

## 新憲法과 政府組織改編의 方向

趙 錫 俊

(서울대학교 行政大學院 教授)

### The New Constitution and the Reorganization of the Korean Central Government Agencies

Suk-Choon Cho

Professor, Graduate School of Public Administration  
Seoul National University

*The new constitution stipulates that the legislative and the judicial controls over the executive should be increased under the new government. Local autonomy with the full-fledged operation of local councils will be resumed after 26 years of cease since the military take-over of government in 1961. In the sphere of economy, the interests of those neglected in the past will be promoted, the freedoms of expression, gathering and organization will also be promoted under the new constitution.*

*Under this constitution, the ensuing reorganization of the government should follow the principles of simplification, democratization and economic self-regulation.*

*The functions of the Home Ministry should be re-examined under the new context of political environment. The police function should be neutralized from politics by bringing it under an independent regulatory commission. The Bureau of Budget should be removed from the Economic Planning Board and be placed directly under the Prime Minister. Ministry of Education should be relieved from university administration and this function should also belong to an independent commission. Ministry of Culture and Public Information also has to be relieved from propoganda function.*

*The legislative control over the reorganization process should be enhanced. Bureaus of the central government agencies and the field offices should be stipulated in the laws rather than in presidential decrees.*

*The establishment of committees and councils including those of advisory capacities should be encouraged rather than restricted.*

*The establishment of endowment institutes belonging to individual ministries should also be restricted because these institutes perform the functions which are originally supposed to be the main duties of civil servants.*

*Finally, the delegation of functions to the private sector and to the field should be closely accompanied by the corresponding reduction of work forces in the delegating agencies.*

## I. 改正憲法과 政府組織改編에 적용할 諸原則

新憲法の 內容 가운데 立法, 行政, 司法權 사이의 權力關係에 變化를 초래할 것으로 예상되는 것들은 다음과 같다.

1. 大統領은 5年單任으로서, 國會解散權이 없으며, 非常措置權도 폐지되었다.
2. 國會의 會期日數제한이 없어졌고, 國政監查權이 부활되었다.
3. 大法官은 國會의 同意를 얻어서, 그리고 一般法官은 大法官會議의 同意를 얻어 任命하게 되었다.

以上과 같은 變化는 國會의 對行政府, 對司法府影響력이 增加할 것이라는 것을 의미한다. 또 司法府도 과거에 비하여 對行政府獨立성이 증가할 것이다. 그리고 이것은 政治의 民主化, 行政에 대한 民統制의 強化라는 必要性에 비추어 바람직한 것이라 생각한다.

中央과 地方과의 관계를 보면 新憲法은 地方自治制度實施에 관하여 과거처럼 財政自立度라는 條件을 달지 않고 無條件 實施하는 것으로 하였다. 5.16軍事革命과 더불어 地方議會를 全面的으로 폐지하는 동시에, 高度의 中央集權的 行政을 해 온 현실을 감안한다면, 이것은 國家와 地方間의 權力配分關係를 正反對의 方向으로 指向하게 하는 획기적인 사실이라 할 수 있다.

經濟分野에서는 經濟의 民主化, 均衡開發, 中小企業育成, 消費者保護, 科學技術의 강조, 農漁民에의 혜택 등을 강조한 것이 新憲法의 特色이라 할 수 있다.

마지막으로 社會分野에서는 言論, 出版, 集會, 結社등의 自由를 신장한 것, 身體의 自由를 좀더 보장하게 된 것 등을 들 수 있다.

以上과 같은 憲法內容의 變化로부터 導出할 수 있는 機構改編의 大原則들은 다음과 같이 정리될 수 있다고 생각한다.

그런데 여기의 大原則이라는 것은 一般的으로 모든 政府機構改編에 통용되는 原則들을 함께 고려한 것이다. 또 第五共和國出帆 당시의 經濟狀況과 비슷한 것들도 많기 때문에 앞으로로도 계속해서 같은 原則들을 사용해야 하는 面도 있다고 생각한다.

이제 이들을 정리하면 다음과 같은 세가지로 요약될 수 있다.

1. 簡素한 機構를 유지할 것.
2. 行政의 民主化를 實現할 것.
3. 經濟의 自律化를 촉진할 것.

