

## 시민사회 시대 공공정보시스템(PIS)의 정치: NEIS 사례를 중심으로

이희진\*·오상조\*\*·고경민\*\*\*

### <目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 시각: PIS의 정치와 시민사회
- III. 사례: PIS로서의 NEIS
- IV. 논의: NEIS의 정치, 시민사회, 그리고 IT 거버넌스
- V. 결론

### <요 약>

정보시스템의 개발과 구현에서 정치의 중요성을 강조하는 많은 연구들이 있지만, 이런 연구들은 주로 조직 내부의 정치에 초점을 맞추고 있다. 공공정보시스템 개발은 정부기관의 범위를 넘어 많은 다층적 이해관계자들이 관련된 다. 그러므로 전자정부 등 공공정보시스템이 개발되고 운영되는 사회적·정치적 맥락을 파악하기 위해서는 보다 광범위한 시각이 필요하다. 이에 본 연구는 시민사회 시각을 도입하고 이를 통해 논란이 된 NEIS(National Education Information Systems) 프로젝트를 분석한다. 본 연구에서는 시민사회의 발전과 그에 따른 시민사회의 공공 문제에 관한 권한의 증가가 NEIS를 둘러싼 논쟁의 근본적인 원인이라고 주장하고, 이 사례가 공공부문의 IT 거버넌스에 주는 함의에 대해 논의한다.

본 연구를 통해 공공부문 정보시스템 연구 분야에 거의 활용되지 않던 시민사회 개념을 도입함으로써 공공정보시스템의 정치적 측면에 대한 이해를 높일 수 있다. 시민사회의 개념은 선진국과 개발도상국 모두에서 점점 더 중요해지고 있고, 이에 따라 본 연구의 결과는 전자정부에 관한 연구와 실천을 위해 글로벌한 함의를 가질 수 있을 것이다.

【주제어: 시민사회, IS의 정치, 공공정보시스템, 전자정부, IT 거버넌스】

\* 연세대 국제대학원 교수(heejinmelb@yonsei.ac.kr).

\*\* 동양공업전문대학 교수(secase@dongyang.ac.kr).

\*\*\* 제주대 정치외교학과 BK21 계약교수, 교신저자(kmkolej@korea.com).

논문접수일(2008.7.26), 수정일(2008.8.25), 게재확정일(2008.12.15)

## I. 서론

정보시스템(Information System, 이하 IS) 현장 및 학계에서는 IS가 정치적인 이유 때문에 개발이 지연되거나 실패하고, 심지어 개발된 시스템조차 사용되지 않기도 한다는 점이 널리 알려져 있다. 실제로 이와 관련해 권력이나 정치적 측면에서 IS의 개발과 구현, IS의 실패 등을 다루는 연구가 지속적으로 진행되어 왔다(Markus, 1983; Lyytinen and Hirschheim, 1987; Cavaye and Christiansen, 1996; Silva and Backhouse, 2003). 하지만 전자정부 등 공공정보시스템 (Public Information System, 이하 PIS) 구축에서 정치적 측면에 초점을 맞춘 연구는 거의 없다. 물론 IS의 정치적 측면에 관한 기존 연구에서 도출된 개념이나 이론들을 PIS의 정치적 측면을 설명하는 데 적용할 수는 있을 것이다. 그러나 현재까지 IS의 정치적 측면에 관한 기존 연구 결과는 주로 기업 조직에 바탕을 두고 있다. 또한 공공부문과 사적 부문의 본질적 차이(Rainey et al., 1976) 및 각 부문에서 IS 관리의 차이(Bretschneider, 1990; Rocheleau and Liangfu, 2002)를 고려할 때 이들 연구를 PIS를 이해하는 데 그대로 적용하기는 어렵다. 사적 부문의 IS에 비해 비교적 새로운 현상인 전자정부 구현 등의 PIS 프로젝트들은 정책입안자 및 행정정보시스템 관리자에게 환경적·조직적 측면이나 관리의 측면에서 여러 가지 새로운 문제들을 제기하며, 따라서 기업 IS와는 다른 접근이 필요하다.

본 연구는 전자정부 등의 PIS 프로젝트를 진행하며 해결하여야 할 여러 도전들 중에서 정치적 문제에 초점을 맞추고 있다. 앞서 지적했듯이, IS의 개발과 구현에 작용하는 정치적 측면에 대한 강조가 새로운 접근이라고 할 수는 없다. 그러나 IS의 정치적 측면에 관한 기존 연구들 대부분은 사적 부문, 즉 기업조직을 대상으로 하며, 특히 조직 내부의 정치 또는 기껏해야 관련 산업 내외부 이해관계자들(예컨대, 공급자들과 소비자들)과의 권력관계가 주된 관심 대상이었다.

이에 비해 PIS는 대부분의 경우 사적 부문보다 관련된 이해관계자들이 더 많고 이해관계자들 사이의 관계구조 또한 더 복잡하며, 다루는 데이터의 성격도 훨씬 민감하다고 할 수 있다. 이런 측면에서 PIS는 사적 부문에 비해 ‘전체로서 사회’의 정치와 더 복잡하게 얽혀 있으며, 그것이 미치는 영향의 범위와 깊이도 더 광범위하고 민감하다. 따라서 기업 IS의 맥락에서 개발된 개념과 이론적 시각만으로는 PIS의 개발과 구현 과정에 배태되어 있는 광범위한 다양성과 복잡성을 충분히 고려하기 어렵다. PIS의 정치적 측면을 이해하기 위해서는 기존 IS 시각을 넘어서는 훨씬 광범위한 시각을 필요로 한다. 이 목적을 위해 본 연구에서는 PIS가 구현되는 보다 광범위한 사회의 맥락과 그 프로젝트의 경로에 미치는 사회적 영향을 검토하기 위해 기존 IS 정치의 시각을 확장하여 시민사회의

개념을 도입하였다.

시민사회 시각은 국가와 시민사회간의 상호작용뿐만 아니라 시민사회 내부의 집단간 이해관계의 맥락을 파악할 수 있다는 점에서 PIS 정치에 대한 분석적 유용성이 있다. 이러한 보다 광범위한 시민사회의 시각을 통해 어떻게 대형 전자정부 프로젝트 등의 PIS 추진이 어려워지거나 심지어 실패에 이르게 되는지에 대해 보다 적절하게 설명할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 시각을 바탕으로 국내 전자정부 프로젝트의 하나인 교육행정정보시스템(National Education Information Systems, 이하 NEIS) 사례를 통하여 정치적 측면, 특히 NEIS 추진과 관련한 국가와 시민사회의 갈등 및 시민사회 내부의 갈등이 PIS 개발 및 구현 과정에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 검토하였다.

본 연구를 위해서 신문 등의 미디어를 통해 NEIS와 관련된 기초 문헌자료를 수집했다(McCulloch, 2004). NEIS에 관한 기사들을 검색하기 위해 조선일보의 인터넷 판인 조선닷컴(chosun.com)을 주로 이용했다. 검색을 위한 키워드로 'NEIS'를 이용하여 2002년 8월 1일부터 2004년 12월 31일까지 보도된 345개의 기사를 검색하였다.<sup>1)</sup> 조선닷컴에서 검색한 결과를 확인, 보충하기 위해 네이버(Naver)의 뉴스 검색을 이용했다. 이 자료들을 통해 NEIS 논쟁과 관련한 주요 이해관계자들과 사건들을 확인하고 사건의 흐름을 구성할 수 있었다(<표 3> 참조).

필자 중 한 사람은 공표되지 않았던 이슈와 문제들을 찾아내기 위해 2003년 6월 전국교직원노조(이하 전교조)를 위해 일하는 변호사, 전교조 소속 교사, 전교조에 소속되지 않은 교사, 학교 사무직원, 교육정보위원회 위원 각각 1명씩 5명을 인터뷰했다. 또한 대부분의 이해관계자들이 자신들의 의견을 제시하기 위해 참여한 여러 차례의 공청회에도 참석했다. 공청회에서 주요 이해관계자 집단의 대표들과 여러 차례에 걸쳐 간략한 인터뷰를 수행하였다. 비록 공식적인 인터뷰는 아니었지만 각 이해관계자들의 관점을 이해하는 데 매우 유용했다. 이러한 인터뷰와 대화는 문헌자료로부터 발견하고 습득한 것을 확인, 보충하고 정교화하는 데 도움을 주었다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 IS 연구에서 권력·정치, 공공부문과 사적 부문 IS의 차이에 관한 기존 연구들을 검토하고 PIS 정치의 새로운 관점에서 시민사회 시각의 도입에 대해 설명하였다. 다음으로 NEIS 논쟁이 어떻게

1) 2004년 11월 교육부와 주요 교사 조직들 사이에서 이루어진 다자간 협상 이후인 2004년 12월에 자료 검색을 수행했으며(<표 2> 참조), 그것은 격심한 논쟁의 한 단계가 완전히 종료된 시점이었다. 그 이후(즉 2005년 이후) 주요 이해관계자들 간의 큰 논쟁은 거의 볼 수 없었다. NEIS에 관한 Chosun.com의 2005년판 기사의 수는 23개뿐이었고, 그 기사들은 정치적 논쟁 그 자체와는 무관하다. 예를 들면, 한 기사는 NEIS 서버 구축을 위해 한 사업자가 선정되었다고 보도하였다.

진화되었는지를 기술하였다. 그리고 어떻게 시민사회 시각이 NEIS 논쟁에 대한 설명을 제공할 수 있는지를 살펴보고, PIS의 거버넌스를 위한 합의를 도출하였다. 마지막으로 대형 전자정부 프로젝트를 추진에 대한 합의를 제시하고 본 논문의 기여와 향후 연구의 방향을 제안하였다.

## II. 이론적 시각: PIS의 정치와 시민사회

### 1. IS와 PIS의 정치, 그리고 확장된 정치적 시각의 필요성

권력 또는 정치는 왜 IS의 추진이 저항에 부딪히거나 실패하고, 결과적으로 IS가 사용되지 못하는가를 설명하는 데 자주 이용되는 개념이다. Markus(1983)는 새로운 IS의 개발과 구현이 조직 내부 이해관계자들 간의 권력배분을 변화시킨다는 것을 보여주었다. 새로운 시스템 개발로 인해 기득권 세력의 기존 권력이 취약해 질 수 있으며, 따라서 그들은 그 시스템의 이용과 채택을 방해한다는 것이다. Lyytinen and Hirschheim(1987)은 IS 실패를 대응(correspondence), 과정, 상호작용, 기대라는 네 가지 범주로 구분한다. 이들에 의하면, IS 구축은 예정된 시간 내 작업이 완료되고(과정), 최종 사용자들이 이용하며(상호작용), 그 시스템의 목적이 달성된 것으로 평가(대응)되었음에도 불구하고, 관련 당사자들의 ‘기대’가 충족되지 않아서 실패하기도 한다. 이런 측면에서 보면 IS의 실패는 기술적 시각으로만 이해될 수 없다. IS 개발과 구현의 사회적·정치적 차원이 더 중요할 수 있으며, 거기에는 다양한 이해관계자들이 상이한 기득권을 가지고 개입하며 그들은 개발된 시스템에 대해 다양한—종종 정치적인—기대를 갖는다.

