

교통사고에 있어서 도로의 설치·관리 瑕疵의 의미 / PNS A&I

1. 서론

도로상에서 교통사고는 인적요인, 도로적·환경적 요인, 차량적 요인, 그리고 이 세가지 요인이 서로 복합적으로 결부되어 발생한다. 도로적인 요인에 의한 교통사고란 도로의 선형, 노면상태, 도로의 구조나 신호기, 도로표지 등 안전시설의 미비로 인한 교통사고를 말하며, 직·간접적으로 도로적인 요인이 관련되어 발생한 교통사고는 전체교통사고의 97.1%에 달하고 있어, 대부분의 교통사고가 도로적인 요인과 관계가 있다.<sup>1)</sup>

도로적·환경적인 측면은 인적, 차량적 요인보다 사고에 미치는 영향은 크지 않다고 할 수 있으나 그 원인이 지속적이고 해당 도로를 운행하는 모든 차량에 영향을 미친다는 점에서 여타 요인보다 그 심각성이 더하다고 할 수 있다.

2. 영조물 책임

도로의 설치 관리상의 하자로 인하여 교통사고가 발생할 경우 도로의 관리주체의 불법행위를 구성하게 되고, 도로관리주체는 그에 대한 배상책임을 지게 된다. 도로는 국가배상법 5조에서 영조물임을 명확히 하고 있어 설치관리상의 하자로 인하여 손해가 발생할 경우 도로 관리청은 국가배상법 제 5조의 공공시설 등의 하자로 인한 책임을 지게 된다.<sup>2)</sup>

또, 제3자의 불법행위와 도로의 설치 관리상의 하자가 결연되어 사고의 원인이 되었을 경우 제3자와 도로관리자는 공동불법행위의 책임을 지게 된다.

3. 하자의 의미

영조물의 설치·관리란 영조물의 설계·축조와 그 후의 유지·수선 및 보존작용을 의미하며, 이에는 구체적 처분이나 사실행위뿐만 아니라 관리규칙의 제정과 같은 추상적 작용도 포함된다.

하이란 통상적으로 갖추어야할 안전성을 결여하였음을 의미한다. 이러한 하자의 유무는 당해 영조물의 구조·용법·장소적 환경 및 이용상황 등의 제반 사정을 종합적으로 참작하여 개별적 구체적으로 판단해야 한다.

국가배상법상 영조물 책임에 있어서 영조물 하자의 의미를 판단하는 기준에 관하여, 학설은 영조물의 설치와 그 후의 유지 수선 등에 불완전한 점이 있고, 영조물이 통상 갖추어야 할 물적 안전성을 결여한 경우에 설치관리 등에 하자가 있는 것으로 보는 객관설, 영조물의 설치관리의 하자를 관리자의 영조물에 대한 안전확보 의무 내지 사고방지 의무위반에 기인하는 물적 위험상태로 보는 주관설, 영조물의 하자유무를 영조물 자체의 하자 판단뿐만 아니라 관리자의 주관적 귀책사유까지도 고려하여 판단하여야 한다는 절충설로 견해가 나뉜다. 통설은 객관설이며 종래 대법원의 태도도 이와 같다.

대법원은 1994.11.22. 선고, 94다32924 판결 도로결빙 사건에서 '지방자치단체가 관리하는 도로 지하에 매설되어 있는 상수도관에 균열이 생겨 그 틈으로 새어 나온 물이 도로 위까지 유출되어 노면이 결빙되었다면 도로로서의 안전성에 결함이 있는 상태로서 설치·관리상의 하자가 있다'고 하고, '국가배상법 5조 소정의 영조물 설치 관리상의 하자로 인한 책임은 무과실 책임이고 나아가 민법상의 공작물의 점유자 책임과는 달리 면책사유도 규정되어있지 않으므로 국가 또는 지방자치단체는 영조물의 설치관리상의 하자로 인하여 타인에게 손해를 가한 경우 그 손해의 방지에 필요한 주의를 해태하지 아니하였다 하여 면책을 주장할 수 없다'고 하여 설치 관리자의 주관적 과실 요소를 완전히 배제한 객관설의 입장을 취하고 있다.

