

강사법 정책결정과정 분석*

양윤주**

김민길***

조민효****

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 강사법 정책결정과정을 분석하고 강사법이 시행된 이후의 상황을 객관적인 자료를 이용하여 살펴보았다. 이를 통해 강사법의 정책결정과정과 시행 과정에서 발생하는 문제와 이를 해결하기 위한 정책 대안에 대해 시사점을 제공하고자 하였다. 분석결과 강사법 정책결정 과정에서는 총 2번의 정책변동이 일어나는데, 1차 정책변동 시기에는 2010년 조선대학교 시간강사의 자살 사건 발생으로 1년 7개월 만에 강사법(고등교육법 일부법률개정안)이 국회 본회의를 통과하였다. 2차 정책변동 시기에서는 강사법 시행이 4차례 시행 유예된 이후 강사법은 정권교체로 인해 대학강사제도 개선 협의회를 발족하게 하고, 20여 차례의 회의를 통해 정책 결정이 이루어진다. 강사법은 예측하지 못한 사건으로 인해 급격하게 정책변동이 이루어졌고, 재정확충과 사립대학에 대한 규제가 부재하는 등 비합리적으로 설계되었으며, 이로 인해 대학의 강사 고용 축소, 대학교육의 질 저하 등의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 분석결과를 토대로 강사법에 대한 정책적 제언을 제시하였다.

[주제어: 다중흐름모형, 시간강사, 고등교육법개정안, 강사법, 정책변동]

I. 서론

우리나라의 대학 교육에서 시간강사가 차지하는 비중은 높다. 2017년 기준으로 시간강사의 수는 약 7만6천명으로(임순광, 2018), 전체 교원의 34%를 차지하고 있으며 대학 강의의 22%를 맡고 있다(교육부, 2019). 시간강사의 비중이 높음에도 불구하고 시간강사는 경제적으로 열악한 상황에 처해있었다. 시간강사는 그 특성상 시간당 강의료가 수입에 직결되는데, 4년제 국·공립대 평균 강의료가 시간당 약 7만 2천원, 4년제 사립대 평균 강의료가 약 5만4천원이다(교육부, 2018). 이를 전임강사와 비교하면, 전임강사의 연봉이 시간강사보다 (10시간 강의 시수 기준으로)국·공립대가 3.8배, 사립대가 4.47배 높다. 시간강사는 전임강사에 비해 경제

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

** 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정, 주저자

*** 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료, 공동저자

**** 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수, 교신저자

적인 측면 뿐 아니라 법적으로도 불리한 고용조건에 놓여있다. 교원으로 인정받지 못하고, 계약 종료 후에는 대학의 재량에 따라 고용여부가 결정되며, 4대 사회보험 중 일부 보험만 적용된다(조정재, 2007). 시간강사는 당장 다음 학기에 대한 고용 불안과 저임금에 시달릴 때가 많고, 각종 복지혜택에서 배제되는 것이다(김민정, 2016). 시간강사 처우 개선에 대한 목소리는 2006년부터 꾸준히 나왔으나 한동안 실제 입법이나 정책변동으로 이어지진 못했다. 이러한 흐름 속에서 2010년 5월, 조선대학교의 한 시간강사가 교수임용문제, 강사생활의 어려움, 논문대필문제 등을 유서에 남기고 스스로 목숨을 끊었다. 유서에는 교수 채용 자리에 수억 원의 돈이 오가며, 논문 대필이 공공연하게 이루어진다는 내용이 담겨있었다(SBS, 2010.05.27.). 이 사건으로 시간강사 처우 개선을 요구하는 여론이 형성되었고, 이러한 요인으로 강사법의 필요성이 대두되었다.

시간강사 처우 개선 문제가 사회적 관심의 대상이 되면서 교육부는 시간강사의 명칭을 강사로 변경하고 1년의 채용기간을 보장하며 강의료를 시간당 8만원으로 인상하는 등의 고등교육법 일부 개정 법률안을 발의하였고(2011년 3월 25일), 같은 해 12월 30일 시간강사의 명칭을 강사로 바꾸고 강사에게 교원의 지위를 부여하는 내용의 고등교육법 개정안이 국회 본회의를 통과하여 2013년부터 시행될 예정이었다. 하지만 강사측과 대학측 모두 시행 유예와 개정안 폐기를 요구하며 반대해 2012년, 2013년 2차례 유예 되었다. 시간 강사의 처우개선과 신분안정을 위한다는 입법 취지와 달리 비정규직 교수제도를 더욱 고착화시키고, 대학의 재정문제로 대규모 시간강사 해고사태가 우려된다는 이유에서였다. 2차례 유예된 후 교육부가 정책자문위원회 형태의 협의체(한국비정규교수노조, 전국대학강사노조, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회, 전국대학교협의회, 전국대학교교무처장협의회, 한국전문대학교 교무입학처장협의회, 전문가)를 구성하여 총 14차례의 회의를 가졌다. 하지만 이견을 좁히지 못한 채 개정안을 발표했고 강사측은 이를 강하게 비판했다. 결국 2015년 3차 유예 되었다. 앞선 3차례의 강사법 유예에도 불구하고 강사법은 뚜렷한 해결책을 찾지 못했으며, 결국 교육부가 폐기 추진 방침을 밝히며 2017년 4차 유예 되었다. 결국 강사법 시행은 그동안 2012년, 2013년, 2015년, 2017년에 4번에 걸쳐 유예된 것이다.

2018년 3월 대학·강사·국회 측이 모여 대학강사제도 개선 협의회를 발족하며 7년간의 분쟁에 종지부를 찍었다. 18차례의 회의 끝에 합의안을 만드는데 성공한 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 여전히 강사법에 대한 대학측과 강사측의 논쟁은 끊이지 않고 있다. 대학측은 교육과정의 다양한 운영 및 학생의 교과목 선택권 축소가 강사수급 경직화 때문에 나타날 것을 우려하고, 대학원생 등이 강사 자리를 기피하고, 그로 인한 교육의 질 저하로 학문후속세대 육성 어려움 등을 문제로 지적하며 강사가 대량 실직할 가능성이 있다고 주장했다. 당장 대학의 재정 부담을 완화시킬 정책이 없다며 강사법에 대한 부담감을 드러내기도 했다(서울경제, 2018.11.23). 반면 강사측은 강사법의 도입을 환영하면서도 우려의 목소리를 내비쳤다. 대량 해고, 전임교원 강의 확대, 온라인 강의를 포함한 대형 강의 확대 방안 등이 실제 다수 대학에서 논의되고 있다며 강사법의 실효성에 대한 의구심을 드러냈다(문화일보, 2018.12.07.).

그동안의 선행연구에서 강사법에 대한 연구가 다수 진행되었다. 하지만 강사법에 관한 기존의 연구들은 대부분 한국 시간강사의 부당한 처우에 관한 연구(권혁, 2010; 김민정, 2016;

임성윤, 2010), 유예된 강사법의 추진과정과 쟁점을 살펴본 연구(강이화·김수경, 2013; 오세희·박상완·김민희, 2015; 최돈민, 2016), 유예된 강사법의 문제점을 분석한 연구(김갑석, 2016; 엄상현, 2011; 조정호, 2015; 임순광, 2018)가 주를 이룬다. 배용수(2019)가 강사법의 정책변동과정에 대한 연구를 하였으나, 강사법이 국회 본회의를 통과한 후 정책 결정이 미뤄진 상황에 초점을 맞추어 이익집단위상 변동과 정책딜레마 결합모형을 사용하였다. 본 연구는 이와 달리 2010년 5월 조선대학교 시간강사의 자살 사건으로 이후 약 1년 7개월 만에 고등교육법 일부법률개정안이 국회 본회의를 통과한 과정뿐만 아니라 이후 7여 년 간 유예된 과정을 통시적으로 전후 맥락에 대한 상세한 분석을 통해 살펴보고자 한다. 강사법의 정책변동과정을 총체적으로 살펴봄으로써 정책결정과정에서 나타나는 특성과 정책결정을 위한 이해관계자들의 활동을 분석하여 향후 정책적 제언을 제시할 수 있을 것이다.

본 연구는 다중흐름모형을 활용해 강사법 정책결정과정의 흐름을 살펴보고 그 영향 요인을 체계적으로 분석함으로써 현재까지 이어지고 있는 강사법에 대한 상반된 논의들과 갈등에 대한 해결의 실마리를 제공하고자 한다. 또한, 강사법이 시행된 2019년 2학기 시점을 포함한 대학 교육의 상황을 객관적인 자료를 이용하여 살펴봄으로써 강사법의 시행 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제들과 이를 해결하기 위한 정책대안들에 대해 시사점도 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 제도적 배경 및 선행연구 검토

1. 시간강사제도의 변천 과정

1) 시간강사의 역할

2017년 기준으로 우리나라 대학교원 약 21만 명 중 약 7만 6천 명이 시간강사이다(임순광, 2018). 시간강사는 전체 강의의 22%를 맡고 있으며(교육부, 2019), 2014년 기준으로 국공립대학의 88.2%와 사립대학의 66.6%에서 강의하는 것으로 집계되고 전체 교양교과목 중에서 이들이 맡은 강의 비율이 40% 이상인 것으로 나타났다(유기용·정종원, 2015).

이와 같이 시간강사가 담당하는 강의의 비율이 높은 이유는 대학생 수의 증가에 비해 전임 교원의 확충이 충분히 이루어지지 않았기 때문이다. 우리나라의 대학생은 양적으로 크게 증가해 왔다. 대학진학률(전체 대학 등록자 기준)은 1990년대에 27.1%에서 2014년에는 70.9%로 증가했으며(김민정, 2016), 1990년대에 전임 교수 한 명이 평균 36명을 가르쳤는데, 2010년에는 43명을 가르친다(교육통계연보, 2010). 1990년 기준으로 대학 전임교원의 교원확보율은 대학의 경우 59.3%, 전문대학은 55.2%이고, 2014년 기준으로 전임교원의 교원확보율은 대학의 경우 49.8%, 전문대학은 29.3%이다. 이를 통해 그동안의 대학생 수의 증가에 비해 전임교원의 교원확보율은 오히려 감소한 것을 확인할 수 있다. 전임교원을 확충하게 되면 교원의 범

적 지위를 보장해 줘야 하고 그에 따른 비용 부담이 크데, 대학 입장에서는 전임교원보다는 시간강사를 고용하는 것이 경제적으로 부담이 적다.

2) 시간강사제도의 변화

본래 강사의 법적 지위는 1949년 「교육법」 제73조에 교원은 ‘학생을 직접 지도·교육하는 자’, 제75조에 ‘대학 교원으로 총·학장, 교수, 부교수, 강사, 조교를 둔다’고 되어있어 교원이자 교육공무원에 속했다. 하지만 1962년 박정희 정권이 「국공립대학및전문대학강사로지급규정」을 만들고, 제3조2항에 ‘시간강사로는 시간강의를 담당한 자에게 실제로 강의한 시간 수에 의하여 지급한다’고 명시하면서 시간강사 제도가 만들어졌다고 할 수 있다. 이후 1977년 12월 31일, 「교육법」 제75조에서 교원지위를 전임강사로 제한시켜 강사의 교원지위가 부정되었다(임순광, 2011).

강사법 개정 이전에 대학측은 「고등교육법」 제14조 제2항에 ‘대학의 교원은 교수·부교수·조교수 및 전임강사로 구분한다’라는 법조항을 근거로 시간강사를 교원으로 인정해 주지 않았다(임성윤, 2010). 이 때문에 대학교육의 한 축을 담당하는 시간강사들이 제대로 된 법적 보호를 받을 수 없었다. 전국대학강사노동조합에 따르면 1998년 이후 전국에서 강사 9명이 열악한 처우를 이유로 자살했다(연합뉴스, 2011.08.11). 2003년 백모 서울대 연구교수가 학교 뒷산에서 스스로 목숨을 끊은 채 발견되었고, 2008년에는 건국대 강의전담교수가 자살했다. 2010년 서정민 조선대 시간강사는 유서에 교수 임용 비리와 논문대필 실태를 폭로했다(시사IN, 2019.04.24.). 모두 비정규직 교수였다.

2004년 국가인권위원회는 “시간강사가 대학의 주요한 교육 주체임에도 불구하고 안정적인 법적·경제적·사회적 지위를 확보하지 못해 신분적 불안정과 저임금으로 인한 생활고에 시달리고 있다”고 지적하며, 전 교육인적자원부(현 교육부)에 개선 권고지침을 내렸다(김민정, 2016). 그 후에도 시간강사의 교원 법적 지위 확보를 위한 시도가 국회에서 진행되었다. 교원 범주에 강사를 포함시키고 겸임교원 등에서 시간강사를 제외시키라는 법률안을 2008년 이상민의원등 11인이, 2009년에는 김진표의원 등 10인이 발의하는 등 국회에서 시간강사의 교원 법적 지위 확보를 위한 시도가 이루어졌다. 이런 과정에서 2010년 5월, 조선대학교의 시간강사 자살 사건이 발생하였고, 이는 시간강사의 처우개선을 해결해한다는 여론을 형성하는 데 큰 역할을 하였다.

