

로스쿨 입학생의 출신 대학 다양성 변화에 대한 실증 연구: 지역인재 비율 및 HHI를 중심으로*

박재희**

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 분석 결과 |
| II. 이론적 논의 및 선행 연구 검토 | V. 결론 및 정책 제언 |
| III. 연구 설계 | |

〈요 약〉

2009년 도입된 법학전문대학원(로스쿨) 제도는 법조 인력의 수도권 쏠림 현상을 완화하고, 출신 대학의 다양성과 지역 대표성을 확보하기 위한 교육 개혁으로 추진되었다. 본 연구는 2009년부터 2025년까지 17년간 전국 25개 로스쿨 데이터를 기반으로, 로스쿨 입학생의 출신 대학 다양성의 변화를 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 법무부 및 법학전문대학원협의회 로스쿨 입학생 공시자료를 수집하여 소재별 대학 출신 비율, 지역인재 비율, 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index, HHI)를 주요 지표로 활용하였다. 분석 결과, 로스쿨 입시에서 수도권 소재 대학 출신 비율이 지속적으로 증가하였으며, 지방 소재 로스쿨조차 수도권 소재 대학에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다. 출신 대학의 다양성 측면에서 수도권 소재 로스쿨은 지방 소재 로스쿨보다 HHI 평균값이 유의미하게 높아, 출신 대학 집중도가 매우 강한 것으로 나타났다. 연도별 HHI 평균값의 변화 추이를 살펴본 결과, 로스쿨 제도 초기에는 출신 대학의 다양성 제고에 일정 부분 기여하였으나, 시간이 지나면서 특정 대학 중심의 선발 구조가 강화되는 경향을 보여주고 있다. 이러한 결과는 로스쿨 제도의 정책적 목표인 법조 인력의 다양성과 지역균형 발전 실현을 위해 보다 정교한 제도적 보완이 필요함을 시사한다.

【주제어: 로스쿨, 다양성, 지역인재, 허핀달-허쉬만 지수(HHI), 교육 형평성, 지역 대표성】

* 이 연구는 충남대학교(교육·연구 및 학생지도비)에 의해 지원되었음.

** 충남대학교 도시자치융합학과 조교수(jaehee@cnu.ac.kr)

논문접수일(2025.10.23.), 수정일(2025.12.5), 게재확정일(2025.12.17)

I. 서론

대한민국은 수도권에 인구, 교육, 산업 등 사회 전반의 자원이 과도하게 집중된 구조적 불균형 문제를 지속적으로 안고 있다. 특히 교육과 직업 기회의 수도권 편중은 지역사회의 인재 유출을 가속화시키고, 지방대학의 존립 기반을 약화시키는 악순환을 초래하고 있다. 실제로 수도권의 고숙련 직종 비율은 48.8%로 OECD 평균을 상회하며, 학령인구의 지속적 감소로 인해 2040년까지 지방 소재 대학의 절반 이상이 소멸할 수 있다는 우려도 제기되고 있다(조인영, 2023; 한국직업능력연구원, 2021).

이러한 불균형 문제를 해소하고자 최근에는 ‘서울대 10개 만들기’와 같은 지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성 정책도 논의되고 있다. 이 방안은 수도권 중심의 대학 서열화를 완화하고 국가균형성장을 달성하기 위해 지역대학에 대한 전략적 투자와 함께 지역의 교육력 제고 및 성장을 도모하자는 취지에서 제안되었다(교육부, 2025). 이러한 정책적 맥락 속에서 2009년 도입된 법학전문대학원(이하 로스쿨) 제도는 단순한 법조인 양성 체계의 변화에 그치지 않고, 법조 인력 구성의 다양성 확대와 지역 대표성 강화라는 포괄적인 정책 목표를 담고 있었다(법학전문대학원협의회, 2021). 실제로 당시 교육부는 전국을 고등법원 관할구역 단위로 5대 권역(서울권, 대전권, 대구권, 부산권, 광주권)으로 설정하여 권역 내 거점 대학을 중심으로 로스쿨을 설치하도록 인가하였다(경향신문, 2007). 이러한 ‘권역별 로스쿨 설치’ 원칙은 로스쿨 제도가 단순한 입학 절차 개편을 넘어, 지역 간 법조 인력의 형평성과 국가균형발전이라는 거시적 목표 실현의 일환으로 추진되었음을 보여준다(최창식, 2007).

로스쿨 도입 이전, 사법시험 제도는 법조계 인력 구성이 소수 명문대학 출신에 지나치게 편중되는 구조적 한계를 안고 있었다. 2008년부터 2017년까지 사법시험 합격자 4,856명 중 서울대·고려대·연세대(SKY) 출신은 53.11%를 차지하였으며, 상위 10개 대학으로 범위를 확장할 경우 82.41%에 달했다(법학전문대학원협의회, 2021). 이러한 학벌 편중 현상을 완화하고, 교육을 통한 법조인 양성을 제도화하고자 로스쿨 제도가 도입되었으며, 동시에 권역별 로스쿨 설립과 지역인재 선발제도와 같은 정책적 장치를 함께 마련하였다.

그러나 제도 도입 이후 15년이 지난 현재, 로스쿨 제도의 실질적 성과에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 일부 연구는 지방 소재 대학 출신의 법조인이 증가하며 출신 대학의 분포가 확대되었다고 보았으나¹⁾(이재협 외, 2015), 다른 연구들은 수도권 명문대학 중심의 입학생 구조 고착화, 고비용 교육에 따른 진입 장벽, 지역인재 선발제도의 실효성 부족 등을 지적

1) 실제 사법시험 체제하에서는 연평균 약 34.5개 대학에서 합격자가 나왔으나, 로스쿨 제도 이후 변호사시험 합격자의 학부 출신 대학 수는 연평균 74.1개교로 약 2.1배 증가하였다(법학전문대학원협의회, 2021)

하고 있다.²⁾

이러한 상반된 평가 속에서, 로스쿨 제도 도입 이후 출신 대학의 다양성이 실질적으로 확대되었는지를 정량적으로 분석할 필요성이 있다. 이는 교육 기회의 형평성과 법조계의 대표성 확보 측면에서 제도의 효과를 진단하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 이에 본 연구는 2009년부터 2025년까지 전국 25개 로스쿨 데이터를 기반으로, 로스쿨 입학생의 소재별 학부 대학 출신 비율 및 다양성 변화를 시계열적으로 분석하였다. 특히 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index, HHI)를 활용하여 로스쿨별 출신 대학의 다양성 수준을 측정하고, 수도권·비수도권 로스쿨 간의 구조적 차이를 실증적으로 검토하였다. 분석 결과를 바탕으로, 현재 로스쿨 제도가 갖는 제도적 한계를 진단하고, 법조 인력의 대표성과 지역균형 발전이라는 정책 목표 달성을 위한 개선 과제를 제시하는 데 본 연구의 목적이 있다.

II. 이론적 논의 및 선행 연구 검토

1. 로스쿨 제도의 도입과 다양성 및 지역인재 정책의 취지

2009년 로스쿨 제도 도입으로 법률가 양성 패러다임은 ‘시험에 의한 선발’에서 ‘교육을 통한 양성’으로 전환되었다(김창록, 2013). 시험을 통한 법조인 양성의 문제점은 소수의 엘리트 법조인 양성, 대학 교육의 황폐화, 고급 인력의 사장, 다양한 문제에 대응하는 법조인 양성의 어려움, 법률서비스 소외지역 발생으로 요약할 수 있다(이일세, 2005). 로스쿨 제도는 단순히 법률 전문지식 습득을 목표로 하는 것이 아니라, 사회 전반에 걸쳐 급증하는 법률 서비스 수요에 전문적이고 효율적으로 대응하고 변화하는 국제 환경 속에서 글로벌 법률시장의 경쟁력 강화를 도모하기 위해 설계되었다(이재협 외, 2015).

특히 로스쿨 제도의 중요한 목표 중 하나는 법조계의 구성 다양성 확대였다. 학술적인 의미에서 다양성은 단순히 출신 대학의 다양성에 국한되지 않고, 성별, 전공, 계층 등 다양한 교육적 경험과 사회적 배경을 가진 인재들이 법조계에 진입할 수 있도록 기회를 제공하는 것을 의미한다. 실제로 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제26조는 학생 구성의 다양성이라는 제하에 법학전문대학원은 다양한 지식과 경험을 가진 사람을 입학시키도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 동법 26조에서는 전공과 자교 출신 비율에 대해서도 규정하

2) 로스쿨 제도 시행 이후 2012년부터 2020년까지 변호사시험 합격자 11,623명 중 SKY 출신은 48.3%, 10대 대학 출신은 75.27%로 나타나 학벌 집중 현상이 일부 완화되었으나 여전히 수도권 및 특정 상위권 대학 출신자의 법조 진입이 여전히 유리한 구조인 것으로 나타났다(법학전문대학원협의회, 2021).

고 있는데 법학전문대학원은 입학자 중 법학 외의 분야에서 학사학위를 취득한 사람이 차지하는 비율이 입학자의 3분의 1 이상이 되도록 하여야 하며 입학자 중 해당 법학전문대학원이 설치된 대학 외의 대학에서 학사학위를 취득한 사람이 차지하는 비율이 입학자의 3분의 1 이상이 되도록 하여야 한다.

