

해상교통안전진단제도의 운영현황과 향후 정책방향에 관한 연구

조익순*

* 선박안전기술공단 해사안전연구센터장

A Study on the Present Status and Future Directions of Maritime Safety Audit

Ik-Soon Cho*

* Director of Maritime Safety Research Center, Korea Ship Safety Technology Authority, Incheon, 406-840, Korea

요 약 : 최근 선박의 고속화, 대형화와 더불어 국가경제발전 및 경쟁력 향상을 위해 해상항단교량, 항만건설 및 해상풍력단지 등 사회기반 시설의 확충사업을 적극 추진중이다. 국토해양부에서는 이렇게 선박통항로에 설치되는 각종 시설물의 설치·보수공사 등이 선박의 안전항행에 미치는 정도를 사전에 평가하여 잠재적 위험요인을 미연에 제거하기 위해 해상교통안전법 개정을 통해 해상교통안전진단제도를 도입하였다. 본 논문에서는 해상교통안전진단제도 도입 및 운영을 통해 도출된 약 2년간의 성과와 문제점의 고찰을 통해 제도개선 및 발전을 위한 정책방향을 제시하였다. 진단대상사업 및 진단항목 결정 등의 객관성 및 효율성을 높이기 위해 스크리닝 및 스코핑 도입 검토 및 안전진단제도를 국토해양부 중심의 협의형 제도에서 벗어나 사업계획 지원형 제도로 발전할 수 있도록 관련법령 개정 등 정책 개선사항을 제시하였다. 이를 통해 안전진단제도에 대한 올바른 이해를 유도하고, 제도관련 하위법령 개정시 기초 자료로 활용하고자 한다.

핵심용어 : 해상교통안전진단제도, 해상교통안전, 운영상 문제점, 영향평가, 발전방향

Abstract : Recently, the navigation risk is increasing significantly with growth of marine traffic volume and construction of marine facilities, water bridges, port development and marine wind farm etc. To reduce this kinds of risk, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs enacted a new law called MSA(Maritime Safety Audit) as a comprehensive maritime traffic safety management scheme in order to ensure safety improvements from the early planning stage to post managing of the development which affect the maritime traffic environment. MSA as a tool for improving maritime traffic safety is a formal safety assessment in the existing or future ship's fairway by an independent audit team. It examines the potential hazards of maritime traffic safety, if necessary, and is to ensure the implementation of appropriate safety measures. The object of this paper is to comprehensively evaluate the achievements and implementation problems of MSA about the 2 years, to define the fundamental problems of MSA by conceptualizing and analyzing MSA limits. MSA requires further examination about the introduction of screening and scoping in order to increase the efficiency and objectivity. It will be required the measures concerning policies directions as a tool for planning process for project owner. It will lead to right understanding concerning audit scheme and used in various ways such as amendments to related law.

Key Words : Maritime Safety Audit, Maritime Traffic Safety, Implementation Problems, Impact Assessment, Developmental Suggestions

1. 서 론

해상교량, 항만 및 해상풍력단지 등 해상시설물의 건설계획이 활발하지만, 선박의 항행에 미치는 영향을 충분히 고려하지 않고 경제성·효율성 측면에서 추진되어 선박통항안전성 논란으로 사업이 지연된 바 있다. 이러한 문제는 선박의 통항안전성을 고려한 설계기준이 없고, 법적근거 없이 임의로 수행된 선박조종시물레이션 등 안전진단에 대한 신뢰성이 결여되어 발생하였다.

이에 따라 국토해양부에서는 각종 해양시설물들이 선박통항에 미치는 영향을 사전에 평가함으로써 안전한 해상교통로를 확보하고 시설물의 원활한 건설을 도모하기 위해 해상교통안전진단제도를 해상교통안전법 개정을 통해 도입하게 되었다(Cho et al., 2010).

이에 본 연구에서는 안전진단제도 도입 및 운영을 통해 도출된 그 동안의 성과와 문제점의 고찰을 통해 제도개선 및 발전 방향을 제시하고자 한다.

이를 통해 안전진단제도의 근본적인 인식 전환을 유도하고, 보다 발전된 의사결정 지원시스템으로 거듭나기 위한 당면과제 등을 분석함으로써 진단제도가 중장기적으로 나아가야 할 정책

* 정회원, ischo@kst.or.kr, 032-260-2264

방향과, 제도관련 하위법령 및 진단시행지침 개정시 기초자료로 활용하고자 하는데 그 목적이 있다.

