

기본서도 놀랄 필기노트로 고득점을!

필수과목 전환 이후 나타난 새로운 출제경향, 정책이슈, 고난도 영역까지 완벽 보강!



2024 김종규 기필고 선행정학

38년 노하우의 종규쌤이 직접 쓰고 그린 대한민국 최고의 행정학 입문용 요약서

9급, 7급, 국회, 경찰, 공무원, 공기업 대비

동영상강의 kaspa.co.kr

여태까지 행정학에 이런 필기노트는 없었다.

첫째, 기필고는 37년 노하우의 중규쌤이 원고를 직접 쓰고 그린 필기노트입니다.

둘째, 기본서도 놀랄만큼 행정학의 전반적인 이론이 빠짐 없이(기본서 내용 95% 이상 반영) 한눈에 잘 정리되어 있습니다.

셋째, 여다나 압축 선행정학이 마무리용 요약서라면, 기필고 선행정학은 큰 흐름(숲)과 디테일(나무)을 동시에 볼 수 있는 입문용 요약서입니다.

넷째, 필기노트만으로도 기본이론강의를 들을 수 있을 정도로 기본서와의 연계성이 높고, 판서내용과도 일치합니다.

다섯째, 필기노트만 공부를 해도 거의 모든 문제가 술술 풀릴 정도로 이론과 문제간의 연결성이 좋습니다.

여섯째, 단편적인 암기보다는 흐름 위주로 정리·요약되어 있어 개념간 이해도를 높여줍니다.

일곱째, 다른 선생님의 강의를 들었더라도 부담 없이 볼 수 있어 선생님을 넘나들며 공부할 수 있는 크로스오버 교재입니다.

여덟째, 행정학을 대충 공부하여 불안한 수험생들에게는 부족한 부분을 채워주고, 너무 방대하게 공부한 분들에게는 울타리를 쳐주어 최적의 행정학 공부범위를 설정해드립니다.

아홉째, 특히 2024 기필고 선행정학은 필수과목 전환이후 나타난 새로운 출제경향과 고난도 영역, 정책이슈, 개정법령 등을 빠짐없이 완벽하게 보완하였습니다.

기본서도 놀랄 필기노트로 고득점을 보장하여, 여러분을 기필코 합격시켜드릴 것입니다.

2023.5.2.

지은이 김중규

합격생들은 이 책을 이렇게 활용했다.

무적의 기필고 덕분에 든든한 마음으로 시험장에 갈 수 있었습니다.

기필고는 이론, 기출, 마무리까지 모든 과정에서 활용 가능한 탁월한 교재라고 생각합니다. 이론 때는 직관적 이해를 위해 기본서와 같이 읽었고, 마무리 단권화 때에는 기출 해설이나 오답 키워드 등을 기필고에 추가하면서 정리하였습니다. 무적의 기필고 덕분에 수험장에 든든한 마음으로 갈 수 있었습니다. 요약서라는 이유로 만만해 보일 수 있겠지만 알고 보면 기출에 자주 등장하는 핵심내용이 빠짐없이 다 들어가 있습니다. 특히 작은 첨삭글씨는 기출오답의 포인트인 경우가 많으니 주의해서 꼼꼼하게 읽어보세요. 매년 개정판을 사는 것이 전혀 아깝지 않을 정도의 교재이니 꼭 수험생활 함께하시길 바랍니다.

2022 국회8급, 국가7급 합격 김현아

행정학을 한눈에 담는 기필고 선행정학

문자로만 이루어진 책을 보는 것보다 그림과 도표를 이용해 공부하는 것이 훨씬 효과적이라는 사실, 알고 계셨나요? 가장 쉽고 직관적인 공부를 돕는 기필고 선행정학, 이해 기반의 학습을 위해 가장 좋은 책과 강의라고 자신있게 추천드립니다. '입문서, 입문 강의가 꼭 필요할까..' 처음 진입 당시 저도 같은 고민을 했었습니다. 그러나 그 고민이 부질 없는 것임을 깨닫는 데는 오래 걸리지 않았어요. 기필고 선행정학은 처음엔 먼 길처럼 보이더라도, 결국엔 행정학 만점을 향해 가는 가장 빠른 직선 도로가 되어줄 것입니다.

2022 지방9급, 지방7급 합격 박채은

소름이 돋을 정도로 감탄이 절로 난다.

수업을 듣고나서 쉬는 시간에 기필고를 보면 소름이 돋을 정도로 탄성이 절로 난다. 한 시간 동안 설명 들었던 내용이 기본서를 덮는 순간, 한순간에 휘발될 뻔 하다가 이 필기노트를 보는 순간 새록새록 다시 살아나면서 강력하게 코팅이 되는 느낌이다.

2019 국가9급 수석합격 이서은

방대한 행정학의 흐름을 빠르게 잡도록 도와주는 책

처음부터 기본서만 놓고 공부하다 보면 행정학이라는 과목이 매우 방대하게 느껴질 수 있습니다. 한 단원만 열심히 하다 지쳐버릴 수 있는 것이지요. 이럴 때 저한테 가장 도움이 되었던 책이 바로 '기필고 선행정학'이었습니다. 지겹지 않게 초반 회독을 마칠 수 있도록 도와주었습니다. 한편의 책에 이해에 필요한 흐름과 암기에 도움이 되는 표와 두문자가 빠짐없이 들어있어 책을 가지고 다니며 틈틈이 외우기도 좋았습니다. 초반에 행정학과 빨리 친숙해질 수 있는 가장 좋은 책이에요...^^

2022 국가9급, 지방9급 합격 허소정

중규쌤의 열과 성이 느껴집니다.

공무원 수험서 중에 가장 애착이 가는 책이었습니다. 단순한 도표의 평면적 나열이 아닌 기본서를 화학적으로 다시 풀어서 나름대로 완성도 있게 재구성한 책입니다. 기본서나 문제집과도 연계가 잘 되어 있어서 찾아보고 싶은 이론이나 문제를 찾아보기도 편합니다. 방대한 행정학의 흐름을 잡고 행정학에서 고득점하는데 이 책의 도움이 정말 컸습니다. 강추합니다...^^

2020 국회8급 합격 권유진

방대한 행정학이 한눈에 확 들어옵니다.

정말 기본서를 방불케 할 정도로 빠짐없이 정리가 잘 되어있습니다. 방대한 행정학이 한눈에 확 들어오는 느낌이랄까요? 이거만 보면 되겠구나 할 정도로 행정학이 완벽하게 정리되어 있습니다. 이런 책을 좀 더 빨리 접하지 못한 것이 억울할 정도로요...ㅎㅎ 정말 저는 이 책 도움을 많이 받았습니다.

2020 서울7급 수석합격 이현승

제 생각이 틀리지 않았음을 증명해주었습니다.

강의로 행정학 기초개념과 큰 흐름을 이해하고 이해한 내용을 다시 내 것으로 만드는데 이 필기노트만큼 좋은 교재는 없다고 생각합니다. 필기노트를 이용하여 회독시간을 단축하고 단축된 시간만큼 더 많은 회독을 통해 높은 점수를 얻을 수 있다고 생각했고 김중규 선생님의 필기노트 선행정학은 그런 저의 생각이 틀리지 않았음을 증명해주었습니다.

2020 국가7급 합격 이연재

Prologue 프롤로그

- 01 행정학의 구성체계 (7단계 7분야)
02 행정학의 기초용어
03 행정의 변천과 흐름

제1장 | 행정학의 기초이론

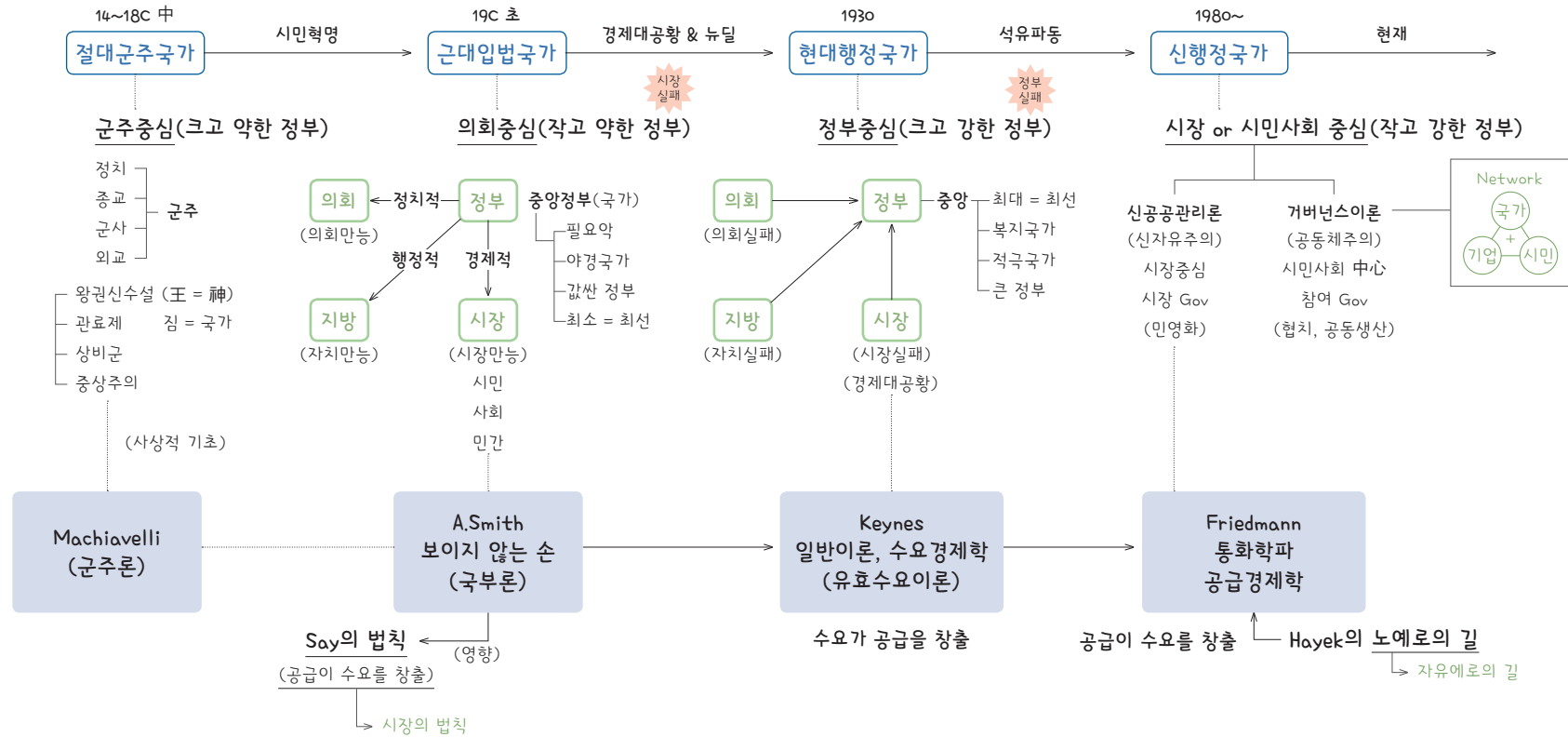
제1절	행정의 본질	013
01	행정의 개념	013
02	행정의 특성	013
03	공공재로서의 행정	014
04	행정의 변수	015
05	행정기능	015
06	행정과정	015
제2절	행정과 환경	016
01	정치 & 행정	017
02	행정 & 경영	018
03	행정 & 법	018
04	시민사회와 제3섹터 · NGO	018
05	사회적 자본	019
제3절	행정의 변천	021
01	국가와 행정의 변천	021
02	행정국가와 현대행정의 특징	022
03	신행정국가	022
04	후기산업사회의 행정	023
제4절	행정의 존재이유 – 시장실패와 대응	024
01	시장실패와 대응	024
02	정부규제	025
03	행정지도	026

