

CHAPTER

01

행정학의 기초이론

행정이란 무엇인가?
행정학은 어떻게 태동·발전되어 왔는가?

이 후는 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 이해하는데 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.

김종규선행정학

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 -
시장실패와 대응

SUBJECT
05 행정의 한계 -
정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과
체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME

01 행정의 개념 **B**

02 공공재로서의 행정 **A**

03 행정의 변수 · 기능 · 과정 **D**

1 행정의 개념

- ① 협의 : 정부(공무원)의 활동 (공행정) ↗ 경영
- ② 광의 : 정부와 기업의 활동 모두 (공행정 + 사행정)
- ③ 최근 : 협력적 통치(거버넌스) → 정부의 독점적 통치가 아님
- ④ 일반 : 정치성 + 관리성 ↘ 정치와 분리된 개념 아님

2 행정개념의 변천

[학설]	행정관리설	경계대공황 통치기능설	행정행태설	격동기 발전기능설	정부실패 정책화기능설	신공공관리설	뉴거버넌스
행정 본질	관리 · 집행	정책결정+ 집행	집행(사실)	목표+정책+ 집행	정책형성+ 집행	신관리	협치
학파	기술적 행정학	기능적 행정학	행정행태설	발전행정론	정책과학 등 신행정론	신공공관리론	뉴거버넌스
시기	1880년대	1930~40년대	1940년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대~
정치· 행정	정치· 행정 이원론	정치· 행정 일원론	새 이원론	새 일원론	새 일원론	새 이원론	새 일원론
이념	능률성 (절약)	민주성	합리성	효과성	형평성(정의)	생산성 (효율성)	신뢰성, 대응성
학자	W.Wilson Goodnow	P.H.Appleby M.Dimock	H.A.Simon	Esman Weidner	D.Easton Waldo	Hood, Osborne	Peters, Rhodes
특징	엽관주의의 폐 단 극복, 행정 학 성립	1929년 경제 대공황 극복, 행정국가	합리적 의사 결정행태로서 의 행정	국가발전을 유도하는 행정	격동기 문제 해결을 위한 적실성과 실천	신자유주의에 의한 작은 정 부, 시장화	공동생산, 봉사· 서비스

● 행정의 개념적 특성

행정의 본질적 특성 (사회적 가치의 배분과 관련된 특성) ↗ 경영과의 차이				경영과 공통된 특성	
공공성 (공익성)	정치성	권력성 (강제성)	체제성	관리성 (합리성)	
				↘ 환경과의 상호작용	
				↘ 인력· 물자의 관리	



이것이 핵심

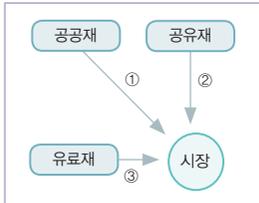
- 무임승차문제
- ① 공공재 : 경합성 X, 배제성 X → 정부가 공급
 - ② 공유재 : 경합성 O, 배제성 X → 부정적 외부효과로 인한 비극

1 재화의 유형

	비경합성(비분할성)	경합성(분할성)
비배제성	공공재(집합재) ①	공유재(공동재) ②
배제성	요금재(유료재) ③	민간재(사적재) ④

- ① 공공재 : 국방, 외교, 치안, 등대 등 정부가 공급하는 것이 원칙
- ② 공유재 : 국립공원, 국립도서관, 국립경기장 등 공공시설이나 목초지, 해저광물 등 자연자원으로 민간이 관리·공급
- ③ 요금재 : 고속도로, 전기, 통신 등 사회기반시설로 공기업이 주로 공급
- ④ 민간재 : 빵, 구두 등 시장에서 공급되는 재화로서 일부를 정부가 직접 공급하는 가치재(교육, 의료, 문화, 주택, 교통)도 이에 포함

● 재화의 유형별 시장실패원인



- ① 순수 공공재를 시장에 방치할 경우 무임승차 문제가 발생하거나 과소 또는 과다 공급으로 인해 적정규모의 공급이 어려움 → 정부가 공급하는 것이 원칙
- ② 공유재를 시장에 방치할 경우 비용회피와 과잉소비의 문제가 발생하여 부정적 외부효과에 의한 고갈(공유재의 비극)의 위험성 (비용은 분산되고 편익은 집중되기 때문) → 민간이 관리·공급 ↳ 작게 느껴짐 ↳ 크게 느껴짐
- ③ 시장이 요금재를 제공한다면 자연독점의 문제가 발생할 우려 → 공기업이 주로 공급

2 공공재의 특징

(1) 소비측면

- ① 비경합성 : 특정인의 소비가 다른 사람의 소비를 감소시키지 않는 현상
- ② 비배제성 : 비용을 부담하지 않는다고 하여 특정인을 이용에서 배제시킬 수 없는 현상 → 무임승차의 원인
- ③ 내생적 선호 : 개인의 선호에 따른 자유로운 상품 선택 불가

(2) 공급측면 : 비시장성, 무형성, 비경쟁성, 비축적성 등

● 재화의 구체적 유형(E.Savas)

	약 ←	경합성	→	강
배제성	↑	<ul style="list-style-type: none"> • 국방 • 외교 • TV방송(전파) • 등대 • 치안 • 소방 	<ul style="list-style-type: none"> • 해저광물 • 공기¹⁾ • 바닷물고기 • 강 • 예방접종 • 지하수 • 국립도서관 • 국립경기장 • 국립공원 • 무료도로 	
		<ul style="list-style-type: none"> • 고속도로 • 초등교육 • 공원 • 극장 • 도서관 • 상하수도 • 전기 • 케이블TV • 통신 • 대중교통 	<ul style="list-style-type: none"> • 오물청소 • 의료 • 고등교육 • 택시 • 음식점 • 호텔 	
	↓	강		

1) 공기는 공공재로 보는 입장도 있음 (경합성 X, 배제성 X)

3 공유재의 비극

(1) 개념

- ① 합리적 인간에 대한 가정을 전제로 G.Hardin(1968)이 주장
- ② 비용은 다수에게 분산되어 작게 느껴지고, 편익은 소수에게 집중되어 크게 느껴지는 경우 **부정적 외부효과 유발**
- ③ 개인의 이익의 합(사적 극대화)이 전체 이익의 합(공적 극대화)과 일치하지 않는다는 **시장실패** (1/N : 집단행동의 딜레마)를 설명 → 공유재의 사유화, 정부 규제(공권력) 또는 **사회적 합의**가 필요 자발적 규칙 ↙

(2) 비극의 해결

고전적 시각	공유재의 사유화 (소유권의 명확화 등)	G.Hardin
행정국가	정부가 이용을 규제 (낙시면허제 등)	
현대 시민사회	구성원간 자발적 합의 (사회적 자본이나 신제도 등)	E.Ostrom

↳ 보편적 패러다임 부정

● 유료재의 공급

고전적 시각	시장이 공급
행정국가	정부나 공기업이 직접 공급
현대 시민사회(오늘날)	민간참여(BTO, BLT 등 민자유치)

주의 [재화의 특성 쟁점]

- ① 가치재 : 정부가 일정 수준 공급 ○, but 공공재 X, 사적재 ○
- ② 공유재의 비극 발생 주된 원인 : 무임승차(비배제성) X, 비배제성 + 경합성 ○

1 행정이론의 변천과 행정변수

고전기3관망

시대	고전기(1880년대)	신고전기(1930~40년대)	현대(1950년대~)		
행정이론	과학적 관리론 관료제 이론 행정관리설	인간관계론 행태론	생태론 체제론	비교행정론	발전행정론 신행정론
변수	구조	인간	환경	기능	인간(가치관과 태도)

2 행정의 기능

(1) 성질별 기능

규제행정기능	법령에 기초하여 국민생활을 일률적으로 제한하는 기능
조장·지원기능	정부가 직접 사업주체가 되어 특정사업을 조장·지원 ↳ 사회간접자본 건설 등
중재·조정기능	이해관계 대립이나 분쟁을 조정하고 합의를 이끌어내는 기능
기업행정기능	수익사업기능(조달, 양곡관리 등)

(2) 과정별 기능

기획	plan	부
집행	do	청
평가	see	처

3 행정과정과 POSDCoRB

(1) 의의

- ① Gulick & Urwick(1937)이 공저한 「행정과학논총」에서 Gulick이 최고관리층의 7대 기능으로 주장
- ② 행정을 기본적으로 관리로 이해하는 고전적 행정관리설(정치행정이원론)의 핵심모형
- ③ 하향적 조직관리(분업) 방식에 의한 조직편제기준

(2) 내용: 기획(Plan), 조직(Org.), 인사(Staff), 지휘(Direct), 조정(Coordinate), 보고(Report), 예산(Budget)
↳ Control X, Cooperation X

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 -
시장실패와 대응

SUBJECT
05 행정의 한계 -
정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과
체계

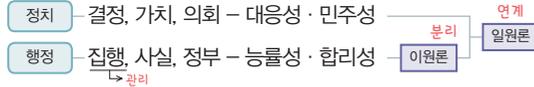
SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME





이것이 핵심



1 정치와 행정관계의 변천

[시기]	[이론]	특징	관련 행정이론	대표적 인물
(14C~18C)	정치 + 행정의 연계	정치와 행정의 미분화	절대군주국가	
(19C초)	정치우위론	미분화, 행정과 정치의 연계	입법국가, 엽관주의	Jackson
(1880)	정치 · 행정이원론	① 정치와 행정의 분리 ② 엽관주의 폐단 극복이 대두배경	행정관리설, 기술적 행정학	W.Wilson L.D.White Goodnow Gulick
(1930)	정치 · 행정일원론	① 행정의 정책결정기능 중시 ② 정치와 행정의 연속성 강조 ③ 경제대공황의 극복이 대두배경	행정국가, 통치기능설, 기능적 행정학	M.E.Dimock P.H.Appleby Sayre
(1940)	새 이원론	① 행정연구대상을 사실에 국한 ② 가치판단 배제(논리실증주의) ③ 행정이론의 과학화	행정행태설	H.A.Simon
(1960~70)	새 일원론	① 행정은 사회변동 관리자(change agent) ② 제3세계 국가의 근대화 주역	발전행정론	Esman Weidner
(1980)	새 이원론	정부실패 극복을 위한 행정의 경영화 · 시장화 강조	신공공관리론	Osborne Hood
(1990~)	새 일원론	시민의 정치적 참여 중시, 재정치화	뉴거버넌스	Peters

● 이원론과 일원론의 대표적 학자

(1) 이원론

- ① W.Wilson : 행정의 연구(1887) - 행정은 정치가 아닌 관리(경영)
- ② Gulick : POSDCoRB(1937) - 행정(최고관리층)의 7대 관리기능
- ③ Goodnow : 정치와 행정(1900) - 정치는 국가의사의 결정이고 행정은 그 실천·집행으로 양자는 엄격히 구분됨

(2) 일원론

- ① M.Dimock : 현대정치와 행정(1937) - 행정과 정치는 연속적 관계, 사회적 능력
- ② P.Appleby : 정책과 행정(1949) - 행정과 정치는 혼합적 관계 → 구분은 부적절
- ③ D.Waldo : 행정국가론(1948) - 능동적·가치지향적 행정 ↪ **정합적 관계**

2 이원론·일원론과 새이원론·새일원론의 차이

관계	해당이론	정치의 의미	가치문제	우위문제
이원론	행정관리설	엽관정치	가치 부정	
일원론	통치기능설	정책형성		정치 우위
새이원론	행정행태설		가치 인정	
새일원론	발전행정론			행정 우위

3 정치행정이원론과 정치행정일원론의 비교

	정치행정이원론	정치행정일원론
의미	행정은 정책의 집행 또는 관리	행정은 정책형성+정책집행
배경	엽관제 극복을 위한 정치행정의 분리	경제대공황 등 시장실패에의 대응
가치와 사실	가치를 배제, 사실에 국한	가치와 사실의 혼합, 가치 고려
행정학의 성격	과학성(science) 강조	기술성(art) 강조
행정윤리	부패가능성 낮음	부패가능성 높음
책임과 통제	외재적 책임과 외부통제 중시	내재적 책임과 내부통제 중시
학자, 학파	Wilson, Goodnow 등 고전기 학자 (과학적 관리론 등)	Dimock, Appleby, Sayre 등 기능적 행정학
이념	능률성, 합리성, 생산성, 중립성	민주성, 대응성, 책임성, 형평성, 공익성
정책집행	하향적 집행 ↳ 대내적 가치	상향적 집행 ↳ 대외적(대국민) 가치



이것이 핵심

- 행정 - 정부가 공익을 위하여 하는 공행정
 - 경영 - 기업이 사익을 위하여 하는 사행정
- } 상대화(최근)

1 행정과 경영의 공통점과 차이점

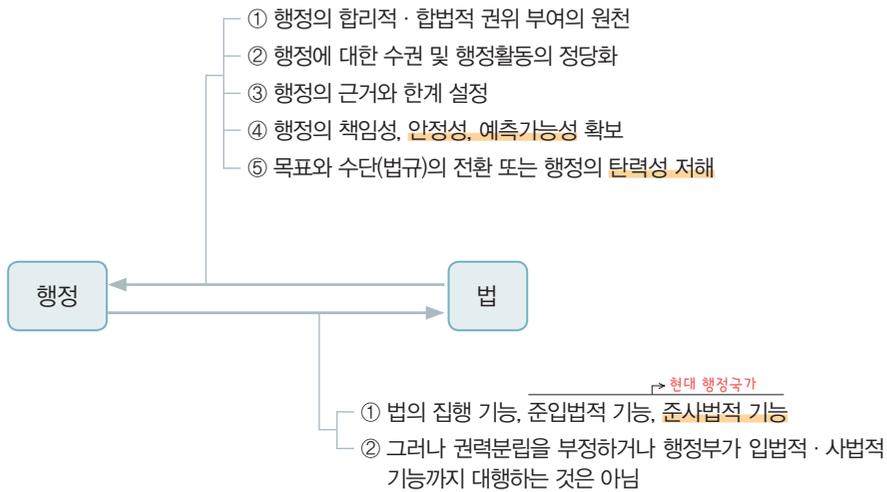
공통점	차이점		
① 협동행위		행정	경영
② 관리기술(관리성)	주체	정부	기업
③ 목표달성수단	목적	공익	사익
④ 의사결정행위	정치성	강함	약함
⑤ 관료제적 성격	권력성	강제적 권력	공리적(功利的) 권력
⑥ 봉사성 <small>↳ M.Weber 관료제의 보편성</small>	능률의 척도	사회적 능률	기계적 능률 <small>↳ 경제적(물질적)</small>
<small>⑦ 목관림의관봉</small>	법적 제한	강함	약함
	평등성	적용	배제
	독점성	강함	약함
	공개성	강함	약함
	신분보장	강함	약함

2 행정과 경영 차이의 상대화(최근)

- ① 공·사가 혼합된 제3섹터의 등장 ↳ 약화
- ② 공공부문의 탈관료제화, 민영화, 공동생산
- ③ 신공공관리론의 영향 등

주의 [행정과 경영]
관료제적 성격 : 차이점 X, 유사점 O

1 행정과 법의 상호관계



주의 [현대 행정국가의 특징]

① 현대행정 : 사법적 기능 X, 준사법적 기능 O
 ② 권력 분립 : 부정 X, 중대한 변화 O



이것이 핵심

거버넌스와 함께 등장

- ① 제3섹터는 정부실패와 시장실패를 동시에 극복하기 위한 대안
- ② 공동생산 기능 O, 정부에 영향력 O, 전문성 X, 책임성 X

1 섹터의 구분

	공공기관(공적 영역)	민간기관(사적 영역)	
비영리	비영리공공기관	비영리민간기관	
		준정부조직(QUANGO)	비정부조직(NGO)
영리	영리공공기관	영리민간기관	
	준정부조직(QUAGO) 공기업		

2 준정부기관

- ① 정부조직(일반행정기관)이 아님 ↳ 독립된 법인
- ② 영리보다는 공익 실현의 목표를 지님
- ③ 준정부기관의 권력은 정부로부터 비롯 ↳ 정부가 설치·감독
- ④ 정부의 대리인의 자격으로 공적 기능을 위탁받아 수행
- ⑤ 공공행정의 책임성을 훼손시키기도 함 → 대리정부론(D.Kettle)

3 정부와 NGO의 관계 모형

대체적 관계	국가의 한계로 인해 실패한 공공재 등의 공급을 NGO가 대신 맡게 된다는 모형
보완적 관계	정부의 재정지원 하에 정부와 NGO가 긴밀한 협조관계 유지
대립적 관계	정부와 NGO는 서로 투명한 활동을 위해 상호 감시하는 관계 ↳ 우리나라의 「비영리민간단체지원법」(2000)
의존적 관계	사회가 다원화되지 못한 개도국에서 정부가 비정부조직의 성장을 육성·유도
동반자 관계	독립된 파트너로 서로의 존재를 인정하고 협력하는 관계로서 최근의 가장 일반적이고 바람직한 관계모형 ↳ 거버넌스 시대



