



저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

정책학 석사 학위논문

개인정보보호 관련 법안
개정과정 분석: 정책네트워크
관점에서

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

손정연

개인정보보호 관련 법안 개정과정
분석: 정책네트워크 관점 에서

지도교수 **엄 석 진**


이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2020년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
손 정 연

손정연의 석사 학위논문을 인준함
2020년 12월

위원장 _____ 김 동 욱 (인) 

부위원장 _____ 박 정 훈 (인) 

위원 _____ 엄 석 진 (인) 

국문초록

4차 산업혁명 시대의 핵심 자원인 빅데이터를 활용한 신산업 육성이 미래 먹거리로 부상함에 따라 빅데이터 활용은 중요한 국가적 정책과제가 되었다. 하지만 빅데이터 활용에 가장 큰 저해 요인으로 지적받아온 개인정보보호 관련 규제는 이전 정부부터 현 정부까지 7년간 해결하지 못한 난제였다. 7년 동안 두 번의 정권이 바뀌었음에도 이렇다 할 합의점을 찾지 못했던 개인정보보호 관련 규제들은 2020년 초 가까스로 합의에 이르러 관련 법률에 대한 개정이 이루어졌다. ‘데이터 3법’이라 일컬어지는 「개인정보 보호법(이하 “개인정보보호법”)», 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”), 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 “신용정보법”) 세 개의 개인정보보호 관련 법률의 개정안은 개인정보·가명정보의 정의, 가명정보의 이용 및 데이터 결합, 개인정보처리자의 책임성 강화, 개인정보 보호·감독기능 체계 정비 및 개인정보 관련 법률의 일원화 내용을 주요 골자로 한다.

박근혜, 문재인 양 정부 모두 데이터 산업의 활성화를 진흥시키기 위해서 개인정보보호 규제 개선이 선제되어야 한다는 것에 깊이 공감했음에도 불구하고 쉽사리 이를 해결하지 못했다. 그렇다면 개인정보보호 관련 세 개의 법률 개정안은 어떻게 갑자기 통과될 수 있었을까? 이와 같이 개인정보보호정책 관련 정책결정이 이루어지는 정책과정을 분석하기 위해 정책네트워크의 행위자들 간의 상호작용과 구조를 계량적으로 분석하는 사회연결망분석(social network analysis) 방법을 활용하였다. 단순히 입법과정 분석이 아니라 정책의제가 형성되어 조정되는 시기를 모두 연구 범위에 포함하여, 개인정보보정책의 전체 정책과정에서 나타나는 정책네트워크의 구조적 특징 변화를 분석했다.

주요어 : 정책네트워크, 데이터3법, 법률개정, 개인정보보호법, 사회연결망분석

학 번 : 2018-20994

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경과 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	3
제 2 절 연구 대상과 방법	4
1. 연구 대상	4
2. 연구 방법	5
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 고찰	6
제 1 절 이론적 배경	6
1. 정책네트워크의 이론적 발전	6
2. 정책네트워크의 구성요소	9
제 2 절 선행연구 고찰	14
1. 정책네트워크의 사회연결망분석 활용 관련 선행연구	14
2. 개인정보보호정책 관련 선행연구	16
3. 종합검토	17
제 3 장 연구 설계	19
제 1 절 연구 방법 및 자료수집	19
1. 연구 방법	19
2. 자료의 출처와 수집 방법	22
제 2 절 개념적 분석틀	24
1. 연구 범위 및 대상	24
2. 조작화 및 측정 지표	26
제 3 절 연구 모형	30

제 4장 개인정보보호정책 네트워크 분석	32
제 1 절 데이터 3법 개정과정 개요	32
1. 데이터 3법 개정과정	32
2. 데이터 3법 개정 주요 내용	36
제 2 절 의제형성기 정책네트워크 구조적 특성 분석 ·	40
1. 행위자 분석	40
2. 네트워크 구조 분석	44
3. 상호작용 분석	46
제 3 절 정책조정기 정책네트워크 구조적 특성 분석 ·	50
1. 행위자 분석	50
2. 네트워크 구조 분석	53
3. 상호작용 분석	55
제 4 절 종합적 분석	57
1. 개인정보보호 정책네트워크 특성	57
2. 주요 행위자들의 역할 분석	58
제 5 장 결 론	63
제 1 절 요약	63
제 2 절 연구의 의의	63
제 3 절 정책적 함의	64
제 3 절 연구의 한계	65
참고문헌	67
Abstract	78

표 목 차

<표 1> 신문기사자료 기초통계	24
<표 2> 네트워크 노드와 링크 조작화	28
<표 3> 정책네트워크 구조의 분석 지표	30
<표 4> 개인정보보호법 개정안 주요 내용	36
<표 5> 정보통신망법 개정안 주요 내용	38
<표 6> 신용정보법 개정안 주요 내용	39
<표 7> 의제형성기 조직 유형별 주요 행위자 출현빈도	41
<표 8> 의제형성기 정책네트워크 속성	45
<표 9> 의제형성기 행위자 유형별 밀도 비교	46
<표 10> 의제형성기 행위자별 정책네트워크 중심성	49
<표 11> 정책조정기 조직 유형별 주요 행위자 출현빈도	52
<표 12> 정책조정기 정책네트워크 속성	54
<표 13> 정책조정기 행위자 유형별 밀도 비교	54
<표 14> 정책조정기 정책네트워크 행위자별 중심성	56

그림 목 차

<그림 1> 연구 모형	31
<그림 2> 시기별 네트워크 분석 지표 도식화	58
<그림 3> 시기별 정책네트워크 참여자	60
<그림 4> 의제형성기 정책네트워크 소시오그램	62
<그림 5> 정책조정기 정책네트워크 소시오그램	62

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경과 목적

1. 연구 배경

한국은 1997년 외환위기 이후 심각한 성장 잠재력 저하, 생산가능인구 감소, 고령화 등 고질적인 사회구조 문제에 시달리고 있다. 정부는 이러한 경제와 사회의 고질적 병폐를 해소하기 위해 새로운 기술과 산업의 발굴을 추진해왔다. 이렇듯 신산업 창출은 국가의 중요한 현안이자 미래 국가발전을 위한 중요한 과제로써, 역대 정부들은 정치적 이념과 정권과 관계없이 신산업 출현(出現)을 막는 불합리한 규제를 완화하고자 노력해왔다. 김대중 정부는 1998년 4월 ‘규제개혁위원회’, ‘규제개혁추진단’을 설치 및 규제 민원을 처리하기 위한 ‘규제개혁센터’를 개설함으로써 규제개혁을 본격적으로 추진하였다. 노무현 정부는 이전 정부의 규제개혁 체계를 유지하면서 2004년 대통령 주재의 ‘규제개혁추진회의’와 국무총리 주재의 ‘규제개혁장관회의’를 발족하고, 덩어리규제 개혁을 위한 ‘규제개혁기획단’ 운영을 시작하였다. 이명박 정부는 2008년 2월 규제개혁기획단과 규제신고센터를 폐지하고, 이를 대신하는 ‘국가경쟁력강화위원회’ 및 ‘민관합동규제개혁추진단’을 신설하였다. 박근혜 정부는 대통령 주재의 ‘규제개혁장관회의’와 ‘규제개혁 현장점검회의’를 신설하고 ‘규제개혁신문고’를 설치·운영하며 현장·수요자 중심의 규제개혁 추진하고자 했다.¹⁾

특히나 박근혜 정부가 출범한 2013년 당시는 ‘4차 산업혁명’ 시대가 도래한 시점으로, 첨단 과학기술 발전에 따른 빅데이터(big data), 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등의 신기술은 산업 전반에 비약적인 혁신을

1) 규제개혁위원회, 《규제개혁백서》, 2016

불러왔다. 이러한 시대적 변화에 맞춰 박근혜 정부는 신산업·신기술 발전을 가로막는 규제를 ‘잡초’로 비유하며²⁾ 4차 산업혁명 시대의 핵심 기술인 빅데이터 활용을 저해하는 개인정보 보호제도를 개선을 추진했다. 박근혜 정부에 이어 2017년 임기를 시작한 문재인 정부 역시 ‘데이터 활용을 통한 혁신성장’³⁾을 주요 경제정책으로 삼으며, 데이터 활용을 위한 현행 개인정보보호법의 개정의 필요성을 강조한 이후 관련 정책 활동이 이어졌다.

4차 산업혁명 시대의 핵심 자원인 빅데이터를 활용한 신산업 육성이 미래 먹거리로 부상함에 따라 빅데이터 활용은 중요한 국가적 정책과제가 되었다. 하지만 빅데이터 활용에 가장 큰 저해 요인으로 지적받아온 개인정보보호 관련 규제는 이전 정부부터 현 정부까지 7년간 해결하지 못한 난제였다. 한 차례 정권이 바뀌고 7년의 세월이 흐를 동안 합의를 찾지 못했던 개인정보보호 관련 규제들은 2020년 초 가까스로 합의에 이르렀고, 관련 법률에 대한 개정이 이루어졌다. ‘데이터 3법’이라 일컬어지는 「개인정보 보호법(이하 “개인정보보호법”)», 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”), 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 “신용정보법”) 세 개의 개인정보보호 관련 법률의 개정안은 개인정보·가명정보의 정의, 가명정보의 이용 및 데이터 결합, 개인정보처리자의 책임성 강화, 개인정보 보호·감독기능 체계 정비 및 개인정보 관련 법률의 일원화 내용을 주요 골자로 하여 20대 정기국회의 마지막 본회의(2020년 1월 9일)에서 일괄 통과되었고, 2020년 8월 시행되었다.

일찍부터 박근혜 정부와 문재인 정부 모두 ‘빅데이터 기반 혁신성장’을 공통된 아젠다(agenda)로 표명하며 범부처 차원에서 데이터 산업 활성화를 위한 종합적인 대책을 마련하고자 했음에도 불구하고, 데이터 산업에 강력한 법적 규제를 가하는 개인정보보호 관련 법률 개정엔 실패했다. 그렇다면 두 정부 모두가 데이터 산업의 활성화를 위해서 개인정보

2) 이광빈, “朴대통령 “규제는 잡초, 계속 뽑아야…신주단지 아니다”, 연합뉴스, 2015.11.6., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20151106092851001?input=1195m>

3) 데이터경제 활성화 규제혁신 대통령 연설 참고(2018.8.31.)

보호 규제 개선이 필요하다는 것에 공감했음에도 불구하고 쉽사리 이를 해결하지 못하는 상황에서, 개인정보보호 관련 세 개의 법률 개정안은 어떻게 갑자기 통과될 수 있었을까?

2. 연구 목적

위 물음에 대한 답을 구하기 위해선 정책결정과정을 살펴보아야 한다. 과거 정부 주도하에 소수의 정책결정자에 의해 결정되던 정책구조에 대한 분석은 의회, 대통령, 행정부 등 거시적인 시각에서의 분석이 유용할 수 있다. 하지만 개인정보보호정책은 과거 정책구조와는 다른 모습으로, 행정부, 의회 등 공식적인 참여자들뿐만 아니라 IT, 금융, 보건의료 등 산업계의 이익단체와 시민단체 등 자신의 이해관계에 따라 개인정보 활용과 보호에 관한 찬/반 입장이 뚜렷한 구성원이 참여하는 복잡한 구조다. 따라서 본 연구는 정책결정과정에서 발생하는 다양한 정책행위자의 참여를 설명할 수 있고, 가장 영향력 있는 정책행위자가 누구인지 보여줌으로써 정책과정에서 행위자의 관계와 상호작용의 특징 및 양상을 풍부하게 설명할 수 있는 정책네트워크 이론(Wilks & Wright, 1987; Waarden, 1992; Yishai, 1992; Marsh & Rhodes, 1992, 김순양, 2003; ; Williams, 2004; 고길곤, 2007; 윤순진, 2009; 김정훈, 2017)을 따르고자 한다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 정책네트워크 관점에서 개인정보보호 관련 법률 개정안 통과를 가능케 한 요인을 발견하는 데 그 목적을 둔다.

정책네트워크 관점에서 분석하는 개인정보보호 관련 세 개의 법률(이하 “데이터 3법”) 개정과정은 두 개의 세부 연구문제로 살펴볼 수 있다. 첫째, 데이터 3법 개정과정에서 나타난 정책네트워크의 행위자, 상호작용 및 네트워크 구조는 어떠한가? 둘째, 정책네트워크상의 어떤 변

화가 데이터 3법의 개정을 가져왔는가?

위 질문들에 답을 제공하는 데 정책네트워크의 행위자들 간의 상호작용과 구조를 계량적으로 분석하는 사회연결망분석(social network analysis) 방법이 유용할 수 있다. 그 이유로는 정책네트워크 모형에 네트워크 분석을 적용할 경우 정책과정에 개입되는 행위자들 간의 관계를 보다 유연한 시각에서 고찰할 뿐만 아니라 다양한 하위 유형들을 포함할 수 있으며, 공식적 행위자와 함께 비공식적 행위자들의 정책과정 참여를 분석할 수 있기 때문이다(김순양, 2010).

본 연구는 ‘데이터 혁명 시대’라 일컬어지는 4차 산업혁명 시대에 개인정보보호정책이 결정되는 과정을 기술(description)하는 것에서 한발 더 나아가 데이터 3법 개정안 통과를 가능케 한 요인을 식별해내어 원인과 결과 사이의 인과관계를 규명하는 설명적 연구(explanatory research)를 지향한다. 이와 함께 공공 부문의 다양한 행위자들과 민간 행위자들의 상호작용을 포괄하는 정책네트워크의 관점에서 사회연결망분석을 이용해 개인정보보호정책 네트워크의 행위자, 상호작용, 구조를 비교·분석함으로써 네트워크상의 어떤 변화가 법안 통과로 귀결되었는지에 대한 답을 제공하고자 한다.

제 2 절 연구 대상과 방법

1. 연구 대상

본 연구의 주요 관심은 데이터 3법 개정과정에서 나타나는 개인정보보호정책 네트워크를 분석하는 것이다. 따라서 빅데이터 기술이 발전함에 따라 개인정보보호 관련 규제 개선의 필요성이 제기되면서 ‘개인정보비식별조치 가이드라인’이 발표·시행됨에 따라 데이터 3법에 대한 개정 논의가 본격적으로 시작된 2016년부터 해당 개정안이 통과된 2020년 1

월 9일 이후 일주일 후인 16일까지의 기간 동안 개인정보보호정책 네트워크에 참여한 행위자를 분석 대상으로 삼는다. 법안이 통과된 이후 일주일까지를 연구 범위에 포함한 것은 법안이 통과된 이후에도 언론에서 계속 보도되는 내용을 모두 다루기 위함이다.

연구 대상의 분석을 위한 자료수집 범위는 2016년 1월부터 2020년 1월 16일까지의 5대 인터넷종합일간지 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문과 ICT 및 과학기술 전문지 디지털타임스와 전자신문 총 7개 언론사에서 보도된 신문기사로 제한한다.

2. 연구 방법

정책네트워크 관점에서 데이터 3법 개정안 통과를 가능케 한 요인을 식별하기 위해 비교사례연구와 사회연결망분석(social network analysis) 방법을 이용한다. 연구 방법은 크게 2단계로 구분된다. 첫 번째 단계에서는 신문 기사를 토대로 관계 자료(relational data)를 수집하여 정책네트워크 준연결망을 도출해낸다. 신문기사에서 언급 빈도가 높은 주요 단어들 중 개인정보보호정책과 관련된 조직 단위 수준의 단어를 추출하여 주요 행위자로 선정한다. 주요 행위자들이 기사에 동시에 출현한 경우 행위자들 간 관계가 있는 것으로 규정하여, 한 기사 단위 당 동시출현빈도를 분석한다. 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 도출된 개인정보보호정책 네트워크 준연결망에 사회연결망분석을 적용하여 시기별로 네트워크 구조 및 특성을 분석한다. 참여자와 네트워크 특성에 따라 해당 시기를 의제형성기와 정책조정기로 구분하여, 시기별 행위자 및 네트워크 구조 차이를 분석하여 데이터 3법 개정안 통과에 영향을 미친 요인을 식별하도록 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 고찰

제 1 절 이론적 배경

1. 정책네트워크의 이론적 발전

정부와 이익집단의 관점에서 이해하는 다원주의와 조합주의 이론은 복잡다변화된 사회 속에서 등장한 ‘사악한 문제(wicked problem)’를 다루는 정책과 이러한 정책이 결정되어지는 과정을 설명하는 데 한계를 갖는다(Jordan, 1990; Marsh & Rhodes, 1992; Smith 1993; Blom-Hansen, 1997). 이러한 정책결정과정에서의 다양한 행위자들 확인하고, 이들의 동태적 상호작용을 이해하고 분석하기 위해 등장한 것이 정책네트워크이다(김순양, 2010). 정책네트워크(policy network) 이론은 등장 배경, 기능, 성격 등에 따라 다양하게 정의되고 있어, 개념과 정의가 분명하지 않다(Jordan, 1981; Rhodes, 1986; Knoke, 1990; Kenis & Schneider, 1991; Blom-Hansen, 1997; Hill, 2005, 홍성만, 2006). 1990년대 이전까지 정책네트워크(policy network) 시각에서 정책과정을 분석한 연구의 경우, 대개 기존의 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism) 이론의 대안이 되는 제3의 이익매개양식(mode of interest intermediation)으로 이해했다(Marsh & Rhodes, 1992; 김순양, 2010). 최근에는 정책공동체의 이익매개 양상을 넘어 개방성과 수평성이 강한 이슈네트워크의 특성들로 이해되고 있다(Kicker et al., 1997; Blom-Hansen, 1997; Hudson & Lowe, 2004).

다원주의와 조합주의 이론 모두 정책과정에 참여하는 공식적인 행위자인 정부와 의회 및 이익집단들간의 이해관계(interest relation)에 초점을 두으로써 정책과정에 참여하는 비공식적 행위자들의 존재를 간과하는 경향이 있다. 즉, 두 이론은 정책참여자의 범위와 참여 동기를 제한적으로 보는 한계가 있다(Marsh & Rhodes, 1992). 또한 다원주의(多元主義,

pluralism)는 정책을 경쟁 관계에 있는 이익집단 간의 타협과 협상의 산물이라 봄으로써, 정부를 이익매개 기능만 하는 수동적 존재로 한정 짓는 문제가 있다. 반면 조합주의(組合主義, corporatism)는 국가와 이익집단 간의 위계적 관계와 상호협력을 중시하는데, 이러한 관점에서 정책이란 정부와 정부가 인정한 특정 집단들 사이에서 발생하는 합의의 결과이며, 정부의 적극적인 역할이 강조된다(Bochel & Bochel, 2004). 결론적으로 다원주의와 조합주의 모두 정책과정에서 비공식적 행위자, 즉 민간 행위자의 역할이 간과되며 정부 역할과 범위와 강조된다는 점에서 한계를 갖는다.

