

코로나 19 대응정책의 패러독스 현상 분석 : Stone의 사실 관점에 대한 교사들의 반응을 중심으로

신 현 석(고려대학교 교수)
김 한 솔(고려대학교 박사수료)*
안 희 진(고려대학교 박사과정)

요 약

본 연구는 정책수단인 '사실(facts)'이 제공되는 과정에서 나타나는 설득의 양면성을 패러독스 현상으로 바라보고, 코로나 19에 대응하는 교육부의 정책이 집행되는 과정에서 교육부와 교사 간에 발생하는 패러독스 현상을 심층적으로 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 주로 심층면담을 기반으로 한 질적사례연구를 실시하였다. 연구결과, 1) 행위자로서의 교사의 고민 측면에서 '교육부 지원 vs. 교사 혼자', '안전한 학교 vs. 위험한 학교', '방역 우선 vs. 교육 우선', 2) 학교 조직과 교육 정책에 대한 시선 측면에서 '유연한 휴가 vs. 엄격한 복무', 'Top-down vs. Bottom-up', '신속한 발표 vs. 철저한 준비'의 패러독스 현상을 도출하였다. 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하였다.

[주제어] : 정책수단, 사실, 코로나 19, 패러독스 현상, 교육부, 교사

I. 서 론

2019년 12월 중국 우한에서 처음 발생하여 중국 전역과 전 세계로 확산된 코로나바이러스(SARS-CoV-2)에 의한 호흡기 감염질환(이하 코로나 19)은 세계인의 생활을 바꾸어 놓았다. 코로나 19가 발생한 지 1년 만에 전 세계 누적 확진자 수가 7380만 명을 돌파했고(스카이데일리, 2020.12.16), 국내 누적 확진자 수는 4만 8570명을 기록했다(아시아경제, 2020.12.19). 이 질병은 감염 경로가 감염자의 비말과 관련된 것으로 밝혀져 사람들은 다수가 모이고 밀집한 장소에 가는 것을 꺼리게 되었다.

* 교신저자(hansol45@korea.ac.kr)
■ 접수일(2020.10.31), 심사일(2020.11.10), 게재확정일(2020.11.26)

국내에서는 2020년 1월 19일 1번 확진자가 발생한 지 한 달만인 2월 20일 인천지 신도들의 집단 기도회에서 폭발적인 감염 확산이 벌어지면서 전국 초·중등학교의 개학이 3월 2일에서 3월 9일로 1주일 미뤄진다는 내용이 발표되었다(연합뉴스, 2020.2.23). 이는 교육부가 질병관리본부와 협의한 것으로서, 대구·경북 지역뿐만 아니라 전국적으로 코로나 19의 확진자가 증가하고 있고 어린 학생들의 경우 감염에 더욱 취약하기 때문에 학교생활과 같은 집단 밀집 생활은 학생들에게 건강상의 큰 위험이 될 수 있다는 판단에 근거한 것이었다. 3월로 접어들었으나 여전히 코로나 19의 확산세는 멈추지 않았고, 교육부는 3월 2일 추가로 2주를 연기하여 3월 23일에 개학을 한다는 2차 개학 연기 발표를 하였다. 3월 17일에는 개학을 4월 6일로 연기하며 수업일수는 법정 연간 수업일수(초중고 190일, 유치원 180일)에서 10일씩을 축소하는 내용의 개학 연기가 발표되었다. 3월 31일에는 공식적으로 4월 9일 온라인 개학과 수능 2주 연기를 발표하였는데, 이는 코로나19의 확산이 지속되는 상황에서 등교 개학이 사실상 불가능한 상황이 되었으나(연합뉴스, 2020.3.31), 더 이상의 수업 결손을 발생시켜서는 안 된다는 교육부 고민의 결과였다. 이후 6주간의 온라인 수업 끝에 5월 20일 고3부터 순차적으로 등교 개학이 실시되었다. 대면과 비대면 수업의 병행, 전면 원격 수업이 반복되다가 수도권 지역은 12월 15일부터 다시 전면 원격 수업으로 전환된 상태이다.

사상 초유의 개학 연기에 이어 전례 없는 온라인 개학으로 인하여 교육 현장에는 큰 변화가 있었고, 이를 받아들이는 과정에서 교육 당국과 교사들은 심한 혼란을 겪었다. 당장 내일의 확진자 수를 예측할 수 없는 상황 속에서 학생의 안전과 수업권을 모두 보장해야 하는 교육부는 난감하였으며, 시일을 촉박하게 두고 연이어 언론 보도를 통해 발표되는 변화를 실제로 수행해야 하는 현장의 교사들은 부담을 느꼈다. 교육부의 정책¹⁾이 발표되고 빠른 시일 내에 정책의 실행을 위해 교사들이 급히 움직이는 일이 반복되면서 교사들은 점점 피로감을 드러냈다. 이러한 갈등은 교육과 관련한 여러 가치의 대립을 표면화한 계기가 되었으며, 갈등 과정에서 코로나 19에 대응하는 교육정책의 집행과정에서 패러독스 현상이 드러났다.

Stone(2002)의 정책 패러독스(policy paradox)는 정책 논쟁이 사실에 대한 약간의 논쟁을 수반하지만, 더 깊고 더 중요한 갈등은 가치를 둘러싼 것이라고 하였다. 일반적으로 합리적 이상은 정책 형성의 근거로 이성을 제시하지만, Stone은 이에 대해 의문을 제기하였으며, 합리적 이상은 중립적인 사실의 존재를 전제로 하면서도 사실들은 해석

1) 코로나 19의 확산 속도와 전개 방향을 예측할 수 없는 상황에서 급속도로 이루어진 교육부의 제도적 조치들은 일반적인 정책 수립과 정책 집행과는 차이가 있다. 그러나 본질적으로 정부가 문제 상황을 해결하기 위하여 자원을 투입하고 성과를 예측·기대하며 일정 기간 이상 지속적으로 조치를 시행해 나갔다는 점에서 교육부의 제도적 조치들을 코로나 19에 대응하는 교육부의 정책으로 볼 수 있다.

렌즈와 무관하게 존재하지 않는다고 보았다. 코로나 19 사태 또한 교육 현장에서 해석하고 교육정책을 결정하는 데에는 각각의 교육적 가치를 둘러싼 해석 렌즈의 역할이 더욱 중요하다고 할 수 있다.

본 연구는 정책수단인 '사실'이 제공되는 과정에서 나타나는 설득의 양면성을 패러독스 현상으로 바라보고, 코로나 19에 대응하는 교육부의 정책이 집행되는 과정에서 교육부와 교사 간에 발생하는 패러독스 현상을 심층적으로 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 교육부의 정책 발표에서 교육부가 중요하게 다루는 교육적 가치가 무엇인지 고찰하고, 교육부가 정책수단인 '사실'을 선택하여 학교현장에서 집행될 때 교사가 어떻게 반응하여 행동하는지, 이를 수행하는 현장 교사들은 이러한 교육부의 발표를 어떻게 생각하고 있는지를 비교함으로써 이들의 갈등 양상 속에 나타나는 패러독스 현상을 분석하였다. 실제 코로나 19의 국내 확산에서부터 개학 연기와 온라인 수업, 등교 개학까지 일련의 교육적 변화를 현장에서 겪고 있는 교사들의 목소리를 통하여 교육부와 교사들 간의 갈등을 패러독스적 시각을 통하여 파악하고, 이에 근거하여 정책적 시사점을 도출하였다.

II. 이론적 배경

1. 정책 패러독스 현상

패러독스는 '서로 배타적이고 대립적인 두 요소'가 '동시에 존재'하는 것을 핵심으로 하는 개념이라 볼 수 있다(이예슬, 2020). 패러독스는 객관적으로 존재하는 현상이라기보다는 인지되는 정신적 산물이라 볼 수 있는데(Cameron & Quinn, 1988), 이러한 맥락에서 Ford & Backoff(1988:89)는 패러독스를 서로 반대되는 경향이 성찰(reflection)이나 상호작용(interaction)에 의해 인지 가능한 것이라 하였다. 본 연구에서는 패러독스를 '사람들이 인식을 통해 발견하는 상호 모순적, 배타적인 요소들의 공존'으로 정의하고자 한다.

정책 패러독스에 대해 연구한 대표적인 학자인 Stone(2012)이 제시한 패러독스의 유형은 <표 1>의 4가지로 구분된다(윤건수, 2014). 첫째, 한 가지 개념과 그것의 반대 개념이 공존하는 방식이다. 둘째, 하나의 개념에 대한 해석이 다른 개념에 대한 해석과 충돌하는 경우이다. 셋째, 한 개념을 구성하고 있는 하위 요소들이 충돌하는 경우이다. 넷째, 한 개념이 적용되는 맥락들이 서로 충돌하는 경우이다. 국내에서 이루어진 정책 패러독스에 관한 대부분의 논의는 Stone(1988)을 기반으로 이루어졌다(소영진, 1994; 염재호, 2006; 윤건수, 2014).

<표 1> Stone(2002)에서 제시된 패러독스 유형

유형	주요 질문 사항
1 한 개념과 반대 개념의 공존	-평등한 상황과 불평등한 상황, 평등한 대우와 불평등한 대우의 공존 -개인의 자유와 자유의 제한 공존
2 한 개념과 다른 개념 간의 충돌	-효율성과 평등의 충돌 -효율성과 안전의 충돌 -안전과 자유의 충돌 -자유와 평등의 충돌 -상징의 충돌
3 한 개념을 구성하고 있는 하위 요소 간의 충돌	-효율성을 구성하는 개념인 투입과 산출, 혹은 비용과 편익의 해석에 대한 상충적인 해석 -좋은 규칙을 만들기 위한 조건인 정확성과 신축성 간의 충돌 -설득의 두 가지 이념형인 합리적 설득(계몽으로서의 설득)과 의식화 설득(세뇌로서의 설득) 간의 상충적인 해석 -연방주의 달성의 조건인 집권과 분권의 프레임 충돌
4 한 개념을 둘러싸고 있는 맥락(조건)들 간의 충돌	-효율성이 작동하기 위한 추상적 맥락과 현실적 맥락 간의 충돌 -측정과 평가를 둘러싼 측정치와 측정대상, 평가자 피평가자라는 입장의 충돌 -정책의 효과를 정의할 때 지지하는 상황과 반대하는 상황 간의 해석의 충돌 -유인을 제공하는 맥락과 수용하는 맥락 간 유인의 내용과 효과에 대한 해석의 충돌 -법적 권리의 해석을 둘러싼 시장과 정치의 충돌

* 출처: 윤건수(2014)의 표를 본 연구의 의도에 맞게 재구성함.

