



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

우리나라 導船法의 問題點 및 改善方案에  
관한 研究

A Study on the Problems and Improvement of the Korea  
Pilotage Act



2017年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科 海事法務專攻

姜大厦

本 論文을 姜大廈의 法學碩士 學位論文으로 認准함

委員長 이 윤 철 (印)

委 員 홍 성 화 (印)

委 員 김 진 권 (印)



2016年 12月

韓國海洋大學校 大學院

# 목 차

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| Abstract .....                | 4  |
| 제1장 서 론 .....                 | 1  |
| 제1절 연구의 목적 .....              | 1  |
| 제2절 연구의 방법 및 범위 .....         | 3  |
| 제2장 우리나라 도선법 개관 .....         | 5  |
| 제1절 우리나라 도선제도 및 도선법의 연혁 ..... | 5  |
| I. 우리나라 도선제도의 효시 .....        | 5  |
| II. 우리나라 도선법의 연혁 .....        | 5  |
| 제2절 우리나라의 도선법의 주요내용 .....     | 8  |
| I. 총칙 .....                   | 8  |
| II. 도선사 면허 등 .....            | 8  |
| III. 도선 및 도선구 .....           | 15 |
| IV. 부칙 .....                  | 19 |
| 제3장 우리나라 도선법의 현황 및 문제점 .....  | 22 |
| 제1절 도선사의 정년제도 .....           | 22 |
| I. 도선사 정년제도의 현황 .....         | 22 |
| II. 도선사 정년제도의 문제점 .....       | 24 |
| 제2절 도선사면허 취소제도 .....          | 25 |
| I. 도선사면허 취소제도의 현황 .....       | 25 |
| II. 면허취소제도의 문제점 .....         | 42 |
| 제3절 도선사시험 제도 .....            | 45 |
| I. 도선사시험 제도의 현황 .....         | 45 |
| II. 도선사시험 제도의 문제점 .....       | 46 |
| 제4절 강제도선 면제제도 .....           | 46 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| I. 강제도선 면제제도의 현황 .....        | 46 |
| II. 강제도선 면제제도의 문제점 .....      | 49 |
| 제4장 우리나라 도선법상 개선방안 .....      | 52 |
| 제1절 도선사의 정년제도 .....           | 52 |
| I. 도선사 정년제도와 관련된 사회적 논의 ..... | 52 |
| II. 도선사 정년제도의 개선방안 .....      | 62 |
| 제2절 도선사면허 취소제도 .....          | 68 |
| I. 도선사면허 취소제도의 개선방안 .....     | 68 |
| II. 도선법 일부 개정 발의(안) .....     | 73 |
| 제3절 도선사 시험제도 .....            | 74 |
| I. 도선사시험 제도의 개선방안 .....       | 74 |
| 제4절 강제도선 면제제도 .....           | 75 |
| I. 강제도선제도의 개념 .....           | 75 |
| II. 강제도선제도의 연혁 .....          | 76 |
| III. 강제도선제도의 학설 및 판례 .....    | 77 |
| IV. 강제도선 면제제도 개선방안 .....      | 81 |
| 제5장 결  론 .....                | 86 |
| 참고문헌 .....                    | 92 |

## 표 목 차

|  |    |
|--|----|
| <표 1> 면허 종별 요건 .....                             | 10 |
| <표 2> 도선수습생 전형시험(필기 및 면접) 과목 및 배점비율 .....        | 14 |
| <표 3> 도선사 시험과목별 배점 비율 .....                      | 14 |
| <표 4> 도선사정년제도 개정 연혁 .....                        | 22 |
| <표 5> 각 국가별 도선사의 민사책임범위 .....                    | 37 |
| <표 6> 외국항의 강제도선 면제 요건 .....                      | 50 |
| <표 7> 향후 10년간(2016~2025년) 도선사 퇴직자 현황 .....       | 56 |
| <표 8> 도선사시험 응시자 및 합격자 평균연령(2005~2013) .....      | 57 |
| <표 9> 노령인구의 일상생활 능력 .....                        | 58 |
| <표 10> 정년연장 논의의 찬성 측면과 반대 측면의 고찰 .....           | 60 |
| <표 11> 도선사의 정년에 관한 개정안 .....                     | 66 |
| <표 12> 도선사의 책임에 관한 도선법 개정안 .....                 | 72 |
| <표 13> 도선사의 책임에 관한 도선법 시행규칙 개정안 .....            | 73 |
| <표 14> 개정 발의(안) 중 신설 제10조의 개정안 .....             | 74 |
| <표 15> 도선사시험의 개정안 .....                          | 74 |
| <표 16> 강제도선 적용범위의 개정안 .....                      | 83 |
| <표 17> 강제도선구 및 강제도선의 면제에 관한 시행규칙의 개정안 .....      | 83 |
| <표 18> 도선법 개정안(제7조 도선사의 정년) .....                | 86 |
| <표 19> 도선법 개정안(제18조 도선사 책임) .....                | 87 |
| <표 20> 도선법 시행규칙 개정안(제30조 도선약관의 기재사항) .....       | 88 |
| <표 21> 도선법 시행령 개정안(제8조 도선사 시험) .....             | 88 |
| <표 22> 도선법 개정안(제20조 강제도선) .....                  | 89 |
| <표 23> 도선법 시행규칙 개정안(제18조 강제도선구 및 강제도선의 면제) ..... | 89 |

# A Study on the Problems and Improvement of the Korea Pilotage Act

*by Dai Ha Gang*

*Major in Maritime Law*

*Department of Maritime Law and Policy*

*Graduate School of Korea Maritime and Ocean University*

## Abstract

99.7percent of the import and export cargoes are made by ship, and the effect of maritime transportation on Korea's trade and the national economy is very large. It is also important for the pilot to ensure the efficiency of safety navigation of the vessel and effective port operation in and out of the port. This was recognized, and Korea has also revised 26 times since it was first enacted on December 6, 1961.

In order for a ship to operate safely, the safety of the ship's traffic in the area must be secured and the efficiency of the ship's navigation system should be improved. The ship is becoming a collection of modern science and technology, and it is getting bigger and bigger. However, the port infrastructure of Korea which was designed to enter/leave the medium-sized vessels of the past, is a pretty bad situation to allow 400 meters in length over all and 200,000 tons of super container vessels. The role of the pilot to prevent the safe entry and departure of these large ships and the prevention of marine accidents became more important, along with the port-related law,

the Pilotage Act and the pilotage system became important.

If the pilotage system is not safe and efficient, the maritime navigation of the waters will be dangerous, the risk of marine pollution and large-scale disasters will increase, the economic attractiveness of the waters including the port will be reduced, and the national economic competitiveness will be reduced. The maritime accidents are not only limited to the damage and sinking of the ship, but the pivotal role of the national economy due to the closure of the fairway is paralyzed, the marine pollution is caused by large marine pollution and the serious marine environment is destroyed, It can also cause enormous damage to the foreign shipping company and vessels. In order to minimize the risk of ship accident, the status of the pilot and the pilotage are regulated by law.

The current legal system that leads to bankruptcy due to accidents that may occur during the piloting, and the early retirement of the pilot are responsible for the loss of a good manpower and the national loss. The early retirement system is causing the imbalance of supply and demand of the pilot and the safety operation of the ship.

There are no restrictions on the retirement of professional workers such as pilots, patent attorneys, lawyers, customs brokers, tax accountants, and accountants, which are similar to pilot licenses, and The pilot license system, which regulates retirement by Pilotage Act only as a private business pilot, is considered to have a problem of equity with other qualification systems.

In addition, the Pilotage Act and the pilotage system of Korea were reviewed and compared with those of foreign countries. The pilot test system was revised to make practical test based on the effectiveness of ship simulation training, and the relationship with the pilotage Act and pilotage clause was examined. I would like to contribute to Korea's maritime industry by establishing stable pilotage system and safer pilotage environment by suggesting common problems and remedies of pilotage act that we learned while conducting pilot service as a Korean pilot.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

도선이란 일정한 수역, 즉, 도선구를 항행하는 선박에 도선사가 승선하여 선박을 안전하고 신속하게 목적지까지 운항하는 것을 말하며, 이것을 제도화한 것이 도선제도이고, 법제화한 것이 도선법이다. 즉, 도선제도가 원활하게 기능을 다하게 할 수 있도록 법제화한 것이 도선법이다.

우리나라 수출입 화물의 99.7%가 선박에 의해 이루어지고 있으며, 해상운송이 우리나라 무역과 국민경제에 미치는 영향은 실로 지대하며, 항만에서 입출항하는 선박의 안전항행과 항만운영의 효율성을 담보하고 있는 도선사의 도선업무의 중요성 또한 매우 크다. 이러한 점이 인식되어 우리나라도 1961년 12월 6일 도선법을 처음으로 제정한 이후, 그 동안 26회의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.<sup>1)</sup>

선박이 안전하게 운항하기 위해서는 해당 수역에서의 선박교통의 안전이 확보되고, 선박운항 능력의 증진이 도모되어야 한다. 다시 말하면, 도선제도가 안전하고 효율적이지 않으면, 해당 수역에서의 선박항행은 위험하게 되고, 해양오염과 대규모 재난의 위험성이 증가하게 되며, 이러한 결과로 항만을 포함한 해당 수역의 경제적 매력이 감소되어 해당 수역을 포함한 국가 경제적 경쟁력도 감쇄하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 현행 도선제도와 관련된 여러 가지 현황을 검토하고 문제점을 도출해 보면, 대략적으로 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다.

우선 도선법 제7조에서는 도선사의 정년을 “도선사는 65세까지 도선업무를 할 수 있다.”고 명시하고 있어서 “~까지”의 의미에 대하여 세부적인 내용이 없는바, 혼선을 초래하고 있다. 즉, 생년월일상 만 65세 도래하는 첫째 날까지인지, 아니면 만 65세 마지막 날까지인지 이에 대한 문리해석의 필요성이 있다. 그리고 도선제도상의 문제점으로는 3년간 정년연장을 할 수 있는 제도가 2005

1) 지상원, “일본 도선사 면허 제도에 관한 연구”, 「해사법연구」제24권 제3호, 한국해사법학회(2012년 11월), 157~158쪽.

년 12월 개정 당시에 폐지된 이후 11년이 지난 2016년 현재 선박 안전운항을 책임지는 도선사가 최근 수급불균형으로 인하여 선박의 안전운항에 지장을 초래하고 있다. 2018년부터 2025년까지 향후 7년간 현직 도선사의 퇴직예정자가 약 20 ~ 30여 명씩 퇴직하게 되어 있으며, 내년부터 입회하는 도선사들 중 조기 퇴직해야만 하는 인원까지 포함하고, 물동량 증가세를 감안한다면 향후 10년 후에는 약 100여명의 도선사 수요가 증가하여 약350여명에 이를 것으로 예상된다. 예년에 비하여 매년 두서너 배 이상의 신규도선사가 입회 한다면 경험 많은 최우수도선사들의 비율이 많이 축소되므로 항만 효율성향상과 안전도선을 위하여 향후 안정적인 도선제도의 정착과 경험이 많은 도선사들을 활용하는 방안을 강구해야 할 필요성이 있다.

도선 면허제도에 관한 사항을 보면 도선법 제9조 제1항에 해당하는 도선사에게 해양수산부장관이 면허를 취소거나 청문절차 없이 바로 업무정지를 시킬 수 있으며, 해양사고를 발생시킨 도선사의 책임중 제3자에 대한 민사책임제한 규정이 도선법에 규정 되어 있지 않아서 안정적인 도선이 되지 못하므로 외국의 도선법과 비교분석하여 우리나라의 도선법도 외국법과 유사하게 관련규정 삽입이 필요한 것으로 보인다.

그리고 현행 도선수습생은 도선수습기간 중 도선실무수습을 먼저하고 수습기간 마칠 무렵에 ‘선박모의조종 장비’를 이용한 훈련에 들어간다. 따라서 실무수습을 위한 모의조종 장비의 훈련이 아니고, 모의조종 장비훈련을 위한 실제선박의 훈련이 되고 있으며 지금까지 모의조종 장비를 이용한 도선사시험의 실기시험은 거의 모든 사람이 합격하므로 실효성측면이나, 변별력도 약하다고 사료되므로 실선에 대한 조선시 시행착오를 줄이고 안전한 도선수습이 되도록 도선수습시작 초기에 터득하는 훈련이 되고 도선사시험의 실기시험도 불필요한 절차를 줄일 필요가 있을 것이다.

한정된 도선사의 인적자원으로 항만의 효율성을 높이고, 우리나라 선박의 선장과 선박소유자에게 경제적 혜택을 주기 위하여 항만의 안전과 효율성 향상에 영향이 없는 범위 안에서 동일한 터미널이나 선석의 강제도선을 받아야할 선박의 선장 중에서 입·출항 경험이 많은 선장에게 강제도선을 면제시켜 줌으로써 선장이 자력으로 외항에서부터 해당 선석이나 터미널까지 입항 및 접안 하거나 또는 해당 선석이나 터미널로부터 외항까지 이안 및 출항할 수 있게 하는 제도가 강제도선 면제제도이다. 그러나 우리나라의 강제도선 면제제도는 동일한 터

미널이나 선석의 입·출항을 기준으로 정한 것이 아니고 동일한 도선구로 정하고 있어서 터미널이나 선석의 입·출항 경험이 없는 선장이 자력 조선으로 입·출항하게 됨으로써 항만안전에 위험을 초래하고 항만효율성 향상 측면에서 저해요소가 될 수 있으므로 강제도선 면제조건을 동일한 도선구 기준에서 외국처럼 동일한 선석이나 터미널로 변경하여 항만안전 위험요소를 낮출 필요가 있는 것으로 보인다.

이 논문에서는 이러한 도선제도와 관련된 제 규정에 대한 현황 및 문제점을 고찰하여 그에 대한 개선안을 마련하고자 한다. 즉, 도선법의 본법과 시행령 및 시행규칙의 도선사의 자격과 관련된 도선사의 정년제도, 면허 취소제도, 시험제도와 강제도선 면제제도의 문제점과 도선법과 도선약관과의 관계를 검토하고 개선방안을 제시함으로써 우리나라 해운산업에 이바지할 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 방법 및 범위

이 연구의 목적을 달성하기 위한 연구방법으로는 현행 도선법의 조문해석 및 문제점을 도출하고 도선제도 및 도선법과 관련된 참고문헌인 선행논문, 연구자료 및 관련자료 등을 참조하여 도선 현장 실무 중심으로 연구한다. 특히 현행 법률의 조문해석에 있어서는 도선사로 활동하면서 도선법 세부조문에 대한 문제점 등을 인식한 경험을 바탕으로 우리나라 현행 도선법상에서 제7조 도선사의 정년, 제9조 면허의 취소 등, 제20조 강제도선에 대해서 심도 있게 다루고자 한다.

이 논문은 총 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 연구의 목적, 방법 및 범위에 대해서 제시하고, 제2장에서는 우리나라 도선법의 개관으로서 도선제도와 도선법을 이해하기 위한 우리나라 도선제도의 연혁 및 우리나라 도선법의 연혁에 대해서 검토한다. 그리고 현행 우리나라 도선법상의 주요구성 및 내용에 대해서 살펴본다.

제3장에서는 도선법의 현황 및 문제점을 우리나라 현행 도선법과 외국의 입법례 등과 비교하여 문제점 등을 도출한다. 특히, 앞에서 언급한 바와 같이 현재 가장 큰 이슈가 되고 있는 도선사의 정년제도, 도선사 면허 취소제도, 도선사 시험제도 및 강제도선 면제제도를 중심으로 그 현황 및 문제점을 도출하고

자 한다.

제4장에서는 제3장에서 도출된 도선법의 문제점에 대한 법률적 제언과 입법론적 개선방안을 제시한다. 즉, 도선사 정년제도와 관련된 사회적 논의 과정에 대해 검토해 보고, 가장 합리적이고 타당한 도선사 정년제도의 개선방안을 도출하며, 도선사 면허 취소제도에 대해서도 현행 도선법 일부 개정발의안에 대한 검토를 포함하여 합리적인 대안을 찾고자 한다. 도선사 시험제도에 대한 법률개정안을 도출하며, 강제도선 면제제도에 대해서는 연혁을 포함하여 학설 및 판례를 바탕으로 타당한 개선안을 찾고자 한다.

제5장 결론에서는 위에서 검토된 내용을 요약하여 우리나라 도선법이 발전하기 위한 방향으로 추가적인 법적·정책적 제언을 포함하여 법률개정안을 마련하고자 한다.



## 제2장 우리나라 도선법 개관

### 제1절 우리나라 도선제도 및 도선법의 연혁

#### I. 우리나라 도선제도의 효시

우리나라의 해상운송에 관한 역사는 통일신라시대의 장보고가 해상권을 장악하여 활동하던 시대로 거슬러 올라간다. 그 당시(기원후 830년대)에 장보고는 지금의 완도지역인 청해진을 중심으로 해적퇴치를 위한 해군의 역할과 당나라를 포함한 주변 국가들과의 국제무역을 활발히 전개한 것으로 알려져 있다.<sup>2)</sup> 삼국시대에는 비교적 조선시대보다는 해상에 관한 중요성을 인식하였던 것으로 인지된다. 조선시대에 들어서 사농공상(士農工商)주의, 즉 사대주의와 쇄국정책으로 해상운송에 관한 업을 가장 천하게 여기고 문헌상의 근거도 거의 남아있지 않다.

조선시대 말까지 국가에서 운영하던 국가가 조세로 징수한 곡물 등을 선박으로 운송하던 제도로서 조세정책의 근간이 되었던 조운제도를 운영하는 규정인 조운규정<sup>3)</sup>에서 “수로에 익숙한 자로 하여금” 선박을 도선하게 한 규정이 있다. 이 조운제도에 의한 도선이 우리나라 도선사 및 도선업의 효시인 것으로 보인다고 한다.<sup>4)</sup>

#### II. 우리나라 도선법의 연혁

1961년 12월 6일자로 법령 제812호로 도선법이 제정·공포되었으며, 도선법의 목적은 “도선방법과 도선사의 자격을 규정함으로써 도선구에 있어서 선박

2) 김세원 외, 「해운실무」(부산 : 다솜출판사, 2015년), 7쪽.

3) 조운은 삼국시대부터 조선시대까지 존속했던 제도로 토지에 과세된 조곡을 수송하는 관제이다. 조운규정은 항해, 적재, 조운기, 감독, 해난, 조졸의 정원과 복무의 6개 항목으로 분류되며, 항해편 제6항목에서 “조선이 다가오면, 그 항로의 연안을 관할하는 수령은 매선마다 수로에 익숙한 자 2내지 3명을 승선시켜 도선하도록 해야 한다” 라고 규정하고 있다.

4) 한국도선사협회, 「도선사협회 30년사」(서울 : 한국도선사협회, 2009년), 76쪽.

운항의 안전을 도모” 한다는 것을 규정하여 주로 도선사의 자격과 도선구를 규정하고 있었으며, 주요목적은 선박의 안전운항이었다.

도선법은 그 후 2015년 말까지 25차의 개정절차를 거쳐 보완하여 시대적인 조류에 부응하고 시행상의 문제점을 개선하는데 노력하여 왔는데, 그 주요개정 내용은 다음과 같다<sup>5)</sup>.

1966년 2월 28일 법률 제1749호로 도선법이 개정되었으며, 많은 내용이 추가되었다. 법률개정의 취지를 살펴보면, 도선사의 연령에 대하여 만 23세 미만 및 만 60세 이상인 자는 도선사가 될 수 없도록 한 연령제한을 폐지하였다. 그리고 연령제한폐지에 따른 부작용을 미연에 방지하기 위하여 신체검사를 시행함으로써 해운 업무에 만전을 기하도록 하였다. 또한 도선법상 도선사의 자격정지 및 면허취소와 관련된 권한에 대한 한계를 명확하지 아니하고 막연히 해운관청에 위임하고 있으므로 해운안전심사회를 설치하여 도선사의 권익을 최대한 보장하려고 하였다.

1973년 2월 7일 법률 제2495호로 개정된 도선법에서는 도선연수생의 시험제도를 신설하였으며, 위험물운반선박에 대한 강제도선 규정을 신설하여 개정하였다.

1978년 12월 5일 법률 제3147호로 개정된 사항에 대해서는 “도선법 중 불합리한 부분을 시정하고 미비점을 보완하며, 제도를 개선하여 도선업무 등의 합리적인 운영을 기하려고 한다.” 라는 개정 취지와 함께 기존의 도선사의 면허등급제를 폐지하였고, 65세 이상인 자는 도선사가 될 수 없도록 하되 일정한 조건에 해당하는 자에 대하여는 3년의 범위 내에서 그 연령상한을 연장할 수 있도록 개정하였다. 또한 현재까지 이어져 내려오고 있는 도선사협회의 설립을 의무화하고, 협회의 공익사업을 수행하기 위하여 도선수입액의 일정액을 징수할 수 있도록 하였다.

1986년 12월 31일 법률 제3908호의 개정사항에는 도선사의 수급 및 도선사의 자격요건 등에 관한 현행제도의 미비점을 현실에 맞도록 보완하여 항만운영의 효율화를 도모하기 위한 개정입법으로써 선박의 대형화 및 신형화에 대비하여 선박을 도선하는 도선사의 면허요건 중 선장으로서의 승무경력을 현재의 5년 이상에서 7년 이상으로 강화하였으며, 도선구 안에서 도선사를 반드시 승무하게 하여야 하는 강제도선대상선박의 범위를 현재의 총톤수 300톤 이상에서 500

---

5) 법제처 홈페이지([www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)) 내용을 정리하여 기술함.

톤 이상으로 상향조정하게 되었다.

1995년 1월 5일 법률 제4926호의 개정사항에는 사용자의 권익을 보호하기 위한 수단으로 차별도선금지조항을 신설하였는데, 도선순서를 지키지 아니하는 등 정당한 사유 없이 도선요청을 거절하거나 도선순서를 지키지 아니하는 차별도선 등의 폐해를 시정하였다는 점에서 주목할 만하다. 그리고 조선소근무 운항 관리자가 해당 도선구에서 일정회수 이상의 입·출항경험을 갖추어 건조·수리 선박을 시운전하는 때에는 강제도선을 면제하도록 하는 개정을 하였는데, 이러한 개정사항들은 당시의 조선 산업이 국제적으로 활성화 단계에 있었으며, 산업의 활성화를 위한 사업자 측면에서 많은 사항을 고려한 것으로 판단된다.

1999년 2월 8일 법률 제5917호의 개정사항으로는 주로 도선사의 면허경력과 면허요건 등에 관한 사항으로 도선사면허의 요건 중 선장경력 7년 이상을 5년 이상으로 하향 조정하였으며, 5년으로 되어 있는 도선사면허의 유효기간을 삭제하여 5년마다 반복되는 면허갱신절차를 폐지하였다. 이 당시의 개정사항은 주로 도선사에게 이점이 되는 사항을 주로 개정하였는데 도선사에 대한 각종 규제를 개선 또는 폐지함으로써 도선업무의 자율성을 제고한 것으로 판단되며, 개정입법취지에도 반영되어 있는 점이다.

2009년 2월 6일 법률 제9443호의 개정으로는 주로 도선중인 선박의 안전적 측면을 고려한 개정이 주요 내용을 이루고 있다. 주요 내용을 살펴보면 도선사에 대한 정기 신체검사제도를 도입하였으며, 술에 취한 상태에서 도선업무 수행시 행정처분을 할 수 있는 근거를 마련하였고, 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하는 사람에 대한 승무자격기준을 마련하게 되었다.

마지막으로 가장 최근에 개정된 사항인 개정 2015년 3월 27일 법률 제13265호의 개정사항으로 도선사의 형벌에 관한 사항이 주요 내용을 이루고 있는데, 벌금형은 징역형과 함께 형사처벌의 대표적 수단으로서 누구나 인정할 수 있는 공정성과 합리성을 지니고 있어야 한다는 이유로 우리의 경제 환경이 변함에 따라 위반행위의 불법성에 비례하는 처벌로서의 의미가 퇴색된 채 오늘에 이르고 있다고 하여, 벌금액을 국민권익위원회의 권고안 및 국회사무처 법제예규의 기준인 징역 1년당 1천만원의 비율로 개정함으로써 벌금형을 현실화하였다. 이러한 취지는 형벌로서의 기능을 회복시켜 일반인에 대한 범죄억지력을 확보하려는 것임을 개정입법취지로 밝혀두고 있다.

## 제2절 우리나라의 도선법의 주요내용

우리나라 현행 도선법은 법률, 시행령, 시행규칙으로 구성되어 있으며, 법률은 총 5개의 장과 41조까지의 조문, 부칙 등으로 구성되어 있고, 시행령은 법률에 따른 20조까지의 조문 및 부칙, 별표로 구성되어 있으며, 시행규칙은 법률과 시행령에 따른 33조까지의 조문 및 부칙, 별표로 구성되어 있다. 다음에서는 우리나라 도선법에서 규정하는 주요내용에 대해서 살펴본다.

### I. 총칙

도선법의 제1장은 총칙 규정으로 총 3개의 조문을 다루고 있다. 제1조에서는 도선법의 목적에 대해서 언급하고 있다.

제2조에서는 도선법에서 사용되는 용어의 정의 규정이다. 해당 내용을 간략히 살펴보면 ‘도선’, ‘도선사’, ‘도선수습생’에 관해서만 정의하고 있으며, 다른 용어의 정의 규정은 언급이 없다. 도선법에서 다루는 용어의 경우, 예를 들면 ‘도선구’, ‘선장’ 등에 관한 용어가 등장하고 있는데, 이러한 용어 역시 명문화하여 규정할 필요가 있다.

제3조에서는 법률의 적용범위 조항이다. 모든 법률에는 해당 법률의 적용범위 조항이 있다. 왜냐하면 우리나라와 같은 성문법국가는 특히 법률에 의하여 모든 민사, 행정 및 형사와 관련된 행위의 근거가 되기 때문이다. 도선법 제3조의 적용범위에는 간결하게 한 문장으로 표현되어 있는데, 그 내용은 “이 법 중 선장에 관한 규정은 선장의 직무를 대행하는 사람에게도 적용한다.” 라고만 규정하고 있으며, 선장의 범위에 관하여 명문화 하고 있을 뿐 다른 적용범위에는 언급이 없다. 이 경우 다른 주체가 이 법을 적용받는 것인지 아닌지가 모호해지며, 결국 법원의 해석을 통해 판단되어야 하는 불합리한 현실을 내포하고 있다.

### II. 도선사 면허 등

도선법 제2장은 도선사 면허 등에 관한 사항을 다루고 있는데, 제4조부터 제

16조에 해당하는 것으로써 총 13개의 조문으로 구성되어 있다. 그러나 제10조부터 제12조까지는 삭제된 조항으로 실질적으로는 총 10개의 조문만이 실효가 있다. 아래에서는 그 내용에 대해서 살펴본다.

## 1. 도선사의 면허

도선법 제4조와 제5조는 도선사가 되려는 사람이 부여받아야 하는 면허제도에 대해서 규정하고 있다. 내용을 살펴보면 도선사가 되려는 사람은 해양수산부 장관의 면허를 받아야 하며, 이러한 도선사면허는 1종과 2종으로 구분하여 도선구별로 한다. 도선사면허의 기준과 종류에 따라 도선할 수 있는 선박의 종류, 즉 면허의 요건은 아래 표와 같다.