2010년에 대통령 직속 사회통합위원회(이하 사통위)는 교육과학기술부(현 교육부)와 협의해 제도개선 방안을 도출했고, 2011년 3월에 교육부는 시간강사의 이름을 ‘강사’로 바꾸고 교원의 지위를 부여하는 내용이 담긴 고등교육법 일부개정법률안을 제출해 12월에 국회 본회의를 통과하였다. 강사법 개정 전과 고등교육법 일부개정법률안의 강사의 지위를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 강사법 개정 전과 2011 고등교육법 개정법률안의 강사의 지위 비교

구분	개정 전 시간강사	2011 고등교육법 개정법률안에 의한 강사
법적 지위	-시간강사	-고등교육법 상 교원으로 인정된 강사 -교육공무원, 사립학교법, 사립학교교직원연금법 상으로 인정 되지 않음
임용	기준	-대학 자체의 기준
	기간	-대학 학칙이나 정관에 따르되 '능력에 임용' 심사원칙 준수
	절차	-계약에 따라 결정
재임용 심사	-대학 자체의 기준	-대학(교원)인사위원회 동의 또는 공개채용 등 공정한 심사
신분보장	-없음	-면직·권고사직 제한 -불체포 특권 보장 등
대학내 의사결정	-대상 아님	-학칙 통해 가능

자료: 교육과학기술부(2011:12)의 재구성

그러나 개정된 강사법의 적용을 받는 시간강사들은 무늬만 교원일 뿐 시간강사제도를 고착화할 뿐이라며 반대했다. 또 예산확보 없이 재정적인 부담을 대학에 넘긴다면 많은 시간강사들이 대량해고를 당할 것이라며 우려를 표했다. 한국비정규교수노동조합(이하 한교조)은 옥쇄 점거 농성 등 투쟁을 통해 2012년 11월 시행을 1년 유예했고, 2013년 국회는 강사법 2년 유예안을 통과시켜 2016년 1월 1일로 시행이 연기되었다(김민정, 2016). 이미 2차례 유예된 시간강사법은 해결책을 찾지 못하고 2015년 12월 11일 강은희 의원 등 13인에 의해 2년간 더 유예하는 것으로 확정되었다. 3차례의 유예 후 국회의 권고로 교육부가 정책자문위원회 형태의 협의체를 구성하여(한국비정규교수노동조합, 전국대학강사노동조합, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교협의회, 전국대학교교무처장협의회, 한국전문대학교 교무입학처장협의회, 국회 교육문화체육관광위원회 위원장 등 총 12명) 총 14차례의 회의를 가졌다. 하지만 이견을 좁히지 못한 채 개정안을 발표했고 강사측은 성명서를 내며 교육부를 강하게 비판했다.

강사법은 3차례의 유예에도 불구하고 갈피를 잡지 못했다. 강사측과 대학측 모두 강사법에 반대했다. 특히 강사측은 무기한 농성 등을 통해 반대 의사를 강하게 표현했다. 결국 교육부는 강사법 폐기 추진 방침을 밝혔고, 국회 여야 논의를 통해 2017년 12월 30일 4차 유예되었다. 4차 유예 후 2018년 3월, 국회·강사·대학 측이 모여 '대학강사제도 개선 협의회'를 발족했고, 총 18차례의 회의를 통해 합의안 도출에 성공하여(교육부, 2018), 2018년 11월 국회 본의회를 통과했고, 2019년 8월 1일부로 시행되었다. 다음의 〈표 2〉는 시기별 강사법 제·개정 주요 쟁점 비교표이다.

〈표 2〉 강사법 제·개정 주요 쟁점 비교표

내용	현행	2011 고등교육법 일부개정안(4차 유예)	2017 추가 보완된 강사법	2018 개정된 강사법
법적	없음	강사만 교원	강사만 교원	교원의 한 종류로 '강사' 신설
교원지위				부여
겸임/초빙 유지	유지	유지	유지	유지
기준 책임시수	기준 없음	1주일 9시간 이상	기준 없음	주당 6시간 이내 (최대 9시간)
사학/공무원 연금	적용 안됨 (교원아님)	교원임에도 배제	교원임에도 배제	적용 안됨
고용재계약			당연퇴직 명시	신규임용 포함 3년까지 재임용 절차 보장
소청심사청구권	없음		당연퇴직 되므로 사실상 미보장	보장
강사의 임무	교육과정에 필요	전임교원과 동일	학생교육에 국한	전임교원과 동일
임용근거	대학 임의	고등교육법 시행령	고등교육법	시행령이 정한 공개임용원칙, 심사위원회 구성
임용기간	기준없음	1년 이상	1년 이상 원칙	1년 이상 원칙
퇴직금	요건 될 때 소송	요건 될 때 소송	요건 될 때 소송	조건 안 됨
직장건강보험	미보장	미보장	미보장	대상 아님
전임교원확보율	비정년트랙 계약직교수 포함	불포함		불포함

자료: 임순광 (2018:173)의 재구성

가장 핵심인 내용을 간략하게 설명하자면, 먼저 네 차례의 유예 기간을 거치면서 최종적 합의안에는 강사에게 교원 지위를 부여한다. 또 그에 따른 면직·권고사직 제한 및 불체포 특권 보장 등의 신분을 보장한다. 이 신분보장은 강사 뿐 아니라 겸임·초빙교원 등에게도 적용된다. 강사는 징계처분과 그 의사에 반하는 불리한 처분에 대해 교원지위특별법상 소청심사 청구권도 가진다. 처우개선에서는 방학 중 임금 지급이 핵심이다. 강사에게 방학중에도 임금을 지급해야 하는데 그 임금수준 등 구체적인 사항은 임용계약으로 정하게 되어 있다(임순광, 2018).

2. 강사법에 대한 선행연구

강사법과 관련된 주요 선행연구들은 크게 한국 시간강사의 부당한 처우와 그 대책을 살펴본 연구(권혁, 2010; 김민정, 2016; 임성윤, 2010), 유예된 강사법의 추진과정과 쟁점을 살펴본 연구(강이화·김수경, 2013; 김승정 외, 2019; 오세희·박상완·김민희, 2015; 최돈민, 2016), 유예된 강사법의 문제점을 분석한 연구(김갑석, 2016; 엄상현, 2011; 조정호, 2015; 임순광, 2018)

로 구분할 수 있다.

먼저, 한국 시간강사의 부당한 처우와 그 대책을 살펴본 연구는 다음과 같다. 임성운(2010)은 한국의 시간강사의 부당한 처우가 대학 구조의 부조리함에서 나온다고 보았다. 대학의 전임교원확보율, 교수 1인당 학생 수를 통계적 수치로 제시하며 한국대학의 열악함을 나타냈고, 그것이 곧 비정규 교수들의 삶과 직결됨을 주장했다. 또 사립대학의 과도한 비중으로 대학교육에 공적인 재정투자가 적은 것이 시간강사와 비정규교수의 부당한 처우로 이어진다고 보고, 대학이 터무니없는 고용조건으로 시간강사를 고용하는 것을 비판했다. 시간강사들이 법과 제도에서 배제되어 있다는 비판은 역할의 중요성 측면에서 시간강사들이 대학교육의 한 축을 형성함에도 불구하고 정당하지 못한 대우를 받고 있다는 권혁(2010)과 일맥상통한다. 김민정(2016)은 정규교수와 비정규교수의 노동조건을 비교하며 비정규교수와 시간강사의 불안정한 처우 문제를 강조했다, 여성 교수의 저조한 임용 문제를 지적했다. 또 앞서 유예된 강사법은 교수직의 비정규직화 초래, 시간강사 대량해고 등을 야기한다는 점에서 반대해야한다고 보았다.

둘째, 유예된 강사법의 추진과정과 쟁점을 살펴본 연구는 유예된 강사법의 추진과정에서 나타나는 쟁점들을 살펴보고 그에 따른 해결방안들을 제시하는 연구이다. 강이화·김수경(2013)는 정치체제분석과 정책네트워크분석, 정책불순응 이론을 이론적 토대로 삼았다. 연구 결과 대학과 강사단체 모두 강사법 시행에 있어서 그 목적이 대학교육의 질적 제고여야 한다는 점을 강조하고, 재정을 확충하지 않은 채 강사법을 시행하려 하는 것은 강사법이 본질을 잃고 무늬만 교수인 강사를 양산한다는 점에서 부정적인 평가를 내놓았다. 최돈민(2016)은 시간강사의 현황과 증감 추이를 살펴보고, 시간강사에 영향을 주는 요인을 추출·제시한 후 시간강사의 요구 사항을 분석하였다. 그 결과, 강사법이 시간강사들의 요구 사항을 잘 반영하지 못함을 발견하고 강사법의 개선을 위한 기본적인 방향을 제시하였다. 오세희·박상완·김민희(2015)는 우리나라 강사법과 관련한 주요 쟁점을 도출하고 이를 준거삼아 미국과 독일의 강사법을 비교분석하였다. 연구 결과 독일의 사례를 적절히 참고하여 강사의 개념과 역할을 체계적으로 정리하고, 대학 강사법과 관련된 법 규정을 체계화할 필요가 있다고 제안하였다. 김승정 외(2019)는 증거기반 정책결정의 관점을 바탕으로, 시간강사법의 개정과정에서 활용된 증거의 유형과 특징 및 쟁점들을 분석하였으나, 시간강사법 정책결정과정에서 과학적 분석에 기반한 증거보다는 이해관계나 신념체계에 따라 증거가 선택되고 활용된 경향이 있는 것으로 나타났다.

마지막으로, 유예된 강사법의 문제점을 검토한 연구는 다음과 같다. 엄상현(2011)은 교육과학기술부(현 교육부)가 2011년에 제출한 고등교육법 일부개정법률안을 중심으로 강사의 법적 지위의 문제점을 검토하였다. ‘시간강사’를 ‘강사’로 개칭하면서 교원의 범주에 포함하고자 한다는 점이 시간강사의 지위향상에 도움이 될 수 있지만, 가장 중요한 사회 보장의 내용(연금, 보수 등)이 포함되지 않은 것에 대해 부정적인 평가를 했다. 한편 강사법 시행이 대학의 재정적 부담을 가중시켜 부정적인 결과를 초래한다는 연구가 진행되었다(조정호, 2015; 김갑석, 2016). 조정호(2015)는 정부의 반값등록금 정책으로 인한 대학재정 악화, 교육부의 대학평가 지표에 따른 교양과목 축소 등을 배경으로 시간강사 보수인상, 신분보장 관련 정책이 시간강

사의 대학 출강기회를 감축하는 결과를 가져온다고 지적했다. 김갑석(2016)은 강사법이(3차 유예 후) 대학의 재정적 부담을 가중시키기 때문에 결국 시간강사의 대량해고 결과로 이어진 다며 폐지하는 방향으로 가게 될 것이라 보았고, 임순광(2018)은 강사법이 입법취지와 달리 시간강사들의 처우를 개선하지 못하는 것이 강사법의 구조적 결함 때문이라고 주장했다.

강사법에 관한 선행연구를 검토한 결과 주로 유예된 강사법의 배경과 개정내용의 문제점을 살펴보는 연구가 진행된 것을 확인하였다. 특히 조정호(2015)를 제외하고는 시간강사의 입장에서 진행된 연구가 주를 이루어 강사법에 대해 강사측과 대학측 양쪽의 입장을 고루 담은 연구는 거의 존재하지 않는다. 뿐만 아니라, 김승정 외(2019)는 이해관계와 신념체계에 따라 강사법 개정이 진행되었다는 연구결과를 제시하였지만, 국회의 회의 자료와 정부 보도자료에 국한하여 분석하였기 때문에 정책변동과 관련된 다양한 지표들의 변화, 근거 및 증거들을 총체적으로 살펴보는 못했다. 또한, 기존 연구들은 연구 대상 및 시간상의 한계로 2019년 8월부터 시행된 강사법이 적용된 대학 교육의 모습을 담아내지 못했다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 다중흐름모형을 통해 강사법 정책 변동 과정을 분석하고 강사법이 적용된 대학 교육의 모습을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

1. MSF (Multiple Stream Framework) 정책변동모형

본 연구에서는 강사법 정책결정과정을 분석하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 활용하고자 한다. 다중흐름모형은 쓰레기통모형이 발전한 모형으로, 비합리적·제한적 상황에서 정책의 결정이 이루어지는 과정을 설명하기 위해 Kingdon이 수정하고 보완한 모형이다. 다중흐름모형은 문제의 흐름·정치의 흐름·대안의 흐름, 이렇게 3가지 흐름이 각각 독립적으로 흐르다가 두 개 이상의 흐름이 합해지면서 정책의 창이 열린다. 정책의 창이 열리면 정책혁신가(정책중개자)에 의해 정책 산출이 이뤄지게 된다(Kingdon, 2013). 다중흐름모형은 주로 문제 혹은 정치의 흐름 중 하나를 촉발기제로 정책의 창이 열리기 때문에 그 시작점을 명확히 알 수 있고, 여러 전략을 분석할 수 있다는 장점이 있다(김진식 외, 2013).

문제흐름은 정책결정자나 대중들이 논의하고 싶어할 만한 다양한 상황으로 구성되며 사고, 자연재해, 정부 예산 부채, 인플레이션 등을 예로 들 수 있다. 정책결정자나 대중들은 지표(indicators), 주목할 만한 사건(focusing events), 피드백(feedback) 등을 통해 문제를 인식한다(Zahariadis, 2007). 여기서 지표는 상황의 존재나 중요성을 판단하는데 쓰이는데, 출산율이나 고속도로 위 사망률과 같이 정량적으로 측정 가능한 통계자료 등이 주를 이룬다(최성구·박용성, 2014). 주목할 만한 사건은 문제 상황에 대한 사람들의 관심을 끌고, 기존 정책이 실패했다는 것을 입증하는데 사용될 수 있다. 그 예로 911 테러 사건 이후 항공 보안 정책을 강화해야한다는 주장에 더욱 힘이 실린 것을 들 수 있다(Birkland, 2004). 마지막으로 피드백은

이미 시행한 정책으로부터 받은 영향을 의미하는데, 정부 관료들은 기존 정책에 대한 전체적인 검토와 평가를 통해 의견을 수렴한다. 이러한 과정은 어떤 정책이 성공적이고, 성공적이지 않은지를 분명히 해준다(Kingdon, 2014).

