

2010년 법학전문대학원 국고지원필요성 연구

2009. 4.

법학전문대학원협의회

■ 연구진 ■

책임연구원: 이종근 교수 (동아대학교)

공동연구원: 신우철 교수 (중앙대학교)

자문연구원: 김종철 교수 (연세대학교)

김창록 교수 (경북대학교)

오세희 교수 (인제대학교)

이주희 사무관 (교육과학기술부)

< 목 차 >

I. 개 요	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	1
3. 연구의 방향 및 범위	2
II. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 -미국의 경우	3
1. 미국 법학교육의 역사	3
(1) 고등교육 발전의 배경	3
(2) 법학교육의 발전	4
(3) 법학교육의 개혁에 관한 보고서	9
2. 미국의 법학교육 현황	14
(1) 등록금의 폭발적 인상	14
(2) 모금(Fundraising)의 비중	16
(3) 교수(Faculty)와 교육시스템의 비용	17
(4) 접근가능성의 제한을 통한 사회의 계층화	18
(5) 랭킹문제	21
3. 로스쿨의 재원조달 방법 - 교육비용의 사회적·경제적 정당성	22
(1) 교육비용	22
(2) 미국 법학교육의 경제적·윤리적 측면	26
(3) 규모의 문제	30
(4) 재원조달 방법 - 비용문제에 대한 접근수단으로서의 모금행위	31
4. 정부의 로스쿨에 대한 재정지원 현황 - 공립 로스쿨의 준사립화	35
5. 한국 현실에 대한 시사점	36

(1) 국가의 책무 — 공·사립 로스쿨에 대한 공평한 지원의 필요성	36
(2) 로스쿨의 규모에서 파생하는 문제	37
(3) 특성화 분야에 대한 지원	40
(4) 재정지원을 통한 등록금의 적정성 유지	41
(5) 장학금의 전액 국고부담	42
(6) 임상법학연구소의 설립지원	44
(7) 기타	45
Ⅲ. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 — 일본의 경우	47
1. 일본 법과대학원 개요	47
(1) 전문직대학원체제의 출범	47
(2) 관련법제의 제·개정/정비	48
2. 법과대학원의 현황과 과제	49
(1) 법과대학원의 현황(정원/학비)	49
(2) 법과대학원의 향후 과제	51
3. 법과대학원에 대한 국고지원의 필요성과 근거	52
(1) 국고지원의 필요성 제기	52
(2) 국고지원의 법적 근거	53
4. 국고지원의 기본내용	54
(1) 사립 법과대학원에 대한 경상비 보조	54
(2) 법과대학원 재학생 장학금 지원	55
(3) 법과대학원 형성지원(프로젝트)	56
(4) 실무가 교원의 파견과 급여의 보전	56
(5) 사법수습생 급비제의 대여제 전환	57
5. 국고지원의 방식과 기준	58
(1) 사립 법과대학원 지원경비의 배분	58
(2) 대여장학금의 종류와 액수	59
(3) 교육추진프로젝트 등 선정내역	60
6. 한국 현실에 대한 시사점	63

(1) 국가간여에 상응한 재정지원 요청	63
(2) 법학전문대학원 학비·장학금 현황분석	63
(3) 대학·학생 부담경감을 위한 지원강화	65
(4) 재정지원 규모·기준에 대한 고려	66
IV. 결론 — 법학전문대학원에 대한 재정지원의 필요성	68
1. 법학교육의 패러다임의 변화	68
2. 법학전문대학원제도의 성공적 정착을 위한 재정지원의 필요성	68
3. 법학전문대학원 제도의 성공적 정착을 위한 지원방안	69
(1) 사립 로스쿨에 대한 국가지원의 필요성	69
(2) 국가의 간여에 의한 규모의 측면에서 본 국가지원의 필요성	69
(3) 특성화 분야와 임상법학연구소의 설립에 대한 국가지원의 필요성	70
(4) 교육과정의 내실화를 위한 국가지원의 필요성	70
(5) 교육기회 접근성의 보호를 위한 국가지원의 필요성	71
(6) 대학의 재정조달을 위한 정책적 지원	73

〈표 목 차〉

<표 1> Resident Tuition	14
<표 2> Non-Resident Tuition	14
<표 3> Endowment Growth, 14 High Endowment Schools, 1991~2006	16
<표 4> Endowment Growth Among Top Institutions, 1985~2006	17
<표 5> Michigan Law School의 교수연봉 인상률	18
<표 6> Percent of Tuition Paid by Need and Merit Based Grants 1990-2004	22
<표 7> Public Resident Tuition	24
<표 8> Public Non-Resident Tuition(1985~2007)	24
<표 9> Average Amount Borrowed for Law School (2001-2006)	25
<표 10> 15 Schools With Over 500,000 Endowment Per Student, 2005	28
<표 11> Law Professor Teaching Loads	29
<표 12> Most Popular Schools for Law(1개 학년 학생수 기준)	38
<표 13> 각 로스쿨의 특성화 분야	41
<표 14> 로스쿨의 장학금 지급현황	43
<표 15> 일본 전문직대학원 체제의 기본내용	47
<표 16> 일본 법과대학원 개설현황 분석	49
<표 17> 일본 법과대학원 숫자/정원 및 학비규모	51
<표 18> 사립 법과대학원에 대한 문부과학성 경상비보조	55
<표 19> 일본학생지원기구의 대여장학금 사업 중 법과대학원 부분	55
<표 20> 법과대학원 등 전문직대학원에 대한 형성지원 경비	56
<표 21> 교육연구 활동상황 점수	58
<표 22> 점수 합계액에 따른 조정률	59
<표 23> 법과대학원형성지원프로그램 선정 프로젝트(04년도)	61
<표 24> 법과대학원형성지원프로그램 선정 프로젝트(05년도)	63
<표 25> 로스쿨 제도의 도입,운영에 대한 국가의 간여정도	63
<표 26> 로스쿨 설치인가 대학 주요현황 분석	64
<표 27> 교육과정 운영비의 추산과 구성도	71
<표 28>	72
<표 29>	72
<표 30> 등록금 대비 전액장학금 지급 비율	73

I. 개 요

I. 개요

1. 연구의 배경 및 필요성

- 법률서비스를 포함한 세계의 비즈니스업계는 지난 20여 년간 급격한 변화를 겪었다. 비즈니스와 법률업무는 오늘날 지리적으로나 문화적으로 제한되지 않고 범세계적으로 이루어진다. 미국식의 법률교육에 대한 외국으로부터의 많은 수요가 생겨난 것은 미국의 법학교육이 경쟁력 면에서 세계적으로 상당한 평가를 받고 있으며 세계적인 거래관행과 밀접한 연관을 갖고 있기 때문이다. 이러한 경향은 미국의 다른 직업교육, 즉 경영학(M.B.A.)과 의학(M.D.)교육의 국제적 수요증가의 경우와 유사하다.
- 우리가 지금까지의 법학교육 방식을 지양하고 새로운 법학교육 방식(로스쿨 제도)을 도입하게 된 것은 이러한 새로운 환경변화에 적응하여 국제적인 문제에 관련된 쟁점을 이해하고 다룰 수 있는 21세기의 법률가를 훈련·양성하기 위해서이다.
- 아울러 지금까지 한국의 법학교육 시스템에서 가장 근본적이고 커다란 문제점으로 지적되어 온 것은 사법시험제도에 내재하는 결함과 관련이 있는 것으로 생각되는 대학(학부)교육의 과행을 막기 위한 것이기도 하다. 대학의 졸업성적이 사법시험의 합격여부와 무관하기 때문에 법조인 지망생들은 대학 4년 동안 사법시험에서 다루어질만한 분야만을 집중적으로 공부하는 경향이 있다. 이러한 경향이 예비 법조인으로 하여금 균형 있는 법학교육을 받을 수 없게 할 뿐 아니라 어느 학문분야에서도 심도 있는 연구를 하지 못하게 방해함으로써, 법과대학생들에 대해서는 다양한 법률과목에 노출될 기회를 차단하고 비법과대학생들에게는 그들의 진지한 전공수업을 포기해 가면서 사법시험준비에만 매진하게 한다는 문제점이 있었던 것이 사실이다.
- 이러한 배경 하에 도입된 미국식 로스쿨제도가 성공적으로 정착하는 데는 많은 어려움이 예상된다. 특히 출범초기에는 법학교육의 장기적인 쟁점인 교육학상의 문제 못지않게 시급한 관심이 대상이 되는 것이 로스쿨에 대한 제도적인 문제라고 할 수 있다. 전체의 로스쿨에 부과된 일반적 과제로서는 로스쿨이 양성하고자 하는 법률가상이나 교육과정, 학생참여 교수법, 기존의 법학의 학문으로서의 지위 문제 등이 있고, 개별 로스쿨에게는 각각 적절한 재정, 수준 높은 교수진, 자격이 갖추어진 학생들의 확보가 로스쿨의 성공적인 정착을 위해 무엇보다도 필요하다.

2. 연구의 목적

- 연구의 배경 및 필요성에서 본 바와 같이 개별 로스쿨의 성공적인 운영을 위해 당면한 과제 중의 하나가 재정확보이다. 재정의 확충은 교수, 학생, 그리고 직원 등에 대한 지원을 강화하는 데 필수적일 뿐 아니라 로스쿨 제도의 목적을 달성하는 데에도 중요한 요소이다. 사립대학의 경우 법인 전입금이나 기타 수입으로 등록금 수입을 보충하고 있기는 하지만, 학교 운영자금을 주로 학생들의 등록금에 의존하는 사립대학은 예산의 균형을 맞추는 데 필요한 학생 수를 확보하여야 하기 때문에 등록금의 인상에는 한계가 있다. 등록금 의존적인 사립의 로스쿨이 질 높은 교육프로그램을 제공하기 위하여 추가적인 재원이 필요하다.
- 국·공립대학의 경우는 운영자금을 정부로부터 지원받기 때문에 사립학교 만큼 등록금 의존도가 높지는 않다. 그러나 공공 자금의 지원은 회계연도 마다 다르고 정치적·경제적

상황에 따라 달라질 수 있다. 공적 자금은 쓰일 곳이 많아서 정부의 예산이 국·공립 로스쿨에게 일정하게 지원된다는 보장도 없다. 국가의 지원이 대학일반의 기본적인 운영비나 시설유지비 등에 한정할 것이 아니고 변호사를 양성하는 로스쿨이라는 교육기관의 제도적 특수성을 살리기 위해 추가적인 지원이 있어야 함은 당연한 일이다.

3. 연구의 방향 및 범위

- 오늘날과 같은 세계화 시대의 법학교육은 국가간의 무역장벽은 제거하면서 정치적·문화적 차이는 계속 유지하려고 하는 시대의 법률업무를 수행할 수 있는 법률가를 양성하는 방향으로 이루어져야 한다. 학생들이 사회적, 정치적, 역사적 맥락에서 법을 이해할 수 있도록 도와야 하고, 법률업무 수행의 세계화가 어떤 의미를 갖는 것인지에 대한 이해도 도와야 한다. 그러나 세계화 시대의 법학교육이라 하여 결코 지방적인 법체계의 특수성이 경시되어서는 안 된다는 점을 직시한 적절한 비판이라 할 것이다.
- 오늘날 우리 법학교육이 당면한 문제는 가능한 한 빨리 이러한 세계화의 목표를 달성할 수 있는 교육제도를 정착시켜야 한다는 것이다. 잔트(David E. Van Zandt)가 지적한 바와 같이 단순히 '국제(international)'라는 단어를 붙인 새로운 강좌를 커리큘럼에 보태는 것만으로는 충분하지 않다. 법학교육자는 국제적 법률업무 수행에 필요한 전문지식과 공공정책을 투영함으로써 그 강좌의 내용을 조율하여 법학교육의 입체적 비전을 제시하여야 한다. 그리하여 모든 교과과정이 학생들로 하여금 어떠한 환경과 제도 하에서 법률업무를 이루어 지더라도 그에 공통적으로 적용될 수 있는 법적 기술을 개발할 수 있도록 설계되어야 한다.
- 우리나라가 영미법계통의 전통을 지니지 않은 국가로서는 드물게 미국식의 3년제 법학전문대학원(로스쿨) 제도를 도입했다는 점에서 200년이 훨씬 넘는 미국의 로스쿨 운영의 경험을 비교법적으로 연구하는 것은 우리의 새로운 법학교육제도가 정착하는 데 커다란 도움이 될 것이다. 그리고 사법제도 개혁의 논의는 우리 보다 늦게 시작되었으나 로스쿨의 도입의 계기는 먼저 이루어 낸 일본은 같은 대륙법계통의 국가로서 비슷한 공통적인 법학교육제도와 법조인 양성 및 선발제도를 가지고 있었다는 점에서 일본이 겪은 문제점이나 시행착오, 로스쿨에 대한 제도적 지원 등을 비교·연구하는 것은 우리에게 더욱 많은 시사점을 제공해 줄 것이다.
- 따라서 본 연구는 미국, 일본 양국의 로스쿨의 운영경험을 비교적으로 연구하여 로스쿨 제도의 정착을 위한 초기의 국가의 재정지원의 필요성을 연구범위로 한다.
- 그리고 국가의 재정지원은 교육기관에 대한 운영비 보조나 시설의 유지보수 등과 같은 로스쿨이라는 교육기관을 대상으로 하는 일반적(institution-based) 지원과 로스쿨이 운영하는 개별 프로그램에 대한(program-based) 지원의 두 방향에서 이루어져야 할 것이다. 후자의 프로그램 베이스로 지원하는 문제에 대해서는 보다 많은 연구인력이나 연구기간이 필요한 것으로 판단되어 본 연구에서는 로스쿨제도 시행의 초기에 그 성공적인 정착을 위한 교육기관에 대한 재정적 지원을 연구하는 것으로 한정한다.

Ⅱ. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 -미국의 경우-

II. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 - 미국의 경우

1. 미국 법학교육의 역사

(1) 고등교육 발전의 배경

- 미국의 건국자들은 국가가 성공적으로 기틀을 잡는 데 있어서 가장 중요한 것은 교육문제라고 보았다. 그리하여 예를 들면, Thomas Jefferson은 광범위하게 교육받은 대중의 기반위에 건립된 미국을 마음속에 그리며 Virginia대학을 설립하였고, Benjamin Franklin은 Pennsylvania대학을 설립하였다. 1789년에 설립된 North Carolina대학은 사립대학인 William and Mary대학이나 Delaware 대학, 또는 Rutgers대학 보다는 뒤에 세워졌지만 공립(주립)대학으로서는 최초의 대학이다. 1638년에 설립된 Havard대학은 1636년 Massachusetts Bay 식민지 법원이 기부한 400파운드으로써 출발하였다.
- 미국에 있어서 고등교육에 대한 국가 관여의 분수령이 된 것은 연방의 토지를 임대하거나 매각을 통하여 공립대학의 자금을 제공하는 것을 내용으로 하는 1862년의 Morrill Act¹⁾였으며, 1887년의 Hatch Act는 각 주에 농업 실험실을 위한 자금을 제공하여 오늘날 거액의 연방 연구자금 제공의 선구가 되었다.²⁾
- 교육에 필요한 자금을 제공하기 위한 방안으로서의 토지기부라는 개념은 1787년 Northwest의 법령에서 기원한 것이다. 그러나 기존의 대학과 새로운 토지기부제도의 결합은 Northwest 외부에서 더 활발하게 이루어졌다. 많은 주에서 공립 고등교육이 사립 고등교육보다 선호되었고, 주와 주민 사이에 적절한 등록금으로 자격 있는 모든 주민에게 질 높은 교육을 제공한다는 사회적 합의(social compact)가 형성되었다.³⁾
- 공(公)고등교육이 성장함에 따라 적절한 등록금에⁴⁾ 질 높은 직업교육을 제공한다는 목적하에 공립대학들은 비즈니스, 치의학, 법, 의학, 간호학, 약학 등의 전문학교를 추가하였다. 공립 로스쿨은 주민에게 공공 서비스를 제공하고 공익을 추구하는 것이 목적이었다.
- 고등교육은 제2차 세계대전 말인 1944년 미연방의회가 통상 GI법안이라고 불리는 군인재조정법(Servicemen's Readjustment Act)을 제정함으로써 다시 한번 활기를 띠게 되었다. 연방정부는 수백만 명의 퇴역군인에게 대학 등록금을 제공하였다.⁵⁾ 20세기는 공고등교

1) "교육의 마그나카르타(Magna Charta of education)라고 불리는 이 법은 1862년 링컨 대통령이 서명하였다. 이 법을 통하여 연방정부는 지방정부에 무려 1,740만 에이커의 땅을 주정부에 기증하였고 주정부는 이 땅으로 세운 대학에서 법학, 의학, 신학 등의 직업교육과 엘리트 교육을 실시하였다. Edward D. Eddy, The Development of the Land-Grant Colleges and Universities and their Influence on the Economic and Social Life of the People (cited in The First Hundred Years, in Retrospect and Prospect 3 (1963)).

2) Act of March 2, 1787; (1)ch. 314, 24 Stat. 440, 7 U.S.C. §361a, et. seq.

3) Paul Tribble, State University Funding Crisis Deserves Outside-The-Box Thinking: The Social Compact that Supported Higher Education is Being Dismantled, Ann Arbor News, Apr. 28, 2005, at A10.

4) 예컨대, 캘리포니아 대학(The University of California)은 1967년까지는 등록금이 무료였다. Clark Kerr, The Gold and the Blue: a Personal Memoir of the University of California, 1949-1967: Volume Two: Political Turmoil 319-320 (2003) 참조.

5) 이 GI Bill의 지원 하에 교육받은 사람 중에는 14명의 노벨상 수상자, 3명의 미연방대법관, 12명의 연방상원 의원, 24명의 풀리처(Pulitzer)상 수상자, 238,000명의 교사, 91,000명의 과학자, 67,000명의 의사, 450,000명의 엔지니어, 240,000명의 회계사, 17,000명의 저널리스트, 22,000명의 치과 의사, 그리고 1,000,000명의 변호사, 간호사, 실업가, 예술가, 배우, 작가, 파일럿, 기타의 인물이 포함되어 있다. Edward Humes, Over Here: How the G.I. Bill Transformed the American Dream 6 (2006).

육의 상승기로서 건국의 아버지들의 비전을 실현시켜 주었다. 지역대학(community college)을 포함하여 대략 80%의 대학생과 60%의 대학원생, 직업학교의 학생들이 공립 대학에 다니고 있다.⁶⁾

- 사립의 로스쿨도 통합된 하나의 교육모델로서의 공립의 로스쿨과 마찬가지로 공익을 추구한다. 그리하여 교육프로그램이나 공익을 추구한다는 목적 등의 면에서 사립의 로스쿨은 20세기 말까지 공립의 로스쿨과 거의 같아졌다. 그러나 등록금의 상당한 격차로 인한 접근성이나 비용감수성의 차이, 주립의 로스쿨의 자주 거주민(resident)에 대한 우대 등이 공립 로스쿨과 사립 로스쿨의 주된 차이로 남아 있다.

(2) 법학교육의 발전

- 1700년대 후반 학교에서 법률을 가르치기 전에는 변호사 지망생은 공식적인 교육을 거의 받지 못했다. 법적인 훈련이 비공식적이라는 것은 20세기에 들어서도 마찬가지였다.⁷⁾ 많은 변호사들은 독학이었고 또 다른 변호사들은 도제로서 훈련을 받은 뒤에 경험 많은 변호사 밑에서 일하며 실무훈련을 쌓았다. 독학으로 공부한 변호사는 고객에게 적절한 법률 서비스를 제공할 만큼 유능하지 못한 경우가 많았다.⁸⁾
- 최초의 로스쿨들은 한때 몇 명의 도제들을 고용했던 전문화된 법률사무소에서 발전해 나왔다. 이러한 종류의 초기 학교는 리브(Tapping Reeve) 판사가 1784년에 코네티컷주에 세운 릿츠필드(Litchfield) 로스쿨이 최초의 것이다.⁹⁾ 원래 로스쿨은 도제 프로그램을 보충하는 제도로서 생겨났으며 학생들이 준비해야 하는 다방면의 법실무의 한 면을 준비시킬 수 있도록 조직되었다는 점에서 정당성을 인정받았다.¹⁰⁾
- 하버드 로스쿨은 최초의 "대학 로스쿨(University Law School)"로서 1817년에 활동을 시작했다.¹¹⁾ 그 때의 법학학위(LL.B.)는 대학원 학위(a post-graduate degree)가 아니었으며 사전에 학사학위를 취득하는 것은 입학요건이 아니었다.¹²⁾ 하버드는 일류의 법학교육을 제공한 재정적인 능력을 지니고 있었지만 개업변호사 밑에서 배우는 실무기술 훈련과는 경쟁이 되지 못하였다.¹³⁾

6) 예를 들면, 2003년의 경우 3,500,000명(21%)이 사립대학에 다닌 것에 비해 13,100,000명의 학생들(79%)이 공립대학을 다녔다. U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States, Table 210 (2006).

7) Kermit L. Hall, The Magic Mirror: Law in American History 218 (1989) 참조.

8) Susan Katcher, Legal Training in the United States: A Brief History, 24 Wis. Int'l L.J. 335, 339-42 (2006).

9) Marian C. McKenna, Tapping Reeve and the Litchfield Law School 59-60 (1986).

10) William P. Quigley, Introduction to Clinical Teaching for the New Clinical Law Professor: A View From the First Floor, 28 Akron L. Rev. 463, 465 (1995).

11) Harvard Law Sch. Ass'n, Centennial History of the Harvard Law School 1817-1917 4 (1918).

12) Lawrence M. Friedman, A History of American Law 465 (3d ed. 2005). J.D.(The Juris Doctorate degree)가 LL.B.(The Bachelor of Laws)를 대체해 버린 미국과는 달리 대부분의 보통법 국가(예컨대, Canada, England, Turkey, Australia, Scotland, and South Africa)에서는 LL.B.가 법학에 있어서 주된 학위이다. LL.B.의 주된 목적이 변호사가 되고자 하는 사람들에게 학문적인 훈련을 시키는 것이기 때문에 LL.B.는 곧 직업적인 학위(a professional degree)로 간주된다. Bruce A. Kimball, Students' Choices and Experience During the Transition to Competitive Academic Achievement at Harvard Law School, 1876-1882, 55 J. Legal Educ. 163, 164-169 (2005) (이하 Kimball, Students' Choices).

13) Michael L. Richmond, Teaching Law to Passive Learners: The Contemporary Dilemma of Legal

- 1850년대에 산업혁명으로 인하여 점차 사회가 법적이고 규제적으로 발전하면서 법적 조력에 대한 필요가 증가하였다. 1860년까지는 일종의 도제식 수련을 요구하는 주(州)가 거의 없어지고 21개의 로스쿨이 도제제도에 대한 대안으로서 인기를 끌었다.¹⁴⁾ 이 시기에는 대학과 연계되지 않은 "사립의 로스쿨(proprietary law school)"들이 법학교육에 대하여 조직적이고 체계적으로 접근하였다. 그들은 대학과 연계된 로스쿨보다 더 심도 있는 실무 훈련을 제공하였다.¹⁵⁾ 그리하여 대학 로스쿨은 법의 이론과 역사 및 철학을 가르치는 임무를 자임하여 차별화를 꾀하였다. 사립의 로스쿨과 달리 대학 로스쿨들은 실무기술은 훈련으로 취득할 수 있다는 가정 하에 운영되었다.¹⁶⁾
- 당시의 모든 로스쿨에서는 강의식 교수방법(lecture method)이 지배적이었다. 이 방식은 학생에게 많이 캐묻지도 않고 배운 것을 어떻게 적용하는지에 대한 정보도 별로 제공하지 못한다. 학생들이 얼마나 많이 배우느냐는 교수에게 크게 의존하는 것이었다.¹⁷⁾
- 하버드를 비롯한 많은 로스쿨들은 변호사 밑에서 공부하는 학생들이 받는 교육의 질과 경쟁하기 위해 많은 변화를 시도하였다. 그 첫 번째 변화가 조직화이다. 하버드는 로스쿨의 통괄권을 분리함과 동시에 학장직을 신설하여 1870년 랑델(Christopher Columbus Langdell)이 초대 학장으로 취임하였다. 1870년대 동안에 랑델 학장과 엘리엇(Charles William Eliot) 하버드대 총장은 법학교육을 법률가와 법률실무로부터 분리시키기 시작하여 오늘날 미국에서 법학교육 모델의 전형을 발전시켰다. 그것은 상소심 사건에 관하여 학생에게 질문하고 답하는 사례분석 방식(case method)으로 가르치는 전임교원으로 구성된 교수진이 사법강좌(private-law courses)를 강의하는 3년제 대학원 과정이다.¹⁸⁾

[랑델(Langdell)의 개혁]

- 랑델이 학장으로 취임하던 때에는 입학 을 위하여 언어능력 이외에는 어떠한 학문적인 요건도 요구되지 않았고, 교육기간은 18개월 정도였으며, 교육과정도 등급이 없이 기본적인 교과목들로 구성되어 있었다. 시험이나 출석 요건도 없었으며 개업 또는 사법에 종사하는 사람이 파트타임으로 가르쳤다.¹⁹⁾ 랑델은 로스쿨을 대학원 수준으로 격상시키고 교육기간을 3년으로 연장하였으며, 입학시험, 졸업시험을 부과하고, 엄격한 코스워크와 사례분석식 강의방법을 도입하였다.
- 랑델은 법을 과학으로 보고²⁰⁾ 사건을 법을 구성하는 원칙과 원리를 배우는 토대로 보았다. 그의 사례분석 방식은 핵심적 법원리를 배우는 방법의 하나로서 학생들로 하여금 상소

Education, 26 Cumb. L. Rev. 943, 945-46 (1996).

14) William Quigley, supra note 10, at 465-66.

15) William R. Trail & William D. Underwood, The Decline of Professional Legal Training and a Proposal for its Revitalization in Professional Law Schools, 48 Baylor L. Rev. 201, 206 (1996).

16) Id. at 207.

17) Friedman, supra note 12, at 84.

18) Robert W. Gordon, The Case For (and Against) Harvard, 93 Mich. L. Rev. 1231, 1231 (1995).

19) Kimball, Students' Choices, supra note 12 참조.

20) 랑델에 의하면, 법학교육은 과학(science) 교육이지 기술(craft)교육이 아니다. 따라서 법학교육은 로스쿨에서 이루어져야 하는 것이지 건국초기 이래 법률실무 훈련의 주된 무대가 되어 온 법률사무소에서 이루어져야 하는 것은 아니다. Bruce A. Kimball, "Warn Students That I Entertain Heretical Opinions, Which They are not to Take as Law": The Inception of Case Method Teaching in the Classrooms of the Early C. C. Langdell, 1870-1883, 17 Law & Hist. Rev. 57, 125 (1999).

심 판결로부터 법을 추출해 낼 것을 요구한다. 그리하여 학생들은 법 그 자체에 노출되는 것이고 어느 특정 교수에 의해 해석된 법에 노출되는 것이 아니다. 랑델의 사례분석 방식은 법원리의 의미와 발전을 설명하기 위하여 선정된 상소심 사건으로 기존의 교과서를 대체하는 것이어서 새로운 교수방식으로 간주되었다.²¹⁾

- 랑델은 교실에서의 토론에 사례분석 방식(case method)과 소크라테스식의 대화방식(Socratic dialogue)을 도입하였다. 소크라테스식 교수법은 학생들에게 끊임없는 대화를 유도하여 사건의 불필요한 사실관계를 제거하고 적용할 법칙을 이끌어 낼 것을 요구한다. 이러한 방식은 학생들로 하여금 단순 암기보다는 법적 추론을 하도록 유도한다.²²⁾
- 1870년대에 하버드대에서 시행된 랑델(Langdell)식 로스쿨은 높은 학생-교수 비율, 대형 강좌, 학생 1인당 저렴한 교육비, 그리고 결과적으로 실무경험에 근거하지 않은 교육과 등록금 의존적 재정 등으로 특징 지워진다. 랑델의 사례분석식 강의방식은 교육학적인 교수방식이라기 보다는 경제적인 교수방식이다.
- 랑델이 급격한 변혁을 시도하면서 학생들과 동료교수들로부터의 양면적 저항에 부딪혔다. 배치helder(Samuel Batchelder)가 회상하는 바에 의하면, 그의 시도는 다른 교수들로부터는 아니더라도 분명히 대부분의 학생으로부터의 공공연한 반항에 직면하였다.
- 랑델의 개혁 시스템을 맞이한 학생들은 입학시험의 부과, 엄격한 학사과정, 그리고 1년의 추가적인 교육기간 등 새로운 경쟁적 문화를 받아들이지 않을 수 없었다. 교수들도 3년의 교육과정으로 인하여 강의부담이 증가하였고 사례분석식 강의에 익숙해져야만 했다. 1870년에서 1883년 사이의 개혁기간에 전 과정을 위한 등록금은 100달러에서 450달러로 인상되었다. 1876년 3년의 교육과정이 시행에 들어갔을 때에는 등록 학생수가 199명에서 꾸준히 감소하여 1882년에는 138명으로 떨어졌다. 그러나 1883년부터는 등록 학생수가 증가하기 시작하였고 교수진도 확장되었으며 새로운 법률교육 문화도 마침내 정착하게 되었다.²³⁾

[ABA와 AALS의 규제]

- 미국변호사협회(American Bar Association, ABA)는 1878년 8월 21일 21개 주 100명의 변호사가 설립한 단체다.²⁴⁾ ABA는 그 시작 초기부터 '법학교육 및 변호사자격 위원회(Committee on Legal Education and Admission to the Bar)'를 설립하고 전국적으로 단일한 자격요건을 확립하는 계획에 착수하였다. 3년 후 동 위원회는 (1) 모든 로스쿨은 3년 과정의 심도 있는 교육과정의 시행, (2) 로스쿨 졸업장 취득과 구두 및 필기시험에 합격 후 변호사 자격 부여, (3) 로스쿨 재학 기간과 법률사무소 근무(훈련) 기간의 등가성 인정 등 3개의 결의안을 발표하였다. 이 3개의 결의안은 1881년에 모두 채택되었다.²⁵⁾
- 1890년 동 위원회는 법학교육의 상황을 분석하고 ABA에게 로스쿨에 적절한 (교과목)교

21) David D. Garner, The Continuing Vitality of the Case Method in the Twenty-First Century, 2000 B.Y.U. Educ. & L.J. 307, 317-18 (2000).

22) Sandra R. Klein, Legal Education in the United States and England: A Comparative Analysis, 13 Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J. 601, 617-18 (1991).

23) Kimball, supra note 12 참조.

24) Am. Bar Ass'n, Profile of the American Bar Association 1 (2005).

25) Edson R. Sunderland, History of the American Bar Association and its Work 72-73 (1953).

육과정을 개발하여 제시할 것을 촉구하였다. 1893년에는 법학교육 분과(The Section of Legal Education)가 생겨났으며,²⁶⁾ 이른바 '사라토가 시대(Saratoga Era)'²⁷⁾ 동안 법학교육에 영향을 미치는 것으로서 생각할 수 있는 거의 모든 문제가 동 분과, 동 위원회, 또는 ABA 전체회의에서 제기되고 논의되었다.²⁸⁾ 1916까지 ABA는 변호사 표준 자격기준과 로스쿨의 교육기준을 채택하였다. 2006-2007년에는 ABA는 56개의 해석이 첨부된 기준을 가지고 있다.²⁹⁾

○ 좀 더 엄격하고 단일한 자격요건을 수립하기 위하여 ABA는 카네기재단(The Carnegie Foundation)을 압박하여 법학교육의 실태를 연구하도록 하였다. 카네기재단의 위탁으로 이 문제를 연구한 리드(Alfred Z. Reed)는 1921년 그의 보고서(The Reed Report)에서 다양한 변호사협회를 창설할 것을 건의하였으나 리드의 결론에 불만을 가진 ABA는 단일한 변호사협회를 지지하는 루트 보고서(The Root Report)를 공표하였다.³⁰⁾ ABA가 법학교육의 통일적인 요건을 강력하게 지지한 결과 1930년대 말까지 미국의 거의 모든 로스쿨이 ABA 기준을 채택하게 되었다.

○ 미국로스쿨협회(Association of American Law Schools, AALS)는 1900년에 32개교가 가맹하여 설립되어 1971년에 교육에 관한 비영리법인으로 조직되었다.³¹⁾ AALS의 목적은 "법학교육을 통한 법조 직역의 발전"이다. AALS는 로스쿨 교수를 위한 학회로서의 기능을 수행할 뿐 더러, 연방정부와 여타의 연방국가 차원의 고등교육 단체 및 학회에 대하여는 법학교육을 대표하는 기능을 한다.³²⁾

○ 2007년 현재 AALS 웹사이트에는 168개의 회원 로스쿨과 회비를 납부하는 27개의 비회원 로스쿨이 등록되어 있다.³³⁾ 회원 로스쿨은 정기적으로 AALS의 정관과 집행위원회 규칙을 준수하는지 여부에 대해 심사를 받는다. AALS의 연례 회의는 여러 곳에서 개최되고 연중 워크숍과 컨퍼런스를 재정적으로 지원한다. AALS 내의 분과위원회와 이익단체(interest groups)는 회원 로스쿨의 교수와 전임 행정직원으로 구성된다. 2007년 11월 말 현재 89개의 분과에서 뉴스레터발행, 멘토링, 시험문제 교환 등의 활동을 하고 있다.³⁴⁾

26) Id. at 74.

