

大韓航空公社에 對한 交通部長官의 統制

姜 信 澤

—目 次—

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 一. 序 論 | 1. 一般의 性格 |
| 二. 大韓航空公社의 組織과 運營 | 2. 株主로서의 政府와 交通部長官 |
| 1. 公社의 組織과 事業 | 3. 交通部長官의 監督 |
| 2. 몇가지 環境的 要因 | 四. 結 論 |
| 三. 交通部長官에 依한 統制 | |

一. 序 論

오늘날 大部分의 國家가 公企業을 運營하고 있는데 이것은 公企業이 現代政府의 政策을 具顯함에 있어서 大端히 有用한 手段으로 認定되고 있기 때문이다. 産業과 서비스 分野에 있어서 政府가 그 政策을 實現하는데 있어서 公企業이 이렇게 便利한 手段이기는 하지만 거기에는 解決하기 困難한 問題가 提起된다. 卽 政府의 政策的인 面을 強調하는 公共性과, 企業活動의 自律性을 強調하는 企業性間에, 如何히 滿足할만한 均衡을 取할 것이냐 하는 問題이다. 公企業의 公共性을 保障하기 위하여는 政府에 依한 統制를 必要로 하는데 이러한 政府 統制의 範圍와 程度를 決定하기란 容易한 것이 아니다. 너무나 強力하고도 廣範圍한 統制는 企業經營이 要請하는 自律性과 伸縮性을 抹殺할 危險이 있으며, 反面에 統制가 弱化되면 公企業이 政府의 政策範圍를 벗어날 憂慮가 發生하게 된다.

따라서 公企業이 그 本來의 存立目的을 達成하려면 公共性과 企業性이 다 같이 保障되어야 한다. 이것은 政治的으로 그러한 統制를 加할 能力과 技術을 所有하는 政府와 아울러, 創意性있는 企業經營者가 存在할 때에만 可能한 것이다. 政府에 依한 公企業의 統制가 어느 程度나 效果的으로 行해질 수 있느냐 하는 것은 바로 公企業 經營의 成敗를 左右하는 要因이 되기 때문에 이러한 政府統制의 問題는 公企業論의 核心課題가 된다.

우리나라에서 흔히 論議되고 있는 公企業의 經營合理化라는 問題는 事實上 公企業에 對한 政府統制의 問題에 先行하여 解決되기는 어려운 性質의 것이라고 생각된다. 그것은 企業經營이 어느 程度나 政府의 政策과 調整될 수 있느냐 하는 것을 떠나 公企業體 自體로서의 어

면 합리화를 추구한다는 것은 無意味한 일이기 때문이다. 政府統制의 問題가 重要한 研究對象이 되는 理由는 바로 이러한 點에 있는 것이다.

公企業을 政府가 統制하는데 使用되는 制度와 措置에는 여러가지가 있다. 卽 (1) 公企業全般 및 個別的인 公企業體에게 適用되는 法令, (2) 一般的인 或은 個別的인 統制權을 行使하는 行政各部, (3) 財政上의 統制機關, (4) 能率統制를 擔當한 特別機關, 그리고 (5) 最高政策形成機關인 立法部 등이 그것이다.⁽¹⁾ 이러한 여러가지의 制度中에서도 公企業의 運營을 直接 監督 助成하며 公企業의 政策이나 그 經營成果를 立法부와 國民앞에서 辯護해야 할 位置에 놓여 있는 것은 行政各部인 것이다. 卽 主務長官은 公企業을 統制하여 公企業의 公共性과 企業性을 保障해야 할 中心的인 役割을 擔當하는 것이다.

本 小論文에서는 前述한 바와 같은 長官의 統制問題를 考察하려는 것이다. 이 問題에 關해서는 우리나라에서 아직 個別的인 公企業體를 對象으로 한 具體的인 研究가 別로 行해지지 않아서 그를 綜合하여 어떤 體系의인 理論을 構成할 段階에 이르지 못한 것 같다. 本論文에서는 綜合的인 理論構成의 前提가 되는 個別的인 研究에 寄與하려는 意圖에서, 大韓航空公社에 對한 交通部長官의 統制問題를 考察하고자 한다. 이는 앞으로의 研究를 위한 基礎作業으로서의 豫備的 努力에 不過한 것임을 밝혀 두고자 한다. 大韓航空公社를 研究의 對象으로 擇한 理由는 그것이 公企業體中에서 어떤 典型的인 特徵을 가지고 있기 때문이 아니며, 나아가서 그 經營實態가 他의 模範이 되기 때문도 아니다. 다만 大韓航空公社가 比較的 새로운 公企業에 屬하기 때문에 政府의 어떤 뚜렷한 目的下에 設立되었을 것이라는 點을 假定했으며, 이러한 假定下에서는 政府統制의 樣相이 뚜렷하게 나타날 수 있으리라는 것을 想定하였기 때문이다. 그보다도 더욱 現實的인 理由는 本 研究에 必要한 資料의 入手가 可能했기 때문이다. 大韓航空公社를 研究의 對象으로 하여 政府의 統制問題를 考察함에 있어서 豫見이되는 短點은, 그 歷史가 짧기 때문에⁽²⁾ 長期間에 걸친 趨勢와 傾向의 發見에 適合치 않다는 點일 것이다.

如何間에 本論文은 制度의 運營實態를 記述하는데에 重點을 두려고 試圖한 것인데 이것은 어떤 行府制度의 現實的인 運營實態를 可能的 限 描寫해 둠으로써 그밖의 行態的인 考察이나 價値體系의 分析이나 또는 行政史의 研究가 可能하리라고 보는 立場에 서기 때문이다.

論文의 性格上 法令中心의 文書的인 註解(documentary exegesis)만으로서는 不充分하기 때문에 面接과 實地調査를 企圖해 보았으나, 所期의 成果를 尙울만큼 充分한 調査가 되지 못했음을 유감으로 생각한다. 이러한 實證的인 記述分析을 위해서는 이 分野에 關한 蓄積된

(1) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959), p. 36).

(2) 大韓航空社는 1962年 6월에 設立되었다.

知識과 經驗을 더욱 必要로 한다. 法令等の 基礎資料를 除外한 實際 運營狀況에 關하여는 交通部 航空局의 關係官과 大韓航空公社의 任員과 幹部를 面接하여 얻은 資料와 아울러 그들이 提供해 준 關係公文을 參照하였다.⁽³⁾

二. 大韓航空公社의 組織과 運營

大韓航空公社에 對한 長官의 統制問題를 論하기 前에 公社의 運營現況을 略記하고 아울러 그 運營에 影響을 미칠 것으로 생각되는 몇가지 環境的인 要因을 簡單히 살펴보고자 한다.

