

V. 보험분쟁 해결제도 개선방안

1. 제도 개선의 기본적 고려사항

이 장에서는 지금까지 살펴본 내용을 바탕으로 우리나라 보험분쟁 해결제도의 운영상 나타난 문제점을 어떻게 해소할 수 있는지, 그리고 보험분쟁 해결제도의 효율성과 합리성을 제고하기 위해서는 어떤 부분을 개선할 필요가 있는지에 대하여 재판외적 분쟁해결제도(ADR) 특히, 분쟁조정제도를 중심으로 검토하고자 한다. 이에 따라 이 절에서는 실효성 있는 분쟁해결제도를 구축하기 위해서 기본적으로 고려해야 할 사항들을 먼저 살펴보고, 이를 토대로 이후의 절에서 분쟁해결의 구체적인 개선방안을 제시하고자 한다.

효율적이고 합리적인 ADR을 구축하기 위해서는, 제IV장에서 살펴본 바와 같이, 무엇보다도 ADR의 재판결과에 대한 예측력을 향상시키는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이는 양 당사자 간 주관적 승소확률의 차이가 작을수록 합의가능성은 높아지기 때문이다. ADR의 예측력이 완벽한 경우에는 ADR의 구속력 여부에 관계없이 비용 효율적인 결과를 도출하는 바, ADR의 실효성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 ADR의 예측력을 높일 수 있는 제도적 장치를 도입하는 것이 중요하다. 그러나 이 보고서에서는 ADR 예측력의 개선방안에 대해서는 논하지 않기로 한다. 이는 이 보고서의 범위를 넘어서기도 하지만, 제IV장 제1절에서 살펴본 바와 같이, 현재 보험 관련 분쟁조정은 법원의 판결례에 충실히 기초하여 이루어지고 있는 것으로 판단되기 때문이다.

더불어, ADR은 분쟁해결비용을 최소화함으로써 사회적 후생을 증진시킬 수 있어야 한다. 분쟁을 해결하기 위해서는 비용이 발생하게 되므로 그것이 편익보다 작아야 보험소비자는 분쟁을 제기하고자 할 것이며, 비용이 편익보다 클 경우에는 분쟁제기 자체를 포기하게 된다. 따라서 분쟁해결제도를 설계·운영하는 정책입안자의 목표는 사회적 분쟁해결비용의 최소화라고 할 수 있는데, 효율성과 합리성은 서로 상쇄관계에 있기 때문에, 효율성이라는 이상만을 쫓는 경우 운용비용의 절감은 달성할 수 있으나, 오판의 가능성을 높여

합리성이란 이상이 희생되고 오판비용이 증가하게 된다. 따라서 ADR을 설계함에 있어 가급적 운용비용을 낮추도록 하되, 운용비용을 낮추는 데 치중한 나머지 오판비용을 증가시켜서는 안 될 것이다.

다음으로 ADR은 보험분쟁이 발생한 경우 보험회사와 보험소비자가 동등한 위치에서 분쟁해결을 시도할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 보험상품의 경우는 여타 산업이나 금융 분야와는 달리 사후적인 상품으로서의 특성을 가지므로, 분쟁발생시 그 해결방법 역시 일반인이 이해하기에는 복잡하고 어려운 면이 존재한다. 그 결과 보험회사가 소비자에 대하여 정보와 전문성 측면에서 우위를 차지하게 되고, 분쟁발생시 소비자는 보험회사에 비해 불리한 입장에 있을 수밖에 없다. 게다가 보험소비자는 보험분쟁을 접할 기회가 거의 없지만, 보험회사는 매년 수천 건의 보험계약관련 분쟁을 처리하고 있으며 자체적으로 변호사를 고용하고 있어, 노하우나 전문성 면에서 소비자보다 월등히 우위에 있다. 따라서 ADR은 상대적으로 열위에 있는 보험소비자가 보험회사와 대등하게 협상할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

또한 ADR은 당사자 사이에 정보가 충분히 교환될 수 있도록 설계되어야 한다. 정보교환을 통해 ADR 결정에 대한 신뢰도를 높일 수 있고, 이로써 ADR 절차 내에서 화해를 가능하게 하기 때문이다. 분쟁당사자 간의 충분한 의사소통이 이루어지도록 하기 위해서는 ADR 절차를 비공개로 하는 등 최소한의 비밀성을 보장하는 제도적 보완이 필요하다. 특히, 기존 판례 및 분쟁조정결과에 대한 정보를 공유함으로써 재판결과에 대한 주관적인 승소율이 비슷해진다면 화해가능성을 더 높일 수 있을 것이다.

마지막으로, ADR의 실효성 제고를 위한 기초적인 토대로서 먼저 ADR의 이용가능성을 향상시킬 필요가 있다. 그리고 그 이용가능성을 향상시킬 수 있는 방법으로는 분쟁조정결과에 대한 구속력 부여를 고려해 볼 수 있다. 제4장 제2절의 분쟁조정 의 경제학적 분석에서 살펴보았듯이, 분쟁조정에 구속력을 부여할 경우 재판을 감소시켜 결과적으로는 사회적 비용이 명백하게 감소하는 것으로 나타난다. 다만, 현실적으로 분쟁조정의 구속력 부여가 당위성을 갖기 위해서는 재판에 대한 예측력이 전제되어야 한다. ADR의 이용가능성을

제고하는 또 다른 방법으로는 소비자에 대한 교육 및 홍보를 통해 ADR의 존재를 부각시키고 그 장점을 인식시키는 간접적인 방법과 소송 전에 ADR을 의무화하는 방법 등이 있을 수 있다. Shavell(1995)의 연구결과에서도 볼 수 있듯이 사전적 ADR 합의는 당사자의 복리를 증진시키며, 그렇기 때문에 대개 법률적으로 강제되어야 하는 것으로 생각되고 있다.