이러한 맥락에서 이해관계자 분석(Freeman, 1984)은 IS 연구에서 많이 활용된다(Pouloudi and Whitley, 1997; Ruohonen, 1991). Pan(2005)은 프로젝트 포기(abandonment) 평가 틀을 개발하기 위해 이해관계자 접근방법을 이용하였고, Pan and Pan(2006)은 이해관계자 연합의 다이내믹스를 확인하기 위해 이해관계자 접근을 확장하였다. Silva와 Backhouse(2003)는 권력 개념이 조직에서의 IS 채택과 사용을 이해하기 위한 근본적인 측면이라는 것을 입증하였다. Gwillim et al.(2005)은 IS 구현 후 검토에 착수하지 못하는 주요 이유를 조직 정치에서 찾고 있다.

이처럼 정치적 시각은 IS의 실체를 이해하는 데 유용하다. 그러나 이들 기존 연구들은 기업 IS의 사례에 기초하고 있으며 주로 ‘조직 내부의 권력과 정치’에 관심을 갖는다(Markus, 1983). 정치적 시각이나 이해관계자 시각에 따른 조직간 정보시스템(inter-organizational IS)에 관한 몇몇 연구들이 있지만(Pouloudi and Whitley, 1997; Webster, 1995), 이 연구들에서 관련 산업(예: 공급자와 소비자)을

포함한 외부 이해관계자들에 대한 분석은 매우 제한적이다.

또한 기존 연구들이 대상으로 하고 있는 사적 조직은 공공부문 조직과 다르며(Rainey et al., 1976), 공공부문 IS와 사적 부문 IS 간에도 많은 차이가 있다(Bozeman and Bretschneider, 1986; Bretschneider, 1990; Caudle et al., 1991; Rocheleau and Liangfu, 2002). 일부 학자들은 이러한 차이로 인해 정보시스템 개발에 대해 보다 더 다양한 접근이 필요하다고 주장한다(Rubin, 1986). 공공부문 조직은 정치세력에 의해 영향을 받으며 사적 부문보다 훨씬 다양하고 더 많은 영향을 받는다(Rainey et al., 1976). 이는 곧 서로 상반된 기득권과 목표를 가진 많은 이해관계자들을 다루어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 상반된 기득권이 나 목표는 공식적이고 제도적인 원천(예: 법적 요건)이나 비공식적 원천(예: 이익집단의 요구)으로부터 비롯된다. 이를 해결하기 위해서는 협상을 필요로 하며 여론에 더 많은 관심을 기울여야 하기 때문에 목표와 의사결정 기준을 훨씬 복잡하게 만든다(Rainey et al., 1976). 이와 같은 정치적 측면에서의 차이가 PIS의 특징을 만들어낸다고 할 수 있다.

훨씬 더 많은 이해관계자 집단들이 개입되는 PIS는 일반 공중과 다양한 수준(중앙 및 지방)의 정부기관들에 영향을 미친다. 기업 IS를 둘러싼 조직내부 정치의 분석에서 발전된 정치적 관점은 사회 전반의 다양한 이해관계자들에게 광범위한 영향을 미치는 PIS를 둘러싼 정치를 분석하고 이해하는 데 한계를 보일 수밖에 없다. 더 나아가, PIS는 전체로서 사회나 국가가 처한 특정한 정치적 국면에서 개발되고 실행되기도 하며, 따라서 기업조직 정치로부터 도출된 시각들은 PIS가 실행되는 특수한 정치적 환경을 고려할 수 없다. 여기서 정치적 시각을 확장한 시민사회 개념이 요구된다. 이러한 시각을 통해서만 특수한 정치적 상황에 처해 있는 전자정부 프로젝트의 진화를 분석할 수 있기 때문이다.

NEIS의 개발은 교육계에 엄청난 갈등을 불러 왔으며, 더 나아가서 지칠 줄 모르고 질주하던 IT 강국의 전자정부 사업에 제동을 건 초유의 갈등 이슈였다. 따라서 이에 관해 행정학 또는 정책학, 교육학, 정치학 등의 다양한 분야에서 많은 연구들이 수행되었으며, 주로 정책갈등이나 사회갈등 또는 이익갈등의 측면에서 접근하는 경향을 보여 왔다.

NEIS 갈등을 전자정부 정책과정의 틀로 접근하는 박상준과 임정빈(2004)은 정책갈등이 발생하게 된 이해관계의 구조, 이슈, 행위자들 간의 상호작용에 대한 분석을 통해 이해관계집단의 행위전략의 결과로 NEIS 정책이 변화되었다는 관점을 견지한다. 주경일(2005)은 교육정보화정책의 틀에서 NEIS 정책의 성공적 집행을 위해서는 정책대상 집단인 교사들의 정책수용이 중요하다는 관점에서 일선교사들의 정책수용과 NEIS 정책의 성공적 집행에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 이보다 포괄적인 사회갈등 이슈로 접근하는 강창동(2005)은 갈등의

성격을 파악하기 위해 인권적·사회적·교육적 차원 등 세 차원을 준거로 삼아 NEIS 갈등이 순수한 교육적 갈등이 아니라 정치·사회적 갈등의 성격을 가지고 있다고 분석하면서 향후 교육정책 및 갈등의 함의를 얻고자 하고 있다.

한편, 이익집단 갈등의 시각에서 갈등 주체들의 이해관계 및 영향력 행사에 초점을 맞추는 연구도 있다. 김덕근(2004)의 연구는 전교조의 영향력 결정변수와 영향력 행사방식에 대한 분석을 통해 외부적 변수와 권력 및 대중 수준 영향력의 효과로 전교조가 약하지만 명시적인 영향력을 행사했다고 주장한다. 또한 NEIS 갈등의 두 주체인 교육부와 전교조의 갈등상황을 분석한 송광용·김수윤(2004)은 ‘최수의 딜레마’ 게임 모형을 통해 두 집단의 갈등을 분석하고 상호 비협력적인 게임의 반복을 협력적인 게임으로 전환하기 위한 갈등관리 방안을 모색하고 있다.

조화순(2004)의 연구도 기본적인 맥락은 이익집단 갈등이 주요 분석대상이다. 그러나 NEIS 갈등의 역사적이고 구조적 원인에 대한 분석을 위해 한국의 사회·정치적 과도기, 즉 권위주의에서 민주주의로, 그리고 산업사회에서 정보사회로의 전환 과정에서 발생한 갈등이라는 관점에서 접근한다. 따라서 전자의 전환에서는 이익집단의 갈등에, 후자에서는 국가와 시민사회의 부적응 관계에 초점을 맞추고 있다. 그리고 이러한 과도기적 상황에서 발생한 NEIS 갈등은 국가-시장-시민사회를 연결하는 사회적 조정 메커니즘의 결여의 결과라고 평가한다. 따라서 NEIS 갈등을 통해 민주사회와 정보사회의 바람직한 거버넌스 함의를 도출하는 데 집중하고 있다.

장우영(2004)은 기술과 정치의 관계를 설명하기 위해 기술의 사회적 구성론을 바탕으로 정보기술의 정치적 제도화를 NEIS 갈등 사례를 통해 확인한다. 그는 정보기술의 정치적 제도화 과정에서 기술의 민주적 형성과 통제를 위해 사회적 합의 지향 참여민주주의의 중요함을 함의로 제시한다. 이외에도 NEIS 사례를 통해 개인정보보호를 중심으로 하는 NEIS 사업 추진 및 전자정부 구축을 위한 다양한 이슈와 문제의 본질을 정리한 연구(황주성·최선희, 2003)와 이를 위한 법제 정비의 방향(김일환, 2005) 및 제도·기술·사회·정치·국제적 측면의 제언(홍성걸, 2004)을 하는 연구들이 있다.

이상과 같은 기존 연구의 검토를 통해서 볼 때, NEIS는 사회적·정책적 측면에서 두드러진 갈등 이슈였고 성공적인 정책집행과 사회적 갈등관리 및 교육정책 방향 등에 다양한 실천적 함의들을 제공해주고 있다. 기존 연구들은 NEIS 갈등 그 자체에 초점을 맞추고 사회갈등, 이익갈등, 정책갈등 등을 독립변수로 선정하고, 그에 따른 사회적 영향이나 정책변화, 행위주체들의 영향력과 이해관계 등을 종속변수로 다루는 것이 일반적 경향이다. 이러한 분석은 NEIS 갈등에 대해 어떻게 접근하느냐에 따라 다양한 이론적·실천적 함의를 도출할 수 있다

는 점에서 갈등 연구에 기여하고 있다. 그러나 갈등의 구조, 이슈, 이해관계, 영향 등에 초점을 맞추는 기존 연구들은 갈등의 구조적 원인, 특히 갈등이 어떤 사회·정치적 맥락 속에서 발생하게 되었는지를 이해하는 데 한계를 보인다. 이러한 한계를 극복하기 위해 시민사회 시각의 도입이 요구된다.

## 2. NEIS 갈등과 시민사회: 분석 시각

일반적으로 특정 정책문제를 둘러싼 갈등에는 정책과 직접적으로 관련되는 행위자들 사이의 이해관계가 주요 이슈로 등장하게 된다. 그런데 여기에 보다 광범위한 정치적·사회적 이해관계, 더 나아가 이념적 이슈가 개입되면 갈등의 폭이 넓어짐과 동시에 그 골도 깊어지면서 공공갈등(public conflicts)으로 진화된다. 특정 정책과 직접적으로 관련되는 정부와 이해당사자들을 비롯하여 시민사회의 주요 행위자들인 다양한 NGOs까지 개입되고, 특히 이들의 개입이 이해관계를 넘어 근본적인 가치의 충돌을 둘러싼 갈등으로 확산될 경우 합의 도출은 요원해지게 된다. 그럼으로써 갈등은 이해관계를 넘어 사회통합을 저해하는 국론분열로 치닫게 되고 결과적으로는 막대한 경제적·사회적 비용도 초래하게 된다.

이와 같이 특정 정책을 둘러싼 갈등이 심화·확산되는 데 중요한 요인 또는 행위자로 등장하고 있는 것이 시민사회이다. 시민사회는 “국가, 생산과 재생산의 기본 단위, 그리고 정치사회로부터 상대적으로 자율적인 사회에서 스스로 조직된(self-organised) 일단의 집단과 운동”으로 정의되며, 이는 “다원주의와 자기 지배(self-governance)의 원리에 따라 자신들의 관심을 표현하고 자신들의 이익을 증진하기 위해 공공영역에서 정치활동을 할 수 있다”(Kim, 2000: 15). 이 개념은 민주화 과정에 있는 국가들뿐만 아니라 권위주의의 문턱을 넘지 못한 개발도상국들(Kim, 2000; Sato, 2004), 그리고 심지어 선진국들과 EU(CCS, 2004)에서도 사회적 전환을 이해하는 핵심 개념으로 등장했다. 이는 점차 국제적 및 국민국가 정부들이 시민사회 조직들에 문호를 개방해야 한다는 의미를 담고 있다.<sup>2)</sup> 또한 네트워크 기술의 발전은 국가-시장-시민사회 관계에 근본적인 변화를 가져오고 있다(Tapscott and Agnew, 1999). 정보통신기술의 발전은 정부들로 하여금 공중에 대해 보다 많은 책임을 부과하며 시민들에게 보다 큰 목소리를 부여한다. 이런 맥락에서 보면 PIS 추진 과정에서도 시민사회는 기술적·정책적인 측면

2) 2008년 6월 서울에서 열린 ‘인터넷 경제의 미래’라는 주제로 OECD 정보통신 장관회의가 열렸다. 이 행사에서 OECD는 시민사회포럼(OECD Civil Society and Organized Labour Forum)의 별도 행사를 마련하여, 다양한 세계 시민사회의 목소리를 장관회의에 반영하려는 시도를 했다([http://www.oecdministerialseoul2008.org/kr/programmee/stakeholders\\_citizenry.html](http://www.oecdministerialseoul2008.org/kr/programmee/stakeholders_citizenry.html)(검색일: 2008. 8. 18)).

