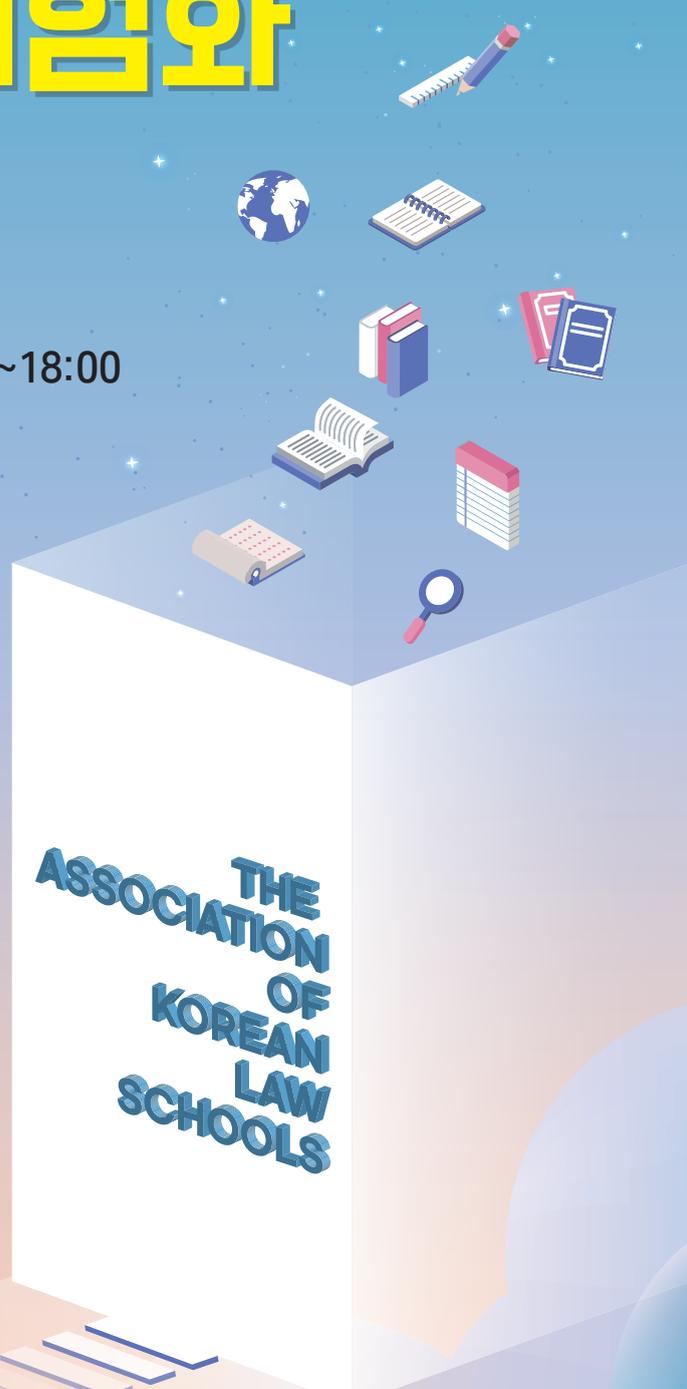


# 변호사시험의 완전 자격시험화 방안

일 시 | 2020년 4월 9일(목) 오후 14:00~18:00

장 소 | 코리아나 호텔 다이아몬드홀(2층)

주 최 | 법학전문대학원협의회



THE  
ASSOCIATION  
OF  
KOREAN  
LAW  
SCHOOLS



# PROGRAM

변호사시험의 완전 자격시험화 방안

- 일 시 : 2020년 4월 9일(목) 14:00~18:00
- 장 소 : 코리아나 호텔 다이아몬드홀(2층)
- 주 최 : 법학전문대학원협의회
- 주 제 : 변호사시험의 완전 자격시험화 방안
- 프로그램

시 간	내 용	진 행
14:00~14:20 (20m)	<b>&lt;인사말&gt;</b> • 인사말 : 김순석 이사장 (법학전문대학원협의회)	<b>&lt;사회&gt;</b> 김명기 국장 (법전문위원회)
14:20~15:50 (1h30m)	<b>&lt;주제발표&gt;</b> 1. 법학전문대학원 도입 목표와 현실의 괴리 - 이승준 교수 (충북대학교 법학전문대학원) 2. 변호사의 양적 공급 규제: 문제점과 개선방안 - 김두얼 교수 (명지대학교 경제학과) 3. 자격시험화 로드맵 - 오수근 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)	<b>&lt;사회&gt;</b> 안효질 원장 (고려대 법전문)
15:50~16:05 (15m)	<b>휴식시간</b>	
16:05~17:35 (1h30m)	<b>&lt;종합토론&gt;</b> • 권재열 원장 (경희대학교 법학전문대학원) • 송양호 원장 (전북대학교 법학전문대학원) • 장용범 교수 (사법연수원) • 남기욱 변호사 (법무법인 율원) • 임장혁 차장, 변호사 (중앙일보)	<b>&lt;사회&gt;</b> 오종근 원장 (이화여대 법전문)
17:35~18:00 (25m)	<b>&lt;질의응답&gt;</b>	
18:00	<b>&lt;폐회&gt;</b>	



# CONTENTS

변호사시험의 완전 자격시험화 방안

## ◆ 발제

1. 로스쿨의 현실과 목표의 괴리 - 설문조사 결과를 바탕으로 ..... 1  
이승준 교수 (충북대학교 법학전문대학원)
2. 변호사 공급의 양적 통제의 문제점 ..... 47  
김두얼 교수 (명지대학교 경제학과)
3. 변호사시험 합격자 결정방법 개선안 ..... 67  
오수근 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)

## ◆ 토론문

- 권재열 원장 (경희대학교 법학전문대학원) ..... 87
- 송양호 원장 (전북대학교 법학전문대학원) ..... 93
- 장용범 교수 (사법연수원) ..... 99
- 남기욱 변호사 (법무법인 율원) ..... 103
- 임장혁 차장, 변호사 (중앙일보) ..... 117

## ◆ 변호사시험 합격자 결정에 대한 법전문위원회 건의서



## 인사말



법학전문대학원협의회 이사장 김순석

안녕하십니까? 법학전문대학원협의회 이사장 김순석입니다.

제9회 변호사시험 합격자 발표를 앞둔 시점에서 <변호사시험의 완전 자격시험화 방안>을 주제로 심포지엄을 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

바쁘신 일정과 코로나에 대한 우려가 있음에도 불구하고 참석해 주신 25개교 법전원 원장님들을 비롯한 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또한 사회와 발제를 맡아주신 교수님들과 토론자 여러분께도 감사드립니다.

‘시험을 통한 법조인의 선발’에서 ‘교육을 통한 법조인 양성’을 목표로 출발한 법학전문대학원 제도가 2009년 도입된 이후 12년째가 되었습니다. 그동안 법학전문대학원은 8회에 걸쳐 12,575명의 변호사를 배출하였으며 우리 법률서비스 시장에 많은 긍정적인 효과를 가져오고 있습니다. 전문적 능력을 갖춘 변호사들이 증가하면서, 법률서비스의 수요자인 국민, 기업, 정부나 공공기관들이 변호사의 조력을 받기가 보다 쉽게 되었습니다. 다양하고 폭넓은 직역에서 변호사가 활동함으로써 법의 지배를 위한 인프라가 구축되어 가고 있습니다. 매년 변호사의 취업률이 90%를 상회하여 기업자문이나 공공부분 등 아직도 우리 사회에서 변호사의 잠재적 수요가 풍부하다는 점을 반증하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 변호사 선발시험을 종래의 사법시험처럼 변호사 공급을 양적으로 통제하는 방식으로 운영함에 따라 많은 문제점을 야기하고 있습니다. 가장 큰 폐해는 법전원 교육을 황폐화시키고 있다는 점입니다. 합격자 숫자를 통제함에 따라 변호사시험 합격률이 2012년 제1회 시험의 경우 87.15%에서 2019년 제8회 시험에서는 50.78%로 하락하게 되어 학생들의 합격에 대한 불안감이 급격하게 고조되었습니다. 이에 따라 학생들은 로스쿨 본래의 교육목표에 따른 수강보다는 변호사시험 위주의 강의를 듣게 되고, 그 결과 법전원은 변호사 시험 준비에 매몰되고 있습니다. 교육현장에서는 합격률이 61%였던 2015년 제4회 변호사시험 이후 학생들의 불안감이 고조되어 교육의 파행이 계속되고 있다는 점을 실감하고 있습니다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 작년 가을 법학전문대학원협의회는 변호사시험 합격자 결정방법과 자격시험화에 관한 연구를 세 분의 저명한 교수님께 의뢰하였습니다. 연구진은 로스쿨 제도의 목적과 현실의 괴리, 공급제한 정책의 문제점, 현행 변호사시험의 제도의 문제점 등을 분석하고 향후 변호사시험 합격자 결정방법의 개선을 위한 로드맵을 마련하였습니다.

오늘 심포지엄을 통해 현행 변호사시험 제도의 개선방안을 제시함으로써 교육을 통한 법조인 양성이라는 로스쿨 제도의 도입 취지를 실현하고, 변호사시험이 완전 자격시험화 되기를 바랍니다. 법전원 학생들이 시험 부담을 덜고, 본래 로스쿨 취지에 맞게 교육받을 수 있도록 정부, 법원 및 변호사단체 등이 다함께 배려해 주실 것을 당부드립니다. 법전원협의회도 교육 및 평가의 표준화와 엄정한 학사운영 등 로스쿨 제도를 심화 발전시키는 데 최선을 다하겠습니다. 특히 법전원 교육의 표준화를 위하여 작년에 각 학회에 연구용역을 의뢰하여 민법과 형법의 교육용 표준판례를 선정하였습니다. 금년에도 이 사업을 다른 과목으로 더 확대하여 법전원간 교육 표준화를 위한 기반을 구축하고자 합니다.

끝으로 오늘 참석해주신 내빈 여러분과, 발표와 사회 및 토론을 맡아주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2020. 4. 9.

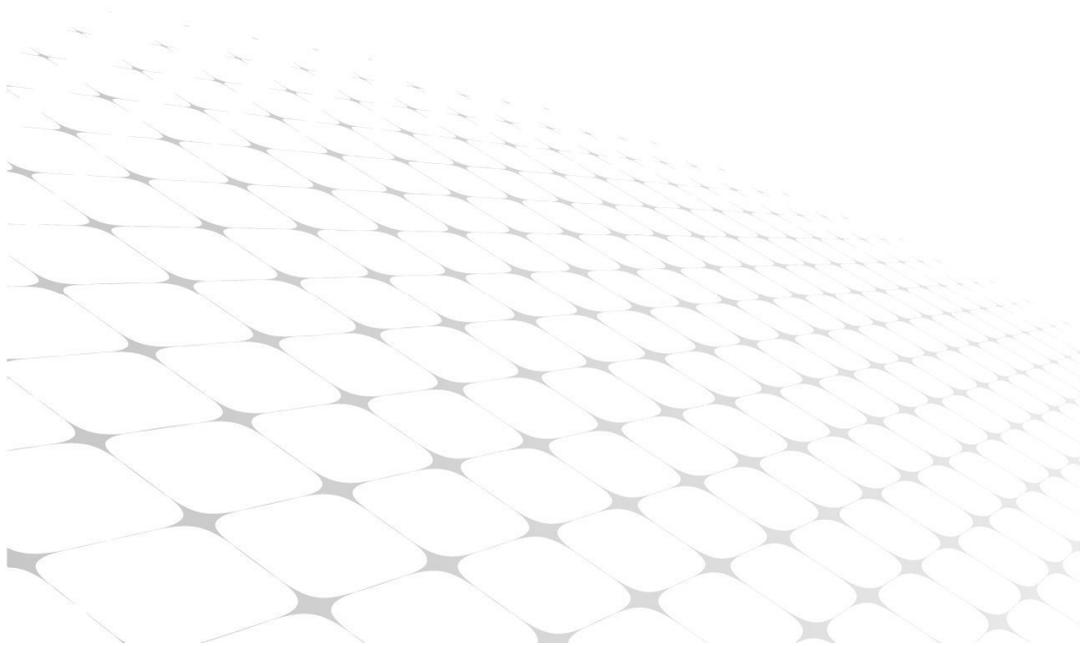
법학전문대학원협의회 이사장 **김 순 석**

발제 1

# 로스쿨의 현실과 목표의 괴리

- 설문조사 결과를 바탕으로 -

이승준 교수 (충북대학교 법학전문대학원)





## 로스쿨의 현실과 목표의 괴리 - 설문조사 결과를 바탕으로 -

이승준 교수 (충북대학교 법학전문대학원)

### I 서론

법조인을 ‘시험을 통해 선발’하지 않고 ‘교육을 통해 양성’하려는 취지에서 법학전문대학원(이하 ‘로스쿨’이라 함) 체제가 출발한지 10년이 넘었다. 법조인 배출 시스템의 변화는 사법 개혁, 법치주의의 고양과 인권존중의 풍토 조성이라는 거시적 목표의 달성 외에 법률산업이 갖는 내생성에 비추어 사회경제 발전의 도약의 계기를 마련하였다.

법학전문대학원 체제가 도입되고 실제 많은 변화가 있었다. 다양한 학부전공을 바탕으로 전문적 능력을 갖춘 변호사의 수가 증가하였으며, 변호사를 비롯한 법조인의 출신과 배경이 다양화되면서 법조직역의 폐쇄성이 대폭 개선되는 성과가 있었다. 아울러 국민들이 이용하는 법률서비스 시장에도 긍정적인 변화들이 있었다. 반면에 법학교육이나 변호사 실무교육, 그리고 변호사시험 합격자 결정을 둘러싼 논란은 수그러들지 않고 있다.

종래 사법시험 체제가 갖고 있었던 여러 가지 폐해, 법학교육의 왜곡과 황폐화, 인문교양·기초교육의 부실화, 고시낭인으로 인한 사회적 비용 낭비 등의 문제는 해소되는 것처럼 보였지만, 로스쿨의 교수와 학생들은 변호사시험의 낮은 합격률과 이로 인한 수험위주 교육의 문제를 지적하고 있다.

로스쿨 체제의 순기능을 살리기 위해서는 자격시험인 변호사시험의 합격자 결정을 둘러싼 문제를 깊이 검토할 필요가 있다. 로스쿨의 도입취지와 목표와 달리 변호사의 양적 규제를 주장하는 관점에서 제시되고 있는 여러 논거, 특히 법률시장의 수요공급에 대한 논의는 빠질 수 없다.

본 발표문은 애초의 취지와 달리 선발시험으로 변질되어 운용되고 있는 변호사시험과 합격자의 양적 규제를 로스쿨 체제에서 가장 밀접하게 체감하고 있는 학생들과 교수들의 설문 응답 결과를 중심으로 살펴보고자 하였다. 변호사시험의 문제점을 확인하고 중단기적 관점에서 변호사 수급제도 개선의 로드맵을 정립하기 위해서는 이들이 로스쿨제도와 변호사시험을 실제 어떻게 느끼는지가 매우 중요하기 때문이다. 학생들은 법학교육의 수요자이며, 교수들은 법조인력 공급의 중심축이기 때문이다.

## II 로스쿨 제도의 목적과 변호사 자격

### 1. 로스쿨 제도의 도입 목적

#### (1) ‘시험을 통한 법조인의 선발’에서 ‘교육을 통한 법조인의 양성’으로의 전환

##### 1) 사법시험체제에서의 폐단과 법조인 양성시스템의 변화 필요성

한국 사회에서 유일하게 법조인을 배출하던 통로인 사법시험은 1963년 처음 시행된 이래 수많은 법조인을 배출해 왔으며 우수한 젊은이들이 법조직역으로 진입하는 데에 지대한 역할을 해왔다. 그러나 ‘떨어뜨리기 위한 지필식 형태’의 사법시험은 시간이 지날수록 적지 않은 폐단을 드러냈다.

바로 법학교육과 법조인선발제도의 유리 및 괴리, 국가 주도의 암기식 선발시험, 실무와 단절된 수입이론 중심의 강단법학, 결과적으로 법과대학생을 학원가로 내몰고 고시낭인을 양산하던 현실의 초래를 부정할 수 없었다.<sup>1)</sup> 사법시험에 대한 ‘올인’은 대학에서의 전인적 교육을 사라지게 만들었고 동시에 법학교육을 황폐화시켰으며 일확천금과 같은 신분상승에의 환상은 극소수만을 선발하는 시험으로 인해 엄청난 사회적 매몰비용을 불러왔다. 이 같은 병리적 현상들이 발생하면서 한 번의 시험으로 법조인의 이너서클로 편입될 수 있도록 하는 사법시험은 세계화·국제화시대에 부합하는 법조인을 배출하기에는 부족하다는 사회적 공감대가 형성될 수밖에 없었으며, 그 결과 새로운 법학교육과 법조인 배출시스템에 대한 사회적 논의가 촉발되었다.

문민정부 시기인 1995년 세계화추진위원회<sup>2)</sup>는 우루과이 라운드 타결로 인해 법률시장의 개방에 대한 대비가 필요하였고, 법조시장의 공급부족으로 인한 과도한 변호사 수입료에 대한 비판이 제기되자, 사법개혁의 일환으로 미국식 로스쿨의 도입을 추진하였다.<sup>3)</sup> 세계화시대를 대비하며 국민에게 양질의 법률서비스를 저렴하게 제공하고자 법조인양성제도를 개편하고자 한 것이다. 그러나 세계화추진위원회가 사법개혁을 추진하는 것은 삼권분립에 반한다는

1) 이승준, “현행 변호사시험의 문제점과 과제 -형사법에 착안하여-”, 법과 정책 제24집 제3호, 2018, 199면.

2) 세계화추진위원회는 1994년 12월 31일 제정된 세계화추진위원회규정에 따라 1995년 1월 25일 국무총리 소속으로 출범하였다가 1998년 4월 15일 폐지되었다. 세계화추진위원회는 세계화를 위한 장기비전과 목표설정에 관한 사항, 세계화 추진전략 및 과제의 도출과 세부추진방안의 수립에 관한 사항, 부문별·부처별 세계화 추진계획의 종합·조정 등에 관한 사항을 심의하고 조정하는 사무를 관장하였다.

3) 법무부, “첫 변호사시험의 준비에서 시행까지”, 2012, 3면.

대법원의 반대와 법조인 배출 인원수 확대를 반대한 대한변호사협회의 대치로 결국 전문법학 대학원을 추진하려던 세계화추진위원회의 안은 좌절되었다. 이후 1995년 12월 사법시험 과목의 변경, 사법연수원 운영방식 개편 등에 그치는 사법제도 개혁안으로 결론나는데 그쳤다.<sup>4)</sup>

참여정부 시기인 2003년 대법원 산하의 사법개혁위원회가 출범하면서 로스쿨 도입 논의는 본격화되었고, 2004년 4월 일본에서 법학전문대학원이 출범하면서 로스쿨 도입론이 우위에 서게 되었다. 그 결과 2004년 8월경 의원입법으로 로스쿨 설치법안이 발의되기도 하였다. 사법개혁위원회는 이러한 시대적 변화 흐름에 힘입어 2004년 10월 제21차 전체회의에서 2008년부터 로스쿨을 설치한다는 로스쿨 도입안을 확정지었다.

바로 이듬해 5월 사법개혁위원회의 후신인 사법제도개혁추진위원회가 법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률안을 마련하였고 2005년 10월 국무회의의 의결을 거쳐 같은 달 27일 동 법률안이 국회에 제출되었으나, 사학법 재개정 문제에 발목이 잡혀 표류 끝에 2007년 7월 3일 극적으로 일부 수정안(2007. 9. 28. 시행 법률 제8544호)이 통과되었다.<sup>5)</sup> 이로써 1995년경부터 논의되던 ‘시험을 통한 법조인의 선발’에서 ‘교육을 통한 법조인의 양성’에 중점을 둔 법학전문대학원 제도는 사법시험의 역사적 종언을 가져왔다.

세계화·국제화라는 새로운 시대적 조류와 패러다임의 전환, 권위주의체제의 붕괴와 민주화의 진전에도 불구하고 사법제도가 올바르게 정립되어 21세기를 이끌어갈 미래지향적인 모습을 띠고 있는가에 대한 근본적인 성찰의 필요성으로 인해 사법시스템은 물론 그 근간이 되는 법조인 양성체계에 대한 변화의 필요가 로스쿨의 도입에 이르게 한 것이다. 사법개혁 논의의 초기부터 미국식 로스쿨 제도가 주목을 끈 것은 다른 대안들과 달리 사법고시체제와 근본적으로 다른 대안이었기 때문이다.<sup>6)</sup>

## 2) 교육을 통한 법조인의 양성

사법시험과 사법연수원 시스템을 폐지하고 새롭게 도입된 로스쿨 체제와 변호사시험은 다양하고 전문화될 능력이 있는 젊은이들 가운데 극소수만을 선발하기 위해 응시자를 떨어뜨리는 형태가 아니다. 국제화·전문화 시대에 미래세대인 젊은이들을 로스쿨에서 집중적으로 교육시키고 훈련하여 교육과정을 성실히 이수하도록 하고 그 이후에는 변호사 자격을 취득하는

4) 법무부, 앞의 책, 4면. 세계화추진위원회의 논의 결과 1995년 사법시험 합격자 300여명에서 1996년부터 매년 500명을 시작으로 100명씩 증원하였으며 2004년부터 1,000여명을 선발하였다.

5) 법무부, 앞의 책, 4면~5면.

6) 이국운, “로스쿨 체제의 조속한 정상화를 위하여”, 로스쿨 5년 점검과 개선 방향 자료집, 2013, 11면.

데 어려움이 없도록 한 것이다.

새로운 법조인력 양성 시스템은 한 번의 시험으로 법조인의 삶이 결정되는 것이 아니라 법조인의 자질이 있는 다양한 인재를 선발하고 오랜 기간 교육을 통해 양성된다는 인식에 기초하였다. 경쟁력 있는 법조인이 '충실한 교육을 통한 법조인 양성' 시스템으로 배출될 수 있도록 패러다임을 전환한 것이다.

## (2) 다양화와 전문화를 통한 국제경쟁력 있는 법조인 양성

### 1) 획일화·폐쇄화된 법조지역

사법시험이라는 기존 법조인 배출제도는 충실한 법학교육이 아니라 고시학원의 수험법학을 숙달한 법률가만을 양성하였으므로 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 예방하고 해결하는 능력을 갖춘 법조인을 양성하는 데에 미흡하다는 지적을 피할 수 없었다. 인적·물적 기반이 약했던 법과대학에서 내실 있고 다양한 법학교육이 이뤄질 수 없었으며, 특정과목에 편중된 암기식 학습에 대한 시험만으로는 사법시험 준비생들이 들인 시간과 노력에 비해 그들이 체계적이며 깊이 있는 법률지식을 갖추었다고 보기 어려웠다. 또한 판검사의 실무교육에 중점을 둔 연수원 교육의 특성상 다양한 분야에 대한 변호사 교육은 한계가 있어 전문적이면서도 법률 마인드를 갖춘 법률가가 양성되고 있다고 볼 수 없었던 것이다.<sup>7)</sup>

어쩌면 이것이 사법시험 체제의 가장 큰 맹점이라고 할 수 있었다. 법학전공자도 공적 대학교육시스템을 버리고 수험법학에 매몰되었으며 비법학전공자도 고시학원가로 내몰리면서 '국내용 수험 법지식'이라는 획일적 잣대가 법조인의 선발기준이 되었다. 그러나 국가주도의 지식암기형 사법시험은 세계화 시대에 다른 선진국들과의 법조인 양성시스템과 크게 대비되는 법조인 생산·공급모델이었다. 더욱이 사법시험 합격자도 상위 8개 대학에 집중되어 있는 등 법학교육의 왜곡과 편중이 심한 상황이었다. 또한 이렇게 사법시험에 합격한 합격자들도 법학교육 이외의 인문교양 및 전공지식이 결여된 상태에서 법조인으로 선발되어 사회의 다양한 법현상에 적용할 수 있는 응용력, 창의성이 부족하였다.<sup>8)</sup>

결국 참여정부는 다양한 사회적 경험과 학문적 배경을 가진 자에게 전문적인 법률이론 및 실무에 관한 교육을 실시하는 로스쿨 제도를 채택함으로써 국민의 다양한 기대와 요청에 부응할 수 있는 법률서비스를 제공하는 것을 목표로 법학전문대학원을 도입하였다. 다양한 학부 전공을 이수한 상태에서 로스쿨에 진학하는 학생들이 국내용 수험법학이 아니라 체계적이

7) 사법제도개혁추진위원회, 사법제도개혁추진위원회 백서(상), 2006, 114면~115면.

8) 사법제도개혁추진위원회, 앞의 백서, 114면

고 심화된 법률이론과 실무지식을 배움으로써 국제화 시대에 요구되는 법조인으로서의 역할에 충실할 수 있도록 로스쿨을 채택한 것이다.

## 2) 다양화와 전문화를 통한 법조인의 국제경쟁력 확보

세계 시장에서 경쟁력을 갖춘 법조인을 양성한다는 목표 아래 정부는 로스쿨 제도 설계단계에서부터 다양화와 전문화를 위한 장치를 도입하였다. 폐쇄적인 법조인의 동류의식과 집단문화가 법조관료주의를 낳고 국민들에 대한 법률서비스의 공급체계를 왜곡하는 현상을 완화하고자 출신과 전공, 사회적 배경 등 여러 측면에서 편중된 합격 인원을 다양화하고자 하였다.

이에 정부는 로스쿨 설계 과정에서 법조인의 다양화를 위해 학과과정의 법학전공자 및 당해 대학 학사과정 졸업생의 선발비율을 일정 비율 이하로 제한하였다. 또한 25개 법학전문대학원들이 인가 당시 대학별로 특성화 분야를 명시하도록 하여 환경, 부동산관련법, 글로벌 기업법무, 공익인권, 생명의료법, 젠더법, 문화법, 지적재산권, 과학기술법, 동북아법, 의생명과학법, IT법 등 다양한 분야에서 특성화 교육을 통해서 국제화·전문화 시대에 부합하는 교육을 실시하도록 하였다. 이러한 배경에는 전술하였듯이 국가주도의 사법연수원 교육만으로는 시민사회의 다양한 요구와 국민의 법감정에 충실한 교육을 실시함에는 한계가 있다는 점이 크게 작용하였다.

〈표 1〉 로스쿨별 특성화 분야

대학	입학정원	특성화 분야
강원대	40	환경
건국대	40	부동산
경북대	120	IT
경희대	60	글로벌기업
고려대	120	GLP(국제)
동아대	80	국제상거래
부산대	120	금융·해운통상
서강대	40	기업(금융)
서울대	150	국제, 공익·인권, 기업금융
서울시립대	50	조세
성균관대	120	기업
아주대	50	중소기업
연세대	120	공공거버넌스, 글로벌비즈니스, 의료·과학기술
영남대	70	공익·인권
원광대	60	의·생명과학
이화여대	100	생명의료, 젠더

대학	입학정원	특성화 분야
인하대	50	물류, 지적재산
전남대	120	공익·인권
전북대	80	동북아
제주대	40	국제
중앙대	50	문화
충남대	100	지적재산
충북대	70	과학기술
한국외대	50	국제
한양대	100	국제소송, 지식·문화산업, 공익·소수자인권

법학전문대학원에 입학하는 학생들이 입학 전 법학적성시험(LEET)를 보아 법조인이 될 수 있는 자질에 관하여 측정을 받게 하여, 학부에서 다양한 전공을 통해 기본소양과 지식을 습득한 학생들이 법학적성의 평가를 통해 다양화와 전문화에 적합한 ‘법조인으로서의 기본적 소양과 잠재적인 적성’을 다시 평가받는 다층적 체계를 구축하였다. 당초 계획대로 입학 단계부터 비법학사와 타 대학 학부출신의 다양성이 보장된 상태에서 로스쿨에 입학한 학생들은 대학별로 마련된 각종 특성화 프로그램과 외국과의 교류 프로그램을 통해 국제화는 물론 다양한 학부 전공이 심화·발전될 수 있도록 하였다. 실제 지난 10년의 결과를 살펴보면 다양화는 우선 학생 선발과 구성의 다양성 확대라는 측면에서 드러났음을 알 수 있다. 법률 규정에 의해 비법학사 1/3이상 선발, 타교출신 1/3이상 선발, 취약계층 특별전형 7% 이상 선발, 지역인재 10-20% 선발을 통해 다양한 사회적 경험을 지닌 학생들이 선발되었으며, 다양한 학부 전공을 지닌 법조인 배출이 이루어졌다. 사법시험의 경우 비법학사가 17.85%(2008-2017년 기준)였으나, 변호사시험의 경우 비법학 49.49%(2012-2018년 기준)로 급변하였으며, 사법시험의 경우 합격자 출신대학이 40개교(2002-2014년 기준)에 불과했으나, 법학전문대학원 입학생 출신대학은 102개교(2011-2015년 기준)에 이르렀다.<sup>9)</sup>

한편 우리나라의 경제규모가 급격히 성장하면서 사회 전 분야에 걸쳐 전문화도 요구되었다. 과거와 같은 국가주도의 톱다운 방식의 문제해결은 한계에 부딪칠 수밖에 없었으며, 거래계의 전체 규모 확대와 개별 계약의 대형화는 그에 수반되는 법률적 쟁점 해결에 있어서도 전문화를 요구하였다. 물품이나 서비스에 대한 거래규모의 확대에 의한 경제성장은 거래에서 파생되는 다양한 법률문제를 해결할 법률서비스 수요를 창출하지만 직접적 거래계약 뿐만 아니라 계약불이행, 소비자보호, 고용계약 등 부수적 문제에 대한 양적 수요의 증대도 가져왔다.

9) 법학교육위원회, 제43차 법학교육위원회 자료(<https://blog.naver.com/moeblog/221366913583>). 상세한 통계는 법학전문대학원협의회, 법학전문대학원협의회 10년사, 2018, 231면 이하에 잘 나와 있다.

그런데 이러한 양적 수요의 증대와 더불어 과거와 달리 새로운 거래형태와 거래주체, 새로운 거래분야가 발생·확대되면서 종래의 법률 전문지식에 더하여 과학기술, 환경, 경제, 경영 지식과 결합되어야만 종국적 분쟁해결이 가능한 문제들이 증가하였다. 그러나 사법시험 시절 단순한 법지식의 적용과 틀에 박힌 문제해결법만으로는 새롭게 마주치는 법률분쟁에서 전문적·창의적 대안을 모색하기 어려웠다. 법률서비스시장의 세계화는 물론 국내 법률서비스시장의 세계화 추세를 따라 잡기에도 한계가 있을 수밖에 없었다.

우리는 전대미문의 IMF 외환위기라는 국가적 위기사태를 막는 과정과 FTA 체결 과정에서 국내 통상법률 전문가로는 현실적 대처에 부족하다는 점을 절실히 깨달을 수 있었다. 국내 송무시장에만 안주하고 있던 우리 변호사들의 전문화 수준만으로는 외국의 대형 로펌들과 경쟁하기 버거운 게임임을 부정할 수 없었다. 기존의 강단법학, 고시학원의 수험법학으로 사법시험을 통과한 변호사들에게 전대미문의 사태에서 기존의 법학 전공자들을 뛰어넘는 수준의 문제해결방법은 기대할 수 없었다. 결국 법조인에게 요구된 전문화라는 현실적 요구는 법학 교육에도 영향을 미칠 수밖에 없었으며 법학교육의 전문화도 요구된 것이다.

로스쿨 시대에는 다양한 인재들에게 단순히 법지식을 전달하지 않고 그들에게 법적 사고를 훈련시키고, 문제상황에서 어떻게 법을 찾고 적용시킬 것인가를 법률가처럼 생각하게 함으로써 분석적 사고와 종합적 판단능력을 키워 사법시험 시절의 우수한 법률 엘리트들을 뛰어넘는 국제적 인재로 양성하는 것이 다양화·전문화의 핵심이다. 로스쿨로 송무시장의 재편이 이루어지고 이미 컨설팅 시장에서 국내 강소 전문로펌들의 경쟁력이 미국 대형로펌들의 경쟁력을 추격하고 있는 것은 이 같은 다양화·전문화의 중요성을 상기시켜 준다.

## 2. 로스쿨 체제에서의 변호사 시험

### (1) 판검사 임용시험이 아닌 자격시험

로스쿨의 도입을 통해 목표로 삼은 교육이념은 ‘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’이었다(법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제2조). 그리고 로스쿨과 변호사시험은 판검사 임용을 위한 선발시험이 아니라 교육을 통한 법조인의 양성과 자격시험으로서 변호사의 양성에 본지가 있는 것이었다.

사법시험을 관장하던 사법시험법은 판사·검사·변호사 또는 군법무관이 되려고 하는 자에

게 필요한 학식과 능력의 유무 등을 검정하기 위한 사법시험에 관하여 규정함을 목적으로 하였다. 그 결과 법무부장관은 시험을 시행할 때마다 사법시험관리위원회의 심의의견과 대법원 및 대한변호사협회의 의견을 들어 '선발'예정인원을 정하였다. 이와 달리 변호사시험법은 변호사에게 필요한 직업윤리와 법률지식 등 법률사무를 수행할 수 있는 능력을 검정하기 위한 변호사시험에 관하여 규정함을 목적으로 하고 있다. 양자의 차이는 변호사라는 직업이 공무담임권의 영역에서 직업선택의 자유 영역으로 기본권의 주된 보호영역이 변경된 것이다.<sup>10)</sup>

결국 사법시험을 대체하기 위하여 1995년경부터 논의되던 로스쿨 제도는 '시험을 통한 법조인의 선발'에서 '교육을 통한 법조인의 양성', 특히 변호사의 양성으로 패러다임을 전환한 것이다. 기존의 사법시험이 판검사 임용을 전제로 우수한 법조인만을 선발하고 응시자들 중에서 소수의 적격자들을 선발하기 위한 시험이었다면 새로운 로스쿨 제도와 변호사시험은 변호사시험 응시자가 법학전문대학원의 교육과정을 충실히 이수하여 변호사로서 요구되는 기본적인 자질과 능력을 검정하는 체계로 변호사시험을 설계한 것이다(변호사시험법 제1조, 제2조). 그 결과 변호사시험은 자격시험으로 이해되었으며, 자격시험에 부합할 수 있도록 성적도 비공개로 함을 원칙으로 하였다.<sup>11)</sup>

판검사의 선발을 전제로 한 시험에서는 법지식이 최우선의 기준이 될 수 있다. 그러나 새로운 목표와 취지를 가진 변호사시험에서는 전문적 법지식뿐만 아니라, 국민들의 새로운 요구와 기대에 부합하는 변호사로서의 자격을 검증할 수 있는 다른 기준들의 충족도 함께 판단되어야 한다. 변호사시험은 국제화·전문화 시대에 로스쿨생들에게 요구되는 변호사로서의 자격이 법학전문대학원의 교육을 통해 충실히 달성되었다고 판단된다면 그들이 어려움 없이 변호사로서 진출할 수 있도록 하는 시험이다. 관료적 엘리트 법조인을 선발하는 시험이 아니기 때문이다. 이 점에서 사법제도개혁추진위원회도 로스쿨 도입 이후 실시될 변호사시험은 사법시험을 자격시험인 변호사시험으로 전환하여 법률가로서의 기본소양 및 자질을 평가하는 시험으로 '법학전문대학원의 교육과정을 충실하게 이수한 경우 비교적 어렵지 않게 합격할 수 있는 시험'이 되도록 할 필요가 있다는 점을 건의<sup>12)</sup>한 것이다.<sup>13)</sup>

변호사시험법에는 변호사시험의 합격자 결정에 있어 법조인의 수급상황을 고려하여야 한다는 표현이 없다.<sup>14)</sup> 다만 '법학전문대학원의 도입 취지를 충분히 고려하여' 합격자를 결정

10) 이국운, 앞의 글, 13면.

11) 법무부, 앞의 책, 27면.

12) 사법제도개혁추진위원회, 앞의 백서, 121면.

13) 이러한 점은 여러 자료에서 명확히 드러난다. 예컨대 법무부 변호사시험 홍보 자료 "로스쿨과 변호사시험, 선진 법률문화를 향한 도약입니다"(2009.3.), 10면 등.

14) 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제7조에 의하면 교육부장관은 국민에 대한 법률서비스의 원활한 제공 및 법조인

하여야 한다고만 명시하고 있다. 이렇게 규정된 이유를 곱씹어 보아야 할 것이다. 이 점에서 현 변호사시험은 변호사 자격을 부여하는 시험이기 때문에 지금도 자격시험이므로 자격시험화하라는 주장 자체가 어불성설이라는 일각의 주장<sup>15)</sup>은 ‘변호사 자격을 부여하는 시험’과 변호사시험이 목표하였던 ‘자격시험의 본질’을 오해한 것으로 변호사시험이 과거 사법시험처럼 선발시험으로 변질되었다는 근본적 문제점을 외면한 주장에 불과하다고 하겠다.

## (2) 변호사에 대한 인식 변화

### 1) 변호사의 사회적 지위와 책임

변호사란 사전적으로 법률에 규정된 자격을 가지고 소송 당사자나 관계인의 의뢰 또는 법원의 명령에 따라 피고나 원고를 변론하며 기타 법률에 관한 업무에 종사하는 자로 정의된다. 이러한 변호사들의 직무는 높은 공공성과 윤리성을 지니고 있어 변호사법은 판검사와 달리 공무원이 아님에도 변호사들의 지위와 직무를 별도로 규정하고 있다. 그 결과 국민들도 종래 변호사에 대하여 높은 사회적 기대를 가져 온 것이 사실이다.

변호사법은 제1조에서 변호사는 기본적 인권을 옹호하고 사회정의를 실현함을 사명으로 하며, 변호사는 그 사명에 따라 성실히 직무를 수행하고 사회질서 유지와 법률제도 개선에 노력하여야 한다는 점을 천명하고 있다. 이러한 사명 하에 변호사는 공공성을 지닌 법률 전문직으로서 독립하여 자유롭게 그 직무를 수행한다(동법 제2조). 구체적으로 변호사는 당사자와 그 밖의 관계인의 위임이나 국가·지방자치단체와 그 밖의 공공기관의 위촉 등에 의하여 소송에 관한 행위 및 행정처분의 청구에 관한 대리행위와 일반 법률 사무를 하는 것을 그 직무로 한다. 변호사들이 법률 전문직으로 그 직무를 수행하기 위해서는 기본적 능력과 자질이 요구되므로 엄격하게 요건이 규정되어 있는데, 사법시험에 합격하여 사법연수원의 과정을 마친 자이거나 판사나 검사의 자격이 있는 자 또는 변호사시험에 합격한 자여야만 변호사로서 직무를 수행할 수 있다. 비변호사의 법률사무 취급 및 알선은 엄격하게 금지되고 있다.

이처럼 변호사가 독자적 법률에 의해 직무와 자격이 규율되는 것은 그 직무의 공공성과 윤리성을 인정받기 때문이다. 프리드슨(Eliot Friedson) 교수는 미국변호사협회(ABA)의 위탁을 받아 수행한 법률전문직(Legal Profession) 연구에서 전문직으로서 변호사직의 특징을 네 가지로 정의했다. 첫째 직무의 수행에 고도의 지적 숙련이 요구되고 어려운 판단을 내려

의 수급상황 등 제반사정을 고려하여 법학전문대학원의 총 입학정원을 정하며, 이 때에는 법원행정처장, 법무부장관과 협의하여야 한다고만 규정되어 있다.

15) 최승재, 법학전문대학원 도입 만10년, 평가와 개선과제 : 변호사시험을 중심으로, 국회입법조사처 용역 보고서, 2019, 9면.

야 한다. 둘째 의뢰인은 자신이 제공받는 법적 서비스의 질을 정확히 평가할 수 없기 때문에 자신이 찾아간 변호사를 신뢰하여야만 한다. 셋째 의뢰인의 변호사에 대한 신뢰가 전제되는 것은 변호사가 그의 개인을 이익을 뒤로 한 채, 의뢰인의 이익 및 공익을 위해 전력을 기울이기 때문이다. 넷째 변호사라는 직업은 자율적으로 규제되므로 이 업에 종사하는 사람들이 충분한 자질을 갖추고 의뢰인의 신뢰를 저버리지 않으며 그들 자신의 이익을 앞세우지 않을 것임을 일반 대중 및 사법부에 확신을 주어야 한다.<sup>16)</sup>

프리드슨 교수가 그의 연구에서 파악한 것은 바로 변호사의 공익성과 전문직으로서의 사회적 책임이다. 그러나 우리나라의 경우에도 변호사가 사회정의실현과 인권옹호라는 공익을 실현하기 위해서는 적정한 수입이 보장되고 사회적 지위가 유지되어야 하며 결국에는 변호사의 업무도 비즈니스의 일종이라는 현실론이 제기되었다. 연간 300명에 그치던 법조인 배출 숫자가 꾸준히 증가하여 1,000명 시대가 도래하고 2002년 변호사의 총수가 5,000명을 넘어 서면서 변호사업계에도 경쟁의 심화현상이 시작하였기 때문이다. 경쟁의 심화로 인해 변호사의 수익이 감소함은 물론 의뢰인의 이익을 지나치게 대변함으로써 인권옹호 및 사회정의의 실현 주체로서의 사회적 책임을 다하는 모습이 사라질 수 있다는 우려도 제기되었다.