1. 公社의 組織과 事業

우리나라는 解放以後 公企業에 關한 뚜렷한 政策없이 日本人이 남기고 간 歸屬財産을 爲始하여 여러 分野의 事業을 國營企業體로서 管理해 왔다. 解放直後로부터 制憲에 이르는 期間동안 政治的 民主主義와 所謂 經濟的 民主主義의 調화가 一部에서 論議되었고, 이러한 論議는 드디어 憲法에 經濟條項으로서 具體化되었다. 그러나 國營企業의 管理에 있어 要請되는 政治的인 技術이나 企業管理技術이 貧乏하였고, 또한 內外情勢마저 激動하고 있었기 때문에 別 成果를 거두지 못하였다. 이러한 政治技術과 經營技術의 貧困에서 由來된 失敗을 은혜하고저 試圖한 것이 1954年의 改憲當時에 主張되었던 所謂 自由主義 企業原則이었다. 自由主義企業이 眞正 韓國의 早速한 經濟發展을 達成하기 위한 可能하고도 所望되는 唯一한 方案이었느냐 아니냐 하는 評價는 論外로 하고라도 이러한 原則에 立脚한 國營企業體의 拂下는 行해지지 않았다. 1961年 5·16軍事革命을 通하여 執權한 革命政府는 그들의 意慾的인 經濟開發計劃을 樹立하였고, 이러한 計劃의 實踐에는 政府의 積極的인 投·融資를 必要로 하였으며 政府의 投·融資는 既存企業을 對象으로 하는 便便 새로운 企業을 設立하여 實行할 수 밖에 없었다.⁽⁴⁾ 이리하여 革命政府 統治期間에 몇개의 새로운 政府管理企業體가 設立되었는데 大韓航空公社도 이러한 趨勢下에서 設立된 것이다.

大韓航空公社는 「民間航空의 振興發展을 圖謀」하기 위하여 特別法⁽⁵⁾에 依해 1962年 6月에 設立된 法人으로서, 國內 및 國際線의 定期 및 不定期 運送事業과 그 附帶事業을 營爲하고 있다. 「公社」라는 名稱이 붙여졌음에 不拘하고 形式上 同公社는 公企業 經營의 一般的인 組織形態中에서 株式會社形態의 公企業에 屬한다. 航空公社의 法定資本은 5億원인데 이를

(3) 交通部의 航政關係官 및 大韓航空公社의 任員과 幹部中 資料를 提供해 준 분들에게 感謝한다. 그러나 誤解나 無知로 인한 모든 그릇된 記述은 全적으로 筆者의 責任에 屬한다.

(4) 黃根植, 「政府管理企業體 經營管理改善을 위한 一事例研究」 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文 (1963), pp. 15—42.

(5) 大韓航空公社法, 法律 第1041號 (1962年 3月 23日).

株式으로 나누고 必要에 따라 政府株를 民間에게 賣渡할 수 있으나, 民間株의 總額은 政府株의 總額을 超過할 수 없게 되어 있다.⁽⁶⁾

이렇게 形式上 航空公社는 株式會社의 形態를 가지고 있지만 同 公社法의 여러가지 規定으로 因하여 그 株式會社의인 性格은 弱화되고 있으며 現在는 公社의 株式마저 全部 政府가 所有하고 있다. 5億원의 法定資本中에서 1964年 9月 1日現在 3億 5千萬원이 拂入되었으며 全額 政府出資로 되어 있다.⁽⁷⁾ 따라서 政府는 大韓航空公社에 對하여 一般政策的인 面에서 規制할 수 있을 뿐만 아니라 航空公社法이라는 特別法의 規定과 株主權行使를 通하여 統制할 수 있는 位置에 있다.

航空公社의 經營政策을 決定하는 機關으로서는 株主總會 以外에 理事會가 있는데 理事會는 社長, 副社長과 其他 3人以內的 理事로써 構成된다. 社長과 副社長은 交通部長官의 提請에 依하여 大統領이 任免하며 其他理事들은 株主總會에서 選任하는데 그 任期는 各各 3年이다.⁽⁸⁾ 3人의 理事는 營業, 經理, 運航別로 各各 業務를 分掌하고 있으나 各部의 管理責任을 直接擔當하지는 않는다. 理事會가 各部의 管理責任者인 專門職員으로써 構成되지 않는다는 點에서는 政策委員會(policy board)의인 性格을 갖는다. 그러나 實際 運營面에서 이것이 充分히 本來의 機能을 다하고 있는가 하는 點에 있어서는 多少 疑問이 있다. 왜냐하면 大韓航空公社의 社長은 公社의 事業執行에 關한 指示를 理事를 通하여 部·課長에게 傳達하는 수도 있기 때문이다.

航空公社의 事業을 執行하는 管理機關으로서는, 理事會의 構成員인 社長과 副社長의 指揮 監督을 받는 5個部(總務, 營業, 經理, 運航 및 整備補給)가 있으며, 7個의 國內支社, 1個의 海外支社 및 2個의 營業所에 依하여 事業이 運營된다. 앞으로 1個의 國內支社, 1個의 海外支社와 1個의 海外事務所가 더 設置될 豫定이다.⁽⁹⁾ 職員總數는 347名인데 이 中 314名(90%)이 技術職이고 나머지 33名(10%)만이 事務職이라고 되어 있다.⁽¹⁰⁾

1962年 6월에 設立된 以來, 大韓航空公社는 同年 12월에 國內線運航을 開始하여, 서울, 光州, 濟州, 釜山, 大邱, 三沙, 江陵等 全國 主要都市를 連結하는 國內航空網을 펴고 있으며, 그後 1963年 12월에 大韓航空公社와 日本航空間의 商務協定이 맺어지고 1964年 3月에는 서울과 日本의 大阪을 잇는 國際線에 就航하였다. 航空公社가 保有하고 있는 航空機는 DC-4 四發機 1臺, DC-3 雙發機 2臺, F-27 雙發터보 杼杼機 2臺, 都合 5臺이다.⁽¹¹⁾

(6) 上揭公社法 第 4條, 8條 및 9條.

(7) 財務部 企業資產課 「重要政府出資法人出資現況表」(1964年 9月 1日).

(8) 前揭 公社法 第 11條—13條.

(9) 大韓航空公社, 「計劃 및 現況(謄寫物)」(1964年 7月), p. 5, 機構圖表.

(10) 上揭書 p. 6.

(11) 上揭書, *passim*.

2. 몇가지 環境的 要因

大韓航空公社는 그 經營歷史가 짧기때문에 經營成果를 測定分析한다는 것은 지금 어렵고, 또 本論文의 主題도 이 問題가 中心이 아니기 때문에, 以下에서는 大韓航空公社의 運營 및 政府에 依한 統制等에 影響을 미치리라고 생각되는 몇가지 要因을 考慮해 보기로 한다. 다만 具體的인 變數를 抽出한다던지 或은 各要因과 運營狀況과의 相互關聯性을 明白히 하지 못함을 유감으로 생각한다.

