

한국의대 [현대사회와 행정] 행정의 개념

제 1 절 행정과 행정학

1. 행정의 의의

(1) 행정의 성격

지금까지 많은 행정학자들이 행정이란 무엇인가에 관한 정의를 시도하였으나 아직까지 만족할 만한 정설은 없다. F. A. Nigro 교수는 이에 대하여, 첫째로 행정의 한계가 분명하지 않으며, 둘째로 행정의 내용과 기능이 동태적으로 변화되고 있다는 데 연유한다고 설명하고 있다. 또 다른 이유로서는 최근에 있어서 행정에 대한 지식이 급격하게 확대되고 변화가 빠르기 때문에 이론적인 체계가 정립되기 전에 또 새로운 이론을 요구하고 있는 것이라고 할 수 있다.

이렇듯 행정에 관한 정의와 학문적 체계가 미완성의 단계에 있지만 오늘 우리의 사회에 있어서 분명한 것은 행정 없이는 국가가 존립할 수 없으며, 국가의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 행정에 대한 올바른 인식은 절실하다고 할 수 있다. 국민이면 누구나, 태어나면 출생신고로부터 사망 시 사망신고에 이르기까지 일생 동안 행정을 의식하고 행정의 범위 내에서 살고 있다. 그러나 우리 주위에서 보는 행정에 대해서 구체적 행정이란 무엇인가에 대해서는 막연한 생각이 든다.

이에 대해 우선 행정의 개념을 논하기 이전에 행정의 일반적 성격을 살펴봄으로써 행정의 이해를 도울까 한다. G. E. Caiden 교수는 다음과 같이 행정에 대한 성격으로 일곱 가지를 지적하였다.

- ① 국민이면 누구나 행정을 피할 수 없다. 전술한 바와 같이 요람에서 무덤까지 행정은 인간 위에 존재하며 사회생활 속에 존재하게 된다.
- ② 행정은 궁극적으로 강제성을 띤다. 사회활동 중 반사회적인 활동을 범하는 사람이 있다면 누구나 이를 규제하였으면 하고 바라는데, 이를 할 수 있는 것이 행정이다. 행정은 합법적으로 강제적 권력을 독점하고 있다. 이런 성격을 가진 행정은 우리의 자유를 제한하기도 하지만 신장시켜 주기도 한다.
- ③ 행정에 의한 공공활동은 사행위에 대한 우선권이 있다. 이것은 행정이 공익을 위하는 것이라는 사회적 신념에서 정당화된다고 볼 수 있다. 경제질서의 확립을 위한 공정거래법, 토지나 아파트 투기방지를 위한 특별지역고시나 거래허가제 등은 사경제활동을 규제하고 우선한다.
- ④ 행정은 국민에게 광범위한 서비스를 제공한다. 예방접종으로부터 지하철에 이르기까지 국민 일상생활에 없어서는 안될 비권력적 급부행정을 정부는 펴나가고 있다.

- ⑤ 행정은 정치의 지도이념이나 현실을 외면할 수 없다. 행정에는 정치적 성격이 내포되어 있어서 정치지도자 또는 정부여당이 표방한 정치적 공약이나 지도이념에 따라 행정의 성격이 정하여진다. 정치지도자가 경제개발정책을 내세우는 경우 행정도 경제개발의 관점에서 정책을 펴나가야 한다.
- ⑥ 행정은 성과의 평가가 용이하지 않다. 그것은 행정의 정치적 성격, 공익의 추구라는 성격 때문이다. 경영의 성과는 일정기간 중의 이윤성을 보면 한눈에 이를 평가할 수 있으나, 행정은 공익성 또는 복지를 추구할 경우 이의 측정단위도 애매하며 비교할 수 있는 기준설정도 용이하지 못하다.
- ⑦ 행정은 공공윤리성을 외면할 수 없다. 행정의 목적가치가 제아무리 설득력이 있다 할지라도 이를 실현하는 수단가치가 도덕적인 사회일반규범에 위배된다면 국민의 신망을 잃게 된다. 사회적으로 불공정한 일이 많기 때문에 행정만은 공정하기를 국민은 기대한다. 행정을 행하는 공무원은 어떤 일이 있더라도 공공윤리성에 투철하고 공익증진에 전적으로 봉사해야 한다고 국민은 믿고 있으며, 이런 이유에서 똑같은 사회의 잘못이라도 공무원에 대한 비난은 더욱 가혹한 것이다.

