

고등교육법 개정을 둘러싼 정책결정과정 분석 - 시간강사법 법제화에 관한 증거기반 정책결정 관점을 중심으로

김 승 정(서울대학교 교육연구소 연구원)
임 희 진(서울대학교 교육연구소 연구원)*
김 수 진(한국교육개발원 연구원)
이 해 니(서울버들초등학교 교사)

요 약

이 연구는 '증거기반 정책결정'의 관점을 활용하여 고등교육법 제14조 2항(강사) 및 법률 제11212호 고등교육법(일명 시간강사법)에 대한 개정 과정에서 활용된 증거의 유형과 특징 그리고 관련 쟁점들을 분석하였다. 이를 위해 국회 회의록과 정부 보도자료를 중심으로 제시된 각종 증거들을 검토하였으며, 그 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 고등교육법 개정과정에서는 이해관계자의 경험 및 협의, 이전 법령 및 정책의 해석, 그리고 기술적 통계 증거 등이 가장 많이 활용되고 있으며, 각 정책단계별로 활용되는 증거의 형태가 달라짐을 확인하였다. 둘째, 정책결정의 핵심 단계에서 이해관계자의 지식 또는 경험 증거에 의존하는 양상이 나타났다. 셋째, 고등교육법 개정에 활용된 증거들은 신뢰성과 대표성이 미흡한 것으로 나타났다. 결과적으로 시간강사법 정책결정과정에서는 과학적 분석에 기반한 증거가 아닌, 이해관계나 신념 체계에 따라 증거가 선택되고 활용된 경향이 있음을 확인하였다. 이러한 연구 결과는 정책 결정에 필요한 증거 수집의 체계적이고 과학적 접근이 필요함을 시사한다.

[주제어] : 증거기반 정책결정, 시간강사법, 증거, 증거활용

I. 서 론

고등교육법 제14조 2항(강사) 및 법률 제11212호 고등교육법에 대한 개정 법률안 (이하 시간강사법)은 시간강사들의 지위를 교원으로 높이고 고용의 안정성과 처우를 개선

* 교신저자(liyyhl@snu.ac.kr)

■ 접수일(2019.04.30), 심사일(2019.05.17), 게재확정일(2019.06.01)

하기 위하여 제정되었다. 보완된 시간강사법의 핵심은 시간강사들의 계약 기간을 학기 단위에서 1년 단위로 늘리고 재임용 절차를 3년까지 보장할 뿐만 아니라 방학 중 임금을 포함하면서 실질적인 처우의 개선을 의도하고 있다(교육부, 2018). 하지만 대학들은 학기 단위로 시간강사를 활용하였던 과거와 달리 1년 이상의 고용과 임금 및 퇴직금 지급의 부담감을 이유로 폐지를 요구하였으며, 시간강사단체 역시 해당 법령은 시간강사의 대량 해고와 채용 기피 현상을 심화시킬 것으로 예측하며 반대하였다. 실제 시간강사법 개정 예고 이후 2019년 1학기에만 약 1만개의 강의가 폐지된 것으로 파악되었다(조선일보, 2019.06.04.).

그렇다면 이러한 정책 불순응에 대한 문제점이 이미 예상되고 있었음에도 시간강사법은 어떤 과정과 근거를 바탕으로 보완 제정되었는가. 하나의 사회문제가 공론화의 과정을 거쳐 정책으로 입안되기 위해서는 이를 제대로 이해할 수 있는 사실 탐구가 선행되어야 한다. 즉 정책을 정확하게 이해하고 결정하며 집행하기 위해서는 적절하고 신뢰로우며, 실증적인 증거를 바탕으로 이루어져야 한다는 것이다(Solesbury, 2001). 이렇게 타당한 증거들을 기반으로 만들어진 정책은 여러 이해관계자들을 객관적인 근거로 설득하고 각자의 이견을 조정함으로써 정책 순응을 확보하기 쉬우며, 집행 이후 정책이 불리 일으킬 효과에 대한 책무성 확보를 용이하게 한다(김명수, 2007; 이진, 2012). 하지만 시간강사법과 같이 오랜 시간 유예되고 이해관계자들의 대립이 첨예하였던 경우 정책 결정과정에서 활용된 증거의 체계성이나 정확성이 부족했을 가능성이 높다.

이러한 관점에서 이 연구는 증거기반 정책결정(evidence-based policy making)의 이론적 관점을 활용하여 시간강사법 제·개정과정에서 활용된 핵심 증거의 특성과 쟁점을 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 정부의 정책입안과정과 국회의 법률제정과정의 문헌들을 집중적으로 탐구함으로써 시간강사법 제·개정 과정을 밝히고 정책의 결정과 집행 및 평가 전 과정의 합리성 도모에 필요한 중요한 정보를 제시하고자 하였다. 이를 통해 추후 시간강사법의 집행 과정에서 나타나게 될 문제 해결의 실마리를 제공하고, 전반적인 교육 정책 결정에 대한 시사점을 제시할 수 있을 것이다. 이 연구의 핵심적인 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 시간강사법 정책 결정 과정에서 활용된 핵심 증거들은 어떠한 유형의 증거들인가?

둘째, 시간강사법 정책 결정과정에서 활용된 증거들에서 나타나는 주요 특징과 쟁점은 무엇인가?

II. 이론적 배경

1. 증거기반 정책결정 (Evidence-based policy making)

가. 증거기반 정책결정의 개념

증거기반 정책 결정(evidence based policy making)의 개념은 이를 정의하는 주체에 따라 조금씩 상이하게 다루어져 왔으나 대체적으로 ‘정책의 개발, 집행 및 평가의 과정에서 다양한 조사 및 연구 결과로부터 도출된 증거의 충분한 활용을 통해 과학적이고 합리적인 정책 결정을 내리는 것’을 의미한다(Head, 2010; Gambrill, 2006). ‘증거 기반(evidence based)’이라는 용어는 영국과 미국의 의료 및 보건 분야에서 환자에 대한 진단 및 처치를 결정하는 과정에서 단순히 의료인의 기존 경험 또는 개인의 직관적 판단이 아니라 과학적으로 검증된 증거에 기반하여 의료적 결정을 실시해야 한다는 논의에서부터 출발하였다(김명수, 2007; Gray & Chambers, 1997). 이러한 증거의 중요성은 정책분야에서도 점차 활발히 논의되기 시작하였으며 특히 1990년대 후반 영국 블레어 정부에서 정부 개혁 및 현대화 수단으로 증거기반 정책 결정을 명시한 이후 세계적으로 빠르게 확산되었다(윤영근, 2012; 오철호, 2015). 이후 증거기반 정책 결정을 활성화하기 위하여 각국의 정부에서는 보다 체계적인 국가 통계 시스템을 구축하고 이를 활용하기 위한 노력을 기울이고 있다(오세영, 윤건, 오균, 2017). 이러한 증거기반 정책결정은 그동안 관습적으로 공공정책의 결정 과정에서 사용된 개인 또는 집단의 검증되지 않은 의견이나 판단 등에 바탕을 둔 ‘의견 기반 정책(opinion based policy)’과 대비되는 관점의 특성을 가지고 있다(Davies & Nutley, 2001; Gray, 1997).

정책결정에서의 과학적인 증거활용은 다음과 같은 다섯 가지의 효용성과 중요성을 나타낸다(김명수, 2007; Campbell et al., 2007; Head, 2010, Parsons, 2002). 첫째, 정책 결정의 타당한 명분을 부여하여 이념이나 편견에 의한 의사결정을 방지하는데 의미 있는 역할을 할 수 있다. 둘째, 대상 정책 또는 사업에 대한 의사결정의 신속함과 효율성을 높이는 데 기여할 수 있다. 예를 들어 특정 정책 도입을 위해 투입되는 비용 대비 높은 편익이 있다는 타당한 정책증거가 제시될 경우 정책결정 과정을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 원동력이 된다. 셋째, 정책증거는 정책이 추구하는 목표를 달성하는데 도움을 줄 수 있다. 증거에 기초하여 이루어진 정책결정의 경우 기존의 연구결과와 면밀한 검토를 토대로 대응 방안이 결정되기 때문에 정책이 해결해야 할 사회 문제의 해결 가능성을 더욱 높일 수 있다는 것이다. 넷째, ‘의견에 기초한(opinion-based)’ 정책 결정과 대비되는 합리성을 갖추고 있기 때문에 투명하고 정확한 공공정책 확립에 대한 국민적 요구에 부응

할 수 있다는 장점이 있다. 다섯째, 정확하고 객관적인 증거 제시를 통해 정책결정과정과 집행과정에서 나타나는 이해관계자 간의 갈등과 어려움을 극복할 수 있다.

나. 정책증거의 기준 및 유형

효과적인 정책 증거를 규정하는 기준으로써 Solesbury(2001)는 정책증거가 해당 정책을 이해하고 결정하는데 필요한 적절성(relevance)을 갖추고 있는지, 정책 대상 모집단을 효과적으로 대표하는지(representative), 그리고 얼마나 이론적이고 실증적(empirical)으로 구성되어 있는지를 증거의 주요 기준으로 제시하였다.

