

분쟁과 분쟁해결제도: 현황과 과제⁽¹⁾

김 두 얼

1. 서론

시장경제의 발달은 경제주체들이 분업과 전문화를 통해 생산의 효율성을 높이고 더 많은 소득을 얻을 수 있는 토대를 제공한다. 하지만 경제주체 간 상호작용의 확대는 이해의 충돌이 발생할 가능성을 증대시킴으로써 시장경제가 가져다 줄 성장의 잠재력을 스스로 소진시킬 위험 역시 내포하고 있다. 따라서 분쟁이 얼마나 그리고 왜 발생하는지를 파악하고 발생한 분쟁을 원활하게 해결하는 제도를 구축하는 것은 사법정의를 실현한다는 차원에서뿐만 아니라 경제성장의 토대를 굳건히 한다는 면에서 매우 중요하다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 두 가지 문제를 살펴보기로 한다. 첫째는 우리나라에서 발생하는 분쟁들의 현황을 파악한다. 어떤 종류의 분쟁들이 얼마나 발생하고 있는지, 그리고 왜 분쟁이 발생하는지를 이해함으로써 분쟁 관련 정책을 수립하는 기초를 제공하고자 한다. 둘째는 분쟁을 해결하는 제도들이 효과적으로 기능하고 있는지를 평가한다. 분쟁을 해결하는 가장 대표적인 제도는 법원이다. 하지만 지난 20-30년 동안 법원 외 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)가 많이 설립되었으며, 학계에서는 법원 외 분쟁해결제도를 확충해야 한다는 주장이 광범위하게 제기되어 왔다. 이처럼 다양한 분쟁해결기구들이 각각 분쟁을 얼마나 효과적으로 해결하고 있는지, 그리고 이들 간의 관계는 어떠한지를 살펴보는 것은 향후 우리나라의 분쟁해결을 촉진하는 기반이 될 것이다.

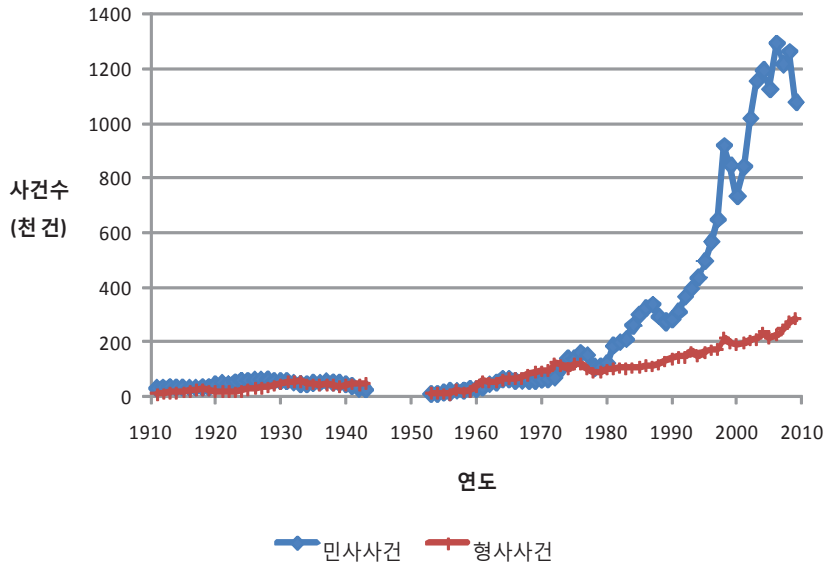
(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제12장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다.

