행정학의 흐름을 쉽고 빠르게 잡아주는

2023 김중규 ALL바른 선행정학

총론 · 정책 01

KASPA
KJG PUBLIC ADMINISTRATION ACADEMY

모든 공무원 행정학 대비

“2023 김중규 ALL바른 선행정학을 펴내며”

행정학은 이야기입니다.

그저 단편적인 지식의 집합이 아니라 공직에서 필요한 상식과 이론들이 거미줄처럼 연결된 한 편의 스토리입니다. 행정학의 바이블, 선행정학은 편린적인 행정학 지식을 모아놓은 책이 아니라 방대한 행정학을 이야기처럼 연결시켜 재밌게 풀어나간 책입니다. 강의 또한 이야기처럼 스토리텔링 형식으로 쉽고 재미있게 전개됩니다.

최근의 행정학 출제경향은 단편적인 암기위주의 정형화된 문제가 거의 자취를 감추고 새롭고 참신한 응용된 문제, 종합형 문제, 스토리 문제들이 다수 출제되고 있습니다. 따라서 이제 행정학을 체계적으로 이해하지 못하면 고득점이 힘든 상황이 되었습니다. 더구나 2022년부터는 9급 행정학이 행정직렬 필수과목이 되면서 난이도도 높아졌고 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 예상됩니다. 9급과 7급을 통합하여 기본서를 출간하게 된 이유입니다.

2023 김중규 ALL바른 선행정학의 특징은 다음과 같습니다.

첫째, 9급 행정학이 필수과목으로 전환되면서 2022년 국가9급과 지방9급 시험 모두 난도가 부쩍 높아졌습니다. 높아진 난도에 대비하여 내용을 더 깊이 있게 보완, 7급과 통합기본서로 출간하게 되었습니다. 다만, 7급에만 필요한 내용은 따로 “7급용”으로 표기해 두었습니다. 아울러 행정학의 큰 줄거리를 이야기처럼 풀어나가는 흐름을 유지하되, 내용과 형식(디자인)은 2022판과 많이 달라졌습니다. 가독성을 최우선으로 하여 깔끔하고 더 밝게 편집하였습니다.

둘째, 2021~2022년도 출제경향을 면밀히 분석하여 반영하고 이를 바탕으로 내년도에 확장되어 출제될 영역까지 예측하여 내용을 보완하였습니다.

셋째, 최근 개편된 제도나 법령내용을 빠짐없이 반영하였습니다. 금년 초에 전면 개정된 「지방자치법」과 「주민투표법」을 비롯하여 새로 제정된 「주민조례발안법」, 작년에 개정된 「공공기관운영법」, 「공무원노조법」, 「지능정보화기본법」 및 최근 행정학의 핫이슈까지 빠짐없이 모두 반영하였습니다.

넷째, 9급 행정학이 필수로 전환되면서 과거보다 상당히 깊이 있게 출제되고 있는 점을 감안하여 입문강좌나 핵심적인 큰 줄기에서 약간 벗어난 디테일한 부분(법령조문이나 이론 각론 등)까지 완벽 보완하였습니다.

다섯째, 30여년간 유지되어 온 딱딱한 기본서의 틀을 벗어나 공부하면서 헷갈리는 부분들, 꼭 알아두어야 할 내용들, 암기법, 이해 위주로 공부할 부분, 암기 위주로 공부해야 할 부분들을 구체적으로 표기하여 편하게 볼 수 있게 편집하였습니다.

여섯째, 주제마다 반드시 알고 넘어가야 할 대표기출문제들을 소개하였으며, 절마다 OX-지문풀이를 두고, 장마다 장 한눈에 보기를 수록하여 절단위 복습과 장단위 복습이 유기적으로 연결되게 하는 것은 물론, 행정학의 큰 그림이 절마다, 장마다 선명하게 그려지도록 구성하였습니다.

일곱째, 곧 이어 출간될 2023 김중규 기출문제 선행정학과의 유기적 학습이 이루어지도록 장 · 절 편제를 일치시키고, 전3권으로 분권 출간되었습니다.

여덟째, 2023 기출문제 선행정학과 부교재인 2023 선행정학 필기노트 기필고(기본서도 놀랄 필기노트)와 함께 공부하신다면 학습효과를 한층 배가시킬 수 있을 것입니다.

아홉째, 선행정학의 모든 교재가 그렇지만, 특히 이번 2023 기본서는 수험생 여러분들의 의견을 최대한 반영하여 어려운 부분은 최대한 쉽게, 예시가 필요한 부분은 적절한 예시를 제시하여 알기 쉽게 수험생 여러분들의 눈높이로 구성하였습니다.

모쪼록 이번에 새롭게 단장된 2023 선행정학은 지금까지도 그랬듯이 어떤 난이도에도 부족함이 없도록 완벽 대비할 수 있는 교재입니다. 모든 것이 올(ALL)바른 선행정학은 수험생 여러분과 저를 더 끈끈하게 이어주는 소통의 행정학, 담론의 공간이 될 것입니다. 더욱 새롭고 완벽해진 모습으로 출간된 2023 선행정학으로 고득점의 기쁨을 누리시고 합격하시기 바랍니다. 아울러 이번 2023 선행정학 교정에 힘써준 제자 · 조교들(김은선, 최시하, 황보준, 최소은, 김현경, 김소연)에게도 고마움을 전합니다. 여러분들의 건투를 빕니다.

선행정학은 대한민국에서 가장 쉽고 재밌고 명쾌하고 올바른 일등행정학입니다.
Return to 필수, Return to 중규

2022.6.25. 카스파 연구실에서

김중규

행정학, 얼마든지 쉽고 재밌게 공부할 수 있다.

1

암기(편법)가 이해(正道)를 이기지 못한다.

암기는 쉽고 이해는 어렵다(?)는 생각은 착각이다. 이해가 선행되지 않은 암기는 고통이다. 처음에는 암기가 쉽지만 갈수록 어려워진다. 반대로 이해위주의 공부는 갈수록 즐겁고 쉬워진다. 이해가 정답이다.

2

행정학은 시사적이고 유행을 탄다.

제도 개선 및 법률 개정이 빈번히 이루어지면서 행정이론과 제도의 수명과 주기가 점점 짧아지고 있다. 때문에 행정학 시험도 출제경향이 비교적 자주 바뀌므로 문제 유행을 잘 살펴야 한다.

3

기본개념부터 차근차근 이해하고 들어가면 쉬워진다.

기본개념에 대한 정확한 이해가 바탕 되지 않고서는 절대 고득점 할 수 없다. 기본개념을 정확히 이해하면 암기도 쉬워지고 응용문제도 대처가 쉽다. 서두르지 말고 기본개념부터 이해해 나가야 한다. 겸손하고 낮은 자세로 한 걸음씩 접근해야한다.

4

단편적인 암기도 필요하지만 전체의 흐름을 파악해야 한다.

최근 객관식 시험에서도 전체의 흐름을 연결하여 묻는 포괄적인 문제가 많이 출제되고 있다. 행정의 흐름에 대하여 잘 정리해두자. 특히 처음 시작할 때일수록 단편적인 암기에 치중하지 말고 전체적인 흐름을 이해하도록 하자. 숲 전체를 본 다음 나무를 보아야 한다. 그러나 모든 나무를 세세하게 다 볼 필요는 없다.

5

문제의 경중과 논점을 잘 가려 공부해야 한다.

행정학의 각 주제들은 나름대로 경중과 쟁점이 있다. 입법과정에서 쟁점이 되었다든지, 제도적으로 비판의 대상이 되고 있는 부분, 학계에서 뜨겁게 논쟁거리가 되어 있는 부분 등이 시험에 빈출된다. 이런 부분을 짚어주는 강의를 들어야 한다.

6

최근 주변시험의 출제경향을 잘 분석해야 한다.