정부는 지방대학 및 지역균형인재의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 지방대학의 경쟁력을 강화하고 지역 간 균형있는 발전을 도모한다는 목적에서 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(지방대 육성법)을 제정하였다. 지방대학이란 수도권정비계획법 제2조 제1호에 따른 수도권이 아닌 지역에 소재하는 고등교육법 제2조 각 호에 따른 학교(원격대학 및 각종학교는 제외한다)를 의미하며, 지역균형인재는 지방대학의 학생 또는 지방대학을 졸업한 사람을 말한다.³⁾ 조상균(2019)은 2004년 국가균형발전특별법의 제정으로 지방대학 및 지역인재의 육성에 대한 시책이 확립되고 구체화되면서, 별도의 법률 제정을 통해 지방대학의 종합적인 지원대책을 수립하고 지역발전을 위한 지역인재 육성의 법률적 토대를 마련할 필요성에 따라 제정된 것이 지방대육성법이라고 설명한다.

지방대육성법은 국가와 지방자치단체가 지방대학 및 지역균형인재 육성을 위한 시책을 수립·시행하고 재정적 지원방안을 마련할 의무를 규정하고 있다(제3조). 제12조는 공무원 선발 시 지역인재를 일정 비율 이상 확보할 수 있도록 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있으며, 제13조는 공공기관과 상시 근로자 수 300명 이상 기업에게도 신규 채용인원의 일정 비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력할 의무를 부과하고 있다. 또한, 제15조는 지방대학의 장에게 전문대학원 입학 시 해당 지역 학교 출신자가 일정 비율 이상이 되도록 노력할 것을 규정하고 있다. 제15조 제3항은 특히 법학전문대학원, 의학전문대학원, 치의학전문대학원, 한의학전문대학원 등의 입학자 중 해당 지역의 지방대학 졸업자(또는 졸업예정자)의 수가 일정 비율 이상이 되도록 할 의무를 규정하고 있다. 다만, 이 규정의 의무 주체는 수도권 이외 지역에 소재한 지방대학의 장으로 한정되며, 수도권 소재 대학의 장은 이 의무의 주체가 아니다.

이처럼 법학전문대학원의 지역인재 선발제도는 2015년부터 서울·인천·경기를 제외한 지방에 소재한 11개 법학전문대학원을 대상으로 총입학정원의 일정 비율을 해당 지역대학 졸업자 중에서 선발하도록 규정한 제도이다. 동법 제15조 제6항은 해당 지역의 범위와 입학 비율 등 구체적 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있으며 동법 시행령 별표에 따르면 충청권, 호남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권 로스쿨은 해당 지역대학 출신을 각 15%, 강

3) '지방대학' 용어 사용에는 수도권지역은 지방이 아니라는 수도권 지역 우월주의가 깔려 있다는 문제가 있다(김창록, 2004; 조소영, 2018). 수도권 지역과 비수도권 지역을 동등하게 대우하기 위해서는 '지방대학'이라는 용어는 사용하지 않아야 하나, 현행 법령에도 지방대학이라는 용어가 그대로 사용되고 있다.

원권 로스쿨은 10%, 제주권 로스쿨은 5%를 선발해야 한다는 내용을 규정하고 있다(〈표 1〉 참조). 이와 같이 지역인재 육성제도는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제 15조에서 규정한 지방대학 졸업자 또는 졸업예정자에 대한 지방대학의 대학원 입학 우대 시책을 구체화한 것으로 지방대학을 졸업한 지역인재의 수도권 유출을 방지하고 이들이 해당 지역에 정주하며 지역발전에 기여하도록 함으로써 국가균형발전에 필요한 우수 인력을 양성하는데 있다(조상균, 2019).

〈표 1〉 지역의 범위 및 법학전문대학원 학생 최소 입학 비율

지역	범위	법학전문대학원	학생 최소 입학 비율
충청권	대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도	충남대, 충북대	15%
호남권	광주광역시, 전라남도, 전라북도	전북대, 원광대, 전남대	15%
대구 경북권	대구광역시, 경상북도	경북대, 영남대	15%
부산 울산 경남권	부산광역시, 울산광역시, 경상남도	부산대, 동아대	15%
강원권	강원도	강원대	10%
제주권	제주특별자치도	제주대	5%

본 연구에서 논의하는 지역인재는 단순히 특정 지역 출신 학생의 통계적 비중을 의미하는 것이 아니라, 지역인재할당제라는 법적·정책적 장치를 통해 지역균형발전과 사회적 대표성 실현을 도모하는 제도적 개입으로 이해할 수 있다. 이 제도는 적극적 개선 조치(affirmative action)로서, 지방의 고등교육 및 전문직 진입 기회 확대를 목적으로 추진되고 있다(김부태, 2015; 송건섭, 2020). 적극적 개선 조치는 과거 또는 현재의 사회 구조적 불평등으로 인해 차별을 받아 온 집단에게 실질적 평등을 보장하기 위한 제도적 개입으로 정의되며, 단순한 기회의 평등을 넘어 결과의 형평성까지 고려하는 정의 구현의 수단이다(Massey et al., 2006; 김나루, 2024). 특히 미국의 고등교육 및 법학전문대학원 제도에서 이러한 조치는 소수 인종 및 사회적 약자의 진입 장벽을 완화하는 정당한 수단으로 활용되어 왔다(Bowen & Bok, 1998; Sander, 2004; Rothstein & Yoon, 2008). 이러한 맥락에서 지역인재 할당제는 수도권 중심의 교육·채용 구조에서 지방 출신 인재가 지속적으로 배제되는 현상을 완화하려는 정책이다(조경호·김형성, 2017; 조소영, 2018). 이는 단순한 지리적 배려를 넘어서 구조화된 기회의 격차를 교정하기 위한 공정성 제고 메커니즘으로 평가할 수 있다.

이러한 적극적 개선조치는 대표관료제(Representative Bureaucracy) 이론과 밀접하게

연결된다(박흥운, 2010). 대표관료제는 관료들이 시민들의 인구학적 특성을 반영할 때, 공공서비스 제공과 정책 집행과정에서 그들의 이해관계가 더 잘 반영될 수 있다는 것을 설명한다(Meier, 1993). 대표관료제 연구들은 관료와 시민 간 공유된 사회적 정체성(shared social identity)의 중요성을 두 가지 이유로 강조해 왔다(Chang, 2025). 첫째, 관료와 시민이 동일한 인구학적 정체성을 공유할 때 시민들에게 긍정적인 정책결과가 나타난다는 점이다. 관료가 조직에 들어오기 전 사회화 과정에서 인구학적 정체성을 공유하는 시민과 비슷한 경험을 하게 되며, 유사한 태도와 가치관을 형성한다고 전제한다(Meier, 2019). 이러한 이유로 관료는 자신과 동일한 인구학적 특성을 가진 집단에 대한 차별적 관행을 줄이고, 그들의 이해를 대변하는 방향으로 행동할 가능성이 높다(Headley & Wright, 2020). 나아가, 소수집단 관료의 비율이 증가할수록 소수집단 이익을 옹호하는 정책 의제가 우선순위로 다루어지거나 실제 정책으로 채택될 가능성도 높아진다(Chang, 2025). 둘째, 관료가 특정 집단의 이익을 직접적으로 대변하는 행동을 하지 않더라도, 소극적 대표성(passive representation)이 상징적 대표성(symbolic representation)으로 전환되는 과정에서 관료의 결정에 대한 시민들의 인식을 긍정적으로 변화시킨다는 것이다. 예를 들면, 소수자 집단은 소수자 집단을 대표하는 관료의 행동을 더 정당하게 인식하고, 더 공정하게 평가한다는 연구가 있다(Theobald and Haider-Markel, 2009; Riccucci et al., 2018). 이 연구들은 관료와 시민 간 공유된 사회적 정체성(shared social identity)의 중요성을 강조하며 기술적 대표성(descriptive representation)이 상징적 대표성(symbolic representation)과 적극적 대표성(active representation)에 어떻게 기여하는지를 주목하고 있다(Hibbard et al., 2022; Meier and Nicholson-Crotty, 2006).

적극적 개선 조치 및 대표관료제의 이론적 관점에서 로스쿨 제도의 지역인재 할당제가 실질적으로 달성할 수 있는 정책적 기대 효과는 다음과 같다. 첫째, 지역인재 할당제는 고등교육 분야의 적극적 개선 조치로서 지역인재가 수도권으로 유출되는 현상을 완화하고, 지방 소재 대학 및 산업의 활성화를 통해 지역 중심의 자율적 발전을 도모한다는 정책적 기대를 담고 있다(송건섭, 2020). 둘째, 로스쿨 입시에서 지역인재를 일정 비율 의무적으로 선발하는 것은 수도권 대학생들이 가지는 상대적인 교육 인프라, 입시 정보 및 네트워크 접근성의 우위를 보정하고, 지방소재 대학 출신 학생들에게 공정한 경쟁의 기회를 제공한다는 의미를 갖는다(이재협, 2019; 김성룡, 2021). 이는 지방소재 대학 출신 학생들이 법조 직업에 더 많이 진출하도록 유도하여 법조 인력의 사회적 배경을 다양화하고, 로스쿨 제도의 본래 취지인 계층 이동의 사다리 역할을 강화하는 데 기여한다(조상균, 2019). 셋째, 지역인재 할당제의 궁극적인 목표는 해당 지역 출신 인재를 육성하여 지역사회에 안정적으로 정착하도록

록 유도하는 것이다. 지방 우수 인재의 로스쿨 진학은 지방 소재 로스쿨의 경쟁력 향상을 가져오고, 지방이라는 ‘공유된 사회적 정체성’을 지니고 지역 특수성을 이해하는 지역 법률가를 양성하여 지역민들이 필요로 하는 법률 서비스를 제공할 수 있다. 이처럼 지역인재가 해당 지역에서 법률 교육을 받고 지역에 정주하는 선순환 구조는 지방 소재 로스쿨의 경쟁력을 강화시키고 지역 법률시장을 활성화하여 지역 법조 생태계를 공고히 하는 기반이 된다.

