

로스쿨 도입 취지 구현을 위한 변호사시험 개선방안 모색

일 시 | 2019년 7월 15일(월), 오전 10시

장 소 | 국회의원회관 제8간담회실

주 최 | 더불어민주당 이상민 국회의원
경제정의실천시민연합
민주사회를 위한 변호사모임

[로스쿨 도입 취지 구현을 위한
변호사시험 개선방안 모색 토론회]

로스쿨 도입 10년, 변호사시험을 논하다!

일시 : 2019년 7월 15일 (월) 오전 10시

장소 : 국회의원회관 제8간담회의실

인사말

이상민 국회의원

윤순철 / 경실련 사무총장

송상교 / 민변 사무총장

좌장

박선아 / 경실련 시민입법위원장

발제

현행 변호사시험 제도의 문제점과 개선방안(오현정 / 민변)

토론

변호사시험 자격시험화를 위한 개선방안 (한상희 /참여연대)

5년 내 5회 응시제한의 문제점과 개선방안(박한희 / 민변)

변호사 공익성 실현을 위한 변호사시험 개선방안(백혜원 / 경실련)

공동주최
더불어민주당
이상민 국회의원

 경실련

 MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

[토론회 진행]

09:30~10:00	접수 및 등록
10:00~10:10	인 사 말 국회의원 이상민
	인 사 말 경제정의실천시민연합 사무총장 윤순철
	인 사 말 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장 송상교
좌 장	박선아 교수 (경제정의실천시민연합 시민입법위원장)
발 제	
10:10-10:30	현행 변호사시험 제도의 문제점과 개선을 위한 기본 방향 오현정 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)
토 론	
10:30-11:15	변호사시험 자격시험화를 위한 개선방안 한상희 교수 (참여연대)
	5년 내 5회 응시제한의 문제점과 개선방안 박한희 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)
	변호사의 사회적 역할/공익성 실현을 위한 변호사시험 개선방안 백혜원 변호사 (경제정의실천시민연합)
11:15-12:00	종합토론 발표자 및 청중 토론

[목 차]

인 사 말 | 국회의원 이상민 05

발 제

- 현행 변호사시험 제도의 문제점과 개선을 위한 기본 방향
| 오현정 변호사(민주사회를 위한 변호사모임) 07

토 론

- 변호사시험 자격시험화를 위한 개선방안
| 한상희 교수(참여연대) 21

- 5년 내 5회 응시제한의 문제점과 개선방안
| 박한희 변호사(민주사회를 위한 변호사모임) 33

- 변호사의 사회적 역할/공익성 실현을 위한 변호사시험 개선방안
| 백혜원 변호사(경제정의실천시민연합) 40

로스쿨 도입 10년 변호사 시험을 논하다

더불어민주당 이상민 국회의원

안녕하십니까

더불어민주당 과학기술특별위원회 및 정보통신특별위원회 위원장 이상민입니다.

오늘 로스쿨 도입 10년, 변호사 시험을 논하다 토론회에 와주신 모든 분들을 환영합니다. 행사를 함께 준비해주신 경제정의실천시민연합과 민주사회를 위한 변호사 모임 실무자 여러분들께도 감사인사 드립니다.

로스쿨은 사법시험의 폐단을 해소하고 다양한 분야의 전문가를 시험을 통한 선발이 아닌 교육을 통해 법조인으로 양성한다는 취지로 지난 2009년 도입돼 시행 10년차가 되었습니다. 도입 10년차가 된 지금, 도입 당시부터 제기된 로스쿨에 대한 우려와 문제점을 점검하고 어떻게 개선할 수 있을지 모색해보는 자리를 갖는 것은 시의적절하다고 할 것입니다.

로스쿨 시험은 자격시험을 전제로 설계됐고 합격자수를 통제하는 정원제 선발시험 형태로 운영되면서 로스쿨 교육이 파행되고, 변호사시험 5년간 5회 응시제한으로 고시낭인이 아닌 변시낭인을 배출하고 있습니다.

이러한 배경 때문에 로스쿨 입학생 현황을 살펴보면, 2019학년도 법학전문대학원 입학자가 71%가 28세이하이며, 90%이상이 28세이하로만 입학한 학교도 서울대, 중앙대, 고려대, 한양대, 연세대 등 6곳이나 됐

습니다. 또 입학생 절반이 스카이라고 하는 서울대, 연고대 출신이었고 5명중 4명이 서울에 있는 대학 출신으로 조사됐습니다. 다양한 분야의 전문 법조인을 만들자는 취지가 무색하게 입학생들의 전공계열을 보면, 사회·상경·법학·인문계역이 81%에 달합니다. 입학생 연령으로 보나, 전공으로 보나 다양한 경험을 한 전문가가 입학하는 구조가 아닌 것입니다. 로스쿨 제도 도입 10년차에 든 지금 이러한 현상이 왜 생겼고 어떻게 개선해야할 것인지 한번 고민을 해보아야 할 것입니다. 모쪼록 오늘 토론회를 통해 많은 개선방안이 도출되길 바랍니다.

오늘 좌장을 맡아주시는 경실련 박선아 시민입법위원장님과 발제를 맡아주시는 오현정 민변 변호사님과 함께 토론을 나서주신 참여연대 한상희 교수, 민변 박한희 변호사, 경실련 백혜원 변호사님도 감사인사드립니다.

다시 한 번 이번 토론회에서 그간 논의된 로스쿨과 변호사 자격시험의 개선방안 정책이 심도 있게 논의되길 기대합니다. 참석해주신 여러분의 목소리를 귀담아 들겠습니다. 이 자리에 참석해주신 모든 분들의 가정에 행복이 가득하길 바랍니다. 감사합니다.

2019.07

국회의원 이상민

현행 변호사시험 제도의 문제점과 개선을 위한 기본 방향

오현정 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

현행 변호사시험 제도의 문제점과 개선을 위한 기본 방향

오 현 정(민주사회를 위한 변호사모임)

1. 들어가며

- 로스쿨 도입은 참여정부 사법개혁의 일환으로 추진되었고, 어느 것 하나 쉽지 않았던 개혁의 과정을 진전시킨 것은 시민사회의 목소리였음. 시민사회는 로스쿨 도입으로 인하여 사법시험에 의한 변호사 정원제 및 사법연수원의 기수 문화, 고시 낭인 문제, 시험지상주의, 법조인 다양성 감소, 법학 교육의 황폐화 등 폐단을 해소하고, 교육의 내실화와 개선, 변호사 수의 증대를 통해 국민의 법률 서비스를 개선하며, 병행될 수밖에 없는 판·검사 선발방식 변화를 통한 법조일원화 등 긍정적인 변화를 기대하였고, 제도 도입과정에서 특히 정원 문제를 둘러싼 기성 법조인들의 직역 이기주의적 행태를 경계하고 비판하여 왔음.
- 우여곡절 끝에 입학 정원은 전국 2,000명으로 통제하고, 합격자 결정 방식은 ‘로스쿨 도입 취지를 고려하여’ 법무부장관이 한다는 포괄적인 규정만을 둔 채 도입된 로스쿨 제도의 지난 10년간 운영 과정에서는 여러 측면에서 명암(明暗)이 있었음. 그 중에서도 교육과 제도 운영 전반에 가장 큰 영향을 미치고, 로스쿨 제도의 당사자인 학생과 학교가 우선 순위 과제로 손꼽는 것은 “변호사 시험”의 문제임.
- 법무부가 제1회 변호사시험 합격자 결정 기준을 “입학정원(2,000명)의 75%(1,500명) 이상”으로 정한 뒤 매년 사실상 1,500명대의 인원만을 합격자로

결정하면서 합격률이 50%미만까지 추락했고, 변호사시험 응시기회를 소진하여 더 이상 시험을 볼 수 없는 사람의 수 또한 최소 678명으로 증가되었으며, 학생들이 미래에 대한 불안으로 변호사시험 준비에만 과도하게 몰입함으로써 특성화 교육 등 로스쿨 교육이 황폐화되어가고 있고, 학교별 합격률 공개로 인하여 각 로스쿨들이 다양한 잠재력보다는 ‘시험 합격 가능성이 높은’ 사람 위주로 학생을 선발하게 됨으로써 다양성이 후퇴하고 있다는 지적이 이어지고 있으며, 학교와 학생, 시민사회는 로스쿨 제도 도입 취지를 구현하기 위해서는 다른 무엇보다도 변호사시험의 자격시험화가 시급하게 선행되어야 한다고 목소리를 높이고 있는 상황임.

- 2019. 4. 26. 발표된 제8회 변호사시험 합격자수는 예년에 비해 92명이 증가한 1691명(응시자 대비 약 50.7%)에 그쳤고, 합격률의 소폭 상승에도 불구하고 합격점은 905.55점으로 예년에 비해 상승하였음. 법무부는 장기적으로 가장 적합한 합격자 결정 기준이 무엇인지에 관하여 연구·검토하기 위해 ‘변호사시험 관리위원회 소위원회’를 두어 올해 8월까지 활동하기로 했으나, 해당 위원회에서 로스쿨 주무부처인 교육부가 참여하지 못하는 등, 소위원회의 활동방향에도 의문이 제기되는 상황임.
- 한편, 이른바 ‘오탈 제도’를 정한 변호사시험법의 경우, 직업의 자유를 지나치게 침해한다는 점, 입법 당시 변호사시험을 자격시험으로 운영한다는 전제 하에 입법되었으나 이후의 시험 운영이 선발시험 형태로 운영되어 부당하다는 점, 5년 5회를 초과하여 더 이상 변호사시험에 응시할 수 있는 사람의 증가로 인한 개정에 관한 논의가 활성화되었고, 임신·출산을 예외사유로 확대하는 법률안이 논의중임.
- 이에 소위원회의 활동이 끝나는 8월 이전에 시민사회의 관점에서 변호사시험이 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 대해 의견을 제시할 필요가 있음.

2. 로스쿨 제도 도입 경위와 개혁적 취지

- 법학전문대학원 제도는 1995년 이래 기존 사법시험에 의한 법조인 선발제도에 대한 가장 유력한 대안으로서 제시되어 왔으며, 특히 변호사의 대량증원을 요구하는 시민사회단체, 대학교수, 교육인적자원부 등이 법학전문대학원 제도의 도

입을 촉구해왔음.¹⁾

○ 법학전문대학원 제도는 참여정부의 사법개혁 과정에서 비로소 구체적인 논의를 거쳐 도입되었음.

- 대법원 산하 사법개혁위원회(이하 ‘사개위’)는 2004년 법조인 양성 및 선발 개선방안으로 사법대학원 또는 국립법학교육원 방안, 현행 사법시험 개선 방안, 법학전문대학원 방안 등을 검토하였는데, 사개위는 2004. 10. 4. 개최된 제 21차 회의에서 법조인 선발 및 양성제도 개선방안을 법학전문대학원 도입방안으로 결정하는 단일의견을 채택함.²⁾³⁾

- 대통령 직속 사법개혁추진위원회(이하 ‘사개추위’)는 사개위의 건의에 따라 현행 안과 같은 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안을 의결하였으나, 당시 변호사를 겸직하는 한나라당 소속 국회의원들이 강하게 반대하면서 법률안 통과에 난항을 겪음.⁴⁾

- 그러나 결국 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률이 2007. 7. 27. 제정되면서 법학전문대학원 제도의 도입이 확정되었고, 변호사시험법도 2009. 5. 28. 제정되어 법학전문대학원 제도는 우리 사회의 법조인 양성 제도로 자리 잡음.

○ 법학전문대학원 제도는 종전 사법시험을 통한 법조인 선발 제도의 폐단을 극복하기 위한 새로운 법조인 양성 제도로서 도입됨.

- 종전 사법시험을 통한 법조인 선발 제도는, ① 대학법학교육과 법률가 양성이 단절되어 법학교육이 표류하고 법과대학이 고시학원화 하는 문제점, ② 대학법학교육 파행화의 결과 경쟁력 있는 전문법조인의 부족을 초래하여 우리 사회의 다양한 분야의 법률 수요에 부응하지 못하는 문제점, ③ 법조인 양성교육의 지역간 불균형 문제가 심각한 문제점, ④ 사법시험은 법률가자격시험이 아닌

1) 김선수, 사법개혁리포트, 112면 참조.

2) 당시 16명의 위원 중 법학전문대학원 도입방안이 13표, 현행제도 개선안이 2표, 기관이 1표로 법학전문대학원 도입방안이 위원 과반수의 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성을 얻었다.

3) 김선수, 같은 책, 87~95면 참조.

4) 당시 보수언론조차도 이러한 상황에 대하여 ‘변호사협회의 여의도지부’, ‘변호사단체의 철밥통’을 지키려는 시도라고 신랄하게 비판하였으나, 한나라당은 2006. 12. 13. ‘법학교육 및 법조인 양성제도 개선책 마련을 위한 TF’를 구성한 후 2007. 2. 21.자로 법학전문대학원 도입을 반대하고 현행 사법시험제도를 유지하는 법안을 국회에 제출하는 등 거세게 반발하였다(김선수, 같은 책, 13면 참조).

판·검사 채용시험의 성격으로 운영되어 온 문제점, ⑤ 과도한 응시생이 장기간 사법시험에 빠져 있는 폐해(이른바 고시낭인의 증가)가 발생하는 문제점, ⑥ 사법시험이 법학뿐 아니라 다른 분야의 대학교육까지 과행시키고 있다는 문제점, ⑦ 법학교육 이외의 인문교양 및 전공지식이 결여된 상태에서 선발된 법조인이 사회의 다양한 법현상에 적용할 수 있는 응용력, 창의성이 부족하다는 문제점, ⑧ 사법시험의 1차 시험의 경우 객관식 시험만으로 미리 정해진 정원에 맞추어 합격자를 선발하는 데 치중하여 지엽적인 암기식 문제로 집중되어 있다는 문제점 등을 가지고 있다고 지적되었음.⁵⁾

- 법학전문대학원 제도는 위와 같은 문제점을 해결하기 위하여, 다양한 학부 전공자들이 법학전문대학원에 입학하여 3년간 전문법학 교육과정을 이수하는 학사 후 법학교육제도로, 사법시험을 변호사자격시험으로 전환하고, 응시자격과 응시횟수를 제한하며 변호사자격시험의 정원제는 철폐하며, 사법연수원을 폐지하고, 판사·검사·변호사의 연수는 해당 직역의 독자적인 연수기관에서 담당하도록 함.⁶⁾
- 특히 당시 사개위는, 다음과 같이 새로운 법조인 양성제도인 법학전문대학원 제도는 ‘합격자 정원제’를 취하지 않으며, ‘법률가로서의 기본소양 및 자질을 평가하는 시험으로서 법학전문대학원의 교육과정을 충실하게 이수한 경우 비교적 어렵지 않게 합격하는 시험이 되도록 할 필요가 있다’고 제안한 바 있음.

