

변호사 면허제의 정치경제학: 효율적 지대추구론 적용의 시론적 연구*

조 수 룡**·김 성 준***

이 논문은 그동안 법학적 관점에 치중된 변호사 면허제에 관한 연구를 정치경제학의 지대추구론 관점에서 탐구한 것이다. 이를 위해 텍스트 데이터의 핵심 개념과 구조를 파악하는 의미연결망 분석을 통해 로스쿨 도입, 법조인접직역 갈등, 법률시장 개방, 리걸테크 갈등의 네 가지 분석 대상을 선정하였다. 분석 대상의 단기적인 사회적 낭비를 비교하기 위해 Tullock의 '효율적 지대추구론'에 기초하여 경쟁성, 개방성, 복잡성이라는 기준을 도출하였다. 연구 결과, 로스쿨 도입으로 인한 변호사 수의 증가와 이로 인한 법조인접직역 갈등은 변호사 면허제의 사회적 낭비를 가져오는 것으로 나타났다. 반면, 리걸테크 갈등으로부터의 낭비는 단기적으로 큰 변화가 없었으며, 진입장벽이 존재하는 법률시장개방은 오히려 감소하였다. 이는 장기적 관점에서 지대를 최소화하려는 노력이 단기적으로 갈등과 사회적 비용을 발생시키며 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있음을 보여준다. 따라서 장기적으로 지대를 제거하는 정책과 함께 지대추구자의 수를 줄이고 이익집단의 권한을 제한하는 등 단기적 효율성을 고려한 정책을 설계하는 것이 바람직하다. 이 연

* 이 논문은 2024년 한국규제학회 '제8회 규제개혁 대학원생 논문발표대회'에서 발표한 것을 보완·발전시킨 것임을 밝힙니다. 귀중한 의견을 주신 심사위원님들께 감사의 말씀을 드립니다.

** 제1저자, 경북대학교 행정학과 박사과정, 대구 북구 대학로 80 (whtnfyd89@knu.ac.kr)

*** 교신저자, 경북대학교 행정학부 교수 및 공공문제연구소 연구원, 대구 북구 대학로 80 (songjune@knu.ac.kr)

접수일: 2025/2/19, 심사일: 2025/2/26, 게재확정일: 2025/4/4

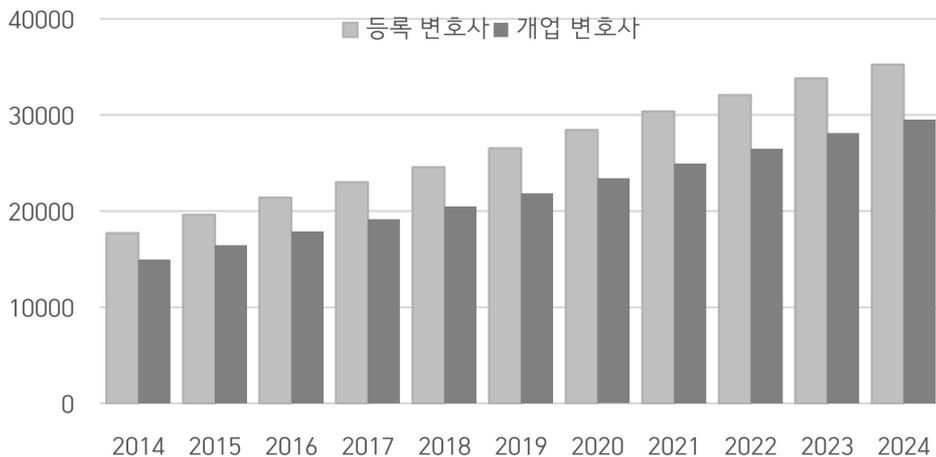
구는 정량적 자료의 부재로 인한 방법론적인 제약에도 불구하고 효율적 지대추구론을 실재 사례인 변호사 면허제에 적용한 시론적 연구로 향후 다양한 분야에서의 연구 가능성을 보여준다는 의의가 있다.

핵심용어: 변호사 면허제, 법률시장, 효율적 지대추구론, 정치경제학

I. 서론

법학전문대학원(로스쿨) 제도 도입 후 국내 법률시장은 여러 변화를 겪었다. 우선, 우리나라 변호사 수의 추이를 살펴보면, <그림 1>과 같이 지난 10년 동안 등록 변호사 수는 꾸준히 증가해 왔다. 2014년 약 17,692명이었던 등록 변호사 수는 2024년 약 35,232명으로 두 배 가까이 늘어났고, 개업 변호사 수 또한 2014년 약 14,939명에서 2024년 약 29,512명으로 증가하며 유사한 상승세를 보였다. 현재 추세로 변호사시험 합격자 수를 유지할 경우, 2050년에는 변호사 수가 지금보다 2배 이상 많은 83,000여 명에 달할 것으로 추정된다(법률신문, 2022).

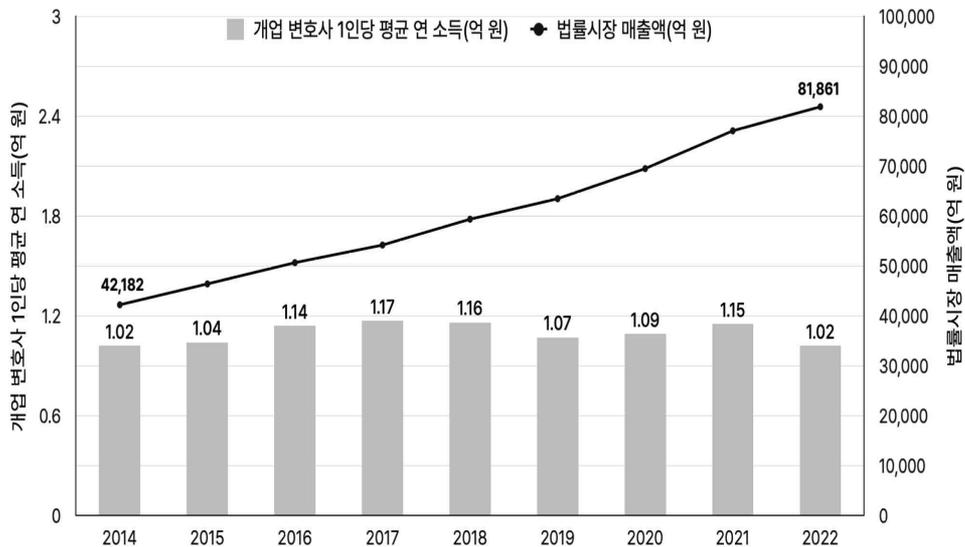
<그림 1> 10년간 등록 변호사 및 개업 변호사 수



출처: 법무부

다음으로 법률시장의 매출 증가가 모든 변호사에게 고루 분배되지 못했다. <그림 2>에 서와 같이 법률시장의 전체 매출액은 2014년 약 4조 2천억 원에서 2022년 약 8조 1천 억 원으로 증가하며 10년 동안 두 배 가까이 늘었으나, 주로 중대형 로펌을 중심으로 이 루어졌다. 예를 들어, 2023년 법무법인 세종은 창사 후 처음으로 매출 3,000억 원을 돌 파하며 김앤장·태평양·광장·울촌에 이어 다섯 번째로 '3,000억 클럽'에 가입했고, 2023 년 매출 1위였던 법무법인 김앤장의 경우 변호사 1인당 평균 연 매출이 약 13억 원에 달했다(한경, 2024; 리걸타임즈, 2024). 반면, 전체적인 법률시장 매출의 증가에도 불구 하고 개업 변호사 1인당 연평균 소득은 거의 제자리걸음인 것으로 나타났다. 2014년 1 억 2백만 원이었던 개업 변호사 1인당 평균 연간 소득은 10년이 지난 2024년에도 같은 수준에 머물렀다. 이는 변호사 수의 급증과 맞물려 개별 변호사들의 소득이 크게 상승하 지 않았음을 의미한다. 즉, 법률시장의 성장은 주로 대형 로펌에 집중되어 성장의 혜택이 변호사 모두에게 고르게 분배되었다고 보기 어렵다.

<그림 2> 법률시장 매출 규모



출처: 국세청 자료로 로웨이브 작성

마지막으로 절대적인 소득 증가가 법조인접직역과 비교하여 미비한 수준이었다. <표 1>은 법조인접직역과 변호사의 1인당 평균 사업소득금액을 보여준다. 변호사는 절대적인 소득금액이 높은 반면 2017년 대비 2021년 소득 증감율이 유일하게 -1.7%로 감소한 직군이다. 이를 물가 상승률을 감안한 실질소득으로 보면 하락세는 더 가파를 것으로 판단된다.

<표 1> 전문직 종사자 업종별 1인당 평균 사업소득금액

(단위: 만 원)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증감율
회계사	9,400	9,800	10,800	11,300	11,800	25.5%
변호사	11,700	11,600	10,700	10,900	11,500	-1.7%
변리사	7,700	7,900	8,500	8,900	9,300	20.8%
세무사	7,200	7,200	7,600	7,800	8,100	12.5%
관세사	5,300	5,400	5,400	5,100	6,400	20.8%
법무사	3,800	3,800	4,200	5,100	4,800	26.3%

출처: 진선미 의원실, 국세청

변호사업계의 경쟁 심화는 법조인접직역과의 업무분쟁으로 이어졌다. 그동안 변호사들은 관행에 따라 세무, 노무, 특허 등의 사실대리와 심판대리를 수임하지 않았으나, 변호사 수가 증가하면서 이러한 관행이 깨지기 시작했다. 그 결과 법조인접직역에서 소송대리권을 요구하기 시작하면서 변호사 면허를 둘러싼 갈등이 더욱 격화되었다. 더 나아가 법률시장개방으로 외국계 로펌이 진입할 길이 열렸고, AI 법률 상담 서비스 등 리걸테크가 등장하여 추가적인 갈등을 촉발하고 있다(박재승, 2020).

