

법학전문대학원의 현재적 문제와 미래적 과제*, **

A Study on the Current Problems and Future Tasks of Law School

표 명 환***
Pyo, Myoung-Hwan

목 차

- I. 서론
- II. 법학전문대학원의 도입과 관련 법률의 주요 내용
- III. 법학전문대학원의 운영상의 문제와 개선방향
- IV. 결론

국문초록

본고는 법학전문대학원의 관련 법률인 「법학전문대학원법」 및 「변호사시험법」이 법학전문대학원의 도입취지에 맞게 운영되고 있는지의 문제에서 출발한다. 법학전문대학원은 종래의 ‘시험에 의한 법조인선발제도’의 폐단을 극복하고자 새로운 법조인 양성시스템인 ‘교육을 통한 법조인 양성’을 취지로 도입되었다. 그러나 법학전문대학원의 도입과정은 순탄하지만은 않았고, 그 결과 법학전문대학원의 관련 법률은 도입과정에서 논의되었던 취지와 다소 거리가 있는 내용들을 담게 되었다.

논문접수일 : 2018.10.30.

심사완료일 : 2018.11.20.

게재확정일 : 2018.11.20.

* 이 논문은 제주대 법학전문대학원과 제주대 법과정책연구원이 2018.10.25. 공동주최한 「로스쿨 제도 개선 및 지역로스쿨 발전방향을 위한 거점 국립대 연합세미나」에서 발제한 논문을 수정·보완한 것임.

** 이 논문은 2018년도 제주대학교 교원성과지원사업비에 의해서 연구되었음.

*** 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 교수

이러한 규정상의 문제로부터 현재의 법학전문대학원은 당초 도입취지와 동떨어지게 운영되고 있고 있는 실정에 있다. 그 대표적인 것으로 교과과정운영상의 문제, 특성화관련 과목의 운영상 문제, 학생선발에서 특별전형 등의 문제, 평가 등과 관련한 교원보호의 문제, 재정확충과 관련한 문제, 변호사시험장 개설과 관련한 문제 등이 그것이다.

이에 본고에서는 다음과 같은 개선방향을 제시하였다.: 첫째 교과과정 운영상의 문제는 변호사시험합격자 결정방법의 개선을 통하여 실질화 될 수 있다고 하였다. 이에 따라 현재의 변호사시험의 합격자 결정방법을 법학전문대학원의 도입취지에 맞게 ‘법학전문대학원을 이수한 자에게 변호사자격을 부여하는 방법’ 또는 ‘자격시험화’하는 방안을 제시하였다. 둘째, 학생선발에 있어서 특별전형은 지원자가 없거나 또는 정원에 미달하는 등 많은 어려움을 겪고 있는 실정에 있음을 고려하여, 특별전형을 정원 내에서가 아니라 정원 외로 선발하는 개선방안을 제시하였다. 셋째, 법학전문대학원의 인가취소시 해당 법학전문대학원이 종래의 법과대학으로 환원되는지를 분명히 규정하여야 하고, 또한 해당 교원에 관한 보호조항을 둘 필요가 있다고 하였다. 넷째, 「법학전문대학원법」 및 「지방자치법」 등의 해석을 통하여 법학전문대학원의 재정확보의 의무주체는 설치대학뿐만 아니라 국가 및 지방자치단체 또한 그 의무주체라고 하였다. 다섯째, ‘교육을 통한 법조인 양성’의 법학전문대학원 도입취지를 고려할 때, 법학전문대학원이 설치된 장소로 분산하여 변호사시험장을 개설하는 것이 가장 바람직하다고 하였다.

주제어 : 법학전문대학원, 법학전문대학원법, 변호사시험법, 변호사시험, 법조인 양성, 법조인, 변호사

1. 서론

2009. 3. 1. 역사적인 법학전문대학원이 출범하여 현재 10년이 지나고 있다. 법학전문대학원의 도입은 그 동안 많은 논의가 있었던 법조인 양성체계의 문제점을 극복하고 새로운 형태의 법조인을 양성한다는 기대와 지방으로 법률서비

스가 확대될 수 있다는 커다란 희망을 가지게 하였다.¹⁾ 그러나 법학전문대학원이 출범한지 10년이 지난 지금 돌이켜 보면, 출범 당시의 희망은 기대만큼 충족되지 않았고 해소될 것으로 기대했던 대학간의 서열화가 ‘지방 법학전문대학원과 수도권 법학전문대학원의 서열화 현상’으로, 그리고 사법시험 낭인이 이름만 바뀐 채 ‘변호사시험 낭인’의 문제로 다시 등장하고 있다.²⁾ 이러한 문제의 중심에는 법학전문대학원의 도입 취지를 외면한 채 시행되고 있는 「법학전문대학원 설치 및 운영에 관한 법률」과 「변호사시험법」에 기인한다고 볼 수 있다.³⁾

여러 논란을 거쳐 출범한 법학전문대학원의 성공적 안착은 법학전문대학원의 도입취지에 적합한 관련 법률의 내용에 의해서만 가능할 수 있다. 이에 본고는 법학전문대학원 도입취지에 부응하는 법학전문대학원의 지위 확보의 과제를 해결을 위하여 관련 법률의 내용을 검토하고, 그에 관한 운영상의 문제 및 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 법학전문대학원의 도입과 관련 법률의 주요 내용

1. 법학전문대학원의 도입과 입법화 과정

법학전문대학원의 도입은 백년이상의 역사를 가진 법조인양성제도로서 ‘시험에 의한 법조인선발’을 ‘교육을 통한 법조인 양성체계’로 전환하는, 즉 법조인양성제도의 기본원칙에 대한 획기적인 전환을 의미한다.⁴⁾ 이러한 의미의 법학전문대학원

1) 로스쿨제도의 긍정적 영향으로서, 인력구성의 획일성 및 그로 인한 전관예우의 문제 완화, 법조진입장벽의 완화, 사법의 지방화에 기여, 법률가의 직역진출의 다양화 등을 들기도 한다(정호경 외, 로스쿨제도 도입 10년의 성과와 한계, 미래한국재단 2017.6. 94쪽 이하).

2) 로스쿨제도에 대한 비판적 요소로서, 법률시장위축, 졸업생들의 취업률 하락, 졸업 후 취업생들의 급여수준 하락, 로스쿨 등록금 등 비용확대 등의 사회·경제적 비효율성 문제, 학생선발에 따른 문제, 로스쿨 평가지표의 문제 등을 드는 견해가 있다(이에 관하여 자세한 것은, 정호경 외, 위의 책, 157쪽 이하 참조).

3) 이들 법률에 대하여 총 11건 정도의 헌법재판소의 결정이 있었다. 법학전문대학원법 제3조 위헌확인(헌재 2017.2.21. 2017헌마105), 제22조 위헌확인(헌재 2016.3.31. 2014헌마1046), 00 대학교 법학전문대학원 2015학년 모집정지처분 등 취소(헌재 2015.12.23. 2014헌마1149) 등.

4) 김창록, 한국 로스쿨의 의의와 과제, 「저스티스」 통권 제146-2호(2015.2. 특집호 I), 191쪽.

의 도입에 대한 본격적인 논의는 1995년 김영삼 정부 당시 세계화추진위원회가 “현재 및 미래의 다양한 법률수요에 맞추어 법조인의 수를 확대할 수 있도록 시험 제도를 개편하고, 전문적이고 종합적인 지식과 훌륭한 덕목을 갖춘 법조인을 양성 할 수 있도록 법학교육체제를 개편해야 한다”는 내용의 법률서비스 및 법학교육의 세계화를 위한 추진계획을 대통령에게 보고한 것을 계기로 본격화 되었다.⁵⁾

그러나 이러한 논의는 법조계의 대대적인 반발에 부딪혔고, 결국 대법원과 세계화추진위원회는 법학전문대학원 제도의 도입을 포함한 법조인 양성 시스템의 개혁에 대한 합의를 이루지 못하고, “법학교육 제도의 개편은 …대학교육 개혁의 차원에서 법학교육계가 필요한 개편을 자율적으로 추진해 나가도록”한다고 발표 하는 데 그쳤다.⁶⁾ 이에 따라 1996년 교육부에 ‘법학교육위원회’가 설치되었고, 법학교육위원회에서도 법학전문대학원 도입에 관한 논의가 있었지만, 대법원의 강력한 저항에 직면하여 법학전문대학원 도입은 결실 없이 종결되고 말았다.⁷⁾

이후 김대중 정부에서는, ‘법학교육제도연구위원회’가 “다양한 전공의 학부 졸업자를 대상으로 대학원 수준에서 전문 법률가를 교육·양성하고 심화된 학문 연구를 위한 법학교육을 시행”하는 기구인 ‘법학대학원’의 설치를 핵심 내용으로 하는 ‘학사 후 법학교육’의 도입을 제안하였던 것에서,⁸⁾ 법학전문대학원 도입에 대한 논의가 출발하였다.⁹⁾

그러나 1999년 대대적인 법조비리사건을 계기로 대통령 자문기구로 설치된 ‘사법개혁추진위원회’가 “여러 가지 필요적 구비조건에 대한 마땅한 대응 방안을 찾을 수 없어… 현실적으로 곤란하다”라는 이유로 법학전문대학원 도입 대신에 사법연수원을 “대법원이 관장하는 독립법인 형태의 ‘한국사법대학원(가칭)’으로 개편하여 실무교육과 학문교육을 병행 실시하도록 한다”는 개선안을 제시 함으로써 법학전문대학원의 도입은 무산되었다.¹⁰⁾

5) 김창록, 위의 논문, 191쪽.

