**캐나다의 법률구조제도**

**박 영 주**

대한법률구조공단 공익법무관

1. 머리말

카나다는 10개의 주(주)와 2개의 북방준주(the Northern Territories, Yucon 준 주)로 구성된 연방국가이다1). 이러한 연방국가적인 체제의 특성으로 말미암아 전국 적인 규모의 통일된 법률구조제도는 갖추고 있지 않다2).

오히려 이와 같은 카나다의 헌법하에서는 연방정부와 주정부가 법률구조를 위 한 책임을 함께 나누어 지고 있다고 해야 할 것이다. 즉, 연방정부는 형사법률에 관 한 권한을 가지고 있으므로, 형사사건에 관한 법률구조에 특히 많은 관심을 가지고 법률구조에 참가하고 있는 반면, 주민들에 대한 직접적인 복지행정의 책임을 지고 있는 각 주정부는 기타 사회복지법 분야와 민사, 가사 법률관계에 대한 법률구조에 관심을 가지고 있는 것이다. 하지만 실제에 있어서는 각 주정부가 민사법률관계는 물론이고 형사법률구조에 관하여도 법률구조에 관한 모든 행정적인 권한을 가지고 있다(2개의 준주는 현재와 같은 법률구조체제가 갖추어진 1971년부터 이러한 포괄 적인 권한을 가지게 되었다).

이와 같은 제도로 말미암아 현재 카나다에서는 다양한 법률구조 방식들을 어떻 게 효율적으로 결합할 것인가, 또 연방정부와 주정부 사이의 효율적인 재정지원의 분담방법 및 제한된 재정의 효율적인 사용에 관한 연구 등이 법률구조에 관한 현안

1) 즉, 카나다는 Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick,

Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia 의 10개의 주와 Northwest Territorries, Yucon 의 2개의 준주로 구성된 연방국가로 북미대륙의 40%를 차지하는 광대한 국가이다. 하지만, 북극권에 위치한 지역이 많아 상대적으로 인구는 많 지 않고, 인구의 78%는 미국과 국경을 마주하고 있는 남부지역 도시에 편중되어 있다. 이러한 인구분포의 차이 및 영국과 프랑스이주민의 지역적 분포등이 법률구조제도속에도 반영되어 여러 문제들을 일으키기도 한다. 한편 연방 수도는 Ottawa로 Ontario 주에 위 치하고 있다;브리태니커백과사전, 캐나다 편 해당부분 참조

2) 카나다는 영연방에 속한 나라로서 형식상 국가원수는 영국왕이다. 1982년에 이르러서야 영국이 카나다에 관한 모든 권리를 포기하고, 카나다 국민만이 헌법개정권을 보유함을 내용으로 하는 헌법개정안을 승인함으로서 명실상부한 주권국가가 되었다; 한편 본공단 의 창립 7주년 기념책자인 한국법률구조사(서울, 1994)의 부록에는 카나다의 퀘벡주의 법률구조제도에 관하여 소개하고 있다.

으로 논의되고 있다. 이하에서는 전체 카나다의 법률구조제도의 현황을 개괄하고,

현재 카나다에서 논의되고 있는 개선방안에 관하여 소개하기로 한다3). 2. 카나다의 법률구조제도

가. 법률구조제도의 다양성

카나다의 각 주에서 행해지고 있는 법률구조제도는 모든 주에서 법률구조를 받 기 위한 자력요건에 대한 심사(the financial test)를 거치도록 하는 것을 제외하고는 법률구조기관의 구성방식, 재원, 구조절차 등에 있어서 많은 차이가 있다. 이처럼 각 주마다 고유한 방식을 가지게 된 것은 1950년대 법률구조제도가 사회복지의 한 분야로서 도입된 후, 각 주의 특수한 사정에 따라 변화, 개선되어 왔기 때문이다. 또한 광대한 면적의 국토와 영국과 프랑스의 식민통치를 받았던 력사적인 경험의 차이, 원주민과 이주민을 둘러 싼 새로운 문제들, 그리고 사회적 약자인 여성과 어 린이의 인권에 관한 문제들은 각 주의 상황에 따라 다양한 방식으로 나타나고 있는 것이다.

나. 법률구조기관의 형태

카나다의 법률구조는 연방정부나 주정부로부터 독립된 기관에 의하여 행해진다. 그리고 그러한 기관을 구성하는 방법도 각 주의 사정에 따라 다르다. 그러나 주정 부와 법조계, 그리고 사회단체는 모두 법률구조에 많은 관심을 가지고 있으므로, 법 률구조 기관의 구성에는 이들이 직접적으로, 또는 간접적으로 참여하고 있다는 점 에서는 공통점을 가지고 있다. 또한 법률구조가 행정부나 변호사단체 등의 특정한 리익집단으로부터 독립된 기관에 의하여 행해져야만 한다는 점을 강조하는 것도 동 일하다4).

대부분의 주에서는 주정부와 주변호사회에 의하여 추천된 인원들로 ‘법률구조위 원회 (the Commission of Legal Aid)’5)를 조직하여 법률구조를 행하고 있다. 이와

3) 국내에 알려진 카나다의 법률구조제도에 관한 연구자료는 그리 많지 않다. 또한 이에 관

한 카나다 현지 자료의 입수도 쉽지 않았다. 그리하여 본 원고의 주된 내용은 인터넷을 통해 입수한 카나다 복지위원회 (the National Council of Welfare)의 1995년도 보고서인 Legal Aid and the Poor : A Report by the National Council of Welfare, Winter 1995

// [www.acjnet.org/](http://www.acjnet.org/) docs/ poornote.html )에 기초하고 있다. 보다 자세한 내용 및 카

(

나다의 법률구조에 관한 다양한 논쟁에 대하여는 위 자료를 참조하기 바란다.

4) p. 13; 한편 연방정부는 이러한 기관의 구성에는 관여하지 아니한다. 다만 재정지원에 의 한 간접적인 방식으로 관여할 뿐이다.