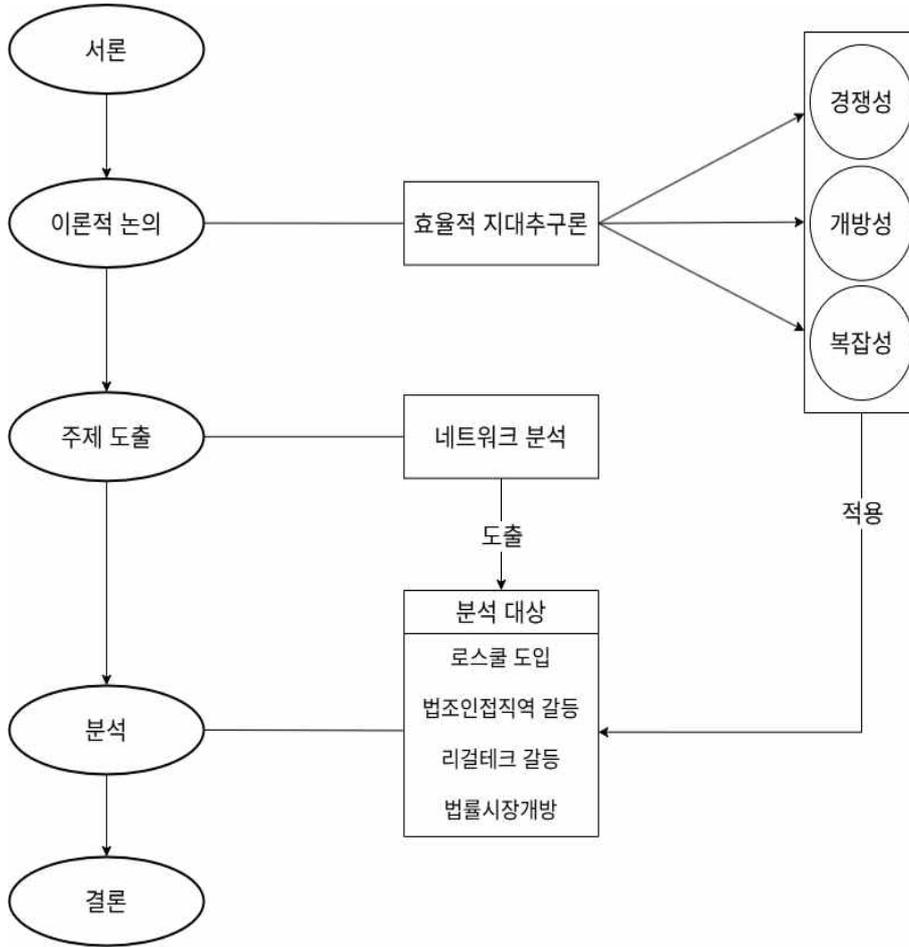
이런 갈등은 본질적으로 면허제¹⁾의 특성으로부터 비롯된 것이다. 변호사 면허제는 법률서비스 품질 유지라는 목적으로 도입되었으나, 변호사법이 정하는 법률행위의 범위가

1) 공식 명칭은 '변호사 자격'이지만, 실제 변호사 제도는 '면허'의 성격을 갖는다. 자격은 일정한 능력을 갖췄음을 인정하는 제도인 반면, 면허는 특정 행위를 면허자에게만 허용하고 다른 사람에게는 해당 행위를 할 수 없도록 제한하는 제도다(백옥선, 2018). 변호사법 3조와 109조는 변호사에게만 법률사무를 허용하고 변호사가 아닌 자에게는 금지하고 있으므로 변호사 제도는 면허에 부합한다. 따라서 이 연구에서는 '변호사 자격제' 대신 '변호사 면허제'라는 용어를 사용한다.

모호한 탓에 오남용될 수 있다. 즉, 변호사들은 품질 높은 법률서비스를 제공하기보다 법률행위의 범위를 폭넓게 해석하여 독점력을 높이는 방식으로 이득을 취하려는 유인이 있다. 이처럼 면허제는 강력한 진입규제로 시장 경쟁을 제한하고 비효율을 초래한다. 이때, 독점으로 인한 이득을 지대(rent)라고 볼 수 있으며, 변호사 면허제를 해석하는 유용한 렌즈가 될 수 있다. 그러나 변호사 면허 제도를 규제로 보고 이를 지대추구와 연결 짓는 공공선택론 관점의 연구는 드물다. 이 연구는 변호사 면허제를 둘러싼 갈등을 면허자들의 지대추구 행위로 해석한다는 점에서 차별성을 갖는다.

이 연구는 지대추구비용의 절대적 크기나 정량적 수치를 측정하려는 것이 아니라, 효율적 지대추구론을 실제 사례에 적용해 봄으로써 지대추구비용의 양상을 이해하려는 시론적 연구이다. 먼저, II장에서는 지대추구론의 개념들과 효율적 지대추구론을 정리한다. III장에서는 네트워크 분석을 통해 4개의 분석 대상을 선정하고, 판단 기준을 제시한다. IV장에서는 변호사 면허제와 이를 둘러싼 환경이 어떻게 변해왔는지 정리하고 이를 지대추구의 관점으로 살펴본다. 마지막 V장에서는 연구내용을 종합하고 이를 토대로 정책적 함의를 도출한다. <그림 3>에서 연구의 전체적인 흐름을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 연구의 분석틀



출처: 저자 작성

II. 이론적 논의

1. 지대추구론의 개념

지대란 토지에 대한 가격이라는 뜻에서 확대되어 단기적으로 공급량이 고정된 자원이나 생산수단에 대한 대가를 의미한다(김성준, 2020, pp. 91-96). 시장에서 공급량을 조절할 수 있는 독점기업이 누리는 독점 지대가 대표적이다. 독점 지대는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫째, 자연독점에 의한 지대로 이런 지대는 시간이 지나면서 새로운 경쟁자가 등장하여 서서히 해소될 수 있다. 또한, 자연독점은 해소되지 않더라도 기득권 지대를 방어하기 위한 독점기업의 생산적 노력으로 사회적 후생 손실이 상대적으로 작게 나타난다. 둘째, 정부가 만든 인위적 독점에서 발생하는 정부지대로, 이는 경쟁요소로 해소되지 않고 지속적인 사회적 낭비를 초래하기 쉽다. 지대추구는 지대를 확보하기 위해 개인이나 집단이 자원을 소모하는 행위를 의미한다. 특히, 정부가 만든 지대를 목표로 하는 경우, 지대추구자는 관료나 정치인을 대상으로 로비, 청탁, 금전적 비용 등을 지출한다. Leibenstein(1966)의 X비효율성과 Tullock(1967)의 사각형 개념에 따르면 지대추구는 본질적으로 비생산적인 활동으로써, 지대추구가 만연하면 자원이 비효율적으로 배분되고 사회적 낭비가 초래된다.

지대추구비용이란 이익집단의 로비비용, 정부로부터 특혜와 이권을 확보하기 위한 비용 등 지대를 얻고자 행하는 모든 행동에 사용하는 자원을 의미한다. 따라서 지대추구비용의 총합을 사회적 낭비라고도 부를 수 있을 것이다. 사실 지대 획득에 성공한 기업을 살펴보면 그 사회적 낭비는 심각하지 않다. 이론적으로 지대추구자는 지대의 크기까지 지대추구비용을 지불할 의향이 있다(Tullock, 1967; 230). 독점이윤을 얻는 데 성공하면, 소비자잉여가 생산자에게로 이전되어 형평성에 문제가 발생할 뿐, 사회 전체적으로 낭비가 발생한 것은 아니다. 그러나 지대추구비용에는 지대 획득에 성공한 기업이 소모한 비용만 아니라, 지대 획득에 실패하여 사실상 아무런 이익을 얻지 못한 기업의 비용도 포함한다. 따라서 지대추구자가 많아질수록 사회적 낭비는 급속히 증가한다.

또한, 단기적으로 사회적 낭비가 크더라도, 지대가 소모되면서 후생을 증가시킬 수 있다. 즉, 첨예한 갈등과 복잡한 지대배분으로 큰 낭비가 발생했더라도 장기적으로 그 지대

가 소모되면 낭비가 없어질 수 있다. 예를 들어, 로스쿨 도입처럼 갈등이 일어나더라도 제도가 잘 정착하면 지대가 완화될 수 있다. 반대로 '타다금지법'과 같이 지대가 해소되지 않아 사회적 낭비가 장기화하는 예도 있다. 기회비용 측면에서 보면, 이 같은 지대추구비용은 생산과 기술개발에 투입되어 생산성을 높였으리라는 점에서 더 낭비적이다. 이 논문에서는 기회비용 개념보다는 단기적 관점에 집중하여 사회적 낭비를 바라본다.

지대추구는 규제정책과 밀접하게 관련된다. Stigler(1975)는 공익을 목적으로 도입된 정부 규제가 특정 이해관계자에 의해 포획(capture)되어 규제가 오히려 사회적 낭비를 초래할 수 있다고 지적했다. 예컨대, 법률서비스의 품질 개선을 위해 도입된 전문직 면허제가 오히려 서비스 발전과 혁신을 저지하거나 시장의 경쟁을 제한하는 방향으로 작동하기 쉽다는 것이다(손지영, 2023). 나아가 이미 확보된 지대를 유지하려는 행위인 지대보호(rent protection)도 사회적 비용에 영향을 준다(Tollison, 1987). 일반적으로 면허와 관련된 제도에서 지대보호는 면허 보유자가 자신의 기득권을 유지하기 위해 새로운 경쟁자의 시장진입을 막는 행위로, 비생산적 갈등과 사회적 낭비의 결과를 낳는다. 변호사의 고유 권한인 소송대리권을 다른 법조인접직역(변리사, 세무사 등)이 요구할 때, 변호사단체가 강하게 반발하여 법 개정을 막는 행위는 지대보호의 한 사례이다(김용섭, 2017).

지대창출(rent creation)과 지대추출(rent extraction)은 지대배분의 과정에서 정부의 적극적 역할을 조명한다. 이성규(2013)는 지대창출 개념을 설명하면서 입법가 혹은 관료가 규제를 신설하거나 차별적으로 법을 집행하는 등 지대를 형성하고 그 대가를 받으려는 유인이 있다고 주장한다. 김행범(2013)은 입법가나 관료가 지대추구자가 이미 얻은 지대를 탈취할 것이라고 위협을 가하고, 이를 유보하는 대가를 요구하는 방식으로 지대를 추출할 수 있다고 지적했다. 특히, 법률가 출신이 많은 국회가 특정 법안을 통해 면허의 독점적 지위를 강화하는 방식으로 입법 과정이 지대창출이나 추출의 수단으로 변질될 위험성을 보여준다. 이러한 개념을 <표 2>로 정리하였다.

