

## 프레임 분석을 통한 NEIS 갈등과정 분석과 정책적 함의\*

서형준\*\*, 명승환\*\*\*

**요약** ICT의 발전은 정부로 하여금 개인 맞춤형 서비스에 초점을 두는 계기를 만들었다. 그러나 이러한 개인 맞춤형 서비스는 시민들의 요구를 충족시키기 위하여 더욱 많은 개인 정보를 요구할 수밖에 없다. 이는 결국 ICT에 의한 역기능 중 하나인 개인 정보 보호 논쟁을 야기하는 딜레마에 봉착하게 한다. 이에 본 연구는 개인 정보 보호 논쟁의 대표적인 사례 중 하나인 NEIS 사례를 활용하여 갈등 당사자의 인식에 대한 분석을 진행하였다. 사례 분석을 위하여 공공갈등 분석에서 원용되는 프레임 분석을 본 연구의 분석틀로 활용하였다. 프레임 분석을 활용하여 찬성 측과 반대 측의 인식을 알아보고, NEIS 사례의 시사점을 도출하였다. 또한 NEIS 사례의 분석 내용을 토대로 향후 정보화 정책 시행과정에서 야기될 수 있는 갈등을 방지하고자 정책적 제언을 제시하였다. 향후 정보화 정책은 정책 당사자의 의견수렴 및 정책 참여를 장려해야 하는 거버넌스 적인 접근을 지향할 필요가 있다.

주제어: NEIS, 개인정보, 프레임분석, 정보화 정책

## Conflict Process and Policy Implications of NEIS Case using Frame Analysis

Hyungjun-Seo, Senghwan-Myeong

**Abstract** ICT development has led the government to provide more personalized services which means that the government has to collect more private information to satisfy the information demand from citizen. It is a dilemma because the more tailored information services may arise conflict against the right of private information protection which is one of the side effect by ICT. In this study, we analyzed the case of NEIS which still represents the issue of privacy conflict among each stakeholder's perspectives. To analyze the case, we used the frame analysis which is used as a tool for analyzing the case of public conflict. Through the analyses and discussions, we found the policy implication for the future ICT policies which can mediate the conflict between a data opening and the protection of privacy. Finally, we suggest a new governance approach for the better ICT policy contrary to top-down approach.

Keywords: NEIS, personal information, frame analysis, ICT policy

2014년 6월 30일 접수, 2014년 6월 30일 심사, 2014년 8월 27일 게재확정

\* 본 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012-2012S1A3A2033666)

본 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

본 논문은 서형준의 2013년 석사학위논문 "플랫폼 정부 구현시의 개인정보보호 문제에 관한 연구"를 토대로 수정·보완하였음.

\*\* 제1저자, 인하대학교 글로벌 e거버넌스 전공 박사과정(dongchun01@naver.com)

\*\*\* 교신저자, 인하대학교 행정학과 교수(shmyeong@inha.ac.kr)

## I. 서론

행정에 있어 개인정보의 역할이 중요해지게 된 계기는 국가의 역할이 많아지고 복잡해졌기 때문이다. 과거의 공공서비스는 국방·외교·치안 등 주로 비배제성과 비경합성을 지닌 수혜자가 특정되지 않는 서비스의 제공이 주된 초점이었다. 이에 반해 오늘날은 보육과 노인 돌봄 서비스 등과 같은 맞춤형 서비스에 대한 관심이 높아지고 있다. 그리고 신공공관리의 수용자 중심의 행정에 대한 관심 등이 행정에 있어 개인정보에 대한 필요의 증대를 보여주고 있다. 또한 한국정보화진흥원(2013)도 국민 생애주기와 생활영역에 따라 필요한 맞춤형 복지를 새 정부의 주요 국정목표중 하나로 보고 있으며, 이를 위한 ICT의 정책적 역할을 강조하고 있다.

특히 스마트 사회가 도래하면서 전자정부도 이러한 추세에 따라 발전을 지속하고 있는데, 기존의 웹 2.0을 기반으로 한 전자정부는 이제 Gov. 3.0으로의 변화를 꾀하고 있다(명승환, 2012). 이러한 Gov 3.0이 기존 Gov 2.0과의 가장 큰 차이점 중 하나는 공공서비스가 개인중심으로 제공된다는 것이다. 기존의 전자정부도 비록 수용자 중심형 전자정부를 지향하기는 했지만 기술적 한계로 인해 개인 맞춤형 서비스 제공에는 한계가 있었다. 하지만 모바일 기술, 클라우드 컴퓨팅, 빅 데이터 등을 통해 단지 구상단계에서 머물던 것을 이제 현실로 실현시킬 수 있게 되었다. 하지만 이러한 기술적 진보는 또한 개인정보 침해논란과 맞물리면서 사회적 논쟁을 일으키기도 한다.

여론 및 학계의 동향은 이러한 개인정보 활용에 부정적 인식이 만연해 있는 실정이다. 특히 개인정보에 관한 연구가 법학, 행정학에서 이루어지면서 이에 대한 규범론적 접근으로 인해 법률과 정책을 통한 활용을 제한하는 방향으로 진행되고 있다. 조지오웰의 소설 '1984'에서 빅 브라더가 남긴 잔상은 정부의 개인정보 수집을 전자통제 및 전자감시로 연결시켜 전

체주의에 대한 공포를 일으켰다. 이외에도 개인정보 유출사고는 끊이지 않고 이어지고 있는데, 2014년 1월, 주요 3사에 의해 총 1억4천만건의 개인정보가 실제 유출 된지 7개월간 유출사실조차 인지하지 못하였다. 이는 카드사에 대한 불신은 물론 기존의 개인정보관련 제도에 대한 우려를 더욱 증폭시키는 계기가 되었다. 이로 인해 시민단체 및 정치권은 개인정보의 수집활용과 관련하여 주민등록번호 대체 요소에 대한 제정 등 기존 정책에 대한 근본적인 수정을 촉구하고 있는 상황이다.

하지만 이러한 정부주도의 규범적 혹은 제도적인 방안만으로는 급속하게 변화하고 있는 개인정보 활용을 둘러싼 환경을 반영하지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 대표적으로 개인정보보호를 위해 도입된 공인인증서제도는 온라인 결제의 접근성을 낮추어 오히려 불필요하다는 지적이 제기되기도 하여 폐지가 논의되고 있기도 하다.

본 연구에서는 정보화에 따른 프라이버시 논쟁의 대표적인 사례였던 교육행정정보시스템(이하 NEIS) 사례를 발전적인 방향의 정보화 정책 도출을 위한 발판으로 이용하고자한다. NEIS는 2003년경 가장 크게 논란이 되었던 개인정보관련 논쟁이었다. 시행주체인 교육부와 반대 측인 전교조 사이에서 큰 충돌을 야기하였으며, 양측의 타협을 거쳐 현재까지 NEIS가 이어져 오고 있다. NEIS 사례는 갈등발생의 시기가 이미 오래되었음에도 사회적으로 가장 큰 정보화 관련 이슈였다. 또한 현재까지 시스템이 이어져 오고 있는 만큼 사례분석을 통해 얻을 수 있는 바가 크다고 생각된다. 본 연구에서는 특히 NEIS 사례에서의 이해관계자의 인식에 대한 분석을 위주로 갈등분석에 이용되는 프레임 분석틀을 이용하여 정리함으로써 NEIS 사례를 재조명하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 프레임 분석의 이해

프레임 분석(Frame Analysis) 방법은 공공갈등에 대한 분석방법중 하나이다. 정책문제에 있어 프레임에 대한 관심은 사회과학에서 광범위하게 활용되고 있으며 그 활용도가 높아지고 있다. 주로 인지심리학, 언어학, 담론분석, 커뮤니케이션과 미디어 분야에서 프레임 이론을 중심으로 발달한 논의의 구조에 대한 관심은 오늘날 정치적 정책학 분야로 까지 그 외연을 넓히고 있다. 프레임에 대한 1980년대 중반에 들어서야 비로소 그 중요성이 인식되기 시작했는데, Benford, et al.(2000)는 그 이유로 이런 시각을 취하게 되면 사회문제가 단순히 구조적 배열, 혹은 예기치 못한 사건, 기존의 이데올로기 등으로부터 나온 것이 아니라 해당 사건을 둘러싼 이해관계자들이 그에 대해 적극적으로 그 의미를 생산하고 유지한 결과로서 설명이 가능해 지기 때문이라고 보았다(이혁우 외, 2009: 572).

또한 각종 사회이슈는 사회적으로 합의를 이루어야 비로소 공공정책의 어젠다로 채택되는데, 현상을 보는 시각에 따라서 그것이 심각한 정책문제로 인식될 수도 있고 또는 그렇지 않을 수도 있다. 따라서 인식의 프레임은 사회의 복잡한 실체를 이해하고 정책 어젠다로 부상하는데 있어 매우 중요한 개념이며, 프레임은 정보에 대한 선택과 조직화가 가능하도록 하는 정보해석의 준거 틀이라고 할 수 있다.(나태준, 2006: 299). 이처럼 프레임은 갈등상황의 양상을 다원화 시키고, 갈등해결을 더욱 복잡하게 만들어 상호대립을 더욱 극대화시켜 갈등을 더욱 지속시킬 수 있다는 점에서 사례분석에 있어 중요한 기준이라고 볼 수 있다.

프레임 분석이 주목받게 된 계기는 공공갈등에서 합리적 선택에 기초한 갈등관리 방안들이 한계를 드러냈기 때문이다. 이는 갈등이 객관적인 이해관계 충돌의 산물이 아니라 상황과 이슈에 대한 개인의 주관적 인식의 구성물이라는 점이 간과되었기 때문이다. 개인마다 현상을 정의하고, 해석하는 의미부여방식에 따라 동일한 현상이 바람직하지 못한 상황으로 규정될 수도, 또는 바람직한 상황으로 규정될 수도 있

는 것이다. 이러한 해석체계의 다양성은 개인 간 인식차이 발생의 원인이 된다(심준섭 외, 2011).

Gray에 따르면 갈등의 '발생-진화-유지' 과정에서 프레임의 역할은 5가지로 구분된다. 첫째, 프레임은 이슈를 정의한다. 이슈의 정의는 사람들이 서로 다른 프레임을 상의해서 문제를 정의한다는 점이다. 둘째, 프레임은 행위를 만든다. 프레임에 의해 만들어진 당사자들의 생각이 그들의 행동에 영향을 미치기 때문이다. 셋째, 프레임은 스스로를 보호하는데 사용된다. 권리에 대한 서로 다른 주장은 분쟁을 종종 법적 분쟁으로 이어지게 하는데 이때 권리에 대한 프레임은 그 자신을 변호하고 보고하는데 사용된다. 넷째, 프레임은 행위를 정당화하는데 사용된다. 일단 하나의 프레임을 스스로 채택하고 나면 프레임은 어떤 행위를 '반드시 해야 하는 것'으로 인식하게 한다. 다섯째, 프레임은 다른 사람이 행위를 받아들이도록 마음을 바꾸게 하는데 사용된다. 사회운동분야에서 참여자들은 프레임링을 사용하여 사회적 합의를 바꾸거나 이슈에 대한 관심을 촉구하는데 사용한다(김지수, 2011: 5).

하민철 외(2010: 102)는 대립 되는 프레임 갈등속에서 메타 프레임을 주장한다. 대중의 공감을 얻는 지배적 프레임(Dominant Frame)은 여러 개일수 있는데, 다원화된 사회에서 정책문제를 둘러싸고 단 하나의 지배적 프레임이 자리를 잡는 것은 드물다고 할 수 있다. 두 개의 프레임이 충돌하며 맞서기 때문에 어느 하나를 선택하기 힘든 딜레마 상황이 나타나게 된다. 이 때 상충하는 프레임들을 새로운 프레임으로 통합할 수 있다면 딜레마에서 벗어 날 수 있다. 프레임이 고정된 것이 아니라 변화가능하다는 점을 이해한다면 하나의 프레임과 반대 프레임의 통합, 즉 메타 프레임의 구성이 가능하다는 것이다. 이에 대한 예로, 김대중 정부의 '생산적 복지', 노무현 정부의 '균형 발전', 이명박 정부의 '녹색성장'을 서로 다른 프레임을 통합한 메타 프레임으로 분류하고 있다.

국내에서는 2000년대 이후 언론학이나 사회학 분

야를 중심으로 프레임 연구가 활발하게 이루어졌다. 최근 들어 행정학자들 간에 공공갈등 사례를 분석하는데 있어서 프레임 접근법을 적용하고자 하는 시도가 일부 주목을 받고는 있고 이에 따라 행정학자들 사이에서도 프레임 분석을 통한 연구가 나오고 있지만, 여전히 이론적, 방법론적 토대가 취약하다는 한계점이 있다(안혜원 외, 2009; 심준섭 외, 2011에서 재인용). 갈등 프레임 연구의 대부분은 언론학자들에 의해 주도되었고, 그 결과 뉴스나 신문 등의 언론매체에 대한 프레임 분석이 갈등 프레임 연구의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 연구대상에 있어 언론매체분야가 58.1%로 압도적으로 많았으며 이에 따라 분석대상도 신문사가 61.3%로 다수를 차지하였다. 따라서 방법론 측면에서도 공공갈등 연구에 특정한 정교한 방법론의 구축이 시급함을 지적하고 있다(심준섭 외, 2011).

그러나 프레임은 갈등 당사자들의 해당 이슈에 대한 구조화 내용과 장, 단기적으로 성취하고자 하는 목표에 대한 기대와 선호, 그리고 자신들의 주장을 제시하기 위해 사용하는 절차와 수사 방식 등을 이해하는데 유용한 도구가 된다. 또 이러한 이해는 특정 문제의 장(Arenas)에서 자신과 상대방이 무엇을 하는지에 대한 이해의 폭을 넓혀 해당 갈등관계를 정확히 진단, 처방할 수 있도록 함으로써 앞으로의 상호작용 행위에 대한 통제와 합의적 행동규범 형성을 가능하게 한다. 따라서 사회갈등문제에 대한 프레임 접근은 갈등 당사자와 제3자가 해당 문제에 대한 효과적인 해결방식을 탐색하는데 있어 도움이 되며, 적실성 있는 협상제도의 기획에도 적지 않은 함의를 줄 수 있다는 장점이 있다(주경일 외, 2003: 200).

## 2. 선행연구 검토

### 1) 개인정보보호 관련 선행연구

개인정보보호는 ICT 발전의 고도화에 따라 활발하게 연구들이 진행되고 있다. 특히 개인정보의 필요

성이 증대되면서 이에 따른 역기능을 우려하는 시각들이 늘어나고 있다. 이에 따라 개인정보보호에 대한 연구의 흐름은 법·제도적 관점에서의 연구가 다수를 이루고 있다.

권현영(2004)은 전자정부의 등장에 따른 개인정보보호제도의 도입에 대해 논의 하고 있다. 전자정부에서는 행정 처리를 위해서는 필연적으로 개인정보를 분석·가공하게 되고 다른 기관과 주고받는 절차도 필요하게 된다. 이에 따른 역기능으로 국민 개인에 대한 정보처리가 신속하고 광범위하며 권력에 의한 개인통제가 유리한 환경에 놓일 수 있다. 이에 대한 제도적 방안으로 개인정보 관련 입법체계 및 감독 기구의 필요성에 대해 주장하고 있다.

정준현(2010)은 고도정보사회에 따른 개인정보 오·남용의 증가 및 전자감시에 대한 우려를 제기하고 있다. 이에 기존 법체계의 문제점으로 개인정보보호에 따른 법익이 명시되지 않은 개인정보를 보호하는 목적의 부재, 기존 개인정보보호법체계의 사각지대, 법령자체 또는 법령 간 개인정보보호의 부정합, 식별정보에 대한 보호법제의 미비, 다양한 감시매체에 대한 개인정보영향평가 및 규제수단의 미비 등을 지적하고 있다. 이와 같은 개인정보보호의 사각지대나 법령간의 부정합 등을 해소하기 위해서는 개인정보보호의 총칙법적 성격을 갖는 기본법이 필요성을 주장하고 있다.

