

코로나-19에 관한 여론 추이에 따른 교육정책의 참여자, 양상 및 이슈 분석 : 언론기사 빅데이터 및 교육부 보도자료 분석을 중심으로

신 정 철(서울대학교 교수)
김 청 택(서울대학교 교수)*
박 해 연(서울대학교 박사수료)
이 수 민(서울대학교 석사과정)

요 약

이 연구는 코로나 상황에서 교육부가 개학연기에 관한 정책결정에 여론의 변화 추이를 어떻게 반영하였는지 분석하였다. 이 연구는 2020. 1. 1.부터 2020. 6. 25.까지 각종 신문, 방송 등 언론에 소개된 41,458개 “코로나”와 “교육”에 관련된 정책 이슈들의 변화 추이 및 교육부 정책발표 분석을 통해 이루어졌다. 이 연구에 의하면, 첫째, 비정형적 문제 상황인 코로나-19 사태 초기에 여론은 환경변화에 민감하게 반응하는 반면, 정부의 정책결정은 다소 늦게 반응하였다. 그러나 위기 패턴이 반복되면서 정부의 정책대응이 점차 빨라진 것을 확인하였다. 둘째, 정책 이슈에 따라 여론형성에 적극 가담하는 집단들이 각기 다르게 나타났다. 특히, 재난 상황에서 정치적 이슈보다는 기술적 이슈가 중요해지면서 정치권의 여론형성 참여는 상대적으로 낮아진 반면, 전문가 집단을 비롯한 다양한 집단들이 여론형성에 활발하게 참여하고 있었다. 셋째, 교육부의 정책발표는 정책결정의 정당성을 확보하기 위해 주로 전문가 집단의 견해를 정책결정의 근거로 제시하는 경우가 많았다.

이러한 분석결과를 토대로 살펴보면, 위기 상황에서의 정책결정은 정치적 선호보다는 신속한 문제해결을 위한 대안탐색을 중심으로 정책이 결정될 가능성이 높다는 점을 알 수 있다. 정치적 흐름이 중요한 일반적 정책결정 상황과는 달리, 재난 상황에서 정책결정은 정치적 합리성보다는 기술적 합리성(문제해결)이 더 중요하기 때문이다. 결국, 코로나-19라는 비정형적인 정책 환경은 합리성에 바탕을 둔 의사결정을 촉진하는 조건을 형성했다고 해석할 수 있다.

[주제어] : 코로나-19, 개학정책, 여론과 교육정책, 전문가 참여, 빅데이터 분석

* 교신저자(ctkim@snu.ac.kr)
■ 접수일(2020.06.30), 심사일(2020.07.06), 게재확정일(2020.08.09)

I. 서 론

교육정책은 교육 내부의 문제를 해결하기 위한 합리적인 대안탐색과 더불어 정치권(청와대, 국회, 정당 등 포함), 이해관계 집단, 시민단체 등이 정책과정에 참여하면서 일정한 정치적 타협 속에서 결정된다(Hecl, & King, 1978). 즉, 대부분의 교육정책은 기술적 타당성뿐만 아니라, 정치적 타당성에 바탕을 두고 결정된다(Taylor et al., 1997). 그러나 강력한 외적 환경의 요구에 의한 교육정책은 정치적 고려보다는 외적 환경이 던져주는 문제에 대한 합리적인(또는 기술적인) 해결방안(또는 대응방안)을 중심으로 결정되는 사례가 많다(Birkland, 2006: 161; May, 1992). 코로나-19에 따른 개학연기는 강력한 외적인 환경변화에 따른 정책적 대응이라는 점에서 기존의 정치적 정책결정과는 다른 특징을 보여준다. 이에 본 연구는 코로나-19에 따른 교육정책결정의 특징을 빅데이터를 통하여 분석한다.

코로나-19에 대한 교육적 대응방안은 Simon(1960)이 말하는 비정형적 정책결정의 대표적인 사례이다. 비정형적 정책결정은 문제 상황이 명확히 규정되지 못하고, 그에 대한 대안이 불명확한 상황에서의 정책결정이라 할 수 있다(Simon, 1960). 오늘날 기업이나 공공조직이 직면한 환경변화는 예측이 어렵기 때문에 비정형적 결정을 해야 하는 상황이 늘어난다. 이러한 비정형적 정책결정 상황에서는 기존의 이론으로 정책결정을 설명하기는 쉽지 않다. 예를 들면, 최근 교육정책연구는 복잡한 정치·사회적 환경 속에서 교육정책결정을 설명하기 위하여 Kingdon(1995)의 모형을 적용하는 사례들이 많다. 그러나 Kingdon의 다중흐름모형은 코로나-19와 같은 재난 상황에서의 정책결정을 설명하기에는 다소 제약적이다. 정치적 흐름이 중요한 일반적 정책결정 상황과는 달리 재난 상황에서 정책결정은 정치적 합리성보다는 기술적 합리성(문제해결)이 더 중요하기 때문이다(Birkland, 2006: 161; May, 1992).

위기 상황에서의 정책결정은 정치적 선호에 관계없이 공통의 목표가 설정되고, 이를 달성하기 위해 신속한 문제해결을 위한 대안을 중심으로 정책이 결정될 가능성이 높다. 선행연구들이 지적하고 있는 바와 같이, 우리나라의 교육정책은 과학적 합리성보다는 정치세력과 집단 간의 정치적 영향력에 의하여 결정되는 사례들이 늘어가고 있다(변기용, 2019; 송경오, 2018). 그러나 코로나-19와 같은 재난 상황에서의 정책결정은 정치적 합리성보다는 기술적 합리성에 근거할 가능성이 높다.

그러나 문제해결을 위한 합리적인 정책결정이라고 하더라도 실제 정책결정 과정에서 교사, 학부모 등 관련자들의 의견을 배제하기 어렵다. 예를 들면, 교육부는 개학연기, 온라인 개학, 분산등교라는 정책결정을 함에 있어서 교사, 학부모 등의 의견을 최대한 고려할 것이다. 관련 집단들 중 일부는 개학연기에 반대하고, 일부는 찬성하며, 일부는 온

라인 개학에 찬성하고, 일부는 반대한다. 이러한 의견들은 대중매체를 통해 여론에 반영되고, 사회적으로 확산된다(Birkland, 2005: 91). 정책결정자는 이러한 여론을 일정 수준 반영하여 정책을 결정하게 된다. 특히, 대중매체가 보편화됨에 따라 대중매체의 의제설정(agenda setting) 기능이 더 중요해졌다(McCombs & Shaw, 1972). 이에 재난 상황에서 정부의 의사결정은 기술적 합리성과 더불어 여론의 변화추이를 예의주시할 수밖에 없다. 따라서 코로나-19에 대한 사회적인 여론의 변화 추이에 따라 교육부의 정책결정이 어떻게 변화하고 있는지 분석하면 기술적 합리성과 여론 추이 사이에서 이루어지는 정부 정책결정의 특징을 파악할 수 있다. 특히, 여론 추이 분석을 위한 빅데이터의 활용은 전수조사와 유사한 역할을 할 수 있기 때문에(김용대, 조광현, 2013; 송영조, 2012, 2013) 본 연구에도 커다란 시사점을 준다.

이에 본 연구는 코로나-19에 대한 정책적 대응방안으로서 교육부의 정책결정을 언론 보도를 통해 나타난 여론의 변화 추이와의 관계 속에서 분석하기 위하여 다음의 세 가지 연구문제를 설정한다.

첫째, 코로나-19라는 재난 상황에서 개학과 관련한 여론의 흐름은 어떻게 변화하고, 교육정책은 이러한 여론의 변화를 어떻게 반영하였는가?

둘째, 코로나-19 이후 교육과 관련한 세부 정책 이슈는 어떻게 분화해 가고 있으며, 각 이슈별로 여론을 이끌어 가는 주체는 누구인가?

셋째, 코로나-19 관련 정책결정을 통해서 교육부가 국민들에게 전달하고자 하는 메시지는 무엇이고, 이를 통해서 살펴본 교육정책 결정의 특징은 무엇인가?

