

2002 국가7급 행정학 (2002.9.8 행자부 시행)

<출제평>

- 김중규 -

논란이 있을 수 있는 문제(11번)도 있고 전반적으로 단순한 문제들은 아니었으나 대부분 '선행정학'과 '첨단행정학'에서 동일하게 아니면 비슷하게 다루었던 문제들이 출제되었으며 일부 문제는 최근 주변기출문제(행시 등)에서도 그대로 출제되었다.

[문1] H.A.Simon의 주장과 관계없는 것은?

- ① 논리적 실증주의(logical positivism)
- ② 행태주의(behavioralism)
- ③ 전문직업적 관점(professional perspective)
- ④ 의사결정과정(decision-making process)

(답) ③ ③은 선행정학자인 DWaldo가 주장한 관료제를 쇄신하고 행정학의 정체성을 확립하기 위한 방안으로 주장한 것이다.

[문2] 정책평가에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

- ① 평가지표의 신뢰성이 타당성보다 더 중요하다.
- ② 영향평가모형은 인과적 가설이다.
- ③ 효과성 평가모형은 정책목표의 달성도를 측정한다.
- ④ 허위변수와 혼란변수의 통제가 모두 필요하다.

(답) ① 평가의 타당도란 측정하려는 것을 제대로 측정했는지의 정도를 말하며 평가의 신뢰도란 평가의 일관성(consistency)을 의미하는 것으로 어느 것이 절대적 우위를 지닌다고 단정할 수 없다. 그러나 대체로 신뢰도가 높지 않고서는 타당도가 높아질 수 없으므로 신뢰도는 타당도 확보를 위한 필요조건으로 본다. 즉, 신뢰도보다 타당도가 일차적이고 포괄적인 개념이다. ②의 영향평가는 정책수단과 결과간에 인과관계를 밝히는 총괄평가를 말한다.

[문3] Shier와 Maman이 제시한 효과적 집행을 위한 선행조건에 해당되지 않는 것은?

- ① 타당성 있는 인과이론
- ② 정책효과의 장기성
- ③ 정책목표와 일치하는 외부적 상황
- ④ 조직화된 자원

(답) ② Shier & Maman의 정책집행모형(정책집행에 영향을 미치는 요인)은 다음과 같다.

(1) 문제의 성격

- ① 타당한 인과모형의 존재 : 정책수단을 통하여 얻고자하는 변화와 인과관계가 분명해야 함.
- ② 대상집단 행태의 다양성 : 대상집단의 행태가 다양하고 복잡할수록 집행이 곤란
- ③ 대상집단의 규모 : 규모가 작고 구분이 명확할수록 집행 용이
- ④ 요구되는 행태변화의 정도 : 클수록 집행 곤란

(2) 법적 요인 : 집행에 대한 법규의 구조화능력

- ① 법규상 목표의 우선순위의 명확성 : 명확할수록

집행 용이

② 재원 : 집행은 재원의 크기에 비례

③ 집행기관의 계층적 통합성(hierarchical integration) : 집행과 관련된 많은 독립기관간의 갈등으로 인한 조정곤란은 집행을 방해

④ 집행기관의 결정규칙 : 목표에 부합되도록 결정규칙을 공식화 또는 표준화하게 되면 집행 용. 그러나 지나치게 표준화에 의존하는 것도 새로운 정책집행의 걸림돌

⑤ 집행담당공무원 및 집행기관 : 목표달성에의 적극적인 자세 건지가 성공의 관건

⑥ 국외자의 공식적 참여와 감독 : 잠재적 수혜집단이나 정책대상집단에게 집행과정에서 공식적인 참여를 인정하는 것도 집행을 용이하게 함. 국외자(의회 등)의 감독권이 집중화되는 경우도 집행 용이

(3) 정치적 요인 : 유리한 외부적 상황

① 사회·경제·기술적 상황과 여건 : 제반 여건이 집행에 영향을 줌.

② 대중매체의 관심 : 언론은 일반대중과 정치엘리트사이에서 매개변수 역할

③ 일반대중의 지지 : 여론의 지지

④ 관련집단의 자원 및 태도 : 조직화된 지원을 이끌어 낼수 있는 정책지원조직의 구축과 활성화

⑤ 지배기관의 후원과 관심 : 행정수반, 의회, 상급기관 등 정책결정기관의 지원과 관심

⑥ 집행관료의 적극성과 지도력

[문4] 비용·편익분석에 관한 설명으로 옳지 않은 것은?

