

행정입법에 대한 재고 : 세월호 사고를 중심으로

Rethinking the Administrative Legislation : Focusing on the Sinking of Sewol

송지훈, 최정민
서강대학교 공공정책대학원

Ji Hoon Song(clever217@nate.com), Jeong Min Choi(mingg11@gmail.com)

요약

본 연구는 세월호 사고 관련 법령 조항들을 분석함으로써 행정입법(위임입법)의 문제점을 밝히고자 하였다. 분석결과에 따르면, 수난구조법과 해운법은 행정입법을 통한 보완이 불가피하게 되어 있었다. 따라서 공무원들은 국회의 의결을 거치지 않고 하위 법령을 제정할 수 있었고, 이 하위 법령들의 한계가 세월호 사고의 제도적 배경이 되었다. 다시 말해 과도한 행정입법으로 인해 한국해양구조협회가 수난구조에 대해 독점적인 권한을 행사할 수 있었으며, 한국해양구조협회에 대한 운영 및 감독뿐만 아니라 안전운항 관리도 부실화될 수 있었다. 이로 말미암아 공무원과 관련 업계의 유착이 발생했고, 국민의 안전은 뒷전으로 밀리는 결과가 초래됐다. 따라서 국회의 전문성을 높여 과도한 행정입법을 지양해야 하며 이와 동시에 행정부 스스로의 자율통제 역시 강화해 나가야 함을 알 수 있다. 본 연구의 이론적 함의는 추상적이고 규범적으로만 논의되던 행정입법의 문제점과 통제의 필요성을 경험적으로 밝혔다는 점이며, 정책적 함의는 세월호 사고가 발생하게 된 제도적 배경을 밝히고 보완할 지점들을 제시했다는 점이다.

■ 중심어 : | 행정입법 | 위임입법 | 세월호 | 국민 안전 |

Abstract

This study identifies problems of the administrative legislation (or the delegated legislation) by analyzing articles of laws, orders, and ordinances regarding the sinking of Sewol. According to the result, both of Rescue and Aid at Sea and in the River Act and Marine Transportation Act require to be complemented by additional administration legislations. Therefore bureaucrats enacted defective orders and ordinances, which became an institutional background of the sinking of Sewol. In other words, excessive administrative legislations enabled the Marine Rescue and Savage Association to exert exclusive authorities and caused insufficiencies of supervision over the Association and management for safe navigations. They resulted in corrupt relationships between bureaucrats and businesses and eventually brought citizens' lives in mortal danger. Consequently, specialty of congressmen should be improved to avoid these excessive administration legislations. At the same time, autonomous control of the administration itself should get enhanced to regulate them. The theoretical implication of this study is that problems of the administrative legislation and necessity of the control by the National Assembly, which have been discussed abstractly and normatively, are clarified empirically, and the practical implication is that the institutional background of the sinking of Sewol is clarified and solutions to improve the institutions are proposed.

■ keyword : | Administrative Legislation | Delegated Legislation | MV Sewol | The Safety of the People |

접수일자 : 2015년 05월 29일
수정일자 : 2015년 07월 24일

심사완료일 : 2015년 07월 24일
교신저자 : 최정민, e-mail : mingg11@gmail.com

I. 서론

한동안 세월호 특별법을 두고 여야의 대치가 장기화 되면서 국회의 기능이 마비됐다는 비판이 있었다. 그러나 현 19대 국회 들어 통과된 법안은 1,621건으로 15-18대 국회의 같은 기간 통과 건수보다 훨씬 더 많으며, 오히려 법안 발의 건수로는 역대 최고치를 기록한 것으로 나타났다. 문제는 투입 대비 산출이 극히 적다보니 국민이 체감할 수 있는 방향으로 입법기능이 이뤄지지 않고 있다는 점이다[1]. 이러한 상황에서, 행정국가화 현상이 두드러짐에 따라 국회가 행정부의 인력과 전문성 등에 비해 상대적으로 열세를 보임에 따른 입법기능의 둔화를 지적하지 않을 수 없다. 국회에서 제정되는 법률보다 정부에 의해 제정되는 행정입법의 비중이 날로 높아지다 보니 국회의 기능이 상대적으로 더욱 축소되고 있는 것이다.

우리나라는 국회법 제98조의 2 「정부는 대통령이 법률안을 공포한 경우에는 이를 지체 없이 국회에 통지하여야 한다」를 근거로 대통령령 등을 국회에 사전제출하고 상임위원회의 검토 후 통보를 시행하고 있다. 그러나 이는 국회의 통보권만 규정하고 있을 뿐 어떠한 구속력도 없다[2]. 즉, 위임입법에 대한 국회의 거부결의, 승인결의 등의 절차는 없으며 모든 위임입법은 곧바로 효력을 발휘하게 된다.

법제처에서 2015년 3월에 위헌 소지가 있는 법령 121건에 대하여 정부 각 부처에 개선을 권고했다. 이 중 헌법상 ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 때는 반드시 법률에 근거해야 한다’는 법률유보 원칙에 어긋난 법령이 72건, ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하지 않고 포괄적으로 시행령 등에 위임해선 안 된다’는 포괄위임금지원칙 위반 법령도 22건으로 법적 근거 없이 국가가 재량으로 국민의 기본권을 침해하는 법이 대다수였다[3]. 이는 행정기관들이 복잡한 사전 절차가 필요 없는 의원입법을 이용하는 이른바 ‘정부입법’이 크게 늘어났기 때문이기도 하고, 무엇보다 법률에 근거한 행정입법에 대한 사전·사후 스크린이 전혀 이뤄지지 않음으로써 파생되는 행정부의 행정편의주의 등이 주요 요인이라 할 수 있다.