정책증거의 유형은 연구자에 따라 상이하게 분류되어 왔으며 매우 포괄적인 특성을 보인다. 예를 들어 Sutcliffe and Court(2005)는 체계적인 과정을 통해 수집된 모든 종류의 증거(예: 설문자료, 인터뷰, 민족지학적 자료, 자전적 기록 자료 등)가 정책 결정에 활용될 수 있다고 보았다. 뿐만 아니라 전문가 지식, 발표된 연구 결과, 이해당사자의 경험과 지식에 근거한 컨설팅 내용, 기존 정책의 성과에 대한 평가, 통계 모델링의 결과 또한 정책 증거로 활용될 수 있다고 보았다(Cabinet Office, 1999; Marston and Watts, 2003).

한편 Davies(2004)는 이러한 여러 형태의 증거 가운데 체계적으로 수집된 조사를 바탕으로 이루어진 '연구증거'를 가장 중요하게 간주하였으며 다음과 같이 구체적으로 분류하였다. 첫째는 영향증거(impact evidence)로 실험설계 또는 준실험설계를 통해 정책개입의 영향을 산출한 증거로써, 여러 유형의 연구 증거 중 가장 체계성과 정확성이 높은 수준의 증거라고 제시하였다. 둘째, 집행증거(implementation evidence)는 정책 집행과 효율성에 대한 증거로 사용되며 심층 인터뷰, 전문가 집담회 및 델파이 분석 등과 같은 질적 조사방법을 활용하여 얻을 수 있다. 셋째, 기술적 분석 증거(descriptive analytical evidence)는 정부 차원에서 수집하고 제공하는 기본적인 통계 자료 또는 문서를 통해 얻는 분석적 증거가 포함된다. 넷째, 대중의 태도와 이해(public attitude and understanding) 또한 증거로 활용될 수 있는데 주로 여론조사 등을 통해 해당 정책 사안에 대한 일반적인 시민의 이해 수준 또는 선호도를 파악하는데 유용하다. 다섯째, 통계적 모형(statistical modelling)은 다양한 통계 분석방법을 활용하여 정책의 효과를 예측하는데 유용한 연구증거로 활용될 수 있다. 여섯째, 경제적 증거(economic evidence)는 정책의 편익 또는 비용·효과성 분석을 통해 정책결정에 필요한 증거를 제공한다. 일곱째, 윤리적 증거(ethical evidence)는 정책과 정책, 그리고 다양한 대상 집단 간의 상호관계의 균형을 유지하는데 활용되기도 한다. 이처럼 연구자들이 분류한 정책증거의 유형은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책증거의 유형

연구자	정책증거의 유형
The UK Cabinet Office of Strategic Policy Making Team(1999)	전문적 지식, 출판된 연구, 기존의 통계, 이해관계자들의 컨설턴트, 이전의 정책평가, 컨설턴트로부터의 결과, 정책대안의 비용 산출, 경제적 및 통계적 모델링으로부터의 산출 결과, 관련 업무 경험 등
Marston and Watts(2003)	전문가의 지식 및 실증적 정책 평가 외에도 사진, 문학 텍스트, 공식 자료, 일기 및 편지와 같은 자전적 자료, 신문기사
Sutcliffe and Court(2005)	· Hard evidence(연구자가 실험을 통해 수집한 양적 데이터, 정부 기관이 수집한 2차 데이터, 설문 조사 결과 등) · Soft evidence (면담, 관찰 등의 민족지학적 자료, 자전적 자료 등과 같은 질적 자료 포함)
Davies(2004)	· 영향증거(impact evidence), · 집행증거(implementation evidence) · 서술적 분석 증거(descriptive evidence) · 대중의 태도와 이해(public attitude and understanding) · 통계적 모형(statistical modelling) · 경제적 증거(economic evidence) · 윤리적 증거(ethical evidence)
이건(2012)	정책실무자의 경험과 전문성, 정책 전문가의 연구 결과, 정책 대상자의 태도와 이해

2. 시간강사법 제·개정 과정 및 내용

시간강사와 관련한 고등교육법에 관한 일부개정의 노력은 2004년 국가인권위원회가 「대학 시간강사 제도개선 검토결정문」에서 헌법 제11조 평등권과 제31조의 교원지위법정주의를 근거로 시간강사에 대한 불합리한 차별대우를 개선할 것을 정부에 권고하면서부터 시작되었다(김갑석, 2016:7). 이를 토대로 국회에서 시간강사에 대한 본격적인 논의가 2006년 최순영 의원이 대표로 고등교육법개정안을 발의한 이후 지속적으로 이어졌으며, 이들의 처우를 개선하기 위한 법률안이 발의되기 시작하였다. 이후 2010년 조선대학교 시간강사의 자살사건이 기폭제가 되어 시간강사의 열악한 처우가 큰 이슈로 대두되는 사회적 배경 속에 교육과학기술부는 2010년 7월 기존 시간강사 제도를 유지하는 대신 일부 강사를 기간제 강의전담교수로 임용하고 이들을 교원의 범위에 포함하는 내용의 고등교육법 개정법률(안)을 입법예고하였다.

하지만 2010년 8월 강사단체는 개정법률안이 시간강사의 처우개선에 별다른 실효성이 없음을 주장하며 시간강사를 교원으로 인정하여 근본적인 차별을 해소해달라는 입장을 발표하며 입법예고안 철회를 주장하였다. 이에 따라 고등교육법 개정에 대한 사안은 사회통합위원회에서 다시 논의되어 「대학 시간강사 제도 개선방안」(2010. 10. 25)이 마련

되었다. 이후 교육부에서는 이 방안을 바탕으로 2011년 3월 고등교육법 일부 개정법률안을 발의하였고, 이후 법안은 여러 차례 논의와 공청회를 거쳐 시간강사에게 교원의 지위를 부여하고 1년 이상 임용하도록 하는 등의 내용으로 2011년 12월 30일 국회 본회의에서 통과되어 2013년 1월 1일부터 시행될 계획이었다(서지영, 2016).

하지만 이러한 시간강사법은 그 시행을 앞두고 또 다시 강사 측과 대학 측 모두의 시행시기 유예와 제도 폐기 요구에 부딪히게 되어 결국 또다시 1년 유예되었다. 강사단체의 경우에는 현 제도가 교원 간 차별을 더욱 심화시킬 수 있으며 그동안 시간강사에게 할당되었던 강의시수를 전임교수에게 담당케 함으로써 대규모 강사 해고사태가 유발될 수 있다고 주장하였다. 대학 측 역시 시간강사법을 효과적으로 시행하기에 대학의 행정, 재정적 여건 및 기타 제반 상황이 충분히 구축되어 있지 않다고 주장하며 유예를 요구하였다(강이화, 김수정, 2013).

하지만 2년 동안 주어진 유예 기간 동안 시간강사 처우개선에 대한 구체적인 해결책은 여전히 합의되지 못하였으며 그 결과 2015년 12월 다시금 유예되었다. 결국 정부는 구체적이고 실천적인 시간강사 처우개선 협의안을 도출하기 위해 2016년에 강사 단체, 대학, 정부 관계자로 조직된 ‘대학 강사제도 정책자문 위원회’를 구성하였다. ‘대학 강사제도 정책자문 위원회’는 시간강사 처우개선에 대한 종합대책안을 마련하였으며, 이를 바탕으로 2016년 12월 보완법률안을 확정하여 교육부에 건의하였다. 이후 2017년 1월 고등교육법 일부 개정 법률안(보완강사법)이 국무회의에서 의결되었으며, 해당 법률은 2018년 11월 29일 국회 본회의를 통과하여 2019년 8월 시행이 예고되었다. 이러한 시간강사법의 제정 과정 및 관련 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 시간강사법의 제·개정 과정 및 내용

시기	제정 과정 및 결과	내용
2010.7.27	<ul style="list-style-type: none"> - 시간강사문제 해결을 위한 고등교육법 개정법률(안) 입법예고 - 한국비정규교수노조를 비롯한 일부 단체의 입장발표 및 입법예고안 철회 주장 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘기간제 강의전담교수 제도’ 도입, 교원의 범위에 포함 - 임용기간은 1년에서 5년까지의 기간으로 정하되, 5년을 초과할 수 없고, 임용기간이 만료되면 당연 퇴직 - 교원의 임무 중 교육만을 담당하도록 함
2011.12.30.	고등교육법 일부개정법률(“강사법”) 국회 본회의 통과	2013.1.1. 시행 예고
2012.12.11.	강사법 3년 시행유예안 발의 1년 유예법안 통과	2014.1.1. 시행 예고

