



제429회국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

도로법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 도로포장 파손에 대한 손해배상 절차 마련 >
■ 문진석의원 대표발의(의안번호 제2211585호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 문진석의원 대표발의(2211585)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	2
1. 도로포장 파손에 대한 손해배상 절차 마련(안 제93조의2)	2

□ 문진석의원 대표발의(2211585)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문진석의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 18.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 기후변화에 따른 집중호우, 폭설 등으로 도로파임(포트홀)이 증가함에 따라 이로 인한 차량의 피해도 증가 추세에 있음.

한편, 지방자치단체 관리도로는 「한국지방재정공제회법」에 따라 ‘영조물배상공제’에 가입하여 포장파손으로 인해 운전자의 차량에 피해가 발생한 경우 배상이 신속하게 처리되는 반면, 국토교통부가 관리하는 일반국도의 경우 현행 「국가배상법」에 따른 국가배상심의회 절차를 통해 배상을 진행하고 있어 배상 처리 기간이 장기간 소요되고 있음.

이에 일반국도 포장파손에 따른 피해배상 시에도 민간 보험을 활용하여 배상절차 간소화 및 배상기간을 단축할 수 있도록 배상 근거를 마련하고자 함(안 제93조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 도로 포장파손에 대한 손해배상 절차 마련(안 제93조의2)

현재는 도로의 포장파손에 따른 손해발생시 「국가배상법」에 따른 배상절차를 통해 손해를 배상하고 있음. 개정안은 도로의 포장파손에 의하여 발생한 손해를 배상책임보험으로 처리할 수 있도록 「도로법」에 별도의 배상 규정을 마련하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제93조의2(도로의 피해보상) ① 도로관리청은 도로의 포장파손에 의하여 해당 도로를 통행하는 운전자가 입은 손해에 대하여 배상하여야 한다. ② 도로관리청은 도로포장파손에 의하여 해당 도로를 통행하는 운전자가 입은 손해에 대하여 사전에 가입한 배상책임보험으로 처리할 수 있다. ③ 도로포장파손에 따른 손해배상에 관한 절차와 방법, 감정기준 등은 국토교통부장관이 정한다. 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

도로의 포장파손은 도로파임(포트홀), 도로숯음, 단차, 함몰 등을 말하며, 기후환경, 도로관리 등의 조건에 의해 도로포장부에 다양한 형태로 발생하여 해당 도로를 이용하는 차량에 직·간접적인 피해를 유발할 수 있음.¹⁾

2024년 도로포장 파손(포트홀)은 총 39,165건(고속국도 4,992건, 일반국도 34,173건)이 발생하였고, 2016년 총 57,424건에 비해 최근 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.

< 도로포장(포트홀) 파손 발생현황 >

(단위 : 건)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
계	57,424	37,209	52,490	42,091	55,604	51,310	22,213	39,658	39,165
고속국도	14,179	7,189	4,553	3,717	4,440	4,285	4,509	5,801	4,992
일반국도	43,245	30,020	47,937	38,374	51,164	47,025	17,704	33,857	34,173

주. 포트홀은 최소직경 15cm 이상인 경우를 긴급보수 대상으로 보고 있어 해당 기준 이상의 통계만 집계되었음.

자료 : 국토교통부

한편, 「국가배상법」 제5조²⁾에 따르면 도로·하천, 그 밖의 공공의 영조물(營造物)의 설치나 관리에 하자(瑕疵)가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가나 지방자치단체는 그 손해를 배상해야 함.

1) 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024, p.44

2) 「국가배상법」

제5조(공공시설 등의 하자로 인한 책임) ① 도로·하천, 그 밖의 공공의 영조물(營造物)의 설치나 관리에 하자(瑕疵)가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가나 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다. 이 경우 제2조제1항 단서, 제3조 및 제3조의2를 준용한다.

「국가배상법」 3)제10조에 따르면 국가의 손해배상 책임에 대해 국가배상심의회에 배상 신청을 함으로써 국민들이 소송비용 부담 없이 적절한 배상을 받을 수 있도록 하고 있고, 일반국도의 도로포장 파손 등에 따른 손해의 경우에도 국가배상심의회를 통한 배상이 이루어지고 있음.

