

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

월터 올슨(Walter K. Olson)은 1992년에 발간한 그의 저서에서 '소송폭발(The Litigation Explosion)'이라는 용어를 사용하여 미국 내의 소송과다현상을 비판하면서, 소송남용에 대한 규제의 필요성을 역설하였다.

분쟁을 소송으로 해결하는 것은 어느 국가를 막론하고 가장 전통적이고 일반적인 방법이라고 할 수 있다. 그러나 최근에는 이러한 소송제도에 대하여 선진국뿐만 아니라 우리나라에서도 많은 비판이 제기되는 추세에 있다. 그 원인으로서는 과다한 비용, 분쟁해결의 지연, 절차의 난이성, 사소한 분쟁에 대한 부적합성 등을 들 수 있다. 현실적으로도 법원이 모든 분쟁을 소송을 통해 처리하려고 하는 것은 법원에게는 과중한 업무부담을 가져올 뿐만 아니라, 당사자 간에도 시간·비용 등 소송경제적인 측면에서 매우 불합리한 결과를 초래하고 있기 때문이다.

이런 불만들을 해소하기 위해 대안으로 등장하고 있는 것이 바로 재판외적 분쟁해결제도(이하 'ADR': Alternative Disputes Resolution)이다. ADR은 앞서 언급한 소송제도의 단점을 해소하기 위해 엄격한 법규와 절차의 적용을 지양하고 그 대신 분쟁당사자의 자발적 참여를 통해 융통성 있게 분쟁을 해결하고자 하는 소송 대체적 분쟁해결방법이다. 현재 여러 선진국에서는 경미하거나 특수한 분쟁에 대한 효과적인 처리절차로서 ADR이 크게 각광을 받고 있다. 또한 ADR은 관련분야의 풍부한 지식과 경험을 가진 전문가의 도움을 받아 분쟁을 해결할 수 있고, 절차적인 측면에서 소송보다 유연하고 신속하며 경제적 이어서 시간과 비용을 크게 절약할 수 있다는 장점이 있다. 뿐만 아니라 ADR은 당사자들 간에 합의를 바탕으로 분쟁을 해결하는 것이기 때문에 법원의 재판에 의한 해결보다 분쟁당사자들에게 훨씬 만족스러운 결과를 가져다주는 것으로 인식되고 있다.

최근 들어서 금융시장의 글로벌화와 더불어 금융회사의 겸업화·대형화 등

금융환경이 급격히 변화함에 따라 보험상품도 복잡해지고, 이로 인하여 보험 민원과 보험분쟁도 급증하고 있다. 이는 보험의 특성상 보험회사가 장래에 지급하여야 할 보험금이 사전에 확정되지 않은 상품이 많은 데다, 보험금 지급 시에도 그 지급 여부에 대해 다툼이 발생하는 경우가 많아, 특정한 사고가 발생한 경우에도 보험소비자는 정작 자신의 의도와는 달리 보상을 받지 못하게 되는 결과가 발생하기 때문이다.

현재 이러한 보험관련 분쟁은 대부분 법원에 의하여 해결되고 있다. 사인 간의 분쟁은 종국적으로 법원의 재판에 의해 해결되어야 하며, 보험분쟁의 경우도 이론(異論)의 여지는 없으나, 현실에서는 재판이 보험소비자에게 실용적이고 실효성 있는 피해구제절차로 자리매김하기에는 여러 가지 한계를 노정하고 있다. 이는 보험회사에 비해 정보력, 전문성, 경제적 지위 등에서 열위에 있는 보험소비자가 재판을 통해 문제를 해결하기에는 비용, 시간 등의 측면에서 어려움이 크기 때문이다.

따라서 보험분쟁에 있어서도 최근 세계적으로 관심이 집중되고 있는 ADR을 활성화할 필요가 있는 것으로 판단된다. 다소 상황의 차이는 존재하지만 세계 각국에서도 소비자주권운동(consumerism)에 힘입어 기존의 전형적인 피해구제책인 소송 이외에 이를 실제적으로 대체할 수 있을 뿐만 아니라 피해자인 보험소비자의 불만과 비용을 최소화할 수 있는 분쟁해결방법이 등장하고 있는 추세에 있다. 우리나라에서 보험분쟁에 대한 ADR은 주로 금융분쟁조정제도의 틀 속에서 처리되고 있으나, 그 처리실적은 아직 미미한 실정이다. 현재 금융분쟁조정위원회가 자신에게 주어진 역할에 상응하는 법률적·제도적 장치를 갖추지 못하고 있는 데에 그 원인이 있는 것으로 판단된다.