위임의 적절성에 대한 문제제기가 있을시 사후적으로 심사하는 헌법재판소의 위헌심사 기준 평가에서도 의회에 의해 제정된 법률을 바탕으로 국가권력, 즉 행정입법의 권한이 행사되어야 하고, 위임의 필요성이 없는 경우 적극적으로 법률을 반영해야 한다고 되어 있다. 시행령의 개정빈도가 낮을 경우 위임의 필요성이 없고, 시행령 내용이 법률에서 위임한 내용과 다를 경우 법률의 구체성과 명확성 원리에 위배된다고 하였다.

기존의 행정입법에 관한 논의는 행정입법의 통제에 대한 필요성과 이에 대한 입법적, 사법적 통제방안 연구에 국한되어 실질적 사례를 들어 행정입법의 문제점을 제시한 연구는 거의 전무한 실정이다. 또한 세월호 사고 관련 연구에서 세월호 사고의 원인으로 정치적 난국, 재난 관리 시스템 비효율성, 공무원의 무책임성 측면 등 다양한 요인들이 제시되고 있으나 행정입법의 문제를 짚어 세월호 사고의 원인을 규명한 연구 역시 찾기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 실제 사례인 세월호 사고를 통해 행정입법의 문제점을 밝히고자 한다. 동시에 기존 연구에서 규명하지 못한 세월호 사고의 제도적 배경, 다시 말해 세월호 사고의 보다 근원적인 원인을 제시함으로써 추후 또 다른 대형 사고가 발생하지 않도록 정책적 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 행정입법

행정입법 혹은 위임입법은 행정부가 위임받은 입법권을 행사하는 것으로 행정권이 일반적, 추상적인 규범을 정립하는 작용을 의미하거나 행정기관이 법조의 형식으로 일반적, 추상적 규범을 정립하는 작용을 의미한다. 발령권자가 누군가에 따라 대통령령, 총리령, 부령으로, 위임여부에 따라 위임명령, 집행명령, 독립명령으로, 대외적 구속력이 있는 법규성 여부에 따라 법규명령, 행정규칙으로 구분한다[4][5].

19세기 권력분립원칙 등에 의한 행정입법금지론으로부터 행정의 정치적 중립성을 바탕으로 한 전문성은 행정입법을 정당화하며[6][7] 20세기에는 행정입법의

필요성은 인정하되 이를 어떻게 효율적으로 통제하느냐로 관심이 옮겨졌다[8].

입헌민주주의 국가에서는 국민의 자유와 권리에 관한 사항은 의회가 법률의 형식으로 규율하는 것을 원칙으로 하나 오늘날의 행정국가에서는 의회입법의 원칙과 법률에 의한 기본권 제한의 원칙을 고수하기가 어렵게 되었다. 행정입법은 현행 헌법 제75조 「대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다」와 제95조 「국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다」에 근거 규정을 두었다.

행정입법은 일반적인 법률과 달리 행정부가 복잡한 입법절차를 거치지 않고 직접 법률에 따라 제정하며, 주무부서의 발의로 차관회의를 거쳐 국무회의 심의 후 총리, 관계 국무위원의 부서를 받아 대통령이 결재하여 공포한다. 행정입법은 모범에 없는 새로운 입법사항을 규정할 수 없고 모범이 폐지되면 특별한 규정이 없는 한 그 효력을 상실하며, 국회입법원칙에 대한 예외이므로 그 한계에 대한 준수가 매우 중요하다. 고현환(2009: 46)은 행정입법 한계의 기준에 대한 법리를 정리하면서 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성, 명확성의 요구가 더 강화되어야 하며 급부행정법규의 경우보다 그 위임의 요건과 범위가 더 엄격하게 제한되어야 하고, 수권법률의 내용으로부터 예견 가능해야 하며, 법률의 위임은 구체적이고 명확해야 한다고 하였다[5]. 행정부에 의한 행정입법의 남용가능성과 국민의 기본권 침해가능성 등의 문제가 존재하며 이에 대한 실효성 있는 통제가 필요하다.

2. 행정입법의 국회통제 관련 선행연구

행정입법의 통제와 관련하여 국회통제와 사법적 통제가 있으나 본 연구에서는 보다 사전적 통제인 국회

통제 관련 연구를 중심으로 보고자 한다. 국회의 행정입법의 통제에 대한 연구는 행정입법의 증대에 따른 국회통제의 필요성, 국회의 입법통제의 문제점과 개선방안 연구, 다른 나라 의회의 행정입법 통제에 대한 연구가 주를 이루었다. 우선 행정입법의 효율적 통제를 위한 제도적 장치의 마련을 주장한 장영수(1998)는 행정입법에 대한 국회통제를 발전시킴으로써 행정작용의 민주성과 적정성, 합법성을 확보하는 데 크게 기여할 수 있을 것이라고 하였다[10]. 김승렬(1995)은 법률의 포괄적 위임에 의한 행정입법의 정립은 행정권의 부당한 행사와 국민의 기본권에 대한 무제한적 침해를 초래할 위험이 있다는 측면에서 관련 범조항 전체를 체계적으로 종합, 판단하여야 한다고 보았다[11].

행정입법과 의회의 역할을 연구한 조정관(2003), 김기진(2009)은 과거에는 전무했던 국회에 의한 행정입법의 직접 통제는 민주화와 더불어 최근에 점차적인 측면에서는 진전이 있었으나, 현실적으로는 빈약한 국회 스태프자원, 행정입법에 대한 인식의 미비, 행정부의 비협조성 등의 제약으로 제대로 이루어지지 않고 있다고 하였다[12][13]. 김용섭(2004)은 행정입법에 대한 의회통제의 문제점으로 인력 및 지원기구 등 인프라 미비, 상임위원회 행정입법 검토제도의 문제, 입법평가제도의 부재를 제시하였고 개선방안으로 입법지원조직의 보강, 직접통제제도의 강화, 입법평가제도의 도입 및 법률제정기본법, 행정입법절차법 제정을 제시하였다[3]. 김선진(2014), 김용섭(2012)은 국회법 제98조의 2에서 규율하고 있는 행정입법검토제도를 개선해야 한다고 하였다[14][15].