시기	제정 과정 및 결과	내용
2013.12.31.	2년 유예안 발의 통과	2016.1.1 시행 예고
2015.12.31.	2년 유예안 발의 통과	2018.1.1. 시행 예고
2016.9.9.	대학 강사제도 정책자문위원회 보완법 률안 및 처우개선방안 확정 및 건의	위원장, 강사대표(4인), 대학대표(4인), 국회 추천(2인) 등 총 11인으로 구성
2017.1.24.	교육부, 「고등교육법 일부 개정 법률 안(보완강사법)」 제출	<ul style="list-style-type: none"> - 1년 이상의 임용을 원칙으로 하되, 불가피하다고 인정되는 예외사유를 법률에 직접 명시, 법에 명시된 예 외사유에 한해 1년 미만 임용 허용 및 기간 만료 시 당연 퇴직 - 채용과정에서 공정성이 담보된 별도 의 심사위원회를 구성, 채용절차를 간소화 - 강사의 임무를 '학생 교육'으로 명시
2017.12.29.	강사법 유예안 국회 본회의 통과	2019.1.1 시행 예고
2018.3.	대학 강사제도 개선 협의회 구성 및 운영(공청회 포함 총 19회)	위원장, 강사대표(4인), 대학대표(4인), 국회 추천(4인) 등 총 12인으로 구성
2018.11.29	고등교육법 일부개정법률안("강사 법") 국회 본회의 통과	2019.8.1 시행 예고

III. 연구 방법

1. 분석 대상

이 연구의 분석 대상은 첫째, 정부의 정책 결정 과정을 보여주는 각종 문서, 즉 정부의 보도자료 및 정부 수행 정책 연구 등이 포함된다. 둘째, 고등교육법 개정과 관련된 다양한 국회 회의 자료들을(국회 본회의, 상임위원회, 예결산특별위원회, 특별위원회, 인사청문회, 소위원회, 국정감사, 국정조사, 공청회, 청문회 등의 자료) 분석 대상으로 하였다. 이들 자료들은 입법 활동에서 어떠한 근거가 정책 결정에 고려되고 활용되었는가를 직접적으로 보여준다.

<표 3> 분석 대상

구분	분석 자료
정부 정책 결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> 정부 보도자료 정부 수행 정책연구 등의 참고 자료
국회 입법 과정	<ul style="list-style-type: none"> 국회 회의 자료(국회 본회의, 상임위원회, 예결산특별위원회, 특별위원회, 인사청문회, 소위원회, 국정감사, 국정조사, 공청회, 청문회) 내의 고등교육법 개정 관련 자료

2. 분석 기준 및 방법

이 연구는 이론적 논의와 선행 연구들을 참고하여 고등교육법의 개정과정에서 활용된 증거의 유형과 그 특징에 대한 분석 기준을 아래와 같이 설정하였다.

첫째, 증거는 체계적인 과정을 통해 수집된 모든 종류의 증거를 의미하며, 양적, 질적 자료를 모두 포함한다. 앞서 이론적 배경에서 기술된 바와 같이 다양한 증거의 유형을 살펴보면, 연구(실험연구, 사례연구 등)에 대한 증거, 심층인터뷰와 전문가 델파이와 같은 질적 조사에 의한 증거, 국가에서 생산한 통계 자료나 문서에서 얻는 분석 증거, 대중의 태도와 이해, 이해당사자 컨설팅, 전문가 지식, 기존 정책에 대한 평가, 윤리적 증거 등이 존재한다. 따라서 이 연구에서는 이러한 증거들을 재구조화 하여 다음의 <표 4>와 같이 총 8가지로 유형화하였다. 이에 대한 분석 방법은 자료에 나타난 증거들을 유형화하여 4인의 연구자가 각각 코딩하고 교차 확인 과정을 거쳐 증거들이 의사결정과정에 차지하는 빈도와 비중을 분석하였다.

<표 4> 증거의 유형

증거의 유형	설명
이전 법령과 정책의 해석	이전 법령 및 정책에 대한 해석
연구 증거	사안에 대한 직접적인 연구의 증거
기술적 통계 증거	국가 수준 통계 자료 또는 지표 등 (예: 시간강사 규모)
전문가 지식과 의견	연구 증거 외의 전문가 지식과 의견
실무자 지식/경험	사안에 직접 관련되는 실무자들의 지식과 경험
이해관계자의 경험과 협의	이해관계자의 경험 또는 이해관계자 간의 협의
사회적 이슈	정책 및 법령과 관련된 사회적 이슈(예: 시간강사 자살 사례)
윤리적 증거	정책의 수혜와 규제와 관련한 정당성 관련 증거

둘째, 증거가 활용된 양상을 분석하기 위하여 증거의 활용 목적에 따른 특징을 살펴 보았다. 정책 의제 설정 및 형성과정에서는 정책 문제의 중요성과 관련된 증거를 구축해야 하며, 특정 상황 및 대안들에 대한 상세하고 포괄적인 이해를 위한 증거를 수집하고, 비용이나 효과 등의 정책의 결과에 대한 신뢰로운 증거가 필요하다(오철호, 2015). 따라서 본 연구에서는 의사결정과정에 따라 법안 도입의 타당성과 사안의 중요성 판단, 법안을 도입함으로써 얻게 되는 효과성 판단, 법안의 시행과 관련된 다양한 상황과 맥락의 고려, 그리고 정책 수혜자와 다양한 이해관계자 고려로 증거 활용 목적을 구분하고, 증거 활용의 특징을 분석하였다. 분석 방법은 자료에 나타난 증거들이 어떠한 목적으로 어떻게 활용되었는가를 모두 코딩하고, 그 내용을 질적으로 분석하였다. 4인의 연구자가 코딩하였으며, 중복 확인하여 신뢰도를 높이고자 하였다. 증거의 활용 양상은 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 증거의 활용

증거의 활용	설명
정책 도입의 타당성, 사안의 중요성 판단	정책 또는 법안의 제정, 개정의 타당성 또는 해당 사안의 중요성에 대하여 활용된 증거
정책 도입의 효과성 판단	정책, 법안을 도입함으로써 얻게 되는 효과, 그 대상과 소요 비용을 산출함에 있어 활용되는 증거
정책 도입을 둘러싼 상황(맥락) 고려	정책 도입과 시행에 관련된 다양한 상황과 맥락의 고려에 있어 활용된 증거
정책 도입을 둘러싼 이해관계 고려	정책 또는 법안의 수혜자와 다양한 이해관계를 고려하는데 있어 활용된 증거

IV. 연구 결과

1. 시간강사법 제·개정에 활용된 증거 유형 분석

가. 활용 증거의 유형 분석

1) 이전 법령과 정책의 해석

시간강사법 개정 법안이 마련되는 과정에서 ‘교원으로서의 지위’를 인정하기 위한 강사의 법적 지위 및 처우에 대한 법안 해석의 문제가 빈번하게 나타난다. 즉 다음과 같

은 시간강사의 법적 지위에 대한 해석이 법안 마련 및 개정을 위한 주된 논리적 근거 및 증거로 활용됨을 알 수 있다.

사실상 이 사람들은 교육현장에서 교육을 담당하고 있기 때문에 당연히 '교원'으로서의 지위가 인정되어야 합니다. 헌법 제 31조 6항을 한번 읽어주시기 바랍니다. "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다" 현행 교육관계법을 보면 시간강사는 고등교육법시행령 제 7조 제3항에 "교육과정의 운영상 필요한 자"로 규정하고 있을 뿐 교원 개념에는 포함시키지 않고 있습니다. (최영희 의원, 국정감사, 2003,09,22)

정부는 이 법을 통해 시간강사를 교원 외 교원으로 규정하고 있습니다. 교원 외 교원이 무슨 말이나 하면 교원이 누리는 법적 권리는 모두 배제하겠다는 것입니다. 해고되어도 교원소청심사위원회에 제소 권리도 없고, 사립학교 연금 대상에서도 제외했으며, 교육연구 안정성을 위해 필수적인 고용안정조치도 없는 껍데기 교원으로 시간강사를 규정하고 있습니다. 교원이 되 교원이 아닌 현대판 홍길동 법안이 바로 이 법안입니다. (권영길 의원, 국회본회의, 2011,12,03)

또한 국민연금법, 건강보험법 등의 관련 법령에 대한 해석 등을 통해 시간강사들의 실질적인 처우의 개선 방안 마련을 위한 증거로 활용하고 있다.

4대 보험이 가능해야 되는데 4대 보험조차 안 되고 있는 거거든요. 소속이 아직까지 정착 안 되어 있고, 국민연금법이나 건강보험법 시행령에 따르면 못 하게 되어 있어요. 왜냐하면 한 달에 계속 근로하는 시간이 그 시행령에 있는 것만큼 안 따르니까. (임해규 의원, 국회본회의, 2008,09,17)

2) 연구 증거

시간강사법 제정과 관련하여 대학 및 시간강사 등을 대상으로 한 실태 조사 및 설문조사 등의 연구들이 이루어졌으며, 그 연구의 결과가 정책 결정의 근거로 활용되고 있다. 2009년 11월에 '대학 시간강사 및 연구원에 대한 실태조사'가 4년제 대학교 153개교, 2년제 대학 122개교를 대상으로 이루어졌으며, 2016년에는 '대학 강사제도 설문조사 정책연구'를 전국 대학 및 시간강사를 대상으로 실시한 것으로 나타났다. 또한 전국교무처장협의회, 교수신문, 대학원 노동조합 등에서 비공식적으로 이루어진 연구 증거들 역시 국회 회의록에서 근거로 언급되었다.

