

해상교통안전진단 전문기관의 역할증대에 관한 연구

A Study on the Enhancement of the KST for Maritime Traffic Safety Audit

김영두^{†*}, 조익순^{**}

Young-Du Kim^{†*}, Ik-Soon Cho^{**}

요 약 문

해상교통안전진단제도가 도입된 후 운영과정에서 드러난 문제점을 해결하고 효율적 운영을 위해 해사안전법이 전부개정(11. 6. 15) 되었고, 해상교통안전진단시행지침이 전부개정(12. 3. 21) 되면서 공단은 전문기관으로 지정을 받았다. 이에 제도의 발전 및 운영을 위한 주체로서 선제적으로 안전성과 경제성이 고려된 원활한 사업 수행을 위한 진단제도에 대한 이용자들의 이해 도모 및 진단제도의 체계적인 개선을 위한 전문기관의 역할 증대를 위한 대응방안 연구의 필요성이 대두되었다. 본 연구에서는 국내 유사제도 분석, 현 제도의 한계점 및 문제점 파악을 통해 전문기관의 역할 및 업무에 대한 해사안전법 개정(안)과 해양분야의 유사제도와의 연계 방안을 검토하였다.

※ **Keywords** : 해상교통안전진단, 전문기관, 해사안전법, 해상교통안전진단제도, 해역이용협의

1. 서 론

해상교통 안전에 영향을 미치는 사업(이하,

「안전진단대상사업」이라 한다.)에 대해 항행안전 위험요인을 전문적으로 조사·측정하여 선박통항 안전을 확보 및 잠재적 위험요인을 미연에 제거

† * 논문 주저자, 선박안전기술공단

** 한국해양대학교 해사대학 선박운항과 교수

하기 위해 해상교통안전법 개정을 통해 해상교통안전진단제도가 도입(시행, '09. 11. 28)후 해사안전법(이하 '법'이라 한다)으로 전부 개정('11. 6. 15)되어 운영 및 관리되고 있다.

도입 후 진단제도의 운영과정에서 드러나 문제점들을 해결하기 위하여 정부는 일부 사업에 대하여 안전진단 의무의 면제 근거 규정을 신설하는 등의 해사안전법 전부 개정('11. 6. 15) 및 안전진단 정보관리 체계의 구축·운용 등에 관한 사항도 추진하고 있다. 그러나 위와 같은 법 구조 체계 변화 등의 환경변화에 비해 사업자의 인식 부족 및 업무 담당자의 대응전략 미비 등으로 효율적인 운영을 위한 개선이 요구되고 있다.

시행지침 전부개정을 통해 진단서의 작성 절차, 안전진단 기술기준 등이 마련되어 안전진단이 수행되고 있으나, 진단서의 통일화 및 표준화된 양식이 없어 진단대행기관에서 진단 수행시 애로 사항을 겪고 있으며, 진단서 검토·심사시 불필요한 시간 및 인력이 낭비되고 있다.

제도 도입 후 4년여의 기간 동안 90건 정도의 안전진단이 실시되는 등 제도의 형식화, 독립성 부분에는 어느 정도 안정화 단계에 들어갔다고 볼 수 있으나, 표준화에 관한 사항은 미비한 것 또한 사실이다.

이에 상기 언급한 바와 같이 해상교통안전진단 전문기관으로 공단이 지정('12. 3. 21)됨에 따른 제도의 발전 및 운영을 위한 주체로서 선제적으로 안전성과 경제성이 고려된 원활한 사업 수행을 위한 진단제도에 대한 이용자들의 이해 도모 및 진단제도의 체계적인 개선을 위한 전문기관의 역할 증대를 위한 대응방안 연구의 필요성이 대두되었다.

본 연구에서는 국내 유사제도 분석, 현 제도의 한계점 및 문제점 파악을 통해 전문기관의 역할 및 업무에 대한 해사안전법 개정(안)을 제시하였다. 또한, 해양분야의 유사제도와와의 연계방안을 검토하였다.

2. 해상교통안전진단

2010년 해상교통안전진단제도가 본격적으로 시행됨에 따라 진단제도 초기에 발생하는 운영 및 평가체계 전반에 대해 조사하고 보완이 필요한 내용에 대해 개선사항을 도출하기 위한 연구와 개발이 많이 이루어졌다. 그에 따라, 안전진단서 작성 및 평가, 심사위원회 구성, 안전진단서 제출 면제사업 및 의견서 작성, 안전진단대행업자 관련 제도 개선을 시행하여 해상교통안전진단제도의 체계를 확립하였다.

이렇게 제도화를 한 이유는 기존의 자발적 진단이 법적 근거 또는 지침 없이 임의로 진행됨에 따라 진단을 맡은 진단대행업자가 발주자인 사업자의 의도에서 자유로울 수 없다는 개연성 때문이다. 임의로 진행된 교통 환경 영향 평가법을 과학적·표준적으로 진단대상 사업별 필수 진단 항목과 진단항목별 표준진단 적용기술의 분석 등을 통해 “해상교통안전진단 기술기준”을 도출

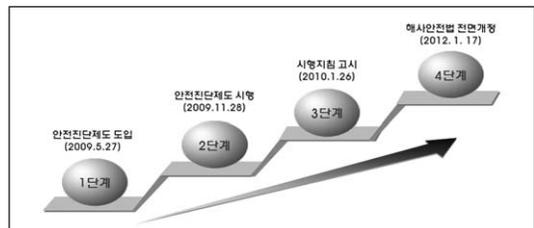


Fig. 1 해상교통안전진단제도 법적 변화

하여 해양사고 유발 개연성을 차단하는 제도적 장치를 마련한 것이다.

2.1 안전진단대상사업 및 진단항목

해상교통안전진단 대상사업은 ① 구역의 설정 또는 변경, ② 구역에 설치되는 교량·터널·케이블 등 시설물의 건설·부설 또는 보수, ③ 항만 또는 부두의 개발·재개발, ④ 그 밖에 해상교통안전에 현저한 영향을 미치는 사업으로서 해양수산부령으로 정하는 사업(같은 법 시행규칙 제3조)으로 하고 있다.