제5절	정부실패와 대응	027
01	정부실패	027
02	공공재의 적정공급 실패	027
03	감축관리론 – 작은정부론	028
04	공공부문의 민간화	028
제6절	행정의 지향과 가치	030
01	행정과 가치	030
02	행정이념의 변천과 관계	030
03	행정의 본질적 가치	031
04	수단적 가치	033
제7절	행정학의 특징과 체계	035
01	행정학의 학문적 특징	035
02	행정학의 접근법	035
03	행정학의 성립과 발달	035
제8절	행정학의 주요이론	037
01	과학적 관리론	037
02	인간관계론	037
03	행태론	038
04~07	생태론 · 체제론 · 비교행정론 · 발전행정론	039
08	신행정론	040
09	현상학	040
10	공공선택론	041
11	신제도주의	043
12	신공공관리론	044
13	거버넌스	045
14	신공공서비스론	046
15	탈신공공관리론	046
16	공공가치관리론과 넛지이론	047

제2장 | 정책론

제1절	정책과 정책과학의 본질	051
01	정책과학의 특성과 본질	051
02	정책의 본질과 유형	052
제2절	정책의제와 정책목표	055
01	정책의제의 설정	055
02	정책의제 설정에 관한 이론모형	056
03	정책네트워크 모형	058
04	목표의 변동과 기능	058
제3절	정책분석과 예측	059
01	정책대안의 탐색과 평가	059
02	정책분석의 유형과 차원	059
03	체제분석	060
04	관리과학	061
05	직관적 예측	062
06	불확실성과 예측	063
제4절	정책결정	065
01	정책결정의 본질과 과정	065
02	정책결정요인론	065
03	정책결정이론모형(I) – 개인차원	067
04	정책결정이론모형(II) – 집단차원	068
제5절	정책집행	070
01	정책집행의 본질	070
02	정책집행에 관한 연구	070
03	정책집행이론	071
04	정책집행에 영향을 주는 요인	074
제6절	기획	074

03 행정의 변천과 흐름



CHAPTER

01

행정학의 기초이론

제1절 행정의 본질

제2절 행정과 환경

제3절 행정의 변천

제4절 행정의 존재이유

제5절 정부실패와 대응

제6절 행정의 지향과 가치

제7절 행정학의 특징과 체계

제8절 행정학의 주요이론

제1절 | 행정의 본질

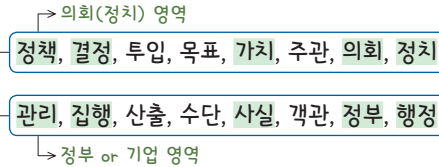
01 행정의 개념

B

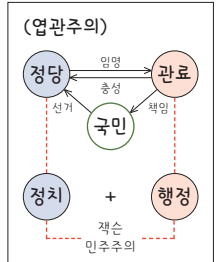
- 1 행정** 봉사
집행 · 관리 공적 : 공행정 = 행정 (협의)
 사적 : 사행정 = 경영

2 행정의 영역
(광의)

- 가치(value)** : 옳고 그름에 대한 주관적인 판단
사실(fact) : 있는 그대로의 객관적인 현상

**3 행정개념에 관한 학설**

	행정의 본질	학파	이념	시기	정치 · 행정	반대	행정 · 경영	학파	배경
행정관리설	관리 · 집행	기술적 행정학	능률성	1880	이원론		일원론 (행정=경영)	Wilson, Gulick, White, Goodnow	업관주의의 폐단 (행정의 연구) (POSDCoRB) (행정학 입문) (정치와 행정)
↓	통치기능설	정책결정 + 집행	기능적 행정학		일원론		일원론	Dimock, Appleby, Sayre, Waldo	경제대공황(시장실패) (현대정치와 행정) (정책과 행정) (세미어의 법칙) (행정국가론)
↓	행정행태설	가치(결정)X 사실(집행)O	행정행태설	1940 중반	새이원론		새일원론 (가치 부정 X)	Simon	행정학의 과학화 (논리실증주의)
↓	발전기능설	목표+결정 +집행	발전행정론	1960	새일원론		새이원론	Weidner, Esman	개도국 국가발전 → 성장
↓	정책화기능설	정책형성 + 집행	정책과학 등 신행정론(NPA)	1960 말	새일원론		새이원론	Waldo	미국의 격동기 사회문제 → 빈곤, 차별 → 복지 (Great Society)
↓	신공공관리설	경영 · 관리	신공공관리론 (NPM)	1980	새이원론 (행정의 탈정치화)		새일원론 (행정의 시장화)	Osborne	정부실패, 감축관리, 시장화 (기업형 정부) (석유파동 계기)
↓	거버넌스	협치 · 공동생산	거버넌스(Gov)	1990 중반	새일원론 (재정치화)		새이원론	Peters, Rhodes	일방적 정부감축에 대한 반론



02 행정의 특성

D

행정은 정치와 분리될 수 없음 ← 규제(국민의 권리제한과 의무부과는 행정의 본질)

공공성 + 정치성 + 권력성 + 체제성 + 관리성

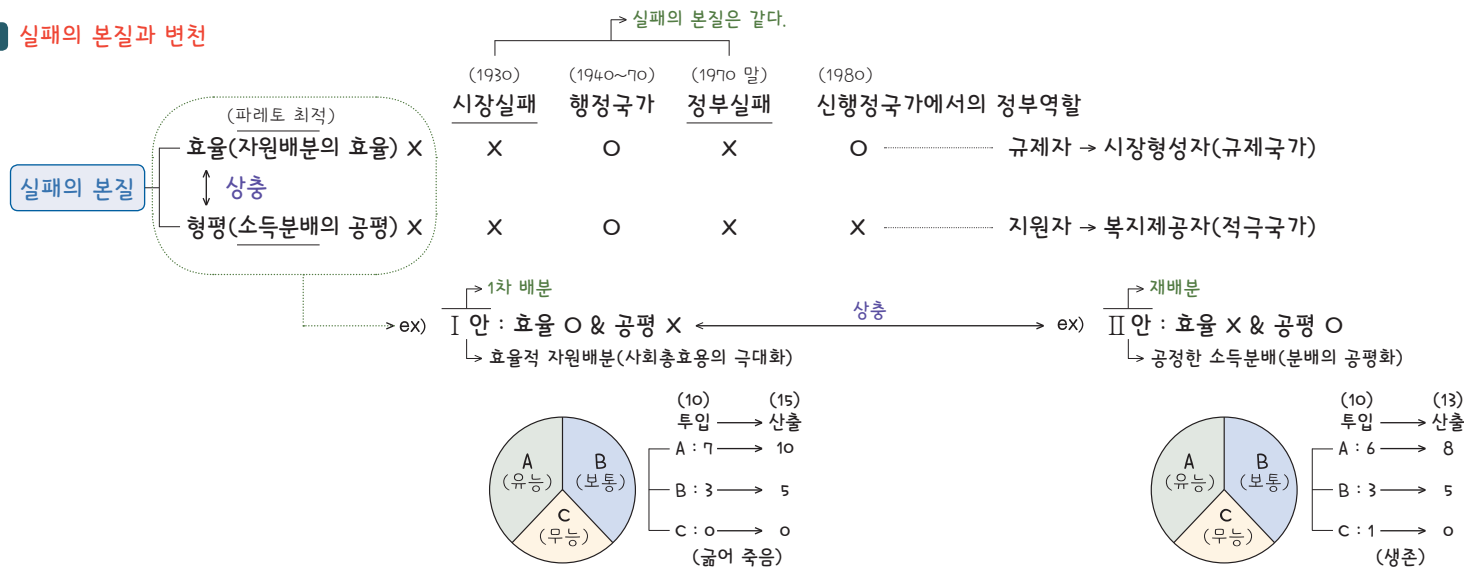
행정의 본질적(고유한) 특성 - 사회적 가치의 배분 → 경영과의 공통된 특성

제4절 | 행정의 존재이유 - 시장실패와 대응

01 시장실패와 대응

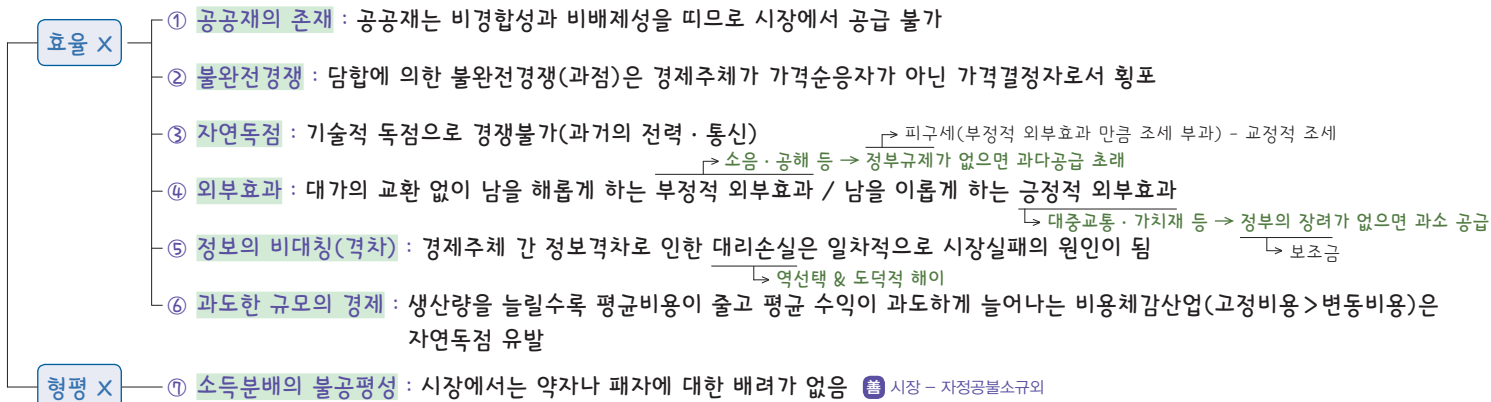
A

1 실패의 본질과 변천



2 시장실패의 원인

원인



3 시장실패의 원인별 대응

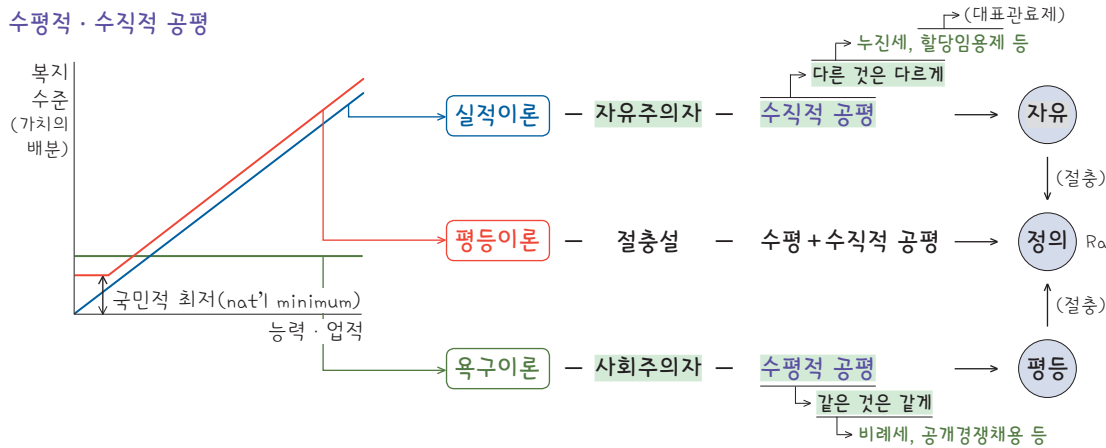
대응	공적공급 (조직)	공적유도 (유인)	공적규제 (권위)
원인			
① 공공재의 존재	O		
② 불완전경쟁			O
③ 자연독점	O		O
④ 외부효과		O	O
⑤ 정보의 격차		O	O