① 비용과 편익을 화폐가치라는 단일한 척도로 표현한다.

② 사회 전체적인 비용과 편익을 고려한다.

③ 다양한 분야에 걸친 정책을 상호 비교할 수 있다.

④ 화폐효용의 객관성을 기준으로 개인간 효용의 비교가 용이하다.

(답) ④ 비용편익분석은 이를 측정함에 있어 외부비용과 내부비용, 기초적인 것과 부차적인 것, 긍정적 인 것과 부정적인 것 모두를 측정한다. 그러나 비용편익분석은 능률성이나 경제적 합리성의 측면에서 사회총체적인 비용과 편익을 중심으로 접근하므로 개인의 효용은 이를 측정하기도 어렵고 분배상의 형평성이나 개인간 효용의 비교도 고려할 수 없다.

[문5] 합리적 정책결정모형에 관한 설명으로 옳지 않은 것은?

① 정책결정은 문제인지 및 목표의 설정, 대안의 탐색 각 대안이 가져올 결과의 예측 및 평가, 최적 대안의 선택 등 체계적 순서로 이루어진다.

② 실제로 문제를 다루는 행정조직과정이나 정책 과정에의 참여자들에 관한 고려 없이 주로 정책내용에 초점을 두어 분석한다.

③ 정책결정 상황을 연역적으로 설명하는 것이 아니라

- 귀납적으로 분석한다.
- ④ 필요한 모든 지식과 정보를 가지고 있는 인간이 합리적으로 정책결정을 한다고 전제하고 있기 때문에 현실성이 떨어진다.
- (답) ③ 합리모형은 연역적 접근을, 점증모형이나 만족모형은 귀납적 접근을 많이 사용한다. 연역적 접근이란 이미 알려진 수리적인 모형을 이용하여 해답을 찾는 방식이다.

[문6] 정형적 의사결정(program decision)의 장점으로 보기 어려운 것은?

- ① 의사 전달의 능률성을 기할 수 있다.
 ② 의사결정과정을 구성원들이 쉽게 이해할 수 있다.
 ③ 의사결정과정이 신속하고 원활하게 진행될 수 있다.
 ④ 새로운 문제가 일어날 때마다 결정을 용이하게 해준다.
- (답) ④ 정형적 결정은 반복적인 결정이다. ④는 비정형적 의사결정과 관련된다.

[문7] 우리나라 예산편성과정의 문제점으로 볼 수 없는 것은?

- ① 경제적 합리성보다는 정치성에 편향
 ② 예산결산특별위원회의 비전문성
 ③ 예산과정의 집권주의
 ④ 각 중앙관서의 과다예산 청구 관행
- (답) ② 우리나라의 예산편성은 사업계획보다는 정치적 권력게임에 치중하고 있고, 하향적·집권적이어서 참여가 보장되지 않은 관계로 부처별 자율성과 책임성이 부족하다. ②는 국회에서의 예산심의과정상 문제점이다.

[문8] 국민의 정부가 단행한 2차 정부조직개편(1995)의 내용으로 옳지 않은 것은?

- ① 기획과 예산의 유기적인 결합
 ② 국정홍보와 여론관리기능 강화
 ③ 책임운영기관제도의 도입
 ④ 국가공무원 총정원령의 폐지
- (답) ④ 기획예산위원회와 예산청을 기획예산처로 통합하여 기획과 예산을 일원화하였고, 공보실(1급)을 국정홍보처(차관급)로 확대하였으며, 책임운영기관제도 및 공무원정원동결제도인 공무원총정원령제도를 도입하였다.

[문9] 행정개혁 추진자들이 개혁대상인 행정조직에 포획되어 개혁추진에 지장을 주는 일이 많다. 이러한 포획의 원인으로 옳지 않은 것은?

