

국민을 위한 사법개혁과 법조인 양성체제이어야 한다*

한 인 섭

경원대 법학과 교수



근대 사법 100주년,
‘국민을 위한 사법’ 원년으로

지난 1월말 세계화추진위원회에서 사법개혁을 중심과제로 내세운 이래 이 문제는 바야흐로 국민적 관심사가 되기에 이르렀다. 그를 전후하여 변호사 보수의 인상안과 전관예우 등의 부정적 폐해들이 집중적인 비판을 받았고, 언론도 특집 내지 기획으로 사법개혁의 과제를 무게있게 취급하였다. 변호사와 법원, 검찰이 더 이상 개혁의 무풍지대일 수 없다는 데 대한 폭넓은 공감대가 형성된 것으로 보인다.

사법개혁의 과제는 기존 사법제도에 대한 총체적 반성과 새로운 사법의 틀을 재형성하는 방향으로 추진되어야 한다. 올해를 근대사법제도 100주년이라 하지만, 돌이켜보면 한 세기 동안 과연 국민을 위한 사법제도를 가진 적이 있었던가 하는 근본적 물음에서부터 출발해야 한다는 것이다. 현재의 사법제도는 기본적으로 일제식민지하에서 그 골격이 짜여졌고, 해방 이후에도 제도적 골격에 대한 큰 변화를 겪지 않은 채 의연히 내려오고 있다. 현재의 제도가 국민적 참여 가능성을 철저히 배제하고 있고, 국민적 견제와 감시를 받지 않는 조직이라는 사실을 일반 국민들은 마치 당연한 사실처럼 받아들여야 했다. 소수에 의해 독과점화된 구조 속에서 이익을 얻는 기득권집단을 한편으

* 이 글은 대법원과 세계화추진위원회가 지난 4월 25일 ‘법조개혁 공동안’을 발표하기 이전 시점에서 집필되었으므로 공동안의 내용이 반영되지 않은 부분이 있을 수 있음.

로 하고, 제도의 폐해를 고스란히 감당해야 하는 것은 국민의 몫이었다.

법원과 검찰의 권위주의적이고 관료주의적 구조, 높은 문턱과 불친절, 사법서비스를 얻는데 따르는 엄청난 비용이 국민의 법률생활의 일부가 된 지 오래다. 무엇보다 사법권은 국민 위에 군림하는 권력기관이었지, 국민을 위한 법률서비스 제공기관으로 인식되지 않았다. 사법제도는 권력자 혹은 내부인사의 편의를 위해 설계되고 운용되지, 외부인(따지고 보면 그 기관의 주인인 일반국민)의 편의를 우선적으로 고려하고 있지 않다. 나아가 전관예우와 같은 폐해는 기존의 법조계가 일종의 범죄적 공생을 도모하고 있음을 보여준다. 전관예우의 폐해는 주로 형사사건, 그 중에서도 구속사건의 피의자·피고인의 석방을 둘러싸고 나타나는데, 합리적 법논리가 아니라 안면과 연고에 의해 좌우된다는 데 문제가 있다. 전관출신 변호사들의 엄청난 수입의 대부분은 사실상 구속된 인질의 석방을 위한 몸값에 지나지 않는다. 재조인사들의 전관에 대한 봐주기 관행은 자신의 장래수익을 위한 보험의 성격을 띤다. 수십 년 동안 변함 없었던 범죄적 관행에 대해 최근까지 내부적 비판이 제기되지 않았던 것은 모두가 공생관계였기 때문이다.

그렇다면 결국 개혁의 주체는 현재의 제도에서 피해만 입고 사는 일반국민일 수밖에 없다. 대통령과 세계화추진위원회(이하 '세추위')의 이니셔티브는 개혁에 시동을 건다는 점에서 참으로 존중될 만하지만, 그 개혁의 방향이 정치적 고려나 법조집단의 집단이기주의에 의해 왜곡되지 않도록 하기 위해서는 아래로부터의 목소리를 모아가야 한다.

문민정부 들어 법원과 검찰의 자정적 노력이 없었던 것은 아니다. 법원은 사법제도발전위원회를 대법원장의 자문기구로 구성하여 일정한 성과를 만들고, 그 일부를 입법화했다. 그러나 그 내용은 법원에 의한, 법원을 위한 개혁이라

는 인식한 평가를 내릴 수밖에 없다. 정작 중요한 개혁은 모두 장기적 과제로 넘겨버렸던 것이다. '개혁'이 아니라 '발전'위원회라 했을 때 그 한계가 충분히 예정되어 있기도 했다. 즉, 기왕의 활동에 대한 충분한 반성을 토대로 기존의 틀을 다시 짜보자는 전제를 깔고 있는 '개혁'이란 단어보다는, 이제껏 잘해왔으나 앞으로 더욱 잘해보자는 뜻이 내포된 '발전'이란 말의 함의에서 그 한계를 엿볼 수 있다.

국민의 입장에서 볼 때 더욱 뼈를 짚는 반성에서 재출발했어야 할 검찰의 경우에는 개혁도 발전도 아닌, 21세기 '기획'단을 구성하였고 그 성과도 지극히 미흡한 실정이다. 변호사회의 경우에도 자정노력과 당직변호사 등 국민에게 접근하려는 노력이 있었지만, 그것은 현행 변호사제도의 본질적 문제를 건드리지 않는 차원에서 진행되었기에 국민을 위한 사법의 차원에서 볼 때 한계가 있을 수밖에 없었다. 이같이 내부로부터의 개혁이 실기(失機)된 다음에, 외부로부터의 개혁론이 제기된다고 법조소외론을 전개하는 것은 본말이 전도된 비판일 수밖에 없다.