따라서 이 보고서는 우리나라와 선진제국의 보험분쟁 해결제도의 현황을 살펴봄으로써 보험소비자에게 이해의 폭을 넓힐 뿐 아니라 우리나라 분쟁해결제도의 문제점을 발굴하고, 보험분쟁사례를 분석하여 분쟁조정과 법원판결 간의 차이점 및 분쟁조정의 신뢰성을 검증하기로 한다. 그리고 분쟁해결방식에 대한 경제학적 비용효과분석을 통해 분쟁조정제도의 정책적 함의를 발굴하여 궁극적으로는 보험분쟁의 재판외적 해결제도를 활성화하고 선진적인 제도로 발전시킬 토대를 제공하고자 하는 데 연구의 목적이 있다.

2. 기존 연구 검토

가. 국내 연구

ADR과 관련한 국내의 기존 연구자료는 분쟁조정제도 개선에 관한 연구, ADR 활성화에 관한 연구, 그리고 중재제도 도입에 관한 연구로 구분할 수 있다. 먼저, 분쟁조정제도 개선에 관한 연구로서 기홍철(1997)은 보험분쟁해결에 관한 분쟁조정제도의 보완장치로서 미국 ADR제도의 도입을 검토하고, 보험분쟁 당사자간 조정의 장점과 구속력이 미치는 중재제도의 결합을 제안하였다. 조정과 중재의 결합을 통하여 각각의 장단점을 서로 보완하고 소송으로 가는 길을 회피함으로써 분쟁당사자들의 시간적·경제적 기회비용손실을 최소화하고 동시에 조정인이나 중재자의 결정을 믿고 따르는 데 의의가 클 것이라는 이유에서였다. 또한 구체적 개선사항으로 간이분쟁제도 도입, 분쟁결정에의 자율적 구속력 부여 등을 제시하였는데, 특히 기존의 분쟁조정절차에 관하여 분쟁건수의 증가, 절차의 지연, 복잡한 증거서류 제출 등의 문제점을 피하기 위하여 간이분쟁조정제도의 도입을 제안하였다. 이 제도의 도입으로 보험금 산정에 관한 분쟁조정은 신청 즉시 양 당사자에게 출석토록 하여 당사자 합의 및 소송 여부를 신속히 결정할 수 있도록 함으로써 민원을 적극적으로 해소할 수 있을 것으로 보았다. 또한 보험분쟁조정위원회의 기능 활성화를 위하여 동 위원회 내에 전문위원들로 하여금 조기분쟁조정제도를 운영하게 하고, 여기에서 결정된 사안은 보험회사가 자율적으로 따르는 구속력(binding decision)을 갖도록 해야 한다고 주장하였다.

최병수(2000)도 분쟁조정기구의 독립성 강화, 실질적 심리기능의 확보, 분쟁조정위원 일부의 상임위원화, 분쟁조정위원회의 조정기준 마련 등을 개선방안으로 제시하였다. 분쟁조정위원 중 일부를 상임위원화 하여 동 상임위원이 안건을 회의 전에 충분히 검토한 후 위원들에게 보고하여 그 내용을 중심으로 토의하도록 할 필요가 있으며, 분쟁조정위원회가 적절한 조정기준(보험금지급 기준 및 과실판단기준)을 마련하여 이를 분쟁조정기준으로 삼아 보다 적극적인 분쟁해결방안을 마련하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 더불어, 실

질적인 심리기능을 확보하여 공정성을 강화하고, 동 업무가 행정기관의 업무가 아니라 순수한 사법기능의 보조적 기능임을 신청인에게 사전에 주지시켜 분쟁조정 신청인의 행정기관에 대한 의존성을 탈피시키고, 나아가 감독기관의 업무로부터 어느 정도 독립적인 기관으로 다시 자리매김할 필요가 있다고 하였다.

