

로스쿨 도입과 대학시장

● ● ● 이 기 수 | 한국법학교수회 회장, 고려대학교 법과대학 교수

2007년 7월 3일 통과된 로스쿨법에 따라 각 대학의 움직임이 분주하다. 우리나라의 대국민법조인 비율은 OECD국가 중 최하위 수준이다. 현재 우리나라의 현황을 감안할 때 최소 연간 3,000명 이상의 법조인 배출이 필요한 시점임에도 아직까지 총정원에 대한 각계의 의견은 합의를 이루지 못하고 진통을 겪고 있다. 이에 각 대학들은 아직 로스쿨 개원시 총정원에 대한 확실한 규정도 없는 상태에서 시행령안의 정원한도 150명을 기준으로 인가기준 충족을 위한 사력의 노력을 다하고 있는 실정이다. 여기서는 각 대학들이 로스쿨 진입에 있어 그 진입장벽을 최대한 낮춰야 한다는 입장에서 이러한 조치가 왜 필요한지 살펴보기로 한다.

I. 로스쿨제도의 도입배경

지난 7월 3일 국회에서 “법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률”(이하 ‘로스쿨법’이라 한다)이 통과되었다. 로스쿨은 법학교육의 황폐화와 다양화된 사회가 요구하는 법조인양성이 불가능한 현 제도의 문제점을 해결하기 위한 새로운 제도이다. 로스쿨법은 학부에서 다양한 전공을 공부한 학생들을 대상으로 대학원에서의 전문적인 법학교육을 통해 법조인을 양성하는 로스쿨제도 도입의 법률적 근거를 마련했다는 점에서 일단 그 의미를 부여할 수 있다.

II. 로스쿨제도 도입에서의 문제점

1. 통제 일변도의 입법적 규제

로스쿨제도를 도입하면서 가장 비로스쿨적인 규제로는 총정원의 통제를 들 수 있다. 제대로 된 로스쿨을 위해서는 로스쿨 설치를 제한하기 위한 독소장치인 총정원 통제를 최소화하고, 세계에서 가장 높은 인가기준을 적정한 수준으로 낮추어 로스쿨 진입장벽을 해소하여야 한다.

2. 로스쿨 추진 일정의 무리

로스쿨 개원 추진일정이 로스쿨법의 능력통과와 상관없이 원래의 계획대로 시행됨으로써, 로스쿨을 준비하는 대학 측으로서는 시간적 촉박함 때문에 그 일정에 맞추는 데 물리적 어려움이 있다.

교육부가 제시한 추진일정은, 당장 7월부터 9월 사이에 로스쿨 설치 및 운영 전반에 관한 사항을 심의하는 기구인 법학교육위원회를 구성하고, 로스쿨 설치인가 기준을 제정하며, 아울러 이 기간에 로스쿨의 총정원까지 결정한다. 또한 9월에서 10월 사이에 로스쿨 설치인가 신청공고 및 접수하는 것으로 되어 있다. 그러나 로스쿨을 준비한 대학이 설치인가 신청을 하면, 그 대학들이 로스쿨 교육을 할 능력이 있는지를 확인한 후 총정원을 결정하는 것이 순서이지, 인가신청을 받아 보지도 않고 총정원부터 정하는 것은 순서의 모순이라 하지 않을 수 없다.

3. 시행령의 보완 철저

국회에서 졸속 처리된 로스쿨법의 내용상 흠결과 부실을 시행령의 제정과정에서 대폭 보완하고, 로스쿨의 설치·운영에 관한 세부 사항을 구체화하여 로스쿨을 준비하는 대학이 체계적으로 개원을 준비할 수 있도록 하고, 로스쿨 수험생들이 전형준비를 잘 할 수 있도록 상세한 규정을 두어야 한다. 8월 1일 입법예고한 시행령(안)을 보면, 당초의 사개추위안을 최소한 보완한 정도에 불과하다.