해외의 행정입법에 대한 의회통제 연구(최정일, 2008; 김재선, 2013)와 보고서(박태우·강장석, 2014)는 주로 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본 등을 대상으로 하고 있다[16-18]. 각 나라의 역사적 배경, 권력분립제도와 정부형태 등에 따라 행정입법 통제의 방식과 정도에 차이가 있다. 독일은 행정입법을 제한적으로 허용하며 통제 강도도 높다. 의회의 동의가 없으면 행정입법의 효력이 발생하지 않는 '동의권 유보', 의회가 행정입법안을 수

1 행정입법에 대한 통제를 담당하고 있는 기관은 국회와 헌법재판소이다. 국회는 수권법률을 제정하여 행정입법의 근거와 통제수단을 동시에 마련하는 사전적 통제기관이고, 헌법재판소는 이미 발효한 수

권법률의 헌법적 타당성을 심사함으로써 국회와 행정부를 동시에 통제하는 사후적 통제기관이다[9].

정할 수 있는 '수정권 유보'와 '폐지권 유보' 등이 있다. 영국 역시 의회의 행정입법 통제가 강한 편이다. 제출된 행정입법의 폐지가 가능한 '거부결의절차', 수권 법률에서 행정입법 제정 전 법안을 의회에 제출, 승인 받도록 하는 '초안제출절차' 등이 있으며, 양원으로 구성된 '행정입법활동위원회'에서는 모든 행정입법을 심사하도록 하고 있다. 대통령제인 미국은 앞서 독일, 영국 보다는 약하지만 연방심사법(CRA: Congressional Review Act)을 운영하고 있다[19]. 연방심사법에 따르면 양원과 회계감사원(GAO)에 신규 행정입법안을 제출하고 양원의 결의를 받은 후, 대통령에게 이송되어 서명을 받아야 효력이 생긴다. 프랑스와 일본은 주로 사법통제 위주의 행정입법 통제가 이루어진다[18].² 따라서, 의회의 행정입법 통제가 이루어지고 있는 영국, 독일, 미국은 법적 구속력이 있는 행정입법 통제방식을 가지고 있으며 영국, 미국은 이를 위한 조직을 구비하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 우리나라 국회의 행정입법 통제에 관한 연구 및 다른 나라의 현행 의회의 행정입법 통제방식을 살펴보았다. 우리나라 혹은 해외 의회의 행정입법 통제에 관한 비교연구를 통한 국회의 행정입법 통제 개선방안으로 직접통제의 강화, 사후적 통제에서 사전적 통제, 적법성 통제에서 적정성·경제성 통제, 그리고 국회 내 상시적 총괄기구 설치 등을 제안하고 있다 [15][16][18]. 이렇듯 행정입법에 대한 국회통제의 필요성을 제시하고 국회의 입법통제에 대한 문제점과 개선방안을 제시한 연구는 다수이지만, 실제 사례에서 나타난 행정입법의 문제점을 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구는 세월호 사고에서 나타난 행정입법의 문제점을 구체적으로 분석하고자 한다.

3. 세월호 사고 원인 관련 선행연구

세월호 사고가 발생한지 1년 남짓 지난 현 시점에서 세월호 사고 원인 관련 연구를 보면 거시적 측면, 시스

템 측면에서 원인과 개선방안을 본 연구, 정부 관료들 중심으로 원인을 분석한 연구 등이 있다.

박우순(2014)은 세월호 사고의 원인과 대책에 대한 논의에 앞서 위기관리시스템이 제대로 작동하지 않았고 진상조사가 제대로 이루어지지 않았는지를 살펴보고 있다. 그는 정치권력을 둘러싼 검경, 정치권, 국가정보원, 국정최고책임자, 언론 등이 공모한 카르텔을 형성, 국민들의 이익과는 무관하게 자신들의 침해될지도 모르는 이익을 지키기 위해 진상조사를 방해하고 있어 대형 인재의 예방이 어렵다고 하였다[20]. 실제 세월호 사건 보도에서 정부와 언론 간 관계에 집중한 최은희(2014)는 청와대 및 KBS 사장의 방송 보도 및 편성 개입 사실이 폭로된 상황에서 공영방송보도 및 편성의 주체는 정권의 외압에 취약한 방송사 사장이 아니라 방송 실무자 및 편성책임자라고 하였다[21].

이재은(2014)은 세월호 사고 원인에 대해 여객선 사용연한 규제완화, 안전점검 기관의 독립성과 전문성부족, 간판과 기관부의 안전분야 노동의 비정규직화, 구조 중심이 아닌 재난 중심의 재난관리, 그리고 재난 예방·대응 조치의 미비 등을 들었다. 이에 대한 재난관리체계의 운영방향으로 지자체를 중심으로 재난관리 역량강화, 재난 현장에서 현장지휘체계 확립, 재난의 직접 관리에서 촉진자로서의 중앙정부 역할 변화 등을 제시하였다[22]. 기존 재난관리의 문제점 원인 연구에서 재난관리 시스템의 체계성의 결여를 언급하였듯이[23], 이재은(2014)과 더불어 이종열(2014)은 세월호 사고의 원인을 선장과 승무원의 직업윤리, 안전교육 부재, 재난 예방·대응·복구의 관리 시스템의 비효율성과 현장중심 대응 미흡을 들었고 재난 관리 체계의 운영 방향에 대해 현장 중심의 재난 조직설계와 지자체가 지역 특성에 맞는 재난관리 체계를 갖추게 하는 것이라고 하였다 [24]. 홍완식(2014)은 제도 측면에서 선박안전 등 안전 관련한 규제 완화의 신중, 신설된 국민안전처의 재난대응 역할 정비, 재난관련 법제 정비, 김영란법과 같은 공무원 부패 억제 법의 제정 등을 제시하였다[25].

