

# 법학전문대학원 인가기준과 총정원 통제의 법 정책적 딜레마

양 석 완\*

## 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 메이저 대학 위주의 인가기준
- III. 인가기준에 앞선 총정원 문제의 딜레마
- IV. 인가기준 문제해결의 실마리
- V. 결론 - 제언

## 국문초록

수요자 중심의 로스쿨정책은 사법서비스의 목표가 국민의 법적 정의를 실현하는데 있다는 점을 구체화시키는 전략에서 찾아야 한다. 따라서 법학전문대학원의 총입학정원을 1,200명으로 정해 놓고 대학을 줄 세우거나, 하기 싫으면 그만 두라는 식의 논의는 무의미하다. 로스쿨의 문제는 기본적으로 교육의 문제다. 변호사의 숫자는 그 다음의 문제다.

법학전문대학원의 총입학정원이 3,000명 이상 이어야 한다는 주장은 장차 인구 14억명의 중국을 내다보고, 통일 한국의 대비 내지는 북한과의 본격적 교류, 그리고 일본 등 동아시아의 시장을 염두에 둘 때 결코 많은 인원이 아니다. 이는 우리나라 법조인 수를 매년 3,000명 이상씩 15년간 배출하면 OECD국가 법조인 비율의 평균치에 다다를 수 있다는 통계에 근거한 것이다.

변호사와 같은 전문적인 의사나 성직자는 전국 방방곡곡 없는 곳이 없지만 변호사가 전혀 존재하지 아니하는 시군구가 전국 234개 중에서 122개로 나타나 전체의 절

\* 제주대학교 법정대학 법학부 교수

반이 넘는 52%를 차지하고 있다는 사실은 최근 사법시험 합격자 수의 급속한 증가에도 불구하고 변호사 수가 아직 절대적으로 부족함을 의미한다.

현재 우리나라의 법조인 비율이 OECD국가 중 최하위이어야만 할 상당한 이유가 어디에 있다는 말인가? 국제청 자료에 따르면, 2003년 우리나라의 변호사 평균 1년 소득은 3억 4,000만원으로 1인당 GDP(1,500여만원) 대비 22.3배이다. 미국은 3.7배이다.

주제어 : 로스쿨, 법학전문대학원, 인가기준, 법학교육, 법조인양성, 사법개혁, 총정원

## 1. 문제의 제기

### 1. 법학교육의 목표

국회가 법학전문대학원(로스쿨) 설치·운영에 관한 법률안을 처리하지 않고 2006년 6월 임시국회를 넘김에 따라 2008년으로 예정된 로스쿨 도입 일정이 1년 이상 연기될 가능성이 높아졌다.<sup>1)</sup> 현재 전국 거의 대부분의 대학들이 로스쿨을 유치하기 위하여 새로 건물을 짓고 교수를 초빙하는 등 과열경쟁에 나섰고, 언론보도에 따르면 가히 “죽느냐, 사느냐의 전쟁상황”이라고 한다.<sup>2)</sup> 교육인적자원부에서 2005년 11월, 전국 98개 법과대학/법학부(입학정원 13,480명)를 대상으로 법학전문대학원을 희망하는 대학을 조사한 바에 따르면, 42개 대학 입학정원 5,000명 정도인 것으로 나타나고 있다. 로스쿨대란(大亂)이 우려되는 현실이 아닐 수 없다.

돌이켜 보면, 법학교육의 역사는 대륙법계 국가(civil law countries)와 영미법계 국가(common law countries)가 서로 다르다. 대륙법계 국가의 경우 법학교육은 우선 직업교육기관으로서 기능을 한 것이 아니라, 학부단위에서 이루어진 점이 특징이다. 역사적으로 1879년까지 독일의 각 영방은 변호사의 수를 국가가 제한하였다. 이탈리아도 1950년까지 변호사(procuratore) 수를 국가가 제한하였다. 이러한 진입제한으로 인하여 대학에서의 법학교육은 법률가가 되는 것과 극단적으로는 무관하게 진행되었다. 마치 현재의 우리나라 법학교육과 사법시험제도와와의 관계와 유사하였다. 그러므

1) 동아일보 2006. 7. 1. 2면 기사 참조

2) 조선일보 2006. 2. 13. 1면 기사 참조

로 교수와 학생 수 비율도 미국과 달리 적은 경우 20 : 1, 대부분의 경우에는 100 : 1이상으로 학생 수가 미국에 비해 비교하기 어려울 만큼 많다.

한편 영미법계 법학교육의 목표는 법률실무가를 양성하는 것이라고 주장하는 견해가 우리 법률가들 사이에 팽배해 있다. 과연 그러한가? 결론부터 말하면 그렇지 않다는 것이다.

우리 법률가들은 영미 법학교육은 오로지 실무가 양성에만 있는 것처럼 주장하는 것은 정확한 사실인식에 기초한 것이라고 볼 수 없다. 법학의 기초 및 응용영역에 대한 교육, 실무교육은 필요한 부분에 대하여 실시하는 것이며 법학교육의 모든 내용이 실무교육으로 이루어져야 하는 것은 아니다. 이론이 없는 실무가 가능하겠으며, 그렇다면 과연 무엇을 법률실무라고 하는 것인지 궁금하다. 법률서식에 맞도록 서류를 작성하는 것이라면 굳이 고도의 법률교육은 필요 없을 것이다. 사실관계를 법적 관점에서 분석하고 법적 논리로 재구성하여 법적인 판단(작용)을 하는 능력을 교육시키는 것이 법학교육의 일차적 목적이라면 이론교육은 그 출발점이라고 할 것이다. 그리고 이론의 적합성을 분석하고 법적 정의의 기준에서 평가하고, 역사적 발전과정을 연구하며 이론이 갖는 철학적 함의를 분석하는 작업을 위하여 학문으로서의 법학이 존재하는 것이다. 이러한 관계를 알지 못한다면 그러한 법률실무가야말로 법률기능공에 불과한 수준이라고 볼 수밖에 없다.

실무경험의 강조는 자칫 법률가의 사고를 경직되게 할 위험성이 있으며, 사법의 관료주의를 강화할 가능성이 많다. 법학자의 역할과 구별하는 기능적 개념으로서의 실무경험이라면 이는 그렇게 중요하지 않다. 각자의 역할이 다르기 때문이다. 문제의 본질을 분석하고 이를 법적 사고력으로 재구성하는 능력은 실무경험을 통해서 향상될 수는 있을 것이다. 그러나 법학이론이 밀받침되지 않는 실무적 업무는 교육을 통해서 보다는 업무를 통해서 익힐 수 있는 영역에 해당한다고 볼 수 있다.

그렇다면 영미법계 국가라고 하더라도 법학에서 실무교육은 우리의 법률실무가들이 주장하는 것과는 성격이 다르다고 할 수 있다. 로스쿨은 본래 미국에서 유래하고 있으며,<sup>3)</sup> 새교육공동체위원회에서부터 현재에 이르기까지 우리나라에서 도입하려는 로스쿨의 모습도 미국이 가장 중요한 모델이 되고 있다. 그리하여 미국 Law School의 예를 들면서 철저하게 실무중심으로 실무가에 의하여 교육되고 있다는 주장은 근거가 없으며, 현상에 대한 오해에서 비롯된 것이다. 정부 법률안에서는 법학전문대학

3) 독일에서는 2000년 10월 1일 최초로 Die Bucerius Law School이 개교하였으며, 그 후 Hanse Law School등이 개교되었다.

원의 목적이 법조실무가 양성에만 있는 것처럼 되어 있어서, 마치 법학전문대학원은 사법연수원이라도 대체하는 실무양성기관인 것처럼 보인다. 그러면 학문후속세대는 어디서 어떻게 양성할 것인가가 의문이다. 이론적 연구의 성과 없이 실무교육만 추구하여서는 결코 훌륭한 법조인을 배출할 수 없다.

최근 로스쿨을 도입하고 있는 일본 동경대학 법과대학원의 경우에도, 교육목표를 신 사법시험 합격이나 실무능력 배양을 위한 교육이 아니라 사회나 법제도에 관한 이해력, 문제발견능력, 법적 분석능력, 창조적 사고력 등의 능력을 몸에 익히도록 하는 교육을 실시하는 것을 목표로 삼고 있음을 유의할 필요가 있다.

## 2. 로스쿨 논의

로스쿨의 학제를 논의함에 있어서 다음의 세가지 점이 연관되어 있다.

첫째, 종래의 법조인 양성제도 중 어떠한 점이 문제였는가 하는 것이다. 왜냐 하면, 종래의 모습을 힘들여 바꾸는데, 종래의 모습 중 어떠한 점이 문제인가를 선명하게 하는 작업이 필요하기 때문이다.

둘째로, 로스쿨에서 어떠한 인재를 양성할 것인가 하는 것이다. 길러내려고 하는 인재상이 분명하지 않고는 어떠한 정도의 교육기간이 필요한가 예단하기 곤란하기 때문이다.

셋째로, 로스쿨에서 어느 정도의 인재를 양성할 것인가 하는 것이다. 이들이 로스쿨의 전단계 및 졸업 후의 교육과정과 어떠한 연관이 있는가에 따라 로스쿨의 교육 연한 및 교육내용이 달라진다.

### (1) 현행 법조인 양성제도의 문제점

현행 법조인 양성제도에 대하여는 각계각층으로부터 매우 다양한 취지의 비판이 제기되어 왔다. 이러한 비판 내지 원망 가운데 대학인으로 가장 아픈 것이 다음의 두 가지 점이다. 첫째가 대학에서 하는 법학교육과 법조인으로 되는 길이 반드시 일치하지 않는다는 점이다. 둘째가 법학부 학생들의 좌절감이다.