II. 연구의 배경

1. 코로나-19 이후 교육정책의 변화 과정

교육부는 국내 코로나-19 발생 이후 6월 중순까지 급격한 전염병 확진자 수 증가 양상에 따라 총 6차례에 걸친 휴업명령 및 등교연기, 단계적 온라인 개학, 분산등교(순차적 등교)라는 유례없는 급격한 정책결정·변동을 하였다. 그 경과를 주요 결정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

코로나-19 발생 이후 교육부는 2020년 1월 20일부터 「신종코로나바이러스 예방대책반」을 운영하고 1월 27일 보건복지부(질병관리본부)가 감염병 위기경보를 '주의단계'에서 '경계단계'로 조정함에 따라 긴급 대책회의를 개최하는 등 사태에 대응하였다. 2020년 1월 30일 이후 국내 2차 감염이 시작되고, 1월 31일 세계보건기구(World Health

Organization: WHO)가 코로나-19에 대하여 비상사태를 선포하면서 교육부는 졸업식, 신입생 오리엔테이션 등 집단 행사에 대한 연기 또는 철회를 권고하고, 2월 5일에는 대학에 4주 이내 개강 연기를 권고하였다. 다만, 초·중·고에 대해서는 정상 개학 기초를 유지하였다.

코로나-19 사태에 대한 본격적인 교육부의 움직임은 2월 18일 이후 대구 지역을 중심으로 대규모 전파가 발생하면서 시작되었다. 2월 23일 정부가 감염병 위기 경보를 '경계'에서 '심각'으로 상향조정함에 따라 교육부는 1차 휴업명령을 내렸다. 3월 2일부터 3월 6일까지 전국 모든 학교에 대하여 개학을 1주일 연기하는 휴업명령을 내림에 따라 최초로 초·중·고등학교 개학이 연기되었다. 이후 3월 2일자로 교육부, 질병관리본부 및 관련 전문가의 협의 결과 추가적인 휴업이 불가피하다는 의견에 따라 2차 개학연기를 결정하였다. 이에 개학일이 당초 3월 9일에서 3월 23일로 2주일 추가 연기되었다. 동시에, 한국대학교육협의회(대교협)와 한국전문대학교육협의회의 건의에 따라 코로나-19 사태가 안정될 때까지 대면 수업 지양, 재택수업을 권고하는 「2020학년도 1학기 대학 학사운영 권고안」이 발표되었다.

이후 쉽게 진정되지 않는 감염 확산세에 교육부는 3월에 두 차례의 휴업명령을 내렸다. 3월 17일 보도를 통해 3차 휴업명령을 내려 전국의 모든 유치원과 어린이집, 초·중·고등학교 및 특수학교의 2020학년도 신학기 개학일을 3월 23일에서 4월 6일로 2주간 추가 연기하였다. 또한, 3월 31일 4차 휴업 명령으로 이어져 4월 6일~4월 8일도 휴교하는 것으로 결정되었다.

이후, 교육부는 더 이상 등교 개학만을 기다릴 수 없다는 판단에 따라 4월 9일부터 고등학교 3학년과 중학교 3학년 온라인 개학을 시작으로, 4월 16일에는 고등학교 1~2학년, 중학교 1~2학년 및 초등학교 4~6학년이, 4월 20일에는 초등학교 1~3학년 순으로 시차를 두어 온라인 개학을 하였다. 5월 4일에는 「유·초·중·고·특수학교 등교수업 방안」을 발표하여 고등학교 3학년은 5월 13일 우선 등교하고, 나머지 학년은 5월 20일부터 순차적으로 등교하기로 결정하였다. 그러나 곧이어 시작된 이태원 발 전염병 재확산으로 인해 고등학교 3학년 등교수업 일정이 5월 20일로 재차 1주일 연기되고, 나머지 학년 또한 등교수업 일정이 1주씩 순차 연기되었다.

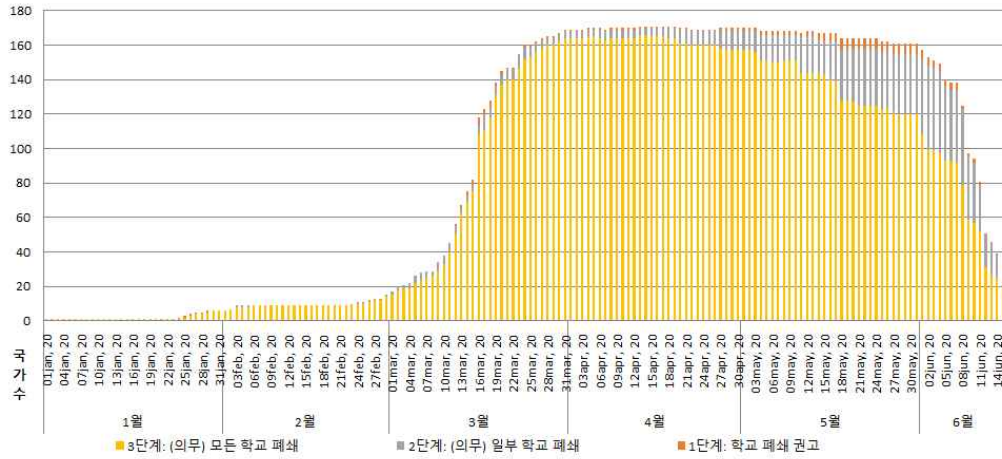
<표 1> 코로나-19에 따른 교육부 주요 정책결정

일자	교육부 결정 내용	결정 세부 사항 및 상황의 경과
~1월		<ul style="list-style-type: none"> • 국내 최초 확진자 발생 (01.20) • 국내: 감염병 위기 경보 '주의'에서 '경계' 상황(01.27). WHO는 코로나-19 위험 수준을 '보통'에서 '높음'으로 조정 • 2차 감염 시작 (01.30) / 3차 감염 첫 발생 (01.31) • WHO. 코로나-19 (COVID-19) 비상 사태 선포 • 2주 내 중국 후베이성 방문 외국인 입국 금지 (02.02) • (주요 협의 참여) 보건복지부(질병관리본부)와 협의
02.05	대학 개강 연기 권고, 초중고 정상개학	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 대학 3월 개강시기를 4주 이내 조정 권고
~		<ul style="list-style-type: none"> • 31번 확진자(대구 신천지) 발생 (02.18) • 국내 첫 사망자 발생 (02.20) • 일일 확진자 수 100명 최초 초과 (02.21)
02.23	1차 휴업명령 (3.2~3.6.)	<ul style="list-style-type: none"> • 감염병 위기 경보는 '경계'에서 '심각' • (교육부) 3.2~3.6. (1차 휴업명령) • (교육부) 전국 모든 학교 개학 1주일 연기 • (주요 협의 참여) 중앙사고수습본부 및 전문가와 협의
03.02	2차 휴업명령 (3.9~3.20)	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 전국 모든 유, 초, 중, 고 개학 2주일 연기 결정 • (교육부) 3.9~3.20. (2차 휴업명령) • (주요 협의 참여) 일본, 고용노동부, 여가부 및 관련 전문가
~	2020학년도 1학기 대학 학사운영 권고안 발표	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 코로나-19 사태가 안정될 때까지 등교에 의한 집합수업은 하지 않고 원격수업, 과제물 활용 수업 등 재택수업을 실시하며, 구체적인 방식은 각 대학의 여건에 맞게 교원 및 학생들의 의견을 수렴하여 자율적으로 정하도록 함
03.17	3차 휴업명령 (3.23~4.3)	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 전국의 모든 유치원과 어린이집, 초·중·고등학교 및 특수학교의 2020학년도 신학기 개학일을 당초 3월 23일에서 4월 6일로 2주간 추가 연기한다고 발표 • 강도 높은 사회적 거리두기 실시 (3.22~4.05) (03.22) • (주요 협의 참여) 관련 의학회, 시도교육청, 학교관계자, 중앙사고수습본부(보건복지부), 중앙방역대책본부(질병관리본부), 식품의약품안전처 등과 협의
03.31	4차 휴업명령 (4.6~4.8) 단계적 온라인 개학 실시 (4.9~)	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 4월 9일(목)부터 학년별 시차 두어 온라인 개학 실시 • (주요 협의 참여) 통신방송사, 삼성, LG, 과기부 등
~		<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 거리두기 연장 (4.04~4.19) (15일간) (04.04) • 사회적 거리두기 연장 (4.20~5.05) (15일간) (04.19) • 5월 5일 이후 사회적 거리두기를 종료, 생활 속 거리두기 방침으로 전환 (05.03) • (주요 협의 참여) 경찰청 및 과기부와 협력

