

강사법 사례를 통해 보는 고용보호의 효과*

서 민 진**

논 문 초 록 본 연구는 고용보호법률의 사례로서 강사법이 대학의 교원 구성 및 강의 운영에 미친 영향을 분석한다. 2008-2023년 정보공시데이터를 이용하여 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이를 처치강도 이중차분법으로 추정하고, 유예기간의 선제적 대응 효과와 시행 이후의 효과를 분리하였다. 분석 결과, 유예기간부터 강사의존율이 높았던 대학에서 강사의 비중 및 강의 담당 비율이 유의하게 더 감소하였으며, 시행 이후로는 추가적인 감소와 함께 강사 외 비전임교원의 강의 담당 비율 증가 등 다른 양상도 관찰되었다. 법 시행의 영향은 전반적으로 사립대학에서 더 크게 나타났다. 본 연구는 기존 고용보호법률 연구에서 주로 다루어 온 기업과는 다른 특성을 가진 대학에서도 고용보호법이 대상 근로자의 고용을 감소시킬 수 있음을 확인하였다.

핵심 주제어: 강사법, 이중차분법, 대학교원 구성

경제학문헌목록 주제분류: J08, I23

투고 일자: 2026. 3. 5. 심사 및 수정 일자: 2026. 5. 5. 게재 확정 일자: 2026. 6. 15.

* 본 논문은 저자의 박사학위논문의 일부를 수정 및 보완한 것임. 이 논문은 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A3A2A02104190)

** 서울대학교 경제연구소 연수연구원, e-mail: tjalswls33@snu.ac.kr

I. 서론

고용보호법률(Employment Protection Legislation, EPL)은 노동경제학 분야에서 오랜 기간 연구되어 온 주제이다. 퇴직금 지급, 해고 전 사전 공지, 임시직의 계약조건 및 기간 관련 규정 등 근로자의 고용 및 해고 관련 규제를 내용으로 하는 이 법률은 근로자의 고용안정이 주요 목적이지만, 고용 및 해고 관련 비용을 증가시켜 오히려 고용에 부정적인 영향을 줄 가능성도 존재한다. 이론적으로는 고용보호법률이 고용에 미치는 영향이 모호하여(Lazear, 1990; Autor, Donohue III, and Schwab, 2006) 관련한 연구가 활발히 진행되었으며, 실증 연구에서도 연구가 진행된 맥락에 따라 다양한 결과가 관찰되었다(Autor, Donohue III, and Schwab, 2006; Cahuc and Palladino, 2024).

고용보호법률에 관한 기존 연구는 근로자에 대한 해고 보호와 관련된 법률이 고용과 실업에 미치는 영향(Lazear, 1990; Autor, Donohue III, and Schwab, 2006), 정규직에 대한 고용 보호가 임시직의 사용에 미치는 영향 및 노동시장의 이중구조화 등에 대한 연구들이 다수 진행되어 왔다(Schivardi and Torrini, 2008; Bentolila et al., 2012; Blanchard and Landier, 2002). 또한, 비정규직에 대한 규제의 효과를 직접 분석한 연구들도 존재한다(Cahuc et al., 2022; Fiaschi and Tealdi, 2024; Micco and Muñoz, 2024; Yoo and Kang, 2012; 남재량·박기성, 2010).

본 연구는 한국의 고등교육법 일부개정법률(강사법)을 고용보호법률의 사례 중 하나로 보고, 이 법률이 대학교원의 구성 및 강의 운영에 미친 영향을 분석한다. 강사법은 강사의 고용안정과 신분보장을 목적으로 하는 법률로, 강사에게 법적으로서의 교원 지위 부여, 1년 이상 임용기간 보장, 방학 중 임금 지급 등의 내용을 포함하고 있다는 점에서 강사의 고용 및 해고 비용을 증가시킬 수 있는 고용보호법률의 일종으로 볼 수 있다. 대학은 기존의 연구들에서 주로 분석 대상으로 삼고 있는 이윤극대화를 추구하는 영리기업과 달리 연구의 질 또는 명성을 극대화하는 것을 목적으로 하며(Cloutfelter, 1996) 등록금 수입과 정부 지원 등으로 운영되는 비영리기관이라고 할 수 있다. 본 연구는 대학이라는 특수한 환경에서 고용보호법률의 효과를 분석한다는 점에서 기존의 고용보호법률 연구와 차별점이 있다.

또한 강사법은 2011년 첫 개정 이후 강사와 대학 측의 강한 반대로 7년간 4차례나 시행이 유예되는 등 실제 시행까지 상당한 어려움이 있었다. 강사법이 시행되는 경우

대학의 행·재정적 부담이 증가하고 이로 인해 강사의 대량 해고 및 수업의 질 하락, 학생의 학습권 침해가 발생할 수 있다는 것이 주요 반대 이유였다(강이화·김수경, 2013; 김민정, 2016). 긴 논의 끝에 2018년 대학강사제도개선 협의회를 통해 강사와 대학 측의 합의안을 마련하였고, 이를 반영한 두 번째 개정안이 통과되면서 최종적으로 2019년 8월 1일부터 시행되었다. 이와 함께 강사제도의 안착을 위해 고등교육법 시행령 개정을 통한 강사의 자격기준 신설 및 비전임교원의 교수시간 제한, 방학 중 임금 및 퇴직금에 대한 국고 지원, 대학 평가 지표에 강사의 고용 및 강의 운영 관련 지표 추가와 같은 조치들도 같은 시기에 시행되었다.

이렇듯 시행 과정에서 많은 논란이 있었고, 이를 해결하기 위해 시행 전후로 상당한 시간과 비용이 투자된 만큼 불필요한 추가 지출을 줄이고 효율적인 정책 효과를 유도하기 위해서는 먼저 강사법의 시행 이후 실제로 어떠한 변화가 나타났는지 파악할 필요가 있다. 그러나 아직까지 강사법의 실제 영향에 대한 연구는 많이 진행되지 않은 것으로 보이며, 대부분의 경우 기초통계를 이용하여 시행 전후를 분석하는 방식을 이용하고 있다(최예정·김지영·윤승준, 2020; 박근영·오지연·김상호, 2020; 박종수 외, 2023). 본 연구는 강사법의 영향을 실증적으로 분석함으로써 강사법 연구에도 기여하고자 한다.

본 연구의 기여점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 고용보호법률 관련 연구의 주요 분석 대상인 기업과는 다른 특성을 가진 대학을 분석 대상으로 하여 기존과는 다른 맥락에서 고용보호법률의 영향을 살펴본다. 대학은 일반적인 기업과는 다른 목적함수와 예산제약하에서 운영되고 있는데, 이러한 환경에서 고용안정을 위한 고용 및 해고 관련 비용의 증가가 교원의 고용에 어떠한 영향을 주었는지 분석한다. 둘째, 실증분석을 통해 강사법의 영향을 추정한다. 강사의 활용 방식은 대학의 특성에 따라 다를 수 있으며 활용 방식에 따라 강사법에 대한 대응 또한 달랐을 가능성이 높다. 기존 연구에서도 설립유형, 규모, 소재지 등에 따라 대응 방식이 달랐던 것으로 확인되었다(최예정·김지영·윤승준, 2020; 박종수 외, 2023). 회귀분석을 이용하여 대학의 고유한 특성과 공통적인 시간 추세를 통제하게 되면, 기초통계 비교에 비해 강사법의 효과를 보다 엄밀하게 추정할 수 있을 것으로 기대한다. 셋째, 분석기간을 2023년까지 확대하였다. 2023년에는 사립대학에 대한 정부의 방학 중 임금 및 퇴직금 지원이 중단되고 강사법 시행 첫째 계약을 한 강사들에 대한 3년간의 재임용 절차 보장 기간이 만료되는 등의 변화가 있었다. 따라서 2023년까지의 자료를 활용함으로써 강사법 시

행 이후 경과에 대한 이해를 높일 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 강사법의 영향을 두 가지 측면에서 분석한다. 첫째, 고용보호법률로서 강사법이 대학의 교원 구성에 미친 영향을 분석한다. 둘째, 강사법 시행 이전부터 주요 우려 사항으로 제기되었던 대규모 강의 증가, 강좌 수 축소와 같은 강의 운영의 변화가 실제로 나타났는지 확인한다. 분석에 사용한 자료는 2008년부터 2023년까지의 대학정보공시데이터로, 강사 비중에 따라 인건비 증가 정도 등이 달라 강사법에 대한 반응 또한 다르게 나타났을 것으로 가정하고 강사의존율에 따른 강사법 전후 대응의 차이를 분석하는 처치강도 이중차분법을 이용하였다. 그리고 법률 통과 이후 시행이 여러 차례 유예되는 동안 대학들이 선제적으로 대응했을 가능성을 고려하여 유예기간 동안의 선제적 대응과 실제 시행 이후의 효과를 구분하여 추정하였다. 분석에 이용된 대학은 모두 강사법 적용 대상 대학이므로 강사법 시행의 영향을 받았을 가능성이 높고, 강사 관련 지표의 추세에 따르면 각 집단의 변화방향은 유사한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 추정 결과는 실제 강사법의 효과를 과소 추정하고 있을 것으로 예상된다.

분석 결과에 따르면 강사의존율이 높았던 대학은 강사의존율이 낮았던 대학에 비해 상대적으로 강사의 비중 및 강사의 강의 담당 비율이 더 크게 감소하였으며, 이러한 차이는 유예 시기부터 선제적으로 발생하여 실제 시행과 함께 그 차이가 추가적으로 더 증가하였다. 시행 이후에는 전임교원뿐만 아니라 강사 외 비전임 교원의 강의 담당 비율이 추가적으로 증가한 것으로 나타났다. 이 외에도 대학 특성에 따라 강사법에 대한 반응이 다르게 나타났는지 확인하기 위해 표본을 국공립대학과 사립대학으로 구분한 뒤 동일한 분석을 시행하였고, 강사법과 함께 시행된 추가 조치들의 일부가 특정 시기에만 적용되었다는 점을 고려하여 강사법의 영향을 연도별로도 분석하였다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절과 제Ⅲ절에서는 선행연구와 제도적 배경을 소개하고 제Ⅳ절에서는 분석에 앞서 간단한 모형을 통해 강사법이 교원 구성에 미치는 영향을 예상한다. 제Ⅴ절과 제Ⅵ절에서는 분석에 사용한 자료와 분석방법을 소개하고, 제Ⅶ절에서는 분석 결과를 제시한다. 제Ⅷ절은 한계 및 논의, 제Ⅸ절은 결론으로 구성하였다.

II. 선행연구

고용보호법률(EPL)은 퇴직금 지급, 해고 전 사전 공지, 임시직의 계약조건 및 기간 관련 규정 등 근로자의 고용 및 해고 관련 규정을 내용으로 하는 법률로 노동자 고용 및 해고와 관련된 비용의 증가를 초래할 수 있는데, 이론적으로는 이러한 법률이 고용에 미치는 영향이 여러 요인에 의해 달라질 수 있어 관련한 실증 연구가 활발히 진행되어 왔다.

Lazear(1990)는 22개 국가의 패널데이터를 이용하여 퇴직금 지급, 해고 예정 통지 등 일자리 보호를 위한 규제가 고용에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과 퇴직금 지급은 고용률을 감소시킨 것으로 나타났다. Autor, Donohue III, and Schwab(2006)은 미국의 부당해고 관련 법률(Wrongful-Discharge Law), 특히 묵시적 계약에 의한 예외(implied-contract exception)가 주별 고용률을 하락시켰음을 확인하였다. 이러한 영향은 장기와 단기에 따라, 그리고 성별, 연령, 교육수준에 따라 다르게 나타났다. 정규직 고용 보호와 관련된 임시직 고용의 변화 및 노동시장 이중구조화와 관련한 연구도 다수 존재한다(Bentolila et al., 2012; Schivardi and Torrini, 2008; Blanchard and Landier, 2002; Boeri and Garibaldi, 2007). Bentolila et al.(2012)는 스페인의 정규직과 임시직 간 높은 해고비용의 차이와 상대적으로 느슨한 비정규직 관련 규제가 대침체 이후 프랑스와 스페인의 실업률 격차가 증가한 원인 중 하나라고 주장했으며, Schivardi and Torrini(2008)는 엄격한 정규직 보호법을 적용받는 기업에 근로하는 근로자들의 고용안정성이 오히려 낮아졌음을 발견하였다. Blanchard and Landier(2002)에서는 정규직에 대한 고용보호는 유지한 상태로 임시직 고용 관련 규제를 완화한 결과, 이직률이 증가하고 청년층에서 임시직 비중이 증가하는 등 부정적인 영향을 미친 것을 확인하였다. 비정규직에 대한 고용보호법률 연구로 Cahuc et al.(2022)은 포르투갈에서 신규 사업장 개설 시 기간제 근로자(fixed-term contract)를 고용할 수 있는 경우를 제한한 법률의 영향을 분석하였다. 법 개정은 기간제 근로자 수를 감소시켰으나 정규직 수는 증가시키지 못하고 회사의 고용을 감소시키는 결과를 초래한 것으로 나타났다. Fiaschi and Tealdi(2024)는 임시직 근로계약(temporary contract)에 있어 최대 계약기간을 감소시키고 갱신 가능 횟수 및 임시직 계약이 가능한 조건을 제한하는 등 임시직 근로자의 사용에 대한 비용을 증가시키는 법 개정의 효과를 분석하여 개정 이후 1년 내 비정규직에서 정규직으로의 전환 확률

이 증가한 것을 확인하였다. 이 효과는 여성, 청년 등에서 강하게 나타났으며, 남성, 저학력 노동자의 경우 실업 상태에서 임시직으로 고용되는 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. Micco and Muñoz(2024)는 칠레에서 시행된 파견직 근로자(agency worker)에게 정규직 근로자와 동등한 노동조건 및 사회보장을 제공하는 것을 주요 내용으로 하는 법률의 효과를 분석하였다. 법률 시행 이후 총고용 및 매출이 감소한 것으로 나타났고, 기존에 파견근로자 비중이 높았던 경우 부정적 효과가 컸다. 또한 대체탄력성이 낮아 정규직으로의 대체가 어려운 산업에서 고용 감소폭이 더 크게 나타났다. 2007년 시행된 한국의 비정규직 보호법에 대한 연구들도 존재한다. 남재량·박기성(2010)은 이 법이 55세 이상 근로자에게는 적용되지 않은 것을 이용하여 55세 이상과 55세 미만을 비교함으로써 그 효과를 추정하였다. 2007-2009년 3월, 8월 경제활동인구조사 자료를 이용해 55세 이상을 통제집단으로 하는 이중차분 모형을 추정한 결과 표본의 연령 범위에 따라 결과가 다르게 나타났다. 54-55세 대상 결과에 따르면, 직접적 적용 대상인 기간제 근로뿐만 아니라 비정규근로, 정규근로 등 전반적인 고용에 부정적인 영향을 준 것으로 나타났다. Yoo and Kang(2012)에서는 회귀불연속모형과 이중차분모형을 결합한 모형을 이용하였으며, 남재량·박기성(2010)과 달리 2007년 3월부터 2009년 12월까지의 월별 자료를 이용해 54-55세, 53.5-56.5세를 대상으로 한 2개의 표본을 여성과 남성 각각에 대해 추정하였다. 그 결과 비정규직 근로자 고용 확률은 법 시행 이후 감소했다가 다시 회복되는 U자형 변화를 보인 반면, 정규직 고용에는 긍정적인 변화가 나타나 전반적인 고용수준에는 시간에 따라 U자형으로 영향을 미친 것이 확인되었다. 남성의 경우 시행 1년 뒤, 여성의 경우 시행 7-8개월 뒤에 부정적 효과가 가장 크게 나타났으며, U자형 변화가 나타난 것에 대한 설명으로는 시행 초기의 과잉 반응 및 다른 방식의 돌파구 발견 등을 제시하였다.

