

NATIONAL ASSEMBLY HIGHER CIVIL SERVICE EXAM

입법고등고시

2차 기출 완성

제5권 행정학

2016~2026년 제2차시험 기출 · 자습용 · 2026년 10월 판

차례

일러두기	3
제0장 시험 이해	4
0-1 문제지에서 확인되는 형식	5
0-2 10개년 출제 지도	5
0-3 주제별 빈도	6
0-4 행정학 답안 쓰는 법	6
0-5 학습 계획	7
제1장 행정이론의 전개와 행정가치	8
1-1 핵심 개념	9
1-2 기출 풀이	12
2018 제1문 지하철 민간위탁과 안전사고 — 세 이론의 처방	12
2020 제1문 수돗물 유출 사태 — 신공공서비스론과 정부신뢰	14
2017 제2문 작은 정부의 등장 배경과 우리나라 정부의 크기	16
제2장 거버넌스 · 협업행정 · 재난관리	18
2-1 핵심 개념	19
2-2 기출 풀이	21
2016 제1문 대형 안전사고 이후 — 관료의 책임성과 협업행정	21
2017 제1문 뉴노멀과 위험 — 협력적 거버넌스와 국회의 기능	24
2025 제2문 초대형 산불과 재난관리 협력적 거버넌스	26
제3장 공공갈등관리	28
3-1 핵심 개념	29
3-2 기출 풀이	31
2016 제2문 다자간 협의체의 의사결정 방식과 전문가의 역할	31
2024 제1문 의료개혁 갈등 — 대안적 분쟁 해결, 죄수의 딜레마, 공론화	33
제4장 정책과정: 결정 · 집행 · 정책수단	36
4-1 핵심 개념	37
4-2 기출 풀이	39
2021 제1문 바이오 클러스터 법안 — 다중흐름모형으로 읽기	39
2019 제1문 폐수 불법방류와 통계 응답 거부 — 정책 불응	42
2024 제2문 환경규제 수단과 쓰레기종량제	45
제5장 관료제 조직과 디지털 행정	47
5-1 핵심 개념	48
5-2 기출 풀이	50
2023 제1문 AI와 애자일 관료제 — 베퍼 관료제의 변화	50
2026 제1문 AI 복지 대상자 선정 — 행정가치와 조직구조	53
2025 제3문 디지털포용 영향평가의 필요성과 설계 쟁점	56
제6장 인사행정 I : 공직 구성과 공직윤리	58
6-1 핵심 개념	59
6-2 기출 풀이	61
2016 제3문 공무원의 정치적 중립 — 권리와 의무	61
2017 제3문 공무원 경력개발제도(CDP)	63
2026 제2문 대표관료제와 우리나라 균형인사제도	65
2021 제2문 공직자 부패와 「공직자의 이해충돌 방지법」	67
제7장 인사행정 II : 동기부여	69
7-1 핵심 개념	70
7-2 기출 풀이	72
2020 제2문 공공봉사동기(PSM)의 세 차원과 동기부여 방안	72
2024 제3문 9급 공채 경쟁률 하락과 공직 동기부여	74

제8장 성과관리와 평가	76
8-1 핵심 개념	77
8-2 기출 풀이	79
2019 제2문 공공조직의 균형성과평가(BSC)	79
2023 제2문 공무원 성과평가제도와 보수체계의 연계	81
2026 제3문 고용서비스 성과관리와 관료의 전략적 행태	83
제9장 예산과 재정	85
9-1 핵심 개념	86
9-2 기출 풀이	89
2018 제3문 국민참여예산제도 — 대의민주주의 예산과정의 보완	89
2019 제3문 예비타당성조사 면제 — 주인-대리인과 국회의 입장	91
2020 제3문 재정준칙 — 예산권과 재정의 경제적 기능	93
2023 제3문 총액배분 자율편성예산과 재정개혁 제도의 연계	95
제10장 지방자치 · 정부간 관계 · 지방재정	97
10-1 핵심 개념	98
10-2 기출 풀이	100
2018 제2문 정부간 관계 모델과 우리나라의 지방분권	100
2021 제3문 광역행정통합의 찬반 — 민주성 · 효율성 · 형평성	102
2025 제1문 고향사랑기부제 — 재정분권, 합리모형, 공공선택론	104
부록 참조 자료	108
부록 A 연도별 문항 일람	109
부록 B 주제 색인	110
부록 C 이론과 학자	111

일러두기

■ 이 권의 구성

이 책은 2016~2021년, 2023~2026년 입법고등고시 제2차시험 **행정학** 기출 30개 대문(10개년 × 3문)을 주제별로 다시 묶은 자습서이다. 2022년 문제지는 원자료에 없어 실지 않았다.

- **0장 시험 이해** — 문제지에서 확인되는 배점 구조, 10개년 출제 지도, 주제별 빈도, 행정학 답안 쓰는 법, 학습 계획.
- **1~10장 주제별 기출** — 장마다 ‘핵심 개념’(개념 카드 4~6개)과 ‘기출 풀이’로 나뉜다. 기출 풀이는 문항마다 원문 → 출제 포인트 → 답안 개요 표 → 예시답안 순서이다.
- **부록** — A 연도별 문항 일람, B 주제 색인(개념 → 기출 문항), C 이론·학자 정리.

30개 대문은 모두 한 번씩, 가장 가까운 장에 실었다. 한 문항이 여러 장에 걸치는 경우(예: 2025 제1문은 재정부권·합리모형·공공선택론)에는 개념 카드의 ‘쓰이는 기출’과 부록 B에서 서로 찾아갈 수 있게 했다.

■ 공부하는 법

1. 장 첫머리의 개념 카드를 읽고, 카드 아래 ‘답안 속 문장’을 자기 말로 다시 써 본다.
2. 기출 원문과 출제 포인트만 보고 개요를 먼저 짠다. 답안 개요 표와 비교해 빠진 논점을 확인한다.
3. 시간을 재고 답안을 쓴 뒤 예시답안과 소문별로 대조한다.
4. 행정학 기출은 **제시문의 사실을 이론 개념으로 번역**하는 능력을 본다. 제시문의 문장마다 “이것은 어떤 개념의 사례인가”를 여백에 적는 연습을 한다.

■ 예시답안의 기준

- 분량은 배점에 비례해 점당 약 50~70자(공백 포함)로 맞추었다. 50점 대문이면 2,500~3,500자 안팎이다. 실제 시험의 답안지 분량과 시간은 매년 국회사무처 공고로 확인한다.
- 구성은 서론 한두 문장 → 소문별 본론(이론 → 사례 적용 → 대안) → 짧은 결론이다. 소문 번호 (1), (2)를 그 대로 따랐다.
- **정확성을 최우선으로 했다.** 이론·학자·저서의 귀속은 확인된 것만 썼고, 확실하지 않은 연도는 적지 않았다.
- **한국 제도**(국가재정법의 예비타당성조사, 재정준칙, 이해충돌방지법, 고향사랑기부제, 디지털포용법 등)는 문제지가 준 사실과 확실한 사실만 썼다. 조문 번호는 문제지에 나온 것과 널리 확인되는 것만 적었다. 시행령의 금액 기준·비율처럼 개정이 잦은 수치는 출제 당시 기준이며, 공부할 때 현행 법령을 직접 확인해야 한다.
- **2024~2026년 시사 문항**(의료개혁 갈등, 고향사랑기부제, 2025년 산불, 디지털포용법, AI 복지 선정 시스템)은 문제지에 주어진 사실만 전제로 썼다. 문제지 밖의 날짜·수치·발언은 만들어 넣지 않았다.
- 예시답안은 하나의 모범 경로일 뿐 유일한 정답이 아니다. 같은 문항을 다른 이론으로 써도 개념이 정확하고 제시문에 대입되어 있으면 좋은 답안이다.

■ 표기 기준

- 외국 학자 이름은 문제지의 표기를 우선했고, 처음 나올 때 원어를 괄호에 적었다.
- 책은 『』, 논문·법령·보고서는 「」로 표시했다.
- 문제지 원문은 철자까지 그대로 옮겼다(예: 2023 제1문의 ‘펜데믹’, ‘organizational agile’). 2016~2019년은 HWP 원본에서 뽑은 본문으로, 2020년 이후는 공개 PDF의 페이지 이미지로 대조했다. 2024 제3문의 그 래프는 공개 PDF에서 막대·선이 보이지 않아 표시된 수치를 표로 옮겼다.

■ 출처와 저작권 주의

기출 문항은 국회사무처 국회채용시스템 자료실에 공개된 문제지에서 옮겼다. 외부 배포·판매 전에 이용 조건을 확인해야 한다. 개념 정리와 예시답안은 이 책을 위해 새로 쓴 것이다.

제0장

시험 이해

2016~2021 · 2023~2026년 행정학 기출 30문항 | 출제 지도 · 주제별 빈도 · 답안 쓰는 법 · 학습 계획

이 장에서 다루는 내용

0-1 문제지에서 확인되는 형식	5
0-2 10개년 출제 지도	5
0-3 주제별 빈도	6
0-4 행정학 답안 쓰는 법	6
0-5 학습 계획	7

0-1 문제지에서 확인되는 형식

행정학 문제지는 매년 **대문 3개(제1문~제3문)**로 이루어지고, 대부분의 대문에 소문 (1)~(3)이 딸린다. 문제지에는 대문 배점과 소문 배점이 명시된다. 2017년부터 ‘다음 제시문(사례)을 읽고 물음에 답하시오’라는 제시문 형이 매년 한 문항 이상 나왔고, 2025년에는 세 대문이 모두 제시문(사례)형이었다. 시험 시간, 답안지 형식, 과목 편성 같은 사항은 문제지에 나오지 않으므로 **매년 국회사무처 공고로 확인**한다.

연도	대문 배점(제1·2·3문)	특징
2018~2020, 2023, 2026	40 · 30 · 30	가장 흔한 구성. 소문 배점은 4~25점
2016, 2024	50 · 25 · 25	제1문이 절반. 2016은 모두 이론형, 2024는 시사 제시문형
2025	50 · 30 · 20	제1문 50점(고향사랑기부제), 소문 3개
2017	40 · 40 · 20	제3문(경력개발제도)은 소문 없는 단일 문항
2021	40 · 35 · 25	제3문(광역행정통합)은 소문 없는 단일 문항

배점에서 읽는 것

대문 총점은 늘 100점이다. 소문 배점은 **분량의 지시**이다. 2020 제3문처럼 4점짜리 소문(재정준칙의 의의와 종류)은 정의와 분류만 짧게, 14점짜리 소문은 긍정·부정을 대칭으로 길게 쓴다. 이 책의 예시답안은 점당 약 50~70자(공백 포함)로 썼다. 40점 대문이면 2,000~2,800자, 10점 소문이면 500~700자 정도다.

0-2 10개년 출제 지도

연도	제1문	제2문	제3문
2026	AI 복지 선정 시스템: 행정가치·조직구조 (40, 5장)	대표관료제와 균형인사제도 (30, 6장)	고용서비스 성과관리와 관료의 전략적 행태 (30, 8장)
2025	고향사랑기부제: 재정분권·합리모형·공공선택론 (50, 10장)	초대형 산불과 재난 협력적 거버넌스 (30, 2장)	디지털포용 영향평가 (20, 5장)
2024	의료개혁 갈등: ADR·죄수의 딜레마·공론화 (50, 3장)	환경규제 수단과 쓰레기종량제 (25, 4장)	공직선호도 감소와 동기부여 (25, 7장)
2023	AI·애자일 관료제와 베버 관료제 (40, 5장)	성과평가제도와 보수 연계 (30, 8장)	총액배분 자율편성예산과 재정개혁 연계 (30, 9장)
2021	바이오 클러스터: 다중흐름모형 (40, 4장)	부패와 이해충돌방지법 (35, 6장)	광역행정통합의 찬반 (25, 10장)
2020	수돗물 유출: 신공공서비스론·정부신뢰 (40, 1장)	공공봉사동기(PSM) (30, 7장)	재정준칙 (30, 9장)
2019	폐수 방류·통계 응답: 정책 불응 (40, 4장)	균형성과평가(BSC) (30, 8장)	예비타당성조사 면제: 주인-대리인 (30, 9장)
2018	지하철 민간위탁: 관료제·NPM·협력적 거버넌스 (40, 1장)	정부간 관계 모델 (30, 10장)	국민참여예산제도 (30, 9장)
2017	뉴노멀·위험과 협력적 거버넌스·국회 (40, 2장)	작은 정부 (40, 1장)	공무원 경력개발제도 (20, 6장)
2016	관료 책임성·협업행정·공공기관 (50, 2장)	공공갈등 협의체의 의사결정과 전문가 (25, 3장)	공무원의 정치적 중립 (25, 6장)

0-3 주제별 빈도

30개 대문을 이 책의 열 장으로 나누면 다음과 같다. 막대는 문항 수다.

장	주제	문항	배점 합	분포
1	행정이론의 전개와 행정가치	3	120	
2	거버넌스 · 협업행정 · 재난관리	3	120	
3	공공갈등관리	2	75	
4	정책과정: 결정 · 집행 · 정책수단	3	105	
5	관료제 조직과 디지털 행정	3	100	
6	인사행정 I: 공직 구성과 공직윤리	4	110	
7	인사행정 II: 동기부여	2	55	
8	성과관리와 평가	3	90	
9	예산과 재정	4	120	
10	지방자치 · 정부간 관계 · 지방재정	3	105	
	합계	30	1,000	

■ 출제 경향 다섯 가지

1. **제시문을 이론으로 번역하게 한다.** 수돗물 유충(2020)은 신공공서비스론, 바이오 클러스터(2021)는 다중흐름모형, 의료개혁 갈등(2024)은 죄수의 딜레마, 고향사랑기부제(2025)는 공공선택론의 사례다. 시사 지식보다 ‘사실 → 개념’의 대응이 점수를 가른다.
2. **협력적 거버넌스는 해를 바꾸어 다시 나온다.** 2016(협업행정), 2017(뉴노멀과 위험), 2018(민간위탁 사고), 2025(산불)에 거듭 출제되었다. 앤셀과 개시의 모형과 전통적 계층제 대비를 반드시 준비한다.
3. **예산·재정은 거의 매년 한 문항.** 국민참여예산(2018), 예비타당성조사(2019), 재정준칙(2020), 총액배분 자율편성(2023), 고향사랑기부제(2025)로 이어진다. 입법고시답게 **국회의 재정통제** 관점을 묻는 소문이 붙는다(2019 제3문 (2), 2020 제3문 (2)).
4. **인사행정은 동기와 공정의 두 축이다.** PSM(2020), 성과평가와 보수(2023), 공직선호도(2024), 대표관료제(2026)는 동기부여와 형평의 문제다. 정치적 중립(2016)과 이해충돌방지(2021)는 공직윤리 축이다.
5. **디지털 전환이 새 축이다.** AI와 애자일 관료제(2023), 디지털포용(2025), AI 복지 선정(2026)이 이어졌다. 베버 관료제의 특성, 조직구조 변수(복잡성·공식성·집권성), 전자정부의 역기능을 정확히 쓰는 것이 출발점이다.

0-4 행정학 답안 쓰는 법

■ 서론 한두 문장 → 소문별 본론 → 결론 두세 문장

답안은 **소문 번호를 그대로** 따른다. 서론에서는 제시문의 문제를 한 문장으로 규정하고 쓸 이론을 밝힌다. 결론은 마지막 소문 끝에 두세 문장으로 붙인다. 채점자는 소문별로 점수를 매기므로 소문 사이의 경계가 분명해야 한다.

■ 제시문형 문항의 네 걸음

걸음	할 일	예(2025 제1문 (3))
①	이론의 핵심 가정 2~3개를 정의	공공선택론: 방법론적 개인주의, 효용 극대화, 정치를 교환으로 보는 시각
②	제시문의 사실을 이론 개념으로 번역	지역과 무관한 답례품 경쟁 → 단체장의 득표·실적 극대화, 지자체 간 바닥으로의 경쟁
③	한국 제도에 적용 — 문제지가 준 사실 인용	답례품 한도(기부금의 30% 이내), 홍보 예산 과다
④	대안 — 이론의 처방에서 끌어낸다	유인 구조 교정(답례품 기준·성과 공개), 정보 공개로 감시 비용 축소

■ 지시어가 요구하는 것

지시어	요구하는 내용	기출 예
설명하시오 · 기술하시오	개념·유형·인과 관계를 정확히. 평가는 짧게	2019 제2문 (2), 2026 제1문 (2)
논하시오	주장 + 근거 + 반론·한계. 입장을 드러낸다	2017 제1문 (1), 2019 제3문 (2)
비교하시오	같은 기준으로 둘을 나란히. 표로 정리해도 좋다	2023 제1문 (3), 2024 제1문 (1)
평가하시오	기준을 먼저 세우고 장점·한계를 판정	2023 제2문 (1), 2026 제2문 (2)
○○의 관점에서	그 이론의 가정에서 출발해 처방까지. 다른 이론 섞지 않기	2020 제1문 (1), 2024 제1문 (2)
자신의 견해(택일)	하나를 고르고 반대 논거에 답한다. 양비론 금지	2021 제3문

자주 하는 실수

① 이론을 소개만 하고 제시문의 사실에 대입하지 않는다. ② 학자와 개념을 틀리게 짝짓는다(예: 다중흐름모형을 쓰레기통모형과 같은 것으로, 공공봉사동기의 세 차원을 페리의 네 차원과 섞어 씀). ③ 한국 제도의 조문 번호·금액·비율을 지어낸다. ④ 소문이 ‘각각’을 요구하는데 하나로 뭉쳐 쓴다. ⑤ 입법고시에서 ‘국회’의 관점을 묻는데 행정부 관점만 쓴다.

0-5 학습 계획

주차	범위	할 일
1주	0장, 1장, 2장	관료제·NPM·NPS·거버넌스 비교표를 백지에 그리기. 2018 제1문 개요 작성
2주	3장, 4장, 5장	갈등관리·정책모형·규제수단·조직구조 변수 정리. 2024 제1문(50점) 시간 재고 쓰기
3주	6장, 7장, 8장	동기 이론 표, 대표관료제, 성과관리 역기능 목록 암기. 2023 제2문·2026 제3문 비교
4주	9장, 10장, 부록	예산제도 연표와 국회 재정통제 문장 정리. 부록 A로 연도별 실전 모의(3문항 한 세트)

실전 팁

예시답안을 읽기 전에 **답안 개요 표만 보고** 먼저 써 본다. 쓴 뒤에는 예시답안과 소문별로 대조해 빠진 개념·사례를 표시한다. 행정학은 같은 이론이 다른 사례로 반복 출제되므로, 한 번 쓴 문단을 ‘부품’으로 정리해 두면 다른 문항에서 다시 쓸 수 있다(예: 협력적 거버넌스 문단은 2016·2017·2018·2025에 모두 쓰인다).

제1장

행정이론의 전개와 행정가치

연결 기출: 2018 제1문 · 2020 제1문 · 2017 제2문 | 함께 볼 장: 2장(협력적 거버넌스), 5장(베버 관료제), 9장(예산과 정부 규모)

이 장에서 다루는 내용

1-1 핵심 개념	9
1-2 기출 풀이	12
2018 제1문 지하철 민간위탁과 안전사고 — 세 이론의 처방	12
2020 제1문 수돗물 유출 사태 — 신공공서비스론과 정부신뢰	14
2017 제2문 작은 정부의 등장 배경과 우리나라 정부의 크기	16

1-1 핵심 개념

행정학의 패러다임 문항은 **세 이론의 비교표**를 머릿속에 갖고 있으면 절반은 끝난다. 전통적 관료제(계층제·규칙), 신공공관리론(시장·성과), 신공공서비스론과 거버넌스(시민·협력)를 같은 기준(가치, 시민의 지위, 정부의 역할, 책임성)으로 나란히 놓고 제시문의 사실을 그 칸에 쏘는다.

전통적 관료제 모형 — 베버와 윌슨

베버(Max Weber)는 합법적 권위에 기초한 **근대 관료제**를 가장 합리적인 조직 형태로 보았다. 계층제, 법규에 의한 권한, 문서주의, 전문화된 분업, 비정의성(非情意性), 전문 자격에 따른 임용과 경력직이 그 특징이다. 윌슨(Woodrow Wilson)의 「행정의 연구」(1887)는 정치와 행정을 분리하고 행정을 능률의 영역으로 보았다. 이 모형에서 책임성은 **계층제적 통제**와 법규 준수로 확보된다.

대립 구도

예측 가능성·책임의 명확성 ↔ 경직성·목표대치·번문욕례(red tape)

쓰이는 기출 2018 제1문, 2023 제1문

답안 속 문장

“관료제의 강점은 누가 무엇에 책임지는지가 계층과 규칙으로 분명하다는 데 있다. 민간위탁으로 운영과 관리가 갈라지면 바로 이 책임의 사슬이 끊긴다.”

신공공관리론(NPM)

1980년대 이후 영미권 행정개혁을 이끈 흐름으로, 공공선택론과 관리주의를 이론적 기반으로 한다. 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler)의 『정부재창조』(1992)는 노젓기보다 방향잡기, 경쟁 도입, 성과 중심, 고객 지향, 기업가적 정부를 원칙으로 제시했다. 핵심 가치는 **능률성·효율성·경쟁·성과책임**이며, 수단은 민영화, 민간위탁, 성과계약, 책임운영기관, 성과급이다.

대립 구도

비용 절감·서비스 혁신 ↔ 공공성 약화·책임 분산·시민의 고객화

쓰이는 기출 2018 제1문 (1), 2017 제2문, 2026 제3문

답안 속 문장

“신공공관리론은 정부가 직접 노를 젓지 않고 방향을 잡게 했지만, 노를 젓는 주체가 여럿이 되면서 사고가 났을 때 누가 책임지는가라는 문제를 남겼다.”

신공공서비스론(NPS) — 덴하트 부부

덴하트(J. V. Denhardt & R. B. Denhardt)는 『신공공서비스』(2003)에서 신공공관리론을 비판하며 일곱 원칙을 제시했다. ① 고객이 아니라 **시민**에게 봉사하라, ② 공익을 추구하라, ③ 기업이 정신보다 **시민의식**을 중시하라, ④ 전략적으로 생각하고 민주적으로 행동하라, ⑤ 책임성은 단순하지 않다는 것을 인식하라, ⑥ 방향잡기보다 **봉사**하라, ⑦ 생산성만이 아니라 사람을 중시하라. 이론적 기반은 민주적 시민이론, 공동체주의, 조직 인본주의, 담론이론이다.

대립 구도

NPM: 고객·방향잡기·시장 책임 ↔ NPS: 시민·봉사·다면적 책임

쓰이는 기출 2020 제1문 (1)

답안 속 문장

“신공공서비스론에서 정부는 시민에게 답을 통보하는 존재가 아니라, 시민과 함께 문제를 정의하고 공유된 이익을 찾는 존재다.”

행정가치 — 본질적 가치와 수단적 가치

행정가치는 행정이 추구해야 할 바람직한 상태다. **본질적 가치**는 공익, 정의, 형평, 자유, 평등이고, **수단적 가치**는 능률성, 효과성, 합법성, 민주성, 책임성, 투명성, 가외성 등이다. 패러다임마다 강조하는 가치가 다르다. 관료제는 합법성과 능률성, 신공공관리론은 효율성과 성과, 신공공서비스론과 거버넌스는 민주성·책임성·신뢰를 앞세운다. 안전처럼 실패의 비용이 큰 영역에서는 중복과 여유를 두는 **가외성(redundancy)**(랜다우 M. Landau)이 중요한 가치가 된다.

쓰이는 기출 2018 제1문 (2), 2020 제1문, 2026 제1문 (1), 2021 제3문

답안 속 문장

“효율성은 같은 비용으로 더 많은 산출을 내는 가치지만, 안전 영역에서는 중복과 여유를 허용하는 가외성과 충돌한다. 효율만 추구한 위탁 구조가 사고를 키운 것은 이 충돌을 관리하지 못했기 때문이다.”

정부실패와 작은 정부

시장실패를 교정하기 위해 커진 정부가 오히려 비효율을 낳는 현상을 **정부실패**라 한다. 울프(C. Wolf)는 비시장실패의 원천으로 내부성(사적 목표), 파생적 외부효과, 비용과 수입의 분리, 권력의 편재를 들었다. 니스카넨(W. Niskanen)의 예산극대화 모형은 관료가 예산을 사회적 최적보다 크게 만든다고 보았다. 1970년대 석유파동 이후의 스태그플레이션과 재정위기, 그리고 공공선택론의 확산이 **작은 정부** 논리의 배경이 되었다.

대립 구도

작은 정부: 시장·민영화·규제완화 ↔ 큰 정부: 복지국가·시장실패 교정

쓰이는 기출 2017 제2문, 2025 제1문 (3)

답안 속 문장

“작은 정부론의 핵심은 정부의 크기를 줄이는 것 자체가 아니라, 정부가 잘할 수 있는 일과 시장·시민사회가 잘할 수 있는 일을 다시 나누는 데 있다.”

정부신뢰

정부신뢰는 정부가 국민의 기대에 맞게 행동할 것이라는 국민의 믿음이다. 신뢰의 원천은 **능력**(문제 해결 성과), **진실성·공정성**(절차와 의도), **소통**(정보의 개방과 설명)으로 나뉜다. 위험 상황에서는 기술적 위험

평가와 시민이 느끼는 위험 인식 사이에 간극이 생기므로, 일방적 발표가 아니라 쌍방향 **위험 소통(risk communication)**이 필요하다.

쓰이는 기출 2020 제1문 (2), 2019 제1문, 2018 제3문

답안 속 문장

“시민이 정부의 ‘유해성이 낮다’는 발표를 믿지 않는 것은 정보가 부족해서가 아니라, 원인·책임·대책이 설명되지 않은 채 결론만 통보되었기 때문이다.”

기준	전통적 관료제	신공공관리론	신공공서비스론 · 거버넌스
핵심 가치	합법성, 능률성	효율성, 성과, 경쟁	공익, 민주성, 신뢰
시민의 지위	피치자·수혜자	고객	시민·공동생산자
정부의 역할	노젓기(직접 생산)	방향잡기	봉사·협력의 촉진
책임성	계층제적·법적	성과·시장 책임	다면적(법·가치·시민·전문성)
조정 기제	명령·규칙	가격·계약	신뢰·네트워크

1-2 기출 풀이

2018 제1문

지하철 민간위탁과 안전사고 — 세 이론의 처방

총 40점 · 소문 3개 (10 · 10 · 20)

제1문 (40점)

A시 공기업은 지하철 신호체계 및 시설물의 유지보수를 위한 관리를 민간 기업에 위탁운영하였다. 이에 지하철의 운영과 시설물의 관리가 이원화되어 실행되었고, 시설물 유지보수업체와 지하철 운영자 간의 의사소통 미흡, 시설관리의 부실 등의 문제가 발생함에 따라 지하철 운영의 기계적 결함과 안전사고가 자주 발생하였다. 이러한 상황은 전통적 관료제 이론, 신공공관리론, 협력적 거버넌스 이론에 입각하여 설명할 수 있다.

- (1) 민간위탁 도입의 배경이 된 이론이 강조하는 행정혁신의 가치 및 원칙을 설명하시오. (10점)
- (2) 위 상황은 행정이 추구해야 할 다양한 가치 중 어떠한 가치들이 충족되지 못하여 발생한 것인지 설명하시오. (10점)
- (3) 제시된 세 가지 이론을 활용하여 위 상황의 바람직한 해결방안을 논하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 민간위탁의 배경 이론(신공공관리론)을 확인하고, 그 결과 훼손된 가치를 짚은 뒤, 세 이론을 **처방**으로 써 보게 한다.

연결 개념 노조기과 방향잡기, 효율성 대 안전성·가외성, 책임성의 분산, 계약 관리, 협력적 거버넌스.

함정 (1)에서 ‘협력적 거버넌스’를 배경 이론으로 쓰면 틀린다. 민간위탁은 신공공관리론의 수단이다. (3)은 세 이론을 각각 하나의 해법으로 쓰고 결합 방안으로 마무리한다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	신공공관리론의 가치(효율성·경쟁·성과·고객)와 원칙(방향잡기, 경쟁, 성과 중심)	Osborne & Gaebler 1992	약 600자
(2)	안전성·가외성, 책임성, 공익성, 통합성(조정) 미충족	Landau의 가외성, 책임성 개념	약 600자
(3)	관료제: 직영·통합 관리와 책임선 / NPM: 성과 계약·감독 강화 / 거버넌스: 운영-정비-시민 협의체 → 결합	세 이론 비교	약 1,300자

예시답안 — 2018 제1문

제시문은 A시 공기업이 지하철 시설물 유지보수를 민간에 위탁하면서 운영과 관리가 이원화되고, 그 결과 의사소통 부족과 시설관리 부실로 안전사고가 반복된 사례이다. 이는 효율성을 앞세운 행정혁신이 안전과 책임이라는 공공 가치를 놓친 전형이다. 아래에서는 민간위탁의 배경 이론, 훼손된 가치, 세 이론에 기초한 해결방안을 차례로 논한다.

(1) 민간위탁의 배경 이론과 행정혁신의 가치·원칙

민간위탁의 배경 이론은 **신공공관리론**이다. 신공공관리론은 1970년대 이후 재정위기와 정부실패에 대한 반성에서 출발해, 공공선택론의 시장 논리와 민간 경영기법을 행정에 도입하려 했다. 이 이론이 강조하는

가치는 첫째, **능률성과 효율성**이다. 같은 서비스를 더 적은 비용으로 공급하는 것이 개혁의 일차 목표다. 둘째, **경쟁**이다. 정부 독점을 깨고 민간 공급자와 경쟁시키면 비용이 낮아지고 서비스가 개선된다고 본다. 셋째, **성과와 고객 지향**이다. 투입과 절차보다 산출과 결과를 기준으로 평가하고, 시민을 서비스의 고객으로 본다.

원칙으로는 오스본과 게블러가 제시한 기업가적 정부의 원칙이 대표적이다. 정부는 직접 노를 젓기보다 **방향을 잡고**, 서비스 공급에 경쟁을 도입하며, 규칙이 아니라 사명과 성과로 관리한다. 민간위탁은 정부가 방향잡기와 감독을 맡고 집행을 시장에 맡기는 이 원칙의 대표적 수단이다.

(2) 충족되지 못한 행정가치

첫째, **안전성과 가외성**이다. 지하철은 작은 결함이 대형 사고로 이어지는 영역이므로, 중복 점검과 여유 인력 같은 가외성이 필요하다. 그러나 효율성 중심의 위탁 계약은 이를 낭비로 보고 줄이기 쉽다. 시설관리 부실과 기계적 결함의 반복은 효율성이 안전성을 밀어낸 결과다.

둘째, **책임성**이다. 운영은 공기업이, 유지보수는 민간업체가 맡으면서 사고의 책임이 어디에 있는지가 불분명해졌다. 계약상 책임과 공적 책임이 분리되고, 시민 입장에서는 누구에게 책임을 물을지 알 수 없게 되었다.

셋째, **통합성과 조정**이다. 제시문의 ‘의사소통 미흡’은 계약 경계가 조직 경계가 되면서 정보가 흐르지 않은 결과다. 신호체계와 시설물은 운행과 하나의 체계로 맞물려 있는데 이를 둘로 나누어 조정 비용이 커졌다.

넷째, **공익성**이다. 수탁 기업은 이윤을 추구하므로 계약에 명시되지 않은 안전 투자를 줄일 유인이 있다. 시민의 생명과 안전이라는 공익이 비용 절감이라는 사익에 밀린 것이다.

(3) 세 이론에 기초한 해결방안

전통적 관료제 이론의 처방은 **책임의 사슬을 다시 잇는 것**이다. 안전과 직결되는 신호체계와 핵심 시설물의 유지보수는 직영으로 되돌리거나 운영 조직과 같은 지휘 계통 안에 두어, 계층제적 통제와 명확한 권한·책임을 회복한다. 표준작업절차와 점검 규정을 문서화하고 위반에 대한 책임을 분명히 한다. 다만 관료제의 경직성과 비용 증가라는 한계가 있으므로, 직영 범위는 안전 핵심 업무로 한정하는 것이 바람직하다.

신공공관리론의 처방은 위탁 자체를 버리지 않고 **계약을 똑똑하게 관리**하는 것이다. 위탁 계약에 안전 성과지표(장애 발생률, 점검 이행률)를 넣고, 사고 시 수탁자 책임과 제재를 명시한다. 최저가 낙찰 대신 기술력과 안전 실적을 평가하는 방식으로 바꾸고, 발주 기관에 계약 감독 역량을 갖춘 전문 인력을 둔다. 신공공관리론은 방향잡기를 강조하지만, 방향잡기에는 감독과 평가의 역량이 전제된다는 점을 사례가 보여준다.

협력적 거버넌스 이론의 처방은 **분절된 행위자를 하나의 협의 구조로 묶는 것**이다. 운영자, 유지보수업체, 노동조합, 시 감독부서가 참여하는 상설 안전협의체를 만들어 장애 정보를 실시간으로 공유하고 공동으로 점검한다. 앤셀과 개시가 말하듯 협력은 대면 대화, 신뢰 형성, 공동의 이해를 거쳐 성과를 낸다. 시민 안전감시단처럼 이용자의 참여를 열면 사고 징후를 일찍 포착할 수 있다.

세 처방은 배타적이지 않다. 안전 핵심 업무는 관료제적 직영으로 책임을 분명히 하고, 그 밖의 업무는 성과계약으로 효율을 살리며, 행위자 간 정보 단절은 협력적 거버넌스로 메우는 **혼합형 관리**가 바람직하다. 행정혁신은 효율과 책임 가운데 하나를 고르는 일이 아니라, 업무의 위험도에 따라 수단을 달리 배치하는 일이다.

40점 · (1)은 배경 이론을 신공공관리론으로 특정하고, (2)는 훼손된 가치를 제시문의 사실과 하나씩 짝짓고, (3)은 세 이론의 처방을 결합해 마무리한다.

2020 제1문

수돗물 유충 사태 — 신공공서비스론과 정부신뢰

총 40점 · 소문 2개 (25 · 15)

제1문 (40점)

다음 사례를 읽고 물음에 답하시오.

〈사례〉

A시의 수돗물에서 △△△유충이 나온 지 2주 이상이 지났음에도 불구하고 해당 지역주민들은 여전히 불안감을 호소하고 있다. A시는 수차례에 걸쳐 “△△△유충의 유해성이 낮고, 유충 발견이 감소하고 있다”라고 발표했다. 그리고 의료·보건전문가들은 ○○시사프로그램의 인터뷰에서 “△△△유충을 먹게 되더라도 인체 유해성이 거의 없다”라고 언급하였다. 그럼에도 불구하고 해당 지역주민들은 믿고 마실 수 있는 물을 구하려는 이른바 ‘생수전쟁’을 벌이고 있다. A시의 시민단체들과 주민들은 “문제의 원인이 무엇인지, 문제의 책임은 누구에게 있는지, 해결방안은 무엇인지 등에 대해 충분히 알지 못하고 있다”라는 불만을 제기하고 있다. A시의 대형할인점과 편의점의 생수 판매량은 전월 대비 60% 이상 증가했다.

- (1) 위 사례에 제시되어 있는 문제를 해결하기 위한 방안을 행정가치, 정부와 시민 간의 관계, 관료의 책임성 등으로 구분하여 신공공서비스론(New Public Service: NPS)의 관점에서 제시하시오. (25점)
- (2) 위 사례에서 정부불신을 초래하는 원인을 설명하고, 이를 극복하기 위한 정부신뢰 확보 방안을 제시하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 정부의 ‘유해성 낮음’ 발표에도 시민이 생수를 사는 상황을 신공공서비스론의 세 축(행정가치, 정부-시민 관계, 책임성)과 정부신뢰 이론으로 해석하게 한다.

연결 개념 덴하트의 일곱 원칙, 시민 대 고객, 다면적 책임성, 위험 소통, 신뢰의 원천(능력·진실성·소통).

합정 (1)을 신공공관리론식 ‘고객 만족’으로 쓰면 반대 방향이다. 제시문의 “원인·책임·해결방안을 알지 못한다”는 불만이 핵심 단서다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	행정가치: 공익·민주성·투명성 / 관계: 고객 → 시민, 봉사·공동 문제 정의 / 책임성: 법적·전문적·정치적·시민 책임의 다면성	Denhardt & Denhardt 2003	약 1,500자
(2)	원인: 소통 부재·책임 불명확·위험 인식의 간극 / 방안: 위험 소통, 정보 공개, 책임 규명, 시민 참여 검증	정부신뢰의 원천, 위험 소통	약 900자

예시답안 — 2020 제1문

A시는 수돗물 유충의 유해성이 낮다고 거듭 발표했고 전문가도 이를 뒷받침했지만, 주민은 생수를 사재기하고 있다. 문제는 물의 안전성 자체보다 **정부의 설명을 믿지 못하는 신뢰의 위기**에 있다. 주민의 불만이 원인·책임·해결방안을 알지 못한다는 데 모인다는 점에서, 이 사례는 결론만 통보하는 행정의 한계를 보여 준다.

(1) 신공공서비스론의 관점에서 본 해결방안

신공공서비스론은 덴하트 부부가 신공공관리론을 비판하며 제시한 이론으로, 정부의 역할을 방향잡기가 아니라 **시민에 대한 봉사**로 본다. 시민을 고객이 아니라 공동체의 주인으로 보고, 공익은 시민과의 대화를 통해 형성된다고 본다.

가. 행정가치 신공공관리론이 효율성과 신속한 성과를 앞세운다면, 신공공서비스론은 **공익, 민주성, 투명성**을 앞세운다. A시의 발표는 유해성이 낮다는 기술적 판단에 머물러 있다. 그러나 수돗물은 모든 주민의 일상과 건강이 걸린 공공재이며, 그 안전에 대한 판단은 전문가의 결론만이 아니라 주민이 납득하는 과정을 거쳐야 공익으로 성립한다. 따라서 A시는 수질 검사 결과와 유충 발생 원인 조사 과정을 원자료 그대로 공개하고, 정수 공정의 어느 단계에서 문제가 생겼는지를 설명해야 한다. 효율적인 발표보다 투명한 과정이 이 상황의 핵심 가치다.

나. 정부와 시민 간의 관계 신공공서비스론은 ‘고객이 아니라 시민에게 봉사하라’, ‘방향잡기보다 봉사하라’고 말한다. 생수 판매량이 60% 이상 늘었다는 것은 주민이 정부 서비스를 소비하는 고객으로서 공급자를 바꾼 것이다. 이를 시민의 관계로 되돌리려면 정부가 문제 정의 단계부터 주민을 참여시켜야 한다. 시민단체와 주민 대표가 참여하는 **민관 합동 조사단**을 꾸려 정수장 점검에 동행하게 하고, 주민 설명회를 일방적 발표가 아닌 질의응답 중심으로 운영한다. 주민이 직접 수질을 확인할 수 있는 시료 검사 창구를 여는 것도 공동생산의 한 방식이다. 이는 ‘전략적으로 생각하되 민주적으로 행동하라’는 원칙의 구체화이다. 다. 관료의 책임성 신공공서비스론은 ‘책임성은 단순하지 않다’고 본다. 관료는 시장의 성과뿐 아니라 법률, 전문가 규범, 공동체의 가치, 시민의 이익에 대해 동시에 책임진다. A시 공무원은 수도 관련 법령상 수질 기준을 지켰다는 **법적 책임**만으로는 부족하고, 원인을 규명해 재발을 막을 **전문적 책임**, 주민에게 설명하고 잘못이 있으면 인정하는 **정치적·도덕적 책임**을 함께 져야 한다. 원인 조사 결과에 따라 관리 소홀의 책임자를 밝히고, 재발 방지 계획과 그 이행 일정을 공개해 주민이 점검할 수 있게 해야 한다. 책임의 소재가 분명해질 때 주민의 불안도 줄어든다.