3) 기술적 통계 증거

시간강사법 제정에 활용된 기술적 통계 증거는 시간강사 현황 및 그에 따른 대학의 재정 부담과 연계되어 활용됨에 따라 그 비중이 높게 나타난다. 예를 들면, 대학 유형별 시간강사 현황(연령별, 전업여부, 주당 평균 담당시수, 시간당 평균 임금 등)에 관한 한

국교육개발원 통계 자료가 활용되고 있으며, 강사법 실시 이후 대학이 부담하게 될 비용을 산정하는 과정에서 자주 언급되는 것으로 나타난다.

4) 전문가 지식과 의견

전문가들로는 교육학과 교수, 법학과 교수, 변호사, 노무사 등이 참여하여 공청회 및 국회 본회의에서 법안 심사 참고인으로 의견을 제시하였으며, 대학 강사제도 정책자문위원회, 대학 강사 제도 개선 협의회 등에서도 국회와 교육부가 추천한 전문가들이 회의에 참석하여 강사법 개정의 근거를 제시하였다. 대표적으로 박○○(교수)가 전문가로서 공청회 및 법안 심사 참고인으로 활동하였으며, 최종 법안을 이끌어 낸 대학강사제도 개선 협의회에서는 조○○(교수), 이○○(변호사), 남○○(변호사), 유○○(교수)가 전문가로서 참여한 것으로 나타난다.

5) 실무자 지식과 경험

시간강사법 관련 실무자들로는 교육부 담당 관료들이 활동하였으며, 초기 제정 단계보다는 법령 통과 이후에 부담해야 할 대학에 대한 재정 지원 및 대학의 정책 불순응을 고려하는 과정에서 등장한다. 특히 시간강사 소청관련 행정 부서 신설 등의 행정적인 절차 및 준비의 과정에서 실무자의 지식과 경험이 증거로 활용되는 것을 알 수 있다.

6) 이해관계자의 경험과 합의

강사법 제정에는 시간강사와 대학의 입장 및 의견을 수렴하기 위한 노력이 이루어졌으며, 시간강사와 대학의 경험 및 합의 사항 등이 강사법 제정에 활용된 근거들 중 가장 높은 비중을 보여준다. 특히 최종 개정 법안은 이해관계자들의 합의에 의하여 이루어진 것으로 나타난다. 이해관계자를 포함하여 국민의 의견을 수렴하기 위한 시간강사법 관련 공청회가 2016년 7월, 2018년 7월에 개최되었으며, 국회 법안 심사에서도 참고인으로 그들의 입장을 진술하였다. 이해관계자들을 대표하는 집단으로는 시간강사 측의 한국비정규교수노동조합, 전국대학강사노동조합, 대학 측의 한국전문대학교육협의회, 전국대학(전문대학) 전국교무처장협의회에서 참여하여 적극적으로 그들의 경험 및 의견을 진술하였다. 법안 마련을 위하여 2016년에 구성된 대학 강사제도 정책자문위원회 역시 강사단체 4인, 대학단체 4인, 전문가 3인 총 11인으로 구성되어 총 14회에 걸친 협의를 진행하였다. 그리고 최종적으로 2018년에 대학강사제도개선협의회가 만들어졌고, 강사대표 4인, 대학 대표 4인, 전문가 4인으로 구성하여 총 19회에 걸친 협의를 통해 합의된 개정안을 마련하였다. 이처럼 강사법이 시간강사들의 지위와 처우의 개선을 위하여 제기되었던 만큼, 이해관계자들의 경험과 협의의 증거는 의사결정의 중요한 근거로 활용되고 있다.

7) 사회적 이슈

사회적 이슈, 즉 시간강사의 자살 사례 혹은 대학이 시간강사법에 대응하는 방식(예: 시간강사 해고, 강의 축소 등의 대응) 등의 사회적 이슈들은 강사법의 제정을 이끌어낸 초기 근거로 활용된다. 예를 들어 2010년에 발생한 조선대학교 시간강사의 자살은 강사법이 정책 의제로 채택되는 중요한 사건이 되며, 이후 강사법의 유예와 개정의 과정에서는 대학이 전임교수들의 강의 시수를 늘리고, 강사 채용을 축소하거나 비정규직 또는 객원, 초빙 교수 등의 형태로 시간강사를 대체하는 행위 등의 사회적 이슈들이 중요한 근거로 작용하고 있다.

대학 측에서는 벌써 감원 얘기가 나오고 또 대형 강의하고 또 전임교수, 초빙교수들 강의 시간 늘리고 또 더 중요한 것은 졸업 이수 학점을 줄이겠다 이런 얘기까지 나오고 있습니다, 지금. (중략) 그러면 2011년도에 법안이 통과돼 가지고 지금까지 유예가 되면서 가장 덕 본 사람은 대학들이라고, 대학들. 피해 본 사람들은 결국은 강사고. 이게 강사만 피해 본 것이 됩니까? 결과적으로는 학생들이 피해를 보는 거라고요, 이게. 저는 정말 안타깝게 생각을 합니다. (이찬열 의원, 상임위원회, 2018,11,08)

8) 윤리적 증거

강사법 제정에 관련된 윤리적 증거들로는 유네스코의 '고등교육 교원 지위에 관한 권고문'(1997), 국가인권위원회의 권고(2004) 또는 롤스의 정의론 등과 같이 외부 기관 또는 학술적 이론의 권위에 근거하여 증거를 제시하고 있다.

롤스의 정의의 원칙에 '차등의 원리'가 있다. 사회적·경제적 불평등은 사회의 최소 수혜자에게 최대 이익이 돼야 한다는 원칙이다. 이 원칙을 따른다면 대학 내의 사회적·경제적 불평등이 정의롭기 위해서는 최소 수혜자에게 최대 이익이 되어야 한다. 대학 강사제도 종합대책은 강사에게 최대 이익이 되도록 만들어져야 한다.... (이상룡, 한교조 정책위원장, 공청회 토론문)

이미 2004년도에 국가인권위원회가, 여기 전문위원 검토 자료에도 보면 교육인적자원부장관에게 대학 시간강사에 대해서 근무조건, 신분보장, 보수, 그 밖의 물질 급부 등에 있어서 차별적 지위를 개선할 것을 권고 했잖아요. (임해규 의원, 교육위원회, 2007.10.12.)

나. 유형별 증거활용의 빈도 분석

이 연구는 이러한 시간강사법 제·개정 과정에서 활용된 증거들을 국회 회의록과 정부 보도자료를 통해 살펴보았다. 국회 상임위원회, 특별위원회, 인사청문회, 소위원회, 국정감사, 공청회, 청문회 등의 자료에서 언급된 증거들을 살펴보면, 다양한 유형의 증거들이 활용되고 있지만, 주로 고등교육법에서 나타나는 시간강사 지위, 시간강사 및 대학

제정 현황과 관련된 통계자료, 법안을 위한 이해관계자의 경험과 합의가 중요한 증거로 활용되고 있음을 알 수 있다. 정부 보도자료에서 제시하고 있는 증거 자료 역시 유사하게 나타나며, 시간강사와 대학에 대한 설문 조사와 같은 연구 자료 역시 강사법 제정의 활용 증거로 제시하고 있다. 분석 자료 전체에서 활용된 증거 비중은 이해관계자의 경험과 협의의 증거가 23.6%로 가장 높게 활용되며, 이전 법령과 정책의 해석 증거가 18.8%, 기술적 통계 증거가 15.8%의 비중을 차지하는 것으로 나타난다.

<표 6> 정책 결정과정에서 활용된 증거의 비중

(단위: %)

증거 유형	이전법령, 정책의 해석	연구 증거	기술적 통계 증거	전문가 지식과 의견	실무자 지식/경험	이해관계자의 경험 협의	사회적 이슈	윤리적 증거
비중	18.8	6.7	15.8	5.5	7.9	23.5	7.3	14.5
건수	31	11	26	9	13	39	12	24

이러한 증거 활용 유형의 변화를 정권에 따라 국회 회의록에 한정하여 살펴보면 시간강사법 개정의 초기 단계에 해당하는 노무현 정부에서는 이전 법령 정책의 해석(27.6%), 기술적 통계 증거(24.1%), 이해관계자의 경험 및 협의(20.7%)의 순서로 증거가 활발히 활용이 되었다면 법안이 유예되던 박근혜 정부 시기에는 이전 법령과 정책의 해석(25%), 강사 처우에 대한 사회적 수요·인식(20%), 윤리적 증거(20%) 등의 증거가 제시, 활용되었다. 그리고 개정작업이 마무리된 문재인 정부에서는 이해관계자의 경험 및 협의(39.5%) 비중이 압도적으로 가장 많은 비중을 차지하고 기존 정권에서는 매우 미비한 수준으로 활용되었던 '실무자 지식·경험'의 증거 유형이 18.4%를 차지하여 정책결정 과정과 단계에 따라 활용되는 유형의 증거가 달라지는 양상이 나타나고 있다. 국회 회의록과 정부 보도자료에서 제시된 증거 유형별 비중은 <표 7>, <표 8>과 같다.