3 사회적 형평

① 의의

- 경제·사회적으로 불리한 소외계층(빈곤층)에게 우선적으로 행정서비스를 제공하려는 것
- 1960년대 말 미국의 격동기 문제(빈곤과 차별 등)를 해결하기 위해 **신행정론**자들이 주장
- 기존의 행태론이 적실성(relevance)과 실천성(action)의 부족으로 현실의 절박한 문제를 해결하지 못한다는 나약한 이론이라는 비판 위에서 등장

② 수평적·수직적 공평



● 수평적 공평과 수직적 공평의 상대성

[제1설 : 소수설]

[제2설 : 다수설] **善** 다실직자

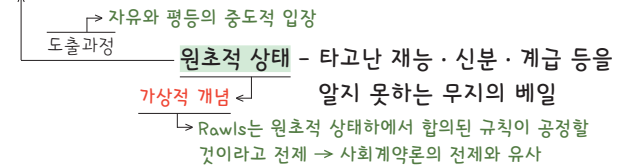
이론	공평의 대상	“기회기준”(전통)	“결과기준”(최근)
실적이론(자유주의)	수평적 공평(기회를 같게)	수직적 공평(결과가 달라지게)	능력이 다르니까 결과도 달라짐
욕구이론(사회주의)	수직적 공평(기회를 다르게)	수평적 공평(결과가 같아지게)	약자들에게는 더 많은 기회를 줌

● 원리의 예

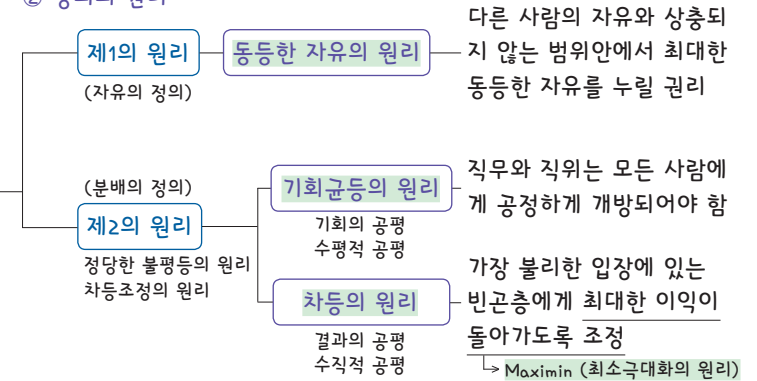
		ex) 공무원 시험	ex) 의사면허
제1의 원리	동등한 자유의 원리	공무담임의 자유	직업선택의 자유
제2의 원리	기회균등의 원리	공개경쟁채용시험	의사면허시험
	차등의 원리	할당 임용제	무의촌 봉사진료

4 정의

① 의의 : 구성원이 응분의 몫을 누리는 상태



② 정의의 원리



③ 원리 간 관계

- 제1의 원리가 제2의 원리에 우선
- 제2의 원리 중에서도 기회균등이 차등원리에 우선
- 결과적 공평이 우선 X

④ 정의론에 대한 비판

- 총효용의 희생 위에 약자 이익 우선 → 공리주의와 충돌
- 가상적 개념을 전제로 도출된 이론 → 비현실성

6 레짐이론

→ 레짐은 의도적으로 형성 O, 모든 지역에 레짐이 존재 X

정부와 기업, 국가와 시장, 정치와 경제 등이 어떤 이유로, 어떤 과정을 통해 도시개발 정책결정에서 합의와 협력을 이루어 내는가에 대한 이론적 설명으로 일종의 도시거버넌스이론(local governance)

→ 미국 아틀란타시를 연구

기업에 대한 정부의 경제적 종속성을 인정하면서도 기업은 국가의 정치적 독자성 수용

성장연합이 반성장연합을 누르고 도시성장을 주도하게 된다는 성장기후론 또는 성장연합이론에 바탕을 둠

→ 교환(개발) 가치 → 보존(사용) 가치

반성장연합 보존(사용) 가치 추구
 ↑
 대립하다가 성장연합이 승리
 ↓
 성장연합 교환(개발) 가치 추구

● Stone의 레짐 유형

→ Stoker의 유기적 레짐 → Stoker의 도구적 레짐과 유사

구분	현상유지 레짐	개발 레짐	중산계층 진보 레짐	하층기회 확장 레짐
추구 가치	현상 유지	지역 개발 · 성장 · 발전	자연환경보호, 평등	저소득층 보호, 직업교육
구성원 간 관계	친밀성이 높은 소규모 지역사회, 갈등 없음	갈등 심함	시민 참여 · 감시 강조	대중동원이 과제
생존능력	강함	비교적 강함	보통	약함

14 신공공서비스론

A

1 의의

→ by R.Denhardt & J.Denhardt

시민에게 힘을 실어 주고 더 많이 봉사하는 정부 (영향) 신행정론, 시민사회이론, 조직상인도주의, 담론이론

신공공관리론에 대한 반론

공공거버넌스 ↔ 시장 Gov
 민주거버넌스 ↔ 효율 Gov
 Gov ↔ NPM

2 기본원리와 특성

방향잡기가 아닌 서비스 제공자로서의 정부 : 조종하기보다 시민에게 봉사

담론을 통한 공익의 중시 : 공익은 부산물이 아니라 목표

→ Public Service Motive

전략적 사고와 민주적 행동 : 전략적으로 생각하고 민주적으로 행동

● PSM의 구성요소(차원) (참고) 함강규

합리적 : 매력(호감), 이해관계
 감성적 : 애국심 · 동정심 등 정서
 규범적 : 공익(공공)에 대한 봉사

시민에 대한 봉사 : 고객이 아니라 시민 모두에게 봉사

책임의 다원성 · 복잡성 : 책임은 단순하지 않다.

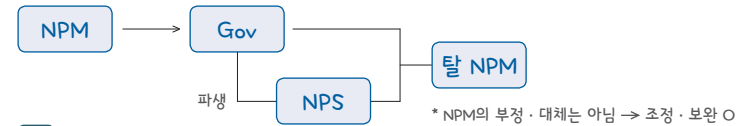
인간중중 : 생산성만을 중시하는 것이 아니라 사람을 존중

시티즌십과 공공서비스의 중시 : 기업가정신보다 시티즌십(시민정신)과 공공서비스 동기 중시(J.Perry)

외재적 · 물질적 보상 또는 이윤보다는 이타심 · 사명감 등 시민정신에 부응하려는 공직자의 고유한 욕구

15 탈신공공관리론

C



1 주요 특성

구조적 통합을 통한 분절화의 축소 → 총체적 정부 또는 합체적 정부

재집권화와 재규제의 주창 → 통정부

중앙의 정치 · 행정적 역량 강화 → 재정치화

환경적 · 역사적 · 문화적 · 맥락적 요소에의 유의

2 NPM & post-NPM

	신공공관리론	탈신공공관리론
정부시장관계	시장지향주의의 규제완화(탈규제, 탈정치)	정부 역량 강화, 재규제, 재정치
행정가치	능률, 성과 등 경제적 가치 강조	민주성 · 형평성 등 전통적 가치도 고려
정부규모	정부규모의 감축, 시장화 · 민영화	민간화 · 민영화의 신중한 접근
기본모형	탈관료제 모형	관료제와 탈관료제의 조화
조직구조	유기적 · 임시적 · 분권적 구조	재집권화 : 분권과 집권 조화
조직개편	소규모의 준자율적 조직으로 분절화	분절화 축소, 총체적 · 합체적 정부
통제	경쟁 · 결과 · 산출중심	협력 · 과정과 소통 중심, 공공책임성

14-3 전통행정이론, 신공공관리론, 신공공서비스론의 비교

	전통행정이론	신공공관리론	신공공서비스론
합리성	개괄적 합리성	기술적 · 경제적 합리성	전략적 합리성
관료역할	행정인	기업가	조정자(중재자), 봉사자
공익	법률로 표현된 정치적 결정	개인들의 총이익의 합	공유가치에 대한 담론의 결과
대상	고객 · 유권자	고객	시민
정부역할	노조기	방향잡기	봉사, 서비스 정부 계층제 배제 X
조직	기존 정부기구	민간 · 비영리기구	공공기관, 비영리기관, 개인 간 연합체 구축
책임	계층제적	시장지향적	다원성 · 복잡성
구조	관료적 조직	분권적 조직	협동적 구조
동기	임금, 편익	기업가 정신	시민 정신

16 공공가치관리론과 넛지이론

C

→ NPM에 대한 반론

1 공공가치론

공공가치실패론 (B.Bozeman, 2002)	시장메커니즘이 효율적으로 작동하고 있음에도 불구하고 시장은 사회가 필요로 하는 본질적 가치(공익, 정의, 형평 등)를 제공하지 못하므로 정부개입이 필요하다는 입장
공공가치창출론 (Moore, 1995)	민주적으로 선출되어 정당성을 부여받은 정부관리자들이 공공자산(정부조직, 정부예산 등)을 활용하여 시장에서는 공급될 수 없는 공공가치(공익, 정의, 형평 등)를 적극 창출·제공해야 한다는 이론

2 넛지이론

(1) 의의 → 인지오류와 행동편향으로 인한 비합리적 의사결정

- ① 행동적 시장실패 해결을 위한 정부의 부드러운 개입 강조
- ② 구성원의 올바른 선택을 유도하기 위한 자유주의적 개입주의 → 도덕적 설득 X, 경제적 유인 X, 강압적 규제 X
- ③ 탈러(Thaler)와 선스타인(Sunstein)에 의해 2008년 이후 급부상(2017년 노벨경제학상 수상)

(2) 넛지이론의 핵심

- ① 정부는 사람들의 선택의 자유를 존중하면서 더 나은 결정을 도와주는 선택설계자
- ② 간접적이고 유도적인 방식의 정부개입으로 촉매적 정책수단을 강조
- ③ 설정된 기본값(디폴트 옵션)를 그대로 따르려는 행동편향을 이용한 전략적 정책설계 중시
- ④ 엄격하게 검증된 증거에 기반한 정책 결정 중시
- ⑤ 행동적 시장실패를 해결하기 위한 급진적 점증주의에 기초

→ 작은 변화가 축적되어 큰 변화 초래

● 신공공관리론과 넛지이론의 비교

구분	신공공관리론	넛지이론
이론적 토대	신고전파 경제학, 공공선택론	행동경제학
합리성	완전한(경제적) 합리성	제한된 합리성
정부역할이론	신자유주의, 시장주의	자유주의적 개입주의
정부역할의 근거와 한계	시장실패와 제도실패, 정부실패	행동적 시장실패, 정부실패
공무원상	정치적 기업가	선택설계자
정부정책목표	고객주의, 개인이익 증진	행동변화를 통한 삶의 질 제고
정책수단	경제적 인센티브	넛지(선택설계)
정부개혁모델	기업가적 정부	넛지정부

● 최근 행정이론 비교·종합

	NPA 신행정론	PCM 공공선택론	NPM 신공공관리론	GOV 거버넌스론	NPS 신공공서비스론
국가의 역할	적극적인 문제해결자	국가의 역할 대폭 축소·부정 → 시장으로 전환	국가의 역할 대폭 축소는 아님 → 시장원리로 정부를 개혁하여 효율성 제고	국가와 시장, 시민사회가 함께 문제해결 → 공동생산	국가가 좀 더 적극적으로 많은 봉사 서비스 → NPA의 계승
방향잡기 & 노젓기	구분 X	구분 X	방향잡기 O (정부) 노젓기 X → 시장	방향잡기 O (정부) 노젓기 △ : 함께 (공동생산)	구분 X (불가능) * 정부가 모두
행정이념	효율성	X	O	O	△ ¹⁾
	대응성	O	O (선택)	X	O
	민주성	O	△ (Ostrom)	X	O
	형평성	O	X → 민주행정 패러다임	X	-
	책임성	O	X	X (과정설)	-
			△ ²⁾	△ ³⁾	O (다면, 복잡)

- 1) 거버넌스는 민주성과 책임성을 강화한 나머지 상대적으로 효율성을 소홀히 하지만 효율성을 결코 희생시키지는 않는다는 평가가 있음.
- 2) 신공공관리론은 성과에 대한 책임은 강조하나, 대국민·민주적·공공책임성은 약화됨.
- 3) 거버넌스는 대국민·민주적·공공책임은 강조하지만 공동생산에 의한 모두의 책임은 무책임(분절화)으로 이어져 선거거적을 통한 책임 확보라는 민주주의 정치질서에 부정적 영향을 미칠 수도 있다는 지적이 있음.

