

# 로스쿨법의 제정과정에 대한 법사회학적 해석\*

## - 시민참여입법의 동학 -

이 상 수\*\*

### 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 법안작성단계: 2003년부터 2005년 10월까지
- III. 국회입법단계
  - 1. 전반기: 로스쿨법 통과 저지국면
  - 2. 후반기: 로스쿨법 통과 촉구국면
- IV. 평가
  - 1. 국회 입법과정과 민주주의
  - 2. 비대위에 대한 환멸과 한계
- V. 결 론

## I. 문제의 제기

본고는 2007년 7월에 제정된 「법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률」(법률 제8544호, 이하 ‘로스쿨법’이라 함)의 제정과정에 대한 연구이다. 지금까지 로스쿨법의 제정과정에 관한 연구물이 몇 건 발표되었다. 먼저 눈에 띄는 것은 변종필의 글로서 그는 로스쿨법의 제정과정에 대해서 비판적인 견해를 제시하고 있다. 그는 “[로스쿨]법안의 통과과정은 참으로 극적이기도 기이한 것이었다”<sup>1)</sup>라고 하고 곧 이어서 다음과 같이 서술하고 있다.

\* 이 연구는 2009년도 서강대학교 교내연구비 지원에 의한 것임(200916007.01).

\*\* 서강대학교 법학전문대학원 교수

1) 변종필, “로스쿨법의 도덕적 정당성에 대한 의문”, 법철학연구 제10권 제2호, 한국법철학회, 2007, 349쪽.

‘극적’이라 함은 6월 임시국회 마감시한을 불과 5분 정도 남겨놓은 상태에서 국회의장의 직권상정으로 본회의를 통과하였다는 점 때문이고, ‘기이하다’고 함은 법안 상정 이후 22개월이 지나도록 여야간의 당리당략에 기한 이익다툼으로 처리되지 못하고 있던 법안이 본회의 통과 당일 낮까지만 해도 처리전망이 어두웠던 상황에서 극도의 파행적 의사진행을 거쳐 통과되었다는 점 때문이다.<sup>2)</sup>

변종필의 주장은 로스쿨법의 입법과정은 절차적 정당성을 가졌다고 볼 수 없고, 그 점에서 로스쿨법의 도덕성이 의심될 수밖에 없다는 것이다.<sup>3)</sup> 아울러 “민주주의의 원리”에 대한 실현 없이 변칙처리를 주도한 의회도 마찬가지로 비판을 면치 못한다는 것이다.<sup>4)</sup>

변종필의 연구보다 앞서 이루어진 다른 연구에서는 로스쿨법의 성격에 착안하여 로스쿨법의 제정과정을 분석하고 있다.<sup>5)</sup> 신인섭은 “법학전문대학원 제도 도입과 같이 사회를 구성하고 있는 강력한 권력집단의 이해관계를 건드리는 경우”에는 애당초 합리적인 의사결정을 기대하기 힘들다고 하고, 이러한 경우는 결국 “게임의 원리에 따라 강력한 집단에 포획되는 결과를 초래할 수밖에 없을 것이다”고 한다.<sup>6)</sup> 그런데 법조계는 “조직·인사상 학계나 소비자단체에 비해 응집력이 강하고 이해관계가 첨예하기 때문에 개혁과정에서도 적극적으로 참여하므로 그들이 이익을 선점할 수밖에 없다”고 전망했다.<sup>7)</sup> 말하자면 법조계가 원하는 방향으로 로스쿨법이 귀결될 것이라고 전망한 것이다.

본고는 로스쿨법의 제정과정에 관한 위 두 편의 논문이 과연 적절히 현실을 반영한 것인지에 의문을 표명하고자 한다. 즉, 본고는 로스쿨법의 통과과정이 과연 그렇게 문제적이었는지에 대해서 의문을 제기하고, 나아가 로스쿨법이 법조계가 원하는 방식대로 제정되지 않았다는 점을 부각하고자 한다. 이러한 주장의 배후에는 시민사회<sup>8)</sup>라는 변수가 있다. 서술과정에서 차차 드러나겠지만 실

2) 변종필, 같은 곳.

3) 변종필, 위의 글, 370쪽.

4) 변종필, 위의 글, 370-372쪽.

5) 신인섭, “법학전문대학원 제도(Law School) 정책결정과정 분석: Allison 모형을 중심으로”, 한국교원대 교육정책대학원 석사학위논문, 2006. 그 외에도 학위 논문으로 진상은, “법학전문대학원 설치·운영법 제정과정에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008. 2이 있다.

6) 신인섭, 위의 글, 104쪽.

7) 신인섭, 위의 글, 105쪽.

제 로스쿨법의 제정과정을 보면, 시민사회는 국회의 법제정과정에서 중대한 영향을 미쳤는데, 위의 두 논문은 이 점에 대해서 거의 고려하고 있지 않다. 이 점을 염두에 두고 본다면 로스쿨법의 제정과정에서 “기이”함이 아니라 상당한 정도의 건전한 역동성(dynamics)과 정상성(normality)을 포착할 수 있다고 본다. 본고는 그런 점에서 시민사회의 입법참여라는 관점을 견지하면서 로스쿨법의 제정과정이 갖는 남다른 입법학적 내지 법사회학적 의미를 도출해 보고자 한다.

서술의 중심은 로스쿨법의 국회입법단계에 집중해 있다. 그 이전 단계와 그 이후 단계에 대해서는 국회입법과정을 이해하는 데 필요한 정도에서 기술하였다. 본고의 방법론상의 특이사항이라면, 필자 스스로 시민사회의 일원으로서 로스쿨법의 제정과정에 적극적으로 참여했다는 점이다. 즉, 필자는 로스쿨법이 대두된 때부터 법이 통과되는 바로 그 시점까지 그리고 그 이후까지 시민사회의 일원으로서 지속적이고도 의식적으로 입법에 영향을 미치고자 노력했던 사람 중의 한 명이다. 말하자면 본 서술은 시민운동 내부자의 경험을 담은 것이다. 이러한 서술은 장점과 단점을 가진다. 단점이라고 한다면 서술의 객관성을 어느 정도 담보할 수 있는가 하는 점이다. 무엇보다도 시민사회의 역할을 과대평가할 가능성이 크다는 점이 문제이다. 필자가 최대한의 객관성을 유지하려 하겠지만, 독자들은 이 글을 읽을 때 이 점을 염두에 두어야 할 것이다. 하지만 내부자의 서술은 남다른 장점도 가진다. 무엇보다 내부자의 목소리를 듣는다는 것 자체가 의미있는 일이다. 그리고 내부자의 서술은 언론이나 문서에 기록되지 않은 내용도 담을 수 있다. 이러한 것은 그 자체로서 자료적 의미가 있으며 현실을 이해하는 데 도움을 준다. 요컨대 본고는 내부자의 입장에서 약 3년에 걸치는 로스쿨법 제정과정을 기록하는 의미도 갖는다.<sup>9)</sup> 연구자로서 시민사회의 일원이 되어 실제 입법과정에 깊이 개입해 본다는 것은 그 자체로서 특이하고 소중한 경험임에 틀림없기 때문에 어떤 식으로든 그 경험을 기록하고 평가해야 한다는 생각이 이 글을 쓰게 한 중요한 동력이었다.

8) 본고에서 시민사회라 함은 국회나 정부 등 공공기관이 아니면서, 입법에 영향을 미치려고 노력하는 ‘단체’를 의미한다. 시민사회, 시민운동, 시민단체 등에 대한 개념적 논의는 조대엽, “시민운동론의 확장을 위하여”, 현상과 인식 제24권 1·2호, 한국인문사회과학회, 2000, 149-152쪽을 참조하라.

9) 본고에서 이용한 자료의 상당부분도 비대위활동의 기록으로서 비대위가 편집한 『올바른 로스쿨법 제정운동백서—국민의 로스쿨법 제정, 그 실천의 기록』, 2007에서 참조했다.

## II. 법안작성단계: 2003년부터 2005년 10월까지

로스쿨에 대한 논의가 시작된 것은 오래되지만, 2007년의 로스쿨법을 발의한 것은 시민사회가 아니었다. 로스쿨법을 촉발한 것은 대법원이었다. 당시 대법원은 사법개혁을 하지 않을 수 없는 궁지에서<sup>10)</sup> 『사법개혁추진위원회』(이하 ‘사개위’라 함)를 대법원 산하에 설치했는데, 사개위가 사법개혁의 일환으로서 로스쿨법을 제기했던 것이다.

2003년에 설치된 사개위는 1년간의 작업 끝에 2004년 12월 행정부를 수신인으로 하는 『사법개혁을 위한 건의문』(이하 ‘건의문’이라 함)을 채택했다. 사개위는 일회성의 사법시험에 의존하는 기존제도가 한계에 봉착했다고 지적하고, “국민의 기대와 요청에 부응하는 양질의 법적 서비스를 제공하기 위하여 풍부한 교양, 인간과 사회에 대한 깊은 애정과 이해 및 자유·민주·평등·정의를 지향하는 가치관을 바탕으로, 건전한 직업윤리관과 복잡다기한 법적분쟁을 보다 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식과 능력을 갖추고, 개방되어 가는 법률시장에 대처하며 국제적 사법체계에 대응할 수 있는 세계적인 경쟁력과 다양성”을 지닌 법조인을 배출하기 위해서 법학전문대학원을 설치하라고 건의했다.<sup>11)</sup> 건의문이 공개되었을 때 법학계는 강력하게 반발했다. 사개위가 제기한 문제의식에 공감한다고 하더라도, 사개위에서 제시한 형태의 로스쿨로는 그 명분에 합치하는 소기의 효과를 내지 못할 뿐만 아니라, 현재의 사법시험제도의 개악에 다름 아니라는 것이었다.<sup>12)</sup> 특히 사개위의 건의문에서 총입학정원은 “사법시험 합격자 수를 기준으로 한다”는 문구가 심각한 비판이 되었다. 이는 매년

10) 2003년 대법관 임명과정에서 대법원이 종래의 관행에 따라서 대법관을 임명하려고 하자, 판사 160여명이 시정을 요구하는 “대법관 제청에 관한 소장 법관들의 의견”이라는 건의서를 작성해서 제출하였다. 흔히 제4차 사법과동으로 불리는 이 사건이 벌어지자 대법원은 개혁을 약속하고 사태를 진정시켰다. 이는 사법개혁위원회를 발족시키는 직접적 계기가 되었다. 2003년의 대법원 분위기에 대해서는 문홍수, 사법권의 독립: 진정한 사법개혁을 꿈꾸며, 박영사, 2004 참조. 특히 243쪽 이하에 위 소장법관들의 의견내용이 소개되고 있다.