대부분의 법과대학에서의 법학교육은 대체로 사법시험 준비를 위하여 강요된(?) 형태이다. 커리큘럼이 사법시험 과목과 연동하며, 교육방법도 교육할 내용을 잘 요약하여 정리된 것을 주입하는 방식이 호응을 얻고 있다고 보인다. 결국 대학에서의 교육내용 및 방법은 국가시험과 연동될 수밖에 없으며, 이는 우리나라 어느 대학에서

도 마찬가지다.

그런데, 현행 사법시험제도는 한차례의 시험으로 당락을 가리기 때문에 대학에서의 교육내용은 무시되고, 순간의 잘못 혹은 행운이 불합격과 합격을 가르는 경우가 있다. 물론 응시자의 약 3%<sup>4)</sup>만이 합격하는 대단히 어려운 시험이므로 전혀 실력이 없는 자가 행운만으로 경쟁을 통과하는 것은 대단히 이례적인 것이라고 생각한다. 그런데 문제는 교수의 입장에서 보면, 시험을 합격할 정도로 능력과 성실성을 갖추었는데도 불구하고 합격하지 못하는 자도 많이 있다는 사실이다. 이러한 불운한 수험생이 선배로서 표준이 되어, 자신뿐만 아니라 그 후에 유능한 후배들이 낙담하고 좌절하는 원인으로 되는 경우도 있다는 점이다.

## (2) 로스쿨에서의 인재상

미국 로스쿨에서 원하는 법학자의 자질은 어떠한 유형인가? 그것은 다름 아닌 “법을 가르치는 사람은 가르치는 학생을 길에서 처음 만나더라도 마치 여행을 함께 하였던 것처럼 친근한 사람이어야 한다. 그러므로 법을 가르치는 사람에게 중요한 덕목은 법률가 사무실에서 근무한 경험이 아니며, 사람들을 다룰 줄 아는 경험도 아니고 재판이나 논쟁경험이 아니다. 간추려 말하면 법을 이용할 줄 아는 경험이 아니라 법을 배울 줄 아는 경험이 중요하다.”<sup>5)</sup> 이는 1873년 Harvard Law School의 학장이던 Langdell교수가 제시한 데서 유래한다. 우리나라의 실무가들이 강조하는 것과 달리 실무경험보다 창조적 생각과 열린 마음으로 사물을 바라보는 능력을 기르는 것이 법

4) 사법개혁위원회, 「사법개혁위원회 제5차 회의 보고자료」, 서울 : 사법개혁위원회, 2004. 1. 5. 중에서 인용

연도	회수	출원자수	제1차시험			제2차시험			최종 합격 자수	최종 합격률
			응시자수	합격자수	합격률	응시자수	합격자수	합격률		
1998	40	20,777 (1,765)	15,670	1,876	12%	3,558	700	19.7%	700	3.37%
1999	41	22,964 (1,786)	17,301	1,842	11.97	3,554	709	19.67	709	3.08
2000	42	23,249 (2,001)	16,218	1,897	11.7	3,762	801	22.5	801	3.77
2001	43	27,625 (2,351)	22,365	2,406	10.8	4,578	991	22.9	991	3.92
2002	44	30,024 (2,368)	24,707	2,640	10.6	4,764	999	20.97	998	3.61
2003	45	30,146 (2,659)	24,491	2,598	10.7	5,012	905	18.05	905	3.0

\* ( )안은 1차시험 면제자 수임

5) Abel, Richard L., *Lawyers*. New York : The New Press, 1997, p.145.

학자의 가장 중요한 덕목인 것이다.<sup>6)</sup>

우리보다 늦게 논의를 시작하고서도 빠른 도입을 결행한 일본의 로스쿨의 도입과정을 보면, 일본 經濟同友會, 經濟團體連合會 등 경제계의 제안에 의하여 촉발되었으며, 촉발의 이유는 경제계가 필요한 법률가를 질과 양에 있어서 충분히 공급할 시스템을 만들어 달라는 것이고, 이러한 요구를 실현하기 위하여 일본사법개혁위원회는 개혁목표로서 “사법을 지탱하는 법조의 본연의 자세(인적 기반의 확충)로서 폭넓은 교양과 풍부한 인간성을 기초로 하여 고도의 전문적인 법적 지식과 온전한 직업윤리를 몸에 익히어, 사회의 여러 분야에서 두터운 층을 이루고 활약하는 법조로 만든다”는 것이다. 이에 따라 법조인구를 2004년에 1,500명, 2010년 경에 3,000명으로 늘어 2018년 경까지는 실제 활동법조인구를 5만명 규모로 한다는 계획이다. 즉 일본의 로스쿨에서 길러야 할 인재상의 특징은 “풍부한 교양과 인간성 전문지식 직업윤리 다양한 활동가능”으로 생각된다.

우리나라의 「법학전문대학원 설립·운영에 관한 법률안」 제2조의 교육이념에서는 법학전문대학원제도를 통하여 양성되어야 하는 법조인의 상을 세 가지 정도로 구상하고 있다. 즉, ① 풍부한 교양, 인간과 사회에 대한 깊은 애정과 이해 및 자유·평등·정의를 지향하는 가치관을 가지며, ② 건전한 직업윤리관과 ③ 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식과 능력을 갖추어야 한다.

### (3) 로스쿨의 규모

로스쿨 시행을 위한 구체적 전략을 논의하기 이전에 가장 먼저 해결해야 할 시급하고도 현실적인 초미의 관심사는 로스쿨의 인가기준 설정과 그 심사를 누가 어떻게 담당할 것인가, 전체 로스쿨의 입학생의 수는 몇 명 정도가 적당하며 설치할 로스쿨의 수는 몇 개나 될 것인가 하는 점일 것이다.

물론 실질에 있어서는, 로스쿨의 외형적인 형태를 어떻게 할 것인가 하는 문제보다는 우리 사회에 필요하고 충분한 수의 법조인을 효율적으로 양성해내되, 양적 증

6) 최근 공청회 자료가 수시로 인용하고 있는 MacCrate보고서는 1870년대 이래의 전문가 프로젝트에서 나타났던, 동일성을 갖춘 법조집단의 형성이라는 시대적 사명과 그 수단으로서의 과학적·일반적 법이론의 교육을 지향하는 Langdell식 교육방법이 100여년이 지난 현재의 시점에서는 그렇게 적실성이 없음을 지적하면서 그 Langdell Method가 지향하던 “Think like Lawyer”라는 교육목표를 “Act like Lawyer”로 바꿀 것을 요구한다. 그러나, 이것은 이미 학부수준에서 법학교육을 받은 학사학위자들을 대상으로 어떻게 법조인으로서 필요한 자질과 기술(skill)을 습득시킬 것인가를 연구·분석한 결과를 집적한 것에 지나지 않는다. -한상희, 「법학전문대학원의 교육방향 및 교육과정」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론학회, 2005. pp.73-74

가 못지않게 충분한 실력과 자질을 갖춘 법조인을 길러낼 수 있는 교육 및 양성제도를 만드는 것이 핵심이고 중요한 사항이라 할 수 있다.

## II. 메이저 대학 위주의 인가기준

### 1. 인가기준의 엄격성 및 그 변동 추이

#### (1) 지나치게 엄격한 인가기준

사법제도개혁추진위원회(이하 '사개추위'로 줄여 씀)가 마련한 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 안과 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령」 안이 정부안(이하 '법령안'으로 줄여 씀)으로 2005년 10월 27일 국회에 제출됨에 따라 새로운 법률가양성제도의 핵심으로서 법학전문대학원 제도를 도입한다는 기본방향은 사실상 결정되었다. 그러나, 위에서 말한 바와 같이 총입학정원을 인위적으로 통제할 것인가의 여부라고 하는 중요한 문제의 해결과 설립기준의 세부적인 내용을 포함한 제도의 구체화는 여전히 과제로 남아 있다.

'법령안'이 제시하고 있는 법학전문대학원의 설치기준은 그 자체로서 매우 엄격하다. 특히 주목되는 것은 교원에 관한 기준이다. '법령안'에 따르면, 법학전문대학원의 학생 대 교원의 비율은 12 : 1 이하여야 하고, 학생수에 관계 없이 전임교원은 20인 이상이어야 하며, 교원 중 5분의 1 이상을 변호사자격을 가진 5년 이상의 실무경력자로 확보하여야 한다. 교원의 수는 5분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 겸임교원 등을 대통령령이 정하는 바에 따라 환산하여 교원 수에 산입할 수 있지만, 실무교원의 경우에는 그렇게 할 수 없다(법률안 제16조, 시행령안 제8조).

위와 같은 교원에 관한 기준은 '로스쿨'제도를 설치·운영하고 있는 미국과 일본의 그것에 비해서도 매우 엄격하다. 2003년 8월 현재 ABA(미국법률가협회)의 인증을 받은 미국 로스쿨 183개교 중 "전임교원 1인당 학생 수 15인, 최소전임교원 20인 이상"이라는 기준을 충족시키는 로스쿨은 전체의 31%인 57개교에 지나지 않으며, "전임교원 1인당 학생 수 12인, 최소전임교원 20인 이상"이라는 기준을 충족시키는 로스쿨은 전체의 6.6%인 12개교에 불과하다.<sup>7)</sup>

7) 대법원, 『법조인 양성, 그 새로운 접근 -공개토론회(2003. 7. 25) 결과보고서-』, 서울 : 대법원, 2003. pp.263-275 참조

2004년 4월 개교한 일본의 법과대학원 68개교(현재는 74개교임) 중, “전임교원 1인당 학생 수 15인, 최소 전임교원 20인 이상”이라는 기준을 충족시키는 로스쿨은 전체의 48.5%인 33개교에 지나지 않으며, “전임교원 1인당 학생 수 12인, 최소 전임교원 20인 이상, 실무가교원 5분의 1 이상”이라는 기준을 충족시키는 법과대학원은 전체의 31%인 21개교에 불과하다.<sup>8)</sup> 또한 실무가출신 1/5 이상이라는 기준을 추가할 경우, 그 숫자는 각각 30개교 및 21개교(30%)로 줄어들게 된다.