〈표 2〉 지대추구론의 주요 개념

구분	정의	주체	주요 행위
지대추구	정부지대를 얻기 위해 자원을 소모하는 행위	개인, 집단	로비, 청탁
지대보호	지대를 유지하고 다른 지대추구자로부터 방어하는 행위	지대 보유자	규제 신설 및 강화 요구
지대창출	유리한 입법 혹은 기타 편익의 대가로 보상을 받는 행위	입법가, 관료	특정 집단에 유리한 입법 및 법 집행
지대추출	기득한 지대를 탈취할 것이라 협박해 대가를 요구하는 행위	입법가, 관료	규제 폐지를 유보하는 대가 요구

출처: 저자 작성

2. 효율적 지대추구론

Tullock은 지대추구로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위한 세 가지 조건을 제시하였다. 첫째, 지대추구자의 수를 줄이는 방법이다. 지대추구자 수가 줄어들면, 각 개인의 지대추구비용은 늘어나지만, 총비용은 감소한다. 이에 대해 Tullock은 세습 군주제를 예로 들면서 지대추구가 높은 직책(군주)에 대해 후보자를 한 명으로 제한하면 내전이나 암살과 같은 지대추구행위를 줄일 수 있다고 설명한다. 그러나 경쟁이 줄어들면 소비자의 선택권이 제한되는 기회비용이 발생한다. 둘째, 특정 지대추구자를 의도적/선별적으로 구별(우대)하는 것이다. 이는 특정 능력이나 특성을 지닌 사람에게 유리한 구조를 설계하여 지대추구를 효율적으로 조정하는 데 초점을 맞춘 것이다. 예를 들어, Tullock은 공무원에 적합한 천성적 자질(natural traits)을 공무원 시험에 반영할 수 있다면, 다소 편향(bias)이 있더라도 올바른 방향일 수 있다고 주장한다. 다만, 이러한 편향이 잘못된 방법으로 설계되면 오히려 비효율이 발생할 수 있다는 점에 유의해야 한다. 이 두 가지 방식은 경쟁자 수를 제한한다는 점과 장기적 관점에서 기회비용이 존재한다는 공통점이 있지만, 접근 방식과 초점에서 차이가 있다. 전자가 경쟁 자체를 억제하여 총비용을 줄이는데 목적이 있다면, 후자는 경쟁 구조를 최적화하여 바람직한 결과를 도출하는 데 중점을 둔다. 변호사 면허제의 사례에 대입하면, 전자는 변호사 합격자 수를 줄이는 방식으로, 후자는 변호사시험의 자격 조건을 강화하는 방식으로 나타날 수 있다. 변호사 합격자 수

를 늘리더라도 변호사시험의 자격 기준은 변하지 않을 수 있으며, 반대로 시험 자격을 강화하면서도 합격자 수를 유지할 수도 있다. 결론적으로 이 논문에서는 지대추구자 수를 줄이는 것과 지대추구자를 차별하는 것을 별도의 기준으로 채택하여 논의하고자 한다. 전자는 지대추구의 경쟁성으로, 후자는 지대추구의 개방성²⁾으로 명명한다.

셋째, 지대추구의 한계비용을 가파르게 높이는 방법이 있다. 예를 들어, 공무원 시험에서 벼락치기로 쉽게 풀 수 있는 문제의 비중을 줄이고, 오랜 시간 학습해야만 해결할 수 있는 문제를 늘리면 한계비용은 급격히 증가한다. 이 경우, 충분한 시간을 투입하기 어려운 사람들은 공무원 시험 준비를 포기하게 되고, 결과적으로 지대추구가 감소하면서 사회적 낭비도 줄어들 수 있다. 물론 한계비용이 증가하면 장기적으로 지대추구를 포기함으로써 사회적 낭비가 줄어들 수 있지만, 단기적으로 지대추구비용은 증가한다. 이처럼 한계비용의 증가는 단기적 효율성에 집중한 앞선 두 특성과 시간적 기준이 일치하지 않아 같은 기준으로 사용하기 어렵다고 판단된다. 더 나아가 박민정(2006, p. 119)은 한계비용이 개인마다 다르므로 이를 분석의 전제로 삼기에 부적합하다고 보고 지대배분자의 다원성 개념을 제안하였다. 지대배분자의 다원성은 지대추구의 대상이 되는 지대배분자의 수와 다양성을 의미하며, 정부 구조를 세분화하는 방식으로 높아질 수 있다. 이처럼 지대배분에 관여하는 정부 기관이 많아질수록 정부의 의사결정 구조가 복잡해지면서 지대추구비용은 증가한다(김성준, 2020, p. 117). 결론적으로 지대추구자가 접근해야 할 정부 기관의 수와 다양성은 지대추구비용을 높이는 주요 요인으로, 이를 지대추구의 복잡성³⁾으로 명명하였다.

1) 경쟁성

특정 지대에 대한 지대추구자가 많아질수록 지대추구의 경쟁성은 증가한다. 경쟁이 치열해질수록 지대추구비용이 증가할 뿐 아니라 사회적 낭비도 가파르게 증가한다. 지대추

2) 박민정(2006)은 이를 제한성으로 명명하였으나, 사회적 낭비와의 양의 상관관계를 유지하여 논의를 더 명확하게 이어가기 위해 반대의 의미인 개방성을 사용하였다. 즉, 편향이 없을수록 개방성이 높다.

3) 지대배분자의 다원성은 지대추구를 기준으로 하는 경쟁성, 개방성과 달리 지대배분자를 기준으로 한다. 이 논문에서는 용어의 통일성을 위해 지대추구의 복잡성이라는 용어를 사용하였으나, 이는 지대배분이 아닌 지대추구에 초점을 맞춘 것으로 그 본질적 의미는 크게 다르지 않다.

구행위 자체가 기본적으로 승자독식(winner takes all)의 구조이기에 지대 획득에 실패한 지대추구자의 지대추구비용은 고스란히 매몰(sunk)되기 때문이다. 면허와 같은 인위적인 진입장벽을 유지하기 위해 정치시장에서 로비활동을 하거나 다양한 집단행동을 하는 모든 활동은 근본적으로 비생산적인 지대추구행위이다. 즉, 변호사업계가 고품질의 법률서비스를 제공하여 독점적인 위치를 차지하는 것과 달리, 정부에 로비하거나 소송이나 징계, 집단행동 등 비변호사의 법률행위를 제한하여 독점력을 확보하고자 하는 경쟁은 사회적 낭비를 초래한다. 이 논문에서는 이처럼 비생산적인 경쟁을 가정하고 지대추구의 경쟁성을 논하였다.

2) 개방성

지대에 접근할 수 있는 권한이 제한되지 않아 더 많은 사람이 지대추구에 참여할 수 있을 때, 개방성이 높아진다. 반대로 특정 지대추구자를 차별하면, 개방성이 낮아지면서 사회적 낭비는 줄어든다. 예를 들어, 한국에서는 안마사 면허 취득이 원칙적으로 시각장애인에게만 허용된다. 시장에서 안마 서비스에 대한 수요가 증가하더라도, 비시각장애인은 합법적으로 안마사가 될 수 없다. 따라서 면허 취득을 위한 경쟁이 발생하지 않으며, 사회적 낭비가 줄어들 수 있다(김행범, 1996). 한편, 차별은 더 적합한 사람을 선별하는 방향으로 작동해야 한다. 예를 들어, 시각장애인은 일반적으로 촉각이 예민하므로 안마 기술 습득이 상대적으로 용이할 수 있다. 따라서 안마사 면허 제한이 경쟁을 줄이는 동시에 안마 서비스의 품질을 유지하는 역할을 할 가능성이 있다. 다만 여기서는 객관성을 위해 차별의 적절함은 논의하지 않고 차별의 여부를 중심으로 개방성을 판단하였다.

3) 복잡성

지대추구 과정에서 접근해야 할 정부 기관이 많고 다양할수록 지대추구의 복잡성이 높다고 할 수 있다. 정부 기관이 늘어나서 정부의 의사결정 구조가 복잡해지면, 정부에 영향을 미치는 것이 어려워지고, 지대추구비용은 높아진다. 즉, 지대추구의 복잡성이 늘어나면 사회적 낭비는 증가한다. Khan과 Jomo(2000)가 집권화된 기관이 있을 때보다 여

러 기관에 권한이 분산된 경우 지대추구로 인한 낭비가 더 크다는 결과를 보여줌으로써 지대추구의 복잡성과 지대추구비용의 관계는 실증적으로도 뒷받침되고 있다. 특히, 정부 기관이 적극적으로 지대를 창출하거나 추출하는 등 지대를 늘리고 강화하면 큰 사회적 낭비가 발생할 수 있다. 이 논문에서는 정부의 지대창출이나 지대추출까지 나아가지 않고 지대와 관련된 정부 기관의 수와 다양성에 집중하여 논의한다.

3. 선행연구검토

정용상(2008)은 로스쿨 도입의 문제점을 졸속입법, 대학 선정 과정에서의 법률 위반, 법학교육위원회의 위헌적 요소 등 총 9가지 문제점을 제시한 뒤 그 해결 방안과 로스쿨 법 개정 방향을 논하였고, 김정환(2019)은 공익적 관점에서 변호사의 전문성을 살피 변호사 숫자 통제라는 관념을 비판하는 등 로스쿨 제도의 법적, 관념적 정당성을 다루었다. 전학선(2024)은 로스쿨에 비판적인 대한변호사협회(이하 변협)가 로스쿨 평가 기관인 것에 대해 비판하며, 변협을 로스쿨 도입과 관련된 이해관계자로 바라보았다. 설민수(2017)는 미국과 한국의 변호사 독점법률사무의 역사와 미래를 조망하여 변호사의 경쟁력을 키워야 한다고 지적한 반면, 박재승(2020)은 법조인접직역을 전문 변호사 제도로 통합하여 운영해야 한다고 주장하였다. 김종호·김재일(2023)은 법조인접직역 등의 법률 서비스 공급 범위가 증가함에 따라 변호사 선발 인원을 지금보다 축소해야 한다고 평가했다. 나지원(2021)과 정혜욱(2022)은 리걸테크를 통한 광고를 엄격히 막은 변호사협회를 비판하였고, 주강원(2024)은 초기 단계의 리걸테크 기업에 강한 법적 책임을 부과하는 것에 반대했다. 김대원(2016)과 김두열(2018)은 외국법자문사법을 통한 법률시장개방에서 국내 법무법인의 이해관계가 주로 반영되었다며 그 한계를 지적하였다. 이처럼 변호사 면허제와 관련한 선행연구는 주로 법학적인 관점에서 정당성을 검토하는 데 머물러 있다.

정책적 관점을 취한 논문도 존재했다. 변기용(2009)은 법학적 관점에서 한 발 나아가 옹호연합모형으로 로스쿨 도입과정을 분석하였고, 이재무(2016)는 정책옹호연합모형과 다중흐름구조모형을 결합한 복합적 정책변동모형을 만들고, 이를 검증하고자 로스쿨 도입과 노동개혁정책에 적용하였다. 이 두 연구는 정책변동의 관점에서 로스쿨 도입을 바라

보았을 뿐 변호사 면허제를 규제로 규정하지는 않았다. 한편, 박재운(2022)은 변호사협회의 변호사광고규정을 규제로 바라보며, 장기적 관점에서 변호사 플랫폼 서비스의 경쟁을 제고하기 위해 규제를 완화해야 한다고 지적하였다. 그러나 이 같은 주장을 위해 헌법재판소의 위헌 결정을 분석하는 법학적 방법론을 사용하였다. 다음으로 손지영(2023)은 리걸테크 갈등을 지대추구론의 관점에서 바라보아야 한다며 논의의 확장을 요구했으나 이론의 적용과 해석은 후속 연구의 영역으로 남겨두었다. 최남석(2013)은 법률시장개방이 법률서비스 수출 증가로 부가가치와 일자리를 창출할 수 있을 뿐 아니라 장기적으로 국제적 역량을 갖춘 변호사를 양성하고 국내 법률서비스 품질도 제고할 수 있으리라고 평하면서, 규제개혁이 필요하다고 역설하였다. 다만, 이론적 논의보다는 경제적 분석에 집중하여 효율적 지대추구론의 현실 적용을 시도한 이 논문과는 달랐다. Park & Ko(2021)는 외국로펌의 한국 진출 비율이 낮다고 지적하면서, 현행 유지, 자본지분 요건 등 일부 규제 완화, 싱가포르나 일본처럼 독립된 외국로펌 허용 제도 도입 등 전면 개편이라는 정책적 대안을 제시하였다. 이상의 논의를 종합하면, 정책적 관점의 연구들 역시 지대추구론의 적용 가능성을 검증하는 데까지는 나아가지 못했다고 판단된다. 이에 이 연구는 효율적 지대추구론을 변호사 면허제에 적용하여 사회적 낭비를 비교하고 그 결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시하고자 한다. <표 3>에 선행연구와 그 한계점을 정리하였다.