11) 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004.12.31, 17쪽.

12) 당시 건의문에 대한 법학계의 논의는 비판일색이라고 해도 과언이 아니다. 대표적으로는 이상수, “로스쿨과 법학의 발전”, 민주법학 제27호, 민주주의법학연구회, 2005. 사개추위에서 만든 초안에 대한 구체적인 비판으로는 김창록, “사개추위 초안의 구조적 문제점”, 법과사회 제28호, 법과사회이론학회, 2005 참조.

배출되는 변호사수를 2004년도 수준으로 동결하겠다는 발상에 다른 아니었기 때문이다.

건의문에 대한 비판이 이어지는 속에서, 2005년 1월 1일 대통령 직속으로 「사법제도개혁추진위원회」(이하 ‘사개추위’라 함)가 출범했다. 사개추위는 사개위의 건의내용을 법안으로 구체화하는 역할을 부여받았다. 사개추위는 활동을 시작한지 4개월 정도 되던 2005년 4월 21일 로스쿨법 공청회를 실시했다. 공청회에서는 발표자의 대다수가 로스쿨법안의 문제점을 강력히 비판했다. 이어 사개추위는 2005년 5월 법안을 완성하여 이를 교육부로 송부했다. 법안을 실제로 만든 것은 사개추위였지만, 정부법안으로서 발의할 주무관청은 교육부였기 때문이었다. 교육부는 법안을 국회에 상정하기 전에 이를 입법예고했는데, 이때 로스쿨법안의 원문이 처음으로 일반인에게 공개되었다(이하 이 법안을 ‘정부원안’이라 함). 사개위의 건의문에 대해서 비판적이었던 사람들에게 정부원안은 지극히 실망스러운 것이었다. 공청회에서 제기된 많은 비판적 의견이 전혀 반영되지 않았기 때문이었다.

이러한 흐름에 대해서 조직적으로 대응한 단체로는 「민주적 사법개혁 실현을 위한 국민연대」(이하 ‘민주사법국민연대’라 함)와 법학교수단체였다.<sup>13)</sup> 민주사법국민연대는 사개추위가 추진하는 사법개혁 움직임이 미진하다고 보고 이를 더욱 추동하여 제대로 된 사법개혁을 이룬다는 명분하에 2005년 5월 12일에 출범했다. 여기에는 50여 단체가 가입해 있지만, 실제로 이 조직을 시종 주도한 단체는 새사회연대, 전국공무원노동조합, 민주주의법학연구회 등 세 단체였다. 법학교수단체로는 「한국법학교수회」(이하 ‘법학교수회’라 함), 「전국법과대학학장협의회」(이하 ‘학장협의회’라 함)가 움직였다.

학장협의회는 입법예고된 법안에 대해서 기자회견 등을 통해서 의견을 공개하고 의견서를 교육부에 접수했다. 민주사법국민연대도 교육부에 의견서를 제출했다. 두 의견서의 내용은 비슷했다.<sup>14)</sup> 그 외 법학교수들은 민주사법국민연대와 함께 사개추위에 대한 항의방문, 기자회견 등을 통해 입장을 표명했다. 그

13) 당시 가장 영향력있는 시민단체였던 참여연대는 이 단계에서 대응하지 않았다. 아마도 참여연대를 이끄는 사람들이 사개위나 사개추위에 관여하고 있기 때문일 것이다.

14) 그 내용을 사개위의 건의문상의 로스쿨은 지극히 폐쇄적인 형태여서 로스쿨의 본래 취지를 살릴 수 없으니, 변호사의 대량배출을 전제로 한 개방적인 로스쿨체제가 도입되어야 한다는 것이었다.

후 교육부는 2005년 10월 정부원안을 국회에 상정했다. 그러나 국회에 상정된 법안은 사개추위가 작성한 법안에서 한 글자의 수정도 없었다.

결국 법안작성단계의 모든 작업은 오직 사개위의 입장을 구체화하는 것에 불과했다고 할 수 있다. 그 과정에서 누구도 건의문의 내용을 수정하지 못했다는 것이 드러난 것이다. 그것은 법안의 작성과정에서 아무런 이의가 없었기 때문은 아니었다. 사개추위의 의결과정에서도 저항이 있었지만 무시되었다.<sup>15)</sup> 공청회에서 반대의견이 만개했지만 무시되었고, 시민단체와 법학교수들의 기자회견, 항의방문 등이 있었지만 무시되었고, 입법예고에 따른 의견서의 제출이 있었지만 무시되었다. 돌이켜보면 국회에 도달하기까지 시민사회의 의견을 청취하는 모든 절차는 요식에 불과했다. 로스쿨법안에 관한 한 시민단체도 법학교수들도 아무런 영향력이 없었던 것이다. 이 시기는 한 마디로 좌절의 시기였다.

### III. 국회입법단계

로스쿨법은 2005년 10월에 상정되어 2007년 7월에 통과되었다. 국회상정에서 통과에 이르는 데는 2년 9개월 가량이 걸린 셈이다. 본고에서는 시민사회의 대응방식을 기준으로 이 기간을 크게 두 시기로 구분했다. 전반기는 2005년 2월부터 2006년 6월까지이고 후반기는 2006년 7월부터 2007년 7월까지이다. 전반기는 로스쿨법의 통가를 저지하기 위한 노력한 시기이고, 후반기는 로스쿨법의 통가를 촉구하기 위해 노력한 시기이다.

#### 1. 전반기: 로스쿨법 통과 저지국면

##### (1) 『로스쿨법비대위』의 성립

법학계와 민주사법국민연대의 반발에도 불구하고 입법작업은 일사천리로 추진되었다. 2월 국회가 개원하자마자 집권당은 로스쿨법의 통가를 서둘렀다. 사개추위는 로스쿨법의 통가를 자신했고 교육부도 그랬다. 수많은 사법개혁법안

15) 신인섭, 앞의 글, 97쪽.

중에서 로스쿨법의 통과를 가장 먼저 추진한 것이 그 방증이다. 2008년을 로스쿨의 개원시기로 보았기 때문에 교육부는 2006년 2월 로스쿨법이 통과되어야 한다고 주장했다. 그리고 대한변호사협회(이하 ‘대한변협’이라 함)도 로스쿨법의 통과에 반대하지 않았다.<sup>16)</sup>

한편 많은 법학교수들은 만약 정부원안이 통과된다면 그것은 우리사회와 법학 교육계에 엄청난 재앙이 될 것이라고 주장했다. 무엇보다 법학교수들은 대부분의 법과대학에서 변호사를 배출하지 못하게 하는 제도를 결코 수용할 수 없었다.

『올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계로 비상대책위원회』(이하 ‘비대위’라 함)가 만들어진 것은 이러한 긴박한 상황에서였다. 2006년 2월 5일 학장협의회가 제주도에서 열렸고, 여기에 법학교수회와 민주사법국민연대, 참여연대 사법감시센터 등 시민단체가 초청되었다. 법학교수들은 이미 무력감에 빠져 있었기 때문에, 이 난국을 타개하기 위해서는 시민단체와 법학교수단체가 단결하여 공동으로 대응해야 한다는 주장이 제기됐을 때 모든 학장들이 쉽게 공감했다.<sup>17)</sup> 가장 보수적인 법학계와 노동단체를 포함한 시민단체가 결합하는 초유의 사태는 이러한 긴박한 위기의식 때문에 가능했던 것이다. 단체를 결성하기로 결정한지 3일째 되는 날(2월 9일) 비대위는 기자회견을 갖고 공식적으로 활동을 시작했다.

비대위의 활동을 살펴보기 전에 비대위의 구성원에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 비대위의 구성원은 활동방향에 크게 영향을 미쳤기 때문이었다. 비대위의 활동기간 중에 그 구성원에 변화가 있긴 했지만, 대체로 일관성을 유지했다. 그동안 법학교수회의 회장은 고려대에서 맡았고, 학장협의회 회장은 한양대, 건국대, 중앙대로 이어졌다. 그 외 비대위를 주도한 학장 및 교수는 부산외대, 인하대, 외국어대, 단국대, 명지대, 건국대, 중앙대, 동국대, 조선대, 영산대, 한남대

16) 대한변협의 공식 입장은 애매하다. 그러나 2월 국회를 전후하여 대한변협이 국회의원을 상대로 정부원안의 통과를 위해 로비하고 다니는 것이 목격되기도 했다. 총정원이 1,200명이면 로스쿨에 찬성하지만 그렇지 않으면 이 사안에서 발을 빼겠다고 위협한 것도 대한변협이다. 나중에 천기홍 대한변협 회장이 문화일보와의 대담에서 이 점을 공개적으로 시인했다(문화일보, 2006.3.30자). 대체로 보자면 변호사들 중에는 로스쿨에 반대하는 사람이 적지 않았지만, 정부원안에 대해서는 찬성한다는 것이 대한변협의 공식입장이었다고 할 수 있다.

