

해상교통안전진단제도 심사체계 개선방안 연구

* 조익순 · ** 김 영두 · † 이 윤석

*, † 한국해양대학교 해사대학 선박운항과 교수

** 선박안전기술공단 해사안전연구센터 책임연구원

요 약 : 해상교통안전진단제도가 도입된 이후 다수의 안전진단이 수행되고, '11년 6월 '해사안전법'으로 전부 개정된 후 진단시행지침의 전부 개정을 통해 미비사항을 개선하고, 진단전문기관을 지정하는 등 정착 단계에 이르렀다. 하지만, 안전진단제도가 운영되는 단계에서 심사과정에 대한 다양한 개선요구사항이 대두되고 있다. 즉, 당면직 중심의 심사위원회 운영으로 해상교통안전만을 중시한 보완요구, 다단계의 보완지시에 따른 전반적인 심사처리기간 장기화 등으로 자칫 제도자체의 실효성에 의문을 제기할 우려가 있다. 따라서 본 연구에서는 심사위원회 운영상 문제점을 분석하여 개선사항을 도출하였다. 또한, 시설물 안전진단, 해역이용협의평가, 환경영향평가 등 유사제도의 심사체계 사례분석 및 영향평가제도에 대한 감사원 감사결과를 분석하여 원활한 업무처리 및 합리적인 운영방안을 제시하였다. 향후 과제로는 고시(지침)에 근거한 전문기관 설립근거를 해사안전법에 반영하고, 원활한 심사진행을 위해 사업특성 및 해상교통에 미치는 영향정도에 따라 심사과정을 이원화하여 운영할 필요가 있다.

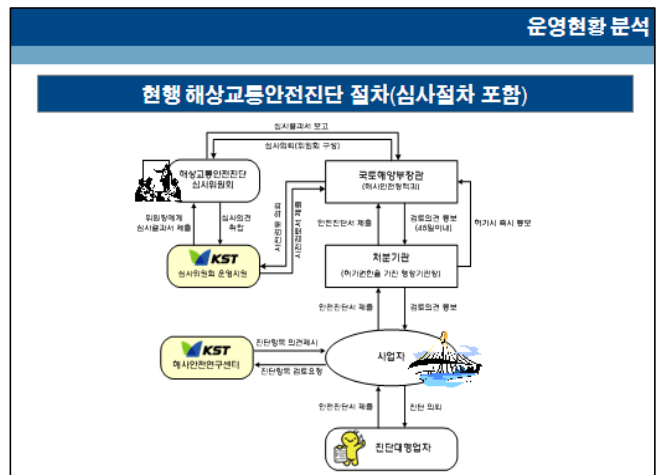
핵심용어 : 해상교통안전진단, 영향평가제도, 전문기관, 심사절차, 심사위원회

2013년도 한국경제경영학회 춘계학술대회

해상교통안전진단제도 심사체계 개선방안연구

2013. 6.

조익순 (한국해양대학교 해사대학, 주저자)
김영두 (선박안전기술공단 해사안전연구센터)
이윤석 (한국해양대학교 해사대학, 교신저자)



연구배경 및 목적

진단제도 운영과정에서 심사과정의 개선요구

| 배 경 | 연구목적 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 당면직 중심의 위원회 운영으로 해상교통안전만을 중시한 보완요구 ■ 사전검토를 담당하는 전문기관의 법적근거 및 역할 애매 ■ 다단계의 보완지시에 따른 전반적인 심사처리기간 장기화 ■ 제도자체의 실효성에 의문제기 우려 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 유사제도의 심사체계 사례 분석 및 영향평가제도 감사원 결과를 참조하여 합리적인 운영방안 제시 ■ 전문기관의 올바른 역할 모색 ■ 원활한 업무처리를 통해 향후 진단제도의 효율적인 운영방안 마련 |