그렇다면 이 같은 관점에서 법률서비스를 제공하는 변호사가 자유시장 경제질서에서 다른 서비스를 제공하며 영리만을 추구하는 ‘상인’과 동일하게 이해될 수 있는가? 변호사의 영리 추구 활동을 엄격히 제한하고 그 직무에 관하여 고도의 공공성과 윤리성을 강조하는 변호사법의 여러 규정에 비추어 보면 상인의 영업활동과는 본질적으로 차이가 있으며, 변호사의 직무 관련 활동과 그로 인하여 형성된 법률관계에 대하여 상인의 영업활동 및 그로 인한 형성된 법률관계와 동일하게 상법을 적용하지 않으면 안 될 특별한 사회경제적 필요 내지 요청이 있다고 볼 수 없다. 근래에 전문직업인의 직무 관련 활동이 점차 상업적 성향을 띠게 됨에 따라 사회적 인식도 일부 변화하여 변호사가 유상의 위임계약 등을 통하여 사실상 영리를 목적으로 그 직무를 행하는 것으로 보는 경향이 생겨난 점을 감안한다 하더라도 변호사법의 여러 규정과 제반 사정을 참작하여 볼 때, 변호사를 ‘상인적 방법에 의하여 영업을 하는 자’라고 볼 수는 없다는 점을 우리 대법원은 명확히 판시한 바 있다.<sup>17)</sup> 이러한 대법원은 확고한 입장은 최근에도 유지되고 있다.

변호사라는 직업의 공공성과 윤리성은 시대가 변하여 전문직업인의 직무관련 활동이 점차 상업적 경향을 지니게 되더라도 그 본질적 차원에서는 변함이 없는 것이며 효율적인 방법으로 최대한의 영리를 추구하는 상인의 영업 활동과는 근본적으로 차이가 있다. 입법자들이 변

16) 김재원, 미국의 법학교육과 변호사 윤리, 정법, 2007, 105면~106면에서 재인용.

17) 대법원 2007. 7. 26. 자 2006마334 결정.

호사를 전문 직업집단(profession)으로 인정하여 그들에게 훨씬 높은 수준의 직업윤리와 강한 사회적 책임의식을 요구한 것<sup>18)</sup>은 정당한 이유가 있는 것이다. 이러한 관점에서 변호사의 수급상황을 이유로 변호사 신규 배출 숫자를 통제하는 것은 변호사라는 직업의 본질에 비추어 타당하다고 보기 어렵다.

## 2) 변호사에 대한 기대와 인식의 변화

국제화·전문화가 요구되는 21세기의 변호사상은 과거와의 차별화를 의미한다. 어느 시대건 국민들은 실력 있는 법조인을 원한다. 그러나 실력 있는 법조인이란 종래에는 국내 법지식에 능통한 법조인들이었으나, 이제는 실정법에 대한 지식은 물론 의뢰인이 당면한 문제를 해결하는 전 과정에서 필요한 기술을 지닌 법조인을 말하며 이는 법조인의 능력에 대한 인식의 대전환을 의미하는 것일 수 있다.<sup>19)</sup> 로스쿨 도입 이후 변호사들은 단순히 국민의 법률서비스 접근성을 용이하게 만들어 편익을 증대하는 것은 물론 문제해결과정에서 나타나는 시민들의 다양한 요구와 법감정을 헤아릴 수 있는 능력까지 요구받게 된 것이다. 나아가 국내에만 그치는 것이 아니라 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있는 모습을 요구받고 있다.

종래 사법시험을 통해 법조인이 된 사람들은 일부 전문화·국제화를 시도한 사람들도 있었지만 다수가 ‘국내’ 법률전문가로서 ‘개천의 용’이라는 단어로 대변될 수 있다. 변호사가 일단 되고 나면 높은 소득이 보장되고 한 번에 계층이동의 사다리를 통해 우리 사회의 고위·권력층으로 진입할 수 있었던 것이다. 판검사와 변호사들은 그들만의 리그를 만들어 왔으며 철저하게 이너서클(inner circle)문화를 형성하여 일종의 법조‘권력’을 향유해 왔다.

국민 일반은 그들만의 리그에 낄 수 없었으며 법조인들은 감히 ‘범접’하기 힘든 존재와 같았다. 그러나 전관예우와 역대 법조비리들은 법조인으로서 현재 역할만 다를 뿐 최종적으로는 변호사로 만난다는 공통적 이해에 따른 결과였다. 사법시험 합격 후 2년간 사법연수원에서 동일한 교육을 받게 한 것은 법조인들 사이의 이러한 잘못된 동류의식 형성의 기초가 되었다. 이러한 연유로 종래 우리 법조계는 “법조의 진입규제와 독점체제, 그로 인한 법체계의 폐쇄성은 법이 전단적 권력의 수단으로 기능할 때 이루어지는데, 우리의 법조, 특히 변호사 집단은 어느 누구로부터 도전받지 않는다는 든든한 방패 속에서 역대 정권들이 누려 왔던 그 권력의 일각을 향유하고 있었으며, 그들은 국가에 의하여 권력화된 법을 자신의 이익으로 독점하면서 그것을 국민으로부터 유리시켰다”는 신랄한 비판<sup>20)</sup>을 받기도 하였다. 확장된 집단

18) 변호사법은 변호사가 공무원이 아님에도 불구하고 변호사의 독직행위(제33조), 변호사 등의 사건수임 유인 등(제34조), 교제명목 금품수수 등(제110조), 공무원취급 사건 청탁명목 금품수수 등(제111조)을 규정하고 있다.

19) 문재완, “법학전문대학원 교육방향 및 교과과정”, 사법제도개혁추진위원회 토론회 자료집, 2005, 6면

의식이 법규범의 보편적·일반적 적용이라는 요청을 능가하는 한국의 법문화(네 편과 내 편)의 경계구획을 중심으로 특수주의적 법배려를 요청하는 법문화)와 결합하여 시민사회를 억압하는 정당화 기제로 작동한 것이다.<sup>21)</sup>

로스쿨의 도입취지는 변호사들이 기존에 법조인들이 누렸던 특권적 지위를 내려놓고 이제는 국내뿐만 아니라 국제적 수준의 경쟁력을 갖추고 변호사 자격 취득 이후에도 계속 전문성을 추구하면서 국민 속으로 들어가 사회적 책임을 다하라는 것으로 보아야 한다. 이러한 점에서 로스쿨 출신 변호사들은 사법시험 시절보다 질적 수준이 낮으며 사법시험과 사법연수원이 실무역량 배양에 매우 효과적이었다는 전제에서, 변호사시험 합격률을 현재보다 높이는 것은 변신양인을 방지하기 위해 변호사시험 합격의 문턱을 낮추는 것에 불과하다며 비판하는 주장<sup>22)</sup>에는 동의하기 어렵다. 이러한 주장이 성립하려면 변호사시험이 준거참조검사로서 합격기준점수의 설정이 타당한가에 대한 검증<sup>23)</sup>, 로스쿨 도입 이후 로스쿨 출신 변호사들의 실력에 대한 검증, 사법시험 합격자들의 합격 이후 법률서비스 시장에서의 실력 검증이 선행되어야 하기 때문이다. 그러나 안타깝게도 변호사의 직무 분석에 기초한 변호사의 질적 수준 하락에 대한 연구는 없다. 막연히 변호사 수의 증가가 질적 하락을 가져온다고 주장해서는 안 되며, '전문성'의 질적 수준에 대한 논의가 진행되기 위해서는 제대로 된 검증이 먼저 이루어져야 할 것이다.

로스쿨의 출범으로 변호사들이 대거 쏟아져 나와 사건 수입이 줄고 그 결과 변호사들의 수입과 사회적 지위가 예전만 못하다는 주장은 시대착오적 유산에 불과하다. 로스쿨 도입의 취

20) 한상희, “법률서비스의 수급상황과 전망, 그것이 로스쿨에 미치는 영향”, 일감법학 제15호, 2009, 95면. 한교수는 우리나라에서의 법은 일제 강점기의 전체주의와 해방 이후의 권위주의적 정치구조와 맞물려 철저히 억압적인 기능을 수행해 왔으며, 철저히 관료적 모델에 의하여 총원도과 관리된 법조는 시민사회를 통제하는데 있어 그 구체적 집행의 역할만 담당해 왔다고 한다.

21) 한상희, 앞의 논문, 94면. 한교수에 따르면 ‘특수주의적 법배려’란 ‘그럴 수도 있다’든가, ‘뉘우쳤으니 앞으로 그러지 않을 것이다’, ‘안 됐다’, ‘아무리 그렇더라도 그렇지, 저렇게 대들 수가 있나’ 등의 개별화되는 동시에 확장된 집단 의식이 법규범의 보편적, 일반적 적용이라는 요청을 능가하는 법문화를 의미하는데, 법조인 특히 변호사의 역할은 이러한 법문화에서 ‘예외적 봐주기’를 이끌어 내는 존재로서 역할해 왔다고 한다. 한술밥을 먹는 한 식구로서 변호사는 자신과 판사, 검사와의 귀속적 관계를 이용해 재판에서 자신의 고객에 대한 특수주의적 법배려를 이끌어내는 것이다.

22) 최승재, 앞의 보고서, 36면. 이러한 주장은 로스쿨 도입을 위한 사개추위 보고서에 명확히 나와 있던, 그리고 당시 사회적 공감대가 형성되었던 로스쿨의 도입 배경과 취지 자체를 부정하는 것으로 동의하기 어렵다. 누가 변호사의 실력을 검증하였는가? 변호사의 실력에 대한 평가는 누가, 어떠한 기준으로 어떻게 평가했느냐에 따라 다를 수밖에 없다. 그리고 변호사의 업무영역에 비추어 전문성이나 제공하는 법률서비스의 품질이 단순한 몇 개의 척도로 판단할 수 있는지도 의문이다. 최소한 변호사의 실력에 대한 검증은 과오소송 통계, 변호사 징계 등을 통해 추정해 볼 수 있으나 이들에 대한 체계적인 분석은 아직 없는 상황이다. 한편 변호사시험 합격자의 실력이 하향되고 있다고 하나 실제 통계를 보면 매년 합격점수가 올라가고 있음을 확인할 수 있다.

23) 변호사시험은 자격시험으로 준거참조검사의 성격을 지니며 그에 따라 준거참조검사에 적절한 점수 산출방법을 채택함이 마땅하다. 현재 채택하고 있는 바대로 일정 비율(50% 등)을 이용해 합격선을 설정하는 방식은 엄밀히 준거참조검사에 적절한 방법이라고 볼 수 없으며 준거참조검사로 실시할 경우 분할점수(변호사시험의 합격선) 주변에 얼마나 큰 오차가 작용하고 있는지가 중요한 문제가 된다.

지를 애써 외면하려는 것으로밖에 볼 수 없다. 물론 로스쿨 출신 변호사가 쏟아져 나온다고 하여 법률서비스 문턱이 아예 없어지고 무변촌이 사라지는 것은 아니다.<sup>24)</sup> 그러나 변호사 업계의 경쟁 심화로 나타날 문제들은 법률시장의 개방이라는 국제적 흐름에 맞춰 불가피하게 발생하는 환경변화의 산물이며 이에 따라 경쟁력 및 윤리성의 제고로 그 부작용이 최소화되어야 하는 것으로 이해되어야 한다.<sup>25)</sup> 변호사의 사회적 책임 포기가 경쟁심화라는 사회변화로 정당화될 수는 없는 것이며 오히려 직업윤리에 충실한 법조인을 양성하기 위해서는 법학 교육단계에서부터 법조윤리, 사회정의와 인권수호 등 변호사가 추구해야 할 가치 등이 공유되고 교육되도록 할 필요가 있었다.

사법시험 제도를 폐지하면서 로스쿨을 도입한 것은 기존 법조직역의 기득권 영속을 무너뜨리고 독과점체계를 허물어 그들의 이너서클 문화를 깨뜨림으로써, 국민이 그 혜택을 받음과 동시에 법률시장 개방 등 글로벌 시대에 부응하는 법률전문가를 양성하고자 함이었음을 상기하여야 한다. 서초동 법원 앞에만 변호사 사무실들이 옹기종기 모인 모습이 아니라 시골 마을에서도 합리적 비용으로 변호사를 쉽게 만날 수 있도록 설계한 것이 로스쿨이었다. 기존 송무시장에 대한 안주와 집착을 버리고, 변호사 자격 소지자들이 우리 사회의 여러 영역에 자리 잡음으로써 법치주의를 고양하고 인권존중의 풍토를 조성하며 사전에 법률분쟁을 예방하여 거래비용을 줄이고, UN, 국제적 NGO 등에도 우리 변호사들이 진출하여 법률전문가로서의 역량을 발휘할 수 있는 모습이 로스쿨 시대의 변호사의 새로운 역할과 위상인 것이다.

다시 말해 변호사들이 국제적으로 경쟁력을 확보할 정도의 실력과 건전한 직업윤리 의식을 가진 법률전문가로, 단순한 법률지식의 암기보다는 풍부한 교양과 인간과 사회에 대한 깊은 이해가 뒷받침되어 복잡한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 지식과 기술을 갖춘 모습이 우리 사회가 요구하는 새로운 법조인의 모습인 것이다.<sup>26)</sup>

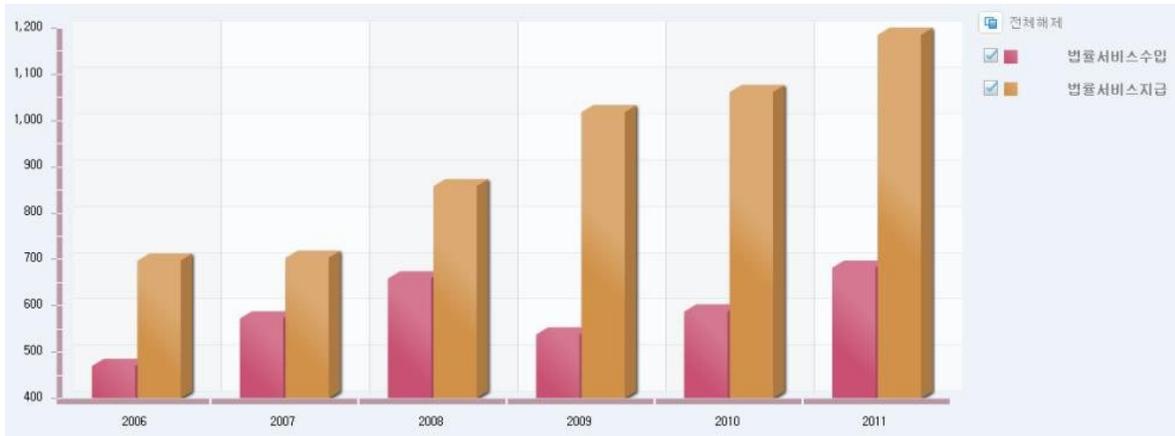
과거와 달리 오늘날 민형사 사건은 나날이 복잡해지고 난해해지는 양상을 띠고 있다. 여기에 통상사건 등 국가간 국제분쟁은 더욱 세분화되고 전문화되어 간다. 우리는 IMF 외환위기와 한미 FTA 체결과정에서 국내 송무시장에만 안주하고 있던 우리 변호사들의 전문화·국제화 수준만으로는 버거운 게임이라는 것을 목격하였다.<sup>27)</sup>

24) 무변촌의 문제는 법률서비스의 특성과 시장원리에 따라 발생하는 불가피한 현상으로 변호사 수가 부족하기 때문에 발생하는 것은 아니며 공익적 차원에서 법률구조제도를 정비함으로써 개선해나가는 것이 타당하다는 의견으로는 이정한, “변호사시험 합격자 결정방법에 관하여”, 변호사시험 합격자 결정 방법에 관한 법무부 공청회 발표자료, 2010.11., 10면. 공감하는 바이나 최근 마을변호사 등의 등장으로 법률서비스 사각지대 줄어들고 있음에 비취볼 때 변호사층이 두터우면 무변촌도 어느 정도 줄어들 수 있음에는 주목해야 한다.

25) 문재완, 앞의 글, 6면.

26) 문재완, 앞의 글, 9면.

27) 한국은행 법률서비스 분야 무역 수입규모와 법률서비스 국제수지 잠정통계 등에 따르면 2007년 1억 3천만 달러이던 법

〈그래프 1〉 2006~2011 법률서비스 지수 동향<sup>28)</sup>

이제 새롭게 등장한 로스쿨들은 다양한 사회적 배경과 지식을 가진 수많은 새로운 변호사들을 배출함으로써 두터운 선수층 중에서 우수한 선수들을 법률전문가로서 양성할 수 있는 기초를 제공하였다고 볼 수 있다. 새로운 시대에 새롭게 요구되는 변호사상과 이에 대한 국민의 기대는 단지 변호사들의 저변의 확대를 넘어 우리 사회가 요구하는 전문적 법률서비스를 제공해 줄 것에 그치지 않는다. 사회 전반의 법치주의 고양, 인권 존중, 권리보장의 확대를 넘어 국가경쟁력을 높여 줄 수 있을 것인가에 모이고 있다. 기존의 법지식과 판례에 대한 이해라는 한계를 벗어나 법률문제를 넘어서는 복잡다기한 분쟁의 쟁점을 체계적으로 파악하고 고객과 공감하고 소통하며 사안을 종합적으로 조정·관리하는 변호사가 요구되는 것이다. 이러한 기대를 저버리고 법학전문대학원 입학정원을 엄격히 통제하고 나아가 변호사시험 합격자마저 인위적으로 조절하는 것은 로스쿨생들의 다양성이라는 큰 자산을 포기한 채 과거의 법조권력을 깨뜨리려는 커녕 법조인 공급사슬에 로스쿨만 끼워 넣어 법조인들을 다시 새로운 권력집단으로 균립하게 만드는 일에 불과하다고 하지 않을 수 없다.

의료업계처럼 변호사의 수가 더욱 늘어날수록 변호사업계도 비송무분야는 물론 송무분야에서도 개인 법률사무소부터 강소로펌, 대형 로펌까지 다양한 계층화가 이루어질 것이며, 변호사가 많아진다면 로스쿨 졸업생들 중 상당수는 변호사의 특권을 버리고 법률 송무지역이 아니지만 법률전문가의 능력을 요구하는 직역으로 진출할 것이다. 그렇게 된다면 사회 전 영역에 진출한 변호사들을 통한 양질의 공공 및 민간 부분의 서비스의 수혜자는 국민이 될 수 있을 것이다.

률서비스 분야 무역수지 적자는 2009년 4억 7천 9백만 달러, 2012년 6억 7천만 달러로 대폭 증가하였다. 이후 2016년 6억 4천만 달러, 2018년 5억 8천만 달러로 다소 감소하였다.

28) 뉴스토마토, 2012.12.21. “우리나라 법률서비스 적자 5억6천만 달러..사상 최대” 기사 참조 (<http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=318212>).

### Ⅲ 현실과 목표의 괴리

로스쿨 제도의 도입은 법학교육은 물론 법조인 양성체계, 법률서비스, 사법제도 등 법조 전반 나아가 우리 사회의 시스템을 개선하겠다는 의도 하에 원대한 목표와 중대한 시대적 사명을 가지고 이루어졌다. 그러나 로스쿨 도입 10년이 지난 시점에서 되돌아보면 로스쿨을 둘러싼 현실은 변호사시험의 변질로 인해 당초 목표와는 엄청난 괴리가 있음을 알 수 있다.

로스쿨의 도입을 통해 시험을 통한 법조인의 선발시스템을 버리고 교육을 통한 법조인의 양성시스템으로 전환하였음에도 불구하고 변호사시험은 여전히 ‘선발시험’으로 운용되고 있다. 그 결과 변호사시험의 합격률은 매년 감소하여 제8회 변호사시험에 이르러서는 50%에 불과한 실정이다. 응시자 2명 중 1명은 떨어지는 시험이 되었다.

〈표 2〉 변호사시험 응시자 대비 합격률

변호사시험 회차	1	2	3	4	5	6	7	8
응시자 대비합격률(%)	87.1	75.1	67.3	61.1	55.2	51.4	49.3	50.7

변호사시험을 이처럼 운용하는 것은 사법시험을 자격시험인 변호사시험으로 전환하여 법률가로서의 기본소양 및 자질을 평가하는 시험으로 바꾸고, ‘법학전문대학원의 교육과정을 충실하게 이수한 경우 비교적 어렵지 않게 합격할 수 있는 시험’이 되도록 할 필요가 있다는 사개추위의 건의에 따른 로스쿨의 도입취지에 정면으로 도전하는 것이다. 법무부도 스스로 인정해온 변호사시험의 자격시험적 성격을 스스로 부인하는 것이며, 자격시험인 변호사시험을 선발시험으로 변질시켜 다시 사법시험으로 회귀시킨 것이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 사법시험과 사법연수원 시스템으로는 국제화시대에 국민들이 요구하는 다양화되고 전문화된 법조인을 배출할 수 없음은 목도한 바와 같다.

이 같은 로스쿨 제도의 왜곡은 변호사시험 문제에 기인하는 바도 크다. 변호사에게 요구되는 기본적인 핵심적인 법리를 묻는 것이 아니라 판례 암기 및 지식측정에 불과한 현행의 변호사시험은 로스쿨생들의 법률가로서의 기본소양 및 자질을 검증하는데 적절하지 않다.<sup>29)</sup>

29) 변호사시험의 문제점으로는 지나치게 광범위한 시험범위, 복잡하지만 차별성이 사라진 문제유형, 판례위주의 단순 암기형 문제, 인위적이고 부자연스러운 통합형, 지나치게 긴 지문과 쪼개진 소문, 평가의미를 상실한 전문적 법률분야 과목의 시험 등을 지적할 수 있으며 이렇게 될 경우 궁극적으로는 판례위주의 기계적·편향적 학습으로 인해 결국에는 로스쿨 졸업생들의 실무능력이 오히려 감퇴될 수 있다는 우려를 낳고 있다. 위와 같은 지적으로는 많은 선행연구에 언급되어 있다. 대표적으로는 이승준, 앞의 논문, 190면 이하; 천경훈, “변호사시험이 법학전문대학원 교육에 미치는 영향, 상사법연구 제36권 제1호, 2017, 255면 이하 참조.

오히려 응시자 대비 현저히 낮은 합격률과 결합됨으로써 로스쿨교육을 황폐화시키고 있다. 그 결과 역설적으로 변호사시험이 법조인력의 다양화·전문화라는 목표를 궤멸시키는 블랙홀이 되었다고 보지 않을 수 없다. 일정하게 통제되어야 할 외생변수인 변호사시험이 오히려 법학교육이라는 결과변수를 왜곡시키고 있다.<sup>30)</sup> 사법시험의 가장 큰 폐해는 바로 법학교육의 황폐화, 고시학원을 통한 법률가 배출이었다. 그런데 오늘날 로스쿨의 경우 개원 초기와 달리 합격률 경쟁에 내몰리면서, 다시 법학교육은 황폐화되어 가고 있으며 모든 것이 수험위주로 돌아가고 있다. 변호사시험과목 위주의 편중된 학습경향으로 인해 판검사가 아니라 변호사로서 다양한 분야에 진출하기 위해 요구되는 전문·특수 교과목의 수강은 로스쿨생들에게 요원해진지 오래며, 낮은 합격률은 로스쿨을 다시 고시학원으로 만들고 있다.

이 같은 로스쿨의 현실과 목표의 괴리 현상들을 둘러싸고 외부에서 바라보는 시선도 중요할 수 있지만 로스쿨 체제 내에서 생활하고 있는 내부자의 시각이 의미 있는 부분이라고 하지 않을 수 없다. 로스쿨의 학생들은 ‘교육’을 통한 법조인 양성 체계에서 가장 중요한 수요자이며, 로스쿨의 교수들은 법조인 공급의 중심축이기 때문이다. 따라서 이하에서는 연구진이 실시한 설문조사<sup>27)</sup> 결과를 간략히 언급하는 것으로 목표와 현실의 괴리 현상에 대한 기술을 갈음하고자 한다.

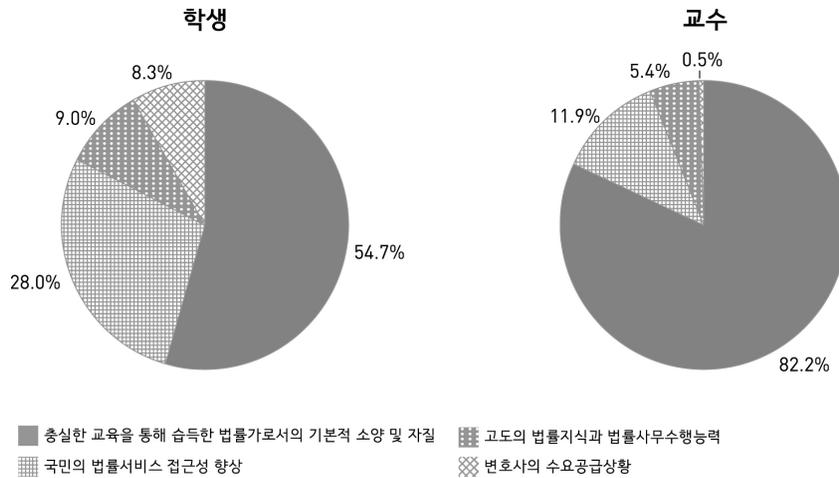
① 먼저 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇인가라는 질문에 대해, 학생들은 ‘충실한 교육을 통해 습득한 법률가로서의 기본적 소양 및 자질’(54.7%)과 ‘국민의 법률서비스 접근성 향상’(28%)을 대부분 선택하였다.

교수들의 경우 ‘충실한 교육을 통해 습득한 법률가로서의 기본적 소양 및 자질’이라는 응답이 82%로 압도적으로 높았다.

30) 통계학적 개념에 부합하는 것은 아니나 법학교육에 있어 독립변수는 체계적이고 효율적인 교육과정, 학생들의 자질과 의지, 교수의 자질과 의지, 교육환경 등이 독립변수가 될 것이며 법학교육의 성과가 결과변수로 이해할 수 있다. 변호사시험은 균질성·예측가능성이 유지되는 외생변수로 보아야 한다.

27) 이 설문조사는 본 연구진이 2020.2. 전국 25개 로스쿨의 교수와 학생들을 대상으로 실시하였으며 학생 2,171명, 교수 203명이 응답하였다. 교수 응답은 서면과 온라인으로 회수하였고, 학생들의 응답은 Google 설문조사 플랫폼 이용하여 받았다. 응답률은 학생은 35.8%, 교수는 24.8%에 달했다.

〈그래프 2〉 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇이어야 한다고 생각하나요?

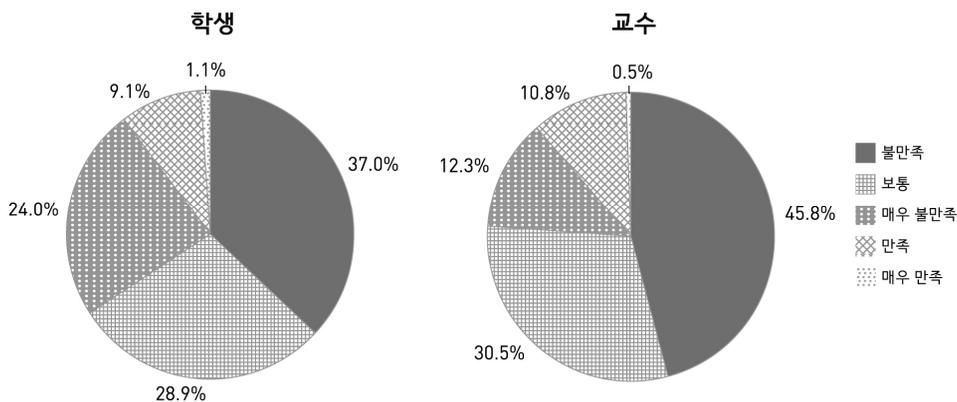


② 다음으로 현재의 로스쿨 교육을 통한 법조인 양성시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있는지의 질문에 대해, 학생들은 ‘매우 불만족’ 24%, ‘불만족’ 37%로 만족하고 있지 못하다는 비율이 61%에 이르렀다. ‘만족’ 또는 ‘매우 만족’을 택한 비율은 10.1%에 불과했다.

교수들의 경우에도 ‘매우 불만족’ 12%, ‘불만족’ 46%로 학생들과 유사하게 나타났다. 58%가 불만족하고 있으며, 반면 ‘만족’한다는 답변은 11%에 불과했다.

로스쿨 교육을 담당하고 있는 교수들의 10명 중 6명이, 교육을 받고 있는 학생들의 10명 중 6명이 로스쿨을 통한 법조인 양성 시스템에 만족하고 있지 못하다면, 이러한 제도는 실패로 귀결될 수밖에 없을 것이라는 점에서 유관기관인 법무부와 교육부는 상황의 심각성을 제대로 파악하여야 할 것이다.

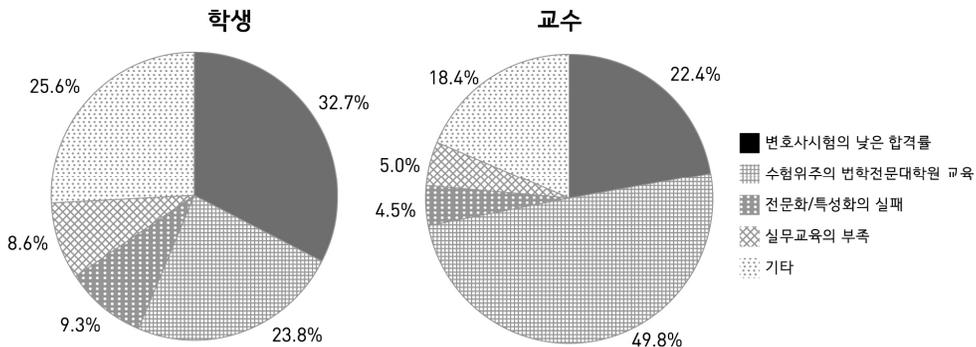
〈그래프 3〉 현재의 로스쿨 교육을 통한 법조인 양성시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있나요?



③ 이처럼 법학전문대학원 교육을 통한 법조인 양성시스템에 만족하고 있지 못한 이유에 대해서는, 학생들은 변호사시험의 낮은 합격률>수험위주의 법학전문대학원 교육>낮은 교육의 질>전문화·특성화의 실패>실무교육의 부족 순으로 응답했다. 이 중 ‘변호사시험의 낮은 합격률’(32.7%)과 ‘수험위주의 법학전문대학원 교육’(23.8%)을 선택한 비율은 56.5%를 보였다.

교수들의 경우 ‘수험위주의 법학전문대학원 교육’(50%)과 ‘변호사시험의 낮은 합격률’(22%)을 주요 원인으로 이해하였으며 ‘전인교육 및 법학전문대학원 교육이념 달성의 실패’(11%)와 ‘법학전문대학원에 대한 과도한 규제’(7%)도 낮지 않은 비율을 보여 주었다.

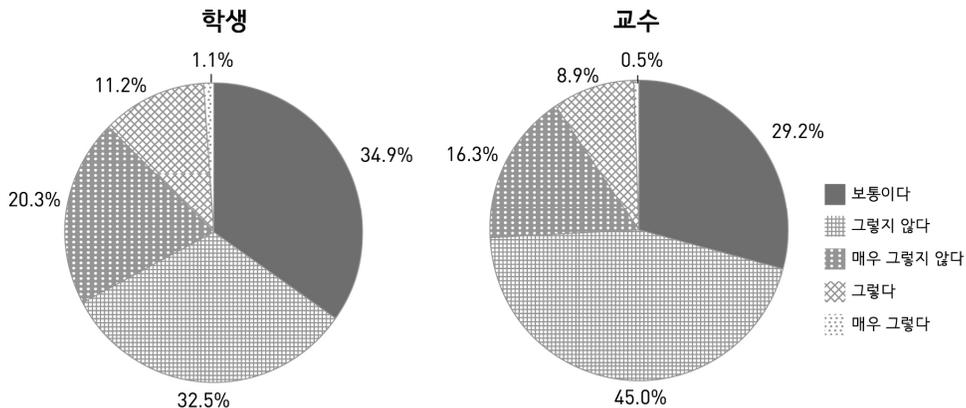
〈그래프 4〉 ‘(매우)불만족’ 내지 ‘보통’으로 응답했다면 가장 큰 원인은 무엇인가요?



④ 이러한 인식하에 현재의 변호사시험의 평가방법(문제유형 등)이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있는가에 대한 응답에 대해서는 학생들은 ‘매우 그렇지 않다’는 응답이 20.3%, ‘그렇지 않다’는 응답이 32.5%로 부정적인 응답이 52.8%에 이르렀다.

교수들은 ‘매우 그렇지 않다’ 16%, ‘그렇지 않다’ 45%로 부정적인 응답이 62%에 이르러 학생들보다 부정적으로 판단하였다. ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 응답한 비율은 9%에 불과하였다.

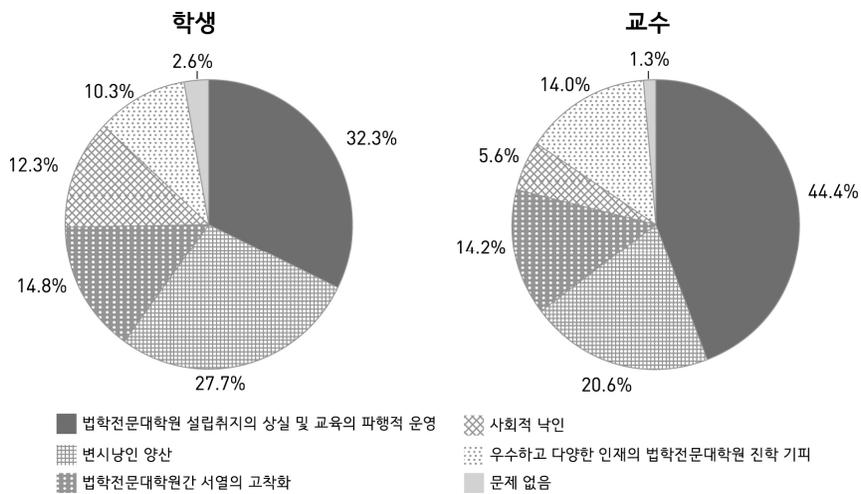
〈그래프 5〉 현재의 변호사시험의 평가방법(문제유형 등)이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있다고 생각하나요?



⑤ 마지막으로 현행과 같이 변호사시험의 합격률이 유지되거나 하락할 경우 예상되는 문제점이 무엇이라고 생각하는가에 대한 질문에 대하여 학생들은 81.1%가 ‘법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파행적 운영’을 꼽았고, 69.7%가 ‘변시낭인 양산’, 37.1%가 ‘법학전문대학원간 서열의 고착화’를 꼽았다.

교수들의 경우 44%가 ‘법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파행적 운영’을 꼽았고, 21%가 ‘변시낭인 양산’, 각각 14%씩 ‘우수하고 다양한 인재의 법학전문대학원 진학 기피’와 ‘법학전문대학원간 서열의 고착화’를 꼽았다.

〈그래프 6〉 변호사시험의 합격률이 유지되거나 하락할 경우 예상되는 문제점이 무엇이라고 생각하나요?



#### IV 과제의 도출

현실에 대한 일반적 상황 예측과 로스쿨의 교수들과 학생들의 실제 인식 사이에 대체로 큰 차이가 없음을 알 수 있었다. 그러나 의외의 응답도 발견할 수 있었다. 이하에서는 설문분석을 통해 찾을 수 있는 두 가지 과제, 변호사시험의 ‘온전한’ 자격시험화와 교육의 질 제고의 필요성을 간략히 제시하는 것으로 내용을 갈음하고자 한다. 상세한 내용은 이후 다른 발표에서 논의될 것이다.

## 1. 변호사시험의 ‘온전한’ 자격시험화

변호사시험이 자격시험이라는 것은 여러 차례 정부에 의해 확인된 바 있다. 법무부는 변호사시험 홍보책자에서 ①“변호사시험이 자격시험인 점을 고려하여 현행 사법시험 3차시험과 같은 면접시험은 실시하지 않기로 함”(2008년 10월 법무부 발행 “변호사시험법 제정안 해설 자료” 26쪽), ②“로스쿨에서 충실히 교육받았다면 누구나 변호사가 될 수 있는 나라, 고시 낭인이라는 말이 더 이상 필요 없는 사회, 선진법률문화를 이끌어 나갈 미래의 법률가를 양성하는 교육, 바로 로스쿨에서 시작합니다”(2009년 3월 법무부 발행 “로스쿨과 변호사시험, 선진 법률문화를 향한 도약입니다” 5쪽 ‘로스쿨을 도입한 이유는 무엇인가요?’)<sup>28)</sup>, ③ “변호사시험은 종래의 사법시험과 달리 소정의 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람은 무난히 합격할 수 있습니다”(2009년 3월 법무부 발행 “로스쿨과 변호사시험, 선진 법률문화를 향한 도약입니다” 10쪽)<sup>29)</sup>라고 명확히 밝힌 바 있다.

자격시험이 무엇인가에 대해서는 논자에 따라 다양한 정의가 내려질 수 있다. 현 변호사시험은 변호사 자격을 부여하는 시험이기 때문에 지금도 자격시험이므로 자격시험화하라는 주장 자체가 어불성설이라는 주장도 있다.<sup>30)</sup> 그러나 전문가 직역의 자격을 검증하는 의미로서 자격시험은 일정한 자격이 검증되고 나면 자격의 부여가 가능한 것으로 합격자 수의 통제, 자격을 이용한 서비스 공급에 대한 양적 규제가 가해지지 않는 시험이라고 하겠다. 따라서 변호사시험이 온전한 의미에서 자격시험이 된다는 것은 변호사로서 요구되는 자격의 검증을 위한 일정 점수를 넘어서는 경우 모두 합격시키는 형태를 의미한다. 합격자가 적게 나오든 많게 나오든 검증에 요구되는 점수를 통과하면 합격률과는 무관하게 합격자가 판정되는 것이다. 그런데 여기서 주의할 점이 있다. 이미 관련 법률은 물론 정부 당국, 법무부와 교육부 모두 밝힌 것처럼 자격시험이 되려면 ‘종래의 사법시험과 달리 소정의 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람은 무난히 합격할 수 있어야 한다’는 점이다.

과연 ‘무난히 합격할 수 있는 수준’이 어느 정도인가? 법무부도 이제는 ‘무난하게 합격할 수 있는 수준’에 대해 납득할 수 있는 기준과 명확한 근거를 제시하여야만 한다. 로스쿨 교육

28) “변호사시험은 선발중심의 사법시험과 달리 순수 자격시험으로서, 로스쿨에서 법률교육을 충실히 이수한 사람이 법조인으로 진출할 수 있도록 로스쿨 교육과 연계되어합니다. (정부제출 변호사시험법) 제정안은 이를 위하여 제2조에서 ‘변호사시험 시행의 기본원칙’으로 ‘변호사시험은 법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행되어야 한다’고 규정하는 한편, 제10조 제1항에서 ‘시험의 합격은 법학전문대학원의 도입취지를 충분히 고려하여 결정되어야 한다’고 규정하여 순수자격시험으로 운영될 것임을 명백히 하고 있습니다”(2008년 11월 17일, 안형준 당시 법무부 법조인력정책과 검사 발표문 “국제심포지움 - 미국과 일본의 변호사 시험제도와 한국의 과제” 자료집 148면에서도 드러난다.

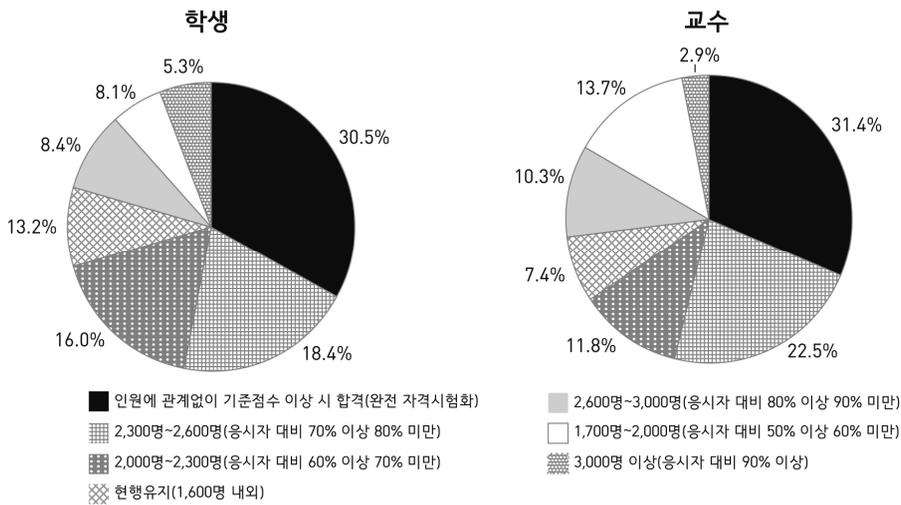
29) 참여연대, “로스쿨을 고시학원으로 만드는 법무부의 구상” 2010.12.2., 참조  
(<http://www.peoplepower21.org/Judiciary/523849>)

30) 최승재, 앞의 보고서, 9면.

과정을 충실히 이수한 집단간에는 이질성이 없으며 변호사시험에서도 그러한 정규분포를 보인다면 인위적으로 50% 합격선을 설정하여 불합격자를 선별하는 것은 자격시험이라고 볼 수 없다. 법무부가 변호사시험이 준거참조검사로서 ‘로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람이 무난하게 합격할 수 있는 수준’의 적절한 합격점수 산출방법을 합리적으로 제시할 때에 학생들은 물론 법률서비스 수요자인 시민들도 납득할 수 있다. 그리고 그래야만 변호사시험도 온전한 자격시험이 될 수 있을 것이다.

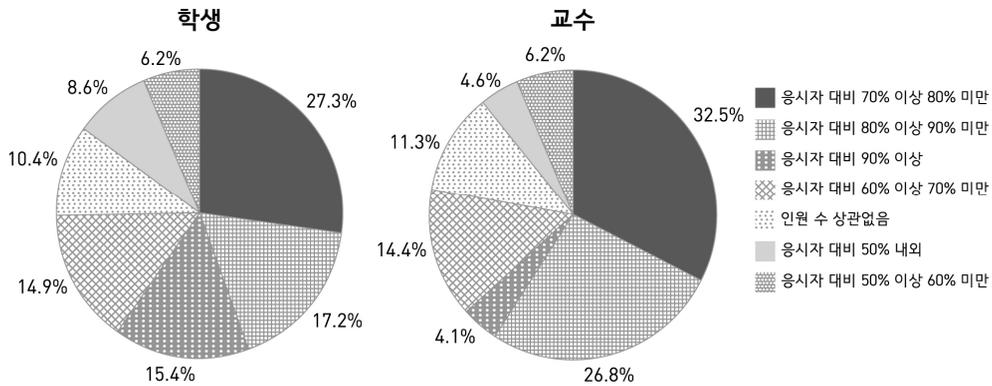
응시자 대비 합격률 50%가 소정의 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람은 무난히 합격할 수 있는 결과라고 보기는 어렵다. 법무부의 모호한 입장과 달리 로스쿨의 교수와 학생들도 대체로 나름의 기준에 기반하고 있음을 알 수 있다. 설문조사에서 학생들의 30.5%는 인원에 관계없이 기준점수 이상시 합격하는 완전 자격시험화에 찬성하였으며, 교수들도 31.4%가 같은 응답을 하였다. 이러한 인식에는 완전 자격시험이 되더라도 합격자의 판정 기준이 애초 정책의 목표대로 ‘소정의 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람은 무난히 합격할 수 있다’라는 기대가 자리잡고 있기 때문으로 생각된다.