김병섭·김정인(2014), 최창현(2014)은 세월호 사고 원인으로 관료에 초점을 두어 분석하였다. 김병섭·김정인(2014)은 관료의 책임성을 중심으로 세월호 사고를 분

² 다만, 프랑스는 기한 내 법률명령을 승인하는 법률안을 의회에 제출하지 않으면 법률명령을 무효로 하는 헌법 조항을 가지고 있으며, 일본은 의회가 재해긴급사태 관련하여 의회의 사후 승인, 건강보험의 료비 관련 사항의 의회의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

석하였는데, 관료들은 법적 책임성과 계층제적 책임성은 있었으나 이는 원활한 보고로 이어지지는 못했고, 전문성 부족과 이중적인 정치적 책임성을 가지고 있다고 하였다[26]. 최창현(2014)은 연성국력(soft national power)의 3가지 요소인 국정관리력, 정치력, 기관신뢰 모두 선진국 수준으로 높아져야 후진국형 재난발생을 막을 수 있다고 하였다[27].

기존 연구들은 세월호 사고의 원인을 정치적 측면, 재난 관리 시스템의 비효율성, 규제완화, 승무원 직업윤리 문제, 감시 기관의 독립성 부족, 공무원의 책임성 문제 측면으로 두고 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 본 연구는 세월호 사고와 관련된 법 가운데 해당 법에서의 행정입법상의 문제는 없었는지를 살펴봄으로써 기존 연구에서 밝히지 못한 세월호 사고의 원인을 밝히고자 한다.

III. 세월호 사고에서의 행정입법 한계 분석

1. 세월호 사고 개요

인천 연안여객터미널을 출발해 제주도로 향하던 여객선 세월호가 2014년 4월 16일 전남 진도군 병풍도 앞 인근 해상에서 침몰해 300여 명이 넘는 사망·실종자가 발생했다. 특히 세월호에는 제주도로 수학여행을 떠난 안산 단원고 학생 324명이 탑승해 이들의 희생이 커지면서 전 국민에게 충격을 안겨줬다.³

세월호 사고는 여객선 좌초 이후 침몰하기까지 2시간이 넘는 시간이 있었음에도 불구하고 생존자 구조 작업의 원시성으로 인해 수백 명의 국민을 잃은 대형 사고였다. 지난 1993년 292명의 아까운 목숨을 앗아갔던 서해 웨리호 침몰사고의 악몽을 재현하는 또 한 번의 비극이자 전형적인 후진국형 사고였다.

과거 대형 사고가 발생할 때마다 국가안전시스템 구

축을 시급히 재정비해야 한다는 국민들의 요구가 드높았으나 정부를 비롯한 관련 기관들은 그 당시의 문제 해결에만 급급해 임시방편의 대안만 내놓고 있는 형편이었다.

세월호 사고 이전에도 비상재난상황에 대비한 각종 정책이 마련되어 있었지만 일개 선사가 불법 개조와 과적을 일삼아도 이를 묵인할 수 있는 등 현행 법률구조가 방치되어 온 것도 큰 문제라고 할 수 있다. 지나친 행정입법으로 말미암아 공무원들에게 과도한 재량권이 보장되어 궁극적으로 국민의 기본권 보장을 위협하고 있는 상황인 것이다. 이에 세월호 사고에서 해양 관련 공무원들의 재량을 특히 과도하게 보장하고 있는 수난구호법과 해운법 관련 조항을 분석하고자 한다.

2. 수난구호법에서의 행정입법의 한계

수난구호법⁴은 1961년 수난에 처한 사람과 선박의 구조 및 보호에 관한 사항을 규정하며 조난사고로부터 인명과 재산의 보전에 이바지하기 위하여 제정·공포되었다. 해상과 하천에서 정부당국이 국민의 인명과 재산을 보호할 당위성 때문에 국가시책으로 실행하여야 할 사항을 규정하고 있다. 이 법의 특징으로는 정부의 수난구조 집행과 개인의 자발적 구호활동이 복합적으로 이루어지도록 하고, 구호비용을 국고부담으로 하여 수난구조를 적극적으로 장려하고 있는 데에 있다[28].

수난구호법의 규정 가운데 세월호 사고를 행정입법의 한계와 연관 지어 생각해 볼 수 있는 규정으로 특히 제2조의 5, 26조, 28조의 세 가지를 들 수 있다. 우선, 수난구호법 제2조의 5에서는 「수난구호협력기관」이란 수난구조를 위하여 협력하는 중앙행정기관·지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공단체를 말한다.」라고 정의하고 있다.

그러나 법률상의 ‘대통령령으로 정하는 공공단체’라는 규정만 가지고는 모든 국민이 예상하고 납득할 수 있는 기관이 선뜻 떠오르지 않는다. 오로지 정부가 알

3 세월호 사고경위를 보면, 4월 15일 오후 9시경 세월호는 인천연안여객터미널 출발하였다. 안산 단원고 학생 324명, 교사 15명, 일반 승객, 승무원 등 총 477명이 탑승했으며, 차량도 150여대 싣고 있었다. 4월 16일 오전 9시경 전남 진도군 병풍도 북쪽 20km 해상에서 정해진해운 소속 여객선 침수 중이라는 신고접수, 같은 날 오전 11시 50분경 세월호 뱃머리 부분까지 물에 잠겨 침몰하였다.

4 수난구호법은 수난과 관련된 구조의무자, 구조비용, 피구조물의 취급 및 구조사무에 관한 사항을 규정하고 있고, 동시에 표류물과 침몰물의 습득에 관하여 규정한 행정법이라 할 수 있다. 그리고 수난구조를 강제하기 위하여 행정벌까지 규정하고 있으므로 공법으로 분류할 수 있다.