2. 현행 제도상 분쟁조정 기능 강화 방안

분쟁조정은 불필요한 소송이 남용되는 것을 방지하고, 분쟁해결의 신속성, 자율성 및 전문성을 확보함으로써 실효성 있는 분쟁해결을 도출하는데 기여할 수 있다. 이러한 장점에도 불구하고 우리나라의 경우 보험관련 분쟁조정이 활성화 되고 있지 못하고 있는 바, 이는 분쟁조정제도 내에 스스로의 실효성을 제약하는 요소가 존재하기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 현행 제도의 기본골격을 유지하는 범위 내에서 분쟁조정위원회의 기능을 강화하고 분쟁조정의 실효성을 제고하는 측면에서의 제도개선방안을 먼저 모색해 보고자 한다.

가. 조정기간 제한 규정의 완화

현재 금융위법은 금융감독원장으로 하여금 분쟁조정 신청을 받은 날로부터 30일 내에 합의가 이루어지지 않을 경우 동 신청안을 조정위원회에 회부토록 하고(§54③), 조정위원회는 60일 이내에 이를 심의하여 조정안을 작성하도록 하고 있다(§54④).

그러나 보험은 여타의 산업분야와는 달리 추상적이면서 기술적이고 대수의 법칙을 전제로 하는 등 보험 그 자체가 갖는 특수성으로 말미암아 복잡다단한 형태를 띠고 있으므로, 이를 획일적으로 60일 한도로만 조정결정을 요구하는 것은 자칫 시간적 제약으로 인한 부실 심의 가능성을 야기할 수 있다. 물론 분쟁처리를 신속하게 진행시키기 위해 그 처리에 일정한 시간적 제약을 부과

한 법규정의 취지는 충분히 이해할 수 있겠으나, 분쟁해결에 있어 시간적 제약에 얽매일 경우 실제적 진실을 간과함으로써 그 처리결과에 대해 당사자의 불만이 여전히 존속하게 될 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 그리고 이와 같은 현상이 자주 발생할 경우 분쟁조정에 대한 소비자나 금융회사의 신뢰성을 저하시키고, 분쟁조정을 기피하게 만드는 원인으로 작용하게 될 것이다. 또한 사안에 따라서는, 조정위원이 판단하기에, 당사자 간의 격앙된 감정만을 추스른다면 쉽게 합의에 도달할 수 있는 사례도 존재할 것인 바, 이러한 경우에는 기간제한이 오히려 당사자 간 합의에 걸림돌로 작용할 수도 있다.

따라서 조정기간을 획일적으로 제한할 것이 아니라 사안의 전문성·복잡성 등을 고려하여 탄력적으로 운영할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 예를 들어 조정안 작성 기한을 기본적으로 15일, 30일, 60일, 90일 등으로 세분화하는 것을 검토해 볼 수 있다. 사실조사가 필요 없는 분쟁 등 비교적 가벼운 사안은 15일 이내에 처리하도록 하여 분쟁해결의 신속성을 제고하되, 특별히 복잡하고 전문적인 사안의 경우는 다방면의 전문가가 참여하여 충분히 검토될 수 있도록 작성기한을 설정하되, 동 기한도 초과할 것으로 예상되는 경우는 당사자들의 양해와 위원장의 승인을 얻어 일정한 제한하에 기간을 더 연장할 수 있도록 개선할 필요가 있을 것이다. 물론 이 경우에도 2개월을 초과하는 사안의 경우에는 매 2개월마다 소비자에게 중간보고를 하여 소비자가 처리상황을 파악할 수 있도록 함으로써 소비자의 불만을 최소화하여야 할 것이다.

나. 조정위원 수 제한 완화

현재 금융위법은 조정위원회를 위원장이 매 회의마다 지명하는 7인 이상 11인 이하의 조정위원회 위원으로 구성토록 하고 있으나(§54①), 이 또한 그 수를 획일적으로 제한할 필요는 없으며 사안별로 융통성 있게 운영할 필요가 있다.

일반적으로 필요 이상의 과도한 조정위원의 참여는 조정위원회 운영에 고비용·저효율을 초래할 가능성이 크다. 동일한 회의에 많은 위원이 참여할수록 회의시간이 길어지고, 회의당 처리하는 사건의 수는 줄어들며, 회의 개최 및 운영에 소요되는 비용은 오히려 증가하기 때문이다. 다시 말하면, 동일한

회의에 참여하는 조정위원의 수가 많아지면 많아질수록 하나의 사건당 조정 업무에 투입되는 시간이 길어지는 것이며, 따라서 전체적인 회의 개최 횟수는 줄어들 것이므로 이는 결과적으로 하나의 사건당 부여되는 시간은 줄어들게 하는 효과를 가져온다. 실제적으로도 월 1회 또는 2회 정도 개최되고 있는 보험분쟁조정위원회에서는 10여건 넘는 사건을 불과 몇 시간 안에 의결하고 있어 실제적 진실 발견을 어렵게 하는 원인이 되고 있는 것으로 지적되고 있다.

따라서 조정위원 수도 구체적 사안의 복잡성에 따라 달리 적용할 필요가 있다. 사회가 복잡 다기화 되어 가는 현실에서 일부 분쟁은 보다 전문적인 법률지식이나 새로운 의학지식 등 전문성을 요하는 사안이 자주 제기되므로, 이 경우에는 보다 심층적인 심사를 위해서 위원 수를 보다 확대하여야 한다. 반면, 분쟁금액이 소액이거나 비교적 단순한 사건은 소수의 위원이 조정하는 것이 보다 효율적일 것이다.

