

# 政策決定過程에 있어서의 政黨의 役割

—稅制改革案의 事例研究를 中心으로—

康 誠 元

<目次>	
I. 序論	V. 決定作成의 意思疎通과 調整
II. 政策決定機構	VI. 葛藤
III. 審議	VII. 利益團體의 役割
IV. 目標	VIII. 結論

## I. 序論

大統領責任制를 採擇하고 있는 우리나라의 憲法과 選舉法는 보년 與黨이판, 選舉에서 勝利하여 執權한 黨을 칼하며 大統領은 當然히 與黨의 最高領導者이고 行政府를 自由로이 組織할 權利를 가진다. 設或 黨內의 劢力分布狀態의 複雜性으로 말미암아 大統領候補와 黨首가 分離되어 있었다 하더라도 選舉가 끝나고 當選이 되어 執權하게 되면 結局 黨의 領導權도 大統領에게 돌아오게 마련이다. 따라서 執權黨과 行政府의 最高領導者는同一人이기 마련이다.

위와 같은觀點에서 볼 때는 内閣責任制下에서 와別差가 없斗. 즉 内閣責任制下의 首相은 黨의 最高領導者인 同時에 行政府의 首班이 되는 것이다.

그러나 政策決定過程에 있어서의 與黨의 役割은兩者間에 큰 差異가 있다. 大統領責任制와 内閣責任制는 重要한 많은 差異點을 갖고 있지만 黨의 立場에서 볼 때 内閣責任制下에서의 首相은 全的으로 그 權力의 源泉을 黨에 依存하고 있는데 反하여 大統領은一旦 執權한 후에는 거의 黨의 拘束을 받지 않거나 빌드라도 아주 輕微하게 받는 것이다. 특히

우리나라와 같이 國民의 政治人에 대한 不信이甚한 나라에서는 大統領이 所屬政黨에서 超然해주기를 國民은 強要하고 있는 것이다.

따라서 内閣責任制下의 行政府는一般的으로 執權黨의 幹部陣을 그대로 옮겨놓은 것과 같은 形態를 取하는 데 反하여 大統領責任制下의 行政府 특히 우리나라와 같은 與件下에서는 大統領은 政黨하고는 거리가 먼 内閣을 組織하게 되는 것이 通常이다. 그러므로 前者の 境遇는 黨의 政策이 行政府의 政策이요 行政府를 實質적으로支配하고 있으나 後者에 있어서는相互牽制하는 狀態에 놓이게 되는 것이다. 이 點이 바로 筆者로 하여금 政策決定過程에 있어서의 政黨의 役割을 研究하게 된 理由이다.

위에 밝힌 韓國의 特性 때문에 第三共和國樹立後에도 共和黨의 人士가 行政府의 閣僚나 이에 準하는 高級官吏에 別로 많이 登用되지 못한 것이 事實이며 따라서 선거가 끝나면 事實上 政黨은 있으나 없으나의 存在였던 過去의 政黨과 같이 될 危險성이 많았던 것이다.

그러나 近代의 政黨은 國家의 政治一般에 關하여 一定한 意見을 公示하고 選舉에 임하여는 具體

\* 本 論文은 同題目的 碩士學位 論文의 拙萃이다.

의인 政策을 公約하며 이 公約에 대한 國民의 支持로서 執權하<sup>1</sup>자 하는 것이므로 執權黨은 이 公約을 實踐할 責任이 있다고 보아야 할 것이다. 더구나 次期의 시<sup>2</sup>거에서도 계속 勝利하여 執權하<sup>1</sup>다면 公約을 實踐上 뿐만 아니라 有權者의 口味에 맞는 새로운 政策을 提示하여야 할 것이다. 그러므로 黨은 行政府보다는 훨씬 더 direct的인 有形無形의 壓力を 國民으로부터 받는다고 보아야 할 것이다.

그래서 明確한 것은 아니지만 大體로 行government는 當場의 安逸<sup>1</sup>.나도 將來의 富強을 위하여 苦痛을甘受한 것을 要求하게 되는 것이 普遍이고, 선거를 직접 치러야 하는 黨은 現實의 立場을 取하게 되는 것이 通常이다. 民主主義社會에서 國民의 意思를 無視할 수는 없는 일이나 國家發展이라는 것도至上課題인 頃<sup>2</sup>에 이런 黨과 行government의 相異한立場은 必然의 으로 葛藤을 일으키게 마련이다. 이러한葛藤을 黨과 行government가 서로牽制와 協助의 原動力이 되어가며 調和시킴으로써 現實과 未來를 為한을바른 政策效果를 나타낼 수 있을 것이다.

萬一 黨과 行government 내의 이 葛藤을 適切히調整하지 못할 경우에는 여려가지의 逆現象이 나타날 수 있다. 黨의 政策機能이 지나치게 肥大해질 때에는 行government의 創意的發展을 滞害하고 行政을 委縮시킬 것이며 現實糧金主義의 경향을 發生케 하기 쉽다. 反對로 黨의 上期의 政策方向이나 對國民公約이 無視당하기始作<sup>1</sup>하면 行government는 舆論을 無視한 獨定現象이 發生하게 되고 官僚主義와 權威主義에支配되어 現實無視, 腐敗 등의 現象이 일어나게 될 것이다.

여기에서 國民生活에 至大한 영향을 미치는 政策決定過程에 있어서 黨과 政府가 어떤 關係에 있으며 黨은 어떤 役割을 하고 있고 어떤 役割을 해야 하느냐 하는 것을 研究코자 하는 것이다.

이 論文은 그 나름으로 結論을 내고는 있으나 한事例研究의 結果일 뿐이므로 앞으로 많은 研究가되 따라서 비로소 客觀化될 수 있을 것이다.

政策決定에 있어서 黨과 政府의 役割이 반드시區別研究되어야 할 性質의 것은 아니나 筆者가 興味을 갖는 政黨의 役割을 取扱한 것이지만 結局 政策決定에 있어 政治的決定과 行政的決定間의相互關係를 分類體系化하는 일中 政治的決定面을

다루게 될 것이다.

여기서 政治的決定이라 함은 議會主義政治에 있어서 議會의 決定을 要하는 政策이며 그 過程에 있어서 黨의 役割을 要하는 政策決定을 意味하는 것이다.

本論文에서는 黨의 役割이 比較的 크고 廣範圍했던 1968年度 稅制改革을 事例로서 採擇했다.

