

30UP

헛총 2022 김종규 선행정학

헛갈리는 부분 총정리

합격생 추천의 글

얼마나 많은 정성과 고민이 들어가 있는지를 알 수 있는 교재

햇총의 기획과 출간 과정을 보았기에 이 교재에 얼마나 많은 정성과 고민이 들어갔는지 알 수 있습니다. 단순 요약교재가 아니라, 말 그대로 헛갈려할만한 내용을 하나하나 골라 기출과 연계한 교재입니다. 수많은 행정학 교재가 있겠지만, 수험생분들이 많이 질문하는 내용을 정리하여 실속있게 추린 교재로는 햇총을 유일하게 추천드리다고 말씀드리고 싶습니다. 시험을 앞두고 간절하고도 불안한 마음이 들쭉날쭉하겠지만, 햇총 학습 후에는 보다 단단한 실력과 마음으로 좋은 결과를 얻을 준비가 되어 있을 것입니다.

— 2019 국가7급 합격 김은선 —

햇총은 마무리 단계에서 압축과 함께 들어가 할 필수 강의

저는 기출 강의를 들은 후 혼자 반복해서 기출문제집을 공부했는데, 보다 보니 지문들 간에 표현도 좀 다르고 언뜻 모순되어 보이는 내용도 많아 갈피를 잡기가 힘들었습니다. 그런 과정 속에서 들은 햇총 강의는 제가 헛갈렸던 부분을 확실하게 정리할 수 있는 아주 좋은 기회가 되었습니다. 또한 햇총을 통해 제가 헛갈렸던 부분 뿐만 아니라 다른 수험생들이 자주 하는 질문까지 정리할 수 있어 기출 지문을 더 효율적으로 공부할 수 있게 되었습니다. 행정학 마무리 단계에서 여다나 압축과 함께 반드시 들어가 할 좋은 강의라고 생각합니다. 햇총은 강의 한 번 듣고 덮어두는 것이 아니라 자신이 헛갈렸던 내용을 단권화 책에 같이 정리해 두고, 시험 직전까지 반복해서 보는 것을 추천드립니다. 시험장에서 여러분들이 틀린 선지에 속지 않고 올바른 선지를 고르게 하는 강력한 힘이 되어 줄 것입니다.

— 2021 국가7급 합격 박연아 —

이 책의 내용과 순서

Ch 01 행정학의 기초이론

01 정치행정이론론과 정치행정이론론에서 정치	13
02 공유지의 비극이 발생하는 본질적 원인	14
03 진보주의 & 보수주의 정부관	15
04 포스트모더니티 & 인간관	16
05 포스트모더니티 & 융합 · 통합	18
06 정부실패의 원인과 대응	19
07 바우처의 성격	20
08 민영화와 서비스의 질	22
09 공익의 실체설과 갈등	23
10 공리주의적 공익관	25
11 공익의 절충적 실체설	26
12 수평적 공평과 수직적 공평	28
13 내용적 합리성 & 실질적 합리성	31
14 가외성의 특성 중 중첩 & 중복	33
15 기술성과 기술적 행정학	35
16 Wilson과 기술성	36
17 행태론과 가치	37
18 체제론과 개방체제의 성격	39
19 신행정론과 고객중심의 행정	41
20 현상학 & 행태론	42
21 현상학의 연구대상	44
22 공공선택이론과 정치 · 행정	46
23 공공선택이론과 대응성	47
24 신제도론과 상호작용	48
25 신공공관리론과 책임성	50
26 신공공관리론과 임무중심의 행정	52
27 신공공관리론과 포스트모더니티	54
28 거버넌스 유형과 기업형정부	55
29 논변적 접근법	56
30 신공공서비스와 공익의 본질	58
31 NPM과 행정의 본질	59
32 NPM과 PCM에서의 정부역할	61
33 행정재정립운동	63
34 분절화와 NPM · GOV	65

Ch 02 정책론

01 공적보험과 직접성	71
02 재분배정책과 안정성	73
03 정책오류	75
04 브레인스토밍과 질적 예측	77
05 정책네트워크모형과 갈등	79
06 제한된 합리성과 의사결정모형	80
07 조합주의와 협력관계	82
08 점증주의와 갈등	83
09 점증주의와 사회의 안정성	84
10 회사모형과 쓰레기통모형의 전제조건	85
11 Nakamura & Smallwood의 집행모형과 협상	88
12 Nakamura & Smallwood의 집행모형과 집행자의 재량권	90
13 측정요소(시험요인)와 다수처리간섭	92
14 자연실험과 사회실험	94
15 정책승계, 정책혁신, 정책유지	97