최근 6년간(2019~2024) 국가배상심의회를 통한 일반국도의 도로포장 파손 피해배상 현황을 살펴보면, 2024년 배상청구건수는 1,319건으로 2019년 346건에 비해 크게 증가하였으며, 최종 배상지급건수는 161건으로 2019년 115건에 비해서는 증가하였으나, 2023년에 335건에 비해서는 감소하여 연도별로 차이를 보임.

3) 「국가배상법」

제9조(소송과 배상신청의 관계) 이 법에 따른 손해배상의 소송은 배상심의회(이하 “심의회”라 한다)에 배상신청을 하지 아니하고도 제기할 수 있다.

제10조(배상심의회) ① 국가나 지방자치단체에 대한 배상신청사건을 심의하기 위하여 법무부에 본부심의회를 둔다. 다만, 군인이나 군무원이 타인에게 입힌 손해에 대한 배상신청사건을 심의하기 위하여 국방부에 특별심의회를 둔다.

② 본부심의회와 특별심의회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지구심의회(地區審議會)를 둔다.

③ 본부심의회와 특별심의회와 지구심의회는 법무부장관의 지휘를 받아야 한다.

④ 각 심의회에는 위원장을 두며, 위원장은 심의회의 업무를 총괄하고 심의회를 대표한다.

⑤ 각 심의회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은 「형법」 제127조 및 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다. <신설 2017. 10. 31.>

⑥ 각 심의회의 관할·구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2017. 10. 31.>

제12조(배상신청) ① 이 법에 따라 배상금을 지급받으려는 자는 그 주소지·소재지 또는 배상원인 발생지를 관할하는 지구심의회에 배상신청을 하여야 한다.

② 손해배상의 원인을 발생하게 한 공무원의 소속 기관의 장은 피해자나 유족을 위하여 제1항의 신청을 권장하여야 한다.

③ 심의회의 위원장은 배상신청이 부적법하지만 보정(補正)할 수 있다고 인정하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 보정을 요구하여야 한다.

④ 제3항에 따른 보정을 하였을 때에는 처음부터 적법하게 배상신청을 한 것으로 본다.

⑤ 제3항에 따른 보정기간은 제13조제1항에 따른 배상결정 기간에 산입하지 아니한다.

< 도로포장 파손으로 인한 일반국도 피해배상 현황 >

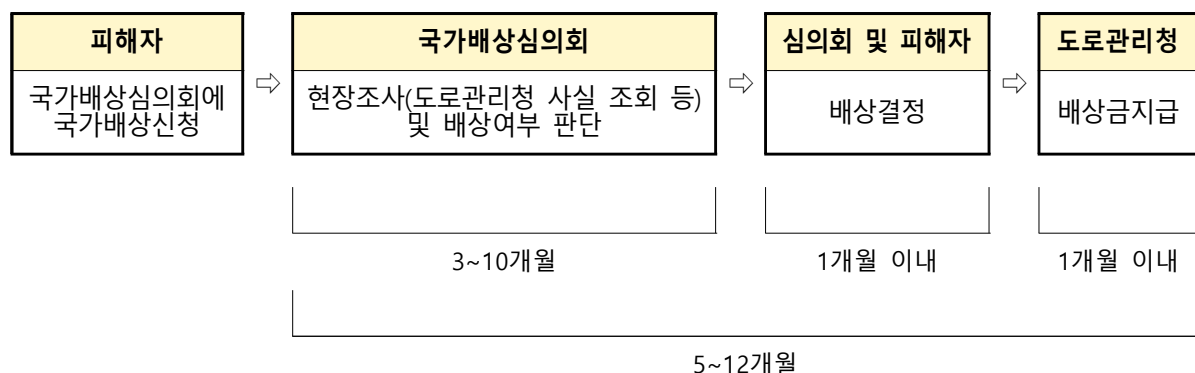
(단위 : 건, 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
배상청구건수	346	490	208	163	1,388	1,319
배상청구금액	227.9	333.4	368.5	716.1	18,542	613
배상지급건수	115	224	130	75	335	161
배상금액	101.1	134.0	235.4	78.4	262.1	79

자료 : 국토교통부, 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024, 재인용

그런데 국토교통부에 따르면 국가배상심의회를 통한 일반국도의 손해배상절차는 최종 배상금의 지급까지 총 5~12개월이 소요되고 있는 반면, 고속국도와 지자체가 관리하는 도로⁴⁾의 경우 민간보험사를 활용하여 배상업무가 상대적으로 신속하게 처리되고 있는 것으로 나타남.