또한 김주원(1996)과 박길준(2001) 및 최병규(2006)는 보험약관상 '중재조항'의 삽입을 통해 보험분쟁을 중재를 통해 서로 해결할 수 있도록 활성화할 것을 주장하였다. 최병규(2006)는 ADR의 한 방법인 중재를 보험 분야에서도 적극 이용할 필요가 있다는 입장에서 연구를 진행하였는데, 순수한 보험관계 사건은 종래처럼 분쟁조정제도와 재판절차를 활용하도록 하고, 보험과 일반 민법상의 계약이 혼합된 분야부터 점진적으로 중재조항을 확대하여 특수보험 분야로 보험중재제도의 활용을 늘려가야 한다는 주장을 개진하였다. 그리고 보험중재제도의 활성화를 위해서는 약관상 중재조항 편입, 분쟁조정제도와외 체계적 연계 및 상대적 우위의 선점, 중재인의 자질 향상, 온라인 중재 활성화, 적극적 홍보 등의 조치가 필요하다고 주장하였다. 또한 박길준(2001)은 금융관련 분쟁은 소송에 의하기보다 소송 대체적인 방법으로 해결하는 것이 바람직하며, 기존에는 분쟁해결방법이 조정 일변도로 운영되어 왔으나 중재제도를 이용하고 활성화하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 특히 보험분쟁의 경우 특인¹⁾ 관행에 중재제도를 원용하면 보다 긍정적인 효과가 나타날 것으로 예상하였다.

전병서(2005), 김경배(2005), 유병현(2006) 등은 우리나라에서 ADR이 발전하기 위해서 필요한 제도화 방안과 ADR이 성공적으로 정착할 수 있는 방안을 제시하였다. 먼저 김경배(2005)는 금융분쟁조정제도에 있어 조정합의가 성립하지 않을 경우에 대부분의 분쟁당사자들이 법원에 소송을 제기함으로써 이중적인 비용이 발생하는 문제를 해결하기 위해 조정·중재(med-arb)제도를 도입하는 것이 바람직하다고 하였다. 전병서(2005)는 사법개혁추진위원회의 연구용역보고서에서 변호사협회가 담당하는 민간주도형 ADR기구의 설치, 교통사고 등

1) 특인이란 피해보상금에 대해 본사의 특별한 승인이 내려진 금액을 말한다. 본래는 약관의 지급기준에는 약관에 의한 것과 소송에 의한 것이 있는데, 특인 금액은 그 중간에 속한다.

전담 ADR기구의 설치, ADR지원센터 설치, 대체적 분쟁해결법의 제정 등의 필요성을 언급하였다. 한편 유병현(2006)은 각종 행정형 또는 민간형 분쟁조정제도(분쟁조정위원회)의 정비 필요성을 언급하면서, 분쟁조정제도의 효력을 높이는 방법으로서 조정서를 공정증서에 준하는 것으로 보아서 조정서에 강제집행의 수락 의사표시를 기재하면 집행증서로서의 효력을 갖도록 하는 방안을 제시하였으며, 이 경우 조정문언 등의 명확화를 위해 변호사 자격이 있는 사람이 조정위원으로 참여하는 것이 전제되어야 한다는 점을 지적하였다.

한편, 강수미(2006)는 ADR은 재판에 의한 분쟁해결을 완전히 대체할 수 있는 것이 아니며, 양자는 상호보완관계에 있는 것이라는 입장 아래, ADR 관련 제도를 운영함에 있어서 분쟁해결의 실효성과 국민의 재판받을 권리 내지 법치주의를 절충하는 방법을 모색하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

나. 해외 연구

해외의 경우 이미 분쟁조정제도가 광범위하게 이용되고 있으며, 이에 관한 다양한 논의도 진행되어 왔다. 화해(settlement)는 분쟁당사자들의 자발적인 행동 결과인데 반해, 분쟁조정은 제3자의 관여를 통해 분쟁해결을 피한다는 점에서 차이가 있다고 하겠다. 분쟁조정제도는 분쟁해결에 소요되는 거래비용을 감소시키고, 양 당사자에게 더 나은 결과를 제공하기 위하여 이용되고 있다. 따라서 많은 연구들은 분쟁조정제도가 이러한 목표를 달성하는 데 기여하였는지에 대하여 경제학적 분석틀을 이용하여 평가하는 데 초점이 맞추어져 있다.