패러독스 현상을 중심으로 이를 정책에 적용한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 김종길(2001)은 동강댐 건설이라는 정책 결정에 있어 ‘개발’과 ‘보전’의 대립 관계를 패러독스 관점에서 분석하였으며, 사득환, 박보식(2013)은 4대강 사업을 중심으로 패러독스 요소를 발견하고 패러독스를 관리하기 위한 물 거버넌스를 제안하였다. 또한, 사득환, 박상진(2013)은 국민기초생활보장제도에 내재된 상호배타적이고 상충 되는 요구들이 공존하고 있는 패러독스 현상을 연구하였다. 또한, 이민정책 패러독스를 연구한 사득환(2018), 가나의 무상 공교육 정책 집행과정을 연구한 Nudzor(2009), 스웨덴 지역의 박물관 교육정책 집행과정에서 발생하는 패러독스를 분석한 Lindquist(2019)는 정책 집행과정에서 발생하는 의도하지 않은 결과를 정책 패러독스로 바라보았다.

교육정책 집행과정에서 나타나는 패러독스 현상을 학교현장에 적용한 연구들을 살펴보면, 이인수(2017)는 일반고 진로진학 정책 집행과정의 패러독스 현상을 진로진학상담 교사제, 진로집중 교육과정, 학생부종합전형의 정책을 중심으로 분석하여 패러독스 현상

의 양상과 의미에 대해서 밝혔으며, 이예슬(2020)은 혁신학교 정책 확산과정에서 교원들이 경험하는 패러독스 양상과 원인을 분석하였으며, 정책의 집행과정에서 정책의 본래 의도와 다른 결과가 나타나는 정책 패러독스 현상을 발견하였다. 박대권, 이인수, 이예슬(2018)의 교육부와 시도교육청 간의 정책 갈등에 대한 패러독스 분석은 1) 정책목표와 정책수단 간의 가치 충돌, 2) 상징에 따른 교육부 장관과 시도교육감의 사무와 권한의 충돌, 3) 교육감 선출방식과 헌법상 의무의 충돌, 4) 교육감의 이념적 성향에 따른 교육정책의 일관성 충돌, 5) 정책 수혜자의 이해관계에 따른 충돌로 구분하여 정책당사자들 간의 갈등으로 표출되는 패러독스 현상을 보여주었다. 이처럼 정책 패러독스에 관한 선행연구들은 Stone(2012)이 종합적으로 정리한 개념화와 현상 적용 및 분석이라는 틀 속에서 진행되어 오고 있다는 것을 알 수 있다.

Stone(2012)은 정책을 명확한 언어 세계에서 존재하는 것이 아니라, 관점에 따라 다르게 해석할 수 있는 대상으로 보았다. 정책은 서로 다른 해석들로 둘러싸여 있기에, 선형적이고 합리적인 인식을 토대로 이해하기보다는 상황이 내포하고 있는 패러독스를 토대로 이해해야 한다고 본 것이다. 이는 정책수단으로서 사실의 성격에서 매우 잘 드러난다. <표 1>의 패러독스의 유형에서, 정책수단으로서의 사실(facts)은 한 개념을 구성하고 있는 하위 요소 간의 충돌로 분류된다. 이는 '설득'이라는 개념 속에서 '계몽으로서의 설득(합리적 설득)'과 '세뇌로서의 설득(의식화 설득)'이 충돌하는 상황을 의미하는데, 정책수단으로서의 사실(facts)에서 설득의 두 하위 요소가 쟁점이 됨을 보여준다. 민주주의 정부에서는 함께 숙고하고, 저울질하고, 질문하며 결국 합의에 도달하는 합리적인 설득 방식을 제시한다. 그러나 설득의 과정에서 종종 정보를 왜곡하고 보류함으로써 합리적인 숙의가 단절되는 경우가 많다(Stone, 2002). 이러한 설득의 상이한 방식은 정책집행과정에서 혼재되어 나타나며, 현장에서 정책을 수행하는 사람들의 판단을 어렵게 한다.

2. 정책수단으로서의 사실

정책수단(policy means)은 공공 정책 목적을 수행하기 위해 정부가 임의대로 할 수 있는 각종 수단(Howlett, 1991), 거버넌스의 도구로서 정부가 정책을 달성하기 위해 제한적으로 사용하는 수단(Howlett & Ramesh, 1993), 공적 문제를 해결하기 위해 조직화된 집합적 행동(Salamon, 2002), 정부가 의도하는 목적을 달성하기 위해 활용하는 제반 수단(김태은, 2008) 등으로 정의되며, 정책의 결정과 집행 사이의 연결통로(Howlett, 1999)로 기능한다. 그러나 정책수단이 중립적이지 않다는 주장들이 있으며, 특히 Lascoumes & Gales(2007)는 정책수단을 정치·사회적으로 접근하여 정책수단이 객관적으로 추구되는 것과 다르게 독립적이고 구체적인 효과를 가져온다고 주장하였다.

Stone(2012) 또한 정책수단의 실현이 명확한 언어에 의해 진행되는 것이 아니라, 사회적으로 구성되는 것이며, 관점에 따라 다르게 해석될 수 있는 이해관계 속에 존재한다고 보았다. 이는 정책수단을 제공하고 받아들이는 서로가 정책수단을 각자의 관점에서 다양하게 해석할 수 있으며, 서로 다른 가치를 추구하기 때문에 부딪칠 수 있음을 내포한다. 즉, 정책수단의 제공자(giver)와 수용자(taker)는 정책의 해결 도구에 대해 서로 다른 프레임을 갖고 정책과정에 참여하며 그들의 프레임은 늘 충돌할 수 있다는 것이다(윤건수, 2014). 이와 관련하여 Stone(2012)은 정책수단으로서의 '사실'에 주목하고, 이해관계자들이 각각의 목적을 실행하기 위하여 사실을 다루는 방식에 대해 연구하였다.²⁾

정책수단으로서의 사실/정보(facts)³⁾와 관련하여서는 Stone 이외에도 여러 학자들이 연구해 왔다. 먼저 Hood(1986)는 정부가 사용할 수 있는 정책수단을 정보제공(nodality), 재정(treasure), 권위(authority), 조직(organization)의 4가지 범주로 분류하면서 그중 정보제공(nodality)을 정부가 국민의 형태 변화를 유도하기 위하여 사용할 수 있는 기본적인 수단이라고 하였다. 이는 사실의 제공이 정치적으로 이용될 수 있다고 보았다는 점에서 Stone의 생각과 맥락을 같이하나, 사실에 대한 심도 있는 논의보다는 정책수단의 유형화와 수단의 이행과정에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다. Vedung(1998)은 Etzioni의 권력삼원론(강제적 권력, 보상적 권력, 규범적 권력)에서 정책수단 삼원론(trichotomy)을 이끌어내며, 세 종류의 권력 중 규범적 권력으로부터 정보수단의 중요성을 강조하고 정보제공(sermons)을 정책수단으로 파악하였다. Vedung 역시 정보제공을 정보와 설득, 지식의 전달을 통해 국민의 행동을 변화시키려는 의도로 파악하였으나, 정부조직에 의한 위계적 방식에 대한 연구로서 그 과정에서 발생하는 내부의 갈등을 설명하기 어렵다는 한계가 있다. 전영한(2007)은 정책수단을 분류하며 정책수단으로서의 직접정보, 준직접정보, 간접정보에 대하여 언급하였으나, 이러한 분류는 강제성과 직접성 정도에 따른 분류로서 각 수단에 대한 개별적인 논의가 이루어진 것은 아니다.

일반적으로 정책수단을 선정하여 집행하는 것을 통해 정책문제가 해결된다고 생각하지만, 정책수단을 선정했다고 해서 정책문제가 해결되는 것이 아니다. 정책수단이 개인이나 집단의 행위를 변화시키도록 유인하는 단순한 기능을 수행하는 것은 아니며, 정책

2) Stone(2012)은 「Policy Paradox」에서 정책목표, 정책문제, 정책문제 해결에 대해 말하고 있다. Stone(2012)은 정책목표로 형평성(equity), 효율성(efficiency), 복지(welfare), 안전(security), 자유(liberty)를 제시하였고, 정책문제를 정의하는 전략으로 상징(symbol), 숫자(numbers), 원인(causes), 이해(interests), 의사결정(decisions)을 제시하였다. 또한, 정책문제를 해결하기 위한 정책수단으로 유인(inducement), 규칙(rules), 사실(facts), 권리(rights), 권력(powers) 5가지를 제시하였다.

3) Stone(2012)의 「Policy Paradox」에서 facts는 국내 학자들에 의해 '사실' 또는 '정보'로 번역되고 있다. 본 연구에서는 교육부가 언론브리핑, 보도자료 등을 통해 국민에게 정보를 제공하는 현상 자체보다는 내용을 받아들이고 실행하는 교사들 입장에서 해당 내용의 전달 방식이 계몽에 의한 설득인지 또는 세뇌에 의한 설득인지에 초점을 두어 '사실'로 번역하였다.

수단을 선택하고 집행하는 행위는 끊임없는 정치적 과정의 산물로 나타나게 된다. 따라서 보다 정교한 정책분석을 위해서는 하나의 정책수단이 선택되어 집행될 때 어떻게 사람들이 반응하여 행동하는가를 분석해야 한다(염재호, 2006).

이를 분석하는 데 있어 Stone이 제시한 정책수단으로서의 사실(facts)은 유용한 틀로 기능한다. Stone은 사실을 사람들이 행동을 변화하도록 설득하는 정책수단으로 보고, 설득과정에서 '계몽으로서의 설득'과 '세뇌로서의 설득'의 양면성이 있음을 발견하였다. 정책입안자들은 사실을 통해 직접 사람들의 행동을 변화시키는 것이 아니라, 설득의 과정에서 전략적으로 활용한다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 사실은 정치공동체에서 정부와 기업에 의해 설득되고 의도적으로 조작되기도 하며, 세뇌를 통해 사람들이 독립적으로 생각할 수 있는 능력을 빼앗기도 한다. 구체적으로 '이름 짓기'의 행위를 통해 사실이 왜곡되는 현상도 나타나며, 과학이 정치화되어 사실을 왜곡하여 세뇌시키는 도구로 사용되기도 한다. 사실이 있는 그대로가 아니라, 해석 렌즈를 통해 여과되어 전달되는 것이 일반적인 현상이라는 Stone의 견해는 정부(교육부)가 정책수단인 '사실'을 선택하여 학교현장에서 어떻게 집행하고 있으며, 정책이 집행될 때 교사가 어떻게 반응하여 행동하는지에 대한 분석을 가능하게 한다.