(2) 행정의 개념

① 일반적 정의

행정은 이처럼 다양한 성격을 포함하고 있기 때문에 강조되는 측면에 따라서 개념의 정의가 상이하다. 여기에 몇몇 행정학자의 정의를 소개하면 다음과 같다. F. A. Nigro 교수는 가장 폭넓게 다음과 같이 정의하고 있다.

- ㉠ 행정은 공적인 환경에서 협동적인 집단의 노력이다.
- ㉡ 행정은 3부, 즉 집행부·입법부·사법부의 기능에 모두 포함되고 있으며, 이들 간의 상호 관련성을 포함한다.
- ㉢ 행정은 공공정책형성에 있어서 중요한 역할을 담당하며, 따라서 행정은 정치과정의 한 부분이다.
- ㉣ 행정은 사행정(경영)과 여러 측면에서 성격을 달리한다.
- ㉤ 행정은 지역사회에 서비스를 제공함에 있어서 여러 사적인 단체나 개인과 긴밀한 협력을 한다.

또한 H. F. Gortner 교수는 행정이란 모든 조직적인 활동의 조정을 의미하며, 공공정책의 수행에 그 목적이 있다고 하였다. G. Starling 교수는 행정이란 정부의 성취적 측면에 관한 것이라 하고, 민선된 관리의 정책을 수행하는 모든 활동과 이들 정책개발에 관련된 제반활동을 말한다고 하였다.

G. J. Gordon 교수는 행정을 입법부, 집행부 또는 사법부에서 채택되거나 문제된 법률이나 규칙을 수행하는 것과 관련된 모든 과정, 조직 및 개별적인 공적인 역할이라고 정의하고 있다. 박동서 교수는 행정이란 정치권력을 배경으로 한 공공정책형성 및 구체화라고 정의하고 있다.

이와 같은 일련의 정의를 살펴볼 때 행정의 개념에 대한 몇 가지 공통된 견해를 다음과 같이 지적할 수 있다. i) 정부의 집행부의 기능 ii) 공공정책의 형성 및 시행 iii) 인간행태와 협동적 인간의 노력에 관한 제반문제를 포함하며 iv) 사행정과는 제반측면에서 성격을 달리하고 있다는 점이다.

② 광의의 행정

보통 ‘행정’이라 할 때는 ‘공공행정’을 지칭하는 경우가 많으나, 일반적으로 광의의 행정과 협의의 행정으로 나눌 수 있다. 광의의 행정은 공행정과 사행정의 유사성에 입각하여 조직일반에 적용할 수 있는 인간협동의 측면에 초점을 맞추어 고도의 합리성을 수반한 협동적 인간노력의 한 형태로서 공공단체, 사기업체, 민간단체, 군사단체 등 모든 단체 활동에서 찾아 볼 수 있다고 한다(정치행정이원론, 공사행정이원론).

③ 협의의 행정

협의의 행정은 정부관료제를 중심으로 이루어지는 활동으로서 공익을 추구하기 위한 정부 또는 공공조직의 기능과 역할로 정의될 수 있다. 즉, 광의의 행정 개념은 ‘공행정(public administration)’ 과 ‘사행정(business administration)’ 으로 나누어지는 데, 전자를 행정이라 칭하고, 후자를 경영이라 칭한다. 협의의 행정은 ‘공행정(public administration)’ 을 의미한다.