航空公社의 主要業務는 客貨의 輸送이다. 우리나라는 60年의 歷史를 가진 鐵道가 그 鐵路網을 全國的으로 펴고 있으며 現在 國內 長距離 大量輸送에 있어서 重要한 役割을 擔當하고 있다. 이러한 條件下에서 航空輸送業이 成長하려면 그에 對한 需要가 充分하여야 하는데 이런 需要發生의 前提條件은 全國的으로 多數의 地域에 產業 및 觀光의 中心地가 發達되어 더욱 빠른 輸送手段에 對한 必要가 커져야 한다. 왜냐하면 航空機는 他 交通機關처럼 大衆의 生活必需對象이 되지 못하고 아직도 奢侈的 存在이므로 航空機를 利用하는 客貨의 量은 極히 制限되지 않을 수 없다. 이리하여 우리나라의 交通機關別 旅客輸送趨勢를 보면 航空旅客의 分擔率은 全體旅客의 $\frac{1}{10,000}$ 內外라는 極度の 零細性을 나타내고 있다.⁽¹²⁾ 더구나 莫大한 資本投資를 要하기 때문에 航空運送事業의 發展은 制約을 받고 있는 것이다. 國際線開發은 「國家權益의 遂行(原文대로)이라는」⁽¹³⁾ 國家的인 立場에서 推進되고 있는데, 우리나라와 各國을 往來하는 客貨의 量이 急增하지 않는 限, 航空公社는 所定需要를 對象으로 既存 外國航空社와 競爭하여야 하는데 그 成功을 위하여는 서비스機能과 技術의 向上을 必要로하고 있다. 要件대 經濟的인 市場條件이 別로 有利하지 않은 것이다.

우리나라의 公企業에 對한 政府의 統制問題를 考察함에 있어서 考慮에 넣어야 하는 것은, 韓國社會의 組織構造上의 特徵일 것이다. 農村地區와 傳統社會에는 一般的으로 第一次組織이 強力하게 뿌리박고 있는 反面에 都市地區와 產業的社會에는 第2次組織이 普及되고 있다는 것은 흔히 主張된다. 農業社會는 第一次組織을 基礎로 하고 있기 때문에 어느程度的 第二次組織이 發生한다고 하더라도 그 속에 第一次組織이 浸透하여 分解作用을 이르기 때문에 第二次組織으로서의 本來的 機能을 發揮하지 못한다. 따라서 政府나 官僚制 또는 政黨等의 第二次組織 內部에 血緣 및 學閥等의 第一次組織이 싹터서 그 合理的인 機能을 阻害할 뿐만 아니라 第一次組織에 있어서의 非合理的인 人間關係를 찾아 볼 수 있게 된다.⁽¹⁴⁾ 이러한 非合理的인 人間關係에서 淵由하는 갈등현상은 行政分野에서도 흔히 發見하게 된다. 두

(12) 交通部 航空局 「航空白書」(1964年 9月), pp. 12-13.

(13) 上揭書 p. 46.

(14) 金雲泰, 「後進國行政 比較研究에 關한 考察」 行政論叢, 第二卷, 第一號(1964) pp. 14-15.

개의 組織은 各各 相異한 倫理規範이 있으며 때로는 이들이 서로 衝突하게 되는 것이다. 合理主義의인 行政에 있어서 極히 排擊되고 있는 情實主義라는 것도, 事實은, 第一次組織의 秩序原理에 屬하는 것이라고 볼 수 있는 것이다.

이러한 現象은 「紐帶」가 더 強한 組織과 좀 弱한 組織과의 相互關係에서도 發見할 수 있으며 紐帶關係에 있어서 強·弱의 度を 달리하는 集團間에서도 나타나는 것으로 推定할 수 있다. 例컨대 空軍操縱士 集團이 陸軍衛生兵 集團 보다는 그 紐帶關係가 훨씬 密接하고 強하다고 하는 것은 쉽게 觀察되는 現象이다. 그리고 程度의 差異가 있겠으나 軍同僚出身들의 集團이 行政官僚群을 相對로 하거나 一般官僚群의 一部分을 形成하고 있을 때 그 集團 成員間의 密着力은 어느 程度 持續된다고 하는 것도 普通 觀察될 수 있는 現象이다.⁽¹⁵⁾

大韓航空公社에는 社長以下 36 名의 空軍豫備役 出身들이 要職(社長, 社長副, 其他理事 3 人, 部長 5 人, 支社長 8 人, 營業所長 2 人, 課長 12 人, 其他幹部 23 人, 都合 55 人中, 空軍出身 36 人: 65.5%)을 占하고 있는데⁽¹⁶⁾ 그들의 非正式的인 上下關係는 軍隊生活에서 發生했던 行動樣式에 依하여 어느 程度 支配되리라는 것은 能히 짐작되는 것이다. 그런데 이들의 紐帶關係는 公社內部에만 局限된다고 볼 수는 없는 것이다. 따라서 大韓航空公社와 業務上 또는 行政上의 諸關係를 갖게 되는 機關에 까지도 이들 集團의 成員을 通하여 密接한 紐帶關係가 맺어지고 있을 것이다. 大韓航空公社의 育成 發展을 政策的으로 指導 統制하고 業務面에서 監督 助成하는 機關은 交通部長官이며, 交通部長官을 그 實務面에서 補佐하고 있는 것은 航空局長과 航政課長이다. 局長과 課長은 現在 다 같이 空軍豫備役 出身이고 局長은 航空公社 社長の 空軍操縱士 後輩이다. 이러한 紐帶關係의 緊密性이라는 要因은 狀況 如何에 따라 大韓航空公社라는 公企業의 發展에 있어 公共性和 企業性を 圓滿하게 均衡잡는 데 도움이 될 수도 있는 反面에, 公共性を 弱化시키는 同時에 企業性마저도 抑制하는 것이 될 수 있다. 前者를 可能케 할 수 있는 狀況은 公社側 幹部和 交通部側 實務者가 다 같이 政策的 企業的인 立場에서만 問題를 考慮할 때이며, 後者를 誘發하는 狀況은 兩側에 다 같이 分명한 政策이나 企業的 創意力도 없는채 그들 過去 및 現在의 人間關係를 中心으로 野合하는 境遇일 것이다.

先進國에 있어서의 公企業은 經濟組織의 發展史上: 最終段階를 意味하지만, 흔히 後進國에 있어서의 公企業은 後進國이 產業社會로 들어 가기 위한 第一段階를 意味하는 境遇가 많다.⁽¹⁷⁾ 오늘날의 高度로 複雜해진 資本主義 經濟組織의 特徵은 大規模的인 企業組織이 存在하

(15) 「紐帶」라는 用語의 概念定義나 그 強弱度を 表示하는 特徵이라든지, 測定問題 등이 있겠으나 이런 點들은 이 程度의 推定에서 그치기로 한다.

(16) 大韓航空公社 及 交通部航空局에서 蒐集한 資料를 整理했음.

(17) A.H. Hanson, ed., *Public Enterprise: A Study of its Organization and Management in Various Countries* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1955), p. 400.

