

행정학 기출문제 2008.7.20. 서울시 7급

올해, 시험 문제 중에 난이도가 가장 높았다고 할 수 있다. 소위 동물적 감각을 시험하는 문제라 할 수 있는 문제(19번)나, 개념이나 제도를 정확히 알지 않으면 맞추기 힘든 문제(15번이나 20번 문제 등)도 있었다. 체감 난이도를 높이는 문제들(1번, 5번, 7번, 8번 문제 등)이 많았다 (괜히 어렵게 보일 뿐 실제 정답을 찾는 것은 쉬웠다. 하지만, 용어상의 어려움에 현혹되는 경우 실수가 유발된다. 아래 복원에서 다른 선택과 정답이 다른 게 있는 것은 개념과 이론에 대한 이해의 차이로 보면 된다). 기본 개념과 이론의 흐름을 안다면, 그리고 자신이 아는 데서 정답이 뒀을 안다면 의외로 이런 시험에서 고득점이 가능하다.

암기 위주로 공부했던 수험생들의 경우, 전공시험도 아닌 데라는 볼멘 목소리도 있나 보다. 어차피 시험문제라는 게 떨어뜨리기 위한 시험이고, 상대평가라는 점을 안다면 이런 불만을 가질 이유는 없을 것이다. 오히려 불필요한 것을 암기하기보다는 핵심 이론들의 내용을 이해하고 있다면 문제가 쉽게 풀린다는 것을 간파하고 있는 것이다. 행정학은 암기과목이다? 일부는 맞는 이야기다. 하지만, 암기라는 것은 개념이 숙지되지 않았을 때, 최후수단으로 사용하는 거지, ‘닥치고 암기!’라 외치는 어느 수험생 이야기나, 암기하지 않아서 점수가 안 나온다는 일부 강사들의 신념을 가지고 공부한다면 항상 점수가 바닥을 갈 수밖에 없다.

행정학도 학문이다. 학문이란 나름의 논리와 체계가 있다는 것이다. 행정법과 같은 법과목의 경우 법률과 판례라는 기준이 있지만, 행정학은 그러한 기준이 없기 때문에 학자와 이론들이 중시될 뿐이다. 이번 문제에서도 기본 이론에 대한 이해가 되어 있다면 한 두 문제를 제외하면 모두 맞출 수 있는 문제라는 것이다.

참고로, 문제해설의 교재 페이지는 2008년판을 기준으로 되어 있다.

- 강제명(남부행정고시학원 행정학 전임)

01 다음 중 세계화의 효과라고 볼 수 없는 것은?

- ① 국가주권의 제약
- ② 정부지출의 확대
- ③ 바닥을 향한 경주(race to the bottom)
- ④ FTA의 체결확산
- ⑤ 기업규제의 약화

정답 ②

세계화란 국제 사회의 상호 의존성이 증대되는 현상으로 서구에서 시작된 근대화 과정의 범지구적 확산을 의미한다. 세계화는 자본 이동의 자유화로부터 시작된 경제의 세계화, 정보통신기술의 발달로 인한 시간과 공간적 장벽의 제거, 인적 교류 확대 등으로 인한 문화의 세계화 등으로 나타나고 있다. 세계화는 자본·정보·노동력 등의 이동성 증대에 따른 국경의 퇴색과 WTO,

③ 바닥을 향한 경주는 수업 중에 최근 빈부격차 확대를 설명하는 용어들인 20대 80의 사회, M형 사회(모래시계사회, 호리병사회 혹은 사회 양극화)와 함께 상식으로 알아 둘 필요가 있다고 설명했던 개념이다. 바닥을 향한 경주는 자본을 유인하려는 경쟁과 자본 활동에 방해가 되는 규제를 최소화하고 노동이나 복지에 대한 지출을 경쟁적으로 줄여 가는 현상을 지칭하는 표현이다. 쉽게 말해, 사회후생극대화를 위한 국가경쟁력을 높이려는 노력(개인으로서의 보다 나은 삶을 위한 경쟁)이 오히려 소수에게 부가 집중되고 다수를 빈곤층으로 몰아내는 현상을 지적하는 것이다. 세계화에 대한 비판적 관점에서 이러한 추세가 사회적 불평등을 증대시킴과 동시에 국가를 통한 사회적 보호를 감소시켜 민주정치의 안정에 필요한 사회적 합의의 기반을 파괴한다고 지적하는 것이다.

체제이론은 사회현상을 전체의 한 부분으로 파악하며, 모든 체제는 상호 작용하는 여러 구성요소로 이루어져 있다고 본다. ② 개방체제는 부정적 엔트로피를 특징으로 한다.

개방체제의 기본 특징을 보면 아래와 같다(푸른행정학, pp.85-86).

