

## 행정법과 행정관리

### 표 시 열\*

David H. Rosenbloom, *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Second Edition (New York : McGraw-Hill Book Company, 1989).

### 1. 머리 말

오랜 전제군주를 타파하고 시민계층이 주체가 되어 國民 主權主義 원리를 수립한 것을 우리는 近代 立憲主義라 한다. 근대 입헌주의는 국민의 기본권 보장을 기본목적으로 하며 국가권력의 집중과 남용을 방지하기 위하여 권력분립(*separation of powers*)의 원리를 통치의 기본수단으로 한다. 국가권력을 입법부·사법부·행정부에 분할하고 상호견제와 균형(*checks and balance*)을 내용으로 하는 권력분립의 원리는 민주주의를 실현하기 위한 기본원리이다. 그러나 이러한 원리가 최근에는 행정부에의 권력집중으로 크게 도전을 받고 있다. 여기에 소개할 Rosenbloom의 *Public Administration : Understanding*

---

\* 고려대 행정학과 교수

*Management, Politics, and Law in the Public Sector*는 삼권분립 원리를 심각히 위협하고 있는 “行政國家”(Administrative State)화 현상이라는 문맥 속에서 행정에 대한 접근방법을 새로이 시도하고 구체화함으로써 “入憲主義”라는 민주주의 기본원리를 행정의 핵심내용으로 강조하는 책이다. 이러한 접근방법은 이미 1983년에 “Administrative Theory and the Separation of Power”라는 주제로 *Pubic Administration Review* 제43호에 소개되었고, 1986년에 이 제목으로 초판이 출간되어 Dwight Waldo로부터 최우수분석이라는 평가를 받았다. 1989년에 출판된 제2판도 1983년에 소개된 논문의 내용이 기본틀이며, *Pubic Administration Review*를 통하여 Dleanor V. Laudicing으로부터 책 내용의 장·단점이 이미 지적되었다. 그러나 이 글을 새삼 소개하는 이유는 Rosenbloom의 행정에 대한 접근방법이 미국 행정학계의 새로운 추세이기도 하지만, 우리나라에서도 최근 심각해지고 있는 행정국가화 현상에 대응하여 행정의 민주화를 추구하는 데 필요한 안목을 가지게 하며, 효율성 내지 정치적 대표성만 강조하는 종래 실무행정의 타성을 반성케 하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

이 책은 크게 4편으로 구성되었는데, 제1편에서는 행정의 개념정의와 새로운 접근방법이 소개되고 있으며, 그러한 배경으로 미국의 행정국가화 현상을 설명하고 있다. 특히 제1장에서 다루어진 행정에 대한 세 가지 접근방법, 즉 管理的, 政治的 그리고 法的 接近方法은 이 책의 이론적 틀이며 모든 주제마다 이 세 가지 시관에서 분석되고 있다. 제2편은 행정의 핵심적 기능인 조직구조와 과정, 인사행정, 재정, 의사결정, 그리고 정책분석과 평가에 관하여 원론적인 개관을 약술하고 이 책의 분석틀인 管理的·政治的·法的 접근방법에 따른 분석과 그 종합화(Synthesizing)를 시도하고 있다. 제3편은 최근 행정의 중심개념이 행정 서비스에서 행정규제로 변천되는 추세를 설명하며, 규제행정에 관한 문제점을 지적하고, 규제행정에서 보이는 管理的·政治的·法的 측면을 상술하고 있다. 마지막으로 제4편은 행정과 국민 간의 관계를 분석하고 있다. 국민을 대하는 管理的·政治的·法的 시관, 행정이 추구해야 하는 민주헌법의 기본가치, 공무원의 책무성과 윤리, 그리고 새롭게 추구되어야 할 行政文化가 다루어지고 있다.

이 글은 광범위한 상기 내용 중 이 책의 이론적 분석틀인 행정에 대한 管理的·政治的·法的 접근방법의 기본가치와 특성이 무엇이고, 행정의 핵심기능인 조직·인사·재정 등에서 이러한 세 가지 접근방법이 어떻게 응용되고 있으며, 국민을 대하는 공무원의 자세는 어떠해야 하는가에 관한 저자의 주장을 간략히 소개한다. 그리고 함축적 의

미에서 Rosenbloom이 제시하고 있는 세 가지 접근방법과 구체적 적용의 문제점을 지적하고, 이와 관련이 있는 다른 이론들과 비교설명함으로써 이 이론이 행정에서 차지하는 위치를 찾아본다. 나아가 이러한 세 가지 접근방법의 중요성, 특히 한국행정에서의 의미도 지적한다.