는 것이며, 이러한 企業組織에 있어서는 所有와 經營의 分離現象이 나타나고 所有者의 經營統制가 弱化되는 것이 普通이다. 國家가 그 나라의 產業發展 或은 公益을 保障하기 위하여 企業을 經營함에 있어서 擇하게 된 代表的인 模型은, 바로 이러한 所有와 經營이 分離된 民間企業의 組織形態이었으나 公益保障과 政治的 責任때문에 公共統制를 加하려는 意圖가 加味되었다. 原來 私企業 經營의 主要動機와 特徵은 그 企業 所有者에게 最大限의 利潤을 만들어 주는 것이었다고 想定되고 있다. 利潤追求만을 그 窮局的인 目的으로 삼는 企業이 實際로 存在해 왔느냐 아니냐 하는 것은 別問題로 하고라도 오늘날의 複雜한 產業社會안에서 活動하는 企業經營者들은 그들 特有的 行動樣式을 갖게 된다. 이러한 行動樣式은 企業을 構成하는 各 要素와 그 周邊의 影響力있는 集團이 그 企業으로 부터 무엇을 期待하고 있느냐 하는 事實自體와 아울러, 經營者들이 이러한 期待를 如何히 受容하여 影像化하고 있느냐 하는 것에 따라 決定될 것이다.

資本主義社會의 大企業體를 運營함에 있어서 크게 作用하는 것은 合理主義이며 이러한 合理主義는 企業經營者의 行動決定에 크게 作用한다. 萬一 過去의 私企業이 企業所有者를 위한 利潤追求만을 至上目標로 하고 있었다면 그러한 企業運營者의 行動樣式은 利潤追求라는 目的을 가장 合理的으로 達成할 수 있도록 調節되었을 것이며, 오늘날의 大企業이 漸次 公益性을 強調하게 되었다면 또 이러한 公益性의 保障을 위해 行動할 수 있도록 行動樣式이 調節될 것이다. 이와 같이 企業目的의 如何에 不拘하고, 그 目的의 合理的인 實現을 위해 行爲할 수 있는 企業 經營者가 潛在的 實在的으로 育成되어 왔기 때문에, 大企業의 所有가 個人 資本家の 손으로 부터 國家로 옮겨지고, 利潤動機가 公益의 保障으로 바뀌었을 때에도 그 經營方式에는 큰 變化를 가져오지 않을 수 있었다. 卽 國有化產業의 經營方式도 大規模的인 私企業의 經營方式에서 크게 벗어나는 것은 아니라고 볼 수 있다. 이러한 條件下에서 國家目的의 公共性和 企業經營의 伸縮性を 結合시킨 公社理論(Theory of Public Corporation)의 構成도 可能했다.

그런데 資本主義的 經濟組織이 未熟한 後進地域에 있어서는 大規模的인 私企業組織이나 經營方式 및 그를 基礎하는 合理主義的 思考方式이 發達되지 못한 狀態에 있으며, 오히려 公企業이 大規模的인 企業組織이나 運營에 있어서 先驅者的인 役割을 擔當하는 境遇가 많은 것이다. 後進國에 있어서도 公企業의 目的은 公共性的 保障과 同時에 進取的인 企業活動에 依한 事業의 發展이다. 그러나 여기에 難點이 있다. 왜냐 하면 國家가 公企業分野에서 어느 程度의 自律性を 認定하려고 해도 이러한 自律性を 發揮하여 公企業의 成長, 나아가서 經濟發展에 寄與할 만한 能力과 識見을 가진 企業經營者가 育成되어 있지 않은 境遇가 많기 때문이다. 이러한 狀況下에서는 政府의 強力한 統制를 誘發하여 企業의 自律성이 極도로 制約되거나, 그와 反對로 政府가 效果的으로 公企業을 統制할 能力을 갖지 못할때, 公企業의 無

政府狀態를 招來할 可能性이 있는 것이다.

公企業의 公共性을 保障기 위한 政治的 統制가 發達하거나 그것이 效率的으로 行해지려면 政治制度 그 自體의 運營技術이 發達되어 있어야 할 것이다. 그리고 政治制度가 如何히 運營되는가는 社會的 條件의 影響을 받아 決定되는 바가 크다.

結局 公企業의 經營合理化나 能率向上이니 하는 問題는 그 보다 더 廣範한 政治的, 社會的, 經濟的인 環境의 問題를 떠나서 云謂하기 어려운 것이다. 우리나라와 같은 곳에 있어서는 公企業은 前述한 바와 같이 產業社會로 들어감에 있어서 指導的인 役割을 해야 한다. 卽 產業社會, 따라서 第二次組織이 發達된 社會自體를 形成함에 있어서 寄與할 立場에 서는 것이 公企業이다. 이는 바로 公企業이 어떤 利害關係의 表現이나 集成으로 形成된 勢力에 依하여 推進되고 있는 것이 아님을 뜻하는 것이다. 바꾸어 말하면 資本主義社會의 發達에서 派生하는 弊害를 是正키를 要望하는 組織화된 壓力도 없고, 產業間의 均衡을 維持하거나 公益을 增進시키기를 願하는 어떤 集團이나 或은 一般國民의 明白한 意思表示나 그 綜合에 依하여 形成된 國有化政策의 一部로서 公企業이 發展되어 온 것도 아니다. 이와 같이 個個人의 利害關係에 關한 表現이 뚜렷하지도 않고, 그를 效果的으로 綜合하여 國家의 政策에 反映시킬 수 있는 政治的 機能이 不完全한 곳에 있어서는 政治的 責任이 確立될 수도 없는 것이다. 이렇게 政治的 責任性을 確立할 수 없다면 公企業의 統制도 거의 不可能하거나 方向을 喪失한 것이 될 것이다. 이런 狀況下에서의 公企業은 그 政治 指導者가 國家經濟의 將來에 關한 뚜렷한 眼目을 가지며 그를 達成할 수 있는 어느 程度의 技術과 宣敎的 情熱을 가지고 있지 않는 限, 特定派閥의 利益에 奉仕하게 되거나 그 構成員들의 無秩序한 蠶食에 依해 犧牲되고 말 것이다.

우리가 經驗한 몇 차례의 憲政中斷은 우리나라에서 政治的인 責任制度가 圓滿하게 運營되어 오지 못했음을 뜻하는 것이다. 어느 政黨하나도 公黨임을 自處할 수 있을만큼 國民의 利益을 代辯하지 못했지만, 이렇게 利益을 代辯할 수 있는 素地가 우선 形成되어 있지 못했던 것이다. 如何間에 公企業의 設立自體나 그 運營이 政治的인 論爭點으로 提起되지 않았었다는 것은, 公企業에 對한 政治的인 統制의 效率範圍를 限定지워 준 것이다. 따라서 特定人의 一時的 衝動이나 恣意에 依하여 公企業에 關한 政策이 左往右往할 수도 있는 것이다.