- (1) 분화와 통합 : 체제는 여러 하위체제로 분화되며 각 하위체제는 자율적이지만, 동시에 복잡한 관계망을 형성하면서 전체체제로 통합된다. 따라서, 체제의 구성 부분이 아닌 전체로서 연구되어야 한다(총체주의).
- (2) 부(-)의 엔트로피(Negative entropy) : 외부로부터의 에너지를 지속적으로 투입하고 체제의 해체와 소멸을 가져오는 엔트로피를 배출한다.
- (3) 항상성(Homeostasis : 동적 균형) : 항상성은 신진대사활동과 같은 자기규제를 통해 지속적인 상태를 유지할 수 있는 능력을 말한다.
- (4) 등종국성(Equifinality) : 개방체제는 목적을 달성하는 데 있어서 여러 상이한 방법이 있을 수 있음을 뜻한다(유일최선의 원리를 부인한다).
- (5) 필수다양성 : 환경이 복잡한 만큼 체제는 그에 상응하는 다양한 기능을 필수적으로 보유하고 있어야 한다(가외성과 유사한 개념으로 이해하면 된다).
- (6) 체제의 진화 : 개방체제는 환경으로부터 도전에 대응하고 기회를 활용할 수 있도록 다양성을 갖추고 특수한 기능을 수행할 수 있도록 구조와 기능이 더욱 분화되어 가며, 분화된 부분들을 전체로서 통합할 수 있는 능력에 따라 진화해 간다.

04 다음 중 정부실패를 설명하는 이론으로 가장 적합한 것은?

- | | |
|----------|---------|
| ① 공공선택이론 | ② 신행정학 |
| ③ 행태론 | ④ 신제도주의 |
| ⑤ 뉴거버넌스 | |

정답 ①

공공선택론은 시장실패와 정부실패를 개념화함으로써 시장과 정부의 존재이유와 한계를 제시하는 이론이다(푸른행정학, p.105, p.126, p.129).

④⑤ 신제도주의와 뉴거버넌스 또한 정부실패와 관련된 이론들이다. 공공선택론 자체가 신제도주의에 포함되며, 뉴거버넌스가 정부실패를 배경으로 등장한 이론이기 때문이다. 출제오류라 할 수 있으나, 문제가 '가장 적합한 것'으로 적시하고 있다는 점에서 공공선택론을 정답으로 한다(단, 국내에서는 공공선택론이 정부실패를 강조하는 Ostrom의 초기이론을 중심으로 소개되어 왔고, 시험문제가 이 관점에서 주로 출제되어 왔기 때문에 이 문제는 공공선택론을 정답으로 보는 게 좋다. 또한, 합리선택적 신제도주의의 경우 시장실패와 정부실패 메커니즘을 보여주고 있지만, 이 이외의 여러 신제도주의가 있다고 출제자가 본 것 같다).

05 다음 중 rational choice theory와 거리가 먼 것은?

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| ① collective action problem | ② Tiebout hypothesis |
| ③ prisoner's dilemma game | ④ new institutionalism |
| ⑤ relative autonomy | |

정답 ⑤

이 문제는 합리선택이론에 대한 일반적인 이해(푸른행정학, p.129)가 되어 있다면 정답은 쉽게 찾을 수 있다(단, 정확히 본다면 출제자의 출제오류가 있다고 할 수 있다).

rational choice theory란 합리선택이론(공공선택론은 합리선택이론의 하나다)을 말한다. ① 집단 행동의 딜레마는 ③ 용의자 딜레마 게임과 동일한 결론, 즉 개인적 합리성(개인의 최적)과 집단적 합리성(사회적 최적) 간의 불일치를 설명하는 개념이다. ② 티부가설은 공공선택론의 대표적인 지방자치에 대한 연구다. ④ 합리선택이론은 아래에서 보듯이 제도에 대한 연구로 연결된다. ⑤ 국가자율성과 상대적 자율성의 개념은 합리선택이론과 관련성이 적다. 궁금해 하는 수험생들을 위해 조금 살펴보자.

국가의 자율성이란 사회세력의 이익에 반해서 국가가 자신의 의도를 관철시킬 수 있는 능력을 말한다. 고전적 이론(특히, 베버의 관료제론)은 국가의 자율성을 전제로 했으며, 다원론과 맑시즘은 사회중심이론으로 국가를 수동적인 존재로 가정한다. 그러나, 국가 자율성 개념은 다양한 이론적 논쟁이 존재한다.

i) 먼저, 상대적 자율성의 개념은 1960년대 네오맑시즘 내부에서 국가의 성격을 둘러싼 논쟁에서 대두된 개념이다(푸른행정학, p.325).

ii) 1970년대에는 네오베버주의의 조합주의(다원주의에 대한 반발로 이해하면 된다)가 국가의 자율성을 강조하였다. 그러나, 조합주의는 이후 신국가론(신중상주의 등)과 함께 내재된 자율성(embedded autonomy) 혹은 조정된 상호의존성(governed interdependence)과 같은 거버넌스 이론이 등장하면서 비판을 받는다. 신중상주의나 거버넌스는 상대적 자율성을 전제로 한 이론이다. 이 연장선에서 정책네트워크 이론이 등장했다고 보면 된다. 즉, 국가를 수동적 존재로 보는 다원주의와 자율적 존재로 보는 전통적인 베버주의에 대해 거버넌스 계열의 이론은 상대적 자율성을 강조하는 것이다(푸른행정학, p.325).

iii) 행태론은 국가를 수동적인 존재로 본다면, 이를 비판하는 역사적 제도주의는 국가의 상대적 자율성을 강조한다(푸른행정학, p.137). 이 문제와 관련해서 합리선택이론은 제도의 효과를 인정한다는 점에서 상대적 자율성을 인정하고 있다. 그러나, 국내 행정학계에서 발표되는 주요 논문들에서 이에 대한 명시적 언급이 없다는 점에서 정답을 ⑤로 하는 게 낫겠다.

