

# M-M 정부 간 갈등유형론을 활용한 정부 간 갈등 비교 분석

: 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 중심으로

An Comparative Analysis on the Inter-governmental Conflict  
using M-M Inter-governmental Conflict Type Theory

: Focus on the Seoul Youth Allowance Work and  
Gyeongsangnam-do Nakdonggang Work

양 승 일\*  
Yang, Seung Il

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. M-M 정부 간 갈등유형론을 활용한 정부 간 갈등 비교 분석
- IV. 결론

본 연구의 목적은 수정된 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, 수정된 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론 중 전자와 중자를 1단계 거시적 정부 간 갈등유형으로 배치하고, 후자에 대해서는 2단계 미시적 정부 간 갈등유형으로 조작화하여 M-M 정부 간 갈등유형론을 도출한 후 이를 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 각각 적용하여 비교 분석한 내용을 근거로 제 시사점을 조명하는 데 있다. 먼저, 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 대상으로 1단계 거시적 정부 간 갈등유형을 조명한 결과, 사무권한을 대상으로 하는 중앙과 광역 간 갈등으로 모두 나타났다. 그리고 2단계 미시적 정부 간 갈등유형으로 비교 분석한 결과, 보건복지부와 서울시 간 서울청년수당사업의 경우, 처음에는 강한 갈등관계에서 마지막에는 강한 협력관계로 변동된 반면, 국토해양부와 경상남도 간 경남낙동강사업의 경우는 약한 협

\* 충남도립대학교 자치행정학과 교수

논문 접수일: 2023. 5. 24. 심사기간: 2023. 5. 24. ~ 2023. 7. 6. 게재확정일: 2023. 7. 6.

력관계에서 강한 갈등관계로 변화되었다. 이를 근거로 제 시사점을 조명해보면, 첫째, M-M 정부 간 갈등유형론은 기존 갈등이론에 비해 연구의 확장성을 제고하고 있다는 것이다. 둘째, 이해당사자 간 협력적 거버넌스가 더욱 필요하다는 것이다. 셋째, 차후 유사정책추진 시 비교·발전 측면의 정책수단이 더욱더 요청된다는 것이다. 넷째, 타협유형 및 협력유형의 갈등관리가 더욱 필요하다는 것이다. 다섯째, 사무권한을 둘러싼 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등이 높아져가고 있다는 것이다. 여섯째, 궁극적으로 강한 갈등관계와 강한 협력관계를 결정짓는 변수는 협의체의 활용여부라고 할 수 있는 것이다. 일곱째, 정부 간 갈등유형의 비교에 있어서 거시적으로는 동일하지만 미시적으로는 차이점이 발견될 수 있다는 것이다. 여덟째, 중후반부 국면으로 갈수록 최악의 경우를 피하기 위한 협의체를 구성한다는 것이다. 아홉째, 일반적으로 다른 소속일수록 협력보다는 갈등이 높다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다는 것이다. 열째, 시기별로 정책산출과 촉발기제는 중복될 수 있다는 것이다.

□ 주제어: M-M 정부 간 갈등유형론, 정부 간 갈등, 서울청년수당사업, 경남낙동강사업

The purpose of this study is to comparative analysis of Seoul youth allowance work and Gyeongsangnam-do Nakdonggang work using M-M inter-governmental conflict type theory. According to the analysis, level 1 macroscopic inter-governmental conflict type of Seoul youth allowance work and Gyeongsangnam-do Nakdonggang work was found to be a conflict between the central and the metropolitan area targeting office authority. And as a result of the comparative analysis of the level 2 microscopic inter-governmental conflict type, in the case of the Seoul Youth Allowance Work between the Ministry of Health and Welfare and the Seoul Metropolitan Government, it changed from a strong conflict relationship at first to a strong cooperative relationship at the end. On the other hand, in the case of the Gyeongsangnam-do Nakdonggang Work between the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs and Gyeongsangnam-do, it changed from weak cooperative relationship to strong conflict relationship. Based on this, several implications are as follows. First, the M-M inter-governmental conflict type theory enhances the scalability of research compared to existing conflict theories. Second, cooperative governance among stakeholders is more necessary. Third, when similar policies are pursued in the future, policy tools in terms of comparison and development are increasingly requested. Fourth, conflict management of compromise type and cooperation type is more necessary. Fifth, the conflict between central government and metropolitan local government over administrative authority is increasing. Sixth, ultimately, the variables that determine the strong conflict relation and strong cooperation relation are the utilization of the councils. Seventh, in

the comparison of inter-governmental conflict type, the differences are found to be the same in the macroscopic level but in the microscopic level. Eighth, it constitutes the councils to avoid the worst case as move in the mid and late term. Ninth, generally, it is possible to confirm once again that conflicts are more common than cooperation when other affiliation. Tenth, policy outputs and triggering mechanisms may overlap in each period.

- Keywords: M-M Inter-governmental Conflict Type Theory, Inter-governmental Conflict, Seoul Youth Allowance Work, Gyeongsangnam-do Nakdonggang Work

## I. 서론

다원주의시대를 맞이하여 자신들의 주장을 분출하는 수준이 상대적으로 높아져가고 있다는 점에서, 과거와는 다르게 정부 간에도 자신들의 의견을 쟁취하기 위한 적극적인 행동이 두드러지고 있다. 특히, 지방자치시대를 맞이하여 과거 수직적 관계였던 중앙정부와 지방정부 간 관계가 상대적으로 수평적 관계로 진행되는 과정에서 권위주의시대에서는 좀처럼 볼 수 없었던 이들 간 갈등이 높은 수준으로 발생하고 있는 것이 주지의 사실이다. 즉, 정부 간 갈등 관련 분석의 중요성이 점점 높아져가고 있는 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 전술한 정부 간 갈등 분석을 위한 이론주제로서 M-M 정부 간 갈등유형론을 활용하고자 한다. 이는 기존의 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, 그리고 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론 중 일부분을 수정한 후 이들을 결합한 것으로서, 본 저자가 자체적으로 고안한 이론이다. 그리고 M-M 정부 간 갈등유형론에 적용될 사례주제는 서울청년수당사업과 경남낙동강사업인데, 이들은 일정한 정책을 둘러싸고 정부 간 높은 수준의 갈등을 노출한 대표적 사례이다.

이렇게 볼 때, 이론주제로서 M-M 정부 간 갈등유형론을 선정한 근거는 기존 유사이론에 비해 거의 동시에 거시적 및 미시적 정부 간 갈등유형을 도출할 수 있고, 정부 간 갈등유형에 있어서 높은 수의 정체성을 제고할 수 있다는 점 등이며, 사례주제로서 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 선택한 이유는 이해당사자가 중앙정부와 광역지방정부로 유사하고, 타 사례에 비해 높은 수준의 갈등을 나타내는 등 역동성을 갖고 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 그리고 이론주제인 M-M 정부 간 갈등유형론과 사례주제인 서울청년수당사업·경남낙동강사업의 결합

1) 사례주제가 타 유사사례와 비교할 때, 중앙정부와 광역지방정부 간 높은 수준의 갈등 등 역동성을 나타내는 근거로는 다음과 같다.

먼저, 서울청년수당사업의 경우 서울시와 보건복지부는 사회보장제도 신설 및 변경 시 지방정부는 중앙정부와 협의해야 한다는 사회보장기본법의 해석 등을 둘러싸고 치열한 갈등을 나타낸 반면, 타 유사사례인 대전청년취업희망카드사업, 부산청년디딤돌카드사업, 광주청년드림수당사업 등은 지방정부와 중앙정부가 무난한 협의를 통해 특별한 갈등을 노출하지 않았다(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2023.06.29>·한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2023.06.29>을 근거로 재구성).

그리고 경남낙동강사업의 경우 경상남도과 국토해양부는 추진방향 등을 둘러싸고 한 치의 양보도 없는 갈등국면이 이어진 반면, 타 유사사례인 한강사업, 금강사업, 영산강사업 등은 해당 지방정부와 중앙정부가 기본방향에서 공감대를 이뤄 갈등이 두드러지게 표면화되지 않았다.(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2023.06.30>·한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2023.06.30>을 근거로 재구성).

결국, 서울청년수당사업과 경남낙동강사업은 지방정부와 중앙정부 간 상이한 주장을 근거로 높은 수준의 상호작용이 노출되는 등 두드러진 역동성이 나타난 반면, 타 유사사례는 기본틀에서 동일한 의견을 공유하며 진행되었다는 점에, 특별한 갈등이 도출되지 않았다.

에 대한 정당성은 사례주제가 이론주제의 거시적 및 미시적 정부 간 갈등유형의 도출에 상당 부분 부합한다는 점에 기인한다.

아울러, M-M 정부 간 갈등유형론을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 각각 적용하여 비교하게 되는데, 기본적으로 본 사례들은 갈등주체의 수준이 유사하고, 높은 수준의 상호작용을 지향하며, 1-3기의 시기별 구분 등이 가능하다는 점 등에서, 상호 간에 비교대상으로 적절하다는 판단하에 동시에 선정하게 되었다.

이를 근거로 본 연구에서는 다음과 같은 목적을 제시하고자 한다.

첫째, 수정된 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, 그리고 수정된 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론 중 전자와 중자를 1단계 거시적 정부 간 갈등유형으로 배치하고, 후자에 대해서는 2단계 미시적 정부 간 갈등유형으로 조작화하여 M-M 정부 간 갈등유형론을 도출하고자 한다.

둘째, M-M 정부 간 갈등유형론을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 각각 적용하여 비교 분석하면서, 정부 간 갈등유형 등에 있어서 차이점과 공통점을 도출하고자 한다.

셋째, 이러한 분석결과를 근거로 이론적·정책적 함의 등을 조명하고자 한다.

한편, 한국에서 법적인 용어는 지방자치단체(local autonomous entity)이지만 중앙정부라는 명칭과의 균형성과 갈등주체로서의 동등성 등을 위해 본 연구에서는 지방정부(local government)로 일관되게 기술하고자 한다. 이러한 차원에서 광역지방자치단체는 광역지방 정부, 기초지방자치단체는 기초지방정부로 명명하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 정부 간 갈등의 개념

정부 간 갈등에 대한 개념은 명확하게 합의하거나 정립된 정의가 미비하다는 점에서, 본 연구에서는 조직 간 갈등, 옹호연합 간 갈등, 지방정부 간 갈등, 공공 간 갈등 등 유사개념을 활용하여 정부 간 갈등에 대한 개념정의를 하고자 한다.

먼저, Kingdon(1984)은 조직 간 갈등에 대해 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름을 정책선도자가 결집시키고 정책의 창을 여는 순간 정책목표와 정책산출물에 있어서 이해관계가 다른 조직들이 높은 수준의 전략을 활용해 자신들의 주장을 쟁취하는 과정이라고 정의하면서, 비로소 창이 닫힐 때 갈등은 일단락되고 이전과는 다른 정책이 산출되는 것으로 조명했다.

Sabatier(1988)는 옹호연합 간 갈등에 대해 옹호연합은 외적변수에 영향을 받으면서 일정한 신념체계를 공유하게 되고, 이를 근거로 옹호연합들은 정책학습 등 제 전략을 활용해 높은 수준의 상호작용을 이어가는 것으로 정의했으며, 이러한 옹호연합 간 갈등은 정책중개자에 의해서 마무리되는 것으로 기술했다.

박호숙(1996)은 지방정부 간 갈등에 대해 정책갈등으로 규정하면서 공익을 탐색하는 정책 결정과정에 있어 그에 관여된 행동주체들이 정책대안을 선택하는데 있어서 제약을 받고 있는 상황으로 정의했다. 강성철·권경득·강인호·강문희 외(2006)는 지방정부 간 갈등에 대해 가치, 지위, 권력, 희소자원 등을 둘러싸고 복수의 지방정부 간 이해관계가 서로 얽혀 전체적인 이익이나 다수의 공동이익보다는 각자의 권한과 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 표면화·현재화된 상호 대립적·적대적 행동으로 기술했다. 그리고 장석준·허준영(2016)은 공공 간 갈등에 대해 정부의 정책결정과 집행 등 정책의 전 과정에 걸쳐 중앙정부 간, 중앙정부와 지방정부 간, 중앙(지방)정부와 국민 간에 상호 양립하기 어려운 가치, 목표, 수단 등으로 인해 유발되는 것으로 정의했으며, 사회·경제적 측면으로도 상당한 영향을 미치게 된다는 점에서 정책과정에서 발생하는 공공갈등의 역기능을 최소화하면서도 정책추진을 효율적으로 추진하는 공공갈등관리에 대한 필요성이 커지고 있다고 기술했다.

전술한 유사용어의 개념정의를 근거로, 본 연구에서 다루어질 정부 간 갈등(inter-governmental conflict)은 중앙정부와 중앙정부 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부 간에 정책방향에 대한 비양립성 등으로 인해 정책대안을 선택하는데 있어 제약을 받게 되는 상황에서 각 정부가 그들의 주장을 쟁취하기 위한 상호작용으로 정의하고자 한다.

한편, 본 연구에서는 정부 간 갈등을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 중심으로 살펴보고, 더 나아가 이들을 비교정책<sup>2)</sup>적 차원에서 조명하고자 한다.