2. 분쟁의 현황

분쟁이 얼마나 발생하는지를 파악하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 이 글에서는 여러 가지 한계를 감안하면서, 법원에서 처리하는 민사소송을 중심으로 분쟁 현황을 파악해 보기로 한다. <그림 1>은 1910년부터 최근까지 100년 동안 민사본안1심사건의 장기적 증가추이를 살펴본 것이다. 큰 틀에서 보면 분쟁 발생 추이는 크게 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 먼저 1910년부터 1980년까지의 시기로, 연평균 2% 정도로 완만하게 소송이 증가하였다. 하지만 1980년 이후 현재까지는 소송이 매우 빠르게 증가하여서 연평균 성장률은 8.8%에 달하였다. 사건 당 소송가액의 전반적인 증가는 총 소송가액의 증가, 즉 소송에 걸려 있는 자산의 증가와 함께 진행되었다. 1980년에는 민사소송의 총 소송가액이 당해 연도 GDP의 약 1% 수준이었는데 2009년에는 그 비율이 5% 수준까지 상승하였다(<그림 2>). 이것은 소송으로 인해 상당 기간 동안 경제활동에 적절히 활용되지 못하는 자산의 비중이 빠르게 증가해 왔음을 의미하는데, 절대적인 수준에서 이 비율이 의미하는 바를 설명하기는 어렵지만, 이 비율의 증가가 계속된다면 경제에 악영향을 미칠 것은 명확하다.

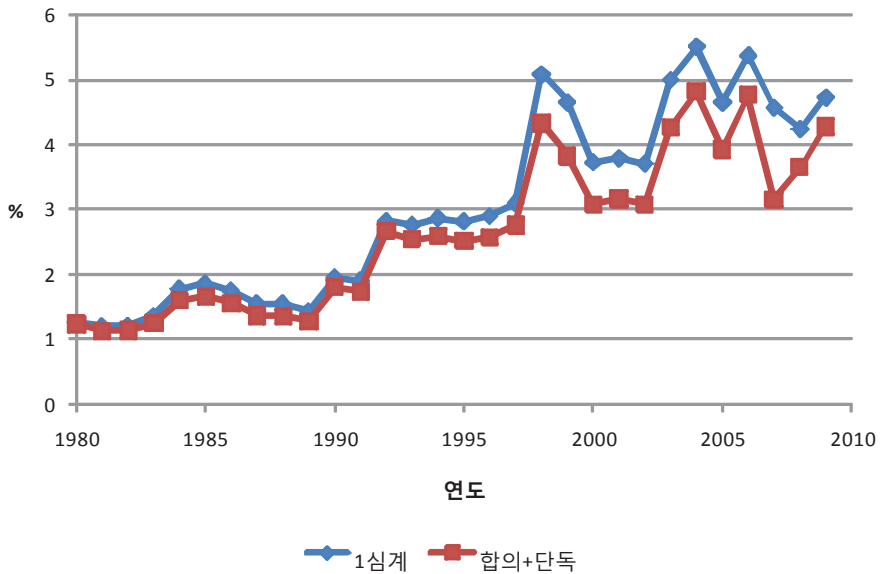
1980년 이후 민사소송이 크게 증가하게 된 것을 “소송성향의 증가”, 즉 사람들이 과거에는 법원으로 가지고 오지 않았을 사소한 다툼을 법원으로 가지고 오게 된 것으로 설명하고, 여기에 근거해서 여러 가지 정책대안을 제시하는 논자들이 적지 않다. 하지만 이러한 주장은 실제 소송의 양상과는 잘 부합하지 않는다. 먼저 소송이 크게 증가한 일차적 이유는 카드회사, 파산전문 유동화회사, 예금보험공사 등 금융기관들이 채무불이행을 한 개인들에 대해 권리집행을 목적으로 소액심판제도를 이용한데 기인하기 때문이다. 1980년대 후반 이후 소득수준이 향상되고 신용카드제도가 정착됨에 힘입어 개인금융 혹은 소비자금융이 확산되었다. 금융거래의 증가는 불가피하게 채무불이행 발생을 동반하는데, 민사소송의 증가는 금융기관에 의한 권리집행의 증가를 반영한다.

둘째, 사건수의 증가는 소액심판 혹은 저가의 손쉬운 사건들이 주도하였으나, 같은 시기 동안 상대적으로 고액인 단독·합의심 사건들도 크게 증가하였다. 민사단독 및 합의심 사건, 즉 2,000만 원 이상 민사소송사건 숫자는 1980년부터 2009년 사이에 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 양상은 우리나라에서 분쟁이 양적인 측면에서 뿐 아니라 질적인 측면에서도 팽창하고 있음을 보여주며, 소송증가를 단순히 “소송성향”



자료: 「조선총독부통계연보」, 「법원통계연보」, 「사법연감」, 각호.

〈그림 1〉 민사 및 형사 분안1심사건 수 (1911~2009년)



자료: 「사법연감」, 각호.