이는 위원회의 회의 개최시기와 방법 및 위원 수를 보다 탄력적으로 운영 함으로써 개선할 수 있다. 예를 들어 조정위원을 '3명 이상'으로만 규정하여 인원 하한선을 낮출 뿐만 아니라 상한선도 폐지함으로써 분쟁조정위원회 개최에 필요한 위원 수를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하고, 보험분쟁 조정위원회를 여러 소위원회로 구분하여 각 소위원회에서 조정안을 심의하게 한다면, 회의 개최의 용이성과 빈도를 높일 수 있을 것이다. 다만, 3인 내지 5인 소위원회에서 조정위원 간에 이견이 있는 사안이나 기존 결정을 반복하는 내용의 결정에 대해서는, 대법원의 전원합의체판결처럼, 전체 위원회의 의결을 거치도록 한다면 조정결정의 전문성이나 신뢰성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 이와 함께, 현재 비상근위원만으로 구성되어 있는 조정위원 중 일부 의료·법률전문가 등을 상근위원화 한다면 분쟁조정제도의 실효성을 보다 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

다. 분쟁조정기능의 통합

현재 금융감독원의 관할범위에서 벗어나 있는 새마을금고, 우체국보험, 공제 등을 포함한 모든 금융권에 대해서 분쟁이 단일한 금융분쟁조정제도에

서 해결될 수 있도록 하고, 장기적으로는 이를 통합금융법에 반영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 현재 금융감독원의 감독을 받지 않는 새마을금고와 우체국에 대해서는 적용이 배제되고 있는데, 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상을 이들 기관에 대해서도 확대 적용할 필요가 있다. 만약 이러한 개선이 당장 여의치 않다면 차선책으로서 공제 등 유사보험 소비자의 경우, 소비자 자신의 선택에 따라 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정을 받을 수 있도록 허용하는 방안도 검토할 수 있다.⁵¹⁾ 이 경우 해당 금융기관에 대해서는 건당 일정 금액의 수수료를 징구하는 것이 합리적일 것이다.

또한 보험계약 관련 분쟁조정은 금융감독원 외에 한국소비자원에서도 수행할 수 있는 바, 분쟁해결의 전문성 및 일관성 제고를 위해서도 금융감독원의 '금융분쟁조정위원회'로 조정업무를 일원화할 필요가 있다. 소비자기본법은 소비자의 정의를 '사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자'로 폭넓게 정의하고 있으며, 한국소비자원으로 하여금 소비자과 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위한 소비자분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있다(동법 제60조). 따라서 보험계약관련 분쟁조정업무도 소비자기본법상 한국소비자원의 수행업무범위에 포함될 수 있다는 데에는 이견이 없다.

그러나 소비자기본법상 소비자단체와 한국소비자원 모두에 '다른 법률의 규정에 따라 설치된 전문성이 요구되는 분야의 분쟁조정기구에서 관장하는 사항'에 대해서는 대상업무에서 제외하고 있는바(동법 제31조 및 제35조), 이는 전문성이 필요한 특수분야의 경우는 소비자보호와 관련된 문제라고 할지라도, 그 전담기관에 분쟁조정업무를 맡기겠다는 것이 법 제정의 취지라고 할 것이다. 실제로도 소비자단체의 분쟁조정업무에서는 보험관련 분쟁을 제외시키고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국소비자원의 경우에는 시행령에서 당해 예외사유를 중복신청한 경우만으로 좁게 규정함으로써 본래의 취지를 훼손시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

51) 어느 방안이든 금융위법과 해당 유사보험기관의 소관법률을 모두 개정하여야 할 것이다. 최근 정책당국에 의해 추진되고 있는 '유사보험 감독일원화'와 동일한 맥락에서 검토할 필요가 있다.

보험회사에 대한 별도의 감독기관이 존재하고, 법령상 보험분쟁조정업무의 처리를 위하여 별도의 조정위원회를 설치하고 있는 상황하에서 상대적으로 전문성이 취약한 한국소비자원이 보험에 관한 분쟁조정업무를 중복 수행하는 것은 동일 사안에 대해 이중 잣대를 제시할 우려가 있어, 소비자를 혼란스럽게 할 뿐만 아니라 불필요한 불만을 야기시키는 결과를 초래할 것으로 사료된다. 따라서 소비자기본법 시행령상 한국소비자원의 분쟁조정업무 적용제외대상(제28조)을 동 시행령상의 소비자단체의 적용제외대상(제25조)과 수준을 맞추므로써 소비자기본법의 취지를 훼손하지 않도록 할 필요가 있다.

3. 분쟁조정위원회의 독립성 확대 및 독립기관화

분쟁조정이 활성화 되지 못한 이유 중 하나로 분쟁조정기구의 신뢰성 및 독립성이 부족한 점을 꼽을 수 있다. 보험분쟁조정제도가 시장에서 완전히 자리를 잡기 위해서는 보험소비자뿐 아니라 보험회사로부터도 신뢰를 받을 수 있도록 사회적 역할을 수행하여야 한다. 여기서 독립성이란 누구의 지시나 명령에도 구속을 받지 아니하는 상태를 말하는 것으로, 분쟁조정업무에 있어서는 분쟁조정결정 자체의 독립은 물론 절차상의 독립도 포함하는 개념이라고 정의할 수 있다.

분쟁해결기관을 감독기관으로부터 독립시키는 것은 다양한 이점을 가져다 준다.⁵²⁾ 가장 큰 장점은 분쟁해결과정의 독립성이 두 기관의 분리를 통해 향상된다는 점이다. 감독기관의 최우선 업무는 보험회사들의 건전성을 관리하고 부적절한 행위를 감시하는 것이다. 이러한 업무는 필연적으로 관련 업계와의 공조를 수반하기 때문에 감독기관 산하에 있는 분쟁해결기관은 업계로부터 독립적일 수 없다. 또한 감독기관 하부에 있는 분쟁해결기관이 스스로 독립적인 문화를 형성하는 일은 쉽지 않다. 우선 조직의 목표가 다르다. 감독기관은 업계와의 공조를 통해 미래에 발생 가능한 추상적인 문제들을 예방하는 데 노력하는 조직인 반면, 분쟁해결기관은 과거에 발생한 구체적인 문제를 해결

52) Schwarcz(2008), pp.799-802 참조

하는 기관이기 때문이다.