## 2. M-M 정부 간 갈등유형론의 의의

### 1) 개념

M-M 정부 간 갈등유형론을 본격적으로 논의하기 전에, 근본이 되는 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, 그리고 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론을 살펴보고자 한다.

2) 일반적으로 비교정책(comparative policy)은 일정한 기준변수를 제 정책에 적용하여 체계적으로 비교하면서 차이점과 공통점을 도출한 후, 이를 통해 제 시사점을 조명하는 것이라고 할 수 있다.

먼저, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론은 강성철·권경득·강인호·강문희 외(2006) 17명, 총 21명의 행정학자가 공통적으로 제시한 이론으로서, 전체시기를 대변하는 거시적 갈등유형이론이다. 본 갈등유형론은 갈등주체를 지방정부로 하여 이를 광역지방정부와 기초지방정부로 나누고, 이를 근거로 광역과 광역 간 갈등, 광역과 기초 간 갈등, 기초와 기초 간 갈등의 3가지 유형으로 조작화하여 전체정책의 유형을 조명하고 있는 것이다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 갈등주체별 정부 간 갈등유형론

구 분			갈등주체 A	
			지방정부	
			광역지방정부	기초지방정부
갈등주체 B	지방정부	광역지방정부	광역과 광역 간 갈등	/
		기초지방정부	광역과 기초 간 갈등	

출처: 강성철·권경득·강인호·강문희 외(2006)

다만, 본 이론은 다원주의시대를 맞이하여 높아져가는 중앙정부와 지방정부 간 갈등 등이 생략되어 있다는 점에서, 본 연구의 이론주체인 M-M 정부 간 갈등유형론에는 중앙정부를 반영하여 중앙과 중앙 간 갈등(부처 간 갈등), 중앙과 광역 간 갈등, 중앙과 기초 간 갈등, 중앙과 광역과 기초 간 갈등, 광역과 광역 간 갈등, 광역과 기초 간 갈등, 기초와 기초 간 갈등의 7가지로 유형화하여 전체시기의 주체별 정부 간 갈등유형을 조명하고자 한다.

갈등대상별 정부 간 갈등유형론 역시 강성철·권경득·강인호·강문희 외(2006) 17명, 총 21명의 행정학자가 공통적으로 제시한 이론으로서, 전체시기를 대변하는 거시적 갈등유형이론이다. 본 갈등유형론은 관할구역갈등, 사무권한갈등, 선호시설갈등, 기피시설갈등의 4가지로 구분됐는데, 관할구역갈등(jurisdiction area conflict)은 주로 행정구역 경계, 부동산 환수 등 관할구역과 관련된 정부 간 갈등을 의미하고, 사무권한갈등(administrative authority conflict)은 사업권, 인허가문제 등 사무권한과 관련된 갈등을 말하며, 선호시설갈등(PIMFY conflict)은 이익이 되는 시설을 유치하고자 하는 과정에서 발생하는 갈등을 의미한다. 그리고 기피시설갈등(NIMBY conflict)은 쓰레기처리장, 정신병원, 화장장 등 비선호시설을 유치하고자 하는 과정에서 나오는 갈등을 말하는 것으로서, 이러한 유형화를 통해 전체시기의 대상별 정부 간 갈등유형을 조명하고자 하는 것이다.

Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론은 Zafonte & Sabatier(1998)가 제시한, 전체시기가 아닌 시기별 정부 간 갈등유형을 조명한 본 분야에 흔치 않은 이론이다. 즉,

가로축의 이해관계는 정책방향에서 상당부분 일치하는 연대, 상당부분 불일치하는 분산으로 구분하였고, 세로축의 상호의존성은 갈등당사자인 정부 간 협의체가 구성되어 있을 경우 높은 수준, 구성되어 있지 않을 경우 낮은 수준으로 분류했다. 이를 근거로 4가지 유형을 도출할 수 있는데, 강한 협력관계는 협의체 속에서 정책방향에 있어 상당부분 일치하는 것으로서 정부 간 조직적 협력관계를 의미하고, 약한 협력관계는 협의체가 없는 조직 밖에서 정책방향에 있어 일치하는 것으로서 정부 간 비조직적인 협력관계를 말하며, 강한 갈등관계는 협의체는 있지만 그 안에서 정책방향에 있어 상당부분 의견차이를 보이는 것으로서 정부 간 높은 수준의 적대적 상호작용을 하거나 협의체 탈퇴·불참하는 경우를 의미한다. 그리고 약한 갈등관계는 협의체가 없는 조직 밖에서 정책방향에 불일치하는 것으로서 정부 간 적대적 상호작용을 지향한다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론

구 분		이해관계	
		연대(congruent)	분산(divergent)
상호의존성	높은 수준	강한 협력관계	강한 갈등관계
	낮은 수준	약한 협력관계	약한 갈등관계

출처: Zafonte & Sabatier(1998)

다만, 본 이론은 상호의존성과 이에 따른 높은 수준·낮은 수준의 용어가 모호하다. 그리고 이해관계가 분산이면서 상호의존성이 낮은 수준인 경우에도 박근혜정부의 누리과정을 둘러싼 중앙정부와 교육청 간 갈등사태처럼 복수의 적대적 상호작용 등 강한 갈등관계가 나타났다는 점에서, 본 연구의 이론주제인 M-M 정부 간 갈등유형론에는 이에 대한 보완작업이 필요하다. 즉, 명확성차원에서 상호의존성을 협의체로 하고 높은 수준·낮은 수준은 존재·부재로 대체하는 것이 바람직하며, 현실에 맞게 분산과 부재의 유형에는 강한 갈등관계를 추가로 반영하는 것이 필요하다는 점이다.

결과적으로, 전술한 수정된 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, 그리고 수정된 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론을 모두 반영하여 본 저자가 자체적으로 고안한 것이 M-M 정부 간 갈등유형론이다. M-M 정부 간 갈등유형론(M-M inter-governmental conflict type theory)은 1단계로 전체시기를 나타내는 거시적 정부 간 갈등유형을 분석하고, 2단계는 세부시기를 나타내는 미시적 정부 간 갈등유형을 조망하는 이론으로서, 거시적(Macroscopic)의 M과 미시적(Microscopic)의 M을 반영하여 M-M 정부 간 갈등유형론으로 명명한 것이다.

기본적으로, 본 갈등유형론은 1단계에서 가로축에는 수정된 갈등주체별 정부 간 갈등유형론을 배치하고, 세로축에는 갈등대상별 정부 간 갈등유형론을 반영하여 총 28개의 거시적 정부 간 갈등유형을 도출할 수 있는데, 관할구역을 둘러싼 중앙정부와 중앙정부 간 갈등은 주무부처가 관할구역을 관리하고 있다는 점에서 이에 대한 갈등은 현실적으로 희박하여, 이를 제외한 27개 유형으로 접근했다.

한편, 1단계에서 전체시기에 대한 거시적 정부 간 갈등유형을 도출한 후, 2단계에서는 수정된 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론을 배치하여 4가지 유형으로 정책의 세부시기에 대한 미시적 정부 간 갈등유형을 분석하여, 본 분야에 있어 입체적인 정체성을 제공하고 있는 것이다(그림 1) 참조).

〈그림 1〉 M-M 정부 간 갈등유형론의 구조도



출처: 강성철·권경득·강인호·강문희 외(2006), Zafonte & Sabatier(1998)를 근거로 구성.

## 2) 차별성

전술한 M-M 정부 간 갈등유형론의 차별성을 4가지 측면에서 좀 더 조명해보면, 갈등주체와 갈등대상을 활용하여 시기별 구분이 아닌 전체차원의 정부 간 갈등유형론을 나타내는 갈등유형의 거시적 도출<sup>3)</sup>의 경우, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론은 주체적 입장에서만 전체적인 유형을 도출하고 있다는 점에서 중간 수준으로 나타낼 수 있고, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론 역시 대상적 측면에서만 전체적인 유형을 조명하고 있다는 점에서 중간 수준으로 나타낼 수 있으며, Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론의 경우는 중앙정부와 지방정부 간 갈등 등 갈등주체와 관할구역갈등 등 갈등대상을 활용한 거시적 정부 간 갈등유형이 조작화되어 있지 않다는 점에서 낮은 수준이라고 할 수 있다. 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 부처 간 갈등 등 갈등주체와 사무권한갈등 등 갈등대상을 모두 반영하여 전체적인 정부 간 갈등유형을 지향한다는 점에서, 높은 수준을 나타내고 있는 것이다. 결론적으로, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론과 갈등대상별 정부 간 갈등유형론은 본 연구의 이론주제인 M-M 정부 간 갈등유형론의 1단계 거시적 정부 간 갈등유형에 일부 부합되고, Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론은 부재한 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 당연히 부합하는 것이다.

이해관계와 협의체를 활용하여 전체차원이 아닌 시기별 구분을 지향하는 정부 간 갈등유형의 미시적 도출<sup>4)</sup>의 경우, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론과 갈등대상별 정부 간 갈등유형론은 연대행태 등의 이해관계와 존재행태 등의 협의체를 매트릭스화하여 유형화한 후 시기별 분석을 지향하는 미시적 정부 간 갈등유형이 배치되어 있지 않다는 점에서, 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그리고 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론의 경우는 시기별 유형으로 미시적 갈등유형을 나타내는 이론이라는 점에서 높은 수준이라고 할 수 있다. 이론주제인 M-M 정부 간 갈등유형론은 분산행태 등의 이해관계와 부재행태 등의 협의체를 적용하여 시기별 유형분석을 지향한다는 점에서 높은 수준이라고 할 수 있는 것이다. 결론적으로, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론과 갈등대상별 정부 간 갈등유형론은 M-M 정부 간 갈등유형론의 2단계 미시적 정부 간 갈등유형에 부재한 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 마땅히 부합한다고 할 수 있다.

전술한 정부 간 갈등유형의 거시적+미시적 도출을 모두 나타내는 정부 간 갈등유형의 입체

3) 정부 간 갈등유형의 거시적 도출은 실질적으로 M-M 정부 간 갈등유형론의 1단계 거시적 정부 간 갈등유형을 의미한다.

4) 정부 간 갈등유형의 미시적 도출은 실질적으로 M-M 정부 간 갈등유형론의 2단계 미시적 정부 간 갈등유형을 말한다.

적 도출<sup>5)</sup>의 경우, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론은 광역과 기초 간 갈등 등 갈등주체에만 한정되어 있고, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론은 선호시설갈등 등 갈등대상에만 국한되어 있는 등 거시적 유형에만 일부 조작화되어 있다. 그리고 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론의 경우는 이해관계의 연대분산 등을 활용하여 시기별 미시적 유형에만 한정되어 있다는 점에서, 낮은 수준이라고 할 수 있다. 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 갈등주체와 갈등대상을 활용하여 전체국면을 조명하는 거시적 접근뿐만 아니라, 이해관계와 협의체를 적용하여 시기별 갈등을 분석하는 미시적 도출도 나타내고 있어 높은 수준이라고 할 수 있는 것이다. 결론적으로, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론, Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론은 M-M 정부 간 갈등유형론의 1+2단계 거시적·미시적 정부 간 갈등유형에 부재한 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 물론 부합하고 있는 것이다.

그리고 복잡한 정부 간 갈등행태를 유형적인 측면에서, 얼마나 논리적으로 제시하는가에 초점을 맞춘 정부 간 갈등의 정체성 도출의 경우, 갈등주체별 정부 간 갈등유형론은 3개 유형, 갈등대상별 정부 간 갈등유형론과 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론은 4개 유형으로 한정되어 있다는 점에서, 다원주의시대에 예측이 쉽지 않은 중앙정부·광역지방정부·기초지방정부 간 변화무상한 갈등행태를 모두 반영하기에는 분명 한계가 있다. 반면, M-M 정부 간 갈등유형론은 기존 이론에 비해 압도적으로 많은 108(1단계 27×2단계 4)개 유형이라는 점에서 놓칠 수 있는 복잡한 정부 간 갈등행태를 최대한 반영시켜 정체성을 제고하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, M-M 정부 간 갈등유형론은 전체시기의 갈등행태를 조명하는 거시적 측면뿐만 아니라 세부시기를 분석하는 미시적 부분까지 포괄하고 있고, 복잡한 정부 간 갈등행태에 있어 논리적 정체성을 최대한 제고하고 있다는 점에서, 기존 유사이론과는 일정부분 차별성을 보이고 있는 것이다(〈표 3〉 참조).

5) 정부 간 갈등유형의 입체적 도출은 실질적으로 M-M 정부 간 갈등유형론의 1단계 거시적 정부 간 갈등유형뿐만 아니라 2단계 미시적 정부 간 갈등유형을 모두 갖춘 것을 의미한다.