이것이 핵심

사회적 자본이란 신뢰와 협력을 토대로 사회문제를 공동으로 해결하려는 수평적·자발적 연계망(네트워크)

1 사회적 자본의 개념

경제적 자본(인적·물적 자본)에 대비되는 개념으로 사회구성원이 신뢰와 협력을 토대로 자신들의 공동의 문제를 해결하는 데 자발적으로 참여하려는 조건 또는 사회적 연계망

↳ Putnam이 이탈리아 남북부를 비교 연구

● 사회적 자본 연구 학자

퍼트남(Putnam) : 이탈리아 남북부 비교연구, 사회적 자본을 거시적 관점에서 사회적 연계망으로 정의

부르디외(Bourdieu) : 미시적 관점에서 사회적 연계망을 통해 얻을 수 있는 능력이나 자원으로 정의

후쿠야마(Fukuyama) : 사회적 자본을 신뢰로 정의

↳ 한국을 사회적 자본이 낮은 저신뢰사회로 분류

2 사회적 자본의 속성

① 자발적 네트워크 : ^{강압 X}수평적 · ^{수직 X}협력적 · ^{경쟁 X}가변적 · ^{영구 X}상향적 ^{하향 X}

② 호혜주의: 이기주의적인 것이 아니며 그렇다고 무료(대가 없는 무조건적)봉사도 아님

③ 상호신뢰: 집단행동의 딜레마 극복 → 신뢰는 사회적 자본

↳ 후쿠야마

④ 친사회적 사회규범

⑤ 공동체주의

⑥ 정치·경제발전의 윤리적 기반

⑦ 국력과 국가경쟁력의 실체

3 사회적 자본의 특징

① 사회적 자본은 관계 속에 존재하는 자본

② 사회적 자본은 이익이 공유되는 특성을 지님

③ 등가물의 동시적 교환이 아님 → 경제적 자본의 거래형태와 다름

④ 사회적 자본은 거시적 차원에서 공공재임

- ⑤ 사용하지 않을수록 줄고 사용할수록 늘는 정합적 관계 → 지속적인 유지 노력 필요
- ⑥ 국가 간 이동성 · 대체성 낮음
- ⑦ 오랜기간을 거쳐 구축되고 쉽게 사라지지도 않는 지속성

4 사회적 자본의 효용과 한계

효용	한계
<ul style="list-style-type: none"> ① 개인의 행동을 촉진시키는 능력이자 자산 ② 참여자들이 공동으로 소유하는 자산 → 배타적인 소유권 행사 불가 ③ 협력적 행태 촉진 → 혁신적 조직발전 촉진 ④ 행동의 효율성 제고 ⑤ 거래비용 감소 ← 신뢰 제고, 가외성의 필요성 최소화 ⑥ 사회적 자본하에서 다양성은 창의력과 학습의 원천 ⑦ 사회적 · 도덕적 규범으로 제재력 발휘 	<ul style="list-style-type: none"> ① 거래 및 형성과정이 불투명 · 불확실 → 무형적 자본이므로 ② 동조성의 요구로 개인의 사적 선택 제약 ③ 집단결속력(폐쇄성)으로 타 집단과의 관계에서 부정적 효과 초래 우려 → 결속형(폐쇄형) 사회적 자본의 폐단 ④ 측정의 기술적 곤란 ↳ 우리나라의 사회적 자본 ↳ 교육 · 소득 · 금융 등은 구성요소(측정지표) X

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 - 시장실패

SUBJECT
05 행정의 한계 - 정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과 체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME



이것이 핵심



[국가]	[특징]	[사상적 기초]
<p>절대군주국가 (14C~18C)</p> <p>↓ 시민 혁명</p>	<p>① 왕권신수설 : 군주와 국민은 지배-피지배관계</p> <p>② 행복추진주의적 복지국가 : 절대군주의 통치술을 연구한 관방학 성행</p> <p>③ 중상주의 : 상업자본주의, 보호무역, 수출장려, 식민지 개척</p> <p>④ 강력한 상비군과 관료제 육성</p>	<p>Machiavelli 군주론</p>
<p>↓ 경제 대공황</p> <p>근대입법국가 (19C~1930)</p>	<p>① 국민주권주의 및 의회민주주의</p> <p>② 자유방임주의와 소극정부관 : 국가는 <u>최소한의 기능</u>(국방, 외교 등)만 수행 <small>↳ 작고 약한 정부</small></p> <p>③ 고전파 경제학 및 산업자본주의</p>	<p>A.Smith 국부론</p>
<p>↓ 정부 실패</p> <p>현대행정국가 (1930~1970년대)</p>	<p>① 배경 : 경제대공황 및 시장실패 <small>↳ 시장경제 + 계획경제</small></p> <p>② 케인즈 경제학과 수정자본주의의 등장 : 혼합경제</p> <p>③ 뉴딜 정책과 정부개입 및 정부기능 확대 : <u>정부에 의한 위기 극복</u></p> <p>④ 규제 및 복지정책 강화 → 크고 강한 정부 <small>↳ 주요경제학</small></p>	<p>Keynes 일반이론</p>
<p>신행정국가 (1980년대~)</p>	<p><small>↳ 작지만 강한 정부</small></p> <p>① 정부실패로 인한 작은 정부</p> <p>② 케인즈 경제학의 한계 : 케인즈 이론에 바탕을 둔 정부의 개입정책으로 스태그플레이션 발생</p> <p>③ 통화주의와 신고전파 경제학 : 재정정책(수요경제학)보다는 금융정책(공급경제학) 선호</p> <p>④ 신자유주의와 신고공관리론 : 세계화, 규제 완화, 민영화, 시장주의</p> <p>⑤ 뉴거버넌스 : 공동체주의와 사회적 자본</p>	<p>Hayek 자유의 길 ↓ Friedman 공급경제학</p>



이것이 핵심



1 근대입법국가와 현대행정국가

근대입법국가(~ 1920)	현대행정국가(1930 ~ 1970)
① A.Smith(국부론)	① Keynes(화폐·이자·고용에 관한 일반이론)
② 최소의 행정 이 최선의 행정(작은 정부)	② 최대의 행정 이 최선의 행정(큰 정부, 규제강화)
③ 자유방임사상	③ 수정자본주의(계획경제요소를 가미한 혼합경제)
④ 공급이 수요를 창출(L.Say의 법칙) - 공급경제학	④ 수요가 공급을 창출 - 수요경제학
⑤ 소극적 기능(치안, 외교, 질서, 국방, 조세징수 등)	⑤ 적극적 기능(복지 등)
⑥ 소극국가, 야경국가, 싸구려정부	⑥ 적극국가, 복지국가, 경제국가
⑦ 보이지 않는 손에 의한 조화(예정조화설)	⑦ 정부의 적극 개입에 의한 시장실패 치료
⑧ 시장실패 초래(경제대공황) → 정부개입(행정국가)	⑧ 정부실패 초래 → 민영화, 복권화(신자유주의)

2 수요경제학과 공급경제학

	수요경제학	공급경제학
해당국가	행정국가, 큰 정부	신행정국가, 작은 정부
등장배경	시장실패(경제대공황)	정부실패
대표학자	Keynes(수요가 공급을 창출)	Friedman(공급이 수요를 창출)
학파	재정학파(조세·지출 등 재정정책 선호)	통화학파(금융정책 선호)

3 파킨슨의 법칙

공무원의 수는 본질적인 업무량의 증가와는 관계없이 **심리적 요인**으로 증가(연평균 5.75%)

상승하는 피라미드법칙
관료제국주의
리바이어던 현상

- (1) **부하배증의 법칙**: 경쟁자(동료)보다도 부하를 배증하려는 심리
- (2) **업무배증의 법칙**: 파생적 업무(지시·감독·보고)를 의도적으로 창조하려는 심리

1 신행정국가의 의의

행정국가보다 국가의 역할이 감소된 국가로서 적극적인 복지제공자(지원자)로서의 정부에서 소극적인 시장형성자(규제자)로서의 정부로 전환된 국가 → 뉴거버넌스로서의 행정을 강조하는 국가

- ① 국가의 역할 : 적극국가에서 규제국가로 전환
- ② 국정운영방식 : 의회정체에서 분화정체로 전환
 ↳ 의회만이 정부 견제 ↳ 시민사회 등으로의 권한 분산

2 분화정체로서의 신행정국가

영국에서 1979년 이후 추진된 신자유주의적 정부개혁은 전통적 국정운영 모형인 '대의민주제적 의회정체(Westminster Policy)'에서 '분화된 정체(Differentiated Policy)'로의 이행을 가져옴

전통적인 의회정체 모형	새로운 분화정체 모형
단방제 국가	정책연결망과 정부간 관계
내각정부	공동화 국가
의회주권	핵심행정부
장관책임과 중립적 직업 관료제	신국정관리(new governance)

3 복지국가와 신공공관리국가

복지국가의 공공서비스	신공공관리주의에서 공공서비스
민주 · 효율적 관리	최종 산출물의 사회경제적 성과
형평적 배분(복지시혜적 성격)	효율적 배분(재정효율화 성격)
조정 · 관리 · 통제, 공급자 중심	경쟁력 지원, 수요자 중심
국민적 최저 수준의 표준화된 공공서비스	다양한 선호 부응, 차별화 · 상품화된 서비스
행정국가, 큰 정부	신행정국가, 작은 정부

	→ 정부주의(큰 정부론)	→ 시장주의(작은 정부론)
	진보주의(좌파)	보수주의(우파)
정부관	① 정부의 개입을 중시하는 정부주의 ② 큰 정부	① 시장의 자율에 맡기자는 시장주의 ② 작은 정부
인간관	① 욕구, 협동, 오류의 가능성이 있는 인간 ② 경제인관 부정	① 오류의 가능성이 없는 인간 ② 합리적이고 이기적인 경제인
자유관	① 자유를 열렬히 옹호(무엇인가를 할 수 있는 적극적 자유, 정부에로의 자유)	① 자유를 강조(간섭이 없는 소극적 자유, 정부로부터의 자유)
공평관	① 결과의 공평을 증진시키기 위한 실질적인 정부개입 허용 ② 공익의 실제설(공동선, 시민의 미덕)	① 기회의 공평과 경제적 자유 강조(소득, 부 또는 결과의 공평은 경시) ② 공익의 과정설(개인의 자유)
시장관	① 효율과 공정, 번영과 진보에 대한 자유시장의 잠재력 인정 ② 시장의 결함과 윤리적 결여 인지 ③ 시장실패는 정부개입에 의해 치유 가능 → 큰 정부	① 자유시장에 대한 신념 ② 정부불신, 정부는 개인자유를 위태롭게 하고 경제조건을 악화시키는 전제적 횡포 → 작은 정부
정책관	① 소외집단을 위한 정책 선호 ② 공익목적의 정부규제정책 ③ 조세제도를 통한 소득재분배정책	① 소외집단을 위한 정책 비선호 ② 정부규제 완화와 시장지향 정책 선호 ③ 조세 감면 내지는 완화
기타	① 복지국가, 혼합자본주의, 규제된 자본주의, 개혁주의	① 자유방임적 자본주의

주의 [진보주의] [보수주의]

- ① 자유 : 열렬히 옹호 - 강조
- ② 시장 : 잠재력 인정 - 신념

1 현대산업사회와의 비교

모더니티(산업사회)	포스트모더니티(후기 산업사회)
① 합리주의, 객관주의(외면주의=행태주의)	① 주관주의(내면주의)
② 특수주의(전문주의)	② 구성주의
③ 과학주의(주지주의)	③ 주의주의: 동기나 의도 중시
④ 기술주의(행정=기술)	④ 상대주의
⑤ 기업가 정신	⑤ 시민정신
⑥ 이성·합리성	⑥ 인본주의(<u>but 인간중심의 행정 X</u>) → 보편적 진리·패러다임 X
⑦ 메타설화(보편적 진리)	⑦ 다원주의: 다양한 가치의 공존(<u>맥락적 진리</u>)
⑧ 근원주의, 거시주의	⑧ 해방주의, 미시주의(거시설화 비판)
⑨ 소품종 대량생산 체제	⑨ <u>다품종 소량생산 체제</u> ↳ 개인의 다양성 인정

2 후기산업사회 행정의 특징

Farmer의 반관료제이론 : 상상, 해체, 탈영역화, 타자성

상해영타

- 상상 : 부정적으로 볼 때는 규칙에 얽매이지 않는 것이고 긍정적으로 볼 때에는 문제의 특수성을 인정하는 것
- 해체(탈구성) : 텍스트(언어, 몸짓, 이야기, 설화, 보편적 진리, 지배적 권력, 이론)의 근거 해부
- 영역해체(탈영역화, 학문영역 간의 경계파괴) : 지식의 고유영역과 경계 타파
- 타자성 : '즉자성'(타인의 존재를 인정하지 않는 자족적 상태)과 대비되는 개념으로 타인을 인식론적 타자나 대상(객체)으로서가 아니라 나와는 생각이 다른 도덕적 타자(주체)로 인정
↳ 타자의 대상(객체)화 X
↳ 행정윤리, 소통과 참여의 근거
↳ 간주관성(감정이입작용, 상호인식작용)

주의 [후기산업사회의 특징]

- 결과보다 과정·행동 중시
- 인본주의(해방주의) 표방 O, 인간중심적 관점 X, 인간의 이성·합리성 X
- 타자성 강조 O, 인식론적 타자(객체) X, 도덕적 타자(주체) O

CHAPTER 01

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 - 시장실패와 대응

SUBJECT
05 행정의 한계 - 정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과 체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME

01 시장실패 A

02 정부규제 A

03 Wilson의 규제정치모형 A

04 행정지도 C

1 의의

시장에서 자원배분이 효율적이지 못하거나 소득분배의 형평성이 달성되지 못한 상태
 ↳ 사회 총효용의 크기만 강조하는 공리주의적·상대적 가치기준
 ↳ 누구(약자)의 효용이 증가하느냐를 중시하는 공동체주의적·절대적 가치기준

2 시장실패의 원인

- 효율 X
- ① 공공재의 존재 : 공공재는 비경합성과 비배제성을 띠므로 시장에서 공급 불가
 - ② 불완전한 경쟁 및 자연독점 : 담합에 의한 불완전경쟁이나 기술에 의한 자연독점은 경제주체가 가격순용자가 아닌 가격설정자로서 형포
 - ③ 비용체감산업(과도한 규모의 경제) : 생산량을 늘릴수록 평균비용이 줄고 평균수익이 과도하게 늘어나는 비용체감산업(고정비용 > 변동비용)은 자연독점 유발
 ↳ 교정적 조세(피구세)로 대응
 - ④ 외부성(외부효과) : 경제주체가 대가의 교환 없이 남을 해롭게 하는 부정적 외부효과(소음, 공해 등)는 정부의 개입이 없으면 과다공급, 남을 이롭게 하는 긍정적 외부효과는 정부의 장려(보조금 등)가 없으면 과소공급됨
 - ⑤ 정보격차(위험과 불확실성) : 경제주체 간 정보격차로 인한 대리손실은 일차적으로 시장실패의 원인이 됨
- 상충관계
- 형평 X
- ⑥ 불공평한 소득분배 : 시장에서는 약자나 패자에 대한 배려가 없음

3 시장실패 원인별 정부의 대응방안

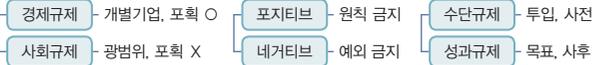
📖 시장-자정공불소구외

원인	대응방식	공적공급(조직)	공적유도(유인)	공적규제(권위)
① 공공재의 존재		○	↳ 긍정적 외부효과	↳ 부정적 외부효과
② 외부효과의 발생			○	○
③ 자연독점		○		○
④ 불완전경쟁				○
⑤ 정보의 비대칭성			○	○

- ⑥ 과도한 규모의 경제 - 비용체감산업
- ⑦ 소득분배의 불공평



이것이 핵심



1 규제영역에 따른 유형 - 경제적 규제와 사회적 규제

	경제적 규제(광의)		사회적 규제
	경제적 규제(협의)	독과점 규제	
규제 대상	① 개별 기업(차별적 규제) ② 기업의 본원적 활동(설립, 생산, 판매, 퇴출 등)	① 모든 산업(비차별적 규제) ② 기업의 본원적 활동(설립, 생산, 판매, 퇴출 등)	① 모든 산업(비차별적 규제) ② 기업의 사회적 책임(국민·소비자·노동자 보호, 공해, 안전, 보건, 차별 등)
예	진입규제, 퇴거규제, 가격규제, 품질규제 등	불공정거래규제, 합병규제, 경쟁력 집중 억제, 가격담합규제 등	의약품규제, 식품안전규제, 자동차안전규제, 범죄자규제, 산업안전규제, 보건규제, 환경규제, 차별규제, 소비자보호규제 등
재량여부	재량적 규제	비재량적 규제	비재량적 규제
규제역사	오랜 역사	오랜 역사	짧은 역사
시장경쟁	경쟁 제한 <small>규제로 인한 독점이익</small>	경쟁 촉진	경쟁과 직접 관계 없음
정치경제학적 속성(규제실패)	포획 및 지대추구 발생 (동조로 인한 규제실패 우려)	포획 및 지대추구 없음 (대립현상)	포획 및 지대추구 없음(대립현상), 공익집단 역할 중요
규제개혁방향	완화	유지 또는 강화	유지 또는 강화
규제개혁목표	부패방지, 경쟁 촉진	경쟁 촉진, 폭리 등 횡포 방지	삶의 질(QOL) 향상, 기본권 신장, 약자 보호