같이 사회 각계 인사가 참여하는 위원회가 법률구조의 담당자가 됨으로써 다양한

관심을 반영할 수 있게 될 뿐아니라, 법률구조의 범위가 단순히 소송의 대리나 상 담에 그치지 아니하고, 사회복지의 분야의 중요한 부분으로서 법률구조가 자리잡을 수 있는 기초가 되고 있다. 한편 Ontario주와 New Brunswick주는 변호사회가 직접 적으로 법률구조제도의 담당자가 되어 있으며6), Prince Edward Island주에서는 주 법무장관의 감독을 받게 되어 있다.

하지만 위의 형태 가운데 어느 것이 법률구조 사업을 수행함에 있어서 필수적 으로 요구되는 독립성을 더 잘 유지할 수 있는가를 판단하기는 어렵다. 일례로 British Columbia주는 위원회 정원의 절반을 변호사회에서 추천하지만, 일부 형사변 호사에 의하여 전횡되고 있다는 논란이 일고 있으며, Alberta주는 15명의 위원 가 운데 2명만 변호사회에서 지명하고, 나머지 위원 가운데 10명은 주정부에서 지명한 위원들로 구성되기 때문에, 그 구성비율의 본질상 오히려 주정부에 더 종속되기 쉽 다. 뿐만 아니라, Quebec주는 비교적 완비된 법률구조제도를 갖추고 있지만, 법률구 조를 행정부에서 제공하는 공공 서비스의 하나로서 인식하고, 다른 복지정책과 같 은 엄격한 통제를 하고 있기 때문에, 심지어 법률구조위원회의 직원을 늘리는 것도 주 재무위원회의 승인이 있어야만 한다.

다. 법률구조 재정

카나다에서는 이처럼 법률구조를 중요한 사회복지의 한 부분으로 인식하고 있 기 때문에 여기에 필요한 재원의 대부분은 연방정부와 주정부의 지원금으로 얻어지 고 있다. 이러한 상황은 정도의 차이만 있을 뿐 각 주의 공통된 점이다. 즉, 연방정 부와 주정부를 포함한 행정부의 재정지원금이 전체 법률구조 재정의 89%에 이르고 있으며7), 그 가운데 연방정부의 재정지원은 1992-93년도에 평균 28%를 차지하고 있 다8). 그러나 1989-90회계연도에는 평균 39%에 달하던 연방정부의 재정지원이 92-93 회계년도에 감소한 것은 경제상황의 악화에 따라 연방정부가 긴축재정정책을 실시 하여 법률구조 예산도 큰 영향을 받았기 때문이다.

5) 이 글에서는 각 주에서 행하고 있는 법률구조의 구체적인 내용을 뜻하는 ‘legal aid plan’

도 문맥에 따라서는 ‘법률구조 위원회’로 번역하였다.

6) Ontario주에서는 the Law Society of Upper Canada in Ontario 가 법률구조를 수행하고 있으며, New Brunswick주에서는 the Law Society of New Brunswick에 의하여 법률구 조가 행해지고 있다.

7) 재정자립도 가장 높은 New Brunswick 주도 정부지원이 전체 재정의 81%나 차지하고 있고, Prince Edward Island주와 Quebec주는 전체 재정을 정부의 지원에 의존하고 있다.

8) 카나다의 회계연도는 4. 1.부터 시작하여 다음해 3. 31. 종료한다.

연방정부의 재정지원은 2가지 주요한 방식에 의하여 행해진다. 먼저 형사사건에

대한 재정지원을 목적으로 하는 연방정부와 주정부의 협정에 의한 재정지원이다. 이 협정에 따라 일정한 기준을 충족하는 경우 연방정부는 당해 사건에 소요된 비용 의 45% 내지 55%를 지원한다. 다른 하나는 보건복지부 (the Health and Welfare Canada, 후에 the Department of Human Resources Development로 바뀌었다)에 의하여 운영되는 재정지원 (the Canada Assistance Plan)인데, 이는 저소득자의 민 사사건에 대한 법률구조 비용의 50%를 지원하고 있다9).

< 표 1. 1992-93회계연도 정부지원 법률구조 예산의 비율10) >

9) 한편 연방정부는 2가지 중요한 법률구조 제도를 운영하고 있다. 그 중 하나는 국가적으

로 중요한 쟁점을 지닌 사건에 대한 시범소송 (the test cases)을 행하도록 재정지원을 하는 ‘the Court Challenges Program’이다. 이러한 프로그램은 주로 카나다 인권헌장 (the Charter of Right and Freedom)에 관한 사건에 대하여 재정지원을 하고 있는데, 1992년 폐지되었다가 현재 다시 재정지원을 하고 있다. 그리고 연방정부는 ‘인디언시범소 송기금 (the Indian Test Case Funding Program)’을 운영하고 있는데, 이는 원주민과 관 련된 주요 문제들에 관한 항소심에 재정을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

10) Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, Legal Aid in Canada: Resource and Caseload Statistics, 1992-1993(Ottawa: 1994), Tables 1, 3, 17에서 계산, 재인용,

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 주정부의재정지원 비율 | 연방정부의재정지원 비율 | 정부지원 비율 | 인구 1인당법률구조 예산 |
| Newfoundland | 56% | 42% | 98% | $4.59 |
| Prince EdwardIsland | 63% | 37% | 100% | $1.61 |
| Nova Scotia | 29% | 68% | 97% | $7.61 |
| New Brunswick | 34% | 47% | 81% | $2.16 |
| Quebec | 58% | 42% | 100% | $6.34 |
| Ontario | 63% | 21% | 84% | $6.17 |
| Manitoba | 46% | 39% | 85% | $5.24 |
| Saskatchewan | 41% | 55% | 96% | $4.40 |
| Alberta | 65% | 21% | 86% | $2.44 |
| British Columbia | 70% | 24% | 94% | $6.17 |
| NorthwestTerritories | 65% | 34% | 99% | $26.10 |
| Yukon | 56% | 42% | 98% | $13.02 |
| 전국 | 61% | 28% | 89% | $5.71 |