2. 로스쿨 다양성 및 지역인재 관련 연구 동향

로스쿨 제도가 지향하는 다양성의 의미는 국가 및 제도의 맥락에 따라 상이하게 규정된다. 미국의 경우, 로스쿨 입학에서의 다양성 논의는 인종, 성별, 1세대 대학생 여부, 교육 기회의 제약 등 다층적 소수자성을 중심으로 전개되어 왔다(Bowen & Bok, 1998; Sander, 2004; Rothstein & Yoon, 2008) 이러한 인식에 기반하여 미국 로스쿨들은 학부 성적과 LSAT 점수와 같은 전통적인 선발 기준 외에도, 사회적 약자 집단에 속한 지원자를 우대하는 배려적 선발(admission preferences) 정책을 적극적으로 운영하고 있다. 이는 로스쿨 입학생 구성의 사회적 다양성을 확대하고 교육 기회의 형평성을 제고하는 것을 중요한 목표로 삼고 있음을 보여준다. Lundwall(1994)은 로스쿨 및 법조계의 다양성 부족 문제에 대한 기존 접근 방식이 주로 로스쿨 입학 이후의 지원 프로그램에 치중되어있는 점을 비판하며, 소수자 학생의 진로 선택 초기 단계에서부터 개입할 수 있는 새로운 접근법을 제안하였다. 곧자가 로스쿨이 시행한 펠로우십 프로그램은 소수자 학부생들에게 로스쿨에 대한 정보와 실질적 경험을 제공함으로써, 이들이 로스쿨을 진로로 고려하도록 동기를 부여하여 프로그램 종료 후, 많은 참가자들이 실제로 로스쿨 진학을 계획하였으며, 이는 로스쿨 및 법조계 다양성 확대를 위한 장기적 전략으로서 사전 개입 프로그램의 효과를 뒷받침한다. Reynoso와 Amron(2002)은 지난 수십 년간 여성 및 유색인종의 로스쿨 진입률은 점차 증가하였으나, 여전히 법조계 영역에서 이들 집단이 심각하게 과소 대표되고 있음을 지적하였다. 로스쿨 입학전형과 커리큘럼 전반에서 소수자 학생들의 잠재력을 평가할 수 있는 포괄적 심사(holistic review) 방식을 도입하고 비판적 법학이나 사회 정의 관련 과목을 강화하는 교과목 혁신이 필요하다고 주장하였다. Nance와 Madsen(2014)은 미국 법조계는 다른 전문 영역과 비교하여 높은 수준의 동질성을 보이며, 여성 및 소수 인종 출신은 불리한 진입장벽을 경험하고 있다고 분석하고 다양성 제고를 위해 멘토링 시스템, 학자금 지원 정책, 파이프라인 프로그램 등 구조적 접근이 병행되어야 한다고 제안하였다. 최근의 로스쿨 다양성 논의는 단순히 인종이나 성별의 차원을 넘어 출신 지역, 전공, 경제적 배경, 교육 경로 등 다층적인 사회적 배경을 포괄하는 개념으로 확장되고 있다. Manhire(2023)는 미국의 <U.S. News &

World Report>가 제시하는 기존의 다양성 지표가 지나치게 인종 중심적 시각에 국한되어 있으며, 정체성 다양성(identity diversity), 경험 다양성(experiential diversity), 훈련 다양성(training diversity) 등을 포함하는 새로운 측정 기준의 필요성을 제기하였다. 이를 통해 단일 차원 중심의 다양성 논의에서 벗어나, 다차원적 지표를 활용한 로스쿨 입학생 구조의 실증 분석이 필요함을 강조하였다.

반면, 한국의 로스쿨 제도에서 다양성은 상대적으로 출신 대학의 지역적 분포, 즉 수도권과 비수도권의 균형이라는 측면에서 논의되고 있다. 한국에서 로스쿨의 다양성과 지역인재 육성과 관련된 논의는 로스쿨 출범 이전부터 제기되어 왔다. 초기 연구들은 제도 도입의 당위성과 지방 로스쿨의 기능에 초점을 맞추었으며, 법조계의 다양성 제고와 국가균형발전 전략의 일환으로 로스쿨 제도의 필요성을 주장하였다. 대표적으로 정종휴(2004)는 지역균형발전 관점에서 로스쿨의 설치를 논의하였으며 전국적으로 고르게 법조인이 배출되어야 한다고 주장하였다. 이일세(2005)는 지역인재 육성과 국가균형발전 측면에서 지방 로스쿨의 역할을 강조하며, 지역 우수 인재가 수도권으로 유출되는 현상을 완화하기 위한 방안으로 지방 소재 로스쿨 설치의 필요성을 주장하였다. 로스쿨 제도 시행 이후 연구들은 정량적 데이터에 기반하여 로스쿨 제도의 성과와 한계를 점검하며, 지방 로스쿨의 수도권 의존, 형식적 지역인재 선발, 정주 유도 미흡 등의 문제점을 지적하였다. 김창록(2015)은 로스쿨 제도의 성과로 다양한 출신과 전공 및 경험을 가진 법률가의 배출 가능성, 새로운 법조 직역 개척의 가능성, 법률가의 지역 간 균형 확대의 가능성, 그리고 경제적·사회적 약자의 법조계 진출 기회 증가 가능성을 언급하였다. 이재협 외(2015)는 출신 학부 및 전공의 다양성 분석에서 사법시험 대비 지방 소재 대학 출신의 비중은 증가하였고, 학부 전공의 경우 로스쿨 출신 법률가는 연수원 및 경력법률가 집단에 비해 매우 다양한 것으로 보고하였다. 최근에는 지역인재에 초점을 두고 제도적 개선안을 제시하는 연구들도 이루어졌다. 조소영(2018)은 지역인재의 개념 정의가 모호하다는 점을 지적하며, 지역 고등학교 졸업자까지 지역인재 범위에 포함하거나, 수도권 소재 로스쿨에도 지역인재 전형을 적용할 필요성을 제안하였다. 조상균(2019)은 로스쿨에서 도입·운영되고 있는 지역인재 선발제도의 운영현황을 살펴보고 제도의 대상 범위를 지역 고등학교 졸업자까지 확대할 것, 지역인재의 정주화 방안을 모색할 것, 그리고 지역인재 선발 의무를 수도권 소재 로스쿨로 확대할 필요가 있다고 주장하였다. 오지용(2020)은 로스쿨을 지역균형 발전의 문제와 연계하여 고찰하였는데, 지역균형인재선발제가 현재 지역 소재 대학 졸업자를 대상으로 하고 있으나 형식적 대책에 머물러 지방소재 로스쿨의 경쟁력을 약화시킨다고 비판하였다. 오지용(2020)은 지역인재 선발의 대상을 지역 내 중·고등학교 졸업자로 확대하고, 대법원이나 대검찰청의 지방 이전을 통한

법조타운 육성, 권역별 고등법원과 고등검찰청을 활용한 권역별 쿼터제 도입 등을 통해 지방 소재 로스쿨의 경쟁력을 높일 것을 제안하였다. 최환주(2020)는 지방소재 대학 졸업생을 일정 비율 이상 선발하도록 하는 지역균형인재 육성제도의 현황을 점검하고, 지역인재 육성제도의 타당성을 인정하면서도 권역별 로스쿨 설립 취지를 살리기 위해서는 지역인재의 정주화가 중요하다고 보았다. 김성룡(2021)은 서울 소재 로스쿨이 지방대학 학부 졸업생을 거의 선발하지 않는 반면, 지방 소재 로스쿨은 서울 소재 대학 학부생들로 채워지고 있는 현실을 비판하면서 서울 소재 로스쿨의 지방대학 학부 졸업생 선발 비율 확대, 지방소재 로스쿨의 LEET 준비 과정 강화, 지역 출신 학생들 대상 장학제도 확충, 지방대학 재학생 지원 시스템 마련 등을 강조하였다.