여기에 附加해서 國政의 運營樣相을 一層 奇妙하게 만들고 있는 것은 韓國의 政府形態이다. 強力한 大統領中心制에다가 內閣責任制를 加味 折衷해서 兩者의 典型的인 模型에서 發見되는 長點만이 나타나기를 期待했겠지만 그와 反對로 兩者의 短點만이 나타날 수도 있는 것이다. 이리하여 우리나라의 公企業을 中心으로 한 國會와 行政府間의 關係도 特異한 것이 되고 있다. 政府投資機關이라고 일컬어지는 株式會社形態와 公社形態를 가지는 公企業의 豫算은 國會의 審議를 받지 않으며 國務會議의 議決만을 거치게 되어 있는데⁽¹⁸⁾ 이는 國會가

國務會議의 責任을 適切히 물을 수만 있다면 公企業의 企業性을 높인다는 趣旨를 살릴 수 있게 되겠지만 現實적으로 그러한가는 疑問이다. 그리고 이러한 政府投資機關의 運營狀況을 國會가 長官을 通하여 監督하려는 것이 그 制度의인 意義라 한다면, 國會는 長官에 對한 質疑以外에 國營企業體의 職員을 隨時로 委員會에 出席시켜 質疑할 必要가 없는 것이다. 그뿐만 아니라 더욱 妙한 制度는 國會의 國政監査이다. 國會가 長官을 出席시켜서 充分히 質疑를 行할 수 있으며 또 必要한 書類를 提出케 하여 檢査할 수 있는데, 이와 並行하여 一定期間에 걸친 直接的인 現地監査를 行하는 것은 오히려 政治的인 責任의 限界를 모호하게 만들 憂慮가 있는 制度이다. 비록 現地監査에 依하여 여러가지의 行政成果나 隘路事項을 把握할 수 있다고 하더라도 그러한 短時日內에 效果의으로 國政의 資料를 蒐集할 수 있는 것인지 疑心스럽다. 長期間에 걸쳐 深思熟考를 要하는 諸問題가 綜合 評價되고 그것이 國政에 反映되기 위하여는 더욱 體系的이고 持續的인 方案이 活用되어야 할 것이다. 이러한 方案으로는 法案의 審議, 豫算案의 審議, 決算의 審査, 長官에 對한 質疑等과 아울러, 政府 各 機關及 國營企業體로 하여금 綜合的인 年末報告書를 作成 提出케 하는 것을 생각해 볼 수 있다.⁽¹⁹⁾

國會와 行政府間에 公企業에 對한 監督과 統制의 責任限界가 制度的 慣例的으로 어느 程度 具體化되지 않고서는, 政府가 公企業에 對하여 責任있는 統制를 加하기가 어려울 것이다.

三. 交通部長官에 依한 統制

1. 一般的 性格

序論에서도 言及한 바와 같이 公企業運營에 있어 極히 困難한 問題는 長官에 依한 統制의 性格과 範圍를 決定하는 것이다. 過重한 統制가 行해지면 一般官廳과 國營企業體間의 差異가 없어질 것이며 反面에 過少한 統制는 事實上 國營企業을 政府의 領域밖에서 두는 結果를 가져올 것이다.⁽²⁰⁾ 이렇듯 統制의 範圍와 性格을 決定하기는 어렵지만 公企業이 本質的으로

(18) 政府投資機關豫算會計法 第9條 및 10條.

(19) 國會가 行政府의 業績을 綜合的으로 評價하는데 基礎資料로서 使用될 수 있는 것은 年末報告書이다. 이러한 年末報告書를 基礎로 하고 그 未備한 點을 補充한 資料를 主臺로 할 때에만 國會의 行政府에 對한 監督은 더욱 體系的이고 綜合的일 수 있다고 생각한다. 이와 아울러 우리가 當該部處의 運營狀況을 國民과 關係機關에게 提示하기 위한 公報의 範圍를 넘어, 各種 小論文까지 掲載하는 것은 檢討되어야 하는 問題이다. 政府部處의 定期刊行物은 公報나 報告書의인 性格을 갖는 것이 原則일 것이므로, 學術誌도 機關誌도 報告書도 아닌 모호한 性格의 것을 整理하고 年末報告書나 充實히 作成토록 하는 것이 오히려 政策樹立者나 學界 或은 國民의 理解에 寄與하는 것이 되리라고 본다.

(20) William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*(London: George Allen and Unwin Ltd., 1960), p. 138.

政府政策의 手段으로 存在하는 限 國家에 依한 統制는 不可避한 것이다. 前述한 바와 같이 國家가 公企業을 統制하는 方法에는 여러가지가 있으나 그 中에서도 重要한 位置를 차지하고 있는 것이 長官에 依한 統制이다.

비록 長官이 國營企業體를 統制하여야 한다는 것에는 異見이 없다고 하더라도 政府의 어느 長官이 統制하여야 할 것이냐에 關하여서는 論議가 많다. 國營企業이 政府의 經濟政策 또는 財政政策에 미치는 影響을 考慮하여 財務長官에 依한 統制를 主張하기도 하며 또는 모든 國營企業에 對한 管理機構를 一元化하여야⁽²¹⁾한다는 것이 主張되기도 한다. 「一元化」라는 概念은 두개의 뜻을 가질 수 있다. 첫째는 모든 公企業을 하나의 管理機構의 統制下에 둔다는 뜻일 수 있고 둘째는 一個의 企業體에 對하여는 一個의 監督機關이 있어야 한다는 뜻일 수도 있다. 그런데 우리나라에서는 主로 前者가 強調되고 있는 것 같다. 그러나 一般的으로는 公企業의 事容內容에 따라 이러한 業務를 管掌하는 主務長官으로 하여금 그 企業體의 指導 監督을 맡도록 하는 것이 妥當하다는 意見이 支配的이다. 그리고 어떤 產業이나 業種의 性格에 따라 當該長官으로 하여금 統制하게 하는 경우에도, 國營企業體에 關한 業務만을 專擔하게 하기 위하여 別個의 部省을 設置할 것이 아니다 既存部省으로 하여금 이를 擔當하게 하는 것이 좋다고 한다. 例를들면 商工部長官으로 하여금 商工關係의 모든 公企業體를 統制하게 하여야만 公·私企業에 對한 規制를 「一元化」하며 政策에 따라 그 比重을 調整할 수 있게 된다는 것이다.⁽²²⁾

우리나라에서는 아직까지 各部長官이 그 所管業務에 關聯된 國營企業體를 指揮 監督하고 있다. 大韓航空公社는 公社法의 여러 規定에 依하여 交通部長官의 監督을 받고 있다. 政府 組織法 第34條1項의 規定에 依하여 交通部는 陸運 및 海運과 더불어 航空에 關한 事務를 管掌하므로 民間航空의 振興發展을 目的으로 하는 航空公社를 交通部長官으로 하여금 監督하게 하는 것은 上述한 바와 같이 當該事務를 管掌하고 있는 長官에게 公·私企業을 莫論하고 그 監督·規制權을 歸一시킨 것이므로, 合理的이라고 하겠다.

交通部의 航空事務는 航空局에서 管掌하며 局內에 航政, 運航 및 施設의 三個課가 있다. 運航 및 施設 兩課는 運航과 航空施設에 關하여 規制할 뿐만 아니라 直接 作業과 補助를 行하고, 航政課에서 航空運送事業에 關한 事務를 管掌한다. 大韓航空公社의 育成에 關한 事務도 航政課에서 擔當한다. 航政課에는 管理·計劃·航政及 指導의 4個係가 있는데 이 中에서 航空公社의 事業을 直接 監督 助成하는 機能은 指導係의 所管이고, 航空政策의 樹立과 航空關係法規의 立案을 通하여 大韓航空公社의 事業에 影響을 미치는 것은 航政係이다.