이러한 연구들에 따르면 고용보호법률은 고용 및 해고와 관련된 비용을 증가시키고, 전반적인 고용 수준, 고용 형태 간 대체 등에 영향을 주는 것으로 확인되며, 이때 효과의 크기와 방향은 법률의 구체적인 내용 및 근로자, 산업, 기업 특성 등에 따라 다르게 나타날 수 있다. 또한 기존의 연구들은 주로 이윤극대화를 추구하는 기업을 대상으로 하고 있는데, 본 연구에서는 강사법 사례를 이용하여 대학이라는 특수한 맥락에서 고용보호법률의 효과를 확인해 보고자 한다.

본 연구는 강사법의 효과 분석과도 관련이 있다. 강사법의 영향을 분석한 연구는 아직까지 많지 않으며 대부분 기초통계분석을 통해 효과를 추정하고 있다. 최예정·김

지영·윤승준(2020)에서는 강사법이 교양교육에 미친 영향을 분석하였다. 83개 대학을 대상으로 한 설문조사를 활용하여 2018년과 2019년의 교원 및 수업 운영과 관련된 기초통계를 비교한 결과, 전반적으로 교양교육 강좌 수와 담당 교원의 수가 감소하였고 대학의 규모와 설립 유형에 따라 그 영향이 다르게 나타난 것을 발견하였다. 박근영·오지연·김상호(2020)는 강사 개인에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 고등교육통계 자료의 이름, 생년월일, 성별정보를 이용해 개인을 식별함으로써 한 명의 강사가 여러 대학에서 강의하는 경우 강사 수가 중복으로 집계되는 문제를 해결하고자 했다. 또한 식별된 강사 개인의 2016년과 2019년 사이 학기별 복무 유형을 확인하고 그 변화를 추적하였다. 결과에 따르면, 강사법이 시행된 2019년에 강사 수는 감소한 반면 그 외 비전임교원의 수는 증가해 전체 교원 수의 감소를 일부 상쇄한 것으로 나타났다. 시간강사의 직위를 계속 유지할 확률은 감소하였고 다른 비전임교원으로 직위가 변경되거나 ‘직위 없음’ 상태가 될 가능성이 증가한 것으로 확인되었다. 박종수 외(2023)는 대학정보공시 데이터를 이용해 2018년부터 2022년 사이 강사 관련 기초통계량의 변화를 분석하였다. 결과에 따르면 강사의 비중은 강사법 시행 이후 전반적으로 감소했으나, 그 크기는 대학 소재지와 설립 유형에 따라 다른 것으로 나타났다. 또한 국공립대학과 사립대학 간 강사 강의료의 격차가 확대된 것을 발견하였다. 본 연구에서는 강사법의 영향을 실증적으로 분석하고, 기존 연구들에 비해 확장된 분석기간을 이용하여 강사법과 함께 시행된 조치들의 시행여부 및 시간에 따른 효과의 변화를 파악함으로써 강사법 관련 연구에 기여하고자 한다.

III. 제도적 배경

1. 대학의 교원 구성

한국 대학의 교원은 계약 형태에 따라 크게 전임교원과 비전임교원으로 구분할 수 있다. 전임교원은 교수, 부교수, 조교수를 말한다. 이들은 「고등교육법」 제14조 2항의 학교에 두는 교원으로, 교원으로서의 법적 지위를 인정받아 임용, 신분보장, 연금 가입 등 교원과 관련된 법률의 적용을 받는다.¹⁾ 주로 하나의 대학에 수업과 연구를 목

1) 대학정보공시 계획 및 지침서인 한국대학교육협의회(2023)에 따르면 전임교원은 「대학교원 자격기

적으로 임용되어 전일제로 근무하며, 일반적으로 처음에는 조교수로 임용된 뒤 부교수, 교수의 순서로 직급이 상승하게 된다.

비전임교원은 전임교원에 비해 짧은 계약기간 동안 수업 또는 연구를 목적으로 임용되어 비전일제로 근무하는 교원으로 전임교원과 달리 교원으로서의 법적 지위를 인정받지 못해 관련 법의 적용을 받지 못한다. 대학별로 여러 유형의 비전임교원이 존재하고 그 명칭 또한 다양하나 강사, 명예교수, 겸임교원, 초빙교원 등으로 구분이 가능하다. 「고등교육법 시행령」에 따르면 각 교원의 임용기준은 다음과 같다. 명예교수로는 교육 또는 학술상의 업적이 현저한 자로서 교육과학기술부령이 정하는 자를 임용할 수 있고, 교원의 자격기준을 충족하면서 관련 분야에 전문지식이 있는 경우 겸임교원으로 임용할 수 있는데 대학 외 다른 기관에서 근무하고 있는 경우 겸임교원으로 임용하게 된다. 이 외 교원의 자격기준을 충족하는 경우 초빙교원 등으로 임용할 수 있고 예외적으로 특수한 교과를 교수하기 위해 임용하는 경우 자격기준을 충족하지 않아도 된다. 강사는 교육과정상 필요한 경우 임용할 수 있는 교원으로 강사법 시행 이전에는 강사에 대한 자격기준이 별도로 존재하지 않았고 대체로 강의 단위로 시간당 강의료를 지급하는 방식의 단기계약을 통해 임용했다. 강의 단위 계약이므로 한 학기에 여러 대학에서 동시에 강의하는 강사들도 존재했다. 법적으로 규정된 부분 외 구체적인 임용 기준 및 내용은 대학별로 다를 수 있다.

비전임교원의 임용기준 및 처우는 강사법을 기점으로 변화가 발생해 임용기준이 구체화되고 교원에게 적용되는 법률의 일부를 준용하게 되었다.²⁾ 강사의 경우 「고등교육법」 제14조 2항의 학교에 두는 교원에 포함되어 연구실적 및 교육경력연수에 대한 자격기준이 신설되었다.³⁾ 겸임교원은 현장실무경험을 필요로 하는 교과를 교수하기 위해 임용하는 교원으로 조교수 이상의 자격기준을 가지고 관련 분야에 전문지식이 있으며 원소속기관에서 3년 이상 상시적으로 근무하면서 유사한 직무를 담당하고 있어야 하도록 개정되었다. 특수한 교과를 교수하게 하기 위한 교원인 초빙교원 등은

준 등에 관한 규정」에 의거 「교육공무원법」 또는 「사립학교법」에 의하여 1년 이상의 근무기간 동안 교수, 부교수, 조교수로 임용되어 대학에서 전일제로 근무하여, 「공무원연금법」 제3조, 「사립학교 교직원연금법」 제2조에 따른 연금 및 「국민건강보험법」 제6조에 따른 건강보험에 가입되어 있고 국공립대학 교원의 경우 「공무원 보수규정」 및 「공무원수당 등에 관한 규정」, 사립대학 교원의 경우 학교법인 정관의 교원에 관한 보수규정에 의하여 보수 및 수당 등을 지급받는 교원을 말한다.

2) 「고등교육법시행령」 제7조 참고.

3) 「대학교원 자격기준 등에 관한 규정」대통령령 제29814호(2019.6.11. 공포)

조교수 이상의 자격기준을 갖추거나 이에 준하는 해당 분야 경력이 있어야 하며 매월 정액으로 보수를 지급받고 학교의 직장가입자가 되며 고용조건에 퇴직금의 지급이 명시되어 있어야 하도록 개정되었다. 강사와 겸임교원 및 초빙교원 등의 임용은 대통령령에 명시된 근무조건을 포함하여 서면계약을 통해 이루어지도록 하고, 임용기간은 1년 이상을 원칙으로 하였다. 또한, 교원의 임용 및 신분보장과 관련한 규정 중 일부를 준용하였다.

2. 법 개정 과정

강사의 고용안정 및 처우개선을 목적으로 하는 고등교육법 개정안(강사법)은 2011년 말 국회 본회의를 통과하여 2012년 1월에 처음으로 공포되었다.⁴⁾ 개정 법률의 주요 내용은 <Table 1>에 정리되어 있는데, 강사에게 교원으로서의 법적 지위를 부여하고 1년 이상 임용하며 교원 관련 법률 중 임용 및 신분보장과 관련된 일부 규정을 준용하는 등의 내용을 포함하고 있었다. 법률의 시행 예정일은 2013년 1월 1일이었으나, 시간강사의 처우개선 및 신분안정이라는 원래의 목표와 달리 오히려 시간강사 제도를 더욱 고착화하는 등의 구조적 문제가 있다는 이유로 시행일이 2014년 1월 1일로 1년 유예되었다.⁵⁾ 이후 동일한 이유로 2013년 말에 시행이 2년 더 유예되었으며(2차 유예), 2015년 말에는 대학 및 강사 관련 단체들의 반대와 대학들의 준비 부족을 이유로 교육부가 대학, 교수, 시간강사 대표 등을 포함한 협의체를 구성하여 현재의 법률을 보완할 수 있는 개정안을 제출하라는 국회 부대의견과 함께 시행일이 2018년 1월 1일로 2년 더 유예되었다(3차 유예).⁶⁾⁷⁾ 총 3차례의 유예기간 동안 대학 측에서는 대학의 행·재정적 부담이 증가하는 등의 어려움이 있다는 이유로, 강사 측은 대학의 부담 증가로 인한 강사의 대량해고 및 이를 다른 비전임교원으로 대체하는 등 비정규

4) 법률 제11212호 고등교육법일부개정법률(2012.1.26. 공포)

5) 법률 제11526호(2012.12.11. 공포) 개정이유

6) 법률 제12174호(2014.1.1. 공포), 법률 제13702호(2015.12.31. 공포) 개정이유

7) 김성원(2019)에 제시된 부대의견 내용에 따르면 2016년 상반기 중에 대학, 교수, 시간강사 대표들로 이루어진 대학강사제도 협의체를 구성해 강사제도 발전 및 처우 개선을 위한 방안을 마련하도록 하였으며, 2011년 강사법을 전반적으로 재검토해 현실적으로 수용 가능한 개정법률안을 2016년 8월까지 제출하도록 하였다(정재룡, “고등교육법 일부개정법률안(정부제출) 검토보고”(국회 교육문화체육관광위원회, 2017. 9.), 32면 참조; 김성원(2019) 재인용).

교수 제도를 확대할 것이라는 이유로 강하게 반대했다. 또한 강의 운영 측면에서도 강사의 임용기간을 1년 이상으로 보장해 대학의 재정적 부담이 증가하게 되면 1학기 교과목을 1년 교과목으로 개설하는 등 대학 수업의 다양성 저해, 강좌 수 축소 등으로 인한 학생의 수업 선택권 위축, 대규모 강의 증가, 전공과 불일치하는 강의 배정 및 소수의 강사에게 강의를 몰아주는 등의 부정적인 영향이 있을 것을 우려했다(김민정, 2016; 강이화·김수경, 2013). 교육부는 2016년 대학강사제도 정책자문위원회를 구성하여 대학강사제도 종합대책안을 발표하고 이를 바탕으로 한 보완입법안(보완강사법)을 제시하였으나 국회를 통과하지 못하고 기존의 2011년 개정법률의 시행을 2019년 1월 1일로 1년 더 유예하게 되었다(4차 유예). 이후 2018년에 대학강사제도개선 협의회를 통해 개선안을 마련하였고, 이 합의안의 내용이 반영된 두 번째 개정안이 국회를 통과하여 최종적으로 2019년 8월 1일부터 시행되었다. 두 번째 개정법률에는 임용기준, 근무조건, 임금 등 기존에 학칙 또는 정관에 위임했던 사항을 대통령령으로 정하는 사항에 따르도록 법률에 명확하게 규정하였고, 1년 이상 임용의 예외 사유를 명시하였으며, 3년간 재임용 절차를 보장하고 방학 중 임금을 지급하도록 하는 등의 내용이 추가되었다. 강사를 제외한 겸임교원 등에 대해서는 재임용 절차 보장과 방학 중 임금지급을 규정하지는 않았으나 서면계약을 통한 임용, 1년 이상 임용 원칙을 동일하게 적용하였고, 강사에게 적용되는 교원의 임용 및 신분보장 관련 규정 중 소청심사권을 제외하고 나머지 규정을 동일하게 준용하여 강사와 유사한 수준으로 신분을 보장함으로써 강사가 겸임교원 등으로 대체되는 것을 방지하고자 하였다.⁸⁾(〈Table 1〉)

8) 법률 제15948호(2018.12.18. 공포) 개정이유

〈Table 1〉 Key Amendments to the Higher Education Act(Lecturer Act)

		2011 Amendment (Act No.11212)	2018 Amendment (Act No.15948)
Designation		Lecturer	(Same)
Legal Status		School Teacher	(Same)
A p p o i n t m e n t	Standards	Appointed by contract as prescribed by school regulations or articles of incorporation of school foundations	Appointed by written contract fixing working conditions, including period of employment and wage, in compliance with employment standards, procedures, and teaching time prescribed by Presidential Decree
	Term of Appointment	At least 1 year	At least 1 year in principle; exceptions specified
	Procedure	Select provisions of the Public Educational Officials Act, Private School Act, and State Public Officials Act applied mutatis mutandis	(Same)
	Reappointment		Reappointment procedures are guaranteed for up to three years, including the initial appointment.
Guarantee of Status		Select provisions of the Public Educational Officials Act, Private School Act, and State Public Officials Act applied mutatis mutandis	Right to appeal specified. Automatic retirement upon contract expiration excluded
Working Conditions			Paid even during vacation. Details such as the level of wages prescribed by appointment contract
Adjunct Teachers, etc.			Guarantee of status comparable to that of lecturers

또한 정부는 기존의 개정내용을 보완하는 두 번째 개정과 함께 강사제도의 안착을 위한 후속 조치들을 시행하여 유예기간 동안 제기된 다양한 우려들의 발생 가능성을 최소화하고자 했다(교육부, 2019). 첫째, 고등교육법 시행령을 개정하여 강사의 자격 기준 및 임용절차와 임용계약에 포함되어야 하는 사항을 명시하였고, 주당 교수시간은 강사의 경우 6시간 이하, 겸임교원 및 초빙교원의 경우 9시간 이하를 원칙으로 하도록 했다. 둘째, 관련 법령에 대한 해설과 적용 예시, 표준계약서 안, 운영과 관련된 주요 질의응답 내용을 담은 대학 강사제도 운영매뉴얼을 배포하였다. 셋째, 대학기본역량진단, 대학혁신지원사업과 같은 대학평가에 강의 규모의 적절성, 총 강좌 수, 강

사 담당학점 등 강사의 고용 및 강의 운영과 관련된 지표를 반영하였다. 마지막으로, 방학 중 임금과 퇴직금을 지원하기 위한 예산을 마련하여 각 대학에 배부하였다. 방학 중 임금은 학기당 2주, 연간 4주에 해당하는 임금을 기준으로 산출되었다. 시행 첫 해인 2019년에는 방학 중 임금으로 2학기에 해당하는 2주분 임금을 각 대학에 지원하였고, 다음 해부터는 방학 중 임금과 퇴직금을 함께 지원하였다. 국공립대학에는 2021년까지 예상 산출액의 100%를 지원하였고, 2022년부터는 70%를 지원하고 있다. 사립대학에 대해서는 2021년까지 산출액의 70%를 국고로 지원하였고, 2022년에 50%로 감소한 뒤 2023년부터는 지원이 중단되었다(교육부 2021; 2022; 2023).