황수하 외(2011)은 기업의 관점에서 개인정보가 개인의 권익에 관한 문제로 국한되는 것이 아닌 기업의 사활을 좌지우지하는 비즈니스 이슈라는 점을 강조하고 있다. 하지만 우리나라의 정보보호 수준은 매우 선진국에 비해 매우 낮은 상황인데, 그 근거로 여전히 기술적 측면에서의 정보보호에 치중하였고, 비즈니스 차원에서의 정보보호 노력은 상대적으로 매우 미흡하기 때문으로 본다. 이에 개인정보보호를 비즈니스 차원의 전사적인 관점에서 다루어야 하고, 이를 위해선 거버넌스 개념의 도입이 필요하다고 보며, 개인정보보호 거버넌스를 제안하고 있다.

전은정 외(2012)는 2011년 9월 30일자로 국내에서는 개인정보보호법이 발효됨에 따라 해외국가의 개인정보보호에 관한 관심증대에 따라 미국의 개인정보보호정책에 대한 분석을 진행하였다. 우리나라의 개인정보보호법과는 달리 미국은 공공과 개인을 아울러서 총괄하는 법은 존재하지 않지만 다양한 영역별로 접근 방식을 택하여 세부적으로 공공, 금융, 통신, 교육, 의료, 비디오 감시, 근로자 정보 등 각 영역별로 제정하여 시행하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 개인정보보호법이 발효되었지만 각 분야별 보호 방안에 대하여 추가적으로 구체적인적인 노력들이 진행되어야 한다고 주장하고 있다.

노기호(2012)는 NEIS를 통한 교육정보공개제도의 의의와 범위 및 이와 관련된 구체적인 법령들의 문제 및 제도적 문제들을 검토하고 입법 및 판례에서 학생의 개인 정보를 어떠한 법리로 보호하고 있는지를 비교 검토하여 학생의 개인정보 보호를 위한 방안을 제시하였다. 연구자는 학생 개인정보보호를 위해 개인정보보호법 뿐만 아니라 교육의 영역에서 특수하게 개인정보를 보호할 수 있는 특별한 학생의 교육정보보호법이 제정되어야 한다고 주장한다.

이민영(2012)은 스마트폰 가입자가 증가하는 상황에서 스마트폰 서비스의 핵심인 위치정보와 관련된 애플사의 무단 위치정보 수집 및 위치추적과 관련된 논란을 다루고 있다. 특히 바람직한 정보환경을 조성하는 데 최소한의 제한으로서 개인정보보호가 요구되기 때문에 이를 위해서는 정보활용을 포함한 정보의 자유와 조화로운 개인정보보호 관련 법제도가 형성되어야 한다고 주장한다.

노영희(2012)는 도서관 내에서의 이용자 맞춤형서비스 도입으로 필터버블(filter bubble)<sup>1)</sup>

문제와 프라이버시 침해에 관해 논의 하고 있다. 필터버블을 통해 이용자는 자신의 취향 및 선호에 맞

는 정보를 찾는데 용이하지만 문제는 자신의 검색결과 및 검색히스토리 등을 이용하기 때문에 이것이 악용될 소지가 있다는 것이다. 미국 내에서의 도서관 이용자에 대한 프라이버시 논쟁 사례를 소개하면서 도서관내에 도입되고 있는 클라우드 서비스, 위치기반서비스, 상황인식서비스, RFID, 책 추천서비스 등에 따른 개인정보침해 우려를 제기하였다.

선행연구를 검토해보면 대다수의 개인정보보호와 관련된 연구는 법·제도적 방안을 통한 규제지향적인 접근을 통한 해결방안에 초점을 두고 있다. 이는 '빅 브라더'로 대변되는 전자감시에 대한 우려를 반영한 것으로 풀이된다. 또한 개인정보보호와 관련된 사례의 분석보다는 법제정 및 정책제언에 초점을 두고 있어 개인정보와 관련된 당사자들의 의견이 제시되지 않고 있다는 점이다. 또한 일부 연구가 사례를 이용하는 경우는 주로 개인정보·오·남용 및 유출 등 부정적인 사례들로 개인정보이용 억제를 위한 연구자들의 논지를 뒷받침하는데 쓰이고 있는 것을 알 수 있었다(이민영, 2012; 노영희, 2012). 따라서 정보 활용과 정보보호라는 양측의 입장에 대한 균형적인 분석을 통하여 발전적인 정책도출이 필요하다고 볼 수 있다.

## 2) NEIS 관련 선행연구

송광용 외(2004)은 교육부와 전교조를 중심으로 NEIS 갈등을 분석하고 있다. 양측의 갈등 상황을 게임이론 틀로 정리하여, 4가지 상황에 따른 결과를 도출하여, NEIS 사태가 상대의 의견을 수용하지 않아 대립하는 최악의 딜레마상황이라는 점을 지적하였다. 연구자들은 이러한 상황을 타개하기 위해 협력게임으로 나아가야할 필요가 있다고 보고 있다. 이를 해결 하기 위한 방안으로 첫째, 상호신뢰구축의 필요성, 갈등중재자의 필요성, 중립적 언론의 역할 등을

1) 필터버블(filter bubble)은 사람들이 인터넷을 탐색할 때 사람들마다 다른 탐색결과를 보여주는 것을 말한다. 탐색결과는 탐색하는 사람이 누구나 (술 마시는 걸 좋아하는 사람, 친숙한 사람, 음악가, 문제아, 젊은 사람, 나이든 사람, 워커홀릭 등)에 따라, 탐색 히스토리에 따라, 지금까지 클릭한 문서에 대한 히스토리에 따라 달라진다(노영희, 2012).

제시하고 있다.

박상준 외(2004)은 NEIS 사태에서의 각 이해관계자들의 행동 및 전략에 대해 과정론적 시각에서 구분하였다. 각각, 갈등의 표출기, 갈등의 증폭기, 갈등의 조정기로 구분하여 행위자들의 행태를 순차적으로 서술하였다. 연구자들은 초기 행정효율성과 정보인권의 대립이 갈등의 원인이었다면 점차 교육계의 패권다툼으로 변질되어갔다고 보았다. 또한 갈등해결을 위한 제도적 매커니즘의 부족함을 지적하고 있다. 이에 대한 대안으로 공적중재기구의 마련, 개인정보보호에 대한 법제도 마련, 정책갈등에 대한 인식전환을 제시하였다.

조화순(2004)은 NEIS 사례를 거버넌스 이론에 기초하여 NEIS 갈등을 권위주의적 사회에서 민주주의적 사회로의 전환, 산업사회에서 정보사회로의 전환 등 두가지 사회변화의 과도기적 측면에 주목하고 있다. 연구자는 NEIS 갈등을 단지 이익집단의 갈등에 초점을 두는 것이 아닌 정보사회라는 맥락에서 이해할 필요가 있으며, 이를 시장·국가·시민사회의 측면에서 다루고 있다. 정보사회의 도래에 따라 행위자들이 각각 변화하였지만 이들을 연결해주는 제도적 장치는 없었다는 것을 지적하고 있다. 갈등 해결방안으로 거버넌스 구축을 통하여 국가와 시민의 관계가 파지티브섬(Positive-sum)으로 가도록 해야 한다고 제시하고 있다.

강창동(2005)은 NEIS 사태분석을 위한 준거틀로 인권적 차원, 교육적 차원, 사회적 차원에서 접근하고 있다. 인권적 측면에서 NEIS 반대집단은 학생의 인권침해를 특히 강조하고 있는데, 이에 대해 연구자는 학생의 경우 약자라는 인식 때문에 반대 측의 명분을 강화시켰다고 보고 있다. 교육적 측면에서는 NEIS 사태의 갈등이 정부의 교육정책실패에 의한 반감이 크게 작용했다는 것으로, 이에 NEIS 도입과정에서 이해관계자와의 협의가 미진한 부분은 교육부의 행태가 비민주적이라는 인식을 공고히 했다는 것이다. 사회적 측면에서는 NEIS 갈등이 교육적 차

원의 문제가 아닌 진보·보수의 대립이라는 정치·사회적 차원의 문제로 확산되었다는 것이다. 연구자는 보다 민주적인 교육정책의 입안이 NEIS와 같은 갈등을 막을 수 있다고 보고 있다.

나태준(2006)은 각 집단별로 NEIS에 대한 상이한 프레임을 중심으로 정치적 측면, 법·제도적 측면, 경제적 측면, 심리·인지적 측면에서 조명하고 있다. 또한 NEIS의 집단별 인식 프레임에 대해 교육부는 효율성, 전교조는 인권침해, 교총은 이념에 따른 변화양상을 보인다고 분석하였다. 또한 NEIS 사례의 문제점으로 의사소통 통로의 부재, 원칙 없는 입장수정, 제3자(인권위) 개입의 양면성, 사업추진 일정의 단기성을 제시하였다, 이에 대한 대안으로 의사소통 통로의 마련 및 의사결정 절차의 체계화, 제3자에 의한 갈등의 관리, 참여적 의사결정과정의 활용과 훈련 필요성을 제시하였다.

이달곤 외(2007)는 공무원을 대상으로 한 정책사례 교육용으로 NEIS 갈등의 전개과정을 정책형성기, 갈등심화기, 갈등해결기 까지 상세하게 기술하였다. 각 시기별로 핵심 이슈를 중심으로 교육부와 전교조를 중심으로 당사자들의 행위를 순차적으로 서술하고, 행위에 대한 평가를 진행하였다. 연구자들은 정부가 NGO의 정책참여에 보다 적극적일 필요가 있고, 상호존중을 통한 정책네트워크의 구성을 강조하였다. 또한 정보화 정책 시행에 있어서 개인정보보호 이슈가 더욱 두드러질 수 있는 만큼 법 제도적 장치의 보완 필요성을 제기하였다.

주경일(2012)은 충남논산시의 초등학교 교사를 대상으로 2012년 3월 25일부터 2012년 5월 26일까지 심층 면접조사를 실시하여, NEIS의 도입초기, 갈등심화, 갈등해소 및 시스템 정착단계까지 일선 교사들의 프레임 변화를 인지프레임의 관점에서 다루었다. 연구자는 인지 프레임을 바탕으로 나이스 체제의 집행과정을 분석을 통해 학교 조직의 최고 책임자인 교장 선생님의 지원 아래 정보담당 선생님의 효과적인 프레임링 전략이 구사됨으로써 일련의 프레임 전환

(Frame Transformation)이 발생하게 되었으며, 이러한 해석적 시각의 변화를 바탕으로 교육행정정보화를 보다 적극적으로 수용하는 방향으로 진화되었다고 서술하고 있다.

NEIS 사례의 선행연구들은 주로 NEIS 사례의 갈등단계에 따른 순차적인 분석을 진행하고 있음을 알 수 있었다. 특히 NEIS가 비록 초기에는 개인정보침해라는 정보화의 역기능 측면에서 시작되었으나 궁극적으로는 교육계내의 이권 다툼이라는 정치적 측면에 더 주목을 하고 있었다. 연구자들이 제시하는 해결방안은 대체로 소통을 통한 거버넌스적 해결책 및 제3의 기관을 통한 중재자의 필요성 등에 초점을 맞추고 있었다. 이는 NEIS가 중앙정부의 전자정부사업의 일환으로 상의하달식으로 진행되어, 다양한 의견수렴이 부족했다는 점에 기인한다. 또한 갈등의 해결 실태리가 2003년 6월 출범한 교육정보화위원회였다는 점에서 연구자들이 당사자 간의 소통을 통한 문제해결을 특히 중요시한 것으로 보인다.

또한 NEIS 사례의 특징은 다수의 선행연구가 지적하였듯이 초기 행정효율성과 정보인권의 대립이었으나 시기가 지날수록 이념대립 및 이권다툼의 양상으로 변질되어 갔다. 이는 공공갈등 측면에서 중요한 요소이나 본 연구가 NEIS를 주목하는 이유는 정보화 정책이 있어서의 갈등을 조명하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 NEIS의 초기 이슈인 행정효율성과 정보인권측면의 대립을 중심으로 사례를 조명하고자 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구방법

본 연구에서 활용하는 연구방법은 전술한바와 같이 NEIS 사례의 이해관계자에 대한 프레임분석으로, 특히 질적 프레임 방법을 이용하였다. 이러한 질

적 프레임 분석의 귀납적 접근의 연구들은 지나치게 작은 표본에 의존하며, 연구의 객관성을 확보하는데 한계가 있으며, 따라서 분석결과를 재생하기 어렵다는 비판이 있다(Hertog, et al., 2001).

하지만 양적 프레임 분석의 경우 단순히 키워드의 빈도만으로 의미 있는 결과를 도출하기 어려울 뿐만 아니라 빈도가 의미하는 바를 해석하는데도 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 키워드들을 이용해 프레임을 확인한 후, 계층적 군집분석을 통해 프레임을 타당화(Validate)하지만 리프레이밍 여부와 같은 심층적인 분석을 요구하는 연구에서는 양적 분석만으로는 미흡하다는 지적이 있다(심준섭 외, 2011: 49).

이에 따라 질적 프레임 연구의 한계에도 불구하고 사례에 대한 보다 세밀한 연구가 가능하며, 연구자의 해석이 비교적 자유롭다는 점과 갈등집단의 대표자의 의견을 중심으로 연구를 진행하기 때문에 분석이 용이하여 시간적·경제적으로 비용이 절감된다는 점 등으로 인해 질적 프레임 연구가 본 연구의 방법론에 타당하다고 생각된다.<sup>2)</sup>

#### 2. 연구분석틀

심준섭 외(2010: 235-236)에 따르면 프레임 접근법을 채택한 갈등 연구들 가운데 프레임의 유형화를 시도한 연구는 극히 소수에 불과하다고 보고 있다. 비록 프레임 유형화를 위한 시도가 없었던 것은 아니지만 대부분 프레임 구분에 대한 이론적 토대가 미흡한 상황에서 신문 보도, 담론 내용을 분석하는 과정에서 연구자 본인에 의해 주관적으로 확인된 프레임들을 단순히 서술하는 방식으로 연구를 진행하였다고 비판한다.

Gray, et al.(1989)은 이러한 기존의 문제점을 지적하며 초기 연구에서 갈등당사자의 프레임을 실제적 프레임, 결과 프레임, 기대 프레임, 손익 프레임,

2) 비록 프레임 확인에 해석적 기법이 이용되지만, 분명한 점은 연구자가 자신의 연구마다 새로운 프레임을 자의적으로 만들어내서는 안되며, 적어도 기존에 확립된 해석의 준거를 이용해야 한다(심준섭 외, 2011).

특징부여 프레임, 과정 프레임으로 세분화하였는데, 주경일 외(2003)는 Gray, et al.(1989)의 6가지 유형화된 갈등 프레임을 토대로 한탄강 댐 건설 사례에 대한 프레임 분석을 진행하였다. 주경일 외(2003)는 댐건설 찬성 집단과 반대집단에 대한 인터뷰를 통해 이들로부터 4가지 차원의 상위프레임인 실제 프레임, 특성 프레임, 정체성 프레임, 과정 프레임을 도출해내고 유형화 하였다.

심준섭 외(2010)는 Lewicki, et al.(2003)의 8가지 프레임 분류를 토대로 청주시 화장장 건립 사례의 갈등 분석에 적용하였으며, 본 연구도 프레임 연구 방법 중 Lewicki, et al.(2003)의 8가지 프레임 분류 방법이 분석에 가장 세분화되고 체계적이라고 판단되어 이를 따르고자 한다.

Lewicki, et al.(2003)의 8가지 프레임 분류 방법에 대한 세부 내용은 다음과 같다(심준섭 외, 2010: 236-239; 심준섭 외, 2011: 44-45).

첫째, 정체성 프레임(Identity Frames)은 당사자가 자신과 자신이 속한 사회적 집단을 어떻게 인식하는가를 포착한다. 대부분의 정체성 프레임은 인구통계학적 특성, 거주 지역, 사회적 역할, 소속된 기관, 사회적 관심사와 밀접한 관련이 있다. 개인들은 흔히 자신을 ‘노동자’, ‘환경론자’, ‘개발론자’ 등과 같은 일정한 특징들을 지닌 사회적 범주에 포함시키는 방법으로 자신을 규정한다. 자신이 속한 집단에 대한 정의는 다른 집단과의 사회적 비교나 정체성 대비를 통해 구성된다(Gamson, 1992; Snow, et al., 1988; Tajfel, et al., 1986). 일단 정체성 프레임이 형성되면, 정체성 프레임은 오랜 기간 지속되고 쉽게 변하지 않는다. 정체성 프레임에 대한 도전은 맹렬한 저항을 불러오며 (Rothman, 1997), 해결이 어려운 갈등을 지속시키는데 기여한다(Gray, 2004, 2003).