(3) 행정법학적인 행정개념

행정법학에서는 17~18C 근대 자유주의시대의 의회민주주의와 엄격한 삼권분립에 근거하여 규범적 측면에서 개념규정을 하는 입장이며, 오늘날의 주요학설을 보면 다음과 같다.

① 구별긍정설

㉠ 소극설(삼권분립적 공제설) : 행정을 입법과 사법을 제외한 나머지의 모든 국가작용으로 파악하는 입장이다(J. Hatschek, G. Jellinek 등).

㉡ 적극설 : 목적설과 양태설

행정을 법규제 하에서 국가목적 또는 공익을 실현하기 위해 행하는 적극적·능동적 국가작용으로 파악하는 입장이다(O. Mayer, G. Meyer, E. Forsthoff 등).

㉢ 구별부정설(법단계설, 기관양태설)

행정을 입법 · 사법으로부터 구별이 불가능하다고 보고, 일반적 법규범을 현실화 · 구체화하

는 일체의 법적 작용을 행정으로 파악하는 입장이다(H. Kelsen, A. Merkl 등).

② 행정법학적 개념정의에 대한 비판

- ㉠ 엄격한 권력분립을 전제로 행정개념을 파악하고 있어 오늘날의 행정우위의 현대국가의 행정과는 부합하지 못한다.
- ㉡ 행정을 단순히 법령구체화의 수단 또는 관리 작용으로만 인식하고 있어 고도의 정책결정기능을 수행하는 현대행정의 양적 · 질적 변화를 충분히 설명하지 못하는 한계를 갖는다.

2. 행정개념의 학설

(1) 실질적 의미와 기능적 의미

이 학설은 독일의 행정학 및 공법학 교수인 W. Thieme 에 의하여 주창되고 있다. 실질적 의미의 행정(Verwaltung im materiellen Sinne)이라 함은 입법, 사법 및 통치행위를 제외한 나머지의 국가작용으로서 행정행위를 말한다. 즉 행정은 이미 법률 또는 정치적 결정이 내려진 사실에 대한 합목적적·계획적인 집행으로서 국가 또는 공공의 활동으로 정의된다.

기능적 의미의 행정(Verwaltung im funktionalen Sinne)이라 함은 실질적 의미의 행정이 잡다한 국가작용을 포함하고 있음에 반하여, 일정한 행정행위의 형태에 기초를 두고서 행정을 의사결정(decision-making)의 기능으로 파악하고 있다. 실질적 의미에서는 의사결정은 전형적인 행위의 입법에 불과하고 행정행위는 조직적 의미에서 별 뜻이 포함되지 않는다. 기능적인 행정개념은 실질적 행정개념보다 좁은 의미를 지니고 있다고 보겠다.

그러나 다른 측면에서 보면 의사결정은 실질적인 의미에서의 행정에 뿐만 아니라 집행부와 법원의 영역에도 관련되며, 이러한 행위(의사결정)는 기능적 의미의 행정으로서 행정뿐만 아니라 정부 및 법원에도 적용될 수 있기 때문에 외연상 실질적 의미보다 넓다고도 할 수 있다.

(2) 미국에서의 행정개념

① 행정관리설

행정관리설은 미국에서 1880년대 이후부터 1930년대까지 행정학의 초창기의 대표적인 견해이다. 일찍이 W. Wilson 은 행정은 하나의 관리 분야로서 법이나 정책을 구체적으로 집행하고 관리하는 것으로 보는 정치 · 행정 이원론을 주장하였다. 여기에서는 공익의 증진을 목적으로 하는 행정과 사익의 추구를 목적으로 하는 경영의 차이를 경시한 점을 간과할 수

없다.

② 통치기능설

통치기능설은 1930년대 이후부터 M. E. Dimock, P. H. Appleby 등에 의하여 주창된 학설로서 행정을 전자와 같이 이미 수립된 정책이나 법령을 집행하고 관리하는 단순한 관리 분야로 보지 않고 적극적인 정책결정 및 입법기능까지 담당하는 정치·행정 일원론의 입장을 취하고 있다. 이 학설은 행정과 경영의 차이를 인정하고 행정을 보다 정치와 관련시켜 정책결정의 역할을 중요시한 점에 특색이 있다.