<표 7> 국회 회의록에서 제시된 증거 비중

(단위: %)

정부 \ 증거 유형	이전법령 정책의 해석	연구 증거	기술적 통계 증거	전문가 지식과 의견	실무자 지식/경험	이해관계자의 경험 및 협의	사회적 수요/인식	윤리적 증거
노무현	27.6	3.4	24.1	3.4	3.4	20.7	13.8	3.4
이명박	26.1	4.3	15.2	6.5	0.0	15.2	0.0	32.6
박근혜	25.0	5.0	15.0	0.0	5.0	10.0	20.0	20.0
문재인	10.5	5.3	10.5	2.6	18.4	39.5	7.9	5.3

<표 8> 정부 보도자료에서 제시된 증거 비중

(단위: %)

정부 증거 유형	이전법령 정책의 해석	연구 증거	기술적 통계 증거	전문가 지식과 의견	실무자 지식/ 경험	이해관계자 의 경험 및 협업의	사회적 수요/ 인식	윤리적 증거
노무현	0	0	100	0	0	0	0	0
이명박	0	12.5	37.5	12.5	12.5	12.5	12.5	0
박근혜	8.3	25.0	0	16.7	16.7	33.3	0	0
문재인	18.2	9.1	9.1	9.1	9.1	36.3	0	9.1

2. 시간강사법 제·개정에서 활용된 증거의 특징과 쟁점

가. 증거활용의 특징

시간강사법 제·개정과정에서 국회 회의록 및 정부 보도자료 등에서 나타나는 증거 활용의 특징을 살펴보면, 첫째, 법 개정의 초기에 나타나는 고등교육법 개정의 타당성과 사안의 중요성을 호소하는 증거들은 윤리적 증거와 판단에 근거하는 것으로 나타난다. 즉 인권, 헌법, 정의론 등의 시각에서 시간강사 자살 사례, 시간강사의 비참한 생활 등의 현실적 어려움 등을 제시하고 이전 법안이 내포하고 있는 문제점들을 근거로 활용하고 있다.

둘째, 법 개정의 효과성 판단에 대한 증거로는 이해관계자 즉 시간강사 및 비정규교수 집단, 대학교육협의회와 전국교무처장협의회 등의 주장과 경험에 기반하여 서로 다르게 나타나고 있다. 따라서 법 개정이 가져올 소요 재정과 대학의 재정 능력 등에 관한 기준이 서로 다르게 나타나며, 합의된 구체적인 정확한 증거는 활용되지 못하고 있는 것으로 나타난다. 특히 개정 법안이 가져오게 될 부작용 즉 시간강사의 대량 해고의 문제를 인식하고 있음에도 불구하고 그에 대한 정확한 정보 및 예측을 발견하기 어렵다.

셋째, 법안의 이행을 둘러싼 다양한 상황 및 맥락에 대한 고려는 정책 도입의 타당성을 판단하는 중요한 정보가 된다. 강사법을 둘러싼 다양한 맥락은 전업 시간강사, 초빙/객원 강사, 비전임 계약직 교수 등의 다양한 직위, 국공립대, 사립대, 일반대, 전문대 또는 대학의 재정 능력 등의 대학 특성, 강사를 초빙하는 전공의 특성 등으로부터 기인한다. 시간강사법의 시행은 이와 같은 다양한 맥락이 고려되어야 함에도 불구하고 객관적인 자료 및 근거가 부족하고 이해관계자 또는 국회의원의 개인 경험과 논리적 추론에 의존하여 설명되는 것으로 나타난다. 예를 들어, 시간강사 처우 개선과 관련하여 이해관계가 대립되는 강사와 대학 측의 주장에 있어 ‘대학이 쌓아놓은 적립금만 줄여도’라는

논리와 ‘등록금 동결 상태에서 재정이 어렵다’는 주장에 대한 정확한 정보와 근거의 부재는 합리적인 의사결정의 장애가 된다.

넷째, 법안 도입을 둘러싼 이해관계에 대한 고려는 이해관계자의 의견이 의사결정과정에 중요한 근거가 됨에 따라 핵심 참여자의 대표성에 대한 의의가 제기되었던 바 있다. 이와 같은 증거 활용 특징을 정리하면 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 고등교육법 개정에서의 증거 활용 특징

구분	증거 활용 특징
정책 도입의 타당성, 사안의 중요성에 대한 증거 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 인권과 헌법, 정의론 등의 근거를 활용하여 법안 도입의 타당성이 제기됨. • 시간강사 자살 사례 등의 현실적 어려움과 고등교육법의 불합리성을 증거로 제시함으로써 사안의 중요성을 강조함.
정책 도입의 효과성(비용 추정 등)에 대한 증거 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안법안에 대한 정교한 평가 없이 유예되고 최종적으로 이해관계자들의 합의에 의하여 개정안이 결정됨. • 전업 시간강사, 초빙/객원 강사, 비전임 계약직 교수 등 시간강사 관련 직위와 처우에 대한 객관적인 기본 통계 자료가 부족하며, 이해관계자들에 따라 서로 다른 증거 자료를 제시함. • 시간강사 처우 개선에 따른 비용의 문제가 정책결정과정에서 중요 이슈로 등장하고 있으나 국회의원들과 이해 관계자들 간의 공유된 신뢰성 있는 정보가 부재함. 시간강사 규모, 강사료 등의 실태 조사 및 이에 따른 대학의 재정 능력 또는 예산 지원 비용 산정에 있어 정확한 증거가 활용되지 못하고 추정에 의존하고 있음. • 법안의 효과 즉 시간강사의 처우 개선에 얼마나 기여할 것인가에 대한 증거는 이해관계자 설문조사와 개인 경험에 근거하고 있으며, 그 결과는 발언자와 시행기관에 따라 다르게 나타남. • 법안이 가져올 부작용에 대한 예측과 그에 대한 증거를 발견하기 어려우며, 그 판단은 발언자의 경험과 의견에 의존함.
정책 도입을 둘러싼 상황(맥락)에 대한 증거 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 공청회 등을 통해 법안 개정 이후에 발생하게 될 다양한 상황이 언급되고 있으나, 그에 대한 정확한 분석 자료와 대안의 제시는 나타나지 않음. • 국공립대, 사립대, 일반대, 전문대의 차이가 언급되고 있으나 대학 특성에 대한 충분하고 객관적인 자료가 부재함. 예를 들어, 대학 재정의 차이가 강사법 부담의 차이를 가져오지만, 그에 대한 체계적 분석 자료는 발견하기 어려움. • 강사법 시행 시, 학문 분야, 전공의 차이, 시간강사 특성 등 다양한 상황에 대한 증거를 발견하기 어려움.
정책 도입을 둘러싼 이해관계에 대한 증거 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 시간강사법 개정안은 이해관계자 간의 합의 증거에 기반하여 도출됨. • 이해관계자 내에서도 견해의 차이가 크게 나타나 합의에 참여한 이해관계자의 대표성에 대한 의문이 제기됨.

나. 증거 활용 관련 주요 쟁점

1) 기초자료 부족으로 인한 증거의 신뢰성 결여

시간강사법 개정에서 활용된 증거들을 살펴보면 같은 내용을 다루는 근거 자료들 간의 차이를 보여줌으로써 의사결정에 활용된 증거의 신뢰성이 떨어지는 것으로 나타난다. 이러한 자료 간의 상이성은 시간강사 현황 관련 자료와 필요 재정 산정 과정에서 발견된다.

첫째, 시간강사의 강의 시간, 평균 임금 등에 있어 정확한 자료가 제시되지 못하고 있다. 시간강사법 내에 주당 시수 제한, 1년 이상 계약 기간 등의 조항이 있었다는 점에서 현재까지 강의 시간에 대한 현황, 전공, 전업/초빙/객원, 일반대학/전문대학 등의 구체적인 맥락에 따른 강사 현황에 대한 정보는 의사결정과정에서 중요하게 활용되어야 함에도 불구하고 정보 부족의 문제를 드러내고 있다. 특히 시간강사의 강의 시간과 임금 등의 문제는 이해관계자들의 입장에 따라 다른 통계 자료를 활용하고 있어 합리적인 의사결정을 저해하는 것으로 나타난다.