대상사업	안전진단항목	해상 교통 현황 조사	해상 교통 현황측정		해상교통시스템 직정성평가			해상 교통 안전 대책	
			현황 측정	교통 혼잡도	통행 안전성	접안 안전성	계류 안전성		해상 교통류
구역	설정	●	●	●	●	△	—	△	●
	변경	●	●	△	●	△	—	—	●
구역내 시설물	건설·부설	●	●	△	●	△	△	△	●
	보수	●	●	—	●	—	—	—	●
항만 또는 부두	개발	●	●	●	●	●	●	△	●
	재개발	●	●	△	●	●	△	—	●
규칙 제3조에 따른 사업		●	●	△	●	△	△	△	●

●: 수행하여야 하는 항목 △: 조건에 따라 수행하지 아니하여도 되는 항목

Fig. 2 대상사업별 안전진단 항목

2.2 안전진단 수행 및 안전진단서 제출

해상교통안전진단사업에 대하여 「항만법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 및 「개항질서법」 등 해양의 이용 또는 보존과 관련된 관계 법령에 따른 허가·인가·승인·신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받으려는 경우 사업자가 안전진단의 결과(이하 “안전진단서”라 한다)를 허가등의 권한을 가진 행정기관(이하 “처분기관”이라 한다)의 장에게 제출하여야 한다.

2.3 안전진단 업무 절차

2.3.1 안전진단서 제출사업

안전진단서 제출사업에 대한 업무 절차를 도식화 하면 다음과 같다.

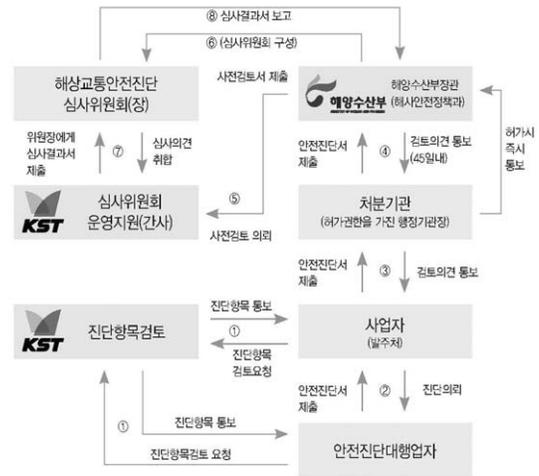


Fig. 3 안전진단서 제출사업 업무절차

2.3.2 안전진단서 제출면제 사업

선박의 통항에 미치는 영향이 적은 사업에 대하여서는 안전진단서 제출을 면제 받기 위해서는 아래의 업무 절차와 같이 사업자는 의견서를 작성하여 제출하여야 한다.

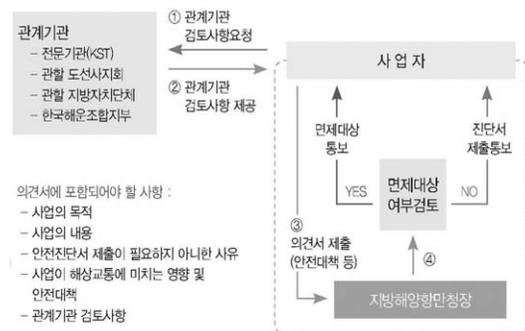


Fig. 4 안전진단서 제출 면제사업 업무절차

2.4 안전진단대행업자

해상교통안전진단을 대행하려는 자(이하 “안전진단대행업자”라 한다)는 해양수산부령으로 정하는 기술인력·장비 등 자격을 갖추고 해양수산부장관에게 등록을 신고하여야 한다. 현재(등록 順) 목포해양대학교, 한국해양대학교, 한국해양수산연수원 및 (주)세이프텍리서치 등 4개 기관(업체)이 등록되어 있다.

안전진단대행업자는 안전진단항목의 일부를 적용할 필요가 없거나 적용하기 곤란한 경우에는 해당항목을 안전진단항목에서 제외하거나 다른 기준을 적용할 수 있으나, 이 경우에는 그 사유를 안전진단서에 기록하여야 한다. 또한, 안전진단을 실시한 후 아래의 사항을 충분히 평가하여 해상교통안전대책을 마련하여야 하며, 안전진단서에는 이에 대한 사업자의 의견을 기록하여야 한다.

- ① 안전진단대상사업에 잠재되어 있는 문제점 및 위험요소의 식별
- ② 식별된 문제점 및 위험요소에 대한 정량적 및 정성적인 평가
- ③ 정량적·정성적인 평가의 결과를 바탕으로 식별된 문제점 및 위험요소를 제거하거나 완화시키기 위한 대안의 도출 및 검증
- ④ 대안을 적용하는 경우에 예상되는 문제점과 남아 있는 위험요소의 식별·평가 및 그에 대한 해소방안이 있는 경우 그 방안

2.5 해상교통안전진단 심사위원회

안전진단서의 사전검토 및 안전진단서의 보완이

끝나면 해상교통안전진단 심사위원회를 구성하여 안전진단서를 심사하며, 심사위원회는 위원장 1명과 간사 1명을 포함하여 20명 이상의 위원(당연직/임명직)으로 구성한다.

2.6 해상교통안전진단 전문기관의 역할

진단제도의 효율성을 제고하고, 효율적인 제도 운영을 위해 진단업무 전문관리기관을 운영하는 방안이 대두되었다. 특히, 진단실시 방법, 절차, 내용 및 조치의 적정성 등을 평가할 수 있는 체제가 필요하며, 이러한 평가결과를 통해 진단대행기관에 대한 지도감독 권한을 강화할 필요가 있어 선박안전기술공단(해사안전연구센터)을 진단관련 전문기관으로 지정(12. 3. 21)하였다.

하지만, 해상교통안전진단시행지침에는 다음과 같이 의견제시/제공 수준으로 전문기관의 법적 근거나 역할이 미흡하다.