운영현황 분석

심사처리 방법의 변화

| 제도 도입단계 | 법령 개정단계 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 간사의 사전검토에 따른 보완없이 심사위원회에서 지적 후 조치 ■ 위원회 개최 또는 영향이 적은 사업은 설명회 개최없이 서면심사로 갈음 ■ 민원처리기간(45일)내에서 모든 업무 처리 완료 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 전문기관의 사전검토 및 보완지시 ■ 진단결과에 대한 사전설명회 개최 및 심사위원의 보완지시 ■ 사전설명회 결과를 반영한 진단서 완성시 서면 심사용형 ■ 계속된 보완요구 등으로 장기간 소요 |

* 주 저 자 : 조익순(중신회원), ischo@hhu.ac.kr

† 교신저자 : 이윤석(중신회원), lys@hhu.ac.kr

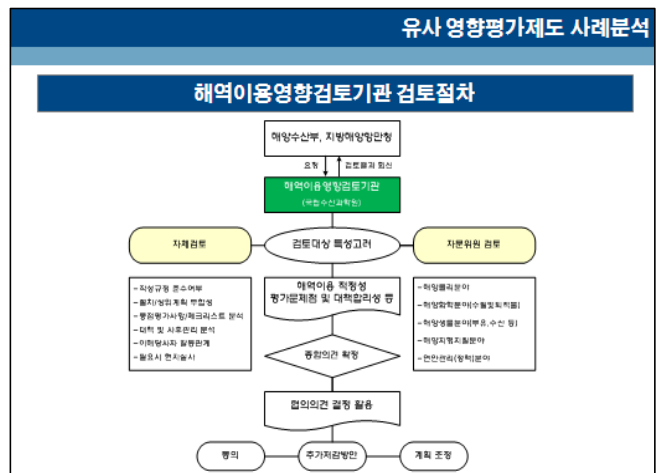
| 영향평가제도 감사원 감사결과 분석 | |
|----------------------------------|---|
| 협의기간 지연관련 영향평가제도 감사원 감사결과 | |
| 감사목적 | - 환경, 교통, 재어 인구 등 국내 주요 영향평가제도의 운영실태점검 * 근거자료 : 감사결과 전문보고서-영향평가제도 운영실태-(05.10.6, 감사원) |
| 교통영향평가제도 | - 심의위원회 교통상 문제로 반대이던 승인물자로 협의기간이 사실상 승인기간이 됨 - 교통영향평가 심의위원들이 자의적 판단에 따라 사업자에게 평가서를 보내어도록 무리하게 요구하는 등 협의기간 장기화 * 사례1) 교통영향권을 중시한 무리한 보완요구로 심의지연 * 사례2) 심의위원이 법령상 설치기준보다 강화된 시설 설치를 요구하면서 심의지연 |
| 환경영향평가제도 | - 환경영향평가서에 대한 검토 및 협의기간에서는 영향평가 협의과정에서 환경을 크게 훼손하지 않는 개발사업에 대해서도 환경 보존 등을 이유로 사업자에게 평가를 보내어도록 무리하게 요구하면서 협의를 지연 - 사업자가 별다른 문제도 없이 사업계획을 축소하거나 사업이 지연되는 사례 발생 |

| 유사 영향평가제도 사례분석 | |
|---------------------------|---|
| 시설물 안전진단 평가관련 세부법령 | |
| 관련법령 | - 정밀점검 및 정밀안전진단 실시결과에 대한 평가규정 |
| 평가위원회의 구성 | - 위원수 : 위원장, 부위원장을 포함한 200명 이내 - 임기 : 2년(연임 가능) - 위촉 : 국토교통부장관의 승인을 받아 시설안전공단 이사장이 임명 |
| 소위원회 구성 | - 평가위원회의 효율적 운영을 위하여 시설물의 기능적, 기술적 특성을 고려하여 소위원회 구성, 운영 - 소위원회의 심의를 거친 사항은 평가위원회의 심의를 거친 것으로 간주 - 위원장 포함 7인~15인 이내 구성, 평가위원회의 위원들 시설물 분야별 전문가로 구성 |