(2) 정부불신의 원인과 정부신뢰 확보 방안

정부불신의 원인은 세 가지다. 첫째, **소통의 일방성**이다. A시는 ‘유해성이 낮다’는 결론만 반복했을 뿐 원인과 대책을 설명하지 않았다. 위험 소통 연구가 보여 주듯, 전문가가 판단하는 위험과 시민이 느끼는 위험은 다르다. 시민은 통제할 수 없고 일상과 밀접하며 원인이 불분명한 위험을 더 크게 느낀다. 둘째, **책임의 불명확성**이다. 누구의 잘못인지 밝혀지지 않으면 시민은 같은 일이 되풀이될 것이라 예상한다. 셋째, **능력에 대한 의심**이다. 2주가 지나도 유충이 계속 발견되는 상황에서 ‘감소하고 있다’는 발표는 문제 해결 능력의 증거가 되지 못한다.

정부신뢰 확보 방안도 이 원인에 대응한다. 첫째, **쌍방향 위험 소통**이다. 불확실한 점은 불확실하다고 인정하고, 검사 결과를 정기적으로 공개하며, 주민의 질문에 답하는 창구를 운영한다. 둘째, **책임 규명과 재발 방지**이다. 독립적인 조사로 원인을 밝히고 책임자를 공개하며, 정수 시설 개선 일정과 예산을 제시한다. 셋째, **성과로 증명하기**이다. 유충 발생이 실제로 멈추었음을 주민 참여 검사로 확인하게 한다. 넷째, 피해 주민에 대한 생수 지원이나 요금 감면처럼 정부가 불편을 인정하는 조치도 진실성에 대한 신호가 된다. 정부신뢰는 정확한 정보만으로 회복되지 않는다. 시민이 문제의 정의와 해결 과정에 참여하고 책임이 분명해질 때, 정부의 발표는 비로소 믿을 만한 정보가 된다. 신공공서비스론이 말하는 ‘봉사하는 정부’는 이 신뢰를 쌓는 정부이다.

40점 · (1)은 문제가 지정한 세 구분(행정가치, 정부-시민 관계, 책임성)을 소재목으로 세운다. (2)는 원인과 방안을 짝지어 쓴다.

2017 제2문

작은 정부의 등장 배경과 우리나라 정부의 크기

총 40점 · 소문 2개 (20 · 20)

제2문 (40점)

행정개혁과 관련하여 ‘큰정부’와 ‘작은 정부’에 대한 논란이 지속적으로 증가하고 있다. 이와 관련하여 아래의 문제에 답하시오.

- (1) 작은 정부의 등장배경과 행정학적 의의를 설명하시오. (20점)
- (2) 작은 정부의 등장배경과 행정학적 의의를 토대로, 우리나라 정부의 크기를 비판적으로 논하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 작은 정부론의 역사적·이론적 배경과 행정학적 의미(NPM으로의 전환)를 설명한 뒤, 그 논리를 한국에 적용해 ‘비판적으로’ 평가하게 한다.

연결 개념 정부실패, 공공선택론, 예산극대화, 신자유주의, 정부 규모의 측정 지표(재정·인력·규제·기능).

합정 (2)에서 ‘한국 정부는 크다/작다’로 단정하지 말고 **측정 지표마다 결론이 다르다**는 점을 보여 준다. 확실하지 않은 통계 수치는 쓰지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	배경: 스태그플레이션·재정위기, 정부실패, 신자유주의 / 의의: 행정의 경영화, 시장 메커니즘, 성과·고객	Wolf, Niskanen, 공공선택론, NPM	약 1,200자
(2)	지표별 평가(재정·인력은 상대적으로 작은 편, 규제·관여는 큼) → 양적 축소보다 기능 재조정·질적 역량	정부 규모의 다차원성	약 1,200자

예시답안 — 2017 제2문

정부의 크기를 둘러싼 논쟁은 행정개혁의 방향을 가르는 오래된 쟁점이다. 작은 정부론은 1970년대 이후 복지국가의 위기 속에서 등장해 신공공관리론으로 이어졌다. 아래에서는 그 배경과 행정학적 의의를 설명하고, 이를 기준으로 우리나라 정부의 크기를 평가한다.

(1) 작은 정부의 등장배경과 행정학적 의의

가. 등장배경 첫째, **경제적 배경**이다. 제2차 세계대전 이후 서구 국가는 케인스주의적 경기 관리와 복지국가 확대로 정부를 키웠다. 그러나 1970년대 두 차례 석유파동 이후 경기 침체와 물가 상승이 함께 나타나는 스태그플레이션이 오면서 케인스주의적 처방이 한계를 드러냈고, 복지 지출 증가와 세수 감소가 겹쳐 재정위기가 심화되었다.

둘째, **이론적 배경**이다. 정부도 실패한다는 인식이 확산되었다. 올프는 정부가 비용과 수입이 분리되어 있고 조직 내부의 목표를 추구하므로 비효율이 생긴다고 보았고, 니스카넨은 관료가 예산 극대화를 추구해 정부 산출이 사회적 최적보다 커진다고 주장했다. 뷰캐난(J. Buchanan) 등의 공공선택론은 정치인과 관료도 자기 이익을 추구하는 존재라는 가정에서 정부 팽창을 설명했다.

셋째, **정치적 배경**이다. 1980년대 영국 대처 정부와 미국 레이건 정부는 신자유주의에 기초해 민영화, 규제완화, 감세, 공공부문 감축을 추진했다. 이후 뉴질랜드, 호주 등으로 개혁이 확산되었다.

나. 행정학적 의의 첫째, **행정 패러다임의 전환**이다. 작은 정부론은 전통적 관료제 모형에서 신공공관리론으로의 전환을 이끌었다. 정부는 직접 생산하는 노젓기에서 방향잡기로 역할을 바꾸고, 민영화·민간위탁·책임운영기관 같은 수단을 도입했다. 둘째, **성과와 고객의 강조**이다. 투입과 절차 중심의 통제에서 결과 중심의 관리로, 시민을 서비스의 고객으로 보는 관점이 들어왔다. 셋째, **정부 역할의 재정의**이다. 무엇을 정부가 하고 무엇을 시장과 시민사회에 맡길지를 묻게 했다는 점에서, 작은 정부론은 단순한 감축론이 아니라 정부 기능의 재배치론으로서 의의가 있다. 다만 공공성 약화, 형평성 훼손, 책임 분산이라는 비판이 뒤따랐고, 이는 이후 신공공서비스론과 거버넌스론의 등장 배경이 되었다.

(2) 우리나라 정부의 크기에 대한 비판적 검토

정부의 크기는 하나의 지표로 측정되지 않는다. **재정 규모, 인력 규모, 규제와 기능의 범위**로 나누어 보면 결론이 달라진다.

첫째, **재정과 인력**으로 보면 우리나라 정부는 상대적으로 작은 편으로 평가된다. 국내총생산 대비 일반정부 지출과 전체 고용에서 공공부문 고용이 차지하는 비중은 경제협력개발기구 회원국 평균보다 낮은 수준으로 알려져 있다. 이는 복지국가의 형성이 늦었고 사회보장 지출의 비중이 아직 낮기 때문이다. 이 기준에서는 작은 정부론이 처방하는 일률적 감축이 우리나라에 그대로 들어맞지 않는다. 오히려 저출생·고령화와 양극화에 대응하려면 사회서비스 분야의 공공 역할이 커질 수밖에 없다.

둘째, **규제와 관여의 범위**로 보면 우리나라 정부는 큰 편이다. 개발국가 시기의 유산으로 중앙정부가 산업과 시장에 폭넓게 개입하고, 인허가와 행정지도 같은 규제가 많으며, 지방자치단체에 대한 중앙의 통제도 강하다. 이 영역에서는 작은 정부론의 문제의식, 즉 정부실패와 규제의 비용에 대한 경계가 여전히 유효하다.

셋째, **공기업과 산하기관**을 포함하면 정부의 실질적 범위는 더 넓다. 정부 조직의 정원은 억제하면서 공공기관과 위탁 조직을 늘리는 방식은 ‘보이는 정부’는 작게 하면서 ‘보이지 않는 정부’를 키우는 결과를 낼 수 있다.

따라서 우리나라에 필요한 것은 양적 축소나 확대냐의 선택이 아니라 **기능의 재조정**이다. 규제와 중앙 통제는 줄여 시장과 지방의 자율을 넓히고, 사회안전망과 공공서비스처럼 시장이 공급하지 못하는 영역은 정부 역량을 키워야 한다. 아울러 정부의 크기보다 **정부의 질**, 즉 투명성, 책임성, 정책 역량이 정부신뢰와 성과를 좌우한다는 점에서, 작은 정부론의 교훈은 ‘더 작은 정부’가 아니라 ‘더 잘하는 정부’로 읽어야 한다.

40점 · (2)는 정부 크기의 지표를 나누어 결론이 지표마다 다르다는 점을 보여 주고, 양적 축소보다 기능 재조정이라는 입장으로 마무리한다. 통계 수치는 확인된 것만 쓴다.

제2장

거버넌스 · 협업행정 · 재난관리

연결 기출: 2016 제1문 · 2017 제1문 · 2025 제2문 | 함께 볼 장: 1장(행정이론), 3장(갈등관리), 9장(국회의 재정통제)

이 장에서 다루는 내용

2-1 핵심 개념	19
2-2 기출 풀이	21
2016 제1문 대형 안전사고 이후 — 관료의 책임성과 협업행정	21
2017 제1문 뉴노멀과 위험 — 협력적 거버넌스와 국회의 기능	24
2025 제2문 초대형 산불과 재난관리 협력적 거버넌스	26

2-1 핵심 개념

협력적 거버넌스는 2016·2017·2018·2025년에 거듭 나온 ‘부품’이다. **왜 필요한가 → 어떻게 작동하는가 → 누가 책임지는가** 세 단계로 정리한다.

관료의 책임성 유형 — 롬제크와 더브닉

롬제크와 더브닉(B. Romzek & M. Dubnick)은 「공공부문의 책임성」(1987)에서 **통제의 원천**(조직 내부/외부)과 **통제의 정도**(높음/낮음)를 교차해 네 유형을 제시했다. 내부·높음은 **관료적(계층적) 책임성**, 외부·높음은 **법적 책임성**, 내부·낮음은 **전문가적 책임성**, 외부·낮음은 **정치적 책임성**이다.

대립 구도

통제가 강한 책임(관료적·법적) ↔ 자율에 맡긴 책임(전문가적·정치적)

쓰이는 기출 2016 제1문 (1), 2020 제1문 (1), 2025 제2문 (2)

답안 속 문장

“대형 사고 뒤의 처방이 규정과 감찰 강화로만 흐르면 관료적·법적 책임성만 커지고, 현장 전문가의 판단과 시민에 대한 반응성은 오히려 약해질 수 있다.”

통제 정도 · 원천	내부	외부
높음	관료적(계층적) 책임성 — 상관의 감독, 규칙	법적 책임성 — 법원·감사·입법부의 통제
낮음	전문가적 책임성 — 전문 규범과 판단의 존중	정치적 책임성 — 국민·이해관계자에 대한 반응성

거버넌스와 협력적 거버넌스

거버넌스는 정부가 독점하던 공적 문제 해결을 정부·시장·시민사회의 **네트워크**가 함께 수행하는 통치 방식이다. 로즈(R. Rhodes)는 이를 ‘정부 없는 통치’로 표현하며 조직 간 상호의존, 자원 교환, 신뢰에 기초한 상호작용, 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 들었다. 앤셀과 개시(C. Ansell & A. Gash)는 「협력적 거버넌스의 이론과 실제」(2008)에서 협력적 거버넌스를 공공기관이 비국가 이해관계자와 함께 **공식적·합의 지향적·숙의적** 의사결정 과정에 참여하는 제도로 정의했다.

쓰이는 기출 2016 제1문 (2), 2017 제1문, 2018 제1문 (3), 2025 제2문

답안 속 문장

“협력적 거버넌스는 정부가 손을 떼는 것이 아니라, 정부가 혼자서는 해결할 수 없는 문제에 다른 행위자의 자원과 지식을 모으는 장을 설계하는 것이다.”

앤셀과 개시의 협력 모형

협력의 성패는 네 요소에 달려 있다. ① **출발 조건** — 행위자 간 권력·자원의 불균형, 참여 유인, 과거 협력 또는 갈등의 이력. ② **제도적 설계** — 참여의 포괄성, 협의체의 배타성 여부, 명확한 기본 규칙, 과정의 투명성. ③ **촉진적 리더십** — 참여를 이끌고 규칙을 지키게 하는 조정자. ④ **협력 과정** — 대면 대화 → 신뢰 형성 → 과정에 대한 몰입 → 공유된 이해 → 중간 성과의 순환.

쓰이는 기출 2016 제1문 (3), 2025 제2문, 2018 제1문 (3)

답안 속 문장

“협력의 촉진요인은 선언이 아니라 설계에서 나온다. 참여 유인, 투명한 규칙, 조정자, 그리고 작은 성공의 경험이 협력을 지속시킨다.”

협력이론과 자원의존이론

협력이론: 액셀로드(R. Axelrod)는 『협력의 진화』(1984)에서 반복되는 죄수의 딜레마 게임에서 맞대응(tit-for-tat) 전략이 협력을 끌어낸다는 점을 보였다. 협력의 조건은 **미래의 그림자**(관계가 오래 지속될 것이라는 기대), 상호성, 상대의 행동을 알아볼 수 있는 정보이다. **자원의존이론:** 페퍼와 샬런식(J. Pfeffer & G. Salancik)은 『조직의 외부 통제』(1978)에서 어떤 조직도 필요한 자원을 스스로 다 갖지 못하므로 환경 속 다른 조직에 의존하며, 그 의존을 관리하기 위해 협력·연합·합병 같은 전략을 쓴다고 보았다.

쓰이는 기출 2016 제1문 (2), 2024 제1문 (2)

답안 속 문장

“부처 간 협업은 선의가 아니라 상호의존에서 나온다. 각 기관이 가진 자원이 서로에게 필요하고 관계가 반복될 것이라는 기대가 있을 때 협업은 안정된다.”

위험사회와 뉴노멀 행정환경

벡(U. Beck)은 『위험사회』(1986)에서 근대화가 만들어 낸 위험이 계층과 국경을 넘어 퍼지고, 그 원인과 결과를 과학적으로도 확정하기 어려운 사회를 위험사회라 불렀다. 이런 문제는 원인이 복잡적이고 해법에 대한 합의가 없는 **난제(wicked problem)**(리텔과 웨버, 1973)로서 다중 행위자 협력을 요구한다.

쓰이는 기출 2017 제1문, 2025 제2문

답안 속 문장

“뉴노멀의 위험은 불확실하고 경계를 넘나드는 난제다. 계층제는 확실한 문제를 빠르게 처리하는 데 강하지만, 불확실한 문제에는 여러 행위자의 지식을 모으는 협력 구조가 강하다.”

재난관리의 단계와 통합적 재난관리

재난관리는 **예방(완화)-대비-대응-복구**의 네 단계로 나뉜다. 전통적 재난대응은 사고 발생 후 대응 단계에 집중하고, 재난 유형별로 담당 기관이 나뉘는 **분산관리**와 명령·통제 중심의 위계적 지휘를 특징으로 한다. 이에 비해 **통합적 재난관리**는 모든 재난과 모든 단계를 하나의 체계로 묶고, 정부 기관 간 수평적 조정과 민간·지역사회의 참여를 강조한다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 중앙·지역 재난안전대책본부, 재난관리 주관기관, 긴급구조통제단 등으로 역할을 나눈다.

쓰이는 기출 2025 제2문, 2016 제1문

답안 속 문장

“대형 재난에서 명령·통제는 여전히 필요하지만 그것만으로는 부족하다. 현장의 정보는 흩어져 있고 자원은 여러 기관에 나뉘어 있으므로, 통합 지휘와 수평적 협력이 함께 설계되어야 한다.”

2-2 기출 풀이

2016 제1문

대형 안전사고 이후 — 관료의 책임성과 협업행정

총 50점 · 소문 3개 (10 · 20 · 20)

제1문 (50점)

사회적으로 영향이 큰 대형 안전사고가 발생하면 정부는 그 원인을 진단하고 대책을 마련하여 이후에 동일한 문제가 발생하지 않도록 조치한다. 이와 관련하여 관료의 책임성과 협업행정이 주목된다. 아래 질문에 답해 보시오.

- (1) 관료의 책임성을 행정통제의 수준과 행정책임의 원천에 따라 유형을 구분하여 설명하시오. (10점)
- (2) 협업행정의 개념을 거버넌스 관점(governance), 협력이론(theory of cooperation), 자원의존이론(resource-dependency theory) 등을 적용하여 제시해 보시오. (20점)
- (3) 우리나라는 정부 산하에 여러 유형의 공공기관을 설립하여 운영하고 있다. 공공기관의 공적 책임성을 확보하기 위한 정부와 공공기관 간 협업을 활성화할 수 있는 방안을 촉진요인 중심으로 논의하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 (1)은 롬제크와 더브닉의 2×2를 그대로 묻는다. (2)는 협업행정을 세 이론으로 정의하게 하고, (3)은 공공기관과 정부의 협업을 ‘촉진요인’ 중심으로 설계하게 한다.

연결 개념 관료적·법적·전문가적·정치적 책임성, 네트워크 거버넌스, 반복 게임과 미래의 그림자, 자원 상호의존, 앤셀과 개시 모형, 「공공기관의 운영에 관한 법률」.

합정 (1)은 ‘통제의 정도 × 통제의 원천’의 두 축을 먼저 세우고 네 유형을 채운다. (3)은 장애요인 나열이 아니라 **촉진요인**을 축으로 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	두 축 → 네 유형과 예시 → 안전사고 맥락의 함의	Romzek & Dubnick 1987	약 650자
(2)	거버넌스: 수평 네트워크 / 협력이론: 반복·상호성 / 자원의존: 자원 교환 → 종합 정의	Rhodes, Axelrod 1984, Pfeffer & Salancik 1978	약 1,200자
(3)	공공기관 유형 → 촉진요인: 유인(평가 연계), 제도 설계(협약·규칙), 촉진적 리더십, 정보 공유와 신뢰, 중간 성과	Ansell & Gash 2008, 공운법 체계	약 1,200자

예시답안 — 2016 제1문

대형 안전사고는 대개 한 기관의 실수가 아니라 여러 기관 사이의 틈에서 발생한다. 따라서 사고 이후의 대책은 누가 무엇에 책임지는가라는 **책임성**의 문제와, 흩어진 기관들이 어떻게 함께 일하는가라는 **협업**의 문제를 동시에 다루어야 한다.

(1) 관료 책임성의 유형

롬제과 더브닉은 관료의 책임성을 두 기준으로 구분했다. 하나는 **행정책임의 원천**, 즉 기대와 통제가 조직 내부에서 오는가 외부에서 오는가이고, 다른 하나는 **행정통제의 수준**, 즉 관료의 행동에 대한 통제가 강하고 세밀한가 약하고 재량적인가이다.

첫째, 내부 원천·높은 통제는 **관료적(계층적) 책임성**이다. 상관의 지시와 내부 규칙에 대한 복종이 핵심이며, 감독과 결재가 수단이다. 둘째, 외부 원천·높은 통제는 **법적 책임성**이다. 법원, 감사기관, 입법부처럼 조직 외부의 주체가 법령 준수 여부를 감시한다. 셋째, 내부 원천·낮은 통제는 **전문가적 책임성**이다. 관료는 전문적 지식과 직업 규범에 따라 재량적으로 판단하고, 조직은 그 판단을 존중한다. 넷째, 외부 원천·낮은 통제는 **정치적 책임성**이다. 국민, 이해관계자, 선출직의 요구에 반응하는 것이 핵심이다.

안전사고 이후 정부는 흔히 규정 강화와 감사 확대로 대응한다. 이는 관료적·법적 책임성을 키우지만, 현장 전문가의 판단과 시민의 요구에 대한 반응성을 약하게 만들 수 있다. 위험이 복잡한 영역일수록 네 유형의 균형이 필요하다.

(2) 협업행정의 개념

가. 거버넌스 관점 거버넌스 관점에서 협업행정은 계층제적 명령이 아니라 **수평적 네트워크**를 통해 공동의 문제를 해결하는 방식이다. 로즈가 말했듯 거버넌스는 조직 간 상호의존, 자원 교환, 신뢰에 기초한 상호작용을 특징으로 한다. 협업행정은 정부 부처 간, 중앙과 지방 간, 정부와 공공기관·민간 간에 권한을 나누고 책임을 공유하는 운영 방식이다.

나. 협력이론 액설로드의 협력이론은 이기적인 행위자 사이에서도 협력이 생겨나는 조건을 설명한다. 한번의 거래에서는 배신이 유리하지만, 관계가 반복되고 **미래의 그림자**가 길면 맞대응 전략이 협력을 안정시킨다. 이 관점에서 협업행정은 기관들이 반복적 상호작용 속에서 **상호성의 규범**을 형성해 가는 과정이다. 기관 간 협업이 일회성 사업이 아니라 지속적 관계로 제도화되어야 하는 이유가 여기에 있다.

다. 자원의존이론 페퍼와 샬런식의 자원의존이론에 따르면 어떤 조직도 필요한 자원을 스스로 모두 갖지 못한다. 안전관리에서도 규제 권한은 부처에, 현장 정보와 인력은 공공기관과 지방자치단체에, 기술은 민간에 흩어져 있다. 이 관점에서 협업행정은 **자원의 상호의존을 관리하기 위한 전략적 교환**이다. 의존이 비대칭이면 강한 쪽이 협업을 지배하므로, 협업 설계에는 자원 불균형에 대한 고려가 필요하다.

종합하면 협업행정은 ‘공동의 문제를 해결하기 위해 둘 이상의 기관이 자원과 정보를 교환하고, 반복적 상호작용 속에서 신뢰와 규칙을 형성하며, 공동의 목표와 책임을 공유하는 행정 방식’이다.

(3) 공공기관의 공적 책임성 확보를 위한 협업 활성화 방안

우리나라는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 공기업(시장형·준시장형), 준정부기관(기금관리형·위탁집행형), 기타공공기관으로 나누어 관리한다. 공공기관은 정부 정책을 집행하는 동시에 독립된 법인이므로, 정부의 통제만으로는 공적 책임성을 확보하기 어렵고 정부와의 협업이 필요하다. 앤셀과 개시의 협력 모형에 따라 촉진요인을 중심으로 방안을 제시한다.

첫째, **참여 유인의 설계**이다. 협업은 참여하는 기관에 이익이 있을 때 지속된다. 공공기관 경영평가와 부처 성과평가에 협업 실적과 공동 성과지표를 반영하고, 안전처럼 공동 책임이 필요한 분야에는 공동 예산을 편성한다. 지금까지 기관별 실적만 평가하면 기관들은 협업 비용을 부담하지 않으려 한다.

둘째, **제도적 설계**이다. 정부와 공공기관 사이의 역할, 정보 공유 범위, 의사결정 절차를 협약으로 명시하고 그 과정을 공개한다. 명확한 기본 규칙은 협업의 거래비용을 줄이고, 사고 발생 시 책임의 사각지대를 없앤다.

셋째, **촉진적 리더십**이다. 주무부처는 공공기관을 지시의 대상이 아니라 협업의 파트너로 대하고, 기관 간 이견을 조정하는 중재자 역할을 맡아야 한다. 권력과 자원의 불균형이 큰 관계일수록 조정자의 역할이 중요하다.

넷째, **정보 공유와 신뢰 형성**이다. 안전 정보를 기관 간에 실시간으로 공유하는 공동 플랫폼을 만들고, 정례적인 대면 협의로 신뢰를 쌓는다. 협력이론이 보여 주듯 반복되는 관계와 상호성의 경험이 협업을 안정시킨다.

다섯째, **중간 성과의 축적과 외부 책임성의 연결**이다. 작은 공동 사업에서 성과를 내고 이를 공개하면 협업에 대한 몰입이 커진다. 아울러 협업 성과를 국회와 국민에게 보고하게 하면, 협업이 기관끼리의 담합이 아니라 공적 책임성을 높이는 장치로 작동한다.

결국 공공기관의 공적 책임성은 통제를 늘리는 것만으로는 확보되지 않는다. 협업에 참여할 이유와 규칙, 조정자와 신뢰를 함께 설계할 때 정부와 공공기관은 사고의 틈을 메우는 공동 책임의 체계가 될 수 있다.

50점 · (1)은 2×2 표의 네 칸을 정확히, (2)는 세 이론마다 '협업을 무엇으로 보는가'를 한 문장으로 정리한 뒤 종합 정의, (3)은 촉진요인을 축으로 공공기관 협업을 설계한다.

2017 제1문

뉴노멀과 위험 — 협력적 거버넌스와 국회의 기능

총 40점 · 소문 2개 (20 · 20)

제1문 (40점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

뉴노멀(New Normal)이란 2000년대 이후 만연된 저성장, 저소비, 저물가, 저수익률과 같은 경제사회상황을 종합적으로 지칭한다. 특히 다양한 분야의 뉴노멀 현상을 관통하는 한 가지 특징을 주목한다면 위험(risk)을 들 수 있다. 현대국가는 과거와 비교할 때 거의 대부분의 분야에서 스케일이 더 크고 발생가능성이 더 높은 수준의 위험에 직면하고 있다. 복잡하고 다양한 위험을 어떻게 효과적으로 관리해 나가야 하는지는 모든 정부가 직면하고 있는 가장 큰 과제라고 할 수 있다.

- (1) 뉴노멀 행정환경에서 협력적 거버넌스의 필요성에 대해 논하시오. (20점)
 (2) 위의 협력적 거버넌스 필요성에 근거하여 우리나라 국회의 기능의 중요성을 확인하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 위험이 일상화된 환경에서 왜 계층제적 정부만으로는 부족한지를 논하고, 그 논리를 **국회의 기능**으로 연결하게 한다. 입법고시다운 문항이다.

연결 개념 위험사회, 난제, 네트워크 거버넌스, 국회의 대표·입법·재정통제·국정통제·갈등조정 기능.

합정 (2)를 국회 기능의 교과서적 나열로 끝내지 말고, ‘협력적 거버넌스가 필요하다면 왜 국회가 더 중요해지는가’라는 연결 고리를 써야 한다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	위험의 특성(불확실·복합·초경계) → 계층제의 한계 → 협력의 효용(지식·자원·정당성·회복력) → 한계와 조건	Beck 1986, 난제, Ansell & Gash	약 1,200자
(2)	국회 기능 다섯: 이해 대표·숙의의 장, 입법(협력 틀 제도화), 재정통제, 국정감사·조사(책임성), 갈등조정 → 개선 과제	대의민주주의와 거버넌스	약 1,200자

예시답안 — 2017 제1문

제시문은 저성장과 저물가로 대표되는 뉴노멀 현상의 공통된 특징을 위험으로 규정한다. 현대 정부가 마주한 위험은 규모가 크고 발생 가능성이 높으며 복잡하다. 이런 위험은 정부 혼자서 관리할 수 없으므로 협력적 거버넌스가 요구되고, 그 협력의 정당성과 책임을 보장하는 장치로서 국회의 기능이 중요해진다.

(1) 뉴노멀 행정환경에서 협력적 거버넌스의 필요성

가. 위험의 특성과 계층제의 한계 백이 위험사회라 부른 현대의 위험은 세 가지 특성을 가진다. 첫째, **불확실성**이다. 감염병, 기후변화, 금융위기처럼 원인과 결과를 과학적으로도 확정하기 어렵다. 둘째, **복합성**이다. 하나의 위험이 경제, 보건, 안전, 복지 영역에 연쇄적으로 번진다. 셋째, **경계 초월성**이다. 위험은 부처의 관할, 중앙과 지방, 국경을 가리지 않는다. 이러한 문제는 원인과 해법에 대한 합의가 없는 난제의 성격을 띤다.

전통적 계층제는 문제를 기능별로 나누어 담당 부처에 배분하고 명령과 규칙으로 처리한다. 이는 구조가 분명한 문제에는 효율적이지만, 불확실하고 부처 경계를 넘는 위험에는 칸막이와 대응 지연을 낳는다. 저성장으로 재정 여력이 줄어든 뉴노멀 환경에서는 정부가 자원을 무한정 늘려 대응하기도 어렵다.

나. 협력적 거버넌스의 효용 첫째, **지식의 결합**이다. 위험에 관한 정보와 전문성은 기업, 연구기관, 시민사회, 지역에 흩어져 있다. 협력적 거버넌스는 이를 의사결정에 모아 불확실성을 줄인다. 둘째, **자원의 동원**이다. 재정이 제약된 상황에서 민간과 지역의 자원을 함께 쓰면 대응 역량이 커진다. 셋째, **정당성과 순응**이다. 위험 관리는 시민의 행동 변화를 요구하는데, 결정 과정에 참여한 주체는 결정을 더 잘 따른다. 넷째, **회복력**이다. 여러 행위자가 연결된 네트워크는 한 곳이 실패해도 다른 곳이 보완하므로, 단일 지휘 체계보다 충격에 강하다.

다. 조건과 한계 다만 협력적 거버넌스는 저절로 작동하지 않는다. 앤셀과 개시가 지적하듯 참여 유인, 명확한 규칙, 촉진적 리더십, 신뢰 형성이 필요하다. 또한 책임이 여러 주체에 나뉘면서 ‘모두의 책임은 누구의 책임도 아닌’ 상황이 생길 수 있고, 조직된 이익집단이 과대 대표될 위험도 있다. 협력의 정당성과 책임을 누가 보장하는가라는 질문이 남는데, 바로 여기서 국회의 역할이 등장한다.

(2) 협력적 거버넌스의 필요성에 근거한 국회 기능의 중요성

첫째, **대표와 숙의의 기능**이다. 협력적 거버넌스는 참여하는 이해관계자 중심으로 운영되기 쉬워, 조직되지 않은 다수나 미래 세대의 이익이 빠질 수 있다. 국민이 선출한 국회는 거버넌스에 참여하지 못한 이익까지 대표하고, 위험의 분배를 둘러싼 갈등을 공개적으로 숙의하는 장이다.

둘째, **입법 기능**이다. 협력은 제도화될 때 지속된다. 국회는 재난, 감염병, 기후 위험 등에서 부처 간·정부와 민간 간 협력의 주체, 권한, 정보 공유, 책임 소재를 법률로 정해 협력의 틀을 만든다. 법률에 근거한 협력은 정권이 바뀌어도 유지된다.

셋째, **재정통제 기능**이다. 위험 대응에는 예비비, 추가경정예산, 기금 등 신속한 재정 투입이 필요하지만, 그만큼 재정 규율이 느슨해질 위험도 크다. 국회는 예산 심의와 결산으로 위험 대응 재원이 실제로 효과를 냈는지 따지고, 협력 사업의 공동 예산을 투명하게 관리하게 한다.

넷째, **국정통제 기능**이다. 협력적 거버넌스에서는 책임이 분산되어 사고가 나도 책임 주체가 흐려진다. 국회는 국정감사와 국정조사, 대정부질문으로 행정부와 협력 네트워크 전체의 책임을 묻는다. 이는 롬제과 더브닉이 말한 외부 원천의 법적·정치적 책임성을 보장하는 장치이다.

다섯째, **갈등 조정 기능**이다. 위험 관리 정책은 비용과 위험을 누구에게 지울 것인가라는 분배 갈등을 수반한다. 국회는 여야 협상과 공청회를 통해 이해관계를 조정하고, 사회적 합의를 법과 예산으로 확정한다.

이러한 기능이 제대로 작동하려면 국회 스스로도 개선이 필요하다. 상임위원회 간 칸막이를 넘는 위험 관련 특별위원회의 운영, 국회 입법조사처와 예산정책처 같은 지원 기구의 위험 분석 역량 강화, 청원과 공청회를 통한 시민 참여 확대가 그 예이다. 협력적 거버넌스가 정부의 문제 해결 방식이라면, 국회는 그 협력에 민주적 정당성과 책임성을 부여하는 최종 장치이다.

40점 · (1)은 '위험의 특성 → 계층제의 한계 → 협력의 효용과 조건'의 흐름, (2)는 국회의 기능마다 협력적 거버넌스와의 연결 고리를 한 문장씩 붙인다.

2025 제2문

초대형 산불과 재난관리 협력적 거버넌스

총 30점 · 소문 2개 (15 · 15)

제2문 (30점)

다음 사례를 읽고 물음에 답하시오.

〈사례〉

2025년 3월, 동시다발적으로 발생한 초대형 산불로 인해 대규모의 산림이 소실되었다. 강풍과 건조한 기후로 불길이 급속히 확산하면서 화산 식별과 진화 동선 확보가 어려워 진압에 난항을 겪었다. 산불 진화·구조 과정에서 산림청 인력뿐 아니라 소방청, 군, 경찰, 지방자치단체 및 산불진화대가 대규모로 투입되었으며, 민간 역시 적극적으로 산불 대응에 참여했다. 산불 진화 이후 산림청과 관계 부처는 피해 복구 대책과 주민 지원 계획을 마련하고 있다.

- (1) 위 사례와 같은 대규모 재난 상황에서 협력적 거버넌스가 필요한 이유를 논하고, 이를 전통적 재난대응 방식과 비교하시오. (15점)
- (2) 위 사례에서 재난관리 협력적 거버넌스의 권한·책임 배분 방식과 이의 적절성을 논하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 제시문의 ‘산림청·소방청·군·경찰·지자체·산불진화대·민간’이라는 다중 행위자를 협력적 거버넌스로 해석하고, 권한과 책임이 어떻게 나뉘었고 그것이 적절했는지를 평가하게 한다.

연결 개념 재난관리 4단계, 분산관리와 통합관리, 명령·통제와 네트워크, 주관기관 체계, 책임성의 분산.

함정 제시문에 없는 피해 규모·사망자 수·기관 간 갈등 사실을 지어내지 않는다. 평가는 ‘이런 위험이 있을 수 있다’는 이론적 형태로 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	필요성: 동시다발·급속 확산, 자원과 정보의 분산, 복구까지의 연속성 / 비교표: 전통적(위계·분산·대응 중심) 대 협력적(네트워크·통합·전 단계)	통합적 재난관리	약 850자
(2)	배분 방식: 주관기관(산림청) 중심 + 지원기관 + 지역 + 민간 / 적절성: 전문성·통합 지휘는 적절, 지휘 일원화·민간 책임·복구 단계 조정은 보완	재난안전법 체계, 책임성	약 900자

예시답안 — 2025 제2문

제시문의 산불은 동시다발로 발생해 강풍과 건조한 기후 속에서 급속히 확산되었고, 산림청·소방청·군·경찰·지방자치단체·산불진화대와 민간이 함께 대응했다. 이는 대규모 재난이 단일 기관의 능력을 넘어서며, 여러 주체의 협력이 대응의 성패를 가른다는 점을 보여 준다.

(1) 협력적 거버넌스의 필요성과 전통적 재난대응 방식과의 비교

첫째, **문제의 규모와 속도**이다. 동시다발 산불은 한 기관의 인력과 장비로 감당할 수 없고, 불길이 빠르게 번지므로 여러 기관의 자원을 동시에 투입해야 한다. 둘째, **자원과 정보의 분산**이다. 산림 진화의 전문성과 헬기는 산림청에, 인명 구조와 화재 진압은 소방에, 대규모 인력은 군에, 주민 대피와 교통 통제는 경찰과 지자체에 있다. 화산 식별과 진화 동선 확보가 어려웠다는 점은 현장 정보를 기관 간에 실시간으로 공유

할 필요를 보여 준다. 셋째, **재난의 연속성**이다. 진화 이후 피해 복구와 주민 지원은 산림, 주거, 생계, 보건이 얹힌 문제이므로 관계 부처와 지역사회, 민간의 협력이 계속되어야 한다. 넷째, **민간의 역량**이다. 주민과 자원봉사자는 지역 지리와 주민 사정을 가장 잘 알고, 대피와 구호에서 정부가 미치지 못하는 부분을 채운다.

전통적 재난대응 방식은 **위계적 명령·통제**, 재난 유형별로 담당 기관이 나뉘는 **분산관리**, 사고 발생 이후의 **대응 중심**을 특징으로 한다. 정부가 유일한 대응 주체이고 시민은 보호의 대상이다. 이 방식은 지휘 체계가 분명하고 신속한 결정에 유리하지만, 기관 간 칸막이로 정보가 단절되고 민간의 자원을 활용하지 못한다. 반면 협력적 거버넌스는 통합 지휘 아래 **수평적 조정**을 결합하고, 예방에서 복구까지 **전 단계**를 연결하며, 시민과 민간을 **공동 대응 주체**로 본다. 다만 협력적 거버넌스가 명령·통제를 대체하는 것은 아니다. 급박한 대응 단계에서는 통합 지휘가 필요하고, 협력은 그 지휘가 여러 기관의 자원과 정보를 실제로 움직이게 하는 방식이다.

(2) 권한·책임 배분 방식과 적절성

가. 배분 방식 제시문에서 권한과 책임은 세 층으로 나뉜다. 첫째, **주관기관 중심의 전문성 배분**이다. 산림청이 산불 진화와 복구 대책을 주도하고, 소방청·군·경찰은 각자의 전문 영역에서 지원한다. 이는 「재난 및 안전관리 기본법」이 재난 유형별로 재난관리주관기관을 두고 관계 기관이 지원하게 하는 체계와 같다. 둘째, **지역 단위의 현장 책임**이다. 지방자치단체는 주민 대피와 구호, 현장 지원을 맡는다. 셋째, **민간의 자발적 참여**이다. 산불진화대와 민간은 진화와 구호에 참여했으나 공식적 권한과 책임은 상대적으로 약하다.

나. 적절성 이 배분은 **전문성의 원칙**에 맞다는 점에서 적절하다. 산불 진화는 고유한 전문성과 장비가 필요하므로 주관기관이 중심을 잡고 다른 기관이 지원하는 구조는 합리적이다. 또한 현장과 가까운 지자체에 주민 보호를 맡긴 것은 지역 정보를 활용한다는 점에서 바람직하다.

그러나 보완할 점도 있다. 첫째, **지휘의 일원화와 정보 공유**이다. 투입 기관이 많을수록 지휘 체계가 중첩되고 통신 체계가 달라 조정 비용이 커진다. 동시다발 재난에서는 현장 통합 지휘소와 공동 상황 정보 체계로 각 기관의 정보를 하나로 묶어야 한다. 둘째, **책임의 사각지대**이다. 협력 구조에서는 책임이 여러 기관에 나뉘어, 진화 지연이나 대피 실패가 생겼을 때 책임 소재가 흐려질 수 있다. 기관별 역할과 책임을 사전 매뉴얼에 명시하고, 사후 평가에서 기관별 이행을 점검해야 한다. 셋째, **민간 참여의 제도화**이다. 민간의 참여는 귀중하지만 안전 교육과 보호, 지휘 체계 편입이 없으면 오히려 위험이 된다. 사전 등록과 교육, 보험과 보상을 제도화해야 한다. 넷째, **복구 단계의 연계**이다. 복구는 산림 회복뿐 아니라 주거와 생계 지원이 함께 가야 하므로, 산림청 중심의 대응 체계에서 관계 부처와 지자체가 함께하는 복구 협의 구조로 전환해야 한다.