한편 법률구조 비용의 지출상황도 각 지방마다 큰 차이가 있다. 1992-93회계연

도의 전체 법률구조 예산은 6억 3백만 달러였다11). 그 중 가장 많은 예산을 지출한 곳은 전체 카나다 인구의 37%가 살고 있는 Ontario 주로서, 1992-93회계연도에 전 체 법률구조 예산의 53%인 3억 2천 1백만 달러의 예산을 지급하였다. 하지만 1인당 법률구조 지출액은 북부의 2개 준주가 가장 많았는데, 이는 국토의 면적이 넓어 구 조활동에 많은 부대 비용이 소요되었기 때문이다. Northwest Territories의 경우에는 1인당 66.45 달러의 법률구조 예산이 지출되었다. 반면에 Prince Edward Island 주 나 New Brunswick 주의 경우에는 1인당 지출액이 겨우 5달러에도 미치지 못하였 다. 하지만, 이러한 법률구조비의 차이가 곧 법률구조 서비스의 질적인 차이를 의미 하는 것은 물론 아니다.

특히 1970년대 이래로 연간 30% 내외로 서서히 증가하던 법률구조비는 최근에 들어 매우 급격하게 증가하였다. 특히 British Columbia주와 Ontario주는 1986-87회 계연도와 비교할 때 1992-93회계연도의 법률구조 비용이 각각 336%, 254%의 증가

11) 여기서 화폐단위는 카나다달러를 말한다. 1997년 8월 4일 현재 환율은 1카나다 달러당

643원이므로, 이를 환산하면 3천8백77억원이 넘는 금액이다.

하였는데, 이렇게 증가된 예산의 약 80% 이상이 법률구조 사건을 수임한 개업변호

사에 대한 변호사수임료로 지출되었다. 특히 1991년 British Columbia주에서는 법률 구조 사건을 수행하던 개업변호사들의 파업이후 법률구조 사건의 소송을 대리한 변 호사수임료가 100% 인상되기도 하였다12).

< 표 2. 1992 - 93회계년도의 법률구조 비용의 지출상황13) >

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 전체 법률구조 비용 | 1인당 법률구조 비용 | 92-93년의 지출증가율(86-87회 계년도 기준) | 법률구조 사건증가율(86-87회 계년도 기준) |
| Newfoundland | $5,508,000 | $9.49 | 145% | 38% |
| Prince EdwardIsland | $569,000 | $4.31 | 112% | 57% |
| Nova Scotia | $10,527,000 | $11.38 | 99% | 13% |
| New Brunswick | $3,347,000 | $4.46 | 56% | -24% |
| Quebec | $113,680,000 | $15.73 | 78% | 26% |
| Ontario | $321,044,000 | $29.74 | 254% | 126% |
| Manitoba | $15,117,000 | $13.53 | 52% | 14% |
| Saskatchewan | $7,926,000 | $7.91 | 21% | 18% |
| Alberta | $30,410,000 | $11.38 | 96% | 49% |
| British Columbia | $90,029,000 | $25.22 | 336% | 67% |
| N o r t h w e s tTerritories | $4,180,000 | $66.45 | 175% | 60% |
| Yukon | $1,097,000 | $33.75 | 21% | 33% |
| 전국 | $603,434,000 | $20.90 | 175% | 52% |

그러나 이러한 법률구조 비용의 급격한 증가에 반하여 같은 기간 법률구조 사 건은 크게 증가하지 않았다. 오히려 New Brunswick주는 위 기간동안에 법률구조 비용의 지출은 56%가 증가하였음에도, 법률구조 사건의 수는 24%가 감소하기도 하 였다.

라. 법률구조 절차

카나다에서 법률구조 사건이 행해지는 방식은 크게 3가지이다. 먼저 ‘Judicare 방식 (the Judicare model)’이다14). 이 방식은 법률구조를 신청한 사람이 자력요건의 심사 등을 통해 대상자임이 확인되면, 법률구조위원회는 법률구조 허가서를 발급하 고, 허가를 받은 사람이 일반 개업변호사에게 사건을 위임하여 필요한 법적 절차를 취하는 방식이다. 이렇게 신청인에게서 법률구조 사건을 수임한 개업변호사는 필요 한 모든 법적인 조치를 한 다음, 이미 정해져 있는 규정에 따라 법률구조위원회(the legal aid plan)에 수임료를 포함한 소송비용을 청구하게 된다. 이때 지급되는 법률 구조 사건의 소송비용에 대한 기준은 대개 주정부 기관에 의하여 정해지지만15),

14) ‘judicare’는 ‘법률구조’라는 뜻이지만, 이글에서는 단순히 법률구조의 한가지 방식을 지

칭하는 것이므로, 그대로 옮기기로 한다.

British Columbia주와 Saskatchewan주에서는 법률구조위원회가 그 기준을 정한다.

‘Judicare 방식’은 초기의 법률구조가 행해지던 방식으로서 현재까지 카나다의 대부 분의 주에서 시행되고 있는데, 특히 New Brunswick주와 Yukon주에는 법률구조위 원회에 고용된 소속변호사 (the staff lawyer)가 없으므로 모든 법률구조 사건들을 ‘Judicare 방식’에 의하여 개업변호사가 처리하고 있다.

한편 법률구조 사건을 법률구조위원회에 고용된 소속변호사가 수임하여 처리하 는 ‘Staff 방식 (the staff model)’도 시행되고 있다. 이는 법률구조위원회에 소속된 변호사가 전적으로 법률구조 사건만을 수임하여 처리하는 방식이다. 그러나 법률구 조위원회에 고용된 소속변호사 수는 절대적으로 부족한 실정이므로, ‘Staff 방식’만 으로 늘어나고 있는 모든 법률구조 사건을 감당할 수 없는 실정이다.

