



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

導船 制度에 관한 比較法的 研究

A Comparative Study On the Pilotage  
System



指導教授 池 相 源

2011年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海上交通情報學科 海事法務政策專攻

朴 壯 熙

本 論文을 朴壯熙의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長 李潤哲 (印)

委 員 金鎮權 (印)

委 員 池相源 (印)



2010年 12月

韓國海洋大學校 大學院



法學碩士 學位論文

# 導船制度에 관한 比較法的 研究

A Comparative Study On the Pilotage System



指導教授 池 相 源

2011年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海上交通情報學科 海事法務政策專攻

朴 壯 熙

# 目 次

## Abstract

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究의 目的 .....	1
第2節 研究의 範圍 및 方法 .....	2
第2章 導船制度의 一般理論 .....	3
第1節 導船의 意義 .....	3
1. 導船의 沿革 .....	3
2. 導船의 意義 .....	5
3. 導船制度의 意義 .....	6
4. 導船行爲의 特性 .....	7
第2節 導船士의 法的 地位와 責任 .....	7
1. 導船士의 意義 .....	7
2. 導船士의 法的 地位 .....	9
3. 導船士의 法的 責任 .....	12
第3節 導船士의 權利와 義務 .....	15
1. 導船士의 權利 .....	15
2. 導船士의 義務 .....	19
第3章 導船制度에 관한 比較法的 考察 .....	22
第1節 英國 .....	22
1. 1987年 導船法 .....	22
2. 런던항 導船業務 提供現況 .....	25
第2節 싱가포르 .....	27
1. Port Marine Circular 제1998-59호 .....	27
2. 導船業務 提供現況 .....	28
第3節 美國 .....	30
1. 導船法 .....	30
2. 로스엔젤레스港 導船業務 提供現況 .....	32
第4節 日本 .....	34
1. 水先法 .....	34
2. 導船業務 提供 .....	36
第5節 프랑스 .....	37

第6節 캐나다	39
第4章 導船制度의 改善方案	41
第1節 우리나라 導船制度	41
第2節 導船士 免許制度	42
1. 導船士 免許試驗 應試資格	42
2. 導船士 免許試驗의 形態 및 方法	44
3. 導船士 試驗에 適性檢査의 導入	46
4. 導船士 評價制度	46
5. 免許更新制度	47
6. 導船士 免許等級	48
第3節 導船業務 提供方式	49
1. 導船業務 提供主體	49
2. 導船業務 配定方式	50
第4節 導船免除制度의 改善	51
第5節 導船責任 改善方案	52
第5章 結 論	55
參考文獻	58



# A Comparative Study On the Pilotage System

by Park, Jang-Heui

Major in Maritime Law and Policy  
Department of Maritime Traffic Information  
*Graduate School of  
Korea Maritime University*

## Abstract

A pilot is a maritime manager who is responsible for guiding ships through a harbor in an efficient and safe manner. Every pilot, being in a professional and public position, is required to possess strong physical strength and professional knowledge on navigation. These unique characteristics have made each country enact separate laws governing pilotage which reflect its own situations and stipulate regulations regarding pilotage. Korea has also revised related acts over 11 times, which are in effect to date. Despite the revisions, however, various environmental changes require the Korean pilotage system to be improved to a considerable extent.

First, from an international perspective, the active reinforcement of maritime safety and environment control initiated by international organizations led by advanced countries has provided a chance to newly focus on the role of pilots. In addition, the environmental changes in Korea have pressed the serious necessity to improve the act of pilot in reality. One case in point is the environmental change of pilotage caused by what-is-called regulatory reforms. In consequence, in light of such environmental changes, both international and domestic, this study aims at grasping the problems created by the Korean pilotage system. The



major object of this study to find groundbreaking approaches to improve the Korean pilotage system including supply-and-demand plans for pilots who will conform to new environmental change and to revise related acts.

Followings are what was achieved by this study. The nature of a pilot is not only to guide ships safely but also to protect a harbor and its environment. Therefore, it is very consequential to elevate and maintain the qualities of pilots in parallel with the change of ships in order to accommodate such safety.

On the other hand, in Korea's case, in regard to the responsibility of a pilot, the discretionary authority of a pilot and the relevant characteristics are not taken into consideration in the decisions on maritime accidents as the cases are dealt with in the same ways as in criminal and civil accidents. However, in the cases of advanced countries in marine transportation, criminal and civil responsibility is decided depending on the gravity of such responsibility after administrative adjudication. This leads the responsibility of a pilot to be excluded with the positive reflection of experts on the case. Consequently, to keep pace with such global trends and to heighten the efficiency of pilotage and the international competitiveness in marine transportation, it is necessary to review a legal system which will not make pilots held liable for extremely heavy criminal and civil responsibility.

The operational system of pilotage has both public interests and public service to promote the transportation safety of ships and the efficiency of harbor management. Additionally, what is dealt with in this study is a very sensitive issue in which the interests of ship owners and those of pilots conflict with each other. It was critically difficult to raise such issue because both of them have an organization a number of members belong to. However, this issue should not be reflected in the governmental policies improperly as it is of the great interest to mates, particularly to masters.

The operational system of pilotage is a very significant and exacting agenda as it involves safety and environment as well as its public service, public interests, expertise, global interests, and security which

it has in itself. For these reasons, this issue should not be dealt with only from the perspective of the mutual interest relationships between ship owners and pilots. However much time it may take, all parties involved should come up with stable measures with the opinions of experts who have close relations with maritime transportation, harbors and pilotage.



# 第1章 序 論

## 第1節 研究의 目的

導船士란 항만 안에서 효율적이고 안전한 船舶運航을 책임져야 하는 運航責任者이며 동시에 港灣管理者이다.<sup>1)</sup> 따라서 導船士는 船舶運航에 관한 專門知識과 導船區 안의 海上交通環境에 대한 最新情報를 잘 알고 있어야 한다. 이를 바탕으로 導船區 안에 들어오는 고령화된 선박으로부터 최신화된 선박에 이르기까지 모든 선박을 항만 안에서 안전하게 운항하고 접·이안 할 수 있는 자질을 갖추어야 한다. 이러한 이유로 國家마다 자국의 환경변화와 지형적 특성을 반영한 별도의 導船制度를 마련하고, 導船士의 자격과 導船區에서의 도선에 관한 사항을 규정하고 있다. 우리나라 導船法은 1961년 법률 제812호로 제정된 이후 여러 차례에 걸친 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 1999년 개정 導船法은 導船士의 정기적인 교육이 실효성이 부족하다는 이유로 삭제되고, 導船士 재교육은 導船士協會의 자율에 의해 시행하도록 하였다. 하지만 이것은 교육을 위한 최신 기자재 부족 등으로 인하여, 導船士의 자질을 현대 선박의 대형화, 전용화, 최신화에 신속하게 대처, 또는 검증받지 못하게 하는 요소로 작용되기도 하였다.<sup>2)</sup>

先進國을 중심으로 한 國際機構들의 활발한 海上安全 및 環境規制 強化는 導船士의 역할을 새롭게 조명하는 계기가 되고 있다. 무엇보다도 각종 海洋事故에 뒤따르는 船舶所有者 責任이 강화되고 있는 추세에서 항만 내 導船士의 역할과 기능은 그 어느 때보다 강조되고 있는 시점이다. 한편, 선박건조기술의 급격한 발전 역시 導船制度의 변화를 요구하는 대외적 환경요인이 되고 있다. 오

1) 강종희 외 5명, 「21세기 도선제도 개선방안 연구」, 한국해양수산개발원(2000), 1쪽.

2) 부해심 재결서 제2004-004호의 재결요약서에서는 컨테이너선 한진 샌프란시스코호 부두접촉사건에 있어서 “2. N협회에서는 각 선석별 가장 바람직한 접안조선모델을 개발하여 도선사 연수교육 등을 통하여 소개하는 등 부적절한 선박조종에 따른 사고가 발생하지 아니하도록 최선을 다하여야 할 것이다”라고 기록되어 있다.

늘날 선박건조기술은 다른 어느 분야보다도 선박의 대형화에 두드러지게 나타난다.

따라서 이 논문은 세계 각국의 導船制度를 비교법적으로 검토하여 우리나라 導船制度의 문제점을 파악하고, 항만 및 연안에서 선박 교통안전을 최선의 상태로 유지시키며 항만운영 효율의 극대화를 위한 21세기 새로운 해운·항만환경에 부응하는 導船制度의 改善方案을 제시함을 目的으로 한다.

## 第2節 研究의 範圍 및 方法

이 研究의 目的을 달성하기 위하여 먼저 제1장에서는 연구의 목적과 범위 및 방법을 제시한다. 제2장에서는 도선 및 導船制度의 일반 이론으로 도선의 정의와 導船士의 법적 지위와 책임, 導船士의 권리와 의무에 대하여 검토한다. 제3장에서는 세계 주요국의 導船制度에 관한 立法例에 관하여 比較法的으로 考察한다. 제4장에서는 우리나라 導船制度의 改善方案을 제시한다. 제5장은 결론에 해당한다. 이 研究는 文獻調查方法 및 比較法學的 研究方法과 法解釋學的 研究方法을 이용하였으며, 우리나라 導船制度의 改善方案 제시에는 立法論的 研究方法을 이용하였다.

## 第2章 導船制度의 一般理論

### 第1節 導船의 意義

#### 1. 導船의 沿革

이 세상의 모든 職業은 필요에 의하여 생성되었다. 각 직업은 미숙하거나 때로는 잘못된 아이디어나 慣行으로부터 시작하여, 전문가 및 오늘날 과학적인 지식으로 성장하여 왔다. 導船도 예외는 아니며, 4,000년에 이르는 오랜 변화의 歷史를 가지고 있다.<sup>3)</sup> 기원전 1800년경 함무라비 왕이 制定하고, 그 태양신 神殿의 석주(石柱)에 새겼다는 바빌로니아 楔形文字의 함무라비 법전(Code of Hammurabi)에는 海上衝突과 船舶賃貸借를 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 이 법전에는 導船과 관련한 규정으로 導船料는 銀貨 2실링 9펜스(two shekels of silver)라는 규정이 있다.<sup>5)</sup>

Rome시대에 이르러 地方導船士가 출현하였고, 導船士의 報酬, 導船士의 乘務, 地方導船士의 海洋事故 야기 시 처벌 규정 등을 볼 수 있고, 그 이후 티그리스(Tigris), 유프라테스(Euphrates)강과 나일강 등을 중심으로 古代文化의 發展과 國際貿易이 행해지면서 導船士의 重要性이 인식되었다.<sup>6)</sup>

中世紀에 선박 도선(Pilotage)의 필요성은 선박 내에서 절대적인 권한을 가지고 있던 船長의 판단에 따라 결정되었다. 항해기술이나 선박건조기술이 초보적 단계에 있던 중세기 전에는 바다를 횡단하는데 필요한 航海術의 기술자로서 導船士가 필요하였으며, 연안이나 대양을 따라 항해하던 선박이 미지의 세계로

3) W. Bartlett-Prince, *Pilot-Take Charge*(Glasgow: Brown, Son & Ferguson, Ltd., Nautical Publishers, 1970), p.13.

4) 박용섭, *해상법론*(서울: 형설출판사, 1998), 48쪽.

5) W. Bartlett-Prince, *op.cit.*, p.13.

6) 최명환, “한국 도선법 연구”, 단국대학교 대학원 법학박사 학위 논문(1974.2), 14쪽.

들어섰을 때에는, 현지 연안의 정보에 대해 잘 알고 있는 현지인(대부분이 고기잡이 어부들)을 상당한 대가를 지불하거나, 혹은 강제적으로 승선시켜 현지 정보를 습득하는데 활용하였다.<sup>7)</sup>

그러나 선박건조기술과 해상운송의 발달로 인해 세계 곳곳이 잘 알려지고, 특정지역을 여러 차례 항해하여 그 곳 정보를 잘 알고 있는 항해사나 선장들이 많아짐에 따라, 개별 운항업자별로 또는 국가 차원에서 이들을 고용하여 선박 및 항해의 안전을 도모하게 되었다.<sup>8)</sup>

近代에 들어와서는 이러한 개별적 導船業務 제공으로 인한 경쟁이 격화되어 여러 문제가 대두되자, 세계 각국은 導船制度를 체계적으로 관리할 필요성을 인식하게 되었다. 하지만, 導船業務의 전문성으로 인해 導船制度의 체계적 관리가 국가만으로는 불가능 하였으며, 이후 국가와 지역 導船士가 상호 협조하는 도선관리 체계가 국가별 및 항만별로 다양하게 나타나게 되었다.<sup>9)</sup> 더욱이 자국 영해 내의 일정지역을 항해하는 선박에 대해 導船士의 승선을 의무화함으로써 해양사고 발생률을 줄이고, 오늘날 특히 문제시되고 있는 海洋環境汚染을 방지하기 위하여, 海運先進國을 포함한 대부분의 국가가 強制導船制度를 채택하고 있으며, 이를 통해 導船運營體制를 직접 및 간접적으로 관리하고 있다.

7) 송용섭, “선박사고의 실태와 형사법적 대책에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 법학 박사 학위 논문(2006.2), 5쪽.

8) 英國王 헨리7세가 元祖로, 1497년 텔라노바(뉴펀들랜드섬)과 플로리다 반도를 발견한 조반니 카보트의 아들인 세바스티아노 카보트는 스페인에서 피로타 마홀(수로안내인의 우두머리)로 30년간 근무하였는데, 피로타 마홀이란 직책은 이를테면 수로안내인들의 우두머리격으로 대단히 중요한 감투여서, 당시의 모든 항해기록을 세밀히 검토하고 천체관측에 의거하여 대서양에 도전하는 스페인 선박의 모든 항로를 결정하여 주는 것이 주 임무였다(송용섭, 위의 논문, 5쪽).

9) 美國의 경우, 1884년 導船士協會가 창설되기 전에는, 전 세계의 많은 국가에 흔히 있었던 경우처럼 경쟁체제하에서의 혼란스러운 도선 상황을 겪고 있었으며, 이로 인해 전문직업인협회의 필요성이 절실하게 대두되었다. 통합되지 못하고 극심한 경쟁을 겪고 있던 導船業務는 생명과 재산의 보호라는 공공의 이익에 적절하게 이바지하지 못했으며, 더욱이 導船士가 되기 원하는 구직자들이 전문직업인으로서 가져야 할 책임에 걸 맞는 지식과 경험이 부족함에도 불구하고 종종 면허를 인가했던 관할당국이 문제를 더욱 복잡하게 만들었다. 관할당국만으로는 정확한 導船士 자격요건을 효과적으로 만들 수가 없었으며, 도선사 단체만으로도 불가능하다는 것이 명백해졌던 것이다. 이것은 오늘날에도 마찬가지지만, 정부와 전문직업인인 導船士協會가 함께 일하는 협력적 노력만이 공공서비스로서 도선이 지향하는 결과를 얻을 수 있다는 것을 뜻한다. 이와 같이 美國導船士協會가 청설됨으로써 이후 導船士는 국가에 대해 헌신할 수 있는 전문직업인이 되었던 것이다(송용섭, 위의 논문, 6쪽).

## 2. 導船의 意義

導船(Pilotage)이란 測深鉛을 뜻하는 독일어 “peillood”에서 생겨났다는 설 등 여러 가지 설이 있으며, 특히 육지에 가깝거나 수심이 얕을 때, 연안을 따라 선박을 항해하는 행위를 말한다.<sup>10)</sup>

우리 나라 導船法 제2조 제1호는 “導船이란 導船區에서 導船士가 선박에 승선하여 그 선박을 안전한 수로로 안내하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.

각국 導船士協會의 국제적 단체인 國際導船士協會(IMPA: International Maritime Pilots` Association)<sup>11)</sup>는 도선이란 “當該 導船區에 존재하는 특수한 상태와 지역적 지식을 기반으로 연안해역, 강하구역, 강, 항만, 호수 또는 폐쇄된 갑문시스템 등에서 해양환경을 저해하지 아니하면서 선박을 안전하고 효율적으로 이동하게 하는 것을 최우선 목적으로 하는 독보적인 서비스”라고 정의하고 있다.<sup>12)</sup>

船舶이 입·출항하는 항만의 지리학적 형태는 옛 그대로인데 선박은 대형화하고 척수가 증가함으로써 해상교통 환경은 더욱 악화되었다고 할 수 있다. 선박소유자는 船員의 疲勞度(Seaman's fatigue)보다는 조기 출항(Quick despatch)을 요구하는 추세이고, 예선은 최신화 되어서 조선 지원에 도움을 주지만, 船舶의 대형화는 船舶操縱의 순발력 있는 技術(High technique)을 더욱 요구하게 되었다. 수출입 관련한 關稅業務 등은 선박의 가동률을 더욱 높이는 쪽으로 빨라졌으며, 기상 상황의 급변은 飽和狀態의 항만에서 船舶의 安全運航을 더욱 어렵게 만들기도 한다. 이러한 環境은 항만에서의 해상교통 안전 확보와 해양환경 보호 및 항만의 효율적인 운용을 위한 導船士의 중요성을 더욱 크게 하고 있다.

---

10) 송용섭, 앞의 논문, 5쪽.

11) 국제導船士協會(IMPA)는 국제해사기구(IMO)의 자문기구임(<http://www.impahq.org> 참조).

12) 송용섭, 앞의 논문, 6쪽

### 3. 導船制度의 意義

船長이 세계 모든 항구의 사정에 정통할 수 없으므로, 세계 각국은 선박의 안전한 입·출항을 위하여 導船制度를 두어 導船士로 하여금 선박의 입·출항 및 부두 접·이안, 갑문의 입·출거를 하게 한다.<sup>13)</sup>

狹義의 導船制度란 제반 도선 환경을 고려하여 導船 및 해상교통에 관련한 제반 법규, 그 지방의 항행 조례, 선박교통 서비스(VTS: Vessel Traffic Service) 관련 법규 및 도선에 관련한 그 지방의 오랜 관습 등인 것으로 볼 수 있다. 廣義의 導船制度는 상기한 협의의 導船制度뿐만 아니라, 선박의 안전하고 환경 보호적인 항내 항행과 또한 효율적이고 안전한 항내 운영을 위하여 관련 되는 모든 법규, 예컨대, 개항 질서법, 해상교통 안전법, 국제충돌방지규칙, 해양환경관리법, 항만조례 등과 이에 관련된 인적 인프라, 예컨대 각종 항만 종사자, 작고 큰 선박의 선장들, 항만 관련 공무원(해양항만청, 해양경찰청, 관세청, 해군, 등), 예선 종사자들, 등과 당 항만의 도선 환경, 등의 모든 공적, 사적 요소들을 광의의 導船制度라고 할 수 있다.