〈표 1〉 면허 종별 요건

| 구분       | 1종 도선사                                  | 2종 도선사  |
|----------|---|---|
| 면허의 기준   | ○ 2종 도선사면허를 받은 도선사로서 3년 이상 도선업무에 종사한 사람 | ○ 다음의 요건을 갖춘 사람<br>- 총톤수 6천톤 이상인 선박의 선장으로 5년 이상 승무한 경력이 있을 것<br>- 도선수습생 전형시험에 합격하고 도선업무를 하려고 하는 도선구에서 도선수습생으로서 실무수습을 할 것<br>- 도선사시험에 합격할 것<br>- 신체검사에 합격할 것 |
| 도선 대상 선박 | ○ 모든 선박                                 | ○ 도선경력이 1년 미만인 경우 : 총톤수 3만톤 이하의 선박<br>○ 도선경력이 1년 이상 2년 미만인 경우 : 총톤수 4만톤 이하의 선박<br>○ 도선경력이 2년 이상인 경우 : 총톤수 5만톤 이하의 선박  |
| 예외 인정    | -                                       | ○ 다음 어느 하나에 해당하는 경우에는 2종 도선사가 모든 선박을 도선할 수 있다.  |

| 구 분 | 1종 도선사 | 2종 도선사  |
|-----|--------|---|
|     |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1종 도선사와 함께 도선하는 경우</li> <li>- 해양수산부장관이 중앙도선운영 협의회 의결을 거쳐 선박운항의 안정상 및 도선구의 운영특성상 2종 도선사가 도선하는 것이 부득이하다고 인정하는 경우</li> <li>- 도선사가 도선을 하여야 하는 도선구 외의 구역에서 도선하는 경우</li> </ul> |

그리고 제6조에서는 도선사의 결격사유에 대한 조문으로 대한민국국민이 아닌 사람, 피성년후견인 또는 피한정후견인, 파산선고를 받은 사람으로서 복권되지 아니한 사람, 도선법을 위반하여 징역이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람, 「선박직원법」에 따라 해기사면허가 취소된 사람 또는 선장의 직무수행과 관련하여 두 번 이상 업무정지처분을 받고 그 정지기간이 끝난 날로부터 2년이 지나지 아니한 사람, 도선사면허가 취소된 날로부터 2년이 지나지 아니한 사람은 도선사가 될 수 없다고 규정하고 있다.

## 2. 도선사의 정년

도선법 제7조에서는 도선사의 정년규정으로 “도선사는 65세까지 도선업무를 할 수 있다.” 라고 단순한 문장으로 규정하고 있다. 이에 대해서는 도선사의 정년을 언제까지로 해석해야하는지에 대한 실무적문제점이 종종 발생한다. 도선사의 정년과 관련된 문제는 문제점으로 인식되어 제3장에서 자세히 다루고자 한다.

## 3. 신체검사

도선법 제8조는 도선사가 되려는 사람과 도선사가 정기적인 신체검사를 받아

야 하는 조문으로 도선사가 되려는 사람은 최초 신체검사에 합격하여야 하고, 도선사는 도선사 면허증을 발급받은 날부터 2년이 지날 때마다 정기 신체검사를 받아야 하고, 해양수산부령으로 정한 신체검사의 합격기준과 검사의 방법·절차 등을 따라야 한다고 규정하고 있다.

#### 4. 도선사의 면허취소 및 업무정지

도선법 제9조는 도선사의 면허취소 및 업무정지에 관한 조문으로 해양수산부장관은 도선사가 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 도선사면허를 받은 사실이 판명된 경우, ② 면허의 종류별로 도선할 수 있는 선박 외의 선박을 도선한 경우, ③ 도선사면허 결격사유에 해당하게 된 경우, ④ 정기 신체검사를 받지 아니한 경우, ⑤ 신체검사 합격기준에 미달하게 된 경우, ⑥ 정당한 사유 없이 도선 요청을 거절한 경우, ⑦ 차별 도선을 한 경우, ⑧ 도선 중 해양사고(「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 해양사고를 말한다)를 낸 경우(다만, 그 사고가 불가항력으로 발생한 경우에는 그러하지 아니하다), ⑨ 업무정지 기간에 도선을 한 경우, ⑩ 술에 취한 상태에서 도선한 경우 또는 같은 조 제2항을 위반하여 국민안전처 소속 경찰공무원의 음주측정 요구에 따르지 아니한 경우, ⑪ 약물·환각물질의 영향으로 인하여 정상적으로 도선을 하지 못할 우려가 있는 상태에서 도선을 한 경우에는 면허를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 업무정지를 명할 수 있다. 특히 상기 ① 또는 ③에 해당하는 경우에는 면허를 취소하여야 하고, 취소하려면 청문을 하여야 한다. 해양수산부장관은 면허취소나 업무정지처분을 한 경우에는 그 처분의 내용을 해당 도선사에게 통지하여야 하며, 통지를 받은 도선사는 30일 이내에 해양수산부장관에게 면허증을 반납하여야 한다. 또한 해양수산부장관은 해양사고에 따른 도선사 면허취소와 관련하여 해당 해양사고가 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 해양안전심판에 계류 중이면 이를 보류하여야 한다. 이 경우 해양수산부장관은 그 사고가 중대하여 업무를 계속하게 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 해당 도선사에게 4개월 이내의 기간을 정하여 도선업무를 중지시킬 수 있다. 해양수산부 장관의 이러한 처벌은 이중 처벌이 될 수 있음을 제3장에서 검토하기로 한다.

## 5. 고지의무

도선법 제10조부터 제12조까지의 조문은 삭제되었으며, 이 부분에 대해서는 앞에서 기술한 우리나라 도선법의 연혁을 참조하면 된다. 제13조의 내용은 선장이 도선선박에 대한 제원을 고지(exchange information)하여야 할 의무에 대한 조항이다. 도선사가 도선행위를 안전하게 하기 위해서는 선박의 제원, 홀수, 기관의 상태 등 선박에 대한 전반적인 상태(condition)를 파악하고 도선하여야 하기 때문이다.

## 6. 도선사 수급계획

도선법 제14조에서는 도선사의 수급계획에 관한 조문으로 종래의 도선사 최소인원제도<sup>6)</sup>는 1986년 12월 31일에 도선법이 전면 개정되면서 도선사 수급계획으로 변경<sup>7)</sup>되어 현재에 이르고 있다. 도선법 제14조(도선사의 수급계획) 제1

- 6) 1961년 12월 6일 법령 제812호로 도선법이 제정· 공포되었는데, 당시 도선법 제11조에서는 “도선사의 인원수는 각 도선구의 최소인원수를 각령(대통령령)으로써 정한다”고 규정하였으며, 1962년 3월 10일에 공포된 도선법시행령 제15조에 근거하여 도선구별 도선사의 최소인원수를 설정하였다. 도선법 제정 당시 이와 같이 최소인원제도를 도입하게 된 이유는 법정도선구에 대한 도선업무의 능률을 제고하기 위한 정책적인 판단이라고 할 수 있다. 즉 정원제를 규정하지 않을 경우에는 외부의 압력을 감당하기 어려울 뿐만 아니라, 또한 항세를 고려한 도선사의 적정한 수급이 가해지지 않을 경우 도선업무의 비능률은 물론 공익개념을 망각한 소득위주의 경쟁이 발생하여 결과적으로는 도선업무의 본연의 목적을 달성할 수 없기 때문에 수급을 조정하는 정책적인 배려에서 마련된 제도이다; (재)한국도선사협회, 앞의 책, 136쪽; 藤崎道好, 「水先法の研究」(東京 : 成山堂, 1967), 156~157面; 참고로 일본의 경우 1949년 水先法 개정시에 최소인원제도가 새롭게 도입되었는데, 1945년 5월의 참의원 운수위원회 정부측 답변을 보면 다음과 같다. “중전법에서와 같이 도선사가 지나치게 증원되면 개개인의 수입이 감소되어 함께 도산되므로 도선사의 증원을 제한하여 왔으나, 공인적인 관점에서 또는 선박운항의 입장에서 본다면 역시 도선사의 부족한 운항능력상 지장을 초래하게 되므로 최소인원을 채택하는 것이 바람직할 것으로 본다. 그 이상 증원하는 것은 자유이지만, 실제로 지나치게 증원되면 앞서 언급한 결과가 나타나므로, 이에 자연스러운 조율로서 균형을 갖추게 될 것으로 생각한다”는 것이 주요 요지이다.
- 7) 법률개정에 대한 정부측의 제안 설명은 다음과 같다. 즉, 지금까지는 해운항만청장이 필요한 때마다 수시로 선발계획을 수립하여 선발시험을 실시해 왔는데, 앞으로는 해운항만청장이 매년 수급계획을 수립하여 정기적으로 시험을 실시하고, 필요한 인원의 도선사를 선발· 배치하려는 것으로서 항만의 개발과 선박 및 물동량의 증가에 따라 변동하는 도선물량을 처리할 수 있도록, 적정수의 도선사를 확보하기 위하여

항에서는 “해양수산부장관은 매년 도선구별로 도선사 수급계획을 수립하여야 한다.”고 규정하고 있고, 도선법시행령 제4조 제1항은 도선사 수급계획에 포함할 사항으로 ① 도선구별로 배치하는 도선사 수의 증감 및 도선사의 배치 시기에 관한 사항, ② 도선사를 다른 도선구에 배치하는 것에 관한 사항, ③ 그 밖에 도선사의 수급을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 제2항에서는 해양수산부장관이 도선사 수급계획을 매년 3월 31일까지 수립하도록 의무화하고 있다.

현재 도선사 수요산정은 ‘지방도선운영협의회’가 항만별 도선사 수요를 산정한 후 ‘중앙도선운영협의회’가 그 수요를 결정하여 해양수산부장관에게 보고하고, 해양수산부장관이 이를 최종 확정하여 수급계획을 수립하는 방식으로 진행되고 있다.

## 7. 도선사 시험제도

도선법 제15조 및 제16조는 도선사시험에 관련된 내용이다. 해양수산부장관은 도선수습생 전형시험 및 도선사시험을 도선사 수급계획에 따라 실시하며, 도선사 수급계획을 변경한 경우에는 그 변경된 계획을 시행하기 위하여 따로 시험을 실시할 수 있다. 해양수산부장관은 도선수습생 전형시험 및 도선사시험을 실시하려는 때에는 시험 시행일 60일 전까지 ① 도선구별 선발예정인원, ② 시험 일시와 장소, ③ 제출서류와 제출기한, ④ 응시수수료의 반환에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 시험 실시를 위하여 필요한 사항을 관보 또는 신문에 공고하여야 한다.

도선수습생 전형시험은 필기시험과 면접시험으로 구분하여 실시하며 면접시험은 필기시험에 합격한 사람을 대상으로 실시한다. 필기시험은 논문 형으로 실시하는 것을 원칙으로 하되, 단답형을 포함할 수 있다. 도선수습생 전형시험의 과목 및 배점비율은 <표 2>와 같다.

해양수산부장관은 각 과목 만점의 40퍼센트 이상 및 전 과목 총점의 60퍼센트 이상을 받은 사람의 점수에 해당 응시자의 승무경력 가산점을 합산하여 총득점이 높은 순서대로 공고한 선발예정인원의 150퍼센트의 범위에 드는 사람을 필기시험합격자로 결정한다.

---

현행법을 보완하려는 것이라고 한다; 한국도선사협회, 앞의 책, 136쪽.

〈표 2〉 도선수습생 전형시험(필기 및 면접) 과목 및 배점비율

| 시 험 과 목   | 배점비율(단위:%) |
|---|------------|
| 1. 법규 [도선법·선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 ( 약칭: 선박입출항법 )·해사안전법·국제해상충돌 예방규칙 및 해양환경관리법] | 35         |
| 2. 운용술 및 항로표지   | 35         |
| 3. 영어(해사영어를 포함한다)   | 30         |
| 계   | 100        |

도선수습생 전형시험과 관련하여 면접시험에 응시하려는 사람은 최초 신체 검사에 합격하였음을 증명하는 서류를 제출하여야 한다. 해양수산부장관은 면접시험 합격자수를 각 과목 만점의 40퍼센트 이상 및 전 과목 총점의 60퍼센트 이상을 받은 사람 중에서 총득점이 높은 순서대로 공고한 선발예정인원의 130퍼센트의 범위에서 도선 실무수습자의 수를 고려하여 결정한다. 이와 같이 도선수습생 전형시험 결과 같은 점수를 받은 사람이 2명 이상인 경우에는 승무경력이 많은 사람을 합격자로 하며, 면접시험에 불합격한 사람에 대해서는 다음 1회에 한하여 필기시험을 면제한다.

도선사시험에 대해서 자세히 살펴보면 도선사시험은 면접시험과 실기시험으로 구분하여 실시하며, 실기시험은 ‘선박모의조종장비’를 이용하여 실시할 수 있다. 도선사시험의 시험별 과목과 배점비율은 다음과 같다.

〈표 3〉 도선사 시험과목별 배점 비율

| 구 분 | 시 험 과 목                                   | 배점비율(단위:%) |
|-----|---|------------|
| 면 접 | 1. 항만정보: 도선구의 수로·항로표지·정박표지·부두시설 등에 관한 정보  | 25         |
|     | 2. 도선여건: 도선에 관련한 기상·해상 및 조류 등에 관한 사항      | 25         |
| 실 기 | 3. 선박운용술: 선박 조종술, 선체운동역학, 예선사용방법 등에 관한 사항 | 50         |
| 계   |   | 100        |

해양수산부장관은 각 과목 만점의 40퍼센트 이상 및 전 과목 총점의 60퍼센트 이상을 받은 사람 중에서 총득점이 높은 순서대로 도선사시험 합격자를 결정한다. 또한 해양수산부장관은 도선사시험에 합격하지 못한 사람에 대해서는 3개월 이내의 기간을 정하여 도선 실무수습을 받은 도선구에서 다시 도선 실무수습을 받게 한 후 도선사시험에 응시하게 할 수 있다. 도선사시험 중 ‘선박 모의조종장비’를 이용하여 실시하는 실기시험의 문제점은 제3장에서 검토하기로 한다.

### Ⅲ. 도선 및 도선구

제3장은 도선 및 도선구에 관한 내용으로 구성되어 있으며, 법 제17조부터 제28조까지가 해당된다.

도선구란 해협이나 항만 또는 연안에서 입·출항 선박의 교통과 항만의 안전을 위하여 도선법으로 정한 구역이며, 도선사의 승선을 의무화하는 강제도선구와 도선사의 승선을 임의로 결정할 수 있는 임의도선구로 분류할 수 있다. 현재 우리나라의 도선구는 도선법 제17조에서 “도선구의 명칭과 구역은 해양수산부령으로 정한다.” 라고 규정하여 명문화하고 있다.

#### 1. 도선

도선법 제20조 제1항에 따른 선박을 운항하는 선장이나, 도선사 승무를 희망하는 선장은 해당 도선구에 입항·출항하기 전에 미리 가능한 통신 수단 등으로 도선사에게 도선을 요청하여야 한다. 도선사는 다른 법령에 따라 선박의 운항이 제한된 경우, 천재지변이나 그 밖의 불가항력으로 인하여 도선업무의 수행이 현저히 곤란한 경우, 해당 도선업무의 수행이 「도선약관」에 맞지 아니한 경우 외에는 도선요청을 거절 하여서는 아니 된다. 도선요청을 한 선박의 선장은 해양수산부령으로 정하는 승선·하선 구역에서 도선사를 승선·하선시켜야 하며, 도선사는 이에 따라야 하며, 선장은 도선사가 선박에 승선한 경우 정당한 사유가 없으면 그에게 도선을 하게 하여야 한다. 그리고 도선사가 선박을 도선하고 있는 경우에도 선장은 그 선박의 안전운항에 대한 책임을 면제받지 아니하고 그 권한을 침해받지 아니한다고 규정하고 있다(도선법 제18조). 이

조항은 선장과 도선사의 지위와 책임관계를 명확하게 정립한 것으로 본다. 따라서 충돌이 임박한 극한상황 하에서의 임의도선 중인 선박뿐만 아니라 강제도선 중인 선박의 통제권은 누구에게 있는 것인지를 명확하게 명시하여 해양사고를 피하고 피해를 최소화 할 수 있도록 지휘계통과 책임을 명시한 규정이라고 본다. 이에 관한 문제점과 개선방안은 「도선약관」의 면책내용과 함께 제3장에서 검토하기로 한다.

도선사는 긴급화물수송 등 공익상 필요하거나 항만을 효율적으로 운용하기 위하여 부득이 입항·출항 순서에 따라 접안 또는 이안 시키지 못하는 경우, 태풍 등 천재지변으로 한꺼번에 많은 도선수요가 발생한 경우, 항만시설의 형편에 따라 효율적으로 선박의 위치를 배정하기 위하여 입항·출항 순서를 조정할 필요가 있는 경우, 그 밖에 유류의 유출이나 수사에 필요한 경우 등 예상하지 못한 부득이한 사유로 항내질서를 유지할 필요가 있는 경우(도선법 시행령 제10조의2)를 제외하고 도선 요청을 받은 선박의 입항·출항 순서에 따르지 아니하는 차별도선을 하여서는 아니 된다고 정하고 있다(도선법 제18조의2). 반면 도선법 시행령 제11조에서는 도선이용자는 해당 도선구의 특정한 도선사를 선택하여 도선하게 할 수 있다고 정하고 있어서 도선사와 이용자 간의 형평성 논란이 일고 있다. 이에 관한 사항도 제3장에서 검토하기로 한다.

도선사가 아닌 사람은 선박을 도선하지 못하며, 선장은 도선사가 아닌 사람에게 도선을 하게 하여서는 아니 된다고 도선법 제19조에 규정한 것은 공익성에 입각한 도선은 면허도선사에게 독점적 권한을 주어서 선박의 안전운항뿐만 아니라 항만의 교통안전과 효율성을 높이고 더 나아가서 국가의 경제적, 군사적인 면을 보호하기 위한 방편으로 판단된다.

## 2. 강제도선구

일반적으로 도선구를 지정하고 면허도선사를 도선구에 배치하는 목적은 선박항행의 안전과 운항능률의 증진을 도모함과 동시에 항내의 교통원활 및 항만기능의 보전과 원활한 운영을 도모하는 것이다. 따라서 도선제도의 본래의 목적에서 보면 도선구로 지정된 구역에서는 그곳을 출입하는 모든 선박에 대하여 전면적으로 도선사의 승무를 강제화하는 것이 바람직 하지만, 실제로는 도선업무용 시설의 불비 등의 이유로 모든 도선구에 대하여 강제도선제도를 채택하는

것이 반드시 바람직한 것은 아니다. 또한 강제도선을 강행함으로써 오히려 선박의 운항효율을 저해할 우려도 있다. 따라서 특히 외국적선의 출입빈도, 항만의 특수사정 등을 감안하여 특정의 도선구에 대해 특정의 조건을 설정하여 강제도선을 실시하는 것이 통상의 조치이다.<sup>8)</sup>

이런 점을 받아들여 도선법 제20조(강제도선) 제1항에서는 “① 대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, ② 국제항해에 취항하는 대한민국 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, ③ 국제항해에 취항하지 아니하는 대한민국 선박으로서 총톤수 2천톤 이상인 선박(다만, 부산인 경우에는 예선에 결합된 부산으로 한정하되, 이 경우의 총톤수는 부산과 예선의 총톤수를 합하여 계산한다)의 선장은 해양수산부령으로 정하는 도선구<sup>9)</sup>에서 그 선박을 운항할 때에는 도선사를 승무하게 하여야 한다.” 고 규정하는 한편, 도선법 제39조 제3호에서는 “제20조 제1항을 위반하여 도선사가 승무하지 아니한 선박을 운항한 선장은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.” 고 규정하여, 이른바 강제도선제도에 대하여 법정화하고 있다.

강제도선구를 지정하는 목적은 “임의도선구에서는 도선을 요청하는 선박의 안전운항을 목적으로 하는 것이지만, 강제도선구에서는 도선을 요청하는 개개의 선박의 안전운항뿐만 아니라, 그 수역을 이용하는 불특정다수의 선박에 대한 해양사고의 방지를 제1차적으로 고려하기 위한 것이다.” 라고 보는 견해<sup>10)</sup>가 있다. Asher 경은 “강제도선설치의 이유 내지 목적에 대해서는 각국마다 사정을 달리한다. 영국의 강제도선은 단순히 선박의 이익뿐만 아니라, 항만의

8) 藤崎道好, 前掲書, 399面.

9) 강제도선을 받아야 하는 도선구; 1. 인천항 도선구 중 「항만법 시행령」 별표 1에서 정한 인천항·경인항의 해상구역과 경인항 서해갑문으로부터 한강갑문까지의 수역, 2. 대산항 도선구(보령항과 태안항을 포함한다), 3. 군산항 도선구, 4. 목포항 도선구 중 장좌도 북단, 외달도 등대, 북위 34도46분12초 동경 126도16분00초, 화원등대를 순차적으로 연결한 선 안의 수역을 포함한 항계 안의 전 수역, 5. 여수항 도선구, 6. 마산항 도선구, 7. 부산항 도선구, 8. 울산항 도선구, 9. 포항항 도선구. 다만, 총톤수 5천톤 미만의 선박이 강제도선구 밖에서 강제도선구 안에 있는 정박지에 정박하기 위해 이동하는 경우에는 강제도선 대상에서 제외 가능, 10. 동해항 도선구, 11. 평택·당진항 도선구 중 대부도 남서끝단(북위 37도11분52초 동경 126도32분08초), 입파도선점(북위 37도08분10초 동경 126도29분53초), 학산서(북위 37도07분22초 동경 126도31분48초), 입파도 북동단(북위 37도06분44초 동경 126도32분29초), 국화도 동단(북위 37도03분40초 동경 126도33분37초), 충청남도 당진군 석문면 장고항각(북위 37도02분10초 동경 126도33분35초)을 순차적으로 연결한 선 안의 수역, 12. 제주항 도선구.

10) 岩田直榮, 「本邦水先制度と外國水先制度の研究」, 日本水先人協會, 24面.

이익을 위한 것이다. 왜냐하면, 만약 선박이 항만의 입구부근에서 난파하여 침몰하게 되면, 해당선박의 손해뿐만 아니라, 항만 및 다른 선박에 대해서도 막대한 손해를 입힐 것이며, 더 나아가 항만의 기능을 저해하는 결과를 초래한다”고 주장<sup>11)</sup>한다. 결국 강제도선구의 지정 목적이 반드시 해상교통안전의 관점에서 뿐만 아니라, 경제적, 군사적 또는 정치적 사정<sup>12)</sup> 등 각국의 특수사정을 배경으로 하는 것이기 때문에 이를 일률적으로 판단하는 것은 곤란하다는 견해도 있다<sup>13)</sup>.

### 3. 강제도선의 면제

일반적으로 국제관계는 ‘신의 원칙’에 기초를 두어야 하지만, 강제도선에 있어서 자국선박에 대한 면제는 이러한 신의칙에 예외라고 밖에 볼 수 없다. 다수의 국가에서 강제도선과 관련하여 자국선박과 외국선박 간에 차별대우를 하고 있고, 이에 대한 비판의 목소리도 높다. 자국선박에 대해 강제도선을 면제하는 것은 자국선박의 선장 등에 대해 면제의 특권을 부여한 것이며, 따라서 강제도선으로부터 얻는 수입의 대부분은 외국선박에 의한 것이다. 이러한 이유에서 강제도선제도의 목적을 경제적 측면에서 볼 때 도선사는 국가의 이익을 위해 봉사하는 것이라고 말하여도 과언은 아니다. 이와 같은 불평등 또는 불공정한 강제도선의 면제에 대해 학자 중에는 반대하는 견해도 있지만, 강제도선의 면제는 자국선박 우대조치를 공공연히 인정하여 국제협약뿐만 아니라, 각국의 정규제도로서 채택하고 있다<sup>14)</sup>.

도선제도에 관한 국제적 기본원칙을 규정한 1923년 “해항의 국제제도에 관한 조약 및 규정(Convention and Statute on the international regime of maritime ports)” 제11조에서는 “각국은 필요한 기술적 자격을 가진 자국민에 대하여 강제도선을 면제할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉 어느 선박의 선장이 해당 강제도선구에 입·출항한 충분한 경력이 있는 경우 일정한 조건을 충족하

11) Abbot, *A treatise of the law relative to merchant ships and seamen*, 14ed., London, 1901, p.311; 藤崎道好, 前掲書, 400面の 각주 재인용.

12) 정치적 이유에 의해 강제도선이 지정된 예는 제2차 세계대전 후 일본에서 주로 미군군함의 안전을 위해 지정된 경우이다.

13) 藤崎道好, 前掲書, 399面.

14) 藤崎道好, 前掲書, 405面.

면 법령이 정하는 바에 의하여 강제도선을 면제받을 수 있다. 이러한 점을 반영하여 도선법 제20조 제2항에서는 “해당 선박을 안전하게 운항할 수 있다고 해양수산부장관이 인정하는 경우로서 ① 해양수산부령으로 정하는 대한민국 선박(대한민국 국적을 취득할 것을 조건으로 입차한 선박을 포함한다)의 선장으로 하여 해양수산부령으로 정하는 횡수 이상 해당 도선구에 입항·출항하는 경우(이 경우 해양수산부장관은 도선구의 특성을 고려하여 도선사를 승무시키지 아니할 수 있는 선장의 입항·출항 횡수와 선박의 범위를 도선구별로 따로 정하여 고시할 수 있다), ② 항해사 자격 등 해양수산부령으로 정하는 승무자격을 갖춘 자가 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 횡수 이상 해당 도선구에 입항·출항하는 경우에는 선장이 해당 도선구에서 도선사를 승무시키지 아니할 수 있다” 라고 하여 강제도선의 면제를 명문화하고 있다. 강제도선의 면제 관련 개선 필요성과 방안은 제4장에서 검토하기로 한다.

## IV. 부칙

### 1. 보고·검사

해양수산부장관은 선박운항의 안전 등을 위하여 필요한 경우에는 도선사 또는 선장에게 그 업무에 관하여 보고하게 하거나 관계공무원에게 도선사사무소, 그 밖의 사업장 또는 도선선에 출입하여 장부·서류나 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(도선법 제29조)고 규정하고 있다. 이 규정은 도선사, 도선사사무소 및 도선선 등은 공익을 위한 도선업무 수행 관련하여 국가의 통제를 받고 있다는 것을 나타내는 조항이라고 본다.

### 2. 도선운영협의회의 설치

해양수산부장관은 원활한 도선운업을 위하여 도선사를 대표하는 사람과 이용자를 대표하는 사람이 참여하는 도선운영협의회를 설치·운영하게 할 수 있다. 또한 도선운영협의회에서 협의·결정이 이루어지지 아니한 경우에는 해양수산부장관은 이를 조정하거나 다시 협의할 것을 요구할 수 있다(도선법 제34조의

2). 도선운영협의회는 중앙협의회와 항만별로 설치하는 지방협의회로 구분하여 구성·운영할 수 있다.

중앙협의회는 위원 중에서 호선하는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하며, 위원은 다음의 사람으로서 해양수산부장관이 위촉하는 사람으로 한다.

- ① 도선이용자 대표 3명[선박소유자단체에서 추천하는 사람 2명과 화주단체에서 추천하는 사람 1명을 포함한다]
- ② 도선사단체에서 추천하는 도선사 대표 3명
- ③ 도선이용자 대표와 도선사대표가 합의하여 추천하는 해운항만전문가 2명
- ④ 도선이용자 대표와 도선사대표가 합의하여 추천하는 공정거래 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람 1명

지방협의회는 위원 중에서 호선하는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 9명 이내의 홀수 위원으로 구성하며, 위원은 다음의 사람 중에서 관할 지방해양항만청장 또는 관할 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사가 위촉하는 사람으로 한다. 이 경우 ①과 ②에 해당하는 사람의 수는 같아야 하며, ④의 사람은 당연직으로 한다.

- ① 관할도선구의 도선이용자 대표
- ② 관할도선구의 도선사대표
- ③ ①의 도선이용자 대표와 ②의 도선사대표가 합의하여 추천하는 해운항만전문가 2명
- ④ 관할 지방해양항만청장 또는 시·도지사가 지명하는 항만 운영담당 공무원(도선법 시행령 제18조의2)

협의회의 위원장은 협의회를 대표하고, 협의회의 업무를 총괄한다. 협의회의 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(도선법 시행령 제18조의3).

한편 중앙협의회의 협의사항은 다음과 같다. 즉 ① 도선사 수요의 결정에 관한 사항, ② 도선료 및 도선선료의 결정에 관한 사항, ③ 협의회 운영규정의 제정과 개정에 관한 사항, ④ 지방협의회의 지도와 지원에 관한 사항, ⑤ 도선이용자가 특정한 도선사를 선택하여 도선하게 하는 경우 그 선택요건에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 도선운영에 필요한 사항이다.

지방협의회의 협의사항은 다음과 같다. 즉 ① 관할 도선구의 도선사 수요에

관한 사항, ② 관할 도선구의 도선료 및 도선선료의 산정에 관한 사항, ③ 도선사의 이용방법에 관한 사항, ④ 그 밖에 도선 운영에 필요한 사항이다(도선법시행령 제18조의4).