개혁대상에는 법학교육과 교육주체인 법학교수도 당연히 포함된다. 현재의 파행적인 법학교육으로는 높은 수준의 전문성의 목표는 전혀 달성할 수 없으며, 사회가 요구하는 봉사적 법조인을 양성할 수도 없다. 사법시험 합격자수에 매여 법학교육의 파행화를 부채질하고, 각종의 고시특강과 사시준비생을 위한 특혜를 베풀어 스스로 고시학원화로 치달은 대학이 적지 않다. 전공연구와 강의는 등한시한 채 수험용 교과서의 남발과 심지어 고시학원에 특강까지 자청하는 추태를 연출했던 교수들도 있다. 수험법학·고시법학의 폐해를 한편으로 하고, 전문성의 측면에서도 심각한 문제가 초래된다. 그 많은 교과서에 비해 학문적 정열이 집약된 전문서의 수는 지극히 부족하며, 정기간행물의 수도 절대적으로 부족하다. 실무의

국제경쟁력이 문제이듯이, 학문의 국제경쟁력도 수준 이하임을 부인할 수 없다.

법학을 전공하는 학생의 경우에도 입으로는 사회정의를 이야기하면서도 내심은 출세의 발판으로서의 사법시험에만 매달린다. 모든 시간은 사법시험을 위해 배려되며, 사시와 무관한 분야는 도외시된다. 사법시험의 합격 후에는 알파카게 정리된 지식을 활용하여 고시특강이나 문제지를 씨넴으로써 알파카 상흔에 맞장구치는 모습도 드물지 않다.

법률제도와 법률가가 이같이 병들어 있고 기형화되어 있기에, 요구되는 개혁의 수준은 몇 가지 제도만 고치는 것으로 충족될 수 없다. 그야말로 총체적 개혁이 전개되어야 한다. 그렇지만 모든 제도를 한꺼번에 바꿀 수는 없는 일이다. 개혁의 우선순위를 매길 때, 그 출발점은 당연히 현행 사법시험제도와 법학교육제도의 획기적 개혁에서 구해져야 한다. 사법시험은 현재 일종의 병목에 해당한다. 그 병목을 일단 넓혀야 한다. 병목을 넓히기 위해서는 그야말로 전문성과 봉사정신이 몸에 배인 인력을 양성하는 교육제도가 정립되어야 한다. 궁극적으로, 누가 더 특권적 지위를 가질 수 있는가에 대한 경쟁으로부터 누가 더 국민의 인권과 복지를 위할 수 있는가에 대한 경쟁으로 전환되어야 한다.

사법개혁의 목적과 수단

현재 개혁방향과 그 구체적 방법을 둘러싸고 논의가 백출하고 있다. 그러나 그 중에는 자신의 기득권을 다치지 않으면서, 개혁의 압력을 적당히 넘겨보자는 발상이 깔려있는 것이 적지 않다. 법조인수에 관해서는 기득권자인 법조인과 일반국민, 법학교수들이 대립하고, 법조일원화에 대해서는 법원과 변호사측이 대립한다. 법학교육제도의 경우 6년제, 학부유지 대학원

제, 순수 대학원제 등이 각각 제기되고 있으나 자신이 속한 대학이나 직업적 이해관계를 떠나 순수한 논의를 전개하고 있는 경우는 별반 없다. 가히 '인간의 사회적 존재가 의식을 지배한다.'는 것이 이처럼 명확한 진리로 드러나는 경우도 없다.

자기희생의 각오가 없는 모든 개혁은 참다운 개혁일 수 없다. 법으로 먹고사는 모든 이들의 기득권이 줄어드는 만큼 국민의 몫은 늘어난다. 법률가가 군림하는 자세를 낮출수록 국민은 높아진다. 법조집단의 수입이 줄어들수록 국민이 얻는 경제적 불안감은 적어진다. 자신을 위한 부와 권력의 취득이 남으로부터의 존경과 사랑으로 연결되기는 쉽지 않다. 기득권 집단에서 기득권을 스스로 내어놓는 경우는 극히 드물다는 사실을 금번의 사법개혁 논의에서도 여실히 본다. 따라서 사법의 주체는 법조인이기 이전에 국민이라는 것, 생산자주권에 못지 않게 소비자주권이 중요하다는 것이 더욱더 강조되지 않으면 안 된다.

이같은 대전제 아래 몇 가지 구체적 주문이 나올 수 있다. 첫째, 사법영역에서 인간다운 대우를 받을 국민의 권리가 확고하게 보장되어야 한다. 소송하면 패가망신하는 사회, 피의자를 곧 범죄인시하는 사회, '6조지'의 고통이 제도화되어 있다시피하는 사회는 분명히 잘못된 것이다. 사법이 국민에게 고통을 연상시키지 않는 사회가 되어야 한다.

둘째, 국민의 사법이용과 사법에의 접근이 용이하게 이루어져야 한다. 소위 '문턱'의 문제이다. 문턱은 경제적·정치적 요인과 관련되기도 하며, 상호관계적·심리적 요인과 관련되기도 한다. 가령 소송기피의 경향이 있다고 할 때, 그것은 분명 후자를 지적한 것이지만, 제도적 장벽이 지나치게 높을 때 비소송적 분쟁해결 수단을 대안으로 추구할 것임은 분명하다. 따라서 문턱을 높이는 데 작용해온 유형·무형의 요인들을 제거하여, 국민들이 법적 민원이

있을 때 주저없이 문을 두드리고 사법을 통해 정의와 형평감을 얻을 수 있도록 되어야 한다.

셋째, 양질의 서비스를 저렴하고 친절하게 받을 국민의 권리가 사법제도 속에 일상적으로 보장되도록 하여야 한다. 아플 때 돈걱정부터 하게되는 사회가 잘못된 것처럼, 법적 분쟁이 있을 때 자력이 없어 권리를 포기하고 억울함을 감수해야 하는 사회는 근본적으로 잘못된 사회이다. 형편없는 돌팔이의사도 문제이지만, 일류의사라 할지라도 하루에 수십 건의 환자를 다루어야 하는 과잉진료체제에서는 불친절과 오진 위험성이 직업생활의 일부로 될 수밖에 없다. 법률서비스 역시 달리 설명될 수 있는 것이 아니다.