Ch 07 지방자치론

01 주민자치와 단체자치의 관심사항	243
02 정보통신의 발달과 지방자치	245
03 특별지방행정기관(일선기관)과 주민접근성	247
04 특별일선기관과 통일행정 · 종합행정	248
05 권한의 위임과 위탁	249
06 기관위임사무 · 단체위임사무와 법적 근거	250
07 지방정부형태와 책임성	252
08 자치단체 대표기관	256
09 지방의회와 불신임권	257
10 자치경찰제	259
11 재정자립도와 재정자주도	262
12 부담금	264
13 국고보조금과 재정격차	266
14 의존재원과 지방재정의 안정성	267
15 지방재정 위기관리	269
16 공직선거법 개정과 주민투표연령	272
17 주민조례청구제도와 간접발안	274
18 주민소송과 납세자대표소송	277
19 각종 주민참여제도의 청구요건	280
20 지방자치단체조합과 특별지방자치단체	282

Ch.01 Themes

	1회독	2회독	3회독
01 정치행정이론과 정치행정이론에서 정치	☐	☐	☐
02 공유지의 비극이 발생하는 본질적 원인	☐	☐	☐
03 진보주의 & 보수주의 정부관	☐	☐	☐
04 포스트모더니티 & 인간관	☐	☐	☐
05 포스트모더니티 & 융합 · 통합	☐	☐	☐
06 정부실패의 원인과 대응	☐	☐	☐
07 바우처의 성격	☐	☐	☐
08 민영화와 서비스의 질	☐	☐	☐
09 공익의 실체설과 갈등	☐	☐	☐
10 공리주의적 공익관	☐	☐	☐
11 공익의 절충적 실체설	☐	☐	☐
12 수평적 공평과 수직적 공평	☐	☐	☐
13 내용적 합리성 & 실질적 합리성	☐	☐	☐
14 가외성의 특성 중 중첩 & 중복	☐	☐	☐
15 기술성과 기술적 행정학	☐	☐	☐
16 Wilson과 기술성	☐	☐	☐
17 행태론과 가치	☐	☐	☐
18 체제론과 개방체제의 성격	☐	☐	☐
19 신행정론과 고객중심의 행정	☐	☐	☐
20 현상학 & 행태론	☐	☐	☐
21 현상학의 연구대상	☐	☐	☐
22 공공선택이론과 정치 · 행정	☐	☐	☐
23 공공선택이론과 대응성	☐	☐	☐
24 신제도론과 상호작용	☐	☐	☐
25 신공공관리론과 책임성	☐	☐	☐
26 신공공관리론과 임무중심의 행정	☐	☐	☐
27 신공공관리론과 포스트모더니티	☐	☐	☐
28 거버넌스 유형과 기업형정부	☐	☐	☐
29 논변적 접근법	☐	☐	☐
30 신공공서비스와 공익의 본질	☐	☐	☐
31 NPM과 행정의 본질	☐	☐	☐
32 NPM과 PCM에서의 정부역할	☐	☐	☐
33 행정재정립운동	☐	☐	☐
34 분절화와 NPM · GOV	☐	☐	☐

숙지도별 학습능력

70% 이상(19개 이상) 숙지 : 상	☐	☐	☐
50% ~ 70% 이상(14~17개 이상) 숙지 : 중	☐	☐	☐
50% 미만(12개 이하) 숙지 : 하	☐	☐	☐

09

구조적 복잡성과 환경의 복잡성

2022 기본서 p.358

아 햇갈려!

유기적 구조는 복잡성이 낮은 조직인데 왜 복잡한 환경에 적합하다고 하나요? 복잡성이 정확히 무슨 뜻인지 너무 햇갈립니다.

정리

조직구조 자체의 복잡성과 환경의 복잡성을 구분해야 합니다. 일반적으로 복잡성이라 하면 구조적 복잡성(분화)을 의미합니다.

- ① **기계적 구조 : 조직 자체의 복잡성은 높습니다**(계층 수가 많고, 업무분화 정도가 높음). 그렇기 때문에 외부 환경이 확실할 경우(단순하고 안정적인 환경) 반복적이고 규칙적인 업무 수행을 효율적으로 할 수 있습니다.
- ② **유기적 구조 : 조직 자체의 복잡성은 낮습니다**(계층 수가 적고, 업무분화 정도가 낮음). 그렇기 때문에 외부 환경이 불확실할 경우(복잡하고 역동적인 환경) 신속적으로 문제해결을 해나가며 대응하는 데에 유리합니다.