과거에 성공한 정책이 전혀 다른 분야에 영향을 미치기도 하는데, 그 예로 1980년대 초기 영국에서 석유 부문의 민영화가 통신 분야의 민영화로 이어진 경우를 들 수 있다(Zahariadis, 2007).

정치흐름은 국가적 분위기, 이익단체의 압력, 행정부 세력의 변동 등으로 구성된다. 정부 관료와 정치인들은 전반적인 국가적 분위기와 여론의 변화에 대해 민감하게 반응한다(Zahariadis, 2007). 정치인들은 특히 여론의 반응을 살피는 것에 민감한데, 여론의 반응이 곧 자신에 대한 표로 직결되기 때문이다. 이 때문에 정치인들은 이익단체의 활동에도 민감하게 반응한다. 만약 여러 이익단체들이 규제완화를 지지하는 목소리를 강하게 낸다면, 정부 혹은 각 정당은 서둘러 규제완화에 대한 내용을 안전에 포함시킬 것이다(Zahariadis, 2007). 즉, 여론의 반응에 부합하는 문제는 정치적 관심의 대상이 되기 쉽다(정경길 외, 2010: 720). 이익단체 또한 자신들이 원하는 정책이 채택될 수 있도록 다양한 전략을 활용하여 활동하는데, 때에 따라서는 원하지 않는 정책이 채택되지 않도록 차단하는 활동을 하기도 한다(최성구·박용성, 2014). 행정부의 교체나 정당 의석수의 변화는, 입법을 주도하는 정책 참여자들을 바꾸기 때문에 정책의제를 변화시키는 극적인 효과를 일으킨다(Zahariadis, 2007). 특히 한국과 같이 강력한 대통령제를 시행하는 국가의 경우, 새 정부의 출범이 대표적인 정치의 흐름이라고 말할 수 있다(권석천·장현주, 2015).

정책대안흐름은 정책의 대안들이 모색되고 그 범위가 좁혀지는 과정이다(권석천·장현주, 2015). 정책대안은 정책 공동체의 전문가에 의해 만들어지고, 청문회, 문서, 대화 등 다양한 포럼과 형식을 통해 제기되지만, 몇몇 아이디어만 원형 그대로 남게 되고, 나머지는 다른 제안들과 통합되거나 사라져버린다(Zahariadis, 2007). 이는 정책대안을 기술적 실행가능성, 사회구성원의 가치, 예산확보, 정치적 수용 가능성 등의 기준에 따라 평가한 결과로 해석할 수 있다(박윤영, 2013).

강사법과 관련하여, 2010년 5월 조선대학교 시간강사의 자살 사건으로 이후 약 1년 7개월 만에 고등교육법 일부법률개정안이 국회 본의회를 통과하였다. 다중흐름모형에서는 문제의 흐름, 정치의흐름, 대안의 흐름 중 하나를 촉발기제로 삼는데(최성구·박용성, 2014), 강사법 정책결정과정에서는 총 두 번의 정책 변동이 일어난다. 1차 정책 변동시기에는 ‘조선대학교 시간강사의 자살’이라는 사건이 정부의 입법을 추진하는데 결정적인 역할을 하기 때문에 촉발기제로 볼 수 있다. 실제로 해당 사건 이후 시간강사와 관련한 신문의 전체 보도량¹⁾을 살펴보면, 전년 대비 약 2배가량 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히 신문기사의 연관어 분석결과, 전년도 신문기사에서는 나타나지 않던 ‘교원지위’, ‘처우 개선’과 같은 연관어가 나타나는 것으로 확인되었다. 다음으로 2차 정책 변동시기에는 ‘정권교체’라는 상황이 촉발기제의 역할을 하는데, 비정규직 문제 해결을 국정과제로 내세운 문재인 정부 출범 이후 교육부로 하여금 ‘대학강사제도개선 협의회’를 발족하게 하였고, 이러한 협상 테이블에서 단일안 도

1) p16-17 <그림1>과 <표 8> 참고

출을 성공시켰으므로 정권교체를 촉발기제로 볼 수 있다.

다중흐름모형은 예측하기 어려운 문제가 발생하고, 이 속에서 정책혁신가의 활약으로 인해 정책변동이 비합리적으로 일어나는 상황을 설명하는데 유용하다(최성구·박용성, 2014). 강사법은 조선대 시간강사의 자살이라는 예측하지 못한 문제 속에서 교육과학기술부의 주도로 인해 정책변동이 이루어진다. 또한 제안된 개정안의 경우 고등교육재정의 확충이 없어 실질적인 재정마련을 하지 못하고, 전체 대학의 80%에 해당하는 사립대학에 대해서는 명확한 규제가 부재한 상황 등 비합리적으로 설계되었다. Kingdon은 비합리적인 정책 결정 상황의 한 가지 단서로 타이밍의 중요성을 강조했다(Kingdon, 2014). 시간강사의 처우 문제는 이전부터 존재했지만, 조선대학교 시간강사의 자살사건으로 여론의 주목을 받게 되면서 정책변동이 일어난다. 즉, 옛날부터 존재했던 문제가 특정 사건으로 인해 주목을 받게 되고, 정책 결정 자체가 정치화되면서 빠르게 이루어져 제대로 된 재정확충과 규제 마련이 부재하게 된 것이다. 따라서 짧은 시간에 급격하게 정책변동이 일어났다는 점, 촉발기제가 명확하다는 점, 비합리적·제한적 상황에서 정책의 결정이 이루어진다는 점을 미루어보아 많은 다른 정책변동모형 중에서도 다중흐름모형을 통한 분석이 적합할 것으로 판단했다.

2. 분석자료

본 연구의 시간적 범위는 강사법의 필요성에 대한 여론의 움직임이 커진 2010년 5월부터 고등교육법(이하 강사법)이 개정된 이후인 2019년 8월까지의 기간이다. 분석을 위한 자료수집은 분석기간 동안 ‘강사법’, ‘고등교육법’, ‘고등교육법 개정’을 키워드로 관련된 기사를 이용하였고, 국회회의록과 의안정보시스템을 활용하였다. 교육부에서 제공한 ‘대학 강사제도 개선협의회’ 관련 자료와 함께 그동안의 강사법 유예과정과 쟁점에 대해 다뤄온 선행연구를 분석에 활용하였다. 또 한국비정규교수노동조합과 한국대학교육협의회의 성명서와 보도자료를 참고하였다. 분석요소별 분석자료는 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석요소별 분석자료

분석요소	분석자료
문제의 흐름	국내 지표 및 통계자료, 국정감사 정책자료, 정당 배포자료, 강사법 관련 정부 보고서, 학술논문, 신문기사
정치의 흐름	국회회의록, 학술논문, 강사법 관련 정부 보고서, 한국비정규노조 보도자료 및 기자회견문
대안의 흐름	국회회의록, 학술논문, 강사법 관련 정부 보고서, 한국비정규노조 보도자료 및 기자회견문
정책의 창, 정책 혁신가, 정책 산출물	학술논문, 신문기사, 강사법 관련 정부 보고서, 한국비정규노조 보도자료 및 기자회견문, 한국대학교육협의회 보도자료
정책변동 이후 상황	대학알리미 보도자료

IV. 강사법 정책결정과정 분석

1. 문제 · 정치 · 대안의 흐름

1) 문제의 흐름

(1) 지표(Indicators)

2011년 강사법이 통과되기 전까지 우리나라 시간강사의 열악한 처우에 대한 문제는 지속적으로 제기되어왔다. 시간강사들은 우리나라 대학 교육에서 높은 비율을 차지하고 있지만, 신분보장과 임금수준, 고용 보장 등의 측면에서 열악한 환경에 처해있었다. <표 4>를 살펴보면, 연도별 학교 내 전임교원 대비 비전임교원의 비율이 나타나는데 전문대학의 경우, 2000년에 비전임교원의 수가 전임교원의 수 보다 2.7배 많다. 1995년을 제외하고는 모두 비전임교원의 수가 전임교원의 수에 비해 2배 이상 많다. 4년제 대학의 경우에도 1995년을 제외하고 2000년 이후부터는 비전임교원의 수가 전임교원의 수에 비해 많음을 표를 통해 알 수 있다. 2009년에 4년제 대학의 시간강사는 전년도 대비 2,373명이 늘었으나, 전임교원은 187명 증가에 그쳤다. 1999년부터 2009년까지 10년간 대학에서 위축한 시간강사의 수는 9만명을 넘었으며, 이 중 약 4만 3천여 명이 전업 시간강사인 것으로 나타났다(황우여, 2010).

<표 4> 전임교원 대비 비전임교원 비율

(단위: 배)

연도	1995년	2000년	2005년	2010년	2011년
전문대학	1.2	2.3	2.7	2.6	2.5
대학	0.7	1.3	1.6	1.7	1.6

자료: 교육부 · 한국교육개발원(2019)의 재구성

시간강사 처우에 관한 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 시간강사의 4년제 대학 강의담당 현황을 보면 2009년을 기준으로 전공강의 31.9%, 교양강의 51.2%를 맡았다(황우여, 2010). 특히 교양강의의 경우 시간강사의 비중이 절반을 넘는 것으로 나타났다. 전공강의의 경우 그 비중이 전임교원에 비해 낮지만, 대학강의 전체에서 3분의 1이라는 비중을 차지하는 것으로 보아 그 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 2009년 4년제 대학 시간강사의 강의 비중

구분	주당 총시간수	시간강사	겸임/초빙교원	전임교원	기타
전공	897,289시간 (77.5%)	315,024명 (31.9%)	121,411명 (12.3%)	539,541명 (54.6%)	11,313명 (1.2%)
교양	260,782시간 (22.5%)	133,514명 (51.2)	25,023명 (9.6%)	93,508명 (35.9%)	8,737명 (3.4%)
합계	1,158,071시간 (100.0%)	448,538명 (36.0%)	146,434명 (11.7%)	633,049명 (50.7%)	20,050명 (1.6%)

자료: 한국개발원(2009); 황우여(2010)의 재구성

이렇듯 수적으로 대학 교육에서 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 시간강사들은 그동안 교원으로 인정받지 못했기 때문에 고용 보장과 각종 복지혜택 등에서 배제당했고, 전임교원에 비해 매우 낮은 급여를 받았다. 다음으로 시간강사의 급여를 살펴보면 〈표 6〉과 같다. 2008년도 급여를 기준으로 주 9시간의 강사료를 연봉으로 환산하면 평균 9백99만원으로(1개 대학 기준), 약 4천123만원을 받는 전임강사의 평균 연봉의 24%에 해당하는 수준이다. 또한 시간강사에 대해 국민연금과 건강보험을 가입한 대학은 2010년 기준 10여 개교에 불과했다(황우여, 2010).

〈표 6〉 2008년 시간강사와 전임교원의 급여 비교

(단위: 천원)

구분	시간당 강사료	평균연봉	주9시간 기준 연봉액	전임강사 평균연봉
국립대	43	5,910	11,610	45,215
사립대	36	4,728	9,720	40,441
평균	37	4,875	9,990	41,238

자료: 국회입법조사처(2010:164)의 재구성

이와 같은 시간강사에 대한 처우에는 다음과 같은 문제가 발생했다. 첫째, 시간강사는 최저생계비에도 미치지 못하는 급여를 받는다. 주 9시간 강의를 기준으로 전임교원 평균연봉의 24%에 해당하는 9백 99만 원을 받는데, 이는 3인 가구 최저생계비인 약 1천 1백 1십만 원(2010년 기준)에도 미치지 못하는 금액이다. 물론 전임교원의 경우 학교에 따라 정해진 수업 시수와 연구 성과, 또 부가적인 행정업무가 있기 때문에 전임교원과 시간강사의 평균연봉을 단순히 비교하는 것은 한계가 있다. 하지만 전체 대학교 수업의 3분의 1 이상을 맡아 강의를 한다는 역할의 중요성에 비하면, 최저생계비에도 미치지 못하는 연봉은 턱없이 부족하다. 또한 4만 3천여 명의 시간강사가 전업 시간강사인 것을 고려하면, 많은 시간강사가 이런 낮은 강의로 책정으로 생활고에 시달렸을 것이다. 둘째, 시간강사는 근로환경에서 법적인 보호를 받지 못한다. 국민연금과 건강보험의 경우 가입자의 월 근로시간이 80시간 이상이어야 가입할 수 있지만, 대다수 시간강사의 경우 절대 강의시간 수가 부족하고 수업 준비 및 채점시간 등의 시간은 근로시간으로 인정되지 못하기 때문에 이러한 혜택을 받지 못한다(국회입법조사

처, 2010). 이는 근로자로서 누릴 수 있는 기본적인 보호 혜택에서조차 제외된 것으로 그 열악한 처우를 잘 나타내 준다.

이처럼 위와 같은 지표들을 통해 시간강사 처우 문제의 현실을 확인할 수 있고, 2011년 강사법이 통과되기 전까지 그들의 처우가 매우 열악했음을 볼 수 있다.