현재의 사법개혁은 또한 국제화와 민족통일이라는 과제에 대응하는 방향으로 나아가지 않으면 안 된다. 민족의 생존을 좌우하는 시대적 격변 속에서 고식적 해결책만 고집하고 있을 수는 없다. 다양한 전공의 수많은 인재들이 사법시험에 쏠리는 현상은 다른 직업보다 법조직업이 주는 혜택이 그만큼 크기 때문일 것이다. 사회 각 부문에 우수인력이 균형있게 배치될 수 있도록 하기 위해서는 법조 이익을 상대적으로 줄이면서 타전공·직업의 이익을 높여가야 한다. 이러한 일을 억지로 추진하는 데는 한계가 있지만, 현재 법조의 높은 이익은 근본적으로 법조인 과소공급으로 인한 독과점적 시장구조에 힘입고 있는 만큼 그러한 독과점구조를 완화하는 방향으로의 정책이 실시되어야 한다. 남북통일에 대비하기 위해서는 지금보다 엄청난 수의 법조인수가 예비되어야 함은 물론이며, 남한의 법치주의의 수준이 가히 북한인들에게 모범 사례로 보여질 수 있을 정도로 높아져야 한다. 이같은 목표를 받아들일 때, 그 구체적인 실현수단의 구상은 다음과 같이 정리될 수 있을 것 같다.

① 사법개혁의 출발점은 법학교육과 사법시험의 근본적 개선에서 찾을 수 있다. 즉, 지금

까지의 '시험을 통한 선발'에서 '교육을 통한 양성'으로 일대전환이 필요하다.

② 법학교육을 일반교육과 전문교육으로 이원화하고, 법조인은 전문교육을 통해 양성되어야 한다.

③ 전문교육은 적어도 대학원 수준에서 해야 하며, 충실한 교육을 위한 시설과 인력이 보장되어야 한다.

④ 전문교육의 방법은 전문법과대학원과 6년제의 안이 있을 수 있다.

⑤ 전문교육을 성공적으로 이수한 자에게 소정의 자격시험을 거쳐 변호사자격을 부여한다.

⑥ 현재의 사법시험은 전문교육을 통해 법조인력이 본격적으로 배출되기까지의 과도기간만 두기로 한다.

⑦ 법조인수를 충분히 증원하여 국민의 생활상의 법적 수요와 전문적인 법적 수요를 동시에 충족할 수 있도록 한다.

⑧ 장기적으로 변호사자격을 가진 자 중에서 검사·전문직 공무원과 법학교수를 임용하고, 특히 판사는 상당기간 실무경험을 통해 능력과 인격이 검증된 자 중에서 선발한다(법조일원화).

법학교육제도의 개혁방안

법학교육과 사법시험의 개혁은 현재의 사법개혁의 핵심과제이다. 현재의 사법시험의 문제점은 여기서 더 지적할 필요는 없겠다. 고시망 국론까지 대두되고, 시험준비와 합격후의 모든 측면에서 부정적 측면을 드러내왔기 때문이다. 따라서 논쟁의 축은 현행제도 유지와 개선론의 대립이 아니라, 현행제도를 어떻게 개선해야 할 것인가에 집중되어 있다.

첫째, 법학교육을 5~6년제 법대에서 담당할 것인가, 아니면 미국식 로스쿨과 유사한 전문법과대학원을 신설할 것인가 하는 쟁점이 있

다. 세추위쪽에서 전문법과대학원안을 내놓으면서 불붙기 시작한 이 논쟁은 유수 법과대학의 의견표명과 여러 학회 및 지상 토론으로 이어지고 있다. 최근 법원측에서는 최근 5년제 법대안을 내놓았다. 대학 중에는 연세대를 비롯한 상당수의 대학이 전문대학원의 신설방침을 밝힌 바 있고, 고려대와 서울대는 6년제안을 지지한 상태이다.

5~6년제 학부제안에 따르면, 졸업후 좁은 관문의 사법시험을 통과해야 법조인자격이 부여될 것으로 보인다. 전문법과대학원을 지지하는 견해는 충분한 자격요건을 갖춘 전문대학원에서 충실한 교육을 받도록 하는 대신, 졸업후 크게 어렵지 않은 변호사자격시험을 통해 변호사자격을 부여할 수 있는 것으로 한다.

사건으로는 5~6년제 법과대학안은 기존제도와 큰 마찰을 불러일으키지 않는 장점을 제외하고는 원래의 사법개혁이 의도한 바, 전문성과 봉사성을 지닌 법조인 양성목적을 거의 충족할 수 없다고 본다. 법학 이외의 다른 학문과 경험에 접할 수 없어 그만큼 시야가 좁고, 사법시험에 얽매어 폭넓은 소양을 키울 수도 없으며, 봉사적 자질을 가꿀 기회를 가질 수도 없다. 현재도 많은 법학도들의 평균 재학기간이 5~6년 정도로 되어 있는데, 이는 재학중 시험합격과 군입대 연기를 위한 방편임에 불과하다. 비전공자의 법대편입을 장려한다고 해도 그 한계가 분명하다. 처음부터 법학을 한 학생과 타전공자 간의 법적 지식의 격차가 그리 쉽게 해소될 것 같이 보이지 않기 때문이다. 5~6년제 대학을 졸업한 자에 한해 사법시험의 응시자격을 부여한다고 할 때, 4년제와 질적으로 크게 차이가 없는데도 일부 대학에 한해 5~6년제를 인가하는 데 따르는 난점도 보통이 아닐 것이다. 요컨대 이 방안은 소위 일류 법과대학의 법학교육을 약간 더 내실화하는 방안은 될 수 있을지언정 법조인력의 양성방식을 근본적으로 개선하는 데는 크게 미흡하

다고 생각된다.

훌륭한 법조인은 어떤 방법이든지 시험만 붙으면 된다는 풍토에서 나올 수 없다. 법조인의 전문성과 자질향상은 정상적인 교육의 산물이다. 훌륭한 의사는 객관식·주관식 문제를 암기하는 능력이 아니라 충분한 시설과 교수진이 확보된 가운데 충실한 교육을 통해 키워져야 하는 것과 마찬가지다. 그같은 논리에서 현재의 파행적인 법학교육과 사법시험에 대한 근본적인 개혁방안으로 미국식 로스쿨을 모델로 한 전문법과대학원안이 세추위를 중심으로 본격적으로 논의되기에 이르렀다.