둘째, 특징부여 프레임(Characterization Frames)

은 상대방에 대한 정의를 담고 있다. 특징부여 프레임은 상대방과 그의 태도에 대한 긍정적, 부정적, 또는 중립적인 묘사와 관련된다. 갈등 당사자들은 상대방을 묘사하고 이들에 대해 판단하는 약칭(Shorthand)으로서 특징부여 프레임에 의존한다(Dewulf, et al., 2009). 따라서 특징부여 프레임은 상대방이 어떻게 행동해야 하는가에 대한 명시적 또는 묵시적 기대를 담고 있다.

셋째, 갈등관리 프레임(Conflict Management Frames)은 당사자들이 가지고 있는 갈등관리 방법의 선호를 나타낸다. 즉 갈등이 어떻게 관리되고 다루어져야 하는가에 대한 당사자들의 인식을 보여준다. 갈등 당사자들은 각자의 갈등관리 프레임에 따라서 다른 방식으로 갈등을 관리하고 다루기를 원한다. 갈등당사자들이 상이한 갈등관리 프레임들을 지닌 경우, 모두가 수용할 수 있는 분쟁해결 방안을 발 견하기는 더욱 어려워진다. Lewicki, et al.(2003)은 갈등관리의 세부 프레임들을 9가지로 갈등관리 프레임으로 분류하고 있다.

넷째, 상황요약 프레임(Whole Story Frames)은 당사자가 갈등 상황의 핵심을 인식하고 요약하는 방식을 나타낸다. 즉, 갈등상황에 대해 각자가 가지고 있는 총체적이고 핵심적인 상황 정의를 말한다. 예를 들어 ‘이번 사건은 한 마디로 개발과 보존간의 가치의 충돌이다’와 같은 상황 요약이 여기에 해당된다.

다섯째, 사회적 통제 프레임(Social Control Frames)은 사회적 이슈들에 관한 결정이 어떻게 이루어져하는가에 대한 견해를 나타낸다. 사회적 통제 프레임은 의사결정을 위해 다른 사람들에 의존하는 정도와 의사결정에 대한 주인 의식(Ownership)에 따라 4가지 유형으로 구분된다(Lewicki, et al., 2003).<sup>3)</sup>

여섯째, 권력 프레임(Power Frames)은 타인과의 관계 속에서 발생된다. 개인들의 권력 프레임은 누가

3) 운명론자는 자신들에게 전혀 통제권이 없다고 믿으며, 개인주의자는 최고의 사회적 통제는 개인의 자유에 맡기는 것이라고 믿고, 평등주의자는 집단이나 지역공동체가 모든 갈등에 대한 통제권을 행사해야 한다고 믿으며, 계층주의자는 국가나 전문가에 의한 타당한 방식의 통제를 선호한다(심준섭 외, 2010: 238).

누구보다 더 강하고 약한가와 같은 지위에 대한 기대 구조를 담고 있다. 권력 프레임은 지위의 차이를 유발하는 원천에서 차이를 보인다. 인식된 권력은 사회적 권위, 자원의 소유, 전문성, 연합(Coalition) 또는 관계, 동정심 등으로부터 나온다. 정체성 프레임과 마찬가지로 권력 프레임에 대한 상당한 의존은 갈등을 다루기 어렵게 만드는데 기여한다.

일곱째, 위험 프레임(Risk Frames)은 갈등 당사자가 해당 환경이슈와 관련된 위험의 수준과 유형을 어떻게 인식하는가를 나타낸다. 흔히 정부와 일반 시민들 간에 위험에 대한 인식은 상당한 차이를 보인다.

여덟째, 손익 프레임(Gain Versus Loss Frames)은 위험에 대한 인식과 밀접하게 관련되어 있으며, 타인의 행동이 자신에게 손실 또는 이익을 가져오는지에 대한 판단을 나타낸다. 보통 개인은 이익으로 프레임 하는 경우 위험 회피적이 되며, 손실로 프레임 하는 경우 위험 지향적인 선택을 한다.

이처럼 본 연구에서는 Lewicki, et al.(2003)의 8가지 프레임 분류 방법 이러한 프레임은 <표 1>과 같이 재분류가 가능하다.

사례연구의 분석범위는 특정시기를 선정하여 분석

범위를 정하였다. 본 연구는 NEIS에 대한 이해당사자들의 프레임의 형성 및 인식에 주목적을 두고, 실제 NEIS 논쟁이 가장 활발하게 진행된 시기인 2003년에 초점을 맞추고자 2003년 2월부터 2003년 6월의 기간 동안의 갈등 당사자의 프레임을 중심으로 분석하였다.<sup>4)</sup> 또한 추가적으로 2014년 8월 1일부터 2014년 8월 8일까지 찬성 측인 교육부측 공무원과 반대 측인 전교조 관계자를 대상으로 전화 및 이메일 설문을 실시하여 각 당사자의 응답내용을 분석에 반영토록 하였다.

본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같으며, 프레임 분석을 중심으로 시사점을 도출하고, NEIS 갈등 이후의 현재의 NEIS와 관련된 이슈를 살펴보고, 궁극적으로 상호갈등을 줄일 수 있는 정보화 정책의 방향에 대해 제시하고자 한다.

#### IV. 사례분석

##### 1. 교육행정정보시스템(NEIS)

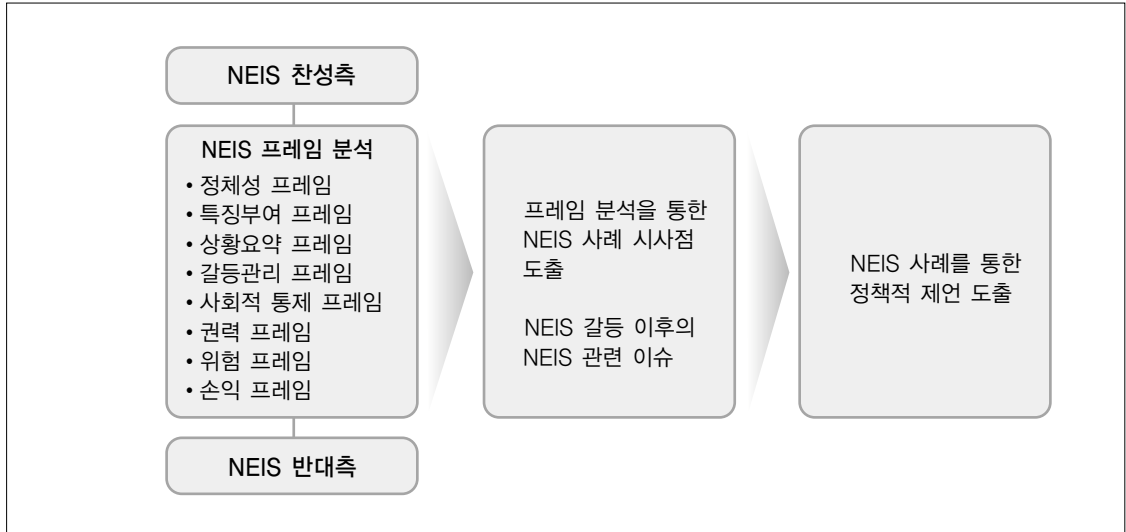
###### 1) NEIS 개요

<표 1> 프레임 유형의 재분류

구분	주요 프레임 유형
당사자와 상황에 대한 인식	- 정체성 프레임(Identity Frames) - 특징부여 프레임(Characterization Frames) - 상황요약 프레임(Whole Story Frames)
갈등관리에 대한 선호	- 갈등관리 프레임(Conflict Management Frames) - 사회적 통제 프레임(Social Control Frames) - 권력 프레임(Power Frames)
위험과 손익에 대한 인식	- 위험 프레임(Risk Frames) - 손익 프레임(Gain versus Loss)

출처: 심준섭 외(2010)

4) NEIS 반대측의 핵심 행위자였던 전교조의 NEIS 관련 보도자료의 67건 중 57건이 2003년에 집중되어 있다. 또한 2002년 NEIS에 대한 문제제기는 갈등이 공문화되지 않은 상태로 공공갈등이라는 측면에서는 다소 한계가 있다고 볼 수 있고, 2003년을 기점으로 갈등의 진행이 매우 급격하게 이루어졌기 때문에 분석에 적합하다고 판단된다. 또한 시기를 한정할 이유는 인권위원회의 권고안 이후 논란의 핵심이 NEIS의 교육적 유용성이라는 본질적 주제보다는 전교조와 반전교조의 세력싸움의 양상으로 변질되었다는 기존 연구(송광용 외, 2004; 나태준, 2006)를 바탕으로 개인정보보호논쟁에 초점을 두고자 사례분석의 시기를 한정하였다.



출처: 서형준(2013)을 토대로 수정

〈그림 1〉 연구분석틀

김대중 정부에서는 ‘전자정부 구현을 위한 11대 업무’의 하나로 2001년 5월 17일 NEIS 구축사업을 선정하여 추진한다. 전자정부 11대 과제는 창구민원업무, 행정내부업무, 기반구축업무 등의 크게 세 영역에 걸쳐 사업이 이루어졌으며 이중 교육행정정보화 시스템구축사업은 행정내부업무 영역의 과제로 선정되어 추진되었다. NEIS는 종전에 학생·교원 관련 교육정보를 각 학교별로 구축된 DB를 통하여 관리해오던 것을 교육부 및 전국 16개 시·도 교육청에 관련 시스템을 구축하고 모든 교육행정기관 및 초·중등학교를 인터넷으로 연결함으로써 단위 학교 내 행정 처리는 물론 교육행정기관에서 처리해야 할 학사, 인사, 예산 등 교육행정 제반 업무를 상호 전자적으로 연계하여 처리하는 종합행정시스템을 의미한다(김옥일, 2008: 40).

기존 교육정보들을 논리적으로 통합·연계하여 행정 효율성을 제고하고자 2000년 7월에 교육행정정보시스템 구축 기본계획을 수립하고 2001년 1월 대통령 직속의 자문기구로서 전자정부특별위원회를 구성하여 전자정부 구축사업을 추진하게 되었다. 전자정부 구축사업의 한 분과인 교육정보화는 크게 학교

교육의 정보화, 교육행정정보화, 국민 ICT활용역량 강화, 대학 및 학술·연구부문의 정보화 등 네 분야로 이루어 졌다. NEIS 구축사업은 이러한 교육행정정보화의 핵심사업으로 추진되었다(박상준 외, 2004: 122).

이러한 교육행정정보시스템(NEIS)을 도입하게 된 배경은 크게 두 가지 측면에서 찾을 수 있다(김창환, 2003: 273-274).

첫째는 내부적인 요인으로, 기존 시스템을 개선할 필요성이 제기되었기 때문이다. 기존의 학교종합정보 시스템을 학교 현장에 적용하다보니 문제점이 나타났다. 먼저, 학교 안에 있는 서버를 관리하기가 어려운 문제점이 나타났다. 전산관련 교사의 부족으로 인해 서버 관리가 제대로 되지 못하고 있고, 이로 인하여 외부에서 정보를 빼가는 해킹 위험도 큰 상태였다. 그리고 교육청별로 단위업무 중심으로 시스템을 개발한 결과 서식, 코드, 업무처리절차 등에 대한 표준이 마련되지 못하였을 뿐 아니라, 전산기종 및 응용 소프트웨어가 통일되지 못하여 정보의 공동 활용이 어렵고 업무의 효율이 떨어진다는 지적을 받아왔다.

둘째는 외부적인 요인으로, 정보통신기술의 발전으로 인하여 교육행정의 효율성을 높일 수 있는 방안

마련이 가능해졌기 때문이다. 정보매체기술의 발달이 급속히 이루어진 것이 주요 요인이 되었다. 이러한 선진 정보기술을 이용하여 교육행정의 생산성과 투명성을 높이기 위해서는 통합적이고 체계적인 교육정보시스템의 도입이 필요하다는 인식이 교육행정정보시스템(NEIS)을 도입한 배경이 된다. 교육행정정보시스템(NEIS)을 통하여 학생과 학부모의 교육정보에 대한 요구를 만족시키고 국민 편의를 향상시킬 수 있다는 점도 기대하고 있는 효과 가운데 하나이다.

## 2) NEIS 갈등의 당사자

NEIS 사례에서의 찬성측은 교육인적자원부, 한국교원단체 총 연합회, 반대 측은 전국교직원노동조합, 기타 진보단체, 이외 기타집단 등으로 구분할 수 있다(이달곤 외, 2007, 34-41).

### (1) NEIS 찬성측

첫째, 교육인적자원부(이하 교육부)는 NEIS를 찬성하는 가장 중심에 있는 당사자로 정책을 수립하고 추진하는 역할을 하였다. 교육부는 NEIS정책에 대해서 정보공개와 제공을 통해 정책의 투명성·민주성·효율성을 높이는 열린 정부의 이념에 부합하여, 인터넷을 활용한 정보의 제공과 이용을 통해 새로운 시대적 변화에 교육계가 적극적으로 대응하기 위한 불가피한 정책이라고 주장한다.

둘째, 한국교원단체 총 연합회로 교육부와 함께 NEIS에 찬성하는 대표적인 단체이다. 정책의 초반부에는 교총은 NEIS에 대해 미온적인 반대 입장을 표명하였다. 하지만 시스템이 정착되면서 주요 반대 이유 중 하나였던 교원의 업무 부담이 줄어들기 때문에 교원의 이익단체로서 반대할 이유가 없었다고 평가하고 있다. 그리고 NEIS가 이념문제로 확장되자 NEIS 시행을 촉구하는 대표적인 역할을 하는 이익단체가 되었다.

### (2) NEIS 반대측

첫째, 전국 교직원 노동조합(이하 전교조)은 NEIS 구축에 있어서 교육부와 가장 대척점에 서게 된 기관이다. 전교조는 정책의 전 과정에 있어 일관되게 반대 입장을 견지하였다. 정부에 대한 견제자 역할을 수행하면서 중국적으로는 교육부와 최종합의를 이루어 NEIS의 실행에 동의하는 등 주도적인 참여자로서의 역할을 하였다.

둘째, 진보적 성향의 시민단체로 초기에는 몇몇 시민단체만이 NEIS에 대한 문제를 제기하였지만 사회 이슈가 되고, 개인정보인권이라는 가치가 문제의 핵심으로 떠오르게 되면서 수십 개의 단체가 연합하여 공동성명을 발표하는데 까지 이르게 된다. NEIS에 반대하는 집단은 전교조 외에 전국 민중연대, 문화연대, 교육개혁시민연대, 참교육을 위한 전국 학부모회, 전국 교수노동조합 등과 같은 진보적 색채를 띠는 단체와 모임이었다. NEIS 사례는 정부기관과 학교체제 내부의 정보처리시스템의 문제가 아닌 사회 집단의 관심거리로 부상한 것이다. 논의 과정에서 NEIS 정책은 정보체계를 통한 효율적인 업무수행 처리라는 점보다는 학교운영과 관련된 정책협의의 방식, 학생과 학부모의 사생활정보 보호등과 같은 복합적인 양상을 띠게 된다.

### (3) 기타 집단

첫째, 언론단체는 초기에는 큰 관심을 기울이지 않았으나 본격적인 갈등이 시작된 2003년부터 높은 관심을 보이게 된다. 특히, NEIS가 이념문제로 비화된 2003년 4월 이후부터는 보수 언론과 진보 언론으로 나뉘어 이념 투쟁 양상으로 이어진다. 언론은 갈등의 증폭에도 일정역할을 하였지만 여론의 형성하는데 기초를 제공하여 대립과 갈등의 해결분위기를 조성하는데도 중요한 역할을 한다.