<표 2> 정치공동체에서의 설득: 사실과 세뇌 사이

기업의 설득	정부의 설득
1. 자본주의는 사실상 의심의 여지가 없는 경제 철학이다.	관료들은 혜택과 처벌에 대한 권위를 통해 시민들의 태도와 행동에 영향을 미친다.
2. 기업은 과학 연구를 후원하고 과학 연구에 대한 대중의 인식을 조작하여 이익에 이바지할 수 있다.	특히, 형사 사범과 복지 등 일부 정책 분야에서는 개인의 시민성 형성을 목적으로 정책을 설계한다.
3. 기업은 교육 자료 제작과 교육 프로그램 자금 지원을 통해 정책적 위치에 대한 지원을 강화할 수 있다.	정부는 왜곡된 정보를 생산하여 시민들이 받는 뉴스를 만들 수 있다.
4. 기업은 대부분의 대중매체를 소유하고 통제하며 미디어 캠페인을 통해 여론에 영향을 미칠 수 있다.	정부는 시민들이 수신하는 뉴스를 선별적으로 보류하거나 출판을 금지함으로써 형성할 수 있다.

* 출처: Stone(2002).

본 연구에서는 정치공동체에서의 정책입안자(교육부)가 정책을 설득하고 시행하는 과정을 바라보는 정책행위자(교사)의 입장에 초점을 맞춘다. 정부(교육부)가 제공하고 있는 사실이 국민을 설득하기 위해 의도적으로 선별된 것은 아닌지, 사실이 왜곡된 정보를 생산함으로써 국민에게 세뇌를 통해 전달되는 것은 아닌지에 대한 분석은 이를 직접 받아들이고 행동하는 현장의 교사들에 의해 이루어진다. 즉, 사람들이 행동을 변화하도록

설득하는 정책수단인 ‘사실’이 제공되는 과정에서 나타나는 설득의 양면성, 즉 ‘계몽으로서의 설득’과 ‘세뇌로서의 설득’을 패러독스 현상으로 바라보고, 교사들의 경험을 중심으로 현상을 분석하고자 한다.

3. 패러독스 현상 분석 틀

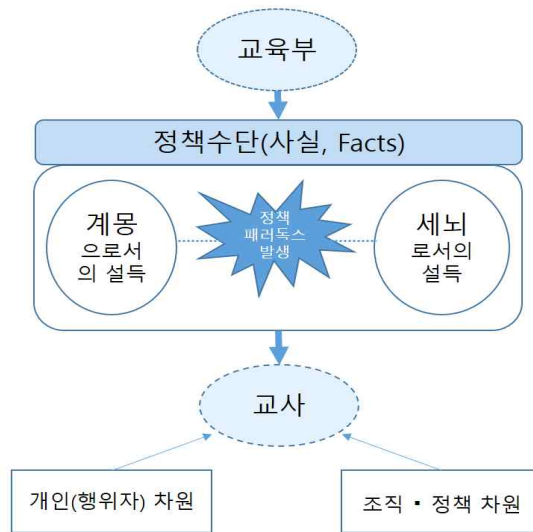
사실(facts)은 사람들의 행동을 변화하도록 설득하는 주요한 정책수단이다. 일반적으로 정책과정에서 객관적인 사실의 제공이 요구되지만, 실제로 사실의 제공은 해석 렌즈를 통해 여과되어 전달되는 것이 일반적이다(염재호, 2006). 사실의 제공은 정책수단으로서 정책의 효과성을 제고하는 긍정적인 영향을 미치기도 하지만, 정부에 의해 제공된 일방적인 정보는 왜곡된 정보일 수도 있으며, 결국 국민의 인지와 판단을 왜곡할 가능성이 있다는 점을 유의해야 한다(문명재, 2010).

코로나 19의 확산은 사상 초유의 개학 연기, 온라인 개학 실시 등 교육 현장 전반에 큰 변화를 가져왔다. 이러한 개학 연기, 온라인 개학 발표 등 중대한 결정을 교육부는 교육부 수장의 언론 브리핑, 보도자료를 통해 발표했다. 또한, ‘신학기 개학, 꼼꼼하게 점검하고 있습니다’, ‘안전한 개학을 위해 촘촘히 준비하고 있습니다’ 등 공식 블로그를 통해 코로나 19 관련 대응방안을 홍보하기 위하여 정책과 관련한 정보를 국민에게 제공하려는 노력을 기울이고 있었다. 그러나 교육부가 제공하는 사실을 받아들이는 과정에서 학교현장의 교사들은 계몽으로서의 설득(합리적 설득)과 세뇌로서의 설득(의식화 설득)이 패러독스를 일으키는 경험을 하게 되었다. 이는 교육부의 사실 제공에서 정책과 실제와의 괴리감을 느꼈기 때문이다. 이러한 패러독스 현상을 행위자 차원, 조직·정책 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다.

이러한 패러독스 현상을 파악하기 위하여 선행연구들을 분석하였으며, 이에슬(2020), 이인수(2017)가 정책 집행과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교사들의 경험을 통해 살펴본 것에 주목하고 이들 연구를 고찰하였다. 또한 학교 조직 내에서의 개인으로서 교사가 맞닥뜨리는 패러독스를 살펴보기 위해 조직론 분야에서 패러독스 현상을 다룬 선행연구(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Putnam & Banghart, 2016; Van de Ven & Poole, 1988)들을 고찰하였다.

선행연구들을 종합적으로 분석한 결과, 조직 내에서 실제 업무의 행위자로서 기능하는 개인이 경험하는 패러독스와 조직 문화로 인해 발생하는 패러독스가 존재함을 발견하고 두 차원으로 나누어 패러독스 현상을 이해하고자 하였다. 정책 집행과정의 특성으로 인한 패러독스의 경우, 교육부에서 일선 학교로 내려가는 우리나라 교육조직의 특성과 관련하여 조직 차원에서 함께 다루기로 하였다. 이러한 패러독스 현상을 행위자 차원, 조

직·정책 차원으로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 방역과 교육을 모두 담당하는 실제 행위자로서의 개인인 교사는 업무의 수행에 있어서 계몽으로서의 설득이 세뇌로서의 설득으로 다가오는 경험을 하였으며, 학교 조직문화와 정책의 수립과 시행, 발표의 측면에서도 마찬가지로의 인식을 하게 되었다. 이는 원격 수업의 실시에서부터 학교 방역, 교사들의 건강 문제와 의사소통 구조에 이르기까지 다양한 부분에서 문제로 나타났다. 이를 바탕으로 정책 패러독스 현상이 어떻게 나타나는지 현장 교사들의 목소리를 통해 살펴보고자 한다. 이를 종합하여 패러독스 현상 분석 틀을 제시하면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 패러독스 현상 분석 틀

Ⅲ. 연구방법

1. 질적사례연구

본 연구는 교육부의 사실(facts) 제공과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교사들의 경험을 통해 심층적으로 탐색하기 위해 질적사례연구(qualitative case study)를 수행하였다. 질적사례연구는 현장, 맥락 내에서 사례를 탐색하고 다양한 정보 원천을 포함한 심층적인 자료를 수집하여, 사례에 대한 기술과 사례에 기반한 주제들을 보고한다(Creswell, 2007: 111). 또한, 연구주제와 관련한 선행연구가 충분하지 않을 때 유용한데

(Yin, 2003; 임중현, 2016), 코로나 19에 대응한 교육부의 정책에서 발생하는 패러독스 현상은 모두가 처음 대면하는 상황에서 발생한 새로운 사례였다. 이렇듯 교육계에서 코로나 19 대응과 관련한 선행연구가 부족한 상태에서 교육당사자들의 깊은 의식을 연구하기 위해서는 질적사례연구 방식이 적합하다고 판단하였다. 또한, 구체적으로 인간 세상을 이해하기 위해서는 현상의 복잡성, 특수성, 상호관련성 속에서의 의미 파악이 중요하기에(임중현, 2016), 이를 심층적으로 이해하기 위하여 구성원들의 경험을 세밀하게 탐색하고 해석하는 데 용이하다고 판단하였다.

Yin(1994)은 질적사례연구가 선행연구를 바탕으로 연구대상인 사회현상의 인과관계에 대한 이론적 가정(theoretical proposition)을 먼저 수립하고, 이에 따라 이루어지는 것이 이상적이라고 하였다. 본격적인 연구에 착수하기 전에 학교현장에서 근무하고 있는 연구자들의 경험을 바탕으로 교육부의 코로나 19 대응정책에 대한 문제의식을 지니게 되었고, 예비연구(pilot study)를 통해 교육부의 코로나 19 대응과 관련한 정책에서 패러독스 현상이 나타나고 있다는 사실을 발견할 수 있었다. 그리하여 교육부의 언론 브리핑, 보도자료 등을 통한 사실 제공이 정책수단으로 사용되는 과정에서 정책 패러독스 현상이 발생할 것이라는 이론적 가정을 수립하였다. 이후 보다 구체적으로 코로나 19 대응정책 집행과정에서의 교사들의 경험을 살펴보고 패러독스 현상을 발견하기 위해 심층면담에 기반을 둔 질적사례연구를 수행하였다.

2. 연구 참여자

본 연구에 참여한 연구 참여자 구성은 <표 3>과 같다. 연구 참여자 선정 시, 교육부의 코로나 19 대응 정책에 대한 학교 현장의 경험을 바탕으로 풍부한 정보를 제공해 줄 수 있다고 판단되는 교사들을 대상으로 의도적 표집 선정(purposeful sampling) 방법을 실시하였다. 보다 풍부한 질적 자료를 생산하기 위해서는 연구 참여자와 연구자의 관계(interpersonal relationship)가 중요하기에(Guillemain & Heggen, 2009), 면담 시 중요 요소 중 하나인 연구 참여자와 연구자와의 래포(rapport) 형성을 고려하였으며, 접근 가능성, 연구에 허락된 시간 등도 고려하였다(유기웅, 정종원, 김영석, 김한별, 2018). 다양한 입장과 위치에서 목소리를 듣기 위하여 연구 참여자들의 연령, 보직을 다양하게 구성하려 노력하였으며, 특히 보건교사를 연구 참여자로 선정하여 코로나 19에 대응하는 방역 대책에 대하여 심층적으로 알아보고자 하였다.

연구 참여자는 고등학교에 재직 중인 교사들로 구성하였는데, 이는 코로나 19 정책에 많은 영향을 준 대학 입시 일정과 학습권 문제의 여파가 가장 직접적으로 닿은 학교급이 고등학교인 것과 코로나 19 관련 각종 정책의 시행이 고등학교 3학년부터 우선적으

로 이루어졌음을 고려한 것이다.