과 함께 가장 중요하게 고려되어야 할 변수라고 할 수 있을 것이다.

시민사회가 정책 추진 과정의 핵심 변수로 등장하게 된 것은 민주화 이후 시민사회의 발언권 확대 및 다양한 정책 관련 정보의 유통을 용이하게 해주는 정보화와 무관하지 않다. 적어도 한국 사회의 경우 1990년대 이후의 민주화와 2000년에 들어서면서 이루어진 인터넷의 대중적 확산으로 시민사회는 정책과정의 주요 행위자로 등장하게 되었다. 이러한 현상은 정부의 정책 담당자와 이익집단 및 정치인들의 전유 영역이라고 여겨져 왔던 정책 문제가 시민사회 수준으로까지 확장되었음을 의미한다. 그리고 이는 곧 정치적 외연(外延)이 확장됨으로써 공적 문제와 사적 문제의 구분이 불분명해지고, 따라서 사회가 정치에 미치는 영향 못지않게 사회의 모든 문제들이 정치적 문제가 되는 ‘정치화’(politicization)의 시대가 되고 있음을 의미한다. 국가와 시민사회의 경계가 점점 희미해짐으로써 사회의 모든 문제들이 정치적 문제가 되는 ‘사회의 정치화’ 경향은 모든 이슈들이 정치적 이슈로, 모든 가치들이 정치적 가치로, 그리고 모든 결정들이 정치적 결정에 의해 영향을 받게 됨으로써 국가와 사회가 하나의 차원으로 수렴되는 현상으로 나타나게 된다(Ellul, 1967; Halper and Hartwig, 1975; Templeton, 1979; 고경민, 2005).

이와 같은 ‘사회의 정치화’ 경향은 그동안 정책의 대상집단이었던 시민사회가 정책문제에 적극적으로 참여하면서 나타난다. 따라서 점점 고갈되는 자원과 희소한 가치를 둘러싼 다양한 개인 또는 세력 간의 대립과 갈등을 해소하기 위해서는 타협과 합의의 조정 메커니즘이 원활하게 작동될 필요가 있다. 이런 측면에서 오늘날 시민사회 시대의 정치는 전통적 방식의 권위적 결정 시스템을 넘어 공식·비공식, 공적·사적 부문들의 상호 타협과 합의를 통해 다양하고 복잡한 대립과 갈등을 조정하는 메커니즘으로 기능해야 할 필요성이 높아지고 있다. 이와 같은 거버넌스의 맥락에서 정책갈등을 이해하기 위해 필요한 것이 시민사회 시각이라고 할 수 있다.

시민사회 시각은 정부의 PIS 정책과 관련해서도 중요한 시사점을 제공해 준다. 정보기술의 초기 발전단계에서는 기술의 사회·정치적 영향보다 기술적 효율성에 입각하여 각종 공공 프로젝트들을 추진하기 때문에 시민사회의 개입과 참여의 여지가 크지 않다. 그러나 정보기술이 확산단계에 이르게 되고 이에 대한 대중적 관심이 높아지면서 사회·정치적 영향에 대한 대립과 경쟁의 구도가 형성될 경우 PIS와 같은 공공 프로젝트에서 중요한 관심사는 대체로 인프라나 시스템 구축에서 시민들의 접근과 이용의 문제로 전화되고 동시에 그로 인한 부정적 영향에 대한 사회적 논의가 활성화된다. 이는 한국의 전자정부 프로젝트 추진 과정에서 분명하게 나타나고 있다. 2000년대 초반 한국의 전자정부 구현 목표가 정보통신 인프라와 전자정부 시스템 구축이었다면, 2000년대 중반부터



그 다음 단계의 목표는 전자정부의 최종 사용자(end-user)인 시민들이 보다 많이 전자정부의 혜택을 볼 수 있도록 시민의 눈높이에서 시민들의 요구와 필요에 민감하게 반응하고 또 시민들의 수요를 적극적으로 창출하는 전자정부가 중요한 목표로 재설정되었다.

이와 같은 변화에서 초점은 역시 시민 또는 시민사회이다. 시민은 단순한 정부 서비스의 대상이 아니라, 정부의 일상적인 활동 내용이나 방법에 대해 관여하고 또 정부를 구성하고 통제할 수 있는 주권자이다. 그리고 PIS의 궁극적인 목표는 효율적인 정보서비스 제공을 넘어 시민과 함께 토론하고 결정하는 e-거버넌스(e-governance)를 구현해 나가는 것이다. 이를 위해서는 PIS 서비스 이용자인 시민을 단순한 '고객' 차원으로만 볼 것이 아니라 정부 업무에 대한 '알 권리'와 '참여의 주체'로서의 새로운 인식이 필요하다. 이러한 시민에 대한 새로운 인식에 기초할 때, PIS의 구현 방향은 시민에게 공공 정보와 양질의 공공서비스 제공을 통해 시민의 만족도를 높일 뿐만 아니라, 시민의 의견을 수렴하여 정책에 반영함으로써 시민의 의사결정 참여를 증진하는 것이 되어야 할 것이다(고경민·김혁, 2005 참조).

이런 맥락에서 PIS 정책 추진, 특히 NEIS와 관련하여 시민사회는 적어도 두 가지 차원에서 독특한 역할을 수행한다.<sup>3)</sup> 먼저 시민사회는 PIS 사업 주체라고 할 수 있는 국가(정부)에 대한 상대적 자율성을 바탕으로 국가의 기술과 효율 중심의 사업 추진을 견제·비판하고 국가정책이 간과 또는 외면할 수 있는 공공재 이슈를 강조하면서 국가와 경쟁하고 비판하며 대안을 제시하는 다양한 활동을 수행한다. 둘째로 특정 구성원들의 이익을 배타적으로 대표·매개하는 다양한 이익집단들이 산재해 있는 시민사회는 모든 개인과 공동체의 이익보다는 다양한, 그리고 경우에 따라서는 배타적인 이익을 대표하는 역할을 수행한다.

이와 같은 시민사회의 특성을 고려할 때, PIS는 시민사회를 하나의 전체로서 고려해야 할 뿐만 아니라 이슈의 성격에 따라 시민사회 내부의 경쟁관계 또한 고려해야 하는 이중적 부담을 안게 된다. 이것은 PIS를 시민사회의 역사적 발전 및 사회정치적 맥락 속에서 시민사회 내부의 다양한 행위자들의 이해관계와 그들 간의 관계에 대한 이해를 바탕으로 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 이러한 시민사회의 두 가지 차원의 특성이 모든 PIS에서 공통적으로 고려되어야 할 필수적인 요소라고 하기는 어렵다. 그러나 PIS와 관련된 이슈가 이념적

3) 여기서의 시민사회의 두 가지 차원은 Kim(2000)이 제시하는 시민사회의 세 가지 차원, 즉 조직적, 관계적, 그리고 규범적 차원을 참고로 하여 구성되었다. 조직적 차원에서 시민사회는 스스로 조직되고 공공활동에 자발적으로 관여한다. 관계적 차원에서는 국가, 기업, 정치사회로부터 상대적 자율성을 갖는다. 규범적 차원에서 시민사회는 특정한 일단의 규범과 규칙을 공유하며, 시민사회 집단들은 다양성과 불완전성(partialness)을 존중한다(Kim, 2000: 12-15).

또는 당파적 성향을 보일 경우 이 두 가지 요소에 대한 고려는 필수적이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 NEIS 추진과 관련한 시민사회와 국가 간의 갈등, 그리고 시민사회 내부의 이념 및 이익의 분화, 양 측면 모두를 고려하였다.

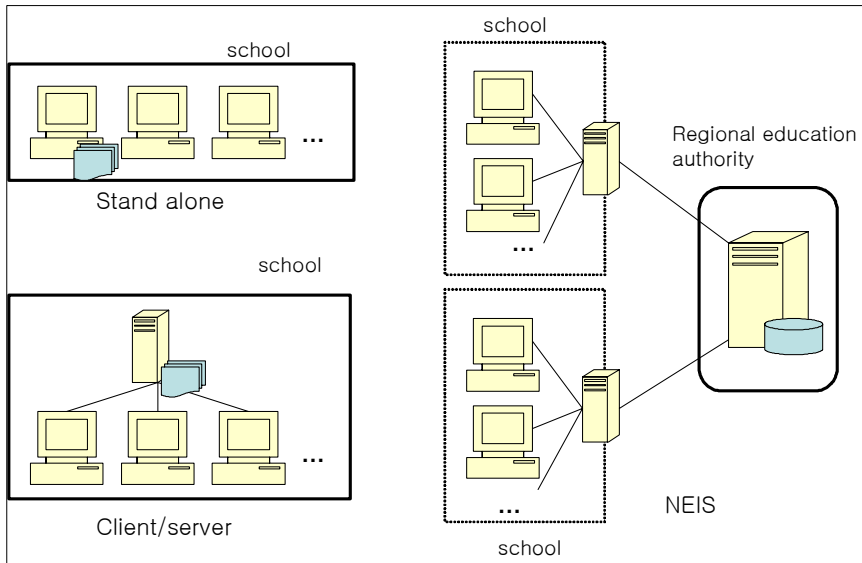
### Ⅲ. 사례: PIS로서의 NEIS

#### 1. 초기 NEIS 계획과 갈등의 구도

교육행정정보시스템(National Education Information Systems: NEIS)은 한국 교육 부문의 전국적인 정보시스템 개발 프로젝트로, ‘지식기반사회’의 구축을 목표로 2001년 5월 전자정부특별위원회에 의해 전자정부 11대사업의 교육부문 과제로 선정되었다(황주성·최선희, 2003). NEIS는 거의 모든 학교 행정업무를 처리하기 위해 모든 학교와 지역교육 당국, 그리고 교육부 간의 연계를 위한 웹기반 정보시스템이다. NEIS는 학교 행정의 거의 모든 영역, 다시 말하면 학교 운영과 학생 교육으로부터 발생하는 모든 형태의 정보를 다룬다는 점에서 포괄적이며 기획, 자산/설비 관리, 회계감사, 통계, 학생생활기록부(학업성과, 건강, 가족, 교사의 평가 등을 포함하여), 학적부, 인적자원 관리, 회계, 예산 등을 망라하는 27개 영역의 학교 및 학생 정보로 구성되었다. 이런 데이터의 범위에서 볼 수 있는 바처럼, NEIS는 학생, 교사, 심지어 학부모까지 관련된 광범위한 세부적인 정보를 저장하는 거대 시스템이다. 물론 이러한 정보들 중의 일부는 이전 시스템에서도 다루어졌었다. 다만, NEIS는 학교 운영에서부터 교육 및 관리까지 매우 포괄적인 영역들을 다룬다는 데에 차이가 있다. 그런데 중요한 문제는 인터넷으로 모든 학교의 정보들을 연결하기 때문에 모든 교육정보의 중앙 집중화를 가져올 수 있다는 점이었다.