6) 김창록, 위의 논문, 192-193쪽.

7) 김창록, 위의 논문, 193쪽.

8) 법학교육제도연구위원회는 교육개혁을 위한 대통령자문기구인 ‘새교육공동체위원회’산하의 대학 위원회에 구성되었다.

9) 김창록, 위의 논문, 193쪽.

10) 김창록, 위의 논문, 193쪽.

2003년 노무현 정부에 이르러 사법개혁을 위한 대법원장 자문기구로 ‘사법개혁위원회’가 발족하게 되었는데, 사법개혁위원회에서 법학전문대학원은 처음부터 ‘법조인 양성 및 선발’의 핵심 주제로서 논의되었다.

그리고 그 동안 법학전문대학원 도입에 반대로 일관했던 대법원이 2004.9.6. 대법원 제19차 회의에 ‘법학전문대학원 도입안’이 제출되었고, 이후 이 안을 중심으로 한 논의는 동년 10.4. 제21차 회의에서 법학전문대학원 제도의 도입을 건의하기로 결정되었다.

이러한 법학전문대학원 도입안은 2005.1. 대통령 자문기구인 ‘사법제도개혁추진위원회’에 의해 구체화되었고, 사법제도개혁위원회는 법령화 작업에 돌입하여 2005.5.16. 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안」과 동법 「시행령안」을 의결하였고, 동 법률안이 10월에 정부 법률안으로서 국회에 제출되었다. 동 법률안에 대한 국회 처리에서 당시 한나라당과 민주노동당이 다른 안을 제시하는 등 여러 난관이 있었지만, 노무현 정부의 마지막 국회 회기였던 제268회 임시 국회 마지막 날인 2007.7.3. 극적으로 국회 본회의에서 가결되었고, 7.21. 법률 제8544호로 공포되었다.

「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」의 공포 후 법학전문대학원 설치 인가가 있는 이후에도 법조인 양성에서 가장 핵심적인 부분에 속하는 변호사시험에 관한 법률은 법률안 자체도 제출되지 않은 상황에 있었다. 정부는 2008.10월 20일에야 변호사시험법안을 국회에 제출하였고, 2009.2.12.일 한차례 부결되는 우여곡절을 거쳐 4.29일 가결되었고 5.28.에 이르러 법률 제9747호로 「변호사시험법」이 공포되었다.¹¹⁾

2. 관련 법률의 주요 내용

(1) 법학전문대학원법의 목적 및 교육이념

「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」(이하 ‘법학전문대학원법’이라 한다)은

11) 김창록, 위의 논문, 195쪽.

그 동안의 도입에 관한 논의에서 제시된 취지를 그 목적 및 교육이념으로 설정하고 있다. 목적으로서 법학전문대학원법은 제1조에서 “이 법은 법학전문대학원의 설치·운영 및 교육 등에 관한 사항을 정함으로써 우수한 법조인을 양성함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 제2조에서 “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”라고 규정하고 있다.

(2) 법학전문대학원법의 주요 내용

법학전문대학원법은 위 목적 및 교육이념을 실현하기 위하여 법학전문대학원을 설치하고자 하는 경우, 교육부장관의 인가를 요건으로 하는 인가주의를 채택하고 있다. 즉 법학전문대학원법은 법학전문대학원을 설치할 수 있는 주체로서, 대학의 설립·경영자(국립대학의 경우에는 국가, 공립대학의 경우에는 지방자치단체, 사립의 경우에는 학교법인을 말한다)로 정하고, 이들 설치주체가 법학전문대학원을 설치하고자 하는 경우, 교원, 시설 및 교육과정 등에 관하여 법 제 16조부터 20조까지 규정하고 있는 설치기준을 갖추어 주무관청인 교육부장관에 설치인가신청을 하고, 교육부장관은 총정원의 범위 내에서 최대 150명의 입학정원을 정하여 인가한다고 규정하고 있다(제5조). 위 법학전문대학원의 총 입학정원에 대하여는, 교육부장관이 법률서비스의 원활한 제공, 법조인의 수급상황 등을 종합적으로 고려하여 법원행정처장, 법무부장관과 협의하여 정하도록 하였고(제7조), 그 결과 총 입학정원이 2000명으로 정해졌다. 이에 따라 입학정원 150명 1개교, 120명 6개교 등 총 25개교를 법학전문대학원으로 인가하였다.

법학전문대학원법은 학생선발과 관련하여, 학사학위 이상의 소지자를 입학자격으로 하고, 전형요소로서 학사학위과정에서의 성적, 법학적성시험, 외국어능력을 필수적 요소로 하며, 그 밖의 사회활동 및 봉사활동에 대한 경력 등을 입학전형자료로 활용할 수 있도록 하고 있다(제23조). 그리고 편입학과 관련하여서는 법학전문대학원의 자율로 하여 학칙에 정하도록 규정하고 있다(제25조 제1

항). 편입학의 경우에는 종전의 법학전문대학원에서 취득한 학점은 학칙으로 정하는 바에 따라 편입학하는 법학전문대학원의 학점으로 인정할 수 있도록 하고 있다(제25조 제2항).

또한 법학전문대학원법은 인가된 법학전문대학원 평가에 관하여 규정하고 있다. 평가는 대한변호사협회 소속의 법학전문대학원평가위원회에 의하여 평가되고(제28조), 첫 평가는 첫 입학한 해로부터 4년이 되는 해(2012년)에 행하고, 그 후 매 5년마다 실시하도록 규정하고 있다(시행령 제18조 제1항). 평가를 위하여 각 법학전문대학원은 평가위원회의 평가실시 2년 전에 자체평가를 하고, 그 결과를 평가위원회에 제출하도록 하고 있다(제32조). 평가위원회의 평가를 위한 평가기준에 관하여, “설치기준의 준수여부, 입학자 선발의 공정성, 교육과정의 적정성, 졸업생의 사회진출 현황 등을 종합적으로 평가한다”고 규정하고 있다(제33조).

평가결과에 대한 조치로서 시정명령(제38조), 감축조치(제39조), 인가취소(제40조) 등을 규정하고 있다.

(3) 변호사법의 목적과 시험시행의 기본원칙

변호사시험법은 변호사에게 필요한 직업윤리와 법률지식 등 법률사무를 수행할 수 있는 능력을 검정하기 위한 변호사시험에 관하여 규정함을 목적으로 하면서(제1조), 변호사시험에 대하여 “변호사시험은 법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행되어야 한다.”는 변호사시험 시행의 기본원칙을 규정하고 있다(제2조).

(4) 변호사법의 주요 내용

변호사법은 위 목적과 시험시행의 기본원칙에 입각하여, 변호사시험의 주관기관으로서 법무부장관, 실시와 관련하여서는 매년 1회 이상으로 하며, 법무부장관이 시험실시계획을 미리 공고하도록 정하고 있다(제4조).

변호사시험 응시자격에 대하여는 ‘법학전문대학원에서 석사학위를 취득한 자’로 한정하고(제5조), 다만, 법조윤리시험은 법학전문대학원의 석사학위를 취득

하기 전이라도 응시할 수 있다고 규정하고 있다(제5조 제1항 단서). 변호사시험 법은 응시기간 및 응시횟수를 제한하고 있는데, 법학전문대학원의 석사학위를 취득한 달의 말일부터 5년 내에 5회만 응시할 수 있다고 규정하고 있다(제7조 제1항). 변호사시험의 방법으로는 선택형필기시험과 논술형필기시험, 법조운 리시험으로 하고(제8조), 시험과목은 공법(헌법, 행정법), 민사법(민법, 상법, 민사소송법), 형사법(형법, 형사소송법), 기타 선택1과목으로 정하고 있다(제9조).

시험의 합격결과와 관련하여서는, 법조운리는 합격여부 만 결정하고 선택형 필기시험과 논술형 필기시험의 점수를 일정한 비율로 환산하여 합산한 총득점으로 결정하는 것으로 규정하고 있다(제10조 제2항). 그리고 논술형 필기시험과 전문적 법률분야에 관한 점수 조정방법 및 점수 조정에 따른 합격최저점수의 결정방법 등 성적의 세부산출방법이나 그 밖에 합격 결정에 필요한 사항은 법무령으로 정한다(시행령 제8조 제4항).