합리선택이론에 대한 푸른행정학 pp.129-130의 내용을 옮기면 아래와 같다. 합리선택이론은 엄밀히 말하면 공공선택론과 같은 이론은 아니며, 공공선택론을 포함하는 개념이라는 점도 참고로 알아 두기 바란다.

- (1) 합리선택이론의 기본전제 : 합리적 선택이론은 경제학 이론의 가정과 분석틀에서 출발한다. 즉, 합리적 경제인으로서 인간은 모든 행위의 기준은 자신의 사익을 극대화하는데 두고 있으며, 사회현상의 본질은 사익과 사익의 교환이라 보는 것이다. 문제는 사익을 추구하는 행위자들이 집합적인 문제를 해결해야만 하는 경우에 사회적 딜레마(social dilemma ; collective action problem ; free-riding problem ; PD game)에 봉착하게 된다는 것이다. 죄수의 딜레마 게임, 공유지의 비극, 집단행동의 딜레마는 이를 설명하는 개념들이다. 합리적 선택이론은 사회현상의 본질을 교환의 문제로, 사회문제의 본질을 교환 관계 속에서 발생하는 집단행동의 딜레마(집합적 딜레마)로 분석하는 것이고, 이

속에서 개인적 합리성과 사회적 합리성 간의 불일치가 발생하게 됨을 시사하는 것이다. (중략). 이러한 관점에서 사회적 선택이론이나 후생경제학은 정부(국가)의 존재이유 혹은 행정의 본래적 기능은 사회적 딜레마 또는 시장실패를 교정하는 것에 있다고 보는 것이다.

- (2) 행정의 본질과 과제 : 행정의 본질은 민간(혹은 시장)의 자발적 질서를 통해 해결하지 못하는 문제를 해결하는 것, 즉 시장실패에 대해 권위적·관료제적 방식으로 통해 해결하는 것이라 할 수 있다. 공공재에 대한 정부의 직접공급이나, 외부성으로 인한 환경오염에 대한 정부의 규제, 독점으로 인한 사회적 후생손실이나 독점적 착취에 대한 직접 공급·규제 등이 그것이다.

Tullock은 공공부문이 존재하는 제일 중요한 이유는 다른 경제주체들의 위협으로부터 시민의 권리를 보호하고, 통상적인 시장기구를 통해 생산되기 어려운 공공재를 공급하는 데 있다고 지적한다. 따라서, 이러한 업무를 수행하기 위해서는 독점적이지만 동시에 합법적인 힘인 공권력은 필수적이라는 것이다. 문제는 이러한 권력이 권리보호보다 위협에, 공공재 공급보다 영향력 있는 집단에게 사유재를 공급하여 그 비용을 다수 국민이 감수하도록 할 수 있다는 데 있다. 그렇다면, 이러한 지대추구의 강도와 경우의 수를 줄이기 위한 어떤 장치(헌법이나 각종 규칙 등)를 고안할 필요가 있다. 다시 말하면, 행정은 시장실패를 교정하는 것이지만 정부 또한 완전한 존재가 아니라면, 결국은 불완전한 시장과 불완전한 정부 사이의 선택의 문제에 직면하여 다양한 메커니즘을 고안할 필요가 있는 것이다. 특히, 공공선택론의 일반적인 관점처럼 시장에서만이 아닌 정치의 영역에서도 인간은 사익을 극대화하는 존재이고 정치가 공익이 아닌 사익의 분배문제라면 더더욱 그러할 것이다. (중간생략).

정리하자면, 경쟁체제를 통한 효율성의 확보(시장), 상호호혜적 규범을 통한 network의 창출(시민사회), 그 전제로서 제도적 메커니즘의 확립(국가), 규칙·제도의 설정자인 정부에 대한 시민적 통제(시민사회) 간의 균형을 확립하는 것이다.

결국, 불완전한 시장과 불완전한 정부의 관계에서 야기되는 딜레마는 시민사회영역의 역할에 대한 관심을 불러일으키기에 충분하다고 하겠다. 문제는 시민사회의 성숙이라는 조건과 Salamon이 지적한 자원부문 실패를 어떻게 극복할 것인가이다.

- (3) 합리선택이론의 연구지류

사회적 선택론	후생경제학, Arrow 불가능성 정리
공공선택론	Buchanan, Tullock, Ostrom. 공공재 연구
게임이론	Nash, von Neuman
공간이론	Downs. 정당의 이념적 거리와 투표행태연구
거래비용이론	Coase, Williamson, North, Ostrom ; 공유재 연구

06 다음 중 신공공관리 인사체제의 장점과 거리가 먼 것은?

- ① 인사권자의 인사통제력 강화

- ② 서류에 편승하는 사람에게 불이익 부가
- ③ 부처 간 인사이동을 촉진
- ④ 공직자가 공익추구에 전념하도록 유도함
- ⑤ 최고로 적합한 인력(The best qualified person)의 선발을 가능케 함

정답 ④

Hood에 의해 1991년에 처음 사용되었고, OECD에서 정부혁신을 지칭하는 용어로 사용하는 신 공공관리는 ㉠ 기능·활동·업무들보다는 작업·임무·과정들을 강조하는 경향이 있고, ㉡ 구성원에 대한 자율성을 강조하며(권한과 책임의 부여), ㉢ 경제성과 능률성을 전체적으로 고객만족의 관점에서 정의하는 경향이 있으며, ㉣ 조직경제학과 공공선택론에 이론적 기초를 두고 있는 정부혁신에 관한 이론을 지칭한다. 민간기업에 적용되는 시장원리를 행정에 도입하려는 입장으로 정부의 성과와 실적을 중시하고 관리자의 결과책임을 중시하는 이론이다.