[결론]

- 구조적 복잡성 높음 ← → 환경의 복잡성 낮음
- ① 기계적 구조 : 복잡한 구조, 단순한 환경에 유리
 - ② 유기적 구조 : 단순한 구조, 복잡한 환경에 유리
- 구조적 복잡성 낮음 ← → 환경의 복잡성 높음

OX

- [1] 복잡성은 조직이 얼마나 나뉘어지고 흩어졌는가, 즉 분화의 정도를 의미한다. ☐
- [2] 조직규모가 커질수록 복잡성이 감소할 것이다. ☐
- [3] 일상적 기술일수록 분화의 필요성이 높아져 조직의 복잡성이 높아질 것이다. ☐
- [4] 환경이 불확실하고 복잡할수록 사업변동률이 높아진다. ☐

[1] O [2] X(증가할 것이다)

[3] X(분화의 필요성이 낮아져 조직의 복잡성이 낮아질 것) [4] O

Q1

중요도 ■■■ 난이도 ■■■

2021 국가7급 인사조직론

조직구조의 변수에 대한 설명으로 옳은 것은?

- ① 공식화는 자원 배분을 포함한 의사결정 권한이 조직의 상·하 직위 간에 어떻게 분배되어 있는가를 의미한다.
- ② 복잡성은 조직이 얼마나 나누어지고 흩어져 있는가의 분화 정도를 말하며, 수직적·수평적·공간적 분화로 세분화할 수 있다.
- ③ 집권화는 업무수행 방식이나 절차가 표준화되어 있는 정도를 의미하며 직무기술서, 내부규칙, 보고체계 등의 명문화 정도를 측정할 수 있다.
- ④ 수평적 분화는 조직 내 책임과 권한이 나뉘어져 위계적으로 세분화된 상태를 말한다.

정답 및 해설

답 ②

조직의 구조변수 중 복잡성은 조직이 얼마나 나누어지고 흩어졌는가의 정도 즉, 분화의 정도(degree of differentiation)를 말하며, 분화에는 수직적 분화(계층화), 수평적 분화(분업), 장소적 분화가 있다.

- ☑ ① [×] 공식화가 아니라 **집권화**에 해당한다.
 ③ [×] 집권화가 아니라 **공식화**에 해당한다.
 ④ [×] 수평적 분화가 아니라 **수직적 분화(계층화)**에 해당한다.

☞ 조직의 구조변수

■ 복잡성-규기환

구분	변수	특징
기본 변수 ← 대표변수	복잡성 (분화)	① 수평적 분화(전문화): 단위부서 간·개인 간 업무의 세분화(일의 전문화와 사람의 전문화) ② 수직적 분화: 상하 간 계층화(계층의 수) ③ 장소적(지역적) 분산: 시설과 구성원의 물리적·공간적 확산 정도
	공식성	직무가 정형화·표준화된 정도: 높은 공식성 vs 낮은 공식성
	집권성	의사결정권의 상위계층으로의 집중상태: 높은 집권성 vs 낮은 집권성
상황 변수	규모	인력(구성원의 수): 대규모 vs 소규모
	기술	투입을 산출물로 전환시키는 방법: 일상적 기술 vs 비일상적 기술
	환경	단순성과 복잡성, 안정성과 동태성 등: 확실한 환경 vs 불확실한 환경

Q2

중요도 ■■■ 난이도 ■■■

2015 국회8급

조직의 상황적 요인과 구조적 특성의 관계에 대한 설명 중 옳은 것은?

- ① 조직의 규모가 커짐에 따라 복잡성이 감소할 것이다.
- ② 환경의 불확실성이 높아질수록 조직의 공식화 수준은 높아질 것이다.
- ③ 조직의 규모가 커짐에 따라 조직의 공식화 수준은 낮아질 것이다.
- ④ 일상적 기술일수록 분화의 필요성이 높아져서 조직의 복잡성이 높아질 것이다.
- ⑤ 조직의 규모가 커짐에 따라 조직의 분권화가 촉진될 것이다.



구조변수끼리 서로 무리하게 연결시키면 절대 안됩니다.

정답 및 해설

답 ⑤

조직의 규모가 커짐에 따라 조직의 분권화가 촉진된다.