## 2. 주요 내용

### 1) 행정에 대한 管理的·政治的·法的 접근방법

행정학은 논리적 일관성 내지 통일성을 겸하고 있으며, 정부의 다양한 기능에 대한 서로 다른 시관에서 생성되는 세 가지 접근방법, 즉 管理的·政治的·法的 접근방법을 모두 포함하는 복합적인 학문이라 할 수 있다.

행정학에 대한 관리적 접근방법은 公行政과 私行政의 구별을 극소화하는 입장이다. 즉 행정은 본질적으로 사기업체의 경영관리와 같으며 경영관리 원리나 가치에 따라 운영되어야 한다는 것이다. 따라서 행정이 추구하는 기본가치는 효율성 내지 경제성이다. 미국의 경우 엽관주의를 배제하고 실적주의를 강조한 18세기의 Civil Service Reform Movement, 19세기 Woodrow Wilson의 政治·行政 二元論 등이 관리적 접근방법의 배경이 된다. 이 접근방법은 효율성을 극대화하기 위하여 조직구조를 분업과 전문화를 특징으로 하는 관료제로 발전시키며, 개인에 대한 시관이 물개인적(*impersonal*)이어서 개인 근로자는 거대한 조직의 한 톱니바퀴로 취급된다. 이 접근방법에서는 지식개발 수단으로 과학적 방법을 강조한다.

행정학에 대한 정치적 접근방법은 행정학을 궁극적으로 정치 이론의 문제로 보는 입장이다. 이 접근방법은 시민과 선거직 공무원에 대한 행정부 관료들의 代表性, 反應性 그리고 實務性을 중요가치로 강조한다. 미국의 경우 대표 관료주의(*representative bureaucracy*) 개념의 활발한 논의, 1960년대의 시민참여 프로그램 등이 정치적 접근방법의 배경이 된다. 이 접근방법은 행정조직 내부의 정치적 다원주의를 강조한다. 즉, 우리 사회의 다양한 조직화된 이익집단들에게 정치적 대표성을 부여하고, 부분집단이 다른 부분집단을 견제하며, 전체적인 균형이 이루어지도록 행정부가 구성되어야 한다는 주장

이다. 이 접근방법은 개인을 집단의 부분으로 취급하여 개개인의 이익을 소속집단의 이익과 동일시하며, 지식개발 수단으로 여론조사, 시민청원의 분석 등의 기법을 활용한다.

행정학에 대한 법적 접근방법은 행정이 추구하는 궁극적인 목표는 헌법에 규정된 개인의 기본권, 특히 절차적 적법절차(*procedural due process*)를 보호하는 것이라는 입장이다. 미국의 경우 이 접근방법은 다른 두 접근방법에 가려져서 최근까지 빛을 보지 못하다가 1946년의 행정절차법(The Administrative Procedure Act)의 제정으로 인한 행정의 司法化 경향과 1950년대 이후 사법부의 적극적인 개인권리 보호조치를 배경으로 최근에 강조되고 있다. 이 접근방법은 행정조직에서 상대방에게 법적 시비를 다룰 수 있도록 하는 반대변론 절차(*adversary procedure*)를 최대한 보장한다. 이 접근방법은 개인을 특별한 상황 속에 있는 구체적인 사람으로 고려하여 반대변론 절차에서 자기의 특수한 상황과 동기 등으로 설명할 수 있도록 하며, 지식발전의 수단으로 表決(*adjudication*)을 선호한다.

## 2) 세 접근방법의 응용 및 종합화 시도

Rosenbloom은 행정의 핵심기능인 조직·인사·재정 등을 상술한 세 가지 접근방법에 따라 분석하고 그 종합화를 시도하고 있다. 행정조직에 대한 관리적 접근방법은 Max Weber나 Fredrich Taylor에 의하여 주장된 고전적 접근방법이다. Gulick의 POSDCORB 개념도 효율성을 강조한 Weber 이론과 같은 맥락이다. 효율성을 강조하는 이러한 접근방법은 최근에 MBO·PERT와 같은 Operations Management로 발전되었다. 행정조직에 대한 정치적 접근방법은 행정조직의 다원주의(*pluralism*), 自主性(*autonomy*), 입법부와와의 관계, 그리고 분권화 개념을 중요시한다. 즉 행정부서는 사회의 다양한 경쟁적 단체들이 대표성을 갖도록 조직되어야 하며 여러 조직단위간에 고도의 自主性이 보장되어야 하고, 입법부 위원회와 행정부서 간의 관계가 강조되며, 대표성과 관련하여 분권화를 추진한다. 행정조직에 대한 법적 접근방법은 반대변론의 해결절차가 핵심인데, 그 구체적 내용은 상대방에게 사전통지와 청문의 기회를 제공하는 것이다. 통상, 위원회(*comission*) 형태로 다른 행정부서로부터의 독립성을 보장받고 있으며 청문관(*hearing examiners* 또는 *administrative law judges*)의 엄격한 중립성도 강조된다. 이러한