- ① 안전진단대행업자의 등록신청 또는 등록사항의 변경이 있는 경우 등록요건의 적합성 검토
- ② 안전진단서가 안전진단기준 및 안전진단서 작성 기준 등의 적정성 검토
- ③ 심사위원회 개최 방법에 대한 의견 제출
- ④ 사업성격 및 해역특성에 적합한 안전진단항목 검토
- ⑤ 심사위원회의 당연직 위원 및 임명직 위원으로서의 활동
- ⑥ 안전진단서 제출 면제 의견서 작성을 위한 검토 의견 제공

3. 해양분야 유사 제도 비교

3.1 해역이용협의제도와의 연계

해역이용협의제도는 해양환경관리법에 따라 각종 공유수면 이용 및 개발행위에 따른 해역이용의 적정성 및 환경영향을 미리 평가·검토하여 해양수산부 및 각 지방해양항만청의 협의의견을 결정하는 시스템으로, 검토기관은 협의기관에서 요청된 대상사업에 따른 해역이용협의서 및 영향평가서 등을 분석·검증하여 검토의견을 제시하는 역할과 각종 제도개선 등 정책지원을 수행하고 있다.

해역이용협의와 해상교통안전진단은 사업자 주체주의 측면에서 사업자(평가대행자 또는 진단대행업자)가 협의서 또는 진단서를 준비하여 처분기관에 제출하고, 처분기관이 사업계획의 승인 등 처분전에 해양수산부와 협의를 하는 유사협의체제를 가지고 있는 것으로 판단되며, 제출된 서류의 전문적인 검토는 해역이용협의는 해역이용영향평가센터에서, 해상교통안전진단 제도는 해상교통안전진단심사위원회에서 심사의견을 해양수산부에 제시하고 있다.

두 제도는 모두 공유수면(해양)에서 계획되거나 실시되고 있는 각종 개발사업 또는 행위를 대상으로 하고 있는데, 해역이용협의의 대상사업이 공유수면의 모든 행위나 개발사업을 대상으로 하고 있어서, 안전진단제도의 협의대상을 포함할 수 있는 상황으로 즉, 일부 사업은 두 제도에 걸쳐 협의를 할 수 있는 중복성이 내재되어 있다.

예를 들어, 안전진단제도의 협의대상이 항로정박지 선로장 등 수역의 설정 및 변경, 해상횡단

교량, 침매터널 및 케이블 시설물의 건설, 항만의 개발 재개발, 부표 계류 하역시설, 돌핀 등 해상 계류시설의 설치로 되어 있어 해역이용협의를 동시에 수반할 수 있다.

따라서, 협의대상을 우선 명확히 설정해야 할 것이고, 해역이용협의는 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 등에 의거 협의대상이 사업기준이 아닌 행위기준으로 되어 있으며, 규모와 영향정도에 따라, 간이, 일반, 해역이용영향평가로 구분하여 평가서의 준비와 절차가 다소 상이하고, 이에 따라 일선에서 대상사업의 애매함과 평가서 작성의 애로점(작성규정은 있지만, 평가자가 평가항목을 임의로 선정할 수 있는 조항 등)을 토로하고 있다. 그러므로 우선, 안전진단제도도 협의대상을 명확히 구분 정리해서 협의의 일관성을 유지해야 하고, 그것이 규정화되어 있다면 협의대상의 정도를 구분하여 간이로 할 것이지, 좀 더 중점적으로 할 것인지에 대한 차별성을 고려할 필요가 있다.

선진국에서는 평가제도상에서 스크리닝과 스코핑을 도입하여 대상사업별로 간략한 절차로 할 것인지, 좀 더 엄격한 평가를 할 것인지, 그리고 평가가 진행된다면 해당 사업유형별로 평가의 범위, 내용과 중점평가사항 등을 미리 확정하여 효율성과 합리성을 도모하고 있다. 단기적인 측면에서는 현 제도의 실효성을 위해 대상사업의 범위를 분명히 제시해서 일선의 혼란을 방지하고, 중장기적으로는 실효성을 위해서 대상사업을 구분 차별화하여 획일적인 안전진단을 받지 않도록 유도하는 것도 필요가 있다.

특히, 해역이용협의 등 기존 평가제도와의 연계성 검토와 차별성을 강화하는 것이 필요하겠다. 최근 태안골재채취사업에 따른 해역이

용영향평가가 진행되었는데, 초안, 설명회, 공청회, 본안, 및 보완으로 이어진 해역이용영향평가 협의과정에서 안전진단제도의 절차와 결과를 어떤 식으로 추진해야 할 지에 대한 논의가 있었다. 이는 연안구역 항로 주변에서의 준설, 골재채취(안산, 웅진) 등 항로와 선박운항에 영향을 미치는 사업의 경우에 모두 포함될 수 있다. 하지만, 두 제도에서 시기와 절차에 대한 상호 연계성이 구체화되어 있지 않았다.

해역이용협의와 환경영향평가와의 절차상 중복성이 문제되어 개선이 요구되고 있는 상황도 있다. 해양환경관리법에서는 해역이용협의를 환경영향평가(대부분 본안으로 해석) 이전에 실시 하라는 조항 때문에 대부분 협의절차가 환경영향평가초안 - 해역이용협의 - 환경영향평가본안으로 진행되고 있는 상황이나, 환경영향평가법에서는 해역이용협의와의 절차관계에 대해서는 언급이 없다.

따라서, 해역이용협의와 안전진단제도도 관련법에 절차상의 내용을 구체화해서 업무처리를 명확히 할 필요가 있으며, 문제는 어떤 식으로 풀어나가야 되는 것이 중요하다고 판단된다.

해역이용협의제도에서 현재 고민을 안고 있는 부분이 적정성에 대한 조항으로, 순수하게 해양환경영향을 평가할 것인지, 적정성에 대한 그 구체성이 무엇인지에 대한 제도개선이 강구되고 있다.

해양환경영향과 적정성은 상호 관계가 되지만, 적정성은 해양환경적 측면의 적정성 뿐만 아니라 해상교통안전진단제도의 항행 위험성에 대한 적정성 논의도 포함될 수 있다. 해역이용협의과정에서 해상교통과 관련된 내용은 협의대상이 아니므로 현재 규정된 용어상 적정성을 좀 더

구체화하거나 또는 해양환경적 측면의 적정성만으로 구체화하자는 논의가 진행되고 있으나, 두 제도가 바라보는 초점이 다르므로(물론 연계가 필요) 하나의 협의과정에 융합되기는 어려울 것으로 보인다.