27) ABA가 창립된 1878년부터 1902년까지의 기간이 '사라토가 시대'로 알려져 있다. ABA가 연례적으로 또는 2년에 한번씩 뉴욕 주(州)의 Saratoga Spring에서 회의를 열게 된 것이 바로 이 기간이었다. Id. at 73-74.

28) 제기된 이슈들의 다양성과 범위는 로스쿨 입학의 전제조건으로서의 예비적인 교육 문제, 3년간의 로스쿨 교육기간, 로스쿨에서 수여할 학위, 건전한 법학교육의 중요성에 관한 법조계와 일반 공중에 대한 수많은 청원, 법원 서기가 되기 위한 교육(과정), 영국과 캐나다 및 프랑스 등 외국의 법학교육, 법학의 학부 교양과목으로서의 법학강의, 대학에 대한 로스쿨의 관계, 로스쿨에서의 시험, 로스쿨 교육과정에 대한 전반적인 토론, 법률사무소에서의 (실무)연구, 여성을 위한 분야로서의 법학, 귀납적인 법학교수 방법, 교육과정에서의 여러 과목들의 위치 배정, 법조윤리, 민법(civil law), 연방 법체계, 의료법학, 보통법 절차, 비교법학, 법학교육 발전의 역사 연구, 당시의 법학교육의 상황 점검, 법학교육의 표준, 교수관행(teaching practice), 로스쿨 도서관 문제, 그리고 로스쿨 교수의 임금 문제 등이었다. Id. at 74-75.

29) A comparison of a school's self-study and mission statements (required by the 2006-2007 American Bar Association Standards for Approval of Law Schools, Standards 202 & 203, available at <http://www.abanet.org/legaled/standards/2006-2007StandardsBookMaster.PDF>).

30) Michael Ariens, Law School Branding and the Future of Legal Education, 34 St. Mary's L.J. 301, 310 (2003).

31) ALLS Archive Homepage, <http://web.library.uuc.edu/ahx/aals/default.asp>(이하 AALS Archives); Ass'n of Am. Law Schools, What is the AALS?, <http://www.aals.org/about.php>.

32) Ass'n of Am. Law Schools, AALS Section on Contracts, <http://www.aalscontracts.com/index.htm>.

33) Ass'n of Am. Law Schools, Member Schools, http://www.aals.org/about_memberschools.php.

34) Ass'n of Am. Law Schools, Sections, http://www.aals.org/services_sections.php.

[임상법학운동]

- 20세기 이른 초반에 로스쿨들은 임상법학 교육을 도입함으로써 학생들의 실무훈련 준비가 미흡하다는 문제점에 대처하려고 하였다. 임상교육은 희망자에 한하여 학점이 부여되지 않는 개별적인 프로그램의 연속강좌로 시작하였다. 몇몇 로스쿨 학생들은 자발적으로 학점이 인정되지 않는 "법률 실습실(legal dispensaries)" 또는 사무실을 열어 법률실무 훈련과 법적 분석에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 그들은 또 변호사를 선임할 능력이 없는 사람들에게 법률적으로 조력함으로써 사회정의에 기여하려고 하였다. 브래드웨이(John Bradway)와 프랭크(Jerome Frank)³⁵⁾는 1920년대부터 1940년대까지 임상법학 방법론을 증진시킨 대표적인 인물이다. 브래드웨이와 프랭크는 건전한 법학교육의 필수적인 요소로서 교내 임상연구소의 필요성을 옹호하였다. 그러한 노력에도 불구하고 1900년대 전반(前半)에 걸쳐 소수의 로스쿨만이 교내 임상과정을 설치하였다.³⁶⁾
- 강의식 법학교육의 주류에다가 임상연구를 통합하는 방법이 모색되던 1960년대부터 1990년대까지의 시기를 임상법학교육에 있어서의 제2의 물결이라고 할 수 있다. 법조윤리를 위한 법학교육 협의회(The Council on Legal Education for Professional Responsibility, Inc., CLEPR)는 포드재단(The Ford Foundation)과 공동으로 로스쿨에게 임상법학연구소를 설립하게 하기 위하여 거액의 보조금을 제공하였다.³⁷⁾ 이러한 변화를 이끌어 낸 요소는 로스쿨에 대한 사회적 적합성 요구의 증대, 임상교육방법의 발전, 임상 프로그램의 개설과 확장을 위한 외부자금의 유입, 그리고 임상과목을 가르칠 능력과 관심을 가진 교수의 수적 증가 등이다.³⁸⁾
- 워터게이트(Watergate) 사건 이후 로스쿨의 커리큘럼에 법조윤리(legal ethics) 과목을 추가해야 한다는 요구가 점점 높아져, ABA는 이에 대응하여 모든 로스쿨 학생은 "직업윤리적 책임(professional responsibility)"에 관하여 한 강좌를 이수하도록 요구하였다. 1996년 ABA는 로스쿨들이 무료봉사 행위에 참여할 기회를 제공하도록 장려하기 위한 인가기준을 마련하였으며, 이듬해인 1997년에는 AALS의 "무료봉사와 공공서비스 기회위원회(Commission on Pro Bono and Public Service Opportunities)가 만들어졌다.³⁹⁾ 젊은 변호사에 의한 무료변론을 촉진하는 방법의 효과에 대한 연구조사 결과에 의하면, 학교에서의 무료봉사 프로그램을 통한 무료봉사 경험은 직장에서의 무료봉사 장려구조와 타인을 돕는다는 개인의 도덕적 의무감의 발로에 의한 무료봉사 경험의 경우보다는 실제로 무료봉사에 연결되는 정도가 훨씬 더 강력했다고 한다.⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 로스쿨 학생들에게

35) 1933년에 프랭크는 모든 로스쿨이 임상 담당 전임 교수가 담당하는 법학임상강의를 개설할 것을 제안하였다. Jerome Frank, Why Not A Clinical-Lawyer School, 81 U. Pa. L. Rev. 907, 917 (1933).

36) Margaret Martin Barry et al., Clinical Education for This Millennium: The Third Wave, 7 Clinical L. Rev. 1, 8 (2000).

37) William P. Quigley, Introduction to Clinical Teaching for the New Clinical Law Professor: A View From the First Floor, 28 Akron L. Rev. 463, 469 (1995).

38) 1990년대에는 로스쿨이 교내 임상프로그램과 임상교수의 직업 안정성 및 신분 보장을 해 준 관계로 임상 프로그램에서 가르치는 사람의 수가 꾸준히 증가하였다. 1999년 말까지 183개의 미국 로스쿨이 임상 프로그램을 보유하고 있었다. 1980년대와 1990년대 사이에 임상 프로그램과 관련 교수의 수적 증대는 임상법학 교육에 관한 학문성과 방법론을 발전시키기에 필요한 임계수치에 이르렀다. Margaret Martin Barry et al., Clinical Education for This Millennium: The Third Wave, 7 Clinical L. Rev. 1, 30-32 (2000).

39) N. William Hines, Ten Major Changes in Legal Education Over the Past 25 Years, AALS News, Nov. 2005, at 4, available at http://www.aals.org/documents/aals_newsletter_nov05.pdf.

40) Id.

그들의 적절한 직업적인 의무감을 주입시키는 것은 질 높은 법학교육을 위한 중요한 요소임에는 분명하다.

(3) 법학교육의 개혁에 관한 보고서

ABA가 법학교육과 변호사 자격요건에 대하여 규제하기 시작한 직후에 법학교육제도를 분석하기 위한 많은 연구가 이루어졌다. 이러한 연구들은 법학교육의 효율성, 로스쿨을 졸업할 당시의 변호사로서의 준비된 정도, 그리고 변호사들이 실제로 교육을 받았다고 생각되는 곳 등을 조사·연구한 것이다. 이 연구들은 많은 해결책을 제시하였으나 대부분 무시되고 말았다.

[리드 보고서(The Reed Report)]

1921년 카네기재단(Carnegie Foundation)의 후원으로 나온 리드 보고서(Reed Report)⁴¹⁾는 법률실무 준비를 위한 교육은 '일반교육(general education)', '법률이론에 관한 지식(theoretical knowledge of the law)', 그리고 '실무훈련(practical skills training)'의 3부분으로 구성되어야 할 것이라고 하였다.⁴²⁾ 사례분석 교육을 통한 법적 분석은 오직 법률이론에 관한 지식 부분에 해당할 뿐이다. 일반교육 부분의 충족 요건으로서 Reed 보고서가 요구한 것은 최소한 2년의 로스쿨 이전단계의 교육이었다. ABA는 1921년 초에 이 권고를 받아들일 것을 추진하였으며, 1936년까지 32개 주가 최소한 2년의 대학교육을 로스쿨에의 입학허가 요건으로 삼았다.⁴³⁾ 그러나 Reed 보고서가 권고한 실무기술의 훈련은 그리 열렬한 지지를 받지 못하였다.

[크램튼 보고서(The Crampton Report)]

○ 1979년 ABA는 Roger Cramton이 이끄는 위원회에 법학교육의 실상과 개혁을 위한 권고안 작성을 위임하여 이른바 크램튼 보고서(Crampton Report)가 나왔다. 이 보고서는 강제된 단일성이 아니라 다양성과 실습이 로스쿨 교육에 훨씬 효과적인 길을 제공해 줄 것이라고 보고,⁴⁴⁾ 로스쿨의 교육의 질을 높이는 데 필요한 28개의 권고사항을 제시하고⁴⁵⁾ 모

41) 이 보고서는 의학교육 분야의 실태를 점검·보고한 1910년의 이른바 Flexner 보고서의 영향을 받아서 이루어졌다. 1910년에 공표된 Flexner 보고서는 부분적으로는 메디컬스쿨의 수와 학생수의 감축을 통하여 메디컬스쿨(medical school)의 수준이 향상된 것으로 평가하고 있다. Abraham Flexner, Medical Education in the United States and Canada (1910) 참조; 이에 대하여는 Flexner 보고서가 시간제로 운영되거나 시설 또는 교수진이 부실한 메디컬스쿨들이 문을 닫는 결과를 초래하였다고 보는 시각도 있으나(Susan K. Boyd, The ABA's First Section: Assuring a Qualified Bar 25 (1993)), 1906년 이후 많은 메디컬스쿨이 문을 닫게 된 원인은 Flexner 보고서 때문이 아니라 경제적인 현상 때문이라는 견해도 있다(Paul Starr, The Social Transformation of American Medicine 118 (1982)).

42) Alfred Z. Reed, Training for the Public Profession of the Law 276 (1921)

43) Edson R. Sunderland, History of the American Bar Association and its Work 147 (1953) (citing 1 ABA Rep. 26 (1878)).

44) Am. Bar Ass'n Section of Legal Educ. and Admissions to the Bar, Report and Recommendations of the Task Force on Lawyer Competency: The Role of the Law Schools 3 (1979) (이하 Crampton Report).

45) 크램튼 보고서는 법학교육의 질을 향상시키기 위하여 다음의 28개 사항을 권고하였다.

1. 합격여부를 결정함에 있어서 변호사로서의 경쟁력에 중요한 자질과 기술들을 고려하여야 한다.

2. 지원자가 감소하더라도 유능한 변호사가 될 잠재력은 지니지 않은 지원자를 선발해서는 안된다.
3. 로스쿨은 유능한 변호사에게 필요한 기본적 기술에 대한 강의를 제공해야 한다.
4. 로스쿨과 교수는 개별화된 강의를 제공하기 위하여 소규모의 강의를 운영하여야 한다.
5. 로스쿨은 학생들이 협동적으로 공부하도록 독려하여야 한다.
6. 로스쿨과 교수는 학업성취도를 정형적인 기말시험에 의한 평가보다는 보다 광범위하게 측정할 수 있는 방법을 개발하여야 한다.
7. 로스쿨은 비록 교수의 자율성을 다소 침해하더라도 커리큘럼의 일관성을 유지하도록 노력하여야 한다.
8. 로스쿨은 기본적 법률실무에 관한 집중강의를 제공하도록 노력하여야 한다.
9. 로스쿨은 유능하고 경험 있는 변호사나 판사에 의한 광범위한 강의를 제공하여야 한다.
10. 교수-학생비율은 개선되어야 한다.
11. 로스쿨은 교수의 잠재력과 성적에 상당한 비중을 두어야 한다.
12. 로스쿨과 교수는 법원, 의원, 그리고 변호사들이 무엇을 어떻게 하며, 그에 필요한 기술들이 어떻게 습득되었으며, 법률 서비스는 보다 개선될 수 있는지, 그리고 작동 중인 법률체도를 어떻게 개선할 수 있을 것인지에 대하여 보다 많은 주의를 기울여야 한다.
13. ABA의 인가와 심사절차는 교수가 로스쿨의 목적이 무엇이며 그것을 달성하는 방법을 자체분석하게 하는 방식을 요구하여야 한다.
14. ABA와 그 관련단체들은 변호사의 기본적 기술 습득에 필요한 강의교재와 강의방법 개발과 변호사의 역량을 강화하기 위한 연구에 필요한 자금을 제공하여야 한다.
15. 법학교육과 변호사자격 분과위원회(The Council of the ABA Section of Legal Education and Admissions to the Bar) 변호사의 역량을 개선하는 데 목적을 둔 실험적 법학교육에 우호적인 태도를 유지하여야 한다.
16. ABA는 전국공판기술연구소(National Institute for Trial Advocacy)가 개발한 것과 같은 교육과정 연구과제 등에 대한 재정지원을 증액하여야 한다.
17. ABA 소송분과(The ABA Section of Litigation)는 공판기술 연구그룹과 함께 또는 단독으로 매년 전국적으로 로스쿨공판기술 경연대회(모의재판)를 후원하고 지원하여야 한다.
18. 로스쿨에서 어떤 특수한 교과목을 이수하였느냐의 여부가 변호사시험 응시자격의 기준이 되어서는 안된다.
19. 변호사 시험당국은 로스쿨이 학사일정을 개혁하거나 교육과정이 임상경험 혹은 소송기술 훈련 등에 비중을 두도록써 불이익을 입을 수 있는 조건은 부과하지 않아야 한다.
20. 변호사 및 다른 법률업무의 고용자는 로스쿨 졸업생을 고용함에 있어서 전통적인 시험방법으로 측정된 분석능력 기술 보다는 실무기술의 성취도와 능력 등에 적절한 비중을 두어야 한다.
21. 변호사업에 종사하는 사람은 미래의 변호사의 교육을 지원할 의무가 있다.
22. 로펌 및 다른 고용인은 소속 변호사가 로스쿨의 교육프로그램에의 참가를 요청받은 경우에 신간을 할애함으로써 법학교육을 지원하여야 한다.
23. 법조계(The organized bar)는 변호사 및 고용인의 법학교육을 조력하고 지원할 의무를 명시하고 신봉하여야 한다.
24. 연방정부는 로스쿨 학생에 대한 재정지원 프로그램을 지속적으로 확충하여야 한다.
25. 연방정부는 또한 변호사의 능력을 향상시키기 위한 교수방법의 개발을 지원하여야 한다.
26. Title IX 하에서의 로스쿨 프로그램에 대한 지원은 확장되어야 하고, 임상교육에 대한 제한은 철폐되어야 한다.
27. 법률구조공단(국선변호인단, The Legal Services Corporation)은 내실 있는 교육적 경험을 부차적으로 가져다 주는 로스쿨 임상프로그램이 고객에게 제공한 법률서비스에 대하여 재정적인 지원을 하여야 한다.
28. 주정부는 법학교육에 대한 지원을 주립 로스쿨의 재정지원에 한정하지 말아야 한다. Cramton

든 변호사가 지녀야 될 기본적인 기술로서 다음과 같은 것을 열거하고 있다. 즉, 그것은 법률문제 분석력, 법적인 연구 수행능력, 사안을 수집하여 분류하는 능력, 효과적인 문서작성 능력, 다양한 상황에 대처하는 효과적인 구두변론 능력, 의사소통과 대인관계 기술을 동시에 요구하는 중요한 업무의 수행능력(예컨대, 인터뷰, 상담, 협상 등), 법률적 업무를 체계화하고 처리하는 능력 등이다.⁴⁶⁾

○ 이 보고서는 로스쿨은 전통적인 법학교육에서 경시해 왔던 이런 기본적인 기술을 학생에게 가르쳐야 한다고 결론짓고 있다. 예를 들면, 로스쿨은 지식과 관련 기술을 적절한 직업적 경험으로 연결시킬 수 있는 변호사의 능력에 불가결한 태도와 가치관 및 업무습관을 형성하는 방향으로 교육하여야 한다. 또한 로스쿨은 변호사의 특수한 영업 분야에 초점은 둔 통합적인 교육을 제공하여야 한다.⁴⁷⁾ 이 보고서가 많은 문제점을 발견하고 권고를 하였음에도 불구하고 로스쿨의 커리큘럼에는 임상교육 프로그램이 첨가되는 것 빼고는 리드 보고서와 마찬가지로 크랩튼 보고서의 제안도 대체적으로 무시되고 말았다.⁴⁸⁾

[맥크레이트 보고서(The MacCrate Report)]

○ 1989년 로스쿨의 교육과 실제 변호사업무의 갭을 좁히는 연구를 위해 ABA산하에 테스크 포스팀이 구성되고 1992년에 MacCrate 보고서가 나왔다. 이 보고서에 의하면 로스쿨들은 실무기술을 가르치는데 전념하는 것으로 보이지만 효과적으로 가르치지 못하고 있다. 이 보고서는 로스쿨을 졸업할 때까지 익혀야 하는 10가지 그룹의 기술을 제시하고 있다.

- 문제해결(Problem solving)
- 법적분석 및 추론(Legal analysis and reasoning)
- 학문적 연구(Legal research)
- 사실관계 조사(Factual investigation)
- 의사소통(Communication)
- 상담(Counseling)
- 협상(Negotiation)
- 소송 및 소송 외 분쟁해결절차(Litigation and alternative dispute resolution procedures)
- 법적 업무의 구성 및 처리(Organization and management of legal work)
- 윤리적 문제의 인식과 해결(Recognizing and resolving ethical dilemmas)

○ 이 보고서가 제시하는 대부분의 기술은 고객과의 상호접촉에 바탕을 둔 것이지만 ABA는 로스쿨이 반드시 임상코스를 이수하도록 할 것을 의무로 하지 않았다. 이 보고서는 모든 변호사 시험 당국은 변호사 지망생들에게 실무기술을 테스트할 것을 권장하고 있다. 대

Report, supra note 44, at 3-7.

46) Id. at 9-10.

47) Id. at 17-18.

48) 이 점에 대해서는 John J. Costonis, The MacCrate Report: Of Loaves, Fishes, and the Future of American Legal Education, 43 J. Legal Educ. 157 (1993) 참조.

부분의 로스쿨들이 MacCrate 보고서의 가치를 인정하고 실무기술 과목을 커리큘럼에 포함시켰지만,⁴⁹⁾ 법학교육은 여전히 1992년과 비슷한 모습이다. 임상법학교육 강좌수가 많이 증가하였지만 진정으로 커리큘럼을 재건하려는 시도는 적다.⁵⁰⁾

[빈더와 버그만 조사(The Binder and Bergman Survey)]

David A. Binder와 Paul Bergman는 2003년 407명의 변호사에 대한 설문조사 연구를 통하여 로스쿨의 임상교육에 대하여 새로운 방법으로 접근할 것을 주장하였다. 60%의 변호사가 실무훈련이나 연습을 해 보지 않은 상태에서 변호사로서 첫 진술녹취서를 받게 되었다고 응답하였다. 게다가 절반은 그들이 받아낸 진술녹취서를 상급 변호사와 검토를 해본 적이 없다고 대답하였다.⁵¹⁾

[셸든과 크리거의 연구(H. Sheldon and Krieger Research)]

Kennon Sheldon과 Lawrence Krieger는 장기에 걸쳐 소재지역과 교육목적이 서로 다른 두 부개의 로스쿨과 그 학생들에 관한 연구를 하였다.⁵²⁾ 한 로스쿨(LS 1)은 로스쿨의 랭킹을 상승시키기 위해 연구업적을 중심으로 한 학문적 성과를 기준으로 교수를 채용한 학교이고, 다른 로스쿨(LS 2)은 변호사업과 공익 서비스에 중점을 두고 교수를 채용한 학교였다. LS 2는 LS 1 보다 많은 수의 실무기술과 전문적인 능력개발을 위한 강좌를 제공하였다. 연구결과는 LS 1의 학생들이 더 높은 수준의 스트레스와 더 낮은 동기부여 수준을 보인 반면, LS 2의 학생들 훨씬 높은 수준의 자율성(autonomy)과 참여도(engagement)를 나타냈다. Sheldon과 Krieger의 연구는 실무기술 교육과정이 변호사의 역량, 스트레스 대처, 개인적 복지 등을 포함하는 변호사로서의 개인의 능력개발에 적극적인 영향을 미쳤음을 강조하고 있다.

[「변호사 교육」에 관한 카네기재단의 보고서(「Educating Lawyers」 Report)]

○ 2007년 「변호사 교육(Educating Lawyers)」이라는 이름의 교육역량증진을 위한 카네기 재단(The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching)의 보고서에는 미국과 캐나다에서의 법학교육에 대한 5가지 주요 관측이 실려 있다.⁵³⁾ 첫째, 로스쿨은 법적

49) Am. Bar Ass'n, The Report of the Task Force on Law Schools and the Profession: Narrowing the Gap (1992), [http:// www.abanet.org/legaled/publications/onlinepubs/maccrate.html](http://www.abanet.org/legaled/publications/onlinepubs/maccrate.html) 참조. 맥크레이트 태스크포스의 목적은 새로이 진입하는 신규 변호사가 변호사 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 절차를 연구하고 개선하는 것이었다. Ann Juergens, Using the MacCrate Report to Strengthen Live-Client Clinics, 1 Clinical L. Rev. 411, 411-12 (1994).

50) Michael Hunter Schwartz, Teaching Law Students to be Self-regulated Learners, 2003 Mich. St. DCL L. Rev. 447, 468 (이하에서는 Schwartz, Teaching Law Students).

51) David A. Binder & Paul Bergman, Taking Lawyering Skills Training Seriously, 10 Clinical L. Rev. 191, 206-07. (2003)

52) Kennon Sheldon & Lawrence Krieger, Understanding the Negative Effects of Legal Education on Law Students: A Longitudinal Test of Self-Determination Theory, 33 Personality & Soc. Psychol. Bull. 883 (2007).

53) William M. Sullivan et al., The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Educating Lawyers: Preparation for the Profession of Law 185-191 (2007).

사고의 기준에 있어서 조급한 사회화(rapid socialization in the standards of legal thinking)를 초래한다. 둘째, 로스쿨은 주로 사례분석식(case-dialogue method) 강의를 통하여 그러한 사회화 과정을 실현하기 위해 지나치게 가르치는 것(teaching)에 의존한다. 셋째, 사례분석식 강의방식은 가치 있는 것이기는 하나 의도하지 않은 결과를 가져 온다. 넷째, 학생의 학업성취도에 대한 평가방식이 제대로 개발되어 있지 않다. 다섯째, 법학교육의 발전은 포괄적이 아니고 점진적이다.

- 나아가 「변호사 교육」은 다음과 같은 7개의 권고사항을 내 놓았다. 즉, 로스쿨은, (1) 세 파트로 구성된 통합된 교육과정을 제공하여야 한다. 세 파트의 교육과정이란 법률이론과 분석에 대한 교육, 실무의 여러 측면에 대한 소개, 변호사업의 근본 목적과 일치하는 고유의 탐구와 인수(assumptions)가 그것이다. (2) 초기부터의 실무기술 훈련과 법률적 분석 훈련의 결합, (3) 로스쿨의 2년차 및 3년차의 보다 효율적인 이용, (4) 교수의 교육과정 전반에 걸친 연구의 지원, (5) 교수와 학생이 서로 다른 지식과 기술을 얻을 수 있는 프로그램의 개발, (6) 공통적인 목적의 인식, (7) 교내 그리고 로스쿨간의 협동 연구 등이 그것이다.

[보고서의 시사점]

- 대다수의 변호사가 필요한 법률실무 및 경영기술을 로스쿨에서 배울 수 있다고 믿고 있다. 그러나 이러한 기술을 배울 수 있는 가장 중요한 근원은,

- 변호사 자신의 경험 (The lawyer's own experience)
- 로스쿨에서의 법률관련 연구 (Law related work while in law school)
- 다른 변호사로부터의 조언 (Advice from other lawyers)
- 다른 변호사의 업무 관찰 (Observations of other lawyers)

등이다.

- 로스쿨은 17개 분야의 법률실무 기술 중 8개 분야에서 성공적으로 교육할 수 있으나 나머지 9개 분야의 실무기술은 다른 곳으로부터 습득하여야 하는 것으로 나타났다. 초기 법학교육의 도제제도에서처럼 현대의 변호사들이 받는 가장 중요한 실무교육은 공식적인 법학교육제도의 외부에서 이루어진다. 100년에 걸친 연구는 공식적인 법학교육의 과정은 로스쿨이 변호사를 훈련한다는 약속에 부응하지 못하는 것으로 확인되었다.

- 법학교육제도의 역사를 살펴본 결과는 많은 비판과 개혁 시도에도 불구하고 법학교육체제는 여전히 1800년대 후반의 교육체제와 유사한 상태에 머물러 있는 것으로 평가되고 있다.⁵⁴⁾

54) John O. Sonsteng, Donna Ward, Colleen Bruce, Michael Petersen, A Legal Education Renaissance: A Practical Approach For The Twenty-First Century, 34 WMLR 303, 333 (2007).

2. 미국의 법학교육 현황

(1) 등록금의 폭발적 인상

○ 최근에 직업학교(professional school)에서의 등록금이 급격하게 인상되어 州民(state resident)에게 적절한 비용으로 교육을 제공한다는 목표가 위협 당하고 있다. 공립 로스쿨에서의 자주민의 등록금이 1990년의 평균 3,236 달러에서 2003년 평균 10,820달러로 234%의 인상률을 기록하였다.⁵⁵⁾ 등록금은 미국에서 가장 명성이 높은 공립 로스쿨에서는 더 가파르게 인상되어서, 예컨대 U.C. 버클리 로스쿨에서는 1987년 자주민의 경우 1,500 달러, 비자주민의 경우 5,796 달러이던 것이 2006-2007학년도에는 자주민의 경우 24,370 달러로 인상되었다.⁵⁶⁾ 미시건 대학의 경우는 더 심한 경우로서 2004-2005학년도 기준으로 자주민 29,170 달러, 비자주민 34,170 달러로서 비자주민의 경우 사실상 최고의 사립 로스쿨과 맞먹는 등록금이다.⁵⁷⁾ 사실상 미시건 대학은 사립대학이나 마찬가지이다. 버지니아 대학 역시 로스쿨과 비즈니스스쿨을 사립화하였다. 로스쿨의 2005-2006학년도 자주민 28,300 달러, 비자주민 33,300 달러의 등록금을 부과하였다.⁵⁸⁾

○ 주정부와의 사회적 합의는 이제 끝났다. 미시건, 버지니아, Boalt, 그리고 UCLA 등은 미국에서 최상의 로스쿨들이고 따라서 최고의 등록금을 받을 자격이 있다. 등록금 인상의 효과는 주민에게 고급의 직업교육을 포함한 교육을 적절한 비용으로 제공한다는 사회적 합의에 의문을 제기한다. 그러나 등록금을 인상한 대학은 이들 뿐이 아니고 2003-2004학년도에 등록금 인상을 한 상위 12개 대학이 모두 공립 로스쿨이었다.⁵⁹⁾ (표 1, 2 참조)

<표 1> Resident Tuition

	Low	Median	High
1983-1984	\$ 120	\$ 1,640	\$ 4,250
1999-2000	\$ 2,072	\$ 6,695	\$ 19,115
2004-2005	\$ 3,891	\$ 11,118	\$ 29,358

<표 2> Non-Resident Tuition

	Low	Median	High
1983-1984	\$ 1,200	\$ 4,256	\$ 7,940
1999-2000	\$ 8,382	\$ 15,035	\$ 25,085
2004-2005	\$ 10,156	\$ 21,577	\$ 34,358

55) John A. Sebert, Cost and Financing of Legal Education, Syllabus at 1, 4 (vol. 35, no. 2, February 2004).

56) School of Law - Boalt Hall, Financial Aid, http://www.law.berkeley.edu/students/financial_aid/ (last visited Nov. 15, 2006); UC Davis School of Law, Cost of Attendance, <http://www.law.ucdavis.edu/financialAid/costs.shtml>; University of California Hastings College of the Law, 2006-2007 Estimated Cost of Attendance, <http://www.uchastings.edu/?pid=4053> (last visited Nov. 15, 2006); UCLA Law, Tuition and Fees, <http://www.Law.ucla.edu/home/index.asp?page=1712> (last visited Nov. 15, 2006).

57) University of Michigan, Office of the Registrar, Tuition and Fees for Academic Year 2004-05, <http://www.umich.edu/~regoff/tuition/full.html> (last visited July 29, 2004). Similarly, the graduate MBA tuition and fees are \$33,688 for residents and \$38,688 for non-residents. Id.

58) University of Virginia School of Law, Facts and Statistics, <http://www.law.virginia.edu/home2002/html/about/factsstats.htm> (last visited Feb. 6, 2006).

59) The National Jurist, January 2004, at 16.

- 모든 공립 로스쿨이 똑 같은 영향을 받은 것은 아니다. 그러나 거의 모든 공립 로스쿨이 자주민에 대해서조차도 점차적으로 혹은 기하급수적으로 등록금을 인상하였다. 인상률이 아닌 달러의 절대액수로도 지난 5년간에 걸쳐 가장 많이 인상되었다. 예를 들면, 지난 5년간 자주민에게 부과된 등록금의 인상률을 중간대학(메디언)을 기준으로 보면 6,695달러에서 11,118달러로 66.7%이다.
- 1999년까지 North Carolina Central 로스쿨은 2,072달러로서 자주민에 대한 등록금이 가장 싼 로스쿨이었고 2005년 기준으로도 3,891달러로서 여전히 가장 저렴하다. 반면에 미시건 대학은 17,332달러로서 1위, 버지니아 대학은 15,319달러로서 2위였고, 2005년 기준으로도 각각 29,358달러, 26,100달러로서 1위와 2위를 차지하고 있다.
- 두 로스쿨이 등록금에 있어서 이렇게 양극단에 존재하는 이유는, North Carolina Central 로스쿨은 전통적으로 소수계층 출신에게 교육기회 접근성과 교육비용 적절성을 유지하여야 한다는 의무를 이행하기 위한 것이고, 미시건 로스쿨의 경우는 미국에서 가장 명성 있는 로스쿨 중의 하나로서의 임무를 수행하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다.
- 주정부의 재정지원 삭감에 대한 대학들의 초기대응은 他州民 학생의 등록금을 급격하게 인상하는 것이었다. 공립의 대학들의 재정지원은 주내의 납세자들의 세금으로 이루어지는 것이므로 선거권이 없는 비자주 거주민의 등록금을 인상한다고 하더라도 별다른 정치적 저항은 없는 것이다.
- 그러나 비자주민의 등록금을 인상하는 방안만으로 예산삭감의 갭을 메우지 못하는 경우에는 또 다른 대안으로서 바람직하지는 않지만, 예산삭감, 비자주민 학생수 또는 비율을 증가시키는 것으로 대처하기도 한다. 그러나 많은 주에서는 자주민 요건을 획득하는 것이 쉬운 일이기 때문에 비자주민 정책이 언제나 재정수입에 커다랗게 기여하는 것은 아니다.
- 자유시장에서 경쟁하는 기업과는 달리 공립 로스쿨이 경비를 감축하게 되면 강력한 정치적 저항에 직면하게 된다. 고등교육이라는 것은 거대한 인건비를 필요로 하는 서비스 기업이다. 마찬가지로 대부분의 로스쿨에 있어서도 가장 커다란 지출항목이 교수와 직원의 인건비이다.
- 또 하나의 커다란 지출항목은 학생에 대한 재정지원 분야로서 장학금과 학자금 대부분이다. 재정지원은 쉽게 감축할 수 있으나 교육에의 접근성, 비용적절성, 그리고 학생의 질적 수준이 떨어진다는 점을 비용으로 지불하여야 한다. 지난 10여년 이상 공사립을 불문하고 로스쿨에서 학생에 대한 재정지원은 크게 증가해 왔다. 예를 들면, 공립 로스쿨에 있어서의 가계곤란자 및 성적우수자에 대한 장학금 비율은 1990-1991학년도에 14.28%에서 2003-2004학년도에는 50% 이상이 증가한 21.28%에 달하였다.⁶⁰⁾
- 학생수(정원)를 늘리는 것, 특히 교수 충원률을 능가하는 속도로 학생수를 늘리는 것은 대학의 재정수입의 증대를 가져왔으나, 교수-학생 비율의 증가 뿐 아니라 입학생들의 객관적인 수준(LSAT's, GPA's)의 저하와 3년 후의 변호사시험 합격률의 저하라는 결과를 가져오게 된다. LSAT's, GPA's, 시험합격률, 그리고 채용과 비용 등은 U.S. News & World Report의 순위결정에 대단히 중요한 요소이다. 그렇기 때문에 대안으로서 전체 학생수는

60) American Bar Association, Percent of Tuition Paid by Need and Merit Based Grants 1990-2004, <http://www.abanet.org/legaled/statistics/grants.html>. 장학금 수혜율은 사립대학의 경우는 1990-1991학년도의 10.42%에서 2003-2004학년도에는 17.51%로 증가하였다.