결국 재난관리의 협력적 거버넌스는 권한을 나누는 데 그치지 않고, 통합된 지휘와 명확한 책임, 제도화된 참여를 함께 갖출 때 적절하게 작동한다.

30점 · 제시문이 준 사실(동시다발, 강풍·건조, 다기관 투입, 민간 참여, 산림청과 관계 부처의 복구 대책)만 전제로 쓴다. 피해 규모·기관 간 갈등 같은 사실은 만들지 않는다.

제3장

공공갈등관리

연결 기출: 2016 제2문 · 2024 제1문 | 함께 볼 장: 2장(협력이론·협력적 거버넌스), 4장(정책결정), 10장(광역행정통합의 공론화)

이 장에서 다루는 내용

3-1 핵심 개념	29
3-2 기출 풀이	31
2016 제2문 다자간 협의체의 의사결정 방식과 전문가의 역할	31
2024 제1문 의료개혁 갈등 — 대안적 분쟁 해결, 죄수의 딜레마, 공론화	33

3-1 핵심 개념

갈등 문항은 **해결 방식의 비교(전통적 대 대안적)**, **게임이론으로 교착 설명**, **참여적 결정의 장단점** 세 갈래로 나온다. 다수결과 합의, 소송과 조정, 대의제와 공론화처럼 대립 쌍을 기준과 함께 외워 둔다.

공공갈등의 특성

공공갈등은 공공정책의 수립·집행 과정에서 정부와 이해관계자, 또는 이해관계자 사이에 발생하는 갈등이다. 특징은 ① **다수의 당사자**와 복잡한 이해관계, ② 사실(과학적 불확실성)과 가치가 얽힌 쟁점, ③ 정부가 당사자이자 조정자라는 이중 지위, ④ 비용은 소수에 집중되고 편익은 다수에 분산되는 구조, ⑤ 장기화와 상징화 경향이다. 사실을 둘러싼 갈등은 공동조사로, 이해관계 갈등은 협상으로, 가치 갈등은 숙의와 대표 기구로 다루는 것이 원칙이다.

쓰이는 기출 2016 제2문, 2024 제1문

답안 속 문장

“공공갈등은 이해의 충돌만이 아니라 사실과 가치의 충돌이 겹쳐 있다. 갈등의 성격을 먼저 진단해야 해결 방식을 고를 수 있다.”

전통적 접근과 대안적 분쟁 해결(ADR)

전통적 접근은 정부의 일방적 결정과 공표, 법적 강제, 소송과 같은 사법적 판단, 정치적 결정(다수결)에 의존한다. 결정-발표-방어(DAD: Decide-Announce-Defend)로 불리는 방식이 대표적이다. **대안적 분쟁 해결**은 소송 밖에서 당사자가 직접 참여해 해결책을 찾는 방식으로, 협상(negotiation), 촉진(facilitation), 조정(mediation), 중재(arbitration)가 있다. 조정은 제3자가 합의를 돕되 결정권이 없고, 중재는 제3자의 판단에 당사자가 따르기로 약속한다는 점에서 다르다.

대립 구도

승패 해결·강제·결과 중심 ↔ 상호 이익 해결·자발적 합의·과정 중심

쓰이는 기출 2024 제1문 (1), 2016 제2문 (1)

답안 속 문장

“전통적 접근은 ‘누가 옳은가’를 판정하지만, 대안적 분쟁 해결은 ‘모두가 받아들일 수 있는 해법이 무엇인가’를 찾는다.”

합의형성과 원칙 협상

피셔와 유리(R. Fisher & W. Ury)의 『Getting to Yes』(1981)은 **입장이 아니라 이익에 초점**을 맞추고, 상호 이익이 되는 선택지를 만들며, 객관적 기준을 쓰라는 원칙 협상을 제시했다. 합의형성(consensus building)은 다수결과 달리 모든 당사자가 ‘받아들일 수 있는’ 수준의 합의를 찾는 의사결정 방식으로, 서스킨드(L. Susskind) 등이 공공갈등에 체계화했다. 만장일치를 목표로 하되 합의가 안 될 경우의 대안 규칙을 미리 정해 둔다.

쓰이는 기출 2016 제2문 (1), 2024 제1문 (1)

답안 속 문장

“다수결은 표의 수로 결정을 정당화하지만, 합의형성은 소수의 거부권을 인정함으로써 결정의 집행 가능성을 높인다.”

죄수의 딜레마와 교착

두 경기자가 각자 **협력**과 **배신** 가운데 하나를 고를 때, 상대가 무엇을 하든 배신이 더 유리하면(우월전략) 둘 다 배신하는 결과가 **내쉬균형**이 된다. 그러나 그 결과는 둘 다 협력한 경우보다 둘 모두에게 나쁜 **파레토 열위**이다. 개인적 합리성이 집단적 비합리성을 낳는 구조다. 일회성 게임에서는 신뢰할 수 있는 약속(commitment)이 없어서, 반복 게임에서는 미래의 그림자가 짧아서 협력이 실패한다. 해법은 소통과 구속력 있는 약속, 반복 관계와 맞대응, 보수 구조의 변경(제3자 보증·보상)이다.

쓰이는 기출 2024 제1문 (2), 2016 제1문 (2)

답안 속 문장

“양측이 모두 강경 전략을 택한 것은 비합리적이어서가 아니라, 상대가 양보할 것이라는 확신이 없는 상태에서 각자에게 합리적인 선택이었기 때문이다.”

공론화와 숙의민주주의

공론화는 무작위로 뽑은 시민이나 이해관계자가 정보 제공과 토론을 거쳐 정책 의견을 형성하게 하는 **숙의적 참여** 방식이다. 피시킨(J. Fishkin)의 **공론조사(deliberative polling)**가 대표적이며, 우리나라에서는 2017년 신고리 5·6호기 공론화위원회가 시민참여단의 숙의를 거쳐 권고안을 낸 사례가 있다. 장점은 정당성·수용성·정보에 기초한 선호 형성이고, 단점은 대표성·책임성 문제, 시간과 비용, 대의기관의 책임 회피, 전문 쟁점의 한계이다.

대립 구도

대의민주주의: 선출된 대표의 책임 있는 결정 ↔ 숙의민주주의: 시민의 정보에 기초한 토론

쓰이는 기출 2024 제1문 (3), 2021 제3문, 2016 제2문

답안 속 문장

“공론화는 대의기관의 결정을 대체하는 장치가 아니라 보완하는 장치다. 숙의의 결과를 최종 결정으로 옮기는 책임은 여전히 선출된 기관에 있다.”

3-2 기출 풀이

2016 제2문

다자간 협의체의 의사결정 방식과 전문가의 역할

총 25점 · 소문 2개 (15 · 10)

제2문 (25점)

공공갈등에는 정부 및 공공기관과 함께 다수의 당사자들이 관련되는 특징을 갖고 있다. 이러한 공공갈등의 해소를 위해서 다수의 이해당사자들이 참여하는 대화협의체 또는 다자간협의체가 구성되어 운영된다.

- (1) 이 협의체의 의사결정방식으로 다수결방식이 바람직하지 않을 수 있다. 그 이유는 무엇이며 갈등관리 관점에서 바람직한 의사결정방식은 무엇인가? (15점)
- (2) 이 협의체에서 전문가(들)는(은) 어떠한 역할을 하는 것이 바람직한가? (10점)

출제 포인트

출제 의도 다수결이 공공갈등 협의체에서 왜 문제가 되는지(소수의 이탈, 집행 불능, 이해관계의 강도 무시)와 대안으로서 **합의형성**을 묻는다. (2)는 전문가의 역할을 ‘중립적 정보 제공과 공동사실조사’로 정리하게 한다.

연결 개념 다수의 횡포, 선호 강도, 거부권, 원칙 협상, 공동사실조사(joint fact-finding), 조정자.

합정 전문가를 ‘결정권자’로 쓰면 안 된다. 전문가의 결론이 한쪽 편으로 보이는 순간 협의체의 신뢰가 무너진다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	다수결의 문제(선호 강도 무시, 소수의 이탈·거부, 대표성 왜곡, 승패 구도) → 합의형성(만장일치 지향 + 대체 규칙, 이익 중심 협상, 단계적 합의)	Fisher & Ury, 합의형성	약 900자
(2)	공동사실조사, 정보의 번역, 대안 설계 지원, 중립성 확보(양측 추천·공개)	공동사실조사	약 600자

예시답안 — 2016 제2문

공공갈등을 다루는 다자간 협의체는 서로 다른 이해와 가치를 가진 당사자들이 함께 해법을 찾는 장이다. 이 장에서 무엇을 어떻게 결정하는가는 협의체의 성패를 좌우한다.

(1) 다수결방식의 문제와 바람직한 의사결정방식

다수결은 대의기관에서는 정당한 결정 규칙이지만 갈등 협의체에서는 바람직하지 않을 수 있다. 첫째, **선호의 강도를 반영하지 못한다**. 시설 입지 갈등처럼 비용은 소수 주민에게 집중되고 편익은 다수에게 분산되는 경우, 다수결은 절실한 이해를 가진 소수를 표수로 누른다. 둘째, **집행 가능성을 떨어뜨린다**. 협의체의 결정은 법적 구속력이 약하므로 패배한 당사자는 결정에서 이탈해 소송이나 실력 행사로 맞설 수 있다. 결정은 되었지만 갈등은 해소되지 않는 것이다. 셋째, **대표성의 왜곡**이다. 협의체의 구성은 선거로 정해진 것이 아니므로, 누구를 몇 명 참여시키느냐에 따라 결과가 미리 정해질 수 있다. 넷째, **승패 구도의 고착**이다. 다수결은 이기고 지는 구도를 만들어 당사자가 입장을 고수하게 하고, 서로의 이익을 탐색할 동기를 약하게 한다.

갈등관리 관점에서 바람직한 방식은 **합의형성**이다. 합의형성은 모든 당사자가 최소한 받아들일 수 있는 해법을 찾는 방식으로, 다음 원칙을 따른다. 첫째, 입장이 아니라 **이익에 초점**을 맞춘다. '시설 반대'라는 입장 뒤에 있는 안전, 재산 가치, 지역 발전 같은 이익을 확인하면 보상, 설계 변경, 감시 장치 같은 새로운 선택지가 생긴다. 둘째, 만장일치를 지향하되 **대체 규칙을 미리 합의**한다. 합의에 이르지 못할 때 압도적 다수 찬성이나 쟁점별 분리 결정을 쓴다는 규칙을 처음에 정해 두면 소수의 무한 거부를 막을 수 있다. 셋째, **단계적 합의**이다. 사실 확인, 쟁점 정리, 대안 평가의 순서로 작은 합의를 쌓아 신뢰를 만든다. 넷째, 중립적 조정자를 두어 대화의 절차를 관리한다.

(2) 전문가의 바람직한 역할

첫째, **공동사실조사의 수행자**이다. 공공갈등은 환경 영향이나 안전성처럼 사실 판단을 둘러싼 다툼을 포함한다. 각 당사자가 자기 쪽 전문가를 내세우면 '전문가 대 전문가'의 대리전이 된다. 당사자들이 함께 조사 범위와 방법, 전문가를 정하고 그 결과를 공유하는 공동사실조사가 바람직하다.

둘째, **정보의 번역자**이다. 전문 지식을 일반 당사자가 이해할 수 있는 언어로 설명하고, 확실한 것과 불확실한 것을 구분해 알려 준다. 정보의 비대칭이 줄어야 대등한 협상이 가능하다.

셋째, **대안 설계의 지원자**이다. 기술적으로 실현 가능한 대안과 각 대안의 비용과 영향을 제시해 당사자가 선택지를 넓히도록 돕는다.

다만 전문가는 결정권자가 되어서는 안 된다. 사실의 문제는 전문가가, 가치의 선택은 당사자가 맡는다는 역할 구분이 필요하다. 전문가의 선정은 당사자 모두의 동의를 얻고, 이해충돌 여부와 연구 과정을 공개해 **중립성**을 확보해야 한다. 그래야 전문가는 갈등의 한쪽 편이 아니라 합의의 기반이 될 수 있다.

25점 · (1)은 '다수결이 안 되는 이유 → 합의형성'의 대칭 구조로, (2)는 전문가의 역할을 '정보'와 '중립성' 두 축으로 정리한다.

2024 제1문

의료개혁 갈등 — 대안적 분쟁 해결, 죄수의 딜레마, 공론화

총 50점 · 소문 3개 (15 · 15 · 20)

제1문 (50점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

○ 의대 증원과 필수의료패키지 확대 등 의료개혁 이슈를 두고 정부와 의료계의 갈등이 심각하다. 많은 전공의들이 병원을 이탈하였고, 의대 교수들도 사직서를 제출하며 정부에 의대 증원 철회를 촉구하였다. 정부 역시 병원 이탈 전공의들에 대한 면허정지와 형사고발 등 강경대응 입장을 견지하였다.

○ 갈등이 교착상태에 이르자 일각에서는 여야와 정부, 의료계, 시민사회가 참여하는 공론화위원회의 구성을 제안하였고, 정부는 사회적 협의체로서 의료개혁특별위원회를 출범시켰다. 그러나 한국대학교육협의회가 의대 증원을 반영한 「2025학년도 대입전형 시행계획」을 변경승인한 이후에도 전공의들의 본격적인 의료현장 복귀가 이뤄지지 않고 있어, 정부와 의료계 간 갈등양상이 지속되고 있다.

- (1) 공공갈등의 해결 방식으로서 전통적 접근과 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution)의 특성을 비교하여 기술하시오. (15점)
- (2) 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 게임의 관점에서 교착상태에 빠진 정부-의료계 간 갈등 현상을 설명하시오. (15점)
- (3) 대의민주주의 하에서 사회적 협의체와 같은 공론화 방식을 갈등 해결책으로 활용할 경우 장·단점을 기술하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 시사 갈등을 세 도구로 분석하게 한다. (1) 해결 방식의 비교, (2) 게임이론에 의한 교착 설명, (3) 대의민주주의 아래 공론화의 장단점.

연결 개념 DAD, ADR(협상·조정·중재), 우월전략과 내쉬균형, 파레토 열위, 신뢰할 수 있는 약속, 숙의민주주의, 대표성과 책임성.

합정 (2)에서 보수 행렬을 그리고 ‘각자의 우월전략이 강경’임을 보여야 한다. 제시문에 없는 낱자·인원·발언은 쓰지 않는다. 특정 당사자를 비난하는 서술은 피하고 구조로 설명한다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	비교 기준(주체·방식·결과·관계·비용) → 전통적 대 ADR 표 → 사례 함의	DAD, ADR 유형	약 900자
(2)	보수 행렬 → 각자 우월전략 ‘강경’ → 상호 강경의 균형, 파레토 열위 → 교착의 원인(약속 불신, 청중 비용) → 탈출 조건	죄수의 딜레마, Axelrod	약 900자
(3)	장점: 정당성·수용성, 숙의, 정보 균형, 정치적 교착 우회 / 단점: 대표성, 책임 회피, 전문성, 당사자 불참, 구속력	숙의민주주의, 공론조사	약 1,200자

예시답안 — 2024 제1문

제시문은 의대 증원을 둘러싼 정부와 의료계의 갈등이 양측의 강경 대응으로 교착에 빠지고, 사회적 협의체가 출범했음에도 해소되지 않은 상황이다. 아래에서는 공공갈등의 해결 방식, 교착의 구조, 공문화 방식의 장단점을 차례로 논한다.

(1) 전통적 접근과 대안적 분쟁 해결의 비교

전통적 접근은 정부가 정책을 결정하고 발표한 뒤 반대에 맞서 방어하는 방식으로, 행정적 결정, 법적 강제, 소송, 정치적 다수결에 의존한다. 대안적 분쟁 해결은 소송이나 강제 밖에서 당사자가 직접 참여해 합의의 찾는 방식으로, 협상, 촉진, 조정, 중재를 포함한다.

기준	전통적 접근	대안적 분쟁 해결
결정 주체	정부·법원 등 권위적 제3자	당사자(조정자는 절차만 지원)
방식	명령·처분·판결, 결정-발표-방어	대화·협상·조정, 이익 탐색
결과 구조	승패(zero-sum)	상호 이익(positive-sum) 지향
초점	권리·입장, 과거의 책임	이익·관계, 미래의 해법
장점	신속성, 법적 확실성	수용성·집행 가능성, 관계 회복
한계	반발·불복, 갈등의 장기화	시간·비용, 구속력 약함, 힘의 불균형

제시문에서 정부의 면허정지와 형사고발은 전통적 접근의 법적 강제에 해당하고, 의료계의 집단 이탈과 사직서 제출은 이에 대한 실력 대응이다. 강제는 결정을 빠르게 집행하는 듯 보이지만, 의료 인력처럼 상대의 협조 없이는 집행이 불가능한 영역에서는 갈등을 장기화한다. 사회적 협의체의 출범은 대안적 분쟁 해결로의 전환 시도로 볼 수 있다.

(2) 죄수의 딜레마 관점에서 본 교착상태

정부와 의료계를 두 경기자로 보고, 각자의 전략을 ‘양보(협력)’와 ‘강경(배신)’으로 단순화한다. 보수의 크기는 서수(4가 가장 선호)로 나타낸다.

정부(행) · 의료계(열)	양보	강경
양보	(3, 3) 타협	(1, 4) 정부만 양보
강경	(4, 1) 의료계만 양보	(2, 2) 교착

정부의 입장에서 의료계가 양보하면 강경을 유지해 정책을 관철하는 것이 가장 좋고($4 > 3$), 의료계가 강경하면 혼자 양보해 정책의 신뢰를 잃는 것보다 강경을 유지하는 편이 낫다($2 > 1$). 따라서 강경이 **우월전략**이다. 의료계도 같은 논리로 강경이 우월전략이다. 그 결과 (강경, 강경)이 **내쉬균형**이 되지만, 이는 양측이 모두 양보한 타협보다 양측 모두에게 나쁜 **파레토 열위**의 결과이다. 진료 공백이 길어질수록 정부는 정책 신뢰를, 의료계는 사회적 지지를, 국민은 의료 이용을 잃는다.

교착이 지속되는 이유는 세 가지다. 첫째, **신뢰할 수 있는 약속의 부재**이다. 한쪽이 먼저 양보해도 상대가 따라 양보할 것이라는 보장이 없다. 둘째, **청중 비용**이다. 양측 모두 지지 집단 앞에서 강경 입장을 공표했기 때문에 물러서는 비용이 커졌다. 셋째, **기정사실화**이다. 대입전형 시행계획이 변경승인되면서 정부 쪽에서는 되돌릴 여지가 줄었고, 의료계 쪽에서는 남은 수단이 현장 복귀 거부밖에 없게 되었다.

탈출 조건도 죄수의 딜레마에서 나온다. 동시적·단계적 양보로 약속의 위험을 줄이고, 중립적 제3자가 이행을 보증하며, 의료 인력 수급을 정기적으로 함께 검토하는 반복 협의 구조를 만들어 미래의 그림자를 길게 하는 것이다. 액셀로드가 보였듯 관계가 반복될 것이라는 기대가 있을 때 협력이 안정된다.

(3) 대의민주주의 하에서 공론화 방식 활용의 장·단점

가. 장점 첫째, **정당성과 수용성**이다. 이해당사자와 시민이 함께 숙의해 낸 결론은 정부의 일방적 결정보다 넓은 지지를 얻고, 결정에 대한 불복을 줄인다. 둘째, **정보에 기초한 숙의**이다. 공론화는 찬반 양측의 근거를 공개적으로 검토하게 하여 감정적 대립을 사실과 근거의 토론으로 바꾼다. 셋째, **교착의 우회**이다. 대의기관과 정부가 정치적 부담 때문에 결정하지 못하거나 당사자 간 직접 대화가 막혔을 때, 공론화는 새로운 대화의 장을 연다. 신고리 5·6호기 공론화처럼 시민참여단의 숙의 결과를 정부가 수용해 갈등을 일 단락한 예가 있다. 넷째, **시민 역량의 강화**이다. 숙의 경험은 시민의 정책 이해와 공동체 의식을 높인다.

나. 단점 첫째, **대표성의 문제**이다. 협의체나 공론화위원회의 참여자는 선거로 뽑힌 대표가 아니므로, 누가 참여하는가에 따라 결론이 달라질 수 있다. 제시문처럼 핵심 당사자가 참여를 거부하면 협의체의 대표성과 실효성이 함께 떨어진다. 둘째, **책임성의 문제**이다. 공론화의 결론이 잘못되어도 책임질 주체가 불분명하고, 정부와 국회가 어려운 결정을 공론화에 넘겨 **책임을 회피**하는 수단이 될 수 있다. 셋째, **전문성의 한계**이다. 의료 인력 수급처럼 전문적 추계가 필요한 쟁점은 짧은 숙의로 판단하기 어렵다. 넷째, **구속력과 시간**이다. 공론화의 결론은 법적 구속력이 없어 당사자가 수용하지 않으면 효과가 없고, 숙의에는 시간이 걸려 의료 공백처럼 급한 문제에는 맞지 않을 수 있다. 다섯째, 대의기관인 국회의 역할을 우회해 **대의 민주주의를 약화**시킬 우려가 있다.

따라서 공론화는 대의민주주의를 대체하기보다 보완하는 장치로 써야 한다. 숙의의 의제와 결과의 반영 방식을 사전에 명확히 하고, 핵심 당사자의 참여 유인을 설계하며, 최종 결정과 그 책임은 국회와 정부가 지는 구조가 바람직하다.

50점 · (1)은 기준별 비교표를 쓰고, (2)는 보수 행렬로 균형을 보이고, (3)은 장점과 단점을 대칭으로 쓴다. 제시문의 사실(전공의 이탈, 사직서, 면허정지·고발, 공론화위원회 제안, 의료개혁특별위원회, 대입전형 시행계획 변경승인 후에도 미복귀)만 인용한다.

제4장

정책과정: 결정 · 집행 · 정책수단

연결 기출: 2021 제1문 · 2019 제1문 · 2024 제2문 | 함께 볼 장: 10장(합리모형·공공선택론, 2025 제1문), 1장(정부실패)

이 장에서 다루는 내용

4-1 핵심 개념	37
4-2 기출 풀이	39
2021 제1문 바이오 클러스터 법안 — 다중흐름모형으로 읽기	39
2019 제1문 폐수 불법방류와 통계 응답 거부 — 정책 불응	42
2024 제2문 환경규제 수단과 쓰레기종량제	45

4-1 핵심 개념

정책 문항은 **모형을 골라 사례에 대입**하는 형식이 많다. 합리모형을 기준선으로 두고 다른 모형과 대비한다.

합리모형과 그 대안들

합리모형은 문제와 목표를 명확히 정의하고, 가능한 모든 대안을 탐색해 결과를 예측·비교한 뒤 최선의 대안을 고른다고 본다. 사이먼(H. Simon)은 인간의 인지 능력과 정보의 한계 때문에 결정자는 최적의 아니라 **만족할 만한** 대안을 고른다는 **제한된 합리성**을 제시했다. 린드블롬(C. Lindblom)의 **점증모형**은 기존 정책의 소폭 수정을, 에치오니(A. Etzioni)의 **혼합탐사모형**은 근본 결정의 합리성과 세부 결정의 점증성을 결합했다.

대립 구도

포괄적 합리성·목표-수단 분석 ↔ 제한된 합리성·점증·우연

쓰이는 기출 2021 제1문 (1), 2025 제1문 (2)

답안 속 문장

“합리모형은 결정이 문제에서 출발해 해법으로 간다고 보지만, 현실의 결정은 해법이 먼저 있고 그것을 쓸 기회가 나중에 오는 경우가 많다.”

쓰레기통모형과 다중흐름모형

코헨·마치·올슨(M. Cohen, J. March & J. Olsen)의 **쓰레기통모형**(1972)은 **조직화된 무정부** — 불분명한 선호, 불명확한 기술, 유동적 참여 — 상태에서 문제, 해결책, 참여자, 선택 기회라는 네 흐름이 우연히 만날 때 결정이 이루어진다고 보았다. 킹던(J. Kingdon)의 **다중흐름모형**(『의제, 대안, 공공정책』, 1984)은 이를 정책과정에 적용해 **문제 흐름**, **정책 흐름**(대안의 개발과 정책공동체), **정치 흐름**(국민 정서, 정권·의회 구성의 변화, 이익집단)이 독립적으로 흐르다가 **정책의 창**이 열릴 때 결합하며, 이때 **정책선도자(policy entrepreneur)**가 흐름을 짚는다고 보았다.

쓰이는 기출 2021 제1문

답안 속 문장

“바이오 클러스터 법안은 문제와 대안이 준비되어 있었지만 정치 흐름이 열리지 않아 계류되었고, 위원장 교체와 여유부지 발생이라는 두 번의 창이 열린 뒤에야 결합되었다.”

정책 순응과 불응

순응은 정책 대상 집단이나 집행자가 정책이 요구하는 행동을 따르는 것이고, 불응은 그렇지 않은 것이다. 콤스(F. Coombs)는 불응의 원인을 ① **의사소통**(정책 내용이 불명확하거나 전달되지 않음), ② **자원**(순응에 필요한 자원·능력 부족), ③ **정책 자체**(목표나 수단에 대한 회의), ④ **행동**(순응에 따르는 비용과 부담), ⑤ **권위**(정부에 대한 불신)로 나누었다. 불응의 형태는 거부, 회피, 지연, 형식적 순응 등이다.

쓰이는 기출 2019 제1문, 2020 제1문 (2)

답안 속 문장

“불응은 대개 법을 몰라서가 아니라 순응의 비용이 크거나 정부를 믿지 못해서 생긴다. 처벌만 강화하는 대책이 실패하는 이유다.”

사회자본과 합리적 선택

퍼트넘(R. Putnam)은 『민주주의 만들기』(1993)에서 사회자본을 **신뢰, 호혜의 규범, 시민 참여의 네트워크**로 정의하고, 사회자본이 집합행동의 딜레마를 풀어 협력과 제도 성과를 높인다고 보았다. **합리적 선택** 관점은 행위자가 순응의 비용과 편익을 비교해 선택한다고 본다. 위반의 기대비용 = 적발 확률 × 제재 수준이 위반의 이익보다 작으면 불응이 합리적이다. 통계 응답처럼 혜택이 모두에게 돌아가는 공공재에서는 **무임승차**가 개인에게 합리적이다(올슨 M. Olson, 『집단행동의 논리』, 1965).

쓰이는 기출 2019 제1문 (2), 2024 제2문

답안 속 문장

“통계는 중요하지만 다른 곳에 가서 조사하라”는 말은 무임승차의 교과서적 표현이다. 혜택은 모두가 누리고 응답 비용은 나만 지기 때문이다.”

일선관료제 — 립스키

립스키(M. Lipsky)는 『일선관료제』(1980)에서 교사, 경찰, 복지 공무원처럼 시민을 직접 만나 상당한 재량을 행사하는 공무원을 일선관료로 불렀다. 이들은 자원 부족과 과중한 업무 속에서 고객 분류·업무 단순화 같은 **대처 기제**를 발전시키며, 실제 정책은 그 판단으로 만들어진다.

쓰이는 기출 2019 제1문 (1), 2026 제1문 (2)

답안 속 문장

“일선관료는 정책을 집행하는 사람이 아니라 사실상 정책을 만드는 사람이다. 단속 인력이 부족하면 단속 기준은 법이 아니라 현장의 우선순위가 정한다.”

규제 수단의 유형

환경규제 수단은 크게 세 가지다. ① **명령지시적 규제**(직접 규제): 배출 허용 기준, 기술 기준, 허가 금지. ② **경제적 유인 규제**(시장 유인): 피구(A. Pigou)의 교정세, 배출부과금, 보조금, 예치금, 코스(R. Coase)의 재산권 논리에 기초한 배출권거래제. ③ **자율·정보 규제**: 자발적 협약, 환경표지·정보공개.

대립 구도

확실성·집행 용이(명령지시) ↔ 비용효율성·혁신 유인(경제적 유인)

쓰이는 기출 2024 제2문

답안 속 문장

“쓰레기종량제는 버리는 양에 가격을 매겨, 정부가 감축량을 지시하지 않아도 각 가구가 스스로 감축하게 만드는 경제적 유인 규제이다.”

4-2 기출 풀이

2021 제1문

바이오 클러스터 법안 — 다중흐름모형으로 읽기

총 40점 · 소문 3개 (10 · 20 · 10)

제1문 (40점)

다음 사례를 읽고 물음에 답하시오.

〈사례〉

바이오 산업 육성에 대한 정책 수요가 증가하였고 이와 관련한 여러 대안들이 논의되었다. 혁신과학자 포럼에서는 바이오 클러스터 조성사업을 대안으로 제시하였고, 경제 부처의 A국장은 이를 구체화한 법안을 만들어 국회에 제출하였다. 그러나 해당 법안은 위원회 위원들의 무관심으로 인해 통과되지 못하고 계류되었다. 이후 혁신과학자 포럼의 대표와 친구인 국회의원 B가 새로운 위원장으로 선임되었고 위원장의 강한 주장으로 해당 법안이 활발하게 논의되었다. 그러나 부지선정의 어려움으로 인해 클러스터 조성은 다시 무산되었다. 한편 정부는 지역균형발전을 위하여 공기업 이전을 추진하였는데 지역 C의 공기업이 이전하면서 여유부지가 발생하였다. 이를 계기로 6년 만에 법안이 통과되어 해당 부지에 바이오 클러스터 조성이 시작되었다.

- (1) 위 사례를 적절히 설명할 수 있는 정책결정모형을 선택하고, 선택의 이유를 합리모형과 비교하여 서술하시오. (10점)
- (2) 선택한 정책결정모형의 내용을 위 사례를 활용하여 구체적으로 서술하시오. (20점)
- (3) 선택한 정책결정모형의 이론적 장점과 한계를 논하시오. (10점)

출제 포인트

출제 의도 사례의 우연적 결합(위원장 교체, 공기업 이전으로 인한 여유부지)을 설명할 모형을 고르게 한다. 킹던의 다중흐름모형이 가장 잘 맞고, 쓰레기통모형도 가능하다.

연결 개념 문제·정책·정치 흐름, 정책의 창, 정책선도자, 정책공동체, 조직화된 무정부, 합리모형의 가정.

합정 사례의 요소를 흐름에 정확히 배치해야 한다. 정책 수요 증가 = 문제 흐름, 포럼의 대안·A국장의 법안 = 정책 흐름, 위원회의 무관심·위원장 교체 = 정치 흐름, 여유부지 발생 = 창을 연 사건. 쓰레기통모형과 다중흐름모형을 같은 것으로 쓰지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	다중흐름모형 선택 → 합리모형과 비교(결정 순서, 합리성, 시간·우연, 정치)	Kingdon 1984, 합리모형	약 650자
(2)	세 흐름의 배치 → 첫 번째 창(위원장 교체)과 실패 → 두 번째 창(여유부지)과 결합 → 정책 선도자	Kingdon 1984	약 1,200자
(3)	장점: 우연·타이밍·정치 설명, 의제설정 동학 / 한계: 사후 설명, 흐름 독립성 가정, 예측력, 제도 무시	Cohen·March·Olsen 1972 비교	약 650자

예시답안 — 2021 제1문

제시문은 바이오 클러스터 법안이 제출 후 계류, 위원장 교체로 인한 재논의, 부지 문제로 인한 무산을 거쳐, 공기업 이전으로 여유부지가 생긴 뒤 6년 만에 통과된 과정을 보여 준다. 이 과정은 합리적 계산보다 **흐름의 결합과 타이밍**에 의해 결정이 이루어졌음을 보여 준다.

(1) 정책결정모형의 선택과 그 이유

이 사례를 가장 잘 설명하는 모형은 킹던의 **다중흐름모형**이다. 합리모형과 비교하면 선택의 이유가 분명해진다.

첫째, **결정의 순서**가 다르다. 합리모형은 문제를 정의하고 목표를 세운 뒤 대안을 탐색해 최선을 고르는 순차적 과정을 가정한다. 그러나 사례에서는 대안(클러스터 조성사업)이 먼저 준비되어 있었고, 그것을 채택할 정치적 계기와 물리적 조건이 나중에 생겼다. 둘째, **결정 요인**이 다르다. 합리모형에서 대안은 비용과 편익의 비교로 선택되지만, 사례에서 법안의 운명을 바꾼 것은 위원장과 포럼 대표의 친분이라는 정치적 요인과 공기업 이전이라는 외부 사건이었다. 셋째, **시간과 우연**이다. 합리모형은 시간을 고려하지 않지만, 사례는 6년에 걸친 계류와 우연한 기회의 포착으로 결정되었다. 다중흐름모형은 서로 독립적인 흐름이 기회의 창에서 결합한다고 보므로 이 사례의 우연성과 타이밍을 설명할 수 있다.

(2) 다중흐름모형의 내용과 사례 적용

다중흐름모형은 정책과정에 세 개의 흐름이 독립적으로 흐른다고 본다.

첫째, **문제 흐름**이다. 지표, 사건, 환류를 통해 어떤 상황이 정책 문제로 인식되는 과정이다. 사례에서는 바이오 산업 육성에 대한 정책 수요의 증가가 문제 흐름에 해당한다.

둘째, **정책 흐름**이다. 전문가, 관료, 연구자로 이루어진 정책공동체에서 대안이 만들어지고 다듬어지는 과정이다. 혁신과학자 포럼이 클러스터 조성사업을 대안으로 제시하고, 경제 부처의 A국장이 이를 법안으로 구체화한 것이 정책 흐름이다. 대안은 준비되어 있었지만 그것만으로는 결정되지 않았다.

셋째, **정치 흐름**이다. 국민 정서, 선거와 정권 교체, 의회 구성의 변화, 이익집단의 활동이 여기에 속한다. 법안이 위원들의 무관심으로 계류된 것은 정치 흐름이 아직 다른 흐름과 맞물리지 않았기 때문이다. 이후 포럼 대표와 친분이 있는 국회의원 B가 위원장으로 선임되면서 정치 흐름이 바뀌었다.

세 흐름은 **정책의 창**이 열릴 때 결합한다. 이 사례에서는 창이 두 번 열렸다. 첫 번째 창은 위원장 교체라는 정치 흐름의 변화로 열렸다. 위원장의 강한 주장으로 법안이 활발히 논의되었지만, 부지선정의 어려움이라는 집행 조건이 갖추어지지 않아 창은 다시 닫혔다. 이는 킹던이 말한 대로 창이 짧게 열렸다가 쉽게 닫힌다는 점을 보여 준다. 두 번째 창은 정부의 지역균형발전 정책에 따른 공기업 이전으로 지역 C에 여유부지가 생기면서 열렸다. 부지라는 장애가 사라지자 이미 준비된 대안과 형성된 정치적 지지가 결합해 법안이 통과되었다.

흐름을 결합하는 것은 **정책선도자**이다. 정책선도자는 자신의 대안을 관철하기 위해 시간, 평판, 자원을 투입하며 창이 열리기를 기다리는 행위자다. 혁신과학자 포럼의 대표는 대안을 만들고 위원장과의 관계를 통해 정치 흐름에 접근했으며, 위원장 B는 위원회 안에서 의제를 끌어올렸다. A국장도 대안을 법안으로 만든 관료 선도자로 볼 수 있다.

(3) 다중흐름모형의 이론적 장점과 한계

장점은 다음과 같다. 첫째, 합리모형이 설명하지 못하는 **우연, 타이밍, 정치적 기회**를 정책결정의 핵심 요인으로 포착한다. 둘째, 어떤 의제는 오래 방치되다가 갑자기 결정되는 **의제 설정의 동학**을 설명한다. 셋째, 정책선도자라는 행위자를 통해 구조와 행위를 연결한다.

한계도 있다. 첫째, **사후적 설명**에 강하고 예측력이 약하다. 언제 창이 열리고 어떤 흐름이 결합할지는 미리 말하기 어렵다. 둘째, 세 흐름이 **서로 독립적**이라는 가정은 현실과 다를 수 있다. 사례에서도 위원장의

선임은 포럼과의 관계와 무관하지 않았다. 셋째, 미국의 분권적 정치 체제를 배경으로 만들어져, 행정부가 주도하는 정치 체제에 적용할 때 제도의 영향을 충분히 설명하지 못한다. 넷째, 결정 이후의 집행과 성과를 다루지 않는다. 다중흐름모형은 합리모형을 대체하기보다, 합리적 분석이 언제 실제 결정으로 이어지는지를 보여 주는 보완적 모형으로 이해해야 한다.

40점 · 모형은 킹던의 다중흐름모형을 택했다. 쓰레기통모형을 택해도 되지만, 그 경우 '조직화된 무정부'의 세 조건과 네 흐름을 사례에 대입해야 한다.

2019 제1문

폐수 불법방류와 통계 응답 거부 — 정책 불응

총 40점 · 소문 2개 (10 · 30)

제1문 (40점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

국민의 정부신뢰, 정부와 국민 소통은 전통적인 행정학의 주제로 자리매김하고 있다. 정부는 행정제도와 규제에 대하여 국민을 포함한 다양한 이해관계자들의 행정불응에 대한 대책 마련에 부심하고 있다.

[사례 1] 2017년 말 기준으로 전국폐수배출 업체 57,180개 중 40%인 22,872개가 폐수를 불법방류 하였고, 산업폐수 유입 하수처리장 634곳 중 26%인 167개소의 COD(화학적 산소요구량)가 기준치를 상시 초과하였던 것으로 나타났다. 이로 인한 환경오염 실태가 매우 심각한 것으로 드러났다.

[사례 2] 정부 통계조사 응답률도 지난 10년 동안 지속적으로 떨어지고 있다. 공무원들이 통계 현장 조사를 수행할 때 사업체 응답자나 일반 국민들로부터 가장 많이 듣는 이야기가 “통계가 중요하다는 것도 잘 알고 좋은 통계생산을 위해 응답자의 협조가 필요하다는 것도 충분히 이해는 하지만 여기 말고 다른 곳에 가서 조사하세요.”라고 한다.

- (1) 위 제시문은 행정제도와 규제에 대한 순응이론으로 설명될 수 있다. 순응주체를 국민을 포함한 이해관계자와 공무원으로 구분하여 각각의 대표적인 행정불응의 형태를 제시하고 설명하시오. (10점)
- (2) 위 제시문의 두 가지 사례에 함축되어 있는 행정불응의 원인과 대책을 커뮤니케이션이론, 사회자본이론, 합리적 선택이론을 활용하여 논하시오. (30점)

출제 포인트

출제 의도 (1)은 불응의 형태를 순응 주체별(국민·이해관계자 / 공무원)로 분류하게 하고, (2)는 두 사례의 원인과 대책을 **세 이론마다** 쓰게 한다. 30점이므로 3 이론 × 2 사례의 격자를 채우는 구성이 안전하다.