사개위, 사법개혁위원회자료집(IV), 법원행정처, 571면 :
“법조인 자격시험은 합격자 정원제를 취하지 않는다”

사개위 사법개혁 건의문 :
“변호사시험은 법률가로서의 기본소양 및 자질을 평가하는 시험으로서 법학전문대학원의 교육과정을 충실하게 이수한 경우 비교적 어렵지 않게 합격하는 시험이 되도록 할 필요가 있다” (앞의 책 418면)

5) 김선수, 같은 책, 88~89면 참조.
 6) 사법개혁위원회, 사법개혁위원회 자료집(II), 271-277면; 사법개혁위원회 자료집(V), 444-458면 각 참조.

○ 법전문법은 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 있음을 교육이념으로 명시하고(제2조), 국가 등이 이러한 교육이념의 취지에 부합하는 법조인을 양성하기 위하여 상호 협력할 의무를 명시하였음(제3조 제1항). 한편 변호사시험법은 변호사시험은 법전문법에 따른 법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행되어야 함을 명시하고(제2조), 법무부장관은 법학전문대학원의 도입 취지를 고려하여 시험의 합격자를 결정하여야 한다고 명시함(제10조 제1항).

- 위와 같은 규정은, 폐지된 사법시험법이 “선발예정인원은 시험을 시행할 때마다 법무부장관이 제14조의 규정에 의한 사법시험관리위원회의 심의의견과 대법원 및 변호사법 제78조의 규정에 의한 대한변호사협회의 의견을 들어 정한다.”는 내용만 정하고 있는 것(구 사법시험법 제4조)과 비교하면, 법무부장관이 ① 법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 변호사시험을 운영하여야 하고, ② 법학전문대학원의 도입 취지를 고려하여 합격자를 결정하여야 한다는 점을 재량 행사의 준칙으로 규정한 것임.

○ 당시 법무부는 위와 같은 변호사시험법을 국회에 제출하면서, 변호사시험이 ‘순수 자격시험’임을 명시하였음.

2008년 10월 법무부가 배포한 「‘변호사시험법 제정안’ 설명자료」 26면
 : “변호사시험이 자격시험인 점을 고려하여 현행 사법시험 3차 시험과 같은 면접 시험은 실시하지 않기로 함”

2008년 11월 참여연대와 국회의원 우윤근, 법사회이론학회, 건국대 법학연구소가 공동주최한 “국제심포지움 - 미국과 일본의 변호사시험 제도와 한국의 과제”에 토론자로 초청된 법무부 법조인력정책과의 담당검사(당시 안형준)의 토론문
 : “변호사시험은 선발중심의 사법시험과 달리 순수 자격시험”이며, 정부제출 변호사시험법은 변호사시험을 “순수 자격시험으로 운영할 것임을 명백히 하고 있습니다”

법무부가 2009년 3월 발행한 ‘로스쿨과 변호사시험, 선진법률문화를 향한 도약입니다’라는 제목의 홍보책자 5면 :

“로스쿨에서 충실히 교육받았다면 누구나 변호사가 될 수 있는 나라, 고시낭인이라는 말이 더 이상 필요 없는 사회”

위 책자 10면 :

“변호사시험은 종래의 사법시험과 달리 소정의 로스쿨 교육과정을 충실히 이수한 사람은 무난히 합격할 수 있습니다”

- 로스쿨 도입 직후 진행된 2009년 국회법제사법위원회 281회, 282회 회의록 중 변호사시험법안에 관한 내용을 살펴보면, 변호사시험제도 자체가 자격시험으로 운영될 것을 가정하고 응시자대비 80퍼센트 이상의 합격률을 예상하여 5년 내에 5회만 응시하게끔 제도를 설계하였다고 설명되어 있음.

3. 현행 변호사시험 제도의 운영 실태

- 법무부는 합격자 발표 당일에 열리는 변호사시험 관리위원회의 논의에 따라 합격자 수를 결정하여 선발인원을 통제하고 있음.⁷⁾ 변호사시험 관리위원회는 변호사시험법 제14조에 따라 15명의 위원으로 구성되는데, 법무부차관이 변호사 자격증이 있을 경우, 판사 2명, 검사 2명, 변호사 3명이 위원으로 포함됨으로써 과반인 8명이 ‘변호사 개업 중이거나 개업 예정인 사람’으로 구성될 수 있음.⁸⁾
- 법무부는 2010년 제1회 변호사시험 당시 과락 현황, 로스쿨 제도 도입 취지 및 자격시험으로서의 성격, 성적분포와 평균점수 등을 고려하여 “변호사로서의 자질과 능력을 갖추었다고 판단되는 총점 720점 이상에 해당하는 1,451명”을 합

7) 이와 달리, 교육을 전제로 한 다른 전문자격시(약사시험, 의사시험, 한의사시험)의 경우 “전 과목 총점의 60퍼센트 이상, 매 과목 40퍼센트 이상 득점” 등 합격기준점수의 객관적 기준이 정해져 있다.

8) 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성.

위원장과 부위원장은 위원 중에서 법무부장관이 지명.

위원은 다음 각 호의 사람으로 함.

1. 법무부차관

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 법무부장관이 위촉하는 사람

가. 법학교수(부교수 이상의 직위에 있는 사람을 말한다. 이하 같다) 5명

나. 법원행정처장이 추천하는 10년 이상의 경력을 가진 판사 2명

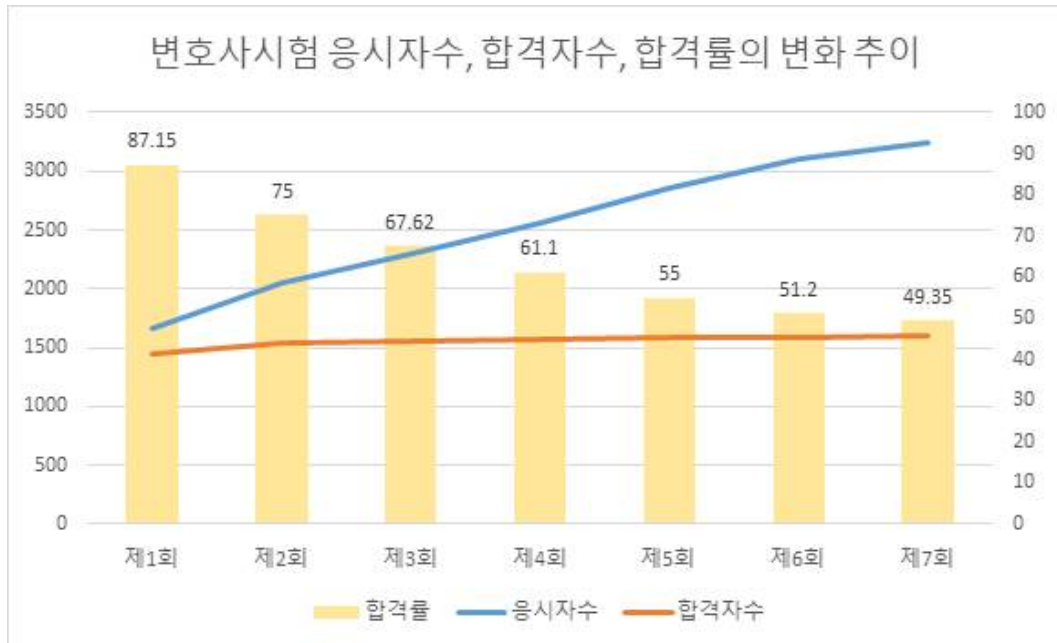
다. 10년 이상의 경력을 가진 검사 또는 변호사시험 관련 업무를 담당하는 법무부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 2명(이 중 1명 이상은 검사로 한다)

라. 대한변호사협회장이 추천하는 10년 이상의 경력을 가진 변호사 3명

마. 그 밖에 학식과 덕망이 있는 사람 등 대통령령으로 정하는 사람 2명(법학을 가르치는 전임강사 이상의 직위에 있는 사람 및 변호사 자격을 가진 사람은 제외한다)

격자로 결정했고, 향후 “원칙적으로 입학정원 대비 75% 이상 합격” 하도록 하
 되, 2014년 이후의 합격자 결정 방법은 통계자료, 시험 시행 결과 분석자료, 절
 대점수제 연구 등 자격시험으로 운영을 위한 기초자료를 축적하여 추후 재논의
 하기로 하였음. 제2회, 제3회, 제4회 변호사시험은 공히 “입학정원 2,000명의
 75%(1,500명) 이상” 이라는 합격 기준을 적용하고, “작년 합격인원, 응시생의
 실력 수준, 법조인 수급 상황 등을 종합적으로 고려” 하여 1,538명, 1,550명,
 1,565명을 각 합격자로 결정함.

- “합격자 결정 방법을 재논의” 하기로 했던 제5회 변호사시험 또한 유사한 기준
 에 따라 1,581명을 합격자로 결정하였고, 5회 응시제한이 처음 적용되는 2017년
 이후에는 추후 논의하기로 함. 그러나 법무부는 아무런 재논의 없이 제6, 7회 변
 호사시험 합격자 결정 시에도 또한 “입학정원 2,000명의 75%(1,500명) 이상” 이
 라는 기준을 적용하였고, “작년 합격인원, 응시인원 증가, 법조인 수급상황 등
 을 종합적으로 고려” 하여 1,500명대의 인원을 합격자로 결정하였음. 한편, 법무
 부는 제2회 변호사시험 합격자 결정 시 “로스쿨 1기생 변호사가 배출된 2012년
 부터 사법시험이 병존하는 2017년까지 향후 6년간 약 12,481명의 신규 변호사가 배
 출될 예정(금년 한해 약 2,300명 변호사 배출 예정)” 이라는 점을 고려하였음. 그러
 나 법무부는 사법시험에 의한 신규 변호사 수가 현저히 감소한 2017년·2018년, 제6
 회·제7회 변호사시험 합격자 결정 시에는 위와 같은 신규 변호사 수의 전체적인 감
 소를 전혀 고려하지 않음. 법무부의 2018. 11. 28. 개선방안 발표에서도 합격자 결정
 기준 변화는 논의되지 않음.
- 법무부장관은 매년 “1,500명 이상” 이라는 기준에 따라 합격자수를 1,500명대로
 유지함으로써 사실상의 ‘합격자 정원제’ 를 취하고 있다. 이에 따라 변호사시
 험의 합격률은 아래 그림과 같이 매년 급락하였음. 이러한 추세에 따라 **면과락
 자 중 불합격자 또한 매년 증가하여 제1회 21명에서 제6회 1,148명, 제7회는
 1,127명으로 약 54.6배나 증가하였다.** 이와 더불어 합격기준점수 역시 급상승함.



- 법무부에 따르면 2009년부터 2012년에 입학한 로스쿨 1~4기 졸업생 중 이른바 ‘오탈자’ 총 678명임(제8회 변호사시험 기준). 기수별 오탈자는 1기 156명, 2기 208명, 3기 179명, 4기 135명으로 나타남. 아직 로스쿨 1~4기 중 졸업을 하지 않거나 졸업 후 5년이 경과하지 않아 응시자격이 있는 경우도 있으므로 향후 오탈자는 늘어날 수 있음.⁹⁾

4. 현행 변호사시험 운영상의 문제점

- 전반적으로 시험이 교육을 왜곡하는 문제점이 발생하고 있음.
 - 국민의 법률서비스의 실질적 개선을 위하여 각 로스쿨별로 특화된 전문 교육을 시행하기로 하였으나, 변호사시험 합격률 하락으로 인하여 각 로스쿨들이 변호사시험 대비에만 매몰되면서 특성화 교육이 유명무실하게 되었다는 평가가 주를 이루고 있음.
 - 실무 교육 또한 실제로 소송 진행 과정에서 변호사에게 요구되는 서면 작성방법과 기타 역량을 훈련하는 수업이 아니라, 변호사시험 기록형 시험을 대비하는 수업(주로 기출문제 풀이)으로 운영되고 있음.

9) <http://www.bizhankook.com/bk/article/18031>으로 접근가능(검색일 : 2019. 7. 4.)

- 리걸클리닉 수업은 실제사건을 직접 다루면서 소송실무능력을 키우고, 소상공인, 자영업자, 농어촌지역주민 등에 대한 무료법률상담, 사회적 약자의 인권옹호를 위한 법률지원활동 등의 사회봉사경험을 가질 수 있도록 설계되었으나, 학생들이 변호사시험에 경도된 상황에서 리걸클리닉 수업은 그 취지를 살리지 못하고 형식적으로 운영되고 있음.
- 서울대학교 법학전문대학원 법학연구소·아시아태평양법연구소는 서울대학교 법학 교수 17인의 공동연구를 거쳐 2018. 4. 발간한 “로스쿨 10년의 성과와 개선방안”이라는 연구보고서를 통해 **“불필요하게 어렵고 경쟁적인 변호사시험”** 탓에 ① 특성화, 전문화는 물론 ‘진정한 법학실력’, ‘진정한 실무능력’에도 관심을 기울일 여유 없이 수험기술에만 집중하는 경향이 생긴 점, ② 이로 인해 수업 또한 수험 지식에 치중하는 경향이 생긴 점, ③ 학생들 또한 로스쿨 재학 중 수험에만 몰두하여 충분한 진로 탐색 기간을 가지지 못한 채 사회에 진출하게 되어 진로 다양화가 기대에 미치지 못하고 송무 위주로 진출하고 있는 점, ④ 로스쿨 1-2기 때의 개방적이고 도전적인 분위기가 사라지고, 판례 암기에 능하고 동료와의 경쟁에 과도하게 민감한 예비법조인이 양산되고 있는 점 등의 문제점이 발생하였다고 지적하기도 했음.
- 경북대학교, 부산대학교, 전남대학교 로스쿨 또한 작년 연합학술대회 “로스쿨 10년에 대한 평가와 전망”을 통해 현행 변호사시험이 로스쿨 시스템의 전반적인 ‘사법시험화’를 초래하여, 학생들의 무한 경쟁, 시험에 의한 교육의 지배라는 심각한 부작용을 낳고 있음을 지적함.¹⁰⁾ 법학전문대학원협의회는 변호사 시험을 완전 자격시험으로 운영해야만 교육의 정상화, 5탈자 방지 등이 가능하고 또 사회경제적 취약자도 법조인이 되어 사회 적재적소에서 활동할 수 있다고 지적함.¹¹⁾

○ 변호사시험 선택과목의 편중현상 또한 심화되고 있음. 시험 준비 과정 및 결과

10) 경북대, 부산대, 전남대 로스쿨 “로스쿨 10년에 대한 평가와 전망” 자료집 참조.

11) 법률저널 “변호사시험 합격률 ‘49%’ 표류하는 로스쿨, 해법은”(2018. 7. 23.자 기사)

<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=48240>

에 대한 부담이 커짐에 따라 선택과목의 표준점수에 따라 합격 당락이 좌우되는 현상 때문에, 공부량이 비교적 적거나 응시자가 많아 비교적 표준점수를 잘 받을 수 있는 과목으로 쏠리는 것임. 다음 표와 같이 7회 변호사시험 기준으로 수험생 중 43.3%가 국제거래법을, 21.5%가 환경법을 선택하여 특정 과목의 편중 현상이 더욱 심화되고 있고, 준비 방식 또한 평소 학교 수업을 통한 관심 과목 공부가 아닌 단기간의 사교육에 치중하고 있음.