IV. 이론 모형

분석에 앞서 간단한 모형을 가정하여 강사법 시행에 대한 대응으로 대학이 교원 구성을 어떻게 변화시켰을지 예상해 보고자 한다.

$$\max Nq \quad (1)$$

$$s.t. \quad q = F(\alpha R^\rho + \beta L_1^\rho + (1 - \alpha - \beta)L_2^\rho)^\frac{1}{\rho}, \quad \rho < 1 \quad (2)$$

$$tN + G = w_R R + w_{L_1} L_1 + w_{L_2} L_2 + 1_{[R > 0]} \theta_0^R + \theta_1^R R \\ + 1_{[L_1 > 0]} \theta_0^{L_1} + \theta_1^{L_1} L_1 + 1_{[L_2 > 0]} \theta_0^{L_2} + \theta_1^{L_2} L_2 \quad (3)$$

모형에서 대학은 교육의 질을 극대화하고자 노력한다고 가정한다.⁹⁾ N 은 학생 수, q 는 평균 교육의 질을 의미한다. 평균 교육의 질 q 는 분석의 편의를 위해 교원을 생산요소로 하는 CES 생산함수에 의해 결정된다고 가정하였다. 교원은 전임(R), 강사(L_1), 강사 외 비전임(L_2) 세 유형으로 구분하였다. 대학은 등록금 수입(t)과 정부 지원금(G)으로 운영된다고 가정하였으며, 정부지원금은 기존의 일반적인 운영지원금 및 각종 사업비와 함께 강사 처우개선 사업비와 같은 강사법과 관련된 지원금을 포함한다. 지출 항목으로는 각 교원 유형별 강의와 관련된 인건비(w_{L_1} , w_{L_2} , w_R)와 고용

9) Clotfelter(1996)는 대학의 비용 상승은 주로 대학 간 경쟁에 따른 교육 서비스의 질 향상을 위한 전략적 투자에서 기인함을 확인하고 질적 향상을 대학의 본질적 목적으로 간주하였다.

및 해고와 관련된 준고정비용($\theta_0^R, \theta_1^R, \theta_0^{L_1}, \theta_1^{L_1}, \theta_0^{L_2}, \theta_1^{L_2}$)만 고려하였다. 이때, $(\theta_0^R, \theta_0^{L_1}, \theta_0^{L_2})$ 는 해당 유형의 교원이 1인 이상 존재하는 경우에 발생하는 비용이며, $(\theta_1^R, \theta_1^{L_1}, \theta_1^{L_2})$ 는 해당 유형의 교원 1인을 고용하는 비용으로 고용 자체에 의해 발생하는 비용이다. 강사법의 주요 내용인 공개임용절차, 1년 이상의 임용기간 보장, 방학 중 임금 지급 등은 강사(L_1)의 준고정비용을 증가시킨 외생적 충격으로 볼 수 있다. 구체적으로는 강사의 공개임용을 위한 시스템 구축 및 운영 등은 $\theta_0^{L_1}$ 를 증가시키고, 1년 이상 임용 보장, 방학 중 임금 및 퇴직금 지급 등은 $\theta_1^{L_1}$ 를 증가시켰다고 할 수 있다. 모형에 따르면 각 유형별 교원은 다음과 같이 결정된다.

$$L_1^* = \frac{tN + G - \theta_0^R - \theta_0^{L_1} - \theta_0^{L_2}}{A_1^{-1}(w_R + \theta_1^R) + (w_{L_1} + \theta_1^{L_1}) + A_1^{-1}A_2(w_{L_2} + \theta_1^{L_2})} \quad (4)$$

$$A_1 = \left[\frac{\beta(w_R + \theta_1^R)}{\alpha(w_{L_1} + \theta_1^{L_1})} \right]^{\frac{1}{1-\rho}}, \quad A_2 = \left[\frac{(1-\alpha-\beta)(w_R + \theta_1^R)}{\alpha(w_{L_2} + \theta_1^{L_2})} \right]^{\frac{1}{1-\rho}} \quad (5)$$

$$\frac{L_1^*}{R^*} = A_1, \quad \frac{L_2^*}{R^*} = A_2, \quad \frac{L_1^*}{L_2^*} = \frac{A_1}{A_2} \quad (6)$$

$$L_1^* + L_2^* + R^* = (A_1 + A_2 + 1)R^* \quad (7)$$

$$q^* = F[(\alpha A_1^{-\rho} + \beta + (1-\alpha-\beta)A_2^\rho A_1^{-\rho})L_1^{*\rho}]^{\frac{1}{\rho}} \quad (8)$$

강사(L_1)에 대한 준고정비용($\theta_0^{L_1}, \theta_1^{L_1}$)의 증가는 강사(L_1) 수를 감소시키고(식 (4)), 나아가 전체 교원 중 강사의 비중 $\left(\frac{L_1}{L_1 + L_2 + R}\right)$ 을 감소시킬 것으로 예상된다.¹⁰⁾ 식 (5)와 식 (6)에 따르면 강사 수 대비 전임교원의 수 $\left(\frac{R}{L_1}\right)$ 및 강사 수 대비 강사 외 비

10) 식 (5)에 따르면 강사 관련 준고정비용이 상승하는 경우 A_1 은 감소한다. 그 결과 전체교원 중 강사

의 비중인 $\frac{1}{1 + \frac{A_2}{A_1} + \frac{1}{A_1}}$ 는 감소한다.

전임교원의 수 $\left(\frac{L_2}{L_1}\right)$ 모두 증가하며, 전체교원 중 전임교원의 비중 $\left(\frac{R}{L_1 + L_2 + R}\right)$ 과 강사 외 비전임교원의 비중 $\left(\frac{L_2}{L_1 + L_2 + R}\right)$ 도 각각 증가한다(식 (6), 식 (7)). 식 (5)와 (6)으로부터 전임교원(R)과 강사 외 비전임교원(L_2)의 수가 같은 방향으로 변화함을 알 수 있으나, 변화방향은 이론적으로 모호하다. 각 교원 유형이 보완관계($\rho < 0$)에 있는 경우, 강사 수가 감소함에 따라 전임교원 및 강사 외 비전임 교원의 수가 감소한다. 반면 각 유형이 서로 대체관계($0 < \rho < 1$)에 있는 경우에는 변화방향이 모호하다.¹¹⁾ 총 교원 수($L_1 + L_2 + R$)와 교육의 질(q) 또한 교원 유형이 보완관계($\rho < 0$)일 때는 감소할 것으로 예상되나 대체관계($0 < \rho < 1$)에 있는 경우에는 이론적으로 변화방향이 모호하다.

추가로, 모형을 통해 국공립대학과 사립대학의 강사법에 대한 대응의 차이를 예상해 보면 다음과 같다. 국공립대학과 사립대학은 정부 지원금(G)에서 차이가 존재한다고 할 수 있다.¹²⁾ 일반적으로 국공립대학에서 정부지원금의 비중이 클 뿐만 아니라, 강사법과 직접적으로 관련된 지원에 있어서도 차이가 존재한다.¹³⁾ 교육부는 국립대학 강사 처우개선 사업을 통해 국립대학에 대해 강사 강의료 산출액의 일정 비율 및 방학 중 임금과 퇴직금 산출액의 일정 비율을 지원한다. 공·사립대학에 대해서도 방학 중 임금 및 퇴직금 산출액의 일부를 지원하였으나, 이는 한시적이었고 비율 또한 국립대학에 비해 낮았다. 강사법 시행으로 인한 강사 고용 비용의 증가를 이러한 지원 내용과 연결하기 위해 $G = G_0 + \gamma\theta_1^{L_1}L_1$ 와 같은 정부지원금 구조를 생각해 볼 수 있다. G_0 는 일반적인 정부 지원금으로, 동일한 조건의 대학을 가정했을 때 사립대학에 비해 국공립대학이 더 큰 G_0 값을 가질 것이다. $\gamma\theta_1^{L_1}L_1$ 는 강사의 고용 비용 증가와 관련된 정부 지원금으로, 방학 중 임금 및 퇴직금 산출액의 일부를 지원하는 구조

11) 식 (4)와 식 (6)으로부터 $R = \frac{tN + G - \theta_0^R - \theta_0^{L_1} - \theta_0^{L_2}}{(w_R + \theta_1^R) + A_1(w_{L_1} + \theta_1^{L_1}) + A_2(w_{L_2} + \theta_1^{L_2})}$ 임을 알 수 있다.

이때 $A_1(w_{L_1} + \theta_1^{L_1})$ 은 $\rho < 0$ 인 경우 증가, $0 < \rho < 1$ 인 경우 감소한다.

12) 국립대학과 공립대학 간에도 차이점이 존재하나, 본 분석에 포함된 국공립대학의 대부분이 국립대학이고, 논의의 편의를 위해 국공립대학의 특징을 국립대학의 특징에 준해 논의하고자 한다.

13) 교육부, 각 년도 주요사업비 설명자료 참고.

를 반영한다. 국공립대학과 사립대학은 γ 에도 차이가 존재해, 더 큰 비율로 지원을 받는 국공립대학의 γ 값이 더 크다고 할 수 있다. 따라서, 동일한 강사 고용 비용 상승 ($\Delta \theta_1^L$)에도 국공립대학은 상승분에 대해 더 큰 비율로 지원을 받을 수 있어 상대적으로 비용 충격이 작고, 이 결과 설립유형에 따라 강사법의 영향이 다르게 나타났을 가능성이 존재한다.

본 연구에서는 실증분석을 통해 강사(L_1)의 감소 및 전임교원(R)과 강사 외 비전임 교원(L_2)의 수, 총 교원 수($L_1 + L_2 + R$), 평균 교육의 질(q)의 변화 방향을 확인해 보고자 한다. 다만, 대학 교육의 질을 직접적으로 관찰하는 것은 쉽지 않다. 선행연구에서는 대학 교육의 질을 측정하기 위한 지표로 졸업률(Ehrenberg and Zhang, 2005; Bound, Lovenheim, and Turner, 2010)이나 학업 성취(Kokkelenberg, Dillon, and Christy, 2008) 등 교육 성과 변수를 활용했다. 그러나 자료의 한계로 대학생의 학업 성취와 관련된 성과 변수를 활용하기에는 어려움이 있고, 졸업률의 경우 강사법의 영향이 충분히 반영되기까지는 시차가 존재할 뿐만 아니라 정보공시데이터에서 제공하는 학교별 각 년도 졸업생 수의 정보만으로는 정확한 졸업률을 확인하기 어려울 것으로 판단된다. 한편, 본 연구는 고용보호법률의 사례로서 강사법의 효과를 확인하기 위한 목적으로 교원 구성 관련 변수들을 이용하며, 추가로 강사법의 영향을 실증적으로 확인하기 위해 강사법 시행 이전부터 제기되어 온 문제점들, 특히 대학의 대응과 관련된 부분에서의 변화를 관련 변수들을 이용하여 살펴보고자 한다. 이에 종속변수로 학생 100명당 교원 수, 교원 유형별 비중, 재학생 1인당 강좌 수 및 강의학점, 강의 규모별 비중 등의 변수를 사용한다. 선행연구들은 교원 구성, 학생당 교원 수, 강의 규모 등의 교육 투입 변수가 교육 성과에 유의한 영향을 미치고 있음을 확인하고 있다. 비전임 교원의 비중 또는 학생-교수 비율 등의 대학 자원이 졸업률과 관련이 있고(Ehrenberg and Zhang, 2005; Bound, Lovenheim, and Turner, 2010), 강의 규모가 학업 성취와 관련이 있는 것(Kokkelenberg, Dillon, and Christy, 2008)이 확인되었다. Black and Smith(2006)에서는 실제로 교수-학생 비율 등을 대학 교육의 질에 대한 대리변수 중 하나로 사용하였다. 이에 본 연구에서는 교육 성과와 관련이 있고, 교육의 질을 대리하는 변수로도 사용되는 교육 투입 변수인 교원 구성과 강의 운영에 관련된 변수들을 이용함으로써, 모형에서 도출된 교원 구성 관련 예측뿐만 아니라 교육의 질에 미친 영향 또한 간접적으로 확인해 볼 수 있을 것으로 기대한다.

V. 자료

본 연구는 강사법 시행에 대한 대학의 대응을 분석하기 위해 2008년부터 2023년까지의 일반대학 대학정보공시데이터를 이용하여 학교 단위 패널데이터를 구축하였다. 한국대학교육협의회 대학정보공시센터는 대학알리미라는 웹사이트를 통해 학교운영, 학생, 교원, 연구 및 산학협력, 예결산, 교육여건 등과 관련한 대학의 주요 정보를 주기적으로 공시하고 있다. 공시대상 대학은 「고등교육법」 제2조에 의해 설치된 학교 및 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 학교로, 2019년 기준 417개 대학이 해당되었다.¹⁴⁾ 고등교육법 일부개정법률인 강사법의 적용을 받는 대학은 「고등교육법」에 근거해 설립된 대학으로, 공시대상 대학의 약 96%가 여기에 해당된다. 그 외 다른 법률에 따라 설치된 학교는 2019년 기준 18개 대학으로 전체 공시대학의 약 4%에 불과하며 강사법 의무 시행 대상은 아니었으나 자발적으로 적용했을 가능성이 있다(지스트신문, 2019.9.30). 이에 따라 강사법 적용 대학과 미적용 대학을 비교하는 것은 어려운 것으로 판단하고 강사법 적용 대학 내에서 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이를 비교함으로써 강사법의 효과를 추정해 보고자 했다.¹⁵⁾ 「고등교육법」에 근거해 설립된 대학은 설립목적에 따라 제30조에 근거해 설립된 대학원대학, 제2조에 근거해 설립된 대학교(일반대학), 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 사이버대학, 기술대학, 각종학교로 구분할 수 있다. 강사법이 시행된 2019년 기준 「고등교육법」에 근거해 설립된 공시대상 대학은 399개로 이 중 약 47%에 해당하는 186개 대학은 일반대학, 34%에 해당하는 136개 대학은 전문대학이었으며 그 외 종류의 대

14) 2023년 기준 학교운영, 학생, 교원, 연구 및 산학협력, 예결산, 교육여건 등과 관련된 14개 분야 104개 항목에 대한 데이터를 주기적으로 공시하고 있다. 공시대상은 「고등교육법」 제2조에 따라 설치된 학교 및 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 학교로 육군·해군·공군사관학교, 국방대학교, 국군간호사관학교, 경찰대학, 육군3사관학교, 국가정보대학원은 특례법 제2조 5호 단서(단, 국방·치안 등의 사유로 정보공시가 어렵다고 대통령령으로 정하는 대학 제외)에 의해 제외되며, 평생교육법에 의한 원격대학, 사내대학은 평생교육시설이므로 공시대상에 해당되지 않는다. 공시정보는 전공단위, 모집단위, 학교단위로 제공된다. 항목별 자세한 정의는 각 년도 대학정보공시 지침서에서 확인할 수 있으며, 공시대상대학 목록과 신설·폐교·통폐합 및 학제변경 대학 현황 또한 사이트에서 확인할 수 있다. (<https://www.academyinfo.go.kr>)

15) 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 학교의 경우 강사법 의무 적용 대상이 아니므로 학교의 상황에 맞게 선택적으로 적용했을 가능성이 높다. 본 연구에서는 자발적 적용 여부 및 그 내용을 확인하기 어려워 분석에서 제외하였다.