< 국가배상심의회를 통한 도로포장 파손 손해배상 절차 및 평균 소요기간 >



자료 : 국토교통부

한국도로공사는 고속국도 포장파손으로 발생한 차량의 피해에 대해 2018년부터 ‘고속도로 포장파손 배상책임보험’을 가입하여 배상하고 있고

4) 도로관리청이 지방자치단체인 국도, 지방도 등을 말함.

피해배상의 신청접수부터 피해배상 처리(보험금 지급)까지 평균 소요기간은 약 37일 정도로 조사되었음.⁵⁾

지방자치단체가 관리하는 도로의 경우 한국지방재정공제회가 관리하는 ‘영조물배상공제’⁶⁾에 가입하여 도로의 포장파손 및 도로시설물의 설치·관리 하자로 인해 운전자의 차량에 피해가 발생한 경우 민간 손해보험사를 통해 배상금을 지급하고 있고, 평균 소요 기간은 약 25~30일 정도로 조사되었음.⁷⁾⁸⁾

5) 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024, p.15

6) 「한국지방재정공제회법」

제1조(목적) 이 법은 한국지방재정공제회를 설립하여 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영함으로써 지방자치단체의 건전한 재정 운영과 지방재정 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제6조(회원의 자격) 공제회의 회원이 될 수 있는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 특별시·광역시·도·특별자치도와 특별자치시·시·군·자치구
2. 「지방자치법」에 따라 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연(出捐)하거나 출자한 법인
3. 그 밖에 정관으로 정하는 자

제16조(사업) ① 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 한다. <개정 2017. 3. 21.>

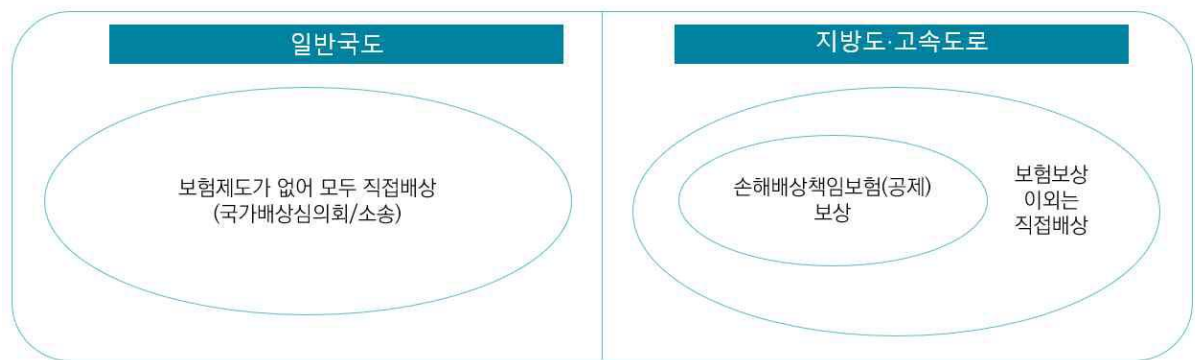
1. 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업
2. 영조물(營造物) 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업
3. 회원의 공공청사의 정비, 지역개발사업 등을 위한 융자사업
4. 회원의 기금 위탁관리사업
5. 회원의 지방재정 발전을 위한 지원사업
6. 지방재정 관련 통계분석 검증 및 회계제도 연구 지원사업
7. 주무관청 또는 회원으로부터 위탁받은 사업

② 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

7) 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024, p.15

8) 참고로, 민자고속도로 또한 도로 포장파손에 대해 영업배상책임보험에 가입하여 보험사를 통해 배상업무를 처리하고 있음.