대체적으로 동일하게 유지하면서 비(非)자주민 학생비율을 증가시켜 그들에게 시장원리에 부합하는 등록금을 부과하는 것이다. 이러한 방식은 대학의 재정수입 증대에 상당한 기여를 하였으나 자주민의 교육 접근성과 비용적절성을 희생시키는 면이 있다.⁶¹⁾ 그러나 아무리 가파르게 비자주민 학생수와 그 등록금을 인상한다고 하더라도 재정부족을 메우기는 어려우며 결국 자주민 학생의 등록금도 상당 수준으로 인상하지 않을 수 없게 된다.

- 공립 로스쿨의 급격한 등록금 인상은 경쟁력 약화의 요인이 된다. 공립 로스쿨의 등록금이 사립 로스쿨의 등록금에 필적하게 되면 등록금이 싸다는 공립의 커다란 경쟁력 중의 하나를 잃게 된다.

(2) 모금(Fundraising)의 비중

- 모금은 새로운 현상은 아니다. 공·사립의 총·학장은 모금행위에 종사해 왔다. 차이점이 있다면 그것은 학장직의 하나의 척도가 아니라 학장직의 주된 기능이 될 우려가 있다. 프로그램 개발은 자급에 의존한다. 학장직 수행의 성공척도로서 교육프로그램의 설계가 아니라 모금성으로 대체될 지도 모른다. 모금을 위한 노력이 아예 없거나 되는대로의 방식에서부터 직업적이고 고도의 능력을 발휘하는 수준까지 범위가 다양하다. 공립 로스쿨에서도 등록금 인상의 대안으로서 또는 보충으로서 상당 수준의 모금에 의존하여야 한다. Boalt가 예증한 바와 같이, 많은 로스쿨에서 모금행위는 우선순위가 높은 급박한 일이 되고 있다. 기부를 잘 하지 않는 졸업생을 사귀고 교화하여 모금하는 것은 많은 공립 로스쿨의 패러다임의 실질적인 전환으로서 받아들여지고 있다.

- 사립대학들의 동창들은 다른 시각을 가지고 있다. 공립의 로스쿨도 이제는 발전전략사무소에 상당한 재원을 투자해야 한다. 모금의 기술은 잘 알려져 있으나, 동창회 중심의 모금행위는 문제일 수 있다. 많은 졸업생들은 卍의 납세자들의 세금으로 많은 보조금을 충당하여 등록금이 매우 싼 시절에 로스쿨을 다닌 사람들이었다. 그 때는 교육기회의 접근성과 비용적절성의 문제가 오늘날만큼 심각하지 않았었다. 게다가 오늘날은 로스쿨을 졸업하여도 즉시 성공의 길에 이르는 것도 아니다. 주정부가 태도를 180도 바꾸어 로스쿨에 다시 적절한 재정지원을 해주지 않는다면 거액의 모금은 조직적인 등록금 인상에 대한 유일한 대안이 될 것이다. 그리하여 충성스럽고 성공한 동문들에게 모교의 미래를 위해 중요한 역할을 해달라고 전화를 할 수밖에 없는 것이다.

<표 3> Endowment Growth, 14 High Endowment Schools, 1991~2006

Institution	1991 Endowment	2006 Endowment	% Growth
Harvard	\$7,213.6	\$29,545.7	309.6%
Yale	3,969.2	18,423.5	364.2
Stanford	3,489.7	14,391.6	312.4
texas	4,680.1	13,523.2	189.0
princeton	3,538.4	13,329.1	276.7

61) 예를 들면, 만약에 어느 공립 로스쿨이 전통적으로 200명의 신입생 중에 80%가 자주민 학생인 경우, 그 비율이 75%로 떨어진다면 자주민 신입생이 150명으로 줄어들게 된다. 그러한 변화는 사소한 것으로 보일지 몰라도 그 효과는 자주민이 입학할 수 있는 틈이 줄어들 필연적으로 자주민에게 경쟁이 치열해지게 된다.

MIT	2,210.0	8,550.4	286.9
Columbia	2,439.5	6,067.2	148.7
Emory	2,058.5	4,976.1	141.7
pennsylvania	1,267.6	5,429.0	328.3
Wash. U. -St. Louis	2,245.6	4,786.8	113.2
Northwestern	1,558.5	5,252.7	237.0
Chicago	1,584.9	4,973.0	213.8
Cornell	1,076.7	4,415.4	310.1
Rice	1,733.4	4,073.5	135.0
All 14 Above	39,065.7	137,737.2	252.6

<표 4> Endowment Growth Among Top Institutions, 1985~2006

Institution	1958	1980	2006	%increase
Harvard	\$3,891,564	\$4,027,123	\$29,952,767	670%
Yale	1,896,608	1,718,923	18,677,267	885
Chicago	1,234,168	871,960	5,041,558	308
MIT	1,048,107	1,084,178	8,668,186	727
Northwestern	1,043,940	775,268	5,325,038	410
Rochester	998,744	956,234	1,544,760	55
Princeton	978,681	1,392,073	13,512,755	1281
Cornell	790,171	644,898	4,476,179	466
Stanford	681,233	1,605,623	14,589,822	2042
Johns Hopkins	676,172	601,071	2,435,059	260

Source: National Association of College and University Business Officers (NACUBO) and World Almanac

(3) 교수(Faculty)와 교육시스템의 비용

○ 대학과 로스쿨의 랭킹에 있어서 중요한 요소는 교수진의 명성이다. 교수진은 가르치는 능력 보다는 학문적인 명성에 의하여 평가된다. 교수의 연봉이 비교적 낮았던 1970년대에는 공립과 사립의 로스쿨의 교수들은 명성을 위해 공평하게 경쟁할 수 있었다. 그러나 일단 연봉 인상률이 물가 상승률을 능가하자 서서히 교수들은 재정이 튼튼하고 기부금이 많은 오늘날의 최고 사립 로스쿨로 이동하게 되었다. 공공의 재원을 경쟁적으로 써야 할 곳이 많은 주정부로서는 로스쿨의 커다란 예산증가를 실질적으로 계속 뒷받침하기가 어려워졌다.⁶²⁾ 그럼에도 불구하고 1950년대에서 1970년대에 많이 임용된 교수들이 은퇴함에 따라 공립 로스쿨들은 뛰어난 젊은 교수들을 유치하는 것도 문제이고 그들이 학문적 명성을 얻었을 때 그들을 유지하는 것은 더더욱 문제이다.

○ 교수의 연봉이 가파르게 인상된 하나의 예를 보면, 1976-77학년도 미시간 로스쿨의 33명의 전임교원 중 중간위치에 해당하는 연봉은 37,600달러였으나⁶³⁾ 10년 후인 1986-87

62) Bruce Oakley, Faculty Staffing and Salaries: The Long View, The U. Rec. Nov. 5, 1997 at table 2., available at http://www.umich.edu/~urecord/9798/Nov05_97/fac3.htm.

63) Bruce Oakley, Faculty Staffing and Salaries: The Long View, The U. Rec. Nov. 5, 1997 at table 2., available at http://www.umich.edu/~urecord/9798/Nov05_97/fac3.htm.

학년도에 중간 연봉은 90,000달러로 인상되었다. 1996-97학년도의 경우 35명의 전임교수의 중간 연봉은 149,000달러로서 20여년 동안 중간 연봉자의 인상률은 2,906%였다.⁶⁴⁾

<표 5> Michigan Law School의 교수연봉 인상률

	전임교수의 수	중간위자의 연봉	20년간의 중간위 연봉의 인상률
1976-1977	33	37,600	2,906%
1986-1987	N/A	90,000	
1996-1997	35	149,000	

○ 2007년 11월 기준으로 평균 139,062달러의 연봉으로 40명의 전임교수가 재직하는 미국의 전형적 로스쿨을 가정하여 교육비용을 분석해 보면 다음과 같다.⁶⁵⁾

- ▷ 전임교수 연봉 총액 = \$5,562,480
- ▷ 교수 1인당 기본 시수는 2 학기(semester)당 16학점이다.⁶⁶⁾
- ▷ 평균 학급 규모 = 24명
- ▷ 교육과정이 개설하고 있는 연간 학점 수 = 640학점
- ▷ 연간 640학점을 강의하는 데 소요되는 교수 연봉 = 5,562,480달러
- ▷ 학점당 교수 연봉 = 8,691.38달러

<요약 Summary>

- ▷ 정년이 보장된 40명의 교수 연봉 = 5,562,480달러
- ▷ 연간 강의 제공 학점 = 640학점
- ▷ 학점당 교육비용 = 8,691.38

(4) 접근가능성의 제한을 통한 사회의 계층화

○ 로스쿨의 재정문제는 주정부의 지원을 등록금 인상으로 대체하는 것으로는 해결되지 않는다. 등록금 인상 그 자체는 주정부의 지원의 삭감에 대처하는 만병통치약식의 해결책이 아니기 때문이다. 주정부의 지원을 삭감하고 등록금을 인상하는 것은 로스쿨의 재정을 점점 더 악화시키고 교육기회접근성과 비용적절성을 감소시키기 때문이다. 등록금을 급격하게 인상시키는 것은 등록금 인상부담을 상쇄시키기 위하여 결국 그에 비례하여 보다 많은 학생재정지원의 증액을 가져온다는 것이다. 예를 들면, 만약에 주정부가 학교에 대하여 1

64) 분명히, 각 로스쿨의 상위연봉자 및 개인연봉 목록은 대단히 유익하다. 그러나 이러한 수치는 급여, 주거수당, 교수개발 기금, 연구보조수당 등을 포함하는 교수처우 전체를 나타내는 것은 아니다.

65) 정년이 보장된 로스쿨 전임교수의 전국적인 연봉평균은 다음 참조. Salary.com, Professor of Law-Higher Ed., <http://swz.salary.com> (search "Search By Keyword" for "Professor - Law - Higher Ed"; then follow the link).

66) Michael Ariens, Law School Branding and the Future of Legal Education, 34 St. Mary's L.J. 301, 353 (2003) 참조. 많은 로스쿨이 1인당 연간 시수를 16학점에서 9학점으로 줄였다 Id.; Kent D. Syverud, The Dynamic Market for Law Faculty in the United States, 51 J. Legal Educ. 423, 423 (2001).

백만 달러의 지원을 삭감한다면 경제적으로 어려운 학생들을 예전의 수준으로 유지하기 위해서는 학교가 등록금 수입을 실질적으로 1백만 달러 이상으로 증액해야 한다는 것이다. 학생이 500명인 공립 로스쿨에 대하여 주정부가 1백만 달러의 자금지원을 감축하면 학생 1인당 평균 2,000달러의 지원이 줄게 된다. 단순히 등록금을 2,000달러 인상하는 것으로는 재정지원 감축효과를 상쇄할 수 없다. 재정지원을 받고 있거나 장학금을 받고 있는 학생의 경우에는 예전과 동일한 경제적 지위를 유지하기 위해서 2,000달러가 인상된 재정지원이나 장학금 수혜가 필요하여 등록금 인상이 재정삭감 효과를 상쇄하지 못한다. 이런 학생들에 대한 2,000달러의 등록금 인상분은 예정대로 운영비 항목으로 가지 못한다. 경제적으로 어려운 학생들의 입학률을 줄이지 않는다면 이러한 학생에 대한 재정지원의 필요는 등록금 인상률 보다 더 빨리 증가한다.

○ 캘리포니아대학(UC)은 모든 등록금 수입의 3분의 1을 학생에 대한 재정지원에 쓰기로 결정한 바 있다.⁶⁷⁾ 그러므로 주정부의 보조금이 1달러 줄어들 때마다 그것을 상쇄하기 위해서는 등록금 수입은 1.5달러씩 증액되어야 하는 데 등록금 인상분 중 3분의 2만이 주정부의 예산절감효과를 상쇄하는 데 충당된다. 여기서 중요한 문제는 공립의 로스쿨 중에서 등록금의 인상분 중 얼마나 되는 금액이 실제로 성적 장학금이나 가계곤란자 장학금, 다양성을 위한 장학금, 그리고 공익에 근무하는 졸업생에게 학자금 융자금을 면제하는 데 쓰일 것인지 하는 것이다. 이러한 용도로 쓰이는 액수가 특히 지원자와 등록자 수가 떨어지는 경제침체기에는 적어질 것이라는 위험이 있는 것이다.

○ U.S. News & World Report지가 랭킹의 중요 요소로서 LSAT와 GPA를 강조함에 따라 로스쿨들은 로스쿨의 학문적 평가를 끌어올리기 위해 가계곤란자에 대한 재정지원 재원을 성적우수자에 대한 지원으로 돌리는 결과가 나타났다. 학생들에 대한 지원총액이 고정되어 있다고 가정하면 LSAT성적이 높은 학생에게 돌아가는 금액은 빈곤층 학생에게 지원할 수 있는 장학금 규모가 감축되는 것이다. 그 결과는 결국 州民에 대한 비용적절성을 감소시키는 것이다.

○ 역사적으로 소수인종들이 다니는 세 개의 로스쿨, 즉 North Carolina Central (NCC), Texas Southern, 그리고 The University of the District of Columbia 로스쿨에서 바로 이러한 비용적절성 문제가 제기되었다. NCC는 역사적 전통을 가장 존중하여 州民의 1984-85학년도 등록금이 730달러로서 모든 공립 로스쿨 중에서 6번째로 저렴한 것이었다. 1999-2000학년도와 2004-2005학년도에는 각각 2,072달러와 3,891달러로서 어떤 공립 로스쿨 보다 自州民의 등록금이 저가였다. 비교를 위해서 20년 전(1984-85)의 University of North Carolina (UNC) 본교의 등록금은 NCC 보다 불과 몇 달러가 비싼 정도였으나(793달러) 2004-05학년도에는 11,118달러로서 州民에 대한 등록금 인상률이 NCC의 433%에 비하여 3배가 넘는 1,302%의 인상률을 기록했다.

○ Texas Southern은 등록금 인상에 관하여 위와 비슷한 제한은 없었다. 1984-85학년도에 538달러로서 네 번째로 州民에 대한 학비가 싼 대학이었으나 1999-2000학년도에는 5,340달러, 2004-05학년도에는 9,644달러로서 20년동안 1,693%가 인상되었다. 그러나 여전히 공립 로스쿨의 중간 수준인 UNC의 11,118달러에는 미치지 못한다. The University of District of Columbia는 1984-85학년도에는 존재하지 않았다.⁶⁸⁾ 이 대학의

67) Office of the President, University of California, 2006-07 Budget for Current Operations 67 (Nov. 2005), available at [http:// budget.ucop.edu/rbudget/200607/200607-budgetforcurrentoperations.pdf](http://budget.ucop.edu/rbudget/200607/200607-budgetforcurrentoperations.pdf).

등록금 정책은 세 번째의 방식으로 몇 년 동안 변하지 않고 7,135달러에 머물러 있다.⁶⁹⁾

- 또 하나의 영향력 있는 요소가 졸업생들이 택할 수 있는 진로이다. 많은 빚을 진 졸업생들은 공익변호사로서의 길을 택하기가 어렵다.⁷⁰⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해 법학교육계는 채무면제 플랜을 채택했다.⁷¹⁾ 그러나 이런 좋은 프로그램도 재원이 있어야 하는 것이며, 그것은 기부금이나 모금 또는 등록금에서 나올 수밖에 없는 것이다.
- 등록금의 실질적인 인상문제에 대한 가능한 대응책은 학생 수를 크게 늘림으로써 교실의 경제적 계층화를 강화시키는 것이다. 로스쿨의 지원자 풀은 이미 학부의 입학전형절차에서 나타난 바와 같이 점점 더 자기선택적으로 되었다. 게다가 높은 수준의 등록금은 저소득층의 지원자들에게는 심리적인 장애물로서 기능 한다.⁷²⁾
- 공 · 사립을 막론하고 계층화는 전국 최고의 로스쿨에서 인식되고 있는 문제이다. Business Week지(誌)와의 인터뷰에서 Lawrence Summers 하버드대 총장은 다음과 같이 말한 바 있다. "고소득층 학생과 저소득층 학생 사이의 불평등은 점차 확대되고 있다. 지난 20년 동안 인생에 있어서 성공 가능성의 격차가 더 커지고 있다. 그 이유 중의 하나는 두 계층 사이의 대학 진학률의 차이이다."⁷³⁾
- Theodore Spencer 미시건 학부 입학처장은 문제를 다음과 같이 설명한다. "우리 대학은 많은 수의 학생들이 적절한 비용으로 대학에 진학할 수 있도록 한다는 원칙 위에 세워졌다. 그럼에도 불구하고 학비가 인상되어서 가계가 곤란한 많은 학생들은 지원할 엄두를 내지 못한다."⁷⁴⁾ UCLA 고등교육연구소(the Higher Education Research Institute)도 미국에서 가장 경쟁이 치열한 4년제 대학들의 신입생의 55%가 미국에서 소득이 상위 25% 이내의 가계 출신으로서 1985년의 46% 보다 증가하였다는 연구결과를 내놓고 있다.⁷⁵⁾ 학

68) 그 전신은 사립 학교인 안티옥 로스쿨(the Antioch School of Law)였다.

69) The University of the District of Columbia는 D.C.의 재정난으로 인하여 1990년대 중반에 등록금을 두 배로 인상한 이후 최근까지 동결하고 있다.

70) ABA가 최근에 실시한 한 조사에 의하면, 대부분의 로스쿨 졸업생들은 80,000달러가 넘는 빚을 안고 있으며 10년 이상을 매월 1,000달러씩을 상환하여야 하는 것으로 나타났다. ABA commission on Loan Repayments and For-giveness, Lifting the Burden: Law Student Debt as a Barrier to Public Service 9 (2003). 87%의 학생들이 법학교육의 비용으로 돈을 차용하였으며, 응답자의 3분의 2가 공익법 분야에서 활동하기에는 빚 부담이 너무 크다고 하였다. Id.

71) 2004년 11월 현재 81개의 ABA 인가 로스쿨들이 그러한 계획을 시행하고 있다. The National Jurist, November 2004 at 13.

72) 월스트리트 저널에 의하면, 170,000명의 자격이 있는 학생들이 지역대학(community college)조차도 다닐 형편이 되지 못하고, 43%의 중산층 자녀가 4년제 대학을 다닐 경제적인 여유가 되지 못한다고 한다. June Kronholz, College Costs Play on Stump, Wall St. J., Feb 4, 2004, at A4. 뉴욕타임즈(The New York Times)도 최근의 연구를 인용하여 상류층 가계가 명성이 있는 대학으로부터 중산층 학생들을 점점 몰아내고 있다는 비슷한 보도를 한 바 있다. 예를 들면, 2003-04학년도 미시건 대학의 신입생의 경우 가계소득이 전국적인 중간위인 53,000달러 이하인 가계 출신 학생 수보다 연간 200,000달러 이상의 소득을 올리는 부모를 둔 학생이 더 많았다. David Leonhardt, As Wealthy Fill Top Colleges, Concerns Grow Over Fairness, N.Y. Times, April 22, 2004 at A1. 경쟁이 가장 치열한 40개의 주립대학 신입생의 40%가 가계소득 100,000달러 이상인 가계로서 4년동안에 8% 상승한 것이다. Id at A22. ETS(The Educational Testing Service) 보고서에 의하면, 상위 146개 대학 2006년 신입생의 단지 3%가 가계소득 하위 25%인 가계 출신이었다. Id.

73) James Leynes, Plain Talk from Larry Summers, Business Week, November 5, 2004 at 73, 74.

74) David Leonhardt, As Wealthy Fill Top Colleges, Concerns Grow Over Fairness, N.Y. Times, April 22, 2004 at A22.

75) Dave Newbart, Wealthy Squeeze Out Low-Income Students at Many top Colleges: Economic

생에 대한 예전의 지원모델은 낮은 등록금에 많은 장학금 제도였다. 새로운 모델은 비싼 등록금에 적은 장학금과 많은 학자금 대부분으로 부유하지 않은 가정에 손실을 입히는 모델이다.⁷⁶⁾

- 잘 알려져 있는 바와 같이, 중산층은 공·사립을 막론하고 미국 최고의 교육기관에서 점차 배제당하는 위험에 처해 있다. 부유한 사람들은 등록금 인상을 감당해 낼 수 있지만 충분한 재정지원을 받을 수 있는 경제적으로 불우한 학생들의 숫자가 줄어들고 있다. 많은 교육기관은 그들이 받아들이는 학생이 U.S. News & World Report의 기준에서 볼 때 훌륭한 것인지에 신경쓰는 나머지 대학의 입학전형절차가 교육수요 기조를 잃어버릴 위험이 있다. 그리하여 경제적으로 학교에 다니는 것이 어려워 보이거나 다른 학교에 입학할 수 있을 것으로 판단되는 경우에는 입학을 거부당하게 될 가능성이 많다.
- 타주민 등록금은 대학財源으로서 아주 매력적이다.⁷⁷⁾ 공립 대학이 타주민 등록금 의존도가 높아지게 되면 그 효과는 경제적으로 불우한 州民의 입학허가 거부를 비용으로 삼아 신입생에 대한 학문적 수준은 올라가는 결과가 될 것이다. 州民이 입학허가를 받는 것이 어려워져 신입생의 질적 수준이 높아지는 것은 당연한 일일 것이다. 이러한 과정에서 로스쿨은 경제적으로 어려운 자격 있는 학생을 합격시키기 위한 특별한 노력을 기울일 필요가 있다. 역사적으로 주(州)의회가 로스쿨 예산의 실질적인 부분을 제공하는 한 주의회는 '자금력' 행사를 통하여 타주민 입학비율을 효과적으로 제한할 수 있을 것이다. 이러한 영향력은 대학에 대한 주정부의 지원에 비례한다.⁷⁸⁾

(5) 랭킹문제

- 초기의 1987년 랭킹을 보면, 하버드와 예일이 공동 1위이고 그 다음이 미시건 로스쿨이었다.⁷⁹⁾ Columbia와 Stanford가 공동으로 4위에 오르고 그 다음으로 Chicago, Boalt, Virginia, NYU, Pennsylvania, Texas, Duke, Georgetown, UCLA, Cornell, 그리고 Northwestern이 뒤를 이었고, Illinois와 USC가 공동 17위 그리고 Minnesota와 Wisconsin이 top 20을 이루었다. 8개의 공립 로스쿨이 20위권 안에 들었고 그 중 3개는 10위권 안에 들었다. 1987년의 랭킹은 오로지 명성에 기초하여 작성된 것이다. 1990년까지는 LSAT's, GPA's, 교수-학생 비율, 취업률, 그리고 변호사시험 합격률과 같은 객관적인 정량지표가 포함되었다.

Diversity Fading at Private, Public Schools Alike, Chi. Sun-Times, June 13, 2004.

76) 장기적으로는 학생에 대한 전체적인 지원 중 대부가 차지하는 비율이 늘어나는 반면에 장학금의 비율은 줄어드는 추세를 보이고 있다. 예를 들면, 2003-04 학년도의 재정지원은 2002-03 학년도에 비하여 13% 증가하여 총 1220억달러에 달했다. AASCU/NASULGC, Student and Financial Aid Changes, 2004-2005 8, table 2 and 9 (2005). 대부가 19% 늘어나는 동안 장학금은 단지 8% 증가하는 데 그쳤다. Id. 재정지원 중 장학금이 차지하는 비율이 38%인 반면에 대부가 차지하는 비율은 56%이다. Id. 1990-91 학년도에는 장학금이 48.1%로서 대부가 차지하는 비율인 49.3%와 거의 대등하였다. Id.

77) 예를 들면, 텍사스 주의회 의원들은 텍사스의 주립대학(University of Texas of Houston, Texas Tech 등)의 로스쿨 신입생 중 비텍사스 거주자 비율을 20%에서 35%로 증가시킬 수 있다. Matthew Tresavgue, UT Law Gets More Room For Non-Texans, Hous. Chron., June 15, 2005.

78) 문서화하기는 어렵지만, 어느 한 일화적인 증거는 주정부의 예산삭감에 대응하여 대학이 비주민 학생 등록률을 높일 때에는 입법부는 다른 시각으로 본다는 것을 보여 준다. 당시의 미시건 로스쿨의 행정가의 말에 의하면, 1970년대 초반 주 의회가 비주민 학생을 30%로 제한했다고 한다. 지금은 미시건 로스쿨의 비주민 학생수는 75%이다.

79) Brains For The Bar, U.S. News & World Report, Nov. 2, 1987 at 73

- 이러한 지표들이 포함되었다는 사실이 입학허가, 학생에 대한 재정지원, 학생 1인당 교육비용 등의 면에서 로스쿨의 운영에 커다란 영향을 미쳤다. 예를 들면, U.S. News & World Reports의 랭킹 평가에 포함되는 요소와 관련하여, 취업률을 높이기 위해 자기 로스쿨 출신을 단기간 고용하여 신입생 모집요원으로 활용한다든지, LSAT's 성적이 나쁜 학생의 성적이 반영되지 않도록 파트타임 등록생으로 전환한다든지 하는 등의 방법으로 순위 경쟁도 쟁 치열해졌다.⁸⁰⁾
- 2005년에 랭킹은 급격한 변화를 보였다. 거의 탑에 올라 있던 미시건 대학이 7위로, 버지니아는 9위로 떨어졌다. 2006년에는 미시건과 버지니아는 공동 8위, Boalt는 2004년 10위에서 2005년에는 13위로 내려 앉았다가 2006년에는 11위, 그리고 2007년에는 미시건, 버지니아와 타이틀 이루었다. 2007년 현재 오직 6개의 공립 로스쿨만이 20위권 내에 남아 있다.⁸¹⁾

3. 로스쿨의 재원조달 방법 - 교육비용의 사회적·경제적 정당성

(1) 교육비용

- 로스쿨의 예산항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비 항목이다. 직접성 인건비에다 각종의 부수적인 혜택을 합하면 로스쿨 교수 1인당 년평균 25만 달러에 이르는 경비가 소요된다. 교수와 비서와 사서 뿐 아니라 로스쿨에는 대규모의 정보기술(IT) 요원, 입학 사무, 취업지도, 학생상담 등을 위한 직원들이 필요하고, 그 외에도 봉급과 부수적인 혜택이 주어지는 임상의학자, 법률문서 작성과 연구를 위한 강사 등이 있다.
- IT 관련비용을 도서관 경비에 포함시킨다면 도서관 운영의 총비용은 두 번째로 큰 지출항목이 된다. 도서구입비용은 예산증가 보다 훨씬 빠르게 증가하고 IT의 출현은 정보의 획득은 증가시켜 주었지만 도서관의 운영비용을 감소시켜 주지는 못했다.
- 사립로스쿨에게 세번째로 큰 부담이 되는 지출항목은 장학금 분야이다. 장학금제도는 우수한 학생을 유치하는 수단이기도 하지만 많은 로스쿨에서 등록금 수입의 15~20%를 차지한다. 등록금이 인상되게 되면 로스쿨은 두 방향에서 압력을 받게 된다. 하나는 더 많은 장학금에 대한 요구이고 다른 하나는 장학금을 받지 못하는 학생으로부터 동료학생의 교육비 보조에 대한 저항이다 (교외장학금과 기부금 등은 별개 문제이다).

<표 6> Percent of Tuition Paid by Need and Merit Based Grants 1990-2004

(단위 %)

80) Alex Wellen, The \$8.78 Million Maneuver, Education Life, N.Y. Times, July 31, 2005, at 18.

81) Michigan (8), Virginia (8), Boalt (8), UCLA (15), Texas (16) Minnesota (19). U.S. News & World Report, America's Best Graduate Schools 44 (2007 ed.).

	1990~ 1991	1991~ 1992	1992~ 1993	1993~ 1994	1994~ 1995	1995~ 1996	1996~ 1997
Public	14.28	14.50	15.65	20.45	18.02	20.81	19.72
Private	10.42	11.37	10.60	11.17	11.45	12.21	12.65
Total	11.09	11.92	11.34	12.63	12.53	13.57	13.89

	1997~ 1998	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004
Public	20.99	20.36	21.33	22.60	22.96	22.64	21.28
Private	12.76	13.67	14.74	15.27	16.22	16.98	17.51
Total	14.23	14.93	15.99	16.67	17.53	18.19	18.31

○ 특히 학생들이 교육의 질이 낮지 않으면서 비용이 저렴한 공립학교를 선택하는 경향을 보임으로써 사립학교의 등록금을 부담스럽게 한다. 공립학교는 등록금이 낮으므로 여전히 등록금 인상을 통하여 재정을 보충할 수 있는 여지가 있다고 할 수 있으나, 그들 역시 교외의 자금지원을 추구한다. 일부 학교는 등록학생수를 늘림으로써 재정확충을 피하고 있으나 이는 LSAT 와 GPA를 희생한다는 문제점을 안고 있다.

○ 법률교육은 변호사가 될만한 자격이 있는 사람이면 누구에게나 제공될 수 있어야 한다. 2003년 법대생이 대출총액은 25억 5천만 달러이다.⁸²⁾ 1995년에서 2005년 사이에 공립 로스쿨의 경우 자주민 등록금은 5,530달러에서 13,145달러로 58%, 비자주민 등록금은 11,683달러에서 22,897달러로 49%, 사립 로스쿨의 경우 16,798달러에서 28,900달러로 42%가 인상되었다.⁸³⁾ 2006-07학년도 공립 로스쿨의 평균 자주민 등록금은 13,000달러, 비자주민 등록금은 26,000달러, 사립 로스쿨의 평균 등록금은 29,000달러가 넘었다.⁸⁴⁾ 1992년에서 2002년 사이에 공립 로스쿨의 자주민 등록금 인상률은 134%였다.⁸⁵⁾ 같은 기간에 공립의 비자주민 등록금은 100%, 사립의 등록금은 76% 인상되었다.⁸⁶⁾ 로스쿨 졸업생의 평균 학자금 빚은 지난 5년 동안 2배로 늘어났다.⁸⁷⁾ 2006년, 사립 로스쿨 졸업생의 평균 학자금 융자는 76,763달러이고, 공립 로스쿨 졸업생의 경우는 48,910달러였다.⁸⁸⁾ 연방 Stafford 론(federal Stafford loans)으로부터 학생들이 연간 대부받을 수 있는 최대한도는 18,500달러이고 1993년 이래 이 액수는 증가되지 않았다.⁸⁹⁾ 로스쿨의 등록금 인상률은 매년 8% 일반적인 인플레이션률의 두 배가 넘는다. 이러한 속도라면 사립 로스쿨의 평균적인 교육비는 2015년까지 180,000달러를 상회할 것이다. 만약에 로스쿨의 등록금이

82) N. William Hines, Ten Major Changes in Legal Education Over the Past 25 Years, AALS News, at 1-2 (Aug. 2005), http://www.aals.org/documents/aals_newsletter_aug05.pdf.

83) Am. Bar Ass'n, Law School Tuition Average and Median (2005), www.abanet.org/legaled/statistics/charts/stats%20-%2005.pdf.

84) Id.

85) Am. Bar Ass'n, American Bar Association Fact Sheet: Stafford Loan Program Increase (2003), <http://www.abanet.org/legalservices/downloads/lrap/abafactsheetstaffordlimits.pdf>.

86) Am. Bar Ass'n, Meeting the Challenge of Law Student Debt: Loan Repayment Assistance Programs (LRAPs), <http://www.abanet.org/legalservices/downloads/lrap/finallawschoollrapbrochure.pdf>.

87) Id.

88) Leigh Jones, Salaries Rise, So Does the Debt, Pay Hikes Dwarfed by Law School Bills, Nat'l L.J. (Jan. 30, 2006).