2. 해상교통안전진단제도 운영현황

2.1 안전진단제도의 경과

2.1.1 도입단계

해상교통안전진단제도는 해상교통안전법 개정을 통해 '09년 5월 27일 도입되었으며, 제도도입 후 설명회, 토론회, 공청회 및 학회 특별세션 개최 등을 통해 제도에 대한 다양한 홍보 및 의견수렴을 실시하였다.

2.1.2 시행단계

제도도입 후 6개월간의 유예기간을 거쳐 '09년 11월 28일부로 전면적으로 시행되었다. 하위법령인 시행령(11월 26일) 및 시행규칙(12월 3일)의 개정 및 진단시행지침을 제정 고시('10년 1월 26일)하여 본격적으로 진단제도가 시행되었다(조, 2010).

2.1.3 개정단계

해사안전을 확보하기 위하여 필요한 사항을 규정하고, 종합적·체계적 해사안전 증진과 선박의 원활한 교통에 이바지함을 목적으로 해상교통안전법을 전부 개정한 '해사안전법'이 공포되었다. 시행일이 6개월 후인 '11년 12월 16일이기 때문에 기간중 하위법령 개정을 통해 제도시행단계에서 도출된 문제점 등을 기초로 관련법령의 개정을 추진중이다(Fig. 1).

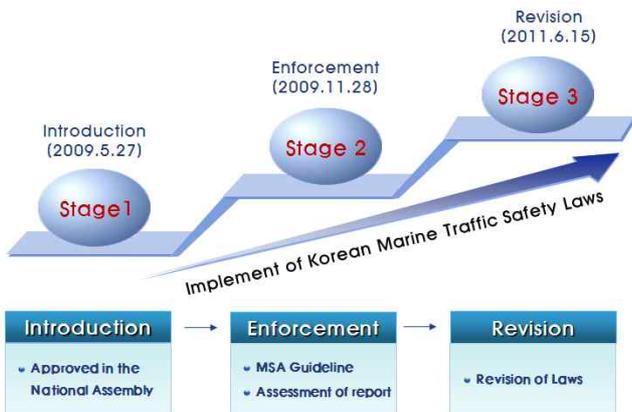


Fig. 1. Establishment procedure of MSA scheme.

2.2 해상교통안전진단제도 성과분석

2.2.1 안전진단 수행현황

안전진단제도가 본격시행된 진단시행지침 고시후부터 '11년 6월 30일까지 약 17개월간 진단대행업자가 수행한 진단건수를 분석해 보면 Table 1과 같다. 정식진단 25건, 자체진단 13건 등 총 38건으로 매월 2건 이상 진단업무 처리가 이루어진 것으로 나타났다.

진단기간은 정식진단의 경우 평균 약 6.7개월, 자체진단의 경우 약 3개월로 나타났다. 이는 계약종료일을 확정하지 않은 2건

을 제외하고 산정한 값이다. 이렇게 진단기간이 전반적으로 길어진 것은 순수 진단업무 소요일자 이외에 진단업무에 소요되는 행정처리기일을 고려하여 계약을 하기 때문인 것으로 분석된다. 이는 등록 진단대행업자가 4개소에 밖에 되지 않아 과도한 업무량에 기인한 것도 한 원인으로 판단된다.

진단사업은 Fig. 2와 같이 수역시설 설정은 전부 정식진단, 항만·부두 건설은 정식진단이 월등히 많았으나, 수역내 시설물은 자체진단이 더 높은 비율을 나타냈다. 이는 선박교통량이 빈번하지 않은 해역에 건설되는 연도교 사업이 많았던 영향으로 분석된다.

또한, Fig. 3과 같이 진단대상사업별로 분석해 본 결과 항만·부두 건설이 21건으로 전체의 55%를 차지했으며, 수역내 시설물이 14건으로 37%, 수역시설이 8%로 나타났다. 수역내 시설물은 주로 해상교량인 것으로 조사되었다. 대상사업에 대한 구체화·현실화시 부두 및 해상교량에 대해 중점적인 분석이 요구된다.

Table 1. Current state of audit process

Item	Formal audit	Simplified audit
Number	25	24
Averaged period(Day)	200	99

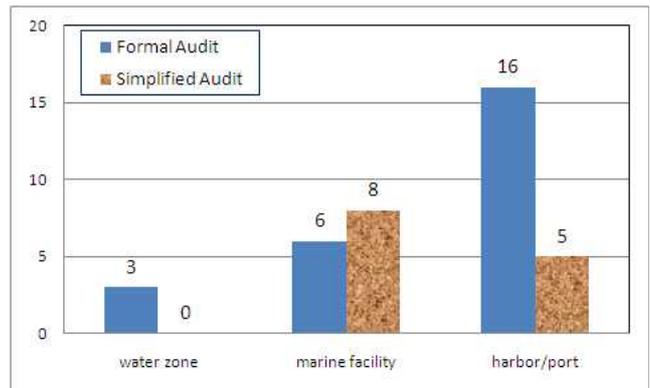


Fig. 2. Distribution of audit cases depending of project type.