2 규제주체에 따른 유형 - 직접규제와 간접규제

직접규제		정부(규제주체)가 기업(객체)을 직접 규제 <small>↳ 피규제자의 자율성 X, 규제의 유연성 X</small>
간접규제	공동규제	민간단체에 규제권한을 위임하여 공동 규제
	자율규제	규제대상자가 규제주체가 되어 스스로 규제 <small>↳ 피규제자의 자율성 O, 규제의 유연성 O, 규제의 전문성 O</small>

3 규제강도에 따른 유형 - 명령지시적 규제와 시장유인적 규제

구분	명령지시적 규제(기준, 규칙 등) - 직접규제 <small>↳ 위반시 형사처벌</small>	시장유인적 규제(유인, 표시, 공개 등) - 간접규제 <small>↳ 위반시 금전벌(과징금 등)</small>
환경규제	① 환경기준의 설정 - 기술기준 또는 성과기준 ② 규칙의 제정, 명령·처분(인가, 허가 등) <small>↳ 처명기규</small>	① 공해배출 부과금 제도 ② 공해권 경매(거래)제도(오염허가서 제도) ③ 보조금제도
산업안전 및 보건규제	① 안전기준 설정과 공장검사 ② 보건기준 설정과 공장검사	① 안전정보의 제공 ② 상해세의 부과
소비자안전 및 보호규제	① 물품의 안전기준 설정 ② 허위·과장광고 규제 ③ 불공정 거래행위 규제	① 정보공개 : 표시, 공시 ② 품질인증제도 ③ 등급 사정 및 제품 표준화

4 규제대상에 따른 유형 - 수단규제, 성과규제, 관리규제

수단규제	정부가 목표달성을 위하여 필요한 기술·행위 등 수단(투입)을 사전적으로 규제하는 것(예) 원료규제 → 규제강도 강함
관리규제	수단과 성과가 아닌 과정(절차)을 규제하는 것(예) 위해물질 중점관리기준) → 규제강도 중간
성과규제	특정 사회문제 해결에 대한 목표달성 수준만을 정하고 피규제자에게 이를 달성할 것을 요구하는 사후 규제(예) 신약 부작용 허용치 등) → 규제강도 약함

5 개입범위에 따른 유형 - 포지티브규제와 네거티브규제

- (1) 포지티브규제 : 원칙 금지, 예외 허용(자유) → 규제강도 강함, 피규제자의 자율성 X
- (2) 네거티브규제 : 원칙 허용(자유), 예외 금지 → 규제강도 약함, 피규제자의 자율성 O

6 규제개혁의 3단계

규제개혁은 일반적으로 규제완화 → 규제품질관리 → 규제관리순으로 진행(OECD)

완품관

① 규제완화	규제총량 감소	전통적 규제개혁
② 규제품질관리	개별규제의 질적 관리(규제영향분석 등)	
③ 규제관리	전반적인 규제체계까지 관심을 갖는 거시적 접근 → 규제체계의 정합(正合)적 설계	현대적 규제개혁

7 우리나라의 규제개혁

(1) 규제영향분석

- ① 신설·강화되는 규제에 대한 비용·편익분석
- ② 규제의 경제·사회적 영향을 과학적으로 분석 → 타당성 평가
- ③ 편익보다 비용에 주안점 → 국민부담 최소화
- ④ 정치적 이해관계의 조정과 수렴기회 제공

(2) 행정규제기본법

- ① 규제법정주의 ↳ 행정부에만 적용(국회 X, 의원입법 X)
- ② 규제최소주의
- ③ 규제일몰주의 : 존속시한(5년)이 지나면 강제 폐지
- ④ 규제영향분석 및 규제사전심사 : 신설·강화 시 ↳ 각 부처가 자율 실시 규제영향분석 실시 및 규제개혁위 사전심사 ↳ 대통령 직속, 위원장 2인 포함 20~25인의 위원
- ⑤ 규제등록제도

주의 [규제의 유형별 피규제자의 자율성]

[높음]	[낮음]
① 간접규제	- 직접규제
② 네거티브규제	- 포지티브규제
③ 성과규제	- 수단규제
④ 사후규제	- 사전규제

1 의의

J. Wilson은 규제비용과 편익의 집중·분산여부에 따른 정치상황을 기준으로 4가지 모형 제시

		규제의 편익	
		집중 ①	분산 ②
규제비용	집중 ①	이익집단 정치	운동가의 정치(기업가적 정치)
	분산 ②	고객의 정치	다수의 정치(대중정치)

㉠ 빈집이온다고

- ① 비용·편익이 집중되면 정치활동이 활발
→ 활동적 소수(active minority)
- ② 비용·편익이 분산되면 정치활동이 약해짐
→ 침묵적 다수(silent majority)

2 모형별 특징

(1) 이익집단 정치

- ① 비용과 편익이 모두 소수의 동질적 집단에 국한되어 크게 느껴지는 경우
- ② 쌍방이 막강한 정치조직적 힘을 바탕으로 **참여하게** 대립
- ㉠ 예 노사규제, 한·양약규제, 의약분업규제 등 영역규제

(2) 운동가의 정치(기업가적 정치)

- ① 비용은 소수에 집중되어 크게 느껴지나 편익은 불특정다수에게 분산되어 작게 느껴지는 경우
극적사건·위기발생이 규제 채택 계기
- ② 소수 비용부담자의 강력한 반대 로비로 **의제 채택이 가장 어려움**
- ㉠ 예 오염규제, 안전규제, **최고가가격규제** 등 사회적 규제
다수 소비자 보호

(3) 고객의 정치

- ① 규제비용은 불특정다수인에게 분산되어 작게 느껴지나, 편익은 소수에게 귀속되어 크게 느껴짐
수혜집단
- ② 규제기관은 조직화된 소수의 피규제집단에 의하여 **포획(로비)**당하는 반면, 다수의 비용부담자는 1/N(집단행동의 딜레마)이 일어나 가장 쉽게(은밀하게) 규제가 채택됨
- ㉠ 수입규제, 진입규제, **최저가격규제** 등 협의의 경제규제
소수 생산자 보호

(4) 다수의 정치(대중정치)

- ① 규제의 비용과 편익이 모두 이질적인 불특정다수에게 분산되어 작게 느껴지는 경우
- ② 쌍방 모두 집단행동의 딜레마에 빠지게 됨(단, **공익단체**에 의하여 규제의 필요성이 제기되는 경우가 있음)
- ㉠ 낙태규제, 음란물 규제, 차별규제, 언론규제, 종교활동규제, **교통규제** 등
차량10부제 등

1 행정지도의 의의

- ① 행정주체가 의도하는 바를 실현하기 위하여 국민의 임의적 협력을 기대하여 국민에게 영향력을 미치려는 비권력적 사실행위(권고, 협조요청, 알선 등)
- ② 공권력을 배경으로 하지만 법적 구속력이나 강제력을 수반하지는 않음

2 행정지도의 발생원인

- ① 민간부문의 정부의존적 성향
- ② 시장실패를 극복하기 위한 정부개입의 일종으로 행정국가와 함께 팽창
- ③ 입법이 탄력적이지 못하여 법과 현실 간 괴리 발생

3 행정지도의 효용

- ① 임시적이고 새롭거나 긴급한 행정수요에 응급적으로 대응
- ② 행정의 간편성과 원활화
↳ 목잡한 입법정차 불필요
- ③ 냉혹한 법 집행이 아닌 온정적 행정의 촉진

4 행정지도의 폐단

- ① 법치주의의 침해
- ② 불분명한 행정책임과 구제수단의 미흡
- ③ 지나친 재량으로 행정의 형평성 상실과 밀실화
- ④ 정부규제와 함께 행정의 과도한 경계 확장과 팽창 초래

주의 [행정지도의 성격]

- 권력적 행위 X
- 공권력 배경 O

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 - 시장실패와 대응

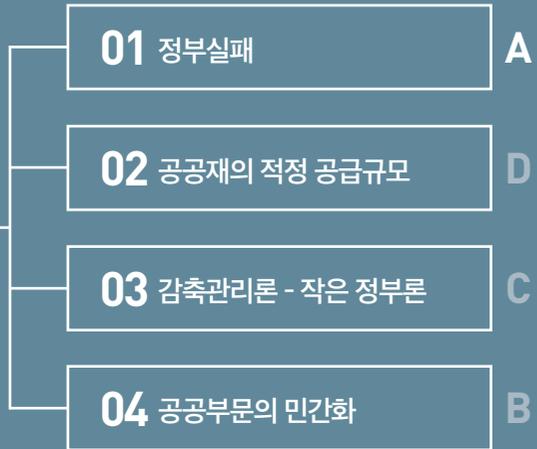
SUBJECT
05 행정의 한계 - 정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과 체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME



1 의의

시장의 실패를 치유하기 위한 정부개입이 효율과 형평을 달성하지 못하거나 악화시키는 현상

2 정부실패의 원인 : 수요와 공급 측면(Wolf)

- | | |
|--|---|
| <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 5px; padding: 5px; width: fit-content;">수요
측면</div> <p>(개인적 요인)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ① 행정수요의 팽창 : 시민들의 피동성 · 의존성 증대 ② 정치인들의 왜곡된 정치적 보상체계 : 문제해결의 당위성만을 강조(공약 남발) ③ 정치인들의 높은 시간적 할인율(단기적 안목) : 짧은 재임기간으로 인해 정치적 시간 할인율이 높아 장기적인 이익과 손해의 현재가치를 낮게 평가
<small>↳ 할인율에 반비례</small> |
| <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 5px; padding: 5px; width: fit-content;">공급
측면</div> <p>(구조적 요인)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ① 정부성과의 무형성 : 성과 측정이 곤란 ② 독점적 생산구조 : 경쟁의 결여와 생산기술(생산함수)의 불명확성 |

3 정부실패의 일반적 원인 : 수요와 공급의 결합

- | | |
|---|---|
| <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 5px; padding: 5px; width: fit-content;">효율 X</div> | <ul style="list-style-type: none"> ① 비용과 수익(산출)의 절연 : 수익자부담주의가 적용되지 않아 비용과 원가에 대한 인식 결여 → 낭비 초래 ② 내부목표와 사회목표의 괴리(사적목표의 설정) : 사회적(공익적) 목표보다는 관료 자신의 개인적 이익(사적목표)을 우선 고려 → 행정의 내부성 ③ X-비효율성 : 자원배분이나 법(규정)으로 설명할 수 없는 행정이나 관리상의 심리적 · 기술적 요인으로 인한 비효율(비용 상승) → 경쟁의 결여가 원인 ④ 파생적 외부효과 : 정부의 개입(유인, 규제)으로부터 야기되는 잠재적 · 비의도적 확산효과나 부작용 → 규제에 의한 지대추구행위 등 |
| <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 5px; padding: 5px; width: fit-content;">형평 X</div> | <ul style="list-style-type: none"> ⑤ 권력의 편재에 따른 분배적 불공평 : 권력과 특혜의 남용(편재)에 의한 분배의 왜곡(포획 등)
<small>↳ 독점적 · 반사적 이득을 얻기 위한 로비</small> |

4 정부실패 원인별 정부의 대응방안

원인 \ 대응방식	민영화	정부보조 삭감	규제 완화
① 사적 목표 설정	○		
② X-비효율	○	○	○
③ 파생적 외부효과		○	○
④ 권력의 편재	○		○

⑤ 비용과 수익의 절연

5 시장실패와 정부실패의 원인 비교

개념	시장실패	정부실패
원인	① 공공재의 존재 ② 외부효과(외부경제 및 외부불경제) ③ 자연독점 및 불완전경쟁 ④ 평균수익의 증가와 평균비용의 감소 * 규모의 경제 ⑤ 정보의 비대칭성 및 불완전성(정보의 편재) ⑥ 소득분배의 불공평성	① 정부조직의 내부성(사적목표의 설정) * 정보독점, 예산극대화, 최신기술에의 집착 등 ② 파생적 외부효과(비의도적 역작용) ③ 비용과 수익(혜택)의 분리 : Wolf의 비시장실패 * 수익자 부담주의 X, 무임승차성 ④ X의 비효율성 ⑤ 독점성(경쟁결여) ⑥ 권력과 특혜에 의한 가치배분의 불공평성(권력의 편재)
대책	정규규제 및 정부개입 필요	민영화 및 규제완화 필요

주의 [시장실패와 정부실패의 원인]

- ① 내부성 : 정부실패 ○
- 외부성 : 시장실패 ○
- 파생적 외부효과 : 정부실패 ○
- ② 소득분배의 불공평 : 시장실패 ○
- 권력·특혜에 의한 불공평 : 정부실패 ○
- ③ X-비효율 : 경쟁의 결여로 인한 비용 상승 → 정부실패

1 의미

공공재는 성격상 적정공급이 어렵다는 정부실패 연장모형

2 과소공급설

Galbraith의 의존효과	공공재는 선전이 이루어지지 않아 공적 욕구를 자극 못함
Duesenberry의 전시효과	공공재는 체면 유지를 위한 과시효과가 민간재보다 작아 소비가 자극되지 않음
Musgrave의 조세저항	국민들의 조세저항(재정환상)이 공공재의 과소공급을 유도(체감편익 < 체감비용)
Downs의 합리적 무지	합리적 개인들은 공공재에 대해서 정보를 적극적으로 수집하지 않음

3 과다공급설

Wagner의 경비팽창의 법칙	경제성장 · 소득향상 · 도시화에 의한 행정수요 팽창
Peacock & Wiseman의 전위효과 · 대체효과	① 전위효과 : 전쟁 등 위기시에 국민의 조세부담증대의 허용수준이 높아짐 (공적 지출이 사적 지출을 대체) ② 대체효과 : 위기시에 늘어난 재정수준은 위기가 사라져도 이전으로 돌아가지 않음
보물병(Baumol's Disease)	정부부문의 노동집약적인 성격으로 생산비용이 빨리 증가하는 현상 (고정비용 < 변동비용)
Niskanen의 예산극대화 모형	자기부서의 이익이나 개인효용의 극대화를 위한 과잉예산 확보
Parkinson의 법칙	부하배증과 업무배증의 상호작용에 의하여 본질적인 업무량과는 관계없이 공무원 수가 증가
Romer & Rosenthal의 회복수준이론	국회로 제출된 예산안에 대해 all or nothing식의 심의를 강요하는 관료들의 행태로 예산 팽창
Buchanan의 리바이어던 가설	대의 민주주의하에서 투표의 거래나 담합(log-rolling) 또는 관료들의 집권적 · 독점적 재정권에 의한 재정 팽창

1 감축관리의 의의

과다·중복·불필요한 기구·기능·인원·절차를 정비하여 '작은 정부에 의한 효율적인 행정관리'를 수행하는 것

2 감축관리의 대두요인

- ① 자원난 시대의 도래와 재정난 : 규제와 복지 축소 필요
- ② 행정권의 지속적 비대화로 인한 체제의 과중부담 : 행정국가하에서 무절제한 행정 팽창
- ③ 정부실패 : 정부실패를 극복하려는 신자유주의사상과 신고전파 경제이론의 영향
↳ 신공공관리론의 토대

3 감축관리의 특성과 목적

- ① 전체적인 효율성 제고 : 소극적 절약논리가 아닌 행정의 전체적인 효율성(총효과성) 제고가 목적
↳ 크고 비효율적인 정부와 대조
- ② 정책종결과 정책형성의 통합적 관리 : 모든 분야를 줄이자는 것은 아님
- ③ 감축관리의 대상은 행정부 : 낭비를 줄여 생산성을 제고하려는 적극적 행위 → 입법부나 사법부는 작은 정부 대상이 아님
- ④ 정부의 체감규모가 중요 : 공식규모(기구·인력)보다는 실질적인 규모를 줄여야 함
↳ 권력·기능·규제·산하 단체 등 체감규모

4 감축관리 방안

- ① 정책종결 및 예산의 감축 : 영기준예산(ZBB) 또는 일몰법 예산
- ② 조직·인력의 축소·정비 : 다만 이는 감축관리의 수단이지 목표는 아니므로 강조되어서는 안됨
- ③ 규제완화 및 행정절차의 간소화, 정부기능의 민간 이양 : 민영화 등

5 감축관리의 방향

- ① 행정의 전체적인 효율성 제고 구현
- ② 가외성의 고려 및 허용 : 감축관리는 가외성과 상반·충돌되는 개념 아님

1 민간화의 의의

- ① 정부기능을 민간에게 넘기거나 민간기법을 받아들이는 것 → 정부실패 해소를 위해 신공공관리론에서 강조한 대안적 서비스 공급체계(ASD)
- ② 공급(Provide)과 생산(Produce)을 분리 → 공공서비스 제공 방식의 다양화
공급결정=추선=배열 공급권을 부여받아 서비스 전달, 정책집행