이전에는 학교에 두 개의 시스템이 존재했다. 하나는 각각의 PC가 독립적으로 존재하는 초기적 정보관리시스템(Stand-alone: 이하 SA)이고, 다른 하나는 학교 내에 서버를 구축하여 운용하는 클라이언트/서버(Client/Server: 이하 C/S)시스템이다. (<그림1> 참조). 2000년 말까지 모든 학교들은 C/S를 갖추었다(황주성·최선희, 2003). 모든 학교가 광대역 인터넷과 연결되었지만, 이때까지 학교정보시스템(C/S 기반)은 인터넷 기반이 아니었다. 이는 그 시스템이 각 학교의 외부에 대해 폐쇄적이었으며 각 학교의 경계 내에서만 이용되었다는 것을 의미한다. NEIS의 목표 중의 하나는 평등성·개방성·효율성을 강화하기 위해 교육 부문에서 광범위한 광대역 인터넷의 이용을 추구하는 것이었다.

<그림 1> 이전 학교정보시스템과 초기 NEIS 계획



NEIS는 또한 각 학교로부터 시스템 운영 업무의 부담을 없애고자 했다. 그때까지 각 학교의 학교장은 그 시스템과 정보를 관리하는 책임을 지고 있었으며, 지정된 정보 교사가 하드웨어와 소프트웨어를 포함한 그 시스템의 운영에 전적인 책임을 지고 있었다. 정보 담당 교사는 훈련된 IT/IS 전문가가 아니라 일반 교사들 중의 한 사람이었으며, 자신들의 일반 업무에 더해서 (최종적인 책임 관리자로서 학교장과 함께) 시스템 운용의 책임을 혼자서 지고 있었다. 그러므로 시스템 운용 품질에 문제가 있을 수밖에 없었고, 이는 대부분의 학교에서 정보관리 상의 큰 허점이었다. 새롭게 구축될 NEIS 체제 하에서는 올바른 정보를 유지하고 예기치 않은 위험으로부터 정보를 보호하며 시스템을 유지하는 것은 개별 학교로부터 수집된 다양한 정보가 저장되는 교육부(지방 교육청)의 책임이기 때문에 각 학교는 하드웨어, 소프트웨어, 인적 자원을 포함한 정보자원 관리에 부담을 덜 수 있었다.

NEIS의 당초 취지는 이처럼 학교 교사의 업무 부담 완화와 학교 정보의 효율적인 관리 및 정보보호를 보다 확고하기 하기 위한 것이었다. 이러한 NEIS 계획은 기존의 전자정부 사업 추진에서 보여왔던 것처럼, 정부 중심적 시각에서 효율과 집중의 원리에 충실한 계획이었다. 그러나 NEIS의 시스템을 구성하는 정보의 성격에 대해서는 세심한 고려가 부족했다. 여기서 논쟁의 초점이 되었던 정보저장 장소에 대해 살펴볼 필요가 있다. SA에서는 정보가 한 대의 전용 PC

에 저장되었지만, C/S에서는 각 학교에 있는 서버에 저장되었다. <그림 2>에서 보듯이, 이전 시스템 모두에서 정보는 학교 밖으로 벗어나지 않는다(실선표시). NEIS는 교육부 산하 지방 교육청에서 학교들로부터 수집된 정보를 저장하고 정보는 학교의 경계를 넘어가게 된다(점선표시). <표 1>은 C/S와 NEIS를 비교하고 있다. 이와 같이 포괄적이고 개방적인 시스템 운용의 장점에도 불구하고 NEIS 시스템을 구성하는 학생과 학부모의 개인정보에 대한 수집이나 예기치 않은 위험으로부터 이러한 개인정보를 어떻게 보호·관리할 것인가에 대해서는 체계적인 대응이 미흡했다. 이런 문제가 초기 NEIS 계획이 갖고 있던 문제점이었다고 할 수 있다.

<표 1> C/S와 NEIS의 비교

구분	C/S	NEIS
업무 범위	제한적	포괄적
인터넷 연결	폐쇄적	개방적
데이터의 위치	각 학교 내부	지방 교육청
시스템 운영 및 보안 책임	각 학교	지방 교육청
데이터 접근 통제	각 학교	각 학교
외부 서비스	이용 불가능	이용 가능

이러한 NEIS 초기 계획과 함께 한 가지 더 살펴볼 것은 NEIS 시행을 둘러싸고 나타난 갈등의 구조와 다양한 행위자들의 입장이다. 2002년 중반부터 NEIS를 둘러싼 갈등은 한국 사회를 두 진영, 즉 NEIS의 구축과 이용을 지지하는 사람들과 그것을 반대하는 사람들로 분열시켰다. NEIS의 문제는 초기에는 전자정부 사업의 하나로 기술적 측면에서 학교 수준과 지방 및 국가 수준 모두에서 광범위한 교육행정 시스템을 구축함으로써 행정 효율성을 강화하기 위해 추진되었다. 그러나 전교조에 의해 주도되는 반대자들은 NEIS가 중앙집중화된 시스템의 통제 하에 너무나 많은 민감한 개인정보가 관리되기 때문에 프라이버시와 인권보호에 문제가 있음을 주장하였다. 전교조는 예컨대, NEIS에서 개별 학생들의 건강, 학습 성과에 관한 정보가 중앙집중화된 정보통제 하에서 불법적으로 노출되거나 이용될 위험성이 있다고 주장했다.

NEIS에 대한 전교조의 반대운동이 거세지고 비본질적 이슈라고 할 수 있는 교원단체간 세력갈등으로 비화되면서 갈등의 구조는 이익집단들 간의 찬반 논쟁으로 옮겨가고 관련 정부기관들은 이 갈등의 조정을 위해 노력하는 중재자의

입장으로 변화되었다. 여기에 이들의 주장을 뒷받침하는 관련 학부모 단체들까지 찬반 논란에 가담하고 이러한 갈등에 대해 언론의 집중적인 보도로 전국적인 사회·정치적 이슈로 전환되었다. 조화순(2004)에 의하면 갈등의 당사자들은 왜 NEIS에 찬성 또는 반대하는지에 대한 분명한 명분을 가지고 있었지만, 갈등이 확대·심화되면서 NEIS 갈등은 세력간 이해관계를 추구하는 양상으로 변질되었다. 이런 과정을 거치면서 조정된 결과는 당초 정부가 의도했던 NEIS의 원형과는 다른, 오히려 과거의 시스템과 유사한 형태로 변경되었다.

## 2. NEIS 논쟁의 발전

NEIS의 시스템 개발은 2002년 3월에 시작되어 2002년 10월부터 서비스를 시행할 계획이었다(<표 2> 참조). 그러나 NEIS 서비스 개시 직전인 2002년 8월 전교조는 NEIS가 가지고 있는 세 가지 문제를 제기했다. 그 문제는 ① 빈번한 정책변화로 인한 예산낭비, 일선 학교의 혼란과 업무과중, ② 충분한 타당성과 엄밀성 없이 이루어진 조급한 결정, ③ 프라이버시 침해의 가능성과 교육활동의 과도한 계량화 등이었다(전교조, 2002). 교총도 2002년 8월 ‘보완 후 실시해야 한다’는 전국 교원 대상 설문조사 결과 발표 자료를 근거로 조심스런 접근의 필요성을 밝혔다. 이 설문조사에서 NEIS의 핵심적인 문제로 제기된 것은 잦은 에러 발생과 함께 개인정보 및 사생활 침해의 우려였다. 두 교원 단체의 NEIS 실시에 대한 문제제기로 교육부는 본격적인 NEIS 시스템의 시행 시기를 2003년 3월로 연기했다(한국교원단체총연합회, 2003: 3).

이 단계에서 프라이버시 침해는 NEIS 반대를 위한 가장 핵심적인 이유는 아니었다. 그러나 NEIS 추진이 진행됨에 따라 인권이슈와 함께 프라이버시 침해는 NEIS 논쟁의 중심이 되었다. 27개 영역 중에서 교무·학사, 보건, 입·진학 등의 3개 영역은 개별 학생들의 학업성과, 신체적 특징과 질병 같은 민감한 정보가 포함되었기 때문에 문제가 있는 것으로 지적되었다. 전교조는 세 가지 영역에 등록된 데이터의 범위가 불필요하게 광범위하다고 주장했다.

NEIS 논쟁은 사적인 정보가 그 시스템 하에서 안전하게 유지될 수 있는지, 그리고 그렇더라도 정부가 사적인 개인 정보를 보유하도록 허용해야 하는지, 얼마나 많은 사적인 정보가 정부에 의해 보유하고 이용되는지 등의 문제로 압축되었다. 논쟁 과정에서 프라이버시와 데이터 보호 이슈는 데이터가 어디에 저장되어야 하는가라는 저장 위치 문제로 전환되었다. 전교조 중심의 NEIS 반대자들은 학생 정보가 각 학교의 경계를 넘나들어서는 안 된다고 주장했으며, 반면 NEIS를 지지하는 측은 물리적 위치보다 정보 통제가 실질적으로 더 중요한 문제라고 주장했다. 교육부는 관련 조직들, 특히 전교조를 포함하여 반대자들과의 협의에 들어갔다. 교육부는 NEIS의 원리를 반대자들이 수용하도록 설득할 수

있다는 데 대해 낙관적이었던 것으로 보인다. 교육부는 반대에 대처하기 위해서도 노력했지만, 시범 운영 기간 동안에도 지속적인 교육, 훈련, 홍보 등이 이루어졌다.