첫째로 簡素한 機構를 유지할 必要性에 대해서는 재론할 필요가 없을 것이다. 行政은 國民의 稅金으로 운영되기 때문에 費用이 적게 들수록 좋다. 第五共和國은 出帆당시에 「簡素한 政府」, 「少數精銳主義」를 改編原則으로 부각시켰었다.

그러나 실제에 있어서는 잘 지켜지지 않는 것이 이 原則이다. 機構改編主管部署에서는 이 原則을 지키기 위해서 여러가지 노력을 하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 기구팽창은 여러가지 理由때문에 이루어진다. 그런데 여기서 지적하고자 하는 것은 과거에 政治的 壓力이 적어도, 또 機能上的 必要가 充分하지 않았어도 機構를 擴張하게 되는 경우들이 있었으며, 그것들은 많은 경우에 公務員들 또는 公務員團의 利益增進을 위하여 이루어졌다는 점이다. 앞으로는 이와같은 Bureaucratic Interest 를 위한 組織擴張 또는 縮小의 기피를 철저히 禁하는 制動裝置가 있어야 하겠다.

둘째로 行政의 民主化라는 것은 다음과 같은 것을 의미한다. 國民들이 外部로부터 보기에 어떤 機關이 무슨 일을 하며, 그 機關의 內部部署가 어떻게 構成되어 있으며, 人力規模는 얼마나 되고, 豫算은 얼마나 되는가를 쉽게 알게 된다는 것 자체가 行政의 民主化에 기여한다고 본다. 따라서 機關마다 이런 側面을 公開하여야 한다.

또 立法府가 機構의 設置過程에 參與할 수 있는 힘이 증가할수록 行政의 民主化에 기여하는 것이라 본다.

뿐만 아니라 民間의 集團이나 個人이 行政過程에 參與할 수 있는 機構를 많이 쉽게 설치할 수 있을수록 行政의 民主化에 기여한다고 본다.

또 行政內部에서 여러 機關間的 協의 配分의 差를 적게 할수록 行政의 民主化에 기여한다고 생각한다. 法과 秩序維持機能을 담당하는 機關以外的 機關들에서는 上命下服體制가 덜 強調되는 것이 좋다고 생각한다.

또 中央과 地方間的 관계에 있어서도 下部로 이양할수록 行政의 民主化가 이루어지는 것으로 생각한다.

行政府 또는 行政機關內에서 委員會制度가 많이 사용될수록, 行政의 民主化가 이루어진다고 생각한다.

마지막으로 經濟의 自律化 原則을 보면 다음과 같다. 우선 이 原則은 크게 보면 「行政의 民主化」에 包含된다. 規制를 풀고 企業이 스스로 發展할 수 있게 하며, 政府機能을 委任받아서 처리할 수 있게 하고자 하는 것이다. 이런 의미에서 簡素한 政府의 實現手段이 된다고 할 수도 있다.

이렇게 보면 이 原則은 위의 「簡素한 機構의 유지」와 「行政의 民主化」가 합해진 原則이라 할 수 있다.

이것은 第五共和國 以後 계속해서 주장되어 온 原則이라 할 것이다. 그러나 이때의 自律化는 企業이 새로운 角度에서 새 規制를 받게 되는 것을 전제한다. 代表的 例가 公正去來라 할 것이다.

소위 그늘진 部分들에 대한 支援(中小企業, 勞動者, 地域間 均衡發展, 農漁民)을 위한 機構改編에 대해서는 現存機構로도 政策意志와 支援만 있으면 充分히 實現 가능하다고 생

각했기 때문에 별도의 原則을 제시하지 않았다.

이제 以上の 大原則들에 따라서 첫째로 改編되어야 할 機構와 둘째로 改編의 節次에 관하여 논하기로 한다.

## Ⅱ. 改編되어야 할 機構

1. 地方自治와 이에 수반하는 地方에의 權限移讓을 전제하는 경우, 現 內務部의 機構를 再檢討할 必要가 있다. 이 경우 中央選舉管理委員會의 機能 및 警察의 獨立 등과 함께 고려해야 할 것이다. 4.19 以後 過政당시에 總務處에 地方行政局을 두는 案이 있었다.

2. 警察의 中立性を 確保하는 조치를 취해야 할 것이다. 이를 위해서는 公安委員會를 만들고 同委員會는 與野의 代表로 國會의 승인을 얻어서 任期를 보장받는 委員들로 구성되어야 할 것이다.