財貨의 벌이를 목적으로 하는 해상 무역은 도선 환경의 시대적 변화를 초래하였고, 이러한 해상 무역의 안전하고 원만한 흐름을 유도하는 導船制度를 그 시대적 변화에 적합하게 부응하도록 개선할 필요성을 요구하게 되었다.

결국, 導船士가 없더라도 그 어떤 항만이 원활하게 움직이고 선박이 안전하게 입출항(入港 및 出港)되고, 그래서 무역이 아무 문제없이 활성화되고 있다면, 그 항만의 導船制度는 굳이 導船士가 없더라도 좋은 導船制度를 유지하고 있다고 할 것이다.

---

13) 백상진, 해도를 믿고 항행한 도선사의 형사상 과실, 비교형사법연구 제11권 제1호, 비교형사법학회(2009).



#### 4. 導船行爲의 特性

導船行爲는 肉體勞動과 精神勞動을 동시에 요구한다. 즉, 시시각각 변화하는 기상과 해·조류(Sea current & Tidal current), 끊임없이 입·출항하는 海上交通의 상황과악, 선박의 크기 및 종류에 따른 선박 조종성능의 다양성, 수심, 선박의 폭주도(Traffic density) 등을 감안하여 본선을 항계 내 정박지로 안전하게 인도하거나, 또는 안벽시설에 효율적으로 접·이안시키게 되는 것이다.

이와 같이 전문적인 船舶操縱 및 접·이안 기법을 습득하고, 시시각각 변화하는 상황에 따라 적절히 항내를 항행하면서, 非常狀況이 발생하면 신속히 대처해야 한다는 점에서 볼 때 어느 정신 노동직업보다도 긴장감과 긴박감이 높다고 할 수 있으며,<sup>14)</sup> 아울러 합리적인 思考方式과 고도의 전문적인 知識과 또한 강인한 육체적 뒷받침이 요구되는 특수한 專門職業이라고 할 수 있다.

### 第2節 導船士의 法的 地位와 責任

#### 1. 導船士의 意義

導船士를 프랑스에서는 pilote, 이탈리아에서는 pilota, 독일에서는 lotse 또는 lotsmann(lodesmann), 英國에서는 pilot 또는 lodesman, 덴마크에서는 loods, 네덜란드에서는 loots라 한다. 導船士라는 말의 기원은 명확하지 않지만, 프랑스의 Ascoli씨는 별을 관측하는 專門家가 사용한 博士의 모자(dottoral beretto)인 pileum으로부터 유래되었다고 한다.<sup>15)</sup>

각국 導船士協會의 국제적 단체인 國際導船士協會(IMPA: International Maritime Pilots` Association)는 導船士의 機能을 “船舶의 操縱에 관한 기술

14) 송용섭, 앞의 논문, 8쪽.

15) 藤崎道好, 水先法の研究(東京: 成山堂書店, 1967), 53面.

적 지식과 선장에게서는 기대할 수 없는 당해 港灣・海域에 존재하는 특수한 상태에 관한 자신의 지역적 지식을 결합하는 것”이라고 정의하고 있다. 또한, “導船士는 당해 導船區域에 기항하는 모든 종류의 船舶을 導船할 수 있는 船舶操縱能力이 있어야 하고, 도선과 관련된 모든 團束規定과 環境保存을 위한 요구사항은 물론, 최선의 航海裝備 등에도 익숙하여야 하며, 당해 수역에만 존재하는 특수한 규정과 독특한 상태에 대한 전반적인 인식을 가지고 있어야 한다.”고 하고 있다.

導船士에 관하여 국제해사사전(International Maritime Dictionary)에서는 “淺所, 暗礁, 潮流 등에 관하여 현지의 지식을 갖추고 통상 공적인 당국에 의하여 면허를 발급 받아, 특정 장소에서 승선하여 강이나 수로를 따라서 또는 항구를 입・출항할 때 당해 선박을 인도하는 자”라고 정의하고 있고,<sup>16)</sup> 우리나라 導船法 제2조 제2항에서는 “도선사란 일정한 導船區에서 導船業務를 할 수 있는 도선사의 면허를 받은 사람”이라고 정의하고 있다.

한편, 현행 英國의 1987년 導船法(Pilotage Act 1987)에서 적용되고 있는 1854년 商船法(Merchant Shipping Act 1854) 제742조는 “導船士라 함은 선박에 소속되어 있지 않으면서 선박을 향도하는 자를 말한다”<sup>17)</sup> 고 정의하고 있다. 이 정의에 따르면, 導船士라 함은 승조원 이외의 자로서, 당해 선박을 향도하는 자를 의미하고, 면허의 유무, 향도구역 여부를 불문하고, 극히 광범위하게 지칭하고 있다. 여기에서 향도(Conducting)라 함은 선박 운항의 지도 및 침로・속력의 지시를 말하고, 선박이 항행하고 있는 경우에는 속력의 조절, 충돌, 기타 위험을 회피하기 위한 조치에 관한 재량, 그리고 선박이 예인되고 있는 경우에는 예인선의 운항에 관한 재량도 導船士의 직분이다.<sup>18)</sup>

캐나다 Royal Commission의 보고서에서는 “導船士라 함은 선박을 조종할 권한이나 조종할 능력의 문제가 아니고 실제로 선박을 조종하였느냐의 문제가

---

16) Ren` de Kerchove, International Maritime Dictionary, N.Y. : Van Nostrand Reinhold, 1961, p.581.

17) "any person not belonging to a ship who has the conduct thereof"(Guy C. Stephenson, A Pilot is a Pilot : Compulsory Pilots-vessel Owner`s Responsibilities for Intervention and Personal Injury, Tulane Maritime Law Journal, 1995, p. 634.)

18) Hamilton, Lees laws of British Shipping and of Marine Insurance, 1996, p. 115.

며, 면허의 유무에 관계없이 선장이나 다른 선박지휘자에 의해 조종이 대신 이루어지면 더 이상 導船士라고 할 수 없다. 따라서 단순한 조연자이거나 조종을 위탁받은 것이 아니라면 그는 해당 선박의 導船士가 아니며, 당시에 선박을 조종하였던 자가 導船士이다. 또한, 導船士는 해당 선박의 선원 정원의 일부가 아닌 자이다.”<sup>19)</sup> 라고 하고 있다.<sup>20)</sup>

우리나라 導船法 제2조 제2호는 導船士를 “일정한 導船區에서 導船業務를 할 수 있는 導船士의 면허를 받은 사람”이라고 정의하고 있다. 이에 따라 導船士는 주요 항구에서 법령에 의하여 면허를 받으며, 그 법령에 따라 권리를 갖고 의무를 수행하게 된다. 이것은 대형선박이 빈번히 드나드는 주요항구에 있어서 안전을 확보하기 위하여 항만에 대한 전문적인 지식을 가지는 것과 동시에, 선박의 조종에 있어서 전문가로서의 자격을 갖춘 자에게 導船法에 따라 해당 항만에서 도선할 수 있는 면허를 부여함으로써 항만과 선박의 안전을 동시에 이루고자 하는 것이다. 그러므로 導船士의 가장 중요한 기능은 항만에 입·출항하는 船舶의 안전한 접안을 嚮導하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 導船士는 연안수역, 강, 수로 또는 항만 입·출항 수로를 따라 선박을 향도하는 導船業務를 제공하는 자로서, 통상적으로 埠頭로부터 수마일 떨어져 위치해 있는 선박에 승선하여 선박 선저 여유수심이 吃水の 10%이하 수준인 수로를 통과하거나, 海潮流의 영향을 받는 가운데 준설된 좁은 수로를 통하여 선박을 안전하게 航海 및 導船하여 항만에 입항하게 하는 역할을 하는 것이다. 그 외에도 港灣安全을 지키는 과수꾼 기능과 역할을 담당하는 것이다.<sup>21)</sup>

## 2. 導船士의 法的 地位

導船士를 船長의 단순한 기술상의 조연자로 볼 것인가, 또는 船長을 代身하

---

19) Canada, Report of Royal Commission on Pilotage. Ottawa, 1968, part 1, p. 23~24.(recited from R.P.A. Douglas and G. K. Geen, The Law of Harbours and Pilotage, London : LLP, 1993, p.171.)

20) 송용섭, 상계 논문, 7쪽

21) 강종희 외 5명, 앞의 연구, 14쪽.

여 운항지휘권을 갖는 자로 보는가에 따라, 전자를 운항보조자적 導船士, 후자를 운항지휘자적 導船士로 구분한다. 任意導船區에서의 導船士를 운항보조자적 導船士로 보는 것에는 학설 및 판례상 이론이 없으나, 強制導船區에서의 導船士도 운항보조자적 導船士로 보아야 하는가에 대해서는 학설이 대립한다. 導船士를 船長 및 船舶所有者에 대해 독립되어 있음을 주장하는 운항지휘자설에 의하면 전형적인 委任契約이 되므로, 船長 및 船舶所有者는 導船士의 행위에 대하여 책임이 없게 된다. 그러나 이는 각국의 입법례나 관련 국제협약의 내용과는 일치하지 않는 것으로, 만일 선박소유자에게 책임이 없다고 한다면, 導船士의 기능을 보조적인 것으로 하여 導船士의 지위를 피용자로서 인정하고 기업책임이론<sup>22)</sup>으로 책임을 지울 수밖에 없게 된다.<sup>23)</sup>

캐나다 왕립 도선위원회(Canadian Royal Commission)에서는 導船士의 지위와 관련 다음과 같이 본선 선장과 법적인 관계를 요약하고 있다<sup>24)</sup>. 즉, 자기의 경험과 지식을 이용하여 선박을 嚮導하는 것은 관련 법규 및 규칙에 따라 선박을 指揮하는 것과 혼동하여서는 아니 된다. 첫 번째 표현은 수행되어지는 개인적인 서비스와 행위에 관해서 언급한 것이고, 두 번째 것은 權限에 관한 것이다. 導船士가 항해의 통제권을 갖고 있는지 어떤지에 관한 문제는, 사실의 문제이지, 법적인 문제는 아니다. 항해 목적을 위해 導船士에게 선박의 統制權을 준 사실, 그것은 선장의 지위를 대신한다는 의미와는 다르다. 선장은 그 선박을 항해하기 위하여 고용한 종속자 및 외부 보조자, 즉, 導船士에게 그의 權限의 일부를 委任하여도 좋다. 그러나 權威의 委任은 권위를 포기하는 것이 아니고, 권위를 행사하는 하나의 方法인 것이라고 명확하게 요약되어 있다<sup>25)</sup>.

22) 강중희 외 5명, 앞의 연구, 16쪽. 도선사의 과실에 대하여 선박소유자가 책임을 지는 것은, 도선사를 선임하였기 때문이 아니라 기업을 운영하는데 있어 단독으로 이를 행할 수 없고, 다른 사람의 협력을 필요로 하기 때문이다. 또 도선사는 선박소유자의 사업을 원조하는 자이므로, 선박소유자가 이에 대하여 책임을 지는 것이 본질적인 것이다.

23) 강중희 외 5명, 앞의 연구, 16쪽.

24) 우병구, 선박조종(船舶操縱)과 도선(導船), 한국해양수산연수원, 해인출판사, 22~23쪽, 참조.

25) "to conduct a ship" must not be confused with being "in command of a ship". The first expression refers to action, to a personal service being performed; the second to a power. The question whether a pilot has control of navigation is a question of fact and not of law. The fact that a pilot has been given control of the ship for navigational purpose dose not mean that the pilot has superseded the master. The

우리나라 導船法 제18조 제5항에서는 “導船士가 선박을 도선하고 있는 경우에도 그 선박의 안전한 운항을 위한 선장의 책임은 면제되지 아니하고 그 권한을 침해받지 아니 한다”고 규정하고 있다. 한편, 도선약관 제2조에서 「①도선사는 …선장의 조연자의 자격으로 導船業務를 성실히 수행하여야 한다. ②선장의 안전운항에 대한 권한과 책임은 도선사의 승선에 의하여 변경되지 아니 한다」고 하여 導船士의 법적 지위를 선장의 선박운항에 관한 운항조연자로 규정함으로써, 선박운항의 기술적인 면에서 導船士로 하여금 선박의 운항·지휘를 맡도록 하더라도, 선박의 지휘권이 선장으로부터 사실적으로 이양되지 않으므로, 선장은 導船士를 직접 지휘·감독할 의무가 있고, 필요하다면, 선장은 직접 선박을 조종하여야 함을 명문화하고 있다.<sup>26)</sup>

현재 우리나라는 導船法 시행령에 명시된 13개의 導船區 중 11개의 導船區가 強制導船區域으로 지정되어 있다. 그리고 우리나라 強制導船區에서 導船士의 운항책임은 실질적으로 운항지휘자설에 가깝다고 할 것이다. 이것은 導船事故에 있어서 導船士의 책임을 법률에서 규정한 것과는 달리, 실질적으로 導船士에게 운항지휘자격으로 과중한 책임을 지게 한다. 그리고 현재 우리나라 導船事故 재판의 경우, 그 사고에 대해 행정심판과 함께 민·형사상의 재판이 동시에 이루어지고 있다. 즉, 이것은 많은 인원이 막대한 비용과 장기간의 시간을 들여 확정된 준사법기관인 海洋安全審判院의 裁決이 관계관청의 또 다른 징계처분에 의하여 아무런 쓸모가 없게 되어버릴 수 있고, 징계대상자로 하여금 오랜 기간 동안 법률적으로 매우 불안정한 상태에 놓이게 할 수 있다. 그러므로 이러한 導船士의 과중한 책임의 경감을 위해서는 행정심판과 민·형사상의 재판의 순서에 대해서 법적으로 명백한 규정을 둬서 導船士의 법적 지위와 선장 및 導船士의 책임관계에 대한 분명한 근거가 마련되어야 할 필요가 있는

---

master is, and remains, in command, he is the authority aboard. He may, and does, delegate part of his authority to subordinates and to outside assistants whom he employs to navigate his ship - i.e., pilots(deep-sea pilots, sea pilots, grand reef passage pilots, bar pilots, river pilots, dock pilots, harbour pilots, specialist pilots of lightering and SBM for VLCCs). A delegation of power is not an abandonment of authority, but one way of exercising authority .....

26) 박용섭, 앞의 책, 854쪽.

것이다.<sup>27)</sup>

### 3. 導船士의 法的責任

導船士의 責任은 형사상의 책임, 민사상의 책임 및 행정상의 제재로 구분할 수 있다.

#### 1) 導船士의 刑事責任

導船士가 도선 중 사고를 야기하였을 경우, 1차적으로 海洋警察에서 조사를 하고, 그 조사 결과에 따라 형법상 선박 손괴죄, 교통방해죄 또는 해양환경관리법 위반죄 및 人命死傷이 발생시에는 업무상 과실치사상죄도 적용될 수 있다. 刑事責任의 내용은 벌금형으로부터 구속, 금고형에 이르기까지 일반인과 동일하게 되어 있다.

#### 2) 導船士의 民事責任

導船士의 民事責任에 있어서 責任限度額을 해당 導船料로 제한하는 것이 국제적으로 통용되는 관습이다. 民事責任과 관련해서 대다수 국가는 導船士를 단순한 船長의 助言者로 간주하여, 導船士의 導船行爲에 대하여 큰 책임을 묻고 있지 않다. 다만, 파나마 운하운영회사의 경우는 導船士의 과실로 손상이나 손해 발생시 導船士가 전적으로 책임을 지도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

導船士의 責任과 義務에 대하여는 국제적인 해석에 다소 차이가 있으나, 대체로 導船士의 導船行爲에 대해 民事責任을 제한하고 있으며, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 導船士의 과실로 해양사고 발생 시 형사책임 및 행정상 제재 이상의 조치를 취할 경우, 導船制度의 목적을 상실할 우려가 있다.

27) 이윤철 외 2명, 「우리나라 도선제도에 관한 법제 고찰」, 해사법학회(2007.3), 307쪽.

28) 강중희 외 5명, 앞의 논문, 15쪽.

둘째, 항상 위험이 상존하고, 사고발생의 개연성이 높은 도선 환경 하에서 민사상의 모든 책임을 導船士에게 부담시킨다면, 導船士는 무리한 도선요청을 거절할 가능성이 높아지고, 적기에 선박의 입·출항이나 접·이안이 이루어지기 어렵다.

셋째, 導船士에게 모든 책임을 부과하는 반면, 선박소유자는 導船士의 과실에 대해 책임지지 않을 경우, 선박소유자의 보험료는 감소될지 모르지만, 導船士들은 자신의 과실에 대해 보험에 가입해야 하므로, 導船料의 인상이 불가피하다. 그런데 실제로 선박소유자는 導船士의 과실 등 제3자에 의한 선박 손실 등을 보상받을 수 있는 선주상호보험에 가입하는 경우가 대부분이다.

넷째, 導船士가 자신의 과실에 따른 손실을 보상하기 위해 보험에 가입할 경우 보험료 납입분을 선박소유자나 화주가 부담해야 하며, 導船士가 보험에 가입하지 않고 사고를 야기 시켰을 경우에는 문제가 복잡하게 된다.