관리적 차원에서 본다면, 조직 구조의 설계에 있어서 서비스 공급의 효율화를 위한 유연한 구조와 기능의 통합을 강조하며, 조직과 인사관리에 있어서 자율성을 강조하며, 경쟁체제를 통해서 공공부문의 효율성과 경쟁성을 제고하려 한다(푸른행정학, p.170 이하).

인사관리에 있어서는 다음과 같은 개혁을 지향한다.

국정운영 통합성	고위공무원단	통합성 확보와 개방성·경쟁성·전문성 강화
자율과 책임성강화	개방형 직위제	공직의 민간에 개방 → 경쟁성 강화
	직위공모제	공직 내부 경쟁체제 형성(1-4급 ; 지방은 6급까지)
	총액인건비제	정원통제, 자율과 책임성 강화
인력관리 체계	직무등급제	난이도·중요도에 따라 직무등급설정(계급폐지)
	성과연봉제	보수의 동기부여 제도로써 기능 강화
	보직관리	경력개발프로그램(CDP) 및 역량기반 교육
평가 시스템	역량평가제	고위직에 요구되는 자질의 체계적 검증
	직무성과계약	성과목표에 대한 성과계약체결
	적격 심사	정기적인 적격 심사와 부적격자에 대한 직권면직

④ 신공공관리론은 능률지상주의로 흐름으로써 시민에 대한 민주적 책임성을 간과한다.

① 미션과 비전, 그리고 전략과 개개 공무원의 업무간의 연계를 통해서 고위관료의 전략적 리더십을 강화할 수 있다. 예컨대, MBO가 상향식으로 운영됨으로써 조직의 전략목표를 간과할 수 있는 데 반해, 신공공관리(성과관리)는 하향식으로 운영됨으로써 전략적 관점에서 통제가 가능해 진다.

② 객관적인 성과평가 시스템을 통해 관리책임을 제고한다.

③⑤ 공모 직위 등을 통해 부처 간 인사이동을 촉진하며, 개방형 직위제 등을 통해 적격자 위주의 인력관리가 가능하다.

07 다음 중 옳지 않은 것은?

최근 국가의 중요한 의사결정은 정부만이 아니라 사회의 다양한 정책당사자들이 참여하는 경우가 늘어나고 있다. 물론 아직 대부분의 정책은 정부주도하에 이루어지고 있으나 기업, 노동조합과 같은 전통적인 이익단체와 더불어 시민단체들의 참여도 늘어나고 있다.

- ① 이에 대해 거버넌스(governance)라는 개념으로 설명하려는 노력이 대두되고 있다.
- ② 따라서 신자유주의에 입각한 신공공관리 정책은 퇴조하고 있다.
- ③ 그러나 정부는 앞으로도 중요한 역할을 하게 될 것이다.
- ④ 시민단체들이 국정에 참여하게 됨에 따라 그들에 대한 책임성 확보도 필요하다.
- ⑤ 한편, 국정운영의 효율성이 약화될 가능성이 높아진다.

정답 ⑤

지문은 거버넌스에 대한 설명이다. 최근 OECD국가만큼은 아니지만, 한국사회의 경우에도 정책 결정이나 갈등조정, 그리고 공공서비스 공급에 있어서 조직간 네트워크의 증대라는 현상이 나타나고 있다(푸른행정학, p.193). 이는 현대사회의 복잡성과 다원성 때문이라 할 수 있다. 복지행정분야를 생각해 보자. 증대되는 복지수요와 대비되는 공무원인력의 절대부족은 자원봉사자나 비영리부문에 대한 의존도를 높이도록 만든다. 이러한 조직간 네트워크는 분절화와 함께 조정의 어려움으로 정책집행에 장애가 될 수 있으며, 이를 통제하기 위한 정부의 계층제적 기능 또한 동시에 증가하고 있다. 현대 사회에서 공공서비스 공급은 정부에 의해서만 이루어져야 하는 것은 아니다. 중요한 점은 이 과정에서 공공성과 책임성을 확보하기 위한 제도적 메커니즘에 대한 고려가 있어야 한다는 점이다. **이는 네트워크와 위계적인 모델이 공존해야 하는 이유**이기도 하다.

지문에서 ②와 ⑤가 문제될 수 있겠다. ② 국내 일부 학자들은(특히, 2000년대 초반까지) 거버넌스를 신자유주의와 신공공관리론에 대한 대안으로 보았고, 이러한 거버넌스의 확장은 신공공관리론의 퇴조로 연결된다고 평가했다. 다만, 최근의 많은 입장은 신공공관리와 거버넌스를 동시적 현상으로 본다.

⑤ 거버넌스 이론은 전통적인 정부 주도의 국정운영이 변화하는 환경 속에서 경직적이며, 비효율적이라고 보면서, 네트워크(거버넌스)를 그 대안으로 본다. 계층제와 달리, 네트워크의 확산은 국정운영의 효율성을 높일 것이다(다만, 조정의 문제와 책임한계가 모호하다는 문제를 야기한다). 따라서, 답을 ⑤번으로 하는 게 낫겠다.