기존의 로스쿨 다양성 및 지역인재 관련 선행연구는 로스쿨 제도 도입의 취지와 초기 성과를 평가하는 데 기여하였으나, 데이터 범위와 분석 기간 측면에서 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 이재협 외(2015)는 출신 학부 및 전공 다양성을 분석하였으나 초기 도입 몇 년간의 데이터에 한정되어 제도 정착 이후의 장기적 추이 및 구조적 변화를 포착하지 못하였다. 조소영(2018)은 주로 제도적·개념적 논의에 집중하여, 로스쿨 제도 시행 이후 지역인재 변화의 추이를 정량적으로 분석하는데 한계가 있다. 김성룡(2021)은 특정 시점 또는 일부 로스쿨의 단면적인 현황을 제시하여 전국 25개 로스쿨의 연도별 변화 추이를 포괄적으로 분석하지 못하였다. 이처럼 대부분의 선행 연구는 단일 연도 또는 도입 몇 년간의 데이터를 활용하거나 일부 로스쿨 자료를 활용하고 있어 종합적이고 장기적인 변화 추세를 포괄적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다. 따라서, 본 연구는 이러한 선행 연구의 공백을 메우기 위해 2009년 로스쿨 제도 도입 이후 15년간의 로스쿨 입학생의 소재별 학부 대학 출신 비율 및 다양성 변화를 체계적으로 분석하고 로스쿨 제도가 지역균형 발전이라는 정책 목표를 실질적으로 달성하기 위해 필요한 제도적 개선사항들을 논의한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 문제 및 변수 설정

본 연구는 로스쿨 제도 도입 이후 출신 대학의 다양성이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 한다. 특히 로스쿨 입학생의 소재별 출신 비율은 어떻게 변화하고 있는지, 출신 대학의 다양성은 증가하였는지, 소재별 출신 대학의 다양성은 차이가 있는지 등을 분석함으로써

로스쿨 제도가 법조 인력 구성의 다양성 확보라는 정책적 목적을 실질적으로 달성하고 있는지를 평가한다. 본 연구의 분석 대상은 2009년 로스쿨 인가를 받은 전국 25개 법학전문대학원이며, 연구의 시간적 범위는 로스쿨 제도 도입 첫해인 2009년도부터 2025년까지이다. 25개 법학전문대학원을 지역별로 구분하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 지역별 법학전문대학원

수도권/비수도권	지역	법학전문대학원
수도권 (14개대)	서울권	건국대, 경희대, 고려대, 서강대, 서울대, 서울시립대, 성균관대, 연세대, 이화여대, 중앙대, 한국외대, 한양대
	경기·인천권	아주대, 인하대
비수도권 (11개대)	충청권	충남대, 충북대
	호남권	전북대, 원광대, 전남대
	대구·경북권	경북대, 영남대
	부산·울산·경남권	부산대, 동아대
	강원권	강원대
	제주권	제주대

출신 대학은 수도권 대학과 비수도권 대학으로 구분한다. 수도권 대학은 서울특별시, 경기도, 인천광역시에 소재한 4년제 대학이며, 비수도권 대학은 수도권 이외 지역에 소재한 4년제 대학이다. 비수도권은 대학 소재지를 중심으로 충청, 호남, 대경, 부울경, 강원·제주로 구분한다. 이러한 지역 구분은 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 시행령 [별표]를 기준으로 하였다. 외국대학을 졸업한 경우는 ‘외국’으로 독학사·평생교육진흥원, 학점은행을 통해서 학위를 취득한 경우는 ‘기타’로 표기한다. 본 연구에서는 교육부 소속이 아닌 국립 고등교육기관인 특수대학을 별도로 표기하지 않는다. 예를 들면 과학기술정보통신부 산하 연구기관인 과학기술원(KAIST, GIST, DGIST, UNIST), 산업통상자원부 산하 교육기관인 한국에너지공과대학, 「교육기관 정보 공개법」에 따라 정보공개 대상에서 제외된 학교인 경찰대학, 사관학교, 육군3사관학교, 국군간호사관학교, 국방대학교도 학교 소재지에 따라 지역을 표기한다(<표 3>).

〈표 3〉 변수 및 측정 내용

변수명	측정 내용	출처
로스쿨	입학생이 진학한 법학전문대학원	법무부, 법학전문대학원협의회 자료
출신 대학	학부 출신 학교	법무부 및 각 로스쿨 입학전형 결과 공시자료
지역	출신 대학의 지역 구분 (수도, 충청, 호남, 대경, 부울경, 제주, 강원, 외국, 기타)	지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 시행령 [별표]
전체 입학생 수	입학생 총원	법무부, 법학전문대학원협의회 자료
수도권 소재 대학 출신 비율	수도권 대학 출신 입학생 수/ 전체 입학생 수 (%)	자체 데이터 가공에 기반한 지표
지방 소재 대학 출신 비율	비수도권 대학 출신 입학생 수/ 전체 입학생 수(%)	자체 데이터 가공에 기반한 지표
지역인재 비율	지역 소재 대학 출신 입학생 수/ 전체 입학생 수(%)	자체 데이터 가공에 기반한 지표

2. 자료 수집 및 분석 방법

본 연구는 법무부 및 법학전문대학원협의회를 통해 로스쿨 입학생의 전형 공시자료를 수집하고 법률저널 및 언론보도 자료를 통해 로스쿨 입학생의 출신 대학 자료를 확인하고 보완하였다. 본 연구에서는 로스쿨 입시에서 나타나는 출신 대학의 다양성을 정량적으로 파악하기 위해 수도권 소재 대학 출신 비율, 지방 소재 대학 출신 비율, 지역인재 비율, 허핀달-허쉬만 지표(Herfindahl-Hirschman Index, 이하 HHI)를 활용한다. HHI는 특정 집단 내에서 구성원들이 얼마나 특정 요소에 집중되어 있는지를 수치적으로 나타내는 지표로, 주로 시장에서 산업 독점도를 측정하는데 사용되지만, 최근에는 고등교육, 재정 구조, 직업 진출 경로 등 다양한 분야로 활용이 확장되고 있다(Artyukhova et al., 2024; Le et al., 2021). HHI는 전체 집단에서 각 항목이 차지하는 비율을 제곱한 후 모두 합산하여 계산된다. 이를 고등교육 분야에 적용하면, 특정 로스쿨 입학생들의 출신 학부 대학이 얼마나 집중되어 있는지를 수치화할 수 있다.

HHI는 아래 공식을 통해 산출된다:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

여기서 s_i 는 해당 연도 로스쿨 전체 입학생 중에서 i 번째 대학 출신자의 비율이며, N 은 해당 연도 로스쿨의 출신 대학의 총 수를 의미한다. HHI값의 범위는 0에서 1사이로 HHI값이 클수록 집중도가 높고 다양성이 적으며, HHI값이 작을수록 집중도가 낮고 다양하게 분포되어 있음을 의미한다. 본 연구는 수도권 및 지역인재 비율과 HHI 값을 로스쿨별, 연도별로 산출하여 로스쿨 입학생의 구성 다양성 및 지역 대표성 강화 여부를 종합적으로 분석한다.

HHI 분석이 갖는 학술적 의의는 다음과 같다. 첫째, HHI는 고등교육 시장의 집중도 수준을 측정하기 위해 사용되며, 교육체계의 다양성 혹은 독점성을 정량적으로 측정할 수 있는 양적 방법을 제공한다(Artyukhova et al., 2024). HHI 수치가 낮을수록 다양한 대학에서 입학한 학생들이 고르게 분포되어 있음을 의미하며, 이는 교육 기회의 형평성 및 다양성 확대 측면에서 긍정적인 현상으로 간주될 수 있다. 둘째, HHI는 시간에 따른 변화 추적이 가능하여 정책에 의해 유도된 다양성 증가를 실증적으로 탐지할 수 있는 평가 지표로도 유용하다(Artyukhova et al., 2024). 로스쿨 제도 도입 이후 연도별 HHI 평균값 수치를 비교함으로써, 제도 도입 이후 로스쿨 구성원의 다양성이 어떻게 변화했는지를 실증적으로 분석할 수 있다. 셋째, HHI는 교육사회학, 고등교육정책, 공공행정 분야에서 교육자원의 집중, 사회적 배경에 따른 기회 편차 등을 분석하는 데 널리 활용되어 왔다. 본 연구는 이러한 선행 연구의 분석 방법을 활용하여 로스쿨의 출신 대학 집중도와 다양성 문제를 실증적으로 고찰하였다는 점에서 학문적 기여를 지닌다.

IV. 분석 결과

1. 로스쿨 입학생의 소재별 출신 비율 분석

로스쿨 제도는 총 2천명을 정원으로 하여 25개 대학이 운영 중이다. 수도권 소재 대학은 14개로 총정원은 1,100명이고 비수도권 소재 대학은 11개로 총정원은 900명이다. 2009년부터 2025년까지 누적 입학 인원은 35,859명으로 수도권 소재 로스쿨 입학 인원은 19,689명이고 지방 소재 로스쿨 입학 인원은 16,170명이다.⁴⁾ 지난 17년 동안 누적된 총 입학생 중 수도권 소재 대학 출신은 30,454명으로 전체의 약 85%를 차지하고 있으며, 지방소재 대학 출신은 4,561명으로 전체의 약 15%를 차지하고 있다. 수도권 소재 로스쿨 입학자 중 수도권

4) 2009년부터 2022년까지 실제 석사학위를 취득한 인원은 26607명이고 변호사 시험 합격자는 22975명이다. 누적 합격률은 86.3%이며, 입학인원 대비 합격률은 약 78.1%이다. 로스쿨별로 합격률은 59.5%에서 92.7%로 차이가 있다.

소재 대학을 졸업한 인원은 18,314명(약 93.02%)이고 지방 소재 대학을 졸업한 인원은 879명(약 4.46%)이다.⁵⁾ 지방소재 로스쿨의 학부 대학 출신 비율을 보면, 지방소재 로스쿨 입학자 중 수도권 소재 대학을 졸업한 입학자는 12,140명(약 75.08%)이며, 지방소재 대학을 졸업한 인원은 3,682명(약 22.77%)이다. (<표 4> 참조).

