

연구논문

우리나라 교육정보관리체제의 역사적 변화과정 연구

역사적 제도주의 보만의 관점에서

주 경 일 · 이 철 주

이 연구는 NEIS 도입과정에서 발생한 정책갈등문제에 초점을 두고, 우리나라 정부수립 이후 교육정보관리체제의 역사적 변화과정에 대한 통시적 접근을 시도하였다. 이를 통해 각 상황변수의 변화에 대응하는 행위자 및 제도의 자생적 변화과정을 고찰하기 위함이다. 연구 결과, 구조적 맥락과 주요 행위자의 전략적 선택행위 간 상호작용이 역동적으로 전개되면서 최종 도입된 제도의 모습에 적지 않은 영향을 미친 것으로 드러났다. 또 이 연구에서는 개별 제도의 변화과정을 설명하는데 있어 제도화된 맥락적 요소와 함께 '프레임' 개념을 통해 행위자의 인식과 전략적 행위에 주목함으로써 제도변화에 대한 단절된 균형모형의 단편적 설명방식을 보완할 수 있는 이론적 단초를 제공하였다. 앞으로 정책현상을 설명하는 데 있어 제도적 제약요인 이외에 행위자의 의도적 선택과 인지작용을 파악할 수 있는 미시적 도구로서 프레임 개념을 더욱 발전적으로 승화시켜 행위자의 구체적 선택행위와 제도적 맥락 간의 변증법적 관계를 새롭게 규명하고 종전 제도결정론의 한계를 극복할 수 있기를 기대한다.

주경일

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지역갈등, 인지이론 등이다.

jki360@yahoo.com

이철주

고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동 대학원 행정학과 박사과정에 재학하고 있다.

cileegoeun@korea.ac.kr

주제어 : 교육정보관리체제, 역사적 제도주의, 집단행동프레임, 전략적 선택행위, 제도변화

1. 서론

일선 교육현장에서 파생되고 재구성된 경험, 지식, 가치관 등 교육정보는 교육대상의 발달 정도를 정확하게 이해할 수 있게 하여, 그 대상에게 가장 필요하고 적합한 교육적 도움을 제공함으로써 자기발전을 유인하게 된다. 이러한 교육정보를 누가 어떻게 수집, 관리하고

활용하는가에 대한 교육정보관리체제의 구축양태는 교육대상의 학습 및 자기성장 정도에 영향을 주어 교육의 질을 결정할 뿐 아니라 교육 주체와 수요자의 편의성 등 행정효율을 결정하기도 한다. 따라서 교육정보관리체제의 합리적 구축 여부는 교육, 행정, 연구 등 제 측면의 가치실현에 영향을 미쳐 결과적으로 교육공동체의 자아실현 정도를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다. 그러나 정보화에 기반한 개방형체제 도입 등 교육정보관리체제의 구축양태에 따라서는 정보유출에 따른 인권침해 등 부정적 결과를 양산하기도 하는데, 최근 교육행정정보시스템(National Education Information System, 이하 NEIS) 도입에 따른 사회갈등의 발현은 대표적 예가 된다. 이러한 맥락에서 교육정보관리체제는 교육개혁과 교육자치 및 각 교육주체의 일상생활에까지 영향을 주는 국가교육행정의 기본제도라고 할 수 있다.

한편, NEIS 도입 이후 각 이해집단간 참여한 갈등과 함께 교육정보관리문제에 대한 사회적 논의가 국가현안으로 부각되고 있다. 이러한 시점에서 먼저, 현재에 국한하지 않고 우리나라 정부수립 이후 교육정보관리체제의 역사적 변화과정에 대한 통시적 접근을 통해 그 초점의 폭을 확대해 보는 것이 필요하다. 이는 NEIS 도입의 갈등이 역사적으로 형성된 교육정보관리체제와 깊이 관련된다고 생각하기 때문이며, 동 제도의 발전경로에 대한 이해를 통해 앞으로의 제도보완에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이기 때문이다. 다만, 이러한 역사적 접근에서는 각각의 상황적 맥락과의 유기적 관계구조 아래에서 제도의 지속성 및 변화기제를 동시에 살펴봄으로써 각 상황변수의 변화에 조응하는 주요 행위자 및 제도의 자생적 변화과정을 역동적으로 분석할 필요가 있다. 이를 통해 우리나라 교육정보관리체제에 대한 제도적 연속성(*institutional continuity*) 및 이와 관련된 사회적 맥락에 대한 이해의 폭을 넓혀 이론적 일반화를 위한 중범위 수준의 연구를 자극할 수 있다고 믿기 때문이다. 이러한 의식아래 다음과 같은 연구질문을 상정한다. 첫째, 우리나라 교육정보관리체제는 어떤 상황적 맥락과 요인에 의해 변화 또는 지속되면서 역사적 발전경로를 형성해 왔

는가? 둘째, 이러한 과정에서 제도의 질적 변화과정에서는 어떤 상황 및 행위자 요인에 의해 어떤 형태로 변화가 나타났는가? 셋째, 이를 바탕으로 할 때 우리나라 교육정보관리체제의 변화기제는 무엇이고 이에 대한 역사적 제도주의의 설명방식 한계는 어떻게 극복될 수 있는가?

2. 기존연구 및 이론적 검토

1) 기존연구 검토

정책갈등에 관한 기존연구는 집단갈등에 관한 연구(김훈기, 2003; 우준향, 2004; 김덕근, 2004; 조화순, 2004; 최홍순, 2004; 최혜진, 2004; 김주애, 2004)와 정책대상집단의 정책수용성에 초점을 둔 연구(이성희·김병주, 2003; 박경원, 2004), 정보기술에 대한 담론연구(김서용·김선희, 2003; 장우영, 2004) 등으로 구분해 볼 수 있다. 대표적으로 조화순(2004)은 정보사회의 바람직한 거버넌스 논의를 통해 NEIS 갈등을 설명하고 있으며, 김주애(2004)는 NEIS 정책참여자들의 갈등양상을 정책네트워크 이론을 통하여 풀어내고 있다. 장우영(2004)은 NEIS 도입을 정보기술의 제도화 과정이라고 보며, 이를 사회적 구성론의 시각으로 분석하고 있다. 그러나 정책갈등에 관한 연구에서는 갈등과 그 해소에만 초점을 맞추므로써 행위자의 인식작용에 대한 고려가 부족함을 지적할 수 있으며, 정책대상집단의 수용성에 초점을 둔 연구에서는 집단인식과 각 집단의 전략적 선택행위에 대한 연계분석의 결여로 정책과 제도의 역동성을 온전하게 그려내지 못하는 한계점을 보이고 있다.

한편, 교육정보관리체제에 대한 연구의 경우 교육정보 변화에 대한 연구(권영숙, 1999; 류은상, 2000), 개인정보보호에 관한 연구(황주성·최선희, 2003; 권현영, 2004) 등으로 구분해 볼 수 있다. 류은상

(2000)은 초중등학교 생활기록부에 초점을 두고 문제점 도출 및 대안을 제시하고 있으며, 권영숙(1999)은 교육평가방식으로서 생활기록부의 변천에 대해 기술하고 있다. 그러나 이들은 교육정보 자체 또는 개인정보에 대한 변화과정에만 초점을 둠으로써 교육정보체제의 발전 경로에 대한 체계적 이해가 미흡하다는 한계점을 보이고 있다.

2) 이론적 배경

(1) 역사적 제도주의와 제도변화

역사적 제도주의(*historical institutionalism*)는 사회현상 속에서 구현된 특정 제도가 합리적 인간에 의해 의도적으로 산출되는 것이 아니라 역사적 우연성과 제도가 형성되어 온 이전 발전경로에 따라 구축되는 것으로 본다.¹⁾ 또 역사적 제도주의는 전통적으로 제도변화를 설명하는 데 있어 경로의존(*path-dependency*) 개념을 사용한다. 경로의존성은 이전 시점에서의 제도적 특징이 초기와는 구분되는 환경변화 속에서도 이후 의사결정에 영향을 미침으로써 상이한 제도변화 경향을 제약하여 나타나는 현상을 말한다.

이와 관련, Ikenberry(1988: 223~224)는 다음과 같이 제도의 지속성을 설명하고 있다. 첫째, 한번 형성된 제도는 특정 개인과 집단에 게 특권적 지위를 부여하여 이를 유지하려는 수혜집단의 노력으로 제도가 지속된다. 둘째, 조직 구성원은 초기의 조직형성 근거가 사라졌을지라도 자신의 과업유지를 위해 기존 제도를 지키려고 한다. 셋째, 제도개편이 현존 제도 아래에서 진행될 뿐 아니라 조직환경과 일치될 필요에서 이러한 조직구조가 변화의 방향을 제약할 수 있다. 넷째, 제도개편을 통한 이익이 존재하더라도 변화에 수반된 비용과 미래 불확실성이 제도변화를 제약할 수 있다.

한편, 역사적 제도주의가 제도변화를 설명하는 방식은 다음과 같은 몇 가지 유형으로 나뉜다(하태수, 2001). 우선, Krasner(1984)는 단절된 균형(*punctuated equilibrium*)을 통해 제도가 급진적이며 단절적

으로 변화된다고 주장한다. 그는 제도가 일정기간 지속되다가 그 제도와 외부 구조 간 모순이 누적되어 제도 자체가 이를 수용할 수 없는 임계점(*critical junctures*)에 달하면 매우 다른 제도로 일시에 변화된다고 본다. 또 Skowronek(1982)은 새로이 등장한 제도가 단절적이라고 주장하면서 특정 제도는 기존의 권력구조 속에서 발현되는 정치투쟁에 의해 구축된 후 일정기간 지속된다고 하는 반면, North(1990)는 대부분의 제도는 점진적이고 지속적으로 변화한다고 주장한다. 그러나 역사적 제도주의는 제도가 지속되는 시기가 급격한 변화에 의해 중지될 수 있는 가능성을 인정하면서도 그 변화의 원인으로 제도 내부의 갈등문제와 행위자의 전략적 선택은 소홀함으로써 제도변화를 현실적으로 온전하게 설명하지 못하는 한계를 노정하고 있다. 즉, 전통적인 역사적 제도주의는 외부의 정치, 경제적 위기상황과 같은 구조적 변수에 경도됨으로써 실재하는 제도 내부요인에 의해 이루어지는 변화를 효과적으로 설명하기에 무리²⁾가 있다.

(2) 각 이해집단의 전략적 행위 분석을 위한 프레임 이론

‘프레임’(*frame*)은 정보에 대한 선별과 조직화가 가능하도록 하는 정보해석적 준거로서 선별의 인식체계로 작동하기 때문에 우리가 세상에서 보고 판단하는 대상인 단편적 사건에 의미를 부여하고 이들 해당 이슈의 중심점을 이룬다(Gamson & Modigliani, 1987: 143). 이와 관련하여 Gray & Donnellon(1989)은 갈등문제에 대한 인지연구를 통해 얻어낸 프레임 유형을 여섯 가지로 일반화시킨 바 있다. 이들은 “무엇에 대한 갈등, 분쟁인가?”를 실체프레임, “추구하는 성과는 무엇인가?”를 성과프레임, “왜 그러한 성과를 추구하려고 하는가?”를 열망프레임, “손해, 이익에 대한 결과인식은 무엇인가?”를 손익프레임, “갈등상대방의 태도와 행태에 대한 평가, 기대는 무엇인가?”를 특성프레임, “갈등과정과 절차에 대한 평가와 인식은 어떠한가?”를 과정프레임으로 규정하고 실제 협상 및 갈등과정에서 발견되는 이들 각 프레임 차원의 인식론적 의미를 제시한 바 있다.

또 갈등 참여자의 규모를 확대시킬 경우, 프레임과 이들 간 대립현상으로서 '틀분쟁'(frame disputes)은 갈등의 전개양상 이해와 문제의 본질규명에 많은 도움이 된다. 특히, 집단행동프레임(collective action frame)은 개인, 집단이 그들의 수사적 주장의 유사성을 통해 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 집단행동의 전제로서 행동지향적 믿음이나 의미들의 총합체를 의미한다. 이어 Entman(1993: 52)은 틀짓기를 지각된 현실의 단면을 선택하여 전략적으로 각 상황에 맞게 부각시키는(salience) 행위로 보고, 이는 구체적 문제진단과 인과해석, 윤리적 평가, 그리고 해결안 제시의 형태로 구체화된다고 한다.