연결 개념 콤스의 불응 원인, 의사소통 왜곡, 신뢰·규범·네트워크, 기대 제재, 무임승차, 일선관료제.

합정 사례 1(폐수)은 규제 순응, 사례 2(통계)는 협조 요청에 대한 불응이다. 같은 이론이라도 두 사례에서 원인이 다르게 나타난다는 점을 보여야 한다. 제시문의 수치(40%, 26%)는 그대로 인용한다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	이해관계자: 공공연한 거부, 회피·위장 순응, 지연 / 공무원: 형식적·선별적 집행, 지연, 목표 왜곡	Coombs, Lipsky	약 650자
(2)	커뮤니케이션: 기준·목적 전달 실패 → 쌍방향 소통 / 사회자본: 신뢰·규범 결핍 → 협약·네트워크 / 합리적 선택: 기대 제재 < 이익, 무임승차 → 감시·유인 설계	Coombs, Putnam 1993, Olson 1965, Becker	약 1,900자

예시답안 — 2019 제1문

제시문의 두 사례는 정부의 제도와 요청에 대한 불응을 보여 준다. 사례 1은 폐수배출 업체의 40%가 불법 방류를 했고 하수처리장의 26%가 기준을 상시 초과한 **규제 불응**이며, 사례 2는 통계의 중요성을 인정하

면서도 응답을 거부하는 **협조 불응**이다. 아래에서는 불응의 형태를 주체별로 정리하고, 세 이론으로 원인과 대책을 논한다.

(1) 순응주체별 행정불응의 형태

가. 국민을 포함한 이해관계자 첫째, **공공연한 불응**이다. 정책을 명시적으로 거부하거나 위반하는 것으로, 사례 1의 폐수 불법방류가 대표적이다. 둘째, **회피**이다. 정책의 적용 대상에서 벗어나려 하거나 요구를 피하는 것으로, 사례 2에서 ‘다른 곳에 가서 조사하라’는 응답 거부가 이에 해당한다. 셋째, **형식적 순응(위장 순응)**이다. 겉으로는 따르는 척하면서 실질적 요구는 이행하지 않는 것으로, 점점 때만 처리시설을 가동하거나 성의 없는 응답을 하는 경우다. 넷째, **지연**이다. 이행 시점을 늦추어 비용을 줄이려는 행태다.

나. 공무원 첫째, **형식적 집행**이다. 서류상으로만 점검하고 실제 단속은 하지 않는 것이다. 둘째, **선별적 집행**이다. 립스키가 말한 일선관료처럼 자원이 부족할 때 단속하기 쉬운 대상만 골라 처리한다. 셋째, **집행 지연과 목표 왜곡**이다. 상부의 정책에 동의하지 않거나 지역 업체와의 관계를 고려해 집행을 미루거나 목표를 바꾼다. 하수처리장의 기준 상시 초과는 관리 주체인 공공부문의 불응이라는 점에서 공무원 불응의 예이기도 하다.

(2) 행정불응의 원인과 대책

가. 커뮤니케이션이론 커뮤니케이션이론은 정책 내용이 정확히 전달되고 이해될 때 순응이 일어난다고 본다. 콧스가 불응의 첫째 원인으로 꼽은 것도 의사소통이다.

사례 1에서는 배출 기준과 처리 의무가 복잡하고 자주 바뀌어 중소기업이 정확히 알지 못하거나, 위반의 환경적 결과가 업체에 전달되지 않았을 수 있다. 대책은 기준을 단순화하고, 업종별 설명회와 기술 지도로 의무를 전달하며, 수질 측정 결과를 업체와 공유하는 것이다. 사례 2에서는 통계의 용도와 응답자에게 돌아가는 혜택이 구체적으로 전달되지 않았다. 응답자는 통계가 ‘중요하다’는 추상적 메시지만 알 뿐, 자기 업종이나 지역의 정책에 어떻게 쓰이는지 모른다. 대책은 통계 결과를 응답자에게 맞춤형으로 환류하고, 개인정보 보호 장치를 명확히 알리며, 응답 부담을 줄이는 조사 설계를 하는 것이다. 일방적 홍보가 아니라 **쌍방향 소통**이 핵심이다.

나. 사회자본이론 퍼트남은 신뢰, 호혜의 규범, 시민 참여의 네트워크로 이루어진 사회자본이 집합행동의 문제를 해결한다고 보았다. 사회자본이 부족하면 각자는 남이 지키지 않을 것이라 예상하고 자신도 지키지 않는다.

사례 1에서 업체들은 ‘다른 업체도 방류한다’고 믿고, 정부 단속의 공정성도 신뢰하지 않는다. 40%라는 높은 위반율은 위반이 일종의 관행이 된 상태, 즉 준법의 규범이 무너진 상태를 보여 준다. 대책은 업종 단체와 지역 주민이 참여하는 자율 환경협약과 감시 네트워크를 만들어 상호 감시와 규범을 회복하는 것이다. 사례 2에서는 정부에 대한 신뢰와 ‘응답이 공동체에 도움이 된다’는 호혜의 규범이 약하다. 대책은 지역 단체와 업종 협회를 통한 협조 네트워크를 활용하고, 응답자를 통계의 공동생산자로 인정하는 관계를 만드는 것이다.

다. 합리적 선택이론 합리적 선택이론은 행위자가 순응의 비용과 편익을 비교해 행동한다고 본다. 베커의 범죄의 경제학에 따르면 위반의 기대비용, 즉 적발 확률과 제재 수준의 곱이 위반으로 얻는 이익보다 작으면 위반이 합리적이다.

사례 1에서 폐수 처리 비용은 크지만 적발 확률은 낮고 제재는 약하다면 불법방류는 업체에 합리적인 선택이다. 대책은 원격 수질 감시 장비로 **적발 확률**을 높이고, 위반 이익을 넘는 과징금으로 **제재 수준**을 높이며, 처리시설 설치 지원으로 **순응 비용**을 낮추는 것이다. 사례 2는 **무임승차**의 문제다. 좋은 통계는 모두가 누리는 공공재이므로, 각 응답자는 응답 비용을 지지 않고 남의 응답에 기대는 것이 합리적이다. 물론

이 말한 집단행동의 딜레마다. 대책은 응답자에게만 주어지는 **선택적 유인**, 예컨대 맞춤형 분석 보고서나 소정의 보상을 제공하고, 행정자료를 활용해 응답 부담 자체를 줄이는 것이다.

세 이론은 서로를 보완한다. 단속과 제재만 강화하면 단기적 순응은 얻지만 신뢰는 더 낮아질 수 있다. 정확한 소통, 신뢰와 규범의 회복, 합리적인 유인 설계를 함께 추진할 때 지속적인 순응을 얻을 수 있다.

40점 · (2)는 세 이론마다 '사례 1의 원인과 대책 → 사례 2의 원인과 대책'을 같은 순서로 쓴다. 제시문의 수치(57,180개 중 40%, 634곳 중 26%)는 원문대로만 인용한다.

2024 제2문

환경규제 수단과 쓰레기종량제

총 25점 · 소문 2개 (15 · 10)

제2문 (25점)

생활쓰레기, 자동차 배기가스, 이산화탄소(CO

■ 2

) 등 각종 환경오염 물질의 배출은 한 국가 차원을 넘어 이제는 전 지구적으로 함께 대응해야 할 정책문제가 되었다. 그런데 어떤 유형의 환경규제 수단을 적용하느냐에 따라 규제의 효과가 달라질 수 있다. 예컨대, 쓰레기종량제 시행 이후 쓰레기 배출량이 20% 이상 감소되었다는 보고가 있다.

(1) 환경오염 물질 배출에 대한 환경규제 수단의 유형을 분류하고, 각각의 장·단점을 요약하시오. (15점)

(2) 쓰레기종량제의 규제수단 유형을 밝히고, 그 효과를 효율성과 형평성을 중심으로 기술하시오. (10점)

출제 포인트

출제 의도 규제수단을 명령지시·경제적 유인·자율(정보) 규제로 분류하고, 쓰레기종량제를 경제적 유인 규제로 특징해 효율성과 형평성으로 평가하게 한다.

연결 개념 배출 기준, 피구세, 배출권거래제, 사용자 부담·오염자 부담 원칙, 한계감축비용, 역진성, 불법투기.

합정 (2)에서 ‘20% 이상 감소’는 문제지의 사실이므로 인용하되, 그 밖의 연도·수치는 확실한 것만 쓴다. 형평성은 장점(부담의 공정성)과 단점(역진성)을 함께 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	명령지시적: 확실성·집행 용이 / 비효율·혁신 유인 약함; 경제적 유인: 비용효율·혁신 / 감축량 불확실·정치적 저항; 자율·정보: 저비용 / 실효성	Pigou, Coase	약 900자
(2)	경제적 유인(가격) 규제 → 효율성: 한계비용 반영, 감량·재활용 / 형평성: 사용자 부담의 공정성 vs 역진성·불법투기 → 보완	오염자 부담 원칙	약 650자

예시답안 — 2024 제2문

환경오염은 오염자가 피해 비용을 부담하지 않는 부정적 외부효과의 전형이다. 정부는 이를 교정하기 위해 규제를 쓰는데, 어떤 수단을 쓰느냐에 따라 비용과 효과, 분배 결과가 달라진다.

(1) 환경규제 수단의 유형과 장·단점

첫째, **명령지시적 규제**이다. 정부가 배출 허용 기준, 오염 방지 시설의 기술 기준, 특정 물질의 사용 금지 등을 정하고 위반하면 제재한다. 장점은 감축 목표의 **확실성**이다. 독성이 강한 물질처럼 일정 수준 이상의 배출을 절대 허용해서는 안 되는 경우에 적합하고, 이해하고 집행하기 쉽다. 단점은 **비효율성**이다. 모든 오염자에게 같은 기준을 적용하므로 감축 비용이 낮은 주체와 높은 주체를 구분하지 못해 사회 전체의 감축 비용이 커진다. 또 기준만 지키면 더 줄일 유인이 없어 기술 혁신을 자극하지 못하고, 감시와 단속에 큰 행정비용이 든다.

둘째, **경제적 유인 규제**이다. 오염에 가격을 매겨 오염자가 스스로 배출량을 결정하게 한다. 피구의 교정세 논리에 따른 배출부과금과 환경세, 코스의 재산권 논리에 기초한 배출권거래제, 예치금과 보조금이 여

기에 속한다. 장점은 **비용효율성**이다. 감축 비용이 낮은 주체가 더 많이 줄이므로 같은 감축량을 최소 비용으로 달성하고, 더 줄일수록 이익이 되므로 기술 혁신의 유인이 지속된다. 단점은 부과금 방식에서 **감축량이 불확실**하다는 점이다. 오염자가 부과금을 내고 배출을 계속할 수 있다. 또 적정 가격의 산정이 어렵고, 비용 부담이 늘어나는 산업의 정치적 저항이 크며, 저소득층에 부담이 역진적으로 돌아갈 수 있다. 셋째, **자율·정보 규제**이다. 기업과 정부의 자발적 협약, 환경표지 인증, 배출 정보 공개 등을 통해 오염자의 자발적 감축과 소비자·시민의 압력을 유도한다. 장점은 행정비용이 적고 기업의 자율성을 존중하며 규제 저항이 낮다는 것이다. 단점은 강제력이 약해 **실효성이 낮고**, 정보를 꾸미는 그린워싱의 위험이 있다.

(2) 쓰레기종량제의 규제수단 유형과 효과

쓰레기종량제는 배출하는 쓰레기의 양에 따라 처리 비용을 부담하게 하는 제도로, 유료 종량제 봉투를 사서 버리게 한다. 배출량을 정부가 직접 정하지 않고 **배출에 가격을 매겨** 행동을 바꾸게 하므로 **경제적 유인 규제**에 해당한다. 사용자 부담 원칙, 즉 오염자 부담 원칙을 생활폐기물에 적용한 것이다.

효율성 정액 요금 체계에서는 쓰레기를 더 버려도 추가 비용이 없으므로 배출이 과다해진다. 종량제는 한 단위 더 버리는 비용을 가구가 직접 느끼게 해 **한계비용에 따른 배출 결정**을 이끈다. 각 가구는 분리 배출과 재활용, 과대 포장 상품의 회피 같은 자신에게 가장 싼 방법으로 감량한다. 문제지가 제시한 ‘시행 이후 배출량 20% 이상 감소’는 이러한 유인 효과를 보여 준다.

형평성 긍정적 측면은 **수평적 형평**이다. 많이 버리는 사람이 많이 내므로 정액제에서 적게 버리는 가구가 많이 버리는 가구의 비용을 대신 부담하던 불공정이 해소된다. 부정적 측면은 **수직적 형평**의 문제다. 생필품과 관련된 쓰레기는 소득과 무관하게 발생하므로 봉투 가격은 저소득 가구에 상대적으로 큰 부담이 되는 역진성을 갖는다. 또 봉투 비용을 피하려는 **불법투기**는 그 처리 비용을 이웃과 지방자치단체, 즉 다른 사람에게 전가한다. 따라서 저소득층에 대한 봉투 지원, 불법투기 감시와 제재, 재활용품 무상 수거의 확대 같은 보완책이 함께 필요하다.

25점 · (1)은 세 유형을 같은 형식(정의·예·장점·단점)으로, (2)는 유형 판정 → 효율성 → 형평성 순서로 쓴다.

제5장

관료제 조직과 디지털 행정

연결 기출: 2023 제1문 · 2026 제1문 · 2025 제3문 | 함께 볼 장: 1장(베버 관료제·행정가치), 4장(일선관료제), 6장(인사)

이 장에서 다루는 내용

5-1 핵심 개념 48

5-2 기출 풀이 50

 2023 제1문 AI와 애자일 관료제 — 베버 관료제의 변화 50

 2026 제1문 AI 복지 대상자 선정 — 행정가치와 조직구조 53

 2025 제3문 디지털포용 영향평가의 필요성과 설계 쟁점 56

5-1 핵심 개념

디지털 전환 문항은 2023·2025·2026년에 연달아 나왔다. **베버 관료제의 특징 목록, 조직구조의 세 변수(복잡성·공식성·집권성), 전자정부의 역기능**을 정확히 쓰는 것이 출발점이고, 그 위에 AI·알고리즘의 효과를 엮는다.

베버의 관료제 이념형

베버는 지배의 정당성을 전통적·카리스마적·합법적 권위로 나누고, 합법적 권위에 기초한 관료제를 **이념형**으로 제시했다. 특징은 ① 법규에 의한 권한과 관할, ② 계층제, ③ 문서주의, ④ 공사의 분리와 비정의성, ⑤ 전문화와 분업, ⑥ 전문 자격에 따른 임용, 전업(專業)의 경력직과 고정 급여이다. 정확성·신속성·예측 가능성에서 다른 조직 형태보다 우월하다고 보았으나, 머튼(R. Merton)은 규칙 준수가 목적이 되는 **목표 대치**와 ‘훈련된 무능’을 관료제의 역기능으로 지적했다.

쓰이는 기출 2023 제1문, 2026 제1문 (2), 2018 제1문

답안 속 문장

“AI는 베버 관료제의 이상인 ‘비정의적이고 예측 가능한 규칙 적용’을 극단까지 밀어붙이지만, 동시에 계층제와 분업의 근거인 정보 처리의 한계를 허문다.”

조직구조의 세 변수

조직구조는 흔히 **복잡성, 공식성, 집권성**으로 측정한다. 복잡성은 분화의 정도로, 수평적 분화(부서·직무의 분화, 전문직의 다양성), 수직적 분화(계층의 수), 장소적 분산으로 나뉜다. 공식성은 직무와 절차가 규칙·문서로 표준화된 정도이다. 집권성은 의사결정 권한이 상위 계층이나 중앙에 집중된 정도이다. 일반적으로 기술이 일상적일수록 공식성과 집권성이 높아지고, 전문가가 많을수록 공식성은 낮아지는 경향이 있다.

쓰이는 기출 2026 제1문 (2), 2023 제1문 (3)

답안 속 문장

“알고리즘은 판단 기준을 코드로 미리 정해 두므로 공식화의 극단적 형태다. 규칙이 문서에서 코드로 옮겨 가면 일선의 재량은 줄고 결정 권한은 시스템을 설계하는 중앙으로 모인다.”

애자일 조직과 조직 민첩성

조직 민첩성은 환경 변화를 빠르게 감지하고 자원과 구조를 신속히 재배치해 대응하는 조직의 능력이다. 애자일은 2001년 소프트웨어 개발자들이 발표한 ‘애자일 선언’에서 출발했으며, 과정·도구보다 **개인과 상호작용**, 포괄적 문서보다 **작동하는 결과물**, 계약 협상보다 **고객과의 협력**, 계획 준수보다 **변화에 대한 대응**을 중시한다. 운영 방식은 **다기능 소규모 팀**, 짧은 주기(스프린트)의 반복 개발과 피드백, 자율적 팀 운영, 수평적 소통이다.

대립 구도

계층·규칙·사전 계획(관료제) ↔ 팀·반복·적응(애자일)

쓰이는 기출 2023 제1문 (2)·(3)

답안 속 문장

“애자일은 ‘처음부터 완벽한 계획’이 아니라 ‘작게 만들고 빨리 고치는 반복’으로 불확실성에 대응한다.”

일선관료제에서 시스템 관료제로

보벤스와 주리디스(M. Bovens & S. Zouridis)는 「일선관료제에서 시스템 수준 관료제로」(2002)에서 정보기술이 행정을 바꾸는 단계를 일선(street-level) → 화면(screen-level) → **시스템(system-level) 관료제**로 설명했다. 시스템 관료제에서는 개별 결정이 자동화되고, 재량은 일선 공무원에게서 **시스템 설계자**(법률가·정보기술 전문가)에게로 이동한다. 이는 립스키가 말한 일선관료의 재량을 줄이지만, 설계 단계의 판단이 보이지 않게 된다는 새로운 책임성 문제를 낳는다.

쓰이는 기출 2026 제1문, 2023 제1문 (1)

답안 속 문장

“알고리즘이 결정을 내리면 재량은 사라지는 것이 아니라 설계자에게로 옮겨 간다. 그래서 책임성의 초점도 일선에서 설계와 데이터로 옮겨 가야 한다.”

알고리즘 행정의 가치 문제

알고리즘 행정은 **능률성·일관성**을 높이지만 다른 가치와 긴장한다. ① **투명성·설명책임**: 기계학습 모형은 판단 근거를 설명하기 어려운 ‘블랙박스’가 될 수 있다. ② **형평성**: 과거 데이터에 담긴 편향이 학습되어 취약계층에 불리한 결정이 반복될 수 있다. ③ **절차적 정당성**: 당사자가 이유를 듣고 다룰 기회가 약해진다. ④ **인간 존엄과 재량**: 사례별 사정을 고려하는 인간적 판단이 사라진다. 대응 수단으로는 설명 가능한 AI, 알고리즘 영향평가, 편향 감사, 인간의 개입과 재심 절차(human-in-the-loop), 이의제기권이 거론된다.

쓰이는 기출 2026 제1문 (1), 2025 제3문

답안 속 문장

“‘알고리즘이 판단했다’는 답은 설명이 아니다. 행정이 결정의 이유를 말할 수 없다면, 그 결정은 효율적일 수는 있어도 책임 있는 결정은 아니다.”

전자정부의 역기능과 정보격차

전자정부는 행정의 효율성과 서비스 접근성을 높이지만 역기능도 있다. ① **정보격차(digital divide)**: 접근(기기·통신), 역량(활용 능력), 활용(실질적 이익)의 격차가 서비스의 불평등으로 이어진다. ② 개인정보 침해와 **전자 감시**(전자 파놉티콘), ③ 인간적 접촉의 상실과 소외, ④ 시스템 장애와 보안 위협, ⑤ 기술의 존과 행정의 경직. 디지털 전환이 빨라질수록 기존 취약계층뿐 아니라 새로운 기술에 적응하지 못한 집단이 **새로운 디지털 취약계층**이 된다.

쓰이는 기출 2025 제3문, 2026 제1문

답안 속 문장

“전자정부의 효율은 모든 국민이 같은 문으로 들어올 수 있을 때만 공공의 효율이다. 디지털 창구만 남기면 그 문을 열 수 없는 사람에게 행정은 닫힌다.”

5-2 기출 풀이

2023 제1문

AI와 애자일 관료제 — 베버 관료제의 변화

총 40점 · 소문 3개 (10 · 10 · 20)

제1문 (40점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

- 영국 일간지 [가디언] 에 따르면 2035년에 미국 일자리의 47%, 영국 일자리의 35%를 로봇이 차지할 것이고, 세계 경제포럼의 보고서 [일자리의 미래]는 전 세계 7세 어린이의 65%는 현재 없는 직업을 갖게 될 것으로 전망하고 있다.
- 4차 산업혁명 및 코로나-19 팬데믹 등 급변하는 행정환경에 민첩하게 대응하기 위하여 조직민첩성(organizational agile)이 중요하게 대두되고 있다.

- (1) AI 도입 및 적용에 따른 직무와 인력 변화가 베버(Weber)의 전통적 관료제에 미치는 영향에 대하여 기술하시오. (10점)
- (2) 최근 활발하게 논의되고 있는 조직 민첩성의 개념과 애자일(Agile) 조직의 특징 및 운영방식에 대하여 기술하시오. (10점)
- (3) AI 기반 애자일(Agile) 관료제와 베버의 전통 관료제의 특징을 비교하고, 이를 바탕으로 우리나라 관료제의 개선방안을 제시하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 (1) AI가 직무와 인력을 바꾸면서 베버 관료제의 각 특징이 어떻게 흔들리는지, (2) 조직 민첩성과 애자일의 정의·운영방식, (3) 두 모델의 비교와 한국 관료제 개선방안을 묻는다.

연결 개념 계층제·분업·문서주의·비정의성, 정형 업무의 자동화, 다기능 팀, 스프린트, 수평적 조직, 순환보직, 칸막이.

함정 제시문의 일자리 전망 수치는 출처(가디언, 세계경제포럼)와 함께 문제지 그대로만 인용한다. (3)의 비교는 표로 정리하면 채점자가 읽기 쉽다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	정형 업무 자동화 → 계층의 축소, 분업 재편, 문서주의 → 데이터, 비정의성 강화·책임 문제, 인력 구성 변화	Weber, Bovens & Zouridis	약 600자
(2)	조직 민첩성 정의 → 애자일의 가치·특징 → 운영(다기능 팀, 스프린트, 피드백, 자율)	애자일 선언 2001	약 600자
(3)	비교표(구조·규칙·의사결정·정보·인력·책임) → 개선방안: 업무 재설계, 애자일 팀, 전문성 인사, 데이터 거버넌스, 책임 체계	관료제와 애자일	약 1,300자

예시답안 — 2023 제1문

제시문은 인공지능과 로봇이 일자리를 대규모로 대체할 것이라는 전망과, 급변하는 환경에 대응하기 위한 조직 민첩성의 부상을 보여 준다. 이는 안정성과 예측 가능성을 기반으로 설계된 베버의 관료제에 근본적 변화를 요구한다.

(1) AI 도입에 따른 직무·인력 변화가 전통적 관료제에 미치는 영향

첫째, **계층제의 약화**이다. 관료제의 계층은 정보를 단계별로 모으고 걸러 상위에서 결정하기 위한 구조다. AI가 정보의 수집과 분석을 자동화하면 중간 관리층의 정보 중계 기능이 줄어 계층이 평평해진다. 둘째, **분업 구조의 재편**이다. 반복적이고 정형화된 업무는 자동화되고, 인간의 직무는 판단, 조정, 대면 서비스, 시스템 관리로 옮겨 간다. 기능별로 쪼갠 분업보다 문제 중심의 통합 직무가 중요해진다. 셋째, **문서주의에서 데이터 중심으로**의 전환이다. 문서와 결재 대신 데이터와 알고리즘이 행정의 기록과 근거가 된다. 넷째, **비정의성의 강화와 그 역설**이다. 알고리즘은 사람에 따라 달라지지 않는 일관된 규칙 적용을 가능하게 해 베버가 말한 비정의성을 극대화하지만, 판단 근거를 설명하기 어려워지는 책임성의 문제를 낳는다. 다섯째, **인력 구성의 변화**이다. 일반행정이 중심의 경력직 체계에 데이터 분석과 정보기술 전문가가 늘어나고, 기존 인력에게는 재교육이 요구된다.

(2) 조직 민첩성의 개념과 애자일 조직의 특징 및 운영방식

조직 민첩성은 환경 변화를 빠르게 감지하고 자원과 조직 구조를 신속하게 재배치해 대응하는 조직의 능력이다. 그 대표적 구현 방식이 애자일 조직이다. 애자일은 2001년 소프트웨어 개발자들의 ‘애자일 선언’에서 출발했으며, 과정보다 사람과 상호작용을, 문서보다 작동하는 결과물을, 계약보다 고객과의 협력을, 계획 준수보다 변화에 대한 대응을 중시한다.

애자일 조직의 특징은 첫째, **다기능 소규모 팀**이다. 서로 다른 전문성을 가진 구성원이 하나의 팀으로 과제를 끝까지 책임진다. 둘째, **자율과 권한 위임**이다. 팀이 일하는 방식을 스스로 결정한다. 셋째, **고객 중심**이다. 수요자의 피드백이 업무의 기준이 된다. 운영방식으로는 짧은 주기(스프린트)로 결과물을 만들고 점검하는 **반복적 개발**, 매일의 짧은 회의와 주기적 회고를 통한 **지속적 개선**, 과제에 따라 팀을 만들고 해체하는 **유연한 인력 배치**가 있다.

(3) AI 기반 애자일 관료제와 베버 관료제의 비교, 우리나라 관료제의 개선방안

기준	베버의 전통 관료제	AI 기반 애자일 관료제
구조	수직적 계층제, 기능별 분업	수평적·네트워크형, 과제 중심 팀
규칙	사전에 정한 법규·표준절차	데이터에 기초한 수시 조정, 반복과 학습
의사결정	상위 집중, 단계적 결재	팀 단위 위임, 데이터 기반 신속 결정
정보	문서, 계층을 따라 흐름	데이터, 실시간 공유
인력	일반행정가, 경력직, 연공	전문가와 다기능 인력, 역량 중심
강점	예측 가능성, 공정성, 책임의 명확성	속도, 적응성, 고객 대응
약점	경직성, 칸막이, 느린 대응	책임 소재의 모호함, 알고리즘 편향, 안정성 약화

두 모델은 대체 관계가 아니다. 베버 관료제의 공정성과 법적 책임성은 공공부문에서 여전히 필요하며, 애자일은 그 위에서 속도와 적응성을 더하는 방식이다.

우리나라 관료제는 엄격한 계층제와 결재 중심 문화, 부처 간 칸막이, 잦은 순환보직으로 인한 전문성 부족, 문서와 절차 중심의 업무 관행이라는 문제를 갖고 있다. 개선방안은 다음과 같다. 첫째, **업무 재설계**이다. AI로 대체 가능한 정형 업무를 찾아 자동화하고, 절감된 인력을 정책 기획, 대면 서비스, 조정 업무로

재배치한다. 둘째, **애자일 팀의 도입**이다. 부처의 경계를 넘는 현안에는 여러 부처와 전문가로 구성된 과제 중심의 팀을 만들고, 결재 단계를 줄여 팀에 권한을 위임한다. 셋째, **인사제도의 전환**이다. 순환보직을 줄이고 전문 직위와 경력개발을 강화하며, 데이터 전문 인력의 개방형 임용과 기존 공무원의 디지털 재교육을 확대한다. 넷째, **데이터 거버넌스**이다. 부처 간 데이터 공유의 법적 근거와 표준을 마련해 칸막이를 낮춘다. 다섯째, **책임 체계의 재설계**이다. 알고리즘의 판단에 대한 설명 의무와 인간의 최종 검토 절차, 실패를 학습의 기회로 보는 평가 제도를 함께 마련해야 한다. 민첩성은 구조만 바꾼다고 얻어지지 않고, 위험을 감수할 수 있는 책임과 평가의 틀이 뒷받침될 때 가능하다.

40점 · (1)은 베버 관료제의 특징을 하나씩 짚으며 영향을 쓰고, (3)은 비교표 다음에 한국 관료제의 문제(칸막이·순환보직·문서 중심)를 진단한 뒤 개선방안을 제시한다.

2026 제1문

AI 복지 대상자 선정 — 행정가치와 조직구조

총 40점 · 소문 2개 (25 · 15)

제1문 (40점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

- 정부는 인공지능(AI) 기반 알고리즘을 활용한 복지 대상자 선정 시스템을 도입하였다. 이 시스템은 소득, 재산, 소비패턴, 금융거래 정보 등 다양한 데이터를 종합 분석하여 지원 대상자를 자동으로 선별한다.
- 정부는 해당 시스템이 인간의 주관적 판단을 배제하고 일관된 기준을 적용할 수 있을 것으로 기대하였다. 실제로 시스템 도입 이후 복지 업무 처리 속도는 크게 증가하였고, 행정비용도 절감되었다.
- 그러나 선정에서 제외된 사람들은 자신의 제외 사유에 대해 충분한 설명을 듣지 못하고 있으며, 행정기관 역시 알고리즘의 판단 결과라는 이유로 구체적인 판단 근거를 제시하는 데 어려움을 겪고 있다. 또한 데이터 편향 가능성, 취약계층에 불리한 선정 기준, 행정의 인간적 판단 기능 약화에 대한 우려도 제기되고 있다.
- 한편, 시스템 도입 이후 조직 내부에서도 변화가 나타나고 있다. 기존 일선 공무원들의 역할은 단순 집행으로 축소되는 반면, 데이터 분석 및 시스템 운영을 담당하는 전문 인력의 영향력은 확대되고 있다. 정책결정 과정 역시 점차 중앙의 데이터 기반 의사결정 구조로 집중되는 경향을 보이고 있다.

- (1) 인공지능 기반 행정의 도입이 제시문에 나타난 행정가치에 미치는 부정적인 영향을 기술하고, 이를 극복하기 위한 방안을 제시하시오. (25점)
- (2) 인공지능 기반 행정의 도입이 행정조직의 구조적 특성(복잡성, 공식성, 집권성)에 미치는 영향을 기술하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 제시문의 네 단락을 그대로 따라가면 된다. 둘째 단락(속도·비용) = 능률성의 향상, 셋째 단락(설명 부재·편향·인간적 판단 약화) = 부정적 영향, 넷째 단락(일선 축소·전문 인력 확대·중앙 집중) = 조직구조 변화.

연결 개념 설명책임, 투명성, 형평성, 절차적 정당성, 시스템 관료제, 복잡성·공식성·집권성.

합정 (1)은 ‘부정적 영향’과 ‘극복 방안’을 가치별로 짝지어 쓴다. (2)는 세 변수 각각에 대해 ‘증가/감소’의 방향을 분명히 쓰고, 복잡성은 수평적·수직적으로 나누어 방향이 다를 수 있음을 보인다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	능률성은 향상 / 부정적: 투명성·설명책임, 형평성, 절차적 정당성, 인간 존엄·재량 → 방안: 설명 의무·이의제기, 편향 감사·영향평가, 인간 개입, 데이터 거버넌스	알고리즘 책임성, Bovens & Zouridis	약 1,500자
(2)	복잡성: 수평적 분화↑(전문직), 수직적 분화↓ / 공식성↑(코드화된 규칙) / 집권성↑(중앙 데이터 결정)	조직구조 변수	약 900자

예시답안 — 2026 제1문

제시문의 AI 복지 대상자 선정 시스템은 업무 속도와 행정비용 면에서 성과를 냈다. 그러나 선정에서 제외된 사람이 이유를 듣지 못하고, 데이터 편향과 인간적 판단의 약화가 우려되며, 조직 내부에서는 일선 공무원의 역할 축소와 의사결정의 중앙 집중이 나타나고 있다. 이는 **능률성의 향상이 다른 행정가치의 희생**과 함께 왔음을 보여 준다.

(1) 행정가치에 미치는 부정적 영향과 극복 방안

AI 시스템은 일관된 기준과 신속한 처리로 **능률성과 일관성**을 높였다. 그러나 다음 가치에는 부정적 영향을 미친다.

첫째, **투명성과 설명책임**이다. 제외된 사람이 사유를 충분히 듣지 못하고 행정기관도 판단 근거를 제시하기 어려운 것은, 알고리즘이 어떤 변수를 어떻게 결합했는지 보이지 않는 블랙박스이기 때문이다. 행정의 결정은 이유를 제시할 수 있어야 정당성을 갖는데, ‘알고리즘의 판단’은 설명이 아니라 설명의 회피가 된다. 극복 방안은 **설명 가능한 모형**을 우선 채택하고, 선정 결과와 함께 주요 판단 요인을 당사자에게 통지하도록 의무화하는 것이다. 사용하는 데이터의 종류와 선정 기준의 개요도 공개해야 한다.

둘째, **형평성**이다. 소득, 재산, 소비패턴, 금융거래 같은 데이터에는 기존의 사회적 불평등이 반영되어 있다. 금융 거래 기록이 적거나 비공식 소득에 의존하는 사람처럼 데이터에 잘 포착되지 않는 집단이 오히려 복지에서 배제될 수 있다. 제시문의 ‘취약계층에 불리한 선정 기준’은 복지 행정의 존재 이유와 정면으로 충돌한다. 극복 방안은 도입 전후의 **알고리즘 영향평가와 정기적 편향 감사**이다. 집단별로 선정률과 오류율을 비교해 특정 집단에 불리한 결과가 나오면 기준을 수정한다.

셋째, **절차적 정당성과 민주성**이다. 당사자가 결정 과정에 의견을 내고 다룰 기회가 약해진다. 극복 방안은 간편한 **이의제기와 재심 절차**를 마련하고, 재심은 반드시 사람이 담당하게 하는 것이다. 시스템 설계와 기준 변경에 복지 수급자 단체와 전문가가 참여하는 위원회를 두는 것도 필요하다.

넷째, **인간 존엄과 재량적 판단**이다. 복지 행정은 질병, 가족 해체, 갑작스러운 실직처럼 데이터에 나타나지 않는 사정을 고려해야 한다. 판단이 자동화되면 일선 공무원이 사례의 맥락을 살피던 기능이 약해진다. 극복 방안은 **인간 개입 원칙**이다. 경계선에 있는 사례와 제외 결정은 공무원이 최종 검토하게 하고, 일선 공무원에게 시스템 결과를 수정할 수 있는 권한과 그 근거를 기록하는 절차를 준다.

다섯째, **책임성의 소재**이다. 보웬스와 주리디스가 말한 시스템 관료제에서는 재량이 일선에서 설계자에게로 옮겨 가므로, 잘못된 결정의 책임이 공무원, 개발 업체, 데이터 관리 부서 사이에서 흐려진다. 극복 방안은 시스템의 설계와 운영, 결과에 대한 책임 주체를 법령과 계약으로 명확히 하고, 국회와 감사기관이 알고리즘을 점검할 수 있게 하는 것이다.

(2) 행정조직의 구조적 특성에 미치는 영향

첫째, **복잡성**은 방향이 엇갈린다. **수평적 분화**는 커진다. 데이터 분석, 시스템 운영, 정보보호 같은 새로운 전문 직무와 부서가 생기고, 전문 인력의 영향력이 확대된다. 반면 **수직적 분화**는 줄어든다. 일선에서 정보를 모아 단계별로 검토하던 중간 계층의 기능이 시스템으로 대체되면서 결재 단계가 줄고 조직이 평평해진다. 전체적으로는 계층은 낮아지되 전문 영역은 다양해지는 형태다.

둘째, **공식성**은 높아진다. 알고리즘은 판단 기준을 코드로 미리 정해 두고 모든 사례에 똑같이 적용하므로, 공식화의 극단적 형태라 할 수 있다. 과거에는 규칙이 문서에 있어도 일선 공무원이 해석할 여지가 있었지만, 이제 규칙은 시스템 안에 내장되어 해석의 여지가 사라진다. 제시문에서 일선 공무원의 역할이 단순 집행으로 축소된 것이 그 결과이다.

셋째, **집권성**도 높아진다. 데이터가 중앙에 모이고 선정 기준이 중앙의 시스템에서 결정되므로, 의사결정 권한이 일선과 지방에서 중앙과 시스템 설계 부서로 이동한다. 제시문의 ‘중앙의 데이터 기반 의사결정 구

조로의 집중'이 이를 보여 준다. 다만 이 집권은 계층의 위쪽이 아니라 **전문 기술 부서**로의 집중이라는 점에서 전통적 집권과 다르다.

이처럼 AI 행정은 공식성과 집권성을 높여 일관성과 능률을 얻지만, 그 대가로 일선의 유연성과 현장 판단을 잃을 수 있다. 일선에 일정한 재량을 남기고 중앙 시스템의 기준 설정 과정을 개방하는 균형 설계가 필요하다.

40점 · (1)은 가치마다 '제시문의 사실 → 부정적 영향 → 극복 방안'을 짚지어 쓴다. (2)는 세 변수의 증감 방향을 먼저 밝히고 이유를 붙인다.

2025 제3문

디지털포용 영향평가의 필요성과 설계 쟁점

총 20점 · 소문 2개 (10 · 10)

제3문 (20점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

‘디지털 포용(digital inclusion)’은 모든 국민이 차별이나 배제 없이 지능정보기술*의 혜택을 고르게 누릴 수 있도록 경제적·사회적·문화적 환경을 조성하는 것을 말한다. 이는 누구나 지능정보기술에 접근할 수 있도록 하여 정보 격차를 해소하고, 지능정보기술 활용 역량을 함양할 수 있도록 함으로써 이루어진다. 그러나 지능정보기술의 급격한 발전으로 인하여 기존의 취약계층(고령층, 저소득층, 장애인, 농·어민) 외에 지능정보기술에 대한 접근과 디지털 역량을 갖추지 못하는 새로운 디지털 취약계층이 발생하는 문제가 대두되었다. 이에 누구나 소외와 차별 없이 지능정보기술 및 지능정보서비스의 혜택을 고루 누릴 수 있는 디지털 포용 사회를 실현하고자 2025년 1월 「디지털포용법」이 공포되었다. 이 법 제12조는 신규 지능정보서비스나 지능정보제품을 도입하는 등의 경우에 디지털 소외를 예방하기 위해 사전에 ‘디지털포용 영향평가’의 실시를 규정하고 있다.

* 지능정보기술: 디지털 기술 기반으로 구현되는 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터(big data), 클라우드(cloud), 모바일(mobile) 기술을 포괄하는 용어임.

- (1) 전자정부의 역기능과 관련하여 디지털포용 영향평가의 필요성과 의의에 대해 논하시오. (10점)
- (2) 디지털포용 영향평가 설계 시 중요한 쟁점과 개선방안을 논하시오. (10점)

출제 포인트

출제 의도 전자정부의 역기능(정보격차·배제)과 연결해 사전 영향평가의 의의를 논하고, 제도 설계의 쟁점(대상, 주체, 기준, 시점, 실효성)을 제시하게 한다.

연결 개념 정보격차의 세 층위(접근·역량·활용), 새로운 디지털 취약계층, 사전 영향평가, 포용적 설계.