협의회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원의 과반수가 요청하는 경우에는 위원장이 소집한다. 협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 도선사운영협의회는 협의회운영규정에 의하여 운영된다.

### 3. 도선약관

도선사는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 도선료 등에 관한 「도선약관」을 정하여야 하고, 해양수산부장관은 「도선약관」이 이용자의 정당한 이익을 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 변경을 명할 수 있다고 (도선법 제36조) 정하고 있다. 이 규정의 의미를 역으로 생각해 보면 현행 「도선약관」에는 이용자의 정당한 이익의 침해가 존재 하지 아니한다는 것으로 귀결되고, 약관의 내용 중에 있는 면책조항은 적법한 것으로 사료되며, 공익을 위한 도선업무와 해양과 항만의 특성을 고려한 관계법령들의 면책조항들을 제3장에서 검토하기로 한다.

# 제3장 우리나라 도선법의 현황 및 문제점

## 제1절 도선사의 정년제도

### I. 도선사 정년제도의 현황

#### 1. 도선사 정년제도 등의 변천 과정

도선사의 정년제도를 연혁적으로 살펴보면, 1961년 12월 6일 도선법 제정당시 직접적인 도선사 정년에 관한 규정은 없었으며, 단지 면허 갱신 관련 규정을 도선법 제9조에 두고 시행하였다<sup>15)</sup>. 그러나 도선법 제6조에서는 도선사의 결격사유로서 만 23세 미만의 자와 만 60세로 제한하고 있었다. 그 이후의 변천 과정에 따른 주요 개정 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 도선사정년제도 개정 연혁

| 개정 일시        | 개정 내용  |
|--------------|--|
| 1966. 02. 28 | - 제6조(결격사유) 제2호를 만 70세 이상의 자로 함.   |
| 1973. 02. 07 | - 65세 이상의 자와 40세 미만의 자로 개정   |
| 1978. 12. 05 | - 제도 개선 및 합리적인 운영 기하기 위하여 면허 등급 폐지<br>- 제6조 1항 2호. 65세 이상인자로 제한<br>- 제9조(면허의 갱신) ① 도선사의 면허의 유효기간은 그 면허를 얻은 날로부터 3년으로 하되 신청에 의하여 이를 갱신할 수 있다. 다만, 전구도선사로서 수련을 마친 도선사는 도선구변경을 위한 도선사면허의 갱신을 신청하여야 한다. <개정 1973.2.7., 1978.12.5.> |

15) 도선법 제9조(면허의 갱신) ① 도선사의 면허의 유효기간은 그 면허를 얻은 날로부터 7년으로 하되 신청에 의하여 이를 갱신할 수 있다. ② 해운관청은 전항의 신청이 있을 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 면허의 갱신을 위하여 필요한 범위 내에서 시험을 실시할 수 있다. ③ 전항의 시험에 합격하지 못한 자는 면허의 갱신을 얻지 못한다. ④ 전항의 규정은 해운관청이 종전에 도선사이었던 자에 대하여 도선사의 면허를 갱신하는 경우에 준용한다.

| 개정 일시  | 개정 내용  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ② 해운항만관청은 전항의 신청이 있을 때에는 대통령령의 정하는 바에 의하여 면허의 갱신을 위하여 필요한 범위 내에서 시험을 실시할 수 있다. &lt;개정 1977.12.16.&gt;</li> <li>- ③ 전항의 시험에 합격하지 못한 자는 면허의 갱신을 얻지 못한다.</li> <li>- ④ 전항의 규정은 해운항만관청이 종전에 도선사이었던 자에 대하여 도선사의 면허를 갱신하는 경우에 준용한다. &lt;개정 1977.12.16.&gt;</li> <li>- &lt;시행령&gt;제11조의2 (도선사의 연령연장신청) ① 도선사법 제6조제2항의 규정에 의한 연령의 연장을 받고자 할 때에는 <b>동조 제1항 제2호의 연령에 달하기 30일전까지</b> 별지 제9호서식에 의한 신청서를 해운항만청장에게 제출하여야 한다.</li> <li>- ② 제1항의 신청서에는 교통부령이 정하는 기준에 의한 정밀신체검사에 합격한 것을 증명하는 서류를 첨부하여야 한다.</li> <li>- [본조신설 1979·8·27]</li> </ul> |
| <p>1986. 12. 31<br/>전부 개정시<br/>정년관련 직접<br/>규정함</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제7조(도선사의 정년) 도선사는 65세까지 도선업무 할 수 있다. 다만, 해운항만청장은 이 법 제9조제1항 및 해난심판법 제6조제1항의 규정에 의하여 65세에 달한 날 이전 최근 2년의 기간 중 업무정지처분을 받은 사실이 없는 도선사로서 교통부령이 정하는 신체검사기준에 적합하고 제31조의 규정에 의한 도선실적평가내용이 우수한 자에 대하여는 3년의 범위 내에서 그 정년을 연장할 수 있다.</li> </ul>  |
| <p>1997. 01. 13<br/>문구 수정</p>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제7조(도선사의 정년) 도선사는 65세까지 도선업무 할 수 있다. 다만, 해양수산부장관은 도선업무의 수행에 지장이 없다고 인정하는 자에 대하여 도선사의 수급상황을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있다. &lt;개정 1997.1.13.&gt;</li> </ul>   |

## 2. 현행법상 도선사의 정년

2005년 12월 29일, 도선법 제7조의 3년 연장관련 단서조항이 삭제되고 “도선사는 65세까지 도선업무를 할 수 있다.” 라고 개정되었다. 당시 주무부서인

해양수산부는 그 개정이유에 대해서 “정년(停年)이 65세인 도선사의 대부분이 정년을 3년간 연장 받아 68세까지 도선사면허를 유지하고 있어 소수로 구성된 도선사 자격자에 대한 진입장벽으로 악용될 소지가 있어 도선사의 정년연장제도를 폐지함으로써 도선사의 문호를 개방하고 경쟁력을 강화하는데 기여하고자 함.” 이라고 하지만, 이러한 정부의 도선법 개정의 입법과정에서 한국도선사협회와의 사전협의 없이 진행되었다고 한다.

### 3. 현재의 도선 상황

2005년 12월 도선사에 대한 진입장벽해소 및 고령화로 인한 해양사고 발생 우려에 따른 조치로 국무총리실 산하 규제개혁기획단에 의해 3년 정년연장 제도 폐지(2006년 6월 이후 면허 취득자부터 적용)를 포함하는 내용으로 2005년 12월에 도선법이 개정되었으며, 개정 당시 안전 및 해기사 수급문제에 대한 종합적 검토가 없었기 때문에 2016년 현재는 진입장벽에 대한 우려는 해소되었으나, 선박안전운항을 책임지는 도선사가 최근 수급 불균형으로 부족하여 선박의 안전운항에 지장을 초래하게 되었다.

## II. 도선사 정년제도의 문제점

### 1. 현행 법제상의 문제점

현행 법제 상 도선사의 정년의 문제점에 대해서는 두 가지의 문제점을 내포하고 있다. 첫 번째로는 법률상의 문제점으로 도선법 제7조에서는 도선사의 정년을 “도선사는 65세까지 도선업무를 할 수 있다”고 명시하고 있다. 여기의 “~까지”의 의미에 대하여 세부적인 내용이 없는데, 혼선을 초래하고 있다. 65세까지라고 규정되어 있어서 종기부 기한<sup>16)17)</sup>으로 생년월일상 만 65세 도래

16) 국립국어원 검색, [http://stdweb2.korean.go.kr/search/List\\_dic.jsp](http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp) / 검색일 : 2016년 10월 23일, 법률 행위의 효력의 발생 및 소멸, 채무 이행을 장래에 발생할 것이 확실한 사실에 의존시키는 일.

17) 법제처 검색, 기한(期限) - 법률행위 효력의 발생이나 소멸, 채무의 이행이 장래에 발행하는 것을 확실한 사실에 의존케 하는 ‘법률행위의 부관’을 말한다. 기한은 법률행위의 내용으로 당사자가 임의로 정하는 것이므로, ‘법률기한’은 여기서 말하는 기한이 아니다. 예를 들면 내년 2월 1일에 대금을 지급한다는 경우에 내년 2

하는 첫째 날까지인지, 아니면 만 65세 마지막 날까지(즉, 만 66세 도달 전날까지)인지 혼선이 온다. 두 번째 문제점으로는 제도상의 문제점으로 2005년 12월 개정 당시에 안전 및 해기사 수급문제에 대한 종합적인 검토 없이 3년에 대해서 정년연장을 할 수 있는 제도가 폐지된 이후 11년이 지난 2016년 현재 선박 안전운항을 책임지는 도선사가 최근 수급불균형으로 인하여 선박의 안전운항에 지장을 초래하고 있다.

## 제2절 도선사면허 취소제도

### I. 도선사면허 취소제도의 현황

#### 1. 도선사 면허의 취소<sup>18)</sup>

월 1일까지가 기한이다. 조건과 다른 점은 조건은 성취할 것인가 아닌가가 불분명한 사실이나, 기한은 반드시 도래하는 사실이다. 기한에는 언제 도래할 것인지 분명한 확정기한(確定期限)과 언제 도래할 것인지 분명하지 않은 불확정기한(不確定期限)이 있다. 또 법률행위의 효력이 발생하는 때와 채무를 이행하여야 하는 때가 시기(始期), 법률행위의 효력이 소멸하는 기한(올해 말까지 매월 2만원씩 지급하는 뜻의 계약에서 ‘올해 말’)이 종기(終期)이다. 시기의 경우에는 대금을 지급할 채무자는 내년 2월 1일까지는 대금을 지급하지 않아도 되므로 그때까지는 이익이 있다고 할 수 있다. 이를 기한의 이익이라 한다. 이자부소비대차(利子附消費貸借)에서 기한의 이익은 채권자와 채무자 쌍방에게 있다. 기한의 이익은 일반적으로 포기할 수 있으나(채무자는 2월 1일 이전에 지급하여도 된다) 이로 인해 상대방의 이익을 해할 수 없다(제153조2항); <http://www.law.go.kr>

- 18) 도선법 제9조(면허의 취소 등) (1) 해양수산부장관은 도선사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 면허를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 업무정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호나 제3호에 해당하는 경우에는 면허를 취소하여야 한다. ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 도선사면허를 받은 사실이 판명된 경우, ② 제4조제3항을 위반하여 면허의 종류별로 도선할 수 있는 선박 외의 선박을 도선한 경우, ③ 제6조 각 호에 따른 결격사유에 해당하게 된 경우, ④ 제8조제2항에 따른 정기 신체검사를 받지 아니한 경우, ⑤ 제8조제3항에 따른 신체검사 합격기준에 미달하게 된 경우, ⑥ 제18조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 도선요청을 거절한 경우, ⑦ 제18조의2를 위반하여 차별 도선을 한 경우, ⑧ 도선 중 해양사고(「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 해양사고를 말한다)를 낸 경우. 다만, 그 사고가 불가항력으로 발생한 경우에는, ⑨ 업무 정지 기간에 도선을 한 경우, ⑩ 「해사안전법」 제41조제1항을 위반하여 술에 취한 상태에서 도선한 경우 또는 같은 조 제2항을 위반하여 국민안전처 소속 경찰공무원의 음주 측정 요구에 따르지 아니한 경우, ⑪ 「해사안전법」 제41조의2제2호를 위반하여 약

해양수산부장관은 도선사가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 도선사면허를 받거나, 면허의 종류별로 도선할 수 있는 선박 외의 선박을 도선한 경우, 도선법 제6조 따른 결격사유에 해당하게 된 경우, 정기 신체검사를 받지 아니한 경우, 신체검사 합격기준에 미달하게 된 경우, 정당한 사유 없이 도선 요청을 거절한 경우, 차별도선을 한 경우, 도선 중 해양사고를 낸 경우, 업무정지 기간에 도선을 한 경우, 술에 취한 상태에서 도선한 경우 또는 국민안전처소속 경찰공무원의 음주측정 요구에 따르지 아니한 경우, 약물·환각물질의 영향으로 인하여 정상적으로 도선을 하지 못할 우려가 있는 상태에서 도선을 한 경우에는 면허를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 업무정지를 명할 수 있다. 다만, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 도선사면허를 받거나, 법 제6조 각 호에 따른 결격사유에 해당하게 된 경우에는 해당하는 경우에는 면허를 취소하여야 한다. 그리고 해양수산부장관은 도선법 제9조 제1항 제8호의 경우의 해당 해양사고가 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 해양안전심판에 계류 중이면 도선법 제9조 제1항에 따른 처분을 할 수 없다. 이 경우 해양수산부장관이 그 사고가 중대하여 업무를 계속하게 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 해당 도선사에게 4개월 이내의 기간을 정하여 도선업무를 중지하게 할 수 있는 재량권을 갖고 있다.

## 2. 도선사의 책임

물·환각물질의 영향으로 인하여 정상적으로 도선을 하지 못할 우려가 있는 상태에서 도선을 한 경우, (2) 해양수산부장관은 제1항에 따라 면허를 취소하려면 청문을 하여야 한다. (3) 해양수산부장관은 제1항에 따라 면허취소나 업무정지처분을 한 경우에는 그 처분의 내용을 해당 도선사에게 통지하여야 한다. 이 경우 통지를 받은 도선사는 30일 이내에 해양수산부장관에게 면허증을 반납하여야 한다. (4) 해양수산부장관은 제1항 제8호의 경우 해당 해양사고가 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 해양안전심판에 계류 중이면 제1항에 따른 처분을 할 수 없다. 이 경우 해양수산부장관은 그 사고가 중대하여 업무를 계속하게 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 해당 도선사에게 4개월 이내의 기간을 정하여 도선업무를 중지하게 할 수 있다. (5) 제1항에 따른 업무정지기간은 해양수산부장관이 면허증을 반납 받은 날부터 계산한다. (6) 제1항에 따른 행정처분의 세부기준은 그 위반행위의 종류와 위반의 정도 등을 고려하여 해양수산부령으로 정한다.

선박운항 전문가이면서 해양 전문가인 도선사가 항만의 효율적인 운영과 해상교통안전 그리고 해양환경보호 등에 이바지하는 중요한 역할을 담당하면서 도선 중에 선박운항과 관련하여 공·사법상의 책임이 발생하는 문제가 발생할 수 있다.

도선 중 해양사고를 발생시킨 도선사의 책임으로는 면허의 취소 또는 업무정지, 벌금 등의 처벌과 민사책임 등의 손해배상책임이 따른다.

제일 먼저 각 도선사회가 규정한 내규에 따라서 숙려기간 동안의 업무정지 처분성격과 같은 도선사회 자체적인 처벌을 받는다<sup>19)</sup>. 그리고 도선사의 공법상 책임인 도선사의 형사상책임과 행정상의 책임, 사법상의 책임인 도선사의 제3자에 대한 대외적 책임이 있고, 대내적으로는 도선거절금지 및 차별도선금지의 무 위반, 도선사의 주의의무위반 및 손해발생에 대한 배상 등의 책임을 진다.

#### (1) 도선사회의 내부적 책임

도선사가 도선 중에 사고가 발생하면, 불가항력적인 것이든, 과실에 의한 것이든 관계없이 과도한 육체적·정신적인 스트레스와 함께 심리적인 불안감에 휩싸이게 된다. 이때에는 안전도선을 할 수 있는 육체적·정신적인 준비 자세가 어렵기 때문에 제2의 추가적인 사고발생 방지목적으로, 각 도선사 지회별로 자체적인 내부규정을 두어 약 1주 내지 4주간의 숙려기간이라는 규정을 두어, 사고관련자의 도선업무를 중지하고 다른 도선사들이 도선업무를 추가하여 맡으며 당사자는 도선사협회 차원에서 필요한 교육을 도선안전연구센터에서 이수해야 한다. 이 규정에 의하면 숙려기간은 본인이 요청하기로 되어 있으나 실제로는 도선사지회 내부에서 결정하여 숙려기간을 갖도록 유도한다. 이것이 해양사고를 발생시킨 도선사가 첫 번째 업무정지를 당하는 결과가 된다.

19) 부산항 도선사회 회칙 제4장 도선업무, 제16조의2 (도선숙려기간) 1. 도선사가 도선 중 중대한 도선 사고가 발생하여 그 사고의 중대함으로 인하여 정신적 안정을 취할 필요 또는 사고 수습상 필요에 의하여 도선 숙려기간을 가질 수 있다. 중대한 도선 사고란 그 사고로 인하여 행정적 처벌의 대상이 될 수 있거나 또는 사회적으로 중대한 문제가 야기된 사고를 말한다. 2. 도선 숙려 기간은 1주일 내지 4주일 이내로 하고, 해당 도선사가 필요한 숙려 기간을 정하여 회장에게 신청한다.

## (2) 도선사의 형사상 책임

도선사의 형사상 책임에 대해서는 도선법 제9조 제1항 제4호에 의거하여 해양수산부 장관에 의한 4개월 이내의 기간 동안의 업무정지와 제40조의 벌칙규정이 있으며, 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제39조 ‘해양사고 등이 발생한 경우의 조치’ 및 제59조에 의한 과태료 규정이 있다. 또한 「형법」 제185조 일반교통방해에 해당하는 “육로, 수로 또는 교량을 손괴 또는 불통하게 하거나 기타 방법으로 교통을 방해한 자는 10년 이하의 징역 또는 1천 500만 원 이하의 벌금에 처한다.” 라고 규정하고 있으며, 도선법 제186조 기차, 선박 등의 교통방해에 대해서도 “궤도, 등대 또는 표지를 손괴하거나 기타 방법으로 기차, 전차, 자동차, 선박 또는 항공기의 교통을 방해한 자는 1년 이상의 유기 징역에 처한다.” 고 규정하고 있으며, 도선법 제187조 ‘기차 등의 전복 등’에 관하여 “사람의 현존하는 기차, 전차, 자동차, 선박 또는 항공기를 전복, 매몰, 추락 또는 파괴한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.” 라고 하고, 도선법 제188조, 제185조 내지 제187조의 교통사고치사상죄에 해당하는 “죄를 범하여 사람을 상해에 이르게 한 때에는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.” 라고 규정하고 있다. 그리고 제189조 과실, 업무상과실, 중과실, 제266조 과실치상, 제267조 과실치사, 제268조 업무상과실·중과실치사상, 제366조 재물손괴죄 등이 적용되어 처벌할 수 있다.<sup>20)</sup>

해양사고로 인한 오염사고에 대해서는 해양환경관리법 제22조 오염물질의 배

---

20) 형법 제189조(과실, 업무상과실, 중과실), 가. 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. 나. 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 3년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다; 형법 제266조(과실치상), 가. 과실로 인하여 사람의 신체를 상해에 이르게 한 자는 500만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다. 나. 제1항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다; 형법 제267조(과실치사), 가. 과실로 인하여 사람을 사망에 이르게 한 자는 2년 이하의 금고 또는 700만 원 이하의 벌금에 처한다; 형법 제268조(업무상 과실·중과실 치사상, 가. 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다. 형법 제366조(재물손괴 등), 타인의 재물, 문서 또는 전자기록 등 특수매체기록을 손괴 또는 은닉 기타 방법으로 기 효용을 해한 자는 3년이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금에 처한다.

출금지 등에 관해서는 제126조 벌칙규정에 의하여 선박 또는 해양시설로부터 기름을 배출한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며, 제127조 벌칙규정에 의하여 선박 및 해양시설로부터 폐기물 · 유해액체물질 · 포장유해물질을 배출한 자, 과실로 선박 또는 해양시설로부터 기름을 배출한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고, 제128조 벌칙규정에 의하여 과실로 선박 또는 해양시설로부터 폐기물 · 유해액체물질 · 포장유해물질을 배출한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금의 처벌을 받도록 규정하고 있다.

이에 추가하여 「해사안전법」 제38조 선박 출항통제규정에 의하여 해양수산부장관은 해상에 대하여 기상특보가 발표되거나 제한된 시계 등으로 선박의 안전운항에 지장을 줄 우려가 있다고 판단할 경우에는 선박소유자나 선장에게 선박의 출항통제를 명할 수 있다. 「해사안전법」 제41조 술에 취한 상태에서의 조타기 조작 등 금지, 제41조의2의 약물복용 등의 상태에서 조타기 조작 등 금지<sup>21)</sup> 규정에 따라서 처벌을 받는다.

- 21) 해사안전법 제41조(술에 취한 상태에서의 조타기 조작 등 금지), 가. 술에 취한 상태에 있는 사람은 운항을 하기 위하여 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박[총톤수 5톤 미만의 선박과 같은 호 나목 및 다 목에 해당하는 외국선박을 포함하고, 시운전선박(국내 조선소에서 건조 또는 개조하여 진수 후 인도 전까지 시운전하는 선박을 말한다) 및 이동식 시추선·수상호텔 등 「선박안전법」 제2조 제1호에 따라 해양수산부령으로 정하는 부유식 해상구조물은 제외한다. 이하 이 조 및 제41조의2에서 같다]에 따른 선박의 조타기(操舵機)를 조작하거나 조작할 것을 지시하는 행위 또는 도선법 제2조 제1호에 따른 도선(이하 “도선”이라 한다)을 하여서는 아니 된다; 해사안전법 제41조의2(약물복용 등의 상태에서 조타기 조작 등 금지), 가. 약물(「마약류 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 마약류를 말한다. 이하 같다)·환각물질(「화학물질관리법」 제22조제1항에 따른 환각물질을 말한다. 이하 같다)의 영향으로 인하여 정상적으로 다음 각 호의 행위를 하지 못할 우려가 있는 상태에서는 해당 행위를 하여서는 아니 된다; 해사안전법 제104조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다. 가. 제41조 제1항을 위반하여 술에 취한 상태에서 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박(같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 외국선박을 포함한다)의 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자 또는 도선을 한 자. 나. 제41조 제2항을 위반하여 국민안전처 소속 경찰공무원의 측정 요구에 따르지 아니한 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박(같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 외국선박을 포함한다)의 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자 또는 도선을 한 자. 다. 제41조의2를 위반하여 약물·환각물질의 영향으로 인하여 정상적으로 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박의 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시하는 행위 또는 도선을 하지 못할 우려가 있는 상태에서 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시

벌칙 규정으로는 「해사안전법」 제104조 벌칙 술에 취한 상태에서 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자 또는 도선을 한 자, 국민안전처 소속 경찰공무원의 측정 요구에 따르지 아니한 자, 약물·환각물질의 영향으로 인하여 정상적으로 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박의 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시하는 행위 또는 도선을 하지 못할 우려가 있는 상태에서 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자 또는 도선을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금의 처벌을 받는다.

형사소송의 구조를 보면, 경찰은 ‘경찰관 직무 집행법’에 의거 집행하고, 집행시의 수사는 임의수사와 강제수사(체포 영장 필요)를 할 수 있으며, 기소여부는 검찰의 기소 독점, 기소 편의, 검사 동일체 주의에 따른다. 그리고 법원의 재판은 구속 또는 불구속으로 나누며, 벌금 등의 판결을 받는 구조로 되어있으며, 동 과정에서 필요시에는 묵비권을 행사하거나 변호사의 조력을 받을 수 있다.

### (3) 도선사의 행정상 책임

우리나라 현행법상 도선사가 도선 중 해양사고가 발생하게 되면 받게 되는 처벌 중 행정적 처벌은 도선법에서 규정하는 처벌과 「해양 사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따라 처벌되는 이중처벌을 받게 되어 있는 구조이다.

도선법상 처벌은 법 제9조 제1항 제8호 의거하여 면허를 취소하거나, 6월 이내의 기간을 정하여 업무의 정지를 당할 수 있고, 동조 제4항에 의거하여 ‘해양수산부장관은 제1항 제8호의 경우 해당 해양사고가 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 해양안전심판에 계류 중이면 제1항에 따른 처분을 할 수 없다. 이 경우 해양수산부장관은 그 사고가 중대하여 업무를 계속하게 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 해당 도선사에게 4개월 이내의 기간을 정하여 도선업무를 중지하게 할 수 있다.’고 정한 규정에 따라 해양수산부장관의 재량권에 의하여 업무정지를 당할 수 있다.

「해양 사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 처벌은 제4조 해양사고의 원인규명 등 규정에 의한 원인을 규명하여 제5조에 따른 재결로서 그 결과를

---

한 운항자 또는 도선을 한 자.

명백하게 밝히고 징계를 한다. 심판원은 필요하면 제2항에 규정된 사람 외에 해양사고관련자에게 시정 또는 개선을 권고하거나 명하는 재결을 할 수 있다. 다만, 행정기관에 대하여는 시정 또는 개선을 명하는 재결을 할 수 없으며, 제5조의2(시정 등의 요청)에 따라서 심판원은 심판의 결과 해양사고를 방지하기 위하여 시정하거나 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 해양사고관련자가 아닌 행정기관이나 단체에 대하여 해양사고를 방지하기 위한 시정 또는 개선조치를 요청할 수 있다.

징계의 종류로는 행위의 경중에 따라서 제6조에서 규정하는 징계의 종류와 감면규정에 의하여 면허의 취소, 업무정지, 견책의 세 가지 중 심판원이 징계의 종류를 정한다. 업무정지 기간은 1개월 이상 1년 이하로 하고, 심판원은 징계를 할 때 해양사고의 성질이나 상황 또는 그 사람의 경력과 그 밖의 정상을 고려하여 이를 감면할 수 있다. 도선사에 대한 해양안전심판의 징계는 갈수록 강화되고 있다. 도선사의 중과실로 인해 도선사고가 발생한 경우에는 도선사는 선박소유자에 대하여 책임제한을 하지 못하므로 징계내용이 중요하다. 징계양형은 과실의 정도에 의해서만 결정되는 것이 아니고, 인명과 재산의 피해상황을 감안하여 결정되기 때문에 징계양형만을 가지고 중과실인지 여부를 판단할 수는 없으며, 해양안전심판원의 재결에 나타나는 실제사고와 관련된 도선사의 과실이 중대한 것이냐를 따져보아야 할 것으로 사료된다.

「해사안전법」상 처벌은 항로 지정제도를 위반한 자, 유조선의 준수사항을 위반한 자, 술에 취한 상태에서 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자, 국민안전처 소속 경찰공무원의 측정 요구에 따르지 아니한 자, 항법 등을 위반한 자는 300만 원 이하의 과태료를 처분을 받는다(해사안전법 제110조).

책임의 경합은 도선법상의 벌칙과 「해양 사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 의한 징계, 그리고 형사처벌과 행정처분의 경합이 있을 수 있다.

도선법상의 벌칙은 해양수산부 장관의 재량에 의하지만, 해양안전심판원에 의한 징계는 강제사항으로 반드시 징계처분을 내려야 한다. 이 때에 양법 규정에 따라서 이중의 처벌을 받게 될 때 양자가 경합하게 되는데, 이에 관하여 대법원은 “해난심판의 대상이 되었을 때에는 해운항만청장은 해당 해난사고를 낸 도선사에 대하여 그 해난사고를 이유로 별도로 면허의 취소나 업무의 정지를 명하는 징계를 할 수 없음을 규정한 것이라고 해석함이 상당하다” 라고 판시하

여<sup>22)</sup> 이중처벌 문제에 대하여 부당하다고 판시하고 있다.

독일, 일본의 경우처럼 이러한 대법원의 판결은 해양사고 전문가들인 해양안 전심판원의 재결을 우위에 두었으며, 동일 사안에 대하여 중복징계를 할 아무런 근거가 없고, 이중의 징계를 한다면, 당사자는 장기간의 불안정한 위치에 놓이게 되고 지나친 부담이 된다는 점을 고려했을 것으로 사료된다.

한편, 형사처벌과 행정처분의 경합은 도선 중 발생한 동일한 사고에 대하여 이중으로 부과하는 것은 일사부재리의 원칙에 위배되지 않는 것이 통설과 판례이다. 따라서 도선사는 동일한 해양사고에 관하여 형사처벌과 행정처분을 이중으로 받을 수 있다<sup>23)</sup>.