둘째, 감독기관의 권위가 미치지 않아야 분쟁해결기관의 직원들이 보험소비자, 보험회사, 그리고 기타 이해관계자들에게 자신의 역할을 분명히 주지시킬 수 있다. 실제로 영국의 FOS는 FSA로부터의 독립성을 확보하고 FOS의 목표를 명확하게 하기 위하여 FOS의 목표는 분쟁의 공정한 해결이지 범법행위를 한 금융기관에 대한 처벌이 아님을 오랜 기간 설명해왔다. 즉, FOS 스스로가 자신이 감독기관으로 비취지는 것을 피하기 위하여 FOS의 독립성을 강조함으로써 업계와 긴밀하게 연결된 FSA가 임명하는 산하기관이라는 인식에서 벗어나고자 노력하였다.

셋째, 조직의 독립성은 분쟁해결기관이 다른 정책목표의 희생양이 되는 것을 방지한다. 예산이나 인적자원의 제약이 발생할 경우 감독기관 산하에 있는 분쟁해결기관은 그 기능의 일부를 포기하여야 하는 경우가 발생할 수 있지만, 독립된 분쟁해결기관은 자신의 고유 업무인 분쟁해결을 주어진 자원 내에서 효율적으로 처리하기 위하여 노력할 수 있다.

마지막으로, 분쟁해결기관이 감독기관으로부터 독립함으로써 보험사들이 분쟁해결기관에 대하여 가지는 두려움을 감소시킬 수 있다. 일반적으로 보험회사는 감독기관에 소속된 분쟁해결기관을 이용하는 경우 그것이 감독기관의 또 다른 감사나 조사활동을 유발하지 않을까 걱정한다. 따라서 이러한 보험회사들의 두려움을 경감함으로써 개별사건의 원활한 해결을 유도할 수 있다. 실제로 미국의 보험회사들은 감독기관에 소속된 분쟁해결기관을 이용하는 경우 그 사실 자체가 보험회사의 잘못을 인정하고 감독기관에 안 좋은 인상을 줄 수 있다는 인식 때문에 분쟁해결기관의 이용을 꺼려하는 것으로 알려져 있다.

그러나 현재 금융분쟁조정위원회의 운영형태를 살펴보면 형식적 측면에서는 물론 내용적 측면에서도 금융감독원에 종속되어 있다고 할 수 있다. 분쟁조정위원회는 금융위법에 따라 금융사업을 감독하는 금융감독원에 설치 (§51) 되어 있으며, 위원장은 금감원 부원장이 겸임하고, 조정위원을 금융감독원장이 위촉 (§52②) 하게 되어 있다. 게다가, 분쟁조정위원회의 심의결과는 금융감독원장이 당사자에게 제시하여 수락을 권고할 수 있을 뿐만 아니라 (§53⑤), 금융감독원장은 조정안에 대하여 분쟁조정위원회에 재의를 요구할 수 있는

권한(§54③)을 가지고 있다. 따라서 분쟁조정위원회는 금융감독원의 보조기관이나 자문기관에 불과한 것으로 판단할 수밖에 없으며, 분쟁조정위원회가 금융감독원 내부의 단순 민원처리기구화 되어, 객관적이고 독립적인 분쟁조정 전문기구로서의 역할을 수행하는 데에는 미흡한 점이 많다.

그러므로 현행 조정제도의 기능 및 실효성을 제고하기 위해서 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다. 먼저, 분쟁조정위원회의 내부적인 의사결정의 독립성 확보 차원에서 분쟁조정위원회에 대한 금융감독원장의 역할을 축소하여야 한다.⁵³⁾ 분쟁조정위원회는 여타의 기관으로부터 견제를 받거나 그의 결정에 구속을 받아서는 안 되기 때문이다. 따라서 위원장은 상호 호선하거나 금융감독원장의 제청을 받아 금융위원회에서 임명토록 하고, 심의결과는 위원장이 수락을 권고하며, 위원장은 조정안에 대해 금융감독원장과 협의하도록 의무화 하는 수준으로 독립성을 강화할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 비로소 분쟁조정위원회가 사적 계약에 대한 순수한 사법적 심사·의결기관으로서의 본질적 기능을 수행할 수 있는 토대를 얻게 될 것으로 기대할 수 있다.⁵⁴⁾

더불어, 장기적으로는 독립성을 갖춘 분쟁해결기구를 설치함으로써 소비자 보호라는 큰 틀 아래서 복잡다단한 보험분쟁을 재판외적 방법을 통해 효율적이고 합리적으로 해결하는 모습을 보여 주어야 한다. 이를 위해서는 금융감독원으로부터 분쟁조정업무를 자회사 형식으로 분리·운영하여 독립성을 확대하거나, 민원 및 분쟁업무만을 전적으로 취급하는 독립적 분쟁조정기구를 설립하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 기구의 독립성이 갖추어져야 분쟁조정 업무담당자의 입장에서 전문직 종사자로서 분쟁처리업무에 대한 소명의식을 가지고 공정한 분쟁해결을 위하여 노력하고자 할 것이기 때문이다.