17) 참여연대는 비대위에도 가담하지 않았다. 이는 참여연대가 로스쿨반대 입장을 공공연히 천명하는 데 대해 부담을 가진 탓이 아닌가 한다.

등에 소속되어 있었다. 여기에서 보듯이 서울대, 고대, 연대, 이대, 성대 그리고 주요 국립대는 이 목록에서 빠져 있다.<sup>18)</sup> 이들 대학은 정부법안에 의하더라도 로스쿨의 인가를 받을 가능성이 큰 곳들이다. 반대로 소규모 법학과를 대표하는 교수들도 거의 빠져있는데, 이들 소규모 법학과는 어차피 로스쿨의 설립이 어렵다고 판단한 곳들이었다. 결국 비대위는 로스쿨 제도의 도입으로 크게 이익을 얻을 가능성이 있지만 자칫 로스쿨에 진입하지 못할 수도 있는 대학에 소속된 교수에 의해서 주도됐다고 할 수 있다. 이들은 절대절명의 이해관계를 가지고 비대위 활동을 할 수밖에 없는 입장에 있었으며, 실제로도 열심히 했다.

이들의 이해관계와 결합한 것이 민주사법국민연대였다. 이 단체는 사법개혁 운동을 위한 연대단체로서, 올바른 로스쿨제도가 도입된다면 사법부에 매우 의미있는 변화를 낳게 될 것이라고 보았다. 특히 로스쿨은 변호사의 대량배출이 필요하다는 점에서 법학교수들의 주장에 동조했다. 민주사법국민연대는 법학교수들의 이해관계와 위기감을 변호사의 대량배출을 위한 운동에너지로 활용하려고 했고, 법학교수단체는 시민단체가 갖는 도덕성과 전문성의 조력을 바랐다. 비대위는 그렇게 출범한 것이다.

## (2) 비대위와 로스쿨법안의 통과와 저지

비대위의 첫 과업은 정부법안의 통과를 저지하는 것이었다. 비대위는 출범 기자회견에서 정부법안의 문제점을 9가지로 지적하고 “정부법안의 원안통과에 대해 적극 반대한다”고 하고, 이 법의 원안통과를 저지하기 위해서 공동투쟁한다고 밝혔다.<sup>19)</sup> 그 방법으로 이들은 “문제의 심각성을 국회의원들을 향하여 적극적으로 설득하는 일을 할 뿐만 아니라, 전체 국민에게도 그 심각성을 최대한 홍보”한다고 하였다. 이러한 방향선포는 매우 중요한 것이다. 국회의원의 설득과 국민의 설득이라는 양대축은 향후 비대위 활동에서 중요한 축이 됐기 때문이다.

18) 고려대는 이기수 교수가 법학교수회장직을 맡게 되면서 비대위활동에 관여했지만, 고려대 법대를 대표하는 학장은 끝까지 비대위에서 활동하지 않았다.

19) “법학전문대학원 설치·운영에 관한 법안”에 대한 <올바른 로스쿨법 제정을 위한 시민·인권·노동·법학계 비상대책위원회>의 입장문, 2006.2.9자.



비대위는 출범과 동시에 긴박하게 움직였다. 2006년 2월 14일에는 학장협의회가 준비해 온 「정부로스쿨 법안 전면저지와 올바른 로스쿨법 제정을 위한 전국법학교수 선언문」이 국회앞 노상 기자회견을 통해서 발표되었다. 이 선언문에는 전국 법학교수의 과반수인 659명이 서명했다. 같은 달 15일에 국회가 개최한 로스쿨법 관련 공청회에서는 대한변협 측을 제외한 모든 공술인이 정부원안의 대폭 수정을 요구했다.<sup>20)</sup> 2월 21일에는 로스쿨법 법안심사소위에 즈음하여 「여당의 지역과 학교차별 심화, 법조계 이익만 보장하는 로스쿨법안 졸속처리기도를 강력히 비판한다」는 비대위의 성명을 발표했다. 이러한 활동은 언론을 움직였고 로스쿨법을 논란거리로 만들었다.

아울러 비대위는 국회의원들을 직접 설득했다. 2월 14일에는 국회에서 성명서를 발표한 후 교육위 소속 국회의원들을 면담했으며, 2월 21일에도 법안심사소위 의원실을 방문하고 통과 반대의 입장을 선명히 했다.

이러한 적극적인 활동에 힘입어 2월 국회에서 법안의 통과는 이루어지지 않았다. 비대위는 스스로의 힘으로 법안의 2월 국회통과를 저지했다는 만족감을 가지면서도 안심할 수는 없었다. 임시국회가 격월 단위로 계속 이어질 예정이었기 때문이다.

2월 국회에서 통과가 좌절됨으로써 2008년의 로스쿨 개원 일정이 차질을 빚게 되자 정부와 여당은 더욱 서둘렀다. 3월은 국회 회기가 아님에도 불구하고 교육위는 3월 2일, 20일, 29일에 법안심사위원회를 개최했으며 여당과 정부는 간담회(27일)와 당정협의(28일)를 하는 등 정부안을 4월 국회에 통과시키기 위해서 노력했다.

이에 맞서 비대위도 법안통과를 저지하기 위해 노력했다. 3월 15일부터 인터넷을 이용하여 「연간변호사 3,000명 배출을 위한 국민서명운동」을 시작하는 한편, 3월 16일에는 서울역에서 「연간변호사 3,000명 배출과 올바른 로스쿨법 제정을 위한 제1차 국민 캠페인 및 거리강연」을 실시했다. 서울역앞에서 법학교수들이 로스쿨법안을 비판하는 진풍경이 벌어졌다. 이는 국민에 대한 직접적 홍보활동이었다. 3월 23일에는 비대위의 주도 하에 23개 인권단체가 공동으로 「지역계층간 차별심화하는 정부로스쿨법안 폐기하고 올바른 로스쿨법 제정하

20) 교육위원회, “「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법(정부제출)」에 관한 공청회”, 2006.2.15.

라」는 성명을 발표했다. 3월 29일에는 로스쿨법의 쟁점을 전국화하기 위한 일환으로 대전에서 지역시민단체와 함께 「올바른 로스쿨을 위한 토론회」를 개최했다. 그 연장에서 4월 12일에는 부산지역 시민단체 간담회를 통해서 「국민참여 사법개혁과 올바른 로스쿨법」에 대한 여론을 조장했다.

대국회활동으로는 3월 14일 한나라당 원내대표, 국민중심당 공동대표, 민주당 정책위의장 등 당직자들을 만나서 정부안을 비판하고 협력을 요구하였다. 그 결과로 국민중심당은 3월 21일 「국민을 위한 로스쿨법 제정을 촉구한다」는 성명을 발표했다. 3월 20일에는 민주당 정책위 의장을 면담하고 정부 로스쿨법안을 비판했다.

이러한 노력에도 불구하고 4월 국회가 개원되자마자, 여야(열린우리당과 한나라당) 간사는 로스쿨법의 4월 처리에 합의했다. 이에 대해 비대위는 4월 5일에 로스쿨법의 4월 처리합의와 관련하여 「변호사 대폭 배출없는 로스쿨법 기만이다! 법조기득권·귀족변호사 보장 법안 통과합의 즉각 폐기하라!」는 성명을 발표하고 4월 활동에 박차를 가했다. 14일에는 국회의장을 면담하고 국민서명운동의 서명지를 전달하고, 이날 「정부로스쿨법안 전면저지와 올바른 로스쿨법 쟁취를 위한 결의문」을 발표했다. 4월 17일에는 23개 인권단체가 「민주주의와 사법개혁 기만하는 로스쿨법 졸속 처리 절대 안된다」는 성명을 발표했다. 이 성명을 조직하는 데에도 비대위가 적극적인 역할을 수행했다. 정부법안에 반대하는 다양한 논거가 제시되었지만, 이는 모두 정부원안의 통과를 일단 막고 보자는 데 그 목적이 있었다.

### (3) 여야 합의안 도출과 그에 대한 대응

법안의 통과를 낙관하고 시민사회의 의견을 철저히 무시하던 사개추위와 교육부는 법안의 통과가 저지되자 다소 당황하는 듯했다. 비대위의 활동은 연일 언론에서 중심적인 이슈가 되었고, 정부법안에 대한 비대위의 비판적 입장이 지속적으로 보도되었기 때문에 국회로서도 이를 완전히 무시하는 것은 쉽지 않았다. 그 결과 2006년 4월 17일에는 국회 차원에서 매우 의미있는 변화가 있었다. 교육위의 여야 간사 간의 합의로 법안내용을 일부 수정하여 통과시키기로

한 것이다. 알려진 합의내용은 다음과 같은 것이었다. ① 총정원 결정시 교육부장관이 사전에 국회에 보고한다. ② 법학교육위원회에 민간대표 2명을 추가하여 총 13명으로 한다. ③ 물적 기준에 관한 사항을 시행령으로 돌린다. ④ 실무경력교원은 외국변호사도 포함한다. ⑤ 실무교원의 경우 겸임교원이나 초빙교원은 허용하지 않는다. ⑥ 학생선발시 적성시험과 어학능력테스트를 필수화한다. ⑦ 비법학, 타대학 출신을 1/3이상 선발하도록 하는 의무조항을 둔다. ⑧ 로스쿨 평가위원회에 민간대표 2명을 추가하여 총 13명으로 하고, 평가위원회의 제재조치 건의권한을 삭제한다. ⑨ 총정원 협의대상기관에서 대한변협과 한국법학교수회를 모두 배제한다. ⑩ 이상의 내용을 4월 19일 소위원회에서 타결기로 한다. 이러한 합의내용의 상당부분은 비대위의 문제제기를 반영한 것이었지만, 비대위의 입장을 완전히 수용한 것은 아니었다. 아무튼 로스쿨법의 운영과 관련한 법조계의 영향력이 상당히 축소된 것은 사실이었다.