#### (4) 민사적 책임

도선법 제18조 제1항과 제2항의 강제도선의 요청과 도선의무에 대하여 “도선사와 선장과의 사이에 체결되는 도선계약은 사법상의 계약이지만 도선의무의 공익성에 비추어 도선사에게 계약의 체결 및 그 이행을 강제하고자 하는 규정이다”고 해석하고 있다<sup>24)</sup>. 도선사는 도선 중 과실에 의한 사고유발시 형사상의 처벌과 행정상의 처분을 받고, 선박 충돌의 경우에만 민사상 책임이 경감 또는 제한된다.

「상법」 제880조<sup>25)</sup> 규정에 의하면, “선박의 충돌이 도선사의 과실로 인하여

22) 호남 사파이어호 사건(1998.12.8. 선고 97누 15562 판결)에서 “구 도선법(1997. 1. 13. 법률 제5289호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항, 제4항, 해난심판법 제5조 제2항, 제6조 제1항의 규정을 종합하여 볼 때, 구 도선법 제9조 제4항의 전문(前文)의 취지는 해난사고가 해난심판법에 의한 해난심판의 대상이 되었을 때에는 해운항만 청장은 해당 해난사고를 낸 도선사에 대하여 그 해난사고를 이유로 별도로 면허의 취소나 업무의 정지를 명하는 징계를 할 수 없음을 규정한 것이라고 해석함이 상당하다 할 것이고, 그렇지 아니하고, 이를 감독관청에 의한 징계절차의 일시적인 정지를 규정한 것으로 보아 해난심판원에 의한 해난심판절차가 계속 중인 때에는 감독관청이 해당 해난사고를 이유로 도선사에 대하여 징계처분을 할 수 없지만 그 절차가 종료되면 다시 징계처분을 할 수 있다는 취지로 해석할 것은 아니라 할 것이다.”라고 판시 하였다.

23) 나운수·박수영, “도선사”, 「기업법연구」 제18권 제2호, 기업법학회(2004년 12월), 230~237쪽.

24) 임동철, 「해사법규요론」(부산 : 한국해양대학 해사도서 출판부, 1992년), 437쪽.

25) 상법 제880조(도선사의 과실로 인한 충돌) 선박의 충돌이 도선사의 과실로 인하여 발생한 경우에도 선박소유자는 제878조 및 제879조를 준용하여 손해를 배상할 책

발생한 경우에도 선박소유자는 제878조<sup>26)</sup> 및 제879조<sup>27)</sup>를 준용하여 손해를 배상할 책임이 있다” 라고 규정하고 있으나, 피해자가 도선사에게 직접청구를 할 수 없다는 규정은 아니며, 도선사는 임의도선사와 강제도선사로 구별되는데, 임의도선사의 경우에는 선박소유자가 사용자책임을 부담하는 데에 있어서 이견이 없으나, 강제도선사의 경우에는 고용계약 관계가 불분명하다는 이유로 사용자 책임 부담에 다른 견해도 있다.

여기에서의 도선사란 임의도선사이건 강제도선사이건 묻지 아니하고, 1910년 브뤼셀 충돌협약 제5조<sup>28)</sup> 역시 도선사의 과실에 의한 선박충돌에 대해 선박소유자가 책임이 있음을 규정하고 있고, 이는 강제도선사에 대해서도 적용한다는 입장을 취하고 있다<sup>29)</sup>. 이 원칙은 도선사를 선박소유자의 해상이익을 위한 선박사용인으로 인정하고서, 기업책임의 이론하에서 선박소유자에게 사용자책임을 집중시킨 결과이다. 다만 여기서 주의할 점은 위 「상법」 규정은 피해자가 선박소유자에게도 청구할 수 있다는 것이지, 도선사의 「상법」상 면책이나, 선박소유자의 도선사에 대한 구상권을 제한한다는 것이 아니므로, 불법행위자인 도선사의 「민법」 제750조 상의 불법행위의 책임은 여전히 존속된다. 그러나 「민법」 제774조<sup>30)</sup>에서는 ‘책임제한을 할 수 있는 자의 범위’에 도선사도

임이 있다

- 26) 상법 제878조(일방의 과실로 인한 충돌) 선박의 충돌이 일방의 선원의 과실로 인하여 발생한 때에는 그 일방의 선박소유자는 피해자에 대하여 충돌로 인한 손해를 배상할 책임이 있다.
- 27) 상법 제879조(쌍방의 과실로 인한 충돌) ①선박의 충돌이 쌍방의 선원의 과실로 인하여 발생한 때에는 쌍방의 과실의 경중에 따라 각 선박소유자가 손해배상의 책임을 분담한다. 이 경우 그 과실의 경중을 판정할 수 없는 때에는 손해배상의 책임을 균분하여 부담한다. ② 제1항의 경우에 제3자의 사상에 대한 손해배상은 쌍방의 선박소유자가 연대하여 그 책임을 진다.
- 28) The Brussels Conventions(Brussels, September 23, 1910; The Collisions Convention, 1910; International Convention for the Unification of certain rules of Law in regard to Collisions), Art.5. The liability imposed by the preceding Article attaches in cases where the collision is caused by the fault of a pilot, even when the pilot is carried by compulsion of law.
- 29) 최중현, 「해상법상론」(서울 : 박영사, 2014년 3월), 544쪽.
- 30) 민법 제774조(책임제한을 할 수 있는 자의 범위) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 절의 규정에 따라 선박소유자의 경우와 동일하게 책임을 제한할 수 있다. 1. 용선자·선박관리인 및 선박운항자, 2. 법인인 선박소유자 및 제1호에 규정된 자의 무한책임사원, 3. 자기의 행위로 인하여 선박소유자 또는 제1호에 규정된 자에 대하여 제769조 각 호에 따른 채권이 성립하게 한 선장·해원·도선사,

포함되어 있어서 책임은 선박소유자의 제한책임의 범위 이내로 한정된다고 본다.

부두와의 접촉 사고의 경우에는 도선사도 책임을 부담한다고 판단되나, 「민법」 제756조의 사용자의 배상책임의 규정에 의하여 도선사도 선박소유자의 피용자 관계에 있으므로 선박소유자가 사용자의 배상책임을 부담한다고 볼 수도 있다<sup>31)</sup>.

도선법 제18조 제5항에 의하면 “도선사가 선박을 도선하고 있는 경우에도 선장은 그 선박의 안전운항에 대한 책임을 면제받지 아니하고 그 권한을 침해받지 아니한다.” 라고 규정하고 있으며, 「해사안전법」 제45조에서도 “누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하여서는 아니 된다.” 라고 규정하고 있다. 즉, 선장에게 모든 권한을 주어서 사고를 방지토록 규정한 것이며, 선장과 도선사 사이의 혼선을 없앤 조항이며, 도선사는 선장의 조언자 자격임을 나타낸 것이고, 최종적인 책임도 선장에게 있다고 정한 것이다. 강제도선 중인 선박에서도 이와 같다고 본다.

「도선약관」과의 관계와 관련하여 “약관”이란 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말한다<sup>32)</sup>(약관의 규제에 관한 법률 제2조). 이것을 근거로 하여 도선책임의 한도를 실질적으로 규정하기는 어렵다<sup>33)</sup>.

그 밖의 선박소유자 또는 제1호에 규정된 자의 사용인 또는 대리인, ② 동일한 사고에서 발생한 모든 채권에 대한 선박소유자 및 제1항에 규정된 자에 의한 책임제한의 총액은 선박마다 제770조에 따른 책임한도액을 초과하지 못한다. ③ 선박소유자 또는 제1항 각 호에 규정된 자의 1인이 책임제한절차개시의 결정을 받은 때에는 책임제한을 할 수 있는 다른 자도 이를 원용할 수 있다

31) 민법 제756조(사용자의 배상책임) ① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무 감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

32) 도선약관 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “약관”이란 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말한다. 2. “사업자”란 계약의 한쪽 당사자로서 상대 당사자에게 약관을 계약의 내용으로 할 것을 제안하는 자를 말한다. 3. “고객”이란 계약의 한쪽 당사자로서 사업자로부터 약관을 계약의 내용으로 할 것을 제안 받은 자를 말한다.

33) 황병호 외, 「도선서비스 품질개선을 위한 도선제도 개선방향 연구용역」(서울 : 국

「도선약관」 제2조에서는 “도선사는 선장의 조연자 자격으로 도선업무를 성실히 수행하여야 하고, 선장의 안전운항에 대한 권한과 책임은 도선사의 승선에 의하여 변경되지 아니한다.” 라고 규정하고 있다. 도선법 제36조 제2항은 “「도선약관」이 이용자의 정당한 이익을 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 변경을 명할 수 있다.” 라고 명시하여 도선사를 지휘 감독하는 국가의 통제하에 있는 도선사의 업무 관련 「도선약관」 규정은 해양수산부장관이 변경을 명하지 않는 경우에는 도선 이용자의 정당한 이익을 침해할 우려가 없다는 것으로 귀결된다. 따라서 선박 충돌이 아닌 사고의 경우에는 선장과 도선사의 ‘공동불법행위’를 구성하게 되어 도선사는 제3자에게 「민법」 제750조<sup>34)</sup>의 불법행위의 책임을 부담하지만, 전적인 책임은 선박소유자의 대리인인 선장에게 있다고 볼 수 있으므로 배상책임은 선박소유자가 사용자로서 「민법」 제756조<sup>35)</sup>의 사용자책임에 따라 부담한다. 이때 도선사에게 과실책임을 지운다면 도선사의 책임한도는 「상법」 제774조에 의거한 선박소유자의 책임한도액까지로 볼 수 있으나, 「도선약관」 제16조 제1항의 면책조항에 따라서 “당해 도선료와 도선선료로 한정한다.” 고 규정하고 있다.

「도선약관」은 계약이 있는 경우에 한하여 적용되므로, 계약관계가 없는 제3자와의 사이에는 「도선약관」이 적용되지 않으며, 도선사 하선구역 이전에 도선사가 합법적이지 아니하게 임의 조기하선으로 인하여 도선구역에서 발생한 사고의 경우 또는 중과실이나 불법행위에 의한 사고는 면책되지 아니하므로 선박소유자는 「도선약관」의 계약에 의한 손해배상청구 외에 불법행위에 의한 손해배상청구를 할 수 있어서 대법원의 청구권경합설의 입장에 따른다면 도선사의 책임은 무한책임이 되어 천문학적인 손해배상을 해야 하는바, 이를 부담할 수 없으므로 결국은 파산에 이르게 된다.

토해양부, 한국도선사협회, 2010년 12월), 236쪽.

34) 민법 제750조(불법행위의 내용) 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

35) 민법 제756조(사용자의 배상책임) ① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무 감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다. ② 사용자에게 갈음하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다. ③ 전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

해당 선박소유자가 보험보상을 받았다고 해서 도선사의 중과실 또는 고의를 이유로 도선사에게 구상청구를 하는 경우, 보험을 충분히 가입하지 않았거나 자기부담금(Deductible)이 높게 잡혀 있는 경우, 제3자에게 손해배상한 선박소유자가 도선사에게 구상권을 청구하거나 혹은 선박소유자의 보험사가 선박소유자에게 배상해주고 난후 도선사에게 청구하는 경우, 피해를 입은 제3자가 도선사에게 직접청구하는 경우(도선사가 배상 후 선박소유자에게 청구 가능), 제3자가 손해배상청구할 선박소유자가 도산한 경우에는 도선사에게 직접청구할 수 있으므로 책임보험에 가입하지 아니한 도선사는 파산에 이르게 되므로, 선박운항의 안전을 도모하고 항만을 효율적으로 운영하는데 이바지함을 목적으로 하는 도선법의 목적<sup>36)</sup>과는 다르게 도선사들이 위축되어서 도선제도에 역행하는 결과를 초래하게 된다. 도선사에게 과도한 민사상 책임을 지우면 도선사는 도선업무에 대한 책임보험에 가입할 것이며, 이는 도선료 인상으로 연결되어 선박소유자의 부담이 가중된다. 또한 동일한 위험에 대하여 도선사와 선박소유자 모두 보험에 부보하는 것은 국가적, 사회적 손실이다. 도선사가 책임보험에 가입할 경우 도선료의 상승을 초래하게 되어 선사나 하주의 부담으로 돌아오게 되는데, 어차피 선박보험과 책임보험(P&I)에 부보를 해야 하는 선박소유자의 입장로서는 「도선약관」상의 면책규정을 두어 도선료 인상요인이 없으므로 궁극적으로는 선박소유자의 이익으로 대변 된다고 볼 수 있다.

민사책임의 범위와 관련하여 외국의 경우에는 다수의 국가에 있어서 해당 도선료를 민사책임의 한도로 제한하고 있다. 민사책임과 관련하여 도선사와 선장과의 관계에 있어서 단순한 조연자자격으로 간주하여 도선사의 도선행위에 대하여 경감하는 형태의 책임을 묻고 있다.

이는 국제협약에도 선박운항 중에는 도선사가 승선 중일지라도 선장의 책임은 면제 되지 않는다는 규정을 두어 도선사와 선장과의 관계에 있어서 최종적인 책임을 분명하게 정하고 있기 때문이다. 이것은 긴박한 위험에 조우한 경우에 도선사는 조연자 자격이므로 최종판단은 본선 선장이 내릴 수 있도록 체계를 만들어 놓은 것이다.

도선 중 해양사고가 발생하면 선장과 도선사의 공동불법행위가 성립되지만,

36) 도선법 제1조(목적) 이 법은 도선사면허(導船士免許)와 도선구(導船區)에서의 도선에 관한 사항을 규정함으로써 도선구에서 선박운항의 안전을 도모하고 항만을 효율적으로 운영하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

책임 범위는 선장이 더욱 크다고 볼 수 있다.

도선사의 민사책임을 제한하는 이유<sup>37)</sup>로는 첫째, 도선사의 책임 보험 납입분을 선사나 화주가 부담하게 되고, 책임보험 미 가입 도선사가 해양사고를 발생시켰을 경우에는 문제가 더욱 복잡하게 된다. 둘째, 도선과실로 인한 사고 발생시 형사처벌과 행정처분 이상의 조치를 취할 경우 도선제도의 목적상실이 우려된다. 셋째, 육상과 다르게 해양의 특성인 해상고유의 위험이 상존하는 항만 내에서 사고발생 개연성이 많은 도선에 민사상의 모든 책임을 부담시킨다면, 선박상태가 불량한 선박, 야간과 기상악화 시, 긴급사항 발생시 등 도선사는 무리한 도선요청을 거절할 가능성이 매우 높고, 적기에 선박의 입·출항이나 접·이안이 이루어지기가 어려울 뿐만 아니라 너무 선박안전에만 치우쳐서 항만운영의 효율성을 도외시하는 소극적인 도선을 하거나, 예선을 여러 척 사용하여 선박소유자와 용선주에게 과도한 비용을 발생케 하거나, 항내 한정된 예선으로 인하여 타 선박의 예선이용이 불가할 수 있으므로 타선의 입·출항이나 접·이안 및 이동이 제한되게 되므로 선박소유자 또는 용선주의 피해와 운항스케줄 지연 뿐만 아니라 항만운영의 효율성은 최저로 떨어져서 국가경쟁력이 많이 약화될 것이다. 넷째, 선박소유자는 도선사 과실 등으로 인한 제3자에 대한 배상책임손해 등을 보상받을 수 있는 책임보험(P&I)에 가입하고도, 도선사가 책임보험 부보시 도선료 인상은 불가피하게 된다. 이와 같은 이유로 대다수의 국가에서 해당 도선료로 제한하는 민사책임을 채택하는 것이 국제적으로 통용되는 관행이 되었다. 도선법 제18조 제5항에서 선장에게 책임을 부과하는 규정이 명시되어 있지만, 도선사도 책임이 면제되지 않는다. 항해과실면책을 포함하여 책임제한을 할 수 있는 선박소유자 혹은 운송인은 선박운항상 발생하는 수입 대부분을 획득하고도 적절하게 면책 혹은 책임제한을 하면서, 도선료라는 명목의 극히 일부를 수입으로 하는 도선사가 손해액 전체에 대한 책임을 부담하는 것은 헌법의 형평성에 맞지 않다고 본다. 대부분의 국가에서 도선사를 법적으로 선장의 조연자 지위로 인정하고 아래 표의 각 국가별 도선사의 민사책임범위에서 보는 바와 같이 해당 도선료를 한도액으로 민사책임을 제한하고 있다.<sup>38)</sup>

37) 황병호 외, 앞의 책, 11쪽.

38) 한국해양수산개발원, 「21세기 도선제도 개선방안 연구」(서울 : 한국해양수산개발원, 2000년) 참조.

〈표 5〉 각 국가별 도선사의 민사책임범위

| 국가명   | 항구명      | 도선사 민사책임 범위                        |
|-------|----------|------------------------------------|
| 영국    | 런던       | £1,000(USD1219) 한도로 민사책임 제한        |
|       | 밀포트 헤븐   | 런던과 동일                             |
|       | 도버 해협    | 책임 없음                              |
| 덴마크   |          | 도선료 한도                             |
| 독일    | 엘베강·함부르크 | 책임 없음                              |
|       | 브레멘      | 민사책임을 부담하나, 도선계약상 면책               |
|       | 프리한자     | 중과실 이외에는 책임 없음                     |
| 네덜란드  | 로텔담      | 고의나 중과실에 따른 제3자 손해를 제외하고 책임없음      |
|       | 더크바겔     | 책임 없음                              |
| 프랑스   | 르하브르     | 최대 €10,000(USD11,010)로 제한          |
|       | 던커크      | 최대 €10,000(USD11,010)로 제한          |
| 스페인   | 바르셀로나    | 과실에 대한 책임(책임제한없음)                  |
| 포르투갈  | 리스본      | 책임 없음                              |
| 이태리   | 제노아      | 만취, 사기, 수심부지의 경우만 책임               |
| 캐나다   | 밴쿠버      | 업무상 과실은 면책, CAD 1,000(USD759)까지 책임 |
| 미국    | 시카고      | 도선사는 면책                            |
|       | 뉴욕       | 법정 판결에 따라 책임                       |
|       | 탬파       | 과실의 경우에만 책임                        |
|       | 샌프란시스코   | 도선사 재산에 따라 책임                      |
| 베네주엘라 | 각항       | 책임 없음                              |
| 브라질   | 리오데자네이로  | 책임 없음                              |
| 호주    | 브리스베인    | 책임 없음                              |
|       | 그랜드스톤    | 책임 없음                              |
|       | 올바니      | 책임제한 없음                            |
|       | 포트 헤드란드  | 책임 없음, 포트 헤드란드 항만법(1970)           |
|       | 포트 필립    | AUD2,000(USD1,527) 및 도선료 한도로 제한    |
|       | 남부 각 항   | 민사책임 없음                            |
| 뉴질랜드  | 오클랜드     | 책임 없음                              |
|       | 각항       | 과실, 기술 부족에 의한 손해에 대한 책임,           |

| 국가명 | 항구명  | 도선사 민사책임 범위  |
|-----|------|--|
|     |      | 도선료 및 NZD 400(USD284)까지 제한, 실제로 선박소유자의 구상청구 없음           |
| 대만  | 기륭   | 도선료 한도   |
| 홍콩  |      | 업무상 과실은 면책, HKD1,000(USD129)까지 책임                        |
| 필리핀 | 마닐라  | 민사책임 없음  |
| 베트남 | 사이공  | 책임없음   |
| 태국  | 방콕   | 고의에 의한 경우에만 책임   |
| 싱가폴 |      | SPD1,000(USD721)한도 책임                                    |
| 일본  | 각항   | 고의 중과실의 경우만 민사책임, 도선료 한도로 제한                             |
| 벨기에 | 엔트워프 | 업무상 과실은 면책, 고의 중과실의 경우만 책임, 단 BEF500,000(USD15,000)까지 제한 |

만일 도선사에게 무한책임을 부과한다면, 사소한 과실로 인해 거액의 손해를 발생시키게 되는 많은 해상사고를 감안할 때, 도선사가 쉽게 파산에 이르게 되는 결과를 초래하게 되므로, 남아프리카공화국, 인도, 인도네시아 및 수에즈 운하 등과 같이 도선사의 업무상 과실에 대해 도선사의 무책임을 규정하기도 하고, 도선사의 업무집행의 신중을 확보하여야 한다는 주장에 따라 완전히 면책하지는 않고 우리나라를 포함한 대부분의 나라와 같이 선박소유자에 대한 도선사의 책임제한을 인정하기도 한다.

캐나다의 도선법(Pilotage Act, established by the Revised Statutes of Canada, 1985) 제25조 제2항<sup>39)</sup>는 도선중인 도선사는 선박의 안전항해에 대해 선장에게 책임이 있다고 규정하면서, 다시 제40조<sup>40)</sup>에서 과실에 의한 어떠한 손해에 대해서도 CAD1,000을 초과하여 책임지지 않는다고 하여 피해자에 대하여 도선사의 직접적인 책임제한을 규정하고 있다.

- 39) 캐나다 도선법 25. (2) Pilot responsible to master; A licensed pilot who has the conduct of a ship is responsible to the master for the safe navigation of the ship.
- 40) 캐나다 도선법 40.(1) Limitation of liability; A licensed pilot is not liable in damages in excess of the amount of one thousand dollars for any damage or loss occasioned by his fault, neglect or want of skill.

(5) 우리나라 판례 경향의 비판적인 검토<sup>41)</sup>

도선사의 도선 중 발생한 해양사고 2건을 예로 들어서 대법원의 판례의 경향을 검토 하고자 한다.

1) 대법원 판결 2007.9.21. 2006도6946

첫 번째 판결은 강제도선구역 내에서 조기 하선한 도선사에게 하선 후 발생한 선박 충돌 사고에 대한 업무상 과실을 인정한 판례이다. 사건의 판시를 보면 다음과 같다.

“...(전략).....하모니호가 부산항 제3 등부표를 지날 무렵 정당한 사유 없이 하모니호에서 하선함으로써 도선사에 비하여 상대적으로 항만 사정이나 한국인과의 교신에 익숙하지 못한데다 선박 운용 기술이 떨어지는 중국인 선장 공소외 1 로 하여금 부산항 강제도선구역 내에서 조선하도록 한 업무상 과실이 있고...(후략)..” 라고 판시하여 도선법 제20조 제1항에 근거하여 도선사의 과실을 인정하고 있다. 만일 충돌의 원인이 도선사의 조기하선이 아니라 다른 원인으로 충돌이 발생하게 되었다면 강제도선구역 내에서 조기 하선하여서는 안 되는 도선법을 위반한 도선사일지라도 형사상 과실책임을 지을 수가 없을 것이다. 왜냐하면, 도선법의 위반은 분명하지만 이것이 형사상 불법으로 연결되지 않기 때문이다. 도선사는 선박 충돌에 관한 예견의무와 회피의무를 준수하지 않았다는 근거에서 업무상 주의의무위반이 인정되므로 객관적 주의의무의 구체적인 내용인 객관적 예견가능성의 직접적인 대상은 도선사의 조기하선이 아니라, 선박충돌이라 봄이 타당하다. 따라서 객관적 주의의무위반은 도선사가 하선할 당시 상황을 고려하여 도선사가 직접 선박을 향도하지 않을 경우 선박의 충돌을 예견할 수 있었느냐를 근거로 판단하는 것이 바람직하다고 사료된다. 도선실무상으로 본다면, 어느 한 지점을 정하여 도선사 승·하선이 이루어지는 것이 아니고 주변의 해역을 포함한 도선사 승·하선구역으로써, 법으로 설정된 구역에서 도선사의 승·하선이 이루어진다. 도선사의 하선은 하선구역에 도달했을 때에 도선사가 선장에게 현재의 상황과 함께 앞으로 전개될 상황을 인계해 주고 하선

41) 민영성·백상진, “해상교통과실범에 대한 주의의무의 제한”, 「법학연구」 제53권 제1호, 부산대학교 법학연구소(2012년), 120~125쪽.

하거나, 본선의 사정과 해상 및 기상 상황을 종합적으로 판단한 선장이 방파제 밖에서 하선이 불가능한 상황도래시 운항스케줄 지연, 경제적인 손해, 인명사고 등을 피하기 위하여 선장이 도선사에게 직접 요청하여 조기하선이 가능하고, 방파제 밖의 해상 및 기상상황을 판단한 도선사가 생명의 위협을 느끼거나, 도선선이 접근할 수 없는 상황이 예상될 때, 도선선의 선장이 도선선에 위협이 예상될 때 등, 선장과 협의 및 선장의 승인을 거친 뒤에 하선할 수 있다. 즉, 도선사의 조기하선은 도선사가 개인적으로 판단해서 독단적으로 행할 수 없으며, 도선 중인 선박의 안전운항의 최종책임자인 선장의 승인에 의하여 이루어진다. 도선사가 도선 중에도 선장이 판단할 때 위협의 초래가 예상되면 선장이 즉시 도선에 개입 가능하듯이 도선사의 하선 역시 같은 맥락이어서 도선구역 내에서 도선사의 하선이 선박에 위협을 초래하는 상황시에는 도선사의 하선을 저지시켜야 할 선장의 책임이 있다고 본다.

## 2) 대법원 판결 1995. 4. 11.94도3302

두 번째 판결은 해도를 믿고 항행한 도선사의 선박 좌초사건으로서 이 사건의 판시는 다음과 같다.

“이 사건 사고 지점은 해도상으로는 보면 위 유조선이 충분히 통과할 수 있는 것으로 예상되었던 지점이었기는 하나, 도선사는 법률에 의하여 상당히 고도의 주의의무가 부과되어, 해도에 표시된 장애물 뿐 아니라 해도에 표시되어 있지 않고 외관상 쉽게 발견되지 않는 위험물을 포함하여 지방수역에 관한 지식을 가지고 있어야 하며 이를 활용할 의무가 있고.....(중략)...피고인이 해도를 믿고 항행하였다 하여 면책될 수 없다” 라고 판시 하였다. 선박 좌초사고가 발생한 이 사고도 객관적 예견가능성의 대상은 도선사가 지방수역의 모든 위험요인을 파악하고 있어야 한다고 추상적인 도선법상 주의의무가 아니라 선박 좌초이다. 선박 좌초의 중요한 요인인 해도상에 표시되어 있지 않은 수중암초를 해도 판독 이외의 다른 방법을 통하여 일반적으로 예견할 수가 있는지가 핵심적인 논점이며, 만일 예견할 수 없다면, 해도를 신뢰하고서 항로를 선택한 도선사는 객관적 주의의무를 위반했다고 볼 수 없다<sup>42)</sup>. 관계기관에서 항만 내의 수심

42) 민영성·백상진, 앞의 논문, 116~138쪽.

을 측정할 결과 데이터를 도선사가 도선에 활용하기까지는 6개월 이상의 시간이 소요된다. 이유는 수심을 측정한 기관에 최신의 정보공유를 요청하면, 국정원의 허가 없이는 줄 수 없는 규정 때문에 정보공유를 하지 않는다. 넓은 구역의 새롭게 측정한 수심은 안 되나, 입·출항에 밀접한 관계가 있는 아주 중요한 한군데의 지점은 경·위도로 그 지점의 위치를 서면으로 요청해야만 국정원의 허가를 받고 통보해준다. 즉, 도선사라고 할지라도 최근 데이터로 소개정이 된 종이해도와 전자해도로 나오기까지는 많은 시간을 기다려야 한다. 암초가 해도에 표기되지 않은 사실은 항만 내의 해저지형과 수심 등 모든 상황을 파악하고 관리하는 해양수산부의 과실이 간접적인 원인이기도 하다.