행정학 시험문제는 유행을 탄다. 시험의 종류를 불문하고 최근 기출문제 동향에 밝아야 한다. 예컨대 9급의 경우 10년 전 국가직 9급 문제보다 작년도 7급이나 특채, 군무원 시험문제가 더 유용하다.

7

각색이나 비약하지 말자.

자기 편할 대로 각색하여 이해하지 말고 법률 등에 표현된 내용이나 학자들의 이론에서 사용하고 있는 용어를 그대로 정확히 알고 있어야 한다. 시험장에서는 그런 표현대로 지문이 출제된다. 아울러 논리적인 비약이나 주관적인 판단, 쓸데없는 연관 짓기도 금물이다. A → B, B → C라고 하여 A → C가 된다는 보장이 없다.

행정학
수험플랜

행정학, 8개월 만에 정복하기

입문이론 (2개월)
행정학의 기본이론을 기초부터 접한다.
사회과학적 기초가 없는 경우 (입문)강좌를 선행수강하는 것이 좋다.

심화이론 (2개월)
심화이론단과 수강으로 행정학의 개념과 기본이론을 한번 더 깊이 있게 이해하고 다진다.
사회과학적 기초가 없는 경우 (입문)강좌를 선행수강하는 것이 좋다.

기출문풀 (2개월)
기본이론을 이해한 다음에는 기출문제를 통해 최근에 어떤 문제들이 출제되었는지 파악한다.
이론을 더욱 심화시키고 이론과 문제를 연계시킨다.

압축 · OX (1개월)
요점과 핵심을 압축하여 빈출되는 부분을 집중 정리한다.
빈출지문에 대한 진위여부 판단능력을 기른다.

동형 · 헷총 (1개월)
출제가 예상되는 엄선된 문제만으로 구성된 동형 모의고사식 강의로 실전능력을 기른다.
헷갈리는 부분을 정리하여 막판에 점수를 끌어올린다.

	강의일정	특징	중점
이론종합 (입문)	· 주 2회 · 연중개설 (2개월완성)	· 행정학에 대한 기초이론 소개 · 행정학을 쉽고 재미있게 접근 할 수 있도록 유도하는 워밍업 강의	기초 입문 강의
이론단과 (심화)	· 주 3회 · 2개월 완성	· 7 · 9급의 각각 특징과 출제경향에 맞춘 깊이 있고 차별화된 강의 · 행정학에 대한 막연한 두려움을 자신감으로 바꿔 주는 강의 · 행정학 전반을 통찰할 수 있는 눈을 키워 주면서도 나올 것만 콕콕 찍어주는 강의 · 전체의 흐름을 잡아주면서 핵심을 명쾌하게 정리하여 점수로 연결시켜주는 강의	개념과 기본이론에 대한 깊이 있는 이해
기출문풀	· 주 2회 · 2개월 완성	· 7 · 9급 각각 난이도를 반영한 시험별 맞춤 기출문제풀이 강의 · 답만 알려 주는 것이 아니라 문제 푸는 방법을 알려 주는 강의 · 단원별 필수 기본문제 풀이로 기본이론 재정리 · 매주 단원별 모의고사 실시 · 해설을 통해 실전 감각을 유지해주는 강의	기출문제를 통해 이론을 더욱 심화시키고 문풀 감각 배양
압축 · OX	· 각 주 1회 · 2개월 완성	· 기본적인 주요 이론을 다시 정리 하고, 쟁점별 출제포인트를 짚어주는 강의 · 각 쟁점과 연관된 기출문제들을 연결시켜 풀이하는 입체적 강의 · 짧은 시간 안에 빠르게 압축해서 전반적인 이론을 꿰뚫어 볼 수 있는 강의 · 빈출지문에 대한 진위여부 판단능력을 길러주는 강의	요점과 핵심을 압축하고 빈출되는 부분을 O · X 로 집중 정리
동형 · 헷총	· 각 주 1회 · 1개월 완성 · 매년 시험 직전 개설	· 7 · 9급 난이도와 경향을 반영한 실전모의고사로 점수 상승과 함께 자신감도 상승하도록 하는 강의 · 실전감각을 익히기 위해 실제 시험과 동일한 전범위 동형 모의고사 실시 · 헷갈리는 부분을 총정리하여 고득점 유도	중요 핵심이론 정리부터 마무리 모의고사 문제까지 총정리

제 1 장

행정학의 기초이론

제1절 행정의 본질

제2절 행정과 환경

제3절 행정의 변천

제4절 행정의 존재 이유 - 시장실패

제5절 행정의 한계 - 정부실패와 대응

제6절 행정의 지향과 가치

제7절 행정학의 특징과 체계

제8절 행정학의 주요 이론

이 장의 특성

이 장은 행정학이 시작되는 부분이니 당연히 생소하고 낯설 수밖에 없다.
행정학의 기본이 되는 주요 개념과 특성, 이념, 접근법, 행정학이론 등이 설명된다.
이 장에서 소개되는 내용들은 이어지는 장들을 이해하는 데 필수적인 내용이므로 잘 정리해야 한다. 그래서 늘 가장 많은 문제가 출제되는 부분이기도 하다.
이 장은 각종 이론들이 많다 보니 여러 가지 의견과 주장들이 분분하여 약간은 혼란스럽게 느껴지는 경우도 있다.
그러나 이 책에서 안내하는 대로 따라가기만 하면 길을 잃어버릴 염려는 없다.

이 장의 공부요령

이 장을 공부하는 요령은 마음을 비우고 편견을 버려야 한다. 행정학이라는 과목이 어떤 논리와 특성으로 전개되는지 원점에서부터 조심스럽게 접근해 들어갈 필요가 있다.
이 장에서 등장하는 용어와 이론모형들은 앞으로 다음 장에서도 계속 반복하여 등장하므로 탄탄하게 개념 정립을 해두어야 한다.
첫 단추가 잘못 끼워지면 고생하듯이 이 부분이 이해가 부족하면 계속 힘들어진다. 그러나 욕심을 버리고 천 리 길도 한 걸음부터라는 말처럼 하나하나 벽돌을 쌓아올리듯이 차근차근 이해해 들어가면 자신감이 붙고 행정학이 재미있어진다.
첫 만남이 중요하다. 1장과 잘 사귀자...^^

분야별 출제비중

턱걸이나 팔굽혀펴기를
100번 할 수 있는 가장 확실한 방법은
한 번부터 하는 거다.

제1장 행정학의 기초이론

1.1 행정의 본질

절 한눈에 미리보기

제1절 행정의 본질
- 01 행정의 개념 B
- 02 행정의 특성 D
- 03 공공재로서의 행정 A
- 04 행정의 변수 D
- 05 행정기능 D
- 06 행정과정 D

제2절 행정과 환경
제3절 행정의 변천
제4절 행정의 존재이유 - 시장실패
제5절 행정의 한계 - 정부실패와 대응
제6절 행정의 지향과 가치
제7절 행정학의 특징과 체계
제8절 행정학의 주요 이론

중국샘 토크

"행정학은 단편적인 지식이 아니라 이야기(스토리)이다."

모든 이론들이 한 편의 장편소설처럼 연결되어 있으니 이야기처럼 생각하고 공부하면 흐름을 쉽게 이해할 수 있다. 흐름을 이해해야 전체가 보이고 전체를 볼 수 있어야 행정학에 대한 내공과 응용능력도 길러진다. 이러한 인식은 특히 행정학 입문단계에서 중요하다.

01 행정의 개념

기출이력 | 2022 지방9급 등 총5회 B

1 의의

1. 개념 정의의 곤란성

① 행정 개념은 시(時) · 공(空)에 따라 유동적이어서 한마디로 정의하거나 단일의 개념을 도출하기 어려움.

② 행정이란 국민들의 사회적 욕망(행정수요)을 충족시키기 위한 정부의 노력이나 활동

③ 행정의 어원인 administer의 개념에는 집행(관리)[1]과 봉사의 의미가 담겨있음.