〈표 3〉 M-M 정부 간 갈등유형론의 차별성

구 분	갈등주체별 정부 간 갈등유형론	갈등대상별 정부 간 갈등유형론	Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론	M-M 정부 간 갈등유형론
정부 간 갈등유형의 거시적 도출 (M-M 정부 간 갈등유형론 1단계)	중간 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1단계 일부 부합)	중간 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1단계 일부 부합)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1단계 부재)	<u>높은 수준</u> (M-M 정부 간 갈등유형론 1단계 부합)
정부 간 갈등유형의 미시적 도출 (M-M 정부 간 갈등유형론 2단계)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 2단계 부재)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 2단계 부재)	높은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 2단계 부합)	<u>높은 수준</u> (M-M 정부 간 갈등유형론 2단계 부합)
정부 간 갈등유형의 입체적 도출 (M-M 정부 간 갈등유형론 1+2단계)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1+2단계 부재)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1+2단계 부재)	낮은 수준 (M-M 정부 간 갈등유형론 1+2단계 부재)	<u>높은 수준</u> (M-M 정부 간 갈등유형론 1+2단계 부합)
정부 간 갈등의 정체성 도출 (유형 수)	낮은 수준 (3개 유형)	낮은 수준 (4개 유형)	낮은 수준 (4개 유형)	<u>높은 수준</u> (108개 유형)

### 3. 정부 간 갈등 관련 선행연구

정부 간 갈등 관련 선행연구를 비교적 체계적으로 조명하여 한국의 정부 간 갈등에 현실감 있는 기여를 하고 있는 국내연구 위주로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 임정빈(2007)은 님비와 핼피사례의 비교 분석을 통한 지방정부 간 갈등관리전략을 조명했다. 분석결과, 님비사례인 천안시 쓰레기 소각장 설치갈등과 핼피사례인 경부고속철도 역사명칭 갈등의 비교를 통해 바람직한 지방정부 간 갈등해소를 위한 관리전략은 갈등의 역기능을 최소화하는 측면에서 보다 규범적이면서 부의 외부효과를 극소화하는 방향으로 운영하는 것이 타당하다는 점을 제시했다. 즉, 공공재를 둘러싼 갈등은 원천적인 예방이 용이하지 않으므로 지방정부의 효율적인 관리전략이 중요한데, 갈등해결을 위해서는 공공재의 문제를 규율하는 법조항이나 제3자 중재와 같은 관리전략이 필요하다는 것이다.

김길수(2009)는 옥정호 상수원보호구역의 갈등 조정사례를 중심으로 지방정부 간 갈등의 성공적인 조정전략에 대해서 조명했다. 분석결과, 상류지역인 임실군은 물을 전혀 사용하지

않는데, 군 면적의 46%가 개발제한을 당하고 있다는 점에서 임실군과 지역주민들은 1999년 상수원보호구역 지정에 반대를 했고, 2008년에는 물 이용금 부과수역으로 지정해달라고 요구한 반면, 정읍시와 김제시는 깨끗한 물의 확보와 주민의 부담가중을 들어 반대함으로써 갈등이 발생했는데, 이러한 갈등에 대해 전라북도가 적극적으로 중재에 나서 비용-편익구조를 조정하여 갈등을 원만히 해결했다는 점에서 지방정부 간 갈등의 성공적인 조정전략은 공식적인 제3자의 중재가 중요하다는 것이다.

이강원(2011)은 국책사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간 갈등관리를 위한 처방전략에 대해서 조명했다. 분석결과, 국책사업을 둘러싼 중앙과 지방 간 갈등관리를 위한 근본적 처방 전략은 중앙정부와 지방정부 간 협력체계 강화, 참여와 협의구조 제도화, 중앙정치와 결부된 지방자치의 최소화, 감정과 불신의 문제 해소, 정치논리와 괴리된 국책사업 추진, 미래지향적 타당성·일관성·공정성 지향, 그리고 중앙정부와 지방정부 간 갈등관리 체계의 제도화 등을 최우선 과제로 제시했다.

정충식·진영빈(2012)은 이명박정부의 스마트워크 추진정책의 갈등사례를 중심으로 중앙정부 간 갈등요인을 조명했다. 분석결과, 스마트워크 추진정책의 주요 담당 부처인 행정안전부와 방송통신위원회의 주요 갈등요인은 정보통신기술과 관련 기능의 부처 간 분할 때문인데, 양 부처의 갈등은 제도적 기반 선점을 통한 관할권 확보경쟁에서 기인하는 것으로 그 요인을 제시했다.

이지호(2013)는 취업지원서비스의 전달체계를 둘러싼 중앙정부 간 정책갈등의 처방적 방안을 조명했다. 분석결과, 고용노동부와 보건복지부의 취업지원사업에 대한 조정은 국무총리실에서 시도했으나, 이명박정부의 임기가 다할 때까지 결론을 내리지 못하고 다음 정부로 이관되었다. 이는 정부권한이 대통령에게 집중되어 있는 우리나라에서 국무총리실이 중앙정부 간 첨예한 이해대립의 조정을 담당하는 데 한계가 있음을 보여주는 것인데, 이러한 상황에서 중앙정부의 정책조정기능은 현행 권력구조에 맞게 대통령 중심의 정책조정체계를 갖출 필요가 있다고 제시했다.

신봉호(2016)는 중앙정부와 지방정부의 협력 및 갈등구조가 지방재정 지출구조에 미치는 영향요인을 조명했다. 분석결과, 중앙정부와 지방정부의 협력지수가 높을수록 지방정부의 복지재정 대비 경제분야 재정지출의 비중은 높아지고, 재정분권도가 높아질수록 복지재정 대비 경제분야 재정지출의 비중은 낮아지며, 로비지출에 대한 기대 벌금율이 높아지면 복지재정 대비 경제분야 재정지출의 비중은 낮아지고, 광역자치단체장과 대통령의 소속정당이 같을 경우 광역자치단체의 복지재정 대비 경제분야 재정지출의 비중은 높아지는 경향이 있다는 것이다.

하지만·홍준현(2016)은 정부 간 관계의 유형에 따른 중앙정부와 지방정부 간 갈등의 속성을 조명했다. 분석결과, 그 범위로 김영삼정부부터 이명박정부까지로 설정했으며, 중앙정부와

지방정부 간 수직적 정부 간 관계에 초점을 맞췄다. 즉, 수직적 정부 간 갈등이 지방자치가 실시된 이후 김대중정부를 제외하고 계속 증가했고, 분리권위모형의 정부 간 관계에서 발생하는 갈등이 점차 증가했으며, 정부 간 갈등의 내용 측면에서 재정적인 문제로 인한 갈등이 가장 높았고, 정부 간 갈등의 성격별 분석에 있어서 분리권위모형에서는 이익갈등이 높은 비율을 보였으며, 정부 간 관계와 갈등의 변화형태를 살펴본 결과 과거에는 포괄권위모형에서 점차 분리권위모형으로 증가하고 있었다는 것이다.

〈표 4〉 정부 간 갈등 관련 선행연구의 종합<sup>6)</sup>

구 분		분석범위			
		중앙범위	중앙범위+지방범위	지방범위	
분석 방법	요인방법	정충식·진영빈 (2012)	신봉호 (2016)	-	
	처방방법	이지호 (2013)	이강원 (2011)	김길수 (2009)	임정빈 (2007)
	비교방법	-	-	-	-
	유형방법	-	하지만·홍준현 (2016)	본 연구	-

〈표 4〉에서 보듯이, 지금까지 고찰한 선행연구는 분석범위에 있어 중앙·중앙+지방·지방범위, 분석방법에 있어서는 요인·처방·비교·유형방법 등을 시도하며, 본 분야에서 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있다. 하지만 본 연구에서처럼 분석범위의 중앙범위+지방범위와 분석방법의 비교·유형방법을 동시에 시도하고 있는 선행연구는 부재하다는 점에서 본 연구는 일정 부분 차별성을 갖는다. 아울러, 이론주제로서 M-M 정부 간 갈등유형론과 사례주제로서 서울 청년수당·경남낙동강사업을 결합시키고 있는 기존연구도 없다는 점에서 본 연구는 좀 더 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

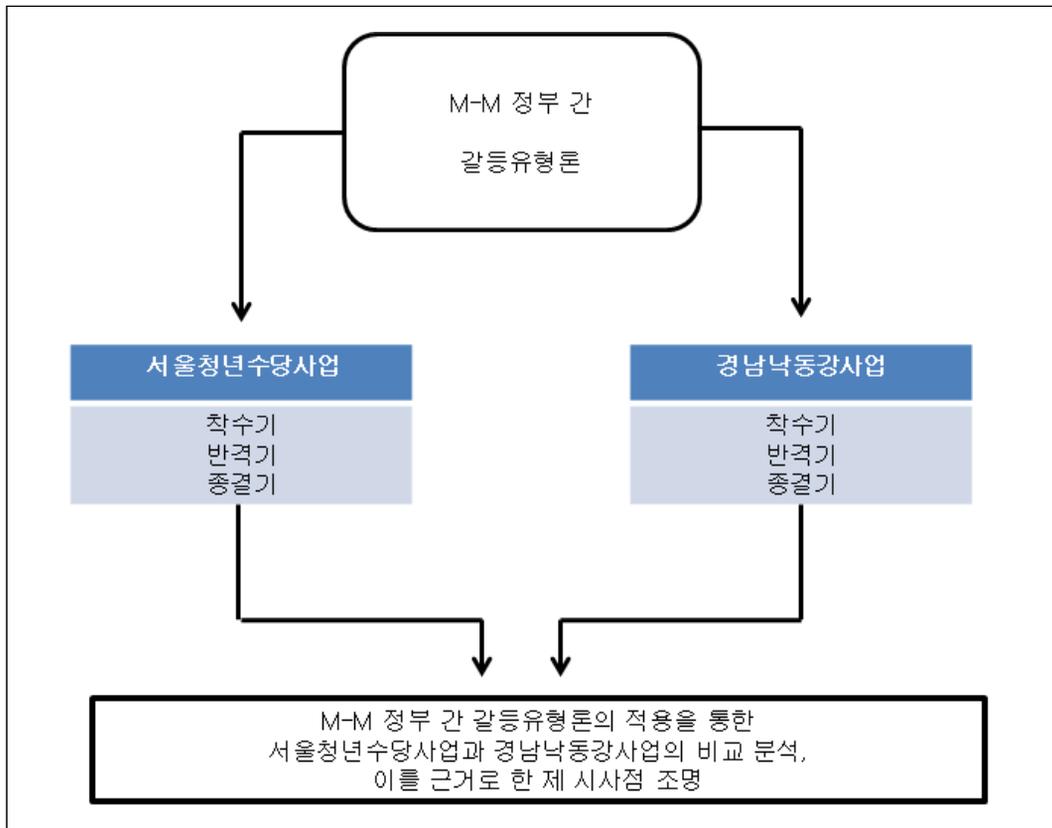
6) 분석범위에 있어 갈등주체에 초점을 맞춰 중앙정부 간 갈등은 중앙범위, 중앙정부와 지방정부 간 갈등은 중앙범위+지방범위, 지방정부 간 갈등은 지방범위로 설정한 것이고, 분석방법에 있어서는 주도적인 방법에 초점을 맞춰 요인방법, 처방방법(해법도출에 초점), 비교방법, 유형방법으로 분류한 것이다.

#### 4. 연구의 분석틀

전술한 이론적 배경을 근거로 분석틀을 구성해보면 <그림 2>와 같다.

즉, M-M 정부 간 갈등유형론을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 각각 적용하여 이들을 비교하면서 차이점과 공통점을 도출한 후, 이를 통해 제 시사점을 조명하고자 하는 것이다.

<그림 2> 분석틀의 구성



### III. M-M 정부 간 갈등유형론을 활용한 정부 간 갈등 비교 분석

본격적으로 M-M 정부 간 갈등유형론을 활용하여 정부 간 갈등을 비교 분석하기 전에 본 연구의 사례주제인 서울청년수당사업과 경남낙동강사업의 의의를 개념, 추진경과 등으로 간략히 살펴보고자 한다.

#### 1. 서울청년수당사업과 경남낙동강사업의 의의

##### 1) 서울청년수당사업의 의의

서울청년수당사업(Seoul youth allowance work)은 서울시가 청년들의 자율적인 구직 및 사회활동 등을 직접 지원하기 위해 진로에 대한 자기설계를 가진 청년을 선발해, 초기기준 6개월 이내에서 매월 50만원의 활동보조금을 지원한다는 계획아래 추진하는 복지사업이다.

한편, 서울청년수당사업의 추진경과를 간략히 조명해보면 2015년 11월 5일 서울시는 미취업 청년들에게 6개월의 범위 이내에서 50만원을 지원하겠다는 서울청년수당사업을 발표하게 되고, 서울시의회는 청년수당 예산을 의결하게 된다. 하지만, 보건복지부는 본 사업에 대해 중앙정부와 협의대상이라며 서울시의회의 의결에 대해 서울시가 재의요구하도록 지시하게 된다. 하지만, 서울시는 본 사업은 협의대상이 아니라며 재의요구 지시를 거절하게 된다. 더 나아가, 서울시는 청년수당시범사업 대상자 2,831명에게 첫 수당을 지급하게 된다. 이에 대해 보건복지부는 강하게 반발하며 청년수당 지급에 대해 직권취소 결정을 하게 된다. 이렇게 되자 서울시는 2017년 서울청년수당사업은 중앙정부와 협의하여 재추진하기로 하고, 결국 2017년 4월 7일 보건복지부가 서울시의 청년수당사업에 대한 절충안을 수용하면서 서울시가 환영 발표를 하게 된다. 이에 따라 높은 수준의 정부 간 갈등은 마무리국면에 이르게 된 것이다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 서울청년수당사업의 추진경과

일 자	주요내용
2015.11.05	서울시, 미취업 청년들에게 50만원을 지원하는 서울청년수당사업 발표
2015.12.22	서울시의회, 청년수당 예산의결
2015.12.30	보건복지부, 서울시에 서울시의회 예산의결에 대한 재의요구 지시
2016.01.06	서울시, 보건복지부의 재의요구 지시 거절
2016.08.03	서울시, 청년수당시범사업 대상자 2,831명에 첫 수당 지급

일 자	주요내용
2016.08.04	보건복지부, 서울청년수당 지급 직권취소 결정
2016.12.26	서울시, 2017년 서울청년수당사업은 중앙정부와 협의하여 재추진하기로 결정
2017.04.07	보건복지부, 서울청년수당사업 절충안 수용·서울시, 환영 발표

출처: 조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.05-06>, 한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.06-07>, 한국일보<<http://news.hankooki.com>, 검색일: 2017.07.07-08>를 근거로 구성.