## II. 면허취소제도의 문제점

도선사의 도선 중 발생하는 해양 사고의 원인은 크게 분류하면 도선 중인 선박이 기준미달선(Sub standard vessel)인 경우, 강풍·조 및 시계불량으로 인한 외부의 요인, 그리고 상대선의 고의 또는 과실과 도선사의 고의 또는 과실에 기인한 경우인데, 후자의 도선사의 고의에 의한 사고는 불가능할 정도로 없으며, 도선 중 발생하는 거의 모든 사고는 도선사의 과실에 의하여 발생한다고 본다. 관련범죄는 업무상 과실치사상죄, 업무상 선박매몰과괴죄, 해양오염죄 등이다. 이 경우, 적용되는 형사상책임에 관한 형벌법규는 「도선법」, 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」(이하 ‘선박입출항법’이라고 한다), 「형법」, 「해양환경관리법」, 「해사안전법」이 있다. 해양사고가 발생하면 여러 개의 범죄가 성립되어서 상상적 경합이 되는 것이 보통이며, 선장과 도선사의 업무상과실이 경합하게 되나, 선장과 도선사간의 업무상 과실과 그것의 한계를 명확하게 정하기는 쉽지가 않다<sup>43)</sup>. 도선사가 도선 중 고의나 중대과실이 아닌 일

43) 나윤수·박수영, 앞의 논문, 230~237쪽; 해양 사고가 발생한 경우 선원의 과실을 인정하기 위해서는 먼저 해사안전법을 위시하여 각종 해사 법령, 선원의 상무에 비추어 결과 회피가 가능 했는지의 여부, 그리고 가능하였다면 그 행위에 대하여 과실이 없는가를 검토 할 필요가 있으나, 강제도선구에서 도선사가 승선한 경우 운항지휘권자는 선장이지만 현실적으로는 도선사가 사실상 도선업무를 총괄함에 따라 해양사고 발생시 과실 산정에 어려움이 있다. 실제 도선사 승선중 사고를 야기 했던 현대 자이언트호 사건과 비지아산호 사건, 베라호 사건 및 씨 알리코이호 사건 등에서 모두 선장과 도선사의 과실이 함께 인정 되었다.

반적인과실에 기인한 해양사고유발 시에도 면허취소 또는 과중한 업무정지를 당할 수가 있다. 타 면허에 비하여 해양수산부장관의 재량권으로 쉽게 면허의 취소와 업무정지가 이루어질 수 있으므로 항만효율성보다는 도선안전에 중점을 두고 보수적인 도선을 하게 된다.

## 1. 파산 및 도선업무의 보수화

육상운전자는 저기압이나 태풍접근으로 인한 기상악화 시에는 안전한 피난처로 피하면 되나, 해상의 경우에는 판이하게 다르다. 항만내의 선박을 최후의 데드라인까지 작업을 시켜 선박소유자의 손실을 최소화 시킨 후, 악천후일지라도 악전고투하며 피항을 시켜주는 사람은 도선사 외엔 없다. 이것은 도선사 자신의 안전보다 항만의 안전과 선박소유자의 선박과 화주의 소중한 화물의 안전을 위하고 유류오염사고를 예방하여 해양환경을 보호하기 위해서 공적인 기능을 수행하는 도선사의 사명감이라고 본다. 그러나 이러한 악천후 기상 속에서 단 한번의 과실로 인한 사고가 발생하면 파산에 이르게 된다. 우리나라의 도선사들의 도선 기술은 사고율이 매우 적어서 세계적으로 정평이 나있다.

## 2. 항만 효율성 저하 및 국가 경쟁력 하락

항만 입출항시 적용되는 법규는 국제적 규정인 「국제해상충돌예방규칙」과 함께 내국법인 「해사안전법」, 「선박입출항법」, 「해양환경관리법」, 각항만의 항법과 세척(예컨대 「부산항 항법 등에 관한규칙」, 「부산항 항만시설 운영세칙」, 「부산항예선운영세칙」 등) 이다. 우리나라 전항구마다 각 구역별로 항행최고제한속력은 있으나 최저제한속력은 없다. 도선사가 한번의 과실로 파산에 이를 경우를 대비하여 아주 조심스럽게 운항한다면 입·출항 시간이 2배이상 연장되고, 야간도선을 기피할 것이므로, 항만효율은 3~4배 하락할 것으로 예상되며, 적기에 입·출항을 시킬 수 없는 결과로 인한 선박소유자의 비용증대 그리고 화주의 경쟁력저하, 제한된 항만예선 척수를 안전 접·이안을 위하여 과거보다 두 배정도 많이 이용한다면 예선의 부족현상으로 인하여 입·출항 선박은 두 배 이상으로 줄어들고 외항의 선박대기 장소인 묘박지는 대기선박으로 인하

여 여유가 없게 되고, 항내입항 없이 외항에서 선원교대, 주·부식선적, 연료유 보급, 필요한 검사 및 간단한 수리 등의 업무만 보고 통과할 통과선박들이 해당항만에 안겨줄 경제적 효과가 엄청 줄어든다. 저속운항으로 인한 선박의 기관손상과 함께 항내 기관고장 등의 조종제한선 또는 조종불능선이 속출하게 될 것이고 이것은 바로 사고로 직결된다. 예를 들면 고속으로 주행하는 여러대의 자동차중 앞에 가는 고속주행차량이 갑자기 저속으로 속력을 내리면, 뒤따라오는 차와 충돌이 불가피한현상과 같은 이치일 것 같다. 선박의 조종성능은 자동차와는 판이하게 다르므로 사고확률도 몇 배는 더 높을 것으로 본다.

더욱 중요한 사항은 우리나라 항만의 신뢰도 하락과 함께 국가 경쟁력 추락이 따르면서 외국의 대형해운선사들이 제3국으로 이동하게 되면 하주들은 2배 이상의 비용증가와 함께 최근의 (주)한진해운 사태로 인한 국가적 손실보다도 몇 배 이상의 손실을 감수해야 할 것으로 보인다.

### 3. 도선사의 책임보험 가입으로 인한 선박소유자와 하주의 비용증대

파산을 막기 위한 생존권과 직결된 사안인바 도선사들로서는 사활을 걸고 많은 방법을 강구할 것으로 보인다. 그중에 가장 확실한 방법은 책임보험 가입이다.

예를 들면, 30만 재화중량톤(DWT)급의 VLCC 유조선이 만재상태로 입·출항 중에 해양사고 발생했다고 가정해보면, 200만 배럴의 원유가액 (@50USD)이 1억불(@1200약 1,200억 원) 선박가액이 약9천만USD(EBN뉴스 최근) 그리고 유류오염사고 처리비용이 천문학적인 금액인데 모두 합한 손해배상비용을 도선사가 감당할 수는 없는 일이며, 그에 합당한 도선료를 인상해야만 하는데 그것이 가능할지는 미지수이다. 선박보험과 책임보험에 가입한 선박소유자들은 「한국선주상호책임보험공제조합(KP&I)」에 가입하기도 하지만 대개는 외국 특히, 영국 보험사에 가입하는 경우가 많다. 여기에 도선사들까지 이중으로 책임보험에 가입 한다면 이중부담이 되어 국가적 손실을 초래한다. 도선사 개인이 책임보험에 가입해야하므로 선박소유자와 맞먹는 책임제한비용이므로 초대형 고속선박들의 손해배상을 담보하기 위한 보험료도 만만치 않을 것으로 사료된다.

#### 4. 도선사의 처벌순서

첫째, 도선 중 업무상과실로 인하여 해양사고를 유발시킨 도선사는 각 도선사지회의 내규에 의한 숙려기간동안 업무정지를 당하고, 둘째, 그리고 일정기간 ‘한국도선사협회’의 권고에 의하여 ‘한국도선안전 연구센터(KOPEC)’에서 일정기간 재교육을 받는다. 셋째, 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 의해 ‘해양안전심판원’의 처벌이나 처분을 받게 되며, 넷째, 동시에 「형법」 제268조(업무상과실·중과실치사상), 제185조 내지 제189조에 의거하여 ‘국민안전처(해양경찰)’의 조사에 따라서 처벌을 받는다. 다섯째, 도선법상의 불이익을 받게 되어 너무 과중한 처벌을 받는다.

### 제3절 도선사시험 제도

#### I. 도선사시험 제도의 현황

도선사가 되기 위해서는 해양수산부 장관이 매년 도선구별로 도선사 수급계획을 수립한 계획에 의거하여 1차적으로 도선법 제15조, 시행령 제7조에 규정된 도선수습생 전형시험을 통과한 후, 시행규칙 제7조에 의거하여 각 배정된 도선구에서 6개월간의 기간 동안 200회 이상의 실무수습을 마친 도선수습생에 한하여 도선법 제15조, 시행령 제8조에 따른 도선사시험에 응시할 수 있다.

도선사시험에 대해서는 도선법 제14조 제1항에 따른 도선사수급계획에 따라서 시행령에서 정한 시험의 과목·방법 및 실시에 의거하여 도선수습생 전형시험과 도선사시험을 실시하도록 하고 있으며, 도선수습생 전형시험은 도선법시행령 제7조에서 “도선법 제15조에 따른 도선수습생 전형시험은 필기시험과 면접시험으로 구분하여 실시한다.” 라고 규정하고 있다. 그리고 도선법 제15조에서는 “도선사시험은 면접시험과 실기시험으로 구분하여 실시하며, 실기시험은 ‘선박모의조종 장비’를 이용하여 실시한다.” 라고 규정하고 있다.

또한 도선수습생 시험을 합격한 자에 한하여 실무수습을 하여야 하는데, 도선수습생의 실무수습기간은 6개월이다. 다만, 해양수산부장관은 도선수습생이

실무수습기간 내에 제2항에 따른 승선횟수를 채우지 못한 경우에는 실무수습기간을 6개월의 범위에서 한번만 연장할 수 있다. 도선수습생은 실무수습기간 중에 제19조에 따른 도선구간(실무 수습기간 중에 선박 입항·출항 횟수가 10회 미만인 도선구간은 제외)별로 4회 이상 포함하여 200회 이상 승선하여 실무수습을 받아야한다. 다만, 해양수산부장관은 해당도선구의 선박 입항·출항 실적이 적은경우 등 필요하다고 인정하는 경우에는 100회의 범위에서 도선 구간별 승선횟수를 포함한 승선횟수를 조정할 수 있다.

## II. 도선사시험 제도의 문제점

항공기나 선박은 실선에 대한 조종 및 조선을 할 때에 시행착오를 줄이고 안전한조종과 조선이 되도록 사전에 터득하는 훈련이 모의조종훈련이다. 그러나 현행 도선수습생은 대형선화, 고속선화 되고 첨단장비를 장착한 선박들에 대한 실무수습을 먼저하고 수습기간 마칠 무렵에 ‘선박모의조종 장비’를 이용한 훈련에 들어간다. 따라서 실무수습을 위한 모의조종 장비의 훈련이 아니고, 모의조종 장비 훈련을 위한 실제선박의 훈련이 되었다. 그리고 지금까지 모의조종 장비를 이용한 도선사시험의 실기시험은 거의 모든 사람이 합격하므로 실효성측면이나, 변별력도 약하다고 사료된다.

### 제4절 강제도선 면제제도

#### I. 강제도선 면제제도의 현황

##### 1. 강제도선면제

강제도선은 본래 군사적 또는 전략적 필요성에 의하여 자국의 항만사정과 각종 해양 정보를 외국선박에 노출시키지 않기 위하여 도입되었으나, 현대는 입·출항 선박의 안전항행과 항만운영의 효율성증대, 해양오염방지와 군사적 목적을 주목적으로 하고 있으며 항만수입 증대요인도 부가된다고 볼 수 있다.

1923년 “해항의 국제제도에 관한 협약 및 규정(Convention and Statute on the international of Maritime Ports)”에서는 강제도선면제에 관하여 규정하고 있는데, 이는 다음과 같다. “각국은 기술적으로 자격을 갖춘 자국민에 대해 강제도선을 면제할 수 있으며, 이 경우 면제원칙은 자국민일 것 및 일정 기술자격을 갖고 있는 자” 규정하고 있다.

도선구의 설정은 임의도선구역과 강제도선구역으로 나눌 수 있으며, 항행이 쉬운 구역은 임의구역, 어렵고 중요한 구역은 강제구역으로 나누는 것이 아니고, 그리고 세계적으로 통일된 규정은 없다. 통항이 쉬운 항로이지만 강제도선으로 설정한 나라도 있으며, 산호초가 많은 항행구역의 통항이 상당히 어려운 해역인데도 불구하고 강제도선이 아닌 임의도선구역으로 설정한 호주와 같은 국가도 있다.

임의도선구에서는 선장(선박소유자의 대리인)이 임의로 도선사를 고용하는 형식이라서 책임사항도 전적으로 사용자측에 있다. 그러나 강제도선구에서는 국가의 법률로 정한 규정에 따라서 강제도선사를 이용하여야 한다. 이때의 책임문제는 분쟁의 소지가 있으나, 세계적으로 모든 나라에서 강제도선사제도를 두고 있으므로 비단 우리나라만의 문제는 아니다.

## 2. 도선법상 강제도선면제

도선법 제20조에 대한민국 국적의 선박과 외국적 선박, 국제항행 취항 여부와 선박의 총톤수에 따라서 강제도선에 관하여 구분하고 있으며,<sup>44)</sup> 일정한 요

44) 도선법 제20조(강제도선) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박의 선장은 해양수산부령으로 정하는 도선구에서 그 선박을 운항할 때에는 도선사를 승무하게 하여야 한다. 1. 대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, 2. 국제항해에 취항하는 대한민국 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, 3. 국제항해에 취항하지 아니하는 대한민국 선박으로서 총톤수 2천톤 이상인 선박. 다만, 부선(浮船)인 경우에는 예선(曳船)에 결합된 부선으로 한정하되, 이 경우의 총톤수는 부선과 예선의 총톤수를 합하여 계산한다. ② 제1항에도 불구하고 해당 선박을 안전하게 운항할 수 있다고 해양수산부 장관이 인정하는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선장이 해당 도선구에서 도선사를 승무시키지 아니할 수 있다. 1. 해양수산부령으로 정하는 대한민국 선박(대한민국 국적을 취득할 것을 조건으로 입차한 선박을 포함한다)의 선장으로서 해양수산부령으로 정하는 횡수 이상 해당 도선구에 입항·출항하는 경우. 이 경우 해양수산부 장관은 도선구의 특성을 고려하여 도선사를 승무시키지 아니할 수 있는 선장의 입항·출항 횡수와 선박

건을 갖추면 강제도선을 면제하여 주고 있는데, 이에 대한 내용은 다음과 같다.

도선법 시행규칙 제18조에서는 강제도선구 및 강제도선의 면제에 관한 사항을 정하고 있다. ① 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상), ② 선박의 크기가 총톤수 3만톤 미만이어야 한다. ③ 국제항해에 취항하지 아니하는 대한민국 선박으로서 총톤수 2천톤 미만의 선박. 다만 인천항 및 경인항의 갑문을 통과하는 선박과 「위험물 선박운송 및 저장규칙」에 따른 위험물 중 화약류·고압가스·독물·인화성 액체 류 또는 방사성물질(이하 “위험물“이라 한다)이나 「해양환경관리법」 제2조제5호에 따른 기름(이하 “기름“이라 한다)을 실은 총톤수[분리 평형수 탱크(Segregated Ballast Tank)를 설치한 선박의 경우 분리 평형수 탱크의 용적톤수를 뺀 총톤수를 말한다] 6천톤 이상의 선박은 강제도선을 받아야 한다. ④ 3개월과 1년간의 기간에 따라 구별 지우고, 선박의 크기를 30퍼센트 이내로 한정하여 유사선박으로 인정한다.<sup>45)</sup>

의 범위를 도선구별로 따로 정하여 고시할 수 있다. 2. 항해사 자격 등 해양수산부령으로 정하는 승무자격을 갖춘 자가 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 횟수 이상 해당 도선구에 입항·출항하는 경우, ③ 제2항에 따른 강제도선의 면제 절차 등에 관한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

45) 도선법 시행규칙 제18조(강제도선구 및 강제도선의 면제) ① 법 제20조제1항에 따라 도선사의 도선(이하 “강제도선“이라 한다)을 받아야 하는 도선구는 별표 4와 같다. ② 법 제20조제2항 제1호에 따라 강제도선을 면제받을 수 있는 선장 및 선박은 다음 각 호와 같다. 다만, 인천항 및 경인항의 갑문을 통과하는 선박과 「위험물 선박운송 및 저장규칙」에 따른 위험물 중 화약류·고압가스·독물·인화성 액체 류 또는 방사성물질(이하 “위험물“이라 한다)이나 「해양환경관리법」 제2조제5호에 따른 기름(이하 “기름“이라 한다)을 실은 총톤수[분리 평형수 탱크(Segregated Ballast Tank)를 설치한 선박의 경우 분리 평형수 탱크의 용적톤수를 뺀 총톤수를 말한다] 6천톤 이상의 선박은 강제도선을 받아야 한다. 1. 선장이 강제도선을 면제 받으려는 선박의 총톤수를 기준으로 30퍼센트의 범위에서 크거나 작은 선박에 승선하여 동일한 도선구(동일한 도선구 내에 항로여건 등 입항·출항 환경이 서로 다른 수역이 있는 경우 별표 3의 도선구별 수역을 기준으로 한다)에 입항하거나 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선의 면제 신청 일부터 소급하여 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상)인 해당 선장과 강제도선을 면제받으려는 해당 선박. 이 경우 강제도선의 면제대상 선박의 총톤수는 3만톤 미만으로 한다. 2. 제1호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 강제도선을 면제받은 해당 선박의 총톤수보다 작거나 30퍼센트의 범위에서 큰 선박(이하 “유사선박“이라 한다)에 옮겨 승선하여 강제도선을 면제받은 동일한 도선구에 입항하거나 출항하는 경우 해당 선장과 해당 유사선박. 이 경우 강제도선의 면제대상 선박의 총톤수는 3만톤 미만으로

## II. 강제도선 면제제도의 문제점

### 1. 강제도선 면제제도의 문제점

우리나라의 강제도선면제 요건은 동일한 도선구에 1년에 4회 또는 3년에 9회 이상이며, 위험물 적재 선박의 경우에는 2배 이상의 요건이다. 외국항의 도선 면제 요건은 아래 표의 각 국가별 강제도선면제 요건에 나타나 있다<sup>46)</sup>.

---

한다. ③ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에서 하선하여 3개월 이상이 지난 후 다시 그 선박 또는 그 유사선박에 승선하여 해당 도선구에 입항 또는 출항하려는 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 해당 선박 또는 해당 유사선박으로부터 하선한 기간이 1년 미만인 경우로서 강제도선 면제 신청일로부터 소급하여 1년 이내에 2회 이상 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다. ④ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에 승선하여 출항한 후 1년 이내에 다시 해당 도선구에 입항하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청 일부터 소급하여 1년 이내에 2회 이상 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다. ⑤ 법 제20조제2항 제2호에 따라 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하는 사람(이하 “시운전 운항관리자”라 한다)이 강제도선을 면제받기 위해서는 해당 도선구에 입항 또는 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선 면제 신청 일부터 소급하여 1년 이내에 6회 이상이어야 한다. ⑥ 제5항에 따라 강제도선을 면제받은 시운전 운항관리자가 연속하여 1년 이상 건조·수리한 선박을 시운전하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청 일부터 소급하여 1년 이내에 2회 이상 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다. ⑦ 제2항부터 제6항까지의 요건에 해당되어 강제도선을 면제받으려는 사람은 별지 제10서식의 강제도선 면제 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 경력증명서(조선소에 근무하는 시운전 운항관리자만 해당하며, 해당 조선소에서 발급한 것을 말한다)를 첨부하여 관할 지방해양항만청장 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 다만, 항만운영전산망을 이용하는 경우에는 입항·출항 사실의 기재를 생략할 수 있다. ⑧ 제7항에 따라 강제도선의 면제 신청을 받은 관할 지방해양항만청장 또는 시·도사는 제2항부터 제6항까지의 사실을 확인한 후 도선사를 승무시키지 아니하여도 안전하게 입항 또는 출항할 수 있다고 인정되는 경우에는 강제도선을 면제하고, 별지 제10호서식의 강제도선 면제 증을 발급하여야 한다. ⑨ 법 제20조제2항 제2호의 항해사 자격 등 해양수산부령으로 정하는 승무자격은 별표 5와 같다.

46) 황병호 외, 앞의 책, 233쪽.

〈표 6〉 외국항의 강제도선 면제 요건

| 항 만         | 강제도선 면제 요건   |
|-------------|--|
| 대만(카오슝)     | 총톤수 1만톤이하, 대만 선장, 4~5회 이상 출입항 경험 요구  |
| 싱가폴         | 총톤수300톤 이하는 면제, 300~2000톤 선박에 한하여 법정시험에 합격한 경우에만 도선 면제, 터미널 따라 강제도선 부과                         |
| 일본(동경만)     | 일본어 능통할 것, 동일한 부두 25회 이상 경력, 국적 무관   |
| 네덜란드(로텔담)   | 화란어 능통하여야 하고 국적 무관, 특정 부두 또는 터미널에 한정하여 허용.   |
| 프랑스(르하브르)   | 프랑스어 능통할 것, 국적 무관, 특정 부두 또는 터미널에 한정  |
| 영국(런던)      | 선장 또는 1등 항해사에게 허용, 국적 무관, 연간 12회 이상 동일한 터미널 입항 경험(입출항 총 24회 이상), 현직 도선사 및 도선 당국(CHA)의 평가 합격 요구 |
| 미국(L.A항)    | 원칙적으로 도선면제 인정 안함. 미국적선, USCG로부터 도선면제 이서를 받은 자로서300총톤 이하에만 허용                                   |
| 캐나다(밴쿠버 BC) | 총톤수 300톤 이하, 총톤수 500톤 이하의 요트에만 도선 면제 적용  |
| 홍콩          | 내항 정기선으로서 특정 선박, 선장에게만 허용.   |

위의 표에서 보는 바와 같이 우리나라의 기준은 외국의 기준보다 현저히 완화된 규정이다. 이와 같이 완화된 규정 하에서 2회의 입·출항으로 강제도선 4회를 채우고 항내 전 구역을 자력 운항하는 경우는 위의 표에서 보는 바와 같이 외국의 항에서는 전무한 사례라고 할 것이다. 항내 안전운항을 위한 요소들은 항행거리와 항해시간의 장단, 각 선석별 위치와 상황에 따른 위험도, 통항선박의 밀도, 해당선박의 성능, 선장 및 선원들의 해기능력, 조선자의 선교자원 활용능력과 항만사정의 능통 여부, 위험예지 능력과 대처능력 그리고 강풍·조의 영향과 제한시정일 것이다. 특이한 사항이 조금만 생기거나 해상환경이 바뀌면 해양사고 발생가능성이 높으므로, 도선사와 같은 수준을 기대 할 수가 없다.

도선법상 수습도선사는 기본 200회 이상의 도선수습을 요구하지만 부산항의 경우를 예를 들면, 북항 내항, 북항 외항, 부산신항에서의 이동선박을 각 4회씩 포함하여 6개월간 평균 500~700회 이상의 도선수습을 하고 있다. 두 번의 입항을 통하여 항내 모든 선석의 입·출항 경험과 특성을 습득할 수는 없다고 사료된다.

## 2. 강제도선 면제제도 개선의 필요성

### (1) 외국적선 총톤수 500톤 미만 선박의 항만통제의 어려움.

총톤수 500톤 미만의 강제도선면제 받은 외국적 소형선박인 러시아 선박과 중국선박의 선장들은 한국어와 영어에 능통하지 못하므로 항내를 항행하는 다른 선박들과의 교신이 서로 되지 않는 관계로 인하여 충돌의 위험성이 매우 높으며 항만통제 또한 어렵다.

### (2) 2회 입항면제로 인한 사고의 위험성

동일 항만이라 할지라도 부두의 위치와 사정에 따라서 입·출항 조선이 큰 차이가 나는데도 불구하고 2회의 입항으로 동일 항만의 모든 선석에 대하여 강제도선을 면제 해주고 있으므로, 다른 부두 또는 터미널에 관한 상식이 전무한 상태에서 사고의 위험성이 매우 높다고 할 수가 있다.

## 제4장 우리나라 도선법상 개선방안

### 제1절 도선사의 정년제도

#### I. 도선사 정년제도와 관련된 사회적 논의

##### 1. 정년연장의 필요성에 대한 찬성의견

###### (1) 도선사 진입장벽 해소 완료

도선사가 되기 위해서는 풍부한 해상경험과 선박조종경력이 필수적이며, 풍부한 해기사자원을 가진 국가들은 선장의 승선경력위주로 선발하고 있으며, 우리나라도 해상안전과 해기사수급상황, 항만별 도선물량 및 선박의 입·출항상황 등을 종합적으로 검토하여 매년 도선사수급계획을 수립(도선법 제14조 참조)하고 있다.

도선사는 오랜 해상경험과 선박 조종경력이 필요하며, 최근 평균 진입연령은 50대 전반(약 53세)이고, 젊은 해기사의 승선기피 현상에 따라 2006년 6월 이후 신규 도선사의 평균연령은 오히려 지속적인 고령화추세에 있다(2007년 평균 연령 48세, 2016년 평균연령 53세). 또한 도선사자원 확보가 우려될 정도로 진입장벽은 이미 해소되었다.

###### (2) 다른 자격제도와 의 형평성고려

도선사의 자격면허제도는 다른 자격제도와 의 형평성문제가 있다. 도선사 면허와 유사한 자격제도(항공기 조종사, 해기사, 변리사, 변호사, 관세사, 세무사, 회계사)를 가진 전문직종사자에 대한 정년제한 규정이 없으며, 개인 사업자인 도선사에게만 법률로 정년을 규정하는 것은 형평성에 문제가 있다고 본다.<sup>47)</sup>

47) 허용범 외, 「해양사고원인분석실무」(서울 : 한국선주상호보험조합, 2010년), 1-42 쪽.

### (3) 노후 생활안정 목적

네덜란드, 프랑스, 영국 등 유럽의 선진해운 국가들은 도선사 노후생활안정대책으로 연금제도를 운영하고 있어, 정년이전에도 자진 은퇴하는 도선사가 있으나, 우리나라 도선사는 개인사업자로서 국민연금에 가입하고 있으나, 약 10년 정도밖에 근무하지 못하고, 노후생활안정을 위한 별도의 대책이 필요하다.

### (4) 도선사 수급 전망 및 제도 개선방안에 대한 설문과 인터뷰 조사(KMI)<sup>48)</sup>

한국해양수산개발원(KMI) 주최로 2014년 5월 12일과 7월 15일에 관련협회, 각종 학회 회장단, 국적외항선사, 외국적 외항선사, 기타의 토론자로 구성하여 설문조사 및 인터뷰를 실시한 결과에 의하면 도선사의 정년연장에 대한 찬·반 의견이 공존하였으며, 토론자들의 도선사 정년연장에 대한 찬성의견을 요약해보면 첫째, 승선인원 감소에 대한 대책과 장기적으로 체화된 도선기술의 활용을 위한 정년연장의 찬성의견이 있었던 것으로 나타났으며, 둘째, 선박운항경력자들은 긍정적인의견을 대부분 피력하며 도선사들은 직업상 강인한 체력을 요하고 있어서 대부분의 도선사들의 기본체력이 동일연령대보다 양호한 상태이고, 셋째, 도선서비스의 완숙기는 다양한 선종과 부두에 대한 경험을 충분히 축적해야 하기 때문에 약 10년 내외 소요되므로 찬성 의견을 표명하였으며, 넷째, 정년연장제도 폐지가 충분한 검토 없이 규제완화의 일환으로 이루어져 도선사들의 의견이 반영되지 못하였다고 한다. 또한 근무연장에 대한 축적된 경험의 활용면에서는 모든 토론자들이 긍정하였다.

## 2. 정년연장의 필요성에 대한 반대 의견<sup>49)</sup>

### (1) 도선사수급 전망 및 제도 개선방안에 대한 설문과 인터뷰조사(KMI)

도선사의 정년연장에 대한 반대의견을 요약해 보면 도선사의 연령층을 다변화하고, 신체검사제도의 부활과 함께 장기승선 선원에 대한 사회적 인센티브가

48) 한국해양수산개발원, 「도선환경변화에 따른 도선사수급 전망 및 제도 개선방안」  
(부산 : 한국해양수산개발원, 2014년 11월), 참조인용.

49) 한국해양수산개발원, 위의 책, 6장의 내용을 참조 요약함.

필요하고, 취득된 기술에 대한 자신감으로 사고발생 우려와 고령화에 따른 인  
지능력저하 그리고 다양한 연령층에 의한 도선서비스 요구 등을 위한 연장반대  
의견이 있었으며, 일부의견으로는 해양과 항만의 특수성에 대한 고려 없이 일  
반국민의 퇴직시기와 관련한 부정적의견과 정년연장에 대한 사전적 고지 등에  
대한 의견이 있었다.