마지막으로 법률구조에 관심을 가진 지역사회의 인사들과 법률전문가들로 구성 된 위원회에서 운영하는 독립된 법률사무소의 변호사에 의하여 법률구조를 행하는 ‘법률구조사무소 방식(the community clinic model)’이 있다. 이 방식은 특정 분야에 대한 전문적인 지식을 바탕으로 당해 분야의 사건들에 대하여 법률구조를 행하는 것인데, 그 효율성이나 성과가 크다고 평가되어 점차 그 수효가 늘어나고 있다.

위에서 언급한 각 제도의 단점으로는 다음과 같은 것이 지적되고 있다. 먼저 개 업변호사에 의하여 법률구조 사건이 처리되는 ‘Judicare 방식’에 있어서는 일반 변 호사들이 통상의 민사사건이나 형사사건에 관하여는 일정한 성과를 거두고 있으나, 저소득 생활자들의 특수한 법률문제(주택 임대차, 복지혜택의 청구 등)에 대한 이해 가 부족하여 이러한 법률문제에 대하여는 별다른 성과를 거두지 못하고 있다는 평 가가 행해지고 있다. 반면 ‘Staff 방식’에 관하여는 법률구조 사건을 처리할 인적 자 원의 절대적인 부족으로 소속변호사들이 통상적인 사건 외의 특수한 문제들에 대하 여 충분한 법률적 서비스를 제공하지 못하고 있다16).

이러한 정식의 법률구조 방식 이외에도 대부분의 법률구조위원회는 소속변호사 혹은 개업변호사를 통해 형사법정이나 민사법정에서 상담이나 소송대리가 필요한 사람들을 위하여 즉석에서 서비스를 제공하고 있으며, 경찰에 구속된 사람들을 위 한 ‘24시간 전화상담’을 실시하고 있다17).

15) 적정한 변호사비용의 산정을 위하여 각 법률구조 위원회의 의견을 수렴하게 된다.

16) 대표적인 주가 바로 Saskatchewan주이다. 이러한 예산의 부족은 법률구조 위원회의 홍 보를 저해하는 요인이 되기도 한다. 홍보를 통한 법률구조 수요의 증가는 부족한 예산상 황에서는 법률구조를 제대로 수행할 수 없도록 할 것이고, 그로 인하여 법률구조에 대한 일반인의 불만만 고조시킬 수 있기 때문이다; Legal Aid delivery Models, p.128 재인용.

뿐만 아니라, 법률보조자(the paralegal)나 지역의 법률구조 사업을 통해 일반인

에게 널리 알려진 비법조인을 통해서 저소득 생활자에게 직접적인 조언이나 상담을 하거나 또는 법률구조 사건을 처리하는 지역법률구조위원회의 변호사를 돕도록 하 고 있다. 이들 법률보조자는 그들이 속한 지역사회의 시민들 가운데에서 선택된 사 람들인데, 이들은 다양한 수준의 공식적인 교육 및 경험을 통해 필요한 전문 지식 을 얻고 있으며, 또한 지역사회의 현안과 법률구조 요구를 잘 파악하고 있어 변호 사의 부족으로 인한 문제들을 많이 보완하고 있다18).

그러나 실제로는 각 주의 법률구조 제도는 위에서 언급한 3가지 방식이 혼재되 어 시행되고 있다. 예컨대 Quebec주의 경우, 법률구조위원회는 148명의 소속변호사 및 직원들을 통하여 법률구조를 행하고 있지만, 법률구조 신청인들은 소속변호사를 통하여 법률구조를 받을 수도 있고, 또 일반 개업변호사에게 사건을 위임할 수도 있다19). 뿐만 아니라, Quebec주에는 시민들이 참여하는 2개의 ‘지역 법률구조사무소 (The Clinic)’도 법률구조 사건에 관하여 활동을 하고 있다. 반면 Ontario 주에서는 모든 형사사건과 대부분의 가사사건은 일반 개업변호사에 의하여 법률구조 사건을 처리하고 있고, 그 외의 다른 민사사건들은 전문화되어 있는 72개의 ‘지역 법률구조 사무소’에서 활동하고 있는 변호사가 처리하고 있다. 또한 British Columbia 주에서 는 대부분의 법률구조 사건을 개업변호사가 처리하고 있지만, 20개의 소속 법률사 무소와 11개의 ‘지역 법률구조사무소’가 설치되어 있으며, 15개의 일반 법률사무소 와는 원주민들에 대한 법률서비스를 제공하도록 하는 계약을 체결하고 있다. 이에 반하여 Saskatchewan주에서는 형사사건의 99%와 민사사건의 98% 이상을 법률구조 위원회에 고용된 소속변호사에 의하여 처리하고 있다. 카나다 전체로는 1992-93 회 계연도에 Alberta, Newfoundland, the Northwest Territories준주를 제외한 지역의 법률구조 사건의 64%가 개업변호사에 의하여 처리되고 있는 것으로 파악되고 있다.

이처럼 카나다에서 행해지는 법률구조제도를 이해하기 위하여는 먼저 각 주에 서 법률구조 사건을 담당하고 있는 개업변호사, 소속변호사 및 지역 법률구조사무 소의 활동을 종합적으로 이해하여야만 할 것이나, 이에 관한 자료는 충분하지 않다. 그러나 ‘Judicare 방식’과 ‘Staff 방식’을 혼용하고 있는 대부분의 주에서는 1983년부

17) 이러한 법률구조를 ‘the duty counsel’이라고 하는데, 상담에 있어서는 특별한 제한이 없

이 모든 사람이 이러한 상담이나 전화 상담을 이용할 수 있다.

18) Zemans, Frederick H., " The Non-Lawyer as a Means of Providing Legal Services," in Lawyers and Consumer Interest : Regulating the Market for Legal Services, Robert G. Evans and Michael J. Trebilcock, eds. (Toronto : Butterworths, 1982), pp. 276-277 재인용.

19) Quebec주의 경우 소속 변호사와 개인 변호사의 사건처리 비율이 거의 반반이다.