따라서, 태안골재채취사업 등 해역이용개발 사업에 따른 평가나 협의(두 제도)가 동시에 진행될 경우, 먼저 해상교통안전진단제도에 따른 위험성과 안전성 등을 충분히 평가하여 그 적정성이 사전 협의되고 난 후, 해역이용협의의 절차가 진행되어 해양환경에 미치는 영향과 환경적 측면의 적정성을 검증하는 것이 보다 합리적이라고 판단된다.

이에 두 제도의 관련법에 상호 협의절차를 명확히 명시하는 것이 필요하고, 관련 부서간 논의가 필요할 것이다.

태안골재채취사업의 경우 해역이용영향평가 초안과 본안이 진행되어 획정된 광구와 채취 규모에 따라 14개 항목의 평가서의 신뢰성과 영향을 평가해야 하는데, 해상교통안전진단의 결과에 따라 광구와 채취규모가 변경될 소지가 있어서 상당한 문제점이 있었다. 해역이용협의에 따른 광구와 채취규모의 확보보다 해상교통안전진단의 항로 위험성에 따른 광구와 채취량의 조정이 협의에 큰 영향을 미쳤으며, 동일한 사업에 대해 해양수산부의 두 평가제도가 아무런 연계 없이 별도로 진행되는 것은 비효율적이며, 안전진단결과에 따른 사업의 위치와 규모를 미리 걸러지고 난 후 확정된 규모를 가지고 해양환경영향을 평가하는 것이 타당하다고 판단된다.

물론, 해역이용협의 이후에도 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률에 따른 점사용과 매립면허

등 타 법률의 인허가가 있어 사업이 조정될 수도 있으나, 단순히 해역이용협의와 안전진단제도와의 상호성은 先 안전진단제도 - 後 해역이용협의로 가는 것이 논의될 필요가 있다. 본다.

3.2 유사제도의 심사체계 분석

3.2.1 시설물안전진단제도

- 가. 관련법령 : 시설물의 안전관리에 관한 특별법(이하, ‘시특법’ 이라 한다)
- 나. 운영방법 : 진단서 평가를 전문기관인 한국 시설안전공단에 위탁하고 전문기관이 평가위원회 운영하며, 평가위원회 및 효율적인 운영을 위해 평가 소위원회 구성하고 있다. 또한, 필요한 경우 현장조사(인력 및 소요 비용은 공단에서 업무지원) 또는 평가업무 수행자에게 의견청취가 가능하다.

Table 1 한국시설안전공단의 업무 위탁 근거

<p>제38조(권한의 위임·위탁) ②이 법에 따른 국토교통부장관의 권한중 다음 각호의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단 또는 대통령령으로 정하는 위탁업무를 수행하는데에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관에 위탁할 수 있다.</p> <p>1~2 (생략)</p> <p>3. 제11조의3제1항 및 제2항에 따른 정밀점검 및 정밀안전진단 실시결과의 평가와 그 평가에 필요한 관련 자료의 제출요구</p> <p>4. 제16조에 따른 시설물정보관리종합시스템의 관리·운영 등</p> <p>③(생략)</p> <p>④제2항제3호에 따른 정밀점검 또는 정밀안전진단 실시결과의 평가에 관한 권한을 위탁받은 기관은 평가의 공정성과 전문성을 확보하기 위하여 정밀점검·정밀안전진단평가위원회를 설치하고 그 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>⑤ (생략)</p>
--

3.2.2 해역이용협의 및 평가제도

- 가. 관련법령 : 해양환경관리법
 - 나. 운영방법 : 해역이용협의 등에 따른 해역이용영향검토기관으로 국립수산과학원을 지정하고, 검토 자문위원 운영 및 관리를 통해 해역이용협의서 등의 검토 실시하고 있다. 업무 처리는 ①협의서 등의 접수 → ②검토총괄위원 지정 → ③검토위원회 구성 → ④검토자문위원에 대한 검토 의뢰 → ⑤현지조사 → ⑥검토위원 검토 → ⑦ 검토위원 의견 취합 및 정리 → ⑧검토위원회 회의 개최 → ⑨검토의견 확정 및 회신으로 진행된다.
- ※ 경우에 따라 상기 ③ 내지 ⑧은 생략가능

Table 2 해역이용협의 등에 관한 업무처리규정

<p>제7조(평가센터) ①해양수산부장관은 해역이용협의서 등의 검토를 위하여 법 제91조제2항에 따른 해역이용영향검토기관 내에 해역이용영향평가센터(이하 “평가센터”라 한다)를 둔다.</p> <p>②평가센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제5조의 규정에 의한 해역이용협의서등의 검토 2. 제8조의 규정에 의한 자문위원의 관리 3. 제12조의 규정에 의한 현지조사 4. 제21조의 규정에 의한 사후관리조사 참여 5. 제28조제1항의 규정에 의한 해양환경영향조사서의 검토 6. 기타 평가센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 사항 <p>③평가센터의 장은 제2항 각 호의 업무를 원활하게 수행하기 위하여 필요한 사항을 정하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다.</p>
<p>제8조(자문위원) ①평가센터는 해역이용협의서등의 검토 및 자문을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 자문위원으로 둘 수 있다.</p>

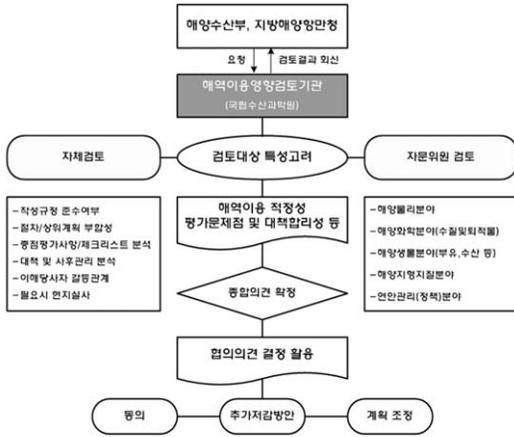


Fig. 5 해역이용협의 및 영향평가 절차

3.2.3 환경영향평가제도

환경영향평가법에 따라 환경영향평가는 30년이 넘는 기간 동안 제도가 발전해 가면서 심사(검토) 업무도 여러차례 발전되어 왔다.