CHAPTER

02

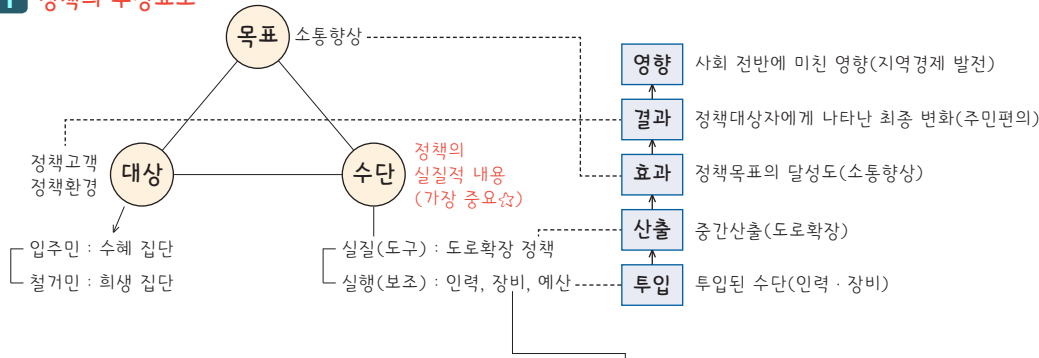
정책론

정책은 어떻게 결정 · 집행되는가?

02 정책의 본질과 유형

A

1 정책의 구성요소



● 직접성이 높은 정책수단(Salamon)

善 대소정(보)공경

직접적 수단

공적보험	유사시에 정부가 운영하는 공공보험에서 보험금 지급
직접대부	정부가 집행에 필요한 자금을 민간에게 직접 대출
경제규제	민간의 경제활동을 직접 규제(인허가 등 진입규제)
공공정보	정부가 민간에게 공적정보를 직접 제공(공개)
공기업	정부가 소유한 기업에 의하여 정책을 집행
정부소비	정부가 공적조직을 만들어 예산으로 직접 시행

→ 가장 전통적으로 광범위하게 활용되어 온 정책수단

2 정책수단의 유형(Salamon) by 직접성의 정도

직접성	정책수단
낮음	손해책임법(불법행위책임), 보조금, 대출보증(지급보증), 정부출자기업(정부지원기업), 바우처
중간	조세지출(조세감면), 계약(민간위탁), 사회적 규제, 벌금, 부과금(교정조세)
높음	공적보험 ¹⁾ , 직접대부, 경제적 규제, 공공정보, 공기업, 정부소비(직접 시행)

1) 공적보험을 간접적 수단으로 보는 시각도 있음

● 강제성이 높은 정책수단(Salamon)

사회적 규제, 경제적 규제 善 사경

3 정책수단의 분류와 선택(Salamon)

① 정책수단의 분류기준과 선택기준(Salamon)

분류기준	직접성 ¹⁾ , 강제성 ²⁾ , 자동성 ³⁾ , 가시성 ⁴⁾
선택(평가) 기준	효과성, 효율성, 형평성, 관리가능성, 정당성 ⁵⁾

- 1) 직접성: 정부가 직접적인 집행주체가 되는지 여부
- 2) 강제성: 강제력이 수반되는지 여부
- 3) 자동성: 이미 존재하고 있는 수단을 유지할 수 있는지 여부
- 4) 가시성: 예산과정 등이 가시적인지 여부
- 5) 정당성: 정치적 지지 등

② 직접성의 정도에 따른 행정 수단과 영향 (Salamon)

직접성	수단	영향				
	종류	효과성	효율성	형평성	관리성	정당성
낮음	손해책임법, 보조금, 대출보증, 정부출자 기업, 바우처	낮음	높음	낮음	낮음	높음
중간	조세지출, 계약, 사회적 규제, 벌금	낮음/중간	중간	낮음	낮음	높음
높음	보험, 직접 대부, 경제적 규제, 정보제공, 공기업, 정부소비	높음	중간	높음	높음	낮음

③ 강제성의 정도에 따른 행정 수단과 영향 (Salamon)

강제성	수단	영향				
	종류	효과성	효율성	형평성	관리성	정당성
낮음	손해책임법, 정보 제공, 조세지출	낮음	중간	낮음	중간	높음
중간	바우처, 보험, 보조금, 공기업, 대출보증, 직접대부, 계약, 벌금	중간	높음	중간	중간	중간
높음	경제적 규제, 사회적 규제	높음	높음/낮음	높음	낮음	높음/낮음

● 내적 타당도를 저해하는 외재적 요인과 내재적 요인

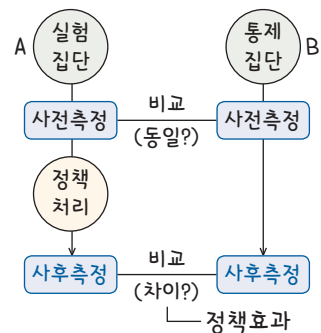
구분	개념	해당요소
외재적 요인	집단구성시 발생 (서로 다른 개인들을 할당함으로써 발생하는 편견)	선발요소
내재적 요인	실험(정책)이 진행(집행)되는 동안 평가과정에 스며들어 나타나는 변화	역사적 요소(사건효과), 성숙효과(성장효과), 상실요소, 회귀인공요소, 측정요소, 오염효과, 누출(이전)효과, 측정도구의 변화, 선발과 성숙의 상호작용, 처치와 상실의 상호작용

● 내적 타당도 위협요인과 통제방안

요인	개념	통제방안
성숙요인	시간의 경과에 따른 대상집단의 특성 변화	· 통제집단 구성 · 실험기간의 제한 등
역사요인	실험기간 중 일어난 사건에 의한 대상집단의 특성 변화	· 통제집단 구성 · 실험기간의 제한
선발요인	실험집단과 통제집단이 다르기 때문에 나타나는 차이	· 무작위배정 · 사전측정
상실요인	실험기간 중 실험집단의 중도포기, 탈락으로 인한 차이	· 무작위배정 · 사전측정
회귀요인	극단치를 보인 실험대상이 재측정시 평균치로 회귀	· 극단성향의 집단 회피 · 신뢰성있는 측정도구 사용
검사요인	사전검사에 대한 친숙도가 사후측정에 미치는 영향	· 사전검사를 하지 않는 집단 포함(솔로몬식 4집단 설계), 위장된 사전검사
측정수단 요인	측정기준과 측정수단이 변화함에 따라 나타나는 차이	· 표준화된 측정도구 사용

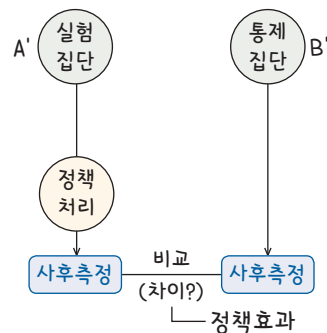
● 솔로몬식 4집단 설계

[통제집단 사전사후측정설계]



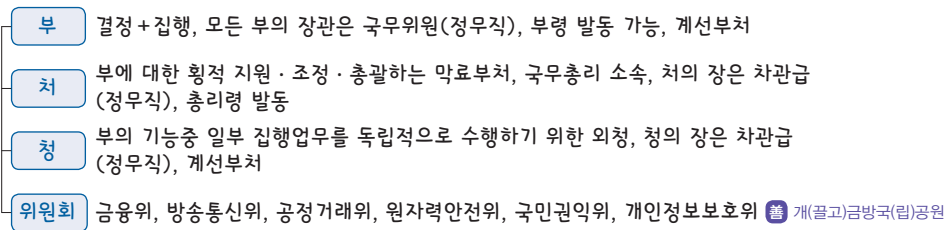
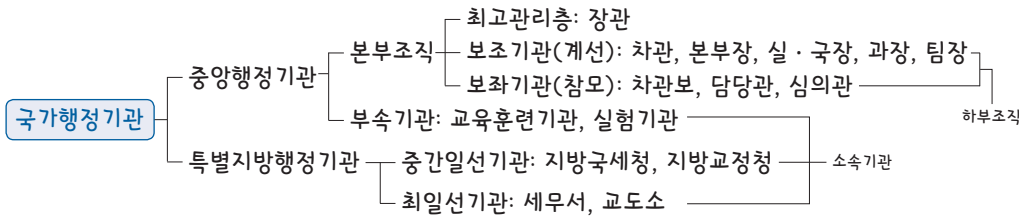
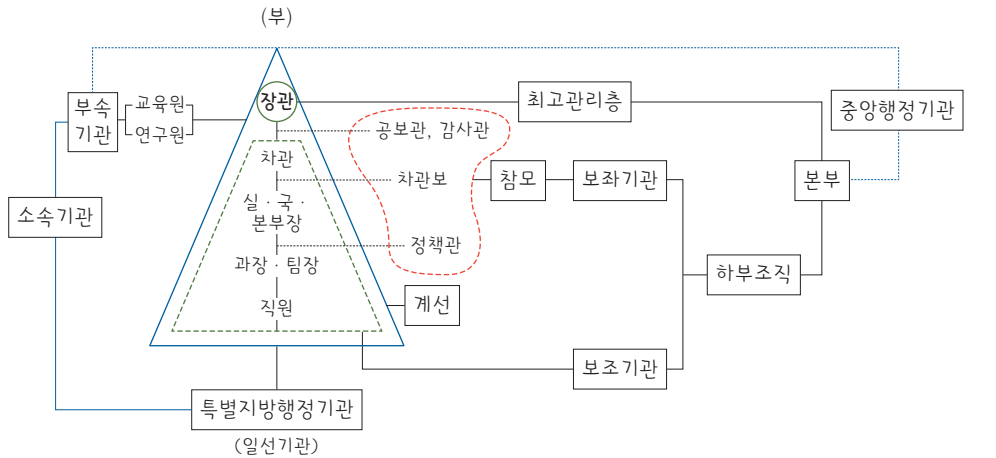
+

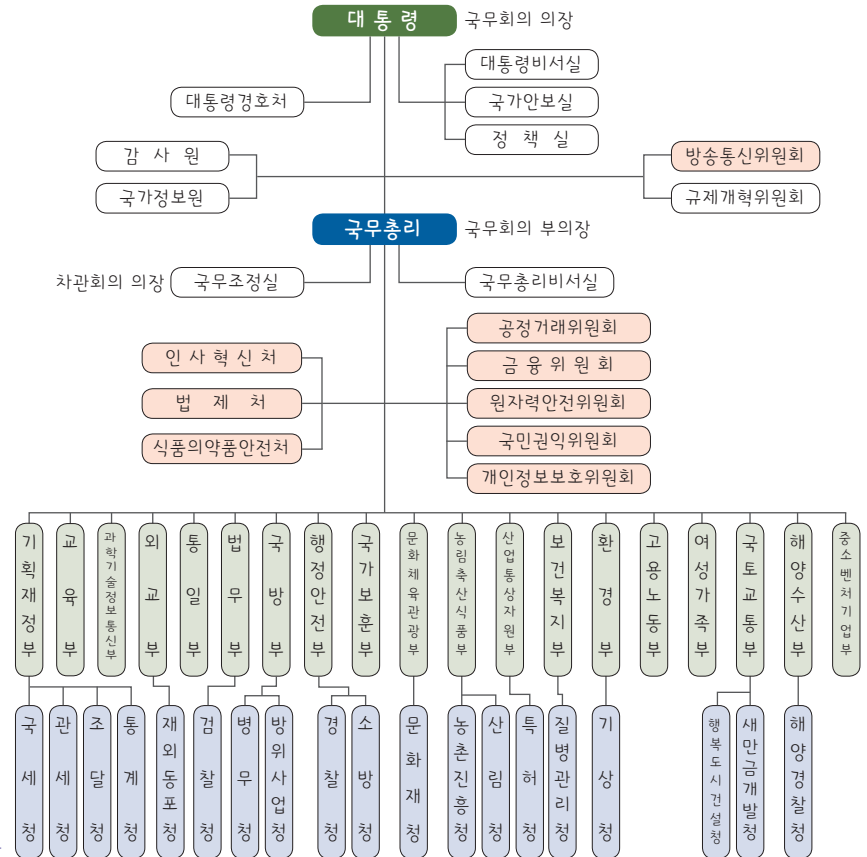
[통제집단 사후측정설계]