(21) 金海天, 「政府公社의 統制」高麗大學校 法律行政論集 第五輯, 行政研究 特輯 第3號, (1963. 12), p. 170.

(22) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, op. cit., p. 398.

2. 株主로서의 政府와 交通部長官

交通部長官은 政府組織法の 規定과 大韓航空公社法에 規定된 監督·助成權에 依하여 航空公社를 統制할 뿐만 아니라, 現在 株主로서의 權利에 依하여 그 政策樹立에 參與한다. 1964年 9月 1日 現在, 航空公社의 出資額 3億 5千萬원은 全額 政府出資이므로 株主는 오직 政府일 뿐이다. 앞으로 政府株가 賣渡되는 境遇에도 民間株의 總額은 政府株의 總額을 超過하지 못할 것이므로⁽²³⁾ 公社法이 改正되지 않는 限 政府의 株主權 行使는 앞으로 繼續해서 支配的인 位置에 있을 것이다. 그런데 具體的으로 政府의 株主權을 어느 部處에서 行使해야 할 것이냐 하는 것은 아직도 未決狀態이지만 지금은 業務와 關聯된 主務監督部處와 財務部가 共同으로 行하고 있는 것이 慣例가 되어가고 있다. 그리하여 航空公社의 株主로서의 政府는 交通部와 財務部를 通하여 그 株主權을 行使하고 있다. 株主總會에 實際로 參席하고 있는 것은 長官의 委任을 받은 航空局 航政課長 或은 指導係長과 財務部企業資產課의 擔當官인 것이 慣例라고 한다. 이렇게 關係官들이 參席決定한 株主總會의 議決事項도 다시 當該 各長官의 承認을 받아야 하는데 이는 自身의 決定을 自身이 檢討하고 承認하는 셈이 된다. 따라서 現實的으로는 株主總會라는 것이 主로 相互間에 意見을 交換하는 程度의 役割을 하고 實質的인 決定은 株主總會 以外的 時期와 場所에서 이루어지는 셈이다.

지금까지의 株主總會 議決事項은 主로 出資에 關한 것이었는데 이러한 出資란 政府出資이며, 政府出資는 政府의 財政投資計劃의 一環으로 行해진 것이므로 事實上 監督權이란 別로 發動할 餘地가 없었다. 이밖에 株主總會는 社長, 副社長 以外的 理事를 選任하는데⁽²⁴⁾ 株主는 政府이므로 理事全員이 政府에 依하여 選任되었다.

3. 交通部長官의 監督

航空運送事業에 關한 主務部長官으로서의 交通部長官이 行使하는 大韓航空公社에 對한 監督은 實로 廣範하다. 그것은 大韓航空公社法이라는 特別法에 規定된 權限以外에도 航空事業에 關한 其他法令의 規定에 依하여 行使하는 權限이 많기 때문이다. 우리가 以下에서 重點的으로 考察하려는 것은 航空公社法에 依據한 몇가지의 運營事項에 關한 것이다.

航空公社의 組織, 機能 및 그 運營事項等에 關한 根本的인 規定은 그 設立法, 同施行令 및 定款等이다. 定款에는 公社의 目的과 名稱을 비롯하여 資本金, 株主總會에 關한 事項은 勿論, 任員, 業務, 社債 및 會計等에 關한 事項을 規定하고 있다. 그런데 公社가 定款을 作成, 變更할 때에는 交通部長官의 認可를 받게 되어 있다.⁽²⁵⁾ 따라서 上記한 諸事項에 關하

(23) 前掲, 同公社法, 第9條(株式의 賣渡), 但書.

(24) 上掲 公社法, 第13條(理事), 1項.

(25) 上掲 公社法, 第5條(定款).

여 長官이 願하기만 한다면 公社法과 同施行令에 規定된 事項을 더 具體的으로 定款에 敷衍하게 하므로써 그 自身の 政策的 意圖를 反映시킬 수 있다. 이렇게 볼때 定款의 作成·變更에 關한 長官의 認可는 그가 公社를 統制하고자 하는 事項의 性格과 範圍까지 決定하게 해 줄 수 있는 것이다.

交通部長官은 公社의 規則에 關하여도 미리 承認을 하게 되어 있다. 卽 公社가 그 組織, 業務, 給與 및 其他 長官이 指定한 事項에 關하여 必要的 規定을 하거나 改正하고자 할 때에는 미리 長官의 承認을 얻게 되어 있으므로⁽²⁶⁾ 여기에서도 長官은 그의 政策的인 意圖를 反映시킬 수 있는 機會가 있다.

또한 交通部長官은 航空公社의 最高管理層의 構成에 影響을 미칠 수 있다. 社長과 副社長은 交通部長官의 提請에 依하여 大統領이 任免하게⁽²⁷⁾ 되어 있는데 現社長과 副社長은 軍事革命政府期間에 任命되었다. 그 當時에 交通部長官이 그 提請權을 通하여 이들의 任命에 얼마나 影響을 미칠 수 있었는지는 疑問이다. 그 當時에 國家再建最高會議는 立法權을 行使할 수 있었을 뿐만 아니라 內閣은 最高會議의 委員會的인 地位에 있었으므로 實際에 있어서는 革命勢力의 積極的인 支持를 받는 人士가 任用될 수 있었을 것이다. 現社長은 空軍豫備役 准將이며 그가 위와 같은 狀況下에서 起用되었을 것이라는 點은 能히 짐작할 수 있으나 勿論 斷定的으로 그가 軍出身이었기 때문에 社長에 任命되었다고 主張할만한 具體的인 資料는 없다.

公社法에는 社長이나 副社長의 資格에 關하여 아무런 積極的인 規定을 하지 않았으며 消極的으로 缺格事由만이 列擧되어 있다. 비록 積極的인 資格要件이 規定되어 있다고 하더라도 實際의 人選은 長官의 良識과 裁量에 依存하는 수 밖에 없을 것이다. 現實的으로 長官이 그의 提請權을 充分히 行使할 수 있고 또한 長官이 航空政策에 關해 뚜렷한 識見과 熱意를 가지고 있다면 이는 公社의 業務를 政府의 經濟政策과 有機的으로 連結지어 實踐함에 크게 도움이 될 것이다.

反面에 長官에게 어떠한 明確한 政策도 없고, 社長과 副社長의 任免을 適切히 統制할 수도 없다면 長官의 公社에 對한 統制는 極히 弱化되는 것이라고 볼 수 밖에 없다. 왜냐하면 公社에 대한 가장 效果的인 統制는 長官이 有能한 公社管理人을 鼓舞 支援할 수 있고, 無能力하며 忠實치 못한 管理人은 無慈悲하게 除去할 수 있어야 한다는 것이다. 그런데 萬一 情實이나 特定派閥의 政略에 依하여 任命이 左右된다면 위와 같은 統制力은 極히 弱化되지 않을 수 없다.⁽²⁸⁾ 如何間에 社長과 副社長에 關한 任免提請權은 交通部長官에게 있어서 潛在的인

(26) 大韓航空公社法 施行令, 第 11 條 (規則의 承認)

(27) 前揭 公社法, 第 12 條 (社長과 副社長)

(28) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, op. cit., p. 387.