다음 Fig. 6과 같이 처음에는 중앙부처 중심으로 운영되었으나, 담당 공무원의 전문성 및 업무 연속성 결여로 학식 및 경험이 풍부한 전문가로 구성된 자문위원회에서 평가하다가 1997년 환경정책평가연구원을 설립하여 검토 업무를 전문기관이 수행하고 있다.

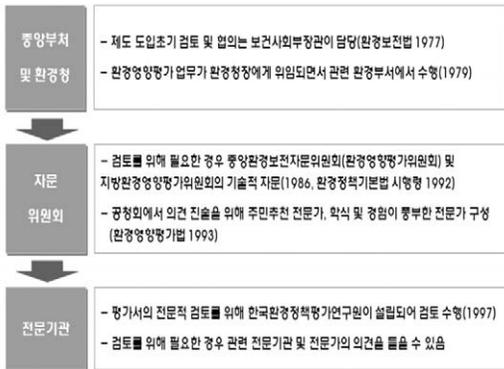


Fig. 6 환경영향평가제도의 평가절차 변화

3.3 유사제도 비교 종합결론

심사측면에서의 제도운영상 문제점 및 개선 방향을 종합 요약하면 다음 Fig. 7과 같다.

구분	구분
심사위원회 성격	<ul style="list-style-type: none"> -사업수행을 결정하는 의결기관으로 오해. 해상교통상 문제로 반대하면 사업진행 불가 -협의기관(해양수산부) 중심의 협의형 제도 <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> -심사위원회의 위상, 역할 및 심사범위를 명확히 규정 -위해요소 및 안전대책 수립 여부를 검토하는 자문기구라는 인식 전환
심사위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> -당연직(해양부 공무원) 중심의 위원회 구성 : 항만개발 등 해양부 주관 사업 진행시 공정성 결여, 개개인의 주관적 판단에 따른 요구, 해상교통안전만을 중시한 보완요구 등 -임명직 위원의 부족으로 진단대행기관과 심사자가 동일시 되는 문제점 발생 -진단사업의 성격에 맞는 전문(분야별 위원 선정방식) 심사위원회 구성이 어려움 <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> -당연직 위원수를 축소(특히 본부 및 지방청간 중복업무분야)하고, 심사분야별 민간위원 인력을 확대하여 특화된 위원회 운영
심사위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> -진단서 검토량 증가 및 무보수 심사(서면)에 따라 성의 및 관심이 저하 -심사위원회 의결정족수 명시 규정이 없음. 공정한 심사를 위해 당연직 및 임명직 최소 참여비율의 명시 바람직 <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> -심사위원회 개최 대상사업의 명확화하여 해상교통에 미치는 영향 정도에 따라 차별화된 위원회 운영 및 위원구성(소위원회 구성 검토) -전문기관의 역할을 명확히 하여 심사와 관련된 모든 업무를 전적으로 위임 -전문기관의 독립성, 공정성 및 객관성 확보를 위해 안정적 운영방안 강구(예산 및 인력지원)

Fig. 7 심사관련 문제점 및 개선사항

4. 현 제도의 한계점 및 개선방향

4.1 현 제도의 한계점 및 문제점

해상교통안전진단제도가 도입된 후 각종 개발 사업의 시행에 따른 해상교통안전상의 부정적 영향과 잠재적인 위해요소를 줄이고 개선하는데 많은 공헌을 하였다는 긍정적인 평가에도 불구하고, 안전과 효율성 측면에서의 모순, 규제라는 인식 등 여러 가지 문제점과 한계성을 드러내고 있다. 이와 같은 해상교통안전진단제도의 주요 한계점을 살펴보면 다음과 같다¹⁾.

첫째, 해상교통 변화에 대한 예측이 매우 어렵다는 점이다. 진단대상사업이 시행됨에 따라 선박 통항에 미치는 영향의 조사와 평가는 현재의 시점을 토대로 하여 불확실한 미래에 대한 장단 기간의 변화 정도를 예측하는 것으로 많은 불확실성이 내재되어 있다.

둘째, 해상교통에 미치는 영향정도의 객관화, 정량화 및 계량화가 어렵다는 것이다. 그동안 시행되어 온 평가지표 및 유사제도의 사례 등을 참조하여 평가지표를 객관화 하려고 노력했으나, 가치기준이 사업성격, 대상해역 등 여가가치 요인과 여건에 따라 각기 차이가 있을 수 있고, 그 가치 또한 계량화시키는데 많은 어려움을 안고 있다.

셋째, 진단제도의 궁극적인 목적은 안전을 이유로 사행을 시행하지 않는 것이 아니라 개발과 보전의 조화를 유지하는 것인데 이에 대한 판단 기준이 모호하고, 이해관계자의 강력한 주장에 따라 편차가 너무 크게 나타난다는 것이다. 따라서

사업계획의 방향을 어떻게 조율하느냐의 기준 제시 또한 어렵게 된다.

이러한 이유로 해상교통안전진단에 대하여 ‘개발을 무조건 반대한다’, ‘진단비용이 많이 소요된다’, ‘일종의 요식행위로 개발사업의 면죄부 역할만 제공한다’ 등의 비판이 조금씩 일고 있는 것도 사실이다.

안전진단제도가 도입된 지 약 4년이 지난 시점에서 이와 같은 한계점을 극복하기 위해서는 진단과 관련된 모든 관계자(정부, 사업자, 처분 기관, 진단대행기관 등) 많은 시간과 노력이 필요하다고 판단된다.

4.2 제도 개선사항 도출

상기 제시된 현 제도의 한계점 및 문제점을 통한 개선사항을 간략히 요약하면 다음과 같다.

제도적 문제점	제도 운영상 문제점
<ul style="list-style-type: none"> ● 진단관련 주제별로 책임과 역할을 명확히 정의하여 혼란방지 ● 진단 범위의 명확화 ● 타법령과 연계될 만한 효과 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 진단대상사업 정량화 ● 스크리닝위원회 활성화 ● 진단정보관리시스템 구축 ● 전문관리기관에 의한 운영관리
진단 수행과정의 문제점	진단 평가과정의 문제점
<ul style="list-style-type: none"> ● 진단대행기관 관리감독 강화 ● 진단서 작성요령 및 기준 제정 ● 진단대가 기준의 현실화 ● 진단대행기관 등급화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 진단기술 및 평가기준의 지속개발 ● 사업별 연구원 진담제제 구축 ● 심사위원회 다변화 ● 전문검토키관 설립 운영

5. 유사제도의 전문기관의 역할

5.1 한국시설안전공단

다음은 공단과 한국시설안전공단을 비교한

1) 신보균 외, 환경영향평가실무, 도서출판 동화기술, pp. 73-74, 2013

것으로, 한국시설안전공단(이하 KST)의 경우 시트법에 위탁 업무에 관한 규정이 명확히 되어 있음을 알 수 있다.