09 정부조직체계

1 우리나라 국가행정기관 체계

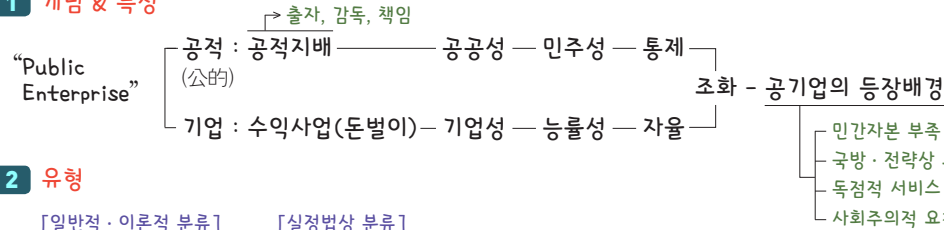




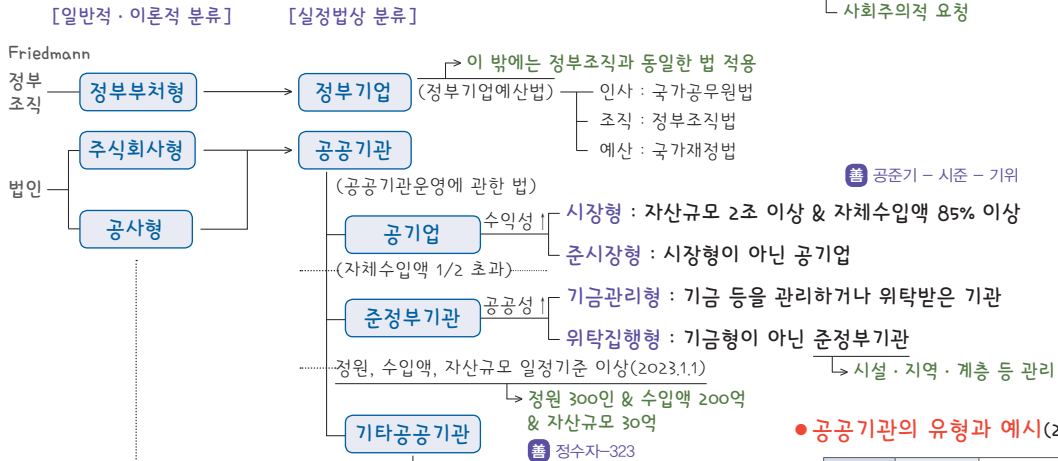
11 공기업

B

1 개념 & 특성



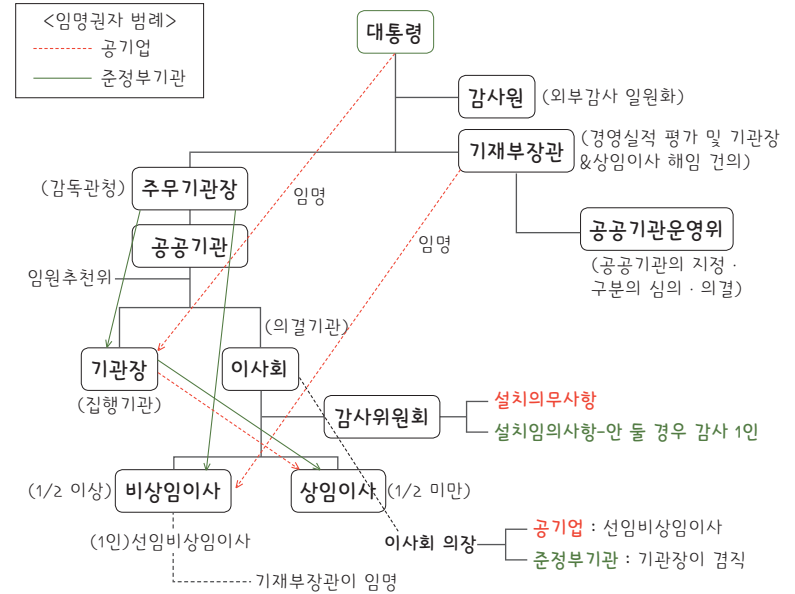
2 유형



● 공기업의 유형(by 이론)

구분	정부부처형	주식회사형	공사형
독립성	없음(법인격·당사자능력)	있음(법인격·당사자능력)	
설치근거	정부조직법	상법·특별법	특별법
출자재원	정부예산(전액)	5할 이상 출자(주식)	전액 정부 출자
이념	공공성>기업성	공공성<기업성	공공성 + 기업성
직원신분	공무원	임원 : 준공무원, 직원 : 회사원	
예산회계	국가예산, 특별회계 (정부기업예산법)	국가예산 아님, 독립채산제 (공공기관 운영에 관한 법률)	
기관 예	우편, 우체국예금, 조달, 양곡	한국전력공사 등	한국철도공사 등
예산성립	국회의결 요	국회의결 불요(이사회 의결로 성립)	

● 공공기관의 경영구조



● 공공기관의 유형과 예시(2023. 1. 기재부 고시)

공기업	시장형	한국가스공사, 한국전력공사, 공항공사(인천국제, 한국), 한국지역난방공사, 한국남부발전(주) 등 5개 발전회사, 한국석유공사, 한국수력원자력, (주)강원랜드 등(총 13개)
	준시장형	한국마사회, 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국광해광업공단, 한국조폐공사 등
준정부기관	기금관리형	신용보증기금, 예금보험공사, 공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사, 중소기업진흥공단 등
	위탁집행형	한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 에너지관리공단, 한국환경공단, 국립공원관리공단, 한국산업인력공단, 한국소비자원, 한국연구재단, 도로교통공단, 한국관광공사 등
기타공공기관		항만공사(부산, 인천, 여수·광양, 울산), 대한법률구조공단, 노사발전재단 등

공공기관으로 지정될 수 없는 기관

- 국가, 자치단체
- KBS, EBS
- 자치단체가 설립·운영하는 기관
- 상호부조기관

● 인사행정의 변천과 이념적 가치

▶ **실질적대**

관료제	능률성	자율성	도구성	중립성	전문성	민주성	대응성	책임성	형평성	정치성	참여성
업관관료제	X	X	X	X	X	O	O	△ ¹⁾	X ²⁾	O	O
실적관료제	O	O	O	O	O	△ ³⁾	X	X	△ ⁴⁾	X	X
직업관료제	O	O	O	△ ⁵⁾	X ⁶⁾	X	X	X	X	X	X
대표관료제	X	X	X	X	X	O ⁷⁾	O	O	O	O	O

- 1) 업관제는 선거를 통하여 국민에게 책임을 질 수 있다는 입장과 집권당에 대한 충성이 증시되어 국민에 대한 책임성이 결여된다는 입장이 상반됨
- 2) 업관제는 공직경질(공직개방)로 형평성이 제고된다는 주장과 특정 정당에 예측된다는 점에서 형평성이 저해된다는 입장이 상반됨
- 3) 실적주의도 궁극적으로는 민주성과 형평성을 기본적 가치로 추구한다는 견해(오석홍)가 있지만, 실적제는 결과적으로 대응성과 책임성의 저하로 민주성을 확보하기는 힘들다는 견해가 지배적임
- 4) 대표관료제는 소외계층에게 고용을 할당한다는 점에서 적극적(수직적) 형평을 추구하나, 실적관료제는 기회균등만 보장한다는 점에서 소극적(수평적) 형평을 추구
- 5) 직업공무원제도는 대체로 실적주의를 전제로 하므로 정치적 중립을 특성으로 하지만 실적제와 달리 필수요건은 아님
- 6) 직업공무원제도는 전문성을 저해한다고 보는 것이 일반적이지만 장기간 근무를 통해 행정의 전문화에 기여한다는 설도 있음
- 7) 대표관료제는 민주성에 기여한다고 보는 것이 일반적이지만 저해한다는 의견(집단이기주의, 외부통제 X, 거버넌스나 국민주권주의에 불부합 등)도 있음

06 중앙인사행정기관

B

1 유형

독립성	합의성	
	O	X
	O 독립합의형 ¹⁾	독립단독형
	X 비독립합의형 ²⁾	비독립단독형 ³⁾

- 1) 실적주의 초기형태로서 1978년 이전 미국의 인사위원회(CSC) 및 현재의 실적제보호위(MSPB), 영국의 인사위(CSC)
- 2) 1999~2008 우리나라의 중앙인사위원회(대통령 직속) 및 현재의 소청심사위(인사혁신처 소속)
- 3) 현재 우리나라의 인사혁신처(과거 행정안전부)나 미국의 인사관리처(OPM), 영국의 내각사무처, 일본의 총무성

2 장단점

구분	독립합의형	비독립단독형
장점	① 연관제 배제 : 합의에 의한 결정으로 인사전형 방식, 실적제 확립에 유리 ② 인사의 안정성 확보(bv 위원들의 부분적 교체) ③ 일반 국민 및 행정부와 관계 원만	① 책임 명확화 ② 신속한 결정 ③ 행정 수반이 인사기관을 국정관리수단으로 삼아 강력한 인사정책 추진 ④ 환경 변화에 신속 대응 ⑤ 정부기관과의 기능적 연계의 효과성
단점	① 책임 분산 및 결정 지연 ② 적극적 인사 곤란 ③ 강력한 정책 추진 곤란 ④ 행정변화에 신속적 대응 곤란 ⑤ 비전문가들에 의한 인사행정의 비능률성	① 인사의 공정성 저해 ② 한명의 인사기관장에 의한 독선적이고 자의적 정실 인사 ③ 인사의 일관성 저해 ④ 양당적·초당적 문제의 적절한 반영·해결 곤란

* 헌법상 독립기관은 별도의 중앙인사관장기관을 둠(국회사무총장, 법원행정처장, 현재사무처장, 중앙선관위사무총장)

● 우리나라 중앙인사행정기관의 변천

시기	기구	성격	기능
김대중 정부 이전	총무처 (1948~)	비독립단독형 (국무총리 직속)	인사행정 전반
김대중 정부	행정자치부(인사국) (1999~)	비독립단독형	인사집행, 조직·정원관리, 연금, 노조 등
	중앙인사위원회 (1999~)	비독립합의형 (대통령 직속)	인사정책, 인사기획, 선발, 감사, 고위공무원단제도 등
노무현 정부	중앙인사위원회 (2004~)	비독립합의형	인사행정 전반
이명박 정부	행정안전부(인사실) (2008~)	비독립단독형	인사행정 전반
박근혜 정부	안전행정부(인사실) (2013~)	비독립단독형	인사행정 전반(인사, 보수, 연금, 윤리, 복무)
	인사혁신처 (2014~)	비독립단독형 (국무총리 직속)	인사행정 전반(인사, 보수, 연금, 윤리, 복무)