## II. 政策決定機構

共和黨 및 政府의 政策決定機構를 概觀하면 다음과 같다.

### 가. 黨의 政策機構

第3共和國의樹立과 同時에 執權黨이 된 民主共和黨은 그 組織面에 있어서 代議機構, 政策機構 및 執行機構의 三元組織을 擇하고 있는 것이 特色이다.

이것은 近代政黨이 政治的派閥이나 朋黨과는 달리 政策政黨으로서 國民앞에 黨의 政策을 公約하고 그 執行을 指揮監督하기 위하여 政策機構의 設立을必要로 했기 때문이다.

따라서 共和黨은 政策機構로서 政策委員會를 두고 다음과 같은 各段階의 公式的인 機構를 制度化하고 있다.

(1) 常任分科委員會：議會民主主義의 制度를 尊重하여 國會의 常任委員會와 同一한 分科委員會를 두고, 國會의 各分科委에 소속된 黨所屬委員을 이에 配置시키고 있으며 이밖에 議員職外의 政策委員(現 38名)을 各分科委員會에 配置시키고 있다. 또한 院外에서 當然職政策委員으로서는 黨籍을 갖는 國務委員과 政策研究室專門委員이 이에 包含되고 있다.

(2) 政策審議會議：政策委議長團과 各分科委員長級으로構成된 政策審議會議는 各分科委員會에서決定된 事項을 綜合審議決定한다. 政策審議會議에는慣例적으로 部長官이 參席한다.

(3) 黨務會議：이는 政策委員 아니라 黨의 三元組織에 있어서의 모든 黨策의 最高決定機關이며 黨務委員은 青瓦臺의 連席會議에 參席하여 國家政策에 대한 黨의 意思決定을反映시킨다.

(4) 政策研究室：政策研究室은 黨의 政策決定을 補助하는一切의 專門的研究와 行government와의 政策協

調機構으로서의役割을한다.

#### 나. 行政府

行政府는 國家政策의 執行을 위한 組織이나 그들이 執行한 政策決定에도 參與한다. 行政府에는 長官以下 書記에 이르기까지의 龐大한 職階的 組織에 의하여 行政活動을 하는 한편 디모크(Dimock)이 言及한 바와 같이 이력한 公務員組織은 政策의 形成에 있어 意思決定의 集團으로서의 比重이 높아지고 있다.

行政府의 이와 같은 政策決定은 職階的 組織에 있어 最高管理層인 長次官에 의하여 행하여지며 各部組織은 國務會議와 次官會議, 安保會議等에 의하여 중요한 政策問題는 議決形式으로決定된다.

일반적으로 次官會議以上에 上程되는 政策決定은 黨의 政策機構와 協議하도록 되어 있다.

#### 다. 黨과 行政府와의 政策協調機構

(1) 政策作成過程에 있어서의 協調, 政策作成過程에 있어 이서의 連絡 및 檢討는 行政府에서는 無任所長官室, 黨에서는 政策研究室을 通하여 이루어진다. 일관적으로 行政府에서 作成된 案이 國務會議에 上程되어야 할 政策案인 경우에는 반듯이 無任所長官室을 通하여 政策研究室에 移送되며 政策研究室에서는 이를 檢討 끝에 各分科委 또는 議長團을 통하여 政策審議會議에 上程 決定해 한다.

#### (2) 改策審議過程에서의 協調

行政府의 各部長官과 黨의 議長團 및 分科委員長으로構成되는 會議는 政府側이 召集하는 政策協議會와 黨이 召集하는 政策審議會議에 의하여 政策審議過程에서 意思疎通이 이루어지고 있다.

#### (3) 政府 與 黨連席會議

黨의 最高機關의 意思決定과 行政府의 最高機關(國務會議)의 意思決定은 靑瓦臺의 政府 與 黨連席會議에 의하여 最終적으로 決定되며 이것은 會議에 있어서도 與黨의 多數議席에 의하여 通過되므로 政策決定의 最高機構라고 볼 수 있다.

이 外에도 이런 公式機構에 非公式의으로 영향을 주는 集團 또는個人이 많아 있다. 權力關係에 의한 것도 있고, 政策의 專門的 性格에 依한 것도 있으며 各種의 利益集團들도 自己들의 利益을 위하여 壓力を 加한다.

## III. 審 議

紙面이 制約되어 있기 때문에 事例 그 自體에 對해서는 單純한 紹介程度에 그치기로 하여 内容 및 審議過程은 省略한다.

稅制改革은 1949年, 1953年, 1961年에 각各部分의 修正 또는 新設이 있었고 全面의 改革은 이변이(1967, 8~11月) 처음이었다. 共和黨으로서는 1967年度의 兩次選舉에서의 公約을 實踐하기 위하여 必要하였고 行政府로서도 稅制의合理的의 連營과 經濟計劃의 達成을 위한 稅收增大를 위하여 不可避하였다 것이다. 이렇게 稅制改革을 必要로 하는 바탕이 黨과 行政府間에 差異가 있었기 때문에 그目標를 設定하는데 있어서相當한 間隔이 있었다. 共和黨은 所得配分의 公平, 增大되는 稅收로는 社會間接資本을 擴大, 累進稅率適用, 經濟成長支援 등을 骨子로 하여合理的의 稅制를 制定하기 위한 改革을 主張한데 反하여 行政府는 稅收의 增大를 第1目標로 내세울만큼 稅制改革이 經濟計劃達成을 위해 必要한 內資調達에 主要目標을 두었던 것이다. 이것은 政治的 折衷으로 解決되어야 하되 그 样子로 解決되었다.

黨이 關係한 改革案의 審議는 아래와 같은 會議에서 있었으며 그 全過程은 政府側 關係者와 合席하여 이루어졌다.

#### 가. 第1段階：黨財經委員會의 審議

##### (1) 1次(9月 5日~7日)

第1小委員會：直接稅

第2小委員會：間接稅

##### (2) 2次(9月 8日) 財經委員會 全體會議

##### (3) 3次(9月 10日) 甲種勤勞所得稅 特別小委

##### (4) 4次(9月 11日) 財經委 全體會議

#### 나. 第2段階：青瓦臺連席會議(9月 12日)

#### 다. 第3段階：國會審議(12月 4日~6日)

위 日程이 表示하는 것을 보면 審議光景을 보지 않더라도 그 時間的 壓力이 얼마나 嚴重한가 하는 것을 알 수 있다. 따라서 사이몬(Simon)과 마치(March)가 말한 바와 같이 關心의範圍가 좁아지고 特定部分에 參與할 수 밖에 없는 結果가 되고 말았다. 따라서 共和黨側 審議委員들은 具體의 壓力を 利益集團으로부터 받은 部分이나 本來부터 自

己가 알던 部分<sup>5</sup> 外에는 別로 意見을 내 세울 만큼  
研究해 볼 餘裕<sup>6</sup> 차 없었던 것이 事實이다.