Ⅲ. 법학전문대학원의 운영상의 문제와 개선방향

1. 교육과정

(1) 관련 규정

법학전문대학원법은 제1조의 목적 및 제2조의 교육이념을 실현하기 위한 교육 과정에 관하여 제20조에서 규정하고 있다. 제20조 제1항에서는 “법학전문대학원은 제2조의 교육이념의 취지에 부합하는 법조인의 양성에 필요한 교과목을 개설하는 등 체계적인 교육과정을 운영하여야 한다.”고 규정하고, 제2항에서 “법학전문대학원이 개설하여야 하는 교과목 등에 관하여는 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 이에 따른 시행령 제13조는 “학생에게 법조인으로서 가져야 할 가치, 법률지식 및 전문기술 등을 지도할 수 있도록 다음 각호의 내용을 포함하는 교과목을 개설하여야 한다.”라고 하여, 법학전문대학원의 교과과정에 반드시 포함되어야 할 교과목을 규정하고 있다. 이에 따르면, 법조운리, 국

내외 법령 및 판례 정보 등 법률정보의 조사, 판결문, 소장, 변론문 등 법문서의 작성, 모의재판, 실습과정 등이 그것이다. 나아가 시행령 제3조 제2항에서는 ‘실습과정’을 통하여 학생에게 사회에 봉사할 수 있는 기회를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 그 외 법률 및 시행령에 명시적으로 교과과정에 포함될 교과목에 관한 규정은 없으나, 법학전문대학원의 이수에 필요한 학점에 관하여, 대통령령으로 정하는 90학점 이상으로 하여 학칙으로 정하게 하고 있고(제19조 제1항), 수업연한에 관하여 3년 이상으로 한다고 규정하고 있다(제18조 제2항).

이러한 사항을 고려하여, 교육부장관은 설치인가에 관한 세부기준을 제시하면서 법학전문대학원을 두고자 하는 대학에 대하여 교육과정 등 설치기준을 갖추어야 한다고 규정하였다(제4, 5, 6조).

(2) 운영

인가신청 당시 제주로스쿨의 경우, 총 103과목 305학점으로 하는 교육과정을 편성하였다. 여기에는 필수과목과 다양한 선택과목의 요구에 충족하기 위하여 90과목 총 270학점을 선택과목으로 편성하고, 영어 등 외국어 강좌 그리고 특성화관련 과목을 개설하였다.

각 학교별 교과과정은 지난 10년 동안 평가기준에 벗어나지 않은 범위 내에서 많은 변화가 있었을 것으로 본다. 그 변화는 인가신청 당시 선택과목으로 분류되었던 과목이 필수과목으로 바뀌거나 또는 소형 로스쿨에서는 최소 수강인원을 축소하는 등의 변화가 있었을 것으로 짐작된다. 뿐만 아니라 다수의 선택과목은 폐강으로 인하여 실질적으로 개설되지 못하거나 당초의 취지와 달리 아예 시험과목의 인접과목으로 과목을 변경하기도 하였을 것으로 본다.¹²⁾

(3) 문제점 및 개선방향

교과과정의 운영상 문제의 근본적인 원인은 변호사시험의 합격자 결정 방법

12) 홍태석, 법학전문대학원의 현상과 발전적 개선방안에 관한 제고, 「법이론실무연구」 제5권 제3호, 15쪽.

에 있다고 본다. 변호사시험법은, “시험의 합격은 법학전문대학원의 도입 취지를 충분히 고려하여 결정되어야 한다”고 규정하면서(제10조 제1항), 시험의 합격 결정 방법, 즉 “논술형 필기시험과 전문적 법률분야에 관한 점수 조정방법 및 점수 조정에 따른 합격최저점수의 결정방법 등 성적의 세부산출방법이나 그 밖에 합격 결정에 필요한 사항은 법무부령으로 정하고 있다(시행령 제8조 제4항). 즉 합격자수, 합격점수 등을 법무부령에 따라 정하게 하면서, 매년 응시자 대비 몇 %로 합격자를 정하고 있다.

이러한 합격자 결정 방법을 취함에 따라, 현재 법학전문대학원은 줄어들어가는 합격생 수에 대비하여 최대한 많은 수의 합격자를 배출하기 위해 시험과목 중심으로 교과과정이 운영되는 폐단이 우려되고 있다. 이러한 폐단은 결국 새로운 법조인 양성시스템으로서 도입한 법학전문대학원이 설치대학에게는 ‘합격자 배출 학원’으로서의 전략과 학생들에게는 ‘수험생’이라는 올라미만 뒤집어 씌운 악영향만을 가져오고 있다.

또한 다양하게 개설된 과목들이 변호사시험과목에 특별히 도움이 되지 않는다는 이유로 학생들로부터 외면당하고, 급기야는 폐강 되는 경우도 발생한다.

법학전문대학원의 도입은 종전의 시험을 통한 법조인 양성체계에 따른 문제점을 극복하기 위한 것으로서, ‘교육을 통한 법조인 양성’을 목표로 한다. 교육의 내실화를 위해서는 교육과정이 적절하여야 하고 체계적이어야 할 뿐만 아니라 그 수요자들이 접근할 수 있어야 한다.¹³⁾ 그러나 지금의 변호사시험의 합격자 결정 방법에서는 법학전문대학생이 다양하게 개설된 교과목에 접근한다는 것은 쉽지 않다.

따라서 “시험의 합격은 법학전문대학원의 도입취지를 충분히 고려하여 결정되어야 한다”는 취지에 따라 합격자 결정 방법 또한 새롭게 개선할 필요가 있다. ‘교육을 통한 법조인 양성’을 취지로 하는 법학전문대학원 도입 취지를 고려할 때, 가장 적합한 합격 결정 방법은 ‘법학전문대학원과정을 이수한 졸업생에 대하여 변호사자격을 부여하는 방법’이며, 또 다른 하나는 ‘자격시험화’하는 것이라고 본다.

13) 법학전문대학원에서 어떠한 교육을 해야 하는지, 그리고 교육과정이 3년 만에 변호사자격을 부여할 정도의 충실한 내용을 담보하고 있는지 등도 문제된다. 이에 관하여, 송기춘, 법학전문대학원 체제에서의 변호사 양성과 법학교육, 「민주법학」 제60호, 2016.3., 316쪽 이하 참조.

2. 특성화

(1) 관련 규정

법학전문대학원법은 법학전문대학원을 설치하고자 하는 대학에 대하여, 설치를 위한 설치인가 기준에서 각 법학전문대학원의 특성화분야를 설정하도록 하였다(제5조). 이러한 특성화는 타 법학전문대학원과 구별되는 특수한 분야에 대하여 전문적 법조인력을 양성하라는 취지로 각 법학전문대학원은 자신들의 강점 분야를 중심으로 특성화를 설정하였다. 25개 법학전문대학원은 환경, 지적재산권, 과학기술법, 공익인권법, 의생명과학, IT법, 공익/인권, 금융/해운통상, 국제상거래법 등 각각의 특성화분야를 정하고 있으며, 제주법학전문대학원 ‘국제법무’를 특성화 목표로 하고 있다.

(2) 운영

설치인가에서 뿐만 아니라 1,2주기 평가에서도 특성화 분야에서 필수사항은 없었으나 중요하게 평가되는 ㉠의 사항이 다수 있었다. 특성화 운영의 적절성과 지원체계, 특성화의 체계성과 우수성, 현장교육과 연계성, 적합성, 특성화교육의 선택과목수 등은 제2주기 평가에서 ㉠사항이었다.

제주로스쿨에서는 특성화를 위하여 2008.4.부터 중국, 미국 등 여러 대학 및 로펌과 연계한 국제화프로그램을 운영하고 있다. 특히 제주로스쿨은 해외연계 교육 프로그램에 지원한 학생은 전원 참여할 수 있도록 재정지원을 하는 것을 원칙으로 하고, 2-3명의 소수 인원이 참여하는 경우에는 항공료 및 체재비 등을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 특성화를 위하여 60개 과목을 필수과목과 선택과목으로 편성하고 있다. 그리고 특성화를 위하여 연간 2회 학술서 ‘국제법무’를 발간하고 있다.

(3) 문제점 및 개선방향

법학전문대학원의 특성화는 각 법학전문대학원별로 설정된 특성화 분야와 관

련한 전문적인 법조인을 양성하도록 하는 것을 의미한다.¹⁴⁾ 이를 위하여 교과목을 편성하고 운영프로그램을 평가하며 관련된 학술 잡지 또한 출간하게 하는 등 많은 비용을 소모하고 있다.

그러나 특성화와 관련된 과목들이 다행히 변호사시험의 선택과목으로 포함되어 있거나 많은 관련성이 있는 경우에는 과목 운영에는 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 이와 달리 특성화 목표를 실현하기 위하여 설강된 과목들이 변호사시험과 전혀 관련이 없는 경우에 과목 운영에 많은 문제가 있을 것으로 짐작된다.¹⁵⁾ 특히 특성화 분야가 대한변호사협회가 지정하고 있는 전문변호사 영역과 관련이 있는 경우에는 의미가 있으나, 이 또한 대한변호사협회에서 전문변호사로서의 이수과목으로서 법학전문대학원에서 이수한 과목을 인정하지 않는 현재의 경우에는 기대만큼의 의미가 없는 것으로 본다.

특성화관련 과목의 실질화를 위해서는, 현재의 변호사시험하에서는 변호사시험의 선택과목의 수를 늘리는 방법, 또는 특성화 분야의 과목을 이수한 자에 대하여는 관련 분야 전문변호사의 자격을 인정하는 등이 최소한 보장되어야 할 것이다.