세 가지 접근방법의 종합화 방안으로 미래의 행정조직 형태는 참여적 조직(*participative organization*)이 될 것이다. 즉 참여적 조직은 근로자의 사기를 높여 생산성을 높일 수 있으며, 분권화를 통하여 참여자에게 책임도 지우며, 청문회를 통하여 행정부의 중요 정책결정에서 이해관계인의 권리를 보장할 수 있기 때문이다.

인사행정에 대한 관리적 접근방법은 직업공무원제도의 확립이며 인사행정의 모든 과정에서 실적주의를 수립하는 것이다. 즉 과학적인 직위분류제를 채택하여 능력에 따라 공무원을 충원, 승진시키고 업적평가에 따른 봉급을 지급하며, 공무원의 정치적 중립성을 보장하는 것이다. 인사행정에 대한 정치적 접근방법은 정치적 공무원과 국민에 대하여 공무원의 반응성을 극대화하려 한다. 공무원 충원 및 승진시 적용되는 엽관주의(*patronage*)와 공무원의 충성선언이 그러한 예이다. 최근에 미국 인사행정에서 중요쟁점으로 부각되고 있는 고용의 기회균등(*equal employment opportunity*) 개념도 공무원 구성에 있어 사회적 또는 정치적 대표성을 강조하는 정치적 접근방법의 산물이다. 인사행정에 대한 법적 접근방법은 공무원에 대한 헌법상 권리의 보호와 공무원의 국민에 대한不法行爲責任을 내용으로 한다. 그 동안 공무원은 공무원이라는 이유로 헌법상의 권리들을 광범위하게 제한받아 왔으나, 공무원의 헌법상 권리를 정부가 제한할 경우에는 그 필요성을 정부가 입증해야 한다는 1970년대의 연방대법원의 판결을 계기로 공무원의 헌법상 권리가 넓게 보장되고 있다. 한편, 연방대법원은 국민의 헌법상 기본권을 침해하는 공무원의 행위에 대하여 위헌임을 알 수 있었을 경우에는 그 과실책임을 공무원에게 직접 묻고 있다. 인사행정에 대한 이러한 세 가지 접근방법의 종합화 방안으로 Ro-sen-bloom은 공무원의 團體交渉(*collective bargaining*)을 예시하고 있다. 즉 단체교섭은 노사간의 대화나 참여를 통한 충성유도로 조직의 효율성을 달성할 수 있으며 노동조합을 통한 代表性을 확보하고, 仲裁(*arbitration*) 같은 사법적 절차로 노동쟁의를 해결하기 때문이다.

정부재정에 관한 관리적 접근방법은 예산의 낭비를 막고 생산성 향상과 관리적 통제를 주요내용으로 한다. 예컨대, 成果主義 豫算(*the performance budget*)이나 計劃豫算(*the program budget*), 零基準豫算(*the zero-base budget*) 등이 이에 해당하는 예산제도이다. 예산에 대한 정치적 접근방법은 代表性, 국민의 여론(*consensus*), 자원배분의 권한 등에 관심을 가지며, 점증주의(*incrementalism*)를 중요 정책수단으로 한다. 점증주의는 상충되는 여러 이해집단에게 예산배정을 가능하게 하며 예산지원 항목을 일반화함으로써 국민여

론 수렴을 가능케 하고 예산결정에서 의회의 권한을 강화시켜 줌으로써 정치적 접근방법에 알맞는 정책수단이 된다. 예산에 대한 법적 접근방법은 예산에 관한 사법부의 중요한 영향력으로 나타난다. 사법부가 개인의 권리보호를 위하여 광범위한 제도개혁을 판결하는 경우에 많은 예산이 따르게 된다. 물론, 사법부도 예산사정을 고려하지만, 예산부족이 위헌사유를 정당화하지는 못한다. 예산에 대한 법적 접근은 不均等한 정부지출에 대한 사법적 테스트에서도 자주 나타난다. 예산편성이나 지출에서 세 가지 접근방법의 종합화는 아직 명확한 예를 들기가 어렵다.