## V. 目 標

原則的으로 어떤 政策의 目標(最終目標)를 수립하는데 있어서 黨과 政府의 目標는 別個로 있을 수 없다. 그것은 黨의 領導者가 그 黨의 政策目標를 國民 앞에 公示하고 約束함으로써 支持를 빌어 政權을 獲得하고 行政府를 組織하기 때문에 執權者는 自己가 國民에게 約束하고 支持를 얻은 政策目標의 限界를 벗어나 이와 다른 政策目標를 提示할 수 없기 때문이다.

따라서 執權者卜 組織한 行政府는 執權을 위하여 約束한 黨의 政策目標를 달성하기 위한 中間目標를 수립하는데서부터着手하여야 한다.

그러나 現實에 있어서는 行government는 黨이 公約한 政策目標와 別個의 目標를 設定하는 경우가 있으므로 이번 稅制改革의 경우에도 우선 黨의 目標와 行政府가 당초에 提示했던 目標를 比較 檢討하게 되는 것이다.

위와 같은 選舉 때에 約束한 租稅政策의 内容은 주로 低所得者의 稅負擔을 輕減하고 低所得層에 重課함으로써所得의 再分配를 期하는데 가장 큰 力點을 두었던 것이다. 이것은 經濟政策의 方向이過去와 같이所得의 社會成長에 치중하는 것 보다도 全體가 均衡된 質的인 成長에 더욱 치중해야 한다는 것이 政策基調에서도 反映되었던 것이다.

물론 黨의 立場에서도 71年度에 있어서의 3次執權을 위하여는 한 견으로 國民의 與論에 귀를 기울여야 하면서 한편으로는 지금까지 계속해온 經濟發展의 遂行에 큰 目標를 두지 않을 수 없었다.

이러한 立場에서 黨이 作成했던 稅制改革의 基本 方向은 다음과 같다.

- (1) 經濟成長을 積極支援한다.
- (2)所得配分의 公平을 期한다.
- (3) 稅收增大로 社會間接資本을 增大한다.
- (4) 國際收支均衡達成을 支援한다.
- (5) 綜合所得稅制를 實施한다.
- (6) 稅務行政의近代化를 이루한다.

그러나 例를 들면 經濟成長을 支援하기 위하여租稅政策은 消費를 制제하고 生產을 장려하는 것이 어

야 하므로 一般家計에는 가혹하리 만큼 物品稅等間接稅를 重課하고 法人稅等 기업에는 緩和하는手段에 있어야 하는 바 이것은所得配分을 公平히 한다는 原則와는 二律背反의 原因이 된다.

이와 같이 두 개의 目標를 달성하는手段이 二律背反의 경우 그 政策手段을 擇하는데 있어 專門의이고 또한 實質의 擇當을 한 財務部는 그들이 便利한手段을 擇하게 되는 경우가 있을 수 있다.

예를 들면 消費抑制라는 名目으로 大衆課稅를 하고所得分配의 公平이라는 名目으로 累進率을 높이면 高所得層이나 低所得層이나 할 것 없이 모든 國民에게서 増稅의 目的(底意의 目標)을 達成할 수 있게 된다.

財務部에서는 稅收의 增大量 第1의 目標로 했던 것에 比하여 黨에서는 稅收의 增大는 하나의 趨勢로서 必然의인 것으로豫想되기 때문에 그 增大된 稅收는 國民들에게 間接的으로 恵澤을 주는 社會間接資本을 增大하는데 使用하도록 할 것을 目標로서 提示하였다.

이러한 立場에서 財務部가 당초에 作成했던 改革案에서의 目標는 다음과 같다.

- (1) 稅收의 增大
- (2) 經濟開發의 支援
- (3) 課稅의 公平(所得의 再分配)
- (4) 稅務行政의合理화와 納稅道義의 昂揚
- (5) 納稅者의 權益擁護
- (6) 國稅와 地方稅의 調整
- (7) 選舉公約의反映

行政府는 稅收의 增大量 改革의 第1目標로 하였던 바 稅收의 目標는 財政收入을 위하여租稅制度가 存立하게 된 基本의인 것으로서 稅制改革의 政策目標로 내 세운 것은 잘못이다.

더구나 그것은 黨의 主로 稅負擔輕減을 約束한 公約에 있어서의 目標와는 違背된다고 보지 않을 수 없다.

그러나 財務部의 稅制改革의 目標는 그후 黨의 目標와 折衷하고 黨의 政策機構의 審議를 거쳐서 다음과 같이修正되었다.

- (1) 經濟開發의 支援
- (2) 課稅의 公平

- (3) 稅法의 確保
- (4) 稅務行政의 合理化
- (5) 納稅者의 權益擁護

의 다섯 가지다. 우리는 이와 같은 目標의 作成 및 修正過程를 通하여 政策目標라는 것은 우리의 創에 출깃한 主言의 表現인가 하는 點을 느끼게 된다. 즉 같은 內容이라도 外形上의 表現에 따라 解釋이 달라질 수 도 있을는지 모르나 사실상 内容에 있어서는 당초의 目標가 根本的으로 修正될 만큼 달라지지 않으음에도 불구하고 目標는 우리가 希望하는 것이 조작되어야 하기 때문에 修正된 것이 아닌가 생각된다.

改革目標을 調整함에 있어 黨이 主導하였음은妥當한 일은 있으나 政府가 提示한 細部手段目標에 대해서 黨이 具體的 干涉을 한 것은 지나친 感이 있다.

## V. 決定作成의 意思疎通과 調整

### 1. 意思疎通

사이론의 組織理論은 組織에 있어서의 影響力(influence)에 대한 理論展開에 한 特色이 있다. 일 반적으로 組織에 있어서의 個人的 意思決定은 各個人이 갖는 固有의 價值的前提와 實事的前提에 依據하여 俗理의 意思決定이 이루어지며 이처럼 各個人의前提是組織이 다른 部分으로부터 그個人에게 傳達되는 것도 있다. 따라서 組織에 있어서 多數의 個人間에는 意思傳達의 網이 複雜하게 形成되고 그것을 通해서 各個人의 意思決定의相互作用이 생긴다는 것이 組織의 中心過程이었다.