4. 변호사자격시험법의 조속한 제정

변호사자격시험법(가칭)을 조속히 제정하여 로스쿨 교육과정의 기본방향과 변호사자격 부여요건에 관한 사항을 분명히 해야 한다. 법무부에서는 지난 7월 26일 변호사시험법 제정을 위한 실무위를 구성하여 제1차 회의를 개최하였다. 금년 12월에 초안을 마련하고, 2008년 1월에 법제정 특별분과위원회를 구성·운영하여, 2008년 6월에 법안을 국회에 제출하는 것으로 일정이 잡혀 있다.

5. 사회적 약자 보호

경제적·사회적 약자의 법조진출 기회를 마련하기 위한 국고보조, 입학쿼터제 등을 적극적으로 검토해야 한다. 로스쿨제도가 귀족교육제도라는 등의 비난을 면하기 위해서는 법조인의 꿈을 가진 자라면 누구나 도전해 볼 수 있는 환경적·제도적 보장이 이루어져야 한다.

6. 교육과정과 교수법 개발

로스쿨 성공의 관건은 “무엇을 어떻게 잘 가르쳐서 양질의 법조인을 배출할 수 있는가?”에 있다. 실질적인 양질의 교육을 담보할 수 있는 로스쿨 교육과정과 교수법의 개발에 최선을 다해야 한다. 한국법학교수회에서는 2006년 11월부터 교육부의 연구용역으로 “로스쿨 교육과정 및 교수법

개발연구”를 하여 2007년 6월 그 연구결과보고서를 교육부에 제출하였다. 각 대학의 교육과정 및 교수법 개발에 참고가 될 것이다.

III. 총정원과 법조인 배출

로스쿨 도입과정에서 논란의 핵심인 로스쿨 총정원, 즉 사실상의 법조인 배출 수의 문제는 로스쿨제도와 상관없이 법률시장의 수요에 따라야 한다. 그러므로 원칙적으로 정원제한은 부당하다고 보나, 법조인양성제도의 변화로 인한 사회적 충격, 특히 법률시장의 충격을 완화한다는 측면에서 로스쿨 개원시 총정원을 합리적인 수준에서 통제할 수 있음에는 동의한다. 그러나 현재의 법조인 배출인원 1,000명을 기준으로 로스쿨 문을 연다는 것은 어불성설이다.

로스쿨 총정원은 최소한 매년 법조인 3,000명 이상을 배출할 수 있는 정원구조가 전제되어야 하는데, 학적변동으로 인한 자연탈락률, 변호사자격시험에서의 최소한의 탈락률 등을 감안하면 로스쿨 입학 총정원은 4,000~4,500명은 족히 되어야 할 것이다.

법조인 배출구조 3,000명을 보장하는 전제에서 총정원을 정해야 하는 이유는 다음과 같은 객관적 통계자료에 의해서 논증된다. 전국의 무변촌이 기초자치단체 234개 중 122개 시군구이다. 그리고 변호사 1인만 있는 19개 시군구를 합치면 우리 국민의 상당수는 기초적 법률서비스를 받을 최소한의 환경조차 조성되어 있지 않은 셈이다.

우리나라의 대국민법조인 비율은 OECD 30개 국 중에서 최하위로, 매년 3,000명씩 20년 이상 법조인을 배출한다고 하더라도 대국민법조인 비율이 OECD 국가 중에서 중하위에 불과하다. 또한 변호사 1인당 사건수입 비율이 선진국의 9.5배 수준이며, 나홀로소송 비율이 75%가 넘는다는 점, 선진국형 전문인력양성 구조는 변호사가 의사보다 같거나 많이 배출되어야 함에도 우리나라의 경우는 매년 변호사 배출이 의사 배출의 1/4에 불과하다는 사실, 현재 우리나라의 적정 변호사 수가 8만 명인데 그 1/10로 법률시장이 운영되고 있는 현실 등을 감안할 때, 매년 법조인 배출 3,000명 주장은 적정 변호사 수의 필요충분조건을 갖춘 주장이 아닌 최소한의 요구일 뿐이다.