학들이 나머지 19%를 차지하고 있었다. 설립목적이 다를 경우 교원 구성 및 수업 운영 방식의 차이로 인해 강사법에 대한 대응이 다르게 나타났을 가능성이 존재하므로 학교 종류를 구분해서 분석할 필요가 있다. 본 연구에서는 일반대학만을 분석에 이용하였다. 일반대학 중에서도 3개 이상의 정규학기를 운영하는 대학의 경우 수업 운영 방식이 다를 수 있음을 고려하여 제외하였고, 분석기간 동안 신설·폐교·통폐합·학제 변경 등의 변화를 겪은 대학의 경우에도 개설강좌나 교원 수를 포함한 전반적 운영에 변화가 있었을 것으로 예상되어 표본에서 제외하였다.¹⁶⁾

대학정보공시데이터는 2008년 자료부터 제공되고 있으며, 2023년은 첫 시행시기인 2019년 2학기에 계약을 맺은 강사를 기준으로 재임용 절차를 보장하는 3년의 기간이 끝나는 시기이자 사립대학에 대한 방학 중 임금 및 퇴직금 지원이 중단되는 시기이므로 이 시기까지의 데이터를 포함하는 것이 강사법의 효과를 분석하는 데 적절할 것으로 판단했다.

본 연구에서는 강사법 시행에 대한 대학의 대응을 분석하기 위해 학교 단위 정보공시데이터로부터 교원 수 및 교원 구성, 개설 강좌 등과 관련된 변수를 도출하여 분석에 이용하였다.¹⁷⁾ 고용보호법률의 사례로 강사법을 분석하고 있고, 강사법 시행의 주요 반대 이유 중 하나가 대학의 재정부담 증가로 인한 강사의 대량 해고 가능성이었다는 점을 고려하여 교원의 고용 관련 변수를 이용하였으며, 시행 이전부터 제기되어 왔던 1학기 교과목을 1년 교과목으로 개설, 강좌 수 축소, 대규모 강의 증가, 졸업 이수 학점 축소 등의 수업의 다양성 저해 및 학생 선택권 위축 우려(강이화·김수경, 2013; 김민정, 2016)와 관련한 대학의 대응을 살펴보기 위해 개설 강좌 현황 등 강의 운영과 관련된 변수를 이용하였다.¹⁸⁾ 정보공시데이터에서는 교원 유형을 전임교원인 교수, 부교수, 조교수와 비전임교원인 강사, 겸임교원, 초빙교원, 기타교원으로 구분하고 있으나 분석 목적을 고려하여 교원 간 대체에 집중할 수 있도록 전임교원, 강사, 강사 외 비전임교원으로 유형을 단순화하여 재구분하였다. 교원 수는 매년 4월 1일을

16) 정보공시데이터상 3학기 이상이 존재해 표본에서 제외된 대학은 광주여자대학교이다. 이 밖에도 분석기간 내에 산업대학에서 일반대학으로 전환되는 등 학제변경이 진행된 대학, 통폐합이 진행된 대학, 폐교된 대학 등이 표본에서 제외되었다.

17) 모든 변수들은 학부를 기준으로 전체 캠퍼스의 데이터를 통합하여 도출하였다.

18) 강사법은 강사의 처우개선을 목적으로 하는 법률이므로 강사법의 영향을 분석함에 있어 강사의 임금, 근무환경 등의 변화 또한 고려되어야 하나, 자료의 한계로 본 연구에서는 부정적 영향이 우려되었던 강사의 고용 및 개설 강좌에 미친 영향만을 분석하였다.

기준으로 하여 제공되고 있는데, 분석에서는 대학 규모의 차이를 고려하여 각 유형별 교원 수를 전체 재학생 수로 나눈 뒤 100을 곱해준 학생 100명당 교원 수를 이용하였다. 교원의 구성과 관련해서는 각 유형별 교원 수를 전체 교원 수로 나눈 교원별 비중(%) 변수와 매 학기 제공되는 공시항목인 교원별 강의담당비율(%)을 이용하였다.¹⁹⁾ 교원별 강의담당비율은 총 강의학점 대비 각 유형별 교원이 담당하고 있는 강의학점의 비중을 의미한다. 강의 운영과 관련한 변수로는 재학생 1인당 강좌 수 및 강의학점, 규모별 강좌 비중 등을 이용하였다. 재학생 1인당 강좌 수와 강의학점은 각각 총 강좌 수와 총 강의학점을 재학생 수로 나눈 값이며, 규모별 강좌 수 비중은 20명 이하, 21-50명, 51-100명, 101명 이상에 해당하는 강좌 수가 각각 전체 강좌 수에서 차지하는 비중을 나타낸다.²⁰⁾

분석에 사용된 최종 표본에는 총 134개 대학이 포함되어 있다. <Table 2>는 표본에 포함된 학교들을 각 대학별 강사법 개정안이 통과되기 이전인 2008-2011년 전체교원 대비 강사 비중의 평균값을 의미하는 강사의존율에 따라 구분하여 2011년 기준 요약 통계량을 보여주고 있다. 강사의존율에 따른 집단은 대학별 2008-2011년 평균 강사의존율의 증감값을 기준으로 의존율이 높은 집단과 낮은 집단으로 구분하였다. 22개 국공립대학 중 16개의 대학, 112개 사립대학 중 51개 대학이 의존율이 낮은 집단에 포함되었다. 강사의존율이 낮은 대학 중 재학생 수 10,000명 이상인 대학은 약 46.27%로, 재학생 수 5,000명 미만인 대학의 비중이 약 46.27%를 차지하는 높은 강사의존율 집단에 비해 상대적으로 규모가 큰 대학으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

국공립대학과 사립대학의 강사의존율 분포는 <Figure 1>과 같다. 국공립대학의 강사의존율은 대체로 30-50%에 집중되어 있고, 사립대학의 강사의존율은 30-60%에 위치하는 경우가 많고 상대적으로 더 넓은 분포를 보인다.

19) 교원별 강의담당비율은 전체 강의학점에서 각 유형의 교원이 담당하는 학점의 비중으로 1학기의 경우 4월 1일, 2학기의 경우 10월 1일 기준 현황을 제공하고 있다.

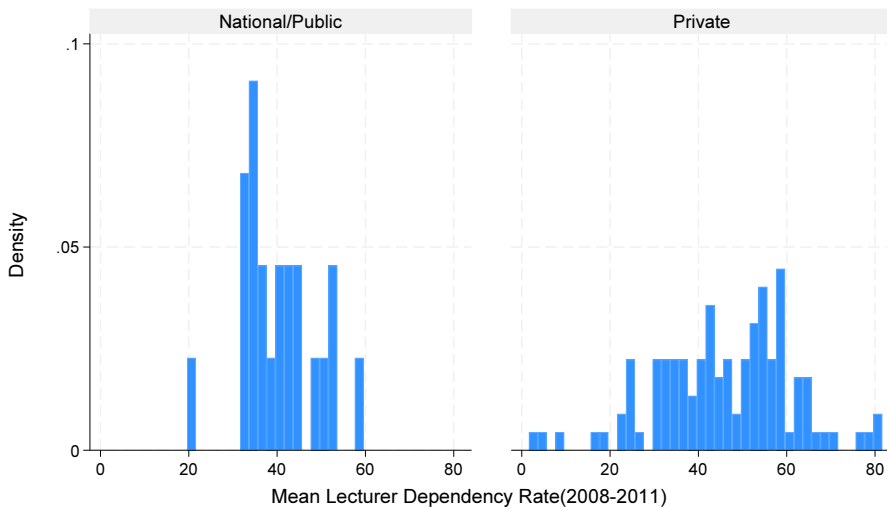
20) 정보공시데이터는 규모별 강좌 수를 제공하고 있다. 2011년까지의 자료는 20명 미만, 20-49명, 50-99명, 100명 이상으로 구분 가능하도록 공시되었으며, 2012년부터는 20명 이하, 21-50명, 51-100명, 101명 이상으로 구분이 가능하다. 각 카테고리의 경계값 포함 여부가 시기에 따라 다를 수 있으므로 결과 해석 시에 참고할 필요가 있다.

〈Table 2〉 Summary Statistics

		Low Dependency	High Dependency	t-test	
				Difference	p-value
No. of Universities		67(16)	67(6)		
Mean Lecturer Dependency Rate		33.51	56.74	-23.22	0.000
Distribution by University Size(%)	Below 5,000	20.90	46.27	5077.31	0.000
	5,000-10,000	32.84	35.82		
	10,000 or above	46.27	17.91		
Courses per Student		0.23	0.25	-0.02	0.325
Credit Hours per Student		0.40	0.50	-0.10	0.026
Distribution by Class Size(%)	101 or more	2.22	1.50	0.72	0.015
	51-100	18.64	15.31	3.32	0.011
	21-50	50.19	48.17	2.03	0.343
	20 or fewer	28.95	35.02	-6.07	0.016
Faculty per 100 Students	Tenure-track	5.77	3.89	1.88	0.027
	Non-tenure-track	5.65	8.53	-2.87	0.000
	Lecturers	3.61	7.28	-3.67	0.000
	Other Non-tenure-track	2.04	1.24	0.80	0.003
Share of Total Faculty(%)	Tenure-track	47.30	33.20	14.11	0.000
	Non-tenure-track	52.70	66.80	-14.11	0.000
	Lecturers	33.83	56.33	-22.50	0.000
	Other Non-tenure-track	18.87	10.47	8.39	0.000
Teaching Load Share by Faculty Type(%)	Tenure-track	61.21	49.70	11.51	0.000
	Non-tenure-track	38.53	50.11	-11.58	0.000
	Lecturers	27.69	41.90	-14.22	0.000
	Other Non-tenure-track	10.84	8.21	2.64	0.003

Notes: Lecturer dependency rate refers to the share of lecturers among total faculty, with groups divided by the median of university-level averages for 2008-2011; Student and faculty counts are as of April 1 of each year; Faculty per 100 students is calculated as the number of faculty divided by enrolled students, multiplied by 100; Faculty type share is the proportion of each type among total faculty; Teaching load share is the proportion of total credit hours taught by each faculty type; All values are as of 2011; Numbers in parentheses indicate the number of national/public universities in each group.

〈Figure 1〉 Distribution of Lecturer Dependency Rates



VI. 분석방법

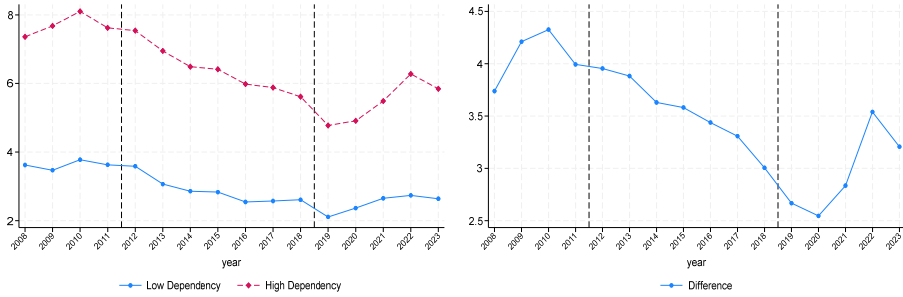
본 연구는 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대학의 대응 차이를 비교하는 처치강도 이중차분법 모형을 이용하여 강사법의 공포 및 시행이 교원 구성과 강의 운영에 미친 영향을 추정하고자 한다.

강사의 비중이 높았던 대학에서는 기존 인건비 지출 대비 강사법 시행으로 인한 강사 관련 고용 비용 증가분의 비중이 강사 비중이 낮았던 대학에 비해 상대적으로 높아 재정부담 증가 정도가 더 컸을 것으로 예상되며, 그 결과 강사법에 대응하여 교원 구성이나 강의 운영에 변화가 발생했을 가능성이 더 높다. 또는 재정부담 정도가 낮았던 대학에 비해 상대적으로 더 강하게 대응하거나 다른 방식으로 대응했을 수 있다.

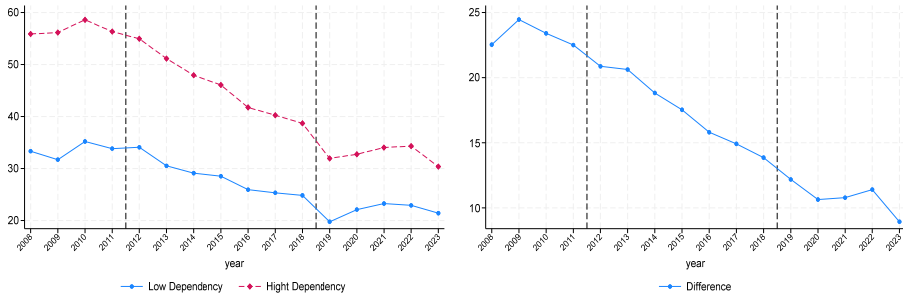
〈Figure 2〉는 강사의존율에 따른 강사 관련 주요 변수들의 추세를 보여준다. 두 집단은 강사 관련 지표에 있어 대체로 유사한 추세를 보인다. 2011년 첫 개정안 통과 이후 점진적으로 감소하는 경향을 보이다가 두 번째 개정안 통과 이후인 2019년에 강사의 비중 및 강의 담당 비율이 크게 감소했던 것으로 나타났다. 시행이 유예되었던 시기인 2012-2018년 기간에도 강사 관련 지표가 감소하는 경향을 보인 것으로부

(Figure 2) Trends in Lecturer-Related Variables by Lecturer Dependency Group

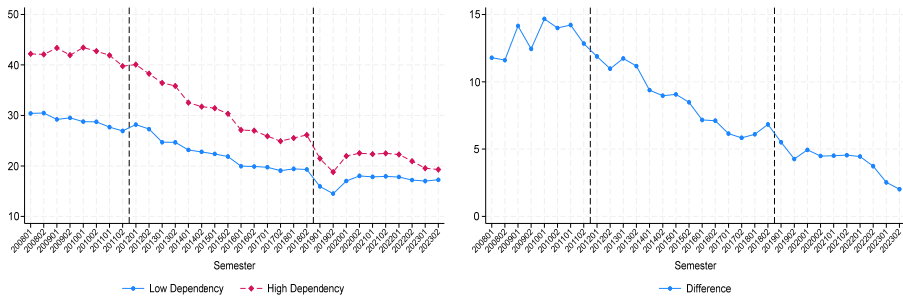
(a) Lecturers per 100 Students



(b) Lecturer Share of Total Faculty(%)



(c) Lecturer Teaching Load Share(%)



Notes: The left panels show trends in annual or semester-level averages for two groups divided by the median of university-level average lecturer dependency rates for 2008-2011; The right panels show the difference between the two group averages; Vertical lines indicate the passage of the first and second amendments, respectively.