2 민영화의 필요성과 한계

필요성	한계 <small>정보격차로 인한 대리손실 심화</small>
① 경쟁을 통한 효율성	① 역대리·민간부패 우려
② 정부규모의 적정화	② 형평성(보편성)의 저해: 약자 소홀
③ 근린행정의 구현	③ 공공서비스의 안정적 공급 저해
④ 전문성 제고	④ 요금의 저렴성 저해
⑤ 서비스의 질 향상 <small>통화의 안정적 관리</small>	⑤ 책임성의 저하
⑥ 민간경제(자본시장)의 활성화	⑥ 지나친 영리 추구로 서비스 수준 저하
⑦ 정부재정의 건전화(공공재정의 확충)	⑦ 민영화 과정에서 특혜 등 부작용
⑧ 보수인상 요구의 자제	

3 민영화의 유형

(1) 다수문헌(E.Savas)

구분	공급	
	정부부문	민간부문
생산	정부 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 정부서비스 • 정부 간 협약 • 정부판매
	민간 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 민간계약 • 독점허가 • 보조금 • 구매권(바우처)¹⁾ • 시장 • 자기생산 • 자원봉사

1) 바우처를 민간공급·민간생산 방식으로 보는 입장
 ↓ 결정 ↓ 집행

(2) 소수문헌

구분	배열자(arranger)	
	공공(public)	민간(private)
생산자 (producer)	공공 (public)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부서비스 • 정부 간 협약 • 정부판매
	민간 (private)	<ul style="list-style-type: none"> • 민간위탁 • 프랜차이즈 • 보조금 • 바우처¹⁾ • 시장 • 자발적 서비스 • 자급자족

1) 바우처를 정부배열(공급)·민간생산 방식으로 보는 입장
 ↓ 결정·추선 ↓ 집행

4 민영화 방안별 특징

[방식]	[개념]	[장단점(특징)]
민간위탁	정부의 책임하에 계약에 의해 민간이 서비스를 생산	경쟁입찰을 통한 생산주체 선정, 정부가 비용 부담
면허	민간조직에게 일정한 구역 내에서 공공서비스를 제공하는 권리를 인정 (경쟁적 허가)	경쟁 미약시 이용자의 비용부담 증가 우려
프랜차이징	독점허가(특허) 또는 독점생산·판매	독점으로 인한 가격 인상 및 서비스의 질 저하 우려
보조금방식	외부경제를 유발하는 생산업체(민간조직)에게 재정 또는 현물 지원	서비스가 기술적으로 복잡할 때 이용 <small>④ 보조 = 복잡</small>
바우처	생산자가 아닌 빈곤계층(소비자)에게 금전적 가치가 있는 쿠폰을 주어 소비자가 공급자를 선택하는 방식	재분배성격, 서비스의 선택이 가능 <small>↳ 공급자가 다수일 때 효과적</small>
자원봉사자	NGO 등 무보수 자원봉사단체에 의한 자발적 서비스 공급(레크리에이션, 복지 등)	재정 확대 없이 서비스 공급총량 증대 가능
자조활동	주인 스스로 공급하고 소비하는 자기생산(순찰, 보육 등)	

5 민자유치제도

	Build Own Operate BOO	Build Operate Transfer BOT	Build Transfer Operate BTO	Build Lease Transfer BLT	Build Transfer Lease BTL
전제	민간이 소유·운영	민간이 운영(기업은 시설대상자산으로부터 일정 기간 동안 사용료 수익을 소비자로부터 받는 방식)	정부가 운영(기업은 Lease 대상 자산을 기초로 일정 기간 동안 임대료 (리스료)를 정부로부터 받는 방식)		
사례(특징)		① 수익사업 (도로, 철도 등 투자비 회수가 가능한 장기 대규모 사업) ② 민간이 위험을 부담함 ③ 적자보전협약에 의하여 최소운영 수익 보장(MRG) → 부작용으로 MRG 최근 폐지	① 비수익사업 (공공임대주택, 노인요양시설, 수목원 등 투자비 회수가 곤란한 시설) ② 민간에게는 위험 부담이 거의 없음 ③ 최소운영수익 보장(MRG) 없음		
소유권 이전시기	소유권 이전 X	운영종료 시점	준공 시점	운영종료 시점	준공 시점

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 -
시장실패와 대응

SUBJECT
05 행정의 한계 -
정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과
체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME



1 가치와 사실

- (1) 가치(value) : 바람직한 것에 대한 주관적인 관념으로 사회과학의 기초
- (2) 사실(fact) : 있는 그대로의 객관적인 현상으로 재생가능하며 자연과학의 기초

2 가치의 본질

- ① 목적론(상대론) : 결과를 기준으로 옳고 그름을 상대적으로 판단해야 한다는 입장(공리주의)
 - 사후처벌 위주 ↳ 비교기준에 따라 달라지는 상대적 가치기준(효율성·효과성 등)
- ② 의무론(절대론) : 동기를 기준으로 옳고 그름을 보편적·절대적 기준으로 판단해야 한다는 입장(정의론)
 - 문제해결이 목표 ↳ 비교기준이 없는 절대적 가치기준(합법성·형평성 등)

3 행정이념의 변천

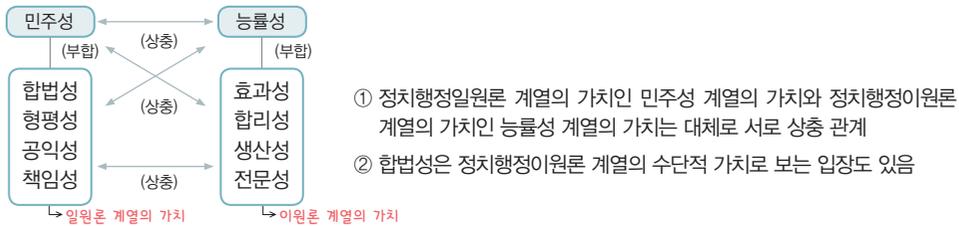
법능민합효형생

[이념]	개념	행정이론	시대 배경
합법성	법률적합성	관료제이론	행정학 성립 이전
능률성	산출/투입의 비율	행정관리설	행정학 성립기
민주성	국민을 위한 행정, 국민여망에의 부응 정도(대응성)	통치기능설	행정국가
합리성	목표에 대한 수단의 적합성	행태론	
효과성	목표달성도	발전행정론	
형평성	소외계층 위주의 행정(비용부담과 수익배분의 공평성)	신행정론	
생산성	능률성 + 효과성 = 효율성(생산성)	신공공관리론	신행정국가

1 본질적 가치와 수단적 가치

본질적 가치	공익성, 사회적 형평, 정의, 자유, 복지, 평등	공자형평정복
수단적 가치	합법성, 능률성, 민주성, 합리성, 효과성, 가외성, 생산성, 신뢰성, 투명성	

2 민주성을 위한 가치와 능률성을 위한 가치



3 이념 간 우선순위와 관계

- 이념 간 우선순위 : 이념 간에는 엄격한 우선순위를 정할 수는 없으나 동일한 비중도 아님
 능률성이 수단적 · 양적 · 기술적 · 과정적 이념이라면, 효과성은 목적적 · 질적 · 기능적 · 결과적 이념 → ∴ 서로 상충 소지
- 대체적인 우선순위가 있을 뿐임 : 본질적 가치가 수단적 가치에 대체로 우선
 정치행정이원론이 추구하는 민주성 계열의 가치가 정치행정이원론이 추구하는 능률성 계열의 가치보다 대체로 우선
- 상대적 관계 : 시대정신에 따라 상대적으로 이해하여야 하며, 충돌되는 가치라도 적극 포용해야 함

1 공익에 대한 관심 대두

- ① 정치행정^{→ 신행정론}일원론 대두
- ② 자원 배분권 · 재량권 확대
- ③ 행정의 윤리적 준거기준 필요성

2 공익의 본질에 관한 학설



실체설(적극설)	과정설(소극설)
<ol style="list-style-type: none"> ① 공익은 사익의 단순한 집합을 초월한 도덕적 · 규범적인 것으로 실체가 존재 ② 공익은 사익과 구별(대립) ③ 공익우선주의이므로 공익과 사익 간에 궁극적인 갈등은 없음 ④ 투입기능이 활성화되지 못한 개도국의 입장 ⑤ 행정의 목민적 역할을 강조하는 국가주의나 엘리트주의와 연관 ⑥ 비민주적 공익관 ⑦ 공익개념이 추상적이며 국민의사를 외면하는 구실 제공 ⑧ 통일된 공익관 도출 곤란 ⑨ 플라톤, 루소, 마르크스, 롤즈 등이 주장 	<ol style="list-style-type: none"> ① 사익과 본질적으로 구별(충돌)되는 공익의 실체는 없음 → 공익은 적법절차 준수와 산물 ② 공익은 수많은 사익 간의 갈등의 조정 · 타협의 산물 ③ 개인의 이익을 보호 · 증진시키는 것이 곧 공익 ④ 공익은 사익의 민주적 조정과정 ⑤ 투입기능이 활발하고 다원화된 선진사회에 적용 ⑥ 국가는 국민주권원리에 입각하여 (중립적)조정자 역할만 담당 ⑦ 다원주의 사회나 정책결정의 점증모형과 연관 ⑧ 대립적 이익들을 평가할 수 있는 사전기준 제시 불가 ⑨ 토의 · 협상이 발달되지 못한 신생국가에는 적용 곤란 ⑩ 집단이기주의의 폐단 우려, 기계적 관념이라는 비판 ⑪ 공익은 공유된 이익이 아니라 절차적 합리성이나 적법절차의 준수 내지는 이해관계의 균형적인 반영임 ⑫ 흄스, 흄, 벤덤, 소라우프, 슈버트 등이 주장

→ 공리주의

● 절충적 실체설

- 실체설 : 개별이익(사익)의 합 ≠ 전체이익(공익) → 전체이익의 극대화가 공익
- 과정설 : 개별이익(사익)의 합 = 전체이익(공익) → 개별이익의 극대화가 공익
- 절충적 실체설 : 개별이익(사익)의 합 = 전체이익(과정설적 입장 일부 수용) → but 전체이익의 극대화가 공익

3 실체설과 과정설의 비교

실체설	과정설
적극설	소극설
선험적	경험적
공익 ≠ 사익의 합	공익 = 사익의 합
의사결정의 합리모형	의사결정의 점증모형
개도국	선진국
권위주의, 엘리트주의, 국가주의, 전체주의	다원주의, 민주주의, 개인주의
국가우월주의 (국가는 적극적인 목민관)	국민주권주의 (국가는 중립적 조정자)
내부주도형 의제 설정	외부주도형 의제 설정
공동체주의, <u>절대론(의무론)</u> ↳ 형평성, 합법성	공리주의, <u>목적론(상대론)</u> ↳ 효율성

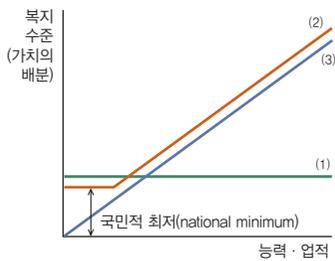
주의 [공익관 쟁점]

- ① 실체설 : 공익과 사익 구별 · 대립 ○, 갈등 X, 비민주적 공익관
- ② 과정설 : 국가는 중립적 조정자 ○, 민주적 공익관, 공리주의적 공익 ○, 목적론(상대론) 윤리관 ○, 상대적 가치기준(효율성 등) ○
- ③ “사회전체효용의 증가 = 공익” : 실체설 ○(개별이익 보다), 과정설 △(누구의 효용이 증가하느냐 보다)

1 형평성의 등장배경

- ① 신행정론이 강조: 1960년대 말 미국의 격동기 문제(빈곤과 차별 등)를 해결하기 위해 신행정론자들이 주장
- ② 가치중립적 행태론에 대한 비판: 기존의 행태론은 적실성(relevance)과 실천성(action)의 부족으로 현실의 절박한 문제를 해결하지 못하는 나약한 이론이라는 비판 위에서 등장

2 형평성 관련이론 : Aristotle의 배분적 정의 기준



- (1) **욕구이론**: 개인의 능력과 관계없는 절대적 평등
→ 사회주의자 (같은 것은 같게)
- (2) **평등이론**: 최소한의 욕구, 즉 국민적 최저(national minimum)는 능력에 관계없이 충족시켜주어야 한다는 절충설
- (3) **실적이론**: 개인의 능력에 비례하는 상대적 평등
→ 자유주의자 (다른 것은 다르게)

3 수평적 공평과 수직적 공평

- (1) **수평적 공평**: 같은 것은 같게 취급하는 것이 공평하다는 입장 → 사회주의자
- (2) **수직적 공평**: 다른 것은 다르게 취급하는 것이 공평하다는 입장 (정당한 불평등 인정) → 자유주의자

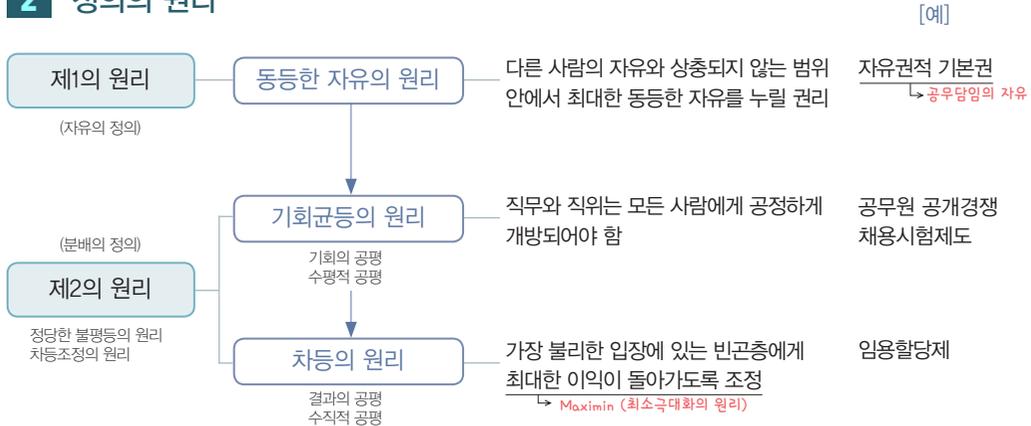
실적이론	자유주의	수직적 공평	할당임용제(대표관료제), 누진세	다실직자
		수평적 공평	공채(公採)제도, 비례제	사회주의적 성격 O, 사회주의제도 X
욕구이론	사회주의	수평적 공평	공채(公採)제도, 비례제	같은 것은 같게
				공개경쟁채용

1 정의의 도출배경

J.Rawls는 극단주의와 자유주의의 **중도적** 입장에서 불확실한 **원초적 자아** 상태 하에서 구성원들이 합의하는 원칙이 가장 공정할 것이라고 전제하고 정의의 두 가지 **원리를 도출**
→ 가상적 개념
↳ 사회계약론의 가정과 유사

- (1) **원초적 상태와 무지의 베일**: 자신의 신분, 계급, 재능, 직업 등을 전혀 알지 못하는 상태
- (2) **최소극대화의 원리(maximin)에 의한 의사결정**: 약자들의 이익이 극대화되는 의사결정
↳ 최대최소원칙 = 최소극대화원리

2 정의의 원리



3 정의의 원리 간 관계

- ① **제1의 원리**가 **제2의 원리**에 우선
→ 동등한 자유의 원리
- ② **제2의 원리** 중에서도 **기회균등의 원리**가 **차등의 원리**에 우선
↳ 차등조정 원리

4 정의에 대한 비판

- (1) **공리주의와의 충돌**: 사회총효용의 희생 위에서 약자들의 이익만을 배려
- (2) **개념 도출과정의 인위성**: 원초적 상태 등 현실성 없는 가상적 개념을 전제로 연구가 진행됨

1 합법성

- ① 의미 : 행정의 법률적합성
- ② 효용 : 행정의 안정성, 예측가능성, 일관성, 통일성, 공정성을 높여줌
- ③ 한계 : 동조과잉(목표의 전환), 경직성(융통성 저해), 행정편의주의 초래
↳ 탄력적 대응성 저해, 환경의 특수성 고려 X

2 능률성

(1) 의미

- ① 투입 대 산출의 비율
- ② 좁은 의미의 효율
- ③ 행정학 성립기 때 행정관리설에 의하여 주장

(2) 기계적 능률과 사회적 능률

구분	기계적 능률	사회적 능률
행정이론	과학적관리론(1880), 관료제이론	인간관계론 · 통치기능설(1930~1940)
유사개념	대차대조표적 능률, 수치적 능률, 금전적 능률, 물리적 능률, 양적 능률, 단기적 능률, 물가치적 능률, 객관적 능률, 사실적 능률, 좁은 의미의 능률성	인간적 능률, 대내적 민주성, 상대적 능률, 장기적 능률, 발전적 능률, 가치적 능률(가치와 능률의 조화), 질적 능률, 합목적적 능률, 넓은 의미의 능률성 → 사실상 민주성
대두요인	행정기능의 확대 · 변동 및 과학적 관리론의 영향	과학적 관리론 및 인간의 기계화에 대한 노조측 반대
비판	인간적 가치 무시	능률의 본질을 애매화, 자원낭비에 대한 변명구실
학자	Gulick(능률과 절약이 행정의 기본적인 善)	E.Mayo, M.E.Dimock