2. 행정 개념의 다양성

① **넓은 의미 :** '고도의 합리성을 수반한 협동적 인간노력의 형태'로서 정부에 의한 공(公)행정(public administration)과 기업에 의한 사(私)행정(business administration)을 포함.

② **좁은 의미 :** 정부관료제를 중심으로 한 활동으로 '행정부의 구조와 공무원의 활동'으로 정의되며, 이 경우는 공(公)행정만을 의미

1 관리
관리(manage)란 일이나 사무를 맡아 처리하거나 인력과 물자를 관리하는 것. 흔히 결정(정치)에 대비되는 집행(경영)의 의미로 사용. 행정(공행정)과 경영(사행정)의 공통점이기도 함.

③ **최근 개념 :** 공공문제의 해결과 이를 위한 정부 외의 공 · 사(公 · 私)조직들 간의 연결네트워크를 관리하는 활동. 협력적 통치(협치[1], 공동생산)를 의미하는 거버넌스(governance)로서의 행정

3. 일반적 의미

① 공익목적을 달성하기 위한 공공문제의 해결 및 공공서비스의 생산 · 분배와 관련된 정부의 제반활동과 상호작용. 또는 정치권력을 바탕으로 한 공공정책의 형성 및 구체화

② 일반적으로 행정은 정치로서의 권력성(정치로부터 분리되지 아니함)과 경영으로서의 관리성을 모두 포함[2]

1 협치
협치란 협력적 통치로서 사회문제를 정부와 구성원이 함께 협력하여 해결하는 통치방식. 최근의 행정양식으로 흔히 거버넌스를 지칭하며 공동생산(co-product)이라고도 함.

2 행정의 개념적 특성
① 공공성과 공익성을 지향 : 공적 문제의 해결이나 공적 목적의 달성을 지향
② 공공서비스의 생산·공급·분배와 관련된 모든 활동
③ 공공서비스의 생산 및 공급을 정부가 독점하지 않음 : 민간부문과 협력하는 거버넌스
④ 정치과정과의 연계 : 정치성, 권력성

3 엽관주의(獵官主義)
선거에서 승리한 정당이 관직을 전리품처럼 정치적 충성도(정치적 보상)에 따라 임의대로 처분할 수 있는 교체임용제 또는 공직경질제. 민주주의 및 정당정치와 함께 발달한 제도

2 행정개념에 관한 학설

흐름 이해하기

1. 행정관리설 (1880년대~1930년대) : 행정의 관리기술성

① 엽관주의[3]의 폐단을 극복하기 위한 Pendleton법 제정 직후 행정학 성립기의 개념으로 가장 고전적인 행정 관점

② 행정을 수립된 법이나 정책을 구체적으로 관리 · 집행하기 위한 인력과 물자의 관리기술(management)로 보는 기술적(技術的) 행정학의 관점

③ 행정을 정치와 분리(정치 · 행정이원론)하여 경영과 동일시하였으며(공 · 사행정일원론), 이 당시의 학자들(W.Wilson, L.D.White 등)은 과학적 관리와 원리접근을 통하여 행정의 능률성(efficiency)을 강조

꼭! 알아두기 고전기 행정관리설(정치행정이원론) 관련학자

학자	저서	주요 내용
W.Wilson	행정의 연구(1887)	행정은 정치 밖의 사무(business)의 영역임을 강조
L.White	행정학 입문(1926)	행정이란 사람과 물자의 관리라고 주장
L.Gulick	행정과학 논총(1937)	POSDCoRB(최고관리층의 7대기능)을 통하여 행정의 관리 기술성과 절약 및 능률 강조
Goodnow	정치와 행정(1900)	정치와 행정의 엄격한 구분을 강조. 정치는 국가의사를 결정(표명)하는 것이고 행정은 결정된 국가의사를 실천하는 것 → 국가의지

2. 통치기능설 (1930년대~1940년대) : 행정과 정치의 연계

① 1930년대 경제대공황을 계기로 나타난 행정국가시절의 개념으로 행정은 사회문제(시장실패)를 처방하기 위한 적극적인 가치판단기능이라는 기능적 행정학의 관점

01 … 기획재정부장관에게 제출한다

02 … 다음 연도 5.31까지 …

04 … 3.31까지 …

05 … 상임위의 … 예결위가 …

06 … 입법과목간 융통하여 …

07 지출권한이 아니라 채무부담의무만 인정

10 … 통해 비용절감은 가능하지만 구입절차는 복잡할 수 있다

11 감사원은 …

12 … 대통령 결산승인 이후이다

13 … 4월 10일까지 …

14 … 차변에 계리한다

15 현금주의의 장점

16 … 파악하지 못해 재무정보상 왜곡을 초래한다

17 … 헌법상 대통령 소속기관이다

18 … 사후적 통제를 수행하는 …

21 … 국고지원이 300억 이상 …

22 총사업비제도는 …

OX로 정리하기 제5절 예산과정

01 중앙관서의 장은 전년도 1월말까지 5개년 이상의 중기사업계획서를 국무회의에 보고한다?

02 정부는 결산서를 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회로 제출한다?

03 정부는 예산안을 편성하여 회계연도 120일 전까지 국회로 제출하여야 한다?

04 기획재정부장관은 다음연도 예산안편성지침을 4.30까지 각 부처에 시달하고 추후 국회 예산결산특별위원회에도 보고해야 한다?

05 예산은 예결위의 예비심사를 거친 후 상임위가 종합심사를 한다?

06 이용은 장·관·항 등 행정과목간 융통하여 사용하는 것으로 신축성 유지방안이다?

07 국고채무부담행위의 의결은 국회가 지출권한을 인정해준 것이다?

08 사고이월된 경비를 재차 사고이월할 수 없다?

09 집중구매는 구매업무에 대한 통제가 용이하다?

10 집중구매는 일괄구매를 통해 구입절차를 단순화할 수 있다?

11 기획재정부장관은 결산검사보고서를 작성한다?

12 세계잉여금의 사용 가능 시기는 국회의 결산승인 이후이다?

13 기획재정부장관은 총결산보고서를 다음 연도 4월 말까지 감사원에 송부한다?

14 복식부기에 따를 때 차입금의 감소는 대변에 계리한다?

15 발생주의나 복식부기가 오늘날 일반화되는 것은 회계처리가 객관적이어서 자의적인 회계처리가 불가능하다는 장점이 있다?

16 발생주의는 부실채권 등을 정확히 파악하여 재무정보상 왜곡을 막아준다?

17 감사원은 헌법상 독립기관이다?

18 감사원은 정부 내에서 주로 사전적 통제를 수행하는 독립통제기관이다?

19 기획재정부 장관이 예산을 배정한 때에는 감사원장에게 통지하여야 한다?

20 총사업비제도는 1994년, 예비타당성조사는 1999년에 각각 도입되었다?

21 총사업비가 500억 이상이고 국고지원이 200억 이상인 토목사업은 총사업비관리 대상사업이다?

22 예비타당성조사제도는 소요기간이 2년 이상이고 총사업비가 일정 규모 이상인 대규모사업 사업의 총사업비 및 사업기간 등을 미리 기획 재정부장관과 협의하는 제도이다?

23 중앙 정부결산보고서 상 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성된다?

24 예비타당성조사는 총사업비가 500억 이상, 국가재정지원이 300억 이상인 사업이 대상이다?

정답														
	01 X	02 X	03 ○	04 X	05 X	06 X	07 X	08 ○	09 ○	10 X	11 X	12 X	13 X	14 X
	15 X	16 X	17 X	18 X	19 ○	20 ○	21 X	22 X	23 ○	24 ○				

② 하나의 정책에만 초점을 맞추므로 여러 정책이 동시에 집행되는 경우를 설명하기 곤란

③ 명확하고 일관된 정책목표의 설정은 다원적 민주주의 사회에서 불가능

④ 집행과정상 문제를 미리 예견 · 반영하기란 현실적으로 불가능

2 상향적 접근(bottom-up approach) 이해하기

1. 의의

① Elmore, Berman [1], Hull, Lipsky [2] 등이 대표적이며, 정책이 실제로 집행현장에서 어떻게 집행되고 있는지를 미시적 · 현실적 · 상호작용적 차원에서 관찰 · 기술하는 데 초점을 둠.