미국 로스쿨은 다양한 전공분야의 학부졸업생들이 입학하는 법과대학원으로 3년간 이론보다는 철저히 실용적인 학습을 한 뒤, 변호사자격시험에 응시한다. 대학원 수준의 교육인 만큼 그 전문성의 정도가 대단히 높으며, 재학중 법률상담과 실습이 의무화됨으로써 학교와 법실무 간에 긴밀한 연계가 구축되어 있다. 변호사시험에는 대체로 50~80% 정도가 합격한다. 합격한 뒤 대체로 기업형 법률사무소에서 변호사활동을 한다. 판·검사는 변호사 가운데 선출함으로써 법조일원화가 자동적으로 이루어지고 있다.

미국식 로스쿨제의 채택에 대해 실무법조인들의 반대는 대단히 완강하다. 반대 논거는 ① 대륙법체계를 따르고 있는 우리나라에서 상이한 법제와 법문화를 가진 미국식 로스쿨을 도입하는 것은 부적합하다는 점, ② 몇 십 년간의 기존 제도를 일거에 바꿈으로써 생기는 혼란상 등이 지적된다.

그런데 현재 전문법과대학원을 도입하자고 할 때 그것이 곧 미국의 교과과목이나 교수방법까지 그대로 갖다 쓰자는 것은 물론 아님을 유의해야 한다. 전문성의 수준을 높이기 위해 관례법 중심의 강의나 케이스 메소드식 교수방법론을 도입할 필요는 없다. 미국식 제도를 도입하자고 할 때 그 요체는 다양한 전공분야의

학부생들이 보다 원숙하고 전문적으로 법률교육을 받도록 하고, 충실한 교육을 통해 충분한 수의 변호사를 확보하는 것이다. 판례와 실무의 중시는 현재의 이론적·관념적 법학교육경향을 비판하는 논거로 작용될 수 있으며, 그 비판은 어떤 제도를 채택하든 귀기울일 사항이지만 교육제도와는 일단 별개의 문제이다.

상이한 범문화화를 들어 도입을 반대하는 것도 적절치 않은 것으로 보인다. 종래의 범문화 역시 국민의 입장에서 볼 때 그다지 옹호될 만한 것도 아니거니와, 그것은 우리가 수용한 것이 아니라 외부에서 강제된 것이었다. 우리는 대륙법계의 핵심 요소도 갖추고 있지 않다. 독일의 법제와 범문화는 외양을 제외하고는 우리와 판이하게 다르다. 몇 십 년간 유지되어온 제도를 일거에 바꿈으로써 생기는 거대한 혼란은 충분히 납득할 수 있으나, 몇 십 년의 제도가 과연 고수할 만한 가치가 있는 것이었는가에 대한 근본적인 회의로부터 개혁론이 제기되었음을 감안해야 할 것이다. 결국 전문법과대학원에 대한 반대 논거의 상당 부분은 대단히 피상적이며, 또한 자신의 직업적 이해관계를 침해받지 않고자 하는 수구적 심리가 깔려있지 않나 생각된다.

전문법과대학원의 도입은 법조인과 법학교수 모두에게 커다란 도전을 의미하는 것은 분명하다. 법조인의 경우, 수의 증대로 인한 치열한 경쟁체제 속에 놓이게 될 것이다. 교수의 경우, 교수방법을 바꾸어가야 하고 연구의 질을 획기적으로 높여가야 한다. 대학원에 실무가와 학자가 공존하게 됨으로써 생기는 불편과 상호조정 문제도 있을 것이다. 로스쿨을 승인받은 대학과 그렇지 않은 대학 간의 격차감과 서열화로 인한 문제는 적지 않을 것이다. 하지만 현재의 교육체제로는 충실한 교육이 도저히 불가능함을 감안할 때, 법과대학원 설립에서 인가 기준을 강화하고, 운용에 충실성을 기해나감으로써 국민의 요청에 부응해갈 수 있다면 그같은

불편과 도전에 진취적인 자세로 대응해가야 할 것이다. 모든 범영역에 경쟁의 논리가 관철됨으로써 생겨나는 불편과 불안은 소비자인 국민의 후생과 권익을 위해 치러져야 할 대가일 수 있는 것이다.

법조인 수의 획기적 증원

양질의 서비스를 저렴하고도 편리하게 받을 국민의 권리를 확보하기 위해서는 법조인 수의 획기적 증원이 필요하다. 법조인의 증대는 비단 변호사의 경우에만 요구되는 것이 아니다. 충실한 수사와 재판을 위해서는 검사와 법관의 수 역시 크게 늘려가야 한다.

다른 나라와 비교해 볼 때 한국의 법률가 수는 가장 적은 편에 속한다. 전체 법조인 수를 비교해보면 한국은 5,822명(95년 3월), 일본은 18,500명(92년)이며, 독일은 84,000명(92년), 프랑스는 31,890명(92년)이고, 법조인 수가 많기로 유명한 미국은 769,000명(92년)을 헤아리고 있다. 법조인 1인당 국민수를 보면 한국이 7,800명, 일본 6,900명 등 한국과 일본이 가장 많은 편이다. 미국은 300명, 독일 900명, 프랑스는 1,600명당 1인의 법조인을 가지고 있다.

이같은 비교로써도 법조인 수의 증원이 필요하다는 느낌을 가질 수 있지만, 우리의 사법현실을 보면 그 필요성은 절박하게 다가온다.

첫째, 폭주하는 사건에 비해 법관수는 태부족이다. 93년의 경우 계속적인 법관의 증원에도 불구하고 법관 1인당 연 3,834.2건을 처리하는 등 법관의 업무량은 상상을 초월한 지경에 이르렀다. 하루 평균 10건 이상을 재판해야 하는 상황에서 법관들의 격무는 물론, 아무리성의를 기울여도 충분한 심리는 구조적으로 불가능한 실정이다.