3 민주성

- (1) 대외적 : 국민의 의사를 존중하고(응답성), 국민에게 책임을 지며(책임성), 국민을 위한 행정(위민성)
- (2) 대내적 : 공무원의 인간적 가치를 충족시키는 인본주의적 행정관리 및 의사결정과정의 민주화

1 의의

수단의 목표 적합성, 목표달성에 대한 수단의 기여 여부

2 Simon의 유형

내용적 합리성	① 목표성취에의 기여 여부, 목표·수단 간 인과관계(우선순위) 여부 ② 결과적·객관적·절대적·이상적 합리성 ③ Simon은 인간의 인지 능력상 한계로 인하여 내용적 합리성 포기
절차적 합리성	① 인지력 등 제약조건 속에서의 합리성 ② Simon이 만족모형에서 중시한 합리성 ③ 결과보다는 인지적·지적 과정을 중시하는 주관적·과정적·상대적·현실적·제한된 합리성

3 Diesing의 유형

기술적 합리성	목표를 성취하기 위한 적합한 수단, 본래 의미의 합리성 → 고유한 의미의 합리성
경제적 합리성	비용과 편익을 측정·비교하여 경쟁적 목표를 평가·선택하는 과정
사회적 합리성	사회체제의 구성요소 간의 조화로운 통합성 - 갈등해결 여부 → 가장 비합리적 개념
법적 합리성	인간행위를 법적으로 예측가능하게 하며, 행정의 공식적 질서를 탄생
정치적 합리성	정책결정구조의 합리성 → 가장 중요한 합리성

합 경기사정법

4 종합

합 실가-절내-실형-사기

K.Mannheim	실질적 합리성	기능적 합리성
H.A.Simon	절차적 합리성 ¹⁾	내용적 합리성
M.Weber	실질적 합리성	형식적 합리성 ²⁾
P.Diesing	사회적 합리성	기술적 합리성

[절차적 합리성]
Simon이 의사결정의 만족모형에서 중시한 합리성

상대적 합리성
주관적 합리성
절차적 합리성
현실적 합리성
제한된 합리성

≠

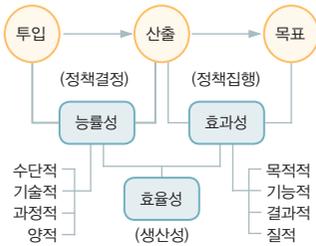
절대적 합리성
객관적 합리성
결과적 합리성
이상적 합리성
완벽한 합리성

[형식적 합리성]
M.Weber가 관료제모형에서 중시한 합리성

1 효과성의 의미

- ① 개념: 산출이 목표를 달성한 정도
- ② 대두: 발전행정론에서 중시

2 능률성 등과의 차이



3 효과성 평가모형

(1) 전통적 모형과 현대적 모형

전통적 접근	특정국면 기준 평가	목표모형	목표달성(결과) 기준
		체제자원모형	투입(수단)이나 과정 기준
현대적 접근	복수국면 기준 평가	이해관계 접근법	내·외부의 다양한 이해집단 기준
		경쟁적 가치 접근법	조직과 인간, 통제와 유연 기준

(2) 효과성 평가를 위한 경쟁적 가치 접근법(Quinn & Rohrbaugh)

통합내인제조

지향(초점)	조직(외부)	인간(내부)
구조	<p>↑ 생산중심문화</p> <p>합리적 목표모형 (생산, 능률 / 기획, 목표설정)</p>	<p>↑ 위계질서문화</p> <p>내부과정모형 (안정, 통제, 감독, 균형 / 소통관리, 정보)</p>
통제(질서)		
유연성(운동성)	<p>개방체제모형 (성장, 자원획득 / 유연성, 준비성) → 개방체제문화</p>	<p>인간관계모형 (인적자원, 만족 / 사기, 응집력) → 인적자원문화</p>

1 가외성의 의미

불확실성(위기)에 대비하기 위한 행정의 여유분으로 M.Landau가 주장

2 가외성의 특성

- (1) 중첩: 하나의 기능을 여러 기관이 **공동으로** 관리(상호 의존·협력)
- (2) 중복: 동일한 기능을 여러 기관이 **독자적으로** 수행(관여하지 않음)
- (3) 동등잠재력(여유분): 주된 기관이 제 기능을 못할 때를 대비한 보조 조직

3 가외성의 효용

④ 직신안정

적응성 · **신뢰성** · **안정성** · **창조성** 확보

4 가외성의 한계

- ① **능률성(경제성) 저해(충돌)**
- ② 자원의 한계
- ③ 중첩·중복으로 인한 **갈등과 대립**
- ④ 책임 모호
- ⑤ 불확실성에의 **소극적** 대처

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론

SUBJECT

SUBJECT
01 행정의 본질

SUBJECT
02 행정과 환경

SUBJECT
03 행정의 변천

SUBJECT
04 행정의 존재이유 -
시장실패와 대응

SUBJECT
05 행정의 한계 -
정부실패와 대응

SUBJECT
06 행정의 지향과 가치

SUBJECT
07 행정학의 특징과
체계

SUBJECT
08 행정학의 주요이론

THEME

01 행정학의 학문적 성격 **C**

02 행정학의 접근법 **D**

03 행정학의 성립과 발달 **B**



1 행정학의 학문적 성격

- (1) 사회과학성 : 사회현상 탐구
- (2) 전문직업성 : 현실의 문제를 해결할 수 있는 전문직업역량 고양 제고(D.Waldo)
- (3) 연합학문성 : 종합학문적 성격
- (4) 과학성과 기술성
 - ① 과학성(science) — 사실중심 ————— 대립
 - ② 기술성 ————— 가치중심
 - Waldo : 문제처방행위(Art) —————
 - Simon : 목표달성방법(Practice) → Wilson은 이런 의미의 기술성 강조
 - ↳ 고전기 행정학(기술적 행정학)
- (5) 가치중심성과 사실중심성 : 양면성
- (6) 분과학문성(정체성) : 위기 논란
- (7) 보편성과 특수성 : 양면성

2 학문적 성격의 종합

	과학성(이론)	보편성	
정치·행정이원론	가치를 배제하고 객관적·경험적 지식 탐구, H.A.Simon이 강조	여러 나라에 적용될 수 있는 일반법칙 추구	가치중립성·가치맹목적성
정치·행정일원론	가치지향으로 문제해결을 위한 실천적 전략 탐구, D.Waldo가 강조	특수성	가치지향성·가치함축성

↳ 행태론 (사이론과 실재 사이)
↳ 신행정론 (실재와 실천 사이)

3 학문적 성격 간 관계

- ① 과학성과 기술성의 조화(Presthus)
 - ↳ 경험적 —————> 규범적 —————> 실천적 접근
- ② 신행정학자 Waldo도 과학성을 부정하지 않았고, 행태론자 Simon도 기술성을 부정하지는 않았음

1 방법론적 개체주의와 전체주의

	방법론적 개체주의	방법론적 전체주의
개념	개체(부분)가 전체를 결정	전체가 부분(개체)을 지배
유사개념	환원주의, 사회명목론, 미시이론	신비주의, 우주론, 사회실재론, 거시이론
해당이론	행태론, 현상학, 공공선택론 등	생태론, 체제론 등
한계	합성(구성) 또는 환원의 오류	분할(생태론)의 오류

2 규범적 접근과 경험적 접근과 실천적 접근

- (1) **규범적 접근**: 당위적 차원에서 무엇이 바람직한가를 연구하는 실천적·처방적 접근
- (2) **경험적 접근**: 사실 그대로의 현상을 객관적으로 연구하는 실증적·과학적 접근
- (3) **실천적 접근**: 규범적 연구와 경험적 연구의 통합
↳ 행정학이 추구하는 접근법

3 연역적 접근과 귀납적 접근

- (1) **연역적 접근**: 일반원리에서 개별사실 도출
- (2) **귀납적 접근**: 개별사실을 종합하여 일반원리 도출

4 결정론과 임의론

- (1) **결정론**: 결과(현상)는 원인이 지배(행정의 종속변수화)
- (2) **임의론**: 원인 없이도 결과(현상)가 발생(행정의 독립변수화)

5 과학적 접근과 논변적 접근

- (1) **과학적 접근**: 인과성 등을 규명하여 확실한 법칙 발견(행태론 등)
- (2) **논변적 접근**: 결정의 정당성을 위한 논리 제시 및 합의·소통 등 민주적 절차 중시
↳ Toulmin

1 미국 관료제의 규범적 모형

해제매책-연자다인

Hamilton 연방주의	중앙집권화에 의한 강력하고 능률적인 행정방식이 최선임을 강조
Jefferson 자유주의	연방주의에 반대하여 지방분권화를 통한 민주적 행정 강조
Madison 다원주의	다양한 이익집단의 요구에 대한 조정을 위해 견제와 균형을 중시
Jackson 민주주의	공직경질제(엽관제)를 통한 민주주의 행정 실현을 역설

건국초기 대립

2 미국 행정학의 성립

진보적 행정개혁운동의 일환으로 Wilson의 능률주의(Wilsonianism)에 의하여 성립

(1) 엽관주의의 극복 노력

- 19C말 엽관주의의 폐해 등 행정의 역기능, 비능률, 낭비 극복을 위한 시민적 요청(Curtis 등) 과 정치적 시너로 전락한 행정을 개혁하기 위한 진보주의 개혁운동
- 1883년 정치·행정의 분리와 실적주의 확립을 위한 Pendleton법 제정

(2) 행정개혁 운동과 과학적 관리론: 뉴욕시정연구회(1906), 절약과 능률에 관한 대통령위원회(1910) 등에 의한 과학적 관리론 도입

(3) 고전기 행정학의 태동

- W. Wilson(1887)이 Pendleton법을 이론적으로 뒷받침하기 위하여 유럽의 행정학을 참고하여 「행정의 연구」 출간
- 행정은 정치가 아닌 관리의 영역으로 정립되면서 고전기 행정학 태동

3 고전적(기술적) 행정학의 특징

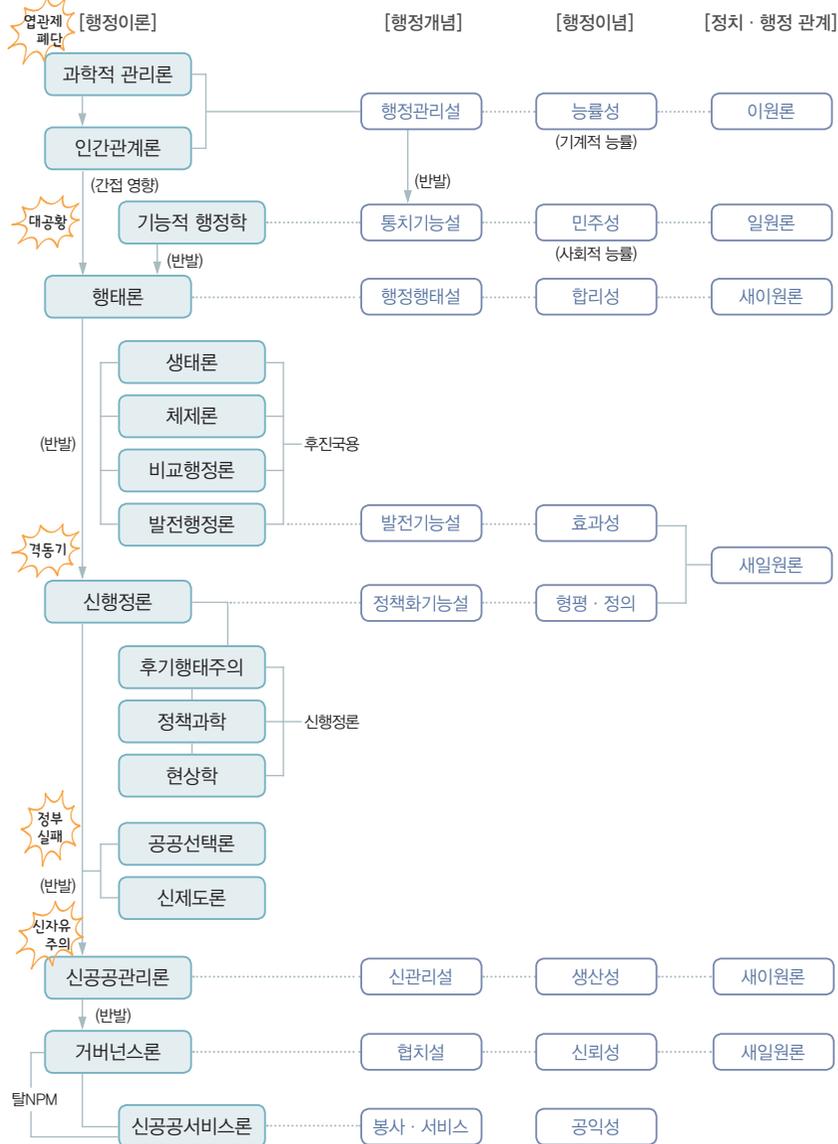
- 행정관리설 및 능률주의, 정치행정이원론: 행정을 권력현상이 아닌 공공정책의 구체화, 즉 사무·관리·기술·집행현상으로 파악하고 기계적 능률과 절약 추구
- 공식구조 중심주의 및 합리적 경제인관(X이론): 최적의 공식구조가 최적의 업무수행을 가져온다고 보고 인간을 합리적 경제인으로 가정(피동적인 인간관) → 조직은 기계, 인간은 부품으로 인식
- 과학적 관리와 원리접근법: 과학적관리론의 영향으로 공·사조직에 적용될 수 있는 보편적 원리 중시

CHAPTER **01**

행정학의 기초이론



● 행정의 변천과 흐름



1 고전적 행정이론의 범주

구분	관료제이론	행정관리설	과학적 관리론
학자	M.Weber	Gulick, Wilson	Taylor, Ford
이념	합법성, 능률성	능률성, 전문성	능률성, 전문성

행정관리설, 관료제이론과 함께 고전기 행정학의 주류 (고전기 - 3관람)
 시간연구 & 동작연구, 성과급, 노·사·고객 모두를 위한 생산성
 외재적
 교임금·고수익·저가격

2 과학적 관리론의 이념과 특징

- (1) 이념으로서 능률 중시: 기계적 능률
- (2) 변수로서 공식구조: 최적의 공식구조가 최적의 업무수행을 보장해 준다고 간주
- (3) 합리적 경제인: 인간(행정인)을 명령이나 지시·억압 내지는 경제적 보상에 따라 움직이는 피동적이고 기계적·경제적·합리적 존재로 가정(X이론적 인간관) → 조직은 기계, 인간은 부품으로 인식
- (4) 폐쇄적 환경관: 행정을 내부적인 관리로만 인식
- (5) 유일최선의 원리 추구: 원리학과
 ↳ The best one way

3 과학적 관리론의 평가

- (1) 공헌
 - ① 고전기 행정학 성립: 정치·행정이원론 및 공·사행정일원론 등 미국 고전기 행정학의 성립과 태동에 결정적 영향
 - ② 업관제 폐단 극복: 미국 행정학 성립과정에서 행정개혁운동의 원동력으로 작용하여 업관주의 폐단 극복 계기
- (2) 한계
 - ① 공식구조 지상주의: 인간의 기계화·부품화에 따른 사기 저하, 비공식적 요소 경시
 - ② 능률지상주의: 기계적 능률의 강조로 인격 상실 초래
 - ③ 편향된 인간관: 인간을 경제적 존재로만 인식

1 인간관계론의 특징과 이념

→ 본래 의도와는 다른 결론

- ① 호돈실험으로 등장 : 생산성은 인간관계 및 비공식적인 집단규범에 의해 결정
- ② 경쟁보다는 협력에 의한 생산 : 집단의 일원으로서의 협력 · 단결 중시
- ③ 비공식구조의 역할 중시
- ④ 사회적 능률 중시
- ⑤ 경제인관이 아닌 사회인관 : Y이론에 의한 집단사기, 대인관계, 의사소통, 비경제적 보상 등 중시

2 과학적 관리론과의 비교

과학적 관리론	인간관계론
직무중심	인간중심
공식적 구조관	비공식적 구조관
기계적 능률성(능률과 민주 조화 X)	사회적 능률성(능률과 민주 조화 O)
경제적 동기(물질적 자극)	비경제적 · 인간적 동기
과학적 원리 강조	보편적 원리 비판

3 인간관계론에 대한 오해 (쟁점)

- ① 정치행정일원론 아님 : 정치행정이원론, 관리기술적 접근, 능률학과
- ② 자아실현인관 아님 : 자아실현인이 아닌 사회인관(수동적 · 피동적 인간관)
- ③ 인간성 실현이 궁극 목적 아님 : 조직 관리의 민주화나 자아실현이 아닌 능률 또는 성과 제고가 궁극적 목적
- ④ 참여관리론 아님 : MBO(목표관리)나 후기인간관계론(동기이론, 인적자원관리)과 다름
↳ 1960년대 McGregor의 Y이론, Argyris의 성숙인모형 등 자아실현인관