② 실제의 정책은 집행과정에서 구체화되므로 정책집행을 정책결정과 분리하지 않으며, 정치행정일원론의 시각에서 집행현장에 효율적으로 적응하는 집행을 이상적인 집행으로 봄.

2. 특징

① 일관되고 명확한 정책목표의 존재가능성을 부인함. 집행과정의 최하위수준에서 발생하는 상황에서부터 거슬러 올라가면서 연구

② 결정자가 모든 집행과정을 통제할 수 있다는 하향적 접근의 가정에 의문을 제기하고 일선공무원의 전문지식과 문제해결능력을 중시

③ 비구조적(유동적)인 정책상황에서는 결정자의 리더십보다는 집행관료에게 재량권을 인정하는 상향적 접근이 더 유용

④ 집행의 성패를 판단하는 기준은 '결정자의 의도에 얼마나 충실하였는가'가 아니라 '집행 관료의 상황적응적인 바람직한 행동이 유발되었는가'임.

3. 주요 모형

(1) Lipsky의 일선관료제론

1) 의의

① 일선관료제란 정책의 최종적 과정에서 고객과 접촉하며 상당한 재량권을 행사하는 하위직(교사, 경찰, 하급판사, 복지요원)으로 구성된 공공서비스집단을 의미함.

② 일선관료는 단순 집행업무만을 기계적으로 수행하는 것으로 보기 쉬우나, Lipsky(1976)에 따르면 일선관료는 상당한 자율성과 재량권을 가지고 매우 복잡한 업무를 수행함. 따라서 고객과 접촉하는 일선관료가 실질적으로 공공정책을 결정한다는 상향적 정책집행접근법을 수용

1 상향적 접근

Berman의 미시적·적응적 집행이나 Lipsky의 일선관료제론이 상향적 접근의 이론적 기초임.

2 하향 · 상향 · 통합모형과 주요 학자

하향	Pressman & Wildavsky(1973) Van Meter & Van Horn(1975) Bardach(1977) Sabatier & Mazmanian(1979)
상향	Berman(1978) Lipsky(1980) Elmore(1980) Hjern & Hull(1982)
통합	Ripley & Franklin(1982) Elmore(1985) Sabatier(1986) Goggin(1990) Winter(1990)

관리 전략	리더와 부하 간의 물질적 교환관계, 지시(통제)와 지원, 조건적 보상 및 예외에 의한 관리 [1]	자신감, 영감과 비전, 개별적 배려, 지적 자극에 의한 동기부여 등 가치교환, 도덕적 가치나 이상에의 호소
의사소통	하향적, 수직적	다방향적, 전방위적
조직구조	기술구조(기술위주), 기계적 구조, 관료제 조직에 적합	경계작용 구조(환경과 연계작용), 단순구조나 임시조직 등 유기적 구조, 탈관료제 조직에 적합

2) 카리스마적(위광적) 리더십

① **의의 :** House(1976)에 의해 시작되어 Bass(1985)와 Conger & Kanungo(1987)에 의해 본격 연구된 이론. 변혁적 리더십의 기반이 되며 리더의 높은 자신감, 강한 동기 · 도덕적 정당성에 대한 신념을 기초로 하는 새로운 현대적 속성론임.

② **특징** [2] **:** 카리스마란 부하들이 리더를 지원하고 수용하도록 만드는 대인적 매력

ⓐ 부하는 리더의 신념이 옳다고 믿음.

ⓑ 부하의 신념과 리더의 신념은 유사함.

ⓒ 리더에게 부하들은 강한 헌신과 일체감, 애정을 느낌.

ⓓ 자진하여 리더에게 복종함.

ⓔ 자신의 임무에 감정적으로 몰입함.

ⓕ 스스로 근무성과의 목표를 높게 설정함.

3) 서번트 리더십 [3]

서번트 리더십이란 인간 존중을 바탕으로 구성원들이 잠재력을 충분히 발휘할 수 있도록 부하들을 육성 · 지지하며, 구성원들에게 자율과 재량을 위임하는 하인정신(servantship)을 강조하는 섬기는 리더십으로 로버트 그린리프(R.Greenleaf)가 1977년 처음 주장. 변혁적 리더십과 일부 공통점이 있지만 섬김과 도덕적 요소가 더 강조된다는 점에서 차이가 있음.

● **서번트리더십과 변혁적 리더십의 비교**

	서번트 리더십	변혁적 리더십
리더의 역할	구성원을 섬김	구성원을 영감적으로 고취(고무)
부하의 역할	현명하고 자유로움	조직목표의 추구
도덕적 요소	중시(명시)됨	중시(명시)되지 않음
개인수준	섬기려는 욕망	이끌려는 욕망
조직수준	공동체를 섬기도록 유도	조직목표를 위해 구성원을 고취

[1] 조건보상과 예외관리

거래적 리더십은 조직참여나 변화의지(기대)가 낮은 경우에 적합하여 조건적 보상이나 예외에 의한 관리에 초점을 둠. 조건적 보상이란 목표달성 시 성과에 대한 보상을 해주는 것이고, 예외에 의한 관리란 합의된 성과수준에 도달하지 못할 때에만 리더가 개입을 하는 고전적인 관리전략임.

[2] 카리스마적 리더십의 특징

① 뛰어난 비전
② 개인적 위험의 감수
③ 관습에 얽매이지 않는 전략적 선택
④ 상황에 대한 정확한 평가
⑤ 부하들에 대한 계몽
⑥ 자신감의 전달
⑦ 개인적 권력의 활용
⑧ 리더와의 역할모형화에 의한 추종자들의 강한 헌신과 일체감

[3] 서번트 리더십의 요소

① 구성원들의 만족도 중시
② 리더가 구성원들을 섬김
③ 도덕적 요소를 중시
④ 구성원들의 자율성·잠재력 강조
⑤ 구성원들에게 자율과 재량 부여(위임)
⑥ 존경, 봉사, 정의, 정직, 공동체윤리 강조 (Greenleaf)

■ 팔로워십이론

리더십이론에 이어 최근에는 팔로워십이론이 대두됨. Kelly는 추종자(팔로워)가 독자적이고 비판적인 사고를 하는가 아니면 의존적이고 무비판적인 사고를 하는가, 그리고 능동적인가 아니면 피동적인가를 기준으로 다섯 가지 추종자의 유형과 역할을 구분·제시

유형	특성
소외적 추종자	독자적, 비판적이지만 문제해결에는 피동적임.
순응적 추종자	• 의존적, 무비판적이지만 문제 해결에는 능동적임. • 무슨 지시에든 복종
실용적 생존추구자	필요와 상황에 따라 행태가 유동적임.
피동적 추종자	• 의존적, 무비판적이면서 피동적임. • 책임감과 솔선력 결여
효율적 추종자	• 독자적, 비판적이지만 문제 해결에는 능동적임. • 가장 바람직한 추종자

4 우리나라 공무원단체의 현황

더보기

● **공무원노조 관련 법적 규정** [1]

(1) **헌법(제33조) :** 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가짐.

(2) **국가공무원법(제66조) :** 공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 됨. 다만, 사실상의 노무에 종사하는 공무원은 예외로 함. 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 대통령령(국회 · 대법원 규칙 등 포함)으로 정함.