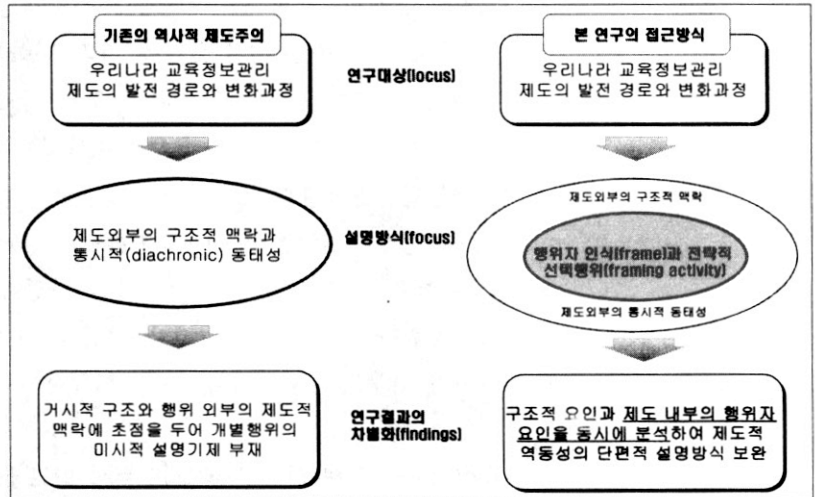
따라서 정책 및 갈등상황에서 표출되는 각 이해집단의 틀짓기 행위(framing activity)는 행동의 정당화 근거를 강화하기 위해 이러한 프레임임을 제시하는 수사적 노력으로, 이를 통해 갈등 상대방과 청중들에게 주요 이슈의 해석이 자기편에 우호적으로 의미부여되도록 하는 전략적 행위가 된다. 즉, 틀짓기 전략은 특정 개인이나 이해집단이 사회현상을 해석하는 준거적 틀이 됨과 동시에 이해집단의 근본목적을 효과적으로 표출하기 위한 행동전략으로서의 의미를 가진다. 또 청중과 잠재적 지지자에 대한 효과적 제시전략으로서 '틀공명'(frame resonance)은 우호세력 확보를 위한 설득적 노력으로 특정 집단의 설득적 커뮤니케이션이 성공하여 합의가 형성된 상황을 말한다(Klandermans, 1992).

우리나라 교육정보관리체제의 변화과정을 주요 행위자의 인식작용과 틀짓기 전략을 중심으로 살펴보는 것은 제도 내 주요 행위자의 역할과 의미에 대한 미시적 이해를 도움으로써 제도변화 과정의 동태성을 좀더 충실하게 설명하기 위해서이다. 이때 프레임은 갈등상황에 놓인 사회적 행위자가 자신의 목표와 의도를 갈등 상대방에게 효과적으로 전달하기 위해 사용하는 선택적 행위전략과 상호작용을 가능하게 하는 데 유용한 분석개념이 될 수 있다.

이하에서는 우리나라 교육정보관리체제의 변화과정을 거시적 상황요인과 함께 고찰하되, 2000년대 NEIS 도입기의 질적 변화과정에 대

해서는 구조적 요인과 행위자의 프레임 및 틀짓기 전략을 아울러 살펴볼 것이다. 다만, 이해집단의 프레임분석을 위해 Gray & Donnellon (1989)의 유형을 활용하여 행위자 인식과 전략의 체계화를 시도한다. 또 시간적으로는 우리나라 정부수립 이후 최근까지를 검토대상으로 하되, NEIS 도입기를 중점적으로 검토할 것이다. 이는 NEIS 도입에 따른 갈등이 기존 교육정보관리체제에 비해 근본적인 질적 변화가 나타남으로써 야기되는 갈등일 가능성이 있기 때문이다. 한편, 프레임 분석에서는 각 이해집단이 발간한 유인물, 책자, 관련된 인터뷰를 분석자료로 이용하며, 일선교육자와 교육문제에 정통한 정보원의 심층 면접을 바탕으로 질적 분석을 시도한다. 아울러 설문조사를 통해 이해집단의 상대적 중요도 인식도 검토한다.

그림 1
연구의 내용과 분석목적



3. 우리나라 교육정보관리제도의 발아·형성·안정기(수기관리) 분석

1948년 대한민국 정부수립 이후 우리나라 교육정보관리체제는 수기에 의한 시기와 교육정보화 시기로 구분가능하다. 수기관리는 교육정보의 내용과 활용에 결정적 영향을 미치는 학교생활기록부의 변천과정에 따라 시기구분이 이루어질 수 있다. 이하에서는 학교생활기록부를 중심으로 수기에 의한 관리체제의 변화를 살펴본다.

1) 학교생활기록부의 업무처리 현황

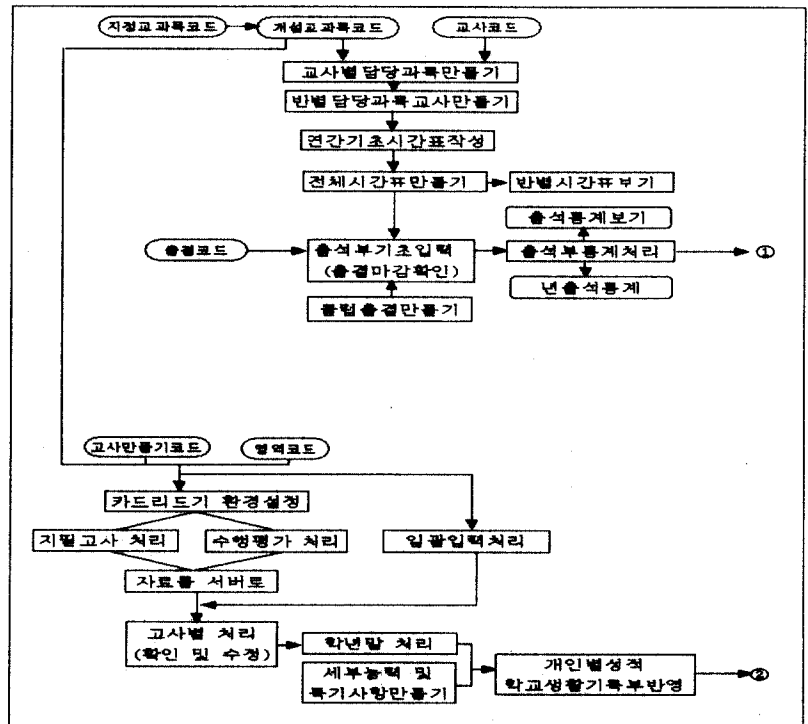
학교업무는 교육이라는 특수성 때문에 몇 가지 특성이 있다. 첫째, 업무가 일정시기(학교시험 후, 학년 말 등)에 집중되며 그 양도 많다. 둘째, 업무처리방법은 시기나 상황에 따라 변하는 것이 아니라 규정에 의거 단순 반복된다. 셋째, 전국의 모든 학교의 처리방법이 거의 동일하다(이미영, 2001: 24). 이 연구에서 주목하는 것은 학교업무처리방법의 단순반복성과 동일성이다. 이러한 성격은 전형적 행정업무의 표준운영절차(SOPs, *Standard Operation Procedures*)의 성격이기 때문이다. 또한 이러한 이유로 업무처리 과정이 전산화되는 직접적 계기를 제공한다(송희준 외, 1997). <그림 2>는 학교생활기록부 업무 중 출결사항 업무와 교과학습발달사항 업무에 대한 상세 흐름도이다.

2) 교육정보관리와 활용의 표준지침으로서 학교생활기록부

우리나라에서 언제부터 학생에 관한 기록이 이루어지기 시작하였는지 확실하지 않다. 근대적 의미의 학교가 시작된 1890년대 사용한 당시 기록부에 학생의 학적사항이 기록된 것으로 보아 근대적 학교발족과 더불어 기록부가 작성되었다고 볼 수 있다.³⁾ 이것이 1900년에 이르

러 학적사항에 학업성적이 첨가되고 1915년경부터는 학적사항이 보다 구체화되었다. 또 여기에 신체사항이 첨가되어 교육정보기록으로서 일정한 체제를 갖추게 되었다(문영한, 1992: 14). 이어 1920년에서 1930년대 초에 이르기까지는 가족에 관한 사항·신체사항 등 학생 개개인의 특성을 파악, 기록하도록 하였다. 이후 1945년 광복까지 일본의 보수적 국수주의가 풍미하면서 확일적이고 전체주의적 경향이 확산되었다. 이에 학생에 대한 기록도 학생지도의 측면보다는 외부 증명원부로서의 성격만 강조되기 시작하였다(허경철 외, 1995: 14; 권영숙, 1999: 31).

그림 2
출결사항과 교과학습발달
사항에 대한 상세 흐름도



자료: 이미영, 2001: 23~31에서 재구성.

주: ①, ②는 각각 학교생활기록부의 출결사항, 교과학습발달사항 처리과정을 나타냄.

그러나 광복과 더불어 이른바 자유의 폭발적 시기(*explosive time*)가 도래하여 창의적 사고와 자유로운 연구분위기가 촉진되었는데, 이러한 요인은 기록부의 다양한 양식을 초래하였다. 이후 새로운 시대사조를 반영하고 학생개인에 대한 일관성 있는 기록을 위해 교육부(당시 문교부)는 1955년 1월에 1945년 이후 기존의 학적부를 생활기록부로 개정하였다. 즉, 생활기록부의 외부 증명원부로서의 종전 기능을 확장시키는 한편 개별학생의 지적·신체적·정서적 발달을 누가 기록하였다. 이는 개인의 잠재력을 최대한 발휘시킬 수 있는 참고자료로 활용할 수 있도록 그 양식을 체계화시킨 것이다(이경열, 1998). 생활기록부는 <표 1>처럼 13차례 개정과정을 거쳐왔다. 초·중등교육법 제 25조에 근거하여 교육부훈령으로 되어 있는 학교생활기록부의 성격은 법정장부로서의 측면, 지도자료적 측면, 보존적 측면으로 나누어 볼 수 있다(교육부, 1999: 4).⁴⁾

3) 교육정보관리체제 변화과정에 대한 시기별 고찰

우선, 정보화 이전 시기의 변화과정 분석을 위해 제도의 발아 및 형성기에 해당하는 '정부수립 이후 1960년대'와 제도의 안정기에 해당하는 '1970년대와 1980년대', 그리고 'Stand Alone System(이하 SA)과 Client/Server System(이하 C/S) 도입 직전의 1990년대'를 먼저 살펴보고 제도의 전환기인 정보화시기를 서술할 것이다. 수기체제의 변화과정과 그 내용은 앞선 <표 1>에서 검토한 학교생활기록부의 법개정 변화과정 중 주요 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 1950, 1960년대 교육정보관리체제

1950년대는 대한민국 정부수립과 더불어 모든 교육제도를 통괄하는 교육법이 제정되었으며, 한국 교육제도의 기틀을 마련한 시기이다(권오교, 2002: 9). 교육의 외형은 미국적 형태를 취하였으나 교육조직을 운영하는 행정인력은 대부분 일제 식민지 당시 관료경험이 있던

표 1
학교생활기록부 관련 법령
개정 내용

구분	연 도	법 령 명
1	1955. 1. 25	국민학교 생활기록부의 서식 및 처리요령 (문교부훈령 제 10호) 제정
2	1956. 5. 7	중학교 생활기록부의 서식 및 처리요령 (문교부훈령 제 21호) 개정
3	1956. 10. 12	고등학교 및 사범학교 생활기록부의 서식 및 처 리요령 (문교부훈령 제 24호) 개정
4	1964. 6. 24	국민학교·중학교·고등학교 생활기록부 취급요령 (문교부훈령 제 146호) 개정
5*	1976. 2. 26	국민학교·중학교·고등학교 생활기록부 취급요령 (문교부훈령 제 286호) 개정
6	1979. 9. 7	국민학교·중학교·고등학교 생활기록부 취급요령 (문교부훈령 제 323호) 개정
7*	1989. 2. 23	국민학교·중학교·고등학교 생활기록부 취급요령 (문교부훈령 제 559호) 개정
8	1994. 11. 14.	유치원·국민학교·중학교·고등학교 생활기록부 취급요령 (교육부훈령 제 509호) 개정
9*	1996. 1. 20	초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 관리지침 (교육부훈령 제 527호) 개정
10*	1996. 9. 2	초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 관리지침 (교육부훈령 제 536호) 개정
11	1997. 1. 3	초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 관리지침 (교육부훈령 제 542호) 개정
12	1997. 2. 25	초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 관리지침 (교육부훈령 제 545호) 개정
13*	1997. 12. 1	초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리지침(교육부훈령 제 558호) 개정
14*	1999. 4. 29	초등학교·중·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리 지침(훈령 제 587호) 개정

자료: 교육부(1999), 《초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리지침 해설》 등 관련자료를 바탕으로 재구성. *부분은 학교생활기록부 주요 개정 내용임.