89) Am. Bar Ass'n, Law School Tuition Average and Median (2005), www.abanet.org/legaled/statistics/charts/stats%20-%2005.pdf.

II. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교-미국의 경우

소비자물가지수와 일치한다면 사립 로스쿨의 등록금(교육비)은 96,000달러 이하로 유지될 수 있을 것이다.

<표 7> Public Resident Tuition(1985~2007)

PUBLIC SCHOOL RESIDENT STUDENT Year	#of Schools in Calculation	Average Tuition/ Fees	Increase Over Previous Year	Median Tuition& Fees	Increase Over Previous Year
1985	74	\$2,006		\$1,792	
1986	74	\$2,206	10%	\$1,969	10%
1987	74	\$2,398	9%	\$2,124	8%
1988	74	\$2,608	9%	\$2,267	7%
1989	74	\$2,916	12%	\$2,573	13%
1990	74	\$3,236	11%	\$3,012	17%
1991	75	\$3,591	11%	\$3,225	11%
1992	75	\$4,015	12%	\$3,537	10%
1993	75	\$4,418	10%	\$4,086	16%
1994	76	\$5,016	14%	\$4,397	8%
1995	76	\$5,530	10%	\$4,879	11%
1996	74	\$5,955	8%	\$5,269	8%
1997	76	\$6,521	10%	\$5,956	13%
1998	77	\$6,943	6%	\$6,501	9%
1999	77	\$7,367	6%	\$6,752	4%
2000	78	\$7,790	6%	\$7,201	7%
2001	78	\$8,419	8%	\$7,738	7%
2002	78	\$9,392	12%	\$9,252	20%
2003	78	\$10,819	15%	\$9,979	8%
2004	80	\$11,860	10%	\$11,012	10%
2005	80	\$13,145	11%	\$12,107	10%
2006	80	\$14,245	8%	\$13,107	8%
2007	80	\$15,455	9%	\$14,313	9%

<표 8> Public Non-Resident Tuition(1985~2007)

PUBLIC SCHOOL NON-RESIDENT STUDENT Year	#of Schools in Calculation	Average Tuition/ Fees	Increase Over Previous Year	Median Tuition& Fees	Increase Over Previous Year
1985	74	\$4,724		\$4,786	
1986	74	\$5,160	9%	\$5,300	11%
1987	74	\$5,616	9%	\$5,706	8%
1988	74	\$6,017	7%	\$5,930	4%
1989	74	\$6,759	12%	\$6,687	13%
1990	74	\$7,365	9%	\$7,390	11%
1991	75	\$8,250	11%	\$8,006	11%
1992	75	\$9,070	10%	\$8,850	11%
1993	75	\$9,763	8%	\$9,640	9%
1994	76	\$10,667	9%	\$10,785	12%
1995	76	\$11,683	10%	\$11,656	8%

1996	74	\$12,419	6%	\$12,275	5%
1997	76	\$13,234	7%	\$13,297	8%
1998	77	\$14,056	6%	\$14,220	7%
1999	77	\$14,754	5%	\$15,152	7%
2000	78	\$15,683	6%	\$16,113	6%
2001	78	\$16,643	6%	\$17,538	9%
2002	78	\$18,146	9%	\$18,650	6%
2003	78	\$20,171	11%	\$20,110	8%
2004	80	\$21,905	9%	\$21,458	7%
2005	80	\$22,987	5%	\$23,506	10%
2006	80	\$25,227	10%	\$25,262	8%
2007	80	\$26,691	6%	\$26,432	5%

○ 많은 로스쿨 졸업생들은 학자금으로 진 빚 때문에 급여가 낮은 공익분야에서 일하기가 어려울 수 있다. 그들은 평균 85,000달러(학부의 대부학자금 제외)의 빚을 갚기 위한 선택을 할 수밖에 없다. 2003년의 경우, 공립 로스쿨 졸업생 중 중간(median)에 해당하는 학자금 빚은 대략 45,000달러에 이르고, 사립 로스쿨의 그것은 약 69,000달러였다.⁹⁰⁾ 로스쿨 졸업생들이 빚 때문에 공익분야에서의 종사를 꺼리게 되면 우리는 많은 것을 잃게 되는 것이다.

<표 9> Average Amount Borrowed for Law School (2001-2006)

Academic Year	Public	Private
2006-2007	\$57,170	\$87,906
2005-2006	\$54,509	\$83,181
2004-2005	\$51,056	\$78,763
2003-2004	\$48,910	\$76,563
2002-2003	\$45,763	\$72,893
2001-2002	\$46,499	\$70,147

<http://www.abanet.org/legaled/statistics/charts/stats%20-%202020.pdf>

○ 평등정의구현(Equal Justice Works)이 2002년 학금을 조사한 바에 의하면, 응답자의 66%가 학자금 빚 때문에 공익분야를 일터로 선택할 수 없었다고 답했으며, 반면에 공공분야의사용자의 68%는 필요한 변호사를 찾기가 어렵다고 대답하였다.⁹¹⁾

○ 대형 로펌이 후한 초봉을 제공함으로써 로스쿨 졸업생들을 유인한다. 그러나 실제로는 명성이 높은 대형 로펌이 우수한 로스쿨의 졸업생들, 그것도 소수에 대해 고액연봉의 기회를 제공하는데, 그들은 이미 많은 장학금을 지급받았거나 학자금 빚이 거의 없는 사람들이다. 많은 빚을 진 학생들은 중소 로펌을 두고 경쟁하는데, 그러한 로펌에서의 빚-소득 비율은 주택할부금과 맞먹는다. 정부나 공공분야에 취업하는 학생들은 평균 35,000달러의

90) N. William Hines, Ten Major Changes in Legal Education Over the Past 25 Years, AALS News, at 5 (Aug. 2005), http://www.aals.org/documents/aals_newsletter_aug05.pdf.

91) Equal Just. Works, NALP, & the P'ship for Pub. Serv., From Paper Chase to Money Chase: Law School Debt Diverts Road to Public Service 6 (2002), available at <http://www.equaljusticeworks.org/files/lrapurvey.pdf>.

연봉을 받는다. 그 수입을 85,000달러의 빚과 비교해 보면 금전적인 압박은 대단한 것이다.

○ 과도한 빚에 대한 염려로 인하여 많은 로스쿨은 자체적으로 상환지원 프로그램(LRAP)을 시행하고 있다. 불행하게도 이러한 프로그램은 법학교육의 비용을 증대시킬 뿐 아니라 소수만이 혜택을 누릴 수 있는 제도이다. LRAP는 연방정부, 주변호사협회, 그리고 고용주가 제공하는 것이지만 2001년 이후 이 프로그램은 크게 증가하지 않았다. 2002년 기준으로 56개의 로스쿨과 6개 주(州)만이 LRAP 프로그램을 가지고 있었다. 2006년 현재 LRAP 프로그램은 100개의 학교와 17개 주(州)가 두고 있고 9개 주가 그런 프로그램을 개발하고 있다. 국가가 제공하는 LRAP의 전형적인 모습은 연방 학자금을 대부분 받은 학생은 누구나 소득에 따른 일정한 분담금을 상환하는 것이다. 대부분 상환은 소득의 일정액을 넘지 않는 한도 내에서 일정한 비율로 하며 25년의 상환 후에도 남은 잔액은 면제하는 것이다.⁹²⁾ 그러나 이 프로그램 참여자는 결혼이나 자녀의 양육 지원을 받지 못할 수도 있다. 거기다가 25년간의 상환기간은 너무나 길다. ABA는 결혼으로 인한 손해나 상환기간을 15년으로 줄이는 로비를 하기 위해 대부분 상환 및 면제위원회(Commission on Loan Repayment and Forgiveness)를 설치했다.⁹³⁾

(2) 미국 법학교육의 경제적 · 윤리적 측면

- 미국의 법학교육은 경제적으로 존속이 가능할 것이며 사회적으로 정당화될 것인가? 미국 로스쿨은 점점 더 체질이 강해질 것인가 아니면 일류가 아닌 로스쿨들은 자동차 산업처럼 몰락할 것이 아닌가? 교육기관의 자기만족과 탐욕이 모든 것을 망치는 것은 아닌가?
- 미국 로스쿨의 등록금은 어떤 곳에서는 년 40,000달러가 넘고, 사립 로스쿨에서는 보통 30,000달러 대 중반이다.⁹⁴⁾ 주립 로스쿨에서조차도 어떤 곳은 20,000달러에서 30,000달러이다.⁹⁵⁾ 로스쿨은 3년제 대학원 과정이므로 학생들은 이러한 비용문제를 4년간의 대학을 마친 후에 마주치게 된다. 미국을 제외하고 거의 대부분의 나라는 법학은 학부에서의 과목이며 통상 변호사시험과 모종의 연수기간을 거치도록 하고 있다.
- 몇 개의 주를 제외하고 거의 모든 주에서는 인가를 받은 로스쿨이 집단적으로 법학에 대한 독점권을 갖는다. 변호사가 되기 위해서는 로스쿨을 졸업해야 하기 때문이다.
- 그러한 독점권은 물론 법에 의해 인정된 것이고 따라서 법에 의해서 언제나 폐지될 수 있는 것이다.

92) Am. Bar Ass'n, American Bar Association Fact Sheet: The Income-contingent Repayment Option of the William D. Ford Federal Direct Lending Program 1 (2003), <http://abanet.org/legalservices/downloads/lrap/abafactsheeticropoption.pdf>.

93) ABA Comm'n on Loan Repayment & Forgiveness, Lifting the Burden: Law Student Debt as a Barrier to Public Service 38-39, available at <http://www.abanet.org/legalservices/downloads/lrap/lrapfinalreport.pdf>.

94) Law: What are the priciest and cheapest private law schools?, U.S. News & World Rep., http://grad-schools.usnews.rankingsandreviews.com/grad/law/private_cost (last visited June 4, 2008) (ABA 인가를 받은 모든 미국의 로스쿨의 2007-08 학년도 등록금(tuition and fees)).

95) Law: What are the priciest and cheapest public law schools?, U.S. News & World Rep., http://grad-schools.usnews.rankingsandreviews.com/grad/law/public_cost(미국의 주립 로스쿨의 2007-08 학년도 등록금).

- 최근 수십년 동안 집단적인 독점권에 의한 보호 아래 로스쿨은 학문적으로 뿐 아니라 물질적으로도 번영하였다. 1970년대까지는 대부분의 로스쿨은 과도한 지성적 야망이 부과되어 있지 않았다. 일류를 제외한 거의 모든 로스쿨의 교실에서의 강의는 원리적인 설명이었고, 교수진의 학문성은 우선순위가 아니었다. 학제간의 학문적 연구는 거의 없었다. 명성이 높은 로스쿨조차도 지성의 온상은 아니었으며 그래도 최상의 로스쿨과 나머지 로스쿨간에는 커다란 학문적 활동의 갭이 존재하였다.
- 1970년대와 80년대에는 사정이 달랐다. 대부분의 로스쿨은 교수의 학문성과 연구실적의 출판을 독려하기 시작하였다.
- 사실 2차 대전 이후, 특히 1970년부터 미국의 법학교육의 지적 수준과 학문적 수준이 놀랍게 향상되었다. 법학교육의 민주화가 이루어지고 학문적 수준의 지평이 높아졌다. 몇몇의 엘리트 로스쿨에서나 볼 수 있었던 질적으로 높은 수준의 교육과 연구가 많은 로스쿨에서 이루어졌다. 특히 교수진의 학문성이 어느 곳에서나 증진되었다.
- 교수의 학문성에 대한 새로운 강조가 교실에서의 강의와 법대 학생들의 교육적 경험을 전체로서 향상시켰다고 생각하는 것이 합리적인 것이다. 강력한 학문적 가치를 갖는 로스쿨은 교수에게 지적인 압력 뿐 아니라 도덕적인 압력까지 가하여 교수직을 비즈니스 이상의 그 무엇이 되게 한다.
- 다방면으로 법학교육의 추세는 최근 수십년간 감탄할 만큼 변화되었다.
- 법학교육은 돈이 들며 등록금을 지불한다. 이러한 배경에서 로스쿨이 변호사시험에의 접근성을 독점하고 있으므로 등록금의 인상하는 것은 어려운 일이 아니었다. 그러나 1980년대까지는 등록금 인상률이 일반적으로 인플레이션률을 앞지르지는 않았다.
- 그러나 1980년대 이후로 로스쿨의 교육비용은 지속적이고도 급격하게 인상되었다. 지난 30년 동안 로스쿨의 등록금은 공립·사립을 막론하고 일반 인플레이션률의 2~3배로 올랐다. 최근에 등록금 인상률은 인플레이션률 보다 3배 이상인 학교도 많았다.
- 그 돈은 어디서 나오는가? 그 돈은 무엇보다도 법대 학생과 그 가족으로부터 나온다. 대부분의 미국 로스쿨은 운영비와 예산을 학생들의 등록금에 크게 의존한다. 불과 소수의 학교만이 기부금으로부터 실질적인 수입을 이끌어 낸다.⁹⁶⁾ 2006년 기준으로 56개의 대학이 10억 달러가 넘는 기부금을 보유하고 있는 것으로 나타났다.⁹⁷⁾ 스와스모어(Swarthmore) 대학의 경우 13억 달러의 기부금을 축적해 놓고 있으며 그 수익금으로 대학운영 예산의 43%를 충당하고 있다. 2005년 기준으로 스와스모어 대학은 학생 1인당 73,690달러를 지출하였는데 이 중 등록금과 기숙사비를 포함하여 학생의 부담은 1인당 41,000달러였다.⁹⁸⁾

96) 미국에는 2000개 이상의 대학(colleges and universities)이 있으나 그 중 14개의 대학이 모든 기부금의 3분의 1을 보유하고 있다. 그리고 많은 기부금을 가지고 있는 대학조차도 기부금으로부터의 수익을 전부 또는 대부분을 기부금을 더 확충하는 데 사용하고 등록금이나 운영비를 보조하는데 사용하지는 않는다. See Richard Vedder, Federal Tax Policy Regarding Universities: Endowments and Beyond 11-20 (2008), http://www.collegeaffordability.net/Final%20Endowment%20Report_0130.pdf. See also Lynne Munson, Op-Ed., College Tuitions Rise While Endowments Simply Swell, USA Today, Oct. 18, 2007.

97) Fifty-six American universities have endowments exceeding a billion dollars. See Justin Pope, More Colleges Join an Elite Rank, Chi. Trib., Jan. 23, 2006, at 14.

98) Jonathan D. Glater & Alan Finder, In Tuition Game, Popularity Rises With Price, N.Y. Times, Dec. 12, 2006

Levin 예일대 총장도 2006년 2000여명의 신입생을 상대로 한 연설에서 학생들에 대한 교육비용의 절반은 동문들의 기부금으로 충당되고 있음을 밝힌 바 있다⁹⁹⁾

<표 10> 15 Schools With Over 500,000 Endowment Per Student, 2005

Institution	Endow/Student	3.5%Yield	4.6%Yield	6%Yield
Princeton	\$1,763,539	\$61,724	\$81,123	\$105,812
Yale	1,439,114	50,369	66,199	86,347
Harvard	1,409,498	49,332	64,837	84,570
Stanford	1,001,208	35,042	46,056	60,072
Grinnell	958,675	33,554	44,100	57,522
Pomona	902,899	31,601	41,533	54,174
Swarthmore	842,882	29,501	38,772	50,573
Rice	773,709	27,080	35,591	46,423
Amherst	763,398	26,719	35,116	45,804
MIT	719,214	25,172	33,084	43,153
Williams	697,313	24,406	32,076	41,839
Cal Tech	696,793	24,387	32,052	41,806
Wellesley	613,502	21,473	28,221	36,810
Berea	600,667	21,023	27,631	36,040
Dartmouth	513,222	17,963	23,608	30,793

Source: National Association of College and University Business Officers, National Center of Education Statistics, author's calculations.

- 로스쿨들도 상당한 공공의 보조금을 받는다. 이러한 보조금은 주립대학에 속하는 공립의 로스쿨의 경우처럼 때때로 직접적인 지원을 받는다. 보다 일반적으로 말하면, 로스쿨들은 정부가 보조하는 학생대부 프로그램으로부터 혜택을 받는다.
- 그 돈은 어디로 가는가? 교수 급여가 로스쿨의 주요 운영비이고 상급 교수들의 연봉은 지난 30년 동안 물가상승률을 훨씬 앞질렀다. 로스쿨 교수들의 연봉은 일반적으로 대학(college and university)교수의 평균 연봉의 2배 정도이다. 2006-07학년도 로스쿨의 전임교수의 평균 연봉은 143,012달러였고; 학부의 문과대학 교수의 평균 연봉은 76,624달러였다. 2004-05학년도 로스쿨 교수의 평균연봉은 111,909달러인 반면 일반대학의 교수의 평균 연봉은 66,407달러였다.¹⁰⁰⁾
- 로스쿨 교수의 연봉이 오른 반면에 강의부담은 줄었다. 30년 전의 미국의 많은 로스쿨에서는 교수는 학기당 3과목 내지 4과목을 가르쳤다: 일년에 6과목 이상 가르쳤다. 1990년대까지는 학기당 2과목, 일년에 4과목을 담당하는 것이 일반적이었다. 지난 10년 동안에 최고의 로스쿨들에서는 통상, 한 학기에 2과목, 다른 학기에 1과목, 일년에 3과목(또는 10학점) 정도로 줄었다.¹⁰¹⁾ 최고라고 불리지 않는 다른 많은 로스쿨에서도 이 수준으로 강의

99) Richard C. Levin, Preparing for Global Citizenship: The Freshman Address, Yale Alumni Mag., Nov./Dec. 2006.

100) Scott Jaschik, Faculty Salaries Up 3.2%, Inside Higher Educ., Apr. 1, 2005, <http://www.insidehighered.com/news/2005/04/01/salaries>.

101) Posting of Gordon Smith to Conglomerate: Business, Law, Economics, Society, Law Professor

부담을 줄여 왔다.

<표 11> Law Professor Teaching Loads

Institution	Courses	Credits
Yale	3	
Harvard	3	
Stanford		9 or 10
Columbia		10
New york		10
University of Chicago		11 (quarter system)
University of pennsylvania		10
University of Michigan		10
University of Virginia		10
Northwestern	3	
Cornell	3	
Duke	3	
University of California-Berkeley		10
Georgetown		10
University of California-Los Angeles		10
University of Texas-Austin		10
Vanderbilt		10
University of Southern California	3	
University of Minnesota-Twin Cities		10
Boston	3	
George Washington	3	
University of Iowa		12
Washington & Lee ...		10
University of Notre Dame ...	3(30 credits over 3 years)	
Washington University in St. Louis	3(no fewer than 9 credits)	

http://www.theconglomerate.org/2005/04/law_professor_t.html

- 높은 수준의 교수연봉과 낮은 강의부담만이 로스쿨의 교육비용을 높인 요소는 아니다. 최근 수십년간 많은 로스쿨에서 행정직원의 수와 연봉이 상당한 수준으로 늘어났다.¹⁰²⁾ 로스쿨들은 새로이 획득가능한 IT기술에 대해서 뿐 아니라 건물 기타 시설에 대하여 2~30년 전과 비교하여 낭비라고 해도 좋을 만큼의 많은 돈을 쏟아 붓고 있다.
- 이 모든 것이 규범적으로 정당화될 수 있는가?

Teaching Loads, http://www.theconglomerate.org/2005/04/law_professor_t.html (Apr. 12, 2005).

102) 미연방교육부의 발표에 따르면, 미국의 고등교육에 있어서 2006년에 처음으로 전임행정직원의 수가 전임 교수의 수를 증가하였다. Scott Jaschik, The Shrinking Professoriate, Inside Higher Educ., Mar. 12, 2008, <http://insidehighered.com/news/2008/03/12/jobs>.

▷ 내가 보기에는 적당한 정도로 법학 분야에 보조금을 투입하는 것은 그것이 학생이 부담한 등록금에서 나온 것이든 직·간접의 공적 보조금이든 정당화될 수 있다고 본다. 법학의 학문적 성취가 보다 나은 법학교육과 보다 나은 변호사업에 기여한다. 이러한 사실은 변호사업이 유례없이 중요하고 영향력이 있는 미국사회에서는 논리적인 생각이다.

▷ 물론 보조금의 성격과 정도는 문제로 남는다. 예를 들면, 학문적 노력이나 생산성과 무관하게 강의부담이 줄어들었다면 이것은 교수의 연구를 위한 암묵적인 보조금이라고 보는 것이 옳다. (고등학교 교사의 통상적인 강의부담이 줄어들게 되면 특별히 헌신적이지 않다면 체계적인 연구를 하게 되지 않을지 모르지만,)

○ 이 모든 것을 경제적으로 감당할 수 있는가? 그것은 상위 2~30개 로스쿨에게는 당연히 가능하다. 그러나 그 보다 하위에 랭크되는 로스쿨에게는 불확실하다. 그것은 분명히 법대 학생과 그 가족이 상당한 빚을 져 가면서 계속하여 기꺼이 등록금을 지불할 것이냐에 달려 있다. 대부분의 로스쿨 졸업자들은 대도시의 훌륭한 로펌에서의 매력적인 보수에 훨씬 못 미치는 수입을 올리게 될 것이라는 생각을 하고 있다.¹⁰³⁾ 또한 정부의 보조금, 정부 보증의 학자금 대부 등이 계속 제공되느냐에 달려 있다. 그리고 오직 인가받은 로스쿨을 졸업한 자에게만 시험을 통하여 변호사가 될 기회를 제공하는 집단적 독점권이 법률에 의해 보장되느냐에 달려 있다.

○ 로스쿨의 비용과 사람들의 지불의사와 관계를 구성하는 요인 중의 하나가 법학교육의 정치적 또는 이념적인 측면이다. 법학교육의 비용이 비싼 것은 부분적으로는 로스쿨 교수의 연구와 저작에 대한 보조금에 기인한다. (3~40년 전 보다 훨씬 많은 로스쿨에 보다 많고 좋은 학자가 있다).

○ 덜 학문적이고 더 시장지향적인 현실적인 모델의 법학교육 모델을 생각하는 것은 어렵지 않다. 어쨌든 거의 모든 엘리트 로스쿨에서 이러한 경우를 생각하는 것은 어렵지 않다. 지적으로는 알파하고 도덕적으로는 덜 규범적인 법학교육, 즉 "법은 어떠해야 하는가?"에 대한 덜 철저한 법학교육이다. 예를 들면, 영국에서의 고등교육의 추세는 지난 10년간 이러한 방향에서 이루어졌다. 법학교육을 포함한 영국의 고등교육은 학문적 성과와 책임성에 대한 염려 때문에 정기적으로 정부가 감독하는 연구평가에 의해 변형되었다. 그것은, 적어도 신랄하게 비평하는 사람의 입장에서 보면, 행정직원에게 관료적인 힘이 부여되고 정량평가의 분위기를 고양시켰다. 교수 각자는 몇 페이지 혹은 몇 단어짜리 연구논문을 발표했다는지가 중요했다. 비판자의 입장에서 보면, 강의의 수준이나 학문적 연구의 질을 높이지 못하고 학문적 도덕성만 급격하게 떨어뜨린 결과가 되었다.

(3) 규모의 문제

로스쿨 규모는 로스쿨의 경영에 있어서 대단히 중요한 요소이다. 규모가 작다는 것은 장단의 복합적인 효과가 있어서 규모가 작아서 유리한 점도 있지만 작은 규모로 인하여 극복할 수 없는 문제도 많다.

103) Debra Cassens Weiss, Big Salaries Linked to Big-Name Law Schools; Small Pay Is Larger Reality, A.B.A. J., Jan. 8, 2008. 58개의 로스쿨 졸업자의 초임이 연간 60,000달러인 남짓하다는 사실은 대형 로펌의 연간 초임이 160,000달러라는 사실에 묻혀버리고 만다.

[교과목의 넓이와 깊이]

모든 과목을 망라하는 교육과정, 다양한 교수법, 그리고 세련된 법학교육이 요구하는 기술적 훈련과정 등을 유지해야 한다는 것만큼 작은 규모의 로스쿨에게 어려운 점은 없다. 그러한 교육과정을 유지할 수 있을 뿐 아니라 그렇게 하고 있다는 사실은 다른 여러 가지 요소에 기인하는 덕분이다.

[학생 1인당 높은 고정비용]

- 규모가 작은 로스쿨의 비경제성은 레벨(Paul A. LeBel) North Dakota 로스쿨의 학장이 잘 지적하고 있다.
- 오늘날의 로스쿨들 로스쿨의 목적을 달성하는 데 필요한 서비스를 제공할 재능과 혁신적인 마인드를 지닌 많은 전문가를 필요로 한다. 행정적 인프라구축을 위한 소규모의 로스쿨의 학생 1인당 초기 투자는 규모가 큰 로스쿨에 비하여 상당히 높다.
- 소규모 로스쿨의 원활한 행정을 위해서는 두 방면에서의 압력이 있다. 하나는 등록금 인상이 우수한 학생의 유치에 있어서 경쟁력을 떨어뜨림에도 불구하고 등록금 인상에 대한 압력이 끊이지 않는다는 점이다.
- 오랜 전통의 디킨슨(Dickinson) 로스쿨은 법률지식 산업의 역동적인 변화의 바다 속에서 학교운영의 재정적 부담을 이기지 못하고 펜실베니아 주립대(Pennsylvania State University)와 합병한 것은 소규모의 로스쿨의 운영이 얼마나 어려운가 하는 단적인 예가 되었다. 당시의 프레이(Robert Frey) 디킨슨 로스쿨 학장은 "고급 기술에 대한 비용, 비용 및 노동집약적 임상법학교육, 늘어가는 새 분야에 유능한 교수를 유치할 필요성 등이 점증함에 따라 특히 소규모의 로스쿨로서는 낮은 등록금을 유지하며 버틴다는 것이 불가능하다"고 판단한 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁴⁾

(4) 재원조달 방법 - 비용문제에 대한 접근수단으로서의 모금행위

[입법에 의한 정책적 접근]

- 미연방 고등교육법(Higher Education Act)은 제4장에서 상환의무가 없는 장학금 지원 (grant aid), 대부제도, 그리고 근로장학금제도 등에 관하여 규정하고 있다. 이러한 프로그램들은 고등교육의 기회를 확장하기 위한 것이고 학생 지원을 위해 2005 회계연도에 730억 달러에 가까운 예산이 책정되었다. 여기에는 연방재원에 의한 직접적인 지원 뿐 아니라, 연방정부가 자금을 지원하면서 대학에 요구하는 대응자금도 포함되어 있으나, 기존 대부금을 갹신하는 통합대부금(Stafford Loan)은 포함되어 있지 않다.¹⁰⁵⁾
- 제 4장의 프로그램 중 가장 규모가 큰 것이 Pell Grant 장학금과 연방 가족교육학자금

104) Charles Thompson, Dickinson Trustees Felt Now Was the Time/Changes in Legal Business Helped Prompt Merger with Penn State, Harrisburg Patriot, Jan. 19, 1997, at B3, 1997 WL 7504843.

105) 고등교육법 제4장의 학생지원에 대한 자금총액이나 혜택을 받은 학생 수에 관하여 자세한 것은 <http://www.ed.gov/about/overview/budget/budget06/summary/index.html> 참조.

대출제도(FFEL) 및 직접대출 제도(DL) 프로그램이다. 이들 프로그램을 통해 학생들은 다니고 싶은 대학을 선택하며 고등교육을 위한 재정적 지원을 받는다. Pell Grant는 경제적으로 어려운 학부생들을 위한 장학금 제도로서 2005 회계연도 기준으로 530만명의 학생에게 할당된 자금규모는 124억 달러였다. FFEL 프로그램의 자금원은 민간 대부업자인데 이 자금은 대학원과 학부 학생, 그리고 학부모가 수혜자가 될 수 있다. 일부 FFEL 프로그램의 지원 기준은 경제적 수요이나 다른 FFEL 프로그램은 경제사정이 고려되지 않는다. 2005 회계연도에 130만 건의 신규 대출에 430억 달러가 지원된 것으로 추산된다. 그리고 DL 프로그램도 FFEL 프로그램과 동일한 종류의 학자금을 공급하는데 대출자금이 연방정부로부터 직접 제공된다는 것이 차이점이다. 이 프로그램에서는 참여 대학이나 대부업자가 연방정부를 대신하여 대부 제공자가 된다.

○ 고등교육법 제4장에는 연방 보조적 교육기회교부금(SEOG), 연방 근로장학 프로그램, 그리고 연방 Perkins 대부제도 등과 같은 소규모의 학생지원 프로그램이 더 있다. 이들 프로그램은 대학이 학생들에게 장학금을 지급하도록 학자금을 대학에 할당하므로 이들을 집합적으로 일컬어 대학중심의 학자금지원제도라고 한다. 대학이 이 프로그램에 참여하기 위해서는 일정 부분 매칭펀드(대응자금)를 부담하여야 한다. 대학원생들은 근로장학 프로그램과 Perkins 대부제도에만 참여할 수 있는 반면, 학부생들은 위의 3개의 프로그램 모두에 참여할 수 있다. 2005 회계연도의 이들 프로그램의 지원자금 규모를 보면, SEOG 프로그램이 9억8천6백만 달러 (130만 명), 연방 근로장학프로그램이 12억 달러 (81만9천명), 그리고 Perkins 학자금대부제도가 11억 달러 (56만7천명)에 달하는 것으로 추산된다. 한 가지 주목할 것은 Perkins 대부제도에서는 대학이 부담하는 매칭펀드 외에도 기존 대부금의 상환금을 대출의 자금원으로 사용하게 된다는 점이다.

○ 제4장의 학생지원 프로그램에는 주(州)로 하여금 학생의 경제적 수요에 기반을 둔 교부금제도의 시행을 촉진하기 위하여 주(州)에게 연방정부가 매칭펀드를 제공하는 교육지원협력촉진(Leveraging Educational Assistance Partnership, LEAP) 프로그램이 있다. 2005 회계연도에 16만 7천명의 수혜자에게 총 1억6천7백만 달러를 제공하게 하기 위하여 연방정부는 6천5백6십만 달러를 제공하는 것으로 추산되었다. 이 금액은 주정부의 대응자금요건의 충족에 대하여 제공한 자금만을 반영한 것이다.

○ 시간이 흐름에 따라 여러 가지 연방 학생지원 프로그램의 중점이 교부금과 근로장학 프로그램으로부터 학자금 대출제도로 이동해 가고 있다. 대학위원회 (The College Board)의 추산에 의하면, FFEL, DL, Perkins 학자금대출 프로그램을 통한 연간 대부금 총액은 1993-1994학년도부터 2003-2004학년도 사이에 약 156퍼센트 증가했다. 이에 비하여 Pell Grants, SEOG, 그리고 LEAP 등의 프로그램을 통해 지원된 장학금의 규모는 통틀어 같은 기간 동안 114 센트가 증가하였고, 근로장학프로그램을 통한 지원규모는 58퍼센트의 증가율을 보였다. 1993-1994학년도에는, 교부금, 대출, 그리고 근로장학 프로그램 등에서 지원받은 총 금액 중에서 76%가 대출로부터 충당되었고, 22%가 교부금, 그리고 나머지 3%가 근로장학 프로그램으로부터 조달되었다. 2003-2004학년도에 이르러서는 학자금 지원의 상대적인 비중이 대출 79%, 교부금 19%, 근로장학금 2%로 대출의존도가 더욱 심화되었다.¹⁰⁶⁾

106) The College Board, Trends in Student Aid 2004 참조.

○ 연방과 주(州) 차원에서 이러한 교육비용 문제에 대한 다단계의 해결방안이 모색되었다. 2007년 9월 27일 연방 대학비용감축 및 교육기회접근법(College Cost Reduction and Access Act (H.R. 2669))이 서명되어 법률로 발효되었는데, 그 법의 중요한 두 개의 규정이 로스쿨 학생들에게 영향을 미쳤다. 하나는 수입에 기초한 상환 규정이고 다른 하나는 공익 서비스에 종사하는 졸업생에 대한 대부금 면제 규정이다. 수입에 기초한 상환 규정은 수입에 비하여 대부금의 비율이 높은 모든 졸업생에게 적용되는데, 연방 학자금 상환금을 가처분 소득(discretionary income)의 15% 이하로 한정하는 룰에 따름으로써 매월 상환금이 감축된다. 대부금 면제 규정은 공공분야에 종사하는 졸업생은 120회(약 10년)에 걸쳐 상환금을 지불하면 미이행 잔액을 면제해 주는 것이다.

[기부금품모집에 의한 접근]

○ 재정의 확충은 교수, 학생, 그리고 직원 등에 대한 지원을 강화하는 데 필수적일 뿐 아니라 로스쿨의 학문적 목표를 증진하는 데에도 중요하다. 학교는 재정의 확충 없이는 진취적인 프로그램을 시행할 수 없다. 등록금과 공적 자금을 의한 전통적인 재원에는 한계가 있다.