그런데 이러한 상황변화는 미묘하고도 역설적인 상황을 만들었다. 국회교육위가 타협안을 만든 것은 로스쿨법의 조속한 통과를 희망했기 때문이라고 볼 수 있는데, 이것이 법안의 통과를 조장하는 결과를 낳지 못했기 때문이다.

로스쿨에 대한 대한변협의 입장은 애당초 그리 호의적인 것은 아니었다. 대한변협이 사개위의 건의문에 대해서 반대하지 않은 것은 사개위의 건의문이 정원에 대한 통제를 약속했기 때문이었다.<sup>21)</sup> 대한변협은 사개추위의 법안에 대해서도 반대의견을 표명한 바 있는데, 그 이유는 사개추위의 법안에는 사개위의 건의문에 명시된 것과 같이 총입학정원을 사법시험 합격자 수를 기준으로 한다는 규정이 없기 때문이었다.<sup>22)</sup> 합의안이 공개되기 하루 전에는 대한변협 회장 및 전국 각 지방변호사회 회장 명의로 로스쿨법안과 법학교수를 비판하는 성명서를 발표했다.<sup>23)</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, 4월 17일 잠정합의 후 대한변협이 로스쿨법에 대해서 적극적으로 반대입장을 표명하고 통과저지를 위한 노력을 한 것은 쉽게 이해할 수 있다. 대한변협이 공개적이고 적극적인 반대운동을 하는 것과 동시에 국회내의 법조출신 일부 의원들이 조직적으로 변협의 입장을 대변했다. 예컨대 주호영, 김기현 의원은 로스쿨법 자체를 반대하는 주장을 공공연히

21) 앞의 각주 ==번 참조.

22) 대한변협, 「사개추위는 로스쿨 법률안을 전면 수정하라」, 2005.5.18자.

23) 대한변협, 「한국법학교수회의 사법제도 파괴기도를 우려한다」, 2006.4.16자.

했으며, 안상수 법사위원장도 로스쿨은 일본에서 실패한 제도라고 주장했다.<sup>24)</sup>

한편 비대위도 합의안에 대해서 반대했다. 비대위는 로스쿨법의 통과를 낙관하면서, 좀 더 진전된 로스쿨을 만들 수 있다고 판단했다. 그리고 설사 나중에 합의안 대로 법이 통과되더라도 비대위가 좀 더 유리한 입지를 가진 후에 법이 통과되어야 입법 후에 비대위의 주도하에 효과적인 후속작업을 할 수 있다고 보았다. 사실 합의안은 모호한 내용을 많이 담고 있었기 때문에 법통과 이후를 걱정하는 그러한 주장은 상당한 설득력을 가졌다.

게다가 합의안은 비대위의 공식입장에 비추어 보더라도 내용적으로 많이 부족한 것이 사실이었다. 물론 비대위는 처음부터 구성원간에 합의된 적극적인 비전을 가지고 있었던 것은 아니었다. 그러나 3월을 경과하면서 비대위는 총입학정원의 문제를 연간변호사 배출문제로 전환하고, ① 연간 변호사 3,000명 배출할 수 있는 로스쿨 제도 도입, ② 국고 장학금 제도의 보완, ③ 인가기준을 완화를 통한 고비용구조의 해소라는 ‘3대 요구사항’을 정식화하였다. 비대위는 이러한 일관된 입장을 지속적으로 유포하고 정치권에도 설득의 명분으로 삼았다. 이 요구사항에 비추어볼 때 합의안은 변호사 수의 획기적 증가를 보장하는 것도 아니었고, 고비용구조에 대한 대책도 미미했다. 비대위는 4월 23일 전국 485개 단체 명의의 「지역차별, 교육불평등 조장하는 정부로스쿨법안 심히 우려한다」는 성명을 조직했다. 당시 비대위는 합의안 수준에서 사태를 마감하기보다는 여전히 심각한 문제가 잔존한다는 것을 부각하였고, 쟁점을 축소시키기보다는 확산시키는 전략적 선택을 한 것이다.

교육위의 합의에도 불구하고, 국회 내에 강력하게 반대하는 의원이 존재했고 로스쿨법에 대해서 가장 왕성하게 관여한 대한변협과 비대위가 모두 반대했기 때문에 로스쿨법의 4월 통과도 무산되었다.<sup>25)</sup>

24) 김창록은 안상수 의원이 이렇게 발언한 부분을 문제삼고 논박하였다. 김창록, “일본 로스쿨, 꼭 바로 보아야 합니다”, 우리가 로스쿨을 말하는 이유: 로스쿨 지지자의 편지, 참여연대 사법감시센터, 2007. 27쪽 이하.

25) 다만, 참여연대는 국회의 4월 합의에 대해서 즉시(4월 18일) 논평을 통해서, 합의가 “정부안의 문제점을 모두 수정한 것은 아니지만 일부 문제점을 수정하였고 법률제정과정의 한 단계를 넘어섰다는 점에서 진전된 측면이 있다고 평가”하면서 “19일로 예정된 국회 교육위원회 전체회의 의결은 물론이거니와 그 이후 법제사법위원회 심의와 본회의 의결로 빠른 시일내에 이루어지길 기대한다”고 밝혔다. 말하자면 참여연대는 “법률의 조속한 제정의 필요성”이라는 점에서 수용할

다시 임시국회가 열리는 6월이 되었다. 6월 임시국회 개원을 앞둔 6월 14일 열린 우리당과 한나라당은 양당 정책협의회를 갖고 “사법개혁관련 법안중 로스쿨 관련 법등 쟁점이 없는 법안과 국방개혁 기본법 등의 처리에 최대한 노력하고 사학법도 진지하게 검토한다”는 합의를 했다. 이에 대해 비대위는 그러한 합의에 분노한다고 하고, 로스쿨법은 쟁점없는 법이 아니며 여전히 심각한 문제가 있는 만큼 “로스쿨법이 6월 임시국회에서 밀실야합으로 처리될 법안”이 아니라고 주장했다.<sup>26)</sup> 6월 23일에는 『전국 시군구별 개업변호사 수 분석 현황 보고서』를 발표하여 무변촌이 122군데에 이른다고 주장했다. 이는 변호사의 대량 배출을 보장하지 않는 로스쿨법안에 반대한다는 의미를 갖는 것이었다.

서로 정반대의 논거이긴 하지만, 비대위와 대한변협의 통과저지 움직임이 상승작용을 일으키면서 결국 로스쿨법은 6월 국회에서도 통과되지 못했다. 2008년 로스쿨 개원은 이제 완전히 불가능하게 되었다. 어쨌든 정부원안의 통과를 저지한다는 비대위의 입장은 관철되었다. 이제는 한 숨을 돌리고 로스쿨법에 대해서 좀 더 차분히 접근할 시간적 여유를 얻게 되었다.

## 2. 후반기: 로스쿨법 통과 촉구국면

6월 국회 이후 로스쿨법은 이상하게 표류하게 되었다. 로스쿨법은 아무도 지지하지 않는 이상한 법이 되었고, 로스쿨법에 대한 국회의원들의 관심도 식어만 갔다.

대한변협은 로스쿨을 무산시키기 위한 노력을 멈추지 않았고 법조출신 의원들이 이에 적극 동조하면서 법안이 무산되는 것은 아닌지 하는 의구심마저 들었다. 거기에 기름을 부은 것은 사립학교법 재개정 건이었다. 한나라당이 로스쿨법을 볼모로 사립학교법을 재개정하겠다고 나선 것이었다. 집권당으로서는 로스쿨법을 포기할 수도 없고 사립학교법을 포기할 수도 없는 딜레마에 빠지게 되었다. 이 단계에서 비대위가 로스쿨법의 통과에 반대하는 것은 로스쿨법의

---

만하다는 입장에 있었다. 그러나 당시 참여연대는 적극적으로 로스쿨 운동에 뛰어들지 않았고, 참여연대의 지지성명에도 불구하고 로스쿨법은 4월 국회에서 통과되지 못했다.

26) 비대위, 「로스쿨법 쟁점없는 법안 아니다. ‘껍데기 사법개혁법’ 로스쿨법안을 볼모삼는 여야 합의처리 절대 안된다.」, 2006.6.19자.

포기 이외의 것을 의미할 수 없었다.

로스쿨법의 내용을 개선시키려던 비대위의 의도도 그리 성과를 얻지 못했다. 변호사 수를 증가시키기 위해서 총정원의 최소한을 법정하자라거나 최소합격률을 명시하자는 의견은 국회의원을 설득하지 못했다. 학비문제의 해법을 법에 명기하자는 의견도 받아들여지지 않았다. 인가기준을 더 완화하자는 의견도 받아들여지지 않았다. 여야간의 합의안을 더욱 진전시키려던 비대위의 입장은 비현실적이거나 구체성이 떨어지는 것처럼 보였다.

이즈음에서 비대위는 투쟁방향을 전환하게 된다. 즉, 비대위는 자칫 로스쿨법이 무산될 수도 있다는 생각을 하게 되었고, 로스쿨법의 통과를 위한 노력을 하게 된다. 당시 비대위는 로스쿨이 통과된다는 것은 4월 합의안의 통과를 의미한다고 판단하고, 일단 법을 통과시킨 후에 부족한 부분은 후속작업을 통해서 개선하는 편이 현실적이라고 보았다.

9월 정기국회를 맞이하여 발표한 비대위의 성명서는 그러한 변화를 잘 보여준다. 그 성명서의 제목은 『국회는 ‘올바른’ 로스쿨법을 ‘조속히’ 제정해야 한다』이었다. 물론 ‘올바른’에 강조표시가 있지만, ‘조속한’ 통과를 주장한 것은 종전에 비해 변한 입장을 반영한다. 비대위의 밖에서 볼 때 비대위가 비판을 하려는 것인지 통과를 촉구하는 것인지 모호했지만, 이때 이미 비대위의 활동기조는 통과촉구로 기울어가고 있었다. 이러한 태도는 로스쿨법이 통과될 때까지 계속되었다.