법조인 증원을 반대하는 쪽에서는 통상 일본의 법조통계를 자주 인용하는데, 일본의 경우와 비교하더라도 우리나라의 변호사는 대폭 증원되어야 한다. 즉, 일본은 연간 민사소송 신규사건이 국민 1,000명당 4건에 불과하나 한국은 무려 24.8건으로 일본보다 6배나 높다. 또한, 국민소득 10억 불당 연간 신규 민사사건 수는 일본이 104건에 불과한 반면, 한국은 1,941건으로 일본에 비해 20배나 높다.

일본을 모델로 삼아 그에 가장 근사한 법률서비스시장 조성을 위해서는 2003년 46,501명, 2013년에는 69,752명, 2025년에는 10만 명의 변호사가 필요하게 된다. 일본의 법조통계를 기준으로 볼 때 우리나라가 연간 법조인을 3,000명씩 40년 간 배출하면 그 간극을 메울 수 있다. 여기서 판검사로 진출하는 숫자와 자연감소분을 고려하면 최소한 매년 4,000명을 신규로 뽑아야 한다.

우리나라 소송성향은 경제규모와 비교할 때에 미국보다 높고, 인구와 대비하더라도 영국, 독일, 프랑스와 유사하다. 선진국의 경우 변호사 1인당 민사사건의 신규건수는 대체로 13.8건(영국)에서 24.3건(일본)으로 평균 20건 내외에서 제어되고 있는 데 비해 우리나라는 189건으로 선진국의 9.5배이다. 물론 한반도 통일과 같은 변수는 여기서 제외되어 있다. 지금 우리나라 대다수 국민은 훌륭한 전문 변호사가 필요한 수준이 아니라 그저 평범한 변호사의 도움조차도 절실한 상황이

다. 전국에 무변촌이 52%가 넘는 나라가 문명국 중 어디에 있단 말인가? 변호사 수가 늘어나면 그 중에 다양한 전문 변호사가 탄생할 수 있고, 수입료 또한 떨어질 것은 불문가지이므로 수요자인 국민은 값싼 수입료로 법률서비스 기회를 확보할 수 있다는 것은 시장원리상 당연한 귀결이다.

총정원은 로스쿨제도의 목적과 취지를 살리고, 사회적 법조 수요를 객관적으로 판단하여 정해야 할 것이다. WTO와 FTA 국제경제체제 하에서의 법률시장개방을 앞두고 있는 이 시점에서 법조인 배출규제는 사실상 아무런 의미가 없다.

IV. 로스쿨의 대학시장

2006년 8월 교육부에서 국회에 제출한 자료에 의하면 전국의 40개 대학에서 로스쿨을 준비하기 위해 건물 신·증축, 기자재 구입 등 물적 시설준비에 약 2,020억 원을 투입하였다고 한다. 로스쿨대비 교수총원으로 인한 인건비를 감안하면 이보다 훨씬 더 많은 예산이 투입되었을 것이다. 2006 회계연도의 전국대학 로스쿨관련 예산이 약 907억 원이며, 향후 투자예정액이 1,242억 원으로 나타났다. 이러한 과잉투자의 원인은 세계에서 가장 높은 로스쿨 인가기준과 함께 총정원 통제를 하기 때문이다.

아직도 총정원에 대한 정함이 없는 상태에서 각 대학은 시행령(안)상의 대학별 정원한도 150명을 기준으로 하여 인가기준을 충족시키기 위한 인적·물적투자에 사력을 다하고 있다.

문제는 이러한 준비를 했음에도 불구하고 총정원 통제가 존재하는 한, 탈락될 수밖에 없는 것이 다수 대학의 운명이다. 그 후유증은 실로 클 것으로 예견된다. 이러한 후유증을 최소화하기 위해서는 법학교육위원회가 구성됨과 동시에 인가기준을 명확히 하여 가급적 빠른 시일 내에 그 기준을 밝히고, 아울러 교육부장관이 사회적 합의·국민적 합의를 바탕으로 총정원을 정하여 대학이 가시화된 기준이나 조건에 따라 준비할 수 있도록 정책적 배려가 필요한 시점이다.