1950년대 이후 다원주의와 조합주의가 정치 현실을 제대로 반영하지 못한다는 비판의 목소리가 나오면서 하위정부론(sub-government)이 등장하였다. 하위정부론은 정책과정을 이익집단, 의회의 위원회, 해당 관료 조직 3자 간의 하위체계(sub-system) 혹은 폐쇄적(closed) 동맹 즉, ‘철의 삼각(iron-triangle)’으로 설명하고자 했다(Ripley & Franklin, 1984). 하지만 ‘철의 삼각’은 여전히 실제 정책과정에 참여하는 다양한 공식적, 비공식적 참여자를 배제하는 한계가 있었다. 이에 Hecl(1978)은 다양한 행위자가 참여하는 역동적인 정책 현상을 설명하기 위해 이슈 네트워크를 주장하였다. 이슈 네트워크(issue network)는 특정 이슈에 따라 관련되는 이익집단뿐만 아니라 전문가, 일반 시민까지 정책과정에 참여할 수 있으며 네트워크 경계가 불분명하며 참여자 간에도 정책 지향점과 가치에 대한 공감대가 일치하지 않을 수 있다고 본다.

한편 영국에서는 정당과 의회 중심의 정책과정 연구의 한계를 발견하고 정책공동체(policy community) 개념과 더불어 정책네트워크 모형을 발전시켰다. Rhodes(1996)⁴⁾를 중심으로 한 영국 학자들은 정책네트워크를 정책공동체와 이슈 네트워크로 유형화했다. Rhodes(1996)와 Smith(1993)의 견해를 중심으로 정책네트워크 모형 중 정책행위자, 관계

4) Rhodes는 정책네트워크를 5가지로 유형화(정책공동체, 전문가네트워크, 정부 간 네트워크, 생산자네트워크, 이슈네트워크)로, Rhodes와 Marsh는 정책공동체와 이슈네트워크로 구분하였다(Rhodes, 1996).

구조, 행위자 간 상호작용 방식 등을 중심으로 그 특징을 살펴보면 다음과 같다(정정길 외, 2018). 정책행위자의 수는 정책과정에 참여하는 개인이나 집단의 수로 정책네트워크의 규모를 결정한다. 정책네트워크의 참여/탈퇴의 자유로운 정도(진출입 용이함 정도), 어떤 유형의 참여자인가에 따라 정책네트워크의 특성이 결정된다.

일반적으로 정책공동체는 소수의 우월적 지위를 가진 집단이 정책과정에 개입한다. 이러한 유형에서는 정책네트워크에 진입하는 것이 소수의 유력 집단, 전문가에 제한된다. 반면에 이슈 네트워크에서는 정책네트워크에 진입하는데 제한을 받지 아니하며 정책과 이해관계를 가진 어떤 집단이나 개인도 참여할 수 있다. 정책참여자는 다수이고 다양성을 보이고 정책네트워크 경계도 유동적이다(정정길 외, 2018). 즉, 정책행위자의 상호의존(interdependency)과 교환(exchange)을 기본 가정하에 정책공동체가 비교적 폐쇄적이고 안정적이며 지속적인 네트워크인 반면, 이슈 네트워크는 개방적이고 유동적인 네트워크로 보았다(정정길 외, 2018).

이처럼 정책네트워크 이론은 행정·정책학 발전에 따라 여러 학자들에 의해 달리 정의되고 있지만 공통적으로 정책네트워크의 특성 중 정책과정에 참여하는 다수의 행위자, 참여자들 간의 상호작용이 이루어지는 관계구조와 상호작용에 의한 정책결과 산출에 주목한다(Rhodes, 1988; Döhler, 1991; Marin & Mayntz, 1991; Waarden, 1992; Yishai, 1992; Collins, 1995; Knoke et al., 1996). 이에 Kenis & Schneider(1991)는 정책네트워크를 비공식적이고 분권화된 수평적 관계가 지배적인 정책결정배열(policy making arrangement)이라 하였다. Marin & Mayntz(1991)는 정책네트워크를 정책행위자 간의 연결망으로 이해하고, 그들의 관계의 속성을 자원의존관계(resource dependence relationship)로 파악하고 있다. 또한 Klijin & Koppenjan(2000)은 정책네트워크를 이슈화된 정책문제 또는 한정된 자원을 둘러싸고 형성되는 행위자 간의 상호의존적인 관계유형으로 규정하며, 이러한 관계유형은 일련의 게임에 의해 형성되고, 유지되며 변화한다고 정의하고 있다.

이러한 정책네트워크의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 정

책을 중심으로 하는 행위자들 간의 상호의존성이 나타난다. 다양한 행위자들 간의 이해관계가 타협 또는 조정되는 동태적이고 정치적인 과정으로 이해되며 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 의회, 정당, 기업이나 이익집단, 전문가, 언론, 주민 등의 이해관계가 영향력을 행사하게 된다(김병완, 1995). 둘째, 이러한 정책네트워크의 상호의존성은 비교적 수평적이며 안정적인 이익증개 구조로 나타난다(Klijn, 1996). 정책네트워크는 공공 부문과 민간 부문의 행위자들로 구성되면 이들 간에 공식적 또는 비공식적 상호작용이 이루어진다(Klijn, 1996). 따라서 본 연구에서는 정책네트워크를 “정책과정에 참여하는 다수의 행위자들의 상호작용을 통해 형성되는 관계구조”로 정의하고자 한다. 이러한 관점에서 어떤 행위자들이 정책네트워크에 참여하고 있으며, 행위자들간의 상호작용은 어떻게 이루어지며, 행위자들과 관계구조의 특성은 무엇인지 이해하는 것이 중요하다.

2. 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크 관점에서 정책과정을 이해하기 위해서는 정책네트워크의 구성요소, 즉 무엇을 분석할 것인가를 체계화하는 것이 필요하다(박하정, 2008). 정책네트워크의 여러 구성요소 중 어떤 요소를 선택하느냐에 따라 동일한 정책네트워크를 대상에 대해서 상이한 분석결과가 나타나기 때문이다. 정책네트워크 분석이 정책과정의 역동적 변화를 중점적으로 바라보는 틀임을 감안할 때, 정책네트워크의 구성요소를 파악하고 적절하게 선택하는 것이 정책네트워크 분석의 핵심이라 할 수 있다(김윤미, 2010).

하지만 정책네트워크의 구성요소에 대해 학자별로 상이한 의견을 제시하고 있다. 국내외 여러 학자들의 정책네트워크 구성요소를 정리한 김순양(2010) 논문을 참조할 수 있다. Marin & Mayntz(1991)는 정책네트워크의 구성요소로 정책 부문, 정책행위자, 조직 간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용을 변수로 제시하였으며, Jordan &

Schubert(1992)는 행위자의 수, 행위자들 간의 연계, 경계라는 세 가지 변수를 제시했다. Waarden(1992)은 정책네트워크의 구성요소로 행위자, 기능, 구조, 상호작용의 관행, 권력관계, 제도화, 행위자의 전략을, Yishai(1992)는 네트워크의 배제성과 행위자들 간의 의존성을 제시하였다. 한편, Marsh & Rhodes(1992)의 경우, 정책네트워크를 구분하기 위한 용도로 구성요소를 구성원, 통합성, 자원의 배분, 권력의 네 가지 차원으로 구분하고 있는데, 이 분류에 따르면 구성원에는 참여자의 수와 이해의 유형(types of interests)이라는 하위 변수가, 통합성에는 상호작용의 빈도, 지속성, 합의라는 세 가지 변수가 포함된다(박하정, 2008).

국내에서도 정책네트워크 구성요소에 대한 다수의 연구가 수행되었다. 김순양(1995)은 참여자의 수, 참여자의 유형, 의존성, 배제성, 지속성을, 이순호(1999)는 참여자의 수, 유형, 연계구조, 상호작용, 정책행위자 관계의 제도화를 구성요소로 제시하였다. 아울러, 배응환(2001)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결 통로를, 강은숙(2001)은 외생적 조건, 행위주체와 옹호연합의 특성, 행위주체 간 상호작용, 정책산출 등을 구성요소로 제시하였다. 김경주(2002)는 정책행위자, 상호작용, 네트워크 관계구조, 이혜승(2004)은 행위자, 상호작용의 성격, 관계구조, 권력을, 김순양(2005)은 구성원 구성, 주도적 참여자, 참여자 간의 이해, 게임규칙의 준수, 상호작용의 기초, 채택 전략을 정책네트워크의 구성요소로 규정하였다.

위에서 보는 바와 같이 학자들의 상이한 의견 중 가장 많이 제시하고 있는 공통적인 정책네트워크의 구성요소는 정책행위자, 상호작용, 네트워크 구조라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 정책네트워크 관련 연구에서 제시하고 있는 공통 구성요소를 바탕으로 연구를 진행하고자 한다.

1) 정책행위자

정책행위자는 정책네트워크에서 가장 기본적인 구성요소다. 특정 정책

과 이해관계를 가지고 정책과정에 자신의 주장이나 이익을 반영하고자 하는 참여자를 의미한다(Waarden, 1992). 정책행위자란 정책과정에 참여하는 개인, 집단, 공공 및 민간 부문의 조직을 포괄하는 것으로 정책과정에 자신의 정책 선호를 반영하기 위해 전략적으로 접근한다. 정책네트워크에서 정책행위자를 분석하는 주요 하위 지표는 수와 성격이다. 얼마나 많은 행위자가 정책과정에 참여하며 어떤 유형이며 누가 주도적 행위자인가가 주요한 분석 대상이다(Waarden, 1992).

정책행위자의 유형은 공식적 참여자와 비공식적 참여자, 정부 부문과 비정부 부문, 제도적 행위자와 비제도적 행위자 등으로 구분된다(정정길 외, 2018: 164). 공식적 행위자란 법·제도적으로 정책과정에 참여할 지위와 권한이 부여된 정책행위자다. 선거에 의하여 선출되는 대통령이나, 국회의원, 이들의 지휘·감독을 받는 행정관료, 그리고 사법부가 정책과정에 공식적으로 참여한다(정정길 외, 2018: 164). 이에 비해 비공식적 행위자는 법·제도적으로 정책과정에 참여할 지위가 주어진 것은 아니지만 다양한 방식과 경로로 정책과정에 참여하여 영향력을 행사하는 정당, 이익집단, NGO, 언론 매체, 일반 시민과 여론, 정책전문가·정책공동체·싱크탱크 등을 말한다(정정길 외, 2018: 164).

정책네트워크의 행위자들은 개인, 조직, 집단으로 간주되기도 한다(Waarden, 1992). 정책네트워크의 행위자는 정책과정에서 자신의 목표를 달성하고자 하는 정책참여자이며, 정책과정의 모든 정책산출이 참여자들의 의도적 행위(intended action)에 의해서 이루어지는 것은 아니지만, 행위자의 참여 없이는 어떤 결정도 이루어지지 않는다(Waarden, 1992). 정책과정과 관련해서 참여한 행위자의 수는 정책네트워크의 크기를 결정하고 정책네트워크의 성격은 행위자의 유형에 의해서 강한 영향을 받게 된다(김옥일, 2008).

정책과정에서 누가 주도적 역할을 하느냐에 따라 정책네트워크의 성격이 변한다. 권력자원이나 정보, 지식을 많이 가진 우월한 지위의 정책참여자가 정책과정에서 더 큰 영향력을 행사한다(강은숙, 2001). 정책공동체에서는 소수의 경제적·전문적 우월적 지위를 가진 집단들이 정책산

출을 주도하는 경향을 나타내며, 이슈 네트워크에서는 주도세력 없이 개인, 이익집단, 전문가들이 끊임없이 진입하고 탈퇴함으로써 정책네트워크의 성격은 계속 변화한다(강은숙, 2001).

2) 상호작용

정책네트워크에서 상호작용이란 자원의존을 기반으로 한다(Salanick & Pfeffer, 1978). 자원의존이론(resource dependence theory)에 의하면 행위자들은 그들이 필요로 하는 자원을 얻기 위하여 관계를 형성하며, 자원을 더 많이 가진 자가 상대적으로 더 많은 힘을 가지며, 자원이 적은 행위자는 많은 행위자에게 의존적이 되어 조직들이 생존한다는 것이다(Salanick & Pfeffer, 1978). 즉, 하나의 조직이 필요한 자원을 완전히 통제할 수 없으므로 조직들은 필요한 자원을 획득하기 위해 거래관계를 형성하며, 이러한 거래관계가 조직들 사이에 네트워크를 형성한다는 것이다. 정책네트워크 구조에서 행위자들 간의 상호작용은 정책자원이 교환되는 실제적 과정이며 이러한 상호작용의 결과 정책네트워크가 형성되고 유지된다고 볼 수 있다(김옥일, 2008).

정책과정 동안 정책행위자들은 자신들의 이익을 위하여 전략적인 상호작용을 이룬다. 이 과정에서 정책행위자들의 신념, 자원, 욕구 및 전략을 교환하게 되며, 이러한 과정에서 상호간 이해 및 신뢰를 도모할 수 있다(Waarden, 1992). 상호작용은 각 행위자들의 전략적 기본정향(strategic orientation)을 통해 분석할 수 있는데, 유대선(2004)은 정책행위자의 상호작용을 갈등 정도를 중심으로 협력적 관계와 갈등적 관계로 구분하여 분석하였다.

상호작용의 방식은 정책행위자들이 정보와 자원을 교환 통로나 형태와 관련된다(김옥일, 2008). Klonglan et al.(1976)은 상호작용의 내용을 분석하기 위한 하위 지표로써 정보교환(뉴스레터, 보고서, 발표문), 자원교환(자금, 물자, 인원), 공동사업, 서면합의 등을 지표로 제시하였다. 이밖에 Waarden(1992)은 대립적 당사자 간의 대합의 모색, 사적 이익, 정

보의 개방성, 자원의 흐름을 측정 지표로 제시하였고, Marsh & Rhodes(1992)는 상호작용의 빈도, 지속성, 합의, 자원 배분, 권력을 제시하였다.

3) 구조

정책네트워크는 다양한 형태의 구조로 형성되는데 특히, 정책형성과정에서 누가 주된 역할을 하는가에 따라 구조가 상이하게 나타날 수 있다. 네트워크 구조는 참여자들간 상호작용의 결과이면서 다시 참여자들의 상호작용에 다시 영향을 주는 요인이라는 점에서 정책네트워크 연구에서 핵심이 되는 연구주제이다(한진이·윤순진, 2010).

정책네트워크의 구조란 정책행위자 간 관계의 유형(pattern of relations)으로서, 행위자 간의 상호작용을 통해 형성된다(Waarden, 1992). 정책네트워크 내에서 행위자들은 공유된 이해(shared interest)를 가진 하나의 조직으로서 의미를 가지며 이러한 관계는 서로에게 필요한 자원을 교환하고 보충해주는 자원의존관계이다(김순양, 2003). Marsh & Rhodes(1992)는 정책네트워크를 자원의존에 의해 서로 연결된 조직들의 군집으로 이해하여 구조적 측면을 강조하였다. Waarden(1992)은 구조를 행위자들 사이의 관계의 유형'이라고 정의하면서, 행위자 간 상호작용으로 형성되는 관계의 패턴을 구성하는 하위 변수로써 정책네트워크의 규모, 개방적 또는 폐쇄적 경계, 멤버십의 강제성, 상호작용의 빈도와 지속성, 조정의 유형, 관계의 속성, 권한 집중의 정도 등을 제시하고 있다(강동완, 2008).

먼저, 정책네트워크 구조의 경계는 네트워크에 진입이 개방적인가 폐쇄적인가에 관련된다. 정책네트워크에 진입장벽이 없고 진출입이 자유로우면서 다양한 행위자들이 참여할 수 있어 특정 집단이 정책결정을 주도하는 것을 저지할 수 있다(Yishai, 1992). 반면에 네트워크 진입이 제한되는 폐쇄적 연계 구조에서는 정보나 자원의 우위성을 가진 개인이나 집단에 유리하게 정책결정이 이루어질 수 있다(Yishai, 1992). 다음으로 정

책네트워크 구조는 정책행위자 간 내적 구조의 특성을 의미한다(Shneider, 1992). 즉, 네트워크 내 권력구조란 정책과정에 참여하고 있는 행위자에게 작용하는 권력 흐름의 방향을 말하는 것이다(Yishai, 1992). 따라서 행위자간 자원 또는 권력 보유에 따른 위계서열, 연계방식을 분석함으로써 네트워크에 참여하고 있는 정책행위자 간의 관계구조가 수직적인가 수평적인가를 보는 것이다. 정책네트워크에 참여하는 행위자들이 가진 자원 등의 차이로 관계구조가 다양한 형태로 나타날 수 있다(양현모·강동완, 2009). 관계구조의 지속성은 정책행위자 간의 관계가 어느 정도 지속되는가라는 시간적 개념이다. 일반적으로 행위자 간의 관계가 지속적일수록 관계의 강도가 높고, 협력적 관계의 강도가 높을수록 정책결과에 긍정적 영향을 미친다(양현모·강동완, 2009).

제 2 절 선행연구 고찰

1. 정책네트워크의 사회연결망분석 활용 관련 선행연구

1990년 이후 시민사회가 성숙하면서 이전과 달리 정책결정에 등장하는 이익단체와 시민사회 등 민간부문의 역할을 분석하기 위해 다양한 분야에 걸쳐 정책네트워크 개념을 활용한 실증연구가 있었다(김주환, 2004; 박용성, 2004; 김영중, 2006; 김순양, 2007; 변종립, 2010 등). 이들 연구는 공통적으로 실제 정책사례를 정책네트워크 모형을 활용하여 분석하였다.

김주환(2004)은 의약분업정책 변화과정을 제도환경, 정책네트워크 성격, 정책 반응이라는 분석틀을 활용하여 정책의 지속과 변화에 대한 원인을 분석하였다. 박용성(2004)은 한강 및 낙동강 유역 정책의 동태적 변화를 정책형성 단계별로 살펴보았으며, 김영중(2006)은 울진 방폐장 입지 선정 사례를 활용하여 정책환경과 정책이슈와 같은 제도가 정책네트워크에 미치는 영향을 분석하였다. 김순양(2007)은 김대중 정부에서의 의약분업 사례를 활용하여 정책네트워크 개념을 환경적 맥락, 정책네트

워크, 정책산출이라는 체제론적 관점에서 분석하였다. 변종립(2010)은 탄소배출권 제도의 도입과정 사례를 통해 정책네트워크 모형과 옹호연합모형(advocacy coalition framework), Kingdon의 다중흐름모형(multiple stream framework)의 일부 요소를 가미한 분석틀을 사용하였다.

한편, 김순양(2010)은 정책네트워크 모형이 이론적인 면에서 일부 개념의 모호성, 방법론적 편향성, 환경적 맥락에 대한 고려가 부족할 뿐만 아니라 인과관계에 대한 설명력이 다소 떨어져 정책네트워크 분석이 현실적으로 유용하지 않다는 문제점을 지적하였다. 이에 연구자들은 정책네트워크 모형의 한계점을 극복하고 인과적 설명력을 높이고 정책과정 분석의 적실성을 높이기 위해 다양한 분석방법을 활용하고 있다. 특히나 사회연결망과 같은 계량적 분석 기법으로 정책네트워크 모형의 설명력을 제고하고자 했다. 사회연결망분석은 분석하고자 하는 대상 시스템(system)을 참여자와 관계의 함수로 정의하면서 네트워크 구조를 그래프 이론, 선형대수, 통계확률, 시뮬레이션 등을 이용하여 분석하는 방법이다(Scott, 2000).