구분	전체	경제	국제거래	국제	노동	조세	지적 재산권	환경
응시자	3,240 (100%)	309 (9.54%)	1,404 (43.3%)	241 (7.44%)	415 (12.8%)	81 (2.5%)	95 (2.93%)	695 (21.5%)
합격자	1,599 (49.35%)	173 (56%)	636 (45.3%)	113 (46.9%)	237 (57.1%)	48 (59.3%)	39 (41.1%)	353 (50.8%)

○ 특별전형 제도의 취지가 유명무실해지는 문제점

- 특별전형 입학자의 합격률이 일반전형 학생들의 합격률에 비하여 낮게 나타나는 현상이 점차 심화되고 있음. 법학전문대학원협의회(이하 ‘법전협’ 이라고 함)가 2019년 발표한 2016년, 2017년 특별전형 입학생들의 변호사시험 응시 및 합격 현황을 표기한 다음 표를 보면, 특별전형 학생들의 응시자 대비 합격률은 2016년에 54.4%, 2017년에 39.7%로, 일반전형 학생들의 합격률에 비하여 현저히 낮음.¹²⁾

구분		전체			수도권			지방권			수도권/지방권 합격률 편차		
		초시	재시	계	초시	재시	계	초시	재시	계	초시	재시	계
16년 5회	응시자	110	37	147	56	11	67	54	26	80			
	합격자	70	10	80	46	6	52	24	4	28			
	합격률	63.6	27.0	54.4	82.1	54.5	77.6	44.4	15.4	35.0	37.7	39.1	42.6
17년 6회	응시자	117	34	151	66	9	75	51	25	76			
	합격자	52	8	60	34	4	38	18	4	22			
	합격률	44.4	23.5	39.7	51.5	44.4	50.7	35.3	16.0	28.9	16.2	28.4	21.8

12) 법학전문대학원협의회, ‘변호사시험 합격자 결정에 대한 건의서’ (2019. 3. 18.)

- 변호사시험의 합격률이 급락하면서 학생들이 사교육에 의존하는 정도가 점점 높아지고, 특히 재시 이상으로 응시하게 될 경우 위와 같은 경향이 더욱 심해지고 있음. 이에 따라 과도한 경쟁의 과열로 인하여 신체적 장애나 생계유지의 부담이 경쟁에 부담으로 작용하는 정도가 커지는 한편, 변호사시험 대비 사교육의 중요도가 높아지는 경향이 있음. 다양한 사회적 배경의 변호사들이 다양한 역할을 할 수 있도록 하고자 했던 제도의 취지가, 선발형 시험으로 운영되는 변호사시험의 합격률 저하 문제로 인해 퇴색될 우려가 있는 것임.

○ 학부에서 다양한 전공 공부를 열심히 한 사람들을 법률가로 양성한다는 제도의 취지와 달리, 변호사시험의 합격률 하락으로 불안감을 느낀 학생들이 로스쿨 입학 전부터 사교육을 통해 변호사시험 준비를 시작하는 경향이 더욱 심해지고 있으며 이로 인하여 사교육이 성행하고 있음.¹³⁾ 학교 또한 입학 단계에서부터 변호사시험 합격 가능성을 기준으로 학생을 선발하면서 다양성이 감소하였다는 지적 또한 있음.

○ 학생들이 재학 및 수험 준비 기간에서 자살하는 비극적 사건 또한 이어지고 있음. 특히, 변호사시험 응시자들은 대부분 30~40대로 다니던 직장을 그만두거나 다른 취업 기회를 포기하고 로스쿨에 입학하는 경우가 많고, 부양가족이 있는 경우도 많다. 이런 상황에서 변호사시험에 불합격하게 되면 수험기간의 장기화와 함께 가계부채의 심화, 실업 기간의 장기화를 초래하게 됨. 해를 거듭할수록 시험에 합격하기 어려워지는 상황에서 5년, 5회라는 제한된 기회에 합격하지 못하면 영원히 변호사가 될 수 없게 될 뿐 아니라, 취업이 용이한 시기를 놓치면서 취업 및 사회 적응에도 큰 어려움을 겪게 됨. 이 때문에 임신이나 투병 상태에서도 억지로 시험에 응시하면서 건강상 큰 어려움을 겪는 경우도 생김.

5. 로스쿨 도입취지 실현을 위한 변호사시험 개선안

○ 현행과 같은 ‘정원제 선발시험’ 방식은 로스쿨 도입취지에 역행함

13) 동아일보, 로스쿨 입학식도 열리기전에... 변시학원서 ‘8년 전쟁’ 돌입(2019. 1. 6.)

- 시험이 ‘반 이상의 응시생을 거르기 위한 시험’으로 변질되면서 지엽적인 암기식 문제 중심으로 출제되고 있어 그 자체로도 바람직하지 못함.
- ‘표준화·획일화된 시험’이 아니라 ‘교육’의 과정을 통하여 법조인을 양성하기 위하여 변호사시험을 ‘자격시험’으로 설계한 것이나, ‘자격시험’의 원칙이 지켜지지 않는 상황에서, 교육이념 또한 지켜지기 어렵게 됨.

○ 변호사시험의 자격시험화 - 합격자 결정 기준의 객관화가 필요함.

- ‘변호사자격증’은 다른 직역과 마찬가지로 일정 정도의 전문성을 갖추었다는 ‘자격’을 확인하는 것임. 그럼에도 불구하고 현재 변호사시험 관리위원회는 일정 수준 이상의 소득을 보장받거나 일정 규모 이상으로는 동일직역 집단이 확대되지 않는 방식으로 자격증 소지자의 희소성을 보장하려는 잘못된 인식에 따라 합격자 결정을 하고 있는 것으로 보이며, 합격자 발표 당일 적정인원수를 합의하여 합격자 수를 결정하는 방식은 변호사시험 제도 운영의 객관성, 공정성을 확보하지 못하도록 하고 있음.
- 우선 우리 시대에서 변호사의 사회적 역할이 다양해진 점, 법률정보가 풍부해짐으로써 변호사에게 기대되는 것은 지엽적 지식의 암기 능력보다는 사회 현상에 대한 깊은 이해와 창의력인 점, 로스쿨 제도는 법률서비스의 양적·질적 확대를 통해 국민들이 실질적으로 용이하게, 사전적으로 법률조력을 받을 수 있도록 하기 위함인 점을 고려하여 ‘변호사에게 최소한 요구되는 자격’이 무엇인지, 그러한 자격을 객관적으로 검증할 수 있는 수단이 무엇인지, 지식의 면에서는 범위를 어떻게 설정하여 테스트할 것인지 연구 및 검토할 필요가 있음.
- 기본적으로 학교 수업을 통해 기본적인 지식을 습득하고 적용하는 훈련을 할 수 있도록 하되, 학교에서의 교육과 다양한 활동을 통해 전문화와 특성화, 공익성을 증진할 수 있도록, 시험이 교육을 방해하지 않는 적절한 난이도로 설정하고, 일정한 수준을 달성한 경우 전체 합격자 수와 무관하게 모두 합격시키는 것이 타당함. 시험의 방식, 시기, 횟수 등도 연계하여 고민할 필요가 있음. 시험을 교육과정에 부합하는 내용 및 형식으로 시기별로 실시하여 낙오하는 사람이 없도록 제도화하는 것도 고려해 볼만 함.

- 기성 법조인들이 모여 합격자 당일에 합격자 수를 결정하는 방식은 철저히 지양할 필요가 있고, 합격자 결정 기준이 객관화되는 이상 현행과 같이 ‘숫자에 관한 이해관계 조정’을 주로 수행하는 변호사시험 관리위원회는 불필요하다고 생각됨. 오히려 변호사 자격과 그 검증 방식에 관하여 전문적인 연구 기관이 필요할 것으로 보임.

○ ‘변호사 수’를 통제하여 이해관계자의 갈등을 봉합하기보다는, 법률서비스 시장에 관한 실질적인 연구와 개선 방안이 필요함. 법률서비스 시장의 여러 문제점들이 단순히 ‘수’의 문제인 것으로 치환되는 것은 바람직하지 않음. 오히려 법률서비스 시장의 독과점 등 공정거래 문제, 법률서비스를 제공하는 노동의 보호 문제, 시민들의 법률서비스 접근권 문제 등으로 세분화하여 문제에 접근하고 해결 방안을 도출하는 것이 타당하고 합리적이라고 사료됨. 특히 법률보험이나 공공법률서비스, 국가나 지자체, 공공기관에서의 변호사 활용 방안 모색 등, 법률서비스를 절실히 필요로 하지만 좀처럼 쉽게 이용하지 못하는 일반 시민들에 대한 법률서비스가 보다 보편적으로 이루어질 수 있도록, 구체적이고 다양한 시도가 필요함.

○ 변호사시험법 제7조의 폐지 필요.

- 현행 변호사시험법 제7조는, 병역 기간 외에는 어떠한 예외도 없이 5년간 5회만 변호사시험에 응시할 수 있도록 하여 5년 내지 5회의 제한을 초과한 사람의 직업의 자유를 심각하게 제한하고 있음.

- 또한 변호사시험을 계속하여 ‘정원제 선발시험’으로 운영한다면, 변호사시험법 제7조는 예외범위 확장의 필요성을 넘어 응시금지대상자의 직업의 자유를 과도하게 침해하는 위헌적 규정이라고 볼 수밖에 없음.

- 만약 변호사시험이 순수자격시험으로 운영된다면 응시회수 제한은 어느 정도 합리적인 방안일 수 있음. 이 경우에도 응시기간 제한은 지나치게 가혹한 것으로 보임.

- 최소한 상정 가능한 예외사유를 추가하는 개정이 필요할 것임.

- 로스쿨 입학뿐만 아니라 변호사 자격의 취득 단계에까지 경제·사회적 배경의 차이가 크게 작용하지 않도록 교육 및 시험 과정에서의 세심한 고려가 필요함.
- 한편, 로스쿨 제도가 진정한 의미에서 국민의 질 높은 법률서비스 접근권을 확장하고 법치주의를 확산시킬 수 있기 위해서는 시험 제도의 개선만으로는 부족함. ‘교육을 통한 양성’이 그 취지인 만큼 ‘교육’에 대한 근본적 고민과 개선이 반드시 따라야 함. 특히 학교의 교육 역량을 객관적으로 평가하고, 개선안을 제시하며 개선 여부를 감독할 수 있는 독립적 기관이 필요해 보임. 끝.

변호사시험 자격시험화를 위한 개선방안

한상희 교수 (참여연대)

로스쿨 10년: 변호사시험제도를 둘러싼 몇 가지 질문들

한상희

1. 논의의 필요

- 2009년 로스쿨제도가 처음 운영된 지 10년이 경과하면서 2018.4. 현재 총 13,097명의 법학전문석사를 배출하였고, 변호사시험 합격자 10,884명을 배출.¹⁴⁾
- 그동안 로스쿨은 국가가 주도하던 <변호사선발-충원>의 축을 대학에 의한 <변호사교육-양성>의 축으로 전환하고 다양한 교육기반과 사고틀을 가진 변호사를 비교적 대량으로 배출함으로써 우리 법률서비스체제에 급격한 변화를 야기.
 - 특히 사내변호사, 지역변호사, 각 영역별 특화된 변호사(처음부터 특화를 선언하면서 자신의 경력을 쌓아가는 경우를 말함), 혹은 전통적인 변호사직역이 아닌 영역의 업무에 종사하는 변호사 등 다양한 영역으로 진출
- 하지만 그럼에도 총입학정원제-변호사시험합격자정원제라는 이중의 장벽에 포위됨으로써 수많은 한계를 야기하고 있는 것도 사실임
 - 변호사시험 중심으로 교육과정 및 교육내용의 뒤틀림
 - 사회적 비용의 증가
 - 종래 사법시험의 경우 학부과정에서 수험준비가 이루어지던 것이 이제는 로스쿨이라는 대학원과정에서 수험준비가 이루어지고(초과비용의 발생) 이로 인하여 학부에서의 전공이 법률서비스로 연계될 수 있는 기회가 소멸(기회비용의 증가)
 - 특히 변호사시험 내용이 자격검증용이 아니라 떨어뜨리기의 목적으로 구성되는 바람에 그나마의 수험용 학습이 변호사시험 이후의 실무영역에까지 유기적으로 연결되지 못함
 - 로스쿨(교육) - 변호사(실무)의 연계가 아니라 로스쿨(시험준비) - ‘준’ 변호사(새로운 교육) - 변호사(실무)

14) <http://www.moj.go.kr/>

- 로스쿨 입시 왜곡: 시험적합자 우선 --> 다양한 사회경험자들의 입학 곤란,
 - 로스쿨은 누구나 갈 수 있는 개방적 교육기관이 아니라 특정한(학력, 재산, 시간) 사람만이 가는 ‘특권적’ 교육기관으로 변질
- 로스쿨-그 후방효과로서의 변호사사회-과 사회의 이질화
 - 시민사회 - 로스쿨 - 법체제의 상호연관 고리 중 전자의 고리가 단절
 - 부수적으로는 지방로스쿨의 존재이유 약화: 지역균형발전이 아니라 수도권 학생/변호사의 전유물로 전락
- 문제는 로스쿨제도의 도입과정이 이원화됨으로써 발생
 - 로스쿨 도입 및 설계는 <로스쿨설립·운영 → 자격시험으로서의 변호사시험 → 변호사 실무에 ‘즉시’ 종사>라는 구성으로 되어 있었으나, 그 이후 변호사시험제도가 별도로 구성되면서 경쟁시험으로 전환하는 바람에 이 구도가 혼란에 빠짐
 - 이에 2007년의 총입학정원제에 대한 논란과 2010년의 변호사시험 합격자결정방법에 대한 논란이 각각 별도로 이루어지고, 이 과정에서 양자를 유기적으로 결합할 수 있는 틀이 마련되지 못함
 - 여기에 변호사시험제도를 포함한 로스쿨제도 전반에 대한 점검과 개선방안을 모색할 수 있는 기구가 부재함으로써 이러한 사태를 로스쿨운영 전기간동안 완전 방지하게 됨
 - 현재의 법학교육위원회(교육부: 현재 기능 중단 상태임), 로스쿨협의회(사실상 교육부의 통할 하에서 리트 중심의 사업기구로 전락하고 있음), 로스쿨평가위원회(대한 변협. 상설기구이나 로스쿨제도개선에 별다른 공헌을 하지 못하고 있음), 변호사시험관리위원회(법무부. 법조기득권에 장악되어 있음) 등은 부분적 기능만 가진 채 로스쿨제도의 개선에 거의 무기력한 상태임
- 이에 지난 10년의 경과를 반성하고 향후 10년의 기획을 새로이 할 필요가 있음
 - 특히 로스쿨 교육과 변호사시험의 유기적인 연계를 확보하여 상호 모순적 관계를 해소할 필요가 있음
 - 변호사시험제도는 현재의 로스쿨체제를 본질적으로 왜곡한 주요인이 되고 있는 만큼 가장 중점적으로 개선방안이 모색되어야 함.