참고적으로, 공식적인 명칭은 청년활동지원사업이지만 본 연구에서는 좀 더 명확성을 제고 하기 위해 서울청년수당사업으로 명명하고자 한다.

## 2) 경남낙동강사업의 의의

경남낙동강사업(Gyeongsangnam-do Nakdonggang work)은 이명박정부가 추진한 4대 강정비사업 중 하나로서, 경상남도에 위치한 낙동강 등의 홍수예방과 생태복원을 내걸고 주변에 생활, 여가, 관광, 문화, 녹색성장 등이 어우러지는 다기능 복합공간으로 꾸민다는 계획 아래 추진한 토목사업이다.

한편, 경남낙동강사업의 추진경과를 간략히 조망해보면 2008년 12월 15일 대통령직속 국가균형발전위원회는 낙동강 등 4대강살리기 프로젝트 추진을 의결하게 되고, 국토해양부가 마스터플랜을 발표하면서 낙동강사업이 본격화된다. 하지만 김두관 경남지사당선자는 기자회견에서 낙동강사업 등 4대강사업은 계획과는 다르게 국민의 세금만 낭비시키는 비효율적 사업이라며 중앙정부에 사업중단을 요구하겠다고 밝힌다. 이에 대해 국토해양부는 낙동강사업에 대한 공식적인 견해를 밝히라고 경상남도에 공문을 발송하게 되지만, 오히려 경상남도(낙동강사업특별위원회)는 낙동강사업 구간에 불법폐기물이 매립돼 있다며 공사를 중단해야 한다고 경남도지사에게 의견을 내놓게 된다. 이에 따라 국토해양부는 사업의지가 없다며 대행하고 있는 경상남도의 낙동강사업권 회수여부를 곧 결정하겠다고 역공을 펼치게 된다. 이에 대해 경상남도는 사업권 회수 시 법률적 대응 등 모든 조치를 취할 것이라는 강경대응을 이어갔다. 결국, 2010년 11월 15일 국토해양부는 경상남도에 낙동강사업권 회수결정을 통보함으로써 높은 수준의 정부 간 갈등을 안고 일단 마무리된 것이다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 경남낙동강사업의 추진경과

일 자	주요내용
2008.12.15	국가균형발전위원회(대통령 직속), 낙동강 등 4대강살리기 프로젝트 추진 의결
2009.06.08	국토해양부, 낙동강사업 등 마스터플랜 발표
2010.06.03	김두관 경남지사당선자, 중앙정부에 낙동강사업 등 4대강사업 중단 요구
2010.07.29	국토해양부, 낙동강사업에 대한 공식적인 견해를 밝히라고 공문 발송
2010.09.30	경상남도(낙동강사업특별위원회), 낙동강사업 구간에 불법폐기물로 인해 공사중단 요구
2010.10.06	국토해양부, 대행하고 있는 경상남도의 낙동강사업권 회수여부를 곧 결정하겠다고 발표
2010.10.27	경상남도, 낙동강사업권 회수 시 법률적 대응 등 모든 조치 취할 것
2010.11.15	국토해양부, 경상남도에 낙동강사업권 회수결정 통보

출처: 조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.05-06>, 한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.06-07>, 한국일보<<http://news.hankooki.com>, 검색일: 2017.07.07-08>를 근거로 구성.

## 2. M-M 정부 간 갈등유형론을 활용한 정부 간 갈등 비교 분석

전술한바와 같이 M-M 정부 간 갈등유형론을 두 사업에 적용하여 정부 간 갈등을 비교 분석하고자 한다. 먼저, 1단계 전체시기를 대상으로 다루는 거시적 정부 간 갈등유형을 조명한 후, 2단계 세부시기로 접근하는 미시적 정부 간 갈등유형을 분석하고자 한다.

### 1) 거시적 정부 간 갈등유형(1단계) 비교 분석

#### (1) 서울청년수당사업

서울청년수당사업을 둘러싼 정부 간 갈등에 있어 갈등주체는 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부로 명확하게 나타난다는 점에서, 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등으로 고찰할 수 있다.

그리고 갈등대상을 살펴보면, 보건복지부는 사회보장기본법에 규정된 “중앙행정기관장과 지방자치단체장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의해야 한다”(법제처<<http://www.moleg.go.kr>, 검색일: 2017.07.09>)를 근거로 재구성)는 내용을 언급하며 청년수당사업 자체가 신규사업이라는 점에서, 서울시는 보건복지부와 반드시 협의해야 한다는 입장인 반면, 서울시는 청년수당사업에 대해 보건복지부는 협의대상이라고 주장하지만 사업 자체가 기존 일자리사업이며 조례에 근거해서 시행하는 것이기 때문

에 협의대상이 아니라고 강하게 대응했다(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.07)를 근거로 재구성).

즉, 서울시가 청년수당사업권을 행사함에 있어서 보건복지부는 협의를 전제로 해야 한다는 입장인 반면, 서울시는 협의를 전제로 하지 않아도 된다는 점을 강조하는 등 이분법적 갈등으로 진행했다는 점에서, 서울청년수당사업을 둘러싼 정부 간 갈등대상은 거시적으로 볼 때, 사무권한갈등이라고 할 수 있는 것이다.

## (2) 경남낙동강사업

경남낙동강사업을 둘러싼 정부 간 갈등에 있어 갈등주체는 국토해양부 등 중앙정부와 경상남도 등 광역지방정부로 분명하게 나타난다는 점에서, 역시 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등으로 분석할 수 있다.

그리고 갈등대상을 고찰해보면, 국토해양부는 경상남도가 4대강정비사업 중 하나인 낙동강 사업에 대해 김두관경남지사가 지속적으로 반대입장을 취했고, 현장의 장비투입 상황 등을 고려할 때 신의성실의 원칙(信義誠實의 原則)을 어기고 있다고 주장했다. 더 나아가 사업의지가 없는 것으로 보여 경상남도의 낙동강사업권을 회수해야 한다는 입장(한겨레신문 <<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.08)을 근거로 재구성)인 반면, 경상남도는 “천재지변, 전쟁, 예산문제, 기타 불가항력적인 사유 등 사업의 계속수행이 불가능할 때 계약을 해지할 수 있다”(경상남도 <<http://www.gyeongnam.go.kr>, 검색일: 2017.07.10)를 근거로 재구성)고 규정한 업무대행협약을 들어 사업권을 반납할 수 없다며 강하게 반박했다.

즉, 경상남도가 낙동강사업권을 행사함에 있어서 국토해양부는 사업의지가 없다는 점에서 사업권을 회수해야 한다는 입장인 반면, 경상남도는 사업권 회수에 해당되지 않는다는 점을 강조하는 등 이분법적 갈등으로 진행했다는 점에서, 경남낙동강사업을 둘러싼 정부 간 갈등 대상 역시 거시적으로 볼 때, 사무권한갈등이라고 할 수 있는 것이다.

## (3) 소결론

전술한 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 1단계 거시적 정부 간 갈등유형으로 비교 분석한 결과, 세부적인 실제 주체와 대상은 다르지만 모두 사무권한을 대상으로 하는 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등을 나타냈다는 점에서, 1단계 거시적 정부 간 갈등유형은 두 사업 모두 MA-V형으로 도출되었다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 서울청년수당사업과 경남낙동강사업 1단계 거시적 정부 간 갈등유형 비교 분석

서울청년수당사업	구 분	경남낙동강사업
중앙과 광역 간 갈등 (보건복지부와 서울시 간 갈등)	갈등주체	중앙과 광역 간 갈등 (국토해양부와 경상남도 간 갈등)
사무권한갈등 (서울청년수당사업권)	갈등대상	사무권한갈등 (경남낙동강사업권)
MA-V형	갈등유형	MA-V형

## 2) 미시적 정부 간 갈등유형(2단계) 비교 분석

2단계 미시적 정부 간 갈등유형의 비교 분석에서는 이해당사자 간 상호작용을 근거로 갈등 유형이 도출된다. 한편, 2단계에서는 시기별 구분을 착수기, 반격기, 종결기로 대별했는데, 착수기는 특정주체가 사업을 본격적으로 시작하는 시기이고, 반격기는 착수하는 사업에 대해 다른 주체가 반대전략을 행사하여 갈등이 최고조에 달하면서 사업진행이 난관에 봉착하는 시기이며, 종결기는 이해당사자 간 절충이든 일방이든 갈등이 일단락되면서 사업의 정책형성과정이 마무리되는 시기라고 할 수 있다. 그리고 두 사업의 시기별 구분기준은 촉발기제와 정책산출로 이루어지는데, 촉발기제는 특정시기의 시작을 알리는 결정적인 사건을 의미하고 정책산출은 마무리를 나타내는 지배적인 이슈를 말한다. 본 연구에서 시기명의 정체성은 정책산출에 따라 좌우된다.

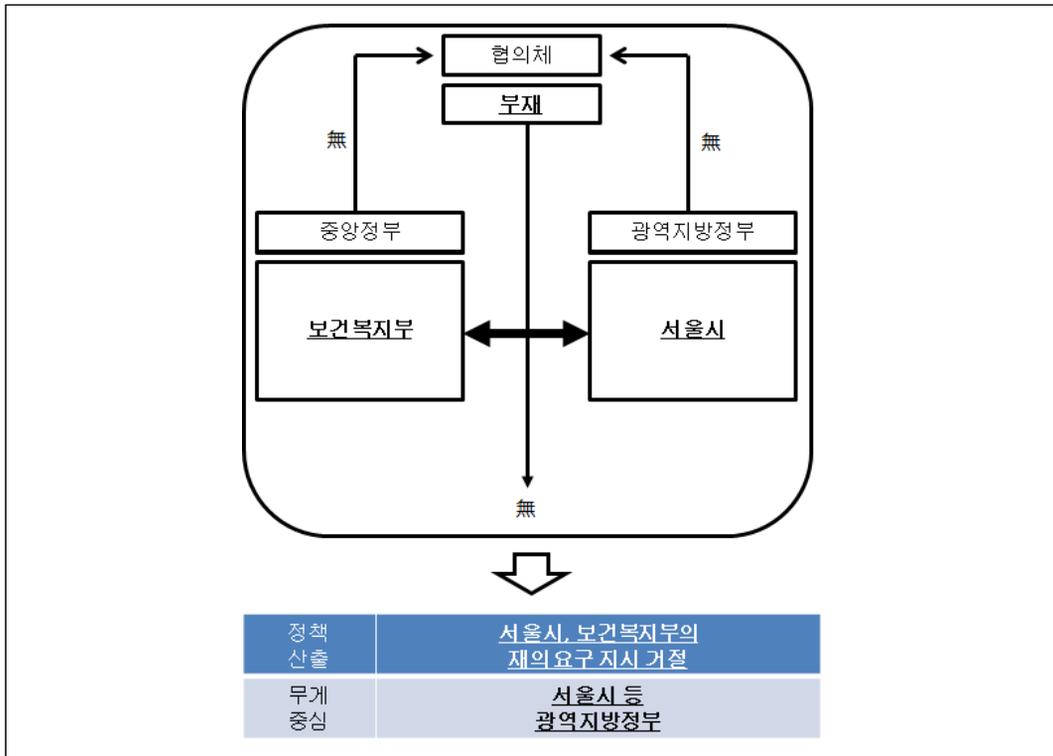
### (1) 착수기

#### ① 서울청년수당사업(2015.11.05-2016.01.06)

착수기에 있어서 서울청년수당사업의 시작은 서울시가 미취업 청년들에게 최대 6개월까지 월 50만원을 지원하는 서울청년수당사업을 발표한 시점이다(2015.11.05, 촉발기제). 이에 대해 보건복지부는 사회보장기본법에 따라 신규사업은 중앙정부와 협의대상이라며 강하게 반발하지만(2015.11.05), 서울시는 청년수당사업에 대해 신규사업이 아니라 기존 일자리사업이라는 점에서 협의대상이 아니라고 반박을 하게 된다(2015.11.05). 이렇게 되자 보건복지부는 청년수당에 대해 협의할 것을 공문 요구하게 되고(2015.11.12), 고용노동부는 서울청년수당사업이 노동부의 취업성공패키지와 중복된다며 반대입장을 분명히 하는(2015.11.17) 등 중앙정부가 입체적인 대응을 하게 된다(한국일보<<http://hankookilbo.com>, 검색일: 2017.07.09>를 근거로 재구성).