### 3. 정부 주요 정책부서의 의견<sup>50)</sup>

#### (1) 공정거래위의 정책방향(반대 의견)

공정거래위의 시각은 규제완화와 경쟁촉진에 중점을 두고 있으며, 68세까지  
정년연장은 경쟁을 억지하고 협회회원들의 독점적 권한을 강화하는 것으로 해  
석될 수 있으므로 대안으로 도선사 면허갱신제도 등을 방향으로 잡고 있다. 즉,  
자동적인 정년연장은 도선서비스의 질적 저하를 초래하는 것으로 판단하는 것  
으로 의견을 제시하고 있었다.

#### (2) 해양수산부의 정책방향(찬성 고려중)

주관부서인 해양수산부의 정년연장에 대한 방향은 아직 정해지지 않은 것으  
로 판단되나, 한국개발연구원(KDI)이 주최한 시장경쟁 활성화를 통한 경제 살리  
기와 성장잠재력 확충을 위해 개최한 토론회에서 ‘도선사의 진입규제개선’ 과  
관련하여 표출된 해양수산부의 시각은 항만서비스의 개선을 위한 도선서비스  
의 질적개선으로 함축된다는 것을 시사하고 있다. 해양수산부의 정책방향은 도  
선서비스 안전성제고와 품질개선에 있는 것으로 판단된다.

#### (3) 법무부의 정책방향(반대)

법무부의 시각은 도선사고 방지를 위한 제도개선에 초점을 두고 있으며, 도  
선서비스의 정교성과 전문성 차원에서 항공기 조종사의 정년이 55 ~ 60세인  
점을 고려하려 도선사의 정년을 63세 정도로 제한하고 연장심사를 엄격히 할

50) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 6장의 내용을 참조 요약함.

것을 주장하였다. 도선사의 정년제도에 대한 엄격한 조건과 자격으로 연장심사를 강화할 필요성을 제기하였다.

#### (4) 국회에서의 논의(찬성)

2014년도에 김춘진 의원 등 10인의 국회의원은 도선사 수급 불균형에 따른 도선사 수급에 대한 우려를 표명하면서, 65세인 정년을 68세로 연장할 수 있도록 하는 법안(의안 11263호)을 발의하였다. 김춘진 의원 등은 해양수산부장관이 도선업무의 수행에 지장이 없다고 인정하는 사람에 대하여 도선사의 수급상황을 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있도록 하는 안을 제시하였다.

### 4. 정책적 방향의 고려<sup>51)</sup>

#### (1) 항만서비스와 도선서비스의 관계

도선서비스는 항만서비스의 한 요소로 작용하고, 항만의 입·출항의 핵심요소의 기능을 담당하고 있다. 도선법시행령의 규정에 의한 도선운영협의회는 도선서비스 수요, 도선료의 결정 등을 협의하며, 도선법과 도선법시행령, 시행규칙은 도선서비스를 완전히 독자적인 서비스로 규정하기보다 항만서비스의 한 요소로 간주하는 것으로 해석된다. 이러한 도선법과 관련 규정에 따르면, 국가가 항만서비스의 한 요소인 도선서비스에 대해 일정한 규제를 하는 것이 타당한 것으로 판단되어 해양수산부장관은 매년 도선구별로 도선사 수급계획을 수립하고(도선법 제14조), 도선서비스는 항만운영 안전과 효율화 측면에서 공공성과 공익성이 강하여 국가의 통제 하에 있다.

#### (2) 도선서비스의 개인 사업 측면

도선구에 입·출항하는 선박의 선장의 요청에 의해 도선사는 도선서비스를 제공하고 도선서비스는 선사(혹은 해운대리점)가 선장을 대신하여 도선예보를

51) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 6장의 내용을 참조 요약함.

신청하면 이에 의해 도선사가 승선함으로써 도선계약이 성립하는 것이다(도선법 제18조). 해양수산부장관이 정하는 강제도선구에서는 도선사를 의무적으로 승선하게 해야 한다(도선법 제20조). 이러한 강제도선구에서도 도선사용자를 위하여 도선법 시행령 제11조에 의해 도선사용자가 특정한 도선사를 선택하게 할 수 있도록 하였다. 임의도선구에서는 선사(혹은 해운대리점)는 비교적 자유롭게 도선여부를 선택할 수 있으며, 도선서비스의 개인 사업측면만을 고려할 경우, 도선사의 정년 등 국가에 의한 여러 규제는 개인 사업에 대한 제약으로 볼 수 있다.

### (3) 도선사 퇴직 예정자 현황(2016~2025)

향후 10년간(2016~2025년)에 도선사의 퇴직예정자 현황은 아래 표에서 보는 바와 같이 4년 후인 2020년부터는 약 30여 명씩 퇴직하게 되어 있으며, 물동량 증가세를 감안한다면 향후 10년 후에는 약 100여명의 도선사 수요가 증가하여 약 350여 명에 이를 것으로 예상된다.<sup>52)</sup>

〈표 7〉 향후 10년간(2016~2025년) 도선사 퇴직자 현황

| 구분     | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 합계  |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 퇴직 예정자 | 11   | 15   | 19   | 16   | 30   | 26   | 28   | 26   | 23   | 17   | 211 |

### (4) 도선사시험 응시자 및 합격자의 연령 변화

평균 응시연령은 2005년 50.0세에서 2013년 52세로 상향되고 있으며, 이러한 평균연령의 상향추세는 2008년의 일시적 하락 외에는 지속되고 있다. 아래 표<sup>53)</sup>에서 보는바와 같이 도선사시험합격 평균연령은 2000년 43.4세에서 2005년 52.1세 2013년 53.3세 등으로 지속적으로 고령화하고 있다. 이는 동일한 65세 정년을 기준으로 할 경우에 2000년 합격자는 약 22년 도선사로 근무할 수 있지만 2013년 합격자의 경우 12년을 근무하는 차이가 발생한다.<sup>54)</sup>

52) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 161쪽; 한국도선사협회의 자료를 재인용.

53) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 139쪽; 한국도선사협회의 자료를 재인용.

54) 황병호 외, 앞의 책, 5장의 내용을 참조 요약함.

〈표 8〉 도선사시험 응시자 및 합격자 평균연령(2005~2013)

| 구분   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 응시연령 | 50.0 | 50.0 | 50.9 | 49.3 | 51.3 | 51.3 | 51.5 | 51.4 | 52.0 |
| 합격연령 | 52.1 | 51.9 | 48.4 | 50.1 | 51.1 | 52.4 | 53.1 | 52.3 | 53.3 |

(5) 도선서비스의 안전 측면

입·출항에 필수적 요소인 도선서비스의 안전은 항만의 운영 효율성과 안전에 직접적으로 영향을 주고 있으며 입·출항하는 선박의 선장입장에서는 도선서비스가 그 항만의 서비스를 대표한다고 볼 수 있다.

미국, 일본, 영국, 호주 등 대부분의 국가에서도 도선사에 대한 엄격한 자격요건, 강력한 진입제한 규정을 적용하는 것은 도선서비스의 안전을 제고하려는 노력으로 해석된다. 정년연장과 도선서비스의 안전에 관하여 도선서비스 수요자들과 학회의 일반적 시각은 정년연장에 따른 신체적 노화진행에 따른 안전저하를 우려하고 있으나, 관례대로 지금까지 연장근무 해온 도선사들의 신체적 노화로 인한 도선서비스 장애가 발생한 사례는 없는 것으로 볼 때에 큰 우려사항은 아니라고 보인다. 그리고 도선사들은 도선서비스의 완숙기를 도선개시 이후 10년 이후 시점으로 보고 있다.

도선사시험 합격 연령이 평균 53세(2013년 기준)인 점을 고려할 때 이러한 도선사들의 시각은 정년연장을 주장하는 근거로 제시되고 있다. 외국항의 경우, 프랑스 르하브르항은 선임도선사가 되기 위해서는 도선사 경력시점 이후 최소 6년이 소요되고, 캐나다 밴쿠버항의 경우에는 최상의 도선사가 되기 위해서는 도선사 경력시점 이후 만 6년 소요 된다.

(6) 도선사 지원자에 대한 전망

향후 도선사시험에 지원할 수 있는 선장경력자의 수는 지속적으로 증가추세에 있으며, 이러한 증가추세는 2020년대까지도 지속될 것으로 전망된다.

(7) 고령화 사회와 건강지수 변화 측면

고령화 사회에서 60세 이상의 건강상태와 건강지수는 다소 상이한 결과를 나타내고 있다. 아래 표55)에서 보는 바와 같이 60세 이상 혹은 60세 이상의 인구에 대한 일상적인 건강상태로서 버스와 전철 등 대중교통 이용에 대한 어려움을 기준으로 할 경우 1994년(60세 이상 2,057명)의 경우 70.2%가 전혀 어렵지 않다고 대답하고 매우어려움이 9.2%에 달했으나, 2011년(65세 이상 1만 672명)에는 각각 91.2%와 0.4%가 건강상태가 개선된 것으로 나타났다.<sup>56)</sup>

〈표 9〉 노령인구의 일상생활 능력

| 버스·전철타기(교통수단 이용) | 1994(60세)   | 2011(65세)     |
|------------------|-------------|---------------|
| 전혀 어렵지 않음        | 70.2        | 91.2          |
| 약간어려움            | 13.2        | 5.2           |
| 매우어려움            | 7.5         | 3.2           |
| 매우어려움            | 9.1         | 0.4           |
| 계(명)             | 100.0(2057) | 100.0(10,672) |

그러나 60세 이상 혹은 60세 이상의 만성질환 유병율을 보면, 악성신생물(암), 당뇨병, 고혈압, 만성요통, 골절 탈구, 백내장 등 질환의 경우 지속적으로 증가하고 있으며, 한편 만성질환이 없다는 비율은 1994년 14.1%에서 1998년 9%로 감소된 후 2008년 16%로 증가되고 있다.

(8) 도선서비스의 조건 측면(육체적 건강과 기술적 노하우 축적)

도선서비스는 다양한 일기와 해상상태에도 도선선에 승선하여 도선 대상선박에 사다리로 승선해야 하는 점에서 높은 노동강도를 요구한다고 할 수 있으나, 고속화와 대형화선박이 많은 현대의 선박들은 도선사 전용문(PILOT DOOR)을 만들어서 수면상 2~3미터 정도만 오르면 승선이 가능하며, 도선법에서 요구하

55) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 186쪽.

56) 이가옥 외, 「노인생활실태 분석 및 정책과제」(보건사회부 : 한국보건사회연구원, 1994년), 379쪽.

는 신체검사 기준보다 더 월등한 체력관리와 함께 도선사회 자체적인 건강관리 시스템을 도입하여 유명대학병원과 연계한 시스템으로 건강관리를 하고 있다 (예컨대 부산항의 경우 부산대학병원). 기술적 노하우측면에서는 장기간의 도선으로 인하여 최상의 기술이 축적되어 있으며, 연장 도선사들의 도선기술은 항만의 효율성도 중요시하지만 더욱 조심성 있는 안전도선을 배려한 도선이 되고 있다.

#### (9) 정책적 측면의 시사점

도선서비스는 개인사업적인 측면과 항만서비스의 핵심적요소라고 하는 공공성이 혼재되어 있다. 따라서 정부에 의한 일정수준의 규제와 안전성제고는 정책적 타당성을 보유하고 있다. 다만 도선사 시험합격 연령의 고령화(예컨대 2000년 43세에서 2013년 53세)와 도선서비스의 질적 완숙시점 등을 고려하여 규제완화와 정년연장에 대해 논의하는 것이 필요하다고 본다.

고령화에 따른 건강상태 및 건강지수의 변화는 일반적 건강상태는 호전된 반면에 만성질환의 유병율은 높아지고 있어, 도선사의 건강상태에 대한 빈번한 정기적 점검이 필요함을 시사한다. 고령화로 인한 시각과 운동능력 간에 즉각적 연결저하는 도선서비스 품질에 중요한 요소가 되고 있어 정책선택에서도 중요하게 고려될 수 있으나, 지금까지도 정년연장자들이 도선업무에 정신적, 신체적 문제없이 수행하고 있다는 것은 체력저하로 인한 노동의 강도를 주장하기에는 합당하지 않아 보인다.<sup>57)58)</sup>

57) 정년자들에 대한 건강상태에 관한 보다 자세한 내용은 김미애 외, “연령에 따른 시지각과 시각[운동통합 능력의 변화”, 「한국노년학」 제33권 제1호, 한국노년학회(2013년), 39~52쪽 참조.

58) 한국해양수산개발원, 앞의 책, 191쪽.

〈표 10〉 정년연장 논의의 찬성 측면과 반대 측면의 고찰

| 정책 고려 요소         | 찬성 의견                                | 반대 의견                            |
|------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 일반적 건강상태         | 노령자의 일반적 건강상태 호전                     | 노령화에 따른 높은 노동강도 처리 어려움           |
| 만성질환             | 도선사 개인의 건강 유지 노력                     | 노령화에 따른 만성질환 증가                  |
| 기술적 성숙           | 도선개시이후 10년 정도                        | 도선개시 이후 6~7년 소요되며, 진입연령을 낮출 필요   |
| 선원공급 부족          | 선장자원 등 고갈                            | 2020년대 까지 충분한 선원 자원              |
| 도선사회 내 갈등        | 갈등축소를 위한 단일정년 (68세)                  | 65세 정년자는 도선사시험 응시 당시 65세 정년을 주지함 |
| 제도 도입당시와 정책 환경변화 | 2005년 규제완화 논의시 도선사들의 의견을 충분히 반영하지 못함 | 변화 없음                            |

(10) 정년의 기한에 관한 국내 입법례

1) 국가공무원법상 공무원의 정년

공무원의 정년은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 60세로 하고, 그 정년에 이른 날이 1월부터 6월 사이에 있으면 6월 30일에, 7월부터 12월 사이에 있으면 12월 31일에 각각 당연히 퇴직하게 된다. 급수에 따라서 5급 이상은 60세, 6급 이하는 57세로 불평등하게 규정되어 있는 국가공무원의 정년을 달리 정한 규정을 개정하여 60세로 단일화 함으로써 헌법상 평등권을 보장하였다.

2) 방송통신위원회 행정규칙

행정규칙인 ‘방송통신위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규정’ 고시에서 시점의 의미는 제14조 재검토기한에 대해서 규정하고 있으며,

“방송통신위원회는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령제334호)에 따라 이 고시에 대하여 2016년 1월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 이 규정에서는 시점을 최후의 일자인 ‘말일’ 을 의미한다.

### 3) 교육공무원법상 교수의 정년

교육공무원의 정년은 62세로 한다. 다만, 「고등교육법」 제14조에 따른 교원인 교육공무원의 정년은 65세로 한다. 교육공무원(임기가 있는 교육공무원을 포함한다)은 그 정년에 이른 날이 3월에서 8월 사이에 있는 경우에는 8월 31일에, 9월에서 다음 해 2월 사이에 있는 경우에는 다음해 2월 말일에 각각 당연히 퇴직한다.

### 4) 민법상 만료시점의 의미

민법에서는 기간에 대한 시점은 크게 두 가지로 규정하고 있는데, 첫째, 기간의 만료점은 민법 제159조에서 규정하고 있으며, “기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 때에는 기간말일의 종료로 기간이 만료한다.” 라고 규정하고 있다. 둘째, 기한도래의 효과에 대해서는 민법 제152조에서는 “시기 있는 법률행위는 기한이 도래한 때로부터 그 효력이 생기며, 종기 있는 법률행위는 기한이 도래한 때로부터 그 효력을 잃는다.” 라고 규정하고 있다.

### 5) 판례

대법원 1973. 6. 12. 선고 71다2669 판결 [손해배상]의 판결요지에 의하면, “대한석탄 공사에 피용된 채탄부의 정년이 53세라 함은 만 53세에 도달하는 날을 말하는 것이라고 보는 것이 상당하다. 피고 공사의 노사간의 협약에 의하면 연4회 매회 통산임금의 100% 이내의 상여금을 지급하게 되어 있고 본건 사고 당시에 망인이 연4회 매회 10,000원 정도의 상여금을 받아왔다면 특별한 사정이 없는 한 위 망인이 사망하지 않았더라면 같은 금액의 상여금을 지급받았을 것이라고 보아야 한다.” 고 판시하고 있다. 즉 대법원 판례는 도달주의를 채택하고 있었다.

## II. 도선사 정년제도의 개선방안

### 1. 정년의 일반적 의의

정년의 사전적 정의는 “관청이나 학교, 회사 따위에 근무하는 공무원이나 직원이 직장에서 물러나도록 정하여져 있는 나이”라고 정의하고 있다<sup>59)</sup>. 정년에 의한 근로계약의 종료에는 정년연령의 도달에 의하여 자동적으로 근로계약이 종료되는 ‘정년퇴직제’와 정년연령의 도달시에 사용자가 해고의 의사표시를 하는 ‘정년해고제’가 있다.

정년퇴직제의 사전적 의미는 “정하여진 나이가 되어 직장에서 물러남. 또는 그런 일<sup>60)</sup>”이며, 정년퇴직제는 조직구성원이 일정한 연령에 도달하거나, 장기간 근속하거나, 일정한 기간 동안 승진하지 못하고 동일계급에 머물 경우 조직의 신진대사를 촉진하고 능률성을 확보하기 위해 자동적으로 퇴직하게 하는 제도를 말한다. 정년퇴직제에는 직급, 직종, 성별에 관계없이 일률적으로 일정연령이 되면 퇴직하는 일률정년제, 서열적 직급에 따라 그 직종에 머물 수 있는 상한연령을 정하여 그 연령에 도달하면 퇴직하는 계급정년제, 직종별로 각기 다른 퇴직연령을 규정하는 직종정년제, 그리고 성별정년제 등이 있다.

정년해고제란 정년도달이라는 자연적 사실 이외에 어떠한 사실(예컨대, 사용자의 해고의 의사표시)을 요하지 않고, 근로관계가 자동으로 소멸하는 경우와 정년에 달한 것을 이유로 사용자가 그 근로자를 해고해서 해고의 의사표시의 효과로서 근로관계의 소멸을 가져오는 경우이다. 이 경우에는 근로자가 정년에 달하여도 자동적으로 근로관계가 소멸하는 것은 아니고, 사용자의 해고의 의사표시를 기다려 비로소 근로관계의 소멸이 발생한다. 그러므로 정년해고제란 근로자가 정년에 달한 경우에 그 자신의 노동능력이나 의사에 상관없이 종업원의 지위의 상실 여부를 실질적으로 사용자에게 일임하는 제도라고 할 것이다.<sup>61)</sup>

59) 국립국어원 검색 [http://stdweb2.korean.go.kr/search/List\\_dic.jsp/](http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp/) 검색일: 2016년 10월 19일

60) 국립국어원 검색, <http://www.korean.go.kr/front/search/searchList.do> / 검색일 : 2016년 10월 24일.

61) 강희원, “정년에 대한 법적 제고”, 「경희법학」 제47권 제4호, 경희대학교 법학연구소(2012년 12월), 691쪽.

## 2. 도선법상 정년적용요건

도선법상 도선사의 정년의 적용요건은 다섯 가지로 요약된다. 첫째, 도선법 제7조에서 규정하는 달력나이에 해당되는 “만 65세에 도달한 도선사 일 것” 이다. 둘째, 만 65세에 달한 날 이전 최근 3년의 기간 중 도선법 제9조 제1항에서 규정하는 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제6조 제1항의 규정에 의하여 도선사 면허가 취소·처분 되었거나 업무정지처분을 받은 사실이 없는 도선사이다. 셋째, 도선법 제8조에서 규정하는 해양수산부령이 정하는 신체검사기준을 합격한 도선사이다<sup>62)</sup>. 넷째, 도선사 정년연장 신청서를 제출한 도선사일 것이다.

정년에 달하기 30일전까지 해양수산부령이 정하는 서류(별지 6호 서식, ‘도선사 정년연장 신청서’)를 첨부하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 마지막으로 해양수산부장관의 허가가 있어야 한다. 해양수산부장관은 도선업무의 수행에 지장이 없다고 인정하는 자에 대하여 도선사의 수급상황을 감안하여 대통령령(제2조의2 신설)<sup>63)</sup>이 정하는 바에 의하여 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있다.

## 3. 도선사 정년연장의 효과

도선사의 정년연장으로 인한 효과는 네 가지로 구분 할 수 있다. 첫째, 국가로부터 면허를 부여받은 도선사가 그 기량을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 조성할 국가의 의무를 이행할 수 있으며, 장기간에 축적된 도선 노하우를 연장

62) 해양수산부령 [별표 1]의 신체검사 기준을 합격하여야 한다.

63) 대통령령 제18312호,(2004년 3월 17일자), 일부 신설 내용; 대통령령 제2조의2 (정년 연장) ① 도선사가 법 제7조 단서의 규정에 의하여 그 정년의 연장을 받고자 하는 경우에는 정년에 달하기 30일전까지 도선사정년연장신청서에 해양수산부령이 정하는 서류를 첨부하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. ② 해양수산부장관은 제1항의 규정에 의하여 도선사정년연장신청서를 받은 경우에는 다음 각호의 요건을 갖춘 도선사에 대하여 그 정년을 연장할 수 있다. 1. 65세에 달한 날 이전 최근 3년의 기간중 법 제9조 제1항 또는 해양사고의 조사 및 심판에관한법률 제6조 제1항의 규정에 의한 도선사 면허취소처분 또는 업무정지처분을 받은 사실이 없을 것, 2. 해양수산부령이 정하는 신체검사기준에 적합할 것

활용할 수 있어서 국가적 손실을 방지 하고, 최고의 도선기술을 겸비한 도선사가 후배 도선사들에게 최상의 도선 서비스 제공에 관한 전수의 기회를 줄 수 있다. 둘째, 현재 근무 중인 도선사들이 2020년부터 대량 퇴직 상황에 직면해 있는 수급 불균형의 큰 문제점을 해소하고 신규 도선사들의 대거 진입으로 인한 질적 저하를 방지할 수 있다. 셋째, 같은 직장 내 68세와 65세 정년 예정자 두 부류의 구성으로 인한 불협화음을 해소하고 하나의 통일된 직장문화를 만들어 나갈 수 있다. 넷째, 타 직종의 면허자들과의 형평성을 맞출 수 있다.

#### 4. 도선사들의 정년제도 개선 필요성

항만의 안전확보와 해양환경보호의 중요성을 고려하는 관점에서 도선업무의 바람직한 방향을 보면, 도선사가 면허제로 되어 있기 때문에, 면허를 부여하는 국가의 역할은 매우 중요하다. 즉, 면허를 부여한 이상, 면허를 부여받은 도선사가 그 기량을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 조성할 의무가 국가에 있다는 점을 인식하여, 그 의무를 실행하여야 한다<sup>64)</sup>. 이러한 환경 조성 의무의 실행에 그 동안 해당 도선구에서 많은 도선 경험을 쌓은 유능한 도선사가 계속적으로 도선업무를 수행할 수 있도록 하여 도선구의 안전을 확보하는 것이 포함됨은 물론이다.

도선사의 정년이 육상의 일반적 근로자에 비하여 길게 나타난 것은 선박 도선직업의 경험이 쉽게 얻어질 수 없음은 물론 항만의 안전이 저해되어 도선 중 사고로 인한 기회비용의 규모가 너무나 엄청나기 때문에 도선사의 신체적 조건이 허용하는 한, 소중한 경험을 활용할 수 있도록 하자는 것이다<sup>65)</sup>.

일본의 경우에는 도선사 정년이 없다. 다만, 도선사 면허를 받거나 갱신할 날에 만 65세 이상인 자는 면허의 유효기간을 3년으로 하여 면허 한다. 그 동안 많은 경험을 쌓은 유능한 도선사가 계속 도선업무를 수행할 수 있도록 하여 도선구의 안전을 확보하려는 의도인 것으로 보인다. 이러한 관점에서 볼 때 건강이 허용되는 일정한 범위까지 유능한 도선사의 도선업무 수행을 허용하여 도선구에서의 안전을 보다 향상시킬 수 있는 방향으로 도선사 정년제도를 개선하는 것이 바람직한 것으로 본다.<sup>66)</sup>

64) 落合誠一, “도선제도의 근본개혁(水先制度の抜本改革)”, 「한국해법학회지」 제28권 제1호, 한국해법학회(2006년 4월), 386쪽.

65) 황병호 외, 앞의 책, 80쪽.

도선사들의 정년연장에 대한 의견으로는 도선사 지회 모두 정년연장이 필요하다는 의견이며, 정년연장의 타당성과 필요성에 대한 의견이고, 기술적 완숙기가 수습도선사의 수습기간 완료 후 10년 내외 시점을 고려한 연장이 필요하며 선원 자원 고갈에 대해 사전적 대비와 68세 근무 연한의 도선사와 형평성을 고려하고 도선사 지회별 도선사간 갈등 소지 해소 목적이라고 한다.

도선사들의 정년연장 기준에 대한 의견으로는 엄격한 신체검사와 정신건강검사 후 연장 여부를 결정하고, 일부 지회에서는 정년연장 도선사들의 근무강도를 낮추고 수입 배분을 낮추는 대안을 제시하였으며, 정년연장과 진입제도 완화를 동시에 추진해야 한다는 의견도 있다. 기타 의견으로는 최근의 경우에는 평균 나이가 약 58.5세에 도선사 면허 1종이 되므로 도선기술이 최고조로 꽃을 피우려면 약 10년 이상 소요 된다는 견해를 감안한다면 65세부터 3년간의 기간이 된다. 앞으로 몇 년 동안은 도선 수습생 응시율이 10:1 정도는 유지될 것으로 사료되나, 도선경력 10년차 이상의 우수한 능력과 많은 경험을 겸비한 최고조에 오른 도선사의 인력을 사장시킨다면 우리나라의 경제적 손실로 이어진다고 본다. 도선사의 원활한 수급을 위하여 정년연장이 가능하도록 하는 조치가 필요할 것으로 본다.

## 6. 개선방안

### (1) 입법론적 개선방안

도선법 제7조(도선사의 정년) 정년 “~까지”의 의미에 대한 개선방안은 관례에 따라서 3년 연장 단서 조항이 있을 때에는 65세 시작되는 날부터 3년 연장이 시작 되어 왔으나, 단서 조항을 삭제한 뒤 법 제7조의 해석의 오해를 불식시키기 위해서라도 도선법 제7조에 명시된 “도선사는 65세까지 도선업무를 할 수 있다”고 명시한 내용은 과거부터 내려온 관례 내지 관행이 아니라 하더라도, 정년은 민법 제159조의 ‘기간’이 아니라 ‘종기부기한(정년에 이르면 만료되는 효력이 발생하는 것)’이므로 생년월일에 이르면 정년에 이르고, 퇴직의 효력이 발생한다고 본다. 그리고 3년 연장의 단서 조항을 복원하여야 한다고

66) 지상원, “일본 도선사 면허제도에 관한 연구”, 「해사법연구」제24권 제3호, 한국해사법학회(2012년 11월), 157~158쪽.

본다. 도선법 “제7조(도선사의 정년) 도선사는 만 65세 도래하는 날까지 도선 업무를 할 수 있다. 다만, 해양수산부장관은 도선업무의 수행에 지장이 없다고 인정하는 사람에 대하여 도선사의 수급상황을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있다.” 로 개정한다.

(2) 법률 개정안

<표 11> 도선사의 정년에 관한 개정안

| 도선법(현행)  | 도선법(개정안)  |
|--|---|
| 제7조((도선사의 정년) 도선사는 <u>65세</u> 까지 도선업무를 할 수 있다.<br>(단서 규정 신설) | 제7조((도선사의 정년) ----- 만 65세 도래 하는 날까지 ----- . 다만, 해양수산부장관은 도선업무의 수행에 지장이 없다고 인정하는 자에 대하여 도선사의 수급상황을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있다. |

(3) 정년연장에 대한 대안 검토

65세로 정년 기한을 정하는 현행 제도를 시행하면서, 일부 3년 연장되는 도선사수를 점차적으로 줄이는 방안이며, 장점으로는 현행 도선법의 일관성을 유지하고, 수요자들의 정년연장에 대한 반대의견을 반영할 수 있고, 도선서비스의 품질을 유지 할 수 있는 반면, 단점으로는 2015년 이후 기존 도선사들의 퇴직 증가와 신규 진입 도선사들의 급증으로 인한 도선서비스 질적 저하가 우려되고, 도선사들의 정년연장 요구 미반영으로 인한 상대적 박탈감과 함께 같은 직장에서 두 부류가 공존하면서 나타날 수 있는 도선의 질적 차이가 나타날 수 있다.