08 다음 중 밑줄 친 것 가운데 옳지 않은 것은?

R. Dahl은 미국 ① New Haven의 조사를 기초로 민주주의에서 권력이 특정한 사회집단에게 ② 독점되고 있음을 지적했다. P. Bachrach와 ③ M. Baratz는 핵심적 권력을 갖는 집단이나 사람들에게 부정적 영향을 끼치는 정책의제는 의사결정의 대상이 되지 않는 현상을 강조하면서 ④ 무(無)의사결정이론을 주장하였다. 이것은 A. Gramsci가 ⑤ hegemony라는 개념을 통해 지배계급이 물리적 강제력을 동원하지 않고도 지배를 해나간다고 지적한 바와 맥락을 같이 한다.

10 조직구조의 설명 가운데 가장 부적절한 것은?

- ① 공식적 조직은 인위적인 형식적 절차와 제도화에 의하여 만들어진다.
- ② 분권화는 조직의 내적 통제력을 확보할 수 있으며, 환경변화에 신속하게 대응할 수 있다.
- ③ 집권화는 규모의 경제를 향상하고 간접비용을 줄일 수 있다.
- ④ 계선조직은 조직의 목표성취에 직접적으로 기여하는 조직체이다.
- ⑤ 막료조직은 계선조직의 구성원들에게 특별한 충고와 협력을 제공하는 조직체이다.

정답 ②

- ② 분권화는 환경변화에 대한 신축성과 대응성을 높이지만, 내적 통제를 어렵게 한다(푸른행정학, p.481).
- ③ 집권화는 분권화로 인한 중복을 제거한다는 점에서 간접비용을 줄일 수 있다.

11 원리주의자가 주장하는 조직의 원리는 분화의 원리와 통합의 원리로 구성되어 있는 바, 다음 중 분화의 원리에 해당하지 않는 것은?

- ① 부성화의 원리
 - ② 동질화의 원리
 - ③ 계층제의 원리
 - ④ 참모조직의 원리
 - ⑤ 분업의 원리

정답 ③

조직원리는 분업과 협업, 즉 분화와 통합의 원리로 크게 나뉘어 진다. 전통적인 원리접근법에서 조직단위는 기능적 동질성을 기준으로 나눔으로써 중복을 제거하고 숙련도 향상을 꾀할 수 있어 효율성이 높아진다고 보았다. 정부부처는 이러한 원칙에 따라 구성해야 한다(부처편성원리 혹은 부처성 원리 ; 푸른행정학, p.542). ④ 참모조직 원리는 계선과 참모를 구별하고 참모는 일반계선의 명령계통으로부터 분리해야 한다는 원리를 말한다(푸른행정학, p.543).

③ 구조의 통합을 위한 원리는 조정의 원리로 표현된다. 조정방식에는 수직적 조정과 수평적 조정이 있으며, 원리주의는 계층제를 통한 수직적 조정을 선호했다. 계층제 원리는 명령통일의 원리, 명령계통의 원리, 통솔범위의 원리로 구성된다(푸른행정학, p.543).

12 Peter는 “관료제는 궁극적으로 무능화된다”는 내용의 피터의 원리를 제시한 바 있다. 여기서 관료제의 궁극적 무능화를 유발하는 요인을 설명하는 내용과 거리가 먼 것은?

- ① 평생고용의 원리 ② 정치적 중립
③ 연공주의 ④ 폐쇄형 인사
⑤ 신분보장

정답 ②

Peter의 원리는 관료제 규모가 커지면 승진의 기회가 확대되고 무능한 사람들이 높은 자리를 차지하게 된다는 것, 즉 구성원은 무능력의 한계까지 승진한다는 것을 말한다. 조직의 규모가 커지는 경우 승진의 기회가 많아지며, 이때 하층계급에서 유능한 사람들이 승진하게 되며, 자기 능력의 한계에까지 승진이 이루어지게 된다. 이 같은 연쇄적 승진은 결국 일을 감당할 수 없는 직위에까지 승진하도록 만들며, 신분보장 규정은 무능한 사람들을 그 자리에 머물러 있을 수 있도록 한다. 결국 조직은 무능력자로 모두 채워지게 된다(푸른행정학, p.552). ② 정치적 중립은 승진제도의 한계를 지적하는 피터의 원리와 관련이 없다.

13 갈등관리에 관한 내용 중 가장 부적절한 것은?

- ① 갈등은 조직의 현상유지적 균형을 교란하는 요인이기 때문에 해소전략을 강구해야만 한다.
- ② 회피는 갈등행동의 억압 등에 의하여 단기적으로 갈등을 진정시킬 수 있는 방법이다.
- ③ 당사자들이 대립되는 주장을 부분적으로 양보하여 공동의 결정에 도달하게 하는 방법이 타협이다.
- ④ 갈등을 일으킨 당사자들이 직접 접촉하여 갈등의 원인이 되는 문제를 공동으로 해결하는 방법이 문제해결이다.
- ⑤ 업무의 상호의존성이나 업무수행책임의 모호성도 갈등 상황을 만들 수 있다.