터 대학이 강사법 시행에 선제적으로 대응했을 가능성을 확인할 수 있다. 교원 수 정보가 당해연도 4월 1일을 기준으로 하고 있음을 고려했을 때, 2019년부터 감소폭이 증가한 것 또한 대학이 법률이 공포되었으나 아직 시행되지 않은 2019년 1학기부터 대응했음을 보여준다고 할 수 있다. 강사법 시행 이후 변화에 있어서는 대체로 2020년부터는 다소 회복되어 유지되다가 2023년부터 다시 악화되고 있는데, 이는 강사법 관련 정책의 일부가 2023년부터 중단된 것과 관련이 있을 수 있다. 우측의 집단 간 평균 차이의 변화 추세를 살펴보면, 2012-2018년 시행 유예기간 동안 두 집단 간 차이는 지속적으로 감소한 것으로 나타나 강사의존율이 높았던 대학에서 시행 유예시기부터 더 적극적으로 대응했을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 또한 좌측의 그래프에서와 같이 2023년에는 두 집단 간 차이가 다시 한번 크게 감소하는 것으로 나타났다. 종합하면, 〈Figure 2〉는 실증분석 시에 대학들이 선제적으로 대응했을 가능성과 강사법 시행 이후 시간에 따른 정부 지원의 변화가 대학의 대응에 영향을 주었을 가능성을 고려할 필요가 있음을 보여준다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 다음의 식을 추정한다.

$$y = \alpha + \beta_1(anticipation_t \times treat_i) + \beta_2(post_t \times treat_i) + \gamma X_{it} + \lambda_i + \tau_t + \epsilon_{it} \quad (9)$$

i 와 t 는 각각 대학과 연도를 의미한다. y_{it} 는 교원 구성과 강의 운영을 나타내는 변수로, 학생 100명당 교원 수, 전체 교원 대비 교원 유형별 비중, 교원별 강의담당비율, 재학생 1인당 강좌 수 및 강의학점, 규모별 강좌 비중 등을 이용하였다.²¹⁾ $anticipation_t$ 와 $post_t$ 는 시행 유예시기와 실제 시행 시기를 나타내는 변수로 $anticipation_t$ 는 2012-2018년, $post_t$ 는 2019-2023년에 대해 1의 값을 가지고 이 외 시기에 대해서는 0의 값을 가진다.²²⁾ $treat_i$ 는 강사의존율을 나타내는 연속변수 또는

21) 정보공시 주기로 인해 학생 100명당 교원 수, 전체 교원 대비 교원 유형별 비중은 1학기 기준 연도 단위 변수이고, 교원별 강의담당비율, 재학생 1인당 강좌 수 및 강의학점, 규모별 강좌 비중은 학기 단위 변수이다.

22) 일부 변수들은 4월 1일 기준으로 1년 단위로 확인되는 정보들이므로 이론적으로는 2019년 2학기부터 시행된 강사법의 영향이 2020년 자료부터 반영되었을 것으로 생각할 수 있으나, 〈Figure 2〉의 추세에 따르면 대학들은 강사법 공포 직후인 2019년 1학기부터 법 개정에 반응한 것으로 보인다. 이에 2019년을 강사법의 영향을 받은 기간에 포함하였다. 강사법의 영향을 받은 기간을 실제

강사의존을 중앙값을 기준으로 의존율이 높은 집단에 속하는 경우 1의 값을 갖는 더미변수이다. 강사의존율은 전체 교원 대비 강사 비중으로, 각 대학의 강사법 개정 이전 2008-2011년의 평균값을 이용하였다. X_{it} 는 재학생 수와 재학생 수의 제곱으로, 학교 규모에 따른 차이를 통제하기 위해 추가하였다. λ_i 와 τ_t 는 각각 학교 고정효과와 연도 또는 연도-학기 고정효과를 의미한다. 표준오차는 학교수준에서 군집화하였다. 주요 관심변수는 β_1 과 β_2 로, β_1 은 법 개정 이전과 비교했을 때 유예기간인 2012-2018년 동안 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이가 어떻게 변화했는지 추정하여 선제적 대응의 존재를 확인한다. β_2 는 법 개정 이전과 비교했을 때 실제 시행 이후 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이가 어떻게 변화했는지 추정하며, 이는 선제적 대응과 실제 시행의 효과를 모두 포함한 효과라고 할 수 있다. 만일 강사의존율이 높은 대학만이 강사법 시행에 반응했다면, β_1 과 β_2 는 강사법의 효과를 완전하게 추정하고 있다고 할 수 있다. 그러나 강사법은 고등교육법에 근거해 설립된 모든 대학에 적용되었기 때문에 강사의존율이 낮은 대학 또한 영향을 받았을 가능성을 배제할 수 없다. <Figure 2>의 강사의존율에 따른 추세 변화를 살펴보면 정도의 차이는 있으나 강사의존율이 낮아 강사법의 영향을 상대적으로 적게 받았을 것으로 예상되는 대학에서도 강사법 시행 전후로 강사의존율이 높았던 집단과 동일한 방향으로 강사 관련 지표에 변화가 있었던 것으로 확인된다. 따라서, 본 연구에서 추정하는 β_1 과 β_2 는 강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이를 나타내며, 강사법이 대학에 미친 영향을 과소추정하고 있을 가능성이 높다. 또한 강사법 시행과 함께 강사법이 초래할 수 있는 부정적 영향을 완화하기 위한 추가 조치들이 함께 시행되었다는 점을 고려하면, β_1 과 β_2 값은 강사법 자체의 영향보다는 강사법 및 함께 시행된 추가적 조치들의 총체적인 영향을 추정하고 있다고 할 수 있다.

추가로, 대학 특성에 따른 대응 방식을 비교하기 위해 표본을 설립유형에 따라 국공립대학과 사립대학으로 구분한 뒤 각각에 대해 동일한 분석을 시행한다. 국공립대학은 국가나 지방자치단체에 의해 설립 및 운영되면서 운영상 필요한 비용을 지원받는다. 사립대학 또한 정부로부터 보조금을 지원받지만, 그 비중이 전체 운영 수입의 약 18%에 불과해 총수입의 약 50%를 정부로부터 지원받는 국공립대학에 비하면 상

시행 이후인 2019년 2학기 또는 2020년부터로 설정하고 2012년부터 실제시행 이전까지의 기간을 유예시기로 정의하여 분석해도 유사한 결과가 확인되었다.

당히 낮은 수치라고 할 수 있다. 반면 사립대학 운영 수입에서 등록금 수입이 차지하는 비중은 약 63%로, 등록금 수입이 전체 수입의 약 31%를 차지하는 국공립대학의 2배이다.²³⁾ 등록금 인상이 제한되어 있는 상황에서 등록금 의존율이 상대적으로 높은 사립대학은 비용 증가에 유연하게 대응하기 어려워 강사법의 영향을 더 크게 받을 가능성이 높다. 또한, 교육부는 강사제도의 안착을 위해 방학 중 임금과 퇴직금 일부를 국고로 지원해 왔는데, 지원 규모와 지원 기간에 있어 국립대학과 그 외 대학 간에 차이가 존재한다. 국립대학에 대해서는 국립대학 강사 처우개선 사업비를 편성하여 2021년까지는 전액, 2022년부터는 70%를 지원하고 있다. 이 외 「고등교육법」상 공·사립대학에 대해서는 사립대학 강사 처우개선 사업비 명목으로 시행 첫해인 2019년부터 2021년까지 예상 산출액의 70%를 지원했다. 이후 지원이 종료될 예정이었으나 한시적으로 2022년에 50%를 추가로 지원하였고, 2023년부터는 관련 예산이 편성되지 않았다.²⁴⁾ 이러한 특성의 차이가 강사법에 대한 대응 방식의 차이로 이어졌는지를 실증적으로 확인해 보고자 한다.

VII. 결과

강사의존율 연속변수를 이용하여 추정한 결과와 강사의존율에 따라 집단을 구분하여 추정한 결과는 추정계수의 방향과 통계적 유의성이 대체로 일관되게 나타났다. 이에 더미변수를 이용한 결과는 부록에 제시하였다.

1. 처치강도에 따른 차이

〈Table 3〉은 강사법 개정안 통과 이후 강사의존율에 따른 학생 100명당 교원 수의 변화 차이를 보여준다. 이때, 시행의 추가효과($\beta_2 - \beta_1$)는 유예기간 동안의 대응 정도와 비교하여 실제 시행이 가져온 추가적인 변화를 의미한다. 추정 결과에 따르면

23) 2018년 회계연도 정보공시데이터를 이용해 직접 계산하였다.

24) 교육부(2023)의 『2023년도 예산 주요사업비 설명자료』에 따르면 국립대학 강사 처우개선 사업비 지원대상 대학은 국립대학 38개교이다. 표본에 존재하는 22개의 국공립대학 중 20개가 국립대학이며, 나머지 2개는 국립대 법인인 서울대학교와 공립대학인 서울시립대학교이다. 이들은 운영상의 특성이 사립대학보다는 국립대학에 가깝다고 판단하여 국립대학과 동일한 집단으로 설정하였다.

강사의존율에 따른 학생 100명당 강사 수의 감소 정도의 차이는 유예기간과 시행 이후 기간에 대해 모두 통계적으로 유의하여 강사의존율이 높았던 대학에서 학생 100명당 강사 수의 감소가 더 컸던 것으로 나타났다. 구체적으로는 개정안이 통과되기 이전 시기와 비교했을 때, 강사의존율이 1%p 높으면 유예기간 동안 선제적 대응으로 약 0.041명, 시행 이후로 약 0.027명이 추가로 더 감소하여 총 약 0.068명만큼 더 감소했던 것으로 추정되었다. 강사 외 비전임 교원 수에 있어서는 변화 정도의 차이가 유의하지 않아 학생 100명당 비전임 교원의 수 또한 강사의존율이 높았던 대학에서 더 크게 감소한 것으로 나타났다. 전임교원 수와 전체 교원 수의 경우 변화 정도의 차이가 유의하지 않았다.

〈Table 3〉 Faculty per 100 Students

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track	Total
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.068 (0.059)	-0.029* (0.017)	-0.041*** (0.012)	0.009 (0.009)	0.039 (0.065)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.071 (0.065)	-0.047** (0.021)	-0.068*** (0.017)	0.018 (0.017)	0.024 (0.071)
Additional Effect of Implementation [$\beta_2 - \beta_1$]	0.004 (0.009)	-0.018 (0.015)	-0.027** (0.012)	0.009 (0.012)	-0.015 (0.019)
R^2	0.752	0.796	0.780	0.703	0.790

Notes: N = 2,144; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty per 100 students is calculated as the number of faculty divided by enrolled students, multiplied by 100; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table 4〉는 교원 유형별 비중의 변화를 보여준다. 강사의존율이 1%p 더 높은 대학은 강사의 비중이 선제적 대응으로 0.243%p, 시행 이후 추가적으로 0.279%p 더 많이 감소하여 총 약 0.523%p 더 크게 감소하였다. 강사 비중의 감소로 인해 비전임 교원의 비중 또한 유예시기와 시행 이후 시기에 계속해서 유의하게 감소한 것으로 나타났다. 또한, 〈Table 4〉에서는 강사 외 비전임 교원의 비중에 대한 추정치가 유의하지 않지만, 부록의 강사의존율에 따라 집단을 구분하여 추정한 결과에서는 시행에 따른 추가 효과로 강사 외 비전임 교원의 비중이 강사의존율이 높았던 집단에서 상대적으로 유의하게 더 증가한 것으로 나타났다.

〈Table 4〉 Faculty Type Share(%)

	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	-0.192*** (0.059)	-0.243*** (0.051)	0.033 (0.036)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	-0.375*** (0.091)	-0.523*** (0.081)	0.129 (0.087)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.182*** (0.046)	-0.279*** (0.050)	0.096 (0.066)
R^2	0.760	0.775	0.727

Notes: N = 2,144; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty type share is the proportion of each type among total faculty; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

교원 유형별 강의 담당 비율의 변화를 보여주는 〈Table 5〉에서도 강사의 강의 담당 비율이 강사의존율이 높았던 대학에서 더 크게 감소했음을 확인할 수 있다. 반대로 전임교원의 강의 담당 비율은 유예시기부터 강사의존율이 높은 대학에서 유의하게 더 많이 증가하여 강사의존율이 1%p 높았던 대학에서 전체적으로는 약 0.289%p 더 증가한 것으로 나타났다. 이는 시행 이전부터 교원 간 강의 담당 재배분이 발생하였음을 의미한다. 강사 외 비전임 교원과 관련해서는 유예시기에 통계적으로 유의한 선제적인 대응은 없었으나, 시행 이후 유의한 추가적 효과가 존재해 강사의존율이 높은 대학에서 강의 담당 비율이 유의하게 더 많이 증가(0.088%p)한 것으로 추정되었다. 전체적으로는 강사의존율에 따른 강사 외 비전임 교원의 강의 담당 비율 변화의 차이가 유의하지 않은 것으로 확인되나, 시행 이후의 추가적인 변화가 유의하게 나타난 것은 강사법의 실제 시행 이후에는 강사 외 비전임 교원에게도 이전에 비해 더 많은 강의를 배분했음을 시사한다.

〈Table 5〉 Teaching Load Share by Faculty Type(%)

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.180*** (0.043)	-0.191*** (0.040)	-0.171*** (0.045)	-0.021 (0.032)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.289*** (0.070)	-0.287*** (0.070)	-0.354*** (0.067)	0.067 (0.067)
Additional Effect of Implementation [$\beta_2 - \beta_1$]	0.110*** (0.042)	-0.095** (0.042)	-0.183*** (0.042)	0.088* (0.051)
R^2	0.755	0.755	0.788	0.590

Notes: N = 4,288; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Data as of April 1 for the first semester and October 1 for the second semester; Teaching load share is the proportion of total credit hours taught by each faculty type; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table 6〉 Course Operations

	per Student		Class Size Distribution(%)			
	Courses	Credit Hours	101 or more	51-100	21-50	20 or fewer
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.016 (0.011)	0.012 (0.032)	-0.051 (0.064)	0.022 (0.063)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.000 (0.001)	0.001 (0.002)	0.009 (0.011)	0.015 (0.037)	-0.066 (0.069)	0.041 (0.066)
Additional Effect of Implementation [$\beta_2 - \beta_1$]	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	-0.007* (0.004)	0.003 (0.020)	-0.015 (0.051)	0.019 (0.051)
Observations	4,288	4,288	4,279	4,279	4,279	4,279
R^2	0.877	0.828	0.510	0.766	0.710	0.792

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Courses and credit hours per student are calculated as totals divided by enrolled students; Class size distribution is the share of courses in each size category; Data missing for Hyupsung University(2008), Sejong University, Presbyterian University and Theological Seminary, and Joong-ang Sangha University (2nd semester, 2009), and Sungkyunkwan University(2018-2019); *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

강사법이 교원구성 외에 강의 운영에 미친 영향은 〈Table 6〉에 나타나 있다. 전반적으로 강의 운영에 있어서는 강사의존율에 따른 유의한 차이가 없었던 것으로 보인다. 다만 시행의 추가효과로 101명 이상 대규모 강의의 비중이 유의하게 감소(-0.007)한 것으로 나타났는데, 이는 강사법의 시행과 함께 대학 평가 지표로 강의 규모의 적절성 등이 고려된 것과 관련이 있을 것으로 보인다.