53) 헌법재판소가 행정형 ADR을 평가하면서 주목한 것은 ADR을 주관하는 심의회·위원회 등이 중립적이고 독립적인지 여부, 절차가 공정하고 신중한지 여부, 당사자의 동의가 진정이었는지 여부 등이다. 조홍식(2006), p.56

54) 영국의 경우, 제3장에서 살펴보았듯이, FOS는 FSA로부터 독립되어 운영되고 있으며, FSA는 FOS의 의사결정과정에는 전혀 관여하고 있지 않다. 그러나 이 경우에도 FSA가 여러 가지 경로를 통하여 FOS에 대한 통제력을 행사하고 있기 때문에 FOS의 독립성에 대한 비판은 여전히 존재하고 있다.

4. 소송 전 분쟁조정 의무화

분쟁조정제도의 도입취지 중의 하나는 분쟁이 소송으로 몰리는 현상을 억제함으로써 사회적 분쟁해결비용을 감소시키는 역할을 수행하는 것이다. 그러나 현재 보험관련 분쟁의 경우 아직도 상당수가 소송에 의한 분쟁해결에 의존하고 있는 실정이라고 할 수 있다. FY'07의 민원제기 건수가 31,993건인 데 반해 동년 말 기준 소송건수가 7,319건으로 전체 민원제기 건수의 4분의 1에 해당하고 있으며, 보험회사의 경우 자신에게 불리한 결정이 내려질 것으로 예상하여 조정안 결정통지 전 단계에서 법원에 '채무부존재확인소송'을 제기하여 분쟁조정을 중단시키는 사례도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 분쟁조정제도의 실효성을 제고하기 위해서는 분쟁조정제도 자체의 이용률을 증가시키는 것이 필요하며, 분쟁조정제도의 이용도를 제고시킬 수 있는 가장 직접적이고 효과적인 방법은 소송전 분쟁조정을 의무화하는 것이라고 할 수 있다.

소송 전 분쟁조정을 의무화 할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 분쟁조정에는 관련 분야의 전문가들이 심의과정에 참여하므로, 소비자는 소송에 앞서 이러한 전문가들과 의견을 나누고 정보를 습득할 수 있는 기회를 가질 수 있으며, 조정과정에서 양 당사자 모두에게 협상을 통한 능률적이고 적극적인 분쟁해결을 시도할 수 있는 여지가 생긴다. 또한 분쟁조정결정이 향후의 소송에 대한 예측가능성이 클 경우에는 분쟁조정이 분쟁당사자의 주관적 승률을 현실화 하여 소송의 발생을 억제하므로, 소송전 분쟁조정은 사회 전체의 불필요한 비용의 지출을 제어하는 효과도 발생시킨다. 마지막으로 소송전 분쟁조정 의무화는 분쟁당사자의 분쟁조정중 소송제기를 곤란하게 하므로 불필요한 비용의 낭비를 절감시킬 수 있으며, 특히 전문성이나 정보력에서 열위에 있는 소비자의 입장에서는 보험회사의 남소를 제한하는 역할을 기대할 수 있다.

소송 전 분쟁조정의 의무화는 소관법률인 금융위법의 개정을 통해서도 가능하겠지만, 당사자 간의 약정 즉, 보험약관에 의무화 조항을 삽입하여 시행하는 방법도 가능하다. 분쟁이 발생한 경우 재판을 신청하기 전에 미리 조정

을 신청하고 조정이 이루어지지 않았을 때에만 재판으로 갈 수 있게 한 것을 조정전치주의라고 하며, 우리나라에서는 현재 법상 조정전치주의는 가사조정이나 노동쟁의조정 등 일부에 대해서만 인정되고 있다. 그러나 독일의 경우에는 일정 소가(訴價) 이하의 사건에 대해서는 법원에 제소하기 전에 조정을 먼저 거치도록 의무화하고 있으며⁵⁵⁾, 우리나라 민사법원도 조정전치주의를 도입하고자 검토한 바가 있다.⁵⁶⁾ 사전적 분쟁조정제도가 당사자 간의 합의에 의해 강제될 경우에는 보험계약 체결시 소비자에게 이에 대한 충분한 설명이 제공되어야 할 것이며, 만일 이러한 설명의무가 이행되지 않을 경우 또 다른 분쟁의 원인이 될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

그러나 사전적 분쟁조정제도 의무화에 대해서는 다음과 같은 우려도 존재한다. 먼저, ADR의 발전이 불완전한 상태에서 ADR의 이용을 의무화 하는 것은 불필요한 시간 소모만을 초래할 뿐이며, 재판청구권을 침해하는 문제가 발생될 수 있다는 주장⁵⁷⁾이 있다. 더불어, 법원에서의 보험계약 관련 소송은 매년 6천여 건에 달하는 바, 사전적 분쟁조정을 의무화할 경우 금융감독원이나 분쟁조정위원회의 입장에서는 분쟁조정업무의 급격한 증대로 인한 소화능력이 문제될 수 있다. 현재 금감원은 매년 27,000여건의 보험민원을 처리하고 있으나, 분쟁조정이나 소송에 비해서는 심도가 현저히 차이가 날 것으로 예상되기 때문이다. 또한 증가한 분쟁조정을 처리하기 위해서는 광범위한 규모의 조정인단을 구성할 필요가 있으나, 보험에 능통한 학계나 법조계 인사의 확보에는 일정한 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 제4장의 사례분석에서 검토하였듯이 우리나라의 분쟁조정은 법원 판결에 대한 예측력이 상당히 높으므로 제도 도입에 따른 효익이 더 클 것으로 판단되며, 당장의 제도 도입이 곤란하다고 판단되는 경우에는 일정 금액 이하의 분쟁에 대해서만 적용하는 방안을 차선책으로 검토할 수

55) 독일은 1999년 법원외에서의 분쟁해결촉진에 관한 법률을 제정하여 소가 1500DM(750EUR) 이하의 재산권에 관한 분쟁, 상린관계에 기한 이웃 간의 분쟁, 개인의 명예훼손에 관한 분쟁 등에 관하여 승인된 분쟁기관에서 반드시 분쟁해결을 먼저 시도하도록 하여 화해에 의한 분쟁해결 시도를 소의 적법요건으로 하고 있다. 유병현(2004), p.45

56) 이시윤(2000), pp.2-3.