합정 「디지털포용법」의 세부 조문은 문제지가 준 것(2025년 1월 공포, 제12조 영향평가)만 쓴다. 평가 대상·절차의 구체 규정을 지어내지 말고 ‘설계 시 쟁점’으로 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	역기능: 정보격차·배제·대체 창구 소멸 → 필요성: 사후 구제의 한계, 새로운 취약계층 / 의의: 사전 예방, 포용 가치의 제도화, 다른 영향평가와의 정합	전자정부 역기능, 정보격차	약 600자
(2)	쟁점: 대상 범위, 평가 주체·독립성, 지표, 실효성(결과 반영), 형식화 → 개선방안	영향평가 제도 설계	약 600자

예시답안 — 2025 제3문

전자정부는 행정을 빠르고 편리하게 만들었지만, 그 편리함을 누리지 못하는 사람에게는 새로운 장벽이 되었다. 「디지털포용법」 제12조의 디지털포용 영향평가는 이 장벽을 사후에 메우는 대신 사전에 막으려는 제도이다.

(1) 전자정부의 역기능과 디지털포용 영향평가의 필요성·의의

전자정부의 대표적 역기능은 **정보격차**이다. 정보격차는 기기와 통신에 대한 접근의 격차, 이를 다룰 수 있는 역량의 격차, 그리고 실제로 이익을 얻는 활용의 격차로 나타난다. 행정 서비스가 온라인과 무인 단말기 중심으로 바뀌고 대면 창구가 줄어들면, 고령층과 장애인처럼 디지털 역량이 부족한 사람은 서비스에서 **배제**된다. 제시문이 지적하듯 지능정보기술이 빠르게 발전하면서 기존 취약계층 외에도 새로운 기술에 적응하지 못한 **새로운 디지털 취약계층**이 생긴다는 점이 문제를 키운다.

영향평가가 필요한 이유는 첫째, **사후 구제의 한계**이다. 서비스가 도입된 뒤에 배제가 드러나면 이미 피해가 발생했고, 시스템을 고치는 비용도 크다. 둘째, 기술 도입 결정은 주로 효율성을 기준으로 이루어지므로, 접근성과 포용의 관점이 **결정 과정에 들어갈 통로**가 필요하다.

의의는 첫째, **사전 예방적 행정**으로의 전환이다. 환경영향평가가 개발 이전에 환경 피해를 검토하듯, 기술 도입 이전에 소외 가능성을 검토한다. 둘째, **포용과 형평이라는 가치를 제도화**한다. 디지털 전환의 속도에 밀리기 쉬운 형평성을 법적 절차로 보장한다.

(2) 디지털포용 영향평가 설계 시 쟁점과 개선방안

첫째, **평가 대상의 범위**이다. 모든 신규 서비스를 평가하면 행정 부담이 크고, 범위를 좁히면 사각지대가 생긴다. 국민 생활에 미치는 영향과 대체 수단의 유무를 기준으로 대상을 정하고, 필수 공공서비스는 반드시 포함하는 방식이 바람직하다.

둘째, **평가 주체와 독립성**이다. 서비스를 도입하는 기관이 스스로 평가하면 형식적 평가가 되기 쉽다. 전문 기관의 검토와 이용자 단체의 참여를 보장해야 한다.

셋째, **평가 지표**이다. 접근성, 사용 편의성, 대체 수단 보장, 취약계층별 영향 등 측정 가능한 기준이 필요하다.

넷째, **결과의 반영**이다. 평가 결과가 개선 권고에 그치면 실효성이 없다. 소외 위험이 큰 경우에는 대면 창구와 같은 대체 수단을 유지하도록 하고, 이행 여부를 점검해 공개해야 한다.

다섯째, **기존 영향평가와의 관계**이다. 개인정보 영향평가 등 다른 평가와 중복되면 기관의 부담이 커지고 형식화된다. 절차를 연계하거나 통합해 부담을 줄이는 설계가 필요하다. 영향평가는 기술 도입을 막는 장치가 아니라, 기술의 혜택이 모든 국민에게 돌아가게 하는 장치로 설계되어야 한다.

20점 · 법의 내용은 문제지가 준 사실(2025년 1월 공포, 제12조의 사전 영향평가)만 전제로 쓰고, 세부 절차는 '설계 시 쟁점'으로 다룬다.

제6장

인사행정 I : 공직 구성과 공직윤리

연결 기출: 2016 제3문 · 2017 제3문 · 2026 제2문 · 2021 제2문 | 함께 볼 장: 7장(동기부여), 8장(성과평가), 2장(책임성)

이 장에서 다루는 내용

6-1 핵심 개념	59
6-2 기출 풀이	61
2016 제3문 공무원의 정치적 중립 — 권리와 의무	61
2017 제3문 공무원 경력개발제도(CDP)	63
2026 제2문 대표관료제와 우리나라 균형인사제도	65
2021 제2문 공직자 부패와 「공직자의 이해충돌 방지법」	67

6-1 핵심 개념

공직 구성 문항은 **실적제를 기준선**으로 놓고 그것을 보완하거나 제약하는 제도(정치적 중립, 대표관료제, 경력개발)를 묻는다. 공직윤리 문항은 **부패의 원인 → 제도의 기대효과 → 한계 → 보완**의 네 단계로 쓴다.

연관제·실적제와 정치적 중립

연관제는 선거에서 승리한 정당이 공직을 전리품처럼 배분하는 제도이고, **실적제**는 능력·자격·성적에 따라 임용하고 신분을 보장하는 제도이다. 미국은 1883년 펜들턴법으로 실적제를 도입했고, 1939년 해치법으로 공무원의 정치 활동을 제한했다. 정치적 중립은 실적제를 지키는 행동 규범으로, 공무원이 특정 정당이나 정치세력에 치우치지 않고 공평하게 봉사하는 것이다. 우리 헌법 제7조 제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고, 「국가공무원법」 제65조는 공무원의 정치 운동을 금지한다.

대립 구도

반응성·민주적 통제(연관) ↔ 전문성·중립성·신분보장(실적)

쓰이는 기출 2016 제3문, 2026 제2문 (1)

답안 속 문장

“정치적 중립은 공무원을 정치로부터 떼어 놓는 의무이면서, 동시에 정치의 부당한 압력으로부터 공무원을 지켜 주는 방패이다.”

대표관료제

킹슬리(J. D. Kingsley)는 『대표관료제』(1944)에서 관료제가 사회의 주요 집단을 반영해 구성되어야 한다고 주장했다. 모셔(F. Mosher)는 『민주주의와 공직』(1968)에서 관료 구성이 사회 구성을 반영하는 **소극적(수동적) 대표**와, 관료가 출신 집단의 이익을 정책에서 적극적으로 대변하는 **적극적(능동적) 대표**를 구분했다. 의의는 ① 정부의 대응성과 민주적 정당성, ② 내부 통제를 통한 관료 권력의 견제, ③ 기회균등의 실질적 보장이다. 한계는 ① 소극적 대표가 적극적 대표로 이어진다는 보장이 없음, ② 실적주의와 충돌·역차별 논란, ③ 대표할 집단의 범위 설정 문제, ④ 재사회화로 출신 집단의 가치가 약해짐이다.

대립 구도

실적주의(능력·효율) ↔ 대표성(형평·정당성)

쓰이는 기출 2026 제2문

답안 속 문장

“대표관료제의 핵심 질문은 ‘누가 정부에 들어오는가’가 ‘정부가 누구를 위해 일하는가’에 영향을 미치는 것이다.”

균형인사제도

우리나라는 다양한 사회 구성원의 공직 진출을 위해 **균형인사**를 시행한다. 대표적 제도는 **양성평등채용목표제**(어느 한 성의 합격자가 목표 비율에 미달하면 추가 합격), **장애인 구분모집**과 의무고용, **지방인재채용목표제**와 **지역인재 추천채용제**, **저소득층 구분모집**, 이공계 인력 확대, 여성 관리자 임용 목표제 등이다. 세부 비율과 적용 시험은 해마다 바뀔 수 있으므로 답안에는 제도의 구조와 원리를 중심으로 쓴다.

쓰이는 기출 2026 제2문 (2)

답안 속 문장

“균형인사는 채용 단계의 진입을 넓히는 데서 그치지 않고, 승진과 보직에서도 대표성이 유지되는지를 보아야 실질적 효과를 판단할 수 있다.”

경력개발제도(CDP)

경력개발제도는 조직의 인력 수요와 개인의 경력 목표를 결합해, 개인이 일정한 경력 경로를 따라 직무 경험과 교육을 쌓으며 전문성을 키우도록 체계적으로 관리하는 제도이다. 원칙은 **적재적소, 승진 경로의 예측 가능성, 인재 양성, 직무와 역량 중심, 개방과 공정 경쟁**이다. 전제 조건은 직무 분석과 직무 분류의 정비, 경력 경로의 설계, 역량 평가와 교육훈련 체계, 인사 정보 시스템, 최고관리자의 의지와 공정한 운영이다.

쓰이는 기출 2017 제3문, 2023 제1문 (3)

답안 속 문장

“경력개발제도는 순환보직의 반대말이다. 잦은 이동이 일반행정가를 만든다면, 경력개발은 일정한 분야에서 깊이를 쌓은 전문가를 만든다.”

부패의 원인과 이해충돌

부패의 원인은 ① **개인적 접근**(윤리의식·도덕성의 결여), ② **제도적 접근**(재량과 독점에 비해 책임과 감시가 약함), ③ **사회문화적 접근**(연고주의, 선물 관행), ④ **체제론적 접근**(여러 요인의 복합)으로 설명된다. 클리트가드(R. Klitgaard)는 『부패의 통제』(1988)에서 **부패 = 독점 + 재량 - 책임성**으로 정식화했다. 주인-대리인 이론으로 보면 부패는 대리인(공직자)이 정보 비대칭을 이용해 주인(국민)의 이익보다 사익을 추구하는 것이다. **이해충돌**은 공직자의 사적 이해관계가 공정한 직무 수행에 영향을 줄 수 있는 상황으로, 부패가 일어나기 전 단계에서 위험을 관리하려는 개념이다.

쓰이는 기출 2021 제2문, 2019 제3문 (1)

답안 속 문장

“이해충돌 방지는 부패를 처벌하는 제도가 아니라 부패가 생길 수 있는 상황을 미리 드러내고 피하게 하는 제도이다.”

6-2 기출 풀이

2016 제3문

공무원의 정치적 중립 — 권리와 의무

총 25점 · 소문 2개 (10 · 15)

제3문 (25점)

정치적 중립은 복수정당제에 입각한 민주정부가 운영하는 실적제 하의 공무원들에게 지배적인 행동규범이다. 이와 관련하여 아래 질문에 답해 보시오.

- (1) 정치적 중립은 복합적인 개념으로 다양한 견해가 있는데, 정치적 중립의 의미를 공무원의 권리 관점과 의무 관점으로 구분하여 설명해 보시오. (10점)
- (2) 우리나라 공무원의 정치적 중립의 필요성과 발전방안을 제시해 보시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 정치적 중립을 ‘공무원이 지켜야 할 의무’만이 아니라 ‘공무원이 보장받을 권리’로도 이해하는지 본다. (2)는 우리나라의 필요성과 발전방안이다.

연결 개념 엽관제와 실적제, 신분보장, 정치 운동 금지, 공평한 봉사, 정치적 기본권, 헌법 제7조 제2항, 「국가공무원법」 제65조.

함정 권리 관점은 ‘공무원의 정치적 자유’(기본권)와 ‘정치적 압력으로부터 보호받을 권리’ 두 가지로 해석될 수 있다. 두 해석을 모두 짚으면 안전하다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	권리: 부당한 정치적 압력의 거부·신분보장, 시민으로서의 정치적 기본권 / 의무: 정당 활동·선거 운동 금지, 공평한 직무 수행	실적제, 헌법 제7조	약 600자
(2)	필요성: 행정의 공정·전문성·연속성, 공무원 보호, 선거 공정 / 발전방안: 기준 명확화, 고위직 압력 차단, 내부 고발 보호, 기본권과의 조화	국가공무원법 제65조	약 900자

예시답안 — 2016 제3문

정치적 중립은 복수정당제 아래에서 정권이 바뀌더라도 행정이 공정하고 안정적으로 운영되도록 하는 실적제 공무원의 핵심 규범이다. 그러나 그 의미는 공무원에게 무엇을 금지하는가라는 의무의 측면과, 공무원을 무엇으로부터 보호하는가라는 권리의 측면을 함께 가진다.

(1) 권리 관점과 의무 관점에서 본 정치적 중립의 의미

가. 권리 관점 첫째, 정치적 중립은 공무원이 **부당한 정치적 압력으로부터 보호받을 권리**이다. 엽관제 아래에서 공무원은 집권 정당을 위해 선거 운동에 동원되거나 정치 자금을 강요받았고, 정권이 바뀌면 자리를 잃었다. 정치적 중립은 공무원이 이러한 요구를 거부할 수 있는 근거가 되고, 신분보장과 결합해 정권 교체와 무관하게 직무를 수행할 수 있게 한다. 우리 헌법이 공무원의 ‘신분과 정치적 중립성’을 함께 보장한다고 규정한 것도 이 때문이다. 둘째, 공무원도 시민이므로 **정치적 기본권**을 가진다. 이 관점에서 정치적

중립은 공무원의 정치적 자유를 필요한 최소한으로만 제한해야 한다는 의미를 갖는다. 투표권처럼 시민으로서의 권리는 보장되어야 한다.

나. 의무 관점 의무 관점에서 정치적 중립은 공무원이 **특정 정당이나 정치세력에 치우치지 않을 의무**이다. 구체적으로는 정당이나 정치 단체의 결성에 관여하거나 가입하지 않고, 선거에서 특정인의 지지나 반대를 위한 활동을 하지 않으며, 직무를 수행할 때 정치적 고려 없이 모든 국민에게 공평하게 봉사하는 것이다. 「국가공무원법」 제65조가 공무원의 정치 운동을 금지하는 것이 이 의무의 법적 표현이다.

(2) 우리나라 공무원의 정치적 중립의 필요성과 발전방안

가. 필요성 첫째, **행정의 공정성**이다. 행정이 집권 세력의 이익에 봉사하면 국민은 정치적 성향에 따라 차별받게 된다. 둘째, **전문성과 연속성**이다. 정권이 바뀌어도 정책의 집행과 행정 서비스가 끊기지 않으려면 정치에 좌우되지 않는 직업 공무원이 필요하다. 셋째, **선거의 공정성**이다. 행정 조직과 예산이 선거에 동원되면 민주적 경쟁이 왜곡된다. 넷째, **공무원 보호**이다. 정치적 중립이 무너지면 공무원은 정권의 요구와 법적 책임 사이에서 희생양이 된다. 우리나라에서는 선거 시기마다 공직자의 선거 개입과 정치적 편향 논란이 반복되어 왔고, 정권 교체 이후 정책 결정에 참여한 공무원이 책임을 추궁당하는 일도 있어 그 필요성이 크다.

나. 발전방안 첫째, **중립 의무의 기준을 명확히** 한다. 금지되는 정치 활동과 허용되는 표현의 경계를 구체적으로 정해 자의적 해석과 위축 효과를 줄인다. 둘째, **정치적 압력의 차단**이다. 정무직이 직업 공무원에게 부당한 정치적 지시를 하지 못하도록 지시의 기록과 이의 제기 절차를 마련하고, 이를 거부한 공무원을 인사상 불이익으로부터 보호한다. 셋째, **공익신고자 보호의 강화**이다. 선거 개입이나 부당한 정치 지시를 신고한 공무원을 실효적으로 보호한다. 넷째, **정치적 기본권과의 조화**이다. 직무와 무관한 영역에서의 정치적 의사 표현은 직급과 직무의 성격에 따라 차등적으로 허용하는 방안을 검토한다. 다섯째, 고위직 인사의 **정치적 임용 범위를 명확히** 하여, 정무직과 직업 공무원의 역할 구분을 분명히 한다. 정치적 중립은 공무원의 입을 막는 규범이 아니라, 공무원이 정치로부터 자유롭게 국민 전체에 봉사하게 하는 제도로 발전해야 한다.

25점 · (1)은 권리 관점을 두 갈래(압력으로부터의 보호, 시민으로서의 기본권)로 나누어 쓰면 안전하다. 조문은 헌법 제7조 제2항과 국가공무원법 제65조만 인용했다.

2017 제3문

공무원 경력개발제도(CDP)

총 20점 · 단일 문항

제3문 (20점)

공무원 경력개발제도(career development program: CDP)의 개념과 의의, 성공적인 운영을 위한 전제조건 등에 관하여 서술하고, 우리나라에서 공무원 경력개발제도를 시행하는 과정에서 나타나는 부작용을 논하시오.

출제 포인트

출제 의도 단일 문항이지만 요구가 네 개다: 개념, 의의, 전제조건, 부작용. 네 덩어리로 나누어 쓴다.

연결 개념 적재적소, 경력 경로, 전문성, 순환보직, 직무 분석, 역량 평가.

함정 ‘부작용’은 제도 자체의 한계가 아니라 **우리나라에서 시행하는 과정에서** 나타나는 문제를 쓰라는 것이다. 순환보직 관행과의 충돌, 형식적 운영이 핵심이다.

■ 답안 개요

구분	핵심 논점	쓸 개념	분량
개념·의의	조직 수요와 개인 목표의 결합 / 전문성, 동기, 인력 계획	CDP 원칙	약 400자
전제조건	직무 분석·분류, 경력 경로, 역량 평가·교육, 정보 시스템, 관리자의 의지		약 350자
부작용	순환보직과 충돌, 경로 고착·이동 제약, 인기 경로 쏠림, 형식화, 인사 적체		약 450자

예시답안 — 2017 제3문

공무원 경력개발제도는 잦은 순환보직으로 전문성이 쌓이지 않는다는 문제의식에서 주목받은 인사제도이다. 아래에서는 그 개념과 의의, 성공 조건, 우리나라에서 나타나는 부작용을 차례로 논한다.

1. 개념과 의의

경력개발제도는 조직의 인력 수요와 개인의 경력 목표를 결합해, 공무원이 일정한 전문 분야 안에서 체계적인 경력 경로를 따라 직무 경험과 교육을 쌓도록 관리하는 제도이다. 개인이 희망 분야와 경력 목표를 정하면, 조직은 그에 맞는 보직 이동, 교육, 평가를 계획적으로 제공한다.

의의는 첫째, **전문성의 축적**이다. 관련 직무를 연속적으로 경험하게 해 일반행정이 중심의 인사가 낳는 전문성 부족을 보완한다. 둘째, **동기부여**이다. 자신의 경력 경로를 예측할 수 있으면 개인은 장기적인 성장 목표를 갖고 일하게 된다. 셋째, **조직의 인력 계획**이다. 미래에 필요한 인재를 조직이 계획적으로 길러낼 수 있다. 넷째, 보직 결정이 기준과 절차에 따라 이루어져 **인사의 공정성**을 높인다.

2. 성공적 운영을 위한 전제조건

첫째, **직무 분석과 직무 분류의 정비**이다. 어떤 직무가 어떤 역량을 요구하고 서로 어떻게 연결되는지 알아야 경력 경로를 설계할 수 있다. 둘째, **경력 경로의 설계**이다. 전문 분야별로 하위 직무에서 상위 직무로 이어지는 경로가 마련되어야 한다. 셋째, **역량 평가와 교육훈련 체계**이다. 개인의 역량을 진단하고 부족한 부분을 교육으로 채우는 연계가 필요하다. 넷째, **인사 정보 시스템**이다. 개인의 경력, 역량, 희망을 체계적으

로 관리해야 한다. 다섯째, **최고관리자의 의지와 공정한 운영**이다. 인사권자가 단기적 필요로 경력 경로를 무시하면 제도는 형식이 된다.

3. 우리나라에서 시행 과정의 부작용

첫째, **순환보직 관행과의 충돌**이다. 우리 공직에서는 승진과 보직이 연공과 순환 이동을 중심으로 운영되어, 경력 경로를 설계해도 승진 시기나 인사 수요에 따라 수시로 이탈한다. 그 결과 제도는 있으나 실제 보직은 이전과 다르지 않은 **형식화**가 나타난다. 둘째, **인기 분야로의 쏠림**이다. 승진에 유리한 기획·예산 분야에 희망이 몰리고, 기피 분야는 비어 오히려 인력 배치의 불균형이 커진다. 셋째, **경로의 고착**이다. 한 분야에 오래 머물면 시야가 좁아지고, 업무 관계자와의 유착 가능성이 커질 수 있다. 넷째, **이동의 제약과 인사 적체**이다. 분야를 나누면 각 분야의 자리가 한정되어 승진 기회가 줄고, 조직 전체의 유연한 인력 운용이 어려워진다. 다섯째, **행정 부담**이다. 경력 계획 수립과 관리 업무가 실질적 상담 없이 서류 작업으로 끝나는 경우가 많다.

따라서 경력개발제도는 승진과 보상 체계를 전문성 중심으로 함께 바꾸고, 분야 간 이동을 일정 범위에서 허용하는 유연한 설계와 결합될 때 실효성을 가질 수 있다.

20점 · 단일 문항이지만 개념·의의 → 전제조건 → 부작용의 세 덩어리로 나누어 쓴다. 도입 연도처럼 확실하지 않은 사실은 쓰지 않았다.

2026 제2문

대표관료제와 우리나라 균형인사제도

총 30점 · 소문 2개 (12 · 18)

제2문 (30점)

공공부문 인사행정에서는 능력 중심 선발만으로는 충분하지 않으며, 다양한 사회 구성원이 공직에 진입하고 승진할 기회를 보장해야 한다는 요구가 커지고 있다. 이를 반영하여 우리나라는 다양한 사회 구성원의 공직진출 확대를 위한 균형인사제도를 시행하고 있다. 하지만 이러한 제도적 개입에 대한 비판도 제기되고 있다.

- (1) 균형인사제도의 기반이 되는 대표관료제의 개념, 의의 및 한계를 설명하시오. (12점)
- (2) 우리나라 균형인사제도의 운영사례 중 두 가지를 선택하여 평가하고, 각 사례에 대한 개선방안을 제시하시오. (18점)

출제 포인트

출제 의도 (1)은 대표관료제의 개념·의의·한계라는 교과서 3요소, (2)는 균형인사제도 두 가지를 골라 평가와 개선방안을 쓰게 한다.

연결 개념 킹슬리, 모셔의 소극적·적극적 대표, 실적주의와의 긴장, 역차별, 양성평등채용목표제, 지방인재채용목표제, 장애인 구분모집.

합정 제도의 세부 비율·연도를 모르면 쓰지 않는다. 평가는 ‘진입은 넓혔으나 승진·관리직 대표성은 미흡’ 같은 구조적 판단으로 충분하다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	개념(Kingsley), 소극적·적극적 대표(Mosher) / 의의: 대응성·정당성·내부 통제·기회균등 / 한계: 연결의 불확실, 실적주의 충돌, 범위 설정, 재사회화	Kingsley 1944, Mosher 1968	약 750자
(2)	사례 ① 양성평등채용목표제: 성과와 한계(관리직 대표성) → 개선 / 사례 ② 지방인재채용목표제: 성과와 한계(수도권 이동, 역차별 논란) → 개선	균형인사제도	약 1,100자

예시답안 — 2026 제2문

균형인사제도는 능력 중심의 실적주의만으로는 공직의 다양성이 확보되지 않는다는 인식에서 출발한다. 그 이론적 기반이 대표관료제이며, 실적주의와 대표성 사이의 긴장이 제도에 대한 비판의 근원이기도 하다.

(1) 대표관료제의 개념, 의의 및 한계

대표관료제는 관료제의 인적 구성이 사회의 주요 집단 구성을 반영해야 한다는 이론이다. 킹슬리가 처음 개념화했고, 모셔는 이를 두 차원으로 나누었다. **소극적 대표**는 성별, 지역, 계층 등 관료의 인적 구성이 사회 구성을 비례적으로 반영하는 것이고, **적극적 대표**는 관료가 출신 집단의 이익과 가치를 정책 과정에서 대변하는 것이다. 대표관료제는 소극적 대표가 적극적 대표로 이어진다고 가정한다.

의의는 첫째, **대응성과 민주적 정당성**이다. 다양한 집단 출신이 정책에 참여하면 정부는 사회의 요구에 더 민감해지고, 시민은 정부를 ‘우리의 정부’로 받아들인다. 둘째, **관료에 대한 내부 통제**이다. 선거나 입법부의 외부 통제가 약한 관료제 안에서 다양한 구성원이 서로 견제한다. 셋째, **실질적 기회균등**이다. 형식적으로 평등한 시험도 교육 기회의 격차 때문에 특정 집단에 유리할 수 있으므로, 대표관료제는 이를 보정한다.

한계는 첫째, 소극적 대표가 **적극적 대표로 이어진다는 보장이 없다**. 공직에 들어온 사람은 조직의 규범으로 재사회화되어 출신 집단의 가치를 대변하지 않을 수 있다. 둘째, **실적주의와 충돌**한다. 능력 외의 기준을 적용하면 역차별 논란이 생기고 행정의 전문성이 떨어질 수 있다는 비판이 있다. 셋째, 어떤 집단을 어느 비율로 대표해야 하는지 **기준 설정이 어렵다**. 넷째, 집단 이익의 대변이 공익보다 우선될 경우 오히려 행정의 중립성을 해칠 수 있다.

(2) 균형인사제도의 운영사례 평가와 개선방안

가. 양성평등채용목표제 이 제도는 공무원 채용 시험에서 어느 한 성의 합격자가 목표 비율에 미달하면 그 성의 응시자를 추가로 합격시키는 제도이다. 특정 성을 우대하는 것이 아니라 양성 모두에 적용된다는 점이 특징이다.

평가하면, 채용 단계에서 성별 불균형을 완화하는 데 기여했다. 그러나 여성 합격자가 많은 시험에서는 오히려 남성이 추가 합격하는 경우가 생겨 본래 취지가 무엇인지에 대한 논란이 있다. 더 중요한 한계는 **진입 이후의 대표성**이다. 채용 단계의 균형에 비해 고위직과 관리직의 성별 대표성은 여전히 낮다. 소극적 대표가 의사결정 권한을 가진 자리에 이르지 못하면 적극적 대표로 이어지기 어렵다. 개선방안은 채용 중심에서 **승진과 관리직 임용 중심**으로 초점을 옮기는 것이다. 관리직 임용 목표의 실효성을 높이고, 육아와 경력 단절이 승진 불이익으로 이어지지 않도록 유연근무와 평가 제도를 개선해야 한다.

나. 지방인재채용목표제 이 제도는 공무원 공채에서 서울 이외 지역의 학교 출신 합격자가 목표 비율에 미달하면 추가로 합격시키는 제도이다. 학벌과 지역의 편중을 완화하고 지역 균형 발전에 기여하려는 목적이다.

평가하면, 수도권 대학 출신 편중을 완화하고 지역 인재에게 공직 진출의 기회를 넓혔다는 성과가 있다. 그러나 첫째, ‘지방인재’의 기준이 졸업 학교의 소재지여서 실제 지역의 사회경제적 불리함과 정확히 대응하지 않는다는 비판이 있다. 둘째, 합격 후 중앙부처 근무를 위해 수도권으로 이동하므로 지역 발전과의 연결은 약하다. 셋째, 수도권 대학 출신 응시자의 역차별 논란이 있다. 개선방안은 대상 기준을 출신 지역의 성장 배경까지 고려하도록 정교화하고, 지역 인재가 지방 소재 기관과 지역 현안 부서에서 전문성을 쌓을 수 있는 경력 경로와 연계하는 것이다. 아울러 제도의 성과를 채용 인원만이 아니라 근무 지속, 승진, 정책 기여로 평가해야 한다.

균형인사제도는 실적주의를 부정하는 것이 아니라, 실적을 측정하는 기회 자체가 불평등하다는 문제를 보정하는 장치이다. 진입에서 승진까지 대표성을 관리하고 성과를 투명하게 공개할 때 제도에 대한 비판도 줄일 수 있다.

30점 · (2)는 양성평등채용목표제와 지방인재채용목표제를 골랐다. 장애인 구분모집, 저소득층 구분모집, 지역인재 추천채용제를 골라도 된다. 세부 비율은 해마다 바뀔 수 있어 원리 중심으로 썼다.

2021 제2문

공직자 부패와 「공직자의 이해충돌 방지법」

총 35점 · 소문 2개 (20 · 15)

제2문 (35점)

최근 국회는 「공직자의 이해충돌 방지법」을 통과시켰다. 해당 법안은 공직자가 직무 관련 미공개 정보로 사익을 추구하지 못하도록 규제하며, 사적 이해관계 신고를 의무화하고 가족 채용을 제한하는 등의 내용을 골자로 하고 있다. 이와 관련하여 다음 물음에 답하시오.

- (1) 공직자 부패 원인을 설명하고, 이를 해결하기 위한 「공직자의 이해충돌 방지법」의 기대효과 및 한계를 서술하시오. (20점)
- (2) 「공직자의 이해충돌 방지법」의 한계를 극복하기 위한 방안을 제시하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 부패 원인론을 쓰고, 이를 해결하는 장치로서 이해충돌방지법의 기대효과와 한계를 평가한 뒤, 한계를 넘는 방안을 제시하게 한다.

연결 개념 개인·제도·사회문화·체제론적 원인, 클리트가드 공식, 주인-대리인, 사전 예방, 신고·회피, 내부 고발 보호.

합정 법의 세부 조항(신고 기한, 과태료 금액, 적용 대상 숫자)을 지어내지 않는다. 문제지가 밝힌 골자(미공개 정보 이용 금지, 사적 이해관계 신고 의무화, 가족 채용 제한)를 중심으로 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	원인(개인·제도·문화·체제, Klitgaard) → 기대효과: 사전 예방, 재량의 투명화, 정보 비대칭 축소, 신뢰 / 한계: 자진 신고 의존, 적발의 어려움, 형식화·행정 부담, 문화의 문제	Klitgaard 1988, 주인-대리인	약 1,250자
(2)	감시 역량·정보 시스템 연계, 내부 고발 보호, 교육과 조직문화, 고위직 공개 강화, 국회 등 자체 기준의 실효화	제도 보완	약 900자

예시답안 — 2021 제2문

공직자 부패는 정부신뢰를 무너뜨리고 자원 배분을 왜곡하는 행정의 고질적 문제이다. 「공직자의 이해충돌 방지법」은 부패가 실제로 일어난 뒤 처벌하는 데서 나아가, 공직자의 사적 이익이 직무에 개입할 수 있는 상황 자체를 미리 관리하려는 법이다.

(1) 공직자 부패의 원인과 이해충돌방지법의 기대효과 및 한계

가. 부패의 원인 첫째, **개인적 원인**이다. 공직자의 윤리의식과 공직관이 약하면 사익의 유혹에 쉽게 넘어간다. 둘째, **제도적 원인**이다. 클리트가드는 부패를 독점과 재량의 합에서 책임성을 뺀 것으로 정식화했다. 인허가, 개발 정보, 채용처럼 공직자가 독점적 권한과 넓은 재량을 갖는데 감시와 책임이 약하면 부패가 생긴다. 주인-대리인 이론으로 보면 국민(주인)은 공직자(대리인)의 행동과 정보를 다 알 수 없으므로, 대리인이 정보 비대칭을 이용해 사익을 추구할 수 있다. 직무상 알게 된 개발 정보로 땅을 사는 행위 그 전형이다. 셋째, **사회문화적 원인**이다. 연고주의와 온정주의, 인사치레 관행은 사적 관계가 공적 결정

에 개입하는 것을 당연하게 여기게 한다. 넷째, **체제론적 원인**이다. 부패는 이러한 개인, 제도, 문화의 요인이 결합해 나타나므로 한 가지 처방으로는 해결되지 않는다.

나. 기대효과 첫째, **사전 예방**이다. 기존 부패방지 법제가 금품 수수처럼 이미 일어난 행위를 처벌했다면, 이 법은 사적 이해관계를 신고하고 해당 직무에서 회피하게 해 부패의 기회를 미리 차단한다. 둘째, **정보 비대칭의 축소**이다. 사적 이해관계의 신고 의무는 대리인이 감추던 정보를 주인에게 드러나게 하여 감시 비용을 낮춘다. 셋째, **재량의 투명화**이다. 미공개 정보 이용 금지와 가족 채용 제한은 제도적 원인으로 지목된 재량과 독점의 남용을 직접 겨냥한다. 넷째, **정부신뢰의 회복**이다. 공직자가 사적 이익과 공적 직무를 분리한다는 신호는 행정의 공정성에 대한 국민의 신뢰를 높인다.

다. 한계 첫째, **자진 신고에 의존**한다. 신고 의무가 있어도 공직자가 이해관계를 숨기면 이를 찾아내기 어렵다. 둘째, **적발과 입증의 어려움**이다. 미공개 정보의 이용 여부는 차명 거래나 지인을 통한 거래로 쉽게 숨길 수 있다. 셋째, **형식화와 행정 부담**이다. 신고와 회피 절차가 서류 작업으로 끝나면 실질적 예방 효과는 약하고 업무 부담만 늘어난다. 넷째, **문화의 문제는 법으로 다 바뀌지 않는다**. 연고주의 관행이 남아 있으면 법의 회색지대에서 이해충돌이 계속된다. 다섯째, 적용 범위가 넓은 만큼 기관마다 해석이 달라 일관된 집행이 어렵다.

(2) 한계를 극복하기 위한 방안

첫째, **감시 역량과 정보 연계**이다. 재산 등록, 부동산 거래, 인사 정보를 연계해 이해충돌 가능성을 자동으로 확인하는 시스템을 구축하면 자진 신고 의존의 한계를 보완할 수 있다. 둘째, **내부 고발자 보호의 강화**이다. 이해충돌은 내부 사정을 아는 동료가 가장 먼저 알게 되므로, 신고자의 신분 보호와 불이익 금지를 실효적으로 보장해야 한다. 셋째, **기관별 실무 지침과 상담 체계**이다. 회색지대의 사례를 구체적으로 안내하는 지침과 이해충돌 상담 창구를 두어 해석의 혼란을 줄인다. 넷째, **교육과 조직문화의 변화**이다. 신규 공무원 교육과 관리자 교육에 이해충돌 사례를 포함하고, 기관장이 솔선해 이해관계를 공개하는 문화를 만든다. 다섯째, **고위직과 위험 직무에 대한 관리 강화**이다. 개발 정보와 인허가를 다루는 직무, 고위직에 대해서는 사전 신고와 공개의 수준을 높이는 차등 관리가 필요하다. 여섯째, 국회의원과 같은 선출직에도 **실효적인 자체 기준과 공개**가 뒷받침되어야 한다. 이해충돌 방지는 법의 제정으로 끝나지 않으며, 감시 기반과 조직문화가 함께 바뀔 때 부패를 실질적으로 줄일 수 있다.

35점 · 법의 내용은 문제지가 밝힌 골자(미공개 정보 이용 금지, 사적 이해관계 신고 의무, 가족 채용 제한)를 중심으로 썼다. 신고 기한·제재 금액 같은 세부 조항은 쓰지 않았다.

제7장

인사행정 II: 동기부여

연결 기출: 2020 제2문 · 2024 제3문 | 함께 볼 장: 8장(성과평가와 보수, 2023 제2문), 6장(공직 구성)

이 장에서 다루는 내용

7-1 핵심 개념	70
7-2 기출 풀이	72
2020 제2문 공공봉사동기(PSM)의 세 차원과 동기부여 방안	72
2024 제3문 9급 공채 경쟁률 하락과 공직 동기부여	74

7-1 핵심 개념

동기부여 이론은 **내용이론**(무엇이 동기를 일으키는가)과 **과정이론**(어떻게 동기가 행동으로 이어지는가)으로 나누어 외우고, 그 위에 공공부문 고유의 **공공봉사동기**를 엮는다. 내재적·외재적 동기의 구분과 **동기구축효과(crowding-out)**는 성과급 문항에 반드시 쓰인다.

공공봉사동기(PSM) — 페리와 와이즈

페리와 와이즈(J. Perry & L. Wise)는 「공공봉사의 동기적 기초」(1990)에서 공공봉사동기를 ‘주로 또는 오로지 공공기관과 조직에 기반한 동기에 반응하려는 개인의 성향’으로 정의하고 세 차원을 제시했다.

① **합리적 동기** — 정책 형성 과정에 참여하려는 욕구, 공공정책에 대한 개인적 동일시, 특정 이익에 대한 옹호. ② **규범적 동기** — 공익에 봉사하려는 욕구, 정부 전체에 대한 의무와 충성, 사회적 형평의 추구. ③ **정서적 동기** — 정책의 사회적 중요성에 대한 확신에서 나오는 몰입, 선의의 애국심. 페리(1996)는 이를 측정 차원으로 정책 형성에 대한 호감, 공익 몰입, 동정심, 자기희생의 네 가지로 구체화했다.

대립 구도

공공봉사동기(내재적·이타적) ↔ 합리적 선택·외재적 보상(이기적)

쓰이는 기출 2020 제2문, 2024 제3문 (2), 2023 제2문 (1)

답안 속 문장

“공공봉사동기가 높은 공무원에게 가장 강한 보상은 돈이 아니라 자기 일이 공공에 의미 있다는 확신이다.”

내용이론

매슬로(A. Maslow)의 **욕구 단계 이론**: 생리 → 안전 → 사회적 → 존경 → 자아실현의 욕구가 위계적으로 나타난다. 앨더퍼(C. Alderfer)의 **ERG 이론**은 존재·관계·성장 욕구로 묶고 좌절-퇴행을 추가했다. 허즈버그(F. Herzberg)의 **동기-위생 이론**: 보수·근무 조건·감독 같은 **위생요인**은 불만을 줄일 뿐이고, 성취·인정·직무 자체·책임·성장 같은 **동기요인**이 만족과 동기를 만든다. 맥그리거(D. McGregor)의 X이론·Y이론은 인간관에 따른 관리 방식의 차이를 보인다.

쓰이는 기출 2024 제3문, 2023 제2문

답안 속 문장

“보수는 허즈버그가 말한 위생요인이다. 보수가 낮으면 불만이 커지지만, 보수를 올린다고 일에 대한 열정이 생기지는 않는다.”

과정이론

브룸(V. Vroom)의 **기대이론**(1964): $\text{동기} = \text{기대}(\text{노력하면 성과가 난다}) \times \text{수단성}(\text{성과가 보상으로 이어진다}) \times \text{유인가}(\text{보상의 매력})$. 애덤스(J. S. Adams)의 **공정성 이론**: 자신의 투입 대비 산출을 준거인과 비교해 불공정을 느끼면 행동을 바꾼다. 로크(E. Locke)의 **목표설정이론**: 구체적이고 도전적인 목표가 피드백과 결합될 때 성과가 높아진다. 데시와 라이언(E. Deci & R. Ryan)의 **자기결정성 이론**: 자율성·유능감·관계성의 욕구가 충족될 때 내재적 동기가 유지된다.

쓰이는 기출 2023 제2문 (1), 2024 제3문 (2), 2026 제3문

답안 속 문장

“성과평가가 동기를 만들려면 브룸의 세 고리가 모두 이어져야 한다. 노력이 성과로, 성과가 평가로, 평가가 의미 있는 보상으로 이어지지 않으면 어느 한 고리에서 동기가 끊긴다.”