둘째, 국가인권위원회(이하 인권위)는 NEIS에 대한 권고안을 발표하면서 반대 단체에 힘을 실어준 기관이다. 인권위가 제도권에 속함에도 불구하고 이리

한 견해를 나타낸 것은 행정부로부터 독립적이고, 구성원 대부분이 외부 법률 자문가와 과거 시민단체의 인사들로 구성된 점이 작용한 것으로 보인다.

셋째, 시스템 구축자는 NEIS를 시행한 민간업체로 삼성SDS를 주축으로 한 컨소시엄으로 정책당사자는 아니지만 독립적인 NEIS 구축에 영향을 미쳤다.

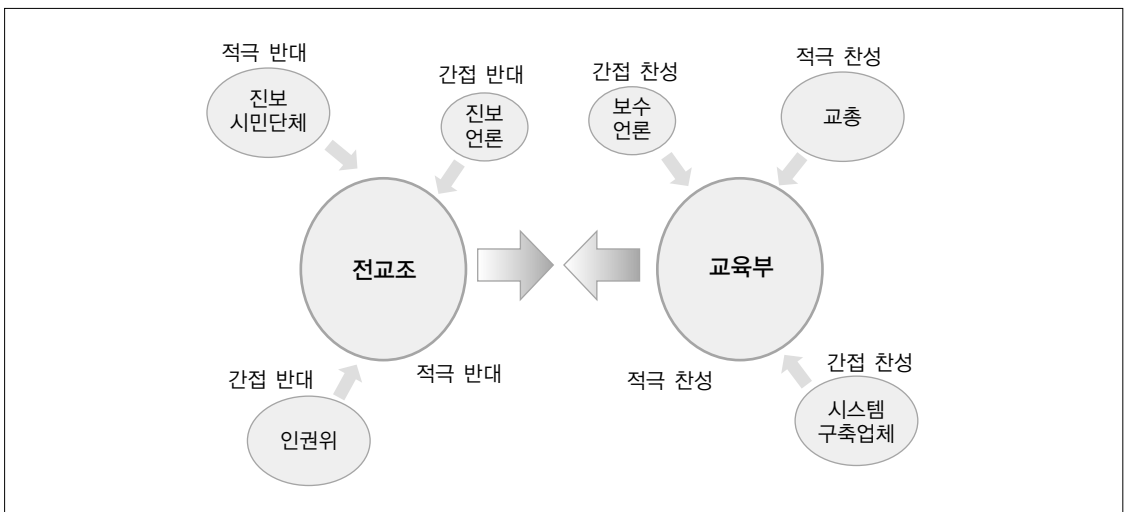
(4) NEIS 이해관계자 관계

NEIS 사례의 이해관계자는 <그림 2>와 같이 도식화 할 수 있다. 주요 핵심행위자인 교육부와 전교조를 중심으로 각각의 이해관계자들이 각자의 입장에 따라서 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 이처럼 전교조와 교육부를 핵심행위자로 보고 있는 근거는 다수의 선행연구에서도 두 집단을 찬성과 반대 측의 행위자로 명시하고 있으며(송광용 외, 2004; 박상준 외, 2004; 나태준, 2006; 이달근 외, 2007), 무엇보다 NEIS와 관련된 가장 많은 담론을 제기하고, 이와 관련된 행동을 취했기 때문에 두 집단을 핵심 분석 대상으로 선정하였다. 여기에는 갈등의 당사자가 늘어날수록 NEIS 본연의 문제 보다는 이권 다툼 양상으로 변질되어간 점도 크다고 볼 수 있다. 이러한 NEIS 사례의 특성상 모든 당사자를 조명하지 못 함에도 불

구하고, 교육부와 전교조를 프레임 분석의 대상으로 삼고자 한다.

3) NEIS 사례의 전개과정

2002년 NEIS에 대해 비교적 소극적으로 반대 입장을 표명해온 전교조는 2003년 3월 새 학기 부터 적극적으로 NEIS에 대한 반대집회를 하는 등 본격적으로 투쟁 상태에 돌입하게 된다. 전반적으로 교육부와 전교조간의 대립양상이었던 상황은 2003년 4월 4일 보성초 교장자살사건을 계기로 교총 및 언론 등도 관심을 가지면서 이념적 대립의 양상으로 점차 변화된다. 갈등당사자가 늘어나면서 교육부와 전교조를 필두로 한 찬성 측과 반대 측은 격한 대립을 이어가게 되면서 사회적 이슈로 부각 되어간다. 한편 2003년 5월 12일 인권위의 권고안 발표는 반대측의 논리에 명분을 실어 주게 된다. 특히 이전까지 전교조 투쟁방식의 과격성과 불법성을 강조하면서 전교조를 협상대상자로 인정하지 않던 교육부의 입장이 바뀌게 되는 계기를 가져온다. 이에 교육부는 5월 26일 인권위의 권고안을 수용하는데, 이는 찬성 측의 교총 및 보수 단체 등의 거센 반발을 불러오면서 오히려 갈등이 더욱 공고히 되는 계기가 된다.



<그림 2> NEIS 이해관계자 관계도

〈표 2〉 NEIS 사례 주요 사건

일시	내용
2003. 2. 10	NEIS 반대교사 서명운동 및 전자인증 거부운동
2003. 2. 14	전교조, 교육부 장관과 교육부 실무자를 검찰청에 고발
2003. 2. 19	전교조, NEIS에 대한 진정서 국가인권위에 제출
2003. 3. 27	NEIS 중단 촉구 연가집회
2003. 4. 4	충남 보성초 교장 자살사건
2003. 5. 12	인권위 NEIS 권고문 발표
2003. 5. 26	인권위 결정 대폭 수용과 전면 재검토 합의
2003. 6. 1	교육부 NEIS 시행지침 발표, 전교조는 시행지침을 사실상 NEIS 전면 시행 및 합의 파기로 규정
2003. 6. 18	교육정보화위원회 국무총리 상하기구로 구성
2003. 7. 7	국무총리 산하 교육 정보화 첫 회의
2003. 12. 15	교육정보화 위원회 최종안 통과-새로운 시스템에 대한 합의
2004. 9. 23	교육부와 전교조, 새 시스템에 최종 합의

출처: 이달곤 외(2007)에서 재구성

양측의 대립이 격화되면서, 2003년 6월 18일, 교육정보화위원회를 국무총리 산하 기구로 격상하여 비교적 중립적 인사로 구성된 국무총리자문교육정보화위원회를 결성하여 해결의 실마리를 찾고자 하였다. 위원회의 활동 초기에는 NEIS 반대 단체가 참여하지 않았으나, 얼마 되지 않아 전교조 등의 시민단체가 참여함으로써 활기를 띠게 된다(강찬동, 2005: 5).

수차례의 논의를 거쳐 2003년 12월 5일 교육정보화위원회 분과별 합동회의 합의사항은 다음과 같다. 첫째, 현행 NEIS에서 교무·학사, 보건, 입학·진학등 3개 영역을 완전히 삭제하고 별도로 시스템을 구축한다. 둘째, 새로 구축되는 시스템은 개인정보보호를 위해 독립적인 관리, 감독위원회의 관리 하에 두며 기술적인 관리, 운영은 국가기관이나 민간업체에 위탁운영토록 한다. 이후 갈등의 두 축인 교육부와 전교조의 합의는 총 3차례 있었다(김옥일, 2008).

이후 교육정보화위원회는 2003년 12월 15일 NEIS 27개 영역 가운데 24개는 교육부가 통합시스템으로 운영하는 대신 교무·학사, 보건, 입학·진학

등 3개영역은 학교나 그룹별(학교수개)서버에 담아 한 군데에서 공동관리(co-Location)하는 방안에 합의한다. 이에 대하여 각 이해관계자집단들은 만족할 만한 합의는 아니지만 갈등이 어느 정도 해소되었다는 인식을 하고 있었다. 그 후 일련의 과정을 거쳐 최종적으로 2004년 9월 23일 교육부와 전교조는 NEIS 새 시스템 구축 방안과 관련한 합의문을 체결하게 된다(박상준 외, 2004).

## 2. NEIS 사례 프레임 분석

### 1) 당사자와 상황에 대한 인식

첫째, 당사자가 자신과 자신이 속한 사회적 집단에 어떻게 인식하는가에 관한 프레임인 정체성 프레임에 있어 NEIS를 찬성하는 주요 행위자인 교육인적자원부(이하 교육부)의 경우 뚜렷한 정체성 프레임에 대한 인식을 찾기 어려웠다. 공공기관의 속성으로 인해 표면적으로 드러나는 정체성 프레임은 없지만 이들이 주장하는 NEIS 실행의 당위성을 토대로 볼 때

‘국민을 위한 서비스 제공자’라는 프레임을 구축하고 있다고 생각된다.<sup>5)</sup>

반대 측의 중요 행위자인 전교조는 2002년부터 적극적으로 NEIS에 대한 반대 투쟁을 진행하면서 교육부의 주장에 반박했는데, 반대 측의 주요 논리는 개인정보 제공에 따른 인권침해와 감시이다. 이를 통해 정체성 프레임에 대한 분석을 하자면 ‘부당한 권력에 대한 희생자’의 이미지를 부각시키고 있다. 또한 교원단체인 전교조의 특성으로 인해 전문가의 의견 외에도 NEIS의 적용대상인 학생들의 주장을 전하고 있다.

상대적으로 약자에 해당하는 학생들의 NEIS에 대한 입장을 전함으로써 학부모와 기타 일반인들로 하여금 무관심했던 NEIS 문제에 대한 경각심을 높이고 또한 약자(학생)의 보호자란 입장을 공고히 하여 우호적인 여론의 형성에 긍정적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이는 반대 측의 주장이 이익집단의 행위가 아닌 공익을 위한 것임을 강조하는데 목적을 두고 있다고 볼 수 있다.

프레임은 집단행위의 명분과 정당성을 제공해주는 역할을 한다. 갈등 이슈를 해석하는 프레임으로서 주제 프레임에 담긴 사회적 가치와 윤리규범은 그렇지 못한 집단과 사람들을 나, 우리와 분리함으로써 사회공동체의 결속을 다지고 문제해결을 지향하는 프레임 만들어 낸다(이동훈 외, 2012). 반대 측의 경우 특히 찬성 측에 비해 윤리와 규범적 판단을 중심으로 정체성 프레임을 형성하고 있다는 것이 특징이다.

전교조 측은 “교육행정 정보시스템은 교육적 특수성은 전혀 고려하지 않고, 모든 학생의 신상 정보를 국가가 직접 수집관리하려는 것입니다. 분명한 목적과 명백한 동의 없이, 국가가 개인의 신상정보를 수집관리 하는 것은, 명백한 인권 침해이자 부당한 감

시입니다. 성장기 학생들의 은밀한 정보는 교육 목적을 위해서만 제한적으로 수집하고 관리해야 하며, 국가가 그것을 수집관리 할 이유는 없습니다. 그러나 정부는 납득할 만한 설명도 없이, 무조건 강행만 고집하고 있습니다(전교조, 2003c).”라고 말하며 정부를 비판하고 있다.

둘째, 상대방에 대한 인식을 규정하는 특징부여 프레임의 경우 찬성 측과 반대 측간의 상호대립이 극명하게 드러나고 있다. 먼저 NEIS 찬성 측인 교육부는 초기에는 상대의 주장이 왜곡되어 있다는 점을 강조하며 잘못된 정보로 여론을 호도하고 있다고 주장하고 있으며, 또한 주요 행위자인 전교조의 과격성 및 이익단체성향을 강조하며 주요 이해관계자인 학생과 학부모를 이들로부터 배제시켜 여론으로부터 고립시키려는 모습을 보이고 있다. 하지만 반대 측에 대한 부정적인 이미지를 씌우면서도 대화 가능성을 염두해두고, 갈등해결을 위한 동반자라는 프레임을 보이기도 한다. 이는 프레임 변화를 의미하는 리프레이밍(Reframing)전략을 구사하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 프레임 변화는 NEIS 강행에 따른 교육은 물론 국정운영 전반에 야기될 혼선에 대한 책임을 회피하려는 목적으로 이해 할 수 있다.<sup>6)</sup>

교육부의 입장을 보면 “전교조는 그동안 광고와 기자회견, 가정통신문 등을 통해 NEIS에 대한 허위 사실과 잘못된 정보를 국민에 전달해 왔다”며 “여론조사로 NEIS 시행 여부를 결정하지는 것은 합리적인 해결방안이 될 수 없다”고 말하고 있으며(연합뉴스, 2003a), “신문, 학부모가 (전교조에 대해) 더 이상 안된다”고 들끓고 있다”며 “전교조도 초기의 열정으로 돌아갔으면 한다”고 희망했다. 또 NEIS와 관련해 인권침해 주장을 거듭하던 전교조가 문제해결을 위한 위원회에 불참한 데 대해 “자꾸 이러면 인권

5) 교육부의 NEIS 추진에 대한 주요논리는 국민의 알권리, 전자정부의 구현, 대국민 서비스 등 정책의 효율성 중심에 초점을 맞추고 있다(박상준 외, 2004).

6) NEIS에 대해 비교적 강경하게 나오던 교육부의 태도 변화는 NEIS 시행에 대한 인권위의 권고에 따른 영향 또한 작용했다고 볼 수 있다. 이를 계기로 NEIS 반대 측은 명분을 얻었고, 교육부도 시행에 대한 재검토가 불가피하게 되었다.

유린은 명분이고, 실체는 NEIS 안하겠다는 걸로 생각할 수밖에 없다”고 말하며(중앙일보, 2003a), 전교조의 행위를 비판하고 있다.

교육부 관계자와의 설문에서 전교조가 개인정보유출과 학생인권문제도 오히려 NEIS를 통해 강화되는 측면이 있는 데, 해킹 시 많은 양의 개인정보가 유출되는 것에만 초점을 맞춰서 반대를 했다고 보고, 전교조 측의 편향성에 대해 지적을 하였다. 이는 NEIS 갈등의 이슈화가 초기에는 개인정보관련 논쟁에서 시작되었지만 교육계의 이권 다툼이라는 점을 우회적으로 표현한 것으로 보인다. 즉, 교육부의 입장에서 NEIS의 문제점으로 지적된 부분은 오히려 시스템 구축의 명분이며, 전교조는 NEIS를 우위를 점하기 위한 수단이라는 것이다.

NEIS 반대 측의 경우 상대에 대한 부정적인 이미지를 고착화 하는데 주력하는 것을 볼 수 있는데, 특히 NEIS 시행과정의 부당성을 이 사업이 교육부가 능동적으로 진행하는 것이 아닌 전자정부 사업의 일환으로 진행되고 있음을 지적하며 교육부가 정부의 도구로 전락하고 있음을 강조하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 NEIS 시행업체와의 유착관계 의혹을 제기하며, NEIS의 시행이 공익적 목적이 아닌 민간기업의 이윤추구에서 비롯되었음을 비판하고 교육 파탄의 책임이 교육부에 있음을 분명하게 적시 하고 갈등의 전개과정 중 교육부가 합의내용을 파기한 사실을 지적하면서 찬성 측에 대해 신뢰할 수 없다는 입장을 나타내고 있다.

전교조 측 관계자의 설문에서도 교육부에 대한 불신이 확고하게 드러났다. 첫째로 정책 추진의 목적이 교육적 판단이 아니라 산업계의 요구에 무력하거나 편승하는 모습을 보여줬다는 것이다. 둘째, 정책의 수립 및 추진 과정에서 다양한 이해 관계자의 의견을 수렴하고, 토론을 통해 올바른 결론을 도출하고, 그 과정에서 중립적 위치를 유지해야 하나, 교육부는 일

방적인 모습을 보였다는 것이다. 또한 NEIS에 대한 문제제기를 자신의 권위에 대한 도전이나, 업적 달성에 방해가 되는 것으로만 바라보는 모습을 보여 주면서 관료적 폐해의 한계를 드러냈다고 비판하였다.