1) 제1안: 정년연장을 지방 혹은 중앙 도선운영협의회에서 자율 결정

65세인 정년을 유지하되 3년 이내 정년연장에 대해서는 ‘지방도선운영협의

회’ 혹은 ‘중앙도선운영협의회’에서 결정하도록 하는 방안이며, 장점으로는 도선운영협의회에 도선구별 사정을 감안한 정년연장의 자율성을 부여할 수 있고, 도선구별 독자적 제도 운영이 가능하나, 단점으로는 도선법의 개정에 따른 절차가 필요하고, 도선구별 상이한 정년연장 운영으로 도선사들 간에 불만의 소지가 발생할 수 있으며, 수요자인 선사들이 선호하는 항만과 기피하는 항만이 발생할 우려가 있다.

## 2) 제2안: 정년연장을 진입제도 완화와 동시 추진

도선수요자들 혹은 학회 등에서 제기되는 진입제도 규제완화와 다양한 연령층의 도선사 분포를 가능하도록 제도를 도입하는 한편 3년 이내 정년연장을 추진할 경우의 장점으로는 수요자들의 도선사 진입규제 완화를 수용할 수 있으며, 도선사들의 다년간의 경험 활용이 가능하나, 단점으로는 도선법의 개정에 따른 절차가 필요하고, 규제완화 측면과 기존 도선사에 대한 추가적 혜택이 양립된다.

## 3) 제3안: 진입제도 완화와 사고예방 프로그램 도입과 정년연장 병행 추진

65세 초과 도선사들과 도선 10년 이상 경험자들에 대한 사고예방 프로그램을 도입한 후 진입제도를 완화하여 40대 층의 진입을 촉진하는 한편 정년연장을 추진하는 방안으로써 다양한 연령층의 도선사들이 분포하도록 유도할 수 있고, 65세 초과 도선사들의 고령화로 인한 사고 비율을 저하시킬 수 있다.

## 7. 소결

새로운 도선환경 변화와 65세 초과 도선사들의 피로도 누적 및 항만에서 해양지리적 환경변화 등으로 인한 사고위험의 노출을 최소화하기 위해서는 선진국 경험 체험 등으로 경험 축적 오류를 줄이기 위한 노력이 요구되며, 또한 연장자에 대해서는 야간도선 면제, 위험 도선구간과 위험 부두 면제, 도선근무시간 배려 등을 검토할 필요가 있다. 따라서 다음과 같이 4가지 결과를 도출해 보았다. 첫째, 숙련 도선사의 조기 퇴출로 인한 사회적 손실을 방지하기 위하여 현 65세인 도선사 정년은 예전과 같이 3년간 연장하는 것이 바람직한 것으로

본다. 둘째, 전 세계 몇몇 국가가 도선사 정년을 65세 전후로 제한하고 있으나, 이는 자국의 도선사 수급실정을 감안한 것으로써, 65세 이상 정년이 가능하거나 정년이 없는 국가들도 상당수 있으며, 우리 실정에 적합한 도선사 정년제도 마련이 필요한 것으로 사료된다. 셋째, 2005년도의 도선법 개정(정년연장 폐지)은 해상안전 및 해기사와 도선사 수급에 관한 종합적인 검토 없이 행해져 도선사 수급의 불균형을 초래하고 있어 이에 대한 대책 마련의 일환으로 정년연장이 재검토 되어야 한다. 넷째, 해상안전과 항만 효율성 제고를 위한 양질의 도선 서비스 제공은 도선사 면허요건(면허갱신, 신체검사 등)의 강화 및 재교육 훈련을 통해 내실화가 가능하며, 연령별 도선사고 통계 검토 결과에도 연령과 경험이 증가할수록 사고율은 현저히 감소하는 것으로 나타나고 있어 숙련 도선사의 활용에 적극적인 검토가 필요하다.

## 제2절 도선사면허 취소제도

### I. 도선사면허 취소제도의 개선방안

#### 1. 안정적인 도선으로 항만교통안전과 효율성증대

2006년도에 ‘도선사 하선구역’ 도착 이전에 하선하여 다른 입항선박과 충돌 사고가 발생 된 도선사에게 2009년도에 ‘부산동부지방법원’에서 우리나라에서는 처음으로 내려진 손해배상책임이 내려진 후, 일본에서도 2015년도 좌초사고를 유발시킨 도선사에게 중과실이 인정되어 ‘고베지방법원’에서 손해배상 판결이 나왔으며, 현재 항소중이다.

영국에서는 약 USD 1,219(2016.10.17.환율) 정도로 제한되나, 고의나 중과실에 기인한 사고는 제외된다. 독일 법을 수용한 일본과 한국은 대륙법계로서 도선법에 있어서도 유사점이 많으며, 영미법계인 영국과 캐나다의 경우에는 일정한 금액으로 책임제한을 하고 있다.

우리나라의 경우 「상법」 제774조에 의거하여 선박소유자처럼 책임 제한할 수 있는 자의 범위에 속하나, 아주 적은 도선료를 받고 선장의 조언자자격으로

도선에 임하는 도선사에게는 즉시 파산하게 되는 천문학적인 금액이라고 볼 수 있다. 따라서 학계에서는 해상의 위험이 많은 특수한 환경 속에서 공적인 업무를 수행하는 도선사들에게 언제 일어날지 모르는 사고로 인한 파산 걱정에 불안한 도선업무를 하게 해선 안된다는 취지로 안정적인 도선이 되도록하여 입·출항선의 안전운항과 항만의 효율성을 높이기 위한 방법으로 다각적인 연구가 진행되었다. 많은 견해들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도선법상 면책규정 수용하여야 한다는 견해이다. 입·출항 선박의 안전한 항내교통과 항만효율성을 담보하고, 우리나라 물동량의 99.7% 정도가 항만을 통하여 수·출입 되는바 우리나라의 경제를 담당하는 중추 역할과 함께 군사적인 목적까지 포함되어 있는 도선을 국가의 통제를 받고 공적인 기능을 담당하는 도선의 안정을 위해 「도선약관」상의 면책규정을 도선법에 수용하여야 한다는 견해이다.

둘째, 「도선약관」의 면책규정을 「상법」에 수용하자는 견해이다. 「도선약관」의 면책 규정을 「상법」에 수용하여 제3자의 청구 또는 선박소유자의 도산으로 인하여 도선사에게 청구하면 즉시 파산에 이르는 경우를 없애주어 안정적인 도선을 도모하려 한다는 이유이다.

셋째, 적정금액으로 한정하여 책임을 제한하자는 견해이다. 국제적으로 많은 나라에서 면책이 되나, 법 규정미비로 인하여 파산에 이르지 아니하도록 하고, 과실책임주의에 익숙한 일반인들의 법 감정과 소비자중심의 보호주의를 감안한 적정금액으로 한정하여 책임제한이 필요하다는 견해이다.

넷째, 책임보험 가입을 권유하자는 견해이다. 보험업계에서는 선박소유자들의 보험 가입만으로는 도선사들의 파산과 도선업무의 보수화로 인한 항만효율성 저하를 막을 수 없으므로 책임보험 가입을 권유하고 있다.

## 2. 민사책임제한 후 예견되는 문제점과 개선방안

우리나라에서 처음으로 민사책임을 부담한 도선사가 실제로 발생하였고 모든 도선사들의 염원인 책임제한입법은 필요조건이 되었다. 「도선약관」의 면책규정을 「상법」이나, 도선법에 수용한 후의 예견되는 문제점은 아래와 같다.

### (1) 책임제한 이후 도선사의 주의소홀 우려

정부가 우려하는 책임제한이후 도선사의 주의소홀 우려는 그동안 선박소유자의 구상권 청구가 없더라도 현재까지 주의소홀 한 도선사는 없었으며, 만일의 경우 그러한 일이 발생한다면 언제든지 국가의 통제하에 있는 공적기능을 수행하는 도선사이므로 정부입법으로 징계조치가 가능하다.

### (2) 수요자의 입장에 대하여

도선법의 시행령 제11조에 도선 이용자가 도선사를 선택하여 도선하게 할 수 있는 규정이 있다. 이규정은 수요자들의 요청에 의하여 삽입되었다. 도선사는 시행령 제10조의2조에 의한 경우 외에는 도선법 제18조의2조 규정에 의하여 입항·출항 순서에 따르지 아니하는 차별도선을 하지 못하도록 정하고 있다. 이용자에게는 도선사를 선택할 권한이 있으나 도선사는 입·출항 선박을 선택할 권한이 없는 것이다. 도선사는 선박소유자의 입장에서 도선을 하므로 선박소유자의 이익창출을 위한 협조자이고, 수익을 많이 향유하는 선박소유자와 용선주에 비하여 아주 적은 도선료를 받는 도선사에게 선박소유자와 같은량의 책임을 부담지우는 것은 형평의 원칙에 어긋난다고 본다. 다행스러운 것은 이용자들이 공감할 하고 있다는 것이나, 그래도 오해가 없도록 설득해 준다면 충분히 이해할 것으로 사료된다.

### (3) 정부 관계부처의 입장

그 동안 여러 차례의 도선제도 관련 연구용역과 세미나를 통하여 접한 관계부처 담당자들도 민사책임 제한제도의 필요성에 대해서 공감하고 있는 것으로 보인다.

## 3. 도선사의 처벌 관련

도선 중 업무상과실로 인하여 해양사고를 유발시킨 도선사는 각 도선사지회의 규정에 따라서 업무정지를 당함과 동시에 ‘한국도선안전 연구센터

(KOPEC)’에서 일정기간동안 재교육을 받고, ‘해양안전심판원’의 처벌이나 처분을 받게 되며, 동시에 국민안전처(해양경찰)’의 조사에 따라서 처벌을 받게 된다. 이에 추가하여 도선법상의 처벌을 받게 되는데 이는 너무 과중한 처벌을 받게 되는 조처라고 판단된다.

외국의 경우, 해운항만관련 제도는 국제적인 협약이나 규범에 의하여 운영되고, 도선사를 구속하고 형사처벌하는 경우는 드물다. 우리나라의 형사처벌도 국제적인 관행과 같이 가능하면 묻지 않는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 본다.

#### 4. 소 결

도선 중 해양사고는 과실로 인한 사고가 대부분이며, 도선과실로 인한 법적 분쟁에서 도선중인 선박의 선장의 과실과 도선사의 과실유무에 대한판단이 쟁점이 된다. 도선사의 과실을 입증하기 위해서는 많은 단계가 필요하나, 우리나라는 민·형사 소송과의 형평성 및 재판의 장기간지체 등을 이유로 해양법학자가 아닌 일반 법률가들의 주장에 따라서 행정상의 책임유무와는 별도로 독자적인 민·형사상의 재판을 진행하여 처벌을 한다.

도선사의 해양사고에 대한 행정심판과 사법재판의 순서가 「해양사고의 조사 및 심판에 관한법률」과 「형법」에 규정되어 있지 않으므로 일반 형사범과 동일하게 처벌하고 있다. 사고를 유발시킨 도선사를 구속 시킨다고 하여서 증거가 보존되고, 구속하지 않는다고 하여 증거가 인멸될 우려가 있는 것도 아닌데도 불구하고 외국의 경우에는 거의 볼 수 없는 도선사구속을 먼저 시키는 경우가 많다. 해양사고의 특수성을 고려하면 외국의 제도와 같이 선 행정심판, 후 사법재판을 고려해야한다.

도선사고의 규모적인 측면으로만 도선사에게 과중한 책임과 과실을 처벌하는 것을 방지하기위해 우리나라해운의 국제성을 감안하고 국가경쟁력 제고를 위한 법적인 절차로, 해운 선진국의 법적인 절차를 고려하여야 할 것으로 본다. 즉, 국제적인 흐름을 감안하고 해양의 특수성을 고려하여 도선사의 과실에 따른 책임을 완화시켜서 도선사에게 민·형사상의 과중한 책임을 지우지 않는 것이 바람직하다<sup>67)</sup>.

국가의 통제하에서 입·출항 선박의 교통안전과 항만의 효율성을 담보하고 있는 공적인 기능을 수행하는 도선사의 도선 중 사고로 인한 민사책임제한과 도선약관상의 면책규정을 도선법 또는 상법에 수용하여 안정적인 도선이 되도록 하는 것이 좋을 것으로 본다.

## 5. 법률 및 하위규정 개정안

위에서 검토한 바와 같은 이유로 아래의 표와 같이 도선법 제18조에 제6항으로 “선장 또는 선박소유자는 도선사에게 도선을 시켰을 경우에 도선사의 업무상 과실로 인하여 해당선박, 선장, 선원 또는 제3자에게 입힌 손해에 대하여는 도선사에게 책임을 묻지 아니한다.” 라고 추가개정안을 제안한다. 또한 아래의 표와 같이 도선법 시행규칙 제30조(「도선약관」의 기재사항)에 “법 제36조 제1항”을 “법 제36조”로 개정하고, 제6번으로 “6. 법 제18조 제6항에 따른 면책 사항과 도선사의 고의 또는 중대한 과실에 기인한 책임에 대하여는 적용하지 아니하는 사항.” 라고 신설을 제안한다.

〈표 12〉 도선사의 책임에 관한 도선법 개정안

| 도선법(현행)                         | 도선법(개정안)  |
|---------------------------------|---|
| 제18조(도선) ① ~ ⑤항 (생략)<br>⑥항 <신설> | 제18조(도선) ① ~ ⑤항(현행과 같음)<br>⑥ 선장 또는 선박소유자는 도선사에게 도선을 시켰을 경우에 도선사의 업무상 과실로 인하여 당해선박, 선장, 선원 또는 제3자에게 입힌 손해에 대하여는 도선사에게 책임을 묻지 아니한다. |

67) 이윤철 외 2인, “우리나라 도선제도에 관한 법제 고찰”, 「한국마린엔지니어링학회 전기학술대회 논문집」(2007년), 한국마린엔지니어링학회; 의 제3장의 내용을 참조하여 필자가 서술함.

〈표 13〉 도선사의 책임에 관한 도선법 시행규칙 개정안

| 도선법 시행규칙(현행)  | 도선법 시행규칙(개정안)  |
|---|--|
| 제30조(도선약관의 기재사항) 법 제36조제1항-----.<br>1. ~ 5. (생략)<br>6. <신설> | 제30조(도선약관의 기재사항) 법 제36조-----.<br>1. ~ 5. (현행과 같음)<br>6. 법 제18조 제6항에 따른 면책사항과 도선사의 고의 또는 중대한 과실에 기인한 책임에 대하여는 적용하지 아니하는 사항. |

## II. 도선법 일부 개정 발의(안)

### 1. 개정안중 신설 제10조의 내용

도선법 일부 개정안에 대하여 해양수산부는 정부입법 발의하였고, 현재 국회심의 중에 있으며, 내용은 다음과 같다.

제10조의 조문을 신설하였고, 제10조의 내용은 도선사면허의 하향조정 등에 관한 사항이다.

해양수산부장관은 1급 도선사, 2급 도선사 또는 3급 도선사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 도선사면허를 각각 1등급 하향 조정할 수 있으며, 각 호의 내용을 살펴보면 제1호는 3개월 이상의 업무정지처분을 받은 경우이며, 제2호는 1개월 이상 3개월 미만의 업무정지처분을 받은 날부터 3년 이내에 다시 1개월 이상 3개월 미만의 업무정지처분을 받은 경우이다. 또한, “4급 도선사는 제5조에도 불구하고 해당 업무정지처분을 받은 날부터 1년간 상위 등급의 도선사면허를 받을 수 없다.” 라고 규정하고 있다.

### 2. 도선법 일부 개정 발의(안)에 대한 개선방안

신설 개정안에 따르면 업무정지 처벌과 함께 면허의 강등조치는 2중 처벌에 속하며, 국가에서 발급해주는 자격증을 강등시키는 타법은 없으며, 처벌목적과

도 맞지 아니한다. 외국법의 입법례도 없는 엄중처벌이다. 면허의 강등은 수익의 감소를 초래하여 개인사업자의 생존권과 직결되므로 다중처벌은 부당하다고 사료되므로 아래 표와 같이 삭제되어야 할 것이다.

〈표 14〉 개정 발의(안) 중 신설 제10조의 개정안

| 도선법 개정안 제10조 신설(현행)                 | 개정안 제10조 신설(개정안)                |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| 제10조(도선사면허의 하향조정 등) ① ~ ② (생략) <신설> | 제10조(도선사면허의 하향조정 등) ① ~ ② (삭 제) |

### 제3절 도선사 시험제도

#### I. 도선사시험 제도의 개선방안

선박모의 조종 장비에 대한 교육 및 훈련을 실무수습 초기에 실시하여 실무수습에 효과적으로 도움되게할 필요가 있다. 실기시험을 없애는 대신에 ‘선박모의조종장비 교육 및 훈련’의 교육과 평가를 통과한 도선수습생에게 수여되는 수료증으로 대체하는 것이 매우 효과적이라고 본다. 이에 따른 법률개정안은 도선법 시행령 제8조(도선사시험) 제1항의 규정중 일부를 “국가가 인정한 교육 기관에서 선박모의조종장비를 이용한 교육 및 평가로 대체 할 수 있다.”라고 개정 제안한다.

〈표 15〉 도선사시험의 개정안

| 도선법 시행령(현행)   | 도선법 시행령(개정안)  |
|---|---|
| 제8조(도선사시험) ① 법 제15조에 따른 도선사시험은 면접시험과 실기시험으로 구분하여 실시하며, 실기시험은 <u>선박 모의 조종 장비를 이용하여 실시할 수 있다.</u><br>② ~ ④ (생략) | 제8조(도선사시험) ①-----<br>-----<br>----- <u>국가가 인정한 교육 기관에서 선박모의 조종 장비를 이용한 교육 및 평가로 대체할 수 있다.</u><br>② ~ ④ (현행과 같음) |

## 제4절 강제도선 면제제도

### I. 강제도선제도의 개념

우리나라 도선법 제2조 제1항에서는 “도선이란 도선구에서 도선사가 선박에 승선하여 그 선박을 안전한 수로로 안내하는 것을 말한다.” 라고 도선을 정의하고 있다. 그리고 어떠한 제도를 국가나 행정기관이 강제한다는 것은 국가나 지방자치단체가 사인에 대하여 갖는 공권, 즉 행정법관계에 있어서 국가적 공권에 의하여 강제하는 것을 말한다.

따라서 강제도선이란 국가에서 정하는 법률이나 항만을 관할하는 행정기관의 장에 의하여 정해진 규칙 등으로써 해당 도선구에서 도선을 하는경우 도선사를 강제로 승선하게 하여 인명의 안전 및 항만의 안전, 선박 및 항만의 재산의 보호를 도모하기 위한 도선행위를 강제도선이라고 하고, 그것을 제도화 한 것이 강제도선제도이다.

우리나라 도선법 제20조에서는 “대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, 국제항해에 취항하는 대한민국 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박, 국제항해에 취항하지 아니하는 대한민국 선박(총톤수 2천톤 이상인 선박. 다만, 부선인 경우에는 예선에 결합된 부선으로 한정하되, 이 경우의 총톤수는 부선과 예선의 총톤수를 합하여 계산한다)의 선장은 해양수산부령으로 정하는 도선구<sup>68)</sup>에서 그 선박을 운항할 때에는 도선사를 승무하게 하여야

68) 도선법 시행규칙 별표4 강제도선을 받아야 하는 도선구 1. 인천항 도선구 중 「항만법 시행령」 별표 1에서 정한 인천항·경인항의 해상구역과 경인항 서해갑문으로부터 한강갑문까지의 수역, 2. 대산항 도선구(보령항과 태안항을 포함한다), 3. 군산항 도선구, 4. 목포항 도선구 중 장좌도 북단, 외달도 등대, 북위 34도46분12초 동경 126도16분00초, 화원등대를 순차적으로 연결한 선 안의 수역을 포함한 항계 안의 전 수역, 5. 여수항 도선구, 6. 마산항 도선구, 7. 부산항 도선구, 8. 울산항 도선구, 9. 포항항 도선구. 다만, 총톤수 5천톤 미만의 선박이 강제도선구 밖에서 강제도선구 안에 있는 정박지에 정박하기 위해 이동하는 경우에는 강제도선 대상에서 제외 가능, 10. 동해항 도선구, 11. 평택·당진항 도선구 중 대부도 남서끝단(북위 37도11분52초 동경 126도32분08초), 입파도선점(북위 37도08분10초 동경 126도29분53초), 학산서(북위 37도07분22초 동경 126도31분48초), 입파도 북동단(북위 37도06분44초 동경 126도32분29초), 국화도 동단(북위 37도03분40초 동경 126도33분37초), 충청남도 당진군 석문면 장고항각(북위 37도02분10초 동경 126도33분35초)을 순차적으로 연결한 선 안의 수역, 12. 제주항 도선구

한다.” 라고 규정하여 도선구와 일정규모 이상의 선박에 대해서 강제도선을 시행하여야 함을 규정하고 있다.

## II. 강제도선제도의 연혁

1923년 “항만의 국제제도에 관한 협약 및 규정(Convention and Statute on the international of Maritime Ports)”에서는 각국은 기술적으로 자격을 갖춘 자국민에 대해 강제도선을 면제할 수 있으며, 이 경우 면제원칙은 자국민일 것 및 일정 기술 자격을 갖고 있는 자로 정하고 있다.

역사적으로 강제도선제도의 탄생 배경에는 군사적 또는 전략적필요성 등과 같은 국가안보적(national security) 측면에 의하여 자국의 항만사정과 각종 해양 정보를 외국선박에 노출시키지 않기 위하여 도입되었다는 연혁적배경이 있으나,<sup>69)</sup> 현대는 입·출항 선박의 안전항행과 항만운영의 효율성증대, 해양오염방지와 군사적 목적을 주목적으로 하고 있으며 항만 수입 증대 요인도 부가된다고 볼 수 있다.

이러한 생성배경으로 보아 강제도선제도는 선박의 안전, 즉 선박소유자의 재산의 보호적 측면보다는 자국항만의 군사적 목적과 더불어 자국항만의 보호적 측면이 더 강하다는 것을 알 수 있다.

역사적으로 볼 때, 도선사의 민사책임에 관한 논쟁에는 다음의 두 가지 주장이 있다. 첫째는 임의도선구에서는 도선사가 선장 즉, 선박소유자의 자주적 의사에 따라 업무에 임하는 피고용인의 성격이 강하므로 도선사의 과실에 의한 제3자의 손해는 당연히 선박소유자에게 그 책임이 돌아간다는 주장이며, 둘째는 강제도선구에서의 선장이나 선박소유자는 자신의 의사와 상관없이 도선사를 승선시켜야 하기 때문에 선박소유자는 책임이 없다는 주장이다. 그러나 이러한 후자의 주장은 1913년 영국도선법을 계기로 약화되었으며, 현재는 세계적으로 도선사에게 과중한 민사책임을 지우지 않는 추세이다. 이러한 경향의 배경으로는 도선사에 대한 민사책임의 과도한 증가는 도선업무에 대한 보험 부담을 강요하게 되고, 이는 도선료의 대폭적인 인상으로 이어져 결과적으로 볼 때 선박소유자의 부담으로 돌아가기 때문이다. 또한 항만내에 존재하는 동일한 위험에 대해 선박소유자와 도선사가 같이 보험을 부담하는 것은 사회적인 차원에서도

69) Christopher Hill, *Maritime Law*, 6<sup>th</sup> edition (london : LLP, 2003), p.463.

낭비라고 아니할 수 없기 때문이다.

### Ⅲ. 강제도선제도의 학설 및 판례

#### 1. 강제도선행위에 관한 학설

도선사의 사법상 지위에 관해서는 임의도선사와 강제도선사에 따라서 학설 및 판례가 나누어지는데 그것은 실제로 도선행위에 관한 책임의 귀추를 정하는데 중요한 의의가 있다. 다음에서는 강제도선에 관한 학설을 살펴보도록 한다.

운항지휘권을 갖는 강제도선사 권한은 “항로를 결정하고 항행·정박·계류 그 외 선박의 안전에 관한 모든 사항에 관해서 선박을 지휘하고 조종하는 권리를 갖는다.”<sup>70)</sup>라고 하며, “항해상의 조종 및 지시에 관해서 오직 선박의 지휘권만을 가지며”<sup>71)</sup> 또, “항·만의 입·출항시 직접 선박을 지휘한다.”<sup>72)</sup>라고 하며 그 지위는 대(對)선박소유자관계에서는 법률이 정한 장소에서는 법적강제에 의한 것이다.

영국의 1913년 도선조례 이전 그리고 독일에서도 강제도선사는 제3자이며 선장은 법률의 힘에 의해 그 행위를 따라야 하므로 강제도선사의 행위는 불가항력에 가까운 것이라고 의제되어 있다. 그러나 선장과 도선사 사이에는 계약이 존재하고 도선사의 노동이 선박에게 이익인 점을 생각하면 위와 같은 생각에는 찬성할 수 없다.

1913년 도선조례 제13조 시행이후 영국을 포함 거의 모든 나라의 학설 및 판례는 임의 또는 강제도선사를 선박소유자의 사용인으로 인정하고 있다.<sup>73)</sup>

학자 중에서 ‘Danjon’은 “선박소유자는 선장이 채용한 도선사의 과실에 관해서는 제3자의 손해에 대해서도 책임을 진다. 말하자면 도선사는 강제의 경우에도 일시적으로 선박소유자의 ‘employee’ 또는 ‘prepose’가 된다. 왜냐하면 선박소유자는 선장이 도선사의 임무를 사용한 것에 다시 한 번 묵시적 동의를 나타낸 것이기 때문이다. 도선사 보수의 지불에 대해서는 도선사의 노동에 의해 이익을 얻는 것은 선박소유자이다.”라고<sup>74)</sup> 기술한다.

70) 이탈리아 구 해운법 제210조

71) 이탈리아 구 해운법 제107조

72) 이탈리아 상법 제504조

73) Georges Ripert, *Droit maritime Vol. I* (Paris : Éditions Rousseau, 1950), p.944.

이에 대해서 동일한 견해를 가진 ‘Ripert’ 는 다음과 같이 서술하고 있다. “도선사는 선박의 장애방지를 위해 사용된 선박소유자의 preposto이다. 선박의 자유가 없는 점 및 감독하는 것이 불가능한 점은 중요한 문제가 아니다. 선택상과실 혹은 감독상과실에 관한 생각을 버리고 행위에 대한 책임에 관해 해방되는 것이 바람직하다. 도선사는 해사기업에 필요한 대리인(agent)이라는 점에 기반하여 선박소유자는 제3자에 대한 도선사의 행위에 관해서 책임을 진다” 75) 라고 서술하고 있다.

1910년 선박충돌조약 제5조는 임의도선사 및 강제도선사의 행위에 대한 선박소유자책임 원칙을 규정하고 있는데 임의도선사의 경우는 별도로 하고 강제도선사의 경우는 고용의 부존재는 별개로 하고 오늘날 넓게 적용되는 기업위험의 원칙을 적용해야한다는 입법취지가 있다.

하지만 기업책임이론의 적용에 반대하는 이유로 첫째, 도선사는 선박의 이익을 위해서만 강제되는 것이 아니라 항해의 일반적 이익을 위해 강제되는 점, 둘째, 도선사에 의한 손해는 도선사를 고용함으로써 필연적인 결과가 아니라 반대로 방지할 것을 바라고 이루어진 것이라는 점을 들 수 있다. 그러나 선사나 해당 선박의 이익은 항해의 일반적 이익과 일치하거나 적어도 전체이익의 일부로써 존재하며 도선사의 임무는 ‘해상산업의 이익과 위협의 기회를 갖는 모든 요소가 복잡하게 경합하는 것’ 임을 이유로 기업책임이론을 적용해야 한다는 견해가 최근 점차 확립되어 가고 있다.

## 2. 강제도선사의 과실에 관한 판례

선박소유자가 도선사를 고용하는 것을 법률에 의해 강제된 강제도선의 경우, 해당 도선사의 과실만으로 충돌이 발생한 경우에는 해당 도선사는 선박소유자의 피사용인 또는 대리인으로 보기 어려우므로 보통법 이론에 의하면 선박소유자는 책임을 지지 않는다.