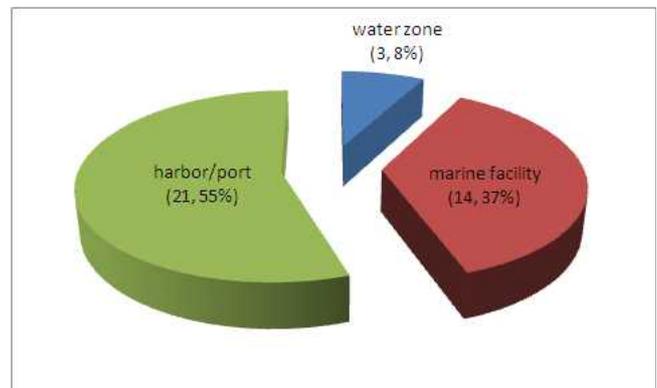


Fig. 3. Distribution of project type.

2.2.2 안전진단서 심사현황

안전진단서가 제출되면 해상교통안전진단 심사위원회(이하 '심사위원회'라 한다)를 구성하여 진단서를 심의하여야 하며, 자체진단서에 있어서는 필요한 경우 심사위원회의 의견을 들을 수 있도록 규정하고 있다.

제도 시행이후 '11년 7월말까지 총 27건의 진단서를 심의하였다. 진단서는 Table 2와 같이 진단대행업자가 수행한 12건의 정식진단, 사업자가 작성한 6건 및 진단대행업자가 작성한 9건을 포함한 15건의 자체진단서 형태로 제출되었다.

검토결과는 Fig. 4에서 알 수 있는 바와 같이 전체의 약 74%가 동의, 약 22%가 조건부 동의 검토의견을 통보하였으나, 부동의도 한건이 있었다. 부동의 건은 진단서 보안을 통한 재심사를 통해 조건부 동의로 처리된 사업이다.

또한, 같은 기간 동안 총 11차례의 심사위원회가 개최되었다. 4차례의 심사위원회 및 서면심사 7차례를 통해 총 12건의 진단서를 평가하였으며, 이는 재심 1건을 포함한 수치이다(Table 3). 정식진단은 모든 진단서에 대해 심사를 통해 검토의견을 통보하였으나, 자체진단서는 심사위원회를 거치고 않고, 간사의 사전 검토서를 바탕으로 최종검토키관인 국토해양부에서 처리했다.

Table 2. Current state of Evaluation Result

Formal audit		Simplified audit		Total
Audit team	Project owner	Audit team	Project owner	
12	0	9	6	27

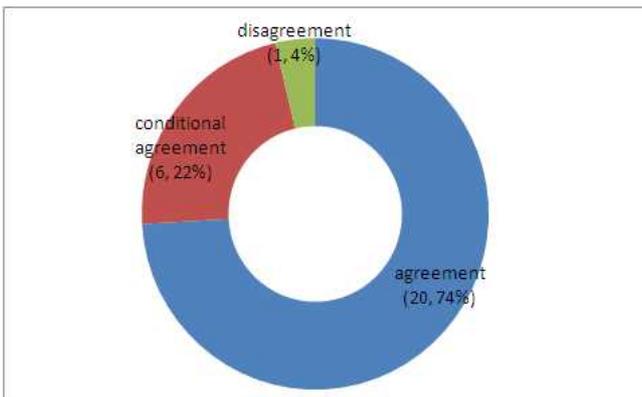


Fig. 4. Distribution of evaluation result.

Table 3. Current state of Evaluation Process

Year	Screening committee	Evaluation in writing	Total
2010	2	3	5
2011	2	5	7
Total	4	8	12

3. 진단제도운영상 문제점 및 정책방향

3.1 안전진단제도 운영

3.1.1 제도의 올바른 이해

미국, 일본 등 외국의 영향평가제도가 절차법임에 비해, 일반적으로 우리나라의 제도는 사업내용을 규제하는 성격을 띠고 있다. 이러한 배경은 평가제도를 협의로 인식하고, 분야별 항목별로 사업내용을 규제하고 있기 때문이다(조 등, 2008).

하지만 안전진단제도는 규제가 아니며 보다 좋은 사업계획을 만들기 위한 정보수립 기능으로서 위해요소를 도출하고, 이에 대한 안전대책을 수립하는 하나의 프로세스임을 명심해야 한다.