<표 3> 선행연구검토

	법학 논문	정책학 논문
로스쿨 도입	정용상(2008), 김정환(2019), 전학선(2024)	변기용(2009), 이재무(2016)
법조인접직역 갈등	설민수(2017), 박재승(2020), 김종호·김재일(2023)	
리걸테크 갈등	나지원(2021), 정혜옥(2022), 주강원(2024)	박재운(2022), 손지영(2023)
법률시장개방	김대원(2016), 김두열(2018)	최남석(2013), Park & Ko(2021)
한계	법적 정당성 논의에 머무름	지대추구론의 현실 사례 적용까지는 나아가지 못함

출처: 저자 작성

III. 변호사 면허제의 갈등 지형과 선정

1. 분석 대상의 선정 방법: 네트워크 분석

1) 의미연결망 분석(Semantic Network Analysis)

변호사 면허제와 관련한 학술적 이슈를 추출하기 위해 의미연결망 분석을 사용한다. 의미연결망 분석은 사회 시스템에 적용되던 사회연결망 분석(social network analysis)을 텍스트 자료에 적용한 것이다(서현진 외, 2019). 텍스트 데이터의 단어 간 관계를 계량화하여 네트워크로 표현하는 기법으로 사회과학 전반에서 널리 사용되고 있다. 특히, 주요 키워드의 사용빈도, 동시출현 관계, 네트워크의 연결 구조를 통해 특정 분야의 연구 동향과 흐름을 파악하는 데 유용하다. 의미연결망 분석은 연구자의 주관적 해석을 최소화하고, 메시지 간 상호 관계를 분석하여 텍스트 구조를 보다 객관적으로 개념화할 수 있다는 장점이 있다(장하용, 2001). 텍스트 데이터의 핵심 개념과 구조를 파악하고, 이를 통해 해당 분야의 지식 구조를 이해하는 데 도움을 준다(Wang & Rada, 1998). 의미연결망 분석은 학술적 이슈를 추출하는 적합한 방법으로 판단된다.

2) 자료수집과 전처리

변호사 면허제와 관련한 연구 동향을 파악하기 위해 '변호사'라는 키워드로 논문을 검색하였다. 그중 2000년부터 2024년 10월까지 사회과학 분야 KCI 우수등재 및 등재지에 속하는 논문 639편을 선택하였다. 수집된 논문의 키워드를 의미연결망 분석하기 위해 KrKwic(Park & Leydesdorff, 2004)을 이용하였다. 키워드 내부의 띄어쓰기는 삭제하였고, '로스쿨', '법조인양성제도', '변호사징계제도', '대한변호사협회'를 유사 단어인 '법학전문대학원', '법조인양성', '변호사징계', '변호사협회'로 바꾸었다. 키워드 검색어인 '변호사'는 분석에서 제외하였다. 빈도분석 결과 총 2020개의 키워드가 도출되었다. 빈도가 2 이상인 키워드 중 변호사 규제와 관계있는 키워드 34개를 선정하여 키워드 네트워크분석을 시행하였다.⁴⁾ 키워드 간의 관계 구조를 확인하기 위해 논문에서 각 키워드

가 동시에 출현하는 빈도를 기반으로 네트워크를 연결하는 1-mode 행렬을 작성하였고, 이를 기반으로 키워드의 연결 특성과 구조를 파악하고자 노드엑셀(NodeXL)이라는 소프트웨어를 사용하여 네트워크를 시각화하였다. 키워드의 빈도가 높을수록 원의 크기가 커지며, 두 키워드 간 공동 출현 빈도가 높을수록 연결선이 굵어진다. 이후 NodeXL이 제공하는 Wakita-Tsurumi 클러스터링(clustering)을 시행하였다. Wakita_Tsurumi 알고리즘은 네트워크 내 커뮤니티 구조를 상향식으로 접근하며, 기존 Clauset Newman Moore 알고리즘보다 더 효율적으로 계산을 수행한다. 또 클러스터링을 누락하지 않아 비교적 큰 클러스터에서 안정적인 성능을 보여준다(Goekoop R, Goekoop G, & Scholte S, 2012).

3) 분석결과

〈표 4〉는 키워드의 빈도분석 결과를 보여준다. 변호사와 관련한 주요 키워드로는 법학전문대학원, 변호사시험, 법학 교육 등 교육 분야가 가장 많이 나타났다. 이외에도 변호사법, 리걸테크, 사내 변호사와 같은 다양한 이슈가 발견되었으며, 이러한 키워드를 바탕으로 의미연결망 분석을 수행하였다.

〈표 4〉 빈도분석 결과

단어	빈도	단어	빈도
법학전문대학원	89	법률전문직	7
변호사법	43	변호사광고	6
법학교육	24	특허침해소송	6
리걸테크	14	소송대리권	5
사내변호사	12	법률시장개방	4
사법시험	12	법조인	4
법조인양성	11	로톡	3
법률가	10	법률시장	3

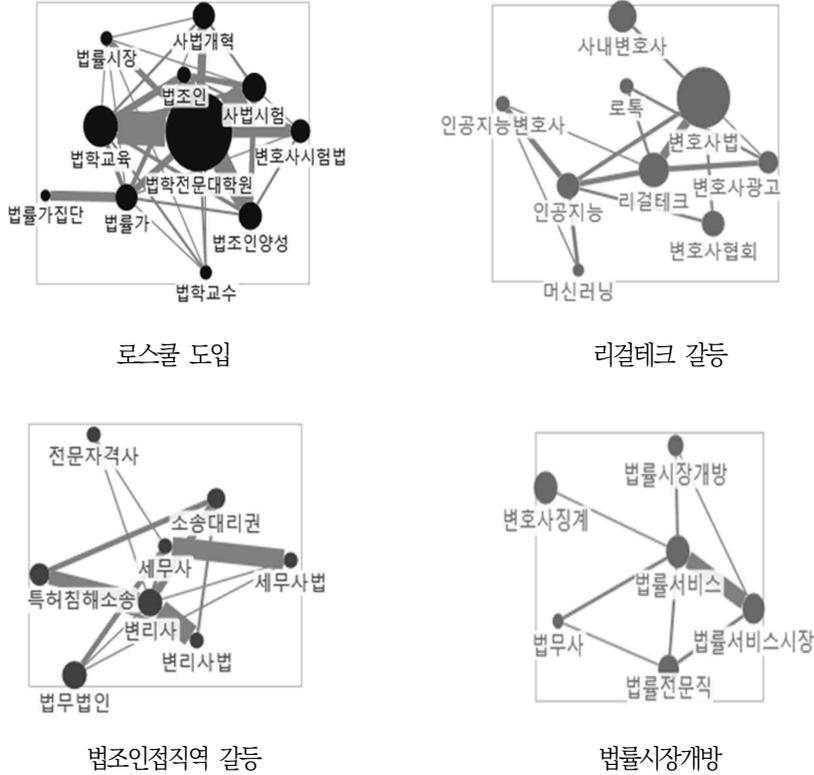
4) '변호사 윤리', '변호사 수입료', '의뢰인', '피해자' 등과 관련한 키워드는 변호사 제도를 규제정책으로 바라보고 정책 연구 동향을 살피고자 하는 이 논문의 목적과 맞지 않아 제외하였다.

사법개혁	10	법학교수	3
법률서비스	9	변리사법	3
법무법인	9	세무사	3
변리사	9	세무사법	3
변호사징계	9	인공지능변호사	3
법률서비스시장	8	전문자격사	3
변호사시험법	8	머신러닝	2
변호사협회	8	법률가집단	2
인공지능	8	법무사	2

출처: 저자 작성

〈그림 4〉는 키워드 간의 연결 관계를 시각화한 결과이다. 클러스터링 결과, 주요 키워드들은 크게 4가지 그룹으로 나뉘었다. 모듈성의 값은 0.39로 클러스터 간 관계보다는 클러스터 내부의 관계가 더 밀접하다고 판단할 수 있으므로 데이터가 클러스터링에 적합한 것으로 나타났다. 이 그룹들을 바탕으로 논문에서 분석할 4가지 주요 주제를 선정하였으며, 선정 결과는 다음과 같다. 1번 그룹은 법학전문대학원과 변호사시험이라는 키워드가 높은 빈도와 강한 연결성을 보였으며, 이는 변호사 자격 취득과 직접적으로 관련된 주제임을 보여준다. 이 그룹은 로스쿨 제도의 도입과 그로 인한 제도적 변화 및 갈등에 집중하고 있어, 이를 독립적인 주요 주제로 선정하였다. 2번 그룹은 변리사, 세무사, 법무사 등 법조인접직역과 관련된 키워드들이 집중적으로 연결되어 있으며, 특히 '소송대리권'과 같은 구체적 분쟁 키워드가 포함되어 있다. 이는 변호사와 법조인접직역 간의 업무영역 갈등을 반영하며, 직역 간의 이해관계 충돌이 주요 논의점으로 보인다. 따라서 '법조인접직역 갈등'을 독립적인 주제로 선정하였다. 3번 그룹은 리걸테크, 변호사징계, 변호사광고 등 기술 혁신과 관련된 키워드들이 연결되어 있으며, 이는 로톡 등 법률 플랫폼과 AI 법률 기술로 인한 갈등을 포함한다. 기술 발전이 법률서비스 시장에 미치는 영향을 분석할 수 있는 중요 주제로 판단되어, '리걸테크 갈등'을 선정하였다. 4번 그룹은 법률시장개방, 외국법자문사법 등 키워드가 중심에 위치하며, 변호사 면허제를 법률서비스시장으로 바라보는 관점이 담겨 있다. 이에 '법률시장개방'을 주요 주제로 선정하였다.