2. 변호사시험제도의 현황과 개선

- 변호사시험제도는 크게 두 가지 관점에서 접근할 필요가 있음: 물론 양자는 상호 밀접한 관련을 가짐
 - 일반론으로는 변호사시험의 성격
 - 각론격으로 변호사시험의 내용

· 변호사시험의 성격문제

- 문제지점: 로스쿨체제하에서 왜 변호사시험은 필요한가?
 - 로스쿨체제는 교육에 의한 변호사 양성을 지향함
 - 여기서 법률 ‘전문직’ (profession)으로서 필요한 법지식과 법기술, 법윤리의 구비여부 판단은 누가 어떻게 하여야 하는가의 문제가 발생함
 - 로스쿨이 그 주체인 경우: 소위 diploma privilege 방식(위스콘신, 뉴 햄프셔, 아 이오와는 검토중)
 - 왜 우리는 이 방식을 취하지 않는가? 그 이유는 무엇인가?
 - 별도의 시험을 시행하는 경우
 - 시험주체: 국가/지방, 정부/변회/대학 - 프랑스의 경우 지방변회
 - 이 경우 무엇을, 왜, 그리고 어떻게 평가하여야 하는가의 검토 필요
- 시험을 실시하는 경우
 - 시험의 주체 문제: 국가/변회/로스쿨, 중앙/지방 - 합격자사정도 동일
 - 시험의 성격문제: 자격시험/경쟁시험
 - 변호사시험이 변호사로서 필요한 법지식·법기술의 습득여부를 평가한다고 하면 다음의 질문에 답할 수 있어야 함
 - 어떤 변호사인가?
 - 엘리트변호사(고시·사시출신과 같은..)/마을변호사(조들호?)
 - 무엇을 하는 변호사인가: 대리(representation)/상담(counselling)/공증(authentication) 등의 “법률사무” 중 그 중점을 어디에 둘 것인가?
 - “필요한”의 의미는 무엇인가?
 - 실무에 당장 사용할 수 있는 지식·기술을 측정하는가?
 - 그렇다면 왜 오답유도형 출제로 일관하는가?
 - 암기형 시험으로써 실무에 사용하는 지식·기술을 측정한다는 것은 변호사는 그 지식·정보를 언제나 암기하고 있다는 의미 --> 이는 법률사무처리과정에서 자신의 암기력에 의존하여 업무 수행하여야 함을 의미하는가? 만일 그렇게 암기력에만 의존하고 그 이후의 법제변화, 판례동향, 이론발전 등을 조회하지 않으면 변호사의 성실의무 위반임
 - 아니면 변호사라면 이 정도는 알고 있어야 하는 것을 측정하는가?
 - 그렇다면 변호사시험문제에 나온 지식은 모든 변호사들이 “기본적으로” 알고 있어야 하는데 실제 그런가?
 - 주로 예외적 사건이 출제되는 이유는 무엇인가?
 - 혹은 변호사들 간의 의사소통수단으로서의 법지식·기술을 측정하는가?
 - “틀린 것은?” “옳지 않은 것은?” “거리가 가장 먼 것은?” 등의 출제형식은 의사소통을 저해하는 것임
 - “법지식·법기술”은 또 무엇인가?
 - 왜 유독 공법, 형사법, 민사법인가?
 - 시카고 변호사에 대한 조사결과 법적 능력을 구성하는 지식·기술들

- ①사실을 살피는(marshal) 능력, ②사실을 수집하는(gather) 능력, ③다른 사람에게 신뢰를 갖게 하는 능력, ④효율적인 구두 표현능력, ⑤문서화된 사법판단, 법령, 기타 법원(法源)을 읽고 이해하는 능력, ⑥실체적인 법원칙에 대한 지식, ⑦법률조사를 할 수 있는 능력, ⑧효율적인 협상을 할 수 있는 능력, ⑨상세한 법문서를 기초(起草)할 수 있는 능력¹⁵⁾
- 시험의 적절성 및 성격
 - 시험은 필요한 법지식·법기술을 측정하기에 적절한가?
 - 미국의 경우 변호사시험의 합격률이 백인에 비하여 흑인이 낮다는 통계가 제시됨: 특히 사회경제적 수준-소득, 가족의 교육수준-은 변호사시험 합격률에 유의미하게 부정적인 영향을 미침.¹⁶⁾
 - 변호사시험이 경쟁시험으로 규정된다면
 - 그 이유(목적)는 무엇인가? : 변호사수의 통제? 혹은 변호사질의 통제?
 - 질의 통제라고 할 경우
 - 어떤 질을 통제하고자 하는가?
 - 법지식/법기술 v. 법률사무처리능력?
 - 과연 시험을 통하여 그 질의 통제가 가능한가?
 - 변호사수를 시험으로 조절하는 것이 (규범적/현실적)가능한가?
 - 변호사수의 통제를 지향한다고 한다면
 - 왜 통제하여야 하는가?
 - 그 통제되는 숫자는 적정한가?(규범적/현실적)
 - 현재 우리 변호사법은 변호사자격제를 전제로 하는데, 이 자격제체제하에서 변호사수의 인위적 통제는 허용되는가?(수의 통제 주체는 국가/시장?)
- 변호사시험과 로스쿨교육
 - 문제지점: 변호사시험은 로스쿨교육과 어떤 관련을 가져야 하는가?
 - 변호사시험은 로스쿨교육의 이수결과에 대한 평가인가 아니면 변호사로서의 기본자질 여부를 평가하는 것인가?
 - 전자는 로스쿨 졸업시험의 측정대상이나 상당수의 로스쿨들이 변호사시험모의고

15) J. C. Hunt, "Guests in Another's House: An Analysis of Racially Disparate Bar Performance," Florida State University L. REV. vol.23, No.3., 1996, pp.764-65. 1980년대 미국의 Law School 시스템에 일대 혁신을 촉구한 McCrate보고서 역시 변호사의 능력은 기본법에 대한 암기성 지식에 있는 것이 아니라, 법률조사, 사실조사수행, 문제해결, 효율적인 의사소통, 고객상담, 협상, 법률사무의 조직·처리, (전문직)윤리적 문제의 인식과 해결, 소송과 ADR절차의 효율적인 사용 등의 능력에 있음을 강변하면서, 당시의 미국 Law School들은 이런 능력의 함양에 미흡한 교육 과정을 마련하고 있다고 비판한 바 있다. ABA., Report of The Task Force on Law Schools and the Profession: Narrowing the Gap[소위 McCrate보고서], 1992, pp.139-41. 그래서 이 보고서는 변호사시험을 개혁하여 법률사무처리기술과 전문직업인으로서의 가치를 획득하는 것이 보다 중요하다는 사실에 비중을 두도록 하여, 로스쿨학생들이 자신의 개인적인 기술과 가치를 발전시키기 위하여 노력할 수 있도록 유도할 필요가 있다고 주장한다. *ibid.*, p.285.

16) A. A. Curcio, "A Better Bar: Why and How the Existing Bar Exam Should Change," Nebraska L. R., vol.81, No.1, 2002, pp.390ff

사로 이를 대체하고 있음

- 변호사로서의 기본자질 평가라고 한다면 변호사 “양성” 기관으로서의 로스쿨의 교육과정/내용은 변호사시험에 맞추어 조정되는 것이 당연한 것은 아닌가?
 - 기본자질 평가라면 의당 그 시험의 내용은 변호사실무 및 직역과 연결되어야 하는 것은 아닌가?
- 양자의 복합이라 한다면 그 균형점은 어디서 찾아야 하는가?

• 합격자결정방법

- 변호사시험을 경쟁시험방식으로 할 경우

- 현재와 같은 총입학정원제-변호사경쟁시험제라는, 이중의 장벽은 타당한가?
- 합격자의 숫자는 누가 어떻게 정하는가?
 - 변호사시험관리위원회는 과연 이를 결정할 능력/자원을 가지고 있는가?(도대체 1500명은 누가 정하였고 누가 이를 명령하는가?)
 - 실질적인 결정자는 법무부법조인력과(?) - 그 결정과정의 민주성, 결정 내용의 합리성은 어떻게 담보하는가?

※ “총 입학정원을 2,000명으로 할 경우 연간 신규 법조인 배출규모는 1,440명¹⁷⁾ 수준으로, 법조 1인당 인구수는 2021년에 2006년 OECD 평균 수준 (1,482명)으로 도달할 것으로 전망”¹⁸⁾

- 경쟁시험의 경우 경쟁의 척도는 어떻게 설정되어야 하는가?
 - 어차피 경쟁이라면서 왜 3개영역 3개방식의 시험이 필요한가?

- 변호사시험의 자격시험으로 하는 경우

- 자격시험(일종의 절대평가제)이라면 무엇을 어떻게 평가하여야 하는가? 일종의 통과례인가?
- 자격시험은 합격자수의 증가를 담보하는가? 혹은 그것이 로스쿨교육의 정상화를 (어떻게) 촉진할 수 있는가?
- 자격시험의 경우 그 출제수준과 그 합격자를 결정하는 주체와 절차는 어떻게 구성되어야 하는가?

3. 변호사시험의 내용

- 문제지점: 현재의 변호사시험은 그 시험실시의 목적에 맞게 출제·관리되고 있는가? 또 어떻게 개선되어야 하는가?
- 자격시험/경쟁시험의 여하에 따라 의당 그 시험의 내용은 달라질 것임.(다만 이하에서는 양자에 공통된 일반적인 사항을 점검함)
- 무엇을 출제하는가?

17) 법학전문대학원 중도 탈락률 10%를 적용하되, 이들 탈락자(200명)를 제외 한 학생(1,800명)중에서 변호사시험 합격률 80% 적용한 배출규모가 1,440명임

18) 2007년 10월 17일 교육인적자원부가 국회 교육위원회(제269회 국회 제6차 교육위원회)에 보고한 “법학전문대학원 개원 추진현황 보고” 자료 6쪽

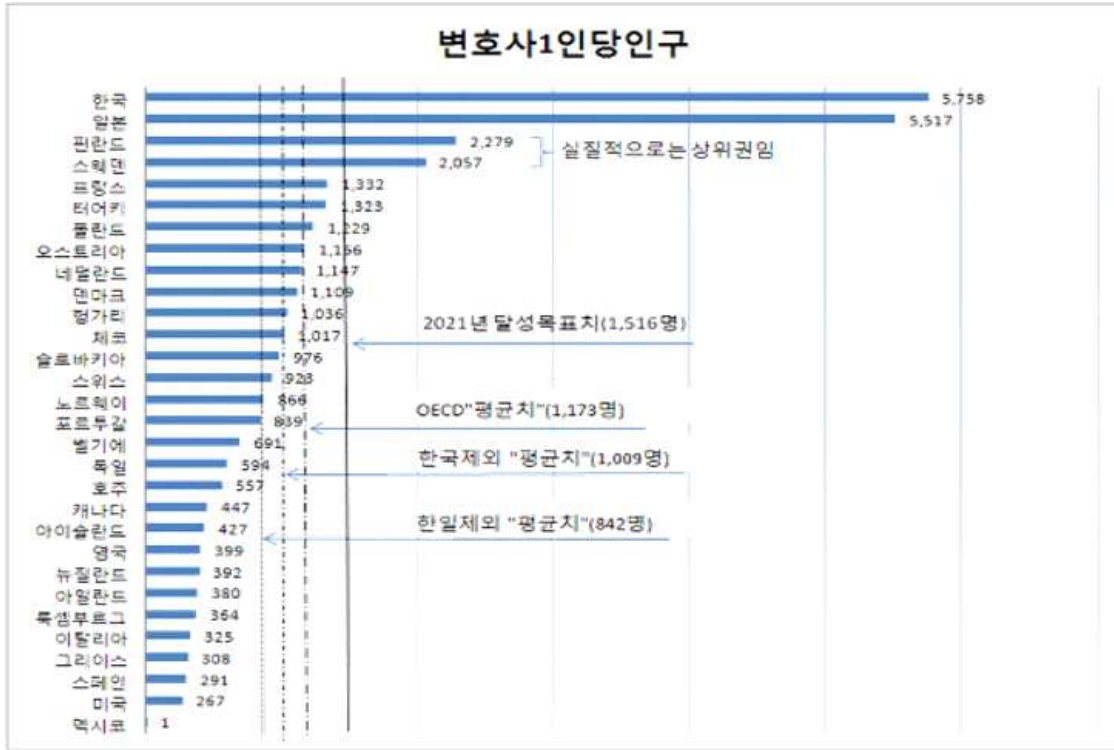


그림 4 로스쿨 총입학정원, 변호사시험합격자수의 결정과정에서 활용된 데이터들

- 시험과목의 문제

- 현행: 과목별 출제범위가 특정되지 않아 수험부담이 무한정
 - 공법: 헌법(총칙, 기본권론, 통치기구론, 헌법재판론), 헌법관련법(선거법, 국회법, 정당법, 정치자금법, 국가인권위법, 헌법재판소법, 법원조직법, 국가공무원법 등), 행정법(총칙, 작용법, 구체법, 각론(지방행정, 재정행정, 환경행정, 도시행정, 보건행정 등 무한정한 범위) 등
 - 형사법: 형법(총칙, 각칙), 특별형법, 형사소송법, 검찰청법, 법원조직법, 경찰관직무집행법 등
 - 민사법: 민법(총칙, 물권, 계약, 불법행위, 친족, 상속), 민사특별법, 민사소송법, 상법(총칙, 상행위, 회사, 보험, 해상), 상사특별법
 - 선택과목: 국제법(국제경제법 포함), 국제거래법(국제사법, 국제물품매매계약에 관한 유엔협약), 노동법(산재법 포함), 조세법(국제기본법, 소득세법, 법인세법, 부가가치세법), 지적재산법(특허법, 실용신안법, 디자인보호법, 상표법, 저작권법), 경제법(소비자기본법, 전자상거래법, 공정거래법, 약관규제법, 할부거래법, 방문판매법), 환경법(환경정책기본법, 환경영향평가법, 대기환경보전법, 물환경보전법, 폐기물관리법, 토양환경보전법, 자연환경보전법, 소음·진동관리법, 환경분쟁조정법)
- 이 과목, 세부내용은 왜 변호사시험의 대상이 되어야 하는가?
- 이 과목, 세부내용은 로스쿨에서 가르쳐야 하는가?