심지어 교육인적자원부에서 성안한 로스쿨 인가기준에서는 이 항목에서 최고점수를 얻으려면 교수 1인당 학생 10명이내의 비율로 교원을 확보해야 한다. 이 기준을 미국과 일본의 로스쿨에 적용하면 과연 살아남을 로스쿨이 얼마나 있을지 의문이다. 다시 말해, 미국 로스쿨의 93.4%와 일본 법과대학원의 69%는 우리나라의 인가기준을 적용한다면 법학전문대학원의 설치인가를 받을 수 없다는 것이다.<sup>9)</sup>

결국 ‘법령안’의 엄격한 설치인가기준은 우수한 법조인을 양성한다(제2조)고 하는 로스쿨의 목적달성을 위해서라기보다는 오로지 총입학정원을 통제하기 위한 것이다.

또한 실무가 교원의 확보에 관한 기준도 한국과 마찬가지로 오랫동안 교육과 실무가 단절되어 있었던 일본의 기준보다 엄격하다. 일본의 경우도 법과대학원의 실무가 교원 확보를 증시하고 있기는 하지만, 일본의 설치기준이 요구하는 것은 “대체로 2할 이상”이며, “반드시 두어야 할 실무가교원의 3분의 2까지는 전임교원이 아니더라도 연간 6학점 이상의 수업을 담당하고 교육과정의 편성 등 법과대학원의 운영에 책임을 지는 자로 충분”하도록 되어 있다. 더욱이 대학측의 실무가교원 확보의 어려움을 고려하여 현직의 판·검사를 파견하는 제도까지 두고 있다.<sup>10)</sup>

생각건대, 법과대학의 교원 확보나 법과대학과 법조실무 사이의 연계가 충분하지 못한 상황 속에서, 법학전문대학원의 교육을 현재의 법과대학의 교육에 비해 질적으로 차원이 다른 것으로 만들어야 한다는 점을 고려할 때, 일정한 수와 비율의 교원과 일정한 비율의 실무가 교원을 확보하도록 요구하는 것은 일정한 합리성이 있다고 할 수 있다. 하지만, 그것이 다른 나라들에 비해 더욱 많은 교육과 실무가교원을 확보해야 하는 이유가 될 수는 없다. 이 특수한 ‘한국적 기준’은 총입학정원의 통제라고 하는 ‘메이저(major)대학 기준’을 전제로 할 때에만 비로소 설명이 될 수 있는 것

8) 사법제도비교연구회, 『사법개혁과 세계의 사법제도』, 서울 : 한국사법행정학회, 2004. 12의 「〈자료 3〉 법과대학원 인가교〉 참조

9) 위의 글 참조

10) 김창록, 「사개추위 초안의 구조적인 문제점」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론학회, 2005, p.19



이다. 법학전문대학원을 설치하려고 하는 대학들이 법조가 희망하는 총입학정원의 범위를 넘어설 것이 예상되는 상황에서, 대학측의 반발을 가능한 줄이면서 그 총입학정원을 지키기 위해서는, 가능한 한 설치기준을 엄격하게 하여 진입을 제한하는 것이 필요하다. 특별히 엄격한 기준은 바로 이 때문에 필요하게 된 것이다. 더욱이, 수도권 메이저사립대학 위주의 시설요건, 장학제도, 재정확보 기준 등은 이를 극명하게 말해주고 있다.

## (2) 실적평가 위주에서 '계획평가 가미'로 변경

그런데, 최근 이러한 비난여론을 감안하여 로스쿨 설치인가 심사기준이 1차 때 제시됐던 것보다 대폭 완화된 것으로 나타났다. 즉 로스쿨 설립인가를 평가할 때 물적 시설과 인적요소 등의 '실적평가 중심'에서 '실적평가를 위주로 계획평가를 가미'하는 평가체제로 바뀌었다. 이에 따라 (법률안이 2006년 9월 정기국회 통과를 전제로 하여) 2007년 2월 인가신청시까지 물적·인적 평가기준의 일정비율(교육인적자원부 내 부방침은 70%) 이상을 충족하게 되면 나머지 부분(30%)은 계획평가로 대체가 가능하도록 했다.

그리하여 2007년 6월까지 계획의 실현가능성 여부를 판단하여 가인가(假認可)를 하게 되는데, 실적 현황이 주요 판단기준이 될 것으로 보인다. 그 후 2008년 2월까지 계획을 완성하지 못하면 가인가를 취소하게 됨으로써 본인가(本認可)가 불가능하게 된다. 계획평가 내용은 평가시 실적을 요구하지 않으므로 다소의 시간적 여유를 가질 수 있을 뿐, 어차피 본인가 전까지 단기간 내에 반드시 달성해야 할 사항임은 물론이다. 또 일률적인 평가로 국·공립대와 사립대 간 형평성이 맞지 않는다는 대학교수들의 주장이 설득력이 있는 것으로 판단해 학교재정 상태 등에 대한 일부 평가에 대해 사립대와 국·공립대를 차별 적용하기로 했다.

기준안에 따르면 연구소 기금과 장학금 비율처럼 평가지표는 같아도 국·공립대와 사립대의 기준을 달리하기로 했다. 사립대는 연구소 기금 30억원 이상, 국·공립대는 20억원만 갖추면 되도록 하고 전액 장학금 비율도 국·공립대는 재학생의 20%, 사립대는 30%로 차별 적용하기로 했다.<sup>11)</sup>

법학전문대학원 교육과정분야 설치 및 인가 심사기준 연구팀은 2006년 5월 2일 법조계와 법학계 관계자들이 참석한 가운데 교원소청심사위원회 대강당에서 '법학전문

11) 법률신문 2006. 5. 22. 1면

대학원 설치인가 심사기준안에 대한 공청회'를 열고 이 같은 내용 등을 골자로 한 심사기준안을 공개했다. 교육인적자원부는 이번 안을 토대로 학계 등의 의견을 지속적으로 수렴한 뒤 로스쿨 법안이 국회에서 통과되면 교육인적자원부 산하에 설치될 법학교육위원회의 심의를 거쳐 확정할 예정이다.

## 2. 변호사 수의 현상유지

그럼에도, 가장 중심되는 비판적 논점은 '법령안'에는 변호사 수의 증가가 예정되어 있지 않다는 점이다. 그간 로스쿨 안을 지지한 많은 사람들은 로스쿨제도에는 변호사의 대량 배출이 당연히 포함된다고 믿었다. 그렇기 때문에 사개추위가 마련한 정부의 '법령안'을 로스쿨 안이라고 칭할 수 없다고 비판하는 논자도 적지 않다.<sup>12)</sup> 사법서비스의 재고, 기존 법조계의 특권적 지위 극복, 변호사의 전문화, 법률서비스 비용의 저렴화, 법학교육의 정상화 등이 모두 변호사 수의 문제와 결정적으로 연결되어 있기 때문에 이러한 비판은 전적으로 정당하다고 생각된다. '법령안'을 마련한 사개추위 보고서는 정원을 '법 시행 당시의 사법시험 합격자 수를 기준'으로 한다고 명시함으로써 이러한 측면에서의 개혁요구를 완전히 무시했다. 말하자면, 정부의 '법령안'은 기존 법조계의 변호사 수 억제 요구를 그대로 수용했다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

그 외에도 '법령안'은 과도한 교육비의 문제(교육 불평등의 해소 등), 지역균형발전의 문제, 초중등 및 고등교육정상화의 문제(학벌사회, 대학서열화문제 등을 포함) 등에 대한 해결책을 제시하지 못한 한계를 지니고 있다.

반면에 '법령안'은 4+3제라는 로스쿨의 학제변경을 선택함으로써, 사법시험 위주의 법학교육을 실질적으로 폐지하는 성과를 낳았다. 이로써 법학교육의 실질화를 위한 기초를 닦았으며, 특히 현재의 시험제도를 통해서로는 도저히 배출하기 어려운 이른바 '국제변호사'의 배출 길을 열었다고 볼 수 있다. 즉 막강한 외국어능력으로 무장하고 국제거래를 취급할 수 있는 변호사의 배출이 가능해졌다는 것이다. 이것은 최근 급속하게 전개되는 경제 및 정치의 세계화와 관련하여 매우 중요하게 지

12) 이상수, 「로스쿨과 법학의 발전」, 『민주법학』 통권 27호, 서울 : 민주주의법학연구회, 2005. 2. p.150 이하

13) 법제처, 「임시국회 법안처리 대책 및 알기 쉬운 법령 만들기 사업보고」(국무회의에 제출한 보도자료), 2006. 5. 30.에 따르면, 법학전문대학원 설치·운영에 관한법률안(소위 로스쿨 법)은 이해단체 간에 "총 입학정원의 규모에 대해 대한변협 1,200명, 법학교수회·시민단체 3,000명 이상"이 쟁점임을 적시하고 있다.

적되어야 할 사항이다. 실제로도 이 점은 최근 로스쿨도입 논의의 중심적인 명분이었다.

그리고 로스쿨 '법령안'으로 인해 인문·사회·자연과학 등 다양한 전공을 가진 학생을 선발하여, 사법시험에의 압박 없이 각자 전문적인 법적 소양을 닦는 것이 가능해졌다고 볼 수 있다. 아울러 사법시험이 실질적으로 폐지됨으로써 고시낭인의 문제가 자동적으로 해소될 수 있게 되었다.