아서 판단해 지정하고 동 법의 적용을 받도록 하고 있다. 이에 따라 수난구호법 시행령 제2조5에서는 대통령령으로 정하는 공공단체를 구체화시키게 되는데, 수난구호법 시행령 제2조 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체가 이에 속하게 된다.

시행령 제2조에서 규정하고 있는 기관 또는 단체로는 대한적십자사와 공공보건의료기관, 응급의료기관은 의료기관에 속하고 재난 및 안전관리기본법에 따른 기관은 119, 수난구호 관련 연구소는 자문기관으로 볼 수 있다. 따라서 동 시행령에 따르면 한국해양구조협회가 실질적으로 수난구호에 대한 독점적인 권한을 갖는다고 할 수 있다. 한국해양구조협회는 해양에서의 재난과 사고를 예방하기 위해 민·관 협력체계를 구축하고 행정기관이 위탁하는 업무 등을 수행하는 비영리사단법인 단체이다. 세월호 사고와 직접적으로 연관이 있는 동 법 제4장 ‘한국해양구조협회’ 부분을 세부적으로 들여다보면 이러한 독점적 권한을 가지는 현상은 더욱 두드러진다.

둘째, 수난구호법 제26조6의 한국해양구조협회의 설립 등을 살펴보면, 해양 구조·구난 업계의 발전과 관계 종사자의 기술향상을 위하여 한국해양구조협회를 설립한다고 규정하고 있다. 그리고 동 협회의 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 모두 대통령령으로 정한다고 되어 있다. 법률에서 전권을 정부, 여기서는 해양경찰청

5 수난구호법 시행령 제2조

「대한적십자가 조직법」에 따른 대한적십자사
「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공보건의료기관
「응급의료에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 응급의료기관 등
「재난 및 안전관리기본법」 제3조제7호에 따른 긴급구조기관과 긴급구조활동에 관한 응원협정을 체결한 기관 및 단체
법 제26조제1항에 따른 한국해양구조협회
해양·수산·수난구호 관련 연구소

그 밖에 수난구호에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 및 단체

6 수난구호법 제26조(한국해양구조협회의 설립 등)

- ① 해수면에서의 수색구조·구난에 관한 기술·제도·문화 등의 연구·개발·홍보 및 교육훈련, 행정기관이 위탁하는 업무의 수행과 해양 구조·구난 업계의 발전 및 해양 구조·구난 관계 종사자의 기술향상을 위하여 한국해양구조협회(이하 ‘협회’라 한다)를 설립한다.
- ② 협회는 법인으로 한다.
- ③ 협회의 정관 기재사항과 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 **대통령령으로 정한다.**
- ④ 협회에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 가운데 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

의 재량에 맡기고 있다 보니 특정업체와의 유착 등 각종 비리발생의 가능성을 높이게 되는 것이다.

해경 실무자들은 해경 경비안전국에서 근무하면서 한국해양구조협회의 창설을 주도했으며 평소 해상 재난사고가 발생하면 한국해양구조협회 소속 구난업체에 만 사고 관련 정보를 제공해준 것으로 확인됐다. 세월호 사고 당시엔 ‘언딘 리베로호’보다 성능이 좋고 30여 시간 먼저 사고해역에 도착할 수 있는 ‘현대보령호’가 이미 동원된 상태였다. 그러나 해경 실무자들은 청해진해운 계약담당자에게 언딘과 구난계약을 체결하도록 압력을 행사했다. 국민의 기본권(생명권)에 직접적인 영향을 미치거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 일반적인 급부행정의 경우보다 행정입법의 범위를 더욱 엄격하게 제한할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 과도한 재량을 행정부에 위임하여 결국 공무원과 특정업체가 유착하게 되고, 중국에는 수백 명의 생명을 앗아가게 된 결과를 낳은 것이다.

마지막으로, 한국해양구조협회의 회원자격 역시 동 법에 따르면, ‘수난구호에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령으로 정하는 자 가운데 회원이 되고자 하는 자’로 포괄적으로 정의하고 있다. 이를 근거로 수난구호법 시행령 제28조7에서 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 회원으로 인정하고 있는데 여기서도 정부(해경)의 재량이 과도하게 보장되고 있다. 4항의 ‘그 밖에 수난구호와 밀접한 관련이 있다고 국민안전처장관이 인정하는 자’에 따르면, 실질적으로 부처 공무원이 한국해양구조협회의 회원자격을 자의적으로 해석하고 결정할 수 있는 것이다. 이렇듯 수난구호법 상에서 위임입법의 법률적 흠결로 인해 정부의 재량권이 과도하게 보장되고, 이에 따라 정부와 특정업체 간의 유착이 이뤄져 세월호 사고라는 대형사고로 이어진 측면도 있는 것으로 분석된다.

7 수난구호법 시행령 제28조

해양·수산 관련 분야의 석사 또는 박사학위를 취득한 사람
구난·조선·해양·수산 관련 회사·단체·기관 및 소속 직원
해양경찰관으로 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람
그 밖에 수난구호와 밀접한 관련이 있다고 국민안전처장관이 인정하는 자

3. 해운법에서의 행정입법의 한계

해운법은 해상운송의 질서 유지와 해운업의 건전한 발전, 여객·화물의 원활한 운송을 도모하여 1963년 12월 제정되었다. 해상여객운송사업·해상화물운송사업·해운중개업·해운대리점업·선박대여업·선박관리업 등에 해당하는 내용을 규정하고 있으며, 해운항만산업에 관한 새로운 기법의 연구·개발 및 도입을 촉진하고 해운항만 종사자에 대한 교육훈련을 실시하도록 규정하고 있다. 특히 해운법은 세월호 사고와 관련하여 내항여객선의 안전강화를 위한 관련 규정 및 면허체계 등을 포함하고 있다.