〈그래프 7〉 귀하는 변호사시험의 적절한 합격인원(합격률)은 어느 정도라고 생각하나요?



또한 교수와 학생들은 완전 자격시험으로 할 경우에도 현재와 같은 체계가 유지되는 것은 반대하고 있다. 학생들의 27.3%는 ‘응시자 대비 70%~80%’ 합격률을, 교수들의 32.5%도 ‘응시자 대비 70%~80%’ 합격률을 상정하고 있었다.

〈그래프 8〉 변호사시험을 완전 자격시험화할 경우에도 응시자 대비 합격률이 어느 정도 고려되어야 한다면 귀하는 합격률이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?



이러한 인식은 현재 완전 자격시험으로 치러지고 있는 미국의 경우와 비교할 때에도 합격률에 대한 인식과 기대에 큰 차이가 있는 것은 아니라고 보여 진다.<sup>31)</sup> 한국 로스쿨의 경우 오히려 입학단계에서부터 엄격하게 입학 정원통제가 이뤄지며 모두 법학전문대학원평가위원회의 평가인증을 받기 때문에 ABA인증 로스쿨의 합격률과 유사하게 요구하는 것으로 판단된다. 아울러 로스쿨 개원 초기 비교적 법학교육이 이상적이고 정상적으로 이뤄지던 시기의 변호사시험 초시 합격률에 대한 경험적 인식에 기반하는 것으로도 추측된다.<sup>32)</sup>

그런데 여기서 주목할 점이 하나 있다. 미국의 전국변호사시험위원회(National Conference of Bar Examiners)는 각 주의 변호사시험 실시를 위한 가이드북에서 지켜야

31) 매년 조금씩 낮아지고 있지만 2018년 기준 미국의 변호사시험 합격률을 보면, 전국 평균이 54%, 전미 ABA 승인 로스쿨(ABA approved law school) 출신의 초시생 합격률은 72%, 재시생 합격률은 29%였다. 미국 50개 주 중 변호사 시험 합격률이 가장 낮은 그룹인 캘리포니아 주의 경우에 전체 초시생 합격률은 52%, ABA 인증 로스쿨 출신의 초시생 합격률은 60%, 재시생 합격률은 26%였다. 우리나라는 로스쿨을 인가제로 운영하여 정원이 통제되고 있는 점을 감안하면 초시생 기준 72% 이상의 합격률을 기대하는 것으로 보여 진다.

32) 법률저널, “로스쿨協, 합격률 49% 변호사시험, 차라리 교육부로 넘겨라”(2019. 3. 18) 참조.(<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=49911>) 기사 참조. 4회부터 초시 응시자가 준 것은 통계상 입학 후 3년 만에 바로 응시한 경우를 초시로 구분하였기 때문이다. 필자와 일부 로스쿨 교수들의 평가에 비춰보면 3회와 4회 정도까지 변호사 시험이 법학교육에 미치는 영향이 비교적 부정적이지 않았다고 보았다. 이 시기 초시응시자 대비 합격률은 제3회 변호사 시험 76.8%와 제4회 변호사 시험 74.7%였다. 현재 응시자 증가로 적체된 인원이 어느 정도 해소되고 난 상태에서는 휴학, 유급에 상관없이 최초로 변호사 시험에 응시하는 자를 초시응시자로 보고 이들의 합격률을 최소 75% 이상 유지하는 것도 변호사 시험 합격자 결정에 있어 중요한 고려사항이 될 수 있을 것이다.

변호사시험(입학기수)	1회(1기)	2회(2기)	3회(3기)	4회(4기)	5회(5기)	6회(6기)	7회(7기)
실 입학인원(명)	1,996	2,104	2,093	2,092	2,099	2,072	2,084
입학정원(명)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
초시 응시자(명)	1,665	1,829	1,816	1,635	1,666	1,632	1,616
초시 합격인원(명)	1,451	1,477	1,395	1,222	1,212	1,186	1,128
실 입학인원 대비 초시 합격률(%)	72.70	70.20	<b>66.65</b>	58.41	57.74	57.24	54.13
입학정원 대비 초시 합격률(%)	72.55	73.85	69.75	61.10	60.60	59.30	56.40
초시응시자 대비 합격률(%)	87.15	80.80	<b>76.81</b>	<b>74.74</b>	72.75	72.43	69.80

할 여러 원칙을 명시하고 있는데, 변호사시험의 목적에 대하여 다음과 같이 기술하고 있다는 사실이다. “변호사시험은 지원자가 법률실무에서 마주칠 사실관계에서 법적 쟁점들을 찾아내고 그 쟁점들에 대해 합리적으로 분석하고 기본적 법리에 대한 철저한 이해를 바탕으로 그 쟁점들을 논리적으로 해결해내는 능력을 검증하여야 한다. 시험은 기본적으로 정보, 기억 및 경험을 검증하도록 설계되어서는 안 된다. 시험의 목적은 공공을 보호하기 위함이지 면허를 받는 변호사들의 숫자들을 제한하려는 것이 아니다”.<sup>33)</sup> 이것이 바로 자격시험인 변호사시험을 운용할 때 변호사시험의 목적이 무엇인가에 대해 시사하는 바라고 할 것이다.

그런데 현재의 변호사시험은 애초 규정지어졌던 자격시험으로서의 성격을 상실하고 선발시험으로 변질되었으며 그 결과 로스쿨에서의 법학교육에도 긍정적으로 환류되고 있지 않다. 불필요하게 어렵고 서로를 경쟁으로 내모는 시험은 로스쿨의 취지의 다양성과 전문성을 몰각시킨 채 비효율과 획일화만 초래하여 로스쿨을 멍들게 하고 있다. 나아가 로스쿨이라는 수단의 도입을 통해 달성하고자 했던 정책 목표인 사법개혁도 정체된 느낌이다. 이제라도 정부는 정책목표와 정책수단의 효용성에 대한 엄격한 검증에 들어가야 할 것이다. 선후가 무엇이나에 대해 논란이 있을 수 있지만 법학교육이 완성도 높게 이루어졌는지를 검증하는 마지막 단계는 현재로서는 변호사시험이다. 유사 이래 한국사회에서 시험이 교육을 결정하지 않은 적이 없다. 변호사시험도 이제는 그 예외가 아님을 실감할 수 있다. 그런데 변호사시험이 정책목표에 맞게 적절히 운용되지 못한다면 이는 사법개혁이라는 목표달성을 위한 정책수단으로서 실패한 것이라고 볼 수밖에 없다. 정부가 천명했던 2021년 기준 OECD 평균 목표(법조인 1인당 인구 1482명)에도 여전히 미치지 못하고 있다.<sup>34)</sup>

한편 현행 변호사시험이 정책수단으로 적절하지 않다는 점은 지역균형인재 전형제도와 결합될 경우 그 문제점이 더욱 뚜렷해진다. 지역균형인재 전형은 국가균형발전과 지역인재의 지역 정착을 위해 도입되었으나, 선발시험으로 운용되는 변호사시험 하에서 피해 아닌 피해를 가장 많이 보고 있는 집단으로 내몰리고 있다. 변호사시험에 합격하여야 지역사회에 기여할 수 있으나 결과론적으로 보면 그러한 기회가 봉쇄당하고 있다.<sup>35)</sup> 이런 사정은 특별전형 입학

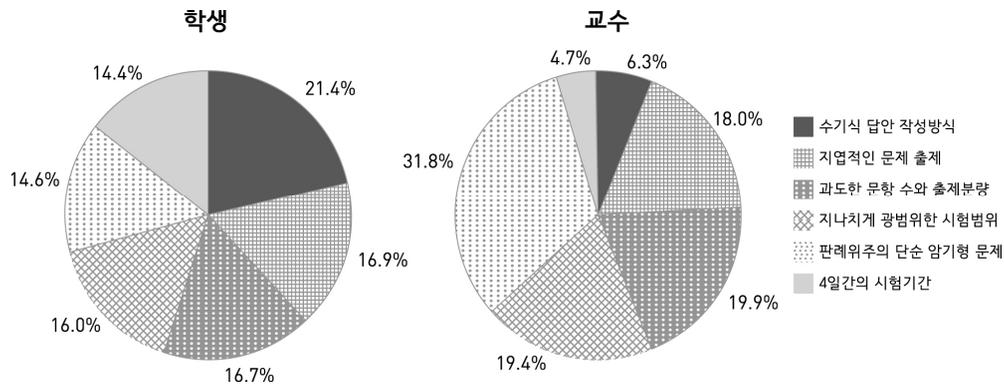
33) National Conference of Bar Examiners, Comprehensive Guide to Bar Admission Requirements 2019, 2019., p. 9. “18. Purpose of Examination. The bar examination should test the ability of an applicant to identify legal issues in a statement of facts, such as may be encountered in the practice of law, to engage in a reasoned analysis of the issues, and to arrive at a logical solution by the application of fundamental legal principles, in a manner which demonstrates a thorough understanding of these principles. The examination should not be designed primarily to test for information, memory, or experience. Its purpose is to protect the public, not to limit the number of lawyers admitted to practice”

34) 「2020 법무부 용역보고서(안)」의 분석에 따르면 2018년 기준으로 인구 1만명 당 변호사 수가 OECD 국가 중 비교적 낮은 수준인 프랑스는 10.3명임에 반해 우리나라는 여전히 60% 수준인 6.2명에 불과하다. 당연히 전문직의 업종별 진입 장벽지수에 있어서도 한국은 OECD 평균(3.77) 보다 높은 4.04로 나타났다(2013년 조사 기준).

생들의 경우에도 별반 다르지 않다.<sup>36)</sup>

한편 로스쿨 학생들과 교수들은 이러한 정책 실패 주요한 원인의 하나인 변호사시험의 문제점에 대해서도 ‘판례 위주의 단순 암기형 문제’와 ‘과도한 문항 수와 출제분량’이라고 응답했다. 이처럼 응답한 이유는 ‘판례 위주의 단순 암기형 문제’는 단순지식의 전달을 테스트하는 방향으로 흐를 가능성이 커 분쟁해결능력과 리걸 마인드 함양과는 간극이 있기 때문이며, ‘과도한 문항 수와 출제분량’은 변호사시험이 변호사로서의 자질과 소양을 검증하기 보다는 점점 떨어뜨리기 위한 선발시험으로 변질되기 때문으로 보인다. 특징적인 것은 학생들은 ‘수기식 시험’이 문제라고 본 응답이 많았다는 점이다. 변호사로서의 실무역량과 활동을 평가함에 현재의 지필식 시험은 구시대적인 방식으로 새로운 시대의 법조인상과도 어울리지 않아 적절하지 않다는 인식의 반영으로 볼 수 있을 것이다.

〈그래프 9〉 그렇다면 귀하는 현재 변호사시험의 문제점이 무엇이라고 생각하나요?(복수응답 가능)

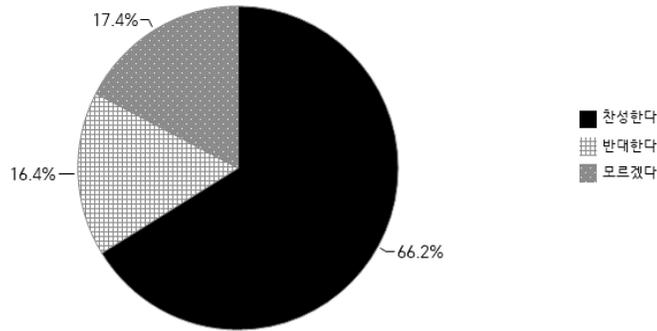


이들 문제에 대한 해답은 교수들의 응답에서 찾을 수 있다. 교수들은 66.2%가 변호사시험의 출제와 관리의 체계적 시행을 위해서는 독립기관의 설치가 필요하다는 응답을 하였다.

35) 8기 입학생에 대한 11개 로스쿨의 지역인재전형 출신의 합격률을 비교해 보면, 일반전형과 지역균형인재 사이에 최저 2.5%에서 최고 30.7%까지의 합격률 차이가 나타났다(예컨대 A대학의 경우 일반전형 합격자의 합격률이 46.1%인데 반해 지역균형인재전형의 경우 15.4%에 불과한 것이다). 경우에 따라 다르지만 시험 합격률이 0%에서 10%대 높아야 20%에 이르는 학교들의 경우 지역인재전형 출신자에게는 변호사시험 합격은 요원한 것이며 이는 희망고문에 불과하다. 제도의 실패라고 하지 않을 수 없다. 합격률이 일반전형 출신자보다 높은 2개 대학을 제외하면 실제 30.5%에 불과하며 이 경우 일반전형 합격자의 변호사시험 합격률과의 격차는 더욱 커지기 때문이다. 현재의 변호사시험과 지역균형인재 전형 하에서는 지역인재로 로스쿨에 입학하여도 변호사시험에 합격하지 못하니 지역인재로 지역에 기여할 기회조차 없는 상황이 지속되고 있다. 예외적으로 2개 대학(B, C)이 일반전형 보다 지역인재 전형 출신자의 합격률이 높았으나 이는 그 지역의 지역인재전형 자원 풀이 두텁다고 볼 수도 있으며 A대학의 입학자가 5명에 불과하여 보다 심층적인 분석이 필요한 부분이라고 하겠다.

36) 법학전문대학원협의회 자료에 의하면, 제6회 시험에서 특별전형 입학생 합격률은 로스쿨 전체 학생 51.4% 대비 11.7% 낮은 39.7%(60/151명)를 나타냈으며, 이를 수도권과 지방권으로 구분해 보면 수도권 50.7%(38/75명), 지방권 28.9%(22명/76명)로 21.8%의 격차가 났다.

〈그래프 10〉 귀하는 변호사시험의 체계적 관리(문제의 형식, 난이도와 질, 예측가능성 등)와 시행을 위해 법무부에 속하지 않는 독립기관의 설립(예컨대 의사국가시험을 관장하는 보건의료인국가시험원)에 대해 어떻게 생각하나요?



이렇게 높은 응답률이 나온 것은 현재 법무부가 변호사시험 출제과정에 있어서 출제위원 선정의 미흡함(전공적합성 및 로스쿨강의에 대한 이해의 부족), 시험형식 및 난이도 조절의 실패(실무와 유리된 기록형 등), 채점위원의 실력 및 채점능력에 대한 의문, 문제은행의 보완 등 문제의 질 제고의 필요, 법학전문대학원협회의 모의시험과의 연계부족, 일시적 합숙출제에 의한 문제의 균질성 확보 실패 등<sup>37)</sup>에서 찾을 수 있다.

법무부는 애초 변호사시험 문제를 많은 연구와 검증을 거친 후 확정지었다.<sup>38)</sup> 그러나 이제 변호사시험이 실시된 지도 10년을 바라보고 있다. 이제는 변호사시험의 출제와 관리, 실시 전반에 걸쳐 리모델링이 필요한 시점이다. 로스쿨 교육에 대한 긍정적 환류를 위해서는 변호사시험의 운영에 대한 새로운 성찰과 미래에 대한 준비가 필요하다고 하지 않을 수 없다. 변호사시험은 ‘좋은 시험’, ‘나쁜 시험’, ‘이상한 시험’ 중 어느 쪽인가? 변호사시험이 ‘좋은 시험’이 되기 위해서는 최소한 시험문제의 상시적 관리를 위한 독립기관의 설립에 대한 즉각적인 검토가 이뤄져야 할 것이다.

## 2. 교육의 질 제고 : 표준화

앞서 살펴보았듯이 학생들은 현재의 로스쿨 교육을 통한 법조인 양성시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있느냐의 질문에 대해, 만족하고 있지 못하다는 비율이 61%에 이르렀다(매우 불만족 24%, ‘불만족’ 37%). 그리고 그 원인이 무엇인가에 대하여는 변호사시험의 낮은 합격률 32.7%, 수험위주의 법학전문대학원 교육 23.8%, 낮은 교육의 질 19.7%,

37) 교수들이 설문조사의 주관식 문항에서 답변한 내용을 바탕으로 정리한 것이다.

38) 과목별 문제유형 개발 등 이에 대한 상세한 과정은 법무부, 앞의 책, 101면 이하에 기술되어 있다.

전문화·특성화의 실패 9.3%, 실무교육의 부족 8.6% 순으로 응답하였다.

여기서 우리는 로스쿨 교육이 과연 학생들의 기대치를 충족시키고 있는지 자문해 볼 필요가 있다. ‘낮은 교육의 질’의 응답률이 19.7%에 이르고 ‘실무교육의 부족’ 8.6%까지 연결시켜 본다면 현재의 로스쿨 교육은 수요자들인 학생들의 입장에서는 ‘불만족’스러운 점이 많다고 보는 것이 합리적이다(물론 교육의 질이 낮다는 것에 대한 심층적인 원인 분석이 필요하다). 변호사시험의 낮은 합격률과 그로 인한 수험위주의 교육이 로스쿨을 황폐화시키는 주원인이다. 그러나 그 못지않게 전문대학원으로서의 목표와 교육의 질 사이에서 괴리가 크다는 점을 부정할 수 없다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 교육의 표준화가 이뤄져야 할 것이다. 로스쿨 시대에는 다양한 인재들에게 단순히 법지식을 전달하지 않고 그들이 법적 사고를 훈련시키고 문제상황에서 어떻게 법을 찾고 적용시킬 것인가를 법률가처럼 생각하게 함으로써 분석적 사고와 종합적 판단능력을 키워 사법시험 시절의 우수한 법률 엘리트들을 뛰어넘는 국제적 인재로 양성하는 것이 다양화·전문화의 핵심임은 누구도 부정하지 않을 것이다. 그렇다고 하더라도 로스쿨 교육에 있어서의 최소한의 표준화는 요구된다. ‘무엇을, 얼마나, 어떻게’ 가르쳐야 할 것인가에 대한 표준화 작업이 필요하다.

다양성을 지닌 인재들이 법조지역에서 활용할 전문지식과 사실조사, 법적 추론능력, 창조적 대안제시 및 비판능력, 법적 표현 및 설득능력은 로스쿨별 교육을 통해서 직업집단 내의 평균적 수준에 도달하여야 하며, 그렇게 되기 위해서는 교육성과 목표와 성과기준을 넘어 교육내용과 교육방식에 있어서도 표준화가 이루어져야만 한다.<sup>39)</sup> 로스쿨 졸업생의 변호사로서의 자질을 표준화하기 위해서는 로스쿨 교육의 표준화가 동반되어야만 한다. 25개의 로스쿨에서 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람이 무난히 합격하는 시험이 되기 위해서는 교육과정의 표준성·균질성이라는 전제가 충족되어야 하기 때문이다.

그런데 사실 이미 형식적으로는 법학교육위원회나 대한변호사협회 산하의 법학전문대학원 평가위원회의 주기 평가를 통해 법학교육의 표준화가 점진되고 있다. 이제는 ‘실질적 표준화’가 필요한 시점이다.<sup>40)</sup> 평가만으로는 형식적 표준화를 넘어설 수 없기 때문이다. 법학전문대학원평가위원회의 주기 평가의 경우 2주기 동안의 평가에도 불구하고 학생들이 수업의 질

39) 로스쿨의 교육은 이론교육에만 편향되어서도 안 되며 실무교육만으로 기울어서도 안 된다. 표준화는 변호사의 직무분석에 기초하여 변호사 자격 취득에 필수적으로 요구되는 능력의 습득을 위하여 학습내용과 범위, 기본적인 원칙과 이론, 판례 등을 결정하는 것으로부터 시작되어야 한다.

40) 법학전문대학원평가위원회의 3주기 평가기준이 평가되었다. 로스쿨의 현실을 고려하지 않은 무리한 평가기준이라는 비판도 있지만 법학교육의 표준화와 균질화를 위해 그 결과를 기대해볼 만하다.

이 낮다고 평가하는 것은 여전히 표준적 - 획일적 아닌 - 수준의 법학교육이 미흡하기 때문으로 볼 수 있다.

표준화가 이루어진 후에야 로스쿨이 목표로 한 학생들에 대한 개별화된 교육, 전문적 교육이 가능하다. 교수설계는 변호사 자격취득을 위해 요구되는 교과목의 학습목적과 학습목표 아래 학습자의 특성을 고려하여 학습내용이 구성되고, 그에 맞는 적절한 교수방법과 평가방법이 결정되어야 한다. 아울러 강의 실행과정에서 교수자와 학습자 사이의 상호작용이 이루어져야 하는 것이 원칙이다. 이것이 표준화의 출발점이다. 그런데 로스쿨의 수업은 과거 강단 법학의 영향과 비도제식 수업으로 인해 의학과 같은 표준화 작업을 거쳤다고 보기 어렵다. 법조인양성시스템이 법과대학에서 로스쿨로 전환되었지만 과거의 법학교육과 차별화되었다고 보기 어렵다. 교수자 중 일부는 여전히 과거의 강의방식과 강의내용을 그대로 답습하는 경우도 있다. 그 결과 교수자에 따라 지극히 주관적인 방향의 교수설계가 이루어지더라도 로스쿨에서 요구되는 수업의 다양성으로 오해될 수 있다.

그러나 교육의 표준화가 이루어질 때 어느 정도의 균질화도 가능하다. 학생들이 요구하는 것은 교수자의 ‘강의력’일 수도 있지만 그보다는 ‘강의의 질’ 내지 ‘강의의 균질성’이라고 이해할 수 있을 것이다. 결국 수업의 다양성과 수업의 주관성은 구별되어야만 한다. 로스쿨 석사과정에서는 다양한 학생들을 대상으로 표준화된 수업을 실시하여 변호사 자격을 취득하게 하고, 박사과정에서는 이들 중 자질이 있는 학생들에게 충분한 수련을 통해 학문 후속세대를 양성하여야 할 것이다. 이러한 점에서 기본 교과목에 한하여 표준 판례집을 강의교재로 개발하고 공통의 강의내용과 기법을 개발하는 것은 바람직한 방향이라고 하지 않을 수 없다. 의학과 법학의 기본적인 차이를 감안하더라도 의과대학의 경우 의학교육의 질적 향상을 위해서는 의학교육의 표준화가 필요하다는 인식하에 표준화 흐름이 자리 잡은 예를 참고할 필요가 있다.<sup>41)</sup>

변호사시험도 의사 국가시험처럼 애초 정부가 천명한 대로 완전 자격시험이 되지 못할 이유가 없다. 그리고 궁극적으로는 그러한 방향으로 변호사시험도 운용되어야 한다. 다만 의사 국가시험<sup>42)</sup>과 비교하여 완전자격시험으로 나아가기 위해서는 그에 상응하는 교육의 표준화 작업에 대한 노력이 더욱 요구된다. 교육의 표준화가 이루어질 때 자연스레 변호사시험의 문

41) 의학교육의 경우 이미 1980년대 후반부터 교수들에 의해 전통적 교수방법을 개혁하여 기초의학교육방법론을 표준화시키려는 노력이 국제의학교육자협회(IAMSE)에 의해 이루어졌으며, 국제의학교육기구(IIME)가 핵심적 필수교육과정의 국제 표준을 개발하였다. 미국의 경우 LCME(Liaison Committee on Medical Education)를 통해 주별 의학교육의 질적 향상과 표준화가 시도되었으며, 호주의 경우 의학교육의 질적 향상과 졸업생의 자질 표준화를 위해 AMC(Australian Medical Council)가 표준화 노력을 기울였다. 우리나라의 경우도 2000년대부터 논의가 시작되었다.

42) 2020년 기준으로 각 시험의 합격률을 보면 의사 94.2%(3025/3210), 치과 의사 97.9%(780/802), 한의사 96.6%(744/770)의 합격률을 보였다.

제출제에서도 표준화와 그에 따른 예측가능성이 담보될 수 있다. 로스쿨은 이제 내실화 단계를 넘어 발전, 성숙기로 넘어가야 한다. 그러나 현재 재학 중인 학생들이 수업의 질이 낮음을 지적하는 한 특성화·전문화를 통한 인재배출이 요구되는 발전기는 물론 성숙기로 넘어가는 것은 어려울 것이다. 교육의 표준화 노력이 더욱 시급한 때이다.

## V 결론

이번 설문조사의 결과에서 알 수 있듯이, 로스쿨에 재학 중인 학생들이나 교수 모두 변호사시험의 합격자 결정은 충실한 교육을 통한 법률가의 양성과 국민의 법률서비스 접근성 향상이라는 로스쿨 도입취지에 맞게 이뤄져야 한다고 생각하고 있으며, 현재의 변호사시험이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있는가에 대하여 심각한 의문을 품고 있음을 알 수 있었다.

그리고 이러한 의문을 품는 원인에는 변호사시험의 낮은 합격률이 자리하고 있었다. 나아가 현재처럼 변호사시험의 낮은 합격률이 유지된다면 로스쿨의 설립취지가 상실되고 법학교육은 더욱 파행적으로 운영될 것이라는 점을 염려하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황인식을 보면 법학교육과 변호사시험의 선순환구조는 요원한 상황이다.

로스쿨 도입초기부터 엄격한 인가주의를 통해 총입학정원을 2,000명으로 제한한 것 때문에 우리의 로스쿨은 출발 초기부터 폐단이 예상되는 ‘기형적 로스쿨’이라는 비판이 많았다. 사법고시체제의 유산과 기득권이 로스쿨체제에도 유지되어서는 안 된다. 합격률을 50%에 묶어두는 정책으로는 사법개혁의 수단으로 도입된 로스쿨이라는 정책 수단이 실패로 돌아갈 가능성이 크다. 로스쿨 도입 10년이 넘었다. 이제 우리도 성공적인 한국형 로스쿨을 정착시켜야 할 시기가 다가왔다. 그런 기대가 헛된 희망이 되어서는 안 될 것이다.

[자 료]

## 변호사시험의 적정 합격률에 대한 설문조사

법학전문대학원(이하 “로스쿨”)은 실무와 단절된 강단법학, 국가 주도의 암기식 선발시험, 법학교육의 황폐화, 고시낭인의 양산, 법조계만의 이너서클 형성 등의 문제점을 개선하기 위하여 도입되었습니다. **‘시험을 통한 선발’에서 ‘충실한 교육을 통한 법조인의 양성’으로 법학교육의 패러다임을 전환한 것입니다.**

그런데 2012년 이래 제9회까지 진행된 변호사시험의 합격률은 제1회 이후 지속적으로 하락하여 50.7%(제8회)에 그치고 있습니다. 변호사시험의 합격자수가 1,600여명으로 통제되어 애초 자격시험으로 운용하겠다는 법무부의 입장과는 달리 선발시험으로 운용되면서 로스쿨은 고시학원화되고 지역 로스쿨은 지역균형인재선발 등으로 총체적 어려움에 봉착해 있습니다.

로스쿨 도입 10년을 즈음하여 법학전문대학원협의회에서는 로스쿨의 현재와 미래를 엄중하게 성찰하는 기회를 가졌으며, 그 결과 변호사시험이 로스쿨 위기의 주요 원인의 하나라고 판단하였습니다. 심포지엄 등 다양한 기회를 통해 이러한 주장들이 공유되었으며 이러한 움직임에 영향을 받은 법무부도 2019년 제8회 변호사시험 합격자 발표 이후 로스쿨 제도의 취지와 로스쿨의 충실한 교육을 위해 변호사시험관리위원회에 소위원회를 구성하여 ‘가장 적합한 합격자 결정기준’이 무엇인지 연구하고 있습니다.

**본 설문조사는 법학전문대학원협의회가 발주한 ‘변호사시험 합격자 결정 기준에 관한 연구’의 일부로 연구진들은 로스쿨의 도입취지 실현과 로스쿨의 정상화를 위해 바람직한 변호사시험의 합격자 결정 방법을 연구하고자 합니다.** 로스쿨의 학생들과 교수들을 대상으로 설문조사를 실시하고 다양한 합격자 결정기준을 검증함으로써 변호사시험 합격자 결정방법의 적절한 대안을 제시하고자 합니다.

로스쿨의 미래와 발전을 위해 귀하의 성의 있고 진솔한 답변을 부탁드립니다. 설문지의 응답을 위해 귀한 시간을 내어 주셔서 깊이 감사드립니다.

2020. 2.

연구책임자 오수근(이화여자대학교 법학전문대학원)  
공동연구원 김두얼(명지대학교 경제학과)  
이승준(충북대학교 법학전문대학원)







## 변호사시험의 적정 합격률에 대한 설문조사 (학생용)

### I. 일반

#### I-1. 귀하는 현재 법학전문대학원 몇 학년에 재학 중입니까?

① 1학년	537명	24.7%
② 2학년	558명	25.7%
③ 3학년	1,076명	49.6%

#### I-2. 귀하가 재학 중인 법학전문대학원의 소재지는?

① 서울	1,122명	51.7%
② 강원·수도권	193명	8.9%
③ 충청권	294명	13.5%
④ 경상권	256명	11.8%
⑤ 전라·제주권	306명	14.1%

#### II-1. 귀하는 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇이어야 한다고 생각하나요?

① 변호사의 수요·공급 상황	181명	8.3%
② 충실한 교육을 통해 습득한 법률가로서의 기본적 소양과 자질	1,188명	54.7%
③ 고도의 법률지식과 법률사무수행능력	195명	9.0%
④ 국민의 법률서비스 접근성 향상	607명	28.0%

#### II-2. 귀하는 변호사시험 합격자에게 요구되는 법률지식과 문제해결능력이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?

① 변호사시험 합격 후 즉시 법률적 사무에 투입할 수 있을 정도	160명	7.4%
② 시험 합격 후 6개월간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도	1,506명	69.4%
③ 시험 합격 후 1년간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도	505명	23.3%

#### II-3. 귀하는 위와 같이 변호사시험 합격자를 결정할 경우 현재 변호사시험의 수준(문제난이도와 질)이 적절하다고 보나요?

① 매우 부적절	389명	17.9%
② 부적절	687명	31.6%
③ 보통	774명	35.7%
④ 적절	284명	13.1%
⑤ 매우 절절	37명	1.7%

II-4. 귀하는 아래의 도표를 참고할 때 현재의 변호사시험 합격률이 적정하다고 생각하나요?

회 차	1	2	3	4	5	6	7	8
응시자 대비합격률(%)	87.1	75.1	67.3	61.1	55.2	51.4	49.3	50.7

① 매우 낮다	1,093명	50.3%
② 낮다	749명	34.5%
③ 보통이다	219명	10.1%
④ 높다	66명	3.0%
⑤ 매우 높다	44명	2.0%

II-5. 변호사시험 합격률이 하락하거나 현행대로 유지될 경우 예상되는 문제점은 무엇이라고 생각하나요?(복수 응답 가능)

① 문제없음	141명	2.6%
② 법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파행적 운영	1,760명	32.3%
③ 변시낭인 양산	1,513명	27.7%
④ 우수하고 다양한 인재의 법학전문대학원 진학 기피	564명	10.3%
⑤ 사회적 낙인	672명	12.3%
⑥ 법학전문대학원 간 서열의 고착화	806명	14.8%

II-6. 귀하는 변호사시험의 합격자 결정이 어떠한 방법으로 이루어져야 한다고 생각하나요?(복수응답 가능)

① 현행유지 (변호사시험 관리위원회에서 당일 결정)	140명	4.3%
② 법조인력 수급계획에 따라 전년도 변호사시험 관리위원회가 다음 연도 합격자 인원을 공고한 후 그 인원 수를 선발	388명	11.9%
③ 면과락일 경우 모두 합격	476명	14.6%
④ 응시자 대비 일정비율 합격(ex. 응시자 대비 50%나 70% 등)	1,058명	32.5%
⑤ 시험실시 전 과락보다 높은 '합격 기준점수'를 제시하고 그 이상의 점수를 취득한 경우 합격 (완전 자격시험화)	1,198명	36.7%

II-7. 귀하는 변호사시험의 적정한 합격인원(합격률)은 어느 정도라고 생각하나요? \*\*\*

① 현행유지 (1,600명 내외)	287명	13.2%
② 1,700명~2,000명 (응시자 대비 50% 이상 60% 미만)	175명	8.1%
③ 2,000명~2,300명 (응시자 대비 60% 이상 70% 미만)	348명	16.0%
④ 2,300명~2,600명 (응시자 대비 70% 이상 80% 미만)	400명	18.4%
⑤ 2,600명~3,000명 (응시자 대비 80% 이상 90% 미만)	182명	8.4%
⑥ 3,000명 이상 (응시자 대비 90% 이상)	116명	5.3%
⑦ 인원예 관계없이 기준점수 이상 시 합격 (완전 자격시험화) (II-7-1. 질문으로)	663명	30.5%

II-7-1. 변호사시험을 완전 자격시험화 할 경우에도 응시자 대비 합격률이 어느 정도 고려되어야 한다면 귀하는 합격률이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?

① 인원 수 상관없음	225명	10.4%
② 응시자 대비 50% 내외	187명	8.6%
③ 응시자 대비 50% 이상 60% 미만	134명	6.2%
④ 응시자 대비 60% 이상 70% 미만	324명	14.9%
⑤ 응시자 대비 70% 이상 80% 미만	593명	27.3%
⑥ 응시자 대비 80% 이상 90% 미만	374명	17.2%
⑦ 응시자 대비 90% 이상	334명	15.4%

III. 기타

III-1. 귀하는 현재의 법학전문대학원 교육을 통한 법조인 양성 시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있나요?

① 매우 만족	24명	1.1%
② 만족	197명	9.1%
③ 보통	627명	28.9%
④ 불만족	803명	37.0%
⑤ 매우 불만족	520명	24.0%

III-2. 1번 질문에서 '(매우)불만족' 내지 '보통'으로 응답했다면 가장 큰 원인은 무엇인가요?

① 수험위주의 법학전문대학원 교육	517명	23.8%
② 변호사시험의 낮은 합격률	711명	32.7%
③ 전문화·특성화의 실패	201명	9.3%
④ 낮은 교육의 질	427명	19.7%
⑤ 취업에 대한 고민	128명	5.9%
⑥ 실무교육의 부족	187명	8.6%

III-3. 귀하는 현재의 변호사시험의 평가방법(문제유형 등)이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있다고 생각하나요?

① 매우 그렇지 않다	441명	20.3%
② 그렇지 않다	706명	32.5%
③ 보통이다	757명	34.9%
④ 그렇다	243명	11.2%
⑤ 매우 그렇다	24명	1.1%

Ⅲ-3-1. 그렇다면 귀하는 현재 변호사시험의 문제점이 무엇이라고 생각하나요?(복수응답 가능)

① 지나치게 광범위한 시험범위	944명	16.0%
② 판례위주의 단순 암기형 문제	864명	14.6%
③ 지엽적인 문제 출제	997명	16.9%
④ 과도한 문항 수와 출제분량	986명	16.7%
⑤ 4일간의 시험기간	854명	14.4%
⑥ 수기식 답안 작성방식	1,266명	21.4%

[교수용]

## 변호사시험의 적정 합격률에 대한 설문조사

### I. 일반

I-1. 귀하가 재직 중인 법학전문대학원의 소재지는 어디인가요?

- ① 서울      ② 강원·수도권      ③ 충청권      ④ 경상권      ⑤ 전라·제주권

I-2. 귀하가 법학전문대학원에서 강의하는 주요 과목은 무엇인가요?

- ① 공법      ② 형사법      ③ 민사법      ④ 선택법과목      ⑤ 기초법 및 기타 과목

### II. 변호사시험 합격자 결정 관련

II-1. 귀하는 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇이어야 한다고 생각하나요?

- ① 변호사의 수요공급상황    ② 충실한 교육을 통해 습득한 법률가로서의 기본적 소양 및 자질    ③ 고도의 법률지식과 법률사무수행능력    ④ 국민의 법률서비스 접근성 향상

II-2. 귀하는 변호사시험 합격자에게 요구되는 법률지식과 문제해결능력이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?

- ① 변호사시험 합격 후 즉시 법률적 사무에 투입할 수 있을 정도  
 ② 시험 합격 후 6개월간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도  
 ③ 시험 합격 후 1년간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도

II-3. 귀하는 위와 같이 변호사시험 합격자를 결정할 경우 현재 변호사시험의 수준(문제난이도와 질)이 적절하다고 보나요?

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절

II-4. 귀하는 아래의 도표를 참고할 때 현재의 변호사시험 합격률이 적정하다고 생각하나요?

회차	1	2	3	4	5	6	7	8
응시자 대비합격률(%)	87.1	75.1	67.3	61.1	55.2	51.4	49.3	50.7

- ① 매우 낮다      ② 낮다      ③ 보통이다      ④ 높다      ⑤ 매우 높다



Ⅲ-2. 1번 질문에서 ‘(매우)불만족’내지 ‘보통’으로 응답했다면 가장 큰 원인은 무엇인가요?

- ① 수험위주의 법학전문대학원 교육                      ② 변호사시험의 낮은 합격률
- ③ 전문화·특성화의 실패                                      ④ 전인교육 및 법학전문대학원 교육이념 달성의 실패
- ⑤ 실무교육의 부족
- ⑥ 법학전문대학원에 대한 과도한 규제(인증평가, 이행실적 점검 등)

Ⅲ-3. 귀하는 현재의 변호사시험의 평가방법(문제유형 등)이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있다고 생각하나요?

- ① 매우 그렇지 않다    ② 그렇지 않다    ③ 보통이다    ④ 그렇다    ⑤ 매우 그렇다

Ⅲ-3-1. 그렇다면 귀하는 현재 변호사시험의 문제점이 무엇이라고 생각하나요?(복수응답 가능)

- ① 지나치게 광범위한 시험범위                              ② 판례 위주의 단순 암기형 문제
- ③ 지엽적인 문제 출제    ④ 과도한 문항수와 문제 분량
- ⑤ 4일간의 시험기간    ⑥ 수기식 답안 작성방식

Ⅲ-4. 귀하는 변호사시험의 체계적 관리(문제의 형식, 난이도와 질, 예측가능성 등)와 시행을 위해 법무부에 속하지 않는 독립기관의 설립(예컨대 의사국가시험을 관장하는 보건의료인국가시험원)에 대해 어떻게 생각하나요?

특수법인인 한국보건의료인국가시험원은 1952년부터 42년간 국가에 의해 실시되던 의사국가시험업무를 수탁받은 민간 평가기관으로, 1998년부터는 24개 직종의 보건의료인 국가시험을 주관하고 있으며 개별 법률인 한국보건의료인국가시험원법에 근거하여 전문적·객관적으로 시험제도 전반을 관리하고 있음.

- ① 찬성한다    ② 반대한다    ③ 모르겠다

Ⅲ-5. 기타 변호사시험 및 합격자 결정방법과 관련하여 고견이 있으시면 아래에 작성하여 주시기 바랍니다(예시 : 변호사시험 출제위원 선정방법, 문제난이도 및 문제선정 방식, 법전협 모의시험과의 연계성, 변호사시험 관리기관의 변경(교육부, 사법연수원, 법전협, 독립기관 등)).

- 변호사시험 출제위원 선정방법 :
- 문제난이도 및 문제선정 방식 :
- 법전협 모의시험과의 연계성 :
- 변호사시험 관리기관의 변경(교육부, 사법연수원, 법전협, 등).

## 변호사시험의 적정 합격률에 대한 설문조사 (교수용)

### I. 일반

#### I-1. 귀하가 재직 중인 법학전문대학원의 소재지는 어디인가요?

① 서울	94명	46.5%
② 강원·수도권	21명	10.4%
③ 충청권	26명	12.9%
④ 경상권	24명	11.9%
⑤ 전라·제주권	37명	18.3%

#### I-2. 귀하가 법학전문대학원에서 강의하는 주요 과목은 무엇인가요?

① 공법	48명	22.6%
② 형사법	34명	16.0%
③ 민사법	70명	33.0%
④ 선택법 과목	43명	20.3%
⑤ 기초법 및 기타 과목	17명	8.0%

#### II-1. 귀하는 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇이어야 한다고 생각하나요?

① 변호사의 수요·공급 상황	1명	0.5%
② 충실한 교육을 통해 습득한 법률가로서의 기본적 소양과 자질	166명	82.2%
③ 고도의 법률지식과 법률사무수행능력	11명	5.4%
④ 국민의 법률서비스 접근성 향상	24명	11.9%

#### II-2. 귀하는 변호사시험 합격자에게 요구되는 법률지식과 문제해결능력이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?

① 변호사시험 합격 후 즉시 법률적 사무에 투입할 수 있을 정도	10명	4.9%
② 시험 합격 후 6개월간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도	129명	63.2%
③ 시험 합격 후 1년간의 실무연수를 거친 후 투입할 수 있을 정도	65명	31.9%

#### II-3. 귀하는 위와 같이 변호사시험 합격자를 결정할 경우 현재 변호사시험의 수준(문제난이도와 질)이 적절하다고 보나요?

① 매우 부적절	25명	12.3%
② 부적절	88명	43.3%
③ 보통	62명	30.5%
④ 적절	27명	13.3%
⑤ 매우 절절	1명	0.5%

II-4. 귀하는 아래의 도표를 참고할 때 현재의 변호사시험 합격률이 적정하다고 생각하나요?