3. 평가와 교원보호

(1) 관련 규정

법학전문대학원은 설치인가에 대한 신청이 있는 경우에 법학전문대학원법 제2조의 교육이념을 달성하기 위한 교육목표 및 교육과정의 타당성과 설치기준의 충족 여부 등을 고려하여 교육부장관의 인가가 있는 경우에 한하여 설치된다(제6조 제1항). 이와 같은 인가주의에 따른 법학전문대학원의 설치·설치 운영 이후 교육 등에 대한 평가를 수반한다.

14) 특성화에 관한 대표적 연구로는, 배대현, 법학전문대학원 특성화 교육프로그램에 관한 논의, 「산업재산」 제27호, 한국지식재산학회 2008.12, 1쪽 이하 ; 백경희/미셀권, 법학전문대학원 특성화 교육의 실효성 제고를 위한 고찰, 「외법논집」 제40권 제3호(2016.8), 169쪽 이하 등이 있다.

15) 변호사시험과 관련없는 과목에 대하여는 학생들이 수강을 하지 않아 폐강되는 사례도 있다고 한다(홍태석, 앞의 논문, 17쪽).

평가를 받기 위하여 법학전문대학원은, 학칙, 교원현황, 제10조에 따른 교육 시설의 현황, 교육과정, 학생의 강의평가, 학생에 대한 평가 기준 및 결과, 입학 전형 방법 및 결과, 매년도 졸업생의 사회진출 현황, 해당 법학전문대학원의 재무제표(수업료 및 입학금 등 재원, 장학금 지급 현황 등을 포함), 법학전문대학원의 인가신청서 발전계획과 그 이행결과 및 향후 발전계획 등을 평가위원회에 제출하도록 규정하고 있다(시행령 제18조 제3항).

이에 대한 평가에 있어서 평가위원회는 설치기준의 준수 여부, 입학자선발의 공정성, 교육과정의 적정성 및 졸업생의 사회진출현황을 기준으로 평가하고(제33조), 그 시기에 대하여, “법학전문대학원을 둔 대학은 학생이 처음으로 입학한 해부터 4년이 되는 해에 법 제28조에 따른 법학전문대학원 평가위원회의 평가를 받아야 하며, 최초의 평가를 받은 때부터 5년마다 평가위원회의 평가를 받아야 한다.”고 규정하고 있다(시행령 제18조 제1항). 그리고 또한 평가위원회는 위 평가시기 외에도 평가를 실시할 수 있는데, 대학이 평가를 신청하는 경우, 대학이 자체평가보고서를 허위로 작성하여 평가위원회에 제출한 경우, 그 밖에 법학전문대학원의 운영에 중대하고도 명백한 장애가 초래되어 시급히 평가를 할 필요가 있다고 인정되는 경우 등을 규정하고 있다(시행령 제18조 제2항).

또한 법학전문대학원은 교육 등에 대하여 자체평가를 실시하고 그 결과를 평가위원회에 제출하도록 하고, 이를 평가를 실시하는 해부터 2년 전에 해당하는 해마다 실시하도록 규정하고 있다(법 제32조, 시행령 제19조).

이러한 절차를 거친 평가의 결과, 교육부장관은 해당 법학전문대학원에 대하여 ‘시정명령’(제38조)과 시정명령을 정당한 사유없이 지정된 기간 내에 이를 이행하지 아니하여 정상적인 학사운영이 곤란한 경우에는 학생정원의 감축 및 학생모집의 정지 등의 ‘감축조치’(제39조)의 처분을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 교육부장관은 대학의 장 또는 설립·경영자의 고의 또는 중대한 과실로 제38조에 따른 시정명령에 해당하는 사유가 발생한 경우, 대학의 장 또는 설립·경영자가 이 법 또는 대학과 관련된 교육 관계 법령에 따른 교육부장관의 명령을 3회 이상 위반한 경우, 휴가기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 수업을 하지 아니한 경우 중 하나에 해당하여 정상적인 학사운영이 불가능한 경우에 법학전문대학원에 대한 인가를 취소할 수 있도록 하고 있다(제40조).

(2) 운영

법학전문대학원의 평가는 법학전문대학원의 생존을 위하여 가장 중요하게 준비해야 할 과제 중의 과제이다. 이에 따라 각 법학전문대학원은 2년마다 돌아오는 자체평가와 5년 주기의 본 평가를 평가기준에 따라 철저히 준비하고 있다. 그러나 이에 따른 교원의 업무부담은 점점 가중되고 있는 실정이다. 그 동안 법학전문대학원 교원들은 갑작스레 통과된 법학전문대학원법에 따른 인가신청을 위해 밤샘작업에 내몰렸고, 그리고 인가신청 이후 첫 평가에 거의 대부분의 교원들이 참여하였으며, 이후의 자체평가보고와 그에 따른 2주기 평가에서도 대부분 참여하고 있는 실정이다. 특히 평가에 따른 집행부 교원들의 업무부담은 더욱 가중되고 있는 실정이다.

(3) 문제점 및 개선방향

법학전문대학원에 대한 평가는 법학전문대학원의 도입 취지 및 교육이념에 맞는 운영을 통제하기 위한 목적에서는 정당하고 순기능적이라고 할 수 있다. 그러나 법학전문대학원 교원의 이들 평가에 대한 부담을 고려할 때 많은 문제점이 지적될 수 있다. 교원들은 학생들에 대한 교육 외에 2년마다 준비해야 하는 자체평가보고, 5년마다 돌아오는 평가 준비, 그리고 그 평가결과에 대하여 감당해야 하는 부담 등의 평가에 대한 부담이 매우 크다. 이를 고려하여, 제도적으로 자체평가보고의 시기를 5년으로 하고 본평가 주기를 10년으로 하는 개선이 필요하다고 본다.

또한 법학전문대학원의 교원의 업무영역에 대한 새로운 평가가 필요하다고 본다. 강의, 연구외의 영역, 예컨대 평가준비 업무, 학생들에 대하여 실시하는 강의시간외의 특별한 강의 등은 교원들의 참여를 독려하기 위하여 '본연의 업무'가 아닌 특별한 희생이 수반되는 업무 영역으로 간주됨이 타당하다고 본다.

다른 한편, 법학전문대학원의 인가취소시 법학전문대학원의 교원에 대한 보호가 전혀 없다는 것도 중요한 문제로 지적될 수 있다. 인가취소시 학생에 대하여는, 다른 법학전문대학원으로의 편입을 허용한다거나 또는 취득한 학점의 전부 또는

일부를 인정할 수 있는 등의 보호조치를 두면서(제42조), 교원에 대하여는 어떠한 보호규정도 없다. 학생뿐만 아니라 교원에 대하여도 적절한 보호조치를 강구할 필요가 있다. 나아가 법학전문대학원 인가취소시 인가취소된 법학전문대학원에 대하여 종래의 법과대학 등으로 환원되는지에 대한 문제도 명확하게 할 필요가 있다.

4. 학생선발

(1) 관련 규정

법학전문대학원법은 학생선발과 관련하여 일반전형 또는 특별전형에 의하여 학생을 선발한다고 규정하고 있다(제23조 제1항). 여기서 일반전형은 법 제22조에 따른 학사학위를 취득한 자를 대상으로 보편적인 교육적 기준에 따라 학생을 선발하는 전형이라고 하고, 특별전형은 법 제22조에 따른 학사학위를 취득한 자 중 법학전문대학원이 정하는 장애인 등 신체적 또는 경제적인 여건이 열악한 계층을 대상으로 학생을 선발하는 전형이라고 하여 입학전형을 구분하고 있다(제14조 제1항, 제2항).

이러한 전형에 따라 학생을 선발하고자 하는 법학전문대학원은 입학자의 공정한 선발을 위하여 입학전형계획을 수립하여 공표하고, 이를 시행하여야 한다(제23조 제4항), 입학전형계획의 수립시 입학전형계획에는 ① 학생 선발의 공정성 확보 방안, ② 입학전형자료의 종류 및 활용방법, ③ 특별전형을 실시하는 경우 선발 대상 및 기준 등이 포함되어야 한다(시행령 제15조).

그리고 입학전형 자료와 관련하여, “법학전문대학원은 지원자의 학사학위과정에서의 성적, 법조인이 될 수 있는 자질에 관한 적성을 측정하기 위한 시험의 결과 및 외국어 능력을 입학전형자료로 활용하여야 하며,”라고 하여, 입학전형시 그 자료로서 학사학위과정에서의 성적, 법학적성시험의 결과 그리고 외국인 능력을 필수적 전형자료로 활용하도록 규정하고 있다. 그리고 “그 밖의 사회활동 및 봉사활동에 대한 경력 등을 입학전형자료로 활용할 수 있다”라고 하여, 사회활동 및 봉사활동에 대하여는 입학전형자료로 활용하지 여부에 대한 재량을 부여하고 있다. 그러나 “법학에 관한 지식을 평가하기 위한 시험을 실시하여 그 결과를 입

학전형자료로 활용하여서는 아니된다”고 규정하고 있다(제23조 제2항).