그런데 이것이 조사기관마다 들쭉날쭉하거든요. 지금 교과부에서는 이 시간강사, 특히 중복 강의자 문제 이것 어떻게 파악하고 있습니까? (박보환 의원, 교육과학기술위원회, 2010.7.6.)

아니, 지금 시간강사가 몇 시간 근무하는지 자료를 가지고 있으면 당연히 몇 시간이라는 게 나와야 되지요. 지금 그 통계 어떻게 냈습니까? (중략) 그러니까 지금 시간강사가 일주일에 몇 시간씩 강의를 하는지는 파악이 안 되고 있는 것 아니에요. 전체적으로 모르잖아요. (김춘진 의원, 법안심사소위원회, 2011.4.19.)

또한 시간강사법이 강사들의 처우개선에 그 목적이 있는 만큼, 정책의 수혜자인 시간강사 집단의 의견은 중요하게 다루어질 수 있으나 시간강사들의 의견이 조사 기관에 따라 다른 결과를 보여주고 있었다. 대학 측은 교무처에서 시간강사를 대상으로 조사한 자료를, 정부와 전문가들은 정책 연구 자료를 그리고 전국시간강사노동조합에서는 고려대학교 총학생회에서 조사한 자료를 활용하여 자신의 신념을 관철시키려 하면서 근거의 신뢰성을 낮추고 있다.

이것 보십시오. 좀 이상하지 않습니까? 박성수 교육부 학술장학지원관님, 진술인들에 대한 여론조사(교육부가 한 조사결과와 고대 일반대학원 총학생회에서 조사한 시간강사법 찬반에 대한 자료)가 완전히 상반된 게 나옵니다. 그렇듯이 지금 이 사항은 굉장히 첨예하게 돼 있습니다. 그 조사내용이 완전히 상반돼 있는 것을 저는 이해하기 어렵고요. (김민기 의원, 상임위원회, 2017. 11.23)

2) 부정확한 비용추정 증거

대학의 시간강사법 반대의 배경에는 시간강사 방학 중 임금 지급과 4대 보험 등에 대한 재정 부담이 존재한다. 따라서 대학이 추가로 지출하게 될 비용과 그에 대한 정부의 재정 보조 경비를 산정하기 위한 정확한 근거가 필요하다. 그러나 필요 재정에 대한 기준이 모호하고 그에 따라 산출된 결과 또한 다르게 나타나 의사결정의 과정에서 혼란을 가져올 수 있다. 다음의 인용문들은 시간강사의 한 달 수입에 대한 의견조차 각 의원의 계산에 따라 다르게 나타나고 있음을 보여준다.

시간강사의 평균임금은 약 57만 원으로 잠정 집계되었습니다. 이는 4인 기준 기초생활보호 대상자의 104만 원보다 훨씬 낮은 수준이었습니다. (박창달 의원, 국정감사 교육위원회, 2003.9.22)

국공립대학이 시간당 3만 9960원이고요, 사립대학이 3만 605원입니다. 그래서 이분들이 주당 11시간을 강의하신다고 가정하면 월평균 90만 원입니다. 현실적으로 3인 가구 최저생계비에도 못 미치는 낮은 강사료를 받고 있으며...(이주호 의원, 교육위원회, 2007.10.12)

1주일 9시간 시간강사 노릇을 하고 한 달에 받는 월급이 60만원 이하인 사람들이 대학교에서 강의하는 교수의 38%인 3만 3000명이 있다 (남궁석 의원, 국회본회의, 2003.10.22.)

정부 지원 예산에 대한 산정 기준에 있어서도 이해관계자들의 입장에 따라 다른 기준을 적용하고 있음을 알 수 있다. 아래의 인용문과 같이 정부가 시간강사법 시행과 관련하여 지원하게 될 재정 기준에 대한 시간강사 대표, 대학 대표, 정부의 입장과 근거가 매우 상이하게 나타나고 있음에도 불구하고 의사결정과정에서 그에 대한 합리적인 논의의 과정을 발견하기 어렵다.

그냥 말씀처럼 분명하고 정교하게 예산 근거들하고 이런 걸 정리를 해 가지고 오셨어야 되는데 이렇게 하시니까 너무 좀 번잡하거든요. 빨리 좀, 지금 논의되면서 정리된 거라도 빨리 정리를 좀 해서 가지고 누가 근거를 분명히 해 가지고 오시는 게 좋을 것 같아요. 정부도 자기네들 예산을 내놓고 우왕좌왕하고 있잖아요. (임해규 의원, 소위원회, 2010.11.29.)

제가 5년 6개월 11학기를 강의했는데 강의하고 받은 임금 총액을 계산해 봤습니다. 3,275만 원이었습니다. 3학점 한 과목씩 계산해서 1000명 고용하는 데 얼마가 들 것 같습니까? 강사 1000명 쓰는데 24억입니다. 두 과목 하게 되면 2배겠지요. 그런데 경희대학교 1년 예산이 5300억입니다. 학생들 등록금 수입이 2800억입니다. 1%가 되지 않습니다. 사립대가 입학금으로 벌어들이는 입학금 수입이 80억입니다. 강사 1000명 24억입니다. 입학전형료 수입이 경희대 기준으로 해서 60억 정도 됩니다. 1000명 24억입니다. 그런데 이것을 재정문제 때문에 못 해 주겠다고 법안 폐기를 주장한다는 것은 정말 말이 안 됩니다.(채효정, 경희대 퇴직 강사, 교육위원회, 2017.11.23.)

저희 학교만 해도 강사가 1000명입니다. 그래서 추산을 해 보니까 자르지 않으면 50억 원이 추가 비용으로 더 들어갈 것 같다고 합니다. 그래서 여기에도 방학 중 임금도 문제이지만 퇴직금도 있고 보험도 해야 되고 또 학교시설도 사용할 수 있게 되어서. 그래도 그나마 사립대는 괜찮은데 국립대는 강사를 교원으로 치기 때문에 임용절차상 공무원에 준하는 임용절차를 거쳐야 해서 상당한 시간이 걸리고 비용도 많이 들 거라고 해서 저희들이 대충 전체 대학이 한 3000억 정도 더 비용이 발생할 것이다 했는데 총장님들께 얘기해 보니까 5000억은 들어갈 수도 있다 이런 말씀을 하세요. 그래서 상당히 대학들에 재정 부담을 주고, 특히 지방대학에는 만일에 그러면 강사들 월급이 다 다른데 강사료를 어떻게 할 거냐, 그것을 국립대 수준에 맞추면 지방대는 더 많이 힘들어질 것이다 이런 얘기가 있습니다. 그래서 저도 한 3000억~5000억 사이가 필요한데 처음에 다 그렇게 해 주실 필요는 없을 것 같고 조금씩 늘려 주시는 방안이 좋지 않나, (장호성, 한국대학교육협의회 회장, 법안심사소위원회, 2018.11.12.)

3) 증거의 대표성 부족

시간강사들의 지위와 처우 개선을 위한 법안이 예고된 이후 고등교육법 개정안으로 다양한 대안 법안이 제시되었다. 그러나 각각의 대안 법안 및 중요 쟁점에 대한 정교한 평가 없이 법안이 유예되어 왔고 결국 이해관계자들의 합의에 의한 개정안이 최종 의결된 것으로 나타난다. 즉 이해관계자들의 합의가 개정 법안의 타당성을 설명해주는 중요 근거가 된다.

각 당별로 전문가를 추천해 주셨고 대학 측, 강사 측, 추천해 주신 전문가를 모두 모아서 열여덟 차례 회의를 했고 공청회를 해서 이 합의안을 만들어 오게 된 것입니다. 그리고 대표성을 갖도록 하기 위해서 노조 측도 한국비정규교수노동조합, 전국대학강사노동조합, 대학교협에서 추천을 받고 전문대학협의회에서 추천을 받고 교무처장협의회에서 추천을 받고, 대표성 가지고 안을 만들었습니다. 그래서 큰 틀에서 합의를 했고요. 그 이후에 개별적으로, 개별 교수님이라든가 개별 학교에서 이견이 있습니다만 큰 틀에서는 합의된 안으로 보시면 되겠습니다. (김규태, 교육부 고등교육정책관, 법안심사소위원회, 2018.11.12.)

그러나 이러한 의사결정과정은 합의에 참여한 이해관계자들의 대표성의 문제를 제기한다. 앞서 언급한 바와 같이 시간강사 대상 설문조사의 결과가 서로 상이한 결과를 보여주고, 대학 간 재정 부담의 격차가 크게 나타나는 상태에서 대학강사제도개선협의회 합의라는 근거의 설득력은 낮게 나타난다.