회 차	1	2	3	4	5	6	7	8
응시자 대비합격률(%)	87.1	75.1	67.3	61.1	55.2	51.4	49.3	50.7

① 매우 낮다	78명	38.4%
② 낮다	97명	47.8%
③ 보통이다	26명	12.8%
④ 높다	2명	1.0%
⑤ 매우 높다	0명	0.0%

II-5. 변호사시험 합격률이 하락하거나 현행대로 유지될 경우 예상되는 문제점은 무엇이라고 생각하나요?(복수 응답 가능)

① 문제없음	5명	1.3%
② 법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파행적 운영	175명	44.4%
③ 변시낭인 양산	81명	20.6%
④ 우수하고 다양한 인재의 법학전문대학원 진학 기피	55명	14.0%
⑤ 사회적 낙인	22명	5.6%
⑥ 법학전문대학원 간 서열의 고착화	56명	14.2%

II-6. 귀하는 변호사시험의 합격자 결정이 어떠한 방법으로 이루어져야 한다고 생각하나요?(복수응답 가능)

① 현행유지 (변호사시험 관리위원회에서 당일 결정)	11명	4.5%
② 법조인력 수급계획에 따라 전년도 변호사시험 관리위원회가 다음 연도 합격자 인원을 공고한 후 그 인원 수를 선발	22명	9.1%
③ 면과락일 경우 모두 합격	28명	11.5%
④ 응시자 대비 일정비율 합격(ex. 응시자 대비 50%나 70% 등)	77명	31.7%
⑤ 시험실시 전 과락보다 높은 '합격 기준점수'를 제시하고 그 이상의 점수를 취득한 경우 합격 (완전 자격시험화)	105명	43.2%

II-7. 귀하는 변호사시험의 적정한 합격인원(합격률)은 어느 정도라고 생각하나요?

① 현행유지 (1,600명 내외)	15명	7.4%
② 1,700명~2,000명 (응시자 대비 50% 이상 60% 미만)	28명	13.7%
③ 2,000명~2,300명 (응시자 대비 60% 이상 70% 미만)	24명	11.8%
④ 2,300명~2,600명 (응시자 대비 70% 이상 80% 미만)	46명	22.5%
⑤ 2,600명~3,000명 (응시자 대비 80% 이상 90% 미만)	21명	10.3%
⑥ 3,000명 이상 (응시자 대비 90% 이상)	6명	2.9%
⑦ 인원 관계없이 기준점수 이상 시 합격 (완전 자격시험화) (II-7-1. 질문으로)	64명	31.4%

II-7-1. 변호사시험을 완전 자격시험화 할 경우에도 응시자 대비 합격률이 어느 정도 고려되어야 한다면 귀하는 합격률이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?

① 인원 수 상관없음	22명	11.3%
② 응시자 대비 50% 내외	9명	4.6%
③ 응시자 대비 50% 이상 60% 미만	12명	6.2%
④ 응시자 대비 60% 이상 70% 미만	28명	14.4%
⑤ 응시자 대비 70% 이상 80% 미만	63명	32.5%
⑥ 응시자 대비 80% 이상 90% 미만	52명	26.8%
⑦ 응시자 대비 90% 이상	8명	4.1%

III. 기타

III-1. 귀하는 현재의 법학전문대학원 교육을 통한 법조인 양성 시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있나요?

① 매우 만족	1명	0.5%
② 만족	22명	10.8%
③ 보통	62명	30.5%
④ 불만족	93명	45.8%
⑤ 매우 불만족	25명	12.3%

III-2. 1번 질문에서 '(매우)불만족'내지 '보통'으로 응답했다면 가장 큰 원인은 무엇인가요?

① 수험위주의 법학전문대학원 교육	100명	49.8%
② 변호사시험의 낮은 합격률	45명	22.4%
③ 전문화/특성화의 실패	9명	4.5%
④ 전인교육 및 법학전문대학원 교육이념 달성의 실패	23명	11.4%
⑤ 실무교육 부족	10명	5.0%
⑥ 법학전문대학원에 대한 과도한 규제 (인증평가, 이행실적 점검 등)	14명	7.0%

III-3. 귀하는 현재의 변호사시험의 평가방법(문제유형 등)이 법학교육에 긍정적으로 환류하고 있다고 생각하나요?

① 매우 그렇지 않다	33명	16.3%
② 그렇지 않다	91명	45.0%
③ 보통이다	59명	29.2%
④ 그렇다	18명	8.9%
⑤ 매우 그렇다	1명	0.5%

Ⅲ-3-1. 그렇다면 귀하는 현재 변호사시험의 문제점이 무엇이라고 생각하나요?(복수응답 가능)

① 지나치게 광범위한 시험범위	83명	19.4%
② 판례위주의 단순 암기형 문제	136명	31.8%
③ 지엽적인 문제 출제	77명	18.0%
④ 과도한 문항 수와 출제분량	85명	19.9%
⑤ 4일간의 시험기간	20명	4.7%
⑥ 수기식 답안 작성방식	27명	6.3%

Ⅲ-4. 귀하는 변호사시험의 체계적 관리(문제의 형식, 난이도와 질, 예측가능성 등)와 시행을 위해 법무부에 속하지 않는 독립기관의 설립(예컨대 의사국가시험을 관장하는 보건의료인국가시험원)에 대해 어떻게 생각하나요?

특수법인인 한국보건의료인국가시험원은 1952년부터 42년간 국가에 의해 실시되던 의사국가 시험업무를 수탁받은 민간 평가기관으로, 1998년부터는 24개 직종의 보건의료인 국가시험을 주관하고 있으며 개별 법률인 한국보건의료인국가시험원법에 근거하여 전문적·객관적으로 시험제도 전반을 관리하고 있음.

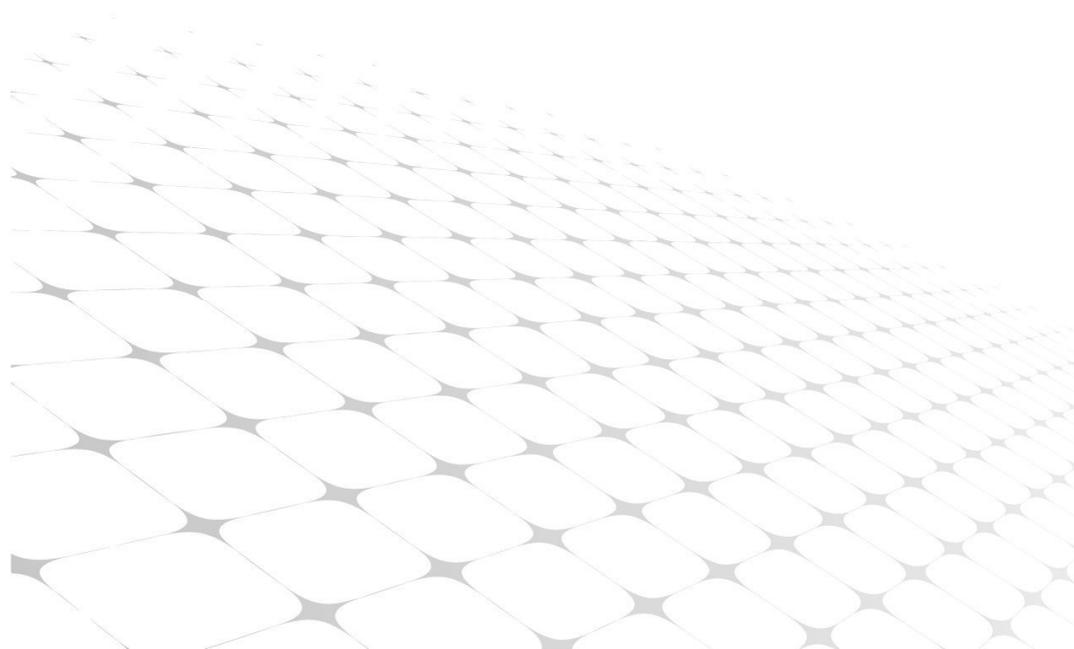
① 찬성한다	133명	66.2%
② 반대한다	33명	16.4%
③ 모르겠다	35명	17.4%



발제 2

# 변호사 공급의 양적 통제의 문제점

김두열 교수 (명지대학교 경제학과)





## 변호사 공급의 양적 통제의 문제점

김두일 교수 (명지대학교 경제학과)

법학전문대학원 체제는 체계적 교육을 기반으로 법조전문인력을 양성한다는 목적 하에 도입되었다. 하지만 지난 10여년 동안 이룩한 많은 성과에도 불구하고 법학전문대학원 체제는 해결해야 할 여러 가지 문제들을 안고 있는데, 이러한 문제들 중 상당수는 변호사 시험의 합격자 통제와 밀접한 관련이 있다. 일정한 능력을 갖추고 있는 사람들에게 모두 자격을 부여하는 것이 아니라 일정 인원에게만 자격을 부여하는 현행 변호사 시험 운영 방식으로 인해, 법전문 체제는 교육을 통한 법조전문인력 양성이라는 목적에 맞게 정상적으로 운영되지 못하는 문제에 시달리고 있다. 나아가 이러한 제약은 양질의 법조전문인력이 원활하게 공급되도록 함으로써 사회경제 발전을 도모한다는 궁극적인 목적의 달성도 어렵게 하고 있다.

이 장에서는 변호사 시험 합격자 통제가 어떤 사회경제적인 문제를 야기하고 있는지를 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저 법률산업의 특성을 개괄하고, 법률산업 관련 정책 체계를 검토한 뒤, 변호사 시험의 합격인원 통제가 사회경제적으로 어떤 문제를 야기하고 있는지 그리고 이것을 개선하기 위한 방안이 무엇인지에 대해 검토해 보기로 한다.

### 1. 법률산업의 성격과 특성

법률산업 혹은 법률시장은 서비스 산업의 다른 분야들과 많은 공통점을 가지고 있지만, 아울러 다른 산업들과는 구분되는 특성도 가지고 있다. 본 절에서는 법률산업의 다양한 특성들 가운데 주요한 몇 가지를 검토함으로써 이후 논의의 기초를 마련해 보기로 한다.

#### (1) 사회경제발전의 토대

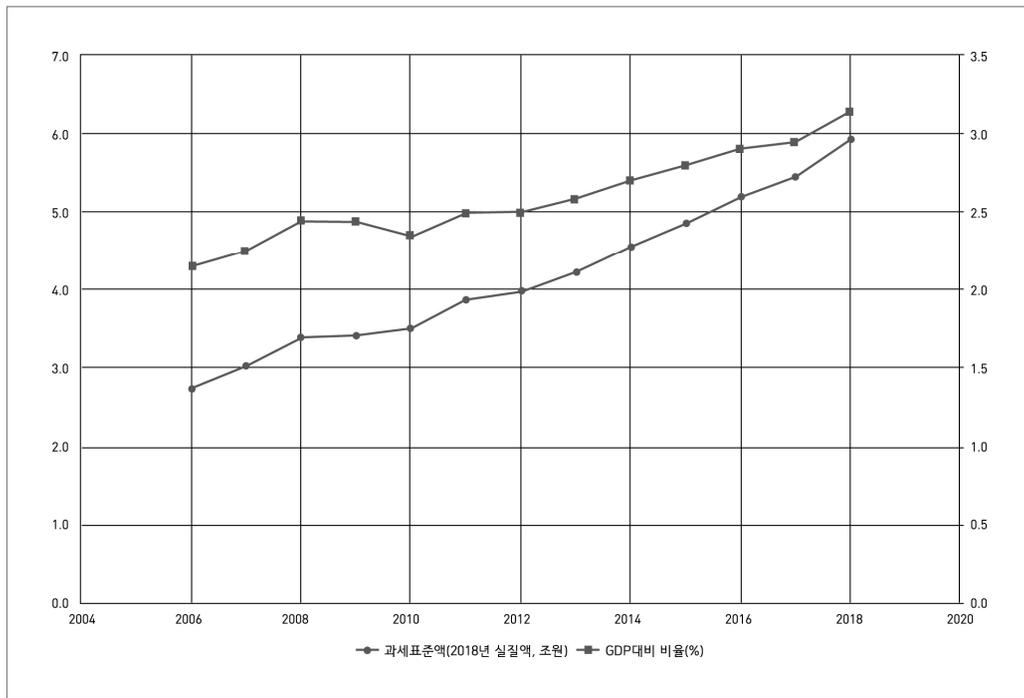
좋은 법과 제도는 사회경제발전의 기초이다. 즉 분업화된 사회에서 사회구성원들은 다른 사람들과의 상호작용을 통해 사회경제생활을 영위하는데, 이러한 상호작용이 원활하게 이루어질 수 있도록 상호작용이나 분쟁 해결 등과 관련한 규칙을 명확히 하고 강제하는 것은 경제성장과 사회 발전이 이루어질 수 있는 토대이다.

좋은 제도와 법이 사회경제발전의 기초라고 하는 것은 법률의 제정이나 제도의 설계 뿐 아니라, 법조전문인력들의 확보까지를 의미한다. 법과 제도는 그것을 설계하고 운영할 수 있려면, 관련 전문지식이 필요하기 때문이다. 따라서 법조전문인력의 원활한 공급은 좋은 법률과 제도의 운영을 현실에 구현함으로써 사회발전과 경제성장을 가져다 준다. 법을 만들고 집행하는 국가와 아울러 법조전문인력이 활동하는 법률산업의 발전이 사회경제발전을 위해 필수불가결한 일차적인 이유이다.

나아가 사회와 경제가 더 발전하기 위해서는 보다 수준 높은 법과 제도가 필요하다. 그리고 이러한 법과 제도를 설계하고 운영하려면, 거기에 걸맞는 능력을 갖춘 전문 인력 공급이 병행되어야 한다. 경제가 성장할수록 비중이 적어지는 산업이나 분야가 있는 반면, 반대로 경제성장에 비례해서 중요성이 높아지는 분야들이 있는데, 법률산업은 후자에 해당한다고 할 수 있다. <그래프 1>은 우리나라 법률산업의 성장 추이를 보여주는데, 2006-2018년 기간 동안 부가가치세 과세표준액은 실질액 기준으로 연평균 6.7% 증가하였다. 같은 기간 동안의 경제성장률은 약 3-4% 수준이었기 때문에, 전체 경제에서 법률산업이 차지하는 비중은 2006년 2.2%에서 2018년 3.2%로 증가하였다. 이는 법률산업이 우리나라의 경제성장을 견인함으로써 사회경제 발전을 추동해온 분야임을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

〈그래프 1〉 법률시장 규모: 부가가치세 과세표준액, 2006-2018년

(단위: 조 원)



\* 출처 : 국세청, 「국세조사」, 통계청 (kosis.kr)

## (2) 내생성

좋은 법과 제도는 사회경제가 발전할 수 있는 토대를 마련해주지만, 아울러 경제 발전은 더 좋은 법이 마련될 수 있는 환경을 제공해주며 이를 통해 많은 법률전문가들이 활동할 수 있는 공간을 제공한다. 즉 선진국이 될수록 좋은 제도를 확보함으로써 얻을 수 있는 이득이 증대함과 동시에, 분쟁 예방과 해결을 통해 얻을 수 있는 이득도 확대될 수 있다. 따라서 경제성장은 법률전문가들에 대한 수요를 확대하는 경향이 있다.

이처럼 법제도 및 법률전문가의 증가와 사회경제발전은 긍정적인 방향으로 상승작용을 일으킨다. 양질의 법조전문인력이 원활하게 공급될수록 경제성장이 촉진되며, 동시에 경제가 성장할수록 법률전문가에 대한 수요가 확대되는 경향이 있다. 사회과학에서는 이러한 선순환 관계를 내생성(内生性, endogeneity)라고도 부른다.

내생성은 선순환 뿐 아니라 악순환의 가능성도 함축한다. 양질의 법조전문인력이 충분히 공급되지 못하면 경제성장이 저해되고, 경제가 원활하게 성장하지 못하면 법조전문인력들이 활동할 수 있는 영역이 축소되고 법률산업의 발전도 지체된다. 어떤 종류의 산업들은 사회경제발전과 큰 관련이 없거나 사회경제발전에 따라 오히려 위축되는 경향이 있는 반면, 법률산업은 사회경제발전과 선순환 구조를 갖는다는 점은 주목할 필요가 있는 특성이라고 할 수 있다.

## (3) 전문성

사회경제발전이 수반하는 법률전문가의 증가 또는 법률산업의 성장은 단순히 법률전문가의 수가 증가하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 사회경제발전은 사회구성원 간 상호작용을 보다 다양하게 하고 복잡하게 하는 경향이 있다. 이러한 다양하고 복잡해지는 상호작용들이 원활하게 이루어지고 분쟁이 발생하지 않도록 하려면 제도와 법률 역시 다양하고 복잡해지는 것이 필연적이다. 이러한 현실을 반영해서 법조전문인력들은 사회와 경제가 발전할수록 더욱 전문화되고 심도있는 지식을 갖출 것을 요구받는다.

한 가지 지적할 점은 사회경제발전이 걸맞게 법조전문인력의 양적 공급이 원활하게 이루어지는 것은 이러한 전문화를 뒷받침한다는 차원에서 매우 중요하다. 일정 수준의 인력이 공급되지 않는 한, 다양한 분야들에 전문화된 인력이 적절하게 배출된다는 것은 용이하지 않기 때문이다. 따라서 넓은 의미에서 볼 때 법조전문인력의 원활한 공급은 전문성의 제고라는 질적 측면도 포함하는 것으로 보는 것이 유용하다.

#### (4) 정보비대칭성

법률서비스는 통상적인 재화나 용역과는 달리 수요자와 공급자 간에 정보비대칭성이 매우 크다. 즉 법률서비스를 필요로 하는 수요자는 많은 경우 법률에 대한 지식이 높지 않기 때문에 전문가의 도움을 받게 된다. 이것은 곧 공급자가 제공하는 서비스의 질이 적절한지 혹은 서비스에 대해 적절한 대가를 지급하는지를 소비자가 알기 어렵다는 것을 의미한다. 법률서비스 시장의 정보비대칭성은 사회경제가 발전해서 법률서비스가 다양화하고 수준이 높아질수록 더욱 커질 수 밖에 없다.

수요자와 공급자 간에 존재하는 정보비대칭성은 역선택 문제를 야기한다. 즉 어떤 종류의 법률서비스에 대한 시장의 평균가격이 형성되어 있을 때, 이 가격수준에 못미치는 수준의 서비스를 제공하는 전문인력이 시장에 지배적이게 된다. 이럴 경우, 소비자는 지불하는 액수보다 낮은 수준의 서비스를 받게 되는 문제로 인해 서비스를 구매하지 않으려고 하고, 그 결과 시장이 제대로 작동하지 못하는 시장실패가 발생할 수 있다.

아울러 정보비대칭성은 공급자들이 소비자들을 의도적으로 속이고 이득을 얻는 문제가 발생할 가능성도 적지 않음을 시사한다. 즉 소비자들은 다른 산업에 비해 지불하는 대가에 걸맞는 서비스를 받지 못하거나, 사기와 같은 피해를 입을 가능성이 상대적으로 높다.

이런 문제를 해결하기 위해 법률서비스 공급자나 수요자들이 스스로 다양한 노력을 기울이고 이것이 제도로 진화하기도 하지만, 정부의 개입이 문제를 개선하는데 크게 기여하기도 한다. 이런 이유로 법률시장은 다른 서비스 산업에 비해 정부의 규제나 개입이 상대적으로 많이 이루어지는 측면이 있는데, 이것도 법률산업의 주요한 특성 중 하나라고 할 수 있다.

## 2. 법률산업 관련 정책

이상에서 살펴본 법률산업의 특성에 비추어 볼 때, 법률산업 발전과 관련한 핵심 과제는 법조전문인력이 사회경제발전에 조응할 수 있도록 양적 측면에서도 원활하게 공급이 이루어지고 동시에 질적 측면에서도 향상되는 것, 그리고 소비자들이 법률서비스를 이용하는 과정에서 피해가 발생하지 않도록 하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 이상과 같은 문제는 법률시장 내에서의 노력 그리고 전문가 집단의 노력에 의해서도 해소될 수 있지만, 정부 정책을 통해서도 개선될 수 있는 측면이 있다. 과연 정부가 법률산업과 관련한 정책을 실시한다고 한다면, 정책 목표는 무엇이고 이러한 정책을 달성하는데 사용 가능한 정책들은 무엇인지에 대해 살펴보기로 한다.

## (1) 정책 목표

정부가 어떤 산업과 관련한 정책을 실시한다는 것은 기본적으로 수요측과 공급측으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 수요측 정책이란 해당 산업이 생산하는 재화나 서비스의 수요자라고 할 수 있는 국민들의 후생을 증진시키는 정책을 의미하는데, 후생의 증진은 국민들이 값싸고 질 좋은 재화와 서비스를 소비할 수 있도록 지원하는 것이다. 공급측 정책이란 해당 산업과 종사자들의 생산능력이 향상될 수 있도록 지원하는 정책을 의미한다. 그런데 아주 특수한 경우를 제외하고는 어떤 산업에 대한 육성이 공급의 제한이라는 방식으로 이루어지는 경우는 특수한 경우에만 제한적으로 허용되어야 한다. 공급측 정책은 생산능력 증대를 통해 재화와 서비스의 원활한 공급이 이루어질 수 있도록 함으로써 궁극적으로는 그 재화나 서비스를 향유하는 국민들의 후생을 증진시키는 것을 목적으로 하기 때문이다. 결국 산업과 관련한 정부 정책은 수요측 정책이건 공급측 정책이건 궁극적으로는 소비자 후생 증대에 있고 또 그 래야 한다고 할 수 있다.

법률 산업과 관련해서도 이러한 원칙은 그대로 적용되어야 한다고 할 수 있는데, 그 내용을 보다 구체화해서 설명한다면 다음과 같다.

### 1) 법조전문인력의 원활한 공급

법률서비스의 공급이 얼마나 이루어지는지는 기본적으로 서비스 공급을 담당하는 법조전문인력들에 의해 결정된다. 하지만 수요에 걸맞는 수준으로 법조전문인력이 공급되지 못하도록 만드는 여러 가지 제약이 있을 경우, 이러한 제약들을 제거하거나 완화함으로써 수요자들이 원하는 만큼 서비스를 누릴 수 있도록 하는 것은 정부가 수행할 수 있는 중요한 역할이다. 예를 들어 전문인력의 육성에 필요한 교육이 원활하게 이루어지지 못해서 전문인력이 제대로 공급되지 못한다면, 학교 설립이나 장학금 지원을 확대하는 것이 좋은 정책이 될 수 있다.

### 2) 법률전문가들이 제공하는 서비스 질의 제고

법률서비스의 공급은 일반 재화나 서비스와는 달리 양적 측면만큼이나 질적 측면이 매우 중요하다. 따라서 다양한 영역에서 일정 수준 이상의 능력을 갖춘 법조전문인력이 공급되고 있는지 점검하고 이렇게 될 수 있도록 지원하는 것은 정책당국자가 주의를 기울여야 할 주요 과제이다.

### 3) 시장 실패 해소

법률서비스시장에서는 생산자와 소비자 간에 존재하는 정보비대칭성으로 법조전문인력과 소비자 간에 제대로 된 거래가 이루어지는 시장이 형성되지 못하는 시장 실패 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 소비자들이 법조전문인력에 대해 제대로 된 정보를 얻을 수 있도록 함으로써 시장실패 문제를 개선하는 것이 필요하다.

### 4) 소비자 보호 혹은 피해 방지

아울러 정보비대칭성 문제는 소비자들이 부당한 피해를 받을 가능성을 높여준다. 정부는 적절하지 않은 서비스가 제공되지 않도록 사전적 규제를 하거나 잘못된 서비스를 제공한 전문가들에게 사후적 제재를 가하는 등, 예방과 처벌을 통해 법조전문인력을 규율하고 궁극적으로 소비자들의 후생을 제공하는 것이 필요하다.

## (2) 정책 수단

이상에서 열거한 것처럼 1) 법조전문인력의 원활한 공급, 2) 법조전문인력의 다양성 및 전문성 제고, 3) 정보비대칭성 등으로 인한 시장실패 문제의 해결, 4) 소비자 보호 및 피해 방지 등이 법률시장에 대한 정부 정책의 주요 목적이라고 할 수 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정부가 활용할 수 있는 주요 정책수단은 아래와 같다.

### 1) 교육

법률서비스의 공급자는 기본적으로 법률에 대한 전문지식을 갖추므로써 전문가가 되어야 한다. 전문가가 되는 과정은 일차적으로는 스스로의 학습이나 교육을 통해서 기본 소양을 갖추게되며, 이후 현장 교육(On-the-job training)과 실무 등을 통해 전문성을 심화하게 된다.

비숙련노동과는 달리 법률전문가가 되기 위한 교육 과정은 많은 시간과 비용이 수반된다. 그리고 이러한 비용과 시간을 투자하더라도, 그러한 투자가 얼마나 효과적이고 양질의 교육으로 이루어지는가에 따라서 전문가의 능력은 큰 차이가 나타날 수 있다. 따라서 정부가 법률전문가 양성과 관련한 교육이 원활하게 이루어질 수 있는 정책을 수립하는 것은 법률시장의 발전과 소비자 후생 증진을 위해 중요할 수 있다.

## 2) 자격 혹은 면허제도

어떤 법조전문인력이 얼마만큼의 법률지식과 능력을 가지고 있는지를 판별하여 그 정보를 소비자들에게 전달하는 것은 정보비대칭성 문제를 해결함으로써 소비자들의 후생을 증진시킬 수 있다. 법률산업에서는 이러한 정보를 전달하기 위한 다양한 노력이 이루어지고 있으며, 여러 가지 자생적인 제도가 형성되기도 한다. 하지만 공급자와 수요자가 아닌 제3자가 객관적인 정보를 제공하는 것은 소비자와 생산자 모두의 후생을 증진시킬 수 있다.

어떤 영역에 대해 일정 수준의 능력을 보유하고 있는지 여부를 판별하여 소비자에게 정보를 제공하는 제도를 흔히 자격제도라고 부른다. 그리고 일정 수준의 능력을 가진 사람에게만 해당 업무를 수행할 수 있도록 하는 제도를 면허라고 부른다. 우리나라를 비롯한 많은 국가들에서는 법조전문인력과 관련해서는 면허제도를 운영하고 있다.

단, 이러한 면허제도가 가지는 순기능에도 불구하고 현실에서는 원래 취지와는 다른 방식으로 활용됨으로써 오히려 소비자들의 후생을 저해할 수 있는데, 이와 관련해서는 추후에 논의하기로 한다.

## 3) 규제와 처벌

교육과 면허제도를 통해 배출된 법조전문인력이 적절한 법률서비스를 제공하고 이러한 실무 과정에서 전문성을 심화해 나아가는 것이 이상적이겠지만, 현실에서는 여러 가지 이유로 소비자들이 제대로 된 서비스를 제공받지 못하고 피해를 입는 경우들이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 통제하기 위해서는 다양한 형태의 사전적인 규제 그리고 사후적 처벌이 이루어질 수 있다. 단 이러한 규제와 처벌은 변화하는 사회 환경에 조응해서 산업이 진화해 나아가는 것을 막음으로써 사회 후생을 저하할 수 있으므로, 이러한 문제를 주의하는 것이 필요하다.

### (3) 정책의 효과성

정부의 정책 수행과 관련해서는 정책 목표가 무엇인지를 명확히 하고 이를 위해 적절한 정책수단을 사용하는 것이 매우 중요하다. 법률산업도 예외가 아니다. 예를 들어 법조전문인력의 질을 제고하고자 한다면, 정부는 교육을 강화하는 정책을 사용할 수도 있고, 여러 가지 규제정책을 활용할 수도 있다. 하지만 정책의 효과성을 고려한다면 규제보다는 교육이라는 수단이 더 직접적이고 효과적일 수 있다.

이처럼 정책 목표에 걸맞게 정책 수단을 활용하고 이러한 정책들이 실제로 제대로 작동하고 있는지를 점검하는 것은 매우 중요하다. 반대로 어떤 정책 수단을 사용할 때도 이것이 만

병통치약처럼 많은 효과를 발휘한다고 보는 것은 매우 위험하다. 면허제도의 경우, 면허제도가 정보비대칭성 문제를 해결함으로써 소비자를 보호하는 것은 명확하다. 하지만 면허제도를 통해 기존 변호사들의 서비스 질의 제고를 도모하는 것은 정책목표와 수단이 제대로 조응하지 못하는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### 3. 정책의 평가

이상에서 법률서비스시장의 특성을 살펴보고, 이와 관련한 정부 정책이 어떤 방향으로 이루어져야 하는지 그리고 이러한 목적 달성을 위해 정부가 활용할 수 있는 정책 수단이 무엇이 있는지 개괄하였다. 이상과 같은 기본적인 논의를 기초로 해서 변호사 자격을 중심으로 현재 우리나라 정부가 실시하고 있는 법조전문인력 정책 혹은 법률서비스시장 관련 정책을 평가해 보기로 한다.

#### (1) 광범위한 배타적 업무영역

면허제도는 일정 수준 이상의 능력을 가진 사람에게만 업무를 수행할 수 있도록 규제하는 제도인데, 이러한 면허제도는 특정 영역에서의 업무 수행을 규제하는 것을 전제한다. 흔히 면허를 가진 사람만 수행할 수 있는 업무 영역을 배타적 업무영역이라고 부른다.

우리나라의 변호사법은 변호사 면허를 가진 사람만이 할 수 있는 업무 즉 배타적 업무영역을 ① 소송대리, ② 법률자문, ③ 공증, ④ 알선 등으로 규정하고 있다. 그리고 변호사 자격을 갖지 않은 사람이 이상의 영역과 관련해서 지속적인 영업활동을 할 경우 형사처벌을 하도록 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

많은 나라에서 소송대리는 변호사의 배타적 업무영역으로 설정되어 있는 것이 일반적이다. 하지만 법률자문이나 알선을 배타적 업무영역으로 설정하는 것은 흔하지 않다. 그런 의미에서 우리나라는 변호사와 관련해서 배타적 업무영역의 범위가 넓은 편이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 여기에 더해서 변호사에 대해서는 세무, 특허 등과 관련해서 자동자격부여 조항이 있는데, 이 역시 예외적이다.<sup>3)</sup> 이러한 부분들까지를 포함한다면, 우리나라는 변호사의 배타적 업무영역이 폭넓게 설정되어 있다고 할 수 있다.

1) 변호사법(법률15974호) 제3조, 제119조.

2) 김두얼, 「경제성장과 사법정책」, 해남, 2011), 241면.

3) 김두얼, 앞의 책, 241면.

전문자격사의 배타적 업무영역을 얼마만큼 넓게 설정하는 것이 적정한가에 대해서는 판단하기 어렵다. 어떤 업무들을 하나의 자격소유자가 할 수 있는 영역으로 볼 것인지, 특정 업무와 관련해서 정보비대칭성 문제가 얼마나 심각한지, 나아가 정부의 직간접적 규제가 필요한지는 명확히 판단하기 어렵기 때문이다. 단 정부가 배타적 업무영역을 넓게 설정한다는 것은 그에 걸맞게 전문자격사를 원활하게 공급한다는 것이 수반되어야 한다. 이러한 공급은 양적 측면과 질적 측면 모두를 고려해야 함은 물론이다. 결론적으로, 배타적 업무영역 범위의 적절성은 그 자체보다는 변호사 자격자 공급과 관련한 정책을 통해서 평가될 수 있을 것이다.

## (2) 공급제한

해방 이후 대한민국 정부는 변호사법을 통해 변호사 면허 제도를 운영하여 왔다. 그리고 변호사 면허는 2011년까지는 사법시험을 통해 부여하였으며, 이후에는 경과기간을 거쳐 변호사시험으로 대체되었다. 그 결과 변호사 자격자는 정부의 자격시험 합격인원 수준에 의해 규정되어 왔다고 할 수 있다. <그래프 2>는 사법시험과 변호사 시험의 합격자 수, 그리고 개업변호사 수 추이를 보여주는데, 2018년말 현재 개업 변호사수는 21,573명이다.<sup>4)</sup>

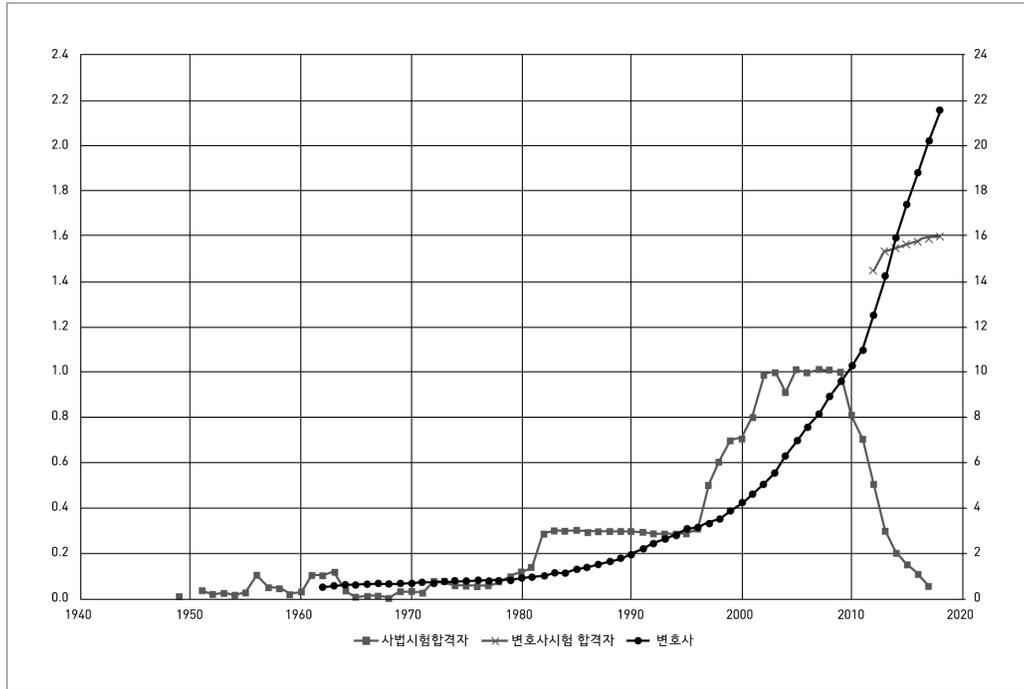
사법시험 및 변호사 시험과 관련해서 중요한 사실은 이 시험들이 자격시험의 원래 취지에 맞도록 일정 수준 이상의 사람들 모두에게 자격을 부여하는 방식으로 운영된 것이 아니라, 매년 합격인원을 정해놓고 시험을 실시하는 방식으로 이루어졌다는 사실이다. 그리고 정부는 자격시험의 원칙대로라면 선발되었을 인원보다 훨씬 낮은 수준으로 합격인원을 결정하였다.

이러한 정책의 결과, 변호사 자격자 수는 우리나라의 사회경제 수준에 비추어 볼 때 매우 낮은 수준이다. 이러한 사실은 일차적으로는 변호사시험이 자격시험의 원칙에 부응하도록 운영되는 것으로 알려진 나라들과의 비교를 통해 알 수 있다. <표 1>에 따르면 우리나라의 경우는 미국, 영국, 프랑스, 독일 등과 비교해 볼 때, 인구 1만명당 법조인 수가 크게 낮은 것으로 나타나고 있다. 시장 규모를 보여준다고 할 수 있는 GDP 1억달러 당 법조인수를 비교하더라도 낮은 것은 두드러진다.

4) 사법시험이나 변호사 시험 등을 통해 변호사 자격을 취득한 변호사 자격자는 2018년 기준으로 32,000명 가량이다 (<표 1>).

〈그래프 2〉 사법시험 및 변호사 시험 합격인원과 개업 변호사 수

(천명)



\* 출처 : 총무처, 「총무처연보」, 행정자치부, 「통계연보」, 법무부, 「법무연감」

〈표 1〉 주요국 법조인 및 변호사 규모 관련 지표 (2018년)

	미국	영국	프랑스	독일	일본	한국
법조인 수	1,338,678	215,442	75,271	192,096	44,805	31,974
변호사 수	1,338,678	209,464	66,958	165,855	40,066	25,383
GDP 1억 달러당 법조인 수	6.86	6.99	2.93	5.37	0.99	1.86
인구 1만 명당 법조인 수	40.85	32.09	11.58	23.11	3.52	5.01
GDP 1억 달러당 변호사 수	6.86	6.79	2.61	4.63	0.89	1.50
인구 1만 명당 변호사 수	40.85	31.20	10.30	19.95	3.15	6.20

\* 출처: 「2020 법무부 용역보고서(안)」, 247면.

이상과 같은 비교에 있어서 흔히 간과되지만 중요한 사실은 우리나라의 경우 변호사들의 배타적 업무영역이 다른 나라들에 비해 훨씬 넓다는 점이다. 예를 들어 영국의 경우, 법률 자문에 대해서는 우리나라와 같은 변호사 자격을 요구하지 않기 때문에 법률자문 활동을 하는 비변호사 인력이 존재한다. 이러한 인력까지를 고려한다면, 우리나라의 법조전문인력 규모는 다른 나라에 비해 훨씬 적다고 보는 것이 타당하다.

앞서 언급한 바와 같이 정부는 국민들이 법률 관련 서비스를 잘 활용할 수 있도록 법조전문인력의 공급이 원활하게 이루어질 수 있는 정책을 추진했어야 한다. 하지만 정부 정책은 자격시험에 합격자 수 제한을 두는 방식으로 공급을 억제하는 정책을 실시함으로써, 오히려

국민들의 후생을 저해해 왔다.

정부 내에서도 이러한 문제를 개선하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 가장 대표적으로는 1999년을 전후로 해서 자격시험에 대해 선발인원을 미리 정하는 방식의 문제점을 개선하기 위해 최소선발인원 제도를 도입하였다.<sup>5)</sup> 즉 자격 시험의 취지에 맞도록 자격 시험에서는 일정 자격 이상의 사람들을 모두 선발하되, 시험 수준을 지나치게 어렵게 함으로써 선발인원을 줄이는 부작용이 발생하지 않도록 보완하기 위해 최소선발인원 규정을 함께 두었다. 하지만 이러한 시도에도 불구하고 주부 부처는 최소선발인원을 정원으로 만듦으로서, 자격시험의 정상화는 이루어지지 못하였다. 그 결과 사법시험의 경우, 2000년대 내내 최소선발인원만큼만을 계속 선발하였는데, 이러한 정책은 주부 부처가 공급제한을 정책 방향으로 설정하고 있음을 극명하게 보여준다고 할 수 있다. 2000년대 말 법학전문대학원 체제가 도입된 이후 시행된 변호사시험에서도 합격자 수를 사실상 사전에 정하는 것은 계속 지속되고 있다.

### (3) 시장 개방 억제

법조전문인력의 공급은 국내 자격사를 통해서도 이루어질 수 있지만, 외국자격사들에 대한 문호 개방을 통해서도 이루어질 수 있다. 우리나라 정부는 외국의 변호사 자격자들이 우리나라에서 우리나라의 변호사 자격자와 동등한 활동을 하는 것을 허용하지 않았다. 2010년경 우리나라가 자유무역협정을 맺은 국가들에 대해 법률서비스 시장을 개방하는 조치들을 취하였지만, 실질적으로는 이들이 국내에서 활동할 수 있는 영역을 최대한 축소하는 방식으로 제도를 만들고 운영하고 있다. 그 결과 현재 우리나라에 등록된 외국법자문사의 수는 140여명으로, 전체 변호사 시장 규모로 볼 때는 매우 미미한 수준으로 통제되고 있다.

이렇게 외국법자문사의 등록과 활동을 극도로 제한하는 정책은 우리나라 변호사 시장에 긍정적인 측면 뿐 아니라 여러 가지 부정적인 측면도 야기하고 있다. 현재 외국법자문사법은 외국 로펌들의 진출도 사실상 제한하고 있으며, 외국 로펌이 제공할 수 있는 일자리도 사실상 거의 제공되지 않고 있다.<sup>6)</sup>

이처럼 외국법자문사법을 통해 외국법자문사나 외국로펌의 진입을 극도로 통제하는 정책은 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 가장 중요하게는 실제로 우리나라에서 활동하는 외국 변호사들을 실질적으로는 관리하지 못하고 있다는 것이다. 즉 우리나라의 많은 대형 로펌에는 외국 변호사 자격자들이 고용되어 있는데, 이들은 대부분 외국법자문사 등록을 하고 있지 않다.

5) 김두얼, 앞의 책, 259-260면.

6) 김두얼, "법률시장개방: 현황과 정책과제", 한국경제학회, 「한국경제포럼」 제10권 제4호, 2018, 23-28면.

#### 4. 공급제한정책의 논거와 문제점

정부는 건국 이래로 오늘날까지 변호사 공급을 제한하는 정책을 지속해 왔는데, 이러한 정책의 논거를 명시적으로 밝힌 경우는 많지 않다. 그러나 정부나 변호사 관련 협회가 발간한 보고서들을 통해 정부 정책의 근거를 유추해 볼 수는 있다. 이하에서는 이러한 논거들을 열거하고 문제점을 살펴보기로 한다.

##### (1) 소득 보전

변호사 자격자의 공급을 제한하는 직접적인 이유는 변호사들의 소득을 일정 수준 이상으로 유지하려는 것이다. 예를 들어 2004년 서울변호사회는 “변호사가 전문인력으로서 의사, 건축사, 공인회계사 등과 비슷한 수준인 월 500만원의 순수입을 올리기 위해서는” 일정 수준의 사건을 수임할 수 있어야 하는데, 당시 변호사의 공급은 지나치게 많이 이루어지고 있기 때문에 충분한 사건을 수임하지 못하고 있다고 주장하였다.<sup>7)</sup> 여기에 근거해서 이 보고서는 사법시험 합격자 수가 당시의 1,000명보다 더 적은 700명이 적당하다는 주장을 전개하였다(92면). 변환봉 등도 현재 소득 수준을 유지할 수 있는 변호사 공급을 “적정 수준”으로 설정한 뒤, “변호사시험 합격자 수를 감축”해야 한다고 주장하였다.<sup>8)</sup>

이러한 주장은 이 장 제2절에서 언급한 산업 관련 정책의 기본 원칙에 어긋난다. 정부가 어떤 산업에 정책을 실시하는 기본적인 이유는 국민들이 원활하게 재화와 서비스를 누릴 수 있도록 하기 위함이다. 그러나 우리나라 정부가 법률서비스산업에 개입해온 방식은 이러한 원칙에 정면으로 배치되는 것이다. 법률산업 종사자들의 소득을 높은 수준으로 유지하기 위해 공급을 통제하고 인위적으로 가격을 상승시키는 것은 종사자들의 이득을 위해 소비자들의 후생을 저해하는 행위이기 때문이다.

