적 절차, 행정기관의 권한, 정치적 역학 등은 정부 간 갈등의 해결을 저해하는 요인인 동시에 기회로도 작용하는 양면성을 가지게 된다(Godschalk, 1992). 셋째, 정책추진 과정에서 가치보다는 이해의 충돌이 갈등의 원인으로 작용하는 경

우가 대부분이다. 넷째, 주민, 시민단체 등과 같은 내외부의 행위자들에 의해 갈등의 역동성이 크게 달라질 수 있다.

정책과정에서 이해관계가 있는 정부 부처와 지자체들이 많아질수록 정부 간 갈등의 해결은 어려워진다. 정부 부처와 지자체들 간 경계를 넘어 추진되는 정책들은 이들 간 권한과 역할의 충돌을 불러오기 때문이다. 중앙정부의 정책 추진이 특정 당사자에게는 편익을 주는 반면, 다른 당사에게는 비용을 부담시키게 되는 부정적 외부효과(negative externality)를 초래하는 경우 더욱 갈등이 심화된다(심준섭 외, 2013). 이러한 정부 간 갈등이 심화되는 경우 해당 지역 주민들 간의 갈등으로 전개되어 갈등이 더욱 격화되기도 한다.

과거 중앙정부 주도의 명령-통제(command and control) 방식의 일방적인 정책 추진이 더 이상 성공을 거두기 어렵게 되면서, 전통적인 절차, 제도 및 법률들은 최근의 새로운 정책갈등들을 해결하는 데 있어서 커다란 한계를 드러내고 있다(심준섭 외, 2013). 정부 간 갈등의 전통적인 해결방식은 사법적 쟁송 절차에 따르는 것이었다. 피해 당사자인 지자체가 갈등의 원인 제공자인 지자체나 중앙정부를 상대로 소송을 제기하는 방식이 이에 해당한다. 대표적으로, 국내에서도 안양교도소 이전의 경우 안양시와 법무부 간에 입장 차이로 대법원 소송까지 진행된 사례가 있다.

그러나 단순한 법의 적용, 지자체나 정부의 위법행위 여부의 파악만으로 갈등이 쉽게 해결되기 어려운 상황이 대부분이다. 그 결과 사법적 절차에 따른 사실관계 확인과 위법성 판단만으로는 정부 간 갈등이 해결되기 어려우며, 오히려 새로운 갈등을 발생시킬 가능성이 크다(심준섭 외, 2013). 이처럼 전통적인 방식의 갈등관리는 갈등의 장기화, 근본적인 이해의 미흡, 승자와 패자의 이분법적 구분, 판결에 대한 불수용 등 여러 가지 문제점들을 노출하고 있다(심준섭, 2012).

이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution)이 떠오르고 있다(Godschalk, 1992; 심준섭 외, 2013). 대안적 분쟁해결은 당사자들의 근본적인 이해관계를 충족시킴으로써 윈-윈 해결책의 모색이 가능하다는 장점을 가진다. 그러나 정부 간 갈등에 ADR이 적용될 수 있는 범위는 매우 제한

적일 수밖에 없다(Godschalk, 1992; 심준섭 외, 2013). 이는 행정기관이 당사자인 정부 간 갈등에서 중립적인 조정자가 ADR 기능을 수행하기는 사실상 어렵기 때문이다. 따라서 지방자치가 정착되고 지자체의 고유성과 독립성이 확대될수록 정부 간 갈등은 ‘골치 아픈 문제(messy problem)’들이 되어가고 있는 것이다(Godschalk, 1992). 실제로 중앙-지방 간 갈등의 대안적 해결기제의 하나인 행정협의조정위원회도 중앙-지방 간 갈등조정에 한계를 가지고 있다(주재복, 2013). 따라서 정부 간 갈등에 대한 정부의 갈등관리 역량구축이 시급한 실정이다.

이처럼 정부의 기능이 다양하게 확대되고 정부의 정책이 복잡·다양해지면서 중앙 정부와 지방정부 간의 긴밀한 상호작용과 협조는 필수적인 요소가 되고 있다. 특히, 오늘날 복지정책의 경우 정책의 복잡성과 다양성뿐만 아니라 복지사업에 들어가는 소요재원의 규모가 증가하면서 정치적 요인이 추가됨됨에 따라 중앙-지방정부 간 갈등의 소지가 더욱 높아지고 있다. 무상복지를 둘러싼 갈등의 원인 역시 매우 복잡하며, 따라서 다양한 관점에서 접근하고 분석할 필요가 있다.

제2절 갈등에 대한 인지적 접근

1. 갈등에 대한 접근방법의 다양성

갈등은 다양한 원인에 의해 형성되고 영향을 주고받는다. 또한 갈등은 다양한 시각과 관점에서 접근하여 분석할 수 있다. 일반적으로 갈등사례에 대한 접근방법은 인지적 접근방법과 제도적 접근방법이 있다(최홍석 외, 2004). 먼저 인지적 접근방법으로는 갈등 당사자에 대한 심층 면접을 통하여 갈등의 핵심이 되는 중심 대상과 핵심 원인을 파악하는 근거이론(grounded theory)과 갈등 당사자들이 갈등 현상에 대하여 가지고 있는 프레임을 통하여 갈등 현상에 대한 상반된 인식 틀을 분석하는 프레임이론(frame theory)이 대표적이다(Gray & Donnellon, 1989; 주경일 외, 2003; 최홍석 외, 2004).

다음으로 제도적 접근방법으로는 공공정책이나 사회갈등의 예방 및 해결과 관련하여 공식적·비공식적 제도의 기능을 수행하는 규칙을 탐색하여 갈등을 협력으로 유도하는 요인을 제시하는 Ostrom의 제도 분석틀(institutional analysis framework) 또는 규칙이론(rule theory)이 대표적이다(Ostrom, 1990; 1994; 1999; 주재복, 2001; 홍성만·주재복, 2003; 최홍석 외, 2004). 이밖에도 문화적 차이를 통하여 갈등을 분석하는 문화적 접근법, 갈등의 과정을 협상의 관점에서 분석하는 협상론적 접근법, 그리고 행위 주체들의 참여와 협력과정을 분석하는 거버넌스 접근법 등 다양한 접근방법이 있다(주재복·한부영, 2007).

이와 같이 갈등사례는 보는 관점에 따라 다양한 시각에서 접근할 수 있으며, 각각의 접근방법들은 나름대로 갈등현상의 분석에 유용성을 지니고 있다(주재복·한부영, 2007). 근거이론은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 규명하는데 유용한 분석도구이며, 프레임 이론은 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 필요한 분석도구이다(최

홍석 외, 2004). 또한 규칙이론은 갈등의 전개과정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 규칙을 도출함으로써 갈등을 협력으로 유도할 수 있는 요인을 탐색하는데 유용한 도구이다(Ostrom, 1992: 홍성만·주재복, 2003). 그리고 문화론적 접근방법의 경우, 갈등 현상의 근본적인 문화적 차이를 이해하는데 도움을 주며, 협상이론은 갈등당사자들이 상호 협의를 통하여 합의를 형성함으로써 상충되는 이해관계를 조정해 나가는 과정을 이해하는데 도움을 줄 수 있다(주재복, 2007). 마지막으로 거버넌스 접근법은 행위 주체들이 어떻게 상호 참여와 협력을 통하여 공공문제를 해결해 나가는가를 이해하는데 효과적이다(주재복, 2007). 이와 같이 갈등은 다양한 접근방법을 통하여 분석할 수 있다. 이 중에서는 본 연구에서는 인지적 접근방법, 특히 프레임이론의 관점에서 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등 요인을 분석해 보고자 한다.

2. 갈등에 대한 인지적 접근: 프레임이론의 관점

가. 프레임의 의미 및 특징

프레임(frame)이란 개인의 인지작용에서 존재하는 실체해석의 구조 체계를 의미하며 주로 사회학과 심리학·언론학 등에서 다루어지는 개념이다. 심리학적 접근에서의 프레임은 미시적인 수준에서 분석수준을 개인에 두고 개별적인 인지구조나 행태가 어떻게 연결되는지에 초점을 둔다. 반면에 사회학적 접근에서의 프레임은 보다 거시적인 차원에서 분석수준을 집단으로 두기 때문에 집단 구성원들이 가진 인지구조의 공통된 속성을 파악하고, 이들이 현실을 이해하는 데에 있어 실제로 구조화된 사회규칙으로써 프레임이 작동하는 원리를 관찰하는데 초점을 둔다.

초기 프레임에 대한 논의는 개인 차원의 인지·해석체계로 설명되었으나, Goffman(1974)이 이를 한 단계 발전된 개념으로 이끌어 내면서 보다 사회적이고 집단적인 인식체계로 논의되기 시작하였다. 즉, 초기 연구자들은 프레임을 ‘개인의 정보수집 과정 및 해석에 도움을 주는 인지구조’로 규정함으로써 이를 개인적 차원의 인지체계 문

제로 설명하고자 하였다.

이와 같은 설명은 개인이 새로운 정보를 습득하거나 해석하는 과정에서 기존의 정보를 바탕으로 새로운 상황에 대응하는 개인의 모습을 설명하면서 개인의 인지작용에 존재하는 실체해석 체계에 대한 설명력을 높였다(Collins & Loftus, 1975). 하지만 이는 갈등상황과 같이 사회적 규범이나 문화의 맥락이 강하게 작용하는 경우에 대해서는 설명하지 못하는 한계점을 가진다는 비판을 받았다.

Goffman(1974)은 이와 같은 한계점을 보완하기 위해 프레임의 개념을 ‘개인적으로 하여금 사회의 사건과 정보를 인식하고 위치시키게 하는 해석적 인식구조(스키마, Schema)’라고 정의하고, 사회조직이 가지는 특정한 의미부여 방식을 가리켜 틀 (framework)이라는 용어를 통해 설명하였다. 이후 프레임의 개념은 더욱 발전하여 Schon & Rein(1994)은 프레임을 애매하거나 정의되지 않은 여러 가지 문제나 현상을 이해하는 관점의 형태로 설명하였다. 또한 Tuchman(1978)과 Tankard et al(1991)의 경우에는 같은 현상이나 풍경이라도 이를 투시하는 창문 또는 틀의 모양이나 크기, 유리의 투명함 정도에 따라 그 풍경이 다르게 보일 수 있다며 ‘액자’의 개념을 통해 비유하여 설명하였다.

이러한 논의를 종합하여 보면, 프레임이란 사회 실체를 인식하기 위한 일종의 해석적 틀 또는 관점을 의미하는 개념이므로, 주어진 정보나 현상이 동일하더라도 개인 또는 집단이 서로 다른 프레임을 가지고 인식한다면 충분히 그 해석이 달라질 수 있다. 따라서 프레임의 개념은 주어진 현상을 해석하고 인식하는데 작용하는 관점 또는 이를 이해하는 방식이라고 정의할 수 있다.

이때 프레임에 따라 동일한 현상에 대해서라도 개인 및 집단의 인식이 달라질 수 있으므로 이는 사회현상의 일차적인 인식이나 이해뿐만 아니라 갈등의 발생 및 고조, 해소에서도 주요한 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 기존의 연구에서 프레임의 개념을 통해 갈등 상황을 설명하는 접근방식은 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 3가지 방식으로 나눌 수 있다.

〈표 2-1〉 프레임에 대한 기존 연구들의 접근방식

구분	인지 휴리스틱스 접근	프레임 유형화 접근	이슈 전개적 접근
주요 연구자	Kahneman&Tversky(79); Bazerman(83); Neal&Bazerman(85)	Gray&Donnellon(89); Gray&Purdy&Bouwen(90); Putnam&Geist(85); Sheppard(94); Pinkley(90)	Fisher&Ury(81); Mather&Yngvesson(81); Felstiner&Abel&Sarat(80)
정의	선택과 관련된 인지 편견	해석적 틀(Schemas)	문제에 대한 개념화
속성	인지 시기에 있어 안정적	형식·내용의 변화 동태성	논쟁에 의한 새 설정 가능
위치	협약자의 인지적 편견 속	논의과정에서 해석적 틀	갈등 해석에 의한 의미부여
의미	협약자 자체	협약자 해석수준과 유형	문제에 대한 이해
재프레임	편견의 수정에 의해 발생	프레임 유형과 의미 변화	문제에 대한 새로운 정의
협약에서의 역할	합리성에 대한 장애요인 명확화와 이에 대한 극복	프레임의 적합성 향상	공동의 문제해결 지향

출처 : Putnam & Roloff(1992), 주경일 외(2003)에서 재인용 및 정리

먼저, 인지 휴리스틱스 접근(cognitive heuristics approach)에서는 프레임을 의사결정자의 정보처리능력 및 인지능력으로 보고 프레임의 개념을 통해 갈등상황을 설명하고 있다(Putnam & Roloff, 1992). 다음으로 프레임의 유형화 접근에서는 프레임을 보다 실질적인 상황 및 문제 해석의 틀로 정의하고, 구체적인 갈등상황에서 프레임의 역할에 대해 주목하고 있다(Putnam & Roloff, 1992). 마지막으로 이슈 전개적 접근에서는 프레임을 문제의 개념화 수단으로 보고 프레임의 기초를 갈등 당사자 간의 논쟁에서 찾고 있다(Putnam & Roloff, 1992).

이와 같이 다양한 관점에서 접근할 수 있는 프레임은 갈등 상황에서 다음과 같은 특징을 가진다(Putnam & Roloff, 1992; 주경일 외, 2003; 주재복 외, 2005). 첫째, 갈등 당사자 간 프레임 부조화(mismatches)는 갈등의 근원이 된다(Putnam & Roloff, 1992). 즉, 대부분의 갈등은 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 가지거나 같은 프레임을 가졌어도 서로 다른 내용을 사용하거나 구체성 정도에서 차이가 날 때 발생, 심화되어 합의형성을 어렵게 한다(주경일 외, 2003). 이러한 ‘실체 프레임(substantive frame)’은 갈등과 분쟁의 핵심 사안을 어떻게 인식하고 있는가에 대한 것으로 갈등 당

사자의 실제 프레임에 따라 갈등 상황에서의 논쟁점이 다르게 나타난다(Gray & Donnellon, 1989).

둘째, 갈등 당사자가 구축하고 있는 부정적 특성 프레임(negative characterization frame)의 강화는 상대방에 대한 왜곡된 인식을 초래하고 구체적 성과에만 집착하도록 함으로써 갈등의 전개양상을 파괴적으로 유도한다(Gray & Donnellon, 1989). 특히, '특성 프레임(characterization frame)'은 '갈등 상대방이 누구인가?'에 대한 인식으로 비난의 귀인으로부터 발생한다(주경일 외, 2003). 특성 프레임을 명확하게 하기 위해서는 갈등 상대방 집단이나 구성원들에 대한 인식의 표현을 찾아서 해석하면 된다. 이는 대개 긍정 혹은 부정적으로 나타나는데, 특히 부정적으로 형성된 특성 프레임은 상호간 신뢰를 저하시키는 주요인이 될 수 있다(Gray & Donnellon, 1989).

셋째, 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 사용하는 것은 이들의 가치, 개인적 속성, 권한, 배경 그리고 각 당사자들이 위치한 사회적 맥락이 서로 다르기 때문이다(Lewicki et al., 2003). 이러한 갈등 프레임의 이해는 특정 문제의 장에서 자신과 상대방이 무엇을 하는지에 대한 이해의 폭을 넓혀 해당 갈등관계를 정확히 진단, 처방할 수 있게 함으로써 앞으로의 상호작용 행위에 대한 통제와 합의적 행동규범의 형성을 가능케 한다(Gray & Donnellon, 1989).

나. 프레임의 유형

갈등을 관찰하는 프레임에서는 주로 대상이 되는 주제에 따라 다시 그 프레임의 유형 및 접근방식이 달라질 수 있다. Schon & Rein(1994)의 경우, 프레임을 주어진 현상에 대한 선택적 주목(selective attention)으로 보고 있다. 따라서 동일한 현상에 대해서도 갈등 당사자가 주목하는 부분이 다르기 때문에 서로 다른 해석이 나타난다고 보았다. Sheppard et al(1994)의 경우 역시 동일한 상황에서 갈등 당사자들의 상황해석방식이 서로 상이함에 주목하여 프레임을 설명하고 있다. 이때 Gray & Donnellon(1989)의 경우는 보다 개별 갈등에서 왜 갈등이 나타나는지에 초점을 맞추

어 프레임의 유형을 <표 2-2>와 같이 구분하고 있다.

<표 2-2> 갈등 프레임의 유형화

갈등 프레임	정의	관련된 개념
실체 프레임 (Substantive Frame)	무엇에 관한 갈등·분쟁인가?	내용에 대한 시각 및 정의에 대한 제3자의 영향력 이슈 및 하위이슈에 대한 정의
성과 프레임 (Outcome Frame)	추구하는 성과가 무엇인가?	입장과 위치(position)
열망 프레임 (Aspiration Frame)	(어떠한 열망에서) 왜 그러한 성과를 추구하는가?	타협 vs 승리 또는 자기과신 승패에 대한 자기 이미지
손익 프레임 (Loss vs. Gain Frame)	손해·이익에 관한 결과인식이 어떠한가?	이해관계 이중의 관심(dual-concerns)
특성 프레임 (Characterization Frame)	갈등 상대방의 태도와 행태에 대한 평가·기대는 무엇인가?	중재인의 편견(stereotypes)·관계적 행동, 관계 vs 업무지향
과정 프레임 (Process frame)	갈등과정과 절차에 대한 평가 및 인식은 어떠한가?	선택·의사결정 협상단계 갈등의 강조점

자료 : Gray & Donnellon(1989) 및 주경일 외(2003)에서 재정리

첫째, 실체 프레임은 갈등 및 분쟁 사항이 무엇에 관한 것인지에 대해 정의하고자 하는 프레임으로, 이는 갈등의 원인에 대한 인식이라고 볼 수 있다. 둘째, 성과 프레임은 갈등의 결과 및 성과에 초점을 두는 프레임으로 동일한 문제에 대해서도 어떠한 성과를 바라는가에 따라 서로 다른 프레임을 추구할 수 있다. 셋째, 열망 프레임은 갈등 당사자들의 내면적 욕구나 동기, 관심에 따라 서로 다른 것들에 대한 내적 욕구를 반영하는 프레임이며, 갈등에 대한 합의점을 자신의 내적 열망과 일치시키려하기 때문에 합의가 더욱 어려워진다는 특징을 가진다. 넷째, 손익 프레임은 갈등 상황에서 나타나는 이익과 손해, 승리나 실패 등을 비교하여 성과를 추구하는 프레임이다. 다섯째, 특성 프레임은 상대방에 대한 태도나 특성에 대한 기대가 반영된 고정관념, 편견 등의 인지구조와 관련된 프레임이다. 따라서 주로 갈등 상대방에 대한 평가 또는 기대감이 반영되기 때문에 상대방의 동기나 행동을 평가절하하거나

의심하는 등의 형태로 나타나기도 한다. 마지막으로 과정 프레임은 갈등과정 및 절차에 대한 평가를 의미하는 것으로 각 이해관계집단이 취하는 갈등관리전략의 구체적인 방향과 갈등과정에서의 역할인식에 영향을 미치게 된다.