그럼에도 불구하고 서울시의회<sup>7)</sup>는 서울특별시 청년 기본조례를 일부개정하여 청년수당사업을 위한 근거를 마련했고(2015.12.21), 더 나아가 서울청년수당을 위한 예산 90억원도 가결시킴으로써(2015.12.22), 본 사업을 서울시가 적극적으로 추진하도록 힘을 보태게 된다. 이에 대해 보건복지부는 법령을 위반한 청년수당사업에 대한 서울시의회의 예산가결은 위법이라며 서울시에 재의요구를 지시하게 된다(2015.12.30). 하지만, 서울시는 보건복지부의 재의요구 지시에 대해 지방자치권을 침해하는 행위라며 거절을 하게 되고(2015.01.06, 정책산출), 이에 따라 서울청년수당사업의 추진은 더욱더 탄력을 받게 된다(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.09>를 근거로 재구성).

〈그림 3〉 착수기 서울청년수당사업의 상호작용 행태<sup>8)</sup>



7) 여기서 서울시의회는 다수당인 새정치민주연합을 의미하는데, 현 박원순서울시장과 같은 정당이고, 기본적으로 서울청년수당사업을 지지하는 입장이다.

8) 갈등당사자가 적지 않지만 연구의 집중도를 위해 상대적으로 상호작용의 빈도가 높은 보건복지부와 서울시로 압축하여 제시했으며, 표시  $\longleftrightarrow$  은 강한 갈등관계,  $\dashrightarrow$  은 약한 갈등관계,  $\longleftarrow$  은 강한 협력관계,  $\dashleftarrow$  은 약한 협력관계를 의미한다. 전술한 사항은 이후 시기에서도 같은 맥락으로 적용된다.

전술한 사항을 근거로 착수기 서울청년수당사업의 상호작용을 살펴보면, 협의체가 부재한 상황에서 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부는 청년수당사업권에 대한 협의 대상과 협의비대상이라는 이분법적 정책방향을 나타냈다. 이에 따라 자신들의 주장을 쟁취하기 위해 정당이 다른 부문을 고려한 중앙정부와 광역지방정부의 동등차원<sup>9)</sup>에서 높은 수준의 적대적 상호작용을 펼치며 강한 갈등관계를 나타낸 것이다. 그리고 착수기 서울청년수당사업의 정책산출은 서울시가 보건복지부의 재의요구 지시를 거절한 것으로 도출되었다는 점에서, 무게중심은 일단 서울시 등 광역지방정부로 나타났다(<그림 3> 참조).

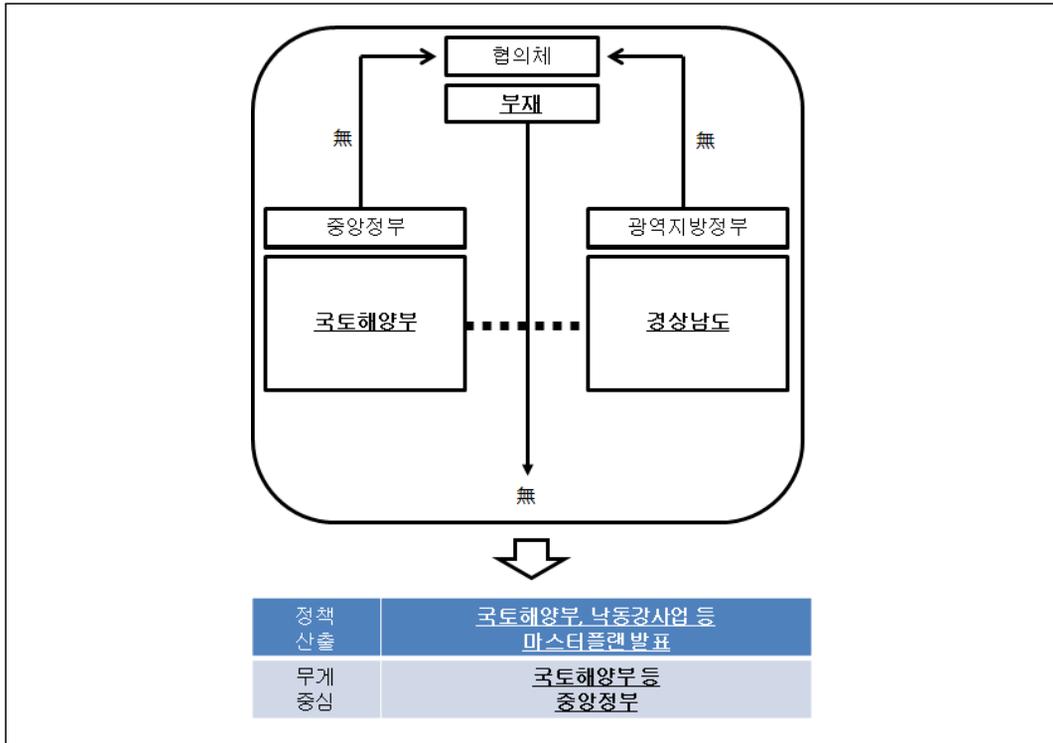
## ② 경남낙동강사업(2008.12.15-2009.06.08)

착수기에 있어서 경남낙동강사업의 시작은 대통령직속인 국가균형발전위원회가 낙동강 등 4대강살리기 프로젝트 추진을 의결한 시점이다(2008.12.15, 촉발기제). 이를 기점으로 4대강 정비사업의 기공식이 열리게 되고(2008.12.29), 이에 발맞춰 국토해양부는 4대강살리기기획단을 발족하게 되며(2009.02.05), 더 나아가 좀 더 체계적으로 낙동강사업 등 4대강사업을 지원하기 위해 4대강살리기추진본부로 확대개편을 하게 된다(2009.04.15). 이어 국토해양부는 4대강정비사업이 홍수예방과 생태복원 등에 있어서 반드시 필요한 사업이라는 정당성을 확보하기 위해 마스터플랜 용역 중간 발표회(2009.04.27), 12개 시도 설명회(2009.05.07-19), 전문가그룹 자문(2009.05.14-15), 물환경학회·수자원학회 토론회(2009.05.21-22), 그리고 공청회(2009.05.25) 등을 적극적으로 추진하게 된다(한겨레신문(<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.10)을 근거로 재구성).

이에 대해 낙동강사업에 대한 대행사업권을 갖게 되는 광역지방정부인 경상남도는 본 사업에 대해 적극적으로 옹호를 하게 된다. 실제로, 김태호경남지사는 2009년 신년사에서 “정부와의 유기적인 협력을 강화하여 4대강정비사업의 선도사업인 낙동강사업을 최대한 빠른 시일 내에 착공하여 모델케이스가 되게 하고, 지역경제 활성화를 이끌 수 있게 하며, 더불어 낙동강의 고질적인 문제를 근원적으로 해결하기 위해 경상남도가 계획하고 있는 낙동강 물길 살리기사업의 구체적 계획을 정부계획에 반영시키겠다” 등 강력한 의지를 표명하게 된다(2009.01.01). 이에 따라 경상남도는 국토해양부의 낙동강사업 등 4대강정비사업에 전방위적으로 지원을 하게 된다(2009.01.01-06.08). 결국, 국토해양부는 경상남도에 낙동강사업권을 대행하게 하는 내용 등을 담은 4대강정비사업 마스터플랜을 발표하게 되고(2009.06.08, 정책산출), 이에 따라 경남낙동강사업의 추진은 더욱 더 탄력을 받게 된다(한국일보([9\) 본 시기의 광역지방정부인 서울시는 중앙정부로부터 독립된 공법인으로서, 특히 대통령과 정당소속 등이 달라 중앙정부와 동등한 차원을 견지하려는 입장이다. 전술한 사항은 두 사업의 반격기와 종결기에 서로 같은 맥락으로 진행된다.](http://</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

hankookilbo.com, 검색일: 2017.07.11)를 근거로 재구성).

〈그림 4〉 착수기 경남낙동강사업의 상호작용 형태



전술한 사항을 근거로 착수기 경남낙동강사업의 상호작용을 조명해보면, 협의체가 부재한 상황에서 국토해양부 등 중앙정부와 경상남도 등 광역지방정부는 경남에 낙동강사업권을 부여하는 부분에 대해 낙동강정비와 지역균형발전 등에 있어서 반드시 필요하다는 일치된 정책 방향을 나타냈다. 하지만, 국토해양부와 경상남도가 함께하는 협의체가 부재했다는 점에서, 비조직적인 느슨한 협력관계를 나타냈으며, 특히 대통령과 같은 정당이라는 것으로 인해 동등차원의 협력이라기보다는 국토해양부에 일방적으로 종속<sup>10)</sup>되어 지원하는 약한 협력관계를 나타낸 것이다. 그리고 착수기 경남낙동강사업의 정책산출은 국토해양부가 낙동강사업 등 마스터플랜을 발표한 것으로 도출되었다는 점에서, 무게중심은 일단 국토해양부 등 중앙정부로 나타났다(〈그림 4〉 참조).

10) 본 시기의 광역지방정부인 경상남도는 중앙정부로부터 독립된 공법인이지만, 대통령과 정당소속이 같아 관선처럼 중앙정부와 종속적 관계를 이루고 있다고 할 수 있다.

## (2) 반격기

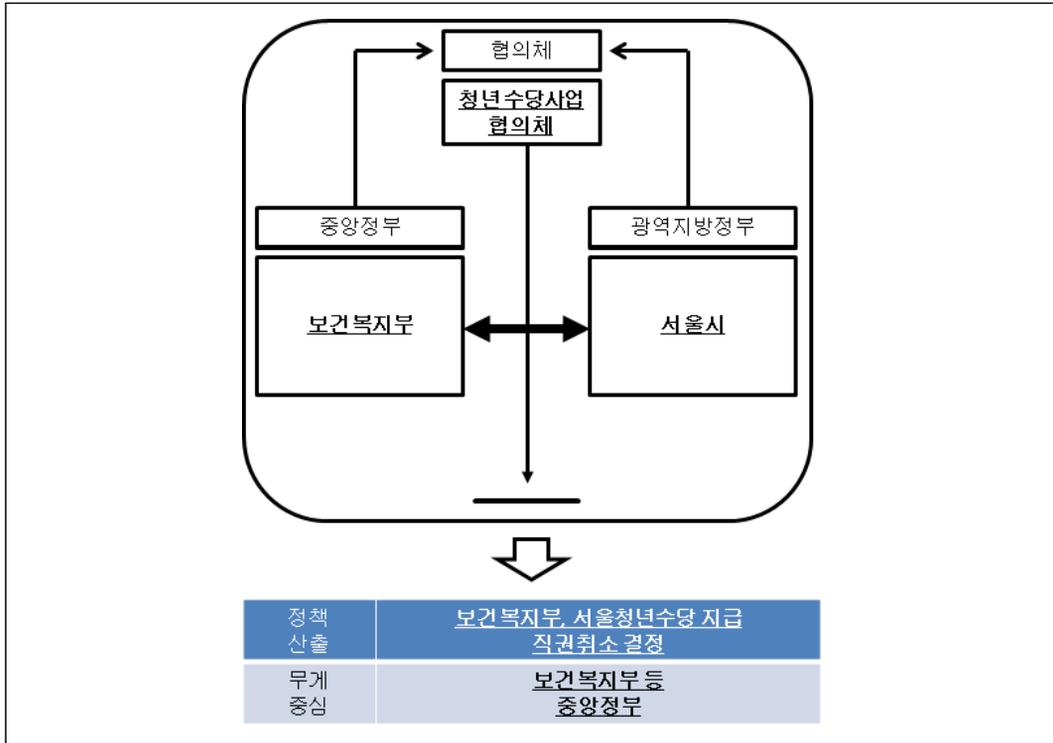
### ① 서울청년수당사업(2016.01.06-2016.08.04)

반격기에 있어서 서울청년수당사업의 시작은 착수기의 정책산출인 서울시가 보건복지부의 재의요구 지시를 거절한 시점이라고 할 수 있다(2016.01.06, 촉발기제). 이에 대해 보건복지부는 청년수당사업이 신규사업이라는 점에서 사회보장기본법에 따라 보건복지부와 반드시 협의를 전제로 해야 사업권을 행사할 수 있다는 점을 내세우며 서울시의회의 청년수당예산 가결에 대해 대법원에 제소를 하게 된다(2016.01.14, 한국일보<<http://hankookilbo.com>, 검색일: 2017.07.12>를 근거로 재구성).

이렇게 되자 서울시는 청년수당사업에 대한 협의요청서와 2016년 서울청년수당사업계획서를 보건복지부에 제출하게 되고, 이에 따라 보건복지부와 서울시 간 청년수당사업협의체가 만들어지게 된다(2016.03.07). 하지만 보건복지부는 대상자기준의 객관성 확보 미비, 취·창업항목으로 연계하는 급여항목 미비, 급여지출에 대한 모니터링 체계 미비, 성과지표 미비 등의 사유를 들어 부동의 의견을 제시하게 된다(2016.05.26). 이에 따라 서울시는 일정부분 수정된 2016년 2차 계획서를 제출하여(2016.06.10), 보건복지부와 협의하게 되는데, 역시 보건복지부는 자신들이 의견을 개진한 부분 중 취·창업항목으로 연계하는 급여항목, 성과지표 등이 충족되지 않았으며, 최종 부동의 의견으로 압박하게 된다(2016.06.30). 이러한 보건복지부의 계속된 부동의 의견에 박원순서울시장은 페이스북 등을 통해 동의할 수 없다며, 더 이상 협의 없이 시범사업을 통해 청년수당사업권을 행사하겠다는 입장을 밝히게 되고(2016.06.15·30), 이에 따라 본 시기의 청년수당사업협의체는 실질적으로 막을 내리게 된다(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.11>를 근거로 재구성).