* 합의형은 있었으나 독립형은 존재한 적 없음

07 적극적 인사행정 & 인적자원관리

C

1 방안

- 적극적 모집 : 특채, 인턴 등 채용방법의 다양화
- 인사권의 **분권화** : 중앙인사기관은 정책과 전략만
- 정치적 임용 허용 : 정치적 중립 완화
- 재직자의 능력발전
- 공무원노조의 허용
- 전략적 인적자원관리**
- 인간중심의 융통성 있는 인사행정
- 직장 생활의 질 향상
- 다양성 관리 : 균형인사정책, 일과 삶의 균형(유연근무제) 등 개인의 다양성 인정 · 존중
- 직무 재설계**
 - 대표관료제
 - WLB(워라벨)
- **직무 재설계**

직무확대(Job Enlargement) : 기존의 직무에 수평적 관계에 있는 직무요소를 첨가하여 직무분담의 폭을 넓히는 수평적 강화 → **수평적 전문화 완화**
직무충실(Job Enrichment) = 직무풍요화 : 직무의 완결도 · 책임성 · 자율성 및 환류를 강화하여 직무분담의 깊이를 심화시키는 수직적 강화 → **수직적 전문화 완화**

2 인적자원관리

(전략관리 + 인사관리 + 성과관리)

조직의 전략과 인사의 연계 ←

구분	전통적 인사행정	인적자원행정	인적자본행정 (전략적 인적자원행정)
조직관	조직화된 개인(조직중심)	개인화된 조직(개인중심)	역량 있는 조직과 개인
관련 이론	과학적관리론 등	인간관계론, 행동과학론	전략적 선택론, 자원의존론
인간관	비용개념(통제대상)	자산개념(육성대상)	자본/가치(육성대상)
핵심 가치	효율성, 합법성	민주성, 형평성	효과성
관리체계	집권적 통제시스템	분권적 지원시스템	전략적 역량시스템
중점 · 보상	계급중심, 연공급	직무중심, 직무급	역량중심, 직능급/성과급
시각		단기적 · 미시적 (부분적 최적화)	장기적 · 전략적 · 거시적 (전체적 최적화)
초점		개인의 심리적 측면 (동기부여, 조직시민행동)	전략적 측면 (역량과 인적자본육성)

3 다양성 관리

① 의의 : 구성원들의 다양성을 인정하고 이를 업무에 반영하여 조직의 성과를 제고시키려는 체계적이고 적극적인 인사관리 전략

② 종류 → **최근 강조**

- 내적 다양성 : 성격, 가치관 등의 차이
- 외적 다양성 : 출신, 성별, 인종, 학력 등의 차이

● 다양성의 구성요소(4단 모형)

가시성	성별, 연령, 인종	직업, 직위, 직급
	출신지역, 출신학교, 성적 지향	교육수준(학력), 가치관
낮음	변화가능성	
높음		

③ 접근법

멜팅팟 접근(소극적 접근) : 이질성 해소 · 동화

샐러드볼 접근(적극적 접근) : 이질성 유지 · 지원 → **최근 강조**

④ 전략 : 균형인사정책(대표관료제), 일과 삶의 균형, 맞춤형 관리 등

● 다양성 관리의 유형

구분	협회의 다양성 관리	광의의 다양성 관리
대상	외적 다양성 (인종, 성별 등 인구통계학적 특성)	내적 다양성(이념, 가치, 신념, 선호 등 심리적 · 문화적 속성)과 외적 다양성의 통합적 접근
접근방식	강제적	자발적
	법적, 도덕적 목적 달성	생산성, 효율성, 삶의 질 향상
	멜팅 팟 접근(동화 중시)	샐러드 볼 접근(개성 중시)
	구성원의 변화를 유도	제도와 운영의 변화 유도
적용기간	선발의 형평성에 초점	개발 등 관리적 요소에 초점
	단기적 · 제한적	장기적 · 계속적
정책	균형인사정책(대표관료제) · 양성채용목표제 · 장애인우대제도 · 이공계출신우대제도 · 저소득층우대제도 등	일과 삶의 균형정책(WLB) · 유연근무제 · 친가족정책 · 맞춤형(선택적) 복지 · 개인신상지원프로그램

05 공무원단체(공무원 노조)

B

1 찬반논쟁

부정론 · 제한론(전통적 입장)	긍정론 · 찬성론(현대적 · 오늘날 · 일반적 입장)
① 공익 및 봉사자 이념에 배치 : 이기주의적 발상 ② 행정의 지속성 및 안정성 저해 : 쟁의행위로 인한 행정중단 ③ 관리층의 인사권 제약 및 정치적 중립 저해 → 인사의 탄력성 저해 ④ 실적주의 및 능률성 저해 : 연공서열만을 중시 ⑤ 보수인상 등으로 국민부담 가중	① 집단이익을 표시할 수 있는 의사전달수단 : 구성원의 의견을 관리층에 전달하는 소통의 경로 ② 기본적 권익보장 및 귀속감 · 일체감으로 사기 앙양 ③ 실적주의의 강화 : 공무원단체와 실적제는 상승(시너지) 효과 ④ 부패방지 및 행정윤리 구현 : 자율적 내부통제기제 ⑤ 행정관리 및 제도 개선

2 활동내용

		(일반적 추세)	(우리나라) 2006(노무현 정부)부터 6급 이하에 인정 → 교원제외 → 2021년 직급제한 폐지
근로 상권	단결권	노조를 결성하고 가입할 수 있는 권리	인정 (ILO헌장)
	단체교섭권	협상(교섭)	○(영미계) ○(근로조건만)
		협약체결	△(대륙계) △(예산 · 법령규정사항) → 포함 ○, 효력 X
	단체행동권 (쟁의권)	직장폐쇄(고용주)	× ×
		파업 · 태업(종사원)	× ×

3 우리나라 공무원 노조 제도

● 노조의 종류 - 현업관서 노조 : 우정노조(공무원복무규정) - 교원 노조 : 국공립 교원(교원노조설립운영법) - 일반공무원 노조 : 일반직 등 전직급(공무원노조설립 · 운영법)	
* 공무원직장협의회 : 6급 이하 공무원들로 구성되어 당해기관 고유 근무환경 개선 및 노조가 아닌 고충처리를 위한 협의기구	
가입범위	설립단위 : 국회 · 법원 · 헌법재판소 · 중앙선거관리위원회 · 행정부 · 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도 · 시 · 군 · 구 및 각급 교육청 등이 최소단위 가입대상 : 전직급 일반직공무원 및 별정직, 외무직, 소방직, 교육직 제외대상 : 지휘 · 감독권을 행사하거나 업무를 총괄하는 공무원, 인사 · 보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등, 교정 · 수사, 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 → 군인, 경찰 등
	노조전임자 : 조합장 및 지부장 등은 임용권자의 동의를 받아 노동조합의 업무에만 종사할 수 있음 → 무급휴직 단체행동권 및 정치활동 : 금지

● 단체교섭

- 교섭주체** : 보수 · 복지 등 근무조건에 대해 정부측 교섭대표와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가짐
- 교섭제외대상** : 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 기관의 관리 · 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련 없는 사항
- 조정신청** : 교섭이 결렬된 때에는 중앙노동위원회에 조정 신청 가능 → 조정은 30일 이내에 종료하여야 함
- 공무원노동관계 조정위원회** : 교섭이 결렬된 경우 이를 조정 · 중재하기 위하여 중앙노동위원회에 7인 이내의 공익위원으로 구성되는 공무원노동관계 조정위원회를 둠
- 단체협약의 효력** : 법령 · 조례 또는 예산에 관한 내용은 단체협약으로서 효력을 인정하지 아니하되, 이 경우 정부측 교섭대표는 협약의 이행을 위해 성실히 노력하여야 함

● 노조관련 업무 소관부처

- 공무원 노조 설립 신고 수리 : **고용노동부장관**
- 행정부의 정부측 교섭대표 : **인사혁신처장**
- 노조전임자 노조업무 종사 동의 및 휴직명령 : **임용권자**
but 사실상 노무종사자의 경우 소속장관의 허가 ←

● 「공무원 노동조합의 설립 · 운영 등에 관한 법률」 개정(2021.7.6 시행)

	종전	개정
가입 범위	① 6급 이하 일반직 ② 6급 이하 상당 외무직 ¹⁾ ③ 6급 이하 상당 별정직 * 퇴직자 제외	① 전직급 일반직 ② 전직급 특정직(외무 ¹⁾ , 소방, 교육) ③ 전직급 별정직 * 퇴직자 포함

1) 외무영사직렬 및 외교정보기술직렬에 한함(외교통상직렬은 제외)

→ 2021.7.6. 시행 → 2022.10.27. 시행

● 공무원 노조와 직장협의회 비교 - 가입범위 중심

직종	공무원 노조	직장협의회 ¹⁾
일반직	전직급	전직급
별정직	전직급 상당	전직급 상당
특정직	외무	○(전직무등급) ²⁾
	경찰	×
	소방	○(전계급)
	교육	○(교원제외)
퇴직자	○	×

1) 공무원 노조에 이어 공무원 직장협의회도 가입가능 직급 기준 삭제(2022.10.27. 시행)

2) 외무영사직렬 및 외교정보기술직렬에 한함(외교통상직렬은 제외)

03 통합예산(통합재정)

C

1 의의와 특징

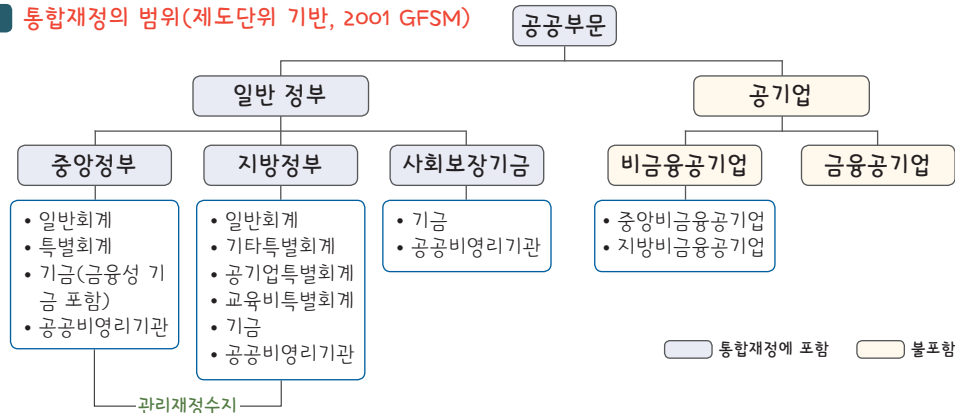
- 2005 도입(지방정부가 포함된 완전한 형태) → by 2001 IMF GFSM
- 포괄성** : 중앙정부 + 지방정부, 일반회계 + 특별회계 + 기금, 정부기관 + 금융성기금 및 공공비영리기관 포함
(공기업을 제외한 일반정부 전체) → 신축성 제도가 아니라 예산에 대한 관심과 통제범위 확대, 실제 수행되는 활동영역별 예산이 아닌 단순통계
- 이중거래의 차감** : 회계간 중복분(내부거래)과 보전거래를 차감하여 계상하는 예산순계기준으로 표시
- 대출순계의 구분** : 융자나 융자금의 회수와 같은 대출금순계(순융자)의 별도 표시
→ 융자지출을 적자요인으로 간주
- 보전재원의 명시** : 재정적자가 어떤 형태로 보전되고 재정흑자는 어떻게 처리되는지 별도로 명시
- 수지적자가 되면 보전수지는 + (재정적자를 차입, 국채발행 등으로 보전하였음을 의미)
수지흑자가 되면 보전수지는 - (재정흑자를 차입금 및 공채 상환에 사용하였음을 의미)

2 구조

	분류	수입	지출	부호 (+) 흑자
본수지	경상수지	경상수입 (조세 등 규칙적 수입)	경상지출 (인건비 등 소모적 지출)	+
	자본수지	자본수입 (임대료 등 투자적 수입)	자본지출 (항만건설비 등 투자적 지출)	+
	대출순계	융자회차, 출자 회수	융자지출 ¹⁾ , 출자지출	+
	보전수지 ²⁾	보전수입 (국내외에서 차입)	보전지출 (국내외 차입금 상환)	-