셋째, 갈등 당사자들의 NEIS 및 갈등에 대한 인식을 보여주는 상황요약 프레임 역시, 상호대립이 극명하게 나타났다. 먼저 찬성 측인 교육부는 NEIS가 전자정부의 일환으로 2000년대 이후 초고속 인터넷 인프라가 보편화되고 있는 상황에서 발전된 대국민 서비스 제공이라는 점을 강조하며 시행이 필요한 사업임을 주장하고 있다. 이러한 찬성 측의 NEIS에 대한 기본적 인식은 행정효율성에서 시작됨을 알 수 있다. 또한 NEIS가 기존의 행정시스템보다 발전되었다는 점을 말하면서도 한편으로는 NEIS로 인한 인권침해 논란 등 다양한 우려를 의식해서인지 각계각층의 참여로 인한 진행 중인 시스템이라는 점을 주장하는데, NEIS 시행을 전제로 운영과정에서 드러난 문제점에 대해서는 보완을 할 용의가 있다는 뜻으로 해석할 수 있다. 이는 NEIS 사례가 갈등이 아닌 참여와 협력을 통해 해결 가능한 사안이라는 점을 주장하는 것으로, NEIS에 대한 극단적인 거부행위는 지양할 필요가 있다는 것을 의미한다. 즉, NEIS 찬성 측인 교육부의 상황요약프레임은 NEIS의 긍정적인 측면에 주목하고 있으며, 갈등의 발생가능성에 대해서는 축소시켜서 보고 있다.

교육부 관계자는 현재까지의 NEIS에 대해 2003년 구축되어, 2006년, 2011년 두 번의 변화를 겪으며, 정보보호 체계를 크게 강화하고, 사용자 편의성과 운영 효율성을 고려한 업무프로그램으로 개편되었다고 평가하였다. 교육부 관계자는 NEIS가 비록 갈등사태에도 불구하고 양측의 합의를 통하여 현재까지 시스템이 이어져오고 있기 때문에 사실상 갈등 종결에 대한 입장을 명확히 하였다.

반면 반대 측은 NEIS의 개인정보 수집으로 인한

7) “청와대의 압력에 의해 “NEIS의 도입”은 이미 기정사실화 되어 있었으며, 교육부의 보고서는 뒤늦게 이를 반영하기 위한 형식적 절차에 불과했다”는 의심을 가능하게 한다(전교조, 2003b).

인권침해를 중심으로 NEIS의 부정적 측면을 부각시키고 있다. 개인정보의 과도한 집적에 따른 인권침해 논란은 반대 측의 NEIS 거부에 대한 주된 명분으로써 여론형성에 중요한 역할을 하였다. 그리고 NEIS의 인권침해논란은 제3자로서 반대 측의 주장에 힘을 실어준 인권위의 권고안에도 큰 영향을 미쳤다. 또한 NEIS 사례가 정보화에 따른 개인정보 활용과 보호의 논쟁을 보여주는 대표적인 사례가 되는데 역할을 하였다. 갈등상황에 대해서는 NEIS 시행이 다양한 이해관계자의 참여 없이 교육부의 독단적인 강행처리로 인하여 갈등이 야기되고 있음을 분명히 하고 있다.

전교조의 발표를 보면 “전교조와 교원단체, 학부모·시민단체의 강력한 반대와 중단 요청에도 불구하고, 교육부가 귀를 틀어막은 채 ‘교육행정정보시스템(NEIS)’을 강행하려 하고 있기 때문입니다(전교조, 2003a).”, “정부가 개인의 신상정보를 불법으로 수집·관리하려는 NEIS는 인권 침해, 잡무증가, 노동통제, 예산 낭비 등 많은 문제점을 안고 있습니다. 이것은 정보인권 보호의 국제 기준으로 통용되는 ‘OECD 가이드라인’에도 명백히 위배되며, 우리보다 앞선 정보 선진국에서는 상상조차 할 수 없는 일입니다(전교조, 2003a).”라고 주장하며 부정적 측면을 강조하고 있다.

전교조 관계자와의 설문에서도 NEIS를 교육통제와 정보인권을 침해하는 시스템으로 규정하였다. 또한 교육 행정이 교육을 지원하는 것이 아니라 도리어 주객이 전도된 관료적 시스템이라는 점을 강조하면서, 교사를 말단 행정 요원으로 전락시키고 있다고 비판하였다. 한편 교육부 관계자가 NEIS 갈등이 사실상 종결되었다는 입장과 다르게 전교조 관계자는

아직까지 갈등요소가 잠재되어 있다고 평가하였다. 이는 NEIS가 도입된 이후에도 전산오류로 인한 사고가 발생한 것과 기본적으로 교육부에 대한 불신감이 더해진 결과로 판단된다.

## 2) 갈등 관리에 대한 선호

첫째, 갈등관리 프레임의 경우 이해당사자들의 다양한 프레임 전략을 알 수 있다. 특히 찬성 측과 반대 측 모두 기본적으로 NEIS 사례에 대한 대화와 타협을 주장하면서 공동문제해결을 통한 갈등해결을 추구하고 있었다.<sup>8)</sup> 하지만 당사자들이 주로 이용하는 갈등해결 방식은 상이하게 나타났다. 먼저 찬성 측은 행정부 수반의 권위를 이용하였다. 이는 NEIS 갈등이 참여정부의 시작과 동시에 나타나면서 새 정부의 국정운영에 큰 혼란을 야기하여 노무현 대통령의 권한에 부정적인 영향을 끼쳤고, 또한 김대중 정부로부터 이어져 온 정보화의 핵심사업으로써 NEIS의 시행갈등이 한 부처만의 문제가 아닌 참여정부 전체의 문제라는 점에서 대통령의 정책지시 및 강행의사에 대한 입장 표명이 불가피 했다고 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 노무현 대통령은 윤덕홍 교육부 총리로부터 NEIS 관련 상황 및 대책을 보고받고 “대화 노력을 해야 하지만 대화가 안 되면 국가가 책임을 다해야 한다”면서 “독선적이고 극단적인 주장에 굴복한 것인지에 대해 결단을 내리고 대책을 마련해야 한다”고 지시하는 등(연합뉴스, 2003b), 정권의 지지기반으로 분류되었던 전교조에 강한 언사를 하기도 하였다. 그리고 교육행정정보시스템(NEIS) 시행 저지 및 세계전국교사대회’ 참석 교사들에 대해 집단 징계조치를 취하면서(문화일보, 2003b) 반대 측의 불복종 운동에 대해 강력한 법적 제재조치를 강조하며 행정기관의 특

8) NEIS 이해당사자들은 교육정보화위원회 주관의 공청회 및 교육부총리와의 면담 등 공식적·비공식적인 방식을 통해 상호간에 의견을 교환을 통해 갈등을 해결하려는 노력을 보이기도 했다.

9) 하지만 NEIS에 대한 강경발언이 있는 지 얼마 되지 않아 청와대는 전교조와의 합의를 원하는 유보적인 입장을 취한다. “당초 NEIS 문제에 관한 한 원칙을 지키겠다던 정부가 주말 협상 결과 어떻게든 파국은 막아보자는 쪽으로 돌아섰다. 여기에는 새 정부 출범 1백일을 앞두고 전교조의 연가투정으로 교육계가 대혼란에 빠질 경우 정치적 부담이 너무 크다는 판단이 작용한 것으로 알려졌다(중앙일보, 2003b).” 이는 청와대의 지원을 기대한 교육부의 반발을 불러 일으켰다.

성인 법적 강제력을 행사하기도 하였다.

교육부 관계자는 설문에서 NEIS시스템 구축과 같은 사업을 추진할 때에는 사업 추진에 따른 장·단점이 존재할 수 밖에 없다고 보고 있었다. 이에 따라 큰 틀에서 장점이 단점을 상쇄할 만큼 많은 가치가 있다고 하면 여러 단점들을 최소화 하는 방향으로 검토가 되고 추진되어야 된다는 의견을 제시하였다. 이러한 인식은 기본적으로 국가정책의 적절성을 평가할 때 사용되는 비용편익분석에 따른 것으로 보인다. 이러한 접근은 정책갈등을 비교적 객관적인 잣대를 통해 해결한다는 장점도 있으나, 문제는 비용편익분석으로 측정하기 어려운 요소들이 적지 않다는 한계점도 있다.

한편 반대 측은 주로 투쟁을 통하여 정책에 대한 불복종 방식을 사용하였다. 대규모 연가투쟁을 통한 방식은 다수의 교원이 가입해있는 전교조의 특성상 교육계에 큰 혼란을 초래 할 수 있어 실제 찬성 측의 양보를 얻어내는데 기여를 하였다. 특히 한국사회에 있어서 교육이 차지하는 부분이 매우 크기 때문에 교사들의 대규모 투쟁은 학생과 학부모에게 이슈에 대한 큰 관심을 불러일으켰다. 교육부가 NEIS 강행에서 합의를 통한 타협점을 찾는 것으로 물러난 배경도 교육문제가 대입과 관련되어 사회적으로 큰 비중을 차지하는 만큼 이에 따른 파탄의 책임을 회피하고자 하는 의도로 이해 할 수 있다.

하지만 이러한 방식은 사회적으로 큰 효과를 가져 오기도 하지만 법적 징계의 위협 및 제3자에게 있어 이익단체의 행위로 치부 될 소지가 있다. 청와대, 교육부 역시 이러한 전교조의 투쟁을 이익단체의 과격 행위로 한정하려는 모습을 보이게 된다. 따라서 시민들에게 NEIS 시행에 따른 악영향에 대한 홍보를 통한 여론을 모으는 한편, NEIS의 주요 이슈로 제기된 개인정보인권 논란과 관련된 법적 문제를 제기 함으

로써 권한을 지닌 제3의 기관을 통해 자신들의 주장을 강화하고자 하였다. 전교조가 국가인권위원회에 NEIS관련 진정서를 제출하고, 국가인권위원회는 교육행정정보시스템(NEIS)의 일부 영역에 인권침해 소지가 있다는 결정내용을 권고안 형태로 교육부에 공식 통보하게 된다. 전교조는 이에 따라 교육부에 인권위 권고안의 즉각 수용을 촉구하며 연가투쟁 찬반투표에 돌입하는 한편 위원장도 이날 무기한 단식 농성에 돌입하면서 정부를 압박하였는데(한국일보, 2003b), 이것은 그동안 불법적인 투쟁일변도라는 비판이 있었던 전교조의 대응방식에 합법적인 반대 명분을 제공함으로써 NEIS 사례의 장기화를 가속화 하게 된다.

전교조 관계자와의 설문에서 갈등 해결방안으로 다양한 의견을 경청할수 있는 자세의 필요성을 강조 하였다. 또한 정책의 수립 과정에 가장 많은 시간과 자원을 투입해야 불필요한 갈등을 예방할 수 있다고 보았다, 이는 NEIS 추진이 중앙정부로부터 빠르게 진행되었다는 점을 비판한 것으로 보인다. 전교조 측의 갈등해결방안은 교육부와 다르게 당사자들의 협의를 통한 거버넌스 측면에서 제시하고 있는 것을 알 수 있었는데, 비용편익분석을 제시한 교육부와는 상이하다고 볼 수 있다.

둘째, 사회적 통제프레임의 경우 찬성 측은 계층주 의자의 모습에 해당한다고 볼 수 있다. NEIS 시행근 거와 방식이 국가기관 및 전문가에 주로 의존하는 행태를 보이기 때문이다.<sup>10)</sup> 또한 갈등의 해결방식도 일부 당사자 간의 협의를 통한 형태도 나타나고 있지만 주로 법적인 강제력 행사에 중점을 두고 있다. 이러한 계층주의자의 모습은 교육부가 행정부 내에 속해 있는 기관이기에 정부의 정책에 대해 해당기관이 주도적인 목소리를 낼 수 없었고, 또한 공공기관의 특성상 수평적인 문제해결방식 보다는 권위에 의존하

10) NEIS의 등장계기는 2001년 초에 출범한 '전자정부 특별위원회'가 교육정보화 사업을 11대 중점 과제의 하나로 선정하면서 부터이다. 이는 NEIS가 교육부내에서 자체적으로 도입하려는 의도보다는 국가정보화의 일부로 정부 및 전문가 집단의 의도에 따른 것으로 볼 수 있다. 그리고 NEIS의 의효과 관련된 보도들도 이러한 입장을 뒷받침하고 있다.

는 방식을 선호하는 것으로 판단된다.

반면 반대 측은 집단 혹은 공동체에 의한 문제해결을 선호함으로써 평등주의자의 모습에 해당한다고 볼 수 있다. 평등주의자의 특징은 집단이나 지역공동체가 모든 갈등에 대한 통제권을 행사해야 한다고 믿는다는 것으로, 기존의 특정한 권위에 부정적인 입장을 가지고 현안에 대한 적극적 해결의지를 보인다.

셋째, 권력 프레임의 경우 찬성 측과 반대 측 모두 공식대화를 통한 목소리 내기라는 공통점을 보이고 있으나 주로 이용하는 권력 프레임은 상이하게 차이가 있었다. 찬성측은 정부기관의 특성상 앞서 살펴본 바와 같이 주로 권한/지위에 의존하고 있다. NEIS 도입이 전자정부사업의 일환으로 청와대에서 적극적으로 추진하는 것이기 때문에 이 문제는 교육부만의 문제로 한정할 수 없기 때문이다. 참여정부시절 노무현 대통령의 NEIS 시행에 대한 공개적 지지에서 유추할 수 있듯이 찬성 측은 권한 및 지위에 대한 자원동원능력이 반대 측에 비해 더욱 우위에 있다고 할 수 있다. 나태준(2006)은 교육부에 대해 다른 이해집단들의 의견을 구할 필요성에 대해서는 전혀 인식하지 못한다고 비판하며, 그 원인에 대해 이해관계집단에 대한 폄하와 기존의 권위적, 관료적 업무처리 문화가 동시에 작용한 것으로 보인다고 밝혔다. 즉, 권한과 지위에 대한 동원능력이 이해관계자와의 대화를 저해하여 갈등을 더욱 악화시켰다고 볼 수 있다. 이외에도 전문적 지식 등을 통한 홍보를 통해 NEIS의 기존 시스템 대비 우월성 및 NEIS의 장점을 홍보하고 시행의 당위성을 얻고자 하였다.

반대 측은 자원의 동원력에 있어 공공기관이면서 행정부수반의 권위를 지닌 찬성 측에 비해 열세에 있는 상황이기 때문에, 타 시민단체와의 연대는 물론 일반시민을 자신들의 지지 세력으로 모으기 위한 노력을 진행하였다. 특히 NEIS의 개인정보침해 문제

를 부각시켜 반인륜적 행위의 우려를 표명하며 자신들의 투쟁에 대한 당위성을 부여하고자 했다. 전교조 측은 “국민들께 NEIS의 반인권적이고 반교육적인 문제점을 알리고 NEIS 강행 저지 운동에 동참할 것은 호소하고자 합니다(전교조, 2003a).”라고 말하면서, 연대의식을 고취시키고 있다. 이러한 전략은 권력자원에 있어 연합관계 프레임과, 동정심 프레임, 도덕적 프레임을 이용하고 있다고 볼 수 있다.

### 3) 위협과 손익에 대한 인식

첫째, 해당 이슈에 대한 대상자들의 위협인식을 나타내는 위협프레임의 경우 NEIS 찬성 측은 위협프레임은 드러나지 않았다. 찬성측은 NEIS 시행에 따른 긍정적 효과를 중요시하기 때문에 그들의 담론에 있어 위협 프레임을 구축할 필요가 없기 때문으로 생각된다. 반면 반대 측은 NEIS에 대한 위협 프레임이 확고한 것으로 나타났다. ‘한국판 빅 브라더’, ‘전자통제’, ‘전체주의’ 등 개인정보 제공에 따른 부정적 측면을 부각 시키고 있다. 이러한 위협 프레임은 지지 세력의 투쟁에 대한 명분을 제공하고 또한 이슈에 무지한 여론을 결집하는데 긍정적 역할을 할 수 있다.<sup>11)</sup> 전문적인 부분을 통한 내용 이해보다는 쉽게 인식되는 네거티브 표어가 더욱 수용하기 쉽기 때문에 여론의 감정을 이용하기 수월해지고 따라서 상황에 대한 지배력을 더욱 높일 수 있다.