| 영향평가제도 감사원 감사결과 분석 | |
|-----------------------------|---|
| 영향평가제도 감사원 감사결과 조치사항 | |
| 인구영향평가제도 | - 형식에 불과한 평가서 작성을 위해 비효율적, 협의절차 거치는 물론, 협의기간 역시 영향평가 협의업무에 영향력이 분산되므로 존치실익이 없어 폐지방안 강구 = 인구영향평가제도 폐지(2009.1.1.) |
| 재해영향평가제도 | - 공사로 인한 재해방지대책을 수립 시행하는데 특력이 있으나, 관련법령에 따라 별도로 대책을 수립하고 평가결과도 현장조건에 맞지 않아 존치실익이 없어 폐지방안 강구 = 재해영향평가제도로 통합 |
| 환경영향평가제도 | - 인구, 교통 등 사회경제환경에 미치는 영향은 다른 법령에 따라 평가하고 있어 별도로 평가할 필요가 없는데도 평가대상항목에 포함시켜 중복평가 및 협의기간의 장기화 초래 = (환경부) 환경영향 조사작성 등에 관한 규칙을 개정하여 평가항목 정리 - 사업시행으로 인해 환경에 미치는 영향이 미미한데도 환경을 보전한다는 명목으로 협의를 늘려 사업이 축소 지연되는 등 사업자의 부담 가중 = (환경정책평가원) 검토의견을 사실과 다르게 작성한 연구위원 징계 |

| 유사 영향평가제도 사례분석 | |
|------------------------|---|
| 해역이용협의평가제도 검토방법 | |
| 관련법령 | - 해양환경관리법 (제91조 및 시행령 제67조) |
| 운영방법 | - 해역이용협의의 등에 따른 해역이용영향검토기관으로 국립수산물품질관리원 지정하고, 검토 전문위원 운영 및 관리를 통해 해역이용협의서 등의 검토 실시 |
| 검토절차 | ① 협의서 등의 접수 → ② 검토총괄위원 지정 → ③ 검토위원회 구성 → ④ 검토전문위원에 대한 검토 의뢰 → ⑤ 현지조사 → ⑥ 검토위원 검토 → ⑦ 검토위원 의견 취합 및 정리 → ⑧ 검토위원회 회의 개최 → ⑨ 검토의견 확정 및 회신 ※ 경우에 따라 상기 ⑤ 내지 ⑧은 생략가능 |

| 유사 영향평가제도 사례분석 | |
|------------------------|---|
| 시설물 안전진단제도 검토방법 | |
| 관련법령 | - 시설물의 안전관리에 관한 특별법(시책법) |
| 운영방법 | - 진단서 평가를 전문기관(시설안전공단)에 위탁하고 전문기관이 평가위원회 운영 - 평가위원회 및 효율적인 운영을 위해 평가 소위원회 구성 - 필요한 경우 현장조사(인력 및 소요비용은 공단에서 업무지원) 또는 평가업무 수행자에게 외주형취 가능 |
| 관련법령 | * 시책법 제38조(안전의 위한 위탁) ① (중략) 위탁업무는 수행하는 데에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관에 위탁할 수 있다. ③ 정밀점검 및 정밀안전진단 실시결과 평가와 그 평가에 필요한 관련 자료 제출요구 ④ 위탁 받은 기관은 평가의 공정성과 전문성을 확보하기 위하여 정밀점검·정밀 안전진단평가위원회를 설치하고 그 심의를 거쳐야 한다. |



| 유사 영향평가제도 사례분석 | |
|----------------------|--|
| 해역이용협의평가제도 평가관련 세부법령 | |
| 관련법령 | - 해역이용협의 등에 관한 업무처리규정 |
| 평가센터 | - 제7조(평가센터) ① 해양수산부장관은 해역이용협의 등의 검토를 위하여 별 제91조제2항에 따른 해역이용영향평가기관 내에 해역이용영향평가센터를 둔다. ② 평가센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다 : 해역이용 협의서 등의 검토, 전문위원의 관리, 현지조사, 사후관리조사 참여, 해양환경영향조사서의 검토, 기타 평가센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 사항 |
| 전문위원 | - 자격 : 해양·환경관련 학과의 조교수 이상, 연구기관 또는 민간단체에서 3년 이상 재직, 관련분야 학식과 경력이 풍부한 자 - 인원수 : 전문분야 및 해역별 인배를 고려하여 120명 이내 - 임기 : 2년(연임 가능) - 임용 : 해양수산부장관 |