이러한 근본적 문제 해결을 위해서는 사업자가 작성한 계획안을 국토해양부가 심사하는 것에 중점을 둔 '협의형 제도'에서 벗어나 사업계획을 수립하기 위해 해상교통안전 측면에서 위해요소 식별 및 안전대책을 수립 기능을 강조하는 '계획지원형 제도'로의 발전이 바람직하다.

특히 안전진단제도를 대하는 인식을, 수립된 사업계획안에 대한 검토·심사라는 개념에서 벗어나 계획안을 수립하기 위한 정보의 검증에 중점을 두고 있다는 인식 전환이 필요한 시점이다.

3.1.2 안전진단대상사업 결정

안전진단의 첫 번째 단계는 진단을 해야 하는 대상사업과 범위·규모를 결정하는 것이다. 사업의 위치, 규모·특성 및 선박통항에 미치는 영향 등을 고려하여 진단항목을 결정하게 된다.

유사 영향평가제도의 경우 미국, 캐나다 등에서는 대상사업을 미리 정하지 않고 사업에 의한 영향 정도를 평가한 후 선별(Screening)과정을 통하여 수행 여부를 결정하는 방법을 채택하고 있으며, 독일의 경우 대상사업을 미리 정하지만 예비평가를 통하여 그 당위성을 보아 결정하는 방법을 채택하고 있다(안, 2007).

우리나라의 유사 영향평가제도는 대상사업 및 대상규모를 법령에서 미리 정하여 놓고 대상사업별로 진단항목을 운영하는 방법을 택하고 있다. 사업규모 또는 총사업비 개념으로 접근하여 일정금액이 넘으면 예비타당성 조사를 받도록 하거나, 사업면적이 일정 수준을 넘으면 영향평가를 받도록 하는 등 계량적 기준을 제시하고 있다.

하지만 해상교통안전진단제도는 우리나라의 다른 영향평가제도와 같이 대상사업을 정하고 있지만, 해상교통에 미치는 영향정도에 따라 진단수행여부 및 진단항목을 결정하는 스크리닝과정을 거치고 있다는 특징이 있다.

왜냐하면 해상교통안전법에서는 진단대상사업을 해상교통에 영향을 미치는 사업이라고 포괄적으로 정의하고 있어 어떠한 사업범위까지 진단을 받아야 하는지 애매하다. 기본적으로 해상에서 시행되는 모든 공사가 진단대상이라고 포괄적으로 정의할 수 있으나 선박통항에 미치는 영향이 미미한 경우나 긴급한 경우에는 자체진단서를 제출할 수 있도록 하고 있다. 또한 법에서 정하고 있는 진단대상사업이 포괄적이고 막연하여 법령의 위임에 따른 진단지침에서는 세부 사업분야를 분류하고 있으

나, 이 또한 명확하지 않은 부분이 있다.

실제로 제도운영상 민원인으로부터 가장 많은 질의를 받는 것이 안전진단대상사업 해당 여부, 정식 및 자체진단서 여부이다. 제도를 운영하면서 일정기준을 정해 해상교통에 미치는 영향이 미미한 경우 자체진단서 작성을 통해 선박조종시물레이션 등 시스템 적정성 평가를 생략하고 관계기관간의 협의를 통해 진행할 수 있도록 유도하고 있으나, 일관성 유지에 한계점이 존재한다.

진단대상사업은 사업자가 진단대상여부를 명확히 판단할 수 있고, 진단 실시여부를 사전에 쉽게 예측할 수 있도록 법적확실성과 안정성이 보장되는 방식으로 운영되어야 한다. 지속적으로 관계법령을 개정하여 진단대상사업을 명확히 정의가 할 필요가 있다.

특히, 법에서 정하고 있는 안전진단제도의 정의 중 ‘해상교통 안전에 영향을 미치는 범위’를 명확히 정의하기 위해 사업규모, 교통량, 대상선박, 관리수역 등을 기초로 진단대상사업의 정형화가 필요한 시점이다.

3.1.3 안전진단 항목결정

제도 운영단계에서 진단항목 및 범위가 너무 광범위하고 과도하게 평가되고 있으며, 평가항목 및 범위가 획일적이라는 지적이 있다. 이를 해결하기 위해서는 대상사업을 유형별로 분류하고, 그 유형별로 중점평가항목을 정하는 중점평가(Scoping) 제도가 추진되어야 한다.