2. 설립유형별 대응 방식 비교

다음으로는 대학 특성에 따라 대응 방식에 차이가 있었는지를 확인하고자 표본을 국공립대학과 사립대학으로 구분해 동일한 분석을 시행하였다. <Table 7>의 학생 100명당 교원 수 변화를 살펴보면, 국공립대학의 경우 유예시기에 강사의존율이 1%p 더 높은 대학에서 학생 100명당 강사 수를 약 0.07명 더 유의하게 감소시킨 것으로 나타났으며, 이는 비전임 교원 수와 전체 교원 수에도 거의 그대로 반영되어 있는 것으로 보인다. 시행 이후의 변화까지 고려한 전체적인 효과에서는 강사 수의 변화만 유의하게 더 감소한 것으로 추정되었다. 사립대학의 경우에는 전체 대학을 이용한 결과와 유사하게 강사 수에서 선제적 대응(-0.038)과 시행 이후 추가효과(-0.026)가 유의하게 추정되었고, 전체적인 영향에서는 비전임 교원 수 또한 강사의존율이 높았던 대학에서 약 0.042명 더 유의하게 감소한 것으로 나타났다. <Table 8>의 교원별 비중의 변화에서는 국공립대학과 사립대학 모두 강사 외 비전임의 비중 변화는 강사의존율에 따른 유의한 차이가 없었던 반면, 강사 비중은 유의하게 더 많이 감소하여 비전임 교원의 비중에도 변화에서도 유의한 차이가 나타났다. 다만, 국공립대학과 달리 사립대학에서는 강사법이 시행되면서 강사의 비중이 추가적으로 더 유의하게 감소했다는 차이점이 있다. <Table 9>의 교원 유형별 강의담당 비중 변화의 경우 국공립대학과 사립대학 모두 강사의존율이 높았던 대학에서 비전임 교원의 강의 담당 비율이 유의하게 더 감소한 것으로 나타났다. 사립대학은 비전임 교원 중 강사 강의 담당 비율의 변화에서 유의한 차이를 보였으며, 이는 선제적 대응과 시행 추가효과 모두에서 나타났다. 반면 국공립대학의 경우 강사의존율에 따른 강사의 강의담당 비율 변화의 차이가 유의하지 않았다. <Table 8>의 결과에서 강사의 비중은 선제적 대응으로 유의하게 감소했음을 고려하면, 남아 있는 강사들에게 강의를 집중적으로 배정하였을 가능성을 보여준다고 할 수 있다. <Table 10>의 강의 운영과 관련해서는 사립대학의 경우 시행에 따른 추가적 효과로 101명 이상 대규모 강의의 비중이 강사의존율이 높았던 대학에서 0.009%p 더 감소한 것으로 나타났다. 이는 강사법 시행과 함께 대학 평가지표에 강의 규모의 적절성이 포함된 것의 영향으로 보인다. 국공립대학의 경우 유예시기에는 강사의존율이 높았던 대학에서 51-100명 규모 강의의 비중이 약 0.312%p 더 크게 증가하였으나 전체적으로는 차이가 유의하지 않았고, 시행에 따른 추가효과로 재학생 1인당 강좌 수와 강의 학점을 유의하게 감소시켰던 것으로 추정되

었다. 이러한 결과는 사립대학은 주로 교원 구성을 변화시켜 강사법에 대응하였고 일부 강의 규모에 변화가 있었던 반면, 국공립대학에서는 학생 1인당 강좌 수와 강의학점을 통해서도 대응하는 등 설립 유형에 따라 강사법에 대한 대응 방식이 달랐을 수 있음을 시사한다.

〈Table 7〉 Faculty per 100 Students: By Institutional Type

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track	Total
1. National/Public					
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.000 (0.008)	-0.071*** (0.017)	-0.070*** (0.021)	-0.006 (0.027)	-0.071*** (0.011)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	-0.002 (0.010)	-0.064 (0.055)	-0.052** (0.023)	-0.017 (0.046)	-0.066 (0.052)
Additional Effect of Implementation [$\beta_2 - \beta_1$]	-0.003 (0.008)	0.007 (0.049)	0.017 (0.036)	-0.010 (0.031)	0.005 (0.047)
Observations	352	352	352	352	352
R^2	0.966	0.881	0.854	0.793	0.948
2. Private					
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.072 (0.065)	-0.025 (0.018)	-0.038*** (0.013)	0.011 (0.010)	0.047 (0.071)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.075 (0.070)	-0.042* (0.022)	-0.064*** (0.017)	0.020 (0.019)	0.033 (0.077)
Additional Effect of Implementation [$\beta_2 - \beta_1$]	0.003 (0.009)	-0.017 (0.016)	-0.026** (0.012)	0.008 (0.013)	-0.014 (0.020)
Observations	1,792	1,792	1,792	1,792	1,792
R^2	0.750	0.793	0.781	0.699	0.785

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty per 100 students is calculated as the number of faculty divided by enrolled students, multiplied by 100;

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table 8〉 Faculty Type Share(%): By Institutional Type

	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
1. National/Public			
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	-0.342** (0.126)	-0.334** (0.135)	-0.065 (0.177)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	-0.372** (0.157)	-0.396** (0.147)	-0.034 (0.183)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.030 (0.087)	-0.063 (0.119)	0.032 (0.098)
Observations	352	352	352
R^2	0.659	0.746	0.789
2. Private			
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	-0.164** (0.064)	-0.223*** (0.053)	0.048 (0.038)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	-0.350*** (0.100)	-0.491*** (0.083)	0.130 (0.093)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.185*** (0.051)	-0.268*** (0.050)	0.082 (0.069)
Observations	1,792	1,792	1,792
R^2	0.772	0.787	0.729

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty type share is the proportion of each type among total faculty; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table 9〉 Teaching Load Share by Faculty Type(%): By Institutional Type

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
1. National/Public				
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.150* (0.074)	-0.191** (0.092)	-0.082 (0.093)	-0.110* (0.060)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.293*** (0.102)	-0.289** (0.104)	-0.221 (0.132)	-0.068 (0.072)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.143 (0.098)	-0.098 (0.086)	-0.139 (0.103)	0.042 (0.043)
Observations	704	704	704	704
R^2	0.816	0.809	0.806	0.803
2. Private				
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.159*** (0.047)	-0.167*** (0.044)	-0.156*** (0.047)	-0.011 (0.035)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.264*** (0.077)	-0.261*** (0.077)	-0.325*** (0.069)	0.064 (0.071)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.106** (0.045)	-0.094** (0.046)	-0.169*** (0.043)	0.075 (0.053)
Observations	3,584	3,584	3,584	3,584
R^2	0.760	0.760	0.798	0.578

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Data as of April 1 for the first semester and October 1 for the second semester; Teaching load share is the proportion of total credit hours taught by each faculty type; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table 10〉 Course Operations: By Institutional Type

	per Student		Class Size Distribution(%)			
	Courses	Credit Hours	101 or more	51-100	21-50	20 or fewer
1. National/Public						
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.002)	0.096 (0.084)	0.312* (0.157)	-0.285 (0.206)	-0.124 (0.139)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	-0.002 (0.002)	-0.005* (0.003)	0.099 (0.087)	0.267 (0.184)	-0.216 (0.242)	-0.150 (0.138)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.001*** (0.000)	-0.001* (0.001)	0.003 (0.010)	-0.045 (0.084)	0.069 (0.132)	-0.026 (0.075)
Observations	704	704	704	704	704	704
R^2	0.626	0.840	0.241	0.773	0.774	0.802
2. Private						
Anticipatory(2012-2018) ×Lecturer Dependency	0.000 (0.000)	0.002 (0.002)	0.012 (0.009)	-0.001 (0.030)	-0.013 (0.067)	0.002 (0.069)
Post-implementation(2019-) ×Lecturer Dependency	0.000 (0.001)	0.001 (0.002)	0.003 (0.009)	0.001 (0.035)	-0.034 (0.068)	0.029 (0.068)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	-0.009** (0.004)	0.002 (0.020)	-0.021 (0.055)	0.027 (0.056)
Observations	3,584	3,584	3,575	3,575	3,575	3,575
R^2	0.881	0.827	0.658	0.770	0.691	0.790

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Courses and credit hours per student are calculated as totals divided by enrolled students; Class size distribution is the share of courses in each size category; Data missing for Hyupsung University(2008), Sejong University, Presbyterian University and Theological Seminary, and Joong-ang Sangha University (2nd semester, 2009), and Sungkyunkwan University(2018-2019); *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

3. 연도별 추정

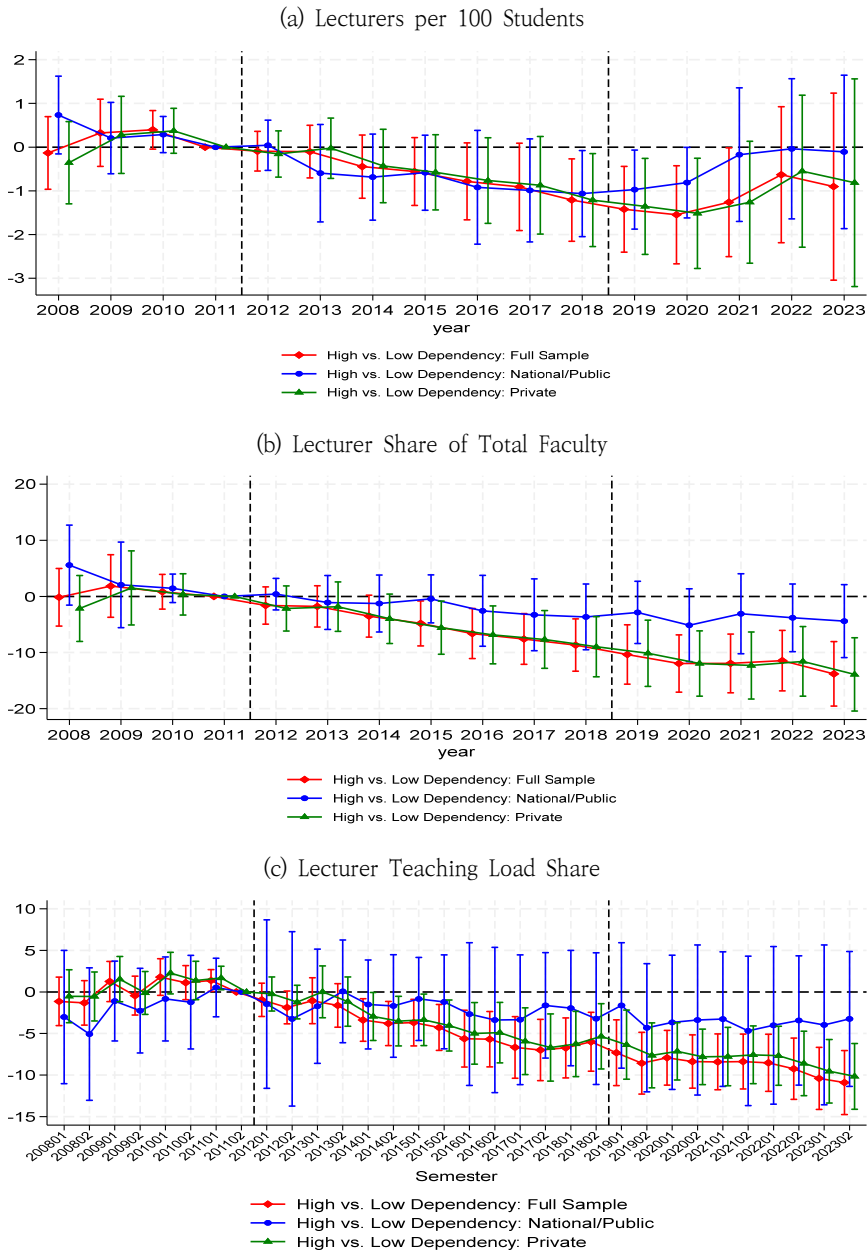
강사법 및 이에 따른 추가 조치 중 일부는 일정 기간에 대해서만 적용되었다. 예를 들어, 사립대학에 대한 방학 중 임금과 퇴직금 지원은 2022년에 기존 70%에서 50%로 감소한 뒤 2023년부터 중단되었고, 시행 첫해에 계약을 맺은 강사들의 경우 신규임용을 포함해 3년간 보장되는 재임용 절차가 2022년에 만료되었다. 2023년에는 대학 규제 완화 정책의 일종으로 대학에 둘 수 있는 겸임교원, 초빙교원 등의 비율의 상한을 교원 정원의 5분의 1에서 3분의 1로 상향하기도 했다.²⁵⁾ 관련 규제나 지원 등이 기간에 따라 달랐던 만큼 강사법에 대한 대학의 대응에도 시간에 따른 차이가 존재하는지 살펴보고자 연도별 추정치를 도출해 비교해 보았다.

$$y = \alpha + \sum_{k \neq 2011} \beta_k treat_i 1[t = k] + \gamma X_{it} + \lambda_i + \tau_t + \epsilon \quad (10)$$

〈Figure 3〉은 전체표본, 국공립대학, 사립대학 각각에 대해 강사의존율이 높은 집단과 낮은 집단의 차이를 강사법 개정안 통과 직전 시기인 2011년을 기준연도로 하여 나타낸 그림이다. 이 그림을 통해 강사의존율에 따른 대응 차이에 있어 강사법 시행 이후 연도별 변화뿐만 아니라 유예기간 동안의 변화 양상 또한 확인할 수 있다. 국공립대학의 경우 유예시기의 학생 100명당 강사 수를 제외하고는 상대적으로 강사법의 영향이 작게 나타나는 반면, 사립대학은 전체표본과 유사한 추세를 보인다. 이는 전체 표본을 이용한 결과가 주로 사립대학에서 발생했음을 시사한다. 사립대학과 전체 표본 결과에서 2012년 이후 점진적으로 두 집단 간 차이가 확대되어 통계적으로 유의하게 나타나기 시작하는 것은 시행 이전부터 대학들이 선제적으로 대응하고 있었음을 보여준다. 시행 이후의 변화를 살펴보면, 학생 100명당 강사 수의 경우 2020년까지는 차이가 확대되면서 강사법의 영향이 유의하게 나타나다가 2021년부터는 집단 간 차이에 대한 추정치의 절댓값이 감소하여 기준연도 대비 차이가 통계적으로 유의하지 않게 되었다. 반면 전체교원 대비 강사 비중과 강사 강의 담당 비율의 경우 2020-2022년 기간에는 두 집단의 차이가 상대적으로 유지되다가 2023년부터 다시 증가하는 경향을 보인다. 앞서 논의한 바와 같이 이 시기는 사립대학에 대한 정

25) 대학설립운영규정 일부개정법률(2023.9.19. 공포)

〈Figure 3〉 Year-by-Year Estimates



Notes: Year-by-year estimates of the effect of the Lecturer Act for the full sample, private universities only, and national/public universities only; Within each sample, universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011 are classified as the high dependency group, and year-by-year differences between the two groups are estimated; The reference year is 2011; Vertical lines indicate the passage of the first and second amendments, respectively.