이때의 中立은 警察의 政治로부터의 中立을 意味하는 것이지 수사에 관하여 檢察로부터 獨立하는 것을 뜻하지 않는다.

3. 豫算室(局)의 機能을 企劃機能과 分離시키는 것이 좋을 것이다. 政府企劃이 豫算에 의한 뒷받침을 받으면서 經濟發展을 이끌고 가던 機能은 이제 다했다고 생각한다. 企劃과 豫算이 함께 있어서 얻을 수 있는 長點보다 短點 즉, 各 部處의 裁量의 幅의 縮小로 인한 創意, 活性化 發展의 저해 쪽이 더 심각한 문제라고 생각한다.

豫算室을 豫算局으로 하여 總理所屬의 獨立局으로 하고 經濟企劃院은 企劃處로 하여 지금과 같이 總理所屬으로 두는 것이 좋을 것이다. 公正去來는 行政委員會로 하여 總理直屬으로 두고, 調達廳은 總務處에 所屬시켜야 할 것이다.

이렇게 하는 경우 不自然스런 副總理制度나, 經濟閣議 등이 당연히 폐지되어야 할 것이다.

4. 앞으로 있어야 할 金融自律化 및 過去の 國稅廳, 關稅廳, 專賣公社 등의 獨立 등을 감안하면 財務部의 補助機構에 대한 縮小調整이 있어야 할 것이다.

5. 科學技術이 앞으로의 經濟發展을 위한 새로운 지렛대가 되어야 한다는 一般的인 合意에 따라서, 이미 憲法機構로 설치하게 되어 있는 大統領諮問機構 以外에 現科學技術處를 科學技術部로 昇格시키는 것이 옳다고 생각한다.

6. 教育部門에서의 民間移讓은 특히 文敎부와 大學間의 關係에서 더욱 大幅的으로 이루어져야 한다.

文敎부의 大學關係機能을 縮小調整한 뒤에 새로 設置하는 獨立委員會인 大學委員會의 事務局으로 移管하는 것이 좋다. 大學委員會의 委員들은 教育關係人士들에 의해 선출되는 것이 바람직하며, 任期가 保障되어야 한다. 事務局은 그 규모가 적어야 하며 文敎部內局이나 國立大學들과의 사이에 人事交流할 수 없게 하여야 한다.

7. 安全企劃部는 情報蒐集과 分析까지만 하고 工作, 作戰, 수사는 하지 않는 것이 바람직하다고 생각한다. 同時에 國家安全企劃部法속에 적어도 局級까지는 規定하게 함으로써 立法府에 의한 統制를 증가시켜야 한다.

8. 國防部와 兵務廳에 많은 現役軍人을 補職하는 것은 過去에 우리 軍隊가 거의 軍援에 의존하여 운영되던 때의 產物이다. 그러나 GNP의 6%에 가까운 막대한 豫算을 使用하는 自主國防下에서는 무엇보다도 豫算의 經濟的 效果의 使用이 중요하다. 동시에 國防部の 局課長들로 하여금 一般 他行政의 경우처럼 長期間 同一部에 근무하게 함으로써 專門化시킬 必要性은 그 어떤 部보다도 크다.

따라서 國防部에는 豫備役一般職만으로 充員하던가 極히 制限된 一部職位에 한정하여 列擧的으로 現役軍人의 補職을 허용토록 해야 할 것이다.

同時에 國家報勳處는 現在の 總理所屬으로부터 國防部長官 소속으로 하는 것을 권한다. 總理所屬의 處들은 전부 共通管理 또는 行政에 관계된 것들만 두는 것이 옳다고 생각한다. 總務, 法制, 企劃 등이 다 그런 例들이다. 執行業務를 관장하는 機構는 部長官의 監督下에 두는 것이 마땅하다.

9. 大統領秘書室職制를 좀더 分明하게 하기 위하여 首席秘書官級의 分掌까지 大統領令에 明示하는 것이 國民을 위하는 길이라 생각한다. 部處의 職制는 局·課까지 分業을 상세하게 표시하고 있다. 그러나 國民들의 관심이 더 많은 大統領秘書室의 職制는 너무 概括的으로 定하여 구체적인 것들은 非公開로 하는 것은 옳지 않다.