내재적 동기, 외재적 동기와 동기구축효과

내재적 동기는 일 자체의 흥미, 의미, 성장에서 나오는 동기이고, **외재적 동기**는 보수, 승진, 처벌 같은 외부 보상에서 나오는 동기이다. 프라이(B. Frey) 등은 외재적 보상이 내재적 동기를 밀어내는 **동기구축효과(crowding-out effect)**를 지적했다. 보상이 통제의 신호로 받아들여지면 자율성이 침해되어 내재적 동기가 줄어든다. 공공부문처럼 공공봉사동기가 중요한 조직에서는 성과급의 설계에 특히 주의해야 한다.

쓰이는 기출 2024 제3문 (2), 2023 제2문, 2026 제3문

답안 속 문장

“외재적 보상은 ‘왜 이 일을 하는가’의 답을 ‘공공에 대한 기여’에서 ‘보상’으로 바꿀 수 있다. 그 순간 보상이 사라지면 동기도 사라진다.”

7-2 기출 풀이

2020 제2문

공공봉사동기(PSM)의 세 차원과 동기부여 방안

총 30점 · 소문 2개 (6 · 24)

제2문 (30점)

최근 공무원의 동기부여 방안으로 페리와 와이즈(Perry & Wise)가 제시한 공공봉사동기(Public Service Motivation: PSM)가 관심을 받고 있다. 페리와 와이즈는 공공봉사동기(PSM)를 합리적, 정서적, 규범적 동기의 세 가지 차원으로 설명하였다.

(1) 공공봉사동기(PSM)의 개념과 중요성을 설명하시오. (6점)

(2) 공공봉사동기(PSM)의 세 가지 차원별로 공무원의 동기부여 방안과 그 장·단점을 제시하시오. (24점)

출제 포인트

출제 의도 (1)은 6점이므로 정의와 중요성만 간결하게, (2)는 24점이므로 세 차원 × (동기부여 방안 · 장점 · 단점)의 격자를 채운다.

연결 개념 합리적·규범적·정서적 동기, 정책 참여, 공익 몰입, 사회적 형평, 선의의 애국심, 동기구축효과, 인적 자원 선발.

함정 세 차원의 내용을 섞지 않는다. ‘특정 이익에 대한 옹호’는 합리적 차원, ‘사회적 형평’은 규범적 차원, ‘선의의 애국심’은 정서적 차원이다. 페리(1996)의 네 차원과 혼동하지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	정의 → 중요성: 공공부문의 보상 제약, 성과·몰입, 선발 기준	Perry & Wise 1990	약 400자
(2)	합리적: 정책 참여·권한 위임 / 규범적: 공익 사명 공유·윤리 / 정서적: 정책의 의미 체감·인정 → 각각 장·단점	PSM 세 차원, 동기구축	약 1,450자

예시답안 — 2020 제2문

공공부문은 민간처럼 높은 성과급을 주기 어렵고 성과의 측정도 어렵다. 그래서 공무원의 동기를 공공부문 고유의 원천에서 찾으려는 공공봉사동기 이론이 주목받고 있다.

(1) 공공봉사동기의 개념과 중요성

공공봉사동기는 페리와 와이즈가 제시한 개념으로, 공공기관과 공공조직에 고유한 동기에 반응하려는 개인의 성향을 말한다. 즉 공공에 봉사하고 공익에 기여하려는 이타적 동기이다.

중요성은 첫째, 금전적 보상에 제약이 있는 공공부문에서 **대안적 동기의 원천**이 된다. 둘째, 공공봉사동기가 높은 공무원은 직무 만족, 조직 몰입, 성과가 높은 경향이 있다. 셋째, 공직을 선택하는 동기가 되므로 **선발과 인재 확보**의 기준으로 활용할 수 있다.

(2) 세 차원별 동기부여 방안과 장·단점

가. 합리적 동기 합리적 동기는 정책 형성 과정에 참여하려는 욕구, 자신이 공감하는 정책에 대한 동일시, 특정 이익에 대한 옹호처럼 개인의 효용 극대화와 연결된 동기이다. 동기부여 방안은 공무원이 **정책 결정**

과정에 실질적으로 참여할 수 있게 하는 것이다. 하위직에도 정책 제안과 기획 회의의 참여 기회를 주고, 권한을 위임해 자신의 판단이 정책에 반영되는 경험을 하게 한다. 정책 제안이 채택되면 제안자를 명시하고 인정한다. 장점은 정책 참여 경험의 곧 보상이 되므로 **추가 비용이 적고**, 현장의 지식이 정책에 반영되어 정책의 질이 높아진다는 것이다. 단점은 특정 정책이나 이익에 대한 옹호가 지나치면 **부처 이기주의나 특정 집단의 포획**으로 흐를 수 있고, 참여의 기회가 일부 직위에 몰리면 오히려 소외감을 키울 수 있다는 것이다.

나. 규범적 동기 규범적 동기는 공익에 봉사하려는 욕구, 정부와 국가에 대한 의무감과 충성, 사회적 형평을 추구하려는 가치에서 나오는 동기이다. 동기부여 방안은 조직의 **공적 사명과 가치를 명확히 하고 공유**하는 것이다. 신규 공무원 교육에서 공직 윤리와 공익의 의미를 다루고, 기관의 사명과 개인의 업무가 어떻게 연결되는지 보여 준다. 공정하고 윤리적인 의사결정을 하는 공무원을 인정하고, 관리자가 공익을 우선하는 행동의 본보기가 된다. 채용 단계에서 공직 가치관을 평가하는 것도 방법이다. 장점은 공익 지향의 행동을 장기적으로 **내면화**시키고, 부패와 무사안일을 억제하는 **윤리적 기반**이 된다는 것이다. 단점은 가치 교육이 추상적이면 **형식화**되기 쉽고, 공익의 의미가 모호해 실제 업무 행태로 연결되지 않을 수 있다는 것이다. 또 사명감에만 기대면 낮은 처우와 과중한 업무를 정당화하는 수단이 될 위험이 있다.

다. 정서적 동기 정서적 동기는 정책이 사회에 중요하다는 확신에서 나오는 정서적 몰입과, 타인에 대한 연민과 선의의 애국심에서 나오는 동기이다. 동기부여 방안은 공무원이 **자기 업무의 사회적 의미를 직접 체험**하게 하는 것이다. 정책 수혜자의 변화와 반응을 공유하고, 현장 방문과 수혜자와의 만남을 제도화한다. 국민의 감사와 성과 사례를 조직 안에서 알리고 인정하는 문화를 만든다. 장점은 **몰입과 헌신이 가장 강하게** 나타나고, 위기 상황에서 자발적 노력을 끌어낸다는 것이다. 단점은 감정 노동과 과중한 기대가 겹치면 **소진(번아웃)**으로 이어질 수 있고, 정서적 헌신이 객관적 판단을 흐릴 수 있다는 것이다.

세 차원의 방안은 서로 보완적이다. 다만 공공봉사동기는 외재적 보상을 대체하는 값싼 수단이 아니다. 성과급처럼 통제적인 외재적 보상이 지나치면 내재적 동기를 밀어내는 동기구축효과가 나타날 수 있으므로, 적절한 처우를 기반으로 공공봉사동기를 살리는 설계가 필요하다.

30점 · (2)는 세 차원마다 '동기의 내용 → 동기부여 방안 → 장점 → 단점'의 같은 순서로 쓴다.

2024 제3문

9급 공채 경쟁률 하락과 공직 동기부여

총 25점 · 소문 2개 (10 · 15)

제3문 (25점)

인사혁신처는 2024년 국가공무원 9급 공채 선발시험 원서를 접수한 결과, 선발예정인원 4,749명에 총 10만 3,597명이 지원해 21.8:1의 경쟁률을 기록했다고 밝혔다. 국가공무원 9급 공채 경쟁률은 지난 2010년 82.2:1에서 2024년 21.8:1로 현저히 감소하였다.

원서접수 및 경쟁률 추이

구분(연도)	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023	2024
선발예정인원(명)	1,410	2,888	2,350	1,719	3,700	4,985	5,672	5,326	4,749
원서접수인원(명)	62,342	105,831	178,807	141,347	190,987	185,203	165,524	121,526	103,597
경쟁률	44.2	36.6	76.1	82.2	51.6	37.2	29.2	22.8	21.8

원문은 그래프이다. 공개 문제지에서 막대·선이 보이지 않아 표시된 수치를 표로 옮겼다(경쟁률 = 원서접수인원 ÷ 선발예정인원 과 일치).

- (1) 위와 같은 공직선호도 감소 현상이 일어나는 원인을 설명하시오. (10점)
- (2) 공직선호도 제고를 위한 내재적(intrinsic) 및 외재적(extrinsic) 동기부여 방법을 제시하고, 외재적 동기부여 방법이 지니는 한계를 설명하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 표의 추세(경쟁률 2010년 82.2 → 2024년 21.8, 원서접수인원 2015년 190,987 → 2024년 103,597)를 읽고 원인을 설명하게 한 뒤, 내재적·외재적 동기부여 방법과 외재적 방법의 한계를 묻는다.

연결 개념 보수의 상대적 수준, 공무원연금 개혁, 연공 중심 조직문화, 악성 민원, 세대 가치관, 허즈버그, 자기결정성, 동기구축효과.

함정 경쟁률 하락에는 선발예정인원 증가(2010년 1,719명 → 2022년 5,672명)라는 분모 요인도 있다. 표를 정확히 읽으면 ‘지원자 감소’와 ‘선발 인원 증가’를 구분해 쓸 수 있다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	표 읽기(분자·분모) → 원인: 보상 매력 하락, 조직문화·민원, 직업 가치관 변화, 인구·노동시장 요인	Herzberg, 기대이론	약 600자
(2)	내재적: 직무 자율·의미·성장 / 외재적: 보수·연금·근무 여건 / 한계: 재정 제약, 위생요인, 동기구축, 형평 문제	자기결정성, Frey	약 900자

예시답안 — 2024 제3문

문제지의 표에 따르면 9급 공채 경쟁률은 2010년 82.2:1에서 2024년 21.8:1로 떨어졌다. 원서접수인원은 2015년 190,987명을 정점으로 2024년 103,597명까지 줄었고, 선발예정인원은 2010년 1,719명에서 2022년 5,672명까지 늘었다가 2024년 4,749명이 되었다. 경쟁률 하락은 **지원자 감소와 선발 인원 증가**가 함께 만든 결과이지만, 2015년 이후 지원자 자체가 크게 줄었다는 점에서 공직선호도의 감소가 분명하게 나타난다.

(1) 공직선호도 감소의 원인

첫째, **보상 매력의 하락**이다. 하위직 공무원의 보수는 민간 대기업과 비교해 낮다는 인식이 커졌고, 공무원연금 개혁으로 노후 보장이라는 공직의 장점도 이전보다 약해졌다. 브룸의 기대이론으로 보면 공직이라는 보상의 유인가가 낮아진 것이다. 둘째, **조직문화와 근무 환경**이다. 연공서열과 위계적 문화, 성과와 무관한 승진 구조, 과중한 업무와 악성 민원에 대한 부담이 젊은 세대에게 공직의 매력을 떨어뜨렸다. 셋째, **직업 가치관의 변화**이다. 안정성보다 자율, 성장, 공정한 보상을 중시하는 세대에게 공직은 성장 기회가 적은 직업으로 인식된다. 넷째, **노동시장과 인구 요인**이다. 응시 연령대 인구가 줄고 다른 진로의 선택지가 넓어지면서 공시 준비의 기회비용이 커졌다.

(2) 내재적·외재적 동기부여 방법과 외재적 방법의 한계

가. 내재적 동기부여 내재적 동기는 일 자체의 의미와 성장에서 나온다. 첫째, **직무의 의미 강화**이다. 공공봉사동기를 자극하도록 업무가 국민의 삶에 어떤 변화를 만드는지 보여 주고, 단순 반복 업무는 줄인다. 둘째, **자율성과 권한 위임**이다. 데시와 라이언의 자기결정성 이론에 따르면 자율성, 유능감, 관계성이 충족될 때 내재적 동기가 유지된다. 하위직에도 업무 방식의 재량과 정책 제안의 기회를 준다. 셋째, **성장 경로의 제시**이다. 경력개발과 교육 기회, 전문 분야의 경력 경로를 제공해 공직을 ‘성장할 수 있는 직업’으로 만든다.

나. 외재적 동기부여 외재적 동기는 외부의 보상에서 나온다. 보수의 현실화, 초과근무와 민원 업무에 대한 적절한 보상, 승진 소요 기간의 단축, 주거와 복지 지원, 악성 민원으로부터 공무원을 보호하는 제도 등이 있다.

다. 외재적 동기부여의 한계 첫째, **재정 제약**이다. 공무원 보수는 예산과 국민 여론의 제약을 받으므로 민간 수준으로 크게 올리기 어렵다. 둘째, **위생요인의 한계**이다. 허즈버그에 따르면 보수와 근무 조건은 불만을 줄일 뿐 적극적인 동기를 만들지 못한다. 보수를 올려도 공직의 의미와 성장이 없으면 우수 인재를 끌어들이기 어렵다. 셋째, **동기구축효과**이다. 보상이 통제의 신호로 작용하면 공공봉사동기 같은 내재적 동기를 밀어낼 수 있다. 넷째, **지속성의 한계**이다. 외재적 보상은 익숙해지면 기대 수준이 올라가 효과가 줄어든다. 다섯째, 성과에 연동한 보상은 공공부문의 성과 측정이 어려워 **공정성 시비**를 낳을 수 있다. 따라서 외재적 보상은 불만을 해소하는 기반으로 삼고, 공직의 의미와 성장이라는 내재적 동기를 함께 강화하는 것이 공직선호도 회복의 길이다.

25점 · (1)은 표의 수치를 정확히 읽은 뒤 원인을 쓰고, (2)는 내재적 → 외재적 → 외재적 방법의 한계 순서로 쓴다.

제8장

성과관리와 평가

연결 기출: 2019 제2문 · 2023 제2문 · 2026 제3문 | 함께 볼 장: 7장(동기 이론), 9장(재정성과관리), 1장(신 공공관리론)

이 장에서 다루는 내용

8-1 핵심 개념	77
8-2 기출 풀이	79
2019 제2문 공공조직의 균형성과평가(BSC)	79
2023 제2문 공무원 성과평가제도와 보수체계의 연계	81
2026 제3문 고용서비스 성과관리와 관료의 전략적 행태	83

8-1 핵심 개념

성과관리 문항은 **도구(BSC, 성과계약, 근무성적평정)**, **연계(평가 → 보수·예산)**, **역기능(전략적 행태)** 세 층으로 나온다. 도구를 정확히 정의하고, 연계가 강할수록 역기능도 커진다는 긴장을 답안의 중심에 둔다.

균형성과표(BSC) — 캐플런과 노턴

캐플런과 노턴(R. Kaplan & D. Norton)은 「균형성과표」(1992)에서 재무 지표만으로는 조직의 장기 성과를 볼 수 없다며 네 관점을 균형 있게 보는 성과관리 도구를 제시했다. ① **재무 관점**, ② **고객 관점**, ③ **내부 프로세스 관점**, ④ **학습과 성장 관점**. 네 관점은 ‘학습·성장 → 프로세스 개선 → 고객 만족 → 재무 성과’의 인과 관계로 연결되며, 이를 그린 것이 **전략 지도**이다. 공공부문에서는 재무가 아니라 **사명(미션)과 고객(시민) 관점**을 최상위에 두고, 재무 관점은 예산 집행의 효율성과 비용 절감의 제약으로 재해석한다.

대립 구도

단기·재무·결과 지표 ↔ 장기·비재무·과정 지표의 균형

쓰이는 기출 2019 제2문, 2026 제3문 (2)

답안 속 문장

“공공조직의 BSC는 ‘얼마나 벌었는가’가 아니라 ‘사명을 얼마나 달성했는가’를 정점에 두고, 그 아래에 이를 가능하게 하는 과정과 역량을 배치한다.”

우리나라 공무원 성과평가 체계

문제지(2023 제2문)에 따르면 우리나라 공무원 근무성적평정은 고위공무원을 포함한 4급 이상에 적용되는 **성과계약등 평가**와 5급 이하에 적용되는 **근무성적평가**로 나뉜다. 성과계약등 평가는 기관장과 상·하급자가 성과목표와 지표에 대해 계약을 맺고 그 달성도를 평가하는 **목표관리(MBO)**형 평가이며, 근무성적평가는 근무 실적과 직무수행능력 등을 평가하는 방식이다. 평가 결과는 승진, 성과급, 교육 등에 활용된다.

쓰이는 기출 2023 제2문

답안 속 문장

“성과계약은 목표를 미리 합의한다는 점에서 목표설정이론에 맞지만, 측정하기 쉬운 목표만 계약에 들어가면 중요하지만 측정하기 어려운 일은 평가에서 사라진다.”

성과급과 보수 연계

성과 연계 보수(pay for performance)는 기대이론의 수단성 고리를 강화해 동기를 높이려는 제도이다. 그러나 공공부문에서는 ① 성과 측정의 어려움, ② 상대평가와 등급 강제 배분이 낳는 협력 저해, ③ 보상 규모가 작아 동기 효과가 약함, ④ 동기구축효과, ⑤ 평가의 공정성에 대한 불신이라는 문제가 지적된다. 개인 성과급과 함께 팀·기관 단위 성과급, 비금전적 보상(승진·교육·인정)을 결합하는 방식이 대안으로 거론된다.

쓰이는 기출 2023 제2문 (2), 2026 제3문, 2024 제3문 (2)

답안 속 문장

“성과급의 문제는 액수가 아니라 신뢰다. 평가가 공정하다고 믿지 못하면 성과급은 동기가 아니라 불만의 원천이 된다.”

성과관리의 역기능과 관료의 전략적 행태

측정이 행태를 바꾸면 측정 자체가 왜곡된다. 캠벨(D. Campbell)의 법칙과 굿하트(C. Goodhart)의 법칙은 ‘지표가 목표가 되면 좋은 지표가 아니게 된다’는 현상을 말한다. 베번과 후드(G. Bevan & C. Hood)는 영국 보건 부문의 목표 관리에서 나타난 **게이밍**을 분석했다(2006). 대표적 전략적 행태는 ① **크림 스키밍**(성과를 내기 쉬운 대상만 선별), ② **터널 비전**과 **목표대치**(측정되는 것만 관리), ③ **역진 효과(ratchet effect)**(올해 성과가 내년 목표를 올리므로 성과를 숨김), ④ **문턱 효과**(목표만 겨우 넘기고 노력 중단), ⑤ **산출 왜곡**과 조작이다.

쓰이는 기출 2026 제3문 (2), 2019 제2문, 2023 제2문

답안 속 문장

“취업률을 지표로 삼으면 기관은 취업이 쉬운 구직자를 먼저 받는다. 지표는 오르지만, 고용서비스가 가장 필요한 사람은 오히려 밀려난다.”

8-2 기출 풀이

2019 제2문

공공조직의 균형성과평가(BSC)

총 30점 · 소문 2개 (10 · 20)

제2문 (30점)

공공조직은 사조직과 달라서 다양한 목표를 추구한다. 공공조직이 추구하는 목표는 때로는 서로 충돌하기도 한다. 이런 까닭에 다양한 목표를 추구하는 공공조직의 성과를 평가하는 일은 대단히 어렵다. 공공조직의 특성을 반영한 조직성과평가와 관련하여 다음 물음에 답하시오.

- (1) 공공조직의 성과평가에 있어서 균형성과평가(BSC)의 의의를 설명하시오. (10점)
- (2) 균형 잡힌 평가를 위한 네 개의 관점과 각각의 대표적인 성과지표를 설명하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 다원적이고 충돌하는 목표를 가진 공공조직에 BSC가 왜 맞는지(의의), 네 관점과 대표 지표를 정확히 쓰는지 본다.

연결 개념 재무 지표의 한계, 전략 지도, 인과 관계, 미션 중심의 공공 BSC, 선행·후행 지표.

합정 네 관점의 이름을 정확히 쓴다(학습과 성장 관점을 '인적자원 관점'으로만 쓰지 않기). 지표는 공공조직에 맞게 예를 든다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	BSC 정의 → 공공조직에서의 의의: 다원적 목표의 통합, 전략과 평가의 연결, 과정·역량의 가시화, 균형	Kaplan & Norton 1992	약 600자
(2)	재무(예산 집행률·단위당 비용) / 고객(시민 만족도·민원 처리 기간) / 내부 프로세스(처리 시간·업무 오류율·협업) / 학습과 성장(교육·역량·정보화) → 인과 연결과 공공 BSC 구조	전략 지도	약 1,200자

예시답안 — 2019 제2문

공공조직은 효율성, 형평성, 민주성처럼 서로 충돌할 수 있는 여러 목표를 동시에 추구한다. 하나의 재무 지표로 성과를 평가하는 민간의 방식은 공공조직에 맞지 않으며, 여러 관점을 균형 있게 반영하는 평가 도구가 필요하다.

(1) 공공조직 성과평가에서 균형성과평가의 의의

균형성과평가(BSC)는 캐플런과 노턴이 제시한 성과관리 도구로, 재무, 고객, 내부 프로세스, 학습과 성장의 네 관점에서 조직의 성과를 평가하고 이를 전략과 연결한다.

공공조직에서 BSC의 의의는 첫째, **다원적 목표의 통합**이다. 충돌하는 여러 목표를 네 관점에 배치해 하나의 체계 안에서 함께 관리할 수 있다. 둘째, **전략과 평가의 연결**이다. 조직의 사명과 비전에서 출발해 관점별 목표와 지표를 도출하므로, 평가가 일상 업무의 점검을 넘어 전략 실행의 도구가 된다. 셋째, **과정과 역량의 가시화**이다. 공공부문의 최종 성과는 측정이 어렵고 나타나는 데 오래 걸리므로, 성과를 만드는 과정

과 역량을 선행 지표로 관리할 수 있다는 점이 중요하다. 넷째, **단기와 장기의 균형**이다. 예산 절감 같은 단기 성과에 치우쳐 인적 역량 같은 장기 기반을 훼손하는 것을 막는다. 다섯째, 지표 설정 과정에서 구성원이 조직의 전략을 이해하게 되어 **전략의 공유와 소통**의 도구가 된다.

(2) 네 관점과 대표적 성과지표

가. 재무 관점 민간에서는 수익과 이윤이 최종 목표지만, 공공조직에서 재무는 목표가 아니라 **제약 조건**이다. 주어진 예산으로 사명을 효율적으로 달성했는가를 본다. 대표 지표는 예산 집행률, 사업 단위당 비용, 비용 절감액, 자체 수입 확보율이다.

나. 고객 관점 공공조직에서 고객은 서비스 이용자뿐 아니라 시민 전체이며, 공공 BSC에서는 사명과 함께 **최상위 관점**으로 놓인다. 대표 지표는 시민 만족도, 민원 처리 기간, 서비스 접근성, 정책 수혜율, 고객 불만 건수이다.

다. 내부 프로세스 관점 고객에게 가치를 전달하기 위해 조직 내부의 업무 처리 과정이 얼마나 효율적이고 적정한가를 본다. 대표 지표는 업무 처리 시간, 행정 오류율, 절차의 간소화 정도, 부서 간 협업 건수, 정보 공개율, 시민 참여 절차의 운영 실적이다. 공공조직에서는 적법 절차와 투명성도 프로세스의 질에 포함된다.

라. 학습과 성장 관점 조직이 장기적으로 성과를 낼 수 있는 **기반 역량**을 본다. 대표 지표는 1인당 교육 훈련 시간, 직무 역량 수준, 직원 만족도와 이직률, 지식 공유 실적, 정보화 수준이다.

네 관점은 인과 관계로 연결된다. 학습과 성장을 통해 구성원의 역량이 높아지면 내부 프로세스가 개선되고, 이는 시민 만족과 사명 달성에 이어지며, 그 과정이 예산의 효율적 사용으로 뒷받침된다. 이 연결을 그린 전략 지도는 공공조직이 측정하기 어려운 최종 성과를 과정 지표로 관리하게 해 준다. 다만 지표가 지나치게 많아지면 평가가 형식화되므로, 핵심 지표를 선별하고 구성원이 지표 설정에 참여하도록 하는 것이 BSC 성공의 조건이다.

30점 · (2)는 네 관점을 같은 형식(의미 → 공공조직에서의 해석 → 대표 지표)으로 쓰고, 마지막에 관점 간 인과 연결을 한 문단으로 정리한다.

2023 제2문

공무원 성과평가제도와 보수체계의 연계

총 30점 · 소문 2개 (15 · 15)

제2문 (30점)

우리나라는 근무성적평정을 통한 성과평가제도를 운영하고 있다. 구체적으로 고위공무원을 포함한 4급 이상 공무원에게 적용되는 ‘성과계약등 평가’와 5급 이하 공무원에게 적용되는 ‘근무성적평가’로 구분된다.

- (1) 공무원 동기부여 이론을 적용하여 현행 성과평가제도를 평가하시오. (15점)
- (2) 성과평가제도와 보수체계의 연계방안을 제시하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 문제지가 밝힌 현행 제도(4급 이상 성과계약등 평가 / 5급 이하 근무성적평가)를 동기부여 이론으로 평가하고, 보수와의 연계방안을 제시하게 한다.

연결 개념 기대이론, 목표설정이론, 공정성 이론, 허즈버그, 공공봉사동기, 동기구축효과, 상대평가와 강제 배분, 팀 성과급.

합정 평가의 기준(이론)을 먼저 세우고 장점·한계를 판정해야 ‘평가하시오’에 답한 것이 된다. 현행 보수 규정의 세부 비율은 쓰지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	목표설정이론: 성과계약의 장점·한계 / 기대이론: 노력-성과-보상 고리의 단절 / 공정성 이론: 평가 신뢰 / PSM·동기구축	Locke, Vroom, Adams	약 900자
(2)	지표 개선과 다면 평가 → 개인·팀·기관 성과급 혼합 → 차등 폭의 조정 → 비금전 보상 연계 → 이의 제기·투명성	기대이론, 공정성	약 900자

예시답안 — 2023 제2문

우리나라는 4급 이상 공무원에게 성과계약등 평가를, 5급 이하 공무원에게 근무성적평가를 적용한다. 성과평가는 공무원의 동기를 높여 정부 성과를 개선하려는 제도이므로, 그 적정성은 동기부여 이론에 비추어 평가할 수 있다.

(1) 동기부여 이론에 따른 현행 성과평가제도의 평가

가. 목표설정이론 로크의 목표설정이론은 구체적이고 도전적인 목표가 피드백과 결합될 때 성과가 높아진다고 본다. 성과계약등 평가는 상급자와 하급자가 성과목표와 지표를 미리 합의하므로 이 이론에 부합한다. 그러나 실제로는 측정하기 쉬운 산출 목표나 달성하기 쉬운 목표가 계약에 들어가는 경향이 있고, 평가 결과에 대한 구체적인 피드백이 부족하다. 목표 설정의 형식은 갖추었으나 도전성과 피드백이라는 실질은 약하다.

나. 기대이론 브룸의 기대이론에 따르면 동기는 노력이 성과로 이어진다는 기대, 성과가 보상으로 이어진다는 수단성, 보상의 매력인 유인가의 곱이다. 현행 제도에서는 첫째, 공공 업무의 성과가 개인의 노력보다 정책 환경과 협업에 좌우되는 경우가 많아 기대가 약하다. 둘째, 근무성적평가에서는 연공이나 보직이 평가에 영향을 준다는 인식, 평가 등급의 순환 배분 관행이 있어 성과와 보상의 수단성이 약하다. 셋째, 성

과급의 차등 규모가 동기를 일으킬 만큼 크지 않다는 지적도 있다. 세 고리 모두 약해 동기 효과가 제한적이다.

다. 공정성 이론 애덤스의 공정성 이론에 따르면 사람은 자신의 투입과 산출을 동료와 비교해 불공정을 느끼면 노력을 줄인다. 상대평가와 등급의 강제 배분은 업무 난이도가 다른 직위를 같은 기준으로 비교하게 해 불공정 인식을 낳고, 동료와의 협력보다 경쟁을 부추긴다.

라. 공공봉사동기와 동기구축효과 공공봉사동기가 높은 공무원에게 지나치게 통제적인 성과평가와 금전 보상은 내재적 동기를 밀어낼 수 있다. 성과평가가 '감시'로 인식되면 공익에 대한 헌신이 '보상을 위한 실적 관리'로 바뀔 위험이 있다.

종합하면 현행 제도는 목표 합의와 성과 중심 관리라는 방향은 옳지만, 측정의 타당성, 평가의 공정성, 보상과의 연결에서 동기부여 효과가 약하다.

(2) 성과평가제도와 보수체계의 연계방안

첫째, **평가의 타당성과 신뢰를 먼저 높인다**. 보수 연계를 강화하기 전에 평가가 공정하다는 신뢰가 있어야 한다. 직무 특성에 맞는 성과지표를 개발하고, 상급자 평가에 동료와 수요자의 평가를 일부 반영하는 다면평가를 활용하며, 평가 결과와 근거를 본인에게 공개하고 이의 제기 절차를 실효화한다.

둘째, **개인·팀·기관 성과급의 혼합**이다. 공공 업무는 협업으로 이루어지므로 개인 성과급만으로는 협력을 해친다. 팀이나 부서 단위 성과급을 함께 운영해 협력을 보상하고, 개인 성과급은 직무 특성상 개인 기여가 분명한 영역에 집중한다.

셋째, **차등의 폭과 방식의 조정**이다. 차등이 너무 작으면 수단성이 약하고, 너무 크면 공정성 시비와 동기 구축효과가 커진다. 직급별로 보수 중 성과 연동 부분의 비중을 달리해, 관리직일수록 성과 연동을 크게 하는 방식이 바람직하다.

넷째, **비금전적 보상과의 연계**이다. 평가 결과를 승진, 희망 보직, 교육 기회, 공개적 인정과 연결하면 공공 봉사동기를 해치지 않으면서 수단성을 높일 수 있다.

다섯째, **기본급 체계의 개선**이다. 연공 중심의 호봉 체계에 직무의 난이도와 책임을 반영하는 직무급 요소를 강화해, 성과급이 아니라도 어려운 일을 맡은 사람이 정당하게 보상받게 한다. 성과평가와 보수의 연계는 '더 많은 차등'이 아니라 '더 공정한 차등'을 목표로 해야 한다.

30점 · (1)은 이론마다 '이 이론이 요구하는 조건 → 현행 제도의 충족 여부'로 평가한다. 보수 규정의 세부 비율은 쓰지 않았다.

2026 제3문

고용서비스 성과관리와 관료의 전략적 행태

총 30점 · 소문 2개 (10 · 20)

제3문 (30점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

고용노동부는 수요자 중심의 고용서비스를 강화하는 등 지속가능하고 미래지향적인 노동시장 구축을 위해 성과관리 시행계획을 수립하고 성과평가를 실시하고 있다. 「고용노동부 성과관리 시행계획」에서 고용서비스의 주요 성과지표는 국민취업지원제도 취업률, 공공 고용서비스 활용 상용취업자 수 등 정량적 산출 지표 위주로 구성되어 있다. 또한, 성과관리제도의 효과성과 책임성을 높이기 위해 성과평가 예산환류 지수를 도입하여 평가 결과를 차년도 사업 예산에 직접 연계하고 있다. 나아가, 이 평가 체계는 소속 직원의 성과급 등급 결정 및 인센티브 부여에 직접적으로 반영되고 있다.

- (1) 제시문에 나타난 성과관리제도의 도입 배경과 기대효과를 논하시오. (10점)
- (2) 위 제도 하에서 나타날 수 있는 관료의 전략적 행태를 설명하고, 바람직한 성과관리 방향을 제시하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 제시문의 세 요소 — 정량적 산출 지표 중심, 예산환류(평가 → 차년도 예산), 개인 성과급 연계 — 를 읽고, 연계가 강할수록 나타나는 전략적 행태를 이론 용어로 설명하게 한다.

연결 개념 신공공관리론, 성과예산, 결과 중심 책임성, 크림 스키밍, 목표대치, 역진 효과, 문턱 효과, 캠벨의 법칙, 균형 지표.

합정 제시문의 지표(국민취업지원제도 취업률, 공공 고용서비스 활용 상용취업자 수)를 예로 들어 각 행태를 구체화한다. 고용노동부의 실제 평가 결과나 수치는 지어내지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	배경: NPM과 결과 중심 관리, 재정 책임성, 수요자 중심 / 기대효과: 목표 명확화, 자원 배분의 합리화, 동기, 책임성	NPM, 성과예산	약 600자
(2)	전략적 행태: 크림 스키밍, 단기·저질 일자리 취업, 목표대치, 역진·문턱 효과, 지표 조작 → 방향: 결과·질 지표, 취약계층 가중, 예산 연계 완화, 학습형 성과관리, 팀 단위 보상	Bevan & Hood 2006, Campbell	약 1,200자

예시답안 — 2026 제3문

제시문의 성과관리 체계는 정량적 산출 지표로 고용서비스를 평가하고, 그 결과를 차년도 예산과 직원의 성과급에 직접 연계한다는 점에서 **강한 성과 연계형** 관리이다. 연계가 강할수록 동기와 책임성은 커지지만, 관료가 지표에 맞추어 행동을 바꾸는 전략적 행태도 커진다.

(1) 성과관리제도의 도입 배경과 기대효과

도입 배경은 첫째, **신공공관리론과 결과 중심 관리**의 확산이다. 투입과 절차를 통제하던 방식에서 산출과 결과에 책임을 묻는 방식으로 행정이 바뀌었다. 둘째, **재정 책임성**의 요구이다. 재정 지출이 늘고 재정 여건이 어려워지면서 사업 예산을 성과에 따라 배분해야 한다는 요구가 커졌다. 셋째, **수요자 중심 행정**이다. 제시문이 밝히듯 고용서비스를 구직자 중심으로 강화하고 노동시장 변화에 대응하려면 서비스의 결과를 측정하고 관리할 필요가 있다.

기대효과는 첫째, **목표의 명확화**이다. 취업률과 상용취업자 수 같은 지표는 조직이 무엇을 달성해야 하는지 분명히 한다. 둘째, **자원 배분의 합리화**이다. 성과가 좋은 사업에 예산을 더 주고 부진한 사업을 줄여 재정의 효율을 높인다. 셋째, **동기부여**이다. 성과급과 인센티브는 직원이 성과에 집중하게 한다. 넷째, **책임 성과 투명성**이다. 성과가 수치로 공개되어 국회와 국민이 사업의 성과를 점검할 수 있다.

(2) 관료의 전략적 행태와 바람직한 성과관리 방향

가. 전략적 행태 첫째, **크림 스키밍**이다. 취업률이 평가 지표이면 기관과 담당자는 취업 가능성이 높은 구직자를 우선 지원하고, 장기 실업자나 취약계층처럼 지원이 가장 필요하지만 성과를 내기 어려운 사람은 뒤로 미룬다. 지표는 오르지만 고용서비스의 공공적 목적은 약해진다.

둘째, **양적 산출의 추구하고 질의 희생**이다. 상용취업자 수나 취업률만 측정하면, 일자리의 질이나 고용 유지 기간과 무관하게 빠른 취업을 유도하게 된다. 저임금이나 단기 일자리로의 취업도 같은 성과로 계산되기 때문이다.

셋째, **목표대치와 터널 비전**이다. 측정되는 업무에만 노력을 집중하고, 상담의 질, 직업훈련 연계, 구직자의 역량 개발처럼 측정되지 않는 업무는 소홀히 한다. 머튼이 말한 목표대치가 지표 차원에서 나타나는 것이다.

넷째, **역진 효과와 문턱 효과**이다. 올해의 높은 성과가 내년의 목표를 끌어올리면 담당자는 성과를 일부러 낮게 관리할 유인을 갖는다. 또 목표를 넘기면 추가 노력의 보상이 없으므로 목표 수준에서 노력을 멈춘다.

다섯째, **지표의 조작과 협력의 저해**이다. 예산과 성과급이 함께 걸리면 실적의 집계 방식을 유리하게 바꾸거나 다른 부서의 성과를 자기 실적으로 돌리는 행태가 나타나고, 부서 간 협력이 줄어들는다. 캠벨의 법칙이 말하듯 지표가 의사결정에 강하게 쓰일수록 지표는 왜곡된다.

나. 바람직한 성과관리 방향 첫째, **지표의 균형**이다. 산출 지표와 함께 고용 유지율, 임금 수준 같은 결과의 질 지표, 이용자 만족도, 역량 개발 지표를 함께 쓰는 균형성과표식 구성이 필요하다. 둘째, **취약계층 가중치**이다. 장기 실업자나 취약계층의 취업 성과에 가중치를 두거나 대상자의 특성을 보정한 지표를 써서 크림 스키밍의 유인을 없앤다. 셋째, **예산 연계의 완화**이다. 평가 결과를 예산에 기계적으로 반영하면 부진 사업의 원인 분석 없이 예산만 깎이게 된다. 평가 결과는 예산 검토의 참고 자료로 쓰고, 부진 원인에 따라 개선, 재설계, 감액을 선택하는 방식이 바람직하다. 넷째, **학습형 성과관리**이다. 성과 정보를 통제와 처벌이 아니라 원인 분석과 개선의 도구로 쓰도록 평가 결과의 환류와 컨설팅을 강화한다. 다섯째, **보상 설계의 개선**이다. 개인 성과급보다 팀 단위 보상의 비중을 높여 협력을 유도하고, 지표 조작에 대한 검증 절차를 둔다. 성과관리의 목적은 지표를 올리는 것이 아니라 국민이 실제로 더 나은 서비스를 받게 하는 데 있다.

30점 · 제시문의 세 요소(정량적 산출 지표, 예산환류 지수, 성과급 연계)를 축으로 쓴다. 고용노동부의 실제 평가 결과나 수치는 문제지에 없으므로 쓰지 않았다.

제9장

예산과 재정

연결 기출: 2018 제3문 · 2019 제3문 · 2020 제3문 · 2023 제3문 | 함께 볼 장: 10장(지방재정·고향사랑기부제), 8장(성과관리), 2장(국회의 재정통제)

이 장에서 다루는 내용

9-1 핵심 개념	86
9-2 기출 풀이	89
2018 제3문 국민참여예산제도 — 대의민주주의 예산과정의 보완	89
2019 제3문 예비타당성조사 면제 — 주인-대리인과 국회의 입장	91
2020 제3문 재정준칙 — 예산권과 재정의 경제적 기능	93
2023 제3문 총액배분 자율편성예산과 재정개혁 제도의 연계	95

9-1 핵심 개념

입법고시 예산 문항은 거의 언제나 **국회의 관점**을 묻는다. 예산제도의 정의와 장단점에 더해, 그 제도가 행정부의 재량과 국회의 재정통제 사이의 균형을 어떻게 바꾸는지를 한 문단 넣으면 답안의 수준이 달라진다.

예산이론 — 합리주의와 점증주의

키(V. O. Key)는 「예산이론의 결여」(1940)에서 ‘X 대신 Y 활동에 X만큼의 금액을 배분하는 근거는 무엇인가’라는 질문을 던졌다. **합리주의**는 목표와 대안을 체계적으로 분석해 배분하려 하며, 계획예산(PPBS), 영기준예산(ZBB), 성과주의예산이 그 시도이다. **점증주의**는 윌다브스키(A. Wildavsky)가 『예산과정의 정치』(1964)에서 정식화한 것으로, 예산은 전년도 기준(base)에 소폭의 증감을 더하는 방식으로 정해지며 이는 참여자 간의 협상과 정치적 합의의 결과라고 본다. 그 밖에 공공선택론(예산극대화), 단절균형 이론 등이 있다.