정책네트워크 관점에서 사회연결망분석을 활용한 국내 연구로는 홍경준·송호근(2005), 김옥일(2008), 한진이·윤순진(2010), 이현우(2012), 류민영(2013), 김정훈(2015), 박현희·홍성걸(2016), 박한힘·박상욱(2017), 김정훈(2017), 황한찬·엄석진(2018), 김문수·김순양(2018), 정다현·박용성(2020) 등이 있다. 홍경준·송호근(2005)은 김영삼-김대중 정부 시절 사회복지정책 결정구조를 중심성(centralization) 지표와 다차원척도법(multidimensional scaling)을 활용하여 분석하였다. 김옥일(2008)은 시간의 흐름에 따라 교육행정정보화 정책과정에서 나타나는 정책네트워크의 동태성을 분석하기 위해 밀도(density)와 중심성 지표를 활용하였다. 한진이 외(2010)은 온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크를 대상으로 설문응답을 토대로 사회연결망분석을 실시하였으며, 이현우(2012)는 이명박 정부 시절 미디어법 개정 관련 정책논쟁을 대상으로 다차원척도법, 중심성 분석, 블록모델링(block modeling) 분석방법을 활용하였다. 류민영(2013)은 교원능력개발평가 정책네트워크와 정

책과정의 관계 분석을 위해 밀도, 중심성 지표 및 구조적 틈새(structural hole), 구조적 등위성(structural equivalence), 컴포넌트 분석(component analysis)을 활용하였다. 김정훈(2015)은 중심성 분석 및 ERGM 분석을 통한 네트워크 분석에 통계적 접근을 시도하였다. 박현희·홍성걸(2016)은 박근혜 정부 시절 창조경제정책을 담당하는 다양한 조직들 간의 구조적 역학관계를 밀도와 중심성 지표로 측정하였다. 황한찬·엄석진(2018)은 6-70년대 산업정책 네트워크 분석을 위해 중심성, 밀도, 응집도(cohesion), 이행성(transitivity) 지표를 활용하였다. 김문수·김순양(2018)은 이명박 정부 시절 영남권 신공항 건설 논쟁 과정에서 나타나는 행위자들 간 협력/갈등 관계를 밀도와 중심성 지표를 통해 분석하였다. 가장 최근의 연구로 장다현·박용성(2020)은 국내 보훈정책 중 특수임무유공자 정책사례를 대상으로 밀도와 중심성 지표를 중심으로 네트워크를 분석하였다.

2. 개인정보보호정책 관련 선행연구

국내 개인정보보호정책에 관한 선행연구 대부분이 개인정보보호법에 초점이 맞춰져 있다. 개인정보보호법에 대한 기존 연구의 경향은 성옥준(2011) 연구에서 잘 정리되어 있어, 이에 최근 연구 내용을 추가하여 재정리하였다. 법적 관점에서 개인정보보호정책의 방향성을 제시한 연구들로 황태정(2005), 김정순(2005), 김상겸(2005), 김정덕(2008) 이자성(2008), 황태정(2009), 김훈희 외(2011), 박지용(2012), 이병수 외(2013), 김운석(2011), 정혜영(2011), 김일환(2011), 김재광(2012), 손형섭(2012), 배대현(2012), 김명식(2012), 유한나 외(2012), 전은정 외(2012) 등이 있다. 이밖에도 개인정보보호법의 실행을 위해 물리적 시스템·인증체제·평가제도와 지표 등에 관한 제반적 연구들이 다수 진행되어 왔다(김동례 외, 2011; 김명섭 외, 2011; 차건상 외, 2012; 김이랑 외, 2013). 최근까지도 법적 관점에서 개인정보보호정책을 연구하는 경향이 이어졌다. 문재완(2016), 한귀현(2017), 임규철(2018), 오태현·강민지(2018), 조수영(2018), 홍선기·고영미(2019) 등은 유럽연합(EU)이 유럽연합일반데이터보호규칙(GDPR)

제정·시행함에 따라 한국의 개인정보보호법의 대응과 개선사항을 연구하였다. 대부분의 개인정보보호정책 관련 선행연구가 법적 관점에서 개인정보보호법을 다루고 있다는 한계를 지닌다.

한편, 성욱준(2013)은 개인정보보호법 입법 과정을 정책흐름모형을 통해 분석하였는데, 이는 앞선 법적 관점에서 개인정보보호법을 다룬 것과 달리 정책학적인 관점에서 입법 과정을 분석함으로써 행정·정책학적 의의를 갖는다. 개인정보보호정책입법 과정 시기를 노무현 정부와 이명박 정부 두 시기로 구분하여 행정안전부라는 정책선도자의 존재 여부가 정책산출을 결정 지었다고 분석하였다.

3. 종합검토

앞 절에 논의한 정책네트워크와 개인정보보호정책에 관한 선행연구를 검토한 결과 다음과 같은 종합적 소결을 내릴 수 있다. 현대 사회에서는 정책과정에 다양한 참여자들이 등장하는 만큼 다양한 행위자들의 포괄하는 정책네트워크 모형은 현대의 정책결정과정에 중요한 통찰력을 제공할 수 있다. 따라서 국내 다양한 분야의 연구들에서 정책분석을 위한 도구(tool)로 활용되어왔다. 국내의 정책네트워크를 활용한 연구 경향은 행위자들 간 네트워크 구조분석을 통해 의사결정의 구조와 유형을 분석하고, 행위자들 간 상호작용으로 산출되는 결과로써 정책결정과정에 주목했다(김복태 외, 2013). 하지만 국내의 연구 경향은 정책네트워크가 어떻게 정책산출에 영향을 미치고 있는지에 대한 인과관계를 밝히는 연구가 미흡하다는 특징이 있다.

한편, 정책네트워크 모형에 계량적 접근을 시도한 사회연결망분석은 정책네트워크 연구에 보다 더 실증적인 분석을 가능케 했다. 사회연결망분석은 네트워크에 참여하는 행위자들을 상호의존관계에 있는 것으로 보고, 행위자들간의 관계를 분석함으로써 정보와 자원의 흐름에 따른 개인 및 조직 간 관계의 구조적 특성을 파악할 뿐만 아니라 행위자들 간의 역학관계를 식별할 수 있다(Scott, 2000). 이상의 사회연결망분석과 관련된

선행연구를 살펴보면, 국내의 사회연결망 분석을 적용한 정책네트워크 연구의 대부분이 밀도와 중심성 지표를 중심으로 네트워크 구조를 분석하고 있다.

대부분의 개인정보보호법에 관한 연구들은 법적 관점에서 바람직한 개인정보보호 법체계와 개선 및 활성화에 관한 연구들이 주를 이루고 있다(성욱준, 2013). 이러한 개인정보보호법에 관한 법적 관점에서의 논의는 비교적 상당히 활발히 이루어지고 있는 것에 비해 전반적인 개인정보보호정책에 대한 논의와 개인정보보호법과 관련된 개정과정에서의 시사점을 얻고자 하는 시도가 비교적 드물었다. 특히 데이터 산업에 대한 이슈가 대두됨에 따라 중복적으로 규제되는 개인정보 활용 문제를 개선하기 위해 개인정보에 관한 법률을 통합적으로 개편해야 한다는 지적이 오랫동안 지속되었음에도 불구하고, 개인정보 관련 법률에 대한 개정 논의가 시작된 이래 2020년 1월 국회를 통과하기까지 약 4년의 시간이 걸렸으며, 입법과정에서 몇 번의 실패와 어려움을 겪었던 사례이다. 따라서 데이터 3법 개정이 이뤄지는 정책결정과정에서 나타나는 네트워크를 밀도와 중심성의 지표를 토대로 검토함으로써 정책과정과 정책산출의 인과관계를 유추할 수 있을 것이다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구 방법 및 자료수집

1. 연구 방법

1) 사회연결망분석

정책네트워크가 가진 복잡성을 체계적으로 분석하기 위해서는 체계적 방법론이 필요하다(Milward & Provan, 2003; 고길곤, 2007). 네트워크의 구조로 표현되는 실제의 사회적 관계를 계량화할 수 있는 사회연결망분석은 정책네트워크 분석에 매우 유용한 수단이 될 수 있다. 사회연결망분석은 개개의 행위자들이 관계적 속성(relational property) 즉, 상호작용이 있다고 전제함으로써 행위자들 간의 상호관계의 특징을 분석한다. 또한 행위자 간의 관계 분석을 통하여 구조적 연결패턴을 발견하여 도식화할 수 있는 장점이 있다. 이러한 분석 방법은 행위자 간 연결 관계를 분석함으로써 정보와 자원의 흐름에 따른 관계의 구조적 특징을 파악할 수 있도록 하며, 중심성이나 구조적 등위성 등의 변수 분석을 통해 행위자 간, 행위자 내부의 역학관계를 식별할 수 있게 한다(Scott, 2000; Hanneman & Riddle, 2005; 박치성, 2006; 고길곤, 2007; 김옥일, 2008). 따라서 본 연구에서는 데이터 3법의 개정과정에 참여하는 정부, 기업, 시민사회 등 공공-민간 정책행위자들로 구성된 네트워크 구조를 체계적으로 분석하기 위해 사회연결망분석을 사용하고자 한다.

사회연결망분석에서 네트워크는 크게 행위자(node), 상호관계(tie or link), 구조(network structure)로 볼 수 있는데, 각각의 의미는 다음과 같다(Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2000; Ulibarri & Scott, 2017). 첫째, 행위자(node)는 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는 정책과 관련된 이해관계자를 지칭한다. 정책행위자는 개인일 수도 있고 집

단일 수도 있는데, 정책네트워크 구성의 기본요소이자 분석의 최소단위로서 가장 동적인 요소이다(Döhler, 1991). 정책행위자가 누구이고 행위자들 사이의 상호관계는 어떠한가 정책과정에 행위자들이 어떤 방식으로 참여하고 있는가를 살펴보면 정책과정의 정치성을 이해할 수 있다(Waarden, 1992; 남궁근, 2017).

둘째, 상호관계(link)는 노드들간의 연결을 의미하는 것으로, 행위자들이 자신의 이익을 반영시키기 위해 정책과정에 영향력을 행사하는 과정에서 발생하는데 상호작용을 통해 행위자간에 자원교환이 이루어지며 정책네트워크가 형성 또는 유지된다(Wasserman & Faust, 1994). 즉 상호관계를 통해 정부와 의회 등 공식적 행위자는 절차적 합리성과 지지, 자원 등을 확보하고, 비정부 부문(비공식적 행위자)은 자신의 존재를 정부에게 확인시키고, 영향력 행사의 기반을 마련한다(Wasserman & Faust, 1994).

셋째, 네트워크 구조란 행위자들 사이의 관계가 만들어내는 일정한 유형(pattern)을 말한다(Wasserman & Faust, 1994). 정책과정에서 일어나는 상호작용의 내용이 정책네트워크의 구조를 이루는데 정책형성과정에 참여하는 행위자들이 가진 영향력의 크기와 영향력을 행사하는 방식이 매우 상이하므로, 다양한 구조의 정책네트워크가 나타날 수 있다(Wasserman & Faust, 1994). 특히, 정책형성과정에서 누가 주된 역할을 하느냐에 따라 구조가 매우 상이하기 때문에, 네트워크 구조는 참여자들 간 상호작용의 결과인 동시에 참여자들의 상호작용에 영향을 주는 요인이 된다(한진이, 2010)

2) 비교사례연구

정책결정이 진행되는 유형은 국가마다 매우 다르기 때문에 정책결정과정에서 나타나는 정책네트워크는 상황과 맥락에 따라 다른 형태를 지닌다(Jordan & Schubert, 1992). 따라서 정책네트워크 시각에서 개인정보보호정책이 결정되는 과정을 살펴보기 위해서는 정책환경과 상황적 맥

락이 고려되어야 한다. 사회과학연구에서 주로 사용하는 통계분석은 변수 지향적인(variable-oriented) 특성을 지니고 있어, 주로 변수 간의 일반화된 관계를 확립하는 것을 목표로 한다. 따라서 변수 30개 이상의 사례를 똑같은 하나의 사례로서 간주하여 보편적이고 유용한 변수를 중심으로 일반화를 추구한다는 장점이 있지만 각 사례들이 지닌 특이한 맥락(contexts)을 연구에 반영하지 못해 각 사례의 독특한 특성과 의미를 제대로 이해하지 못한다는 한계를 갖는다(Ragin, 2014). 이에 반해 사례 지향적인(case-oriented) 비교사례연구는 복잡한 단위를 이해하고자 한다. 비교사례연구는 개별 사례의 풍부한 맥락을 유지하면서 비교연구의 균형 잡힌 논리 구조 아래 개별 사례를 분석해 그 차이점들과 유사점들을 깊이 있게 재조명할 수 있다. 즉, 비교사례연구는 기존의 통계분석을 이용한 연구와는 다른 측면에서 사회 현상에 대한 보다 객관적이고 논리적이며 포괄적인 새로운 이론으로 사회과학적 일반화에 도달할 수 있다(Ragin, 2014).

비교사례연구는 사례연구 방법의 하나로써 단일사례들의 사례 내(within-case) 분석뿐만 아니라 소수 사례들의 비교(cross-case)연구를 포함한다. 사례연구에서 규정하는 인과관계는 독립변수의 인과적 효과보다는 인과적 과정(causal mechanism)에 중점을 두어 계량적 연구에서 규명이 어려운 새로운 설명이나 검증이 가능하다(King et al, 1994). 또한 단일 사례의 통시적(diachronic) 연구는 변이의 관찰대상을 늘리는 효과가 있기 때문에 한정된 사례 내에서 관찰이 이루어지므로 개념과 측정의 타당성을 높일 수 있다(Gerring, 2007).

원인-결과 관계를 규명할 수 있는 설명적 조사설계의 기본 논리에는 Mill이 제시한 일치법(method of agreement)과 차이법(method of difference)이 있다. 일치법 논리에 따르면 관찰하는 모든 현상에서 항상 한 가지 요소 또는 조건이 발견된다면 그 현상과 요소는 인과적으로 연결되었다는 것이다. 따라서 특정 현상이 발생하는 둘 이상의 사례에서 단 하나의 공통요소만을 가지고 있다면 그 요소는 그러한 특정 현상의 원인(또는 결과)라 할 수 있다. 일치법과 대조적으로 차이법은 어떤 현상

이 발생하는 사례와 그렇지 않은 사례, 즉 서로 상이한 결과가 도출되는 사례들을 비교한다. 만약 특정 현상이 발생한 사례와 발생하지 않는 사례가 있을 때, 두 사례 간에 단 하나의 요소를 제외한 모든 요소를 공통으로 가지고 있다면 그 요소는 특정 현상의 원인(또는 결과)이다.⁵⁾ 이러한 분석 방법은 자의적 해석의 여지가 높다는 한계가 있다는 점을 고려하여, 본 연구의 비교 인과관계 분석의 한계점을 극복하기 위해 추가적으로 문헌연구 및 인터뷰를 실시하여 결과의 설명력을 제고할 수 있도록 한다.

이에 본 연구는 데이터 3법 개정과정이라는 단일 사례의 시기를 구분하여 각 시기에 나타나는 정책네트워크의 유사점과 차이점을 비교·분석함으로써, 데이터 3법의 개정안 통과를 가능케한 요인을 발견해내도록 한다.

2. 자료의 출처와 수집 방법

정책네트워크의 관계를 분석하는 것은 상당한 데이터 수집이 요구되며, 이러한 데이터 수집을 위해서는 인터뷰, 설문조사와 같은 과정 추적 등의 분석 도구가 필요하다(Ulibarri & Scott, 2017). 네트워크 분석을 위한 자료는 주로 네트워크 참여자에 대한 설문을 통해 수집하는 것이 일반적이지만 문헌정보에 의한 네트워크 자료 수집 또한 공인된 기관에서 발표하는 데이터를 사용하는 만큼 자료의 신뢰도가 높다(김용학, 2016). 사회과학에서 기존 자료를 네트워크 자료로 재구성하여 활용할 수 있다는 장점 때문에 널리 쓰이고 있다(김용학, 2016). 따라서 본 연구에서는 네트워크 분석에 필요한 관계 데이터(relational data)를 수집하기 위해 신문보도 자료를 활용한다. 본 연구의 분석 수준은 개인이 아닌 조직 수준이기 때문에 신문기사 자료를 활용하는 것이 적절하다. 같은 사건일지

5) 남궁근, 『행정조사방법론』, 법문사(2017), 254-257 재인용. John Stuart Mill, System of Logic Ratiocinative and Inductive: being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation, 8th ed., London: Longmans, Green and Co.

라도 다른 매체에 보도되었으면 다른 관계 정보를 담고 있으므로 중복으로 추출한다. 추출된 기사는 기사를 텍스트 문서로 변환하여 내용분석을 통해 먼저 1,282개 전체 기사에서 언급빈도가 높은 주요 단어들 중 개인정보보호정책의 주요 행위자를 추출한다.

뉴스전문 검색사이트인 한국언론재단(<https://www.kinds.or.kr/>)의 빅카인즈⁶⁾에서 5대 인터넷종합일간지 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문과 ICT 및 과학기술 전문지인 디지털타임스와 전자신문 총 7개의 매체에서 신문기사 자료를 검색 및 수집한다. 분석 기간은 빅데이터 활용을 위한 규제 개선에 데이터 3법 개정의 필요성이 제기되기 시작한 해부터 데이터 3법 개정안이 국회 본회의를 통과되는 기간동안 형성된 정책네트워크를 모두 포함할 수 있도록 2016년 1월 1일부터 2020년 1월 16일까지(2020년 1월 9일로 본회의 통과 후 일주일 동안의 후속기사를 포함할 수 있도록 함) “개인정보”와 “빅데이터” 검색 조건을 통해 신문기사 자료를 수집한다. 이밖에 정부 부처 간행물, 정책연구보고서, 국회의사록, 용역보고서, 국내외학술지, 관계기관 회의보고서, 비공식 회의자료, 관계기관 홈페이지 자료를 추가적으로 참고했다.

조사기간 동안 수집된 기사는 총 1,282개로 의제형성기에 해당하는 기간에 보도된 신문기사는 378개이며 정책조정기에 해당하는 기간에 보도된 신문기사는 904개였다. 정책조정기에 보도된 기사 수가 의제형성기에 보도된 기사 수보다 약 2.4배 정도 많은 수치로, 이는 의제형성기로 설정한 기간 동안이 실제로 개인정보보호정책에 대한 논의가 시작되면서 의제가 형성되는 시기임을 알 수 있다. 반면에 정책조정기는 법이 통과되기 전까지 데이터 3법에 대한 논의가 활발했음을 알 수 있다. 또한 의제형성기에는 일간지에서 보도된 기사는 57개, 전문지 기사는 321개이다. 정책조정기에 일간지에서 보도된 기사는 399개, 전문지 기사는 505개이다. 의제형성기에는 약 85%가 전문지에서 보도된 기사로, 전문지에서 주

6) 빅카인즈(BIGKinds)는 국내 최대 규모의 서울, 경기 등 7개 지역별 54개 언론사 보도자료 및 중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송사, 전문지 DB를 보유하고 있다. 출처: <https://www.bigkinds.or.kr/>

도적으로 개인정보에 대한 논의를 확산시키고자 했음을 확인할 수 있다. 아래 <표 1>에서 신문기사자료의 기초통계를 확인할 수 있다.