이와 같은 이유로 대다수 국가에서는 導船士의 민사책임에 한도를 설정하고 있으며, 한도는 該當 導船料로 제한하는 것이 국제적으로 통용되는 관습이다. 이는 導船士의 업무상 특성을 인정하는 결과이며, 導船士에게 그 책임을 지우더라도 실효성이 없다는 점을 고려한 결과라 할 수 있다.<sup>29)</sup>

그런데 強制導船區인가 任意導船區인가에 따라 導船士의 民事責任도 달리 해석되고 있으며, 任意導船區의 경우 導船士는 선장의 자주적 의사에 따라 업무를 수행하는 피고용인의 성격이 강하므로, 導船士의 과실에 의한 제3자의 손해는 당연히 船舶所有者가 부담해야 한다는 입장과 이에 반해 強制導船區의 경우 선장은 자신의 의사와 관계없이 導船士를 승선시켜야 하기 때문에 선박소유자는 책임이 없다는 입장으로 나뉜다. 그러나 전술한 바와 같이 導船士에게 과도한 민사상 책임을 부과할 경우, 導船士는 導船業務에 대해 보험에 가입해야 하며, 이는 導船料의 인상으로 이어져 선박소유자의 부담이 증가한다는 인식이 강하다. 또한 항만내의 동일 위험에 대해 선박소유자와 導船士가 동시에 보험에 부보하는 것은 국가적, 사회적인 낭비를 초래하나, 사고발생에 대해 전혀 책임을 부과하지 않고 있는 것은 아니며, 일정부분 책임을 부담하게 하고

---

29) 강중희 외 5명, 앞의 논문, 20쪽.

있다.<sup>30)</sup>

導船法 제18조 제5항에서는 도선사가 선박을 도선하고 있는 경우에도 선장의 책임은 면제되지 않는다고 규정하여 선장에게 책임을 부과하고 있으며, 물론 그렇다고 도선사의 책임이 면제되는 것은 아니다. 그리고 民法(제750조)에서는 자신의 고의 또는 과실로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있고, 導船業務 수행 중 사고발생시 導船士는 손해배상 청구소송의 피고가 될 수 있으나, 상법(제769조: 선박소유자의 유한책임 및 제770조: 책임의 한도액)에 따라 책임을 제한할 수 있다.

도선약관 제16조에 따라 선장이나 船舶所有者는 導船士에게 도선을 시켰을 경우, 導船士의 업무상 과실로 인하여 당해 선박, 선장, 선원, 또는 제3자에게 입힌 손해에 대하여 導船士에게 책임을 묻지 않는다. 이 경우 導船士는 당해 선박으로부터 수령할 導船料 및 導船船料의 전액을 선장 또는 船舶所有者에게 청구할 수 없고, 또한 업무상 과실에 의한 책임에 대해 導船士가 제3자에게 직접 배상한 경우, 當該 導船料를 감한 배상액에 대해 船舶所有者가 보상하도록 규정하고 있다. 다만, 도선사의 고의 또는 중대한 과실에 기인한 책임에 대해서는 책임제한 등을 할 수 없도록 규정하고 있다(도선약관, 제16조제1항, 제2항 및 제3항). 도선사의 책임 범위에 대해 대부분의 국가에서는 도선사를 법적으로 선장의 조연자로 간주하여 대개 해당 導船料를 한도액으로 책임을 제한하고 있다.<sup>31)</sup>

### 3) 導船士의 行政上 制裁

導船士는 導船法 관련 행정처분을 받게 되며, 대다수 국가에서는 導船法 規定에 導船士의 과실이 인정될 경우, 導船士의 免許取消 등의 行政處分을 규정하고 있다. 우리나라도 導船法 제9조는 導船士의 과실이 인정될 경우 6개월 이내의 업무정지 또는 면허취소 등의 행정처분을 할 수 있도록 규정하고 있다.

30) 정찬수, “도선사의 과실로 인한 책임귀속에 관한 연구”,  
한양대학교 대학원 석사 학위 논문(1999.12), 49쪽.

31) 앞의 논문, 49~50쪽.



또한, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제6조는 海洋事故가 導船士의 직무상 과실로 인하여 발생한 것으로 인정될 경우, 그 정도에 따라 견책, 1개월 이상 1년 이내의 業務停止나 免許取消 등의 행정상 제재를 규정하고 있다.

### 第3節 導船士의 權利와 義務

#### 1. 導船士의 權利

##### 1) 導船料 請求權

##### (1) 導船料의 請求 및 履行促求

導船士가 導船業務를 제공한 때에는 船長 또는 船舶所有者에 대하여 導船料의 지급을 청구할 수 있고(導船法 제21조제2항), 그 지급 요청을 받은 선장, 또는 선박소유자는 지체 없이 導船料를 지급하여야 한다(導船法 제21조 제3항). 다만, 導船士는 국토해양부령이 정하는 導船料를 초과하여 받아서는 아니 된다(導船法 제21조 제4항). 이것은 導船業務를 필요로 하는 자가 지나치게 높은 導船料 지급을 강요당하는 것을 방지하기 위한 것이다. 이 규정은 강행규정으로 이를 위반하였을 때에는 처벌된다(導船法 제41조 제1항 제5항).

導船士가 導船料를 지급받지 못하면 그 선박에 대하여 선박우선특권을 가진다(상법 제777조 제1항 제1호: 선박 우선 특권 있는 채권). 導船士는 선박소유자 또는 대리인이 정당한 사유 없이 導船料를 지불하지 아니할 때에는 관할 地方海洋港灣廳長에게 당해선박 또는 그 船舶所有者가 소유하는 다른 선박의 出航中止를 요청할 수 있다(우리나라 도선약관 제6조).

## (2) 導船料의 性質

導船料는 導船業務에 대한 대가로서 지불되는 것으로 雇傭契約에 따라 제공한 勞務에 대한 給料의 성질을 갖는다. 다만, 强制導船制度가 공익적 성격을 띠고 있기 때문에 많은 국가에서는 導船料 法定主義를 채택하고 있다. 따라서 導船區별로 導船料를 정하여 國土海洋部長官에게 미리 신고하여야 한다(導船法 제21조).<sup>32)</sup> 導船料는 항해에 소요되는 통상의 비용이므로 導船料는 船舶所有者의 부담이다. 그러나 황천항해시나 海賊의 습격에 의하여 偶然 또는 不可抗力으로 피난하기 위하여 입항하던 중 소요되는 導船料는 共同海損으로 된다.<sup>33)</sup>

## (3) 導船士 不要請과 導船料 請求權 有無

强制導船의 경우에 船長이 導船士의 導船業務를 제공받을 것을 거절한다 하더라도, 導船士는 導船料를 청구할 수 있는가가 문제이다. 이에 관하여 立法的으로 해결하는 立法例<sup>34)</sup>도 있다. 우리나라는 導船法에서 强制導船 規定을 위반한 선장에 대한 刑事處罰 規定은 두고 있으나(導船法 제39조 제3항), 강제도선 규정을 위반한 경우의 導船料 지급에 관련된 명문규정은 없다. 생각건대, 첫째, 강제도선규정 자체만으로는 선장이 導船士에게 導船料를 지불할 사법상의 의무를 부담하지 않는다고 생각된다.<sup>35)</sup> 왜냐하면, 강제도선규정은 항해의 안전을 도모할 목적으로 관계자들에게 그 보호를 확보하기 위한 일반적 의무이

32) 도선사가 도선료 및 도선선료의 신고 또는 변경신고를 하고자 하는 경우에는 신고서에 도선료 및 도선선료의 요율 및 적용방법, 도선운영협회의 협의를 거쳤음을 증명하는 서류, 변경사항 대비표를 첨부하여 지방해양항만청장에게 제출하여야 한다(도선법 시행규칙 제20조).

33) 정찬수, 앞의 논문, 34쪽

34) 최명환, 「강제도선사의 불요청에 대한 효과」, 법조 제21권 제10호, 1972.10, 43쪽. 프랑스의 1928년 해수역의 도선제도에 관한 법률 제2조제2항에서는 “도선을 강제당하는 선박의 선장은 도선사가 당해 선박을 출항하기 위하여 행동을 취한 것이 정당한 때에는 당해 도선사의 업무를 사용하지 않았더라도 당해 도선사에 대하여 지급하지 않으면 안 된다.” 위 규정에 대하여 선장과 도선사 사이에 존재하는 법률상의 의무이행을 확보하기 위하여 법률에 의하여 설정하고, 그리고 채무자인 선장측의 의무불이행에 의하여 채권자인 도선사가 입은 손해(도선료의 결손)의 보상을 구상하는 일정의 법정 손해배상으로 해석하고 있다.

35) 최명환, 앞의 논문, 44쪽.

고, 일반적 의무는 계약체결에 의하여 비로소 구체화되어 계약자들을 구속하기 때문이다. 導船料를 지불할 사법상의 의무를 부담시키기 위해서는 입법상의 조치가 필요하다. 둘째, 強制導船士가 그 결손된 導船料를 선장에게 청구할 수 있는가와 관련하여, 船長이 代理店의 強制導船士의 사용 요청이 있었음에도 불구하고, 이를 사용하지 않았을 경우에는 선장은 도선계약의 효과로서 채무불이행에 의한 손해배상책임을 부담(導船法 제 39조 제2항: 선장은 도선사가 아니다.)한다고 생각 된다. 그러나 선장이 구체적으로 도선사를 요청하지 아니하여 도선계약이 체결되지 아니하였고, 또한 도선사도 도선을 위한 준비조치를 취하지 아니하였을 때에는 선장이 강제도선규정의 미 이행으로 인한 형사처벌을 받는 것은 별도로 하고, 導船士는 導船料를 청구할 수 없다고 보아야 할 것이다. 선장이 導船士를 요청하면 導船士協會는 이를 접수하여 윤번제에 따라 도선할 導船士가 정해지고, 당해 導船士는 도선을 준비하나, 선장이 도선계약에 의하여 발생한 導船士의 조력을 받을 권리를 포기하였기 때문이다. 이 경우의 導船料 청구권자는 윤번제에 따라 도선할 導船士로 정해진 당해 導船士이다. 즉, 선장은 계약상의 채무 불이행 책임을 부담한다. 그러나 선장이 導船士를 요청하지 않은 경우에는, 선장에게 導船士를 요청하여야 할 일반적인 의무만이 있는 것이지, 강제 도선규정이 導船士에게 채무불이행으로 인한 손해배상청구권이나 불법행위로 인한 손해배상청구권을 발생시키는 것은 아니기 때문이다.<sup>36)</sup>

## 2) 船長의 協力義務를 促求할 權利

### (1) 船長의 告知義務

導船士의 權利와 관련하여 船長은 導船士가 승선하였을 때에 당해선박의 총톤수, 홀수, 전장, 기관의 종류, 속력, 항해계기의 상태 및 조타기의 불량 기타 필요한 사항을 도선사에게 알려야 한다(도선약관 제9조). 이러한 선장의 고지 의무는 導船士가 조타방법의 조언 또는 사실상의 조선을 하기 위한 필요한 자

36) 정찬수, 앞의 논문, 35쪽.

료를 공급하는 것이기 때문에 導船業務 수행의 전제조건으로 되고, 실무에서는 확립된 관습으로 되어 있으므로 그의 위반은 導船士의 책임의 면제 또는 감경(減輕)의 항변으로 될 것이다.<sup>37)</sup>

## (2) 船長의 便宜提供 義務

導船士의 승하선시의 안전조치와 관련하여 선장은 導船士 승하선시의 안전조치의무가 있다. 즉 선장은 導船士가 도선선에서 본선에 승선 또는 하선할 때 풍하현측을 만들어 본선의 속력을 줄이거나, 기관을 정지 또는 감속하는 등, 導船士 및 도선선의 안전을 위한 제반 안전조치를 강구하여야 한다(도선약관 제8조제1항). 선장은 도선사용 사다리를 안전하고 청결하게 유지하여야 하며 도선선에 적합하게 설치하여야 한다(도선약관 제8조제2항). 선장은 항상 導船士의 안전한 승·하선을 보장하기 위하여 필요한 장비<sup>38)</sup>를 구비하여야 한다(도선약관 제8조 제3항). 선장은 야간에는 導船士가 안전하게 승·하선할 수 있도록 충분한 조명을 하여야 한다(도선약관 제8조제4항). 상기와 같은 도선약관 제8조(승하선의 안전조치)의 규정 및 導船法 제25조(승선·하선시의 안전조치)는 선장이 導船士 및 도선선의 안전을 확보하기 위하여 요청된 당연의 주의의무규정이기 때문에, 선장은 이러한 조치를 해태한 경우에 발생한 결과에 대하여 계약상의 불법행위책임은 물론 업무상과실에 따른 형사책임을 지게 된다.<sup>39)</sup>

## (3) 其他

한편, 導船士協會는 선박운항의 안전을 기하기 위하여 총톤수 3만톤 이상의 대형선 또는 특수한 선박을 도선하는 경우에는 선장 또는 선박소유자와 협의하여 2인 이상의 導船士가 동시에 승선하여 도선하게 할 수 있다. 다만 유조선, LNG선, LPG선 등 위험물(해양환경관리법 제2조 제1호에서 정한 기름포함)을

37) 정찬수, 앞의 논문, 36쪽.

38) 이를 위한 것으로는 Man-rope, Life-buoy, Heaving line 등이 있다.

39) 송용섭, 앞의 논문, 28~29쪽.

적재한 선박에 대하여는 반드시 2인 이상의 導船士가 승선하여야 하며, 자가 접안시설(부표)을 갖춘 선박의 소유자가 선박계류보조인(Mooring Master)을 승선시켜 導船士를 보좌하는 경우에는 그러하지 아니한다(도선약관 제7조). 導船士가 위험물 적재선박을 도선하던 중 해양사고를 일으켜 해양오염을 유발하는 사례가 빈발하자 해양오염 및 대형사고를 예방하기 위하여 위험물 적재선박에는 반드시 2인 이상의 導船士를 승선하도록 하고 있다(우리나라 도선 약관 제 7조 참조).

## 2. 導船士의 義務

### 1) 航行上 注意義務

導船士에게는 法律에 의하여 상당히 고도의 注意義務가 부과된다. 즉, 導船士는 海圖에 표시된 장애물뿐만 아니라 海도에 표시되지 않고 외관상 쉽게 발견되지 않는 위험물을 포함하여 지방수역에 관한 지식을 가지고 있어야 하며 이를 활용할 의무를 가진다.<sup>40)</sup> 예컨대 강에서 선박을 도선하는 導船士는 그 강에 모래톱, 암초, 물 속에 잠겨 있는 나무, 침몰선, 바지선 등 상존하는 위험을 반드시 파악하고 있어야 하며, 그러한 장애물을 피하여 선박을 항행하여야 한다. 또 導船士는 강물흐름의 변화, 모래톱, 암초, 통나무 등 선박에 위해를 끼칠 수 있는 장애물이 최근에 새로 형성되었는지 여부에 관하여 파악하고 있어야 하며, 특히 強制導船士의 경우에는 전문적인 지식과 기술이 있어 선임된 자이므로 任意導船士보다 더 엄중한 주의의무가 요구된다. 연안에서 도선하는 導船士는 대양을 항해하는 것보다 고도의 주의의무가 요구된다.<sup>41)</sup>

### 2) 導船拒絶禁止 및 差別導船禁止 義務

---

40) 정찬수, 앞의 논문, 37쪽

41) 위의 논문, 38쪽.

導船士가 도선의 요청을 받은 경우에는 천재·지변 기타 불가항력의 사유로 인하여 도선작업의 수행이 현저히 곤란한 경우 등 정당한 사유(導船法 제18조 제2항 및 도선약관 제5조)가 없는 한 도선을 거절하여서는 아니 된다. 또한 도선사는 도선의 요청을 받은 선박의 입·출항순서에 의하지 아니하는 차별도선을 하여서는 아니 된다(導船法 제18조의 2). 만약 도선을 거절하거나 차별도선을 한 경우에는 형사처벌을 받는다(導船法 제40조 제3호).

### 3) 損害賠償 義務

導船士의 업무상의 과실로 선박 및 제3자에게 손해를 가하였다면 형사책임은 물론, 이론상 당연히 민사상 불법행위책임을 진다. 다만 도선약관에 의하여 導船士 개인의 책임이 제한되는 경우가 있다.<sup>42)</sup>

제3자에 대한 導船士의 책임 문제에 있어서는 민법 제750조(불법행위의 내용)에 따라 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있으므로, 導船士 역시 자신의 고의 또는 과실로 인한 손해에 대해 배상할 책임이 있다. 다만, 導船士는 상법 제769조(선박소유자의 유한책임) 및 제774조(책임제한을 할 수 있는 자의 범위)에 의거 당해 선박소유자의 경우와 동일하게 책임을 제한 할 수 있으며, 導船士가 선박소유자에 대한 책임에 대해서는 도선약관 제16조 제1항에 의거 導船士는 당해 선박으로부터 지불받아야 할 導船料 및 導船船料를 한도로 업무상 과실로 인해 발생한 손해에 대해 당해 선박소유자에 대한 책임을 제한하고 있다.

한편, 도선약관의 효용에 대해서는, 導船業務의 특수성, 즉 공공성과 공익성 등은 보편적으로 인정되며, 도선 약관은 그 면책조항이 법률상의 강행규정 또는 선량한 풍속이나 사회질서에 반한다고 할 수 없으므로, 이 도선약관의 면책조항에 대한 사법상의 효과는 부인되지 않을 것이나, 이러한 導船士의 책임제한은 도선약관이 아닌 導船法에서 규정하는 것이 좋다고 본다. 그것이 확실한 책임제한 효과를 얻을 수 있고, 또한 세계적인 흐름이며, 導船業務의 효율성 및

---

42) 위의 논문, 39쪽.

해운의 국제경쟁력을 강화하기 위해서도 필요하다고 본다. 이러한 導船士의 책임제한제도에 대한 입법의 적극적인 검토가 필요하다고 생각 한다.<sup>43)</sup>

#### 4) 成實修行 義務

導船法 제36조에 의한 導船約款 제2조 제1항은 도선사는 선장의 조연자의 자격으로 導船業務를 성실히 수행하도록 규정하고 있다. 導船法 제18조에서는 천재지변 등 특별한 경우가 아니면, 도선을 거절하지 못하게 규정하고 있으며, 또한 導船法 제18조의 2항에서는 대통령령으로는 정하는 특별한 경우가 아니면 입·출항 순서에 따르지 않은 차별도선을 엄격히 금지하고 있다.