- ☑ ① [×] 조직의 규모가 커짐에 따라 **복잡성(분화)**이 증가한다.
 ② [×] 환경의 불확실성이 높아질수록 조직의 공식화 수준은 **낮아진다**.
 ③ [×] 조직의 규모가 커짐에 따라 조직의 공식화 수준은 **높아진다**.
 ④ [×] 일상적(단순한) 기술일수록 **분화(복잡성)**의 필요성이 **낮아진다**.

☞ 주의

[무리한 연결은 금물]

"일상적 기술 = 기계적 구조 = 복잡성 높음"으로 연결시켜서는 안 된다.

Q3

중요도 ■■■ □ 난이도 ■■■ □

2015 경찰간부

다음 중 조직구조의 특성지표에 관한 설명 중 가장 옳지 않은 것은?

- ① 환경이불확실하고 복잡성이 높을수록 사업의 변동률이 높아진다.
- ② 비일상적인 기술을 사용하는 조직일수록 복잡성은 높은 반면, 공식화의 정도는 낮아진다.
- ③ 하위조직단위 간 횡적조정이 어려워 이를 조정해야 하는 경우 분권화의 필요성이 커진다.
- ④ 규모가 클수록 비정의성(impersonality)이 높아지고 집단의 응집성은 약해진다.

정답 및 해설

답 ③

하위조직단위 간 횡적조정이 어려워 이를 조정해야 하는 경우 **집권화**의 필요성이 커진다. 분권화된 조직은 조정이 어렵거나 조정의 필요성이 낮은 조직이다.

- ☑ ① [○] 환경이 불확실하고 복잡성이 높을수록 사업의 변동률이 높아지고 유기적 구조가필요하다.
- ② [○] 비일상적인 기술을 사용하는 조직일수록 복잡성(분화)은 높은 반면, 공식화의 정도는 낮아진다.
- ④ [○] 관료제 조직처럼 규모가 클수록 비정의성(비개인화)이 높아지고 집단의 응집성은 약해진다.

24

공무원노조 가입대상

2022 기본서 p.542

아 헛갈려!

2021.7. 공무원노조 관련법이 개정되었다는데 노조가입 범위가 구체적으로 어떻게 바뀌었나요? 그리고 이제 5급 이상공무원도 누구나 직급제한 없이 공무원노조에 가입할 수 있게 된건가요? 아니면 예외가 아직 있나요?

정리

직급제한은 없어졌지만 **예외는 아직 있습니다**. 6급이하라는 직급제한은 없어졌기 때문에 예컨대 1~5급도 노조에 가입은 할 수 있습니다. 그러나 지휘·감독·총괄공무원은 여전히 노조에 가입할 수 없으므로 해당 1~5급공무원이 실·국·과장 등 감독직위를 가지고 있다면 노조에 가입할 수 없습니다.

[결론] 공무원노조 가입대상과 제외대상

공무원 노동조합의 가입범위 확대

- ① **직급 제한(6급 이하) 폐지**
- ② **소방과 교육공무원(교원 제외)**을 가입대상에 포함
- ③ **퇴직공무원**(노조규약으로 정하는 자)의 노조가입 허용

내용	총전	개정
가입 대상	① 6급 이하의 일반직공무원 ② 특정직공무원 중 6급 이하 상당의 외무공무원(외무행정·외교정보관리직) ③ 6급 이하에 상당하는 별정직 공무원	① 일반직공무원(전직급) ② 특정직공무원 중 외무공무원(영사직렬·외교정보기술직렬), 소방공무원 및 교육공무원(교원 제외) ③ 별정직공무원(전직급) ④ 위 ① ~ ③에 해당하는 퇴직자 중 노조규약으로 정하는 자
제외 대상	① 지휘·감독·총괄 공무원 ② 인사·보수, 노동관계 조정·감독 공무원 ③ 교정·수사 등 공공안녕·국가안보 담당 공무원	

OX

- [1] 6급이하 공무원은 누구라도 공무원노동조합에 가입할 수 있다. ☐
- [2] 퇴직공무원도 노조에 가입할 수 있다. ☐
- [3] 2021.7. 공무원노조관련법령 개정으로 5급이상 모든 공무원은 노조에 가입할 수 있게 되었다. ☐

[1] X(지휘·감독직 등은 가입 불가) [2] O [3] X(지휘·감독직 등은 가입 불가)

17

주민조례청구제도와 간접발안

2022 기본서 p.833

아 햇갈려!

우리나라 주민조례청구제도는 간접발안제도라고 하면서 왜 직접 발의(발안)하는 제도라고 하나요?

그리고 지방의회에 직접 청구하도록 최근 법이 바뀌었으니까 직접 발안이 된 것 아닌가요?