물론 정부가 특정 산업의 육성을 위해 관세와 같은 수단을 통해 해외로부터의 공급을 차단하고 국내 생산자들이 일정 수준 이상의 이익을 얻을 수 있도록 보호하는 경우가 있다. 하지만 이러한 정책은 산업발전의 초기 단계에서 일정 기간 동안만 정당화될 수 있다. 해당 산업이 보호 기간 동안 경쟁력을 갖추게 되면, 이와 같은 특혜는 제거하는 것이 소비자들을 위해서 뿐 아니라 해당 산업의 경쟁력 향상에도 도움이 된다. 법률서비스 산업의 경우 많은 영역이 해외로부터의 공급과는 무관한 비교역재적 성격이 강한데다가 우리나라 정부는 해외자격사들의 국내 활동을 높은 수준으로 통제하고 있다는 점, 그리고 정부의 이러한 공급제한 정

7) 서울지방변호사회, 「적정 변호사 수에 관한 연구」, 2004, 80-81면.

8) 변환봉/김형석/이민/최승재, 「적정 변호사 수에 대한 연구」, 법률신문사, 2015, 209, 290면.

책이 한시적인 것이 아니라 건국 이후 오늘날까지 지속되고 있다는 점을 고려해 볼 때, 현재와 같은 인력 공급 제한 정책은 정당성을 찾기 어렵다.

## (2) 법조전문인력의 질 향상

변호사들의 수를 제한하고 이를 통해 소득을 일정 수준 이상으로 보전해야 한다는 주장의 논거는 이것이 법률서비스의 질을 제고하는데 도움이 된다는 것이다. 예를 들어 서울변호사회는 “변호사가 법원과 당사자로부터 독립하여 그 사명을 완수하고 비윤리적이거나 불법적인 수단을 동원하려는 유혹에 빠지지 않도록 하기 위해서는 최소한의 적정수입이 보장되어야 한다”고 주장하였다.<sup>9)</sup>

이러한 주장은 논증 혹은 정책평가의 기본 원칙에 반한다. 정부가 공급 통제와 같은 정책을 도입하거나 실시하고 있을 때, 이러한 정책에 대한 평가는 정책을 없었을 때의 부작용으로 논의하는 것이 아니라 공급 통제를 도입함으로써 얻게 되는 긍정적인 효과가 얼마나 되는지로 논의되는 것이 원칙이다. 따라서 공급 통제 정책의 존치에 대한 논의에 있어서 입증책임은 정책지지자 혹은 정책 실시자이어야 하며, 그들이 정책 도입의 효과성을 논리적으로나 실증적으로 입증해야 한다. 하지만 정부의 변호사 자격자 통제를 통해 그렇지 않았을 경우보다 우리나라 법률서비스의 질이 제고되었다는 증거는 제시된 적이 없다. 나아가 지금까지 공급 통제를 주장하는 논자들은 공급 통제를 제거할 때 생길 수 있는 부작용을 근거로 공급 통제 정책을 정당화하는 오류를 범하고 있다.

아울러 이러한 주장은 정책 목표와 수단 간의 불일치를 보여주는 대표적인 사례이다. 법조전문인력이 높은 수준의 능력과 도덕성을 갖추는 것은 매우 중요하다. 그런데 이러한 목적을 위해 정부가 사용할 수 있는 정책 수단은 여러 가지가 있다. 가장 대표적인 것은 규제와 처벌이다. 어떤 변호사가 잘못된 방식으로 의뢰인에게 정당한 서비스를 제공하지 못하도록 여러 가지 제도적 장치를 마련하고, 만일 그런 일이 발생하였을 때에는 거기에 대해 적절한 처벌을 하는 것이 가장 직접적이며 효과적인 접근이라고 할 수 있다.

이에 비해 높은 소득을 보장하는 것이 법조전문인력들의 도덕성과 능력 제고를 가져올 수 있는 효과적인 방법이라고 하는 주장은 논리적으로나 실증적으로 근거를 찾기 어렵다. 나아가 어떤 변호사가 높은 소득을 얻으면서 좋은 서비스를 제공하는 이유는 정부가 인력공급 통제를 통해 소득을 보전해서이기 보다는 그 반대인 가능성이 높을 수 있음을 고려해야 한다.

9) 서울지방변호사회, 「적정 변호사 수에 관한 연구」, 2004, 53면; 변환봉/김형석/이민/최승재, 「적정 변호사 수에 대한 연구」, 법률신문사, 2015, 66-67면도 유사하다.

즉 높은 소득은 탁월한 능력을 가지고 제대로 된 서비스를 제공한 결과이지 그 반대가 아니라는 것이다. 그리고 많은 산업에 대한 실증 연구 결과는 정부의 보호가 산업발전의 정체를 가져오는 반면 경쟁이 서비스의 수준과 질 제고에 더 효과적임을 보여준다.

궁극적으로 법률서비스시장은 범위나 난이도 등이 매우 다양하다. 낮은 수준의 도산 신청 처럼 비교적 표준화된 영역이 있는 반면, 대규모 기업결합처럼 매우 복잡한 영역이 공존한다. 이러한 상황을 고려할 때 변호사 공급 인력 통제가 어떤 영역에서 얼마만큼 서비스의 질을 제고하는데 기여할 수 있는지는 회의적이다.

이상의 측면들을 종합적으로 고려할 때 정부의 인력 통제를 통해 변호사들의 소득을 증진하고, 궁극적으로 변호사들의 능력과 질을 제고한다는 주장은 부적절하다고 할 수 있다.

### (3) 다양한 법조지역의 존재

우리나라 변호사 인력 공급이 지나치게 낮은 수준으로 이루어지고 있다는 점은 세계 여러 국가들과의 비교를 통해서도 여러 차례 확인되었다.<sup>10)</sup> 가장 최근에 이루어진 법무부의 정책 연구용역 보고서(안) 역시, 우리나라가 경제규모나 인구 대비로 변호사 인력의 규모가 크게 낮은 수준임을 제시하였다.<sup>11)</sup>

그러나 인력공급규제의 지속을 주장하는 논자들은 우리나라의 경우 법무사, 변리사, 세무사 등 변호사 외의 다양한 법조전문지역이 존재하기 때문에 결코 우리나라의 법조전문인력공급이 낮은 수준이 아니라고 지적하면서, 현재 수준에서 변호사 공급을 동결하거나 더 줄여야 한다고 주장한다.<sup>12)</sup> 예를 들어 변환봉 등은 우리나라 변호사 수가 다른 나라에 비해 적다는 점을 인정하면서도, “한국에서 사실상 변호사의 업무와 중복되거나 유사한 업무를 수행하는 변리사, 관세사, 세무사, 법무사, 공인노무사, 손해사정사, 공인중개사 등 소위 법조인접지역 종사자의 수는 2014년 기준 101,128명으로 파악되고, 위 법조인접지역 종사자의 수를 포함한다면 변호사 1인당 인구수는 422명으로 영국이나 독일보다 오히려 적다고 볼 수 있다”고 주장하였다.<sup>13)</sup>

이러한 주장은 여러 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, 기준의 비일관성이다. 우리나라에 대해서는 “법조인접지역”을 포함해서 법조인의 규모를 파악하고 비교해야 한다고 주장하지

10) 서울지방변호사회, 앞의 책, 75-76면; 김두열, 앞의 책 261면; 변환봉/김형석/이민/최승재, 앞의 책, 92면; 「2020 법무부 용역보고서(안)」 247면.

11) <표 1> 참조.

12) 서울지방변호사회, 앞의 책, 58-68면; 변환봉/김형석/이민/최승재, 앞의 책, 92면.

13) 변환봉/김형석/이민/최승재, 앞의 책, 92면.

만, 다른 나라에 대해서는 동일한 기준으로 통계를 파악하지 않음으로써 우리나라의 법조전문인력 규모를 과대추정하고 있다.

둘째, 다른 나라에 대해 “인접지역”을 산정하지 않는 이유로 「2020 법무부 용역보고서(안)」은 다른 나라들의 경우 해당 지역이 없다는 주장을 제시한다. 즉 우리나라의 변리사, 법무사, 세무사에 해당하는 지역이 다른 나라들에는 존재하지 않기 때문에 합산할 필요가 없다고 주장한다.<sup>14)</sup>

이것은 큰 오해를 불러일으키는 주장이다. 다른 나라들에는 우리나라의 법무사나 변리사 등에 대응하는 면허가 존재하지 않는 것은 사실일 수 있다. 하지만 그렇다고 해서 그러한 일을 수행하는 사람들이 존재하지 않는 것은 아니다. 다시 말해서 외국의 경우는 특별한 면허를 취득하지 않아도 수행할 수 있는 업무들인데 비해, 우리나라는 해당 업무에 대해 면허를 요구하고 있다. 앞서 언급한 것처럼 어떤 영역에 대해 배타적 업무영역을 설정할지 여부는 국가마다 판단할 일이기 때문에, 무엇이 옳고 그르다고 이야기하기는 어렵다. 하지만 다른 나라들에서 우리나라의 어떤 업무와 관련한 면허가 없다고 해서 그 인력이 존재하지 않는다고 주장한 뒤 우리나라의 법조전문인력 규모가 적지 않다고 주장하는 것은 타당하지 않다.

가장 근본적으로는 이러한 주장은 우리나라 변호사 면허의 배타적 업무영역이 매우 넓은 점 그리고 이러한 문제로 인해 생긴 여러 가지 파생 문제를 은폐하고 있다. 즉 해방 이후 지금까지 변호사의 공급을 극도로 통제해 왔기 때문에 많은 국민들은 필요한 서비스를 적절한 가격에 향유할 수 없었는데, 정부는 이러한 문제를 변호사 공급 정상화를 통해 해결하는 대신 새로운 직역을 만드는 방식으로 접근한 측면이 있다. 그리고 새로 만들어지는 직역들의 경우는 공무원 퇴직 후 자동자격부여 방식으로 운영함으로써, 정보비대칭성 해소를 통해 소비자들의 후생을 제공한다는 자격제도 본연의 원리와는 거리가 있는 방식으로 운영하였다. 건국 이전부터 존재하였던 직역들의 경우도 이와 유사한 측면이 있다.

#### (4) 시장 성장의 한계

우리나라 법률시장의 성장 추이를 고려할 때, 변호사 자격자 공급을 현재보다 늘리는 것은 타당하지 않다는 견해가 있다. 변환봉 등은 “--- 변호사의 공무원 채용, 사내변호사의 증가, 필수적 변호사 제도, 변호사의 일상적 계약관여의 확대 등의 모든 요소들이 실제적으로 수요를 견인할 수 있는 요소로 기능할 것인가에 대해서는 회의적인 시그널이 많다.”고<sup>15)</sup> 지적한

14) 「2020 법무부 용역보고서(안)」 92-94, 118면.

15) 변환봉/김형석/이민/최승재, 앞의 책, 284면.

뒤, “--- 변호사시험 합격자 수를 감축”해야 한다고 주장한다.<sup>16)</sup>

변호사 시장이 “포화 상태”이기 때문에 변호사 공급을 현재 수준에서 동결하거나 오히려 줄여야 한다는 주장은 많은 문제가 있다. 첫째로 “포화 상태”라고 하는 개념은 지금보다 변호사 공급이 늘어날 경우 그들이 일할 수 있는 일자리가 존재하지 않는다는 의미로 사용된다. 하지만 공급이 늘어날 경우에는 변호사의 수입로나 임금이 하락하게 되고, 이것은 새로운 수요를 만들게 되어 일자리를 얻게 된다. 결국 변호사 시장이 “포화상태”라는 주장은 변호사의 소득 수준은 현재 상태를 유지한다는 전제를 다르게 표현한 것에 불과하다. 공급 제한을 통해 변호사 소득을 보전해야 한다는 주장의 문제점은 이미 앞에서 논의하였다.

둘째, 변호사 공급 증원에 비해 변호사들의 일자리가 충분히 늘어나지 않고 있다는 실증적 근거를 찾기 어렵다. 지난 10여년간 우리나라 경제의 성장률이나 일반적인 취업률 등을 고려할 때, 변호사들의 취업률이 크게 낮다고 볼 만한 근거는 찾기 어렵기 때문이다(〈표 2〉참조). 오히려 〈그래프 1〉에 제시한 것처럼 변호사시장의 성장률은 우리나라 경제 일반의 성장률보다 높다. 나아가 이 수치는 사내변호사처럼 전통적인 송무 이외의 영역에서 활동하는 변호사들의 활동을 반영하지 않고 있기 때문에, 변호사 시장의 증가 추이를 과소평가하고 있다.

〈표 2〉 로스쿨 졸업생 취업률

	1기	2기	3기	4기	5기	6기	7기	8기
취업률(%)	96.2	96.2	92.6	92.7	81.5	90.3	94.1	94.6

출전 : 법학전문대학원협의회

셋째, 변호사 공급과 시장 성장 간에 존재하는 내생성을 무시하고 있다. 현재 시장 규모에 비추어 필요한 인력을 산정해 볼 수도 있지만 이것은 단기적 측면에서 타당할 뿐 장기적 측면에서는 큰 의미가 없을 수 있다. 법조전문인력의 공급이 증가하면, 과거에는 인지하지 못했거나 법조전문인력이 진출하지 않던 다양한 영역들이 새로 생겨날 수 있기 때문이다. 단순히 과거의 추세를 통해 이러한 시장의 양적, 질적 확대 가능성을 정책당국자가 예단하고 인력 공급을 통제하는 접근은 적절하다고 보기 어렵다.

넷째, 기존 전문자격사가 있는 업무영역으로의 진출이 용이하지 않은 점을 지적한다. 하지만 이러한 영역으로의 진출이 법적으로 제한이 있는 경우가 아닌 한, 이 것은 기본적으로는 이러한 영역에 진출하지 않고 있는 것은 변호사들의 문제이지 다른 직역 혹은 정부의 문제라고 보기 어렵다.

다섯째, 로스쿨 도입 이전 연간 5,000명 이상의 법학전공자들이 배출된 사실을 고려하지

16) 변환봉/김형석/이민/최승재, 앞의 책, 290면.

않고 있다. 로스쿨 도입 이전에는 전국적으로 90여개 대학에 법학과가 있었고 약 11,000명이 매년 사회에 배출되어 사회 각 방면에서 법학전공자의 수요를 채웠다. 그런데 로스쿨 도입으로 25개 로스쿨 설치대학의 학부가 폐지됨에 따라 이들 대학에서만 법학전공자의 숫자가 2,423명 줄어들었고 로스쿨을 설치하지 않은 대학에서도 법학과가 축소되어 전체적으로는 학부 법학전공자가 로스쿨 출범 이전인 2007년 11,294명에서 2015년에는 4,512명으로 약 6,700명이나 감소했고, 이러한 감소세는 현재에도 계속되고 있다.<sup>17)</sup> 로스쿨 도입으로 변호사수가 증가한 것보다 법학전공자의 감소가 훨씬 더 커서 법률서비스에 대한 사회적 수요에 공급이 미치지 못하다고 보아야 한다. <표 2>에서 보듯이 로스쿨 졸업생의 취업률이 계속 90%를 상회하는 것도 이를 뒷받침한다. 우리나라에서 법학전공자의 수가 대폭 감소한 것과는 달리 일본은 로스쿨을 도입하면서 학부과정을 폐지하지 않아서 도입 이전보다 더 많은 법학전공자들이 사회에 배출되는데 이들이 모두 사회에서 수용되는 것에 비추어보면 법률서비스 시장의 크기를 제대로 파악되지 못하고 있다고 본다.

#### (5) 인구 감소에 따른 시장 위축

최근 들어 우리나라의 출산율이 감소하고 총인구 규모가 감소하게 됨에 따라, 변호사 수자를 이러한 변화에 연동해서 결정해야 한다는 주장이 새로이 제기되고 있다. 대표적으로 「2020 법무부 용역보고서(안)」은 변호사 시험 합격자 수를 정함에 있어서 장기적인 인구규모 변동 추이를 반영해야 한다는 견해를 제시한다.

이러한 주장은 기본적으로는 변호사 시험이 자격시험이라는 기본 원리를 고려하지 않은 오류를 안고 있다. 자격시험은 자격자들이 일정 수준 이상의 능력을 갖추고 있는지를 파악하는 것이 목적이지만, 이것을 통해 변호사 공급을 조절하는 것은 자격시험의 기본 원리에 위배되기 때문이다.

나아가 경제규모의 축소와 소득 수준을 구분하지 못하는 오류를 범하고 있다. 2020년대부터 우리나라의 총인구가 감소하고, 이에 따라 총GDP 역시 감소할 것이 예상되지만, 이것이 곧 일인당 GDP 혹은 우리나라 국민의 소득수준이 감소함을 의미하지 않는다. 소득 수준 증가가 가져오는 경제활동의 고도화는 법률서비스에 대한 다양한 수요를 높이는 방향으로 움직이는 측면을 감안하지 못하고 있다.

특히 인구 증가의 정체나 감소 속에서 경제성장을 지속하려면 사회 전반적인 생산성 증가를 지속하는 것이 필요하다. 법률서비스는 경제주체들 간의 상호작용이 원활하게 이루어지고

17) “인터뷰, 위기의 법학, 발전의 계기로 삼아야” 법률저널(<http://www.lec.co.kr>) 2019. 3. 22.

분쟁을 해결해 줌으로써 경제성장을 보다 촉진해 주는 중요한 역할을 담당한다는 점을 감안할 때, 단순히 인구 규모나 경제 규모 축소를 근거로 법조전문인력공급을 통제하는 것은 경제 성장에 치명적인 걸림돌을 만드는 일일 수 있다.

마지막으로, 「2020 법무부 용역보고서(안)」의 모의 실험 결과는 현재와 같은 수준으로 변호사 인력을 통제할 경우, 인구 규모 감소에도 불구하고 변호사 수 부족 문제는 지속될 것임을 보여준다. 즉 연간 변호사 자격자를 1500명 추가로 배출하는 현 체제 하가 지속될 경우, 장기적으로 인구규모가 감소하고 GDP 성장률이 낮은 수준에 머물더라도 2050년까지도 우리나라의 변호사 수는 경제나 인구 규모를 고려하더라도 주요 선진국에 비해 크게 낮은 수준에 머물러 있게 된다.<sup>18)</sup>

〈표 3〉은 이 점을 명확하게 보여준다. 현재 정부는 법전원 입학 정원인 2000명의 75%인 1500명을 변호사 시험 합격자 정원으로 못박고 있는데, 이러한 규제가 지속될 경우, 2049년 우리나라의 변호사 수는 인구 1만명당 11명 수준이 된다. 하지만 이것은 미국, 영국, 독일 등에 비해 턱없이 낮은 수준이며, OECD 국가 중 비교적 변호사 수가 적은 프랑스에 비해서도 70% 수준에 불과하다.

이러한 상황은 「2020 법무부 용역보고서(안)」에서 제시한 것처럼 합격 정원을 입학정원의 85%, 즉 1700명으로 늘리더라도 크게 개선되지 않는다. 아래 표에는 「2020 법무부 용역보고서(안)」에 제시되지 않았으나 합격정원을 입학 정원의 95% 즉 1900명까지 늘릴 경우에 대해서도 예측 결과를 제시하였다. 합격자가 1900명이 되는 것은 현재 합격자보다 400명이 증가하는 수준이지만, 여전히 미국, 영국, 독일은 물론이고 프랑스의 수준에도 미치지 못한다.<sup>19)</sup> 이 결과 역시 인구 규모 감소가 변호사 시험 합격자 증원의 근거가 되지 못한다는 것을 보여준다.

〈표 3〉 2049년 주요국의 변호사수 비교

	한국				미국	영국	독일	프랑스	일본
	65%	75%	85%	95%					
정원대비합격률	65%	75%	85%	95%					
인구 1만명당 변호사수	10.0	11.1	12.2	14.5	48.6	49.2	25.7	18.5	7.7
GDP 1억 달러당 변호사수	1.68	1.87	2.06	2.47	5.28	7.79	4.08	3.29	1.41

\* 한국의 경우, 법전원 정원 대비 합격자 비율별로 계산한 결과를 제시하였다. 예를 들어 75%는 변호사 2000명 중 75%인 1500명을 합격자 정원으로 정한 현행 규정을 고수할 경우, 2049년 인구 및 GDP 대비 변호사수를 산정한 것이다.

\*\* “한국 95%”는 「2020 법무부 용역보고서(안)」, 237-244면을 기초로 하여 필자가 계산한 값이며, 나머지 값들은 모두 「2020 법무부 용역보고서(안)」, 251-253면에서 가져온 것이다.

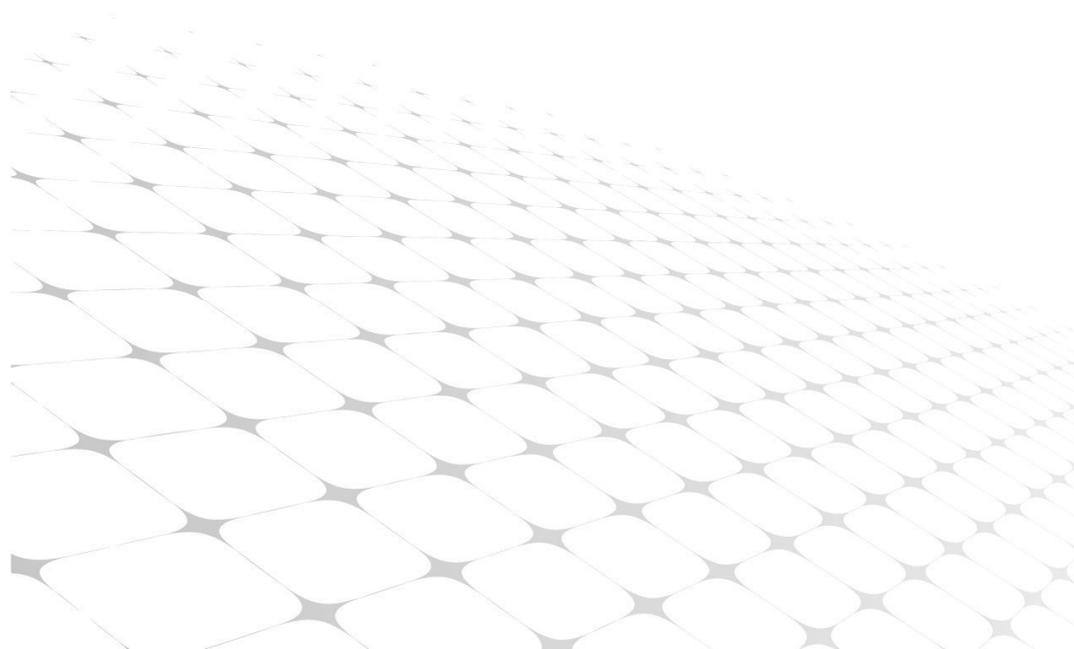
18) 「2020 법무부 용역보고서(안)」, 252면.

19) 변호사 시험 합격자가 1900명이 된다는 것을 법전원 입학자 대비로 해서 보면 입학자의 95%가 합격하는 것이기 때문에 다소 과도하다고 볼 수도 있다. 하지만 이것은 법전원 입학자의 수를 2000명으로 고정하고 있는데 따른 착시이다. 즉 이 결과는 사회적으로 필요한 인원을 배출할 수 있는 수준에 비해 법전원 정원이 지나치게 적음을 드러내고 있다고 보는 것이 적절하다.

발제 3

# 변호사시험 합격자 결정방법 개선안

오수근 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)





## 변호사시험 합격자 결정방법 개선안

오수근 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)

### 1. 변호사시험 합격자 결정의 원칙

#### (1) 변호사시험 합격자 결정 기준

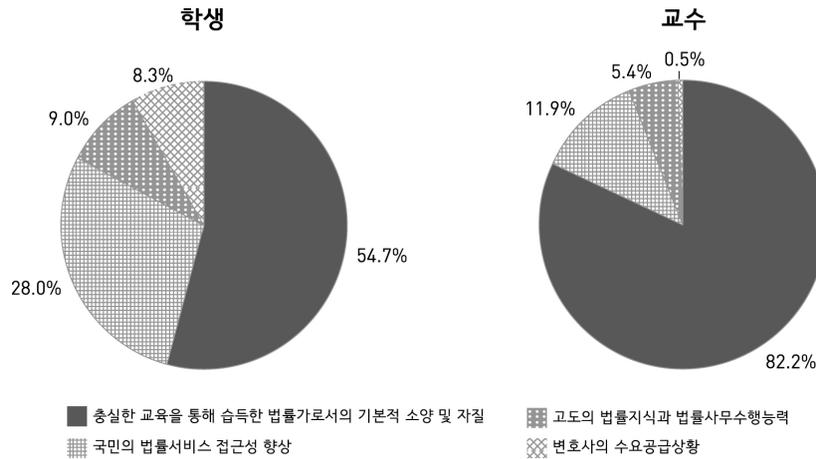
변호사시험 합격자를 무엇을 기준으로 정해야 하는지에 대해서 여러 가지 의견이 있을 수 있다. 변호사로서의 역량, 전문성, 국민의 법률서비스 접근성, 변호사 수요공급상황 등이 그 예이다. 그런데 「변호사시험법」은 명시적으로 변호사시험의 합격자를 “법학전문대학원의 도입취지를 고려하여” 결정하도록 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 법무부장관이 합격자를 결정할 때 변호사시험관리위원회의 심의의견, 대법원, 대한변호사협회 및 법학전문대학원협의회의 의견을 들어야 하지만 주된 고려사항은 ‘로스쿨의 도입취지’라는 것이다. 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제7조에서 로스쿨의 총 정원을 정할 때 ‘국민에 대한 법률서비스의 원활한 제공’ 및 ‘법조인의 수급상황’ 등 제반사정을 고려하여야 한다고 정한 것과는 대비된다. 즉 변호사의 수급은 로스쿨 총정원을 정할 때 고려요소이지만 변호사시험의 합격자를 정할 때는 고려요소는 아니다. 변호사시험 합격자는 ‘로스쿨 도입취지’에 따라 정해야 한다.

로스쿨이 교육을 통해서 법률가를 양성한다는 취지에서 설립되었으므로 변호사시험은 로스쿨 교육을 제대로 받았다는 것이 검증하는 것이고 그 점이 검증되면 변호사자격을 부여하여야 한다. 2008년 정부는 변호사 양성에 적합한 교육을 할 인적 물적여건이 갖추어졌는가를 심사하여 로스쿨 설립 인가를 하였으므로 인가받은 로스쿨에서 교육을 받은 평균적인 졸업생은 변호사시험이라는 검증을 통해서 변호사 자격을 취득해야 된다. 그래서 변호사시험이 선발시험이 아니고 자격시험인 것이다. 자격시험에서 자격 부여의 기준은 교육을 제대로 받아 역량을 갖추고 있는가의 여부이다. 이 점은 설문조사 결과에서도 확인된다. 교수 응답자의 82%는 ‘기본적 소양’을, 6%는 ‘법률지식과 법률사무 수행능력’이 기준이 되어야 한다고 답했다. 학생 응답자의 54.7%가 기본적 소양을, 28%가 법률지식과 법률사무 수행능력을 기준으로

1) 「변호사시험법」 제10조(시험의 합격 결정) ① 법무부장관은 법학전문대학원의 도입 취지를 고려하여 시험의 합격자를 결정하여야 한다. 이 경우 제14조에 따른 변호사시험 관리위원회의 심의 의견과 대법원, 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회 및 법학전문대학원 등을 구성원으로 하여 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 설립된 법인의 의견을 들어야 한다.(밑줄 필자)

라고 답했다. 두 집단 모두 압도적으로 ‘응시자의 역량(법률가로서의 기본적 소양 및 자질, 고도의 법률지식과 법률사무수행능력)’이 변호사시험에서 합격자 결정 기준이 되어야 한다고 답한 것이다.

〈그래프 1〉 귀하는 변호사시험의 합격자를 결정할 때 가장 중요한 기준이 무엇이어야 한다고 생각하나요?



지금까지 변호사시험은 응시생의 역량을 기준으로 하지 않고 일정한 비율에 따라 합격자를 선발하였다.<sup>2)</sup> 이는 자격시험에서 정당화될 수 없는 방식이다. 따라서 앞으로는 법률지식과 법률사무 수행능력을 포함한 법률가로서의 기본적인 소양과 자질을 기준으로 합격자를 결정하여야 한다.

## (2) 변호사시험 합격자 결정시 고려할 요소 - 로스쿨 교육의 정상화

역량이 뛰어난 변호사를 양성하기 위해 법학전문대학원 체제를 도입했으므로 변호사시험이 법전문 교육에 긍정적인 영향을 미쳐야지 법전문 교육을 방해하거나 훼손해서는 안 된다. 그런데 현재의 변호사시험 합격률이 지나치게 낮아서 법전문 교육이 파행되고 있다는 점이 계속 지적되고 왔다.<sup>3)</sup>

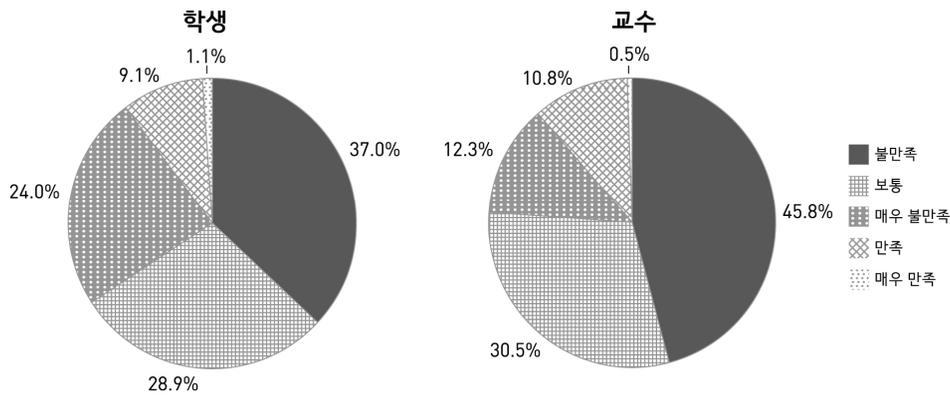
2) ‘합격률’은 응시자대비 합격자의 비율을 의미하는 것이 보통이다. 그럼에도 불구하고 법무부는 입학정원대비 혹은 초시생 대비 합격률을 발표해 왔다. 더욱이 ‘초시생’의 개념을 문자 그대로 ‘처음 시험을 본 응시생’이라는 의미로 사용하지 않고 ‘입학 후 3년 안에 응시한 자’로 정의하여 사용함으로써 합격률을 높게 보이게 했다.

3) 김승대, “법학전문대학원 도입 만 10년, 평가와 개선과제: 법학전문대학원 교육과 변호사 실무수습을 중심으로” 국회 입법 조사처 연구용역보고서(2019, 12), 15면; 민주사회를 위한 변호사 모임, 법학전문대학원 제도의 문제점과 개선방안에 관한 의견서(2019. 4. 22), 8-9면; 성중탁, “변호사시험 제도에 대한 종합적인 평가” 「로스쿨 10년에 대한 평가와 전망」(경북대·부산대·전남대 로스쿨 연합학술대회자료집, 2018. 6. 20) 46면; 오마이뉴스 2019. 4. 18. “왜 미국 로스쿨생은 변호사시험을 무서워하지 않나” 변호사시험을 점검한다. ② 로스쿨 교육 형해화에 관하여.

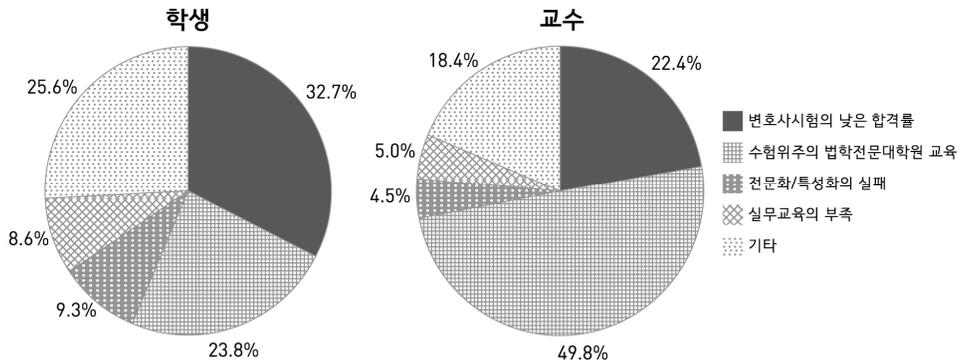
법전문원 교육이 중요한 이유는 법전문원 교육에서 장차 역량있는 법조인의 발전하기 위한 기본 소양을 학습하기 때문이다. 법전문원에서 학습하는 기간은 한정되어 있으므로 이 시기에 법적 사고의 틀을 확립하고 장차 실무에서 전문성을 키워나갈 수 있는 잠재력을 키우는 것이 중요하다. 법전문원에서 변호사시험 합격을 위한 공부만 해서는 그러한 발전가능성이 낮아질 수밖에 없다.

설문조사에 따르면 현행 법조인 양성시스템에 대하여 교수 응답자의 57%, 학생 응답자의 61%가 '(매우)불만족'하다고 답했고, 교수 응답자의 31%와 학생 응답자의 28.9%는 '보통'이라고 답했다. '(매우)불만족' 또는 '보통'이라고 답한 응답자로 교수 응답자의 49%는 '수험 위주의 교육'을 23%는 '변호사시험의 낮은 합격률'을 그 원인으로 응답했다. 학생 응답자의 23.8%는 '수험 위주의 교육'을 32.7%는 '변호사시험의 낮은 합격률'을 그 이유라고 답했다. 수험 위주의 교육이 변호사시험의 낮은 합격률에서 유래된 점을 감안하면 교수 응답자의 72%, 학생 응답자의 56.5%가 변호사시험 합격률이 현행 법조인 양성시스템에 부정적 영향을 미친다고 본 것이다.

〈그래프 2〉 귀하는 현재의 법학전문대학원 교육을 통한 법조인 양성 시스템(변호사시험 포함)에 어느 정도 만족하고 있나요?



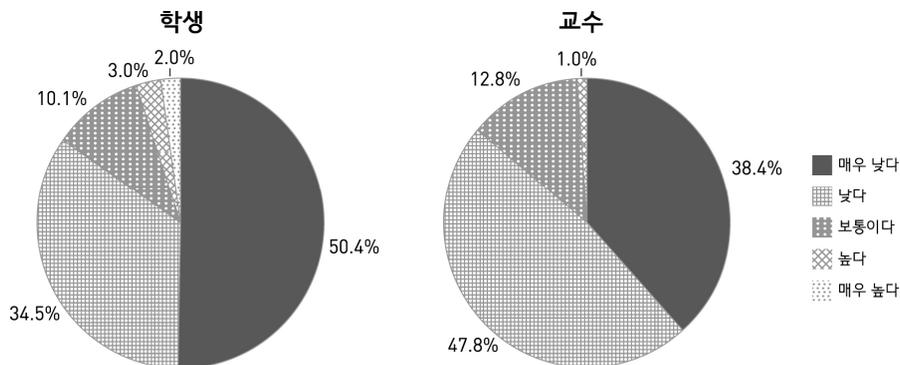
〈그래프 3〉 1번 질문에서 ‘(매우)불만족’ 내지 ‘보통’으로 응답했다면 가장 큰 원인은 무엇인가요?



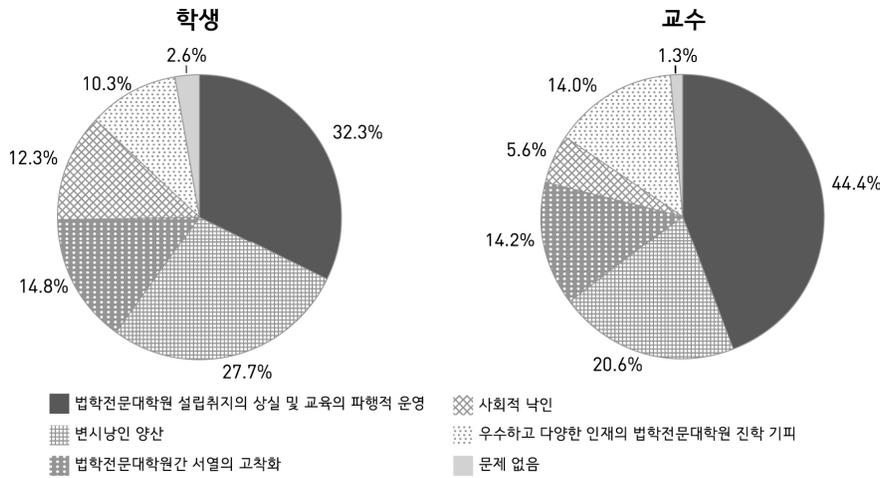
이러한 의견은 변호사시험 합격률에 대한 응답에서도 확인된다. 학생 응답자의 84.8%는 현행 변호사시험 합격률이 낮다고 답했고 합격률이 현행보다 하락하거나 유지되는 경우 예상되는 문제점으로 81.1%가 ‘법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파생적 운영’이라고 답했다. 이 점은 교수 응답자도 마찬가지이다. 교수 응답자의 85%가 현행 변호사시험 합격률이 낮다고 응답했고, 그 문제점으로 교수 응답자의 43%가 ‘법학전문대학원 설립취지의 상실 및 교육의 파생적 운영’을 들었다.

〈그래프 4〉 귀하는 아래의 도표를 참고할 때 현재의 변호사시험 합격률이 적정하다고 생각하나요?

회 차	1	2	3	4	5	6	7	8
응시자대비 합격률(%)	87.1	75.1	67.3	61.1	55.2	51.4	49.3	50.7



〈그래프 5〉 변호사시험 합격률이 하락하거나 현행대로 유지될 경우 예상되는 문제점은 무엇이라고 생각하나요?(복수 응답 가능)



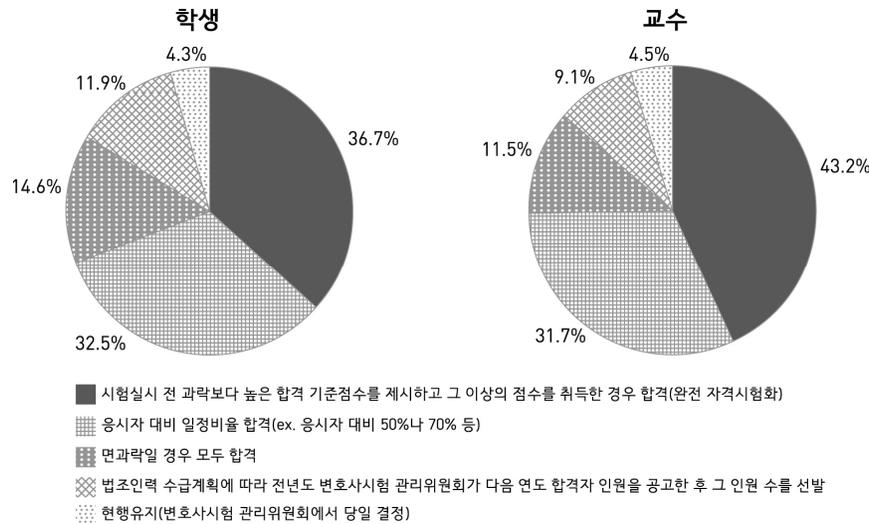
따라서 변호사시험의 합격률이 현행보다 분명하게 높아지지 않으면 법전문 교육의 파행은 계속될 것이다.

### (3) 합격자 결정 방법

변호사시험을 온전히 자격시험으로 운영해야 한다는 견해(완전 자격시험화)는 합격자 결정 방법에서도 일관되게 요구되었다. 교수 응답자의 43%, 학생 응답자의 55.2%가 과락보다 높은 '합격 기준점수'를 제시하고 그 이상의 점수를 취득한 경우 합격시키는 것이 옳다고 보았다.<sup>4)</sup> '응시자 대비 일정 비율을 합격시키는 방법'을 선택한 의견도 32%(교수), 48.7%(학생) 있었는데 선택지에 '현행 유지(변호사시험관리위원회에서 당일 결정)'가 별도로 있었음을 고려하면 '응시자 대비 일정 비율을 합격시키는 방법'은 당일 결정이 아니고 미리 결정되는 것을 선택한 것으로 해석된다.

4) 이 질문에는 복수응답이 가능한데 학생 응답자의 58.0%(1,260명), 교수 응답자의 7.6%(165명)가 한 가지만 선택했다. 응답자 집단의 10% 이상이 선택한 경우는 ① 완전 자격시험과 일정 비율 합격(학생 20.3%, 교수 9.5%)과 ② 완전 자격시험과 면과락 모두 합격(학생 14.3%, 교수 5.5%) 이었다. 복수 응답자의 대다수도 완전 자격시험화를 선택한 것이다.

〈그래프 6〉 귀하는 변호사시험의 합격자 결정이 어떠한 방법으로 이루어져야 한다고 생각하나요?(복수응답 가능)



## 2. 연차적 개선의 필요성

변호사시험이 자격시험이므로 자격시험으로 운영되어야 하는 것은 자명하다. 현재와 같이 합격자 수를 먼저 생각하는 것은 자격시험에 맞지 않는 사고이고 잘못된 집행이다.<sup>5)</sup> 변호사 시험은 변호사 자격부여에 필요한 역량을 설정하고 그 역량을 평가하는 절차로 시행되어야 한다.

변호사 자격을 부여하기 위하여 요구되는 역량은 여러 가지가 있고 그에 대한 평가는 다양한 방법을 이루어질 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 교과목 수강, 법조윤리시험, 법전원 졸업도 역량 평가방법의 하나이다. 변호사 자격 부여를 위해 요구되는 역량은 변호사가 된 후 습득하게 되는 역량과 구분하여 설정해야 한다. 전문직 종사자로서 자격부여 단계에서 갖추어야 할 역량과 실무에 종사하면서 갖추게 되는 역량은 구분된다. 변호사에게 요구되는 역량 중 어떠한 역량이 자격 부여 단계에서 평가되어야 하는가를 구분하는 것이 중요하다.