먼저 Mnookin(1998)은 조정(mediation)제도를 중심으로 ADR과 관련된 이론 및 실무에 대해 광범위한 조사 연구를 수행하였다. 그는 위에서 언급한 두 가지 목표를 추구한다는 점에서 대부분의 분쟁조정제도들이 공통점을 가지고 있지만, 실제 제도가 운영되고 있는 구체적인 형태를 살펴보면 상황에 따라 매우 상이하다는 것을 발견하였다. 이와 같은 형태의 다양성은 그 자체로 경제학적 연구의 주제가 되었으며, 외부성을 비롯한 시장실패요소가 존재하지 않는다는 가정하에서 사전적인 분쟁조정제도에 대한 합의가 사회적 후생에

어떠한 영향을 미치는지, 그리고 분쟁조정제도가 사후적으로 분쟁비용을 감소시키고 사전적으로는 분쟁의 원인을 감소시키는지에 관한 연구가 촉발되었다.

다양한 분쟁조정제도의 효율성에 대해 분석할 수 있는 틀/framework)을 제공한 대표적인 연구로서 Shavell(1995)의 연구를 소개할 수 있다. 이 연구는 분쟁조정을 사전적 분쟁조정과 사후적 분쟁조정, 그리고 구속적 분쟁조정과 비구속적 분쟁조정으로 나누어 각각의 분쟁조정제도가 발생시키는 후생, 비용, 준법에 대한 동기부여, 분쟁빈도 측면에서 자세히 분석하였다. 이 연구의 결론부분에서 Shavell은 사전적 분쟁조정에 대한 합의가 사회적 분쟁비용의 감소는 물론 당사자의 복리를 증진하는 데 기여한다고 주장하였다.

이와 같은 Shavell의 주장에 대하여 Mnookin(1998)은 실무적으로 각광 받고 있는 사전적 분쟁조정제도는 유연한 분쟁해결방법과 소송에 대한 예측 가능성을 동시에 제공하지만, 당사자들의 합의를 끌어내지 못한다면 불필요한 사전 단계를 강요하는 것이 되어 추가적인 사회비용만 유발할 수 있다는 점을 지적하였다. 이에 반해, Dixit(2003)은 분쟁조정에 참여한 제3자가 법원보다 나은 전문성을 가지고 있는 경우, 즉 법원이 판단할 수 없는 정보를 분쟁조정자가 판단할 수 있는 경우, 양 계약당사자(잠재적 분쟁당사자)들은 보다 완전한 계약을 사전에 체결함으로써 효용을 명백히 증가시킬 수 있다는 것을 이론적 분석을 통해 입증하였다.

한편, 법학계의 ADR에 대한 평가는 학자들에 따라 엇갈리고 있다. 대부분의 법학자들과 변호사들은 Shavell의 주장과 같은 선상에서 ADR의 효율성과 합리성을 지지하고 있으며, 사전적 분쟁조정을 통해 공공적 가치가 적은 소송을 배제시키거나 화해를 통해 분쟁을 해결함으로써 소송의 폭발적 증가를 예방하고 사법부를 과도한 행정적 부담으로부터 자유롭게 할 수 있다고 주장하였다. 또한 Sander & Rozdeiczer(2006)도 사전적 분쟁조정제도의 유용성을 지지하는 입장에서 최적 분쟁조정제도의 탐색에 관한 연구를 수행하였는데, 분쟁해결제도를 선택하는 기준으로 '분쟁당사자들의 목적', '분쟁제도가 분쟁의 해결을 촉진시키는 측면', 그리고 '분쟁해결 과정에서 빈번하게 나타나는 장애요인'을 제시하였으며, 실무적으로는 조정(mediation)을 중심으로 최적 분쟁해결제도를 찾는 것이 가장 효율적인 방법이라고 조언하였다.