정리

우리나라 주민조례개폐청구제도는 **주민**이 조례안을 **직접 발의**(발안)하는 직접민주주의 제도이지만 주민이 최종 결정을 하는 것이 아니라 **지방의회가 최종 결정**을 합니다. 따라서 직접 발안이 아닌 **간접발안**에 해당합니다. 최근 「지방자치법」 제정(2021.10.19.)·시행(2022.1.13.)으로 자치단체장이 아닌 지방의회에 직접 청구하도록 개편되었지만 주민투표가 아닌 지방의회가 최종 결정하므로 여전히 간접발안입니다.

[결론]

- ① 간접발안 O
- ② 직접[√]발의 O, 직접[√]발안 O
- ③ 직접발안 X

OX

- [1] 우리나라 주민조례청구제도는 간접발안이다. ☐
- [2] 우리나라 주민조례청구제도는 주민들이 조례안을 직접 발의하는 제도이다. ☐
- [3] 우리나라 주민조례청구제도는 직접발안이다. ☐
- [4] 18세 이상 주민은 지방의회에 조례의 제·개정이 나 폐지를 청구할 수 있다. ☐

[1] O [2] O [3] X (간접발안) [4] O

Q1

중요도 ■■■ 난이도 ■■■

2014 지방7급(지방자치론)

주민참여에 대한 내용으로 옳은 것은?

- ① 주민감사청구제도는 주민소송제도의 제도적 보완장치이다.
- ② 우리나라의 주민발안제도는 직접발안의 형태가 대부분이다.
- ③ 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때에는 주민소환을 할 수 없다.
- ④ 기초지방자치단체의 주민투표권리는 상급 지방자치단체의 선거관리위원회에서 한다.

정답 및 해설

답 ③

선출직 지방공직자의 주민소환의 경우 임기개시일부터 1년 이내, 임기만료일부터 1년 미만, 주민소환투표를 실시한 날로부터 1년 이내에는 주민소환투표를 청구할 수 없다.

- ☑ ① [X] **주민소송제도**가 주민감사청구를 보완하는 제도이다. 주민감사청구결과에 대해 불복하는 경우 또는 단체장이 감사결과에 대한 조치요구를 불복하거나 이행하지 아니한 경우에 주민소송을 청구할 수 있기 때문이다.
- ② [X] 우리나라 주민발안제도에 해당하는 주민조례청구제도는 최근 자치단체장이 아닌 지방의회에 청구하도록 개편되었다. 지방의회가 이를 최종 결정하는 제도이므로 **간접발안형태**를 띤다.
- ④ [X] 주민투표의 투·개표권리는 **관할 선거관리위원회**가 실시한다.

19

각종 주민참여제도의 청구요건

2022 기본서 p.833

아 햇갈려!

각종 주민참여제도 청구요건이 원래 복잡한데 최근에 법이 바뀌어서 더 헷갈립니다.

정리

[결론] 우리나라 각종 주민참여제도의 청구요건

[2022.1.13. 시행]

제도	청구요건(서명인원)		
주민 조례 개폐 청구	광역 단체	특별시, 인구 800만 이상	1/200 범위에서 조례로 정한 주민 수 이상
		100~800만	1/150
	기초 단체	50~100만	1/100
		10~50만	1/70
		5~10만	1/50
주민 감사 청구	광역단체	300명 범위에서 조례로 정한 주민 수 이상	
		인구 50만 이상 시	200명
		기타 기초단체	150명
주민 투표	주민이 청구 시	1/20 ~ 1/5 범위에서 조례로 정하는 주민수	
		지방의회가 청구 시	재적 과반 출석과 출석 2/3 이상 찬성
주민 소환	광역단체장	10/100 이상	
		기초단체장	15/100 이상
		지방의회 의원	20/100 이상

OX

[1] 군수를 소환하고자 하는 경우에는 청구권자 총 수의 10/100 이상의 서명을 받아 청구해야 한다. ☐

[2] 인구 50만 이상의 대도시에 주민감사청구를 하고자 할 때에는 200명을 넘지 않는 범위 안에서 조례로 정한 주민 수 이상의 연대서명을 받아 청구해야 한다. ☐

[1] X (15/100) [2] O

Q1

중요도 ■■■ 난이도 ■■■

2018 교행9급

우리나라 주민참여의 유형에 관한 설명으로 옳은 것은?