결국, 서울시는 보건복지부의 주장을 뒤로 한 채, 청년수당시범사업 참여자에 대한 모집계획을 발표하게 된다(2016.06.30). 하지만 보건복지부는 협의를 전제로 사업권을 행사해야 한다는 점에서, 본 사업에 대해 즉각 중지할 것을 시정명령하기에 이른다(2016.08.03). 그럼에도 불구하고 서울시는 청년수당시범사업 대상자 2,831명에게 첫 수당을 지급함으로써(2016.08.03), 이들 간 갈등이 최고조에 이르게 된다. 이에 대해 보건복지부는 청년수당시범사업에 따른 수당지급에 직권취소를 결정하는 강경책을 내놓으며 적극적인 반격에 나서게 된다(2016.08.04, 정책산출). 이에 따라 청년수당사업의 추진은 제동이 걸리게 된 것이다(한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.12>을 근거로 재구성).

〈그림 5〉 반격기 서울청년수당사업의 상호작용 행태



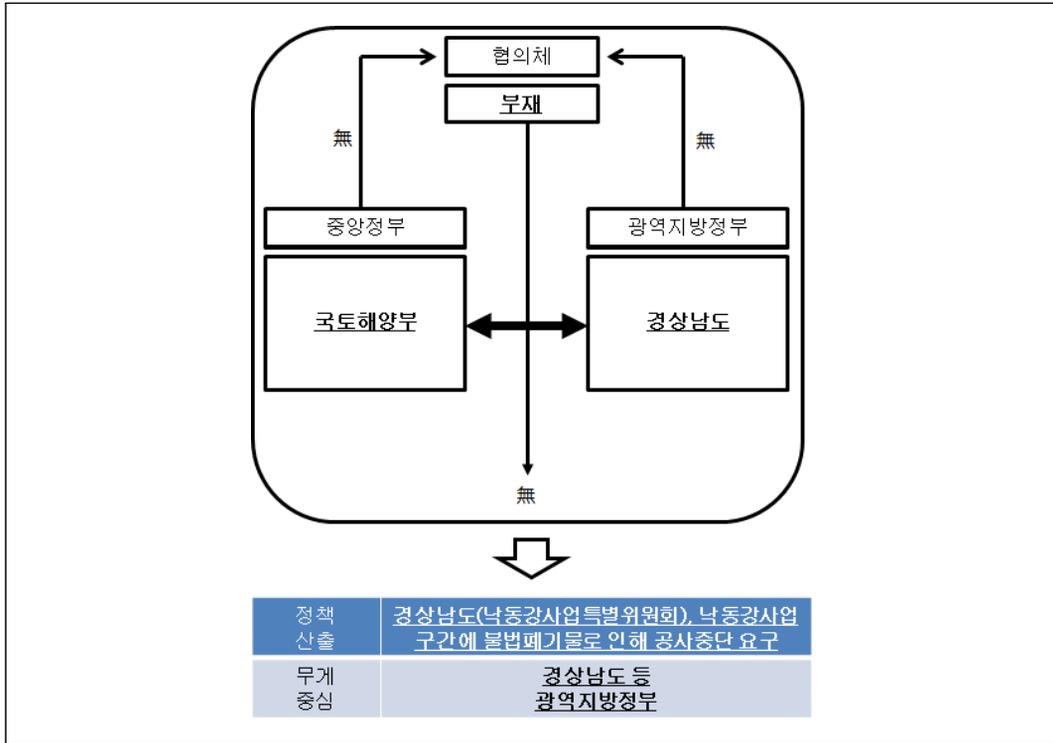
전술한 사항을 근거로 반격기 서울청년수당사업의 상호작용을 살펴보면, 청년수당사업협의체가 존재하는 상황에서 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부는 협의를 수차례 가졌지만, 급여항목·성과지표 등 청년수당사업권 행사내용에 대한 의견차이 등 이분법적 정책방향만 노출했다. 즉, 자신들의 주장을 쟁취하기 위해 협의체 내에 정당이 다른 부분을 고려한 중앙정부와 광역지방정부의 동등차원에서 높은 수준의 적대적 상호작용을 펼치며 강한 갈등관계를 나타낸 것이다. 이러한 과정 속에서 협의체는 절충된 협의내용 없이 갈등만 제고시키는 역할만 했던 것이다. 그리고 반격기 서울청년수당사업의 정책산출은 보건복지부가 전격적으로 서울청년수당 지급에 대해 직권취소를 결정한 것으로 도출되었다는 점에서, 무게중심은 일단 보건복지부 등 중앙정부로 나타났다(〈그림 5〉 참조).

## ② 경남낙동강사업(2009.06.08-2010.09.30)

반격기에 있어서 경남낙동강사업의 시작은 착수기의 정책산출인 국토해양부가 낙동강사업 등 마스터플랜을 발표한 시점이라고 할 수 있다(2009.06.08, 촉발기제). 이에 대해 김두관 경남지사당선자는 기자회견을 통해 중앙정부에 낙동강사업 등 4대강정비사업은 부실공사로 인해 국민의 세금만 낭비할 수 있다며 중단요구를 할 것이라고 밝히게 되고(2010.06.03), 경남도지사 인수위 역시 낙동강사업에 대한 반대기조는 바뀌지 않을 것이라는 입장을 나타내는(2010.06.10) 등 국토해양부 등 중앙정부의 4대강정비사업 추진에 처음으로 반격을 가하게 된다. 이렇게 되자 청와대는 경상남도가 낙동강사업에 대해 끝까지 반대한다면 해당구간에 대해서 사업권회수 등을 재검토할 수도 있다는 입장을 밝히게 되고(2010.06.15), 더 나아가 국토해양부는 낙동강사업에 대한 경상남도의 공식적인 입장을 밝힐 것을 공문발송하는(2010.07.29) 등 중앙정부도 물러서지 않는 모습을 보이게 된다. 한편, 경상남도의 낙동강사업에 대한 국토해양부의 공식입장 요구는 그 결과에 따라 경남의 낙동강사업권 회수와 관련이 있다고 할 수 있다(한국일보<<http://hankookilbo.com>, 검색일: 2017.07.13>를 근거로 재구성).

이렇게 되자 경상남도는 산하에 낙동강사업특별위원회를 구성한 후 활동결과가 도출될 때까지 낙동강사업에 대한 공식입장 관련 통보를 연기해 달라고 요청하게 되는데(2010.08.02), 이는 기본적으로 사업권이 국토해양부로 이관되면 낙동강사업 지연을 통해 사업중단을 하기 위한 수단이 없어진다는 점에서 신중하게 접근하는 것이라고 할 수 있다. 어쨌든, 이에 대해 국토해양부는 경상남도가 낙동강사업에 대해서 희망사항 등을 언급할 수는 있지만 4대강정비사업이 국책사업이라는 점에서 지방정부가 타당성을 검토할 수는 없다며 제동을 걸게 된다(2010.08.09). 이러한 상황에서 경상남도(낙동강사업특별위원회)는 낙동강사업 구간에 불법 폐기물이 300만에서 500만톤 정도가 매립되어 있다며 공사중단을 도지사에게 요구함으로써(2010.09.30, 정책산출), 경남낙동강사업은 새로운 국면을 맞게 된다(조선일보<<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.13>를 근거로 재구성).

〈그림 6〉 반격기 경남낙동강사업의 상호작용 행태



전술한 사항을 근거로 반격기 경남낙동강사업의 상호작용을 살펴보면, 협의체가 부재한 상황에서 국토해양부 등 중앙정부와 경상남도 등 광역지방정부는 낙동강사업권에 대해 회수의 지 및 회수불가라는 이분법적 정책방향을 나타냈다. 이에 따라 자신들의 주장을 쟁취하기 위해 소속이 다른 부분을 고려한 중앙정부와 광역지방정부의 동등차원을 근거로 높은 수준의 적대적 상호작용을 펼치며 강한 갈등관계를 나타낸 것이다. 그리고 반격기 경남낙동강사업의 정책산출은 경상남도(낙동강사업특별위원회)가 낙동강사업 구간에 불법폐기물 매입으로 인해 공사중단을 도지사에게 요구하는 새로운 국면이 도출되었다는 점에서, 무게중심은 일단 경상남도 등 광역지방정부로 나타났다(〈그림 6〉 참조).

### (3) 종결기

#### ① 서울청년수당사업(2016.08.04-2017.04.07)

종결기에 있어서 서울청년수당사업의 시작은 반격기의 정책산출인 보건복지부가 서울청년수당 지급에 대해 직권취소를 결정한 시점이라고 할 수 있다(2016.08.04, 촉발기제). 이에 대해 서울시는 자치권을 심각하게 훼손하는 행위라며 보건복지부의 직권취소 결정에 대해 대법원에 제소를 하기에 이른다(2016.08.19). 이에 보건복지부는 서울시의 대법원 제소에 협의절차를 따르지 않고 수당을 지급한 것은 명백한 위법이라는 점에서 직권취소는 당연한 것이며 이에 대해 대법원에 제소를 한 것에 대해서는 엄정히 대응할 것이라는 보도자료를 배포하게 된다(2016.08.19). 한편, 서울시의회<sup>11)</sup>는 보건복지부의 직권취소 결정에 대해 철회 촉구 결의안을 발의하여 서울시의 청년수당 추진에 힘을 보태게 된다(2016.08.22, 한겨레신문 <<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.15)을 근거로 재구성).

이러한 갈등상황이 지속되면서, 2017년 청년수당사업에 대해서도 추진여부가 불투명해지자 서울시는 중앙정부와 협의해 재추진한다는 입장을 밝히게 되고(2016.12.26), 보건복지부 역시 관계공무원과의 전화면접조사<sup>12)</sup> 결과, 서울시와 강한 갈등관계에 따른 부담 등으로 인해 빠른 해결을 원하는 입장이었다. 이에 따라 서울시는 청년수당사업에 대한 협의요청서와 이전보다 수정된 2017년 서울청년수당사업계획서를 보건복지부에 제출함으로써 보건복지부와 서울시 간 청년수당사업협의체가 다시 만들어지게 되었다(2017.01.05). 협의체 내에서는 수차례 협의를 진행했고 그 결과, 최근까지 문제가 되었던 취·창업항목으로 연계하는 급여항목, 성과지표 등에서도 의견접근을 보게 된다. 즉, 전반적으로 살펴볼 때 대상자기준의 객관성 확보는 미취업기간과 부양자를 고려한 중위기준소득 150% 이하, 취·창업항목으로 연계하는 급여항목에서는 구직활동 관련 항목으로 제한, 급여지출에 대한 모니터링 체계에서는 구직활동 및 지출내역을 기록한 활동결과보고서 제출, 그리고 성과지표에서는 경제활동참가율, 취업률, 시험응시 횟수로 규정하는 등 보건복지부와 서울시 간 절충된 접근을 보기에 이른다(한국일보<<http://hankookilbo.com>, 검색일: 2017.07.16)를 근거로 재구성).

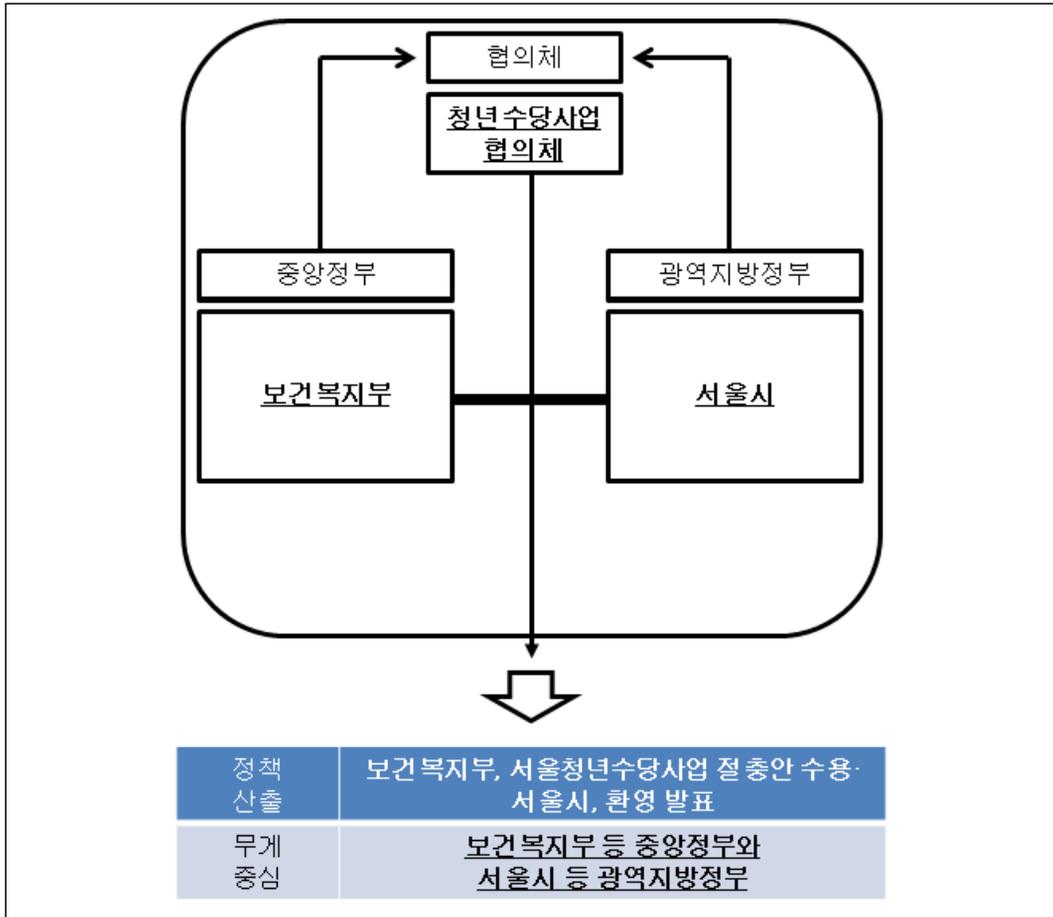
결국, 이를 근거로 보건복지부는 서울시에 청년수당사업에 대한 절충안을 수용한다는 입장을 밝히게 되고, 서울시 역시 보건복지부의 수용에 대해 환영 입장을 나타냄으로써(2017.04.07, 정책산출), 서울시의 사업권 행사가 가능하게 된 것이다(조선일보<<http://www.chosun>

11) 여기서 서울시의회는 다수당인 더불어민주당을 의미하는데, 현 박원순시장과 같은 정당이고, 기본적으로 서울청년수당사업에 찬성하는 입장이다.