〈그림 4〉 의미연결망 분석 결과



출처: NodeXL을 통해 저자 작성

2. 변호사 면허제의 갈등 지형

1) 법학전문대학원 도입

법학전문대학원(로스쿨) 도입에 대한 논의는 1995년 설립한 ‘세계화추진위원회’로부터 출발한다. 세계화를 국정 과제로 내건 김영삼 정부는 사법시험을 변호사자격시험으로 바꾸고 미국식 로스쿨 제도를 도입하여 변호사 수를 늘리겠다고 발표하였으나 변협의 반대와 언론의 상대적 무관심, 대법원의 저항에 부딪혀 흐지부지되었다. 이후 김대중 정부는 ‘새교육공동체위원회’를 구성하여 ‘학사 후 법학교육’을 도입하고 법학대학원 설치를

추진하였다. 그러던 중 법조비리사건이 터지면서 ‘사법개혁추진위원회’를 설립하여 로스쿨 도입을 본격 논의하였으나 대법원과 법무부, 변협이 격렬하게 반대하면서 또다시 좌초되었다. 이후 노무현 정부 시절 ‘사법파동’으로 정치적 위기에 몰린 대법원장이 대통령과 협의하여 ‘사법개혁위원회’를 설립하면서 로스쿨 논의는 본격화하기 시작한다. 이 과정에서 변호사단체는 강하게 반발하며 반대 의견을 냈고, 법무부는 논의 과정을 거치며 반대에서 찬성으로 입장을 선회하였다(김창록·이진국, 2005).

대법원의 로스쿨 도입안에 변협, 법학 교수 등 이해관계자는 서로 다른 의견을 제시하며 갈등을 이어갔다. 변협을 축으로 한 변호사들은 로스쿨을 반대하는 것을 넘어 로스쿨 제도를 비난했다는 평가를 받았다. 반면, 교수집단은 로스쿨에 찬성하는 교수들과 반대하는 교수들이 나뉘어 일부는 변협의 편에 서고, 일부는 로스쿨 도입에 적극적인 단체를 형성하는 등 이해관계자 간의 갈등이 더욱 심해졌다. 한편, 참여연대는 기본적으로 로스쿨 제도에는 찬성했으나 정부안에 결함이 있다고 비판하며 반대하였다. 대법원의 로스쿨 도입안이 제시된 이 시기 주요 갈등 주체는 변호사와 법학 교수였는데, 가장 첨예하게 대립하던 사안은 규모였다. 변호사단체는 로스쿨 학생 수와 변호사 합격자 수를 줄이기 위한 주장을 쏟아냈고, 이에 반박하고자 법학 교수 측은 턱없이 많은 입학생 수를 주장하는 등 로스쿨 도입 논의는 소모적인 논쟁에 빠졌다(송기춘, 2014). 이에 대해 김창록·이진국(2005)은 이러한 소모적인 논쟁을 대법원이 의도적으로 촉발했다고 주장한다. 대법원은 사개위 이전까지는 로스쿨 제도에 반대하다가 ‘법조파동’으로 위기에 몰리자 로스쿨 도입에 적극적으로 나섰다. 이후 대법원 안에서 그 이전까지는 논의하지 않았던 입학 정원을 언급하였고, 로스쿨 도입 논의는 변협과 법학교수의 기득권 싸움으로 전락한 것이다. 이 과정에서 대법원은 로스쿨 설치기준을 엄격하게 높이고, 입학정원을 통제하여 변호사를 충분히 공급하는 로스쿨 제도의 원 목적을 비틀었으며, 변협에 사후평가 권한을 주며 그 통제권을 이어나갔다. 따라서 로스쿨 제도는 변협의 지대보호, 법학 교수의 지대추구, 대법원의 지대창출로써 해석할 수 있는 복잡한 과정을 거쳐 도입되었다.

2) 법조인접직역과의 업무분쟁

변호사 면허제와 관련한 법조인접직역과의 업무분쟁은 크게 두 가지로 나뉘는데 먼저

변호사 공급 증가에 대응하는 법조인접직역의 지대보호이다. 변호사는 완전한 법률가로서 전 영역의 법률 사무를 담당할 수 있다(김용섭, 2017). 그러나 고질적인 변호사 공급 부족 문제로 우리나라는 세무사, 법무사, 변리사, 노무사, 공인중개사 등 다양한 전문직 자격제도를 운영하고 있다. 로스쿨이 도입되면서 변호사 공급이 늘어나자 고유 업무인 소송 대리만으로 충분한 수익을 벌기 어려워졌다. 이에 등기나 기장대리 등 관행적으로 법조인접직역의 고유 영역으로 취급되던 법률서비스를 변호사들도 공급하기 시작했다. 법조인접직역 면허자들이 이를 막기 위해 정치권에 법 개정을 요구하고 나서면서 업무분쟁이 발생하였다. 2018년 1월 1일부로 변호사에게 세무사 자격 자동 부여되던 세무사법이 개정되면서 변호사의 업무는 세무 소송 대리로 한정되었다. 변리사 자격의 경우 변호사에게 자동부여되던 것이 일정 연수를 받아야 부여되는 것으로 기준이 강화되었고, 변리사 단체는 이마저도 금지할 것을 요구하고 있다(법률저널, 2022). 법무사의 고유 업무로 여겨지던 등기 업무에 변호사의 진입을 막는 법안이 변호사 단체의 반대로 무산되기도 했으며, 변호사의 부동산중개사무소 개설등록이 대법원에서 반려되는 등 변호사의 업무 확장과 이를 막으려는 법조인접직역 면허자들의 갈등이 전방위적으로 진행되고 있다(박경재, 2011).

변호사와 법조인접직역 갈등의 다른 하나는 소송대리권을 요구하는 법률 전문직들의 지대추구와 이를 반대하는 변호사들의 지대보호이다. 변호사는 법조 전문인으로서 모든 법률대리 서비스를 공급할 수 있고, 법조인접직역 면허자들은 고질적인 변호사 공급 부족에 따른 처방이었으므로 공급이 늘어난 현재 변호사를 중심으로 직역을 통합하는 것이 로스쿨 제도 취지에 부합한다고 주장한다. 즉, 변호사를 제외한 법률 전문직 면허를 폐지해야 한다는 것이다. 반면, 법조인접직역 면허자들은 해당 영역에서는 자신들이 더 전문가이므로 변호사가 아닌 세무사의 세무 소송 대리, 변리사의 특허 소송 대리 등을 허용하여야 한다고 말한다(박경재, 2016; 박재승, 2020). 이처럼 변호사 공급 증가로 법조인접직역 업무에 변호사들이 진출하자 법조인접직역 면허자들이 이를 금지하는 법안을 통과 시키고자 활동하고, 변호사의 고유 권한인 소송대리권을 꾸준히 요구하면서 지대를 뺏고 빼앗기지 않으려는 갈등이 첨예해지고 있다.

3) 리걸테크 갈등

리걸테크란 ‘법률서비스를 간편하고 효율적으로 이용하게 해주는 혁신적인 기술’을 의미한다(정혜련, 2021). 우리나라에선 대표적으로 로앤컴퍼니가 운영하는 플랫폼 ‘로톡’이 있다. 변협은 이 로톡의 형량 예측 서비스 등이 불법 서비스라며 경찰에 고발하였으나 무혐의 처리되자 법무부로부터 위임받은 징계권을 이용하여 로톡 가입 변호사를 징계하겠다고 나섰다(시사인, 2023). 해당 징계 규정이 헌법재판소로부터 위헌 결정을 받고 공정거래위원회는 징계가 부당하다며 변협에 과징금 20억 원을 부과했으며, 법무부가 직권으로 로톡 가입 변호사들의 징계를 취소하면서 이 싸움은 변협의 패배로 끝났다고 평가 받는다(MBC뉴스, 2023). 그러나 이후 대륙아주에서 AI법률 상담 서비스를 들고 나오자 변협은 이 역시 문제 삼으며 조사를 시작했다(조선일보, 2024). 이러한 변협의 적극적인 공세의 이유가 리걸테크와 AI가 변호사를 대체하지 못하도록 막는 것에 있다는 의심이 제기되는 가운데, 법률서비스의 사법 접근성 강화하여 소비가 권익을 증대하여야 한다는 찬성 의견과 공정한 수입 질서와 변호 윤리의 공공성이 위협받는다라는 반대 의견이 첨예하게 대립하고 있다(정해욱, 2022).

이런 신기술과 기존 면허자들의 갈등은 법조계에서만 있는 일이 아니다. 택시 면허자들과 정치권이 힘을 합쳐 운송 서비스 플랫폼을 금지하였던 타다금지법이 통과되었으나 타다는 결국 합법적 서비스였던 것으로 판결되는 일이 있었고(연합뉴스, 2023), 미용의료 광고앱 ‘강남언니’와 의료계 갈등뿐 아니라 세무 플랫폼 ‘삼짚삼’과 세무사 간 갈등, 부동산중계 어플 ‘직방’과 공인중개사와의 갈등까지 면허가 존재하는 곳에는 신산업과의 갈등이 존재하고 있다(매일경제, 2023). 이런 다른 업계의 갈등과 리걸테크 갈등이 가장 다른 점은 자격 면허자를 소개하는 것마저도 막아선다는 것이다. 세무사협회가 세무 플랫폼 ‘삼짚삼’을 고발한 것은 무자격자의 세무 대리를 문제 삼은 것이지 세무사 중계 자체를 금지하려는 시도는 아니었다(최성호·김상겸, 2023). 그러나 로톡 갈등은 변호사를 소비자에게 연결하는 것만으로도 문제가 된다고 고발하고 이런 주장이 경찰에서 무혐의 처리되자 별도의 징계 규정까지 만들어서 막아섰다는 점에서 그 갈등이 강하다고 볼 수 있다. 더 나아가 변호사업계는 법률서비스의 공공성을 부각하면서 로톡 등의 중계 서비스가 다수 피해를 낳은 법조브로커 사건과 본질적으로 다르지 않다고 주장한다(박재윤,

2022). 반면, 소비자 이익을 우선시하는 관점에서는 변협의 행위가 기술 개발이나 기업 투자를 막고 생산적인 비용을 비생산적인 활동에 낭비하게 만든다는 점에서 지대추구행위를 제한할 필요성을 지적하기도 한다(손지영, 2023). 이러한 갈등의 원인을 변협이 전문직 중에서는 유일하게 자체 징계권을 법무부로부터 위임받았다는 데서 찾을 수 있다. 리걸테크 갈등에서 변협은 지대추구자와 지대배분자의 역할을 동시에 수행하는 것으로 판단된다.