전체적으로 보면 '법령안'에는 기존 법조계가 종래의 독점적 지위를 유지하면서 변화된 환경에서 새로 창출된 수요에 적응하겠다는 의도를 반영하고 있다고 보인다. 사개추위가 마련한 이러한 '법령안'에 편승한 것은 일부 메이저(major)법과대학이다. 이들은 로스쿨로의 진입을 약속받음으로써 지금으로서는 상상하기 힘든 이권을 갖게 된다. 사실 한 사회에서 변호사의 독점적인 배출권을 갖는다는 것은 엄청난 이권임에 틀림없다. 변호사의 독점은 법의 독점이고 이는 곧 권력과 부의 독점으로 이어지기 때문이다. 따라서 로스쿨로의 진입이 예상되는 메이저 법과대학은 일찍이 사개추위의 로스쿨 안이 나오자마자 내심 환영하면서 입조심을 시작한 듯하다.

### III. 인가기준에 앞선 총정원 문제의 딜레마

#### 1. 로스쿨, 사회구조의 틀을 바꾸는가?

로스쿨의 문제는 사회구조의 틀을 바꾸려는 신호탄이다. 사법시험은 우리 사회에서 지배계급의 구성원리이자 많은 국민들에게 지향해야 할 삶의 지표로 인식되었다. 이른바 출세의 목표로, 신분이동의 수단으로, 권력쟁취의 징검다리로서, 그리고 능력주의의 상징으로 대변되어 왔다. 고진감래 - 어렵고 가난해도 공부만 잘하면 출세할 수 있고, 잘 살수 있다는 구호의 이면에 사법시험(각종 고시, 의사 국가시험 등)이 자리 잡고 있다는 점을 부인할 수 없다.<sup>14)</sup> 합격이 바로 출세의 지름길이자 인생을 보상받을 수 있다는 분위기나 현실이 고시낭인을 마다하지 않는 요인이었다. 잘 나간다면 직업을 포기하고 사법시험에 몰려든 것도 같은 이유다. 세칭 일류대학의 비법대 학생들의 상당수가 사법시험에 응시하는 것도 마찬가지다.<sup>15)16)</sup>

14) 김민배, 「로스쿨과 법조인 양성의 규모」, 『민주법학』 통권 27호, 서울 : 민주주의법학연구회, 2005. 2. p.188 이하

15) 사법연수생 중 비법학전공자 비율 추이

지금 논의되고 있는 로스쿨 설치문제는 외형상으로는 사법개혁과 사법시험제도의 변화로 요약된다. 하지만 그 속내를 들여다보면 사회적 구조의 틀을 근본적으로 변경한다는 의미를 지니고 있다. 즉 사회지배계급(계층)의 토대가 변화한다는 것을 의미한다.

대부분의 대학들이나 지역이 사활을 걸고, 로스쿨에 매달리는 것은 로스쿨에서 탈락한다는 것은 사법부는 물론이고 검찰(경찰) 등 행정부, 그리고 입법부로부터의 배제를 의미하기 때문이다.<sup>17)</sup> 나아가 21세기의 화두이자 피할 수 없는 명제인 국제화를 염두에 둘 때 주요 기업이나 국제기구, 외국과의 교류에도 큰 영향을 받게 된다.

지역과 대학의 입장에서 보면 로스쿨을 설치하지 못한다는 것은 우리 사회의 지배계층으로 가는 가장 중요한 통로를 차단당하는 결과가 된다. 또한 권력의 삼각동맹으로 일컬어지는 사법·입법·행정 그리고 주요 기업·기관에 진출할 수 없다는 것은 대학순위 경쟁의 하향정도를 넘는 사활의 문제이자 근본적 기회박탈로 비춰질 수밖에 없다.

## 2. 정원통제의 논거

어느 시대 어느 사회에서 특정 직역 종사자의 적정수라는 관념은 인정할 수 있다. 그러나 그것은 변호사직역에 고유한 문제가 아니라 모든 직역에 해당하는 문제이다. 개인이 영향력을 미칠 수 없는 객관적 조건을 설정하는 대표적인 예가 바로 일정한 직업에 대한 정원 제한( Numerus Clausus )이다.<sup>18)</sup>

현재 대법원 등에서는 로스쿨 설립의 전제로 입학정원 제한을 당연시하고 있다. 왜 치열하게 입학정원에 매달리는가를 알기 위해서는 의료계의 의대 입학정원 정책

	1997(39기)	1998(40기)	2000(41기)	2001(42기)	2002(43기)	2003(44기)
연수생수	592	694	717	800	976	972
비법학전공자수	144	147	159	272	270	274
비법학전공자 비율(%)	24.3	21.2	22.2	34.0	27.7	28.1

\* 사법개혁위원회, 앞의 회의자료 1-6, 2004, p.259

16) 고교별로는 서울이 1,492(32.8%)이며 특목고와 강남구, 서초구 소재 고등학교가 1위에서 10위를 차지하고 있다. 대학별로는 서울대 1,660(38.1%), 고려대 796명(18.3%), 연세대 441(10.1%)라고 한다. - <http://www.pressian.com.2004.12.02>

17) 제17대 국회의원 가운데 변호사 수는 53명으로 알려져 있다.

18) 법률가 양성제도와 관련하여 정원제한을 분석한 것으로, 박경신·이국윤, 「정원제 사법시험제도의 위헌성」, 『법과 사회』 제18호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2000, pp. 299, 310 이하

과 의사고시와의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

의료계의 경우 의사가 되기 위해 오랜 기간 동안 물질적, 정신적, 육체적 비용을 감내하고 있다. 따라서 의대를 졸업한 자에게 의사고시 불합격이라는 극단적 방법을 사용하기가 매우 어렵다. 바로 이점이 응시자 대부분(졸업자가 아닌)이 합격하는 이유다. 그러므로 의료계의 경우 의대의 입학정원 제한 조치를 의사 수를 통제하는 효과적이며 강력한 수단으로 사용하고 있는 것이다.

지금 우리의 로스쿨도 의료계의 시장진입 제한방식을 채택하려 하고 있다. 그 논리 가운데는 입학정원 통제가 변호사들 간의 과열경쟁을 막기 위한 유효한 수단이자 과열경쟁이 초래할 법조계의 공멸을 막기 위한 조치라는 것이다. 그렇다면 법조계나 의료계의 제한논리는 어느 정도 타당한가. 문제는 의료계나 법조계가 시장진입의 제한을 위한 논거로 든 과열경쟁이 마치 아파트 투기나 취업시험과 같은 의미로 사용하고 있다는 점이다.

특히 자본주의 시장원리에 내재된 경쟁의 필연성과 존재를 과열로 포장하고 있다는 것이다. 다시 말해, 과열경쟁이 특정지역에 대한 진입을 제한하고자 하는 의도에서 동원된 용어에 불과하다는 것이다. 만약 이 비판이 부적절하다면 경쟁이 의료기술의 발전에 저해가 되고, 법률시장의 확대나 직역의 확대에 장애가 된다는 점을 이해시켜야 한다.

분명한 것은 적정 의사 수나 법률가 수를 정확히 알 수 있는 방법이나 기준은 없다는 사실이다. 현실을 보자. 의사들이나 변호사들이나 공급제한이 강할 때 이득이 될 것이다. 희소성이 높을수록 그에 대한 반대급부가 높아지기 때문이다. 그러나 그것은 법률서비스의 소비자인 국민의 이익과 반드시 일치하는 것이 아니다. 소비자의 이득은 공급자 간의 경쟁이 치열할수록 커지기 때문이다. 그리고 자본주의에서의 경쟁은 진입과 퇴출이 자유로울 때 보장된다.

변협 등에서는 정원감축에 어려움을 겪고 있는 의료계의 현실을 보면서 처음부터 인원을 매우 적게 잡고 있다. 입학정원을 완화시킨 후에 감축하는 방식이 아니라 처음부터 적게 해놓고 필요하다면 증원해야 한다는 것이다. 의사는 사람의 병을, 종교인은 영혼의 병을, 변호사는 사회의 병을 고친다고 했다. 종교인의 영역은 그러하다 치고, 의사와 변호사의 경우는 여러 면에서 유사하다. 직업의 정년도 사실상 없다. 변협 등이 여러 이유를 들어 법률시장 진입제한을 입학정원 통제에서 찾으려 하는 것은 의료계와 마찬가지로 기득권 유지 전략이라는 비판을 피할 수 없을 것이다.

독일 연방헌법재판소는 대학입학정원제한 사건에서, 평등권(제3조), 사회국가원리

(제20조)가 결합한 직업의 자유(제12조 제1항)로부터 대학입학허가를 받을 권리가 도출되는데,<sup>19)</sup> 이 권리도 법률로써 제한할 수 있으나 그것을 절대적 정원제로 제한하는 것은 일정한 조건 하에서만 헌법에 합치할 수 있다고 판시하였다.<sup>20)</sup> 이 사건은 독일 함부르크대학 의학부의 절대적 정원제였는데, 특정 학과의 신입생을 절대적 기준으로 제한하려면 첫째, 현재 교육기관의 수용능력을 완전히 소진하였기 때문에 신입생 제한이 반드시 필요한 경우이어야 하고, 둘째, 대학입학자격을 갖춘 모든 지원자에게 기회를 주는 사리에 맞는 기준에 따르고 각 개인의 교육장소 선택을 최대한 고려하여 지원자를 선발·배치하여야 한다는 것이다. 독일 헌법의 사회국가원리 이해와 우리나라 헌법상의 교육받을 권리에 관한 해석이 달라서 독일의 대학입학허가 청구권 법리를 그대로 우리 문제에 적용할 수는 없으나, 법학전문대학원에 입학할 기회의 균등한 보장에는 충분히 응용할 수 있다. 즉 이 사건의 의과대학입학 정원제를 우리나라의 법학전문대학원 총 입학정원 제한으로 치환하는 것이 가능하다.