이것이 핵심

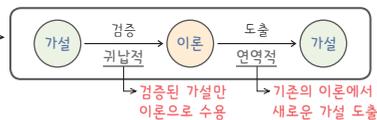
- ① 자연과학적 연구 → 논리실증주의 도입
- ② 가치와 사실 구분 → 사실중심의 연구
↳ 가치중립적 연구

1 행태론의 특징과 전제

- (1) 자연과학적 연구 : 사회현상 = 자연현상
- (2) 논리실증주의 : 주관과 의식 배제, 경험적 검증
- (3) 태도, 의견, 개성을 행태개념에 포함 : 연구대상은 관찰 가능한 외면적 형태
- (4) 인과성 전제 : 행태의 규칙성을 경험적으로 입증
- (5) 가치중립성 : 가치와 사실의 구분(정치행정세이원론), 가치(규범) 배제 → 반규범적 바이어스
- (6) 계량적 · 조작적 분석 : 통계적 확률 중시
↳ 가치의 부정 X
- (7) 방법론적 개체주의 : 집단의 고유특성 불인정
- (8) 학제적 접근 : 연합학문적 연구 → 정체성 위기 초래
- (9) 종합적 관점 : 고전과 신고전의 통합
- (10) 일반이론화 : 개별국가의 특수성 부정, 정치체제에 대한 투입 중시(투입주의)

2 주요 쟁점

- ① 연구대상 : 직접적인 연구대상은 관찰 가능한 외면적인 행태이지만 행태라는 개념 속에는 태도, 의견, 개성 등도 포함됨
- ② 가치문제 : 가치와 사실을 분리하여 연구하는 정치행정세이원론이지만 가치판단요소(정치적 요소)의 존재를 부정한 것은 아님
- ③ 방법론 : 방법론적 개체주의이므로 집단의 고유특성을 인정하지는 않지만, 행정의 본질을 협동적 집단현상으로 간주
- ④ 귀납과 연역의 혼합 : 대체로 귀납적이지만, 연역적으로 도출된 가설을 귀납적으로 검증하는 연역과 귀납의 혼합



3 공헌과 한계

(1) 공헌

- ① 행정연구의 과학화: 경험적·실증적 연구
- ② 정치행정새이원론 확립: 가치 배제

(2) 한계

- ① 기술 및 방법에 치중한 나머지 연구대상과 범위의 제약: 주관적인 내면세계를 다루지 못함
- ② 지나친 객관주의·조작주의·계량주의: 자료조작 가능성
- ③ 가치판단배제의 비현실성과 경험적 보수주의 경향: 가치중립적 입장은 절박한 사회문제를 처방하지 못하고 보수주의 초래 → '실천과학'이 아닌 '관조(觀照)과학'으로 전락
- ④ 논리상의 구별을 현실상의 구별과 혼동
- ⑤ 공행정의 특수성 과소평가: 행정의 공공성이나 공행정의 특수성을 과소평가하는 정치행정새이원론
- ⑥ 어용학설: 가치나 철학의 결여로 정책조언에 유용 X → 엘리트층을 위한 이론적 도구로 전락
- ⑦ 개도국에의 적용 곤란: 이중 구조적·폐쇄적 사회에 적용 곤란
- ⑧ 결정론적 인간관: 인간을 목표달성의 합리적 도구로 인식

주의

[행태론의 쟁점]

- ① 가치와 사실 구분 O, 가치의 부정 X
- ② 대체로 귀납적 O, 가설의 도출은 연역적 O

1 Gaus – 행정에 관한 고찰

Gaus는 행정이론을 정치이론으로 보고 행정체제에 영향을 미치는 생태적인 요인 7가지를 제시

주인장이물사위

- (1) 주민(people) : 국민의 연령이나 분포
- (2) 인물(personality) : 지도적 인물의 성품이나 개성 등
- (3) 장소·지리(place) : 공간적 변화
- (4) 이념·욕구·사상(wishes & ideas) : 국민의 바람이나 사회를 지배하는 이데올로기
- (5) 물리적 기술(physical technology) : 자동차 기술이나 컴퓨터공학의 발달
- (6) 사회적 기술(social technology) : 주식제도 및 금융실명제 등 경제·사회기술의 변화
- (7) 위기·재난(catastrophe) : 전쟁이나 경제대공황 등 천재지변

2 Riggs – 사회삼원론

구조	융합사회(Fused Society)	프리즘적 사회(Prismatic Society)	분화사회(Refracted Society)
사회구조	농업사회(Agraria)	전이·과도·굴절사회(Transitia)	산업사회(Industria)
관료제모형	인방 모델(Chamber Model) * 공·사의 미구분	사랑방 모델(Sala Model)	사무실 모델(Office Model) * 공·사의 구분

신생국 행정모형

다규범성 : 무규범성
 연고우선주의
 형식주의(구조≠기능) : 구조기능주의
 의존중세(권력+재력)

3 공헌과 한계

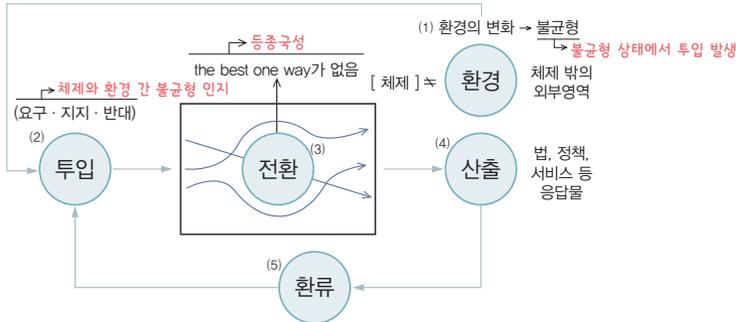
(1) 공헌

- ① 각국 행정의 정치·경제·사회적 조건 적극 규명
- ② 후진국 행정연구와 중범위이론 정립에 기여 : 후진국 행정현상을 이해하는 데 크게 기여하였으며, 보편적 이론보다는 중범위이론에 자극을 주어 행정연구의 과학화에 기여

(2) 한계

- ① 생태론적 결정론 : 국가발전에 대한 독립변수로서의 쇄신적 행정엘리트의 역할 경시
- ② 동태적인 변화와 발전 설명 곤란 : 정태적이고 균형적인 이론
- ③ 일반이론화에 한계 : 특정국가의 개별적 환경만을 연구

1 행정체제의 구성요소



- (1) **환경**: 체제에 대한 요구나 지지를 발생시키고 산출을 받아들이는 에너지의 근원이 되는 외부 영역
- (2) **투입**: 요구(demand) · 희망 · 지지(support) · 자원(resources ; 인력 · 물자 · 자금 · 정보 등)
- (3) **전환**: 투입을 산출로 전환시키는 작업절차로서 목표를 설정하고 필요한 정책을 결정하는 일련의 내부과정 → the best one way 없음
- (4) **산출**: 환경에 응답하는 결과물로서 정책 · 법령 · 재화 · 규제 · 용역(서비스) 기타 모든 형식적인 응답
- (5) **환류**: 투입에 대한 산출의 결과가 다음 단계의 투입요소에 연결되는 과정(시정조치단계)

2 개방체제의 특징

- ① 총체주의적 관점 : 경계가 존재하지만 개체주의가 아님(부분적 인식이 아닌 전체적 인식)
- ② 5단계의 시간적 순환 : 환경 → 투입 → 전환 → 산출 → 환류
- ③ 4대기능(AGIL) : 적응, 목표달성, 통합, 체제유지
- ④ 동태적 균형 : 동적 [↑]일정한 균형상태 유지, 항상성(안정상태의 추구)
- ⑤ 부(-)의 엔트로피 : [↑]부정적 엔트로피를 통해 해체 · 소멸을 방지
- ⑥ 전체성 : 하위체제간 개별적 분석이나 구조와 기능간 선형적 인과관계를 통하여 전체의 이해가 가능하다는 입장(방법론적 개체주의)에 반대하며, 전체로서의 통합관계를 중시
- ⑦ 구조 · 기능 · 절차의 다양성 : 환경의 복잡성에 비례하여 구조와 기능이 분화(다양화)되어야 함(필수 다양성) → 목표달성 방법 · 절차 · 경로의 다양성 : 등중구성(유일최선책 부정)
- ⑧ 체제의 진화 : 분화와 통합을 통한 끊임없는 진화 · 발전

3 체제론의 특징

- (1) **연합학문적 관점**: 학제적 성격(정치학, 사회학, 행정학 등)
- (2) **총체주의적 관점**: 체제는 부분(하위체제)의 유기적 합이라는 거시적 관점
- (3) **목적론적 관점**: 모든 체제는 목적을 가진다는 유목적적 관점
- (4) **계서적 관점**: 하위체제는 상위체제 속에 속해있으며 체제 간에 존재하는 관계의 배열이 계층적임
- (5) **시간적 관점**: 투입 - 전환 - 산출 등 시간선상에서 움직여 나가는 순환적·동태적인 현상
- (6) **추상적·관념적 관점**: 연구대상을 상징으로서 취급
- (7) **구조기능주의**: 구조(외형)와 기능(실제)간 괴리 분석

4 체제론의 공과

- (1) 공헌
 - ① **비교행정론에 영향**: 신생국 행정체제의 비교연구를 위한 비교행정론의 발달에 기여
 - ② **거시적 관점**: 환경을 고려하는 거시적 시각
- (2) 한계
 - ① **변화와 발전 설명 곤란**: 투입을 전제로 산출을 설명하고 있어 **균형적·정태적 이론임** → 생태론의 범주를 탈피 못함
 - ② **인적 요소 과소평가**: 인물의 성격·개성·리더십 등 인적요소나 조직 내 정치권력이나 갈등, 의사전달, 정책결정, 가치관단문제, 인간의 심리적·감정적·질적·행태 요인 불고려
 - ③ **개도국보다는 선진국에 적합한 연구**
 - ④ **전환과정 설명 미흡**: 전체나 결과를 중시한 나머지 체제 내에서 진행되는 구체적인 운영 및 전환과정 설명이 미흡 → Black Box라는 비판

4 주의 [체제론의 쟁점]

- ① 개방체제는 정태적 균형이 아니라 동태적 균형을 추구하지만, 체제론은 균형을 중시하므로 정태적·균형적인 이론

틀림 [×]	맞음 [○]
동태적 이론	정태적 이론(변화·발전보다는 균형·안정 중시)
정태적 균형	동태적 균형(투입과 산출을 통한 균형)
변화와 발전 설명	분화와 통합을 통한 진화·발전(체제의 탄력성)

- ② 생태론과의 차이
 - 생태론은 후진국의 특수한 행정현상 연구에 기여한 데 비해, 체제론은 후진국보다는 선진국에 더 적합
 - 생태론은 행정의 특수성을 강조하는 중범위이론임에 비해, 체제론은 더 거시적이고 일반화된 이론

1 비교행정론의 의의

각국의 행정현상을 비교하여 여러나라 행정현상을 설명할 수 있는 일반법칙 연구

2 대두배경

- ① 미국행정학의 신생국 적용상 한계
- ② 행정학의 과학화·객관화 요청: 구조기능적 접근(T.Parsons)이나 문화형단적 접근(F.W.Riggs) 요청
- ③ 비교정치론의 영향
- ④ 후진국에 대한 경제·기술원조(마셜플랜)
- ⑤ 비교행정연구회(CAG)의 활동

3 한계

- ① 독자적인 연구대상 획정 곤란: 비교정치학과 중복
- ② 정태적·종속적·결정론적 접근: 환경의 영향을 지나치게 강조

1 발전행정론의 의의

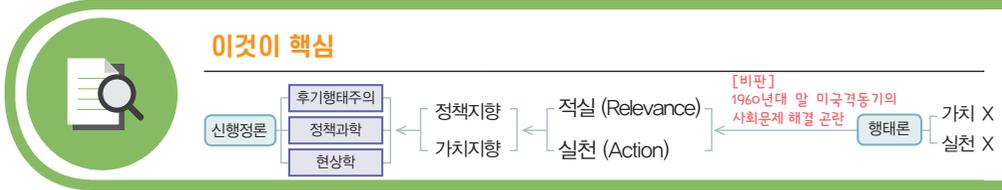
- ① 행정체제가 국가발전을 주도하는 ^{실용주의} 실천적 전략을 연구
- ② 후진국(제3세계)의 근대화와 경제성장을 뒷받침

2 특징과 지향

- (1) 정치행정새일원론과 처방성(기술성) 강조 : 행정이 정치를 유도한다는 행정우위론
- (2) 변화지향적 이념으로서의 효과성 중시 : 목표달성도 중시
- (3) 불균형적 접근법의 중시 : 행정체제를 발전시켜 다른 하위체제의 발전을 유도하려는 유도발전전략
- (4) 엘리트주의 및 국가주의의 관점 : 발전의 주역으로 행정엘리트, 정부관료제의 역할 중시
- (5) 경제성장 제일주의 : 경제성장을 빈곤 탈피의 지렛대로 인식

3 발전행정론의 한계

- (1) 발전개념의 모호성과 서구적 편견 : 서구화(미국화)를 발전이라고 인식
- (2) 권력의 집중과 행정의 비대화 : 행정의 무절제한 팽창과 비대화를 뒷받침하는 이론적 무기로 전략
- (3) 이론적 과학성 미흡 : 실천적 · 처방적 · 규범적 성격을 띤 나머지 경험적 검증을 거친 이론이 드물
- (4) 투입기능의 경시 : 일방적인 산출에만 주력한 나머지 투입(국민의 의견 등)을 무시하는 비민주적 · 독단적 행정 초래 가능성 → 개발독재의 우려
- (5) 가치배분권의 남용과 비민주적 · 불공정한 행사 : 정부실패(개발독재 등)의 요인



1 신행정론의 의의

- ① 1960년대 말 미국 사회 격동기의 절박한 국내문제(흑인폭동, 빈곤과 흑백차별, 월남패망, 워터 게이트사건, 뉴레프트, 반전운동 등)를 해결하기 위하여 반(反)행태론의 관점에서 등장
- ② 행태론은 물론, ^{→ 도덕과 윤리로 무장되지 못한 직업적 기능인} 전문직업주의와 (가치)중립적인 관리론을 비판
- ③ 신행정론은 후기행태주의와 정책과학, 현상학을 포함하는 개념

2 주요 특징

- (1) 사회적 형평 등 행정의 새로운 가치 중시: ^{→ 규범주의} 가치주의, 인본주의 행정학
- (2) 격동에의 대응과 행정의 독립변수적 역할 및 적극적 가치관 중시
 - ① ‘관조’가 아니라 사회문제 해결자로서의 ‘실천’하는 적극적 행정인 중시
 - ② 적실성(relevance)과 실천(action) 강조 → 행정의 독자적 주체성 강조
- (3) 정책·가치·문제 및 규범지향성: 격동기의 사회문제를 처방하기 위한 정치행정새일원론
- (4) 행태론의 지양과 현상학적 접근법 추구: 간주관성 및 능동적, 사회적 자아 중시
- (5) 과학적 방법을 포기(배격)한 것은 아님: 과학적 지식을 문제해결에 활용할 것을 주장
- (6) 사회적 적실성·기술성(처방성)·대응성 강조: 현실적합성의 신조와 철학
- (7) 후기관료제모형: 계층제의 타파로 민주적·동태적·도덕적·분권적·다원적 조직 주장
- (8) 고객지향적 행정과 민주적 행정모형 강조: 수익자의 참여와 소외계층에 대한 배려

1 후기행태주의 등장배경

- ① 행태론에 대한 반발 : 행태주의가 격동기의 사회문제를 해결하는 데 한계가 있다고 보고, D.Easton에 의하여 주창
- ② 1960년대 말 신행정론자들이 도입 : 현상학 · 정책과학과 함께 신행정학의 핵심이론이자 후기 산업사회 행정이론의 출발점

2 후기행태주의의 특징

- ① 적실성(relevance)과 실천(action)을 강조
- ② 정책과학의 견인차 역할
- ③ 사회문제 해결을 위한 행정의 가치지향성, 정책지향성 강조
→ 규범
- ④ (행태론을 비판은 하였지만) 과학적 방법을 반대 · 배격 · 포기 · 부정한 것은 아님

1 현상학의 특징

- (1) **인간중심적 접근법(인본주의)**: 물질주의, 관료제화, 공식화, 법제화 등에 의하여 초래된 인간의 물상화 현상을 배격하고 인간을 자유의지를 지닌 자발적·능동적 자아로 간주
- (2) **상호주관성 중시**: 인간을 고립된 개체로 보지 않고 자유로운 의사소통을 통한 **간주관성(間主觀性; inter-subjectivity)** 중시
- (3) **행태(behaviour)가 아닌 행위(action) 중시**: 표출된 행위와 의도된 행위는 다르므로 의도가 결부된 '의미있는 행동'을 연구해야 한다고 주장 → **가치와 사실, 내면과 외면, 주관과 객관은 분해할 수 없음**
- (4) **과학적 방법보다는 철학적 연구방법 중시**: 실증주의 비판 → 선험적 관념론
 ↳ 경험적 실증론
 ↳ 논변적 접근, 현상학적 접근 등