<표 4> 로스쿨 소재지와 입학생의 출신 대학 소재지 간 교차 분포

	수도권 소재 대학 출신 (n3= 30, 454)	지방 소재 대학 출신 (n4 = 4,561)
수도권 소재 로스쿨 (n1= 19,689)	18,314(93.02%)	879(4.46%)
지방 소재 로스쿨 (n2= 16,170)	12,140(75.08%)	3,682(22.77%)
합계 (N=35,859)		

<표 5>는 지방소재 11개 로스쿨의 입학생들을 학부 출신 대학의 소재지 유형별로 분류한 결과를 보여준다. 분석 결과, 모든 지방소재 로스쿨에서 수도권 소재 대학 출신 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 강원대학교 로스쿨의 경우 입학생의 86.5%가 수도권 소재 대학 출신으로, 지방 소재 대학 출신은 12.9%에 불과하였다. 충북대학교(81.19%), 충남대학교(79.68%), 제주대학교(76.36%) 등도 수도권 소재 대학 출신이 80%를 전후를 차지하고 있어, 지방 소재 로스쿨임에도 불구하고 수도권 출신 학부에 대한 의존도가 매우 높은 것으로 나타났다. 지방 소재 대학 출신의 입학생 비율이 가장 높은 동아대학교(28.63%)도 30%에 미치지 못하고 있으며, 대다수 로스쿨에서는 지방 대학 출신 비율이 20% 내외에 그치고 있다. 또한 독학사, 학점은행제, 평생교육 출신 등의 비전통적 학사 경로 출신도 대부분의 로스쿨에서 1% 미만이었다. 이는 로스쿨 제도가 다양한 교육 배경을 가진 인재들의 진입을 보장하기 보다는 여전히 전통적인 수도권 중심의 학벌 편중 구조를 재생산하고 있음을 보여주는 것으로 지방 로스쿨이 본래 의도했던 지역인재 육성 기능을 제대로 수행하지 못하고 수도권 인재에 대한 종속적 구조로 운영되고 있는 실태를 보여준다.

5) 수도권 소재 로스쿨별로 적게는 1.33%에서 많게는 8.51%에 불과하다.

〈표 5〉 지방소재 로스쿨 입학생의 소재지별 출신 비율

단위(%)

로스쿨 명	수도권 소재 대학 출신 비율	지방 소재 대학 출신 비율	외국대	독학사, 평생교육, 학점은행
강원대	86.54	12.9	0.14	0.42
경북대	73.25	25.74	0.74	0.28
동아대	67.14	28.63	3.88	0.35
부산대	73.17	25.49	1.19	0.14
영남대	76.89	20.03	0.49	0.97
원광대	70.45	27.23	0.46	1.86
전남대	73.78	24.84	1.01	0.37
전북대	74.75	21.59	2.18	1.05
제주대	76.36	17.94	5.15	0.56
충남대	79.68	19.21	0.61	0.50
충북대	81.19	16.44	2.06	0.32

〈표 6〉은 지방 소재 로스쿨이 실제로 어느 지역 출신 학부생들에 의해 채워지고 있는지를 보여주고 있다. 충청권 소재 로스쿨은 충청 출신 비율이 각각 15.32%와 12.73%이다. 호남권 소재 로스쿨은 호남 출신 비율이 적게는 13.94%에서 많게는 21.11%로 나타났다. 대경권 소재 로스쿨은 대구·경북 출신 비율이 적게는 15.17%, 많게는 20.63%로 나타났으며, 부울경 소재 로스쿨은 부울경 출신 비율이 22~23%로 나타나고 있다. 강원권 소재 로스쿨은 강원 출신 비율이 8.42%, 제주권 소재 로스쿨은 제주 출신 비율이 6.26%에 불과하다. 이러한 결과는 법령에서 규정하고 있는 지역 출신의 최소 입학 비율을 어느 정도는 반영하고 있는 것을 의미한다.

〈표 6〉 지방소재 로스쿨 입학생의 권역별 출신 비율

단위(%)

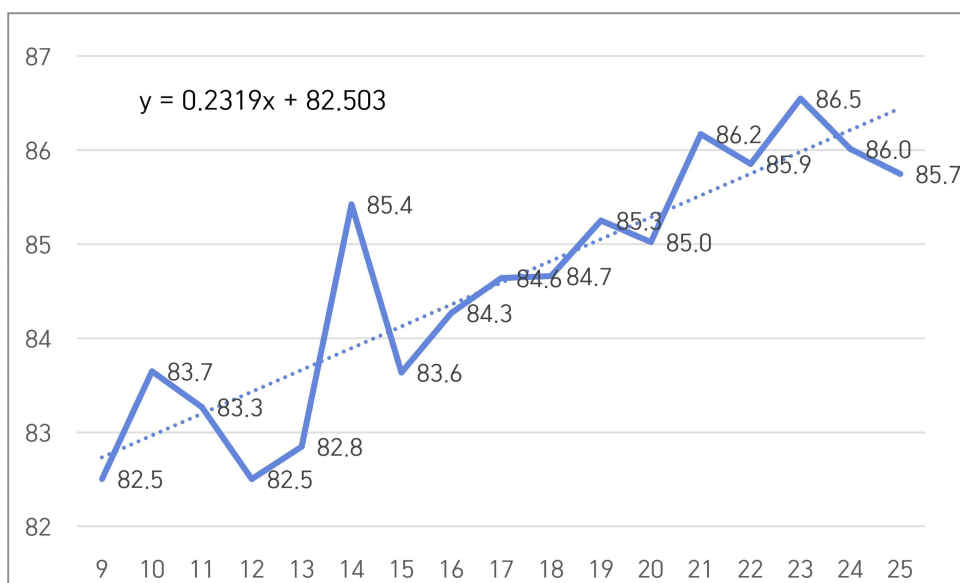
출신대학 권역	강원대	경북대	동아대	부산대	영남대	원광대	전남대	전북대	제주대	충남대	충북대
충청	2.24	3.95	0.07	0.87	1.95	6.97	1.75	1.76	1.25	15.32	12.73
호남	0.56	0.09	0.63	0.37	0.16	13.94	21.11	16.53	2.36	0.72	0.07
대경	0.84	20.63	3.24	1.29	15.17	2.32	0.88	1.69	3.34	1.78	1.50
부울경	0.84	0.97	22	22.92	2.68	3.72	1.06	1.48	4.31	1.05	1.42
강원	8.42	0.09	0.28	0.05	0	0.09	0	0.14	0.42	0.22	0.08
제주	0	0.09	0.07	0	0.08	0.19	0.05	0	6.26	0.11	0
외국	0.14	0.74	3.88	1.19	0.49	0.46	1.01	2.18	0	0.61	2.06
기타	0.42	0.28	0.35	0.14	0.97	1.86	0.37	1.05	0.56	0.50	0.32

2. 수도권 및 지방 소재 대학 출신 비율 변화 분석

〈그림 1〉은 2009년부터 2025년까지 로스쿨 입학생 중 수도권 소재 대학 출신자의 비율

변화 추이를 시계열 그래프로 나타낸 것이다. 수평축은 입학 연도를 의미하며, 수직축은 수도권 소재 대학 출신 비율(%)을 의미한다. 실선은 실제 연도별 수치를, 점선은 추세선을 나타낸다. 전체 기간 동안 수도권 소재 대학 출신 비율은 2009년 약 82.5%에서 시작하여 2023년 약 86.5%로 정점에 이르렀고, 2025년에는 약 85%를 상회하는 수준을 유지하고 있다. 2014년에 수도권 출신 비율이 급등한 이후 2015년에는 눈에 띄는 하락이 있었으며, 이후 점차 반등하여 2020년대 초반에 최고점을 기록하였다. 추세선의 기울기를 고려할 때 향후 로스쿨 입학생 중 수도권 소재 대학 출신 비율은 87% 이상으로 증가할 가능성이 높다. 2019년부터 지역인재 선발이 법령에 의한 의무화로 전환되었음에도 불구하고, 수도권 출신 비율이 2019년 이후 오히려 상승 추세에 있는 점은 지역인재 정책의 실효성에 의문을 제기하게 한다. 이는 지역인재 선발 비율이 지방 소재 로스쿨에 한정되어 있고, 선발 기준이 일관되지 않거나 형식적으로 운영되고 있을 가능성을 시사한다.

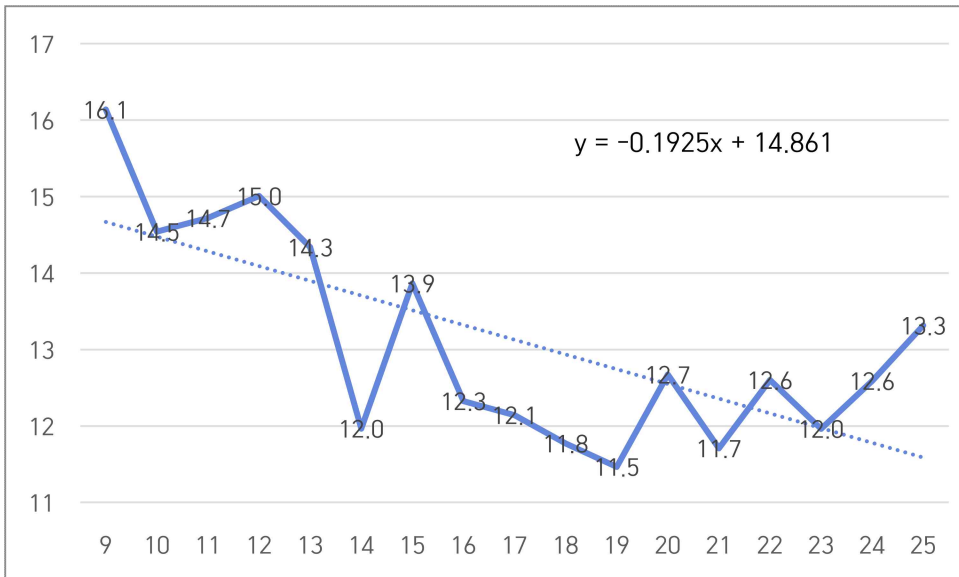
〈그림 1〉 로스쿨 수도권 소재 대학 출신 비율 추이 ('09년 ~ '25년)



〈그림 2〉는 2009년부터 2025년까지 로스쿨 입학생 중 지방소재 대학 출신자의 비율 추이를 시계열 그래프로 나타낸 것이다. 수평축은 입학 연도를 나타내며, 수직축은 지방대학 출신 비율(%)을 나타낸다. 실선은 실제 연도별 수치를, 점선은 추세선을 나타낸다. 전체적으로 지방대학 출신 비율이 점차 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 지방대학 출신 비율은 2009년 16.1%에서 시작하여 2025년에는 13.3% 수준으로 감소하였다. 2015년과 2025년에 약간의

반등이 있었으나, 대부분의 연도에서 12% 이하로 떨어지는 저조한 비율을 보였고 추세선 역시 완만한 하강 곡선을 그리며 지속적인 감소를 시사한다. 이러한 추세가 계속된다면 앞으로 지방 소재 대학 출신자 비율은 11% 이하로 하락할 가능성이 높다. 이는 지방 소재 대학 출신자들이 로스쿨 입시에서 지속적으로 경쟁력을 확보하지 못하고 수도권과 비수도권 간 교육 격차가 고착화될 가능성을 시사한다.