1990년대에는 갈등 프레임 연구가 상당히 추상적인 수준에 머물렀던 반면, 2000년대 이후 Brummans et al.(2008), Lewicki et al.(2003), Kaufman et al(2003) 등으로 대표되는 갈등 프레임 연구는 기존의 갈등 프레임 유형들을 보다 구체화시키고 있다. 먼저 Lewicki et al.(2003)는 환경 분쟁과 관련된 일련의 사례분석을 바탕으로 Gray & Donnellon의 갈등 프레임을 보다 구체적으로 구분하여 ①정체성 프레임(identity frames, 당사자가 어떠한 정체성을 가지고 갈등의 맥락에서 이를 투영하는가), ②특징부여 프레임(characterization frames, 갈등의 상대방의 태도와 행동을 어떻게 받아들이고 규정짓는가), ③갈등관리/과정 프레임(conflict management/process frames, 갈등관리 프로세스에 있어 어떠한 방법을 선호하는가), ④사회적 통제 프레임(social control frames, 사회적 의사결정에 대한 의사는 어떠한가), ⑤상황요약 프레임(whole story frame, 당사자는 갈등상황과 핵심을 어떤 방식으로 정리하고 요약하는가), ⑥권력 프레임(power frame, 타인과의 관계에서 권력관계에 대한 이해는 어떠한가), ⑦위험 프레임(risk frame, 해당 이슈와 관련된 위험의 수준 및 유형에 대한 당사자의 인식 수준은 어떠한가), ⑧손익 프레임(gain vs. loss frames, 손실 또는 이익에 대한 판단 및 인식)으로 나누어 재분류하였다. 또한 Brummans et al.(2008)은 Kaufman et al.(2003)의 연구를 기초로 네 가지 환경갈등 사례에서 당사자들이 갈등 상황을 어떻게 프레임 하는가를 질적 분석과 양적 분석을 결합한 혼합방법론을 통해 제시하였다. 그 결과 역시 갈등 프레임을 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등관리 프레임, 사회적 통제 프레임, 권력 프레임으로 구분하였다(Brummans et al., 2008).

제3절 선행연구 검토

1. 프레임 갈등에 관한 선행연구

우리나라의 경우 2000년대 이후 정책갈등에 대한 관심이 증가하면서 갈등 프레임 을 활용한 연구도 증가하는 추세이다. 초반에는 주로 Gray & Donnellon(1989)의 초기 갈등 프레임 분류를 활용한 연구가 주를 이루었으나, 최근에는 사회현상이 복잡해짐에 따라 Lewicki et al.(2003)이나 Brummans et al.(2008)와 같이 세분화된 이론을 적용하고자 하는 노력이 나타나기도 하고 있으며, Sniderman & Theriault(2004)의 경쟁프레임 이론과 같이 개별 프레임뿐만 아니라 프레임간의 경쟁효과까지 고려하는 다양한 이론들이 분석에 활용되고 있다. 2000년대 이후 프레임 이론을 활용하여 갈등을 분석한 연구를 정리하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 프레임 이론을 활용한 갈등 분석 연구

연구명	저자 (연도)	분석 주제 (대상)	활용 프레임	분석 방법
프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐건설 사례를 중심으로	주경일 최흥석 주재복 (2003)	한탄강 댐	Gary&Donnellon (1989)의 집단 프레임	인터뷰
정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석	강민아 장지호 (2007)	방폐장 선정	Benford&Snow (2000)의 프레임	담론분석
개발과 보전의 프레임 과정과 정책분쟁: 김해시 매리공단 추진 사례의시간적 이해	김창수 (2007)	김해시 매리공단	Benford&Snow (2000)의 프레임	담론분석
한-미 자유무역협정(FTA)의 내부 갈등과정 분석 -정책연합의 담론 형성을 중심으로	장지호 (2007)	FTA 협상과정	쟁점별 담론 연합 프레임	담론분석
환경갈등과 언론 부안 방폐장에 대한 이해집단과	정정화 (2007)	부안 방폐장	이해집단 및 미디어 프레임	담론분석 및 2차 자료 분석

연구명	저자 (연도)	분석 주제 (대상)	활용 프레임	분석 방법
미디어 프레임 비교분석				
이슈 프레임 분석을 통한 환경정책의 역량 강화에 관한 연구	나태준 (2009)	배출업소 관리업무	업무 별 집단평가를 대상으로 한 인식 프레임	설문조사
정책인식프레임 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교연구	안혜원 박대운 김학돈 (2009)	새만금 영월댐	집단별 프레임	담론분석
갈등 당사자의 프레임과 프레임 변화과정 분석:청주시 화장장 유치 사례	심준섭 김지수 (2010)	청주시 화장장 유치	Lewicki et al. (2003)의 프레임 분류	담론분석
정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로	하연섭 (2010)	교육정책	뉴스 프레임	2차 자료 활용
갈등 프레임이 갈등관리 방안에 대한 선호에 미치는 영향: 원자력 정책을 중심으로	심준섭 (2011a)	고리 및 울진지역 원자력 발전소	Lewicki et al. (2003)의 프레임 분류	설문조사
언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석	심준섭 (2011b)	후쿠시마 원전사고	Brummans et al. (2008)의 프레임 분류	언어네트워크 분석
갈등프레임을 통해서 본 정부-공기업 관계: 한전의 전기요금 인상안을 중심으로	석조은 (2013)	한국전력 전기요금 인상	Gary&Donnellon (1989)의 집단 프레임	2차 자료 활용
무상보육 재원분담을 둘러싼 갈등과정에서의 프레임효과 연구	김준한 (2015)	무상보육 정책	Sniderman & Theriault(2004)의 경쟁프레임	설문조사

먼저 2000년대 초반에는 주로 Gray & Donnellon(1989)의 초기 갈등 프레임 분류를 적용해 비선호시설의 입지갈등을 분석한 연구들이 많이 나타났는데, 주경일(2002), 주경일·최홍석·주재복(2003)의 연구가 그 대표적이다. 이들 연구에서는 각각 설문조사와 인터뷰를 활용하여 폐기물 처리시설 입지 갈등과 한탄강 댐 건설 갈등에서 나타난 이해당사자들의 인식을 분석하였다. 또한 석조은(2013)의 연구 역시 초기 갈등 프레임 분류를 바탕으로 한전의 가격인상안의 전개과정에 얽힌 이해관계자들의 입장을 분석하고 있다.

한편, Benford & Snow(2000)의 프레임 이론을 사용하여 정책결정과정을 분석하고자 하는 연구도 있었다. 방사성폐기물처리장 부지선정에 관련한 강민아·장지호(2007)의 연구와 취수원 인근 산업공단 추진사업에 대한 지역의 대응과정을 연구한 김창수(2007)의 연구가 대표적이다. 두 연구 모두 Benford & Snow(2000)의 프레임링 단계를 활용하여 담론분석을 통해 시간의 흐름에 따른 갈등 경과를 조명하고 있다.

다음으로 2000년대 후기의 연구들에서는 기존의 전통적 갈등 프레임이론보다 세분화된 연구들이 나타나고 있다. Lewicki et al.(2003)의 프레임 분류를 적용하여 청주시 화장장 유치 갈등에서 지역주민과 청주시의 갈등프레임을 비교 분석한 심준섭·김지수(2010)의 연구나 원자력발전소 주변지역 주민들의 갈등 프레임이 갈등관리 방안에 대한 선호에 미치는 영향을 분석한 심준섭(2011a)의 연구가 대표적이다. 또한, Brummans et al.(2008)의 프레임 분류를 적용해 일본 후쿠시마 원전사고가 지역주민의 인식 프레임에 미친 영향을 분석한 심준섭(2011b)의 연구 역시 보다 구체적인 수준의 갈등프레임을 활용한 연구로 볼 수 있다.

이밖에도 최근에는 전통적인 갈등 프레임 유형이 아닌 프레임 이론을 활용한 갈등 분석연구도 활발히 진행되고 있다. 특히 언론학적 연구방법이나 뉴스 프레임링, 집단별·쟁점별 프레임 등의 분류를 활용한 분석이 많이 나타나는데, 장지호(2007), 정정화(2007), 나태준(2009), 안혜원·박대운·김학돈(2009), 하연섭(2010)의 연구가 이러한 사례에 해당된다. 여기서는 실질적인 프레임 분석에는 크게 초점을 두지 않고 정책에 대한 언론사의 프레임링을 비교하는 뉴스보도 또는 매체 프레임링을 분석하거나 각 사례별 주요 집단과 그들의 입장, 갈등 상황에 대한 기술에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 또한 김준한(2015)은 많은 상황에서 사람들이 하나의 프레임에만 노출되지 않고 서로 다른 경쟁하는 프레임에 노출된다는 Shneiderman & Theriault(2004)의 경쟁 프레임의 개념을 통해 무상보육의 재원분담을 둘러싼 정책과정에서 둘 이상의 서로 다른 프레임에 노출된 경우의 프레임 효과에 대해서 검증하였다.

2. 무상복지 갈등에 관한 선행연구

무상복지에 대한 갈등이 표면화되기 시작한 2010년 초반에는 주로 무상복지와 보편적 복지의 타당성을 고찰하는 규범적 논거에 대한 연구가 주를 이루었다. 이후 개별적으로 갈등이 점차 고조되면서 연구는 크게 두 갈래로 나뉘어지고 있다. 하나는 무상복지의 갈등 양상과 전개과정을 분석해나가는 갈등분석에 관한 연구이고, 또 다른 하나는 경제적 측면에서 무상복지의 재정현황 분석 및 향후 재원 확보방안 등에 대한 연구로 나눌 수 있다. 무상복지에 관련된 주요 선행 연구는 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 무상복지에 관한 선행 연구

연구명	저자 (연도)	연구내용	연구 주제
보편주의를 둘러싼 주요쟁점 : 보편주의 복지정책을 위한 시론	윤홍식 (2011)	무상복지에 대한 타당성 분석	무상복지 전반
보편적 복지에 대한 규범론적 분석	권혁주·김효정 ·송재환 (2012)	무상복지에 대한 타당성 분석	무상복지 전반
무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간의 갈등 분석	김경희 (2012)	갈등 분석	무상급식
우리나라 무상보육 정책과 사회적 형평성 : 사회 정의론적 관점의 접근	김헌진 (2012)	무상복지에 대한 타당성 분석	무상보육
무상보육 및 관련 정책이슈들에 대한 핵심 이해집단의 선호분석	김사현·주은선 ·홍경준 (2013)	갈등 분석	무상보육
선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등분석 : 서울시 무상급식정책을 중심으로	양승일 (2013)	갈등 분석	무상급식
누리과정 재정지원정책의 쟁점과 과제	신하영 (2013)	갈등 분석	무상보육
영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석 : 일가족 양립 지원 관점을 중심으로	장수정 (2013)	갈등 분석	무상보육
무상복지의 소득재분배 효과	조경엽·유진성 (2013)	무상복지에 대한 타당성 분석	무상복지 전반

연구명	저자 (연도)	연구내용	연구 주제
영어 무상보육 정책 분석	황옥경 (2013)	갈등 분석	무상보육
보편적 교육복지, 제한된 교육재정 : 문제점과 대책	이봉주·우명숙 (2014)	재정현황 분석 및 확보 방안 제시	무상보육
보육정책의 이슈네트워크 분석 : 무상보육정책과 양육수당 정책을 중심으로	민연경·장한나 (2015)	갈등 분석	무상보육
성인지적 관점에서 본 보육재정 부담 쟁점 분석	백선희 (2015)	갈등 분석	무상보육
지방교육재정의 현황과 재정확보 방안	정민석·김동선 (2015)	재정현황 분석 및 확보 방안 제시	무상보육
지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책	송기창 (2016)	재정현황 분석 및 확보 방안 제시	무상보육
유아무상교육보육 (누리과정)	하봉운 (2016)	재정현황 분석 및 확보 방안 제시	무상보육

먼저 무상복지와 관련된 초반의 연구들은 주로 보편적 복지와 선별적 복지의 차이점에 초점을 두고 보편적 복지의 당위성에 대해 분석하고 있다. 주로 윤홍식(2011)의 연구나 권혁주·김효정·송재환(2012), 김현진(2012)의 연구가 그 대표적인 연구에 해당한다.

윤홍식(2011)의 경우 선별주의와 보편주의가 대립되는 개념이 아니라 보완적인 개념으로 작동되어야 하며, 보편주의의 경우 사회적 연대의 산물임을 강조하면서 사회복지학적 개념에서 접근하고 있다. 권혁주·김효정·송재환(2012)과 김현진(2012)은 Rawls와 Dworkin의 이론을 통해 보다 규범적인 측면에서 보편적 복지에 대해 접근하고 있는데, 이들 역시 복지정책의 보편성을 주장하면서도 다양한 측면에서 선별주의와 보완적으로 작동되어야 함을 명시하고 있다.

다음으로 이와는 달리 규범적 접근이 아닌 경제적 시각을 통해 무상복지의 효과성을 분석하고자 하는 노력도 나타났다. 조경엽·유진성(2013)의 경우는 선별적 복지와 보편적 복지에 대한 경제적 효과성 분석을 통해 무상복지에 대해 다소 회의적인 결론을 내리고 있다. 구체적으로 전면적 무상복지와 선별적 복지에 대한 경제적 비

용과 효과를 분석한 결과, 전면적 무상복지정책은 저소득층 보다는 오히려 중산층과 고소득층에 혜택이 많은 정책으로 나타나므로 저소득층에 적절한 소득재분배를 위해서는 저소득층 중심의 적절한 복지정책이 필요하다고 주장하고 있다.

이후, 무상복지와 관련된 급식 및 보육 등의 개별적인 사업에 대한 갈등이 고조화 되면서, 김경희(2012)를 비롯한 김사현·주은선·홍경준(2013), 양승일(2013)은 무상복지와 관련된 갈등에서 나타난 이해관계자 및 갈등 주체를 중심으로 갈등 상황을 분석하고 있다. 김경희(2012)와 김사현·주은선·홍경준(2013)의 경우는 각각 무상급식과 무상보육에 대한 주요 갈등주체를 중심으로 분석하고 있으며, 양승일(2013)의 경우 무상급식정책을 중심으로 갈등분석을 시도함에 있어서 각 지지연합을 선별주의와 보편주의로 나누어 분석하고 있는 것이 특징이다. 이밖에도 신하영(2013), 장수정(2013), 황옥경(2013), 민영경·장한나(2015), 백선희(2015)의 연구들은 무상보육(누리과정)에 대해 서로 다른 접근방법을 통해 갈등상황을 분석하고 있다. 신하영(2013)과 장수정(2013), 황옥경(2013)의 연구에서는 주로 정책과 이슈를 중심으로 갈등상황을 분석함에 따라 추가 재정보호 계획에 대한 촉구와 더불어 구체적인 운영 원칙확보 및 관리시스템 마련을 실효성 있는 정책을 위한 과제로 언급하고 있다. 또한 민영경·장한나(2015), 백선희(2015)의 연구들은 각각 일가족 양립지원과 성인지라는 서로 다른 관점으로 해당 쟁점을 분석했으나 보편적 지원보다는 효과적인 선별적 지원이 보육 및 급여체계나 일가족 양립 환경 구축에 도움 된다는 동일한 결론을 내리고 있다.

한편, 무상복지의 주요 쟁점이 재정부담과 자금조달 계획에 따른 갈등이 큰 부분을 차지함에 따라 구체적으로 재정현황을 분석함으로써 해당 정책의 재정적 지속성을 평가하거나 재정보호 방안을 모색하기 위한 노력들도 나타났다. 이봉주·우명숙(2014), 정민석·김동선(2015), 송기창(2016), 하봉운(2016) 등의 연구는 지방교육재정확보를 둘러싼 중앙정부와 지방교육청 간의 갈등의 원인이 되고 있는 지방교육재정현황과 누리과정의 쟁점사항에 대해 연구하였다. 이봉주·우명숙(2014)의 경우 재정상황과 정책 특성을 고려할 때에 급격한 보편적 교육복지프로그램으로의 확대보다

는 점진적 확대나 일부 수익자 부담 원칙화 등의 수입 다각화 등의 단기적 해결방안과 정책적 차원에서 수정해야할 중·장기적 관점에서 동시에 제안하고 있다. 정민석·김동선(2015)과 송기창(2016), 하봉운(2016)은 각각 현재 재정상태에 대한 분석과 정책 문제점을 바탕으로 구조적인 측면에서 안정적인 재원을 확보하기 위한 대안을 제시하고 있다. 구체적인 재정확보방안으로는 교부율 인상과 더불어 국가 보조금의 확대, 특별교부금 보조 등이 제안되었으며, 이밖에도 지방교육청의 노력을 유도하기 위한 교육환경개선을 위한 노력 및 교육복지 프로그램 조정, 수요자 부담방식 등이 도입될 수 있다고 제안하고 있다.

3. 선행연구의 시사점

먼저 무상복지에 대한 선행연구는 선별주의와 보편주의를 다루는 철학적 논의를 바탕으로 한 갈등의 구체적 담론형성 과정과 재정현황 분석 및 재정적 대안 제시 등의 형태로 진행되고 있었으며, 다음과 같은 두 가지의 시사점을 발견할 수 있었다. 먼저, 복지정책에 대한 패러다임이 선별주의에서 보편주의로 이동하고 있다는 점이다. ‘무상복지’ 정책을 중심으로 보편적 복지에 대한 연구들이 점점 증가하면서, 다수의 연구들은 보편적 복지와 선별적 복지의 차이점을 다루면서도 보편적 복지의 타당성과 당위성을 설명하고자 하고 있다. 무상 보육이나 급식 등 여러 복지의 확대를 통해 대상별 선별주의에서 모든 계층을 위주로 하는 보편주의로 변화하는 모습은 오늘날 복지국가가 복지의 패러다임으로 받아들여지고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

다음으로 무상복지를 다룬 선행연구에서 나타난 또 다른 시사점은 중앙정부와 지방정부 상호간에 불신과 불만으로 인한 갈등이 점차 심화되고 있다는 점이다. 복지 패러다임이 점차 보편적 복지로 변화됨에 따라 대민 역할을 담당하는 지방정부의 중요성이 증가하는데 반해, 중앙정부의 입장에서는 중앙정부의 재정지원에 의존하던 지방정부에 대한 관행으로 인해 지방자치단체의 복지지출 혹은 책임감 있는 지

출에 대한 불신이 존재하고 있다는 것이다. 지방정부 입장에서는 중앙정부가 재정적 책임을 무책임하게 지방자치단체에 떠넘기고 있다는 불만이 나타나고 있다는 점이다. 특히 이와 같은 중앙-지방 간 갈등은 공급자 간의 갈등으로 인해 실제 혜택을 받아야 할 주민들의 권리가 제대로 지켜지지 못하는 복지대란 등으로 이어진다는 점에서 이러한 갈등의 해결은 매우 시급한 문제로 나타나고 있다는 것이다.

제4절 연구의 분석틀

중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등, 그리고 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 서울시와 중앙정부의 갈등은 정책갈등의 하나이다. 일반적으로 정책갈등은 공공정책의 결정과정에 참여하는 공식적인 정책결정권자들 사이에서 발생하는 입장의 차이로 정의할 수 있다(Campbell, 1984). 본 연구에서는 중앙정부의 정책인 무상보육정책을 둘러싼 중앙과 지방의 정책갈등, 그리고 지방자치단체인 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 서울시와 중앙정부의 정책갈등 사례를 분석해 보고자 한다.

본 연구는 갈등에 대한 다양한 접근방법 중 프레임이론의 관점에서 중앙정부와 지방정부의 무상복지정책에 대한 갈등당사자의 인식 차이를 분석해 보고자 한다. 일반적으로 갈등 당사자 간 프레임 부조화(mismatches)는 갈등의 근원이 되며, 갈등 당사자가 구축하고 있는 부정적 특성 프레임(negative characterization frame)의 강화는 상대방에 대한 왜곡된 인식을 초래하고 구체적 성과에만 집착하도록 함으로써 갈등의 전개양상을 파괴적으로 유도한다(Gray & Donnellon, 1989; 주경일 외, 2003). 이때 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 사용하는 것은 이들의 가치, 개인적 속성, 권한, 배경 그리고 각 당사자들이 위치한 사회적 맥락이 서로 다르기 때문이다. 따라서 갈등당사자의 인식 프레임 차이를 분석하는 것은 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식의 실체를 이해하는데 도움을 준다.