사람들로 일제의 영향을 벗어나지 못하였다(신현석, 2002: 20). 한편, 4·19혁명에 의해 탄생된 제2공화국은 정권의 수명자체가 짧았기 때문에 체계적으로 교육정책을 수립하고 실행할 시간적 여유가 없었다(안기성, 1996). 이러한 혼란 속에 등장한 군인정권은 경제개발을 위한 효율을 전면에 내세움으로써 교육정보기록의 표준화를 유인하였다. 1955년 훈령 제10호로 제정된 국민학교 생활기록부는 종전 학적부보다 상세한 기록관리를 요구하였다. 특히 보호자 직업, 가정환경 등 학생정보에 관해 상세히 기록하게 하였다. 이어 1960년대는 교육정보 중에서 신체균형 정도나 신체충실지수 등으로 자세히 구분하여 기록하도록 함으로써 교사업무는 증가된 반면 학생정보 내용의 충실화를 통해 교육의 내실을 기할 수 있는 초석이 되기도 하였다. 한편, 1964년 개정된 생활기록부는 생년월일, 본적, 보호자(성명, 직업 등), 경력(입학 전 경력, 졸업 연월일 등), 가정환경(입학당시 부모의 성명, 연령, 직업, 종교, 생활환경) 등으로 구성되었다(권영숙, 1999: 33~36).

(2) 1970년대에서 1990년대 중반까지의 교육정보관리체제

① 1970년대 교육정보관리체제(1976년 개정을 중심으로)

1970년대에 우리나라의 교육정보관리는 학생의 신상정보관리카드의 개별 기록과 원자화된 분산관리방식의 폐쇄적 체제로 자리잡으면서 정보기록의 내용과 형식면에서 점진적 변화를 보이게 된다. 당시 박정희 군사정권의 경제개발계획은 교육받은 다수의 산업인력이 필요하게 되었고 교육규모도 양적 팽창을 거듭하였다. 하지만, 산업발전의 요구에 따라 인력의 양적 공급에만 치중하다 보니 교육의 질이 등한시되었고 교육문제들은 여전히 해결되지 않았다(신현석, 2002: 21). 한편, 1964년에 제정되어 10여 년 동안 사용된 학교생활기록부가 개정되었다. 또한 1973년부터 1974년에 걸쳐서 초·중·고등학교의 교육과정이 개편되었고, 고등학교 및 대학진학 또는 취업에서 출

신학교 생활기록부 사본을 첨부하는 학교생활기록부 첨부제(누기제)를 1977학년도부터 실시하게 되었다. 이렇게 1970년대는 학교현실에서 시행상 문제점에 대한 보완이 이뤄지고 교육과정개편 및 학교생활기록부 첨부제 실시에 따른 추가보완도 이뤄졌다(교육부, 1976).⁵⁾ 학교생활기록부의 교과학습 발달상황 평정시 상대평가를 절대평가로 바꾸고 목표지향 평가를 처음으로 시도하게 되었다.

② 1980년대 교육정보관리체제의 변화(1989년 개정을 중심으로)

제 5공화국은 갑작스러운 제 4공화국의 해체에 따라 등장한 새로운 정치체제였다. 그러나 군인정권은 태생적 한계와 유혈진압이라는 비민주적 과정을 통해 등장한 정권이었기 때문에 정권의 정당성 보완을 위한 다양한 개혁조치가 취해졌다. 교육분야와 관련해서는 '7·30교육개혁조치'를 단행하였다. 또 대학입학 본고사 폐지, 졸업정원제의 실시 등이 추진되었다(신현석, 2002: 22). 이 시기 국민학교·중학교·고등학교의 제 5차 교육과정개정으로 인한 평가기록방법을 수용하고 생활기록부를 전면적으로 개정하였다(교육부, 1989). 개정내용은 주민등록번호란을 신설하였고, 교과학습 발달상황은 국민학교 1, 2학년에 한해 교과별 평가를 폐지하고 서술식 종합평가로 하되 국민학교와 중학교에 진로희망란을 신설하였다. 이는 종전 비조문화 형태에서 조문화 형태로 전면 개정한 특징을 가진다.

③ 1990년대의 교육정보의 변화내용(1996년과 1997년 개정을 중심으로)

1990년대의 정보화 이전 시기는 제 6공화국 후반기와 문민정부기에 해당한다. 먼저, 제 6공화국의 교육정책은 민주화 추세에 부응하기 위한 교육쟁점들이 정책적으로 검토되었다. 한편 문민정부의 교육정책은 교육개혁위원회가 1995년 발표한 '5·31 교육개혁안'을 필두로 세계화·정보화시대의 신교육체제 수립을 위한 다양한 교육개혁방안이 실행되었다. 종래의 획일적 교육을 다양화하고 학생, 학부모 등 수요자 중심으로 전환하였는데, 이는 교육통치구조를 인위적으로 재

표 2
**정보화 이전 시기 교육정보
 변화과정**

	정부수립~1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
내 용	학적사항 및 행동 발달 사항 등 상세히 기록	상대평가→ 절대평가 전환, 목표지향적 평가, 시·도 교육행정 간소화 도모	기존 생활기록부 전면개정, 비조문화 형태에서 조문화 형태로 개정됨	종합생활기록부(학교생활기록부) 도입, 상급학교 입학 전형 자료로 활용
작성방법	수 기	수 기	수 기	수 기

편하고 시장원리를 교육영역에 도입함으로써 현장교원의 반감을 초래했다(신현석, 2002). 한편, 1996년에는 1995년 '5·31 교육개혁안'에 따라 종합생활기록부가 도입되는데, 고교 전 학년에 종합생활기록부가 적용되었고, 학교생활기록부가 총점에 의한 서열화를 중시하여 학생의 전인적 성장을 저해하는 등 문제점을 심화시켰다고 지적되어 학교생활기록부를 개정하였다(교육부, 1997).

4. 우리나라 교육정보관리제도의 전환기(교육정보화 시기) 분석

1) NEIS 도입 이전의 정보화 초기(SA와 C/S시기)

국민의 정부가 출범한 1998년은 외환위기를 겪은 직후이므로 급격한 국가신용도 하락, 급격한 환율상승 등 경제적 위기에 직면하고 있었다. 정부는 이러한 위기원인을 사회체제 전반에 만연된 관료주의와 비효율성에 있다고 인식하였고, 이러한 분위기 속에 교육정책에서도 효율성을 근간으로 하여 경쟁과 성과를 중시하게 되었다. 또 정보통신기술의 발달과 지식사회로의 진전은 다양성을 존중하고 창의적 능력을 신장시키기 위한 새로운 교육방법 도입을 유인하였다. 이러한

배경 아래 정부는 수기로 작성한 학교생활기록부, 학생건강기록부 기록결과를 컴퓨터에 입력하도록 하는 SA를 도입·보급하기 시작하였다(교육부, 1997c). 이와 함께 교무업무를 지원하는 초·중등학교종합정보관리시스템(*School Information Management System*, 이하 SIMS)도 1997년부터 보급하기 시작하였는데, C/S는 업무처리를 자동화하여 효율을 높이고, 학교 내 컴퓨터를 LAN으로 연결하여 학교 내 서버에 정보를 집적, 관리하도록 설계하였다. C/S는 초·중등교육법 제2조에 의해 설립된 초등학교·중학교·고등학교와 이에 준하는 각종학교에서 학생종합생활기록부 관리업무, 교무업무 등을 컴퓨터 기반으로 운영·관리하기 위하여 개발한 시스템이다(교육부, 2001: 125).

2) 교육정보관리체제의 변화와 NEIS

국민의 정부 말기인 2002년 교육부는 보다 새로운 교육정보관리체제를 개발하게 되는데, 그것이 NEIS이다. NEIS는 모든 교육행정기관 및 초·중·고등학교를 인터넷으로 연결, 단위학교 내 행정정보는 물론 전 교육행정기관에서 처리해야 하는 업무를 인사, 예산, 회계, 교무/학사, 보전 등 27개 영역으로 나누어 전자적으로 연계처리하기 위한 시스템이다. NEIS 도입에 따라 교육정보체제는 획기적 전환점을 맞게 되는데, 기존의 수기 및 SA, C/S의 관리방식에 비해서 <표 3>과 같이 적지 않은 차이점을 발견할 수 있다. 이와 함께 NEIS 도입은 우리나라 교육정보관리체제의 발전경로상 보다 새로운 질적 변화에 해당한다고 할 수 있다. 첫째, 우리나라 교육정보체제는 역사적 발전과정에서 물리적 수작업에서 전산화로, 그리고 폐쇄적 네트워크 기반에서 개방형 네트워크 기반의 제도로 변화해왔다. 둘째, 정보의 분산과 탈집중관리에서 정보의 집적과 통합적 관리체제로 변화해왔다. 셋째, 정보관리체제의 전산화와 네트워크화 추세에 부합하여 대량정보의 양이 비약적으로 증대되어 왔다(장우영, 2003: 168~170).

즉, 종래 수기방식은 학생의 모든 정보를 교사가 수작업으로 기록

한 신상정보카드를 각 학교 자체에서 보관하는 전통적 관리방식이었다. 단독 컴퓨터에 자료를 입력하는 방식인 SA와 C/S의 등장은 일차적으로 기존 정보관리체제의 형식적 변화를 야기하였지만 본질적 변화를 의미하지는 않았다. 왜냐하면 교내 컴퓨터들을 내부회선으로 연

표 3 수기, SA, C/S, NEIS의 비교

구분	수기	SA	C/S	NEIS
주요업무	학교생활기록부 관리	학교생활기록부 관리	교무 업무(학사, 교무행정)에 한정	교무, 학사, 인사 등 교무행정에 전반
환경 및 Data 생성방법	학교단위 교실에서 교사의 필기로 직접 작성	학교단위에서 디스크 방식으로 교사의 컴퓨터 입력을 통한 작성	학교단위로 서버를 두고, 교내 LAN을 사용하여 교사의 컴퓨터입력을 통한 작성	시도교육청 단위 서버를 두고 일선학교에서는 교사의 인터넷 사용으로 작성
Data 관리	단위학교별로 학교가 책임지고 관리	단위학교별로 파일 시스템, 사용자 ID/PW 사용하여 관리	단위 학교별로 자체적으로 해결, ID/PW, 사용자 접근제어, 운영 중 방화벽 도입	모든 Data는 시도교육청 서버에 있으나 접근은 학교사용자만 가능
Data 공유 활용 방법	직접 대면(복사) 혹은 간접 대면(팩스)을 통한 정보 공유, 온라인상에서 Data를 취합하여 정보생산은 불가능	디스크로 Data를 입력하는 방식으로 온라인 상에서 Data를 취합하여 정보를 생산하는 것은 불가능	학교 내에서만 운영되는 폐쇄형 시스템으로 온라인상에서 Data를 취합하여 정보를 생산하는 것은 불가능	인터넷을 이용하는 시스템으로 온라인상에서 Data를 가공하여 정보 생성, 활용이 자연스럽게 이루어짐
대민 서비스	실시간 대민 서비스 불가능	실시간 대민 서비스 불가능	실시간 대민 서비스 불가능	실시간 대민 서비스 가능

자료: 김학한, 2003: 19; 진동섭, 2003: 42; 김주애, 2004: 22 참조 재구성.

결한 인트라넷 시스템으로 외부에서 접속이 불가능한 폐쇄적 관리체제이기 때문이다. 그러나 NEIS는 학교 내에서 정보를 입력·보관·관리했던 것과는 달리 교사가 인터넷을 통해 각 시·도교육청에 설치된 서버에 접속하여 정보를 입력하고 시·도교육청과 교육부가 입력된 통합데이터베이스를 관리하는 제도이다. 즉, 기존 제도가 단지 학교 내 업무처리에 중점을 둔 반면, NEIS는 모든 교육행정기관 및 초·중·고등학교를 인터넷으로 연결해서 학교 외 교육기관에서 처리해야 할 제반업무를 종합적으로 연계·처리할 수 있는 제도라는 점을 주목할 필요가 있다.