<표 2> NEIS 갈등의 전개과정과 갈등 주체간 관계변화

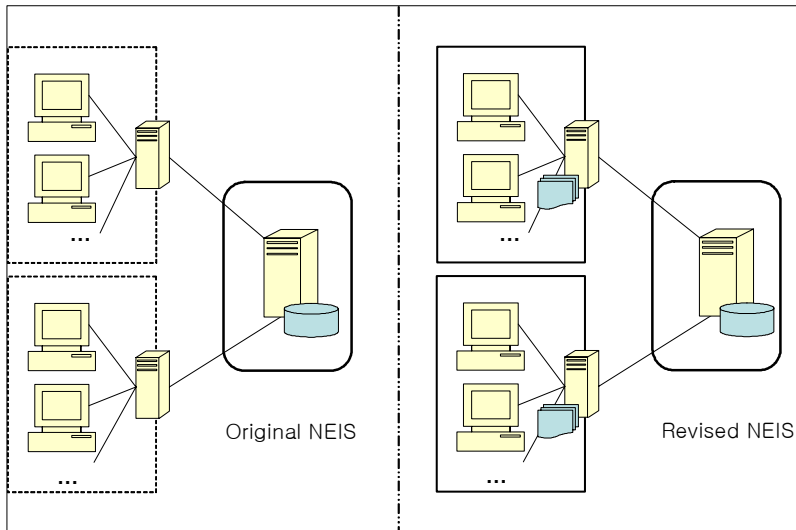
갈등 구분	시기	사건	갈등 주체간 관계 변화
NEIS 계획 및 개발	2001. 5	전자정부 11대사업의 하나로 NEIS 선정	전자정부 11대 사업의 교육부문과제로 선정, 정부 주도적 계획 및 추진
	2001. 7	NEIS 개발 계획 수립	
	2002. 3	NEIS 개발(2002년 9월까지)	
갈등의 형성	2002. 8	전교조가 NEIS에 관한 이슈 제기	교육부의 NEIS 추진방침에 대한 전교조와 교총의 반대
	2002. 11	문제가 된 세 영역을 제외한 NEIS 시범운영	
	2003. 2	전교조가 NEIS 문제를 국가인권위원회 제소	
시민사회 집단간 세력 갈등	2003. 3	문제가 된 세 개 영역을 포함한 NEIS 전면 실행	NEIS 갈등이 이념적 차이에 기반한 교원단체간 세력갈등으로 전화, 중재자로서 정부의 역할 변화
	2003. 5	국가인권위원회가 3개 영역 배제 권고 교육부가 NEIS 재검토 승인	
	2003. 6	교육부가 NEIS, CS, SA 중 학교 별 선택 정책 발표	
갈등 조정	2003. 7	국무총리 산하의 교육정보화위원회에 의해 NEIS 재검토	3개 영역 운영방안에 대한 전교조와 교총의 대립, 교육정보화위원회의 조정 역할, 3개 영역에 대해 학교별 서버를 만들되 이를 시도교육청별로 한 곳에서 관리하는 방식으로 절충
	2003. 12	교육정보화위원회가 3개 영역을 NEIS로부터 배제 제안	
	2004. 9	교육정보화위원회 권고를 기초로 교육부와 전교조의 양자간 합의	
	2004. 11	교육부와 주요 교사조직들 간의 다자간 합의	

그러나 NEIS의 전면 사용이 계획된 날이 가까워짐에 따라 상황은 악화되었다. 2003년 2월 전교조를 포함한 몇몇 NGO들은 NEIS의 인권 침해의 가능성을 이유로 이를 국가인권위원회에 제소했다. 이러한 제소에도 불구하고 교육부는 2003년 3월 최소한의 수정만으로 NEIS의 운용을 강행했다. 국가인권위원회는 2003년 5월 인권 침해의 가능성 때문에 세 개 영역을 NEIS에서 배제시키고 이전 시스템인 C/S로 처리하도록 권고했고, 교육부는 그 권고를 받아들였다. 그러나 이번에는 부처 내부 직원들, 전국교장협의회, 한국교원단체총연합, 한국교원노조, 일부 학부모 단체들, NEIS 관련 교육을 받은 정보관리 책임 교사, 그리고 심지어 NEIS의 이용을 지지했던 정당들의 거센 반대에 직면했다.

2003년 6월 관련 당사자들 대부분의 공세를 받게 된 교육부는 각 학교가 SA,

C/S, NEIS 중에서 자체의 정보시스템을 독립적으로 선택하도록 하는 새로운 정책을 발표했다. 교육부가 일관성을 고려하지 않고 각 학교에 그 책임을 떠넘긴 것으로 보였기 때문에, NEIS에 대한 찬성과 반대와는 무관하게, 모든 당사자들은 이러한 결정에 반대했다. NEIS 문제는 교육부와 전교조를 포함하여 논쟁에 개입된 주요 당사자들로 구성된 국무총리 산하의 교육정보화위원회로 이관되었다. 오랜 논의 끝에 2003년 12월 교육정보화위원회는 세 개의 문제 영역을 NEIS에서 배제시키는 최종 권고를 발표했다. 세 개의 영역에 관해, 대형 학교들을 위한 서버는 각 학교에 위치시키고, 중소규모의 학교들을 위한 정보는 지역 교육청에 위치한 서버로 수집하도록 했다. 이러한 권고안과 본래 NEIS 사이의 주요한 차이는 서버가 각 학교 내부에 위치할 수 있고 서버의 운영을 위한 권리와 책임을 각 학교의 교장이나 사적 모니터링 기관에 남겨놓는다는 점이다. 이 시스템의 개발, 반발, 토론, 논쟁이 이루어진 약 2년 이후 NEIS의 구조는 이전 시스템인 C/S와 거의 동일하게 되돌아갔다.

<그림 2> 본래의 NEIS 계획과 수정된 NEIS



2004년 9월, 교육부와 전교조가 합의에 도달했다. 세 개의 논쟁적 영역을 제외한 24개 영역에 대해, 본래 NEIS가 제안했던 것과 같이, 교육부 산하 교육청에 서버를 위치시키는 데 동의했다. 그러나 세 개의 논쟁적 영역에 대해 전국적 시스템을 이용하는 대신에 각 학교나 학교 집단들이 이 세 영역의 정보 저장과 유지에 대한 권리와 책임 모두를 갖게 되었다(<그림 2> 참조). 또한 세 개 영역

에 대한 하드웨어와 소프트웨어 개발의 부가적인 비용과 필요 인력 증원은 초기 NEIS 개발 비용인 520억원을 초과해서는 안 된다는 데도 동의했다.

그러나 그 합의가 교육부와 전교조 사이에 이루어진 양자간 합의였기 때문에 다른 이해관계자들과 특히 대체로 교육부의 정책을 지지하는 타 교사단체들은 수정된 시스템의 효과성에 의문을 제기했고 다자간 합의를 요구했다. 2004년 11월 타 교사 단체들과의 협의 이후 교육부는 교육부와 전교조 사이의 합의를 조금 수정한 최종 계획을 발표했다. 새로운 일정계획이 설정되었고, 그에 따라 세계의 논쟁적인 영역에 대해 2004년 12월부터 새로운 시스템 개발에 들어가서 2005년 2월과 2006년 2월 사이에 테스트를 실시하도록 했다. 그 시스템은 2006년 3월부터 운용에 들어가기로 했다. 2001년에 시작되어 2002년 사용 예정이었던 시스템이 무려 3년 이상 지체된 것이다. 이 수정된 계획은 정치적으로 큰 무리 없이 진행되었다.

## IV. 논의: NEIS의 정치, 시민사회, 그리고 IT 거버넌스

### 1. NEIS 논쟁의 정치적 해석

NEIS가 개발되고 심지어 맹렬한 논쟁이 이루어지는 동안에도 NEIS는 교사들에 의해 테스트되었고 부분적으로 이용되었다. NEIS에 대한 기술적 평가는 일반적으로 긍정적이었다. 한 인터뷰 대상자는 “기술적으로나 기능적으로 말하면, NEIS는 문제가 전혀 없고 이용하는 데도 매우 편리하다.”고 말했다. 교사들 사이에서 NEIS 채택에 관한 한 연구(주경일, 2005)는 응답자들이 NEIS의 유용성을 높게 평가하고 있다는 것을 보여준다. 기술적 시각에서 이러한 긍정적 평가들을 고려하면 NEIS는 교육 부문에서 국가 IS를 위한 일단의 목표들을 달성할 수 있었을 것이다. 그러나 프라이버시 이슈가 등장함에 따라 그 프로젝트의 진전은 큰 차질을 빚게 되었다. 여기서 다음과 같은 의문이 생긴다. 과연 전체 프로젝트를 중단시킨 것은 과연 프라이버시 문제인가?

NEIS에 대한 전교조의 최초의 반응은 프라이버시 침해가 최대 관심사는 아니었던 것으로 보인다. 전교조(2002)의 첫 번째 보도자료를 보면, 전교조가 NEIS 반대 캠페인을 시작했을 때만해도 프라이버시 침해 문제가 가장 중요한 관심사는 아니었다. 주요한 관심사는 새로운 시스템으로 인한 과중한 업무와 교육활동의 과도한 계량화였고, 이는 어느 조직에서나 나타날 수 있는 새로운 IS 실행에 대한 노조 또는 직원들의 전형적인 반응이다. 일선 학교의 많은 교사들이 NEIS를 반대하였고, 그것은 NEIS가 가져올 수 있는 학교장, 관리자, 교육당국 등에 의한 노동 통제에 대한 우려 때문이었다(조화순, 2004). 교사들은 교육



활동의 과도한 계량화와 과중한 업무 부담에 관심을 가졌고, 초기 논쟁 단계에서 대부분의 교원 단체들은 이에 반대하는 입장을 견지하였다(장우영, 2004). 그 뒤, 전교조는 프라이버시 보호 문제를 NEIS를 반대하는 가장 큰 이유로 지적하였고, NEIS가 가져올지도 모르는 프라이버시 침해 문제를 국가인권위원회에 제소했다. 이것은 NEIS 논쟁에 대한 정치적 시각의 필요성을 방증하는 실례이다.

NEIS 갈등의 정치적 성격은 NEIS와 본질적으로 아무런 관련도 없는 사건<sup>4)</sup>이 예기치 않은 방식으로 발전하면서 (교사 조직들 간 경쟁의 역사적·정치적 맥락을 통해 어느 정도 이해될 수 있지만) 더욱 분명해지게 되었다. 그 사건 이후 논쟁의 최전선은 재형성되었다(장우영, 2004). 그 때까지 정치적인 전선은 전교조와 교육부 간에 형성되었으나 그 사건 이후 NEIS 논쟁의 전선은 이념적·정치적으로 대립하던 좌파적 교원단체인 전교조와 우파적 교원단체인 교총 등의 교원단체들 간에 형성되었고, 교육부는 양 교원단체 간의 갈등을 해소해야 하는 중재자가 되어야 했다. 교육부는 초기 단계에 NEIS를 지지하던 교장단과 제휴했다. 국가인권위원회의 권고 후에 교육부는 전교조에 의존하게 되었다. 그리고 NEIS가 양 교원단체간 정치적 이슈로 변질되면서 교육부는 또 다시 자신들의 입지를 중재자로 변경해야 했다. 결국 교육부가 계획하고 추진하는 NEIS 구축 사업은 이를 둘러싼 논쟁과 갈등 전선의 변화, 특히 양 교원단체의 입장 변화에 따라 혼선을 빚게 되었다.

전교조가 표면적 수준에서 프라이버시 이슈를 제기했다 하더라도, 그 근본적인 동기는 정치적이다(조화순, 2004). 그것은 전교조와 맞섰던 다른 진영도 마찬가지이다. 이는 두 진영 모두 NEIS 논쟁을 교육부에서의 헤게모니를 위한 투쟁으로 간주했다는 것을 의미한다. 이러한 전교조와 다른 교사 조직 간의 정치적 경쟁과 대립으로 NEIS는 원형과는 크게 다른, 오히려 과거의 시스템과 유사한 형태로 변경되었던 것이다.