- 1) 융자지출을 적자요인으로 보는 것은 무리라는 지적이 있음
2) 보전수지를 명시하는 하위 본수지에서는 제외하여 별도로 명시

3 통합재정의 범위(제도단위 기반, 2001 GFSM)



04 조세지출예산

B

1 지출의 종류

- 예) 2021년도
- 예산지출 - 직접지출** - A기업에 보조금 1억 555조
 (경제적 효과 동일)
- 조세지출 - 간접지출** - A기업에 조세감면 1억 40조
- by 조세감면 { 가시성 X, 투명성 X
 경직성 O, 지속성 O

2 조세지출

- 조세감면에 의한 간접지출, **경직성과 지속성 높음, 가시성 낮음**, 정치적 특혜 가능성, 자의적 운영, 불공평(빈익빈 부익부) 소지(저소득층에 불리)
- 보조금과 같은 경제적 효과 유발, 숨겨진 보조금, 형식은 조세이지만 실질은 지출**
- 감추어진

3 조세지출예산

- 조세감면내역을 예산에 반영하여 국회가 심의·통제(but 첨부서류일 뿐 독립된 안건 X)
- 서독에서 1967년 처음 도입
- 우리나라는 1999년부터 조세지출보고서 작성, 2011년부터 정식 조세지출예산제도 도입
(지방도 2010년 지방세지출예산제도 도입) → **기능별·세목별 분류** 사용
- 조세감면의 집행을 국회차원에서 통제하자는 것 → 공평과세 및 세수인상 유도
- 법적근거 : 조세특례제한법(중앙), 지방세특례제한법(지방) - 작성의무
 국가재정법(중앙), 지방재정법(지방) - 의회제출의무

● 통합재정수지 작성방식 및 기준 변경

구분	1986 GFSM(중전)	2001 GFSM(현행)
분석단위	회계단위 (재정기능과 직접 관련된 거래만 포함)	제도단위 (일반정부부문 수행하는 모든 활동 포함)
통계기록방식	현금주의 (현금의 흐름만 포함)	발생주의 (자산, 부채의 변동 등 경제적 사건 기록)
포괄 범위	개요	재정책과 무관한 금융활동 제외
	금융성 기금, 외환평형기금	제외
	공공비영리기관	제외
		금융활동도 포함
		포함
		포함

4 전자정부의 발달과 버전

	Gov't 1.0	Gov't 2.0	Gov't 3.0	Gov't 4.0
시기	2000 ~	2005 ~	2010 ~	2017 ~
중심	정부(기계)중심	국민(사람)중심 - 시민집단 전체	개인(사람)중심	개인(사람 중심)
기반	유선인터넷(온라인위주) 전자정부 ~	무선모바일 유비쿼터스 정부 ~	유선 통합, 다양한 매체 스마트 정부	수요기반 온·오프라인 멀티채널 지능형 정부
서비스	일방향 정보제공, 공급 위주	양방향 정보제공, 정보공개확대	· 개인별 맞춤형 정보, 실시간 논스톱 서비스, 서비스의 지능화 · 복구보다는 사전 예방 및 예측 중심	생애주기별 비서형 정부, 질적·공감적 서비스
	전자정부	유비쿼터스 정부	스마트 정부	지능형 정부

5 정부 3.0(정부운영패러다임 3.0)

- ① 의미 : 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 **박근혜정부**의 국민 중심의 정부운영 패러다임

② 추진기본계획(10대 방향)

- 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족
- 공공데이터의 **민간활용 활성화** : 새로운 비즈니스 및 신성장동력 창출
- 민관협치 강화 : 민간의 능동적 참여를 유도하는 국민 중심의 정부
- 정부내 칸막이 해소
- 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선
- 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현**
- 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공
- 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화
- 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고
- 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

플랫폼 정부

공공정보를 민간에게 개방·공개하고 민간이 그 정보를 이용하여 가치 있는 서비스나 콘텐츠를 개발하는 공동의 공간(플랫폼)을 제공하는 정부

6 빅데이터

→ 데이터베이스 등 구조화된 데이터

- ① 의미 : 정형 또는 비정형의 다양한 데이터 집합 → 현재 빅데이터 활성화를 위한 **법률·조례** 시행중
- ② 특징
- 사진, 이미지, 텍스트 등 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 ←
 - 다양성(Variety) : 정형화된 데이터를 넘어 반정형 또는 비정형의 다양한 정보
 - 3V 속도(Velocity) : 시간에 민감, 실시간 스트리밍 형태로 사용
 - 크기(Volume) : 대량의 방대한 정보
- ③ 데이터마이닝(Data Mining) : 빅데이터(데이터 집합)를 이용하여 새로운 전략적 정보를 추출해내는 창의적 정보탐색기법

● 전자정부와 유비쿼터스정부의 비교

구분	전자정부	유비쿼터스정부
개념	유선인터넷을 기반으로 한 가상공간	무선모바일 등을 기반으로 한 가상공간과 현실공간 통합
기술	초고속정보통신망, 인터넷	브로드밴드(광대역초고속인터넷), 무선모바일
중심	정부중심, 기계중심	국민중심, 인간중심
서비스	일방향	양방향, 맞춤형
업무방식	신속, 투명, 효율, 민주	실질적 고객지향성, 지능성, 형평성, 실시간성

● 전자정부와 스마트정부의 비교

구분	전자정부	스마트정부
접근법	PC(유선인터넷)만 가능	스마트폰, 태블릿 PC, 스마트 TV 등 다매체
서비스	· 공급자 중심의 획일적 서비스 · 국민이 요구하면 서비스 제공 · 국민이 개별 신청	· 시민개인 수요 중심의 개인별 맞춤형 통합서비스 · 국민이 요구하기 전에 서비스 제공 · 1회 신청으로 연관민원 일괄처리
근무위치	지정된 사무실	위치 무관(재택근무 등 유연근무)
업무방식	사후복구 중심	사전예방 및 예측 중심

● 전자정부와 지능형정부의 비교

구분	전자정부	지능형정부
행정업무	국민·공무원 문제 제기 → 개선	디지털 두뇌를 통한 문제 자동 인지 → 스스로 대안 제시 → 개선
정책 결정	정부 주도의 정책 운영	국민 주도의 정책 결정
현장 결정	단순업무 처리 중심	복합문제 해결 가능
서비스 목표	양적·효율적 서비스 제공	질적·공감적 서비스 공동생산
서비스 내용	생애주기별 맞춤형	일상틈새 + 생애주기별 비서형
전달방식	온라인 + 모바일 채널	수요 기반 온·오프라인 멀티채널

3 우리나라의 지방자치제의 변천

정부	주요 내용
제1공화국(이승만)	「지방자치법」 제정(1949), 지방의회 구성(1952), 시·읍·면 자치
제2공화국	단체장 불신임 및 의회해산권 인정 ¹⁾
제3공화국(5.16)	시·군자치제로 전환(1961), 지방의회 해산(1961), 단체장 국가가 임명
제6공화국(노태우 정부)	지방의회 재구성(1991)
김영삼 정부	단체장 및 지방의원 동시선 거제(1995)
노무현 정부	시·도교육감 직선제(2007), 기초의원 정당공천제(2006)

1) 우리나라에서도 제1~2공화국에 걸쳐 일정기간(1949.8~1956.2, 1958.12~1960.11) 지방의회 해산권과 단체장 불신임권을 인정하던 시기가 있었음. 그러나 이는 기관 통합형의 한 요소일뿐 기관통합형을 채택한 적은 한번도 없었음.

4 우리나라 지방분권 정책방향

(1) 지방분권 정책방향

- ① 지방자치발전위원회를 자치분권위원회(대통령소속)로 개편
- ② 자치분권위원회의 자치분권 종합계획 수립 의무화
- ③ 지방분권정책의 지역별 시범·차등 실시 가능 근거조항 신설
- ④ 자치경찰제 도입 의무화 : 자치경찰제 전국적 시행(2021.1.1.)
- ⑤ 특별지방행정기관 통합·정비 의무화
- ⑥ 국세를 지방세로 전환하기 위한 국가의 노력 의무화
- ⑦ 사무배분의 원칙 정립

보충성의 원칙 : 주민생활과 관련된 사무는 기초단체 → 광역단체 → 중앙정부 순으로 배분

포괄성의 원칙 : 자기책임하에 종합적·독자적으로 처리할 수 있도록 중·대단위사무 위주로 이양

일괄이양의 원칙 : 일괄이양을 위한 법적 조치 마련 의무(46개법, 400여 개 사무를 일괄이양)

↳ 지방일괄이양법 제정(2020.2.8 공포, 2021.1. 시행)

행·재정지원 병행원칙(충분재정의 원칙) : 사무 이양시 국가의 행정적(인력)·재정적(예산)지원 병행의무
→ 지방세법 개정·시행[지방소비세 재원 확대 : 부가가치세의 11%(2010) → 15%(2019) → 21%(2020)] → 25.3%(2022)

기관위임사무 폐지 원칙 : 자치단체장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 국가사무와 지방사무로 이분화
민간참여 확대의 원칙

(2) 지방행정체제 개편방향

- ① 특별시·광역시 : 존치
- ② 도 : 존치하되, 기능과 지위에 대해서는 따로 법률로 정함
- ③ 자치구 : 인구과소 자치구는 통폐합
- ④ 시·군 : 국가가 통합을 지원, 통합자치단체에 대한 특례(예산 및 지방교부세 등) 부여
- ⑤ 읍·면·동 : 풀뿌리 민주주의 강화를 위하여 주민자치회를 둘 수 있음

↳ 주민자치위원회 중심 → 주민자치회 중심으로 전환

● 사무배분의 원칙(실정법상)

지방자치법	지방분권법
① 중복배분 금지의 원칙 : 이중배분 금지, 비경합의 원칙	① 중복배분 금지의 원칙 : 이중배분 금지, 비경합의 원칙
② 기초단체 우선의 원칙 : 보충성의 원칙	② 기초단체 우선의 원칙 : 보충성의 원칙
③ 포괄적 배분의 원칙 : 종합처리의 원칙	③ 포괄적 배분의 원칙 : 종합처리의 원칙
	④ 민간참여 확대의 원칙

● 주민자치회와 주민자치위원회의 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
법적 근거	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	없음(자치단체 개별조례)
성격	법정기구	임의기구
위촉권자	시·군·구청장	읍·면·동장
주민대표성	높음(주민대표)	낮음(지역유지 중심)
기능 및 위상	주민의견 수렴, 자치계획 수립 등 실질적 주민대표기구(협의·실행기구)	자치사무에 대한 단순 자문기구
재원	자체 재원(회비 사업수입, 사용료, 기부금 등)	읍·면·동의 지원재원
자치단체와의 관계	대등한 협력관계(주민 주도)	자문관계(읍·면·동 주도)

● 강원특별자치도(2023.6.11.)

- ① 강원도를 강원특별자치도로 변경
- ② 중앙행정기관의 장은 강원특별자치도에 행정상·재정상 특별지원을 할 수 있도록 하고, 강원특별자치도를 위한 국가균형발전특별회계 계정 설치, 자치사무 등의 위탁, 주민투표요건 완화, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등에 관한 특례 부여
 - 행·재정상 특별 지원
 - 주민투표 청구 특례 인정 : 투표 청구권자 총수의 $\frac{1}{30} \sim \frac{1}{5}$ 범위에서 도 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 청구 → 일반자치단체는 $\frac{1}{20}$
 - 국가나 다른 자치단체와의 인사교류 : 강원특별자치도 정원 5% 범위에서 허용
 - 기타 규제 완화 및 자치조직권 확대
- ③ 강원특별자치도지사 소속으로 감사위원회를 설치하고 자치감사를 실시하도록 함
- ④ 강원특별자치도의 시장·군수가 강원특별자치도지사와 협의를 거쳐 행정안전부 장관에게 요청하는 경우 특례 부여 가능
- ⑤ 국무총리 소속으로 강원특별자치도 지원위원회를 설치하여 지원방안 마련에 관한 사항 등을 심의하도록 함

● 전북특별자치도의 자치특례(2024.4.18.)