다시 말해, 과거 학교 내에서만 관리되던 교육정보가 외부에서 접속이 가능한 개방적 관리체제로 획기적 변화를 맞이하게 되어 종전 일선교원의 일하는 방식과 학교정보의 이용 및 관리행태의 변화가 불가피하게 되었다는 것이다.⁶⁾

종전 수기방식에 비하면 NEIS는 출결관리, 성적, 지도, 구매 등 모든 것이 변화되는 것이다. 특히 일선교사 입장에서는 시간표도 변동이 있을 때마다 수시로 고쳐야 하고, 의자 하나 바꿀 때도 일일이 체크해야 한다. 이렇게 달라진 절차에 신경쓰다 보면 현장성이 떨어진다. 학생과의 교감도 없어지고 과거에 비해 다른 선생님이나 학교와 비교가 되다보니... (이하 중략), 이러한 모든 것이 실제 변화가 아니겠는가(서울 Y중학교 교원 전화인터뷰, 2005.4.8).

결국, 정보통신 인프라의 발달에 따라 교육정보관리제도는 행정정보처리의 효율화를 위해 '수기에서 SA와 C/S로, 그리고 현재의 NEIS'로 진화해왔다고 할 수 있다.⁷⁾

3) 우리나라 교육정보관리체제의 변화기제 탐색

(1) NEIS 도입기의 상황적 요인 검토

① 당시 사회, 경제적 상황 맥락

2000년대는 초고속통신망을 이용한 인터넷 및 웹 기반 프로그램의 보편화와 지식정보사회가 도래하면서 시공을 초월한 정보서비스 제공이 가능해지면서 NEIS 도입의 필요성이 제기되었다. 이는 정보통신 기술 발전으로 교육행정의 효율성을 높일 수 있는 방안이 가능해졌기 때문이다. 발달된 정보기술을 이용하여 교육행정의 생산성을 높이기 위해서는 통합적이고 체계적인 교육정보체제의 도입이 필요하다는 인식이 대두되었다(송희준 외, 1997). 인터넷 기반 통합형 서비스의 제공을 통해 기존 비용과다 및 유지보수의 지체로 인한 민원서비스의 질 저하를 제거하고 공유를 통한 자료활용도 제고 및 서비스 개선을 할 수 있기 때문이다. 2000년대를 전후하여 정부기관⁸⁾을 비롯한 민간기업도 통합관리하는 추세에 있었으며, 인터넷 बैं킹이나 전자상거래 등 일상화된 정보화 추세에 있었던 것도 NEIS 도입을 도모하는 계기가 되었다.

② 정치, 행정적 상황 요인

가. 전자정부 추진

NEIS는 2001년 5월 전자정부 구현을 위한 11대 중점 추진과제 중 하나로 선정되면서부터 도입되었다.⁹⁾ 이러한 국민의 정부의 정보화 구축사업은 21세기 지식정보사회가 도래하면서 세계 각국이 급변하는 디지털 환경에 대응하기 위해 사회 각 분야에서 IT를 효율적으로 활용하는 것에 정책의 초점을 맞추고 전자정부 구축을 위한 비전제시와 함께 이를 구체적으로 실현하기 위한 다양한 사업을 본격화함에 따른 것이다(신명호·김태환, 2002; 김주애, 2004: 18). 또한 IMF 이후 더욱 부각된 신자유주의적 경쟁체제 심화와 이에 능동적으로 대처해야

할 채무를 지닌 당시 국민의 정부로서는 이를 이루지 못할 경우 정권의 정체성마저 모호해질 수 있다는 인식이 팽배해 있었고, 이러한 시점에서 2002년 교육부의 교육정보화 업무보고를 계기로 전자정부 차원에 합당한 전국단위의 교육행정체제 구축사업으로 확대, 시행하게 된 것이었다.

나. 교육행정의 비효율성

기존의 SIMS는 학교 현장에의 적용상 두 가지의 문제점을 안고 있었다(김창환, 2003: 51~52). 먼저 학교 안에 있는 서버를 관리하기 어려운 문제점이 있었다. 전산을 전공한 선생님들이 주로 이 업무를 담당하고 있지만 과중한 업무에 시달리고 있고, 특히 초등학교의 경우 그나마 전산전공 교원이 없는 경우가 많아 서버관리가 제대로 되지 못하는 실정이었다. 이로 인하여 외부로 정보가 유출되는 해킹 위험도 큰 상태였다. 다음으로 교육청별로 단위업무중심으로 시스템을 개발하다 보니 서식, 코드, 업무처리절차에 대한 표준이 마련되지 못하였을 뿐 아니라 전산기종 및 응용소프트웨어가 통일되지 못하여 정보의 공동활용이 어렵고 업무효율도 떨어진다는 지적을 받아왔다.¹⁰⁾

다. 입시제도의 전형자료로 활용

학교생활기록부 정보내용이 지속적으로 전산화되는 원인들 중에 가장 중요한 것은 대학 및 고등학교 등의 상급학교 입학자 전형을 위해서 필요한 자료를 제공하도록 입학제도가 구축된 것을 지적할 수 있다(박재운, 2003: 322). 교육부는 1995년의 교육개혁을 통해 학교생활기록부를 상급학교 입학전형자료로 사용토록 하여 초·중등 학교생활기록부 전산화가 촉진되었고, 학교생활기록부 전산프로그램이 개발되고 생활기록부 정보를 담아 대학에 제공하는 CD가 제작되기 시작하였다(교육부, 2003: 138). 이는 대학들이 교과별 석차를 전형요소에 반영해야 하는 등 제도가 바뀌면서 이를 수작업으로 하는 것이 상당한 시간이 소요되었고 때문에 대학들이 교육부에 대해 고등학교 학

(단위: 건수)

표 4
NEIS 채택당시 공공기관
의 해킹사고 현황

구분	중앙행정 기관	지자체	교육기관		연구기관	산하기관	기타	합계
			초중고	대학				
2001	33	30	1,496		47	55	11	1,672
			1,165	331				
2002	21	72	1,080		11	25	7	1,216
			776	304				

자료: 교육인적자원부(2003)에서 재구성.

생의 학교생활기록부 자료를 보다 편리하게 해줄 것을 요구하면서 교육행정의 정보화가 촉진되었다(김기수, 1997: 183). 만약 입시제도에 서 학교생활기록부의 반영이 줄고 다른 전형자료가 활용되었다면 전 산화의 계기는 그만큼 줄어들었을 것이다(박재윤, 2003: 326).

라. 기타 국제적 요인

NEIS 도입 당시 미국의 유사교육행정정보시스템¹¹⁾을 참고자료로 사용하여 분권화된 교육행정체제를 대비하는 계기가 된 것은 사실이다(교육부, 2003: 182). 또 당시 교육시장 개방화와 이에 따른 교육의 국가경쟁력 제고 필요성은 국내외적으로 상당한 위기의식을 확산시켜 전자정부 추진계획과 함께 종전의 전통적 교육정보관리체제 개편을 통한 무한경쟁시대 대비를 서두르게 하는 요인으로 작용하였다. 즉, 1994년 OECD 가입을 계기로 정부정책 역시 세계화·국제화를 고려 하게 되었다. 앞으로 발생할 교육시장 개방과 관련하여 경쟁력과 효율성을 갖추려는 시도는 교육행정에서도 예외가 아니어서 교육시장이 개방되면 경쟁력 있는 교육관리체제가 들어올 것을 예상한 것이다. 질 좋은 교수·학습을 통해 경쟁력 있는 교육이 진행되고 단위학교가 경쟁력을 갖추기 위해서 교육정보에 대한 효율적 관리체제의 필요성이 대두되었으며, NEIS는 이러한 과정에서 그 도입이 의도되었다.

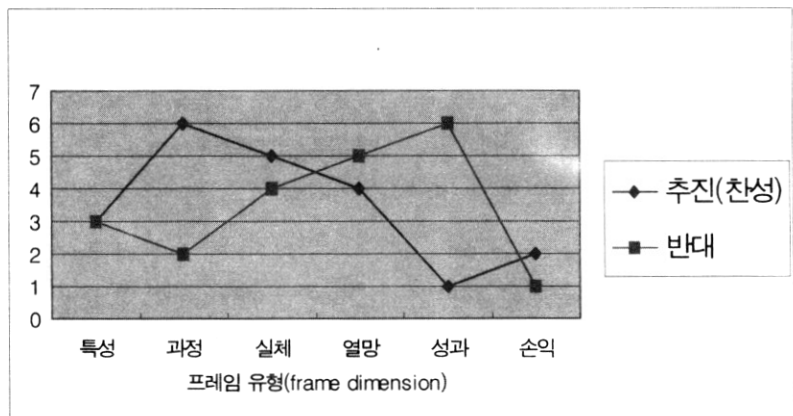
(2) 각 이해집단의 행동프레임과 틀짓기 전략 탐구¹²⁾

NEIS 도입과정에서는 이러한 전체적인 역사적 맥락을 배경으로 정책추진집단과 대상집단 간 첨예한 틀분쟁(*frame disputes*)이 전개된 바 있다. 이들은 자신의 기본적 이해를 달성하고 정책의 구체적 내용에 영향을 미칠 목적으로 정책논변과정에서 틀짓기 행위를 전략적으로 활용하여 상대방을 설득하고 집단행동을 정당화시키고자 하였다. 이들의 틀짓기 전략은 기본적 이해관계에 따라 차이가 있지만 NEIS 찬성론자인 교육인적자원부 등 정책추진집단과 전교조를 비롯한 반대론자인 정책대상집단으로 구분이 가능하다.

① 정책대상집단의 프레임과 틀짓기 전략 분석

먼저, NEIS 도입 반대집단은 도입일정이 최종 확정¹³⁾ 되기까지 일관되게 ‘인권침해’ 문제를 틀짓기하였다. 반대집단은 학교교육 과정에서 파생된 개인정보의 국가기관에의 집적과 기술적 미비로 인한 외부 유출을 주장하면서 강한 피해프레임을 인식하였다. 반대집단은 <그림 3>처럼 손익(피해)프레임을 가장 강하게 인식하면서 이를 지속적으로 제시하였고, 당시 인권과 사생활보호에 대한 사회적 관심 속에 집단

그림 3
NEIS도입을 둘러싼 찬, 반
집단의 프레임 중요도 인식
(순위축정)



주: '1'이 가장 중요하게 인식한 프레임 내용임.

내부의 틀분쟁을 완화하고 청중들의 틀공명도 얻을 수 있었다.

NEIS에 입력되는 개인정보는 한 개인의 성장기록으로서 집적되어 처리된다는 사실 자체가 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해할 수 있다. (이하 중략) 또 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이관하여 자기정보통제권을 침해하고 있고, 유출될 경우 정치, 상업적으로 악용되거나 개인에 대한 차별을 초래할 수 있다(전교조 네이스 매뉴얼 기획안, 2003).

이러한 반대집단의 인권침해 피해와 실제인식에 기반한 틀짓기 행위는 국가인권위원회의 NEIS 제한실행 권고안을 이끌어내는 등 NEIS 문제를 사회적으로 공론화시키고 교육부의 정책추진에 제동을 거는 효과를 거두었다. 또 반대집단은 제도도입 과정에서 과정프레임과 특성프레임을 주요 수단으로 활용하여 추진집단을 효과적으로 공격하기도 하였다. 반대집단은 모든 국민에게 영향을 미치는 국책사업을 수행하는데 있어 교육부가 밀실행정의 전형을 보여주었다고 주장하면서 정책결정과 추진과정의 비민주성을 인식하였다.

NEIS가 이렇게 문제가 된 것은 정책과정의 비민주성 때문이다. 초기 도입과정에서 충분한 의견수렴이 있고 교육부가 성실한 자세로 문제 해결을 하였다면 쉽게 풀렸을 것이다. (이하 중략) 현재 추진 책임을 맡고 있는 교육정보위의 구성 또한 시행을 주장하는 이들이 다수를 차지하여 밀실행정의 전형을 보여주고 있다(전교조 네이스 매뉴얼 기획안, 2003).

또한 논변과정에서 반대집단은 추진집단을 공격하고 청중을 지지세력으로 흡수하기 위해 특성프레임을 보다 전략적으로 활용하였다. 반대집단은 특히 교육부 공무원을 부도덕하고 무책임한 '교육마피아'로 인식하여 추진집단의 부정적 특성프레임(negative characterization frame)을 강화시킴으로써 교육부와 교육정책에 대한 청중의 불신을 재인식

시켰다.