(3) **공무원복무규정(제28조) :** 사실상 노무에 종사하는 공무원이란 과학기술정보통신부 소속의 현업기관에서 노무에 종사하는 우정직 공무원을 말함. 현재 우정노조(우체국 집배원 등)가 유일 [2]

(4) **교원노조설립 · 운영에 관한 법률(1997) :** 교원(국공립 및 사립)은 시 · 도 및 전국단위로 노조 설립이 가능하며 학교단위로는 설립이 금지됨. [3]

(5) **공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(2006.1) :** 노무현정부에 들어 6급 이하 일반직 공무원과 (구) 기능직에 대한 공무원노조를 전면 인정함 ⇨ 2021.7.6. 「공무원노조법」 개정으로 전직급 일반직 · 소방 · 교육공무원 및 퇴직공무원의 노조 가입 허용. [4]

(1) 설립단위

① 공무원노동조합은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정부, 특별시, 광역시, 특별자치시 · 도, 특별자치도 · 시 · 군 · 구 등을 최소단위로 하여 설립할 수 있도록 함.

② 헌법상 독립기관과 자치단체는 별도로 독립된 노조를 결성할 수 있으나 행정부 국가공무원노조는 전국단위로 노조가 운영되고 각 부처는 지부형태로 운영

(2) 가입범위

① 가입대상

ⓐ 일반직 공무원

ⓑ 특정직 공무원 중 외무영사직렬 · 외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교육공무원(교원은 제외) [5]
↳ 교원은 별도의 노조(교원노조)에 가입 가능하기 때문

ⓒ 별정직 공무원

ⓓ 위 어느 하나에 해당하는 공무원이었던 사람으로서 노동조합 규약으로 정하는 사람
↳ 퇴직자

② 가입금지대상

ⓐ 업무의 주된 내용이 다른 공무원에 대하여 지휘 · 감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원

ⓑ 업무의 주된 내용이 인사 · 보수 또는 노동관계의 조정 · 감독 등 노동조합의 조합원 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니한 업무에 종사하는 공무원

ⓒ 교정 · 수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원

1 우리나라 공무원노조 특징

우리나라 공무원 노동조합의 특성 중 하나는 공무원 노동조합 관련 법규가 많고 그러한 법규정에 따라 상이하게 구성된 공무원 노동조합의 종류가 너무 많다는 점임.

2 우정노조의 단체행동권

우정노조는 단체행동권을 포함한 근로3권을 유효하게 인정받고 있음. 따라서 일반직 노조 가입자와는 달리 공무원직장협의회에는 가입할 수 없음.

3 교원노조 가입범위와 권리

① 범위 : 교장·교감 등 관리·감독자나 대학교수는 제외됨.

② 권리 : 단결권과 단체교섭권은 가지나 단체행동(파업이나 수업거부 등 쟁의행위) 및 정치활동은 금지됨.

4 공무원노조 연혁

2006년 이전까지는 사실상의 노무에 종사하는 현업관서에서 노무에 종사하는 공무원을 제외한 일반직 공무원에게는 단결권조차 인정되지 않다가 노무현정부 들어 6급 이하 일반직 공무원에 대한 공무원 노조가 인정되었으며 최근(2021.7.6.) 전직급 일반직 등으로 확대되었음.

주의 **[노조 가입범위 확대]**

공무원노조 가입범위 확대(2021.7.6.시행)

	종전	개편
일반직	6급 이하	전 직급
별정직	6급 이하 상당	전 직급 상당
특정직	외무 (6급 이하 상당)	외무, 소방, 교육 (교원제외)
퇴직자	X	O

5 특정직의 노조 가입

종래에는 외무직 외에는 특정직 공무원의 노조 가입이 제한되었으나 2021.7.6. 「공무원노조법」 개정으로 소방 및 교육공무원(교원제외)도 노조 가입이 가능해짐.

(3) 노동조합 전임자의 지위

① 노조에 전임하고자 하는 공무원(조합장 및 지부장 등)은 임용권자의 동의를 얻어 노동조합의 업무에만 종사할 수 있음. [1]

② 그 전임기간은 무급휴직(보수를 지급하지 않는 조건의 직권휴직)으로 하되, 전임자임을 이유로 신분상 불이익을 받지 아니하도록 함.

(4) 교섭 및 단체협약 체결

① **교섭주체 :** 공무원 노동조합의 대표자는 노동조합에 관한 사항 또는 공무원의 보수 · 복지 그 밖의 재직자의 근무조건에 관한 사항에 대하여 정부측 교섭대표 [2] 와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가짐.

② **교섭제외대상 :** 정책결정에 관한 사항이나 임용권의 행사 등 그 기관의 관리, 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련 없는 사항은 교섭대상이 될 수 없음.

③ **조정신청 :** 단체교섭이 결렬된 때에는 당사자 일방 또는 쌍방은 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있음 [3]. 조정은 신청이 있는 날부터 30일 이내에 종료하여야 함. 국가공무원노조는 물론 지방공무원노조도 중앙노동위원회에 조정신청을 함.

④ **단체협약의 효력 :** 단체협약의 내용 중 법령, 조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 인정하지 아니함. 이 경우 정부 측 교섭대표는 단체협약의 이행을 위하여 성실히 노력하여야 함.

(5) 정치활동 및 쟁의행위의 금지 : 공무원 노동조합과 그 조합원은 다른 법령에서 금지하는 정치활동을 할 수 없으며 파업 · 태업 등 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 할 수 없음.

(6) 복수 노조 : 인정(복수 노조를 금지하는 명문의 규정 없음)

(7) 공무원직장협의회와의 관계 : 공무원단체(광의)에는 공무원노조와는 별개로 공무원직장협의회가 있으며, 공무원노조는 공무원직장협의회의 설립 · 운영을 방해하지 아니함. 따라서 일정 공무원들은 공무원노조에도 가입이 가능하고 공무원직장협의회 [4]에도 가입이 가능

더보기

● **공무원직장협의회 제도**

법적 근거	• 공무원직장협의회의 설립 · 운영에 관한 법률(1998)
구성	• 국가기관, 지방자치단체 및 그 하부기관별로 하나씩의 협의회 설립 가능(전국단위 결성은 금지)
가입범위 [5]	• 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 준하는 일반직, 별정직 공무원 • 특정직 공무원 중 10년 경력 미만의 외무직 공무원과 경감 이하 경찰공무원과 소방경 이하 소방공무원 * 단, 「국가공무원법」 제66조 제1항 단서에 따라 공무원노조가 인정되는 우정 등 현업직 공무원이나, 지휘 · 감독직 공무원, 인사 · 예산 · 경리 · 물품 · 출납 · 비서 · 기밀(국정원 등) · 보안 · 경비업무종사자, 군인, 교정직 공무원은 대상에서 제외

1 사실상 노무 종사자의 노조 전임

사실상 노무에 종사하는 공무원이 노조업무에 전임하고자 하는 경우에는 소속장관의 허가를 받아야 함.

2 정부측 교섭대표

인사혁신처장, 국회사무총장, 헌법재판소사무처장, 법원행정처장, 선관위사무총장, 자치단체장, 시도교육감 등

3 공무원노동관계조정위원회

단체교섭이 결렬된 경우 이를 조정·중재하기 위하여 중앙노동위원회에 7인 이내의 공익위원으로 구성되는 공무원노동관계조정위원회를 둠.

4 공무원직장협의회 제도

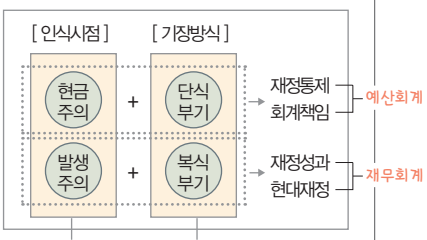
1999년 이후 공무원노조와는 별도로 공무원직장협의회가 설립·운영되고 있으나 이는 공무원노조가 아니며 각 기관별로 설립되어 당해기관 근무환경에 대한 협의를 수행하는 노사협의회의 성격이 강함. 가입대상도 6급 이하, 일반직, 이에 상당하는 별정직, 경력 10년 미만의 외무직 등 공무원노조 가입대상자와 다름.