그럼에도 불구하고 대법원은 법관수의 증대

〈표 1〉 법관 1인당 사건부담량

연도	대 법 원		고 등 법 원		지 방 법 원	
	법관수	사건부담량	법관수	사건부담량	법관수	사건부담량
1963	8	315.5	50	133.7	242	4,806.4
1973	15	633.8	60	201.6	365	5,648.0
1983	13	769.0	101	332.3	500	4,773.5
1993	13	1,264.2	163	399.4	840	4,576.8

에 대해 매우 소극적인 입장이다. 법원행정처는 2000년까지 1,520명 정도의 법관으로 족한 것으로 파악하고 있다. 현재와 같은 법관수로도 별 무리가 없는 것으로 인식하고 있는 듯하다. 그러나 법원의 입장에서는 문제없다고 여길지 모르나 국민의 입장에서는 그렇지 못하다. 1분 정도밖에 되지 않는 선고시간, 5분 내외의 짧은 시간 동안 공판정에서 결정되는 내용에 대해 납득하기란 쉽지 않을 것이다. 성의 있는 법관에 의한 충실한 재판을 신속하게 받을 국민의 권리가 우선적으로 고려되어야 한다. 구두변론주의와 변호인의 충실한 변론을 위한 시간도 너무나 부족하다. 충실한 재판이 구조적으로 불가능하게 되어 있는 상황이 타파되어야 한다.

폭증하는 사건을 처리하는 한 방법으로 ‘사법위’가 제안한 것은 상고제한을 통해 상고사건수 자체를 줄이자는 것이다. 이러한 방안은 국민의 재판받을 권리를 제약하고 대법원의 업무편의를 도모하자는 편의주의적 발상으로 재야 법조계와 학계의 거센 반발을 받았음에도 불구하고 관철되었다. 생각컨대 상고를 남용하는 것은 국민으로부터 승복을 받을 수 있는 재판을 해주지 못했던 데 기인하는 바가 크다. 하급심에서 충분한 시간과 노력을 들여 재판을 진행했다라면, 국민이 납득할 것이며 귀중한 시간과 비용을 허비하면서 상소하려 들지 않을 것이다. 법관수를 늘려서 국민이 신속하고 성실한 재판을 받을 수 있도록 하는 것은 사법개혁의 중요한 내용을 이룬다. 재판다운 재판의 흥내라도 내보자면 현행보다 적어도 3배 이상,

충분한 심리를 통해 국민이 납득할 수 있는 판결을 하자면 지금보다 5배 정도의 인원증원이 필요하다고 본다.

둘째, 한국 검사의 1년간 처리사건수는 130만여 건, 검사 1인당 월평균 사건처리건수는 250~300건에 이른다. 역시 초인적 업무량이다. 피의자를 수사하면서도 관계자의 인권옹호에 만전을 기하여야 하는 어려운 책무가 검사에게 맡겨져 있다. 검사는 한 나라의 인권수준의 지렛대이다. 그런데 과중한 업무로 인해 경찰에 대한 수사지휘권의 행사가 형식적으로 되고마는 경우가 적지 않다. 경찰이 수사한 사건을 법원으로 실어나르기도 바빠 ‘지렛꾼’이라는 자조어린 표현도 등장할 정도이다. 수사에서 임회계장이 사실상 조사업무를 담당하는 어처구니없는 일이 다반사로 이루어진다. 고소와 신고의 남용을 막기 위해 민원검사제를 도입하여 일정한 성과를 거두고 있긴 하지만, 전체 검사의 업무량을 줄이는 데는 역부족이다. 근본적인 개선책은 검사의 수를 획기적으로 늘려 수사의 충실화와 인권옹호의 역할을 다하는 것이다.

일본과 대비하여 볼 때, 지난 92년 한 해 동안 국내에서 접수된 고소고발 사건은 62만 2천여 건으로 일본의 52배가 된다. 고소고발을 당한 인원도 인구 10만 명당 643명으로 일본의 8명에 비해 80배가 넘는다. 그런데 검사수는 한국이 903명이고 일본은 2,103명으로 오히려 일본이 2배 가량 많다. 검사 1인당 월평균 사건처리 건수는 한국이 300여 건인 데 반해 일본의 검사는 50여 건에 불과하다.

〈표 2〉 검사 1인당 사건처리수 비교

구 분	검사 1인당 원평균처리건수	검사수	연간처리 사건수
한국	250~300 건	903명	130만 건
일본	30~ 50 건	2,103명	30만 건

〈표 3〉 민사·형사·행정사건 발생량 비교

구 분	민사사건	형사사건	행정사건
한국(90)	264,307	1,873,096	1,130
일본(88)	279,948	1,588,086	3,116

〈표 4〉 법조인수 국제 비교

구 분	변호사수	법조인수	인구만명당 변호사수	인구만명당 법조인수
한국 (95.3)	3,571명	6,256명	0.78명	
일본 (92)	14,700명	18,500명	1.19명	1.50명
프랑스 (92)	25,900명	31,890명	4.66명	
독일 (92)	62,000명	84,000명	10.13명	
미국 (92)	761,000명	769,000명	31.12명	31.47명

한국과 일본의 민·형사사건은 발생건수가 서로 비슷하고 행정사건은 우리가 3배가량 된다. 그런데 일본 인구가 1억 2천만, 우리가 4천 2백만인 것을 고려한다면 결국 우리의 민·형사사건은 상대적으로 일본보다 3배, 행정사건은 9배 가량 많다는 결과가 된다.

이렇게 볼 때 결코 법조선진국에 속하지 않는 일본의 수준을 따라가려 해도 검사의 수는 20배 가까운 증원이 필요하다. 그러나 당장 엄청난 수의 증가가 어렵다는 현실을 감안한다면 점사의 수는 최소한 최단시일내에 3~5배 정도의 증원이 요청된다.

셋째, 변호사 수의 획기적 증원으로 양질의 저렴한 법률서비스를 받을 국민의 권리를 보장하여야 한다.

국민의 변호사에 대한 불만은 다양하다. 비용이 너무 든다, 문턱이 너무 높다, 충실한 법적 상담을 해주지 않는다, 사건을 의뢰하고도 한 번 만나주지도 않는다는 비난의 목소리가 높다. 이는 성실한 대다수의 변호사를 일컬어

말하는 것은 아니겠지만, 현상대로는 양질의 법률서비스를 저렴하게 받기를 기대하는 국민의 바람과는 대단히 거리가 먼 것이 사실이다.