<표 1> 신문기사자료 기초통계

구분	의제형성기		정책결정기	
	빈도(개)	%	빈도(개)	%
일간지	57	15.1	399	44.1
전문지	321	84.9	505	55.9
합계	378	100	904	100

제 2 절 개념적 분석틀

1. 연구 범위 및 대상

일반적으로 네트워크는 완전연결망(complete network), 자아중심연결망(ego-centric network), 준연결망(quasi-network)으로 분류할 수 있다. 완전연결망은 상호작용이 있는지 없는지에 따라 행위자 간의 관계가 이분법(binary)으로 표현되거나 관계의 강도가 연속형 자료(continuous data)로 표현되는 연결망을 의미한다. 자아중심연결망은 무작위로 추출된 설문응답자를 대상으로 설문응답자의 정보를 통해 표현되는 연결망을 의미한다. 마지막으로 본 연구에서 활용하고자 하는 준연결망은 직접적인 상호작용의 관계가 없더라도 2차 자료를 통해 관계를 인위적으로 설정한 연결망을 의미한다(손동원, 2008). 행위자의 상호작용을 직접 조사하기 어려운 경우 이를 추론하여 (n×n) 행렬을 만드는 준연결망 방법은 신문기사 등의 자료로부터 추출된 상호작용의 연결망 자료를 구축할 수 있다(김용학, 2016). 이에 본 연구의 분석 수준은 조직 수준간의 네트워크를 분석하는 만큼 신문기사에서 내용에서 드러난 행위자 간 관계를 분석한다.

2013년 국내 최초로 빅데이터 활용을 위한 개인정보의 비식별화 조치가 이루어졌다. 방송통신위원회는 미래창조과학부와 개최한 ‘빅데이터 페어 2013’ 토론회에서 정보통신서비스 제공자가 공개된 개인정보와 이용 정보를 수집하거나 이를 활용해 새로운 개인정보를 생성하는 경우 별도로 정보주체의 동의를 얻지 않아도 된다는 내용을 주요 골자로 한 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’을 발표했다. 이후에도 방송통신위원회는 데이터 3법이 개정되기 직전까지 매해 마다 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’을 발표하며 빅데이터 산업 규제를 완화하고자 했다. 하지만 개인정보 비식별 조치 가이드라인과 현행 개인정보보호 관련 법률이 상충하는 부분에서 갈등이 발생했고, 이러한 배경 하에 2016년 경부터 데이터 3법인 「개인정보보호법」, 「정보통신망법」, 「신용정보법」에 대한 개정 논의가 본격적으로 시작되었다. 따라서 본 연구는 빅데이터 활성화를 위한 개인정보 처리 방침에 관한 개선 사항이 반영된 ‘데이터 3법 개정안’이 통과되는 과정을 분석 대상으로 삼는다. 데이터 3법 개정과정에 논의를 모두 포괄하기 위해 조사기간을 2016년 1월 1일부터 2020년 1월 16일로 설정한다.

데이터 3법 개정에 대한 논의는 개인정보보호정책의 이해관계자가 모두 모여 의견을 모은 4차산업혁명위원회 주관 해커톤 개최를 기준으로 의제형성기(T_1)과 정책조정기(T_2)로 시기를 구분할 수 있다. 따라서 조사기간 중 의제형성기(T_1)를 2016년 1월 1일부터 4차산업혁명위원회 해커톤이 종료된 2018년 4월 4일을 기준으로 해커톤의 후속 기사를 포함할 수 있도록 2018년 4월 11일까지로 설정한다. 다음으로 정책조정기(T_2)는 2018년 4월 12일부터 데이터 3법의 개정안이 국회 본회의를 통과한 2020년 1월 9일을 기준으로 개정안에 대한 후속 기사를 포함할 수 있도록 2020년 1월 16일까지로 설정한다.

4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤 이전까지는 새로운 빅데이터 기술에 대한 개인정보 활용과 보호에 관한 기대와 우려가 공존하던 시기로 다양한 이해관계자들의 의제가 형성되던 시기이자 빅데이터 활용을 위한 개인정보 관련 법적 규제 완화에 대한 산업계 의견과 국민의 정

보인권의 중요성을 강조하며 개인정보 강력한 보호를 주장하는 시민단체 간에 갈등이 발생하였다. 의제형성과정은 다양한 집단들의 요구가 정책 결정자들의 관심과 고려의 대상이 경쟁하는 과정이라고 정의될 수 있다 (Cobb et al., 1976; Rogers et al., 1993). 이 과정에서 자기이익 (self-interest), 공통된 가치(shared value)에 의해 촉발된 각 집단 간의 경쟁과 갈등은 사회적, 정치적 이슈들을 공식적 의제(formal agenda)로 채택하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 본 연구에서는 해커톤 이전까지의 기간을 빅데이터 시대에 개인정보보호와 관련된 정책이슈는 무엇이며 그에 따른 정책적 대안은 무엇인가가 고려되던 시기임을 고려하여, 해당 기간을 ‘의제형성기(T₁)’로 정의한다.

해커톤 합의에도 불구하고 가명정보 활용범위에 대한 논란의 여지가 남아있었지만 청와대는 해커톤 종료 직후 대통령 주재 규제혁신 점검회의에서 빅데이터 규제 완화를 핵심 이슈로 언급하며 개인정보보호법 개정 필요성을 시사했다.⁷⁾ 이후 5월 국회 ‘4차산업혁명특별위원회’에서 해커톤에서 합의한 내용을 바탕으로 개인정보를 가명처리한 가명정보에 대해서는 정보주체의 동의와 무관하게 상업적인 목적으로 활용할 수 있도록 하는 방안에 대해서도 입법을 권고하며 데이터 3법 개정을 위한 움직임이 본격화되었다. 이에 본 연구에서는 해커톤 이후로는 행정부와 국회 등 공식적 참여자가 본격적으로 등장하는 해당 시기를 ‘정책조정기(T₂)’로 정의한다. 양 시기의 노드와 링크, 구조를 비교함으로써 차이가 있는 변수를 식별함으로써 데이터 3법 개정안이 통과되는 메커니즘 (mechanism)을 실증적으로 분석하고자 한다.

2. 조작화 및 측정 지표

사회연결망분석을 위한 데이터는 노드(node)와 링크(link)를 정의하는

7) 정세라, “‘개인정보 빅데이터 상업화’ 과속 논란”, 한겨레, 2018.07.19., <http://www.hani.co.kr/arti/economy/finance/853915.html#csidx471f594fdedb06b8cdd49c0f7bcf2ae>

것에서부터 출발한다(Hanneman, 2005). 노드(node)란 네트워크 내의 개인 또는 집단이자, 정책과정에서는 정책에 참여하는 행위자를 뜻한다(Waarden, 1992). 따라서 본 연구에서 분석하고자 하는 개인정보보호 정책네트워크의 행위자란 데이터 3법의 개정과정에 참여한 조직 수준의 집단을 뜻한다. 구체적으로 데이터 3법 개정에 대한 논의가 본격적으로 시작된 해인 2016년 1월 1일부터 개정안 통과한 2020년 1월 16일까지 기간 동안 참여한 행위자로 규정한다.

링크(link)는 각 노드들 간의 관계를 뜻하는 것으로, 정책과정에서 정책행위자들이 자신들의 이익을 반영하기 위하여 전략적으로 신념, 자원, 욕구 및 전략을 교환하는 상호작용을 뜻한다(Waarden, 1992). 본 연구에서는 기사 내용에서 동시에 행위자가 출현할 경우 행위자 간의 관계가 있는 것으로 보며, 한 기사 단위를 기준으로 주요 행위자와 동시출현(co-occurrence)하는 경우를 링크(link)로 규정한다. 복수의 기사에서 동시에 출현한 경우가 많을수록 연결의 강도(edge weight)은 높아진다. 동시출현은 문장(sentence), 문단(paragraph), 문서(document)를 기준으로 할 수 있는데, 각 기준에서 두 개의 단어가 자주 함께 나타나면 유사한 연관성이 있고 중요한 맥락적 관계를 맺는 것으로 간주된다(He, Q, 1999). 즉, 여러 키워드가 문헌에서 동시에 출현하였을 때 키워드 간 서로 관련이 있다고 볼 수 있다. 아래 <표 2>는 본 연구에서 정의한 네트워크 노드와 링크의 조작화 내용을 정리한 것이다.

<표 2> 네트워크 노드와 링크 조작화

네트워크 요소	분석 대상	분석 내용	조작화
노드 (node)	행위자	데이터 3법 개정과정에 참여한 행위자	개인정보보호정책 관련 기사자료에서 상위 20개의 출현빈도를 갖는 조직 단위 행위자
링크 (link)	상호작용 유무	개인정보보호 정책네트워크의 상호작용 여부	한 기사 단위 당 행위자가 동시 출현 하는 경우
연결의 강도 (edge weight)	상호작용 강도	개인정보보호 정책네트워크의 상호작용 강도	한 기사 단위 기준 동시출현빈도 (co-occurrence frequency)

본 연구에서는 전체 네트워크 및 행위자의 구조적 특성을 통해 살펴 보고자 한다. 우선 네트워크 구조(network structure)란 노드 간 관계의 유형(pattern)을 말하며, 이를 분석하기 위해서 주로 사용되는 지표는 밀도(density)와 집중도(centralization)이다. 밀도(density)란 네트워크 구조를 파악하는 중요한 기준 중 하나로 연결망의 결속을 나타내는 지표이다. 밀도의 계산은 가능한 총관계수 중에서 실제로 맺어진 관계 수의 비율, 즉 $1/\{n(n-1)/2\}$ 로 정의된다. 노드들 간의 연결을 나타내는 링크는 관계의 관련성(relevance)을 의미하기 때문에 밀도가 높을수록 각 행위자들이 서로 긴밀하게 관련되어 있음을 뜻한다(Wasserman & Faust, 1994).

한편 집중도(centralization)란 한 네트워크 전체가 한 가지 ‘중심’으로 집중되는 정도를 표현한 지표를 말한다. 네트워크 집중도는 개별 행위자들의 속성인 중심성(centrality) 지표를 통해 측정 가능하다. 중심성이 한 노드에 초점을 맞추어 그 노드가 중심에 위치하는지에 대한 정도를 표현하는 것이라면, 집중도는 한 네트워크 전체가 ‘중심’에 집중되는 정도를 측정하는 것으로 네트워크 전체를 고려한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 중심성은 한 행위자의 역할에 집중하는 반면, 집중도는 전체 네트워크에 초점을 맞춘다. 집중도는 행위자들간의 상호작용이 특정 노드에 몰리는

정도를 의미하게 되는데, 만일 소수의 사람이 집중적으로 상호작용을 가지게 되면 그 네트워크는 집중도가 높은 네트워크라 할 수 있다(Wasserman & Faust, 1994).

한편, 네트워크 내 행위자들의 구조적 특성을 살펴보기 위해 행위자의 지위·역할을 나타내는 중심성 지표를 분석해야 한다. 중심성(centrality)은 위 문단에서 잠깐 언급한 것처럼, 해당 노드가 전체 네트워크에서 얼마만큼 중심에 위치하는지를 표현한다. 중심성은 이 밖에 독립성(independence), 자율성(autonomy), 지배력(dominance), 영향력(influence) 등으로 해석되기도 한다(곽기영, 2014: 182). 네트워크 내에서의 유리한 구조적 위치는 몇 가지 관점에서 바라볼 수 있다. 중심성 지표는 주로 연결정도 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)으로 세 개의 지표로 측정된다.

첫째, 연결정도 중심성(degree centrality)은 특정 행위자와 연결된 행위자들의 수의 총합으로 표시되며 지역적 중심성을 나타내는 개념이다. 특정 행위자가 다른 행위자와 연결되는 정도를 나타내어 네트워크 내에서 행위자의 위치와 중요도를 측정하는 기본 개념이다(Wasserman & Faust, 1994).

둘째, 근접 중심성(closeness centrality)은 다른 노드들과의 근접성(closeness) 혹은 거리(distance)로 측정할 수 있다. 여기서 두 노드 간의 거리는 두 노드를 연결하는 최단 거리, 즉 경로 거리를 말한다. 연결망에서 다른 모든 노드로의 경로 거리 합이 가장 작은 노드가 전체 중심성이 가장 높은, 연결망 전체의 중심을 차지하는 점이다(Freeman, 1979). 따라서 한 노드가 다른 노드로 짧은 거리에서 접근할 수 있다면 해당 노드를 중요한 노드로 고려할 수 있다.

셋째, 매개 중심성(betweenness centrality)이란 두 행위자를 연결하는 가장 짧은 선 중 행위자를 포함하는 선의 수로 계산된다. 특정 행위자가 다른 행위자를 연결해주는 가장 짧은 거리에 위치하여 중심행위자를 파악하는 중요한 지표가 된다(손동원, 2008). 한 노드가 다른 노드들을 연

결해주는 가장 짧은 거리에 위치한다면, 해당 노드는 다른 노드들을 잠재적으로 통제할 수 있는 위치를 점하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 매개 중심성은 네트워크에서 중심 행위자를 파악하는 중요한 지표가 된다. 아래 <표 3>는 본 연구에서 사용하는 분석 지표를 정리한 내용이다.

<표 3> 정책네트워크 구조의 분석 지표

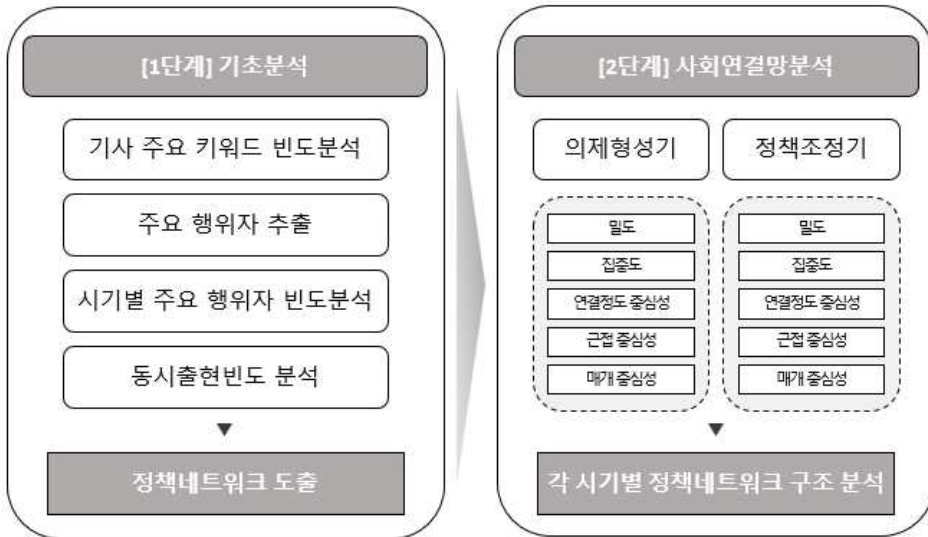
분석 대상	분석 내용	분석 지표
네트워크 구조	네트워크 어떻게 구성되었는가?	밀도 집중도
행위자 구조	중심 행위자는 누구인가? 행위자간 상호작용은 어떻게 이루어지는가?	연결정도 중심성 매개 중심성 근접 중심성

제 3 절 연구 모형

본 연구는 크게 2단계에 걸쳐 진행된다. 첫 번째 단계는 사회연결망분석을 위한 전 단계로, 각 시기별로 수집된 기사자료를 바탕으로 내용분석 프로그램인 텍스트롬(Textom)을 활용하여 가장 언급이 많이 되는 키워드들 중에 조직 단위 수준에 해당하는 행위자를 추출한다. 다음으로 각 시기별로 주요 행위자들이 언급된 횟수를 기반으로 (n × n) 행렬자료를 만들어 개인정보보호 정책네트워크 전체 연결망을 도출해낸다.

두 번째 단계는 이전 단계에서 만들어진 행렬자료(관계 자료)를 토대로 UCINET6.0 프로그램을 사용하여 정책네트워크의 핵심 분석 요소인 행위자, 상호작용, 구조를 중심으로 사회연결망분석을 실시한다. 밀도와 중심성 등 연결망 분석 지표를 통해 네트워크의 구조 변화 특성을 측정해 넷드로우(Netdraw)로 시각화한다. 다음으로 의제형성기(T₁)와 정책조정기(T₂)에서 나타나는 네트워크 요소들의 차이가 어떻게 데이터 3법 개정안의 통과로 이어졌는지 비교·분석한다. 이러한 연구설계를 바탕으로 고안한 연구 모형은 <그림 1>과 같다.

<그림 2> 연구 모형



제 4장 개인정보보호정책 네트워크 분석

제 1 절 데이터 3법 개정과정 개요

1. 데이터 3법 개정과정

데이터 3법은 개인정보보호법, 신용정보법, 정보통신망법을 통칭하는 용어로, 이 3법 개정안은 개인정보보호에 관한 법이 소관 부처별로 나뉘어 있어 발생하는 중복 규제를 없애고 4차 산업혁명 시대에 맞춰 개인정보를 활용하여 데이터 산업을 발전시킬 수 있게 하도록 마련되었다.

우리나라 최초로 개인정보에 대한 비식별 처리를 규정한 것은 2013년 9월 안전행정부에서 ‘공공정부 개방공유에 따른 개인정보지침’이었다. 이후로 2013년 12월 18일 미래창조과학부와 방송통신위원회는 “빅데이터 페어 2013”에서 ‘빅데이터 개인정보 토론회’를 개최하면서 최초의 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’을 발표했다. 가이드라인의 핵심은 공개된 개인정보의 수집이 가능하도록 하며, 이를 위해 공개된 개인정보에 대해 비식별화 조치를 의무화하는 것이었다. 하지만 이 가이드라인이 발표된 이후 경제정의실천시민연합(이하 ‘경실련’), 진보네트워크, 함께하는시민행동 등 시민단체에서 해당 가이드라인이 현행 개인정보보호 관련 헌법과 입법들과 충돌하고, 심각한 정보인권 침해 가능성이 있다고 우려를 표하면서 가이드라인 시행이 보류되었다.⁸⁾⁹⁾ 이후 방송통신위원회는 2014년 3월 16일 “2014 온라인 개인정보보호 세미나”에서 이전 빅데이터 개인정보보호 가이드라인을 일부 수정한 가이드라인을 재발표했으며, 2014년

8) 국감이슈연속토론회 <“방송통신 정상화와 공공성 확대를 위한 제안” 빅데이터 가이드라인이 개인정보 보호라고?>, 2014.09.15., 김보라미 변호사(법무법인 나눔, 프라이버시워킹그룹)

9) 경실련, 진보네트워크센터, 함께하는시민행동, 「보도자료: 방통위의 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(수정안)」에 대한 시민단체 입장」, 2014.03.25.