5 공무원노조와 공무원직장협의회의 가입기준 비교(2021.7.6. 시행)

직중	공무원 노조		공무원 직장협의회
일반직	전직급		6급 이하 [1]
별정직	전직급 상당		6급 이하 상당 [1]
특정직	외무	O (전직급)	O (10년 경력 미만) [1]
	경찰	X	O (경감 이하) [1]
	소방	O (전계급)	O (소방경 이하) [1]
	교육	O (교원 제외)	X
퇴직자		O	X

1) 2022.10.27.부터는 공무원노조와 마찬가지로 공무원직장협의회 가입가능 직급범위 및 경력제한도 모두 폐지됨.

1 정부회계의 구분 방식 현단-발복



수입(수익)·지출(비용)의 인식시점을 현금기준으로 할 것이냐, 자산증감의 발생기준으로 할 것이냐의 문제

장부기장을 한 쪽 면만 기재할 것이냐, 차변·대변으로 나누어 양면에 기재할 것이냐의 문제

2 예산회계와 재무회계의 비교

구분	예산회계	재무회계
의의	예산의 집행실적	재정성과 및 재정상태 보고
전통	대륙계국가의 전통적 회계	영미계국가의 현대적 회계
회계방식	현금주의·단식부기	발생주의·복식부기
결산보고서	세입세출결산서 국가채무계산서 등	재무제표 (재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표)
인식기준	모든 거래를 현금의 유입·유출시점에서 수입과 지출로 인식	현금의 유입·유출에 관계없이 현금유입·유출의 원인이 되는 거래가 발생한 시점에서 수익과 비용, 자산과 부채로 인식
결산	한 회계연도 동안 얼마를 지출하고, 재원을 어떻게 조달하였는지를 금액으로 표시하여 예산집행의 적정성을 확인하는데 목적	국가회계의 투명성과 신뢰성을 높이고 정부의 재정상태와 재정운영결과에 대해 체계적이고 종합적으로 파악하는데 목적
보고	회계단위별 분리 보고	회계단위간 연계와 통합보고
가치지향	행정내부조직 중심 (예산집행 통제, 법규준수)	국민의 삶의 질 향상(투명한 공개, 효율적 집행)
자기검증	없음	대차평균의 원리에 의한 회계오류의 자동 검증

3 단식부기

다양한 자산이 아니라 현금이라는 단일한 항목만을 기준으로 한쪽 면만 기장하는 방식

4 복식부기

하나의 거래를 대차 평균의 원리에 따라 차변과 대변에 동시에 기록하는 방식. 계정 과목 간에 유기적 관련성이 있기 때문에 상호 검증을 통한 부정이나 오류의 발견이 쉬움.

③ 회계는 경제적 거래를 어느 시점에 인식할 것인가와 어떠한 방식으로 기장할 것인가, 작성목적이 무엇인가에 따라 여러가지 구분방식이 있음 ⇨ 인식기준과 시점에 의한 분류가 현금주의와 발생주의이고, 계리방식에 의한 분류가 단식부기와 복식부기 [1]이며, 작성목적에 따른 분류가 예산회계와 재무회계임. [2]

④ 원래 공공부문에는 현금주의·단식부기가 적용되어 왔으나, 최근 성과중심의 재정이 강조되면서 발생주의·복식부기 도입이 적극 강조 ⇨ 우리나라도 「국가 회계법」 제정·시행(2009)으로 공공부문에 도입

주의 [정부회계 계리에 대한 잘못된 인식]

흔히 복식부기 = 발생주의, 단식부기 = 현금주의로 생각하기 쉬우나 이는 잘못임. 일반적으로 발생주의하에서는 복식부기가, 현금주의하에서는 단식부기가 각각 합리적인 것으로 알려져 있을 뿐, 현금주의에서도 복식부기를 사용할 수 있음(예 시중은행의 경우 현금주의를 취하면서도 복식부기를 사용(금융기관 재무제표, 현금기준 재무상태 변동표 등))

[결론] 발생주의 ≠ 복식부기

- 복식부기 : 주로 발생주의에서 사용 ○
- 단식부기 : 주로 현금주의에서 사용 ○
- 복식부기 : 현금주의에서도 사용 가능 ○

2 단식부기와 복식부기

1. 단식부기

(1) **개념 :** 차변과 대변의 구분 없이 현금 등 단일항목의 증감을 중심으로 발생된 거래의 한쪽 면만을 기재하는 방식. [3] 현금의 증감 발생 시에 회계처리하는 현금주의에서 주로 채택됨. 정부의 회계는 전통적으로 단식부기에 의존해옴.

(2) 장단점

① **장점 :** 회계처리가 간편하여 거래빈도가 적고 규모가 작은 회계에 편리하게 사용됨.

② **단점 :** 복식부기에 비해 기록의 정확성을 검증하거나 거래의 오류나 탈루 등을 파악하기 곤란. 이익과 손실의 원인도 명확히 파악하기 힘듦.

2. 복식부기

(1) **개념 :** 거래의 이중성을 회계처리에 반영하여 기록하는 방식. 하나의 거래를 대차평균의 원리에 따라 차변(왼쪽)과 대변(오른쪽)에 이중 기록함. 복식부기는 자산, 부채, 자본을 인식하여 거래의 이중성에 따라 차변과 대변을 나누어 동시에 계상하기 때문에 차변의 합계와 대변의 합계가 일치해야 하므로(대차평균의 원리) 부정·오류 발견과 자기검증기능을 가짐. [4] 경제활동의 발생시에 이를 기록하는 발생주의에서 주로 채택

구 할 수 있음. [1]

① **특별시와 인구 800만 이상 광역단체 :** 1/200
② **100만~800만 광역단체 :** 1/150
③ **50만~100만 기초단체 :** 1/100
④ **10만~50만 기초단체 :** 1/70
⑤ **5만~10만 기초단체 :** 1/50
⑤ **5만 미만 기초단체 :** 1/20

(3) 제외대상

① 법령 위반 사항
② 지방세 · 사용료 · 수수료 · 부담금의 부과 · 징수 또는 감면에 관한 사항
③ 행정기구의 설치 · 변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항

더보기

- **주민규칙개폐 의견제출제도 (2022.1.13. 시행)**
  ① 주민은 주민의 권리 · 의무와 직접 관련되는 사항에 대한 규칙의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있음. (단, 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 의견 제출 대상에서 제외)
  ② 지방자치단체의 장은 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 해당 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 함.
  ③ 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정함.

2. 주민감사청구제도

이해+암기하기

(1) 의의 : 자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 지역주민이 상급자치단체장이나 주무부장관에게 감사를 청구할 수 있도록 한 제도

(2) 요건 : 18세 이상 주민은 광역단체의 경우 주무부장관에게, 기초단체의 경우 시 · 도지사에게 다음 인원을 넘지 아니하는 범위 안에서 당해 자치단체의 조례가 정하는 18세 이상의 주민수 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있음. [2]

① **광역단체 :** 300명
② **인구 50만 이상 대도시 :** 200명
③ **기타 시 · 군 및 자치구 :** 150명

(3) 절차 : 주무부장관 또는 시 · 도지사는 감사청구를 수리 [3]한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 함. 감사결과를 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 함. [4]

(4) 제외대상

① 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
② 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
③ 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항 [5]

[1] 주민조례청구제도 개편(2022.1.13. 시행)

	종전	개편
청구권자	19세 이상	18세 이상
청구대상	지방자치단체의 장에게 청구	지방의회에 직접 청구
청구요건(연서인원)	① 광역단체 및 50만 이상 대도시 : 1/100 ~ 1/70 ② 기타 시 · 군 및 자치구 : 1/50 ~1/20	① 특별시와 인구 800만 이상의 광역단체 : 1/200 ② 100만~800만 광역단체 : 1/150 ③ 50만~100만 기초단체 : 1/100 ④ 10만~50만 기초단체 : 1/70 ⑤ 5만~10만 기초단체 : 1/50 ⑥ 5만 미만 기초단체 : 1/20
처리절차	단체장은 수리한 날부터 60일 이내에 지방의회에 제출	지방의회는 조례 청구안이 수리된 날부터 1년 이내에 의결

[2] 주민감사청구제도 개편(2022.1.13. 시행)

		종전	개편
청구연령		19세 이상	18세 이상
서명인원 한도	광역 단체	500명	300명
	50만 이상 시	300명	200명
	기초 단체	200명	150명
청구시효		2년	3년

[3] 주민감사청구의 공표와 열람

주무부장관이나 시·도지사는 감사청구를 받은 날부터 청구내용을 5일 이내에 공표하고 10일 간 열람할 수 있도록 해야함.