(2) 주목할 만한 사건(Focusing events)

지표에서 나타나듯이, 시간강사는 그 수와 역할의 중요성에 비해 각종 복지혜택에서 제외당하고 낮은 급여를 받는 등의 환경에 처해있었다. 이러한 열악한 환경을 뒷받침 해주듯이 1998년부터 2010년까지 9명의 시간강사가 스스로 목숨을 끊는 사건이 발생한다. 1998년도 국민대학교 시간강사의 자살 사건을 시작으로, 1999년에는 경북대 시간강사가(김민정, 2016), 2003년 서울대학교 백모 시간강사가 관악산에서 스스로 목숨을 끊었다. 백모 시간강사는 고용상 불안과 불합리한 처우, 낮은 임금, 그리고 연구 여건이 열악한 것을 비판하며 자살했다(임성운, 2010). 2006년 서울대학교 권모 시간강사의 자살과 2008년 서울대학교 박모 시간강사의 자살까지, 서울대학교에서만 3번의 시간강사 자살 사건이 일어났다(김민정, 2016.). 또 2006년 부산대학교 김모 시간강사는 독일에서 6년간 유학 생활을 하고 돌아와 계속해서 임용에 실패하자 스스로 목숨을 끊었고, 2008년 건국대학교 한모 시간강사는 잇따른 임용 실패를 비판하며 박사학위를 취득한 미국에서 목숨을 끊었다(임성운, 2010). 이후 2010년 조선대학교 서모 시간강사와 연구교수와 시간강사를 전전했던 신모 시간강사까지 자살하는 사건이 발생한다(한겨레, 2012.08.14.).

연이은 시간강사의 자살 사건 중, 2003년 서울대학교 백모 시간강사와 2010년 조선대학교 서모 시간강사의 자살 사건이 시간강사 처우 개선에 대한 여론의 목소리를 형성했을 뿐 아니라 정치적인 움직임까지 일으켰기 때문에 가장 주목할 만한 사건으로 볼 수 있다. 먼저 2003년 발생한 백모 시간강사의 자살 사건의 경우, 사건 발생 후 한국비정규직 대학교수노동조합측이 대학시간강사의 처우 개선을 위한 대책을 마련할 것을 촉구하는 진정을 제기하면서 여론의 주목을 받는다(국가인권위원회, 2004). 이는 2004년 6월, 국가인권위원회가 교육인적자원부(현 교육부)에 대학 시간강사 처우 개선을 위한 방안 마련 권고로 이어진다(국가인권위원회, 2004). 국가인권위원회는 「대학 시간강사 제도개선 검토결정문」을 통해 시간강사 문제는 인간의 평등권 침해, 더 나아가 국민의 교육 받을 권리 훼손의 여지가 있다는 점을 지적하며 이를 시정할 것을 권고하였다(강이화·김수경, 2013).

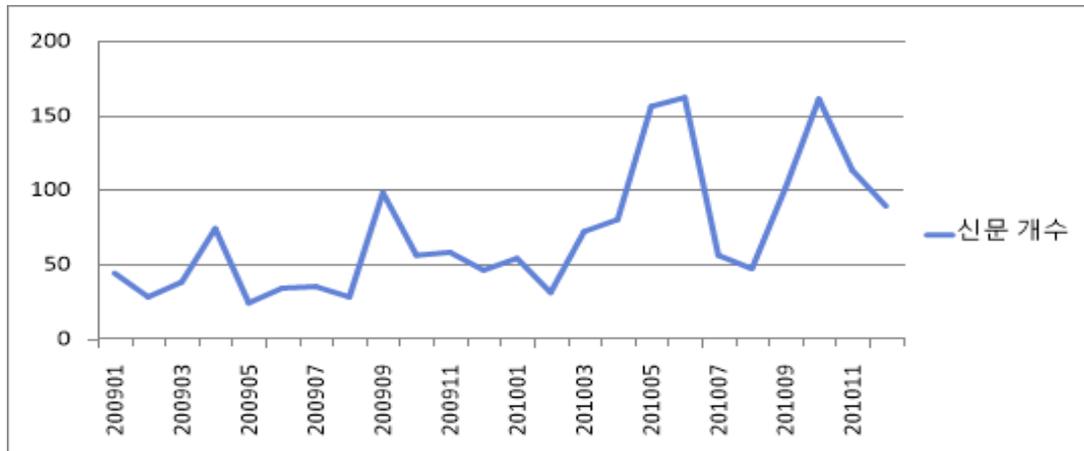
다음으로 2010년 조선대학교 서모 시간강사의 자살 사건의 경우, 그의 죽음 이후 유서가 공개되었는데 논문 대필과 임용 비리 문제 등 구체적인 내용과 인물이 적혀 있었고, 대통령에게 꼭 처벌을 원한다는 내용까지 담겨있어 가장 큰 여론의 목소리를 형성했다. 이 사건이 발생하면서 교육과학기술부는 시간강사 처우개선에 관한 고등교육법률안을 입법예고하였으며, 대통령 직속 사회통합위원회와 교육과학기술부는 2010년 10월 25일 「시간강사제도개선방안」을 발표했다(사회통합위원회, 2010).

2) 정치의 흐름

정치의 흐름과 관련해서, 정부, 정치권, 시간강사 관련 시민단체, 대학 등 다양한 행위자가 시간강사 처우 개선을 위해 다양한 활동을 지속해왔다. 2004년 국가인권위원회는 교육인적자원부(현 교육부) 장관에게 「대학 시간강사 제도개선 검토결정문」을 통해 시간강사 처우개선 방안 마련을 권고하였다. 2003년 서울대학교 시간강사 자살 사건 이후, 한국 비정규직 대학 교수노동조합은 시간강사의 급여, 복리후생, 법적 신분보장, 불안정한 지위 개선 등의 대책 마련을 촉구하는 진정을 제기하였는데(국가인권위원회, 2004), 국가인권위원회는 이러한 국민의 요구를 받아들이고, 반응한 것으로 해석할 수 있다. 정치권과 정부 산하의 교육과학기술부, 사회통합위원회는 국가적 분위기와 이익단체의 압력에 따라 시간강사의 처우 개선을 위한 입법 활동을 하였다. 먼저 교육과학기술부는 2010년 조선대학교 시간강사 자살 사건이 발생하면서 정치권의 입법 움직임과 여론에 반응하여 2010년 7월 27일 고등법률안을 입법예고하였다(엄상현, 2011). 이후 대통령 직속의 사회통합위원회와 교육과학기술부가 협력하여 제도개선 방안을 마련하기 위해 노력하는데, 이를 위해 ‘대학 시간강사 문제의 쟁점과 개선방안 토론회’를 주최한다(한국비정규교수노동조합, 2010.09.02.). 사회통합위원회는 2010년 10월 25일 「시간강사제도개선방안」을 발표한다(김민정, 2016). 조선대학교 시간강사의 유서가 공개되면서 시간강사 처우 개선에 대한 여론의 목소리가 커졌고, 행정부는 이러한 국민의 목소리에 반응한 것으로 해석할 수 있다. 이 사건의 파급력과 여론 주목 현상을 살펴보기 위해 뉴스 빅데이터 분석 서비스 ‘빅카인즈(BIGkinds)’를 사용하였다. 조선대학교 시간강사의 자살사건이 일어나기 전과 후인 2009년과 2010년을 비교해 보면, 먼저 2009년에 시간강사를 주제로 쓰인 신문기사의 개수는 563건이었고, 2010년에 시간강사를 주제로 쓰인 신문기사의 개수는 1,122건이었다. 기사의 수가 약 2배 정도 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히 조선대학교 시간강사 자살사건이 일어난 2010년 5월에 가장 많은 기사가 쓰인 것을 <그림 1>을 통해 알 수 있다.

<그림 1> 2009년~2010년 월 별 '시간강사' 관련 기사 개수

(단위: 개)



출처: 빅카인즈(BIGkinds) 홈페이지(<https://www.bigkinds.or.kr/>, 검색일: 2020.05.26.)

또한, 이 시기에 시간강사를 주제로 쓰인 신문기사의 연관어 분석을 하였다. 연관어 분석은 시간강사에 대한 대중들의 인식을 보여주는 것으로, 이 당시 연관어를 보는 것을 통해 시민들이 강사 처우에 대한 개선 필요성을 느끼고 있다는 점을 보여줄 수 있다. 신문기사 500건을 기준으로 2009년의 경우, 비정규직법(가중치 56.14), 기간제(가중치 39.71), 교육과학기술부(가중치 32.67), 정규직(가중치 30.09), 부산대(가중치 25.75) 등의 순으로 분석되었다. 2010년의 경우, 교육과학기술부(가중치 49.41), 교원 지위(가중치 47.51), 대통령 직속 사회통합위원회(가중치 47.05), 개정안(가중치 43.25), 처우 개선(가중치 39.31) 등의 순으로 분석되었다. 이는 조선대학교 시간강사의 자살 사건에 의해 시간강사의 열악한 처우 개선에 관련한 주제가 중요한 사회문제로 떠오른 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 7〉 2009년과 2010년의 '시간강사' 관련 기사 연관어 분석

순위	2009년 키워드 (가중치)	2010년 키워드 (가중치)
1	비정규직법 (56.14)	교육과학기술부 (49.41)
2	기간제 (39.71)	교원 지위 (47.51)
3	교육과학기술부 (32.67)	대통령 직속 사회통합위원회 (47.05)
4	정규직 (30.09)	개정안 (43.25)
5	부산대 (25.75)	처우 개선 (39.31)
6	연구원 (22.69)	고등교육법 개정안 (38.82)
7	대학들 (20.44)	광주 (35.67)
8	전임교원 (20.02)	사통위 (29.02)
9	강의로 (19.16)	교수 채용 비리 (27.69)
10	해촉 (17.87)	강의로 (26.92)

출처: 빅카인즈(BIGkinds) 홈페이지(<https://www.bigkinds.or.kr/>, 검색일: 2020.05.26.)

시간강사의 처우 개선을 위한 정치적 노력은 17대 국회에서부터 볼 수 있다. 2006년에는 민주노동당 최순영의원 등 10인, 열린우리당 이상민의원 등 11인이 강사를 교원의 범주에 포함시키는 법안을 고등교육법 일부개정법률안을 통해 발의하였고, 2007년에는 한나라당 이주호 의원, 그 이후에는 김진표의원, 권영길의원, 황우여의원 등 각각 강사를 교원의 범주에 포함시키는 법안을 발의했다(국회의안정보시스템, 2019.06.04.). 18대 국회에서도 지속적으로 발의된 법률안은 2008년 12월 교육과학기술위원회의 검토 과정을 거쳐 2009년 12월 법안심사소위원회에 회부되는 과정을 밟았다(서지영, 2016). 그 외에도 2010년 10월 권영길의원 등 11인, 2010년 11월 황우여의원 등 10인과 박보환의원 등 11인, 2010년 12월 유성엽의원 등 11인이 입법활동을 하였다(2016, 김갑석).

다음으로 강사 입장을 대변하는 단체들의 활동을 살펴보면, 대표적인 강사입장 단체인 한국비정규교수노동조합은 2003년 6월, 서울대 시간강사 자살 이후 국가인권위원회에 대학시간강사 처우개선 방안 마련을 촉구하는 진정을 제기하였다(국가인권위원회, 2004). 2006년에는 교원법적지위쟁취특별위원회를 구성하고 국회 앞에서 농성을 진행하였으며(김민정, 2016), 2010년 8월에 교원확보와 비정규직 대우 개선을 위한 입장을 발표하며 교육과학기술부의 입

법예고안 철회를 주장한다(박인우, 2012). 또 사회통합위원회가 마련한 ‘대학시간강사 문제의 쟁점과 개선방안토론회’에 참가하여 입장을 전달하였다. 이후 2010년 입법 예고된 개정안에 대해 반대하며 OECD 평균 수준으로 고등교육예산을 확대, 시간제가 아닌 교원제도 도입, 모든 대학강사에 교원법적지위 부여 등의 입장을 담은 보도자료를 배포하였다(한국비정규교수노동조합, 2010.10.25.). 이처럼 한국비정규교수노동조합(이하 한교조), 민주노총, 민주화를위한전국교수협의회, 전국교수노동조합, 전국불안정노동철폐연대, 한국비정규교수노동조합, 학술단체협의회 등의 단체들은 자신들의 법적·경제적 권리와 인권을 되찾기 위해 기자회견, 성명서 발표, 집회, 파업, 토론회 참여 등 다양한 전략을 사용한다.

대학 입장의 단체는 2011년 강사법이 개정되기 이전까지 강사 입장의 단체와 비교할 때 뚜렷한 활동을 보이지 않는다. 하지만 2010년 8월 사회통합위원회가 마련한 ‘대학시간강사 문제의 쟁점과 개선방안토론회’에 참여하여 입장을 전달한다. 전국교수노조는 시간강사의 교원 지위회복에 동의하며 고등교육예산을 국가가 대폭 증가해야한다고 주장했다. 또 전국대학교 교무처장협의회는 비정규교수노조, 대학, 그리고 정부 협의체 구성을 제안했다(한국비정규교수노동조합, 2010.09.02.).