정답 ①

- ① 갈등은 조직의 통합성을 저해하지만, 갈등의 부재는 오히려 조직의 침체를 야기한다는 점에서 적절한 수준에서 갈등이 유지되어야 한다.
- ②③ 단기적으로는 갈등을 야기하는 의사결정을 보류하거나 당사자들의 접촉을 피하도록 하거나, 갈등행동을 억압하는 회피의 방법을 사용할 수 있다. 회피와 상위목표를 통한 갈등해결을 절충한 것으로 당사자들의 유사성이나 공동이익을 강조함으로써 갈등을 해소하는 완화의 방법도 존재한다. 완화는 당사자들의 차이를 제거하지 않는다는 점에서 감정적이고 피상적인 갈등 해소방법이라 할 수 있다. 당사자들의 주장을 부분적으로 양보하는 타협이나, 서로 다른 선호하에서 공동의 결정을 하는 협상의 방법도 존재한다(푸른행정학, p.645).
- ④ 당사자들이 협동적인 문제해결능력이 있는 경우 공동의 노력으로 갈등상황을 제거하는 것을 문제해결이라 한다. 개별적인 목표추구에서 벗어나는 갈등은 당사자들이 공동으로 추구해야할 상위목표를 제시함으로써 완화시킬 수 있다(푸른행정학, p.645).

14 MBO(목표관리)와 TQM(총체적 품질관리)의 내용 중 가장 부적절한 것은?

- ① MBO는 인간의 자율능력을 믿는 자기실현적 인간관의 영향을 많이 받았다.
- ② TQM의 시간관은 장기적이며, 통제유형은 예방적·사전적 통제이다.
- ③ MBO는 역할모호성 및 역할갈등을 감소시키고 일과 사람의 조화수준을 높인다.
- ④ TQM의 기본 구성요소는 목표설정, 참여, 환류이다.
- ⑤ MBO는 도입하는 데 시간이 많이 걸리고 운영절차가 번잡하다.

정답 ④

MBO는 목표설정과정을, TQM은 고객지향성과 산출물의 품질을 중시하는 기법이다. MBO와 TQM은 모두 목표를 설정하고 결과를 측정한다는 점에서 유사하다. 하지만 MBO가 조직 내부에 관심을 기울인다면 TQM은 외향적이며, 고객의 필요에 따라 목표를 설정한다. 나아가 MBO가 수량적 목표의 성취에 치우쳐 질적 저하를 초래할 수 있는 반면 TQM은 질적 개선에 초점을 맞춘다(푸른행정학, p.655).

④는 MBO의 기본 내용이다. TQM의 본질은 고객만족을 위해 제품과 서비스의 질을 개선할 수 있도록 조직구성원을 참여시키고 이들에게 권한을 부여하는 것이다. 즉, ㉠ 최고관리자의 리더십, ㉡ 전략적 기획, ㉢ 고객중심주의, ㉣ 팀워크와 권한 부여 ㉤ 지속적인 프로세스 개선, ㉥ 훈련과 보상에 대한 관심, ㉦ 측정과 분석, ㉧ 품질보증 등을 구성요소로 한다.

15 공무원채용제도의 설명 중 가장 부적절한 것은?

- ① 직업공무원제는 공무원의 장기 근무를 유도하므로 행정의 전문화에 도움이 된다.
- ② 펜들턴법(Pendleton Act)은 영국의 공무원체제에서 활용되고 있는 실적제의 영향을 받았다.
- ③ 엽관제는 대도시에 있어서 다양한 인종집단에 대한 정치적 사회화에 도움을 주었다.
- ④ 대표관료제는 정부관료제 내에 민주적 가치를 주입시키려는 의도에서 발달된 개념이다.
- ⑤ 실적제는 공직 취임의 기회균등이라는 민주적 요청을 충족시킨다.

정답 ③

지문에서 문제되는 것은 ①과 ③이다.

③ 엽관제가 공식적으로 미국의 인사제도로 채택된 것은 워싱턴 대통령과 제퍼슨 대통령의 엽관임용에도 불구하고, 공직이 동부의 엘리트와 상류층의 전유물로 변질되면서 이에 대한 불만이 팽배해지면서 었다(푸른행정학, p.695). Jackson 대통령의 공직순환의 교의가 발표된 이후, 19세기 중반에 서부개척민과 하위계층의 평등주의적 가치관을 반영한 것이다. 따라서, 대표관료제가 지향하는 다양한 인종집단의 정치적 사회화와는 관련이 없다.

① 직업공무원제는 계급제와 폐쇄형 제도와 결부됨으로써 전문행정가보다는 일반행정가를 양성하는 데 유리한 제도다. 그런데, 장기 근무는 공직을 하나의 전문직업분야로 확립하는 데 유리하다. 연역적으로 보면, 유럽의 직업공무원제도에서 관료의 지원자격은 관방학을 이수한 자로 한정되었고, 통계나 예산 등에 관한 지식을 측정하기 위한 시험이 부과되었다. 정리해 보자, 직업공무원제는 행정의 전문성, 책임성, 봉사성 및 일관성을 강화하기 위한 제도적인 장치로서 발달되어 왔으나(푸른행정학, p.705 : **행정의 직업전문화 및 유능한 인재를 공직에 유치하고 이탈을 방지하여 공무원의 질과 행정의 능률성을 높일 수 있다**), 직업공무원제가 오히려 행정의 전문성과 책임성 및 봉사성을 저해한다는 비판을 받는다. 이 지문에서 비판이 아닌 주장의 내용을 보면 맞는 지문이 된다.