<표 3> 연구 참여자 구성

연번	성명	성별	경력	지역	학교4)
1	가 교사	여	9	경기	A고등학교
2	나 교사	여	5	경기	
3	다 교사	여	20	경기	
4	라 교사	여	22	경기	B고등학교
5	마 교사	여	6	경기	C고등학교
6	바 교사	남	12	서울	D고등학교
7	사 교사	여	28	서울	
8	아 교사	여	20	서울	
9	자 교사	여	25	서울	
10	차 교사	여	10	서울	E고등학교

3. 자료수집

심층면담, 참여관찰, 문서수집 등 다양한 형태의 자료를 수집하였다. 심층면담은 질적 사례연구에서 자료수집을 위한 가장 중요한 자료원 중 하나로, 연구주제에 대해 잘 알고 있는 연구 참여자와의 면담을 통해 연구자는 중요한 통찰을 얻을 수 있다(Yin, 2014). 면담을 통한 자료수집은 2020년 2월 말부터 8월 말까지 연구 참여자 10명을 대상으로 이루어졌으며, 지역적인 근접성과 학교 형태의 다양성을 고려하여 경기도와 서울 특별시의 일반고등학교 4곳과 특수목적고등학교 1곳에 재직하고 있는 10명의 교사를 대상으로 하여 심층면담을 수행하였다. 우선, A와 D고등학교에 근무하는 교사들을 주요 연구 참여자로 선정하여 심층면담을 수행한 뒤, 1차적 자료분석 후에 추가적으로 3곳의 학교에 근무하는 교사 3명을 연구 참여자로 선정하여 다른 학교의 맥락에서도 같은 현

4) A고등학교는 경기도에 위치한 44학급 규모의 일반고등학교로 대다수 학생들이 정시보다는 수시전형을 통해 진학한다. 혁신학교로 지정되어 있으며 타 학교에 비해 학생 중심 활동 수업이 활발하게 진행되고 있는 편이다. B고등학교는 경기도에 위치한 18학급 규모의 일반고등학교이며, 비평준화 지역에 위치한 학교로 학생들의 학업 수준은 다소 낮은 편이다. C고등학교는 경기도에 위치한 24학급 규모의 일반고등학교이다. D고등학교는 서울에 위치한 24학급 규모의 특수목적고등학교로, 학생들의 교육 수준이 높고 일반적인 고등학교 학생들보다 학교 규칙이나 교육 정책을 잘 이해하며 교사의 지도에 잘 따르는 학생들로 구성되어 있는 학교이다. E고등학교는 서울 강북 지역의 27학급 규모의 일반고등학교로, 학생들이 평균적인 학업 수준을 나타내며 대학 진학 시 수능시험을 통한 정시모집보다는 수시모집을 선호하는 학교이다. 특히, E고등학교의 연구 참여자는 고3 담임교사로서 현장에 대한 심층적인 정보를 제공하였다.

상이 목격되는지를 확인하는 과정을 거쳤다. 교무실, 교실 또는 조용한 카페를 선정하여 면대면 면담으로 수행하였으나, 코로나 사태가 악화되어 상황이 여의치 않았던 경우, 전화 면담으로 대체하여 수행하였다. 면담 시간은 대략 30~50분 정도 소요되었으며, 면담 시간에 최대한 편안한 분위기에서 자신의 경험을 자유롭게 진술할 수 있도록 하였으며 이를 위해 익명성 보장을 철저히 약속하였다. <표 4> 면담 주요 질문 구성을 바탕으로 주로 '반구조화된 면담(semi-structured interview)'을 진행하였으며, 일부 연구 참여자에 따라 비구조화된 면담(unstructured interview)을 진행하기도 하였다. '코로나 19에 대응하는 교육부의 교육정책 집행'에 대하여 집중적으로 질문함으로써 현장의 교사들이 교육부의 정책을 어떻게 생각하고 있는지에 대하여 생생하게 드러내고자 하였다. 질문에 대한 대답을 듣고 다음 질문으로 넘어가기보다는 연구 참여자의 대답 중에서 핵심적이라고 생각되는 부분에 대하여 추가 질문을 이어감으로써 깊이 있게 현상을 파악하고자 하였다. 공동연구자 간 전사한 자료와 성찰 일지를 서로 공유하고, 필요하다고 판단하는 경우에 추가로 면담을 진행하였으며, 이론적 포화(theoretical saturation)에 이를 때까지 진행하였다. 이와 같은 심층면담 외에도 연구수행 기간 동안 A고등학교를 대상으로 코로나 19 대응 정책 관련 교직원 회의, 원격수업 관련 연수, 원격수업 참관 등에 참여하여 학교현장에서 참여관찰을 실시하였으며, 의미 있는 사건이나 내용을 현장 노트에 작성하였다. 또한, 관련 공문, 보도자료, 교육부 공식 블로그 자료 등 다양한 유형의 자료를 수집하였다.

<표 4> 면담 주요 질문 구성

영역	주요 질문 사항
1 연구 참여자 인적사항	· 이름, 근무학교, 경력, 보직 유무 등
2 교육부의 코로나 19 대응	· 원격수업의 준비와 진행 지원 · 등교수업의 준비와 진행 지원 · 학사 관리에 대한 지침 · 학교 방역에 대한 지침
3 교사의 코로나 19 대응	· 원격수업의 준비와 시행 · 등교수업의 준비와 시행 · 학업 결손 방지를 위한 대책 · 방역과 관련한 학생 생활 지도 · 코로나 19 상황에서 교사의 건강과 관련한 경험
4 교육부와 교사 간의 의사소통 방식	· 교육부의 정책을 접한 경로 · 교육부의 의사결정 집행에 대한 교사의 인식 · 교육부와 현장 간의 원활한 의사소통을 위한 개선방안

4. 자료분석

본 연구는 질적 자료를 분석할 때 일반적으로 사용하는 '반복적 비교분석법(constant comparison method)'에 의해 '개방 코딩', '범주화', '범주 확인'의 과정을 통해 분석하였다(유기웅 외, 2012). 전사한 자료를 반복해서 읽으면서 자료의 의미나 맥락이 잘 드러나 있는 문장이나 단락들을 찾고, 밑줄이나 기호로 표시하는 코딩 작업을 하였고, 자료를 읽으면서 떠오르는 질문이나 생각들을 기록해 놓았다. 이 코딩된 자료 중에서 계속 반복되거나 의미 있는 내용을 상위 범주로 분류하는 범주화 작업을 통하여 주제별로 묶는 작업을 거쳤으며 주제의 유사한 코드를 모아서 하나로 개념화·범주화하였다. 최종 범주가 결정되기 전까지 지속적으로 비교·분석하여 새로운 범주가 다시 생성되는 과정을 반복하였다. 범주화 과정을 거친 후, 범주 확인 과정을 통해 구성된 범주가 수집된 자료의 특성을 잘 반영하고 있는지 원자료를 재확인하였다.

심층면담, 참여관찰, 문서수집 등 '자료의 다원화(triangulation)'를 통해 연구의 신뢰도와 타당성을 높이려고 하였으며, 교육부 보도자료⁵⁾와 언론 보도, 교사들과의 면담 자료를 종합하여 통합적으로 자료를 분석하였다. 또한 연구자들이 지속적으로 토의하면서, 자의적 해석이 나타난 부분이나 다소 극단적이라 판단되는 부분이 없는지 내부적으로 검토하는 과정을 거쳤으며, 연구 참여자로부터 최종적으로 분석 내용을 확인받는 과정을 거쳤다. 또한, 내적타당성을 높이기 위해 패턴 매칭(pattern matching) 방법을 활용하여(Yin, 2014), 자료수집 전 '정책수단으로서의 사실'과 '패러독스' 선행연구 고찰을 바탕으로 연구자들이 설정한 분석 틀과 연구결과를 지속적으로 비교하여 패러독스 현상 분석 틀을 수정하였다.

IV. 연구결과

1. 행위자로서의 교사의 고민

가. 원격수업을 통한 학습 결손 방지 : '교육부 지원 vs. 교사 혼자'

연이은 개학 연기를 지속할 수 없다고 판단한 교육부는 3월 27일 원격수업 운영 기준안을 마련하여 시·도교육청에 배포하였다. 코로나 19 상황에 따라 개학 이후 교실 수업이 불가능한 경우를 대비하여 학생들이 온라인이라도 체계적인 학습을 할 수 있도록

5) 2020년 1월 27일부터 8월 28일까지 교육부에서 보도한 코로나 19 대응 관련 교육부 보도자료.

준비한 것이다. 시도교육청은 이에 따라 원격수업에 대한 교육과정의 운영, 수업 방법 등 세부운영지침을 마련하고, 학교는 원격수업 계획을 수립해 시행하도록 하였다.

교육부는 적정 학습량을 확보하고, 학생들의 학습 결손이 발생하지 않도록 충실한 학습 내용을 제공해야 한다는 기준과 함께, 실시간 쌍방향 수업, 콘텐츠 활용 중심 수업, 과제 수행 중심 수업, 교육감·학교장이 인정하는 수업 등 다양한 수업 방식을 할 수 있음을 안내하였다. 원격수업 시 서버 문제가 발생하지 않도록 130억원의 예산을 편성해 시도교육청과 함께 원활한 강의를 위한 환경 조성을 하고, 개학 전까지 모든 학교가 접속했을 때를 대비해 점검하겠다고 하였다. 또한 원격수업을 혼자 진행하기 어려운 저학년 학생들과 장애 학생들, 컴퓨터를 이용하기 힘든 저소득층 학생들에 대한 대책을 마련하고, 학부모 상담과 교원 연수를 지원하겠다고 밝혔다. 특히 유은혜 교육부 장관은 관련 브리핑에서 비록 이번의 온라인 개학은 코로나 19로 인한 것이지만, 미래 교육으로 도약할 기회로 삼는 것이라는 점도 덧붙였다.

그리하여 4월 9일 사상 초유의 온라인 개학이 실시되었다. 온라인 개학 며칠 전부터 유은혜 교육부장관은 여러 학교를 방문하여 온라인 개학 준비 여부를 점검하였으며, 개학일에도 현장을 방문하여 직접 온라인 수업에 참여하는 모습을 보여주었다. 언론은 처음으로 실시되는 원격수업에 상당한 관심을 가지고 보도하면서, 유은혜 교육부 장관의 현장 실사 내용과 학교의 준비도를 기사화하였다. 그러나 원격수업이 매끄럽게 진행되고 있는 것처럼 보이는 언론의 보도 속의 학교와 실제 학교의 모습은 달랐다. 실시간 쌍방향 수업을 하고, 교사가 교실 칠판 앞에서 직접 강의를 하고 카메라 촬영을 통해 수업이 이루어지고 있다는 언론 보도 속의 학교는 특정 학교에 한정된 것이었다. 이처럼 학교현장의 교사들은 언론보도와 실제 학교 모습 간의 괴리현상을 발견하게 되면서 교육부의 코로나 19 대응 정책을 언론보도를 통한 세뇌에 의한 의식화된 설득으로 받아들여지게 되는 것이다.