### 3) 국민을 대하는 공무원의 태도

행정의 대상은 국민이다. 공무원이 국민을 대하는 태도는 세 가지 접근방법에 따라 다르다. 효율성의 극대화를 추구하는 관리적 접근방법에서는 고객을 沒個人的으로 대하며 컴퓨터 같은 고도의 과학기술을 활용한다. 대표성이나 반응성을 추구하는 정치적 접근방법에서는 시민들의 참여를 강조한다. 법적 접근방법은 시민의 헌법상 또는 법적권리를 중요시하며 많은 행정관례들을 司法化한다. 최근의 행정국가화 현상을 고려하면 공무원의 대민관계에도 법적 접근방법이 강조되어야 한다.

對民關係에서도 법적 접근방법이 강력히 제기됨에 따라 공무원은 헌법가치 내지 원리를 잘 이해할 필요가 생겼다. 헌법은 한 나라의 정치문화와 역사에 내재되어 있는 가치체계로서 민주행정의 기초가 된다. 특히 공무원이 국민의 헌법상 권리를 침해할 경우 직접적인 배상책임을 져야 하므로 자기보호를 위해서도 헌법원리를 이해하고 준수해야 한다. 미국에서 공무원이 준수해야 하는 중요 헌법가치는 행정의 정당성(*legitimacy*), 시민의 다양성(*diversity among the citizenry*), 헌법에서 보장하고 있는 제반 기본권(특히 재산권, 適法節次, 平等權), 개인주의(*individuality*) 그리고 형평성(*equity*)이다.

행정국가에서 행정공무원을 누가 감시할 수 있는가 하는 문제는 공무원의 잘못된 공익(*public interest*) 인식, 부정부패 등과 관련, 매우 중요한 과제이다. 이는 공무원의 책무성 확보 내지 윤리문제로서, 관리적 시판에서는 권한과 책임의 명백한 배분, 상관에 대한 복종, 조직에 대한 충성확보 등을 강조한다. 정치적 시판에서는 입법부의 통제, 예산 통제, 보직순환, 조직비리의 폭로 등을 중요수단으로 한다. 법적 시판에서는 헌법상의 기본권 침해에 대한 공무원 책임추궁을 통하여 헌법가치의 준수를 요구한다.

### 3. 함축적 의미

이 책의 가장 두드러진 특징은 Eleanor V. Laudicing의 지적처럼 복잡한 현대행정을 종합적으로 이해할 수 있도록 하나의 이론들을 제시하는 데 있다. 제 2편 제 2장에서 제시하고 있는 행정에 대한 관리적·정치적·법적 접근방법이 그것이며, 이 책의 모든 장에서 이 이론들이 일관성 있게 적용되고 있다. 현실적으로 오늘날의 행정은 이 세 가지 접근방법의 혼합체로 구성되어 있기 때문에 쉽게 공감할 수 있는 이론들이라 할 수 있다. 그러나 행정의 관리적·정치적·법적 접근방법은 새로운 이론들이라기보다는, 기존에 주장된 행정 이론들을 역사적으로 또 종합적으로 새롭게 분류한 것이라고 말할 수 있다.

행정에 대한 이 세 가지 접근방법의 가장 큰 문제점은 각기 추구하는 기본가치, 즉 효율성, 대표성, 개인의 권리보호 간에 갈등이 존재하는 점이다. 이는 궁극적으로 公共福利 추구의 국가권력과 個人의 자유추구 간에 생기는 피할 수 없는 긴장관계에 그 근원을 두고 있다. 이러한 근본적인 문제는 흔히 관료정치(*Bureaucratic politics*)와 민주정치(*democratic politics*) 간의 갈등문제로 분석되기도 한다. Robert S. Kravchuk는 Rosenbloom의 세 가지 접근방법의 기본가치가 상호 갈등관계에 있는 것은 Benjamin Barber가 분석하고 있는 자유의 세 측면, 즉 무정부주의(*anarchism*), 현실주의(*realism*), 그리고 최소간섭주의(*minimalism*) 간의 본질적인 갈등관계에서 찾고 있다. 즉, 개인의 권리만을 전적으로 주장하는 무정부주의와 국가권력의 행사를 최대한 주장하는 현실주의 간의 관계는 “관료정치”(bureaucratic politics) 관계로서 Rosenbloom의 관리적 접근방법에 해당한다. 사회의 다원성을 인정하고 정부권한을 축소하려는 최소 간섭주의와 무정부주의 간의 관계는 “민주정치”(democratic politics) 관계로서 Rosenbloom의 정치적 접근방법에 해당한다. 그리고 정부권력의 팽창을 주장하는 현실주의와 그것을 부인하는 무정부주의간의 관계는 원색적인 대립관계(*naked conflict*)로서 Rosenbloom의 법적 접근방법에 해당된다. 따라서 무정부주의, 현실주의, 최소간섭주의라는 자유의 세 측면이 본질적으로 갈등관계에 있으므로 Rosenbloom의 세 가지 접근방법도 필연적으로 갈등관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 앞으로의 과제는 이 세 가지 접근방법이 견제와 균형으로 상호공존하는 관계를 모색하는 것이다. 이와 관련하여, Rosenbloom은 중요 행정기능 및 주제에