교육마피아라는 말이 있다. 교육부 관료들이 비민주적이고 폐쇄적이라는 말이다. 이들이 교육정책결정권을 독점하여 집권적이고 획일적 정책을 만든다. 이들의 탁상행정 때문에 NEIS와 같은 비현실적 프로그램이 생겨난 것이다(안승문, 2003; 교육행정정보화 관련 공청회 자료집).

NEIS 문제가 확대된 것은 일단 예산을 투입해서 저질러놓고 보자는 식의 관료주의 행태 때문이다. 교육부 관료들은 이번 사태에 대해 책임을 지기는커녕 집단항명까지 불사하며 ... (전교조 보도자료, 2003. 5. 29).

이에 더하여 반대집단은 대기업과 관료의 유착관계를 부각시켜 추진집단의 부도덕성을 주장, 언론의 주목을 끌기도 하였다. 반대집단은 제도도입 결정과정에서 청와대의 외압의혹을 제시하면서 비민주적 과정프레임과 부정적 특성프레임을 동시에 틀짓기 하였다.

2001년 4월 교육부가 청와대에 보고한 바로는 기존 C/S체제를 확대하여 교육정보망을 실현하겠다는 것이었다. 그러나 이후 교육부 담당자가 청와대 전자정부특별위원회에 삼성 측 말대로 하라는 말을 듣고는 갑자기 정책이 바뀐 것이다. 이러한 밀실행정과 공무원들의 구태가 당시 NEIS 문제의 시작이었다(전교조 소속 활동가 인터뷰, 2005. 3. 22).

마지막으로, 반대집단은 NEIS제도의 도입자체가 무산되기를 바라면서 우선적으로 해결되어야 하는 사안에 대해서도 주장하였다.¹⁴⁾ 결과적으로 NEIS 시행으로 반대집단의 열망프레임은 성취되지 못했으나 의도했던 단기적 목표는 대부분 이루어져 최소한 목적은 달성되었다고 할 수 있으며, 이는 국가인권위가 설립되는 등 인권에 대한

사회적 관심이 고조된 상황에서 반대집단의 손익, 실체프레임의 지속적 틀짓기가 청중에게 공명을 얻었기 때문이다.

② 정책추진집단의 프레임과 틀짓기 전략 분석

반대집단의 피해프레임 제기에 대해 추진집단은 정보화시대에 부합하는 교육정보체제의 필요성을 강조하면서 다양한 기대효과를 제시하여 제도도입에 따른 성과와 이익을 틀짓기하였다.¹⁵⁾ 찬성론자들은 반대집단이 강조한 인권적 가치를 제도변화에 따른 아래의 다섯 가지 성과적 가치와 대등한 가치로 제시하여 교육문제에 대한 반대집단의 편협성을 부각시키고자 하였다. 첫째, 행정적 성과로서 교육행정담당자의 업무감축과 국민의 민원서비스 접근성 향상을 통한 행정서비스 만족도 제고, 둘째, 교육적 성과로 일선교사의 직무경감과 교육에 대한 투자시간 증가 및 깊이 있는 교육정보 제공, 셋째, 재정적 성과로 기존체제에 비해 투자비용 감소 및 보안성 개선, 넷째, 연구적 성과로 교육정보의 체계적 집적과 공유를 통한 과학적 교육정책수립, 다섯째, 교육민주화 측면으로서 학부모 등 납세자의 정보접근권 확대로 교육정보의 민주화 및 학교감시 강화(교육부, 2001; 전자정부특별위원회, 2003 등 정리)를 제시하면서 특히 행정적, 교육적 성과를 강하게 틀짓기하여 반대집단의 손익프레임과 틀분쟁 양상을 보였다.

동시에 추진집단은 각 교육주체에게 위와 같은 다양한 이익을 가져다줌으로써 국민의 삶의 질이 개선되고 장기적으로는 국가경쟁력도 제고될 수 있다는 근본적 목표의식(열망프레임)도 제시하여 제도변화의 당위성을 청중들에게 각인시키고자 하였다. 특히, 추진집단은 다양한 교육정보 수집, 공유를 통해 교육의 질을 제고시킬 수 있는 NEIS 도입은 정당하다는 논리를 전개하여 NEIS가 규격화된 정보제공으로 학교생활에 대한 잘못된 이해를 심화시킨다는 반대 논지와 구분되었다.

교육정보는 풍부할수록 좋다. 마치 의사가 환자에 대해 많은 정보를 알면 좋은 것과 같다. 또 이를 교육자간 공유하는 것도 필요하다. 이를 통해 교육자의 전문성이 향상되어 교육의 질이 제고되기 때문이다. 이러한 유용한 정보의 공유, 활용을 못하게 하는 것은 잘 닦아놓은 고속도로를 마차로만 가라는 것과 같은 이치이다(곽병선, 2003).

한편, 이러한 손익, 성과를 분쟁에 더하여 추진집단은 상대방에 대해 부정적 특성프레임을 강하게 인식하였다.

NEIS 자체에 결함이 있었다고 보지는 않는다. 문제는 NEIS를 정치적으로 이용한 전교조이다. 전교조가 자신의 정치적 입지를 위해 NEIS를 이용한 것이다. 그렇기 때문에 처음에는 가만히 있다가 다 결정되고 나서 반대한 것이다. 그들과의 갈등 때문에 NEIS 문제가 더욱 커졌고 결국에는 예산만 낭비하는 결과를 초래한 것이다(교육부 교육정보화 담당자 인터뷰, 2005. 4. 1).

찬성집단은 반대집단을 순수하지 못한 집단이기주의자로 규정하면서 NEIS 갈등의 실체도 동시에 인식하였다. 그러나 이러한 실체 및 특성프레임 제시전략은 상대방에 대한 기존의 불신을 증폭시키고 반대집단 내부의 결속은 더욱 강화되는 결과를 야기하여 찬, 반 집단 간 건설적 합의를 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 결국, 추진 및 찬성집단은 교육시장 개방과 정보화의 당시 역사적 상황 속에서 교육의 질과 국가경쟁력 향상을 위해서는 NEIS 도입을 통해 교육, 행정적 기대효과를 극대화시켜야 함을 역설하면서 이에 반대하는 이기적 집단에 의해 효율적 체제로의 전환이 어려운 점을 불만으로 제기하였다.

NEIS가 의견수렴을 하지 못하고 전자정부사업과 맞물려 성급하게 결정된 감이 없지 않다. 하지만 결정된 후에는 합리적이었다고 생각한다. 중요한 일을 결정할 때에는 반드시 관련단체의 의견을 수렴하면서 일을 추진해 나갔다(교육부 교육정보화 담당자와의 인터뷰, 2005. 4. 1).

이렇게 추진집단은 NEIS 도입과정에서 그 결정과정보다 추진과정의 민주성과 공개성에 초점을 두면서 정책의 정당성을 홍보하기 위한 수단으로서 반대집단의 틀짓기 전략을 방어하기 위해 과정프레임을 사용하였다.

③ 각 이해집단의 프레임 중요도 인식과 틀짓기 전략의 타당성

가. 찬, 반 집단의 틀분쟁 내용과 상대적 중요도 인식

이상의 서술을 바탕으로 각 이해집단의 전체적 프레임 내용과 중요도상 특징을 정리하면 <표 5>와 같다.

표 5
NEIS 도입을 둘러싼 각 이해집단의 프레임 내용과 상대적 중요도 인식

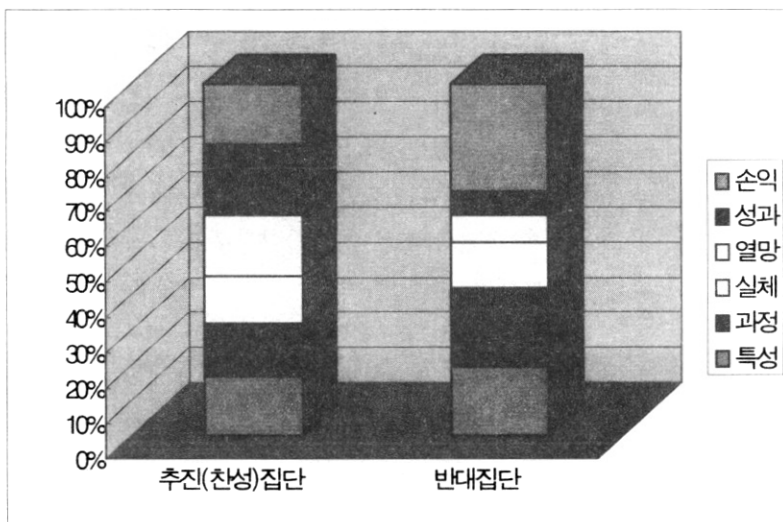
차원 \ 입장	NEIS 도입 반대집단	NEIS 추진 및 찬성집단
특성프레임 (<i>Characterization</i>)	부도덕하고 무책임한 교육 마피아	순수하지 못하고 정략적인 집단이기주의자
과정프레임 (<i>Process</i>)	비민주적이고 폐쇄적인 밀 실행정의 전형	소극적이긴 하지만 참여와 홍보가 전제된 개방적 과정
손익프레임 (<i>Loss-Gain</i>)	인권침해와 사생활 등 국민의 각종 권리피해	국민편의증진과 교사의 잡무 경감으로 교육주체 모두에게 이익
성과프레임 (<i>Outcome</i>)	개인정보영역 삭제와 인권 침해방지를 위한 기술, 법적 장치 마련	교육서비스의 획기적 개선과 투자비용 감소로 교육행정, 재정 등 다양한 기대성과 달성
열망프레임 (<i>Aspiration</i>)	NEIS 폐지 및 도입 자체 무산	교육과 국민의 삶의 질 개선으로 개방화, 정보화 시대 국가경쟁력 제고
실체프레임 (<i>Substantive</i>)	인권침해 소지가 큰 제도를 소수 교육관료들이 비민주적으로 도입	국민 모두에게 다양한 이익을 제공하는 유익한 제도 도입을 이기적인 교육집단이 정략적으로 반대

주: 강조는 설문결과 각 집단이 가장 중요하게 인식, 활용한 프레임차원(master frame dimension)임.

양 집단은 각기 손익(피해)프레임과 성과프레임을 가장 강하게 인식하면서 프레임의 각 차원에서 프레임 충돌을 나타냈다. 추진·찬성 집단이 'NEIS'를 나이스(nice)로 명명하면서 다양한 측면의 기대성과 이익을 전략적으로 틀짓기하였다면, 반대집단은 주로 정보인권의 측면에서 피해프레임을 효과적으로 제기하고 있다. 또한 NEIS 문제에 대해서도 각 프레임 차원별로 서로 다른 해석적 시각(*the way of thinking*)과 상이한 수사(*the way of talking*)를 사용하여 자신의 기본적인 의도에 따라 서로 다른 강조점을 제기함으로써 두 집단 상호간 건설적 논의를 가로막기도 하였다. 한편, 두 집단은 프레임 중요도 인식의 측면에서도 상이한 모습을 보였는데, 추진집단이 성과와 손익(이익)프레임을 중요하게 인식한 반면, 반대집단은 손익(피해)과 과정프레임을 보다 중요하게 인식하였다. 다음은 각 집단의 중요도 인식상 특징을 나타낸 것이다.¹⁶⁾

〈그림 4〉에서 알 수 있듯이, 두 집단은 내용상 전혀 상반된 방향에서 손익프레임을 공통적으로 강하게 인식하여 NEIS 도입이 초래할

그림 4
NEIS 도입을 둘러싼 찬, 반
집단의 프레임 중요도 인식
(% 측정)



피해와 혜택에 관심을 크게 나타냈다. 또 상대방에 대한 부정적 특성도 강하게 인식하여 상호 설득과 대화에 의한 문제해결이 쉽지 않았음을 알 수 있다. 그러나 NEIS 결정 및 추진과정에 대해서는 추진집단에 비해 반대집단의 중요도 인식이 훨씬 강하게 나타나 추진집단의 일방적 행태와 과정상 불만이 정책불용을 가져온 주 요인이라는 것도 알 수 있다. 한편, <그림 4>의 퍼센트 측정에서처럼 추진집단이 각 프레임의 중요성을 거의 균등하게 인식한 반면 반대집단은 상위프레임(손익, 과정, 특성프레임)과 하위프레임 간에 중요도 인식 차이가 크게 나타나 논변과정에서 장, 단기적 대안제시보다는 절차적 정당성이 결여된 제도도입의 문제의식이 상대적으로 강하게 제기되었을 것이라는 추측도 가능하게 하였다.