일자	교육부 결정 내용	결정 세부 사항 및 상황의 경과
05.04	등교수업 방안 발표	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 5.20.부터 순차적 등교 시작, 고 3은 5.13.우선 등교 • (주요 협의 참여) 외교부, 보건복지부, 감염병 전문가, 교육감과 협의, 교사와 학부모 의견조사
05.11 ~	등교수업 연기	<ul style="list-style-type: none"> • 이태원 발 확산 시작 (05.06) • (교육부) 이태원 관련 감염확산에 따른 등교수업 일정 조정 - 고 3학년: 5월 20일로 1주일 연기 - 고 3학년 이외 학년: 1주 순차 연기 • (주요 협의 참여) 중대본, 교육감, 부교육감, 그 외 전문가 협의
05.17 05.24	분산등교 가이드라인 발표	<ul style="list-style-type: none"> • (교육부) 학생 분산 방안 점검 발표 (05.17) • (교육부) 1단계 등교를 위한 가이드라인 발표 (05.24) • (주요 협의 참여) 민간 이동통신 3사 (SK텔레콤, KT, LG Uplus), 과기부, 공공보건의료지원단, 인천시청, 중대본 등

[출처] 코로나-19사태 관련 교육부 보도자료(2020.01.01.- 2020.06.24)를 재조직화 함

이러한 학교폐쇄 정책은 전 세계적으로 나타났다. 2020년 3월 들어 세계의 학교폐쇄 정책이 시작되어 3월 중순에 들어서는 약 80여 개 국가가, 3월 말에 들어서는 약 170여 개의 국가가 학교폐쇄 정책을 시행했다(Oxford COVID-19 Government Response Tracker(OxCGRT), 2020). 이 양상은 4월 말까지 지속되었으며, 5월에 들어서야 고강도의 학교폐쇄가 일부 학교폐쇄로 완화되는 양상을 보였으며, 6월 중순까지도 학교폐쇄 국가 비율이 50%를 상회하는 수준을 유지하였다(OxCGRT, 2020). 대표적인 모범 방역 국가로 알려진 싱가포르의 경우 비교적 이른 3월 23일 개학을 실시하였으나, 개학 이틀 후 한 유치원에서 20명이 집단 감염되자 2주일 후 재택 수업으로 다시 전환하였다(Straitstimes, 2020). 이렇게 전 세계가 전염병 위기 상황에서 등교 개학에 어려움을 겪으며 감염자 수의 변화에 따라 정책에 변화를 주면서 학교폐쇄 정책을 이어가고 있다.



[그림 1] 세계 각국의 학교폐쇄 현황

출처: Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

2. 재난 상황에서의 정책: 정책 환경의 변화와 비정형적 정책결정

재난 상황과 같은 위기 시 정책의 변동과정 분석에 적합한 이론은 많지 않으며, 대부분의 연구들은 기존의 일반적인 모형을 수정·보완하여 사용하고 있다(Nohrstedt, 2008: 259-260). 전 세계적 위기 상황의 경우 교육정책은 예측하기 힘든 환경변화, 강한 여론의 흐름, 고려할 대안(예시)의 부족 등으로 인해 비정형적 정책문제를 해결해야 하는 상황에 처하게 된다. 이러한 이유로 코로나-19와 같은 재난 상황인 경우 비정형적 정책결정이라는 특징에 중점을 두어 정책결정을 이해할 필요가 있다.

Simon(1960)은 의사결정의 유형을 정형적 의사결정(programmed decision making)과 비정형적 의사결정(non-programmed decision making)으로 구분한다. Simon은 의사결정 유형을 문제의 반복성, 절차의 명확성, 대안의 체계성 등에 따라 구조화된 수준을 중심으로 구분한다. 일반적인 상황에서 정책결정이 주로 정형적 정책결정에 해당된다면 갑작스럽게 닥친 위기 상황 속에서의 정책결정은 비정형적 정책결정이라 할 수 있다. 즉, 코로나-19와 같은 전 세계적 위기 상황에서는 복잡한 문제 환경을 빠르게 이해하고, 그에 적합한 해결책을 찾아내어 정책화해야 한다. 이러한 비정형적 정책결정은 문제의 신속한 해결에 초점을 둘 가능성이 높기 때문에 정치적 합리성보다는 기술적 합리성에 의존하게 된다. Diesing(1962)은 정책과정의 합리성을 다섯 가지로 구분(기술적 합리성, 정치적 합리성, 법적 합리성, 사회적 합리성, 경제적 합리성)하면서 기술적 합리성은 공공문제에 대한 효과적 해결방안의 선택과 관련된 것으로, 정치적 합리성은 정치적 상황

속에서의 적합성에 관한 것으로 구분한다. 정책 상황에 따라 다섯 유형의 합리성은 서로 일치하기도 하지만, 때로는 상충하기도 한다.

코로나-19와 같은 특수한 재난 상황의 경우, 정부는 엔지니어, 과학자들과 같은 전문가들의 전문성에 의지해 정책을 결정할 가능성이 높다(Birkland, 2006: 161; May, 1992). 이것은 재난 상황에서는 기술적 합리성을 바탕으로 정책을 결정할 가능성이 높다는 뜻으로, 정치적 합리성을 중시하는 현재의 교육정책 환경과는 다른 정책 환경이 조성되었다는 점을 의미한다. 교육정책의 정치화에 대하여 변기용(2019)은 정책과정의 정치적 합리성의 비중이 높아지고 있다고 지적하면서, 지나친 정치적 영향보다는 전문성을 바탕으로 한 정책결정이 필요하다고 주장한다. 또한, 송경오(2018)는 자율형공립고의 사례를 중심으로 당초 의도하였던 교육정책의 목표가 각종 정치 집단들의 영향력으로 인해 변질됨을 지적하고 있다.

한편, Kingdon은 복잡한 정치적 상황 속에서 정책결정을 설명하기 위하여 다중흐름모형을 제시한다. 다중흐름모형은 정책문제를 해결하기 위해 다양한 대안들이 검토되고, 우연한 기회에 정책의 창이 열리면서 대안으로 검토되던 여러 정책 방안 중에서 하나의 방안이 선택된다는 정치의 현실을 잘 설명해주는 모형이다. 그러나 재난 상황과 같이 당장 해결해야 할 과제가 눈앞에 주어진 경우 정책결정은 정치적 흐름과는 별개로 그 문제를 해결하기 위한 기술적인 방안에 초점을 둘 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 정치적 흐름의 영향은 줄어들고, 반대로 정책결정자들이 정책 환경(이 연구의 경우 코로나-19)의 변화에 역점을 두게 된다. 결론적으로 정책결정자들은 환경의 변화에 대한 정확한 이해와 이를 해결하기 위한 기술적인 방안을 찾는 데 역점을 둘 가능성이 높다. 본 연구는 이러한 외적인 환경의 변화(코로나-19 확진자 수의 변화)에 따른 교육부의 정책적 대응에 초점을 두어 분석한다는 점에서 기존의 정책결정에 관한 연구 또는 Kingdon의 이론을 적용한 다른 연구들(예: 김시진, 김재웅, 2012; 나정, 박창현, 2015; 박균열, 2012; 박소영, 김민조, 2012)과는 구별된다.

3. 코로나-19에 대한 교육정책적 대응에 관한 논의

세계적으로 코로나-19의 확산이 교육현장에 큰 영향을 미치게 되면서 국내 교육계에서도 관련 논의가 급속하게 확대되었다. 각종 교육관련 학회, 위원회, 교육조직, 교육공동체 등이 온라인 포럼 등을 마련하여 코로나-19가 가져온 교육체제와 교육 현장의 변화에 대한 논의를 활발히 진행했다. 이러한 논의들은 공통적으로 기존 교육체제의 한계와 미래교육의 변화 필요성을 강하게 제기한다. 특히, 위기 상황에 대응하는 교육현장의 빠른 변화가 중요해지면서 이러한 논의들은 정치적 합리성보다는 구체적인 교육문제 해

결을 위한 현실적인 대안 탐색에 초점을 두고 있다.