③ 행정행태설

행정행태설은 1940년대에 H. A. Simon 에 의하여 주창된 것으로, 행정의 연구에 있어서 가치판단이나 제도보다는 인간행태(behavior)의 경험적·실증적 연구를 통한 행정학의 과학화를 도모하였다. 행정관리설과의 차이점은 행정기능이 본질적인 면에서 정치 속에 내포되고 있는 것을 부인하지 않았다. 이런 의미에서 Simon 은 행정을 목표달성을 위하여 협동하는 인간집단의 행동이라고 보았다.

㉠ 정치행정신이원론으로 분류되기도 한다.

㉡ 공사행정신일원론 : 행정행태설은 행정의 의사결정과 같은 과정 면에 중점을 두므로 행정과 경영 간의 본질적 차이를 인정하지 않는다.

④ 발전기능설

발전기능설은 1960년대의 발전행정론자인 M. Esman, E. Weidner, 이한빈 교수 등에 의하여 제창되었다. 여기서는 행정이 정치에 대한 우위적인 입장에서 스스로 정치, 경제, 사회발전의 목표설정에 적극적으로 참여하여 타 부문에 앞서서 행정이 국가발전을 주도하는 역할을 담당한다는 것이다. 이것은 주로 개발도상국가의 행정현상에서 나타났으나 행정의 민주화 내지 행정통제에 대한 제도적 장치의 미흡성이 문제점으로 나타났다.

㉠ 정치행정신일원론 : 행정이 보다 적극적으로 발전목표를 설정하고 정책을 형성해야 한다고 본다.

㉡ 공사행정신이원론 : 통치기능설과 마찬가지로 행정의 정책형성 기능이 중시되면서 상대적으로 내부 관리기술적 측면에 관한 연구가 약했다고 볼 수 있다.

㉢ 효과성 : 행정의 경제발전을 포함한 국가발전목표 달성을 중시하였다.

(3) 현대행정의 개념

이상의 행정개념에서 살펴본 바와 같이 행정의 의미를 한 마디로 정의한다는 것은 불가능하며 꼭 필요한 것도 아니다. H. Stein 역시 말하기를 행정의 많은 변수와 복잡성이 개개의

행정환경에 미치는 영향이 다양하기 때문에 행정의 개념을 일의적으로 규정하는 것은 무용하다고 하였다.

그러나 여기서 행정개념을 규정한다면 공익의 실현을 위한 공공정책의 형성 및 효과적인 수행을 위한 협동적 집단행동이라 할 수 있다. 첫째, 행정은 공익의 증진을 꾀하는 의미에서 원칙 면에서 경영의 목적과 다르다 할 수 있다. 둘째, 행정은 공공정책을 포함하여 법령의 제정에 직접 · 간접으로 영향력을 행사하기 때문에 정치나 입법기능과는 엄격히 구별할 수 없다. 셋째, 행정은 집행기능을 수행한다. 정책형성도 행정에 포함되나 행정의 주된 기능은 역시 관리 분야로서 집행기능이다.

여기에 있어서 행정은 관리과정 또는 관리기술로서 비권력적인 부문은 경영의 분야와 유사하나 권력적인 부문은 이와는 판이하다. 넷째, 행정은 조직구성원의 협동적 집단행동이다. 협동적 집단행동이란 아름다운 음률을 창조하는 오케스트라 단원처럼 조화된 활동을 하는 것을 의미하는 것으로, 이에 는 능률성 · 경제성 · 민주성 · 윤리성 · 공평성의 행정이념의 목표실현을 위한 협동적 집단행동을 의미한다.