대다수의 교사들은 원격수업에 대한 생소함으로 많은 고민을 하고 있었다. 교육청의 지침은 실질적으로 도움이 되지 못했기에, 결국은 교사들의 재량으로 어떻게든 원격수업을 해내야 한다는 부담을 느낀 것이었다. 촉박한 시일을 두고 원격수업을 준비하라는 교육부의 지시에 학교현장은 혼란으로 뒤덮였으며, 원격수업을 위한 기본적인 저작권 문제부터 어떤 교구를 구입해야 하는지, 실제 수업을 어떻게 진행할 것인지를 자신하지 못한 채 교사들은 급하게 움직여야 했다. 현장에서는 ‘사교육 인터넷 강의와 다를 것이 무엇이나’, ‘평가는 어떻게 할 것이나’와 같은 불만과 걱정의 목소리가 터져 나왔다.

정말 감을 못잡겠더라고요. 선생님들 사이에서도 피피티에 목소리를 입힌다, 뭐 ○○으로 찍는다, 다들 왔다갔다 하고. 플랫폼은 또 이걸 사용하면 된다, 아니다. 뭐... 나이 많은 선생님들은 아예 겁을 내고 부담스러워하고 그런 분도 있고... 필요한 기기 사라고 돈 얼마 지원

해주고는 땀이에요. 근데 뭘 필요하지도 알아야죠. …(중략)… 고3 선생님들은 진짜 그런 부분에서 제일 힘들어요... 사실 고3 수업은 거의 수능특강 많이 하잖아요? 이걸 온라인으로 수업한다하면, ○○○○○(사교육 인터넷 강의 업체)되는 거죠. (차 교사)

이렇게 코로나 사태가 심각할 것을 인지했으면 절끔절끔 한 주, 두 주씩, 개학 연기를 하지 말고 아예 한 달 연기하고, 아예 3월부터 온라인 개학을 준비를 하라고 하던지, 갑자기 교육부는 우리는 3월부터 휴업 중에 꼼꼼하게 준비해 왔어요라고 발표하면 교사가 준비 안 한 나쁜 사람이 되는 거잖아요. 3월에 정작 교사는 준비하란 소리는 전혀 못 들었는데요. 이제야 허둥지둥... (다 교사)

교육부는 원격수업 기준안을 내려보내고, 교원 연수 등 각종 지원을 하겠다고 발표하였다. 그러나 실질적으로 교사들은 교육부로부터 원격수업에 대한 도움을 받지 못하고 있다고 대답하였으며, 이 지점에서 교사들이 교육부의 발표를 의식화된 설득으로 받아들였음을 알 수 있다. 가장 중요한 수업 방식에 대한 코칭이나 수업 내용 구성에 대한 도움, 평가에 대한 확실한 지침을 받지 못하여 교육부가 모든 것을 교사의 책임으로 미루고 있다고 비판하였다. 연구 참여자 중 특수목적고에 근무하는 교사들도 원격수업의 준비와 실행, 평가와 관련한 문제는 학교 형태의 문제가 아니며, 높은 수준의 학생들을 대상으로 하는 것과 관련 없이 어려운 문제라고 하였다. 이처럼 원격수업 준비를 적극적으로 지원하겠다는 교육부와 실질적인 지원을 받지 못했다는 교사 간의 패러독스 현상이 나타나게 된 것이다.

출결 및 평가는 지침에 따라 처리해 공정성을 확보하겠다고 교육부는 밝혔다. 하지만, 현재 학교현장에서 살펴보면, 학교마다 원격수업 출결 기준이 상이하게 나타나고 있다. 학교마다 온라인 출결 기준을 재량하에 정했기에, 어떤 학교는 원격수업 미인정 결과 처리 기준이 당일 23:59분까지 수강하지 않을 경우이지만, 또 다른 학교는 시간표상 해당 시간에 수강하지 않을 경우가 나타나게 된 것이다. 교사들은 출결 상황이 대입전형의 요소로 사용될 때 이와 같은 학교마다 상이한 기준은 추후 공정성 문제를 야기시킬 수 있음을 우려하였다.

또한, 교육부는 쌍방향 원격수업의 경우 원격수업 중 수행평가도 가능하도록 허용했다. 그러나 교사들은 실질적으로는 어려운 이야기라는 입장이었다. 등교 개학을 하지 않는 한 공정한 시험을 치르는 것도 사실상 불가능한 상황이라는 말도 전했다. 온라인 개학 이후 등교 개학이 정해질 때까지 교사들은 원격수업 준비로 인한 시간 부족과 교육부의 불확실한 지침으로 인하여 평가 부분을 확정하지 못했으며, 등교 개학을 하고 나서야 교사 계획을 확정하였다.

계속 선생님들이랑 의논했어요. 계속. 몇 번이나. 처음에 만들었던 평가 기준 다 바꿨고. 일단 수행평가를 어떻게 해야될지가 제일 큰 문제니까. 우리 학교는 애들이 다 잘 따라오는

데지마는 평가 문제는 또 다른 문제예요. 오히려 더 민감할 수 있는. 온라인으로 수행평가를 한다는 건 참... 뭐 방법이 있기가 하겠지마는 그게 대면으로 하는 거랑 공정성 같은 부분에서 힘들지 않겠어요? (바 교사)

중간고사일도 계속 바뀌었고, 처음에 온라인 개학할 때는 시험 어떻게 볼지 정하지도 못한 상태였고. 선생님들끼리도 '시험 어떡하지?' 얘기만 하고 대책이 없었어요. 우리 학교도 마찬가지야. 교육부에서는 공정하게 하겠다라는 말뿐이고, 당장 우리는 시험 어떻게 치러야 할지 모르겠는데. (아 교사)

원격수업에 대한 준비가 잘되지 않은 상황에서 교사들은 자신들의 교육적 자질에 대한 평가를 받는 것에 대해 두려움을 느끼고 있었다. 교육부가 많은 지원을 해주는 것처럼 알려지고, 언론에서도 마땅히 교사들이 원격수업을 질 높게 수행할 수 있어야 한다고 하는데 준비되지 않은 모습으로 수업을 하게 될 것이기 때문이었다. 온라인 개학 이후 수 주일이 지나면서 교사들은 원격수업에 대해 서서히 적응하게 되었지만, 그 과정에 겪은 혼란은 교사들에게 상처와 스트레스를 주었다.

다른 학교 선생님들 이야기, 중학교 이야기도 들어 보면... 학부모들의 평가? 요구도 다양한 것 같아요. 그래도 어떤 학교는 일부 쌍방향 수업을 하는 학교도 있고, EBS 연동해서 하는 학교도 대부분 있는데, 또 학부모들이 학교에 전화해서 우리 학교는 왜 이렇게 하느냐, 저쪽 학교는 이렇게 하는데, 약간 이런 거를 평가해서... 요구하시고 그랬다는 이야기를 들었어요. (사 교사)

사실 제일 힘든 건... 다들... 뭐 장비나 방법의 문제보다도, 원격수업에 준비되지 못한 채 수업에 던져지면서 느끼는 자괴감이죠. 원격수업을 잘 못한다고 해서 그 선생님이 못 가르치는 선생님인 건 아니잖아요? 그런데 적응되지 않은 상태에서 갑자기 원격수업하라고 하니깐 선생님들도 너무 어색하고, 그럴 거면 인강 틀어달라는 애들이나 학부모 이야기 나올까봐 두렵죠. 언론에서도 사교육이랑 학교 비교하면서 또 교사들 비난하고 그런 상황이 벌어질까봐 걱정되는. 우리가 그렇다고 교육적 자질이 없는 게 아닌데. (마 교사)

나. 코로나 확산을 막기 위한 노력 : '안전한 학교 vs. 위험한 학교'

등교 개학과 관련하여 교육부는 등교 수업 전까지 모든 학교에 교실 책상 거리 유지, 체온계 비치, 열화상 카메라 설치 등의 방역 준비를 완료하도록 하였으며 마스크는 유사시 사용할 보건용 마스크 1486만장(학생 1인당 2매)과 예비용 면마스크 1829만장을 비치했다고 밝혔다. 또한 학생 간 접촉을 최소화하는 예방조치를 한 상태에서 급식이 이루어질 것이며, 학년별, 학급별로 급식 시간을 분산하거나 식당 간격을 넓히고 칸막이를 설치할 것이라고 밝혔다. 언론에서는 이와 같은 교육부의 발표를 기사로 내보내는 동시에, 장관이 직접 여러 차례 현장 학교를 방문하여 방역 상태를 점검하는 사진과 기사를 보도함으로써 교육부가 학교의 방역 상태를 열심히 준비하고 있다는 취지를 알렸다.

그러나 이를 접한 현장 학교 교사들의 반응은 전혀 달랐다. 교사인 자신조차 학교의 방역 상태를 믿을 수가 없는데 언론에서는 학교의 방역이 철저하게 시행되고 있다고 보도되는 것이 불안하고 당혹스럽다는 반응이었다. 방역 업무를 전혀 담당해 보지 않은 교사들이 갑자기 방역 업무에 투입되는 것을 스스로 경험하면서 교사들은 학교 방역에 대하여 불신하였고, 학생들의 학교생활을 너무나도 잘 알기에 학교생활 속에서 안전과 관련하여 벌어지게 될 일을 예측하며 두려워하였다. 안전한 학교를 표방하는 교육부의 코로나 19 대응정책에 대해 교사들은 이를 합리적인 설득이 아닌 의식화된 설득으로 받아들일 수밖에 없었으며 정책과 현장 간의 괴리를 체험하게 되었다.