이렇게 볼 때, 사개추위의 법학전문대학원 총 입학정원 제한은 교육기관의 수용능력을 소진하기는커녕 수용능력 자체를 억제함으로써 직업교육을 받을 권리를 박탈한다는 점에서 위헌적이다.<sup>21)</sup>

### 3. 자율경쟁 시장원리에 의한 입학정원 원칙

입학정원에 대한 적절한 기준 설정이 가능하기 위해서는 수요자와 공급자의 차이가 좁혀질 수 있는 경우에만 가능하다. 일부에서 주장되는 철저한 공급자 중심의 로스쿨의 인원통제 정책은 사회주의적 발상이나 정책과 큰 차이가 없다. 법조인력 시장에 예외적으로 정부개입이 용인되려면 시장실패가 입증되어야 한다. 시장이 실패할 수도 있다는 막연한 우려는 지나친 정부개입, 즉 공급제한을 정당화할 수 없다. 공급초과가 시장실패로 드러나기까지는 시차가 있으므로 처음부터 신중한 공급조절이 필요하다거나, 특히 변호사직은 전문직으로서 과다공급되어도 전직이 어렵다는 점도 어느 정도 고려할 가치는 있다. 그러나 신중한 공급조절이 정책수단으로서 정당화되려면 시장실패의 가능성, 즉 정확한 수요예측이 전제된다.<sup>22)</sup> 현재 사법시험

19) 직업의 자유의 보호영역은 직업수행의 전 단계, 즉 직업선택을 가능하게 해 주는 직업교육에까지 확대되어야 한다. - 박종보, 「법학전문대학원법안의 설치·운영상 문제점」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2005. p.44

20) BVerfGE 33. 303

21) 박종보, 앞의 글, p.44

22) 한상희, 「변호사 적정수의 아젠다」, 『법과 사회』 제27호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2004. p.9 이하 : 박종보, 앞의 글, p.42

합격자수 1,000명 시대에도 과잉공급 상태라는 변호사협회의 주장<sup>23)</sup>은 법학전문대학원 총 입학정원을 1,200명으로 제한할 충분한 근거가 될 수 없다.<sup>24)</sup> 사실 매년 1천명씩 사법시험 합격자를 내고 있으나 변호사가 단 한명도 없는 시군구의 수가 전국적으로 122개(52%)에 이르러,<sup>25)</sup> 송무서비스를 제공하는 데도 부족한 수준이며 기타 인권보호서비스를 비롯한 일상적인 법률서비스의 원활한 제공을 위해서는 획기적인 변호사 풀(pool)의 증대가 필요하다. 따라서 아무런 과학적 근거 없이 막연한 우려만으로 현상태를 유지하고자 하는 것은 전혀 설득력이 없다.

수요자 중심의 로스쿨정책은 사법서비스의 목표가 국민의 법적 정의를 실현하는데 있다는 점을 구체화시키는 전략에서 찾아야 한다. 따라서 로스쿨의 총입학정원을 1,200명으로 정해 놓고 대학을 줄 세우거나, 하기 싫으면 그만 두라는 식의 논의는 무의미하다. 로스쿨의 문제는 기본적으로 교육의 문제다. 변호사의 숫자는 그 다음의 문제다. 그런데도 대학교육과 법학교육의 중요성을 무시한 채 법조직역의 기득권을 온존시킨 상태에서 심각한 법학교육의 문제를 통제된 로스쿨에 떠넘기려는 발상이나 정책은 반개혁적이다. 무늬만 로스쿨이라는 비판에는 과연 로스쿨이 가능한가 하는 근본적 의문제기와 함께 로스쿨의 설립에 의해 한국의 법학교육이 그리고 사법부가 개혁의 길로 갈 수 있는가 하는 문제가 내재되어 있다.

로스쿨도 그 운영은 시장논리에 의해 좌우된다. 대학이든 로스쿨이든 등록금으로부터 자유로울 수 없다. 당연히 대학설치기준령이나 대학경영이 가능한 인적, 물적 시설기준과 입학정원은 연계되어야 한다. 현재 거론되는 개별 법학전문대학원의 입학정원 150명의 인원과 물적, 인적 기준이 타당한가 하는 경제성 분석을 실시해야 한다.

로스쿨의 경우 지금의 엄격한 인적, 물적 기준대로라면 학생들의 등록금 부담은 엄청나게 늘어난다. 매년 등록금 투쟁에 시달리고 있는 대학에서 과연 지금보다 2-4

- 23) 사법제도개혁추진위원회, 『법학전문대학원 제도 도입방안에 관한 공청회 주제발표 및 토론자료』, 서울 : 사법제도개혁추진위원회, 2005. 4. 21, p.191
- 24) 사개위의 보고서에는 로스쿨을 몇 개 정도 설치하는 것이 바람직한지에 대한 의견은 없다. 그러나, “총 입학정원은 법조인력의 수급상황 등을 고려하여 적절한 수준으로 유지하되, 초기 시행단계에서는 시행 당시의 사법시험 합격자 수를 기준으로 정원을 정”하고 “변호사 시험은 법률가로서의 기본소양 및 자질을 평가하는 시험으로 법학전문대학원의 교육과정을 충실하게 이수한 경우 비교적 어렵지 않게 합격할 수 있는 시험이 되도록 함”이라고 되어 있는 것으로 보아 1,200명 정도의 입학정원에 1,000명 정도를 합격시키는 것(합격률 80% 이상)으로 예상하고 있는 것으로 보인다.
- 25) 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 『전국 시군구별 개업 변호사수 현황 분석 자료』, 서울 : 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 2006. 6. 23, p.4

배 인상된 등록금을 부담할 학생은 얼마인가. 시중에 떠돌던 등록금 2천만원설이 꼬리를 감춘 것은 시사하는 바가 크다.

대학을 졸업하고 다시 3년간 로스쿨에서 공부해야 하는 학생의 입장을 고려한다면 그 비용은 사실 막대하다. 과연 2천만원의 등록금과 생활비를 부담할 계층이 우리 사회에 얼마나 될까. 그리하여 설치인가기준안은 일정한 장학금 프로그램을 로스쿨 인가조건인 하나로 삼고 있다. 즉 각 대학별로 장학금 프로그램을 필수화하도록 하여 대부분의 로스쿨 학생들이 상당한 장학금을 받을 수 있도록 하는 방안이다. 이 경우 부당한 국가의 지원이라는 문제는 해결할 수 있지만 해당 로스쿨을 운영하는 대학의 입장에서는 심각한 재정적 위기에 처할 수밖에 없게 된다. 기존의 법과대학을 로스쿨로 전환하는 데에만 엄청난 비용이 소요될 것인데 이에 더하여 장학금의 마련 등으로 로스쿨 재정의 중요부분을 차지해야 할 등록금 수입마저 크게 감소하게 된다면 로스쿨의 유지는 매우 어렵게 될 것이다. 다시 말하면, 로스쿨의 유치를 통하여 대학발전의 계기를 마련하고자 했다가 오히려 매우 심각한 재정위기에 처할 수도 있게 된다.

결국 이와 같은 장학금 프로그램을 통해서라도 로스쿨을 유치하고자 하는 경우는 로스쿨의 유치가 가져올 수 있는 경제적 수익 이외의 장점에 주목하고 이를 위하여 대규모의 투자를 기꺼이 할 수 있는 대학에 국한될 것이다. 대저 이런 경우는 로스쿨을 통하여 배출되는 법조시장을 독점하고 장차 법조권력을 통한 사회지배를 꿈꾸는 집단의 지원을 받는 대학에서나 가능한 일이다.<sup>26)</sup> 그런데 이러한 사태는 국민의 입장에서 사법서비스를 개선하고 그 질을 높이고자 하는 사법개혁의 관점과는 전혀 무관한 것이며, 오히려 그에 정면으로 배치되는 것이기도 하다.

#### 4. 교육기획의 균등과 법학교육의 정상화 기준

전국적 차원의 입학정원도 당연히 고려대상이다. 현재 논의되고 있는 로스쿨 입학정원은 1,200명에서부터 3천명, 정원제한을 거론하지 않는 준칙주의에 이르기까지 다양하다.

2006년 2월 14일 국회의사당 앞에서 밝힌 바 있는 「정부 로스쿨법안 전면 저지와 올바른 로스쿨법 제정을 위한 전국법학교수 659명 선언」에 따르면, 법학교수들은 로스쿨의 도입에 원칙적으로 찬성하지만 정부안(사개위안)으로는 로스쿨 제도의 목

26) 김종서, 「로스쿨 반대론」, 『민주법학』 통권 27호, 서울 : 민주주의법학연구회, 2005, p.182



적을 달성할 수 없다는 점을 거듭 분명히 밝히며, 국민 대표기관인 국회가 진정한 사법개혁의 발판이 될 올바른 개혁법률을 탄생시켜 줄 것을 개대하면서 다음과 같은 사항을 요구하고 있다.

- “① 변호사 수는 획기적으로 증대되어야 한다.
- ② 로스쿨의 입학정원의 제한과 인가주의 원칙은 철폐되어야 한다.
- ③ 로스쿨의 설립 및 평가의 과정에서 법조의 관여는 최소화되어야 한다.
- ④ 고(高)비용교육의 문제를 해결하기 위하여 국가적 지원을 고려하는 등 교육기회의 균등성이 보장될 수 있도록 하여야 한다.”

아울러, 전국법과대학장협의회에서도 다음과 같은 내용을 주요 골자로 하는 수정 법률안을 국회에 제출해놓고 있다.