- ① 관료조직의 막강한 권력
 ② 개혁의 실패
 ③ 거대한 행정적 폐단
 ④ 개혁조직의 의존성과 취약성
- (답) ② 행정개혁의 실패원인으로는 다음과 같은 요소들을 들 수 있다(김중규, 뉴밀레니엄행정학).
- (1) 개혁정책 수립과정에서의 실패

- (2) 개혁의 장애 ; 과도한 개혁수요로 인한 과부하, 자원부족, 법령과 관행상 제약, 매몰비용 등
- (3) 개혁에 대한 저항
- (4) 개혁추진자의 포획 : 일반적으로 포획은 정부규제에 있어서 외부의 피규제대상자에 의하여 발생하지만, 개혁의 경우 내부의 관료조직에 의해서도 발생한다. 개혁에 있어 포획의 원인으로는 i) 거대관료제의 압도적 세력 ii) 개혁해야 할 행정적 폐단이 거대한 경우 iii) 개혁대상조직에의 의존성과 개혁추진체의 취약성(정보와 인력, 예산 등) iv) 개혁대상조직과 마찰을 회피하려고 동화되거나 그 결과 개혁목표의 대치 현상 등이 나타날 경우 v) 부패가 개혁추진자들의 사익에 영합하는 경우 등이다.

[문10] 행정개혁의 촉발에 유리한 조직의 특성으로 옳지 않은 것은?

- ① 구조적 유연성이 높다. ② 분권화의 수준이 높다.
 ③ 공식화의 수준이 높다. ④ 계층화의 수준이 낮다.
- (답) ③ 공식화되고 집권화된 경직된 조직구조하에서는 개혁의 동인(動因)이 줄어든다. 분권적이고 자율적이고 유연한 조직일수록 개혁의 모티브가 촉발되기 용이하다.

[문11] 정부실패(government failure)의 원인과 관련이 없는 것은?

- ① 불가능성의 정리(impossibility theorem)
 ② 정부부문의 독점적 성격
 ③ 관료제의 병리현상
 ④ 국민복지의 확대
- (답) ④ 정부실패란 시장실패를 치료하기 위한 정부의 개입이 결과적으로 효율성과 형평성을 달성하지 못하는 상태를 말한다. ①의 KJ Arrow의 불가능성정리란 어떠한 사회적 의사결정도 민주적(비독재적)인 동시에 효율적이기가 불가능하다는 현상'을 의미한다. 그는 개인의 선택을 충분히 반영할 수 있는 사회적 선택의 조건(가능성 정리의 공준)으로 i) 파레토원리(모두가 A보다 B를 원하면 사회적 선택도 B가 되어야 한다) ii) 완전성과 이행성의 원리(A>B이고 B>C이면 A>C가 되어야 한다) iii) 독립성원리(무관한 선택대상으로부터 영향을 받지 않고 결정되어야 한다) iv) 비독재성원리(한 사람에게 의한 의사결정은 안된다)를 제시하고 있는데 Arrow는 i) ii) iii)의 공리를 모두 충족시키는 사회적 선호 체계는 반드시 공리 iv)를 위배하게 된다는 것을 입증하였다. 즉, 가장 바람직한 사회적 선택은 사회적 생산가능곡선과 사회효용함수(사회적무차별곡선)이 일치하는 점에서 이루어지는데 Arrow는 사회적 효용함수가 도출되기 위한 전제조건(가능성의 정리)을 동시에 충족시켜 주는 민주적이고 합리적인 사회적 선택은 존재하지 않게 되어 결국 사회효용함수가 도출될 수 없다는 것이다. 따라서 이 정리는 시장이 완벽할 수 없는 것처럼 정부 또한 불완전하다는 결론에 도달함으로써 정부실패의 가능성이 불가피함을 시사하는 것이다(김균희 2 ; p433). 이에 대해 정치경제학적 요인을 중시하면서 Arrow의 이러한 모순현상을 극복하려 한 것이 바로 공공선택이론이다. 공공선택