그러나 ADR의 부정적인 측면에 대하여 비판하는 연구도 다수 존재하는데, Sternlight(2005)의 연구가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. Sternlight(2005)는 Galanter(1974)의 연구를 바탕으로 ADR의 부작용에 대하여 분석하였다. 먼저 Galanter(1974)의 연구에 의하면, 사법제도를 이용하는 빈도에 따라 분쟁당사자를 OS(one-shooter, 일회성 소송참여자)와 RP(repeated player, 반복적 소송참여자)로 구분할 수 있으며 그들이 소송에 직면했을 때 나타내는 행태의 특성이 서로 다르다는 것을 보였다. 즉, RP는 지속적으로 소송에 참여하기 때문에, OS와 달리 장기적인 이익을 추구하고, 스스로 전문성을 향상시키며, 유리한 판례를 개발하고 우호적인 분쟁해결 환경을 조성하는데 투자할 유인을 가진다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 Sternlight(2005)는 1980년대 이후 연방대법원의 승인과 장려를 통해 급속히 확산된 '계약에 의한 소송 전 분쟁조정제도'는 근본적으로는 강력한 협상력을 가진 기업(RP)이 장기적인 이익을 극대화하기 위해 디자인한 분쟁해결제도로서, 사법제도에 대한 경험과 지식이 부족한 개인 소비자(OS)의 권익을 침해하고 분쟁해결과정의 투명성과 형평성을 심각하게 악화시킨다고 비판하였다.

분쟁조정제도의 효과에 대한 계량적인 분석도 시도되었으나, 분쟁조정과 관련된 대부분의 자료가 공개되어 있지 않은 관계로 연구사례를 많이 발견할 수 없었다. 먼저, Farber & White(1991)는 의료소송 사건에 관한 통계자료를 대상으로 실증분석을 하였는데, 연구결과 소송 전 분쟁조정이 양 당사자에게 유익한 정보를 제공하였고, 많은 분쟁사건들이 조정 결과에 따라 화해에 이르렀음을 보였다. Wittman(2003)은 캘리포니아 주의 자동차사고 관련 통계자료를 이용하여 사후적 분쟁조정제도가 소송결과에 대한 예측력을 가지고 있는 경우 분쟁당사자들이 분쟁조정제도를 선호하게 된다는 것을 보였다. 한편, Yoon(2004)은 네바다 주의 의료소송과 자동차사고에 관한 통계자료를 이용하여 소송 전 분쟁조정 도입이 법원의 업무 부담을 완화하고, 분쟁당사자들의 조속한 권리구제에 기여했는지에 대해 실증분석을 시도하였는데, 그 결과 분쟁조정 제도가 도입됨에 따라 비가치적 소송(승소 확률이 지극히 낮아 원고 스스로 중도 포기하는 소송)이 유의하게 감소하여 사회적 비용 감소에 기여하였다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 전체적인 분쟁기간은 증가하였고 소송

비용이 감소하지 않았다는 점 역시 발견되어, 사전적 분쟁조정제도를 도입함으로써 사회적 총 편익이 증가하였는지에 대한 명확한 답을 얻지는 못하였다.

3. 연구의 범위 및 방법

전술한 바와 같이 이 연구는 보험분쟁의 재판외적 해결제도(ADR)를 활성화함으로써 선진적인 제도로 발전시킬 토대를 제공하고자 하는 데 목적이 있다. 여기서 ‘보험분쟁’은 보험과 관련한 분쟁을 의미하는 바, 보험계약자와 보험회사 간의 분쟁, 보험회사와 보험회사 간의 분쟁, 보험회사와 행정기관 간의 분쟁 등 다양한 양태가 있을 수 있으나, 이 보고서에서는 보험계약과 관련한 분쟁만을 그 대상으로 한다. 즉, 보험계약에 관한 분쟁으로서 보험계약자, 피보험자, 보험수익자 및 보험금 수령자 등의 이해관계자와 보험회사 간의 분쟁만을 그 대상으로 한다.