터 1993년까지의 10년간 개업변호사가 수행하는 법률구조 사건이 점차 증가하는 경

향이 나타나고 있다. 이와 같은 경향은 1980년대 이후 법률구조위원회에 소속된 법 률구조 인원은 매우 근소하게 증가하는데 반하여, 법률구조 수요는 큰 폭으로 증가 하고 있기 때문인 것으로 보인다20). 즉, 1986-87회계연도와 비교하여 1992-93회계연 도의 법률구조 사건의 수는 52% 증가한 반면, 같은 기간동안 법률구조위원회의 소 속 직원은 겨우 6% 증가하는데 그쳤던 것이다21). 그리하여 같은 기간동안 법률구조 위원회의 소속변호사가 처리한 구조사건은 겨우 20% 증가한 반면, 개업변호사가 수 임하여 처리한 구조사건은 81%나 증가하였던 것이다.

< 표 3. 개인 변호사가 처리하는 사건의 비율22) >

20) 이처럼 개인 변호사의 법률구조 사건 수임이 많을수록 구조비용은 더욱 증가하므로, 이

에 대한 대응으로 더 많은 변호사를 법률구조 위원회가 고용하여 직접 구조사건을 수행 하는 것이 구조비용을 낮출 수 있다는 것이 연구결과 밝혔졌음에도 예산당국은 변호사의 고용하지 못하도록 하고 있다.

21) 이러한 수치는 18%의 소속 변호사의 증가와 18%의 법률보조직원의 감소를 반영한 것 이다; Legal Aid in Canada: Resourse and Casehold Statistics, 표 7. 재인용

22) Legal Aid in Canada : Resourse and Caseload Statistics, 표 11.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 1983-84, 84-85회계연도 | 1987-88회계연도 | 1992-93회계연도 |
| Newfoundland | \* | \* | \* |
| Prince EdwardIsland | 2% | 4% | 10% |
| Nova Scotia | \* | 11% | 20% |
| New Brunswick | 100% | 100% | 100% |
| Quebec | 40% | 42% | 46% |
| Ontario | 79% | 87% | 86% |
| Manitoba | 70% | 72% | 69% |
| Saskatchewan | 1% | 1% | 1% |
| Alberta | 100% | 100% | \* |
| British Columbia | 74% | 83% | 89% |
| NorthwestTerritories | 100% | 100% | \* |
| Yukon | 100% | 100% | 100% |

한편, 개업변호사에 의하여 처리되는 법률구조 사건의 비율이 증가하는 것은 법

률구조 사건에 대한 일반 개업변호사의 인식의 변화에 기인한 측면도 있다고 보인 다. 즉, 전반적인 경제적인 여건의 악화는 개업변호사들이 법률구조 사건을 수임하 도록 하였고, 또 법률구조 사건에 대한 변호사수임료의 인상은 일반 변호사들의 수 임을 부추켰던 것이다23). 뿐만아니라 법률구조 사건에 대한 변호사들의 자발적인 참여의식의 향상도 법률구조 사건의 처리비중을 높인 큰 원인이 되었는데, 이들은 개인의 소득보다는 법률구조 사건을 처리하면서 얻는 보람에 우선 순위를 두었던 것이다.

마. 법률구조 대상자

법률구조 대상자에 대한 판단은 신청인의 경제적인 능력에 의해 결정된다. 대부 분의 주에서는 주정부나 법률구조위원회 또는 양자가 협의하여 정한 자력요건에 대

23) 이와 같은 현상은 법률구조 예산의 비효율성을 조장하는 악순환을 이루게 된다. 즉 개

업변호사의 참여증가 --> 수임료의 상대적인 고액으로 인한 구조비용 증가 --> 높은 수임료로 인한 개인변호사의 참여증가 (개업변호사의 법률구조 의존심화) --> 구조비용 증가 라는 악순환을 이루는 것이다.

한 심사를 거쳐서 구조 여부를 결정하고 있다. 이러한 자력요건을 결정하는 데에는

신청인의 가족 수, 주거상황, 기타 재산 등이 중요한 요소로서 고려되고 있지만, 가 장 중요한 기준은 역시 신청인의 연간 소득이다. 대부분의 주에서는 수입에서 각 종 세금, 연금 등을 공제하기 이전의 총수입을 기준으로 하고 있으나, Ontario주에 서는 ‘지역 법률구조사무소(the Clinic)’에 의하여 법률구조를 행하는 경우와 전적으 로 개업변호사에 의하여 법률구조를 행하는 경우, 그 대상자의 자력요건의 기준을 달리하고 있는 경우도 있다.

< 표 4. 법률구조 대상자의 기준 소득(1994년 기준)24) >

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 총수입 | 독신자 | 2인 가족(부부) | 4인 가족( 자녀 2명) |
| Quebec(고정수입) | $8,865 | $10,958 | $12,775 |
| Prince Edward Island | $11,695 | $15,852 | $23,200 |
| Ontario 지역 법률구조사무소당연대상자 재량대상자 | $15,800$21,550 | $21,400$28,650 | $25,550$34,000 |
| Manitova | $12,000 | $16,000 | $25,000 |
| 전액대상자 |
| 부분부담자 | $14,000 | $18,000 | $27,000 |
| 전액부담자 | $21,500 | $25,000 | $31,500 |
| Alberta | $12,620 | $14,430 | $17,350 |
| 순수입(net income) |  |  |  |
| Saskatchewan | $9,420 | $10,260 | $13,716 |
| British Columbia | $13,080 | $18,480 | $25,680 |
| Vancouver |
| Victoria | $11,640 | $16,680 | $23,160 |
| Large towns | $11,400 | $16,320 | $22,680 |
| Small towns rural | $10,560 | $15,120 | $21,000 |
| Yukon | $10,260 | $16,620 | $24,660 |
| Whitehorse |
| 나머지 지역 | $15,720 | $21,660 | $28,860 |
| Newfoundland | $4,716 | $6,492 | $7,416 |
| Nova Scotia | $12,804 | $17,088 | $23,184 |
| Ontario 법률구조 위원회 | $9,192 | $16,452 | $19,608 |
| 당연대상자 |
| 총생활비 기준 | $18,636 | $29,484 | $38,316 |

이와 같이 연간 소득을 중심으로 한 대상자 기준은 많은 주에서 개개 신청인들 의 특수한 상황을 고려하여 탄력적으로 운용하고 있다. <표>에서 보는 바와 같이

24) Legal Aid in Canada : Description of Operation, 재인용.