특히, 본 연구에서는 Gray & Donnellon(1989)의 프레임 유형화와 Lewicki et al. (2003)의 프레임 유형화에 근거하여 네 가지 프레임을 분석해 보고자 한다. 즉, 갈등 쟁점에 대한 정의를 의미하는 실체 프레임(Substantive Frame), 갈등 상대방에 대한 평가와 기대를 의미하는 특성 프레임(Characterization Frame), 갈등관리의 과정과 절차에 대한 인식을 의미하는 과정 프레임(Process frame), 갈등의 결과와 성과에 초점

을 두는 성과 프레임(Outcome Frame)을 분석해 보고자 한다.¹⁾ 이러한 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 연구의 분석틀



1) Gray & Donnellon(1989)의 프레임 유형화 중에서 왜 그러한 성과를 추가하는가를 의미하는 열망 프레임 (Aspiration Frame)은 성과와 관련된 프레임의 일부이므로 추구하는 성과를 의미하는 성과 프레임(Outcome Frame)에 포함하여 분석하고자 한다. 그리고 손해·이익에 대한 결과인식은 어떠한가를 의미하는 손익 프레임 (Loss vs. Gain Frame)은 본 사례의 경우 아직까지 갈등 결과가 나타나지 않았기 때문에 분석해서 제외하고자 한다.



제 3 장

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례 분석

● 제1절 무상복지 갈등의 주요 쟁점

제2절 무상보육 갈등사례 분석

제3절 서울시 청년수당지원사업 갈등사례 분석



제3장

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례 분석

제1절 무상복지 갈등의 주요 쟁점

무상복지에 대한 논쟁은 2012년 대선 공약으로서 민주당이 무상복지 3+1(무상급식, 무상의료, 무상보육, 대학등록금 반값)을 내세우면서 본격적으로 시작되었다. 물론 그 전부터 일부 학자들이나 정치인들 사이에서는 무상복지에 대한 주장이 지속적으로 있어왔으나, 이를 계기로 사회 전반적인 이슈가 되었던 것이다. 사실 ‘무상(無償)’이라는 의미를 보다 정확히 이해하자면 복지 서비스가 시민에게 제공되는 시점에서 무상으로 전달된다는 것일 뿐, 서비스 제공을 위한 비용은 결국 시민들이 납부한 조세가 원천이 되기 때문에 엄밀히 말하면 무상이라고 하기는 어렵다(권혁주, 2011). 그러나 ‘무상’이라는 어휘가 주는 정서적 호소력 때문에 정치적 구호로 내세워지면서 관련 논쟁이 여전히 추상적이고 감정적인 측면이 없지 않고 개념도 부정확하다. 따라서 ‘무상’이라는 개념의 정의를 명확히 해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 선행 연구들에서와 마찬가지로 ‘무상복지’를 선별주의 원칙이 아닌 보편주의 원칙에 근거한 복지라는 개념으로 보기로 한다(우창빈, 2011; 엄태호, 2011; 김태일, 2011; 양승일, 2013).

한편, ‘보편적 복지’ 사상은 영국의 사회학자 토마스 험프리 마셜(Thomas Humphrey Marshall: 1893~1981)이 제시한 ‘시민권’의 개념에 의해 확립되었다고 할 수 있다. 그에 따르면 시민권(citizenship)은 민법적 권리(civil rights), 정치적 권리(political rights), 사회적 권리(social rights)로 구성되어 있다(권혁주, 2011).²⁾

2) 마셜은 시민권은 18세기에는 사유재산권 등 법적 지위와 관련된 시민적 권리(공민권)가, 19세기에는 보통선거권 등 정책적 권리(정치권)가, 그리고 20세기에는 사회적 권리(사회권)가 대두되는 식으로 단계적으로 발전해 왔다고 주장하였다(이창곤, 2014: 235).

이 중에서 사회적 권리 개념으로 인해 복지가 보편적 권리이고, 복지국가는 ‘사회권을 보장해 주는 국가’라는 인식이 나타나게 되었다(이창곤, 2014). 좀 더 구체적으로 살펴보면, 사회적 권리는 민주주의 사회의 구성원으로서 인간다운 삶을 유지하는 데 필요한 사회적 보호를 받고, 그 사회의 문화적 전통과 보편적인 생활수준을 향유할 때 확보된다고 하였다(권혁주, 2011).³⁾ 즉, 복지는 시혜적 성격으로 제공되는 것이 아니라 국민의 기본적 권리로 제공된다는 것이다. 따라서 나이, 자녀유무 등 특정자격에만 해당되면 소득이나 자산에 상관없이 모든 국민이 복지 혜택의 대상이 된다.

반면, 보편주의와 반대되는 원칙이라고 할 수 있는 선별주의는 자산조사 등을 통해 선별된 저소득층 등 복지기본선 이하의 국민만을 대상으로 복지 혜택을 주는 원칙이다. 예를 들어, 우리나라에서 시행되는 국민기초생활보장제도 등 공공부조가 보편주의에 근거한 복지 제도라면, 일정 이상의 나이가 되면 모든 국민에게 연금이 지급되는 국민연금제도, 일정한 수의 아동을 가진 모든 가구에 대해 수당을 지급하는 가족수당제도, 모든 노인에게 지급되는 노인수당제도, 전 국민을 대상으로 무료 의료서비스를 제공하는 의료공영제 등은 선별주의 원칙에 근거한 복지 제도라고 할 수 있다(양승일, 2013). 복지에 대한 선별주의와 보편주의 시각을 정리하면 다음의 <표 3-1>과 같다.

3) “사회권은 어느 정도의 경제적 복리와 사회보장, 그리고 사회의 지배적 기준에서 보았을 때 문명화된 삶을 충분히 누리고 사회의 유산에 참여할 수 있는 권리다.”(이창곤, 2014: 235)

〈표 3-1〉 선별주의와 보편주의의 상반된 시각

선별주의	구분	보편주의
복지 기본선 이하 국민	대상	모든 국민
낮은 수준의 자원낭비(비용효과성) 낮은 수준의 의존성 높은 수준의 소득재분배 높은 수준의 민간부문의 복지참여	장점	수혜자의 수치심 부재 단순한 행정절차 급여의 공정성·사회통합(사회효과성) 정치적 지지에 따른 안정된 운영
수혜자의 수치심 복잡한 행정절차 급여의 불공정성·사회분열 정치적 불지지에 따른 불안정된 운영	단점	높은 수준의 자원낭비 높은 수준의 의존성 낮은 수준의 소득재분배 낮은 수준의 민간부문의 복지참여
높은 수준의 사회통합 가능(사회효과성)	단점에 대한 반박	높은 수준의 소득재분배 낮은 수준의 자원낭비 가능(비용효과성)
국민기초생활보장제도 등 공공부조	해당제도	국민연금제도, 가족수당제도, 노인수당제도, 의료공영제도 등
미국 등	해당국가	스웨덴, 오스트리아 등

출처: 양승일(2013: 132)에서 보완

제2절 무상보육 갈등사례 분석

1. 무상보육정책의 개요

무상보육정책은 양육수당과 보육료 지원을 전 계층으로 확대하는 보편적 복지정책으로 2013년부터 시행되었다. 이를 통해 2015년에는 약 7조 6,690억원의 양육수당 및 보육료 지원이 이루어 졌으며, 2016년에는 8조 2,600억원, 2017년에는 8조 6,480억원이 소요될 것으로 예상된다. <표 3-2>와 같이 무상보육이란 양육수당과 보육료 지원을 전 계층으로 확대하는 보편적 보육정책을 의미한다.⁴⁾ 본 연구에서는 양육수당을 제외하고 보육료 지원사업 중 3~5세 보육료 지원사업인 누리과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 무상보육정책인 누리과정은 만 3~5세 모든 어린이가 유치원이나 어린이집에 다니며 교육과 보육을 평등하게 받을 수 있도록 국가가 지원하는 교육과정으로 2012년 3월부터 본격적으로 시행되었다.⁵⁾ 구체적으로는 해당 연령대의

<표 3-2> 2014~2015년 양육수당 및 보육료 지원금

연령 (만 나이)	2014년(만원/월)		2015년(만원/월)	
	양육수당	보육료	양육수당	보육료
0세	20	39,4	20	40,6
1세	15	34,7	15	35,7
2세	10	28,6	10	29,5
3세-5세 (누리과정 공통)	10	22	10	22

자료 : 복지로

- 4) 양육수당은 대상 아동의 출생년도 + 6년의 12월까지 지원하며, 보육료는 3세-5세 국공립 유치원의 경우 6만원의 보육료 지원과 방과 후 과정 5만원을 지원한다.
- 5) 넓은 의미의 무상보육은 양육수당과 보육료 지원을 전 계층으로 확대하는 보편적 보육정책을 의미한다. 본 연구에서는 양육수당을 제외하고, 보육료 지원사업 중 3세-5세 보육료 지원사업인 누리과정을 연구 대상으로 한다.

아동을 대상으로 국·공립 유치원의 경우 매월 학비 6만원과 방과후 과정 5만원을 지원하며, 사립유치원과 어린이집 아동에 대해 학비 22만원과 방과후 과정 7만원을 지원하고 있다.

박근혜 대통령은 2012년 대선 후보 당시 ‘0~5살 보육 및 교육 국가 완전책임’을 공약으로 내세우며 누리과정을 확대하겠다고 밝혔다. 이는 정부가 직접 나서 어린 영유아의 보육 수준을 가정의 경제력에 좌우되지 않도록 하기 위한 취지에서이다. 향후 정부는 점진적으로 누리과정 지원 대상 아동과 지원액을 늘려 실질적인 ‘무상 보육’을 가능케 하고자 하였다. 이에 따라 2011년 5월 ‘취학전 만 5세 아동에 대한 의무교육’ 시행계획이 발표되면서 기존에 구분되어있던 유치원 교육과정(교육부 소관)과 어린이집 표준보육과정(보건복지부)통합하게 되었다. 3-5세 아동이라면 유치원 또는 어린이집 어느 기관을 다니든 신체운동·건강, 의사소통, 사회관계, 예술경험, 자연탐구 5개 영역에 대해 비슷한 수준의 교육을 받을 수 있도록 만 3~5세 유아의 교육과정을 ‘누리과정 계획’으로 통합하도록 하였다.

이 과정에서 「영유아보육법」과 「유아교육법 시행령」을 수정하면서, 시행령 개정 안에 ‘보육비’를 ‘지방교육재정교부금’으로 충당하는 내용을 포함하게 되었다. 이에 따라 기존에는 보건복지부 소관이었던 어린이집 보육비가 지방교육청으로 넘어가기 시작하면서 복지부와 지방교육청 사이에서 보육비 문제를 두고 마찰이 나타나기 시작하였다. 특히 어린이집 관련 정책과 책임은 여전히 보건복지부에 있는데 반해 관련 재정 책임만 교육청이 지게 되면서 누리과정의 책임주체가 불분명해지고, 보육료 지원 대상이 점차 확대됨에 따라 갈등이 점차 심화되어갔다.⁶⁾ 누리과정 정책의 변화를 정리하면 <표 3-3>과 같다.

6) 「영유아보육법」 시행령에는 다음과 같이 어린이집 보육비 재원 출처를 보통교부금으로 명시함에 따라 누리사업의 재정적 책임을 보건복지부에서 지방교육청으로 이전시키고 있다.
- 영유아보육법 시행령 제23조: 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되 ‘지방교육재정교부금법’에 따른 보통교부금으로 부담한다.

〈표 3-3〉 누리과정 정책 변화 및 보건복지부 누리과정 지출 추이

연도	보육정책	보육비 재원	누리과정관련 복지부 지출
1991년	영유아보육법 제정	보건복지부	-
1997년	만 5세 대상 무상보육 실시	보건복지부	-
2011년	보육·교육과정 분리 통합(누리)과정 계획 수립	보건복지부	-
2012년	5세 어린이집 누리과정 적용 지원대상: 소득하위 70%에서 전계층으로 확대	만 5세 어린이집 지원금 전액 지방교육청으로 이전	3827억원 3920억원(지자체)
2013년	만 3-4세 어린이집에 대한 누리과정 적용 지원대상: 소득하위 70%에서 전계층으로 확대	만 3-4세 소득 30%에 대한 어린이집 지원 확대분 지방교육청으로 이전	3827억원 3920억원(지자체)
2014년	변화 없음	만 4세 어린이집 지원금 전액 지방교육청 이전	2948억원 1526억원(지자체)
2015년	변화 없음	만 3-5세 어린이집 지원금 전체 지방교육청 이전	0

출처 : 국회예산정책처·보건복지부 자료(2016)에서 정리.

2. 무상보육정책 갈등의 전개과정

무상보육을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등은 2011년부터 본격화되었다고 볼 수 있다. 2011년까지 만 5세 보육료 지원 대상은 소득 하위 70%에 국한돼 있었으나 ‘무상보육’ 주장이 확대되면서 2012년 3월부터 만 5세 누리과정 교육비가 모든 계층에 지원되기 시작했기 때문이다. 특히 2013년부터는 만 3-4세 아동에 대해서도 누리과정을 적용토록 하면서 해당 지원금에 대한 재정부담을 지방교육청에서 떠안게 되었다. 시행령을 통해 예산 지출 의무는 교육청으로 넘어왔지만, 유보통합 관련 법령이 마련되지 않자 교육감들의 반발을 가져오게 된 것이다.

2015년도 예산편성과정에서 지방교육청의 부담에 따른 시도교육감들의 거부권 행사에 따라 시도교육감들과 중앙정부 간 갈등이 깊어졌다. 결국 시도교육청이 지

방교육재정교부금으로 누리과정 예산을 부담하되, 부족할 경우 지방채를 발행해 충당하는 방향으로 결론을 내렸다. 이때 지방채로 인한 이자는 정부가 책임지며, 누리과정 예산으로 어려움을 맞은 지방재정을 위해 교육부 예산을 증액할 것을 약속하면서 일차적인 고비는 넘기게 되었다.

누리과정 지방채 발행을 허용하는 「지방재정법」을 개정하면서 정부는 2016년부터 지방 교육감들의 거부를 방지하고 누리과정 예산편성을 보다 원활히 추진하기 위해 누리과정 예산을 시·도 교육청의 ‘의무지출경비’로 지정하도록 시행령을 개정했다. 이에 대해 지방교육청 측에서는 1)누리과정 예산을 시·도 교육청에 전가하지 말고 국회와 협의하여 중앙정부 의무지출경비로 편성할 것과 2)누리과정 예산에 대해 시·도 교육청 의무지출경비 지정을 명시하는 지방재정법 시행령 및 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙 개정 중단을 요구하며 반발하고 나섰다.

교육부 역시 이에 지지 않고 ‘교육감의 누리과정 예산편성은 법령상의 의무’에 해당하고, 교육감의 예산편성권은 법령에 의해 형성되고 제한되는 권한이며 누리과정 등 핵심 교육서비스에 대해 우선 예산을 편성하는 것은 국민을 위한 교육감의 책무라는 주장을 굽히지 않았다. 이들의 갈등 끝에 전국 17개 시·도교육청 중 14곳이 다른 주요 교육사업 추진을 이유로 2016년도 누리과정에 예산 0원을 편성하였으며, 누리사업 예산을 편성한 지방자치단체 역시도 전액 편성한 것이 아니라 6개월 내의 단기로 편성해 하반기 이후 뚜렷한 대책이 없는 보육대란이 현실화되었다. 이에 대해 교육부가 누리과정 예산 미편성 교육청에 대해 대법원 제소 또는 상계⁷⁾ 등의 방안을 고려한다고 밝힘에 따라 추가경정예산 편성 등에서 지방교육청과 지방자치단체가 서로 다른 해법을 모색하면서 새로운 갈등주체가 나타나게 되었다. 미편성 지역가운데서도 각 지역마다 서로 다른 입장과 해결책을 보임에 따라 지역 내 교육청과 지자체간에서도 입장차가 갈라지게 된 것이다.⁸⁾ 한편, 2016년 1월 20일 유치원

7) 시·도 교육청에 주는 법정 전출금을 누리과정 미편성 예산만큼 삭감

누리과정 지원금 입금일 기준 각 지방자치단체의 누리과정 예산 편성 현황은 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 전국 누리과정 편성 현황 (2016.1.21. 기준)

유치원 누리과정 예산			구분	어린이집 누리과정 예산		
교육청 편성 (11.10)	지방의회 심의 (12.22)	교육청 추경안 (01.21)		교육청 편성 (11.10)	지방의회 심의 (12.22)	교육청 추경안 (01.21)
12개월	0개월	미제출	서울	0개월	0개월	미제출
12개월	8개월	미제출	부산	0개월	6개월	미제출
6개월	8개월	12개월	대구	6개월	8개월	12개월
12개월	6개월	미제출	인천	0개월	6개월	미제출
10개월	0개월	추경불가	광주	0개월	0개월	추경불가
12개월	6개월	12개월	대전	0개월	6개월	12개월
12개월	12개월	12개월	울산	9개월	9개월	12개월
12개월	12개월	12개월	세종	0개월	0개월	12개월
12개월	0개월	0개월	경기	0개월	0개월	0개월
12개월	6개월	미제출	강원	0개월	6개월	미제출
12개월	6개월	미제출	충북	0개월	6개월	미제출
12개월	12개월	12개월	충남	0개월	0개월	12개월
12개월	12개월	추경불가	전북	0개월	0개월	추경불가
12개월	0개월	5개월 (조건부)	전남	0개월	0개월	7개월 (조건부)
12개월	12개월	12개월	경북	6개월	6개월	12개월
12개월	12개월	미제출	경남	0개월	2개월	미제출
12개월	12개월	12개월 추경불가	제주	0개월	2개월	2개월 추경불가

출처 : 각 시·도 교육청

8) 누리과정 예산 편성 현황 (*서울시 예산집행 거부)

- 어린이집/유치원 전액 편성: 대구, 대전, 울산, 세종, 충남, 경북
- 어린이집/유치원 부분 편성: 서울, 부산, 인천, 충북, 전남, 경남, 제주
- 어린이집 미편성: 광주·경기·강원(해당 지자체가 2~3개월 치 예산 및 운영비 편성), 전북

한편, 보육대란 현실이 압박함에 따라 2016년 2월 전국 교육청에서는 급히 어린이집과 유치원 예산을 편성하였으나 편성된 예산이 한정적·단기적이고, 서울시 교육청의 예산 집행 거부와 더불어 중앙정부의 예비비 지급 등 실질적인 갈등 해결은 요원한 상태이다. 이러한 상황에서 기획재정부가 어린이집과 유치원 누리과정 예산 전액을 편성한 교육청에 해당 교육청이 받을 몫의 예비비 100%를 지원하고 일부만 편성했거나 향후 편성한다고 약속한 지역에 대해서는 예비비를 일부만 지원하는 등 차등을 두므로써 지방교육청을 압박하고 있는 실정이다.