- “(1) 반드시 준칙주의를 채택하여야 한다.
- (2) 인원결정, 학교 선정 등을 위한 위원회 구성을 법조인 중심으로 해서는 안 되고, 법률수요자를 중심으로 해야 한다.
- (3) 비(非)로스쿨대학의 경우 예비시험을 거쳐 사법시험응시자격을 반드시 주어야 한다.”

그런데, 정부(교육인적자원부)와 여당은 설립준칙주의에 대하여는 대단히 질색(allergy)하고 있다는 점이다. 대학설립준칙주의로 말미암아 과잉 설립된 대학을 어렵게 구조조정하고 있는 경험과 현실인식에서 비추어보아, 로스쿨설립의 준칙주의는 아예 말도 꺼내지 말라는 반응이다.

그렇더라도 분명한 것은 일부에서 주장되는 사법시험(변호사 수) 합격자를 기준으로 한 정원은 적절한 입학정원으로 볼 수 없다. 로스쿨의 입학정원은 변형의 이해를 대변하거나 특정대학(혹은 지역)을 배제시키기 위한 기준이 아니라 법학교육을 정상화시킬 수 있도록 하는 합리적인 기준이어야 하기 때문이다.

일찍이 ‘새교위안’은 인가주체가 “지역적 분포와 인구비례를 고려할 수” 있도록 하고 있으며, 법학전문대학원 정부법령안에 관한 국회 심의과정에서도 “지역균형발전을 고려하여 지역적 안배도 고려할 필요가 있다”고 하고 있다.

법학전문대학원 제도의 도입이 법률가 양성에 있어서 ‘자율과 경쟁’의 원리를 도입하는 것을 의미하는 이상, 총입학정원을 인위적으로 통제하지 않는다는 것을 전제로, 원칙적으로는 모든 것을 대학의 자율경쟁에 맡기는 것이 옳다. 비수도권지역 대학들

도 수도권지역 대학들과 마찬가지로, 스스로의 노력과 지방자치단체, 지역의 법률가, 지역사회 등의 도움을 얻어 법학전문대학원을 만들어 내야 할 것이다.

하지만, 다른 한편으로 수도권지역과 비수도권지역 사이에 이미 현저한 불균형이 존재한다는 것은 엄연한 사실이다. 2003년 (44기) 사법연수생 972명 중 89%가 서울 소재 대학 출신이다. 2004년 11월 30일 현재, 전국의 변호사 6,296명 중 66%가 서울에서 활동하고 있으며, 인천과 수원에서 활동하고 있는 변호사 수까지 합치면 77%나 된다.<sup>27)</sup> 특히 전국 변호사의 59%에 해당하는 3,675명이 서울중앙지방법원 관내에서 활동하고 있다. 소위 “법조타운”으로 불리는 서초구·강남구 일대에 변호사 사무실이 대거 집중해 있는 것이다. 그 결과 중앙지법 관내의 변호사 1인당 인구수는 716명으로 선진국 수준에 이르고 있으나 기타 지역은 2만 명 이상인 곳이 다수 나타나고 있다.<sup>28)</sup>

이러한 극심한 변호사 편중현상은 법률서비스의 왜곡을 말해주고 있으며 소송외적 서비스는 차치하고라도 송무 서비스에서조차 그 지역적 불균형이 극심함을 입증하고 있는 것이다.

그리고 시간이 갈수록 법률가양성에 있어서도 수도권지역 집중은 점점 더 가속화되고 있다. 이러한 상황에서 자유경쟁을 하라고 하는 것은 결국 수도권지역 대학과 비수도권지역 대학을 서로 다른 출발선상에 세우는 것이나 마찬가지이다. 따라서 출발선을 같게 만들기 위한 일정한 시정조치는 요구된다고 할 것이다.

로스쿨을 어떤 기준으로 설립하고 입학정원을 배정할 것인가. 현재의 로스쿨에 대한 대학의 의식을 보면 변협의 기득권 논리와 큰 차이가 없다. 사법시험의 합격률로 대변되는 메이저급 대학의 독식논리가 그것이다.

로스쿨의 최근의 논의과정에서 보면 주로 메이저대학 중심이라는 생각이 굳혀질 수밖에 없다. ‘사개위’ 또는 ‘사개추위’ 위원 중 대학교수로서 대표성이 표시된 분의 면모를 보면 더욱 그러하다. 로스쿨의 논의과정에서 수도권 중심, 고등법원 소재 대학 중심은 대단히 경계하여야 할 사태라고 생각된다. 고등법원소재지라는 발상자체가 기득권력 지향적이다. 오히려 변호사 하나 없는 시 군 구를 우선하거나 지역의 균형적 발전을 고려한 지방법원 소재지 그리고 특성화된 로스쿨을 지향하는 대학을 우선해야 한다는 접근방식이 신선히다.

전국 234개 시군구 중에서 변호사가 한 명도 존재하지 않는 시군구가 122개로 나

27) 대법원, 앞의 책, pp.213.-220

28) 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 앞의 자료, p.8

타나 전체의 52%나 차지하고 있다는 점은 앞서 본 바와 같다. 이 때문에 효과적인 일상적 법률서비스 제공에 심각한 문제가 있을 뿐만 아니라 경찰 수사과정에 용의자(피의자)의 변호인 입회권을 행사하기는 거의 불가능하다. 무변촌<sup>29)</sup>은 아니라 해도 변호사가 한 명밖에 없는 지역도 19곳이나 된다.

더욱이 소액사건 등 제한적 관할권을 갖는 시군법원이 있음에도 변호사가 단 한명도 없는 지역이 81개(80%)에 달하여 소위 “돈 안 되는” 사건에 대해서는 변호사들이 여전히 무관심함을 보여주고 있다. 특히 넓은 의미의 무변(無辯) 지역의 시군구 지방자치단체와 일선 경찰관서에는 변호인을 채용/배치하여 상시적이고 실질적인 법률서비스를 제공해야 한다.

변호사와 같은 전문직인 의사나 성직자는 전국 방방곡곡 없는 곳이 없지만 변호사가 전혀 존재하지 아니하는 시군구가 전체의 절반이 훨씬 넘는다는 사실은 최근 사법시험 합격자 수의 급속한 증가에도 불구하고 변호사 수가 아직 절대적으로 부족함을 의미한다.

수도권과 지방을 막론하고 우리 주변에서 병원 못지않게 변호사사무실을 손쉽게 발견할 수 있을 때 우리는 비로소 법이 지배하는 사회를 말할 수 있을 것이다.

## IV. 인가기준 문제해결의 실마리

### 1. 입학정원의 적정성

과연 법률가의 적정수란 무엇인가. 아마도 논의되고 있는 법조인의 적정인원이란 결국 판사, 검사, 그리고 적정한 수입이 보장되는 변호사의 수일 것이다. 현실적으로 판사와 검사는 그 적정 수에 대한 기준을 제시할 수 있지만 변호사의 수가 얼마일 때 적정하다는 객관적 기준을 제시하기는 어렵다.

그러함에도 논의의 전개를 위해서는 개업변호사의 수익에 도움이 되는 적정인원이 아니라 법학교육의 정상화에 도움이 되는 적정인원은 과연 얼마인가를 생각하지 않을 수 없다. 이를 위해서는 적정인원을 둘러싼 변수들도 동시에 검토되어야 한다.

29) “무변촌(無辯村)”이라 할 때, 그 의미는 법원의 존재 유무에 무관하게 단순히 변호사가 없는 지방을 의미할 수 있다. 변호사의 업무가 송무에 그치지 아니하고 일상적인 법적 문제에 대한 조언이나 분쟁의 비소송적 해결, 나아가 피의자의 인권보호 등 다양한 영역을 포괄함이 바람직하므로 법원의 존재를 묻지 아니하는 것이다.

결론부터 말하자면 로스쿨 입학정원의 문제를 변호사 수의 적정인원으로 제한해서는 안 된다는 주장이 타당하고, 동시에 동의한다. 그보다는 법학교육의 정상화와 기회균등에 필요한 법학도의 수는 얼마인가. 그리고 사법시험(변호사)이외에 필요한 법조인은 얼마인가 등이 인원책정의 기준이 되어야 한다. 다시 말해 로스쿨=변호사의 등식은 타당하지 않다는 것이다.

어떤 자격을 취득한 후 어떻게 활용할 것인가 하는 문제를 국가가 의도적으로 무시할 필요는 없다. 그러나 이를 제도적으로 보장해야 하는가 하는 점은 의문이다. 또한 로스쿨 졸업 후 변호사 혹은 법학전공의 자격을 갖고 어떻게 살아갈 것인가 하는 것은 시장논리와 개인의 자기결정권에 의해 좌우될 문제다.(교직과정을 이수한 사법대 학생들이 모두 교사가 되는 것이 아니다. 기사 자격증을 가진 공대생이 모두 기업에 취직하는 것은 아니다. 변호사자격을 가진 사람이 일할 곳은 많다. 사법적 틀 안에서만 안정적인 수입과 명예를 보장받으려 하는 태도가 문제라는 비판에도 이제 귀를 기울여야 한다.). 입학정원의 통제에 의한 시장진입의 제한은 예상되는 부작용이 너무 많다. 로스쿨입학이 곧 철밥통을 향한 지름길이라는 것이 보장되는 순간 어떤 입학제도, 교육제도, 시험방법을 동원해도 로스쿨 낭인으로 지칭될 사회적 낭비를 차단할 길이 없으며, 동시에 시장개방에 따른 외국 로스쿨로의 탈출도 막을 방법이 없다.