Table 3 KST와 KISTEC 비교

항 목	선박안전기술공단(KST)	한국시설안전공단(KISTEC)
공단역할	○ 해상교통안전진단 전문기관	○ 시설물 안전기술 토털서비스 기관
진단수행 근거법	○ 해사안전법 시행규칙 제11조제4항 ○ 해상교통안전진단 시행지침	○ 시트법 제38조제2항 에 따라 국토교통부장관의 권한의 일부 분 위임·위탁
진단관련 기능 (법적근거)	○ 해수부 장관에게 하기 사항에 대해 의견제시 - 진단대행업자 등록 요건의 적합성 검토 - 안전진단서의 사전검토 - 심사위원회 개최 방법 ○ 사업자 요청에 따라 하기 의견제시 - 제출면제 사업 관계 기관 검토 - 안전진단항목 및 대행업자 업종에 대한 의견	○ 국가 주요시설물 정밀안전진단 ○ 기술의 연구·개발·지도·보급 ○ 시설물정보체계구축 및 관리 ○ 교육훈련 ○ 진단평가 ○ 소규모 안전취약 시설 안전점검 ○ 안전진단전문기관의 관리
수수료 기준	○ 없음	○ 정밀안전진단 대가(시트법 제6조제3항) - 공단이 국토교통부장관에 제출·승인 - 안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정) 기준 고시하여 대가 기준 마련

5.2 국립수산과학원

국립수산과학원의 경우 해양환경관리법 제91조 제2항 본문에 따라 해역이용협의 등에 따른 영향 검토기관으로 명확히 지정되어 있으며, 국립수산과학원 내에 협의서·평가서 등을 전문적으로 검토하는 해역이용영향평가센터를 두고 있다.

또한, 해수부에서는 해역이용영향평가센터의 효율적인 운영을 위해 아래의 규정 등을 제정하여 시행하고 있으며, 필요하다가 인정되는 경우 현지조사 및 중점검토사업에 대하여 협의회를 구성하여 운영하고 있다.

- 해역이용협의 등에 관한 업무처리규정(해양수산부훈령 제53호)
- 해역이용영향평가센터의 업무처리에 관한 지침(국립수산과학원 예규제62호)

제12조(현지조사) ①협의기관 또는 평가센터는 해역이용협의서등을 검토함에 있어서 다음 각 호의 1에 해당하는 사업의 경우에는 사업지역에 대한 현지조사를 실시할 수 있다. (이하 생략)

제13조(협의회의 구성·운영) ①협의기관은 제6조의 중점검토사업에 대한 해역이용협의서등의 검토를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 자로 구성되는 해역이용협의등 검토협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

1. 관계 지방자치단체에 속하는 공무원
 2. 지역주민 대표
 3. 관계 행정기관의 공무원
 4. 제8조의 규정에 의한 자문위원
 5. 기타 협의기관이 해역이용협의서등의 검토를 위해 필요하다고 인정하는 자
- ②제1항의 협의회의 구성원이 되는 지역주민 대표는 시·군·구청장이 추천하는 2인 이내의 자로 한다. 다만, 사업구역이 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 시·군·구별 각 1명으로 한다.
- ③제1항의 협의회의 구성원은 해역이용협의서등의 검토를 위하여 필요한 경우 현지조사에 함께 참여할 수 있다.
- ④협의기관은 협의회가 제시하는 의견을 협의의견 내용에 최대한 반영하여야 한다.
- ⑤협의기관은 현지조사 및 검토를 위하여 필요한 경우에는 해역이용협의서등의 작성에 참여한 자로 하여금 협의회에 참석하여 의견을 진술하게 하거나 관련 자료를 제출하도록 요청할 수 있다.

6. 해사안전법 개정(안)

현재 해사안전법령과 해상교통안전진단시행 지침 상에서 선박안전기술공단에서 수행하도록 하는 안전진단서의 사전검토 등에 관한 사항은 국가의 업무를 전문기관에서 대행토록 하거나 업무를 위탁하는 형식이 아닌 의견을 제시하는 수준으로 정하고 있어 정부의 예산 지원이나 사업자(안전진단대상사업자)로부터 수수료 등을 징수할 수 있는 근거 규정으로서 활용하기에는 무리가 있는 상태이다.

안전진단서 검토의 업무는 정부의 위탁사업 등으로 정의하고 이에 따라 발생하는 비용을 보조금 지급이나 사업자로부터 수수료를 징수할 수 있도록 하기 위해서는 반드시 법제화가 필요하며, 나아가 '해사안전연구센터'의 존재와 역할 등을 현행 고시수준에서 장래에는 법령화(법 또는 시행령)하여 안전진단 검토와 제시의견의 전문적 권위를 확보해 가는 방향이 바람직할 것으로 생각된다.

국가가 예산(보조금 또는 위탁사업비) 지원의 법적 근거가 마련되어도 다음 연도에 필요한 안전진단 물량과 검토비용 등이 예측제시가 가능해야 하나 안전진단대상사업은 사업자간 경쟁 등으로 사전노출을 꺼려 업무량(비용) 예측 곤란으로 필요 예산의 예측이 어려울 수 있으며, 예산의 확보와 지원은 예산소관 부서에서 기획재정부, 국회예결위 등의 예산심의에 적극적 설명과 설득이 필요하나 담당인력의 교체 등으로 일관성

있고 안정적인 예산의 확보와 지원이 어려울 수 있다.

따라서 해상교통안전진단은 해상교통안전에 영향을 미칠 수 있는 위험 요인을 조사·측정하고 평가하는 사항으로서 교통안전에 영향을 줄 수 있는 사업시행자가 의무자이자 수익자라 할 수 있으므로 여기서는 해상교통안전진단의 원인 제공자(시설사업자)가 부담하는 것을 원칙으로 검토하였다.