아직도 대표성 있는 기구가 아니다 이런 게 언론에 나고 있지요? 협의해서 한 것, 강사 대표·대학 대표·전문가 대표 이게 대표성이 있는 것은 아니기 때문에 여전히 학교나 강사 간에도 아직 이견이 있다. (이완영 의원, 법제사법위원회, 2018.11.28)

이와 같이 국회의회의록과 보도자료 등의 공식적인 자료에 나타나는 시간강사법 제·개정에 활용된 증거들을 살펴보면, 이해관계자들에 따라 서로 다른 증거를 제시하고 있으

며, 그에 대한 충분한 논의와 합의 과정이 나타나지 않는다. 따라서 시간강사법 관련 증거의 신뢰성을 떨어뜨려 불충분하고 제한된 증거에 기반한 의사결정과정의 일어난고 있음을 보여준다.

V. 논의 및 결론

이 연구는 ‘증거기반 정책결정’의 관점을 활용하여 시간강사법 제·개정과정에서 활용된 증거의 유형과 특성 그리고 관련 쟁점들을 분석하였으며 이를 위해 국회 회의록과 정부 보도자료에서 제시된 각종 증거들을 면밀히 검토하였다. 이 연구에서 나타난 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 시간강사법 제·개정에 활용된 증거의 유형을 살펴보면 대체적으로 이해관계자의 경험 및 협의 증거, 이전 법령 및 정책의 해석, 그리고 기술적 통계 증거의 유형이 가장 높은 비중을 차지하고 있고 과학적이고 체계적인 방법으로 수행된 연구 증거가 활용된 비중은 상대적으로 크지 않다는 특징이 나타났다. 한편, 이러한 활용 증거의 유형은 법의 제정 및 유예, 개정의 단계와 정권에 따라 다르게 나타난다. 시간강사법 개정의 초기 단계에 해당하는 노무현 정부에서는 이전 법령 정책의 해석, 기술적 통계 증거, 이해관계자의 경험 및 협의의 순서로 증거가 활발히 활용이 되었다면 개정작업이 마무리된 문재인 정부에서는 이해관계자의 경험 및 협의 비중이 압도적으로 가장 많은 비중을 차지하고 기존 정권에서는 매우 미비한 수준으로 활용되었던 ‘실무자 지식/경험’의 증거 유형이 증가하여 정책결정 과정과 단계에 따라 활용되는 증거의 유형이 달라짐을 밝혔다.

둘째, 시간강사법 개정에 활용된 증거의 세부적인 특징과 관련 쟁점들을 분석하면 다음과 같다. 우선 시간강사법 개정의 필요성과 타당성을 주장하는 초기 증거들은 대체적으로 윤리적 증거에 기반을 두어 인권, 헌법, 정의론 등의 시각에서 시간강사 자살 사례와 생활고 등의 사회적 이슈를 토대로 이들이 경험하는 현실적 어려움을 주요 근거로 제시하였다는 특징이 있다. 뿐만 아니라 각 이해관계자에 따라 법 개정 또는 폐지를 주장하는데 활용된 증거가 서로 상이하였으며, 체계적이며 과학적인 분석이 결여된 채 이해관계자의 지식 또는 경험에 의존하는 양상이 더욱 크게 드러났다. 또한 필요 제정 규모와 이를 위한 확충 방안 등을 제시하는 근거가 서로 상이하게 나타나 증거의 정합성이 떨어진다는 문제점이 드러났다.

셋째, 이러한 문제점들은 결국 시간강사법 개정에서 활용된 증거들에 신뢰성과 대표성이 결여되는 문제로 이어지게 되었다. 예를 들어 시간강사의 구체적인 규모, 유형, 수

입 등에 대한 서로 다른 통계 자료가 제시되기도 하였으며, 시간강사법이 도입될 경우 소요되는 재정을 추정하는 근거 또한 이해관계자에 따라 상이하여 합리적인 의사결정을 오히려 저해하는 요소로 작용하기도 하였다. 뿐만 아니라 시간강사법 제·개정과 관련한 사회적 합의를 이루기 위해 구성된 협의회 및 공청회에 참여한 강사 측 이해관계자들이 과연 보편적인 시간강사들의 요구를 반영하는 대표성을 가지고 있는가에 대한 문제점도 제기되었다.

이러한 연구결과를 종합하면 시간강사법에 활용된 증거들은 그 특성이 매우 제한적이기 때문에 증거기반정책이 추구하는 ‘과학적 정책결정’에 별다른 의미 있는 역할을 하지 못하고 있다고 결론지을 수 있다. 증거기반정책의 필요성을 제기해 온 기존의 학자들에 따르면 체계적이고 과학적인 방법으로 수집되고 구축된 다양한 증거들은 정책결정가들의 의사결정을 돕고 정책 결정과정의 갈등을 최소화하는데 큰 기여를 할 수 있다고 제시되어 왔다. 하지만 일부 연구자들에 따르면 이러한 주장은 다분히 ‘이상적’이고, ‘낙관적’이며 실제 정책결정과정에서는 연구 결과 및 지식과 같은 증거가 제대로 활용되지 않고 있다는 문제점을 제기하기도 하였다(오철호, 2015; Dunn & Holzner, 1988; Parsons, 2002; Rich, 1991; Mullen & Streiner, 2006; Pawson, 2006). 그렇다면 왜 증거는 정책결정에 유의미하게 활용되지 못하는가? 이에 대해 Sanderson(2002)는 현실적으로 ‘확실한’ 증거란 사실은 존재하지 않을 수도 있다는 회의를 보이기도 하였다. 이러한 이유에는 정책결정 과정에서 각 이해관계자들에 의해 제시되는 각종 증거는 서로 다른 신념체계나 필요에 따라 전략적으로 편집되거나 또는 왜곡될 수 있기 때문에 증거의 신뢰성과 정확성이 떨어지는 결과로 이어지게 된다는 것이다(Head, 2010; Hammersley, 2013).

이러한 연구결과를 바탕으로 제시할 수 있는 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 정책결정에 필요한 증거가 그 기능을 제대로 담당하기 위해서는 증거 수집의 체계성과 과학적 접근이 필수적으로 요구된다. 이 연구에서는 시간강사법 추진 과정에 있어 필요한 가장 기초적이고 근본적인 자료라고 볼 수 있는 전국 시간강사의 정확한 규모, 담당 강의 시수 및 수입 등에 대한 핵심 데이터가 체계적으로 수집되어 있지 않아 이해관계자들에 따라 서로 상이한 증거가 제시되고 있다는 점을 발견하였다. 이를 개선하기 위해서는 전체 시간강사의 현황을 정확하게 파악할 수 있는 자료수집 체계의 개선이 요구된다. 현재 교육부의 주관으로 한국교육개발원 등의 연구기관에서 주기적으로 시간강사들의 현황에 대한 조사를 실시하고 있으나 시간강사들의 실제적인 실태를 파악하는데 필요한 자료는 매우 제한적으로 구성되어 있다. 현재의 조사 범위는 전업 또는 비전업 여부, 연구과제 참여 여부, 출강 학교 숫자 등에 국한되어 있는데 이러한 기준만으로는 시간강사들의 정확한 실태와 수입 규모를 추정하는 것은 어려운 실정이

다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 시간강사 현황 조사 체계의 대대적인 보완 노력이 요구된다.

둘째, 정책결정에 활용되는 증거의 대표성을 더욱 확보하기 위해서는 보다 다양한 배경, 특히 전공계열의 차이에 따른 특성을 반영할 수 있는 이해관계자의 참여가 확대되어야 한다. 예컨대 기존의 시간강사법 자문위원회 또는 공청회에 포함되어 활동한 주체들의 특징을 살펴보면 대체적으로 전업 시간강사의 비중이 절대적으로 높은 인문학 계열의 이해관계자들이 다수를 차지하고 있다는 특징이 있다. 하지만 대학에 고용된 시간강사는 인문대학에만 국한되어 있는 것이 아니라 전공의 범위는 매우 광범위하다. 예를 들어 서울대학교의 경우 2018년 기준 전체 비전임교원(시간강사) 1,213명의 소속 단과대학 분포를 살펴보면 인문대 373명(30.7%), 사범대 211명(17.4%), 음악대 182명(15.0%), 미술대 126명(10.4%), 사회대 66명(5.4%)의 순서로 나타나 인문대를 제외한 타 전공계열 소속 시간강사 비중 또한 전반적으로 상당히 높은 것을 알 수 있다(출처: 서울대학교 통계연보, 2018). 하지만 현재의 시간강사법에서 다루어지고 있는 문제의식의 출발점은 인문학 계열의 특성에만 초점이 맞추어져 있어 다양한 전공계열의 특성이 전혀 반영되어 있지 않다는 문제점이 있다. 예컨대 사범대학 또는 음악대학에서 고용하는 시간강사의 특성(예: 전업 여부, 진로 패턴, 시간강사 활동 동기 등)은 인문대학의 특성과는 상당히 다를 가능성이 높다. 하지만 시간강사에 관한 제정 법률은 전업 시간강사가 대부분인 인문학 계열에만 초점이 맞추어져 있는 상태에서 '전' 학문분야의 '모든' 시간강사를 대상으로 하고 있어 일반화의 오류가 나타나고 있는 것이다. 이처럼 정책 계획 단계에서 일반화의 오류가 범해졌을 경우 해당 정책은 실제 시행되었을 때 예상치 못했던 문제점에 봉착하거나, 정책의 목표에 도달하지 못하고 실패할 가능성이 높다. 따라서 추후 시간강사법이 보완될 경우 각 전공계열별 시간강사의 특성이 충분히 반영될 필요가 있다.