한국법학교수회의 입장에서는 준비된 대학의 경우 인가기준을 충족하면 가능한 한 모두 로스쿨을 개설할 수 있기를 희망하며, 입학정원은 최대한 교육의 주체인 대학의 입장을 고려하여 배정하는 것이 옳다고 본다. 그리고 각 로스쿨 신청대학이 특성화전략을 구사하고 있으므로, 서로 다른 특성화영역을 동일한 잣대로 평가하기도 어려울 것이다. 로스쿨 설치는 그 지역의 사회·경제적 환경과 미래의 법률서비스 수요, 그 대학의 특성화와 관련되는 기존의 교육인프라 등을 고려하여 원칙적으로는 전국에 고루 로스쿨이 설치되어 국가 전문 고등인력양성의 분산을 통한 지역균형발전을 도모하는 촉매제가 되어야 할 것이다.

국회에 제출된 자료에 의하면, 현재 로스쿨을 준비 중인 대학(가나다순임)은 국립 12개 교(강원대, 경북대, 경상대, 부경대, 부산대, 서울대, 서울시립대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대)이고, 사립은 28개 교(건국대, 경기대, 경희대, 고려대, 국민대, 단국대, 동국대, 동아대, 배재대, 서강대, 서남대, 성균관대, 숭실대, 아주대, 연세대, 영남대, 영산대, 원광대, 이화여대, 인하대, 조선대, 중앙대, 청주대, 한국외대, 한남대, 한림대, 한양대, 홍익대)이며, 그 외에도 최근 성신여대, 숙명여대 등 몇몇 대학이 로스쿨을 준비하고 있음이 확인되었다.

최근 한국대학신문이 보도한 특성화 방안을 가시화한 대학은 강원대(환경법관련), 건국대(부동산관련), 경북대(IT관련 지재권), 경희대(기업관련), 국민대(금융법), 단국대(문화관련), 동국대

(과학기술법), 동아대(해양관련), 부산대(금융, 증권, 선물), 서울시립대(조세법, 도시관련), 성균관대(기업법관련), 아주대(중소기업), 원광대(국제통상, 의생명과학), 이화여대(여성관련), 인하대(물류 및 지적권), 전남대(공익, 인권), 전북대(동북아통상법), 조선대(문화예술관련), 충남대(지재권), 충북대(과학기술법), 한국외대(국제전문 변호사), 홍익대(산업재산권, 지적권) 등이며, 그 외의 고려대, 서강대, 서울대, 숙명여대, 숭실대, 연세대, 영남대, 중앙대, 한양대 등에서도 특성화가 논의 중인 것으로 보도하였다.

문제는 법의 통과가 늦어진데다가, 인가기준이 너무 높고, 거기에 총정원마저 통제하는 상황으로 대학별 정원상한선 150명의 범위 내에서 준비하고 있으므로, 자연스럽게 사회적 수요에 크게 못 미치는 가상의 대학별 정원을 설정해 놓고 개원을 준비하는 기현상이 벌어지고 있다는 것이다.

V. 법조지역 확장

현재 우리나라의 경우 변호사들이 송무업무에 주로 임하는 경향은 결국 법조인 증원을 기피하는 원인이 된다. 법치주의와 법률문화의 창달을 위해서는 법조지역을 확장해야 한다. 일정 규모 이상의 단체나 공공기관 및 공기업 등의 경우 의무적으로 법조인을 채용토록 하는 등의 입법적인 조치가 있어야 할 것이다. 특히 무변촌의 경우 공공변호사를 통하여 국가가 법률서비스 사각지대를 해소하는 데 앞장서야 한다. 그리고 글로벌사회의 인적·물적교류가 활발한 국제거래에서의 각종 분쟁해결을 위한 전문 변호사의 활동영역은 무궁무진하므로 변호사 진출의 폭을 확장하는 정책적 배려 또한 절실하다.