2 행태론과의 차이

현상학	구분	행태론
주관주의·내면주의·주의주의	관점	객관주의·외면주의·결과주의·주지주의
사회명목론	존재	사회실재론
반실증주의(철학적)	인식	실증주의(과학적)
자발론(인본주의), 독립변수	인간	결정론(도구주의), 종속변수
개별사례 중심	방법	일반법칙적
능동적·사회적 자아(신비주의) ¹⁾	자아	수동적·원자적 자아(개체주의)
대응성, 책임성	이념	합리성, 능률성
사회현상 ≠ 자연현상	사회관	사회현상 = 자연현상

1) 현상학도 미시이론(개체주의)이지만 행태론에 비할 때 상대적으로 신비주의
 ↳ 전체주의

1 비판행정학

(1) 의의

인간을 억압하는 요인(관료제, 자본주의, 기술문명, 법률, 실증주의 등)들을 타파하려는 **후기산업 사회의 인본주의 운동**

(2) 특성

- ① 총체성(totality): 사회는 고립된 '부분'이 아니라 전체적인 '연관'
- ② 의식과 이성 중시: 인간의 내면적인 '비판적 이성(reason)'을 중시
- ③ 인본주의: 인간의 무력감, 고독, 물상화 등 인간소의 극복
- ④ 비판적 관점: 기존의 진리가 최고불변의 진리라는 근원주의나 보편주의 및 메타설화를 부정
- ⑤ 상호 담론(discourse): 왜곡 없는 자유로운 의사소통과 토론으로 공공행정의 위기(참여 배제, 인간소의, 권력과 정보의 비대칭성, 왜곡된 의사소통 등)를 극복해야 한다고 주장

2 담론행정

(1) 이론적 기초와 효용

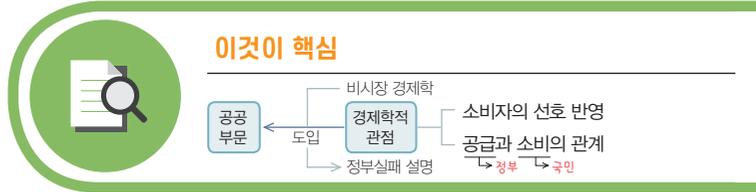
- ① Fox & Miller: 포스트모더니즘 하에서 가장 바람직한 행정은 담론(discourse)이어야 한다고 주장
- ② 공공행정의 주체가 종전의 '관료기구'에서 '에너지영역(energy field)'으로 대체: 공공에너지영역은 사회적 담론을 가능하게 하는 운동장 → 담론은 행정에 있어서 직접(심의)민주주의의 가능성 제고
- ③ 의미의 포착: 정책은 소수 전문관료제에 의한 '합리적 분석'이 아니라 '담론에 의한 의미의 포착' → 담론이론의 이론적 기초는 현상학, 해석학
- ④ 담론이론의 이념적 기초와 효용: 의사소통을 통한 행정의 민주성, 대응성, 정당성 제고
- ⑤ 바람직한 담론의 형태는 적정수 담론: 책임 있는 전문가와 공무원들로 구성된 정책공동체 형태
- ⑥ **속의(심의) 민주주의나 논변적 접근, 공론조사의 토대**: 시민참여 · 소통 중시

↳ 직접 민주주의

↳ 확실한 과학적 법칙보다 결정의 정당성 중시(Toulmin)

(2) 한계

- ① 정책평가기준의 다양화 및 상대화(주관화) 문제
- ② 시간적 한계와 정보의 부정확성 문제



1 공공선택론의 의의

- ① 공공부문에 **경제학적 관점** 도입 : 공공부문도 시장에서처럼 자신의 선호에 따라 공공재를 선택할 수 있다고 보는 접근법(Ostrom) → 정치경제학적 접근법
- ② 행정을 공공재의 공급과 소비관계로 파악 : 정부는 공공재의 공급자, 국민은 소비자로 규정

2 문제의식

- ① 공공부문의 시장경제화 : **비시장적 의사결정에 관한 경제학적 연구** ↳ 비시장경제학
- ② 공공부문에서의 파레토 최적 실현 ↳ 잘못된 제도적 장치 → 제도적 장치의 중시
- ③ 전통적인 정부관료제의 한계 : 계층구조는 소비자인 시민의 선택을 억압하여 정부실패 초래
- ④ 시민 개개인의 선호 중시 : 소비자의 선택(이동, 투표, 중첩, 민영화 등)과 경쟁을 통하여 행정의 **대응성 · 효율성** 제고 ↳ by 선호 반영 ↳ by 시장원리
- ⑤ 교환으로서의 정치 : 정치도 일종의 교환(거래)

3 기본가정과 특징

- ① 방법론적 **개체주의**
- ② 공공재와 의사결정구조에 관한 연구 : 재화와 용역의 공공성 및 정책의 파급효과 강조
- ③ **합리적인 이기주의자** : 집단의 이익보다는 개인의 이익 중시
- ④ 민주주의에 의한 집단적 결정
- ⑤ **연역적 이론**과 수학적 공식의 사용
- ⑥ **탈관료제적 처방** : 새로운 제도적 장치로서 **중첩적인** 관할구역과 **분권적인** 조직장치(다중공공관료제) 필요

4 행정개혁 처방

- ① 다원조직제 : 정부, 준정부, 비정부, 시민공동체 등
- ② 비계서적 조정 : 획일적 · 계서적 조직의 한계 지적
- ③ 정부역할 축소 : 시장기제와 원리 강조
- ④ 고객중심의 행정 강조 : 효율성 · 대응성 제고
- ⑤ 준시장적 수단 활용 : 소비자 부담원칙 등 강화

5 유용성과 한계

유용성	한계
<ol style="list-style-type: none"> ① 현대 행정개혁 논리의 기초 : 고객중심주의, 소비자 중심주의, 분권화와 자율성 제고, 시민참여의 확대, 경쟁원리 ② 민주주의 행정모형 : Wilson의 능률주의에 비교시 Ostrom의 패러다임은 '민주주의 모형' ③ 정부실패의 원인 분석과 대응책 제시 	<ol style="list-style-type: none"> ① 시장실패 우려 : 인간관에 대한 경제학적 가정의 편협성, 시장논리나 경제적 동기만 중시, 약자에 대한 배려 부족, 효율성 · 대응성만 중시한 나머지 수직적 형평성 저해 등 ② 국가역할에 대한 보수적 견해 : 국가역할을 경시, 시장적 자유의 극대화만 중시 → 기득권을 타파하지 못하는 균형적 · 보수적 이론으로 시장실패 우려 ③ 현실적합성 부족 : 급진적 처방

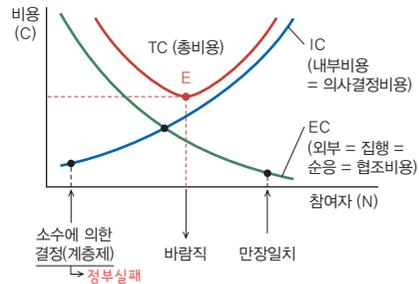
주의 [공공선택론의 쟁점]

- ① 시장실패 연구 X, 정부실패 연구 O
- ② 시장경제학 X, 비시장경제학 O
- ③ 효율성 O, 대응성 O, 형평성 X

by 시장기제 by 선호 반영 약자 배려 X

1 Buchanan과 Tullock의 적정참여자수 모형

정책결정에 있어서 동의를 극대화를 위하여 참여자를 늘릴 경우 정책결정비용(내부비용)이 늘어나므로 총비용의 극소화와 동의를 극대화를 조화시켜 적정한 참여자의 수를 찾으려는 규범적 모형 → 참여자가 너무 많거나(만장일치) 적을 때(관료제모형) 정부실패 발생



2 Ostrom의 민주행정패러다임

전문능력을 가진 관료가 계층제를 통하여 일방적으로 국가목적을 능률적으로 달성할 수 있다는 전통적인 Wilson식 행정관 비판 → 새로운 민주적·제도적 장치로서 분권과 관할구역의 중첩을 통한 다중공공관료제(민주행정패러다임) 제시

→ 행정은 정치 영역 밖에 있지 않다고 비판

3 중위투표자정리

Black, Downs & Hotelling이 주장한 것으로 양대정당체제 하에서 과반수의 득표를 얻기 위해 양대 정당의 정강정책은 거의 일치하게 되고, 극단적인 선호를 가진 투표자들은 기권을 하게 되므로 투표당사자 모두의 선호에 일치되는 선택이 이루어지기 힘들다는 모형

4 티부가설

(1) **의의**: '발로 하는 투표(vote by feet)'의 의미를 가진 말로 Samuelson의 중앙정부론(정치논리) → 중앙정부와 달리 지방정부에서는 주민들이 자신의 선호에 따라 지방 간에 자유롭게 이동가능하기 때문에 이러한 시장배분적 과정을 통하여 지방공공재 공급의 적정규모가 결정될 수 있다는 이론 → 소규모 자치구역에 의한 행정의 효율성(지방자치의 당위성) 강조

→ 오츠(Oates)의 분권화 정리와 유사

(2) **티부가설의 전제조건**

→ 소규모 자치정부

- ① 다수의 지역사회(지방정부) 존재
- ② 완전한 정보: 정보의 균형화
- ③ 지역간 자유로운 이동: 완전한 이동

- ④ 단위당 평균비용 동일: 규모의 경제 작용 안됨, 규모수익 불변
- ⑤ 외부효과의 부존재
- ⑥ 배당수입에 의한 소득: 동일한 고용기회와 재산세에 의한 소득 형성
- ⑦ 한 가지 이상의 고정적 생산요소 존재
- ⑧ 최적규모의 추구: 규모가 크면 주민 유출, 작으면 주민 유입

5 K.J.Arrow의 불가능성 정리

(1) **의의**: 투표의 역설(모순)이라고도 하며, 투표에 의한 어떠한 사회적(집단적) 의사결정도 민주적(비독재적)인 동시에 효율적(합리적)이기가 불가능하다는 현상

(2) 다섯 가지 가능성의 조건(정리)

↳ 5가지 가능성의 정리가 동시에 충족되기 힘들

합리성의 원리	파레토의 원리	모두가 $A > B$ 라면 투표에 의한 사회적 선택도 $A > B$ 라야 한다.
	이행성의 원리	$A > B$ 이고 $B > C$ 라면 $A > C$ 라야 한다(선호가 단봉이러야 한다).
	독립성의 원리	대안간에 서로 영향을 주지 말아야 한다.
민주성의 원리	비독재성의 원리	인간은 모두 이기적이므로 한 사람에 의한 독재적 의사결정은 안된다.
	선호의 비제한성의 원리	자신의 선호가 제한 없이 표출될 수 있는 자유가 있어야 한다.

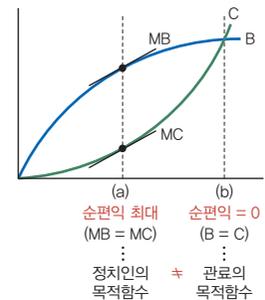
6 Niskanen의 관료예산극대화 가설

(1) **의의**: 모든 개인들은 자신들의 개인적 효용을 극대화하려 한다는 다른 공공선택이론과 달리 정치인과 관료들의 목적함수가 다르다고 보고 관료들은 승진·소득·명성 등의 자신의 이익을 극대화하기 위하여 한계편익(MB)과 한계비용(MC)이 일치하는 a지점(최적생산) 대신 총편익과 총비용이 일치하는 b지점(과다생산)까지 생산량을 늘려 과잉생산을 초래한다는 모형

(2) 정치가와 관료의 행태 차이

목적함수	정치가	관료
서비스 공급	사회후생의 극대화	개인효용의 극대화
생산수준	순편익(B-C)의 극대화 지점 한계편익(MB) = 한계비용(MC)	순편익(B-C) = 0 지점 편익(B) = 비용(C)

투표의 극대화 예산의 극대화
 └───────────────────┬───────────────────┘
 쌍방독점관계



● **니스카넨(Niskanen)의 예산극대화가설과 던리비(Dunleavy)의 관청형성전략 비교**

(1) **던리비(Dunleavy)의 관청형성론**

- ① 관청형성동기 강조 : 고위관료는 가시적이고 책임이 수반되는 계선기능은 준정부기관이나 책임운영기관 등 다양한 정부조직을 형성하여 떠넘기고 자신들은 정치권력의 중심에서 참모기능을 선호 → 정부조직의 다양화·분권화
- ② 니스카넨 이론 비판 : 예산의 유형과 기관의 성격에 따라 예산극대화동기가 달라짐
- ③ 한계 : 정부팽창의 은폐수단 또는 책임회피수단, 행정통제력 약화수단으로 악용 소지

예산의 유형	기관의 성격	예산극대화동기	관청형성동기
핵심예산	전달기관·봉사기관	○(중하위관료)	X
관청예산	이전기관	○(고위관료)	X
사업예산	통제기관	X	○(합리적 고위관료)
초사업예산			

(2) **니스카넨(Niskanen)의 예산극대화가설과 던리비(Dunleavy)의 관청형성전략 비교**

- ① 던리비(Dunleavy)는 니스카넨(Niskanen)의 예산극대화 행동은 모든 기관·예산·관료들에게서 일률적으로 나타나는 것이 아니라 예산의 성격, 예산의 유형과 직위의 관계, 기관의 유형, 시대적 상황 등의 측면에서 다양하게 나타날 수 있다고 주장
- ② 던리비(Dunleavy)는 합리적인 고위관료들은 예산극대화동기 대신 관청형성동기가 더 강하다고 주장

공통점	차이점	
	Niskanen (관료예산극대화가설)	Dunleavy (관청형성론)
공공선택론의 기본가정 (이기적 인간관) 수용	<ul style="list-style-type: none"> ① 모든 예산, 기관, 직위에서 관료들의 예산극대화 동기를 일률적으로 강조 ② 관청형성동기보다 예산극대화동기 강조 ③ 예산팽창으로 인한 정부실패 	<ul style="list-style-type: none"> ① 예산의 유형, 기관의 유형, 직위 등에 따라 예산극대화동기가 달라짐 ② 예산극대화동기보다 관청형성동기 강조 ③ 관청형성으로 인한 정부실패



1 구제도론과의 차이

	구제도론	신제도론
제도의 개념	공식적인 법규, 정부조직	공유하고 있는 규범, 규칙
제도의 형성	외생적 요인에 의하여 일방적으로 결정	제도와 행위자 간의 상호작용으로 형성 <small>→ 명확적</small>
제도의 특성	구체적·정태적·보편적·공식적·유형적	비공식적·상징적·문화적·동태적·무형적
접근법	거시주의(인간 불고려) <small>■ 구정보공유</small>	거시와 미시의 연계(인간 고려)
기술의 초점	제도의 기술 자체(인간의 행위나 사회현상 불포함)	제도라는 변수를 통해 인간의 행위나 사회현상, 국가정책 등 설명

2 다원주의·행태주의와의 차이



연구의 범위	거시	미시	거시 + 미시
개인의 선호	×	○	△
제도의 역할	○	×	△
개인의 성격	사회화된 개인 <small>↳ 과다사회화된</small>	원자화된 개인 <small>↳ 과소사회화된</small>	제도화된 개인

3 신제도론의 유파

(1) 합리적 선택의 신제도주의의 특징

- ① 사회적 딜레마의 해결책으로서의 제도 : 집단행동의 딜레마(공유지의 비극) 해결
- ② 개인간 전략적 상호작용 또는 게임의 규칙으로서의 제도
- ③ 합리성과 제도의 결합으로서의 사회현상

주의 [합리적 선택의 신제도론]

- ① 제도 : 개인간 상호작용의 산물 ○
- ② 선호 : 개인간 상호작용의 산물 X

(2) 역사적 (정치학적) 신제도주의의 특징

- ① 독립변수이자 종속변수로서의 제도 인식
- ② 정치체제(국가)의 상대적 자율성
- ③ 권력관계의 불균형 : 다원주의 부정 ↑ 국가의 역할 강조
- ④ 역사와 맥락에 대한 강조 : 국가 간 정책(제도)의 상이성 중시
- ⑤ 역사적 조망과 거시 구조적 분석의 결합
- ⑥ 제도의 지속성과 경로(맥락)의존성, 비효율적인 제도의 존재를 인정 ↳ but 결절된 충격 및 우연에 의한 변화 인정

(3) 사회학적 신제도주의의 특징

- ① 제도의 비공식적 측면 중시 : 문화, 상징, 인지구조 등
- ② 규범적 측면보다 인지적 측면 중시 : 사회가 개인을 창조
- ③ 결과성보다 적절성의 논리 중시 : 제도적 동형화(isomorphism) ↳ 배태성
 - 규범적 동형화 : by 전문화과정
 - 강압적 동형화 : by 압력과 통제(규제)
 - 모방적 동형화 : by 불확실에 대비한 자발적 벤치마킹
- ④ 실증적 · 귀납적 방법론
- ⑤ 보편적 제도의 부정