〈그림 2〉 로스쿨 지방 소재 대학 출신 비율 추이 ('09년 ~ '25년)



3. 로스쿨 소재별 HHI 분석

본 연구는 2009년부터 2025년까지 로스쿨 입학생의 출신 대학 자료를 바탕으로 HHI 지수를 산출하여, 로스쿨 입학생의 학부 출신 대학에 대한 다양성 수준과 연도별 HHI 변화 추이를 분석하였다. 로스쿨 소재별 HHI 지수를 비교한 결과, 수도권에 소재하는 상위권 로스쿨은 상대적으로 높은 HHI 값을 보였다. 수도권 소재 로스쿨의 HHI 값(0.12~0.46)을 나타냈으며 지방 소재 로스쿨은 상대적으로 낮은 HHI 값(0.07~0.14)을 나타냈다. 이는 수도권 로스쿨의 경우는 출신 대학의 다양성이 낮고, 소수 엘리트 대학 출신이 다수를 차지함을 의미한다. 반면 지방 소재 로스쿨은 HHI 수치가 낮아 출신 대학의 다양성이 상대적으로 확보되고 있음을 나타낸다. 독립표본 t-검정 결과, 수도권과 비수도권 로스쿨의 HHI 값 평균 차이는 통계적으로 유의미하였다($t=4.322$, $p<0.01$). 수도권 소재 로스쿨의 평균 HHI 값

(0.2186)은 지방 소재 로스쿨의 평균 HHI값(0.0849)보다 유의미하게 높아 출신 대학 집중도가 더 강한 것으로 나타났다.

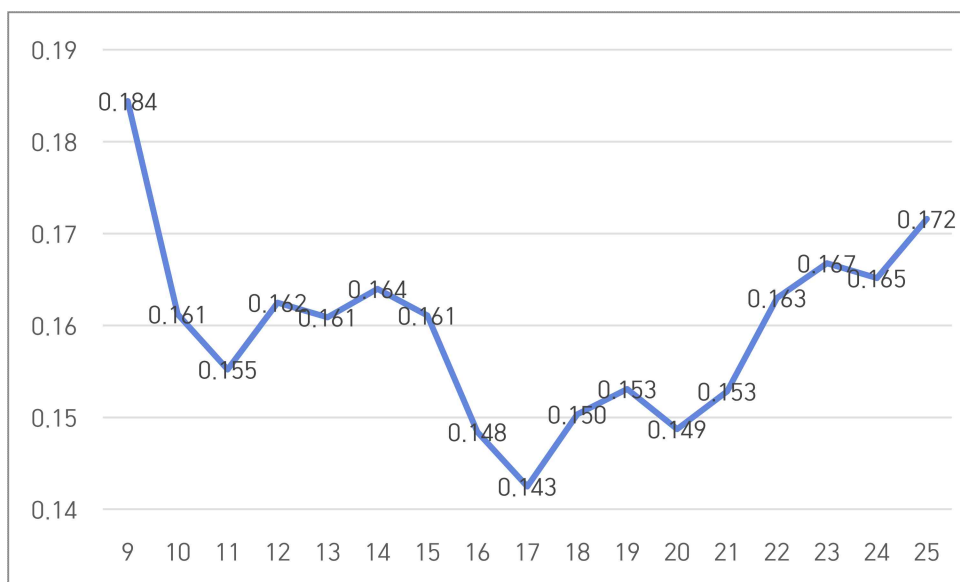
〈표 7〉 수도권 로스쿨과 지방 소재 로스쿨 간 HHI 평균 비교 결과

집단	표본 수	평균	표준편차	<i>t</i>	<i>p</i>
수도권	11	0.2186	0.10032	4.322	〈.001
비수도권	14	0.0849	0.02182		

4. 로스쿨 연도별 HHI 변화 분석

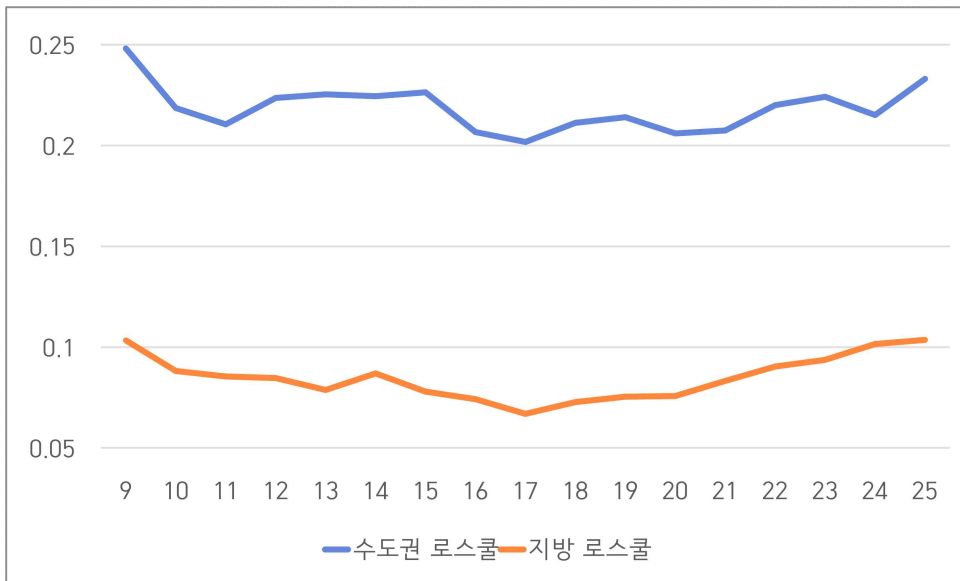
전체 로스쿨의 연도별 평균 HHI(Herfindahl-Hirschman Index) 변화 추이를 살펴본 결과, 도입 초기인 2009년 0.184에서 2017년 0.143까지 하락한 후, 다시 상승하여 2025년에는 0.172에 도달하였다(〈그림 3〉 참조). 이러한 결과는 로스쿨 제도가 초기에 출신 대학의 다양성 제고에 일정 부분 기여하였으나, 시간이 지나면서 특정 대학 출신자 집중 현상이 다시 심화되고 있는 경향을 보여준다. 특히 2020년부터 2025년까지의 HHI 값의 상승세는 최근 로스쿨별 경쟁력 확보를 위해 학별 중심의 선발 구조가 강화된 결과일 수 있으며, 출신 대학의 다양성이라는 정책 목표와는 괴리된 양상으로 해석된다.

〈그림 3〉 전체 로스쿨 연도별 평균 HHI 변화 추이



수도권 소재 로스쿨과 지방 소재 로스쿨의 연도별 평균 HHI 변화 추이를 살펴본 결과(〈그림 4〉 참조), 수도권 로스쿨의 평균 HHI 값은 전체 기간 동안 지방 로스쿨보다 현저히 높은 수준을 유지하고 있다. 2009년 수도권 로스쿨의 평균 HHI는 0.25 수준으로 매우 높았으며, 이후 소폭 하락과 반등을 반복하다가 2025년에는 다시 0.25 수준으로 회귀하는 양상을 보인다. 이는 수도권 로스쿨의 학부 출신 대학 구성에서 소수 대학 중심의 집중도가 매우 강하게 작용하고 있음을 시사한다. 반면, 지방 로스쿨의 평균 HHI는 약 0.10 이하의 낮은 수준에서 완만한 변화를 보인다. 2009년 약 0.11에서 시작하여 2017년에는 약 0.06 수준까지 하락하였다가, 이후 완만하게 증가하여 2025년에는 0.10 수준에 도달하고 있다. 이는 지방 소재 로스쿨이 수도권 소재 로스쿨에 비해 출신 대학의 분산도가 훨씬 높고, 다양한 대학 출신이 입학하고 있음을 의미한다. 수도권 소재 로스쿨과 지방 소재 로스쿨 간의 HHI 값 격차는 0.10~0.15 수준의 차이를 지속적으로 유지하고 있다.