11월 20일 “온라인 개인정보보호 세미나”에서 다시 한번 수정된 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인 수정안’을 발표했다. 2014년 12월 23일 방송통신위원회는 전체회의에서 행정규칙에 해당하는 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’을 확정했다. 확정된 가이드라인에서는 비식별화 조치를 보다 더 강화하고 비식별화 조치 위반에 따른 각종 의무 및 책임 규정을 부여하였다.

한편 2015년 2월 9일 새누리당 강은희 의원은 분산되고 중첩된 개인정보보호 법령을 하나로 통합하는 내용을 담은 ‘개인정보보호통합법안’을 발의하였다. 또한 새누리당 강길부 의원은 2015년 3월 9일 정보통신 서비스 제공자가 빅데이터의 활용을 활성화하면서 개인정보 활용 시 비식별화 조치를 의무화하는 정보통신망법 개정안을 대표 발의¹⁰⁾하였다. 금융위원회도 2015년부터 금융 분야의 빅데이터 활성화를 위한 가이드라인 제정을 준비하기 시작했다. 2015년 6월 3일 제4차 금융개혁회의에서 ‘빅데이터 활성화 방안’을 발표하며 신용정보의 비식별화와 비식별정보에 대한 금융사 마케팅을 허용을 확정하였다.

한편 국회에서는 2015년 9월 12일 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 새누리당 배덕광 의원이 빅데이터 산업 진흥을 위한 「빅데이터의 이용 및 산업진흥 등에 관한 법률안(빅데이터산업진흥법)¹¹⁾을 대표발의했다. 2016년 9월 6일 이은권 새누리당 의원이 빅데이터 산업 활성화를 위해 개인정보의 비식별화를 반영한 ‘정보통신망법 일부개정안¹²⁾’을 대표발의했지만 20대 국회 내에서 처리되지 못하고 폐기되었다. 행정자치부는 2016년 6월 30일 방송통신위원회와 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 국무조정실 등과 합동으로 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인’과

10) 해당 법안은 이강후, 홍지만, 조경태, 이완영, 최봉홍, 박대동, 이채익, 박명재, 박맹우, 김태원 의원 등 10명의 의원이 공동 발의했다.

11) 해당 법안은 김한표, 유기준, 이진복, 조경태, 김세연, 박맹우, 유재중, 이채익, 한선교, 김정훈, 박주선, 이종배, 이현승 등 14명 의원이 공동 발의했다.

12) 해당 법안은 유기준, 정운찬, 윤상현, 김성태, 송석준, 조경태, 신상진, 배덕광, 이명수, 이채익, 김종희, 윤영일, 이철규, 추경호, 박순자, 박홍근, 강석진, 민경욱, 성일종, 장석춘, 박성중, 권석창, 함진규, 정용기, 최명길, 박덕흠, 유민봉, 정유섭, 박대출, 정진석 등 31명의 의원이 공동 발의했다.

‘개인정보보호법령 통합해설서’를 발간해 7월 1일부터 시행하였다. 하지만 가이드라인은 법적 효력이 없는 제도로 개인정보 관련 법 개정의 필요성이 제기됨에 따라 본격적인 법 개정 논의에 들어선다.

정부와 국회의 개인정보보호규제를 완화하려는 시도 속에서 시민단체는 꾸준히 반대 목소리를 내왔다. 2014년 발표된 방송통신위원회의 ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’에 경실련, 진보네트워킹센터, 함께하는시민행동 등 시민사회단체는 “개인정보 자기결정권을 훼손하는 빅데이터 가이드라인에 반대한다”는 성명서¹³⁾를 발표했다. 2016년에는 경실련, 진보네트워킹센터, 참여연대 등 시민단체는 금융위원회 앞에서 기자회견을 열고 “금융위는 개인정보보호의 기본원칙을 무시한 신용정보법 개정 추진을 중단하라”고 촉구했다. 2016년 8월 보건복지부가 행정자치부가 발표한 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인’에 따라 ‘건강보험 빅데이터 분석센터’를 본격적으로 운영계획을 발표하자 경실련, 참여연대 등 시민단체는 즉각 반대 입장을 표명했다. 이외에도 지속적으로 경제정의실천시민연합 시민권익센터, 녹색소비자연대 ICT소비자정책연구원, 진보네트워킹, 참여연대 민생본부 등 시민단체들은 비식별화된 정보는 언제든지 개인정보를 식별할 수 있는 데이터로 바뀔 수 있다는 위험성을 제기하며, 정부의 정보보호규제 완화는 정보주체의 동의권을 박탈할 뿐만 아니라 헌법이 보장하고 있는 시민들의 기본권리를 무시하는 처사라며 지속적으로 비판의 목소리를 내어왔다. 2017년 11월에는 건강사회를위한약사회, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대 등 12개 시민단체는 ‘개인정보 비식별조치 가이드라인’에 따라 기업들이 보유한 고객의 개인정보를 무단으로 결합해 34,000여건의 데이터로 가공한 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원, 금융보안원, 한국신용정보원 등 4개 비식별 전문기관과 정보를 제공받은 SK텔레콤, 삼성생명 등 20개 기업을 고발했다. 또한 데이터 3법의 입법이 가시화되면서 2019년 11월 14일 전국민주노동조합총연맹, 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대 등은 “입법절차를 중단하

13) <“방통위는 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」 제정 중단하라”> 성명서
참고: <http://act.jinbo.net/wp/7930/>

라”는 내용의 공동성명을 내기도 했다.

개인정보와 관련된 법률의 개정 없이 시민단체의 지속적인 문제제기가 있는 상황에서 2018년 초 4차 산업혁명위원회 주관으로 산업계, 시민단체, 전문가, 관련 정부부처 등 개인정보 이해관계자를 모아 규제·제도 혁신 해커톤을 진행하였다. 해커톤을 통해 합의된 내용을 바탕으로 국회 4차산업혁명특별위원회는 개인정보 관련 법안에 대한 특별권고 및 입법권고를 발표한 바 있다.¹⁴⁾ 이후 행정안전부는 산업계 및 시민단체와 여러 차례의 간담회와 회의를 거쳐 개인정보보호법 개선 방향을 마련¹⁵⁾ 하였으며 2018년 11월 15일 국회 행정안전위원회 위원장인 더불어민주당 인재근 의원은 해커톤 합의사항과 행정안전부 의견사항을 담은 개인정보보호법 개정안¹⁶⁾을 대표발의하였다. 전술한 개인정보보호법 개정안과 같은 배경하에, 정보통신망법 개정안 역시 같은 날 국회 과학기술정보통신위원장인 더불어민주당 노웅래 의원이 정보통신망법 개정안¹⁷⁾을 대표발의하였으며, 신용정보법 개정안¹⁸⁾은 김병욱 의원 대표발의했다. 하지만 데이터 3법 개정안이 마련된 뒤 국회에서 1년 넘게 계류되었다. 2019년 4월부터 패스트트랙 법안 지정을 둘러싼 여야 대치가 시작되면서 12월에는 패스트트랙 법안 처리와 함께 선거법 개정안, 사법개혁안 등의 문제로 국회 파행이 이어졌다.

국회 파행 속에서 21대 국회 마지막 본회의를 앞두고 더불어민주당 이인영, 자유한국당 나경원, 바른미래당 오신환 원내대표는 2019년 11월 12일 문희상 국회의장 주재로 정례회동을 가졌고 데이터 3법 등 비쟁점 법안을 19일 본회의에서 처리한다는 데 의견을 모았다. 하지만 데이터 3법의 각 상임위원회를 통과하지 못하면서 19일 본회의에서 처리가 무산되었다. 이후 개인정보보호법 개정안은 11월 14일에 법안심사소위원회

14) 국회 4차 산업혁명 특별위원회 활동결과보고서, 「개인정보 보호와 활용을 위한 특별 권고안」, 2018.05., 33-36

15) 행정안전부 공공데이터전략위원회, 「개인정보보호법」 개정방향 제3기 공공데이터전략위원회 4차 회의 보고사항, 2018.10.12.

16) 의안번호 제16621호

17) 의안번호 제16622호

18) 의안번호 제16636호

(이하 ‘법안소위’)에서 가결, 11월 27일 행정안전위원회 전체회의에서 의결되었다. 신용정보법 개정안은 11월 25일 정무위원회 법안소위서 바른미래당 지상욱 의원의 반대로 의결되지 못했지만 11월 28일 신용정보법 현행법 제23조를 유지하는 조건으로 법안이 통과됐다. 정보통신망법은 데이터 3법 중 가장 늦게 상임위원회를 통과하였다. 2020년 예산안 등을 두고 여야 의원들 간의 대치가 계속되면서 정보통신망법 개정안 논의가 한동안 전면 중단되면서 법안을 논의할 일정조차 정하지 못했기 때문이다. 한동안 중단되었던 국회 일정은 12월로 넘어가면서 다시 논의 창구가 열리기 시작했고, 12월 4일 과학기술정보방송통신위원회 전체회의에서 정보통신망법 개정안을 의결한 뒤, 곧바로 법안소위를 속개해 법안을 통과하면서 이로써 데이터 3법 모든 법안이 소관 상임위원회를 통과하였다. 최종적으로 데이터 3법은 해를 넘어 2020년 1월 9일 20대 정기국회의 마지막 법제사법위원회와 본회의에서 일괄 통과하면서 오랫동안 지속해온 논의가 종결된다.

2. 데이터 3법 개정 주요 내용

개인정보보호법 개정안의 주요 내용¹⁹⁾은 <표 4>와 같다.

<표 4> 개인정보보호법 개정안 주요 내용

1. 개인정보보호위원회의 중앙행정기관화

개정 「개인정보보호법」은 현행 대통령 소속의 보호위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 하고, 독자적인 조직·인사·예산권 및 조사·처분 등 집행권과 의안제출 건의권 및 국회·국무회의의 발언권을 부여하였다. 보호위원회의 위상에 절대적으로 요구되는 독립성 보장을 위해 국무총리 소속으로 하되 조사·처분등 독립성이 요구되는 일부 기능에 대해서는 국무총리의 행정 감독권을 배제하였다.(제7조제1항, 제2항).

이로써 그동안 행정안전부와 방송통신위원회가 수행했던 업무³⁾는 모두 보호위원회로 이관되었다. 한편개정 「신용정보법」은 개인신용정보와 관련하여 금융위원회의 감독을 받지 않는

19) 데이터 3법 개정의 주요 내용과 전망, 한국인터넷진흥원, 2020 vol.2, 15-16

신용정보회사 등 금융회사외의 ‘상거래 기업 및 법인’에 대해서는 금융위원회의 감독·검사 등을 대신하여 보호위원회에 대하여 자료제출 요구·검사·출입권·시정명령·과징금·과태료 부과 등의 권한을 부여(제38조제5항, 제42조의4제1항 등)함으로써 현행의 개인정보보호 추진체계를 완전히 탈바꿈시켰다.

2. 개인정보 범위의 판단기준 제시

개정 「개인정보보호법」은 특정 개인의 식별가능 여부에 대한 기준을 제시하였다. 현행법은 “해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는”이라는 정의와 관련하여 과연 “쉽게 결합하여”의 범위가 어디까지인지 여부를 명확하지 않아 법 적용의 어려움 등 논란이 지속되어 있었다. 개정법은 “다른 정보의 입수 가능성” 등 기준을 제시하여 기업 등 이해관계자의 개인정보치리에 기존보다 명확한 기준을 제시하였다(제2조제1호). 아울러 “익명정보”라는 용어는 사용하지 않았으나, 익명정보는 「개인정보보호법」을 적용하지 않는다는 규정도 신설(제58조의2)하였다.

3. 가명정보의 제도화

개정 「개인정보보호법」은 데이터 활용을 활성화하기 위해 가명정보의 개념을 도입하고, 그 처리에 관한 특례 규정을 신설하였다. 이에 따라 개인정보처리자는 가명정보를 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등의 목적으로 정보주체의 동의없이 처리할 수 있게 되었고, 개인정보처리자 간에 지정된 전문기관을 통해서 가명정보를 결합하여 이용할 수 있게 되었다.

4. 수집목적과 합리적 관련 범위 내에서의 활용 확대

개인정보처리자는 애초에 수집 시에 고지한 수집목적과 합리적으로 관련된 범위 내에서 암호화 등 안전성 확보조치를 하였는지 여부 등을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용(제15조제3항) 또는 제공(제17조제4항)할 수 있다.

정보통신망법 개정안의 주요 내용²⁰⁾은 <표 5>와 같다.

<표 5> 정보통신망법 개정안 주요 내용

1. 「개인정보보호법」과 유사·중복 규정 삭제

「정보통신망법」의 개인정보보호 규정(제4장)에서 「개인정보보호법」과 유사·중복되는 규정들은 모두 삭제하였다. 예컨대, 개인정보 정의, 민감정보·주민등록번호 처리제한, 개인정보 처리위탁, 안전조치의무, 개인정보보호책임자 지정, 정보주체의 권리, 손해배상, 개인정보보호 인증 등의 규정은 모두 삭제하였다.

2. 삭제된 일부 규정을 「개인정보보호법」 내에 특례 규정으로 이관

삭제된 「정보통신망법」 규정 중에 「개인정보보호법」과 상이하거나 「정보통신망법」에만 존재하는 규정은 특례 규정으로 하여 「개인정보보호법」 제6장으로 편입하였다. 예컨대, 개인정보의 수집·이용, 유출통지 및 신고, 동의철회권, 손해배상, 국내대리인, 개인정보 국외 이전, 상호주의 등 규정과 해당 조항에 따른 과징금 및 형사처벌 조항도 함께 편입되었다. 이들 특례 규정은 정보통신서비스제공자등을 규제대상으로 한정하고, “정보주체”의 개인정보가 아닌 “이용자”(정보통신서비스제공자가 제공하는 서비스를 이용하는 자)의 개인정보를 그 보호 범위로 하고 있다.

3. 「정보통신망법」에 존치하는 규정

「정보통신망법」의 단말기 접근권한에 대한 동의, 주민등록번호 처리 관련 본인확인기관의 지정 등 규정은 삭제되지 않고 여전히 존치한다. 이들 조항이 존치하는 이유는 개인정보 보호와는 직접 관련은 없으며, 그 적용 대상이 통신사업자 등 방송통신위원회 소관 사업자라는 특성을 반영하였기 때문이다. 「정보통신망법」의 개인정보보호 규정(제4장)에서 「개인정보보호법」과 유사·중복되는 규정들은 모두 삭제하였다. 예컨대, 개인정보 정의, 민감정보·주민등록번호 처리제한, 개인정보 처리위탁, 안전조치의무, 개인 정보보호책임자 지정, 정보주체의 권리, 손해배상, 개인정보보호 인증 등의 규정은 모두 삭제하였다.

20) ibid, 16-17

신용정보법 개정안²¹⁾의 주요 내용은 <표 6>과 같다.

<표 6> 신용정보법 개정안 주요 내용

1. 「개인정보보호법」과 유사·중복 조항의 정비 등

개인신용정보의 처리, 그 업무의 위탁, 유통 및 관리와 신용정보주체의 보호에 관하여 일반 법인 「개인정보보호법」의 일부 규정을 금융 분야에 알맞게 특별법인 「신용정보법」에 수용하거나 일반법과 특별법의 적용 관계를 보다 명확히 규정하였다. 또한 이 법에서 유사하거나 중복적으로 규정하고 있는 내용에 대해서는 「개인정보보호법」의 해당 조문을 적용하도록 하는 등 현행 개인정보 보호 체계를 보다 효율화하였다.

2. 가명정보의 개념 도입 등

추가정보를 사용하지 아니하고는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리(가명처리)한 개인신용정보로서 가명정보의 개념을 도입하였다(제2조제15호, 제16호 신설). 그리고 통계작성(시장조사 등 상업적 목적의 통계작성을 포함), 연구(산업적 연구를 포함), 공익적 기록보존을 위해서는 가명정보를 신용정보주체의 동의 없이도 이용하거나 제공할 수 있도록 규정하였다(제32조제6항 제9의2, 제9의4). 이외에도 개정 「신용정보법」은 익명처리에 대해서는 금융위원회에서 지정한 데이터 전문기관의 적정성 평가를 거친 경우에는 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리한 정보로 추정하여 금융회사 등의 빅데이터 활용에 따른 법적 불확실성을 어느 정도 해소하였다.(제2조제17호, 제26조의4, 제40조의2 제3항부터 제5항까지).

3. 정보활용 동의제도의 내실화

개정 「신용정보법」은 고지사항의 중요한 사항만을 발췌한 요약정보를 신용정보주체에게 알리고 정보활용 동의를 받을 수 있도록 하되, 신용정보주체가 요청할 경우 고지사항 전부를 알리도록 하는 등 신용정보주체에게 요약정보를 고지한 후에 동의를 얻는 가능성을 허용하였다(제34조의2 신설). 한편, 금융위원회로 하여금 금융회사 등의 정보활용 동의사항에 대하여 사생활의 비밀과 자유를 침해할 위험, 신용정보주체가 받게 되는 이익이나 혜택 등을 고려하여 정보활용 동의등급(정보활용 동의 사항에 대하여 금융위원회가 평가한 등급)을 부여하도록 하고, 금융회사 등은 그 동의등급을 신용정보주체에게 알리고 정보활용 동의를 받도록 하여 신용정보주체가 자신의 정보활용 동의에 따르는 효과를 손쉽게 알 수 있도록 하였다(제34조의

-21) ibid, 17-18.

3 신설).

4. 새로운 개인정보자기결정권의 도입

개인인 신용정보주체가 금융회사, 정부·공공기관 등에 대하여 본인에 관한 개인신용정보를 본인이나 본인신용정보관리회사, 다른 금융회사 등에게 전송하여 줄 것을 요구할 수 있는 개인신용정보의 전송 요구권을 도입하였다(제33조의2 신설). 그리고 개인인 신용정보주체가 금융회사 등에게 자동화평가가 실시 여부 및 자동화평가의 결과 및 주요기준, 기초자료 등의 설명을 요구할 수 있도록 하고, 자동화평가 결과의 산출에 유리하다고 판단되는 정보의 제출 또는 기초정보의 정정·삭제, 자동화평가 결과의 재산출을 요구할 수 있는 권리를 도입함으로써 신용정보주체에게 자동화평가에 대한 적극적인 대응권을 보장하고자 하였다(제36조의2 신설).