〈표 8〉 정치의 흐름

행위자		정치적 흐름 내용
정부	국가인권위원회	교육인적자원부에 대학 시간강사 제도개선 검토 결정문 통해 시간강사 처우개선방안 마련 권고(2004)
	교육과학기술부	고등교육법률안 입법 예고(2010)
	교육과학기술부, 사회통합위원회	대학시간강사 문제의 쟁점과 개선방안 토론회 주최(2010)
	사회통합위원회	시간강사제도개선방안 발표(2010)
정치권	17대 국회	민주노동당 최순영 의원 등(2006) 열린우리당 이상민 의원 등(2006) 한나라당 이주호 의원 등(2007) 한나라당 김진표 의원 등(2009)...
강사 관련 단체	한국비정규교수노동조합	국가인권위원회에 대학시간강사 처우개선 방안 마련 촉구 진정 제기(2003)
		교원법적지위쟁취특별위원회 구성(2006)
		교원확보와 비정규직 대우 개선 입장 발표, 교육과학기술부 입법 예고안 철회 주장(2010)
		대학시간강사 문제의 쟁점과 개선방안 토론회 참여(2010)
대학 관련 단체	민주노총, 민주화를위한전국교수협의회, 전국교수노동조합, 전국불안정노동철폐연대, 한국비정규교수노동조합 등	기자회견, 성명서 발표, 집회, 파업, 토론회 참여 등
	전국대학교교무처장협의회	대학시간강사 문제의 쟁점과 개선방안 토론회 참여(2010)
	전국교수노조, 전국대학교교무처장협의회	입장전달 및 해결점 제안 등

3) 대안의 흐름

시간강사의 처우와 관련하여 고등교육법의 개정이 필요하다는 논의는 2004년 국가인권위원회가 제시한 「대학 시간강사 제도개선 검토결정문」에서 헌법 제 11조의 평등권과 제 31조의 교원지위 법정주의에 따라 시간강사에 대한 처우개선을 정부에 권고하면서 시작되었다(김갑석, 2016). 이 당시의 고등교육법은 교원의 범주 안에 시간강사가 포함되지 않아 교원으로서의 법적·경제적인 보호를 받을 수 없었다. 1976년까지 강사가 교원의 범주에 속했으나, 1977년 교육법중개정법률안의 상정 이후 전임강사만이 교원의 범위에 속하게 되었기 때문이다(노용석, 2009). 이 때문에 교원으로서 보장받을 수 있는 급여, 복지혜택, 직업의 안정성에서 제외되어 시간강사 처우 문제가 지속적으로 발생하였다.

이와 관련하여 정치권에서도 17대 국회에서부터 입법활동을 시작하는데, 주로 시간강사에게 고등교육법상 교원의 신분을 부여하는 방안을 제시했다. 2006년에는 민주노동당 최순영의원 등 10인이 고등교육법 일부개정법률안 개정을 통해 교원의 범주 안에 대학강사를 포함시키고자 했고, 열린우리당 이상민의원 등 11인 또한 시간강사를 교원에 포함하는 개정안을 제시하였다(의안정보시스템, 2019.12.01). 그 후 2007년 이주호 의원 외 15인은 시간강사에게 교원의 법적 지위를 부여하고 전업시간강사의 연봉을 인상하는 개정안을 제시하였다. 이 안에서는 전임교수 평균연봉 대비 최소 50% 수준을 기준으로 전업시간강사의 급여를 보장하고자 하였다(의안정보시스템, 2019.12.01), 그 이후에는 김진표의원, 권영길의원, 황우여의원 등이 시간강사의 지위개선에 관한 개정안을 제시하였지만, 정책변동으로 이어지지는 못하였다.

이렇듯 2004년 「대학 시간강사 제도개선 검토결정문」 이후 강사들의 처우개선을 위한 법률안들이 지속적으로 제안되었지만, 2010년 5월 조선대학교 시간강사 자살 사건 이전까지는 이에 대한 논의가 활발하게 진행되지는 않았다. 그러나 2010년 시간강사의 자살 사건 이후 대통령 직속 사회통합위원회, 교육과학기술부에서 적극적으로 강사법 개정을 위한 대안들을 제시하기 시작하였다. 먼저, 교육과학기술부는 2010년 7월 27일 시간강사 처우개선을 위한 대안의 하나로 기간제 강의전담교수제를 도입하는 내용의 고등교육법 일부 개정법률안을 입법예고했다. 핵심적인 내용으로는 시간강사 중 기간제 강의전담교수로 임용되는 일부에 한해서만 교원지위를 부여하는 것, 강의전담교수의 고용은 1년 이상 단위로 계약하고 최대 5년 이내로 계약하는 것, 국립대학 시간 강사의 평균 연봉을 전임강사의 50% 수준으로 올리는 것, 사립대학에 최저 강사료 기준을 권고하는 것이 있다(사회통합위원회, 2010). 다음으로 대통령 직속 사회통합위원회에서 2010년 6월 8일 대학시간강사 제도개선 방안을 정책과제로 채택하였고, 기존 소위원회를 ‘대학시간강사대책특별위원회’(이하 대학시간강사 특위)로 확대 개편하여 본격적인 제도개선 방안 마련에 착수하였다(사회통합위원회, 2010). 대학시간강사 특위는 국회·교과부·비정규교수노조·전국교수노조·전국대학교교무처장 협의회 등이 참여할 수 있는 ‘대학시간강사 문제의 쟁점과 토론회’를 총 8차례 개최하여 교육과학기술부의 입법예고안과 비정규교수노조안에 대해 검토했다. 이를 통해 각계의 의견을 수렴하였고, 2010년 10월 23일 대통령 중간보고를 거친 후 25일 최종안을 발표하였다(사회통합위원회, 2010). 세부방안은 다음과 같다. 첫째, 시간강사의 명칭을 강사로 바꾸고, 고등교육법상의 교원으로 인정하여 최

소 1년 이상의 기간에 임용을 보장한다. 둘째, 국립대학의 강사료를 시간당 8만 원까지 인상하고, 사립대학에 대해서는 강사에게 연구보조비 지급을 시간당 5천 원에서 2만 원까지 상향 추진한다. 셋째, 교원확보율 산정 시 강사를 포함하되, 강사 및 겸임교원, 초빙교원 등의 비율을 기존과 동일하게 20%로 한정한다.

이에 한국비정규교수노조는 사회통합위원회의 개정안에 대해 반대하며 기자회견을 열었다. 한국비정규교수노조는 다음과 같은 이유로 사회통합위원회의 개정안에 대해 반대하였다. 첫째, 겸임교원과 초빙교원 제도를 이용하여 기존의 시간강사를 유지할 수 있기 때문에 기존 시간강사제도의 변형에 불과하다. 둘째, 사립대학에 대해서는 강제사항이 아닌 권고사항으로 실현 가능성에 의구심이 든다. 셋째, 법적으로 교원의 지위를 부여하긴 하나, 교원 지위의 핵심인 교육공무원으로 인정하지 않기 때문에 실제 교원이라 할 수 없다. 넷째, 시급제를 그대로 유지하는 것은 시간강사제도를 폐지했다고 볼 수 없으며, 1년 단위의 계약을 고용 안정이라고 표현하기엔 그 기간이 너무 짧다(한국비정규교수노동조합, 2010.10.25.). 즉, 한국비정규교수노조는 사회통합위원회의 개정안은 시간강사의 신분보장과 실행가능성 측면에서 문제가 있는 것으로 보았기 때문에 사회통합위원회의 개정안을 반대한 것이다. 개정안에 대한 입장 차이는 <표 9>와 같다.

<표 9> 고등교육법률안에 대한 각 측의 입장

구분	교육과학기술부	한국비정규교수노조	사회통합위원회	
명칭	-강사	-연구강의교수	-강사	
법적지위	-교원 일부 인정 -공무원 미인정	-모두 인정	-교원 일부 인정 -공무원 미인정	
임용	기준	<법률 규정> 능력에 따른 심사 원칙 준수	-정부에서 가이드라인 제시	학칙·정관 규정
	기간	-1년 이상, 5년 이내	-2년 이상 단위, 계속해서 재임용 보장	-1년이상, 5년 이내
	절차	<법률 규정> 공개채용, 인사위원회 동의를 얻어 공정심사	-절차 간소화 -정부에서 가이드라인 제시	-학칙·정관 규정
임무	-강의 및 연구	-강의 및 연구	-강의 및 연구	
신분보장	<법률 규정>의사에 반하는 직권 면직, 권고사직 제한 및 불체포 특 권 인정	-전임교원과 동일하게 보장	-학칙·정관 규정 -불체포 특권 인정	
대학 내 의사결정	<대통령령 규정> 대학평의회 참 여(*학칙 제·개정, 교육과정 운영 등 심의)	-부여	-언급없음	
재임용 심사	<부령 규정>교원 재임용 심사 절 차에 준하여 공정하게 실시(강의 평가)	-절차 간소화 -정부에서 가이드라인 제시	-학칙·정관 규정	

출처: 사회통합위원회(2010:154-159)

교육과학기술부는 각 측의 입장을 검토·보완하여 2010년 11월 12일 다음과 같은 개정법률안을 입법 예고하였다. 첫째, 대학 시간강사를 교원으로 인정하고 최소 1년 이상의 임용 기

간을 보장하며 중대 사유를 제외하고 계약기간 중 의사에 반한 면직, 권고사직을 당하지 않게 하고, 교내 불체포 특권을 보장한다. 둘째, ‘공개 전형’의 임용원칙을 준수해 임용의 공정성을 확보하도록 했다. 셋째, 사립학교법 시행령 개정을 통해 시간강사의 학내 의사결정권을 준다. 넷째, 국립대학교의 강의료를 2015년에는 시간당 9만 원까지 인상할 수 있도록 123억 원의 예산을 확보한다. 사립대학교에서는 적정 수준의 강의료를 부담하는 기준을 권고하고, 대학 재정지원사업에 강의료 최저기준 충족도를 연계하여 치우개선을 유도하도록 한다(사회통합위원회, 2010). 이를 바탕으로 2011년 3월 25일 정부에 의해 고등교육법 일부 개정 법안이 발의된다(서지영, 2016).

2. 정책의 창과 정책변동

2010년 5월 조선대학교 시간강사의 자살로 인해 강사법 개정에 대한 정책변동의 창은 문제의 흐름에서 열린 후 2019년 8월 강사법이 시행되기까지 고등교육법 일부개정안은 2011년 12월과 2018년 11월에 각각 국회 본회의에서 가결된다. 이 두 번의 정책변동을 각각 분석할 것이다.

1) 1차 정책변동(2011년 12월)

1차 정책변동은 2011년 12월 국회 본회의를 통과한 고등교육법 일부개정법률을 정책변동의 결과물로 설정하였다.

다중흐름모형의 관점에서 볼 때, 1차 정책변동을 발생시킨 정책의 창은 2010년에 발생한 조선대학교 시간강사의 자살이라는 정책 문제와 관계된 큰 이슈가 발생함으로써 열리게 되었다. 2010년 조선대학교 시간강사의 자살 이후 공개된 유서 등을 통해 논문 대필 문제와 임용 비리 문제가 구체적으로 세상에 알려졌고 치우개선에 대한 여론을 형성했다. 이를 통해 교육과학기술부는 시간강사 치우개선을 위한 개선안을 입법예고 하였으며, 개선안에 대한 강사측의 반발이 심하자 사회통합위원회와 교육과학기술부는 토론회를 개최하여 각 측의 입장을 모아 개선 마련을 위해 노력한 결과, 시간강사 치우개선을 위한 첫 번째 법안을 만들어 낸다. 이처럼 2010년 5월에 발생한 조선대학교 시간강사의 자살 사건은 시간강사의 치우 개선 문제에 대해 여론의 목소리가 높아지는 촉발기제로 작용한 것이다. 2003년 발생한 백모 시간강사의 자살 사건으로 국가인권위원회를 움직이는 등 한 차례 여론을 형성하였으나, 국회의 움직임이 크게 눈에 띄지 않아 금세 가라앉았다. 반면 이후 발생한 조선대학교 시간강사의 자살 사건은 대통령 산하의 사회통합위원회와 교육부를 움직이고, 시간강사의 치우 개선을 위한 첫 번째 법안을 만드는 데 큰 역할을 하였기에 촉발기제로 볼 수 있다.

1차 정책변동 시기의 정책혁신가는 교육과학기술부로 볼 수 있다. Zahariadis(2007)에 따르면, 정책혁신가는 정책의 창이 열렸을 때 곧바로 정책변동의 기회를 실현하고자 한다. 또한 협상을 통한 정책산출을 위해 총력을 기울이며, 계속해서 정책을 추진하려고 한다. 정책혁신가인 교육과학기술부는 문제의 흐름 중 2010년 5월 조선대학교 시간강사 자살 사건으로 정책의 창이 열리자, 고등법률안을 입법예고하는 과정을 통해 국회의 입법움직임과 같은 정치의 흐름을 결합하였고, 교원의 법적 지위보장, 강의료 인상 등을 주요 내용으로 하는 정책 대안

을 채택하였다. 잇따른 시간강사의 자살과 유서공개로 여론은 시간강사 처우 개선에 대해 목소리를 높였고, 이에 반응하여 정치인들의 입법 움직임이 일자, 바로 정책변동을 추진하려고 한 것이다. 또한, '대학시간강사 문제의 쟁점과 토론회'를 통해 강사측 이익집단이 개정안에 반대하자, 강사, 대학, 정부 입장의 의견을 나누고, 기존의 개선안을 조정하였다. 다만, 2019년 10월 최종안을 제시한 이후에는 시간강사들의 반대에도 불구하고 강경하게 정책입안을 추진하였다(한국비정규교수노동조합, 2010.09.02.). 교육과학기술부는 정책의 창이 열리자 곧바로 정책변동을 시도한 점, 토론회 개최를 주도하고 적극적으로 의견을 수렴한 점, 강사측의 반대에도 불구하고 강하게 입법을 추진한 점을 이유로 1차 변동의 정책혁신가로 볼 수 있다.