이게 애들이 2/3만 온다고 하는 자체가 천 명이 한 학교에 드글드글하게 모여있는 건데 그것도 이 좁은 공간에 진짜 다닥다닥 모여 앉아가지고 비현실적인 거죠. 수도권 대부분의 학교는 이 정도 학급 수는 가지고 있을 텐데, 책상 간격 이 정도 뭐 띄워 가지고 한 사람 놓지도 못하는데. 선생님이 여기서 말하고 있으면 바로 앞에 아이는 다 맞고 있는데, 그런 간격인데. 나는 그게 제일 무서웠어요. 애들이 다 마스크를 끼고 다녀도 쉬는 시간만 되면 다 나오는 게. 이게 천 명이라는게... 외부에서는 애들이 이렇게 날뛰는 거 모르잖아요. (나 교사)

우리 학교 급식실에 가림막 없는데요. 한 자리씩 떨어져 앉으라고는 하는데, 백 프로 다 지켜지지는 않아요. 밥 먹으면 당연히 마스크 벗어야 되고, 애들이 밥만 먹나요? 급식 시간에 수다 떨고 그런 거는 애들 코로나라고 안 하지 않아요. ..(중략).. 그런데 가림막 설치하고 밥 먹고 있는 학교 사진보면 제 입장에서는 좀... 탄 나라 얘기같죠. (가 교사)

교사들은 교육부가 학교 방역과 관련하여 대책을 마련하고 있다는 자리 착석 문제나 마스크 문제, 급식 문제에 대해 회의적인 반응을 보였다. 준비하고 있는 것은 맞지만, 제대로 되고 있지는 않다는 것이었다. 학교생활의 특성상 가능하지 않은 일들을 가능하게 만들라는 지시에 대하여 일부 교사는 분노하기도 하였다. 교사들은 교육부에서 지시하는 방역 대책을 수행은 하면서도 이렇다 하여 교내에서 집단 감염이 발생하게 되면 어떻게 하나 걱정하고 불안해하고 있었다. 모든 책임이 교사들에게 올 것을 우려하고 있었다.

다. 업무의 우선 순위 설정 : '방역 우선 vs. 교육 우선'

5월 20일 고등학교 3학년을 시작으로 순차적으로 학생들의 등교 개학이 이루어지면서, 방역의 최전선인 학교현장의 방역 업무도 더욱 중요성이 커졌다. 학교의 방역은 학교 시설에 소독약을 배포하는 시설 방역이나 사회적 거리두기에 기준한 교실 재배치와 같은 물리적인 방역 이외에도, 학생들의 건강 관리와 위생 수칙 준수 지도, 이동 제한 등 보다 큰 범위에서 계획되었다. 이에 따라 학생을 지도하고 관리해야 할 책임이 있는 교사들이 방역 업무를 맡게 되었는데, 이는 교사들이 본래 수행하던 교육과 행정 업무

에 추가된 것이었다.

개학이 시작된 후 교사들은 학생들이 등교하기 전 건강상태 자가진단 설문을 하도록 지도하는 것에서부터, 등교 시와 점심 급식 전, 하루 두 차례 체온 검사를 실시하는 것, 기저질환 학생을 별도 처리하는 것 등 보건 관련 업무를 맡게 되었다. 또한 학생들이 올바른 방법으로 마스크를 잘 쓰고 있는지, 학생들 간에 거리 두기를 제대로 하고 있는지를 수업 시간과 쉬는 시간, 급식 시간 등 모든 시간에 걸쳐 관리하도록 지시받았다. 여기에 학교 교육 활동과 관련하여 학교에 출입하는 외부인이나, 정부에서 지원하는 방역 지원 인력의 건강상태까지 체크하는 업무를 수행하면서 방역 업무에 대한 피로감을 호소하는 교사들이 많았다.

방역을 할 수는 있어요. 할 수는 있는데 방역을 학급 담임 이런 식으로 짊어주면 안 되는 거고 그거는 시간적 여유가... 온라인 수업도 등교 수업도 해야 하고 오히려 시간이 부족한 거잖아요. 우리가 교육자라고 해서 방역을 절대 할 수 없다 그건 아닌 거 같아요. 그런데 방역을 처음 하는 우리에게 당연한 것으로 책임을 넘기는 것은 안 되는 거죠. 아니 내가 방역을 하는 사람이 아니잖아요. 나는 우선 수업이 잘 굴러가게 하고 아이들 교육적인 지원을 충분하게 해주는 게 맞는 거지, 방역을 도와줄 수는 있지만, 책임을 지게끔 하는 것은 아닌 것 같아요. (라 교사)

교사들은 실효성에 의문을 느끼면서도 학생들을 지도해야 한다는 생각에 지속적으로 학생들에게 위생 관련 수칙을 지키도록 안내하고 있었다. 그러나 이에 대한 에너지를 많이 소모함으로써, 등교수업과 원격수업의 병행으로 부담감이 가중된 수업 준비에 피해를 받는다고 이야기하였다. 그동안 교사의 업무가 방역에 너무 초점이 맞춰지다 보니 본연의 업무인 교육을 하는 사람으로서의 자신의 정체성에 대하여 고민하는 교사도 있었다.

보건교사들 다 너무 힘들죠. 처음이고 그렇다 보니까 너무 힘들어서 우시는 분도 많고. 혼자서 피말리고 정말. 체온계만 해도 학급당 하나씩은 있어야 될 거 아니에요. 그것만 있으면 되나요? 예비도 있어야 되는데. 두 배 세 배 폭리. 엄청 비싸졌는데 미리 선점은 해야 되고. 예산이 없다 그래서 행정실장님 교감선생님 교장선생님한테 얘기해서 겨우 끌어 오고, 그걸 다 혼자서... 평상시에 해야 되는 기본적인 업무도 있잖아요. 그런데 제가 할 일이 너무 많고 힘이 드니까... 그러다 확진자라도 나오게 되면 그 책임 다 여기서 지는 거죠. 뭐 안 했냐고 뭐 준비 안 했냐고. (자 교사)

특히 보건교사의 경우에는 코로나 19 관련 업무 이외에도 항상 해야 하는 학교 보건 업무가 있는데, 코로나 19로 인하여 업무가 폭증함으로써 심한 스트레스에 시달리고 있었다. 보건교사는 수백 명이 모이는 밀집 시설인 학교에서의 방역 업무를 최전선에서 담당하고, 그에 대한 책임을 져야 한다는 사실에 커다란 압박감과 긴장감을 느끼고 있

었다. 또한, 방역 업무와 관련한 지원이 부족한 것에 대한 아쉬움을 나타내기도 하였다.

2. 학교 조직과 교육정책에 대한 시선

가. 휴식이 어려운 학교 조직 문화 : '유연한 휴가 vs. 엄격한 복무'

코로나 19 확진 판정을 받은 교사가 근육통과 몸살 등 증상이 있었음에도 일주일간이나 출근을 했다는 논란이 일자, 교육부는 교사가 아프면 연가, 공가를 유연하게 사용할 수 있다는 복무지침을 재차 강조하였다. 언론의 보도 이후 증상이 있었음에도 출근하였던 해당 교사를 비난하는 여론이 있었으나, 이에 대한 교사들의 생각은 달랐다. 교사들은 '출근하지 않을 수 없어서 출근했을 것'이라고 지적하며 증상이 있어도 출근해야만 했던 교사의 입장에 대해 이해할 수 있다고 답하였다. 또한 현재 학교의 과중한 업무와 스트레스에 노출된 교사들의 건강에 대하여 우려하였다.

정해진 일수를 시기에 관계 없이 필요시에 연가로 사용할 수 있는 일반 직장과는 달리, 학교의 교사들은 학기 중에는 연가를 사용하지 않는 것이 일반적이다. 또한 각자 맡고 있는 수업이 있기 때문에, 출근하지 않으면 자신의 수업을 다른 교사가 대신 해야 하는 상황에 처하게 된다. 특히 원격 수업과 대면 수업을 병행하며 진행하고 있는 지금은 다른 교사가 보장을 하게 되는 것이 더욱 큰 부담으로 다가오기에 그런 상황을 만들지 않으려 최대한 노력하고 있으며, 관리자들도 또한 교직원의 복무가 해이해질 것과 그에 대한 비판 여론을 우려하여 평소보다 더욱 휴가에 대해 민감하게 반응하고 있었다. 교육부에서 교사들이 아프면 유연하게 휴가를 사용하라고 권고하는 것과 달리 실제 현장에서는 관리자의 반대로 휴가를 사용하지 못하는 상황이 많았다.

아... 불가능. 솔직히 말해서 몸에 열이라든지 컨디션이 안 좋으면 정말 걱정이죠. 학교를 못 나가는데 근데 학교를 못 나가면 애들 수업도 사실, 인터넷으로 한다 하면 그것도 제대로 안 되고 열이 나는데 왜 미련하게 나와서 일을 했냐고 비난하는 게 그 자체가 잘못된 게. 그게, 내가 해야 할 일, 의무나 책임? 내가 빠지면 그걸 어떤 사람이 그 부담을 가져야 되는지. 거기에 대한 지원이 전무하죠. (아 교사)

교사 카페에 그런 글이 올라온대요. 내가 몸이 좀 열이 나는 것 같고 기침이 자꾸 나오는데 걱정된다고 이제 교감 선생님께 말씀드리니까 그래서 조퇴하시게요? 했다고요. 또 자기 엄마가 확진자 접촉자가 돼가지고 코로나 검사를 받았는데 내일 결과 나오니까 그때까지만 연가 쓰겠다고 학교에 얘기하니까 선생님이 검사 받은 거 아니지 않냐고 그냥 나오라고 했다는 얘기도 있었고... 선생님들 아프면 쉬라고 한 거 저도 뉴스에서 봤는데... 근데 웬만하면 못 쉬죠. 위에서 허락을 해 줘야 쉬죠. (바 교사)

교육부에서 휴가에 대한 지침을 내려보내는 것과 실제 학교에서 교사들이 휴가를 사

용하는 것 사이에는 커다란 괴리가 있었다. 교사들은 교육부에서 아프면 쉬라고 권고하는 현재의 지침 수준으로는 학교현장이 움직이기 어렵다는 점을 지적하면서, 의심 증상이 있거나 의심할 만한 정황이 있다면 보다 강력하게 휴가를 사용할 것을 명하는 수준으로 지침이 실시되어야 실제로 지침의 효력이 있을 것이라고 하였다. 또한 밀집 시설에서 하루를 보내야 하는 교사들의 복무 환경에도 관심을 가져야 한다고 말했다.

선생님 한 분이 돌아가신 안타까운 사례가 있었잖아요... 계속 마스크 끼고 수업하셨다고. 수업이라는 게 50분 내내 떠들어야 하는 일인데. 마스크 쓰고 아무 말도 안 해도 답답한데, 마스크를 쓰고 몇 교시씩 계속 수업을 한다 하면 숨이 너무 차죠. 이제 더워지면 더 심해질 건데... 학생들 건강 챙기라고 선생님들한테 자꾸 내려오잖아요. 근데 선생님들 건강은 어떻게 챙겨요? 우리도 어떻게 보면 진짜 밀집 시설에서 외부인들을 계속 밀접 접촉해야 하는 고위험군이예요. (차 교사)

이처럼 교사들은 학생들의 건강을 책임지라는 교육부의 요구에 부담감을 느끼면서, 정작 자신들의 건강을 돌볼 수 없는 상황에 우려를 표하였다. 학생들에게는 서로 밀접하게 접촉하지 말고 거리를 둘 것을 지도하면서도 자신들은 학업 상담이나 수업 관련 전달을 위하여 여러 학생들과 밀접 접촉을 해야만 하는 것에 대해 불안함을 느낀다는 교사도 있었다. 아프거나 의심 증상이 있을 시에는 바로 휴가 조치에 들어가 자신과 학교 구성원 모두의 건강을 돌볼 수 있는 환경이 제공되었으면 좋겠다는 의견이었다. '아프면 쉬어라'라는 교육부의 지침에 교사들은 반대로 '아프면 쉬고 싶다'라고 대응하는 패러독스 현상이 나타났으며, 이 과정에서 학교의 조직문화를 고려하지 못한 교육부의 코로나19 대응정책을 교사들은 세뇌에 의한 설득으로 받아들이게 되었다.