導船士는 해상안전, 항내 질서 유지 및 해양 환경 보호, 등 공익성이 강하므로 일반 사법상의 과실책임주의와 달리 도선약관의 면책조항에 따라 책임이 극도로 제한된다. 따라서 導船業務를 성실히 수행하여야 하고, 선박소유자나 화주와의 관계에서도 공정하고 중립적인 위치에서 업무를 수행하여야 한다.<sup>44)</sup>



---

43) 위의 논문, 55쪽. “우리나라 도선제도에 관한 법제 고찰” 한국해양대학교 이윤철 교수 외 2명 논문, 308쪽 및 317쪽, 참조

44) 정찬수, 앞의 논문, 39쪽.

## 第3章 導船制度에 관한 比較法的 考察

이 장에서는 우리나라 導船制度의 개선방안을 제안하기 위한 이 논문의 목적상 세계 주요 국가의 導船制度에 관한 立法例에 관하여 比較法學的으로 考察하기로 한다.

### 第1節 英國

#### 1. 1987年 導船法

英國은 긴 도선의 역사를 가지고 있으며, 이는 대부분 自營 導船士들에 의해서 이루어졌고, 導船士들에 대한 관리 및 면허 등은 대부분 트리니티 하우스(Trinity House)에 의해 이루어졌다.

英國의 導船制度가 최초로 國家次元의 체계적인 관리에 편입된 것은, 다양하게 적용되던 법령들을 통합하여 1913년에 법률로서의 導船法(Pilotage Act 1913)을 제정하고, 이를 공포한 1918년 이후부터이다. 하지만, 여전히 예외조항과 특히 도선면제와 임의 도선이 허용되는 “Free Port”가 많이 있었다.

1913년 導船法과 1936년의 導船當局責任制限法을 통합하여 1983년의 導船法이 제정되면서 현재의 導船制度 體系를 갖추게 되었으며, 완전한 공영제의 導船業務를 실현한 새로운 導船法을 1987년에 제정하였다.<sup>45)</sup>

港灣當局(Harbour Authority)은 역시 긴 역사를 가지고 있지만, 대부분 항만이나 수로 등의 관리 및 사용자와 항해지시에 대한 업무를 담당하였고, 導船業務에 대해서는 거의 대부분 권한을 갖지 못했으나, 1987년 導船法 시행 이

---

45) 송용섭, 앞의 논문, 14쪽, 및 영국 도선법(The Pilotage Act 1987) 서문, 참조



후에 종전의 트리니티 하우스에 의해 이루어졌던 導船業務를 각 管轄港灣當局(CHA, Competent Harbour Authority)으로 導船業務를 완전 이관하게 되었으며, 관할항만당국은 항만의 안전하고 효율적인 관리를 위한 법정권한과 의무가 주어지며, 이들 의무를 시행하기 위한 권한이 주어진다. 이러한 권한과 의무의 실행을 위해 항만당국에게 관할 항만의 실정에 적합하고, 효율적인 관련 법규, 즉, 조례를 제정할 권한을 부여하여 행정상의 권한과 아울러 불법행위에 대한 사법권까지 부여하고 있다.<sup>46)</sup>

英國의 항만은 관리·운영을 국가가 아닌 전문 운영단체에서 하는 형태이므로, 이들 전문 기관이 관할항만당국의 역할을 담당하게 된다. 따라서 국가는 이들에게 법적권한 및 의무를 부여하여 국가의 행정업무를 대행하게 하고 있다.

1987년 導船法은 導船業務에 대한 관리권한 및 책임을 管轄港灣當局에 부여하였으며, 管轄港灣當局은 英國 港灣當局의 한 부류로 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 1964년 항만법의 정의에 의하여 항만당국으로 분류되는 항만관련 기관일 것, 둘째, 연안 및 항만의 해당구역에서 선박의 이동이나 항행의 안전을 확보하는데 필요한 법적인 권한과 책임이 주어진 기관 일 것, 셋째, 해당 항만관련 기관이 관할하는 항만의 전체 또는 일부가 1983년 導船法施行令이 규정한 導船區의 범위에 포함되어 있을 것, 등이다.

港灣當局에 있어서 항만은, 일정한 경계 내에서 항만당국의 권한 및 직무가 이행되는 지역 또는 지역들을 의미한다. 그러나 지역이 2개 이상으로 분리되어

---

46) 영국 도선법(Department of the Environment, Transport and the Regions, the Pilotage Act 1987, 1987.5.15 발효) 제1조 제1항 제1호, 참조.

이 규정은 “항만당국(CHA: Competent Harbour Authority)이란 관할 항만 수역 내에서 선박의 이동과 항해안전에 대한 규정에 관련된 법률적 권한을 가진 항만당국을 말한다”고 법으로 규정함으로써, 항만당국에게 행정상의 권한과 아울러 불법행위에 대한 사법권까지 부여하고 있다. 이것은 대형 원유선인 "Sea Empress"호의 좌초로 막대한 원유의 유출로 인한 기름 오염사고와 관련이 깊은데, 동 사고는 1996년2월15일 Milford haven으로 접근 중 도선사의 과실로 Middle of Rock에 좌초된 사고로, "Sea Empress"호에 관한 조사보고서를 영국의 해난조사국(MAIB: Maritime & Coastguard Agency Marine Accident Investigation Branch)이 제출하였고, 또한 DfT(Department of the Environment, Transport and the Regions)가 조사결과보고서를 부총리에게 제출하였다. 이 보고서의 결론은 '1987년 도선법'의 적극적인 시행을 촉구하고, 아울러 각 항만의 통제와 관리가 안전서비스와 함께 항만당국(CHA)에서 통합 관리되어야 한다는 것이다.

있을 경우에는 해당지역 및 구역 중에서 과거에 유효했던 항만당국의 導船區 안에 속하는 곳만 포함된다.

英國의 導船士는 導船料의 한도 내에서 민사적 책임을 면할 수 없으며, 따라서 導船料의 인상은 민사책임 한계를 확대시키는 효과가 있다. 그러나 導船士의 형사책임은 실질적으로 제한이 없다.

英國 導船法에 의하면, 導船士는 선박, 선박의 기계, 설비, 항해 및 안전장비 등의 멸실을 초래하거나, 선박탑승인명의 사상에 대한 원인을 제공하였을 경우, 6개월 이하의 금고 및 법정 최고의 벌금형을 받는다. 또한 導船士가 이를 방지하기 위한 적절한 조치를 취하지 않았으며, 그 과정에서 해당 導船士의 직무유기 또는 과실이나 당시 주취 및 약물중독의 영향이 있었음이 입증될 경우, 2년 이하의 징역 및 무제한 벌금형을 받는다. 이러한 규정들은 導船士들이 導船業務를 매우 신중하게 수행하도록 하는 요인이 되고 있으며, 管轄港灣當局은 이와 관련하여 導船士의 능력이 현저히 부족하다고 판단되거나, 중대한 과실을 초래한 경우, 해당 導船士의 면허를 취소하거나 정지시킬 수 있다.

導船士의 형사책임과 관련해서는 교통부 해양사고조사위원회의 조사결과에 따라 처벌된다. 그러나 그 실례는 매우 드물어서 취중도선과 관련한 소수의 사례가 있는 정도이다.

英國의 導船制度는 조직 및 운영에 있어서는 공영제를 선택하고 있으나, 導船區별 특성에 따라 상이한 제도운영이 가능하도록 하는 대표적인 절충형에 해당된다고 볼 수 있다. 이에 따라 英國의 導船制度는 공공부문에 의한 효과적인 관리감독에 의하여 공익성이 확보되어 있으며, 도선구별 특성 및 환경조건에 적합한 시험, 교육 및 훈련제도가 적용되고 있어서, 도선구별 도선수요에 적합한 導船서비스가 가능한 것이 특징이다.

導船士의 자격으로는 일반적으로 1급 해기사 또는 선장으로 10년~12년 이상의 근무경력과 항만 및 선박조종 등에 대한 충분한 지식이 요구되고 있다.

특히, 英國의 導船制度는, 실습, 수습 및 훈련과정이 다단계로 구성되어 있으며, 導船士 교육기간도 상대적으로 길게 책정되어 있어, 특히 현장에 충실한 기술 및 지식습득에 탁월한 교육훈련제도로 평가되고 있다. 그리고 導船士의

수요산정, 導船料의 책정 등도 도선구별 管轄港灣當局 등, 該當 導船當局에서 직접 결정하도록 하여 도선구별 상황변화에 유연하게 대처할 수 있도록 하였다.

그리고 북해 해역의 심해도선을 위해서는 별도의 심해도선사제도를 운영하고 있고, 북해도선사위원회는 이해 당사국과 導船當局과의 협의체로써 안전 및 효율적인 導船서비스를 유지하기 위하여 노력한다.<sup>47)</sup>

## 2. 런던항 導船業務 提供現況

1997년 英國 導船法이 개정된 후, 導船士의 수가 이전의 英國 전체 약 800명 정도에서 약 300명 정도가 축소되어 현재 약 600여명 정도의 導船士가 導船業務에 종사하고 있다. 런던항의 경우 약 90명의 導船士가 연간 약 14,000척의 선박을 導船하고 있다.

2개월마다 港長(Harbor Master)으로서 교대 근무를 하고 있으며, 연간 약 250척의 선박을 도선, 3주 근무/2주 휴식 방식으로 근무하고 있으며, 근무시간 기준은 매주 48시간으로 하고 있다. 근무 중 1일 16~17시간을 근무하고 24시간 휴식하는 제도이며, 선박의 증가를 대비하여 약 10명 정도가 항상 대기하고 있고, 21명의 導船士가 7명씩 3교대 근무제로 운영하고 있다.<sup>48)</sup> 보다 자세한 것은 하면 된다.

導船士 증감에 대해서는 管轄港灣當局에서 결정할 권한을 가지고 있으며 導船士, 船舶所有者, 管轄港灣當局, 대리점 등의 대표자 모임을 매 2개월마다 개최하여 불만사항, 개선사항 등을 수정하도록 하고 있다.

덴마크의 대형 컨테이너선사인 머스크 라인 등에서는 導船士 승·하선을 위하여 선박 속력을 낮추는 것을 꺼려하여, 아예 유럽항만 간 운항 중일 동안 본선에 導船士를 승선시키고 운항하는 경우도 있다.

國際海事機構 總會 決議文 A.960 내용을 근거로 시행되는 도선 결정권에

47) 韓國導船士協會, “도선운영 제도개선 종합대책(안)”, 2005.5, 161쪽.

48) “www.dft.gov.uk” 참조

관한 결의문에 의해 기상 악화 시, 기준 풍속 근처에서의 도선 가능 여부 판단하며, 결정은 當直 導船士가 결정한다.<sup>49)</sup>

導船免除制度에 있어 국가별 차별은 없으며 각 항별로 별도로 운영하고 있다. 선장 및 1등 항해사에게 부여되며, 연간 12회 이상 동일한 항만 입항 조건 등을 만족하여야 한다. 화물의 종류, 선박의 크기 등을 고려하고 현직 도선사 및 管轄港灣當局에 의한 평가를 받고 합격하여야만 허가하고 있다.

導船士 지망자 자격요건은, 정년은 법에서 규정된 65세이며 선장 면허만 있으면 신청 가능하다. 최연소 26세, 보통 30세 초반부터 지망하고 있다. 4개월~6개월의 수습 도선사를 거쳐야 하고, 적성검사를 시행하며, 그 과정에서 1/100정도 탈락한다. 도선사 평가위원으로는 현직 도선사와 항장 등이 참여하고 있다.

도선사 교육훈련은 2009년부터 시작되었고, 시뮬레이션 과정과 안전과정으로 구성되어 있다. 이러한 자격 요건은 운수성에서 요구하고 있으며, 강제사항이다. 導船士가 된 후에도 선장자격 유지하여야 하지만, 이것은 자동적으로 유지가 되고 있다.

품질관리와 관련하여 현재 ISO인증을 받은 곳은 리버풀 항 한 곳뿐이며, 도선사 책임은 導船法에 의하여 대외 손실 1,000파운드까지로 책임을 제한할 수 있도록 하고 있다. 導船士가 해상교통관제실에서 운영을 담당하고 있으며, 런던 항에서만 6명의 導船士가 교대로 근무하고 있다.

기상 악화시 도선중단 결정은 導船士의 권한이며, 導船免除證書는 국적에 관계없이 가능하며, 동일한 선박에서 연간 12회 이상 특정 부두 또는 터미널에 입·출항하는 경우로 한정하고 있다.

---

49) IMO, A23/Res. A.960, 2003.12.05, Annex 2, Title 8 "Refusal of pilotage services: "The pilot should have the right to refuse pilotage when the ship to be piloted poses a danger to the safety of navigation or to the environment. Any such refusal, together with the reason, should be immediately reported to the appropriate authority for action as appropriate",

## 第2節 싱가포르

### 1. Port Marine Circular 제1998-59호

싱가포르의 導船制度는 과거에 公營制로 운영되어 왔다. 싱가포르의 導船士는 싱가포르 항만당국(PSA: Port of Singapore Authority) 소속의 공무원 신분을 유지해 왔다. 싱가포르가 導船士의 공영제를 채택한 것은 군사적인 목적과 경제적인 전략적 차원에서 낮은 導船料를 제공하고자 하는데서 비롯되었다.

그러나 공영제로 인해 항만운영의 효율성이 저하되고, 導船事故로 인한 손해배상책임이 국가에 귀속될 우려 등으로, 새로이 발족한 싱가포르 海運港灣局(MPA, Maritime and Port Authority of Singapore)은 1997년 9월에 導船士들이 소속해 있던 항만당국을 민영화 하여, PSAC(Port of Singapore Authority Corp.)로 개칭하고, 새로이 설립한 PSAC로 하여금 導船士의 과실로 인한 사고에 대하여 책임지도록, 제도적인 변화를 꾀함으로써, 현재는 혼합 운영제도를 채택하고 있는 실정이다.

導船士의 民事責任은 1,000싱가포르 달러에 한하여 책임을 지며, 형사책임은 도선 중에 導船士의 과실에 의하여 사람이 사망할 경우에도 導船士는 조사를 받거나 재판을 받지 않는다. 다만, 싱가포르 항만당국은 해당 導船士에게 일정기간 導船業務를 정지시킬 수는 있다. 싱가포르항의 도선운영제도는 싱가포르 海運港灣局 법률 제60조의 규정에 따라 海運港灣局이 공고한 Port Marine Circular 제1998-59호(1998.9.15)에 자세히 규정되어 있다.

그 내용을 살펴보면, 몇 장(Chapter)으로 나누어 놓지 않았고, 서술형으로 페이지 순서대로 규정되어 있으며, 총 17쪽으로 되어있다. 페이지 순서대로 그 규정을 살펴보면, 총칙이 앞에 나와 있고, 용어 정의, 그 다음에 강제도선, 導船免除, 導船免除가 가능한 예인선 기준, 도선사 승하선 지점, 도선요청(Pilotage Orders), 항행정보제도 및 도선사 승하선 설비규정, 등이다.<sup>50)</sup>

50) MPA'S website, <http://www.mpa.gov.sg>, "Circulars and Notices", 참조

## 2. 導船業務 提供現況

導船士의 수는 총 203명으로 6명의 무제한급 導船士가 케이프 사이즈 (Cape size)급 이상의 대형선, 무동력선 등의 특별 導船業務를 수행하고, 또한 신규 도선사 교육 및 도선사 배정업무를 수행하고 있다.

2008년 10월 이전에는 導船士 규모가 100여명 체제로 낮은 처우와 과중한 업무로 인하여, 많은 導船士가 호주 또는 두바이 등, 중동아시아 지역으로 옮겨가 버리자, 導船士 수를 200명 수준으로 증대시키고, 導船士 처우를 과거 대비 2배 이상으로 대폭 개선하였다.

1일 도선 선박의 척수규모는 평균 입출항 선박 215척, 이동 선박 430척이다.<sup>51)</sup> 도선 척수는 근무일 1인 평균 2~3척이며 평균 도선 시간은 약 1.5시간으로, 이동시간 포함하여 1일 근무시간 약 9시간이다. 근무방법은 1일 3당직제, 9시간 근무제<sup>52)</sup>로 운영하며, 각 당직그룹별 50명, 50명 및 35명 총 135명을 배정하고, 나머지 휴무중인 63명은 선박 폭주시 수당제를 도입하여 수시로 지원하는 제도로 운영하고 있다.

휴가제도는 매주 2일간의 휴무 및 연중 24일 유급휴가 실시하고 있다. 도선 중 사고는 연간 평균 8건으로 우리나라보다 높은 편이다.

導船士 선발 방식은 싱가포르 해군 함장 출신자, 상선 1등/2등 항해사 경력자 또는 선장경력 이민자 중에서 海運港灣局이 지원자를 서류 및 인터뷰 등으로 평가하고 있다. 선발된 도선수습생은 6명의 상급 도선사가 동승하여 교육훈련 및 적성 등을 평가하여 추천하고, 海運港灣局에서 1개월 동안 필기시험, 시뮬레이터 평가, 구술시험 및 실제 선박을 이용한 조종시험을 실시하여 최종 합격자를 선발하고 있다.

이들 합격자 중에서도 6개월~9개월간의 훈련 기간 동안 導船士의 평가에 의하여 탈락자가 발생하며, 훈련평가에서 탈락한 자의 재지원은 사실상 불가능

---

51) 2009년 3,270척 x 2/월

52) 0500~1400, 1300~2200, 2100~0600

하며, 군대 복무자를 우대한다. 훈련기간 동안 매월 5천 싱가포르 달러(한화 약 435만원)의 수당이 지급된다.

싱가포르는 해군사관 경력자를 양성하여 재활용하고, 일부는 선장경력을 가진 외국인 이민자를 사용하고 있으므로, 자원고갈의 문제는 없으나, 자질저하로 사고 발생률이 우리나라에 비하여 상당히 높은 상태이다.

導船士 근무방식은 순번제등의 방식을 쓰고 있다. 전체 導船士를 5개의 그룹 즉 A1<sup>53)</sup>, A2<sup>54)</sup>, A3<sup>55)</sup>, B<sup>56)</sup> 및 C<sup>57)</sup>로 구분하고 각 그룹별 순번제로 운영한다.