[4] 주민감사절차

① 절차 : 주무부장관이나 시·도지사는 주민감사청구를 처리(각하 포함)할 때에는 대표자에게 의견진술 기회를 부여하여야 하며, 감사결과에 따라 기간을 정하여 해당 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있음.
② 소송 : 감사결과에 불복하는 주민은 위법한 재무행위에 대해서 90일 이내에 행정법원에 소를 제기할 수 있으며, 60일 이내에 감사를 종료하지 못할 경우에도 소를 제기할 수 있음.
③ 기간 : 감사청구는 사무처리가 있은 날로부터 3년이 지나면 할 수 없음.

[5] 감사청구대상

다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우는 감사청구의 대상이 될 수 있음.

● 주민투표 효력의 양면성

	발의	효력
임의적 · 권고적 요소	중앙행정기관장이 주요 국가시설 설치나 자치단체의 폐지분합 등에 관하여 요구한 경우	강제력이 없음
의무적 · 기속적 요소	주민에게 과도한 부담이나 중대한 영향을 미치는 주요결정사항 중 주민이나 지방의회가 청구한 경우	행 · 재정상 조치를 취해야 하고 2년 이내에는 변경 불가(강제력 있음)

3 장단점

(1) 장점

① 자치단체의 중요한 결정에 정당성 부여

② 의회에서 의결된 사항을 주민투표로 부결하는 등 집행기관뿐만 아니라 의회까지도 견제 가능

③ 불만해소나 소수자 권익보호기능을 가지며, 주민의 참여욕구 충족수단

④ 대의제 및 간접참정정치에 대한 보완

⑤ 지역 및 집단이기주의로 인해 정책의결이나 집행이 어려울 때, 주민참여를 통해 해결

⑥ 자치단체의 장과 지방의회가 대립되었을 때 갈등을 해결할 수 있는 장치

⑦ 단체장 교체시 종전 시책이 중단되는 일을 방지하고 지방행정의 안정성과 계속성 유지(주민투표로 확정된 사항은 일정기간(2년 이내) 변경 불가)

(2) 단점

① 충분한 정보가 제공되지 않을 때 여론조작 가능성

② 직접참정에 의한 재정적 · 시간적 부담

③ 제도의 남용시 지방의회의 기능 위축과 약화

④ 다수의 횡포로 소수의 정당한 권리가 침해될 가능성

4 우리나라의 주민투표제도 [1]

이해+암기하기

(1) 투 · 개표사무의 관할 : 관할(해당) 선거관리위원회가 담당

(2) 주민투표권자 : ⓐ 18세 [2] 이상의 주민으로 하고, ⓑ 외국인(18세 이상)도 일정한 자격(계속 거주)을 갖춘 때에는 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권을 부여. ⓒ 재외국민도 국내 거소 신고가 되어 있는 경우(재외국민용 주민등록증 소지자)에는 주민투표권 인정

■ 우리나라 주민투표제도 개편(2022.4.26. 시행)

	종전	개편
투표 연령	19세 이상	18세 이상
청구 대상	주민에게 과도한 부담 및 중대 영향을 미치는 주요 결정사항 중 조례로 정한 사항	주민에게 과도한 부담 및 중대영향을 미치는 주요결정사항 모두 [1]
청구 방법	서면서명	서면서명 + 전자서명 [2]
투표일	발의일부터 23~30일 이내에서 단체장이 관할 선관위와 협의 · 결정	발의일부터 23일 이후 첫 번째 수요일
투표 방식	현장투표	현장투표 + 전자투표 [3]
확정 요건	1/3 이상 투표, 과반 찬성	1/4 이상 투표, 과반 찬성
개표 요건	1/3 이상 미투표시 개표 않음(부결)	1/4 이상 미투표시에도 개표 실시

1), 3) 2022.10.27. 시행
2) 2023.4.27. 시행

1 「주민투표법」 제정

지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 주요결정사항에 대하여 주민투표를 실시할 수 있도록 2004.7. 「주민투표법」이 제정됨.

2 주민투표연령

최근 「공직선거법」 개정(2020. 1.)으로 대통령, 국회의원, 자치단체장 및 지방의회의원 선거연령이 18세 이상으로 하향 조정된데 이어 주민투표 연령도 18세로 하향조정되었음(2022.4.26. 시행) 그러나 주민소환투표 및 국민투표연령은 여전히 19세 이상임.

더보기 7급용

● **주민참여제도 관련 권리자(2022.7.1. 현재)**

제도	청구·선거 연령	권리자		
		국민	재외국민	외국인
주민투표	18세	관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람	관할구역에 주민등록이 되어 있는 재외국민 [3]	대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 외국인으로서 조례로 정한 사람
주민소환투표 [1]	19세			영주 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 해당 자치단체의 외국인 등록대장에 올라 있는 사람
주민조례청구	18세			
주민감사청구 [2]				
지방선거(단체장, 지방의원)			국내에 거소를 가지고 주민등록이 되어 있는 일정한 재외국민 [4]	
주민소송		위법부당한 재무행위에 대해 주민감사를 청구한 주민(주민감사청구권자)은 주민소송도 제기 가능		

1) 「공직선거법」 개정으로 공직선거연령은 18세로 하향조정되었으나 관련 법들이 일괄개정되지 못해 주민소환투표청구연령은 현재 19세 그대로임. 선거는 18세 이상 가능한데 소환은 19세 이상만 가능하게 되는 모순을 해소하기 위해서 조만간 주민소환청구연령도 18세 이상으로 개정될 것으로 보임.

2) 「지방자치법」 개정(2022.1.13.시행)으로 주민감사청구연령이 종전 19세 이상에서 18세 이상으로 하향조정되었음.

3) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 개정으로 재외국민은 국내에 거소신고를 할 필요가 없음.