이론에는 투표라는 정치적 과정을 통하여 경제현상을 설명하려고 하는 투표정치이론이 있는데 여기서는 Arrow의 불가능성정리를 일종의 '투표의 역설(모순)'로 설명한다. 투표란 국민이 정당을 선택하는 민주적 방식으로서 현대행정에서 정부가 국민들로 하여금 정부서비스의 공급주체를 스스로 선택하도록 하는 '정부행정'의 본질적 행위인데 이러한 투표행위가 그 역설적 현상으로 인하여 바람직한 사회적 선택을 확보해 주지 못하다고 봄으로써 이를 정부실패로 규정한 것이다. 따라서 투표정치모형에서는 이러한 모순의 원인인 다봉제(또는 이중봉두제)원리를 단봉제원리(투표가 하나의 봉우리로 결집되는 현상)로 전환하여 투표의 역설을 극복할 수 있는 현상들을 규명하고자 하였다. 결국 Arrow의 불가능성정리를 포함한 공공선택이론에서는 정부를 합리적으로 판단하고 일관성 있게 행동하는 일종의 유기체적인 실체로 간주되어 오던 전통적인 행정이론과는 달리 정부로부터 이러한 합리성이나 일관성을 기대하기가 어렵다는 '정부실패현상'을 암시하고 있는 것이다(김동건 ; p119). 정리하면 Arrow의 불가능성정리란 어떠한 민주적 투표방법도 투표의 역설을 피할 수 없다는 정리로서 이는 정부가 시장실패를 고치기 위해 어떤 행동을 취하는 경우 오히려 정부실패가 발생하게 된다는 것을 입증한 셈이다(박원균의 3 ; p458-459). ④의 경우 신자유주의적 복지정책이 결국 저성장, 고실업, 비효율을 조래하였다고 보고 이를 정부실패의 원인으로 보는 견해도 있을 수 있지만 '국민복지의 증대'와 '복지정책의 확대'는 구별해야 한다. 시장실패든 정부실패든 실패의 본질은 효율성과 형평성을 달성하지 못하는 것이라고 볼 때 '국민복지의 증대'는 결과적으로 '형평성'을 달성한 상태이므로 이를 정부실패로 단정하기에는 무리가 있다.

[문12] 목표관리(MBO)의 개념과 관련이 없는 것은?

- ① 결과 지향적 목표 ② Y이론적 인간해석
- ③ 조직문화의 근본적 변화 ④ 평가와 환류

(답) ③ ③은 행태변화를 의도하는 OD(조직발전)와 관련되며, 목표관리는 전반적인 문화의 변화보다는 조직의 효과성을 제고시키려는 목표지향적·결과지향적인 노력이다.

[문13] 실험실훈련(labory training)에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

- ① 참여자들이 스스로의 태도 및 행동을 평가할 수 있는 상황을 마련한다.
- ② 비정형적 상황속에서 실시된다.
- ③ 훈련집단을 자체 분석의 대상으로 삼게 한다.
- ④ 친근자집단(family group)만을 훈련에 참여시킨다.

(답) ④ 감수성훈련은 서로 모르는 이질적인 구성원간에 비정형적인 의사전달을 통하여 훈련을 실시하는 것이 더 효과적이다.

[문14] 공무원의 보수체계에 대한 설명 중 옳지 않은 것은?

- ① 현재 우리나라 중앙과 지방정부의 경우 직무급보다 성과급적인 성격이 강하다.

- ② 생산성의 기준을 적용하기가 민간기업에 비해 상대적으로 어렵다.
- ③ 수당을 보수체도의 탄력성을 유지하기 위해 필요한 수단이지만 남용의 우려도 크다.
- ④ 보수수준의 결정요인 중 공무원의 생활을 보장하는 생계비의 개념은 사회윤리적 요인이라고 볼 수 있다.

(답) ① 우리의 경우 근무연한과 직무의 특성과 성질(직급)을 고려하여 보수를 결정하므로 계급제에 입각한 생활급을 위주로 직무급을 가미한 절충형이다. 성과급(연봉제)은 상위직(3급이상과 정무직)에만 적용되는 것으로 최근에 도입된 제도이며 아직 우리나라의 일반화된 보수체도가 아니다.

[문15] 일몰제도가 행정개혁의 측면에서 기여하는 것이 아닌 것은?

- ① 행정개혁의 효과성제고
- ② 행정의 책임성과 대응성 제고
- ③ 행정의 형평성제고
- ④ 효과적인 규제완화에 기여

(답) ③ 일몰제도(sunset law)는 불필요한 사업이나 규제, 조직이 일정시간이 지나면 자동으로 폐지되도록 강제하는 장치로서 누적적인 규제나 정책의 축소개혁에 효과적이다. 일몰제도는 감축관리와 기본적인 제도를 같이 하며 따라서 생산성이나 총효과성을 제고시키려는 것이지 형평성과는 거리가 멀다. 형평성은 대체로 행정기능의 팽창을 가져온다. ②는 입법부가 주요정책을 제정하여 그 존속여부를 결정한다는 점에서 인정할 수 있는 장점이다.

[문16] FMShu에 의하면, 공무원 노조주의에 의해 위협받지 않는 것은?