나아가 법학전문대학원법 제26조는 학생선발에 있어서 학생구성의 다양성을 충족하도록 규정하고 있다. 이에 따르면, 법학전문대학원은 다양한 지식과 경험을 가진 자를 입학시키도록 노력하여야 하며(제1항), 입학자 중 법학 외의 분야에서 학사학위를 취득한 자가 차지하는 비율이 입학자의 3분의 1 이상이 되도록 하여야 하며(제2항), 뿐만 아니라 입학자 중 당해 법학전문대학원이 설치된 대학 외의 대학에서 학사학위를 취득한 자가 차지하는 비율이 입학자의 3분의 1 이상이 되도록 하여야 한다(제3항).

(2) 운영

학생선발과 관련하여, 그 동안의 설치 인가 및 평가에서 학생선발의 공정성, 전형계획의 수립 및 공표와 그 시기, 전형자료, 사회취약계층에 관한 사항 등을 주요 평가 내용으로 하였다. 각 법학전문대학원은 법학전문대학원법 및 시행령에 따라 이들 내용을 포함하고 있는 입학전형계획을 수립하고 입학생 선발전에 이를 공표하고 있다.

제주법학전문대학원의 경우, 입학전형의 공정성을 확보하기 위하여 입학전형위원회, 입학공정관리대책위원회, 면접고사관리위원회 등을 두며 그에 관한 관련 규정을 마련하고 있다. 그리고 이들 제도 및 규정을 제주대학교 홈페이지 및 법학전문대학원 홈페이지에서 공개하고 있다.

입학전형자료로서는, 2013학년부터 학사과정졸업(예정)증명서, 학사과정성적증명서, 공인영어 성적표, 자기소개서, 특별전형지원자격확인서류, LEET 성적표를 활용하고 있다. 2017학년도 입학생은 1단계 전형 60%(LEET 성적 25%, 학과 성적 20%, 공인영어 성적 15%), 2단계 전형 40%(면접고사 성적)로 학생을 선발하였다.

특별전형에 있어서는 선발대상, 기준, 그리고 비율을 고려하여 입학전형계획을 확정하였는데, 선발대상을 신체장애인, 국가유공자, 기초생활수급자, 차상위복지급여수급자, 차상위복지급여비수급자로 하였고, 2015학년도에서는 사회적 취약계층을 「장애인복지법」상 신체적 장애인, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」상 상이 국가유공자, 「국민기초생활보장법」상 수급권자에 해당하는 자 또는 이들

과 세대를 같이하는 자녀, 「국민기초생활보장법 시행령」상 차상위계층에 해당하는 차상위복지급여수급자 또는 이들과 세대를 같이하는 자녀, 우선돌봄차상위자, 국내 아동복지시설 재원경력이 2년 이상 있는 자 등을 포함하여 현재에 이르고 있다.

사회적 취약계층 입학비율 및 법률사항인 경제적 여건을 기준으로 한 입학비율은 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 사회적 취약계층 선발 비율

입학정원기준 특별전형 선발비율					
학년도	입학정원(명) (A)	사회적 취약계층 입학정원(명) (B)	사회적 취약계층 입학정원 비율(%) (C = B/A×100)	사회적 취약계층 분류기준 중 경제적 여건 기준에 의한 입학생 수(명) (D)	사회적 취약계층 입학생 중 경제적 여건 기준에 의한 입학생 비율(%) (E = D/B×100)
2013	40	4	10		
2014	40	4	10		
2015	40	4	10		
2016	40	4	10	3	75
2017	40	4	10	3	75
총 계	200	20	50	6	75

(3) 문제점과 개선 방향

법학전문대학원에서의 학생선발의 업무는 입학전형계획 수립부터 원서접수업무를 거쳐 전형자료에 따른 전형 등의 구성된다. 각각의 업무에 대부분의 교원 및 직원이 동원된다. 특히 교원의 경우, 입학전형계획 수립에서부터 시작하여 논술, 서류, 면접 전형 등에 참여하게 되고, 심지어는 면접시험 출제에도 참여하지 않을 수 없는 실정에 있다. 매년 10월부터 11월까지 법학전문대학원의 교원은 입시업무가 주를 이룬다. 이러한 교원의 입시업무는 특정한 법학전문대학원만의 문제가 아닐 것이고, 특히 교원의 수가 적은 법학전문대학원일수록 더 가중될 수 밖에 없을 것이다.

이러한 문제는 대학입시본부의 법 제23조 제3항 및 법 제15조에 따른 ‘학생

선발의 공정성' 확보에 대한 부담과 현실적으로 변호사시험의 합격률에 매달릴 수 밖에 없는 법학전문대학원의 입장에서 변호사시험에 합격한 가능성 높은 학생을 선발하고자 하는 소망이 상호 작용한 결과라고 볼 수 있다. 즉 대학입시 본부는 학생선발의 공정성 입장에서 관리 및 감독에 초점을 두고, 법학전문대학원 교원은 입시업무에 깊숙이 개입하여 합격 가능성이 있는 학생 탐색에 주된 관심을 두는 현실에서 법학전문대학원 교원의 과중한 입시업무의 문제가 기인한 것이라고 볼 수 있다.

변호사시험에 합격할 가능성이 큰 학생의 선발은 당초 법학전문대학원의 도입에서 볼 때 결코 적절한 학생선발의 기준이라고 볼 수 없다. 법학전문대학원법 제1조의 목적에서 선언하고 있는 '우수한 법조인 양성'을 위하여 법 제2조는 "풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의를 지향하는 가치관을 바탕"으로 한 법조인 양성을 교육이념으로 하고 있다. 따라서 우수한 학생의 선발 기준은 교육이념에 적합한, 즉 풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의를 지향하는 가치관이 되어야 한다. 그러나 이러한 기준에 의한 선발은, '교육을 통한 법조인 양성'이 아니라 '시험을 통한 법조인 선발'과 유사한 '합격률'을 법조인 양성의 교육의 질로 간주하게 하는 잘못된 변호사시험의 운영에 의해 상상조차 할 수 없는 상황에 있다.¹⁶⁾

다른 한편, 학생선발에서 특별전형 또한 법학전문대학원 운영에서 중요하게 해결되어야 할 문제 중의 하나로 대두하고 있다. 시행령은 특별전형의 대상자로서 "장애인 등 신체적 또는 경제적 여건이 열악한 계층"을 정하고 있지만(시행령 14조), 그럼에도 불구하고 (지방)법학전문대학원은 특별전형의 대상을 확대할 수 밖에 없는 실정에 있다. 그것의 가장 큰 이유는 관련 시행령에 따라 정했던 대상자 기준에 따

16) 법무부는 당초 법학전문대학원의 도입 취지에 따라 학교 간 과다 경쟁으로 인한 교육 부실화 방지 및 서열화 우려 등을 고려하여 학교별 합격률을 비공개한다는 입장이었으나, 이에 대한 법원의 판단을 존중하고 나아가 스스로 공개의 필요성이 있다고 하여 상고를 제기하지 않음으로써 판결이 확정되었다. 뿐만 아니라 법무부는 법원의 판단보다 더욱 앞서나가 학교별 합격률 공개의 필요성을 고려하여 「제1~7회 변호사시험 법학전문대학원별 응시자 대비 합격률」을 공개하였고, 이와 더불어 법학전문대학원 및 변호사시험 제도의 도입 취지, 응시 가능 기간(5년 내 5회)을 규정한 취지 등을 고려한다고 하여 「법학전문대학원별 석사학위 취득자 대비 누적합격률」도 까지도 공개하였다.

2018. 3. 서울고등법원은 제6회 변호사시험 학교별 합격률 정보공개 거부처분 취소소송에서 1심 판결과 동일하게 공개대상 정보에 해당한다는 취지의 판결 선고하였다.

른 지원자가 적고, 그에 따라 특별전형에서 미달사태가 발생하고 있기 때문이다.

위 제주법학전문대학원의 경우에서 보는 바와 같이 2013-2015학도까지 특별전형 입학정원 4명 중 선발된 학생은 없었다. 즉 지원자가 없었고, 이에 따라 특별전형 대상자를 확대하여, 겨우 3명의 학생을 선발할 수 있었다.¹⁷⁾ 이는 곧 특별전형은 줄곧 미달이었다는 것을 의미한다.

지원자도 없고, 있다고 하더라도 지원자가 적어 거의 경쟁하지 않는 상황에서 학생을 선발하는 제도 그 자체가 어떠한 높은 경쟁률을 통하여 입학하는 일반전형과의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는, 가장 근본적으로 특별전형을 정원 내에서가 아니라 정원 외의 인원으로 선발하는 제도적 개선이 적절하다고 본다.

5. 재정확충

(1) 관련 규정

법학전문대학원법은 법학전문대학원을 설치하고자 하는 대학에 대하여, “법학전문대학원의 운영에 필요한 재정을 확보하여야 하고, 장학금제도 등 학생에 대한 경제적 지원방안을 마련하여야 한다.”라고 규정하고 있다(제17조). 그리고 이와 관련한 평가를 위하여 “해당 법학전문대학원의 재무제표”(수업료 및 입학금 등 재원, 장학금 지급 현황 등 포함)를 제출하도록 하고 있다(시행령 제10조 제3항). 제2주기 평가에서는 국·공립대학의 경우, 법학전문대학원 구분 세입세출결산집계표와 매 학년도별 등록금 고지서, 장학생 선발 및 장학금 지급내역 등을 평가자료로서 제출하도록 하였다.