사이론은 組織에 있어서의 各個人의 意思決定을 統一된 方向으로 하는 活動을 調整이라고 하였으며 이調整活動은 영향력을 發動하는 個人的 意思傳達力(capacity to communicate)과 이것을 受容하는 個人的 受容力(receptivity)에 依存된다고 하였다.

이번 稅制改革案의 調整에 있어서는 두 개의 組織인 黨과 行政府가 統一된 意思를 만들기 위한 活動이었는데 이와 같이 두개 以上的 組織이 政策決定作成의 総合體가 될 경우, 各組織은 複數階層의 下位聯合團體를 構成하게 되는 것이 일반적이다.

이러한 複數階層에 있어서의 意思調整은 일 반적으로 複雜하여 서로가 얼마나 權威와 說得力과 相

對方에 對한 情報活動과 相對方에 對한 受容力を 갖느냐에 따라 意思調整의 方向이 左右되는 것이다.

한편 複數階層에 있어서例外적으로 意思傳達이 빨리 이루어질 수 있는 것으로서 二重同一化(dual identification)의 개념을 들 수 있다.

이것은 價值的立場이 서로 다른 두 개의 集團에 對해서 同時的으로 同一化하는 作用을 가로키는데 예를 들면 勞動者出身이면서 經營者 그룹에 속한다든가 또는 將來 經營者가 될 것을豫想하면서 現在는 勞動組合幹部로 있는 사람의 行動說明에 이概念은 사용된다.

이번 稅法改正에 參加한 構成員 가운데도 黨의 專門委員과 財務部의 次官을 지낸 國會議員이 있었고 司稅廳長을 지낸 政策委員도 있으며 司稅局長出身의 專門委員으로서 將次 財務部에 進出해야 할 構成員도 있었던 것이다.

### 2. 意思疎通

가. 稅制改革案 作成過程에 있어서의 意思疎通  
黨에 있어서는 稅制改革에 對하여 이미 選舉公約의 作成時부터 租稅政策의 基本方向을 論議하였으나 黨案의 作成過程에서는 黨이 主體가 되었다는 印象을 받지 않기 위하여 專門委員과 政策委員團 등 少數의 直接的인 關係者만이 參加하였던 것이다. 따라서 公式的 政策機構에 對해서는 祕密을 유지하기 위하여 意思疎通을 하지 않았다.

財務部內에서의 稅制改革案의 作成過程에 있어서의 意思疎通은 밑에서부터 위로 向하여서만 이루어졌고 橫的인 意思疎通은 缺如되었다. 예를 들면 物品稅와 關稅에 있어서 密接한 關係를 가짐에도 不拘하고 稅制局과 關稅局 사이에는 橫的인 意思疎通이 이루어지지 못한 것 같았다.

이렇게 意思疎通이 이루어지지 못한 理由는 各局들의 稅制改革의 功勞에 대한 自負心과 對外的 漏泄에 對한 責任의 두 가지가 지나치게 強力하게 作用하였다 때문이다.

國稅徵收節次를 規制하는데 있어서도 稅制局과 國稅廳과의 意思疎通이 不充分하였음을 發見할 수 있었다. 이것은 國稅廳이 外廳으로 分離된 후의 稅制局의 位置와 關聯해서 볼 때에 稅制局이 主觀的인 理由에서 稅制改革에 있어 國稅廳의 參與를 全面적으로 排除하려는 態度에 基因된 것 같다.

#### 나. 審議過程에 있어서의 意思疎通

黨財經委員會의 召集에 의하여 심의過程에 들어간 후에는 活發한 意思疎通이 展開되었다. 그것은 첫째로 稅法改正의 財務部뿐 아니라 國家全體에 重大한 影響을 주는 것이어서 모든 政策決定參加者에게 強力한 關心을 喚起시켰기 때문에, 둘째로 稅制審議에 있어서同一한 立場에 있는 黨의 財經委員들만이 參加했고 特히 第一次審議는 第2小委員會를 構成하여 6名內外의 小集團에 의하여 審議되었기 때문에 財務部側과의 意思疎通에 있어서도 迅速하게 受容할 수 있는 能力を 갖추고 있었다.

세째로는 財務部의 最高管理者인 長官이 直接參與하였기 때문에 巨視的인 立場에서 相互討議할 수 있었고 네째로는 時間的 壓力이 커기 때문에 보다 頻雜한 接觸과 漾動한 意思疎通에拍車를 加하게 되었다.

그리나 稅制改革案의 内容이 大端히 多樣性을 띠고 廣範圍한 것임에 因하여 意思疎通이 活潑히 進行되기는 하였으나 財務部와 黨의 主張이 相互엇갈리는 경우가 많이 생겼고 이러한 경우自己主張을 傳達하는데 있어서는 여러 가지의 問題點들이 發見되었다.

#### 나. 最終決定階에 있어서의 意思疎通

大統領主宰下의 政府與黨連席會議에서는 調整될 問題點도 別로 별지 않았기 때문에라는 理由를 불일 수로 있으나 충분한 意思疎通이 이루어지지 못하였다.

### 3. 調整過程에 있어서의 意思傳達의 問題點

#### 가. 財務部

사이문에 의하면自己의 意思決定을 組織의 相對方에게 傳達하는 影響力으로서는 權威, 助言活動, 情報活動 등을 通して 作用한다는 것이다.

이 中에서 상대방이 受容할 수 있는 權威에는 限界가 있음에도 불구하고 財務部에서는一般的으로 行政過程에서 作用하는 權威의 役割을 過信하여 政策決定過程에 있어 權威를 造作하려는 경향이 있었다.

예를 들면 政策委員들의 政策的 質問에 대해서도 長官이나 次官이 이에 答辯하지 않고 補助者에 불과한 實務者에게 答辯케 하였던 바 몇개의 稅目만을 實務的으로 다루고 있는 一個課長이 廣範圍한

國家政策을 反映시켜야 하는 租稅政策의 決定에 대해 意見陳述을 하도록 했던 것은 지나친 것이었다.

決定作成에 參加하는 사람들中 限定된 能力으로서 建設的인 貢獻을 기대할 수 없는 高度의 技術的問題 또는 全組織의 問題 그 밖에 組織밖의 問題까지도 고려해야 하는 경우에 下部層의 決定參加는 別로 意義를 갖지 못하는 것이다.