○ 사립의 로스쿨은 역사적으로 자선적 기부금으로 등록금 수입을 보충해 왔다. 사립의 로스쿨의 등록금은 비싸지만 예산의 균형을 맞추는 데 필요한 학생수를 확보하여야 하기 때문에 등록금에는 한계가 있다. 등록금 의존적인 사립의 로스쿨은 다양하고 재능 있는 학생들을 확보하는 데 필요한 질 높은 교육프로그램을 제공하기 위하여 모금이 필요하다. 자선적 기부는 학교로 하여금 거액의 등록금을 부담할 수 있는 학생을 필요로 하는 것과 질 높은 교육기관의 목표에 상응하는 학생들을 확보해야 하는 딜레마를 해결할 수 있게 한다. 학생에 대한 장학금의 증대는 등록금 문제를 완화해 준다. 교수에 대한 지원, 도서관, 그리고 기술의 도입 등 학교전체를 위한 모금은 또한 학교의 등록금 의존도를 감소시켜 준다.

○ 공립학교도 역시 사적인 모금을 할 필요가 절실하다. 공립학교는 주정부의 세출경비를 지원받기 때문에 사립학교 만큼 등록금에 심하게 의존하지 않는다. 바로 공공예산의 지원을 받는다는 점이 공교육은 주민들에게 적절한 비용으로 교육을 제공해야 하는 것이다. 그러나 주정부의 지원이 공립 로스쿨의 해결사는 아니다. 공공 자금의 지원은 회계연도마다 다르고 정치적·경제적 상황에 따라 다르다. 그리고 공적 자금은 쓰일 곳이 많아서 주정부의 예산은 공립 로스쿨에게 일정하게 지원하지 못한다. 대학은 항상 예산배분을 위해 로비를 하여야 한다. 소위 많은 ‘주립’기관들은 기관예산의 많은 부분이 주정부의 자금이 아닌 다른 곳으로부터 충당되므로 엄격한 의미에서 ‘주로부터 지원받는’ 또는 ‘주로부터 도움을 받는’ 기관에 불과하다. 사적인 모금으로 실제로 소요되는 교육비용과 주정부의 부족한 지원의 차액을 벌충하여야 한다. 이상적으로 생각해 보면, 모금된 재원으로 주정부의 책임에 속하는 기본적인 운영비나 유지비를 충당할 것이 아니고 교육기관의 학문적 특수성을 살리기 위해 ‘추가적인’ 모금이 쓰여야 한다. 자선에 의한 모금은 학생에게 제공하는 교육의 질을 높이는데 사용되어야 하는 것이고 감축된 주정부의 지원을 벌충하는 데 사용되어서는 아니 된다.

○ 공립학교 지도자들은 입법부에 대해서 자기 학교를 변호해야 한다. 물론 이러한 일은 대학본부가 떠맡아야 하는 일이지만 로스쿨 학장도 주정부의 지원이 모자람을 애석해 하고

있기만 하던 시대는 지나갔다. 그들도 사립학교의 지도자들처럼 적극적으로 다른 재원을 찾아야 하고 자선적 기부, 보조금, 그리고 기업가적 창의력 등을 발휘해야 한다. 그들은 교수들의 여행경비, 연구 보조, 그리고 계절학기 연구 자금 등을 공급해야 한다. 오늘날은 학장의 이러한 모금에 대한 수완 없이 학교의 발전을 위한 동기부여가 가능한 공립학교는 없다. 만일에 학장이 위대한 일의 수행자라면 그것은 혁신적인 아이디어를 가진 동료교수에 감사해야 할 뿐 아니라 그들의 노력을 뒷받침할 자금을 모아야 한다.

○ 매년 학계와 법조계가 법학교육에 새로운 요구를 해오기 때문에 공사립을 불문하고 재정 수요가 늘 수밖에 없다. 값비싼 기술이 절대적으로 필요하다. 오늘날의 로스쿨은 지속적으로 컴퓨터실을, 무선 인터넷 시스템, 그리고 멀티미디어 강의실 등을 지속적으로 지원하고 최신화해야 한다. 그들은 법정에서 훌륭한 업무를 할 수 있도록 가르치지 못했다고 불평하는 동문들을 위한 기술훈련 기회도 제공해야 한다. 21세기 법학교육에서 필수적인 것은 재판에서의 변론, 다양한 임상프로그램의 제공, 잘 관리되는 학외 연수 등이다. 이러한 실무적인 법률업무에 더하여, 그러한 프로그램은 법률가로서의 전문성과 윤리에 관한 문제를 심사숙고 해 볼 수 있는 좋은 기회를 제공하여야 한다. 그것들은 학생들에게 공공의 서비스로서의 법률의 의미를 주입시키는 것을 돕고 공동사회에서 타인을 돕는다는 모든 법률가의 의무를 학생들이 민감하게 받아들일 수 있도록 한다. 물론 그러한 교육과정은 학생-교수비율이 낮아야 하고 재원이 집중적으로 투입되어야 한다. 100명의 학생들을 극장 스타일의 커다란 강의실에 집어넣고 강의하는 것은 제한적인 핵심 필수과목에 대해서는 여전히 타당할지 모르지만, 그러한 교수법이 갖는 한계란 너무나 명백한 것이다. 학생들을 적절하게 가르치기 위해서는 로스쿨에서도 다른 교과목의 경우처럼 점점 더 실험실 같은 환경을 필요로 하게 되었고 작은 그룹과 다양한 교과과정의 제공은 더 많은 교수를 필요로 한다.

○ 게다가 교육과정은 다방면으로 팽창하고 있다. 실무기술을 훈련하는 과목이 보다 많아졌을 뿐 아니라 동시에 귀중한 법률정책적 배경을 제공하고 한 때에는 학생들에게 법체계나 규범 및 진후 맥락에 대하여 깊이 있게 사고하는 만족감을 주었던 이론강좌도 많이 늘었다. 오늘날의 로스쿨은 다른 캠퍼스의 교과목, 예컨대 정치학, 역사학, 경영학, 철학, 경제학 등과 연계하는 프로그램을 운영하기 위해서도 많은 재원이 필요하다. 또한 경영학, 세법, 환경법, 국제법, 지적 재산권, 프라이버시, 법과 기술, 그리고 화이트칼라 범죄 등의 상위레벨의 교과목을 가르치는 데에도 많은 재원이 필요하다. 로스쿨은 계속하여 선택과목을 추가함으로써 교수비용(instructional costs)이 더 필요하지만 여전히 핵심 필수과목도 가르쳐야 한다. 국제적인 프로그램도 늘어나고 있다. 로스쿨의 교육과정은 전통성과 참신성을 동시에 배치하여야 할 뿐 아니라 동시에 전문성을 가져야 하며 또는 한 과목 이상에서 최적의 배움터이어야 한다. 로스쿨의 교수는 여러 과목을 가르치고 연구하여야 하며 캠퍼스와 지역사회에 전문지식을 제공해야 한다.

○ 끝으로 로스쿨의 도서관은 또 하나의 재정수요가 많은 곳이다. 수년 동안 로스쿨은 적어도 재원의 5분의 1을 할당하여 새로운 책을 사들이느라고 두 자리 수의 예산팽창을 경험하였다. 일년에 10%의 인플레이션률을 전제로 하면 100만달러의 도서구입 예산은 10만달러의 도서구입 예산의 증액이 있어야만 구매력이 전년도와 동일하게 된다. 도서관에는 훌륭한 사서와 기술자가 필요하다. 도서관은 여러 그룹의 고객에게 봉사한다. 훌륭한 교수진으로부터의 훌륭한 강의와 학생의 연구물 생산은 같은 정도로 훌륭한 법학 도서관으로부터 나온다. 사립대학의 등록금 뿐 아니라 공립대학의 주정부의 지원도 도서관의 이러한 점증

하는 재정수요를 감당하지는 못한다.

- 요컨대 사립학교에서의 등록금에도 최고 한도가 있고 공립대학의 경우에도 주정부의 지원이 신뢰할 만하지 못하다는 사실 때문에 오늘날 로스쿨이 직면하고 있는 재정적 문제는 법학교육이 어느 때 보다 고비용 구조로 바뀔으로써 명백해졌다. 법학교육에 있어서 진보를 위해서는 로스쿨의 학장이 열정적인 모금활동가일 필요가 있다. 학장은 로스쿨을 위한 새로운 아이디어를 얻어서 그것을 숙고하는 것을 즐겁게 여겨야 한다. 어떤 아이디어는 저절로 떠오르기도 하지만 대부분은 교수, 학생, 직원, 동문, 그리고 다른 학교의 지도자들로 부터 얻게 된다. 학장은 그 새로운 아이디어가 번창할 수 있도록 자금을 조달하여야 한다. 모금운동은 학교의 지도자로서의 학장지위의 일부분이다.

4. 정부의 로스쿨에 대한 재정지원 현황 - 공립 로스쿨의 준사립화

- 21세기, 새천년 들면서 공립대학에 대한 국가의 재정지원이 급격히 감소하고 등록금은 두 자리수로 인상되었으며, 교수-학생수의 비율은 상승하였다.
- 공립대학들은 정부의 재정지원에 있어서 재량적 비용까지 지원하던 체계에서 필요비용만을 제공하는 방식의 체계적이고 구조적인 변화에 직면하고 있다. 고등교육재정은 주정부의 예산에 있어서 커다란 재량이 인정되는 항목이었으나 저소득층에 대한 정부의 의료보험(Medicade)과 같은 의무적인 사항이 급속히 증가하여 재량적인 항목을 대체하고 있다.¹⁰⁷⁾
- 공립의 로스쿨들의 성공에도 불구하고, 어쩌면 성공 때문인지도 모르지만, 그들에 대한 재정삭감과 등록금 인상은 불비례적이었다. 의원들, 주립대학의 이사들, 그리고 대학경영자들은 시장원리에 근거하여 등록금을 부과할 수 있는 대학단위, 특히 로스쿨과 비즈니스스쿨에게 점점 더 재정적 부담을 떠넘기고 있다. 그리하여 예전에 로스쿨에 지원했던 주정부의 자금을 이제 다른 대학에게 지원하고 있다. 그리하여 공립대학들, 특히 로스쿨의 경우는 미시건(Michigan)대학이나 버지니아(Virginia)대학을 선례로 삼아 사립화(privatizing) 또는 준사립화(qusi-privatizing) 얘기가 나오고 있다.
- 예를 들면, 캘리포니아 로스쿨(Berkeley)은 1994년에 예산의 60%를 주정부로부터 지원받다가 2005년에는 30%로 주정부의 지원이 감축되었다.¹⁰⁸⁾ 미시건대학과 버지니아대학의 경우는 더 극단적인 예가 된다. 미시건대학은 운영자금의 4%만을 주정부로부터 지원받고 있으며,¹⁰⁹⁾ 버지니아대학은 주정부의 지원을 한 푼도 받지 않는다.¹¹⁰⁾ 주정부의 재정지원

107) 워싱턴(Washington)주와 같이 많은 주에서 고등교육관련예산은 매매일임계정(discretionary account)이 되었고 따라서 예산을 감축하려는 사람의 눈에 잘 띄는 항목이다. 워싱턴 주시사의 고등교육예산 담당보좌관 유(Theo Yu)에 의하면 "고등교육에 대한 예산지원은 많은 주의 헌법에서 의무로 규정되어 있지 않다. 그것은 최후에 결정되는 문제이다. 일단 다른 모든 결정이 이루어지고 나면 의회는 예산표를 들여다 보면서 어떤 변화가 가능한지를 살펴보게 되는데 그것이 고등교육을 위한 예산이 된다." Jeffrey Selingo, *The Disappearing State in Public Higher Education*, Chron. of Higher Educ., Feb. 28, 2003, at 2, available at <http://chronicle.com/free/v49/i25/25a02201.htm>. 마찬가지로, 위스콘신(Wisconsin)대학의 경우 주 예산의 9% 미만을 차지하지만, 2002-2003학년도에는 예산 삭감액의 23%를 차지했다. Id at 5.

108) 미네소타(Minnesota) 로스쿨은 1968년 학교예산의 82%를 지원받았으나 2005년에는 주정부로부터 연간예산의 3% 미만을 지원받았다. Similarly, the University of Minnesota Law School dropped from 82% state funding in 1968 to less than 3% currently. University of Minnesota Law School, *Why Give to the Law School?*, <http://www.law.umn.edu/giving/why/html>.

109) 미시건(Michigan)로스쿨에 대한 대학본부(central campus)로부터의 지원은 1935년의 예산의 48.8%에서 1953년에는 40.9%로, 그리고 2004년에는 단지 3.9%로 떨어졌다. University of Michigan Law School,

의 감축은 주립로스쿨에 따라 크게 다르게 나타나지만 주내 거주자에 대해서조차 등록금이 상당수준으로 인상되고 있는 것은 변함없는 사실이다.

- 이러한 정부지원의 감축이 캘리포니아 대학조직 내에서 로스쿨에 미치는 영향은 동 대학의 재정보고서에 잘 나타나 있다:
- 지난 몇 년간 로스쿨과 비즈니스스쿨에 대한 주정부 일반자금의 지나친 감축은 특별한 부가적인 조치가 없이는 버클리 캠퍼스의 로스쿨과 비즈니스스쿨, 그리고 Davis 캠퍼스의 로스쿨 등이 주위의 다른 학교에 비해 경쟁력을 갖는다는 것이 특별히 어렵도록 만들었다.¹¹¹⁾
- 이 로스쿨들은 뛰어난 교수들을 확보하고 최고의 교육과정을 제공하며 우수한 학생을 유치할 능력을 잃을까 전전긍긍하고 있다. Berkeley 로스쿨(Boalt)은 top five로 복귀하고 싶으나 학생·교수 비율과 학급 사이즈의 증가, 다른 우수한 대학에 비해 열악한 교수연봉, 학생서비스 프로그램과 재정지원의 부적절성 등의 문제에 직면하고 있다.¹¹²⁾
- 그리하여 공립로스쿨들은 공립의 교육기관으로서의 특성(정신)을 유지하는데 있어서 어려움을 맞고 있다. 단기적인 대응방안은 등록금을 급격하게 인상하는 것이다. 공립로스쿨은 자주거주민에게 보통의 등록금으로 수준 높은 법학교육을 제공하기 위하여 설립된 것이다. 장기적인 대응전략은 저렴한 등록금으로 자격 있는 모든 주민에게 교육을 제공하는 로스쿨로부터 비싼 등록금으로 제한된 교육기회를 제공하는 로스쿨로의 전환을 통하여 법학공교육을 지배하는 패러다임을 혁신적으로 변화시키는 것이다. 그렇게 되면 평등주의적 법학교육제도로부터 보다 엘리트주의적인 법학교육제도로 탈바꿈하는 상당히 다른 법학교육 모델이 정립될 것이다.
- 이렇게 미국에서 공립 로스쿨의 준사립화가 가능한 이유는 연방정부나 주정부가 (사립) 로스쿨의 설립이나 정원 책정문제에 관여하지 않고 시장경제원리에 맡겨두고 있다는 점과 미국의 법학교육이 이미 300년 가까운 전통을 가지고 확립되었다고 보는 시각 때문이라고 할 수 있다.

5. 한국 현실에 대한 시사점

(1) 국가의 책무 - 공·사립 로스쿨에 대한 공평한 지원의 필요성

- 공립의 대학과 거기에 속하는 로스쿨 사이에는 중요한 하나의 차이점이 있다. 공립대학은 州民에게 대량으로 교육을 제공하여야 한다는 주정부의 의무를 반영한 것이어서 규모가 크다. 예를 들면, 2003-2004학년도 10대 공립대학의 학부 등록생은 평균 29,043명으로 사립 아이비리그 8개 대학의 평균 7,141명에 비하여 크게 앞선다.¹¹³⁾

Building on the Campaign for the University of Michigan Law School: Law School Fund, <http://www.law.umich.edu/campaign/why/fund.htm>.

110) Virginia Law, Facts & Statistics, <http://www.law.virginia.edu/html/about/factsstats.htm>.

111) Office of the President, University of California, 2006-07 Budget for Current Operations 60 (Nov. 2005), available at <http://budget.ucop.edu/rbudget/200607/200607-budgetforcurrentoperations.pdf>

112) 보고서에 의하면 UCLA와 UC Davis는 비슷한 상황에 직면하고 있다.

113) 이러한 등록학생 숫자는 Edward B. Fiske, Fiske Guide to Colleges 2005 (21st ed. 2004)에 근거하여 등록학생 수를 평균하여 얻은 수치이다. Brown (6,030), Columbia (7,593), Cornell (13,655), Dartmouth (4,079), Harvard (6,684), Pennsylvania (9,133), Princeton (4,613), Yale (5,339), Illinois (28,947),

- 그러나 거꾸로, 2004년 20대 로스쿨 중에서 공립은 Texas와 Hastings 두 곳 뿐이다.¹¹⁴⁾ 한편, ABA 인가한 로스쿨로서 등록 학생수가 적은 20개 중에서 13개는 공립이다.¹¹⁵⁾ 미국의 경우 많은 사립 대학들이 로스쿨을 독립채산제의 이익책임단위로서 경영하여 로스쿨의 등록금 수입의 많은 비율을 간접비용(overhead)으로 떼는 것이 현실이다.¹¹⁶⁾ 그리하여 단과대학들은 인적·물적 시설의 유지와 보안을 위한 비용을 대학본부가 축적해 놓은 간접비로써 충당해 줄 것과 대학의 운영비의 일정 부분 할애해 줄 것을 기대할 수 있게 된다. 그리하여 미국의 경우 문제는 로스쿨이 대학운영비를 불균형적으로 할당받아 로스쿨의 수입으로 다른 대학단위를 보조하는 데 쓰이게 될 때 생기게 된다.
- 그러나 우리의 경우 등록 학생수가 터무니없이 적어 특히 사립대학의 경우 로스쿨의 운영이 대학본부와 타 단과대학에 대한 부담으로 작용한다는 점에서 국가의 재정지원 문제가 다루어져야 한다.
- 법학교육에서 사립대학이 양적으로 차지하는 비중(55.5%)을 감안하여 양질의 교육여건을 갖출 수 있도록 적극 지원하기 위한 제도적 정비가 필요하다. 「국민의 다양한 기대와 요청에 부응하는 양질의 법률서비스를 제공하기 위하여 풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의를 지향하는 가치관을 바탕으로 건전한 직업윤리관과 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식 및 능력을 갖춘 법조인의 양성」 대학을 지원함에 있어서는 설립주체의 공·사립에 따라 지원을 달리하여서는 아니 되기 때문이다.
- 이러한 점을 고려하여 고등교육법이 「국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다」고 임의적 교육재정 규정을 두고 있는 것과는 달리 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 3조 제2항은 "국가는 법조인의 양성을 위하여 재정적 지원방안을 마련하는 등 필요한 조치를 하여야 한다"는 국가의 책무에 관하여 의무적 규정을 두고 있는 것이다.

(2) 로스쿨의 규모에서 파생하는 문제

- 법학교육의 재정 여건을 어렵게 하는 것은 법학교육의 질에 대한 사회적 요구는 높아지고 있지만, 대학의 주요 수입원(收入源)인 수업료를 부담할 학생의 수는 엄격한 제한으로 인하여 매우 작은 규모로 한정되어 있다.
- 미국의 Dickinson 로스쿨이 소규모의 비경제성을 극복하지 못하고 펜실베이니아 주립대

Indiana (30,752), Iowa (20,487), Michigan (24,412), Michigan State (34,559), Minnesota (28,103), Ohio State (37,605), Penn State (27,604), Purdue (30,908), Wisconsin (27,553).

114) 다음은 Full time 학생수와 Part time 학생수를 합한 숫자이다. Thomas M. Cooley (2,303), Georgetown (1,862), Suffolk (1,668), Harvard (1,654), Widener (1,637), George Washington (1,555), New York (1,551), Fordham (1,546), Texas (1,532), Brooklyn (1,515), American University (1,389), New York University (1,346), John Marshall (1,329), Loyola of LA (1,313), South Texas (1,289), Seton Hall (1,277), Columbia (1,225), Hastings (1,225), Denver (1,192), and Miami (1,181). Michigan은 1,149명으로 21위이다. Anne McGrath, U.S. News & World Report, Ultimate Guide to Law Schools 81 (2004).

115) Id. at 84. 그 중 공립 로스쿨은 다음과 같다. Louisville (390), Southern Illinois (383), Cincinnati (365), Northern Illinois (333), New Mexico (316), Idaho (308), Hawaii (301), Maine (278), South Dakota (255), Wyoming (243), Montana (241), and North Dakota (200).

116) ABA는 로스쿨이 간접비용의 징수의 최고한도를 공식적으로 정하고 있지 않다.

(Pennsylvania State University)에 합병당한 것은 소규모의 로스쿨의 운영이 얼마나 어려운가를 보여주는 단적인 예가 되었다.

- 교육과정과 교수법의 다양성 확보와 고도의 기술적 훈련과정 등을 유지해야 한다는 것만큼 작은 규모의 로스쿨에게 어려운 점은 없다. 소규모임에도 불구하고 그러한 교육과정을 유지하고 있다는 사실은 외부로부터의 자금유입 덕분이거나 다른 분야의 희생 때문에 가능한 것이다. 소규모 로스쿨은 등록금 인상과 학생 유치의 두 방면에서 끊임없이 상반되는 압력을 받을 수밖에 없다. 나아가 설립 초기에는 행정적 인프라구축을 위한 소규모의 로스쿨의 학생 1인당 초기 고정비용의 투자는 규모가 큰 로스쿨에 비하여 상당히 높다.
- 이러한 점에서 국가는 로스쿨에 대한 재정지원의 의무를 져야 한다. 더욱이 우리의 경우는 로스쿨의 설립에 있어서 설립인가주의(법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제5조)를 통한 엄격하게 정원을 제한(법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령 제6조)함으로써 로스쿨의 소규모성(40~150명)은 국가가 야기한 것이다.
- 따라서 국가는 사립대학에 대해서도 전체 대학을 대상으로 구조개혁 등과 같이 정부 정책에 대한 협조를 유도하기 위하여 특별 보조금 등을 지원하는 식의 종전의 태도를 지양하고 국립대학과 마찬가지로 인건비와 경상운영비, 시설비 등을 지원하여야 한다.
- 사립의 로스쿨도 통합된 하나의 법학교육모델로서의 공립의 로스쿨과 마찬가지로 공익을 추구하는 것이기 때문이다.

<표 12> Most Popular Schools for Law(1개 학년 학생수 기준)

Rank	School Name	Students	Total On-Campus Cost
1	Thomas M. Cooley Law School	764	N/A
2	Georgetown University	652	\$51,466
3	Harvard University	574	\$48,550
4	George Washington University	527	\$53,110
5	Suffolk University	509	\$41,232
6	Fordham University	495	\$48,110
7	New York University	493	\$49,190
8	American University	486	\$45,137
9	Brooklyn Law School	470	N/A
10	The University of Texas at Austin	454	\$20,286
11	University of Florida	427	\$14,437
12	University of California Hastings College of Law	422	N/A
13	The John Marshall Law School	418	N/A
14	Columbia University in the City of New York	413	\$49,260
15	Loyola Marymount University	395	\$46,559
16	University of Miami	386	\$46,472
17	University of Michigan-Ann Arbor	372	\$21,657
18	New York Law School	372	N/A
19	University of Virginia-Main Campus	365	\$19,325
20	Boston University	363	\$48,900
21	Illinois Institute of Technology	362	\$39,674
22	DePaul University	360	\$37,618

II. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교-미국의 경우

23	South Texas College of Law	359	N/A
24	University of Denver	355	\$45,403
25	Stetson University	353	\$39,368
26	William Mitchell College of Law	346	N/A
27	University of Houston	343	\$18,600
28	Golden Gate University-San Francisco	343	\$13,440
29	Yeshiva University	342	\$42,195
30	Seton Hall University	335	\$42,060
31	University of San Diego	333	\$47,838
32	Seattle University	329	\$39,142
33	Temple University	321	\$24,220
34	Florida Coastal School of Law	318	N/A
35	University of California-Los Angeles	316	\$24,103
36	Michigan State University College of Law	308	N/A
37	St. John's University-New York	307	\$43,760
38	University of California-Berkeley	306	\$25,309
39	Nova Southeastern University	305	\$33,250
40	Duke University	302	\$47,975
41	New England School of Law	297	N/A
42	University of Baltimore	295	\$8,334
43	Southwestern Law School	295	N/A
44	Widener University-Delaware Campus	291	\$13,660
45	University of the Pacific	288	\$41,718
46	Indiana University-Purdue University-Indianapolis	281	\$18,154
47	Santa Clara University	281	\$48,144
48	Hofstra University	280	\$40,670
49	Loyola University Chicago	277	\$40,798
50	University of Wisconsin-Madison	276	\$18,155
51	University of Minnesota-Twin Cities	275	\$20,158
52	Catholic University of America	273	\$43,098
53	Tulane University of Louisiana	271	\$47,100
54	Saint Louis University-Main Campus	271	\$44,286
55	University of Maryland-Baltimore	263	N/A
56	California Western School of Law	359	N/A
57	Rutgers University-Newark	259	\$23,508
58	Boston College	256	\$48,384
59	University of Pittsburgh-Pittsburgh Campus	256	\$24,936
60	Washington University in St Louis	254	\$49,796
61	Northwestern University	254	\$49,779
62	University of Pennsylvania	253	\$49,080
63	Rutgers University-Camden	252	\$22,763
64	SUNY at Buffalo	251	\$16,295
65	Villanova University	246	\$47,160
66	Pepperdine University	245	\$49,430
67	University of South Carolina-Columbia	240	\$20,067
68	Whittier College	238	\$41,410
69	Albany Law School	238	N/A
70	Loyola University NewOrleans	235	\$38,096
71	St Marys University	235	\$30,863
72	Florida State University	233	\$15,817

73	University of North Carolina at Chapel Hill	232	\$15,750
74	Texas Tech University	231	\$17,393
75	University of Georgia	231	\$16,054
76	Ohio State University-Main Campus	226	\$22,275
77	Vanderbilt University	224	\$49,834
78	University of Illinois at Urbana-Champaign	222	\$23,150
79	University of Iowa	221	\$17,863
80	Emory University	221	\$46,956
81	Lewis&Clark College	221	\$43,090
82	Saint Thomas University	219	\$31,141
83	Hamline University	218	\$35,856
84	Touro College	218	\$23,106
85	Case Western Reserve University	217	\$45,826
86	Pace University-New York	217	\$43,178
87	Thomas Jefferson School of Law	215	N/A
88	Southern Methodist University	214	\$44,275
89	Capital University	211	\$36,430
90	Georgia State University	208	\$18,824
91	Drake University	207	\$35,012
92	Syracuse University	207	\$45,280
93	George Mason University	206	\$17,374
94	University of San Francisco	206	\$46,120
95	Northeastern University	205	\$46,019
96	Marquette University	204	\$37,748
97	Texas Southern University	202	\$16,598
98	University of Detroit Mercy	199	\$39,060
99	Arizona State University at the Tempe Campus	198	\$17,071
100	College of William and Mary	198	\$19,349

<http://www.stateuniversity.com/program/Law-LL.html>

(3) 특성화 분야에 대한 지원

- 국가는 로스쿨의 인가기준을 통하여 각 로스쿨은 특정 분야를 특성화 분야로 선정하여 「인적·물적 여건, 사회적·환경적 맥락 등을 감안하여 특성화 추진계획을 수립해야 하며, 이렇게 수립된 추진계획을 교육과정에 반영」 하도록 하였다. 한편, 로스쿨은 「국민의 다양한 기대와 요청에 부응하는 양질의 법률서비스를 제공하기 위하여 풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의의 지향하는 가치관을 바탕으로 건전한 직업윤리관과 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식 및 능력을 갖춘 법조인의 양성」을 교육이념(법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제2조)으로 삼는다.
- 소규모의 개별 로스쿨이 내세운 특성화 분야를 내실 있게 구축해 나가기 위해서는 방대한 조직과 추가적인 인력이 필요하여 국가의 지원 없이는 특성화 분야에 치중하기란 현실적으로 어렵다고 보아야 한다.

<표 13> 각 로스쿨의 특성화 분야

대 학 명	정 원	특 성 화 분 야
강 원 대	40	환경
건 국 대	40	부동산관련법
경 북 대	120	IT법
경 희 대	60	글로벌 기업법무
고 려 대	120	GLP(국제법무)
동 아 대	80	국제상거래법
부 산 대	120	금융·해운통상
서 강 대	40	기업법(세부특성화: 금융법)
서 울 대	150	국제법무, 공익인권, 기업금융
서울시립대	50	조세법
성균관대	120	기업법무
아 주 대	50	중소기업법무
연 세 대	120	공공거버넌스와 법, 글로벌비지니스와 법, 의료·과학기술과 법
영 남 대	70	공익·인권
원 광 대	60	의생명과학법
이화여대	100	생명의료법, 젠더법
인 하 대	50	물류법, 지적재산권
전 남 대	120	공익인권법
전 북 대	80	동북아법
제 주 대	40	국제법무
중 앙 대	50	문화법
충 남 대	100	지적재산권
충 북 대	70	과학기술법
한국외대	50	국제지역법조인양성
한 양 대	100	국제소송법무, 지식·문화산업법무, 공익·소수자인권법무
25개교	2,000명	

(4) 재정지원을 통한 등록금의 적정성 유지

- 미국의 경우 등록금에 의존하는 로스쿨은 학생을 유치하는데 항상 어려움을 겪고 있다. 등록금 수입을 통하여 재정적인 필요를 메우기 위해서 학생의 수를 늘려 전체의 질적인 수

준을 떨어뜨릴 수밖에 없는 결과가 된다. 여기서 제기되는 중대한 문제는 학생들의 질적 수준을 유지하기 위하여 정원을 감축하느냐 아니면 수준이 떨어지는 것을 감수하고라도 재정적인 문제를 해결하기 위하여 등록 학생수를 유지하느냐 하는 딜레마이다.

- 등록금에 의존하는 많은 사립대학의 로스쿨들은 교수의 임용, 교직원의 급여, 교수의 능력개발, 교육프로그램, 학생에 대한 재정지원, 입학허가 규모, 그리고 시설투자 등의 문제로 끊임없이 시달린다.
- 저소득층에 대한 정부의 의료보험(Medicade)과 같은 의무적인 사항이 급속히 증가로 인하여 미국의 공립대학들은 정부의 재정지원에 있어서 필요적 비용만을 제공하는 방식의 체계적이고 구조적인 변화에 직면하고 있다. 캘리포니아 로스쿨(Berkeley)을 비롯하여 미시건대학과 버지니아대학의 로스쿨의 경우에서 볼 수 있었던 주정부의 재정지원의 감축의 영향은 주립 로스쿨에 따라 다르게 나타나지만 자주민에 대해서조차 등록금이 상당 수준으로 인상되고 있는 것은 틀림없는 사실이다.
- 또 등록금을 인상하는 방안만으로 예산삭감의 곁을 매우지 못하는 경우에는 바람직하지는 않지만 또 다른 대안으로서 타주민 학생에게 시장원리에 부합하는 등록금을 부과하고 예산을 감축하는 방안으로 대처하기도 한다. 재정지원의 감축에 따른 등록금의 인상은 교육 접근성과 비용적절성을 희생시키는 면이 있다
- 이와 같이 로스쿨의 등록금은 국가의 지원과 일종의 배척관계(trade off)에 있다는 사실이 우리의 현실에 시사하는 바가 크다. 경쟁이 치열했던 로스쿨의 유치전에서 각 대학이 등록금을 적절하게 책정할 수 없었던 원인은 바로 로스쿨 정원이 2,000명으로 제한되어 있었다는 점 때문일 것이다.
- 경쟁을 조건으로 로스쿨이 인가되었다는 점이 로스쿨의 운영에 필요한 재원을 거의 전적으로 개별 대학이 부담하여야 하는 이유는 되지 못한다. 개별 로스쿨이 등록금 수입, 기존의 국고지원, 법인의 전입금 등으로 충당하고도 부족한 재원은 당연히 국가가 부담함으로써 등록금의 커다란 인상을 막아 교육에 대한 기회균등을 실질적으로 보장하여야 할 것이다.