대하여 세 가지 접근방법의 종합화를 시도하고 있다. 모든 행정기능에 세 가지 접근방법을 종합적으로 적용함은 무리가 있겠지만, 행정기능이나 상황에 따라 강조점만 다를 뿐이지 대부분의 행정기능에는 세 가지 접근방법의 중요가치인 효율성, 정치적 대표성, 개인의 권리보호 측면이 공존하고 있다고 할 수 있다. Rosenbloom이 종합화 모델로 제시하고 있는 참여적 조직과 단체교섭 등은 서로 다른 세 가지 가치가 비교적 균형 있게 공존하고 있는 두드러진 예시라고 볼 수 있다. 이런 점에서 Rosenbloom의 세 가지 접근방법의 종합화 시도는 우리로 하여금 행정현상을 분석하고 이해하는 경우 종합적인 안목을 갖도록 하는 중요한 제시가 된다.

Rosenbloom은 행정에 대한 관리적·정치적·법적 접근방법의 기본이념과 특성이 三權分立과 깊은 관련이 있음을 지적하고 있다. 즉 관리적 접근방법은 법률의 효율적 집행을 중요역할로 하고 있는 집행부와 주로 관련되고 정치적 접근방법은 국민의 대표성 내지 반응성을 강조하는 입법부와 관련되며, 법적 접근방법은 개인의 권리보호와 형평에 관심을 갖고 있는 사법부와 긴밀히 관련된다는 것이다. 최근의 행정국가화 현상으로 행정부가 실질적인 입법과 사법기능을 행사하므로 삼권분립의 원리를 행정부 내의 행정기능에도 적용시켜 보자는 것이 Rosenbloom의 의도인 것 같다. 즉 단순한 집행사무에는 관리적 접근방법, 준입법적 기능에는 정치적 접근방법, 준사법적 기능에는 법적 접근방법을 특히 강조하자는 것이다.

Rosenbloom은 공무원이 행정의 대상인 국민을 대하는 태도도 세 가지 접근방법과 관련이 있음을 지적하고, 특히 국민의 헌법상 권리를 보호하는 법적 접근방법을 강조하고 있다. 국민의 헌법상 권리를 중요시하는 태도는 행정의 중심과제가 되어야 하며, 최근 미국 행정학계의 새로운 변화라 할 수 있다. 특히 John A. Rohr은 행정국가의 정당성을 헌법가치의 준수에서 찾고 있다. 그는 공무원들이 좁게 자기조직의 생존문제에만 몰두하여, 행정이 추구해야 할 좀더 본질적인 이념, 즉 헌법적인 원리나 가치에는 눈을 감고 있다고 지적한다. 따라서 공무원은 헌법운영자(*men and women who "run a constitution"*)라는 자각과 넓은 시야를 갖고 정책결정시 헌법원리를 바탕으로 公益을 판단할 수 있어야 한다고 주장하고 있다. Rohr는 공무원이 재량권을 행사할 경우 사법부를 중요한 경쟁자로 고려하여야 한다고 한다. 많은 개인의 기본권등이 행정부에서 다루어지고 행정부에서 종결되기 때문에 공무원들은 법원의 판결에 소극적으로 따르는 것만으로는 불충분하고, 법원의 판결이유에 나타난 사법적 가치(*the judicial values*)를 신중히 고려하여야 한다



는 것이다. 공무원은 집행관, 입법관뿐만 아니라, 재판관처럼 생각하고 행동해야 한다는 Rohr의 주장은 공무원은 헌법해석의 변호사로 불러야 한다는 Rosenbloom의 지적과 같은 내용이다.