## 2. 정치적 시각의 확장: 시민사회

지금까지의 논의를 통해 보면 NEIS 논쟁은 주로 정치적인 이유, 즉 양 교원단체의 정치적 입지와 헤게모니 투쟁, 그리고 그 사이에서 혼선을 빚은 교육부의 모호한 역할 때문에 불거졌다고 결론 내릴 수 있다. 그러나 이러한 결론은 근시안적인 주장이 될 수 있다. 보다 장기적이고 광범위한 역사적·사회적 맥락을 고려하지 않고서는 NEIS 논쟁의 근원적 이유와 프로젝트 추진과정상의 문제점을 제대로 파악하기 어렵다. 실천적인 측면에서도 NEIS 사례를 단지 정치적

4) 2003년 3월 충남 모 초등학교의 교장 선생님이 자살한 사건. 기간제 여교사에게 차심 부름을 시킨 것을 여교사가 게시판에 올렸고, 이에 대한 비판여론이 일자, 교장 선생님이 자살하는 사건이 발생함.

시각으로 한정하는 것은 이 사례를 통해 배울 수 있는 학습의 범위를 이 특수한 사례에 국한시키는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 학습은 다른 PIS로 확장될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 NEIS 갈등의 구조적 원인, 특히 갈등이 어떤 사회·정치적 맥락 속에서 발생하게 되었는지 파악하여야 하고, 여기에 시민사회의 개념이 효과적인 관점을 제공할 수 있다.

시민사회가 민주주의를 촉진하고 보호하며 유지하는 데 핵심적인 역할을 수행한다는 데 대해서는 일반적 합의가 이루어진다. 한국보다 이러한 가정을 분명하게 입증해 주는 국가는 없다(Kim, 2000). 시민사회 단체들은 민주화 운동과 시위에 국민을 성공적으로 동원했고, 1987년 권위주의 체제의 붕괴를 이끌었다. 시민사회 집단들은 민주주의를 공고화하는 데도 중요한 역할을 계속해서 수행하고 있다. 특히 민주적 이행(democratic transition) 단계를 완료하고 공고화(consolidation) 단계로 접어들면서 더욱 중요한 것은 시민사회 집단들이 공공 성격을 띤 의제에 점차 더 많이 개입하고 있다는 점이다. 1997년 경제위기는 시민사회 성장을 위한 또 다른 계기를 제공했다. 권위주의 국가가 1987년 6·29선언 이후 민주적 정체로 전환되었지만 발전국가적 성격은 경제부문에서 여전히 잔존하고 있었다. IMF 위기는 발전국가의 정당성을 시험대에 올려놓았다. 그 위기 이후 공적인 명분에 대한 정부 독점이 도전받게 되었고, 그것은 시민사회 집단들을 더 강력하게 만들고 더 많은 집단이 생기게 하는 중요한 원인이었다(Bunbongkarn, 2004). 시민사회 집단들은 특정 정책이 시민권과 환경 같은 공공재(public goods)와 직접 관련될 때, 또한 시민들의 보편적 이해관계에 역행하거나 사회정의에 부합되지 않을 경우 정부 정책에 대한 영향력을 행사한다.

앞에서 검토된 정치적 이유에 더해서, NEIS를 둘러싼 갈등은 주로 한국의 국가와 시민사회 간의 변화된 관계와 깊은 관련성을 갖는다. 군부권위주의 체제의 정치적 전통과 국가 주도적 발전의 경제적 유산을 가진 국가에서 국가적 의제는 바로 그 국가에 의해 설정되었다. 국가는 그 의제를 둘러싼 다양한 이익 집단들 간의 상충하는 이익을 통제하고 제한할 수 있는 권력을 보유했다. 그러나 1987년 이후부터 국가와 시민사회의 관계는 변화를 보이기 시작했다. 시민사회가 국가적 의제를 설정하고 이익집단들 간의 불가피한 갈등을 조정하는 역할을 하기 시작했고, 이에 반해 국가 권력은 의제설정과 갈등조정 등의 기능 측면에서 점점 약해지기 시작했다. 권위주의 체제로 하여금 공중의 민주주의에 대한 요구를 수용하도록 하는 데 기여한 한국의 시민사회 집단들은 그 이후 많은 공공 의제들에 깊이 개입했다.

NEIS 갈등에서도 시민사회는 NEIS에 대한 국가의 독단적인 또는 일관성 없는 정책결정을 견제·비판하고, 때로는 NEIS 시행 문제에 대해 국가와 경쟁하면서 대안을 제시하는 능동적인 정책행위자로서의 역할을 수행했다. 이러한 양상

은 NEIS 갈등 초기에 효율성에 중점을 둔 추진양상을 보이는 데 대해 전교조와 교총 모두 유사한 주장을 펼치면서 시행시기의 연기 및 시스템 보완과 개인정보 및 사생활 침해의 우려를 제기한 데서 찾아볼 수 있다. 교육부도 이러한 주장들을 수용하여 시행시기를 연기하기로 했다. 전교조와 교총으로 대표되는 교원단체간 갈등에서도 시민사회는 국가를 훨씬 압도했다. 물론 이들 단체간의 NEIS를 둘러싼 갈등이 일종의 세력대결 양상으로 비화되면서 국가의 갈등 조정의 여지가 줄어들기도 했지만, 이 과정에서 교육부는 갈등 당사자에서 중재자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하면서 조정능력을 상실, 오히려 갈등과 혼란을 가중시킨다는 비판에 직면하기도 했다. 중국에 교육부는 이렇다 할 역할 없이 교육정보화위원회가 국무총리 산하기구로 편입되면서 중재자의 지위도 상실하게 된다. 결국 갈등의 전 과정에서 시민사회는 NEIS 갈등과 관련된 의제들을 선점하면서 자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 시종 국가를 압도했다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 국가는 여전히 권위주의적 국가에서 민주적 국가로 전환하는 ‘과도기’의 국가에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 기술과 효율 중심의 사업 추진, 프라이버시와 같은 개인정보와 관련된 인권 문제의 간과 등은 민주적 공고화 과정에 진입한 이후에도 과거 발전국가의 정책논리와 근본적인 차이를 보이지 못하고 있음을 보여주고 있다. 또한 교육부는 전자정부 사업과 같은 대형 국책사업의 일사불란한 계획과 추진에 경도되어 NEIS 추진과정에서 발생할 수 있는 다양한 이해관계의 갈등이나 민주적 정책결정과 추진을 위한 절차적인 문제들을 간과했다. 특히 양 교원단체의 주장에 따라 입장을 바꾸는 일관성 없는 정책은 NEIS 갈등의 확대를 부추긴 주요한 요인의 하나였다. NEIS 갈등에서 국가의 “과거 권위주의적 정책결정의 경로 의존성(path dependency)”(조화순, 2004: 43)은 시민사회의 다양한 요구를 수렴하고 조정하는 데 한계를 보일 수밖에 없었다. 국가는 특정한 정책과 관련된 이해관계집단의 이기주의적인 집합적 행동과 동원된 시민감정이 합리적인 국가정책까지도 좌우하게 되는 엔트로피 현상(박영주, 2004: 508)에 대해 별다른 해결책을 제시하지 못하고 오히려 정책딜레마로 이행되는 양상을 보여주었다.

이러한 국가 역할의 한계와 시민사회의 분파적 이해관계에 기반한 NGO의 의제설정과 동원 및 조직화 역량을 고려할 때, 이해관계의 다양성, 그들 간 관계의 복잡성, 다루는 데이터의 민감성, 시스템 구축 영향 범위의 포괄성 등의 성격을 갖는 PIS 구축 사업은 국가와 시민사회의 관계, 특히 시민사회가 PIS 사업에 미치는 영향을 심도 있게 검토한 후 추진할 필요성을 제기한다.

PIS 추진과정에서 주목해야 할 또 한 가지 요소는 한국 시민사회 내부의 이념적 분화 양상과 그에 따른 갈등의 확대이다. 일반적으로 시민사회에는 집단

구성원들의 이익을 배타적으로 대표·매개하는 다양한 이익집단들이 산재해 있다. 그런데 한국 시민사회는 노동이나 교육과 같은 특정 부문에서 이념적·정치적 이해를 달리하면서 상호 경쟁하고 대립하는 이익집단들이 존재하는 특징을 보이고 있다(고경민, 2005). 앞서도 살펴보았듯이, 교육 부문에서는 좌파적 교원단체인 전교조와 우파적 교원단체인 교총이 프라이버시나 인권과 같은 본질적인 문제를 넘어 세력대결 양상으로 치달으면서 갈등은 더욱 심화되었다. 이는 NEIS 문제가 국가 대 시민사회 간의 단순한 논쟁구도를 넘어 시민사회 내부의 갈등과 경쟁도 NEIS 논쟁의 중요한 요인으로 작용했다는 것을 보여주고 있다.

NEIS 갈등은 2003년 3월의 모 교장 사건 이후 갈등 문제의 변질과 함께 사회적·정치적 갈등으로 심화되기 시작했다. 이 시기부터 NEIS의 문제에 대해 교육부를 상대로 비판적 목소리를 내던 교원단체들은 전교조 대 반전교조로 분화되었다. 그리고 국가인권위원회가 전교조의 주장을 수용하는 결정을 교육부에 권고하면서 시민사회 내부의 갈등은 더욱 심각하게 치달았다. 전교조, 교총, 그리고 한국교원노조 등은 NEIS 논쟁의 출발부터 지속적인 갈등의 주요 행위주체로 등장했고, 자신들의 정치적 이익 내지는 시민사회 내부에서의 헤게모니 장악을 위해, 때로는 독자적으로 때로는 여론을 등지고 또 때로는 정부와 연합을 통해 NEIS 논쟁에 주도적으로 참여했다. 이와 같은 시민사회 내부의 이념적 분파에 따른 경쟁과 대결은 NEIS 문제에 대한 건설적인 비판과 대안을 제시하는 데 기여하기보다 NEIS의 본질적 이슈와는 다소 동떨어진 교육부문에서의 헤게모니 쟁탈전 양상을 보였다. 이들은 NEIS 갈등에서 각각 자신들에게 유리한 의제를 선점하고 자신들의 이해를 관철시키고자 물리적인 방식과 주변집단의 조직화를 추구하기도 했다(장우영, 2004: 180). 더욱이 이들 간의 갈등을 중재해야 할 국가가 조정능력을 상실하면서 이들 간의 NEIS를 둘러싼 갈등은 해소될 수도 없고, 관리될 수도 없는 흐름을 보이게 된 것이다. NEIS 논쟁은 국가 대 시민사회의 구도에서 시민사회 내부의 경쟁구도로 전환되면서 갈등이 더욱 심화되었을 뿐만 아니라 이슈의 성격도 더욱 정치화되었다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 공공문제를 다루는 정책에서 시민사회를 고려하지 않고 계획·집행하는 것은 갈등을 내장하고 출발하는 것과 다르지 않다. 더 나아가 공공이슈의 성격 여하에 따라 시민사회 내부의 분열과 갈등도 조장할 수 있기 때문에 공공이슈를 다룰 경우 국가는 대시민사회 관계뿐만 아니라 시민사회 내부의 갈등과 협력의 다이내믹스에 대한 고려도 요구된다. 이 점은 PIS 갈등사례를 대표하는 NEIS를 통해서 보다 분명하게 확인할 수 있다.