(2) 운영

법학전문대학은 법이 정하는 바에 따라 ‘운영에 필요한 재정 확보’와 ‘장학금

17) 여기에는 특별전형대상자의 기준을 확대하였다는 것이 결정적인 이유가 되었다고 볼 수는 없을 수도 있겠지만 아무튼 이러한 여러 노력의 결과, 학생을 선발할 수 있게 되었다.

등을 통한 학생들에 대한 경제적 지원'을 위한 재정을 마련하여야 한다. 특히 운영에 있어서 등록금이 차지하는 비율이 제2주기 평가에서 55% 미만일 것을 평가요소로 하였고, 그리고 장학금 지급은 등록금 대비 30% 이상을 평가요소로 하고 있다.

제주법학전문대학원의 경우, 다음 표에서 보는 바와 같이 운영수입 중 등록금 의존비율이 30%로 미만, 등록금 대비 장학금 지급 비율이 평가기준인 30%를 상회하고 있다.

〈표 2〉 등록금 의존율

등록금 비율 (등록금/운영수입)			(단위 : 백만원, %)
학년도	등록금수입(A)	운영수입(B)	등록금비율 (A/B×100)
2012	1,187	4,614	25.7
2013	1,233	4,413	27.9
2014	1,176	4,709	24.9
2015	1,215	4,699	25.8
2016	1,240	5,142	24.1

〈표 3〉

장학금 지급 현황				(단위 : 백만원, %)
학년도	학 기	등록금 총액 (A)	장학금지급 총액 (B)	등록금대비 장학금비율 (C = B/A×100)
2012	1학기	608	200	32.9
	2학기	580	188	32.4
2013	1학기	631	216	34.2
	2학기	603	190	31.5
2014	1학기	600	217	36.2
	2학기	577	234	40.5
2015	1학기	629	251	39.9
	2학기	586	219	37.3
2016	1학기	635	304	47.9
	2학기	606	308	50.8

제주법학전문대학원이 이와 같이 양호하게 평가기준을 통과할 수 있었던 것

은 제주특별자치도, 제주특별자치도개발공사, NH농협은행, 제주은행으로부터 연간 8억 원 내외를 역량강화 운영재원으로 지원받기 때문이다.

뿐만 아니라 이들 기관들의 지원에 따라 학생 1인당 투자 교육비 또한 다음 표에서 보는 바와 같이 평가기준인 2천만을 상회하여 충족할 수 있었다.

〈표 4〉

학생 1인당 교육비		(단위 : 백만원, 명)	
학년도	교육비 총액(A)	재학생 수(B)	학생 1인당 교육비(A/B)
2012	4,191	120	35
2013	3,939	119	33
2014	4,160	114	36
2015	4,239	115	37
2016	4,646	120	39

그러나 대부분의 법학전문대학원은 요구되고 있는 이러한 평가요소를 충족하는 것에 많은 어려움을 겪고 있을 것이다. 그것은 최초 설립인가 신청시에 요구했던 재정확충 방안과 달리 평가요소에서 많은 부분 완화하고 있다는 것에서 볼 수 있다. 특히 설립인가 신청시 반드시 충족해야 할 재정확충 방안으로서 등록금 대비 장학금 지급 비율의 요소가 제2주기 평가에서는 ◎로써 ★사항이 아니었다는 것에서, 그 동안 재정확충에 대한 법학전문대학원의 어려움을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

(3) 문제점 및 개선 방안

법조인 양성을 위하여 필요한 재정확충은 당해 법학전문대학원만의 의무가 아니라 국가 등의 의무 중의 의무라고 할 수 있다. 법학전문대학원법 제3조 제1항은 “국가, 대학 그 밖의 법조인 양성과 관련된 기관 또는 단체는 법조인 양성을 위하여 상호 협력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서의 ‘상호협력’은 법학전문대학원법 제2조의 교육이념에 부합하는 법조인 양성을 목적으로 하는 것으로서, 그것은 교육, 행정 등에 한정된 협력의무가 아니라 법조인 양성에 필요한 ‘재

정'에 대한 협력의무를 포함하는 것으로 보아야 한다. 이러한 의미의 해석은 법학전문대학원법 제3조 제3항에서 “국가는 법조인 양성을 위하여 재정적 지원방안을 마련하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정한 것에서도 확인할 수 있다.

나아가 헌법재판소는 “법학전문대학원은 교육기관으로서의 성격과 함께 법조인 양성이라는 국가의 책무를 일부 위임받은 직업교육기관으로서의 성격을 가지고 있다.”고 하여,¹⁸⁾ 법학전문대학원이 법조인 양성이라는 국가의 책무를 위임받은 교육기관이라고 하고 있다.

이러한 법학전문대학원의 성격에서 볼 때, 국가의 책임을 위임받은 부분이 인정되는 한에서는 국가의 재정적 지원이 반드시 수반되어야 한다는 것을 볼 수 있다. 즉 국가의 책무를 위임받아 처리하는 경우, 이 경우에 있어서는 국립대학교 뿐만 아니라 사립대학교 또한 공무를 수행하는 것으로 그에 소요되는 비용은 국가의 부담책임이 있는 것이다. 이러한 논리는 지방자치법 제141조의 규정에서도 가능하다. 지방자치법 제141조는 “국가사무나 지방자치단체 사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다.”고 규정하고 있어, 국가 위임사무에 대한 경비부담의무를 규정하고 있다.

따라서 국가는 법학전문대학원에 대하여 주기적 평가를 통하여 재정책중의무를 관리 통제할 것이 아니라 법조인 양성에 필요한 재정을 공동으로 확충하여야 할 의무자라는 지위에 대하여 자각하여야 할 것이다.

마찬가지로 시행령 제5조에서 보는 바와 같이 법학전문대학원의 인가 등에 있어서 ‘지역발전을 위하여 필요한 우수 인력을 양성하기 위하여 지역간 균형’을 고려하여 설립인가 하였고,¹⁹⁾ 지역 내 법학전문대학원은 국가사무이면서 동시에 지역에 필요한 우수한 법조인 양성의 과제를 수행하고 있다는 점에서 지방자치단체의 사무를 위임받아 처리하고 있다는 점 또한 인정된다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체 또한 지역 내 법학전문대학원의 법조인 양성에 필요한 재정책중의 의무가 있다고 볼 수 있다.

18) 헌재 2013.5.30. 2009헌마514.

19) 이에 관하여 자세한 것은, 김효신, 법학전문대학원과 국가균형발전, 「법학논고」 제22집, 경북대학교 법학연구소 2005.6., 303쪽 이하 참조.

6. 변호사시험의 공고와 변호사시험장

(1) 관련 규정

변호사시험은 법학전문대학원의 교육과정과 유기적으로 연계하여 시행하도록 하면서(제2조), 시험실시기관인 법무부장관으로 하여금 시험계획을 공고하도록 하고 있다(제3조 제4조).

법무부장관은 법조윤리시험의 경우에는 필요한 조직과 인력을 갖춘 외부기관을 지정하여 시행할 수 있으며, 이 경우 그 시행기관으로서, 대한변호사협회, 정부출연연구기관, 법학전문대학원 또는 법학전문대학원이 소속된 대학의 장을 구성원으로 하여 설립된 법인, 법조윤리시험을 시행할 목적으로 설립된 법인으로 정하고 있다(시행령 제4조 제1항).

법조윤리시험을 제외한 그 밖의 시험에 대하여는 법무부장관이 관장하여 실시하며, 법무부장관은 변호사시험을 실시하려는 경우에는 그 시험일시, 시험장소, 시험방법, 시험과목, 응시자격, 출원절차, 합격자 발표의 일시 및 방법 등을 시험 실시 3개월 전까지 관보와 인터넷 홈페이지 또는 일간지 등에 공고하여야 한다(시행령 제2조). 변호사시험을 실시하기 위하여 법무부에 변호사시험 관리위원회를 두는데, 이 위원회는 시험문제의 출제 방향 및 기준에 관한 사항, 채점기준에 관한 사항, 시험합격자의 결정에 관한 사항, 시험방법 및 시험시행방법 등의 개선에 관한 사항, 그 밖의 시험에 관하여 법무부장관이 회의에 부치는 사항 등을 소관업무로 한다.

(2) 운영

법 및 시행령에 따라 법무부장관은 매년 변호사시험 실시를 위한 시험계획을 공고 하고 있다.

특히 그 중에서 ‘시험장의 개설’은 여러 가지 사정을 고려하여 정하여야 할 중요한 사항 중의 사항이다. 그럼에도 불구하고 변호사시험 장소는 아래 표와 같이 제1회 및 제2회에는 서울 소재 4개 대학에서만 실시되었다.