Ontario 주의 ‘지역 법률구조사무소’에서는 $15,800 이하의 저소득 생활자는 당연히

구조대상자로 하면서, 한편 법률구조 신청인가 많은 빚을 지고 있거나 예외적으로 소송을 수행하는데 많은 비용을 필요로 하는 경우, 혹은 법률상 중요한 쟁점을 지 닌 사안에 있어서는 $21,550의 소득자까지도 구조할 수 있도록 탄력적인 기준을 적 용하고 있는 것이다.

특이한 것은 Ontario주의 법률구조위원회의 기준인데, 신청인은 먼저 연간 소득 을 기준으로 한 심사를 거쳐 $9,192 이하의 독신 생활지는 당연히 구조대상이 되지 만, 비록 소득이 이를 초과하는 경우라도 다시 법률구조 신청인의 실제 생활비의 지출 등에 관한 심사를 통해 2명의 자녀를 가진 경우에는 이보다 4배가 넘는

$38,316 수입을 얻는 소득자도 법률구조 대상자가 될 수 있도록 규정하고 있다. 하 지만 이러한 각 주의 법률구조 대상자의 자력요건 기준이 너무나 다르므로, 상황에 따라서는 평등권의 침해라는 헌법상의 문제를 야기하기도 한다.

뿐만 아니라, Quebec주 법률구조위원회는 1990년 법률구조 사건을 수임하는 개 업변호사에게 지급하는 수임료는 인상하면서도 법률구조 대상자에 대한 자력요건의 소득기준은 1981년도 이래 전혀 상향 조정하지 않고 있어, 저소득 생활자들의 민원 을 야기하고 있다25).

한편, 이와 같은 자력요건을 법률구조 대상자를 판단하는 기준이 지나치게 소득 을 중심으로 규정되어 있어 오히려 저임금 급여생활자들이 법률구조의 혜택을 가장 못 받고 있다는 지적도 있다. 그리하여 각 주에서는 위의 자력요건에 대한 소득기 준을 탄력적으로 적용하고, 또한 상대적으로 경제적인 여건이 나은 사람들에게는 법률구조 비용의 일부를 부담하도록 함으로서 법률구조 수혜자들의 범위를 넓혀 구 조대상자들의 불만을 해소하려고 하고 있다. 하지만 지나친 탄력적 운영은 오히려 법률구조 결정에 일관성을 유지하지 못함으로서 또 다른 문제들을 야기하기도 한 다. 그리하여 Alberta주에서는 자력요건 기준보다 많은 소득을 얻는 사람들도 때로 는 법률구조하도록 결정하고 있지만, 이처럼 예외적으로 법률구조를 받은 사람들은 그 비용의 전액을 법률구조위원회에 상환하도록 하고 있다. 그런데 1991년의 한 연 구에 의하면 억울하게 누명을 쓴 원주민이 법률구조를 받은 후 법률구조 위원회로 부터 무려 $18,500의 소송비용 상환을 청구받은 사실이 드러나기도 하였다26).

이러한 문제를 해결하기 위한 방안 중 가장 성공적인 것이 Manitoba주에서 시

25) 이러한 사정은 저소득자들의 정치적인 영향력이 극히 미약함을 드러내는 것이기도 하

다.

26) Cawsey, R.A., Justice on Trial (Edmonton : Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta, 1991), p.3-16 재인 용

행하고 있는 ‘확대 소득기준 방식(Manitoba's Expanded Eligibility Program)’ 이다.

이 제도는 1988-89회계연도에 연방정부과 주정부의 합동으로 시행된 시범제도인데, 이는 본래의 구조 대상자의 소득기준보다 근소하게 많은 소득을 얻는 사람들에게 법률구조 비용의 일부 또는 전액을 부담하도록 하고, 법률구조를 제공하는 것이다. 즉, <표 4>에서 보는 것과 같이 $16,000 이하의 소득을 가진 독신 생활자는 완전 무료의 법률구조를 받을 수 있지만, $16,000 - $18,000 사이의 소득을 가진 생활자는 법률구조를 받은 후 매월 그 비용의 일부를 분할하여 상환하여야 하고, 또한

$18,000 - $25,000 사이의 소득을 얻는 부부는 법률구조 비용을 전액 상환하여야만 하는 것이다. 물론 $25,000 이상의 소득을 얻는 부부의 경우에는 전혀 구조대상자가 되지 않는다27).

한편 법률구조를 받은 사람들에게 일정한 금액의 비용을 부담하게 하는 방안은 법률구조 재정에도 별 도움이 되지 않을 뿐아니라, 오히려 저소득 생활자에게 법률 구조에 대한 부정적인 인상을 주므로 이를 폐지하고 있는 것이 대체적인 추세이다. 하지만, Alberta주에서는 이러한 연구결과에도 불구하고, 법률구조를 신청하는 사람 에게 $10의 수수료를 받고 있으며, 만일 기각된 사람이 법률구조위원회에 이의신청 을 하는 경우에는 다시 $25의 수수료를 납부하도록 하고 있다. 또한 New Brunswick주에서는 최근 신청자들에게 $50의 수수료를 받도록 하였다.

바. 법률구조 사건의 현황

위에서 본 바와 같이 카나다에서는 매우 다양한 방식의 법률구조 제도가 각 주 의 사정에 따라 행해지고 있기 때문에, 법률구조 사건의 내용에도 많은 차이가 있 다.