국민 대다수가 법률가가 되어야 할 필요는 없지만 법률전문가는 많을수록 좋다. 어차피 국제화란 법학의 측면에서 보면 '분쟁을 어떻게 민주적이고 국제적인 기준에 맞게 해결' 할 것인가 하는 문제이기 때문이다.

## 2. 입학정원의 기준

논의를 위해 입학정원의 기준을 무리하게 제시한다면,

첫째, 인구기준(국회의원 정수기준)

둘째, 지방자치, 지방법원을 고려한 지역기준

셋째, 적정수급기준(의대, 약대 기준 : 고등교육법시행령 제28조, 사법시험법 제4조)일 것이다.

넷째, 법조인 1인당 국민 수 기준(OECD기준)

보다 구체적으로, 첫째 전국 법과대학 분포도 및 입학정원, 둘째 전국 지방 변호사 분포도<sup>30)</sup>, 셋째 지방법원 법관 및 검찰청 검사 정원<sup>31)</sup>, 넷째 행정공무원 수 등을 고

려의 변수로 들 수 있다. 물론 그 기준으로 인구+지역+법대정원+변호사(법관, 검사) 정원 등을 조합할 수도 있다.<sup>32)</sup>

그러나 여기에서는 의대 기준에 따른 정원을 보기로 하자. 우선 전국에는 41개의 의대가 있다. 지역 등을 고려하면 의대 입학정원은 3,300여명이다.(실제는 편입학, 특례입학을 포함하여 3,700명 내외다). 원래 선진국형 고등전문인력양성구조를 보면 법조인 수가 의사의 수보다 많거나 비슷한 것이 통상적이다. 그런데 우리나라의 경우 의사는 11만명이나, 법조인은 그 1/10에도 미달된다. 또한 매년 배출되는 숫자를 보더라도 의사면허자 수는 2004년 기준으로 3,760명이나 법조인은 1,000명에 불과하다. 경제협력개발기구(OECD)가 지난 '98년 발간한 자료에 따르면, 인구 10만명당 의대 입학정원은 일본 6.1명, 캐나다 6.2명, 미국 6.5명인데 비해 한국은 6.9명이었다.<sup>33)</sup>

30) 우리나라 지방법원별 개업 변호사 수(2004. 11. 기준)

\* 출처 : 서울지방변호사회, 『회원명부』 서울 : 서울지방변호사회, 2005

	인구(천명)	변호사 수	변호사 일인당 인구수
서울중앙지법	2,631	3,675	716
서울동부지법	1,795	90	19,944
서울남부지법	2,123	227	9,352
서울북부지법	2,182	76	28,711
서울서부지법	1,443	75	19,240
의정부지법	2,676	138	19,391
인천지법	3,642	200	18,210
수원지법	6,003	356	16,862
춘천지법	1,471	67	21,955
대전지법	3,398	208	16,337
청주지법	1,479	71	20,831
대구지법	5,033	318	15,827
부산지법	3,664	303	12,092
울산지법	1,294	58	22,310
창원지법	2,927	131	22,344
광주지법	3,385	184	18,397
전주지법	1,904	92	20,696
제주지법	559	27	20,704
합계	47,609	6,296	7,561

31) 우리나라의 법조인은 판·검사 2,581명, 변호사 7,561명이고, 일본 법조인은 판·검사 5,595명, 변호사 22,000명이다(2004. 7. 기준).

32) 김민배, 앞의 글, p. 205

**(1) 의대 입학정원에 의한 법대정원 수 : 3,567명 - 3,795명**

2004년도 인구 4,700만명 기준(10만명당 6.9명) : 3,243명

2013년도 인구 5,000만명 기준(10만명당 6.9명) : 3,450명

외국인 등 특례입학 : 324명 - 345명 별도(10%)

**(2) 법원별 법대정원 수 : 4,290명(150명 기준)**

서울소재 지방법원 8개 (5개 지방법원, 특별법원 3개)×150명=1,200명

지역소재 지방법원 13개 (인천, 수원, 의정부, 대전, 청주, 춘천, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주, 제주)×150명=1,950명

고등법원 소재지 5개 ×150명=750명

외국인 등 특례입학 : 390명 별도(10%)

수도권 : 지방 = 1,980명(46.2%) : 2,310명(53.8%)

**(2-1) 법원별 법대정원 수 : 3,575명(100-150명 기준)**

서울소재 지방법원 8개 (5개 지방법원, 특별법원 3개)×150명=1,200명

지역소재 지방법원 13개 (인천, 수원, 의정부, 대전, 청주, 춘천, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주, 제주)×100명=1,300명

고등법원 소재지 5개 ×150명=750명

외국인 등 특례입학 : 325명 별도(10%)

수도권 : 지방 = 1,815명(50.8%) : 1,760명(49.2%)

**(2-2) 법원별 법대정원 수 : 2,860명(100명 기준)**

서울소재 지방법원 8개 (5개 지방법원, 특별법원 3개)×100명=800명

지역소재 지방법원 13개 (인천, 수원, 의정부, 대전, 청주, 춘천, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주, 제주)×100명=1,300명

고등법원 소재지 5개 ×100명=500명

외국인 등 특례입학 : 260명 별도(10%)

**33) 국민 1,000명당 의사수 (2002년 기준)**

한국	일본	캐나다	영국	미국	프랑스	독일
1.5(명)	2.0	2.1	2.1	2.3	3.3	3.3

\* 강성욱·권영대, 「의료산업 경쟁력 고찰 -OECD 7개국 비교연구」, 동아일보 2006. 2. 15. pp.A1 & A12

수도권 : 지방 = 1,320명(46.2%) : 1,540명(53.8%)

### (3) 인구비례에 의한 입학정원

수도권 46.2% [서울(21.4%), 경기(19.4%), 인천(5.4%)] : 지방 53.8%

### (4) 법조인 1인당 국민 수 기준(OECD 기준)

1995년 '세계화추진위원회'에서 로스쿨 도입을 추진한 동기 자체가 법조인 대량 양산을 위한 도구로서 로스쿨 도입 논의가 시작되었음을 상기할 필요가 있다. 일본의 경우에도 인구 기준으로 법조인 1명당 국민수가 5,644명으로서, 유럽 선진국 중 법조인 수가 적은 편인 프랑스 수준인 1,509명으로 법조인 수를 갖추기 위하여는 매년 3,000명씩 20년간 충원해야만 OECD국가 법조인 비율의 평균치에 다다를 수 있다는 심각한 인식을 전제로, 법조인을 매년 3,000명씩 늘리기 위해서는 기존의 사법시험 및 사법연수제도로는 불가능하다고 보아, 법조계를 배제한 채 정부에서 갑작스럽게 로스쿨도입을 추진하게 되었음을 주시해야 한다.<sup>34)</sup>

우리나라 법학계에서도 WTO체제하의 법률시장의 개방이나, 사회의 복잡성·다양성에 걸맞는 양질의 법률서비스수요, 남북통일시대에 대비한 법률전문가의 수요를 감안한 법조인양산 필요성 등의 사회적 요구를 수용하려면 엄격한 준칙주의를 전제로 매년 3,000명 이상의 법조인을 양성해야 한다고 보고 있다.

법조측에서는 한결같이 법학교수들은 왜 아무런 근거도 없이 로스쿨 총입학정원이 3,000명 이상 이어야 한다고 주장하는지 이해할 수 없다고 반박하는데,<sup>35)</sup> 사실은 2003년 기준으로 우리나라 법조인 수를 매년 3,000명 이상씩 15년간 배출하면 OECD국가 법조인 비율의 평균치에 다다를 수 있다는 통계에 근거한 것이다. 현재 우리나라의 법조인 비율이 OECD국가 중 최하위이어야만 할 상당한 이유가 어디에 있다는 말인가? 국세청 자료에 따르면, 2003년 우리나라의 변호사 평균 1년 소득은 3억 4,000만원으로 1인당 GDP(1,500여만원) 대비 22.3배이다. 미국은 3.7배이다. 변호사기

34) 각국의 법조인구 비교

	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스
법조인 1인당 국민수	5,783	5,644	266	557	578	1,509
GDP 1억불당 법조인수	1.66	0.56	9.94	6.15	7.16	2.73

\* 사법개혁위원회, 앞의 자료 1-6, p.251

35) 대한변호사협회, 「"한국법학교수회의의 사법제도 파괴 기도를 우려한다"의 성명서」, 서울 : 대한변호사협회, 2006. 4. 16

소득신고율 100% 정확히 했다는 가정에서 볼 때도 수입료가 얼마나 비싼지 가늠할 수 있는 자료이다. 그리고 우리나라 변호사 1인당 사건 수입건수는 선진국의 약 9배 정도이며, 변호사 수입료가 엄청나 변호사의 조력을 받지 못하는 나홀로 소송이 전체 소송의 75%에 육박하고 있다.<sup>36)</sup>

소송제기율이 우리의 1/5에 불과한 일본조차 변호사 1인당 국민 수 6,700명 정도로 나타나 있어 우리보다 훨씬 많은 변호사 수를 가지고 있다.<sup>37)</sup> 우리의 눈높이는 일본 보다는 서구 나라들에 맞추는 것이 옳다. 로스쿨 총정원이 3,000명 이상 이어야 한다는 주장은 장차 인구 14억명의 중국을 내다보고, 통일 한국의 대비 내지는 북한과의 본격적 교류, 그리고 일본 등 동아시아의 시장을 염두에 둘 때 결코 많은 인원이 아니다.

## V. 결론 - 제언

결론적으로 사법개혁의 일환이라고 표방하고 있는 정부 법령안의 법학전문대학원 제도는 제도가 갖추어야 할 최소한의 합리성과 공정성도 갖추지 못하고 있어서, 실은 개혁과는 동떨어진 법령안이다.