유사 제도에서 시행되고 있는 스코핑은 영향평가 등에 있어서 가장 기본이 되는 과정이며, 진단대상으로 결정된 사업에 대해 평가과정에서 중점적인 분석을 필요로 하는 이슈를 파악하는 작업이다. 이 과정에서는 평가되어야 할 현안사항의 인지·검토, 대상사업에 대한 대안의 범위설정, 필요로 하는 진단서의 작성절차와 형식 등을 포함하게 된다(신 등, 2009). 다시 말해 같은 종류의 사업이라 할지라도 주변환경 등을 고려하여 평가항목이 달라질 수 있다는 것이다. 진단제도에서도 진단항목표에 설정된 진단항목을 사업에 따라 달리 적용하는 등 부분적으로 스코핑 제도를 활용하고 있다.

환경영향평가의 경우 사업자가 평가계획서를 작성하여 승인기관에게 요청하면 환경영향평가계획서 심의위원회 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하고, 사업자가 이를 반영하여 환경영향평가를 진행하는 방식을 채택하고 있다.

스코핑을 잘 하기 위해서는 진단하여야 할 대상에 대하여 자세한 정보를 가지고 있어야 하는데, 대상해역 해상교통환경, 통항하는 대상선박 등 진단을 구성하는 요소간의 상호관계를 파악하여야 한다.

일반적으로 고려해야 할 사항들을 토대로 가이드라인을 마련하고, 이를 근거로 각각의 사업계획의 성격에 맞는 평가분야, 항목 등을 설정하여 제도의 공정성과 합리성을 도모할 수 있도록 스코핑 제도를 활성화한 제도운영이 필요하다.

3.1.4 안전진단제도 도입효과분석

신규로 도입된 해상교통안전진단제도의 유효성을 분석할 시점이 된 것으로 판단된다. 진단제도의 유효성 분석은 크게 두 종류로 구분할 수 있다. 첫째는 제도 자체가 얼마나 효율적인지 평가하는 ‘제도의 기능분석’이다. 둘째는 제도 도입으로 개별사업이나 정책에 어떠한 효과가 기대되는지의 ‘제도의 효과분석’이다(조 등, 2008). 제도의 기능분석은 계속적으로 이루어지고 있으나, 제도의 효과분석은 유사제도의 효과분석모델을 참조하여 해상교통안전진단제도에 적합한 효과측정이 필요하다.

3.2 안전진단관련 주체

진단대행업자는 사업자의 책임하에 진단계획을 수립하고 그 계획에 따라서 진단사업의 안전성을 평가하고 그 결과를 진단서로 형식으로 제출하게 되며, 최종검토기관인 국토해양부는 그 진단서의 검토를 하게 된다. 처분기관은 검토의견을 바탕으로 사업의 승인여부를 결정하게 되며, 사업진행에 대한 책임을 지게 된다.

이렇게 진단주체별 책임과 역할 규정을 명확히 할 필요가 있기 때문에, 주체별 운영상 문제점 및 개선방향을 도출하면 다음과 같다.

3.2.1 국토해양부

우리나라 평가제도의 가장 큰 특징 중 하나가 최종협의기관의 권한이 강력하다는 것이다. 안전성보다 경제성에 입각한 건설계획이 우선하는 국내 사회풍토에서 최종검토기관인 국토해양부의 권한이 크다는 것은 긍정적인 측면이 많이 있으나, 다른 한편으로는 사업자나 처분기관의 책임의식이 약해짐으로써 모든 결정사항을 국토해양부에 의존하는 역효과를 유발할 수도 있다.

특히 국토해양부의 권한이 강력하다는 것은 해상교통안전평가와 관련된 모든 책임을 국토해양부가 진다는 오해를 불러일으킬 수 있으며, 진단을 완료한 사업으로 인해 해양사고 발생 시 국토해양부가 책임을 져야 한다는 현실적인 문제뿐 아니라 감사에 대한 부담도 발생할 우려가 있다. 이는 현행 제도에서 인·허가 권한을 가진 처분기관과 최종 검토기관인 국토해양부의 역할이 명확하지 않은 것에서 기인하는 문제이다. 행정기관에 의한 판단은 원칙과 근거에 의한 판단을 필요로 하고 개별사안에 대한 특수성을 모두 고려하기 어렵다는 현실을 고려할 때 국토해양부의 명확한 역할 확립, 처분기관의 책임강화는 앞으로 개선해야 할 큰 과제이다.

또한 국토해양부 담당자가 자주 바뀐다는 점에서 전문성 확보의 어려움, 과도한 업무부담으로 심도있는 협의불가 및 조정능력 발휘의 한계가 우려된다.