나. 각 시기별 정책대상집단의 틀짓기 전략 평가

NEIS 도입과정에서 반대집단의 공식적 틀짓기 행위는 2002년 8월¹⁷⁾에 가서야 감지된다. 반대집단은 교육부가 2002년 10월 NEIS를 전면개통하겠다고 입장을 표명하자 전교조를 중심으로 전면시행 유보를 촉구하는 성명서를 발표하면서 정면대응에 나서기 시작했다. 그러나 당시 반대집단은 인권침해 가능성 등 피해프레임을 제기하면서 NEIS 보완시행을 주장하는 등 미온적 입장을 보였다. 반대집단의 틀짓기 행위가 보다 전략적으로 제기된 것은 2002년 12월 원용만 씨가 전교조 위원장으로 선출되고 2003년 참여정부로 정권이양이 이루어진 이후부터이다. 찬, 반 집단 간 틀분쟁이 심화되기 시작한 2003년은 국민의 정부에서 참여정부로의 정권교체에 해당한다. 당시 정권교체는 반대집단의 틀짓기 전략활용에서 우호적 맥락으로 작용한 측면이 강하다. 국민의 정부가 신자유주의적 개혁을 표방한 정부로서 정보화를 통한 효율적 국가체제재편을 목표로 하였다면 참여정부는 국민의 민주적 참여를 바탕으로 다양한 의견수렴을 통한 민주화를 중요시한 정부였기 때문이다. 이에 따라 교육분야에서도 강성 전교조가 등장한 후 반대집단의 사회참여와 결속이 빠르게 진행될 수 있었고

기존의 인권침해 주장도 효과적으로 제시될 수 있었다. 특히, NEIS 결정과정에서 교육주체의 참여배제(과정프레임)를 추진집단의 비민주성(특성프레임)과 연결시켜 주장함으로써 사회적 틀공명을 얻을 수 있었다.

교육부의 입장변화 측면에서 보자면, 2003년 3월 교육부 교육행정 정보화위원회에서 전면시행을 발표하였으나, 다시 5월 들어 전면시행 재검토를 발표하는 등 정책표류 양상을 보였다. 이는 민주화와 참여라는 당시 정치, 사회적 맥락 속에서 반대집단의 피해프레임과 과정프레임이 강하게 제기되었기 때문이며, 인권위원회의 NEIS 제한시행 권고 등 우연한 사건(*dramatic events*)들¹⁸⁾이 청중들에 대한 틀짓기 전략의 틀공명 효과를 배가시켰기 때문이다. 그러나 교육부는 6월 1일 고3은 물론 고2의 경우도 학교실정에 따라 수기, SA, C/S, NEIS 중 선택하여 사용할 수 있도록 NEIS 시행지침을 통보하여(김주애, 2004: 34) 전면시행 재검토 입장을 번복하였다. 이에 반대집단은 합의파기 행위로 간주하고 연가투쟁을 선언하면서 강력하게 틀짓기 행위를 전개하였다. 반대집단은 2003년 9월 이후 각종 공청회에서 과정, 특성프레임을 틀짓기하여 추진주체의 부도덕성과 독단성을 청중들에게 각인시켰다. 이어 추진집단이 강조해 온 제도도입의 기대효과에 대해서도 구체적 수치 등을 통해 반박하는 등 프레임 종류의 확대는 물론 그 내용에서도 인권위 권고안이나 사법부 판례, OECD 통계자료 등을 충분히 활용하여 다양하게 틀짓기함으로써 전략적 효과를 거두었다.

반대집단은 2003년 6월 2일 교육부총리 등을 권한남용으로 서울지검에 고발하고 10월에는 NEIS관련 생활기록부 CD제작 및 대학에의 일괄배포 중단을 요구하는 가처분 신청을 서울지법에 제기하였다(전교조 보도자료, 2003. 11). 이러한 상황에서 교육정보화위원회는 2003년 12월 종전 입장에서 물러서서 3개 영역 서버를 학교별로 나누어 운영하는 방식으로 절충안을 확정하게 된 것이다. 이후 반대집단은 2004년 9월 교육부와의 최종합의가 이루어지기까지 제도도입의 대안

제시에도 주력하는 모습을 보여주었다. 결국, 반대집단은 정보화와 행정효율이라는 정치, 사회적 맥락이 참여를 표방한 정부로의 정권교체와 사생활 침해에 대한 사회적 관심 고조, 그리고 각 이해집단의 사회적 참여 증가라는 맥락변화에 편승하여 인권침해를 중심으로 한 각종 피해프레임을 지속적으로 제기하고 과정과 특성프레임도 아울러 활용함으로써 일부 소기의 목적을 달성했다고 볼 수 있다.





다. 각 시기별 정책추진집단의 틀짓기 전략 검토

반면, NEIS 추진집단은 2002년 8월 전면시행 발표 전까지 내부적으로는 간간이 성과와 이익프레임을 제시하면서 NEIS 전면개통을 준비하였다. 이러한 가운데 2002년 8월 공식발표 이후 반대집단이 이익을 표하자 제도도입에 따른 행정효율 향상을 주장하며 동년 11월 3개 영역을 제외한 22개 영역을 우선 개통하고 나머지 영역은 2003년 3월 개통하겠다는 의지를 표명하였다(김주애, 2004: 97). 추진집단은 전면개통 준비기에 소극적으로 주장했던 도입성과와 편익을 보다 강하게 활용하는 동시에 NEIS를 통한 국민편의 증진과 교육의 질 제고 등 열망프레임을 적절히 제시함으로써 반대집단의 피해프레임을 희석시키고자 하였다. 이러한 상황에서 교육부는 일부항목을 축소, 조정(학생신상정보 등 15개 항목을 5개로 축소)하여 2003년 3월 개통을 시행하게 된 것이다.

그러나 2003년 봄 참여정부 출범과 함께 반대집단의 틀짓기 행위가 활발해지자 추진집단은 보다 다양하고 체계적 틀짓기 전략을 구사하기 시작했다. 이러한 변화는 2003년 5월 노무현 대통령이 NEIS 시행의 적극의사를 표명(김주애, 2004: 120)한 이후 나타나 교육부는 2003년 6월 3개 영역에서 보건만을 제외하고 NEIS를 강행하겠다고 천명하고, 전교조 연가투쟁 참여자 전원을 처벌하겠다는 의사도 피력하였다(전교조 유인물, 2003. 6). 이러한 과정에서 추진집단은 세 가지 측면에서 변화된 틀짓기 전략을 활용하였는데, 우선 정보화를 통한 국민편의와 효용성 측면뿐만 아니라 교육적 필요성을 추가로 주장함으

로써 프레임 내용의 외연적 확장을 도모하였다. 둘째, 이 시기 추진 집단은 반대집단의 정보인권 가치를 행정, 교육, 재정, 연구, 교육민주화 가치와 대등하게 들지음으로써 교육문제에 대한 반대집단의 편협성을 공격하였다(전자정부특위, 2003). 셋째, 이러한 맥락에서 인권침해문제는 보안기술을 통해 극복될 수 있으며, 인권을 행복추구권과 같은 적극적 사회권으로 규정하여 NEIS가 오히려 인권신장을 담보할 수 있다는 주장도 새롭게 제기하였다(김정기, 2003). 그러나 이러한 프레임 내용상 차별화 전략으로 성과와 손익틀 분쟁이 일정기간 지속된 이후에는 NEIS 운영의 대안제시에 힘을 모으는 모습을 보였으며, 2004년 9월 교육부와 전교조 간 최종합의¹⁹⁾가 이루어지기까지 각 사안별로 국지적 틀분쟁이 나타났다. 결국, 추진집단은 <그림 5>와 같이 NEIS 채택 초기 대통령의 지지 속에서 교육정보화의 필요성을 주장하면서 전면시행을 의도하였으나 정권교체 등 구체적 맥락의 변화 속에 효과적으로 들짓기 전략을 구사한 반대집단에 의해 이를 대폭 수정, 시행하게 되었다. 이러한 과정에서 각 이해집단은 자신의 의도를 관철시키기 위해 각각의 맥락변화에 반응하면서 하나의 전략적 선택으로서 다양한 들짓기 행위를 활용하였으며, 이들간 틀분쟁 양상에 따라 해당 정책의 내용과 제도의 구체적 형태도 변화되었다. 즉 추진, 반대집단은 각 시기별로 그 강도와 내용에서 차별화된 프레임을 전략적으로 제기하여 청중들에게 틀공명을 얻고자 하였으며, 추진집단은 주로 성과, 손익프레임의 다양성 확대를 통해, 그리고 반대집단은 피해프레임의 지속적 제기와 과정 및 특성프레임의 적절한 활용을 통해 제도변화에 일정한 영향력을 행사하였다. 따라서 NEIS 도입에 의한 우리나라 교육정보관리체제의 급격한 변화는 당시의 상황적 맥락은 물론 이에 기반한 주요 행위자들의 전략적 선택행위와 인식작용(*framing activity*)이 복합적으로 어우러진 결과물이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 우리나라 교육정보관리체도는 2000년대 들어와 정보사회의 진전과 전자정부 추진 및 교육시장 개방과 같은 거시적 상황 속에서 <그림 6>과 같은 요인들의 상호작용에 의해 단절적

그림 5 ————— 각 시기별 추진, 반대집단의 틀짓기 전략 정리

시기 구분 각 이해 집단	국민의정부(경정교 효음)				참여정부(민주, 참여)				2004 .9
	틀분쟁 형성기 (2001.5~ 2002.8)	전 면 시 행	틀분쟁 발전기 (2002.9~ 2003.1)	축 소 시 행	틀분쟁 심화기 (2003.2~ 2003.12)	시 행 연 기	틀분쟁 조정기 (2004.1~ 2004.9)	분 리 시 행	
NEIS추진 및 찬성집단 (교육부, 청와대, 검찰, 보수적 사회단체)	성과 * 손익(이익) 프레임(小)		성과 * 손익 * 열망 프레임(大)		대통령 NEIS 시행지지 열망 * 성과 * 손익프레임(大) 특성 * 실체 프레임(大) 보수적 사회단체의 지지		좌동(小) 대안제시		최 종 합 의
틀분쟁 정도	 (잠복)	 (약함)	 (강함)	 (약함)					
NEIS 도입 반대집단 (전교조, 인권위, 감사원, 언론, 진보적 사회단체)	특히 부각되지 않음		손익(피해) 프레임(小)		강성노조 등장, 감사원 감사 참여 정 부 출 범 손익(피해) * 실체프레임 과정 * 특성프레 임 열망 * 성과프레 임(大) 교장 자살사건, 인권위 권고	법 원 판 결	좌동(小) 대안제시		

- 자료: 1. 대소(大, 小)는 각 맥락에서의 틀짓기 행위 강도.
 2. □: 교육부(추진집단)의 NEIS 시행에 대한 입장변화.
 3. □: 각 시기의 우연한 사건(dramatic event) 중 해당집단에 우호적(유리한) 맥락 내용.

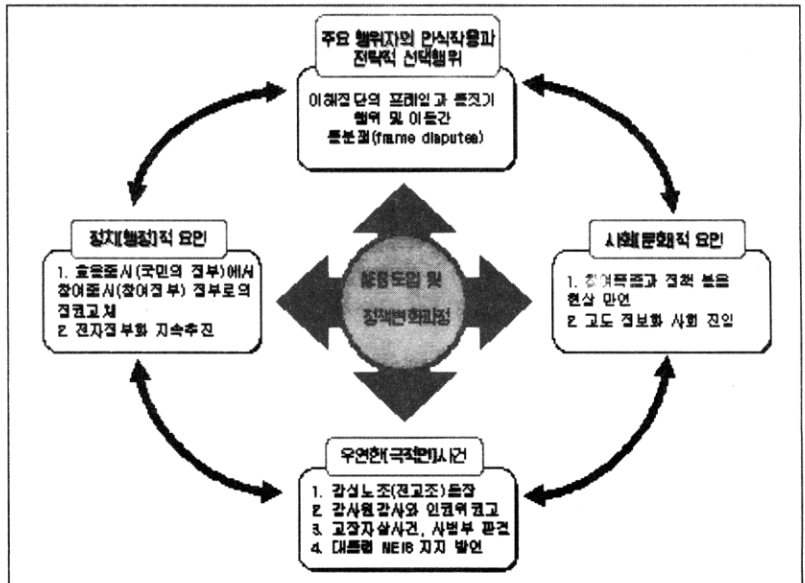
변화를 보였다고 하겠다.