4) 법률서비스 시장개방

국가마다 법률이 다르다는 점에서 법률서비스는 대표적인 비교역재(non-tradable goods)였으나 세계화 추세에 따라 해외투자나 교역이 증가하면서 법률시장의 개방이 필요해졌다(고준성, 2005). 무역의존도가 높은 우리나라 역시 한미FTA 체결로 3단계 법률 시장개방이 진행되었고, 2017년 미국과의 법률서비스 시장개방이 이루어졌다. 시장개방이 완료되었음에도 외국인 변호사나 외국법 자문사를 대형 로펌이 채용하는 것을 제외하고 별다른 성과가 없었다. 2022년이 되어서야 한-영 합작법무법인이 출범했고, 다음 해 한-미 합작법무법인이 공식적으로 인가받았다(법률신문, 2023). 이처럼 합작을 통한 법률시장개방이 더딘 것은 몇 가지 치명적인 규제 독소 조항 때문이라고 김두열(2018)은 지적한다. 예를 들어, 외국사자문사법 제35조의16은 해외 법무기업이 합작법인의 지분을 49% 이상 소유할 수 없도록 제한하는 조항이 있다. 상대적으로 규모가 큰 미국 등 해외 법무법인이 업무 주도권을 한국법인에 양보해야 하지만, 그로 인한 과실은 공동으로 책임져야 하는 조항으로 비판받는다. 그뿐 아니라 외국법자문사법은 외국인이 우리나라에서 외국법자문사로서 법률 자문을 하기 위해서 3년 이상의 경력과 법무부 장관의 심사를 받도록 규제하고 있다. 이는 외국 법무기업에 소속된 경우로 한정되어 있어 한국 법무기업에게 유리한 규정이다. 또한 양국의 변호사 자격을 모두 가진 사람이 외국법자문사가 되기 위해선 우리나라 변호사업을 그만두어야 한다. 즉, 외국법자문사가 한국의 법률자문이나 소송대리를 하지 못하게 만든 것이다. 외국법자문사 심사 과정은 변협의 의견을 청취하게 되어 있고, 외국법자문사가 개업하기 위해선 변협에 등록해야 하는 등 이익집단의 의견이 반영되도록 법이 만들어졌다(김갑우, 2007). 이는 법률시장개방을 규정한 외국법

자문사법이 사실상 변형을 중심으로 한 이익집단에 포획되어 대형 로펌 등 국내 법률 산업의 이익을 침해하지 않는 방향으로 만들어졌음을 암시한다(김대원, 2016).

IV. 변호사 면허제의 효율적 지대추구론적 분석

1. 지대추구 특성의 판단 기준

Leininger & Yang(1994)는 지대추구게임(rent-seeking game)이 장기화될 경우 위협과 보복 가능성으로 암묵적 담합이 가능하다고 보았다. 즉, 시간의 흐름을 반영한 모형에서는 정태적 모형보다 지대추구의 낭비적 지출이 줄어든다는 것이다. 이 같은 동태적 모형은 지대의 과소 소진(under-dissipation)⁵⁾ 문제에 대한 추가적인 근거를 제시했다고 평가받는다. 따라서 설명력이 높은 동태적 시각으로 각 이슈가 변호사 면허제의 경쟁성, 개방성, 복잡성을 어떻게 바꾸었는지 확인하였다.

우선, 지대추구자의 수가 늘어날수록 지대추구비용이 높아진다. 즉, 시장에 법률서비스 공급자가 더 많아질수록 경쟁성이 높아진다고 볼 수 있다. 이때, 단지 변호사 면허가 얼마나 공급되느냐가 아닌 법률서비스를 공급할 수 있는 주체가 얼마나 늘어나느냐가 중요하다. 법률서비스를 제공하는 주체는 변호사뿐 아니라 법조인접직역, 리걸테크 기업, 외국 법자문사 등 다양하기 때문이다. 그러나 변호사 면허제의 경쟁성을 판단하는데 다른 면허자의 수를 고려하는 것은 그 범위를 어디까지 할 것인지 다툼의 여지가 있다. 따라서 변호사 외의 공급자와의 경쟁을 반영할 더 객관적인 지표가 필요하다. Parisi와 Luppi(2013)는 법적 분쟁이 지대추구의 중요한 지표가 될 수 있다고 주장했다. 즉, 갈등의 첨예함을 반영하기 위해 법적 분쟁이 발생했는지를 확인할 수 있다. 그중에서도 소송은 갈등 해결의 최후 수단으로, 당사자들 간의 갈등이 심각한 수준에 이르렀음을 나타내는 지표가 된다. 이에 변호사 수 증가와 법적 갈등(소송) 증가로 지대추구의 경쟁성을 판단한다. 이때, 헌법재판소의 결정은 각 행정부처에 구속력이 있으며 국회의 입법행위를

5) 이론적으로 지대추구자가 지대의 크기만큼 지대추구비용을 투입하는 완전 소진이 일어나야 하는데, 현실에서 지대추구비용은 이에 못 미치는 현상을 말한다.

무효화할 수 있다는 점에서 법률행위에 해당한다. 따라서 헌법소원을 통해 어떤 법률이 기본권을 침해하는지를 다투는 것은 법적 분쟁에 해당하며, 갈등의 심각성을 보여주는 지표로 볼 수 있다(허완중, 2012). 한편, 면허 제도나 자격 요건과 같은 공식적 제도는 시장 진입을 제한하고 지대를 만들 수 있다. 즉, 법적·제도적 진입장벽의 존재가 지대추구의 개방성을 판단하는 주요 기준이 된다. 구체적으로 변호사가 될 수 있는 자격 요건을 강화하거나, 변호사에게 허용되는 법률서비스 공급 범위를 축소하였다면 지대추구의 개방성은 줄어든다. 마지막으로 지대추구의 복잡성은 행정부처의 수적 증가만으로 판단된 다기보다 지대추구자가 얼마나 다양한 집단에 접근해야 하느냐도 중요하다. 대법원, 전문가 협회 등 행정부처 외의 외부 집단이 지대 창출 및 추출 과정에 적극적으로 참여하는 경우, 이는 복잡성을 증가시키는 요인이 된다. 따라서 정부 기관의 수뿐만 아니라 그들의 상이한 특성과 역할도 복잡성을 평가하는 데 중요한 고려 사항이 된다. 경쟁성, 개방성, 복잡성이 셋 다 증가하는 경우, 둘이 증가하고 하나가 감소하는 경우, 하나만 증가하고 둘은 유지되는 경우 사회적 낭비는 증가한다고 판단한다. 그 반대의 경우 감소로 판단하고 어디에도 해당하지 않으면 유지로 판단한다. <표 5>에 판단 기준을 정리하였다.

<표 6> 지대추구 특성의 판단 기준

지대추구의 경쟁성	지대추구의 개방성	지대추구의 복잡성
<ul style="list-style-type: none"> 변호사 수 지대추구자 간 소송 	<ul style="list-style-type: none"> 변호사시험 자격 요건 법률서비스 공급 범위 	<ul style="list-style-type: none"> 관리·감독 기관의 수 행정부처 외 지대배분자

출처: 저자 작성

2. 분석 대상의 효율성 판단

로스쿨 도입으로 변호사 수가 증가했다. 사법시험 준비생들이 로스쿨 도입이 직업선택의 자유를 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하면서 법적 분쟁으로까지 번졌다(헌법재판소, 2009). 변호사 수와 소송이 늘어났으므로 로스쿨 도입으로 경쟁성은 증가했다. 반면, 법학 전공을 35학점 이수하면 누구나 응시할 수 있었던 사법시험이 폐지되고 로스쿨을 졸업해야만 칠 수 있으며 졸업 후 5년 이후에는 응시 자격이 사라지는 변호사시험으

로 대체되면서 개방성은 감소했다. 마지막으로 기존 사법시험은 법무부가 주관하고 법원 행정처에서 사법연수원을 운영하던 것과 달리, 로스쿨 운영은 교육부와 각 대학이 담당한다. 로스쿨 입학 정원은 법무부와 교육부가 협의하여 정해야 하고, 변호사시험 시행과 로스쿨 운영은 법무부와 각 대학의 조정이 필요해졌다. 이처럼 지대배분자의 수가 늘어났으므로 복잡성은 증가하였다. 경쟁성과 복잡성은 증가, 개방성은 감소하여 로스쿨 도입으로 인해 변호사 면허제의 사회적 낭비는 증가한 것으로 나타났다.

변호사와 법조인집직역과의 업무 충돌이 점차 증가하고 있다. 변리사의 특허침해소송 대리권을 폐지해달라는 변호사단체의 헌법소원, 법무사가 포괄적 법률대리가 가능한지 다툼 변호사법 제109조 제1호 위헌소원 등 다양한 헌법소원이 있었으며, 특히 변협은 다른 법조인집직역을 변호사법 위반으로 적극적으로 형사 고발하는 등 법적 분쟁이 늘어나고 있어 경쟁성이 증가하고 있음을 알 수 있다(헌법재판소, 2011; 헌법재판소, 2012). 이 같은 소송의 결과 어느 한쪽에 손을 들어주게 되므로 대법원과 헌법재판소도 변호사 면허제의 지대 범위를 결정하는 주요 기관으로 부상하였다. 지대배분자가 행정부처 외로 확장되었으므로 복잡성은 증가하였다. 마지막으로 기존에 부여되던 세무사 자격이 없어졌고, 변리사 자격을 취득하는 데 조건이 생기는 등 변호사 면허제의 법률서비스 공급 범위가 축소되었으므로 개방성은 감소하였다. 경쟁성과 복잡성이 증가하고 개방성이 감소하면서 사회적 낭비는 증가한 것으로 나타났다.

리걸테크 갈등에서 변호사 수 자체는 늘어나지 않았지만, 규모가 크고 기간이 긴 민사소송과 형사고발이 이루어진 점과 별도의 징계 규정을 신설하여 로톡을 강하게 압박한 것으로 볼 때 경쟁성은 증가하였다. 로톡의 서비스가 합법성을 인정받으면서 법률서비스 공급 방법이 늘어났으나 변호사 면허 자체의 서비스 공급 범위는 변하지 않았으므로 개방성은 유지되었다. 반면, 지대배분의 복잡성을 크게 높이던 변협의 자체 징계권이 법무부와 공정위에 의해 제한되면서 추후 비슷한 사안에서 변협의 지대배분자로서의 역할이 줄어들었다. 복잡성은 감소한 것으로 판단된다. 경쟁성 증가, 복잡성 감소, 개방성 유지로 사회적 낭비는 유지되었다.

마지막으로 법률시장개방의 사회적 낭비를 판단한다. 외국법자문사로 활동하기 위해서는 한국 변호사 자격을 포기하도록 강제하여 변호사 수가 줄어들었고, 이와 관련한 헌법소원 등 법적 갈등을 찾아보기 어려웠으므로 경쟁성은 감소하였다. 반면, 외국법자문사

제도가 도입됨으로써 변호사시험 자격 요건이 변하거나 변호사가 공급할 수 있는 법률서비스의 범위가 달라지지 않았으므로 개방성은 유지되었다. 외국법자문사를 관리하는 기관은 변호사 제도의 관리기관과 마찬가지로 법무부이며, 지대배분자가 늘어나거나 행정부처 외로 확장되지 않았으므로 복잡성 또한 유지되었다. 경쟁성 감소, 복잡성 유지, 개방성 유지로 법률시장개방에서 사회적 낭비는 감소한 것으로 나타났다. 이상의 논의를 표로 정리하자면 <표 6>과 같다.