3.2.2 처분기관

최종 검토기관의 권한이 강력하기 때문에, 우리나라의 제도는 인·허가 권한을 가진 처분기관의 역할이 미미하고, 무책임하다는 문제가 있다. 진단평가에 대한 판단도 처분기관의 몫이며 책임도 처분기관이 져야 한다. 하지만 처분기관이 인·허가

를 하면 해상교통 측면의 모든 고려는 종료되는 것이 현실이다.

특히, 처분기관의 경우 지방해양항만청을 제외하면 해상교통 안전을 담당하는 전담부서가 없어 해상교통안전측면에서 승인 기준이 제시되지 못하고, 처분기관의 역할이 미미하다는 점이다. 즉, 사업에 대한 조정능력 및 판단역할을 충분히 발휘하지 못하고 사업자와 진단대행업자에게 전적으로 맡겨둔다는 책임성 결여를 들 수 있다.

3.2.3 사업자

미국은 연방정부가 각종 영향평가의 작성주체가 되지만, 한국과 일본은 사업자 주체주의이다. 이는 사업을 시행하는 기관, 단체가 영향을 미치는 사업을 계획하면서 자기의 비용으로 영향평가를 시행하는 것을 말한다. 그렇기 때문에 이러한 측면에서 사업자의 가장 큰 문제점은 사업수행시 경제성을 우선시하는 인식을 갖고 있으므로, 진단제도를 통해 안전성을 우선적으로 고려할 수 있도록 유도해야 한다.

우리나라가 진단 대행제도를 도입하고 있으나, 엄밀히 말하면 해상교통안전 진단대행이라는 것은 존재하지 않는다. 왜냐하면 진단의 개념은 해상교통에 미치는 영향을 검토하기 위해 관련 정보를 수집하고, 위해요소를 식별하여 안전대책을 수립하는 일련의 절차이므로 궁극적으로 모든 결정은 사업자에게 있는 것이기 때문이다. 이를 위해 해상교통안전 측면의 조사, 예측, 평가를 전문업체에 맡기게 되며, 전문업체는 조사결과를 토대로 계획수립을 위한 컨설팅을 수행할 뿐이다.

3.2.4 진단대행업자

진단대행업자는 해상교통안전에 문제가 되는 사항을 검토·평가하고 필요시에는 대응책을 제안하거나 권고하기도 한다. 해상교통안전에 문제가 되는 사항을 완화하기 위해 설계변경을 제시하는 일은 원칙적으로 진단전문가의 업무소관이 아니다. 이 일은 사업자(설계팀)의 고유업무로 진단대행업자는 문제점을 밝히고 모범적 방안을 제시하는 것이다.

그리고 엄격한 진단대행업자 등록요건으로 인하여 원활한 진단업무 처리에 어려움이 발생하고 있다. 사업자 및 설계사에게 설문조사결과 진단대행업자 수는 6~7개가 적정하다는 조사 결과가 있지만 현재 우리나라에는 4개의 진단대행업자만 있다(선박안전기술공단, 2010).

또한, 해상교통조사와 같이 일부 진단항목에 대해 전문업체에 위탁하여 조사를 실시하고, 결과분석은 진단대행업자와 공동으로 수행되는 사례가 있다.

진단대행업자의 대행범위 세분화 및 등록기준 완화를 통해 진단대행업자의 다변화가 필요한 시점인 것으로 판단된다.

3.3 안전진단서 작성

'11년 10월까지 심사위원회(서면심사 포함)에 의한 진단서 검토결과에 의하면 단 1건만 '적정'한 것으로 처리되었고, '부실' 1건, '시정' 1건 및 '주의' 13건(81%)으로 분석되었다(조 등, 2011). 이러한 결과는 안전진단서 구성 및 작성 등이 전반적으로

로 개선되어야 한다는 것을 보여주는 단적인 예다. 안전진단서 작성에 대한 문제점은 진단대행업자의 전문성 향상, 구체적이고 탄력적인 진단서 작성지침의 부재, 획일적인 양식에 의한 진단서 작성 등을 들 수 있다.

3.3.1 안전진단서 작성 주제

해상교통안전진단서는 해상교통안전법 제6조의 5에서 사업자가 자체적으로 수행하던지 아니면 진단대행업자에게 대행할 수 있도록 규정하고 있다. 정식진단의 경우 고가의 장비 및 기술적 노하우가 필요하기 때문에 전부 진단대행업자에게 대행을 맡겨 진단서를 작성하고 있으나, 자체진단의 경우에는 사업자가 자체적으로 작성한 사례가 있다. 따라서 진단서 작성과 관련해서는 진단대행업자의 역할과 책임이 크다.