부 지원이 중단되고 강사의 재임용 보장 기간이 만료되는 시기로, 이는 강사제도 안정화를 위해 강사법 시행과 함께 도입된 조치들이 어느 정도 역할을 하고 있었음을 시사한다.

VIII. 한계 및 논의

강사의존율에 따른 강사법에 대한 대응의 차이를 선제적 대응과 시행 이후 효과로 구분하여 살펴본 결과, 시행 유예기간 동안에는 선제적 대응으로 주로 강사 수 및 전체 교원 중 강사의 비중을 감소시키는 방식으로 대응이 이루어진 것으로 보인다. 강사 외 비전임교원의 비중 및 강의담당 비율의 증가는 실제 시행 이후에 나타났으나, 함께 발생한 강사 관련 지표의 추가적 감소를 충분히 상쇄하지는 못하여 비전임 교원 관련 지표 또한 실제 시행과 함께 추가적으로 감소하는 경향을 보였다. 이는 실제 시행 이후에는 강사를 강사 외 비전임교원으로 대체하는 등의 방식으로 대응했음을 시사한다.

설립유형에 따라서도 대응 방식에 있어 차이가 나타났다. 국공립대학은 교원 구성에 있어서는 주로 유예기간 동안의 대응이 유의하게 나타났으며 시행에 따른 추가적인 효과는 거의 나타나지 않았다. 이는 강사법 시행에 따른 강사 고용 관련 비용의 증가분에 대한 지원 비율이 사립대학에 비해 높아 추가적인 비용 부담이 상대적으로 적었던 것과 관련이 있을 것으로 보인다. 다만, 표본에 포함된 국공립대학이 22개로 작다는 점을 고려할 필요가 있다.

본 연구의 결과 해석 시에는 다음의 내용에 대해 유의할 필요가 있다. 첫째, 분석기간 동안 정보공시데이터의 항목 정의에 일부 변화가 있었다. 교원별 강의담당학점 계산 방법, 강좌 규모 카테고리 경계 변경 등 상대적으로 큰 변화는 2011-2012년에 발생하였으며, 그 외 시기에도 계속해서 점진적인 정의 변화가 존재했다. 다만, 본 연구에서는 강사의존율에 따른 차이를 분석하고 있어, 이러한 정의의 변화가 강사의존율과 체계적으로 상관될 가능성은 낮다고 판단하였다. 둘째, 분석 표본에 포함된 모든 대학들은 강사법의 적용 대상이었기 때문에, 강사의존율이 낮은 경우에도 강사법의 영향을 받았을 가능성이 존재한다. 본 연구는 강사의존율에 따른 상대적 차이를 분석하고 있고 <Figure 2>에서 확인한 바와 같이 강사의존율이 높은 집단과 낮은 집단의 변화 방향은 대체로 동일하므로, 분석 결과 추정치는 강사법의 실제 효과를 과소추정

하고 있을 가능성이 높다. 또한, 강사법과 함께 시행된 각 조치들의 영향을 구분하고 있지 않아 강사법 및 이와 함께 시행된 조치들의 총 효과를 반영하고 있다고 할 수 있다. 셋째, 첫 번째 개정안 통과부터 실제 시행까지 상당한 시간이 소요되었기 때문에, 이 과정에서 강사법 외에 다른 정책이나 환경 변화의 영향이 포함되었을 가능성이 존재한다. 넷째, 시행 이후의 추가적인 효과가 어디에서 기인한 것인지 구분이 어렵다. 기존 첫 번째 개정안 내용의 영향이 계속해서 나타난 결과이거나, 두 번째 개정안에서 새롭게 추가된 내용으로부터 발생하였거나, 혹은 두 효과가 모두 포함된 결과일 수 있다. 다섯째, <Figure 3>의 연도별 추정 결과에 따르면 2020-2022년 기간에 대해서는 강사의존율에 따른 차이가 유지되는 경향을 보이거나, 학생 100명당 강사 수의 경우 다소 회복되는 경향을 보이고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 강사 고용과 관련한 정부 지원 등으로 인해 추가적인 감소 없이 차이가 유지되는 경향이 나타났을 수도 있지만, 학생 100명당 강사 수의 경우 재학생 수의 변화가 반영되었을 가능성도 존재한다. 이 시기는 COVID-19 팬데믹 시기이기도 하므로, 이로 인한 비대면 강의의 증가 또는 강의 축소 등 대학 교육 환경의 변화가 반영된 결과일 수도 있다. 마지막으로, 본 연구에서 관심을 가지고 있는 교원 구성 및 강의 운영의 변화는 강사를 고용하는 수요 측면에서의 변화라고 볼 수 있다. 따라서 강사법의 전체적인 영향을 논하기 위해서는 강사의 공급 및 강사 개인에게 나타난 변화를 함께 고려할 필요가 있다. 강사법 시행 이후에도 계속해서 근무하고 있는 강사들의 처우에 대한 변화도 여기에 포함된다. 이러한 공급 측면의 변화를 분석함에 있어 가장 큰 한계는 강사 개인에 대한 데이터가 존재하지 않는다는 점이다. 개별 강사의 고용 상태 및 수업 시수 정보가 존재하지 않기 때문에 강사법 시행 전후로 이들의 고용 상태와 수업에 어떠한 변화가 있었는지 명확하게 식별하는 것이 불가능하다. 기존에 강사로 근무하다가 강사법 시행 이후 강사 직위를 상실한 경우 다른 비전임 교원의 형태로 계속해서 근무했을 가능성이 존재한다. 공개임용절차를 통해 강사를 임용하게 되면서 경쟁에서 우위를 차지하는 특정 강사가 한 대학에서 여러 강의를 맡거나 여러 대학에 출강하게 되었을 수도 있다. 신규박사의 강사시장 진입 또는 기존 강사의 강사 시장 이탈에도 변화가 있었을 수 있다. 대학별 시간당 강사 강의로 정보가 공시되고 있지만, 해당 대학에 고용된 전체 강사 수에 대한 정보만으로는 중복 카운팅 문제 등으로 인해 개별 강사의 수업시수를 알 수 없고 그 결과 개별 강사의 수입 변화 또한 파악하기가 어렵다. 박근영·오지연·김상호(2020)에서는 이러한 한계를 지적하며 한국교육개발원의 교육기본

통계조사에서 수집된 교원의 이름, 생년월일, 성별을 이용하여 개인을 식별한 뒤 이들의 학기별 복무유형을 구분하고 강사법 시행 전후의 변화를 파악하고자 시도하였다. 그 결과 기존에 시간강사 직위를 가지고 있다가 2019년 이후에도 이를 계속해서 유지할 확률이 감소했고, 겸임 및 초빙교원 또는 기타 교원 등 다른 직위로 이동하는 경우가 증가한 것을 확인했다. 강사법 시행을 전후하여 직위가 변화된 경우가 상당수 발생하였고, 그중 많은 경우가 ‘직위 없음’ 상태로 변화되었다. 또한, 2018년 2월부터는 강사시장 이탈규모가 신규 진입 규모를 압도한 것으로 나타났다. 강사의 고용안정 및 처우개선을 목적으로 한 강사법의 전반적인 영향을 논의하기 위해서는 추후 다양한 측면에서의 변화를 추가로 고려할 필요가 있다.

IX. 결론

본 연구는 고용보호법률의 사례로서 강사법의 효과를 분석하기 위해 강사의존율에 따라 강사법에 대한 대응이 달랐을 것으로 가정하고, 이러한 차이를 이용한 이중차분법을 통해 대학이 강사법에 어떻게 대응하였는지를 살펴보았다. 2008년부터 2023년까지의 대학정보공시데이터를 이용하여 법 개정 이후 유예기간 동안의 선제적 대응 효과와 실제 시행의 효과를 분리하여 추정하였다. 분석 결과, 법 개정 이전부터 강사의존율이 높았던 대학에서 전체 교원 대비 강사의 비중 및 강사의 강의 담당 비율이 더 크게 감소한 것으로 나타나 실제 시행 이전부터 대학들이 선제적으로 대응했음을 확인할 수 있었다. 실제 시행에 따른 추가효과 또한 존재하여 강사의 비중이 추가로 감소하였으며, 강사 외 비전임교원의 강의 담당 비율이 증가하고 대규모 강의의 비중이 감소하는 등 선제적 대응과는 다른 양상의 변화도 관찰되었다. 설립유형별로는 국공립대학의 경우 유예기간 동안 강사 비중 감소 등의 선제적 대응은 있었으나 실제 시행에 따른 유의한 추가적 효과는 없었던 것으로 나타났다. 반면 사립대학에서는 실제 시행 이후 추가적으로 강사 수 및 강사 비중의 감소가 나타나, 이러한 대응의 차이가 정부의 재정지원 정도, 특히 강사 고용 비용 증가에 대한 지원의 차이가 반영된 결과일 가능성을 제시하였다. 연도별 추정 결과에 따르면 사립대학과 전체 표본을 이용한 결과는 유사하게 나타났으며, 2023년부터 강사의존율이 높은 집단과 낮은 집단 간 차이가 확대되는 경향이 관찰되었다. 이 시기는 사립대학에 대한 방학 중 임금 및 퇴직금 지원과 같은 강사 고용 비용 관련 지원이 중단되고 강사법 시행 직후 고용된

강사들의 재임용 보장 기간이 만료되는 시기와 유사하여, 강사법과 함께 시행된 조치들이 부정적 영향을 어느 정도 완화하고 있었음을 시사한다.

선행연구에서는 고용보호법률의 영향에 대해 다양한 결과를 보여주고 있는데, 강사의 고용안정이라는 당초 목표와는 달리 대학 교육에서 강사의 비중이 감소한 것으로 나타난 본 연구의 결과는 고용보호법률이 해당 근로자의 고용을 오히려 감소시킬 수 있다는 연구결과들(Micco and Muñoz, 2024; Autor, Donohue III, and Schwab, 2006)과 일치하며, 이를 비영리기관인 대학의 맥락에서 다시 한번 확인하였다고 할 수 있다. 또한 국공립대학과 사립대학에서 강사법의 영향이 다르게 나타난 것과 관련하여 이 결과가 설립유형에 따른 재정구조의 차이에서 기인한 것이라면, 고용보호법률의 영향이 고용주의 재정구조에 따라 다르게 나타날 가능성을 생각해 볼 수 있다.

강사 고용의 감소 문제는 강사법 시행 이전부터 우려된 부분이다. 겸임교원 등에 대해서도 유사한 수준의 신분보장을 제공하고, 증가한 강사 고용 비용의 일부를 지원하는 등 강사제도 안착을 위한 여러 조치들이 함께 시행된 결과, 부정적인 영향을 어느 정도 완화했을 수는 있었을 것으로 보이나 예상되는 문제에 대해 완벽하게 대응하기에는 부족했던 것으로 판단된다. 이러한 문제가 강사법 시행 이후 계속해서 유지되는 경향을 보이는 만큼 원래의 목적을 달성하기 위해서는 지속적인 모니터링 및 꾸준한 정책적 노력이 필요할 것으로 생각된다. 또한 강사의존율에 따라 강사법에 대한 대응에 차이가 있음을 고려했을 때 대학의 특성을 고려하여 지원하는 방식도 고민해 볼 필요가 있다고 생각한다. 다만, 이러한 논의는 강사 수요 측의 대응을 바탕으로 한 것으로, 강사법 시행 이후 계속해서 근무하는 강사의 고용기간, 임금과 같은 처우개선 여부는 본 연구의 결과만으로는 알기 어렵다. 따라서 본 연구결과를 토대로 강사법에 대한 평가를 내리기 위해서는 이러한 점을 유의할 필요가 있다. 강사법의 전반적인 평가를 위해서는 추가적인 분석을 통한 강사 처우 변화의 파악이 선행되어야 할 것이다.

본 연구는 일반대학만을 분석에 이용하였기 때문에 다른 특성을 가진 학교들이 강사법 시행에 어떻게 대응했는지에 대해서는 설명하지 못하고, 자료의 부족으로 강사와 관련한 더 다양한 지표들을 고려하지 못했다는 한계가 있지만, 근로자의 처우개선을 목표로 하는 고용보호법률이 고용에 미치는 영향을 파악하고 강사법의 영향을 실증적으로 확인하고자 시도했다는 점에 의의가 있다.

■ 참 고 문 헌

1. 강이화·김수경, “강사제도 추진 과정의 정치적 쟁점과 요인 분석,” 『교육정치학연구』, 제20권 제1호, 2013, pp.1-21.
(Translated in English) Kang, Ewha and Soo-Kyung Kim, “Analysis on Political Issues and Factors in the process of the instructor system,” *The Journal of Politics of Education*, Vol. 20, No. 1, 2013, pp.1-21.
2. 교육부, “교육부, 강사 고용안정-대학교육 질 개선 적극 나선다,” 교육부 보도자료, 2019.
(Translated in English) Ministry of Education, “Ministry of Education Actively Pursues Lecturer Employment Stability and Improvement of University Education Quality,” Ministry of Education Press Release, 2019.
3. _____, 『2020년도 예산 주요사업비 설명자료』, 교육부, 2020.
(Translated in English) Ministry of Education, *Explanatory Materials on Major Program Expenditures for the 2020 Budget*, Ministry of Education, 2020.
4. _____, 『2021년도 예산 주요사업비 설명자료』, 교육부, 2021.
(Translated in English) Ministry of Education, *Explanatory Materials on Major Program Expenditures for the 2021 Budget*, Ministry of Education, 2021.
5. _____, 『2022년도 예산 주요사업비 설명자료』, 교육부, 2022.
(Translated in English) Ministry of Education, *Explanatory Materials on Major Program Expenditures for the 2022 Budget*, Ministry of Education, 2022.
6. _____, 『2023년도 예산 주요사업비 설명자료』, 교육부, 2023.
(Translated in English) Ministry of Education, *Explanatory Materials on Major Program Expenditures for the 2023 Budget*, Ministry of Education, 2023.
7. 김민정, “한국 대학과 시간강사, 강사법,” 『뉴 래디컬 리뷰』, 제68호, 2016, pp.139-162.
(Translated in English) Kim, Minjeong, “Korean Universities, Part-time Lecturers, and the Lecturer Act,” *New Radical Review*, No. 68, 2016, pp.139-162.
8. 김성원, “시간강사 문제에 대한 고등교육법 개정과정 연구 - 제18대 국회 이후의 입법과정을 중심으로 -,” 『입법평가연구』, 제16호, 2019, pp.199-254.
(Translated in English) Kim, Sungwon, “A Study on the revision process of Higher Education Act on the issues of part-time Instructors,” *Journal of Legislative Evaluation*, No. 16, 2019, pp.199-254.
9. 남재량·박기성, “비정규직법의 고용효과 연구,” 『노동정책연구』, 제10권 제4호, 2010, pp.65-99.
(Translated in English) Nam, Jaeryang and Ki Seong Park, “The Effects of the Acts Protecting Nonstandard Workers on Employment in Korea,” *Quarterly Journal of Labor Policy*, Vol. 10, No. 4, 2010, pp.65-99.
10. 박근영·오지연·김상호, 『[고등교육법 일부개정법률안] (강사법) 관련 교육통계 자료의 활용 개선안 탐색』, 한국교육개발원(IP2020-07), 2020.
(Translated in English) Park, Geunyoung, Jiyeon Oh, and Sangho Kim, *Exploring Improvement Plans for the Utilization of Educational Statistics Related to the Partial Amendment of the Higher Education Act (Lecturer Act)*, Korean Educational Development Institute(IP2020-07), 2020.