현재 로스쿨을 준비하는 과정에서 일부 법조인들이 교단으로 이동하는 것은 바람직한 현상이다. 아울러 국제기구나 회의 등의 멤버십 요건이 주로 자국 변호사자격을 요구하므로 법학자에게도 공공적·공익적 성격의 법률서비스와 국제회의에서의 전문성을 통한 국익보호에 기여할 수 있도록 일정한 조건 하에서의 변호사자격을 부여하는 것이 바람직하다.

VI. 경과적 문제해결

1. 학부잔류대학 법학전공자의 보호

한편, 전국의 97개 법과대학(법학부, 법학과, 법학전공) 중에서 40여 개 대학이 로스쿨 준비를 하고 있는데, 총정원 통제 및 과도한 인가기준 때문에 50여 개 대학 이상이 준비를 포기하거나 아예 로스쿨 신청을 하지 않을 전망이다. 이러한 잔류대학에 대한 배려는 필수적이며, 또한 로스쿨 신청을 했다가 탈락되는 대학의 경우도 마찬가지이다. 로스쿨을 설치하지 않는 대학의 경우 학부 법학전공을 존치시키는 한 그들에게도 일정한 조건을 갖추면 예비시험 등을 통한 법조 진출의 기회를 마련하여야 할 것이다.

2. 현행 사법시험제도의 발전적 폐지


로스쿨 출신 졸업생이 변호사자격시험을 치기 전이라도, 현행 사법시험은 법조인 선발방법으로

2013년까지 유지되므로 계속 발전시켜야 한다. 변호사자격시험이 시행된 이후 2년 동안은 사법시험 합격자 수가 급격히 감소할 수밖에 없기 때문에 가능하면 최초의 변호사자격시험에서 변호사가 대량 배출되기 전이라도 그 동안 사법시험을 준비해온 수험생들을 고려하여 점진적으로 사법시험 합격자 수를 늘리는 것이 바람직할 것이다.

VII. 로스쿨의 운영과 대학시장

로스쿨법의 국회 통과로 인하여 새로운 제도인 로스쿨 도입이 기정사실화되었다. 그러나 로스쿨의 설립에서 운영 및 폐지에 이르기까지 여러 통제를 강화함으로써 로스쿨 도입의 목적이 실현될 수 있을지 염려된다. 지속적인 보완이 필요한 시점이다.

또한 로스쿨법은 사법개혁입법의 백미이자 출발점이다. 법조인양성 구조에 관한 해답이 없이 공판 중심주의나 배심제 등의 성공을 논할 수 없기 때문이다. 그러므로 대단히 중요한 개혁입법으로서의 상징성이 있는 법이다.

올바른 로스쿨의 도입과 운영으로 양질의 교육을 통한 법조인의 배출, 모든 국민이 양질의 법률 서비스를 받을 수 있도록 국민에게 다가가는 수요자 중심의 국내 법률시장 형성, 국제경쟁력을 배양한 전문 변호사를 양성하여 국제법률시장에서 국민과 기업의 이익을 보호할 수 있도록 하고, 각종 국제기구·국제협상테이블에서 국익을 보호할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 이를 위하여 로스쿨 진입에의 대학시장은 개방되어 있어야 한다. 

이기수

고려대학교 법과대학 법학과를 졸업하고, 서울대학교 대학원에서 법학 석사, 고려대학교 대학원 박사과정 수료, 독일 튀빙겐대학교에서 법학박사학위를 취득하였다. 튀빙겐대학교, 마인츠대학교, 하버드로스쿨, 뮌헨 막스-플랑크 인스티튜트(München Max-Planck Institute), 마르부르크대학교, 위스콘신 메디슨로스쿨, 외세다로스쿨 교환교수, 고려대 법과대 학장 등을 역임하였으며, 현재 고려대학교 법과대학 법학과 교수, 한국법학교수회 회장직을 맡고 있다. 주요 저서 및 논문으로는 『상법총칙』, 『경제법』, 『상법은 기업법인가?』 등 다수가 있다.