- ① 분리주의 ② 평등주의
- ③ 개인주의 ④ 전문직업주의

(답) ④ 공무원노조는 실적주의를 저해한다는 공무원노조 부정론의 근거를 묻는 문제이다. ①의 분리주의를 정치로 부터의 중립주의으로 이해할 때 노조는 정치로부터 영향을 받지 말아야 하고 노조 스스로도 정치활동을 자제하는 것이 바람직하지만 현실적으로 노조는 근로자의 권익보호를 위한 입법촉구활동 등 정치성을 배제하기 어려워 이러한 점을 전통적인 실적주의자들은 정치로 부터의 분리(정치적 중립)가 지켜지지 않을 것이라고 우려했다. ②의 평등주의를 공평한 인사행정, ③의 개인주의를 실적주의로 각각 이해할 때, 노조는 개인의 실적이나 능력 중심의 공평하고 합리적인 인사보다는 연공서열주의나 표준화에 의한 획일적인 인사관리를 요구하고 있어 대체로 개인중심의 실적주의 인사를 적용하기가 곤란하다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 공무원노조는 평등주의나 개인주의를 저해할 수 있다고 보아야 한다. 또한 실적주의나 과학주의도 저해한다. 그러나 ④의 경우 노조를 인정하면 자율적 규제윤리

확립과 부패방지로 전문직업주의가 오히려 강화된다는 주장이 지배적이므로 노조가 전문직업주의를 저해한다고 보기는 어렵다.

[문17] 입지갈등에 있어 주민들의 반대를 극복하기 위한 방안 중 근본적으로 성격이 다른 하나는?

- ① 의사결정에의 권한보장
- ② 재산권보장
- ③ 대체보상(awards)
- ④ 우발위험준비금(contingency fund)

(답) ① 지역이거주의(NIMBY, BIFBY)로 인한 갈등의 해결방법은 사전 결정과정에 이해집단의 참여를 보장하는 규범적·사회적 전략과 반대보상 등을 통하여 저항을 최소화시키려는 공리적·기술적 전략, 그리고 이들의 주장을 무시하고 강제적으로 추진하는 고전적인 강제적 전략이 있다. 재산권 침해폭을 최소화시키거나 기피시설의 설치시 지역발전기금 설치 같은 반대보상을 실시하거나 예기치 못한 위험 발생시 그 피해를 보상하기 위한 우발위험준비금을 예치하도록 하는 방법은 공리적·기술적 전략에 해당하지만 ①은 저항을 근본적으로 없애려는 사회적·규범적 전략에 해당한다.

[문18] 행정의 외부통제에 관한 설명으로 옳지 않은 것은?

- ① 민중통제의 방법으로는 선거, 여론, 주민참여, 이익단체의 활동 등이 있다.
- ② 사법통제는 권익의 침해가 전제되기 때문에 사후적 통제가 되며 부작위(不作爲)에 대한 통제가 어렵다.
- ③ 옴부즈만제도는 다른 통제방법에 비하여 신속하게 행정행위를 직접 취소시키는 효과가 있다.
- ④ 예산심의·결정권은 강력한 입법통제 수단이다.

(답) ③ 옴부즈만제도는 문제가 되는 행정행위를 직접 취소하거나 무효로 할 수 없는 간접적 통제라는 한계를 안고 있다.

[문19] 불확실한 환경에 대한 조직의 대응전략 중 지방자치단체가 시·도립 병원을 공사로 전환하여 자율경영토록 하는 정책과 관련이 있는 것은?

- ① 경쟁 ② 갈등조정
- ③ 형평화 ④ 분류

(답) ① W.Scott가 제시한 경쟁전략에 해당한다. 조직은 경쟁을 통하여 조직의 능력과 서비스의 질을 향상시킬 수 있다. 이는 다른 경쟁자들과 세력관계의 균형을 이룰 수 있을 때 유용하다. 국공립의료기관을 공기업화하거나 민영화하는 것이 그 예가 된다(김중규 뉴밀레니엄행정학 p.429).

[문20] 정부에서 추진하는 범부처적 정보화사업의 문제점으로 옳지 않은 것은?

- ① 정보화 기술의 부족
- ② 종합적 기획 및 조정기능의 미약
- ③ 부처간 영역갈등과 중복투자

④ 부처간 정보의 연계와 공동활용의 미흡

(답) ① 우리의 정보화사업은 부처간의 중복투자와 정보(DB)고유가 안되어 전자정부의 궁극목표인 고객지향적(민주형) 전자정부 실현이 늦어지고 있다. 우리나라의 정보(IT)기술은 세계적 수준이다. 따라서 우리나라의 정보화사업의 문제는 기술적인 문제가 아니라 '정책적 문제'이다.