< 표 5. 법률구조 현황28) >

27) 법률구조를 받지 못한 저소득 생활자들의 대응방안은 사건의 내용에 따라 다른 것으로

밝혀졌다. 즉 형사사건의 피고인들은 결국 빚을 얻거나 사정을 하는 등의 방법으로 개인 변호사를 선임하였고(심지어 비용을 마련하기 위해 절도를 한 경우도 있었다), 가사사건 의 경우 결국 변호사없이 소송을 진행하거나 분쟁해결을 못한 채 사건을 취하하였다. 한 편 민사사건의 당사자들의 대응은 조사되지 않았으나, 사건을 포기하거나 변호사를 선임 하지 못한 채 소송을 진행하였을 것으로 추정되었다; Brantingham, Patricia L. and Paul Brantingham, An Evaluation of Legal Aid in British Columbia (Vancouver, 1984), pp. 291-298, 321-323 재인용

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 형사 사건 | 가사 사건 | 민사 사건 | 출장소, 홍보,강연 등 |
| Newfoundland | △ | △ | △ | X |
| Prince EdwardIsland | △ | ▽ | X | X |
| Nova Scotia | △ | △ | ▽ | △ |
| New Brunswick | △ | X | X | X |
| Quebec | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Ontario | △ | ○ | △ | ○ |
| Manitoba | △ | ○ | ○ | △ |
| Saskatchewan | △ | ○ | X | △ |
| Alberta | △ | △ | ○ | X |
| British Columbia | △ | △ | △ | △ |
| N o r t h w e s tTerritories | △ | △ | △ | △ |
| Yukon | △ | △ | X | X |

(주: △- 부분적, ▽- 매우 부분적)

위의 표에 의하면 전반적인 법률문제에 관하여 법률구조를 하는 가장 완비된 법률구조를 실시하고 있는 주는 Quebec주이고, 반대로 New Brunswick 주는 단지 형사사건에 대하여만 부분적인 법률구조를 행하고 있음을 알 수 있다.

한편 연방정부는 모든 주정부와 형사법률구조비용의 상당부분을 지원하는 것을

내용으로 하는 협정을 체결하였는데, 이 협정은 금고형 이상의 형벌이나 또는 형사 사건으로 인하여 생계의 위협을 받는 모든 피고인들에게 법률구조를 하는 것을 조 건으로 하고 있으며, 이 경우에 연방정부는 주정부에게 일정한 비율의 법률구조 비 용을 지원할 것을 내용으로 하고 있다.

그리하여 실제로는 공판절차에 회부된 형사사건의 일부는 물론이고, 상대적으로 가벼운 사건이라 하더라도 그것이 피고인에게 생계의 위협을 초래하는 경우에는 법 률구조의 대상이 될 수 있다. 반면에 위 협정에 따라 ‘금고 이상의 형벌을 받을 가 능성’이 있는 사건에 대해서만 연방정부의 재정지원을 받을 수 있게 되자, 결과적으 로 경범죄를 범한 사람들이나 초범자들에 대한 법률구조는 소홀해 지는 결과가 나 타나고 있다29). 왜냐하면 초범자들의 경우에는 대개의 경우 금고이상의 형벌을 받

28) Legal Aid in Canada 중 법률구조 기능에 관한 부분 재인용

29) 이런 경향이 경범죄의 전과가 있는 원주민들이 재범을 범했을 때 실형을 선고받도록 하

을 가능성이 상대적으로 적기 때문이다. 다만, Quebec주만이 이러한 연방정부가 재

정지원을 하는 사건 이외에도 거의 모든 형사사건의 피고인들을 상대로 하여 법률 구조를 행하고 있어, 기소된 사건의 60% 정도에 대하여 법률구조를 행하고 있다. 반면, New Brunswick주는 겨우 10%의 형사사건에 대하여만 법률구조를 하고 있을 뿐이다.

한편 가사사건에 있어서는 겨우 4개의 주만이 부분적으로 법률구조를 행하고 있고, 나머지 주에서는 사유가 명백한 이혼사건 등에 대해서도 법률구조를 하지 않 고 있을 뿐아니라, 그나마 다른 통상적인 사건들로 인한 업무로 바쁘지 않은 경우 에만 법률구조를 하고 있을 뿐이다. 즉, Prince Edward Island주에서는 오직 가정내 폭력이나 아동 복지에 관한 사건만을 법률구조의 대상으로 하고 있을 뿐이고, New Brunswick주에서는 가사 사건만을 담당하는 송무변호사를 특별히 고용하고 있다.

하지만 일반 민사사건의 경우, 저소득 생활자들의 생활에 미치는 중요도에 비하 여 그 실적이 미미한 형편이다. 단지 Quebec, Manitoba, Alberta 3개 주만이 모든 민사사건에 대하여 법률구조를 하고 있을 뿐이고, 이민자들이 많은 Ontario주와 British Columbia주만이 이민사건에 관한 법률구조를 행하고 있을 뿐이다30).

3. 법률구조 제도의 개선론의

카나다의 법률구조는 사회복지의 중요한 분야로 인식되어 왔기 때문에 그에 대 한 관심과 수요가 날로 증대하고 있다. 하지만 이러한 법률구조에 사용될 수 있는 정부의 예산은 매우 한정되어 있으므로 보다 효율적으로 법률구조를 행할 수 있는 방안에 관한 논의가 행해지고 있다.

가. 저비용-고효율의 제도수립

먼저 가장 중요하게 논의되는 것이 저비용-고효율의 법률구조 제도의 수립이다. 위에서 본 바와 같이 카나다에서는 개업변호사에 의하여 법률구조가 행해지는 ‘Judicare 방식’이 법률구조의 근간을 이루고 있으나, 이 방식은 개업변호사에 대한 높은 수임료 부담으로 인하여 많은 예산을 필요로 한다. 또한 일반 개업변호사들은 주로 중산층이상의 시민들을 주요 대상으로 하기 때문에 저소득 생활자들의 접근이 용이하지 않다.