● 신제도론의 유파별 특징 비교

구분	합리적 선택의 신제도주의	역사적 신제도주의	사회학적 신제도주의
학문	경제학	정치학	사회학, 문화인류학 <small>↳ 동형화</small>
개념	제도 = 개인의 합리적 · 전략적 선택	개별국가의 역사적 맥락, 경로의존성의 산물	사회문화 및 상징(개인간 상호작용)
중점	제도의 균형성	제도의 지속 · 상이성	제도의 유사성
차원	개인	국가	사회
측면	공식	공식	비공식
범위	좁음(미시)	중범위(거시)	넓음(거시)
변화	거래비용 감소	결절된 균형, 우연	동형화(Isomorphism)
선호	외생적(개인간 상호작용 X)	내생적	내생적
접근	연역적	귀납적(사례 · 비교연구)	귀납적(민속학)
기준	경제적 효율성	역사적 경로 의존성	사회적 정당성



1 신공공관리론의 의의

- ① 정부실패를 해결하기 위해 공공부문에 시장기제를 도입하려는 새로운 관리운동 : 시장주의 + 신관리주의
→ 민영화 · 시장화 등
- ② 신자유주의를 사상적 기초로하여 등장
↳ 신공공관리론의 정치적 토대

2 기업형 정부

(1) 특징

전통적 관료제	기업형 정부(NPM)
노젓기(rowing)	→ 방향키(steering) 역할
직접 해줌(service)	→ 할 수 있도록 함(empowering)
독점 공급	→ 경쟁 도입
규칙중심 관리	→ 임무중심 관리
투입중심	→ 성과중심 <small>↳ Gov에 비교시 고객중심</small>
관료중심	→ 고객중심
지출지향(지출절감)	→ 수익창출
사후치료	→ 예측과 예방
집권적 계층제 (명령과 통제)	→ 참여와 팀워크 (협의와 네트워크 형성)
행정메커니즘	→ 시장메커니즘

(2) 기업형 정부 구현을 위한 5C전략

전략	정부개혁수단
핵심전략	목적
결과전략	유인체계
고객전략	책임성
통제전략	권한
문화전략	정신 · 문화

▶ 결핵통고문

3 행정개혁 방향

▶ 전성기고시작

- (1) 기업형 정부: 기업 마인드 도입, 정책과 집행기능의 분리에 의한 책임행정체제 확립(책임운영기관 등)

- (2) **작은 정부**: 정부와 시장기능의 재정립을 통한 정부역할의 합리적 축소, 시장성 테스트(CCT) 등 공급의 경쟁화에 의한 작은 정부
- (3) **시장지향**: 공공부문 내에 경쟁원리와 시장기제 도입
- (4) **고객중심의 행정체제 확립**: 시민현장제도, TQM 등
- (5) **성과중심의 행정 강화**: 성과중심의 인사, 조직, 예산, 감사, 평가 등
- (6) **전자정부 구축**: 문서 없는 행정으로 투명하고 열린 행정 구현

4 NPM의 특징

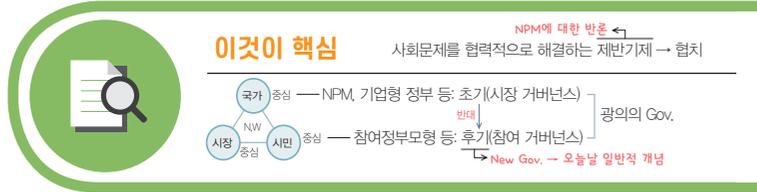
작은 정부	시장성 검증, 민영화 등에 의한 정부기능 및 조직 감축
성과중심의 행정	성과중심의 인사, 조직, 재정 운영
비용가치의 증대(value of money)	납세자들의 돈의 가치 제고
권한위임과 융통성 부여	내부규제를 완화하고 관리자들에게 재량권 부여, 관리자들에게 힘 실어주기
책임과 통제 강화	권한에 상응하는 성과 확보를 위한 책임과 통제
시장적 기제의 도입	경쟁원리 및 가격원리
정부규제의 개혁	민간의 자율과 창의 부여
분권과 협력 강화	정부간 파트너십
정책능력 강화	노젓기가 아닌 방향잡기에 주력
민간화	행정과 경영의 차이를 부정하고 민간기법 도입

5 NPM의 한계

- ① 정책과 집행(관리)의 분리 곤란: 가능하다고 해도 행정의 분절화 초래
- ② 공행정의 특수성 무시: 행정의 본연의 가치(공익성, 책임성, 형평성) 무시
- ③ 정치적 측면 무시: 내부관리의 효율이나 시장(경영)원리에 치중한 나머지 정치논리를 무시, 정치방임, 정치실종
- ④ 소비자관의 한계: 국민을 국정의 주체인 시민이 아닌 객체인 소비자(고객)로 전락시킴
- ⑤ 동기부여의 편협성: 편협한 금전적인 보상논리
- ⑥ 절차적 정당성 무시: 성과만을 중시

주의 [분절화]

- ① 신공공관리론의 문제점 ○: 정책과 집행의 단절
- ② 거버넌스의 문제점 △: 협치로 인한 집행통제의 곤란



1 주요 모형

(1) Peters의 모형

신신참람

[구분]	전통적 정부모형	시장적 정부모형	참여적 정부모형	신속적 정부모형	탈내부규제 모형
문제의식	전근대적 권위	독점	계층제	영속성	내부규제
조직개혁	계층제	분권화	평면조직	가상조직	-
관리개혁	직업공무원제 절차적 통제	성과급, 민간기법	총체적 품질관리 팀제	가변적 인사관리 임시조직	재량권 확대
정책결정 개혁방안	정치·행정 구분	내부시장, 시장적 유인	협의, 협상	실험 by 비정규직	기업형 정부
공익기준	안정성, 평등	저비용	참여, 협의	저비용, 조정	창의성, 활동주의
조정방안	상의하달식 명령	보이지 않는 손	하의상달	조직개편	관리자의 자기이익
오류수정	절차적 통제	시장적 신호	정치적 신호	오류의 제도화 방지	보다 많은 오류 수용
공무원제 개혁방안	실적제	시장기제로 대체	계층제 축소	임시고용, SES	내부규제 철폐
책임확보	대의정치	시장에 의존	소비자불만에 의존	-	사후통제 의존

(2) Rhodes의 모형

최신기준사자

모형	개념	특징
최소국가	시장 확대, 정부 축소	시장주의
신공공관리	신관리주의 + 신제도주의 경제학	시장경쟁기법 도입
기업적 거버넌스	기업의 관리철학 도입	내부시장화, 경영화 등
좋은 거버넌스	신공공관리 + 자유민주주의	참여, 협력
사회적 인공지능체계	정부 없는 거버넌스	독점적 국가거버넌스에 대한 반발
자기조직화 연결망	공동화된 네트워크(공공거버넌스)	계층제와 시장의 중간지대

2 신공공관리론과의 비교

(1) 공통점: 신공공관리론은 (뉴)거버넌스의 이론적 토대

- ① 정부 역할 축소
- ② 방향잡기 강조
- ③ 공·사 구분의 상대성 및 민관 협력
- ④ 정부실패에의 대응
- ⑤ 투입보다 산출에 대한 통제

(2) 차이점

구분	신공공관리	뉴거버넌스
인식론적 기초	신자유주의 · 신공공관리	공동체주의 · 참여주의
관리기구(공급주체)	시장주의	서비스연계망(공동체)에 의한 공동생산
관리가치	결과(효율성, 생산성)	과정(민주성, 정치성, 신뢰)
관료의 역할	공공기업가	조정자
작동원리	갈등과 경쟁체제(시장 메커니즘)	신뢰와 협력체제(참여 메커니즘)
서비스	민영화, 민간위탁	공동생산(시민 · 기업의 참여) 1)
관리방식	고객지향	임무중심
분석수준	조직내	조직간
이데올로기	우파	좌파
혁신의 초점	정부재창조(미국)	시민재창조(영국)
참여의 형태	공리주의, 자원봉사주의	시민주의
정치성	탈정치화	재정치화

1) 거버넌스는 NPM과 달리 파트너십과 유기적 결합, 사회적 자본과 신뢰, 불확실한 환경, 고객이 아닌 국정의 동반자로서의 국민을 특징으로 한다. 따라서 모형화가 곤란하고, 책임의 분산으로 민주주의 정치질서에 부정적이라는 비판이 있다.

3 Gov의 공헌과 한계

(1) 공헌: 시장주의에서 경시된 대응성 · 책임성 · 민주성 증시

(2) 한계

- ① 내재화된 변수가 많아 모형화 곤란
- ② 모두의 책임은 무책임 → 선거기제에 의한 민주주의 정치질서에 부정적
↳ 분절화로 인한 집행통제 곤란 ↳ 책임정치

1 의미

- ① 도시거버넌스 : 정부와 기업, 국가와 시장, 정치와 경제 등이 어떤 이유로, 어떤 과정을 통해 도시개발 정책결정에서 **합의와 협력**을 이루어 내는가에 대한 이론적 설명으로 일종의 도시거버넌스이론(local governance)^{연대}
- ② 정부와 기업의 협력 : 기업에 대한 정부의 경제적 종속성을 인정하면서도 기업은 국가의 정치적 독자성 수용
- ③ 성장연합이론이 배경 : 성장연합(교환가치^{개발가치} 강조)이 반성장연합(사용가치^{일상적 사용이나 보존가치} 강조)을 누르고 도시성장을 주도하게 된다는 성장기구론 또는 성장연합이론에 바탕을 둬

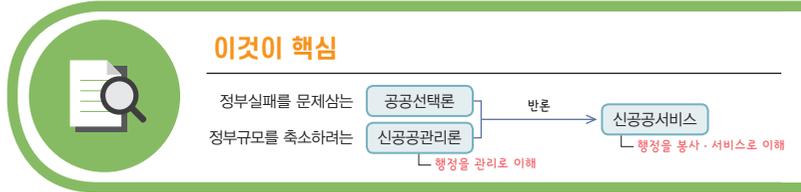
2 유형

(1) Stone의 모형

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

(2) Stoker의 모형

구분	유기적 레짐	도구적 레짐	상징적 레짐
변화에 대한 인식	현상유지	단기 성과, 실용적 동기	변화 지향
구성원간 관계	높은 결속력과 합의	정치적 파트너십	경쟁적 동의
존속	안정적	단기적	과도적
대상	소규모 도시지역	국제이벤트 유치에 위한 레짐	발전 · 변화 지향적 도시



1 이론적 기초

↗ 선행정학의 계승·부활이라는 평가가 있음

시민행정학(신행정학), 민주적 시티즌십이론, 사회공동체와 시민사회이론, 조직상 인도주의, 담론 행정이론, 비판행정학 등 후기산업사회 행정이론
↳ by R.Denhardt & J.Denhardt

2 기본원리와 특성

- (1) **방향잡기가 아닌 서비스 제공자로서의 정부**: 조종하기보다 시민에게 봉사
- (2) **담론을 통한 공익의 중시**: 공익은 부산물이 아니라 **목표**
↳ 공동체가 공유하는 가치에 대한 담론의 결과
- (3) **전략적 사고와 민주적 행동**: 전략적으로 생각하고 민주적으로 행동
- (4) **시민에 대한 봉사**: 고객이 아니라 시민 모두에게 봉사
- (5) **책임의 다원성**: 책임은 단순하지 않음
- (6) **인간존중**: 생산성만을 중시하는 것이 아니라 사람을 존중
- (7) **시티즌십과 공공서비스의 중시**: 기업가정신보다 **시티즌십(시민정신)**과 공공서비스 동기 중시
(J.Perry) ↳ 외재적·물질적 보상 또는 이윤보다는 이타심·사명감 등 시민정신에 부응하려는 내재적 욕구

● 공공서비스동기(PSM)의 구성요소

합리적 차원	공공정책에 대한 일체감 이나 호감도(매력) , 특정한 이해관계 지지, 정책과정의 참여
감성적 차원	선의를 애국심·동정심 , 사회적으로 중요한 정책에 대한 몰입 등 정서적 차원
규범적 차원	공익 에 대한 몰입(공익에 대한 봉사요구, 의무감이나 정부전체에 대한 충성도, 사회적 형평 추구 등)

3 전통적 행정이론 · 신공공관리론과의 비교

	전통행정이론	신공공관리론	신공공서비스론
합리성	개괄적 합리성	기술적 · 경제적 합리성	전략적 합리성
관료역할	행정가	기업가	조정자 <small>↳ 협상 · 타협 X</small>
공익	법률로 표현된 정치적 결정	개인들의 총이익의 합	공유가치에 대한 담론의 결과
대상	고객 · 유권자	고객	시민
정부역할	노젓기	방향잡기	봉사, 서비스
조직	기존 정부기구	민간 · 비영리기구 <small>↳ 정부계층제 배제</small>	공공기관, 비영리기관, 개인 간 연합체 구축 <small>↳ 정부 계층제 배제 X</small>
책임	계층제적	시장지향적	다면성 · 복잡성
구조	관료적 조직	분권적 조직 <small>↳ 시장화된 조직</small>	협동적 구조 <small>↳ 네트워크화된 조직</small>
동기	임금과 편익, 공무원 보호	기업가 정신	시민정신(공공서비스)
재량	제한된 재량	넓은 재량	재량 + 제약 · 책임 수반

4 공헌과 한계

(1) 공헌

신공공관리론이 경시했던 행정의 공공성 등 규범적 가치 중시

(2) 한계

- ① 새로운 규범적 가치에 대한 구체적 처방 제시 X
- ② 전문성 · 효율성 등 수단적 가치 소홀

1 탈신공공관리론의 의의

- ① 정부규모의 일방적 축소와 시장원리만을 강조하는 NPM에 대한 반발(GOV + NPS)
- ② 신공공관리론의 부정·대체가 아니라 보완·조정

2 탈신공공관리론의 특징

- ① 구조적 통합을 통한 분절화의 축소
- ② 재집권화와 재규제의 주창
분절화의 축소 → 통정부
- ③ 총체적 정부 또는 합체적 정부의 주도
- ④ 역할모호성의 제거 및 명확한 역할관계의 안출
- ⑤ 민관파트너십 강조
- ⑥ 집권화, 역량 및 조정의 증대
- ⑦ 중앙의 정치·행정적 역량 강화
- ⑧ 환경적·역사적·문화적·맥락적 요소에의 유의

3 신공공관리론과 탈신공공관리론의 비교

	신공공관리론	탈신공공관리론
정부시장 관계	시장지향주의 규제완화(탈규제, 탈정치)	정부 역량 강화, 재규제, 재정치, 정치적 통제 강조
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·비계층적·임시적·분권적구조	재집권화: 분권과 집권 조화
조직개편	소규모의 준자율적 조직으로 분절화	분절화 축소, 총체적·합체적 정부
통제	결과·산출중심 통제	과정과 소통 중심
인사	경쟁적·개방적인 성과중심 인사관리	공공책임성 중시

● 최근 행정이론 비교



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 & 노ذج기	구분 X	구분 X	방향잡기 O (정부) 노ذج기 X → 시장	방향잡기 O (정부) 노ذج기 Δ : 함께 (공동생산)	구분 X (불가능) * 정부가 모두	
행정이념	효율성	X	O	△ ¹⁾	-	
	대응성	O	O (선호)	X	O	
	민주성	O	△ (Ostrom) ↳ 민주행정패러다임	X	O	O (민주적 행동)
	형평성	O	X	X	-	O (약자 배려)
	공익성	O	X	X (과장설)	-	O (실체설, 궁극목표)
	책임성	O	X	△ ²⁾	△ ³⁾	O (다면, 복잡)

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

● 최근 행정이론의 변천(정부역할의 재정립)

[1970]	정부실패론	미국 정부가 격동기의 문제들을 해결하지 못하면서 정부불신 초래
	감축관리론	석유파동 이후 나타난 작은 정부론
	공공선택론	Ostrom의 미국 행정학의 지적 위기
[1980]	신공공관리론	정부불신으로 신자유주의 기조 속에서 민영화 추진과 정치행정이원론 재등장
	전문직업주의	직업공무원의 재량권을 축소하고 정치적으로 임명되는 공무원 수를 증가 → 업관주의 부활
[1990]	행정재정립론	직업공무원제를 옹호하는 행정재정립운동(Refounding Movement) 등장 ① 스바라(Svara) : 기존의 정치행정이원론을 재해석하여 정책과정에서 공무원의 적극적인 역할 강조 ↳ 비판적 해석 → 정치행정일원론 ② 웬슬리(Wamsley) : 행정재정립론 ③ 굿셀(Goodsell) : 정부재창조보다 정부재발견 강조
	정부재창조론	① 오스본 & 게블러는 정부재발견보다는 정부재창조 강조 ② Clinton 행정부의 기업형 정부 개혁기반 : NPM을 적용하여 공공서비스 공급에 민간의 참여 강조
	뉴거버넌스	네트워크에 의한 민관협치
[2000]	신공공서비스	누구를 위한 행정인가? → 고객중심적 행정에 대한 새로운 연구 경향
	탈신공공관리	신공공관리론적 한계 극복 경향