예를 들면, 교육학회는 6월 19-20일에 포럼을 개최하여, 학계, 교사, 연구계 등이 참여한 가운데 초·중·고등교육에 미친 코로나-19의 영향과 향후 과제를 현장의 상황을 고려한 변화의 필요성에 대해 논의하였다. 한국교육학회장(김성열)은 포스트 코로나 시대의 교육현장의 주된 세 변화(비대면 수업을 중심으로 한 온라인 개학, 사회적 거리두기로 인한 학교 실내 공간 구성의 변화, 교사와 학생의 비접촉 인간관계)를 언급하기도 한다(한국정책방송원, 2020). 국가교육회의 또한 관련 포럼 개최를 통해 코로나-19 사태가 불러일으킨 지난 6개월간 교육현장의 이슈를 종합하고, 코로나-19 이후 시대의 교육방향을 제안하였다. 예를 들면, 2020년 4월 개최된 교육 4개 단체 공동포럼(국가교육회의, 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 전국 시도교육감협의회) 등 코로나-19 이후 시대의 교육에 관한 논의에서 산업사회에 기반한 학교교육의 한계, 비대면 교육의 활성화 등 다양한 미래교육의 이슈에 초점을 두었다(국가교육회의, 2020).

이러한 논의들을 종합하면 코로나-19 위기 사태에 대한 대응방안은 주로 학교 및 학생 단위의 현실적인 교육문제 해결 중심으로 교육정책의 변화방향이 논의되었고, 이러한 논의들은 정치적인 가치 논쟁보다는 합리적인 문제해결에 초점이 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구의 자료

본 연구는 코로나 상황에서 교육부가 개학연기, 온라인 개학 및 분산등교에 관한 정책을 결정하는 과정에서 여론의 변화 추이를 실제 정책에 어떻게 반영하였는지 분석한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 일간지, 온라인 매체, 방송 등 언론을 통해 나타난 여론의 변화 동향을 분석하고, 교육부의 보도자료를 바탕으로 관련 이슈 및 정책의 특징을 분석한다. 언론기사는 정책의제설정에서 중요한 역할을 하기 때문에 정책분석의 중요한 자료로 활용된다(McCombs & Shaw, 1972). 특히, 빅데이터의 활용은 대량(Volume), 초고속(Velocity) 및 다양성(Variety)의 특성을 가진 정보를 바탕으로(Beyer & Laney, 2012) 전수조사와 유사한 역할을 할 수 있고, 증거기반 정책결정의 근거로 활용될 수 있기 때문에 정책연구에 있어서 활용 가능성이 높다(김용대, 조광현, 2013; 송영조, 2012, 2013). 다만, 언론자료는 언론사 혹은 기자 등의 해석이 반영된 2차 자료의 형태라는 한계가 있으므로 본 연구는 이를 보완하기 위하여 1차 자료인 교육부 보도자료를 함께 분석하여 정책결정의 근거와 주요 이슈 등을 분석하였다.

분석의 대상은 온라인 검색 포털 네이버에서 제공하는 언론기사들 중에서 분석의 범위를 특정하기 위해 기사의 “교육”면(대부분의 기사들은 사회면에서 교육을 포함하여 기사화한다)에 한정하여 분석한다. 본 연구는 이들 언론에 게재(방송)된 기사들 중에서 중앙지에 게재된 5,852개, 지역종합지 2,613개, 경제지 6,079개, 방송사 4,486개, 온라인매체 17,438개, 기타 일간/주간지 4,990개 등 총 41,458개의 기사를 분석 대상으로 삼았다. 분석기간은 2020. 1. 1. 부터 2020. 6. 25. 현재까지로 하였다. 다만, 본 연구는 교육관련 기사들 중에서 정부의 정책발표를 소개하는 기사는 코로나-19에 따른 사회적 여론과는 별도로 분리하여 분석하였다. 이러한 기준에 따라 언론 기사를 추출한 결과, 지난 2020년 1월부터 41,458개의 교육관련 기사가 보도되었고, 그중에서 코로나-19와 관련된 총 11,268개의 언론 기사가 추출되었다.

또한, 교육부 정책결정의 특징은 교육부가 정책을 공식적으로 결정하여 발표한 보도 자료를 중심으로 분석하였다. 교육부에서 발표하는 자료는 보도자료, 보도참고자료, 참고자료 등의 유형이 있으며, 그중에서 본 연구는 교육부 발표의 핵심 내용이 담긴 보도 자료만을 분석 대상으로 삼았다. 교육부는 지난 2020. 1. 1. 부터 2020. 6. 18. 현재까지 162개의 보도 자료를 제공하였고, 그중에서 45개의 보도자료가 코로나-19와 직접 또는 간접으로 관련되어 있다. 동일한 기간에 배포된 전체 보도자료의 약 28%가 코로나-19에 대한 대응을 중심으로 구성되어 있다는 점은 이 기간 동안 교육부의 정책이 대부분 코로나-19 관련 이슈로 전환되었음을 의미한다.

<표 2> 분석 자료

(단위: 개)

구분	신문기사 (2020.01.01 - 06.25)			교육부 보도자료 (2020.01.01- 06.18)	
	교육관련 기사	코로나-19에 대한 교육정책 여론 기사	교육부발표 소개기사	코로나-19 관련	전체
중앙지	5,852	2,440	661	45	162
지역종합지	2,613	750	221		
경제지	6,079	1,595	508		
방송사	4,486	1,094	529		
온라인매체	17,438	4,067	1,164		
기타 주간/일간지	4,990	1,322	423		
계	41,458	11,268	3,506		

2. 자료의 분석

언론으로부터 수집된 자료의 분석은 첫째, “코로나”와 “교육”을 동시에 언급하고 있는 기사를 분석한다. 이를 통해 전반적인 코로나-19에 대한 여론의 변화 추이를 살펴볼 수 있다. 둘째, 교육과 관련된 정책 이슈를 세분화하여 확진자 수의 증가 추세에 따라 핵심적인 교육정책의 세부 이슈들이 어떻게 변화해 가는지 분석한다. 세부 이슈의 내용과 하위 키워드는 <표 3>에 나타나 있다.

<표 3> 세부 정책 이슈의 그룹화를 위한 키워드

세부 이슈	키워드	
(1) 개학 이슈	개학연기	등교 연기, 개학연기, 방학 연장, 학교 폐쇄
	온라인 개학	온라인 개학, 온라인 등교
	분산등교	등교, 학교교육정상화, 등교수업, 학생 분산, 수업재개, 일부등교, 소그룹 등교, 학년별 개학, 등교 분산, 병행 수업
(2) (학교차원)	온라인활용 시설 및 역량 이슈	학교 “+” 에듀테크, 학교 시설, 학교 장비, 온라인 콘텐츠 제작, 온라인 자료, 동영상 자료, 온라인 수업 자료 제작, 온라인 수업, 온라인 교육, 디지털 교육, 비대면 수업, 원격수업, 원격교육, 원격학습, 온라인 강의, 화상수업, 동영상수업, EBS수업, EBS온라인클래스, 스쿨포유, 온오프라인 융합 수업, e학습터, 사이버학습, 사이버수업, 이러닝, 디지털 플랫폼, 온라인 교육자료 개발, 디지털 환경 구축, 디지털 교육 환경 교사 또는 선생님 “+” 디지털 활용 역량, 디지털 역량, 기기활용 역량, 디지털 기기 활용, 디지털 활용, 동영상 강의 제작
(3) (학생차원) 가정환경 이슈	사회경제적, 소득, 교육 격차, 학습 격차, 가정환경, 위기 가정, 저소득층, 부유층, 소외, 계층, 학습공백, 디지털 기기 구비, 경제적 어려움, 디지털 기기 확보	
(4) 평가/시험 이슈	지필평가, 대입, 입시, 평가, 시험, 입시공정성, 대입공정성, 재수생, 평가형평성, 평가공정성, 형평성, 공정성, 수능, 투명성, 대입수학능력시험, 학생부, 생기부, 생활기록부, 부정행위, 중간고사, 수행평가	
(5) 학교 안전성 이슈	학교 “+” 안전, 방역, 보건교사, 초동대처, 감염 예방, 감염 확산, 불안, 감염 위험, 확산 위기, 예방, 등교 후 감염, 소독	

셋째, 언론기사를 통하여 세부 이슈별로 여론을 이끌어 가는 주체들을 분석한다. 세부적인 교육 관련 정책 이슈들은 개학과 관련된 주제들(개학연기, 온라인 개학, 분산등교)

을 비롯하여 온라인 개학 및 분산등교에 따른 후속 이슈들로 구성된다. 이슈를 이끌어 가는 주체들은 전문가, 정당 및 정치권, 교원단체/교사, 학부모/학생, 지방자치단체, 교육감 등으로 유형화할 수 있다.