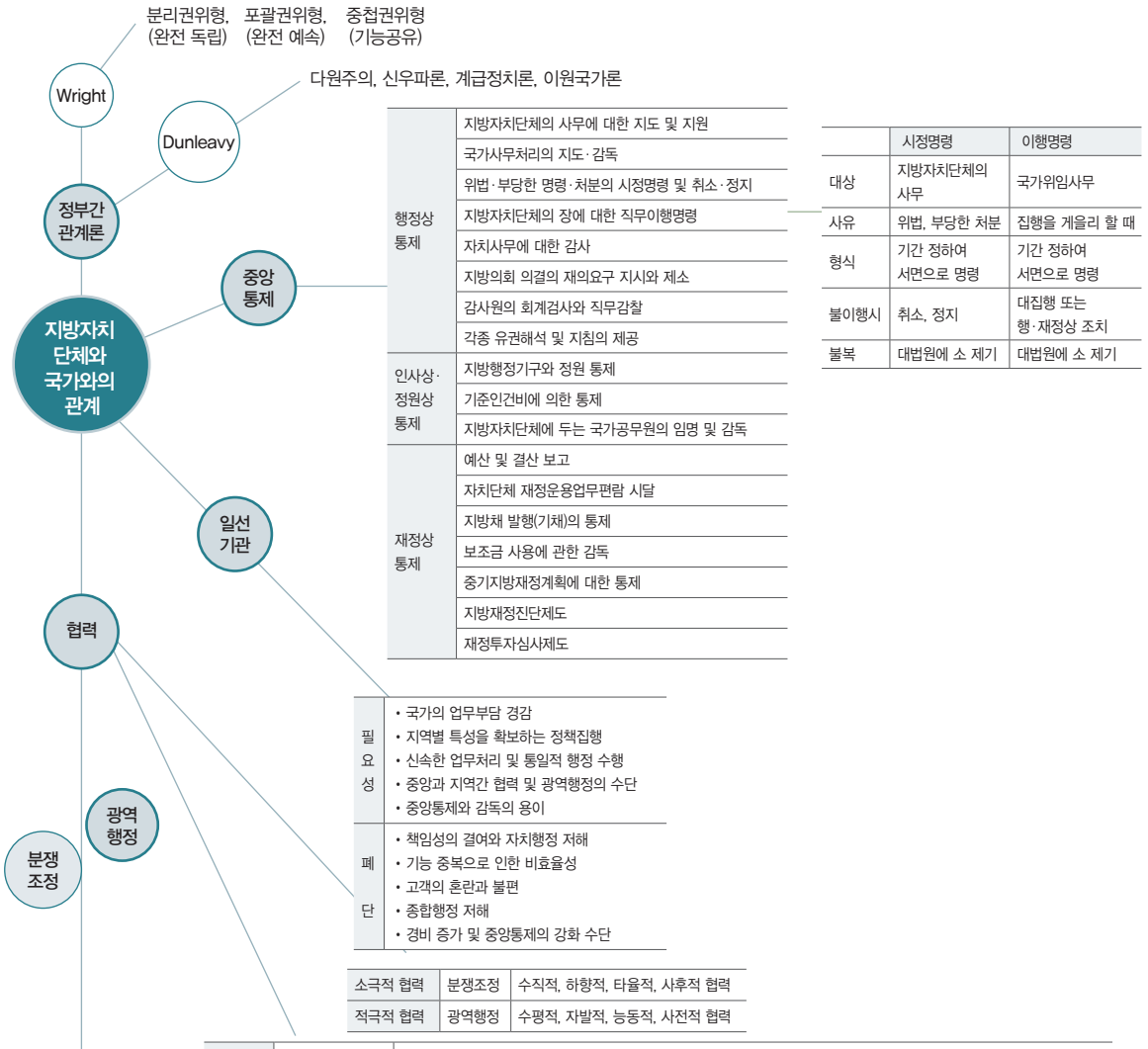
4) 영주귀국의 신고를 하지 않은 재외국민으로 관할구역에 주소나 거소를 가진 자로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라있고 주민등록이 되어 있는 사람

● **주민참여제도 개편 종합(2022.7.1. 현재)**

			종전	개편	시행일
주민조례청구	청구연령		19세 이상	18세 이상	2022. 1.13.
	청구대상		지방자치단체의 장에게 청구	지방의회에 직접 청구	
	청구요건		① 광역단체 및 50만 이상 대도시 : 1/100 ~ 1/70 ② 기타 시·군 및 자치구 : 1/50 이상 1/20 이하	① 특별시와 인구 800만 이상의 광역단체 : 1/200 ② 100만~800만 광역단체 : 1/150 ③ 50만~100만 기초단체 : 1/100 ④ 10만~50만 기초단체 : 1/70 ⑤ 5만~10만 기초단체 : 1/50 ⑥ 5만 미만 기초단체 : 1/20	
	처리시한		단체장은 수리한 날부터 60일 이내에 지방의회에 부의	지방의회는 조례청구안이 수리된 날부터 1년 이내에 의결	
주민감사청구	청구연령		19세 이상	18세 이상	
	서명인원	광역	500명	300명	
		50만	300명	200명	
		기초	200명	150명	
	청구시효		2년	3년	
주민소송	청구연령		19세 이상	18세 이상	

7.2 지방자치단체와 국가와의 관계

절 한눈에 복습하기



행정상 통제	지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원	
	국가사무처리의 지도·감독	
	위법·부당한 명령·처분의 시정명령 및 취소·정지	
	지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령	
	자치사무에 대한 감사	
	지방의회 의결의 재의요구 지시와 제소	
	감사원의 회계검사와 직무감찰	
	각종 유권해석 및 지침의 제공	
인사상·정원상 통제	지방행정기구와 정원 통제	
	기준인건비에 의한 통제	
	지방자치단체에 두는 국가공무원의 임명 및 감독	
재정상 통제	예산 및 결산 보고	
	자치단체 재정운용업무편람 시달	
	지방채 발행(기채)의 통제	
	보조금 사용에 관한 감독	
	중기지방재정계획에 대한 통제	
	지방재정진단제도	
	재정투자심사제도	

	시정명령	이행명령
대상	지방자치단체의 사무	국가위임사무
사유	위법, 부당한 처분	집행을 게을리 할 때
형식	기간 정하여 서면으로 명령	기간 정하여 서면으로 명령
불이행시	취소, 정지	대집행 또는 행·재정상 조치
불복	대법원에 소 제기	대법원에 소 제기

필요성	• 국가의 업무부담 경감 • 지역별 특성을 확보하는 정책집행 • 신속한 업무처리 및 통일적 행정 수행 • 중앙과 지역간 협력 및 광역행정의 수단 • 중앙통제와 감독의 용이
폐단	• 책임성의 결여와 자치행정 저해 • 기능 중복으로 인한 비효율성 • 고객의 혼란과 불편 • 종합행정 저해 • 경비 증가 및 중앙통제의 강화 수단

소극적 협력	분쟁조정	수직적, 하향적, 타율적, 사후적 협력
적극적 협력	광역행정	수평적, 자발적, 능동적, 사전적 협력

공동처리	사무위탁	사무의 일부를 다른 자치단체의 계약에 의하여 위탁
	행정협의회	둘 이상의 자치단체가 광역적 업무의 공동처리를 위하여 협의체를 구성하는 방식, 법인격이 없고 구속력(강제력)없음
	일부사무조합	둘 이상의 자치단체가 사무의 일부를 공동 처리하기 위해 규약(계약)을 정하고 설치하는 법인체 (법인격이 있으며 특별자치단체의 지위를 가질 수 있음)
	특별지방자치단체	둘 이상의 자치단체가 특정한 목적의 광역적 사무를 처리하기 위하여 설치하는 자치단체
연합	자치단체연합체	둘 이상의 자치단체가 독립된 법인격을 유지하면서, 특별자치단체인 연합정부를 구성하는 방식
	도시공동체	기초자치단체인 시(市)들이 광역행정단위를 구성하는 방식
	복합사무조합	둘 이상의 자치단체가 몇 개의 사무를 공동처리하기 위해 규약을 정하고 설치하는 법인체
통합	합병	둘 이상의 자치단체가 법인격을 통폐합시켜 광역단위의 새로운 법인격을 가지는 단체 창설(통폐합)
	흡수통합	하급 자치단체의 권한이나 지위를 상급자치단체가 흡수하는 방식
	전부사무조합	둘 이상의 자치단체가 모든 사무를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 법인체(사실상 합병)

지방정부 상호간	동일 시·도내 기초단체간	지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 시·도지사가 조정 결정	구속력 있음 • 필요예산 우선 편성 • 직무상 이행명령 • 행정대집행 등
	• 광역과 기초단체간 • 시·도를 달리하는 기초단체간 등	중앙분쟁조정위원회의 의결에 따라 행안부장관이 조정 결정	
중앙정부와 지방정부간		국무총리 소속 행정협의조정위원회에서 조정	구속력 없음

2023 김중규 ALL바른 선행정학

고객 HOT LINE

온라인 강의 www.kaspa.co.kr TEL. 02-532-5280~1
gong.conects.com
오프라인 강의 공단기고시학원 TEL. 02-812-6521

펴낸날 2023판 2022년 7월 1일
펴낸이 김중규
펴낸곳 (주)카스파
주소 서울시 서초구 동광로39길 46(반포동) 해나하우스 A동 103호
도서문의 TEL. 02-532-5314 FAX. 02-532-5315
등록번호 제2015-000214호

ISBN 979-11-92405-07-0
ISBN 979-11-92405-06-3 (세트)
값 49,000원 (전3권)