- ① 감사청구는 지방자치단체에 대하여 불만이나 이의를 제기하기 위해 지방의회에 감사를 청구하는 제도이다.
- ② 공청회는 주민의 직접적인 제안과 토의를 거쳐 당해 지역의 정치·행정에 관한 의사결정을 직접 행하는 제도이다.
- ③ 주민발안은 일정한 수의 유권자의 서명으로 조례의 제정 또는 개·폐에 관하여 주민이 직접 발의하는 제도이다.
- ④ 주민소환은 지방자치단체장과 지방의회 의원으로 대상을 한정하여 임기만료 전에 주민들이 해임을 청구하는 제도이다.

정답 및 해설

답 ③

주민발안은 지역주민들이 당해 지방의회에 조례의 제정이나 개폐를 직접 청구할 수 있는 제도로 18세 이상의 주민은 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 18세 이상의 주민의 서명(연서)을 거쳐 지방의회에 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다.

- ☑ ① [X] 감사청구는 지방자치단체에 대하여 불만이나 이의를 제기하기 위해 주민들이 일정 수 이상 연대서명을 거쳐 **상급단체장이나 주무부장관에게 감사를 청구**하는 제도이다.
- ② [X] 공청회는 주민들이 당해 지역의 정치·행정에 관한 의사결정을 직접 행하는 직접참여제도가 아니라 정부가 시민들의 의견을 청취하는 **간접적 참여제도**이다.
- ④ [X] 주민소환은 지방자치단체장과 지방의회 의원(비례대표 제외)을 대상으로 임기만료 전에 해당 선거관리위원회에 주민들이 해임을 청구하고 투표로 결정하는 제도이다. 단순히 해임을 청구하는데 그치지 아니하고 주민들이 **직접 해임여부를 결정**한다.

☑ 주민조례청구제도 개편(2022.1.13. 시행)

	현행	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

20

지방자치단체조합과 특별지방자치단체

2022 기본서 p.833

아 햇갈려!

「지방자치법」에 규정된 지방자치단체조합과 특별지방자치단체는 뭐가 다른가요? 지방자치단체조합이 우리나라의 유일한 특별지방자치단체의 지위를 갖는다는 기출문제도 본 거 같은데 이번 「지방자치법」에 자세히 규정된 특별지방자치단체에 관한 내용을 보면 완전 동일한 것은 아닌 것 같기도 하구요.

정리

- ① 동일한 개념은 아니지만(「지방자치법」상), **이론상(강학상)으로는 지방자치단체조합이 특별지방자치단체의 성격(형태)을 지니는 것으로는 볼 수 있습니다.** 문헌상(이론상)으로는 오래 전부터 지방자치단체조합을 그 설립취지나 법인격을 가진 유일한 형태의 지방기구라는 점에서 볼 때 특별지방자치단체의 일종으로 보아왔고 기출문제에서도 그런 내용으로 출제된 적이 몇 번 있었습니다.
- ② 그러나 법적으로 엄밀하게 보면 지방자치단체조합이 「**지방자치법**」상 **특별지방자치단체의 지위를 갖는다고 보기는 힘듭니다.** 조합회의는 특별지방자치단체의회와 달리 지방의회가 아니고 **조례제정권**도 가지지 못하며, 조합장도 특별지방자치단체의 장처럼 의회가 선출하지 않고 규약이 정하는 바에 따라 선임하도록 되어있기 때문입니다. 현재 설치·운영중인 조합(광양만권경제자유구역청, 지리산관광개발조합 등)들도 모두 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여받지 못하고 있습니다.

[결론] 지방자치단체조합과 특별지방자치단체

- ① 지방자치단체조합과 특별지방자치단체가 동일한 개념은 아님
- ② 지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 한 형태(일종)로 볼 수는 있음
- ③ 지방자치단체조합은 이론상 특별지방자치단체로서의 지위를 가질 수는 있음

④ 지방자치단체조합은 법적으로 특별지방자치단체로서의 지위를 가지지는 못함

	지방자치단체조합	특별지방자치단체
설립(설치) 목적	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설립	· 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요할 때 설치 · 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치
설립(설치) 승인	행정안전부장관 또는 시·도지사	행정안전부장관
법인 여부	법인	법인
위원(의원) 및 조합장(단체장)	겸직 가능 * 구성자치단체에서 겸직 가능	겸직 가능 * 구성자치단체에서 겸직 가능
조직	· 지방자치단체조합회의 · 지방자치단체조합장 · 사무직원 * 조합장 : 규약이 정하는 바에 따라 선임	· 특별지방자치단체 의회 · 특별지방자치단체장(집행기관) · 직원(지방공무원 중에서 파견) * 특별자치단체장 : 특별자치단체의회에서 선출
조례제정 여부	불가	가능 * 특별지방자치단체의회가 제정
경비	—	분담하되, 특별회계로 운영
설립, 해산, 규약변경 명령	명할 수 있다. * 행정안전부장관 또는 시·도지사	권고할 수 있다. * 행정안전부장관