그러나 최근 판례를 보면 "도로에 그와 같은 결함이 있다는 것만으로 성급하게 도로의 보존상 하자를 인정하여서는 안 되고, 당해 도로의 구조, 장소적 환경과 이용상황 등 제반 사정을 종합하여 그와 같은 결함을 제거하여 원상으로 복구할 수 있는데도 이를 방치한 것인지 여부를 개별적, 구체적으로 심리하여 하자의 유무를 판단하여야 할 것이다"고 판시하여, 하자여부를 판단함에 있어 도로가 통상 갖추어야 할 안전성을 결여한 결함이 있을 것과 관리주체의 재정적·인적·물적 여건하에서 도로시설의 하자로 인한 피해발생을 예견하고 회피할 수 있는가를 종합적으로 판단하여야 한다는 절충설에 가까운 태도를 취하고 국가의 배상책임을 부정한 판결을 보이고 있다.

대법원은 2000. 4. 25. 선고, 99다54998 판결에서 '도로의 설치·관리상의 하자는 도로의 위치 등 장소적인 조건, 도로의 구조, 교통량, 사고시에 있어서의 교통사정 등 도로의 이용 상황과 본래의 이용 목적 등 제반 사정과 물적 결함의 위치, 형상 등을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 구체적으로 판단하여야 한다'고 실시하고 '특히 강설은 기본적 환경의 하나인 자연현상으로서 그것이 도로교통의 안전을 해치는 위험성의 정도나 그 시기를 예측하기 어렵고 통상 광범위한 지역에 걸쳐 일시에 나타나고 일정한 시간을 경과하면 소멸되는 일과성을 띠는 경우가 많은 점에 비하여,

이로 인하여 발생하는 도로상의 위험에 대처하기 위한 완벽한 방법으로서 도로 자체에 용설 설비를 갖추는 것은 현대의 과학기술의 수준이나 재정사정에 비추어 사실상 불가능하고, 가능한 방법으로 인위적으로 제설작업을 하거나 제설제를 살포하는 등의 방법을 택할 수밖에 없는데, 그러한 경우에 있어서도 적설지대에 속하는 지역의 도로라든가 최저속도의 제한이 있는 고속도로 등 특수 목적을 갖고 있는 도로가 아닌 일반 보통의 도로까지도 도로관리자에게 완전한 인적, 물적 설비를 갖추고 제설작업을 하여 도로통행상의 위험을 즉시 배제하여 그 안전성을 확보하도록 하는 관리의무를 부과하는 것은 도로의 안전성의 성질에 비추어 적당하지 않고, 오히려 그러한 경우의 도로통행의 안전성은 그와 같은 위험에 대면하여 도로를 이용하는 통행자 개개인의 책임으로 확보하여야 한다'고 하여 도로이용자의 안전운전주의의무를 보다 무겁게 하고 있다.

또한 대법원은 2000. 2. 25. 선고, 99다54004 판결(교차로의 진행방향 신호기의 정지신호가 단선으로 소등되어 있는 상태에서 그대로 진행하다가 다른 방향의 진행신호에 따라 교차로에 진입한 차량과 충돌한 경우, 신호기의 적색신호가 소등된 기능상 결함이 있었다는 사정만으로 신호기의 설치 또는 관리상의 하자를 인정할 수 없다고 한 사례)에서 '국가배상법 제5조 제1항 소정의 영조물의 설치 또는 관리의 하자라 함은 영조물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하는 것으로서, 영조물이 완전무결한 상태에 있지 아니하고 그 기능상 어떠한 결함이 있다는 것만으로 영조물의 설치 또는 관리에 하자가 있다고 할 수 없는 것이고, 위와 같은 안전성의 구비 여부를 판단함에 있어서는 당해 영조물의 용도, 그 설치장소의 현황 및 이용 상황 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 설치 관리자가 그 영조물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지 여부를 그 기준으로 삼아야 할 것이며, 객관적으로 보아 시간적 · 장소적으로 영조물의 기능상 결함으로 인한 손해발생의 예견가능성과 회피가능성이 없는 경우 즉 그 영조물의 결함이 영조물의 설치관리자의 관리행위가 미칠 수 없는 상황 아래에 있는 경우에는 영조물의 설치관리상의 하자를 인정할 수 없다'고 판시하여 도로의 설치 관리자의 관리행위상의 하자 없음을 입증될 경우 하자를 인정하지 않는 절충설에 가까운 판결을 하고 있다.