만일, 발생비용을 국가의 예산(보조금 또는 위탁사업비)으로 확보하여 지급하는 것으로 검토한다면 아래에 기술된 내용 중 안전진단대상사업자로부터 징수할 수 있도록 정하는 수수료에 관한 사항을 대체하여 “국가는 위탁사업자에게 업무 수행에 따라 발생하는 비용을 지급할 수 있다”는 내용으로 변경한다면 정부의 예산보조 등에 관한 규정으로 같음될 수 있을 것이다.

6.1 진단정보시스템 위탁 운영(제1안)

「해사안전법」에서 진단정보시스템 구축을 정부 업무로 정하고, 그 업무를 민간 위탁하여 경비를 보조토록 하는 것으로, 「원양산업발전법²⁾」에 유사 사례가 있으므로 벤치마킹이 가능하다.

이는 업무지정, 위탁, 경비 보조를 한 조에 신설할 수 있으며, 신설조문에 업무만 규정하고, 위탁, 경비 보조는 현행 다른 조문에 부가하여 규정할 수도 있을 것으로 판단된다.

2) 정보시스템 구축을 정부업무로 정하고, 그 업무를 민간 위탁하여 경비를 보조토록 하고 있다. (특)원양산업협회는 선주협회와 유사한 기능을 하는 기관이나 특수법인이며, 협회내 원양산업진출센터(6명)를 두고 정부업무를 수탁·운영하고 있다.

정부는 센터 직원 6명분의 인건비를 민간경상보조금(약 5.5억원)으로 지급하고 있다.

6.2 업무위탁 근거신설(제2안)

공단의 설립 근거와 사업영역 등은 「선박안전법」상에 위치하더라도 “해상교통안전진단제도”를 정하고 있는 「해사안전법」상에 ‘해사안전연구센터’의 설립(존재)과 역할(업무수행 위탁) 그리고 업무수행에 따른 비용 징수의 근거를 마련하여 기관의 위상과 수익을 동시에 확보할 수 있는 법제안 마련이 필요하다.

* 유사 사례 : 공공투자관리센터(사회기반시설)에 대한 민간투자법 제23조)

6.3 현행 법령 개정을 최소화하는 방안 (제3안)

현행 해사안전법에서는 외부기관에 업무를 위탁하는 경우, 고시로서 할 수 있도록 정하고 있다. 이를 활용하는 경우, 업무 위탁에 관한 사항은 현행 고시(지침)을 일부 수정하여 업무위탁을 할 수 있는 방안을 생각해 볼 수 있다.

즉, 해사안전법 제99조(권한의 위임·위탁) 제2항의 내용을 활용하여 현재의 고시인 “해상교통안전진단시행지침” 상에 공단의 센터에 ‘전문기관의 의견을 들을 수 있도록 하는 내용’을 ‘센터에 분석의뢰 등 업무를 위탁할 수 있도록 업무위탁하는 내용’으로 변경하고 그에 따른 비용을 사업자로부터 징수할 수 있도록 규정하는 방안이다.

이 방식의 경우 사업자에게 부과하는 “수수료”는 일반국민을 대상으로 한 부담행위로 보여 규칙

이나 시행령이 아닌 법률에 규정하는 것이 바람직하다는 ‘법률유보의 원칙’을 위반했다는 비판이 있을 수도 있으나 해양안전을 저해할 수 있는 행위자에게 그 안전진단의 정확성 등을 판단하기 위한 검토에 소요되는 비용을 극히 제한적인 원인 제공자에게 부담하는 행위이므로 반드시 법률유보가 필요하지 않을 수 있다.

6.4 해양분야 유사제도와의 연계방안

해상교통안전진단제도를 적용하는 과정에서 해양에서 이루어지는 각종 개발 및 이용행위가 이 제도의 대상사업인지가 불명확하거나³⁾ 환경적인 측면의 제도와 중복되거나 우선순위가 정하여져 있지 않아 사업자들이 혼란을 겪는 경우가 발생하고 있다. 진단제도에 의한 선박의 통항안전과 해양환경관리법에 따른 해역이용협의 제도에 의한 해양환경성 평가를 시행함에 있어 국민의 편의성을 위해서 우선순위를 정하는 절차적인 문제에 직면하는 경우가 발생하곤 한다.

이에 선박항행이 허용되어 선박이 다니는 바다(공유수면)의 일정부분을 바다골재채취구역으로 하는 골재채취업이 해사안전법의 안전진단 대상사업인지를 확인하고 골재채취업의 법적 근거, 진단제도의 법적근거 및 진단제도와 해역이용협의제도와의 충돌문제를 확인하고 개선 방안을 제시하고자 한다.

골재채취업의 허가를 받기 위해서는 제22조와 같이 시장·군수 또는 구청장, 배타적경제수역은 해수부장관의 허가를 받아야 하며, 제34조의

3) 법제처 11-0467(2011.9.8), 13-0001(2013.2.25), 해양수산부 질의

골재채취단지의 경우는 시도지사의 허가를 받아야 한다. 동법 제23조는 다른 법률과의 관계를 설정하고 있는데 제1항 제4호에 따라 공유수면법 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가가 의제되고 있다. 이 법에서 해사안전법상의 해상교통 안전진단제도는 발견할 수 없다.

환경영향평가제도에서 해양부문에 대한 협의 절차는 사업자가 작성한 최종평가서는 승인기관에 제출되어 환경부에 협의 요청되며, 해양환경 특성을 반영해서 환경부에서 다시 해양수산부로 협의요청을 하게 되고, 해양수산부에서는 검토 기관 및 전문가 의견 등을 종합하여 환경부로 회신하는 과정을 거치게 된다⁴⁾.

해역이용협의 및 평가제도를 검토하는 기관은 농림부 소속의 국립수산물과학원에서 해양수산부 소속의 국립수산물과학원의 해양환경영향평가센터에서 해양부문에 대한 환경영향평가서와 해역 이용협의서에 관한 전문적인 검토를 수행하고 있다.