〈그림 2〉 GDP 대비 총소송가액(민사분안1심사건, 1980~2009년)

의 증가로 이해하기 보다는 경제성장과 사회 변화에 따른 불가피한 현상으로 보는 것이 타당함을 시사한다.

3. 법원을 통한 분쟁해결

이 같은 소송의 증가에 대응하고자 법원은 판사인력을 늘려왔다. 1980년과 비교해 볼 때 2010년의 판사정원은 약 4배 가량 증가하였기 때문에, 지난 30년 동안 판사인력 증가가 절대적인 면에서 적었다고 보기는 어렵다. 하지만 판사 수의 증가가 사건 증가만큼 적절한 수준으로 이루어졌다고 보기는 어렵다. 여러 가지 지표들을 이용해서 판사 당 업무 부담을 측정해 본 결과, 지난 20여 년 동안 판사당 업무부담은 적어도 50% 가량 증가한 것으로 추정되기 때문이다.

업무 증가로 인한 미제사건의 집적이나 사건처리율의 하락은 사건처리기간의 증가나 사건처리의 질, 즉 판결의 공정성 저하를 통하여 법원이용자들인 국민들에게 영향을 미칠 수 있다. 우선 민사소송 처리기간을 살펴보면, 합의, 단독, 소액 모든 심급에서 소송 처리기간은 지난 30년 동안 두 배 가량 증가한 것으로 나타난다. 합의사건의 경우 이미 1980년대 후반, 그리고 단독사건의 경우는 2000년대 들어 평균처리기간 자체가 법정시한인 5개월을 훨씬 초과하고 있으며, 소액사건의 경우에도 1980년대 초 1.5개월이던 것이 2000년대 후반에는 4개월에 육박하고 있다.

그렇다면 우리나라의 사건처리속도는 어느 정도 문제가 되는가? 세계은행(World Bank)이 발간하는 Doing Business 보고서에 따르면, 우리나라의 사건처리기간은 조사대상 178개국 중 일곱 번째로 빠른 수준이다. 이러한 비교를 액면 그대로 받아들이기는 어렵지만, 소송처리기간의 지속적 증가에도 불구하고 절대적인 수준에서는 사건처리속도가 크게 문제가 될 정도는 아니라고 판단된다.

다음으로 판결의 질 또는 공정성 측면을 살펴보기로 한다. 판결의 공정성은 측정하기가 매우 어렵지만, 민사소송 1심판결의 항소율은 한 가지 척도가 될 수 있다. 2008년에 우리나라에서는 약 128만 건의 민사소송 1심 사건이 처리되었으며, 그 가운데 3.2%에 해당하는 41,000여 건에 대해 항소가 제기되었다. 재판부별로는 합의, 단독, 소액 사건의 항소율이 각각 25.2%, 6.6%, 1.1%인데, 이 점은 소송가액이 높을수록 항소율이 높아지리라는 추론과 일관된 것이다.

우리나라의 항소율 수준이 높은지 낮은지를 판단할 수 있는 절대적인 기준은 없다.

하지만 외국과의 비교, 특히 우리나라와 유사한 민사사법제도를 가진 일본의 경우와의 비교는 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있는데, 우리나라 법원의 항소율은 사실상 일본과 거의 동일한 수준인 것으로 파악된다. 이는 현재의 항소율이 우리나라의 민사사법제도 그리고 주어진 판사들의 업무부담하에서 도달할 수 있는 적정 수준일 가능성이 높음을 보여준다. 아울러 대만, 프랑스, 독일, 미국, 영국 등과 비교해 보더라도 우리나라의 항소율은 이 나라들보다 결코 유난히 높은 수준이라고 보기 어렵다.

그동안 우리 법체계에서는 우리나라 민사소송의 항소율이 지나치게 높다는 전제하에 항소제도 개선방안을 논의하였다. 예를 들어, 이용훈 대법원장이 2007년 12월 전국법원장회의 훈사에서 “우리 재판은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 상소율이 높다”고 지적하고 이에 대한 대책의 필요성을 언급하기도 하였다. 하지만 외국과의 비교는 기존 접근에 대해 근본적 재검토가 필요함을 보여준다.