<표 6> 변호사 면허제와 지대추구의 사회적 낭비

	경쟁성	개방성	복잡성	사회적 낭비
로스쿨 도입	증가(▲)	감소(▼)	증가(▲)	증가(▲)
법조인접직역 갈등	증가(▲)	감소(▼)	증가(▲)	증가(▲)
리걸테크 갈등	증가(▲)	유지(■)	감소(▼)	유지(■)
법률서비스 개방	감소(▼)	유지(■)	유지(■)	감소(▼)

출처: 저자 작성

V. 결론

연구 결과, 무엇보다도 변호사들은 강력한 이익집단을 형성하고 법률 지식과 자금력을 이용하여 적극적인 지대추구와 지대보호 활동을 전개하고 있는 것으로 나타났다. 이를 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 면허 공급을 제한하여 독점력을 유지하는 방법이 있다. 변호사들이 로스쿨 도입을 막아선 본질적 이유는 변호사 면허 수 증가를 막고 변호사의 독점적 지위를 유지하려는 지대보호에 있다고 평가된다. 면허 규제로 인해 공급이 고정된 경우 지대추구자는 면허 수 증가를 경계하며, 이를 막기 위해 로비, 소송, 파업 등 가능한 수단을 동원한다. 이 과정에서 면허제의 원래 의도인 서비스 품질 보장과는 무관한 비용이 발생한다. 지대추구는 경쟁력 약화로 이어져 소비자에게 피해로 돌아온다. 다음으로 면허 행위를 확대하여 독점력을 확보하는 방향이 있다. 소송대리권 갈등에서 볼 수 있듯

면허자들은 자신의 면허 행위 범위는 지키면서 인접 지역의 면허 행위 범위는 줄어야 한다고 주장한다. 또는 리걸테크 갈등에서처럼 신기술을 이용해 무면허자가 우회 서비스 제공하는 것을 금지하도록 소송을 제기하기도 한다. 이렇듯 자신이 독점적으로 공급할 수 있는 면허 행위를 확장하면서, 인위적인 진입장벽을 강화하는 지대추구가 존재한다. 이는 법률서비스의 품질 개선과 무관한 소모적 갈등이고, 사회적 혼란으로 인한 비용만 발생시킨다. 나아가 AI, 플랫폼 기술, 가상현실 등 신기술 도입을 금지하거나 제한하는 등 기술 발전과 그에 따른 산업 경쟁력 강화를 막아선다는 점에서 그 폐해를 찾을 수 있다.

Tullock(2001)은 효율적 지대추구론을 주장하면서 세 가지 정책적 대안을 제시했다. 첫째, 지대추구자의 수를 줄이는 것이다. 지대추구자의 수가 줄어들면 개인별 지대추구비용은 늘어나지만, 총비용은 줄어들므로 사회적으로 바람직한 결과로 이어진다. 예를 들어, 법률시장개방처럼 외국법무법인이 진입하기 어려우면 지대추구가 적게 벌어지면서 단기적으로는 사회적 낭비를 줄일 수 있다. 그러나 기회비용을 고려한 장기적 측면에서 보면 소비자의 선택권이 제한되는 등 이 역시 비효율을 발생시키며 바람직한 정책 대안이라고 보기는 어렵다. 둘째, 지대에 편향적 기준을 도입하는 것이다. 누구나 칠 수 있었던 사법고시를 로스쿨 졸업생만 칠 수 있는 변호사시험으로 대체한 것을 예로 들 수 있다. 또, 로스쿨 졸업 후 5년으로 시험 응시 기간을 제한하면서 변호사 면허라는 지대에 접근할 수 있는 사람을 대폭 축소하였다. 일명 고시 낭인을 방지하고 시험 준비로 발생하는 사회적 낭비를 최소화하는 방향으로 제도가 개혁된 것이다. 그러나 이런 개혁에는 재능은 있으나 경제적 사정 등으로 로스쿨 교육을 받기 어려운 사람은 변호사가 될 수 없다는 기회비용이 존재한다. 셋째, 지대추구의 한계비용을 가파르게 증가시키는 것이다. 이번 연구에서 검토한 바와 같이, 지대배분에 개입하는 부처의 수를 늘리고 복잡하게 만들면, 지대추구비용이 증가하면서 지대를 얻으려는 유인이 낮아진다. 하지만 Tullock은 지대로 얻는 이익이 지대추구비용의 합보다 적은 상황에서도 지대추구행위가 발생할 수 있다고 지적하였다. 장기적으로는 지대 자체를 없애야 하는 것이다. 이처럼 효율적 지대추구론은 단기적인 관점에서 지대추구비용을 최소화하는 방법을 다루고 있지만, Tullock이 지적한 바와 같이 각 대안에는 기회비용이 존재한다는 점을 알 수 있다.

지대추구를 최소화할 수 있는 가장 확실하고 이상적인 방법은 지대 자체를 없애는 것이다(김성준, 2020, p. 116). 즉, 변호사 면허제와 같은 진입규제를 철폐하고 누구나 자

유롭게 법률서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 사회적 낭비를 막을 수 있다. 최소한 면허자의 수를 늘려 독점성을 완화하면 지대로 얻는 이익을 축소할 수 있다. 그러나 이 같은 대안은 단기적으로 큰 사회적 비용을 발생시킨다. 먼저, 지대가 완전히 해소되기 전까지 지대추구자의 수가 늘어나면서 경쟁성이 높아지게 된다. 로스쿨 도입 이후 변호사 수가 급증하면서, 많은 변호사가 법조인집적역의 관행적 업무 영역으로 진출하게 되었고, 이는 결과적으로 추가적인 갈등을 불러일으켰다. 또한, 지대추구자들의 강력한 저항을 불러올 가능성이 크다. 실제 면허 공급을 늘리는 로스쿨 도입에서 사회적 낭비가 증가하였으나, 강력한 진입장벽으로 외국법무법인을 막아선 법률시장개방은 사회적 낭비가 감소하였다. 이처럼 장기적인 관점에서 지대를 해소하는 것이 단기적으로는 갈등을 부추기며, 법조인집적역 갈등처럼 예상하지 못한 결과를 불러일으킬 수 있다.

따라서 지대를 줄이는 것만으로는 충분하지 않다. 지대추구자를 감소시키고, 지대추구 비용을 증가시키는 방향으로 정책이 설계될 필요가 있다. 사법시험 폐지 과정은 좋은 사례이다. 사법시험은 오랫동안 변호사 면허라는 지대에 접근할 유일한 방법으로 폐지 당시 격렬한 저항이 있었다. 이를 최소화하는 방안으로 단계적 폐지를 추진하였는데, 로스쿨이 도입되기 전 2008년 1,005명이었던 사법시험 합격자는 조금씩 줄어들어 마지막 시험인 2017년 55명까지 줄었다. 시험 합격자가 줄어들면서 사법시험을 준비하는 사람의 수가 줄어들고, 합격을 위한 비용은 가파르게 증가하였다. 또한, 2006년에는 법학 전공 이수 35학점이 사법시험을 위한 자격 요건이 되면서, 개방성 역시 줄어들었다. 법학부가 폐지 되었으므로 사법시험을 응시하려는 신규 수험생은 독학사 제도를 통해 전공 학점을 이수해야 했다. 이처럼 경쟁성과 개방성을 줄여 단기적 효율성을 확보할 수 있다.

유사한 제도 전환을 겪은 일본의 사례는 우리나라의 변호사 면허제 정책 설계에 유용한 비교 기준을 제공한다. 일본 역시 사법시험 중심의 법조인 양성에서 로스쿨(법과대학원) 제도로 전환하였으나, 여전히 시험 중심의 양성 제도와 낮은 합격률이 로스쿨의 고시 학원화를 촉진했고, 법학부를 폐지하지 않아 법학부 출신이 합격자의 압도적 다수를 차지하는 등 불완전한 제도 도입이라는 비판을 받는다. 여기에 더해, 일본에서는 로스쿨을 진학하지 않아도 예비시험에 합격하면 신사법시험에 응시할 자격을 얻는데, 이는 개방성을 높이는 제도로 단기적 낭비를 증가시킨다. 예비시험은 “경제적 사정이나 이미 사회적 경험이 충분한 자”를 위한 우회로인데, 실제로는 우수한 성적의 법학부생이나 로스쿨생의

조기 진출을 위한 통로로 쓰이고 있다고 지적된다. 이 같은 문제점으로 일본의 로스쿨은 75개에서 19개로 줄었고, 정원의 60~70%만을 채우고 있다(김창록, 2019).

한편, 리걸테크 갈등에서 변협은 자체 징계권을 가지고 있어 지대추구자이자 지대배분자로서 기능하고 있다. 무엇보다 징계에 관한 구체적인 규정이 부족하여 변협의 재량권이 큰 상황이다. 이 같은 재량권은 변협의 지대추구를 손쉽게 만들 뿐 아니라 지대추구를 복잡하게 만들어 사회적 낭비를 일으킨다. 미국의 경우 변호사 징계권은 입법부가 아닌 법원에 있으며, 일반적으로 법원은 징계기구에 위임하여 운용하고 있다. 미국 역시 미국변호사협회(American Bar Association: ABA)의 직무행위표준규칙(Model Rules of Professional Conduct)을 기반으로 각 주의 변호사협회가 징계 규정을 정립하고 이를 법원이 주법으로 채택(adopting)하는 자율규제 방식이나 그 징계 규정을 포괄적이고 상세히 규정하고 있다(손창완, 2019a). 손창완(2019b)은 우리나라도 ABA처럼 징계 사유 유형을 세분화하고 징계 불복 절차를 명문화하여 변호사 징계 제도를 합리화해야 한다고 주장했다. 이처럼 징계에서 자의성을 줄이면, 변협의 지대배분자로서의 역할이 줄어들고, 사회적 낭비가 줄어들게 된다.

이 연구는 기존에 법학적 관점에 치중했던 변호사 면허제에 대한 논의를 확장하여, 지대추구론을 중심으로 변호사 면허제를 정책적 관점에서 분석한 시론적 연구이다. 효율적 지대추구론을 변호사 면허제라는 사례에 적용함으로써 이론적 논의가 실제 사례에서 어떻게 작동하는지를 검토하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 의미연결망 분석을 통해 변호사 면허제와 관련된 주요 이슈를 도출하는 등 방법론적 측면에서도 기존 연구와 차별성을 보여준다.

다만 이 연구는 사례별 지대추구비용의 상대적 크기를 비교했으나, 가용한 정량 데이터의 부재로 정성적 분석에 머물렀다는 한계가 있다. 향후 공공 데이터 등을 정교하게 조작화하여 지대추구비용을 실증적으로 측정할 수 있는 연구가 이어지길 기대한다. 또한 효율적 지대추구론을 중심으로 지대의 단기적 효율성에 초점을 맞추어 논의를 전개하였으나, 변호사 면허제의 변화가 법률서비스 시장 전반에 미치는 장기적·구조적 영향을 충분히 조망하지는 못하였다. 예컨대, 면허제 변화가 법률서비스 공급 구조, 신규 진입자의 시장 접근성, 인접 직역과의 경쟁 구도, 소비자 선택권, 법률시장 국제화 등에 어떤 구조적 변화를 초래할 수 있는지는 향후 독립적이면서도 심층적인 연구가 요구되는 주제다.