10. 文化公報部の 業務中에서 宣傳指向的인 것들, 지나치게 統制的인 것들도 없어야 한다. 이를 위하여 弘報政策室을 폐지하고, 公報局의 機能을 縮小하고, 文化公報部를 文化部로 改稱하는 것이 바람직하다.

11. 마지막으로 現行 政府組織法 2條 5項에서 許容하고 있는 各中央行政機關마다 1人의 別定職을 局長 또는 部長으로 둘 수 있다는 규정은 폐지되어야 한다.

왜냐하면 이것이 실록 선의의 규정이라 하더라도(예: 技術系博士의 채용), 실제에 있어서는 經歷職公務員制度를 해칠 罅隙 또는 溫情主義의 人士를 낳을 수 있기 때문이다. 특히 新政府가 들어선 以後에 功勞表彰用으로 이 규정이 사용되지 말아야 하겠다.

## Ⅱ. 改編節次의 改革結論

1. 第5共和國下에서의 機構 및 機能縮小經驗에 대한 反省  
가. 所謂 10.15 行政改革

第5共和國出帆과 더불어 단행된 1981年 10月 15日의 行政改革에 의하여 4級以上 公務員이 599名(그중에서 65名만 地方) 감원되었다. 이것을 中央行政機關의 補助機關에 관해서만

보아도 書記官以上이 241名이나 그만 두게 되었다(總務處, 行政改革史, 1982, pp. 46-48).

그러나 5年 뒤인 1987年 1月 1日 現在로 相當數가 다시 증설되었다. 1982年 1月 1日 現在와 1987年 1月 1日 現在의 中央行政機關들의 部와 보조기관의 설치상황을 對比해 보면 다음과 같다(總務處發行 당해年度 政府機構圖表에 의함).

年度	機 關					擔 當 官			
	部	室	局(部)	課	次官補	2級	3級	4級	기타
1982. 1. 1	15	29	160	671	12	117	34	296	23
1987. 1. 1	16	35	174	724	12	123	49	319	48
對 比	+1	+6	+14	+53	+0	+6	+15	+23	+25

이 對比 數字를 다시 10.15 改革당시의 감축 數字와 비교해 보면 다음과 같은 pick-up 現狀을 볼 수 있다.

年度	機 關	次官補	室 長	局(部)	課	擔 當 官
1981.10.15 改革에 의한 감축수		-8	-3	-41	-63	-126
1987. 1. 1 現在까지의 증가수		0	+6	+14	+53	+69

室長은 3人을 감원하고 6人을 증원했고, 課長의 경우에도 조만간 거의 원상을 회복할 것 같이 보인다(體育部新設에 따른 순증 1室, 2局, 6課, 6擔當官이 위의 증가분속에 포함되어 있음).

보조기관들의 年度別 增加趨勢를 前年度對比를 하면서 그간의 사정을 보면 다음과 같다(總務處發行各年度機構圖表에 의함).

보조기관 증가추세(기준년도 대비)

年度	補助機關				擔 當 官			
	室	局(部)	課	次官補	2級	3級	4級	기타
1982기준년도	29	160	671	12	117	34	296	23
1983	3	1	6	0	0	6	3	1
1984	4	4	7	0	-1	9	5	3
1985	4	6	14	0	-1	9	6	5
1986	5	5	10	0	4	11	4	5
1987	6	14	53	0	6	15	23	25

이것에 의하여 알 수 있는 것은 특히 1986~1987 사이에 急增했다는 것이다. 그리고 이런 擴張들이 주로 治安本部, 檢察의 公安系統, 文教部の 大學政策系統에서 있었다.

#### 나. 政府機能移讓事業

第5共和國의 出帆과 더불어 많은 政府機能에 대한 體系的 分析事業을 大的으로 행했

었다. 그리하여 많은 行政事務를 民間에 委任하여 處理하게 하였다. 또 中央官署의 事務들을 地方에 移讓하거나 委任했었다.

그러나 이런 事業의 結果로서 當然히 있었어야 할 人力의 減縮과 機構 축소가 얼마나 이루어졌는가는 알 길이 없다. 業務量은 他에 넘겨주고 人力과 機構는 그대로 갖고 있었다면, 무엇을 위한 移讓, 委任, 委託이었는가? 그리고 계속해서 殘留한 人力과 機構는 무엇을 위해서 어떻게 活用되었다는 報告가 있어야 하는 것이 아닌가라는 의문이 생긴다.