둘째로, 參加者の 利害에 關係되는 主觀的인 主張이 너무 强했다.

租稅政策에 있어서의 財務部의 利害란 稅收目標와 徵稅便宜의 두 가지다. 그런데 租稅政策에 대한 財務部의 主張이 다른 經濟政策의 目標보다도 위의 두 가지에만 치우친다면 主觀的이라고 보지 않을 수 없다.

예를 들면所得의 再分配를 目標로한 所得稅의 改正에 있어서 稅收推計만을 지나치게 강조하여 中產層인 勤勞者的 負擔인 甲勤稅率을 引上하려 했던 것이나, 物品稅와 泊類稅 등에 있어서 物價에의 壓力を 고려치 않고 稅率을大幅引上하려 했던 点을 들 수 있다.

이러한 主觀的인 態度는 黨의 政策委員에게도 어느 程度는 發見되었다. 예를 들면 物品稅에 있어 豪侈品에 重課하여야 함에도 不狗하고 「골루用具」은 豪侈品으로 보지 않았던 것은 參加者中에 골루를 치는 사람이 많았기 때문이다.

세째로 意思傳達의 役割로서 必要한 助言活動이나 情報活動이 不充分하였다. 稅法改正案의 作成過程에 있어서 決定作成에 參加해야 할 黨의 政策機構나 其他 間接的으로 影響을 줄 構成員에 대해서도 조금도 理解시키려 하지 않았고 審議過程에 있어서도 예를 들면 甲勤稅審議에 있어 客觀的인 稅收推計를 助言하기 하지 않고 오히려 상대방이 모드는 것을 理由삼아 稅收推計를 배결어 억지로 그들의 主張을貫徹시키려 하였던 것이다.

네째로 公式的인 意思疎通에만 치중하고 非公式의인 意思疎通에는 게을리하였다. 사이문에 의하면 現實의 組織은 公式的인 組織과 非公式의인 組織이 辨證法의 綜合으로 存在하는 것이므로 影響力에 의한 意思傳達도 이에 對應해서 公式的인 意思疎通(formal communication)과 함께 非公式의인 意思疎通(informal communication)을 綜合的으로 考

慮하지 않으면 안된다는 것이다. 그럼에도 不狗하고 財務部는 稅法改正의 決定作成過程에 있어서 公式會議過程에 대해서만 그들의意思를貫徹시키는 데注力하였고 日常의 業務活動에 있어서 黨의 政策機構나 그 밖의 集團에 對해 그들의意思를 周知시키거나 理解시키는 데는 큰 注意를 기울이지 않았던 것이다.

그리고 짧은 時間의 壓力에 허긴 政策委員들은 稅制改革案의立案者인 財務部의 說明에 보다 넓은 關心을 기울이지 못하고 言論이나 外部에서 떠드는 特定行動에 대한 영향을 보다 많이 받게 되었던 것이다.

마섯으로 決定作成에 參加하는 下位階層이 ① 上部層으로부터 미움을 탈거나 昇進의 機會가 빼앗길 우려가 있다고 생각할 때 ② 權威에의 無條件的屈服從 own自己中心에 의해 保身의 생각이 強力하게 作用될 경우에 決定參加는 큰 効果를 거두지 못한다는 것이다.

財務部에 있어서 長官에게는 이번의 稅制改革이 그의 在任中の 記念碑的인 課業이었음에 反하여 擔當局長<sup>4</sup> 항상 自己能力에 대한 低評價나 身上의 問題를 諦め하고 있었고 더구나 審議過程에 있어 稅制局<sup>1</sup>이 更迭되는 事態까지 艶어지게 될 것으로서 稅制局<sup>1</sup>의 決定參加는 消極的인 것이 되고 말았다.

黨의 政策委員會는 選舉 후 政治的理由로 因應野黨議院의 登院이 지연됨으로써 黨의 모든 政策決定이 政策委員會 center으로 形成되었고 따라서 어느 때보다 政策委員會는 政策決定에 積極的으로 參加하였다.

그러나 稅制改革案이 作成될 初期段階에 있어서의 黨의 意思傳達은 官僚出身者인 專門委員 한 사람에게 委任이 됨으로써 앞서 말한 二重同一化(dual identification)作用에 의하여 充分하게反映시킬지 못하였다. 대체로 각分野를 담당한 政策研究室의 專門委員들은 그들이 將次官僚에의 進出을 希望하고 있을 뿐 아니라 政府各部處와의 連絡이 찾을 만큼 많은 적은 二重同一化的 傾向을 갖고 있는 것이다.

둘째로 行政府는一般的으로 行政過程에 있어서의 權威의 重要性을 지나치게 強調하는데 反하여 黨은 相對方에게의 自己의 意思傳達의 影響力으로서必要的權威意識조차도 없었다. 예를 들면 黨의 政策機構의 委員長이 財務部의 一個課長을 相對로長時間 政策決定에 대한 討論을 하는 것을 볼 수 있었다. 黨의 政策機構는 政策決定에 있어서 主導的인役割을 하여야 했으나 黨의 政策委員의 態度는 오히려 財務部에 대해 補助의이라고 볼 수 있을 만큼 主客이顛倒된 傾向이 있었다.

세째, 政策決定에 參加하는 下部層에 있어서는 ① 自己들이 能力を 갖고 있지 않다고 생각하거나 ② 다른 사람들로부터 낮게 評價되리라고 생각되는 경우에 自由로운 發言이 期待될 수 없다는 것이다.

黨의 政策參加者中 중요한役割을 하는 專門委員은 실질적으로는 政策委員을 兼하고 있음에도 불구하고 事務局組織體系와 결부시켜 不必要하게 그 위에 上位職을 두고 相對的으로地位를 格下시킴으로써 政策審議에 있어서의 自由로운 發言을 할 環境를 許容하지 못하고 있다.

다만 專門委員은 議長團을 諒得시킴으로써 間接의으로는 青瓦臺會議에까지 影響力を 주기도 했지만 政策委員을 兼하고 있는 그들의地位에 比해서는 너무나도 消極的일 수 밖에 없는 制度의in 障碍가 있었다.

네째 黨高位層이나 行政府高位層이나 마찬가지로 大統領앞에서는 지나치게 職階의인(hierarchy) 權威에支配받아 그 主張이 消極的인 反面에, 諮問機構인 經濟科學審議委員과 같은 組織의 不必要程度의 抽象的인 見解가 오히려 많이 主張되기도 하였다.