는 결과를 가져온다는 지적도 있다. 원주민들의 경범죄에 대하여는 법률구조가 행해지지

않기 때문에 전과기록이 상대적으로 많기 때문이다.

30) 각각 인구 1,000명당 3건, 1건의 이민사건을 법률구조하고 있다.

그리하여 그 대안으로 제시되고 있는 것이 바로 ‘Staff 방식’의 확대 방안이다.

‘Staff 방식’은 먼저 법률구조위원회가 운영하는 소속사무실을 빈민들이 생활하고 있 는 곳에 설치하기가 용이하고, 또한 저소득 생활자들의 특수한 법률문제에 대하여 보다 전문적인 법률서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 뿐만아니라 정형화되어 있 는 형사사건에 있어서는 소속변호사에 의한 법률구조가 개업변호사에 의한 법률구 조에 비하여 상대적으로 비용이 적게 들면서도, 소속변호사의 헌신적인 활동으로 더 나은 결과를 얻고 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 ‘Judicare 방식’은 농촌지역 이나 소규모의 도시에서 그 효과가 높은 것으로 연구결과 나타났으므로, 두 방식이 상호보완하여 법률구조를 행할 수 있는 방안이 논의되고 있다. 한편 중요한 쟁점을 포함하지 않은 사건들에 관하여는 변호사가 아닌 사람들에 의한 법률구조를 확대하 는 방안도 논의되고 있다. 법률보조직원(the paralegals)에 의한 법률구조가 그것이 다.

나. 다양한 분쟁해결방안의 모색

둘째로 법률구조 사건의 급격한 증가로 인한 변호사들의 소송부담을 줄이기 위 한 방안으로 조정이나 중재와 같은 ‘대안의 분쟁해결방안’31)을 적극 도입하려는 논 의도 활발하다. 이러한 분쟁해결 방식은 형식적인 요건을 중요시하는 소송절차에 익숙하지 않은 저소득 생활자들의 리익을 보다 합리적으로 해결할 수 있는 것으로 이해되고 있다.

이러한 방식을 도입하기 위한 노력은 1981년부터 1984년까지 시범적으로 시행 되었던 ‘Windsor-Essex 조정센터’의 운영으로 구체화되었다. 위 센터의 조정위원은 모두 변호사와 사회봉사전문가 출신의 자원봉사자들로 구성되어, 주로 가사사건과 소액사건들을 조정하였는데, 위 센터에 위임된 사건들의 3/4이 해결되었고, 90%이 상의 당사자들이 결과에 대하여 매우 만족하였다. 하지만 이러한 성과에도 불구하 고 위 조정센터의 운영을 위한 재정적인 어려움으로 인하여 결국 위 센터는 폐쇄되 었다32).

한편 형사사건에 대하여는 주로 젊은 초범자들을 일반 소송절차와는 별개의 절 차에 의하여 다양한 사회단체들을 통해 교화하는 방안을 도입할 것을 논의하고 있 다.

다. 연방정부와 주정부의 효률적인 재정분담

1. 이를 ADR 즉, alternative dispute resolution 이라고 한다.
2. A.R.A. Consultants, Feasibility Study of Alternative Dispute Mechanisms for Aboriginal People in Manitoba (Winnipeg: 1990), pp. 19-20. 재인용

다음으로 연방정부와 주정부간의 보다 합리적인 재정지원을 위한 협정의 체결

도 논의되고 있다. 위에서 살펴 본 바와 같이 상대적으로 무거운 형사사건에 대한 연방정부의 재정지원이 형사법률구조를 왜곡하고 있는 것과 관련하여, 연방정부의 재정지원이 보다 효율적으로 사용되도록 하는 방안을 강구하도록 주정부를 간접적 으로 강제하고, 한편 비효율적인 예산사용으로 인한 비용의 증가분을 모두 주정부 에서 부담하도록 하는 방안이 검토되고 있다.

4. 맺음말

카나다의 법률구조 제도는 위에서 본 바와 같은 연방국가의 특성으로 말미암아 통일된 제도가 없어, 전체적인 모습을 이해하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 법률구조를 받을 권리를 저소득 생활자들의 ‘권리를 위한 권리’로서 그 중요성을 충 분히 인식하고 매우 선진적인 제도를 가지고 있다고 할 것이다. 그리하여 이러한 인식을 바탕으로 하여 저소득 생활자들에게 실질적인 도움을 줄수 있는 사회복지법 분야에 대한 법률구조를 적극적으로 모색하고 있는 것을 알 수 있다.

특히 이러한 카나다 법률구조의 개선방안은 단지 민·형사 사건의 소송대리를 중심으로 하는 우리의 법률구조 제도가 시급하게 보완하여야 할 것이 무엇인가를 알려 준다는 점에서도 연구의 필요성이 있다고 하겠다. 한편, 저소득 생활자들의 고 유한 법률분쟁에 관한 전문적인 법률서비스를 제공하기 위하여 모든 주에서 운영하 고 있는 ‘지역 법률구조사무소 제도(the community legal aid clinic)’는 점차 다양해 지고 복잡해지고 있는 법률분쟁의 해결을 위한 방안의 하나로서 우리도 그 도입여 부를 검토할 필요가 있다고 보인다.

뿐만 아니라, 일반 개업변호사에게 지급되는 높은 변호사보수로 인하여 예산의 경직성이 심화되고 있고, 또한 소속변호사의 절대적인 부족으로 인하여 충분한 법 률구조를 하지 못하고 있는 실정과 이러한 문제들을 해결하기 위하여 새로 도입되 고 있는 많은 개선방안에 대한 연구결과는 이와 비슷한 어려움을 겪고 있는 우리에 게도 큰 도움을 줄 것으로 보인다. 향후 카나다의 법률구조제도에 대한 보다 심층 적인 연구가 행해져야 할 이유 중의 하나라고 할 것이다.