權限의 移讓, 委任, 委託事業은 계속되어야 한다. 그러나 業務量과 人力의 移動 및 機構의 축소를 당연히 수반하도록 하는 裝置를 만들고 이를 關係화해야 한다.

政府의 機能分析事業도 1,2年內에 매듭을 지어서 곧 機構改編에 반영해야 하며 事業의 長期化로 인하여 資料의 適時性, 妥當性이 없어져서 事業自體의 意味가 半減되는 일이 없도록 해야 할 것이다.

## 2. 機構縮小 또는 增設抑制을 위한 諸措置

機構增設을 요구하는 壓力은 新憲法下에서는 過去 어느 때보다도 加重될 것이다. 政治의 活性化는 公約으로 연결되고, 政治人 또는 國會議員들의 發言權이 強化될 것이며, 民間部門의 諸團體나 個人들의 壓力活動도 증가할 것이다.

또 앞에서 언급한 바와 같이 補助機關들의 增設이 10.15改革의 효과를 거의 상쇄해 가려고 하고 있다.

따라서 機構를 縮小하고, 新設과 擴張을 抑制하는 政策을 強力히 밀고 나가야 할 것이다.

機構改編主務部署쪽에 바랄 수 있는 措置들은 다음과 같은 것들이다.

가. 職制通則(15條 2項과 17條 2項)에서 말하는 3課 以上이라야 局을 설치하고 12人以上이라야 課를 설치할 수 있다는 규정은 增設抑制을 위한 규정이지 增員, 增課를 위한 규정이 아니기 때문에, 明白히 抑制用途로만 사용해야 할 것이다.

이와같이 抑制用途로 사용된다는 것을 보장할 수만 있다면 3課, 12人的 基準을 늘림으로써 局數, 課數를 줄이도록 해야 할 것이다.

나. 局數, 課數等を 部處마다 一定時點에서 凍結하고, 凍結된 數 안에서만 局課改編을 할 수 있게 하는 것도 생각할 수 있는 方案이다.

다. 既存의 內局을 外廳 또는 公社化했을 때에는 本廳안의 局數도 그에 따라서 당연히 減少시키도록 해야 한다. 그렇지 않았던 代表的인 예를 들면 財務部는 國稅廳을 만들면서 稅制局을 설치했고, 關稅廳을 만들면서 關稅局을 두고, 專賣公社를 만들면서 財產, 專賣局을 설치하였다. 그 結果로 政府全體로서는 더욱 機構擴張을 하게 되었다. 內局의 數를 줄일 수 있는 絶好의 기회를 놓친 것이다. 財務部는 建國以來 10.15改革과 같은 一律的인 경우를 제외하고는 어떤 機構改編에 의해서도 內局의 數를 줄여본 일이 없다.

라. 設置法이나 職制에 그 組織의 生存時限을 미리 定하는 慣例를 더욱 擴張해야 할 것

이다. 심지어 補助機關에 대해서도 이를 적용하는 것이 바람직하다. 다만 이 制度를 운영하는데 있어서 時限이 되서 그 組織을 폐지하는 경우에 그 組織의 職員들(특히 長)의 延命을 위하여 새로운 機構를 설치하거나 既存機構를 擴張하는 일이 없도록 해야 한다.

다. 앞에서 말한대로 政府機能移讓, 委任, 委託事業은 반드시 人力減少, 機構縮小와 연계하여 운영하여야 한다.

3. 機構改編節次에 대한 立法府統制를 強化시켜야 한다. 政府組織法에서 局까지 規定하도록 해야 한다. 日本이 오랫동안 사용했던 方式인 部處마다의 별도의 獨立法을 主張하지는 않지만 적어도 過去의 政府組織法으로 환원해야 한다고 생각한다.

또 特別地方行政官署들도 그 設置를 法律로만 할 수 있게 해야 한다. 大統領令으로 할 수 있게 한 政府組織法 3條 1項을 改正해야 한다. 局과 特別地方官署를 立法事項에서 빼고 大統領에 委任한 것은 維新體制의 產物이다.