일단 비대위가 로스쿨법의 통과로 방향을 선회하자 전선은 보다 선명해졌고, 비대위는 그 전선을 더욱 선명히 하기 위해서 노력했다. 즉, 전선은 로스쿨에 대한 찬성과 반대의 입장으로 양분되었다. 비대위는 로스쿨 찬성의 입장으로 선회하면서 비대위는 교육부나 사개추위와도 정보를 교류하면서 로스쿨법이 무산되지 않도록 애썼다.<sup>27)</sup> 새로운 전선의 구도에서 적진에 포진한 것은 대한변협과 그의 입장에 동조하는 법조출신 국회의원 그리고 로스쿨법을 정략적으로 이용하는 한나라당 지도부였다. 비대위는 이들에 대해 법조특권을 유지시키

27) 당시 사개추위를 이끌고 있던 김선수(사개추위 실무추진단장)도 로스쿨법에 논란거리가 있지만, 일단 법을 통과시킨 후에 그에 대해서 논란하는 것이 유리하다는 입장을 가지고 있었다(김선수, 사법개혁리포트, 박영사, 2008, 116쪽).

려는 극소수의 파당에 불과하다고 공격했다.<sup>28)</sup>

9월 정기국회를 넘기고 피아간의 대립이 다소 소강상태에 있었던 10월, 비대위의 구성단체였던 민주사법국민연대는 소강상태를 극복하기 위해 10월 16일부터 27일에 걸쳐 「3,000Km 국토대장정」을 기획했다. 민주사법국민연대는 기자회견문을 통해서 대장정의 목적은 사법개혁법안이 국회에서 방치되고 있는 현실과 사법개혁국면의 실종위기에 대한 타개를 위한 것임을 밝혔다.<sup>29)</sup> 대장정에서 이들은 지역의 시민사회단체와 일반시민을 상대로 사법개혁의 긴급성과 로스쿨법의 통과 필요성을 선전했다. 이때 시민의 손에 일일이 쥐어준 ‘로스쿨신문’이 5만부에 이른다.<sup>30)</sup>

10월 임시국회도 로스쿨법에 대해서 침묵했다. 이에 비대위는 전국 275개 단체 명의로 「국민연원 외면! 법조비리 옹호! 사법개혁 거부하는 특권국회 규탄 기자회견」을 조직하고 입장을 발표했다. 여기에는 “변호사 3000명 이상 배출하는 로스쿨제 도입은 더 이상 미룰 수 없다”는 내용이 포함되어 있다. 11월 29일에는 전국 406개 단체 명의로 「사법개혁은 민주주의의 결정체다. 국회는 즉각 사법개혁 입법 실현하라」를 성명을 발표했는데, 여기에도 “양질의 법조인력 양성을 위한 변호사 3000명이상 배출 로스쿨 도입은 연내 반드시 마무리되어야 한다”는 내용을 포함하고 있다. 이들 단체들이 통일된 목소리로 로스쿨법의 통과를 촉구한 것은 비대위의 각고의 노력 탓이었음은 말할 것도 없다.

12월 국회개원에 즈음하여 민주사법국민연대는 국회정문에서 1달간 24시간 철야농성을 하면서, 로스쿨법을 포함한 사법개혁법의 조속한 통과를 요구했다. 하지만 한나라당은 12월 13일 법학교육 및 법조인양성제도 개선책 마련을 위한 TFT(특별소그룹)를 구성하여 법안을 만든 후 다음해 1월 공청회를 개최하고 이어 2월에 로스쿨법을 심의하겠다고 밝혔다. 그리고 그 팀장에 로스쿨 반대론자인 김기현이 맡도록 했다. 이는 로스쿨을 무산시키겠다는 의도에 다름 아니었다. 실제로 2월에 김기현 의원이 「법학교육 및 법조인 양성제도 개선방안」

28) 비대위는 로스쿨법에 반대하는 법조계를 “특권법조”로 규정하고 선전했다. 비대위가 2007년 4월 12일에 개최한 “특권법조와 국민의 로스쿨”이라는 명칭의 토론회가 그 한 사례이다.

29) 민주사법국민연대, 「민주적사법개혁실현을 위한 3000Km 대장정 돌입 기자회견문」, 2006.10.16자.

30) ‘로스쿨신문’은 비대위에서 제작한 것으로서, 로스쿨법 제정의 당위성과 진행과정을 내용으로 삼아 일간지처럼 만든 4면짜리 유인물이다.

(이하 ‘김기현 안’이라고 함)을 내고 실제로 법안을 발의했는데, 그 내용은 사법 시험제도를 그대로 두자는 것이었다.<sup>31)</sup>

로스쿨법을 무산시키려는 시도가 지속되면서 비대위는 로스쿨법을 통과시키기 위한 지루한 투쟁을 계속했다. 해를 넘겨 열린 2월 임시국회에 즈음하여 비대위는 「국회는 올바른 로스쿨법 2월 제정에 총력을 다해야 한다」(2007.2.5)를 발표하고, 김기현 안에 대해서 「국민과 개혁빠진 법조특권유지법안 무의미하다. 변호사 김기현 의원은 더 이상 국민기만 말라」(2007.2.22)라는 성명을 발표하고, 한나라당이 2월 국회에서 로스쿨법을 통과시키지 않으려고 하는 것에 대해서 「국회는 2월 국회 회기 연장하여 즉각 로스쿨법 입법하라」(2007.3.5)라는 성명을 발표했다. 그러나 결국 2월 처리도 무산되었고, 비대위는 이를 규탄하는 성명을 3월 6일자로 발표했다. 4월 임시국회에 대해서는 국회에서 「국민은 사법개혁을 원한다. 로스쿨 법안처리를 더 이상 미루지 마라」는 성명서를 발표했고, 한나라당 정책의총에 앞서서 「로스쿨법 관련 한나라당 정책의총을 주시한다. 법조특권 옹호정당이 아니라, 국민을 위한 공당임을 입증하라」라는 성명을 발표하여 한나라당을 압박했다. 이상에서 보듯이 2007년에 접어들면서 비대위는 로스쿨법의 통과에 더욱 집중했다.

4월에 접어들면서 여론이 로스쿨법의 통과로 방향이 잡히는 듯했다. 특히 4월 16일에는 국립대학 총장들이 로스쿨법의 조속한 통과를 요구했다. 이들은 로스쿨의 준비에 지출된 재정적 손실을 거론하면서 큰 파장을 일으켰다. 각 신문사들도 사설과 기사를 통해서 일제히 로스쿨법 통과의 당위성을 주창했다.<sup>32)</sup> 이러한 변화는 1년 전과는 크게 대비되는 것이다.

4월 국회의 백미는 국회 폐회를 일주일 앞두고 실시된 비대위 간부 및 법대학장들의 철야 가두 단식농성이었다. 이들은 단식돌입 기자회견문을 통해서 로스쿨의 도입시도가 일부 목소리 높은 법조계인사와 법조출신 국회의원들에 의해

31) 김선수, 앞의 책, 113쪽.

32) 문화일보 사설: 법률시장개방 대비 로스쿨 입법시급하다. (2007.4.6); 조선일보 기사: 수백억들여 건물 짓고 교수 뽑은 대학들 분통, 학생들도 로스쿨 준비할지 사시 준비할 지 혼란(2007.4.6); 한국일보: 1년반이니 국회에서 잠깐 로스쿨 법안(2007.4.16); 경향신문: 로스쿨법안 언제까지 방치할 건가(2007.4.17); 쿠키뉴스: 로스쿨법안 처리 더 이상 미적대지 말라(2007.4.17); 매일경제: 로스쿨법안 처리 무작정 미룰 수 없다(2007.4.17).



서 번번히 무산된 것을 지적하고, “단식을 통해서 국회에 ‘국민을 위한 올바른 로스쿨법’을 즉시 제정할 것” 촉구했다. 시민운동 및 노동운동단체의 참여도 참여이지만, 학장과 수많은 법학교수들이 길거리 단식농성을 한다는 것은 엄청난 뉴스거리였다. 단식중에도 비대위는 4월 국회의 흐름을 예의주시하면서 「국회는 직권상정을 해서라도 4월회기 내에 반드시 변호사 3,000명 배출하는 올바른 로스쿨법 제정하라」(2007.4.27)라든지, 「로스쿨법 4월 처리외 없다. 열린우리당은 의사일정변경동의안 등 모든 수단을 동원하여 4월 국회 올바른 로스쿨법 통과에 반드시 책임져야 한다」(2007.4.27)는 성명으로써 의견을 전달했으며, 농성에 참여한 학장, 교수 등은 열린우리당 원내대표에게 「반드시 4월 30일 본회의에서 올바른 로스쿨법이 제정되어야만 합니다」라는 호소문을 보내고, 또 별도로 다른 의원들에게도 호소문을 보냈다. 4월 투쟁은 한마디로 총력전이었다. 신문에 드러난 여론은 확고하게 로스쿨법의 통과를 지지했다. 경향신문은 “로스쿨법, 이것만은 지켜라”라는 논설을 내었고(2007.4.27), 서울경제는 “국회는 경제·민생법안 처리에 나서라”(2007.4.27)고 주장했다. 4월 내내 언론은 역사상 유례 없을 정도로 통일된 목소리를 내주었다. 그럼에도 불구하고 로스쿨법은 4월 국회에서 통과되지 않았다. 이제 로스쿨의 2009년 개원도 불투명하게 되었다.