① 현대행정의 특징

행정에 의해 해결되기를 바라는 국민의 사회적 기대와 욕구를 행정수요라 한다. 현대행정수요는 유동적, 광역적, 복잡화, 전문화, 개별화 등의 특징을 지닌데 따라 현대 행정국가 하의 행정은 여러 가지 점에서 특징을 찾을 수 있으나 대체로 아래와 같이 요약된다.

- ㉠ 행정체제가 공공부문 및 사적 부문까지의 운영을 주도한다.
- ㉡ 행정의 기능이 다양성·적극성을 갖게 한다.
- ㉢ 행정기능의 확대는 행정과 국민 간의 상호작용을 증가시킨다.
- ㉣ 공무원과 행정기구의 증가는 예산과 자원의 확대를 초래한다.
- ㉤ 행정체제가 정책결정을 담당함으로써 정치세력화 되었다.

② 행정변수와 현대의 행정과정

- ㉠ **행정변수** : 행정변수란 행정활동을 유발시키며 행정현상에 영향을 미치는 대내 · 외적인 요인들로 행정변수에는 행정구조(행정조직, 기능, 행정인의 행태와 태도), 행정환경(정치·경제·사회) 등이 있고, 행정의 3대변수라 할 때에는 구조, 인간, 환경을 들 수 있다. 4대 변수는 구조, 인간, 환경, 기능을 말한다.
- ㉡ **행정조직의 내적 변수** : 행정인의 사회적 배경이나 출신성분, 가치관, 동기, 인지, 지식, 기술 등과 행정조직구조, 즉 행정조직의 법제, 목표, 직책, 절차, 자원, 역할 등
- ㉢ **행정환경 변수** : 행정에 직 · 간접적으로 영향을 미치는 요인(정치, 경제, 사회문화 등)
예 : 권위주의 · 집단주의 · 가족주의, 의식 · 형식주의, 정적 인간주의, 운명 · 숙명주의, 무사안일주의, 전시행정주의, 눈치주의, 관인지배주의, 출세지상주의 등)

③ 행정변수의 유형

시대	1900~1930	1930~1940	1950		1960~1970
행정이론	고전적 조직이론 (과학적 관리론, 행정관리론, 관료제 이론)	인간관계론, 행태론	생태론, 체제론	비교행정론	발전행정론, 신행정론
행정변수	구조	인간(대인관계, 행태)	환경	기능	인간(가치관 · 이념)

(4) 행정과정

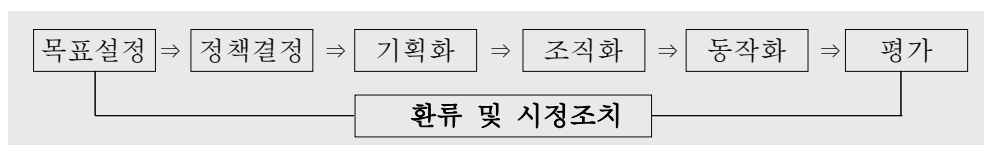
① 전통적 과정

- ㉠ **기획(planning)** : 목표를 구체화하고 정책대안을 실행에 옮기기 위한 세부적인 계획을 수립한다.
- ㉡ **조직화(organizing)** : 정책대안을 실행에 옮기기 위해 조직을 만들고, 사람을 배치하며, 예산을 배정한다.
- ㉢ **실시(activating)** : 정책대안을 실행에 옮긴다.
- ㉣ **통제(controlling)** : 정책대안이 계획된 대로 집행되고 있는지 평가하고 통제한다.

② 현대적 과정

행정과정이란 행정목표를 효율적으로 달성하기 위한 절차나 단계를 의미한다.

행정과정을 학자에 따라서 여러 가지로 나누고 있으므로 정설이 없으나, 현대행정에 있어서 대체적인 과정은 ① 목표 내지 대안선택으로서의 정책결정과 기획 ② 이 목표와 대안을 달성하기 위한 인적 · 물적 자원의 조직화 · 동작화 ③ 통제 및 평가시정 작업으로서의 행정통제와 행정개혁 등으로 분류할 수 있다.