57) 유병현(2006), p.310.

있을 것이다. 민사사건의 경우에도 조정전치주의를 도입할 경우 소가 5천만원 이하의 사건에 대해서 적용하는 것이 바람직하다는 의견이 제시된 바가 있다.⁵⁸⁾ 더불어, 재판청구권 침해의 문제는 반대의 입장에서 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 분쟁조정을 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 소비자의 경우에는, 보험회사가 소송을 제기함으로써 어쩔 수 없이 소송으로 직행하게 되므로 오히려 조정을 받을 권리를 박탈당하는 것으로 생각할 수 있다. 특히, 소송비용을 부담할 능력이 없는 소비자에게는 이러한 상황이 더욱 심각한 문제로 부각될 것이다.

5. 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력 부여

현행 금융위법 제55조는 '(양)당사자가 조정안을 수락한 경우 당해 조정안은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖는다.'라고 규정하고 있다. 이를 반대로 해석하면, 당사자 일방이 조정안을 수락하지 않을 경우에는 조정이 성립되지 않음을 의미한다.

당사자 간의 자율이 중요시되는 분쟁조정에서는 사업자가 소비자보다 우월한 지위에서 협상에 임하게 되는 경우가 많은 것이 현실이다. 분쟁조정은 본질적으로 진실의 추구나 엄격한 증거주의에 의한 결정보다는 당사자 간의 과실정도를 참고하여 일정부분 양보와 타협을 통하여 원만한 합의를 도출하고자 하는 분쟁해결방법이다. 여기서 법과 제도는 소비자와 사업자를 대등한 관계로 설정하고 있는 반면, 실제 시장에서는 사업자가 소비자보다 우월한 지위에 있는 것이 일반적인 거래현실이며, 또한 조정안의 수용 여부에 대해서도 소비자는 사업자에 비해 불리한 입장에 놓여 있는 경우가 많다. 즉, 사업자의 경우 조정안을 거부할 경우에도 추가적인 부담이 거의 없는 반면, 소비자의 경우에는 조정안을 거부하면 소비자 자신이 직접 소송을 통하여 권리를 주장하여야 하는데, 여기에는 여러 가지 여건상 사업자에 비해 상당히 불리하다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 따라서 소비자가 조정안을 수용하는 경우에도 원

58) 이시윤(2000), p.3.

만한 합의에 의해 조정안을 받아들였다고 하기 보다는 선택가능한 다른 대안이 없기 때문인 경우가 많다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

또한 분쟁조정에는 사실조사, 당사자 의견청취, 조정안 작성, 조정위원회의 심의 등 많은 시간과 비용이 투입되는 바, 분쟁조정 과정 진행중 일방당사자가 자신에게 불이익한 결정이 내려질 것으로 예상하여 소송을 제기한다면, 그 시점에서 분쟁조정이 중단되어, 그 동안의 분쟁조정업무가 무위로 돌아가게 되고 어렵게 작성된 조정안이 활용되지도 못하고 폐기 되는 등 사회 전체적인 측면에서 비효율성을 초래할 것이다.

따라서 분쟁조정결정에 대한 구속력 부여는 소비자 보호와 실효성 제고라는 정책적 측면에서의 고려가 많이 작용하는 것이며, 이러한 취지하에서 편면적 구속력의 부여가 그 의미를 갖는다고 하겠다. 여기서 '편면적'이란 구속력이 보험회사에게는 적용되나, 보험소비자에게는 적용되지 않음을 의미한다. 즉, 분쟁조정위원회의 분쟁결정에 대해 보험회사는 거부의를 밝힐 수 없으나, 소비자는 거부의를 밝힐 수 있으며, 소비자가 수용의 뜻을 밝혔을 경우에는 보험회사의 의견과는 상관없이 분쟁조정이 합의된 것으로 본다는 것이다.

보험회사의 측면에서도 분쟁조정 결정에 대한 구속력 부여는, 분쟁조정 의 법원 판결에 대한 예측력이 높음을 감안할 때, 종국적으로는 불필요한 남소를 방지함으로써 분쟁에 소요되는 시간과 비용을 절감하는 효과를 가져올 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 분쟁조정에서의 편면적 구속력 부여에 대한 최대의 걸림돌은 보험회사의 '재판을 받을 권리'를 침해할 수 있다는 점이다. 특히, 편면적 구속력이 사전적 분쟁조정과 연결될 때 보험회사는 분쟁발생시 무조건 조정으로 가야 할 뿐만 아니라 조정의 결과를 전적으로 수용해야 하므로 헌법상의 기본권을 침해한다는 비난이 가능해진다.

그럼에도 불구하고 분쟁조정에 편면적 구속력을 부여하는 것이 준사법적 기능을 수행하고 있는 분쟁조정위원회의 실효성 제고와 위원회의 기능강화에 부합하며, 종국적으로는 보험소비자 보호와 연결되는 것이라고 생각한다.⁶⁰⁾

59) 백병성(2002), pp.97~100.

분쟁조정에 구속력을 부여하기 위해서는 실제로 두 단계의 업무처리절차를 도입할 필요가 있다. 먼저, 조정신청인인 보험소비자가 분쟁조정을 신청하면 일정한 권한을 부여받은 업무담당자가 사실조사나 당사자 의견청취 등의 절차를 거쳐 분쟁사안에 대한 1차적 결정을 하여야 한다. 이러한 1차적 결정에 대해서는 보험소비자와 보험회사 모두 수락과 거부의 의사를 표시할 수 있다. 그러나 어느 일방이라도 거부의 의사를 표명한 경우에는 동 사안은 조정위원회의 심의를 거쳐야 하고, 조정위원회의 최종결정에 대해서는 보험회사는 거부의 의사를 표명할 수 없으며, 보험소비자가 거부의 의사를 표시한 경우에 한하여 보험소비자와 보험회사는 법원에 소송을 제기할 수 있는 것이다. 물론 보험회사는 조정절차의 진행중에는 소송을 제기할 수 없어야 할 것이다.