도선제한 등에 관한 규제에 있어서는, 싱가포르 항은 적도 무풍대 열대지역으로서, 기상악화로 인한 도선중단 등의 문제는 없으나, 우기 때의 강한 스콜 등으로, 선장 혹은 導船士의 판단에 따라 약 20~30분 정도 일시적으로 도선을 중단하는 경우가 있다.

도선 면제의 규정으로는 300총톤 이하 선박은 도선이 면제되고, 총톤수 300톤~2,000톤 선박에 한하여 시험을 시행하여 합격할 경우 導船免除證書를 교부하지만, 터미널 규정으로 인하여, 導船士 없이 입항하는 것을 제한하는 경우가 많이 있다.

일반적인 사고발생시, 海運港灣局 징계위원회에서 감봉 1월~12월 또는 업무정지를 부과하게 되고, 중대사고 또는 고객으로부터 불만민원 접수 시, 당국으로부터 벌점이 부과되고, 2년 이내에 벌점 24점이 부과되면 면허장을 반환하여야 한다.<sup>58)</sup> 지난 10년간 중대사고 1건, 導船士 상호간 비협조 및 행실불량 1건으로 2명이 면허를 반환한 경우가 있다.

---

53) 선박 종류에 제한이 없다.

54) A1그룹 보조

55) 선박 길이 200미터 이하 선박의 접이안 및 75,000GT 이하 선박의 이동

56) 선박 길이 152미터 이하 선박의 접이안 및 20,000GT 이하 선박의 이동

57) 선박 길이 122미터 이하 선박의 접이안 및 12,000GT 이하 선박의 이동

58) 통상 사고 1건 당 벌점 4점이 보통임

### 第3節 美國

#### 1. 導船法

美國은 導船士의 자율운영을 최대한 보장하는 自由制에 의하여 관리되는 聯邦免許導船士와 自由制와 公營制의 折衝制 方式으로 관리되는 州免許導船士로 구분되어, 서로 다른 導船制度가 조화를 이루며 운영되고 있다.

聯邦免許導船士는 美國市民으로서 본인이 희망하는 선종의 선박에 5년 이상 승선 근무경력과 그에 따른 전문지식과 기술수준이 요구되며, 導船士로서의 임무를 충실하고 성실하게 수행할 수 있는 것으로 판단 될 경우, 美國 沿岸警備隊(USCG: United States Coast Guard)에 의하여 聯邦免許가 발급된다.

聯邦免許는 사전에 특별한 도선훈련이 필요하지 않으며, 또한 주면허에 비하여 매우 낮은 자격요건으로 이루어져 있으므로, 이러한 관점에서 보면 聯邦免許는 국가의 최소기준에 맞추어져 있다고 할 수 있다.

한편, 美國 國籍의 內航船은 연방법에 의거 聯邦免許를 소지한 導船士를 사 용하도록 요구하고 있으며, 美國 내에서 외항선의 도선은 각 주별로 규제되고 있으며, 각각의 주는 자신이 관할하고 있는 수역의 특정한 필요와 주변여건에 적합한 도선시스템을 유지·관리하고 있다.

聯邦免許를 발급 받은 導船士는 船舶所有者의 선택과 상호합의에 따른 고용 조건에 의하여 선박에 채용되며 자유 직업인으로서, 船舶所有者에게 사적인 導船業務를 제공하고 船舶所有者로부터 관리·감독을 받는다. 따라서 연방도선사는 개인의 능력을 근거로 당사자간 노사합의에 따라 導船業務를 수행하며, 주로 任意導船區 및 도선구간에 종사한다. 특히, 1871년 제정된 美國 導船法에 의하면, 美國 연안을 항행하는 선박은 聯邦免許導船士 또는 같은 수준의 항행 기술 및 지식을 충족시키는 면허를 보유한 선장 및 항해사를 승선시키도록 규정하고 있다.<sup>59)</sup>

59) Frederick B. Goldsmith, River Pilot, Marine Surveyor and Third-Party Inspector Liability, Tulane Maritime Law Journal, 2002, pp. 465~466쪽.



聯邦免許導船士는 도선사에 대한 새로운 인식을 가능하게 하는 면이 있는데, 이것은 聯邦免許導船士가 선박의 안전운항 및 입출항을 전담하는 일종의 해기사로 간주되는 경향이 있다는 것이다. 이에 따라 聯邦免許導船士는 船舶所有者의 고용인으로 취업하여 도선이용자인 船舶所有者의 요구에 최대한 부응하는 양질의 서비스를 제공한다. 따라서 強制導船區가 아닌 任意導船區에서도 성실한 導船業務가 보장되는 독특한 제도로 이해되며, 導船士는 선장에 대한 조연자로서의 지위에 그치는 것이 특징이다.

州免許導船士는 실습생으로 승선하여 5년~10년간 도선훈련을 받은 경우, 또는 예인선, 운하통항선 등에 고용된 선장 또는 導船士로, 시험에 합격하고 원양선의 導船士로 일정기간 이상 근무한 경우, 또는 원양선의 선장 또는 갑판사관으로서 일정한 승선근무 경력을 이수한 후, 소정의 시험에 합격하고 일정기간 이상 실무훈련을 받은 경우에, 당해 주의 導船士委員會(Board of Pilot Commission)에 의하여 면허가 발급된다.

한편, 美國 導船士에 대한 중앙감독기관은 聯邦免許導船士의 경우 沿岸警備隊이며, 州免許導船士의 경우 주정부에 위임되어 있는데, 대부분의 주정부는 導船士의 운영 및 통제를 위한 행정기구로써 '도선위원회(Board of Pilot Commission)'를 설치하여 導船業務의 관리를 수행하고 있다. 이 위원회는 주정부에 의해 승인된 관영기구로서 주 정부 대행기관이나 지방자치기관, 또는 항만공사의 산하기관으로써, 대부분의 導船士委員會는 주지사가 임명하는 선박운항자와 항만관계자, 환경단체, 導船士, 정부 대행기관 그리고 지역사회를 대표하는 자 등의 혼합된 위원들로 구성되며, 도선 수습생의 선발과 도선수습과정의 감독, 導船士 시험 및 면허의 발급, 도선요율, 導船士의 정원, 도선선의 보유 및 운영 등에 관한 사항의 결정, 導船士가 관련된 사고나 접수된 대 導船士 불만사항의 조사, 導船制度 운영, 등 여러 가지 업무를 지휘, 감독하는 역할을 수행한다.

州免許導船制度는 각 導船區 또는 연안 주별로 독자적인 제도를 갖고 있으며, 현장상황과 여건에 적합한 도선사 면허 및 시험제도, 도선요율 및 도선사 급여체제 등, 극히 자율적인 관리운영제도를 갖추고 있다.

州免許를 발급받은 導船士는 면허를 취득한 導船區에서 공공 導船業務를 제공하는 특권이 주어지며, 導船業務의 원활한 공급 및 제도유지를 위한 공적책임이 있음과 아울러, 주로 지역 도선사 조합이나 예인선 회사에 소속되어서 관할 수역의 해당 導船區 안에서 이동하는 모든 외국적 및 美國 國籍 外航船에 승선하여 強制 導船業務를 수행하게 된다.

상기에서 살펴 본 바와 같이, 導船制度가 완전한 자유제로 운영되고 있는 국가는 거의 없으나, 美國의 경우 특히 聯邦免許導船士와 관련해서는 거의 완벽한 자유제로 운영하는 한편, 州免許導船士는 절충형으로 운영함으로써 두 가지 형태의 導船制度를 병행하고 있다.

따라서 美國 導船制度의 강점은 導船業務의 용도 및 수요에 적절한 서비스 체제가 유지되고, 여건변화에도 유연하게 대응할 수 있는 체계를 갖추고 있다는 것이다. 다만, 이와 같은 제도를 저개발국가나, 導船業務가 필요한 수역이 밀집되어 있고, 도선수요의 급신장 및 위험화물의 편중 등에 의하여 인접 도선구별 격차가 심한 국가에서, 美國式 導船制度를 도입하기에는 제도정착 과정에서의 어려움과 지나친 유연성에 따른 혼란성, 등에 의하여 위험이 따를 수 있음을 고려해야 한다.<sup>60)</sup>

## 2. 로스엔젤레스港 導船業務 提供現況

로스엔젤레스港의 導船士는 다른 나라의 導船制度和 달리 導船士가 로스엔젤레스市 항만부(LA Harbor Department of Port Authority)에 소속되어 있는 공영제도로 되어 있으며, 導船士에 대한 보수는 로스엔젤레스市로부터 지급된다. 그런 이유로 모든 행정적 처리는 항만부 항만청에서 실시하며 도선사 정원은 18명이다. 도선사 수급의 결정은 근무시간 및 수입을 고려하여 로스엔젤레스市 항만국에서 결정하고 있으며, 導船士協會에서 적정 導船士 수를 검토한 후, 추가 증원이 필요하다고 판단할 경우, 항만운영협의회(LA Board of Harbor Commission)에 요청하고, 로스엔젤레스市 항만국장(Executive

60) 한국導船士協會, 앞의 논문, 171쪽.

Director)이 실질적 최고 책임자로서 결정한다.

導船士는 1일 평균 12~15척 정도의 도선을 수행하고 있으며, 1인당 평균 2척의 도선을 수행한다. 1인의 1일 근무시간 기준은 8시간으로 도선 건수 2척에 도선시간 4시간 + 대기 4시간으로 계산된다.

導船業務는 당직 도선사를 대상으로 순번제로 운영되며, 船舶所有者나 사용자가 導船士를 지명하는 제도를 절대로 인정하지 않고 있다. 선박별 도선 순위를 결정하는 공무원이 도선사 사무실에서 근무하고 있어 그 공무원에 의하여 도선 순위가 결정된다. 기상 등의 요인에 의한 도선제한이 되는 경우로는, 지역의 기후 특성상 강풍은 매우 드물며, 가끔 일시적인 농무로 인하여 입항선의 경우에만 일시적으로 도선을 중단하는 경우가 있으나, 출항하는 선박은 제한 없이 출항 가능하다. 기상조건으로 인한 도선 중단여부는 전적으로 도선사 개인의 판단<sup>61)</sup>에 맡기고 있으며, 이때 투묘하여 대기하게 된다. 이러한 문제점에 대하여 필요한 경우 안전위원회<sup>62)</sup>에서 논의한다.

상선의 선장으로서 2년 이상 경력을 가진 자, 또는 예선 선장으로 2년 이상 경력을 가진 자가 導船士로서의 자격을 갖추게 되며, 현재 로스엔젤레스港의 경우, 양측 출신자가 절반정도로 구성되어 있다. 도선사 선발과정 시험은 3단계로 구성된다.<sup>63)</sup> 최종 합격한 導船士는 18개월~24개월 기간 동안 6~7단계의 실선에서 도선 수습 및 시뮬레이션 훈련을 수료한 후 정식 導船士로 임명되며, 수습기간은 개인의 능력에 따라서 다를 수 있으며, 도선사간의 등급제도는 없다. 도선사 면허갱신은 매 5년마다 신체검사 및 간단한 전문성 테스트(open

---

61) Website, [www.portoflosangeles.org/Publications/Mariners\\_Guide\\_2010.pdf](http://www.portoflosangeles.org/Publications/Mariners_Guide_2010.pdf), "Vessel Operating Procedures, Inclement Weather Standards of Care for Vessel Movements", 18~21쪽, 참조.

62) Website, Website, [www.portoflosangeles.org/Publications](http://www.portoflosangeles.org/Publications)"Community, Port Community Advisory Committee", 참조. 위원회: 매월, 본 위원회: 2개월마다 개최.

63) 1단계: 美國沿岸警備隊(USCG)에서 도선사 지망자에 대한 선장면허 및 면허 이서(24번 이상의 LA항 입출항 경험) 내용을 확인

2단계: 면접시험을 통하여 채용예정 인원의 6배수를 선발함(면접위원 3명: USCG, LA시 인사과, 해운선사 소속의 선장, LA항만에 관한 세부사항에 대하여 심층시험을 시행; 항내 배치작도, 항로표지, 부두사정, 해상 및 기상 등).

3단계: 3인의 면접위원(LA항만 부국장, 導船士協會 회장 및 부회장)에 의한 항내사정 및 도선 전문지식을 평가하고 6배수 인원에 대한 순위를 결정함.

book)를 거쳐 면허가 갱신된다. 도선사 교육은 강제교육이 아니고 임의적, 자발적으로 실시하지만 실제에서는 모든 導船士들이 일정한 간격으로 교육훈련을 받고 있다.<sup>64)</sup> 그리고 매 4년마다 선박조종훈련소에서 새로운 항만 및 부두시설과 신조선박에 대한 선박조종훈련을 실시하고 있다.

도선 면제는 인정하지 않고 있다. 다만, 미국 국적선 으로서 미국 내 항만의 입·출항 경력을 가지고, 沿岸警備隊로부터 도선사면허에 관한 이서를 받은 자에 한하여, 300총톤수 이하의 선박에만 인정되는 예외가 있다.

導船士는 도선 중 발생한 피해에 대하여 원칙적으로 민상상 직접 책임은 지지 않는다. 즉, 피해보상은 LA시당국에서 처리하고 있으나, 이러한 내용이 별도의 규정에서 명시되어 있지는 않다. 그러나 피해액의 크기에 따라 경미한 사고의 경우에는 상호 조정하여 해결하지만, 피해액이 미화 20,000 달러를 초과할 경우, 沿岸警備隊의 조사를 받아야 하고, 그 결과에 따라서 견책, 면허정지 또는 면허취소 등의 처벌이 따르게 된다.



## 第4節 日本

### 1. 水先法

日本の 導船制度는 1870년경 日本의 내해인 “세도나िका이”를 통과하는 외국선박에 導船士가 필요한 데서부터 생겼으며, 그 후 1876년 西洋形船水先免狀規則을 처음 제정하여 임의導船制度가 도입되었다.<sup>65)</sup> 1949년 5월 30일 호외법률 제121호로 水先法이 전면 개정되면서 強制導船制度가 도입될 때까지 존속했으며, 위 규칙에 의거 1877년 日本의 최초 법정면허수선인이 탄생하였

64) 도선사 실무교육으로서는 매2년마다 1주일 기간의 시뮬레이션 훈련을 실시(자체 장비가 없기 때문에 외부 교육기관에서 시행)

65) 藤崎道好, 前掲書, 133面.

는데, 당시 日本의 고오베항 항장이던 英國인 J. Marshall씨가 시험관이 되어서 3명의 英國인 導船士를 탄생시켰다. 현재에는 2008년 5월 2일 개정된 水先法이 시행되고 있다.

日本 水先法の 주요 내용은 총칙에 법의 목적과 정의 및 적용 범위를 명시하고, 제2장에서는 수선인의 면허 요건, 도선사 시험, 신체검사, 등을 규정하며, 제3장은 가장 중요한 “도선”에 관한 규정으로써 導船區域 및 도선구별 최소인원, 강제도선, 도선의 제한, 導船料 및 도선약관 등을 규정하고 있고, 제4장은 감독 규정으로써 導船士의 면허취소 및 업무 개선 등을 규정하며, 제5장은 벌칙, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

그리고 水先法の 하위법령인 水先法施行令(政令 제327호, 2007년 9월 1일) 및 水先法施行規則(국토교통성령 제77호, 2008년 9월 1일)에서 導船制度 운영에 대한 세부적인 규정을 명시하고 있다.

중전 日本 수선인 시험응시자격은 총톤수 3000톤 이상 선박에서 선장으로 3년 이상의 경력이 있어야 하였으나, 선장 자원 고갈에 따라 이와 같은 응시자격으로는 필요한 導船士를 선발할 수 없다는 현실을 감안하여 2007년 10월 水先法 개정 시 導船士를 1급, 2급 및 3급으로 구분하고, 응시 자격을 완화하여 각 급수별로 정하여 두고 있다. 1급 導船士는 총톤수 3,000톤 이상의 선박에서 선장 경력 2년 이상, 2급 導船士는 2년 이상 선장 경력 또는 총톤수 3,000톤 이상의 선박에서 1등 항해사 경력 2년 이상 및 3급 導船士는 1년 이상 선장 또는 총톤수 1,000톤 이상의 선박에서 항해사 1년 이상 있는 자에게 응시자격을 부여하고 있다(日本 水先法 施行規則 제1조의 4). 승선 경력 완화를 보장하기 위하여 導船士養成施設에서 필요한 과정을 거치도록 요구하고 있다(日本 水先法 제5조 제2항). 이에 따라 도선사 예비 시험에 합격한 사람은 3개 학교기관에 분산하여 양성교육을 진행하고 있다. 양성과정에 입학하고자 하는 지망생에 대하여 적성검사를 실시하고 있으며, 각종 기능시험 및 선박 모의 조종(시뮬레이션) 시험 등을 시행하고 있다. 새로운 導船制度의 결과로 2011년 2월에 처음으로 3급 도선사가 25명 졸업하여 배출될 예정이다.

1급 도선사는 도선할 수 있는 선박에 어떠한 구분과 제한이 없이 모든 선박

을 도선할 수 있다. 2급 도선사는 총톤수 5만톤 미만의 선박 및 3급 도선사는 총톤수 2만톤 미만의 선박(위험물 선박 제외)을 도선할 수 있다. 도선사는 35세로 제한되어 있다(日本 水先法 제4조 제3항).

도선사의 징계에 관하여서는, 水先法 제23조 및 제24조, 등에서 규정하고 있고, 지금까지 징계한 사례는 없으며, 징계의 종류로는 水先法 및 海難審判法에 의거하여 중대한 징계로써 면허취소 및 업무정지가 있으며, 중과실 및 과실의 정도에 따라서 면허취소 및 1개월에서 3년까지 업무정지를 시킬 수 있도록 규정되어 있으나, 지금까지 면허취소 또는 4개월 이상 업무정지를 받은 사례는 없다.

導船業務 중 사고에 대해서는, 日本 도선약관 제21조에서 水先人責任制限을 규정하고 있다. 수선약관은 각 水先區에서 국토교통성 대신에게 제출하여 승낙을 받아야 하며, 선박회사 또는 선장은 그 약관의 내용을 수락하는 조건으로 도선을 요청하도록 하고 있다.