수난구호법과 마찬가지로 해운법 법규 내에서도 위임입법의 한계를 나타내는 부분들이 나타난다. 첫째, 해운법 제22조⁸를 살펴보면, 운항관리자에 대한 지도·감독, 선원 교육 등 안전운항관리를 모두 해양수산부령으로 정하도록 하고 있다. 전문성 등의 이유로 인해 행정청에 재량이 부여될 수 있겠지만 국민의 생명권과 직결되는 사안까지 전적으로 행정청의 재량에 맡기는 것은 위험한 법률적 행위이다. 더 큰 문제는 이러한 해운법의 위임을 받은 시행규칙(해양수산부령)에서 운항관리자는 ‘한국해운조합의 직원’으로 한다고 되어 있다는 것이다. 세월호 침몰사고가 부실한 선원교육과 선박점검으로 인해 발생했다는 점을 감안했을 때 시행규칙에서 이러한 운항관리를 어떠한 이유로 한국해운조합에 위임했는지 의문이다. 왜냐하면 해운조합은 여객선사들이 조합원으로 참여한 단순히 선사들의 이익단체이기 때문이다. 이러한 단체가 선박의 안전운항에 직결되는

아주 중요한 요소인 출항 전 점검업무를 담당하다보니 결국엔 안전운항관리가 부실하게 된 것이다. 한 마디로 행정입법에 따른 부적절한 운항 관리자 선정이 이번 사고로 연결된 측면이 있는 것이다.

둘째, 해운법 제5조 제1항 면허기준과 시행규칙을 살펴보면 노후선박의 운항을 허용하고 있어 사고의 원인을 제공하고 있다. 해운법 제5조(면허기준)를 보면 여객선의 선령 등과 관련해 해양수산부령으로 정하는 기준에 따를 것이라 하고 있다.⁹ 시행규칙에서는 원칙적으로 선령기준을 20년 이하로 하고 있다. 또한 예외조항으로 선령이 20년이 초과된 여객선도 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다고 되어 있다.

더욱이 해운법 시행규칙 제5조¹⁰를 보면 이 선박검사기준 지정 권한조차도 시행규칙에 따르면 정부에 있어 공무원들의 재량이 개입될 여지가 크다. 2009년 실제로 규제완화를 이유로 정부가 선령 연장을 추진했는데, 세

8 해운법 제22조(여객선 안전운항관리)

- ③ 운항관리자의 자격요건, 입면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 **해양수산부령**으로 정한다.
- ④ 운항관리자는 **해양수산부령**으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선 등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다.
- ⑤ 운항관리자는 여객선 등의 안전운항을 위하여 필요하면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 **해양수산부장관**에게 다음 각 호의 사항 등을 요청할 수 있다.
 - 1. 여객선 등의 운항횟수를 늘리는 것 2. 출항의 정지 3. 사업계획에 따른 운항의 변경
- ⑥ 내항여객운송사업자는 **해양수산부령**으로 정하는 바에 따라 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용을 부담하여야 한다.

9 해운법 제5조(면허기준)

- ① 해양수산부장관은 해양여객운송사업의 면허를 하려는 때에는 제4조제3항에 따라 제출한 사업계획서가 다음 각 호에 적합한지를 심사하여야 한다.
 - 1. 해당 사업을 시작하는 것이 **해양수산부령**으로 정하는 수송수요 기준에 알맞을 것 (現 삭제)
 - 2. 해당 사업에 사용되는 선박계류시설과 그 밖의 수송시설이 해당 항로에서의 수송수요의 성격과 해당 항로에 알맞을 것
 - 3. 해당 사업을 시작하는 것이 해상교통의 안전에 지장을 줄 우려가 없을 것
 - 4. 해당 사업을 하는데 있어 이용자가 편리하도록 적합한 운항계획을 수립하고 있을 것
 - 5. 여객선등의 보유량과 **여객선등의 선령(船齡)** 및 운항능력, 자본금 등이 **해양수산부령**으로 정하는 기준에 알맞을 것

10 해운법 시행규칙(해양수산부령) 제5조

- ② 법 제5조제1항제5호에 따른 해양여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 선령이 **20년을 초과한 여객선**으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 **5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장**할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선[강화플라스틱(FRP) 재질의 선박은 제외한다]으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 **해양수산부장관이 정하여 고시**하는 선박관리평가기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다.

월호 역시 현 시행규칙대로의 개정 이후인 2012년에 청해진해운이 구입했다. 해운법으로부터 위임받은 입법권한을 기업비용을 축소해주기 위해 공무원들이 남용한 것은 아닌지 의심되는 부분이다.

이상에서 수난구호법과 해운법 및 각 시행령·시행규칙을 분석한 결과, 행정입법을 둘러싼 행정권의 과도한 재량의 문제가 세월호 사고의 근본적인 원인 중의 하나임을 알 수 있다.

IV. 세월호 사고에서의 행정입법 문제점

우리나라에서는 행정부가 법률안을 제안할 수 있으며 정부제안법률이 의원제안법률보다 상당히 많은 실정이다. 행정부로서는 법률안의 국회통과를 위해 여론에 민감한 사항은 법률안에 담기를 꺼려하는 경향이 있으며, 사회여건의 변화에 따라 자주 변경해야 할 사항은 대통령령으로 규정하고자 한다. 국회에서도 전문적이고 기술적인 사항은 법률안에 담기를 기피하며, 경우에 따라서는 정치적 책임이 따르는 사항은 대통령령으로 미루기도 한다[29].

행정입법은 행정의 전문화와 함께 일일이 국회의 입법절차를 거치지 않고 세부적인 사항들을 간략한 절차에 따라 빠르게 개폐 또는 개정함으로써 빠른 사회변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다[9]. 반면, 행정입법이 법률의 위임이 없거나 위임의 한계를 벗어나 제정되고 법률에서 규율하여야 할 사항까지 행정입법에서 규율하여 국민의 권익이 침해되는 문제가 발생하기도 한다[15].