제IV장 제1절에서는 보험관련 분쟁에 있어 분쟁조정과 대법원 판결례 상호 간에는 어떠한 차이점이 존재하는지, 그리고 분쟁조정 결정이 재판 결과를 어느 정도 예측할 수 있는지를 살펴보기 위하여, 분쟁조정과 대법원 판결례의 사례분석을 시도하였다. 이러한 분석을 수행하기 위해서는 분쟁조정 내용, 분쟁조정 결정의 당사자 수용여부, 그리고 분쟁조정 이후 재판에서의 판시결과 등을 순차적으로 추적·파악할 필요가 있으나, 이 보고서에서는 개인정보 이용의 한계점으로 인하여, 분쟁조정사례와 대법원의 판결례의 비교·검토로 그 범위를 한정하였다. 분쟁조정사례의 경우는 2003년부터 2007년까지의 「금융분쟁조정사례집」의 사례 100건을 취합하여 정리하고, 대법원 판결례 역시 동 기간 동안 대법원에서 선고가 내려진 보험계약 관련 분쟁사건 113건을 취합하여 정리하였다. 다만, 보증보험의 경우에는 여타의 보험과 성격을 달리 할 뿐만 아니라 분쟁조정위원회에서의 처리실적이 전혀 없어 대법원 판결과 비교하는 것이 의미가 없으므로 분석대상에서 제외하였다. 구체적 분석방법은 유형별 통계분석과 개별사례의 비교분석방법을 이용하였다.

이 보고서는 총 6개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 제II장에서는 우리나라

의 분쟁해결제도의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 제1절에서는 일반적 분쟁 해결제도로서 재판과 ADR 간의 차이점과 특징을 살펴보고, 보험분쟁에 있어 조정과 중재의 법적 근거 및 운영세부사항에 대해서 개괄함으로써 전체적인 분쟁해결제도의 틀을 살펴보았다. 이어 제2절에서는 보험분쟁 발생 현황을 민원상담에서부터 민원접수, 민원처리, 그리고 민원수용률까지의 민원처리순서에 따라 그 특징적 현황을 살펴보고, 마지막으로 보험계약 관련 소송현황을 개괄하였다. 분석에 사용된 통계자료는 금융감독원이 홈페이지를 통해 공식적으로 발표한 자료를 이용하였다. 마지막으로 제3절에서는 제1절과 제2절을 통해 나타난 금융분쟁 해결제도의 문제점을 적시하였다.

제Ⅲ장에서는 영국, 호주, 미국, 일본의 ADR에 대하여 살펴보았는데, 여기서는 각국의 보험분쟁의 처리연혁과 현행 제도 개요 및 그 특징을 함께 살펴봄으로써 선진 제국의 보험분쟁 해결제도 변화추이도 함께 고려할 수 있도록 하였다.

제Ⅳ장 제1절에서는 전술한 것처럼, 보험관련 분쟁에 있어 분쟁조정과 대법원 판결례 상호 간에는 어떠한 차이점이 존재하는지, 그리고 분쟁조정 결정이 재판 결과를 어느 정도 예측할 수 있는지 살펴보았다. 또한 제Ⅳ장 제2절에서는 보험분쟁조정제도의 비용-편익 구조를 분석하고 정책적 함의를 발견하고자 Shavell(1995)의 이론에 기초한 경제학적 분석모형을 이용하여 분쟁조정제도가 분쟁당사자들의 유인체계에 어떤 변화를 가져오는지 분석하였다.

제Ⅴ장은 ADR을 활용한 보험분쟁 해결제도의 개선방안을 제시하고 있다. 제1절에서는 개선안을 도출하기 전에 효율적이고 합리적인 분쟁해결제도를 구축하기 위해서 기본적으로 고려해야 할 사항들을 먼저 살펴보았고, 제2절에서는 현행 분쟁조정제도 범위 내에서의 기능강화방안을 모색하고 있으며, 제3절부터 제6절까지는 보험소비자 보호와 동시에 재판외적 분쟁해결제도의 실효성을 제고할 수 있는 개선방안들을 열거하였다.

끝으로 제Ⅵ장에서는 결론으로서 5장까지의 요약과 시사점, 그리고 연구의 한계점 등을 기술하였다.