특히, 어린이집 누리과정 예산을 한 푼도 편성하지 않은 서울, 광주, 경기, 강원, 전북교육청을 해당 지원 대상에서 제외시킴에 따라 중앙정부와 지방교육청들 간의 갈등은 더욱 첨예해지고 있다. 무상보육 누리과정의 갈등 일지를 정리하면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 누리과정 갈등일지

구분	내용
2011년 5월	정부, 만 5세 아동 대상 보육료 국가 지원 누리과정 발표
2012년 1월	정부, 만 3-4세 아동 대상 누리과정 확대계획 발표
2012년 9월 4일	전국 시·도 교육감협의회, 지방교육재정교부금 교부율 상향 요구
2013년 1월	5세 이하 무상보육 방침 예산안 국회 통과
2014년 9월 18일	교육감 협의회, '중앙정부 책임지지 않으면 예산편성 거부'
2014년 10월 15일	교육부, '교육감의 누리과정 예산 편성은 법령상 의무' 발표
2014년 11월 6일	교육감 협의회, 누리과정 어린이집 예산 일부편성 발표
2014년 11월 28일	여야, 2015년 누리과정 지원 확대에 대한 순증분 우회지원 합의
2015년 3월 19일	교육감 협의회, 누리과정 예산은 반드시 국고지원 해야
2015년 6월 18일	교육감 협의회, 2016년 정부 예산에 누리과정 미신청 비판 성명
2015년 10월 5일	교육감 협의회, 누리과정 비용의 의무지출 경비규정에 반발, '정부 의무지출경비로 편성하라'고 촉구
2015년 10월 6일	교육부, '2016년 누리과정 예산 편성, 차질 없어야'
2015년 11월 10일	시·도 교육청 16년도 예산안 편성에 17곳 가운데 14곳 0원 편성
2016년 1월 6일	기획재정부, 지방교육청에 대해 '감사원 감사, 검찰 고발 등을 통해 누리과정 예산 편성 강력 촉구'

구분	내용
2016년 1월 20일	유치원 누리과정 지원일 입금일 (서울, 경기, 광주, 전남 지역 유치원 누리과정 미편성)
2016년 2월 3일	감사원, 누리과정 미편성 교육청 대상 감사개시 14개 시도교육감 협의회, '정부에 누리과정 예산편성 책임 있어, 헌법재판소에 권한쟁의 심판 청구 검토 중'
2016년 3월 28일	교육부 '예산 편성 의무화 특별회계법 추진'
2016년 3월 28일	전국시도교육감협의회, '모든 부담을 시·도교육청에 떠넘기는 무책임한 조치'
2016년 4월 13일	총선
2016년 5월 24일	감사원, '감사결과 어린이집 포함 누리과정 예산 전액편성 가능' '누리과정 예산 부담은 법적으로 헌법 및 상위법률에 위배된다고 단정하기 어려움'
2016년 5월 27일	전국시도교육감협의회, '공공감사의 취지를 벗어난 편향적 감사'항의

3. 무상보육 갈등의 주요 쟁점

무상보육정책의 하나인 누리과정 갈등의 쟁점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 법적 부담 주체에 대한 입장 차이이고, 둘째는 교부금 증가에 대한 전망 및 국고 지원 금액에 대한 입장 차이이다. 무상보육 누리과정 갈등의 주요 쟁점을 정리하면 <표 3-6>과 같다.

먼저, 가장 첨예한 부분은 누리과정 예산이 정부의 공약인 만큼 지방교육재정이 아닌 국고로 집행되어야 한다는 지방교육청의 주장과 「유아교육법」 24조, 시행령

<표 3-6> 무상보육 누리과정 갈등의 쟁점사항

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

29조⁹⁾와 「영유아보육법」 34조 및 시행령 23조¹⁰⁾에 따라 지방재정으로 충당함이 타당하다는 중앙정부의 입장 차이이다. 중앙정부는 시행령에 누리과정예산은 지방교육재정교부금에서 조달하도록 명시되어 있다는 입장이다. 반면에, 지방은 대통령 후보 시절 공약집에 ‘3-5세 누리과정 지원비용 증액’을 공약으로 제시하였고, 예산이 부족하므로 중앙정부의 예산증액이 있어야 한다는 입장이다.

이는 법적 재정 부담의 주체에 대한 법조문의 해석 차이에서 기인한다. 「교육재정교부금법」 제1조에 따르면 시도교육청은 ‘교육기관 및 교육행정기관’을 대상으로 교부금을 사용하도록 규정하고 있다. 여기서 ‘교육기관 및 교육행정기관’에 대해서 명확한 정의가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 중앙정부는 유치원과 어린이집이 누리과정을 통해 동일한 교육과정을 도입하고 있으므로 교육기관의 지위를 가진다고 볼 수 있고, 따라서 교육청에서 누리과정 예산을 지원해야 한다고 보고 있다. 한편, 시도교육청은 어린이집의 경우 교육기관이 아닌 보육기관으로써 시도교육청의 지원대상과 구분되는 보육시설이라고 보고 있다. 따라서 「지방교육재정교부금법」에서는 지방교육청에서 교육기관의 비용만을 지원하도록 명시하고 있으나, 하위법인 「지방재정법」 시행령이 어린이집 누리과정 비용을 지방교육청의 의무지출 경비로 규정하는 내용을 담고 있으므로 이는 법체계상 상위법에 해당하는 「지방교육재정교부금법」과 맞지 않다는 주장이다.

두 번째 쟁점사항은 누리과정 예산 측정에 있어 정부의 잘못된 세수 예측 부문이다. 지난 2011년 누리과정 계획을 짤 때 지방교육재정교부금이 연평균 8.2% 늘어나 2015년에는 49조3954억 원에 이를 것으로 예측했으나 실제로는 10조 원가량 부족한 39조4056억 원에 그침에 따라 현재 시점의 시도교육청의 예산 상황에서 누리과정 예산 편성이 가능한지를 두고 정부와 시도교육청 사이에 갈등이 나타나게 된 것이다.

중앙정부의 입장에서는 교부금이 2015년 대비 1조 8,000억 원 증가해 재정 여건

9) 「교육부령」으로 유아교육을 받는 유아가 누리과정 대상이라고 명시

10) 해당 비용은 「지방교육재정교부금법」상 보통교부금에서 부담

이 개선되었고, 국고 목적예비비 3,000억 원을 2016년도 예산에 반영해 지원하기로 한 만큼 누리과정 예산 편성이 충분히 가능할 것으로 판단하고 있다. 그러나 시·도 교육청의 입장에서는 이와 같은 예측에도 불구하고 호봉 증가나 근무환경 개선 등의 인건비 자연 증가분에 1조 2,000억 원, 지방채 원리금 상환액 증가분 4,000억 원 등을 감안하면 교부금 증가의 효과는 미미하다는 입장이다. 특히, 누리과정에 필요한 돈만 2조 1000억원에 해당하는데 예비비 3000억 원으로는 부족하다는 입장을 밝히고 있다.

제3절 서울시 청년수당지원사업 갈등사례 분석

1. 서울시의 청년수당지원사업의 개요

통계청 자료에 의하면 서울시의 15세~19세 청년의 실업률은 지속적으로 상승하여 2014년 10.3% 수준을 나타내고 있으며, 청년체감실업률은 21.8%로 타 연령대에 비하여 매우 높은 수준이다. 또한 통계청 자료에 의하면 교육을 마치고 첫 취업까지 평균 11개월이 소요되고, 특히, 미취업의 장기화에 따른 자존감 저하로 사회와 단절되고 고립되는 청년이 증가하고 있다.

이에 서울시는 2015년 11월 청년정책의 하나로 청년들의 자율적인 구직 및 사회 활동을 직접 지원하는 새로운 ‘청년안전망’ 구축 시범사업인 청년활동지원사업을 추진하게 되었다. 청년활동지원사업은 사회진입의 초기단계에 있는 미취업 청년층이 사회의 필요와 자신의 욕구에 맞는 진로를 폭넓게 탐색하며 자기역량을 키울 수 있도록 활동보조금(수당)을 지원하는 정책이다. 서울시 청년수당지원사업의 지원 대상은 서울에 거주하는 만 19세~29세 중위소득 60% 이하 청년 중 정기소득이 없는 미취업자이다. 지원 내용은 최장 6개월 간 월 50만원을 지원하는 사업이며, ‘청년활동계획서’를 제출 후 심사를 통해 3,000명을 선정하게 된다. 서울시 청년활동지원사업의 주요 내용은 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 서울특별시 청년활동지원사업 추진계획

구분	주요내용
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> - 만 19~29세의 미취업 청년 3,000명 (공고일 기준 주민등록 상 1년 이상 서울 거주) ※ 제외대상 - 대학교 또는 대학원 재학생(휴학생 포함), 실업급여 수급자 - 주 30시간 이상 취업자로 정기소득이 있는 자 - 정부 및 지방자치단체의 일자리 지원사업이나 유사사업에 참여중인 자

구분	주요내용
선정기준	-정량적 지표로 우선 선발 후 정성적 평가 시행 -(정량적 지표) : 가구소득, 부양가족 수, 미취업기간, 학력 등 경제·사회적 조건 -(정성적 지표) : 사회활동 참여 의지, 진로계획의 구체성, 적절성 등
지원내용	-금전 및 비금전적 지원 -(금전) 매월 50만원 × 최장 6개월 지급 : 첫 달은 지원신청서를 근거로 지급, 이후에는 활동기록을 근거로 지급 -(비금전) 커뮤니티 지원, 사회참여 활동을 위한 정보제공 및 현장연계
지원범위	-취·창업에 포함한 다양한 사회참여활동 -(취·창업) 시험등록비 지원, 자격증 취득과 어학능력 향상을 위한 학원 수강비, 교재구입비, 그룹스터디 운영비 지원, 비급여형 인턴 활동비지원 등 -(사회참여) 자원봉사, 공익활동, 도시재생, 지역협력 활동 등
프로그램 운영	-민간 전문성을 활용한 민간위탁 -전문기관 선정을 통한 프로그램 운영, 매니저를 통한 활동지원 등
성과관리	-취업률이 아닌 청년 활동과 활력을 기반으로 측정 (별도계획 예정)

자료 : 서울특별시 내부자료(2016)

2. 서울시 청년수당지원사업 갈등의 전개과정

2015년 11월 5일 서울시가 내 정기소득이 없는 미 취업자 가운데 활동의지를 가진 청년들을 선발하여 월 50만원의 ‘청년수당’을 지급하겠다고, ‘청년활동 지원사업’ 계획을 발표했다. 해당 사업에 대해 다양한 우려와 관심의 목소리가 나타났다. 특히, 지원 대상에 대한 형평성의 문제와 더불어 같은 기간 발표된 비슷한 취지의 성남시 ‘복지배당’ 정책과의 차별성의 측면에서 많은 관심이 나타났다.

이에 대해 서울시는 전체 서울 내 거주하는 모든 청년들을 지원할 수 없으며, 해당 사업은 교육과정을 마치고 사회진입까지의 이행 기간에 다양한 어려움을 겪고 있는 이른바 ‘사회 밖 청년’들을 지원하기 위한 시범사업으로 청년의 사회진출을 돕기 위한 청년기본조례에 근거 한 정책이라 문제가 없다고 밝혔다.

서울시의 이와 같은 청년수당지원사업 추진에 대해 중앙정부가 구체적으로 반대 입장을 나타냈다. 보건복지부의 경우 해당 정책이 ‘복지부 장관과 협의를 거쳐야 하는

사회보장성 제도에 해당한다'고 지적하면서 반발하였고, 노동고용부의 경우에는 해당 정책이 '고용노동부가 시행중인 청년취업성공패키지와 중복될 소지가 큼'을 들어 반대 입장을 밝혔다.

서울시가 중앙정부의 반발에도 불구하고 서울시 의회에서 예산안을 통과시키는 등 정책을 지속적으로 추진해 나가자 갈등이 점차 고조되었다. 보건복지부는 서울시의 청년수당지원사업을 포함한 기타 지자체의 유사한 사회보장 정책을 압박하기 위해 지난 2015년 1일 국무회의에서 지자체가 사회보장제도를 신설·변경할 때 정부와의 협의·조정 절차를 거치지 않거나 협의·조정 결과를 수용하지 않을 때 지방교부세를 삭감할 수 있도록 지방교부세법 시행령 개정안을 의결하였다.

특히, 기재부가 이날 중앙정부와 협의 절차를 거치지 않는 지자체에는 재량지출 사업비 배정이나 공모사업 선정 때 불이익을 줄 수 있다는 예산 집행지침까지 내려 지자체가 받을 수 있는 불이익이 더 커지게 되었다. 서울시는 이와 같은 중앙정부의 태도에 대해 청년수당지원사업은 추진방식이 공모방식이므로 협의대상이 아님을 강조하면서, 서울시 의회에서 2016년도 사업예산 90억 원을 편성하여 통과시켰다.

한편, 보건복지부의 입장은 서울시 청년활동지원사업은 사회보장기본법 제3조 실업 및 빈곤 등 사회적 위험으로부터 미취업 청년을 보호하는 사회보장제도의 일환이므로 사회보장법 제26조 2항에 따라 보건복지부 장관과 협의대상에 해당하는 사업이므로 정부와의 사전협의를 끝나기 전에 청년수당 관련한 예산안을 재논의 할 것을 요구하였다. 이에 대해 서울시가 12월 7일 재의요구 거부 의사를 밝히면서 갈등이 점차 심화되었다. 재의요구 거부에 따라 서울시에서 제안한 사회적 대타협 논의기구인 '청년문제 해결을 위한 범국민위원회(가칭)' 구성 역시 제대로 이루어지지 않게 되었다.

이와 같이 서울시가 해당 사업의 재의요구를 거부하자 복지부는 이에 맞서 청년수당 예산을 통과시킨 서울시 의회를 상대로 대법원에 '예산안의결 무효 확인 청구의 소'와 예산 집행정지결정을 신청하였다. 서울시는 다시 이에 대응해 사회보장조정에 따르지 않으면 지방교부세를 깎겠다는 복지부의 지방교부세 시행령에 대해 현

법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다. 보건복지부가 대법원 제소와 예산집행정지 신청이라는 강수를 둔 것은 향후 예산이 이미 집행된 후엔 대법원 판결의 실효가 떨어지고, 한 번 지급한 청년 수당을 다시 환수하는 과정에서 혼란이 예상되기 때문에 보다 실효성 있는 법적 판결을 보장 받아 혼란을 방지하자는 입장이다. 이에 서울시는 헌법재판소에 ‘중앙정부가 지방교부세 삭감을 수단으로 헌법과 지방자치법이 보장하는 지방자치권을 사실상 통제하는 것은 위헌·위법’임을 들어, 지방교부세 법에는 교부세 감액사유를 시행령에서 정할 수 있도록 한 규정이 없다는 점에서 상위법을 명백히 위반한 것이라고 주장하였다.

서울시와 중앙정부간 법적 공방은 지속되고 있으나 총선과 서울시가 약속한 사업 날짜가 다가옴에 따라 갈등해소 및 합의점 도출을 위한 노력이 나타났다. 서울시는 2016년 3월 7일 청년수당제도 사업계획서를 협의 요청서와 함께 복지부에 제출했는데, 이는 지난 1월12일 복지부에 협의 요청 공문을 보낸 것이 시발점으로 이번에 사업계획을 구체화한 최종안을 보낸 것이다. 이에 대해 복지부는 제도에 문제가 없는지, 중앙정부 사업과 중복되지 않는지 등을 검토하게 되며, 해당 사례가 누적된 성격의 ‘다빈도 안건’으로 판단되는 경우에는 협의요청서 접수 후 60일 안에, 새로운 유형의 사회보장제도이기 때문에 전문적 검토가 필요한 ‘쟁점 안건’으로 판단되는 경우에는 6개월 안에 결론을 내리게 되어 있다. 서울시-복지부 간 청년수당 갈등의 협의절차 개시까지 주요 내용은 <표 3-8>과 같다.

서울시 청년활동지원사업은 서울시가 복지부와 협의를 시작하면서 갈등이 원만히 해결되는 듯 하였다. 복지부가 “사회보장기본법상 신규 복지사업”이라며 사전협의를 요구했고, 이에 서울시가 2016년 1월 사전협의를 신청했으며, 1월 16일 1차 협의와 3월 30일 2차 협의를 하였다. 서울시와 보건복지부의 1차 협의 내용은 <표 3-9>와 같다.

1차 협의 결과 복지부는 기존 계획 보안 후 최종안 확정 및 협의 참여를 요청하였다. 그리고 2차 협의의 주요 내용은 청년활동 지원사업의 타당성, 사업의 중복성에 대한 협의 등이었다. 이러한 협의과정을 거쳐 서울시는 4월에 사업계획을 복지부에

〈표 3-8〉 서울특별시 청년활동지원사업 추진계획

구분	일자	주요 내용
서울시	2015년 11월 5일	청년수당 정책 발표
보건복지부	2015년 12월 3일	서울시에 사전협의 대상임을 이유로 반발
서울시	2015년 12월 22일	서울시 의회 청년수당 예산안 통과
보건복지부	2015년 12월 30일	협의 없이 진행 시 지방교부금 삭감 대상
서울시	2015년 12월 30일	청년수당 관련 사회적 대타협 논의기구 구성 요청
보건복지부	2015년 12월 30일	서울시에 시의회 예산안 통과 재요구 지시
서울시	2016년 1월 6일	복지부 대상 재의 요청 공식 거부 의사 밝힘
보건복지부	2016년 1월 14일	청년수당 예산안을 재의(再議)하라는 요구 불응을 이유로 대법원에 서울시 제소
서울시	2016년 1월	헌법재판소에 권한쟁의심판 청구
서울시	2016년 1월 12일	해당 사업에 대한 협의요청서 복지부 제출
보건복지부	2016년 1월 14일	예산안의결 무효 확인 청구의 소 제기, 예산 집행정지결정 신청
서울시	3월 7일	사업계획서 및 협의 요청서 제출

〈표 3-9〉 서울시 청년수당지원사업 협의 현황에 따른 주요 사안별 의견

주요사안	보건복지부	서울시
기본입장	-서울시의 최종 확정안 통보 이후 유관기관과의 충분한 협의 진행	-사업의 원활하고 빠른 추진을 위해 보건복지부와 적극적인 협의·조정
지원금의 용도 및 모니터링 방안	-지원금을 어디에 사용하였는지 검증(모니터링)이 없는 경우 일방적 복지(현금 뿌리기)와 유사한 것으로 검토 필요	-자기 책임 하에 자율적인 활동에 투명하게 사용할 수 있도록 다양한 방법을 검토 중
지원금에 대한 급여산입 여부	-청년활동지원금이 소득에 산입될 경우, 기초수급권 상실이 발생할 수 있으므로 관계부처와 사전 협의 필요	-전문 컨설팅을 통해 구체화된 활동계획서에 따라 월별 활동결과에 대한 반대급부(비용보존)의 형태로 지급하는 것으로 급여가 아님
취업성공 패키지와 유사 중복	-대상과 수당의 지급형태에 있어 고용노동부의 취업성공패키지와 중복된 부분이 많음	-취업성공패키지의 사각지대를 보완하는 정책으로 서울연구원의 결과 반영

자료 : 서울시 내부자료(2016)

제출하였다. 그러나 복지부는 5월 26일 사업에 동의하지 않는다는 결정을 통보하였고 사업설계를 보완해 복지부와 다시 협의할 것을 권고하였다. 이에 서울시는 보건

복지부의 보완 권고를 수용해 일부 내용을 보완해 재협의 하되, 오는 7월에 예정대로 시범사업을 실시하겠다고 사업 강행 의지를 밝혔다. 서울시는 “보건복지부가 청년활동지원사업(청년수당)에 대해 ‘부동의(사업재설계 후 재협의 권고)’ 결과를 통보한 데 대해 유감을 표명한다”고 밝혔고, “지난 1월부터 보건복지부와 사전 협의를 지속적으로 진행해 왔고, 청년문제가 엄중한 만큼 현명한 판단을 기대했으나 청년수당 사업의 취지를 충분히 이해하지 못한 결정이 내려졌다”고 비판했다. 한편, 서울시는 “부동의 내용을 보면 과거와 달리 협의의 여지를 남겨두고 있다”며 “사업의 근본 취지를 해치지 않는 범위 내에서 일부 내용을 보완해 다음달 중 보건복지부와 재협의 절차에 들어가겠다”는 입장을 밝혔다.

이와 더불어 서울시는 “정부와의 협의 절차가 승인 절차는 아니라고 판단되는 만큼 청년들과 약속한 대로 7월 시행을 위해 민간위탁기관 선정 공고를 일정대로 진행하겠다”고 밝혔다.