- 시험범위의 문제

- 현행: 판례를 우선하면서 학설/이론, (비교)입법례, 연혁례 등도 평가
 - 대륙법계의 예에 따라 성문법체계를 갖추고 있는 우리 실정에서 왜 판례가 우선하여야 하는가?
 - 판례의 경우 모든 판례(먼 과거 ~ 출제직전의 판례)가 대상인가? 소위 Leading Case 혹은 이에 상당한 판례만 대상인가?
후자라면 그것은 어떻게 선정되는가?
 - 판례의 경우 주문(stare decisis) 혹은 이에 준하는 기본 원리(소위 doctrine)가 대상인가 혹은 방론(obiter dicta)도 포함되는가?
 - (비교)입법례의 경우 기본법에만 한정되는가 관련법·특별법 등도 포함되어야 하는가?
 - 학설/이론은 왜 평가대상에서 사실상 배제되고 있는가?
 - 다양한 법적 사고를 확보하는 것이 로스쿨제도의 취지라면 측정/평가의 편에 치중한 출제는 지양해야 하는 것이 아닌가?
- 시험방법의 문제
 - 현행: 선택형, 사례형, 기록형
 - 이 각각의 방법은 왜 필요한가?
 - 각각 무엇을 측정하고 평가하기 위함인가?
 - 평가요소를 분명히 하여 정리할 필요가 있음
 - 실질적으로는 판례를 중심으로 선택형을 출제하고, 그것을 가공하여 사례형으로 만들고 있음: 결국 판례 암기형 답안을 요구하는 출제로 수렴되는 실정임
 - 기록형의 출제이유는 무엇인가?
 - 기록형 출제는 임상실습과 같은 실무형 수업을 전제로 함. 하지만, 현재와 같이 로스쿨의 수업이 강단형으로 일관하고 있는 실정에서는 기록형이라는 것은 또 다른 수험기술 교육만을 창출할 뿐임
 - 시험내용의 문제
 - 현행: 선택형의 경우 오답유발형 출제방식을, 사례형의 경우 논점제시 후 그 해결방법을 답하는 방식을 취하고 있음
 - 선택형의 경우
 - 대체로 공법·형사법은 30,000자 내외, 민사법은 45,000자 내외의 문제가 출제되어 전자는 2시간(120분), 후자는 3시간(180분) 실시
 - 분당 250자의 해독능력을 요구함
 - 하나의 지문에 복합적인 지식·사실을 담고 있어 그 평가요소가 무엇인지 분명하지 않음

예시: “1. 헌법의 제 규정 가운데는 헌법의 근본가치를 보다 추상적으로 선언한 것도 있고 이를 보다 구체적으로 표현한 것도 있으므로, 헌법의 어느 특정규정이 다른 규정의 효력을 전면 부인할 수 있는 정도로 개별적 헌법규정”

상호간의 효력상의 차등을 인정할 수 있다.” (제7회 공법 제1문중 예문)

- 대부분의 설문에 “옳지 않은 것은?” 형식의 부정적 서술을 하고 있어 하나의 설문이 아니라 선택지 5개 각각의 O,X를 판단하여야 하는 5개 설문으로 구성됨
 - 심지어 복합형문제라는 이름으로 맞은 것은 몇 개인가, 혹은 옳은 것만 고른 것은? 등의 방식으로 문제 자체를 복잡하게 구성함으로써 사고에 기한 정답선택이 아니라 암기에 기반한 선택을 강요하고 있음
 - 사례형의 경우
 - 변호사실무에 가장 필요한 것은 사건에 적용하여야 할 법과 법리의 발견(혹은 제시)임
 - 그러나 사례형의 경우에는 불필요하게 논점을 미리 제시하고 그에 따른 이론과 판례를 나열하기를 강요하고 있음
 - 결국 이 또한 암기형의 수험공부를 강요하는 요인이 됨
 - 전반적으로 각 설문마다 평가하고자 하는 요소와 평가척도가 무엇인지를 제대로 산정하지 아니한 채 ‘주먹구구식’으로 출제되는 바람에 결국은 교육은 물론 실무와도 동떨어진 채 얼마나 “알고” (암기하고) 있는가만 평가함
 - 시험수준의 문제
 - 현황: 종래의 사법시험과 현재의 법무사시험의 중간 정도의 수준에서 출제되고 있으나 경쟁이 치열해지면서 점점 난이도가 높아지고 있는 상태로 보임
 - 난이도의 문제는 경쟁시험의 경우 변별력을 확보하기 위한 방법으로, 자격시험에서는 자격수준의 측정을 위한 방법으로 사용함
 - 그러나 현재의 변호사시험은 이에 대한 구분은 물론, 각 문항별 난이도의 조정도 제대로 하지 않고 있는 듯함
 - 각문항 자체의 난이도 문제 역시 별다른 기획이 존재하지 않는 듯한 느낌임
 - 선택형의 경우 기껏해야 매우 특수한 사례, 혹은 복문과 증문을 사용하여 여러 가지 지식을 복합한 것을 난이도가 높은 문제로 간주하는 듯함
 - 사례형의 경우 예외적인 사건 혹은 특별법과 관련된 사건 등을 난이도가 높은 것으로 취급하는 경향이 있음: 이는 논점제시형에 되다보니 더욱 그러함
 - 출제 및 평가의 문제
 - 출제기준의 사전 설정
 - 채점기준의 명확화 및 공개(검증) 필요
 - 평가에 있어 표준점수제의 도입과 과락제, 경쟁시험제 등의 상호 연관성 내지는 합리적 연계성의 존재여부를 검증할 필요가 있음
- cf. 미국의 경우: Code of Recommended Standards for Bar Examiners
- ABA, NCBE, AALS가 공동작성: 1959년 제정, 1980, 1987, 2010 개정

- para. 7. 목적 변호사면허부여 전에 성품과 적합성을 심사하는 기본적인 목적은 대중(the public)과 사법시스템의 보호에 있다. 변호사면허과정은 오로지 최소한의 능력만 테스트하는 것에 그친다면 불완전한 것이 되고 만다. 법률사무와 관련한 성품과 적합성을 측정하는데 실패한 시스템으로는 대중들은 제대로 보호받지 못한다. 고객들이 그들의 변호사들에게 합리적으로 보내게 되는 신뢰와 확신을 변호사로 받아들여지는 사람들에게도 보낼 수 있다는 대중들을 기대가 제대로 충족되는 것이 공익에 부합한다.
- para.12. 성품과 적합성의 기준 변호사는 그 행동기록부로서 변호사에 지워진 전문직업인의 의무와 관련하여 고객, 상대방, 법원 등의 신뢰를 뒷받침할 수 있는 사람이어야 한다. 응시자가 서류상 정직성, 진실성, 근면성, 책임성에서 중대한 하자가 있는 경우에는 변호사 면허를 거부할 수 있는 이유가 된다.
- para.13. 관련행동기록: 위법행위, 학업상 비행, 거짓진술(고의누락 포함), 고용관계에서의 비행, 부정직·사기·기망·허위진술(misrepresentation) 등과 관련한 행동, 법절차의 남용, 재정상의 책임 해태, 전문직업인의 의무 해태, 법원명령의 위반, 증명된 정신적·감정적 불안정, 증명된 약물·알코올의존성, 다른 관할지에서 성품이나 적합성을 이유로 변호사면허가 거부된 사실, 관할을 막론하고 변호사징계기관이나 기타 전문직업인징계기관에서 징계받은 사실
- para. 18. 시험의 목적 변호사시험은 사실의 진술로부터 법률사무에서 처리하게 되는 것과 같은 법적 이슈를 특정하고, 그 이슈를 합리적으로 분석할 수 있게 되며, 기본적인 법원칙을 모두 이해하고 있음을 보여주는 방식으로 그것을 적용함으로써 논리적인 해결에 도달할 수 있는 능력을 응시자가 갖추었는가를 측정하여야 한다. 시험은 정보나, 암기력, 경험 등을 주로 측정하는 식으로 구성되어서는 아니된다. 시험의 목적은 법률사무에 받아들여진 변호사의 수를 제한하는 것이 아니라 대중을 보호하기 위함에 있다.
- para. 20. 설문과 형식 변호사시험은 MBE에서와 같이 다지선택형 문제를 포함할 수도 있다. 설문은 이례적이거나 지역에 특유한 사건이나 법률에 기반해서는 아니된다. 다만, 지역적 특성이 매우 중요하며 응시자가 정답을 지역법에 따라 선택하여야 함을 미리 고지받은 경우에는 그러하지 아니하다. 논술형문제는 상당한 시간이 경과한 후가 아니면 반복 출제해서는 안 된다. 설문은 과목별로 분류되어서는 아니되며 오류나 오답을 유도하는 식으로 구성되어서도 아니된다. 응시자가 논술문제를 신중하게 분석하고 잘 논증된 답을 쓸 수 있도록 충분한 시간이 제공되어야 한다.
- para. 24. 채점절차 변호사시험기관은 그 구성원이나 직원 또는 다른 자격을 갖춘 사람들을 논술형답안의 채점관으로 사용할 수 있다. 가능하다면 하나의 논술문제에 대한 채점은 동일인에 의하여 이루어지도록 하여야 한다. 만일 다수의 채점관이 동원되는 경우 변호사시험기관은 채점기준의 통일성을 보장하기 위하여 표준화작업을 하여야 한다. 채점절차와 채점분포는 정기적으로 재평가되어 채점의 통일성을 확보하여야 한다.
- para.26. 재시험 3회 이상 변호사시험에서 불합격한 응시자는 그 이후의 시험에 응시하기 위해서는 변호사시험기관에 미리 정한 추가교육을 받거나 그 불합격의 사유가

사라졌다는 증명을 하도록 할 수 있다.

· 시험관리의 문제

- 현재는 변호사시험법 제14조에 의하여 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성하여 법무부에 설치됨
- 위원은 법무부차관, 법학교수 5명, 판사 2명, 검사 또는 고위공무원단 소속일반직공무원 2명(1명 이상은 검사), 변호사 3명, 학식덕망자 2명을 2년의 임기로 위촉함(상설 기구의 형식을 취하나 사실상 비상설기구에 불과함)
- 위원회의 직무는 1. 시험문제의 출제 방향 및 기준에 관한 사항, 2. 채점기준에 관한 사항, 3. 시험합격자의 결정에 관한 사항, 4. 시험방법 및 시험시행방법 등의 개선에 관한 사항 등임
- 문제는 이런 기구의 구성, 운영이 철저하게 법무부장관-보다 정확하게는 법조인력과-의 의지에 매여있고 외부적 개방성이 거의 보장되지 않는다는 점에 있음
 - 시민사회의 감시 바깥에서 작동하는 와중에 법조 기득권에 포획되는 경우가 많음
- 미국 NCBE의 MBE출제(200문항, 6시간)과정¹⁹⁾
 - MBE초안작성위원회:
 - 과목별 7개, 5-7명(법학교수, 변호사, 법관) + 문제편집인(변호사) 4명
 - MBE item-writing guideline(계량심리학적 틀에 따라 검증된 가이드라인을 제시)에 따라 출제안 작성
 - 각 항목은 사례, 질문의 제시, 답안 보기로 구성
 - 이 과정에서 초안작성자에 대하여 변호사시험은 신참변호사가 가져야 할 최소한의 능력을 측정하는 것을 목적으로 하며, 따라서 시험의 난이도는 그 수준에서 한정되어야 할 것을 주지시킴
 - 출제된 초안은 dB에 집적
 - 시험편집인의 검사
 - 위원회 전체 회의 개최: 연 2회 ==> 총괄 정리
 - 외부전문가 검증
 - 각 과목별 변호사 1, 법학교수 1명에게 신참변호사라면 가져야 할 것으로 기대되는 기본적인 지식과 기술에 필수적인 핵심 개념들을 제대로 측정하고 있는지, 현실적인 사례(fact senario)가 제시되었는지, 혹은 젠더·인종·종교 등의 편견이 삽입되지는 않았는지 등을 검정받음
 - 서면으로 검증결과를 제출하면 이를 다시 초안작성위원회에 회부

19) C. Beth Hill, "MBE Test Development: How Questions are Written, Reviewed, and Selected for Test Administrations," The Bar Examiner, September 2015, pp. 23-28 참조.

- 문제지 편성 및 pretest
 - <평가용 190문제 + 검증용 10문제 = 총 200문제>의 문제지를 다수 작성하여 예비심사
 - pretest 대상문항들은 반드시 NCBE의 통계기준을 충족하여야 함: 너무 어렵거나 쉬워서 아니됨; 하나의 문제에 정답을 선택한 수험생은 전체 성적이 높은 수준을 획득할 수 있도록 하여야 함
 - 시험편집인이 문항 선택: 각 분야별, 통계학적 기준에 따라 문항 선택
 - 초안작성위원회가 문제지 2회 심사: 현행법에 관한 문항인지, 정답가안이 정답인지 등을 검증 (필요한 경우 시험편집인이 탈락된 문항을 대체할 문항을 다시 선택하여 제출함)
 - 이 작업이 끝나고 나면 시험편집인과 각 초안작성위원회 위원장이 문제 선정 ==> NCBE 직원들이 그 문항들을 두 개의 책자로 나눔(오전 시험용, 오후 시험용, 문제의 난이도, 과목별 분포 등을 고려하여 나눔) ==> NCBE의 editorial assistant가 최종 검사 ==> 2월 시험의 경우 9개월 전에, 7월 시험은 20개월 전에 문제 프린트 준비 완료 ==> 프린트된 샘플을 NCBE에 이송하여 오탈자, 인쇄오류, 용지파손, 각 문항당 4개의 선택지가 있는지, 200문항이 다 들어있는지 등 검사
 - 특수 시험지: 점자시험지, 초과시간용 시험지(문제지를 4, 6, 8개의 섹션으로 구분하여 인쇄), 큰 글자 시험지(18, 24포인트, 역시 섹션을 나누어 인쇄), 오디오CD, 노트북(NCBE제공) 용 파일 등
-
- 외국사례와의 비교의 필요
 - 변호사의 개념 자체가 각 국가별로 달리 되어 있으나, 변호사가 법률전문직이라고 한다면 그 자격의 평가에 대한 어느 정도 근접한 기준들이 존재할 수 있을 것임
 - 이에 자격시험의 성격이 강하면서 집중형의 시험관리가 이루어지고 있는 미국(예컨대, 뉴욕주, 캘리포니아주 등), 독일 등의 시험문제들 및 그 평가목적 및 요소, 평가척도, 출제 및 관리기구의 구성 등을 조사, 비교할 필요가 있음
-
- #### 4. 로스쿨제도에 대한 거버넌스 체제구축
- 현재의 제도하에서는 로스쿨체제를 전반적이고 장기적으로 평가, 조정, 안착시키기 위한 정책 결정 및 집행의 체제가 결여되어 있음
 - 전술한 바와 같이 법학교육위원회, 법전문협의회, 로스쿨평가위원회, 변호사시험관리위원회, 그리고 외곽집행기구로 교육부 대학학사제도과, 법무부 법조인력과 정도가 있을 뿐임
 - 하지만 이들 기구는 한정된 권한만을 가지고 있을 뿐이며 비교적 총괄적인 권한을 가진 법학교육위원회의 경우 지금까지 10년에 걸쳐 총 44회의 회의만 하였을 뿐 별달리

두드러진 정책기능을 수행한 바는 없음

- 또한 변호사시험관리위원회의 경우 법무부 법조인력과에 종속되어 독자적인 기능성이 전무한 상태이며, 본질적으로는 법학교육위원회와 변호사시험관리위원회의 기능을 유기적으로 연결·조정할 수 있는 정책단위가 결여되어 있음
- 이에 로스쿨의 설치인가·평가·퇴출·신규진입 등의 제도수준의 정책결정과 변호사시험을 중심으로 한 법률전문가 자격부여 단계의 정책결정 등을 종합적으로 연계하여 민주적이고 합리적인 결정을 할 수 있는 최상급의 의사결정(심의)기구 혹은 그러한 기능을 대체할 수 있는 협의기구의 설치가 필요해 보임

5년 내 5회 응시제한의 문제점과 개선방안

박한희 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

5년 내 5회 응시제한의 문제점과 개선방향

박한희(민주사회를 위한 변호사모임)

1. 들어가며

지난 6월 27일, 법학전문대학원 졸업자 중 변호사시험 응시기간, 횟수 제한으로 더 이상 변호사시험을 볼 수 없게 된 응시금지자²⁰⁾가 역대 최고인 '237명'이라는 기사가 보도되었다.²¹⁾ 같은 기사에 따르면 이렇게 누적된 법학전문대학원 1-4기 졸업생 중 응시금지자의 숫자는 총 678명으로 전체 1-4기 입학생 중 8.18%에 달한다. 이에 대해 법무부는 장기적으로 응시금지자의 숫자가 270-370명 수준으로 수렴할 것이라 했는데 그 말대로라면 전체 졸업생 중 응시금지자의 숫자는 10% 이상이 될 수 있다는 것이다.