대립 구도

분석·총체적 배분(합리주의) ↔ 협상·전년도 기준의 소폭 조정(점증주의)

쓰이는 기출 2018 제3문 (3), 2023 제3문

답안 속 문장

“점증주의는 예산이 정치적 협상의 산물이라는 사실을 설명하지만, 새로운 시민의 요구를 반영하기는 어렵다. 참여예산은 그 기준선 밖의 요구를 예산 과정에 넣는 통로이다.”

참여예산제도

참여예산은 시민이 예산의 편성 과정에 직접 참여해 사업을 제안하고 우선순위를 정하는 제도이다. 브라질 포르투알레그리의 주민참여예산이 대표적 기원으로 알려져 있다. 우리나라는 지방자치단체의 주민참여예산제도를 먼저 운영했고, 중앙정부는 국민이 사업을 제안하고 국민 참여단의 숙의와 선호 조사를 거쳐 정부 예산안에 반영하는 **국민참여예산제도**를 도입했다. 의의는 재정 민주주의, 투명성, 수요 반영이고, 한계는 대표성, 전문성, 규모의 제약, 대의기관과의 관계이다.

쓰이는 기출 2018 제3문

답안 속 문장

“참여예산은 국회의 예산심의권을 대체하는 것이 아니라, 행정부의 예산 편성 단계에 시민의 목소리를 넣는 장치이다. 최종 결정은 여전히 국회의 몫이다.”

예비타당성조사

예비타당성조사는 대규모 신규 재정사업의 타당성을 예산 편성 이전에 객관적으로 검증하는 제도로, 1999년에 도입되었고 현재는 「국가재정법」 제38조에 근거한다. 출제 당시 기준으로 총사업비 500억원 이상이면 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업이 대상이며, 경제성 분석(비용-편익), 정책성 분석, 지역균형발전 분석을 종합해 평가한다. 같은 조는 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등에 대해 면제를 허용한다.

쓰이는 기출 2019 제3문

답안 속 문장

“예비타당성조사는 사업 부처와 지역이 가진 정보 우위를 제3의 검증으로 상쇄하는 장치이다. 면제는 그 장치를 끄는 결정이므로 면제의 기준과 사후 검증이 그만큼 엄격해야 한다.”

주인-대리인 이론과 재정

주인-대리인 이론은 주인이 대리인에게 일을 맡길 때 **정보 비대칭**과 **이해의 불일치** 때문에 대리인이 주인의 이익과 다르게 행동하는 문제를 다룬다. 계약 이전의 정보 비대칭은 **역선택**, 계약 이후의 감시 불가능은 **도덕적 해이**를 낳는다. 재정에서는 국민-국회-행정부-사업 부처-지방자치단체로 이어지는 다층의 대리 관계가 있으며, 사업 부처와 지역은 편익을 과대, 비용을 과소 추정할 유인을 가진다. 해법은 감시(모니터링), 정보 공개, 유인의 정렬, 제3자 검증이다.

쓰이는 기출 2019 제3문 (1), 2021 제2문, 2025 제1문

답안 속 문장

“사업을 추진하는 쪽은 언제나 그 사업을 가장 잘 알고 가장 원한다. 주인이 대리인의 말만 듣고 결정하면 부실 사업이 선택되는 역선택이 일어난다.”

재정준칙

재정준칙은 재정총량에 대한 **수치 목표**를 법령 등으로 정해 재정 운용을 장기적으로 구속하는 규칙이다(코피츠와 시만스키 G. Kopits & S. Symansky, 1998). 종류는 ① **채무준칙**(국가채무 비율의 상한), ② **재정수지준칙**(재정적자 비율의 한도, 경기조정 수지나 구조적 수지 기준 포함), ③ **지출준칙**(총지출 증가율의 상한), ④ **수입준칙**(세입의 하한·초과 세수의 처리)이다. 효과적인 준칙에는 예외 조항(경제위기·재난), 복귀 규정, 독립적 감시 기구가 함께 설계된다.

쓰이는 기출 2020 제3문

답안 속 문장

“재정준칙은 재정에 대한 ‘손 묶기’이다. 정치적 경기순환과 공유재의 비극으로 재정이 팽창하는 것을 막는 대신, 위기에 대응할 손발도 일부 묶는다.”

머스그레이브의 재정 3기능

머스그레이브(R. Musgrave)는 『재정학의 이론』(1959)에서 재정의 기능을 ① **자원배분**(공공재 공급과 시장실패 교정), ② **소득재분배**(조세와 이전지출을 통한 형평), ③ **경제안정화**(경기 변동의 완화, 자동안정장치와 재량적 재정정책)로 나누었다. 재정준칙은 장기적 지속가능성을 높여 세 기능의 수행 능력을 보존하지만, 단기적으로는 경기 대응과 재분배 지출을 제약할 수 있다.

쓰이는 기출 2020 제3문 (3)

답안 속 문장

“재정준칙의 성패는 경기침체기에 손을 쓸 여지를 남겨 두면서 호황기에 재정을 쌓게 하는 설계, 즉 경기대칭성에 달려 있다.”

총액배분 자율편성예산과 재정개혁

총액배분 자율편성예산(top-down budgeting)은 국무회의에서 국가재정운용계획에 따라 분야별·부처별 지출 한도를 먼저 정하고, 각 부처가 그 한도 안에서 사업별 예산을 자율적으로 편성하게 하는 제도이다. 각 부처가 요구하고 예산 당국이 삭감하던 상향식(bottom-up) 편성의 과다 요구와 소모적 협상을 극복하려 했다. **국가재정운용계획**은 5회계연도 이상의 중기 재정 계획이며, **성과관리제도**는 프로그램 예산 체계 위에서 성과목표 관리, 사업 평가, 결과의 예산 환류로 이어진다. 세 제도는 ‘중기 계획 → 한도 설정 → 자율 편성 → 성과 평가 → 환류’의 순환을 이루도록 설계되었다.

쓰이는 기출 2023 제3문, 2026 제3문

답안 속 문장

“하향식 편성은 ‘얼마를 쓸 것인가’를 먼저 정하고 ‘어디에 쓸 것인가’를 부처에 맡기는 방식이다. 그 자율이 성과로 이어지려면 성과 정보가 다음 해 한도 설정에 다시 들어가야 한다.”

9-2 기출 풀이

2018 제3문

국민참여예산제도 — 대의민주주의 예산과정의 보완

총 30점 · 소문 3개 (10 · 10 · 10)

제3문 (30점)

최근 정부와 국회에 대한 국민들의 신뢰수준은 높지 않은 편이다. 하지만 일자리, 교육, 보건과 복지 등 국가가 해야 할 일에 대해서는 책임을 지고 정책을 추진해야 한다는 목소리가 높다. 이러한 요구를 반영하기 위한 방안의 하나로 정부는 국민참여예산제도를 도입하여 예산과정의 투명성을 제고하고 참신한 사업을 발굴하려고 시도하고 있다.

- (1) 국민참여예산제도가 도입되기 이전의 대의민주주의 방식의 예산과정의 장점과 단점을 설명하시오. (10점)
- (2) 국민참여예산제도의 의의와 한계를 설명하시오. (10점)
- (3) 예산이론을 활용하여 국민참여예산제도의 안정적 정착을 위한 보완방안을 논하시오. (10점)

출제 포인트

출제 의도 대의민주주의 예산과정의 장단점 → 국민참여예산의 의의와 한계 → 예산이론으로 보완방안. 세 소문이 하나의 논리로 이어진다.

연결 개념 재정 민주주의, 국회의 예산심의, 점증주의, 합리주의, 공공선택론(이익집단·지역구 사업), 속의, 대표성.

함정 (3)은 ‘예산이론을 활용하여’가 조건이다. 이론 이름 없이 운영 개선만 나열하면 감점된다. 국민참여예산의 세부 절차·규모는 확실하지 않으면 쓰지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	장점: 민주적 정당성, 책임 소재 명확, 전문성·효율 / 단점: 정보 비대칭과 행정부 주도, 이익집단·지역구 사업, 시민 요구와의 괴리, 불투명	대의민주주의, 공공선택론	약 600자
(2)	의의: 재정 민주주의, 투명성, 새로운 수요 발굴, 신뢰 / 한계: 대표성, 전문성, 규모·형식화, 국회와의 관계	참여예산	약 600자
(3)	점증주의: 기준선 밖 사업의 지속성 → 다년도 관리 / 합리주의: 타당성 검토·성과 평가 / 공공선택: 동원 참여 차단·무작위 선발 / 국회 연계	Wildavsky, Key, 공공선택	약 650자

예시답안 — 2018 제3문

제시문은 정부와 국회에 대한 신뢰가 낮지만 국가의 책임 있는 정책 추진에 대한 요구는 높은 상황에서, 정부가 국민참여예산제도로 예산과정의 투명성을 높이고 참신한 사업을 발굴하려 한다고 설명한다. 이는 대의민주주의 예산과정의 한계를 직접 참여로 보완하려는 시도이다.

(1) 대의민주주의 방식 예산과정의 장점과 단점

장점은 첫째, **민주적 정당성**이다. 국민이 선출한 국회가 예산을 심의·확정하므로 재정의 결정에 정당성이 부여된다. 둘째, **책임 소재의 명확성**이다. 예산 편성은 행정부가, 심의와 결산은 국회가 맡아 결과에 대한 책임을 선거와 국정 통제로 물을 수 있다. 셋째, **전문성과 효율성**이다. 예산 전문 관료와 국회의 전문 위원이 복잡한 재정 정보를 체계적으로 다룬다.

단점은 첫째, **행정부 주도**와 **정보 비대칭**이다. 예산의 편성 정보는 행정부에 집중되어 국회의 심의가 형식화되기 쉽다. 둘째, **이익집단과 지역구 사업의 영향**이다. 공공선택론이 지적하듯 조직된 이익집단과 의원의 재선 동기가 결합하면, 선심성 지역 사업이 늘고 조직되지 않은 일반 시민의 이익은 덜 반영된다. 셋째, **시민 요구와의 괴리**이다. 시민은 선거 때를 제외하면 예산에 의견을 낼 통로가 없다. 넷째, 예산 결정 과정이 **불투명**해 시민의 신뢰가 낮다.

(2) 국민참여예산제도의 의의와 한계

의의는 첫째, **재정 민주주의의 확대**이다. 국민이 예산 편성 단계에 사업을 제안하고 우선순위 결정에 참여해 재정 주권을 직접 행사한다. 둘째, **투명성의 제고**이다. 예산 결정의 과정과 근거가 공개된다. 셋째, **새로운 수요의 발굴**이다. 관료의 시야 밖에 있던 생활 밀착형 사업이 예산에 들어온다. 넷째, **정부신뢰의 회복**이다. 참여 경험은 정부에 대한 이해와 신뢰를 높인다.

한계는 첫째, **대표성**이다. 참여자가 시간과 관심이 있는 일부 시민이나 조직된 집단에 치우칠 수 있다. 둘째, **전문성**이다. 시민이 제안한 사업은 타당성 검토가 부족할 수 있다. 셋째, **규모와 형식화**이다. 전체 예산에서 참여예산이 차지하는 비중이 작으면 상징적 제도에 그칠 수 있다. 넷째, **국회와의 관계**이다. 국민참여로 반영된 사업도 국회 심의에서 조정되므로, 대의기관의 권한과 직접 참여의 결과가 충돌할 수 있다.

(3) 예산이론을 활용한 보완방안

첫째, **점증주의**의 관점이다. 월다브스키에 따르면 예산은 전년도 기준에 소폭의 증감을 더하는 방식으로 결정된다. 이는 참여예산 사업이 한번 기준선에 들어가지 못하면 이듬해에 쉽게 사라진다는 뜻이다. 따라서 참여예산 사업을 다년도로 관리하고, 성과가 확인된 사업은 부처의 기본 사업으로 편입하는 경로를 만들어야 한다.

둘째, **합리주의**의 관점이다. 합리주의는 목표와 대안의 체계적 분석에 따른 배분을 요구한다. 시민 제안 사업에도 부처와 전문가의 적격성·타당성 검토를 거치게 하고, 집행 후에는 성과를 평가해 다음 연도 제안에 환류한다. 이는 전문성의 한계를 보완한다.

셋째, **공공선택론**의 관점이다. 참여 제도도 조직된 이익집단이 동원하면 포획될 수 있다. 국민 참여단을 무작위로 선발하고 성별·연령·지역을 고려해 구성하며, 숙의 과정을 공개해 동원 참여를 막는다.

넷째, 국회와의 연계이다. 참여예산의 선정 과정과 결과를 예산안 첨부 자료로 국회에 제출해 심의의 근거로 삼게 하면, 직접 참여와 대의제가 경쟁이 아닌 보완 관계가 된다.

30점 · 세 소문이 10점씩이므로 분량을 고르게 나눈다. (3)은 이론 이름을 문단 첫머리에 두고 그 이론에서 보완방안을 끌어낸다.

2019 제3문

예비타당성조사 면제 — 주인-대리인과 국회의 입장

총 30점 · 소문 2개 (10 · 20)

제3문 (30점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

최근 정부는 총사업비 24조원의 규모가 소요되는 전국 23개 사업에 대하여 예비타당성조사를 면제하겠다고 발표했다. 이는 현행 「국가재정법」상 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업의 경우, 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 규정하고 있는 것을 적극적으로 활용한 것이다.

그러나 예비타당성조사제도의 본래 취지에 따라 예비타당성조사 면제는 무분별하게 남용되어서는 안된다는 비판이 있다. 즉, 선심성 퍼주기라는 비판과 국가 전반에 부담을 지울 수 있는 대형사업을 성급하게 추진한다는 우려가 있는 것이다. 이러한 견지에서 예비타당성조사 면제 요건을 강화하는 「국가재정법」 개정안이 발의되기도 하였다.

- (1) 예비타당성조사제도의 필요성을 주인-대리인 이론의 관점에서 논하시오. (10점)
- (2) 정부의 예비타당성조사 면제에 대하여 재정 및 예산 분야 국회 당국자의 입장에서 찬반의 견해를 각각 밝히고, 그 근거들을 체계적으로 논하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 (1) 예타의 존재 이유를 주인-대리인 이론으로 설명하고, (2) 국회 재정·예산 담당자의 입장에서 면제의 찬성 논거와 반대 논거를 **각각** 체계적으로 쓰게 한다.

연결 개념 정보 비대칭, 역선택, 도덕적 해이, 감시 장치, 「국가재정법」 제38조의 면제 사유, 재정 건전성, 지역 균형, 국회의 재정통제권.

합정 (2)는 찬반 ‘각각’이므로 한쪽만 쓰면 절반이다. 문제지의 사실(24조원, 23개 사업, 면제 요건 강화 개정안 발의)만 쓰고, 개별 사업명이나 이후의 법 개정 결과는 지어내지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	다층 대리 관계 → 정보 비대칭(편익 과대·비용 과소) → 역선택·도덕적 해이 → 예타 = 제3자 검증·신호·감시	주인-대리인	약 650자
(2)	찬성: 법적 근거, 지역균형·경제성 분석의 한계, 경기 대응·시급성 / 반대: 재정 건전성, 선심성·정치적 경기순환, 사후 비용, 제도 형해화, 국회 통제 약화 → 절충안	국가재정법 제38조, 재정통제	약 1,300자

예시답안 — 2019 제3문

제시문은 정부가 총사업비 24조원 규모의 23개 사업에 대해 「국가재정법」의 면제 규정을 적극 활용해 예비타당성조사를 면제하겠다고 발표했고, 이에 대해 선심성 사업과 성급한 대형사업 추진이라는 비판이

제기된 상황이다. 예비타당성조사는 대규모 신규 재정사업의 타당성을 예산 반영 이전에 검증하는 제도이다.

(1) 주인-대리인 이론으로 본 예비타당성조사의 필요성

재정에는 다층의 주인-대리인 관계가 있다. 국민은 국회에, 국회는 행정부에 재정 운용을 맡기며, 행정부 안에서도 예산 당국은 사업 부처와 지방자치단체가 제안하는 사업에 의존한다. 대리인은 주인보다 사업에 대한 정보를 더 많이 가지며, 사업 규모를 키우려는 이해를 가진다. 사업 부처는 조직의 확대를, 지방자치단체와 정치인은 지역 개발과 재선을 원한다.

이러한 **정보 비대칭과 이해의 불일치**는 두 문제를 낳는다. 첫째, **역선택**이다. 대리인은 편익을 과대 추정하고 비용을 과소 추정해 부실한 사업을 우량한 사업처럼 제시하므로, 주인이 이를 가려내지 못하면 부실 사업이 선택된다. 둘째, **도덕적 해이**이다. 사업이 시작된 뒤에는 총사업비가 늘어나도 중단하기 어렵다는 점을 이용해 사업비를 증액한다.

예비타당성조사는 이를 막는 **감시와 검증 장치**이다. 사업 부처가 아닌 독립적 전문 기관이 표준화된 방법으로 경제성과 정책성을 분석해 정보의 비대칭을 줄이고, 대리인의 부풀린 주장을 걸러 낸다. 따라서 예비타당성조사는 대리인 비용을 줄여 국민의 세금이 타당한 사업에 쓰이게 하는 제도이다.

(2) 국회 재정·예산 담당자 입장에서의 찬반 견해

가. 찬성의 견해 첫째, **법적 근거**이다. 「국가재정법」은 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업을 면제할 수 있도록 규정하고 있으며, 정부의 결정은 이 규정의 범위 안에 있다. 둘째, **경제성 분석의 구조적 한계**이다. 비용-편익 분석은 인구와 수요가 많은 수도권 사업에 유리하고, 비수도권 사업은 경제성이 낮게 나오기 쉽다. 이 기준만 적용하면 지역 간 격차가 고착되므로, 균형발전이라는 정책 가치를 위해 예외가 필요하다. 셋째, **시급성과 경기 대응**이다. 경기 침체기에 공공 투자를 신속히 집행하면 지역 경제와 고용에 긍정적이며, 조사에 걸리는 시간이 사업 효과를 떨어뜨릴 수 있다. 넷째, 면제 사업도 이후 적정성 검토와 국회의 예산 심의를 거치므로 통제가 완전히 사라지는 것은 아니다.

나. 반대의 견해 첫째, **재정 건전성**이다. 24조원 규모의 사업을 검증 없이 추진하면 장기적인 재정 부담이 커지고, 사업비 증액과 운영비가 미래 세대에 전가된다. 둘째, **선심성과 정치적 경기순환**이다. 대규모 면제가 정치 일정과 맞물리면 지역 개발을 통한 득표라는 정치적 동기가 재정 결정을 좌우한다는 비판을 피하기 어렵다. 셋째, **제도의 형해화**이다. 면제 규정이 예외가 아니라 일반적 수단으로 쓰이면 예비타당성조사의 신뢰성과 규율이 무너지고, 다른 사업들도 면제를 요구하게 된다. 넷째, **주인-대리인 문제의 재발**이다. (1)에서 본 역선택과 도덕적 해이를 막던 장치가 사라지면 부실 사업이 선택될 가능성이 높아진다. 다섯째, **국회 재정통제의 약화**이다. 예비타당성조사 결과는 국회가 사업을 심의하는 핵심 정보인데, 면제되면 국회는 사업 타당성에 관한 독립적 정보 없이 심의해야 한다.

다. 국회 당국자로서의 판단 균형발전이라는 정책 목적은 정당하지만, 대규모 일괄 면제는 재정 규율과 국회의 통제 기반을 약화시킨다. 따라서 면제 자체를 전면 부정하기보다, 면제의 요건과 절차를 강화하는 방향이 바람직하다. 면제 사유를 구체화하고, 일정 규모 이상의 면제는 국회 소관 상임위원회에 사전 보고하게 하며, 면제 사업에 대해서도 사업계획의 적정성 검토와 총사업비 관리를 강화해야 한다. 아울러 예비타당성조사의 지역균형발전 평가를 보완해 비수도권 사업이 면제가 아닌 정상적 검증 절차 안에서 평가받도록 하는 것이 근본적 해법이다.

30점 · (2)는 찬성 논거와 반대 논거를 같은 수준으로 정리한 뒤, 국회 당국자로서의 절충안으로 마무리한다. 문제지의 사실(24조원, 23개 사업, 면제 요건 강화 개정안 발의)만 썼다.

2020 제3문

재정준칙 — 예산권과 재정의 경제적 기능

총 30점 · 소문 3개 (4 · 12 · 14)

제3문 (30점)

복지수요 증가와 국가재난에 대응하는 과정에서 국가부채가 빠른 속도로 증가하고 있다. 이러한 상황에서 국가의 재정건전성을 확보하기 위해서는 재정준칙을 도입하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이와 관련하여 다음 물음에 답하시오.

- (1) 재정준칙의 의의와 종류를 설명하시오. (4점)
- (2) 재정준칙의 도입이 행정부 예산편성권과 국회 예산심의권에 미치는 영향을 설명하시오. (12점)
- (3) 재정준칙이 국가재정의 경제적 기능을 수행하는 데 미치는 긍정적·부정적 영향을 설명하시오. (14점)

출제 포인트

출제 의도 배점이 4·12·14로 비대칭이다. (1)은 정의와 4유형만, (2)는 행정부 예산편성권과 국회 예산심의권에 미치는 영향을 **나누어**, (3)은 재정의 세 기능에 대한 긍정·부정 영향을 쓴다.

연결 개념 채무·수지·지출·수입 준칙, 재정 규율, 재량의 제약, 국회의 증액·감액과 심의 기준, 머스그레이브의 3기능, 경기순응성, 창의적 회계.

합정 출제 당시 우리나라에 법제화된 재정준칙은 없었으므로 특정 준칙의 수치를 확정된 사실처럼 쓰지 않는다. 문제지의 전제(국가부채의 빠른 증가)만 쓴다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·개념	분량
(1)	정의 → 채무·수지·지출·수입 준칙	Kopits & Symansky 1998	약 250자
(2)	행정부: 재량 축소·우선순위 강화·창의적 회계 유인 / 국회: 심의 기준과 통제력 강화, 증액 제약, 예외 승인 권한	재정 규율, 재정통제	약 750자
(3)	긍정: 지속가능성, 신뢰·금리, 자원배분 효율 / 부정: 경기 대응 제약(경기순응), 재분배 지출 압박, 공공투자 축소, 회계 우회 → 설계 조건	Musgrave 3기능	약 850자

예시답안 — 2020 제3문

복지 수요와 재난 대응으로 국가부채가 빠르게 늘면서 재정건전성을 지키기 위한 재정준칙 도입론이 제기되었다. 재정준칙은 재정 규율을 높이지만, 예산 권한의 배분과 재정의 경제적 기능에 상반된 영향을 미친다.

(1) 재정준칙의 의의와 종류

재정준칙은 국가채무, 재정수지, 재정지출 같은 재정총량에 수치 목표를 정해 재정 운용을 구속하는 규칙이다. 종류는 국가채무 비율의 상한을 정하는 **채무준칙**, 재정적자 비율의 한도를 정하는 **재정수지준칙**, 총지출 증가율의 상한을 정하는 **지출준칙**, 세입의 하한이나 초과 세수의 사용을 정하는 **수입준칙**이 있다.

(2) 행정부 예산편성권과 국회 예산심의권에 미치는 영향

가. 행정부 예산편성권 첫째, **재량의 축소**이다. 행정부는 준칙의 한도 안에서 예산을 편성해야 하므로 지출 총량을 정치적 필요에 따라 늘리기 어렵다. 둘째, **우선순위 설정의 강화**이다. 총량이 묶이면 새 사업을

하려면 기존 사업을 줄여야 하므로, 지출 구조조정과 사업 평가의 필요성이 커진다. 셋째, **중기 재정 관리의 강화**이다. 준칙을 지키려면 국가재정운용계획을 실질적인 구속 장치로 운영해야 한다. 넷째, 반면 준칙을 피하려고 기금이나 공공기관, 민간투자 같은 예산 외 수단으로 지출을 옮기는 **창의적 회계**의 유인이 생긴다.

나. 국회 예산심의권 첫째, **심의 기준의 명확화와 통제력 강화**이다. 국회는 정부 예산안이 준칙을 지키는지 검증할 수 있는 객관적 기준을 갖게 되어 재정통제의 실효성이 높아진다. 둘째, **증액의 제약**이다. 국회 심의 과정의 지역 사업 증액도 준칙의 한도에 걸리므로, 국회 스스로의 재정 규율도 강화된다. 이는 국회의 재량을 제약한다는 점에서 예산심의권의 약화로 볼 수도 있다. 셋째, **예외 승인의 권한**이다. 경제위기나 재난 시 준칙의 적용을 유예할 때 국회의 승인이나 보고를 거치게 하면, 국회는 예외의 정당성을 판단하는 새로운 권한을 갖는다. 넷째, 준칙의 준수 여부를 점검하는 **독립적 재정 기구**로서 국회 예산정책처의 역할이 커질 수 있다.

(3) 국가재정의 경제적 기능에 미치는 긍정적·부정적 영향

머스그레이브는 재정의 기능을 자원배분, 소득재분배, 경제안정화로 나누었다.

가. 긍정적 영향 첫째, **재정의 지속가능성**이다. 부채의 누적을 막아 미래에도 세 기능을 수행할 재정 여력을 보존한다. 위기가 닥쳤을 때 쓸 수 있는 재정 여력은 평상시의 규율에서 나온다. 둘째, **신뢰와 금리**이다. 재정 운용에 대한 시장과 국제 신용평가의 신뢰가 높아져 국채 금리와 차입 비용이 안정된다. 셋째, **자원 배분의 효율성**이다. 총량이 제약되면 낭비성 사업이 걸러지고 지출의 효율이 높아진다. 넷째, 미래 세대에 부담을 넘기지 않는다는 점에서 **세대 간 형평**에 기여한다.

나. 부정적 영향 첫째, **경제안정화 기능의 약화**이다. 경기 침체기에는 세수가 줄어 적자가 커지므로, 준칙을 지키려면 지출을 줄이거나 세금을 올려야 한다. 이는 경기를 더 위축시키는 **경기순응적** 재정 운용이 된다. 둘째, **재분배 기능의 제약**이다. 복지 수요가 구조적으로 늘어나는 고령화 사회에서 총량 제약은 사회 지출의 확대를 어렵게 한다. 셋째, **공공투자의 위축**이다. 지출을 줄일 때 정치적 저항이 적은 사회간접자본과 연구개발 같은 투자 지출이 먼저 깎여 장기 성장 잠재력이 약해질 수 있다. 넷째, 창의적 회계로 준칙을 우회하면 재정의 **투명성**이 오히려 떨어진다.

따라서 재정준칙은 경기 변동을 고려한 구조적 수치 기준, 위기 시 예외 조항과 복귀 규정, 독립적 감시 기구를 함께 갖출 때 지속가능성과 경기 대응을 함께 보장할 수 있다.

30점 · 배점(4·12·14)에 맞추어 (1)은 짧게, (2)·(3)은 길게 쓴다. 출제 당시 법제화된 재정준칙이 없었으므로 특정 수치 기준은 쓰지 않았다.

2023 제3문

총액배분 자율편성예산과 재정개혁 제도의 연계

총 30점 · 소문 2개 (15 · 15)

제3문 (30점)

우리나라는 2000년대 중반부터 재정개혁의 일환으로 도입한 국가재정운용계획, 상향식 예산편성의 문제점을 극복하기 위한 총액배분 자율편성예산제도, 그리고 재정사업 성과의 제고를 위해 프로그램 분류체계를 기반으로 한 재정성과관리제도를 운영하고 있다.

- (1) 총액배분 자율편성예산제도의 특징, 성과 및 한계를 기술하시오. (15점)
- (2) 재정운영의 효과성 제고를 위한 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성예산제도, 재정성과관리제도 간 연계성 강화방안을 제시하시오. (15점)

출제 포인트

출제 의도 2000년대 중반 재정개혁의 세 축(국가재정운용계획, 총액배분 자율편성, 프로그램 기반 성과관리)을 하나의 순환으로 이해하는지 본다.

연결 개념 하향식 편성, 지출 한도, 부처 자율, 중기 재정 계획, 프로그램 예산, 성과 환류, 국회 심의.

합정 (1)의 '성과'와 '한계'는 대칭으로 쓴다. 제도 도입 연도는 문제지의 '2000년대 중반'으로 충분하다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론·제도	분량
(1)	특징: 하향식 한도 → 부처 자율 편성 / 성과: 과다 요구 억제, 전략적 배분, 부처 책임 / 한계: 한도 설정의 점증성, 칸막이, 신규 사업 제약, 국회 단계의 증액	하향식 예산	약 900자
(2)	계획 → 한도: 연동과 실효성 / 한도 → 성과: 프로그램 단위 일치 / 성과 → 계획·한도: 환류 / 국회 심의와 결산의 연계	재정 순환 체계	약 900자

예시답안 — 2023 제3문

우리나라는 2000년대 중반 재정개혁으로 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성예산제도, 프로그램 기반 재정성과관리제도를 도입했다. 세 제도는 중기 계획에 따라 지출 한도를 정하고, 그 안에서 부처가 자율적으로 편성하며, 그 성과를 평가해 다시 계획과 한도에 반영하는 하나의 순환으로 설계되었다.

(1) 총액배분 자율편성예산제도의 특징, 성과 및 한계

가. 특징 첫째, **하향식 편성**이다. 예산 당국과 국무회의가 국가재정운용계획을 바탕으로 분야별·부처별 지출 한도를 먼저 정한다. 둘째, **부처의 자율 편성**이다. 각 부처는 주어진 한도 안에서 사업별 예산을 스스로 배분한다. 셋째, **전략적 자원 배분**이다. 총량과 분야별 배분이라는 거시적 결정을 먼저 하고, 미시적 배분은 사업을 가장 잘 아는 부처에 맡긴다. 이는 부처가 과다 요구하고 예산 당국이 삭감하던 상향식 편성의 문제를 극복하려는 것이다.

나. 성과 첫째, **과다 요구의 억제**이다. 한도가 정해지면서 부처의 관행적 과다 요구와 소모적인 예산 협상이 줄었다. 둘째, **재정 총량 관리**이다. 중기 계획과 연계된 한도 설정으로 재정 총량을 관리하는 틀이 마련

되었다. 셋째, **부처의 책임성과 전문성 활용**이다. 부처가 자기 사업의 우선순위를 정하므로 사업에 대한 현장 정보가 배분에 반영되고, 부처의 책임 의식도 높아졌다.

다. 한계 첫째, **한도 설정의 점증성**이다. 부처별 한도가 전년도 예산을 기준으로 정해지는 경향이 있어 분야 간 재원의 전략적 재배분이 제한적이다. 둘째, **부처 칸막이**이다. 부처는 한도 안에서 기존 사업을 지키려 하고 부처 간 협업 사업에는 소극적이다. 셋째, **자율의 형식화**이다. 예산 당국이 한도 설정 이후에도 세부 사업을 심사하면서 부처의 자율이 제약된다. 넷째, **국회 단계의 한도 이탈**이다. 국회 심의 과정의 증액과 감액은 행정부가 정한 한도의 구조와 무관하게 이루어져 하향식 편성의 취지가 약해진다. 다섯째, 한도 안에서 성과가 낮은 사업을 정리할 유인이 약하다.

(2) 세 제도의 연계성 강화방안

첫째, **국가재정운용계획과 한도의 연동**이다. 국가재정운용계획이 매년 사실상 새로 쓰이면 한도의 기준이 흔들린다. 계획상 분야별 지출 규모와 실제 한도의 차이를 공개하고 그 이유를 설명하게 해 계획의 구속력을 높인다. 계획 수립 단계에서 성과 평가 결과와 정책 우선순위를 반영해 분야 간 재배분이 실제로 일어나게 한다.

둘째, **한도와 성과관리의 단위 일치**이다. 성과관리의 기본 단위인 프로그램과 예산 편성 단위가 일치해야 성과 정보가 배분에 쓰일 수 있다. 프로그램별 성과목표와 지표를 예산서에 함께 표시하고, 부처가 한도 안에서 배분할 때 프로그램 성과를 근거로 삼게 한다.

셋째, **성과의 환류 강화**이다. 재정사업 평가에서 성과가 낮은 사업은 다음 연도 한도 설정 시 조정 대상으로 삼고, 성과가 높은 부처에는 한도 내 자율을 더 넓히는 유인을 준다. 다만 성과 지표의 왜곡을 막기 위해 환류는 기계적 삭감이 아니라 원인 분석에 기초해야 한다.

넷째, **국회 심의와 결산의 연계**이다. 국회가 국가재정운용계획과 성과 정보를 예산 심의와 결산에 실질적으로 활용하도록, 정부는 프로그램별 성과 보고서를 예산안과 결산서에 연계해 제출하고, 국회는 결산 결과를 다음 연도 예산 심의에 반영한다.

다섯째, **정보 시스템의 통합**이다. 계획, 편성, 집행, 성과 정보를 하나의 재정정보시스템에서 연결하면 세 제도가 순환 구조로 작동할 수 있다. 재정개혁의 효과는 개별 제도가 아니라 그 연결에서 나온다.

30점 · (1)은 특징 → 성과 → 한계를 같은 비중으로, (2)는 세 제도의 연결 고리(계획-한도, 한도-성과, 성과-계획)를 하나씩 강화하는 방식으로 쓴다.

제10장

지방자치 · 정부간 관계 · 지방재정

연결 기출: 2018 제2문 · 2021 제3문 · 2025 제1문 | 함께 볼 장: 9장(예산·재정), 4장(합리모형), 1장(공공선택론·정부실패)

이 장에서 다루는 내용

10-1 핵심 개념	98
10-2 기출 풀이	100
2018 제2문 정부간 관계 모델과 우리나라의 지방분권	100
2021 제3문 광역행정통합의 찬반 — 민주성 · 효율성 · 형평성	102
2025 제1문 고향사랑기부제 — 재정분권, 합리모형, 공공선택론	104

10-1 핵심 개념

지방 문항은 **정부간 관계의 모형**, **분권과 통합의 가치 판단**, **재정분권과 공공선택**의 세 갈래다. 민주성·효율성·형평성의 세 기준으로 찬반을 정리하는 틀은 광역통합(2021)과 재정분권(2025)에 모두 쓰인다.

라이트의 정부간 관계 모형

라이트(D. Wright)는 『정부간 관계의 이해』(1978)에서 미국의 연방-주-지방 관계를 세 모형으로 정리했다. ① **분리권위형(조정권위형)** — 연방과 주는 독립적이고 대등하며, 지방정부는 주에 종속된다. ② **포괄권위형** — 연방이 주와 지방을 포괄하는 계층적 관계로, 중앙의 권한이 가장 크다. ③ **중첩권위형** — 연방·주·지방이 고유 영역은 좁고 상당 부분을 공유하며, 협상과 교환으로 관계가 형성된다. 라이트는 중첩권위형을 가장 바람직한 현실적 모형으로 보았다.

대립 구도

분리(독립·대등) ↔ 포괄(계층·종속) ↔ 중첩(상호의존·협상)

쓰이는 기출 2018 제2문

답안 속 문장

“바람직한 정부간 관계는 중앙과 지방이 서로 독립된 관계도, 지시와 복종의 관계도 아닌, 기능을 공유하며 협상하는 상호의존의 관계이다.”

국가 간 비교: 연방제·단방제, 분리형·통합형

국가 형태로는 주권이 연방과 주에 헌법적으로 나뉜 **연방제**(미국·독일)와 주권이 중앙에 있고 지방이 법률로 권한을 받는 **단방제**(영국·프랑스·일본·한국)가 있다. 지방자치의 전통으로는 주민자치에 기초해 중앙과 지방의 사무가 비교적 분리되고 사법적 통제가 중심인 **영미형(분리형)**과, 단체자치에 기초해 중앙이 지방을 행정적으로 감독하고 국가사무를 위임하는 **대륙형(통합형·융합형)**이 대비된다. 로즈(R. Rhodes)의 **권력의존모형**은 중앙과 지방이 각각 법적·재정적·정치적·정보 자원을 갖고 서로 의존한다고 본다.

쓰이는 기출 2018 제2문 (1)

답안 속 문장

“‘연방제 수준의 분권’은 국가 형태를 바꾸자는 말이 아니라, 단방제 안에서 지방의 입법·재정·조직 권한을 연방 국가의 주에 준하는 수준으로 넓히려는 주장이다.”

재정분권 — 티부와 오츠

재정분권은 세입과 세출의 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 것이다. 티부(C. Tiebout)는 「지방 지출의 순수 이론」(1956)에서 주민이 선호하는 공공서비스와 조세 조합을 찾아 이동하는 **발에 의한 투표**로 지방 공공재가 효율적으로 공급될 수 있다고 보았다. 오츠(W. Oates)는 『재정연방주의』(1972)의 **분권화 정리**에서, 지역마다 선호가 다르고 파급효과가 없다면 지방 공공재는 지방이 공급하는 것이 중앙의 획일적 공급보다 효율적이라고 했다. 핵심은 **수입과 지출의 책임 일치**(재정 책임성)이다. 다만 재정력 격차가 크면 형평을 위한 **재정조정**이 함께 필요하다.

대립 구도

분권(효율·선호 반영·책임) ↔ 조정(형평·격차 완화)

쓰이는 기출 2025 제1문 (1), 2018 제2문

답안 속 문장

“재정분권의 본질은 지방에 돈을 더 주는 것이 아니라, 지방이 스스로 거두고 스스로 쓰며 그 결과에 주민 앞에서 책임지게 하는 것이다.”

공공선택론

공공선택론은 경제학의 방법으로 비시장적 의사결정, 즉 정치와 행정을 분석한다. 핵심 가정은 ① **방법론적 개인주의**, ② **합리적 효용 극대화**, ③ 정치를 **교환**으로 보는 시각이다. 뷰캐넌과 톨록(J. Buchanan & G. Tullock)의 『동의의 계산』(1962), 관료의 예산극대화를 다룬 니스카넨의 『관료제와 대의정부』(1971), 행정학에 도입한 빈센트 오스트롬(V. Ostrom)의 『미국 행정학의 지적 위기』(1973)가 대표적이다. 정치인은 득표를, 관료는 예산과 권한을, 이익집단은 지대를 추구하며, 그 결과 **정부실패**가 생긴다고 본다. 처방은 경쟁, 분권, 다중 공급 주체, 유인 설계이다.

쓰이는 기출 2025 제1문 (3), 2017 제2문, 2018 제3문

답안 속 문장

“공공선택론은 공직자를 성인(聖人)으로도 악인으로도 보지 않는다. 같은 사람이 시장과 정부에서 같은 방식으로 자기 이익을 추구한다고 보고, 그 이익이 공익과 맞물리도록 제도를 설계하라고 말한다.”

광역행정과 행정통합

광역행정은 기존 행정구역을 넘는 행정 수요를 처리하기 위한 방식으로, **협력 방식**(사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합), **연합 방식**(특별지방자치단체 등), **통합 방식**(구역 통폐합)이 있다. 통합은 규모의 경제와 광역 계획의 일관성, 지역의 협상력 강화를 장점으로 하지만, 주민 참여와 접근성의 약화, 통합 지역 내 중심지 집중, 정체성 갈등을 단점으로 한다. 분권과 통합 사이의 선택은 민주성(가까운 정부)과 효율성(규모)의 교환 관계로 설명된다.