統制武器가 된다. 여기에다가 前述한 바와 같이 交通部長官은 그의 株主權行使를 通하여 其他 理事全員의 選任에 參與할 수 있으므로 長官은 結局 理事會의 構成에 크게 影響을 미칠 수 있는 것이다.

社長과 副社長을 비롯하여 理事全員의 任期는 그들의 各任期에 어떤 時差가 없이 다 같이 3年이다. 그런데 이렇게 全員이 그 時期를 같이 하는 同一期間의 任期를 갖는다는 것은 곧 그들이 一時的으로 交替될 수 있다는 것을 意味한다. 이것은 公社政策의 繼續性을 弱化시킬 憂慮가 있다. 더구나 萬一 非合理的인 要因들이 選任節次에 있어 크게 作用할 憂慮가 있는 與件下에서 理事陣의 任期가 同時에 滿了된다면 適切한 學識과 經驗 및 企業家的 創意力을 가진 者가 起用될 可能性이 적어지고 特定한 派閥 및 그 追從者集團의 就職處가 될 念慮가 있으며 그 結果는 결코 公社의 運營과 發展에 寄與할 수 없게 될 것이다. 그런데 이러한 非合理的인 要因들이 크게 作用하지 않으리라고 斷言할 수 없는 것이 우리의 實情이다.

우리나라는 政府가 理事會에 參與하지 않는 것이 普通이다. 高位官吏가 理事會의 一員으로서 理事會 會議에 參席하여 그들의 審議에 影響을 미친다거나 長官 或은 政府의 方針대로 이끌어 가려고 影響을 미친다거나 하는 方法은 使用되지 않고 있다. 航空公社의 理事會도 純粹히 民間人만으로 構成되며 交通部는 그 理事會에 參與하지 않는다. 그리고 理事會의 모든 決議事項이 交通部에 報告되는 것이 아니고 承認이나 認可를 必要로 하는 特定事項에 限하여 그 決議內容을 아울러 提出하고 있다. 비록 法令에는 明確한 規定이 없다고 하더라도 交通部長官은 그 權限으로써 이러한 報告書의 提出을 指示할 수 있을 것이다. 原則적으로 長官의 一般的인 또는 個別的인 監督과 指示는 이러한 理事會의 決議事項을 綜合 評價한 資料에 그 基礎를 두어야 할 것이다. 可能的 限 長官의 意圖가 理事會에 反映되고, 또 理事會의 意圖는 長官에게 傳達되도록 할 때에만, 公社運營에 關한 基本方針을 決定하는 水準에서 政策인 調整이 行해질 수 있을 것이다.

長官이 公社의 運營에 關하여 어떠한 一般的 指示를 할 수 있는가 하는 것은 法令에 아무런 規定이 없지만 長官은 國營企業體의 運營指針이라는 形式으로라도 그의 政策을 下達할 수 있을 것이다. 實際에 있어서 長官은 아무런 一般的 指針을 마련한 일도 없고 그러한 指示를 내린 일도 없다.⁽²⁹⁾

公共性和 企業性間에 均衡을 取하려는 努力은 一般的 指示를 活用하므로써 나타날 수 있다. 日常的인 管理面(day-to-day management)이나 細部的인 事項에까지 一一히 關與하지 않고서도 公社로 하여금 政府政策의 方向에 따라 運營되도록 할 수 있는 方案은 長官이 包括的인 指針을 마련해 주고, 그 具體的인 實踐與否는 月別 또는 一定期別의 定期的인 綜合

(29) 1964年 10月末現在.

報告書를 提出케 하여 이를 檢討함으로써 所期의 成果를 얻을 수 있을 것이다. 그런데 事實上 이러한 慣例은 아직 成立되어 있지 않다.

위에서 살펴본 바와 같이 交通部長官은 大韓航空公社의 定款과 같은 基本的인 規則의 制定, 變更이나 高位 政策機關과 管理組織의 構成 및 一般的인 指針의 下達等을 通하여 政策面에서 公社에 對하여 包括的인 統制를 할 수 있을 뿐만 아니라 여러가지 個別的인 認可或은 承認等을 通하여 監督權을 行使할 수 있다. 어떠한 事業體에 있어서나 重要的 問題는 事業發展計劃, 資本調達, 利益金의 處分等과 財政, 補給, 販賣, 人事 및 公共關係等에 關한 一般的方針을 決定하는 것이다.

大韓航空公社法은 資本金과 利益金의 處分에 關하여 明白히 規定하고 있어서 長官이 介入한 必要는 別로 없다. 그러나 事業計劃이나 豫算 및 業務, 組織, 給與等에 關하여는 積極的인 統制를 加할 수 있다.

우선 公社는 每年度 事業計劃書와 豫算書를 作成하여 交通部長官에게 提出하여야 하며 長官은 이러한 事業計劃書 또는 豫算書에 不當하다고 認定되는 事項이 있을 때에는 그 是正을 命할 수 있다.⁽³⁰⁾ 이때에 어떠한 基準에 依據하여 各個事項의 不當與否를 檢討할 것이냐 하는 것은, 勿論, 國家的인 利益과 事業發展에 最大限으로 寄與할 수 있도록 해야 한다는 莫然한 말로서는 充分하지 않으므로, 長官이 미리 어떤 方針을 決定해 놓았어야 할 것이다. 이 點에서도 長官의 一般的指示가 活用되어야 하는 理由가 있다. 그러나 大略 생각할 수 있는 것은 最少의 費用으로 最善의 서비스를 提供하면서 事業自體는 國內交通網의 補強에 寄與하고 國際線에 있어서는 可能한 路線에서나마 外國의 航空社와 競爭할 수 있도록 發展되어야 한다는 것이 그 指針이 될 수 있을 것이다. 따라서 國家的인 利益에 反한다고 생각되거나 不確實하고 그릇된 根據를 가진 事項들은 是正되어야 할 것이다. 그리고 뚜렷하게 不當性이 나타나는 境遇以外에 單純한 見解差異가 있을 때에도 原則的으로는 交通部側 意見이 尊重되어야 한다. 그런데 不當性이 뚜렷한 境遇에서 조차 交通部가 얼마나 效果的인 統制를 加할 수 있는가는 반드시 明白한 것이 아니다. 우리가 大韓航空公社運營의 環境的 要因을 考察하면서 본 바와 같이 航空公社의 社長을 비롯하여 幹部級 職員中에는 空軍豫備役 將校 出身이 約 66%나 되는데 公社를 監督할 地位에 있는 交通部의 實務者인 航空局長과 航政課長은 各各 空軍豫備役准將과 中領이다. 萬一 空軍將校團 出身者들의 相互 歸屬感이 強하다고 한다면, 公社側 任員及 幹部가 그들의 事業計劃이나 豫算에 對하여 個人的으로 느끼는 切實感이 交通部 關係官의 그것보다 더 強烈하리라는 것을 想定할 때 兩當事者集團間의 單純한 見解差異가 어떠한 方向으로 調整되어 갈 것이냐 하는 것을 짐작하기는 어렵지 않다.