12) 이에 대한 전화면접조사는 보건복지부의 관계공무원 2명과 2017년 7월 17-18일에 걸쳐 이루어졌으며, 여타 사항은 그들의 요구로 미공개하고자 한다.

com, 검색일: 2017.07.15)를 근거로 재구성).

〈그림 7〉 종결기 서울청년수당사업의 상호작용 행태



전술한 사항을 근거로 종결기 서울청년수당사업의 상호작용을 살펴보면, 청년수당사업협의체가 존재하는 상황에서 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부는 수차례 협의를 가졌고, 문제가 되었던 급여항목·성과지표 등에 대해서도 절충적 의견접근을 보았다. 이에 따라 서울시의 사업권 행사에 있어서도 동일한 정책방향을 나타낸 것이다. 따라서, 협의체 내에 정당이 다른 부분을 고려한 중앙정부와 광역지방정부의 동등차원에 근거해 조직적인 협력관계로 전환된 것이다. 즉, 대면협의 등 청년수당협의체는 절충된 협의내용을 도출하고 강한 협력관계를 지향시키는 역할을 했던 것이다. 그리고 종결기 서울청년수당사업의 정책산출은 보

건복지부가 청년수당사업에 대한 절충안을 수용하고 서울시가 환영 발표를 함으로써, 최종적으로 무계중심은 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 중앙정부에 모두 윈윈(Win-Win)으로 나타났다(그림 7) 참조).

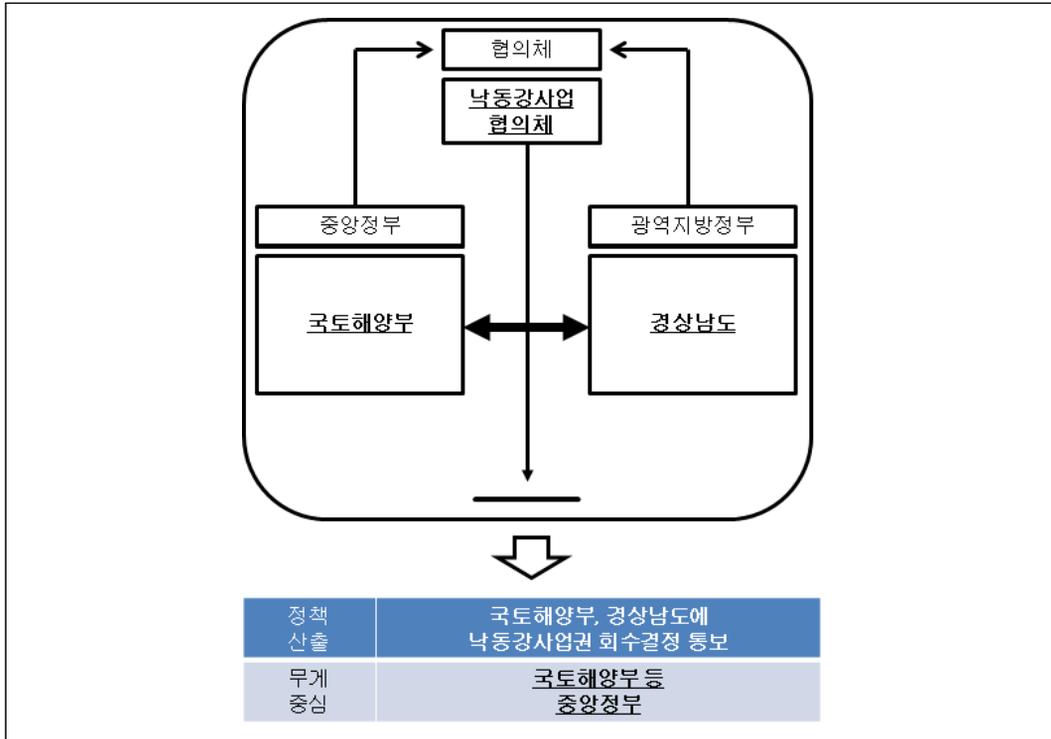
## ② 경남낙동강사업(2010.09.30-2010.11.15)

종결기에 있어서 경남낙동강사업의 시작은 반격기의 정책산출인 경상남도(낙동강사업특별위원회)가 낙동강사업 구간에 불법폐기물이 다량 매립되어 있다며 공사중단을 도지사에게 요구한 시점이라고 할 수 있다(2010.09.30, 촉발기제). 이에 대해 국토교통부는 경상남도의 낙동강사업권을 2010년 10월말까지 결정하겠다고 밝히고(2010.10.06), 더 나아가 낙동강은 국가하천으로서 경남의 반대입장과 무관하게 사업이 계속될 것이라고 나타내는(2010.10.15) 등 경상남도에 대해 국토해양부는 총 공세를 가하게 된다. 이에 대해 경상남도도 낙동강사업권 회수 시 법률적 대응 등 모든 조치를 취할 것이라는 강경모드를 이어가게 된다(2010.10.27, 한겨레신문(<http://www.hani.co.kr>, 검색일: 2017.07.18)을 근거로 재구성).

하지만 이러한 갈등상황에 대해 부담을 느낀 갈등당사자들이 절충을 모색하기 위해 낙동강사업협의체를 만들게 되는데, 먼저, 낙동강 15공구 현장사무실에서 국토교통부(4대강살리기 추진본부장)와 경상남도(정무부지사) 간 담판회의를 가졌다. 그러나 계속해서 사업의지가 없다면 낙동강사업권을 회수할 수밖에 없다는 의견 대(對) 이에 대해 모든 방법을 동원해 대응하겠다는 주장 등 이들 간 높은 수준의 적대적 상호작용으로 인해 절충안은 무산되기에 이르렀다(2010.11.04), 더 나아가 국토해양부와 경남권 광역지방정부(경상남도, 부산시, 울산시 등) 간 낙동강사업협의체에서는 김두관지사가 아예 불참함으로써(2010.11.08), 낙동강사업권 등을 둘러싼 국토해양부와 경상남도의 갈등은 최고조에 이르게 된다(한국일보(<http://hankookilbo.com>, 검색일: 2017.07.19)를 근거로 재구성).

이렇게 되자, 국토해양부는 경상남도에 낙동강사업권에 대한 회수결정을 전격적으로 통보하게 된다(2010.11.15, 정책산출). 즉, 국토해양부는 경상남도가 사업에 대한 의지가 없다는 점에서 낙동강사업권을 회수하겠다고 통보한 것이며, 이에 따라 대행공사 협약을 맺고 있는 1조 2천억원 규모의 낙동강사업권(낙동강 6-15공구, 남강 47공구, 황강 48공구, 섬진강 2공구 등 13곳 관련 사업권)이 경상남도에서 국토해양부로 변경된 것이다(조선일보(<http://www.chosun.com>, 검색일: 2017.07.17)을 근거로 재구성).

〈그림 8〉 종결기 경남낙동강사업의 상호작용 행태



전술한 사항을 근거로 종결기 경남낙동강사업의 상호작용을 조명해보면, 낙동강사업협의회가 있는 상황에서 국토해양부 등 중앙정부와 경상남도 등 광역지방정부는 여러 차례 협의를 가졌지만, 낙동강사업권 등을 둘러싼 의견차이 등 이분법적 정책방향만 노출했다. 즉, 자신들의 의견을 쟁취하기 위해 협의회 내에서 높은 수준의 적대적 상호작용을 펼치며 강한 갈등관계를 나타낸 것이다. 이러한 갈등과정 속에서 낙동강사업협의회는 절충점 도출 등의 성과 없이 갈등만 높이는 역할만 했던 것이다. 그리고 종결기 낙동강사업의 정책산출은 국토해양부가 경상남도에 낙동강사업권 회수결정을 통보한 것으로 나타났다는 점에서, 최종적으로 무게 중심은 국토해양부 등 중앙정부라고 할 수 있다(〈그림 8〉 참조).

(4) 소결론

전술한 서울청년수당사업과 경남낙동강사업을 2단계 미시적 정부 간 갈등유형으로 비교 분석한 결과, 착수기의 경우 전자는 MI-IV형 강한 갈등관계인 반면, 후자는 MI-II형 약한 협력관계로 나타났고, 반격기의 경우 전자는 MI-III형 강한 갈등관계인 반면, 후자는 MI-IV형 강한 갈등관계로 도출되었다. 그리고 종결기의 경우 전자는 MI-I형 강한 협력관계인 반면, 후자는 MI-III형 강한 갈등관계로 나타난 것이다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 서울청년수당사업과 경남낙동강사업 2단계 미시적 정부 간 갈등유형 비교 분석

서울청년수당사업	구 분			경남낙동강사업
분산	이해관계	착 수 기	이해관계	연대
부재	협약체		협약체	부재
MI-IV형: 강한 갈등관계	갈등유형		갈등유형	MI-II형: 약한 협력관계
분산	이해관계	반 격 기	이해관계	분산
존재	협약체		협약체	부재
MI-III형: 강한 갈등관계	갈등유형		갈등유형	MI-IV형: 강한 갈등관계
연대	이해관계	종 결 기	이해관계	분산
존재	협약체		협약체	존재
MI-I형: 강한 협력관계	갈등유형		갈등유형	MI-III형: 강한 갈등관계

3. 분석의 종합

M-M 정부 간 갈등유형론을 활용해서 서울청년수당사업과 경남낙동강사업 등 정부 간 갈등을 비교 분석한 결과 다음 〈표 9〉와 같은 내용이 종합적으로 도출되었다.

즉, 서울청년수당사업의 핵심적 갈등당사자는 보건복지부와 서울시인 가운데, 이들 간 1단계(MA-V형)+2단계(MI-IV·III·I형)의 M-M 정부 간 갈등유형론이 도출된 반면, 경남낙동강사업은 핵심적 갈등당사자가 국토해양부와 경상남도인 상황에서, 이들 간 1단계(MA-V형)+2단계(MI-II·IV·III형)의 갈등유형론이 나타났다. 다시 말해서 1단계는 동일했지만 2단계에서는 시기별로 다른 결과가 도출된 것이다.

〈표 9〉 M-M 정부 간 갈등유형론을 활용한 정부 간 갈등 비교 분석 종합

서울청년수당사업	구 분			경남낙동강사업
보건복지부와 서울시	핵심적 갈등당사자			국토해양부와 경상남도
서울시	착수기의 주체			국토해양부
보건복지부	반격기의 주체			경상남도
보건복지부와 서울시(절충)	종결기의 주체			국토해양부(일방)
서울시, 미취업 청년들에게 50만원을 지원하는 서울청년수당사업 발표	촉발 기제	착수기의 촉발기제, 정책산출, 무계중심	촉발 기제	국가균형발전위원회(대통령 직속), 낙동강 등 4대강살리기 프로젝트 추진 의결
서울시, 보건복지부의 재의요구 지시 거절	정책 산출		정책 산출	국토해양부, 낙동강사업 등 마스터플랜 발표
서울시 등 광역지방정부	무계 중심		무계 중심	국토해양부 등 중앙정부
서울시, 보건복지부의 재의요구 지시 거절	촉발 기제	반격기의 촉발기제, 정책산출, 무계중심	촉발 기제	국토해양부, 낙동강사업 등 마스터플랜 발표
보건복지부, 서울청년수당 지급 직권취소 결정	정책 산출		정책 산출	경상남도(낙동강사업특별위원회), 낙동강사업 구간에 불법폐기물로 인해 공사중단 요구
보건복지부 등 중앙정부	무계 중심		무계 중심	경상남도 등 광역지방정부
보건복지부, 서울청년수당 지급 직권취소 결정	촉발 기제	종결기의 촉발기제, 정책산출, 무계중심	촉발 기제	경상남도(낙동강사업특별위원회), 낙동강사업 구간에 불법폐기물로 인해 공사중단 요구
보건복지부, 서울청년수당사업 절충안 수용· 서울시, 환영 발표	정책 산출		정책 산출	국토해양부, 경상남도에 낙동강사업권 회수결정 통보
보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부	무계 중심		무계 중심	국토해양부 등 중앙정부
MA-V형	1단계: 거시적 정부 간 갈등유형			MA-V형
MI-IV형: 강한 갈등관계	착수기	2단계: 미시적 정부 간 갈등유형	착수기	MI-II형: 약한 협력관계
MI-III형: 강한 갈등관계	반격기		반격기	MI-IV형: 강한 갈등관계
MI-I형: 강한 협력관계	종결기		종결기	MI-III형: 강한 갈등관계
<b>1단계(MA-V형)+ 2단계(MI-IV·III·I형)</b>	<b>종합적 M-M 정부 간 갈등유형</b>			<b>1단계(MA-V형)+ 2단계(MI-II·IV·III형)</b>

## IV. 결론

M-M 정부 간 갈등유형론을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 적용해서, 비교 분석한 결과를 근거로 제 시사점을 조명해 보면 다음과 같다.