## VI. 葛藤

### 1. 序

稅制改革의 決定作成過程에는 많은 聯合體가 參加하였으므로 이러한 下位聯合體相互間, 또는 聯合體內에서의 下位集團間, 또는 個人間에 있어서 葛藤이 發生하였다는 것이다. 이러한 葛藤(conflict)은 사이문 등의 말을 빌면 決定作成의 本質的機能(the standard mechanisms of decision making)이 破損되게 함으로써 여러가지 代案을 選擇하는데 있어 難關에 逢着케 하는 것이다.

이러한 葛藤이 생기는 現象은 ① 自己 스스로의 決定作成에 일어나는 個人的葛藤(individual conflict)

② 한 조직 내에서의 誘發되는 個人, 또는 集團間의  
葛藤——組織內葛藤 organizational conflict) ③複數의 組織이나 集團間에서 일어나는 組織間葛藤 (interorganizational conflict)으로 区分할 수 있다.

이번 稅制改革에 있어서도 組織內 또는 組織間에 있어서多少의 葛藤이 없지 않았다. 例를 들면 ① 組織內의 個人間의 葛藤으로서는 財務部내에 있어서 稅制局長의 更迭에 따른 新舊局長의 葛藤이 있었고 黨에 있어서도 專門委員들 간의 個人的性格과 立場의 差異에 由한 葛藤이 있었다. ② 組織內의 集團間의 葛藤으로서는 財務部에 있어서 稅制局과 國稅廳間의 葛藤, 稅制局과 稅關局間의 葛藤을 들 수 있고, 黨에 있어서도 政策委議長團에 대한 財經委員들의 葛藤, 政策委와 代議機構와의 葛藤을 들 수 있다. ③ 組織間의 葛藤에 있어서는 財務部과 黨과의 葛藤을 들 수 있다.

## 2. 組織內의 葛藤

### 가. 組織內의 個人間의 葛藤

사이문 등의 說明에 의하면 組織内에 있어서 個人間의 葛藤이 생기는原因是 주로 ① 主觀的인 不明確性(Subjective uncertainty) ② 主觀的인 不受容性(Subjective unacceptability)에 基因된다고 하였다.

財務部에 있어서 稅制局 등의 葛藤은 주로 主觀的인 不受容性에 基因되었다고 보아야 하겠다. 그것은 司稅系統에 由한 경험이 있는當時의 財務部 公務員教育院長과 稅制局長을 交替하게 됨에 따라 相互間에 稅制에 由한 相對方을不信하는데서 일어났던 것이다.

한편 黨에 있어서 專門委員間의 葛藤은 各專門委員이過去의 經歷이 서로 다른데서 오는 主觀的인 不明確性에 基因되었다. 특히 官僚出身으로서 다시 官界에 進出할 것을 热心히 希望한 專門委員은 일의 功勞를自身에게 돌아가게 하려는 態度에서 相對專門委員에 대해 秘密을 堅持하여 그러한 葛藤은 發生하였다.

위와 같은 葛藤의 影響은 어느 한쪽에 대해 政策決定參加에 있어 消極的인 態度를 갖게 하는 경향을 招來하였다. 財務部의 경우 稅制改革의 功勞는前任局長의 것이라고 생각하여 消極的態度를 取했고 黨의 경우 稅制改革을 通하여 自身의 功을 나타내려는 專門委員에게 功勞를 둘리려는 消極的態度

가 그것이다.

이와 같은 參加者の一部의 消極的態度는 特히 그들이 專門家의 立場에 있었기 때문에 稅制改革의 具體的問題에 대해 오히려 疏忽 or 處理되는 矛盾된結果를 빚어 냈다.

### 나. 組織內의 集團間의 葛藤

사이문에 의하면 組織內의 集團, 또는 組織間의 葛藤은 주로 ① 合同決定作成의 必要性에 대한 認知(the felt need for joint decision-making) ② 目標의 差異(different of goals) ③ 個別의 受容上の 差異(different of individual perceptions) 등에 基因된다.

財務部에 있어서의 稅制局과 國稅廳과의 葛藤은 비단 稅制改革이라는 決定作成에 있어서의 어떤 目標나 認知上の 差異에 基因되는 것이 아니고 國稅廳이 外廳으로 分離된 후부터 계속되어온 根本의 人問題이다. 그것은 租稅制度에 대한 所管을 稅制局에서 다루고 徵稅業務를 國稅廳에서 管掌하게 됨으로써 國稅廳은 國稅廳대로 徵稅者의 立場에서 租稅制度에 대한 不滿을 갖게 되어 獨自의 稅制研究機構를 두려워하였고, 稅制局은 이러한 國稅廳의 權限侵害에 不滿을 갖고 있었다. 이것은 사이문이 지적하듯이 組織葛藤의 重要한 領域은 權威와 權力關係의 場이라 할 수 있는데 稅制局은 國稅廳에 대해 이런 點에서 심한 葛藤을 일으켜 왔었다.

이러한 葛藤은 이번 稅制改革에 있어서도 稅制局이 主役을 하게 됨에 따라 徵稅者인 國稅廳의 參加를 完全히 封鎖하려는 態度를 갖게 하였던 것이다. 그러나 稅制局과 國稅廳의 葛藤은 사실상 稅制改革이라는 課題 때문에 생긴 것이 아니고 政府組織에 있어서의 矛盾에 基因된 것이므로 政府組織의 改善이 없이는 解消될 수 없을 것이다.

稅制局과 稅關局과의 葛藤은 심한 것은 아니었으나 關稅品目과 物品稅品目의 稅率調整에 있어 個人的인 不受容性에도 基因되는 複合的인 原因에 의하여 發生하였다.

한편 黨에 있어서의 政策委의 議長團에 대한 財經委員의 갈등은 당시 黨政策委에 있어서의 一時의 인 内部事情에서 發生했던 것이다. 즉 選舉後 國會機能이 正常화되지 못했기 때문에 國會常任委員會의 配定이 不可能하므로써 政策委의 分科委員會의

配定이 行되어 政策委議長團의 事實上의 權限이 急增된데 대한 一時的 反撥에서 왔던 것이다.