水先人の 고의 또는 중대 과실을 제외한 업무상 과실에 대하여는, 선장 및 선원 또는 제3자에 끼친 손해에 대하여 당해 선박 水先料 金額을 상한액으로 하여 면책이 된다.

日本の 導船士 정년은 72세이며, 추가 2년이 가능하다. 日本은 매 5년마다 수선인 면허를 갱신하도록 하고 있는데 64세가 되면 매4년마다, 65세 이상은 매3년마다 면허갱신을 하여야 한다. 면허 갱신 신청 전 2년 동안 수선업무에 종사하지 않았거나, 3회 이상 업무정지를 당한 경우, 재시험을 치르게 한다. 도선사 면허의 갱신 요건은 도선 실무 계속, 갱신 교육, 신체검사 등이다. 신체검사는 매년 하도록 요구되어 지고 있다.

## 2. 導船業務 提供

日本에서 水先은 任意水先과 強制水先으로 구분된다. 그러나 최근 日本은 水先區域을 港灣水先區域(Habour piloting area)와 外海水先區域(Sea piloting area)로 구분하여, 거의 모든 수역을 강제 수선구화 하는 정책을 취하고 있다.

이러한 거의 모든 구역의 强制水先區域化는 국가의 총체적인 이익을 최우선으로 하는 경제 정책의 단면도 있겠으나, 중개무역 국가이자 섬나라인 日本은 선박의 충돌 사고 등의 발생 시 엄청난 기름 유출 등 해양오염 사고로 천문학적인 방재비용 등의 발생과 항만의 기능 정지로 인한 막대한 경제적 손실을 사전에 차단하려는 의지로 예측된다.

강제도선은 日本船舶이 아닌 300톤 이상의 선박, 국제항행에 종사하는 300톤 이상 日本船舶, 총톤수 1000톤 이상의 日本船舶 등에 대하여 그 선박이 정령(政令)으로 정하는 항 또는 수역에서 운항할 때에는 水先人을 승선시켜야 하나, 해상 보안청 선박이나 기타 성령(省令)으로 정하는 선박 및 水先免除를 받은 선장이 탑승한 선박은 제외된다.<sup>66)</sup>

導船免除 규정은, 필요 요건으로, 항해 관련 지식, 항해경력 및 日本語 능력이 있으면 되며, 외국인 선장도 면제를 받을 수 있다. 특히, 日本語 구사에서는 日本人과 동등한 수준의 능력을 요구하고 있으며, 현재 부관훼리 연락선에 승선하는 한국인 14명 선장이 있다. 법률적으로 선박의 국적에 관계없이 조건(동일 부두 25회 이상 입출항 경력, 등)에 해당하면 허가하며, 그것은 전적으로 日本 정부의 판단에 따른다.

기상 등으로 인한 도선중단 여부의 결정 또는 도선안전을 위한 제반 운항제한 조치를 결정하고 이행하는 것은, 당해 水先人이 결정하도록 하고 있다. 각 水先區에서 이러한 水先區別 자체의 자세한 기준을 제정하여 운영하고 있다.

水先人 근무시간 기준은 법 개정 전에는 1개월 기준 100시간이 적정한 도선 시간으로 간주하고 있다.

## 第5節 프랑스

導船士 근무형태 및 규모는 프랑스 전체 약 460명 (르아브르항: 50명)이며,

66) 日本 水先法 제13조(강제도선) 제1항, 참조.

6일 근무/4일 휴식 형태를 띠며, 연간 운항 선박 척수/인은 14,924회(2008년), 평균 15,000회(입항/출항), 인당 연간 325척을 도선한다.

프랑스는 導船士 수급을 위한 정책으로 導船法에 근거한 Commercial Assembly가 있다. 각 분야별 대표자가 위원회에 참석하여 매년 다음 해의 導船士 수급, 導船料 등을 결정하고 있다.

導船士 지원 요건은 72개월(6년)의 승선 경력과 선장 면허를 소지하고 있어야 하며, 導船士 지망 신청 후 약 1년간 무보수로 導船業務(연수)에 봉사하여야 하고, 35세 이전에 시험에 합격하여야 한다. 導船士 試驗에 합격한 후, 1년 단위로 선박 크기별로 연수하여야 하며, 단계별로 승진한다.

導船士 정년에 대해서는, 연령 제한은 없고, 다만 導船士 진입 시기는 35세로 제한하고 있다.

導船士 지명제도 없고, 當直 導船士가 순번대로 도선을 지시하며, 각 항마다 導船士 敎育을 위한 강사가 있으며, 모든 導船士는 연간 8일간 시뮬레이터를 등을 이용한 도선훈련 받아야 하나, 법률에 의한 강제사항은 아니고 자체 내부 규정에 따른 것이다.

도선 면제제도에 대해서는, 기국에 대한 제약은 없다. 하지만 통신 등의 긴급 상황 대비를 위하여 프랑스어에 유창하여야 하고, 동일한 조건의 부두에 6개월 이내에 25회 이상의 입출항 실적을 갖추어야 하며, 그 후에 항만당국의 시험에 합격하여야 한다. 이 제도는 주로 페리(ferry)에 적용하고 있다.

고객 불만사항은 ISO9001에 의하여 부적합사항(non-conformity)에 대하여 절차를 따라 이행하고 시정하도록 되어 있으며, 매 2년마다 선장을 대상으로 설문조사를 실시하고, 이를 대리점에서 수거하여 항만당국에 보고하도록 되어 있으며, 그 결과를 피드백 하여 시정하고 개선하도록 되어 있다. 전체 프랑스 항만의 약 80% 정도가 ISO제도 도입하였고, 導船士에 등급제를 두어, 단계별로 선박의 크기에 따라 통제한다.

기상이 악화될 때, 도선중단 결정은 당해 導船士가 하며, 기상 악화시 헬기로 운항한다. 2009년 연간 총 도선중단 시간은 약 6시간 정도 이다.

導船士 고용 및 교육훈련에 관하여는, 자체 선박조종 시뮬레이터를 갖추고



있으며, 신입 및 기존 導船士를 연간 5~7일간 교육시킨다. 적성검사에 대해서는, 새로운 진입규제라는 인식문제, 방법의 적합성 여부의 이유, 등으로 아직 시행하고 있지 않다.

導船事故에 대한 책임 변제에 관하여서는 導船法에 최대 10,000유로 이상의 변상책임이 없다고 명시되어 있다. 다만, 행정적 처벌은 있다.<sup>67)</sup>

## 第6節 캐나다

캐나다의 도선 운영은 導船士 會社의 형태이며, 이 회사가 캐나다 연방정부 (Ministry of Transport: 교통부)의 산하기관인 導船當局(Pilotage Authority)과 계약을 체결하여 도선에 관한 통제를 받고 있다. 현재 캐나다에는 4개의 導船當局<sup>68)</sup>이 있다.

導船業務 제공방식에 대해서는, 당직 導船士를 대상으로 순번제로 운영하며 지명제도를 인정하지 않고 있다. 도선순위 배정 등의 업무를 담당하는 공무원 (Pilotage Authority 소속)이 導船士 事務室에서 근무하고 있다. 기상조건 등에 의한 도선제한은 극히 드물며 이에 대한 기준은 없다. 대부분 導船士는 가능하다면, 해상기상 상태에 상관없이 도서서비스를 제공하려고 하지만, 항해장비, 선원의 질 등을 고려하여 당해 導船士 개인이 도선중단 여부를 결정하도록 하고 있다.

導船士 면허시험 응시요건은, 8~10년간의 캐나다 연안 항해경력 및 선장면허 소지자이면 되며, 별도의 선장 승무경력을 요구하지 않고 있다. 導船士 선발 과정 시험은 4단계로 구성되는데 시험 전 단계에서는 전문의로부터 신체검사, 생리상태, 정신상태 등의 검사<sup>69)</sup>를 받아야 한다. 1단계는 선박 관련 기초지식

67) 황병호 외 4명, “도선서비스 품질개선을 위한 도선제도 개선방안 연구용역”, 국토해양부 (2010), 51쪽.

68) Pacific Pilotage Authority, Great Lake Pilotage Authority, Laurentian Pilotage authority 및 Atlantic Pilotage Authority.

및 숙지 테스트를 시행하고, 2단계에서는 5명의 시험관<sup>70)</sup>에 의한 導船區域<sup>71)</sup>에 관한 필기시험을 약 3시간 정도 치른다. 3단계에서는 상기 2단계 시험관 5명에 의하여, 선박 및 연안과 항만 사정, 등에 관한 구술시험으로 약 1시간 정도 소요된다.

이 모든 과정을 거쳐서 導船士가 되면, 수습과정을 밟게 되는데 수습생은 6월~24개월 기간 동안 실선수습 및 시뮬레이션 교육<sup>72)</sup>을 수료한 후, 정식 導船士로 임명되는데, 이 수습기간은 개인별 능력에 따라 차이가 난다. 수습종료 시기는 導船士 訓練 및 시험위원회<sup>73)</sup>에서 수습 결과를 평가하여 결정한다. 정식 導船士가 되면, 등급을 받게 되는데, 도선 가능한 선박의 길이(180m 미만, 200m, 220m, 240m 등)를 기준하여 導船士 等級制를 시행하고 있다. 화물선의 경우 초기 5년 동안 도선경력 연수에 따라 등급이 정해지며, 6년차부터 무제한급 상급 導船士가 될 수 있으며, 여객선의 경우에는 7년차부터 가능하다. 導船士의 면허는 매 5년마다 갱신하며, 신체검사는 매년 받아야 한다.

導船免除制度에 대해서는, 매우 제한적으로, 도선을 면제하는 제도를 두고 있으며, 총톤수 300톤 이하의 선박 및 총톤수 500톤 이하의 요트에 한하여 인정하고 있다. 導船士 징계제도에 대한 규정은 있지만, 지난 40년 동안 단 한번의 약물 남용에 의한 해고조치가 있었다.

導船士의 민사책임 한계에 대해서는, 도선 중 발생한 피해에 대하여 민사상의 책임한계를 CAD\$1,000로 제한하고 있었으나, 최근에 제정된 해양오염방지법에 의하여 오염사고 행위를 일으킨 자에게 CAD\$10만 ~\$100만 정도의 벌금이 부과될 수 있기 때문에, 이에 대한 우려가 있어서, 이를 변제받을 수 있는 조치를 강구하고 있다.

---

69) bio-cycle social test: 일종의 적성검사로 볼 수 있음

70) 태평양 도선당국 1명, 연방정부 교통부 1명, 도선사 3명

71) 전 태평양 연안 및 항만 내

72) 1주일 시뮬레이션 + 1주일 manned model 훈련

73) 태평양 도선당국 1명, 도선사 3명

## 第4章 導船制度의 改善方案

### 第1節 우리나라 導船制度

우리나라 導船制度의 法的體系는 導船法과 동법시행령, 동법시행규칙이 있다. 1961년 12월 6일 법률 제 812호로 제정된 導船法은 이후 총 19회에 걸친 전문 및 일부개정으로 규제가 대폭 완화되어, 자율 및 선진화된 현재의 법체계를 이룩하였으나, 급변하는 해운·항만 여건 속에서 아직 미흡한 점이 남아 있다고 사료된다.

현행 導船法은 모두 5장 41조의 본문과 부칙으로 되어 있고, 이에 따른 시행령과 시행규칙이 있다. 導船法의 주요 내용을 제1장은 총칙이며, 제2장은 도선사 면허 등을, 제3장은 導船 및 導船區, 제4장은 보칙, 제5장은 벌칙 규정으로 되어 있다.

보다 주요한 내용을 살펴보면, 제2장의 제5조는 면허의 요건으로써, 총톤수 6,000 톤 이상의 선박에서 선장으로서 5년 이상 승무한 경력을 요구한다. 이는 도선의 중요성에 비추어 그 정도의 캐리어를 가진 선장이라야, 추후 도선실습을 할 때, 이론적으로나 실무 면에서 고도의 테크닉한 선박조종 등을 연마하는데에 필요한 기초적인 경력을 가졌다고 보기 때문인 것으로 보인다.

또한 導船法 제8조 등에서는, 導船士로서 필요한 강인한 신체적 요건을 규정하며, 동법 제14조에서는 導船士의 수급계획을 규정하고 있다.

제3장에서 보면, 導船法 제18조 제4항은, 선장은 導船士가 승선하면, 정당한 사유가 없는 한, 선장은 導船士에게 도선을 하게 하여야 한다고 규정함으로써, 導船士에 의한 도선을 강제화한 조항이며, 동 조 제5항은 제4항의 導船士에 의한 도선을 강제화한 규정에도 불구하고, 선장의 안전운항의 책임과 권한은 선장에게 있음을 명문화한 규정이다.

이 두 규정은 矛盾되는 것 같지만, 사실은 상호 보완적인 규정으로써, 안전 운항을 확보하기 위함이라고 생각한다. 즉, 導船士는 당해 선박의 안전 도선을 책임지며, 선장은 총체적인 면에서 선박 직원, 예컨대, 항해사 뿐 만이 아니라 선박에 동력을 제공하는 기관실의 기관사, 등의 독려 및 감독, 그리고 일반 선원들의 지휘 감독, 등을 책임짐으로써, 導船士와 선장이 상호 보완적으로 작용하여 결국 항내질서를 유지하고 당해 선박의 안전한 항내 운항을 완성하기 위함이라고 판단된다. 이 규정을 導船士와 선장이 누가 더 높으나, 또는 누가 더 권위적이냐는 식으로 접근하거나 해석하는 것은, 오랜 세기를 두고 다져진 해상 관습을 너무 안이하게 접근하는 시도라고 여겨진다.

제3장의 제19조 도선의 제한은 導船士만이 도선을 하게 하는 명문 규정으로서 상기 제18조 제5항에도 불구하고, 導船士에 의한 도선의 독점성을 다시 한번 강조함으로써, 그만큼 당해 선박의 항내에서의 안전 운항을 강조한 규정이라고 사료된다.

제4장의 제34조 제2항은, 導船士와 그의 이용자로서 선박소유자 및 선박관리자 등 및 導船制度의 관리자인 정부의 세 관계자의 의사 합의체 기구로서 도선운영협의회에 관하여 규정하고 있다.

## 第2節 導船士 免許制度

### 1. 導船士 免許試驗 應試資格

導船士 免許는 각국 모두 도선 관련 법령으로 규정하여 시행하고 있다. 각국의 도선사 면허시험 응시자격을 비교하여 보면, 한국의 경우는 1급 항해사 면허를 소지한 자로서, 6천 톤 이상의 선박에서 선장 경력 5년 이상 근무하여야 하며, 응시자의 연령은 제한이 없다.

英國의 경우에는 1급 항해사 면허 소지자는 누구나 지원이 가능하다. 日本

의 경우는 2007년 10월 水先法을 개정하여 1급 導船士는 총톤수 3,000톤 이상인 선박(평수구역을 항행구역으로 하는 선박 제외, 이하 같다)에서 선장 경력 2년 이상인 자, 2급 導船士는 선장 또는 총톤수 3,000톤 이상인 선박에서 1항사 경력 2년 이상인 자, 3급 導船士는 총톤수 1,000톤 이상의 선박에서 항해사 경력이나 실습생으로 1년 이상의 경력을 가진 자이면 된다.

프랑스는 1급 항해사 면허 소지자로서 6년 이상 승무 경력이 있는 자이며, 美國에서는 상선 경력 2년 이상 또는 예인선 선장 경력 2년 이상인 자로 되어 있고, 캐나다는 1급 항해사 면허 소지자나 8년 내지 10년간 캐나다 연안 항해 경력을 가진 자를 요구하고 있다.

導船士 免許試驗 應試資格 요건에 관하여, 우리나라와 外國의 경우를 비교하여 보면 승선 선박의 크기에서 총톤수 3,000톤을 넘는 선박에서의 경력을 요구하는 나라는 없다. 또한 승선 경력에 있어서도 직책을 가리지 않고 2년부터 6년까지인 국가가 대부분이다. 日本의 1급 導船士와 프랑스와 캐나다의 경우 1급 항해사 면허 소지를 요구하고 있다.

이상의 국가별 導船士 시험 응시자격의 기준을 상호 비교해 볼 때, 우리나라에서 총톤수 6,000톤 이상인 선박의 선장 경력만을 요구하는 것은 대형 외항선 선장 경력자에게는 유리하고 그렇지 않은 선박 경력자에게 불리한 것으로 이들의 응시기회가 박탈되는 형평상의 문제가 발생할 소지가 있다. 그러므로 선장 경력을 인정하는 선박의 크기를 총톤수 3,000톤으로 완화할 필요가 있다. 또한 선장 경력 5년을 충족시키기 위하여서는 적어도 10년 이상의 기간이 소요된다. 이것은 선장으로서의 경력이 아닌 2년 내지 6년의 승선경력을 요구하고 있는 대부분의 국가에 비하여 지나치게 긴 승선경력을 요구하는 것으로 판단된다. 따라서 선장 경력도 3년으로 하향하는 타당한 것으로 판단된다. 선박의 크기를 낮추고 승선경력을 하향하면, 導船士 需要가 한정된 여건 하에서 시험 경쟁률 가중, 탈락자 양산, 시험응시로 인한 많은 선장들의 동시 하선 등으로 선원공급의 차질 초래 등의 문제점을 유발할 수 있다는 견해도 있을 수 있으나, 이 보다 중요한 것은 항만 안전을 확보하고 운영 효율을 극대화 하기 위하여서는 유능한 導船士의 공급이 가장 우선시 되어야 할 중요한 정책임을 고

려할 때, 선장 자원이 점차 감소해 나가는 현상을 조기에 방지하고, 해기 전승이 이루어 질 수 있도록 미리 대비하는 것이 보다 필요하다.

## 2. 導船士 免許試驗의 形態 및 方法

현재 各國에서 導船士 면허시험의 형태 및 방법, 그리고 도선 대상선박의 크기에 제약을 받지 않는 上級 導船士(senior pilot)가 되는데 소요되는 기간 및 적성검사 시행 등을 중심으로 검토하기로 한다.