5) 최승재 변호사는 “직역에 대한 사회적 신뢰도가 전제되어야 하는 자격 시험화는 지금의 상황에서는 어렵다는 양은경 기자(변호사)의 주장은 근본적인 점에 대한 지적이다”고 하면서도 “현 변호사시험은 변호사 자격을 부여하는 시험이기 때문에 지금도 자격시험이므로 자격시험화 하라는 주장 자체가 어불성설”이라고 한다. 최승재, “법학전문대학원 도입 만 10년, 평가와 개선과제 : 변호사시험을 중심으로” 국회 입법조사처 연구용역(2019. 12) 8-9면. 이러한 상호 모순되는 기술은 “자격시험화”의 의미를 오해한 것에서 출발한다. 변호사시험을 ‘자격시험화’하라는 것은 변호사시험이 본래 자격시험임에도 불구하고 지금까지 자격시험으로 운영하지 않고 있기 때문에 자격시험에 걸맞게 운영하라는 취지이다.

〈표 1〉 역량의 내용과 평가 시기 및 방법

역량의 내용	평가 방법					
	교과목 수강	법조윤리 시험	법전원 졸업	변호사 시험	실무	
법이론						
법률사무 실무						

그런데 현재 상황에서는 변호사 자격 부여에 필요한 역량에 대한 사회적 합의가 충분하지 않다. 변호사시험의 범위와 형식에 대해서도 논란이 있고, 법전원 교육에서 어떤 내용의 실무 교육을 해야 하는지, 또 변호사 자격 취득 후 실무교육은 어떻게 수행해야 하는지에 대해서도 의견이 분분하다. 변호사시험을 출제하면서 몇 점을 받으면 변호사 자격을 부여할 수 있다는 합의가 이루어진 것도 아니고 변호사시험 결과를 놓고 몇 점이 변호사 자격을 부여할 수 있는 합격선 인지를 고민하지 않는다.

변호사시험에서 자격시험의 원리에 맞게 합격자를 결정하기 위해서는 먼저 합격자 결정방법이 확립되어 있어야 한다. 의사국가시험의 예를 들면 필기시험 합격선은 법령에 규정되어 있고, 실기시험 합격선은 ‘합격자결정위원회’에서 수정된 Angoff 방식으로 결정한다. 어떠한 방식이든 합격선 결정방식이 사전에 결정되어야 하는데 변호사시험관리위원회의 심의에서는 합리적인 합격선에 대한 논의는 없고 합격자 수에 대한 논의만 있을 뿐이다.

이러한 사정을 종합해 보면 2020년 제9회 변호사시험에서 완전히 자격시험의 취지에 맞추어 합격자를 결정하기는 어렵다고 본다. 그러나 종래처럼 합격자의 수를 갖고 논란을 계속해서는 안된다. 법전원 체제 자체에 악영향을 미치는 제도 운영은 조속히 종식되어야 한다. 잠정적으로 여러 요소를 고려하여 자격시험의 취지를 반영한 합격자 수를 도출하여 시행할 필요가 있다. 동시에 자격시험의 취지에 맞는 시행을 위해 연차적 계획을 세워 제도 운영을 개선해 나갈 필요가 있다.

변호사시험을 온전하게 자격시험으로 시행하기 위해 연차적 접근이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째 합격선 결정의 역량을 배양하기 위함이다. 변호사 자격을 부여하는 변호사시험은 준거참조검사(Criterion-referenced Test)가 되어야 한다(이에 반해 상대적 서열에 따라 일정 비율을 합격자로 결정하는 방식을 규준참조검사(Norm-referenced Test)라고 한다). 준거참조검사를 하기 위해서는 준거설정(Standard Setting)이 필요하다. 준거설정이란 준거에 비추어 검사 결과를 해석하기 위해 분할점수(Cutoff Score), 합격과 불합격을 나누는 점수를 결정하는 작업을 의미한다. 응시생에게 변호사 자격을 부여하려면 해당 시험의 난이도 등을 고려하여 몇 점을 기준선으로 할지 정하는 것이 준거설정이다.

준거설정 방식에 따라서는 합격선을 미리 정하고 문항 출제를 그 합격선에 맞추거나(이를

‘고정 분할점수 방식’이라고 한다), 문항을 출제하고 합격선을 정해야 한다(이를 ‘변동 분할점수 방식’이라고 한다). 의사국가시험의 필기시험은 전자의 방식으로 하고 실기시험은 후자의 방식으로 하고 있다.<sup>6)</sup> 어느 방법을 택하든지 출제자가 문항의 난이도를 조절하거나 난이도를 추정하는 능력이 있어야 한다. 그러한 능력은 경험을 통해서 배양되므로 전면 실시 전에 경험 축적이 필요하다.

둘째 문항개발에 시간이 걸리기 때문이다. 평가항목과 목표가 정해지면 이에 맞는 문항을 개발해야 하는데 이 작업에는 시간이 많이 걸린다. 전국적으로 문제를 출제할 수 있는 자원에 제한이 있고 예산에도 제약이 있다. 또 출제된 문항에 대한 질적 양적 검토에도 시간이 걸린다. 적정 배수의 문제은행을 구축하는데 3년 정도의 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

셋째 교육현장의 변화에 시간이 걸린다. 자격부여를 위한 합격선은 법전원에서 학습한 내용을 평가하는 것이므로 법전원에서의 교육과 연계된다.<sup>7)</sup> 평가와 교육의 선순환을 위해서는 변호사시험의 평가 목표와 법전원의 교육목표가 공조될 필요가 있다. 교육목표가 교육현장에서 구현되는데 시간이 걸린다. 따라서 평가 항목과 목표가 정해지고 이를 기초로 한 표준화 작업이 이루어져 교육현장에서 적용되기까지 3년 정도의 시간이 필요하다.

### 3. 완전 자격시험 시행 전 합격자수

변호사시험이 온전히 자격시험으로 운영되는 완전자격시험 하에서는 사전에 합격자수를 정할 필요가 없다. 그러나 그 단계에 이르기까지는 합격선에 대한 일응의 합의를 하고 그 범위에서 합격자를 결정하면서 완전 자격시험 운영을 준비할 필요가 있다. 그 단계에 이르기까지 잠정적인 합격선을 구해 본다.

#### (1) 통계적 접근

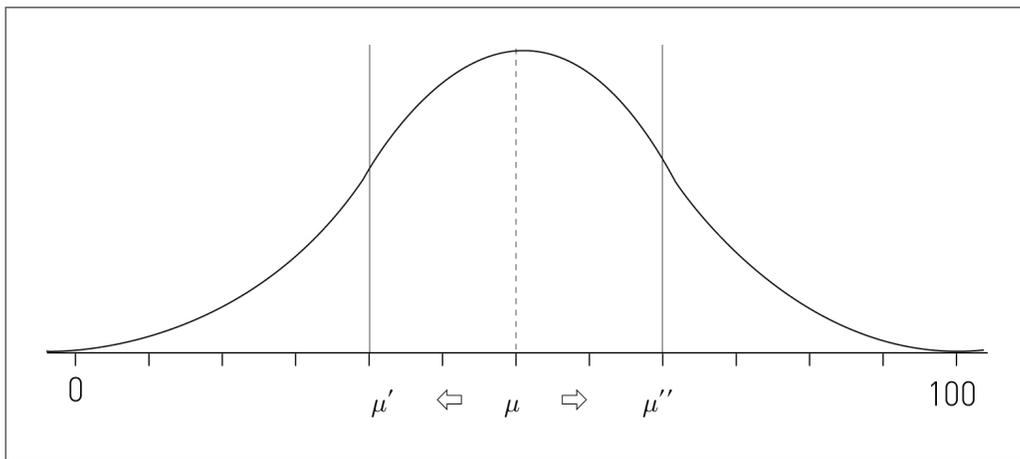
로스쿨 교육이 제대로 이루어진다면, 정상적인 과정을 모두 밟은 평균적인 졸업생은 변호사로서의 기본적인 소양을 갖추고 있어야 한다. 바꾸어 말하면 졸업생들의 능력 분포가 아래

6) 의사국가시험의 필기시험 합격선은 법령에서 과목별 40% 그리고 총점 60%로 정해져 있다. 의사국가시험을 시행하는 국시원은 합격선을 고정하는 방식은 시험의 난이도 변동 등 예기치 못한 상황이 발생했을 때 대처가 어렵다는 의견이다. 즉 고정된 합격선에 맞추어 문항의 난이도를 추정하여 출제하는 것이 문항을 출제하고 난이도를 반영하여 합격선을 정하는 방식보다 어렵다고 한다.

7) 그렇다고 하여 변호사시험이 법학교육 전체를 결정한다거나 법학교육 전체가 변호사시험의 평가 대상인 것으로 이해해서는 안 된다. 변호사시험은 법학교육 중 일부에 대해 평가하는 것이고 변호사시험에서 평가되지 않는 법학교육 영역이 더 많이 존재하는 것은 물론이다.

와 같은 통상적인 종모양 형태를 나타낸다고 할 때, 평균 수준에 해당하는 학생들은 변호사로서의 기본 소양을 갖추고 있어야 한다는 뜻이다. 산술적으로 볼 때 아래와 같은 분포에서 평균에 해당하는 값은  $\mu$ 이다. 단 통상적으로 “평균에 해당하는 학생”들은  $\mu$ 를 중심으로 해서 일정한 범위에 있는 학생들, 즉 아래 그림으로 보면  $\mu'$ 에서  $\mu''$ 까지의 능력을 가진 학생들을 의미한다. 이것은 통계학에서 이야기하는 신뢰구간 개념에 부합하는 것이다. 혹은 대학에서 학점을 부여할 때 B+를 평균으로 놓을 경우, B+는 전체 학생 가운데 상위 30%부터 60%에 해당하는 성적을 받은 학생들에게 부여하는 것과 같은 원리이다.

〈그래프 7〉 법전원 졸업자의 능력 분포



로스쿨을 통한 변호사 양성 체제는 정상적인 교육을 전제로 할 때 평균 수준에 도달하지 못하는 학생들이 변호사로서의 활동을 하지 못하도록 함으로써 소비자를 보호하는 것도 포함해야 한다. 평균 수준에 도달하지 못하는 학생들을 판별하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 한 가지는 학교 교육과정에서 일정 수준의 학점을 취득하지 못하는 학생들에게 변호사 자격을 주지 않는 것이다. 단 이러한 방법은 학교 간 격차 등으로 인한 여러 가지 문제가 야기될 수 있으므로, 모든 졸업자들에게 동일한 시험을 치르게 하여 평균보다 지나치게 능력이 떨어지는 학생들을 거르는 방식을 택할 수 있다.

현재 우리가 실시하고 있는 변호사시험은 후자의 방식이라고 할 수 있다. 불행하게도 현행 변호사시험은 합격자를 결정함에 있어서 자격시험의 대원칙을 위배하고 있다. 즉 로스쿨 교육이 정상적으로 이루어지고 있다면 평균 수준의 학생들, 위 그림을 기준으로 보면  $\mu'$  이상의 학생들은 당연히 변호사 자격을 취득할 수 있어야 하지만, 인원수 통제로 인해 평균 수준의 능력을 가진 시험에서 탈락하는 문제가 발생하고 있기 때문이다.

결국 현실적으로 문제가 되는 것은  $\mu'$ 을 적절하게 설정하는 것이다. 통상적으로 적절한 방식은 실제 시험 등을 통해  $\mu$ 를 측정한 값인  $m$ 으로부터 표준편차 ( $\sigma$ )의 일정 배율( $k$ )에 해당

하는 값을 뺌으로써  $\mu'$ 를 설정하는 것이다. 즉

$$\mu' = m - k\sigma$$

이 식은  $m$ 만큼의 성적을 받은 학생과  $\mu' = m - k\sigma$ 만큼의 성적을 받은 학생은 산술적으로는 차이가 있을지 모르지만 통계적으로 볼 때에는 유의미한 차이가 있다고 보기 어렵다는 것을 의미한다.

이 식을 적용해서 적정 합격점수를 구해보면 다음과 같다. 현재 변호사시험 응시자의 평균은 100점 만점으로 환산할 때 52점 정도이다(〈표 2〉). 법무부는 표준편차가 얼마인지 발표하고 있지 않고 있는데, 법전협이 실시하는 모의고사의 표준편차가 7점 정도이므로, 편의상 변호사시험의 표준편차를 7점이라고 하자.  $k$  값의 경우,  $k=1$ , 즉 1 표준편차 만큼까지의 점수가 표본평균과 통계적으로 차이가 없다고 한다면  $\mu' = 45$ 점이 된다<sup>8)</sup>. 즉 변호사시험의 합격점을 합리적 수준 즉 평균 점수인 사람을 탈락시키지 않는 수준으로 설정해 본 값이 45점이라는 의미이다. 이 점수를 합격점으로 할 경우 졸업생의 능력이 정규분포를 따른다고 할 때 합격생은 졸업생의 84%에 해당한다.

## (2) 기존 합격선 분석

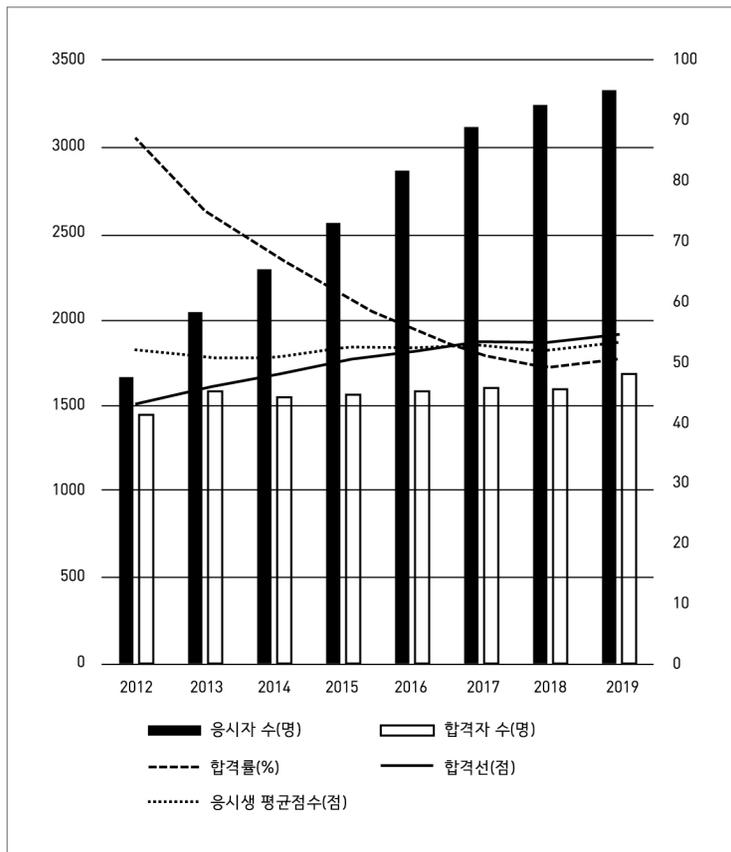
지금까지 변호사시험의 합격점수는 100점 만점에서 43.40~53.61점이고 전체 응시자의 평균점수는 50.80~53.31점이다. 응시자의 수준과 문제의 난이도가 동일하다고 전제하면, 합격선이 실질적으로 계속 상승한 것이다. 그렇지 않고 만일 응시자의 수준이 동일하다면 문제가 점차 쉬워진 것이고, 문제의 난이도가 동일하다면 응시자의 수준이 높아진 것이다. 문제가 쉬워진 것이 아니라면 합격선이 높아짐으로서 변호사 자격 부여를 위해 요구되는 변호사로서의 기본 역량이 점차 높아진 것이다. 만일 1~3회의 합격선이 그대로 4~8회에 적용되었다면 더 많은 응시생이 합격했을 것이다.

기존의 합격선을 고려할 때 2020년 변호사시험의 합격선이 얼마가 되는 것이 합리적인지 검토한다. 1~8회 합격선의 평균이 49.47점이므로 잠정적 합격선을 50점에 두는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 이 방안은 사례형과 기록형 시험점수를 표준화하는데 따른 문제점이

8) 통계적 추론에서는 우리가 알고 싶은 어떤 값을 구하고자 할 경우, 자료를 이용해서 평균을 구한 뒤 신뢰구간을 함께 계산한다. 신뢰구간은 통상적으로 표준편차의 1.96배 (95% 신뢰구간) 혹은 2.58배 (99% 신뢰구간)를 설정하는 것이 일반적이다. 그런 맥락을 고려한다면 표준편차의 1배로 논의를 전개한 것은 매우 보수적인 접근이라고 할 수 있다. 만일 통상적으로 사용하는 신뢰구간의 기준을 사용하게 되면 합격점은 훨씬 낮게 된다.

있다. 변호사시험에서 선택형 시험을 제외하고 사례형과 기록형 시험 점수는 표준화하는 것으로 알려져 있다<sup>9)</sup>. 만일 100점 만점에 50점을 평균으로 표준화한다면 사례형 점수의 비중이 28.6% 정도여서 응시자의 50%에 근접한 점수에서 합격선이 설정될 가능성이 있다. 그렇게 되면 측정오차 범위 내에 응시생이 많이 있는 불합리한 결과가 야기된다. 측정오차의 문제를 고려하면 평균에서 가급적 먼 지점에 합격선을 설정할 필요가 있다.

〈표 2〉 변호사시험 합격자 결정 관련 통계



회 차	1	2	3	4	5	6	7	8
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
응시자수	1,665	2,046	2,292	2,561	2,864	3,110	3,240	3,330
합격생수	1,451	1,583	1,550	1,565	1,581	1,600	1,599	1,691
합격률(%)	87.15	75.17	67.63	61.11	55.20	51.45	49.35	50.78
합격선(점)*	43.40	45.91	47.81	50.51	51.95	53.61	53.13	54.55
응시생 평균점수*	52.30	50.82	50.80	52.39	52.47	52.78	52.02	53.31

\* 1,660점 만점에서 받은 점수를 100점 만점으로 환산한 점수

9) 표준점수를 구체적으로 어떻게 산정하는지, 어떤 과목에서 표준점수를 산정하는지에 대해서는 공식적으로 알려진 것이 없다. 3회 변호사시험 합격자 결정 회의의 내용에는 논술형 과목의 평균점수를 50점으로 수렴하게 하였다고 나와 있다. 대 학수학능력시험처럼 표준화 대상과 방식이 명확하게 공개될 필요가 있다.

변호사시험의 실제 성적분포를 추정하기 위해 변호사시험과 내용이나 형식이 유사한 법전협 모의고사 중 전국 일괄 채점을 하는 선택형 시험에서 50%(375점 만점의 187.5점) 이상을 취득한 응시생의 비율은 <표 4>와 같다. 제1회(2012)를 제외하면 응시생의 약 68% 이상이 총점의 50% 이상 득점한 것에 비추어보면 실제 변호사시험에서도 응시생의 60% 이상이 총점의 50% 이상 득점했을 가능성이 높다. 이런 점을 고려할 때 합격선은 응시생의 60% 이상에서 결정되는 것이 합리적이라고 생각한다.

<표 4> 법전협 모의고사 선택형 시험 50% 이상 득점자

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
응시자(명)	1,638	2,059	2,202	2,327	2,392	2,444	2,465	2,446
50% 이상 득점자(명)	836	1,520	1,501	1,595	1,773	1,962	1,818	1,817
비율(%)	51.04	73.82	68.17	68.54	74.12	80.28	73.75	74.28

### (3) 미국 변호사시험 합격률 참고

우리나라와 유사한 로스쿨 제도를 운영하고 있는 미국의 변호사시험 합격률도 참조할만하다. 미국의 2018년 변호사시험 합격률을 보면 전국 평균이<sup>10)</sup> 54%, 전미 ABA 승인 로스쿨(ABA, Approved Law School)<sup>11)</sup> 출신의 초시생 합격률은 72%, 재시생 합격률은 29%였다. 미국 변호사시험 중 가장 합격률이 낮은 편에 속하는 캘리포니아 주의 경우에 전체 초시생 합격률은 52%, ABA 승인 로스쿨 출신의 초시생 합격률은 60%, 재시생 합격률은 26%였다. 우리나라는 로스쿨을 인가제로 운영하여 정원이 통제되고 있는 점을 감안하면 우리나라에서 응시자대비 60%로 하여도 미국보다 낮은 수준이라고 하겠다.

### (4) 기존 견해

변호사시험의 합격률에 대해서는 지금까지 여러 견해가 제시된 바 있다. 변호사의 수급상황을 근거로 하여 합격률을 주장한 견해가 여럿 있으나 선발시험의 논리를 자격시험인 현행 변호사시험에 적용할 수는 없다. 한편 현행 변호사시험의 낮은 합격률을 비판하는 견해는 적정한 합격률로 응시자대비 80%를 주장하는 견해가 많다. 김창록교수는 “제8회 변호사시험 합격률이 제1, 2회 변호사시험에서와 같이 80%는 넘어야 한다. 그것이 로스쿨 도입시 예정한 합격률, 즉 ‘전문교육기관의 자격시험에 적합한 합격률’이기도 하지만, ‘로스쿨 교육의 정

10) 미국은 각주가 독자적으로 변호사시험을 시행한다.

11) 미국은 로스쿨 설립이 자유롭다. 전국적으로 237개 로스쿨에 매년 약 120,000명이 입학한다. 미국변호사회(American Bar Association)는 일정한 요건을 갖춘 로스쿨을 승인(approval)하고 있다. 205개 로스쿨이 ABA 승인을 받고 있다.

상화’를 위해서도 당시의 합격률을 회복해야 하기 때문”이라고 한다.<sup>12)</sup> 김승대 변호사도 “응시자 대비 합격률을 1~2회 변호사시험 때와 같이 최소한 80% 이상의 수준으로 상향시키고 문제의 난이도를 낮추어 변호사시험이 자격시험으로서의 본질을 유지할 수 있도록 하여야 함”이라는 의견이다.<sup>13)</sup>

변호사시험 합격자 결정시 법무부 장관이 반드시 의견을 청취해야 하는 법학전문대학원협의회는 2019년 제8회 변호사시험 합격자 결정 시 다음을 근거로 합격자를 단기적으로 응시자 대비 60%, 장기적으로 75% 이상을 주장한 바 있다.<sup>14)</sup>

- 불합격자 대폭 증가 : 제1회 214명→제7회 1,641명, 1,427명(7.7배) 증가
- 응시자 실력수준 향상 : 응시생 평균 점수 제1회 52.30점→제8회 53.31점 상승
- 합격기준 점수 대폭 상승 : 제1회 720.46점→제7회 881.9점, 161.44점 상승
- 면과락자 중 불합격자 매년 증가 : 제1회 21명→제6회 1,148명, 1,127명 (54.6배) 증가

필자들이 행한 설문조사에서 적정합격률(합격인원)에 대한 질문에 대해 교수 응답자의 31%는 인원수의 제한 없이 기준점수 이상이면 합격시켜야 한다고 답했는데 이들은 당장 완전 자격시험으로 시행해야 한다는 의견으로 해석된다. 완전 자격시험화 대신 합격률(합격인원)을 선택한 경우에 최빈수(22.5%)는 2,300명~2,600명(응시자대비 70~ 80%)를 선택했다. 응시자대비 60~90%의 합격률을 선택한 응답자는 모두 45%가 된다.

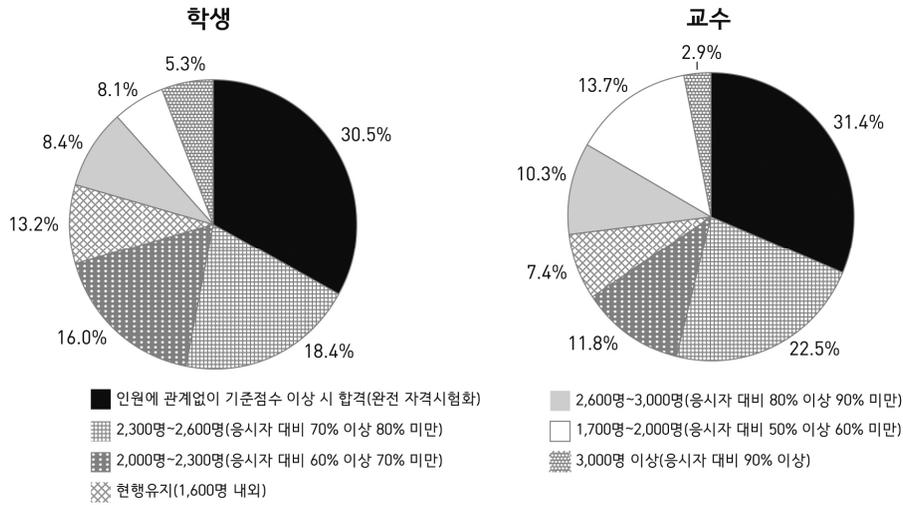
학생 응답자의 경우는 응시자의 50%(1,600명 정도)가 합격하는 현행 합격률이 적정하다고 답한 의견은 13.2%에 불과하고 약 75%가 합격률이 상향되어야 한다고 답했다. 이러한 응답은 현행 합격률에 대한 응답과 논리일관한다. 30.5%는 인원수에 관계없이 기준 점수 이상은 합격시켜야 한다고 답했다.

12) 국회 토론회 “변호사시험을 점검한다”(2019. 4. 16).

13) 김승대, “법학전문대학원 도입 만 10년, 평가와 개선과제: 법학전문대학원 교육과 변호사 실무수습을 중심으로” 국회 입법조사처 연구용역보고서(2019, 12). 15면.

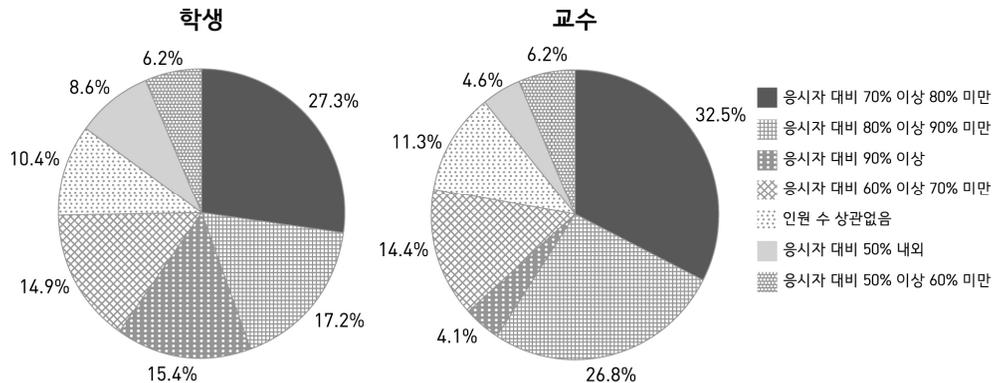
14) 법학전문대학원협의회, 변호사시험 합격자 결정에 대한 건의서, 2019. 3. 18.

〈그래프 8〉 귀하는 변호사시험의 적절한 합격인원(합격률)은 어느 정도라고 생각하나요?



완전자격시험 하에서도 응시자 대비 합격률을 고려한다면 합격자 비율이 어느 정도여야 하는가하는 질문에 교수 응답자나 학생 응답자 모두 제일 많이 선택한 합격률은 70~80%였다. 합격률을 60~90%로 하면 교수 응답자의 76%, 학생 응답자의 57.4%를 포섭한다.

〈그래프 9〉 변호사시험을 완전 자격시험화할 경우에도 응시자 대비 합격률이 어느 정도 고려되어야 한다면 귀하는 합격률이 어느 정도여야 한다고 생각하나요?



설문결과를 종합해보면 응답자의 최다수는 완전 자격시험화를 지지했고, 완전 자격시험에 이르기 전까지 합격률은 70~80%를 제일 많이 선택했다.

## (5) 소결

통계적 관점에서 법전원에서 교육을 받은 평균적인 수준의 응시생은 약 84%로 볼 수 있다. 기존 합격선의 평균인 약 50점을 응시생에 적용하면 대략 응시생의 60%가 합격할 것으로 추정된다. 로스쿨 설립이 자유로운 미국의 경우 변호사시험 합격률은 전체 응시자 대비 54%, ABA 승인 로스쿨 졸업생의 초시 합격률은 72%이다. 로스쿨 제도의 도입을 주도한 그룹의 견해나 최근 국회 입법조사처의 연구용역에서는 응시자대비 80% 합격이 자격시험에 맞는 수준이라고 보았다. 법전협은 응시자 대비 단기 60% 장기 75% 합격을 건의한 바 있다. 설문조사에서는 적절한 합격률을 응시자대비 70~80%라고 본 응답이 제일 많았는데 완전 자격시험을 선택한 견해를 고려하면 80% 이상이 다수의 견해로 보인다. 이러한 여러 관점과 의견을 고려할 때 응시자 대비 80% 합격이 적절한 수준이라고 본다.

## 4. 연차별 로드맵

### (1) 1차 년도(2020년 변호사시험 합격자 결정시)

1차 년도에는 자격부여에 필요한 역량에 대한 합의가 명확하지 않으므로 변호사로서의 역량과 법학교육 정상화라는 두 요소를 고려하여 합격선을 정할 수밖에 없다. 기왕의 합격선 평균이 약 50점이었는데 측정오차를 고려했을 때 가장 불합리한 위치에서 결정한 것이므로 이 점수보다 낮은 점수에서 합격선을 결정하여야 한다. 50점 이상을 취득한 응시생이 60% 이상인 것으로 추정된다. 한편 설문조사 결과를 고려할 때 법전원 교육의 정상화를 위해서는 궁극적으로 변호사시험의 합격선은 응시자 대비 80% 이상 되어야 한다. 목표연도의 합격선을 80%라고 상정할 때 초년도(2020년) 합격선을 어떻게 설정하는가가 문제이다. 이에 대해 두 안을 제시한다.

#### 1) 제1안 : 응시자대비 80%

기왕의 낮은 합격률로 인해 응시자가 적체된 상황을 조기에 해소하기 위해서는 응시자 대비 80%를 적용해야 법학교육의 정상화를 당길 수 있다. 「2020년 법무부 용역보고서(안)」에서도 “실제 매년 합격률을 정하는 데에서 응시인원이 고려사항이 되어 왔는데, 이는 기존 사법시험이 존치되는 시기에서 변호사시험 합격자가 낮은 수준에서 유지되던 시기로 인해 응시인원이 증가하였던 상황과 밀접한 관련이 있는 것으로 보이며, 일시적으로 이를 반영하여 합격자 수를 증가시키는 조정이 가능함”(밑줄 원저자)이라고 하여 일시적으로 입학정원을 염두

에 두지 않고 합격자 수를 증가시킬 가능성을 인정한다. 또 이렇게 변호사가 배출되어도 로스쿨 설계시 목표였던 2021년 법조인 1인당 인구 수가 선진국 수에<sup>15)</sup> 미치지 못한다.

매년 응시생의 80%가 합격하는 경우 예상되는 추이는 다음 <표 5>와 같다. 이 경우 2022년이 되면 최근 입학생 수 범위로 응시생이 줄어든다.

<표 5> 응시자대비 80% 합격시 추이

구분	2019년 제8회	2020년 제9회	2021년 제10회	2022년 제11회	2023년 제12회	2024년 제13회
응시자	3,330	3,316	2,330	2,174	2,190	2,243
합격자	1,691	2,653	1,864	1,739	1,752	
불합격자	1,639	663	466	435	438	
합격률	50.78	80	80	80	80	완전자격시험

2) 제2안 : 응시자 대비 60~65%안

변호사시험 합격자가 급격히 증가할 때 발생할 수 있는 부작용을 해소하기 위해 초년도에는 60~65%를 기준으로 설정하고 시험 결과에 따라 응시생이 가장 덜 모여있는 점수를 합격선으로 정한다. 이후 연차적으로 기준선을 상향 조정하여 2021년 65~70%, 2022년 70~75%, 2023년 75~80%로 하고 이후 완전자격시험으로 실시한다, 합격선을 목표 범위의 중앙값(60~65%인 경우 62.5%)으로 하는 경우 예상되는 추이는 다음 <표 6>와 같다. 목표연도인 2024년에 응시자가 2,200명 수준이 된다.

<표 6> 응시자대비 60~80% 합격시 추이

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	(8회)	(9회)	(10회)	(11회)	(12회)	(13회)
응시자	3,330	3,316	2,882	2,595	2,407	2,281
합격자	1,691	2,073	1,945	1,881	1,865	
불합격자	1,639	1,244	937	714	542	
합격률	50.78	62.50	67.50	72.50	77.50	완전자격시험

(2) 2차 년도

제9회 변호사시험 이후 제10회 변호사시험 합격자 결정까지 변호사 자격부여에 필요한 역량을 정하는 작업을 한다. 먼저 변호사 직무분석을 시행하여 변호사 자격부여의 기초가 되는 역량을 확정한다. 이를 기반으로 변호사시험 과목, 과목별 범위, 배점, 시험시간을 정하고 각

15) 이영남, “변호사시험 합격률 논란을 바라보며” 법률신문 2019. 3. 18.

과목별 평가 항목과 목표를 정한다.

이 작업과 병행하여 현행 변호사시험의 필수과목인 민사법, 공법, 형사법에 대한 표준화 작업을 실시한다. 표준화 작업은 필수적인 교육내용과 목표를 정하는 것으로 각 과목에서 다룰 최소한의 법령, 판례, 학설을 정하는 것이다. 표준화된 내용을 제대로 학습한 응시생은 변호사 자격 부여에 필요한 역량을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 물론 법전원 교육에서는 표준화된 내용 이상을 다루고 변호사시험에서도 표준화된 내용을 넘어서는 문항을 출제할 수 있다. 그러나 변호사시험 문항의 전부 또는 상당히 많은 부분이 표준화된 내용에서 출제되면 일정 점수 이상 획득한 응시생은 자격부여에 필요한 역량을 갖춘 것으로 보는 데 별 문제가 없을 것이다.

2021년 제10회 변호사시험에서는 표준화된 교과 내용에서 주로 출제하고 출제위원들이 합격선(변호사 자격을 부여할 수 있는 역량을 갖추었다고 인정하는 점수)을 제시하고 토의하여 합격선 결정의 경험을 축적하게 한다. 아울러 변호사시험과 동시에 1, 2, 3년차 변호사가 응시하게 하여 이들의 점수를 합격선 결정에 참고할 수 있게 한다. 변호사시험관리위원회는 출제진의 예상합격선과 변호사들의 점수를 고려하여 1안의 경우는 응시자대비 80% 내외에서, 2안의 경우는 65~70% 수준에서 합격선을 결정한다.

### (3) 3차 년도

제10회 변호사시험 이후 2022년 제11회 변호사시험 합격자 결정까지는 2차 년도에 작성한 평가 항목과 목표를 수정 보완한다. 또 변호사시험 과목, 과목별 범위, 배점, 시험시간을 확정하고 필요한 입법작업을 시작한다. 확정된 평가 항목과 목표에 따른 문항을 개발하여 문제은행을 구축한다. 수정된 평가 항목과 목표에 맞추어 해당 교과목의 표준화안을 수정한다.

2022년 제11회 변호사시험에서는 수정된 평가항목과 목표에 맞추어 출제하고 출제자가 문제의 난이도를 고려하여 합격선을 심의하여 변호사시험관리위원회에 제출한다. 전년과 마찬가지로 1, 2, 3년차 변호사도 응시한다. 변호사시험관리위원회는 두 자료를 참고하여 1안의 경우는 응시자대비 80% 내외에서, 2안의 경우는 70~75% 수준에서 합격선을 결정한다.

3차 년도에는 필요한 입법작업을 마무리한다.

### (4) 4차 년도

제11회 변호사시험 이후 2023년 제12회 변호사시험 합격자 결정까지는 3차년도와 마찬

가지로 평가 항목과 목표에 따라 문항을 개발하여 문제은행을 구축하고 시험과목의 표준화안을 수정 보완한다.

또 2023년 제12회 변호사시험에서는 평가항목과 목표에 맞추어 출제하고 출제자가 추정 합격선을 변호사시험관리위원회에 제출한다. 전년과 마찬가지로 1, 2, 3년차 변호사도 응시한다. 변호사시험관리위원회는 두 자료를 참고하여 1안의 경우는 응시자대비 80% 내외에서, 2안의 경우는 75~80% 수준에서 합격선을 결정한다.

### (5) 5차 년도

제12회 변호사시험 이후 2024년 제13회 변호사시험까지는 4차 년도와 마찬가지로 평가 항목과 목표에 따라 문항을 개발하여 문제은행을 구축하고 시험과목의 표준화안을 수정 보완한다.

2024년 제13회 변호사시험에서는 출제진이 심의·결정한 추정합격선을 근거로 변호사시험 관리위원회가 합격선을 결정한다. 5차 년도 이후에는 같은 방식으로 시행한다.

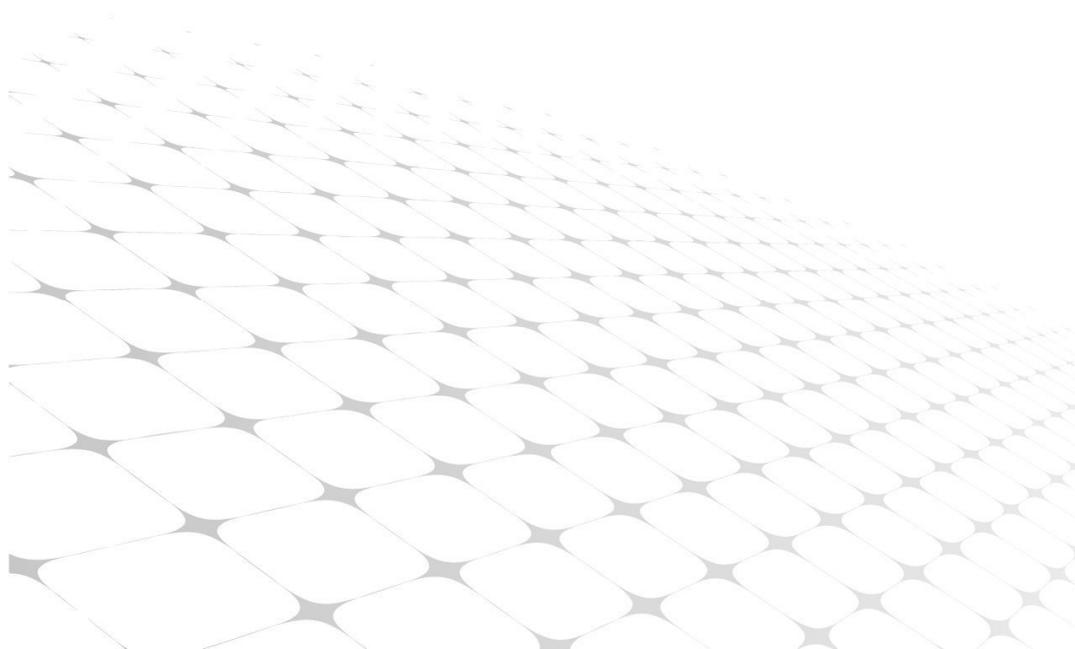
〈표 7〉 변호사시험 자격시험화 로드 맵

연차(연도)	1 (2020)	2 (2021)	3 (2022)	4 (2023)	5 (2024)
총기	9회 변시	10회 변시	11회 변시	12회 변시	13회 변시
연차별 계획확정	실시				
변호사 직무분석		실시	보완		
변시 과목, 범위, 배점 조정		실시	보완		
평가 항목, 목표 설정		실시	보완		
시험 교과목 표준화		실시	실시	보완	보완
입법작업			실시	실시	
문제은행 구축			실시	실시	실시
변호사 응시		실시	실시	실시	
응시자 대비 합격률	1안	80%	80%	80%	80%
	2안	60-65%	65-70%	70-75%	75-80%
완전 자격시험화					실시

---

# 토 론 문 1

권재열 원장 (경희대학교 법학전문대학원)





## 토론문 1

권재열 원장 (경희대학교 법학전문대학원)

### I. 들어가며

신종 코로나바이러스감염증(코로나19) 사태로 사회와 경제가 어수선한 상황에서도 이러한 토론회를 개최할 수밖에 없는 이유는 변호사시험 합격자 수의 결정이 변호사시험법의 입법취지와 내용에 반하는 행태가 계속되기 때문입니다. 다음과 같은 이유에서 변호사시험법의 입법취지와 그 구체적인 내용에 부합하도록 변호사시험이 자격시험화될 필요가 있습니다.

### II. 변호사시험의 자격시험화의 필요성

#### 1. 변호사시험은 “법률사무를 수행할 수 있는 능력을 검정하기 위한” 것임

변호사시험법 제1조에 따르면 변호사시험은 “변호사에게 필요한 직업윤리와 법률지식 등 법률사무를 수행할 수 있는 능력을 검정하기 위한” 시험에 지나지 않습니다. 앞서 여러 발제자께서 말씀하신 것처럼 교육을 통한 법조인 양성이 법학전문대학원의 출범배경임은 주지된 사실입니다. 이러한 교육을 통한 법조인 양성은 변호사시험법의 여러 규정에 직접적으로 반영되어 있습니다.<sup>1)</sup> 국립국어원에 따르면 ‘검정’이라 함은 ‘일정한 규정에 따라 자격이나 조건을 검사하여 결정함’을 의미합니다.

#### 2. 변호사시험은 “법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행”되어야 함

변호사시험법 제2조는 변호사시험은 “「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」에 따른 법학전문대학원……의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행되어야 한다”고 규정하고 있습니다. 이 규정은 변호사시험이 법학전문대학원의 교육과정과 서로 연계되어 전자가 후자를 뒷받침하거나 상호부조하는 관계에 있어야 한다는 것을 의미합니다. 이를 통해 변호사시험법은

1) 아래에서 살펴보는 변호사시험법에는 제2조 이외에도 이러한 이념이 반영된 조문이 여럿 있다. 예컨대, 변호사시험법 제13조 제3항은 “시험위원은 그 업무를 수행할 때 법학전문대학원의 교육과정을 충실히 마친 사람을 기준으로 학식과 그 응용능력을 종합적으로 판단할 수 있도록 유의하여야 한다”고 적고 있다.