한편 국회내 법조출신 의원은 로스쿨을 좌절시키기 위한 노력을 멈추지 않았다. 4월 25일은 국회법사위 주최로 「법조인 양성 구조관련 사법시험법 개정안 공청회」를 열었다. 이는 ‘김기현 안’에 대한 공청회로서, 로스쿨 문제를 사법시험법 개정문제로 환원시킴으로써 로스쿨법을 유산시키려는 시도였다. 이날 법안을 찬성하기 위해 대한변협을 대표하여 참석한 공술인은 여러 국회의원으로부터 심하게 질타받았고, 이 법안은 더 이상 거론되지 못한 채 사장되었다.<sup>33)</sup>

대한변협도 집요하게 저항했다. 5월 28일 대한변협은 심포지엄을 열고, 학부제 로스쿨안을 들고 나왔다. 6월 국회가 며칠 남지 않은 상황에서 한나라당은 다시금 원내대책회의에서 로스쿨법 TFT를 구성한다고 하였다. 이러한 정보가 흘러나오자, 비대위는 즉시 규탄성명을 내고 이를 비판했다.<sup>34)</sup> 여기에서 한나

33) 국회법제사법위원회, “「법조인양성에 관련된 사법시험법 개정안」등에 관한 공청회”, 2007.4.25.

34) 비대위, 「한나라당 로스쿨 TFT 구성 강력 규탄한다! 특권법조당 한나라당은 더 이상 국민 우롱 말라」, 2007.6.26자.

라당을 특권법조당으로 매도했다. 변호사를 주고객으로 하면서 이들의 이익을 대변해 온 법률신문은 사실을 통해 “법학교육의 정상화는 오히려 학부에서 법학을 전공한 경우에만 법조인이 될 수 있는 시스템을 통해서 이를 수 있는 것”이라고 주장했다.<sup>35)</sup>

6월 국회가 열렸을 때도 법안은 여전히 교육위원회 법안소위에 머물러 있었다. 6월 국회가 지나면 곧 이어 대통령선거가 있었기 때문에 로스쿨법은 폐기될 가능성이 컸다. 그리고 6월 국회는 2009년 로스쿨 개원을 위한 마지막 기회였다.

6월 국회 개원을 앞두고 학장협의회는 「국회는 국민을 위한 올바른 로스쿨법안을 조속히 처리해야 한다」(2007.6.1)는 성명을 통해 이번 임시국회에서 통과시킬 것을 재삼 촉구했다. 그리고 전국 189개 인권시민사회단체는 공동성명을 통해서 「6월 국회는 정부로스쿨법안 수정해 국민을 위한 올바른 로스쿨법을 즉시 처리해야 한다」(2007.6.4)고 주장했다.

여론의 압도적 우세에도 불구하고 6월 국회에서 로스쿨법의 통과는 낙관할 수 없었다. 법안은 아직 교육위도 통과되지 않았고, 법사위 위원장인 안상수는 로스쿨 반대론자였다. 6월 29일 한나라당 원내대표는 당이 로스쿨법의 통과를 막지는 않을 것이라고 밝혔지만 법사위를 장악한 로스쿨 반대론자는 법안이 넘어오기만을 베풀고 있었다. 법사위가 검토를 빌미로 하루 이틀만 버티면 로스쿨법의 통과를 저지할 수 있는 상황이고 그렇게 되면 로스쿨법의 통과는 완전히 저지되는 것을 의미했다. 이러한 상황에서 비대위는 로스쿨법의 통과를 위해서는 법사위를 우회하는 방법이 유일한 해법이라고 보고, 양당 지도부차원의 합의와 로스쿨법의 직권상정을 요구했다.<sup>36)</sup> 언론도 압박의 강도를 높였다. 매일경제는 “로스쿨 법안도 함께 마무리 하라”(2007.7.1)고 했고, 조선일보는 “한나라당은 전국대학에 2020억원 배상하라”(2007.7.2)고 하고 아울러 “한나라당 지도부는 지금 당장 로스쿨법 통과를 저지하고 있는 당 소속 교육·법사위원들을 전원 교체해야 한다”고 주장했다. 말하자면 당장 로스쿨 법을 통과시키라는 것이다. 이런 분위기 하에서 열린우리당, 한나라당, 통합민주당은 직권상정을 통해서 법안을

35) 법률신문, 「학부제 로스쿨도 검토를」, 2007.6.11자.

36) 비대위, 「국회는 이제 로스쿨법 논의에 마침표를 찍어야 한다. 국회의장은 직권상정을 결단해야 한다」, 2007.6.28. 물론 비대위가 직권상정을 요구한 것은 4월부터였다.

처리하기로 합의했다(합의사실은 전적으로 비공개였다, 각주). 국회의장은 6월 국회의 마지막 순간인 7월 3일 밤 12시 5분전 법안을 직권상정했고, 법조출신 국회의원과 민노당을 제외한 대다수 의원의 찬성속에 로스쿨 법안이 통과되었다. 법안의 내용은 2006년 4월 합의안을 그대로 반영한 것이었다. 이로써 근 2년에 걸친 지리한 투쟁은 결실을 맺었다. 통과를 예견하고 있었던 비대위의 간부들은 이날 밤 로스쿨법의 통과를 함께 확인하고 자축했다. 아마도 대한변협은 법의 통과로 인하여 적지 않은 충격을 받았을 것이다. 한국사회의 가장 강력한 이익집단으로서 패배를 맞본다는 것은 수용하기 힘들었을 것이다.<sup>37)</sup>

## IV. 평가

### 1. 국회 입법과정과 민주주의

우리나라의 시민사회가 입법을 통한 사회변동시도를 본격적으로 시작한 것은 1987년 민주화 운동 이후이다.<sup>38)</sup> 대표적인 시민단체인 참여연대는 1994년부터 2001년에 걸쳐 77건의 법안을 청원하였다고 한다.<sup>39)</sup> 개중에는 부패방지법, 상가임대차보호법, 국민기초생활보장법 등 시민의 적극적인 발의와 지속적인 노력을 통해서 법의 제정에까지 이른 사례도 있다. 이러한 실질적인 성과와 아울러 입법과정에서 시민의 참여과정을 서술하고 그 의미를 도출하는 연구물도 다수 집적됐다.<sup>40)</sup> 본고에서 이들 연구물의 성과에 대해서 비평할 여유는 없다.

37) 하지만, 대한변협은 로스쿨법이 통과된 며칠 후에 성명을 통해서 로스쿨법의 통과를 인정하고 로스쿨법의 발전에 노력하겠다는 뜻을 비쳤다. 돌이켜보면 대한변협의 의사에 반하여 법이 제정되는 경우는 거의 없었다. 로스쿨법은 그 드문 사례 중의 하나가 될 것이다. 그 외 대한변협의 명시적이고 적극적인 반대에도 불구하고 법이 통과된 사례는 특허법원의 장소를 서울이 아닌 대전으로 결정한 건 정도가 있다.

38) 김호기, “의회와 시민사회의 관계: 부패방지법과 상가임대차보호법 제정을 중심으로”, 의정연구 제8권 제1호, 한국의회발전연구회, 2002, 106쪽.

39) 손혁재, “한국의 정치, 정당, NGO”, 조희연 편, NGO가이드: 시민·사회운동과 엔지오행동, 한겨레신문사, 2001, 191쪽.

40) 주요 성과로는 위에 거론된 것 이외에도 다음과 같은 것이 있다. 김호기, “시민운동의 반성과 전망”, 경제와 사회, 2000 겨울호; ; 이숙중, 한국시민단체의 정책제언운동, 세종연구소, 2002; 변기옥, “시민단체의 對국회 정치운동분석: 참여민주주의의 이론과 실제”, 한국의회발전연구회, 의정자료 제26호, 1999. 7; 최대권, “입법학연구—입법변론을 중심으로”, 서울대학교 법학 제31권

다만 지적하고자 하는 것은 이들 연구물들은 공히 시민에 의한 입법참여를 사회진보의 징표로 본다는 것이다. 예컨대 김호기는 시민사회와 국회의 관계가 밀접해 진 것은 민주화의 성과이며, 향후에도 양자의 관계는 서로 보완적이 되는 것이 바람직하다고 본다.<sup>41)</sup>

이런 관점에서 로스쿨법의 입법과정을 본다면, 그것은 시민사회가 국회의 입법과정에 밀접하게 개입하고 영향력을 미친 대표적인 사례로 기억될 만하다. 앞에서 보았듯이 많은 사람들이 법의 통과를 전망했을 때 비대위가 법의 통과를 저지하기 위해 노력했고 결국 법의 통과는 저지됐다. 그리고 많은 사람들이 법의 통과를 비관적으로 보았을 때 비대위는 법의 통과를 위해 노력했고 법은 결국 통과됐다. 물론 이 모든 변화가 오로지 비대위의 활동에만 기인한다고 보기는 어려울 것이다. 하지만 비대위의 입장에서 보자면, 로스쿨법 투쟁은 비대위의 입장에 동의하는 사람·집단과 그렇지 않은 사람·집단간의 대결이었으며 비대위는 혼신의 노력을 통해 소기의 성과를 얻어냈다. 내부자였던 필자의 입장에서 볼 때에, 2년여에 걸쳐 비대위는 거의 초인적인 노력을 다했던 것이 사실이고<sup>42)</sup> 그것이 유효하게 작동했다는 것이 정당한 평가라고 생각된다. 이와 같이 시민사회가 단결하여 입법과정에 영향을 미친 현상 자체는 한국사회에서의 시민사회의 성장을 보여주는 것이며 민주화된 현실을 보여준 징표로 보아도 무리가 아닐 것이다.