앞으로 機構增設의 壓力이 加重되리라는 것은 이미 지적하였다. 그런데 機構改編權限을 上命下服體系에 속한 部署에게 진격으로 맡기는 것보다, 國會의 關與를 增大시키는 쪽이 機構抑制의 效果도 더 크리라 생각한다.

4. 國會에 出席하여 答辯할 수 있는 資格인 政府委員은 過去의 硬直된 體制下에서 局長까지 引下하였었다. 이것은 國會의 威信의 向上을 위해서는 다시 格上시키는 것이 必要하며 政府委員은 次官補級以上으로 하는 것이 좋을 것이다.

5. 各種의 委員會制度를 많이 導入하는 것이 바람직하다. 基本的으로 委員會는 整理對象이 아니라 오히려 권장대상이라고 생각해야 한다.

獨立性, 中立性이 保障되는 行政委員會로서 公安委員會, 大學委員會, 人事委員會, 公正去來委員會 등의 설치가 바람직하다.

그리고 각종 諮問委員會도 이를 抑制하지 말아야 한다. 現在 職制通則에 諮問機關의 설치에 관하여 總務處長官의 同意를 받게 되어 있는 규정(20조 1항)은 報告만으로 족하도록 바뀌어야 한다.

6. 그동안 KIST, KAIST, KDI 등의 政府出捐機關들이 우리나라의 發展에 크게 공헌했다는 것은 自他가 인정하고 있다. 그런데 一部 科學技術系統의 出捐機關이 아닌 出捐機關들 즉 社會科學 또는 Soft Science系列의 出捐機關들의 設置에 대해서 다음과 같은 의문들을 제기하고자 한다.

이들은 政策을 연구개발하여 所屬部에 제출한다. 그리고 政策課題도 所屬된 部로부터 주어지는 경우가 많다.

이런 役割은 원래 公務員이 해야 하는 것이 아닌가? 公務員, 특히 중견 엘리트 公務員들은 政策을 연구 개발하는 것이 그들의 본래의 임무여야 한다. 그런데 이들은 政策開發을 지시하고, 自己들에게 提供된 政策案의 채택여부만 決定하는 存在로 머물게 된다면 이



는 이들의 能力을 사장시키고, 人力을 낭비하는 것 밖에 되지 않는다.

公務員들에게는 대단히 편리한 장치이기 때문에 各部마다 경쟁적으로 出捐機關들을 두어 왔다. 國民의 稅金에서 出捐하였기 때문에 이들 機關들도 廣義의 行政機關이라 할 수 있다. 그러니까 出捐機關을 설치한다는 것은 行政機關을 우회적으로 增設했다는 것을 의미한다.

앞으로는 이런 機關의 設置를 禁해야 하며, 現存하는 것들도 그 機能을 大部分 行政機關의 補助機關 속으로 흡수시키는 조치를 취해야 할 것이다. 組織人事當局은 行政機關의 長의 側近에서 높은 報酬를 받으면서 研究分析雰圍氣속에 博士들이 勤務할 수 있는 組織 및 人事制度的 裝置를 마련해야 할 것이다.

7. 마지막으로 新政府의 出發과 함께 日本總督府가 使用하던 用語中에서 지나치게 日本의 이라고 생각되는 것들(例 監察, 司正, 司計, 理財, 殖産, 學務, 糧政, 編修, 警務, 保安, 遞信……)은 組織法分野에서 빨리 다른 用語로 代替하기를 권한다.

#### IV. . .

以上에서 우리는 改編되어야 할 機構의 內容과 改編節次의 改革에 관하여 간단히 언급하였다.

改編되어야 할 機構 가운데는 實現하기 위해서 매우 많은 어려움을 극복해야 하는 것들이 있다. 특히 政治 또는 政治權力의 利害와 밀접하게 연계되어 있는 것들은 더욱 그렇다. 그러나 政治意志의 여하에 따라서는 實現시킬 수 있을런지도 모른다.

改編의 節次에 있어서 앞으로는 機構改編過程의 主導權이 行政實務者들과 그 上官에게만 있지 말고, 國會·政黨·輿論·利害關係人이나 團體 등으로 옮겨와야 한다. 機構改編過程이 과거에 比하여 더 Politicize되어야 하고 行政公務員들은 이 속에서 行政合理性을 主張하는 세력으로 인지되어야 한다. 무대위에 등장하는 세력들이 많을수록 民主的인 行政組織이 생길 가능성이 많아진다.