쓰이는 기출 2021 제3문

답안 속 문장

“행정통합은 규모의 경제를 얻는 대신 주민과 정부 사이의 거리를 늘린다. 통합의 정당성은 그 거리를 메울 참여 장치와 내부 균형 장치를 얼마나 갖추느냐에 달려 있다.”

10-2 기출 풀이

2018 제2문

정부간 관계 모델과 우리나라의 지방분권

총 30점 · 소문 3개 (10 · 10 · 10)

제2문 (30점)

최근 ‘연방제 수준에 버금가는 강력한 지방분권’을 만들어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 지방분권이란 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 중앙의 권한을 지방에 이양하는 것이다.

- (1) 국가 간 비교의 관점에서 중앙과 지방의 관계 모델을 설명하시오. (10점)
- (2) 우리나라의 정부간 관계 모델은 어떠한 형태이며, 문제점은 무엇인지 설명하시오. (10점)
- (3) 우리나라의 바람직한 정부간 관계 모델이 무엇이라고 생각하는지 서술하고, 이를 달성하기 위한 방안을 논하시오. (10점)

출제 포인트

출제 의도 (1) 국가 간 비교의 모델, (2) 한국의 위치와 문제점, (3) 바람직한 모델과 달성 방안. 라이트의 세 모형을 축으로 쓰면 세 소문이 하나로 이어진다.

연결 개념 분리권위형·포괄권위형·중첩권위형, 연방제와 단방제, 영미형과 대륙형, 기관위임사무, 재정 의존, 자치입법권의 한계.

함정 ‘연방제 수준’이라는 제시문의 표현을 연방제 전환 주장으로 오해하지 않는다. 확실하지 않은 국세·지방세 비율 수치는 쓰지 않는다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	라이트의 세 모형 + 연방제·단방제 / 영미형·대륙형	Wright 1978	약 600자
(2)	포괄권위형에 가까움 → 문제점: 사무 배분(위임사무), 재정 의존, 자치입법·조직권 제약, 책임 불명확	Wright, 권력의존	약 600자
(3)	중첩권위형(협력적 분권) → 방안: 사무 이양·보충성, 재정분권과 조정, 자치입법권 확대, 중앙-지방 협의 기구, 주민 통제	보충성 원칙	약 600자

예시답안 — 2018 제2문

‘연방제 수준에 버금가는 지방분권’ 주장은 중앙에 집중된 권한을 지방에 대폭 이양하자는 요구이다. 그 의미를 정확히 이해하려면 중앙과 지방의 관계를 유형화한 모델을 기준으로 우리나라의 현실과 지향점을 비교해야 한다.

(1) 국가 간 비교 관점의 중앙-지방 관계 모델

라이트는 정부간 관계를 세 모형으로 구분했다. 첫째, **분리권위형**은 연방(중앙)과 주가 각자의 영역에서 독립적이고 대등하며, 지방정부는 주에 종속되는 관계이다. 둘째, **포괄권위형**은 중앙이 주와 지방을 포괄

하는 계층적 관계로, 지방은 중앙의 하위 기관처럼 기능한다. 셋째, **중첩권위형**은 각 수준의 정부가 고유한 영역을 갖되 상당 부분의 기능을 공유하고, 협상과 교환을 통해 관계를 형성하는 상호의존적 관계이다. 국가 형태로 보면, 주권이 헌법상 연방과 주에 나뉘어 있는 미국과 독일 같은 **연방제**와, 주권이 중앙에 있고 지방은 법률로 권한을 받는 영국, 프랑스, 일본 같은 **단방제**가 있다. 지방자치의 전통으로 보면 중앙과 지방의 사무가 비교적 분리되고 지방에 대한 통제가 주로 입법과 사법으로 이루어지는 **영미형(분리형)**과, 중앙이 지방을 행정적으로 감독하고 국가사무를 위임해 처리하게 하는 **대륙형(통합형)**이 대비된다.

(2) 우리나라의 정부간 관계 모델과 문제점

우리나라는 단방제 국가이며 대륙형 전통에 가까워, 라이트의 분류로는 **포괄권위형에 가까운 관계**이다. 지방자치가 부활한 이후 분권이 진전되었지만 중앙의 우위는 여전하다.

문제점은 첫째, **사무 배분의 불명확성**이다. 국가사무를 지방에 위임하는 기관위임사무가 많아 지방자치단체장은 사실상 중앙의 하급 행정기관으로 기능하는 경우가 많고, 책임 소재도 불분명하다. 둘째, **재정의 의존**이다. 세입에서 국세의 비중이 압도적이어서 지방은 지방교부세와 국고보조금 같은 이전재원에 크게 의존하고, 보조금에 따르는 중앙의 통제를 받는다. 셋째, **자치입법권과 자치조직권의 제약**이다. 조례는 법령의 범위 안에서만 제정할 수 있고, 조직과 정원도 중앙의 기준에 묶여 지역 실정에 맞는 정책을 펼치기 어렵다. 넷째, **중앙-지방 협의 구조의 미흡**으로 지방에 영향을 주는 정책이 지방의 참여 없이 결정된다.

(3) 바람직한 정부간 관계 모델과 달성 방안

바람직한 모델은 라이트의 **중첩권위형**, 즉 중앙과 지방이 기능을 공유하며 대등하게 협상하는 **협력적 분권 모델**이라고 본다. 단방제 국가인 우리나라에서 분리권위형은 현실적이지 않고, 복지·교통·환경처럼 중앙과 지방이 함께 책임져야 하는 사무가 늘고 있기 때문이다.

달성 방안은 첫째, **보충성 원칙에 따른 사무 이양**이다. 주민에게 가까운 정부가 처리할 수 있는 사무는 지방에 넘기고 기관위임사무를 정리한다. 둘째, **재정분권과 재정조정의 병행**이다. 지방의 자체 세원을 늘려 수입과 지출의 책임을 일치시키되, 재정력 격차는 교부세로 조정한다. 셋째, **자치입법권과 자치조직권의 확대**이다. 조례 제정의 범위를 넓히고 조직 운영의 자율을 보장한다. 넷째, **중앙-지방 협의 기구의 제도화**이다. 지방에 영향을 주는 정책은 사전 협의를 거치게 한다. 다섯째, 분권에 상응하는 **주민 통제와 책임성**을 강화한다. 권한이 커진 지방정부를 주민이 감시할 수 있도록 주민 참여와 정보 공개를 확대해야 분권이 지방 토호의 권력 강화로 변질되지 않는다.

30점 · 라이트의 세 모형을 (1)에서 정의하고, (2)에서 한국의 위치를, (3)에서 지방 모델을 같은 틀로 쓴다. 국세·지방세 비율 같은 수치는 쓰지 않았다.

2021 제3문

광역행정통합의 찬반 — 민주성 · 효율성 · 형평성

총 25점 · 단일 문항

제3문 (25점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

최근 수도권과 비수도권의 사회경제적 격차가 커지면서, 국토의 균형 발전을 도모하기 위한 방안으로 시·도를 통합하자는 ‘광역행정통합’ 논의가 전개되고 있다. 수도권 집중과 지방 소멸 위기가 커지고 있는 상황에서 행정통합을 통하여 지역혁신을 도모하겠다는 것이 논의의 취지이다. 이러한 광역행정통합에 대한 시·도민의 입장은 찬반 의견이 팽팽하다. 예를 들어, 대구경북행정통합공론화위원회가 실시한 여론조사 결과, 행정통합에 ‘찬성한다’는 응답이 40.2%, ‘반대한다’는 응답이 38.8%로 나타났다.

광역행정통합에 대한 찬반 입장을 민주성, 효율성, 형평성 관점에서 각각 서술하고, 광역행정통합에 대한 자신의 견해(찬성 또는 반대 중 택일)를 우리나라 상황을 고려하여 논하시오.

출제 포인트

출제 의도 세 가지 기준으로 찬반을 각각 정리하고(3 × 2), 자신의 견해를 택일해 한국 상황에 비추어 논하게 한다.

연결 개념 규모의 경제, 광역 계획, 협상력, 주민 접근성, 참여, 내부 격차, 수도권 집중, 지방 소멸.

함정 ‘택일’이므로 조건부 찬성이라도 찬성 또는 반대를 분명히 밝혀야 한다. 여론조사 수치(찬성 40.2%, 반대 38.8%)는 문제지 그대로 인용한다.

■ 답안 개요

구분	찬성 논거	반대 논거	분량
민주성	광역 단위의 자치 역량·협상력, 통합 과정의 공론화	주민과의 거리 확대, 참여·대표성 약화, 정체성 갈등	약 400자
효율성	규모의 경제, 중복 기능 정리, 광역 계획의 일관성	통합 비용, 거대 조직의 비효율, 관리 범위 확대	약 400자
형평성	수도권 대응 거점으로 국토 균형	통합 지역 내 중심지 집중, 주변부 소외	약 400자
견해	조건부 찬성: 권한·재정 이양, 내부 균형, 주민 동의 절차		약 400자

예시답안 — 2021 제3문

광역행정통합 논의는 수도권 집중과 지방 소멸 위기 속에서 시·도를 통합해 지역의 규모와 혁신 역량을 키우려는 시도이다. 제시문의 대구경북행정통합 여론조사에서 찬성 40.2%, 반대 38.8%로 의견이 팽팽한 것은, 통합이 가져올 이익과 비용이 서로 다른 가치에서 평가되기 때문이다.

1. 민주성 관점

찬성 측은 통합으로 커진 광역 정부가 중앙정부에 대해 더 큰 협상력과 자치 역량을 갖게 되어, 실질적인 권한 이양을 요구할 수 있다고 본다. 또 통합 과정에서 공론화위원회와 주민 의견 수렴을 거치면 지역의 미래를 주민이 결정하는 경험의 된다.

반대 측은 통합으로 정부와 주민 사이의 **거리가 멀어진다고** 본다. 관할 면적과 인구가 커지면 주민의 접근성과 참여 기회가 줄고, 지역 대표성이 약해진다. 오랜 역사를 가진 시·도의 정체성이 훼손되면서 주민 간 갈등이 생길 수 있다.

2. 효율성 관점

찬성 측은 **규모의 경제**를 강조한다. 중복된 기능과 기관을 정리해 행정비용을 줄이고, 교통과 산업 같은 광역 사무를 하나의 계획으로 일관되게 추진할 수 있다. 하나의 경제권을 하나의 정부가 관리하면 투자 유치와 산업 육성이 효율적이다.

반대 측은 통합에 드는 **전환 비용**과 거대 조직의 비효율을 지적한다. 조직과 제도의 통합, 청사 문제, 공무원 인사 갈등에 큰 비용이 들고, 관리 범위가 커지면 오히려 의사결정이 느려진다. 광역 사무는 통합이 아니라 협력 기구로도 처리할 수 있다는 반론도 있다.

3. 형평성 관점

찬성 측은 통합된 광역 정부가 **수도권에 대응하는 성장 거점**이 되어 국토 전체의 균형 발전에 기여한다고 본다. 지방이 흩어져 경쟁하는 대신 규모를 갖추어야 수도권 집중을 완화할 수 있다는 것이다.

반대 측은 통합 지역 **내부의 불균형**을 우려한다. 통합 이후 자원과 기능이 대도시 중심으로 집중되면 주변의 군 지역과 중소도시는 더 소외된다. 수도권과 비수도권의 격차를 줄이려다 지역 안의 격차를 키울 수 있다.

4. 나의 견해 — 조건부 찬성

나는 광역행정통합에 **찬성**한다. 다만 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 우리나라는 수도권 집중이 계속되고 비수도권의 인구 감소로 지방 소멸 위기가 현실화하고 있다. 현재의 시·도 규모로는 산업과 인재를 유치하는 데 한계가 있고, 개별 시·도의 협력 기구는 구속력이 약해 광역 사무를 실효적으로 처리하지 못했다. 규모를 갖춘 광역 정부는 균형 발전의 현실적 수단이다.

그러나 통합이 단순한 구역 합치기에 그치면 반대 측은 우려가 현실이 된다. 첫째, **중앙의 권한과 재정의 실질적 이양**이 함께 이루어져야 한다. 통합의 목적이 자율적 지역 혁신이라면 그에 맞는 권한이 필요하다. 둘째, **내부 균형 장치**이다. 통합 지역 내 낙후 지역에 대한 자원 배분 원칙과 기능 분산을 법률로 보장해야 한다. 셋째, **주민 동의와 참여**이다. 찬반이 팽팽한 만큼 충분한 공론화와 주민투표 같은 절차를 거쳐야 하고, 통합 후에도 생활 단위의 주민자치를 강화해 민주성의 손실을 보완해야 한다. 이 조건을 갖춘 통합은 민주성의 손실을 최소화하면서 효율성과 형평성을 함께 높이는 선택이 될 수 있다.

25점 · 세 기준마다 찬성과 반대를 짚지어 쓰고, 견해는 '조건부 찬성'으로 택일했다. 반대를 택해도 반대 측 논거에 답하는 구조면 좋은 답안이다.

2025 제1문

고향사랑기부제 — 재정분권, 합리모형, 공공선택론

총 50점 · 소문 3개 (15 · 15 · 20)

제1문 (50점)

다음 제시문을 읽고 물음에 답하시오.

〈제시문〉

○ 2023년 1월부터 시행된 고향사랑기부제는 기부자 본인의 주소지를 제외한 다른 지방자치단체에 기부할 경우 지역 특산물 등의 답례품과 세액공제 혜택을 제공하는 제도로, 지역 간 재정 격차를 완화하고 균형 발전을 촉진하려는 목적에서 도입되었다. 기부금은 지방자치단체의 자율적 재정으로 활용되며, 주민 복지·청년창업·지역사업 등에 쓰일 수 있다.

○ 정부는 제도 설계 단계에서 일본의 사례를 벤치마킹하고, 재정분권, 지역경제 활성화, 기부자 참여 유도라는 정책 목표를 명확히 설정하였다. 이에 따라 다양한 대안을 분석한 뒤, 세액공제 비율, 연간 기부 한도, 답례품 제공 한도(기부금의 30% 이내) 등 구체적인 제도를 설계하였다.

○ 그러나 시행 이후 일부 지방자치단체는 기부금을 더 많이 유치하기 위해 지역과 무관한 답례품을 경쟁적으로 제공하고, 과도한 홍보 예산을 투입하였다. 이로 인해 ‘지역경제 활성화’와 ‘지역 간 재정 형평성 강화’라는 본래의 제도 취지가 왜곡되고 있다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다.

- (1) 재정분권(fiscal decentralization)의 의의와 필요성에 대하여 설명하고, 위 제시문의 사례에서 재정분권이 달성되지 못하는 이유에 대해 설명하시오. (15점)
- (2) 합리적 의사결정모형(rational decision-making model)을 토대로 위 사례의 정책결정과정을 설명하시오. (15점)
- (3) 위 사례는 제도 설계의 합리성과 실제 집행 과정 사이의 괴리를 보여주고 있다. 공공선택론(public choice theory)의 주요 관점을 서술하고, 이에 기반하여 위 사례에서 정책집행상 나타날 수 있는 문제점을 분석하여 설명하시오. (20점)

출제 포인트

출제 의도 한 사례를 세 렌즈로 본다. (1) 재정분권의 의의·필요성과 사례에서의 미달 이유, (2) 설계 단계를 합리모형의 단계로 재구성, (3) 공공선택론으로 집행상의 문제를 분석. 문제지가 ‘설계의 합리성과 집행의 괴리’라는 결론을 이미 주었다.

연결 개념 분권화 정리, 발에 의한 투표, 재정 책임성, 이전재원과 자체재원, 합리모형의 단계, 정치인의 득표 극대화, 관료의 예산 극대화, 지대추구, 바닥으로의 경쟁, 정보 비대칭.

함정 세액공제 비율·기부 한도의 구체 금액은 문제지에 없으므로 쓰지 않는다. 문제지가 준 수치는 ‘답례품 제공 한도(기부금의 30% 이내)’와 ‘2023년 1월 시행’뿐이다.

■ 답안 개요

소문	핵심 논점	쓸 이론	분량
(1)	의의: 세입·세출 권한과 책임의 이양 / 필요성: 선호 반영·효율·책임·혁신 / 미달 이유: 기부금은 자체 과세권 아님, 규모·불안정, 답례품·홍보비로 순재원 감소, 인지도 격차로 형평 왜곡, 중앙 설계	Oates 1972, Tiebout 1956	약 900자
(2)	문제 인지(재정 격차) → 목표 설정(재정분권·지역경제·참여) → 대안 탐색(일본 벤치마킹) → 결과 예측·비교 → 최적안(세액공제·한도·30% 답례품) → 합리모형의 한계	합리모형, Simon	약 900자
(3)	공공선택론의 관점 → 문제점: 단체장의 실적 경쟁, 바닥으로의 경쟁, 홍보 예산 극대화, 지대 추구(답례품 업체), 정보 비대칭과 기부자의 합리적 선택 → 보완	Buchanan & Tullock, Niskanen, 지대추구	약 1,200자

예시답안 — 2025 제1문

고향사랑기부제는 기부자가 자신의 주소지가 아닌 지방자치단체에 기부하면 답례품과 세액공제를 받는 제도로, 지역 간 재정 격차의 완화와 균형 발전을 목적으로 2023년 1월부터 시행되었다. 정부는 일본 사례를 참고해 목표를 세우고 대안을 분석해 제도를 설계했지만, 시행 후 일부 지방자치단체의 답례품 경쟁과 과도한 홍보로 제도 취지가 왜곡되고 있다. 이 사례는 **설계 단계의 합리성이 집행 단계의 유인 구조에 의해 무너지는** 전형을 보여 준다.

(1) 재정분권의 의의와 필요성, 사례에서 재정분권이 달성되지 못하는 이유

가. 의의 재정분권은 세입과 세출에 관한 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것이다. 지방이 스스로 재원을 마련하고 그 재원을 지역의 필요에 따라 쓰며, 그 결과에 대해 주민에게 책임지는 체계를 만드는 데 핵심이 있다.

나. 필요성 첫째, **선호의 반영과 효율성**이다. 오츠의 분권화 정리에 따르면 지역마다 선호가 다른 지방 공공재는 중앙의 획일적 공급보다 지방이 공급하는 것이 효율적이다. 티부가 말한 발에 의한 투표처럼 지방 정부 간 경쟁은 서비스의 질을 높인다. 둘째, **재정 책임성**이다. 세입과 세출의 결정 주체가 같아야 주민이 비용과 편익을 비교해 지방정부를 평가할 수 있다. 셋째, **지역 혁신**이다. 재정 자율이 있어야 지역 실정에 맞는 정책 실험이 가능하다.

다. 사례에서 재정분권이 달성되지 못하는 이유 첫째, **고향사랑기부금은 자체 과세권에 기초한 재원이 아니다**. 기부금은 기부자의 선택에 의존하는 불안정한 재원이며, 그 규모도 지방 재정 전체에서 보면 제한적이다. 재정분권의 핵심인 세입 결정 권한을 지방이 갖게 된 것이 아니다. 둘째, **순재원의 감소**이다. 답례품 제공과 과도한 홍보 예산은 기부금의 상당 부분을 다시 써 버리게 만들어, 지방이 자율적으로 쓸 수 있는 순재원이 줄어든다. 셋째, **형평성의 왜곡**이다. 기부는 인지도가 높거나 매력적인 답례품을 가진 지역에 몰리기 쉬워, 재정이 가장 취약한 지역이 오히려 덜 모금할 수 있다. 지역 간 재정 격차의 완화라는 목적과 반대 방향이다. 넷째, **중앙 설계의 틀**이다. 세액공제와 한도, 답례품 비율 같은 핵심 규칙은 중앙이 정하므로 지방의 재정 자율성은 그 틀 안에 머문다. 다섯째, 기부금의 사용처와 성과가 주민에게 충분히 공개되지 않으면 **재정 책임성**도 확보되지 않는다.

(2) 합리적 의사결정모형에 따른 정책결정과정 설명

합리모형은 결정자가 문제를 정확히 인지하고, 명확한 목표를 세우며, 가능한 대안을 모두 탐색해 그 결과를 예측·비교한 뒤 최적의 대안을 선택한다고 본다. 고향사랑기부제의 설계 과정은 이 단계에 따라 설명할 수 있다.

첫째, **문제의 인지**이다. 정부는 지역 간 재정 격차와 지방의 재정 기반 약화를 정책 문제로 인식했다. 둘째, **목표의 설정**이다. 제시문에 따르면 정부는 재정분권, 지역경제 활성화, 기부자 참여 유도라는 정책 목표를 명확히 설정했다. 합리모형이 요구하는 목표의 명확화 단계이다. 셋째, **대안의 탐색**이다. 정부는 일본의 사례를 벤치마킹하고 다양한 대안을 분석했다. 기존 정책 경험을 참고하는 것은 대안 탐색과 결과 예측의 불확실성을 줄이는 방법이다. 넷째, **결과의 예측과 비교**이다. 세액공제 비율, 연간 기부 한도, 답례품 제공 한도를 어떻게 정하느냐에 따라 기부 규모, 재정 효과, 지역 간 경쟁의 강도가 달라지므로, 정부는 이를 비교해 수준을 정했다고 볼 수 있다. 다섯째, **최적 대안의 선택**이다. 답례품 제공 한도를 기부금의 30% 이내로 제한한 것은 기부 유인을 주면서도 지방의 순재원을 보호하려는 절충의 결과이다.

그러나 이 사례는 합리모형의 한계도 보여 준다. 사이먼이 말한 제한된 합리성 때문에 결정자는 집행 과정에서 행위자들이 어떻게 반응할지를 모두 예측할 수 없다. 설계 단계에서는 지방자치단체가 제도의 목적에 따라 행동할 것이라 가정했지만, 실제로는 각 지방자치단체가 자기 이익에 따라 전략적으로 행동했다. 합리모형은 결정을 하나의 합리적 주체의 선택으로 보기 때문에, 집행 단계의 여러 행위자의 유인을 설명하지 못한다. 이 공백을 설명하는 것이 공공선택론이다.

(3) 공공선택론의 관점과 정책집행상의 문제점

가. 공공선택론의 주요 관점 공공선택론은 경제학의 방법으로 정치와 행정을 분석한다. 첫째, **방법론적 개인주의**로, 집단이나 국가가 아니라 개인을 분석 단위로 한다. 둘째, **합리적 효용 극대화**로, 정치인은 득표를, 관료는 예산과 권한을, 이익집단은 지대를 추구한다고 본다. 셋째, 정치를 공익의 발견이 아니라 이해관계자 간의 **교환**으로 본다. 이 관점에서 정부실패는 공직자의 도덕적 결함이 아니라 **유인 구조**의 결과이며, 처방은 제도의 유인을 공익과 일치시키는 것이다.

나. 사례에서 나타날 수 있는 집행상의 문제점 첫째, **단체장의 실적 극대화**이다. 지방자치단체장은 재선을 위해 눈에 보이는 성과를 원하고, 기부금 모금액은 손쉽게 비교되는 실적 지표가 된다. 그 결과 제도의 목적적인 재정 형평이나 지역경제보다 모금액 자체가 목표가 되는 목표대치가 일어난다.

둘째, **바닥으로의 경쟁**이다. 각 지방자치단체가 더 많은 기부를 유치하려고 경쟁하면, 개별적으로는 합리적인 선택이 모두를 나쁘게 만드는 집합행동의 문제가 생긴다. 지역과 무관한 답례품을 경쟁적으로 제공하는 것은 지역 특산물을 통한 지역경제 활성화라는 목적을 벗어나며, 답례품 한도 가까이까지 비용을 쓰게 만들어 모든 지역의 순재원을 줄인다.

셋째, **관료의 예산 극대화**이다. 니스카넨의 논리처럼 담당 부서는 홍보 예산과 조직을 키우려는 유인을 갖는다. 과도한 홍보 예산 투입은 모금 성과를 명분으로 한 예산 확대이며, 그 비용 대비 효과는 제대로 검증되지 않는다.

넷째, **지대추구**이다. 답례품 공급 업체와 홍보 대행 업체는 제도에서 생기는 수익을 얻으려 지방자치단체에 영향력을 행사할 수 있다. 답례품 선정이 지역경제 기여보다 업체의 이해에 좌우되면 제도의 편익이 특정 사업자에게 집중된다.

다섯째, **기부자의 합리적 선택과 정보 비대칭**이다. 기부자도 효용을 극대화하므로 지역의 재정 필요보다 답례품의 가치와 세액공제를 기준으로 기부처를 고른다. 기부자는 기부금이 어떻게 쓰이는지 알기 어려워 성과를 기준으로 선택하지 못한다. 그 결과 기부는 재정 형편이 아니라 답례품 경쟁력에 따라 배분된다.

다. 보완 방향 공공선택론의 처방은 유인 구조의 교정이다. 답례품을 지역에서 생산·가공된 품목으로 한정하는 기준을 강화하고, 홍보비 지출에 상한과 공개 의무를 두며, 지방자치단체별 모금액·비용·사용처를 공개해 순재원과 성과로 평가받게 해야 한다. 재정이 취약한 지역에 기부금의 일부를 배분하는 장치나 지정 기부 사업의 성과 공개도 형평성과 책임성을 높인다. 설계의 합리성은 집행 행위자의 유인까지 설계에 포함할 때 비로소 현실이 된다.

50점 · 문제지가 준 사실(2023년 1월 시행, 주소지 외 지자체 기부, 답례품과 세액공제, 일본 사례 벤치마킹, 세 정책 목표, 답례품 한도 기부금의 30% 이내, 지역과 무관한 답례품 경쟁과 과도한 홍보 예산)만 전제로 썼다. 세액공제율·기부 한도 금액은 쓰지 않았다.

부록

참조 자료

A 연도별 문항 일람 · B 주제 색인 · C 이론과 학자

이 장에서 다루는 내용

부록 A 연도별 문항 일람	109
부록 B 주제 색인	110
부록 C 이론과 학자	111

부록 A 연도별 문항 일람

연도	문	주제	배점	수록 장
2026	1	AI 복지 선정: 행정가치 · 조직구조(복잡성·공식성·집권성)	40 (25·15)	5장
2026	2	대표관료제 · 균형인사제도 평가	30 (12·18)	6장
2026	3	고용서비스 성과관리 · 관료의 전략적 행태	30 (10·20)	8장
2025	1	고향사랑기부제: 재정분권 · 합리모형 · 공공선택론	50 (15·15·20)	10장
2025	2	초대형 산불 · 재난 협력적 거버넌스	30 (15·15)	2장
2025	3	디지털포용 영향평가	20 (10·10)	5장
2024	1	의료개혁 갈등: ADR · 죄수의 딜레마 · 공론화	50 (15·15·20)	3장
2024	2	환경규제 수단 · 쓰레기종량제	25 (15·10)	4장
2024	3	공직선호도 감소 · 내재적·외재적 동기부여	25 (10·15)	7장
2023	1	AI · 애자일 관료제와 베버 관료제	40 (10·10·20)	5장
2023	2	성과평가제도 평가 · 보수체계 연계	30 (15·15)	8장
2023	3	총액배분 자율편성예산 · 재정개혁 연계	30 (15·15)	9장
2021	1	바이오 클러스터: 정책결정모형(다중흐름)	40 (10·20·10)	4장
2021	2	공직자 부패 · 이해충돌방지법	35 (20·15)	6장
2021	3	광역행정통합 찬반(민주성·효율성·형평성)	25	10장
2020	1	수돗물 유출: 신공공서비스론 · 정부신뢰	40 (25·15)	1장
2020	2	공공봉사동기(PSM)의 세 차원	30 (6·24)	7장
2020	3	재정준칙: 예산권 · 재정의 경제적 기능	30 (4·12·14)	9장
2019	1	정책 불응: 커뮤니케이션 · 사회자본 · 합리적 선택	40 (10·30)	4장
2019	2	균형성과평가(BSC)의 의의와 네 관점	30 (10·20)	8장
2019	3	예비타당성조사 면제: 주인-대리인 · 국회의 찬반	30 (10·20)	9장
2018	1	지하철 민간위탁: 관료제 · NPM · 협력적 거버넌스	40 (10·10·20)	1장
2018	2	정부간 관계 모델 · 지방분권	30 (10·10·10)	10장
2018	3	국민참여예산제도 · 예산이론	30 (10·10·10)	9장
2017	1	뉴노멀 위험 · 협력적 거버넌스 · 국회의 기능	40 (20·20)	2장
2017	2	작은 정부 · 우리나라 정부의 크기	40 (20·20)	1장
2017	3	공무원 경력개발제도(CDP)	20	6장
2016	1	관료 책임성 · 협업행정 · 공공기관 협업	50 (10·20·20)	2장
2016	2	공공갈등 협의체의 의사결정 · 전문가의 역할	25 (15·10)	3장
2016	3	공무원의 정치적 중립	25 (10·15)	6장

부록 B 주제 색인

개념에서 기출로 찾아가는 색인이다. 굵은 글씨는 그 개념이 직접 물어진 문항, 나머지는 활용할 수 있는 문항이다.

개념	기출 문항	개념 카드
베버 관료제 · 목표대치	2023-1, 2018-1 , 2026-1	1장 · 5장
신공공관리론(NPM)	2018-1, 2017-2 , 2026-3	1장
신공공서비스론(NPS)	2020-1	1장
행정가치 · 가외성	2018-1, 2026-1, 2021-3	1장
정부실패 · 작은 정부	2017-2 , 2025-1	1장
정부신뢰 · 위험 소통	2020-1 , 2019-1, 2018-3	1장
책임성 유형(롬젝·더브닉)	2016-1 , 2020-1, 2025-2	2장
협력적 거버넌스(앤셀·개시)	2016-1, 2017-1, 2018-1, 2025-2	2장
협력이론 · 자원의존이론	2016-1 , 2024-1	2장
위험사회 · 난제	2017-1 , 2025-2	2장
재난관리 단계 · 통합적 재난관리	2025-2	2장
갈등관리 · ADR · 합의형성	2016-2, 2024-1	3장
죄수의 딜레마	2024-1 , 2016-1	3장
공론화 · 숙의민주주의	2024-1 , 2021-3, 2018-3	3장
합리모형 · 제한된 합리성 · 점증모형	2021-1, 2025-1	4장
쓰레기통모형 · 다중흐름모형	2021-1	4장
정책 순응·불응 · 일선관료제	2019-1 , 2026-1	4장
사회자본 · 무임승차	2019-1	4장
규제 수단(명령지시·경제적 유인)	2024-2	4장
조직구조 변수(복잡성·공식성·집권성)	2026-1 , 2023-1	5장
애자일 조직 · 조직 민첩성	2023-1	5장
시스템 관료제 · 알고리즘 책임성	2026-1 , 2025-3	5장
전자정부 역기능 · 정보격차	2025-3 , 2026-1	5장
실적제 · 정치적 중립	2016-3 , 2026-2	6장
대표관료제 · 균형인사	2026-2	6장
경력개발제도	2017-3 , 2023-1	6장
부패 · 이해충돌	2021-2 , 2019-3	6장
공공봉사동기(PSM)	2020-2 , 2024-3, 2023-2	7장
내용이론 · 과정이론	2023-2, 2024-3	7장
동기구축효과	2024-3 , 2023-2, 2026-3	7장
균형성과표(BSC)	2019-2 , 2026-3	8장
성과평가와 성과급	2023-2 , 2026-3	8장
성과관리의 역기능 · 전략적 행태	2026-3	8장
예산이론(합리주의·점증주의)	2018-3 , 2023-3	9장
참여예산	2018-3	9장
예비타당성조사 · 주인-대리인	2019-3 , 2021-2	9장
재정준칙 · 재정의 3기능	2020-3	9장
총액배분 자율편성 · 국가재정운용계획 · 성과 관리	2023-3 , 2026-3	9장
정부간 관계 모형(라이트)	2018-2	10장
재정분권(티부·오즈)	2025-1 , 2018-2	10장
공공선택론 · 지대추구	2025-1 , 2017-2, 2018-3	10장
광역행정 · 행정통합	2021-3	10장

부록 C 이론과 학자

답안에서 학자 이름을 쓸 때는 **문헌과 핵심 명제를 짝지어** 쓴다. 아래는 이 책에 등장하는 학자와 대표 문헌이다(연도는 초판 기준).

학자	대표 문헌	핵심 명제
윌슨(W. Wilson)	「행정의 연구」 (1887)	정치-행정 이원론, 행정의 능률
베버(M. Weber)	관료제론(『경제와 사회』)	합법적 권위, 관료제의 이념형
머튼(R. Merton)	관료제의 역기능 논의	목표대치, 훈련된 무능
사이먼(H. Simon)	『행정행태론』 (1947)	제한된 합리성, 만족 모형
린드블롬(C. Lindblom)	「그럭저럭 헤쳐나가기의 과학」 (1959)	점증모형
코헨·마치·올슨	「조직 선택의 쓰레기통모형」 (1972)	조직화된 무정부, 네 흐름
킹던(J. Kingdon)	『의제, 대안, 공공정책』 (1984)	세 흐름, 정책의 창, 정책선도자
립스키(M. Lipsky)	『일선관료제』 (1980)	일선관료의 재량과 대처 기제
보벤스·주리디스	「일선관료제에서 시스템 수준 관료제로」 (2002)	재량의 설계자로서의 이동
오스본·게블러	『정부재창조』 (1992)	기업가적 정부, 방향잡기
덴하트 부부(J. V. & R. B. Denhardt)	『신공공서비스』 (2003)	시민에 대한 봉사, 다면적 책임성
로즈(R. Rhodes)	거버넌스론, 권력의존모형	정부 없는 통치, 네트워크, 자원 상호의존
앤셀·개시(C. Ansell & A. Gash)	「협력적 거버넌스의 이론과 실제」 (2008)	출발 조건·제도 설계·촉진적 리더십·협력 과정
롬젝·더브닉(B. Romzek & M. Dubnick)	「공공부문의 책임성」 (1987)	관료적·법적·전문가적·정치적 책임성
엑셀로드(R. Axelrod)	『협력의 진화』 (1984)	반복 게임, 맞대응, 미래의 그림자
페퍼·샬런식	『조직의 외부 통제』 (1978)	자원의존이론
벡(U. Beck)	『위험사회』 (1986)	근대화가 만든 위험, 성찰적 근대화
리텔·웨버	「계획 일반이론의 딜레마」 (1973)	난제(wicked problem)
피셔·유리(R. Fisher & W. Ury)	『Getting to Yes』 (1981)	입장이 아닌 이익 중심의 원칙 협상
피시킨(J. Fishkin)	공론조사 연구	정보와 속의를 거친 여론
쿰스(F. Coombs)	불응의 원인 연구(1980)	의사소통·자원·정책·행동·권위
퍼트넘(R. Putnam)	『민주주의 만들기』 (1993)	사회자본: 신뢰·규범·네트워크
올슨(M. Olson)	『집단행동의 논리』 (1965)	무임승차, 선택적 유인
피구(A. Pigou) · 코스(R. Coase)	외부효과 교정론 · 「사회적 비용의 문제」 (1960)	교정세 · 재산권과 거래
킹슬리(J. D. Kingsley)	『대표관료제』 (1944)	관료제의 사회적 대표성
모셔(F. Mosher)	『민주주의와 공직』 (1968)	소극적·적극적 대표
클리트가드(R. Klitgaard)	『부패의 통제』 (1988)	부패 = 독점 + 재량 - 책임성
페리·와이즈(J. Perry & L. Wise)	「공공봉사의 동기적 기초」 (1990)	PSM의 합리적·규범적·정서적 차원
매슬로 · 앨더퍼 · 허즈버그	욕구 단계 · ERG · 동기-위생 이론	내용이론
브룸(V. Vroom)	『일과 동기』 (1964)	기대 × 수단성 × 유인가
애덤스 · 로크	공정성 이론 · 목표설정이론	과정이론
데시·라이언	자기결정성 이론	자율성·유능감·관계성
프라이(B. Frey)	동기구조효과 연구	외재적 보상이 내재적 동기를 밀어냄
캐플런·노턴(R. Kaplan & D. Norton)	「균형성과표」 (1992)	재무·고객·내부 프로세스·학습과 성장
베번·후드(G. Bevan & C. Hood)	목표 관리와 게이밍 연구(2006)	측정되는 것만 관리되는 문제
키(V. O. Key)	「예산이론의 결여」 (1940)	배분의 근거에 대한 질문

학자	대표 문헌	핵심 명제
월다브스키(A. Wildavsky)	『예산과정의 정치』 (1964)	점증주의 예산
머스그레이브(R. Musgrave)	『재정학의 이론』 (1959)	자원배분·재분배·안정화
코피츠·시만스키	재정준칙 연구(1998)	재정총량의 수치 목표
니스카넨(W. Niskanen)	『관료제와 대의정부』 (1971)	예산극대화 관료
울프(C. Wolf)	비시장실패론	내부성, 파생적 외부효과
뷰캐넌·털러	『동의를 계산』 (1962)	공공선택론, 헌법적 선택
V. 오스트롬(V. Ostrom)	『미국 행정학의 지적 위기』(1973)	민주적 행정, 다중 공급 주체
티부(C. Tiebout)	「지방 지출의 순수 이론」 (1956)	발에 의한 투표
오츠(W. Oates)	『재정연방주의』 (1972)	분권화 정리
라이트(D. Wright)	『정부간 관계의 이해』 (1978)	분리·포괄·중첩권위형

AI 논술 첨삭 서비스

써봄

 writegrow.net

직접 쓴 답안, 이제 바로 첨삭받으세요.

Google Gemini 3.1 Pro를 활용한 한국어 논술 자동 첨삭 서비스

네 개 영역으로 나누어 점수를 매기고, 고칠 곳을 짚어 줍니다

논리구조

단락의 배치와 흐름이 논지를 따르는가

근거타당성

이론·조문·자료가 주장을 실제로 뒷받침하는가

주장명확성

입장과 결론이 처음부터 끝까지 분명한가

언어표현

문장이 정확하고 간결한가

영역별 점수와 함께 **강점 · 개선점 · 구체적 제언**을 담은 상세 피드백을 제공하고, 첨삭 결과는 PDF 리포트로 내려받을 수 있습니다. PDF·DOCX·TXT 파일을 올릴 수 있고, 여러 편을 한 번에 올리는 일괄 첨삭(최대 10편)도 지원합니다.

이 책과 함께 쓰는 법

- 1 기출 문항을 실전처럼 시간을 재고 씁니다**
예시답안을 보기 전에 답안 개요를 세우고 끝까지 씁니다.
- 2 답안을 써봄에 올려 첨삭을 받습니다**
손글씨 답안은 옮겨 적어 TXT·DOCX로 올리면 됩니다. 영역별 점수와 고칠 곳이 바로 나옵니다.
- 3 책의 출제 포인트·예시답안과 비교해 다시 씁니다**
첨삭에서 약하게 나온 영역을 중심으로 같은 문항을 한 번 더 씁니다.

회원가입하면 3회 무료 분석

요금제	월 이용료
개인 — 수험생	9,900원
교사 — 교사·학원	29,900원

요금과 제공 내용은 2026년 9월 writegrow.net 기준이며 변경될 수 있습니다.



writegrow.net

QR 코드로 바로 접속