앞에서 살펴본 바와 같이 세월호 사고의 관련 법인 수난구호법과 해운법에서는 국민의 기본권과 연계되는 사항들을 과도하게 시행령 및 시행규칙에 위임하고 있었다. 우선, 수난구호법 상의 과도한 행정입법으로 말미암아 세월호 사고와 직접적으로 연관이 있는 한국해양구조협회가 수난구호에 대해 독점적인 권한을 행사할 수 있었다. 한국해양구조협회에 대한 운영 및 감독 역시 대통령령에서 해경의 재량에 맡기고 있어 각종 비리 발생의 근본적 원인을 제공하고 있었다.

다음으로, 해운법에서는 국민의 생명권과 직결되는 사안까지 전적으로 행정청의 재량에 맡기고 있다 보니 안전운항관리가 부실하게 되었다. 즉, 해운법의 위임을 받은 시행규칙(해양수산부령)에서 운항관리자를 선사들의 이익단체인 한국해운조합에서 담당하게 하거나 선령기준을 정하게 하였다. 이로 말미암아 공무원과 관련 업계의 유착이 발생하고, 국민의 안전은 뒷전으로 밀리는 결과를 초래하였다. 안전관리나 재난관리가 궁극적으로 추구하는 목표는 국민의 안전에 있다[30]. 그러나 국민의 안전과 같은 기본권에 관련된 행정입법에 대해서조차 적절하고 충분한 국회통제는 현실적으로 잘 이뤄지지 않는 상황이다.

국회 역시 국민으로부터의 책임을 회피하기 위해 행정부에 광범위한 법 제정권을 위임하여 이러한 대형 사고가 나타난 측면이 있다. 세월호 사고에서 볼 수 있듯이 행정입법은 구체적 위임이어야 하며, 포괄적 위임으로는 당초 입법의 취지와 목적을 달성하기 어렵다. 특히 국민의 기본권을 침해할 소지가 있는 사항을 전적으로 행정청의 재량에 맡기는 것은 지양해야 할 것이다.

V. 결론 및 시사점

정부는 광범위한 입법재량을 통해 실질적인 입법권을 직접 행사하게 되었다. 이는 시대의 변화에 따른 현상이라 할지라도 그것이 국민의 기본적인 권리와 의무에 영향을 미칠 때에는 그에 대한 실효성 있는 통제가 필요하다[8]. '법의 지배'를 중요한 요소로 삼고 있는 민주국가에서 의회의 정상적인 기능 확보는 민주적 법치 국가가 성공적으로 뿌리 내리기 위한 기본적인 전제 중의 하나일 것이다.

최근 국회법 제98조 2항11에 대한 개정안이 폐기되면서, 우리나라 국회의 행정입법에 대한 법적 구속력을

11 기존 국회법 제98조 2항은 '상임위원회는 대통령령 등이 법률 취지 또는 내용이 합치되지 아니하다고 판단되는 경우엔 소관 기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다'에서 개정안은 '그 내용을 통보할 수 있다'는 부분을 '수정·변경을 요구할 수 있다'로 대체하였다. 이에 대해 새누리당과 새정치민주연합은 '수정·변경을 요청할 수 있다'의 강제성 유무를 두고 의견이 엇갈렸다[31].

지난 직접적 통제방안은 없다. 우리나라는 줄곧 정부주도의 경제성장과 안보문제로 국회의 행정부 견제기능은 약할 수밖에 없었다[32]. 또한, 일각에서는 국회가 행정입법 제·개정에 있어 통제방안을 확보하는 것에 대해 삼권분립 위반 등으로 위헌임을 주장하기도 한다. 이러한 상황에서 현실에 적합한 통제방안을 찾는 것은 쉽지 않을 것이다. 우선, 신속하지는 않겠지만, 민주주의 국가의 기본원리인 삼권분립의 정신에 입각해 입법의 주체인 국회가 행정법령에 대한 개정 문제를 정부에 직접적으로 요구할 것이 아니라, 스스로 법률을 고쳐 행정입법이 내포하고 있는 한계 및 문제점을 개선하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 특히, 국민의 기본권에 아주 밀접하게 관련될수록, 그리고 본질적인 사항에 관련 될수록 입법자의 보다 정밀한 입법능력이 요구될 것이다.

또한, 현재 법제처에서 각 부처의 행정입법안을 심사하고 시정하는 통제기능을 수행하고 있는데 국회의 행정입법의 수정·변경과 같은 직접 통제가 어렵다면 행정부 스스로의 자율통제를 강화하는 것도 한 방법이 될 것이다. 이는 행정부의 전문성을 활용한다는 장점은 있지만 공정성 측면의 문제가 있을 것이다. 그러므로 이와 함께 미국의 회계감사원과 같은 전문성을 지닌 조직의 국회 내 신설을 고려할 만하다. 기존의 국회사무처 법제실에서는 상임위원회의 요청이 있을 경우에만 행정입법을 검토하는데[18] 이러한 간헐적인 심사가 아닌 신설 조직을 통해 상시적으로 행정입법을 심사, 검토하게 하는 것이다. 비록 실제적인 제재 기능은 없을 지라도 이러한 조직의 존재 자체 혹은 행정입법 관련 검토 자료와 보고서를 예산심의 등에 활용할 수도 있다는 가능성은 행정부의 행정입법을 신중하게 할 것이다.