해역이용협의제도나 해상교통안전진단제도의 업무 흐름에 상호 연계되었더라면 법제처에 별도의 질의 없이 업무를 수행할 수 있었음에도 불구하고 불명확한 업무 흐름 때문에 사업이 지연되거나 사업자에게 이중의 부담을 안기게 되었다.

또 다른 일례로 해역이용협의제도의 평가에서는 골재채취구역을 많이 허가받을 수 있는 구역으로 검토되었는데, 진단제도를 시행한 후 허가 받은 구역의 일부가 허가 받을 수 없는 구역으로 진단되는 경우도 있었다. 대부분의 경우 안전진단을

먼저 시행 후 해역이용협의평가를 시행하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

또한 Fig. 8과 같이 해역이용영향평가시 해상교통안전분야에 관한 전문가가 자문위원으로 참여하며, Fig. 9와 같이 해상교통안전진단 검토시에는 해역이용협의의 검토기관에서 전문가가 참여하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

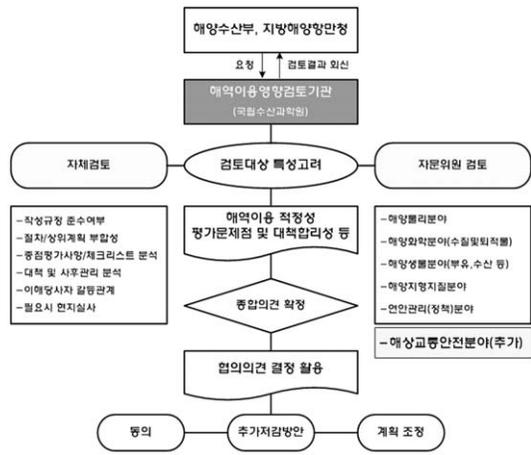


Fig. 8 해역이용협의평가시 업무절차 개선(안)

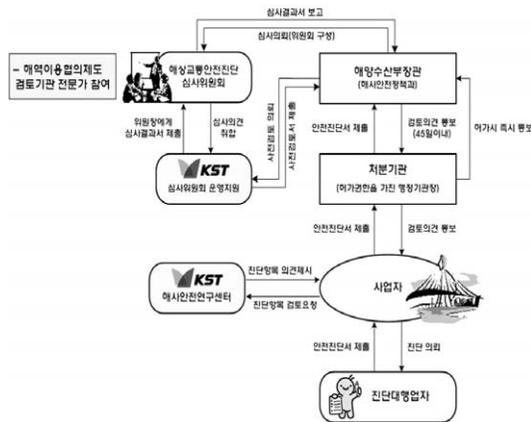


Fig. 9 심사시 업무절차 개선(안)

4) 이대인 외3인, 해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관의 발전방향, 한국해양환경공학회지 vol.11, No.1 pp. 55-62, 2008

7. 결 론

2008년 7월 우리 공단에 진단전문 부서인 해사 안전연구센터를 설치하여, 연구원 8명이 해상교통 안전진단 검증 업무를 수행하고 있으며, 2010년 1월 진단제도가 도입된 후 약 90여건의 안전 진단이 실시되었다. 특히, 2012년 3월 우리 공단은 정부로부터 안전진단 전문기관으로 지정되었으나 진단서의 사전검토 업무만이 법적 의무사항으로 이외의 업무는 단순히 의견을 제시하는 수준에 머무르고 있다.

하지만, 유사제도에서 검토·평가 업무를 수행하는 기관의 경우 관련 업무를 법령에 전문기관을 명시하여 업무의 효율화와 평가의 전문성 및 공정성을 향상시키고 있다.

이에 해상교통분야의 종합적 진단수행과 관리를 총괄하는 관리(컨트롤 타워) 기능 수행, 제도의 발전과 안전진단서의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위해 해사안전법 개정을 통한 전문기관의 제도적 기반 마련이 필요하다.

<신설>

제15조의2(해상교통안전진단평가센터) ① 해양수산부장관은 제99조제2항에 따른 전문기관은 「선박안전법」 제45조에 따라 설립된 선박안전기술공단을 말하며, 진단업무의 효율적 수행을 위하여 선박안전기술공단 내에 “해상교통안전진단평가센터”를 둔다.

② 센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 법 제15조제4항에 따른 안전진단서의 검토
2. 법 제15조 및 제16조에 따른 현지조사, 검토 및 평가
3. 법 제15조의2제4항에 따른 자문위원의 운영·관리
4. 해상교통안전진단 기술인력의 교육 및 지도
5. 법 제24조2에 따른 해상교통안전진단정보화 시스템 운영
6. 안전진단대행업자의 등록신청 또는 등록사항의

- 변경이 있는 경우 등록요건의 적합성 검토
7. 안전진단서 제출이 면제되는 사업 관련 업무
 8. 안전진단 기술기준 등 연구 업무
 9. 기타 그 밖에 해상교통안전진단제도의 효율화 및 발전을 위해 해양수산부장관이 필요하다고 정하는 사업
- ③ 해상교통안전진단센터의 장은 제2항에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 관계 행정기관 또는 유관기관에 협조를 요청할 수 있다.
- ④ 법 제2조제16호의 안전진단대상사업의 시행으로 인한 항행안전 영향을 검토하기 위하여 자문위원회를 구성·운영할 수 있다.
- ⑤ 제2항에 따른 업무에 드는 비용을 충당하기 위하여 필요한 경우에는 그 안전진단 대상사업으로 인하여 이익을 받는 관계기관 또는 사업자로부터 수수료를 받을 수 있다. 이 경우 수수료의 종류와 금액 등에 대해서는 해양수산부장관으로부터 미리 승인을 얻어야 한다.

후 기

본 연구는 선박안전기술공단에서 2013년도 자체연구사업으로 추진하였음을 밝힙니다.

참 고 문 헌

- (1) 조익순외 2명(2012), “전부 개정된 해상교통 안전진단 시행지침의 법령체계 비교분석”, 해양환경안전학회 춘계학술발표회
- (2) 장운재외 4명(2011), “해상교통안전진단제도 운영 및 평가체계 고도화 연구”, 선박안전 동향/연구보고서
- (3) 조경민외 2명(2013), “해상교통안전진단 제도의 메타평가 모형설계에 관한 연구”, 해양환경안전학회 학술논문