〈그림 4〉 로스쿨 소재별 연도별 평균 HHI 변화 추이



V. 결론 및 정책 제언

본 연구는 2009년 로스쿨 제도 도입 이후 2025년까지 17년간의 로스쿨 입학생 출신 대학

자료를 바탕으로 지방소재 로스쿨의 소재별 학부 출신 비율, 수도권 및 지방 소재 대학 출신 비율의 변화와 로스쿨 소재별 출신 대학의 다양성 변화를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 지방 소재 로스쿨은 수도권 소재 대학 출신 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 연도별로 살펴보면, 수도권 소재 대학 출신 비율은 2009년 이래로 상승 추세에 있으며 지방 소재 대학 출신 비율은 하락 추세에 있다. 이는 지방 소재 대학 출신들이 로스쿨 입시에서 지속적으로 경쟁력을 확보하지 못하고 있음을 의미한다. 출신 대학의 다양성 측면에서 수도권 소재 로스쿨은 지방 소재 로스쿨보다 평균 HHI가 유의미하게 높아 출신 대학 집중도가 매우 강한 것으로 나타났으며, 지방소재 로스쿨은 출신 대학의 분포가 상대적으로 다양하게 나타났다. 연도별 평균 HHI 값의 변화 추이를 살펴본 결과 로스쿨 제도 초기에는 출신 대학의 다양성 제고에 일정 부분 기여하였으나, 시간이 지나면서 특정 대학 중심의 선발 구조가 강화되는 경향을 보여주고 있어 법조 인력의 다양성 확보라는 정책 목표와는 괴리된 모습을 보여 준다.

수도권 소재 대학 학부 출신이 로스쿨에 집중되는 현상은 마태효과(Matthew Effect)로 설명할 수도 있다. Merton(1968)은 사회, 경제, 교육 등 다양한 분야에서 우위에 있는 개인이나 집단이 시간이 지날수록 더 많은 기회와 자원을 누리게 되는 누적적 불평등 현상을 설명하기 위해 ‘있는 자는 더 받고, 없는 자는 그 있는 것까지 빼앗긴다’는 성서의 구절을 인용하였다. 수도권 소재 대학은 법학 관련 인프라, 입시 정보의 접근성, 동문 네트워크 등에서 로스쿨 진학에 유리한 조건을 갖추고 있다. 이러한 초기 우위는 로스쿨 입시 경쟁력의 격차로 이어지고, 시간이 지날수록 수도권 소재 대학 출신의 로스쿨 입학생 비중이 유지 혹은 강화되는 구조를 만든다. 반면, 지방 소재 대학은 상대적으로 지원 인프라, 입시 정보 및 교육 프로그램이 부족하여 경쟁에 불리하며, 로스쿨 입시 및 변호사 시험 결과의 격차로 이어지고 있다. 이는 단순히 개인 수준의 역량 차이가 아닌, 구조적 불평등이 누적적으로 강화되는 과정으로 해석될 수 있다. 로스쿨 제도의 출범 당시 기대했던 출신 대학의 다양성 확대라는 정책적 목표는 마태효과의 작동으로 인해 충분히 실현되지 못하고 있으며, 지방소재 대학 출신의 로스쿨 진입 장벽이 지속적으로 유지되고 있는 것으로 보인다. 지역인재 선발제도가 시행되고 있으나 이러한 수도권-비수도권 격차를 해소하기에는 부족하고, 장기적으로 법조 인력의 다양성을 심각하게 저해할 수 있다.

향후 로스쿨 제도의 정책 효과를 극대화하고, 법조계의 다양성과 국가균형발전이라는 제도 도입의 취지를 실현하기 위해서는 다음과 같은 다층적 제도 개선이 필요하다.

첫째, 법조 인력의 다양성 확보와 지역 균형발전의 실효성을 높이기 위해서는 지역인재 선발 의무 주체를 전체 로스쿨로 확대하여야 한다. 현재 지방 소재 로스쿨만 지역인재 의무

선발을 적용받고 있어 수도권 소재 로스쿨과 지방 소재 로스쿨 간 정책 효과의 형평성이 결여되어 있다(조상균, 2019). 미국의 로스쿨들은 오랫동안 소수 인종, 사회경제적 취약계층 등을 대상으로 한 적극적 개선 조치(Affirmative Action)를 입시의 핵심 요소로 운영해 오고 있다. 이러한 맥락에서 지역인재 선발 의무 주체를 수도권 소재 로스쿨로 확대하는 것은 수도권과 비수도권 간 교육 기회 불평등을 완화하고 법조계의 사회적 대표성을 강화하기 위한 적극적 개선 조치로 볼 수 있다. 다만, 수도권 소재 로스쿨의 선발을 완화하고 사회적 수용성을 높이기 위해서는 획일적 의무화가 아닌 점진적 확대 방식이 바람직할 것이다.

둘째, 로스쿨 입학의 지역인재 개념을 현재 ‘해당 지역의 지방대학을 졸업한 자’에서 ‘해당 지역의 고등학교를 졸업한 자’까지 확대해야 한다. 로스쿨 설치인가 등에 있어서 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수 인력을 양성하기 위하여 지역 간 균형을 고려한 취지는 지방 소재 로스쿨 졸업생들이 지방에 정주하여 지역민들에게 양질의 법률 서비스를 제공하자는 데 있다(조상균, 2019). 지방소재 로스쿨에서 지역에 연고가 없는 수도권 소재 대학 출신 비율이 압도적으로 높게 나타나고, 많은 졸업생들이 수도권으로 회귀하는 현상을 극복하기 위해서는 적어도 지역 연고가 있는 해당 지역의 고등학교 출신자까지 지역인재 범위를 확대하는 것을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 지방 소재 대학의 법학 교육 인프라와 학생 역량을 강화하기 위한 입시 준비 단계에서부터 적극적 개선 지원이 필수적이다. LEET(법학적성시험) 준비를 위한 시험반 운영, 시험 응시료·교재비 지원, 지역별 법학전문교육센터 구축 등을 통해 수도권 소재 대학 대비 학습 격차를 완화하고 지방 소재 출신 대학생의 로스쿨 진입 가능성을 높여야 한다. 이는 지역인재 선발제도 자체의 효과를 내기 위한 구조적 전제 조건이다.

넷째, 로스쿨 입학단계의 다양화 전략뿐만 아니라 지방 소재 로스쿨 졸업생의 지역 정주를 유도하는 전략이 병행되어야 한다. 지방 소재 로스쿨이 수도권 대학 출신자에 대한 높은 의존도를 보이는 현상은 수도권과 비수도권 간 대학 및 인적 자원의 불균형 문제로 해석될 수 있으나, 반대로 지방 소재 로스쿨이 수도권 인재⁶⁾가 지역 법률시장으로 진입하는 경로로 기능한다는 점에서 일정 부분 긍정적인 측면도 내포한다. 2009년 대비 2021년까지 지역별 변호사 수는 수도권뿐만 아니라 지방에서도 큰 폭으로 증가해 법률서비스의 지역 접근성이 확대되었다⁷⁾(법학전문대학원협의회, 2021). 지방 소재 로스쿨 졸업생들의 지역 정주를 유

6) 수도권 인제는 서울특별시, 인천광역시, 경기도에 소재한 대학에서 학부를 졸업한 입학생을 의미한다. 이는 출신 학부 소재지를 기준으로 지역 구분을 시행하는 본 연구의 데이터 구조에 따른 정의이며, ‘출신 고등학교’ 또는 ‘실제 거주 지역’과는 구별된다.

7) 2009년 대비 2021년 지역별 변호사 수의 증감률은 서울 171%, 부산 158%, 대구 104%, 인천 110%, 광주 143%, 대전 120%, 울산 116%, 강원 109%, 충북 121%, 경남 161%, 전북 176%, 제주 244% 인 것으로 보고

도하기 위해 지역 법률시장과 로스쿨 간 협력 체계를 공고히 하고 지역 변호사 수요 기반의 인력 매칭 시스템이 활성화되어야 한다. 중앙정부 차원에서 수도권 공공기관 지방 이전 및 법조기관(고등법원·고검)의 권역별 분산 등을 추진하게 되면 지방 로스쿨 졸업생의 지역 변호사 등록 및 지역 정착률을 높이는 강력한 유인책이 될 것이다.

마지막으로 법무부 및 로스쿨협의회 차원에서 로스쿨 제도 관련 통합 데이터베이스를 구축하여 로스쿨 정책의 성과 평가 및 환류를 체계적으로 관리해야 한다. 이를 통해 입학생의 성별, 전공, 지역 출신 여부, 고교 유형, 소득 분위 등을 포함하는 다층적 지표를 개발하고, 졸업 이후 진로 추적(취업률, 지역 정착률, 활동 분야 등)과 연계하여 로스쿨 정책의 성과를 실증적으로 측정하고 제도 개선에 반영할 수 있다.

본 연구는 지역인재 개념의 불명확성, 입학 자료의 공개 범위 부족, 성별·소득 등 사회경제적 배경 분석의 제약 등의 한계를 지닌다. 현재 지역인재의 정의는 지방 소재 대학에 진학했으나 실제로는 수도권 등 타 지역에서 고등학교를 졸업했거나 생활 기반이 없는 학생까지 지역인재로 포함하고 있다. 이로 인해 본 연구가 분석한 지역인재 비율로는 지역 정주성이나 지역인재 육성 수준을 가늠해 볼 수 없다. 또한, 로스쿨 다양성을 논의할 때 고려되어야 할 성별, 연령, 전공, 사회적 배경 등의 요소가 현행 데이터 공개 범위의 한계로 인하여 배제되었다. 특히, 수도권-비수도권 간의 격차는 학부 출신뿐만 아니라 고등학교 유형이나 사회경제적 지표와 더욱 밀접하게 연관될 수 있음에도 불구하고 이를 실증적으로 검증하는 데 한계가 있었다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다년간의 시계열 데이터를 통해 지역인재 비율 및 출신 대학의 다양성이라는 측면에서 로스쿨 제도의 성과와 한계를 확인하였다. 향후 연구에서는 입학생의 출신 학부뿐만 아니라 성별, 연령, 전공 등 다양한 요소를 포함한 입시 구성의 다층성, 수도권-비수도권 간 취업률 및 사회적 진출 분야의 차이, 지역인재 선발 의무화 전후의 효과 비교 분석 등을 통해 보다 정교한 정책적 시사점을 도출할 필요가 있다.