| 심사위원회 운영방안 개선 | |
|-------------------------|---|
| 심사위원회 운영상 문제점 및 개선사항(2) | |
| 심사위원의 운영 | - 진단서 검토항 평가 및 무보수 심사서면에 따라 성의 및 관심이 저하 - 심사위원의 의결정족수 명시 규정이 없음. 공정한 심사를 위해 당연직 및 임명직 최소 참여비율의 명시 바람직 |
| | - 심사위원회 개최 대상사업의 명확화하여 해상교통에 미치는 영향 정도에 따라 자활화된 위원회 운영 및 위원구성(소위원회 구성 검토) - 전문기관의 역할을 명확히 하여 심사와 관련된 모든 업무를 전적으로 위임 - 전문기관의 독립성, 공정성 및 객관성 확보를 위해 인적적 운영방안 장구 (예산 및 인력지원) |

| 유사 영향평가제도 사례분석 | |
|-------------------|--|
| 환경영향평가제도의 검토방법 변화 | |
| 중앙부처 및 환경청 | - 제도 도입초기 검토 및 협의는 보건사회부장관이 담당(환경보전법 1977) - 환경영향평가 업무가 환경청에게 위임되면서 관련 환경부서에서 수행(1979) |
| 전문위원회 | - 검토를 위해 필요한 경우 중앙환경보전전문위원회(환경영향평가위원회) 및 지방환경영향평가위원회의 기술적 지원(1986, 환경정책기본법 시행령 1992) - 공청회에서 의견 진술을 위해 부민주선 전문가, 학식 및 경력이 풍부한 전문가 구성 (환경영향평가법 1993) |
| 전문기관 | - 평가서의 전문적 검토를 위해 한국환경정책연구소에 설립되어 검토 수행(1997) - 검토를 위해 필요한 경우 관련 전문가 및 전문가의 의견을 들을 수 있음 |

| 결론 및 향후과제 | |
|-----------|--|
| 결론 | - 법령개정 이후 여러단계의 보완지시로 심사체계 개선이 필요하며, 제도의 효율적 운영을 위해 심사체계 개선이 요구됨 - 유사영향평가제도 분석결과 제도의 원활한 운영 및 전문적 검토를 위해 법적 근거 마련을 통한 전문기관에 검토(평가) 위임 - 전문성을 갖춘 심사가 가능하도록 심사전문 전문기관의 역할 강화 - 당연직 중심의 심사위원 구성의 개선 필요 |
| 향후 과제 | - 고시(지침)에 근거한 전문기관 설립근거를 법에 반영 필요 - 원활한 심사 진행을 위해 사업특성 및 해상교통에 미치는 영향 정도에 따라 심사과정을 이원화하여 운영 |

| 심사위원회 운영방안 개선 | |
|-------------------------|---|
| 심사위원회 운영상 문제점 및 개선사항(1) | |
| 심사위원의 성격 | - 사업수행을 결정하는 의결기관으로 오해, 해상교통상 문제로 반대야권 사업진행 불가 - 협의기관(해양수산부) 중심의 협의체 제도 |
| 심사위원의 구성 | - 심사위원회의 위상, 역할 및 심사범위를 명확히 규정 - 위아소 및 안전대책 수립 여부 검토하는 전문기관을 인력 전환 - 당연직(해양부 공무원) 중심의 위원회 구성 : 양민개발 등 해양부 주관 사업 진행시 공정성 결여, 개인적 판단에 따른 요구, 해상교통안전만을 중시한 보합요구 중 - 임명직 위원의 부족으로 진단대행기관과 심사자가 동일시 되는 문제점 발생 - 진단사업의 성격에 맞는 전문(분야) 위임(선정방식) 심사위원회 구성이 어려움 - 당연직 위원을 축소(특이 분야 및 지방간 중점업무분야)하고, 심사야권 민간 위원을 인력 확대하여 특화된 위원회 운영 |