우리나라의 경우, 도선수습생 필기시험을 거쳐 합격자에 대해 6개월간 200회 이상의 도선 수습을 각 해당 導船區에서 하게 되며<sup>74)</sup>, 그 후, 정식 導船士 시험을 실기와 면접으로 구분하여 치러야 하고, 上級 導船士가 되기 위해서는 소요 기간이 3년이 걸린다.

日本의 경우에는, 신체검사와 필기시험을 치른 후, 구술시험을 치게 되며, 그 후 적성검사를 받는 후, 國土交通省의 導船士 資格試驗에 합격하여야 한다.

1급 導船士는 導船士 學校에서 9개월간 수습을 해야 하는데, 4개월간은 해당 導船區에서 실습을 한다. 2급 導船士는 導船士 學校에서 18개월간 수습을 해야 하는 데, 8개월간은 該當 導船區에서 실습을 한다. 3급 導船士는 導船士 學校에서 30개월간 수습하는데, 10개월을 該當 導船區에서 실습을 해야 한다.

導船士 급수별 도선대상 선박의 구분은, 1급은 5만 톤 이상, 2급은 2만-5만 톤까지, 3급은 2만 톤 미만으로 구분하며, 上級 導船士 소요 기간은 7년이다. 하위 급수 導船士는 일정한 요건이 충족할 경우 상위 급수로 진급 가능하며, 導船士 試驗에 합격한 사람은 도쿄 해양대학, 코오베 대학교, 해기(海技) 대학교, 등 3개의 국립대학교에서 양성 교육을 받게 하고 있다.

싱가포르의 경우에는, 싱가포르 항만당국 소속의 훈련 도선사 6명이 도선 위원회에서 선발한 수습생을 상대로 6-9개월간 동승하여 훈련시행 및 적성평

---

74) 부산항의 경우에는, 대략 400회 이상을 강도 높게 수습도선하게 함으로써, 도선사로서 기량을 높여서, 정식으로 도선사가 된 후에, 항내 안전 도선을 확보할 수 있도록 힘쓰고 있다.

가를 하여 추천하는 방식이다.

추천된 사람에 대하여 港灣當局에서 1개월간 필기시험, 시뮬레이터 평가, 구술시험 및 실선조종시험 등을 시행하여 합격자를 결정한다. 이 평가시 탈락자는 재 응시가 사실상 불가능하다. 上級 導船士로의 소요기간은 10년이다.

또한 싱가포르의 특성상, 導船士 지원자 수가 부족하므로, 대학 과정에서 양성제도를 검토 중이다.

英國에서는 1급 항해사 면허 소지자가 지원이 가능하나 최연소 나이가 26세로 제한되어 있다. 30세 초반부터 지원한다. 4개월에서 6개월의 수습기간 및 시험과 적성검사가 있다. 이때 10%정도가 탈락한다. 上級 導船士로의 소요기간은 5년이다.

프랑스의 경우에는, 導船士 지망 신청자는 약 1년간 무보수로 導船業務에 봉사하여야 한다. 적성검사는 새로운 진입 규제라는 인식문제와 방법의 객관성 문제로 도입을 검토 중이나 아직 시행하지 않고 있다. 上級 導船士로의 소요기간은 6년이다.

美國은 3단계의 도선시험을 시행하고 있다. 즉, USCG에 의한 선장 면허가 확인되어야 하고, 항내정보 등에 관한 면접시험은 3인의 면접위원 (USCG, 해당시 직원, 해운회사 선장)이 6배수 인원을 선발하고, 다시 항만정보, 도선전문 지식 등에 관한 면접시험은 3인의 면접위원(항만 부국장, 도선사 회장 및 부회장)이 6배수 인원 에 대한 순위를 결정하게 되며, 최종 합격자는 개인의 능력에 따라서 18개월간 6-7단계의 실선수습 및 시뮬레이션 교육을 수료하여야 한다.

캐나다 벤쿠버항의 경우에는 시험 전 테스트검사로 신체검사, 생리검사, 정신상태(bio-cycle social test; 일종의 적성검사)를 받게 하고, 다음 단계는 필기시험으로 導船業務 提供구역에 관한 지식을 3시간에 걸쳐 친다. 마지막으로 선박 및 연안해역 및 항만관련 지식에 관하여 구술시험이 있다. 최종합격자에 대하여 개인 능력에 따라 6-24개월간 실선수습 및 시뮬레이션 교육을 받는다.

도선 수습 종료 시기는 導船士 訓練 및 시험위원회에서 수습결과를 평가하여 결정한다. 上級 導船士로의 소요기간은 5-6년이다.

상기에서 살펴본 바와 같이, 導船士試驗의 형태 및 방법은 나라마다 다소

차이가 있으나 필기시험, 시뮬레이터를 이용한 실기시험 또는 실제 조종시험, 면접 등 다양한 평가를 실시하고 있는 공통점을 가지고 있다.

### 3. 導船士 試驗에 適性檢査의 導入

日本, 캐나다 및 싱가포르와 대부분의 유럽 국가는 도선 수습생 선발과정에서 적성평가를 시행한다.

導船은 導船士 단독으로 하는 것이 아니며, 여러 부분에 걸쳐 많은 사람이 간여하게 되므로 이들 사이에 조화로운 팀-웍 형성이 필요하다. 참을성 없는 각종 선장(들)이나 혹은 導船士가 자신들의 안정 확보나 빠른 이동을 위하여, 항행규칙을 위반하여, 다른 선박의 안전한 항행을 방해한다든지, 또는, 다른 항행선의 선장의 감정을 자극하여, 결국 그 다른 선박의 안전항행을 방해한다면, 전체적인 팀-웍에 보이지 않지만 커다란 위험요소로 작용하여, 결국 항만에 커다란 피해 또는 손실을 초래할 수도 있다.

따라서 우리나라 導船士 試驗制度에 있어서도 導船業務의 중요성을 고려하여 많은 국가에서 채택하고 있는 적성검사제도를 도입하는 것이 필요한 것으로 본다. 그러나 이 경우에도 누구나 수급할 수 있는 합리적인 검사 방법이 제공되고, 수험자의 개인 정보 노출을 방지할 수 있는 대책이 수립된 다음 시행되어야 함은 물론이다.

### 4. 導船士 評價制度

싱가포르는 導船士 평가와 관련 벌점제도를 두고 있으며, 이에 따라 최대 면허 반환까지 할 수 있도록 되어 있다. 日本은 導船士 評價制度에 관한 규정은 두고 있으나 시행 사례는 없다. 프랑스에서는 도선 평가와 관련 도선협회는 ISO9001인증을 받아 두고 있으며, 매 2년마다 설문조사 및 결과를 가지고 당국에서 시정 명령을 내리기도 한다. 英國은 ISPO제도를 추진하고 있으며, 평가 제도는 청문회 등을 실시한다. 美國은 導船士 評價制度를 두고 있으나 사례가



없다. 매5년마다 면허를 갱신하고, 신체검사는 매년 실시하고, 65-70세에 퇴직한다. 캐나다에서는 導船士 評價制度에서는 40년간 단 1건(약물)밖에 없었으며, 매년 신체검사를 받으며, 평균 67세에 퇴직한다.

導船士에 대한 평가제도를 이와 같이 대부분의 국가가 두고 있으나, 그 시행상 어려움으로 인하여 사례가 없는 국가도 있다. 도선의 공공성으로 볼 때 우리나라에서도 평가제도를 수립하는 것이 필요하다고 본다.

## 5. 免許更新制度

싱가포르에서 導船士 免許는 매2년 마다 갱신을 해야 하고, 매년 신체검사를 받아야 한다. 日本은 매5년마다 면허를 갱신해야 하고, 신체검사는 매년 실시한다. 캐나다 매5년 마다 導船士 免許를 갱신하도록 규정하고 있다.

한편, 우리나라는 導船業務와 관련 엄격한 처벌 규정을 두고 있다. 즉, 도선 導船法은 제9조 제1항에 제1호에서 제10호에 걸쳐 다음과 같은 규정을 두고 있다. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 導船士 免許를 받았을 경우와 면허의 종류별로 도선할 있는 선박외의 선박을 도선한 경우 및 導船士 결격사유에 해당하게 된 경우에는 면허가 취소된다. 정기 신체검사 미 이행 및 합격기준 미달시는 적합 결과가 나올 때까지 업무를 정지한다.

또한, 정당한 사유 없이 도선을 거절할 시는 1차 위반 시 1개월 업무정지, 2차 위반 시는 업무정지 3개월, 3차 위반 시는 업무정지 6개월로 한다. 또 차별 도선할 경우에는 1차 위반 시 업무정지 1개월, 2차 위반 시 업무 정지 3개월, 3차 위반 시는 업무정지 6개월의 업무정지를 받으며, 업무정지기간 내 도선 행위는 1차 위반 시 업무정지 6개월, 2차는 면허가 취소된다.

음주상태에서의 조타기 조작, 지시, 음주측정거부의 경우에는, 알콜 농도가 0.08~0.10%의 경우에는 1차 위반시 업무 정지 3월, 2차 위반 시 업무정지 6월, 3차 위반 시는 면허 취소, 등의 규정이 있고, 음주측정 거부 시에는, 1차 위반은 업무정지 6월이며, 2차 위반 시에는 면허가 취소된다.

또한, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(제6조제1항의 제2호의 규정;

업무정지)에 의하여 3개월 이상의 업무정지를 당할 수도 있다.

免許更新制度는 업무 정지의 효력, 신체검사와 관련한 신체적 조건, 그리고 사용자(船舶所有者 또는 선장)의 평가와 관련되어 있다고 본다. 우리나라에는 면허갱신제도가 없다고 하나, 업무 정지 등의 효력과 관련해서는 導船法 등에 엄하게 규정되어 있고, 신체검사 등과 관련해서도 그 규정이 있다. 사용자의 평가와 관련하여 그 평가를 의무교육과 연계시켜서 면허갱신의 필요성 조건으로 인정하는 것은 면허의 공정성과 관련하여 신중을 기하여야 한다고 생각한다.

결론적으로, 우리나라에는 면허갱신제도 없으나, 各國의 立法例에서 보듯이 대부분의 나라에서 시행하고 있는 제도이고, 그 시행 의의도 있는 만큼, 5년을 주기로 하는 면허갱신 제도의 도입이 필요한 것으로 본다.

## 6. 導船士 免許等級

싱가포르에서는 전체 導船士를 5개의 그룹(무제한, 무제한급 보조, 200m 이하 또는 75,000GT 이하, 152m 이하 또는 20,000GT 이하, 122m 이하 또는 12,000GT 이하)으로 나누어 導船士 등급제를 시행하며 무제한급까지는 약 10년이 소요된다. 日本에서는 3개 등급으로 나누어 시행하고 있으며, 1급은 5만 톤 이상, 2급은 2만~5만 톤, 3급은 2만 톤 미만을 도선 가능하며, 상위 導船士까지는 7년이 소요된다.

캐나다에서는 정식 導船士가 되면, 등급을 받게 되는데, 도선 가능한 선박의 길이(180m 미만, 200m, 220m, 240m 등)를 기준하여 導船士 등급제를 시행하고 있다. 화물선의 경우 초기 5년 동안 도선경력 연수에 따라 등급이 정해지며, 6년차부터 무제한급 上級 導船士가 될 수 있으며, 여객선의 경우에는 7년차부터 가능하다.

導船法施行令 제1조의 3항(도선대상선박)에 보면, 현행 2종 導船士는 일년마다 총톤수 3만 톤, 4만 톤 그리고 5만 톤으로 총톤수를 늘려가면서 도선할 수 있는 톤수를 제한해 놓고 있으나, 이것은 오래 전에 선박이 대형화하기 전의 일반 벌크선을 모델로 한 규정으로 사료된다. 현재는 물동량의 규모가 커지

고, 이에 따라서 국제 무역의 주된 운송 수단인 船舶도 대형화됨에 따라서, 약 3~4만 톤의 컨테이너선은 피더선(Feeder ship, 연안 수송선: Coastal carrier) 역할을 할 정도이며, 대양을 횡단하여 입항하는 컨테이너선은 약 5~6만 톤 이상, 약 십만 톤(일만 이천 TEU) 이상으로 까지 대형화되어서 출현하게 됨에 따라, 심한 船舶會社 사이의 競爭 및 各國의 大形船 입항 유치 競爭이 치열함으로, 導船士에게 선도적으로 안전 도선의 기회를 부여하기 위해서도, 총톤수 3만 톤, 4만 톤, 5만 톤의 규정을, 총톤수 4만 톤, 6만 톤 및 8만 톤으로 확대하여 도선할 수 있도록 導船法 施行令 제1조의 제3항을 개정할 필요가 있다. 실제로, 導船士 試驗에 합격한 修習導船士들은 대개, 이미 총톤수 5만 톤 이상의 선박에서 다년간의 선장 경력을 쌓은 선장들이 많다. 이것은 도선사들의 導船業務 만족도 향상에도 도움이 될 것으로 판단한다.

### 第3節 導船業務 提供方式

#### 1. 導船業務 提供主體

싱가포르의 경우에는, 導船業務 提供主體는 항만당국이다. 주2일 휴무가 있으며 연 24일의 유급 휴가가 있다.

日本의 경우에는, 導船協會에서 導船業務를 제공한다. 英國 및 프랑스의 경우에도 導船業務 제공을 導船協會에서 제공하고 있다. 美國의 경우 LA항에서는 시 당국이 導船業務를 제공한다. 캐나다의 경우에는, 導船會社에서 서비스를 제공한다. 싱가포르는 항만당국이 導船業務 提供主體이다.

이와 같이 導船業務 제공주체는 일부 국가를 제외하고, 대부분 導船士 團體(協會)이다. 우리나라의 경우에도 導船業務 제공 주체는 각 항만 導船士協會이다.

## 2. 導船業務 配定方式

導船業務 配定方式에는 당직 근무 중인 導船士들 그룹에서 선박의 입·출항 순서에 맞추어 當直表에 따라 順次的으로 導船業務를 배정하는 순번제(rotation system)와, 도선 이용자가 특정의 導船士를 선택하거나, 기피하는 형태로 이루어지는 선택제 導船士(choice pilot)로 구분할 수 있다. 그 외에 황천, 특수한 선박 등 특수한 상황에 안전하고 원활하게 대처하기 위하여 경험이 많고 적합한 導船士를 배치하는 특별도선이 있다.

싱가포르에서 導船業務는 1일 3직제의 순번제로 5그룹이 있으며, 하루에 9시간 근무한다. 日本에서는 순번제로 근무하며, 그룹 선택제를 하고 있다. 2007년 10월 導船法 개정 이후 3개 주요 도선구(도쿄완, 이세-미가와완 및 오사카완)에 대하여, 부분적으로 選擇制 導船業務 配定方式을 추진하고 있으나, 여러 가지 문제점이 대두되어 아직까지 제대로 운영되지 않고 있다. 17일간 근무와 13일간의 휴식이 있다. 프랑스는 導船士들이 순번제로 근무하고 있으며, 6일의 근무와 4일의 휴식을 취할 수 있도록 배정하고 있다. 英國에서는 導船業務를 순번제로 근무하도록 배정하며, 3주 근무와 2주 휴식의 근무방식을 채택하고 있다. 美國은 순번제를 실시하고 있으나 항만당국 당직 공무원이 순번제 운영을 맡고 있으며, LA항의 경우, 1일 평균 2회의 導船業務에 종사한다.

이와 같이 대부분 항만에서는 순번제 업무 배정방식을 채택하고 있다. 근무 방법은 도선구별로 약간의 차이가 있으나, 통상 7-10일 근무와 7-10일의 휴식을 취하는 형태이다. 우리나라의 경우에는, 순번제 제도와 導船法 시행령 제 11조(도선 이용자의 도선사 선택)에서 도선 이용자는 該當 導船區의 특정한 導船士를 선택하여 도선하게 할 수 있도록 규정하여 두 가지 제도를 모두 시행할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 선택제 제도의 시행에 있어서는 이를 이용하는 자는 그렇지 아니한 경우보다 유리한 점이 있을 것이므로 통상의 導船料에 부과하여 할증된 導船料 지급이 이루어 질 수 있도록 하는 것이 형평의 원칙상 타당한 것으로 본다. 우리나라의 경우에도 궁극적으로 항만의 안전 확보와 선박의 안전 도선을 위하여 순번제 업무 배정 방식이 바람직하다고 본다.

## 第4節 導船免除制度의 改善

우리나라의 導船法 제20조 제2항 및 동법 시행규칙 제18조에도 導船免除要件이 있고, 외국에도 극히 제한적으로 強制導船의 免除制度를 두고 있다. 하지만, 우리나라는 외국 각 항만에 비하여 그 면제 기준이 상대적으로 낮게 책정되어 있다.

그 주된 문제점은 “동일한 導船區”로 되어 있어서 導船免除를 받은 船長은 한 번도 경험이 없는 항로 또는 선석에 입출항하게 되는 위험성을 초래하게 된다<sup>75)</sup>. 이러한 문제점은 기상 악화 등 환경이 열악하게 되면 항내에서 실제로 충돌 사고를 야기할 수 있다.

따라서, 현행 導船法 施行規則 제18조 제2항 각 호에서 규정하고 있는 동일한 도선구를 동일한 부두 또는 터미널로 개정할 필요가 있다. 또한 선장이 強制導船을 면제받으려고 할 때 強制導船을 받은 횟수에 관한 규정인 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상)은 영국의 동일 부두 1년 이내 12회 이상과 비교하여도 적은 횟수에 해당하며, 安全導船을 위하여서도 부족한 것으로 판단된다. 따라서 導船法 施行規則 제18조 제2항 제1호 관련 규정을 1년 이내에 12회 이상 또는 3년 이내에 27회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 24회 이상 또는 3년 이내에 54회 이상)으로 개정할 필요가 있다.<sup>76)</sup> 이에 동 규칙 동조 각 항의 횟수도 이에 비례하여 개정하여야 한다.

아울러, 항구는 옛 그대로인데 船舶은 대형화되어서 항내가 비좁고 따라서 항행의 어려움과 자력도선 선박들의 항내 항행 실정, 선박충돌 사고 시 기름 유출, 등으로 인한 Port-close(항만봉쇄), 등 심각한 점, 등을 감안할 때, 자력도선의 기준이 현행 선박의 총톤수 3만 톤 미만으로 되어 있는데, 이것은 외국의

75) 부산항의 경우, 부산 북항, 부산 신항, 감천 항 및 다대포 항, 등이 동일한 도선구이다.