복지부가 서울시에 보완을 요구한 항목은 사업 효과성 평가지표와 대상자 선정의 객관성, 수당 지원 청년활동범위를 취·창업과 직접 연계된 것으로 제한할 것, 수당 지출 모니터링 방안 재설계였다. 이에 서울시는 6월 10일 복지부 권고사항을 반영한 수정안을 제출했다. 그러나 복지부는 6월 16일 “서울시의 수정안은 현재 상태로 사업 시행이 어렵다고 판단해 수용하지 않기로 했다”는 입장을 발표하였다. 수정안에 대한 서울시와 보건복지부의 청년수당사업 관련 입장은 <표 3-10>과 같다.

이러한 보건복지부의 불수용 방침 통보에 대하여 서울시는 복지부가 수정안에 대해 추가 협의를 할 것처럼 하다가 돌연 입장을 바꾼 배경과 관련해 외부의 압력이 작용했을 것이라고 주장하고 있다. 또한 서울시는 “서울시가 약속했던 7월 약속은 반드시 지키겠다”며 강행 입장을 밝혔다.

반면에 복지부는 외부의 개입이나 압력이 있었다는 서울시의 주장은 전혀 사실이 아니며, 동의한 적이 없으며 일방적 사업 추진을 중단하라”고 비판했다. 한편, 서울시는 복지부의 최종 불수용 통보에도 불구하고 6월 30일 청년수당 사업 모집 공고를 통해 사업을 강행하였고, 복지부는 해당 지원금 입금은 사회보장법 위반이므로

〈표 3-10〉 서울시 청년수당지원사업 수정안에 대한 서울시-보건복지부 입장

보건복지부 의견	쟁점	서울시 수정안
청년활동 지원효과를 측정할 성과지표, 목표달성도 및 측정 방안제시 필요	사업효과성 평가지표	정량적 지표 : 경제활동 참가율, 취업률 정성적 지표 : 청년활력지수
대상자 선발기준 재정비 및 저소득층 우선선발요건 구체화	대상자 선정 객관성 확보	소득수준 및 미취업기간 등 정량적 지표평가를 통해 3,000명 선발, 활동계획서 미비자는 선정심사위를 통해 제외
개인활동, 봉사활동, 단순사회참여활동 등 취·창업과 직접성 연계성 없는 항목 제외	급여항목 제한	취·창업 등 진로모색, 역량강화와 연계성 없는 개인활동, 단순 사회참여활동은 배제하되 선정심사위에서 종합적 판단
활동계획서에 따라 급여를 지출했는지 구체적으로 확인할 수 있는 방안 필요	모니터링 방안 재설계	활동결과보고서 제출 시 사실 확인을 위해 현금영수증 또는 카드사용내역 첨부

자료 : 서울시 내부자료*2016), 국민일보(2016.9.19)

사업 취소를 요구하였다. 서울시가 이에 불응하자 복지부는 직권취소를 결정하였고, 서울시는 대법원에 직권취소에 대한 취소처분 및 가처분 요청 소송을 제기할 예정이다. 서울시와 복지부 간 청년수당지원사업에 대한 협의 이후 나타난 갈등의 주요 내용은 <표 3-11>과 같다.

〈표 3-11〉 복지부-서울시 협의 개시 이후 갈등의 전개과정

구분	일자	주요 내용
서울시·복지부	1월 16일 /3월 30일	1차 및 2차 사전 협의
서울시	4월	사업계획서 제출 및 본 협의
복지부	5월 26일	동의하지 않는다는 결정 통보 사업설계를 보완해 복지부와 다시 협의할 것 권고
서울시	6월 10일	사업계획서를 변경해서 수정안을 복지부에 제출
복지부	6월 16일	수정안도 불수용 방침 통보: 세부조율 중이지만 서울시가 기존 입장을 굽히지 않는다면 불수용 입장
서울시	6월 30일	서울시, 청년수당 모집 공고 강행
보건복지부	6월 30일	보건복지부, 반대 입장 전달 및 법적 대응 예고
서울시	7월 15일	청년수당 신청 마감

구분	일자	주요 내용
서울시	7월 28일	청년수당 대상자 1차 통보
서울시	8월 2일	서울시장, 국무회의서 청년수당 관련 협조 요청
고용노동부 보건복지부	8월 2일	중앙부처, 청년수당으로 인한 ‘도덕적 해이’ 우려 표명
서울시	8월 3일	청년수당 대상자 계좌에 1차 지원금 현금 입금
보건복지부	8월 3일	복지부, 서울시에 해당 지원금 입금은 ‘사회보장법 위반, 내일까지 사업 취소’ 요구
보건복지부	8월 4일	직권취소 결정, 지급수당은 환수조치 대상
서울시	8월 19일	대법원에 직권취소조치 취소처분 및 가처분 요청 소송 제기

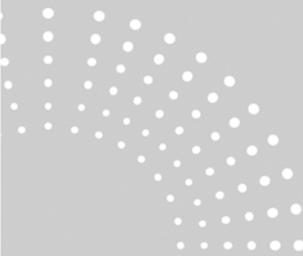
3. 서울시 청년수당지원사업 갈등의 주요 쟁점

서울시 청년수당지원사업의 가장 큰 쟁점은 이 사업을 지방자치단체의 고유 사업으로 볼 것인가 아니면 사회보장제도의 하나로 볼 것인가의 문제이다. 복지부는 서울시의 사업이 사회보장제도의 하나이므로 협의가 필요하다는 입장이다. 반면에 서울시는 이 사업이 사회보장 서비스가 아니라 지자체 고유 사업(예, 청년일자리 사업)이므로 복지부 협의 대상이 아니고 오히려 자치권의 침해라는 입장이다. 이에 따라 복지부는 대법원에 예산안의 위법성을 묻는 소송과 함께 예산안 집행정지결정을 신청하였고, 서울시는 복지부가 대법원에 제소하기로 한 것과 관련해서는 “사회보장기본법상 사전협의 의무는 사업 수립 절차에 관한 것이지 예산안에 관한 것이 아니라 위법한 내용이 아니다”라는 입장이다. 서울시의 청년활동지원사업 수정안에 대한 복지부의 수용 여부는 <표 3-12>와 같다.

결국 청년활동지원 사업 내용과 관련해서는 서울시(시장)는 “단순 사회참여활동은 배제하되 취업, 창업에 필요한 자기소개서에 기재할 수 있는 활동은 인정해야 한다”는 입장이고, 보건복지부(장관)는 “기존 정부 정책과 부합하도록 미취업 청년의 직접적인 구직활동과 연계한 활동에만 지원해야 한다”는 입장이다.

〈표 3-12〉 청년활동지원사업 수정안에 대한 복지부의 수용 여부

주요 내용	보건복지부 수용 여부
가구소득과 미취업기간, 부양가족 수를 기준으로 우선 선발	수용
급여항목에 해당하는 활동 예시 - 소그룹 스터디 모임 위한 공간 대여료/구직 활동을 위한 면접학원비 - 각종 어학시험 준비 위한 학원비/각종 응시료 및 면접활동 이동경비 등	불수용
취업률 등 정량적 지표와 청년활력지수를 바탕으로 성과지표 수립	불수용
활동결과 보고서 제출 때 지출내역(현금영수증 등) 첨부	수용



제 4 장

무상복지 갈등의 인지적 요인분석



제1절 무상보육 갈등의 인지적 요인 분석

제2절 청년수당지원사업 갈등의 인지적 요인 분석

제3절 분석결과 종합



제4장

무상복지 갈등의 인지적 요인분석

제1절 무상보육 갈등의 인지적 요인 분석

무상보육정책의 하나인 누리과정 갈등의 쟁점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 법적 부담 주체에 대한 입장 차이이고, 둘째는 교부금 증가에 대한 전망 및 국고 지원 금액에 대한 입장 차이이다. 이하에서는 무상보육 누리과정 갈등의 주요 당사자인 복지부와 지방교육청의 프레임 차이를 분석해 보고자 한다.

1. 실체 프레임

실체 프레임은 갈등 이슈에 대한 정의이다. 갈등당사자들은 이슈에 대한 정의를 자신들에게 유리하게 틀 지음으로써 자신들에게 우호적인 중재방안이 제시되도록 유도한다(주경일 외, 2003). 무상보육정책에 대해 지방교육청은 누리과정 예산이 정부의 공약인 만큼 지방교육재정이 아닌 국고로 집행되어야 한다는 입장이다. 지방교육청은 2012년 대선 후보가 당시 ‘0~5살 보육 및 교육 국가 완전책임’을 공약으로 제시하였다는 것이다. 즉, 지방교육청은 누리과정 무상보육정책을 지방사무가 아니라 국가사무로 틀 지으려하고 있다.

반면에 중앙정부는 「유아교육법」 24조 및 동법 시행령 29조11)와 「영유아보육법」 34조 및 동법 시행령 23조12)에 따라 지방재정으로 충당해야 한다는 입장이다. 즉, 중앙정부는 지방재정교부금법 시행령에 누리과정예산은 지방교육재정교부금에서

11) 「교육부령」으로 유아교육을 받는 유아가 누리과정 대상이라고 명시

12) 해당 비용은 「지방교육재정교부금법」상 보통교부금에서 부담

조달하도록 명시되어 있으므로 지방정부의 사무라는 입장이다. 결국 중앙정부는 무상보육정책은 지방교육재정교부금으로 예산을 지원하는 지방사무로 틀 지으려 하고 있다. 결국 지방교육청은 무상보육정책은 국가사무이므로 누리과정예산을 국가가 전액 지원해야 함에도 불구하고 지원하지 않는 것이 갈등의 핵심이라는 입장이고, 중앙정부는 보상보육은 지방사무이기 때문에 지방에서 예산을 전액 편성해야 함에도 불구하고 편성하지 않아 갈등이 발생하였다는 입장이다.

2. 특성 프레임

특성 프레임은 주로 갈등 상대방에 대한 평가와 기대치를 반영한다. 지방교육청은 중앙정부를 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고, 지방을 압박하는 정부라고 규정하고 있다. 유치원 교육과정(교육부 소관)과 어린이집 표준보육과정(보건복지부)을 통합하는 과정에서 만 3~5세 유아의 교육과정을 누리과정 계획으로 통합하였는데, 이 과정에서 ‘보육비’를 ‘지방교육재정교부금’으로 충당하는 내용을 일방적으로 포함하였다는 것이다. 이때 보건복지부 소관이었던 어린이집 보육비가 지방교육청으로 넘어가기 시작하면서 보육비 문제를 두고 갈등이 나타났다는 것이다.

특히, 어린이집 관련 정책과 책임은 여전히 보건복지부에 있는데 반해 관련 재정 책임만 교육청이 지게 되면서 누리과정의 책임주체가 불분명해지고, 보육료 지원 대상이 점차 확대됨에 따라 갈등이 점차 심화되었다는 입장이다. 전국시·도교육감 협의회측은 ‘정부가 교육감을 제재할 수 있는 법률적 근거는 전혀 없다’, ‘누리과정 예산의 의무지출 경비 편성 조항은 법률에는 없고 하위법인 시행령에만 있기 때문에 법적 의무라는 표현 자체가 틀린 것’이라며, ‘중앙정부가 근거 없이 지방교육청에 법적·재정적 책임을 떠넘기려 하고 있다’는 것을 강하게 주장하고 있다. 또한, 예산 편성시기 마다 중앙정부 측에서 예비비 지급 등을 통한 우회지급으로 문제를 해결하거나 법적책임 등을 논하는 것은 ‘교육부가 누리과정 문제의 근본적인 해결에는 관심이 없고 예산으로 교육청을 압박하는 것’이라고 주장하고 있다.

반면에 중앙정부는 책임주체가 지방교육청으로 명확하게 규정되어 있는데도 불구하고 지방교육청이 책임을 회피한다는 입장이다. 즉, 『지방재정법』을 개정하면서 누리과정 예산을 시·도 교육청의 ‘의무지출경비’로 지정하도록 시행령을 개정했다는 것이다. 따라서 ‘교육감의 누리과정 예산편성은 법령상의 의무’에 해당하고, ‘교육감의 예산편성권은 법령에 의해 형성되고 제한되는 권한’이며, ‘누리과정 등 핵심 교육서비스에 대해 우선 예산을 편성하는 것은 국민을 위한 교육감의 책무’라고 주장하고 있다.

중앙정부는 ‘누리과정 예산은 의무 지출 경비로 교육감이 반드시 편성해야 할 법적 의무가 있는데도, 일부 시·도 교육감은 예산편성을 거부하고 이로 인해 초래될 보육 대란의 책임을 정부에 전가하고 있다’고 비판하였다. 또한 중앙정부에 지방교육청이 ‘박근혜 정부 출범 이전인 2012년부터 누리과정을 문제없이 편성해 오다가 2014년 6월 교육감 선거 이후 누리과정 예산 편성을 거부하고 있는 상황’이라고 주장하면서, 지방교육청 및 교육감 측이 다소 무책임하게 예산편성을 거부한다고 주장하고 있다.

3. 과정 프레임

과정 프레임은 갈등관리 과정 및 절차에 대한 인식이다. 지방교육청은 무상보육 정책의 추진과정에서 누리과정 예산 측정 당시 정부의 잘못된 세수 예측을 인정하지 않고 강압적인 대응을 하기 때문에 예산 미편성 등 비협력적인 대응을 지속적으로 해 나가겠다는 입장이다. 중앙정부가 2011년 누리과정 계획을 짤 때, 지방교육재정교부금이 평균 8.2% 늘어나 2015년에는 49조 3954억 원에 이를 것으로 예측했으나 실제로는 10조 원 가량 부족한 39조 4056억 원에 그침에 따라 현재 시점의 시·도교육청의 예산 상황에서 누리과정 예산 편성이 어려워졌다는 것이다. 그럼에도 불구하고 2015년 중앙정부는 긴급 관계부처 차관회의 통해 시·도교육청의 누리과정 예산 미편성에 대해 ‘대법원 제소 및 교부금 차감 등 법적·행정적·재정적 수단 등

모든 방법을 총동원하여 강력하게 대처·압박 하겠다며 지나치게 단호한 입장을 취하고 있다는 것이다, 또한 최근에는 2016년도 누리예산 미편성 지자체들을 대상으로 누리예산 편성이 불가능한지를 판단하기 위해 재정감사를 실시하는 등 강력한 대응을 취하고 있다는 것이다. 이러한 중앙정부의 입장에 대해 지방교육청은 중앙정부가 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 일방적으로 예산편성만 강요하면서 압박하는 강압적인 갈등관리를 하고 있다고 보고 있으며, 따라서 정부의 강압적인 갈등관리에 대해서는 지속적으로 문제를 제기하겠다는 입장이다.

반면에 중앙정부의 입장에서는 교부금이 2015년 대비 1조 8,000억 원 증가해 재정 여건이 개선되었고, 국고 목적예비비 3,000억 원을 2016년도 예산에 반영해 지원하기로 한 만큼 누리과정 예산 편성이 충분히 가능하다는 입장이다. 즉, 중앙정부는 지방교육청이 예산 편성이 충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않고 있다는 입장이다.

따라서 교육부는 누리과정 예산 미편성 교육청에 대해 대법원 제소 또는 상계 등의 방안을 고려한다고 밝혔고, 기획재정부도 누리과정 예산 전액을 편성하지 않으면 예비비를 일부만 지원하는 등 차등을 두겠다면서 지방교육청을 압박하였다. 결국 중앙정부는 지방교육청이 예산 편성이 충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않고 있다고 보고 있으며, 따라서 강력한 법적·행정적·재정적 압박을 통하여 갈등을 관리해 나가겠다는 입장이다.

4. 성과 프레임

성과 프레임은 갈등의 결과 및 성과에 초점을 두는 프레임으로 동일한 문제에 대해서도 어떠한 성과를 바라는가에 따라 서로 다른 프레임을 추구할 수 있다. 즉, 추구하는 성과가 무엇인가에 대한 입장이다. 지방교육청은 누리과정의 성과를 보육의 틀로 보는 입장이다. 즉, 지방교육청은 어린이집의 경우 교육기관이 아닌 보육기관으로써 시도교육청의 지원대상과 구분되는 보육시설이라고 보는 입장이다. 따라서

지방교육청은 ‘유치원의 경우 교육기관이기 때문에 누리과정 예산을 편성하고, 어린이집은 교육기관으로 볼 수 없어 예산편성을 할 책임이 없다’는 입장이다. 비록 「지방교육재정교부금법」에서는 지방교육청이 교육기관의 비용만을 지원하도록 명시하고 있으나, 하위법인 「지방재정법」시행령이 어린이집 누리과정 비용을 지방교육청의 의무지출 경비로 규정하는 내용을 담고 있으므로 이는 법체계상 상위법에 해당하는 「지방교육재정교부금법」과 맞지 않다는 주장이다.

반면에 중앙정부는 누리과정의 성과를 교육의 틀로 보는 입장이다. 즉, 중앙정부는 「교육재정교부금법」 제1조에 따라 시도교육청은 ‘교육기관 및 교육행정기관’을 대상으로 교부금을 사용해야 한다는 입장이다. 또한 중앙정부는 이미 2013년 개정된 「영유아보육법」에 따라 어린이집도 무상보육 및 교육재정지원의 대상으로 보는 입장이다.¹³⁾ 결국 중앙정부는 유치원과 어린이집이 누리과정을 통해 동일한 교육과정을 도입하고 있으므로 교육기관의 지위를 가진다고 보는 입장이며, 따라서 지방교육청에서 누리과정 예산을 지원해야 한다고 보고 있다.

13) 제29조(무상교육의 내용 및 범위) ① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 “공통과정”이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.

1. 유치원
2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집
3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관

제2절 청년수당지원사업 갈등의 인지적 요인 분석

서울시 청년수당지원사업의 가장 큰 쟁점은 이 사업을 지방자치단체의 고유 사업으로 볼 것인가 아니면 사회보장제도의 하나로 볼 것인가의 문제이다. 복지부는 서울시의 사업이 사회보장제도의 하나이므로 협의가 필요하다는 입장이다. 반면에 서울시는 이 사업이 사회보장 서비스가 아니라 지자체 고유 사업(예, 청년일자리 사업)이므로 복지부 협의 대상이 아니고 오히려 자치권의 침해라는 입장이다. 이하에서는 이러한 쟁점에 대한 중앙정부와 서울시의 갈등 프레임을 분석해 보고자 한다.

1. 실제 프레임

실제 프레임은 갈등 이슈에 대한 정의이다. 갈등당사자들은 이슈에 대한 정의를 자신들에게 유리하게 틀 지음으로써 자신들에게 우호적인 중재방안이 제시되도록 유도한다(주경일 외, 2003). 서울시 청년수당지원사업에 대해 서울시는 자치단체의 고유사업으로 틀 지으려하고 있다. 서울시는 헌법 제117조 제1항14) 및 지방자치법 제9조 제1항15)에 근거하여 지방자치단체 복리에 관한 사무는 지방자치단체의 자치권으로 보장되어 있다고 주장하고 있다. 따라서 청년수당지원사업을 지방자치단체 복리에 관한 사무의 하나로 정의하고 있다.

반면에 보건복지부는 청년수당지원사업이 사회보장제도의 하나라고 정의하고 있다. 따라서 보건복지부는 사회보장기본법 제26조16)에 근거하여 보건복지부장관과

14) 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

15) 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다(2. 주민의 복리증진에 관한 사무).

16) 제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호 협력하여 사회보장급여

협의하여야 한다고 주장한다. 결국 서울시는 청년수당지원사업이 자치단체의 복리에 관한 고유사무이기 때문에 “자치권의 정당한 행사”에 복지부가 개입하여 갈등이 발생하였다는 입장이며, 복지부는 사회보장제의 하나로 협의 대상 사무이기 때문에 협의 요청은 “복지부의 정당한 법 집행”임에도 불구하고 서울시가 협의를 하지 않아 갈등이 발생하였다는 입장이다.