Rosenbloom은 이러한 행정에 대한 종합적인 시관, 특히 법적 시관을 뒷받침하는 제도적·문화적 개혁을 미래행정의 과제로 제기하고 있다. 예컨대, 공무원의 책무성 확보 수단으로 위헌명령에 대한 불복종, 호각불기(*whistle blowing*), 그리고 정보폭로(*going public*)에 대하여 보호장치가 마련되어야 하고, 단체교섭을 통한 참여를 실질화하기 위하여 관리자는 감독자, 상급자라기보다는 조정자 내지 동료로 인식되어야 하며, 행정부의 중요정보를 공개하여 시민의 알 권리를 충족시키는 등의 변화가 있어야 한다.

Rosenbloom의 이 책이 한국행정에 주는 시사점은 크게 두 가지로 생각된다. 우선 효율성 추구의 관리적 접근방법을 주된 내용으로 하는 한국행정학 연구방법에 대하여 반성의 계기를 준다. 물론, 해방 후 행정학이 소개된 초기에는 행정학 고유의 체계적 연구 영역이 확립되지 못하고 주로 공법학의 내용을 강조하였다. 그러나 이는 Rosenbloom이 말하는 개인의 권리보호를 핵심으로 하는 법적 접근방법이라고 말할 수도 없다. 우리나라 정치체계가 전통적으로 행정부 우위였고 최근에 가속화되는 행정국가화 현상을 생각하면, 1960년대 이후 행정학 연구의 주된 방법인 관리적 시관을 보완하는 의미에서 Rosenbloom이 주장하는 법적 접근방법의 중요성을 인식하고 그 중요내용을 한국행정의 연구방법에도 응용하여야 할 것이다. 이 책은 또한 한국의 행정실무 분야에도 중요한 시사점을 던져주고 있다. 그 동안 한국 공무원들의 몸에 밴 能率위주의 사고방식을 지양케 하고 민주주의 헌법의 기본가치를 실현케 함으로써 立憲主義를 조속히 정착시키게 하는 시관을 제시하고 있기 때문이다. 구체적 실천과제를 몇 가지 예시하면, 행정절차법의 제정으로 중요 정책결정에 이해관계인의 참여를 의무화하고 정보공개법 제정으로 국민과 중요정보를 공유하여 국민의 알 권리를 충족시키며, 공무원의 團體交涉權도 점진적으로 인정하여 공정한 결정(*fair decision*)을 생활화하는 행정풍토를 조성하는 것 등이다. 공무원 스스로에게 이러한 개혁을 하도록 기대하기보다는 외부의 압력, 특히 사법부의 적극적인 헌법가치의 준수요구가 미국의 경우 결정적인 역할을 하였음은 우리에게 주는 시사가 크다 하겠다.

요컨대, Rosenbloom의 이 책은 현대행정의 복잡성과 중요성을 인식하여 행정현상에 대한 세 가지 종합적인 안목이 필요함을 지적하였다.

특히 최근의 행정국가화 현상이 고전적인 민주주의의 기본원리를 심각히 위협하고 있음을 고려하면 그 동안 행정에서 관심이 소홀하였던 개인의 헌법상 권리보호가 행정의 중요과제로 강조되어야 한다.

### [참 고 문 헌]

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Brown, Brack and Richard J. Stillman, 1985. "A Conversation with Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections," *Public Administration Review* 45 : 463~464.
- Cooper, Terry. 1986. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (2nd ed.). New York: Associated Faculty Press.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Halevy, Eva Etzioni. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kravchuk, Robert S. 1990. "Democracy and the Administrative State: The Problem is Liberalism," Annual Meeting of the APSA.
- Landicina, Eleanor V. 1987. "A Thousand Flowers Blooming: Recent Test in Public Administration," *Public Administration Review* 47 : 272~275.
- Noret, Phillippe and Phillip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row Publishers.
- Redford, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Rohr, John A. 1986. *To Run A Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: Kansas University of Kansas.
- Rohr, John A. 1978. *Ethics for Bureaucrats*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Rosenbloom, David H. 1990. *Towards Constitutional Competence*. New York: Prentice Hall.
- Rosenbloom, David H. 1983. "Public Administrative Theory and the Separation of Powers," *Public Administration Review* 43 : 219~227.
- Rosenbloom, Davide H. 1983. *Public Administration and Law: Bench vs. Bureau in the United States*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State* 2nd ed. New York: Holmes and Meiser.