#### 4. 법령위반과 하자판단

도로의 설치 관리에 있어 법령이 정한 기준을 준수하였다는 것이 영조물의 하자 여부를 판단함에 있어 절대적인 판단기준이 될 수 있는가? 법령 기준에 위배되는 하자는 일응 설치 관리상의 하자로 추정된다고 할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

도로의 설치관리와 관련하여 도로법 39조의 규정에 의하여 제정된 「도로의 구조시설기준에 관한 규칙」, 「도로의 유지 보수 등에 관한 규칙」과 도로법 52조의 규정에 의하여 제정된 「도로표지규칙」 등은 도로의 하자를 판단하는 중요한 기준이 될 수 있다. 그러나 관리청의 설치 관리에

관한 내부규정에 따르지 않았을 경우가 문제된다. 대법원은 내부 규정의 위반은 하자판단의 절대적 기준이 아닌 하나의 참작사유에 불과하다고 판시하고 있다.<sup>4)</sup>

### 5. 결 론

국가배상법상 영조물 책임은 민법상의 공작물 책임과 달리 점유자의 면책규정을 두고 있지 않다. 기존의 판례도 도로의 하자로 인한 국가배상의 경우 국가나 지방자치단체의 면책을 인정하지 않는 경향이였다.

하자를 판단함에 있어 객관설에 기초한 기존의 판례하에서는 도로가 영조물로서 갖추어야할 통상의 안전성을 결여한 경우 일응 하자가 있는 것으로 인정되었으나, 도로 등의 하자를 절충설에 가깝게 이해하는 최근의 판례하에서는 도로의 설치 관리자가 도로시설 등의 관리행위를 게을리함이 없고 하자발생의 예견가능성이나 피해발생의 회피가능성이 없음을 입증함으로써 면책의 길이 열렸고, 도로를 이용하는 개개의 운전자는 도로관리기관이 미처 예측하지 못하거나 그 하자로 인한 피해 발생을 회피할 수 있는 조치를 취할 여유가 없는 도로상의 하자에 대한 주의 의무를 갖는다고 보아야 할 것이다.

다만, 이러한 판례의 경향이 자칫 피해자 구제를 소홀히 하게 되고, 현실적으로 도로 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 도로관리기관이 다 하였는지 여부 판단과 그것을 입증하는 문제는 도로상의 하자로 인한 국가배상 책임에 있어 새로이 부각되는 문제라 할 수 있을 것이다.

---

1) 안영태, 교통사고에 영향을 미치는 도로특성분석, 충북대학교 산업대학원 건설공학과 석사학위논문, 1999, p6.  
 2) 그러나 도로가 사도법등 기타 법률에 의하여 설치된 경우 민법 758조의 공작물로서 취급된다. 고속도로 등 유료도로의 경우 한국도로공사는 민법상의 공작물 점유자로서 책임을 지게 되고, 소유자인 국가는 2차적으로 공작물의 소유자로서 책임지게 될 것이다.  
 3) 대법원, 1979. 4. 10. 선고, 78다2151 판결.  
 4) 대법원, 1981. 4. 14. 선고, 80다3100 판결. "철도청의 내부규정인 건널목 설치 및 설비기준규정은 철도 건널목의 설치 및 보존상의 하자의 유무를 판단하는 참작기준이 될 수 있을 뿐이고 그것이 절대적인 것은 아니다" 고 판시하고 있다.