높은 비용과 불친절에 대한 비난의 원천은 변호사 수가 워낙 적다는 데 있다. 희소성의 특권을 향유하면서 독과점화의 횡포를 빚어내고 있는 것이다. 법률수요에 비해 변호사공급이 현저히 불균형하게 되어 있는 이상, 변호사들은 서비스 질의 향상을 위한 자극에 둔감하게 된다. 또한 비교적 높은 수입을 보장하는 송무사건에 매달리게 되어 국민의 편익을 위한 다양한 서비스를 개발하고 예방법무 차원의 노력을 경시하게 된다. 고도의 법률지식이 요청되는 국제거래와 국가행정업무에 변호사의 참여가 없는 요인도 따지고 보면 적은 변호사수에 있다.

1995년 3월 4일 현재 한국의 변호사 수는 3,571명으로서 인구 1만 명당 변호사 수는 0.78명이다. 다른 나라와 비교해볼 때 세계적으로 변호사 수가 우리만큼 부족한 법치국가도

거의 없을 것이다.

소액사건(소가 1천만 원 이하의 사건)의 97.4%가 변호사 없이 재판이 진행되고 이해관계가 큰 단독사건(소가 3천만 원 이하의 사건)의 34.5%가 변호사 없이 재판을 진행한다. 94년의 경우 제1심의 민사소송사건 223,407건 중에서 변호사 선임된 사건은 84,087건으로 37.6%에 불과하였다. 이것이야말로 변호사의 부족을 단적으로 보여주는 예이다. 우리나라에서 변호사의 조력을 받는 사건은 3분의 1에 지나지 않는다. 그러나 나머지 3분의 2도 법지식과 경제적 능력이 없기 때문에 어떤 형태로든지 제3자의 조력을 얻는다. 가령 법무사에게 간단한 소장 작성과 조언을 얻거나 자력으로 변론할 수밖에 없어 그만큼 정의를 추구하기가 어려워진다.

사건수를 기준으로 적정 법조인 수를 추산해 볼 수 있다. 93년 법원에 접수된 사건은 약 50만 건이다. 이 중 민사사건의 경우 약 30만 건, 형사사건의 경우는 약 20만 건이다. 현재 1인당 국민소득은 4천 불 수준인데 만 불이 되는 시점(신경제계획에 의하면 1997년)에서 예상되는 사건은 1년에 80만 건 정도일 것이다. 이 중 민사사건에 필요한 변호사 수요는 변호사 대리율을 75%로 잡는다면 72만 건, 형사의 경우 변호사 수요는 변호사 대리율 100%로 잡아서 32만 건 정도다. 예상되는 소송대리 수요는 약 102만 건 정도인데, 변호사 한 사람이 1년 동안에 민사 40건, 형사 20건 정도를 수입한다고 보면, 약 1만 7천 명 정도의 변호사가 필요하다.

경제규모를 기준으로 하여 법률수요를 예측하고 그에 상응하는 법조인의 공급량을 정하는 방법도 생각할 수 있다. 조우현 교수는 우리나라의 경제규모를 20~25년 전의 일본과 거의 유사하다고 가정하고 법조인 적정수를 산출한 결과 1995년의 적정 변호인 수는 14,268명이며, 2000년의 적정 변호인 수는 19,112명에

이른다. 2000년의 전체 법조인 적정수는 27,898명으로 추론하였다.

법조측은 현재 사건수를 들어 법조인 수의 현상유지론 혹은 점진적 증원론의 타당성을 역설하고 있다. 그러나 현재의 사건수는 높은 수입료와 불친절로 인해 변호사를 선임할 수 없었던 다수의 사건에 대해 애써 눈감고 있다. 저렴하고 양질의 변론을 받을 수 있을 것이라는 기대가 충족될 수 있다면, 지금보다 사건수는 현저히 늘어날 것이다. 10년 전이나 지금이나 의사수는 엄청난 차이가 있지만, 병원은 언제나 만원이라는 사실을 생각해보기만 해도 된다. 모든 국민은 부족한 판·검사와 변호사의 수를 큰 문제로 느끼고 있는데, 법조인들은 그에 대해 둔감하다는 사실이야말로 현재의 개혁이 법조집단이 아니라 국민의 목소리를 대변하는 집단에 의해 추진되어야 한다는 당위성을 더욱 높여 주는 것이다.

법조인들은 법조인 증대에 대해 이제껏 일관되게 반대해 왔다. 법원에서는 법관수의 증대가 필요없다고 하고, 검찰도 검사 증원을 별로 고려하지 않고 있다. 변호사단체는 주로 질 저하를 내세워 사법시험 합격자 수의 증대에 반대해 왔다. 1981년부터 종전의 100여 명에서 300명으로 확대되었으나, 법조계에서는 틈만 나면 줄이자는 데 공감대를 보여왔다.

한편, 법학계와 시민단체에서는 사법시험 합격자 증대로 국민에 대한 법률서비스를 향상시켜야 한다고 계속 주장해 왔다. 사법시험은 조선시대의 과거제도와 같이 벼락 입신출세의 관문이 아니라 의사시험과 같이 정상적인 전문교육을 받은 자에게 자격을 부여하는 전문직업인 선발과정으로 변화되어야 한다는 것이다.

이제껏 사법시험 합격자 증원을 위한 정책이 제대로 실시되지 못했던 가장 큰 이유는 기득권자의 특권보호심리에서 비롯된다는 것이 중론이다. 사법시험에 합격한 후 갑자기 신분상승과 높은 보수의 이익을 향유하는데, 잠재적

경쟁자의 증가를 바라지 않는 것은 당연하다. 그러나 법률소비자인 국민의 입장에서 볼 때는 불량 전문인은 배제시키면서 자유경쟁의 폭을 넓히는 것이 가장 이익이 된다. 다음에서 그간 법조인 증원에 대한 반대 논거로서 사용된 것을 비판해보기로 한다.

① 법조인 수의 증대는 법조인의 질적 저하를 초래한다?