발제문에서 이야기한 것처럼 법학전문대학원은 시험이 아닌 교육을 통한 법조인 선발을 목표로 도입된 제도이다. 그런데 이러한 정규적인 교육과정을 마친 사람들의 10% 이상이 평생 변호사가 될 수 없게 만드는 지금의 현상은 누가 보아도 이상하다. 이러한 현상이 발생하게 된 것에는 발제문에서 지적하듯 변호사시험을 당초 설계된 것과 같이 자격시험으로 운영하는 것이 아닌 변호사 숫자의 통제에만 치중하여 정원제 선발시험처럼 운영해 온 것에 그 원인이 크다. 따라서 응시금지자의 문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 법학전문대학원의 도입취지에 맞게 변호사시험 전반을 근본적으로 개선할 필요가 있다. 다만 이러한 전반적인 개선방안에 대해서는 발제자와 다른 토론자분들이 잘 정리를 해주고 있기에, 이 글에서는 변호사시험법 제7조 응시제한제도의 문제만을 보다 집중해서 이야기하고자 한다.

20) 법무부와 일부 언론에서는 이들을 오탈자라는 이름으로 부른다. 그러나 오탈이라는 명칭은 문제점을 시험에 탈락한 개인의 탓으로 돌리는 인상을 준다는 점에서 문제가 있다고 본다. 따라서 이 글에서는 응시금지자로 명칭을 통일하기로 한다.

21) 비즈한국, "변호사시험 '오탈자' 올해 역대 최고 237명 추가, 총 678명", 2019. 6. 27.자 <http://www.bizhankook.com/bk/article/18031>

2. 변호사시험법 제7조 응시제한의 실태

제7조(응시기간 및 응시횟수의 제한) ① 시험(제8조제1항의 법조윤리시험은 제외한다)은 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 법학전문대학원의 석사학위를 취득한 달의 말일부터 5년 내에 5회만 응시할 수 있다. 다만, 제5조제2항에 따라 시험에 응시한 석사학위취득 예정자의 경우 그 예정기간 내 시행된 시험일부터 5년 내에 5회만 응시할 수 있다.

② 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 법학전문대학원의 석사학위를 취득한 후 또는 이 법 제5조제2항에 따라 석사학위 취득 예정자로서 시험에 응시한 후 「병역법」 또는 「군인사법」에 따른 병역의무를 이행하는 경우 그 이행기간은 제1항의 기간에 포함하지 아니한다.

변호사시험법 제7조, 이른바 응시제한제도는 법학전문대학원 졸업자(또는 졸업예정자)가 5년 내 5회만 변호사시험을 응시할 수 있도록 제한하는 제도이다. 따라서 졸업 후 5년이 지난 사람은 더 이상 변호사시험을 볼 수 없으며, 심지어 헌법재판소의 판례에 따르면 법학전문대학원을 재입학한다 하더라도 응시는 불가능하다.²²⁾ 즉 평생 동안 변호사가 되는 것을 금지당하는 것이다.

변호사시험법 제정이유에 따르면 이러한 응시기간, 횟수의 제한을 둔 이유는 ‘무제한 응시로 발생하는 국가인력의 낭비, 응시인원의 누적으로 인한 시험합격률의 저하 및 법학전문대학원의 전문적인 교육효과 소멸 등을 방지’하기 위함이다. 이러한 목적에 따라 2008년 정부가 최초로 발의한 법안은 5년 내 3회만 응시할 수 있게 하여 현재보다도 더욱 엄격한 제안을 두고 있었다. 그러나 이러한 응시제한이 헌법에 위배될 수 있다는 지적이 있었고²³⁾, 이에 2009년 현행과 같이 5년 내 5회로 응시제한을 둔 법안이 발의되어 가결, 시행되었다.

그런데 중요한 것은 이러한 응시제한은 변호사시험이 자격시험으로 운영된다는 것을 전제로 하였다는 점이다. 실제로 제18대 국회 법제사법위원회 제282회 회의록에 따르면 이주영 소위원장은 “제도 자체가 80% 전후로 합격할 것을 예상한 것이기에 합리적으로 기간을 정한 것이다”²⁴⁾고 이야기하고 있으며, 2008년 <국제심포지움 - 미국

22) 헌법재판소 2016. 9. 29. 선고 2016헌마47·361·443·584·588(병합) 결정

23) 정부안에 대해 법제사법위원회의 검토보고서는 “직업선택의 자유 및 공무담임권 등과 관련하여 위헌의 소지가 있다는 지적이 제기될 수 있으므로 검토가 필요할 것으로 봄”이라는 의견을 냈다.

24) “그 다음에 사법시험하고 달리 변호사시험은 로스쿨 출신자들만 응시하도록 되어 있기 때문에 합격률이 상당히 높을 것으로 설계가 되어 있습니다. 제도 자체가, 적어도 한 80% 전후로 합격할 것으로 예상해서 만든 제도이기 때문에 너무 장기간 시험에 응시하게끔 하면 과거에, 아주 나이가 많아서까지 여기에 매달려 가지고 충분한 자질을 가진 사람이 다른 데로 빨리 옮겨갈 수 있는데도 불구하고 매여져 있는 경우들이 있을 수 있기 때문에 이것을 저희들이 고심해 가지고 합리적으로 기간을 정한다고 해서 이렇게 5년 5회로 정한 것이고요.” - 제18대 국회 제282회 법제사법위원회 6차 회의록

과 일본의 변호사시험 제도와 한국의 과제>에 참석한 법무부 법조인력정책과 담당검사(안형준) 역시 “응시제한은 합격률과 연계되어야 위헌이 아니라는 점에 공감한다”고 발언하기도 했다.²⁵⁾

실제로 변호사시험이 합격률 80% 이상의 자격시험으로 운영되었다면 응시횟수의 제한은 어느 정도 합리적일 수는 있다. 이 경우 5회 연속 변호사시험에 불합격할 확률은 산술적으로는 $20\%^5 = 0.03\%$ 로 매우 낮은 확률로 소수의 응시금지자만이 발생하였을 것이기 때문이다. 물론 숫자의 적음이 모든 것을 정당화하는 것은 아니지만 적어도 응시제한제도가 갖는 목적과의 합리적인 균형점을 도출할 여지는 충분히 있었다. 그러나 문제는 이러한 자격시험의 취지가 몰각된 채 변호사시험이 정원제 선발시험처럼 운영되면서 합격률이 점차 낮아지기 시작했다는 것이다. 그 결과는 서두에 이야기한 것과 같이 매해 입학자 대비 10%에 달하는 백명이 넘는 응시금지자가 발생하게 되었다. 앞서의 기사에서 보도된 입학연도별 응시금지자의 숫자는 다음과 같다.

입학년도	입학자(명)	응시금지자(명)	입학자대비 응시금지자비율(%)
2009년	1,998	156	7.8
2010년	2104	208	9.89
2011년	2092	179	8.56
2012년	2092	135	6.45
총계	8286	678	8.18

입학년도별 응시금지자 현황(비즈한국 기사에서 재구성)

이처럼 수많은 응시금지자가 발생하는 것은 법학전문대학원 도입 당시 전혀 고려되지 않았던 문제이다. 그렇다면 문제해결을 위해 대책을 마련하는 것이 당연함에도 지금까지 정부와 국회는 이 문제를 방관해왔다. 그나마 임신·출산을 예외 사유로 두어야 한다는 변호사시험법 개정안(이재정 대표발의)이 발의되었으나 그마저도 출산만을 예외로 해야 한다는 이해하기 어려운 의견들로 인해 진행이 이루어지지 않고 있다. 그리고 그렇게 정부와 국회가 손을 놓고 10년이 지나는 동안 그로 인한 피해는 오로지 학생들 개인의 몫이 되었다. 임신과 출산, 아이의 희귀병 치료, 본인의 암 투병 등 여러 가지 사정으로 응시금지자가 된 사람들이 있음에도²⁶⁾, 이들은 응시금지라는 사실

(2009. 4. 22.), 24면 참조

25) 참여연대, 국회의원 우윤근, 법사회이론학회, 건국대 법학연구소 공동주최, “국제심포지움 - 미국과 일본의 변호사시험 제도와 한국의 과제”, 2008, 204쪽

26) 한겨레, “변호사시험 제한…출산·암투병 해도 5년 지나면 응시 못해”, 2019. 4. 20.자

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/890782.html

과 더불어 그에 대한 사회적 낙인과 편견 속에서 힘든 나날을 보내고 있다. 또한 이러한 응시금지에 대한 두려움에 임신이나 투병 중에도 힘들게 시험을 보면서 결국 건강을 해치는 일도 발생하고 있다.

3. 변호사시험법 제7조 응시제한의 문제점

가. 입법 목적 자체의 문제

정부와 국회가 변호사시험법을 제정하면서 제7조와 같이 응시제한을 규정한 이유는 앞서 본 바와 같이 ① 국가인력의 낭비 방지 ② 합격률 저하 방지 ③ 법학전문대학원의 교육효과 소멸 방지, 이렇게 3가지 이유에서이다. 그리고 이러한 응시제한 목적은 헌법재판소 역시 2016년 결정에서 그대로 인정한 바 있다. 그러나 현재 법학전문대학원과 변호사시험제도의 실태에 비추어 보았을 때 이러한 목적은 개인의 직업선택의 자유, 자기결정권을 제한할 정도의 정당한 사유가 되기 어렵다.

1) 먼저 무제한의 응시로 인한 국가인력의 낭비를 방지한다는 것이 개인이 기본권을 제한하는 이유가 될 수 있는지부터가 의문이 든다. 낭비라는 표현 자체가 시험에 탈락하고 재응시를 하는 사람의 삶을 무엇인가 잘못되고 무가치한 것으로 보고 있기 때문이다. 또한 국가인력이라는 표현 역시 개인을 그 자체로 존엄한 존재가 아닌 국가 발전을 위한 도구적 존재로 보는 것으로서 헌법에 따라 개인의 존엄과 인권을 존중할 국가의 의무에 비추어 보았을 때 지양되어야 하는 부분이다.

한편으로 과거 사법시험 시절 수많은 사람들이 장기간의 수험생활로 본인들 역시 고통 받은 것은 사실이다. 그러나 이러한 문제를 해결하기 위해서는 근본적인 원인이 무엇이었는지를 짚어볼 필요가 있다. 사법시험에 수많은 사람들이 응시를 했던 이유는 소수의 법조인만이 시험을 통해 선발되고 이들이 마치 사회적 특권계급처럼 인식되고 지위를 누렸던 것에 있다.²⁷⁾ 따라서 장기간 응시로 인한 문제를 해결하고자 한다면 필요한 것은 변호사를 더 이상 숫자로 통제하지 않고 더 많은 길을 열어 놓음으로써 변호사가 하나의 직업인으로서 인식될 수 있도록 하는 것이 우선이어야지, 지금과 같이 숫자를 통제된 상황에서 응시제한을 두는 것은 근본적 해결책이 될 수 없다.

2) 다음으로 정부와 헌법재판소는 응시제한을 두지 않을 경우 응시 인원이 누적됨으로써 합격률이 저하될 것이라 한다. 그러나 합격률이 저하되는 원인은 발제문에서 지적하듯 변호사시험이 정원제 선발시험으로 운영되기 때문이다. 시험 응시자는 그 전해 탈락된 인원들이 누적되어 증가하는 상황에서 배출되는 인원이 정해져 있다면 당연히 합격률이 저하될 수밖에 없다. 따라서 이 문제 역시 변호사시험을 원래의 취지

27) 김종서, “변호사 자격시험의 입법방향”, 「민주법학」 제35호, 2007, 261쪽

대로 자격시험화하고 합격인원을 인위적으로 통제하지 않으면 해결될 일이지 응시제한을 통해 해결될 일은 아니며, 그렇기에 합격률 저하방지가 응시제한의 이유가 될 수도 없다.

3) 다음으로 교육효과 소멸이라는 것은 그 자체가 무엇을 의미하는지조차 모호한 개념이다. 아마도 이것은 5년이라는 기간제한을 둔 이유일 것으로 생각된다. 그러나 법학전문대학원의 교육효과가 4년까지는 존속되다 5년이 되면 왜 소멸하는 것인지, 5년이라는 기간은 대체 무슨 근거로 설정된 것인지에 대해서는 근거를 찾기 어렵다. 또한 병역근무기간에는 기간 제한의 예외가 인정되어 졸업 후 7년, 8년 후까지도 변호사시험을 볼 수 있는데 그 경우는 교육효과 소멸의 예외가 인정된다고 보는 것도 무리가 있다. 따라서 교육효과 소멸 방지라는 이유 역시 응시제한의 정당한 사유가 될 수 없다.

나. 예외를 두지 않는 절대적 응시금지의 문제

현재 변호사시험법 제7조는 병역의무 이행을 제외하고는 어떠한 예외도 인정하지 않고 있다. 임신, 출산을 해도, 갑작스런 사고를 당해도, 친지를 부양할 일이 생겨도 예외는 인정되지 않는다. 더군다나 5년 내 5회라는 횟수와 기간 모두가 제한되기 때문에 실질적으로 시험을 보지 않더라도 졸업 후 5년이 지나면 응시금지자가 된다. 만일 졸업하는 시기에 갑작스러운 사고로 5년 넘게 입원을 하는 일이 발생한다면 그 사람은 시험을 한 번도 보지 못한 채 변호사가 될 수 있는 길이 막혀버리는 것이다.