< 일반국도 및 지방도·고속도로의 손해배상체계 비교 >



자료 : 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024,

< 고속국도 및 지자체 관리도로 손해배상 체계 비교표 >

구 분	고속도로	지자체 관리도로 (서울특별시도)
보험계약자	도로관리청(한국도로공사)과 보험회사	도로관리청(서울특별시)과 지방재정공제회
담보위험	도로 포장파손	도로·도로시설물의 설치·관리하자
담보범위	대물배상	대인배상, 대물배상
자기부담금	무	유
자체배상	연 보상한도 초과 건	자기부담금 이하 배상 청구 연 보상한도 초과 건

자료 : 보험연구원, 보험경영연구소, 「일반국도 포장파손(포트홀) 배상책임제도 도입 및 운영방안, 2024, 참고하여 재작성

개정안은 도로의 포장파손에 의하여 발생한 손해에 대하여 「도로법」에 별도의 배상 규정을 마련함으로써 일반국도 포장파손에 따른 손해배상 시에도 고속국도, 지방자치단체 관리 도로와 같이 민간 보험사를 통해 업무를 처리할 수 있도록 하여 배상절차 간소화 등을 통해 국민편익을 증대할 수 있다는 점에서 긍정적으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 필요해 보임.

첫째, 개정안에 따른 추가 재정 부담 측면을 검토할 필요가 있어 보임. 한국도로공사는 손해배상액 외에 손해사정비, 배상검토비 명목으로 차량 1대당 20만원⁹⁾을 보험사에 추가로 지급하고 있는데, 이를 2024년도 일반국도에서의 도로포장파손에 대한 손해배상청구건수에 적용하면,¹⁰⁾ 손해배상금 외에 매년 약 2억 6,000만원을 보험사에 추가로 지급해야 할 것으로 보임.

또한 배상책임보험제도의 도입 이후 배상건수가 크게 증가한 한국도로공사의 사례¹¹⁾에 비추어 볼 때, 배상업무의 편의성이 제고됨에 따라 국민들의 배상청구가 증가하여 전반적인 도로포장 파손 손해에 대한 배상청구액이 증가할 것으로 예상되는 측면도 있음.

둘째, 개정안은 일반국도의 “포장파손”으로 인한 운전자의 손해에 대해서만 적용하고 있는데 지방자치단체는 도로의 포장파손 뿐만 아니라 교량,

9) 손해사정비용 : 150,000원/건, 배상검토(인과관계 검토비) : 50,000원/건

10) 2024년 도로파손 관련 배상청구건수 1,319건 × 200,000원(청구건당 비용) = 263,800,000원

11) 한국도로공사는 2020년 고속국도 포장파손(도로파임) 배상책임보험을 공식 도입하였고 도로포장 파손 피해 청구건수는 2020년 795건에서 2024년 3,375건으로 325% 증가하였음.

(단위 : 건, 천원)

연도	배상건수	배상금액
2019	707	646,095
2020	795	1,423,462
2021	1,218	1,939,910
2022	1,737	3,497,095
2023	2,580	4,437,733
2024	3,375	4,152,989

터널, 지하차도 등 도로시설물의 설치·관리상의 하자로 인한 손해에 대해서도 배상하고 있다는 점에서 손해배상의 대상을 도로의 포장파손에 한정할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

이에 대해 국토교통부는 도로포장 파손 외의 도로시설물의 하자 등은 해당 시설물의 법·지침·기준 만족 여부 등 하자의 원인 규명을 위해 많은 검토가 필요하여 보험으로 처리하기에는 무리가 있을 것으로 판단된다는 입장임.

셋째, 도로포장 파손은 도로파임(포트홀), 도로숯음, 단차 등을 의미하므로 구체적인 배상의 대상이 되는 도로포장 파손의 유형을 하위 법령에서 규정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

이상에서 검토한 바를 종합해볼 때, 개정안에 대해서는 도로포장 파손에 대한 손해배상 처리기간 단축을 통한 국민 편익 증진 측면과 함께 민간보험사 활용에 따른 추가비용 부담 측면, 배상편의성 제고에 따른 전반적인 손해배상청구의 증가, 배상책임보험의 적용대상 등에 대한 종합적인 검토가 필요해 보임.