시간강사의 처우 개선안이 본격적으로 나오기 시작한 2006년과 강사법이 통과한 2011년 사이에는 5년이라는 시간차가 존재한다. 2006년 이후 강사의 처우 개선을 위한 법률개정안들이 존재했지만 입안되지 못한 채 표류하고 있었던 반면, 2010년 시간강사 자살 사건으로 정책의 창이 열렸고, 정책혁신가의 입법 예고로 개정안을 입법시키려는 정치 흐름, 다양한 입장의 의견을 모아 개선안을 마련하려는 정책대안의 흐름이 결합되어 2011년 12월 1차 정책변동이 발생한 것으로 볼 수 있다.

2) 1차 정책변동 이후 문제·정치·대안의 흐름

1차 정책변동 이후 2013년 1월 1일부터 시행될 예정이었던 강사법은 강사들과 대학의 반대로 4차례 유예되게 된다. 1차 정책변동 이후, 그리고 2차 정책변동 이전에 문제·정치·대안 흐름들의 변화가 있는지 살펴보면 다음과 같다. 먼저 문제흐름은 크게 변화하지 않았다. 여전히 시간강사 처우 개선은 이루어지지 않았으며, 강사법이 언론에 노출될 때마다 과거 시간강사들의 자살 사건을 다루는 모습을 살펴볼 수 있다.

다음으로 정치의 흐름에는 변화가 있었다. 주요 단체들이 강사법에 대해 지속적인 반대의 목소리를 내자, 이에 부담을 느낀 정치인들은 강사법 시행을 4차례 유예시킨다. 1차 유예는 유기홍 민주당 의원이 유예안을 발의하였는데, 유기홍의원은 강사법이 입법취지와 달리 시간강사의 비정규직교수제도를 더욱 고착화시키는 문제가 있다고 지적하였다(의안정보시스템, 2020.05.26). 이후에도 윤관석 더불어민주당 의원이 2차 유예, 강은희 새누리당 의원이 3차 유예안을 발의하였다. 계속되는 강사법 유예와 반대의 목소리에 교육부는 2017년 11월 30일 강사법의 폐기 추진 방침을 밝혔다. 김상곤 교육부장관은 시행을 앞두고 있는 강사법이 강사의 대량해고를 유발할 수 있다며 유예 강사법 폐기를 국회에 건의하고, 각 연합을 모아 협의체를 만들어 대안을 강구할 것이라고 밝혔다(경향신문, 2017.11.30.). 이에 대학측에서도 교육부와 정부에 유예 강사법의 폐기를 건의하고, 현실적인 대안과 지원 방안을 마련해야 한다고 주장했고(한국대학교육협의회, 2017.11.30.), 한국비정규교수노동조합은 교육부의 강사법 폐기 선언에 환영한다는 입장을 밝혔다(한국비정규교수노동조합, 2017.11.30.). 하지만 강사법은 폐기되지 못하고 한 차례 더 유예되는 모습을 보인다. 강사법은 2017년 12월 29일, 제 355회 국회 임시회 본회의에서 강사법은 2019년 1월 1일로 그 시행일이 1년 더 유예되었다.

마지막으로 대안의 흐름에도 변화가 있는데, 강사측 단체와 대학측의 단체가 기자회견, 성명서 발표, 시위 등의 방법을 활용해 적극적으로 강사법에 대해 반대하는 모습을 나타내고,

이에 따른 대책도 제시하고 있다. 2011년 12월 고등교육법 일부법률개정안이 국회를 통과하자 시간강사 노조는 교육과학기술부가 마련한 개정안의 국회통과에 대해서 즉각 반대 입장을 표명했다. 한국비정규교수노조는 국회를 통과한 강사법에 대해 다음과 같은 이유로 반대하였다. 첫째로 정부의 고등교육재정 확충이 되지 않아 대학의 재정부담이 강사 대량해고로 이어질 것을 우려했다. 둘째로 교원확보율에 강사가 포함되어 비정규 교수를 양산할 것을 우려했다. 셋째, 계약기간을 6개월에서 1년으로 늘리는 것은 시간강사의 고용안정, 신분보장, 실생활, 교권보장에 도움이 안 된다고 주장했다. 마지막으로 전체 대학의 80%를 차지하는 사립대학에 대한 강제사항이 실질적인 도움이 되지 않을 것을 우려했다(한국비정규교수노동조합, 2011.12.29.). 한국비정규교수노조·전국교수노조·전국대학노조 등은 강사법 폐기와 관련 시행령 제정 중단 촉구 기자회견을 열고(한국비정규교수노동조합, 2012.05.14.), 거리 농성을 이어갔으며, 광화문에 농성장을 꾸리고 ‘강사법 폐기와 이주호 교육과학기술부(현 교육부)장관 퇴진’을 촉구하였다. 즉, 강사측 집단은 법정교원확보율 100%달성과 교원충원특별법 제정, 연구강의교수제 도입과 함께 강사법 시행 중단을 요구했다. 또한 교육과학기술부 소속 의원들에게 함께 동참해 줄 것을 요구했다(한국비정규교수노동조합, 2012.10.25.). 한편, 대학 측에서도 강사법 시행에 대해 반대 의사를 나타냈다. 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회는 고등교육에 대한 정부의 고등교육재정교부금법 제정을 촉구했다(교수신문, 2012.06.25.). 강사법이 시행된다면, 대학은 시간강사를 탄력적으로 쓸 수 없고, 책임용 과정에서 빚어질 법적 다툼과 4대 보험 등의 추가재정이 부담이 발생할 것이라고 지적했다. 또 전국대학교교무처장협의회는 강사법이 시행되면 강사들의 대량 실직은 불가피하다며 우선 일정 부분의 강사만 강사법에 따라 임용하고, 점진적으로 그 수를 늘려가는 방안을 주장했다(교수신문, 2012.11.02.). 한국대학교육협의회는 국회 교육문화체육관광위원회 위원장 및 양 당 간사를 초청하여 간담회를 갖고 강사법 개정을 건의하기도 했다(한국대학교육협의회, 2013.08.09.).

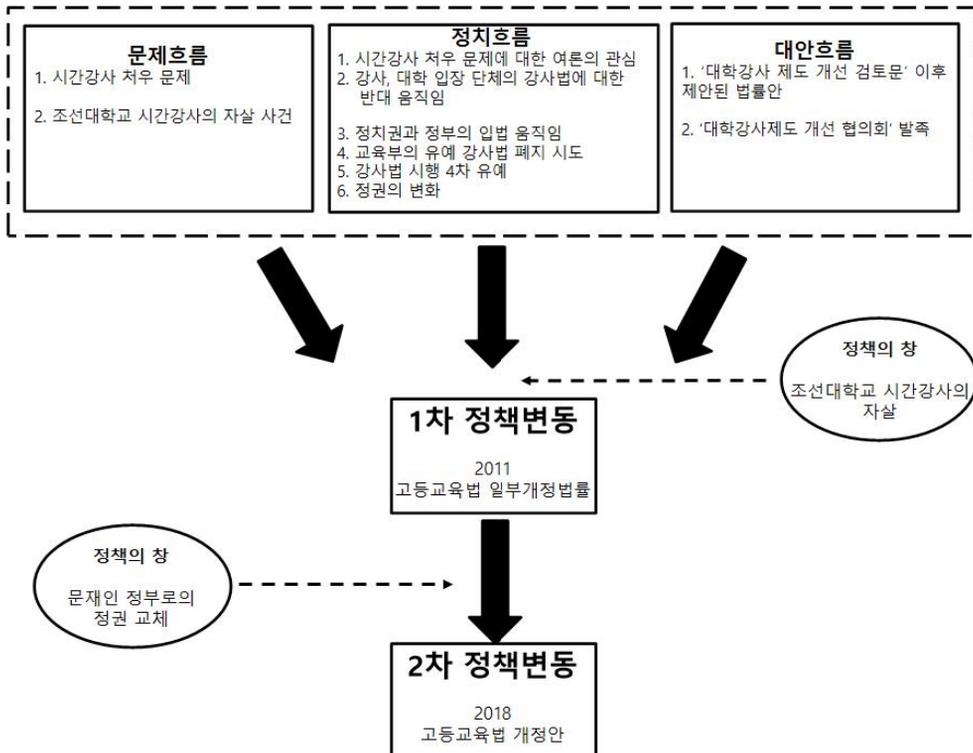
강사법의 4차 유예 이후 국회는 정부가 제출한 기존의 보완강사법(안)을 폐기하고 종래의 강사법을 중심으로 하여 강사제도 개선을 새로이 논의하는 것을 권고하였다(배용수, 2019). 이러한 권고에 따라 교육부는 2018년 3월 ‘대학강사제도 개선 협의회’를 발족했다. 대학강사제도 개선 협의회는 5개월간 총 18차례의 정기회의, 2차례의 집중워크숍, 추가 공청회 및 자문의견 청취 등의 논의를 걸쳐 대학측과 강사측이 합의한 최초의 단일안을 만들어낼 수 있었다(교육부, 2018). 최종적으로 강사법은 4차례의 유예 끝에 2018년 11월 29일 국회 본회의를 통과하였고, 2019년 8월 1일부터 시행되었다.

3) 2차 정책변동(2018년 11월)

2013년 1월 1일부터 시행될 예정이었던 강사법은 강사들과 대학의 반대로 4차례 유예되게 된다. 계속되는 강사측과 대학측의 반대로 정치권에서는 강사법 유예를, 교육부는 강사법 폐기를 시도하는 모습을 확인할 수 있다. 강사법 4차 유예 후에는 국회의 권고에 따라 대학강사제도 개선 협의회를 발족하였고, 단일안을 도출하는 데 성공한다. 강사법은 2018년 11월 29일 국회 본회의를 통과한다.

2차 정책변동에서 정책의 창은 정권교체, 정책혁신가는 교육부로 볼 수 있다. 정치의 흐름 중 정권교체로 인해 정책의 창이 열리게 되자 교육부가 대학강사제도 개선 협의회 발족을 주도하며 개선안 도출을 위해 노력했다. ‘비정규직 문제 해결’이라는 국정과제를 내세운 문재인 정부는 2017년 대선정국에서 대학시간강사 문제에 대해 적극적으로 해결하겠다는 입장을 지속적으로 밝혔다. 2017년 4월 사회적교육위원회의 질의에 대해서는 “교육의 질 제고를 위해 시간강사의 신분 보장 및 처우개선을 적극 검토하겠으며, 전임 교원 확충과 재정 문제, 대학 개혁 또한 함께 검토하여 추진하겠다”는 답변을 하였고, 대학공공성공공대책위원회의 질의에 대해서도 “교원확보율을 단계적으로 높일 것이며, 강사법에 대해 공론의 장에서 논의하겠다”라고 답변했다(한국비정규교수노동조합, 2017.04.22.). 따라서 문재인 정부로의 정권교체를 정책의 창으로 볼 수 있다. 실제로 한국비정규교수노동조합은 문재인 정부 출범 이후 기자회견을 열고 정권교체 이후 강사법 문제 해결에 대한 기대와 열망을 드러내기도 했다(한국비정규교수노동조합, 2017.05.11.). 문재인 정부 출범 이후 교육부는 정책혁신가로서 협의회를 주최하고, 강사측, 대학측, 정부측의 팀을 이루어 5개월간 20차례가 넘는 회의를 이끌었으며, 강사의 교원 인정, 방학 중 임금 지급을 주요 내용으로 하는 정책 대안을 채택하였다. 교육부는 계속되는 강사법의 유예로 인해 정책산출이 무산될 수 있는 상황에서 공식적인 의견 수렴 루트를 만들었고, 이를 통해 최종 강사법이 도출된다. 교육부는 강사법의 최종안 도출에 결정적으로 작용한 대학강사제도 개선 협의회를 발족하고, 회의를 주도했다는 점에서 정책혁신가로 볼 수 있다.

〈그림 2〉 강사법 정책변동과정 모형



3. 정책변동 이후 시간강사의 처우변화에 대한 진단

2010년 5월 조선대학교 시간강사의 자살로 인해 정책의 창이 열리고 이에 따라 2011년 11월 고등교육법 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과하였다. 하지만, 시간강사들은 이 법률안이 시간강사를 실질적으로 보호해주지 못한다고 주장하며, 법률 시행을 강하게 반대하였다. 대학 역시도 재정적 부담을 호소하며, 교육부에서 강사법 시행으로 인해 증가한 재정부담을 지원해 줘야 한다고 주장하였다. 이러한 문제들로 인해 열린 정책의 창이 닫히자 국회는 강사법 시행을 4차례 유예하고 최종결정의 책임을 교육부에 전가하고자 하였으며, 교육부 역시 사립대에 대해 자율적으로 시간강사의 처우를 개선하도록 유도할 뿐, 시간강사 처우에 대한 책임을 대학에 전가하는 소극적 태도를 취하였다(배용수, 2019).

2011년 이후 강사법의 시행이 4차례나 유예되면서 효력을 발휘하지 못하는 상황이었음에도, 법률 통과로 시간강사의 처우 개선에 대해서는 이미 그 필요성에 대해 국가적으로 합의된 사안이었고 이에 대한 논의가 최근까지 꾸준히 제기되었다는 점에서 1차 정책변동 이후 실제 대학들의 시간강사 처우 변화에 주목하고자 한다. 구체적으로, 강사의 시간당 강의료, 담당강의 시수, 그리고 학생 규모별 강좌 수를 2013년 초부터 2019년 말까지 살펴보았다.