1·2호, 1990; 박건용, “입법과정에서 시민단체의 참여방안”, 한국의회발전연구회, 의정자료 제28호, 2001. 3; 김영순, “민주화와 복지정치의 변화—국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로”, 한국과 국제정치 제21권 제3호 통권50호, 2005; 이동운, “국회입법과정과 시민단체의 역할—참여연대의 활동을 중심으로”, 한국정당학회보 제6권 제1호 통권10호, 2007; 이민아, “국민기초생활보장법 제정과정에 있어서 시민운동이 미친 영향에 관한 연구”, 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문, 2000.6; 이영권, “정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계—부패방지법 제정과정을 중심으로”, 고려대학교 행정학과 석사학위논문, 2001. 12; 박운영, “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구”, 한국사회복지학 통권49호, 2002. 5.

41) 김호기, 앞의 글, 121쪽 참조.

42) 실로 비대위는 헌신적으로 활동했고 시민사회가 선택할 수 있는 모든 수단을 동원했다. 앞서 거론된 것을 포함하여 열거해보면, 매 시기별 성명서, 국회의장·각당대표·각당 원내대표·주요 상임위원을 포함한 국회의원에 대한 로비, 각 언론사에 대한 로비, 가두 유인물 배포, 가두집회, 쟁점별 공개토론회, 거리집회, 기자회견, 보도자료의 배포, 노숙농성, 단식농성, 라디오 및 텔레비전 출연, 신문에 투고, 전국투어 대국민 홍보, 비대위 소식지 발간 등의 활동을 했다. 로스쿨법과 관련하여 비대위 이외 어떤 단체도 이와 같은 엄청난 동원을 포함한 노력을 하지는 않았다.

한편 시민사회가 국회의 입법과정에 영향을 미칠 수 있었던 것은 국회 측에서의 변화를 반영하는 것이기도 하다. 다시 말해 국회가 시민사회의 요청에 대해서 반응할 준비가 되어 있었다는 것이다. 입법과정 내내 국회는 시민사회의 주장에 경청했고 적절히 반응했다. 이 점은 사개위나 사개추위 그리고 교육부가 보여주었던 폐쇄적 자세와 크게 대비된다. 적어도 국회의원들은 비대위의 방문을 막지 않았고 심지어 비대위의 의견에 동조하지 않는 국회의원들도 그랬다. 공청회를 할 때는 비대위가 남들할 만한 사람을 공술인으로 초청했다. 그리고 비대위에 반대하는 사람들에게도 마찬가지로의 기회가 보장되었다. 입법과정에 직접 개입했던 참여자의 입장에서 발견한 중요한 사실중의 하나는 바로 이 점이었다. 우리나라의 시민사회가 입법에 참여할 만큼 성숙했듯이 우리나라의 국회도 시민사회의 참여를 수용할 만큼 성숙해 있었던 것이다. 다만 국회의 이러한 태도가 노무현 정권에서의 특수한 현상인지에 대해서는 알 수 없다.

변종필이 지적했듯이, 마지막 통과 순간이 “극적”이었던 것은 사실이다.<sup>43)</sup> 그러나 그 의미에 대해서는 재해석될 필요가 있다. 극적이었다고 해서 반드시 “기이”하다거나 부조리한 것은 아니기 때문이다. 당시 극적인 통과가 불가피했던 이유는, 앞에서 보았듯이, 국회의 왜곡된 상임위원회구성 탓이었다. 국회가 법을 제정할 때는 소관 상임위원회에서 법안을 검토하고 본회의에 상정하는데, 유독 법사위는 자신의 소관법안 뿐만 아니라 다른 상임위원회의 법안에 대해서도 검토한다. 그 명분은 법안의 “체계·형식과 자구의 심사”인데(국회법 제 37조1항2호), 실제 법사위는 그러한 역할에 자신을 한정하지 않고 법의 내용에 대해서도 검토하려고 들기 때문에 문제가 된다.<sup>44)</sup> 당시 법사위가 법조인들로 구성되어 있었기 때문에<sup>45)</sup> 법을 통과시키려고 하는 한 법사위를 우회할 수밖에 없었다.

소위 ‘직권상정’이라는 우회로를 요구한 것은 비대위였다. 원래 법제정권 자체가 본회의에 있기 때문에 언제든지 직권상정할 수 있는 것이 당연한 국회의 법리이기도 하거니와, 로스쿨법에서 보듯이 소수의 기득권세력이 제도의 난맥상을 이용하여 부당하게 법의 통과를 저지하고 있을 때 전체 의원들이 결의로

43) 변종필, 앞의 글, 349쪽.

44) 그래서 국회 안팎에서는 “법사위가 상원이냐”고 비아냥댄다.

45) 당시 법사위 위원 15명중 비법조출신은 4명에 불과했다.

서 법을 만들 수 있도록 하는 제도가 직권상정이다. 대다수 의원의 뜻이 법의 통과에 있다는 것이 확인되었고 전체 의원의 뜻으로 법을 통과시킬 제도가 마련되어 있는데, 기득권의 이익을 대변하는 소수의 반대자에게 비토권을 주는 것이 올바른 방법인지는 의문이라고 하지 않을 수 없다. 실제로 표결 결과가 이점을 잘 보여준다. 표결결과를 보면 재석 187인 중 찬성 149인, 반대 18인, 기권 20인이었다. 말하자면 직권상정제도는 바로 이와 같은 경우를 예상하여 만들어둔 국회의 정규절차에 다른 아닌 것이다. 로스쿨법은 바로 그러한 의미에서 직권상정이 가장 절실히 요구되는 지점에서 가장 적절히 직권상정을 통하여 통과된 것이다.

이런 점을 생각할 때 로스쿨법의 국회입법과정이 “기이하다”거나 “극단적인 파행적 의사결정”을 통해서 통과됐다고 하는 것은 적절하지 않다. 오히려 로스쿨법의 제정과정은 의회가 민주적으로 작동하고 있다는 하나의 증거를 보여주고 있다. 로스쿨법이, 신인섭의 예상과는 달리, 법조계라는 “강력한 권력집단에 포획”<sup>46)</sup>되지 않고 제정될 수 있었던 것도 바로 그와 같은 절차적 민주주의가 작동했기 때문이다.

## 2. 비대위에 대한 환멸과 한계

비대위의 활동은 3년가량 강도높게 계속되었다. 그 과정이 힘들었던 만큼 법이 통과되었을 때의 감동이란 이루 말로 하기 힘들었다. 비대위 활동을 함께 한 교수들과 시민단체 회원들은 크게 자축했고, 로스쿨법 통과에 중대하게 기여한 국회의원에게는 감사패를 주기도 했다.<sup>47)</sup> 그런데 법의 통과는 비대위 밖의 사람으로부터는 그다지 큰 축하를 받지는 못했다. 그토록 열심히 헌신했고 소기의 성과를 얻었는데 왜 성대한 축하가 없었을까? 이 부분은 아마도 비대위의 성격과 관련하여 해명되지 않으면 안 될 중요한 지점이 될 것으로 보인다.

비대위는 무엇을 위해서 그토록 열심히 활동했는가? 처음에 비대위에는 로스쿨에 반대하는 사람뿐만 아니라 로스쿨은 찬성하지만 정부로스쿨에 반대하는

46) 신인섭, 앞의 글, 104쪽.

47) 감사패를 전달한 의원은 장영달, 김진표, 임해규, 이주호, 유기홍, 이은영 의원 등이다.

사람이 모두 모였다. 당시 비대위는 정부로스쿨안의 저지라는 공통의 기치 아래에서 움직였다. 그러나 앞에서 보았듯이 2006년 중반 이래 비대위는 사실상 로스쿨법의 통과를 위해서 활동했다. 그러면서도 “3대 요구사항”을 내세웠다. 이로 인해 비대위가 로스쿨법을 통과시키자는 것인지 아닌지가 모호해 보였지만, 실은 로스쿨법이 통과시켜야 한다는 흐름이 강하였다. 이는 로스쿨법의 좌절위기에서 비대위가 로스쿨법의 통과를 위해서 총력 매진한 것에서 증명된다.

외부로 표방한 것과 실제 활동한 것 사이의 이러한 괴리는 비대위의 정당성에 대해서 일정한 의문을 제기한다. 예컨대, 비대위의 활동에 지지를 보낸 수많은 시민단체들이 통과된 로스쿨에 만족했는지 의문일 수 있다. 그리고 법학교수회와 학장협의회가 모든 구성원의 이익과 입장을 적절히 대변했는지에 대해서도 의문을 제기할 수 있다. 결과적으로 보자면, 비대위는 내세운 여러 명분에도 불구하고 결국은 로스쿨에 진입하려는 중상위권 법과대학의 이익을 대변하는 데에서 크게 벗어나지 못했다. 정부법안을 저지한 것은 이들 대학의 로스쿨 진입이 봉쇄됐기 때문이고 수정된 법의 통과를 지지한 것은 그 정도면 이들 대학의 로스쿨 진입가능성이 적지 않았기 때문이라고 했을 때, 이를 논박하는 것은 쉽지 않다. 이들 소수의 대학의 이익을 위해서 전국적인 공적 조직의 외피를 남용했다면 이는 문제라고 하지 않을 수 없다. 로스쿨법의 통과가 모두의 잔치로 확산되지 못한 것은 결국 비대위가 거대한 명분을 내세우고 전국조직을 이용하면서도 소수의 이익만을 충족시킨 반증이 아닐까?

이러한 비대위의 문제점은 법의 통과 후에 더욱 현저하게 드러났다. 법이 통과되자 비대위는 급속히 약화되었고, 비대위에서 활동하던 교수들은 각 소속 대학별로 로스쿨 준비에만 매진했다. 사실 로스쿨법에는 추상적인 내용이 많았고 로스쿨법이 제대로 작동하기 위해서는 비대위가 지속적으로 활동할 필요가 있었다. 하지만 비대위는 시행령을 포함한 주요한 후속과제에 제대로 대처하지 못했다. 특히 비대위는 더 이상 고비용문제에 대해서 발언하지 않았다. 다만 교육부가 로스쿨 정원을 1,500명으로 발표했을 때 다시 한 번 비대위가 반짝 작동했다. 비대위는 표면적으로는 일관되게 3,000명을 주장했지만 내심 2,500명으로 시작하는 정도 선에서 마무리된다면 무난하다고 보고 교육부와 협상하는 등 노력했다. 활동가의 노상 단식농성이 있었지만 총입학정원을 2,000명으로 하는

선에서 마무리가 되었다. 비대위의 역할은 그것으로 끝이었다.