참고로, 유사 입법례로는 「산림보호법」에서 국가나 지방자치단체는 보호수 관리의 하자로 인한 피해의 지원을 위하여 「한국지방재정공제회법」 제16조제1항제2호에 따른 영조물배상공제 가입 등 보상방안을 마련할 수 있도록 규정하고 있음.¹²⁾

나. 국토교통부 의견

일반국도 포장파손에 따른 피해배상 시 민간 보험을 활용하여 배상절차를 간소화하고 배상기간을 단축할 수 있는 근거를 마련할 수 있다는 점에서 동의함.

문 의 처
02)6788-5582

12) 「산림보호법」

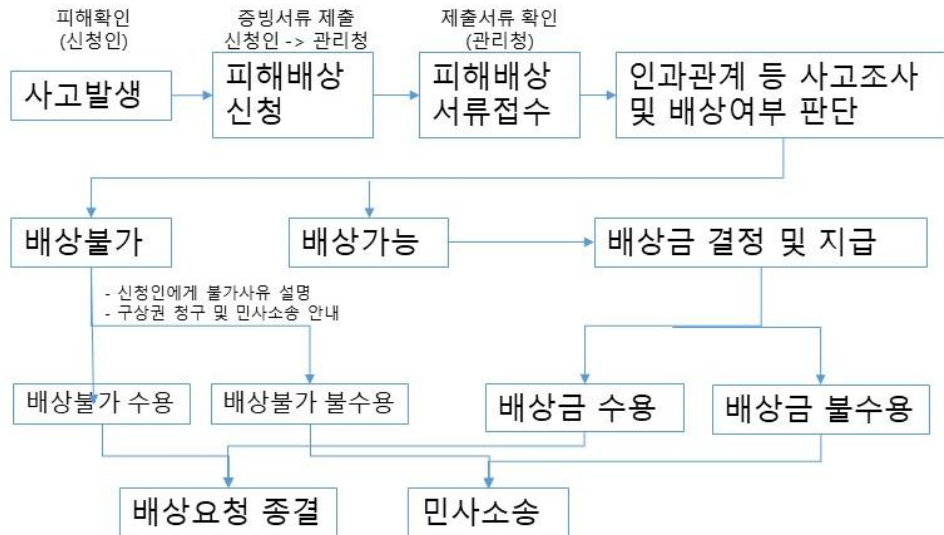
제13조의6(보호수로 인한 피해 지원) ① 국가나 지방자치단체는 보호수 관리의 하자로 인하여 인명 또는 재산 피해를 입은 자에 대한 지원을 위하여 「한국지방재정공제회법」 제16조제1항제2호에 따른 영조물배상공제 가입 등 보상방안을 마련할 수 있다.

② 제1항에 따른 보호수의 범위, 지원의 기준과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

참고

고속국도 및 지자체 관리도로 포장파손 피해배상 절차

□ 고속국도

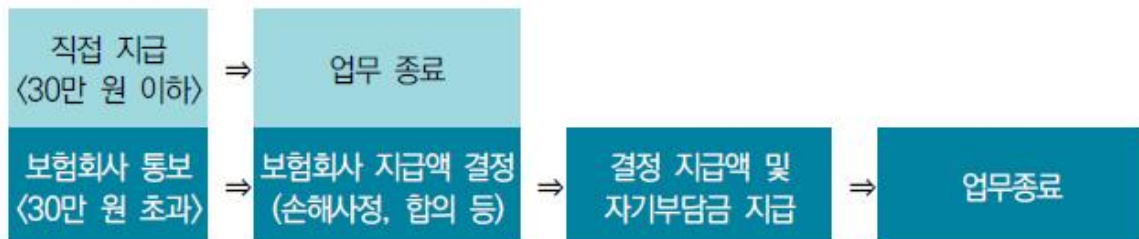


□ 지자체 관리도로(특별시도)

① 사고접수부터 결과통보까지 업무처리 흐름도



② 보험 처리 결정 결과 통보 건 업무처리 흐름도



③ 보험 미처리 결정 결과 통보 건 업무처리 흐름도