이와 같이 기간과 횟수를 모두 제한하고 이를 넘어가면 절대적으로 시험 응시를 금지하는 규정은 다른 경우에는 찾아보기 어렵다. 가령 지금은 폐지되었지만 구 사법시험령 제4조는 사법시험 제1차 시험에 4회 탈락한 경우 응시제한을 두었지만 그 경우에도 4년이 경과하면 다시 응시가 가능하도록 했다. 또한 경우는 조금 다르지만 구 사법시험법 제10조는 제3차 시험에 '천재·지변 등 불가항력의 사유로 응시하지 못한 경우'에는 제1차·2차 시험을 면제할 수 있도록 규정하고 있었다. 이처럼 일정한 사유에 따라 예외 또는 재응시 기회를 주는 방법이 있음에도 이에 대한 어떠한 고려도 없이 병역 외에 절대적으로 응시 기회를 박탈하도록 되어 있는 현행 응시제한제도는 과도한 기본권 침해로서 정당화되기 어렵다.

다. 5년이라는 기간의 문제

현재 응시제한제도는 5회라는 횟수만이 아닌 5년이라는 기간까지 제한하고 있다. 변호사시험은 1년에 1회만 실시되기에 이러한 제한은 실질적으로 횟수보다는 5년이라는 기간을 기준으로 응시금지자와 그렇지 않은 사람을 나누고 있다 할 것이다. 그러나

앞서 이야기한 바와 같이 5년이라는 절대적 기간을 설정하는 것에 명확한 근거를 찾기 어렵다.

또한 이러한 기간 제한은 변호사법 제5조(변호사의 결격사유), 변호사시험법 제6조(응시 결격사유)를 고려했을 때 체계정합성의 문제도 야기한다. 변호사법 제5조에 따르면 ‘금고 이상의 실형을 선고받고 집행이 끝나거나 집행이 끝나거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자’는 변호사가 될 수 없다고 하여 일시적인 변호사 결격 사유를 두고 있다. 문제는 변호사시험법 제6조가 변호사법 제5조를 그대로 가져와 위와 같이 실형을 선고받은 경우 5년 동안 변호사시험 자체를 응시할 수 없도록 하고 있는 것이다. 그 결과 어떤 사람이 법학전문대학원을 졸업하는 해에 형의 집행을 끝난 경우 이 사람은 5년 동안 변호사시험을 볼 수 없고 그 결과 영원히 변호사가 될 수 없게 된다. 즉, 변호사법 상 일시적인 결격사유인 것이 변호사시험 기간 제한과 결합되며 영구적 결격사유가 되는 것으로 이는 체계적 균형을 상실한 것이다.²⁸⁾

라. 소결

변호사시험에서 응시제한을 둔 아마 가장 근본적인 이유는 사법시험 시절에 발생했던 문제들 때문일 것이다. 그러나 응시자격에 큰 제한이 없고 소수를 선발하기 위한 시험이 사법시험과 법학전문대학원 교육과정을 이수한 사람들을 대상으로 변호사가 되기 위한 자격을 평가하기 위한 변호사시험은 그 취지, 운영이 다를 수밖에 없고 또 달라야 한다. 그럼에도 사법시험에서의 경험을 바탕으로 응시제한을 정당화하고 그 결과 수 백 명의 응시금지자를 만들어 내고 있는 지금의 현실은 너무나 문제적이다. 따라서 응시제한의 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다 변호사시험이 갖는 본래적 취지를 살려 제도 전반을 개선해야 하며 이러한 과정 속에서 응시제한의 필요성을 근본적으로 검토할 필요가 있다.

3. 변호사시험법 제7조 응시제한의 개선방안

가. 변호사시험법 제7조의 폐지

28) 헌법재판소 2013. 9. 26.자 2012헌마365 결정에서 재판관 이정미, 안창호, 서기석의 소수의견 역시 이러한 점을 지적하고 있다.

“이미 변호사 자격을 취득하여 변호사 업무를 하던 중에 범죄행위로 인하여 금고 이상의 형의 집행 유예를 선고받은 사람이 변호사 결격조항이 정하고 있는 기간이 지난 후에 다시 변호사의 업무 종사할 수 있다는 것과 비교하여 보면, 응시기간산입 예외조항은 변호사시험을 응시하고자 하는 사람에게 이미 변호사자격을 취득하여 변호사로서 활동하는 사람보다 더 높은 수준의 윤리의식을 요구하게 되는 것이다. 이는 체계적 균형을 상실한 것으로서 변호사 자격제도 형성에 관한 입법재량의 범위를 현저하게 벗어난 것임이 명백하므로, 응시기간산입 예외조항은 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 직업선택의 자유를 침해한다.”

이상과 같이 변호사시험법 제7조 응시제한은 그 목적에서부터 정당성을 갖기 어렵다. 또한 변호사시험이 정원제 선발시험으로 운영됨에 따라 매해 백명이 넘는 응시금지자를 만들어내는 폐해가 발생하고 있다. 이러한 문제는 일부 예외 사유를 두거나 기간만을 삭제하고 횟수 제한은 그대로 두는 방식으로는 해결되기 어렵다 본다. 따라서 현재와 같은 상황 하에서는 변호사시험법 제7조는 완전히 삭제하는 것이 타당하다. 또한 응시제한을 삭제함에 따라 기존의 응시금지자들이 다시 변호사시험에 응시할 수 있도록 부칙 조항 등을 둘 필요가 있다.

나. 변호사시험이 자격시험으로 운용되는 경우

만일 현재의 변호사시험 운용 실태가 개선되어 당초의 도입취지와 같이 변호사시험이 자격시험으로 이루어진다면 적어도 수 백 명의 응시금지자가 발생하는 문제는 해결 가능할 것이다. 그러나 이것이 곧 응시제한이 타당하다는 것을 의미하지는 않는다. 앞서 보았듯 국가인력 낭비, 교육효과 소멸 방지와 같은 응시제한의 목적은 사법시험 때의 경험을 바탕으로 한 것으로 법학전문대학원 제도 도입 후 현재까지의 변화된 상황 등을 온전히 반영하지 못하고 있다. 따라서 변호사시험이 자격시험으로 운용된다 하더라도 응시제한을 도입하기 위해서는 법학전문대학원의 취지와 현실에 비추어 응시제한이 필요할 정당한 사유, 그리고 이것이 응시금지자의 침해되는 이익과 균형을 이룰 수 있는 방안들이 우선적으로 검토되어야 할 것이다. 끝.

변호사의 사회적 역할/공익성 실현을 위한 변호사시험 개선방안

백혜원 변호사 (경제정의실천시민연합)

변호사 공익성 실현을 위한 변호사시험 개선방안

백 혜 원(경제정의실천시민연합)

1. 들어가며

○ 로스쿨 도입의 취지

- 로스쿨은 “다양한 학문적 배경을 가진 자에게 전문적 법률이론 및 실무 교육을 시행” 한다는 취지를 내세우고 2009년 전국 25개 대학에 도입되었음. 경실련을 비롯한 시민단체는 ‘시험을 통한 선발’이 아닌 ‘교육을 통한 양성’으로의 제도적 전환에 찬성하였음. 아울러 법률서비스 소비자인 국민의 법률서비스 접근권 확대의 측면에서 로스쿨 도입에 앞장섰는데, 로스쿨 도입을 통해 변호사 수를 확대하여 보편적이고 양질의 법률서비스를 국민에게 제공하는 것이야 말로 국민의 사법적 권리를 보호하는데 최우선의 방법이라는 취지였음.(경실련 2019. 4. 24.자 법무부에 보낸 ‘로스쿨 도입 10년, 변호사시험 자격시험화 요구의 건’ 참조)
- 이를 위해 교육과학기술부는 2008년 서울권역(강원포함) 15개 대학, 지방 4대 권역 10개 대학 등 모두 25개 대학에 로스쿨 인가대학으로 선정하였고, 각 대학들은 ‘다양한 교육’이라는 로스쿨 도입취지에 맞춰 공익인권·기업금융·환경법·지적재산권 등 다양한 분야를 각 로스쿨의 특성화 분야로 정하여 교육하기로 하였음.
- 또한 대학별로 리걸클리닉 수업을 개설하여, 로스쿨 재학생들이 변호사 자격이 있는 외부교수들의 지도 하에 실제사건을 직접 다루면서 실무능력을 키울 수 있

도록 하였음. 또한 리걸클리닉이 있는 전국 각 대학 주변에서 법률서비스를 제공 받고자 하는 지역 주민들에게 무료법률상담을 진행하거나 사회적 약자를 위한 공익소송을 진행할 수 있도록 함.

- 특히 로스쿨제도는 이른바 ‘교육을 통한 전문법조인 양성 시스템’을 표방하였는바, ‘정원제 선발방식’으로 소수의 연수생을 선발하고 이들로 하여금 다시 사법연수원에서 법관과 검사가 되기 위한 교육을 받도록 하였던 기존의 사법시험제도와 달리 다양한 전공과 배경을 가진 학생들이 로스쿨에서 실무를 배워 국민들의 다양한 법률 수요에 맞춰 전문성과 다양성을 갖춘 전문법조인을 양성할 수 있을 것으로 기대되었음.

○ 변호사의 공익성과 변호사시험제도 도입의 의의

- 변호사법은 변호사는 기본적 인권을 옹호하고 사회정의 실현함을 사명으로 하며, 그 사명에 따라 성실히 직무를 수행하고 사회질서 유지와 법률제도 개선에 노력하여야 한다(제1조)고 규정하고, 변호사는 공공성을 지닌 법률 전문직으로서 독립하여 자유롭게 그 직무를 수행한다(제2조)고 규정하고 있음. 즉 변호사의 공익성이란 법률전문직으로서의 직무행위 자체에 내재되어 있다고 볼 수 있음.
- 변호사는 소송당사자와 특수관계에 있는 자를 제외하면 유사직역을 포함하여 법률 관련 서비스를 제공하는 자들 중 거의 유일하게 소송과정에서 당사자들의 대리인으로서 당사자들의 이익을 대변할 수 있는 존재임. 이러한 이유로 일반 국민들은 법적인 문제가 발생했을 때 변호사로부터 법률 조력을 받기를 원함.
- ‘정원제 선발방식’을 취했던 기존 사법시험체제와 달리, 변호사시험 체제 하에서는 법률시장에 배출되는 변호사 수가 증가함에 따라 법률서비스 비용이 자연스럽게 낮춰질 수 있고, 기존에 법률서비스를 이용할 수 없었던 다수의 국민들이 합리적인 비용을 지불하고 법률서비스를 이용할 수 있을 것으로 기대되었음.
- 로스쿨이 서울권역(강원포함) 15개 대학 뿐만 아니라 지방 4대 권역 10개 대학 등 모두 25개 대학에 설치됨에 따라 변호사들이 이른바 무변촌(無辯村)을 비롯하여 기존에 잘 활동하지 않았던 지역으로도 진출할 것으로 기대되었음. 그렇게 되면 그동안 법률서비스를 받고 싶어도 받을 수 없었던 지역에서도 지역 주민들은 일

정 비용을 지불하고 변호사로부터 법률서비스를 제공받을 수 있음. 또한 각 대학 내에 설치된 리걸클리닉을 통해 로스쿨생들이 변호사 자격이 있는 실무 교수진들의 지도 하에 법률상담을 진행하고 지역 주민들의 법률서비스에 대한 접근성을 높일 수 있을 것으로 기대되었음.

변호사 선임 최저가 330만원, 서초동은 550만원... 여전히 높은 '문턱'

변호사 2만명 시대 불구 비용 부담에 소송 포기 비일비재
변호사 82%, 수도권서 일해... 지방선 법률상담도 힘들어

(중략)

법무부와 대한변호사협회가 2013년부터 시행 중인 '마을변호사 제도' 역시 전체 변호사의 80% 이상이 수도권과 대도시에 편중돼 읍·면 등 법률 취약 지역 주민들이 법률서비스에 접근하기 어려운 현실을 극복하기 위해 마련됐다. 올해까지 1,412개 읍·면·마을에 변호사 1,455명을 연결해줬지만, 대개 전화나 이메일 등을 통한 상담이 이뤄진다.

(후략)

<한국일보> 2018. 11. 17.자 기사 참조²⁹⁾

2. 현행 변호사시험 문제점

○ 변호사시험 합격률 저하

- 올해 2019. 4. 26. 법무부는 변호사시험 관리위원회 회의 결과 2019년도 제8회 변호사시험 합격자를 1,691명으로 결정하였음. 이는 응시자 3,330명 대비 약 50.8%에 해당하는 비율임.
- 변호사시험이 처음 치러진 2012년 제1회 변호사시험 응시자 수는 1,665명이고 합격자 수는 1,451명으로 응시자 수 대비 합격자 수 비율은 약 87.2%에 해당하였으나, 작년인 2018년 제7회 변호사시험에서는 응시자 3,240명 대비 합격자 1,599명으로 그 비율은 49.4%로 지난 8년 간 변호사시험 응시자 대비 합격률이 가장 낮

29) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201811160297787467> 으로 접근 가능(마지막 검색일 : 2019. 7. 11.)

왔고, 올해는 그보다 소폭 상승한 50.8%로 지난 8년간 두 번째로 낮은 합격률을 기록하였음³⁰⁾.

- 여기에 더하여, 로스쿨에 재학하여 수료하였으나 졸업유예, 건강상의 문제 등으로 응시자 수에 집계되지 아니하는 로스쿨 재학·졸업생의 숫자가 추가적으로 있는 것을 감안하면, 실제 로스쿨 재학·졸업생이 체감하는 합격률은 그보다도 낮을 것으로 예상됨.

“로스쿨 들어가도 치열한 경쟁...서울대 신입생 5명중 1명 휴학”

서울대 법학전문대학원(로스쿨)에 재학 중인 A씨는 매일경제와 만나 로스쿨 학생들의 실태에 대해 이렇게 토로했다. 학점 경쟁이 과열되고 변호사시험 합격률이 갈수록 낮아지는 가운데 로스쿨 학생들이 생존 돌파구로 휴학을 선택하는 일이 적지 않다는 얘기다.

각 대학 로스쿨과 대학 정보 포털 `대학알리미`를 통해 확인한 `법학전문대학원생 휴학 현황`에 따르면 2018년 서울대·연세대·고려대 로스쿨에서 휴학을 신청한 학생 수는 총 119명이었다.

세 학교의 3년간 총 입학 정원이 1170명인 점으로 미뤄 볼 때 로스쿨생 10명 중 1명꼴로 휴학을 하는 것으로 추정할 수 있다. 휴학은 상당수 1학년 학생을 중심으로 이뤄지는 것으로 분석됐다. 서울대 로스쿨의 경우 2017년 1학년 학생 중 35명이 휴학계를 내고 학업을 중단했다. 이는 서울대 로스쿨 입학 정원(150명)의 23%에 해당한다.