민약 재판청구권 침해에 대한 논쟁과 관련해서 분쟁조정에 편면적 구속력을 전적으로 부여하는 것이 곤란하다면 다음과 같은 차선책을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 여타 선진국의 사례⁶¹⁾에서처럼 일정 금액(예를 들어 5천만원이나 1억원) 이하에 대해서만 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력을 부여하고, 그 이상에 대해서는 보험회사가 조정결정을 수용하지 않는 경우에 한하여 당해 소비자에 대하여 분쟁조정위원회가 의무적으로 소송을 지원하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 이 경우 구속력 부여 대상을 현실적 수준에서 조정할 수 있어 보험회사의 불만을 완화시킬 수 있을 것으로 판단되며, 대상 사안의 금액이 일정 금액 이상이어서 편면적 구속력이 부여되지 않는 경우에도 소송지원제도를 통하여 소비자를 보호하게 하는 한편, 소송지원비용은 종국적으로는 보험회사의 부담으로 연결되므로, 보험회사의 불필요한 소송을 제한하는 역할을 수행할 것으로 예상된다.

60) 영국의 경우 편면적 구속력을 부여하고 있는 FSMA나 FOS의 절차는 영국의 인권법(Human Rights Act 1998)이나 유럽인권협약(European Convention on Human Rights Act)에 따라 제정된 것으로, 관련 규정과 충돌되는 사항은 없는 것으로 받아들여지고 있다.(FSA & FOS, "Review of cases by external appeal: after an ombudsman decision", *Consultation Paper*, 2004.7, pp.27-31)

61) 영국의 경우에는 금융회사가 FOS의 조정결정서를 수락하지 않아도 금융회사에 대해서는 10만 파운드(약 2억원)의 범위 내에서 구속력을 가지며, 독일의 경우에는 5,000유로(약 900만원), 호주의 경우에는 28만 달러(약 2억 7천만원)의 범위 내에서 보험옵부즈만이나 ICS의 결정에 대한 편면적 구속력을 부여하고 있다.

다음으로, 분쟁조정위원회의 조정안에 대하여 구속력을 부여하지는 않지만, 미국의 사례와 같이⁶²⁾ 조정안에 대하여 보험회사가 조정안의 수락을 거부하거나 조정진행중 소송을 제기함으로써 조정을 중단시켰을 경우 보험소비자가 중재를 선택하면 보험회사로 하여금 중재에 따르도록 강제함으로써 소비자에게 스스로 소송의 비효율로부터 벗어나게 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.⁶³⁾

6. 전문보험계약자에 대한 보험중재제도 도입

중재제도는 오늘날 다양한 형태의 분쟁을 보다 효율적으로 해결하는 수단으로 여겨지고 있으며, 전세계적으로도 법원의 재판을 대체하는 대표적인 분쟁해결수단으로 자리잡아가고 있다. 중재판정은 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가지고 있으며, 분쟁당사자들은 중재제도를 통하여 신속하고 저렴하게 분쟁을 해결할 수 있는 등 다양한 장점을 갖고 있기 때문에 국제상거래에서는 특히 많이 이용되고 있다. 우리나라의 경우 민사부문에서는 분쟁해결제도로서의 중재제도가 아직 활성화되어 있지는 않지만, 중재제도가 가지는 여러 장점에 힘입어 앞으로는 우리나라에서도 중재제도의 이용이 활성화될 것으로 기대된다. 보험 등 금융부문에 있어서는 중재제도의 이용도가 매우 낮게 나타

62) 미국 BBB의 경우는 조정실패시에 소비자가 BBB의 중재합의에 서명하면 사업자는 중재 합의에 동의하도록 하고 있다. BBB는 사업자가 중재합의에 동의하지 않으면 회원자격을 박탈할 수도 있으며 또한 당연히 합의해야 하는 것으로 인식되고 있다. 김석철(2002), p. 231

63) 이는 기홍철(1997), 김경배(2005) 등이 제안한 조정·중재(med-arb) 제도와 유사하다. 조정(Mediation)과 중재(Arbitration)의 혼합된 형태인 조정·중재(med-arb)제도는 분쟁발생시 조정을 먼저 거치고, 주어진 기간 내에 합의에 이르지 못하는 경우 중재를 거치도록 하고 있기 때문이다. 이러한 조정·중재의 전형적인 단점은 양측이 자신이 원하는 합의 가능금액을 밝히기를 꺼려한다는 점이다. 일반적으로 조정을 담당하는 제3자가 조정이 실패하는 경우 중재의 담당자가 되기 때문에, 혹시 발생할 수 있는 중재에서 보다 유리한 결과를 이끌어 내기 위하여 조정에서 자신의 진실된 의중을 밝히기를 꺼려한다는 것이다.

나고 있지만, 보증보험·해상보험 및 재보험의 경우에는 중재에 의해 자주적으로 해결되는 사례가 많으며⁶⁴⁾, 최근에는 중재를 보험분쟁 해결제도의 하나로써 활성화 하자는 논의도 자주 등장하고 있다⁶⁵⁾. 또한 자동차보험약관에 지방변호사회 중재위원회의 규칙에 따라 중재로서 사건을 해결한다는 내용의 중재조항을 넣게 하면 '교통사고시 자체해결이 안 되는 사건은 보험회사의 인도에 따라 자연히 지방변호사회로 몰려들게 될 것이고, 그렇게 되면 브로커의 개입가능성이 줄어들게 된다.'는 주장⁶⁶⁾도 있다.