4. 법원의 분쟁해결제

한편 분쟁의 해결과 관련해서는 법원의 분쟁해결제도 (Alternative Dispute Resolution)도 광범위하게 논의되어 왔으며, 2000년대에 들어서면서 더욱 활성화되고 있다. 작고 손쉬운 분쟁들의 경우에도 고비용 분쟁해결방식인 소송에 의존하기 때문에 소송당사자뿐 아니라 사회 전체가 불필요한 비용을 치르고 있다는 인식이 ADR 활성화 논자들의 인식이다.

그런데 ADR의 장점을 강조하는 입장이 가진 가장 큰 문제점은 현재 행정부 내에서 다양하게 이루어지고 있는 ADR의 현황에 대한 명확한 평가를 제시하지 않고 있다는 사실이다. 이미 우리나라 행정부에 ADR이 상당수 도입되어 있고 이 제도 운영에 적지 않은 예산이 사용되고 있음에도 불구하고, 이들의 활동을 포괄적으로 평가하는 실증적 연구는 매우 드물다.

오히려 현재 우리나라에서 민간이나 정부가 운영하고 있는 여러 가지 중재·조정 위원회들은 맡은 임무를 제대로 수행하지 못한 결과 유명무실해지고 심지어 적지 않은 자원의 낭비를 초래하기까지 하고 있다는 징후는 쉽게 발견된다. 예를 들어, 2006년 5월 대한체육회가 마련한 스포츠중재위원회의 경우, 두 명의 상주 직원을 두고 매년 2억원 가량의 예산을 소요하면서도 2007년 7월까지 4건을 접수해서 1건을 처리

한 것으로 언론에 보도되었다.⁽²⁾ 이처럼 극단적인 경우는 아닐지라도 정부부처 내에 마련되어 있는 많은 조정·중재 위원회 가운데 제 기능을 발휘하는 사례는 쉽게 찾아보기 어렵다. 가장 활성화되고 체계적으로 운영되고 있는 노동위원회조차도, 분쟁 당사자들이 중앙노동위원회의 판정에 승복하지 않아서 다시 행정소송을 제기하는 경우가 전체 사건의 40%에 육박한다.

장기적으로 ADR을 활성화하는 방안을 강구하는 것은 당연히 고려되어야 한다. 하지만 현재와 같이 실효성이 불분명한 상황에서 무작정 ADR을 법원의 부담을 줄이는 효과적인 대안이라고 주장하는 것은 무책임한 처사이다. 궁극적으로는 소액심판 제도와 행정부 ADR 중 어느 쪽을 정상화하는 것이 저가의 손쉬운 분쟁들을 해결하는 데 용이한가 그리고 바람직한가를 따져보아야 하며, 이를 위해서는 양자의 실태에 대한 명확한 분석이 요구된다. 현재 행정부 내에서 우후죽순처럼 대두되고 있는 ADR의 확대방안은 ADR의 효과성에 대해 보다 확실한 근거를 확보할 때까지는 유보하는 것이 예산의 낭비를 막고 혼란을 줄이는 길일 것이다.

5. 결 론

지난 30년을 돌이켜 볼 때 우리나라 법원이 대응해야 했던 가장 중요한 과제는 민사소송의 급속한 증가였다. 민사소송은 1910년부터 1980년까지 매우 완만하게 증가하던 것이, 이후 30년 동안 빠르게 증가하여 2000년대 말에는 1980년의 9배 수준에 도달하였다. 이러한 사건 증가에 대응하고자 법원은 판사인력을 늘렸지만, 사건의 양적 질적 팽창에 조응하는 만큼 충분하지는 못하였고, 판사 당 업무부담의 증가는 결국 공정성이나 신속성의 저하가 나타날 요인으로 작용하였다. 판결의 공정성에 대한 소송당사자들의 인식을 반영한다고 볼 수 있는 항소율을 분석해 볼 때, 30년 동안 판결의 공정성이 크게 악화되었다는 징후는 나타나지 않았으며, 항소율의 절대 수준에 있어서도 일본과 크게 다르지 않다는 면에서 공정성 수준이 크게 문제라고 볼 만한 근거는 발견되지 않았다. 하지만 지난 30년간 본안사건 전체의 사건처리기간은 2배 가량 증가하였는데, 이것은 기본적으로 민사소송 처리기간이 증가한 결과였다.