법조인들의 증원반대론의 핵심적 논거 중의 하나는 질적 저하를 초래한다는 것이다. 커트라인이 낮아질수록 그만큼 낮은 수준의 합격자가 생겨날 것이라는 점에서 이 논거가 전혀 부당한 것은 아니다. 그러나 이같은 논거는 대단히 표피적이다.

첫째, 수가 늘어나면 기존의 법률서비스 공급의 독과점적 구조가 도전받게 된다. 변호사간의 경쟁압력이 증대되는 것은 변호사로서는 불편한 일임에 틀림없겠으나, 소비자인 국민의 입장에서는 대단히 반가운 일이다. 종래에는 변호사자격만으로 고수입을 올릴 수 있었지만, 숫자가 많아지면 더욱 양질의 서비스를 저렴하고 친절하게 공급하는 자들만이 살아남을 것이다. 경쟁의 이점을 일반국민들이 폭넓게 향유할 수 있는 것이다.

둘째, 의사수가 늘어날 때 의사의 질적 저하가 초래되었던가. 오히려 의사간·병원간 경쟁이 강화되어 소비자의 입장에서는 이전보다 훨씬 친절한 서비스를 기대할 수 있게 되었다. 의사수가 확대될 때 또 하나의 장점은 의사간·병원간 전문화가 촉진된다는 것이다. 변호사의 경우에도 마찬가지다. 법률서비스에 대한 접근이 쉬워지고 전문화를 위한 인적 기반이 마련된다. 사실 전문화는 소수의 인력에 의해 이루어질 수 있는 일이 아니며, 다양한 직역에 많은 인력이 받쳐주어야 가능한 것이다.

셋째, 법조인의 질이 문제가 아니라 개개 법률서비스의 질을 기준으로 평가한다면 전혀 다른 결과가 도출된다. 아무리 뛰어난 판사라 할

지라도 쪽주하는 사건 속에서 충실한 재판은 불가능하다. 아무리 뛰어난 변호사라 하더라도 너무나 바빠 의뢰인을 만날 수조차 없다면 양질의 서비스는 기대 불가능한 것이다. 적은 사건이라도 맡아 충실히 할 수 있는 변호인의 존재가 의뢰인에게는 더욱 소중한 것이다.

넷째, 변호인 수의 증대는 변호사간의 격심한 경쟁을 유발시켜 저질적 방법으로 사건을 끌어모으거나 불량서비스를 제공할 가능성이 많다는 우려가 있다. 그러나 현재의 양상 역시 바람직하지 못한 측면을 너무 많이 안고 있음을 간과해서는 안 된다. 법조 브로커를 사용하는 관행이나 전판예유의 관행, 상소기간을 도과한 무성의한 변론활동 등이 현재도 지탄의 대상이 되고 있다. 결국 이같은 불량·불법서비스에 대해서는 변호사(넓게는 법조인) 윤리규정을 강화하여 대응해가야 한다. 우리의 변호사윤리강령은 추상적 도덕률처럼 되어 있지만, 이것을 엄격한 객관적 직무규범으로 바꾸고 징계규정도 강화해야 하며, 비변호인들도 참여하는 기구로 하여금 징계절차를 진행하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 보다 근본적으로 법조인의 질은 숫자가 아니라 법조인 양성과정에 달려있다. 현재와 같은 사법시험제도에서 합격만 하면 다 이룬 것처럼 생각하는 풍토에서 봉사성을 겸비한 전문인이 배출되기는 어렵다. 결국 양질의 인력은 시험을 통해서가 아니라 정상적 교육과정을 충실히 시행함으로써 얻을 수 있다.

② 유사법조인을 포함하는 경우 우리의 법조인 수는 적은 것이 아니다?

한국에는 유사 법조 직역인 변리사, 법무사, 행정서사, 관세사, 공인회계사, 세무사, 공인노무사, 손해사정인 등의 수가 12,000명에 이르러 이들과 변호사의 수를 합치면 법조인구는 포화상태라고 한다. 유사법조인을 포함하는 경우 1만 명당 법조인 수는 우리나라와 비교하면 일본이 1.2배, 독일이 2.9배, 프랑스가 1.11배,

미국은 8배이다.

그러나 이는 대단히 피상적인 견해에 불과하다. 먼저 유사법조인이란 말 자체가 문제이다. 이들은 자기의 고유업무를 수행하는 것이지 다른 일과 '유사'한 일을 하는 것이 아니다. 또한 숫자 산정에는 소위 '유사법조인'을 포함하나, 법조인들 가운데 이들을 실제 동격의 대우를 하는 경우가 거의 없는데도 숫자 산정에서만 유사법조인 운운하는 것은 자가당착이다.

비교를 정확히 하려면 다른 나라 '유사법조인' 수도 포함시켜 논해야 한다. 유사법조인은 미국에서도 Paralegals라 하여 많은 수가 있으며 대표적으로 공증인의 경우 100만 명을 넘고 있다. 또한 유사법조인의 수를 평면적으로 단순 합산할 수는 없다. 가령 행정서사의 업무는 변호사업무와 비교하기 곤란할 정도로 낮은 수준이며, 세무사와 변리사 등도 세무조정과 특허출원 등 특정업무에 한정되어 있다. 현재 변호사의 대부분이 유사법조인의 주요업무가 아닌 송무분야에 종사하는 실정이다.

그러므로 유사법조인을 변호사와 동등하게 보고 그 수를 합산해서 외국의 변호사 수와 비교하는 것은 논리의 비약이다. 유사법조인이 담당하는 세무나 특허 등은 특히 국민의 생활과 직결되어 있으므로 국민은 양질의 서비스를 제공받을 수 있어야 한다. 단지 그 분야에서 경력이 있다고 해서 자격을 부여하는 현재의 체계로는 현상의 유지가 가능할지 모르지만, 국민의 편익을 도모하는 개선으로 나아갈 전망은 없다. 변호사의 수가 늘어나면 자연히 이러한 분야로 진출하게 되어 국민들은 지금보다 훨씬 상위의 법률서비스를 안전하게 받을 수 있게 될 것이다.

③ 경제규모와 비교해보면 우리나라의 법조인은 일본보다 오히려 많다?