시간당 강의료 측면에서는 강사법 논의가 시작된 이후 2013년 51,000원에서 2019년 61,300원으로 증가한 것으로 나타났다. 국공립 대학교보다는 사립대학교의 평균 강의료가 더 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 사립대학교가 2013년도 기준 더 낮은 강의료를 지불하고 있었던 것 과도 상관이 있을 것이다. 구체적인 연도별 시간당 강사 강의료는 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 시간당 강사 강의료

(단위: 천원)

구 분	2013 (증감률)	2014 (증감률)	2015 (증감률)	2016 (증감률)	2017 (증감률)	2018 (증감률)	2019 (증감률)
전체	51.0 (7.8%)	52.6 (3.1%)	55.1 (4.8%)	55.4 (0.5%)	58.4 (5.4%)	59.5 (1.9%)	61.3 (3.0%)
국공립	68.8 (16.4%)	69.5 (1.0%)	70.3 (1.2%)	71.2 (1.3%)	72.7 (2.1%)	72.1 (-0.8%)	73.9 (2.5%)
사립	45.8 (4.3%)	47.8 (4.4%)	50.6 (5.9%)	49.8 (-1.6%)	52.7 (5.8%)	54.3 (3.0%)	54.1 (-0.4%)

자료: 대학알리미 보도자료 재구성

그러나, 시간강사의 담당강의 시수 측면에서는 대학들이 시간강사의 고용을 줄이고 있다는 것을 확인할 수 있다. <표 11>에서 확인할 수 있듯이 대학의 시간강사 강의 시수는 2013년부터 2019년까지 강의 시수가 약 128,412시간 감소한 것으로 나타났다. 특히, 강사법이 2019년 2학기부터 시행됨에 따라 2019년의 경우 2018년에 비해 시간강사의 강의시수가 78,904시간 감소하였다. 이는 강사법 시행에 따라 대학들이 시간강사의 강의시수를 줄인 것이라 예상해 볼 수 있다. 이러한 시간강사 강의 시수 감소는 사립대학교에서 크게 나타나고 있다. 국공립 대학교의 경우 2013년 시간강사의 강의 시수 자체는 오히려 증가하였으나, 전체 강의 시수의

증가로 인해 시간강사의 담당 강의 시수 비율은 줄어들었다. 반면, 사립대학교의 경우 시간강사의 강의 시수와 비율 모두 지속적으로 감소한 것을 확인할 수 있었다. 국공립 대학의 경우 재정부담이 발생하더라도 시간강사 보호라는 공공가치를 위해 시간강사의 강의 시수를 급격하게 줄이지는 않은 것으로 보이나, 사립 대학교의 경우 재정 부담으로 인해 시간강사의 강의 시수를 급격하게 줄인 것으로 볼 수 있다. 구체적인 교원 강의담당 비율은 다음 <표 11>을 통해 확인할 수 있다.

또한, 시간강사의 담당 강의시수 감소는 대학교육의 질을 하락 및 과목의 다양성 저하로 이어질 소지도 있다. 시간강사의 담당 강의시수가 줄어드는 것에 따라 전임교원의 강의 부담이 증가하는 것을 확인할 수가 있었다. <표 11>에서 확인할 수 있듯이, 2013년에 비해 2019년 전임교원의 담당강의 시수가 약 206,500시간 증가한 것을 확인할 수 있었다. 또한, 사립대학교의 경우 2018년에서 2019년 사이 대폭 감소한 시간강사의 담당 강의시수가 전임교원, 겸임교원, 초빙교원, 기타교원이 담당하는 강의시수 증가 폭보다 훨씬 큰 점을 감안했을 때, 제공되는 강의 수가 전반적으로 감소하여 과목의 다양성이 저하되었을 가능성이 크다.

<표 11> 교원 강의담당 비율

(단위: 학점, %)

구 분		전임교원	비전임교원			
			겸임교원	초빙교원	시간강사	기타교원
2013	전체 (173개교)	788,946.0 (58.6)	59,490.1 (4.4)	52,674.1 (3.9)	406,382.3 (30.2)	38,404.8 (2.9)
	국공립 (24개교)	162,459.9 (57.2)	5,537.8 (1.9)	13,899.7 (4.9)	93,151.7 (32.8)	9,193.8 (3.2)
	사립 (149개교)	626,486.1 (59.0)	53,952.3 (5.1)	38,774.4 (3.7)	313,230.6 (29.5)	29,211.0 (2.8)
2015	전체 (176개교)	868,237.2 (62.9)	53,100.1 (3.8)	55,746.9 (4.0)	366,691.4 (26.6)	35,547.9 (2.6)
	국공립 (26개교)	176,273.4 (60.2)	5,672.0 (1.9)	14,546.4 (5.0)	85,480.7 (29.2)	10,785.5 (3.7)
	사립 (150개교)	691,963.8 (63.7)	47,428.1 (4.4)	41,200.5 (3.8)	281,210.7 (25.9)	24,762.4 (2.3)
2017	전체 (187개교)	989,919.5 (65.3)	58,828.8 (3.9)	66,396.4 (4.4)	351,551.0 (23.2)	49,364.1 (3.3)
	국공립 (30개교)	201,774.7 (60.1)	4,351.6 (1.3)	14,973.6 (4.5)	101,232.1 (30.2)	13,371.3 (4.0)
	사립 (157개교)	788,144.8 (66.8)	54,477.2 (4.6)	51,422.8 (4.4)	250,318.9 (21.2)	35,992.8 (3.0)
2019	전체 (196개교)	995,450.9 (66.4)	87,390.3 (5.9)	69,340.4 (4.6)	277,970.9 (18.6)	68,240.4 (4.6)
	국공립 (40개교)	228,912.4 (62.6)	8,213.8 (2.2)	15,954.4 (4.4)	98,203.4 (26.8)	14,678.3 (4.0)
	사립 (156개교)	766,538.5 (67.7)	79,176.5 (7.0)	53,386 (4.7)	179,767.5 (15.9)	53,562.1 (4.7)

자료: 대학알리미 보도자료 재구성

전임교원에 대한 강의 부담이 증가함과 동시에 강의의 대형화 현상이 발생하는 것을 확인할 수 있다. <표 12>에서 확인할 수 있듯이 2013년부터 2017년까지 소형강의는 증가추세, 대형강의는 감소 추세였다. 하지만, 2017년 강사법 시행 4차 연기 이후 강사법 시행을 위해 2018년 3월 대학강사제도 개선 협의회가 발족하고 2018년 11월 강사법 시행이 확정되자 소형강의가 줄어들고 대형강의가 다시 증가한 것으로 나타났다.

<표 12> 학생규모별 강좌 수

(단위: 개(강좌), %)

구 분		20명 이하	21~50명	51명 이상	총강좌수
2013	전체 (173개교)	227,314 (39.0)	262,691 (45.1)	93,049 (16.0)	583,054
	국공립 (24개교)	40,289 (34.6)	58,690 (50.3)	17,606 (15.1)	116,585
	사립 (149개교)	187,025 (40.1)	204,001 (43.7)	75,443 (16.2)	466,469
2015	전체 (176개교)	242,079 (40.3)	274,883 (45.7)	84,036 (14.0)	600,998
	국공립 (26개교)	40,997 (33.9)	63,421 (52.5)	16,423 (13.6)	120,841
	사립 (150개교)	201,082 (41.9)	211,462 (44.0)	67,613 (14.1)	480,157
2017	전체 (187개교)	252,100 (41.7)	277,831 (46.0)	73,931 (12.2)	603,862
	국공립 (30개교)	46,973 (36.5)	67,164 (52.2)	14,439 (11.2)	128,576
	사립 (157개교)	205,127 (43.2)	210,667 (44.3)	59,492 (12.5)	475,286
2019	전체 (196개교)	230,204 (38.3)	295,171 (49.2)	74,996 (12.5)	600,371
	국공립 (40개교)	49,424 (34.6)	79,017 (55.3)	14,417 (10.1)	142,858
	사립 (156개교)	180,780 (39.5)	216,154 (47.2)	60,579 (13.2)	457,513

자료: 대학알리미 보도자료 재구성

이러한 시간당 강의료와 교원 강의담당 비율, 학생 규모별 강좌 수의 추세를 살펴본다면, 강사법의 혜택은 소수의 시간강사에게 돌아가고 있으며, 대학교육의 질을 악화시킬 가능성이 있는 것으로 보여졌다. 강사법에 대한 논의가 시작된 이후 시간강사의 강의료는 증가하였지만, 강의를 할 기회는 줄어든 것으로 보여진다. 즉, 시간강사들의 전반적인 권익 향상을 위해 논의된 강사법이 오히려 대다수의 시간강사에게는 불리하게 작용되는 것은 아닌지 의구심을 가지게 된다는 것이다. 또한 전임교원의 강의부담이 증가하였으며, 강의 규모 측면에서도 소

형강의는 줄어들고 대형강의가 증가하여 학생들에게 제공되는 교육서비스의 질이 악화될 가능성도 나타났다.

이러한 현상이 발생한 것은 1차 정책변동이 시간강사의 자살이라는 강한 이슈에 의해 재원에 대한 명확한 대안이 준비되지 않은 상태에서 통과되었기 때문인 것으로 보인다. 정책변동이 발생한 이후 강사측과 대학측 모두 강사법 시행을 위한 재원에 대한 우려를 표시하며 강사법 시행을 반대하였다. 앞서 제시한 통계 수치들을 통해 알 수 있듯이, 교육부의 권고에 따라 강사들의 강의료를 인상시켰지만, 강사법이 시행된 이후 발생할 수 있는 재정부담을 고려하여 강사들의 담당시수를 줄여나가는 것을 확인할 수 있었다. 2차 정책변동 역시 대학의 재정문제에 대한 해결방안이 제시되지 않았기 때문에 이러한 문제가 더욱 악화될 가능성이 있는 것이다. 실제로 앞서 제시한 통계를 살펴보면 강사법이 2019년 2학기부터 시행됨에 따라 2019년의 경우 2018년에 비해 시간강사의 강의 시수가 급격하게 줄어들었으며, 강의의 대형화 현상도 발생하는 것으로 나타났다. 이를 고려한다면 강사법 시행에 따른 부작용은 앞으로 더욱 심화될 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요할 것이다.

V. 결 론

대학 강사의 지위를 교원으로 인정하는 강사법이 2019년 8월부터 시행되고 있다. 한편 강사법은 2013년 1월 1일부터 시행 예정이었지만, 4차례 유예라는 진통을 겪은 끝에 단일안 도출에 성공하고 국회 본회의를 통과할 수 있었다. 하지만 강사측 입장의 단체와 대학측 입장의 단체의 만장일치로 단일안을 만들었음에도 불구하고, 강사법이 시행되고 있는 현시점에서 강사법에 대한 문제 제기가 끊이지 않고 있다. 방학 중 임금 지급 기준은 대학강사 제도 운용 메뉴얼에 명시되지 않았고, 건강보험 문제도 해결되지 않았으며, 강사법 시행 이후 시간강사가 대량 해고되고 있다. 강사법이 시행되었음에도 다양한 문제가 발생하고 있는 것이다.

본 연구는 강사법 정책결정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 사용하여 분석하였다. 분석을 통해 강사법의 정책결정과정을 살펴보고, 그 과정에서 어떠한 논의와 갈등이 있었는지 분석하고자 하였다. 강사법의 정책결정과정에서 강사 입장의 단체와 대학 입장의 단체, 그리고 정책혁신가의 활동이 관찰되었다. 특히 두 입장의 단체가 강사법의 추진과 반대라는 입장이 아닌, 강사법에 모두 반대하면서 본인들의 이익을 대변하는 모습이 기존 일반적인 사례와는 차이를 보였고, 대학 측과 강사측 입장의 단체가 모두 적극적인 반대 활동을 보이기보다는 강사측 입장의 활동만 두드러졌다는 점도 차이가 있었다.

강사법 정책결정과정에는 총 두 번의 정책변동이 관찰되었다. 조선대학교 시간강사의 자살 사건으로 인해 시간강사 처우 개선의 문제 흐름이 일어났고, 그에 대한 여론의 관심과 각 단체의 요구가 정치의 흐름을 일으키며 1차 정책변동이 일어났다. 그 후 4차례 유예된 강사법은 정권교체로 인해 ‘대학 강사제도 개선 협의회’를 발족하게 하고, 정기회의와 공청회를 통해 2차 정책변동이 일어났다.

이러한 연구의 분석결과를 통해 본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대학의 강사 고용 축소와 강의의 질 저하 문제를 해결하는 제도 마련이 필요하다. 강사법 시행 이후 많은 수의 시간강사가 해고되는 사태가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 앞선 <표 11>에서 제시하였듯이, 2013년 기준 전체 강의의 30.2%를 담당했던 시간강사는 2019년 기준 18.6%를 담당하는 것으로 나타났고, 2018년 1학기 기준 58,546명이었던 강사는 2019년 1학기 기준 46,925명으로 11,621명 감소했다. 강사 규모의 축소에 따라 학생의 수업권 침해 문제도 발생하고 있는데, 졸업에 필요한 필수 과목 수강이 어려워지거나 소규모 강의가 폐강되고 있다. <표 12>에서 볼 수 있듯이, 2018년도에 총 603,862개였던 강의 수가 2019년에 600,371개로 3,491개 감소하였다. 강사 규모의 축소로 인한 대규모 강의 증가는 대학 교육의 질 저하 문제로 이어지고 있다(조인식, 2019). 따라서 대학의 질 높은 강의 확보와 학생의 수업권 보장, 강사들의 신분보장을 위한 제도 마련이 필요할 것이다.