〈제1회 변호사시험장〉

응시표 좌석번호	시험장소		소재지
고려대00001~ 고려대00465	고려대학교	법학관	서울시 성북구 안암로 145 ※ 지하철 6호선 안암역 하차, 도보 10분 거리
연세대00001~ 연세대00367	연세대학교	백양관	서울시 서대문구 연세로 50 ※ 지하철 2호선 신촌역 하차, 도보 20분 거리
중앙대00001~ 중앙대00386	중앙대학교	법학관	서울시 동작구 흑석로 84 ※ 지하철 9호선 흑석역 하차, 도보 20분 거리
한양대00001~ 한양대00480	한양대학교	제1 공학관	서울시 성동구 왕십리로 222 ※ 지하철 2호선 한양대역 하차, 도보 15분 거리

〈제2회 변호사시험장〉

응시표 좌석번호	시험장소		소재지
건국대001~ 건국대645	건국대학교	상허 연구관	서울시 광진구 능동로 120 ※ 지하철 2호선·7호선 건대입구역
고려대001~ 고려대417	고려대학교	법학관	서울시 성북구 안암로 145 ※ 지하철 6호선 안암역
연세대001~ 연세대383	연세대학교	백양관	서울시 서대문구 연세로 50 ※ 지하철 2호선 신촌역
한양대001~ 한양대650	한양대학교	제1 공학관	서울시 성동구 왕십리로 222 ※ 지하철 2호선 한양대역

변호사시험장은, 변호사시험 실시계획 공고에서 응시자들의 시험장소를 법무부장관이 개설한 변호사시험 홈페이지에 공고하겠다는 내용을 공고하고, 법무부장관은 시험장소 물색 및 사용협의 등의 절차를 거쳐 시험장소로 선정하고, 인터넷 응시원서 접수기간 동안 응시자들이 위 4개 대학교 중 1순위 및 2순위로 선호하는 시험장을 선택하도록 한 후, 변호사시험 일시·장소 및 응시자준수사항 공고'에서 응시자들이 각 대학교에 배정되었다는 내용을 최종 공고한다.

이와 같은 제1회 및 제2회의 서울중심의 변호사시험장 선정에 대하여,

헌법재판소는, ① 먼저, 변호사시험을 하나의 지역에서 집중 실시할 합리적 이유가 있는지 여부에 대하여 “변호사시험은 선택형·사례형·기록형 등 다양한 문제유형의 시험이 동시에 시행되므로, 과목과 문제유형에 따른 문제출제, 문제지 인쇄·포장·배송, 시험용품 준비, 시험시행 방식 등 시험업무 전반에 걸쳐 세부적인 내용이 달라질 수 밖에 없어 업무처리 절차가 복잡하다.

또한 변호사시험은 중간의 휴식일을 포함하여 총 5일에 걸쳐 실시된다. 그런데 시험기간이 수일에 걸쳐 진행되는 시험은 시험기간 동안 매일 문제지를 인쇄해서 정해진 시간 내에 시험 시행장소에 배송을 완료해야 하므로, 그 과정에서 어느 한 장소에 문제지 배송이 늦어지거나 보안사고가 발생하면 시험 전체의 공정성과 효력이 문제될 수 있다. 특히 지방 분산 실시는 문제지 배송의 거리 및 시간이 증가될 뿐만 아니라, 훈련된 시험관리 인력을 집약적으로 배치·활용할 수 없게 되어 시험사고의 위험이 증대되는 문제점이 있다.

이러한 이유에서 하루 일정으로 시행되는 시험(사법시험 중 제1차시험, 변호사시험 중 법조윤리시험 등)과 달리, 사법시험·공인회계사시험·변리사시험·법무사시험·5급공채의 각 제2차시험 등 하루를 초과한 기간 동안 시행되는 시험들은 모두 하나의 지역(서울·경기)에서 실시되고 있다.

이처럼 수일간 시행되는 복잡한 시험절차를 공정하고 안정적으로 운영하기 위해서는, 문제의 출제장소, 문제지의 인쇄장소, 시험 시행장소, 답안지의 회수 및 보관장소가 그 업무의 원활한 수행에 적합한 규모와 시설을 갖추고 있어야 할 뿐만 아니라, 그 시설들이 지리적으로 근접하고 단시간에 왕복 가능한 교통 시설로 연결되어 있어야 한다.

우선 시험을 위한 시설 중, 문제의 출제장소는 각 과목의 선택형·사례형·기록형 시험위원 및 출제관리요원 등 대략 100명 이상의 인원이 길게는 18일 동안 합숙하면서 문제를 출제할 수 있는 시설이어야 하므로, 충분한 규모의 객실, 식당, 회의실, 휴게공간, 운동시설이 구비되어 있어야 하고, 대물적·대인적 보안 조치가 가능한 구조 및 시설 등을 갖추어야 한다. 또한 문제지의 인쇄장소는 선택형·사례형·기록형 등 각각의 문제 형식에 적합한 인쇄설비와 대략 40만장에 달하는 문제지의 인쇄능력을 필요로 하고, 시험 시행장소는 시험실의 개수, 규모 및 구조, 난방시설, 방송시설, 채광, 교통편의성, 시설관리주체의 사용승락, 과거 유사시험의 실시경험 등이 고려되어야 하며, 답안지 회수 및 보관장소는 그에 적절한 보안조치가 가능해야 한다.

또한 이러한 시설들은 불측의 사고가 발생하더라도 시험을 안정적으로 시행할 수 있기 위하여 출제장소, 인쇄장소, 시험 시행장소, 답안지 보관장소가 모두 상호간에 지리적으로 근접해야 하고, 교통수단을 통해 신속하게 접근 가능해야 한

다. 왜냐하면, 예정된 출제시한 후에 문제의 오류가 뒤늦게 발견되는 경우에도 이를 즉시 수정·보완하여 보안조치 하에 인쇄장소에서 이송·인계할 수 있어야 하고, 인쇄과정에서 문제가 발생하더라도 정해진 시험일정에 차질을 주지 않는 시간 내에 문제지가 모든 시험장에 도달할 수 있어야 하기 때문이다. 또한 매일의 시험일정이 종료된 후에는 그날 시행된 시험의 답안지가 안전하게 회수되어 보안시설에 보관되어야 하므로, 시험장과 답안지 보관시설은 시험관리 인원이 답안지 이송작업을 신속히 마무리하고 뒷날의 시험시행을 준비하는 데에 과도한 부담을 주지 않을 정도로 상호 지리적으로 근접해야 할 필요성이 있다.

그런데 ‘제1회 변호사시험’의 경우 장소적으로 집약된 각 시험시설을 관리하는 데에도 연인원을 기준으로 시험장 책임관 및 보좌관 77명, 시험관리관 352명, 시험관리원 800명, 문제지 배송책임관 25명, 기타 경찰관 및 교직원 88명 등 1,300여명의 시험관리요원이 투입되었으며, ‘제2회 변호사시험’의 경우 시험장 책임관 및 보좌관 90명, 시험관리관 400명, 시험관리원 945명, 문제지 배송 책임관 25명, 기타 경찰관 및 교직원 88명 등 1,500여명의 시험관리요원이 투입되었다.

이러한 현실에도 불구하고 만약 변호사시험을 지방 분산 실시한다면, 시험관리자의 입장에서는 훈련된 한정된 관리인력만으로 시험을 안전하게 실시하기 어렵고 불가피하게 미숙련의 인력으로 분산 실시할 경우에는 시험사고의 위험이 증대되어 변호사시험제도의 공정성과 통일성을 해할 우려가 있다.

결국, 선택형·사례형·기록형의 다양한 문제유형의 시험이 동시에 시행되는 변호사시험 업무처리 절차의 복잡성, 안전한 시험관리를 위하여 수일에 걸쳐 시행되는 시험들이 동일 지역에서 실시되어야 할 필요성, 시험장 선정의 고려요소인 각 시설의 업무적합성 및 근접연결성, 지방 분산실시될 경우 시험사고의 위험성 증가 등을 고려할 때, 5일의 기간 동안 실시되는 변호사시험을 하나의 지역에서 집중 실시하는 것은 합리적 이유가 있다.²⁰⁾

② 다음으로, 법무부장관이 하나의 지역에서 집중 실시될 필요성 있는 변호사시험의 시험장을 다른 지역이 아닌 서울로 선택한 것에 합리적 이유가 있는

20) 현재 2013. 9. 26. 2011헌마782, 2012헌마1017(병합).

지에 대하여, “법학전문대학원 최종인가대학 25개교 정원 2,000명 중 과반수 이상이 서울 권역 법학전문대학원 소속 정원(1,140명)이고, 대전(170명)·광주(300명)·대구(190명)·부산(200명) 권역별법학전문대학원 소속 응시자들의 접근성 측면에서 볼 때 다른 지역에 비하여 항공 및 육상 교통의 중심지인 서울 권역이 상대적으로 접근에 더 용이하다는 점, 다수 응시자의 편의, 시험사고의 위험성, 가용한 인적·물적 자원 등을 전문적·기술적으로 판단하여 시험장을 선정하는 시험주관청의 재량 등을 고려할 때, 피청구인이 변호사시험이 집중 실시될 지역으로 서울을 선택한 것은 합리적 이유가 있다.”고 하여,²¹⁾ 법무부장관의 서울중심의 시험장선정행위가 합리적 이유 있는 공권력 행사로서 지방법학전문대학원 출신의 응시생의 평등권을 침해하지 않는다고 하였다.

헌법재판소의 이러한 판시에도 불구하고 제3회 변호사시험부터는 법무부가 지방 로스쿨생의 요구를 수용해 대전에 위치한 충남대학교를 시험장소로 포함하였고, 현재에 이르고 있다.