4) 정보화 이전 시기와의 비교분석 및 NEIS 도입과정의 문제점

(1) 정보화 이전의 수기관리체제

우리나라 교육정보관리체제의 역사적 변화과정에서 정부수립 이후 1990년대 후반까지는 수집, 활용되는 정보내용과 그 처리지침에 약간의 변화가 감지될 뿐 출결관리나 성적관리, 학생지도 등 일선교육현장에서의 전반적 관리방식에 대한 근본적 변화는 없었기에 교원의 일하는 방식이나 업무운영의 기본절차상 혁신은 이루어지지 못하였다. 당시 우리나라 교육정보관리체제의 고착화 경향(stickiness)은 다음의 네 가지 요인 때문인 것으로 분석된다. 첫째, 전국규모의 전산망이 구축되고 인터넷 보급률이 확산되기 시작한 것은 최근의 일이며, 교육정보관리체제의 획기적 개선을 용이하게 하는 교육현장 정보화 등

그림 6
우리나라 교육정보관리체제의 변화기제 (NEIS 도입과정을 중심으로)



물적 기반구축이 이루어지지 못했다. 둘째, 교육정보 자체가 가지는 개별적이고 사적인 성격으로 이를 여러 교육주체가 공유해야 할 적극적인 필요성을 인식하지 못하였다. 셋째, 1990년대 중반 이후 생활기록부를 상급학교의 입학전형자료로 적극 활용하기 전까지는 다양한 전형방법에 따른 복잡한 처리부담을 덜어주고 수많은 전형정보의 공유를 가능하게 하는 새로운 방식의 도입 필요성이 크지 않았다. 넷째, 특히 Ikenberry(1988: 223~224)의 지적처럼, 일선교사의 표준운영절차에 해당하는 교육정보관리체제 자체의 보수성은 제도의 지속성을 설명할 수 있는 주요 요인이 된다. 교육현장의 교육정보관리상 일선교원에게 이미 배태된 업무처리절차의 변화와 그 불확실성에 대한 일선현장의 비용인식이 정보관리주체의 기존 일하는 방식고수를 강화시킨 측면이 존재한다는 것이다.

무엇이 바뀌는가 하면 성적처리의 경우 문제를 출제하고 시험을 직접 반에 들어가 감독하고 답안을 손수 채점하여 석차를 내고 하는 일련의 과정이 있지 않는가? 그러나 NEIS에서는 성적처리 프로그램으로 처리된 답안을 정보선생님이 파일로 만들어 주면 우리는 이것을 인터넷에 띄워 전산방식으로 채점하게 된다. 그러면 각종 통계는 저절로 나온다(이하 중략). 뿐만 아니라 출석체크나 학부모 면담, 학생지도 등 우리 입장에서는 모든 것이 달라지는 것이고 부담도 적지 않은 것이 사실이다(서울시 S고교 교원 인터뷰, 2005. 3. 28).

30년 이상 교직에 있었지만 그간 익숙해진 생활을 바꾸라는데 좋아할 사람이 누가 있겠는가? 익혀 놓으면 편리한 것도 있지만 요즘 사람들 이야 별 문제 없을 것이고, 어쨌든 습관을 바꾸는 것은 쉽지 않은 일인데 별 상의도 없이 하라고 하니까... (서울시 Y중학교 교원 인터뷰, 2002. 3. 28).

이러한 요인들에 의해 교육현장에서 역사적으로 형성되어 구조화된 특정한 업무처리 및 관리패턴은 일정한 경로의존성을 보이며 지속되

었던 것이다.

(2) NEIS도입기의 제도변화와 문제점

그러나 2000년대 초반 이루어진 교육정보관리체제의 변화과정 (*critical junctures*)에는 이전 시기와 차별화된 구조적 맥락이 존재하였다. 즉, 정보기술의 발전에 따라 교육정보 통합관리를 위한 물적 기반이 확충되고 학교생활기록부의 전형자료 활용이 제도화되어 웹기반의 집중관리체제로 일대 변혁이 촉진되면서 기존 체제의 비효율성이 드러나고 있는 상황이었다. 더욱이 당시 국민의 정부는 사회 각 분야에 만연된 관료주의 문화를 청산하고 생산적이고 투명한 국가체제 재편을 서둘러야 할 입장이었으며, 교육시장 개방에 대응하여 교육의 국제경쟁력을 제고해야 한다는 내외적 위기의식마저 감지되는 상황이었다. 당시 이러한 제도내외의 요인은 개방형 통합관리체제로의 단절적 변화를 가능하게 한 동인이 되었다. 그러나 이러한 새로운 체제 도입과정에서는 구조적 상황요인과 더불어 주요 행위자의 전략적 행위요인과 일선학교 교장의 자살사건 등 우연한 사건 (*contingent event*)들이 복잡하게 결합되면서 정부의 원래 의도와는 다른 모습으로 제도 변화가 이루어지게 되었다. 이는 우리나라 교육정보관리체제의 변화가 단순히 구조화된 맥락적 요인에 의해 이루어진 것 (*institutional determinism*)이 아니라 제도내외의 구조적 맥락과 그 속에서 발현된 주요 행위자의 인식작용 및 전략적 행위와 같은 제도 내재적 요인 (*endogenous, agent-centered factor*)과의 교환관계 속에서 이루어졌음을 의미한다.

정책이 입안, 시행되는 과정에서 충분히 논의되지 않고 진행되었다. 교원들이 프로그램의 실제 사용자이었음에도 교사의견은 반영되지 않았다. 정부의 일방적 통보였다. 정부가 사용자이고 교사가 노동자라면 노사 파트너십이 부재한 것이다. 교육부의 기술관료적 생각이 정책을 주도하는 교육마피아적 성격도 무시할 수 없다. 기술은 목적을

수행하기 위한 수단인데, 이들은 기술이 모든 것을 해결한다는 생각에 사로잡혀 있는 것 같다(전교조 정보통신국 소속 관계자, 2005. 4. 4).

또한 NEIS 도입과정상 흠결은 추진집단에 대한 부정적 특성인식을 재강화시키는 요인으로도 작용하여 이후 상호신뢰 속에서의 건설적 합의를 어렵게 하였다. 이러한 사실을 고려할 때 이후 교육정보관리체제의 추진집단은 다음과 같은 점에 유념할 필요가 있다.

첫째, 교육정보관리체제의 개편은 반세기 동안 지속된 교원의 일하는 방식 자체를 바꾸는 문제이므로 새로운 제도의 초기 결정과정에서 정책의 직·간접 이해집단의 폭넓은 참여를 보장하여 정책결정 과정을 합리적으로 재조정해야 한다.

둘째, 반대집단의 특성프레임 전환을 위해서는 결정·추진과정에서 각 이해집단의 대표자들이 서로 사적인 접촉을 가질 수 있는 공식적 자리의 제도적 마련도 필요하다. 상황과 환경에 변화(*change of setting*)를 가함으로써 기존의 대립관계가 신뢰관계로 변화될 수 있고(Innes et al, 1994), 상대방과의 상호작용을 위한 개인적 만남이 반복됨으로써 상대방과의 인간적 친밀도가 높아져 상대방에 대한 고정관념에도 변화를 줄 수 있기 때문이다.

셋째, 정책결정시 새 제도도입의 근본목적에 관련이해집단과 청중들에게 적극적으로 제시하여 정책추진의 기본적 당위성에 대해 최소한의 틀공명을 얻을 필요가 있다.

넷째, 정책논변과정에서 지속적으로 제기되는 반대집단의 피해프레임을 약화시키기 위해서 정책결정 초기의 관련자 참여보장과 함께 새로운 제도의 성과와 이익을 보다 체계적으로 틀짓기할 필요가 있다. 이는 제도도입의 공식화 선언 이전의 성과 및 이익프레임 활용전략 부재가 이후 갈등과정에서 피해인식 확산과 불응현상을 심화시킨 까닭이다.

다섯째, 추진집단은 정책결정과정의 정치적 합리성을 담보하면서

결정초기부터 열망, 성과프레임을 효과적으로 제시하고 결정 및 기획 단계에서 대상집단과의 잦은 접촉으로 상호간 부정적 특성인식을 개선해야 할 것이다. 이를 통해 이후 집행과정에서 반대집단의 피해프레임을 약화시키고 문제의 실체인식을 공유하게 됨으로써 사회적 합의와 순응을 용이하게 달성할 수 있기 때문이다.

5. 결론

결국, 우리나라의 교육정보관리체제는 정부수립 이후 학교생활기록부 중심의 폐쇄적 수기방식이 장기간 지속되어 오다가 2000년대 들어와 교육시장 개방의 추세 속에 효율과 성과지향의 정부가 전자정부를 구축하는 과정에서 개방형의 집중통합식 관리체제 방식(NEIS)으로 변화되는 모습을 보였다. 그러나 새로운 제도도입과정에서는 이러한 구조적 맥락 요인과 주요 행위자의 틀짓기 행위 등 전략적 선택행위의 상호작용이 역동적으로 전개되면서 산출된 제도의 모습에 적지 않은 영향을 미친 것으로 드러났다. 또 이러한 제도변화 과정에서는 추진 집단의 틀짓기 전략 활용상의 인식 부족과 초기 정책결정 과정의 정치적 비합리성으로 사회적 불응이 초래될 가능성이 있음을 알 수 있었다. 이 연구는 특정시점에 국한되지 않고 우리나라 교육정보관리체제의 역사적 변화과정을 통시적 관점에서 확대, 조명함으로써 제도의 자생적 질서형성에 대한 폭넓은 이해를 도울 수 있었다는 점에서 의의가 있다.

또 이 연구에서는 개별 제도의 변화과정을 설명하는 데 있어 제도화된 맥락적 요소와 함께 '프레임'이라는 새로운 개념을 통해 행위자의 인식과 전략적 행위에 주목함으로써 제도변화에 대한 단편적 설명 방식을 보완할 수 있는 이론적 실마리를 제공하였다는 점에서 더 큰 의의를 찾을 수 있다. 즉, 정책현상을 탐구하고 설명하는 데 있어 제도적 제약요인 이외에 개별 행위자의 선택과정을 설명할 수 있는 미

시적 도구가 부재한 역사적 제도주의의 본원적 한계를 고려하여 주요 행위자의 의도적 선택(*calculus*)과 인지적(*cognitive*) 작용을 파악할 수 있는 설명적 틀로서 프레임 개념을 접목시켜 제도결정론의 한계를 극복할 수 있는 단초를 제공할 수 있었다. 그러나 거시적 상황 속에 새로운 미시적 분석틀을 접목시키는 작업을 수행하다보니 분석수준의 일관성 부재 등 문제점이 드러나 설명도구의 통합적 측면에서 보다 세련된 분석틀이 필요함을 알 수 있었고, 행위자의 전략적 행위규명에 보다 관심을 둬으로써 해당 맥락과의 상호작용에 대한 입체적 조명이 부족했다. 이와 더불어 지면상 한계로 질적 변화 이전시기의 발전경로를 세밀하게 다루지 못하였으며, 한 국가의 단일사례만을 다루어 우리나라 교육정보관리체제의 발전경로와 변화기제의 특성을 일반화시키지는 못했다는 점도 한계로 지적할 수 있다.