둘째, 정책을 산출할 때 정책중개자의 역할이 중요하다는 것을 확인할 수 있었다. 강사법의 경우 정책산출이 조선대학교 시간강사의 자살이라는 외부 충격으로 인해 서둘러 진행되었다. 이 과정에서 강사법 적용을 받는 강사와 강사법 시행을 따라야 하는 대학에 대한 충분한 의견 수렴 없이 정책산출이 진행되었다. 주요 단체의 입장을 나누고 이견을 조율하는 공식적인 루트가 충분하지 않았던 것이다. 또한 정책을 산출할 때 갈등 상태에 있는 행위자들의 참여를 독려하는 정책중개자의 역할이 부재했고, 교육부가 강사측과 대학측의 의견을 뒤로한 채 독단적으로 정책 결정을 이끌어어나가는 모습을 확인할 수 있다. 그 결과 강사법은 방향을 잃고 4차례나 유예되며 법안이 폐기될 위험에 처한다. 이후 교육부는 국회의 권고대로 '대학강사제도 개선 협의회'라는 공식적인 의견 수렴 루트를 발족하였고, 정책중개자의 역할을 하며 단일안 도출에 성공한다. 이는 정책산출이 무산될 수 있는 상황에서 중개자가 나서 정책을 도출한 사례로, 정책을 산출할 때 정책중개자의 중요성에 관해 확인할 수 있었다.

셋째, 공공의 선을 추구하여 산출한 정책도 바람직하지 않은 결과를 일으킬 수 있다. 일반적으로 어떤 문제를 해결하기 위해 산출된 정책에는 긍정적인 효과를 기대하게 된다. 하지만 강사법은 시간강사의 처우개선이라는 공공의 선을 추구하며 만들어졌지만, 강사측과 대학측 그 어느 쪽에서도 환영하지 않는 정책으로 변모하였다. 재정의 마련과 명확한 가이드라인이 부재하기 때문이다. 대학강사제도 개선 협의회는 강사법 시행을 위해 3,000억 원 내외가 소요된다고 밝혔지만 정부가 2020년 예산안에 실질적 강사 처우개선을 위해 편성한 예산은 809억원으로 턱없이 부족하다(조인식, 2019). 강사법 시행 이후 많은 수의 시간강사가 해고되는 사태가 발생하고 있는데, 부족한 재정적 지원과 부실한 규정이 시간강사를 해고하거나, 겸·초빙 강사로 이름을 바꿔 고용시키는 결과를 낳은 것이다. 이렇듯 정책결정과정에서 성급한 대안 마련은 또 다른 부작용을 낳을 수 있다. 한편, 재정 마련과 관련하여 정부의 재정지원 이외에 대학의 적립금 문제가 있다. 이는 대학마다 차이가 있는 것으로 보이는데, 이와 관련한 대학측의 입장은 다음과 같다. 먼저 반값등록금 정책으로 인해 대학금 동결이 계속되고 있지만, 강사료는 꾸준히 오르고 있기 때문에 적립금 사용에 부담이 있다. 다음으로 대학의 자체적인 교육 및 경쟁력을 위한 투자도 고려해야 한다. 적립금이 있다고 하더라도 이를 모두 시간강사를 위해 소진하는 것이 대학 미래의 발전 및 교육계획에 적절한지도 생각해봐야

한다는 것이다. 4차 산업 혁명 시대를 맞이하여 여러 대학들에서는 대규모 투자를 통해 AI 교육 및 학과 신설, 데이터사이언스 분야의 전문 대학원 개원 등을 추진하고 있다(서울경제, 2019.11.12.).

본 연구의 한계 및 후속 연구 방향은 다음과 같다. 첫째, 인터뷰와 현장방문 같은 자료수집이 이루어지지 못했다. 본 연구는 다양한 통계자료와 정책자료, 국회회의록, 신문기사, 보도자료 등의 자료를 활용하여 강사법 정책결정과정을 분석하였다. 하지만 자료의 한계로 인해 대학강사제도 개선 협의회가 이루어질 당시의 상황을 구체적으로 담지 못했다. 실질적인 인터뷰를 포함한다면 정책결정과정 내 다양한 행위자들의 상호작용을 더욱 풍부하게 살펴볼 수 있을 것이다. 둘째, 강사법 시행 이후 상황을 면밀히 분석하지 못했다. 강사법은 2019년 8월부터 시행되었으므로 현시점에서 정책 시행 이후 상황을 논하기에 한계가 있다. 후속 연구에서는 강사법 시행 이후 상황을 체계적으로 살펴보고, 정책의 효과에 대해 분석할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강이화·김수경. (2013). 강사제도추진 과정의 정치적 쟁점과 요인 분석. 「교육정치학연구」, 20(1): 1-21.
- 교육과학기술부·한국교육개발원. (2010). 「교육통계연보」. 서울: 교육과학기술부
- 교육부. (2011). 시간강사, 교원으로 인정받는다.
- _____. (2016). 대학 강사제도 정책자문위원회, 강사제도 종합대책(안) 발표.
- _____. (2018). 고등교육법 일부개정법률안(보완 강사법) 국무회의 의결.
- _____. (2018). 2018년 6월 대학정보공시 결과 발표.
- _____. (2018). '대학 강사제도 개선 협의회' 강사제도 개선안 마련.
- 교육부·한국교육개발원. (2019). 「교육통계분석자료집」고등교육통계편. 충북: 한국교육개발원.
- 교육부 홈페이지 <<https://www.moe.go.kr/>>
- 국가인권위원회. (2004). 대학시간강사제도 개선 권고.
- 국회입법조사처. (2010). 「국정감사 정책자료Ⅱ」. 서울: 국회입법조사처.
- 국회회의록 <<http://likms.assembly.go.kr/record/>>
- 국회의안정보시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>
- 권석천·장현주. (2015). Kingdon 의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정-대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2): 335-362.
- 권 혁. (2010). 대학시간강사의 노동법적 지위와 그 보호. 「법학연구」, 52(3): 1-24.
- 김갑석. (2016). 시간강사법의 현황과 과제. 「교육법학연구」, 28(2): 1-26.
- 김민정. (2016). 한국 대학과 시간강사, 강사법. 「진보평론」, 68(1): 39-162.

- 김승정·임희진·김수진·이해니. (2019). 고등교육법 개정을 둘러싼 정책결정과정 분석: 시간강사법 법제화에 관한 증거기반 정책결정 관점을 중심으로. 「교육행정학연구」, 37: 223-247.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). ACMS모형을 활용한 정책변동 분석. 「정책분석평가학회보」, 23(1): 59-92.
- 노용석. (2009). '교수'와 '강사', 그 차별의 시작과 숨겨진 음모. 김동애 외 31. 「비정규 교수, 벼랑 끝 32년」. 경기: 이후.
- 대학교육연구소. (2016). 대교연 통계 (기본). 「대교연통계」.
- 박윤영. (2013). 사회복지사업법 개정과정 연구. 「비판사회정책」, (40): 74-117.
- 배용수. (2019). 시간강사처우 개선정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동과 정책딜레마 결합모형의 '강사법'적용 사례. 「국가정책연구」, 33(2): 59-88.
- 빅카인즈 홈페이지. <https://www.bigkinds.or.kr/>.
- 양승일. (2009). 「정책변동론:이론과 적용」. 서울: 박영사.
- _____. (2011). 수자원정책형성과정의 상호작용 분석: 이명박정부의 한반도대운하사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- _____. (2014). 「정책변동론:이론과 적용」. 서울: 박영사.
- 엄상현. (2011). '교원으로서 강사'의 법적 지위 검토: 정부 제출(2011.3.25.) 「고등교육법 일부개정법률안」을 중심으로. 「교육법학연구」, 23(2): 81-105.
- 오세희·박상완·김민희. (2015). 미국과 독일의 대학 강사제도 비교연구. 「비교교육연구」, 25(4): 169-201.
- 유기웅·정중원. (2015). 우리나라 4년제 대학 교양교육 현황 실태 분석 연구. 「교육문제연구」, 28(2): 61-83.
- 이주호. (2006). 「전국 4년제 대학 시간강사 실태분석」. 서울:발행사불명.
- 이준화. (2016). 「제 20대 국회개원 기념 세미나 자료집」, 강사법 시행 유예의 원인과 시사점, 91-161.
- 임성윤. (2010). 한국의 대학과 시간강사. 「역사비평」, 92: 74-104.
- 임순광. (2011). 시간강사와 비정규 교원의 양산. 「교육비평」, 29: 56-79.
- _____. (2018). 시간강사법을 넘어서는 비정규교수의 선택. 「진보평론」, 74: 151-180.
- _____. (2018). 2018년 강사법 개선 합의안의 주요 내용과 의의. 「한국노동사회연구소」, 203: 112-124.
- _____. (2019). 교수노동시장의 변화와 강사법. 「경제와사회」, 62-108.
- _____. (2019). 개정 강사법은 신자유주의 대학에 변화를 가져올 것인가?. 「황해문화」, 212-234.
- 서지영. (2016). 시간강사 처우 개선 정책의 딜레마연구: 강사를 교원으로 인정하는 「고등교육법」 개정 과정을 중심으로-. 「교육정치학연구」, 23(3): 75-101.
- 정기덕·정주호·김민정·조민호. (2017). 김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책입장의 단체모형을 중심으로. 「한국사회와행정연구」, 28(2): 217-245.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.

- 정주호·유정호·조민효. (2017) ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연금개혁을 중심으로. 「국정관리연구」, 12(3): 109-139.
- 조정재. (2008). 한국의 대학교수 노동시장구조: 분단노동시장이론의 관점으로 본 현실과 전망. 「한국사회학회 사회학대회 논문집」, 609-634.
- 지병석·가승진. (2016). ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석. 「전기학회논문지P」, 65P(1): 31-40.
- 최돈민. (2016). 시간강사법의 쟁점과 해법. 「교육정치학연구」, 23(4): 115-133.
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
- 한국대학교육협의회. (2013). 대교협, 국회에 강사법 개정 건의.
- 한국대학교육협의회. (2017). 대교협, 유예된 강사법 폐기 건의.
- 한국비정규교수노동조합. (2010). 사통위 토론회 참가 보고와 9월 6일부서의 농성 결정.
- 한국비정규교수노동조합. (2010). 10월25일 사통위 방안에 대한 노조의 입장 기자회견.
- 한국비정규교수노동조합. (2011). 12월28일 국회 교과위를 통과한 시간강사 관련 고등교육법 개정법률안을 즉각 폐기하고 대안을 마련하라!
- 한국비정규교수노동조합. (2012). 5월14일 스승의날 주간 투쟁선포 기자회견과 5월18일까지의 교과부 앞 농성.
- 한국비정규교수노동조합. (2012). 10월22일 시간강사법 폐기와 이주호 장관 퇴진 촉구 농성 돌입 기자회견.
- 한국비정규교수노동조합. (2017). 대선후보들의 비정규교수대책
- 한국비정규교수노동조합. (2017). 스승의날 비정규교수종합대책수립촉구 기자회견.
- 한국비정규교수노동조합. (2017). 교육부의 '11.30 강사법 폐기 선언'에 대한 한국비정규교수노동조합 입장.
- 황우여. (2010). 9만여 명의 시간강사! 그대로 방치할 것인가?
- SBS. (2010). 자살한 시간강사, '채용 비리' 유서...수사 검토.
「고등교육법」.
「고등교육법 시행령」.
- 「경향신문」. (2017). 시간강사 죽이는 '강사법' 없앤다...대학평가 기본틀도 바꾸기로.
- 「교수신문」. (2012). 3분의 2는 물갈이 ... 유기홍·설훈 등 '교육통' 복귀.
- 「교수신문」. (2012). 강사법, 대학·정치권도 '반대'.
- 「연합뉴스」. (2011). 강사노조, 고려대 부당노동행위 구제신청.
- 「문화일보」. (2018.12.07.). 내년 8월 시행 앞둔 '강사법' 논란.
- 「서울경제」. (2018). 사립대 총장들 “강사법 시행땐 강사들 대량 실직”...유은혜 부총리 “지원 예산 반드시 확보”.
- 「시사IN」. (2019). '강사법'이 한국 사회에 던진 질문.
- 「한겨레」. (2012). '투명인간' 시간강사의 안타까운 죽음 더는 없어야.
- Birkland, T. A. (2004). Learning and Policy Improvement after Disaster: The Case of Aviation

Security. *American Behavioral Scientist*, 48(3): 341-364.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Pearson new international edition). Essex: Pearson.

Zaharadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Sabatier, P. A. *Theories of the Policy Process*, 65-92.

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.

- 양윤주(梁玆主): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 정책평가, 복지, 교육, 청년, 고용, 여성 등 다양한 사회정책에 대한 분석 및 평가이다(yyj5130@skku.edu),
- 김민길(金旻吉): 성균관대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 복지정책, 여성정책, 교육정책이다. 최근 논문으로는 민간 분야 노인일자리사업에 대한 질적 정책평가, 행복(공공)기숙사 도입이 대학가의 임대료에 미친 영향에 관한 연구: 서울시 빅데이터 캠퍼스를 활용하여 등이 있다(bix15@skku.edu).
- 조민효(趙敏孝): 미국 University of Chicago에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 교육, 복지, 이민 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가이다. 최근 논문으로는 “어린이집 평가인 증제 및 공공형 어린이집 정책 효과 분석”, “빈곤 노인의 노동시장 이행에 관한 연구”, “Kingdon의 다중흐름모형을 이용한 건강보험 보장성 강화대책의 정책변동과정 분석” 등이 있다(chomh@skku.edu).

투 고 일 자: 2020년 4월 23일

심 사 일 자: 2020년 5월 14일(초심), 2020년 6월 3일(재심)

계재확정일자: 2020년 6월 4일