나. 정책 수립과 시행의 과정 : 'Top-down vs. Bottom-up'

코로나 19 대응과 관련된 모든 결정은 교육부로부터 이루어졌다. 교육부 수장의 기자회견을 통해 정책이 발표되었고 그 발표를 기반으로 학교현장의 교사들은 움직여야 했다. 교육부가 주도하고 결정하여 시행하는 Top-down 방식의 정책 발표는 혼란스러운 코로나 19 상황에서 교육 현장의 이정표가 될 수도 있었다. 하지만, 교육부의 코로나 19 대응정책 발표는 현장에 적용하기에 어려움이 많았다는 점에서 교사들을 난감하게 하였다.

원격수업의 경우 교사들은 교육부가 시설과 역량 면에서 현재 학교의 수준이 어느 정도 수준인지에 대해 파악하고 원격수업을 시행하기보다 수업일수 확보라는 목표에 중점을 두고 정책을 시행하는 바람에 학교현장에서 많은 혼란을 겪었다고 생각하였다. 등교 수업의 경우 또한 전교생 숫자의 1/3, 2/3 등교와 같은 수치적인 계산을 제시한 것이 학교현장을 이론적으로 생각한 결과라고 비판하였다.

탁상공론이라는 얘기가 그런 데서 나오는 거죠. 애들 반씩 나오게 해서 수업을 한다, 교실을 나눠 쓴다 하는 게 너무 이론적인 거죠. 애들 떨어뜨린다고 되는 게 아니고, 그래서 수업이 되겠냐고요. 정책의 방향은 잘못된 것이라고는 느껴지지는 않는데 위에서... 거리 띄우려면 애들 반씩 한 반에 반씩만 넣으면 되는 거 아니겠어? 이런 식은 잘못된 거죠. 그런 걸 따지려면 시도교육청 교육감들이 교육부와 계속 컨택해서 이야기를 했었어야 했는데 너무 교육부만 쳐다보고 있던 것은 아니었나 생각도 들어요. (라 교사)

비상시국에는 답다운이 맞는 거 같아요. 한시가 급하고 위급할 때는 위에서 딱 정해서 명령을 해 주는 게 좋죠. 근데 명령이 내려올 때 현장에 맞게 내려와야죠. 답다운 방식이 나쁜 건 아닌데 이게 일하는 사람들이 할 수 있는 내용으로 내려와야죠. 처음부터 현장에 맞게 명령이 내려오면 제일 좋고, 그게 안 되더라도 문제가 발견되면 밑에서 위로 피드백이 가서 그게 적용이 되면 좋겠는데. 유동적인, 유연성을 가질 필요가 있어요. (마 교사)

교사들 또한 정책 집행 방식으로서의 Top-down 방식의 장점에 대해 동의하였고, 특히 코로나 19 사태와 같은 위급 상황에서 Top-down 방식으로 교육부의 정책이 시행되는 것에 대해 수긍하였다. 그러나 현장과의 소통이 부족했다는 것을 아쉬운 점으로 꼽았으며, 그것이 정책의 효과를 결정하는 데 큰 영향을 끼쳤다고 인식하였다. 교육부가 학교현장의 상황을 분명하게 파악하고 있어야 함은 물론, 정책이 이론적으로 흐르지 않도록 현장 상황이 시의성 있게 교육부에 전달되는 시스템이 필요하다는 의견을 제시하기도 하였다.

다. 언론을 통한 정책 발표 : ‘신속한 발표 vs. 철저한 준비’

교육부는 1차(3.2-3.6, 5일), 2차(3.9-3.20, 10일), 3차(3.23-30, 10일), 4차(4.6-4.8, 3일)에 걸쳐 휴업 명령을 통한 개학 연기를 발표했다. 그리고 교육부 장관은 언론 브리핑을 통해 4월 9일부터 중·고 3학년부터 단계적 온라인 개학을 발표했고, 5월 20일부터 순차적 등교 시작을 발표했다. 이 과정에서 학교현장의 교사들은 이와 관련된 질문을 학부모와 학생들로부터 받았지만, 아무런 답변을 할 수가 없었다. 왜냐하면, 교사 또한 일반 학생 및 학부모와 동일하게 언론 보도를 통해 이와 같은 사실을 접할 수 밖에 없기 때문이었다. 이후에 ‘수도권 등교 인원 1/3 제한 1학기 말까지 연장’ 또한 교사들은 기사를 통해 먼저 접하고, 그동안 수립하였던 학사일정 및 평가계획을 변경하였다. 선발표 후공문 시스템이 고착화되면서 교사들은 교육의 주체로서의 사기가 저하되었다.

그런 거잖아요. 뉴스보고 다 뉴스로... 학교에서는 연락이 없고 뉴스에 봐서 어떻게 해야될 것인지에 대한 지침들이 내려오는 거잖아요. 뉴스를 보고 지침은 내려오는데 또 학교에는 절차라는 게 있고 뭐 교육청을 거쳐서 오는 시차가 생긴단 말이에요. 그 하루 이틀을 일반교사가 할 수 있는 일이 별로 없고 아이들은 아이들대로 되게 궁금해 하고 어떻게 해야라고 물어

보는데 교사들이 대답을 할 수 있는 게 없다는 거죠. 우리도 똑같이 언론을 통해 접하기 때문에 그래서 교육청에서 빨리 대응을 해서 지침을 빨리 알려주거나 아니면 그렇게 교육부에서도 그런 지침을 방송을 하기 전에 적어도 조금 각 시도 교육청에다가는 좀 알려져 대책을 빨리 할 수 있게끔 해서 그 불안함에 대한 갭 시간을 줄이는 것이 중요하지 않을까 생각합니다. (라 교사)

방송으로 알잖아요, 다. 지금도 뭐 갑자기 온라인 하라고 발표가 됐는데 그러면 온라인으로 하게 되면 앞으로 아이들 출결이라든지 이러한 기본적인 교육과정하고 관련된 거 지금가지도 뭐 보내는 게 없어요. 그러면 그냥 상황상황 케이스마다 교감 선생님하고 의논하고, 만약 그게 교육과정에서 해결해야 되는거다 하면 교육과정부장님이랑, 교무부면 교무부장님, 해가지고 우리 학교에서 자체적으로 다 하는 거죠. (자 교사)

또한, 공문을 통해서 교육부는 코로나 19 대응방안을 내렸지만, 이것을 받아들이는 교사들은 다르게 받아들였다. 교사들은 코로나 19에 대한 대책 및 지원방안에 관한 실질적인 정보를 얻지 못하고, 오히려 교육부가 책임을 회피하고 있다는 느낌을 많이 받았다고 밝혔다. 간략한 지침만을 내려보내고 학교의 자율성이라는 미명 하에 책임을 넘기려는 것이 아니냐는 교육부에 대한 불신으로 이어지게 되었다.

‘공문을 읽어봅시다’ 이거 보셨어요? 요새 유행인데... 원칙=선생님의 일, 지침=선생님의 일, 조치=선생님의 일, 권장=선생님의 일, 명시=선생님의 일, 대책=선생님의 일, 자율적=우리가 정하기 어려운 선생님의 일, 불가피=정말 어렵지만 선생님의 일, 최소화=지키기 어렵지만 선생님의 일, 종합적으로=전부 다 선생님의 일, 지양=대놓고 금지라고 말은 못하지만 금지, 해당 학교=모든 학교., 웃기죠? 교사라면 모두 다 공감하는 내용일걸요. (가 교사)

언론 발표 이후, 교사들은 교육부로부터 코로나 19 대응에 대한 방침을 공문으로 전달 받기는 하였으나, 그 내용이 구체적이지 않아 시행에 어려움을 겪었다고 하였다. 원론적인 내용을 지시하거나, 세부 방법이 없는 방침을 하달하여 공문의 내용 파악을 두고 교사 간에 이견이 있는 경우도 있었다. 교사들은 교육부가 공문을 통해 체계적인 지침을 시행하기보다는, 준비해야 할 것이 많은 정책을 언론을 통해 먼저 발표해 버린 후 구체적인 시행 방법은 일선 교사들에게 맡겨버리는 듯한 느낌을 받았다고 하며 아쉬움을 드러냈다. 이는 교육부가 학사 일정의 시작과 학교 방역의 안전성에 대해 언론을 통해 합리적으로 설득하려는 시도를 하였으나, 갑작스러운 발표로 인해 정돈되지 않은 현장을 정리해야 하는 학교현장에서는 설득의 의식화로 받아들인 것으로 분석할 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 정책수단인 '사실'이 제공되는 과정에서 나타나는 설득의 양면성을 패러독스 현상으로 바라보고, 코로나 19에 대응하는 교육부의 정책이 집행되는 과정에서 교육부와 교사 간에 발생하는 패러독스 현상을 심층적으로 탐색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 주로 심층면담을 기반으로 한 질적사례연구를 실시하였다. 연구결과, 1) 행위자로서의 교사의 고민 측면에서 '교육부 지원 vs. 교사 혼자', '안전한 학교 vs. 위험한 학교', '방역 우선 vs. 교육 우선', 2) 학교 조직과 교육 정책에 대한 시선 측면에서 '유연한 휴가 vs. 엄격한 복무', 'Top-down vs. Bottom-up', '신속한 발표 vs. 철저한 준비'의 패러독스 현상을 도출하였다.

이와 같은 연구결과를 토대로 코로나 19를 중심으로 교육부와 교사 간에 나타나는 정책 패러독스 현상에 대한 결론을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 교육부는 정책수단인 '사실' 제공을 통해 설득하려고 하지만, 교사들은 이를 '세뇌에 의한 사실'로 받아들여지게 되는 정책 패러독스 현상이 나타났다. 준비가 되어 있지 않은 학교현장의 교사들과 이미 철저한 준비가 되어 있다는 교육부의 코로나 19 대응 정책은 상충적인 성격을 지니고 있었으며, 일방적인 교육부의 발표를 받아들이는 교사의 입장에서는 이를 합리적인 설득이 아닌 세뇌에 의한 의식화된 설득으로 받아들이는 경향이 나타났다. 즉, Stone(2002)이 언급했듯이, 교육부에서 제공하는 사실은 객관적, 중립적인 것이 아니라, 재구성되고 재해석되어 정책의 산물로 나타나게 된 것이다.