11. 박종수·김아람·윤형주·배진수, 『공·사립대학 강사 처우개선을 위한 지원방안 마련 연구』, 한국연구재단(정책연구-SB220001), 2023.
(Translated in English) Park, Jongsu, Aram Kim, Hyungju Yun, and Jinsu Bae, *A Study on Support Measures for Improving the Working Conditions of Lecturers at Public and Private Universities*, National Research Foundation of Korea(Policy Research-SB220001), 2023.
12. 지스트신문, “강사법 시행, 강사 처우 개선된다,” 지스트신문, 2019.9.30. <https://gistnews.co.kr/?p=4083>.
(Translated in English) GIST Newspaper, “Implementation of the Lecturer Act: Lecturer Working Conditions to Improve,” GIST Newspaper, September 30, 2019, <https://gistnews.co.kr/?p=4083>
13. 최예정·김지영·윤승준, “강사제도 시행이 대학 교양교육 환경에 미친 영향 - 교원구성과 개설 강좌를 중심으로,” 『교양교육연구』, 제14권 제1호, 2020, pp.33-57.
(Translated in English) Choi, Yejung, Jiyoung Kim, and Seungjoon Yoon, “Implementation of Lecturer System and the Changes in University General Education,” *Korean Journal of General Education*, Vol. 14, No. 1, 2020, pp.33-57.
14. 한국대학교육협의회, 『2023 대학정보공시 계획 및 지침서_대학 및 대학원』, 한국대학교육협의회, 2023.
(Translated in English) Korean Council for University Education, *2023 University Information Disclosure Plan and Guidelines_Universities and Graduate Schools*, Korean Council for University Education, 2023.
15. 한국대학교육협의회 대학정보공시센터, “대학알리미 웹사이트,” <https://www.academyinfo.go.kr/>.
(Translated in English) Korean Council for University Education University Information Disclosure Center, Higher Education in Korea website, <https://www.academyinfo.go.kr/>.
16. Autor, D. H., J. J. Donohue III, and S. J. Schwab, “The Costs of Wrongful-Discharge Laws,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 88, No. 2, 2006, pp.211-231.
17. Bentolila, S., P. Cahuc, J. J. Dolado, and T. Le Barbanchon, “Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain,” *The Economic Journal*, Vol. 122, No. 562, 2012, pp.F155-F187.
18. Boeri, T. and P. Garibaldi, “Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?,” *The Economic Journal*, Vol. 117, No. 521, 2007, pp.F357-F385.
19. Black, D. A. and J. A. Smith, “Estimating the Returns to College Quality with Multiple Proxies for Quality,” *Journal of Labor Economics*, Vol. 24, No. 3, 2006, pp.701-728.
20. Blanchard, O. and A. Landier, “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France,” *The Economic Journal*, Vol. 112 No. 480, 2002, pp.F214-F244.
21. Bound, J., M. F. Lovenheim, and S. Turner, “Why Have College Completion Rates Declined? An Analysis of Changing Student Preparation and Collegiate Resources,” *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 2, No. 3, 2010, pp.129-157.
22. Cahuc, P., P. Carry, F. Malherbet, and P. S. Martins, “Employment effects of restricting fixed-term contracts: Theory and evidence,” *IZA Discussion Paper Series*, No. 14999, 2022.
23. Cahuc, P. and M. G. Palladino, “Employment Protection Legislation and Job Reallocation Across Sectors, Firms and Workers,” *Sciences Po Economics Discussion Paper*, No. 2024-07, 2024.
24. Clotfelter, C. T., *Buying the Best : Cost Escalation in Elite Higher Education*, Princeton University Press, 1996.

25. Ehrenberg, R. G., and L. Zhang, "Do Tenured and Tenure-Track Faculty Matter?," *The Journal of Human Resources*, Vol. 40, No. 3, 2005, pp.647-659.
26. Fiaschi, D. and C. Tealdi, "Let's roll back! The challenging task of regulating temporary contracts," *IZA Discussion Paper Series*, No. 16777, 2024.
27. Kokkelenberg, E. C., M. Dillon, and S. M. Christy, "The effects of class size on student grades at a public university," *Economics of Education Review*, Vol. 27, No. 2, 2008, pp.221-233.
28. Lazear, E. P., "Job Security Provisions and Employment," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No. 3, 1990, pp.699-726.
29. Micco, A. and P. Muñoz, "The impact of extending employment protection to agency workers on firms," *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 16, No. 1, 2024, pp.66-101.
30. Schivardi, F. and R. Torrini, "Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation," *Labour Economics*, Vol. 15, No. 3, 2008, pp.482-511.
31. Yoo, G. and C. Kang, "The effect of protection of temporary workers on employment levels: Evidence from the 2007 reform of South Korea," *ILR Review*, Vol. 65, No. 3, 2012, pp.578-606.

〈부 록〉

〈Table A.1〉 Faculty per 100 Students

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track	Total
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	0.895 (0.642)	-0.497 (0.435)	-0.731** (0.356)	0.167 (0.213)	0.399 (0.815)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	1.072 (0.716)	-0.733 (0.757)	-1.291** (0.643)	0.487 (0.462)	0.340 (1.202)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.177 (0.276)	-0.236 (0.507)	-0.561 (0.451)	0.320 (0.321)	-0.059 (0.712)
R^2	0.745	0.794	0.776	0.703	0.789

Notes: N = 2,144; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty per 100 students is calculated as the number of faculty divided by enrolled students, multiplied by 100; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.2〉 Faculty Type Share(%)

	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	-4.484*** (1.332)	-5.559*** (1.346)	0.479 (1.085)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	-8.503*** (1.888)	-12.442*** (2.058)	3.310* (1.965)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-4.019*** (1.020)	-6.883*** (1.418)	2.831* (1.489)
R^2	0.750	0.766	0.727

Notes: N = 2,144; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty type share is the proportion of each type among total faculty; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.3〉 Teaching Load Share by Faculty Type(%)

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	4.725*** (1.334)	-5.078*** (1.302)	-4.484*** (1.245)	-0.594 (0.896)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	7.286*** (1.723)	-7.211*** (1.725)	-9.056*** (1.581)	1.845 (1.478)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	2.561*** (0.952)	-2.133** (0.946)	-4.572*** (1.019)	2.438** (1.088)
R^2	0.751	0.750	0.783	0.589

Notes: N = 4,288; Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Data as of April 1 for the first semester and October 1 for the second semester; Teaching load share is the proportion of total credit hours taught by each faculty type; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.4〉 Course Operations

	per Student		Class Size Distribution(%)			
	Courses	Credit Hours	101 or more	51-100	21-50	20 or fewer
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	0.011 (0.009)	0.009 (0.024)	0.518** (0.245)	0.485 (0.810)	-1.344 (1.629)	0.341 (1.775)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	0.007 (0.016)	0.013 (0.036)	0.319 (0.260)	0.471 (1.056)	-1.437 (2.075)	0.648 (2.165)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.004 (0.012)	0.004 (0.024)	-0.199** (0.098)	-0.015 (0.554)	-0.093 (1.223)	0.307 (1.202)
Observations	4,288	4,288	4,279	4,279	4,279	4,279
R^2	0.877	0.827	0.511	0.766	0.710	0.792

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Courses and credit hours per student are calculated as totals divided by enrolled students; Class size distribution is the share of courses in each size category; Data missing for Hyupsung University(2008), Sejong University, Presbyterian University and Theological Seminary, and Joong-ang Sangha University (2nd semester, 2009), and Sungkyunkwan University(2018-2019); The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.5〉 Faculty per 100 Students: By Institutional Type

	Tenure-track	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track	Total
1. National/Public					
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	-0.007 (0.113)	-0.939** (0.350)	-0.993** (0.449)	0.005 (0.478)	-0.945*** (0.300)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	0.011 (0.152)	-0.605 (0.933)	-0.726 (0.447)	0.067 (0.697)	-0.594 (0.968)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.018 (0.155)	0.333 (0.886)	0.267 (0.771)	0.062 (0.418)	0.351 (0.865)
Observations	352	352	352	352	352
R^2	0.966	0.877	0.847	0.792	0.946
2. Private					
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	1.006 (0.810)	-0.361 (0.492)	-0.646 (0.393)	0.237 (0.246)	0.645 (0.993)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	1.172 (0.865)	-0.575 (0.847)	-1.160 (0.712)	0.533 (0.527)	0.597 (1.379)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.165 (0.313)	-0.214 (0.558)	-0.514 (0.493)	0.296 (0.361)	-0.048 (0.792)
Observations	1,792	1,792	1,792	1,792	1,792
R^2	0.743	0.792	0.777	0.698	0.784

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty per 100 students is calculated as the number of faculty divided by enrolled students, multiplied by 100; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.6〉 Faculty Type Share(%): By Institutional Type

	Non-tenure-track	Lecturers	Other Non-tenure-track
1. National/Public			
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	-4.230** (1.957)	-3.969 (2.349)	-0.946 (2.793)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	-4.705* (2.362)	-6.106** (2.392)	0.684 (2.807)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.475 (1.700)	-2.137 (2.670)	1.630 (1.732)
Observations	352	352	352
R^2	0.640	0.737	0.789
2. Private			
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	-3.714** (1.494)	-5.196*** (1.487)	1.076 (1.172)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	-8.043*** (2.194)	-11.793*** (2.206)	3.320 (2.273)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-4.328*** (1.187)	-6.597*** (1.548)	2.244 (1.711)
Observations	1,792	1,792	1,792
R^2	0.763	0.778	0.728

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Faculty type share is the proportion of each type among total faculty; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.7〉 Teaching Load Share by Faculty Type(%): By Institutional Type

	Tenure-track	Non- tenure-track	Lecturers	Other Non- tenure-track
1. National/Public				
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	1.464 (1.828)	-2.053 (2.148)	-0.359 (1.826)	-1.694 (1.279)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	2.236 (2.375)	-2.081 (2.412)	-1.934 (2.541)	-0.147 (1.642)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	0.772 (1.942)	-0.028 (1.691)	-1.575 (2.072)	1.547* (0.766)
Observations	704	704	704	704
R^2	0.804	0.797	0.799	0.803
2. Private				
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	4.300*** (1.494)	-4.524*** (1.443)	-4.300*** (1.387)	-0.224 (1.062)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	7.102*** (1.944)	-6.994*** (1.947)	-8.640*** (1.643)	1.646 (1.726)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	2.802** (1.075)	-2.470** (1.075)	-4.340*** (1.100)	1.870 (1.237)
Observations	3,584	3,584	3,584	3,584
R^2	0.757	0.757	0.793	0.576

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Data as of April 1 for the first semester and October 1 for the second semester; Teaching load share is the proportion of total credit hours taught by each faculty type; The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

〈Table A.8〉 Course Operations: By Institutional Type

	per Student		Class Size Distribution(%)			
	Courses	Credit Hours	101 or more	51-100	21-50	20 or fewer
1. National/Public						
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	-0.011 (0.014)	-0.033 (0.028)	0.481 (0.713)	3.802** (1.752)	-1.807 (2.422)	-2.476 (2.185)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	-0.025 (0.018)	-0.045 (0.031)	0.641 (0.732)	2.020 (1.902)	0.708 (2.700)	-3.369 (2.583)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.015* (0.008)	-0.011 (0.014)	0.159 (0.195)	-1.782 (1.342)	2.515 (2.156)	-0.893 (1.623)
Observations	704	704	704	704	704	704
R^2	0.607	0.823	0.216	0.755	0.767	0.802
2. Private						
Anticipatory(2012-2018) ×High Dependency	0.009 (0.010)	0.016 (0.027)	0.564** (0.250)	0.193 (0.851)	-0.211 (1.845)	-0.546 (2.015)
Post-implementation(2019-) ×High Dependency	0.007 (0.018)	0.021 (0.040)	0.273 (0.263)	0.320 (1.129)	-0.771 (2.341)	0.178 (2.485)
Additional Effect of Implementation[$\beta_2 - \beta_1$]	-0.003 (0.014)	0.005 (0.028)	-0.291*** (0.110)	0.127 (0.601)	-0.560 (1.403)	0.725 (1.375)
Observations	3,584	3,584	3,575	3,575	3,575	3,575
R^2	0.881	0.826	0.661	0.770	0.691	0.790

Notes: Values in parentheses are standard errors clustered at the university level; Courses and credit hours per student are calculated as totals divided by enrolled students; Class size distribution is the share of courses in each size category; Data missing for Hyupsung University(2008), Sejong University, Presbyterian University and Theological Seminary, and Joong-ang Sangha University (2nd semester, 2009), and Sungkyunkwan University(2018-2019); The high dependency group refers to universities with above-median average lecturer dependency rates for 2008-2011; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Unintended Consequences of Employment Protection: Evidence from Korea's University Lecturer Protection Law*

Minjin Seo**

Abstract

This paper examines the effects of the Lecturer Act, a case of employment protection legislation (EPL), on faculty composition and course operations at universities. Using university information disclosure data from 2008 to 2023, I estimate heterogeneous responses by lecturer dependency rates with an intensity-based difference-in-differences approach, distinguishing anticipatory and post-implementation effects. Universities with higher lecturer dependency rates experienced larger declines in the shares of lecturers and courses taught by lecturers during the implementation delay period. After implementation, these declines became more pronounced, accompanied by other changes, including an increased share of courses taught by non-tenure-track faculty other than lecturers. The post-implementation effects were generally stronger in private universities. These findings suggest that EPL can reduce employment among protected workers even in universities, which differ from the firms that have been the primary focus of the existing EPL literature.

Key Words: Lecturer Act, Difference-in-Differences, Faculty Composition

JEL Classification: J08, I23

Received: Mar. 5, 2026. Revised: May 5, 2026. Accepted: June 15, 2026.

* This paper is a revised and expanded version of part of the author's doctoral dissertation.

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2020S1A3A2A02104190)

** Postdoctoral Researcher, Institute of Economic Research, Seoul National University, e-mail: tjalswls33@snu.ac.kr