(5) 장학금의 전액 국고부담

- 고등교육 비용이 증가하는 상황에서 저소득층 학생들의 교육기회를 보장하는 것이 주요한 과제로서 대두하고 있다. 미국의 경우 대학 등록금이 대학 진학에 대한 부담으로 작용하고 있어 이에 대한 해소책으로 고등교육법이 마련한 것이 고등교육에의 균등한 접근권을 보장하기 위한 장학금제도과 학자금융자제도이다. 학생에 대한 재정지원(financial aid) 분야로서 장학금과 학자금 대부 항목이 바로 로스쿨의 커다란 지출항목 중의 하나이다.
- 미국의 경우 주정부의 대학에 대한 재정지원의 감축 경향에도 불구하고 지난 10여년 이상 공사립을 불문하고 로스쿨에서의 학생에 대한 재정지원은 크게 증가해 왔다. 예를 들면, 공립 로스쿨에 있어서의 가계곤란자 및 성적우수자에 대한 장학금 비율은 1990-1991학년도에 14.28%에서 2003-2004학년도에는 50% 이상이 증가한 21.28%에 달하였다.¹¹⁷⁾

117) 장학금 수혜율은 사립대학의 경우는 1990-1991학년도의 10.42%에서 2003-2004학년도에는 17.51%로 증가하였으며 같은 기간 공 · 사립을 포함한 전체적인 비율은 11.09%에서 18.31%로 증가하였다.

- 그러나 이에 비하여 우리 로스쿨들의 경우는 지나치게 장학금 수혜율이 지나치게 높다. 등록금 전액에 해당하는 장학생의 비율이 전국 로스쿨 평균 45.3%에 이른다. 이것은 곧 45.3%의 등록금 인하 효과를 가져 온다는 의미임을 감안하면 국가는 법학교육을 방치하는 결과가 된다.
- 교육에 대한 접근성을 보장하는 의미가 있는 장학금제도는 우리나라의 경우 로스쿨 제정에 대한 지대한 부담이 되므로 규모면에서 열악한 우리의 로스쿨이 경쟁적으로 학생유치의 수단으로 삼는다면 초기 로스쿨의 법학교육은 파행을 면하기 어려울 것이다.
- 국·공립 로스쿨이 면제한 등록금(즉, 장학금)은 국가 또는 지방자치단체가 부담하게 되는데 사립 로스쿨의 경우는 실질적으로 거의 모든 장학금이 재학생 및 학부모가 부담하는 결과가 되어 사립대학 재학생의 학부모에 대하여 2중으로 부담을 지우는 결과가 된다.
- 따라서 고등교육의 양극화 해소와 법학교육의 실질화를 위해 가계곤란자에 대한 장학금을 비롯한 모든 장학금은 국가 및 지방자치단체가 전액 부담하는 것이 바람직하고 이것이야말로 로스쿨에 대한 효과적인 재정지원 방안이 된다.

<표 14> 로스쿨의 장학금 지급현황

법학전문대학원협의회 내부자료 ('09.03.05 기준)

학교명	입학정원 (명)	연간등록금 (만원)	전액장학생 수혜자비율(%) (설치인가기준)	現 전액장학생 수혜자비율 (%)	비고
강 원 대	40	1,000	100.0%	100.0%	-
건 국 대	40	1,600	75.0%	75.0%	-
경 북 대	120	1,014	21.3%	29.7%	예정보다 8.4% 증가
경 회 대	60	1,760	25.0%	25.0%	-
고 려 대	120	1,900	20.0%	30.0%	예정보다 10% 증가
동 아 대	80	1,800	34.2%	34.2%	-
부 산 대	120	945.6	30.0%	30.0%	-
서 강 대	40	1,440	37.5%	37.5%	-
서 울 대	150	1,350	25.2%	25.2%	-
서울시립대	50	910.6	41.9%	46.9%	예정보다 5% 증가
성균관대	120	2,000	37.3%	37.3%	-
아 주 대	50	1,800	25.0%	25.0%	-
연 세 대	120	1,950	32.0%	32.0%	-
영 남 대	70	1,840	48.8%	50.0%	예정보다 1.2% 증가

<http://www.abanet.org/legaled/statistics/grants.html>.

원 광 대	60	1,500	43.0%	45.3%	예정보다 2.3% 증가
이화여대	100	1,680	41.7%	41.7%	-
인 하 대	50	1,800	44.7%	72.7%	예정보다 28% 증가
전 남 대	120	963.2	24.7%	24.7%	-
전 북 대	80	930	50.0%	50.0%	-
제 주 대	40	1,000	32.0%	32.0%	-
중 앙 대	50	1,530	55.1%	55.1%	-
충 남 대	100	863	36.2%	36.2%	-
충 북 대	70	980	25.0%	67.0%	예정보다 42% 증가
한국외대	50	1,600	20.0%	35.0%	예정보다 15% 증가
한 양 대	100	1,800	55.0%	55.0%	-
평 균			39.2%	43.7%	

(6) 임상법학연구소의 설립지원

- 변호사에게 필요한 17가지 실무기술을 익히는 데 도움이 되었다고 생각되는 중요한 3가지 원천을 조사한 미네소타 조사(The Minnesota survey)에 의하면, 로스쿨의 교육과정이 실무기술을 익히는 데 가장 중요한 것으로 나타났다.¹¹⁸⁾
- 응답자들은 대부분 로스쿨에서 변호사가 필요로 하는 실무기술을 익힐 수 있는 것으로 보았지만, 다양한 업무영역을 훈련하는 데에는 로스쿨 밖에서도 많은 중요한 것을 배운 것으로 답했다. 로스쿨 바깥에서 실무기술을 배울 수 있었던 중요한 4가지 원천으로서 (1) 변호사로서의 실무경험, (2) 로스쿨 학생시절 법률과 관련된 일의 경험, (3) 다른 변호사로 부터의 충고, (4) 다른 변호사에 대한 관찰 등을 들었다.¹¹⁹⁾
- 로스쿨에 대한 사회적 적합성 요구의 증대, 임상교육방법의 발전, 임상 프로그램의 개설과 확장을 위한 외부자금의 유입, 그리고 임상과목을 가르칠 능력과 관심을 가진 교수의 수적 증가가 이루어지자, 미국 법조윤리를 위한 법학교육 협의회(The Council on Legal Education for Professional Responsibility, Inc., CLEPR)는 포드재단(The Ford Foundation)과 공동으로 로스쿨에게 임상법학연구소를 설립하게 하기 위하여 거액의 보조금을 제공하였다. 1990년대에는 각 로스쿨이 교내 임상프로그램과 임상교수의 직업 안정성 및 신분 보장을 해 준 관계로 임상 프로그램에서 가르치는 사람의 수가 꾸준히 증가하였다. 1999년 말까지 183개의 미국 로스쿨이 임상 프로그램을 보유하고 있었다. 1980년대와 1990년대 사이에 임상 프로그램과 관련 교수의 수적 증대는 임상법학 교육에 관한 학문성과 방법론을 발전시키기에 충분했다.

118) John Sonsteng & David Camarotto, Minnesota Lawyers Evaluate Law Schools, Training and Job Satisfaction, 26 Wm. Mitchell L. Rev. 327, 336 (2000).

119) Id. at 352.

- 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령 제13조는 교육과정에는 반드시 법조윤리, 국내외 법령 및 판례 정보 등 법률정보의 조사, 판결문·소장(訴狀)·변론문 등 법문서의 작성, 모의재판, 실습과정 등의 과목을 포함시킬 것을 규정하고 있으며, 나아가 법학전문대학원은 위의 실습과정을 통하여 학생에게 사회에 봉사할 수 있는 기회를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 실제 각 로스쿨들의 교육과정을 보면 실무기술의 훈련에 대하여는 교외연수(externship)를 실시한다는 것과 교육과정 중 '○○○ 연습'이라는 과목을 다수 포함시켜 놓은 것 이외에는 별다른 방안이 제시되어 있지 않다.
- 기존의 사법연수원이 폐지될 것임을 고려하면 로스쿨에서 실무교육이 충실하게 이루어지지 않으면 새로운 법률가를 양성한다는 로스쿨 제도의 취지는 무너지고 말 것이다. 따라서 법률이론과 실무훈련을 조화롭게 연마하기 위해서는 로스쿨 내에 실무기술을 연구할 임상법학연구소를 설립하는 것이 필요하다.

(7) 기타

[학자금대출제도의 확립]

- 대학 등록금 인상이 대학 진학에 대한 부담으로 작용하고 있어 이에 대한 해소책을 마련해야 할 필요성은 세계적인 현상이라고 할 수 있다. 이에 따라 학생에 대한 각종 재정 지원(Financial Aid) 시스템을 혁신하는 것은 중요한 일이다.
- 학자금의 대부제도에 관하여는 이미 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」을 마련하여 규정하고 있다. 문제는 이율과 상환조건을 완화하여 지나친 재정적 압박이 되지 않도록 하는 데 있다.

[수익사업의 일환으로서의 법무법인(로펌)의 설립 문제]

- 대학 스스로 재원을 창출하기 위해서 기업가적 행위를 할 수 있는 범위도 제한적으로 인정되고 있다. 현 제도 하에서 대학들이 수행할 수 있는 대표적인 수익사업으로는 '대학병원사업'과 2003년부터 인정되는 '학교기업제도'를 들 수 있다. 학교기업제도는 국공립대학뿐만 아니라 사립대학에 모두 인정되는 제도로서 산학협력을 촉진하고, 대학 스스로에 의한 재원 창출 기회를 확대하는 것을 목표로 한다. 동 제도가 마련됨으로써 대학은 학생 및 교원의 현장실습 교육과 연구에 활용하고, 산업체 등으로의 기술이전 등을 촉진하기 위하여 학생·교원 등 학교구성원의 의견을 들어 특정의 학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조, 가공, 수선, 판매, 용역의 제공 등을 할 수 있게 되었다.
- 이러한 학교기업제도의 형식으로 교육을 위해 대학 내에 로펌을 설치할 수 있을 것인가 하는 문제를 검토해 보면, 첫째, 대학병원은 3차 진료기관으로서 지역의 소규모 또는 개인 병원과 직접적인 경쟁관계에 있지 않으나 로펌의 경우는 법률시장의 성질상 인근 지역의 로펌 및 개인 변호사와 경쟁관계에 있을 수밖에 없다는 점, 둘째, 수익면에서 차지하면 교육·연구면에서는 임상법학연구소가 로펌을 대신할 수 있다는 점, 셋째, 교수·직원의 직무전념의무와 충돌할 소지가 있는 점 등으로 미루어 대학병원의 경우와는 달리 대학 로펌은 인정하기 어렵다.

[기부문화의 조성을 위한 세제 등의 개혁]

사립대학에 대한 기부금은 전액이 소득공제 대상이 되는 것에 불과하지만 정치자금으로 기부하면 10만원까지 전액 세액공제 대상이 된다. 대학에 대한 기부금을 정치자금 기부와 마찬가지로 동일한 세제혜택을 적용하도록 하면 소액 기부금 문화가 확산되어 (사립)대학 기부금 수입을 통한 재정확보에 도움이 될 것이다. 특히, 소득세법의 개정을 통해 대학기부금에 대한 세제혜택을 확대하여 일정한도까지 세액공제처리가 가능하도록 개선하여 개인의 기부 참여를 적극 유도하는 것은 대학에 대한 국가의 직접적인 재정지원과 같은 의미가 있다.

Ⅲ. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 -일본의 경우-

III. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교 - 일본의 경우

1. 일본 법과대학원 개요

(1) 전문직대학원체제의 출범

○ 이론과 실무를 가교하는 교육을 수행하는, 고도의 전문직업인 양성에 특화된 ‘전문직 대학원’ 제도가, 문부과학성의 주도로 출범한 것은 2003년도부터였다(상세한 내역은 아래 <표 1> 참조). 그 배경으로는 ① 대학원에 있어 사회적·국제적으로 통용되는 고도의 전문직업인 양성에 대한 기대가 급속히 높아진 점, ② 종래의 대학원 구조 내에서 제도 설계로 실천적 교육을 전개해 나가기에는 제약이 따르는 점, ③ ‘프로세스’를 통한 법조 양성체제의 중핵적 교육기관으로서 법과대학원 신정비 구상이 제기된 점 등이 지적된다.¹²⁰⁾

<표 15> 일본 전문직대학원 체제의 기본내용¹²¹⁾

	전문직대학원(일반) 2003년도 출범	법과대학원 2004년도 출범	교직대학원 2008년도 출범
수업연한	2년	3년	2년
수료요건	30단위 이상	93단위 이상	45단위 이상 + 학교실습(10단위이상)
실무가교원	3할 이상	2할 이상	4할 이상
수업방법	소수인 교육을 기본으로 쌍방향·다방향 토론·질의응답·사례연구·현지조사 등에 의해 실천적 교육을 행함		
학위	○○수사*(전문직)	법무박사(전문직)	교직수사*(전문직)

※ 일본의 ‘수사(修士)’ 학위는 우리의 ‘석사(碩士)’ 학위에 해당

○ ‘전문직대학원’ 체제의 출범에 앞서, 「학교교육법의 일부를 개정하는 법률」(2002. 11. 29. 법률 제118호)¹²²⁾에 의거, 그 법적 근거규정(“대학원 중 … 고도의 전문성이 요구되는 직업을 담당하기 위한 깊은 학식 및 탁월한 능력을 배양함을 목적으로 하는 것” [학교교육법 §99①])이 마련되었다. 이에 따라 법과대학원은 법조인 양성에 특화된 교육(사법시험법 §4① 1호 및 「법과대학원의 교육과 사법시험 등과의 연계 등에 관한 법률」 §2 1호 참조)을 담당하는 ‘전문직대학원’의 하나로 위치하게 된다.

○ 2008년 현재(2009년 개설예정 포함), 일반 전문직대학원은 ‘비즈니스·기술경영’ 전공 32개 학과, ‘회계’ 전공 17개 학과, ‘공공정책’ 전공 8개 학과, ‘공공위생 등’ 전공 3개 학과, ‘지적재산’ 전공 2개 학과, ‘임상심리’ 전공 5개 학과, 기타 전공 17개 학과 등, 총 84개가 개설되어 있다. 법과대학원은 총 74개, 교직대학원은 총 24개가 개설되어, 전체 전문직대학원은 총 182개에 달한다.¹²³⁾

120) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/gaiyou.htm

121) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/gaiyou.htm

122) 수상관저 : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/houan/09/021018/gakkou_h.html

- 이하 일본에서 법과대학원에 대한 국고지원의 문제를 검토함에 있어서는, 원칙적으로는 그것이 전체 ‘전문직대학원’ 체제의 틀 안에서 이루어지고 있다는 점을 우선 감안할 필요가 있다. 여기에 법조양성이 지니는 공공적 의미(“공공성의 공간을 떠받치는 기둥”)를 고려한 특수한 배려가 추가되고 있다.

(2) 관련법제의 제·개정/정비

- 우선, 「사법시험법 및 재판소법의 일부를 개정하는 법률」(2002. 12. 6. 법률 제138호)¹²⁴⁾에서는 법과대학원을 수료한 자를 대상으로 한 ‘신사법시험’의 기본내용을 규정하고(“사법시험은 법과대학원 과정에서의 교육 및 사법수습생의 수습과의 유기적 연계 하에 실시함”[사법시험법 §1③]), 동시에 종래 1년 6개월 동안 실시하던 사법수습 기간을 1년으로 단축했다(재판소법 §67①)(일본의 사법수습[-修習]·사법수습생[-生]은 각각 우리의 사법연수·사법연수생에 해당).
- 또한, 「법과대학원의 교육과 사법시험 등과의 연계 등에 관한 법률」(2002. 12. 6. 법률 제139호)¹²⁵⁾에서는 법조양성의 기본이념을 밝히고, 법과대학원 교육과 사법시험·사법수습의 유기적 연계 확보에 관한 사항으로서, 법조양성에 관한 국가·대학의 책무와 법과대학원 교육활동 상황에 대한 적격인정 및 법무대신과 문부과학대신의 상호협력 등에 대해 전반적으로 규정했다.
- 한편, 「법과대학원에의 재판관 및 검찰관 기타 일반직 국가공무원의 파견에 관한 법률」(2003. 5. 9. 법률 제40호)¹²⁶⁾에서는, 법과대학원 교육이 사법수습과의 유기적 연계 하에 실무교육의 일부를 담당하게 되는 한편, 관계기관과의 밀접한 제휴·협력을 통해 이론·실무 능력을 겸비한 우수·다양한 법조를 양성해야 함에 비추어, ‘국가의 책무’로서, 재판관 및 검찰관 기타 일반직공무원이 법과대학원에서 교수·조교수 기타 교원으로서의 업무를 행하도록 파견하는 제도를 창설·정비했다.
- 법률 이외의 제도정비로서, 「전문직대학원 설치기준」(2003. 3. 31. 문부과학성령 제16호)¹²⁷⁾과 「전문직대학원에 관해 필요한 사항에 대해 정하는 건」(2003. 3. 31. 문부과학성고시 제53호)¹²⁸⁾이 제정되었는데, 전문직대학원 일반에 관한 사항을 규율하는 형식이지만, 주로 법과대학원에 관한 것들이 그 내용의 핵심을 차지하고 있다(전자는 총 26개 조항 중 제18조에서 제25조까지가[제6장], 후자는 총 7개 조항 중 제2조 3항부터 제7조까지가, 각각 법과대학원에 대한 것임). 아무튼 법과대학원의 기본적인 제도설계는 위 두 문서에서 골간과 세칙을 정하고 있다.

123) 그 구체적 내역은 다음 링크를 참조할 것.

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/08060508.htm

124) 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/021129sikenhoukaisei.html>

125) 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/021129renkei.html>

126) 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/haken-hou.html>

127) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houka/03050101.htm

128) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houka/03050102.htm

2. 법과대학원의 현황과 과제

(1) 법과대학원의 현황(정원/학비)

2004년 전문직대학원으로서의 법과대학원 체제가 정식 출범한 이래, 총 74개교(정원 총 5,795명)의 법과대학원이 개설되었다(상세한 내역은 아래 <표 2> 참조). 그중, 국공립이 25개교(정원 총 1,900명[공립 2개교 정원 총 140명 포함]/32.8%), 사립이 49개교(정원 총 3,895명/67.2%)의 비율을 차지하고 있다. 법과대학원에 대한 국가 재정지원 문제와 직접 관련이 있는 학비 규모를 살펴보면, 입학료를 제외한 연간 총 납부액이 국·공립의 경우 15억2천7백60만엔(수업료표준액 80만4천엔 × 1,900명), 사립의 경우 53억7천3백79만엔에 달한다(1인당 평균납부액 138만엔)(아래 <표 2> <표 3> 참조).

<표 16> 일본 법과대학원 개설현황 분석(문부과학성자료¹²⁹⁾ 기초)

구분	대학원명	연구과명/전공명 (괄호 안은 학비[사립]*)	입학 정원	개설 연도
국립	北海道大学大学院	法学研究科/法律実務専攻	100	'04
국립	東北大学大学院	法学研究科/総合法制専攻	100	'04
국립	千葉大学大学院	専門法務研究科/法務専攻	50	'04
국립	筑波大学大学院	ビジネス科学研究科/法曹専攻	40	'05
국립	東京大学大学院	法学政治学研究科/法曹養成専攻	300	'04
국립	一橋大学大学院	法学研究科/法務専攻	100	'04
국립	横浜国立大学大学院	国際社会科学研究科/法曹実務専攻	50	'04
국립	新潟大学大学院	実務法学研究科/実務法学専攻	60	'04
국립	信州大学大学院	法曹法務研究科/法曹法務専攻	40	'05
국립	静岡大学大学院	法務研究科/法務専攻	30	'05
국립	金沢大学大学院	法務研究科/法務専攻	40	'04
국립	名古屋大学大学院	法学研究科/実務法曹養成専攻	80	'04
국립	京都大学大学院	法学研究科/法曹養成専攻	200	'04
국립	大阪大学大学院	高等司法研究科/法務専攻	100	'04
국립	神戸大学大学院	法学研究科/実務法律専攻	100	'04
국립	島根大学大学院	法務研究科/法曹養成専攻	30	'04
국립	岡山大学大学院	法務研究科/法務専攻	60	'04
국립	広島大学大学院	法務研究科/法務専攻	60	'04
국립	香川大学大学院	香川大学・愛媛大学連合法務研究科/法務専攻	30	'04
국립	九州大学大学院	法務学府/実務法学専攻	100	'04
국립	熊本大学大学院	法曹養成研究科/法曹養成専攻	30	'04
국립	鹿児島大学大学院	司法政策研究科/法曹実務専攻	30	'04
국립	琉球大学大学院	法務研究科/法務専攻	30	'04

129) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/senmonshoku/08060508.htm

III. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교-일본의 경우

공립	首都大学东京大学院	社会科学研究科/法曹養成専攻	65	'04
공립	大阪市立大学大学院	法学研究科/法曹養成専攻	75	'04
사립	北海学園大学大学院	法務研究科/法務専攻(972)	30	'05
사립	東北学院大学大学院	法務研究科/法実務専攻(1,450)	50	'04
사립	白鷗大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,400)	30	'04
사립	大宮法科大学院大学	法務研究科/法務専攻(1,850)	100	'04
사립	獨協大学大学院	法務研究科/法曹実務専攻(1,400)	50	'04
사립	駿河台大学大学院	法務研究科/法曹実務専攻(1,250)	60	'04
사립	青山学院大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,200)	60	'04
사립	学習院大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,300)	65	'04
사립	慶應義塾大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,815)	260	'04
사립	國學院大学大学院	法務研究科/法務職専攻(1,500)	50	'04
사립	駒澤大学大学院	法曹養成研究科/法曹養成専攻(1,550)	50	'04
사립	上智大学大学院	法学研究科/法曹養成専攻(1,135)	100	'04
사립	成蹊大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,500)	50	'04
사립	専修大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,215)	60	'04
사립	創価大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,200)	50	'04
사립	大東文化大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,560)	50	'04
사립	中央大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,700)	300	'04
사립	東海大学大学院	実務法学研究科/実務法律学専攻(1,500)	50	'04
사립	東洋大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,530)	50	'04
사립	日本大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,080)	100	'04
사립	法政大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,220)	100	'04
사립	明治大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,340)	200	'04
사립	明治学院大学大学院	法務職研究科/法務専攻(1,542)	80	'04
사립	立教大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,291)	70	'04
사립	早稲田大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,300)	300	'04
사립	神奈川大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,250)	50	'04
사립	關東学院大学大学院	法務研究科/実務法学専攻(1,150)	30	'04
사립	桐蔭横浜大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,950)	70	'04
사립	山梨学院大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,300)	40	'04
사립	愛知大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,300)	40	'04
사립	愛知学院大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,100)	35	'05
사립	中京大学大学院	法務研究科/法務専攻(900)	30	'04
사립	南山大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,200)	50	'04
사립	名城大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,000)	50	'04
사립	京都産業大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,460)	60	'04
사립	同志社大学大学院	司法研究科/法務専攻(1,238)	150	'04
사립	立命館大学大学院	法務研究科/法曹養成専攻(1,275)	150	'04

사립	龍谷大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,500)	60	'05
사립	大阪学院大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,650)	50	'04
사립	関西大学大学院	法務研究科/法曹養成専攻(1,210)	130	'04
사립	近畿大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,300)	60	'04
사립	関西学院大学大学院	司法研究科/法務専攻(1,250)	125	'04
사립	甲南大学大学院	法学研究科/法務専攻(1,300)	60	'04
사립	神戸学院大学大学院	実務法学研究科/実務法学専攻(1,200)	60	'04
사립	姫路獨協大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,200)	40	'04
사립	広島修道大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,102)	50	'04
사립	久留米大学大学院	法務研究科/法務専攻(1,110)	40	'04
사립	西南学院大学大学院	法務研究科/法曹養成専攻(1,230)	50	'04
사립	福岡大学大学院	法曹実務研究科/法務専攻(1,120)	50	'04

※ 적시된 사립 법과대학원 학비는 각 법과대학원 홈페이지에 게시된 액수(홈페이지 미게기 시 <http://www.mi-gaku.to//guide/index.html> 소재 정보 참조)로서, 입학금·제회비를 제외한 수업료·시설(설비)비·교육충실비·연구자료비·연습(실습)비·정보통신비 등의 연간(원칙적으로 '08년도/3년제 기준) 총 납부액임(단위 : 천엔[백단위 반올림]). 국립 법과대학원의 수업료표준액은 80만4천엔이며(국립대학 수업료표준액 52만8백엔), 입학금은 28만2천엔 임(법과대학원별 편차 없음).

<표 17> 일본 법과대학원 숫자/정원 및 학비규모

구분	숫자/정원(%)	전체(%) / 1인당 연간납부액(입학금/회비제외)
국공립	25개교/1,900명(32.8)	1,527,600,000엔(22.1) / 804,000엔
사립	49개교/3,895명(67.2)	5,373,790,000엔(77.9) / 1,380,000엔
전체	74개교/5,795명(100)	6,901,390,000엔(100) / 1,191,000엔

(2) 법과대학원의 향후 과제

- 일본 법과대학원 체제는 다양한 이해관계의 갈등·타협의 결과 여러 가지 문제소지를 안고 출발한 불완전한 것이었다.¹³⁰⁾ 최근에는 신사법시험의 합격률 저하문제(‘느슨한

130) 비교적 초기의 문제점 분석으로서 김창록, “일본 법과대학원제도의 구조와 문제점,” 부산대학교 법학연구소, 『법학연구』 44-1(2003), 16-19쪽은 ① 느슨한 인가, ② 법학부라고 하는 ‘굴레’, ③ 예비시험이라고 하는 ‘지뢰’, ④ 지역편중 등을 지적하면서, “법과대학원제도의 미래에 대한 비관적인 전망”의 “가장 큰 이유”로서 “법학부의 존속과 예비시험제도”를 들었다. 또한, 김창록, “일본의 법학교육·법률가양성제도의 개혁: 경과와 내용,” 『법과사회』 24(2003), 48쪽은 “다양한 이해 갈등과 타협에 의해 접철된” 결과 “한편으로 법과대학원제도를 ‘법조양성의 중핵’으로서 도입하면서 다른 한편으로 제도 도입의 의의를 멸실시킬 수도 있는 법학부의 존속, 예비시험 제도의 도입, 사법수습의 존속이라는 선택을 동시에 하게 된 것”이라고 평가했다. 그 밖에 동 42-43쪽은 법과대학원의 재정문제와 관련하여, 현역 재판관·검찰관 파견에 따른 급여보전 문제와 고액의 수업료 부담문제(“비용의 문제가 해결되지 못한다면, ‘부자들만의 잔치’라는 비난과 함께, 예비시험이라는 우회로를 넓히려는 주장이 힘을 얻게 되어, 제도 도입의 의의가 멸실될 위험성도 있다.”)를 지적하고 있다. 유사한 분석으로서, 박세화, “일본 법과대학원 제도의 현황 및 평가,” 『연세법학연구』 11-1(2005), 27쪽(“파격적인

인가'에 대한 당연한 귀결로서)를 둘러싸고 정원축소 등 여부가 중요이슈로 논란되고 있다.¹³¹⁾

- 법과대학원협회 이사장 아오야마 요시미츠(青山善充)는 “법과대학원은 사법제도개혁·고등교육개혁의 첨병·톱플래너”라고 강조하면서, 그 성과를 적극적으로 사회에 알리는 동시에, 그 ‘초기오작동’에 대해서도 철저한 자기점검을 통해서 개선할 것을 주장한다.¹³²⁾ 그리하여 그 자기점검의 과제로 ① 입학자 엄선, ② 고품질 교육 실현, ③ 엄격한 성적평가·수료인정, ④ 수료생 진료모색 등 네 가지를 들고 있다.¹³³⁾ 아울러, “2010년까지 사법시험 합격자수를 3,000명 정도로 한다.”는 2002년 3월의 각의결정과 관련하여, “신사법시험 합격자의 질 저하 및 법조자격자의 취직곤란”를 이유로 내건 최근의 증원재고론에 대해서도 “경쟁”의 관점에서 조목조목 반론을 제기하고 있다.¹³⁴⁾

3. 법과대학원에 대한 국고지원의 필요성과 근거

(1) 국고지원의 필요성 제기

- 법과대학원이 고액의 학비로 인해 “부자들만의 잔치”가 될 것이라는 우려는 비교적 일찍부터 제기되었다.¹³⁵⁾ 우수학생 유치를 위해 사립 법과대학원들이 경쟁적으로 학비(수업료)를 인하하고 과격적 조건의 장학금을 제시하는 와중에, 그것이 사립대학의 재정적자 및 재정부실로 이어질 위험성에 대해서도 경고의 소리들이 있었다.¹³⁶⁾
- 이러한 우려들에 앞서 이미 일본변호사연합회는 「법과대학원에 관련한 재정지원을 구하는 성명」(2002. 11. 7)을 회장명의로 발표하였다. 동 성명에서는 법과대학원의 수료(3년)에 수업료와 생활비를 포함하여 1인당 1,000만엔이 소요될 것이라고 지적하면서, 교육의 기회균등 원칙에 비추어 법조지망자가 경제적 부담 때문에 법과대학원 입학에 단념하는 일이 없도록 재정지원을 충실히 할 것이 불가결한 과제라고 강조하고, 국가의 구체적 재정지원 조치로서 ① 법과대학원에 대한 재정지원 강화를 통한 입학금·수업료 고액화의 회피, ② 일본육영회 등의 장학금지급액의 발본적 확충을 지향하는 재정지원·세제조치 등, ③ 금융기관에 의한 학생본인의 용자를 촉진하는 환경의 정비(정부보증제도의 창설 등), ④ 자치체·민간기업 등의 법과대학원에 대한 재정지원을 촉진하는 환경의 정비(지방재정법·지방재정재건축진특례조치법 등의 개정, 세제상의 조치 등) 등의 시책들

장학금 지급에 따른 사립대학의 재정부실 우려”, 32-36쪽(“일본 법과대학원 제도의 문제점 검토”)도 참조.

131) 이 문제를 둘러싼 최근의 논문으로, 後藤昭, “助走距離とバーの高さは合っているか?—日本の司法試験制度,” 「국제 심포지움: 미국과 일본의 변호사 시험제도와 한국의 과제」(2008. 11. 17), 5쪽 이하 및 岡村周一, “日本における法科大学院教育の現状と課題,” 국민대학교 법학연구소, 「법학논총」 19(2007), 289-291쪽; 浦川道太郎, “日本における法科大学院教育の現状,” 전남대학교 법률행정연구소, 「법학논총」 27-2(2007), 376-378쪽 등 참조.

132) 青山善充, “所感「法科大学院を取りまく現状について」,” 법과대학원협회 홈페이지 소재 (<http://www.lawschool-jp.info/info20080607.html>), 2. 對應の具體策.

133) 青山善充(주 13), 2. 對應の具體策.

134) 青山善充, “法曹養成制度をめぐる最近の議論について,” 법과대학원협회 홈페이지 소재 (<http://www.lawschool-jp.info/20080807.pdf>).

135) 김창록(주 11), 일본의 법학교육·법률가양성제도의 개혁: 경과와 내용, 43쪽 및 박세화(주 11), 35-36쪽 참조.

136) 김창록(주 11), 일본 법과대학원제도의 구조와 문제점, 14-15쪽 및 박세화(주 11), 27쪽 참조. 관련 보도자료로서 「讀賣新聞」(2003. 12. 14), 조간 39면(“法科大学院 授業料値下げ過熱 早稻田大まず75萬 中央大30人免除”) 기사도 참조.