요컨대, NEIS는 정치적인 이유들 때문에 논란이 되었고, 이는 기존 연구들을 통해서 충분히 검토된 바 있다. 그러나 정치적 이유들 자체로만은 그 이유가

생겨나게 된 원인을 설명할 수 없고, 보다 근본적인 이유들을 보여주지 못한다. 단지 갈등이 어떻게 전개·심화되고 어떤 계기로 전환의 계기를 만들었으며, 그 과정에서 누가 주요 행위주체이며 어떤 정책결과로 귀결되었는지는 설명할 수 있다. 하지만 PIS의 사회적·정치적 맥락을 검토하지 않고서는 근본적으로 유사한 사태의 재발을 방지할 수 있는 경험적 교훈을 얻기 쉽지 않다. 본 연구는 NEIS 논쟁의 정치적·사회적 배경에 대해 검토함으로써 주요한 발생 원인이 국가를 능가하는 시민사회 권력의 강화를 가져온 한국의 민주적 이행, 이념적 균열에 따른 시민사회의 분화, 이념적으로 분화된 특정 부문 내의 경쟁하는 이익 집단간 갈등을 중재할 수 없는 국가의 취약한 조정능력에서 기인한다고 본다.

그렇다면 남아 있는 또 다른 문제는 PIS 추진과정에서 국가와 시민사회의 관계 및 시민사회 내부의 경쟁과 갈등의 다이내믹스를 정책적으로 어떻게 고려할 것인가 하는 문제이다. 우리는 NEIS 논쟁에 대한 검토를 바탕으로 PIS에서 IT 거버넌스의 문제를 제기한다.

### 3. PIS에서 IT 거버넌스

IT 거버넌스는 “누가 결정하고(결정권), 누가 결정된 내용에 대해 투입하며(투입권), 이들(또는 집단들)이 각 역할에 대해 어떻게 책임지게 할 것인가를 체계적으로 결정하는 것”에 관한 문제이다(Weil, 2004, 3). IT 거버넌스가 점차 중요한 문제로 인식되고 있지만(Weil and Ross, 2005; Brown and Grant, 2005), 주로 기업조직 맥락을 벗어나지 못하는 한계를 보이고 있다. 전체 사회라는 보다 광범위한 맥락에서 시민사회 집단들을 포함하는 다양한 이해관계자들과 상호작용하는 PIS에서 어떻게 IT 거버넌스 구조가 형성되는지에 대해서는 거의 탐색되지 않고 있다.

여기에서 Davenport et al.(1992)과 Weil(2004)의 연구가 주목할 만하다. Davenport et al.(1992)에 따르면, 많은 정보관리 정책은 기업들이 정보의 이용과 한계를 협상하는 정보정치(information politics)를 고려하지 않았기 때문에 실패한다. 그들은 봉건제, 군주제, 연방제, 무정부주의와 같은 정치 체제를 기술하는 개념을 원용하여 정보정치의 다섯 가지 모델을 제시하고, 이 모델 중에서 군주제와 연방주의가 다른 세 가지보다 더 효과적이라고 주장한다. 권력이 중앙 집중화된 군주제에서 최고 관리자는 정보관리를 위한 규칙을 명령한다. 연방주의는 경쟁적이며 비협상적인 당사자들 사이에서 협상의 이용에 의해 구분된다. 그러나 리더십이 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. Davenport et al.(1992)에 따르면, 이 모델 하에서 기업들은 강력한 중앙집권적 리더십을 갖는다.

IT 거버넌스에 관한 Weil(2004)의 연구는 Davenport et al.(1992)로부터 큰 영

향을 받았다. 세계 기업들의 최고정보경영담당(CIOs) 256명을 대상으로 한 서베이와 사례연구에 기반하여 Weil(2004)은 IT 거버넌스를 위한 연방주의적 접근이 연구대상 조직들에서 빈약한 거버넌스 성과를 낳았다는 것을 발견했다. 빈약한 성과는 더 느린 속도(더 많은 사람들이 개입하고 여러 단계가 필요하기 때문에)와 효과성에 대한 과도한 타협(over-compromise of effectiveness: “모든 사람을 만족시키기” 위해 이루어졌지만 어느 누구도 충족시키지 못하는)에 기인한다. 그러므로 연방주의 모델은 일반적으로 의사결정에 덜 효과적이다. 이것은 사적 부문 IS에서는 사실일지 모른다. 그러나 NEIS 갈등 사례에서 보듯이, 이해관계자들의 관계가 훨씬 더 복잡하고 적극적인 시민사회 집단들이 자신들의 이익이나 공공재의 명분에 깊게 개입되는 PIS에서 연방주의적 접근이 불가피할 뿐만 아니라 훨씬 더 적절하고 보다 효과적일 수 있다.

권위주의 체제 하에서의 프로젝트 관리와 시민사회의 적극적 참여에 기반한 프로젝트 관리는 각각 ‘군주제’ 모델과 ‘연방주의’ 모델에 비교될 수 있다. NEIS 사례를 통해서 볼 때, PIS 추진 과정에서 한국 시민사회의 변화된 성격을 적극적으로 고려했다면 연방주의적 접근이 필요했다. 그러나 실제 NEIS의 초기 단계에서는 권위주의의 유산을 기반으로 PIS 프로젝트의 추진·관리를 군주제 모델에 따라 접근했다. 군주제적 접근은 기술적 낙관주의(technocratic utopianism)—기술의 가치만을 인정하는, 즉 정치적 측면에 대한 고려 없이 신기술에 크게 의존하는 정보정치 또는 다른 모델—라는 정보관리의 이상을 가진 의사결정자들에 의해 주도되고 추진된다(Davenport et al., 1992). NEIS에서 정책결정자들은 인터넷 기반 최첨단 시스템이 학교와 교육 당국에서 발생하는 모든 정보관리의 문제들을 해결해 줄 것이라고 생각했다. NEIS의 개발과 실행은 기술 주도적 전자정부 정책에 의해 주도되었으며 효율성을 명분으로 추진되었고, 이 사례는 시민사회 시대에 PIS 프로젝트에 대한 기술 주도적이고 공급 주도적인 접근방법(황주성·최선희, 2003)의 한계를 보여준다.

그럼에도 불구하고 한 가지 중요한 문제가 남는다. 즉 PIS 추진과정에서 연방주의적 접근의 문제점으로 지적되는 ‘느린 속도’와 ‘과도한 타협’의 문제를 어떻게 극복할 것인가 하는 문제이다. 특히 상이한 이해관계뿐만 아니라 이념적 지향성이 강한 시민사회집단들이 개입된 NEIS 사례는 기업 IS의 연구결과보다 더 부정적인 결과를 낳을 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 보면, 타협의 문제를 간과한 속도 및 효율성 논리에 경도된 군주제 방식의 사업 추진이 NEIS의 본질적인 문제를 넘어 시민사회 내부의 대립과 갈등을 유발하고 확대·심화시켰다는 점은 분명한 것으로 보인다. 결국 문제는 연방주의 접근 방식으로 PIS를 추진하되, 국가와 시민사회의 상호 협조적인 정책결정 네트워크를 형성하고, 시민사회 내부의 이익갈등을 조정할 수 있는 국가의 조정능력을 신장시킬

수 있는 IT 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가이다.

## V. 결 론

본 연구에서는 NEIS라는 전자정부 프로젝트가 그 실행과정에서 엄청난 초과 예산을 소모하고 많은 기간을 연장하면서 어떻게 그리고 왜 논란이 되었는지를 검토했다. IS 실패, 즉 이용자의 저항과 포기에 관한 많은 연구들로부터 NEIS 갈등에 대한 정치적 차원의 이유를 발견할 수 있었다. 여기에 시민사회 개념을 도입함으로써 한국 시민사회의 권력 증가와 시민사회의 이념적 분화에 따른 분파적 갈등이 NEIS 논쟁의 근본적인 원인임을 파악할 수 있었다.

본 연구는 시민사회 개념을 도입하여 전자정부 프로젝트 등의 PIS 연구에 기여하고 있다. NEIS 사례를 통해서 볼 때, PIS 프로젝트의 진행에 있어 보다 광범위한 사회적·정치적 시각을 바탕으로 하여 전체로서의 시민사회와 시민사회 내부의 갈등, 관계 등에 대한 고려가 필요하지만, 그것은 지금까지의 전자정부 추진과정에서 미흡하였던 것으로 판단된다. 시민사회가 한국에만 국한된 사회적 전환의 유형이 아니고 세계적으로도 점차 중요해지고 있다는 점에서 본 연구의 결과는 더욱 큰 의미를 지닌다. 시민사회가 개발도상국과 선진국가들에서 부상했거나 또는 부상하고 있다는 데 대해 정치학자들 사이에서 광범위하게 받아들여지고 있다. PIS를 개발하고 실행하는 과정에서 추진 주체로서의 정부는 시민사회 조직들에 대한 구조적인 이해를 해야 하며, 이들의 이해를 조율할 수 있는 조정자의 역할을 적절히 수행하여야 한다.

NEIS 사례 분석은 또한 민감한 공공 데이터를 다루고 그로 인해 광범위하고 다양한 사회적·정치적 스펙트럼의 이해관계자들이 개입하는 PIS를 개발하고 실행하는 실무자들을 위한 함의를 제공한다. 먼저 프로젝트 진행에 앞서 이와 관련된 이해관계자들이 누구인지를 확인하는 것이 필요하다. PIS에서 이해관계자들은 통상적으로는 프로젝트 내부에 존재하지만, 프로젝트의 경계를 초월하여 존재하기도 한다. 시민사회 집단들은 종종 프라이버시 보호와 같은 공공재를 명분으로 그들의 주장을 제기하는 경향을 보인다. 이해관계자의 범위는 진행하려는 PIS에서 다루는 데이터의 성격과 관련될 수 있으므로 그 데이터의 소유자와 민감성에 대해서도 고려할 필요가 있다. 이해관계자들이 확인되면, 이들의 개입 여부와 방식을 파악하기 위해 프로젝트에 관한 주요 결정들과 관련한 거버넌스 구조를 검토할 필요가 있다. 마지막으로, 필요하다면 거버넌스 구조를 수정하거나 재디자인할 필요가 있다. 이러한 과정을 거치면 PIS를 중심으로 하여 시민사회 집단 등 이해관계자들이 국가 및 다른 행위자들과 어떻게 상호작용하고 갈

등하는지 이해할 수 있게 될 것이다. 이를 통해 모두는 아니라 하더라도 더 많은 이해관계자들이 수용할 수 있는 성공적인 PIS 개발과 실행을 기대할 수 있을 것이다. 시민사회 시대의 PIS의 개발과 실행은 기업 IS를 위한 접근방법과는 달리 이해관계자, 절차, 방법론, IT 거버넌스 등에 대한 사회적·정치적·구조적 고려가 이루어진 다양한 접근을 필요로 한다.