이러한 전략은 군중에 대해 분석한 르봉과 카네티가 군중의 원동력은 이성인 아닌 감정을 동력으로 한 결속력이라는 점과 부합한다고 볼 수 있다. 즉, 프레임이 반드시 이성적 사고만을 건드리는 것은 아니며, 우리 주변에서 정당, 정부, 기업, 사회단체 등 사람들을 대상으로 여론을 움직이고자 하는 주체들은 모두 감정에 초점을 둔다. 정치인들이 민감한 이슈에 대해 언급할 때 ‘국민감정’을 거론 하는 것도 이와

11) 전국교직원노동조합(전교조)이 한길리서치에 의뢰해 초·중·고 학부모 1천명을 대상으로 실시한 NEIS 관련 여론조사(신뢰도 95%, 신뢰수준 ±3%)를 실시한 결과 학부모들은 ‘NEIS에 대해 알고 있느냐’는 물음에 51.8%가 ‘모른다’, 36.3%가 ‘들어봤는데 잘 모른다’고 답했고 ‘알고 있다’는 응답은 11.9%에 그쳤다(한국일보, 2003a).

같은 맥락이다. 집단화된 감정은 사회적 현안과 관련된 공적 논의 과정에 중요한 변수로 영향을 미친다. 또한 이러한 감정을 이용한 프레임은 ‘정의롭지 못한 집단’으로 규정된 대상과의 경쟁에 효과적일 수 있다(이동훈 외, 2012: 126-127).

둘째, 이슈에 대한 이익 혹은 손실에 대한 인식을 다룬 손익 프레임의 경우 찬성측은 이익프레임의 관점에서 접근하는 반면, 반대 측은 NEIS를 철저히 손실 측면으로 인식하고 있다. 먼저 찬성측은 NEIS 시행에 따른 통합정보관리를 통한 행정효율성을 중심으로 기대효과 등을 제시하고 있다. 교원의 단순 반복적인 행정업무를 전산처리하여 다양한 업무를 표준화하고, 일상적인 잡무가 감소되어 교육활동의 전념을 통한 교육의 질 향상이 향상된다는 것이다. 또한 인터넷을 통해 학부모가 자녀의 성장관련 자료를 온라인 열람이 가능하며, 졸업증명서 등 제증명 발급 온라인 민원서비스를 전국 어디서나 신청이 가능하다. 그리고 온라인을 통한 자료를 기반으로 정책결정이 가능해지고 교육행정정보공개를 통한 의견수렴으로 정책의 질이 향상된다는 것이다(황주성 외, 2003).

특히 보안문제에 있어서 교육부는 기존 CS 체계에서는 보안 관리자를 학교별로 뒤야하기 때문에 예산이 많이 들고 학교 컴퓨터망이 훨씬 보안에 취약하다고 반박하고 있다. 또한 NEIS는 해킹에 대비해 방화벽 등 최신 보안장비를 갖추고 공인인증서 없이는 접속할 수 없도록 하는 비밀키 인증 방식과 침입탐지 시스템을 도입했다고 밝히고 있다(문화일보, 2003a). 반대 측은 NEIS 반대의 근거 중 하나인 보안상 취약성에 대해 개인정보 유출을 우려하면서도 오히려 보안이 극도로 취약한 학교단위 CS시스템을 고집하는 것으로 논리에 맞지 않다고 주장하고 있다(교육부, 2003). 또한 NEIS 시행을 철회하고 CS로

회귀할 경우의 막대한 비용이 결국 국고의 손실이라는 점을 통하여 비용대비효율성이 높은 사업임을 부각 시키고 있다. 교육부 관계자와의 설문에서도 기존의 학교별로 관리하는 서버 또는 PC로 운영하던 시스템은 보안 상 많은 취약점을 보유하고 있었고, 자료의 연계 및 공유가 불가능하며, 무결성도 많이 떨어진다고 지적하였다. 이에 NEIS는 학생/학부모서비스 등 대국민서비스로 확대 시행하였고 부처 간 정보시스템 연계를 통해 교육행정정보서비스 면에서 질적, 양적으로 많은 기여를 하였다고 평가하였다.

반면 반대측은 손실프레임을 강화하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 위험 프레임의 내용과도 상당부분 합치한다고 볼 수 있다. 반대측은 기본적으로 NEIS를 통해 개인정보의 과도한 집적으로 인해 타 공공기관이 그러한 개인정보를 공익을 위한다는 목적으로 교육과 상관없는 분야에 마음대로 이용할 가능성을 제기하고 있다. 이는 앞서 위험 프레임에서 반대 측이 강조하는 전자감시와 전자통제 등의 표현과도 일치하는 부분으로 정보인권의 침해가 반대 측이 우려하는 주요 손실 프레임에 해당한다고 볼 수 있다.

이외에도 NEIS가 지향하는 정보의 통합관리 방식이 오히려 인터넷을 통한 해킹 및 바이러스 등에 더욱 취약할 수 있다는 점을 들어 찬성측이 주장하는 NEIS의 보안체계의 우월성에 의문을 제기하고 있다. 이에 대한 근거로 특히 2003년 1월에 일어난 제주도교육청의 교사 개인정보 유출사건이 NEIS의 취약점을 보여준다고 지적하였다.<sup>12)</sup>

그리고 NEIS 도입으로 인해 자료입력으로 인한 교사의 업무시간 증대로 근로조건 악화를 우려하고 있다. 교사의 근로조건 악화는 결국 수업의 질적 저하로 이어져 교사의 교육서비스를 제공받는 학생들에게도 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다는 것이다.

12) 반대측의 개인정보 유출가능성 지적에 대해 교육부는 “교육행정정보시스템(NEIS)에 문제가 있어 교사개인정보가 유출되고 있다는 보도가 있었으나, 그것은 새롭게 구축되는 NEIS와는 무관하며 공인인증서 미인증 교사에 대하여 인증을 독려하는 과정에서 전화번호, 생년월일 등의 정보가 교육행정기관 내부 행정망에 노출된 것”이라고 반박하였다(교육인적자원부, 2003).

즉, 교사의 본연의 업무가 교육이 아닌 행정이 주(主)가 되는 본말의 전도가 나타나게 된다는 것으로 이해할 수 있다.

## 2. 프레임 분석의 시사점

첫째, 정책입안에 있어 이해관계자의 참여가 중요하되 NEIS의 경우 행정효율성에 치우친 나머지, 계획단계부터 실행에 이르기 까지 이해관계자의 참여

가 미미하였다. 이는 NEIS 사례 분석에 있어 다수의 연구들(황주성 외, 2003; 박상준 외, 2004; 김홍원 외, 2005; 나태준, 2006; 이달근 외, 2007; 김옥일, 2008)이 문제점으로 지적하는 부분이다. 시행 주체인 교육부는 NEIS 구축과 관련된 명확한 비전을 제시하고, 그 비전을 달성하기 위한 조정적 담론의 형성을 주도하지 못하였다. 그것은 사업이 선정되는 과정에서 이해관계자들의 입장에 대한 어떠한 전망이나 반대를 예측하지 못하였으며, 따라서 이에 대한

〈표 3〉 NEIS 사례의 프레임 분석 결과

프레임	찬성측	반대측
정책성 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민을 위한 서비스 제공자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부당한 권력에 의한 희생자</li> <li>• 약자(학생)의 보호자</li> </ul>
특징 부여 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEIS에 대한 왜곡</li> <li>• 과격성 및 이익집단 성향</li> <li>• 부분적으로 협상 파트너로 인식</li> <li>• 부정적인 부분만 강조하는 편향성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 도구</li> <li>• NEIS 시행업체와 유착관계</li> <li>• 합의 내용을 파기하며 신뢰를 깨뜨림</li> </ul>
상황 요약 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEIS는 초고속인터넷시대에 대국민 서비스 제공에 필요 사업</li> <li>• 기존 시스템보다 진보되었으며 참여를 통해 만들어가는 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEIS는 개인정보의 집적으로 인한 인권침해 가능성이 있음</li> <li>• 갈등의 원인은 교육부의 독단적 강행 처리 때문임</li> <li>• NEIS는 교사를 행정요원으로 전락시킨 주객이 전도된 시스템</li> </ul>
갈등 관리 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부 수반의 권위 이용</li> <li>• 반대 측의 연가투쟁에 대해 법적 권한을 통한 강제력 행사</li> <li>• 타협을 통한 공동문제해결</li> <li>• 비용편익분석을 통해 편익이 큰 방향으로 선택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책에 대한 불복종(대규모 연가투쟁)</li> <li>• 권한을 지닌 제3의 기관을 통한 압박(인권위 제소)</li> <li>• 타협을 통한 공동문제해결</li> <li>• 다양한 의견수렴을 통한 거버넌스적인 해결방안</li> </ul>
사회적 통제 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계층주의자 (상위 정부기관에 주로 의존)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평등주의자 (현안에 대한 적극적 해결의지)</li> </ul>
권력 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권한/지위 프레임, 전문성 프레임</li> <li>• 공식대화를 통한 목소리 내기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연합관계 프레임, 동정심 프레임, 도덕적 프레임</li> <li>• 공식대화를 통한 목소리 내기</li> </ul>
위협 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위협 프레임 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국판 빅 브라더, 전자통제, 전체주의 등으로 규정하며 개인정보 수집에 따른 위협프레임을 강화</li> </ul>
손익 프레임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정효율성을 중심으로 한 이익 프레임 중심</li> <li>• 교사의 업무부담 경감</li> <li>• 향상된 온라인 행정을 통한 대민서비스의 질적 제고</li> <li>• 기존 시스템 대비 보안체제의 우월성</li> <li>• 기존 CS로 회귀 할 경우 비용이 더 발생함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손실 프레임 중심</li> <li>• 정보의 과도한 집적으로 인한 오·남용 가능성</li> <li>• 정보의 통합관리가 오히려 온라인 시대에 보안이 취약할 수 있음</li> <li>• 교원의 업무 증가로 인한 근로조건의 저하 → 교육의 질 저하로 이어짐</li> <li>• CS 회귀시의 비용을 교육부가 과다하게 부풀리고 있음</li> </ul>

어떠한 계획이나 조치도 존재하지 않았다. 이러한 무조치는 결국 지지세력 간 대립과 갈등으로 나타났다(나태준, 2006).

NEIS 도입과 관련해 다양한 계층에 대한 홍보가 부족하였고, 특히 정보수집의 대상인 학생, 학부모, 일선교사들로부터의 의견청취노력이 부재하였고, 정보교사들을 중심으로 의견수렴이 진행되었다. 또한 문제의 조기발견 및 보완운동을 위해서라도 전국으로 확산하기 전에 시범운동을 보다 연장·운영(종래의 시범운영기간은 2004. 02)하거나 전면개통을 연기했어야 했으나 이러한 반대 측의 의견에 대한 검토가 이루어지지 않았다(황주성 외, 2003).

결과적으로 이해관계자의 참여에 대한 미비는 찬성 측인 교육부의 NEIS 실행에 대해 졸속강행 및 밀실야합 등으로 규정하여 반대 측의 주장에 명분을 주는 결과를 낳았다. 이달곤 외(2007)는 정보화 사업을 추진하는데 있어서 시스템의 완비성이나 정보체계의 효율성만을 중시하기보다는 다소 효율성이 떨어진다고 해도, 당사자를 비롯한 사회구성원들의 합의를 얻어내는데 주력해야 한다고 주장했다.

둘째, 교육부는 실질적으로 정책시행 주체이면서도 NEIS 사례에 있어 피동적인 역할에 머물렀다는 점이다. 앞서 분석을 통해 본 바와 같이 NEIS는 정부의 11대 전자정부사업의 일환으로 진행되는 것이기 때문에 정책의 입안과정이 다소 수동적이었다고 볼 수 있다. 특히 NEIS의 도입과 관련해서 교육부 내에서도 이견이 있었다는 일부 보도내용은 NEIS가 상위기관의 지시에 의해 수행되었다는 인상을 주기 쉽다.<sup>13)</sup> 본 연구에서도 교육부는 이슈에 수동적인 계층주의자로 평가하였다.

그리고 NEIS 갈등의 진행과정에서도 노무현 대통령의 개입이 이루어지면서 교육부가 능동적인 이해당사자인지에 대한 의구심을 들게 만들었다. 특히 갈

등 진행과정에서 나온 노무현 대통령의 상반된 태도는 많은 혼란을 일으켰다. 노 대통령은 교육행정정보시스템(NEIS) 도입을 둘러싼 전교조의 반발에 대해 “타협하지 말고 밀어붙이라고 지시했다”며 법에 따른 엄정 대처 의지를 내세웠다. 그러나 노 대통령은 이후 “화물연대 파업이나 전교조 문제에 타협이 이뤄진 것은 잘된 것”이라고 말하는 등 같은 현안에 대해 전혀 상반된 입장을 표명하였다(동아일보, 2003. 05. 29). 행정부 최고 수반의 사회적 이슈에 대한 적극적 개입은 긍정적인 측면도 있으나 일관성이 없는 입장표명으로 사태를 더욱 악화시켰다는 지적도 있다. 이 과정에서 교육부는 능동적 정책입안자로서의 역할을 상실했다고 볼 수 있으며, 반대 측도 이해당사자인 교육부만이 아닌 청와대와 직접 담판을 지으려는 모습을 보인다. 이에 교육부의 수동적인 태도는 NEIS에 비교적 우호적인 입장이었던 교총에게도 비판을 받으면서 교육부의 입지를 좁게 만드는 결과를 가져온다.

프레임 분석과정에서 교육부는 공공기관의 특성을 이용하여 상위기관의 권한과 지위를 갈등해결에 이용하였다. 이는 권력자원의 동원에 있어서 반대 측에 비해 유리했다고 할 수 있지만 이러한 우월성이 오히려 이해당사자로서의 지위를 약화시키는 부정적 결과를 초래했다고 볼 수 있다. 이슈에 대한 능동적인 태도는 반대측에서 강하게 나타났으며 이는 협상과정 및 이슈의 종결과정에서도 그들의 주장을 상당부분 수용하게 만드는 결과를 가져왔다.

셋째, 개인정보의 요구수준에 대한 사회적 논의 과정이 필요하다는 것이다. 찬성 측과 반대 측의 극명한 대립은 개인정보에 대해 가지고 있는 개념의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 교육부와 전교조 측이 지니고 있는 개인정보의 민감성에 대한 기준에 대해 양측은 상이한 견해를 가지고 있었고, 이것이 갈

13) 교육부의 이러한 태도는 중앙행정기관의 한계 때문으로 판단 할 수 있다. 심준섭 외(2010)의 청주시 화장장 건립사태의 경우 찬성 측인 청주시 지자체와 반대 측인 청주시민 모두 이슈에 능동적인 평등주의자의 프레임이 가졌다고 분석하였다. 청주시도 공공기관이지만 지자체의 특성상 중앙행정기관보다는 정책실행에 있어 보다 독립성을 지녔다고 볼 수 있다.

등의 주된 요인 중 하나라고 판단된다. 전교조는 NEIS의 교무/학사, 입(진)학, 보건 영역이 인권침해의 소지가 있다고 지적하였고, 교육부는 2003년 5월 26일의 합의가 있기 전까지 3개영역을 포함한 27개 영역에 대한 NEIS 시스템 추진하려 하였다. 교육부는 NEIS의 인권침해논란을 의식하여 학생신상정보의 경우 기존 수기(手記)하의 입력사항보다 적은 5개 항목으로 축소되었고, 학부모신상정보도 기존체계보다 3개로 축소되어 인권침해의 가능성을 더욱 줄였다고 주장하였다(교육인적자원부, 2003).

정보화가 진행되면서 정보인권이 중요해지고 있는데, 사이버 공간에서의 '자기정보통제권'이 중요한 개념으로 부상하고 있다. '자기정보통제권'은 기존의 사생활을 침해받지 않을 권리 '라는 소극적 의미인 프라이버시권이 개인정보의 수집과 이용, 보관에 대해 정보주체가 스스로 결정할 수 있어야 한다는 개념으로 발전하였다. 정보화 시대에서도 개인의 자유와 평등을 보장받기 위한 최소한의 권리로써 정보인권의 역할은 중요하다. 하지만 국가가 대국민서비스를 하거나 국가 고유의 업무수행을 위해 일정 정도의 개인정보가 필요하고 이에 따라 원활한 행정을 위해 어느 정도의 개인정보가 요구되는지에 대한 검토가 필요하다(황주성 외, 2003: 21-22).