### 3. 組織間의 葛藤

이미 3 節한 바와 같이 組織間의 葛藤은 權威와 力關係에서 생기는 것이 대부분이다. 稅制改革에 있어서의 이러한 갈등은 財務部와 企劃院間에 있어서 심하다. 앞에서도 言及했지만 財務部는 過去에는 金利現實化와 같은 重大政策에 있어서 企劃院에 그 主要な 역할을 빼앗기었기 때문에 이번 稅制改革에 있어서는 長官自身부터 企劃院에 대해 지극히 排他的인 態度를 取하였다. 特히 稅制改革은 반드시 그에 따른 侵入構造의 變動이 豫想되기 때문에 豫算作成過程에 대해 最少限의 協調가 要請되고 있음에도 불구하고 財務部는 끝까지 稅制改革의 結果를 68年度 豫算에 反映시킬 수 있는 時間의 餘裕조차 許容해 주지 않았다.

財務部과 黨政策委員會와의 갈등은 주로 “目標의 差異와 認知上の 差異 등에 基因되었다. 財務部와 黨과의 目標의 差異中 가장 중요한 점은 財務部는 稅收增大를 強調해 왔고 黨은 이보다所得再分配를 強調한 것을 들 수 있는데 이러한 目標의 差異는 서로가 強調했던 目標를 어느 程度 讓步함으로써 解決되었기 때문이다.

### 4. 葛藤의 解消策

갈등의 解消는 그 갈등이 어디서 생겼고 왜 생겼는가에 따라 다르다.

個人間의 갈등은 사실상 많은 影響을 줄 수 있으며 결국 財務部의 경우에는 局長의 更迭로 解消시키려 하였던 것이다.

그러나 이러한 解消보다는 相對方에 대한 說得과 内面의 目標 등에 대한 情報 把握에 의하여 問題를 解決할 必要가 있다.

組織內 集團 또는 組織間의 갈등이 根本적으로 權威나 力關係에 의한 것일 때에는 力關係를 均衡화시키는 方向으로 組織을 改編하는 것이 必要하다.

例를 들면 稅制局이 國稅廳에 대한 力關係의 弱化로 因한 갈등의 解消策으로서는 稅制局을 國稅廳에 吸收시키거나 또는 稅制局의 格을 높여서 力均衡을維持하는 方案을 생각할 수 있다.

이밖에 目標의 差異나 内容에 대한 認知上の 差異에서 오는 갈등은 각각 自己意思를 傳達하고 관철시키기 위하여 說得을 시키거나 또는 어떤 政略을 세워서 相對方을 포섭하며 또는 雙方의 意見을 對等한 position에서 조정하기 위한 協商에 의하여 解決할 수 있다.

例를 들면 稅制改革에 있어 内面의 目標의 差異에서 온 갈등은 長時間의 論議에 의한 說得에 의하여 調整되었고 때로는 財務部側에서는 政略的으로 黨이 그들의 意思에接近하도록 한 경우도 있었다.

## VII. 利益團體의 役割

一般的으로 利益團體(interest group)라고 하는 것은 한 集團이 他集團에 대하여 特定한 要求를 提示하고 貢獻하려고 하는 것을 가리킨다. 그러나 政策決定에 있어서 關心의 對象이 되는 것은 政府와 政黨에 對하여 要求를 提示하고 貢獻하려는 利益團體이니 이와 같은 것을 政治的利益團體 또는 壓力團體(pressure group)라고 부른다.

英國과 같은 內閣責任制의 國家에서는 政黨과 政府가 實質적으로 同一體이므로 利益團體의 役割은 政府가 廣範圍하게 許容하고 있으며 政府 내에 많은 諮問委員會 등을 設置하여 이들의 主張을 받아들이고 있다.

美國에서는 三權分立制에 따라 行政府에 대한 議會의 相互牽制機能이 強調되고 있으므로 利益團體들은 主로 議會를 通하여 그 主張을 관철시키려 하게 된다.

그러나 우리나라의 경우에는 英國과 같이 利益團體의 役割을 政府 스스로가 받아들이는 公式的制度도 마련되어 있지 않으며 美國과 같이 議會가 完全한 相互牽制의 役割을 하는 것도 아니기 때문에 利益團體는 때로는 政府에 壓力を 加하고 때로는 政黨에 壓力を 加하기도 하는 것이다.

大體로 行政府와 日常 業務上의 連絡이 많은 經濟團體들은 行政府에 壓力を 加하는 경우가 많으나 政黨에서는 이들 보다도 勞動團體나 一般輿論에 더 귀를 기울이는 경우가 많다.

이러한 경향은 이번 稅制改革에 있어서도 나타났는 바 예를 들면 財務部는 經濟團體가 要求한 投資控除制度와 같은 것을 끝까지 主張한데 반하여 政黨

에서는 労動組合이 要求하는 勤勞所得稅의 免稅點引上과 稅率의 緩和를 主張하였던 것이다.

## VII. 結論

### 1. 黨에 의한 目標 및 方向設定

政策決定에 있어 서의 黨과 行政部의 役割은 엄격히 分離하는 것 보다 密接한 相關關係에 의하여 다음과 같이 規定하는 것이 좋겠다.

政策決定을 行政學의 觀點에서 하나의 意見決定이라고 본다면 그에는 ① 올바른 行政目標을 設定하기 위한 意思決定과 ② 效果의 行政執行을 위한 意思決定으로 区分할 수 있는 바, 前者는 「理念에 關한 意思決定」, 後者는 「行動에 關한 意思決定」이라고 말할 수 있다.

이와 같은 区分에 依하면 目標設定 또는 理念에 關한 意思決定은 黨의 政策機構에서 定하고 行政執行 또는 行動에 關한 意思決定은 行政府가 行해야 한다.

이번 稅制改革은 있어서 黨이 최초에 作成한 案은 이러한 의미에서 目標設定을 위한 意思決定의 表示이 있다고 생기된다. 그러나 黨은 稅制改革의 目標와 基本方向을 提示하는데 그치지 않고 細部의 内容까지 作成함으로써 行動에 關한 意思決定까지 행하였다.

이와 같은 傾向은 租稅行政에 關한 分野에 대해서도 黨의 政策機構가 專門的 知識을 갖고 있다는 權威意識을 誇示하기 위한 官僚出身의 專門委員의 影響을 받았기 때문이기도 하나, 그結果租稅政策이 經濟政策의 모든 目標를 수행하는手段으로서의 中間目標가 된다는 것을 忘却하고 政策決定에 指導的位置에 있어야 할 黨의 地位를 오히려 弱化시키고 말았다.