변호사시험이 법학전문대학원의 교육과정을 붕괴시키는 수단으로 운용되는 것을 의도하지 않은 것은 분명히 알 수 있습니다. 말하자면, 법학전문대학원의 교육과정이 학생으로 하여금 변호사시험에만 몰입하는 것을 허용하지 않겠다는 취지가 여기에 반영되어 있는 것입니다. 결국 교육과정이 변호사시험에만 따라가는 획일적이고 단순한 수험법학으로의 변질을 막기 위해서는 변호사시험의 자격시험화가 반드시 요구됩니다. 특히 지금 특성화교육이 사실상 고사(枯死)의 기로에 서있다는 점을 직시한다면 변호사시험이 변호사시험법 제2조의 취지에 맞게 시행될 필요가 있습니다.

### 3. 변호사시험의 합격자 결정은 “법학전문대학원의 도입 취지를 고려하여” 결정하여야 함

변호사시험법 제10조 제1항은 “법무부장관은 법학전문대학원의 도입 취지를 고려하여 시험의 합격자를 결정하여야 한다”고 규정하고 있습니다. 이는 변호사시험 합격자 산정에 있어서 법무부장관에게 교육을 통한 법조인 양성이라는 법학전문대학원의 도입 취지를 반드시 고려할 것을 요구하는 조문입니다. 교육을 통한 법조인 양성을 위해서는 양성의 주체인 법학전문대학원에 대한 신뢰가 필요합니다. 이미 매우 엄격한 기준하에 법학전문대학원을 설치 및 인가하고 있음은 물론이고 그 입학생에 대해서도 총 정원을 두어 규제를 하고 있습니다. 변호사시험의 합격률을 지금과 같이 현저히 낮게 유지하는 것은 기본적으로 법학전문대학원의 인가제도를 비롯하여 총 입학정원제도와 모순되는 것일 뿐만 아니라 법무부 장관이 변호사시험법 제10조 제1항에 따른 의무를 방기(放棄)하는 것이라는 비난으로부터 자유롭지 못할 것입니다.

### III. 나오며

미국의 위스콘신 주는 그 주에 소재한 로스쿨을 일정한 요건을 갖추어 졸업하면 변호사시험없이 변호사 자격을 취득하는 제도를 운영하고 있습니다.

#### Admission to the practice of law in Wisconsin

The Supreme Court requires lawyers to be admitted to the Supreme Court and join the State Bar of Wisconsin as a condition of practicing law in the state.

Applicants must electronically file an application for admission using the online admissions website (see link to admissions site beneath the filings instructions). **You may wish to bookmark the site to more easily check the status of your application once it has been submitted.** (See the [sample application](#) for a preview of the information you will be asked to provide.) If you do not have an existing [eCourts account](#), you will need to create one in order to file an online application. For deadline dates, fees, and detailed information about the application process, please review the Information and Filing Instructions before filing an application for admission. There are three ways to apply:

#### Diploma privilege

Under diploma privilege, graduates of the University of Wisconsin Law School and Marquette University Law School are admitted to the practice of law by complying with the terms of [SCR 40.03](#)—their school certifies their legal competence and the Board of Bar Examiners certifies their character and fitness for the practice of law.

- Diploma Privilege Character and Fitness Certification - Information and Filing Instructions (BE-270) [2019](#) | [2020](#)
- [Online admissions site](#)

※ 위스콘신주 법원 시스템 홈페이지(<https://www.wicourts.gov>) 발췌

위스콘신 로스쿨은 이 제도에 적극적으로 부합하기 위해 엄격한 상대평가제도를 도입함은 물론이고 10개과목 (30학점)을 필수교과목으로 지정하고 최소 5학점 이상의 임상실습을 포함하는 60학점의 선택과목을 이수할 것을 요구하고 있습니다. 다만, 1학년때 평균 C이하를 받아 유급당하는 경우에는 어쩔 수 없이 위스콘신주에서 실시하는 변호사시험을 통과해야만 변호사가 될 수 있습니다.

Thus, failure to achieve a weighted average of 2.0 or better on the Law School's 4.3 scale in the Mandatory Subject Matter courses will prevent the student from receiving the Diploma Privilege upon graduation. This often means that a student who has not maintained a 2.0 average in the first-year courses will not be eligible for the Diploma Privilege. Thus, a student who achieves a better than 2.0 GPA for the 60-Credit Rule courses overall, but did not achieve a 2.0 or better for the Mandatory Subject Matter courses required for Diploma Privilege, must take the state bar examination to qualify to practice in Wisconsin after graduation. Similarly, students must also have a 2.0 average or better for all 60-Credit Rule courses overall.

※ 위스콘신대학 로스쿨 홈페이지(<https://law.wisc.edu>) 발췌

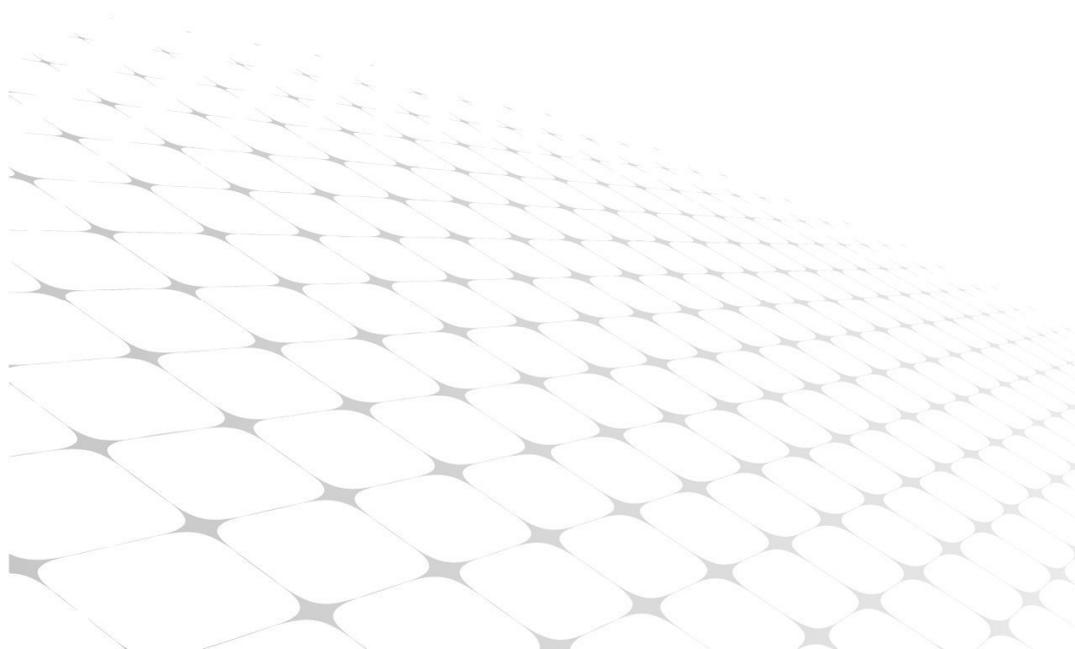
이미 한국의 법학전문대학원은 엄정한 상대평가를 실시하고 있고, 유급제도를 운영하고 있는데 왜 변호사시험제도만 학교의 교육시스템과 별개로 작동되는지에 관해 의문을 품지 않을 수 없습니다.



---

## 토 론 문 2

송양호 원장 (전북대학교 법학전문대학원)





## 토론문 2

송양호 원장 (전북대학교 법학전문대학원)

1. 로스쿨 도입 취지에 맞게 어학능력이 출중한 학생, 다양한 전공분야의 학생, 여러 사회 분야에서 활동을 하고 온 학생 등 입학생 기준으로 보면 로스쿨은 반절의 성공을 이룬 셈
2. 로스쿨을 졸업하고 변호사시험에 합격한 학생들이 기존의 소송대리 외에도 회사와 각종 단체, 기관 등 다방면으로 진출하여 전문영역을 개척하고 있는 것을 보면 이전의 사법 시험 합격자들과는 완전히 대비가 되고 있음
3. 문제는 변호사시험이 자격시험이라고 하면서 사법시험과 같은 선발시험으로 운영되면서 법학전문대학원에서 법학교육이 왜곡되고 결국에 로스쿨 제도의 왜곡을 초래하고 있음
  - 다양화·전문화 된 법조인을 양성하자고 만든 로스쿨에서 다양한 분야를 전공한 학생을 선발하여 다양한 분야에 진출하여 활동할 수 있는 전문화된 변호사를 교육하고 있는지 의문
  - 객관식, 사례형, 기록형의 문제를 풀어내기 위하여 3년간 법전원에서 이루어지고 있는 교육이 이전의 사법시험을 치루기 위하여 준비했던 것과 차별점이 무엇인지 의문
  - 판례암기와 지식측정을 요구하는 변호사시험의 왜곡으로 인하여 이전의 수험법학이 되살아난 상황임
  - 왜곡된 변호사 시험으로 인하여 로스쿨 제도의 생사까지 거론되고 있는 상황을 초래하고 있음
4. 변호사시험의 학교별 합격률을 발표하면서 학교별 서열이 고착화되어 가고 있음
  - 지역에 있는 대학은 지역쿼터를 적용하여 학생들을 선발하고 있고, 특별전형에 해당되는 학생들은 3배수를 채우기도 어려운 상황에서 출발함으로써 수도권 로스쿨에 비하여 이미 기울어진 운동장에서 출발선을 출발하고 있는 실정임
  - 그럼에도 불구하고 학교별 변호사 합격률을 발표하면서 언론들은 마치 지역에 있는 로스쿨들은 학생들을 잘못 가르쳐서 합격률이 낮다는 식으로 선정적인 기사를 다루고 있음
  - 지역쿼터로 선발된 학생과 특별전형으로 선발된 학생들의 합격률은 일반적으로 선발된 학생들

에 비하여 현격하게 차이가 나고 있음에도 불구하고 지역대학의 로스쿨들은 이를 숙명으로 받아들이고 있음

- 지역에 있는 로스쿨에서는 신입생들이 재수를 선택하여 휴학을 하더라도 막을 수 있는 방법이 없고, 차년도에 그 숫자에 해당되는 만큼 결원을 보충하고 있는데 그 인원은 최종등록을 마친 이후의 순서에 따라서 선발하고 있음. 즉 결원제도를 통하여 수도권에 있는 로스쿨에 비하여 두 번에 걸친 피해를 입고 있음

5. 그러면 이러한 폐해를 시정하고 성공적인 로스쿨 제도를 정착시킬 수 있는 방법이 무엇인가?

- 다양화·전문화를 추구하는 로스쿨을 만들고 법전원의 법학교육을 정상화시킬 수 있는 대안은 원래 로스쿨을 도입하면서 천명했던 변호사시험을 선발시험이 아닌 자격시험화하는 것 뿐임
- 자격시험화 한다면 어느 정도를 선발하여야 하는가? 발표자들께서 제시하고 있는 기준에 부합되게 입학 정원의 85%(1,700명) 또는 응시자 대비 단기 60%(1,800명), 장기 80%가 맞다고 보고 다만, 단계별로 접근하는 것에 전적으로 찬성함
- 다만, 법전원에서 엄격한 학사과정 운영을 통하여 재학생의 10% 정도는 반드시 선별을 할 수 있도록 하는 유급제도를 활용해야 함
- 또한 완전 자격시험화를 요구하면서 동시에 변호사시험의 응시 횟수(예를 들어 졸업 후 3회)를 제한하여 번시 낭인을 막을 수 있는 방법도 같이 강구하여야 함

6. 대학에서 교육을 통하여 전문자격증을 취득하고 있는 예를 참조하여야 함

- 의대, 치대 등 정원을 정하고 있는 정부 부서에서 합격률을 매년 결정하고 있는가? 그런데 왜 변호사시험의 합격률은 매년 법무부에서 결정하는가?
- 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제2조, 제7조, 변호사시험법 제1조, 제2조, 제10조 등에서는 ‘교육을 통한 법조인의 양성’을 목표로 한다고 규정해 놓고, 2019년 변호사시험의 응시자 대비 합격률은 50.7%였음

참고로,

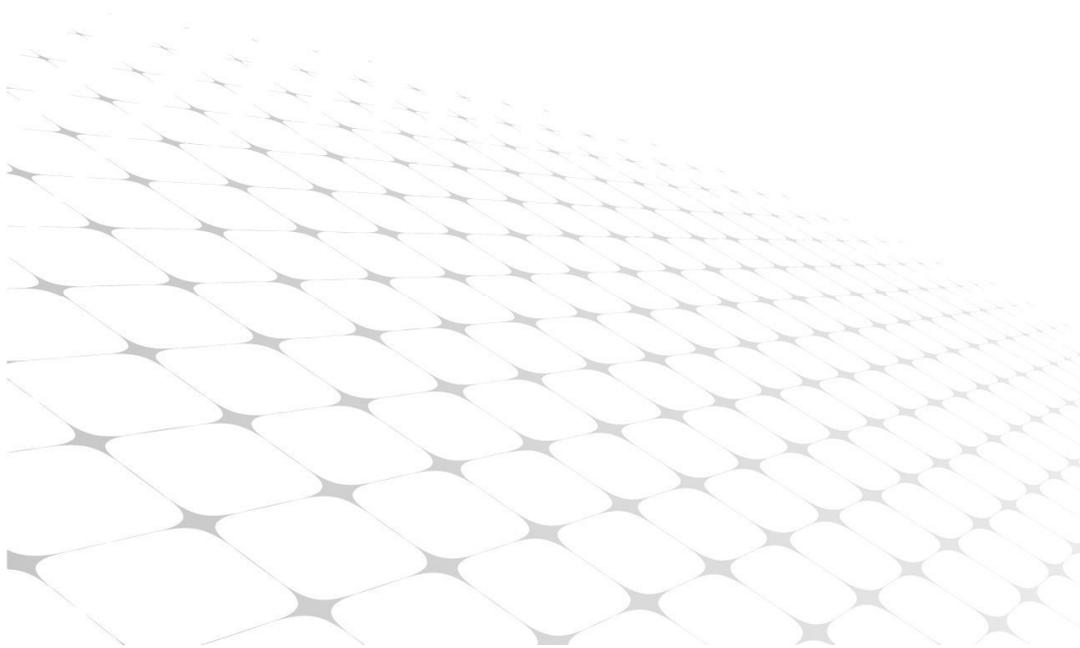
- 2020년 의사시험 합격률은 94.2%(3,025/3,210)
- 2020년 치과의사시험 합격률은 97.9%(780/802)
- 2020년 한의사시험 합격률은 96.6%(744/770)
- 2020년 수의사시험 합격률은 97.7%(561/574)
- 2020년 약사시험 합격률은 91.1%(1,936/2,126)
- 2020년 간호사시험 합격률은 96.2%(21,582/22,432)



---

# 토 론 문 3

장용범 교수 (사법연수원)





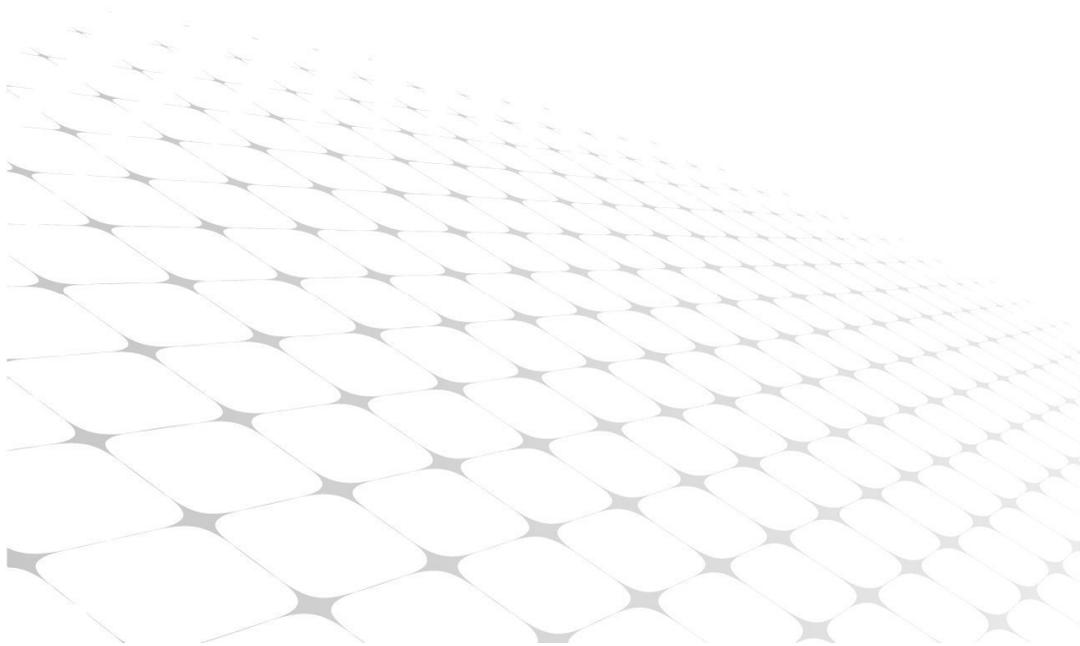




---

# 토 론 문 4

남기욱 변호사(법무법인 율원)





## 토론문 4

남기욱 변호사(법무법인 율원)

### 1. 서 론

우리나라의 법조인 배출 제도는 법학전문대학원 제도의 도입으로 인하여 ‘사법시험 합격과 2년 과정의 사법연수원을 통한 실무수습’에서 ‘법학전문대학원 졸업 및 변호사시험 합격과 법률사무총사기관 등에서의 6개월의 실무수습’으로 큰 틀이 변경되었다.

주제발표에서는 변호사시험을 완전 자격시험화 해야 한다고 주장하고 있으나, 이와 같은 주장은 아무런 사전 준비 및 필수적인 제도 마련도 없이 단지 변호사시험 합격자 수를 늘리기 위한 방편으로 제기된 것에 불과하고, 우리나라에서 법학전문대학원 제도 도입 당시 이루어진 사회적 합의에 반하며, 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률(이하 ‘법률’이라고 함)에서 추구하고 있는 주된 목적인 양질의 법조인 양성이라는 측면에서 선뜻 찬성하기 어렵다.

그러므로 이하에서는 변호사시험 완전 자격시험화 방안에 대한 분명한 반대 입장을 견지하면서 구체적인 의견을 제시하고자 한다.

### 2. 구체적 반론 및 반박

#### 가. 법학전문대학원 도입 목표와 현실의 괴리(이승준 교수) 관련

- (1) 법학전문대학원의 교육이념은 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 양성에 있다(법률 제2조).
- (2) 발제자 이승준 교수는 법학전문대학원 체제하에서의 ‘교육을 통한 법조인의 양성’이라는 점을 강조하고 있으나, 엄밀하고 정확한 의미에서는 ‘교육과 시험을 통한 법조인의

양성'이라는 표현이 더 정확하다. 법률의 취지는 '교육을 통한 양질의 법조인 양성'에 더 가깝기 때문이다.

- (3) 위 발제자는 법학전문대학원 제도 도입으로 각종 특성화 프로그램과 외국과의 교류 프로그램을 통해 국제화는 물론 다양한 학부 전공이 심화·발전될 수 있도록 하는 등 다양화와 전문화를 통한 국제경쟁력 있는 법조인이 양성되고 있다고 하나, 현실에 비추어 보면 특성화와 국제화는 기대에 한참 못 미치고 있다.

현재 각 법학전문대학원에서 표방하고 있는 특성화 분야에 해당하는 특성화 과목은 개설 및 유지가 어려워 특성화 취지가 유명무실화되고 있다. 법학전문대학원별 특성화 개설교과목 현황을 보면, 기본법을 특성화 과목으로 분류하는 등 임의적이고 형식적인 경우가 많았으며, 특성화 과목으로 분류된 과목의 수강생의 숫자가 정원의 15%에도 미치지 못하는 경우가 대부분이었음에도 불구하고 각 법학전문대학원에서는 대학별 특성화 과목을 필수과목으로 지정하는 등 특성화 과목 활성화 방안 도입이 미비한 실정이다.

국제화 프로그램의 경우에도 그 실효성 문제는 차치하고 대학의 경제적 지원과 학생 참여 감소로 인하여 사양화의 길을 걷고 있다.

- (4) 위 발제자는 법학전문대학원 체제하에서의 변호사시험은 자격시험이어야 한다는 것을 당연시 하고 있으나, 우리나라는 법학전문대학원 제도 도입 당시 변호사시험의 자격시험화는 예정하지 않았다. 법률에서 변호사시험을 자격시험으로 운용하기 위한 전제인 일정한 자격 충족 요건 등을 규정하지 않았기 때문이다.

법학전문대학원 제도 도입 당시에 변호사시험을 통한 합격자 수에 관하여, 법학전문대학원 학생의 자연감소율을 10% 정도로 상정하고, 입학정원의 75% 수준인 1,500명 정도를 합격시킨다는 것이 사회적 합의사항이었다. 입학정원의 75% 수준으로 변호사시험 합격자를 상정한 것과 5년 5회의 응시기회를 주기로 한 것은 '양질의 법조인'을 선발하기 위한 최소한의 기준이었다.

이와 같이 제도 설계 당시 변호사시험의 응시자 대비 합격률은 어느 정도 하락한다는 점이 예정되었다. 현재 응시자 대비 합격률은 50% 전후이지만 초시 합격률 기준으로는

70%에 육박하고 상당수 대학들의 누적 합격률 기준이 80%를 상회한다는 점에 비추어 보면, 현재의 합격률은 '양질의 법조인'을 담보하기 위해 불가피하다.

참고로 우리나라 보다 먼저 로스쿨 제도를 도입한 일본에서는 양질의 법조인을 배출하기 위해서 신사법시험 합격자 수의 합격률을 2009년부터 20%대 초·중반으로 유지하고 있다.<sup>1)</sup>

일본에서는 신사법시험의 낮은 합격률에도 불구하고 법조인의 막중한 사회적 역할 때문에 법조인은 기본적인 실력과 자질을 갖추어야 한다는 인식 아래 낮은 합격률에 대한 특별한 문제제기는 없다.

일본은 인구가 우리나라의 2.48배(1억2,677만 명), 국내총생산(GDP)은 우리나라의 3.5배에 달하나, 매년 배출되는 변호사 수는 1,500명에 불과함에도 불구하고 변호사 공급 과잉 문제 해결을 사회적 과제로 보고 있으며, 치바현 등 17개 지방변호사회는 “연간 1,500명의 변호사 배출도 많다”며 여전히 변호사 배출 수를 대폭 감축할 것을 정부에 공식적으로 요구하는 있는 실정이다.

법학전문대학원 체제하에서의 교육을 통한 '양질'의 법조인 양성이라는 목표는 사법시

1) 일본 신사법시험 및 로스쿨 개황(일본 법무성 자료)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
로스쿨수	74 (최초인가 68)	74	74	74	74	74	74	73	73	69	67	54	45(42)	39
정지개교								1	-	4	2	13	12	20 (폐교15)
지원자수	72,800	41,756	40,341	45,207	39,555	29,714	24,014	22,927	18,446	13,924	11,450	10,370	8,274	8159
입학정원	5,600	5,825	5,825	5,825	5,795	5,765	4,909	4,571	4,484	4,261	3,809	3,169	2,724	2,566
입학자수	5,767	5,544	5,784	5,713	5,397	4,844	4,122	3,620	3,150	2,698	2,272	2,201	1,857	1,704
예비시험 합격자수								116	219	351	356	394	405	444
변호사시험 응시자수			2,091	4,607	6,261	7,392	8,163	8,765	8,387	7,653	8,664	8,016	6,899	5,967
변호사시험 합격자수			1,009	1,851	2,065	2,043	2,074	2,063	2,044	1,929	1,647	1,664	1,583	1,543
변호사시험 합격률			48.3%	40.2%	33.0%	27.6%	25.4%	23.5%	24.6%	25.8%	21.2%	21.6%	22.9%	25.8%
총 변호사수	20,224	21,185	22,021	23,119	25,041	26,930	28,789	30,485	32,088	33,624	35,045	36,415	37,680	38,821

※ 변호사시험 응시자수(예비시험 합격자수 포함)

협제도 체제의 변호사 배출 인원과 비교해 볼 때 충분히 달성되었다.

(5) 국민들은 양질의 변호사를 원하고 있고 엄격한 변호사시험 합격기준을 요구하고 있다.

한국법제연구원이 수행한 2019. 12. 30.자 ‘2019 ISSUE 관련 국민 의견조사’는 로스쿨 관련 법·제도의 개선 필요성을 의견조사 대상으로 선정, 조사하였는데, 법학전문대학원(로스쿨) 제도의 개선이 필요한지 묻는 질문에 대해 합계 59.5%가 ‘대체로 필요하다(42.7%)’, ‘매우 필요하다(16.8%)’고 응답하였고, 33.7%는 ‘보통이다’는 의견이었으며, 필요하지 않다는 의견은 ‘합계 6.8%’에 불과하였다.

또한 법전원 제도 개선이 필요하다는 응답자 2,643명을 대상으로 가장 필요한 제도 개선점(1순위)을 질문한 결과, 로스쿨 입학 기준 강화가 23.3%, 변호사시험 합격 기준 강화가 23.1%로 가장 높았으며, ‘실무능력 양성(16.0%)’, ‘교육 수준 강화(14.6%)’ 순으로 나타났다.

제도 개선점을 1순위부터 3순위까지 통합한 조사결과는 ‘변호사시험 기준 강화’가 63.8%, ‘실무능력 양성’이 60.0%, 교육수준 강화가 54.7%로 조사되었다.

〈그림 1. 로스쿨제도 개선점〉

(n=2,643, %, 중복응답)



이와 같은 한국법제연구원의 조사에 따르면, 국민 대다수는 변호사시험에 대한 합격 기준 강화와 함께 실력 향상을 기대하는 여론이 과반수를 차지하고 있고, 제도 개선이 선행되지 아니하는 합격자 수의 증가는 이러한 여론에 배치되는 것이다.

- (6) 변호사 시험 합격률과 관련하여, 낮은 합격률로 인하여 법학전문대학원 교육은 황폐화 되어 가고 있으며 모든 것이 수험위주로 진행된다고 하면서 그 책임을 합격률에 돌리고 있으나, 이는 법학전문대학원이 본연의 역할을 하지 못했기 때문이다. 합격률과 상관없이 변호사시험이 존재하는 한 법학전문대학원이 이를 무시하기는 어려울 것이고, 합격률이 높았던 초기에도 이미 특성화, 국제화 분야는 활성화되지 못한 상태였다. 이는 법학전문대학원 학생들이 기본법의 법학이론을 습득하는 데에도 시간이 부족하기 때문으로 보인다.

법학전문대학원은 낮은 합격률을 문제 삼으면서도 법령에 근거가 없는 결원보충제를 도입하여 응시생의 자연감소를 인위적으로 막고 있다.

원래 법학전문대학원의 정원 2,000명은 자퇴, 휴학 등의 사유로 인한 자연스러운 학생 수의 감소를 예상하여 정해진 숫자인데, 법학전문대학원들은 결원보충제를 도입하여 인위적으로 법학전문대학원의 학생 수 감소를 막고 있으며, 한시적으로 도입되어 유효 기간이 2016년이었던 결원보충제를 2020년도 입학전형까지 다시 연장시키고 있다.<sup>2)</sup>

법학전문대학원의 총 입학정원은 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제7조에 의거 일정한 절차와 요건을 갖추어 정하도록 되어 있는데, 시행령에서 결원보충제를 두어 입학정원을 실질적으로 변경하는 것은 위법의 소지가 크다.<sup>3)</sup> 또한 결원보충제는 법령의 근거 없이 사실상 입학정원을 증원하는 효과가 있고 이는 변호사시험의 응시자의 증

2) 결원보충제는 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제6조에 근거하여 전년도 1학년 입학생 중 결원을 차기년도 입학정원에 보충함으로써 법학전문대학원의 재정적 문제를 해소하기 위해 한시적으로 도입된 제도이다. 보고서의 현황에서 보다시피 결원보충제를 통하여 매년 100여명이 충원되다가 최근에는 그 숫자가 130여명으로 증가하고 있다.

3) 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제7조(법학전문대학원의 입학정원)

- ① 교육부장관은 국민에 대한 법률서비스의 원활한 제공 및 법조인의 수급상황 등 제반사정을 고려하여 법학전문대학원의 총 입학정원을 정한다. 이 경우 교육부장관은 총 입학정원을 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ② 교육부장관은 제1항에 따라 법학전문대학원의 총 입학정원을 정하는 때에는 법원행정처장, 법무부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장(이하 "대한변호사협회장"이라 한다), 「민법」 제32조 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 법무부장관의 허가를 받아 설립된 사단법인 한국법학교수회의 장(이하 "한국법학교수회장"이라 한다) 등은 교육부장관에게 의견을 제출할 수 있다.

가로 이어져 응시자 대비 변호사시험의 합격률이 낮아지게 되는 문제가 있으므로 조속히 폐지되어야 한다.

- (7) 위 발제자는 시골 마을에서도 합리적 비용으로 변호사를 쉽게 만날 수 있도록 설계한 것이 로스쿨이었다고 하지만 이는 법학전문대학원의 교수로서 장차 변호사가 될 학생들에 대한 무책임한 주장이다.

법학전문대학원 학생들은 4년의 대학 학부 졸업 후 3년의 교육과정을 거쳐야 하므로 상당한 학비와 기회비용을 감수하고 있는데, 시골 마을에서 일반 회사원보다도 못한 대우를 받아도 좋다는 주장에 대하여 대다수 학생들이 동의를 할지 의문이다.

변호사의 전문적이고 공익적인 지위에 비추어 변호사들이 최소한 생계를 걱정하지 않을 정도의 적절한 소득은 보장되도록 제도가 운영되어야 하는 것은 당연하다.

- (8) 위 발제자는 로스쿨 졸업생들 중 상당수는 변호사의 특권을 버리고 법률 송무직역이 아니지만 법률전문가의 능력을 요구하는 직역으로 진출해야 한다고 하나, 현재 변호사에게 어떤 특권이 있다는 것인지 위 발제자에게 반문하고 싶다.

로스쿨 졸업생들은 이미 송무직역이 아닌 사내변호사 등 다양한 분야로 진출하고 있는데, 지금은 이마저 포화상태여서 교체수요 이외의 신규수요는 나타나지 않고 있는 것이 현실이다.

- (9) 위 발제자는 로스쿨의 학생들은 ‘교육’을 통한 법조인 양성 체계에서 가장 중요한 수요자이며, 로스쿨의 교수들은 법조인 공급의 중심축이라고 하면서 설문조사를 하고 있으나, 로스쿨 학생들은 교육과 변호사 시험의 대상일 뿐 궁극적인 수요자는 국민이라고 할 것이고, 교수들은 학생 못지않은 이해당사자이다.

이해당사자들인 학생과 교수들을 상대로 변호사시험의 수준과 합격률 등에 대한 설문조사를 하는 것은 결코 정당화될 수 없다.

법학전문대학원과 변호사 시험에 대한 정확한 평가를 받으려면 설문조사의 대상자를

국민들과 법조인들로 했어야 마땅하다.

- (10) 위 발제자는 변호사시험의 완전 자격시험화의 전제로 교육의 질을 제고해야 하고, 그 방안 중의 하나로 법학전문대학원 교육과정의 표준화를 제안하고 있으나, 교육의 질을 제고하기 위한 제도적 장치가 미흡하고, 교육과정의 표준화 또한 달성하기 어려운 것이 현실이다.

자격시험으로 운용되는 의사의 경우 의대의 유급율은 대략 1년차 7~8%, 2년차 2~3% 대인데, 법학전문대학원의 경우 유급율이 1%대에 불과하고, 일부 법학전문대학원의 경우 필수과목조차도 1학년 성적을 P/F 또는 S(satisfactory)/U(unsatisfactory)로 매기는 등으로 엄격한 상대평가를 완화하는 경향이 있는데, 이와 같은 제도 운용으로는 교육의 질을 담보하기 어렵다.

또한 교육의 질이 유지되고 있는지에 관하여는 학습성과평가 등 외부기관의 평가가 반드시 필요한데, 법학전문대학원은 법학전문대학원 평가위원회가 마련한 학습성과위주 평가에 대하여 집단적으로 반발을 하여 정식 도입을 무산시킨바 있다.

그리고 교과과정의 평균화에 대해서는 교수들이 교수권 및 자율권을 주장하며 명시적으로 반대하고 있다.

#### 나. 변호사의 양적 공급 규제 : 문제점과 개선방안(김두얼 교수) 관련

- (1) 김두얼 교수는 법률산업 종사자들의 소득을 높은 수준으로 유지하기 위해 공급을 통제하고 인위적으로 가격을 상승시키는 것은 종사자들의 이득을 위해 소비자들의 후생을 저해하는 행위라고 하나, 이는 현실을 심하게 왜곡하는 것입니다.

변호사들의 소득을 높은 소득으로 유지하기 위해 공급을 통제한다는 위 발제자의 전제는 잘못되었다.

2017. 10. 박광은 의원이 발표한 자료에 의하면, 국세청에 소득 신고한 변호사 중 18.49%는 월 매출 200만원 이하로 나타나고 있어 변호사 업계의 위기는 심각한 단계에 이르렀다.<sup>4)</sup>

아래 표와 같이 2011년부터 2019년 사이 전문 자격사의 증가율을 보면, 변호사의 증가율이 타 전문자격사에 비하여 4배에서 9배에 이르고 있다. 이와 같은 사실에 비추어 보아도 변호사의 인위적 공급 통제라는 주장은 적절하지 않다.

연도	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
변리사	6,719	7,012	7,210	7,745	8,176	9,051	9,305	9,480	9,710 (44.5%)
법무사	6,120	6,196	6,256	6,346	6,516	6,653	6,759	6,846	6,965 (13.8%)
세무사	9,621	10,032	10,533	11,167	11,613	12,127	12,654	13,110	13,508 (40.4%)
관세사	1,419	1,464	1,510	1,752	1,842	1,867	1,887	1,951	1,982 (39.6%)
변호사	12,607	14,534	16,547	18,708	20,531	22,318	24,015	25,838	27,695명 (119.6%)

(2) 위 발제자는 「2020 법무부 용역보고서(안)」을 원용하여 연간 변호사 자격자를 1500명씩 추가로 배출하는 현 체제가 지속될 경우, 장기적으로 인구규모가 감소하고 GDP 성장률이 낮은 수준에 머물더라도 2050년까지도 우리나라의 변호사 수는 경제나 인구 규모를 고려하더라도 주요 선진국에 비해 크게 낮은 수준에 머물러 있게 된다고 하나, 위 법무부 용역보고서(안)에는 치명적인 오류가 있다.

- ① 윤경수 교수의 위 용역보고서는 매년 비변호사 법조인의 수가 135명씩 증가한다고 가정하고, 앞서 논의한 총법조인의 자연유지율을 99%로 가정한 후, 이러한 가정을 통해 선발규모별 변호사 및 법조인 수를 전망한 결과를 도출하고 있는데, 이는 가정에 있어서 반드시 고려해야 할 요소를 누락한 심각한 문제가 있을 뿐만 아니라 동등한 조건을 가정하고 비교를 해야 함에도 불구하고 우리나라의 경우에는 감소요인을 반영하여 법조인 수의 증가폭이 줄어들도록 산출하고 있는 반면 비교대상인 외국의 경우에는 현재의 증가추세를 그대로 유지한다는 가정을 하고 있어 구조적으로 시간이 갈수록 격차가 커지도록 산출하였다.
- ② 윤경수 교수는 변호사 수의 증가가 변호사 시험을 통해서만 증가하는 것으로 가정하고, 아래 도표와 같이 매년 300~400여명에 이르는 판사, 검사 등의 직에서 퇴직하여 변호사 개업을 하는 수를 누락하였다.

4) 대한변협신문 2018. 3. 19.자 「위기의 변호사업계, 해답은 어디에」 기사 참조.

〈판사, 검사 등 퇴직자의 변호사 개업 현황〉

연도	판 사	검 사	군법무관+공익법무관	합 계
2015	92	56	140	288
2016	126	51	154	331
2017	154	75	207	436
2018	164	62	232	458
2019	101	95	228	424

※ 대한변호사협회의 통계 자료임.

- ③ 그리고 총법조인의 자연유지율을 99%로 가정하고 있는데, 이 또한 아래의 〈표 IV-1〉(보고서 228쪽)에서 산출된 통계 자연유지율 수치 약 99.5%를 아무런 근거 없이 무시한 자의적이고, 비현실적인 가정이다.
- ④ 이와 같은 필수적인 가정의 누락과 변호사의 자연유지율의 의도적 축소는 결과적으로 변호사 수의 증가 규모를 낮추는 왜곡된 결과가 나타난다. 수치상으로도 매년 판사, 검사, 군법무관 등의 퇴직자인 변호사 수가 300~400명 증가하고, 자연유지율의 축소로 인하여 매년 170명에서 300명 정도의 변호사 수를 적게 산입했음을 고려하면 매년 470명에서 700명 정도의 변호사 수가 누락되었다.
- ⑤ 실증적으로 보더라도 〈표 IV-1〉상 2011년~2018년 변호사 수가 12,607명에서 25,838명으로 2배 이상 급증하였는데, 이들 신규 변호사들은 대부분 청년 변호사들로서 수십 년 후인 이들의 은퇴 시까지는 사망 등으로 인한 변호사 수가 감소할 여지가 없다.
- ⑥ 윤경수 교수는 〈표 S-1〉에 따르면, 개략적으로 입학정원대비 75% 선발(1,500명)의 경우 매년 1,040명에서 770명 정도, 입학정원대비 65% 선발(1,300명)의 경우 매년 840명에서 620명 정도, 입학정원대비 85% 선발(1,700명)의 경우 매년 1,240명에서 920명 정도 증가한 예측치를 제시하고 있으나, 이는 실제 늘어나고 있는 신규변호사 수에 비추어 볼 때 부정확하고 지나치게 과소한 예측치이다.
- ⑦ 변호사 시험 합격자 수가 1600여명, 사법연수원생이 117명 수료한 2018년 신규 변호사 수가 1,770명이란 점과 2019년 신규변호사 수가 1,859명<sup>5)</sup>이라는 점을 고려해 보면, 윤경수 교수의 변호사 수 예측치가 얼마나 과소하고 왜곡되어 책정되었는지를 알 수 있다.

5) 2019. 12. 31. 기준 대한변호사협회에 등록된 변호사 수는 총 27,695명임.

- ⑧ 윤경수 교수는 2020년의 변호사 수를 입학정원대비 75% 선발(1,500명)의 경우 27,917명, 입학정원대비 85% 선발(1,700명)의 경우 28,315명으로 각 예측하고 있는데, **2019년 실제 등록 변호사 수가 27,695명**이란 점에 비추어 보면 얼마나 잘못된 예측인지를 알 수 있다.
- ⑨ 공동연구자인 윤지웅 교수는 **2027년에는 우리나라의 인구 1만명당 법조인 수가 13명으로 12.7명인 프랑스를 추월**한다고 결론을 도출하고 있는데 반하여 윤경수 교수는 아래 2030년 우리나라의 인구 1만명당 법조인 수가 변호사 시험에서 1,500명의 합격자를 선발하는 경우에 8.74명에 불과하다는 잘못된 결론을 도출하고 있다.
- ⑩ 윤경수 교수는 의도적으로 일본의 현황에 대해서는 언급하지 않고 있다. 우리나라와 법체계와 법조 유사지역 등 법조인력제도가 유사한 일본과 비교해 보면, 2018년 기준 GDP 1억 달러당 법조인 수가 일본의 경우 0.88명인데 비해 우리나라의 경우 1.93명으로 일본의 약 2.2배에 이르고, 인구 1만 명당 법조인 수가 일본의 경우 3.52명인데 비해 우리나라의 경우 6.17명으로 일본의 약 1.7배에 이른다(용역보고서 54쪽 <표 1-5> 참조). 공동연구자인 윤지웅 교수의 결론에 의하면 2027년에는 인구 1만명당 법조인 수가 우리나라의 경우 13명으로 5명인 일본의 2.6배에 이른다.
- ⑪ 우리나라는 아래 도표와 같이 2011년부터 2018년까지의 기간 중 변호사 수의 증가율이 105%에 육박하여 이미 선진국의 증가율에 비하여 압도적으로 높다. 한편, 2019년의 등록변호사 수는 27,695명인데, 2019년까지의 변호사 수의 증가율은 무려 120%에 이른다.

〈주요 선진국 변호사 수 증가 추이〉

연 도	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년 (증가율)
미 국	1,225,452	1,245,205	1,268,011	1,281,432	1,300,705	1,315,561	1,335,963	1,338,678 (9.2%)
영 국	175,162	181,556	174,084	176,110	187,749	194,706	202,335	209,464 (19.6%)
프랑스	53,744	56,176	58,224	60,223	62,073	63,923	65,480	66,958 (24.6%)
독 일	155,679	158,426	160,880	162,695	163,540	163,772	164,393	165,855 (6.5%)
일 본	30,485	32,088	33,624	35,045	36,415	37,680	38,980	40,066 (31.4%)
한 국	12,607	14,534	16,547	18,708	20,531	22,318	24,015	<b>25,838 (104.9%)</b>

(출처 : 각국 변호사협회 및 통계)

### 3. 결 론

위와 같이 법학전문대학원 제도의 도입으로 인하여 변호사 수는 급격하게 증가하여 '교육을 통한 법조인 양성'의 목적은 충분히 달성되고 있다.