3. 행정과 경영

(1) 배경

19 세기 말 이후의 미국행정학의 초기에는 행정을 정치로부터 분리시켜 관리의 분야로 보아 경영과 거의 동일한 것으로 간주되었다. 정치·행정 이원론의 입장에서 행정은 단순히 정책이나 법률의 기술적 집행과정으로 보아 경영에서 연구된 과학적 관리법이 거의 그대로 행정에도 적용될 수 있다고 생각하였다.

그러나 1930년대 말에 이르러 행정의 정책결정 및 법령의 제정에 있어서 가치중립적인 입장을 떠나서 적극적으로 정치성이 강조되었다. 소위 정치·행정 이원론은 종래의 행정관리로서의 경영과 유사성 강조에 이의를 제기하게 되어, 이들 양자 간에 차이점을 통한 행정의 독자성과 본질적 특성을 명백히 하려고 노력하였다.

(2) 유 사 점

① 목표달성을 위한 수단

행정과 경영은 추구하는 목표는 다르지만, 이를 달성하기 위한 수단은 동일하다. 즉 이들은 각기 추구하는 목표를 중심으로 조직 · 인사 · 재원통제 등을 효율적으로 운용한다. 60 년대에는 우리나라의 경우 행정이 경영보다 앞서 갔으나 최근에 와서는 후자가 전자보다 조직 · 통제 · 계획방법 · 정보처리 등 기술면에서 많이 앞서 가고 있는 것은 주목할 일이다.

② 관료제적 요소

행정과 경영은 그 규모가 커짐에 따라 많은 인원을 포용하는 조직편제를 가지게 된다. 양자는 다 같이 계층적 구조, 횡적 · 종직 분업체제를 가지게 됨에 따라 관료제의 순기능적인 면과 역기능적인 면이 공존하게 된다. 대기업의 종합상사와 같은 경우는 정부기구 못지않게 방대한 조직과 인원을 포용하고 있다. 경영의 경우 역시 행정처럼 관료제의 병리현상이라 할 수 있는 서면주의 · 형식주의 · 무사안일 · 경영의 독선화 · 인간성의 상실 · 부패 등이 유발될 수 있다.

③ 봉사적 기능 : 행정은 국민에게, 기업은 고객에게 봉사한다.

④ 의사결정 : 능률적 · 합리적인 기준에 따라 많은 대안 중 최적 대안을 선택 · 결정하는 과정이다.

(3) 차 이 점

① 목적의 차이

- ㉠ 행정은 공익을 추구하는 데 반하여, 사기업의 경영은 이윤의 극대화를 도모한다고 일반적으로 말할 수 있다. 그러나 오늘의 고도 산업사회 하에서는 대기업의 사회적 책임과

공익성이 점차로 증대되고 있음에 비추어 경영은 이윤추구만을 목표로 할 수 없다. 독과점기업에 대한 공정거래법 적용이 그 좋은 예이다.

- ㉠ 행정이 공익을 목표로 하는 것은 부인할 수 없으나, 행정의 경우에도 철도·우편·통신·전매사업 등은 이윤성을 전혀 고려하지 않을 수 없다. 따라서 양자의 목적의 차이는 유동적이며, 다만 이를 구별하는 합리적 기준은 행정의 목적은 국민 전체의 공익증진이라는 보편성 위에서 경영의 능률성을 도입하는 데 있고, 사기업은 이윤추구가 본 목적이나 고용서비스의 공급, 가격의 안정 등의 국민적 여망에 비추어 행정이 추구하는 공익성을 배제할 수 없다.