3.3.2 진단대행업자의 전문성 향상

한정된 진단대행업자가 다수의 진단서를 단시간동안 작성하게 되면서 진단서 작성과 관련된 전문성 문제가 계속 대두되고 있다. 진단서 사전검토 및 심사하는 과정에서 도출된 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 백과사전식으로 조사된 현상을 나열하는 것이 아닌 의 사결정과 관계있는 이슈의 상세한 분석에 초점을 두어야 한다. 통항안전성 평가 등이 이루어지는데 비전문가들이 시뮬레이션 평가의 필요성을 인식하지 못하는 점들이 대표적인 사례이다.

둘째, 해상교통안전에 있어서 중요하고 심각한 영향에 초점을 두어 미치는 영향의 중요성 정도를 논의해야 하며, 대상사업을 고려할 때 상세한 검토가 필요없는 경우에는 생략하고 그 사유를 기재하여 불필요한 보고서 양 불리기를 지양해야 한다.

셋째, 진단대행업자의 전문성 있는 진단서 작성이 요구된다. 진단서 심의결과 진단대행업자 뿐만 아니라 책임자에 따라 진단서 수준의 차이가 확연하게 나고 있다. 이를 해결하여 보다 정확하고 수준 있는 해상교통안전진단을 위해서는 진단대행업자의 지속적인 전문성 향상과 과학적인 기술개발이 요구되고, 분야별 많은 전문인의 양성이 요구된다.

3.3.3 안전진단서 작성 기준

진단서 작성은 진단절차상 핵심작업으로 진단제도의 실효성을 높이기 위해서는 해상교통에 미치는 영향의 예측과 분석이 과학적이고 객관적으로 이루어져야 하기 때문에 진단시행지침에 진단서 구성에 관한 사항을 규정하고 있다.

하지만 유사 영향평가 제도의 경우 외국 및 국내 모두 영향평가서 작성의 일반원칙과 기준 등을 제정하고 있다. 예를 들면 해역이용협의·평가제도의 경우 '해역이용영향평가서 초안요약서 작성 등에 관한 규정', '해역이용영향평가서 작성 등에 관한 규정' 등을 정하여 영향평가서의 구체적인 내용·작성방법 및 제출방법 등을 정하고 있다.

향후 진단서의 질적수준 향상을 위해 진단서 작성과 관련된 가이드라인을 제정하여 기본틀내에서 진단대행업자의 자율성을 보장할 수 있는 시스템 구축이 요구된다.

3.4 안전진단서 평가

3.4.1 진단 심사위원회

진단심사위원회는 국토해양부 해사안전정책과장이 위원장을 맡고, 선박안전기술공단 해사안전연구센터장이 간사업무를 맡고 있으며, 공무원 위주의 당연직위원과 민간전문가 위주의 임명직위원으로 구성된다.

그동안 심사위원회를 운영하는 과정에서 발생한 가장 큰 문제점은 심사위원회를 자문기관이 아닌 사업여부를 결정하는 의결기관으로 인식하는 경우가 많다는 것이다. 또한, 당연직 위원과 임명직 위원 중에는 심도 있는 검토없이 무책임하게 문제없다는 의견제시를 하는 경우가 가끔 있다.

이러한 심사위원회의 문제 발생은 심사위원회의 위상, 역할 및 심사범위 등이 명확하지 않은 것에서 기인한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 심사위원회가 의사결정기관이 아닌 자문기관이라는 올바른 인식을 할 수 있도록 운영방식에 대한 규정 마련이 필요하다. 그리고 특정분야 전문가의 편향적인 판단, 비현실적인 의견에서 벗어나기 위해서는 심사위원회 의견을 공개하여 책임을 강화시킬 필요가 있다.

그리고 자문기관으로서의 위상에도 불구하고 공무원이 심사위원회 위원장을 맡고, 다수의 공무원이 심사위원회에 참석하는 것은 자칫 공정성 여부의 논란이 될 수도 있다. 진단제도가 정착단계에 이른 만큼 위원장을 민간위원이 맡도록 하고, 당연직 위원의 역할은 관계부서 의견조치를 통해 반영할 수 있는 방안이 필요하다.