(30) 前掲 公社法 第 19 條 (豫算과 決算)

더 나아가서 設使 公社側이 提示한 豫算書의 어떤 事項을 長官이 是正할 수 있었다고 하더라도 經濟企劃院에서 國營企業體의 豫算을 査定할 때에 公社側은 그들의 主張을 貫徹시킬 수 있는 것이다.⁽³¹⁾ 一般官廳에서는 長官의 意思에 反하는 計劃을 그 下部機關이 獨自적으로 推進하려고 하는 事例란 極히 例外的이거나 普通 있을 수 없는 것이지만 앞에서 살펴본 바와 같이 公社의 最高管理層의 任免에 對한 長官의 統制가 現實적으로 制限되어 있는 限에 있어서는 이러한 事業計劃이나 豫算에 對한 統制도 그에 對應하여 弱화되지 않을 수 없는 것이다. 이는 곧 長官의 政策, 나아가서는 政府의 政策이 效果적으로 遂行되거나 調整되지 못하는 結果를 招來할 수도 있다는 것을 意味한다.

위와 같은 包括的인 指揮 監督으로 부터 한걸음 더 나아가서 交通部長官은 航空公社에 對하여 航空路開拓, 運賃 및 施設의 改善等에 關한 必要한 措置를 命할 수 있다.⁽³²⁾ 運賃에 關하여는 現行 航空法 第84條에 依하여 交通部長官의 認可를 받게 되어 있으므로 別問題로 하고라도, 어떠한 理由로 航空路開拓과 施設改善等이 具體적으로 法에 列擧되었는지 疑問이다. 如何間에 이러한 事項에 對하여 必要한 措置를 하도록 命令을 받았을 때에는 公社가 그에 따라야 할 것은 勿論이지만 公社의 每年度事業計劃書와 豫算書를 檢討할때에 交通部는 그 實踐與否를 確認할 수 있는 機會를 갖게 된다.

그뿐 아니라 交通部長官은 「必要하다고 認定할 때에는 公社의 業務, 會計 또는 施設에 關한 事項을 檢査하거나, 必要한 報告를 提出하게」 할 수 있고, 이러한 「檢査의 結果 違法 또는 不當한 處事가 있다고 認定할 때에는 交通部長官은 公社에 對하여 그 是正을 命할 수 있다」.⁽³³⁾ 大韓航空公社가 그 事業과 關聯하여 交通部에 提出하고 있는 定期報告書中에는 「月間運送實績報告」, 「月間營業收入報告」, 「月間外貨使用報告」, 「無賃搭乘者名單報告」 등이 있고 其他 各種 隨時報告書가 提出된다. 이렇게 定期 및 隨時報告書의 接受 檢討와 그 是正命令을 通하여 交通部長官은 公社의 極히 細部的인 運營事項과 業務에 對하여서 까지라도 關與할 수 있게 되어 있는 것이다.

四. 結 論

以上에서 簡單히 考察해 본 바와 같이 交通部長官은 大韓航空公社에 對하여 廣範한 統制

(31) 1964年度 豫算作成에 있어서 航空公社는 輕飛行機의 導入 및 運航計劃을 가지고 있었다 한다. 그들의 計劃은, 輕飛行機로써 國內 主要航空路와 小都市間을 連結하는 支線運航에 依하여 事業收入을 增加시킬 수 있다는 主張에 根據했었는데 이것이 交通部에서 是正되자 公社側은 經濟企劃院에서 이것을 復活시키려고 努力하였다. 企劃院의 査定에서는 이것을 承認하려 했는데 公社側이 自進 撤回했다고 한다.

(32) 前揭 公社法, 第23條(事業改善命令)

(33) 上揭 公社法, 第25條(檢査, 報告徵收, 是正措置) 1項及 2項.

를 加할 수 있는데, 그의 統制權이 株主權行使를 통한 것 以外에도 特別法의 規定에 依據한 具體的인 것임을 알 수 있다. 公企業이 政府의 行政機構內에 屬하는 限 그에 對한 統制가 行해져야만 公共性이 保障될 것이기는 하지만 이러한 公共性의 保障을 위하여 行해지는 統制가 어떤 事項에까지 미쳐야 할 것인가를 決定하기는 極히 어려운 問題가 아닐 수 없다. 흔히 強調되기를 公共성과 企業性間에 一定한 均衡을 維持하므로써 政策的인 責任과 企業의 인 創意성을 다 같이 具顯하기 위하여는, 長官은 一般的이고도 重要的 政策問題만을 決定하고 日常的인 管理는 企業管理者들의 自律性에 一任하여야 한다고 한다. 그러나 現實的으로 보아 政策과 管理와를 客觀的인 基準에 따라 區分짓기는 困難하다. 可能的 最善의 方法은 長官과 그를 補助하는 官吏가 重要하다고 생각되는 政策的 問題에만 干涉할 수 있도록 自制할 수 있는 識見을 갖게 되고, 그와 同時에 企業管理責任者들은 이러한 限界內에서 創意力과 彈力性을 發揮할 수 있는 能力의 所有者가 起用되기를 期待하는 수 밖에 없다.

本論文이 試圖한 바는 大韓航空公社에 對한 交通部長官의 統制에 關하여 어느 程度나 政策的인 統制가 뚜렷하게 나타나는가에 重點을 두고 考察해 보았다. 政治的統制의 主要對象은 公社의 一般的 規則, 最高管理層의 構成과 業務에 關한 全般的인 運營指針等이라고 보았는데 實際에 있어서 이런 面에 對하여 加해지는 統制는 뚜렷하게 나타나지 않거나 極히 微弱한 것에 不適하였다. 그러면서도 公社業務의 極히 細部的인 事項에 關해서까지 長官이 關與할 수 있는 素地가 있다. 이는 公共성과 企業性的 保障을 爲해 要請되는 바와는 反對方向이 되는 政策的인 關與의 缺如 乃至 弱化和 아울러 日常的인 業務에 對한 積極的이고도 細部的인 關與라는 結果를 招來할 危險性을 內包하고 있는 것이다. 公社의 한 幹部가 말하듯이 「國營企業體는 너무나 많은 統制를 받고 있는 反面에 또 아무런 統제도 받지 않고 있다」고 하는 事態가 惹起되는 것은 前述한 바와 같은 狀況때문이다. 卽 公社는 日常業務面에서 너무나 많은 統制를 받으나 그 運營指針面에서는 아무런 統제도 없다고 하는 것이다. 이러한 問題는 우리나라 政治制度의 더욱 根本的인 問題와 連結되는 것으로 보인다. 어떤 長官이 萬一 守衛나 打字手의 雇傭에 더 큰 關心이 있고 政策問題는 實務者級에게만 一任하려 한다면, 그것은 長官을 適切히 統制할 수 없는 政治制度 乃至 技術上의 缺陷때문일 것이다.

(筆者·本大學院 助教)