2. 특성 프레임

특성 프레임은 주로 갈등 상대방에 대한 평가와 기대치를 반영한다. 서울시는 “복지부가 단순히 청년수당이 아니라 청년의 구직활동 자체를 불수용하는 고집을 부리고 있다.”고 주장하고 있다. 또한 “정부 정책에 대한 신뢰 또한 회복할 수 없을 정도로 심각하게 훼손되고 있다”고 비판하고 있다. 반면 복지부는 “서울시의 수정안을 검토한 결과 급여항목, 성과지표 등 미흡한 부분이 많아 현재 상태로는 사업 시행이 어렵다고 판단돼 불수용한 것”이라며 “일방적 사업 강행을 중단하라”고 서울시에 촉구했다. 결국 서울시는 “복지부를 고집불통이고 신뢰할 수 없는 중앙정부”로 보고 있으며, 복지부는 서울시를 “일방적으로 사업을 강행하는 자치단체”로 보고 있다.

3. 과정 프레임

과정 프레임은 갈등관리 과정 및 절차에 대한 인식이다. 서울시는 청년수당 수정안을 수립하는 과정에서 충분히 협의하였다는 입장이고, 복지부는 법과 절차에 따라 협의하였지만 수정안 역시 미흡하다는 입장이다. 서울시는 처음에는 청년수당이

가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

합의 대상이 아니라고 주장하였지만, 이후 서울시는 복지부와 협의에 나섰다. 서울시는 “그 동안 복지부의 요구를 최대한 수용하면서 협의안을 만들어 왔다. 복지부 내부에서 갑자기 기류가 바뀌면서 우왕좌왕 하는 것 같다.”고 주장하고 있다. 즉, 서울시는 청년수당 시행과 관련하여 복지부와 충분히 협의하였다는 입장이다. 반면, 복지부는 “서울시와 실무적 협의를 해왔지만 사업 시행에 합의하거나 동의한 적은 없다”며 “실무적인 검토 과정의 일부를 서울시가 수용 합의로 예단한 것에 불과하다”고 주장했다. 이어 “서울시가 청년수당을 강행하면 시정조치를 하고 지방교부세 감액도 검토하겠다”고 밝혔다. 또한 외부 개입설에 대해서는 “전혀 사실이 아니다”라며, “복지부가 관련 법과 절차에 따라 협의를 진행, 결정할 사항”이라고 덧붙였다. 결국 서울시는 복지부의 요청에 따라 “정당한 절차”를 거치고 충분한 협의를 한 사업으로 보고 있으며, 복지부는 사회보장기본법에 따라 “법적인 협의 절차”를 거치지 않은 위법적인 사업이며, 아직까지 합의하거나 동의하지 않아 법적으로 미비한 사업으로 보고 있다.

4. 성과 프레임

성과 프레임은 갈등의 결과 및 성과에 초점을 두는 프레임으로 동일한 문제에 대해서도 어떠한 성과를 바라는가에 따라 서로 다른 프레임을 추구할 수 있다. 즉, 추구하는 성과가 무엇인가에 대한 입장이다.

서울시는 “청년수당지원사업은 “취업의 문으로 오르지 못하는 수십만 명의 청년들이 있는데 이 사람들이 취업이라든지 창업으로 이어질 수 있는 사다리를 만들어 주는 청년 일자리 사업(서울시장)”이라는 주장이다. 반면에 복지부는 본 사업이 퍼주기식 복지 정책이라는 입장이다. 복지부 사회보장위원회 사무국장은 “서울시가 청년수당 지원 대상을 취업에 직접 연관이 있는 활동에 국한하는 것이 아니라 너무 폭넓게 설정하고 있어 사업시행을 수용할 수 없다”며 “정부 안에서는 성남시의 ‘청년배당’ 사업처럼 일종의 ‘퍼주기식’ 복지 정책을 수용해서는 안된다는 우려가 크

다”고 주장했다. 결국 서울시는 청년수당지원사업을 “청년 일자리 사업”으로 궁극적으로는 청년의 생활안정 및 다양한 욕구활동에 긍정적으로 작용한다는 입장이며, 복지부는 “퍼주기식의 무상복지사업”으로 청년 취업과 무관하다는 입장이다.

제3절 분석결과 종합

프레임 이론은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 이해하고 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 유용한 갈등 분석방법이다. 프레임 이론의 관점에서 중앙정부의 무상보육정책과 서울시의 청년수당지원을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 인식 차이를 분석한 결과 중앙정부와 지방정부의 실체 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 성과 프레임이 상이함을 알 수 있었다.

먼저 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임 차이를 다음과 같다. 실체 프레임의 경우 무상보육정책에 대해 지방정부는 국가사무로 틀 지으려하였고, 반면에 중앙정부는 지방사무로 틀 지으려하였다. 특성 프레임의 경우에는 지방정부는 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고 압박하는 중앙정부로 인식하고 있으며, 반면에 중앙정부는 책임주체가 명확함에도 불구하고 책임을 회피하는 지방정부로 인식하고 있었다. 과정 프레임의 경우에는 지방정부는 무상보육정책의 추진 과정에서 중앙정부가 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 예산편성만 강요하는 강압적인 갈등관리로 인식하고 있으며, 따라서 예산 미편성 등 비협력적인 대응을 지속적으로 해 나가겠다는 입장이다. 반면에 중앙정부는 지방교육청이 예산 편성이 충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않고 있고 있다고 보고 있으며, 따라서 강력한 법적 대응을 통하여 갈등을 관리해 나가겠다는 입장이다. 마지막으로 성과 프레임의 경우에는 무상보육정책을 지방정부는 보육의 틀로 인식하는 입장이고, 반면에 중앙정부는 교육의 틀로 보는 입장이다. 무상보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임 차이를 종합하여 정리하면 <표 4-1>과 같다.

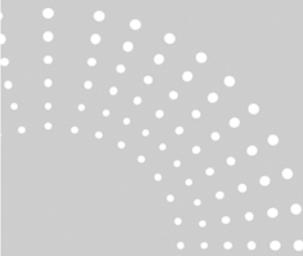
〈표 4-1〉 무상보육정책의 프레임 차이

갈등 프레임	중앙정부	지방교육청
실체 프레임 (Substantive Frame)	국가사무	지방사무
특성 프레임 (Characterization Frame)	책임회피만하는 지방정부	책임전가만하는 중앙정부
과정 프레임 (Process frame)	예산편성 노력을 하지 않는데 대한 법적 대응 과정	일방적인 예산편성 강요에 대한 문제제기 과정
성과 프레임 (Outcome Frame)	보육의 하나	교육의 하나

다음으로 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임은 다음과 같다. 실체 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업이 자치단체의 복리에 관한 고유사무이기 때문에 “자치권의 정당한 행사”로 규정하고 있다. 반면에 복지부는 사회보장제도의 하나로 협의 대상 사무이기 때문에 협의 요청은 “복지부의 정당한 법 집행”으로 규정하고 있었다. 특성 프레임의 경우 서울시는 복지부를 “고집불통이고 신뢰할 수 없는 중앙정부”로 보고 있으며, 복지부는 서울시를 “일방적으로 사업을 강행하는 자치단체”로 보고 있다. 과정 프레임의 경우 서울시는 복지부의 요청에 따라 “정당한 절차를 거치고 충분한 협의를 한 사업”으로 보고 있으며, 복지부는 사회보장기본법에 따라 “법적인 협의 절차를 거치지 않은 위법적인 사업”이며, 아직까지 합의하거나 동의하지 않아 법적근거가 미비한 제재대상 사업으로 보고 있다. 마지막으로 성과 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업을 “청년 일자리 사업”으로 규정하고 있으며, 복지부는 “퍼주기식의 무상복지사업”으로 규정하고 있었다. 서울시의 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임 차이를 종합하여 정리하면 <표 4-2>와 같다.

〈표 4-2〉 청년수당지원사업의 프레임 차이

갈등 프레임	중앙정부	서울시
실체 프레임 (Substantive Frame)	사회보장제도의 하나	자치권의 하나
특성 프레임 (Characterization Frame)	일반적인 사업 강행자	신뢰할 수 없는 정부
과정 프레임 (Process frame)	위법적인 사업에 대한 정당한 대응	정당한 절차를 거쳐 추진하는 사업
성과 프레임 (Outcome Frame)	퍼주기식 무상복지의 하나	청년일자리사업의 하나



제 5 장

무상복지 갈등의 해결방안



제1절 기본 방향

제2절 프레임 전환을 통한 협상가능성 증대

제3절 중앙-지방 간 무상복지정책협의체 구성

제4절 중앙과 지방의 역할 및 책임 명확화를 위한 제도 개선



제5장

무상복지 갈등의 해결방안

제1절 기본 방향

지금까지의 분석결과 무상보육정책과 청년수당지원사업에 대한 중앙정부와 지방정부의 프레임이 상이함을 알 수 있었다. 특히, 중앙과 지방의 실제 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 성과 프레임이 모두 상이함을 알 수 있었다. 특히, 갈등 당사자 간에 프레임 명료화와 강화가 일어나고 있어서 갈등조정과정에서 합의형성 즉, 협상이 일어나기 어려운 상황이었다. 따라서 이러한 강한 프레임 갈등을 해결하기 위해서는 우선적으로 갈등에 대한 프레임의 전환을 통하여 갈등 당사자 간 직접적인 협상(negotiation)으로 갈등을 해결할 수 있도록 유도하여야 한다. 그리고 갈등 당사자 간 협상이 어려울 경우에는 조정(mediation)과 중재(arbitration) 등 제3자의 참여를 통하여 갈등을 해결하는 방안이 모색되어야 한다.

우선 본 연구의 분석에서 나타난 실제 프레임의 차이는 근원적으로 정책 갈등의 원인에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있기 때문인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사전에 정책 담당자들이 만나서 진솔한 논의를 통하여 갈등의 핵심 원인을 해소하고 정책을 추진해 나가야 한다. 즉, 갈등 당사자 간 직접적인 협상을 통하여 갈등의 근본적인 원인을 해소하는 단계를 거쳐야 한다.

둘째, 특성 프레임은 갈등과정에서 갈등 상대방에 대한 평가와 기대치를 반영하여 나타난다. 따라서 갈등 당사자들은 협상과정에서 충분한 만남과 논의를 통하여 상호 신뢰를 형성하고 문제를 해결해 나가는 책임 있는 자세가 필요하다. 갈등 당사자 간 신뢰형성이 어려울 경우에는 역시 제3자의 참여를 통한 문제해결이 필요하다.

셋째, 과정 프레임은 갈등관리 과정과 절차에 대한 인식의 차이에서 나타난다. 따라서 정책과정을 투명하고 공정하게 설계하여 갈등의 조정단계에서 강압적인 강요나

일방적인 정책추진을 예방하는 제도의 설계가 있어야 한다. 마지막으로 성과 프레임은 정책의 결과와 성과에 대한 인식의 차이를 나타낸다. 따라서 협상 단계에서 갈등 당사자가 수용할 수 있는 정책 목표를 제시하고, 조정단계에서 정책의 목표나 사업의 성과에 대한 논란을 줄이고 성과에 대한 공정하고 객관적인 합의가 이루어질 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다.

이러한 기본 방향 하에서 중앙-지방 간 무상복지 갈등을 해결하기 위한 전략을 제시하면 다음과 같다. 먼저 무상복지 정책이나 사업에 대한 중앙과 지방 간 프레임의 차이를 줄여 당사자 간 협상 가능성을 높여야 한다. 즉, 갈등에 대한 프레임의 전환을 통하여 갈등 당사자들이 직접적인 협상을 통하여 문제를 해결할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 갈등 당사자들 간 협의를 통하여 프레임의 분해와 전환 전략을 모색하고 프레임 차이를 줄어나간다면 상호 협력적으로 문제를 해결할 수 있다.

둘째, 갈등 당사자 간 협상으로 문제해결이 어려울 경우에는 제3자가 포함된 중앙-지방 간 무상복지정책협의체를 구성하여 갈등을 조정할 필요가 있다. 즉, 중앙과 지방의 합의 하에 무상복지정책협의체를 구성하여 무상복지 정책이나 사업의 성격과 주체를 명확하게 규정함으로써 무상복지정책의 추진과정에서 발생하는 중앙-지방 간 갈등 근원을 사전에 해소할 필요가 있다. 무상복지와 관련된 중앙부처 및 지방자치단체, 전문가와 시민사회단체 등이 참여하는 무상복지정책협의체를 구성하여 중앙정부의 무상복지정책의 범위와 지원 수준, 지방이 할 수 있는 무상복지 사업 등을 지속적으로 점검할 필요가 있다. 지방의 실질적인 참여가 보장된 무상복지정책협의체에서 무상복지 정책이나 사업에 대한 객관적인 기준을 설정하고 공정하게 성과를 평가할 수 있어야 한다는 것이다. 무상복지 정책이나 사업에 대한 공정한 기준이 존재한다면 보상보육이 보육사업의 하나인지 또는 교육사업의 하나인지에 대한 논쟁은 없을 것이며, 또한 청년수당지원사업이 퍼주기식 부상복지사업인지 청년일자리사업인지 명확해 질 것이다. 결국 무상복지정책협의체를 통한 사전 협의와 지속적인 논의가 이루어진다면 중앙과 지방 간 프레임 차이를 줄일 수 있다.

마지막으로 갈등 상대방에 대한 부정적인 인식을 줄이는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해서는 무상복지에 대한 중앙과 지방의 재정분담 원칙을 명확히 하는 등 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 하여야 하고, 아울러 무상복지 갈등의 조정절차를 투명하게 설계하여야 한다.

먼저 중앙의 무상복지정책과 지방이 추진하고자 하는 무상복지사업에 대한 중앙과 지방의 역할을 명확하게 설정하여야 한다는 것이다. 무상보육정책에서 소요되는 비용에 대한 정확한 추정을 통하여 중앙과 지방의 재정분담 원칙을 명확히 하는 등 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 할 필요가 있다. 역할과 책임이 명확하여야 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고 압박한다는 지방의 인식이나 오히려 지방이 책임을 회피한다는 중앙의 인식 차이를 하는 해소될 수 있을 것이다.

또한 갈등의 해결과정에서 나타나는 상반된 인식을 줄이기 위해서는 무상복지 갈등의 조정과정에 대한 투명한 절차를 사전에 설계하여야 한다는 것이다. 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등이 발생할 경우 어떠한 절차를 거쳐서 갈등을 해결할 것인지에 대한 투명한 조정절차가 사전에 설계되어야 한다는 것이다. 투명한 갈등관리 절차가 존재한다면, 갈등의 조정과정에서 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 예산편성만 강요한다든지 또는 예산 편성이 충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않는다는 인식 등이 해소될 수 있을 것이다.

무상복지 갈등과 관련된 방향과 전략에 대한 논의를 종합해 볼 때, 결국 중앙정부의 무상복지정책나 지방자치단체의 무상보육사업을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등을 해결하기 위해서는 먼저 이론적인 관점에서 갈등 당사자들의 프레임 전환을 통하여 정책이나 사업에 대한 인식의 차이를 줄여야 한다는 것을 알 수 있다. 다음으로 실제적인 관점에서는 중앙-지방 간 무상복지정책협의체를 구성하여 상호이해를 공유하고, 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 할 필요가 있다는 점을 알 수 있다. 즉, 중앙과 지방이 참여하는 무상복지 정책협의체에서 무상복지와 관련된 쟁점에 대해 진정성 있는 논의를 하여야 한다는 것이다. 그리고 무상복지 관련 논쟁의 대부분은 중앙과 지방의 역할과 책임이 명확하지 않아서 발생하기 때문에 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다는 것이다.

이러한 논의 결과를 종합하여 본 연구에서 제안하는 갈등해결의 기본 방향과 전략을 정리하여 제시하면 다음의 <그림 5-1>과 같다. 이하에서는 이러한 논의를 바탕으로 이론적인 관점에서는 갈등 당사자들의 프레임 전환을 통한 협상가능성 증대 방안을 제시하고, 다음으로 실제적인 관점에서는 무상복지정책협의체 구성 및 중앙과 지방의 역할과 책임 명확화를 위한 제도 개선을 정책과제로 제안하고자 한다.

<그림 5-1> 무상복지 갈등의 기본 방향 및 전략

인식 차원	정책 (사업)	중앙의 프레임	지방의 프레임	갈등해결 방식	갈등해결 전략
갈등 실제 인식	무상 보육정책	국가사무	지방사무	협상	프레임 전환을 통한 협상 가능성 증대
	청년수당 사업	사회보장제도	고유 자치권		
갈등 특성 인식	무상 보육정책	책임 회피자	책임 전가자	⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒	⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒
	청년수당 사업	일방적인 사업 강행자	신뢰할 수 없는 정부		
갈등 과정 인식	무상 보육정책	적당한 법적 대응 과정	일방적인 강요에 대한 문제제기	조정 및 중재	무상복지 정책협의체 구성
	청년수당 사업	위법적인 사업에 대한 정당한 대응	정당한 절차를 거쳐 추진하는 사업		
성과 인식	무상 보육정책	보육사업의 하나	교육사업의 하나		중앙과 지방의 역할과 책임 명확화를 위한 제도 개선
	청년수당 사업	퍼주기식 무상복지의 하나	청년일자리사업의 하나		

제2절 프레임 전환을 통한 협상가능성 증대

프레임 개념은 정책갈등에서의 문제해결 과정을 설명하는 유용한 도구를 제공한다(하민철·윤건수, 2010). 특히, 프레임링 과정은 갈등을 해결하기가 왜 어려운가에 대한 설명 도구를 제공한다(Lewicki et al., 2003). 프레임 갈등에 대한 연구에 따르면, 갈등이 어떠한 상황이고, 갈등이 왜 발생하였으며, 갈등이 어떻게 해결되어야 하고, 갈등 당사자들의 동기가 무엇인가에 대해 매우 상이한 프레임을 구성하고 있는 것으로 나타났다(Gray, 1997; Vaughan & Seifert, 1992).

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등 프레임의 분석결과에서도 갈등 당사자들은 정책 갈등의 원인과 실체, 갈등 상대방에 대한 인식, 갈등의 해결과정, 그리고 갈등의 결과와 성과에 대해서 상이한 프레임을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 이러한 프레임의 차이는 명료하고 견고하여 당사자 간 협상이 잘 이루어지지 않고 있는 상황이었다. 이와 같은 상이한 프레임을 험겁게 하지 않으면 협상으로 나아가지 못한다. 즉, 서로 견고히 대치되고 있는 프레임이 분해되고 전환되어 프레임의 차이를 줄이지 못한다면 당사자 간 협상으로 나아가기 어렵다는 것이다.

따라서 견고한 프레임 갈등을 해결하기 위해서는 우선적으로 갈등 당사자들이 가지고 있는 프레임을 변화시켜 주어야 한다. 즉, 프레임 전환(reframing)이 필요하다. 프레임 전환은 협상과정에서 의사소통을 원활하게 하여 협상에 이르도록 하기 위하여 갈등의 실체나 해결 수단 등에 관한 생각을 전환시키는 것이다(하혜수 외, 2014). 프레임 전환의 목적은 갈등 이슈에 대한 인식을 명확히 하거나 새롭게 하기 위하여, 갈등 당사자의 관심사에 대한 이해를 명확히 하기 위하여, 갈등 당사자 간 관점이 다른 대상을 확인하기 위하여, 그리고 연계될 수 없는 차이를 확인하기 위하여 수행된다(Dana, 2001; 하혜수 외, 2014). 따라서 프레임 전환은 프레임에 대한 의도적인 관리를 의미하며, 갈등해결과정에서 갈등의 실체와 가능한 해법에 대한 당사자의 지각을 변화시키는 과정이다(하혜수 외, 2014).

무상복지를 둘러싼 갈등사태에 대한 분석결과 갈등의 초기에 가지고 있던 실체 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 성과 프레임의 차이가 갈등조정과정에서도 전혀 변화되지 않고 있음을 알 수 있다. 결국 갈등해결과정에서 프레임 분해나 프레임 전환이 전혀 일어나지 않았다는 것을 알 수 있었다. 갈등 당사자 간 프레임 차이가 있는 상황에서는 프레임 전환을 통해 협상으로 나아가도록 하여야 함에도 불구하고 무상복지 갈등사태에서는 이러한 노력이 나타나지 않았다는 것이다.