이상의 결과는 우리나라 법원이 지난 30년 동안 공정성 유지를 최우선에 두고 비

(2) 중앙일보: 2007년 5월 18일자; 한겨레신문: 2007년 12월 18일자.

용절감에 힘쓰는 대신 신속성을 어느 정도 희생하는 방향으로 정책을 추진해 왔음을 보여준다. 이와 같은 정책 방향은 그 동안 우리나라의 사회 경제 상황에 비추어 볼 때 큰 틀에서는 적절한 것이었다고 판단된다. 하지만 현재 우리나라 경제규모나 향후 경제성장의 방향 등을 고려해 볼 때, 지난 30년 간 유지되어 온 법원정책의 기초는 근본적으로 재검토될 시점에 도달하였다고 판단된다. 즉 향후 민사소송 관련 업무들이 질적으로나 양적으로 증가할 것을 고려해 볼 때, 공정성과 신속성을 현재보다 악화되지 않도록 하거나 보다 개선할 수 있도록 하려면 자원 투입을 늘리는 접근이 필요하다고 판단된다. 시장경제의 원활한 작동에 근거하는 선진국형 경제성장이 가능하려면 법원이 보다 질 높은 서비스를 제공할 필요가 있으며, 이를 통해 얻어지는 편익은 비용을 크게 능가할 것이라고 판단된다.

물론 법원이 담당하는 사건 자체를 줄일 가능성도 고려해 볼 만 하며, 실제로 이와 관련해서는 많은 논의가 있어 왔다. 구체적으로 어떤 사건들이 법원 외의 분쟁해결제도 (Alternative Dispute Resolution: ADR)로 처리될 수 있는지를 살펴보기 위해 민사소송사건을 분석하였다. 그 결과 은행, 카드 회사 등이 채권 확보를 위해 소액심판제도를 활용한 것이 민사소송의 양적 증가를 주도한 일차적 요인임을 확인하였다. 이와 관련된 분석은 두 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째는 소액심판사건제도의 개선이 필요하다는 것이다. 소액심판사건제도는 기본적으로 서민들이 간편하게 소액의 분쟁을 해결할 수 있도록 하기 위해 마련된 특례절차인데, 이 제도를 채권추심기관들이 점거함으로써 실제로는 법의 취지와는 동떨어진 방식으로 운영되고 있다. 이런 현상이 나타난 것은 근본적으로는 법원이 소액심판제도를 법원 업무를 빨리 처리하기 위한 수단으로 활용한 데 있다고 판단된다. 분쟁의 원활한 해결이라는 법원의 서비스가 국민 모두에게 혜택을 주기 위해서는 소액심판제도를 원래의 취지에 맞게 운영될 수 있도록 제도를 개혁해야 한다.

둘째는 현재 법원이 처리하는 사건들 가운데 ADR이 흡수할 수 있는 사건은 비중이 높지 않기 때문에, 중단기적으로는 ADR 활성화가 법원 업무 부담을 크게 줄여줄 가능성이 희박하다. 물론 ADR의 발전은 장기적으로는 이루어져야 할 과제이다. 하지만 이것은 현재처럼 국가가 주도하는 것, 즉 법원 내 조정을 활성화하거나 행정부에 ADR을 설치하는 것으로 이루어질 문제는 아니다. 근본적으로 ADR이라는 제도의 성격에 맞도록 민간에서 활성화가 이루어질 수 있는 기틀이 마련되어야 하는데, 이것을 위한 가장 중요한 기초는 법조전문인력의 충분한 공급이다. 변호사의 수를

지금까지와 같이 통제하는 한에서는 당사자 간 자발적 해결이나 ADR의 자생적 성장은 기대하기 어렵다. 향후 ADR의 실질적 성장이 가능하도록, 보다 넓게는 분쟁의 원활한 해결이 가능하도록 하려면 법조전문인력과 관련된 공급규제가 과감하게 철폐되어야 할 것이다.

명지대학교 경제학과 교수

서울특별시 서대문구 거북골로 34 명지대학교

전화번호: (02) 300-0689

팩스: (02) 300-0654

Email: duolkim@mju.ac.kr