OX

- [1] 지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 지위를 가질 수 없다. ☐
- [2] 지방자치단체조합은 법적으로 특별지방자치단체로서의 지위(격)를 부여받고 있다. ☐
- [3] 특별지방자치단체는 특정한 목적의 수행하기 위하여 필요한 경우에 설치하는 지방자치단체이다. ☐
- [4] 지방자치단체는 법인이지만 지방자치단체조합은 법인이 아니다. ☐

[1] X(가질 수 없다) [2] X(부여받지 못하고 있다) [3] O [4] X(조합도 법인이다)

Q1

중요도 ■■■ 난이도 ■■□

2019 서울7급 지방자치론

〈보기〉는 「지방자치법」의 내용을 정리한 것이다. ㉠, ㉡에 들어갈 알맞은 단어를 순서대로 배열한 것은?

〈보기〉

2개 이상의 시·군 및 자치구가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 (㉠)을 거쳐 (㉡)의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.

- | ㉠ | ㉡ |
|------------------------|---------|
| ① 지방의회의 의결 | 행정안전부장관 |
| ② 지방의회의 의결 | 시·도지사 |
| ③ 시·군 및 자치구
단체장의 승인 | 시·도지사 |
| ④ 시·군 및 자치구
단체장의 승인 | 행정안전부장관 |

정답 및 해설

답 ②

제시문은 지방자치단체 간 조합 설립절차에 관한 것으로 (㉠)은 지방의회, (㉡)은 시·도지사가 옳다. 기초자치단체 간 조합은 시·도지사, 광역자치단체 간 조합은 행정안전부장관의 승인을 얻어 설립된다.

Q2

중요도 ■■■ 난이도 ■■□

2005 지방7급 등 총5회

다음 중 우리나라 지방자치단체의 종류에 대하여 잘못 기술하고 있는 것은?

- ① 광역시는 자치구와 군을 둘 수 있으나 특별시는 자치구만을 둔다.
- ② 자치구는 시·군 기초자치단체에 비해 자치권의 범위를 제한하고 있다.
- ③ 지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 지위를 가질 수 없다.
- ④ 인구 50만 이상의 시(市)가 자치구가 아닌 구를 가질 경우에는 도(道)의 일부 사무를 직접 처리할 수 있다.

정답 및 해설

답 ③

지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 지위를 가진다.

- ☑ ① [○] 광역시 안에는 군을 둘 수 있으나, 특별시에는 둘 수 없다.
- ② [○] 자치구는 시·군에 비하여 자치권(채용권 등)도 제한되고, 세목의 수도 작으며, 국가로부터 교부세도 직접 교부받지 못한다.
- ④ [○] 인구 50만 이상의 특례시에 인정되는 행정특례를 옳게 설명하고 있다.

특별지방자치단체에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

- ① 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에 설치되는 지방자치단체이다.
- ② 특정한 지방공공사무를 보다 편리하면서도 효율적으로 수행하기 위하여 별도의 관할구역과 행정조직이 필요하다는 것이 설립의 일반적 이유이다.
- ③ 특별지방자치단체의 설립을 통해 지방자치단체의 난립과 구역·조직·재무 등 지방제도의 복잡성과 혼란을 완화할 수 있다.
- ④ 특별지방자치단체는 행정사무처리 이외에 공기업의 경영을 위해 설립되기도 한다.



2022년부터는 특별자치단체에 관한 문제가 빈출될 수 있어요.

정답 및 해설

답 ③

조합 등 특별지방자치단체는 특정한 업무를 효율적, 광역적으로 수행하기 위하여 설립되는 독립된 법인격을 갖는 자치단체의 일종으로 지방자치단체의 난립과 구역·조직·재무 등 지방제도의 복잡성과 혼란을 초래할 수 있다는 것이 단점이다.