본 연구에서는 NEIS 사례를 중심으로 하여 시민사회 시대에서 PIS와 정치 문제를 다루었으며, 향후 이와 관련한 추가적인 연구가 필요하다. 몇 가지 예를 들자면, 프라이버시 보호와 PIS에서 시민사회와 국가의 관계 설정 등이다. 이 주제들 각각은 충분한 개별 연구의 가치가 있다. 무엇보다도 핵심적인 것은 불가피하게 시민들로부터 민감한 정보를 확보해야 할 때 그들로부터 신뢰와 지지를 어떻게 확보할 것인가의 문제이다. 이 문제의 해결을 위해서는 PIS의 거버넌스 구조에 대한 정교화가 필요하다. IT 거버넌스에 관한 본 연구의 논의는 은유를 토대로 하고 있으며, 실질적인 활용을 위해서는 PIS를 위한 효과적인 거버넌스 구조를 확인할 필요가 있다. 이 목적을 위해 NEIS의 거버넌스 구조에 대한 연구가 필요하며, 보다 구체적으로는 어떤 형태의 IT 거버넌스 하에서 NEIS에 관한 주요한 결정들이 이루어졌는지, 이러한 결정들이 각 중요한 국면에서 그 논쟁에 어떠한 영향을 미쳤는지 그리고 영향을 받았는지를 검토되어야 한다. 이러한 추가적인 연구는 미래에 전자정부 프로젝트를 위한 효과적인 거버넌스 구조를 형성하는 데 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

- 강창동. (2005). 교육행정정보시스템(NEIS) 도입과정에 표출된 사회적 갈등에 관한 연구. 『교육사회학 연구』, 15(1): 1-22.
- 고경민. (2005). 『현대 정치과정의 동학』. 서울: 인간사랑.
- 고경민·김혁. (2005). 시민중심적 전자정부 구현을 위한 정책 방향: 서울시 전자정부 서비스에 대한 시민평가를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 9(2): 117-145.
- 김덕근. (2004). 교육행정정보시스템(NEIS) 정책과정에서 나타난 교원노조의 영향력에 관한 연구. 『교육행정학연구』, 22(2): 421-440.
- 김일환. (2005). 교육행정정보시스템(NEIS)의 법적 정비에 관한 연구. 『성균관법학』, 17(3): 25-50.
- 박상준·임정빈. (2004). 교육행정정보시스템(NEIS) 정책갈등 연구연구. 『한국거버넌스 학회보』, 11(2): 111-146.
- 박영주. (2004). 정책갈등집단간 인식과 정부의 정책자율성 분석. 『한국행정논집』,



- 16(3): 507-525.
- 송광용·김수윤. (2004). 교육행정정보시스템 도입과정에서 교육부와 전교조의 갈등 상황 분석. 『교육행정학연구』, 22(4): 193-212.
- 이성희·김병주. (2003). 교육행정정보시스템의 문제와 과제. 『교육행정학 연구』, 21(2): 281-306.
- 이현우·이준호. (2005). 이익집단 보도자료 프레이밍의 대상과 기능: 전국교직원노동조합의 NEIS 반대활동 사례를 중심으로. 『한국광고홍보학보』, 16(1): 144-181.
- 장우영. (2004). 정보기술의 정치적 제도화: NEIS 도입 사례를 중심으로. 『한국정치학회보』, 38(3): 163-189.
- 전교조(전국교직원노동조합). (2002). 보도자료. 8월 27일.
- 조화순. (2004). 거버넌스 관점에서 본 NEIS 갈등 사례 연구. 『정보화정책』, 11(1): 36-50.
- 주경일. (2005). 교육정보화정책의 성공적인 집행과 수용에 관한 실증 연구: 서울시 각급 일선학교 교사들의 NEIS 채택과정을 중심으로. 『정보화정책』, 12(3): 67-87.
- 주경일·이철주. (2005). 우리나라 교육정보관리체제의 역사적 변화과정 연구: 역사적 제도주의 보완의 관점에서. 『정부학연구』, 11(1): 201-241.
- 한국교원단체총연합회. (2003). 『NEIS 정책혼선, 무엇이 문제인가』. 3월.
- 홍성걸. (2004). 개인정보보호와 정책갈등: NEIS 사례연구. 『ISR』, 1(2): 27-46.
- 황주성·최선희. (2003). 『전자정부 사업과 개인정보보호 이슈: NEIS를 중심으로』. KISDI 이슈 리포트 03-03(정보통신정책연구원).
- Bozeman, B. and Bretschneider, S. (1986). Public Management Information Systems. *Public Administration Review*, 46: 475-487.
- Bretschneider, S. (1990). Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. *Public Administration Review*, 50: 536-545.
- Brown, A. and Grant, G. (2005). Framing the Frameworks: A Review of IT Governance Research. *Communications of the Associations for Information Systems*, 15: 696-712.
- Bunbongkarn, S. (2004). The Role of Civil Society in Democratic Consolidation in Asia. In Y. Sato(ed.), *Growth and Governance in Asia*, Asia-Pacific Center for Security Studies: Hawaii.
- Caudle, S., Gorr, W. and Newcomer, K. (1991). Key Information Systems Management Issues for the Public Sector. *Management Information Systems Quarterly*, 15: 171-188.

- Cavaye, A. and Christiansen, J. (1996). Understanding IS Implementation by Estimating Power of Subunits, *European Journal of Information Systems*, 5: 222- 232.
- CCS (Centre for Civil Society, London School of Economics). (2004). What is Civil Society? [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm)(검색일: 2005. 7. 16).
- Chosun.com. (2006). New NEIS open ... in every school. 14 March. <http://www.chosun.com/national/news/200603/200603140254.html>(검색일: 2006. 4. 10).
- Davenport, T., Eccles, R. and Prusak, L. (1992). Information politics. *Sloan Management Review*, Fall: 53-65.
- Diamond, L. and Kim, B. (2000). *Consolidating Democracy in South Korea*. Lynne Rienner Publishers: Boulder.
- Ellul, Jacques. (1967). *The Political Illusion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Fountain, J. (2001). The Virtual State: Transforming American Government? *National Civic Review*, 90(3): 241-251
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Ballinger, Cambridge, MA.
- Gwillim, D., Dovey, K. and Wieder, B. (2005). The Politics of Post-implementation Reviews. *Information Systems Journal*, 15: 307-319.
- Halper, T. and R. Hartwig. (1975). Politics and Politicization: An Exercise in Definitional Bridge-Building. *Political Studies*, 23: 71-79.
- Keen, J. (1994). The Politics of Information. In J. Keen(ed.), *Information Management in Health Services*, 134-134. Buckingham: Open University Press.
- Kim, H. (2001). The State and Civil Society in South Korea, 1987-1999: Civil Movements and Democratic Consolidation. *Asian Perspective*, 25(1): 229-248.
- Kim, K. and Leipziger, D. (1993). *Korea: A Case of Government-led Development*. Washington D.C.: World Bank.
- Kim, S. (1997). State and Civil Society in South Korea's Democratic Consolidation. *Asian Survey*, 37(12): 1135-1144.
- Kim, S. (2000). *The Politics of Democratization in Korea: The Role of Civil Society*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lyytinen, K. and Hirschheim, R. (1987). Information Systems Failures: A Survey

- and Classification of the Empirical Literature. *Oxford Surveys in Information Technology*, 4: 257-309.
- Markus, L. (1983). Power, Politics, and MIS Implementation. *Communications of the ACM*, 26(6): 430-444.
- McCulloch, G. (2004). *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London: Routledge Falmer.
- OECS (Organization for Economic Cooperation and Development). (2005). *Main Economic Indicators*, May 2005.
- Pan, G. (2005). Information Systems Project Abandonment: A Stakeholder Analysis. *International Journal of Information Management*, 25: 173-184.
- Pan, G. and Pan, L. (2006). Examining the Coalition Dynamics Affecting IS Project Abandonment Decision-making. *Decision Support Systems*, 42(2): 639-655.
- Pouloudi, A. and Whitley, E. (1997). Stakeholder Identification in Inter-organizational Systems: Gaining Insights for Drug Use Management Systems. *European Journal of Information Systems*, 6: 1-14.
- Rainey, H., Backoff, R., and Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36: 233-244.
- Rocheleau, B. and Liangfu, W. (2002). Public Versus Private Information Systems. *American Review of Public Administration*, 32: 379-397.
- Rubin, B. (1986). Information Systems for Public Management: Design and Implementation. *Public Administration Review*, Special issue: 540-552.
- Ruohonen, M. (1991). Stakeholders of Strategic Information Systems Planning: Theoretical Concepts and Empirical Examples. *Journal of Strategic Information Systems*, 1(1): 15-28.
- Sato, Y. (ed.) (2004). *Growth and Governance in Asia*. Hawaii: Asia-Pacific Center for Security Studies.
- Silva, L. and Backhouse, J. (2003). The Circuits-of-power Framework for Studying Power in Institutionalization of Information Systems. *Journal of Association for Information Systems*, 4(6): 294-336.
- Steinberg, D. (2000). Continuing Democratic Reform: The Unfinished Symphony. In L. Diamond, and B. Kim(eds.), *Consolidating Democracy in South Korea*, 203-238. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Tapscott, D. and Agnew, D. (1999). Governance in the Digital Economy. *Finance & Development*, 36(4): 34-37
- Templeton, Kenneth S., Jr., ed. (1979). *The Politicization of Society*. Indianapolis:

Liberty Fund

- Webster, J. (1995). Networks of Collaboration or Conflict? Electronic Data Interchange and Power in the Supply Chain. *Journal of Strategic Information Systems*, 4(1): 31-42.
- Weil, P. (2004). Don't Just Lead, Govern: How Top-performing Firms Govern IT. *MIS Quarterly Executive*, 3(1): 1-17.
- Weil, P. and Ross, J. (2005). A Matrixed Approach to Designing IT Governance. *Sloan Management Review*, Winter: 26-34.

## Abstract

# E-Government Implementation in the Age of Civil Society: An Extended Political Perspective for Public Information Systems

Heejin Lee·Sangjo Oh·Kyungmin Ko

Although there are many studies emphasizing the importance of politics in information systems development and implementation, they are mainly concerned with intraorganizational politics. The scope of e-government projects often span many stakeholders across multiple layers and even across the country outside of government. Therefore we need a broader perspective which can see a wider social and political context where e-government projects are developed and will operate. Through the lens of civil society, this paper investigates a troubled e-government project. The National Education Information System(NEIS) is a nation-wide information system project in South Korean education. Through the extended political perspective of civil society, it is argued that the expansion of Korean civil society and its increasing power in public affairs is an underlying cause of the dispute. The implications for IT governance in the public sector are then discussed. This study contributes to enhancing knowledge of extended political aspects of public information systems which have been rarely explored in e-government research through adding the lens of civil society as a focus. As civil society is increasingly important in both developed and developing countries, findings from this case have global implications for e-government research and practice.

**【Key words: civil society, IS politics, public information systems, e-government, IT governance】**