(후략)

<매일경제> 2019. 3. 31.자 기사 참조³¹⁾

○ 선발시험으로 기능하고 있는 변호사시험

30) 2012년(제1회)~2019년(제8회) 변호사시험 합격자 수 결정 추세(법률저널 2019. 4. 26.자 기사)

구분	1회 (2012)	2회 (2013)	3회 (2014)	4회 (2015)	5회 (2016)	6회 (2017)	7회 (2018)	8회 (2019)
응시자	1,665	2,046	2,292	2,561	2,864	3,110	3,240	3,330
		+381	+246	+269	+303	+246	+130	+90
합격자	1,451	1,539	1,550	1,565	1,581	1,593	1,599	1,691
		+87	+12	+15	+16	+12	+6	+92
응시자대비 합격률	87.2	75.2	67.6	61.1	55.2	51.2	49.4	50.8

31) <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/03/194680/> 으로 접근가능(마지막 검색일 : 2019. 7. 11.)

- 지난 2010년 법무부는 변호사시험 합격자 수를 정하면서 입학정원(2000명) 대비 75%를 합격 기준으로 도입하였음. 매년 변호사시험에서 입학정원 대비 25%의 탈락자가 발생하고 이들이 (현행 변호사시험 체제 하에서는 5년 동안) 그 이후 시험 응시자로 누적될 것임이 충분히 예측 가능했던 상황에서, 누적된 응시자 수를 전혀 고려하지 아니한 입학정원 대비 75%라는 법무부의 기준은 지난 10년간 변호사시험을 사실상 과거 사법시험제도와 유사한 선발시험으로 기능케 하였음.
- 이렇듯 변호사시험이 사실상 ‘선발시험’으로 운영됨에 따라 합격점수는 매년 꾸준히 상승하고 있는 추세임. 2012년 제1회 시험에서 합격점수는 720.5점이었으나, 올해 제8회 시험의 합격점수는 905.55점으로 지난 7년 전에 비해 무려 185점 가량 상승하였음.
- 서울대 법학전문대학원(로스쿨) 교수 17명은 2018. 5. 4. 서울대 법학전문대학원에서 열린 ‘로스쿨 10년의 성과와 개선 방향’ 간담회에서, 2017. 8.부터 9개월 간 로스쿨 교수화 재학생·졸업생의 의견을 듣고 이를 바탕으로 연구한 보고서에서 “변시 문항 수가 너무 많을뿐더러 불필요하게 어렵다”거나 “학생들이 비판적 법학 지식을 공부하기보다는 판례암기에만 빠질 우려가 크다”고 밝힌 바 있음. 실제로 학생들이 변호사시험 문제를 풀기 위해 암기해야 할 판례는 1만개를 초과하였다고 알려져 있음.³²⁾

○ 변호사 수의 제한적 증가

- 변호사 1인당 인구수는 2014년 기준 3,160명으로 독일(494명), 영국(436명), 미국(248명)과 비교하면 턱없이 부족하고, 소액심판사건의 변호사 선임(원고) 건수는 2013년 15.4%에서 2017년 11.6%로 오히려 ‘나 홀로 소송’은 늘었는바, 국민이 체감하는 법률서비스의 문턱은 여전히 높은 실정임.(경실련 2019. 4. 24.자 법무부에 보낸 ‘로스쿨 도입 10년, 변호사시험 자격시험화 요구의 건’ 참조)
- 그런데 법무부가 제1회 변호사시험 당시 합격자 선발 기준을 1500명 ‘이상’으로 공언한 이래 사실상 1500명 수준으로 굳어지면서 당초 변호사시험제도 도입으

32) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805041473778189> 에서 접근 가능.(마지막 검색일 2019. 7. 11.)

로 기대했던 변호사수의 증가는 이루어지지 않고 있는 실정임.

- 이렇듯 변호사 수의 증가가 제한적이 되고 이들과 서울권역이나 지방대도시로 몰림에 따라 당초 기대했던 법률서비스 비용의 합리적 조정이나 기존 법률서비스 소외지역에서의 법률서비스에 대한 접근성 강화는 이루어지지 않고 있으며 이로 인한 불편과 비용은 결국 국민이 감수할 수밖에 없음.
- 이러한 와중에 대한변협은 오히려 매년 신규 배출되는 변호사 수를 1000명으로 줄이자고 주장하고 있음. 그 근거는 변호사의 평균 사건수임 건수가 월 2건일 정도로 현재 법조시장이 좋지 않고 최저임금 조차도 받지 못하고 일하는 변호사가 있다는 것임. 그러나 이는 변호사시험 합격자 수의 문제라기보다는 법률시장에서의 부익부 빈익빈 현상 때문이라고 생각함. 대한변협의 이러한 주장은 합리적 근거나 사회적 명분이 없는 것일 뿐만 아니라 법률서비스의 확대라는 로스쿨 도입 취지 자체를 외면하는 발상임.³³⁾

3. 변호사시험의 문제점을 그대로 떠안은 로스쿨제도

○ 로스쿨 교육의 운영 실태

- 변호사시험의 도입으로 인해 전문법조인이 되기 위해 로스쿨에 진학하는 학생들의 배경은 보다 다양해진 측면이 있음. 로스쿨 인가를 받은 대학들의 경우 법학부가 의무적으로 폐지되면서 기존에 법학부로 진학하던 학생들이 분산되었고, 로스쿨 신입생 선발 과정에서 다양한 경험과 배경을 요구함에 따라 다양한 전공지식을 가진 학생들이 로스쿨에 유입된 결과임. 그러나 현행 변호사시험의 문제점 및 이로부터 파생되는 로스쿨 교육의 문제점으로 인하여 그와 같은 다양성을 살리지 못하고 있음.
- 매년 합격자 발표 후 전국 25개의 로스쿨의 합격률이 공개, 비교됨에 따라 각 로스쿨은 이후 ‘우수한’ 신입생 유치를 위해서라도 서로 합격률 경쟁을 하게 되었음. 이에 합격률을 높이고자 하는 학교의 필요와 소위 ‘오탈자’가 되면 더

33) 관련하여 중앙일보 2015. 10. 4.자 기사 <월평균 수임 2건 미만...서초동 법조타운 빈 사무실 즐비>를 참조하였음.

<https://news.joins.com/article/18788236> 으로 접근 가능.(마지막 검색일 2019. 7. 11.)

이상 변호사시험에 응시할 수 없다는 탈락 공포로 인해 기왕이면 단번에 변호사 시험에 합격하고자 하는 재학생들의 필요가 서로 맞아떨어지면서, 현재 로스쿨 교육은 사실상 ‘변호사시험 합격을 위한 고시학원’으로 전략하였음.

- 서울 신림동과 신촌 학원가는 호황을 이루고 로스쿨생은 이론·실무수업보다 시험공부에 치중하고 있음.³⁴⁾ 로스쿨의 수업 또한 변호사시험에 맞춰, 소송실무 과목에서는 변호사시험 기록형 기출문제 풀이에 중점을 두고 진행됨.
- 이는 지난 8년간 변호사시험 응시자대비 합격률이 감소했던 점, 변호사시험이 갈수록 어려워지고 합격점수가 높아지는 점으로 인하여 변호사시험 합격을 위해서 입학 직후부터 오로지 시험 합격을 위한 공부에만 매진할 수밖에 없는 현실에서 로스쿨생들이 취할 수밖에 없는 전략이라고 생각함. 결국 로스쿨 도입 당시 기대되었던 다양한 학문적 배경을 바탕으로 한 특성화 교육은 뒷전으로 밀리고 변호사시험 합격을 위한 고시학원만이 남게 되었음.
- 2012~2014년 ‘학교별 특성화 과목 개설 및 폐강 현황’을 보면, 25개 로스쿨의 평균 특성화 과목 폐강률은 16% 수준이며, 폐강률이 50%가 넘는 곳도 2곳임. 공익·인권이 특성화 분야인 영남대는 3년간 89개 특성화 과목을 개설했지만 57개가 폐강돼 폐강률이 무려 64%에 이룸. 로스쿨들은 이렇듯 특성화 교육이 자리잡지 못한 이유로 변호사시험의 압박을 꼽음. 신입생 유치 경쟁에서 변시 합격률이 가장 중요한 지표가 되니, 시험 선택과목인 국제법·국제거래법·노동법·조세법·지적재산권법·경제법 등을 제외한 특성화 과목에 공을 들일 이유도 여력도 없다는 것임.(한겨레, 2015. 6. 22.자 기사 참조)³⁵⁾
- 즉 학생들은 자신의 관심사에 따라 다양한 수업을 듣기보다는 변호사시험의 출제 과목인 공법, 민사법, 형사법 위주로 수강하고 선택과목마저 합격률과 시험을 위해 필요한 공부량에 따라 선택하고 있음. 이에 따라 당초 다양한 전공 지식을 가진 변호사들을 양성함으로써 국민들의 다양한 법률수요에 부응하려던 도입 취지

34) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201811132361319452> 에서 접근 가능.(마지막 검색 일 2019. 7. 11.)

35) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/697045.html 으로 접근 가능.(마지막 검색 일 2019. 7. 11.)

“이규호 중앙대 로스쿨(문화법) 교수는 “변시 합격률이 높은 로스쿨 1, 2기 때에는 특성화 과목 수업에 문제가 없었다. 그러다 3기부터 합격률이 떨어지면서 수강생이 줄고 폐강 과목이 생기기 시작했다”고 전했다.” 위 기사 중 일부 발췌.

는 무색해졌으며, 이로 인한 사회적 비용 또한 고스란히 국민들이 부담할 수밖에 없는 실정임.

- 게다가 학생들이 가능한 한 변호사시험 준비 외에 다른 과목에 들이는 수고를 줄이려 함에 따라 리걸클리닉도 원 취지대로 운영되기 쉽지 않은 실정임. 상황이 이렇다면 결국 리걸클리닉을 통한 사회적 취약계층에 대한 법률서비스 제공도 위축될 수밖에 없음.
- 이러한 폐해를 해결하기 위하여 많은 부분에 걸친 논의와 개혁이 이루어져야 할 것이나, 변호사시험 도입 취지를 몰각하고 로스쿨을 고시학원화 하는 변호사시험 자체의 개혁 또한 필수적으로 동반되어야 함.

4. 변호사시험 개선 방안

○ 변호사시험의 자격시험화

- 로스쿨들이 특성화교육을 제대로 하지 못하고 고시학원화 되는 현상의 원인에 대해서 변호사시험이 사실상 선발제로 운영되고 응시자대비 합격률이 매년 낮아짐으로 인한 로스쿨 재학생 및 학교측의 부담감을 들 수 있음.
- 따라서 변호사시험을 자격시험화 하여 학생들의 시험부담감을 줄이고 로스쿨 교육 과정에서 자신의 전공분야, 관심사에 따라 다양한 특성화 교육을 이수할 수 있도록 할 필요가 있음. 또한 불필요한 성적매기기와 출세우기를 지양하고 선택 과목 내지는 특성화과목 시험에서 이수제를 도입하게 되면 학생들에게 성적 부담 없이 다양한 과목들을 배우고 탐색해 볼 수 있는 기회를 제공할 수 있음.
- 또한 기존에 학업부담을 줄이기 위해 소홀히 했던 과목들 혹은 리걸클리닉과 같이 시험과는 무관하나 실무능력을 배양하기에 좋은 과목들에 시간과 노력을 들일 여유가 생김.
- 이렇듯 로스쿨 재학생들이 다양한 법률에 대한 지식을 학교에서 배운 다음 법조 시장에 배출되게 되면, 그 지식을 바탕으로 국민들에게 보다 다양한 전문분야에

서의 법률서비스를 제공할 수 있고 국민들의 다양한 법률수요를 충족시킬 수 있음. 또한 리걸클리닉의 활성화로 지역 주민들과 사회적 취약계층에게도 법률서비스를 제공할 수 있음.

- 또한 변호사시험이 자격시험화 되면 로스쿨 사이에서 합격률 경쟁도 자연스럽게 해결될 수 있음. 로스쿨이 신입생 유치를 위한 합격률 경쟁에서 자유로워질 경우, 변호사시험 합격가능성을 기준으로 신입생을 선발하는 대신 보다 다양한 배경의 신입생을 선발하는 계기가 될 수 있음.

○ 변호사시험 합격자 수 선정기준 개선

- 변호사 수는 늘었지만 변호사 없는 지역인 무변촌(無辯村)은 여전히 많음. 여기에는 다양한 이유가 있을 수 있지만, 무변촌으로 법률서비스가 확대될 만큼 변호사 공급이 충분히 많지 않다는 점도 이유 중 하나임.
- 또한 변호사 수의 증가로 변호사 1인당 인구수가 적어지게 되면 법률서비스 비용이 합리적으로 조정될 수 있고 그 결과 국민들의 법률서비스에의 접근가능성이 좋아질 것으로 기대됨.

○ 단순암기 위주의 시험방식 개선

- 오늘날 사회는 빠르게 정보화되었으며 웬만한 정보들은 인터넷 검색을 통해 보다 쉽고 빠르게 찾아볼 수 있게 됨. 이는 법률정보도 예외가 아님. 이러한 상황에서 과연 ‘판례 1만개 이상’을 암기해야 하는 기존의 시험방식이 아직도 사회가 필요로 하는 변호사를 배출하는 최선의 방법이 될 수 있는가에 대해서 생각해 볼 필요가 있음.
- 사회 문제가 다각화됨에 따라 국민들이 원하는 전문가는 더 이상 단순히 판례를 많이 암기하는 전문가만은 아님. 시시각각 새롭게 변형되는 각종 사회문제에 대비하기 위해서는 창의력, 응용력 등도 필요하나, 기존 단순암기 위주의 시험방식을 통해서 그러한 창의력과 응용력을 가진 변호사를 배출하기에는 다소 무리가 있다고 생각함.

○ 변호사시험 및 로스쿨에 대한 개선필요성

- 과거 법과대학에서 학생들에게 학문을 가르치던 교수들이 여전히 로스쿨에서 실무자를 양성하고 있으며, 과거 사법시험을 출제하던 출제자들이 여전히 변호사시험 출제위원이 되는 상황에서, 변호사시험을 개선하는 것만으로는 전면적인 변화를 얻기가 쉽지 않음. 법학 지식이 없던 학생들이 로스쿨에 진학하여 법률전문가가 되기 위해서 학문적인 기초 또한 필요한 부분이 있음은 사실이나, 변화되는 사회에 보다 적합한 실무자를 양성하기 위해서는 변호사시험은 물론 로스쿨 내부적으로도 개선의 필요성을 인지하고 노력할 필요가 있음.

「로스쿨 도입 취지 구현을 위한 변호사시험 개선방안 모색」 토론회

종합토론

「로스쿨 도입 취지 구현을 위한 변호사시험 개선방안 모색」 토론회 자료집

발행일 2019. 07. 15.

발행처 더불어민주당 이상민 국회의원,
경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임

담 당 장길완 간사 (02-522-7284, femigilwoan@minbyun.or.kr)

※본 자료는 경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임 홈페이지 등에서
다시 볼 수 있습니다.