5. 신용정보 관련 산업의 규제체계 변경 등

금융거래에 관한 개인신용정보 외의 ① 개인신용정보만을 활용하여 개인인 신용정보주체의 신용상태를 평가하는 전문개인신용평가업과 ②기업신용조회업으로서 기업정보조회업무, 기업신용등급제공업무 및 기술 신용평가업무에 대해서는 허가요건을 낮추어 진입규제를 대폭 완화하였다(제5조제1항·제3항, 제6조제2항제 1호단서·제1호의3 신설). 이는 금융 분야 데이터 산업에서 경쟁과 혁신을 촉진함과 동시에 사회초년생 등 금융 이용경험이 부족한 취약계층에 대한 개인신용평가 등의 정확성과 공정성을 높이고자 한 것이다. 또한 개인사업자의 신용을 판단하는데 필요한 정보를 수집하고 개인사업자의 신용상태를 일정한 방법으로 평가하여 그 결과를 제3자에게 제공하는 행위를 영업으로 하는 개인사업자신용평가업을 도입하였다(제2조제8호의2, 제5조제2항, 제6조제2항제1호의2 등 신설). 이는 개인신용평가회사, 기업신용조회회사 외에 신용카드업자가 겸영업무로 수행할 수 있도록 하는 등 개인사업자에 관한 신용위험관리체계를 개선함과 동시에 개인사업자에 대한 성장 지원 기능을 확충할 수 있도록 하기 위한 것이다.

제 2 절 의제형성기 정책네트워크 구조적 특성 분석

1. 행위자 분석

의제형성기 동안 주요 행위자들의 언론기사 출현 횟수를 정리한 결과, 순으

로 미래창조과학부, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회 순으로 출현 횟수가 가장 많았던 것으로 나타났다. 상위 4개 행위자는 모두 개인정보와 관련된 정부 조직으로, 이전부터 개인정보보호 완화를 위한 법제화를 준비하면서 개인정보보호 정책네트워크에 주요 행위자로 등장하게 된다. 아래 <표 7>은 의제형성기에 나타난 조직 유형별 주요 행위자들의 출현빈도를 정리한 내용이다.

<표 7> 의제형성기 조직 유형별 주요 행위자 출현빈도

구분	조직 유형	행위자	출현빈도
정부 (16)	위원회 (3)	개인정보보호위원회	8
		금융위원회	33
		방송통신위원회	37
	중앙부처 (6)	국방부	10
		기획재정부	9
		미래창조과학부	57
		보건복지부	13
		산업통상자원부	10
		행정자치부	41
		공공기관 (7)	건강보험심사평가원
	국민건강보험공단		12
	금융감독원		10
	금융보안원		17
	한국신용정보원		23
	한국인터넷진흥원		22
	한국정보화진흥원		17
국회 (1)	정당 (3)	더불어민주당	8
언론 (1)	언론사 (1)	전자신문	11

2013년 12월 방송통신위원회와 미래창조과학부는 “공개된 개인정보 또는 이용내역정보 등을 전자적으로 설정된 체계에 의해 조합, 분석 또

는 처리하여 새로운 정보를 생성함에 있어서 이용자의 프라이버시 등을 보호하고 안전한 이용환경을 조성하는 것을 목적”(가이드라인 제1조)으로 하는 ‘개인정보 비식별 조치 가이드라인’을 발표하면서 개인정보보호 규제를 완화하고자 했다. 하지만 이러한 시도는 개인정보 오·남용과 현행 법률과의 충돌 가능성으로 시행되지 못했다. 이후에도 방송통신위원회는 ‘2014 온라인 개인정보보호 세미나’에서 일부 수정된 내용의 ‘가이드라인’을 재차 발표하였다. ‘2014 온라인 개인정보보호 컨퍼런스’에서는 가이드라인에 대한 사회적 의견을 묻는 토론회를 개최하며 개인정보보호 정책 개정 여론을 형성하였다. 방송통신위원회는 이러한 법적 규제 완화 노력과 더불어 2015년 초 비식별화한 위치정보 활용을 위한 산업 육성 계획을 마련함으로써 데이터 산업정책을 적극적으로 추진했다.

의제형성기에 개인정보보호 정책네트워크에 참여한 행위자들을 분석한 결과, 총 18개의 주요 행위자가 정책네트워크에 등장한다. 구체적으로 개인정보보호위원회, 금융위원회, 방송통신위원회 3개의 개인정보 관련 위원회 3개, 국방부, 기획재정부, 미래창조과학부, 보건복지부, 산업통상자원부, 행정자치부 6개의 중앙부처, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 금융감독원, 금융보안원, 한국신용정보원, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원 7개의 공공기관까지 총 16개의 정부 관련 조직이 주요 행위자로 도출되었다. 이밖에 ICT 및 과학기술 관련 전문 언론사인 전자신문과 국회 더불어민주당이 주요 행위자로 나타났다.

개인정보 비식별 조치에 대한 법제화가 이루어지지 않은 상태에서 개인정보 비식별화 조치 가이드라인을 발표한 정부 조직 행위자들은 의제형성기 동안에 개인정보보호정책의 주요 의제를 선도했다고 볼 수 있다. 정부, 국회 등 공식적 참여자의 참여가 두드러지는 한편, 시민단체 등 민간 행위자는 등장하지 않았다. 개인정보보호정책은 국민의 개인정보권과 데이터 산업의 이해관계가 첨예하게 얽힌 문제인 만큼 민간 영역의 행위자들이 대거 등장하리라 기대했으나, 분석 결과 개인정보보호 정책네트워크 초기에는 민간 행위자가 등장하지 않는 것으로 나타났다.

데이터 산업과 관련된 기업 행위자의 저조한 참여는 ‘전자신문’과 같

은 데이터 산업계를 대변하는 언론 행위자에서 원인을 찾을 수 있다. 민간 기업들은 개별적으로 입법 또는 정책과정에 참여하기보다는 친기업 성향의 언론을 통해서 간접적으로 정책네트워크에 영향을 미치고자 했음을 알 수 있다. 실제로 의제형성기에 보도된 신문기사 378개 중 약 85%가 친기술·친기업 성향의 전문지(디지털타임스와 전자신문)에서 보도되었다. 이를 통해 주로 기업과 산업계의 입장을 전달하는 언론 매체에서 주도적으로 개인정보에 대한 논의를 확산시키고자 했음을 알 수 있다.

의제형성기는 박근혜 정부에서 문재인 정부로 정권이 이양되는 시기임에도 불구하고 두 정부 간의 데이터 관련 정책 기조는 크게 변하지 않았다. 박근혜 대통령과 문재인 대통령 모두 빅데이터를 통한 ‘신성장동력 창출’을 국가적 아젠다로 삼으며 데이터 산업 발전 정책을 추진했다. 이러한 두 대통령의 강력한 의지 아래 산업통상자원부, 기획재정부 등 중앙행정부처는 데이터 산업에 직접 관련된 행위자로서 개인정보보호 정책 네트워크에 등장했다. 한편 해당 시기는 카드사, 통신사 등 개인정보 유출 사고가 빈번했던 시기로 개인정보에 대한 우려가 높았다. 따라서 해킹 등 개인정보 보안 및 사이버 국가안보에 대한 이슈와 관련하여 국방부 및 한국신용정보원 등 행위자가 두드러진다. 2016년 8월 경 한국신용정보원은 금융 분야 개인정보 비식별 조치 지원 전문기관 지정되면서 금융 분야의 개인정보보호와 관련하여 중점적인 역할을 수행하기 시작한다.

다음으로 국방부와 보건의료 분야 정부 행위자들은 다음과 같은 사안에서 개인정보와 관련이 있다. 우리나라는 1963년 ‘의료보험법’이 제정된 이래 국민건강보험제도 아래 매우 방대하고 유용한 의료데이터를 축적해왔다. 이에 건강보험심사평가원은 2014년부터 ‘보건의료빅데이터센터’ 운영을 통해 보험회사 등 민간 영역에서 연구 등의 목적에 한하여 비식별 의료데이터를 활용할 수 있도록 했다. 한편 우리나라는 국민개병주의에 따른 의무병역제도를 시행하는 국가로서, 대한민국 모든 성인 남자는 병역의무를 가진다. 현재 우리나라 61만 명의 장병들에 대한 정보부터 군복무를 마친 대다수의 성인 남성들에 대한 방대한 정보를 보유하고 있는

국방부는 군데이터 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 2017년 국방부는 미래창조과학부와 함께 ‘군 장병 의료정보 빅데이터 공동연구’를 추진하며 빅데이터를 통한 국방개혁을 추진한 바 있다. 즉, 보건 및 국방 분야의 정책행위자들은 국가에서 오랜 기간 축적한 데이터를 기반으로 해당 분야의 빅데이터 정책을 추진함으로써 개인정보보호 정책네트워크에 참여한 것이다.

한편 더불어민주당은 박근혜 정부시기인 2016년 당시 정부의 개인정보보호정책에 강하게 반발하였다. 18대 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 더불어민주당의 우상호 의원이 방송통신위원회의 비식별 조치된 개인정보 활용 산업 활성화 계획을 강하게 비판하고 나섰다. “방통위가 비식별화와 익명화를 통해 개인을 직접 알 수 없도록 조치하겠다고 하지만, 두세 차례 과정만 거치면 어디에 거주하는 누구인지를 쉽게 알 수 있다”며 “개인정보 무차별 활용의 길을 열어주는 정부의 이번 조치에 반대한다”고 주장했다.²²⁾

2. 네트워크 구조 분석

의제형성기 개인정보보호 정책네트워크의 구조적 특징을 살펴보기 위해 아래와 같은 지표들을 정리하였다. 먼저 노드 수는 18개, 링크 수는 총 212개인데 이는 각 노드들 간에는 212개의 링크가 형성되어 있다는 의미이다. 다음으로 네트워크 통합성을 구성하는 네트워크 밀도와 네트워크 집중도의 값을 도출하였다. 밀도는 네트워크 내 전체 행위자들이 얼마나 많은 관계를 맺고 있는가를 나타내는 지표로 밀도가 높을수록 네트워크 내 행위자 간 연계 정도가 높다는 것을 뜻한다. 의제형성기 네트워크 밀도는 0.69로 직접적인 연계 정도가 높은 것으로 나타났다.

집중도는 행위자들의 교류가 특정 노드에 몰리는가를 의미하게 되는데, 만일 소수의 사람이 집중적으로 교류할 경우, 그 네트워크는 집중도

22) 정윤희, “우상호 “방통위 개인정보 무차별 활용 추진 반대””, 디지털타임스, 2016.01.19., http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2016011902109931104004

가 높은 네트워크라 할 수 있다. 집중도 값이 0.25 내외일 경우 네트워크 행위자 간 중심성 편차가 크지 않은 것으로 해석된다(Wasserman & Faust, 1994). 연결정도 중심성을 통해 도출한 네트워크 집중도는 0.35로 연계가 활발한 행위자와 그렇지 않은 행위자 간의 편차가 큰 편이다. 근접 접근성 집중도는 0.49로 높은 중심성을 가진 행위자들에게 교류가 집중되고 있음을 의미한다. 매개 접근성 집중도는 0.04로 매개성 차원에서 행위자들의 영향력이 소수의 기관에 집중되지 않고 있음을 알 수 있다. 아래 <표 8>에 의제형성기 정책네트워크의 전체 구조의 속성을 정리하였다.

<표 8> 의제형성기 정책네트워크 속성

노드	링크	밀도	네트워크 집중도(centralization)		
			연결정도 중심성	근접 중심성	매개 중심성
18	212	0.69	0.35	0.49	0.04

행위자 유형별로 각각의 밀도를 살펴보면 위원회-정당, 위원회와 언론사 간의 밀도가 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 중앙부처-위원회, 중앙부처-정당, 중앙부처-언론사 간의 밀도가 높았다. 위원회와 중앙부처 모두 행정부 기관으로 정부 행위자들 간의 밀도가 높다는 것은 의제형성기 동안에 정부 행위자들간의 연계가 매우 활발했음을 의미한다.

실제로 2016년 1월 신년 대통령 업무보고에서 방송통신위원회는 미래 창조과학부, 문화체육관광부, 금융위원회, 산업통상자원부, 보건복지부 합동으로 비식별화, 익명화 조치를 통한 개인정보 활용 산업 활성화를 주요 아젠다로 선정하면서 개인정보보호정책에 대한 범부처 협업을 추진했다.. 또한 방송통신위원회 중심으로 개인정보보호정책과 관련하여 사후거부 방식(옵트아웃)제도화²³⁾를 추진 및 온라인 광고, 디지털 사이니지 등

의 개인정보 보호·활용에 관한 가이드라인도 마련했다. 한편, 정부가 주도적으로 개인정보 활용을 위한 제도화를 추진함에 따라 언론에서도 개인정보 활용을 찬성하는 논조의 사실 및 특집 기사를 보도하며 데이터 3법의 개정 필요성에 대한 여론을 형성하였다. 아래 <표 9>는 행위자 유형별로 밀도를 정리한 내용이다.²⁴⁾

<표 9> 의제형성기 행위자 유형별 밀도 비교

구분	위원회	중앙부처	공공기관	정당	언론
위원회	0.67	0.83	0.67	1.00	0.67
중앙부처	0.83	0.80	0.64	0.83	0.83
공공기관	0.67	0.64	0.67	0.29	0.71
언론	1.00	0.83	0.29	-	-
정당	0.67	0.83	0.71	-	-

3. 상호작용 분석

중심성 분석을 통해 의제형성기 정책네트워크 행위자들의 상호작용 분석 결과는 다음과 같다. 의제형성기의 네트워크 행위자별 연결정도 중심성으로 추출된 순위 결과를 살펴보면 행정자치부와 미래창조과학부가 1, 2순위로 중심적인 위치에 있음을 알 수 있다. 연결정도 중심성 지표가 높은 행위자는 다른 행위자와 많은 관계를 맺고 있는 것을 의미하며, 지표가 낮은 행위자는 구조 속에서 상대적으로 적은 수의 행위자와 관계를 맺으며 네트워크 주변에 위치하는 것을 의미한다. 다음으로 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 금융위원회가 뒤따르고 있다. 연결정도 중심성

23) 사후거부 방식은 정보주체의 동의 없이 개인정보를 활용한 후 후에 정보주체가 거부 의사를 밝힐 경우 활용을 중지하는 방식이다.

24) 언론사, 정당은 각 유형에 해당하는 행위자가 1개이므로 그룹 간 밀도가 0으로 표시된다.

분석 결과 의제형성기에는 개인정보 관련 부처들이 주도적으로 의제를 형성했음을 알 수 있다. 이는 언론보도에서 공동으로 출현한 횟수에 따라 연결의 강도를 정의하였으므로, 기사의 출현빈도와 비슷한 결과를 도출되리라 예상할 수 있다.

근접 중심성은 한 노드에서 다른 노드까지 얼마만큼 가깝게 있는가를 의미하는 개념으로, 거리가 가깝다는 것은 거리가 가까운 행위자들과 쉽게 관계를 맺을 수 있으며 그만큼 중심적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 근접 중심성이 높다는 것은 네트워크 내에 행위자가 정보, 권력, 영향력, 사회적 지위에 대한 확보와 접근이 쉽다는 것을 뜻한다(손동원, 2002). 행정자치부와 미래창조과학부, 방송통신위원회의 근접 중심성은 1에 수렴하는 수치로 개인정보보호 정책네트워크에서 가장 정보 권력이 큰 행위자이다. 행정자치부는 특히 데이터 3법의 모범이 되는 개인정보보호법 주관 부처로 근접 접근성이 1로 매우 높은 수준을 보였다. 이는 개인정보보호 정책네트워크에서 유통되는 정보가 있다면 행정자치부에서 가장 먼저 알 수 있으며 네트워크의 자원을 더욱 쉽게 동원할 수 있는 중심적 역할을 수행하고 있음을 뜻한다. 이러한 신속한 정보와 자원의 접근은 곧 행정자치부가 개인정보보호정책의 주요 이슈를 선점하는 중요한 위치에 있음을 시사한다. 이밖에 데이터 3법 주관 부처인 미래창조과학부, 방송통신위원회 역시 근접 중심성이 0.944로 행정자치부와 마찬가지로 매우 높은 근접 중심성을 보이고 있다. 또한 한국인터넷진흥원의 높은 근접 중심성은 ‘GDPR대응센터’, ‘개인정보침해신고센터’ 등을 설치·운영하는 기관으로서 개인정보보호정책에 관한 정보와 자원의 접근이 비교적 쉬웠다는 것을 알 수 있다. 의제형성기에 나타나는 개인정보보호 정책네트워크의 주요 행위자 대부분이 정부 기관 또는 국회, 언론 등에 강력한 정보권력을 가진 집단으로 전체 행위자들의 평균 근접 중심성이 0.78로 매우 높은 수치를 보이고 있다.

매개 중심성은 다른 점들과의 네트워크를 구축하는데 한 점이 얼마나 중개자 다리(bridge) 역할을 수행하는가를 측정하는 개념이다(손동원, 2008). 행정자치부는 매개 중심성 5.48이라는 높은 수치를 보이며 네트워

크 내 다른 행위자들을 잇는 브릿징 역할을 하는 것으로 나타났다. 또한 방송통신위원회, 미래창조과학부, 한국인터넷진흥원 각각 매개 중심성이 5.03, 4.67, 3.25로 네트워크의 중요한 허브(hub)가 되고 있다. 행정자치부, 방송통신위원회, 미래창조과학부, 한국인터넷진흥원 상위 4개 기관은 평균 매개중심성 4.6로 전체 행위자들의 평균 매개중심성 1.92보다 2.24배 더 높다.

세 가지 중심성 결과를 분석해 본 결과 행정자치부, 방송통신위원회, 미래창조과학부는 네트워크 내에서 가장 영향력 있는 기관으로, 개인정보에 관한 의제를 형성하고 데이터 3법의 개정을 적극적으로 추진한 것으로 나타났다. 아래 <표 10>에서 세 가지 중심성 분석의 결과를 자세히 확인할 수 있다.