76) 도선면제증서 발행시, 현재는 별도의 시험이 없으나, 당 항만의 베테랑 도선사로 하여금, 도선면제대상 선장을, 면접하게 함으로써, 港灣導船制度의 숙지 여부를 테스트함, 항내 안전 항행 확보를 위하여, 바람직하다고 생각한다. 또한, 이러한 의견도 도선사들 사이에 있다.

제반 항구와 비교해 봐도 훨씬 큰 편으로 사료되며, 따라서 현행 도선법 시행규칙 제18조의 2항의 3만 톤 미만을, 최소한 2만 톤 미만으로 함이 항내 안전 확보에 도움이 되리라 생각한다. 주요 국가의 導船免除 要件은 다음과 같다.

싱가포르 항은 총톤수 300톤 이하는 도선이 면제되고, 총톤수 300~2,000톤 선박에 한하여 법정 시험에 합격한 경우에만 도선 면제된다. 그러나 터미널에 따라 강제 도선을 요구할 수도 있다

日本의 동경만은, 日本語가 능통해야 되고, 동일한 부두에서 25회 이상 경력을 가지고 있으며 국적은 무관하다.

프랑스의 르아브르 항은, 프랑스어에 능통하여야 하며 국적에 무관하게 허용되, 특정부두와 터미널에 한정하고 있다.

英國의 런던 항은, 선장 또는 1등 항해사에게 허용되고, 국적은 차별이 없다. 연간 12회 이상 동일한 터미널에 입항의 경험이 있어야 한다. 또한 현직 導船士 및 導船當局의 평가에 합격하여야 한다는 요구가 있다.

美國의 LA항은 원칙적으로 도선 면제를 인정하지 않고 있다. 美國 국적선, USCG로부터 導船免除 裏書を 받은 사람으로서 총톤수 300톤 이하인 선박에만 허용하고 있으며, 캐나다의 벤쿠버항은, 총톤수 300톤 이하 선박 및 총톤수 500톤 이하의 요트에만 도선이 면제되고 있다.

## 第5節 導船責任 改善方案

만약 당해 선박을 직접 조선했던 導船士가 민사적 배상 책임을 부담한다면, 導船料는 당연히 그러한 위험성을 포함한 導船料가 산정되어야 할 것이다. 외국의 경우에도 도선업의 특수성, 예컨대 도선사고시의 천문학적인 비용, 등으로 인하여 민사책임에 그 책임의 한도를 법으로 규정하고 있다<sup>77)</sup>.

우리나라도 民法(제750조)에 자신의 고의 또는 과실로 타인에게 손해를 가

77) 황병호 외 4명, 앞의 논문, 143쪽

한 자는, 그 손해를 배상할 책임이 있다는 원칙이 있다. 즉, 행위자는 그위 해위로 생긴 손해를 피해자에게 배상하여야 할 채무를 부담한다.<sup>78)</sup> 導船法 제36조(도선약관)에 근거한 導船約款(제16조)에서는 선장이나 船舶所有者는 導船士에게 도선을 시켰을 경우 導船士의 업무상 과실로 인하여 당해 선박, 선장, 선원 또는 제3자에게 입힌 손해에 대하여 導船士에게 그 책임을 묻지 아니한다고 규정하고

있다. 그러나 약관은 약관의 규제에 관한 법률 제2조 1항에 보면, 약관이란, 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방 당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여, 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용이 되는 것으로 정의되어 있으며, 따라서 이것을 근거로 하여 도선책임의 한도를 실질적으로 규정하기는 어렵다고 본다.

따라서, 導船士는 기상 악화 시 이용자의 편의성 보다는 소극적 대응으로써 導船事故로 인한 피해를 더욱 염두에 둘 수밖에 없을 것이며, 우리나라의 도선 약관에 의한 도선책임 제한의 효과는 실질적으로 없으며, 그동안 도선과실에 의한 민사소송으로 엄청난 경제적 부담은 물론 도선업을 그만두게 되는 경우도 있었다.<sup>79)</sup>

상기와 같은 도선업의 특수성 때문에, 대부분의 해운국가의 항만에서는 導船法에서 導船事故로 인한 민사책임의 범위를 아예 없애거나, 도선법으로 규정하여 금액으로 또는 당해 導船料 금액을 상한으로 하여 제한하고 있다.

개선 방안으로는, 導船法 제35조(현행 삭제되고 내용이 없는 조항임)에 “도선사의 민사책임제한” 규정으로써, “도선사는 만취, 고의, 사기, 또는 중대한 과실로 인한 사고의 경우를 제외하고는 민사적 책임을 지지 않는다. 다만, 사고의 경우에는 導船料 및 導船舶料를 징수하지 못 한다”로 삽입하면 될 것이다.

그렇다면, 취중 또는 중대한 과실로 인하여 導船事故가 발생했을 경우에는, 어느 정도까지 민사적 책임을 지을 것인가 하는 문제가 대두된다. 기름 유출 등의 경우에는 천문학적인 배상 문제가 대두될 것인데, 대부분의 導船士들은

78) 郭潤直, “第六版 債權各論”, 서울, 博英社(2009), 377쪽.

79) 황병호 외 4명, 앞의 논문, 145쪽.

이를 모두 배상할 만한 재력이 없다.

이 부분은, 보험으로 해결하던가, 아니면 선장의 책임 규정을 강화하여, 선장으로 하여금, 導船士가 명백한 취중 상태이던가, 또는 명백한 과실이 보이든가 또는 예측되면, 도선을 맡기지 않는다던가 하여야 할 것이다.

각 국가별 導船士의 민사 책임 범위를 살펴보면<sup>80)</sup>, 英國의 런던 항과 밀포트헤븐 항은 1,000파운드를 한도로 민사적 책임을 제한한다.

프랑스의 르아브르 항은 최대 10,000유로까지 책임을 져야하고, 던커크 항은 역시 최대 10,000유로 한도로 책임을 져야한다. 캐나다의 벤쿠버 항은 캐나다인 달러1,000까지 민사책임을 제한하고 있다.

美國의 시카고 항은 導船士는 면책이 되며, LA항은 導船士의 재산에 따라 책임 제한이 있다. 그리고 日本의 각 항은 故意, 重過失의 경우에만 導船士가 민사적 책임을 진다.



---

80) 위의 논문, 13쪽, 참조.



## 第5章 結 論

세계 주요 海運國家의 導船制度에 관하여 比較法學的으로 검토한 바에 따라 우리나라 도선제도의 개선방안에 관하여 아래와 같이 제안한다.

各國의 導船士試驗 應試資格의 기준을 상호 비교해 볼 때, 우리나라에서 총톤수 6,000톤 이상인 선박의 선장 경력을 요구하는 것은 지나치게 대형선의 경력을 요구하는 것으로 판단된다. 그러므로 선장 경력을 인정하는 선박의 크기를 총톤수 3,000톤으로 완화할 필요가 있다. 또한 선장 경력 5년을 충족시키기 위하여서는 적어도 10년 이상의 기간이 소요된다. 이것은 선장으로서의 경력이 아닌 2년 내지 6년의 승선경력을 요구하고 있는 대부분의 국가에 비하여 지나치게 긴 승선경력을 요구하는 것으로 판단된다. 따라서 선장 경력도 3년으로 하향하는 타당한 것으로 판단된다. 이것은 선장 자원이 점차 감소해 나가는 현상을 조기에 방지하고, 長期乘船의 동기 부여로 海技傳承이 지속적으로 이루어 질 수 있게 하며, 유능한 導船士의 지속적인 공급을 가능하게 하여 港灣安全을 확보하고 運營效率의 極大化를 이루는 방안에도 기여할 것으로 본다.

우리나라 導船士 試驗制度에 있어서도 導船業務의 중요성을 고려하여 많은 국가에서 채택하고 있는 적성검사제도를 도입하는 것이 필요한 것으로 본다. 그러나 이 경우에도 누구나 수공할 수 있는 합리적인 검사 방법이 제공되고, 수험자의 개인 정보 노출을 방지할 수 있는 대책이 수립되고 시행되어야 할 것으로 본다.

대부분의 國家에서 채택하고 있는 導船士에 대한 評價制度를 도선의 공공성을 고려하여 우리나라에서도 도입하는 것이 필요하다. 또한 各國의 立法例에서 보듯이 대부분의 나라에서 免許更新制度를 시행하고 있고, 그 시행 의의도 있는 만큼, 5년을 주기로 하는 免許更新制度의 도입이 필요한 것으로 본다.

導船士 等級制度를 현행 2개 등급에서 4개 등급으로 분류하여 安全導船 向上에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 현행 도선법 시행령 제1조의 3 제1항 각 호를 다음과 같이 개정할 것을 제안한다.

1. 1급 도선사: 도선경력이 3년 이상 - 모든 선박
2. 2급 도선사: 도선경력이 2년 이상 3년 미만인 경우 - 총톤수 8만톤 이하의 선박
3. 3급 도선사: 도선경력이 1년 이상 2년 미만인 경우 - 총톤수 6만톤 이하의 선박
4. 4급 도선사: 도선경력이 1년 미만인 경우 - 총톤수 4만톤 이하의 선박

導船業務 配定方式은 港灣의 安全確保 및 安全導船 측면에서 순번제 업무 배정 방식이 바람직하다고 본다. 選擇制 制度의 시행에 있어서는 이를 이용하는 자는 그렇지 아니한 경우보다 유리한 점이 있을 것이므로, 통상의 導船料에 부과하여 할증된 導船料 지급이 이루어 질 수 있도록 하는 것이 형평의 원칙상 타당한 것으로 본다.

導船士는 오랫동안 선장 생활을 하고, 修習 導船士 시험에 합격한 후, 6개월의 수습기간 동안에 200회 이상을 법적으로 도선 실습하여야 하고, 부산항의 경우에 실제로 약 400회 이상을 연마시키고 있음에 비추어, 자력도선 선장들은 1년에 4회 이상 입·출항하면 도선면제증서를 발급할 수 있는 현행 導船免除 規定은 항만안전 확보에 위험요소가 된다. 동일한 도선구 입·출항 실적 기준이 아니라 동일한 부두 또는 터미널 실적으로 하여야 한다. 따라서 현행 도선법 제20조 제2항에서 규정하고 있는 해당 도선구를 해당 부두 또는 터미널로 개정할 필요가 있다. 이에 따라 도선법 시행규칙 제18조 제2항 각호에서 규정하고 있는 동일한 도선구 및 해당 도선구도 동일한 부두 또는 터미널 및 해당 부두 또는 터미널로 개정하여야 한다.

선장이 強制導船을 면제받으려고 할 때 強制導船을 받은 횟수에 관한 규정인 1년 이내에 4회 이상 또는 3년 이내에 9회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 8회 이상 또는 3년 이내에 18회 이상)은 영국의 동일 부두 1년 이내 12회 이상과 비교하여도 적은 횟수에 해당하며, 安全導船을 위하여서도 부족한 것으로 판단된다. 따라서 導船法 施行規則 제18조 제2항 제1호 관련 규정을 1년 이내에 12회 이상 또는 3년 이내에 27회 이상(위험물 또는 기름을 실은 선박은 1년 이내에 24회 이상 또는 3년 이내에 54회 이상)으로 개

정할 필요가 있다.<sup>81)</sup> 이에 동 규칙 동조 각 항의 횡수도 이에 비례하여 개정하여야 한다.

또한 현행 3만톤의 허가 기준은 다른 나라에 비하여 월등히 큼으로, 도선법 시행규칙 제20조 제2항 제2호의 ‘3만톤 미만’을 ‘2만톤 미만’으로 개정하는 것이 항내 안전을 확보하는 방안인 것으로 판단한다.

導船士의 法的 責任制限에 대해서는, 우리나라의 경우 導船士의 민·형사상 책임에 관하여 일반 민·형사상의 사고와 같이 다름으로써 海洋事故의 판결에 있어서, 그 特性 및 導船士의 재량행위에 대해 감안되지 않는 것이 현실이다. 하지만 海運先進國의 경우, 행정심판 후 그 책임의 경중에 따라 민·형사상의 책임을 다룰 것인지에 대해 결정한다. 이것은 導船士의 責任에 대해 海洋事故 審判 등을 통해 導船事故에 대한 專門家들의 의견을 적극 반영하려는 취지이다. 우리나라에서도 이러한 세계적인 흐름에 부응하는 제도의 마련이 필요한 것으로 본다. 또한 導船業務의 效率性 提高 및 海運의 國際競爭力 향상을 위해서도, 導船士에게 과중한 민·형사상 책임을 지우지 않을 수 있는 법적인 제도, 즉, 導船士의 責任制限에 대한 적극적인 제도의 마련이 필요하다.<sup>82)</sup> 이를 위하여서는 외국의 경우처럼 導船法에 導船料 및 導船船料의 한도로 책임진다는 것을 규정하여 입법론적으로 해결하여야 한다.

導船制度는 그 성격이 공공성, 공익성, 전문성, 경제성, 국제성, 보안성과 더불어 항만시설 안전 확보문제, 환경보호 문제, 등을 충분히 고려하여 국가적인 차원에서 중요하게 다루어야 할 성질의 것으로 선박의 운항 및 해상 경험이 풍부한 도선사 및 그 단체와 선박소유자 및 그 단체가 상호 동반자적 파트너 개념으로 접근하면서, 공적 감독 역할을 하는 海洋港灣廳과 함께 國益에 기여하고, 海洋環境 保護와 港灣安全을 확보할 수 있는 導船政策의 樹立이 緊要하다.

---

81) 도선면제증서 발행시, 현재는 별도의 시험이 없으나, 당 항만의 베테랑 도선사로 하여금, 도선면제대상 선장을, 면접하게 함으로써, 港灣導船制度의 숙지 여부를 테스트함이, 항내 안전 항행 확보를 위하여, 바람직하다고 생각한다. 또한, 이러한 의견도 도선사들 사이에 있다.

82) 이윤철 외 2명, 앞의 논문 317쪽.

# 參考文獻

## I. 國內文獻

### 1. 單行本

「국제해사협약」

郭潤直, 「第六版 債權各論」, 서울 : 博英社, 2009.

박용섭, 「해상법론」, 서울 : 형설출판사, 1998.

배종대, 「형법각론」, 서울 : 홍문사, 2006.

이운철외 2명, 「신해사법규」, 부산 : 다솜출판사, 2010.

이재상, 「형법총론」, 서울 : 박영사, 2007.

우병구, 「선박조종과 도선」, 부산 : 해인출판사, 2002.

### 2. 論文

강종희 외 5명, “21세기 도선제도 개선방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2001.

김길성, “도선업무의 특성과 도선제도”, 도선지, 한국도선사협회, 1994.

김인현, “도선사의 법적책임과 보호”, 도선 여름호, 한국도선사협회, 2002.

\_\_\_\_\_, “선박충돌사고에 있어서의 신뢰의 원칙 적용에 관한 연구”, 고려대학교 법학박사학위논문, 1998.

김형태 외 5명, “예선사업 및 도선사 운영제도 개선방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2006.

나윤수·박수영, “도선사”, 기업법연구 제18권 2호, 한국기업법학회, 2004.

백상진, “해도를 믿고 항행한 도선사의 형사상 과실”, 비교형사법연구 제11권 제1호, 비교형사법학회, 2009.

서거석 외 2명, “도선사고의 형사법적 고찰”, 해사법연구 제17권 제2호, 한국해사법학회(2005)

송용섭, “도선사고의 실태와 형사법적 대책에 관한 연구”, 전북대학교 법학박사

학위논문, 2006.

이윤철, “국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력”, 해사법연구 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2001.

\_\_\_\_\_, “우리나라 도선제도에 관한 법제 고찰”, 해사법연구 제19권 제1호, 한국해사법학회, 2007.

정찬수, “도선사의 과실로 인한 책임귀속에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사 학위 논문, 1999.12.

최명환, “한국 도선법 연구”, 단국대학교 대학원 법학박사 학위 논문, 1974.2.

\_\_\_\_\_, “강제도선사의 불요청에 대한 효과”, 법조 제21권제10호, 1972.10.

최중희, “우리나라 도선서비스의 현황과 문제점”, 해양수산, 해양수산개발원, 2001.

한국도선사협회, “도선운영 제도개선 종합대책(안)”, 2005.5.

황병호 외 4명, “도선서비스 품질개선을 위한 도선제도 개선방안 연구용역”, 국토해양부, 2010.

## 2. 국외문헌

落合誠一, 「水船制度의 根本改革」, 韓國海法學會紙 第28卷 第1號, 2006.

藤崎道好, 水先法の研究, 東京 : 成山堂書店, 1967.

Hans Heinrich Jescheck/Thomas Weigend, 「Lehrbuch Des Strafrechts」, 5., (1996), S. 563

Guy C. Stephenson, “A Pilot is a Pilot : Compulsory Pilots-vessel Owner`s Responsibilities for Intervention and Personal Injury”, Tulane Maritime Law Journal, 1995,

Frederick B. Goldsmith, “River Pilot, Marine Surveyor and Third-Party Inspector Liability”, Tulane Maritime Law Journal, 2002,

Hamilton, Lees laws of British Shipping and of Marine Insurance, 1996.

W. Bartlett-Prince, *Pilot-Take Charge*, Glasgow : Brown, Son & Ferguson, Ltd.,

Nautical Publishers, 1970.

Ren` de Kerchove, International Maritime Dictionary, N.Y. : Van Nostrand Reinhold, 1961,

R.P.A. Douglas and G. K. Geen, The Law of Harbours and Pilotage, London : LLP, 1993,

IMO, Res. A.960(23), 2003.

<http://www.mpa.gov.sg>, "Circulars and Notices", 참조

[http://www.portoflosangeles.org/Publications/Mariners\\_Guide\\_2010.pdf](http://www.portoflosangeles.org/Publications/Mariners_Guide_2010.pdf),,

"Vessel Operating Procedures, Inclement Weather Standards of Care for Vessel Movements",

<http://www.portoflosangeles.org/Publications>"Community, Port Community Advisory Committee",