- ① 전라북도를 전북특별자치도로 변경
- ② 중앙행정기관의 장은 전북특별자치도에 행정상·재정상 특별지원을 할 수 있도록 하고, 강원특별자치도를 위한 국가균형발전특별회계 계정 설치, 자치사무 등의 위탁, 주민투표요건 완화, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등에 관한 특례 부여
- ③ 전북특별자치도의 시장·군수가 전북특별자치도지사와 협의를 거쳐 행정안전부 장관에게 요청하는 경우 특례 부여 가능
- ④ 국무총리 소속으로 전북특별자치도 지원위원회를 설치하여 지원방안 마련에 관한 사항 등을 심의하도록 함

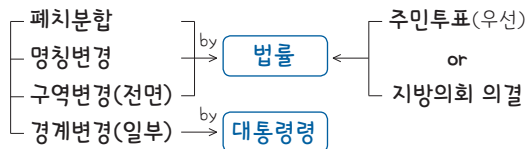
02 자치단체의 계층구조 및 구역



1 의의 : 우리나라는 중층제

→ 특별자치도 & 특별자치시 제외(단층제)

2 자치계층 및 구역변경



* 하부행정기관(읍·면·동 등)의 폐지분합, 명칭·구역 변경 등 → by 조례

3 단층제와 중층제의 장단점

구분	단층제	중층제
장점	① 계층의 수가 적어 신속한 행정 ② 낭비제거 및 능률 증진 ③ 행정책임 명확 ④ 자치권 및 지역적 특수성 존중	① 중간자치단체가 기초단체 기능을 보완 가능 ② 국가의 감독기능 유지 가능(중간단체에 감독기능 부여) ③ 민주주의 원리 확산(국가의 직접적 개입 차단)
단점	① 국토가 넓거나 인구가 많은 국가에서는 채택 곤란 ② 중앙집권화 우려(국가의 직접 개입) → 중앙정부의 비대화 ③ 광역사무 처리 부적합	① 행정기능의 중첩, 이중행정 우려(번문목례) ② 기능배분 불명확과 상하 자치단체 간 책임 모호 ③ 소통 지연으로 행정의 지체와 낭비 및 비능률

제6절 | 지방자치와 주민

01 주민참여

B

1 필요성과 한계

- 필요성 : 대의민주제 보완, 정책의 정당성 확보, 주민의 권리 · 책임의식 고양
 한계 : 전문성 부족, 활동적 소수의 폐단, 행정의 지체와 비능률

2 직접민주주의와 주민참여

↳ 대표성 문제

- 주민발안 : 직접발안 : 주민의 조례청구를 주민투표로 결정
 간접발안 : 주민의 조례청구를 지방의회가 결정(우리나라)
 주민투표 : 중요사항을 주민투표로 결정(임의적 · 자문적 투표 & 강제적 · 의무적 투표)
 주민소환 : 선출직 공직자를 임기 중에 주민투표로 해임 결정

3 우리나라 주민참여제도

제도	도입연도	근거법률
주민감사청구제도	1999	지방자치법
주민조례청구제도	1999	지방자치법, 주민조례발안법
주민투표제도	2004	지방자치법, 주민투표법
주민소송제도	2006	지방자치법
주민소환제도	2007	지방자치법, 주민소환에 관한 법률

* 주민참여예산제도는 지방재정법에 규정(2006)

4 주민조례청구제도

- 의의 : 주민발안(간접발안)의 일종으로 18세 이상 지역주민들이 당해 지방의회에 직접 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있는 제도(단체장에게 규칙 개폐의 건 제출도 가능(2022.1. 시행))
 제외대상 : 법령을 위반하는 사항
 ↳ 단체장은 30일내 검토결과 통보
 지방세 · 사용료 · 수수료 · 부담금의 부과 · 징수 또는 감면에 관한 사항
 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항

5 주민감사청구제도

- 의의 : 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 3년 이내 주민이 상급자치단체의 장이나 주무부장관에게 감사를 청구할 수 있도록 한 제도
 제외대상 : 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항 등

● 주민조례청구제도 개편(주민발안법 제정, 2022.1.13. 시행)

	중전	개편
청구연령	19세 이상	18세 이상
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 5만미만 기초단체 : 1/20
처리시한	단체장은 수리한 날부터 60일 이내에 지방의회에 제출	지방의회는 조례청구안이 수리된 날부터 1년 이내에 의결

● 주민감사청구제도 개편(지방자치법 개정, 2022.1.13. 시행)

	중전	개편
청구연령	19세 이상 주민(외국인 포함)	18세 이상 주민(외국인 포함)
연대서명 인원	다음 인원 이내 조례로 정하는 수 이상 ① 시 · 도 : 500명 ② 인구 50만 이상 시 : 300명 ③ 그 밖의 시 · 군 · 자치구 : 200명	다음 인원 이내 조례로 정하는 수 이상 ① 시 · 도 : 300명 ② 인구 50만 이상 시 : 200명 ③ 그 밖의 시 · 군 · 자치구 : 150명
청구시효	사무처리가 있었던 날부터 2년	사무처리가 있었던 날부터 3년

▶ 투표2-감3 : 주민투표는 2년 이내 변경 X
 감사청구는 3년 안에 청구해야

03 지방자치법 개정내용 비교정리(2022.1.13. 시행)

내용		종전	개정
특별자치시에 기초단체를 두지 않도록 함		① 지방자치법 : 특별자치시에 기초단체(군과 자치구)를 둠 ② 세종시특별법 : 세종특별자치시에 군과 자치구를 두지 않음	① 지방자치법 : 특별자치시에 기초단체(군과 자치구)를 두지 않도록 함 ② 세종시특별법 : 세종특별자치시에 군과 자치구를 두지 않음
자치단체 기관구성 자율화		일률적으로 지방의회와 집행기관을 두도록 함 (기관대립형)	지방의회 및 집행기관의 구성(단체장 선임방법 등 포함)을 주민투표를 거쳐 법률로 정하는 바에 따라 자치단체마다 달리할 수 있도록 함
사무배분의 기본원칙 신설		사무처리의 기본원칙만 규정되어있을 뿐 사무배분의 기본원칙은 규정이 없었음	사무배분의 기본원칙 규정 ① 중복배분 금지의 원칙 ② 보충성의 원칙 : 기초단체 우선 ③ 포괄적 배분의 원칙 ; 자기 책임하에 종합처리 청구요건 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 5만미만 기초단체 : 1/20
자치단체의 사무 예시규정 개정		가족관계등록사무가 자치단체의 사무로 규정	가족관계등록사무가 자치단체의 사무에서 삭제됨 → 주민조례발안법 제정(2021.10.19.) · 시행(2022.1.13.)
주민조례폐정구에 관한 별도 법률 제정		법적 근거 및 청구절차, 요건 등을 세부적으로 규정	법적 근거만 남기고 청구권자, 청구대상, 청구요건 및 절차 등은 따로 법률로 정하도록 함
주민규칙개폐의견제출제도 도입		규칙 제·개정에 대한 주민의견제출제도 없었음	주민은 권리 · 의무와 직접 관련되는 규칙에 대한 제정 및 개정 · 폐지 의견을 단체장에게 제출 가능, 단체장은 30일 이내에 검토 결과를 통보하도록 함.
주민감사 청구제도 개선	감사청구연령	19세 이상 주민	18세 이상 주민(외국인 포함)
	연대서명인원 축소	① 시 · 도 : 500명 ② 인구 50만 이상 시 : 300명 ③ 그 밖의 시 · 군 · 자치구 : 200명	① 시 · 도 : 300명 ② 인구 50만 이상 시 : 200명 ③ 그 밖의 시 · 군 · 자치구 : 150명 이내에서 조례로 정한 수 이상
	감사청구시효 연장	사무처리가 있었던 날부터 2년	사무처리가 있었던 날부터 3년
	공표와 열람	규정 없었음	주무부장관이나 시 · 도지사는 감사청구내용을 청구받은 받은날부터 5일 이내 공표하고 공표일부터 10일간 열람할 수 있도록 해야함
주민에 대한 정보 공개 강화		규정 없었음	자치단체는 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직 · 재무 등 자치정보를 주민에게 공개하도록 함
지방의원의 정책지원전문인력 신설		규정 없었음	지방의원 정수의 1/2범위에서 조례로 지방의원의 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함
지방의원 겸직금지 대상 명확화		규정 없었음	해당 지방자치단체가 출자 · 출연한 기관 · 단체 또는 사무위탁을 받은 기관 · 단체 등으로 겸직금지 대상기관 명확화
지방의회 사무직원 인사권 독립		단체장이 사무직원 인사권 등 행사	사무직원에 대한 임면 · 교육 · 훈련 · 복무 · 징계 등을 지방의회 의장이 처리하도록 함
폐지분합시 최초 임시회의 소집권자 규정		규정 없었음	자치단체 폐지분합시 최초임시회의는 지방의회 사무처장 · 사무국장 · 사무과장이 해당 지방자치단체가 설치되는 날에 소집하도록 함
중앙과 지방 협력 강화		규정 없었음	국가와 지방자치단체 간 협력과 관련된 중요 정책을 심의하기 위하여 법률로 중앙지방협력회의(의장 : 대통령)를 둠
기초자치단체에 대한 중앙정부의 시정 명령과 재의요구 등 적법성 통제 강화		시 · 군 및 자치구의 법령 위반에 대한 국가의 실효성 있는 통제 수단이 없었음	주무부장관은 자치사무에 관한 기초단체장의 명령 · 처분이 법령에 위반됨에도 불구하고 시 · 도지사가 시정명령을 하지 아니하면 시 · 도지사에게 시정명령을 하도록 명할 수 있고, 시 · 도지사가 시정명령을 하지 아니하면 주무부장관이 직접 시정명령과 명령 · 처분에 대한 취소 · 정지를 할 수 있도록 함 시 · 군 및 자치구회의의 의결이 법령에 위반됨에도 불구하고 시 · 도지사가 재의를 요구하게 하지 아니하면 주무부장관이 시장 · 군수 및 자치구의 구청장에게 직접 재의를 요구하게 할 수 있도록 함
특례시 도입 등 대도시 특례의 다양화		인구 50만 이상의 대도시 외에는 특례규정이 없었음	① 기존 50만 이상 대도시에 대한 기존 특례 뿐 아니라(특례는 법률로 정함) ② 인구 100만 이상의 대도시(특례시)에도 특례 인정 가능하도록 함(특례는 법률로 정함) ③ 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정한 시 · 군 · 구에 대해서도 특례 인정 가능하도록 함(특례는 법률로 정함) → 자치분권법(부시장 2인 등)
특별지방자치단체의 설치근거 마련		특별자치단체를 인정만 하고 구체적인 규정 없었음	특별자치단체의 성격과 설치절차, 규약 등 구체적 규정 신설 ① 성격 : 법인 ② 설치 : 상호 합의에 따른 규약을 정하여 행안부장관의 승인을 얻어 설립 ③ 기관 : 지방의회와 집행기관을 둠(조직 · 운영 등은 규약으로) · 지방의회 : 구성자치단체의 의회의원으로 구성(겸직 가능) · 특별자치단체장 : 지방의회에서 선출(단체장이 겸직 가능) ④ 설립과 해산 : 행안부장관이 설치 · 해산을 권고할 수 있음 ⑤ 경비 : 구성 자치단체가 부담
자치단체 장 직 인수위 설치근거 마련		규정 없었음	인수위원회(위원장 1인 포함 시 · 도는 20인, 기초는 15인 이내) 신설근거 규정(당선 결정 시부터 임기 시작 후 20일 이내까지 활동 가능)

2024
김종규
기필고선행정학

고객 HOT LINE

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

펴낸날 2023년 5월 2일
펴낸이 김종규
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 979-11-92405-25-4
값 23,000원