따라서 향후 연구에서는 단기 효율성 중심의 논의에 더해, 지대추구 행위가 시간의 흐름에 따라 제도적 구조를 어떻게 형성·고착화하거나 전환하는지를 분석할 수 있는 장기적·동태적 이론들의 발굴과 적용이 필요하다.

참고문헌

- 강보경·문승민(2018). 「단절적 균형이론을 적용한 교육정책 변동과정 분석 법학전문대학원과 의학전문대학원의 비교사례연구」, 한국정책학회보, 27(4): 301-328.
- 고준성(2005). 「법무서비스시장 개방의 효과 및 영향 분석: 전면 개방과 부분 개방간의 비교를 중심으로」, 태동고전연구, (66): 165-200.
- 김갑욱(2007). 「한미 FTA 체결과 법률시장 개방 이후 전망-외국법자문사법안의 주요내용을 중심으로」, 법조, 56(12): 47-80.
- 김대원(2016). 「법률시장개방에 대한 비판적 고찰: 개정 외국법자문사법을 중심으로」, 국제경제법연구, 14(1): 7-25.
- 김두열(2018). 「법률시장 개방: 현황과 정책과제」, 한국경제포럼, 10(4): 33-73.
- 김성준(2020). 『공공선택론』, 서울: 박영사.
- 김용섭(2017). 「로스쿨 시대의 변호사 직역갈등과 향후 과제」, 고시계, 62(7): 2-5.
- 김정환(2019). 「로스쿨 제도에 대한 평가-진단/개혁」, 민주법학, 70: 89-116.
- 김종호·김재일(2023). 「변호사시험 합격인원 적정 수에 대한 연구」, 한국공공관리학보, 37(1), 191-215.
- 김창록(2019). 「일본 ‘로스쿨 시스템’의 현상」, 법학논총, 39(3), 1-36.
- 김창록·이진국(2005). 「사법개혁 논의과정에서 법률가지역간의 갈등구조: ‘로스쿨’ 제도 도입 문제를 중심으로」, 형사정책연구원 연구총서, 11-310.
- 김행범(1996). 「행정규제와 지대추구에 관한 공공 선택론적 연구」, 한국행정학보, 30(1): 53-75.
- _____ (2013). 「경제규제와 지대추출 (rent extraction)」, 제도와 경제, 7(2): 45-82.
- 나지원(2021). 「리걸테크 (legal tech) 발달과 법조윤리의 대응-플랫폼에 의한 변호사광고를 중심으로」, 아주법학, 15(2): 25-53.
- 박경재(2011). 「법률전문직의 성격과 직역통합의 논리」, 법학연구, 52(4): 133-157.
- _____ (2016). 「법률전문직의 구조와 갈등」, 법학연구, 57(1): 153-179.
- 박민정(2006). 「의료정책변화의 지대추구론적 분석」, 한국행정학보, 40(2): 195-218.
- 박재승(2020). 「변호사와 인접 법조지역의 통합안과 통합이전의 MDP의 검토-국내 법조직

- 역의 일원화에 대한 제안», 법이론실무연구, 8(3): 31-56.
- 박재윤(2022). 「변호사광고규정 위헌결정이 리걸테크에 미치는 영향」, 경제규제와 법, 15(2): 123-140.
- 백옥선(2018). 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 연구보고서, 서울: 법제처.
- 변기용(2009). 「옹호연합모형을 통한 법학전문대학원제도 도입과정 분석」, 교육행정학연구, 27(1): 223-251.
- 서현진, 최영현, 오승택, 이규혜(2019). 「RJCC 연구 키워드 네트워크 - 동시출현단어분석과 군집분석」, 복식문화연구, 27(3): 193-205.
- 설민수(2017). 「미국과 한국에서 법률사무를 둘러싼 변호사와 비변호사의 경쟁과 독점법률 사무의 범위 결정요인」, 법제, 2017(6): 10-39.
- 손지영(2023). 「리걸테크(Legaltech) 산업화의 법적 쟁점과 공공선택의 시대추구(Rent Seeking) 제한의 중요성」, 공공선택학저널, 2(1): 79-98.
- 손창완(2019a). 「징계유형을 중심으로 한 미국의 변호사 징계제도에 관한 연구-우리나라 변호사 징계제도에 주는 시사점과 개선방안」, 법조, 68(4), 529-564.
- 손창완(2019b). 「미국의 변호사 징계제도의 변호사 징계사유 및 징계기준에 관한 연구」, 법조, 68(6), 284-322.
- 송기춘(2014). 「법학전문대학원 제도와 법학교육」, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 105-120.
- 장하용(2001). 「언론보도와 비평의 구조: 신문보도의 비평에 대한 네트워크 분석」, 한국언론정보학보, 108-135.
- 전학선(2024). 「법학전문대학원 평가 법제 개선 방안」, 유럽헌법연구, 197-227.
- 정용상(2008). 「로스쿨 도입과정의 문제점 및 해결방안」, 비교법연구, 9(1): 355-381.
- 정혜련(2021). 「리걸테크플랫폼에 대한 비교법적 고찰-미국 연방변호사협회모범규칙(ABA)과 관련사례를 중심으로」, 유통법연구, 8(2): 33-79.
- 정혜옥(2022). 「리걸테크의 적법성에 관한 연구」, 중앙법학, 24(2): 7-34.
- 주강원(2024). 「리걸테크 기업의 온라인 플랫폼 사업자로서의 책임에 관한 연구-법률플랫폼 운영 사업자의 책임을 중심으로」, 연세법학, 44, 725-760.
- 최남석(2013). 「법률서비스 시장개방과 규제개혁의 경제적 효과 분석: 법률서비스 수출확대

- 를 중심으로», 규제연구, 22(1): 95-129.
- 최성호·김상겸(2023). 「세무플랫폼 서비스에 관한 헌법적 연구」, 비교법연구, 23(1): 479-512.
- 허완중(2012). 「헌법재판소결정의 기속력」, 헌법판례연구, 13: 315-378.
- 헌법재판소(2009). 「법학전문대학원설치·운영에관한법률제1조등위헌확인(2007헌마1262)」, 헌법재판소결정문.
- _____ (2011). 「변호사법제109조제1호위헌소원」(2009헌바199), 헌법재판소결정문.
- _____ (2012). 「변리사법제8조제1항등위헌확인」(2010헌마740), 헌법재판소결정문.
- Goekoop, R., Goekoop, J. G., & Scholte, H. S. (2012). "The network structure of human personality according to the NEO-PI-R: matching network community structure to factor structure." *PLoS One*, 7(12), e51558.
- Khan, M. H., & Jomo, K. S. (Eds.). (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press.
- Leibenstein, H. (1966). "Allocative efficiency vs. 'X-efficiency'." *The American Economic Review*, 56(3), 392-415.
- Parisi, F., & Luppi, B. (2013). "Litigation as rent seeking." *U of St. Thomas Legal Studies Research Paper*, 13(7), 1-21.
- Park, H. W., & Leydesdorff, L. (2004). "Understanding the KrKwic: A computer program for the analysis of Korean text." *Journal of the Korean Data Analysis Society*, 6(5), 1377-1387.
- Park, T. J., & Ko, Y. L. (2021). "Korea's experimentation in legal services market liberalization: lessons learned and options for reform". *Asia Pacific Law Review*, 29(2), 221-242.
- Stigler, G. J. (1975). *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. University of Chicago Press.
- Tullock, G. (1967). "The welfare costs of tariffs, monopolies and theft." *Journal of Reprints for Antitrust Law & Economics*, 16, 459.

- _____. (2001). "Efficient rent seeking." In A. A. Lockard & G. Tullock (Eds.), *Efficient rent-seeking* (pp. 3-16). Springer, Boston, MA.
- Wang, W., & Rada, R. (1998). "Structured hypertext with domain semantics." *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, 16(4), 372-412.

<언론보도 자료>

- MBC뉴스. (2023.09.26.). "로톡 변호사 징계 전면취소"··변협, 로톡과 9년 전쟁 패배.
https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6528812_36199.html
(검색일: 25.04.11.)
- 매일경제. (2023.02.23.). 삼짍삼·강남언니·직방은 어쩌나 ... '제2 로톡사태' 줄줄이 대기중.
<https://www.mk.co.kr/news/it/10657405> (검색일: 25.04.11.)
- 로웨이브 편집부. (2024.06.25.). 통계로 보는 개업 변호사의 오늘: 변호사의 개업 vol.1.
<https://www.lawwave.kr/feel/278> (검색일: 25.04.11.)
- 법률신문. (2023.12.07.). KL 파트너스·베이커 앤 메켄지 합작법무법인 '베이커메켄지 앤 KL 파트너스' 출범. <https://www.lawtimes.co.kr/news/193944> (검색일: 25.04.11)
- 법률저널. (2022.02.16.). 대과연, '변호사의 변리사 자동자격' 취득 전면 폐지 촉구.
<https://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=734340> (검색일: 25.04.11.)
- 시사인. (2023.08.08.). 몇 번 더 무죄받아야 로톡은 인정받을까.
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=50855> (검색일: 25.04.11.)
- 연합뉴스. (2023.06.01.). 대법도 "'타다' 불법콜택시 아니다"...이재웅 무죄 확정(종합).
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230601084052004> (검색일: 25.04.11.)
- 조선일보. (2024.06.05.). AI 법률 상담에 변협은 징계 착수...세계가 'AI 변호사' 갈등.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/023/0003838482?sid=102> (검색일: 25.04.11.)

Journal of Regulation Studies Vol. 34 No. 1

The Political Economy of Lawyer Licensing: A Preliminary Study of Efficient Rent-Seeking

Soo-ryong Cho & Song-June Kim

This paper explores the lawyer licensing from a political economy perspective of rent-seeking theory, departing from the traditional legal approach. For the purpose of study, we selected four subjects - the introduction of law school system, conflicts with legal-adjacent professions, the legal market opening, and legal-tech conflicts - through semantic network analysis. To compare the short-term social waste due to rent-seeking in these subjects, we derived criteria of competitiveness, openness, and complexity based on Tullock's efficient rent-seeking theory. The results show that the increase in the number of lawyers due to the introduction of law schools and the resulting conflicts with legal-adjacent professions led to social waste in the lawyer licensing. In contrast, social waste from legal-tech conflicts showed little short-term change, while the one from legal market opening with entry barriers actually decreased. This demonstrates that long-term efforts to minimize rent can create short-term conflicts and social costs, potentially leading to unintended consequences. Therefore, to minimize social waste, policies should be designed considering short-term efficiency while removing rent in the long-term, such as reducing the number of

rent-seekers and limiting the power of interest groups. Despite methodological limitations, this study is significant as a preliminary application of efficient rent-seeking theory to the lawyer licensing, showing potential for future research in various fields.

Keywords: lawyer licensing, legal market, political economy, efficient rent-seeking