셋째, 합리적인 정책 결정을 위해서는 과학적이고 체계적인 연구 증거들을 수집하고 가능한 대안들을 검토할 필요가 있다. 실제 시간강사법과 관련된 다양한 정책연구들이 있었음에도 불구하고, 정책결정과정에서 활용되지 못한 것으로 분석된다. 예를 들어, 시간강사법 관련 일부 연구들은 시간강사법을 현행처럼 고등교육법 개정이 아닌 특별법 제정이 효과적이라고 제시(김갑석, 2016; 엄상현, 2011; 서지영, 2016)하고 있으며, 시간강사 및 비전임 교원에 대한 다양한 유형에 대한 현실적 구분이 필요하다는 제언(김갑석, 2016; 심경호 외, 2001; 최돈민, 2016)이 있었음에도 불구하고 정책결정과정에서 언급되지 않았다. 물론 이러한 연구 증거들이 여러 가지 이유로 의사결정에서 직접적으로 활용되기 어려울 수 있다. Pawson(2002)은 정책근거와 실제 정책 결정 과정에서 나타나는 '시차'로 인해 현실에서 연구 증거들이 활용되기 어렵다고 지적한 바 있다. 또한 연구들 간의 견해 차이로 인하여 분명하고 확실한 문제 해결책을 제시하지 못하거나 현실적으

로 확실한 증거인가에 대한 회의(Mullen & Streiner, 2006; Sanderson, 2002) 등이 연구 증거의 활용을 제한할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연구 증거들은 해당 사안에 대한 체계적이고 과학적인 증거로 정책결정과정에서 이들에 대한 충분한 검토가 요구된다.

이 연구는 증거기반 정책의 관점에서 시간강사법 제·개정과정에서 나타나는 증거 활용의 특징들을 밝힘으로써 증거와 정책의 관계를 경험적으로 분석해보고, 의사결정과정의 합리성을 살펴보았다는 점에서 학문적 의의를 가진다. 또한 시간강사법의 정책결정에 활용된 중요 준거들을 살펴봄으로써 추후 정책의 집행과 평가 및 개선에 대한 시사점을 제시함으로써 실제적인 의의를 지닌다. 그러나 본 연구는 국회의 회의 자료와 정부 보도자료에 국한하여 분석함으로써 실제로 활용된 정책 결정의 근거와 증거들을 총체적으로 분석하지 못했다는 한계점을 보여준다. 따라서 의사결정과정에서 핵심 역할을 수행한 참여자와 실무 담당자와의 인터뷰 등을 포함한 후속 연구를 통하여 종합적으로 정책결정과정의 증거 활용 경향성을 밝히고 정책결정과정에서 증거 활용을 높임으로서 합리적 의사결정을 위한 방법을 제시할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 교육부. (2018). 대학 강사의 신분 보장 및 처우 개선 근거 마련- 교육부 소관 23개 법안 국회 본회의 통과(2018.11.29.). 보도자료.
- 김갑석. (2016). 시간강사법의 현황과 과제. *교육법학연구*, 28(2), 1-26.
- 김명수. (2007). 증거에 기초 한 정책 결정과 증거를 산출 하는 평가에 관한 연구. 감사원 평가 연구원.
- 서울대학교. (2018). 서울대학교 2018 통계연보.
- 서지영. (2016). 시간강사 처우 개선 정책의 딜레마 연구-강사를 교원으로 인정하는 [고등교육법] 개정 과정을 중심으로. *교육정치학연구*, 23(3), 75-101.
- 심경호, 진미석, 최정환, 정궁식, & 김영진. (2001). 대학의 강사 (시간강사) 제도 개선을 위한 정책연구.
- 오세영, 윤건, 오균. (2017). 증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황 조사. 한국행정연구원 사회조사센터.
- 오철호. (2015). 정책결정, 증거 그리고 활용-연구경향과 제언. *한국정책학회보*, 24(1), 53-75.
- 윤영근. (2012). 증거기반 (Evidence-Based) 정책과 정책품질관리제도. 한국교육행정학회 (편), *한국행정학회 학술발표논문집* (pp. 1-26). 서울: 한국교육행정학회.
- 이건. (2012). 증거기반 정책과정에서 서베이방법론의 역할 탐색. 한국교육행정학회(편), *한국행정학회 학술발표논문집* (pp. 1-21). 서울: 한국교육행정학회.
- 엄상현. (2011). '교원으로서 강사'의 법적 지위 검토-정부 제출(2011.3.25.) 「고등교육법 일부개정법률안」을 중심으로. *교육법학연구*, 23(2), 81-105.
- 조선일보(2019. 6. 4). 강사법 시행 앞두고 시간강사 1만명 해고... 교육부, 해고 강사 2000명에 1400만원씩
'http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/04/2019060401792.html.
2019. 4.20 인출.
- 최돈민. (2016). 시간강사법의 쟁점과 해법. *교육정치학연구*, 23(4), 115-133.
- Cabinet Office. (1999). Modernising Government. White Paper. London.
- Campbell, S., Benita, S., Coates, E., Davies, P., & Penn, G. (2007). *Analysis for policy: Evidence-based policy in practice*. Government Social Research Unit.
- Davies, H. T., & Nutley, S. M. (2001, July). *Evidence-based policy and practice: moving from rhetoric to reality*. In Third International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference (pp. 86-95). St Andrews, Scotland: Centre for Public Policy and Management, University of St Andrews.
- Davies, T(2004, February). Is evidence-based government possible? Jerry Lee

- Lecture:<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>에서 2019. 4. 25. 인출
- Dunn, W. N., & Holzner, B. (1988). Knowledge in society: Anatomy of an emergent field. *Knowledge in Society*, 1(1), 3.
- Gambrill, E. (2006). Evidence-based practice and policy: Choices ahead. *Research on Social Work Practice*, 16(3), 338-357.
- Gray, J. A., & Chambers, L. W. (1997). Evidence-based healthcare: how to make health policy & management decisions. *Canadian Medical Association. Journal*, 157(11), 1598.
- Hammersley, M. (2013). *The myth of research-based policy and practice* Sage.
- Head, B. (2010). Evidence-based policy: principles and requirements. *Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation*, 1(1), 13-26.
- Marston, G., & Watts, R. (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. The drawing board: *An Australian review of public affairs*, 3(3), 143-163.
- Mullen, E. J., & Streiner, D. L. (2006). The evidence for and against evidence-based practice. *Foundations of evidence-based social work practice*, 21-34.
- Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public policy and administration*, 17(3), 43-60.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective* Sage.
- Rich, R. F. (1991). Knowledge creation, diffusion, and utilization: Perspectives of the founding editor of *Knowledge*. *Knowledge*, 12(3), 319-337.
- Roberts, A. R., & Yeager, K. (Eds.). (2006). *Foundations of evidence-based social work practice* Oxford University Press, USA.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22.
- Solesbury, W. (2001). Evidence based policy: Whence it came and where it's going, Working Paper(London ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice).
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?. London: Overseas Development Institute.

ABSTRACT

A study on the Decision-making Process of Enactment and Amendments of the Higher Education Act (Part-time lecturer Law) **- Based on the view of Evidence-based Policy Decisions**

Kim, SeungJung(Researcher, Seoul National University)

Lim, Heejin(Researcher, Seoul National University)

Kim, SuJin(Researcher, Korea Educational Development Institute)

Lee, HaeNee(Teacher, Seoul Beodle Elementary school)

This study analyzed the types and characteristics of policy evidence that were used in the decision-making process of enactment and amendments of the Higher Education Act(hereafter Part-time lecturer law). To achieve this research goal, various documents (e.g. National Assembly meeting records, Government press release) were examined thoroughly and the major results of the study were as follows. First, in the enactment and revision of the Part-time lecturer Law, evidence of stakeholder experience and consultation, interpretation of previous statutes and policies, and descriptive statistical evidence were used the most, and the form of evidence utilized at each policy level was confirmed to be different. Second, the study found that there is a large tendency to rely on stakeholder knowledge and experience as the core evidence in the process of policy decisions whereas the availability of empirically rigorous research evidence was limited. Third, evidences used in the enactment and revision of the law were found to be lacking in credibility and do not effectively represent all stakeholder. In sum, the study confirmed that the evidence used in the policy decision-making process tend to be selected and utilized according to each stakeholder's interest. These findings suggest that a systematic and scientific approach to collect and utilize evidence is needed for more effective policy decisions in the future.

[Key words] Evidence-based policy making, Part-time lecturer Law, Policy evidence