또한, 제도정착에 따라 심사대상 진단서 수가 대폭 증가하여 효율적이고 면밀한 검토를 위해 민간위원 위주의 인력풀 확대가 필요하며, 다변화되고 특화된 심사위원회 운영이 필요하다. 또한 심사에 따른 각종 심사비용에 대해서는 수익자 부담원칙을 기준으로 대상사업자가 부담하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3.4.2 진단서 전문검토키관

국토해양부에 제출된 진단서가 관련 법령 및 규정에 맞게 작성되었는지 사전검토를 선박안전기술공단 해사안전연구센터장이 담당하고 있다. 하지만, 진단서 제출건수가 많아지면서 과도한 업무 부담에 따른 심도 있는 진단서 검토가 어려워지면서 사전검토의견의 수준이 떨어지고, 컨설팅 기능이 부족하며, 부실 검토가 우려되는 상황이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다른 유사제도와 같이 진단서 전문검토키관이 필요하다. 해역이용협의평가제도의 경우 국립수산물품질관리원 해역이용영향평가센터에서, 환경영향평가제도의 경우 한국환경정책평가연구원 환경평가검토센터에서 전문검토의 역할을 수행중이다. 현재 간사기관인 선박안전기술공단 해사안전연구센터에서 검토키관의 역할을 수행하고 있으나 법적근거 없이 수행되고 있으며, 인원부족으로 그 기능을 수행하는데 한계가 있는 것이 현 실정이다.

현재 국토해양부에서도 전문검토키관 설립의 필요성을 인식하여 법적근거 신설 등을 고려중이다. 검토키관의 의견이 사회

적으로 신뢰를 얻기 위해서는 독립성 및 중립성 확보가 필수적이며, 전문성과 업무 연속성을 가진 전문검토키관의 설립이 요구된다.

4. 결 론

본 연구에서는 해상교통안전진단제도의 향후 정책방향에 대한 제시를 위해 안전진단제도 도입 및 운영을 통해 도출된 그동안의 성과와 문제점을 고찰해 보았다. 분석결과 및 정책방향을 요약하면 다음과 같다.

- 1) 해상교통안전진단제도는 규제를 위한 제도가 아니므로, 국토해양부 심사 중심의 제도에서 벗어나 사업자 중심의 계획지원형 제도로 도약되어야 하며, 이를 위해 진단제도에 대한 올바른 이해가 절실하다.
- 2) 진단대상사업, 진단항목 결정 등의 객관성 및 효율성을 높이기 위해서는 진단제도에서도 부분적으로 활용하고 있는 스크리닝 및 스코핑 제도의 도입을 검토해야 한다.
- 3) 진단관련 주체별로 책임과 역할 규정을 명확히 정의하여 제도운영단계에서의 혼란을 방지해야 하며, 사업자와 처분기관의 역할 증대가 필요하다.
- 4) 진단서 작성의 부실을 방지하기 위해 진단대행업자의 진단비용에 걸맞은 진단서 작성이 필요하다. 또한 심사위원회의 위상, 역할 및 심사범위를 명확히 정의하고, 진단서 전문검토키관의 설립이 필요하다.

향후 본 진단제도의 올바른 이해를 통해 국토해양부 중심의 협의형 제도에서 벗어나 사업계획 지원형 제도로 발전할 수 있도록 관련법령 개정 등 정책반영이 요구된다. 또한, 본 연구에서 제시된 정책방향에 대해서는 추가 연구를 통해 제도적 보완이 요구된다.

참 고 문 헌

- [1] 선박안전기술공단(2010), 해상교통안전진단제도 운영 및 평가체계 고도화 연구 최종보고서, pp. 5-21.
- [2] 신보균, 박선환, 손인식, 손정호, 양성렬, 이춘원, 정정호, 조용진, 한원형(2009), 환경영향평가실무, 도서출판 동화기술, pp. 10-86.
- [3] 안성경(2007), 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안 연구, 한국법제연구원 입법평가연구보고서, pp. 1-59.
- [4] 조공장, 최준규, 박영민, 송영일, 사공희, 이상범, 정주철, 임영신(2008), 환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방

향, 한국환경정책평가연구원 연구보고서, pp. 1-156.

- [5] 조익순(2010), 해상교통안전진단제도를 통한 잠재적 해양 사고 예방, 제25차 해양사고방지세미나 주제발표집, pp. 29-71.
- [6] 조익순, 엄한찬, 김부영, 장운재, 김경우(2011), 해상교통 안전진단제도의 운영현황 및 문제점 분석, 해양환경안전학회 추계학술발표회, pp. 137-139.
- [7] CHO, I. S., I. C. Kim and Y. S. Lee(2010), The Introductory Concept of Maritime Safety Audit as a tool for Identifying Potential Hazards, Journal of Navigation and Port Research International Edition, Vol. 34, No. 9, pp. 699-704.

원고접수일 : 2011년 08월 12일

원고수정일 : 2011년 12월 05일 (1차)

2011년 12월 22일 (2차)

게재확정일 : 2011년 12월 26일