을 늦어도 2003년 여름(2004년 4월 개원 이전)까지 취할 것을 촉구하였다.¹³⁷⁾

- 한편, 문부과학성이 2004년도 예산으로 요구(개산액)한 국·사립 법과대학원에 대한 지원 부분과 관련하여, 재무성이 “개인이 고도의 자격을 얻기 위한 대학원에, 특별한 공적 지원은 적절하지 않다.”는 반대방침을 분명히 하자, 나고야변호사회에서는 「법과대학원에의 재정지원에 관한 회장성명」(2003. 11. 28)을 발표하여, “법과대학원은 단순히 개인이 고도의 자격을 얻기 위한 것만은 아니”며, “변호사·검찰관·재판관 등은 사회 전체의 공익에 이바지하는 중요기관”인바, 그 “약자의 권리보호를 위한 사회인프라 확충”으로서의 의미를 각별히 강조하면서, 문부과학성이 요구한 법과대학원에 대한 보조금 예산조치를 승인해줄 것을 강력히 요청하였다.¹³⁸⁾

(2) 국고지원의 법적 근거

- 일찍이 법과대학원 신정비 구상을 담은 사법제도개혁심의회 최종의견서(2001. 6. 12)에서부터, 비록 법과대학원에 대한 재정지원으로 구체화·특정화되지는 않았지만, 정부에 대해 사법제도개혁에 관한 시책을 실시하기 위해 “필요한 재정상의 조치에 관하여 특단의 배려를 할 일”을 요청하고 있었다.¹³⁹⁾ 이어 제정된 「사법제도개혁추진법」(2001. 11. 16. 법률 제119호)¹⁴⁰⁾도 그 제6조에서 “정부는 전조에 정한 기본방침에 기한 시책을 실시하기 위해 필요한 법제상 또는 재정상의 조치, 기타의 조치를 강구해야 한다.”고 명시하였다.
- 사법제도개혁추진법에 따라 내각에 조직된 사법제도개혁추진본부는 법조양성검토회를 구성하여 법과대학원 체제의 설치·운영에 관한 제반 사항들을 광범하게 논의하게 되는데,¹⁴¹⁾ 특히 그 제12회(2002. 9. 18)·제13회(2002. 9. 30) 회의에서는 「법조양성을 위한 법과대학원의 교육과 사법시험 등과의 유기적 연계의 확보 등에 관한 법률안(가칭)」을 검토하면서, “일종의 인프라정비인 사법변혁 시기, 최초 10년 동안은 일반학생들의 막대한 경제적 부담이 문체될 것”이므로 “국가의 재정지원을 명문화할 것”을 촉구하고(동 제12회), “(법과대학원 체제에서는) 전체로서 양성기간이 길어지는 것에 대응하여 학생에 대한 국가 재정 지원의 단서가 될 수 있도록 적극적 규정을 구체화해야 할 것”이라는 등(동 제13회), “재정 조치에 관한 규정, 구체적으로는 법조양성의 기본이념에 따른 시책을 실시하기 위해 필요한 재정조치를 강구한다는 취지의 규정을 두는” 방향으로 의견이 모아졌다(동 제13회).¹⁴²⁾

137) 일본변호사연합회 : http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/2002_15.html

138) 아이치현변호사회 : <http://www.aiben.jp/page/frombars/topics2/142zaiseisien.html>

139) 「司法制度改革審議会意見書-21世紀の日本を支える司法制度-」(2001. 6. 12). V. 第3. 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/ikensyo/index.html>

140) 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/011116suisinhou.html>

141) 사법제도개혁추진본부·법조양성검토회의 활동개요에 대해서는 김창록(주 11), 일본의 법학교육·법률가양성제도의 개혁: 경과와 내용, 13-15쪽 참조.

142) 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第12回) 議事録(2002. 9. 18)」 및 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第13回) 議事録(2002. 9. 30)」 중 “法曹養成に関する法律について” 부분 참조.

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai12/12gijiroku.html>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai13/13gijiroku.html>

참고로 제12회 회의에 배포된 법률안(입안방침)에는 재정조치 부분이 빠져있으며, 제13회 회의에 배포된 법률안(원안)에는 국가의 책무 부분 말미에는 “재정적 조치에 관한 규정(검토 중)”이라고 기재되어 있다.

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai12/12siryou2.pdf>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai13/13siryou3.pdf>

○ 이상의 논의를 거쳐 최종 성안된 「법과대학원의 교육과 사법시험 등과의 연계 등에 관한 법률」(2002. 12. 6. 법률 제139호)은 제3조(국가의 책무)의 마지막 제5호에서 “정부는 법조양성의 기본이념에 따라 법조를 양성하기 위한 시책을 실시하는 데 필요한 법제상 또는 재정상의 조치, 기타의 조치를 강구해야 한다.”고 명시하였다. 이로써 법과대학원에서의 법조양성에 대한 국가의 재정지원에 법적 근거가 마련되었는데, 그 논의 과정을 살펴보면, 여기에는 법과대학원 재학생에 대한 부담경감 배려가 중요한 요인으로 작용했음을 알 수 있다.

4. 국고지원의 기본내용

(1) 사립 법과대학원에 대한 경상비 보조

○ 법과대학원의 출범 이래 교육조건의 유지·향상과 학생의 경제적 부담경감 등의 목적을 위해, 문부과학성 예산의 사립대학등경상비보조금 중 대학원고도화추진특별경비(특별보조) 항목으로, 법과대학원지원경비(전문직대학원등지원경비)가 매년 책정되었다. 출범 첫해인 2004년도에는 사립 법과대학원의 수업료 인하분을 포함한 경상비보조금으로, 50억엔의 개산요구액이 제시되어 그 절반인 25억엔의 예산액이 최종 결정·집행되었는데, 이 액수는 사립 법과대학원 학생 1인당 연간 약 50만엔의 수업료 인하를 커버하는 수준이었다.¹⁴³⁾

○ 이 사립 법과대학원지원경비(전문직대학원등지원경비)는 단계적으로 액수가 증대되어, 2005년도에는 개산요구액 50억엔의 80%인 40억엔의 예산액이 최종 결정·집행되었으며,¹⁴⁴⁾ 2006년도에는 개산요구액 55억엔의 87.3%인 48억엔의 예산액이 최종 결정·집행되었고,¹⁴⁵⁾ 2007년도에는 개산요구액 48억엔의 전액 그대로 48억엔의 예산액이 최종 결정·집행되었다.¹⁴⁶⁾ 2008년도 문부과학성 예산관계 자료에는 법과대학원지원경비를 포함한

143) 平成16年度 文部科學省 概算要求主要事項(2003. 8. 29), 11쪽, 「法科大学院への財政支援について(再掲)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/08/03082902/006.pdf

平成16年度 文部科學省 予算主要事項(2003. 1), 12쪽, 「法科大学院への財政支援について(再掲)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/01/04011603/003.pdf

144) 司法制度改革推進本部顧問會議(第17回) 配付資料(2004. 9. 8), 「法科大学院への財政支援について(平成17年度概算要求)」

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/komon/dai17/17siryou4.pdf>

中央教育審議會 大学分科会 法科大学院特別委員會(第1回) 配付資料(2005. 6. 10), 「法科大学院への財政支援(平成17年度予算)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gjiroku/05062401/sankou/007.htm

145) 平成18年度 文部科學省 概算要求主要事項(2005. 8. 31), 5. 個性豊かな教育研究の推進等私学助成の充実, 私立大学等經常費補助法科大学院支援経費 항목

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/08/05083103/006.htm

中央教育審議會 大学分科会 法科大学院特別委員會(第8回) 配付資料(2006. 1. 27), 「法科大学院への財政支援(平成18年度予算案)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gjiroku/06051204/001.htm

146) 中央教育審議會 大学分科会 法科大学院特別委員會(第11回) 配付資料(2006. 9. 5), 「法科大学院への財政支援(平成19年度概算要求)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gjiroku/06091911/001.htm

中央教育審議會 大学分科会 法科大学院特別委員會(第13回) 配付資料(2007. 3. 15), 「法科大学院への財政支援(平成19年度予算案)」

전체 전문직대학원등지원경비로서, 2007년도와 동일하게 57억엔의 예산액이 결정·집행된 것으로 보고 되었다.¹⁴⁷⁾

<표 18> 사립 법과대학원에 대한 문부과학성 경상비보조(억엔)

연도/구분	2004	2005	2006	2007	2008
개산요구액	50	50	55	48	미확인
예산액	25 (50%)	40 (80%)	48 (87.3%)	48 (100%)	57
비고	사립 학생 1인당 50 만엔 상당				전체 전문직대학원 지원경비

(2) 법과대학원 재학생 장학금 지원

○ 독립행정법인인 일본학생지원기구의 대여장학금 사업 중, 법과대학원 부분으로서 2004년도에 총 85억엔(대여인원 4,800명, 무이자 25억엔, 이자부 60억엔)의 개산요구액을 제시하였으나(학생수에 대한 대여율 80% 확보), 그 80%인 68억2백만엔(대여인원 3,500명, 무이자 13억5천7백만엔, 이자부 54억4천5백만엔)의 예산액이 최종 결정·집행되었다(학생수에 대한 대여율 63%[3,500명/5,560명]).¹⁴⁸⁾ 2005년도에는 개산요구액 총 137억엔(대여인원 7,000명)의 76.6%인 총 105억엔의 예산액(대여인원 5,800명)이 최종 결정·집행되었으며,¹⁴⁹⁾ 2006년도에는 개산요구액 총 129억엔(대여인원 7,369명)의 전액 그대로 총 129억엔의 예산액(대여인원 7,369명)이 최종 결정·집행되었고,¹⁵⁰⁾ 2007년도에는 개산요구액 총 138억엔(대여인원 8,344명)의 93.8%인 총 129.4억엔의 예산액(대여인원 7,544명)이 최종 결정·집행되었고,¹⁵¹⁾ 2008년도에는 128.7억엔의 예산액(대여인원 7,576명)이 최종 결정·집행되었다.¹⁵²⁾

<표 19> 일본학생지원기구의 대여장학금 사업 중 법과대학원 부분(억엔)

연도/구분	2004	2005	2006	2007	2008

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gijiroku/07071306/004.htm

147) 中央教育審議会 大学分科会 法科大学院特別委員会(第19回) 配付資料(2008. 3. 27), 「法科大学院への財政支援(平成20年度予算案)」

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gijiroku/08033113/005.htm

148) 앞 각주 24 소재 자료 참조.

149) 앞 각주 25 소재 자료 참조.

150) 平成18年度 文部科學省 概算要求主要事項(2005. 8. 31), 4. 大学改革の推進-21世紀を担う人材養成と大学等の質の向上-, 法科大学院に学ぶ学生のための奨学金制度 항목

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/08/05083103/006.htm

中央教育審議会 大学分科会 法科大学院特別委員会(第8回) 配付資料(2006. 1. 27), 法科大学院への財政支援(平成18年度予算案)

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/012/gijiroku/06051204/001.htm

151) 앞 각주 27 소재 자료 참조.

152) 앞 각주 28 소재 자료 참조.

개산요구액 대여인원	85 4,800명	137 7,000명	129 7,369명	138 8,344명	미확인
예산액 대여인원	68.02(80%) 3,500명	105(76.6%) 5,800명	129(100%) 7,369명	129.4(93.8%) 7,544명	128.7 7,576명
비고	무이자 13.57 이자부 54.45				

(3) 법과대학원 형성지원(프로젝트)

- 국·공립과 사립을 통틀어 법과대학원 등 전문직대학원에 대한 형성지원 경비로서, 교육 내용·방법의 개발·충실 등을 주제로 한 단독 또는 공동 프로젝트(“법과대학원 등 전문직대학원 교육추진프로젝트”)를 선정·지원하는 사업·예산이 계획·배정되었는데, 2004년도에는 78억엔의 개산요구액에 대해 그 19.3%인 15억5백만엔의 예산액이 최종 결정·집행되었고, 2005년도에는 25억엔의 개산요구액에 대해 그 72%인 18억엔의 예산액이 최종 결정·집행되었으며, 2006년도에는 16억2천만엔의 예산액이(개산요구액 미확인), 2007년도에는 13억1천만엔의 예산액이(개산요구액 19억2천5백만엔의 68%), 2008년도에는 13억5천만엔의 예산액이(개산요구액 미확인) 각각 최종 결정·집행되었다(2008년도부터 “전문직대학원 등에 있어서 고도전문직업인양성 교육추진프로그램”으로 명칭변경).¹⁵³⁾
- 참고로 2009년도 문부과학성 고등교육국의 개산요구액 중에는 “(법과대학원) 지원자 수 감소와 정원확대에 따른 입학생의 질 저하 및 향후 사법시험 합격률 저하”의 상황에 대처하기 위해, “향후 2년간 중점적 재정지원을 함으로써 교육체제의 강화를 도모”하려는 취지의 ‘법과대학교육수준고도화사업’ 예산 500만엔이 신규로 책정되었다.¹⁵⁴⁾

<표 20> 법과대학원 등 전문직대학원에 대한 형성지원 경비(억엔)

연도/구분	2004	2005	2006	2007	2008
개산요구액	78	25	미확인	19.25	미확인
예산액	15.05 (19.3%)	18 (72%)	16.2	13.1 (68%)	13.5

(4) 실무가 교원의 파견과 급여의 보전

- I장(2. 관련 법제의 제·개정/정비)에서 기술한 바와 같이 재판관 및 검찰관 기타 일반직공무원이 법과대학원에서 교수·조교수 기타 교원으로서의 업무를 행하도록 파견하는 제도를 창설·정비했는데, 그 근거법인 「법과대학원에의 재판관 및 검찰관 기타 일반직 국가공무원의 파견에 관한 법률」(2003. 5. 9. 법률 제40호)은 ① 직무와 함께 교수 등의 업무를 행하기 위한 파견(법 §4)과 ② 오로지 교수 등의 업무를 행하기 위한 파견

153) 앞 각주 24, 25, 26, 27, 28 소재 각 연도 자료 참조.

154) 平成21年度 文部科學省 概算要求主要事項(2008. 4. 1), 高等教育局主要事項-平成21年度概算要求, 法科大學院教育水準高度化事業
문부과학성 : http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/09/08082905/013.pdf

(법 §11)을 나누어 각각에 대해 보수·급여 관련 사항을 규정하고 있다.

- ①의 경우, 재판관에 대해서는 교수 등 업무에 따른 보수 등을 추가로 지급하지도 않고 그 본래의 급여를 감액하지도 않지만, 파견되는 법과대학원의 설치자는 그 교수업무에 상당한 금액(정령으로 규정)을 국고에 납부해야 하며(법 §6), 검찰관·일반직공무원에 대해서는 임명권자와 파견되는 법과대학원 설치자 사이의 약정에 의하되(상당액이 확보되도록 노력해야 함), 그 본래의 직무에 종사하지 않는 시간에 대해서는 급여를 감액하여 지급하지만, 파견되는 법과대학원 설치자로부터 받은 보수 등의 액수에 비추어 필요하다고 인정되는 범위 내에서, 그 감액분의 100분의 50 이내를 지급할 수 있다(법 §7). ②의 경우, 파견된 검찰관·일반직공무원에 대해서는 급여를 지급하지 않지만(임명권자는 법과대학원 설치자와의 약정에서 상당액의 보수가 확보되도록 노력해야 함), 파견되는 법과대학원 설치자로부터 받은 보수 등의 액수에 비추어 필요하다고 인정되는 범위 내에서, 그 급여의 100분의 50 이내를 지급할 수 있다(법 §13). 즉, 여기서 감액·미지급 급여에 대한 100분의 50 이내의 보전부분(법 §7②, §13②)은 결국 파견되는 법과대학원에 대한 국고지원액이 되는 셈이다.

(5) 사법수습생 급비제의 대역제 전환

- 재판소법의 개정으로 법과대학원 수료 후(또는 예비시험 합격 후) 사법시험에 합격한 자를 대상으로 하는 사법수습 기간이 1년으로 개정되면서(앞 I. 2. 참조), 종래 사법수습생에 대한 급비제 존폐문제가 사법제도개혁추진본부의 법조양성검토회에서 본격적으로 다루어지기 시작했다.¹⁵⁵⁾ 여기서는 “수익=부담의 관점 및 관민 역할분담의 관계” “국가공무원 신분 미소지자에 대한 예외적 급여지급 문제” “법조인구의 정세에 있어 커다란 변화” 등의 주장과 함께 급비제를 대역제로 전환하는 방안이 제기되었는데(동 제18회), “사법수습생의 수습전념의무 및 법조지망자의 경제적 부담”을 근거로 든 신중론(법무성·최고재판소)과 “(변호사를 포함한) 전체로서 우수한 법조인 양성”을 근거로 든 유지론(일본변호사연합회)에도 불구하고 “국가의 재정부담(국민의 경제부담) 경감”을 근거로 한 폐지·전환론이 우세를 점했다(동 제21회).
- 기존 급비제의 유지를 촉구하는 일본변호사연합회·지역변호사협회의 결의·성명이 잇달았음에도 불구하고,¹⁵⁶⁾ 법조양성검토회는 “국가(최고재판소)가 사법수습생에 대해 그

155) 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第14回) 議事録(2002. 12. 20)」; 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第18回) 議事録(2003. 7. 14)」; 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第21回) 議事録(2004. 2. 6)」; 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第23回) 議事録(2004. 6. 15)」; 「司法制度改革推進本部事務局 法曹養成検討会(第24回) 議事録(2004. 9. 1)」; 중 “司法修習生の給費制の在り方について” 부분 참조.

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai14/14gijiroku.html>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai18/18gijiroku.html>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai21/21gijiroku.html>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai23/23gijiroku.html>

수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/yousei/dai24/24gijiroku.html>

156) 「司法修習給費制の堅持を求める決議」(2003. 8. 22)

일본변호사연합회 : http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2003_43.html

「司法修習給費制の堅持を求める緊急声明」(2004. 6. 14)

일본변호사연합회 : http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/2004_15.html

신청에 따라 10년 분할상환 조건의 수습자금을 무이자로 대여하는 제도를 신사법시험 합격자 대상의 신사법수습이 개시되는 2006년부터 도입한다”는 방침을 최종 확정하였다(동 제23회·제24회). 이어 「재판소법의 일부를 개정하는 법률」(2004. 12. 10. 법률 제163호)¹⁵⁷⁾에 의거, 최고재판소가 사법수습생에게 무이자 수습자금(사법수습생이 수습에 전념하는 것을 확보하기 위한 자금)을 그 신청에 따라 대부하는 제도(대여제)를 정식 도입(필요한 사항은 최고재판소가 결정)하고, 2010년 11월 1일부터 이를 시행하도록 했다(법 §67의 2, 부칙 1). 이로써 국가의 재정지원이 법과대학원에 더욱 집중될 수 있는 조건이 갖추어진 셈이다.

5. 국고지원의 방식과 기준

(1) 사립 법과대학원 지원경비의 배분

사립대학등경상비보조금 중 법과대학원지원경비는 문부과학성 고등교육국장이 매년 정하는 기준에 따라, 다음 공식에 의거하여 각 법과대학원별로 배분된다.¹⁵⁸⁾

① 당해 연구과(법과대학원)의 수업 또는 연구지도를 행하는 전임교원의 수에 1인당 2,509,000엔을 곱한 액(a)을 산정한다.

② 당해 연구과(법과대학원)의 수용정원(재적학생수가 수용정원을 채우지 못한 경우는 재적학생수로 함)에 1인당 122,000엔을 곱한 액(β)을 산정한다.

③ (a)와 (β)의 합계액에, <표 7>에 의거 당해 연구과(법과대학원)의 교육연구 활동상황을 기초로 산출되는 각 구간의 점수 합계액에 응하여, <표 8>에 의해 얻어지는 조정률을 곱한 액을 증액한다.

<표 21> 교육연구 활동상황 점수

구 분	점수	
1. 수용정원에 대한 재적학생수의 비율(4점 만점)	94-106% 미만	4점
	88-94%미만, 106-112%미만	3
	82-88%미만, 112-118%미만	2
	76-82%미만, 118-124%미만	1
	76%미만, 124%이상	0
2. 입학생 중 실무 등 경험이 있는 자 또는 법학미수자의 비율(2점 만점)	32%이상	2점
	32%미만	0

157) 수상관저 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/saibansyo-hou.html>

158) 「私立大学等經常費補助金(私立大学教育研究高度化推進特別補助) 配分基準(平成17年度)」(2006. 2. 3. 高等教育局長)

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/zyuujitu/05071101.htm

「私立大學等經常費補助金(私立大學教育研究高度化推進特別補助) 配分基準(平成18年度)」(2007. 1. 23. 高等教育局長), 4-5쪽.

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/002/002/014/001.pdf

「私立大學等經常費補助金 配分基準別記7(特別補助)」(2008. 1. 日本私立学校振興・共済事業団), 18-19쪽.

일본사립학교진흥공제사업단 : http://www.shigaku.go.jp/s_tokuho19y.pdf

III. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교-일본의 경우

3. 담당교원 수에 대한 재적학생수의 비율(4점 만점)	6명 미만 6-8명 미만 8-10명 미만 10-12명 미만 12명 이상	4점 3 2 1 0
4. 담당교원 수에 대한 실무경험이 있는 교원수의 비율(4점 만점)	25%이상 20-25%미만 20%미만	4점 2 0
5. '전문직대학원등교육추진프로젝트' 법과대학원의 교육방법내용 개발충실 부문 단독채택 유무	단독으로 채택된 경우 2점	
6. '전문직대학원등교육추진프로젝트' 법과대학원의 교육방법내용 개발충실 부문 공동채택 유무	공동으로 채택된 경우 1점	

(주 1) 각 구간에 있어서, 해당하는 인원건수가 없는 경우 점수는 0점으로 함.

(주 2) 3.에 있어서, 재적학생수가 수용정원을 채우지 못한 경우는 수용정원을 기준으로 함.

<표 22> 점수 합계액에 따른 조정률

점수	조정률
13점	130%
12	120
11-10	110
9-8	100
7-6	90
5	80
4	70
3	60
2	50
1	40
0	0

(2) 대여자장학금의 종류와 액수

○ 법과대학원 재학생에 대한 장학금 대여는 독립행정법인인 일본학생지원기구 (<http://www.jasso.go.jp>)에서 담당한다. 여기에는 무이자 대여자장학금(제1종장학금)과 이자부 대여자장학금(제2종장학금)의 두 종류가 있는데, 전자는 2004년도 기준 월 8만7천엔으로 책정, 2005년도부터 8만8천엔으로 증액되어 현재(2008년도)에 이르고 있으며, 후자는 원래 월 5만엔·8만엔·10만엔·13만엔의 4종류였던 것이 법과대학원이 출범한 2004년도부터 각각 월 4만엔·7만엔의 증액대여를 신설하여, 법과대학원 재학생은 월 17만엔·20만엔까

지 대여받는 것이 가능해졌으며, 2008년도부터는 원래의 월 5만엔·8만엔·10만엔·13만엔 이외에 월 15만엔(신설)·19만엔(증액)·22만엔(증액) 등으로 선택폭이 재차 확대되었다(월 19만엔·22만엔의 경우는 법과대학원 재학생만 선택할 수 있음¹⁵⁹⁾).¹⁶⁰⁾

- 한편, 상기 대여장학금을 받기 위해서는 학력기준과 가계기준을 모두 충족해야 하는데, 무이자 대여방식(제1종장학금)은 이자부 대여방식(제2종장학금)보다 두 기준이 모두 엄격하게 설정되어 있다. 특히, 가계기준의 경우, 무이자 대여방식은 본인·배우자의 연간 수입합계액 416만엔 이하(특별한 사정이 있을 시는 541만엔까지 허용)로 설정되어 있으며, 이자부 대여방식은 본인·배우자의 연간 수입합계액 595만엔 이하로 설정되어 있다.¹⁶¹⁾ 이자부 대여방식(제2종장학금)의 경우, 그 이율은 연리 3%를 상한으로 하되 재학 중에는 무이자로 한다.¹⁶²⁾ 무이자 대여방식(제1종장학금)과 이자부 대여방식(제2종장학금)을 병용하는 것도 가능한데, 이 경우 가계기준이 본인·배우자의 연간 수입합계액 316만엔 이하로 강화되어 있다.¹⁶³⁾
- 대여장학금의 반환은 수령자로 하여금 반환서약서 제출 전 ‘텔레이 구좌’에 가입하도록 하여, 이 구좌에서 졸업 후 월부 출금되는 액수가 다시 차세대 장학생에게 ‘텔레이 대여’되는 방식으로 이루어진다.¹⁶⁴⁾ 반환조건은 무이자 대여방식(제1종장학금)의 경우 월 12,571엔을 168회에 걸쳐 14년 동안 반환하도록 하는 것이며, 이자부 대여방식(제2종장학금)의 경우 월 대여액에 따라 156회에 걸쳐 13년 동안 반환하는 것, 192회에 걸쳐 16년 동안 반환하는 것, 240회에 걸쳐 20년 동안 반환하는 것 등 세 종류가 있다(수업연한 3년제 기준).¹⁶⁵⁾

(3) 교육추진프로젝트 등 선정내역

- “법과대학원 등 전문직대학원 교육추진프로젝트”는 4명의 위원으로 구성되는 「법과대학원등전문직대학원형성지원프로그램선정위원회」가 법과대학원과 기타 전문직대학원으로 나누어 설치되는 「심사부회」 또는 「심사위원회」의 서류심사를 거쳐 그 선정 여부를 최종 결정한다. 시행 첫해인 2004년도의 사업은 “교육고도화추진프로그램”과 “실천적교육프로그램”으로 구분하여 각각 공동·단독 프로젝트를 선정했는데, 전자는 총 50건이 신청되어 그중 21건이 선정되었으며 후자는 총 46건이 신청되어 그중 27건이 선정되었다.¹⁶⁶⁾ 2005년도부터는 규모가 대폭 줄어서 공동 프로젝트 1건과 단독 프로젝트 3건이 신청되어 그중 공동 프로젝트 1건과 단독 프로젝트 1건이 선정되었다.¹⁶⁷⁾ 연도별 선정 프로젝트 내역은 <표 9> <표 10>과 같다.

159) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigakuin.html#getugaku>

160) 앞 각주 24, 25, 26, 27, 28 소재 각 연도 자료 참조.

161) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigakuin.html#zsaiyoh>

162) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigakuin.html#zsaiyoh>

163) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigakuin.html#zsaiyoh>

164) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/saiyou/daigakuin.html#henkan>

165) 일본학생지원기구 : <http://www.jasso.go.jp/henkan/henkanrei/daigakuin/index.html>

166) 그 구체적 신청·선정상황은 다음 링크를 참조할 것.

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/houka/report/04091501/002.htm

167) 그 구체적 신청·선정상황은 다음 링크를 참조할 것.

문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/houka/report/05082601/002.htm

<표 23> 법과대학원형성지원프로그램 선정 프로젝트('04년도)¹⁶⁸⁾

구분	공동 단독	참여대학	프로젝트 명칭
교육고도화추진 프로그램	공동	名古屋·早稲田·慶應義塾·上 智·同志社·大阪·岡山·広島· 香川·熊本·鹿児島大学	실무기능교육교재 공동개발공유 프로젝트
	공동	京都·東北·東京·一橋名古屋· 神戸·中央·早稲田·関西·関西 学院大学	실무기초교육의 바람직한 모습에 관한 조사연구
	공동	九州·熊本·鹿児島大学	쿠우슈우3대학 연계 법조양성프로젝트
	공동	國學院·東海·獨協·明治学院 大学	공설법률사무소를 활용한 임상법학교육
	공동	専修·中央·鹿児島大学	지적재산에 관한 선단적 영상교재의 개발
	단독	東京大学	트랜스내셔널 로 프로그램즈
	단독	一橋大学	과목횡단적 법조윤리교육 개발프로젝트
	단독	名古屋大学	자신의 기량을 수시 확인할 수 있는 다양한 환경구 축
	단독	京都大学	실천적 이론교육 고도화 프로젝트
	단독	大阪大学	과학기술 리터러시를 구비한 선단적 법조양성
	단독	大阪市立大学	중소기업법 임상교육 시스템
	단독	大宮法科大学院大学	올데이 클리닉의 설계·시행평가
	단독	獨協大学	어린이 구제지원 리걸 센터 구상- 어린이 구제지 원을 둘러싼 법실무와 법이론의 가교 및 법과 복 자의료·보건·교육 등 관련 제 영역의 이론과 실무 와의 가교를 지향하여
	단독	慶應義塾大学	워크샵 프로그램에 의한 교육전개- 국제상·학제성· 선단성을 구비한 법조양성을 위하여
	단독	上智大学	중재ADR·교섭의 연구와 실천
	단독	創価大学	법과대학원에 있어서 요건사실 교육의 충실과 발전
	단독	早稲田大学	국제/실무통합집중교육 프로그램 개발
	단독	桐蔭横浜大学	전문직·실천적 컴플라이언스 스킬 교육
	단독	同志社大学	국제적 시야와 판단력을 지닌 법률가 양성
	단독	立命館大学	국제공헌형 <지구시민법조> 양성 프로그램

168) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/houka/06052910.htm

III. 법학전문대학원의 재정지원에 관한 비교-일본의 경우

	단독	関西学院大学	모의법률사무소에 의한 독창적 교육방법의 전개- 가상사건을 통한 이론실무의 총합적 교육프로그램과 교재의 개발
실천적교육추진 프로그램	공동	新潟·九州青山学院大学	재판과 법실무의 국제적 체험연수프로그램
	단독	北海道大学	데이터베이스 이용 총합 전자교육 시스템
	단독	千葉大学	「실천 케이스 스터디」의 개발
	단독	横浜国立大学	지속가능한 실무교육체제와 교재개발- 「요코하마모델」의 도입
	단독	新潟大学	법학미수자를 향한 도입교육프로그램 개발
	단독	金沢大学	호쿠리쿠(北陸) 법정보센터
	단독	島根大学	실무가와의 협동에 의한 리걸 클리닉
	단독	岡山大学	의료·복지에 특화된 지역연계형 법조교육- 다각 연계형 의료복지 네트워크 세미나에 의한 실천적 교육 시스템 구축
	단독	広島大学	법률상담사례를 활용한 실무기초교육의 충실
	단독	香川大学	리걸 서비스 정보 네트워크
	단독	熊本大学	사이버 클리닉 시스템의 구축- 21세기의 사법을 담당할 법조양성을 향해
	단독	琉球大学	일미 간의 리걸 파트너십의 확립- 법과대학원에 있어서 단위호환제도를 향해
	단독	東北学院大学	독자 영상교재 등에 의한 학습지원체제의 고도화
	단독	駿河台大学	법학초학자 학습지원 시스템의 개발
	단독	学習院大学	철저한 소수인교육에 의한 법조육성
	단독	中央大学	법조양성을 위한 국제교육 프로그램의 형성
	단독	東海大学	지적재산법의 구미형 실천교육 프로젝트
	단독	日本大学	지적재산교섭 톨 플레이
	단독	明治大学	「프로세스」 학업평가 시스템
	단독	明治学院大学	원격수업 시스템과 IT를 활용한 실무교육- 임상실무 및 실무관련과목의 충실을 위하여
	단독	立教大学	원 소송자료 온라인 공유 시스템의 구축
	단독	山梨学院大学	법실무교육 비추일교재 개발과 지역이용
	단독	中京大学	시각장애인교육에 관한 추진 프로그램
	단독	南山大学	IT 활용에 의한 교육학습기회의 확충- 법률기본과목군의 효율적 자학자습의 실현에 관하여
	단독	名城大学	사회인 법조양성 실천 프로그램
	단독	関西大学	사법과소문제 해소에 공헌하는 법조의 양성- 「리걸 클리닉」의 지방전개
	단독	近畿大学	기초지역 및 학습도달도 확인 시스템 구축

<표 24> 법과대학원형성지원프로그램 선정 프로젝트('05년도)¹⁶⁹⁾

공동 단독	참여대학	프로젝트 명칭
공동	静岡·新潟·北海学園大学	지역의 국제화에 대응한 교육 프로그램 개발
단독	筑波大学	야간사회인학생용 실천적 학습지원 시스템- 고속네트통신 활용에 의한 리걸 클리닉 지원시스템과 학외학습 보조시스템의 개발

6. 한국 현실에 대한 시사점

(1) 국가간여에 상응한 재정지원 요청

로스쿨 제도의 도입·운영에 대한 국가의 간여 정도를 따졌을 때, ‘정부(교육과학기술부)’ 주도의 ‘인가주의’를 취한 우리의 경우가, ‘변호사협회’ 주도의 ‘준칙주의’를 취한 미국이라든가, ‘정부(문부과학성)’가 주도하되 ‘준칙주의’를 취한 일본의 경우에 비하여, 훨씬 강력한 통제를 가하고 있음이 분명하다. 더욱이 총 입학정원 2,000명의 경직적 한계 속에서 지방 뿐 아니라 여성(교원/학생)과 사회적 약자(학생)에 대한 정책적 배려까지 대학 측에 일방적으로 강요되었던 사정을 감안한다면, 우리 법학전문대학원 제도의 도입은 유례없이 강력한 국가통제 방식으로 - 그것도 대학 측의 대가없는 희생을 전제로 - 진행된 것 또한 분명하다. 미국·일본의 경우와의 비교를 통해 도출되는 결론은, 국가의 개입 강도에 비례한 재정지원이 반드시 수반되어야 한다는 것인데, 적어도 이론상으로는 일본의 경우보다 훨씬 강력한 정부의 재정지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

<표 25> 로스쿨 제도의 도입·운영에 대한 국가의 간여정도

구분	미국	일본	한국
방식	준칙주의	준칙주의	인가주의
주체	변호사협회	정부(문부과학성)	정부(교육과학기술부)
강도	약함 ←-----→ 강함		

(2) 법학전문대학원 학비·장학금 현황분석

○ 현재 확정된 전국 25개 법학전문대학원의 정원·학비·장학금 등 현황을 살펴보면 문제점이 극명하게 드러난다. 국·공립 10개 법학전문대학원(정원 총 890명)의 연간등록금 총액은 90억8,066만원으로, 이중 학교부담분(장학금)이 27억618만원(29.8%), 학생부담분이 63억 7,448만원(70.2%)에 달한다. 국·공립의 경우 학교별 정원에 비례평균한 1인당 연간등록금은 1,020만3천원으로, 이중 학교부담분(장학금)이 304만1천원, 학생부담분이 716만2천원에 달한다. 사립 15개 법학전문대학원(정원 총 1,110명)의 연간등록금 총액은 197억6,500만원으로, 이

169) 문부과학성 : http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/houka/report/05082601/003.htm

중 학교부담분(장학금)이 74억6,739만5천원(37.8%), 학생부담분이 122억9,760만5천원(62.2%)에 달한다. 사립의 경우 학교별 정원에 비례평균한 1인당 연간등록금은 1,780만6천원으로, 이중 학교부담분(장학금)이 672만7천원, 학생부담분이 1,107만9천원에 달한다.