또한, 본 연구는 정부에서 제공하는 보도자료 분석을 통하여 재난 상황에서의 정부 정책결정의 특징을 분석한다. 보도자료의 분석은 전체 45개 보도자료를 분석하여 정부가 전달하고자 하는 메시지를 개괄적으로 분석한 후, 3개 정책(개학연기, 온라인 개학, 분산등교)을 중심으로 심층적인 분석을 실시한다.

첫째, 정부의 메시지 분석은 정부가 배부한 보도자료의 핵심적인 메시지를 대상별(교육청, 학교, 교사, 학부모 및 학생 등) 협조요청, 가이드라인 제시, 정책결정의 근거 제시 등을 중심으로 코딩하여 빈도수를 분석한다. 보도자료의 메시지 코딩은 전체 45개 보도자료를 분석하되, 해당 보도자료를 통하여 전달하고자 하는 메시지가 중복된 경우에는 복수로 코딩한다.

둘째, 보도자료를 통하여 정책결정의 특징을 보다 구체적으로 분석하기 위하여 핵심적인 3개 정책(개학연기, 온라인 개학, 분산등교)에 관한 보도자료를 집중적으로 분석한다. 분석 내용은 해당 3개 정책을 결정하면서 정부가 제시하고 있는 정책의 배경, 정책 타당성 확보 논리, 그리고 주요 정책 참여자 등이다.

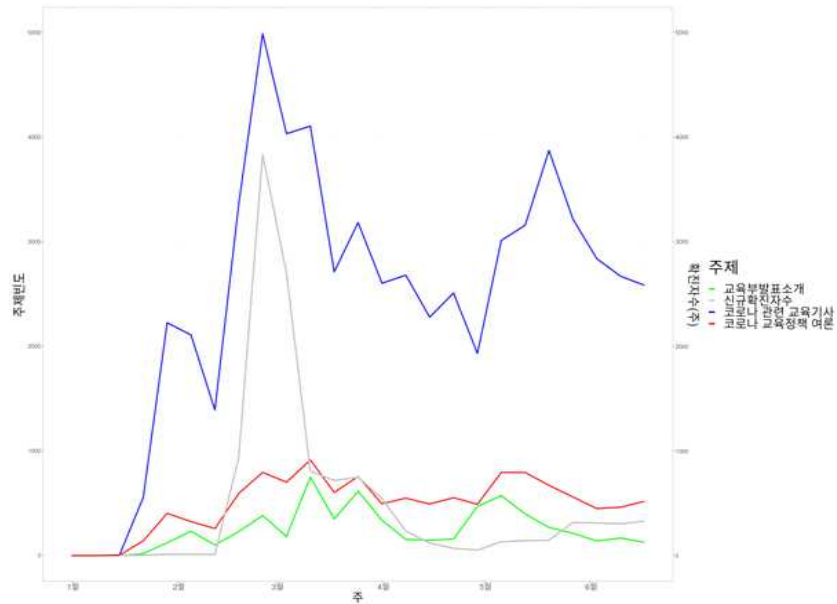
IV. 연구 결과

본 연구에서 설정한 세 연구문제에 답하기 위하여 교육관련 언론기사 빅데이터 및 교육부가 배부한 보도자료를 분석한 결과는 다음과 같다. 이 분석결과는 교육부의 정책결정이 대체적으로 여론의 흐름 변화와 맥락을 같이하고, 코로나-19 초기에는 사회적 여론 변화에 대하여 다소 늦게 정책적으로 반응했으나, 시간이 경과함에 따라 반응이 적극적이고, 즉각적으로 변화해가는 양상을 보여준다.

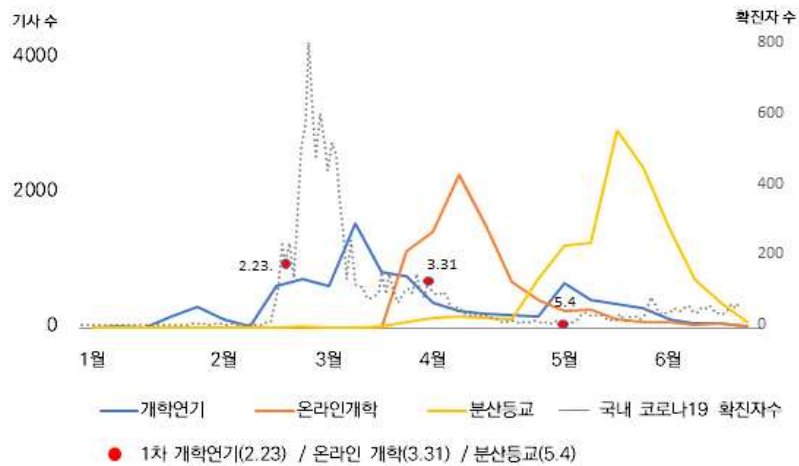
1. 확진자 수의 변화에 따른 여론의 흐름 변화와 교육정책

코로나-19에 따른 교육과 관련한 여론은 우리나라에서 최초로 감염자가 발생한 2020년 1월 20일 이후와 개학을 전후로 한 2월 말에 급속히 증가하는 추세를 보이고, 이후 차츰 줄어든다. 그러나 순차적 등교를 결정한 5월 4일 이후 다시 코로나-19 바이러스 확진자가 급속도로 번지면서 관련 여론이 증가하는 추세를 보인다. 이러한 교육관련 여론의 추이는 코로나-19라는 사회적 재난의 변화추이에 여론이 아주 민감하게 변화하고 있

음을 의미한다. 언론들은 코로나-19가 교육에 미칠 영향을 분석하여 제시하기도 하지만, 정부에 대하여 구체적으로 특정한 정책적 대응을 주문하기도 한다. 또한, 정부는 이러한 교육정책에 관한 여론을 숙의하여 정책을 결정해서 발표하고, 언론은 다시 이를 소개하는 과정을 거치는 경우가 많다. [그림 2]와 [그림 3]은 이러한 관계를 잘 설명해 준다.



[그림 2] 코로나-19 추이와 언론기사의 교육관련 이슈 변화



[그림 3] 코로나-19에 따른 언론의 교육관련 이슈 및 교육정책의 변화

이러한 정책결정의 패턴은 구체적으로 교육부의 제1차 개학연기에 관한 결정(2020.2.23), 온라인 개학에 관한 결정(2020.3.31), 분산등교에 관한 결정(2020.5.4) 등에서도 잘 나타나고 있다. 사회적 여론은 대체적으로 코로나-19의 확산-재확산이라는 사회적 환경변화에 대하여 민감하게 반응하며, 이를 토대로 정부가 선택할 수 있는 정책적 선택지들을 제시하고, 정부가 이를 반영하여 정책을 결정하여 발표하면, 언론은 다시 그 내용을 상세히 소개하는 과정을 거치게 된다. 본 연구에서 분석한 빅데이터는 이러한 정책의 형성과 결정과정을 비교적 잘 보여준다. 한 가지 흥미로운 사실은 [그림 2]에서 보여주는 바와 같이 정부의 특정한 정책을 요구하는 기사와 해당 이슈에 대한 정부의 정책을 소개하는 기사들의 빈도가 상당히 근접할 정도로 정부의 정책을 소개하는 기사들이 많다는 점이다.

정부 정책에 대한 사회적 여론과 정부 정책과의 관련성에서 흥미로운 점은 [그림 3]에서 보여주는 바와 같이 여론은 2020년 1월 말부터 빠르게 형성된 반면, 이에 대한 교육부의 정책적 대응(개학연기)은 WHO의 코로나-19 비상사태 선포(2020.1.31) 이후 무려 1개월 가까이 경과(2020.2.23)한 후에 발표되었다는 점이다. 코로나-19 초기에는 확진자 수가 많지 않았고, 그에 따른 적절한 대응방안에 대하여도 정부 전체적인 대응 방향이 불투명했다는 사실을 보여준다. 그러나 대구·경북의 집단발병이 확산되면서 정부는 개학연기로 정책방향을 정했고, 그 이후 온라인 개학, 분산등교 등의 정책은 비교적 신속하게 이뤄지고 있음을 보여준다. 한편으로는 정책담당자들 사이에 코로나-19에 대한 전반적인 이해도가 높아지면서 정책결정이 신속하게 이루어졌고, 유사한 재난의 패턴이 반복되면서 비정형적인 정책이 정형적인 정책으로 변화해 가는 과정을 거치고 있다고 해석할 수 있다.