첫째, M-M 정부 간 갈등유형론은 기존 갈등이론에 비해 연구의 확장성을 제고하고 있다는 것이다.

즉, M-M 정부 간 갈등유형론을 두 가지 사례에 적용한 결과 본 이론의 타당성이 어느 정도 검증되었는데, 이를 통해 기존 이론 대비 연구의 확장성이 높아질 수 있다는 점이다. 기존 이론인 갈등주체별 정부 간 갈등유형론과 갈등대상별 정부 간 갈등유형론 등은 거시적 측면으로만 접근하고 있고, Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론 등은 미시적 부분으로만 분석하고 있으나 본 이론은 거시적 관점뿐만 아니라 미시적 측면으로까지 분석을 확장시키고 있다. 그리고 3개 유형으로 구성된 갈등주체별 정부 간 갈등유형론, 4개 유형인 갈등대상별 정부 간 갈등유형론과 Zafonte & Sabatier의 시기별 정부 간 갈등유형론에 비해 본 이론은 108개 유형으로 접근하고 있어 연구에 있어 확장성을 제고하고 있다.

둘째, 이해당사자 간 협력적 거버넌스가 더욱 필요하다는 것이다.

즉, 적절한 협의체 구성을 통해 이해당사자 간 문제를 탐색하고, 해법을 도출할 수 있는 협력적 거버넌스를 지향해야 한다는 점이다. 실제로, 서울청년수당사업의 착수기와 경남낙동강사업의 반격기의 경우 협의체가 부재하여 높은 수준의 갈등비용이 수반되었다는 점에서, 협의체 구성 등 정책중개자의 필요성이 요청된다. 한편, 서울청년수당사업의 반격기와 경남낙동강사업의 종결기의 경우 일정한 협의체가 존재하여 상호의존성의 가능성을 보였으나 한치의 양보도 없는 상황으로 인해 해당 시기 갈등관리가 실패로 끝났다는 점에서, 상호의존성의 부작용을 최소화할 수 있는 소통협치의 협의체가 좀 더 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 차후 유사정책추진 시 비교·발전 측면의 정책수단이 더욱더 요청된다는 것이다.

즉, 과거 역사의 비교를 통해 새로운 해법을 도출하듯이, 서울청년수당사업과 경남낙동강사업의 비교를 통해 미래지향적 정책을 마련해야 한다는 점이다. 서울청년수당사업은 절충안 도출을 통해 마무리됐고, 경남낙동강사업은 사업권 회수를 통해 종결이 되었는데, 이들 사업의 집행효과를 면밀히 비교하여, 순효과가 발생한 사업에 대해 절충안 도출 또는 사업권 회수 등의 정책수단을 참고하여 입안·적용하고, 이를 통해 발전적인 사업추진을 좀 더 지향해야 한다.

넷째, 타협유형 및 협력유형의 갈등관리가 더욱 필요하다는 것이다.

즉, 대표적인 갈등이론 중 하나인 Thomas(1976)의 갈등관리모형에서 타협유형 또는 협력유형으로 관리하는 것이 의미가 있다는 점이다. 이해당사자 간 상호교환을 통해 모두 일정부

분 편익을 지향하는 방식인 타협유형과 관계자들의 관심사를 통합시켜 상당부분 모두 만족시키는 협력유형이 우선순위 방식인데, 서울청년수당사업의 착수기와 반격기, 경남낙동강사업의 반격기와 종결기의 경우 높은 수준의 갈등비용이 수반된 경쟁유형으로만 지향했다는 점에서, 효율성과 정당성 측면 등에서 의미가 있는 Thomas의 타협유형 또는 협력유형으로의 갈등관리에 대해 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있다.

다섯째, 사무권한을 둘러싼 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등이 높아져가고 있다는 것이다.

즉, 지방자치의 다원주의시대에서 사업권 등 사무권한을 둘러싸고 중앙정부와 광역지방정부 간 갈등이 빈번하게 발생하고 있다는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업의 경우 청년수당사업권을 둘러싸고 보건복지부 등 중앙정부와 서울시 등 광역지방정부 간에 높은 수준의 갈등이 발생했고, 경남낙동강사업의 경우 역시 낙동강사업권을 두고 국토해양부 등 중앙정부와 경상남도 등 광역지방정부 간에 첨예한 대립이 이어진 것이 그것이다.

여섯째, 궁극적으로 강한 갈등관계와 강한 협력관계를 결정짓는 변수는 협의체의 활용여부라고 할 수 있는 것이다.

즉, 협의체를 어떻게 활용하느냐에 따라 강한 갈등관계를 종식시키지 못할 수도 있고, 강한 갈등관계를 강한 협력관계로 전환시킬 수도 있는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업의 경우 강한 갈등관계에 대한 부담감 등을 의식하여 청년수당사업협의체에서 한 발씩 양보를 하며 절충안이 도출되었고 이로 인해 중앙정부와 광역지방정부 간 강한 협력관계의 모델을 보여준 반면, 경남낙동강사업의 경우는 낙동강사업협의체에서 자신들의 주장만 되풀이 하는 등 협의체 자체가 갈등을 완화하는 역할보다는 오히려 갈등관계를 더욱더 강화하는 매개체가 된 것이 그것이다.

일곱째, 정부 간 갈등유형의 비교에 있어서 거시적으로는 동일하지만 미시적으로는 차이점이 발견될 수 있다는 것이다.

즉, 두 가지 이상의 사례비교에 있어서 큰 틀 차원에서 분석을 하게 되면 공통점만 도출될 수도 있지만, 시기별로 접근하여 비교하게 되면 일정부분 차이점을 발견할 수 있다는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 대해 1단계 거시적 정부 간 갈등유형 분석에서 MA-V형으로 공통점이 나타났지만, 2단계 미시적 정부 간 갈등유형 분석에서는 착수기의 경우 MI-IV형과 MI-II형, 반격기의 경우 MI-III형과 MI-IV형, 종결기의 경우는 MI-I형과 MI-III형으로 각각 차이를 보이며 도출된 것이 그것이다. 따라서 정부 간 갈등유형의 비교에 있어 거시적으로만 접근할 것이 아니라 미시적으로도 분석하는 것이 차이점 등에 있어 비교의 유용성을 제고할 수 있는 경로라는 것이다.

여덟째, 중후반부 국면으로 갈수록 최악의 경우를 피하기 위한 협의체를 구성한다는 것이다.

즉, 특정시기에서 먼저 강한 갈등관계를 겪고 나면 이를 해결하기 위해 다음 시기에서는 성과여부를 떠나 정부 간에 협의체를 구성한다는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업의 경우 착수기에서 강한 갈등관계를 겪은 후 해결을 모색하기 위해 나머지 시기인 반격기와 종결기에서 청년수당사업협의체를 구성했고, 경남낙동강사업 역시 반격기에서 강한 갈등관계를 나타낸 후 종결기에서는 최악의 상황을 피하기 위해 낙동강사업협의체를 만든 것이 그것이다.

아홉째, 일반적으로 다른 소속일수록 협력보다는 갈등이 높다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다는 것이다.

즉, 중앙정부와 광역지방정부 간 정당이 다를수록 이념적 차이 등으로 인해 상대적으로 갈등의 가능성이 높다는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업 종결기를 제외하고 이러한 모습을 보였다. 청년수당사업 착수기, 반격기에 있어서 중앙정부인 대통령 소속은 새누리당인 반면, 광역지방정부인 서울시장 소속은 새정치민주연합·더불어민주당이었고, 경남낙동강사업 반격기, 종결기 역시 중앙정부인 대통령 소속은 한나라당인 반면, 광역지방정부인 경남도지사 소속은 무소속이었는데, 이 시기에 있어 이들의 관계는 강한 갈등관계를 나타낸 것이 그것이다. 한편, 낙동강사업 착수기에서는 대통령과 경남도지사 모두 같은 한나라당이었던 점에서 협력관계를 지향했다.

열째, 시기별로 정책산출과 촉발기제는 중복될 수 있다는 것이다.

즉, 정책산출은 특정시기의 마무리를 알리는 결정적인 사건을 의미하지만 다음 시기에서 시작을 알리는 결정적인 사건인 촉발기제로 역할을 할 수 있다는 것인데, 실제로 본 연구에서 서울청년수당사업의 경우 착수기의 정책산출인 서울시가 보건복지부의 재의요구 지시를 거절한 것이 반격기의 촉발기제로 작용했고, 반격기의 정책산출인 보건복지부가 서울청년수당 지급에 대한 직권취소를 결정한 것이 종결기의 촉발기제로 역할을 했다. 경남낙동강사업 역시 착수기의 정책산출인 국토해양부가 낙동강사업 등 마스터플랜을 발표한 것이 반격기의 촉발기제로 작용했고, 반격기의 정책산출인 경상남도가 낙동강사업 구간에 불법폐기물로 인해 공사중단을 요구한 것이 종결기의 촉발기제로 역할을 한 것이 그것이다.

한편, 본 연구는 M-M 정부 간 갈등유형론을 서울청년수당사업과 경남낙동강사업에 적용해서 비교 분석하고 이를 근거로 제 시사점을 조명하고 있는데, 이는 일반화에 한계가 있을 수 있다. 그리고 하나의 사례를 시기별로 분석하는 것이 심도 있는 분석과 가독성 등을 제고할 수 있다는 점에서, 두 가지 사례를 시기별로 각각 접근하고 있는 본 연구는 분석의 체계성 등에서 문제가 있을 수 있다. 이는 차후 연구과제로 남는다.

## 【참고문헌】

- 강성철·권경득·강인호·강문희 외. (2006). 「지방정부 간 갈등과 협력: 이론과 실제」. 한국행정DB 센터.
- 김길수. (2009). 지방정부 간 갈등의 성공적인 조정에 관한 연구: 옥정호 상수원보호구역의 갈등 조정사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 23(2): 269-285.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 다산출판사.
- 신봉호. (2016). 지방재정구조의 정치적 결정요인: 지방정부와 중앙정부의 협력 및 갈등구조. 「한국 지방재정논집」, 21(3): 213-246.
- 이강원. (2011). 국책사업을 둘러싼 중앙·지방정부 간 갈등관리를 위한 과제. 「지방행정」, 693: 22-25.
- 이지호. (2013). 근로빈곤층 취업지원사업을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 23(1): 29-52.
- 임정빈. (2007). 님비와 핏피사례의 비교분석을 통한 지방정부 간 갈등관리전략. 「지방정부연구」, 11(3): 155-179.
- 장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 「한국정책학회보」, 25(3): 75-104.
- 정충식·진영빈. (2012). 스마트워크 추진정책의 거버넌스 체계 분석: 부처 간 갈등 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 53-74.
- 하지만·홍준현. (2016). 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성. 「국가정책연구」, 30(4): 167-198.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little. Brown and Company.
- Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein*. Policy Sciences, 21.
- Thomas, K. W. (1976). Conflict and Conflict Management, In M. D. Dunnette (Ed.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations: 3rd edition*. Brooks/Cole Pub. Co.
- Zafonte, M. and Sabatier, P. A. (1998). Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4).

경상남도 <http://www.gyeongnam.go.kr>(검색일: 2017.07.10)

법제처 <http://www.moleg.go.kr>(검색일: 2017.07.09)

조선일보 <http://www.chosun.com>(검색일: 2017.07.05-17·2023.06.29-30)

한겨레신문 <http://www.hani.co.kr>(검색일: 2017.07.06-18·2023.06.29-30)

한국일보 <http://hankookilbo.com>(검색일: 2017.07.07-19)

---

**양 승 일:** 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 충남도립대학교 자치행정학과 교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 정책변동, 복지행정, 행정유형 등이고, 주요 논문으로는 “9×2 정책행위유형론을 활용한 정책과정 간 정책산출물의 정책변동 요인 분석”(한국행정학보), “정책집행과정의 역동성 분석을 위한 수정된 Matland의 정책집행모형 적용”(한국정책학회보), “정책중개자 분석을 위한 TPR 적용”(한국행정학보) 등이 있다. 주요 경력으로는 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 연구위원, 보건복지부 한국장례문화진흥원 이사, 한국행정학회 행정학전자사전특별위원회 위원장 등이 있다(ysivd@cnsu.ac.kr, ysivd@korea.kr).