따라서, 해석의 여지가 거의 없는 ③번을 정답으로 한다.

16 근무성적평정제도 가운데 다면평가제의 효용으로 볼 수 없는 것은?

- ① 관료적 병폐 시정 ② 자기계발 동기 유발
③ 의사전달의 촉진 ④ 관리업무의 용이성
⑤ 공정한 평정

정답 ④

다면평가제도는 조직의 한 직원을 평가함에 있어서 다수의 평가자가 여러 방면에서 평가하는 제도로, 360°평가(360 Degree evaluation)라 불리기도 한다. 정부조직의 경우 권위주의적 평가 문화를 완화하고 개인의 조직 기여도와 성과를 공정하게 평가할 수 있다는 점 또한 크게 작용했다. 참고로, 영국·호주·뉴질랜드 등 영연방 국가들의 경우 관리직 공무원의 리더십 강화를 목표로 도입했다면, 우리의 경우 승진과 보상을 위한 인사기준으로 사용하기 위해 도입했다는 점이 차이가 있다.

다면평가제도는 ㉠ 평가의 객관성, ㉡ 피평가자의 높은 수용성, ㉢ 피드백 정보 제공, ㉣ 커뮤니케이션 활성화, ㉤ 자기개발 기회 제공, ㉥ 고객지향성 등에서 장점이 있으나, ㉦ 민중주의(Populism : 인기영합주의), ㉧ 다수의 평가로 인한 정확성 저하, ㉨ 위화감, ㉩ 높은 제도운영 비용, ㉪ 담합 등의 단점이 있다(푸른행정학, pp.755-756).

④ 근평제도 관리가 복잡해지고, 운영비용이 높아진다.

17 다음 중 성과주의 예산의 장점으로 적합하지 않은 것은?

- ① 사업계획과 예산을 연계한다.
- ② 재정사용의 투명성을 증대한다.
- ③ 정치지도자의 예산개입을 약화시킨다.
- ④ 관리자의 조직관리능력을 향상시킨다.
- ⑤ 예산절감의 효과를 유발한다.

정답 ③

성과주의 예산제도(PBS)는 정부의 기능이나 사업·활동·성과 등에 초점을 두는 것으로, 운영상의 절약과 성과의 효율성에 초점을 두므로써 예산과정에서의 관리적 측면을 강화하려는 제도로 아래와 같은 장점이 있다(푸른행정학, p.910).

- ㉠ 예산집행과 자원활용의 신축성 및 능률성을 제고하며, 예산과정의 과학화와 자원배분의 합리화에 기여한다.
- ㉡ 예산편성과 조직 간의 연계성이 높아 예산편성과 집행관리가 용이하다.
- ㉢ 행정관리에 있어서 계획과 통제를 내재적으로 활용할 수 있다.
- ㉣ 정부활동에 대한 정보를 제공함으로써 국민과 의회에 의한 예산통제가 용이하다. 즉, 기능별 분류에 해당되는 제도로 국민이 정부의 활동을 이해하기 쉽고 예산심의가 용이하다.
- ㉤ PPBS와 달리, 정치지도자의 예산개입의 약화와는 관련이 없다. 참고로, PBS는 점증주의 모형에 속한다.

18 계획예산(PPBS)과 영기준예산(ZBB)에 관한 설명 중 가장 부적절한 것은?

- ① PPBS가 하향적일 때에 ZBB는 상향적이다.
- ② PPBS가 미시적 분석을 좋아할 때에 ZBB는 거시적 분석을 좋아한다.
- ③ PPBS가 새로운 프로그램이나 기존의 프로그램 간의 예산변동액에 주요 관심을 가질 때에 ZBB는 기존의 프로그램의 계속적인 재평가에 주요 관심을 기울인다.
- ④ PPBS가 개방체제의 성격을 띠는 때에 ZBB는 폐쇄체제의 성격을 띠고 있다.
- ⑤ PPBS가 정책정향적이고 계획정향적인 성격을 강하게 띠고 있을 때에 ZBB는 사업정향적 성격을 강하게 띠고 있다.

정답 ②

PPBS는 정부활동의 목표와 그 달성에 초점을 맞추고 예산과 기획 기능의 연계를 강조함으로써 예산과정과 자원배분의 합리성을 제고하려는 예산제도라면, ZBB는 기존 사업과 새로운 사업을 구분하지 않고 모든 사업을 Zero-base에서 엄밀히 분석하여 사업의 타당성과 자원배분의 합리성을 제고하려는 예산제도이다. 양 제도는 합리모형에 입각한 예산제도로 자원의 합리적 배분을 가능케 하지만, 각각 하향식과 상향식 과정을 통해 예산이 결정된다는 점에서 차이가 있다 (푸른행정학, p.916).

- ㉠ ZBB는 PPBS에서 문제되는 집권화의 문제를 계선 중심의 의사결정을 통해 보완한다.
 - ㉡ ZBB가 계선을 중심으로 한 상향식 예산과정을 특징으로 한다면, PPBS는 예산전문부서에 의한 하향식 예산결정을 특징으로 한다.
 - ㉢ ZBB가 1년 단위의 사업분석을 중시하는 단기적 과정이라면, PPBS는 장기적 관점에서 사업의 분석을 중시한다.
 - ㉣ ZBB가 신규 사업과 기존 사업을 모두 포괄하는 분석을 한다면(포괄모형), PPBS에서의 분석은 신규 사업을 중심으로 이루어진다.
- ②는 반대로 되어 있다.