둘째, 교육부가 정책을 집행하는 과정에서 학교현장에서 받아들이는 교사들에 의해 '예기하지 못한, 의도하지 않은 결과'들이 나타나게 되면서 정책 패러독스 현상이 나타났다. 교육부는 철저한 방역 지원, 온라인 수업 지원 등 코로나 19 대응 지원 정책을 내세웠지만, 학교현장에서 실질적으로 집행되는 과정에서 이와 모순되는 현상이 발생하였다. 예측 불가능한 코로나 19 상황에서 이에 효과적으로 대응하기 위한 일괄적인 교육부의 정책 및 방침은 학교현장의 복잡성을 고려하지 못하고, 오히려 정책의 역효과를 발생하는 기제가 되기도 하였다.

셋째, 교육부가 교사들에게 정책 수행에 대해 부여하는 권한과 의무 사이에서 정책 패러독스 현상이 나타났다. 교육부는 원격수업 방식이나 학사 일정 등에서 일반적인 원칙을 제시했지만, 구체적인 방법은 제시하지 않음으로써 세부적인 사항을 학교현장에서 결정하도록 하였다. 이는 정책을 각 학교현장에 적합하게 적용할 수 있도록 교사들에게 재량권을 부여한 것으로도 볼 수 있지만, 정보가 부족한 상태에서 재량권을 행사해야 하는 교사들에게는 교육부가 결과에 대한 책임을 회피하는 모습으로 보여졌다. 권한의 부여가 오히려 의무의 부여로 변질되는 패러독스가 발생한 것이다.

본 연구에서 드러난 결론을 토대로 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 현장과 괴리된 Top-down 방식보다는 교육 현장의 특수성을 고려한 Bottom-up 방식으로 정책 집행이 이루어져야 하며, 무엇보다도 현장 밀착형 정책이 추진되어야 한다. 교사들은 코로나 19 대응과 관련된 정책들이 어떻게 집행될 것인지를 교육부의 언론 보도를 통해 접할 수밖에 없었고, 정책과 현장에서의 실행 간의 괴리를 지속적으로 경험하였다. 교육부 보도자료들은 현장을 전혀 반영하지 못한 일종의 선전, 포어 같다는 교사들의 직언을 통해 알 수 있듯이, 정책 추진을 함에 있어 현장의 목소리에 귀 기울이는 것이 전제되어야 하며, 교육 주체의 참여를 통해 필요 지원 정책을 발굴하고 현장 주도 정책 수립 체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다.

둘째, 정책 집행자와 정책 실행자 간 신뢰를 구축할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 코로나 19 대응 정책과 관련하여 교사와 교육부 간의 패러독스 현상이 발생하게 된 근본적인 원인은 교육부에 대한 믿음과 신뢰가 점차 낮아지게 된 것이다. 이는 학교 현장에서 추진되고 있는 정책 집행의 원동력을 상실하게 하는 요소로 지목될 정도였다. 교육부와 교사 간의 신뢰 구축은 교육 정책을 집행하고 현장에서 실행하는 데 있어 필수적이며, 교사를 정책 집행의 수단이 아닌 정책 집행의 주체로 바라보는 인식의 전환이 필요한 시점이다.

셋째, 정책을 집행하는 과정에서 정책이 의도한 대로 결과가 도출되지 않을 수 있으며, 상호 모순적, 배타적인 요소들이 공존하는 패러독스 상황이 발생할 수 있음을 염두해 두고 교육정책을 추진해야 한다. 무엇보다도 교육 현장 내의 복합적이고, 다차원적이고, 역동적이며, 예측하기 어려운 다양한 현상을 세밀하게 검토하고 고려할 필요가 있다.

본 연구는 코로나 19에 대응하는 교육부와 교사 간에 나타난 패러독스 현상을 분석함으로써 특정 사례에 대한 관점을 심층적으로 드러냈다는 점에서는 의의를 지니고 있지만, 연구 대상자의 한계로 인하여 일반화하기에는 다소 어려운 점이 있다. 따라서 후속 연구를 위하여 다양한 지역별, 학교급별 교사들을 대상으로 정책 패러독스 현상을 담은 과정을 수행하고 이에 대한 심도 있는 고찰을 할 필요가 있다. 또한 연구 참여자를 교사뿐 아니라, 학생, 학부모 등으로 넓혀 코로나 19 정책 집행에 따른 패러독스 현상들이 이론으로 축적되어야 할 것이다. 이러한 심층적인 연구가 앞으로 지속적으로 이루어진다면 패러독스 상황을 염두에 둔 교육정책 집행에 대한 주요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육부. (2020). 보도자료. (2020.1.27 - 2020.8.28)
- 김종길. (2001). 패러독스의 도전과 정책과정에서의 패러독스 활용 전략: 동강댐 건설을 둘러싼 논의를 중심으로. **한국사회학**, 35(3), 83-108.
- 김태은. (2008). 정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈)딜레마. **한국행정학보**, 42(4), 179-210.
- 문명재. (2010). 정보제공의 정책수단적 특성과 향후 연구 방향. **행정논총**, 48(1), 51-70.
- 박대권, 이인수, 이예슬. (2018). 교육부와 시도교육청 간의 정책 갈등에 대한 패러독스 분석. **교육정치학연구**, 25(3), 237-265.
- 사득환. (2018). 이민정책의 패러독스. **한국공공관리학보**, 32(2), 295-318.
- 사득환, 박보식. (2013). 물관리정책과 패러독스(Paradox)의 정치 4대강 사업을 중심으로. **지방정부연구**, 17(3), 365-381.
- 사득환, 박상진. (2013). 정책 패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패: 국민기초 생활보장제도를 중심으로. **한국행정과 정책연구**, 11(1), 1-26.
- 소영진. (1994). 딜레마와 패러독스. 이종범, 안문석, 염재호, 박통희 외. **딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해**. 나남출판, 45-75.
- 스카이데일리. (2020.12.16). 전 세계 코로나 확진자 7380만명·사망자 164만명 돌파 http://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=118150에서 2020.12.19 인출
- 아시아경제. (2020.12.19). 코로나 신규 확진자 1053명…나흘째 1000명 넘어 <https://n.news.naver.com/article/277/0004813379>에서 2020.12.19 인출
- 연합뉴스. (2020. 2. 23). ‘코로나 19’에 전국 유치중고 개학 1주일 연기…3월 9일로. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200223066252004?input=1195m>에서 2020. 6. 15 인출.
- 연합뉴스. (2020. 3. 31). 사상 첫 ‘온라인 개학’고3·중3 4월 9일부터…수능은 12월 3일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200331148600004?input=1195m>에서 2020. 6. 15 인출.
- 염재호. (2006). **Deborah A. Stone의 정책모순과 정치논리. 정책학의 주요이론**. 제3판. 서울: 법문사.
- 유기웅, 정종원, 김영석, 김한별. (2012). **질적 연구방법의 이해**. 서울: 박영사.
- 윤건수. (2014). 비합리적 행동의 합리적 기원: Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로. **한국정책학회보**, 23(4), 503-525.
- 이예슬. (2020). 혁신학교 정책의 패러독스: 정책 확산 과정에서 나타난 교원들의 경험을 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교.
- 이인수. (2017). 일반고 진로진학정책 집행 과정의 패러독스(Paradox) 현상에 대한 질적

- 연구. 박사학위논문. 고려대학교.
- 이인수. (2017). 일반고 진로진학정책 집행 과정의 패러독스 현상에 대한 질적 연구. **교육행정학연구**, 35(5), 51-84.
- 임종현. (2016). 자유학기제 운영 과정에 대한 질적 사례 연구: 양가성 현상의 발견과 의미. **교육행정학연구**, 34(4), 99-128.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. **정부학연구**, 13(4), 259-295.
- Cameron, K., & Quinn, R. (1988). Organizational paradox and transformation. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management* (pp. 1-18). Cambridge, MA: Ballinger.
- Creswell, J. (2010). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. 조홍식 역 (2010). **질적연구방법론 -다섯 가지 접근-(조홍식 역)**. 서울: 학지사. (원저 2007 출간)
- Ford, J. D., & Backoff, R. H. (1988). Organizational change in and out of dualities and paradox. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management* (pp. 81-121). Cambridge, MA: Ballinger.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation, *Policy Studies Journal*, 22(4), 631-651.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy leaning and the privatization experience. *Policy Studies Review*, 12, 1-24.
- Lascoumes, P., & Gales, P. L. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instrument - from the nature of instrument to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21.
- Lindqvist, K. (2019). Dilemmas and paradoxes of regional cultural policy implementation governance modes, discretion, and policy outcome. *Administration & Society*, 51(1), 63-90.
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. (2015). *Qualitative research: A guide to design and implementation* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Nudzor, H. P. (2009). Re-conceptualising the paradox in policy implementation : A post-modernist conceptual approach. *Discourse : Studies in the Cultural Politics of Education*, 30(4), 501-513.
- Salamon, Lester M. (ed). (2002). *The tools of government: A guide to the new*

- governance*. Oxford University Press.
- Stone, D. (1988). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making(Revised Edition)*. New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- Vedung, E. (1998). Policy instrument: Typologies and theories. In M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*(pp. 21-58). New Brunswick(U.S.A) and London(U.K): Transaction Publishers.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research : Design and methods*. Thousand Oaks, CA:Sage
- _____ (2003). *Case study research: Design and methods(3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

ABSTRACT

Analysis of Paradox Phenomena in COVID-19 Policy : Focusing on teachers' responses to Stone's facts

Shin, Hyun Seok(Professor, Korea University)

Kim, Han Sol(Doctoral Student, Korea University)

Ahn, Hee Jin(Doctoral Student, Korea University)

The purpose of this study is to look at the duality of persuasion as a paradox phenomenon in the course of providing the policy instrument, 'Facts', and to investigate the paradox phenomena that occur between the Ministry of Education and teachers in the process of implementing the Ministry's policies in response to COVID-19. To this end, qualitative case studies were conducted based on in-depth interviews, literature analysis and participation observation. The study draws the paradox phenomena as the followings: 1) In terms of teachers' concerns as actors, 'ministry of education support vs. teachers alone', 'safe school vs. dangerous school', 'quarantine first vs. education first'. 2) In terms of school organization and education policies, 'flexible vacation vs. strict vacation', 'top-down vs. bottom-up', 'quick announcement vs. thorough preparation'. Based on this, the conclusions and their policy implications were presented.

**[Key words] Policy instrument, Facts, COVID-19, Paradox phenomena,
Ministry of Education, Teachers**