그렇다면 무상복지 갈등에서 과연 프레임 전환을 통한 협상 가능성이 있는지, 즉, 갈등 해결의 첫 번째 단계라고 할 수 있는 협상이 이루어지는 것이 가능한지를 우선 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 무상복지 갈등이 어느 정도로 협상이 진행되기 어려운 조건에 처해 있었는지에 대한 검토를 하고, 아울러 프레임 전환을 위한 방안을 논의해 보기로 한다.

먼저 본 연구의 연구 대상인 무상복지 정책들이 과연 협상으로 진행되기 어려운 조건인지 검토가 필요하다. 하혜수 외(2014)는 협상으로 진행되기 어려운 조건으로 맥락적 프레임(contextual frame)이 협상 친화적이지 않는 경우를 제시하고 있다.¹⁷⁾ 즉, 상대방에 대해 극도로 불신하고 부정적인 존재라는 특성 프레임을 가지는 경우, 상대방이 자기존재감과 집단소속감을 위협한다고 인식하는 경우, 그리고 갈등 해결을 위해 폭력이나 사법적 수단을 가장 적절한 방법으로 인식하는 경우에는 협상으로 진행되기 어렵다고 보고 있다(하혜수 외, 2014). 또한 맥락프레임이 협상 친화적이라 하더라도 원칙협상이 아니라 입장협상을 하는 경우에는 협상으로 나아가기가 어렵다고 보고 있다(하혜수 외, 2014).¹⁸⁾

이러한 논의를 본 연구에 적용시켜 분석해 보면, 무상보육정책 갈등과 청년수당 사업 관련 갈등은 협상친화 프레임이 형성되어 있지 않음을 알 수 있다. 갈등 당사

17) 하혜수 외(2014)에서는 주로 갈등 이슈가 아닌 당사자에 대한 인식, 자신에 대한 자리매김, 갈등관리수단 등과 관련되어 있는 특성 프레임, 정체성 프레임, 갈등관리 프레임을 맥락적 프레임이라고 정의하고 있다.

18) 입장협상이란 입장과 요구에 초점을 두는 반면, 이와 대비되는 원칙협상은 객관적인 원칙과 이해관계에 초점을 두는 협상이다(하혜수 외, 2014; 이선우 외, 2004).

자인 중앙정부와 지방정부가 모두 서로를 불신하는 특성 프레임을 가지고 있었으며, 갈등 해결을 위해서 협상보다는 소송을 제기하고자 하는 상황이므로 갈등관리 프레임 역시 협상 친화적이지 않기 때문이다. 뿐만 아니라 협상 과정에서도 합의된 원칙을 논의하기보다 서로의 입장만을 주장하는 입장협상이 전개되고 있어 논의의 진전이 이루어지고 있지 않았다. 이와 같은 상황에서 협상이 진행되려면 갈등 당사자 간의 견고한 프레임이 분해되어 프레임 전환이 이루어져야 한다. 결국 맥락적 프레임이 협상 친화적으로 전환되어 협상이 이루어지도록 하여야 하고, 또한 협상단계에서도 입장협상이 아닌 원칙협상으로 나아가 해결방안을 찾을 수 있도록 현안 프레임의 전환이 이루어져야 한다(하혜수 외, 2014).¹⁹⁾

먼저 맥락적 프레임의 전환은 양자 간에 부정적인 인식과 비협조적인 분위기로 인하여 협상이 이루어지지 않거나 교착 상태에 빠진 협상을 재개토록 하기 위하여 제3자 개입이 있거나 환경변화가 있는 경우에 이루어질 수 있다(하혜수 외, 2014). 결국 이러한 관점에서 보면 무상복지 갈등을 해결하기 위해서는 중앙-지방 간 무상복지정책협의체의 구성이 필요하다. 우리나라는 다른 선진국과 같이 고령화 사회를 앞두고 있고, 복지 패러다임의 변화 조짐도 있는 상황에서 복지 정책과 관련된 정부 간 또는 정부와 시민 간 갈등이 예상되므로 이와 같은 정책협의체의 역할이 필요하다고 할 것이다. 무상복지정책협의체에서 중앙과 지방이 진술한 논의를 통하여 중앙정부의 복지정책이나 지방자치단체의 무상복지 사업의 주체와 범위, 역할과 책임 등을 명확히 하고, 일방적인 강요나 소송보다는 소통과 협력을 통하여 갈등을 해결해 나간다면 갈등 상대방에 대한 부정적인 인식을 줄일 수 있을 것이다.

다음으로 현안 프레임의 전환은 이슈를 재규정하거나 손실 프레임을 이득 프레임으로 전환함으로써 가능하며, 새로운 명칭의 개발, 중립적 단어의 사용 등 표현방식의 변화로 가능하다고 할 수 있다(하혜수 외, 2014). 본 연구의 대상이 되는 무상복

19) 하혜수 외(2014)에서는 주로 이슈의 가치나 대안의 표현방식과 관련되어 있는 실제 프레임과 준거 프레임을 현안 프레임이라고 정의하고 있다.

지 갈등은 주로 책임 주체 및 비용분담 주체 등 권한과 책임이 중앙정부와 지방정부 중 누구에게 있는지에 관한 갈등으로 진행되었다. 무상보육정책이 국가사무인지 지방사무인지, 또한 청년수당지원사업이 사회보장제도의 하나인지 고유한 자치권인지에 대해 상반된 인식을 가지고 있었다. 또한 무상보육이 교육사업으로 추진할 것인지 보육사업으로 추진할 것인지, 그리고 청년수당지원사업이 퍼주기식 부상복지인지 청년일자리 사업인지에 대해서도 상반된 인식을 가지고 있었다. 이러한 논의는 단기적인 관점에서 접근해서는 한계가 있다. 따라서 장기적인 관점에서 과연 누가 복지정책을 책임져야 하고 누가 비용을 부담하는 것이 바람직한가에 대한 근본적인 논의가 필요하다. 즉, 무상복지 문제는 미래 세대와도 연결되는 문제이기 때문에 중앙과 지방 중에서 누가 추진하는 것이 바람직한지, 또한 비용분담을 현 세대에서 해야 있는지, 다음 세대에서 해야 하는지와 같이 궁극적인 문제를 고민하는 것이 중요하다는 것이다. 결국 무상복지 문제는 장기적인 시각으로 중앙정부와 지방정부가 함께 대응해야 할 공동의 문제라는 이슈의 재규정이 필요할 것으로 보인다.

제3절 중앙-지방 간 무상복지정책협의체 구성

무상복지 정책이나 사업에 대한 진정성 있는 논의를 위하여 중앙과 지방이 함께 참여하는 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 무상복지 갈등과 관련된 대부분의 연구들은 그 동안의 무상복지 논의 및 담론들이 무상보육 도입 여부 등 주로 정치적인 측면에 초점이 맞추어져 있음을 지적하고 있다(김경희, 2012; 장수정, 2013; 윤홍식, 2011; 안상훈, 2013). 이러한 정치적인 담론의 문제점은 구체적인 정책내용 비교가 아닌 양립 불가능한 개념들의 대립으로 논의가 진행된다는 것이다. 실제로 현재 운영되는 무상보육 정책은 이분법적으로 양분될 수 있는 개념이 아님에도 불구하고 정치적 담론으로 인하여 비이성적으로 논의되고 있다.

현실적인 측면에서 볼 때 무상복지정책은 보편주의와 선별주의가 혼동된 개념임에도 불구하고 기존의 이분법적 논의로 인하여 한쪽의 일방적인 희생을 강요하는 정치적인 모습들을 보이고 있다(안상훈, 2013). 윤홍식(2011)은 무상보육의 갈등은 다양하고 복잡한 양상을 띠고 있음에도 불구하고 이분법적인 담론으로 인하여 보편주의와 선별주의로 양분되어 왔다고 주장하고 있다. 장수정(2013) 역시 오늘날의 정치적 복지담론에서는 보육료의 전면지원 여부나 양육수당 도입여부와 같이 극단적인 선택의 문제로 치닫거나, 부모권의 확보를 마치 아동의 돌봄 받을 권리와 양립할 수 없는 것처럼 그리고 있다고 지적하고 있다.

누리과정 정책 사례의 경우 논리적이고 합리적인 논의구조를 이루기보다는 정치적이고 감성적인 갈등구조, 나아가서 대통령을 정점으로 하는 중앙정부와 시·도교육청 간(새누리당 대통령과 민주당 성향의 진보 교육감 간)의 소모적 교육복지의 책임공방으로 이어졌다는 지적이 있다(박정수, 2016). 따라서 누리과정 등 무상복지를 둘러싼 갈등을 해결하기 위해서는 우선적으로 갈등의 본질이 정치적·정략적 담론논쟁으로 비화되지 않고, 합리적인 정책논의의 구조에 귀속될 수 있도록 해야 한다(김경희, 2012; 장수정, 2013; 윤홍식, 2011; 안상훈, 2013).

서울시 청년수당지원 사업의 경우에도 도입의 실질적인 효과에 초점을 두기 보다는 정치적인 관점에서 접근하고 있다. 결국 서울시 청년수당지원사업은 정치 쟁점화되어 여당과 야당의 찬반 논쟁으로도 이어졌고, 이분법적 평가르기 양상으로 전개되었다. 국정감사에서 새누리당은 서울시의 청년수당 지급이 포퓰리즘 정책이라며 비판하면서 중앙정부의 편을 들었고, 더민주당은 정부가 청년실업 해소를 위한 뚜렷한 해법 없이 ‘반대를 위한 반대’를 하고 있다며 서울시의 편을 들었다

따라서 이러한 갈등을 해결하기 위해서는 관련 중앙부처, 지방자치단체 및 기관, 전문가 등이 참여하는 무상복지 협의체를 구성하여 합리적인 정책 논쟁을 해 나갈 필요가 있다. 특히, 누리과정 같은 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 지방에 영향을 미치는 주요 정책이나 사업을 추진하기 전에 지방의 의견을 사전에 수렴할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 실제로 지방자치단체가 법령에 의하여 중앙정부의 입법 및 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 방법이 미흡하기 때문에 중앙정부의 정책에 대한 지방의 수용성이 낮다는 지적도 있다(김영수, 2002). 결국 무상복지 논의를 위한 중앙-지방 간 협력적 거버넌스를 구축하여 무상복지과 관련된 논의를 합리적으로 진행해 나갈 필요가 있다.

무상복지를 위한 중앙-지방 간 협력적 거버넌스가 구축된다면, 서로 다른 권한 및 재정 부담의무를 가진 주체들의 입장을 절충할 수 있고, 특히 무상복지와 같이 재정 부담의 주체가 명확하지 않은 쟁점에 대해 당사자들 간의 갈등을 중재하고 협의를 촉진시킬 뿐만 아니라 갈등으로 인해 나타날 수 있는 사회적 비용 손실을 최소화시키는 역할을 할 수도 있다(양승일, 2013; 박정수, 2016). 박정수(2016) 역시 누리과정 및 지방교육재정교부금 사례에 있어서 현재 재정부담의무와 지출결정권한의 주체가 서로 달라 갈등이 벌어지는 상황임을 지적하면서, 이를 해결하기 위한 대안으로 실효성 있는 협력기제가 필요하다고 주장하고 있다. 마지막으로 김재훈(2013) 역시 이러한 관점에서 현재 지방교육재정교부금법 제11조 4항에 규정된 시도 전출금 협의권이나 동법 시행령 8조에서 규정하고 있는 세출예산안 협의 요청의무, 교육정책협의회 등에서도 중재기구의 설치를 규정하고 있으나 실질적으로는 그 효용성이 떨어진다고 지적하면서, 보다 구체적으로 협의회 설치를 의무화시킬 것을 촉구하였다.

제4절 중앙과 지방의 역할 및 책임 명확화를 위한 제도 개선

무상복지정책과 관련된 정책의 혼란을 줄이기 위해서는 중앙과 지방의 역할과 책임을 명확하게 설정할 필요가 있다. 즉, 무상복지정책에서 중앙정부의 역할과 지방의 역할을 법적으로 명확하게 설정하여야 한다. 무상복지에 대한 역할과 책임을 명확하게 설정하는 제도적인 접근의 하나로 행정체계의 일원화 방안이 있다. 예를 들어, 어린이집 누리과정 예산편성 과정에서 교육부와 시·도교육청 간에 2년 연속 혼란과 갈등이 가중되는 본질적인 원인이 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정이라는 사무가 분리된 데 기인한다(송기창, 2009; 김아름, 2015; 김경희, 2012; 하봉운, 2016).

즉, 어린이집과 유치원을 관장하는 부처가 보건복지부와 교육부로 이원화되면서 정책추진의 비효율성, 서비스 질의 차이, 부모부담 및 재정지원에의 차이 등으로 인하여 연령에 따라 어린이집과 유치원으로 분리된 보육시스템은 부모가 기관을 선택하고 결제하는 데 불편함을 야기하고 있으며, 정보공시의 부재·미비로 부모가 기관을 선택하는 데에도 정보 불균형의 문제가 발생하고 있기 때문이다²⁰).

많은 연구들이 유치원 누리과정(유아교육법)과 보건복지부 소관의 어린이집 누리과정(영유아보육법)의 통합이 시급한 실정이며, 누리과정이 교육부 소관으로 통합되어 운영될 경우 교육부와 시·도교육청 간에 누리과정에 대한 인식상의 격차 해소와 더불어 유아교육 및 보육행정의 업무확대와 연계를 현실화할 수 있어서 시너지 효과가 극대화 될 것으로 기대하고 있다(김아름, 2015; 김경희, 2012; 하봉운, 2016). 특히, 김아름(2015)은 누리과정에 대한 주요 쟁점을 다루면서 ‘누리과정’이라는 개념 자체가 ‘교육’과 ‘보육’이 합쳐진 개념이기 때문에 「유아교육법」과 「영유아보육법」에 ‘누리과정’의 근거를 마련하고, 양자를 구분하지 않도록 하는 법적인 장치가 필

20) 세계적으로도 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 독일, 영국, 프랑스 등 대부분의 OECD 국가들은 누리과정을 교육부 소관으로 일괄 통합·운영하고 있는데 반해, 우리나라는 지난 2012년 누리과정 도입을 통해 유아교육과 보육의 일부만이 통합된 상태이다(하봉운, 2016).

요하다고 주장하고 있다. 김경희(2012) 역시 구체적인 문제점으로 단일 사무 및 업무를 여러 대상이 공유하는데 반해, 구체적인 권한과 책임, 역할의 범위에 대해서 명확히 명시하고 있지 않다는 점을 지적하고 있다²¹⁾.

서울시의 청년수당지원사업과 같이 지방자치단체가 추진하려고 하는 지역복지사업의 경우에도 어느 수준까지 허용할 것인가에 대한 명확한 법적 규정이 있어야 한다. 청년수당지원사업이 사회보장제도의 하나인지 지방자치단체의 자치사무인지에 명확하지 않다. 이것은 넓은 의미에서 자치권의 범위를 명확히 설정하는 것과 관련되어 있다. 자치권의 배분에 있어서 중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 사무를 제외하고는 모두 지방정부에 이양해야 한다는 보충성의 원칙에 따르지 않을 것이라면, 지방사무를 명확하게 제시하여야 한다.

또한 헌법 제117조 제1항 “주민의 복리에 관한” 사무를 지방자치단체의 권한 범위로 한다는 규정 역시 일반적·포괄적인 것으로서 어떠한 영역이 지방자치단체의 권한 범위에 있는지 정하는 실질적인 기준 역할을 하지 못한다(이재희, 2016). 따라서 지방자치단체의 자치사무 범위를 법령으로 보다 명확하게 제시할 필요가 있다.

역할과 책임의 명확화를 위하여 가장 중요한 것은 무상복지정책에 소요되는 비용에 대한 중앙과 지방의 재정분담 원칙을 명확히 하여야 한다는 것이다. 많은 연구들이 무상복지 갈등의 주요 원인으로 재정부담의 주체가 명확하지 않다는 점을 지적하고 있다(송기창, 2009; 김아름, 2015; 이봉주·우명숙, 2014). 특히, 누리과정과 관련한 갈등에 있어 주요한 갈등의 쟁점은 누리과정 예산을 지방교육재정으로 충당하는 것인데, 이때 누가 재정을 부담해야 하는지에 대해 서로 다른 입장을 보이고 있기 때문이다. 지방교육청 측에서는 누리과정 예산이 정부의 공약인 만큼 지방교육재정이 아닌 국고로 집행되어야 한다는 입장이며, 중앙정부는 「유아교육법」 24조, 시행령 29조와 「영유아보육법」 34조 및 시행령 23조에 따라 지방재정으로 충당함이 타당하

21) 김경희(2012)는 미국과 같은 선진국의 지방교육시스템을 예로 들면서, 단기적 관점에서는 시·도지사과 교육감 간의 역할을 법적으로 명확하고 갈등해결장치의 보완책 마련이 필요하다고 보았고, 중·장기적으로는 일·번지치와 통합되는 방향으로 지방교육체제가 변화되어야 한다고 주장하고 있다.

다는 입장이다. 「유아교육법 시행령」상 무상교육의 내용 및 범위를 규정하면서 「영유아보육법」에 따른 어린이집을 포함할 것을 규정하고 있다.

이러한 주장에 따를 경우, 「유아교육법 시행령」은 해당 법령 소관(교육부 관할)을 넘어서서 보건복지부 소관인 어린이집에 대해 누리과정을 지원하라는 것이기 때문에 시·도 교육감이 해당 지원이 적절하지 않다고 보고 있다는 것이다(김아름, 2015; 이봉주·우명숙, 2014). 또한, 「영유아보육법 시행령」 제23조 역시 보건복지부가 관할해야 할 보육예산을 교육부 소관인 「지방교육재정교부금법」과 「유아교육법 시행령」을 통해 지방교육청 예산에 이를 떠넘기고 있으므로 적절하지 않다는 지적이다. 또한, 예산편성 사항을 법률에 규정하지 않고 시행령에 규정한 것도 위법한 사항이라고 주장하고 있다.

특히, 이와 같은 재정부담의 주체에 관한 문제는 해당 법률이 상위법에 위배되는지 등의 법률문제 및 행정입법 문제와 직접적으로 관련되기 때문에 법적 정비를 통한 재정부담 주체의 명확화 필요성이 증가하고 있다. 「지방교육재정교부금법」에서는 지방교육청에서 교육기관의 비용만을 지원하도록 명시하고 있으나, 하위법인 「지방재정법」 시행령이 어린이집 누리과정 비용을 지방교육청의 의무지출 경비로 규정하고 있기 때문에 시행령이 상위법에 해당하는 「지방교육재정교부금법」의 내용과 일치하지 않게 되는 법률적 해석의 문제가 나타나게 된다는 것이다(김아름, 2015; 이봉주·우명숙, 2014)

이러한 문제에 대하여 많은 연구들이 지방교육재정교부금법 상 재정부담의 주체를 명시화하는 법적 정비를 통해 갈등 해소에 기여할 수 있다고 보고 있다. 송기창(2009)은 지방에 추가적인 사범비 교부를 위한 증액분 용도의 별도 교부금 항목을 신설함으로써 재정부담의 주체를 명확히 할 필요가 있다고 지적하였으며, 김아름(2015) 역시 지방재정교부금법에 대한 법적 우위논의를 명확히 함으로써 재정부담의 주체에 대한 명확화가 선행되어야 함을 주장하고 있다. 또한, 이봉주·우명숙(2014)의 연구에서도 해당 갈등이 기본적으로 제한된 자원을 둘러싼 예산갈등임을 지적하면서, 법안 입법을 통한 예산지원의 근거를 마련함으로써 갈등을 해결해야 한다고 주장하고 있다.