19 공직윤리의 설명 중 가장 부적절한 것은?

- ① 1981년의 공직자윤리법은 재산등록제를 도입하였으며, 등록사항의 비공개를 원칙으로 삼았다.
- ② 공무원윤리헌장에서는 국민에 대한 정직과 봉사의무를 첫 번째 신조로 규정하고 있다.
- ③ 1963년에 제정·공포된 국가공무원법은 공무원이 지켜야 할 복무규정을 제시하고 있다.
- ④ 내부고발자가 비윤리적 사실을 폭로하여 시정을 촉구했다면 그를 보호해야 할 당위성이 있다.
- ⑤ 우리 공무원의 행동규범인 정치적 중립은 정당적 정실이나 당파적 정쟁에 대한 중립을 뜻한다.

정답 ②

우리나라 공직윤리의 주요 내용을 보면 아래와 같다. 수업 중에 이런 유형의 문제가 나오면 틀리라고 출제된 문제이기 때문에 그냥 찍으라고 한 바 있다. 예전에, 공무원 면접에서 많이 물어보았던 내용들로, 신조와 같은 경우 암기하기보다는 (그 시간에 다른 과목에서 암기할 내용을 챙겨가는 게 좋다) 한번 읽고 눈도장만 찍고 지나가는 걸 권했다. 아마 실전에서는 ①과 ②를 가지고 고민했을 것 같다. ② ‘국가에 헌신과 충성’이 첫째 신조다(푸른행정학, p.946).

5대 신조*	국가공무원법		행동강령**	공직자윤리법
	6대 의무	4대 금지(의무)		
국가에는 헌신과 충성을 국민에겐 정직과 봉사 직무에는 창의와 책임 직장에선 경애와 신의를 생활에는 청렴과 질서를	성실의무 청렴의무 친절공정의무 복종의무 품위유지의무	직장이탈금지 영리업무겸직금지 정치운동금지 집단행위금지	경조금품수수제한 금 전 · 선물 · 향응 수수 금지 외부강의 신고 등	재산등록, 공개 선물수수신고 취업제한 회피 주식백지신탁

* 공무원 윤리헌장

** 부패방지법에 따른 “공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령”

20 다음 중 지방분권의 효용을 설명하는 것과 거리가 먼 것은?

- ① 혁신적 정책의 채택빈도를 높임
- ② 행정의 반응성을 증대시킴
- ③ 생산적 능률(productive efficiency)의 증대에 기여함
- ④ 시민참여를 확대시킴
- ⑤ 주민선호의 충족도를 높임

정답 ①

지문에서 문제될 수 있는 것은 ①과 ③이다.

① J. Wilson에 따르면, 아래에 적고 있듯이 혁신제안율은 분권이 높지만 채택율은 낮아 오히려 집권이 효율성이 높다고 설명한다(김병준, 한국지방자치론, p.24 ; 푸른행정학, p.1023).

③ 지문은 생산적 능률이라 표현하고 있다. 지방행정 교과서상에서 지방자치는 기계적 능률보다 사회적 능률을 증진시킨다고 적고 있어, 오해의 소지가 있을지 모르겠다. 그러나, 여기에서 말하는 생산적 능률은 각 재화의 한계기술대체율이 일치하는 점에서 생산이 이루어질 때 달성된다. 행정학에서 배우는 것으로 바꾼다면, 한계비용과 한계편익이 일치하는 지점에서 생산이 이루어진다고 보아도 무방하다. 생산의 능률성은 완전경쟁체제에서 달성될 수 있다. 따라서 집권보다는 분권화된 체제에서 생산적 능률성이 높아지고, 이는 티부가설이 보여주는 바와 동일하다. 따라서, 맞는 지문이다. 만약, ③을 정답으로 한다면, 그것은 개념을 모호하게 잡고 있기 때문이다.

지방분권은 효율성에 있어서 아래와 같은 장점이 있다(푸른행정학, p.1023).

- ㉠ 중앙정부에 비해 대응성과 신속성이 높다.

- ㉠ 의사결정과정에서 정보의 왜곡이 낮은 편이다.
 - ㉡ 지역사회에서의 종합행정이 가능하다.
 - ㉢ 민중통제와 시민공생산 등을 통한 지역주민의 생산적 관여를 촉진한다.
 - ㉣ 다양한 정책적 실험과 지방정부 간의 경쟁 등을 통해 효율성을 제고할 수 있다.
- 그러나, 효율성에 있어서 다음과 같은 단점이 있다.
- ㉤ 지방정부는 지엽적인 이해를 추구하며 전국적 차원의 문제를 간과한다.
 - ㉥ 지방정부는 중앙정부에 비해 전문성과 기술성이 낮다.
 - ㉦ 지역별 공공서비스 공급은 규모의 경제를 달성하기 어렵다.
 - ㉧ 외부효과와 무임승차자 문제가 발생한다.
 - ㉨ 전국적인 이해가 무시되기 쉬우며 조정이 어렵다.
 - ㉩ 정책혁신 제안율이 조직의 다양성에 비례하지만 혁신 채택률은 반비례한다는 점에서 정책실행을 통한 효율성 제고에 한계가 있다.