‘Homer Ramsdell Co. v. Com. Gen. Trans.’ 사건<sup>76)</sup>에서 항해를 위해 잔교를 막 떠난 선박이 도선사의 태만으로 인해 다른 잔교와 충돌하여 손상을 주었고

74) Daniel Danjon · Jean Lepargneur, *Traite de Droit Maritime Vol.2*, -2nd edition- (Paris : Recueil Sirey, 1926), p.626.

75) Ripert, op. cit., I, p.944.

76) Homer Ramsdell Co. v. Com. Gen. Trans., 182 U. S. 406 [1901]

보통법에 의해 선박소유자를 상대로 소송이 제기되었다. 최고법원은 ‘New York’ 주의 법은 강제도선사의 책임이 있음을 인정함과 동시에 보통법을 근거로 강제도선사의 과실에 대해서 선박소유자를 상대로 하는 소송은 유지할 수 없다고 판결하고 그 이유로 고용이 법률의 강제에 기초한 것인 경우에는 ‘master and servant’의 관계는 발생하지 않으며 또 ‘respondent superior’의 법리도 적용되지 않는다고 했다. 이상의 원칙은 대인소송인 경우에는 해사재판에서도 마찬가지이다.<sup>77)</sup> 또한 미국의 해사법원은 선박에게 인격을 부여하여 “선박은 합법적으로 누군가의 손안에 있으면 불법행위에 관한 책임을 지는 불법행위자로 보고 손해에 대해서 해사우선특권(maritime liens)에 따른다.”<sup>78)</sup>고 판시하고 있다. 따라서 선박은 그 선박소유자와 마찬가지로 법률에 의해서 고용이 강제된 사용인의 태만에 대해서 책임을 지지 않는다는 것은 충분히 지지할 수 있다. 그러나 ‘the China호’ 사건에서는 최종적으로 상반되는 방향으로 해결되었다. 해당 사건은 뉴욕항에서 외항을 향해 도선구역을 항진 중인 ‘the China호’가 도선사만의 과실에 의해 충돌한 것으로 이 선박을 상대로 대물소송이 제기되었다. 해당법원은 하급연방법원의 선례를 답습해서 도선은 강제적이었으나 그럼에도 불구하고 유책이라고 판결했다. 이 판결의 다수의견은 다음의 근거에 의한다. 초기법률에 의거 주된책임은 선박 측에 있다는 것이며, 선박소유자의 책임은 개인적인 것이 아니라 소유권에 부수되는 것에 지나지 않는다는 것이다. 해당 선박에서 그의 이익을 넘어서 확장된 것으로 보통법상의 사용인과 피사용인의 원칙에 기초한 것이 아니라는 것이다. 즉, 선박의 책임은 도선사를 들 것을 강제되었다는 사실에 의해 파괴되지 않는 해사우선특권을 발생시킨 것과 더불어 다수의견은 선박소유자는 강제도선에 관한 법률을 알아야 하고 강제도선구로 선박을 자의적으로 보냈기 때문에 그 결과에 관해 불평을 할 수 없다는 것을 지적하고 있다.<sup>79)</sup>

이상과 같이 미국에서는 강제도선사의 행위에 관해서 대인소송에서는 선박소유자는 면책되지만 대물소송에서는 그 항변은 인정되지 않기 때문에 결과적으로 선박소유자는 책임을 면할 수 없게 된다.

영국에서는 이미 기술한 바와 같이 1913년 도선조례 제15조 제1항에 의거하여 “어떠한 공공규정 또는 지방조례의 규정에도 불구하고 강제도선 아래에서

77) The Abangarez, 60 F. 2d 543, 1932 A. M. C. 1247

78) The Barnstable, 181 U. S. 464, 467 [1901]; Etc.

79) The China, 7 Wall, 74 U. S. 53 [1869]

항행하는 선박의 소유자 또는 선장은 해당 선박 또는 해당 선박의 운항상의 과실에 의해 발생한 멸실 혹은 훼손에 대해서 도선이 강제되지 않는 경우와 마찬가지로 책임을 져야한다.” 라고 규정하고 있으므로 소송의 형태와는 별개로 선박소유자는 책임을 면할 수 없다.

강제도선사의 행위에 의한 선박소유자책임에 관해서는 영국처럼 선박소유자 책임을 정하거나, 역으로 독일의 「상법」처럼 선박소유자무책임을 정하고 입법적으로 해결하기도 한다. 그러나 영미의 보통법상 이론에 의하면 강제도선사는 법률에 의한 고용강제가 행해져 선박소유자에게는 선임의 자유가 주어지지 않으므로 당연히 선박소유자 무책임 주장을 일으킬 수 있다. 선박소유자무책임을 강제도선사에게 감당하기 어려운 배상책임을 부담지우기도 한다. 이 때문에 이미 기술한 것처럼 강제도선사의 선내에서 지위를 선장의 조연자 내지 보조자적인 것으로 보는 것에 의해서, 혹은 선박소유자에게 기업책임을 부과하는 것에 의해서 강제도선사의 과실행위에 관한 선박소유자책임을 인정할 수 있게 된다.

보통법의 이론을 적용할 경우 만약 충돌이 도선사만의 과실에 의한 것이라면 선박소유자는 책임을 면할 수 있지만, 충돌의 전부 또는 일부 원인이 선장 또는 해원의 태만 또는 기능부족에 의한 것이라면 선박소유자는 책임을 면하기 어렵다. 선박소유자 면책의 경우 입증책임은 면제의 이익을 청구하는 선박소유자 측에 부과되어 선박소유자는 도선사에게 과실이 있었던 점 및 사관 또는 승무원에게 과실이 없었음을 확정적으로 증명해야 한다.<sup>80)</sup> 만약 충돌의 기여원인이 적당한견시를 유지해야할 선박의 사관, 그 외의 승무원의 과실에 있다면 강제도선의 항변은 인정되지 않고 또 선장이 도선사의 과실에 대해서 간섭해야함에도 불구하고 그것을 하지 않은 경우에도 마찬가지이다.

후자에 관해서 도선사의 수중으로부터 선박의 지휘를 돌려주는 것에 관한 선장의 태만이 항변을 무효로 하는지 어떤지는 물론 사실문제이다. ‘The Oakfield 사건’<sup>81)</sup>에서 선장은 위험한 안개 속에서 항행할 것을 도선사에게 허락한 것에 관해서 과실이 있다고 판결했는데 같은사건에서 선장이 도선사에게 지시하여 그것이 받아들여진 것은 비록 그 지시가 충돌의 결과를 불러왔다고 해도 반드시 선장에게 책임을 돌릴 일은 아니라고 했다. ‘The Ape 사건’<sup>82)</sup>에서 법원은 도선사에 대한 간섭은 중대한 긴급사태로 제한해야 한다는 이유로

80) The Chaina, 7 Wall. 74 U. S. 53, 64 [1868].

81) The Oakfield, 5 Asp. 575 [1886].

82) The Ape, [1916] Prob. Div. 303.

파기 판결을 했다. ‘The Kaga Maru 사건’<sup>83)</sup>에서 강제도선사에 단독과실이 있으며 선장 및 승무원이 준 원조는 충분하다고 판결했다. ‘The City of Canton 사건’<sup>84)</sup>에서 선장은 도선사에게 도크근처를 고속으로 항행할 것을 허락하고 도크에 계류중인 선박에서 작업하고 있던 사람에게 인적손해를 일으킨 swells을 만든 것에 대해 과실이 있다고 판결했다. ‘The Manchioneal 사건’<sup>85)</sup>에서 도선사에게 개인적인 태만이 있었는지 어떤지를 검토하여 법원은 “선장은 도선사의 고용에 의해 선박의 지휘권을 포기하지 않았다. 그리고 만약 분명히 여기서 보듯이 선장이 도선사가 한 일을 승인했다면 그것은 선장 자신이 명령을 내린 것과 같다. 다만, 도선사가 선장에게 지방적지식을 보다 잘 알고 있는 것처럼 꾸며서 부정확한 침로에 동의시킨 경우는 이 범위에 들지 않는다.”라고 언급하고 있다.

그러나 선장은 도선사가 명백히 부정을 저지르지 않으면 도선사를 신뢰할 자격이 있다. 의견 또는 판단의 차이로 도선사를 압도할 것을 선장에게 요구해서는 안 된다. 그것은 위험한 이두(二頭)운항의 결과를 초래한다. 위의 여러판례들에서 보는바와 같이 강제도선사의 명백한 단독과실 또는 중대과실이 아니라면 선박소유자의 책임으로 귀결된다는 판결을 볼 수 있다.

#### IV. 강제도선 면제제도 개선방안

##### 1. 면제제도 개선방안

강제도선 면제제도의 개선방안으로는 영국과 같이 동일부두에 연 5회 이상의 입항(입·출항 합하여 총 10회 이상) 강제도선 이수 횟수를 대폭 늘리거나, 동일 도선구, 동일한 부두(선석 또는 터미널)로 한정할 수 있고, 각 부두별 위험성이 많은 한군데의 선석을 기준으로 정하여 도선사에 의한 평가제도를 도입하는 방법도 고려해 볼 만하다. 그리고 한국도선안전연구센터 또는 국가의 지정 기관에서 해당 도선구의 ‘선박모의조종(시뮬레이션)장비’의 교육 이수 및 평가를 통과한 자에 한하여 일 년에 4회의 입항으로 정해도 자력 도선자들의

83) The Kaga Maru, H. L., 2Ll. L. 120 [1920].

84) The City of Canton, C. C. A. 5, 6 F. 2d 6, 1925 A. M. C. 887.

85) The Manchioneal, C. C. A. 2. 243 Fed. 801 [1917].

능력 향상과 사고위험률을 크게 줄일 수 있다고 본다. 다만, 총톤수를 3만톤 이하에서 2만톤 이하로 조정 방법도 있다.

## 2. 법률 및 하위 규정 개정안

상기와 같은 필요성에 의하여 다음과 같이 제안한다. 현행 도선법 제20조(강제도선) 제①항 규정중 “1. 대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박”의 규정을 아래의 표와 같이 “1. 대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 400톤 이상인 선박”으로 개정을 제안한다.

현행 도선법 시행규칙 제18조(강제도선구 및 강제도선의 면제) 제②항 제1호 “...(중략)....동일한 도선구(동일한 도선구 내에 항로여건 등 입항·출항 환경이 서로 다른 구역이 있는 경우 별표 3의 도선구별 수역을 기준으로 한다)에 입항하거나 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선의 면제 신청일부터 소급하여 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상)인 ...(후략)...”의 규정을 “...(중략)...동일한 선석에 입항하거나 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선의 면제 신청 일부터 소급하여 1년 이내에 10회 이상 또는 3년 이내에 20회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 20회 이상 또는 3년 이내에 40회 이상)인...(후략)...”로 개정을 제안한다. 제③항의 “.....(중략).... 1년 이내에 2회 ...(후략)....강제도선을 면제한다.”의 규정을 “.....(중략).... 1년 이내에 4회 ...(후략)....강제도선을 면제한다.”로 개정하고, 제④항의 “.....(중략).... 1년 이내에 2회 이상.... 강제도선을 면제한다.”의 규정을 “ “.....(중략).... 1년 이내에 4회 이상 ...(후략)....강제도선을 면제한다.”로 개정하고, 제⑤항의 “.....(중략).....당해 도선구에 ..... 1년 이내에 6회 이상이어야 한다.”를 “.....(중략).....당해 조선소에.....1년 이내에 10회 이상-----.”로 개정하고, 제⑥항의 “.....(중략).....1년 이내에 2회 이상.....(중략)....강제도선을 면제한다.”를 “.....(중략).....1년 이내에 4회 이상.....(중략)....강제도선을 면제한다.”로 개정을 제안한다.

〈표 16〉 강제도선 적용범위의 개정안

| 도선법(현행)  | 도선법(개정안)   |
|--|--|
| <p>제20조(강제도선) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박의 선장은 해양수산부령으로 정하는 도선구에서 그 선박을 운항할 때에는 도선사를 승무하게 하여야 한다.</p> <p>1. 대한민국 선박이 아닌 선박으로서 총톤수 500톤 이상인 선박</p> <p>2. ~ 3. (생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p> | <p>제20조(강제도선) ① (현행과 같음)</p> <p>1. -----<br/>총톤수 400톤 이상인 선박</p> <p>2. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p> |

〈표 17〉 강제도선구 및 강제도선의 면제에 관한 시행규칙의 개정안

| 도선법 시행규칙(현행)   | 도선법 시행규칙(개정안)   |
|--|---|
| <p>제18조(강제도선구 및 강제도선의 면제) ① (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>1. 선장이 강제도선을 면제받으려는 선박의 총톤수를 기준으로 30퍼센트의 범위에서 크거나 작은 선박에 승선하여 동일한 도선구(동일한 도선구 내에 항로여건 등 입항·출항 환경이 서로 다른 구역이 있는 경우 별표 3의 도선구별 수역을 기준으로 한다)에 입항하거나 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선의 면제 신청일부 터 소급하여 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상)인 해당 선장과 강제도선을 면제받으려는 해당 선박. 이 경우 강제도선의 면제대상 선박의 총톤수는 3만톤 미만으로 한다.</p> <p>2. (생략)</p> | <p>제18조(강제도선구 및 강제도선의 면제) ① (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>1. -----<br/>-----<br/>----- 동일한 선석에 -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 10회 이상 -----<br/>----- 20회 이상 -----<br/>-----<br/>----- 20회 이상 ----- 40회 이상 -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----</p> <p>2. (현행과 같음)</p> |

| 도선법 시행규칙(현행)   | 도선법 시행규칙(개정안)   |
|--|---|
| <p>③ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에서 하선하여 3개월 이상이 지난 후 다시 그 선박 또는 그 유사선박에 승선하여 해당 도선구에 입항 또는 출항하려는 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 해당 선박 또는 해당 유사선박으로부터 하선한 기간이 1년 미만인 경우로서 강제도선 면제 신청일로부터 소급하여 <u>1년 이내에 2회 이상</u> 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> <p>④ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에 승선하여 출항한 후 1년 이내에 다시 해당 도선구에 입항하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청일로부터 소급하여 <u>1년 이내에 2회 이상</u> 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> <p>⑤ 법 제20조제2항 제2호에 따라 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하는 사람(이하 “시운전 운항관리자”라 한다)이 강제도선을 면제받기 위해서는 해당 도선구에 입항 또는 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선 면제 신청일로부터 소급하여 <u>1년 이내에 6회 이상</u>이어야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에 따라 강제도선을 면제받은 시운전 운항관리자가 연속하여 1년 이상 건조·수리한 선박을 시운전하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청 일부터 소급하여 <u>1년 이내에 2회 이상</u> 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> | <p>③-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년 이내에 4 회<br/>-----<br/>-----.</p> <p>④-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년<br/>----- 이내에 4회 이상-----<br/>-----.</p> <p>⑤-----<br/>-----<br/>----- 해당 도선구-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년 이내에 10회 이상-----.</p> <p>⑥-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년 이내에 4<br/>----- 회 이상-----<br/>----- .</p> <p>⑦ ~ ⑨ (현행과 같음)</p> |

| 도선법 시행규칙(현행) | 도선법 시행규칙(개정안) |
|--------------|---------------|
| ⑦ ~ ⑨ (생략)   |               |



## 제5장 결 론

우리나라 수출입 화물의 99.7%와 다량의 외국항의 환적화물이 우리나라 각 항만을 통하여 적·양하가 이루어지고 있는 현실을 고려하면, 초대형선의 입출항에 대한 안전항도선의 확보는 무엇보다도 중요하다는 점은 살펴본 바와 같다. 하지만 현실적으로 도선제도에 대한 무관심 및 중요성인식의 결핍에 따른 제도적 보완사항은 여전히 존재하는 것으로 보인다.

이를 극복하고 보다 안전하고 효율성 있는 도선제도를 확보하고자 도선제도와 관련된 현황 및 문제점을 도출하고자 하였으며, 이를 검토하여 도선제도에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 항만의 안전확보와 해양환경보호의 중요성을 고려하는 관점에서 도선업무를 수행하는 도선사의 역량은 무엇보다도 중요하다. 특히, 국가가 면허를 부여하는 상황에서 면허를 부여받은 도선사가 그 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 환경을 조성하여야 할 의무는 국가에게 있다고 할 것이다. 이러한 환경 조성의무와 관련하여 기술적 완숙기가 수습도선사의 수습기간 완료 후 10년 내외 시점이라는 점, 선박 도선업무의 경험은 쉽게 얻을 수 없으며 항만안전의 저해로 인한 사고의 기회비용이 너무 크다는 점, 선원 자원의 고갈에 대비할 필요가 있다는 점, 도선사 지원 응시자의 과락 등으로 필요정원을 채우지 못하고 있으며, 2년후 정년퇴직 도선사의 수가 25~35명에 이르게 되어 도선사 부족 현상이 초래될 수 있는 점, 도선사의 정년의 의미를 혼란이 발생하지 않도록 하기 위하여 종기부 기한을 명시할 필요가 있다는 점 등을 고려하면 여러 가지 대안에 대한 논의는 중장기적인 대안으로 거론된다고 하더라도 우선적으로 정년연장을 통하여 도선사의 원활한 수급과 항만안전성을 확보하는 것이 필요하리라 본다. 이를 뒷받침하기 위한 도선법 개정안은 다음과 같다.

〈표 18〉 도선법 개정안(제7조 도선사의 정년)

| 도선법(현행)   | 도선법(개정안)  |
|---|---|
| 제7조((도선사의 정년) 도선사는 <u>65세</u> <u>까지</u> 도선업무를 할 수 있다.<br>(단서 규정 신설) | 제7조((도선사의 정년) ----- <u>만 65세</u> <u>도래 하는 날까지</u> ----- <u>. 다만, 해</u><br><u>양수산부장관은 도선업무의 수행에</u><br><u>지장이 없다고 인정하는 자에 대하여</u><br><u>도선사의 수급상황을 감안하여 대통</u> |

| 도선법(현행) | 도선법(개정안)                                     |
|---------|--|
|         | 령령이 정하는 바에 의하여 3년의 범위 내에서 도선사의 정년을 연장할 수 있다. |

둘째, 도선법 일부 개정 입법안 중에서 도선사의 면허취소와 강등사항은 재고되어야 한다고 본다. 개인사업자이면서도 의사, 변호사, 변리사 등의 면허를 소지한 사람과 차별을 두고 있으며, 항만의 선박교통안전과 해양오염예방 및 항만의 효율성을 담보하고 있는 도선사가 국가의 통제를 받고 도선을 수행하며, 생계와 직결된 면허의 취소는 형평에도 맞지 않고 외국의 입법례에도 찾을 수 없는 사항으로 본다. 사고발생 후 면허를 취소하기보다는 도선사들의 능력 함양으로 더욱 안전한 도선이 될 수 있도록 안정적인 환경조성이 우선되어야 할 것으로 본다.

그 일환으로는 도선약관에 있는 면책조항을 도선법이나 상법에 수용하여 고의나 중과실을 제외한 과실의 경우 제3자에 대한 책임을 면하게 하여 안정적인 도선이 되도록 하여야 할 것으로 사료된다. 이를 반영한 입법론적 방안으로 제시하는 개정안은 다음과 같다.

〈표 19〉 도선법 개정안(제18조 도선사 책임)

| 도선법(현행)                         | 도선법(개정안)  |
|---------------------------------|---|
| 제18조(도선) ① ~ ⑤항 (생략)<br>⑥항 <신설> | 제18조(도선) ① ~ ⑤항(현행과 같음)<br>⑥ 선장 또는 선박소유자는 도선사에게 도선을 시켰을 경우에 도선사의 업무상 과실로 인하여 당해선박, 선장, 선원 또는 제3자에게 입힌 손해에 대하여는 도선사에게 책임을 묻지 아니한다. |

〈표 20〉 도선법 시행규칙 개정안(제30조 도선약관의 기재사항)

| 도선법 시행규칙(현행)  | 도선법 시행규칙(개정안)  |
|---|--|
| 제30조(도선약관의 기재사항) 법 제36조제1항-----.<br>1. ~ 5. (생략)<br>6. <신설> | 제30조(도선약관의 기재사항) 법 제36조-----.<br>1. ~ 5. (현행과 같음)<br>6. 법 제18조 제6항에 따른 면책사항과 도선사의 고의 또는 중대한 과실에 기인한 책임에 대하여는 적용하지 아니하는 사항. |

셋째, 도선사 시험제도와 관련하여 시험은 구술과 실기로 이루어지고 있으나, 선박모의조종훈련에 관한사항을 실효성에 입각한 실기테스트가 되도록 도선 수습초기에 교육과 평가를 통하여 도선능력 배양된 상태에서 실선을 이용한 도선 수습이 이뤄지도록 순서를 바꾸고, 선박모의조종훈련을 통한 실기테스트는 국가적 손실을 방지코자 교육수료증으로 대체하여야 할 것으로 판단된다. 이를 반영하기 위하여 개정안을 다음과 같이 제시한다.

〈표 21〉 도선법 시행령 개정안(제8조 도선사 시험)

| 도선법 개정안 제10조 신설(현행)                 | 개정안 제10조 신설(개정안)                |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| 제10조(도선사면허의 하향조정 등) ① ~ ② (생략) <신설> | 제10조(도선사면허의 하향조정 등) ① ~ ② (삭 제) |

넷째, 강제도선은 해당 도선구에서 도선을 하는 경우 도선사를 강제로 승선하게 하여 인명의 안전 및 항만의 안전, 선박 및 항만재산의 보호를 도모하기 위한 도선행위를 말하며, 입법목적과 연혁적 전개 및 다른 국가의 학설, 입법례 및 판례 등을 고려하면 이에 대한 면제사항은 보다 엄격하게 관리하는 것이 타당하리라 보여진다. 그러므로 강제도선 면제사항은 외국의 경우와 비교하여 완화되어 있는 규정 중 도선구를 선석으로, 1년에 4회 이상을 10회 이상으로, 3년에 9회 이상을 30회 이상으로 강화하여, 항만사고 예방차원에서 강화할 필요가 있다. 특히 외국적선박 총톤수 500톤 미만인 선박의 선장은 영어와 한국어로



| 도선법 시행규칙(현행)  | 도선법 시행규칙(개정안)   |
|---|---|
| <p>18회 이상)인 해당 선장과 강제도선을 면제받으려는 해당 선박. 이 경우 강제도선의 면제대상 선박의 총톤수는 3만톤 미만으로 한다.</p> <p>2. (생략)</p> <p>③ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에서 하선하여 3개월 이상이 지난 후 다시 그 선박 또는 그 유사선박에 승선하여 해당 도선구에 입항 또는 출항하려는 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 해당 선박 또는 해당 유사선박으로부터 하선한 기간이 1년 미만인 경우로서 강제도선 면제 신청일로부터 소급하여 1년 이내에 2회 이상 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> <p>④ 제2항 제1호 및 제2호에 따라 강제도선을 면제받은 선장이 해당 선박 또는 해당 유사선박에 승선하여 출항한 후 1년 이내에 다시 해당 도선구에 입항하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청일부터 소급하여 1년 이내에 2회 이상 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> <p>⑤ 법 제20조제2항 제2호에 따라 조선소에서 건조·수리한 선박을 시운전하는 사람(이하 “시운전 운항관리자”라 한다)이 강제도선을 면제받기 위해서는 해당 도선구에 입항 또는 출항하여 강제도선을 받은 횟수가 강제도선 면제 신청일부터 소급하여 1년 이내에 6회 이상이어야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에 따라 강제도선을 면제받은 시운전 운항관리자가 연속하여 1년 이상 건조·수리한 선박을 시운</p> | <p>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>③-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년 이내에 4 회<br/>-----<br/>-----.</p> <p>④-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 1년<br/>이내에 4회 이상-----<br/>-----.</p> <p>⑤-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- 해당 도선구-----<br/>-----<br/>----- 1년 이내에 10회 이상-----<br/>-----</p> <p>⑥-----<br/>-----<br/>-----</p> |

| 도선법 시행규칙(현행)  | 도선법 시행규칙(개정안)   |
|---|---|
| <p>전하지 아니한 경우에는 강제도선을 받아야 한다. 다만, 강제도선 면제 신청 일부터 소급하여 <u>1년 이내에 2회 이상</u> 강제도선을 받은 경우에는 강제도선을 면제한다.</p> <p>⑦ ~ ⑨ (생략)</p> | <p>-----<br/>----- 1년 이내에 4회 이상-----<br/>-----<br/>⑦ ~ ⑨ (현행과 같음)</p> |



## 참고문헌

### I. 국내 문헌

- 강희원, “정년에 대한 법적 제고”, 「경희법학」 제47권 제4호, 경희대학교 법학연구소(2012년 12월).
- 김미애 외, “연령에 따른 시지각과 시각-운동통합 능력의 변화”, 「한국노년학」 제33권 제1호, 한국노년학회(2013년).
- 김세원 외, 「해운실무」, 부산 : 다솜출판사, 2015년.
- 나윤수·박수영, “도선사”, 「기업법연구」 제18권 제2호, 기업법학회(2004년 12월).
- 민영성·백상진, “해상교통과실범에 대한 주의의무의 제한”, 「법학연구」 제53권 제1호, 부산대학교 법학연구소(2012년).
- 지상원, “일본 도선사 면허 제도에 관한 연구”, 「해사법연구」 제24권 제3호, 한국해사법학회(2012년 11월).
- 이가옥 외, 「노인생활실태 분석 및 정책과제」, 보건사회부 : 한국보건사회연구원, 1994년.
- 이윤철 외 2인, “우리나라 도선제도에 관한 법제 고찰”, 한국마린엔지니어링학회 전기학술대회 논문집, 한국마린엔지니어링학회(2007년).
- 임동철, 「해사법규요론」, 부산 : 한국해양대학 해사도서 출판부, 1992년.
- 최종현, 「해상법상론」(서울 : 박영사, 2014년 3월), 한국도선사협회, 「도선사협회 30년사」, 서울 : 한국도선사협회, 2009년.
- 한국해양수산개발원, 「21세기 도선제도 개선방안 연구」, 서울 : 한국해양수산개발원, 2000년.
- 한국해양수산개발원, 「도선환경변화에 따른 도선사수급 전망 및 제도개선 방안」, 부산 : 한국해양수산개발원, 2014년 11월.
- 허용범 외, 「해양사고원인분석실무」, 서울 : 한국선주상호보험조합, 2010년.
- 황병호 외, 「도선서비스 품질개선을 위한 도선제도 개선방향 연구용역」, 서울 : 국토해양부, 한국도선사협회, 2010년 12월.
- 落合誠一, “도선제도의 근본개혁(水先制度の抜本改革)”, 「한국해법학회지」 제28권 제1호, 한국해법학회(2006년 4월).

## II. 국외 문헌

- 藤崎道好, 「水先法の研究」, 東京 : 成山堂, 1967.
- 岩田直榮, 「本邦水先制度と外國水先制度の研究」, 日本水先人協會.
- Abbot, *A treatise of the law relative to merchant ships and seamen*, 14ed., London, 1901.
- Christopher Hill, *Maritime Law*, 6th edition , London : LLP, 2003.
- Daniel Danjon · Jean Lepargneur, *Traite de Droit Maritime Vol.2*, -2nd edition-, Paris : Recueil Sirey, 1926.
- Georges Ripert, *Droit maritime Vol. I*, Paris : Éditions Rousseau, 1950.

## III. 판례

- 대법원 1973.6.12. 선고 71다2669 판결
- 대법원 1995. 4. 11.94도3302 판결
- 호남 사파이어호 사건, 1998.12.8. 선고 97누 15562 판결
- 대법원 2007.9.21. 2006도6946 판결
- Homer Ramsdell Co. v. Com. Gen. Trans., 182 U. S. 406 [1901]
- The Abangarez. 60 F. 2d 543, 1932 A. M. C. 1247
- The Barnstable, 181 U. S. 464, 467 [1901]
- The China, 7 Wall, 74 U. S. 53 [1869]
- The Chaina, 7 Wall. 74 U. S. 53, 64 [1868]
- The Oakfield, 5 Asp. 575 [1886]
- The Kaga Maru, H. L., 2Ll. L. 120 [1920] .
- The City of Canton, C. C. A. 5, 6 F. 2d 6, 1925 A. M. C. 887.
- The Manchioneal, C. C. A. 2. 243 Fed. 801 [1917]