정보를 수집하려는 쪽은 가능한 많은 개인정보를 얻으려하고, 정보를 제공하려는 쪽은 가능한 개인정보를 적게 제공하고 싶어 하는데 이들의 입장이 서로 상충될 소지가 많고, 또한 정보화가 진행되면서 이러한 갈등의 가능성은 더욱 높아질 것이다. 하지만 기술의 발전이 고도화되면서 개인정보의 범위는 점차 넓어지고 있다. 대표적으로 인터넷의 검색어 내역도 데이터 마이닝(Data Mining)을 통해 수많은 검색 내역의 분석으로 어느 정도 개인의 성향을 추정 및 개인을 특정할 수 있는 단계에 까지 이르렀고, 스마트폰의 핵심기술인 위치정보도 수많은 위치정보를 통해 개인을 특정할 수 있다는 우려로 인해 많은 논란을 야기했다. 개인에 대한 이름, 주소, 생년월일,

전화번호 등만이 아닌 기존에는 개인정보로 인식하지 못하던 부분까지도 개인정보로 지정해야한다는 목소리가 나오는 가운데 개인정보의 제공수준을 규정하려는 논의는 추후에도 많은 논쟁이 뒤따를 것으로 보인다.

넷째, 반대 측의 개인정보보호에 대한 문제제기가 타당한 부분도 있지만 이것을 기술적인 문제에서 끝내지 않고, NEIS 전체를 인권침해의 수단으로 규정함으로써 사태의 해결을 더욱 어렵게 만들었다. 전교조는 NEIS 시행 전부터 개인정보보호 침해에 대한 우려를 제기해 왔고, 이는 일정부분 교육부에서도 받아들여져 일부항목의 경우 입력사항이 축소되는 결과를 가져왔다.

하지만 갈등이 지속되는 과정에서 전교조는 NEIS에 대한 보완 후 시행보다는 전면폐기 쪽으로 기울면서, '한국판 빅브라더', '전자통제', '전자감시' 등의 극단적 표어를 동원하며 교육부와의 협상을 더욱 어렵게 만들었다. 프레임 분석 결과에서도 다수의 프레임에서 개인정보노출로 인한 프라이버시권의 침해를 강조하며 지지층을 결집하고 여론을 모으려는 움직임을 보였다. 이는 비록 반대 측의 투쟁에 대한 명분을 제공해주기도 했지만 문제는 이러한 극단적 사고가 갈등 해결을 더욱 요원하게 만들었다는 것이다.

NEIS의 개인정보보호 및 인권침해논란과 관련하여 반대 측은 교무/학사, 입(진)학, 보건 등 3개 영역의 민감성을 근거로, 전교조 및 인권위는 사실상 CS 시스템으로의 회귀를 주장하였다. 하지만 CS하에서도 민감한 정보가 집적된다는 점에서 NEIS에 대해서만 인권침해를 주장한다는 것은 적절치 않다는 주장도 있다. 그리고 민감한 정보로 NEIS 뿐만 아니라 조세, 병무, 의료 보험 등 공공기관이 관리하는 모든 개인정보관리시스템에서 그 가능성이 있다는 점에서 무리한 해석이라는 지적이 있다(조화순, 2004).

정보화로 인한 편익보다 인권이 우선해야한다는 논리는 맞지만 기술·사회의 변화에 따라 인권의 개념도 변화 할 수 있다는 점에서 개인정보수집 및 활

용을 원천 부정하는 반대 측의 주장은 일부 무리한 주장이라는 측면을 배제하기 어렵다. 이는 다른 프레임의 선행연구와 비교해서 물질적 이해관계 및 보상이 연관된 것이 아닌 이념의 대립이 주된 이유였기 때문으로 볼 수 있다. 심준섭 외(2010)의 청주시 화장장 건립사례도 초기에 반대 측은 환경오염, 지역이미지 실추 등을 근거로 화장장 건립에 결사적으로 반대했으나 시간이 지나면서 보상체계 및 화장장 건립에 따른 부수적 효과에 주목하며 결국 화장장 건립에 찬성하는 입장을 보인다.

하지만 NEIS 사례는 행정 효율성을 통한 대국민 서비스 향상과 개인정보보호라는 이념의 대립으로 사실상 시행 혹은 폐기만이 갈등을 종결시키는 사례였기 때문에 오히려 청주시의 사례보다 더욱 해결하기 어려운 사례라고 볼 수 있다. 특히 반대 측의 프레임은 찬성 측에 비해 매우 확고하여 타협의 여지를 거의 주지 않아 강한 프레임 형성의 부정적 측면을 보여주는 사례라고 생각된다.

다섯째, NEIS 사례는 시간이 흐를수록 개인정보보호라는 문제의 본질보다 이익단체의 투쟁 및 감정적 대립으로 변질되어 문제해결 기회를 놓쳤다는 것이다. 반대 측의 핵심행위자인 전교조가 공식적으로 NEIS에 문제를 제기한 것은 2002년 8월경으로 이때까지 만해도 NEIS는 일부 단체를 제외하고는 언론의 관심도 거의 전무하였다. 이후 교육부가 3월 새 학기 시작부터 NEIS 시행 방침을 표명하고, 전교조는 대대적인 NEIS 투쟁을 진행하면서 타 진보시민단체와 연계를 진행해 나간다. NEIS의 개인정보보호 논란은 인권과 결부되면서 이는 단순히 교육행정 시스템의 문제가 아닌 국민의 권리가 침해 될 수 있는 문제로 이슈의 규모가 더욱 커지게 된다. 이후 언론에서도 이 문제에 많은 관심을 보이게 되고, 언론도 자신들의 성향에 따라 이 문제에 대해 상이한 시각을 전하게 된다. NEIS의 공론화라는 점에서 더욱 많은 사람들이 이슈에 관심을 갖게 되었다는 점은 바람직하지만 결과적으로 갈등의 해결이라는 측면에서

는 긍정적이라고 할 수만은 없었다.

송광용 외(2004)은 NEIS 갈등은 시작할 때는 정보인권의 문제였지만 2년여에 달하는 갈등의 기간 동안 그것은 단순한 인권투쟁의 수준을 넘어서 예민한 '정치적 투쟁'이 되었다고 평가하고 있다. 또한 교육부와 전교조의 2003년 5월 26일 합의를 계기로 전교조와 교육부 구도의 NEIS 갈등은 전교조와 교총 등 교원단체의 대립을 본격화하는 계기가 되었다. 즉, 표면적으로는 NEIS에 있어서 인권의 문제를 제기하지만 논쟁의 이면에는 교육계 내부의 패권 장악을 위한 전교조와 교총의 이익집단간의 대결이 문제 해결을 더욱 어렵게 만들었다는 것이다(조화순, 2004).

그리고 2003년 4월 발생한 보성초등학교 교장의 자살사건은 전교조 교사와 일반교사, 교장단 사이에 갈등을 심화시켰고, 이로 인해 언론계, 학계, 시민단체, 진보와 보수 간에, 찬성과 반대 입장이 나뉘면서 NEIS의 사회적 파장은 더욱 커지게 된다. 본질적 이슈와는 상관없이 한쪽 집단을 자극하는 사건의 발생으로 갈등양상이 인권침해에서 교단갈등으로 변질되었다는 것이다(나태준, 2006). NEIS와 관계가 없던 이 사건은 프레임 분석과정에서 교육부가 전교조의 투쟁의 과격성을 비판하는 근거로 쓰이면서 양측의 상호 신뢰구축 및 협의과정을 더욱 어렵게 만들었다. 교육부는 이를 계기로 전교조를 정책의 이해당사자이기 보다는 이익집단으로 한정하여 연가투쟁에 대한 강력한 징계를 주장한다. 이에 전교조는 반대 측의 주장을 묵살하려는 교육부에 대해 더욱 반발하게 된다.

결과적으로 이성적인 토론과 타협보다는 감정적 대립과 다양한 이해관계자의 실리적인 동기가 갈등 해결을 요원하게 만들었다. 이로 인해 NEIS 사례의 본질인 개인정보보호를 위한 방안 도출은 후순위로 밀려나며, 상호대립으로 인해 유·무형의 손실을 야기하였다.

### 3. NEIS의 현재

교육부와 전교조의 합의 끝에 2006년 3월 새롭게 개통된 NEIS는 교무·학사, 입학·진학, 보건 등 3개 영역이 개인정보 보호를 위해 기존 통합 서버에서 분리되어, 특수학교와 고등학교는 단독 서버로, 초·중학교는 그룹 서버로 운영되도록 하였다(연합뉴스, 2006). 하지만 교육과학기술부는 그동안 운영 결과 보안 측면에서 단독서버와 그룹서버 간에 큰 차이가 없고 시설유지 비용, 시스템 간의 연계 어려움 등 비효율적 요소가 많아 서버를 16개 시도교육청 단위로 통합할 필요성을 제기하게 되고(한국경제, 2009), 2011년 3월 전국 1만1천여개 학교와 16개 시도교육청에 서버를 설치해 시스템을 운영하는 차세대 NEIS를 도입하기에 이른다.

하지만 차세대 NEIS는 도입 된지 얼마 되지 않은 시점에서 많은 비판을 받게 된다. 성적처리오류와 시스템 불안정으로 인한 교사들의 업무부담은 물론 NEIS를 구축하면서 자녀의 학교생활 등을 인터넷으로 확인할 수 있도록 하겠다고 주장했지만 저조한 학부모 가입률로 인하여 교육과학기술부의 말을 무색하게 했다. 이러한 학부모들의 NEIS 참여가 저조한 것은 교육당국의 홍보 미흡과 서비스 이용 상의 불편함 등이 원인이 되고 있는데, 서비스에 접속하려면 온라인에서 주민등록번호를 대신하는 보안프로그램 등을 설치해야 했기 때문이다(세계일보, 2011).

NEIS는 개인정보논쟁으로 인하여 일부 정보가 분리되어 관리되었으나 이후 차세대 NEIS를 거치면서 초기에 의도하였던 통합된 데이터베이스 구축을 통한 행정서비스의 방향으로 나아가고 있다. 그러나 지적한 바와 같이 이용자들의 접근성 및 편의성을 고려하지 않은 시스템 구축으로 도입 취지를 무색케 하여 비판을 받았으며, 실제 과중한 NEIS 업무 부담으로 신입교원이 자살하는 사태까지 벌어지기도 하였다.

이를 통해 볼 때 도입초기에 NEIS를 둘러싼 논쟁은 대다수 사람들에게 더 이상 이슈가 되지 못하고

있으나 시스템을 활용하는 실제 이용자들의 입장에서 이용자 친화적인 시스템구축의 실패로 인해 새로운 이슈가 제기되고 있음을 알 수 있다. 이슈의 파급력 면에서는 개인정보보호와 관련된 논쟁이 그 효과가 가장 크다고 볼 수 있는데, 2014년 1월 벌어진 카드사 개인정보유출 건은 결국 개인정보관련 정책에 대한 전면 재검토를 요구하고 있으나 문제는 이러한 개인정보에 대한 이슈의 지속화는 그리 오래 가지 않는다는 점이다. 소수의 중앙집중화 된 통계기구를 기반으로 한 개인정보관련 정책은 이처럼 대규모 이슈가 발생할 때만 잠시 여론의 이목을 끌게 될 뿐, 후속 대책은 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 기존의 상의하달식 개인정보 정책으로는 더욱 발전하게 될 ICT에 의해 야기될 이슈에 대처하는데 한계를 지닐 수밖에 없다.

### 4. 정책적 제언

지금까지 NEIS 사례의 분석을 통한 정보화 정책 구현시의 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 개인정보보호와 관련되어 국민들의 이해를 대변해 줄 수 있는 협의체의 구성이다. 앞서 NEIS 사례의 갈등의 원인도 정책결정 및 시행과정에서 이해관계자의 참여가 없고, 행정실무자의 판단에 의해 전 과정이 진행되었기 때문이다. 따라서 이해관계자들이 NEIS에 대해 가지게 될 문제점에 대한 고려 없이 NEIS의 긍정적 측면만을 고려해 반대 측의 논리에 대한 주장에 대비하지 못한 것이다. 주경일(2012: 204)의 교사들에 대한 조사에서도, 나이스 활용이 본격화되면서 인터넷 활용에 익숙하지 않은 선생님들을 중심으로 정책결정 과정의 비민주성에 대해 불만을 토로하는가 하면 나이스 도입의 근본적인 목적에 대해서도 의구심을 나타냄으로써 나이스는 “매우 편리하고 효과적인 시스템”이라는 주장에 반하는 분위기가 심화되었다고 기술하였듯이 초기 NEIS 도입 과정에서 실제 행위자들에 대한 고려가 미흡하였음

을 알 수 있다.

또한 앞서 분석결과에서도 NEIS 갈등이 사실상 해소된 이후에도 제공자와 수요자의 괴리된 정책은 오히려 불편한 시스템을 만드는 계기가 되었다. 이는 NEIS가 처음 강조한 편리한 대국민 교육행정시스템과는 거리가 있는 것으로 각종 시스템 오류와 업무과중, 낮은 접근성 등은 결국 다양한 이해관계자들의 의견이 반영되지 못하고 제공자의 입장에서 시스템이 구축 운영되었기 때문이다. 특히 갈등의 해결방안에 대한 교육부와 전교조 관계자의 의견 차이는 이를 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 교육부는 비용편익 분석적 접근, 전교조는 거버넌스적 접근을 강조하면서 대립하고 있었다. 교육부의 주장은 타당성도 있으나 비용편익분석에 따른 결과는 객관성에 따른 것이기 때문에 따를 수밖에 없다는 점을 내포한다. 특히 산술적 가치로 평가할 수 없는 요소가 정책갈등사례에서 많이 발견되는 점을 고려한다면, 교육부의 주장은 합리적이기 보다는 오히려 독단적인 처사로 이해될 수 있다. 이는 갈등을 해결하고 통합하는 것이 아닌 대립을 극대화할 수 있는 계기를 제공할 수 있다.

둘째, 자기정보통제권(혹은 개인정보자기결정권) 확립을 위한 제도적 도입 마련이다. NEIS의 갈등의 주된 요인인 개인정보 유출 및 개인정보 침해 문제는 결국 각 개인이 제공하게 될 개인정보가 NEIS 내에서 어떻게 쓰이는지를 알 수 없다는 점에서 시스템 자체가 불투명했기 때문이다. 전교조의 부정적인 NEIS 프레임이 설득력을 얻은 것도 이러한 시스템에 대한 불신감에 기인한다고 볼 수 있다.

하지만 자기정보통제권의 확립이 단지 법·제도적 장치마련으로 그친다면 실질적으로 대다수 국민들이 법률에 대해 모든 것을 알고 있지 않는 이상 자신의

권리를 주장하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 가장 현실적인 자기정보통제권의 확립 방안은 제공된 개인정보가 어떻게 쓰이고 있는지 제공자가 알 수 있도록 하는 것이다. 즉, 실시간으로 누가 자신의 어떠한 정보를 무슨 목적으로 쓰고 있는지에 대한 모니터링이 가능한 시스템의 구축이 필요하다는 것이다.

셋째, 정보통신기술과 사회문화적 인식간의 격차를 줄일 필요가 있다는 것이다. 기술변동의 속도가 급속화 됨으로써 사회에 대한 충격이 더욱 커진다고 할 수 있다. 이러한 기술과 사회변화의 속도 격차가 생기는 것을 오그번(Ogburn, 1966)은 문화지체(Cultural Lag)<sup>14)</sup>라고 일컫고 있다(김경동, 1985). 이러한 기술적 충격에 의한 효과를 일반 국민이 감당하기에는 한계가 있고, 또한 정부에서 법과 제도적으로 규율하는 것도 어려움이 따른다.