<표 10> 의제형성기 행위자별 정책네트워크 중심성

행위자	연결정도 중심성	행위자	근접 중심성	행위자	매개 중심성
행정자치부	1	행정자치부	1	행정자치부	5.48
미래창조과학부	0.941	미래창조과학부	0.944	방송통신위원회	5.03
방송통신위원회	0.941	방송통신위원회	0.944	미래창조과학부	4.669
한국인터넷진흥원	0.824	한국인터넷진흥원	0.85	한국인터넷진흥원	3.256
금융위원회	0.765	금융위원회	0.81	전자신문	2.455
기획재정부	0.765	기획재정부	0.81	기획재정부	2.001
보건복지부	0.765	보건복지부	0.81	국민건강보험공단	1.848
전자신문	0.706	전자신문	0.773	금융위원회	1.846
한국정보화진흥원	0.706	한국정보화진흥원	0.773	보건복지부	1.745
국민건강보험공단	0.647	국민건강보험공단	0.739	금융감독원	1.276
산업통상자원부	0.647	산업통상자원부	0.739	한국정보화진흥원	1.117
한국신용정보원	0.647	한국신용정보원	0.739	산업통상자원부	1.001
금융감독원	0.588	금융감독원	0.708	건강보험심사평가원	0.68
더불어민주당	0.588	더불어민주당	0.708	더불어민주당	0.657
개인정보보호위원회	0.529	개인정보보호위원회	0.68	개인정보보호위원회	0.61
건강보험심사평가원	0.529	건강보험심사평가원	0.68	한국신용정보원	0.579
금융보안원	0.529	금융보안원	0.68	금융보안원	0.165
국방부	0.353	국방부	0.607	국방부	0.143
평균	0.69	평균	0.78	평균	1.92

제 3 절 정책조정기 정책네트워크 구조적 특성 분석

1. 행위자 분석

정책조정기 동안 개인정보보호정책과 관련하여 가장 많이 등장한 기관은 과학기술정보통신부, 행정안전부, 더불어민주당, 금융위원회였다. 이 밖에 개인정보보호위원회, 자유한국당, 4차산업혁명위원회, 보건복지부, 참여연대, 정부위원회, 한국인터넷진흥원, 행정안전위원회, 청와대, 산업통상자원부, 금융보안원, 건강보험심사평가원, 경제정의실천시민연합, 과학기술정보방송통신위원회, 바른미래당 총 20개의 주요 행위자가 등장한다. 출현빈도 기준 상위 5개의 기관 중 더불어민주당을 제외한 4개가 정부 조직에 속하는데, 의제형성기와 마찬가지로 데이터 3법의 관계 부처가 네트워크의 중요한 행위자임을 알 수 있다. 한편 더불어민주당은 의제형성기에 해당하는 2016~2017년 박근혜 정부 시절 동안에는 데이터 3법에 관한 개정에 소극적이었던 반면, 정책조정기에 해당하는 2018~2019년 문재인 정부 시기에는 개인정보보호 정책에 적극적으로 관여하고 있다.

4차산업혁명위원회는 문재인 대통령 임기 시작과 함께 새롭게 만든 조직으로, 급변하는 환경 속에서 특정 부처에서만 다루기 힘든 4차 산업혁명 관련 아젠다를 심의·조정하고 관련 혁신을 촉진하기 위해 만들었다.²⁵⁾ 특히나 4차산업혁명위원회는 ‘3차 규제·제도혁신 해커톤’을 개최하며 과학기술정보통신부, 행정안전부, 방송통신위원회, 금융위원회, 개인정보보호위원회, 한국인터넷진흥원 등 정부·공공기관과 법조계, 시민단체, 산업계 등 다양한 이해관계자를 모아 데이터 3법 개정안에 관한 권고사항을 마련하였다. 구체적으로 가명정보의 활용 목적과 데이터 결합 범위, 익명처리의 절차·기준·평가 등에 관해서 이해관계자들의 합의를 이끌어냈다.

25) 4차산업혁명위원회 홈페이지 위원회 소개 페이지 참고 출처:
https://www.4th-ir.go.kr/#about_4thir

4차산업혁명위원회의 해커톤 회의 합의 결과 아래 만들어진 ‘데이터 규제 혁신’ 특별 권고 이후로 국회에서 본격적으로 데이터 3법에 대한 개정안이 구체화됨에 따라 관련 법안 상임위원회, 자유한국당, 바른미래당이 정책네트워크에 참여하게 된다. 마지막으로 의제형성기에서 찾아볼 수 없었던 경제정의실천시민연합(이하 “경실련”)와 참여연대가 정책네트워크의 주요 행위자로 등장한다. 참여연대, 경실련 등 시민단체는 데이터 3법 개정이 가시화됨에 따라 보다 더 적극적으로 데이터 3법의 개정 반대의 입장에서 개인정보보호 정책네트워크에 참여하였다.

정책조정기에 개인정보보호 정책네트워크에 참여한 행위자들을 분석한 결과, 의제형성기와 달리 정부 행위자뿐만 아니라 민간 행위자가 정책네트워크에 등장한다. 또한 중앙행정부처와는 별도로 청와대가 정책행위자로 나타나는 점에서 의제형성기와 차이가 있다. 정책조정기 개인정보보호 정책네트워크 주요행위자를 조직 유형별로 정리한 내용은 아래 <표 11>과 같다.

<표 11> 정책조정기 조직 유형별 주요 행위자 출현빈도

구분	조직 유형	행위자	출현 빈도
정부 (12)	위원회 (4)	금융위원회	83
		방송통신위원회	62
		개인정보보호위원회	60
		4차산업혁명위원회	45
	중앙부처 (5)	과학기술정보통신부	113
		행정안전부	89
		보건복지부	43
		청와대	36
		산업통상자원부	34
	공공기관 (3)	한국인터넷진흥원	38
		금융보안원	28
		건강보험심사평가원	27
국회 (6)	상임위원회 (3)	정무위원회	40
		행정안전위원회	37
		과학기술정보방송통신위원회	23
	정당 (3)	더불어민주당	88
		자유한국당	51
		바른미래당	22
민간 (2)	시민단체 (2)	참여연대	41
		경제정의실천시민연합	25

청와대가 개인정보보호정책에 적극적으로 참여하게 된 것은 개인정보에 대한 시대적 변화에 대응하기 위해서였다. 2018년 5월부터 유럽연합은 개인정보보호법(GDPR; General Data Protection Regulation)을 전면 시행하면서 데이터 활용 체계 개정에 앞장섰다. 일본은 2015년 개인정보

보호 관련 법제를 개선하여 ‘익명가공정보’ 개념을 도입하였으며, 관련 법률 개정을 바탕으로 2019년 1월 유럽연합의 개인정보보호법(GDPR) 규정에 따른 적정성 평가를 마쳤다. 이러한 국제적 흐름에 뒤처지지 않기 위해 문재인 대통령은 2018년 8월 ‘데이터 경제로의 전환’을 선언하며 기업의 개인정보 이용 권한 확대를 약속한 바 있다. 대통령의 강력한 의지 하에 청와대는 금융·통신 분야에서 이용자의 개인정보 이동 규제를 풀기 위해 데이터 3법의 개정을 적극적으로 추진하였다. 이러한 정부의 강력한 의지는 앞으로 데이터 활용 범위가 무궁무진한 의료와 금융 분야의 담당 부처들이 정책네트워크에 참여하게 만들었다. 따라서 해당 시기는 의제형성기와 마찬가지로 의료 분야의 보건복지부와 건강보험심사평가원, 금융 분야의 금융위원회, 금융보안원가 네트워크 행위자로 등장한다.

데이터 3법 개정안은 2018년 11월 발의됐지만 이후 1년 넘게 국회에 계류되었다. 국회 소관 상임위원회가 수차례 데이터 3법 개정을 논의했지만 조국 법무부 장관 임명과 선거법 개정을 두고 여야 정쟁으로 파행을 거듭했기 때문이다. 국회에서 머물러있는 데이터 3법 개정안 처리 촉구에 관한 여론이 높아지면서 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당 등 주요 정당의 참여가 증가했다.

2. 네트워크 구조 분석

정책조정기에 나타나는 개인정보보호 정책네트워크의 구조적 특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 노드 수는 20개, 링크 수는 336개로 의제형성기 보다 많은 수의 행위자와 링크를 보이고 있다. 또한, 정책조정기의 개인정보보호 정책네트워크의 밀도는 0.88로 의제형성기보다 더 높은 응집성을 보이고 있다. 이러한 지표 결과는 정책조정기에 주요행위자 간의 연계 및 상호작용이 의제형성기보다 높다는 것을 알 수 있다. 정책조정기의 연결정도 중심성 집중도는 0.13으로 연계가 활발한 참여자와 그렇지 않은 참여자 간의 편차가 낮은 것으로 나타났다. 근접 접근성 집중도는 0.20으로 높은 중심성을 가진 행위자들과 그렇지 않은 행위자들

간의 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 매개 접근성 집중도는 0.23로 매개성 차원에서 행위자들의 영향력이 소수의 기관에 다소 집중되어 있음을 알 수 있다..아래 <표 12>에 정책조정기 개인정보보호 정책네트워크의 전체 구조의 속성을 정리하였다.

<표 12> 정책조정기 정책네트워크 속성

노드	링크	밀도	네트워크 집중도(centralization)		
			연결정도 중심성	근접 중심성	매개 중심성
20	336	0.88	0.13	0.20	0.23

참여자 유형별 밀도 분석 결과, 동일한 조직 유형에 속하는 행위자들 사이에 밀도는 거의 1에 수렴하며 매우 높은 응집성을 보이고 있다. 이러한 높은 밀도는 정책조정기에 개인정보보호 정책네트워크가 매우 밀접한 관계를 유지하고 있음을 알 수 있다. 특히나 동일한 조직 유형에 속하는 행위자들은 외부 행위자보다 더욱 상호작용이 활발하다. 서로 다른 행위자 유형별 밀도는 <표 13>에서 확인할 수 있다.

<표 13> 정책조정기 행위자 유형별 밀도 비교

구분	위원회	중앙부처	공공기관	국회상임위	정당
위원회	1	1	1	0.917	1
중앙부처	1	0.9	0.867	0.6	0.733
공공기관	1	0.867	1	0.889	0.667
국회상임위	0.917	0.6	0.889	1	1
정당	1	0.733	0.667	1	1

3. 상호작용 분석

정책조정기 개인정보보호 정책네트워크의 중심성 분석 결과, 네트워크 행위자들의 상호작용이 의제형성기에 비해 급속하게 확대되었다. 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부, 금융위원회, 방송통신위원회, 행정안전부의 연결정도 중심성 값은 모두 1로 정책조정기의 네트워크에 가장 중심적인 위치에 있으며, 이들은 거의 네트워크 내 모든 행위자들과 관계를 맺고 있다. 연결정도 중심성 상위 6개 기관은 모두 정부 부처이자 대통령 또는 국무총리 직속 기관으로 정책네트워크 내 행위자들과 높은 수준으로 연결되어 있음을 알 수 있다. 더불어민주당과 자유한국당 역시 데이터 3법 개정 입법과정에 적극적으로 참여했던 행위자들로 연결정도 중심성이 높게 나타났다.

정책조정기의 근접 중심성 분석결과 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부, 금융위원회, 방송통신위원회, 행정안전부 5개 행위자의 근접 중심성은 1에 달한다. 이를 통해 개인정보보호정책과 관계된 정보, 권력, 영향력 등 자원의 접근이 가장 우수한 행위자임을 알 수 있다. 실제로 5개 행위자 모두 개인정보보호정책을 관장하는 부처로써 다른 어떤 행위자보다 정보 또는 자원의 접근이 용이하며 개인정보보호정책에 직접 관여하는 조직이다.

정책조정기의 각 행위자들의 매개 중심성을 분석한 결과 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부, 금융위원회, 방송통신위원회, 행정안전부, 청와대가 매개 중심성 값이 1이 넘는 조직으로, 위 행위자들은 네트워크 내 다른 행위자들을 통제하고 영향력을 행사하는 중심조직이다. 어떤 의미에서 보면 매개 중심성은 네트워크를 위협하는 위치로 해석될 수도 있다. 매개 중심성이 높은 중앙부처들은 정보와 자원이 흐르는 길목에 있는 만큼 이들은 개인정보보호 정책네트워크의 중심적인 행위자다. 아래 <표 14>은 세 가지 중심성 분석의 결과를 자세히 정리한 내용이다.

<표 14> 정책조정기 정책네트워크 행위자별 중심성

행위자	연결정도 중심성	행위자	근접 중심성	행위자	매개 중심성
개인정보보호위원회	1	개인정보보호위원회	1	개인정보보호위원회	1.27
과학기술정보통신부	1	과학기술정보통신부	1	과학기술정보통신부	1.27
금융위원회	1	금융위원회	1	금융위원회	1.27
방송통신위원회	1	방송통신위원회	1	방송통신위원회	1.27
행정안전부	1	행정안전부	1	행정안전부	1.27
4차산업혁명위원회	0.95	4차산업혁명위원회	0.95	청와대	1.03
더불어민주당	0.95	더불어민주당	0.95	4차산업혁명위원회	0.99
자유한국당	0.95	자유한국당	0.95	건강보험심사평가원	0.60
참여연대	0.95	참여연대	0.95	더불어민주당	0.55
청와대	0.95	청와대	0.95	자유한국당	0.55
금융보안원	0.90	금융보안원	0.91	참여연대	0.55
정무위원회	0.90	정무위원회	0.91	보건복지부	0.44
한국인터넷진흥원	0.90	한국인터넷진흥원	0.91	금융보안원	0.36
행정안전위원회	0.90	행정안전위원회	0.91	한국인터넷진흥원	0.36
건강보험심사평가원	0.84	건강보험심사평가원	0.86	정무위원회	0.3
경제정의실천시민연합	0.84	경제정의실천시민연합	0.86	행정안전위원회	0.3
과학기술정보방송통신위원회	0.74	과학기술정보방송통신위원회	0.79	경제정의실천시민연합	0.27
바른미래당	0.74	바른미래당	0.79	과학기술정보방송통신위원회	0.08
보건복지부	0.74	보건복지부	0.79	바른미래당	0.08
산업통상자원부	0.47	산업통상자원부	0.66	산업통상자원부	0.04
평균	0.89	평균	0.93	평균	0.64

제 4 절 종합적 분석

1. 개인정보보호 정책네트워크 특성

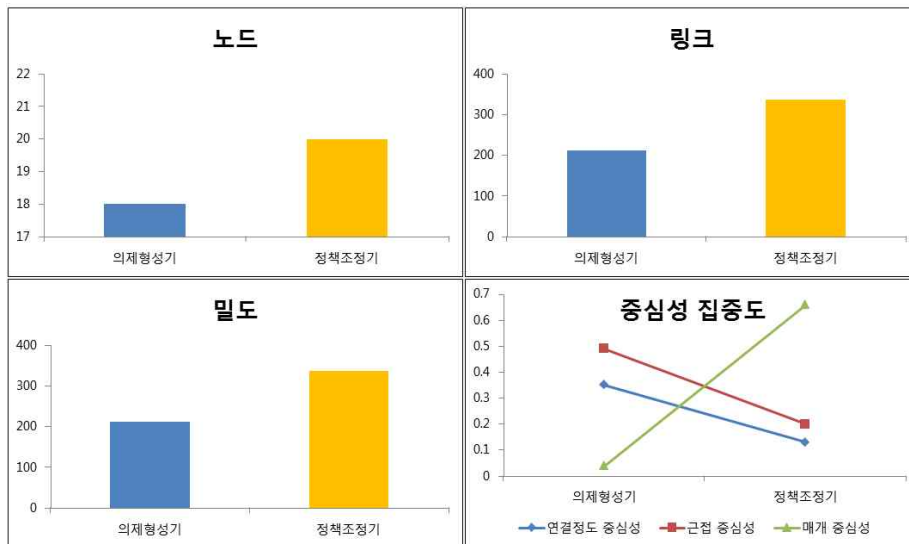
네트워크 구조적 속성이 어떻게 변화했는지를 비교해보면 다음과 같다. 첫째, 네트워크에 참여하는 노드 수와 이들 간의 링크 수는 의제형성기보다 정책조정기에서 소폭 증가한 것으로 나타났다. 이러한 변화는 데이터 3법의 개정안이 구체화되면서 상대적으로 언론에서 데이터 3법의 입법 처리 촉구에 대한 여론이 크게 형성되면서 개인정보보호 정책네트워크에 참여한 행위자가 증가하면서 나타난 것으로 볼 수 있다.

네트워크 구조 측면에서 의제형성기와 정책조정기를 비교·분석한 결과는 다음과 같다. 의제형성기에 개인정보보호 정책네트워크의 노드 수 18개, 링크 수 총 212개로 네트워크 밀도는 0.69이다. 정책조정기의 노드 수 20개, 링크 수 336개, 네트워크 밀도 0.88로 의제형성기보다 네트워크가 확장되고 응집된 모습을 보이고 있다.

집중도 지표 비교를 통해 두 시기의 정책네트워크를 비교분석한 결과는 다음과 같다. 연결정도 중심성 집중도의 경우 의제형성기 0.35이고 정책조정기에서 0.13으로 의제형성기에 행위자 간의 연계활동의 편차가 컸던 반면 정책조정기에는 행위자들 간 연계활동의 편차가 줄어들면서 전체적인 네트워크에서 활발한 상호작용이 있었다. 의제형성기에 근접 접근성 집중도는 0.49로 높은 중심성을 가진 행위자들에게 교류가 집중되었던 반면에 정책조정기에서는 근접 접근성 집중도는 0.2로 행위자간 편차가 줄어들었다. 연결정도와 근접성 중심성 집중도 차원에서는 의제형성기보다 정책조정기에서 행위자들의 편차가 줄어들면서 네트워크 전체적으로 수평적인 구조로 변화했음을 알 수 있다. 한편 매개 중심성 집중도의 경우, 의제형성기는 0.04이며 정책조정기에는 0.23으로 매개 중심성 차원에서는 정책조정기에서 행위자들의 편차가 커졌다. 이는 곧 정책조정기에서 매개 중심성 지표가 1.27로 가장 높았던 개인정보보호위원회, 더불어민주당, 자유한국당, 참여연대, 행정안전부가 다른 행위자 사이를

연결하는 브릿징 허브(bridging hub) 역할을 수행하였다. 아래 <그림 2>에서 시기별 네트워크 분석 지표를 도식화하였다.