경제규모와 관련해서 GNP 1억 달러당 법조인 수를 보면 우리는 1.97명, 프랑스는 2.49명, 독일은 5.86명, 미국은 14.64명, 일본은 0.

56명이다. 이 기준만 놓고 본다면 우리나라는 경제력이 앞선 일본보다 법조인 수가 오히려 4배 가량 많다는 얘기다.

먼저 일본의 경우는 보편적인 기준이 될 수 없다. 경제선진국이지만 법치후진국에 속하는 일본의 현실을 모범사례처럼 논해서는 안 된다. 일본은 법조인 수의 과소현상으로 여러 문제점을 겪고 있으며 사법시험 합격자 수를 배 이상 늘려야 한다는 것이 개혁론의 대세를 이루고 있다. 일본의 경우에도 변호사단체는 늘리는 데 대단히 인색한 반면, 소비자단체와 경제단체는 대폭적인 증원을 주장하고 있는 현상도 눈여겨 볼 만하다.

또 하나는 일본의 독특한 범문화로 인해 소송전수가 대단히 적은 사회라는 점이 감안되어야 한다는 것이다. 일본의 조정선호, 소송기피 경향은 최근 새로운 각도로 분석되고 있는데 그 하나는 소송화했을 때 시간적 지연으로 인해 분쟁 해결비용이 증대할 것을 꺼린다는 측면이 지적된다. 또한 일본사회가 장기적으로 안정되어 있어 불필요한 분쟁이 적으며, 분쟁시 결과의 예측가능성이 큰 까닭에 구태여 소송화할 필요가 적다는 측면이 있다. 이같은 일본사례는 아직 발전도상에 있으며, 사건이 갈수록 늘어나는 한국의 경우에 적용되기가 매우 부적합하다.

④ 변호사망국론까지 제기되고 있는 미국의 현실을 타산지석으로 삼아야 한다?

클린턴 미대통령 선거 당시에 미국에서는 선거이슈로 '변호사망국론'이 쟁점이 되었다. 미국에서는 변호사수가 지나치게 많아서 이들에게 지출되는 비용이 경제침체의 원인이 된다는 것이었다. 텍사스 대학의 메기(Megee)교수는 1인당 GNP를 극대화시키는 적정 변호사수가 있다는 것을 실증적으로 밝혔다. 그의 연구에 의하면 적정수준보다 너무 적거나 혹은 많은 변호사는 경제 성장에 마이너스가 된다고 하였다. 그리고 사무직 종사자수 1,000명당 23명

정도가 변호사의 적정수준이라고 하였다. 이 계산에 의하면 미국은 38명이고, 일본은 20명이다. 이에 따르면 미국은 변호사가 너무 많아서 경제성장에 마이너스가 되는 경우이고, 일본의 경우는 변호사를 더 늘려야 1인당 GNP를 극대화시킬 수 있다는 결과가 된다. 우리의 경우에는 94년의 사무직 종사자수가 250만 명 정도인데 메기가 말하는 적정수준의 변호사수는 5만 6천 명 정도이다. 현재의 변호사수가 3천 5백 명인 것을 감안한다면 변호사수가 이 수준을 넘어설 때까지는 '변호사망국론'이 우리에게 적용될 수는 없다.

미국의 변호사가 망국적 요소가 있다고 한다면, 반대로 미국민의 권리향상에 눈부시게 기여한 측면이 아울러 강조되어야 한다. 수많은 공익변호사들의 활동, 법률구조활동에의 높은 참여도, 로스쿨에서의 법률봉사활동 등이 가능한 것은 사회적으로 충분한 변호사가 배출되고 있기 때문이다.

미국의 변호사수를 가지고 한국의 증원반대의 논거로 사용하는 것은, 비유컨대, 소말리아인들에게 미국인들은 비만증 때문에 다이어트를 권장하니 당신들도 다이어트하라는 소리와 마찬가지로, 미국의 경우 많아서 문제라면, 우리의 경우에는 너무 적어서 문제인 것이다.

맺음말

사법개혁의 논의는 소위 '밥그릇싸움'이나 '집단이기주의'의 차원에서 전개되어서는 안 된다. 논의과정에서 특정집단을 소외시켜서도 안 되지만, 특정집단의 독점을 허용해서도 안 된

다. 급진적 변혁을 한꺼번에 추구해서도 안 되지만, 점진론의 명분 아래 개혁노력을 장기적으로 좌절시키려는 기도에 대해서는 철저한 경계가 필요하다. 성급한 졸속개혁이서는 안 되지만, 근본적인 개혁과제일수록 장기적으로 검토할 사항으로 슬그머니 넘겨버리는 자세는 엄중히 비판받아야 한다.

사법개혁을 '집단지원 힘겨루기'의 관점에서 접근하는 자세 역시 크게 비판받지 않으면 안 된다. 법을 가지고 살아가는 모든 개인과 집단들이 이제까지 국민을 위한 사법을 구축하는 데 미비한 점이 많았음을 반성하고 각성하면서, 전문성과 높은 윤리성으로 닦여진 국민에게 다가서는 법률가가 되기 위해 겸허하게 헌신할 때 국민의 사랑과 존경을 받을 수 있다.

어느 개혁이나 그 적기가 있는 법이다. 사법의 문제점에 대해 폭넓은 국민적 합의가 있고 정략적 요소가 개입하지 않는 지금이 가장 적기임을 부인할 수 없다. 시간을 천연한다고 더 좋은 안이 만들어지는 것이 아니며, 집중적인 의견수렴과 정책방안을 마련하여 내실있는 개혁이 이루어지도록 해야 한다. 근대사법 100년을 맞는 올해, 다음 한 세기 사법제도의 틀을 짜가는 것이야말로 역사적 의의가 있는 것이다. ■

한인섭/서울대학교 법학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석·박사학위를 받았다. 현재 경원대 법학과 교수로 재직중이며, 참여연대 사법감시센터에서 활동하고 있다. "북구의 형사정책 연구", "근대사회에서 감옥과 사회통제에 관한 역사·사회적 연구" 등 다수의 논문을 발표하였다.