■ 주

- 1) 역사적 제도주의는 인지과정에서 당연한 것으로 수용하는 규칙, 습관, 일상적 처리과정으로서 개인의 가치나 이해와는 상관없이 개인의 행위에 영향을 미치는 보다 거시적으로 추상화된 모든 실체를 '제도'로 규정하고 있는데(염재호, 1994), 이에 의거할 때 교육정보관리체제도 하나의 제도가 될 수 있다. 동 체제도 교육정보를 누가 어떻게 수집하고, 어떻게 관리, 활용하는가에 관해 교육 행위자의 관계와 일하는 방식 등을 구조화시키는 순응절차이자 표준화된 규칙 및 관행이기 때문이다.
- 2) Orren & Skowronek(1994; 1996)은 제도를 각기 다른 시기에 고유한 목적에 따라 형성된 이질적 요소로 구성된 복합체로 보고, 역사가 다른 구성요소 사이에 발생하는 갈등의 심화와 관련 개인들 간 균열로 제도가 변화됨을 주장한다. 이는 외부충격의 단일요인에 의한 제도변화 이외에 사회구성원의 전략적 행위와 상호작용의 패턴변화 등 제도 내부요인에 의한 제도변화의 가능성을 열었다는 점에서 의의가 있다(하연섭, 2003: 69~70). 이러한 관점에서 이 연구도 교육정보관리체제의 변화 과정을 분석함에 있어 제도 외부의 구조적 요인 이외에 행위자의 구체적 선택전략과 내부모순 등을 프레임 개념을 통해 설명함으로써 내부 및 행위자 요인에도 관심을 기울일 것이다.
- 3) 산업혁명에 따른 인구의 도시집중과 학교개방 및 대중화에 따라 학생인구가 급격히 증가하여 교사는 학생관리 및 학생들의 이해·지도를 위해 이들에 관한 여러 가지 사항을 기록해야 할 필요성과 교통신관의 발달과 더불어 직업구직의 공간적 자유로움으로 인해 학생의 이동횟수도 잦아지게 되었고, 학교는 학생의 계속적 교육을 위해 그들에 관한 다양한 기록을 다음 학교에 전달할 책임마저

- 지게 되었다. 이에 학교간 학생에 대한 기록양식의 통일성이 대두되었다(허경철 외, 1995: 11).
- 4) 구체적으로는 첫째, 법정장부로서 학교생활기록부는 공식성과 강제성을 띠고 있다. 둘째, 지도자료적 측면에서 생활기록부는 학생에 대한 교수·학습지도 자료 및 학생을 총체적으로 이해하는 자료로 상급학교 진학 및 취업자료로 활용된다. 셋째, 생활기록부는 학교에서 이루어지는 전반적 학생활동 결과를 작성, 보관함으로써 학적에 대한 증명으로서의 성격도 지닌다(류은상, 2000: 6~7).
 - 5) 1979년에는 학생 전·입학시 학교생활기록부 재작성으로 인한 시간, 인력소모를 방지하여 행정간소화를 도모하고자 생활기록부 취급요령을 개정하였다(교육부, 1979).
 - 6) NEIS체제의 경험에 있는 현장교원과 인터뷰 결과 NEIS가 학생들에 대한 정보수집 방식에서부터 학부모와의 상담 및 출결체크에 이르기까지 일선교원들에게 많은 변화를 요구하는 전혀 새로운 시스템임을 알 수 있었다(교육부, 2003. 4, NEIS정책설명자료의 시스템 흐름도 참조).
 - 7) 전교조 기획국장 김학한은 이러한 NEIS 도입을 지금까지의 업무처리경로상 새로운 종(種)의 출현이라고 평가한다(김학한, 2003: 66).
 - 8) 대법원의 등기관리시스템(부동산 및 법인 등 각종 등기자료를 통합관리하며 인터넷서비스 제공), 국세청 D/B의 전국통합관리, 중앙인사위원회 D/B의 전국통합관리, 조달청(전자조달시스템), 특허청(온라인 전자출원시스템) 등을 들 수 있다(교육인적자원부, 2003).
 - 9) 전자정부 추진은 국가 5대 전산망 구축과 밀접한 연관을 지닌다. 국가 5대 전산망 사업은 처음에는 여러 행정기관을 묶는 계획에서 그 범위가 확대되어 금융기관·교육기관, 그리고 국방 및 안보까지 포괄하게 되면서 그 명칭도 국가기간전산망으로 바뀌게 되었다. 국가 5대 전산망 구축은 1, 2, 3차 행정전산망사업을 통해 추진되었으며, 그동안의 추진성과를 바탕으로 행정정보화촉진기본계획을 수립하였는데, 전자정부 사업은 이러한 흐름에서 추진되었다(정보통신연구진흥원, "사이버역사관 정보통신 20세기사," http://20c.itfind.or.kr/20C/20/5_4_2_4.html).
 - 10) 또한 C/S시스템을 추가로 보급하거나 1997년도부터 보급한 서버를 교체, 보수하는 비용이 과다한 점도 C/S 시스템의 문제점으로 지적되었다(진동섭, 2003: 5).
 - 11) 각종 교육정보 공급은 공교육정보관리시스템(*public education information management*)을 통한 정보수집과 학력우수지표시스템(*academic indicator system*)을 통한 정보보급을 통해 이루어진다.
 - 12) 각 이해집단의 프레임은 주요 행위자와의 인터뷰와 보도자료, 유인물, 각종 공청회 자료집의 내용을 대상으로 분석되었다. 주장내용의 분석유형화에서는 여섯 가지 프레임 내용상 특성을 구분, 이해하는 데 어려움이 없다고 판단하여 2명의 연구자가 상호협의하에 코딩내용을 결정하였고, 하나의 주장내용이 단일한 유형에 속하는 경우와 복수의 프레임 유형이 혼합되어 있는 경우가 존재하여 이에 대해서는 제3자의 의견을 청취, 최종 판단을 조율하였다. 따라서 결과적으로 유형판단의 상호 신뢰도(*interreliability*)는 확보되었다고 하겠다.
 - 13) 교육부는 2004년 9월 전교조와 합의 후 교무(학사), 보건, 진학(입학)의 3개 영역을 분리한 채 16개 시도교육청 단위로 NEIS를 운영하는 것을 골자로 최종 일정을 동년 11월에 발표한 바 있다. 이에 따라 2005년 3월 현재 서울, 경기지역의 132개교가 시범운영중에 있으며, 교육기본법과 학교보건법 개정안이 국회 본회의를 통과하여 NEIS 구축, 운영에 대한 법적 근거가 마련된 상태이다.
 - 14) 첫째, NEIS에서 교무·보건·진학 등 개인정보 영역의 삭제 및 수집범위 최소화, 수집목적 명확화를 통한 인권침해 가능성 차단, 둘째, 보안관리체제 개선 등 개인정보 유출방지를 위한 기술, 법제

적 장치마련, 셋째, 교원의 정보입력 기간의 최소단위 조정으로 업무부담 최소화, 넷째, NEIS의 적절한 운영을 위해 학교생활기록부 기록과 관리책임 및 방법 등 관련법 개정(전교조 네이스 매뉴얼; 교육행정정보화 관련 공청회 자료집 정리).

- 15) 성과와 손익프레임 역시 설문결과 추진 및 찬성집단이 가장 중요하게 인식한 프레임 차원이었다.
- 16) 이러한 결과는 NEIS 도입에 찬성입장을 보인 교육부 공무원과 일선 교원 15명과 반대입장을 보인 전교조 소속 교원 및 일반교원 10명을 대상으로 2005년 2월~4월까지 실시한 설문결과를 종합한 것으로, 순위측정은 여섯 가지 프레임 중에서 가장 중요하게 인식한 순으로 6점에서 1점까지 부여하게 한 후 그 결과의 총 평균을 가지고 1위(가장 중요하게 인식함)에서 6위까지 순위를 부여한 것이며, 퍼센트 측정은 전체 100% 중 각 프레임의 중요도 비중을 기입하게 한 후 역시 그 결과의 총 평균을 가지고 집단별로 구분해 놓은 것이다.
- 17) 이전시기(2001.5~2002.7)는 교육부가 전자정부 11대 과제 중 하나로 NEIS를 선정, 대통령에 보고하고 교육부 내 추진팀을 구성, 각종 물적 기반을 구축한 시기였다. 이 시기에는 교육부를 중심으로 추진집단이 NEIS의 기대효과 등 성과와 이익프레임에 기반한 틀짓기 행위를 소극적으로 전개하였을 뿐 반대집단의 틀짓기 행위가 활발하게 나타나지는 않았다.
- 18) 이외에 2003년 4월 충남 모 교장 자살사건, 전남부안사태, 청계천복원사업에 대한 집단반발 등 2003년 이후 지속적으로 이어진 정책불응현상과 참여폭증으로 인한 사회갈등 표면화는 반대집단이 NEIS 도입과정의 의혹을 제기하고 추진주체의 행태를 문제삼기에 우호적 조건이 되었으며, 각종 사생활 침해사태 급증도 인권침해 위험을 적극적으로 주장하는 데 유리한 맥락을 제공하였다.
- 19) 이는 3개 영역의 DB는 기존 시스템으로부터 분리하여 별도 시스템으로 구성하며, 별도 시스템은 16개 시도교육청에 서버를 두고 운영하되 중앙과 각 시도교육청 단위로 독립적 감독기구를 두어 운영하도록 하는 등의 내용을 담고 있다(교육정보화위원회, 2004. 2).

■참고문헌

- 김주애. 2004. "정부차원의 NEIS 채택과정에 관한 연구: 정책네트워크 이론을 통한 분석," 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 류은상. 2000. "초·중등학교 생활기록부에 관한 연구," 단국대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 송희준·배득중·윤경준. 1997. "교육행정의 리엔지니어링을 위한 실증연구: 업무과정의 개선과 정보기술 활용을 중심으로," 《한국행정학보》 31(2): 57~76.
- 신현석. 2002. "국민의 정부 교육개혁 평가," 《한국 교육정책 평가와 차기 정부의 과제: 한국교원단체총연합회 교육정책토론회 자료집》.
- 염재호. 1994. "국가정책과 신제도주의," 《사회비평》 11: 10~33.
- 이미영. 2001. "학사관리체제의 전산화에 따른 개선방안," 연세대학교 관리과학대학원 석사학위논문.
- 장우영. 2004. "정보기술의 정치적 제도화," 《한국정치학회보》 38(3): 163~189.
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》, 다산출판사.

- 하태수. 2001. "제도변화의 형태," 《행정논총》 39(3) : 113~137.
- 황주성·최선희. 2003. 《전자정부 사업과 개인정보보호 이슈》, KISDI 이슈리포트 03-03, 정보통신정책연구원.
- 교육부. 1999. "초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리지침 해설."
- _____. 1997a. "초등학교·중학교·고등학교 생활기록부관리지침(교육부훈령 제 545호)."
- _____. 1997b. "초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리지침(교육부훈령 제 558호)."
- _____. 1997c. "초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 전산처리 및 관리지침(교육부훈령 제 587호)."
- _____. 1996. "초등학교·중학교·고등학교 생활기록부관리지침(교육부훈령 제 536호)."
- _____. 1979. "국민학교·중학교·고등학교 생활기록부취급요령(문교부훈령 제 323호)."
- "전교조 네이스 매뉴얼 기획안," 2003.
- 《교육행정정보화 관련 공청회 자료집》, 2003.
- 《교육행정정보화 1차 공개토론회 자료집》, 2003.
- 《제 3회 국가인권위원회 청문회 자료집》, 2003.
- "전교조 보도자료," 2003. 11.
- Entman, R. M. 1993. "Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication* 43(4) : 51~58.
- Gamson, W. A. 1989. "News as Framing," *American Behavioral Scientist* 33(2).
- Gray, B and Donnellon, A. 1989. *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*, Pennsylvania Univ. Press.
- Ikenberry, G. John. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization* 42(1) : 219~243.
- Innes, J and Gruber, J. 1994. *Coordinating Growth and Environment Management Through Consensus Building*, Report the California Policy Institute.
- Klandermans, B. 1992. "Social Construction of Protest and Multi-Organizational Fields," in D. Aldon, Morris and Carol Mueller(eds.), *Frontiers of Social Movement Theory*, New Haven, C.T: Yale Univ. Press.
- Krasner, S. D. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16(2) : 223~246.
- North, Douglass C. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Orren, K. and Skowronek, S. 1996. "Institutions and Intercurrence," in I. Shapiro and R. Hardin (eds.), *Political Order*, N.Y: New York Univ Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State*, Cambridge Univ. Press.

7. A Study on the Institutional Change Process of National Educational Information System

on the Supplementation of the Historical Institutionalism

Kyung-II Joo · Cheoul-Joo Lee

This study inquired into the institutional change with the view of historical institutional approach. Especially, this study is concerned with the adoption of national educational information system. As the result, the Korean educational information system is transformed from the closed decentralization system into the opened centralization system. And the study suggests that the institutional change in the adoption of national educational information system is triggered by the interaction of the structured context and the framing activity of the important actors. Finally, I look forward to the successful integration of the historical institutional approach and the frame analysis as microscopic approach in the future.

Key Words : NEIS, Historical Institutionalism, Collective Action Frame, Framing Activity, Institutional Change