최근 대한변호사협회는 “현재 변호사시험 장소가 서울과 대전에만 마련돼 있어 그 외 지역의 수험생들은 미리 응시장소로 이동해야 하고, 시험 마지막 날까지 최소 5일 이상 머물 숙소를 구해야 하는 등 많은 어려움이 있다”며 “변호사시험 응시자 수가 갈수록 증가하고 있는 만큼 시험장소 확대는 반드시 필요하다”고 전했다. 그러면서 변협은 “변호사시험 장소를 고등법원 소재지인 서울, 대전, 대구, 광주, 부산 총 5개 지역으로 확대해서 응시생들의 애로사항을 조속하게 개선해야 한다”고 입장을 밝히기도 하였다. 헌법재판소도 위 사건의 결정에서 “시험장 선정행위로 인한 지방 응시자의 불이익을 해소하기 위하여는 변호사시험을 전국에 위치한 각 법학전문대학원 소재지로 분산 실시하거나, 적어도 각 고등법원 소재지(서울·대전·대구·부산·광주)로 분산 실시하는 것이 바람직할 것이다.”라는 의견을 제시하기도 하였다.²²⁾

21) 헌재 2013. 9. 26. 2011헌마782, 2012헌마1017(병합).

22) 헌법재판소는 위 변호사시험장 선정행위 위헌확인 사건에서 “시험장 선정행위로 인한 지방 응시자의 불이익을 해소하기 위하여는 변호사시험을 전국에 위치한 각 법학전문대학원 소재지로 분산 실시하거나, 적어도 각 고등법원 소재지(서울·대전·대구·부산·광주)로 분산 실시하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 이 사건 시험장 선정행위는 변호사시험의 시험방법에 관한 것으로서 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 영역이 아니고, 변호사시험의 시험방법을 어떻게

(3) 문제점 및 개선방향

권역별 또는 고등법원 소재지를 중심으로 한 변호사시험장 개설은 법학전문대학원 인가시 이를 법학전문대학원 설치인가시를 고려했다는 점을 반영하는 것으로서, 지방로스쿨 학생들에게는 그나마 반가운 소식이다. 그러나 다른 한편, 헌법재판소의 판시내용에서 보듯이 지리, 환경, 교통 등 제반사항을 고려하지 않고, 지방로스쿨의 요구에 반응하는 편의적인 개선책에 불과한 것으로 평가된다. 법학전문대학원은 교육을 통한 법조인 양성을 취지로 한다. 그 취지에 따라 법조인 양성을 교육하는 곳에 각각 변호사시험장을 개설하는 것이 가장 적절한 개선책이라고 할 수 있다.²³⁾

‘제주’는 교통 및 지리적·기후적 환경 등 여러 요소에서 육지의 로스쿨과 다른 여건을 가지고 있다. 이를 고려하지 않고 제주를 호남권역으로 분류하는 것은 타당하지 않으며, 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수 인력을 양성하기 위하여 지역간 균형을 고려하도록 하고 있는 취지와도 거리가 있다(시행령 제5조).

제주대에서의 변호사시험장 개설의 문제는 대한민국의 특수한 지리적 환경에 처해 있는 제주를 고려할 때 다른 지방법학전문대학원에 비해 더욱 필요한 것이며, 나아가 또 하나의 권역으로서 특별자치도의 실현을 위해서도 당연한 것이라고 할 수 있다.

정할 것인가는 입법부 내지 입법부로부터 위임을 받은 행정부에게 광범위한 형성의 자유가 인정된다 할 것이어서 그 내용이 명백하게 불합리하거나 불공정하지 않는 한 입법부 내지 행정부의 판단은 존중되어야 하므로, 결국 이 사건 시험장 선정행위로 인한 평등권 침해여부는 자의금지원칙에 따라 심사함이 상당하다.”라고 하고 있다(헌재 2013. 9. 26. 2011헌마 782, 2012헌마1017(병합)).

23) 2018년 3월 법무부는 변호사시험과 관련한 여러 과제를 해결하기 위하여 변호사시험 개선 위원회를 구성하였다. 위원회는 법무실장을 위원장으로 하여, 소속 기관의 추천을 받은 대학 교수(3), 교육공무원(1), 판사(1), 검사(1), 변호사(3) 위원으로 구성되었다. 변호사 위원 중에는 법학전문대학원 학생협의회 회장 출신도 포함되었다. 이들 위원회는 향후 계획으로서 시험장 지방확대, 전문적 법률분야에 관한 과목(선택과목) 시험 개선, 변호사 실무연수 제도 개선, 출산 시 응시기간 연장 적용, 노트북을 이용한 답안 작성 등에 대한 개선방안을 마련할 예정으로 알려졌다.

IV. 결론

이상에서 보는 바와 같이 법학전문대학원법 및 변호사시험법은 당초 법학전문대학원의 도입취지와 다소 거리가 있는 것으로 운영되고 있다. 특히 ‘교육을 통한 법조인 양성체계’를 표방하는 법학전문대학원 도입 취지를 고려할 때, 현재의 합격자 결정방법이 바람직한 것인가에 대한 고민을 절실히 필요하다고 본다. 이에 대한 개선없이 법학전문대학원법의 교육이념에 입각한 법조인 양성을 위하여 개설하고 있는 교과과정 및 특성화 목표는 의미가 없을 뿐만 아니라 실질화되기란 매우 어렵다.

뿐만 아니라 법조인 양성을 위하여 필요한 재정에 대한 진지한 고민 또한 필요하다고 본다. 검토한 바와 같이 법률에 따라서 국가 또는 지방자치단체는 법학전문대학원이 설치된 대학과 협력하여 필요한 재정확충 의무가 있음을 자각하여야 하고, 나아가 이들 의무를 강제하는 수단을 강구할 필요가 있다고 본다.

이에 더하여 ‘교육을 통한 법조인 양성’이라는 도입취지에 맞게 시험장 또한 교육을 한 장소, 즉 법학전문대학원이 설치된 곳으로 분산하여 개설하는 개선이 필요하다고 본다. 이상의 문제와 더불어 여러 가지 개선되어야 할 사항이 있음에도 불구하고 법학전문대학원 출범 10년이 지난 현재, 여전히 종전의 집단이익의 사고에 머물러 (선진적?) 제도는 받아 들여 놓고, 그 내용을 채워나가는 데 많은 어려움이 있다. 제도에 적합한 내용을 채워나가기 위해서는 제도 도입시의 취지와 목적에 입각하여야 한다. 현재의 법학전문대학원 관련 법률에 대한 개선 또한 이러한 자세로 이행되어야 할 것으로 본다.

참고문헌

김창록, 한국 로스쿨의 의의와 과제-로스쿨시스템을 로스쿨답게 만들어야, 「저스티스」 통권 제146-2호(한국법률가대회 특집호 I), 한국법학원, 2015.2.
 김효신, 법학전문대학원과 국가균형발전, 「법학논고」 제22집, 경북대학교법학연

구소 2005.6.

백경희/미셀권, 법학전문대학원 특성화 교육의 실효성 제고를 위한 고찰, 「외법
논집」 제40권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016.8.

정호경 외, 로스쿨제도 도입 10년의 성과와 한계, 미래한국재단, 2017.6.

송기춘, 법학전문대학원에서의 헌법교육과 헌법이론, 「세계헌법연구」 제22권 제
2호, 세계헌법학회, 2010.

송기춘, 법학전문대학원 체제에서의 변호사 양성과 법학교육, 「민주법학」 제60
호, 민주주의법학연구회, 2016.3.

홍태석, 법학전문대학원의 현상과 발전적 개선방안에 관한 제고, 「법이론실무연
구」 제5권 제3호, 한국법이론실무학회, 2017.12.

[Abstract]

A Study on the Current Problems and Future Tasks of Law School

Pyo, Myoung-Hwan

Professor, Jeju National University Law School

The purpose of this article is to examine whether 「the Law of School Law」 and 「the Attorney Examination Law」 are operated in accordance with the purpose of law school introduction. The law of law school has been operating far from the original intention of law school introduction. Typical examples are problems in curriculum management, student selection, professor protection related to evaluation, financial expansion, and opening of place for Attorney Examination.

The solution of these problems lies in the amendment of the legal contents

and the enforcement of the legal contents according to the intention of the law school introduction. However, despite the introduction of law school system, which is regarded as an advanced system, it remains unchanged from the past system.

To solve this problem, it is necessary to abandon all vested rights in the previous system. This attitude will be the most important factor that will lead to successful landing of law school.

From this point of view, the following directions for improvement were suggested.:

(1) This paper presents a method of determining successful applicants in accordance with the intention of the law school. That is, 'how to qualify a lawyer for a graduate of a law school' or 'qualification test'.

(2) When the law school is canceled, it must be clearly defined whether the law school is returned to the former college of law.

(3) The responsibility of securing the financial resources of the law school is not only the establishment university but also the state and local governments.

(4) It is most desirable to have the lawyer test center distributed to the place where the law school is located.

Key words : Law School, Law of Law School, Attorney Examination Law, Attorney Examination, Cultivation of Lawyer, Lawyer, Attorney