그러나 대부분이 소비자분쟁인 보험분쟁의 해결방안으로서 중재가 적절히 작동할 수 있을지에 대하여는 충분한 검토가 필요하다. 먼저, 우리 중재법은 소비자보호에 관한 규정을 두고 있지 않아 소비자 보호에 미흡한 점이 많다. 소비자가 중재를 선택한다는 것은 법원에 의한 재판을 포기함을 의미한다. 중재절차는 심급제도가 없고 단심으로 분쟁이 종결되기 때문에 불복의 기회가 보장된 법원의 소송에 비해 소비자로서는 보다 진지하게 중재합의에 관한 결정을 내려야 한다. 그러나 실제거래에 있어서는 필수적 중재조항에 의해 법원에 제소할 수 있는 권리를 포기함에도 불구하고 소비자들이 이를 인식하고 있는 경우가 드문 것이 현실이다.⁶⁷⁾

또한 국내 유일의 상설 중재기관인 대한상사중재원도 소비자 분쟁에 대한 별도의 프로그램이 없으며, 상사중재라는 포괄적인 범위 내에서 중재업무를 수행하고 있을 뿐이므로, 우리나라에서 소비자중재를 시행하고 있는 소비자보호기관은 없다고 해도 무방하다⁶⁸⁾. 더불어, 중재제도는 절차의 유연성·융통성으로 인하여 그 결과의 공정성이 상대적으로 약한 반면, 보험의 경우는 단

64) 박은희(1996, pp.12~13), 최병규(2006, pp.126~130).

65) 김주원(1996), 박길준(2001), 최병규(2006) 등 참조.

66) 김주원(1996), p.113.

67) 이러한 현실을 반영하여, 독일에서는 민사소송법 제1031조제1항에서 소비자보호를 위한 내용을 규정하고 있다. 이에 따르면, 소비자가 당사자인 경우 중재합의는 상대방사자가 직접 서명한 서면에 포함되어 있어야 한다. 중재합의를 체결함으로써 법원에 의한 권리가 포기됨을 소비자가 명확히 인식하도록 하기 위함이다. 더불어 영국에서는 청구금액이 5,000파운드 미만인 경우에는 그 중재합의를 불공정한 것으로 간주한다. 정선주(2008), p. 236

68) 김석철(2002), p.220.

체성, 신의성실의 원칙 등에 따라 공공성과 공평성을 매우 중요시한다는 점에서 중재제도와 보험 간에 괴리가 있을 수 있다. 즉, 중재제도는 개별사안의 융통성 있는 해결에 적합한 반면, 보험의 경우에는 개별사안을 유연하게 해결하고자 융통성을 부여하게 될 경우에는 보험의 단체성이라는 대원칙을 훼손하게 되어 전체 계약자에게 불이익을 주는 경우가 발생할 수 있는 것이다.

따라서 보험분쟁해결에 중재제도를 전면적으로 도입하는 것은 시기상조인 것으로 판단된다. 그러나 보험회사와 대등한 협상력을 보유하고 있는 '전문보험계약자⁶⁹⁾'의 경우에는 중재제도를 도입해도 실효성이 존재할 것으로 사료되므로, 전문보험계약자부터 시작하여 점진적으로 중재제도를 확대 도입함으로써 그 활용을 늘려 나갈 필요가 있다.

중재제도의 도입방법으로는 보험계약체결시 계약서에 중재조항을 삽입하는 방법이나 별도의 독립된 중재약관을 작성하는 것이 적절할 것이나, 중재조항의 일반화를 위하여 표준약관에 이를 반영하는 것도 바람직할 것으로 본다. 다만, 동 조항은 설명의무의 대상이 되는 중요한 조항을 넘어서 보험소비자의 재판청구권을 제한하는 조항이므로, 확인서명 등 보험소비자를 위한 보다 강화된 보호장치를 마련하여야 한다.

더불어 현재 대부분의 중재는 대한상사중재원에서 담당하고 있으므로 보험관련 분쟁도 중재업무를 전문적으로 처리하고 있는 대한상사중재원으로 하여금 처리하도록 하는 것도 가능하나, 앞서 말한바와 같이 보험의 특수성·전문성을 고려할 때는 금융감독원의 산하기관이나 독립된 금융분쟁해결기관 내에 중재사무국을 설치⁷⁰⁾하여 보험관련 중재업무를 전담케 하는 방법이 실효성을 제고할 수 있는 방법이 될 것이다.

또한 '일반보험계약자'의 경우, 자발적으로 중재제도를 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 때에는 사적자치의 원칙상 이를 금지할 이유는 없다. 그러나 소비자 보호를 위하여 중재합의의 체결은 반드시 분쟁발생 후에만 하도록 시

69) '전문보험계약자'란 보험계약에 관한 전문성 구비여부, 자산규모 등에 비추어 보험계약의 내용을 이해하고 이행할 능력이 있는 자를 말하며, 전문보험계약자가 아닌 보험계약자를 일반보험계약자라고 한다.(2008.11.4. 보험업법 입법예고안 참조)

70) 상사중재업무를 수행하기 위해서는 지식경제부장관이 지정하는 사단법인이 되어야 한다. (중재법 제40조)

적으로 제한할 필요가 있다. 분쟁 발생 후에 비로소 중재합의를 체결하도록 한다면, 소비자는 중재합의에 의해 이제 더 이상 법원의 재판이 불가능해진다는 사실을 명확하게 인식할 수 있어 보다 신중하게 중재합의의 체결을 결정할 수 있을 것이기 때문이다. 실제로 이러한 이유 때문에 유럽에서는 법상 사후적 중재만을 인정하고 있는 추세이다.⁷¹⁾

71) 정선주(2008), p.238.