본 연구는 비록 세월호 사고라는 한 가지 사례만을 분석하였지만 이전의 추상적이고 규범적으로 논의되었던 행정입법의 문제점을 경험적으로 밝혔다는데 의의가 있을 것이다. 또한 기존 연구에서는 국회의 행정입법 통제의 필요성에 관한 언급은 많으나 정작 행정입법의 문제에 대한 체계적인 연구는 부족하다. 더욱이 입법부와 행정부 간의 관계를 연장선상에 두고 다룬 연구는 거의 없으며[2], 앞으로 해당 부분에 대한 심도 깊은

연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

[1] 파이낸셜뉴스, 19대 국회 입법성적 최저 ‘오해와 진실’, 정상희 기자, 2014년 9월 18일.
 [2] 김근세, “집행부중심의 한국행정: 입법부중심행정의 탐색,” 한국행정학회 하계학술발표논문집, pp.1-23, 2008.
 [3] 한국경제, 사설- 법을 파괴하는 법! 위헌적 입법이 121건이나 된다니..., 2015년 3월 12일.
 [4] 김용섭, “행정입법에 대한 의회통제의 문제점 및 개선방안,” 행정법연구, 제12권, pp.15-41, 2004.
 [5] 고현환, “행정입법 한계의 기준에 관한 법리,” 법학연구, 제36권, pp.23-50, 2009.
 [6] Kaufman, Herbert. “Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration,” American Political Science Review, Vol.50, pp.1057-1073, 1956.
 [7] Jerry L. Mashaw, “Prodelegation: Why Administrators Should Make Political Decisions,” Journal of Law, Economics, and Organization Vol.1, pp.81-100, 1985.
 [8] 송유철, 행정입법 사전통제과정의 효과분석: 규제조사의 기능과 행태를 중심으로, 성균관대학교, 박사논문, 2004.
 [9] 차동욱, “행정입법에 대한 헌법적 통제,” 한국정당학회보, 제11권, 제1호, pp.259-284, 2012.
 [10] 장영수, “국회입법권의 약화와 행정입법의 증가에 대한 비판적 고찰- 행정입법의 증대 및 이에 대한 국회통제의 필요성과 방안을 중심으로,” 안암법학, 제8권, pp.25-66, 1998.
 [11] 김승렬, “행정입법의 한계와 통제,” 월간법제, 제8호, 1995.
 [12] 조정관, “행정입법과 행정부-의회관계: 한국에서의 시사점,” 21세기 정치학회보, 제13권, 제1호, pp.275-292, 2003.

[13] 김기진, “행정입법에 대한 입법정비의 필요성에 관한 연구,” 연세대학교 법학연구원, 법학연구, 제19권, 제2호, pp.131-155, 2009.

[14] 김선진, “국회의 행정입법통제: 국회법 제98조의2에 의한 통제를 중심으로,” 서강법률논총, 제3권, 제2호, pp.101-128, 2014.

[15] 김용섭, “국회법상 행정입법검토택제의 현황과 법적정책적 과제,” 행정법연구, 제33권, pp.1-25, 2012.

[16] 최정일, “독일과 미국에서의 의회에 의한 위임입법의 직접적 통제에 관한 연구: 동의권 유도와 입법적 거부를 중심으로,” 행정법연구, 제21권, pp.23-73, 2008.

[17] 김재선, “미국 REINS법안에 관한 행정법적 논의와 시사점: 미국 행정입법에 관한 의회심사제도를 중심으로,” 행정법연구, 제35권, pp.221-242, 2013.

[18] 박태우, 강장석, “행정입법에 대한 국회 통제권 강화에 관한 연구,” 한국의정연구회, 2014.

[19] 내일신문, <외국 의회는 행정입법 통제 어떻게 하나> 영국은 ‘거부결의권’, 미국은 ‘의회심사권’, 이재걸 기자, 2015년 6월 4일.

[20] 박우순, “한국의 재난정치: 소 잃고도 외양간을 고치지 못하는 이유,” 한국공공관리학보, 제28권, 제3호, pp.25-54, 2014.

[21] 최은희, “KBS 보도 및 편성 책임 주체에 관한 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제2호, pp.187-195, 2014.

[22] 이재은, “세월호 사고와 바람직한 재난관리체계,” 서울행정학회포럼, 제25권, pp.12-17, 2014.

[23] 유현정, 이재은, 노진철, 김검훈, “수요자 관점에서 접근한 재난관리서비스의 개선 방안,” 한국콘텐츠학회논문지, 제8권, 제5호, pp.224-236, 2008.

[24] 이종열, “국가재난관리체계에 대한 단상,” 서울행정학회포럼, 제25권, pp.6-11, 2014.

[25] 홍완식, “세월호 사고에 관한 입법적 성찰,” 법학연구, 제56권, pp.327-348, 2014.

[26] 김병섭, 김정인, “관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로,” 한국행정학보, 제48권, 제3호, pp.99-120, 2014.

[27] 최창현, “정부 관료제의 문제점 분석과 대책: 세월호 참사를 통해 본 국정관리력, 정치력, 그리고 기관 신뢰 분석,” 한국공공관리학보, 제28권, 제3호, pp.55-84, 2014.

[28] 박용섭, “해난구조법과 수난구조법의 비교법적 연구,” 한국해법학회지, 제19권, 제1호, pp.5-20, 1997.

[29] 정대용, “건설분야 법령에 있어서의 위임입법의 이론과 실제,” 월간법제, 제6호, 2008.

[30] 배대식, “위기관리관점에서 대학의 안전관리 법제 방안,” 한국콘텐츠학회논문지, 제8권, 제4호, pp.183-196, 2008.

[31] 세계일보, 시행령 수정 ‘강제성 논란, 98조2항 공방 가열, 김용출 기자, 2015년 6월 1일.

[32] 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 정책학원론, 대명출판사, p.124, 2010.

저 자 소 개

송 지 훈(Ji Hoon Song)

정회원



- 2009년 8월 ~ 현재 : 국회의원회관 보좌진 근무
- 2014년 3월 ~ 현재 : 서강대학교 공공정책대학원 석사과정 재학 중

<관심분야> : 의회정치, 국토정책, 인사행정

최 정 민(Jeong Min Choi)

정회원



- 2013년 2월 : 서울대 행정대학원 졸업(행정학박사)
- 2013년 9월 ~ 현재 : 서강대학교 공공정책대학원 대우교수

<관심분야> : 인터넷정책, 위기관리커뮤니케이션, 조직행태