로스쿨의 인가를 위한 준비가 계속되고 예비인가가 나자 비대위의 분열은 극에 이르렀다. 예비인가를 받은 대학은 비대위에서 더욱 멀어졌고, 그렇지 못한 대학은 비대위에 기웃거렸지만 비대위는 이미 예전의 비대위가 아니었다. 본인가가 나기까지 비대위는 예비인가의 조정을 포함한 여러 요구를 했지만 모두 무시되었다. 결국 비대위는 로스쿨법 통과 이후의 후속작업에 대해 거의 영향을 미치지 못한 채 2008년 12월 29일 공식 해단식을 가지고 해산했다.

비대위가 로스쿨법을 통과시킨 데 그친 것이 비대위의 배신행위인지 한계인지는 명백하지 않다. 나는 이 부분이 비대위의 한계로 해석되어야 한다고 본다. 비대위는 근본적으로 로스쿨을 지지하는 사람들의 모임이라고 보아야 한다. 비대위는 대한변협의 집요하고도 조직적인 반대를 극복하고 로스쿨법의 통과를 이루어 내었다. 그것만으로 비대위는 큰 역사적 소임을 다한 것이다. 비대위가 더 좋은 로스쿨법을 추구하지 못한 것은 그것을 희망하지 않았다고보다는 힘이 부족했기 때문이었다. 다소 미진한 것이 있을지라도, 통과되지 않는 것보다는 훨씬 낫다고 믿었다. 이러한 믿음이 정당한 것인지는 역사만이 판정할 것이다.

## VI. 결 론

비대위는 해단식을 통해 근 3년간의 대 파노라마를 마감했다. 앞서 보았듯이, 비대위 실로 풍부하고 다양한 활동을 했다. 여기에서는 다만 앞서의 논의를 토대로 한두 가지를 거론하는 것으로써 결론에 갈음하고자 한다.

우선 지적할 만한 것은 국회와 국회의원의 감수성이다. 정치가에 대한 불신과 국회에 대한 불신이 난무하는 것이 현실임에 비추어 본다면, 국회의 감수성을 말하는 것은 쉽지 않다. 하지만 필자가 체험해 본 국회는 견고한 청용성이라기보다 시민과 대화하는 민의의 창구였다. 비대위가 대화를 요청하면 수용했고, 비대위가 저지운동을 하면 법통과가 저지됐고, 내용을 제시하면 수용했으며, 통과운동을 하면 통과됐다. 비대위가 많은 수고를 했지만 국회를 움직인다는 가능성과 움직였다는 자부심이 그에 대한 충분한 보상이 됐다. 요컨대 국회가 민의의 수렴기관으로서 민주주의적으로 작동하고 있다는 것을 확인한 것은



가장 큰 성과였다. 이 점은 대화거부·요지부동의 자세를 보여준 행정부의 태도와 크게 대비된다.

그렇다고 이 말이 우리나라 국회가 충분히 민주적이라고 주장하는 것은 아니다. 사실 국회가 비대위의 요청에 반응한 것은 그리 호락호락한 과정은 아니었다. 비대위는 국회의 전체적인 일정을 점검하고, 정당뿐만 아니라 개별 국회의원의 성향과 동선을 파악하면서 정교하게 움직였다. 심지어 대한변협의 동향에 대해서도 계속 관찰하면서 일일이 대응했다. 이렇게 하기 위해서 비대위는 전문적인 시민활동가 조직에 버금가게 움직이지 않을 수 없었다. 그것은 보통의 일반시민이 할 수 있는 일이 아니었다. 비대위가 국회에 영향을 미칠 수 있었던 것은 이러한 전문적인 기술과 현직 법대 학장들과 법학 교수들을 움직이는 동원력이 있었기 때문인지도 모른다. 생각하기에 따라서는 그렇게 노력했는데 결과가 그 정도이냐고 실망할 수도 있다. 이런 점들은 우리에게 아직도 갈 길이 멀다는 것을 보여준다. 말하자면 국회는 좀 더 개방적이어야 한다는 과제를 우리에게 남기는 것이다.

요컨대, 로스쿨법의 입법과정은 입법과정에 대한 시민의 개입이 얼마나 어려운 것인가를 보여주는 것임과 동시에 국회가 상당정도의 민주주의적 감수성을 가지고 있다는 것을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 시민의 입법참여가 향후 바람직한 발전방향이라고 했을 때, 로스쿨법의 제정과정에 대한 추가적인 연구는 많은 시사점을 줄 것이다.

[논문투고일 : 2010. 5. 16, 논문심사일 : 2010. 6. 8, 게재확정일 : 2010. 6. 17]

## 참고문헌

- 교육위원회, “『법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률(정부제출)』에 관한 공청회”, 2006. 2. 15.
- 김선수, 사법개혁리포트, 박영사, 2008.
- 김영순, “민주화와 복지정치의 변화—국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로”, 『한국과 국제정치』 제21권 제3호(통권50호), 2005.
- 김창록, “사개추위 초안의 구조적 문제점”, 『법과사회』 제28호, 법과사회이론학회, 2005.
- , “일본 로스쿨, 똑바로 보아야 합니다”, 우리가 로스쿨을 말하는 이유: 로스쿨 지지자의 편지, 참여연대 사법감시센터, 2007.
- 김호기, “시민운동의 반성과 전망”, 『경제와 사회』 2000년 겨울호.
- , “의회와 시민사회의 관계: 부패방지법과 상가임대차보호법 제정을 중심으로”, 『의정연구』 제8권 제1호, 한국의회발전연구회, 2002.
- 로스쿨법비대위, 올바른 로스쿨법 제정운동백서—국민의 로스쿨법 제정, 그 실천의 기록, 2007.
- 문홍수, 사법권의 독립: 진정한 사법개혁을 꿈꾸며, 박영사, 2004.
- 박건용, “입법과정에서 시민단체의 참여방안”, 의정자료 제28호, 한국의회발전연구회, 2001. 3.
- 박운영, “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구”, 한국사회복지학 통권49호, 2002. 5.
- 변기옥, “시민단체의 對국회 정치운동분석: 참여민주주의의 이론과 실제”, 의정자료 제26호, 한국의회발전연구회, 1999. 7.
- 변종필, “로스쿨법의 도덕적 정당성에 대한 의문”, 『법철학연구』 제10권 제2호, 한국법철학회, 2007.
- 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004.12.31.
- 신인섭, “법학전문대학원 제도(Law School) 정책결정과정 분석: Allison 모형을 중심으로, 한국교원대 교육정책대학원 석사학위논문, 2006.
- 이동윤, “국회입법과정과 시민단체의 역할—참여연대의 활동을 중심으로”, 한국

정당학회보 제6권 제1호 통권10호, 2007.

이민아, “국민기초생활보장법 제정과정에 있어서 시민운동이 미친 영향에 관한 연구”, 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문, 2000.6;

이상수, “로스쿨과 법학의 발전”, 『민주법학』 제27호, 민주주의법학연구회, 2005.

이숙중, 한국시민단체의 정책제언운동, 세종연구소, 2002.

이영권, “정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계—부패방지법 제정과정을 중심으로”, 고려대학교 행정학과 석사학위논문, 2001. 12.

조대엽, “시민운동론의 확장을 위하여”, 『현상과 인식』 제24권 1·2호, 한국인문 사회과학회, 2000.

진상은, “법학전문대학원 설치·운영법 제정과정에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008. 2.

최대권, “입법학연구—입법변론을 중심으로”, 『서울대 법학』 제31권 1·2호, 1990.



## Abstract

A Sociological Interpretation of Legislative Process of  
*The Law School Law*(2007)

Sang Soo Lee

(Professor, Sogang University Law School)

This article is a description and analysis on the legislative process of *The Law on the Establishment and Management of Law Schools*(2007)(hereinafter 'the Law School Law'). Several scholars who dealt with this subject considered the process as unusual and irrational and consequently criticized the Congress for passing the Law in such an improper way. But if we review the process in different perspective and more deeply, we can find the opposite side, that is, the dynamics and normality of the process. This article is arguing against their critical views on the process, based on the author's personal engagement with the process as a member of civil society organization that wanted to pass the Law.

This article shows, with so many materials, that the Congress is not so rigid organization as the critics generally complain and that rather it has considerable responsiveness to the demand of the civil society. Most congress members were ready to listen to civil society members. They gave equal opportunities to both group who were for or against the Law. The congressional modification and passage of the Law is actually the result of the full participation of civil societies.

Nevertheless it does not mean that the Congress is so democratic and open-minded that it is easy for each individual to approach and influence the Congress. One of the factors that enable the civil society to influence it

was fact that the civil society was able to mobilize the active law professors and deans and has the incomparable level of specialty in dealing with the congress members and in influencing medias. With this factors in mind, the Congress must still seem to the common people too far to approach.

In sum, at least as far as the legislative process of the Law School Law is concerned, with some reservation of course, we can safely argue that the Congress is the organization with considerable democratic sensibility to the demand of civil society, which is very much contrasted with the rigidity of the Executive Branch. That is one of the reason why the Law School Law could be passed in spite of the strong opposition of the powerful vested interests group, that is, the Korean Bar Association. Accordingly this paper concludes that it is not right to simply dismiss the legislative process of the Law School Law as irrational or undemocratic, but that the process should be considered to be an important proof of the democratic maturity of the congress as well as civil society.

**Key words**

law school, law school law, legislative process, civil society, congress, civil participation in the legislative process.