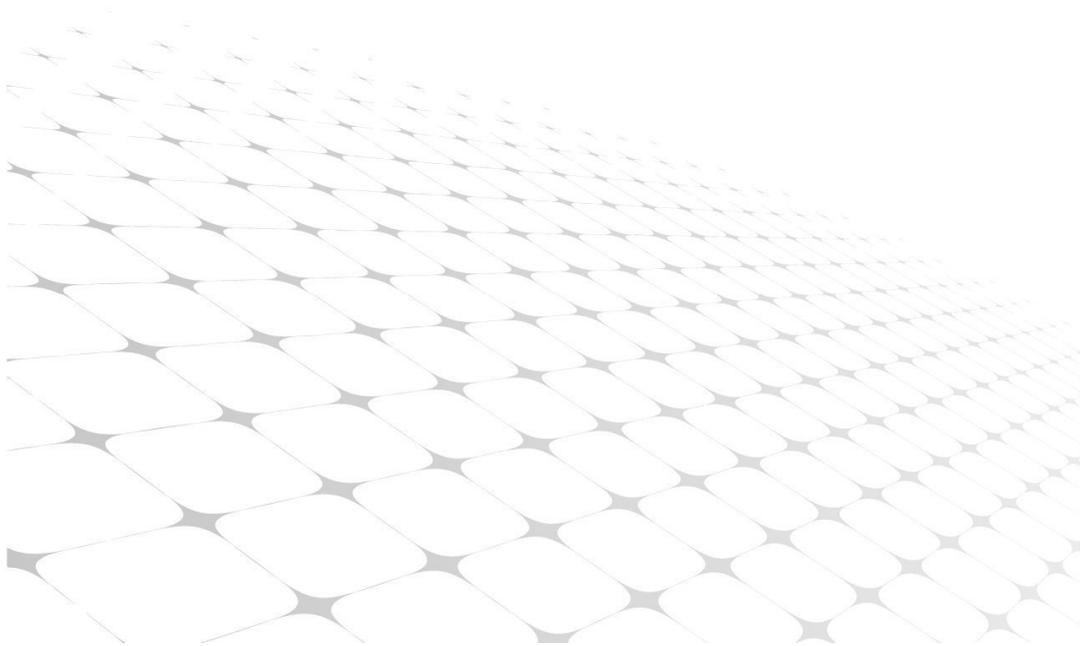
변호사시험의 완전 자격시험화를 위해서는 새로운 사회적 합의가 필요하다. 법학전문대학원의 통·폐합을 포함한 입학 정원의 조정, 엄격한 학사관리 및 교육과정의 정비, 외부 기관의 평가 등 전체적인 제도의 틀을 바꾸지 않은 상태에서 단지 변호사시험 합격자 수를 증가시키려는 변호사시험 자격시험화는 절대 동조할 수 없다.



---

# 토 론 문 5

임장혁 차장, 변호사 (중앙일보)





## 토론문 5 - 변호사 시험 완전 자격시험화와 함께 가야 할 것들

임장혁 차장, 변호사 (중앙일보)

### 1. 서론

법조인력 공급에 대한 양적 규제에서 벗어나 변호사 시험을 완전 자격시험화해야 한다는 주제 발표자들의 주장에 기본적으로 동의한다. 국가가 변호사 집단 전체를 ‘고소득 전문직’으로 보호해야 할 특별한 명분도 인정하기 어렵고, 변호사 수를 통제하는 것이 변호사 집단의 윤리성을 담보한다거나 법률 서비스의 질을 향상시킨다고 믿을 만한 근거도 없기 때문이다. 오히려 시장의 논리에 따른 무한 경쟁이 벌어지는 상황이 주는 긍정적 효과가 클 수도 있다. 수입료 인하 경쟁도 변호사 입장에서선 소득의 추락이거나 노동 환경의 악화일 수 있지만 국민들 입장에서선 법률 서비스 접근권의 향상일 수 있다. 또 고난도의 법률 기술이 요구되는 영역에선 질적 경쟁이나 새로운 시장 창출을 위한 도전이 촉발될 수도 있다. 그 과정에서 다양한 직역으로의 진출을 모색하는 변호사들도 늘어나게 될 것이라고 본다.

그러나 완전 자격시험화 주장은 자칫 잘못하면 어느 새 ‘기득권’으로 분류되고 있는 로스쿨 관계자들이나 발등에 불이 떨어진 재학생들의 이기심의 발로로 비취질 여지가 있다는 점을 간과해선 안 된다. 여론과 함께 가지 못하는 제도 개선은 성공하기 어렵고, 성공한다 해도 많은 유지비용이 발생할 수 있기 때문이다.

### 2. 로스쿨의 여론 환경

각종 여론조사에서 사법시험 폐지에 대해 비판적 여론이 높았다(한국갤럽 2016년 10월 조사 : 사법시험 폐지, '잘된 일' 18% vs '잘못된 일' 47%)다는 것은 주지의 사실이다. 사법시험 지지자들이 만들어 낸 ‘돈스쿨’ 프레임을 해소하지 못한 탓이 컸다. 법학전문대학원 교수 자녀가 부모가 재직하는 로스쿨에 입학하거나 교수 사회 내의 ‘품앗이 자녀 합격’으로 의심받을 만한 사례들에 대해 제대로 된 해명을 내놓지 못했던 것도 로스쿨의 부정적 이미지를 강화하는 요인으로 작용했다. 도입 10년을 넘긴 로스쿨은 이미 다수 국민이 비난하면서도 자신들의 자녀는 입학시키고 싶어하는 이율배반적 시선의 대상이 됐다. 일그러진 기득권의 이

미지에 근접했다는 의미다. 사법시험 출신들의 권위와 출세를 비난하면서도 내 자식만은 사시에 붙기를 바라던 과거와 크게 다를 것이 없다. 이같은 부정적 이미지가 “로스쿨의 도입 취지를 지키자”는 완전 자격시험화 주장이 담고 있는 토양이라는 점을 간과해선 안 된다. 집권 여당인 더불어민주당이 4.15 총선 10대 공약의 한 가지로 방통대 로스쿨 도입을 걸고 나온 것도 조국 사태 등을 계기로 최근 더욱 악화된 로스쿨의 입지를 반영하는 결과다.

‘화장실 갈 때와 나올 때 다른’ 변호사 집단의 변심은 자격시험화 주장을 법조계 내부에서 고립시키는 다른 성격의 여론 환경이다. 발제자들은 로스쿨 교수와 재학생들을 상대로 한 설문조사 결과를 완전 자격시험화의 근거로 앞세우지만 이는 ‘학내 여론’에 그칠 수 있다. 이미 시장 진입에 성공한 로스쿨 출신 변호사들에게서 “양적 규제가 불가피하다” “변호사 시험 합격률을 낮춰야 한다”고 푸념을 접하기란 어렵지 않다. 재학생의 적이 졸업생이 될 수도 있는 환경임을 직시해야 한다.

### 3. 예상되는 부작용과 오해

완전 자격시험화로 나아가기 위해선 그에 앞서 변호사시험 성적 공개 결정부터 철회되는 것이 순서일 것이다. 발제에 언급된 대로 완전 자격시험화라는 이상에 반하는 선행 결정이었기 때문이다. 정치적·사회적 압력과 여론에 맞서 변호사시험 성적 공개 철회와 완전 자격시험화로 나아가기 위해선 이같은 목표가 이뤄졌다고 가정할 때 발생할 것으로 예상되는 문제점들을 미리 짚어볼 필요가 있다.

가장 우려되는 지점은 교육의 질과 성과가 아닌 학벌(로스쿨의 이름)에 따른 서열화 문제다. 너무 짧은 기간이고 과도기적 상황이었기에 직접 비교가 어려운 측면이 있지만 실제로 변호사시험 합격률이 응시자 대비 70%를 상회했고 변호사 시험 성적이 공개되지 않았던 2회 변시까지의 상황을 반추해 보는 것은 의미있는 고찰이라고 본다.

학부 입시의 수직 서열화 현상은 초창기부터 로스쿨 입시에서 그대로 재연됐다. 이같은 서열은 곧 대형 로펌들이 주도하는 채용 시장에서 그대로 반영돼 왔다는 점은 입증할 수는 없지만 공지의 사실이다. 로펌들은 채용의 근거를 찾을 수가 없고, 로스쿨 내부의 학생 평가(학점)를 신뢰하기 어렵다는 이유 등을 들어 SKY 로스쿨 출신들을 입도선매했고 중위권 이하로 분류되는 로스쿨 재학생과 졸업생들은 특별한 백그라운드가 없다면 인턴쉽 기회도 찾기 어려운 상황이 초창기부터 펼쳐졌다. 수도권 중위 로스쿨에선 ‘반수’로 인한 결원이 끊임없이 발생하는 것은 현실을 체득한 학생들의 본능적 반응이다.

여전히 적잖은 로펌들이 학벌 위주 채용을 하고 있지만 변호사 시험 합격률 통제와 변시 성적 공개가 이같은 서열화로 인한 폐단을 일부 완충하는 효과를 냈다는 점도 부인할 수 없는 사실이다. '성적'에 대한 인증 없이는 채용 과정에서 본인의 실력을 입증할 마땅한 수단이 없어 좌절해야 했던 일부 졸업생들의 억울함을 풀어주는 효과는 있었기 때문이다. 완전 자격 시험화는 로스쿨 학벌이 직업 선택의 범위와 장래 기대소득으로 인과관계처럼 직결되는 구조를 강화시킬 위험성이 있다.

변시의 응시자 대비 합격률이 저하되면서 로스쿨 간에는 변시 합격률을 끌어올리기 경쟁이 벌어지고 있고, 일부 로스쿨에선 합격률 통제를 위해 졸업시험 강화하는 등의 방법으로 응시 기회를 제한하는 일도 벌어지고 있다. 로스쿨 관계자들은 학교별 변시 합격률이 또 다른 서열화의 잣대가 될 수 있음을 우려하지만 아무런 기준도 근거도 없이 학부 네임밸류에 따라 인식된 서열이 고착화되는 것보다는 나을 수 있다.

로스쿨간 맹목적 서열화로 인한 폐단이 변시 합격률 통제로 인한 폐단보다 크거나 작지 않다면 그만큼 완전 자격시험화 주장의 명분은 약화될 수 있다.

#### 4. 제안 : 로스쿨 평가의 투명화로 특성화 경쟁 붙여야

변시 완전 자격시험화의 명분을 되살리기 위한 초석은 로스쿨 평가제도 개선을 통해 마련돼야 한다는 게 본 토론자의 견해다. 현재 로스쿨은 대한변협 산하의 독립기구인 법학전문대학원 평가위원회의 5년 단위 인증 평가를 받고 있다. 평가결과는 위원회 홈페이지를 통해 공개한다지만 알 수 있는 정보는 고작 '어떤 어떤 항목에서 P를 받았다'는 정도가 전부다. 로스쿨을 준비하는 학생과 그 학부모, 로스쿨 출신들을 채용해야 하는 로펌과 기업 및 각종 공공기관 관계자의 입장에서 어떤 로스쿨이 자신들의 필요와 희망에 맞는 교육을 제공하고 있거나 제공할 의지와 개연성이 높은 학교인지 도무지 알 수 없다. 인증 평가의 항목이 어떻게 설계되는지, 어떤 자료를 바탕으로 어떤 과정을 거쳐 채점되는지는 더더욱 알 수 없게 돼 있다. 평가 관련 보도에서 알 수 있는 정보는 "이번에는 몇 개 대학 로스쿨이 개선권고를 받았다"는 정도의 결과뿐이다. 평가를 통해 제공되는 정보가 이 지경인 것은 처음부터 그랬을 뿐이지 변호사시험 합격률이 낮아졌기 때문에 생긴 일이 아니다.

평가가 로스쿨간 교육의 질 경쟁, 특성화 경쟁, 인프라 경쟁으로 나아갈 수 있는 근거가 될 수 있도록 실질적으로 개선돼야 한다. 정량화가 가능한 항목들은 정량화해 분야별 순위가 공개되어야 하고 정성 평가가 불가피한 항목들에 대한 선 평가기준과 평가 근거들이 세부적으

로 제시돼 공개돼야 한다. 그래야 로스쿨 밖의 이해당사자들에게 ‘시험 성적’과 ‘학부의 네임 벨류’가 아닌 뭔가 다른 판단의 근거를 제공할 수 있다.

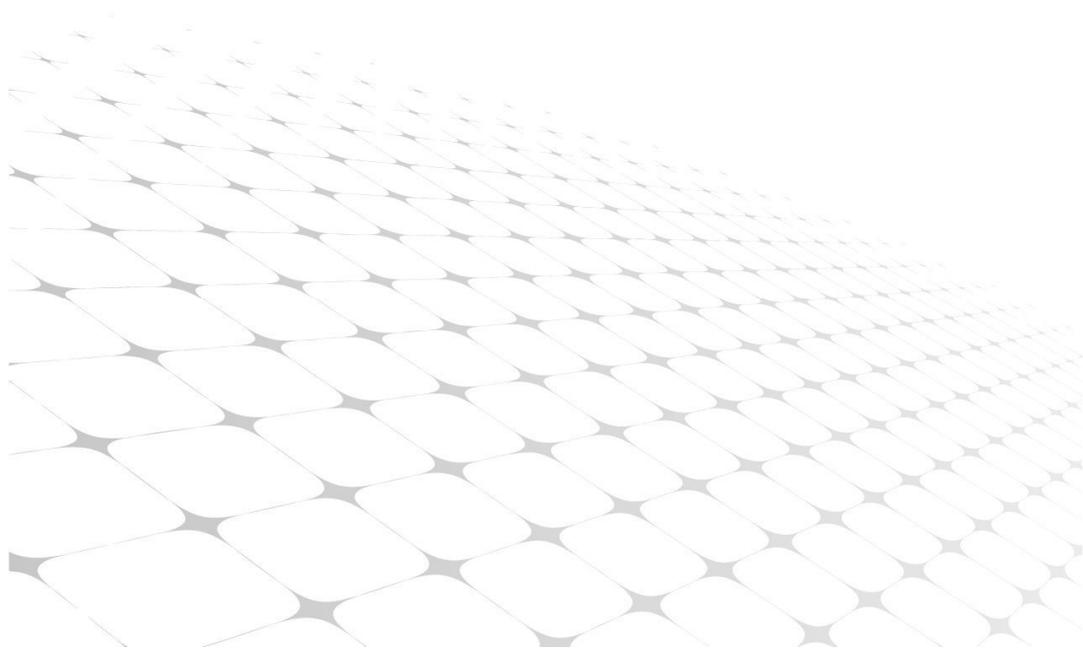
## 5. 맺는 글

로스쿨이 표방했던 교육의 특성화와 전문화가 지난 10년 간 영글어 왔다면 지금쯤 “A 로스쿨은 사이즈는 작지만 ‘세부분야’에선 톱”이라던가 “B 로스쿨은 지방에 있지만 정말로 의미 있는 수의 공익변호사를 배출했다”라는 등의 평판이 어느 정도 자리 잡았을지 모른다.

그동안 연구자들이 시인하는 바처럼 그동안 전문화, 특성화를 비롯한 로스쿨의 가치 지향들은 많이 퇴색돼 왔다. 하지만 그 모든 이유를 모두 변시 합격률 저하로 환원하는 것은 지나친 자기 위안이다. 로스쿨이 그동안 드러낸 문제들의 상당부분은 변시 합격률이 높았던 그 시절부터 존재한 것들이다. 형식적인 로스쿨 평가 외에도 요식적인 법조 윤리 교육, 유명무실한 진로 지도, 교육방법론 및 교재 개발의 정체, 입학사정의 불투명, 입학자원의 다원성 감소 등 많은 문제들의 제기돼 왔지만 어떤 로스쿨이 이런 문제를 속 시원하게 풀었다는 이야기를 들어본 적이 없다. 누적돼 온 문제들은 “수험 교육에 매달릴 수밖에 없는 환경 때문”에 풀기 어렵다고만 호소하는 것은 역설적으로 완전 자격시험화의 실현이라는 목표에서 갈수록 멀어지는 길이다. 앞서 언급했듯이 각종 여론지형에서 로스쿨은 고립되어 가고 있다. 단순히 홍보에 신경을 쓴다고 해결될 성격의 문제들이 아니다. 로스쿨 스스로 변하기 위한 몸부림이 선행돼야 제도 개선 논의 동력을 얻을 수 있을 거라고 본다. 그 출발점이 로스쿨 평가 체계의 개선이라고 생각한다.

---

**변호사시험 합격자 결정에 대한  
법전원협의회 건의서**





**법학전문대학원 교육 정상화를 위해서는  
변호사시험 적정 합격률이 보장되어야 합니다.**

〈 '20.3월, 법학전문대학원협의회〉

□ (변호사시험 합격 결정) 변호사시험법 제10조(시험의 합격 결정)에 의거, 법전문 도입 취지를 고려하여 시험의 합격자를 결정하도록 규정

- ※ 1) (제1회 변시합격자 발표('12.03.23)) 법전문 도입취지 및 자격시험 성격 고려하기로 함
- 2) (대법원 사법개혁위원회) 기존 사법시험을 자격시험인 변호사시험으로 전환하여 변호사 수 확대, 법전문 교육을 충실하게 이수할 경우 합격할 수 있는 시험 시행

□ (법무부 법조인 배출 통제) 법전문을 통한 법조인 양성제도 퇴색

- (법조인 양성기관 안착) 교육부 엄격한 설치인가 이행점검 실시, 대한변협 엄정한 평가인증 실시, 전국 25개 법전문 우수한 교육과정을 바탕으로 법조인 양성
- (교육부 이행점검과 대한변협 평가 인증 유명무실) 법무부가 법조인 배출 통제를 위한 선발시험으로 계속 시행시 법전문법에 의거, 법학교육위원회와 평가위원회가 유명무실하게 되며, 개별 법전문에 매년 재정 부담만 가중시키는 결과 초래

설치·입학·교육 ↓	교육부 법학교육 위원회	<엄격한 설치인가, 매년 이행점검 실시, 선발 확대> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 이행점검: 5개 영역, 13개 항목(법정 9개, 정책 4개)</li> <li>▪ 장학금 30%이상 지급, 등록금 의존율 55% 미만</li> <li>▪ 특별전형 5%↔7% 확대, 지역균형인재 10%, 20%이상 선발</li> </ul>
인증 평가 ↓	대한변협 법전문 평가위원회	<25개 법전문 평가인증, 법조인 양성 성공적 안착 총평> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 학생, 교원, 교육과정, 교육환경, 교육성과 5개 영역, 18개 항목, 159개 요소 엄정 평가</li> <li>▪ 법전문법 의거 자체평가 및 본평가 실시</li> </ul>
법조인 배출 ☒	법무부 변호사시험 관리위원회	<변시 선발시험 운영, 통제 / 변시낭인 양산> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 합격률 제1회 87.15%↔제8회 50.78% 급락 (입학대비 특별전형 33.6%, 지역인재 35.9% 불과)</li> <li>▪ 법전문 정부정책 분열, 양성제도 퇴색</li> </ul> <div style="text-align: right; color: red; font-weight: bold; border: 2px dashed red; padding: 5px; display: inline-block;">                     자격시험NO 법전문도입취지NO                 </div>

□ (정부의 정책적 목표달성 한계) 문재인 정부는 정책목표로써 입학기회 확대(특별전형 선발 5%↔7% 확대), 지역균형인재 선발(10~20%)을 의무화하도록 강제하고 있음. 취약계층 학생들에게 입학기회만 줄 뿐 실질적으로는 합격률을 통제하고 있어, 정부의 당초 취지가 퇴색되고 있음.

□ (변호사시험 합격률 급락) 교육의 황폐화 가속, 교육을 통한 법조인 양성

도입취지 몰각, 법전원 교육 파행 야기, “제1회 합격률 87.15% ⇨ 제8회 50.78%로 급락

교육이 아닌 시험에 의한 선발제도로 전락	<ul style="list-style-type: none"> <li>법전원 교육, 변호사시험, 실무연수를 유기적으로 연계하는 ‘교육’ 을 통한 법조인 양성이라는 도입취지 붕괴</li> </ul>
로스쿨의 변호사시험 학원화 경향	<ul style="list-style-type: none"> <li>변호사시험 과목만 수강, 특성화과목과 전문선택과목의 폐강 속출, 법전원 교육의 부실화 가속</li> <li>→ 수험법학 위주의 변호사시험에 매몰</li> </ul>
국제경쟁력 및 직업윤리 갖춘 법조인 양성 목적 퇴색	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 직역과 법률시장 개방에 맞춰 국제 무대에서 활동할 법률전문가 양성이 어려움</li> <li>법전원은 창의적·전문적인 리결마인드의 함양보다는 수험 적합적 교육에 치중</li> </ul>

[참고1] 합격률 통계 분석

- (초시 응시 합격률) 1회: 87.15% / 7회: 69.80% / 8회: 69.63% (1회 대비 17.52% 하락)
- (합격자 수) 1회: 1,451명 / 7회: 1,599명 / 8회: 1,691명 (전차 대비 92명 증가)
- (응시자 수) 6회: 3,110명 / 7회: 3,240명 / 8회: 3,330명 / 9회: 3,316명 (전차 대비 14명 감소)

[참고2] 언론사 기사자료

- 로스쿨 재학생 5번째 자살, 무엇이 이들을 죽음으로 내몰았나(‘19.11.07, 법률방송)  
(매년 낮아지는 ‘변호사시험 합격률’, 거기 따른 과잉 경쟁이 이유)
- [로스쿨 10년] 변시낭인 속출, 왜? (‘19.03.22, MBC뉴스)  
(5년 5회 응시제한, 로스쿨 변호사시험 합격에만 매달리는 ‘고시학원’으로 변질)  
※ (오탈자) 1기 156명, 2기 208명, 3기 179명, 4기 135명, 총 678명

□ 변호사시험 적정 합격률 보장, 법조인력 증원의 필요성

- 대국민 법률서비스 질적 향상과 양적 확대로 사법개혁 추진 목적 달성
  - 법률자문 및 비소송 분야가 법률시장 성장 주도(매출규모 매년 5~7% 성장)
  - (인구 1만명당 변호사수) 미국 40.85명, 영국 31.20명, 독일 19.95명, 한국 6.20명에 불과
- 법률시장 개방에 대처하며 세계적인 경쟁력과 다양성을 갖춘 법조인 양성
  - ‘18년 법률서비스 5억8530만 달러 적자, ‘19년 한국 M&A시장 상위 20개 로펌 중 외국계 11개
  - 법전원 교육 정상화, 특성화 분야 강화를 통해 글로벌 경쟁력을 갖춘 법조인 양성 필요
- 법전원생 변호사시험 합격에 대한 예측가능성 제고, 창의적이고 우수한 법조인력 양성을 위한 기반조성 가능
  - 법전원생 변시과목 외 전문분야, 새로운 업종진출 모색 가능, 교육 정상화 실현  
송무 변호사 몰림 현상 완화, 다양한 직역 진출 가능
  - (법전원 졸업생 취업현황) 2017년 90.0%, 2018년 94.1%, 2019년 94.6%

“법전원 설립 취지, 법조인력 수급상황을 고려할 때 변호사시험 합격률은 응시자 대비 60% 이상(붙임①참조) 보장되어야 합니다.”

[붙임①]

**변호사시험 응시자 대비 60~80% 합격시 추이**

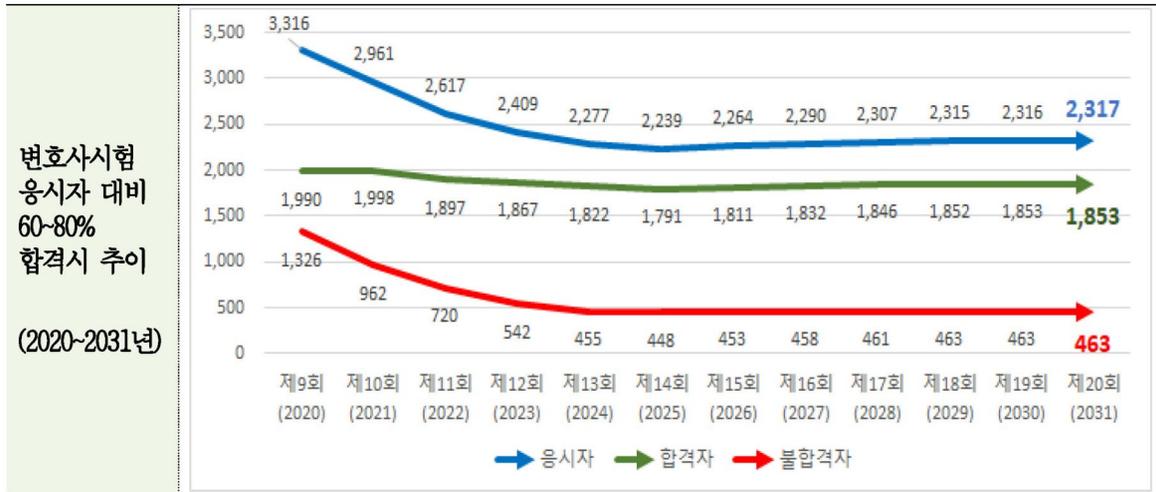
□ 변호사시험 응시자 대비 합격률 60~80% 합격시 추이 할 때

2030년(19회)부터 응시자 2,316명, 합격자 1,853명, 합격률 80% 동일 유지

(단위:명, %)

구분	2019 (8회)	2020 (9회)	2021 (10회)	2022 (11회)	2023 (12회)	2024 (13회)	2025 (14회)	2026 (15회)	2027 (16회)	2028 (17회)	2029 (18회)	2030 (19회)	2031 (20회)
응시자	3,330	<b>3,316</b>	2,961	2,617	2,409	2,277	2,239	2,264	2,290	2,307	2,315	<b>2,316</b>	<b>2,316</b>
합격자	1,691	<b>1,990</b>	1,998	1,897	1,867	1,822	1,791	1,811	1,832	1,846	1,852	<b>1,853</b>	<b>1,853</b>
불합격자	1,639	<b>1,326</b>	962	720	542	455	448	453	458	461	463	<b>463</b>	<b>463</b>
합격율	50.78	<b>60.00</b>	67.50	72.50	77.50	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00	80.00

※ (합격률) `20년 60.0%, `21년 67.5%, `22년 72.5%, `23년 77.5%, `24년부터 80%



[참고] 기준값(추정)

① 합격률												
구분	2020년(제9회)	2021년(제10회)	2022년(제11회)	2023년(제12회)	2024년(제13회)							
합격률	60.0%	67.5%	72.5%	77.5%	80.0%							
② 졸업생수 : 1,873명 (8년 석사학위 취득자 누적 14,985명 기준, 평균 1,873명)												
③ 응시제한 대상자(오탈자) : 평균 합격율 1% 증가시 오탈자 전년대비 8.23명 감소												
연도	기준값		추정									
	2016	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
평균합격율 (5개년, %)	69.25	53.58	53.56	55.82	60.03	65.66	71.50	75.50	78.00	79.50	80.00	80.00
오탈자(명)	108	237	239	219	184	138	90	57	36	24	20	20
※ 1) 연도별 합격률 적용 2) 응시제한 대상자 참고자료 : 법무부 적정 변호사 공급규모에 관한 연구보고서 초안(20.3월) 응시제한 대상자 현황(2016~2019년)												
④ 응시자수 : (졸업생수)+(전년도 불합격자수)-(전년도 응시제한 대상자)												

[붙임②]

**변호사시험 합격자 결정 관련 고려사항**

**1 법조인 배출 현황 (2009~2019)**

□ 법조인 배출 현황 (2009~2019년) “목표 미달”

○ 2009년 법전원 도입 당시 법조인력 수급전망 2009~2019년 총 22,696명 배출 전망,  
동일기간 現 동기간 법조인력 19,532명 배출 (※3,164명(13.9%) 부족)

(단위: 명)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
사 법 연수원	980 (100%)	978 (100%)	970 (100%)	1,030 (41.5%)	826 (34.9%)	786 (33.6%)	509 (24.5%)	356 (18.4%)	234 (12.8%)	171 (9.7%)	117 (6.5%)	6,957 (35.6%)
변 호 사 시 험	0	0	0	1,451 (58.5%)	1,538 (65.1%)	1,550 (66.4%)	1,565 (75.5%)	1,581 (81.6%)	1,600 (87.2%)	1,599 (90.3%)	1,691 (93.5%)	12,575 (64.4%)
합 계	980	978	970	2,481	2,364	2,336	2,074	1,937	1,834	1,770	1,808	19,532

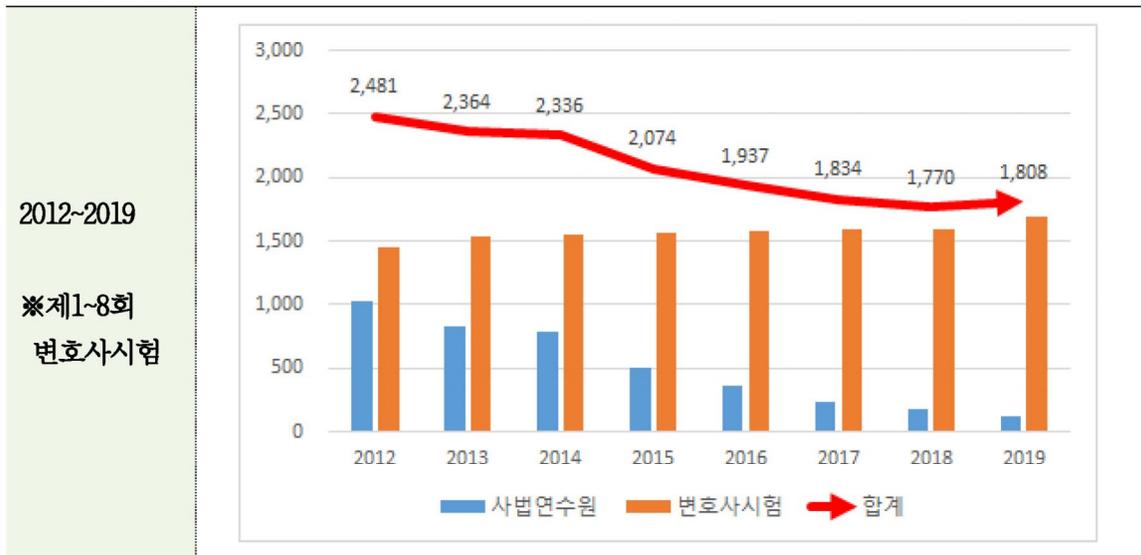
※ 1) (2012년) 2,481명 배출 대비 (2019년) 1,808명 배출(673명(27.1%) 감소)

2) 2020년도 사법연수원 수료생 68명(전년대비 49명 감소)

[참고] 2012~2019년 법조인 배출현황 (제1~8회 변호사시험)

(단위: 명)

연 도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
사 법 연 수 원	1,030 (41.5%)	826 (34.9%)	786 (33.6%)	509 (24.5%)	356 (18.4%)	234 (12.8%)	171 (9.7%)	117 (6.5%)	4,029 (24.3%)
변 호 사 시 험	1,451 (58.5%)	1,538 (65.1%)	1,550 (66.4%)	1,565 (75.5%)	1,581 (81.6%)	1,600 (87.2%)	1,599 (90.3%)	1,691 (93.5%)	12,575 (75.7%)
합 계	2,481	2,364	2,336	2,074	1,937	1,834	1,770	1,808	16,604
전년대비증감	-	-117	-28	-262	-137	-103	-64	38	-673



**2 변호사시험 현황 (응시자, 합격자, 합격률 등)**

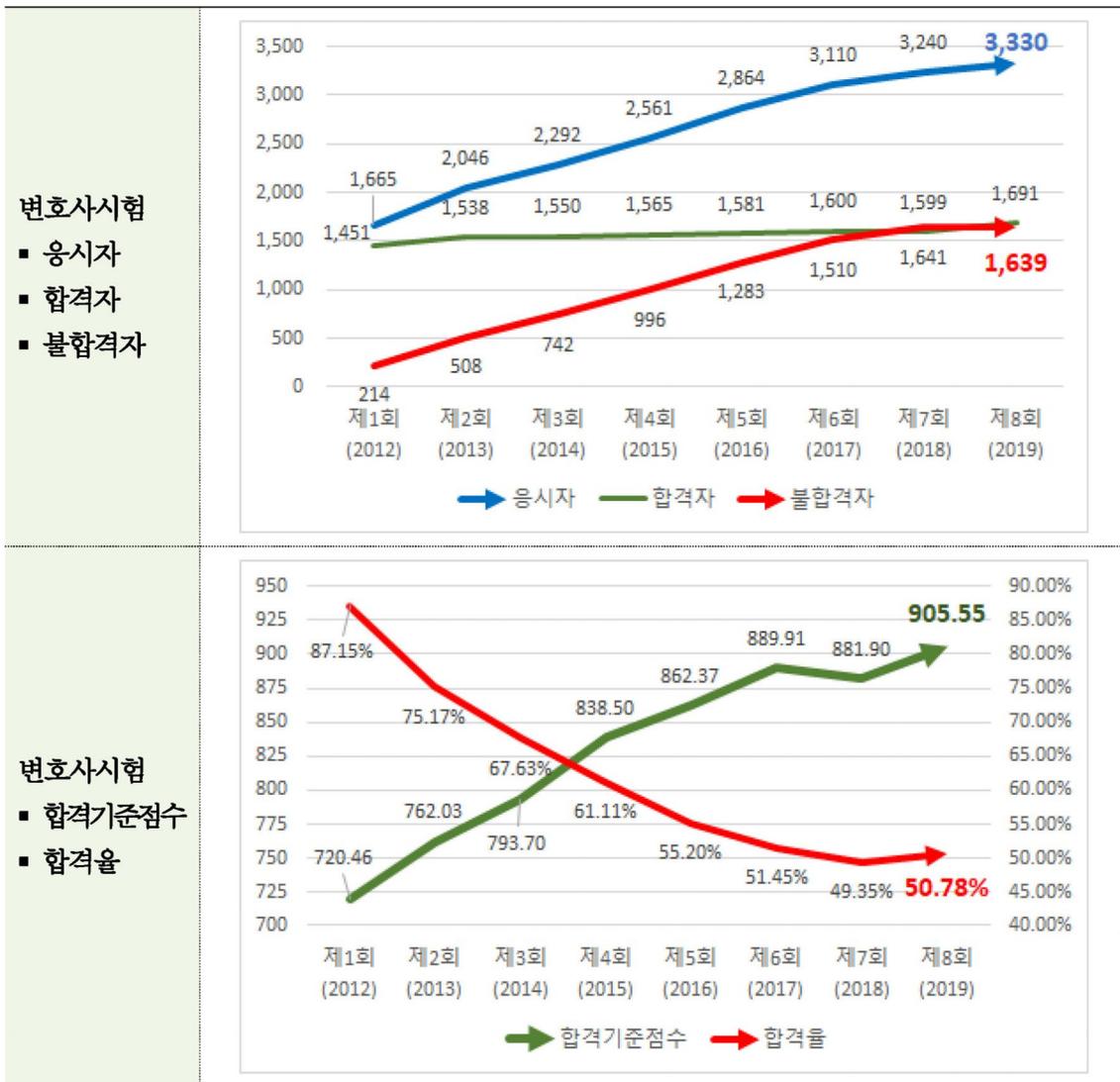
□ 1회~3회까지는 교육정상화 취지에 부합하였으나, 4회부터는 비정상적으로 운영됨.

- 불합격자 대폭 증가: 제1회 214명 ⇨ 제8회 1,639명, **1,425명(7.7배) 증가**
- 합격기준 점수 대폭 상승: 제1회 720.46점 ⇨ 제8회 905.55점, **185.09점 상승**

(단위:명)

구분	제1회 (2012)	제2회 (2013)	제3회 (2014)	제4회 (2015)	제5회 (2016)	제6회 (2017)	제7회 (2018)	제8회 (2019)
응시자	1,665	2,046	2,292	2,561	2,864	3,110	3,240	3,330
합격자 (합격율)	1,451 (87.15%)	1,538 (75.17%)	1,550 (67.63%)	1,565 (61.11%)	1,581 (55.20%)	1,600 (51.45%)	1,599 (49.35%)	1,691 (50.78%)
불합격자	214	508	742	996	1,283	1,510	1,641	1,639
합격기준점수	720.46	762.03	793.70	838.50	862.37	889.91	881.90	905.55

※ 제5회(2016년) 변시 응시자대비 합격률이 60% 아래로 떨어지면서 로스쿨의 위기가 본격적으로 시작됨



### 3 법전원 석사학위 취득자 현황

□ 법전원 1~5기 석사학위 취득자 현황 (법무부 석사학위취득자(누적) 발표자료) (단위: 명, %)

입학기수	1기	2기	3기	4기	5기	평균
실제 입학인원	2,000	2,104	2,092	2,092	2,099	2,077
석사학위 취득자	인원 1,835 비율 91.75%	인원 1,961 비율 93.20%	인원 1,954 비율 93.40%	인원 1,947 비율 93.07%	인원 1,977 비율 94.19%	인원 1,935 비율 93.14%
석사학위 미취득자	인원 165 비율 8.25%	인원 143 비율 6.80%	인원 138 비율 6.60%	인원 145 비율 6.93%	인원 122 비율 5.81%	인원 143 비율 6.86%

※ (25개 법전원 당해연도 석사학위 취득자 현황)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	평균
석사학위 취득자(명)	1,906	1,953	1,973	1,919	1,887	1,903	1,924

### □ 변호사시험 초시 응시자 합격 현황

① 학위취득 연도 기준, 당해연도 응시를 초시로 구분

- 초시 응시자의 합격자 2012년 1,451명→2014년 1,395명, 56명 감소
- 합격률 2012년 87.15%→2014년 76.82%, 10.33% 감소

(단위: 명, %)

구 분	2012년 (제1회)	2013년 (제2회)	2014년 (제3회)	평균 (2013~2014)		
실제 입학인원	2,000	2,104	2,092	2,098		
초시 응시자	총인원		1,665	1,829	1,816	1,823
	합격자	인원	1,451	1,477	1,395	1,436
		비율	87.15%	80.75%	76.82%	78.79%
	불합격자	인원	214	352	421	387
비율		12.85%	19.25%	23.18%	21.21%	
실제 입학인원 대비 초시 응시자 비율	83.25%	86.93%	86.81%	86.87%		

② 입학 후 3년 만에 바로 응시한 경우를 초시로 구분

- 초시 응시자의 합격자 2015년 1,222명→2019년 1,112명, 110명 감소
- 합격률 2015년 74.74%→2019년 69.63%, 5.11% 감소

(단위: 명, %)

구 분	2015년 (제4회)	2016년 (제5회)	2017년 (제6회)	2018년 (제7회)	2019년 (제8회)		
실제 입학인원	2,092	2,099	2,072	2,084	2,117		
초시 응시자	총인원		1,635	1,666	1,632	1,616	1,597
	합격자	인원	1,222	1,212	1,186	1,128	1,112
		비율	74.74%	72.75%	72.67%	69.80%	69.63%
	불합격자	인원	413	454	446	488	485
비율		25.26%	27.25%	27.33%	30.20%	30.37%	
실제 입학인원 대비 초시 응시자 비율	78.15%	79.37%	78.76%	77.54%	75.44%		

**4** 법전문 특별전형 및 지역균형인재 변시 합격률 현황

□ 특별전형 입학생 변시 합격률

- (전체) 8기 특별전형 입학인원 대비 **합격률 33.6%에 불과**
- (수도권vs지방권) 수도권 46.6% vs 지방권 18.8%, **합격률 27.8% 차이**

(단위:명, %)

구분	수도권		지방권		전체	
	7기	8기	7기	8기	7기	8기
입학인원	67	73	66	64	133	137
합격자	39	34	19	12	58	46
합격률	58.2%	46.6%	28.8%	18.8%	43.6%	33.6%

※ 특별전형 5%↔7% 확대 선발

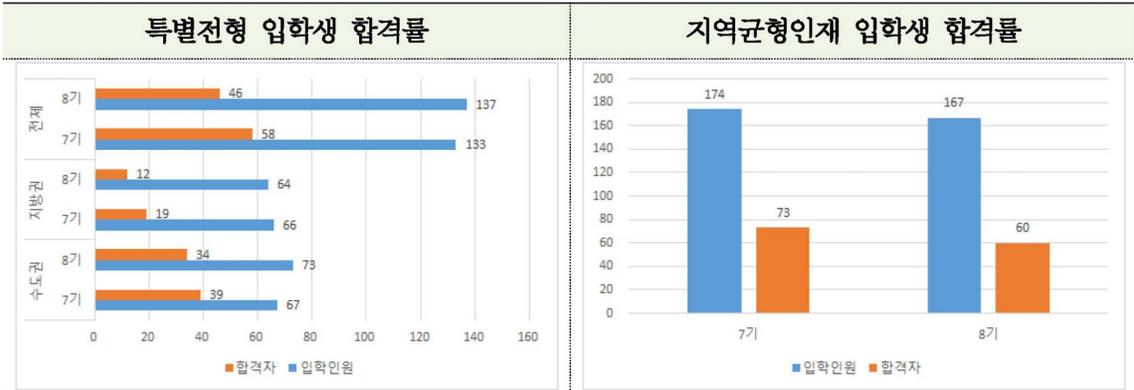
□ 지역균형인재 입학생 변시 합격률

- (합격률) 8기 지역균형인재 입학인원 대비 **합격률 35.9% 불과**

(단위:명, %)

7기			8기		
입학인원	합격자	합격률	입학인원	합격자	합격률
174	73	42.0%	167	60	35.9%

※ 지역균형인재 입학정원의 10%, 20% 이상 선발



**5** 법전문 졸업생 취업현황 (2017~2019)

□ 법전문 졸업생의 취업률 평균 “92% 이상 취업”

- 변호사시험 합격자, 취업에 문제 없으며 다양한 직역에서 활동

(단위: 명)

구분	2017년(6기)	2018년(7기)	2019년(8기)	평균
취업대상자	1,396	1,360	1,428	1,395
취업자	1,256	1,280	1,351	1,296
취업률	90.0%	94.1%	94.6%	92.9%

**6** 법전원의 단계별 법조인 양성

- 많은 법조인 희망자 가운데 우수한 학생만 선발
- 치열한 경쟁과 다단계의 검증을 통해 법조역량을 갖춘 자만 변호사시험에 응시
- 높은 취업률에도 불구하고 합리적 이유없이 변시 선발시험 운영, 법조인 배출 통제

〈법학적성시험 접수인원 및 입학정원 대비 경쟁률 추이〉