NEIS 도입 시기는 우리나라가 초고속인터넷을 도입된 시기로서 정보화의 혜택이 단지 소수의 계층만이 아닌 일반국민에게 보편적으로 확산되는 과도기에 해당한다. 하지만 정보기술의 발전과 일반국민의 인식 간에는 여전히 괴리가 있었으며, NEIS 사례의 논쟁도 결국 수혜자의 눈높이에 맞는 정보화정책이 시행되지 못하고, 불필요한 논쟁을 야기하였다. 이는 주경일(2012)의 NEIS 관련 교사들을 대상으로 한 면접조사에서도 잘 나타난다. 초기 NEIS는 NEIS에 대해 잘 알고 있는 정보화담당 교사들을 제외하고는 대다수 교사들이 시스템에 대해 의구심을 가지고 반발심을 가진 것으로 나타났다. 하지만 이러한 정보화담당 교사들이 다른 교사들에게 비공식적 혹은 공식적으로 NEIS에 대한 올바른 이해 및 교육을 통하여 결국 다른 교사들도 NEIS에 대해 호의적으로 의견을 돌아섰다는 것은 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

14) 문화지체론에 의하면 일정한 문화변동은 물질문화 기술에 대한 적응이며, 기술과 사회구조는 문화의 부분들이는데, 이들 부분들이 서로 적응에 차질이 있을 수 있다. 즉 문화의 한 부분에서의 변화가 일어나는데, 다른 부분은 이에 빨리 적응하지 못할 때 문화지체현상이 발생한다. 사회구성원의 사고방식, 가치, 태도의 변화는 그 사회의 문명기술과 같은 사회구조적인 변화에 비하여 느리게 진행되어, 구조적 비적응 형상(lag)이 발생하는 경향이 있다(Ogburn, 1966; 정경희, 2004: 48에서 재인용)

15) 주경일(2012)은 정보화담당교사들이 공식적인 회의에서는 물론 회식 때나 식사를 하는 자리에서도 나이스의 편리함과 그 효과를 설명하면서 구성원들의 나이스 활용도를 제고시키기 위해 노력한 것으로 보고, 프레임 전략에 있어서 정보화담당교사들의 이러한 설득, 홍보 전략은 기존 구성원들의 인식을 전환시키는데 있어 적지 않은 효과가 있었다고 평가한다.

넷째, 정보화 정책은 더 이상 기술적 측면이 아닌 인간적 측면에서 접근해야 한다는 것이다. 정보화 정책의 시행을 행정효율성을 넘어서는 다른 가치를 통하여 국민에게 홍보할 필요가 있다는 것이다. NEIS 사례에서 교육부는 표면적으로 행정효율을 통한 국민편익의 증진을 강조하였지만, 이러한 내용은 대다수 국민입장에서 직접적으로 와 닿는 부분은 아니었다는 점이다. 이는 NEIS가 전문가적인 입장에서 주도되었다는 선행연구의 경향과 일치하는 것으로, 프레임 분석에서도 이러한 경향이 잘 나타나고 있다. 민간 시스템 구축업자와의 연계는 실제 정책입안의 주도권이 기술측면에 매몰되도록 만든 요인으로 작용하기도 하였다. 전교조 역시 이러한 NEIS의 기술적 측면을 강조하여 ‘빅 브라더’와 같은 기술발전의 부정적 측면을 투쟁 표어로 사용하였다. 이는 기술에 생소한 비전문가는 잘 모르는 것에 대한 막연한 불안감을 가질 수밖에 없었고, 부정적 프레임은 이러한 부분을 효과적으로 이용하였다.

이러한 기술 중심의 정보화 정책의 한계점을 벗어나기 위해서는 정보화 정책 구현 시에 인간적인 접근이 필요하다. 이것은 기술에 감성적인 요소를 덧붙여 스마트폰의 일대 혁신을 일으킨 애플사를 예로 들 수 있다. 애플은 기존의 수많은 IT업체들이 자사의 제품의 특징점을 나열식으로 보여준 것과는 다르게, 기술적인 요소는 최대한 배제하고, 제품을 사용함으로써 느끼는 감성을 중심으로 홍보를 하였다. 이는 결과적으로 애플을 선도적인 글로벌 IT기업으로 발돋움하게 만드는 계기가 되었다. 정보화 정책의 수혜자 대부분은 비전문가이기 때문에 이들에 대한 수요를 충족시키기 위해서는 보다 감성적인 측면을 강조하여 정책적 지지를 모으고 수렴할 필요가 있다. 우리나라의 기존의 정보화 정책의 특징이 주로 속도에 기반한 효율성을 중시하면서 이용자친화적인 환경 구축을 도외시 한 측면이 있었다. 이는 NEIS와 같은 과거의 정보화 정책이 인프라 구축에 기반한 기술적 측면이 강하였기 때문으로 볼 수 있다. 하지만 오늘

날의 정보화 정책은 정책 수혜자의 역할이 매우 중요한데, 대표적으로 정부 3.0으로 추진되고 있는 공공데이터 개방은 민간의 역할이 매우 중요하다. 이는 공공데이터 활용을 통한 가치의 창출은 민간이 스스로 해야 하는 몫이기 때문에 기존의 인프라를 제공위주의 기술적 접근만으로는 한계를 가질 수밖에 없다.

## V. 결론

IT가 사회전반에 내재화되고 지능화·융합화·모바일화로 고도화 되면서 단지 경제성장수단에서 현안 해결수단으로 부상하고 있다. 정부정책 역시 수혜자인 국민들이 실제 생활편의 향상을 체감할 수 있도록 국민 생활 속에서의 정보화 전략 및 정책 발굴이 요구되고 있다(김주원, 2011: 1). 이러한 국민 개개인의 성향에 따른 세밀한 정책 구현을 위해서는 개인정보에 대한 요구가 필연적으로 증가하게 된다. 하지만 정보화와 개인정보 프라이버시 간에는 격렬한 대립을 피할 수 없다. 특히 개인정보침해에 대한 민감도가 증가하고 사회적으로도 개인정보활용에 대한 시각이 극명하게 나뉘고 있다. 이에 본 연구에서는 Lewicki, et al.(2003)의 8가지 프레임 유형을 토대로 대표적인 개인정보보호논쟁사례인 NEIS 사례의 찬성 측과 반대 측이 가지고 있는 인식을 프레임 분석을 통해 제시하였다.

본 연구의 한계는 NEIS 사태의 논쟁시기가 현재와는 정보화의 인식 및 환경 등에서 차이가 있을 수 있다. 또한 실제 당사자에 대한 직접적 조사가 아닌 뉴스와 보도자료를 통한 찬성 측과 반대 측의 의견을 중심으로 분석을 진행하였다. 이러한 한계점으로 인해 교육부와 전교조 측 관계자를 대상으로 설문을 실시했으나 사례의 발생시기가 오래되어, 실제 당사자와는 거리가 먼 사람들이 많아 자료수집에 많은 한계가 있었다. 따라서 1차 자료를 분석에 사용할 만큼 확보하지 못하여 2차 자료를 보완하는 수준에서 사용하였다. 또한 NEIS 사례는 단지 개인정보의 전산

화하면서, 공공기관 내의 개인정보 관리에 대한 문제에 국한되지만 모바일 환경이 일상화 되어있다. 위치 정보와 같은 새로운 개인정보의 등장과 빅데이터와 같이 새로운 기술도입으로 인하여 정보화에 따른 갈등의 양상도 더욱 복잡해질 수 있어 NEIS 사례와는 다른 차원의 문제가 제기 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 NEIS 사례는 여전히 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 개인정보유출 등 각종 정보화 관련 이슈를 보면 여전히 정부주도의 정책일변도임을 알 수 있다. 또한 여전히 지속적인 개인정보관련 문제가 제기된다는 것은 개인정보문제는 탐다운 방식을 통한 접근은 한계가 있음을 보여준다. 또한 정부주도의 정책 하에서는 여론의 관심이 매우 높은 시기에만 이슈에 관심을 가질 뿐 시간이 지나면 결국 정부의 관심도 또한 멀어지기 때문에 사후처리에만 집중하게 되는 결과를 가져온다. 따라서 과거와 다르게 정책수혜자의 주도적인 역할이 오히려 늘어가는 상황에서 향후 정보화 정책은 당사자들의 의견을 수렴 및 정책 참여에도 적극적인 역할을 부여해야 한다. 또한 오늘날 ICT 환경은 이용자들이 스스로 가치를 창조하는데 있기 때문에 정부는 과거의 주도적 입장에서 벗어나 지원자적 입장으로의 전환이 요구된다.

## ■ 참고문헌

- 강창동 (2005). "교육행정정보시스템(NEIS) 도입 과정에서 표출된 사회적 갈등에 관한 연구." 「교육사회학 연구」, 15(1): 1-22.
- 교육인적자원부 (2003). "교육행정정보시스템 현안에 대한 교육인적자원부 입장"
- 권현영. (2004). "전자정부시대 개인정보보호법제의 쟁점." 「정보화정책」, 11(3): 57-78.
- 김경동 (1985). "정보통신 혁명의 사회적 합의." 「한국통신학회지」, 2: 45-51.
- 김옥일 (2008). "정책과정의 참여형태 변화에 관한 연구: 교육행정정보시스템 구축사업 과정을 중심으로." 「정부와 정책」, 1(1): 27-53.
- 김주원 (2011). "Beyond IT 시대의 정보화 전략방향 II." 「IT 정책 연구 시리즈」, 20호. 서울: 한국정보화진흥원.
- 김홍원·김갑성 (2005). 「교육 갈등 현황 및 정책과제」, 서울: 한국교육개발원.
- 노기호 (2012). "NEIS에 의한 교육정보의 공개와 학생의 개인정보 보호." 「한양 법학」, 23(2): 33-59.
- 노영희 (2012). "도서관의 이용자 정보 맞춤형 서비스." 「한국도서관정보학회지」, 43(3): 353-384.
- 명승환 (2012). 「스마트전자정부론」. 서울: 울곡출판사.
- 문화일보 (2003a). "교육행정정보시스템(NEIS) 도입 논란 무엇이 쟁점인가." 2월 24일.
- 문화일보 (2003b). "집회교사 1800여명 모두 징계." 3월 31일
- 박상준·임정빈 (2004). "교육행정정보시스템 정책갈등에 관한 연구." 「한국거버넌스학회보」, 11(2): 111-146.
- 서형준 (2013). 「플랫폼 정부 구현시의 개인정보보호 문제에 관한 연구 : NEIS 사례를 중심으로」, 인하대학교 일반대학원.
- 세계일보 (2011). "'사고뭉치' 나이스 접속도 어려워 학부모들 외면." 9월 17일.
- 송광용·김수운 (2004). "교육행정정보시스템 도입과정에서 교육부와 전교조의 갈등 상황 분석." 「교육행정학연구」, 22: 193-212.
- 심준섭·김지수 (2010). "갈등 당사자의 프레임과 프레임 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례." 「행정논총」, 48(4): 229-261.
- 심준섭·김지수 (2011). "갈등 연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로." 「국가정책연구」, 25(3): 29-64.
- 안혜원·박대운·김학돈 (2009). "정책인식프레임 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교 연구." 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(3): 270-277.
- 연합뉴스 (2003). "교육부 NEIS 여론조사 수용 불가." 4월 29일.
- 연합뉴스 (2003). "전교조 굴복요구 단호대처." 5월 20일.
- 연합뉴스 (2006). "새 NEIS 개통...모든 학교 시행(종합)." 3월 14일.
- 이달곤·하혜수 (2007). 「교육행정정보시스템 정책사례」. 서울: 중앙공무원교육원.
- 이동훈·김원용 (2012). 「프레임은 어떻게 사회를 움직이

- 는가], 서울: 삼성경제연구소.
- 이민영. (2012). “애플사의 위치정보 수집과 정보인권.” 「정보화정책」, 19(1): 79-90.
- 이혁우·조병훈·문광휘 (2009). “정책 프레임 형성의 편향성 분석: 휴리스틱적 판단의 한계를 중심으로.” 「한국정책학회 추계학술대회논문집」, 제2009호: 571-590.
- 전교조 (2003a). “NEIS 폐기, 위원장 긴급 지침.” [http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=963&page=4&s1=subject&s\\_arg=neis](http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=963&page=4&s1=subject&s_arg=neis). (검색일: 2014.01.02.).
- 전교조 (2003b). “NEIS 관련 의혹을 한 점 남김없이 밝혀라!”. [http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=970&page=4&s1=subject&s\\_arg=neis](http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=970&page=4&s1=subject&s_arg=neis). (검색일: 2014.01.02.).
- 전교조 (2003c). “교육행정정보시스템, 교육개방 정부가 듣지 않겠다 국민에게 묻겠습니다.” [http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=976&page=1&s1=subject&s\\_arg=교육행정정보](http://www.eduhope.net/commune/view.php?board=eduhope-4&id=976&page=1&s1=subject&s_arg=교육행정정보). (검색일: 2014.01.02.).
- 전은정·김학범·염홍열. (2012). “미국의 개인정보보호법·제도 동향.” 「정보보호학회지」, 22(1): 47-57.
- 정경희 (2004). “고령화시대가 요구하는 사회구성원리: 사회문화적 지체현상의 극복을 위하여.” 「한국노년학회 학술대회논문집」, 제2004호: 48-59.
- 정준현 (2010). “개인정보보호법 제정 필요성 및 방향.” 「성균관법학」, 22(3): 565-592.
- 정충식 (2012). 「전자정부론」, 서울: 서울경제경영.
- 조화순 (2004). “거버넌스 관점에서 본 NEIS 갈등 사례 연구.” 「정보화정책」, 11(1): 36-50.
- 주경일·최홍석·주재복 (2003). “프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로.” 「행정논총」, 41(4): 193-221.
- 주경일 (2012). “나이스 (NEIS) 체제의 집행과정에 대한 미시적 접근.” 「GRI 연구논총」, 14(3): 191-216.
- 중앙일보 (2003a). “NEIS는 한국판 빅브라더, 전자통제 시작.” 4월 2일.
- 중앙일보 (2003b). “말로만 ‘원칙처리’...집단행동에 白旗.” 5월 26일.
- 한국경제 (2009). “교과부, 서버 시·도교육청 단위로 통합.” 8월 5일.
- 한국일보 (2003a). “학부모 51.8% “NEIS 들어본 적 없다.” 4월 26일.
- 한국일보 (2003b). “전교조 연가투쟁...수업대란 없어.” 6월 21일.
- 한국정보화진흥원 (2013). “바근혜정부의 맞춤형 복지 실현을 위한 ICT 역할과 정책방향.” 「정책연구」.
- 황수하·김정덕 (2011). “개인정보보호 거버넌스의 목표와 프로세스에 관한 연구.” 「정보보호학회지」, 21(5): 7-11.
- 황주성·최선희 (2003). “전자정부 사업과 개인정보보호 이슈: NEIS 를 중심으로.” 「KISDI 이슈 리포트」, 서울: 정보통신정책연구원.
- Gamson, W.A. (1992). “The Social Psychology of Collective Action.” In C.M. Aldon Morris (Eds), *Frontiers of Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Gray, B. (2003). “Freeze-framing: The timeless dialogue of intractability surrounding Voyageurs National Park.” In R. Lewicki, B. Gray, & M. Elliott (Eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*, 11-34. Washington, D.C.: Island Press.
- Gray, B. (2004). “Strong opposition: Frame-based resistance to collaboration.” *Journal of Community and Applied Psychology*, 3: 166-176.
- Hertog, J.K., & McLeod, D.M. (2001). “A multiperspectival approach to framing analysis: A field guide.” *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*, 139-161.
- Lewicki, R., Gray, B and Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Conflicts: Concepts and cases*, Washington, D.C. Island Press.
- Ogburn, W.F. (1966). *Social Change*, NY: Dell (first published 1922).
- Rothman, J. (1997). *Resolving identity-based conflict in nations, organizations, and communities*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Snow, D.A. & Benford, R.D. (1988). “Ideology, frame

resonance and participant mobilization.”  
*International Social Movement Research*,  
1: 197-219.

Tajfel, H. & Turner, J.C. (1985). “The Social  
Identity Theory of Intergroup Behavior.”  
In W. G. Austin & S. Chicago (Eds),  
*Psychology of Intergroup Relations*, 7-24,  
Monterey, C.A.: Brooks/Coleman.