② 권력적 성격

- ㉠ 행정은 권력성을 가지고 국민에 대하여 필요한 강제성을 발휘할 수 있다. 예컨대 조세의 강제징수, 범법자에 대한 체포구금 등이 그것이다. 그러나 경영은 국민에 대한 상품과 서비스의 공급이나 원료의 수요를 통한 자유로운 거래에 의존한다. 그러나 권력성 역시 양자 간의 절대적인 차이기준은 아니다.
- ㉡ 행정에도 권력행정 외에 급부행정에는 비권력적 요소가 많으며, 경우에 따라서는 경영이 산출하는 서비스와 경쟁관계에 놓일 수 있다. 반면 대기업은 행정처럼 공권력은 없으나 독과점상품을 제조할 경우 실질적으로 강요되어 국민이 이를 구매하지 않을 수 없다. 또한 대기업은 정치권력과 접근되면 막강한 경제적 권력도 발휘할 수 있다.

③ 독점성과 능률성

- ㉠ 일반적으로 행정은 독점성을 지니고 있어서 경영보다 능률면에서 뒤떨어진다고 할 수 있다. 그러나 행정의 비능률이 독점성에 있다기보다는 사기업에 비해서 월등히 떨어지는 보수체계에 따른 공무원의 사기저하와 공무원 자질의 저하, 그리고 사무장비 노후와 정보관리의 낙후성, 그리고 권한의 중앙집권에서 그 이유를 찾아야 할 것이다.
- ㉡ 경영의 경우 일반적으로 경쟁원리에 입각하여 행정보다 능률성을 높인다고 할 수 있으나, 독과점상품의 경우 기술개발이나 서비스질의 향상을 게을리하여 장기적으로는 행정보다 능률성을 제고한다고 볼 수 없는 경우도 있다. 또한 대기업끼리의 과다경쟁으로 도산을 할 경우, 정부가 이를 인수하여 경영의 정상화를 찾는 경우도 우리는 많이 보고 있다. 따라서 독점성과 능률성 역시 상대적인 양자 간의 차이라고밖에 할 수 없다.

④ 법령의 제약

- ㉠ 행정은 경영보다 엄격한 법적 규제를 받는다. 행정은 공권력을 가지고 있으므로 남용될 가능성을 지니고 있기 때문이다. 법치주의, 법률에 의한 지배 등은 바로 이러한 권력의 남용을 억제함으로써 국민의 기본권을 보호하려는 기본 입장을 설명해 주고 있다. 행정기구는 정부조직법에 의하여 규제되고 있으며, 공무원의 증원 역시 행정의 기관장이 임

의로 할 수 없으며 공무원정원령의 기속을 받는다.

- ㉠ 사기업 역시 상법·공정거래법의 지배를 받으나, 기업내부의 조직이나 직원의 채용·해고 등은 행정처럼 엄격한 법률의 적용을 받음 없이 경영책임자의 자유재량에 크게 의존한다. 그러나 경영 역시 근로기준법·노동법 등이 적용되고 노동부의 감독 하에 임의적으로 직원을 해고하는 등 일방적인 불이익을 고용인에게 줄 때는 공적 규제를 받는다.

⑤ 평 등 성

- ㉠ 민주행정은 합법성 위에서 모든 국민에게 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다(헌법 제 11 조 1 항). 공무원의 임용·승진 등 인사정책면에서 기회균등이 보장되며, 또한 행정서비스를 받는 국민에 대해서도 차별할 수 없으며 균등한 기회가 주어진다.

- ㉠ 그러나 경영에 있어서는 이러한 헌법적인 평등이념이 그대로 적용되지는 않는다.

【행정과 경영의 차이】

구 분	행정(공행정)	경영(사행정)
목적	공익추구 국가의 생존과 경제·사회발전 책임 정의와 형평 등의 사회가치 비중 큼	이윤극대화
법적규제	엄격한 법적 규제(행정의 경직성)	직접적인 법적 규제 적용 안됨
정치권력적 성격	본질적으로 정치적 성격, 공권력을 배경으로 한 행정기능 수행	정치로부터 분리, 강제력과 권력수단 없음
평등성	모든 국민은 법 앞에 평등	고객 간 차별대우 용인
독점성	경쟁자 없는 독점성	자유로운 시장 진입
윤리성	강함	약함
목표	공익	사익
공개성	공개	비공개