참고문헌

- 경향신문.(2007, 10월 30일). 교육부, 로스쿨 ‘지역 균형’ 5대 권역 배분. <https://www.khan.co.kr/article/200710301521261>
- 교육부.(2025). 교육분야 국정과제. 대한민국 정책브리핑.
- 김나루. (2024). 지역인재 의무채용에 관한 법적 소고. 『서강법률논총』, 13(3), 69-95.

- 김대희. (2018). 로스쿨 졸업 후 진로와 지역사회를 위한 방안. 「법과 정책」, 24(3), 1-24.
- 김부태. (2015). 지역균형인재 선발제도의 개선 방안 탐색: 선발 결과의 분석. 「열린교육연구」, 23(1), 105-134.
- 김성룡. (2021). 로스쿨 제도 하에서 지방거점대학교의 몰락방지를 위한 대책. 「경북대학교 법학연구원 법학논고」, 74, 1-29.
- 김창록. (2015). 한국 로스쿨의 의의와 과제 - 로스쿨 시스템을 로스쿨답게 만들어야. 「저스티스」, 146(2), 190-228.
- 김현철·문기석. (2022). 지방대육성법령상 지역인재 선발규정의 위헌성에 관한 연구. 「원광법학」, 38(3), 27-50.
- 박홍윤. (2010). 인도의 대표관료제 정책 연구: 적극적 조치 정책의 집행을 중심으로. 「행정논총」, 48(3), 305-330
- 법학전문대학원협의회(2021). 로스쿨 팩트 체크.
- 송진섭. (2020). 공공기관 인재채용의 투명성에 관한 연구 -지역인재할당제를 중심으로-. 「한국부패학회보」, 25(4), 195-214.
- 오지용. 법조 영역에서의 지방 배려. 「인권과 정의」, 494, 4-5.
- 이일세. (2005). 한국에 있어 로스쿨 설립과 지역균형발전. 「강원법학」, 21, 127-145.
- 이재협·이진웅·황현경. (2015). 법률가의 업무환경, 만족도, 그리고 직역다양성에 관한 탐색적 고찰 - 법학전문대학원 도입에 따른 비교를 중심으로-. 「서울대학교 법학」, 56(4), 185-221.
- 이재협. (2019). 미국 로스쿨의 다양성 및 공공성 증진 프로그램 -학생선발, 장학금 및 교육지원 제도에 대한 미국의 경험적 연구결과와 그 시사점. 「전북대학교 법학연구소 법학연구」, 60, 291-315.
- 정종휴. (2004). 지역균형발전과 한국 로스쿨의 출범 - 일본 로스쿨의 현상을 소재로- 부산대학교 「법학연구」, 45(1), 1-11.
- 조경호·김형성. (2017). 지방이전 공공기관의 이전지역인재채용 확대 정책의 효과성 제고 방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 16(4), 237-260.
- 조상균. (2019). 지방소재 법전원의 현안과 과제 - 지역인재 선발제도를 둘러싼 문제를 중심으로-. 「법학논총」, 39(3), 37-57.
- 조소영. (2018). '지방 로스쿨'의 현황과 발전방안. 「법학논고」, 63, 81-100.
- 조인영. (2023, 10월 17일). 2040년 지방대학 절반 사라질 위기... '특·구·책' 마련해야. 데일리안. <https://www.dailian.co.kr/news/view/1283686>
- 최유경. (2015). 법학전문대학원 진입장벽 완화 수단으로서의 특별전형제도. 「서울대학교 법학」, 56(4), 223-262.
- 최창식. (2007, 10월 30일). 5대 권역별 로스쿨 설치 심사 기준 확정. 한국대학신문. https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=43067&utm_source=chatgpt.com
- 최환주. (2020). 법조인 양성, 지역인재는 지역에서만 육성되어야 하는가? 「인권과 정의」, 488, 4-5.

- 한국직업능력개발원. (2021). 지역인적자원개발을 위한 고등교육 거버넌스 재구조화. 기본연구 2021-25.
- 홍성수. (2016). 한국 로스쿨 입학제도의 문제점 - 공정성과 다양성을 중심으로 -. 「법학논집」, 23(2), 81-114.
- Artyukhova, N., Vorontsova, A., Artyukhov, A., et al. (2024). Analysis of trends in the structure of higher education market of European countries. *Knowledge and Performance Management*, 8(2), 91-108.
- Bowen, W.G., & Bok, D. (1998). *The shape of the river: Long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton University Press.
- Bradbury, M. & Kellough, J.E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167.
- Chang, A. (2025). Recurring street-level encounters: How bureaucratic representation changes through citizen interactions. *Public Administration Review*, 1-13.
- Headley, A.M., & J.E. Wright. (2020). Is representation enough? Racial disparities in levels of force and arrests by police. *Public Administration Review*, 80(6), 1051-1062.
- Hibbard, P.F., A.L. Blomgren, & M.S. Jackman. (2022). Representative bureaucracy and organizational justice in mediation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 717-735.
- Le, T.T., Nguyen, T.L., Trinh, M.T. et al. (2024). Adopting the Hirschman-Herfindahl Index to estimate the financial sustainability of Vietnamese public universities. *Humanities & Social Sciences Communications*, 8(1), 1- 10.
- Lundwall, M.K. (1994). Increasing diversity in law schools and the legal profession: A new approach. *CHICANX-LATINX LAW REVIEW*, 14(1), 1-27.
- Massey, D., Charles, C., Lundy, G., & Fischer, M. (2006). *The source of the river: The social origins of freshmen at America's selective colleges and universities*. The William G. Bowen Series. Princeton University Press.
- Manhire, J. T. (2023). Beyond the U.S. News Index: a better measure of law school diversity. *Iowa Law Review Online*, 101, 1-19.
- Meier, K.J. (1993). Representative bureaucracy: A theoretical and empirical exposition. In *Research in Public Administration*, edited by J. Perry, 2, 1-35. Jossey-Bass.
- Meier, K.J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspective on Public Management and Governance*, 2(1), 39-56.
- Meier, K.J., & J. Nicholson-Crotty. (2006). Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66(6), 850-860.
- Merton, R. K. (1968). The Matthew effect in science: The reward and communication systems of

science are considered. *Science*, 159(3810), 56-63.

Nance, J.P., & Madsen, P.E. (2014). An empirical analysis of diversity in the legal profession. *Connecticut Law Review*, 47(2), 271-320.

Reynoso, C., & Amron, C. (2002). Diversity in legal education: a broader view, a deeper commitment. *Journal of Legal Education*, 52(4), 491-505.

Riccucci, N.M., G.G. Van Ryzin, & C.F. Lavena. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 537-551.

Rosinger, K.O., Ford, K.S., Posselt, J., & Choi, J. (2022). Exploring the impact of GRE-accepting admissions on law school diversity and selectivity. *The Review of Higher Education*, 46(1), 109-144.

Rothstein, J., & Yoon, A.H. (2008). Affirmative action in law school admissions: What do racial preferences do? *University of Chicago Law Review*, 75(2), 649-714.

Sander, R.H. (2004). A systemic analysis of affirmative action in American law schools. *Stanford Law Review*, 57(2), 367-483.

Theobald, N.A., & D.P. Haider-Markel. (2009). Race, bureaucracy, and symbolic representation: Interaction between citizen and police. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 409-426.

Thomas, D.A., & Ely, R.J. (1996). Making differences matter: A new paradigm for managing diversity. *Havard Business Review*, 74(5), 79-90.

ABSTRACT

An Empirical Study on Changes in the Diversity of Undergraduate Institutions Among Law School Entrants in Korea: Focusing on Regional Talent Quotas and the Herfindahl-Hirschman Index (HHI)

Jaehee Park

The law school system, introduced in 2009, was promoted as an educational reform aimed at alleviating the concentration of legal professionals in the metropolitan area and ensuring diversity and regional representation among graduate schools. This study empirically analyzed changes in the diversity of universities attended by law school students based on data from 25 law schools nationwide over a 17-year period from 2009 to 2025. To this end, we collected data on law school admissions from the Ministry of Justice and the Council of Law Schools, and used the proportion of university graduates by location, the proportion of regional talent, and the Herfindahl-Hirschman Index (HHI) as key indicators. The analysis results showed that the proportion of graduates from universities located in the metropolitan area in law school admissions has been steadily increasing, and even law schools located in local areas are highly dependent on universities in the metropolitan area. In terms of diversity of universities, law schools located in the metropolitan area had significantly higher average HHIs than those located in the non-metropolitan areas, indicating a strong concentration of universities. Law schools located in non-metropolitan areas showed a relatively diverse distribution of universities. Examining trends in average HHI values by year reveals that while the initial phase of the law school system contributed to increasing diversity in universities, the selection structure has tended to become more centered on specific universities over time. These results suggest that more sophisticated institutional supplementation is necessary to achieve the policy goals of the law school system: diversity of legal personnel and balanced regional development.

【Keywords: law school, diversity, regional talent, Herfindahl-Hirschman Index (HHI), educational equity, regional representation】