2. 세부 정책 이슈에 대한 여론 흐름의 변화와 여론 주도 주체

언론기사를 통해 분석한 바에 의하면, 여론의 핵심적인 정책 이슈는 개학과 관련한 이슈(개학연기, 온라인 개학, 분산등교) 외에도 온라인 시설, 가정환경, 학생 평가, 학교의 안전성 등에 관한 이슈를 중심으로 넓게 분포하고 있음을 알 수 있다. 이 이슈들 중 온라인 시설, 가정환경, 학생 평가 등은 주로 온라인 개학을 둘러싸고 제기된 이슈들이고, 학교의 안전성은 주로 분산등교를 통해 대면수업이 진행되면서 제기된 이슈이다. 흥미로운 점은 이러한 이슈를 주도하여 정책형성에 영향을 준 주체들이 약간씩 다르다는 점이다. 아래의 <표 4>는 이슈별 여론형성의 주도적인 참여자들을 보여준다.

<표 4> 세부 정책 이슈별 여론형성 주도 주체

이슈	전문가	정당, 정치권	교원단체, 교사 등	학부모, 학생 등	지방자치단체	교육감 등 교육계	합계
개학연기	547 (7.1%)	976 (12.6%)	1,481 (19.1%)	1,680 (21.7%)	588 (7.6%)	2,475 (31.9%)	7,747
온라인 개학	313 (4.1%)	656 (8.5%)	2,989 (38.9%)	1,532 (19.9%)	299 (3.9%)	1,898 (24.7%)	7,687
분산등교	2,833 (24.6%)	1,215 (10.5%)	2,188 (19.0%)	1,880 (16.3%)	449 (3.9%)	2,969 (25.7%)	11,534
온라인시설	1,568 (15.6%)	795 (7.9%)	2,295 (22.9%)	1,985 (19.8%)	547 (5.5%)	2,841 (28.3%)	10,031
가정환경	2,352 (13.7%)	1,948 (11.3%)	2,258 (13.1%)	3,436 (20.0%)	3,801 (22.1%)	3,383 (19.7%)	17,178
평가 및 시험	11,743 (25.6%)	9,254 (20.2%)	5,137 (11.2%)	6,911 (15.1%)	6,264 (13.7%)	6,485 (14.2%)	45,794
학교 안전성	391 (2.7%)	228 (1.6%)	9,263 (63.1%)	506 (3.4%)	1,018 (6.9%)	3,268 (22.3%)	14,674
합계	19,747	15,072	25,611	17,930	12,966	23,319	114,645

예를 들면, 교육감(교육청)은 학교의 개학에 관한 실제적인 결정을 해야 할 주체로서 대부분의 이슈에 대하여 적극적으로 참여하였다. 다만, 교육감들은 평가/시험에 관한 이슈에 대하여는 다소 소극적으로 여론형성에 참여한 것으로 나타났는데, 이것은 평가라는 정치·사회적으로 민감한 이슈에 대하여 의도적으로 거리를 둔 것으로 해석된다. 교원단체(교사 포함)는 온라인 개학, 온라인 시설, 그리고 학교 안전성 등의 이슈에 대하여 적극적으로 여론형성에 참여하고 있다. 교사들은 실제 교육을 담당하는 주체로서 새로운 교육환경에 관심이 많음을 알 수 있다. 학부모들은 교육의 수요자로서 자신들이 관심이 높은 개학연기, 온라인 개학, 온라인 시설, 가정환경의 차이 등의 이슈에 대하여 여론형성에 적극적으로 참여하고 있었다.

본 연구의 발견사항 중에서 흥미로운 점은 전문가 집단과 정치권(정당)의 여론형성 참여패턴이다. 코로나-19와 같은 대형 재난 상황에서는 기술적인 문제해결이 중요하기 때문에 정책형성 및 결정과정에 전문가들이 전방위적으로 참여할 것으로 예상했으나, 전문가들은 상대적으로 자신들의 전문성이 가장 잘 반영될 수 있는 이슈들에 대하여 여론형성에 참여하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 온라인 수업 이후 대면수업으로 전환하는 과정에서 불확실성 속에서 대면수업의 설계에 관하여 전문가의 참여가 활발함을 알 수 있다. 또한, 온라인 수업 이후 사회에서 가장 큰 관심을 가진 주체의 하나인 학생

성적평가에 관한 이슈에 대하여도 적극적으로 참여하고 있었다. 흥미롭게도 정치권은 국민들의 관심이 높은 학생 평가에 대하여 비교적 활발히 여론형성에 참여하지만, 다른 이슈에 대하여는 여론형성에 적극적이지 않음을 확인할 수 있다. 이것은 재난 상황에서 정치적 이슈보다는 기술적 이슈를 중심으로 정책 이슈가 한정되면서 정치적 영향의 범위가 줄었기 때문으로 해석된다.

3. 코로나 사태에 따른 개학 관련 정책결정의 특징

교육부는 2020년 1월부터 현시점(2020.6.25)까지 코로나-19와 관련하여 총 45개의 보도 자료를 배부하였다. 정부가 발표하는 보도자료는 사회적으로 민감하거나 또는 정부가 결정한 중요한 사항들을 국민들에게 공개하는 과정이다. 따라서 교육부가 제시한 보도 자료에서 강조하는 내용을 분석하면 정부가 국민들에게 전달하고자 하는 메시지의 내용, 그리고 언론들을 통해서 형성하고자 하는 여론의 방향이 잘 드러난다. 예를 들면, 정부는 언론에 공개되는 보도자료를 통하여 정책결정의 배경, 주요 결정의 참여자, 정책의 타당성 등을 밝힌다. 또한, 학부모, 교육청 및 교사 등에게 협조를 요청하거나, 필요한 경우에는 학교 및 교사 등에게 특정한 가이드라인 등을 제시하기도 한다.

구체적으로 코로나-19로 인한 주요 개학정책(개학연기, 온라인 개학, 분산등교)에 관한 교육부 보도자료 혹은 정책브리핑 발표문을 분석해 보면 <표 5>와 같다. 교육부는 보도 자료를 통하여 해당 정책이 전문가들과 협의한 결과임을 강조하고(42.2%), 교육관계자들에게 협조를 요청하며(33.3%), 실행을 위한 가이드라인을 제시(28.9%)하거나, 학부모, 학생 등 수요자에게 협조를 호소(26.7%)하는 메시지를 전달하고 있다.

<표 5> 교육부 보도자료 메시지의 성격

단위: 개(%)

학부모, 학생에 협조 요청	교육청, 학교, 교사에 협조 요청	학교, 교사, 학생 등에 가이드라인 제시	전문가 집단의 협의 내용 제시	계
12 (26.7)	17 (33.3)	13 (28.9)	19 (42.2)	61 (100)

참고: 코딩은 해당 보도자료가 강조하는 핵심적 메시지를 중심으로 하였고 2개 이상의 메시지가 들어있는 16개 보도자료는 중복 코딩하였음

또한, 개학연기(2.23), 온라인 개학(3.31), 분산등교(5.4) 결정과 관련한 보도자료를 구체적으로 살펴보면, 해당 정책결정의 배경, 타당성 확보 논리, 주요 정책참여자 등을 포괄적으로 소개하고 있다. 아래의 <표 6>에 나타난 바와 같이 보도자료는 해당 정책결정의 배경으로 '확진자 수의 증가', '해외입국 감염자 증가', '소규모 집단감염', '고3 진학·진로

문제’, ‘학습결손의 문제’ 등을 거론하고 있으며, 정책 결정을 뒷받침하는 근거로서 법률, 여론조사, 전문가 협의 등을 제시하는 방식으로 정책의 타당성을 확보하고 있다. 특히, 해당 정책 결정에 있어서 질병관리본부의 견해, 교육전문가들의 견해, 과학기술통신부 및 민간 이동통신사의 견해 등이 중요한 근거가 되었다고 밝히고 있다. 이것은 기술적인 해결이 필요한 사안의 경우 대체적으로 전문가의 견해를 통해 정책결정의 정당성을 높이고자 한 것으로 해석할 수 있다.