- ☒ ① [○] 자치단체를 설치목적에 따라 구분하면 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 나뉘는데 전자는 일반적인 목적으로 설치된 자치단체(시·도, 자치구 등)이고, 후자는 광역행정 등 특정한 목적으로 설치된 자치단체조합 같은 것을 말한다.
- ② [○] 기존의 자치단체로는 수행하기 곤란한 특정한 공공사무를 보다 효율적으로 수행하기 위한 목적에서 주로 설립된다.
- ④ [○] 특별지방자치단체는 자치단체가 행정사무처리 이외에도 자치단체 간 광역적 공기업의 경영을 위해 설립하기도 한다. 우리의 경우 1992년 「지방공기업법」을 개정하여 지방직영기업 경영사업을 광역적으로 처리하기 위하여 필요시 자치단체 간 공동으로 규약을 정하여 자치단체조합을 지방공기업 형태로도 설립할 수 있게 하였다.

특별지방자치단체 (개정 「지방자치법」 2022.1.13.시행)

- (1) 의의
2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 설치하는 자치단체
- (2) 성격
 - ① 특별지방자치단체는 법인으로 함
 - ② 특별지방자치단체의 구성원은 자치단체임
 - ③ 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 함
- (3) 설치
 - ① 구성 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 함
 - ② 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있음
- (4) 조직
 - 1) 의회의 조직
 - ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성함
 - ② 지방의회의원은 특별지방자치단체 의회 의원을 겸할 수 있음
 - 2) 집행기관의 조직
 - ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출함
 - ② 구성 자치단체 장은 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있음
 - ③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성함
- (5) 운영
 - ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 하고 기본계획에 따라 사무를 처리해야 함
 - ② 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 부담
 - ③ 구성 지방자치단체는 부담경비에 대하여 특별회계를 설치·운영하여야 함
- (6) 가입·탈퇴·해산
 - ① 가입 또는 탈퇴하려는 자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입·탈퇴를 신청해야 함
 - ② 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 설치목적 달성 등 해산사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 함
 - ③ 구성 지방자치단체가 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치

지방자치단체와 지방자치단체조합에 대한 설명으로 옳은 것은?

- ① 지방자치단체는 법인이나 지방자치단체조합은 법인이 아니다.
- ② 지방자치단체는 필요에 따라 국방과 국세에 해당하는 국가사무를 처리할 수 있다.
- ③ 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 없다.
- ④ 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 시·도지사의 지도·감독을 받는다.
- ⑤ 특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있다.

정답 및 해설

답 ⑤

특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시(특례시)에는 자치구가 아닌 구(행정구)를 둘 수 있다.

- ☑ ① [×] 지방자치단체와 지방자치단체조합은 법인이다 조합은 특정 사무를 지방자치단체 간 협력적으로 처리하기 위하여 독립된 법인격을 부여하여 설치한 특별지방자치단체이다.
- ② [×] 지방자치단체는 국방과 국세에 해당하는 국가사무는 처리할 수 없다. 아무리 지방자치가 발달하여도 외교, 국방, 사법은 자치권의 범주에 포함되지 않는다.
- ③ [×] 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다. («지방자치법」 제177조).
- ④ [×] 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 설립 허가와 지도·감독을 받는다. («지방자치법」 제176조).

☞ 지방자치단체조합 (개정 「지방자치법」 2022.1.13.시행)

(1) 지방자치단체조합의 설립(「지방자치법」 제 176조)

- ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의 승인 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

(2) 지방자치단체조합의 조직(「지방자치법」 제177조)

- ① 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.
- ② 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다.
- ③ 관계 지방의회의원과 관계 지방자치단체의 장은 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.

(3) 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한(「지방자치법」 제178조)

- ① 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.
- ② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 서비스에 대한 사용료·수수료 또는 부담금을 조례로 정한 범위에서 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하여 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

(4) 지방자치단체조합의 지도·감독(「지방자치법」 제180조)

- ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다.
- ② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약 변경을 명할 수 있다.

(5) 지방자치단체조합의 규약 변경 및 해산(「지방자치법」 제181조)

- ① 지방자치단체조합의 규약을 변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제176조제항을 준용한다.
- ② 지방자치단체조합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다.

대 / 한 / 민 / 국 / 대 / 표 / 행 / 정 / 학

행정학의 선을 또한번 새롭게 긋다

고객 HOT LINE

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

오프라인 강의 공단기고시학원 TEL. 02-812-6521

퍼낸날 2022년 2월 4일

퍼낸이 김중규

퍼낸곳 (주)카스파

주소 서울시 서초구 동광로39길 46(반포동) 해나하우스 A동 103호

도서문의 TEL. 02-532-5314 FAX. 02-532-5315

등록번호 제2015-000214호

ISBN 979-11-87870-99-9

값 20,000원