제 6 장

결론

-



제6장

결론

무상보육, 무상급식, 청년수당 등 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등으로 인하여 국민들의 혼란이 가중되고 있다. 향후 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 복지정책이 효과적이고 효율적으로 결정되고 집행되기 위해서는 중앙과 지방 간 복지정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 원인을 근원적으로 해결할 필요성이 있다. 본 연구의 목적은 중앙과 지방 간 무상복지를 둘러싼 갈등사례를 분석하고, 분석결과를 토대로 무상복지 갈등의 합리적인 해결방안을 도출하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 중앙정부의 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 갈등사례와 지방자치단체인 서울시가 추진하는 청년수당지원 사업을 둘러싼 서울시와 중앙정부의 갈등사례를 선정하여 분석하였다. 특히, 본 연구는 프레임 이론의 관점에서 두 갈등사례에 대한 중앙과 지방의 인식 차이를 분석하였다.

분석결과 중앙정부와 지방정부는 실제 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 성과 프레임이 상이하였으며, 갈등해결 과정에서는 이러한 프레임의 차이는 견고하여 갈등해결이 매우 어려웠다. 먼저 무상보육정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임은 다음과 같다. 실제 프레임의 경우 무상보육정책에 대해 지방정부는 국가사무로 틀 지으려 하였고, 반면에 중앙정부는 지방사무로 틀 지으려 하였다. 특성 프레임의 경우에는 지방정부는 권한은 주지 않고 책임만 떠넘기고 압박하는 중앙정부로 인식하고 있으며, 반면에 중앙정부는 책임주체가 명확함에도 불구하고 책임을 회피하는 지방정부로 인식하고 있었다. 과정 프레임의 경우에는 지방정부는 무상보육정책의 추진과정에서 중앙정부가 애초에 예산 예측을 잘못해 놓고 지방정부에 예산편성만 강요하는 강압적인 갈등관리로 인식하여 예산 미편성 등 비협력적인 대응을 지속적으로 해 나가겠다는 입장이고, 반면에 중앙정부는 지방교육청이 예산 편성이

충분함에도 불구하고 예산 편성 노력을 다하지 않고 있고 있기 때문에 강력한 법적 대응을 통하여 갈등을 관리해 나가겠다는 입장이다. 마지막으로 성과 프레임의 경우에는 무상보육정책을 지방정부는 보육의 틀로 인식하는 입장이고, 반면에 중앙정부는 무상보육정책을 교육의 틀로 보는 입장이다.

다음으로 서울시의 청년수당지원사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 프레임은 다음과 같다. 실제 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업이 자치단체의 복리에 관한 고유사무이기 때문에 “자치권의 정당한 행사”로 규정하고 있으며, 복지부는 사회보장제도의 하나로 협의 대상 사무이기 때문에 협의 요청은 “복지부의 정당한 법 집행”으로 규정하고 있었다. 특성 프레임의 경우 서울시는 복지부를 “고집불통이고 신뢰할 수 없는 중앙정부”로 보고 있으며, 복지부는 서울시를 “일방적으로 사업을 강행하는 자치단체”로 보고 있다. 과정 프레임의 경우 서울시는 복지부의 요청에 따라 “정당한 절차를 거치고 충분한 협의를 한 사업”으로 보고 있으며, 복지부는 사회보장기본법에 따라 “법적인 협의 절차를 거치지 않은 위법적인 사업”이며, 아직까지 협의하거나 동의하지 않아 법적근거가 미비한 제재대상 사업으로 보고 있다. 마지막으로 성과 프레임의 경우 서울시는 청년수당지원사업을 “청년 일자리 사업”으로 규정하고 있으며, 복지부는 “피주기식의 무상복지사업”으로 규정하고 있었다.

본 연구에서는 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등을 해결하기 위한 기본 방향과 전략으로 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대, 무상복지 논의를 위한 중앙-지방 간 무상복지정책협의체 구성, 무상복지에 대한 중앙과 지방의 역할과 책임 명확화를 위한 제도 개선을 제시하였다. 그리고 이러한 기본 방향과 전략 하에서 다음과 같은 갈등해결 방안을 제시하였다. 먼저 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대 방안으로는 맥락적 프레임을 협상친화적으로 전환하여야 한다는 점과 입장협상이 아닌 원칙협상으로의 현안 프레임 전환을 제안하였다. 둘째, 무상복지정책협의체 구성과 관련해서는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 시민사회단체가 참여하는 정책협의체를 구성하여 중앙-지방 간 협력을 강화해야 한다는 점을 제안하였다. 그리고 중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위해서는 유치원 누리과정과 어

린이집 누리과정 사무를 교육부로 일원화하는 방안, 지방 자치권의 범위를 명확히 하는 방안, 그리고 중앙-지방 간 재정분담 원칙의 확립 방안으로 지방교육재정교부금법 상 재정부담 주체의 명시화를 제시하였다.

본 연구는 무상보육정책을 둘러싼 중앙-지방 간 인식이 프레임 유형별로 차이가 있다는 점을 밝혔다는 점에서 의미가 있다. 그러나 본 연구는 보다 다양한 유형을 프레임을 분석하지 못하였고, 프레임의 변화와 프레임 전환 방법에 대한 구체적인 분석이 부족하다는 한계가 있다. 또한 갈등 당사자들에 대한 직접적인 인터뷰 자료가 아니라 중앙정부 및 지방정부의 언론 인터뷰 및 공식적인 발표 자료 등 2차 자료를 기초로 분석하였다는 점에서도 한계를 가지고 있다.

【참고문헌】

- 장민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석. 「한국행정학보」. 41(2): 23-45.
- 국무총리실·KDI국제정책대학원. (2009). 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」. 서울: 국무총리실.
- 권혁주. (2011). 무상복지논쟁: 무상복지 논쟁과 한국 복지국가의 과제. 「행정논단」. 133: 7-9.
- 권혁주·김효정·송재환. (2012). 보편적 복지에 대한 규범론적 분석. 「한국행정학보」. 46(2): 161-184.
- 김경희. (2012). 무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간의 갈등 분석. 「교육정치학연구」. 19(1): 1-28.
- 김사현·주은선·홍경준. (2013). 무상보육 및 관련 정책이슈들에 대한 핵심 이해집단의 선호 분석: 서울시 어린이집 원장, 보육교사, 학부모를 중심으로. 「사회복지정책」. 40(2): 205-235.
- 김아름. (2015). 특집: 저출산, 고령화 사회와 입법적 과제: 누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안. 「고려법학」. 79(단일호), 129-164.
- 김영수. (2002). 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구. 「지방정부연구」. 6(1): 51-75.
- 김영평. (1994). 70년대와 80년대의 우리나라 정책갈등양상. 「한국행정연구」. 3(1): 102-125.
- 김재훈. (2013) 중북관할권모형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 52(2):121-162.
- 김준한. (2015). 무상보육 재원분담을 둘러싼 갈등 과정에서의 프레임효과 연구. 「지방정부연구」. 18(4): 207-226.
- 김창수. (2007). 연구논문: 개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁: 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해. 「정부학연구」. 13(3): 129-169.
- 김태일. (2011). 무상복지논쟁: 무상복지 논쟁에 대하여. 「한국행정포럼」. 133: 14-16.
- 김현진. (2012). 우리나라 무상보육정책과 사회적 형평성. 「한국영유아보육학」. 72: 419-445.
- 나태준. (2009). 이슈 프레이밍 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(2), 57-77.

- 민연정·장한나. (2015). 보육정책의 이슈네트워크 분석. 「한국행정연구」. 24(2): 97-138.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구. 「분쟁해결연구」, 12, 33-64.
- 박정수. (2016). 정부간 역할과 재정책임분담: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례. 「지방행정 연구」, 30(2), 3-29.
- 백선희. (2015). 성인지적 관점에서 본 보육재정 분담 쟁점 분석. 「페미니즘 연구」. 15(1): 299-334.
- 석조은. (2013). 갈등프레임을 통해서 본 정부-공기업 관계: 한전의 전기요금인상안을 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」. 665-686.
- 송기창. (2009). 유아교육,보육 통합을 위한 재정 시스템 설계. 「유아교육연구」. 29(4): 197-216.
- 송기창. (2016). 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책. 「교육재정경제 연구」. 25: 1-28.
- 신증섭. (2010). 무상급식의 정치철학적 함의. 「철학과 현실」. 철학문화연구소. 85: 150-163.
- 신하영. (2013). 누리과정 재정지원정책의 쟁점과 과제. 「교육재정경제연구」. 22: 149-185.
- 심준섭 외. (2013). 환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로. 「국가정책 연구」. 27(2): 1-29.
- 심준섭. (2011a). 갈등 프레임이 갈등관리 방안에 대한 선호에 미치는 영향. 「한국행정연구」. 20(4): 31-62.
- 심준섭. (2011b). 언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석. 「한국행정연구」. 20(2): 183-212.
- 심준섭. (2012). 제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석. 「행정논총」. 50(4): 221-249.
- 심준섭·김지수. (2010). 일반논문: 갈등 당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석: 청주시 화 장장 유치 사례. 「행정논총」. 48(4): 229-261.
- 안상훈. (2013). 지속 가능한 공정 복지의 원칙. 「국제전략연구원 정책토론회」. 국제전략연구원.
- 안혜원·박대운·김학돈. (2009). 정책인식프레임 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교연구. 「한국콘텐츠학회논문지」. 9(3): 270-277.
- 양승일. (2013). 선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등 분석: 서울특별시 무상급식

- 정책을 중심으로. 「지방행정연구」. 27(1): 125-153.
- 엄태호. (2011). 무상복지논쟁: 무상복지 논쟁에 대한 소고. 「행정논단」. 133:10-13.
- 오동석·구경남. (2012). 예산법률주의와 지방정부 예산전쟁-서울시 무상급식 사례를 중심으로-. 「재정학연구」. 5(1): 163-184.
- 왕재선·김선희. (2013). 정책이슈 확산의 다이내믹스 : 무상급식 논쟁 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 22(1): 389-421.
- 우창빈. (2011). 무상복지논쟁: 깜박이를 켜야 제대로 달릴 수 있다. 「한국행정포럼」. 133: 21-24.
- 유진성·조경엽. (2013). 「무상복지의 소득재분배 효과」. 한국경제연구원. 연구보고서.
- 윤홍식. (2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론. 「한국사회복지학」. 63(2): 75-104.
- 은재호·김형성·최대용. (2011). 국방, 군사시설 입지갈등의 원인과 해법-제주해군기지 사례의 교훈. 「한국정책학회보」. 20(2): 319-352.
- 이봉주·우명숙(2014). 보편적 교육복지, 제한된 교육재정: 문제점과 대책. 「한국교육재정경제학회 학술대회 자료집」. 2014(S1): 2-41.
- 이선우 외. (2004). 영월다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색. 「한국지방자치 학회보」. 13(2): 231-251.
- 이용훈. (2013). 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구. 「한국공공관리학회」. 27(1), 1-26.
- 이재희. (2016). 헌법상 지방자치권의 실질적 보장. 「법조」65(6): 5-56.
- 이창근. (2014). 「복지국가를 만든 사람들: 영국편」. 서울: 인간과 복지
- 이태수. (2015). 보편적 복지노쟁 2라운드: 무상복지를 어떻게 볼 것인가?. 「복지동향」. 195호 (2015년 1월): 5-13.
- 임순미. (2011). 무상급식논쟁을 통해본 보수의 담론·진보의 담론: 신문미디어의 프레이밍 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」. 45(2): 251-279.
- 장수정. (2013). 영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석. 「한국사회복지학」. 65(4): 33-59.
- 장지호. (2007). 한미 자유무역협정 (FTA) 의 내부 갈등과정 분석. 「한국정책과학학회 2007년 춘계학술대회 발표논문집」. 37-62.
- 정민석·김동선. (2015). 지방교육재정의 현황과 재정확보 방안. 「한국갈등관리연구」. 2(1): 125-145.

- 정정화. (2007). 환경갈등과 언론-부안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석. 「한국정책학회보」. 16(3): 177-209.
- 조경엽·유진성. (2013). 무상복지의 소득재분배 효과. 「KERI Insight」. 2012-9: 1-19.
- 주경일. (2002). 폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근-집단프레임 (Collective Frame) 의 관점에서. 「정부학연구」. 8(2): 336-371.
- 주경일·최홍석·주재복. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 「행정논총」. 41(4): 193-221.
- 주재복. (2001). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙. 「한국정책학회보」. 10(1): 141-163.
- 주재복. (2003). 지방자치단체의 조직기구 및 정원관리 개성방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 주재복. (2013). 중앙-지방 간 협력체계 강화방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 주재복 외. (2005). 「지역갈등의 현황과 정책과제」. 서울: 여성정책연구원
- 주재복·한부영. (2007). 「갈등 유형별 협력적 로컬거버넌스 구축 방안」. 서울: 한국지방행정연구원
- 차재훈. (2012). 비선호시설입지와 공공 갈등. 「미국헌법연구」. 23(2): 149-179.
- 최봉기. (2011). 한국 지방자치발전의 저해요인과 개선과제: 중앙과 지방의 관계를 중심으로. 「한국 지방자치연구」. 35: 119-147.
- 최재송·이명석·배인명. (2001). 공유재 문제의 자치적 해결. 한국행정연구, 10(2): 152-172.
- 최홍석 외. (2004). 「공유재와 갈등관리」. 서울: 박영사.
- 하민철·윤건수. (2010). 메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책: 딜레마 대응방안으로서 메타프레임 구성. 「한국정책학회보」, 19(1): 101-125.
- 하봉운. (2016). 유아무상교육보육(누리과정). 「교육비평」. 37: 19-36.
- 하연섭. (2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로. 「행정논총」. 48(2): 189-2156.
- 하혜수 외. (2014). 지방정부간 윈윈협상을 위한 모형의 개발과 적용에 관한 연구. 「한국행정학보」. 48(4): 295-318.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 37(2): 469-494.
- 황옥경. (2013). 영아 무상보육 정책 분석. 「한국보육지원학회지」. 9(1): 81-100.
- 보건복지부, 서울특별시 등 내부자료 및 주요 일간지 신문 기사.

- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 611-639.
- Blalock, H. M. (1989). *Power and conflict: Towards a General Theory*. Newbury Park: Sage Publications.
- Brickman, P. (1974). *Social conflict: Readings in role structures and conflict relationships*. Health: Lexington.
- Brummans, B. H., Putnam, L. L., Gray, B., Hanke, R., Lewicki, R. J., & Wiethoff, C. (2008). Making sense of intractable multiparty conflict: A study of framing in four environmental disputes. *Communication Monographs*, 75(1): 25-51.
- Collins, A. M., & Loftus, E. F. (1975). A spreading-activation theory of semantic processing. *Psychological review*, 82(6): 407-428.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London: MacMillian.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Godschalk, Davil R. (1992). Negotiating Intergovernmental Policy Conflicts. Practice-Based Guidelines. *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 368-378.
- Gray, B. (1997). Framing and reframing of intractable environmental disputes. In R. J. Lewicki & R. S. Bies, B. (Eds.). *Research on negotiation in organizations*, 6. Greenwich: JAI.
- Gray, B., & Donnellon, A. (1989). An interactive theory of reframing in negotiation. Unpublished manuscript. *College of Business Administration*. Pennsylvania State University.
- Himes, J. (1980). *The Nature of Social Conflict*. Athenes: The University of Georgia Press.
- Kaufman, S., Gardner, R., & Burgess, G. (2003). Just the Facts, Please: Framing and Technical Information. *Environmental Practice*, 5(03): 223-231.
- Lan, Z. (1997). A conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review*, 57(1): 27-35.
- Lewicki, R. J., Gray, B., & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental*

- Conflicts: Frames and Cases*. Washington, D.C.: Island Press.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. (1999). Coping With Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*. 2: 493-535.
- Putnam, L. L., & Roloff, M. E. (Eds.). (1992). *Communication and negotiation*. (Vol. 20). Sage Publications.
- Rhodes, R. A. W.(1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. SSRC: London.
- Schön, D. and M. Rein. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books
- Sheppard, B. H., Blumenfeld-Jones, K., Minton, J. W., & Hyder, E. (1994). Informal conflict intervention: Advice and dissent. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. 7(1): 53-72.
- Shneiderman, P. M., & Theriault, S. M. (2004). The structure of political argument and the logic of issue framing. *Studies in public opinion: Attitudes, nonattitudes, measurement error, and change*. 133-165.
- Snow, David A. and Robert D. Benford (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. pp. 197-217 in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, and Sidney Tarrow (eds.), *From Structure to Action: Social Movement Participation Across Cultures*. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Tankard, J. W., et. al. (1991). Media frames: Approaches to conceptualization and measurement. *Paper presented at the annual convention of the Association for Education in Journalism and Mass Communication*. Boston: MA.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. The Free Press: New York

- Vaughan, E. & Seifert, M. (1992). Variability in the framing of risk issues. *Journal of Social Issues*. 48(4). 119-135.
- Wright, Deil. (1990). *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks/Cole Publishing Company.

■ ■ Abstract

Approaches to Resolve Conflicts of Free Welfare Programs between Central and Local Government

Citizens are increasingly confused due to conflicts between central and local government regarding welfare programs such as free child-care, free school lunch and youth allowance. This study attempts to analyze those conflicts, the Free Child-care Program of the Ministry of Health and Welfare(MOHW) and Youth Allowance Program of Seoul Metropolitan Government(SMG) and to derive reasonable ways to resolve them. In particular, this study adopts the frame theory to analyze differences of perception between central and local government.

Frames are composed of four sub-frames such as substance, characteristics, process and performance frame. The key research finding is that frames that central and local governments hold are very different and thus it has made them difficult to reach a resolution of conflicts.

Policy conflicts regarding child-care for free program between central and local governments are solidly based on their differences of frames. In case of the substance frame, local government tries to frame it a service that national government holds responsibility, however central government does a substance frame that local government has responsibility of the service program. In case of the characteristics frame, local government perceives that central government tries to transfer responsibility without jurisdictional power. On the other hand, central government is likely to think that local government tries to avoid its own responsibility. In case of the process frame, local government considers that central one has made a big problem of budget planning and then has enforced local one to allocate budget for the service, which has brought about this conflict. Central government holds that local Office of Education has sufficient fund to allocate to the service but it does not attempt to do it. In case of the performance frame, local government perceives free school lunch program as one of child-care programs, but central one does it as one of educational programs.

Conflicts in terms of the Youth Allowance Program of SMG between central and local

government are derived from their differences of frames, too. In case of the substance frame, SMG argues that the program is under local government works and the service program is lawful and fair that is based on executing autonomous rights of local government. However, the Ministry of Health and Welfare(MOHW) deems to conceive that the program is under agreement between them. In case of the characteristics frame, SMG thinks that MOHW is stubborn and untrustful, on the other hand the MOHW does that SMG is a local government that executing a welfare program with no consultation and consensus-building. In case of the process frame, SMG perceives that it has followed a series of legal procedures with requests of the MOHW. But the MOHW considers that the program is illegal because it has never legal process regulated by Social Security Act and has never reached an agreement. In case of the performance frame, SMG judges the Youth Allowance Program as one of job creation programs for young people, but central government perceives it as a populist service program without deep policy deliberation.

Based on the research findings, this study recommends some measures. First, both local and central government need to transform their frames, which helps lead to a resolution of policy conflicts. Transforming to consensus-building friendly frame is the key approach to enhance plausibility of agreement. Second, it is necessary to establish an organization for policy conference to discuss welfare programs for free. Increasing participation of the civil society or non-governmental organization in the policy conference group is essential. Third, an institutional reform is desirable to clarify authorities and responsibilities of central and local governments for free welfare programs. It is necessary to reform rules and regulations for autonomous businesses of local government, financial obligations for specific welfare services, and specify ranges of local autonomy in education.