<표 6> 교육부 보도자료에 나타난 정책결정의 특징

주요 결정사항	정책결정의 주요 배경	정책 타당성 확보 논리	주요 결정 참여(협의)자	정책결정 흐름
개학연기 (2.23)	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19 감염증 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제 50조 ② 항 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도교육청 중앙재난안전대책본부 전문가와 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가 협의, 의견조사, 중대본 협의 등 동시다발적 진행 및 신속결정
온라인 개학 (3.31)	<ul style="list-style-type: none"> 해외입국 감염자 지속 발생 소규모 집단 감염 지속적 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 등교개학의 결정 기준: 확진자 발생현황, 감염증 통제가능성, 학교의 개학준비도, 대입에서 지역간 형평성, 개학에 대한 국민여론 전문가의 의견 국민의견조사 (3.29, 3.30) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙재난안전대책본부 통신방송사, 삼성, LG 협력 요청 과기부정통부 협의 	
분산등교 (5.4)	<ul style="list-style-type: none"> 고3 진로·진학 준비의 시급성 유치원/초등학교 저학년의 학습적응문제, 교육격차, 가정돌봄문제 소규모학교 현장의 조기 등교 수업 필요성제기 	<ul style="list-style-type: none"> 시도교육감 영상회의(4.28) 교원 온라인 설문조사 (4.27-4.29) 학부모 전화 설문조사 (4.29-5.1) 	<ul style="list-style-type: none"> 질병관리본부와 전문가 자문을 최대한 존중, 결정 교원단체, 교육청, 학부모 의견 수렴 	

V. 논의 및 결론

본 연구는 코로나-19라는 재난 상황에서의 정책결정의 특징을 분석하기 위하여 사회적 여론의 변화 추세에 따른 교육부의 정책적 대응에 초점을 두어 분석하였다. 이 분석에 의하면, 비정형적인 정책결정 상황에서는 정치의 흐름이 최소화되고, 코로나-19라는 새로운 환경이 제시하는 문제를 해결하기 위하여 기술적인 정책대안을 중심으로 정책대안들이 모색되고 있음을 알 수 있다. 특히, 학교의 개학연기 정책은 정책 환경(코로나-19 확진자수 추이)의 변화에 따른 정책대안(개학연기)의 검토에 집중되어 있다. 이것은 우리나라 교육정책결정에 있어서 가장 큰 변수인 “정치적 흐름”이라는 요소의 영향이 최소화되고, 주로 기술적인 문제해결(정책 대안)을 중심으로 정책이 검토되고, 결정되었다는 점을 잘 보여준다. 이 연구를 통해 나타난 재난 상황의 비정형적 정책결정의 특징을 종합·정리하면, 정치적 선호와 관계없는 새로운 공동 목표 설정에 따른 결정의 신속성, 논의과정의 단순성, 가시적인 사건과 문제해결 중심, 즉, 기술적 합리성이 강조되었다고 볼 수 있다.

이러한 기술적 합리성 중심의 정책결정은 과거 교육정책 결정과 큰 대조를 이룬다. 많은 교육정책들이 정치적 이념에 의하여 서로 충돌하는 논리 속에서 검토되며, 정치적 이해관계에 의하여 특정한 정책이 채택되고, 반대되는 정책들은 폐기되거나 수정되는 사례들이 많다(Taylor et al., 1997). 최근 논란이 있는 대표적인 정책이 자립형 사립고 폐지 정책, 특목고 폐지 정책 등이다. 과거 정책결정이론들은 주로 합리성을 중심으로 정책결정현상을 설명하고자 하였으나, 합리성에 바탕을 둔 이론들(예: Lasswell, 1951)은 현실의 복잡한 정치적 맥락 속에서 이뤄지는 정책결정을 설명하는데 한계가 있었다. 이를 보완하기 위하여 Kingdon의 다중흐름모형 등이 등장하였으나, 반대로 일정한 조건(재난 상황)에서는 정치적 요소보다는 기술적인 합리성이 정책결정의 핵심적인 요소로 작용하기도 한다.

기술적인 합리성이 중요해지면서 전문성에 바탕을 둔 합리적인 정책대안을 모색하는 과정에서 전문가들의 참여와 영향력이 높다는 사실이 빅데이터 및 정부의 보도자료 분석에서 확인되었다. 전문가들은 정책과 관련된 여러 이슈들 중에서 비교적 자신의 전문성이 존중받을 수 있는 이슈를 중심으로 여론형성에 참여하고, 정부는 이들의 전문성을 존중하여 정책결정에 반영한 것으로 해석할 수 있다. 이러한 사실은 전문가들의 정책참여와 관련하여 함의를 준다. 흔히, 교육정책 결정과정에는 과학적 합리성보다는 권력의 위계 관계 속에서 우월한 정치권력이나 실세부처의 영향력이 행사되어 교육정책이 결정되는 사례가 많다(변기용, 2019; 송경오, 2018). 또한 학계의 일부 인사들이 자신의 전문성이 떨어지는 분야에 대하여 조언을 하거나, 정책을 이끌어 가는 사례들을 어렵지 않

게 경험하게 된다(김혜숙, 2019). 이러한 사례들은 특히 정치적인 이해관계에 바탕을 둔 정책논의에서 많이 나타난다. 그러나 문제해결이 중요시되는 재난 상황에서는 전문가들의 전문성이 더욱 빛을 발한다고 할 수 있다.

또한, 본 연구는 정부의 정책개발 과정에서 여론으로 대표된 언론과 정부의 건전한 관계에 대하여도 시사점을 준다. 흔히 언론을 정치적 이해관계에 의하여 친정부 언론과 반정부 언론 등으로 구분하기도 하고, 현실적으로 이러한 분류가 언론들의 논조를 이해하는데 큰 도움이 되기도 한다(김영옥, 2011; Shoemaker & Reese, 1996). 상당히 많은 정치적인 이해관계를 따른 정책들은 이러한 이분법의 틀에서 설명이 가능할 것이다. 그러나 코로나-19 사태에 대한 언론의 여론형성은 문제해결을 위한 정책개발에 상당히 긍정적인 기능을 수행한 것으로 판단되며, 정부는 이러한 여론을 적절히 수용하여 문제해결을 위한 대안을 탐색하고, 최종적인 결정을 한 것으로 이해할 수 있다. 이것은 정책문제의 성격이 전문성과 기술적 합리성을 요구하기 때문일 것이다. 이러한 사실은 정책결정과 여론과의 관계를 새로운 각도에서 조명하고, 정책의 특성별로 여론과 정책형성의 관계를 분석할 필요가 있음을 시사한다.

또 다른 흥미로운 발견은 여론형성 및 정책결정에서 이해관계자들의 문제해결을 위한 기여이다. 전문가들이 주로 자신들의 전문성이 발휘될 수 있는 정책 이슈(분산등교, 평가/시험)에 대하여 적극적으로 참여하였다면, 교육감(교육청)들은 대부분의 정책 이슈에 관한 여론형성에 깊게 관여했다. 교육감들은 개학 및 등교, 학생 감염 등 민감한 이슈에 대하여 정부의 정책결정에 따른 후속적인 실행을 담당할 위치에 있다. 또한, 이들은 교육현장에서 직접 현실을 경험하고, 문제 상황에 따른 적절한 정책 방향을 고민하기 때문에 자신들의 고민을 여론형성과정에 투입하여 정부가 보다 현장성 높은 정책을 결정하도록 다양한 노력을 하였다고 이해할 수 있다.

그에 비하여 교원단체(교사 포함) 및 학부모(학생 포함)들은 주로 자신이 관심을 가진 특정한 정책 이슈를 중심으로 정책형성에 참여하였다. 이들은 정책연구에서 이해관계 집단으로 분류되고, 자신들의 이해관계를 관철하기 위해 정책형성과정에 적극적으로 참여하는 것으로 설명한다(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2015; Taylor et al., 1997). 그러나 국가적 재난 상황에서 이들의 여론형성에의 참여는 단순히 자신들의 이해관계의 관철보다는 현실적인 문제점을 제시하고, 보다 합리적인 의사결정을 요구하는 수준으로 이해된다. 결국, 이해관계자들의 참여는 소위 말하는 “자기 밥그릇 지키기”보다는 문제해결의 합리성을 높이는데 기여했다고 해석할 수 있다.