### 2. 財務部에 의한 具體的 案의 作成

政策目標을 達成하기 위한 效果의 行政執行을 위한 意思決定은 行政府自身이 정하여야 하며 이와 같은 이유에서 稅制改革의 具體的 案은 財務部가 作成하였다.

그러나 黨이 行動에 關한 意思決定까지 支配하였다 것과 마찬가지로 財務部는 目標(理念)에 關한 意思決定까지도 黨의 方針을 排除하고 獨自의 目標設定과 그에 依脚한 案을 作成하였다.

財務部의 위와 같은 態度는 다음과 같은 點에 基因되고 있다.

① 理念보다도 外形에 置重하여 形式上 멋있는 稅制體系를 確立하려는 長官의 個性에 支配받았다.

② 行政의 궁극의 目標인 國家發展을 促進하기 위하여는 政府의 運營을 어떻게 하는 것이 가장 效果의 意思决定이나 行政의 思考가 缺如되고 現實主義의 思考가 支配되어 政策目標보다도 行政目標를 重要視하였다.

이것은 뒤에 修正되었지만 初案에서는 稅收의 增大라는 行政目標을 다른 政策目標에 앞서 第一位에 내세웠던 것을 보아도 알 수 있다.

③ 稅制局은 組織內部에 있어서의 葛藤과 相對的劣勢에 있는 그들의 地位를 向上시키려는 潜在的目標에 支配되어 案作成過程에 있어서 排他的이었다.

이와 같은 경향은 組織에 있어서의 橫的 意思疎通을必要로 하는 現代實情에 逆行됨으로써 合理의 案作成을 汽害하였다.

### 3. 黨과 財務部의 審議過程

黨의 政策機構가 財務部의 稅制改革案을 審議하는 基本理由는 黨이 決定한 理念에 關한 意思決定이 行政府가 作成한 行動에 關한 意思決定에 잘 反映되어 있는가를 檢討하기 위한 것이다.

그런데 黨은 財務部가 理念에 關한 意思決定까지 獨自의 作成하였음에도 불구하고 이에 대해 問題視하지 않았을 뿐 아니라 財務部案의 内容을 黨의 目標設定과 聯關시켜서 檢討하는데 疎忽하였다.

原則의 依據로 黨의 基本方針이 行動에 關한 意思決定에反映되어 있지 않을 경우에 黨은 財務部로 하여금 案을 再作成하도록 하였어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 審議日程에 대한 時間的 壓力에 힘긴 財經委員들은當時 黨의 方針보다도 外部에서 形成된 輿論의 沸騰에만 關心을 기울여 修正內容이 特殊部門에 偏重되는 結果를 招來하였다.

### 5. 稅制改革案의 決定過程

青瓦臺에서 行해진 案의 決定過程은 黨과 行政府를 다 같이 支配할 수 있는 大統領의 決心에 의하여 이루어 진다.

이 경우 大統領의 判断에 누구가 더 作用하느냐

가 決定過程에 있어 支配的인 形態를 주는 것이다. 그러니 가장 理想的인 形態는 青瓦臺에 上程되기 前에 모든 政策案에 대한 黨과 行政府間에 充分한 橫의 意思疎通이 이루어지고 最終的으로 解決할 수 없는 問題만을 雙方이 認識하여 青瓦臺에 上程해야 하는 것이다.

그럼에도 不拘하고 財務部에서는 黨과의 充分한 橫의 意思疎通을 하는 것보다 大統領의 決心을 通하여 政策決定을 하도록 하는데에 期待하여 되도록 많은 聾見을 提示하려 하였다.

이러나 態度는 青瓦臺會議에 參席하는 人的構成이 政府側에 언제나 有利하다는데에 一因이 있는 것이다.

### 5. 與黨의 役割과 그 界限

近代政黨이 政治의 派閥(faction)이나 朋黨(cabal)과 다른 點은 國家의 政治一般에 關한 一定의 意見을 自己의 行動綱領으로公示하고 政治的 權力を 統制 또는 獲得하기 위하여 結成된 政治的 結社라는 點에 있다.

여기에서 政治一般에 關한 一定의 意見이란 政治의 비전(vision)을 의미하며 이것이 國民에게 公示될은 政策目標에 대한 公約이라고 볼 수 있다.

따라서 黨이 政策目標의 設定을 行하는 것은 國民에 대한 公約에서 비롯되어 政治的 權力を 장악한 集權黨은 그 公約에 充實해야 할 것이다.

이러나 公約에 立脚해서 執權黨은 그執行에 關한意思決定으로서 政策目標을 設定하게 된다. 그러나 이것은 모든 政策決定에 있어서의 基本的 方向提示

로서 그 政策이 要請되는 時間的 및 構造的인 聯關係에서 形成되어야 하는 것이다.

이번 稅制改革의 目標도 單純히 租稅政策으로서의 當爲性을 요구하는데 있는 것이 아니고, 改革의 基本方向을 어디에 두느냐에 立脚했어야 할 것이다.

### 6. 與黨의 政策機構

위에서 檢討한 바에 의하여 볼 때 黨의 政策機構가 어떤 役割을 하는 것은 明確해졌다. 現共和黨政策機構의 核心的 役割을 하고 있는 政策研究室에는 꽤 많은 專門委員이 있는 듯하다. 그러나 그네들은 언제나 일손이 모자라 바쁘게 일을 하고 있지만 巨視的인 眼目으로 長期的인 政策을 내다 볼 틈이 없는 듯 하다. 職名이 專門委員이라고 하서 特定部門에 對한 專門家로 構成될 必要도 없고 그래서도 안될 것이다. 앞서 말한 바와 같이 黨이 담당해야 할 政策分野가 重要國家政策의 基本的인 部分을 다루는 것이라면 特定分野의 專門家보다는 政策一般에 대한 卓見의 所有者라야 할 것이다. 따라서 이들의 業務分量이 많을 必要도 없고 人員이 많이 所要되지도 않을 것이다. 그렇게 하자면 當然히 이들도 格을 높여야 하며 이들은 自己擔當分野에 對하여는 黨내에 있어서 모든 層의 部署와直接 意見을 交換할 수 있는 位置가 주어져야 할 것이다. 黨이 行政官署처럼 방대한 機構를 가질 수 없는 만큼 적은 人員을 가지고도 바쁘지 않게 일할 수 있도록 다루는 政策作成活動의 限界는 分明히져야 할 것이다.