정부법령안으로는 법조에 의한 법조인 수의 통제는 전혀 바뀌지 않고 있으므로 왜곡된 법조인 수급구조를 바로잡을 수 없다. 단지, 지금까지는 사법시험 합격자수라고 하는 '출구'에서 통제하던 것을, 법학전문대학원제도 도입 이후에는 그 총입학정원이 라고 하는 '입구'에서 통제한다는 차이가 있을 뿐이다.

총정원이 극도로 통제되는 법학전문대학원 입학이 곧 특권적인 변호사자격 획득을 의미하는 상황에서 전국의 대학생들은 법학전문대학원으로 몰려들 것이고, 이른바 고시학원은 몇 년씩이나 법학전문대학원 입학시험을 준비하는 '낭인'들로 상황을 이룰 것이므로 정부법령안으로는 국가적 인적 자원 낭비구조를 바로잡을 수 없다.

소수의 법학전문대학원이 법률가 양성의 특권을 누리는 과점체제 아래서는 경쟁을 통한 새로운 법학교육을 기대할 수 없다. 법학전문대학원에 입학하기만 하면 '희소가치'를 가지는 변호사라는 특권적 지위가 확보되는 상황에서 법학전문대학원의 학생도 교수도 새로운 것을 만들어내야 할 필요를 느끼지 못할 것이므로, 정부법령안으

36) 한국법학교수회, 「대한변호사협회 성명에 대한 반박성명서」, 서울 : 한국법학교수회, 2006. 4. 19.

37) 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 앞의 자료, p.3



로는 새로운 충실한 법학교육을 담보해 낼 수 없다.

10년 후 변호사 직업이나 법률시장이 지금과 같다는 보장은 없다. 그렇다면 지금 해야 할 일은 무엇인가. 우선 법조계와 대학 모두가 기득권을 과감하게 포기하는 일이다. 그리고 공정한 룰과 시장원리에 로스쿨의 정원, 대학 수를 위임하는 일이다. 이를 통해 법학교육과 사법시험/변호사시험의 상호관계를 확대하여, 교육의 정상화를 도모하는 일이다.

21세기 법학교육과 법률시장을 위해 해야 할 일은 무엇인가? 법학교육의 목표를 변호사 인원에 한정해서는 아니 된다. 그것은 사법개혁의 목표가 변호사의 인원수를 맞추기 위해 시도된 것이 아니라는 점에서 확인할 수 있다. 법조 시장진입을 막기 위해 인적, 물적 수준을 올릴 것이 아니라 수요자 중심, 지역균형, 시장경제를 고려하여 입학정원을 정해야 한다. 전국의 대부분의 대학들은 로스쿨 설립 기준이 무엇이든 출혈을 감행하면서 설립에 나설 것이다. 그러나 과도한 기준이 몰고 올 부실과 퇴출은 결국 학생과 국민들의 피해로 남는다.

결론적으로 입학정원을 3,575명 - 4,290명으로 하는 경우 현재 법대 입학정원은 12,300명보다 대폭 감소하는 것이다. 정원만을 기준으로 할 경우 현재보다 29% - 35% 수준으로 법대 정원이 감소되게 된다. 물론 로스쿨로 가지 않는 대학의 경우 문제는 논의다.

그리고 합격률을 50% 내외로 하는 경우, 1,788명 - 2,145명이 변호사 자격 소지자로 매년 배출되게 된다. 법조 직역의 시장을 국내로 한정할 것이 아니라 사법개혁의 목표인 다양한 인재양성과 국제화를 목표로 할 때 로스쿨의 입학정원을 공급자 중심 사고로 제한할 필요성이 없다는 뜻이다.

법학교육의 정상화를 위해 겉치레만 로스쿨이 아니라 한국식 로스쿨 모델은 무엇인가에 대해 진지하게 고민해야 한다. 법학전문대학원 성공의 관건은 입학정원의 문제가 아니라, 교육과정 · 교육내용 · 교육방법 · 교과운영 등의 업그레이드(upgrade)를 통한 충실한 교육의 결과에 의해 양질의 법조인을 배출하는 데 있으므로, 이를 위한 구체적 논의가 중심이 되어야 한다. 즉 법학전문대학원 도입을 위한 논의의 핵심은 입학정원이 아니라, 법학전문대학원에서 무엇을 누가 어디까지 어떻게 잘 가르쳐야 할 것인가에 대한 것이 중심이 되어야 한다.

요컨대, 정원을 1,200명으로 제한하자는 법조측의 주장은 법학전문대학원 도입을 하지 말자는 것과 같다. 결코 법조를 제외한 국민 누구도 정원제한에 동의한 바 없다. 로스쿨법은 법조를 위한 법이 아니다. 국민을 위한 법이다. 법학전문대학원의 정

원을 어떻게 하면 통제할까를 놓고 고민한다면 그건 더욱 법조사회의 폐쇄성을 강화하는 진입장벽이 될 뿐이며, 그것은 사법개혁 차원의 진정한 로스쿨이 아니다.

## 참고문헌

- 대법원, 『법조인 양성, 그 새로운 접근 -공개토론회(2003. 7. 25) 결과보고서-』, 서울 : 대법원, 2003.
- 사법제도비교연구회, 『사법개혁과 세계의 사법제도』, 서울 : 한국사법행정학회, 2004. 12.
- 강성욱·권영대, 「의료산업 경쟁력 고찰 -OECD 7개국 비교연구」, 동아일보 2006. 2. 15.
- 김민배, 「로스쿨과 법조인 양성의 규모」, 『민주법학』 통권 27호, 서울 : 민주주의법학연구회, 2005. 2.
- 김창록, 「사개추위 초안의 구조적인 문제점」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2005.
- 박정신·이국운, 「정원제 사법시험제도의 위헌성」, 『법과 사회』 제18호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2000.
- 박종보, 「법학전문대학원법안의 설치·운영상 문제점」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2005.
- 이상수, 「로스쿨과 법학의 발전」, 『민주법학』 통권 27호, 서울 : 민주주의법학연구회, 2005. 2.
- 한상희, 「법학전문대학원의 교육방향 및 교육과정」, 『법과 사회』 제28호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「변호사 적정수의 아젠다」, 『법과 사회』 제27호, 서울 : 법과 사회 이론연구회, 2004.
- 대한변호사협회, 「“한국법학교수회의 사법제도 파괴 기도를 우려한다”의 성명서」, 서울 : 대한변호사협회, 2006. 4. 16.
- 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회제5차 회의 보고자료』, 서울 : 사법개혁위원회, 2004. 1. 5.
- 사법제도개혁추진위원회, 『법학전문대학원 제도 도입방안에 관한 공청회 주제발표

- 및 토론자료』, 서울 : 사법제도개혁추진위원회, 2005. 4. 21.
- 법제처, 『임시국회 법안처리 대책 및 알기 쉬운 법령 만들기 사업보고』 (국무회의에 제출한 보도자료), 서울 : 법제처, 2006. 5. 30.
- 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 『전국 시군구 별 개업 변호사수현황 분석 자료』, 서울 : 올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회, 2006. 6. 23.
- 한국법학교수회, 「대한변호사협회 성명에 대한 반박성명서」, 서울 : 한국법학교수회, 2006. 4. 19.
- Abel, Richard L., *Lawyers*, New York : The New Press, 1997.

[Abstract]

## A Law-Policy Dilemma on the Criteria for the Establishment of Law School

**Yang, Seok-Wan**

Professor, Faculty of Law, Cheju National Univ.

The Presidential Committee on Judicial Reform has made out a draft of a Bill intending to introduce the American style graduate school system of legal education. Above all, the most serious and fundamental problem the Bill involves is that it considers law school system only as a matter of recruiting lawyers and not as a matter of constitutional principles and right to choose a profession.

The artificial control by the judicial circles over the total number of law school students of all law schools has no rational ground, is contrary to the principle of law school system, and will be harmful to effective operation of the system. It could neither solve the problems of the existing system, nor provide a 'new' education.

The Bill proposes to limit the total number of law students admitted to law schools in the whole nation, irrelevant to the capacities of the institutions. It implies that the total number of lawyers should be controlled by the government. However, legal limitation of the number of people engaging in a profession can not be justified unless the means is necessary to accomplish a compelling public interest. The Judicial Reform Committee failed to prove such a thing. Likewise the limitation of the opportunity for professional education is unconstitutional. Number limit runs counter to the original purpose of legal education reform.

Under this 'super standard', the other standards for establishment including the organization of teachers, have no practical meaning as standards, even though they are stricter than those of the U.S. and Japan.

This article tries to critically evaluate its proposal of law school system.

focusing on the new system's effect on jurisprudence (legal discipline) in Korea. I show what will happen in law school system when we restrict the number of the student under 1,200. In this case I argue that we will face the worst situation in legal discipline and legal education system. Most obviously our jurisprudence will be totally devastated. Specifically I examined to the back of the criteria of the entrance number, a school of Medicine entrance number and the local autonomy.

In the case to be due to I calculated in a 3,567 person to a 3,795 person at a result school of Medicine entrance number. And in the case to apply each court criteria and local autonomy I calculated in a 3,575 person to a 4,290 person. Also in the case to apply a population comparison criteria I calculated by OECD standards.

From such analysis, this paper can conclude that the bill and the proposals posed in the proceeding shall be fundamentally retested and reviewed to totally amendment, if it really aims to make effective and excellent law school in Korea. Anxiety about evil effects of too many law schools can never justify establishment of only few law schools. Inadequate legal education can be prevented by enforcing strict establishment standards.

At least in a perspective of judicial reform, the critical point should not be how to administer law schools, but how to provide better judicial services to the people. What should be discussed is how to find the best system for the good legal services.

**Key words** : law school, criteria for establishment, legal education, legal profession training system, judicial reform, total number of law school students