○ 전체 25개 법학전문대학원(정원 총 2,000명)의 연간등록금 총액은 288억4,566만원으로, 이중 학교부담분(장학금)이 101억7,357만5천원(35.3%), 학생부담분이 186억7,208만5천원(64.7%)에 달한다. 전체 법학전문대학원의 학교별 정원에 비례평균한 1인당 연간등록금은 1,442만3천원으로, 이중 학교부담분(장학금)이 508만7천원, 학생부담분이 933만6천원에 달한다. 이 액수는 일본 법과대학원의 1인당 연간납부액(국공립 80만4천엔, 사립[평균] 138만엔, 전체[평균] 119만1천엔)과 대비하더라도 결코 낮지 않은 금액인데, 일본에서는 사립 법과대학원에 대한 경상비보조금이 국가예산으로 지급되고(1인당 약 50만엔의 수업료 인하효과) 또 일본학생지원기구에 의한 무이자이자부 대여장학금이 다양하게 활용되는 것과 비교할 때, 우리의 경우는 법학전문대학원 학비가 순전히 대학(장학금)과 학생 개인의 부담으로 집약되고 있음을 발견하게 된다.

<표 26> 로스쿨 설치인가 대학 주요현황 분석(교육과학기술부자료 기초)

대학명	입학 정원	전액장학생비율	연간등록금[만원] (총액 : 학교부담분/학생부담분)	입학금 [만원]
강원대(국)	40	100%	1,000(40,000 : 40,000/0)	18.6
경북대(국)	120	21.3% (29.7%)	1,014(121,680 : 25,918/95,762)	17
부산대(국)	120	30%	945.6(113,472 : 34,042/79,430)	19.1
서울대(국)	150	25.2%	1,350(202,500 : 51,030/151,470)	30
서울시립대(공)	50	41.9% (46.9%)	910.6(45,530 : 19,077/26,453)	19.4
전남대(국)	120	24.7%	963.2(115,584 : 28,549/87,035)	18.6
전북대(국)	80	20.1%	930(74,400 : 14,954/59,446)	20
제주대(국)	40	32%	1,000(40,000 : 12,800/27,200)	18.7
충남대(국)	100	31.4%	863(86,300 : 27,098/59,202)	19
충북대(국)	70	25% (67.0%)	980(68,600 : 17,150/51,450)	20
건국대(사)	40	75%	1,600(64,000 : 48,000/16,000)	92.6
경희대(사)	60	25%	1,760(105,600 : 26,400/79,200)	100
고려대(사)	120	20% (30%)	1,900(228,000 : 45,600/182,400)	113
동아대(사)	80	34.2%	1,800(144,000 : 49,248/94,752)	80
서강대(사)	40	37.5%	1,440(57,600 : 21,600/36,000)	120
성균관대(사)	120	37.3%	2,000(240,000 : 89,520/150,480)	100
아주대(사)	50	25%	1,800(90,000 : 22,500/67,500)	100
연세대(사)	120	32%	1,950(234,000 : 74,880/159,120)	292.5

영남대(사)	70	48.8% (50.8%)	1,840(128,800 : 62,854/65,946)	80
원광대(사)	60	43% (45.3%)	1,500(90,000 : 38,700/51,300)	100
이화여대(사)	100	41.7%	1,680(168,000 : 70,056/97,944)	100
인하대(사)	50	44.7% (72.7%)	1,800(90,000 : 40,230/49,770)	100
중앙대(사)	50	55.1%	1,530(76,500 : 42,151.5/34,348.5)	150
한국외대(사)	50	20% (35.0%)	1,600(80,000 : 16,000/64,000)	160
한양대(사)	100	55%	1,800(180,000 : 99,000/81,000)	100
국공립	890	35.16%*	1,020.3**(908,066 : 270,618[304.1]/637,448[716.2])	20.04*
사립	1,110	39.62%*	1,780.6**(1,976,500 : 746,739.5[672.7]/1,229,760.5[1107.9])	119.2*
총계	2,000	37.84%*	1,442.3**(2,884,566 : 1,017,357.5[508.7]/1,867,208.5[933.6])	79.54*

※ 연간등록금은 국·공립대 : 수업료 + 기성회비, 사립대 : 수업료

* 개별 법학전문대학원의 정원차이를 고려하지 않고 단순 평균한 수치임.

** 1인당 연간등록금(∑학교별정원×학교별등록금 값을 전체정원으로 나눔).

(3) 대학·학생 부담경감을 위한 지원강화

- 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」(2008. 2. 29. 법률 제8852호)은 “국가 등의 책무”를 규정하면서(법 §3), “국가는 법조인의 양성을 위하여 재정적 지원방안을 마련하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 명시하였다(법 §3②). 그러나 기실, 국가의 법과대학원·법과대학원재학생에 대한 ‘의미 있는’ 재정지원 조치는 거의 없는 것이나 마찬가지다. 오히려 동 법률은 “법과대학원의 물적 기준”을 정하면서(법 §17), “법학전문대학원을 두는 대학은 법학전문대학원의 운영에 필요한 재정을 확보하여야 하고, 장학금제도 등 학생에 대한 경제적 지원방안을 마련하여야 한다.”라고 규정하여 문제를 오로지 대학 측에 떠넘기고 있다(법 §17②).
- 일본 법과대학원의 경우, ① 사립 법과대학원에 대한 문부과학성의 경상비보조금 지원을 통해 그 학비격차를 줄이고(국가/대학지원), ② 일본학생지원기구의 대여장학금 사업 확충을 통해 그 학비부담을 완화하고(국가/학생지원), ③ 개별 법과대학원의 장학금제도를 통해 학비부담 문제를 보완하는(대학/학생지원) 방식으로 재정지원·경제부담이 단계화·분산되었다. 우리 법학전문대학원의 경우, ①②가 거의 전무한 상황에서 오로지 ③의 한 점에만 모든 경제적 압박이 집중되고 있다. 이러한 ‘대학·개인 과부하’ 체제는 불원간 ‘약한 축’에서부터 오작동·고장이 생겨날 수밖에 없다. 한편으로는 대학의 재정악화와 장학금 편중문제(“아랫돌 빼서 윗돌 괴는 미봉책”)를 일으킬 것이고, 다른 한편으로는 신진 법조인의 극단적 이익추구 경향을 가속화시킬 것이다(“쏟아 부은 본전생각에 기울어질 정의의 저울”).

- 법학전문대학원 제도는 단순히 개인의 전문자격 취득을 위한 과정에 그치는 것이 아닙니다. 거기에는 법치인프라 구축 및 법조시장 경쟁력강화라는 ‘공공이익’에 봉사하는 측면이 분명히 존재한다. 따라서 국가는, 사문화되다시피 한 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 소정의 “법조인 양성을 위한 재정적 지원방안”을 체계적으로 구축해야 한다. 여기에서는 무엇보다도, 일본의 사립 법과대학원에 대한 경상비보조금 지원 사례를 참고하여, 국·공립과 사립 사이의 학비격차(1인당 연간등록금 국·공립 1,020만3천원, 사립 1,780만6천원)를 줄이고, 특히 사립 법학전문대학원의 과중한 장학금 부담(1인당 연간등록금 중 학교부담분[장학금] 국·공립 304만1천원, 사립 672만7천원)을 덜어주는 방안이 모색되어야 한다. 아울러 법학전문대학원 재학생에 대해서도, 일본학생지원기구에 의한 대여장학금 제도를 참고하여, 다양한 형태의 장기저리 학자금대여 체제가 마련되어야 한다.
- 일본과 달리 우리는 법학전문대학원 졸업 후 변호사시험에 합격한 자에 대해 별도의 국가연수제도를 규정하지 않았으므로(일본은 1년의 사법수습 규정), 그 한도에서 실무 연수교육의 일정부분이 법학전문대학원 교육과정에 맡겨져 있는 셈이며, 따라서 법학전문대학원 및 그 재학생에 대한 재정지원의 필요성은 가일층 높아지게 된다. 더욱이 기존 사법연수원이 판사·검사연수기관으로 기능한다 하더라도 종전처럼 변호사연수까지 국가에서 일괄 담당하지는 않을 것이므로, 기존 사법연수원 관련 예산의 예상되는 감액부분(특히 연수생봉급·수당)을 법학전문대학원 및 그 재학생 지원에 전용하는 방안도 고려해볼 필요가 있다고 본다(「사법연수생의 보수에 관한 규칙」[2008. 2. 18] 참조). 여기에는 사법수습생 급비제를 대여제로 전환한 일본의 경험도 참고할 가치가 있을 것이다.

(4) 재정지원 규모·기준에 대한 고려

- 재정지원 규모·기준과 관련하여, 일본의 경험 가운데 수정해야 할 점은 다음 세 가지라고 본다. 첫째, 일본의 경우 국·공립 법과대학원은 학비 등이 표준화되어 있고 원칙상 국가재정으로 운영되는 점을 감안하여, 국고지원은 사립 법과대학원에 대한 경상비보조에 집중되고 있지만, 우리의 경우 국·공립 법학전문대학원도 사립과 마찬가지로 각각 처한 재정여건이라든가 학비·장학금기준에 편차가 매우 크므로, 국·공립이라고 하여 국고지원으로부터 배제되어서는 안 될 것으로 본다. 특히, 서울대학교와 서울시립대학교를 제외한 국립 법학전문대학원은 모두 지방에 소재하고 있으므로, 국가재정 지원에서 오히려 정책적으로 배려되어야 할 필요성도 있다. 따라서 법학전문대학원에 대한 국고지원에 있어 일본처럼 국·공립인지 사립인지 여부가 일률적 판정기준이 될 수 없다고 본다.
- 둘째, 법학전문대학원에 대한 전체 국고지원 액수를 획정함에 있어서도 일본의 예를 그대로 차용하기는 어려울 것이다. 인구·총생산·재정규모 등의 차이는 별론으로 치더라도, 지금 우리가 직면한 혹심한 경제여건을 고려하지 않을 수 없다고 본다. 그러나 일본의 경우와 비교할 수 없을 정도로 높은 소송진수·증가율 및 사법작용의 공정성에 대한 국민의 높은 기대수준을 감안할 때, 법학전문대학원 체제가 우리 사회에서 갖는 ‘법치기반=공공인프라’로서의 의미 또한 국가 재정지원 총액의 결정에 충분히 반영되지 않

으면 안 된다. 특히, 우리의 경우 연간 2,000명이라는 전체 학생수는 엄격한 정원통제=인가주의의 소산임에 비추어, 이 숫자를 연간 5,795명의 일본 경우와 단순 비교하여 재정지원 총액 산정기준으로 삼는 것은 설득력이 낮다고 본다.

- 셋째, 일본에서 적용되고 있는 사립 법과대학원에 대한 경상비보조 배분기준(앞 V. 1. 참조), 특히 이를 교원 수와 학생 수에 따라 각각 약 20 : 1 비율(교원 1인당 2,509,000엔 : 학생 1인당 122,000엔)로 할당하는 기준은 그대로 차용할 수 없다고 본다. 일본의 경우 입학정원 100명 미만의 중소형 법과대학원은 준칙주의 범위 내에서 개별 대학이 선택한 결과인 반면, 우리의 경우 그것은 엄격한 정원통제=인가주의의 결과로 개별 대학에 강요된 결과이기 때문이다. 중소형 법학전문대학원에 떠넘겨진 ‘규모의 불이익’(특히 교원/학생 비율의 과잉)을 고려하고, 오로지 학생 측에 넘겨진 학비부담과 오로지 대학 측에 넘겨진 장학금 부담을 고려하여, 국고지원 배분에서는 ① 교원/학생비율과 ② 학비/장학금 총액의 두 기준이 주요지표가 되어야 하리라고 본다.

IV. 결론

-법학전문대학원에 대한 재정지원의 필요성-

IV. 결론 - 법학전문대학원에 대한 재정지원의 필요성

1. 법학교육의 패러다임의 변화

- 2009년 3월에 출범한 법학전문대학원에 의한 법률가 양성제도는 기존 (및 현행)의 사법 시험제도 하에서의 법률가 양성제도와는 기본적인 구조와 성격을 달리 한다. 지금까지 대학에서의 법학교육은 이른바 법조인(변호사, 검사, 판사를 포함)의 양성과는 직접적으로 연계됨이 없이 이론교육만을 담당해왔으나 로스쿨제도 하에서의 법학교육은 법률가(변호사 중심)의 양성을 직접적인 목표로 한다는 점에서 법학교육의 패러다임이 변화되었다고 할 수 있다.
- 지난 2007년 7월에 제정된 「법학전문대학원의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 로스쿨법)에는 법학전문대학원을 졸업생이 변호사시험에 합격한 후 현행과 같은 사법연수원에서의 실무수습과정을 두고 있지 않다. 비록 지난 2004년 12월 대법원 산하의 사법개혁위원회는 "사법개혁을 위한 건의문"에서 "변호사시험 합격 후 원칙적으로 지역별로 분리하여 실무연수를 실시하는 방향으로 나아가야 할 것"이라는 의견을 제시한 바 있지만, 이는 법학전문대학원제도의 도입취지를 몰각시킬 우려가 있는 제안으로서 받아들이기 어렵다. 이렇게 보게 되면 이제 법학전문대학원에서는 이론교육 뿐 아니라 실무교육까지 모두 책임을 떠안아야 할 입장에 놓여 있다고 할 수 있다.

2. 법학전문대학원제도의 성공적 정착을 위한 재정지원의 필요성

- 미국의 경우처럼 사립의 경우 로스쿨의 설립 자체가 원칙적으로 자율에 맡겨져 있어서 정원이나 등록금 책정문제가 설립주체에게 맡겨져 있는 경우에는 문제가 되지 않을 것이나 우리의 경우는 로스쿨 제5조에 의하여 "법학전문대학원을 두고자 하는 대학의 설립·경영자는 제16조부터 제20조까지의 규정에 따른 교원·시설 및 교육과정 등 법학전문대학원의 설치기준을 갖추"고 난 다음 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다.
- 여기서 재정지원과 관련하여 염두에 두어야 할 점 중의 하나는, 사립대학의 설립인가나 재단법인의 정관변경허가 등에서 볼 수 있듯이 인가는 본래 공익과 관련 있는 행위에 대하여 공익의 실현자로서의 행정주체가 타인의 법률행위의 효력발생을 자기의 의사에 종속시키는 제도라는 점이다. 그리고 인가는 사인의 행위를 전제로 하는 보충적인 행위인 점에서 그 자체가 독립적인 행위인 특허와 구별되는 것으로 이해되고 있다.
- 그러나 로스쿨 설립에 대한 인가신청의 경우에는 개별 신청학교가 과당경쟁이라 할 만큼 치열한 유치경쟁에 몰입한 결과 거의 모두가 인가요건을 모두 충족했다고 볼 수 있었다. 문제는 2000명이라는 총정원의 제한으로 인하여 신청학교로서는 다른 (단과)대학의 회생을 전제로 한 무리한 재정조달 계획을 내놓지 않을 수 없었고 국가는 제한된 정원을 배분하느라 부득이 특허의 경우에 유사한 재량이 개입했다고 보지 않을 수 없을 것이다. 로스쿨에 대한 국고지원의 필요성이 바로 이러한 점에 있다고 할 수 있다.

3. 법학전문대학원 제도의 성공적 정착을 위한 지원방안

결론적으로 금년 3월에 사법제도 개혁의 일환으로 그 역사적 출범의 뜻을 올린 전국의 로스쿨에 대하여 국가는 이 새로운 법학교육제도가 성공적으로 정착할 때까지 재정적으로 지원할 필요가 있다. 미국의 경험으로부터의 이념 측면과 일본의 경험으로부터의 제도적 측면을 이상의 논의를 종합하여 우리 로스쿨에 대한 국가의 재정지원의 필요성을 요약해 보면 다음과 같다.

(1) 사립 로스쿨에 대한 국가지원의 필요성

- 법학교육에서 사립대학이 양적으로 차지하는 비중(55.5%)을 감안하여 양질의 교육여건을 갖출 수 있도록 적극 지원하기 위한 제도적 정비가 필요하다.
- 이러한 점을 고려하여 고등교육법이 「국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다」고 임의적 교육재정 규정을 두고 있는 것과는 달리 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 3조 제2항은 "국가는 법조인의 양성을 위하여 재정적 지원방안을 마련하는 등 필요한 조치를 하여야 한다"는 국가의 책무에 관하여 의무적 규정을 두고 있는 것이다.
- 법학전문대학원 제도는 단순히 개인의 전문자격 취득을 위한 과정에 그치는 것이 아니고 거기에는 법치인프라의 구축 및 법조시장의 경쟁력강화라는 '공공이익'에 봉사하는 측면이 분명히 존재한다. 따라서 국가는, 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 소정의 "법조인 양성을 위한 재정적 지원방안"을 체계적으로 구축해야 한다.
- 여기에서는 무엇보다도, 일본의 사립 법과대학원에 대한 경상비보조금 지원 사례를 참고하여, 국·공립과 사립 사이의 학비 격차(1인당 연간등록금 국·공립 1,020만3천원, 사립 1,780만6천원)를 줄이고, 뒤에서 보는 바와 같이 특히 사립 법학전문대학원의 과중한 장학금 부담(1인당 연간등록금 중 학교부담분[장학금] 국·공립 304만1천원, 사립 672만7천원)을 덜어주는 방안이 모색되어야 한다.

(2) 국가의 간여에 의한 규모의 측면에서 본 국가지원의 필요성

- 로스쿨의 소규모성(40~150명)은 국가가 야기한 것이다. 즉, 로스쿨제도가 도입·시행되는 과정에서 여러 이익단체의 압력으로 인하여 로스쿨의 총정원이 2,000명으로 한정됨으로써 특히 사립대학의 경우 로스쿨의 운영이 대학본부와 타 단과대학에 대한 부담으로 작용한다는 점에서 국가의 재정지원 문제가 다루어져야 한다.
- 소규모의 로스쿨이 교육과정과 교수법의 다양성 확보와 고도의 기술적 훈련과정 등을 유지해야 한다는 것만큼 작은 규모의 로스쿨에게 어려운 점은 없다. 그럼에도 불구하고 로스쿨법의 교육이념을 달성하기 위해서는 그러한 교육과정을 유지할 필요가 있기 때문에 다른 학문 분야의 희생을 막기 위해서는 국가의 지원이 필요하다.
- 미국·일본의 경우와의 비교를 통해 도출되는 결론은, 국가의 개입강도에 비례한 재정지원이 반드시 수반되어야 한다는 것인데, 적어도 이론상으로는 일본의 경우보다 훨씬 강력한 정부의 재정지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다는 것이다.

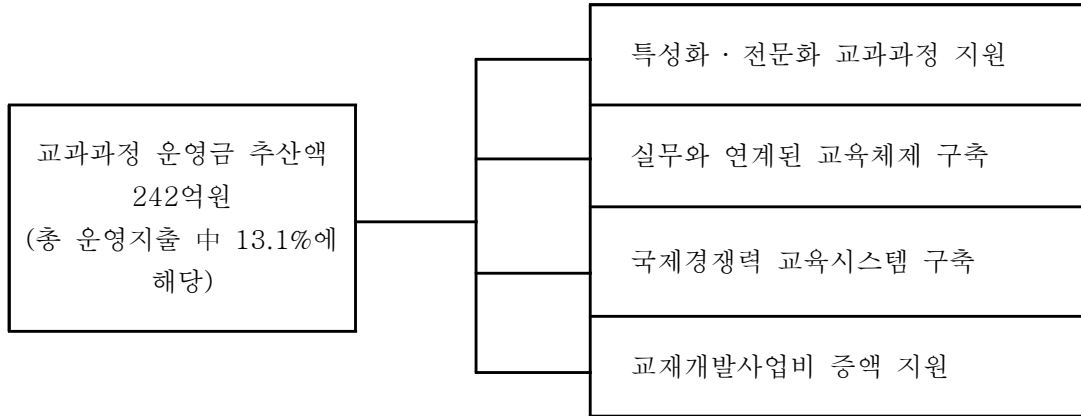
(3) 특성화 분야와 임상법학연구소의 설립에 대한 국가지원의 필요성

- 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령 제13조는 교육과정에 반드시 법조윤리, 국내외 법령 및 판례 정보 등 법률정보의 조사, 판결문·소장(訴狀)·변론문 등 법문서의 작성, 모의재판, 실습과정 등의 과목을 포함시킬 것을 규정하고 있으며, 나아가 법학전문대학원은 위의 실습과정을 통하여 학생에게 사회에 봉사할 수 있는 기회를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.
- 국가는 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률상의 교육이념을 달성하기 위하여 로스쿨의 인가기준을 통하여 각 로스쿨은 특정 분야를 특성화 분야로 선정하여 「인적·물적 여건, 사회적·환경적 맥락 등을 감안하여 특성화 추진계획을 수립해야 하며, 이렇게 수립된 추진계획을 교육과정에 반영」 하도록 하였다.
- 소규모의 개별 로스쿨이 내세운 특성화 분야를 내실 있게 구축해 나가기 위해서는 방대한 조직과 추가적인 인력이 필요하여 국가의 지원 없이는 특성화 분야에 치중하기란 현실적으로 어렵다고 보아야 한다. 따라서 각 로스쿨의 특성화 사업 성공 여부에 따라 장래의 로스쿨의 전체 모습이 달라질 것이라는 점에서 국가는 특성화분야 지원을 임상법학연구소의 설립과 운영과 연계하여 지원할 필요가 있다.
- 한편, 일본과는 달리 우리는 법학전문대학원 졸업 후 변호사시험에 합격한 자에 대해 별도의 국가연수제도를 규정하지 않으므로(일본은 1년의 사법수습 규정), 그 한도에서 실무연수교육의 일정부분이 법학전문대학원 교육과정에 맡겨져 있는 셈이며, 따라서 법학전문대학원 및 그 재학생에 대한 재정지원의 필요성은 가일층 높아지게 된다. 더욱이 기존의 사법연수원이 폐지될 것임을 고려하면 로스쿨에서 실무교육이 충실하게 이루어지지 않으면 새로운 법률가를 양성한다는 로스쿨 제도의 취지는 무너지고 말 것이다. 따라서 법률이론과 실무훈련을 조화롭게 연마하기 위해서는 로스쿨 내에 실무기술을 연구할 임상법학연구소를 설립하는 것이 필요하고, 이를 위해서는 국가의 재정지원이 절실하다.

(4) 교육과정의 내실화를 위한 국가지원의 필요성

- 위에서보 지적한 바와 같이 소규모의 로스쿨이 교육과정과 교수법의 다양성 확보와 고도의 기술적 훈련과정 등을 유지해야 한다는 것만큼 작은 규모의 로스쿨에게 어려운 점은 없다. 자격을 구비하고 있는가를 테스트하는 법률가 선발양식의 사법시험제도에서 교육을 통하여 법률가를 양성한다는 로스쿨로의 패러다임의 전환에서 새로운 체제의 성공적 정착여부를 판가름하는 가장 중요한 요소 중의 하나가 바로 내실 있는 교육과정의 구축과 교재개발 사업이다. 2009학년도에 5억원의 재정이 투입되어 1차 교재개발 사업이 이루어졌으나 턱 없이 부족한 것이 현실이다. 향후 로스쿨이 성공적으로 정착할 때까지 교육과정과 교재개발을 위한 국고의 지원이 절실한 상황이다.

<표 27> 교육과정 운영비의 추산과 구성도



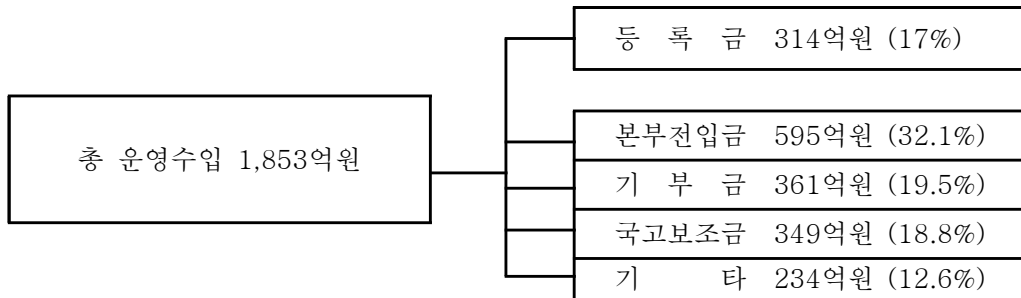
(로스쿨협의회 내부자료)

(5) 교육기회 접근성의 보호를 위한 국가지원의 필요성

[재정지원을 통한 등록금의 적정성 유지]

- 일반적으로는 로스쿨의 교육은 의무교육이나 대학(학부)의 교육과는 달리 직업교육기관이므로 등록금의 수준을 시장원리에 맡기는 것이 합리적이라고 말할 수 있다. 그러나 고급의 직업교육에 접근할 수 있는 기회의 보장 여부는 장래의 소득배분의 기회에 결정적인 영향을 미친다. 로스쿨 운영상의 필요만으로 시장원리에 부합하는 등록금의 인상은 교육 접근성과 비용적절성을 희생시키는 면이 있어 문제가 된다.
- 경쟁을 조건으로 로스쿨이 인가되었다는 점이 로스쿨의 운영에 필요한 재원을 거의 전적으로 개별 대학이 부담하여야 하는 이유는 되지 못한다. 개별 로스쿨이 등록금 수입, 기존의 국고지원 또는 법인의 전입금 등으로 충당하고도 부족한 재원은 당연히 국가가 부담함으로써 등록금의 커다란 인상을 막아 교육에 대한 기회균등을 실질적으로 보장하여야 할 것이다.
- 2009학년도 전국 로스쿨의 총 운영수입 중 등록금 수입이 차지하는 비율은 17%로서 매우 낮은 편이다. 로스쿨의 정원('08년 2000명)은 기존의 법과대학 정원('07년 4,197명)의 절반에도 미치지 못하는데다가 인가획득의 치열한 출혈경쟁에서 각 로스쿨은 등록금을 낮추는 전략을 취할 수밖에 없었던 것이 그 연유이다. 또한 등록금의 적정성 유지는 높은 등록금이 향후 법률가 지망생들의 법조지역에 대한 진입장벽이 되어서는 아니 된다는 사회적 책적 의미도 갖는다.

<표 28>



<표 29>

법학과 ¹⁷⁰⁾ 559만원 ('07)	2.6배	법학전문대학원 ¹⁷¹⁾ 1,437만원 ('08) (최저 860만원 ~ 최고 2,000만원)
사립대학 ¹⁷²⁾ 738만원 ('07)	2배	

(<표27> <표28> 법학전문대학원협의회 내부 자료임)

[국고에 의한 장학금제도 확립]

- 교육에 대한 접근성을 보장하는 의미가 있는 장학금제도는 우리나라의 경우 로스쿨 제정에 대한 지대한 부담이 되므로 규모면에서 열악한 우리의 로스쿨이 경쟁적으로 학생유치의 수단으로 삼는다면 초기 로스쿨의 법학교육은 파행을 면하기 어려울 것이다.
- 앞의 <표 26>에서 분석해 본 바와 같이 전체 25개 법학전문대학원의 연간등록금 총액은 288억4,566만원 중 학교가 장학금 지급에 충당하는 부분이 101억7,357만5천원 (35.3%)에 달한다. 전체 법학전문대학원의 학생 1인당 연간등록금은 1,442만3천원으로, 이 중 학교는 1인당 508만7천원을 장학금으로 되돌려 준다. 이 액수는 일본 법과대학원의 공·사립 전체 평균 연간 1인당 납부액 119만1천엔에 비하여 결코 낮지 않은 금액이다. 더구나 로스쿨 개원 이후에 집계된 장학금은 등록금 대비 총액의 43.7%에 이르고 있다. 이러한 현상은 인가경쟁이 끝나고 로스쿨이 개원하는 과정에서도 우수한 학생의 유치 경쟁이 끊이지 않았음을 보여준다고 할 수 있다.

170) 임해규 국회의원 교육과학기술부 국감 자료 ('08.10.6)
 171) 2009학년도 등록금(입학금 제외)
 172) 한국사학진흥재단 2007 회계연도 사립대 재정통계 조사 결과 ('08.10.30)

<표 30> 등록금 대비 전액장학금 지급 비율

설치인가기준 20% ('07.11)	
⇓	⇓
최종설치인가 37.8% ('08.8)	
⇓	⇓
개원 이후 43.7% ('09.3) (최저 24.7% ~ 최고 100%)	2.7배 사립대학 16.2% ¹⁷³⁾ ('07)

<표 29> 로스쿨협의회 내부자료임)

- 일본에서는 사립 법과대학원에 대한 경상비보조금이 국가예산으로 지급되고(1인당 약 50만엔의 수업료 인하 효과) 또 일본학생지원기구에 의한 무이자·이자부 대여장학금이 다양하게 활용되는 것과 비교할 때, 우리의 경우는 법학전문대학원 학비가 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」 상의 이자부 대여금의 경우를 제외하면 순전히 대학(장학금)과 학생 개인의 부담으로 집약되고 있음을 발견하게 된다.
- 국·공립 로스쿨이 면제한 등록금(즉, 장학금)은 국가 또는 지방자치단체가 부담하게 되는데 사립 로스쿨의 경우는 실질적으로 거의 모든 장학금이 재학생 및 학부모가 부담하는 결과가 되어 사립대학 재학생의 학부모에 대하여 2중으로 부담을 지우는 결과가 된다.
- 따라서 고등교육의 양극화 해소와 법학교육의 실질화를 위해 가계곤란자에 대한 장학금을 비롯한 모든 장학금은 국가 및 지방자치단체가 전액 부담하는 것이 바람직하고 이것이야말로 로스쿨에 대한 효과적인 재정지원 방안이 될 것임은 위에서 자세히 본 바와 같다.

[학자금 대출제도의 확충]

- 학자금의 대부제도는 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」을 마련하여 시행하고 있다. 문제는 이율과 상환조건을 완화하여 지나친 재정적 압박이 되지 않도록 하면서 학생에게는 실질적인 지원방안이 되도록 하는 데 있다.
- 법학전문대학원 학생에 대하여 다양한 형태의 장기저리 학자금대여 체제를 마련하는 데에 일본학생지원기구에 의한 대여장학금 제도가 많은 참고가 될 것이다.

(6) 대학의 재정조달을 위한 정책적 지원

[수익사업의 일환으로서의 법무법인(로펌) 설립문제]

- 2003년부터 시행된 학교기업제도는 국공립대학뿐만 아니라 사립대학에 모두 인정되는 제도로서 산학협력을 촉진하고, 대학 스스로에 의한 재원 창출 기회를 확대하는 것을 목표로 한다. 이 제도를 통하여 대학은 학생 및 교원의 현장실습 교육과 연구에 활용하고, 산

173) 한국사학진흥재단 2007 회계연도 사립대 재정통계 조사 결과 ('08.10.30)

업체 등으로의 기술이전 등을 촉진하기 위하여 학생·교원 등 학교구성원의 의견을 들어 특정의 학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조, 가공, 수선, 판매, 용역의 제공 등을 할 수 있게 되었다.

- 이러한 학교기업제도의 형식으로 교육을 위해 대학 내에 로펌을 설치할 수 있을 것인가 하는 문제를 검토해 보면, 대학병원은 3차 진료기관으로서 지역의 소규모 또는 개인병원과 직접적인 경쟁관계에 있지 않으나 로펌의 경우는 법률시장의 성질상 인근 지역의 로펌 및 개인 변호사와 경쟁관계에 있을 수밖에 없다는 점, 교수·직원의 직무 전념의무와 충돌할 소지가 있는 점 등으로 미루어 대학병원의 경우와는 달리 대학 로펌은 인정하기가 쉽지 않은 면이 있다.
- 그러나 변호사법이나 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 등에 대한 면밀한 검토를 통하여 신중하게 접근해 볼 필요가 있다.

[기부문화의 조성을 위한 세제 등의 개혁]

대학기부금에 대한 세제혜택을 확대하여 일정한도까지는 소득공제가 아닌 세액공제로 처리할 수 있도록 소득세법의 개정을 통하여 개인의 기부 참여를 적극적으로 유도하는 것은 대학에 대한 국가의 직접적인 재정지원과 같은 의미가 있다.

2010년 법학전문대학원 국고지원필요성 연구

발행일	2009년 4월 30일
발행처	법학전문대학원협의회
주소	서울 관악구 봉천동 856-1 대우디오슈페리움 C동 3층
전화	02) 888-2031