코로나-19라는 재난 상황은 Simon이 말하는 비정형적인 의사결정이 필요한 상황이다. 그러나 재난으로 인해 문제의 심각성(재난)과 문제해결의 소망성이 높은 상황에서 Kingdon이 말하는 정치적 흐름(정치적 이념, 선거 등)은 정책결정에 큰 영향을 주지 못

하고, 오히려 문제해결을 위해 기술적 합리성을 중심으로 정책이 형성되고 결정되는 현상이 나타났다. 이러한 정책 환경 속에서 전문가들은 전문적 이슈에 관한 사회적 영향력을 높였고, 다른 참여 주체들의 경우에도 자신들의 이해관계보다는 코로나-19가 초래한 교육문제의 합리적인 해결을 위한 해법을 모색하는데 기여하였다. 결국, 코로나-19라는 비정형적인 정책 환경은 개학연기라는 문제를 해결하는 과정에서 오히려 합리적인 의사결정을 위한 최적의 조건을 형성했다고 해석할 수 있다.

그러나 이러한 분석과 시사점의 도출은 다소 주의해서 해석할 필요가 있다. 본 연구의 가장 큰 한계점은 빅데이터 분석 그 자체가 갖는 한계이다. 빅데이터는 연구자가 분석하기를 희망하는 주제들을 결합하여 논리적 알고리즘에 의하여 데이터를 정리하고 분석해 주기 때문에 실제로 각 언론기사의 구체적인 논조 및 세부적인 내용이 모두 이러한 분석결과와 일치하는 것은 아니다. 이러한 문제를 최소화하기 위해 연구자들은 빅데이터를 통해 분석한 내용에 대하여 일부 대표적인 기사를 추출하여 분석결과와 비교하는 과정을 거쳤으나, 분석법 그 자체에 의한 일정한 오류 가능성이 있다. 다음은 정책관련 세부 이슈들을 연구자들의 경험과 통찰을 토대로 개괄적으로 선정한 핵심 키워드를 중심으로 구성했다는 점이다. 연구자들이 세부적인 정책 이슈 선정 및 이슈별 주제어 선정에 심혈을 기울였다고는 하지만, 이 역시 연구자들의 주관적 판단이 일정한 부분 개입되어 있어 결과의 해석에 주의가 필요하다는 점을 밝힌다. 마지막으로, 정책결정을 둘러싼 관련 정책행위자들(예: 수혜자와 피해자 등)의 관계와 그 역학관계에 관한 논의 또한 중요한 주제이나, 본 연구에서는 이를 포괄하여 연구하지 못하였다. 이러한 주제들은 향후 후속 연구를 통하여 비정형적 정책환경 속에서의 정책결정 연구로 더욱 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육부. (2020). 보도자료. (2020. 1.1 - 2020. 6.25.)
- 김시진, 김재웅. (2012). Kingdon 의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석. **교육행정학연구**, 30, 181-203.
- 김영욱. (2011). 한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기. **한국언론학회 심포지움 및 세미나**, 107-136.
- 김용대, 조광현. (2013). 빅데이터와 통계학. **한국데이터정보과학회지**, 24(5), 959-974.
- 김혜숙. (2019, 12월). 교육행정학자의 자세와 정책연구를 바라보는 시각. (교육행정학 연구자의 자세와 윤리: 학문의 자유, 정치권력, 정책연구). **한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문**. 충북: 한국교원대학교.
- 나정, 박창현. (2015). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 유· 보 통합 정책의 변동과정 분석: 1997년부터 2013년까지. **열린유아교육연구**, 20(3), 185-213.
- 대통령직속 국가교육회의 유튜브 채널 온라인 포럼자료. **코로나 이후, 새로운 교육시스템을 위한 현장포럼-자율·자치·분권을 중심으로**. <https://www.youtube.com/watch?v=7GZRhYr4DCA>에서 2020. 6. 19 인출.
- 박근열. (2012). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책변동 분석. **교육문제연구**, 42, 41-71.
- 박소영, 김민조. (2012). Kingdon 의 다중정책흐름 모형을 활용한 수석교사제 정책 분석. **교육행정학연구**, 30, 149-171.
- 변기용. (2019). 교육정책 과정에서 나타나는 관료의 정치행태의 양상과 원인 분석. **교육행정학연구**, 26(3), 231-258.
- 송경오. (2018). 교육정책 어그러짐 현상에 관한 분석: 자율형공립고 정책사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 25(1), 1-29.
- 송영조. (2012). 선진국의 데이터기반 국가미래전략 추진현황과 시사점. **한국정보화진흥원 (IF 2호)**.
- 송영조. (2013). 정책도구로서의 빅데이터 역할에 대한 탐색적 연구. 한국정책분석평가학회 추계 학술세미나 자료집. 한국 과학기술정책의 조망: 성과평가와 성과관리 (pp. 235-261). 서울: **한국정책분석평가학회**.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2015). **교육 정책론**. 서울: 학지사.
- 한국정책방송원(정부정책방송기관: KTV 국민방송) 한국교육학회장 인터뷰. <https://www.youtube.com/watch?v=C5etbQgOIQY>에서 2020. 6. 19. 인출.
- Beyer, M. A., & Laney, D. (2012). *The importance of 'big data': a definition*. Stamford, CT: Gartner.

- Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 2nd edition, New York: M.E. Sharp.
- Birkland, Thomas A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Diesing, P. (1962). *Reason in society: Five types of decisions and their social conditions*. University of Illinois Press.
- Hecl, H., & King, A. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413, 46-57.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd edition. Boston: Little & Brown.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. in Lerner, Daniel. and Harold D. Lasswell. (ed). (1951). *The Policy Science: Recent Development in Scope and Method*. CA: Stanford Univ. Press.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of public policy*, 12(4), 331-354.
- Nohrstedt, D. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy policy. *Policy Studies Journal*. 36(2): 257-278.
- Oxford COVID-19 Government Response Tracker(OxCGRT). [www.github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker](https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker)에서 2020. 6. 15 인출.
- Straitstimes. Coronavirus: Children at affected Fengshan PCF Sparkletots centre and some of their parents served with quarantine orders. <https://www.straitstimes.com/authors/jolene-ang>에서 2020. 6. 5 인출.
- Shoemaker, P. J., & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message* (pp. 781-795). White Plains, NY: Longman.
- Simon, H. A. (1960). *New Science of Management Decision*, New York: Harper.
- Taylor, S., Henry, M., Lingard, B., & Rizvi, F. (1997). *Educational policy and the politics of change*. Psychology Press.

ABSTRACT

Analysis of the Actors, Patterns and Issues of School Closure Policy According to the Public Opinion on Corona-19 : Focusing on Newspapers Big Data and Government's Press Releases

Shin, Jung Cheol(Professor, Seoul National University)

Kim, Cheongtag(Professor, Seoul National University)

Park, Hye Yeon(Doctoral Student, Seoul National University)

Lee, Soomin(Master's Student, Seoul National University)

The purpose of this study is to analyze policy makings on the school opening/closure in South Korea in 2020 through big data analysis. In particular, this study focuses on the relationships between changing patterns of public opinions on the school closure and policymaking at the Korean Ministry of Education. To this end, this study analyzed the changes in policy issues related to "Corona" and "education" introduced in 41,458 media reports, including newspapers and broadcasting, from Jan 1, 2020 to June 25, and analyzed how the Ministry incorporates public opinions in its policy on school closure and reopening.

The followings are the major findings of this study. First, at the early stage of the Corona-19 outbreak, the government's policymaking was not much reactive to the incident because it was un-programmed problem. But as the pattern of crisis recurred, the Ministry began to make timely decisions. Second, policy actors who set agenda with public opinion differed depending on policy issues. In particular, technical issues rather than political issues were emphasized in the Corona-19 crisis, and politician's participation was relatively low. Third, the official message of the Ministry of Education emphasized the validity of its policy through secured its validity based on experts' advice.

Based on this analysis, it can be interpreted that the atypical policy environment of Corona-19 has formed a condition that can demonstrate the expertise needed to solve the problem of deferred school policy decisions.

[Key words] Corona-19, School opening/closure policy, public opinion and education policy, Expert participation in policy making, Big-data analysis, Government's Press Releases