<그림 3> 시기별 네트워크 분석 지표 도식화



2. 주요 행위자들의 역할 분석

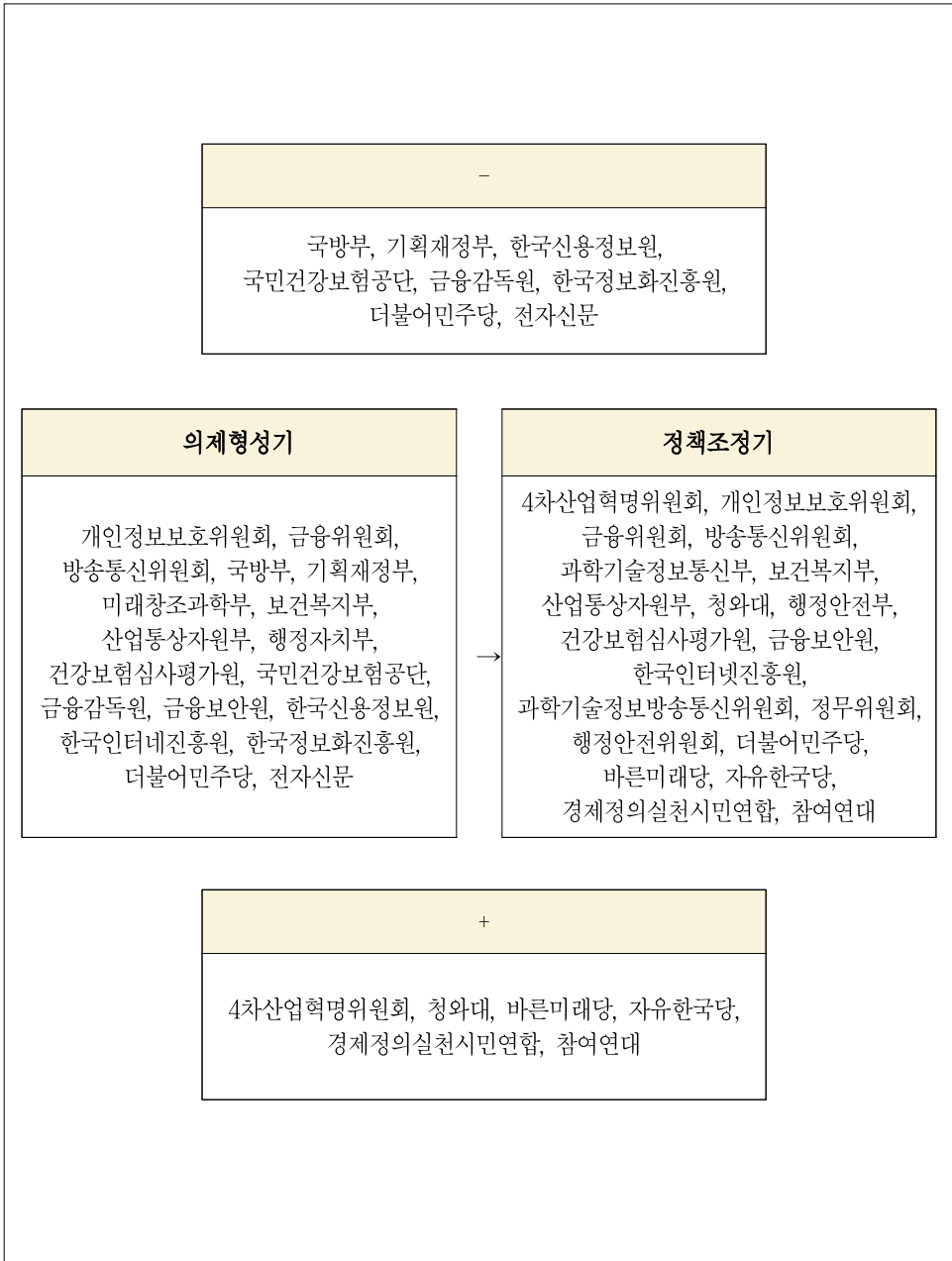
네트워크에 누가 참여하는지와 관련하여 의제형성기와 정책조정기 시기 별 개인정보보호정책에 관한 행위자 네트워크를 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 네트워크에 참여하고 있는 행위자의 유형을 고려할 때, 공공 영역에서 네트워크에 참여하는 비중이 의제형성기와 정책조정기 양 구간에서 매우 높게 나타났다. 반면에 민간 영역에서 네트워크에 참석하는 비중은 의제형성기보다 정책조정기에서 훨씬 더 큰 것으로 확인되었다. 정책조정기에서 참여한 민간 행위자는 참여연대와 경실련으로 모두 시민단체의 형태로, 개인정보보호 정책네트워크에서 유일하게 데이터 3법 개정을 반대했던 행위자들이다.

개인정보보호정책은 데이터 관련 산업들의 미래 전망이 달린 중요한

문제임에도 불구하고 정책네트워크에서 민간 기업 또는 이익단체의 참여가 나타나지 않는 것은 민간 기업 또는 이익단체는 입법과정에서의 정책네트워크에 공식적으로 참여하기보다는 간접적으로 공식적 참여자를 압박하는 방식으로 정책네트워크에 참여하고 있음을 시사한다.

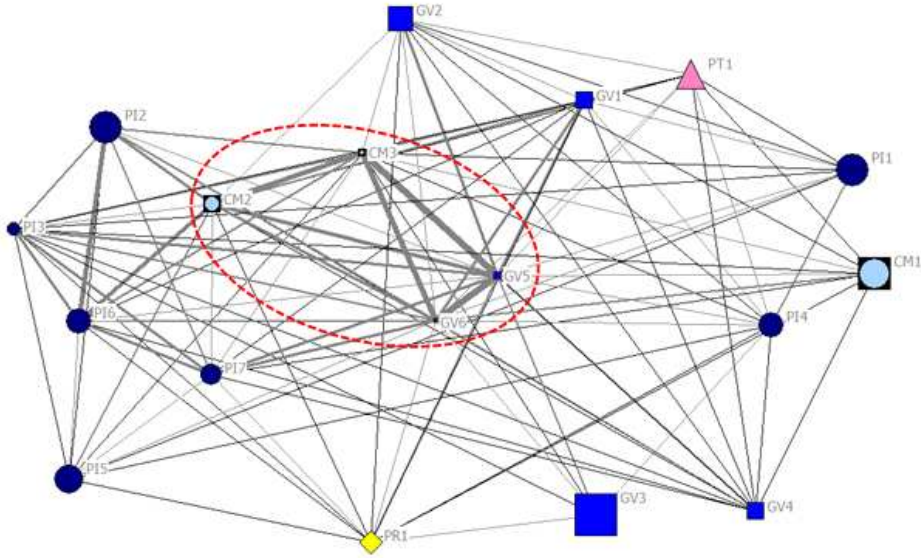
정책조정기에서는 의제형성기 네트워크에서 찾아볼 수 없던 행위자들이 대거 등장한다. 4차산업혁명위원회, 청와대, 과학기술정보방송통신위원회, 정무위원회, 행정안전위원회, 바른미래당, 자유한국당, 경제정의실천시민연합, 참여연대 행위자들은 기존의 개인정보보호정책 정부부처와 공공기관 위주로만 이루어지던 개인정보와 관련된 논의를 확장시키고 입법으로 연결하게 한 행위자로 볼 수 있다. 특히 청와대와 4차산업혁명위원회는 중앙행정부처기관 다음으로 가장 높은 수준을 보이는데, 이는 청와대와 4차산업혁명위원회가 정책네트워크의 행위자들을 잇는 연결 지점에 있었음을 시사한다. 아래 <그림 3>은 시기별 네트워크 행위자를 도식화한 내용이다.

<그림 4> 시기별 정책네트워크 참여자

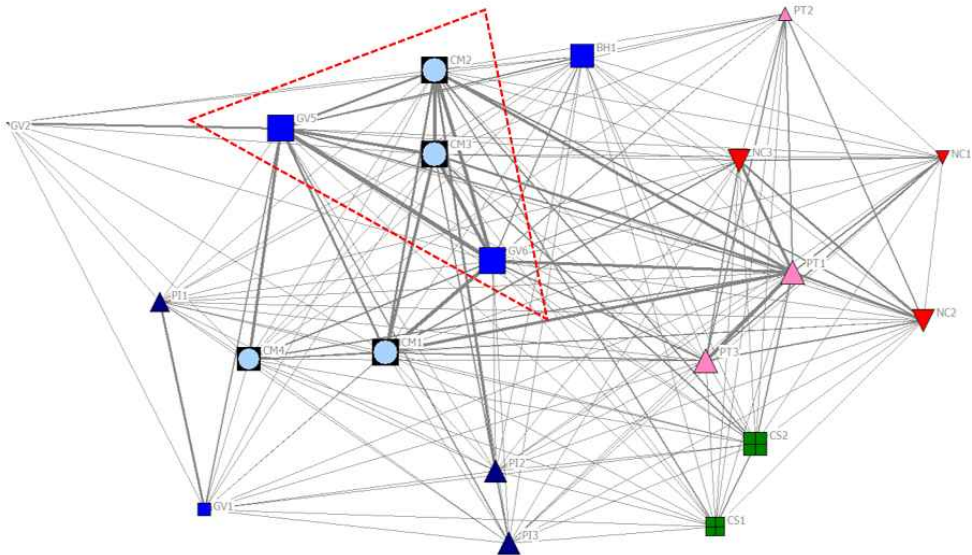


시기별 네트워크에 참여한 행위자들 간의 상호작용을 분석한 결과는 다음과 같다. 의제형성기에서는 행정자치부, 방송통신위원회, 미래창조과학부, 한국인터넷진흥원, 전자신문 5개 기관의 매개 중심성이 높았던 반면, 정책조정기에는 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부, 금융위원회, 방송통신위원회, 행정안전부, 청와대, 4차산업혁명위원회의 매개 중심성이 높은 것으로 나타났다. 특히나 청와대와 4차산업혁명위원회는 의제형성기에 나타나지 않았던 행위자로, 개인정보 관련 기관들을 조정하는 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. <그림 4>와 <그림 5>는 매개중심성에 따라 노드 크기가 설정된 각 시기별 소시오그램이다.

<그림 4> 의제형성기 정책네트워크 소시오그램



<그림 5> 정책조정기 정책네트워크 소시오그램



제 5 장 결 론

제 1 절 요약

양 기간에 보도된 기사는 총 1,282개로 의제형성기에 378개, 정책결정기에 904개가 보도되었다. 정책결정기에 보도된 기사 수가 의제형성기에 보도된 기사 수보다 약 2.4배 정도 많은 수치로, 이는 의제형성기로 설정한 기간 동안이 실제로 개인정보보호정책에 대한 논의가 시작되면서 의제가 형성되는 시기임을 알 수 있다. 반면에 정책결정기는 법이 통과되기 전까지 개인정보보호정책에 관한 조정이 활발히 이뤄지는 시기임을 확인할 수 있다. 의제형성기에는 일간지에서 보도된 기사는 57개, 전문지 기사는 321개이다. 정책결정기에 일간지에서 보도된 기사는 399개, 전문지 기사는 505개이다. 의제형성기에는 약 85%가 전문지에서 보도된 기사로, 전문지에서 주도적으로 개인정보에 대한 논의를 확산시키고자 했음을 확인할 수 있다.

요약하자면 데이터 3법 개정과정에 나타난 정책네트워크는 크게 두 시기에 구분할 수 있다. 첫 째로, 데이터 3법이라 통칭되는 개인정보보호 관련 법률안의 개정의 필요성이 제기되기 시작한 2016년부터 2017년까지는 개인정보보호정책에 대한 의제가 형성되던 시기로 볼 수 있다.

제 2 절 연구의 의의

본 연구의 목적은 개인정보보호 정책네트워크의 구조적 특성 변화를 통해 개인정보보호 정책결정과정을 체계적으로 분석함으로써 정책과정의 특징을 밝혀냈다. 또한 데이터 3법의 입법과정뿐만 아니라 의제가 형성되어 조정되는 시기까지 개인정보보호정책의 전체 정책과정을 사회연결망

분석방법을 활용하여 개인정보보호 정책네트워크를 계량화하여 가시화할 수 있었다. 기존의 정책네트워크 연구에서는 정책네트워크 질적 분석에 치중하여 네트워크 구조의 변화상을 직접적으로 나타내거나 계량적으로 분석하지 못하는 한계점을 지니고 있었다는 점(고길곤, 2007)에서 정책네트워크를 사회연결망 분석하는 데 의의가 있다. 개인정보보호정책은 특히나 급속히 발전하는 빅데이터 기술과 함께 빠르게 변화하고 있다. 이런 점에서 개인정보보호 정책네트워크는 입법에 참여하는 국회 참여자 뿐만 아니라 정부 민간 등 다양한 행위자들이 만들어내는 복잡한 관계구조를 적극적으로 분석해야 하며, 이러한 다양한 정책행위자를 고려하는 관점에서 사회연결망 분석이 유용할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 또한 정부와 대통령의 의지와 같은 모호하고 수사적(rhetoric)인 요인이 아닌 네트워크 구성요소에서 데이터 3법의 개정 통과를 가능케 한 원인을 지지부진했던 데이터 3법이 통과될 수 있게 된 이유를 설명할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

제 3 절 정책적 함의

연구 결과를 종합하여 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 정책결정과정에서 정보의 공유와 조정을 담당하는 네트워크 참여자의 역할이 중요하며 이러한 네트워크 조정자 및 하부 네트워크의 중심성이 높을수록 정책갈등을 해결할 가능성이 높아진다. 매개 중심성이 상대적으로 높아진 정책조정기에 공식적 조정기체인 4차산업혁명위원회와 개인정보보호위원회를 통해서 데이터 3법 개정안에 대한 합의를 이룰 수 있었다. 앞으로 정책과정에 하부 네트워크의 중심 행위자과 다른 하부 네트워크 행위자들과 정보를 공유하는 것을 장려하며 하부 네트워크의 중심 행위자가 적극적으로 갈등해결을 위한 공식적인 조정기체에 참여할 수 있도록 해야 한다.

의사결정과정을 탐구한 선행연구들은 주로 정당의 강력한 영향력 및 정당 간 대립 현상을 비중 있게 다루어 왔다(Rohde, 1991; Cox &

McCubbins, 1993; Aldrich & Rohde, 2000, 2001) 그러나 이 연구는 상임위원회 차원에서는 제한적이거나 정당을 초월하는 협력활동이 수행되고 있음을 실증적으로 밝혀내었다. 앞으로 입법과정에서의 갈등을 해결하기 위해서는 상임위원회의 역할에 주춧할 필요가 있으며 상임위원회 내부뿐만 아니라 상임위원회 간의 지속적인 상호작용을 제도화할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구가 시작된 시점은 데이터 3법의 개정안이 통과된 직후로, 이후 법률안의 시행령과 시행규칙이 설정되는 시기의 정책네트워크를 다루지 못한다는 점에서 개인정보보호정책의 전체 네트워크의 부분만 보여주는 한계를 지닌다. 이에 후속 연구에서 2020년 8월 이후까지의 기간 동안의 정책네트워크의 변화 흐름을 살펴볼 필요가 있다.

아울러 본 연구는 기사자료 내에서 언급되는 빈도를 기준으로 개인정보보호 정책네트워크의 주요 행위자로 도출하였다. 실제 관계 자료가 아닌 2차 문헌자료인 기사자료를 통해 추론된 준연결망을 통해 사회연결망 분석을 수행했다는 점에서 데이터 본연의 한계점으로 거론할 수 있다. 하지만 이러한 2차 자료를 통한 정책네트워크를 분석하는 것은 실제로 개인정보 보호 정책결정과정에서 중요한 역할을 하지만 기사에 언급되는 비중이 적거나 개인 수준의 행위자 단위로 중요도가 드러나지 않는 경우를 포함시키지 못한다. 사회연결망분석은 자료의 관계적 속성에 주목하는 만큼 전체 연결망을 그리지 못한다면 전체적인 네트워크 맥락을 보지 못하고 잘못된 논리로 전개될 수 있다는 한계가 있다. 이런 점에서 본 연구는 빈도 분석 수준에서 주요 행위자를 선정함으로써 노드의 크기는 작지만 연결망 내 구조적, 위치적으로 중요한 행위자의 가능성을 배제했다. 하지만 개인정보보호 정책네트워크의 보다 실제적인 내용을 반영하기 위해 인터뷰 등을 시도하였으나 정치적 민감성 탓에 언론보도 내용과 크게 다른 내용이 없었다. 따라서 신문기사라는 공식 문헌자료를 주된

자료로 분석한 것은 높은 적실성을 갖는다.

사회연결망분석은 네트워크에 참여하는 행위자를 개인적 차원의 관계와 집단적 혹은 조직 차원의 관계를 다차원적으로 분석할 수 있어야 한다(Marsh et al., 2001). 하지만 본 연구에서는 행위자들 간 관계를 분석할 때 개인 수준을 고려하지 않고 집단과 쫓기간 관계로 보는 구조적 관점에 입각해 연구를 수행하였다. 사후 연구에서는 실제 정책네트워크를 보다 잘 이해하기 위해서는 행위자 간의 관계를 분석할 때 개인적 관계와 구조적 관계가 결합된 방식으로 연구를 수행해야 할 필요가 있다.

참고문헌

국내 문헌

- 강동완. (2008). 정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 강은숙. (2001). 정책변동 요인에 관한 연구: 그린벨트정책사례를 중심으로, 박사학위논문 서울대.
- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 행정논총, 45(1), 137-164
- 고길곤·김지윤. (2013). 행정학과 타학문분야의 네트워크 이론 연구 및 활용 경향에 대한 연구. 정부학연구, 19(2), 37-72.
- 권영규. (2006). 정책네트워크의 분석을 통한 도시하천 복원사업 정책 과정 비교연구. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 김경주. (2002). 여성정책결정과정에서의 정책네트워크 연구. 박사학위논문, 이화여자대학교.
- 김동래·심기창·전문석. (2011). 개인정보보호법을 대비한 개인정보보호 시스템에 관한 연구. 정보보호학회지. 21(6), 15-22.
- 김명섭·노봉남·김용민. (2011). 개인정보보호법 기반 개인정보 수준측정 점검모델. 한국정보과학회 학술발표논문집. 2011, 118-121.
- 김명식. (2012). 캐나다의 개인정보 보호체계에 관한 연구. 미국헌법연구. 23(3), 1-35.
- 김문수, & 김순양. (2018). 사회연결망분석을 적용한 영남권신공항 건설 논쟁과정의 동태성 분석: 이명박 정부 하의 제 2 단계 논쟁을 중심으로. 국정관리연구, 13(2), 159-189.
- 김병완. (1995). 한국의 환경정책; 환경정책 결정에 있어서 정. 경. 관의 삼각관계. 한국행정연구, 4(3), 3023-3042.
- 김복태, 문미경, 김윤미, & 김대진. (2013). 사회복지정책 결정구조의 정책네트워크 분석: 노인장기요양과 모성보호제도를 중심으로. 한국정책과학학회보, 17(1), 27-60.
- 김상겸. (2005). 독일의 의료정보와 개인정보보호에 관한 연구. 한독 사회과학논총. 15(2), 1-16.

- 김선경·양재대·원준연. (2003). 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석. 행정논총, 41(4), 253-278.
- 김순양. (1995). 의료보험 정책과정에서의 참여자의 특성변화에 관한 연구. 한국행정학보, 29(2), 415-434.
- 김순양. (2003). 정책과정과 이익매개의 양식 : 세 가지 관점의 비교와 결합. 「한국행정연구」, 12(2):146-185.
- 김순양. (2005). 한국 보건의료 개혁과정에서의 정책 네트워크 (Policy Networks) 및 정책산출 (Policy Outputs) 분석. 한국행정논집, 17(4), 1063-1098.
- 김순양. (2007). 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석: 의약분업 논쟁 사례의 적용. 지방정부연구, 11(3), 243-269.
- 김순양. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크 Policy Network 모형-이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언. 한국정책학회보, 19(4), 177-210.
- 김영중. (2006). 정책결정제도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구: 울진사례를 중심으로. 한국정책과학학회보, 10(1), 1-25.
- 김옥일. (2008). 정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구-교육행정 정보시스템 (NEIS) 사업을 중심으로. 한국정책학회보, 17(2), 207-234.
- 김용학. (2016). 사회연결망분석. 박영사.
- 김운석. (2011). 개인정보보호 2.0시대의 개인정보보호법 개관. 법학연구. 22(2), 9-42.
- 김윤미. (2010). 여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구: 모성보호정책의 사례. 박사학위논문. 연세대학교.
- 김이랑·심미나·임종인. (2013). 개인정보영향평가 자격기준의 문제분석과 개선방안 연구. 정보보호학회논문지. 23(1), 127-142.
- 김일환. (2011). 미국 개인정보보호 관련 기관의 역할과 권한에 대한 비판적 고찰. 미국헌법연구. 22(3), 17-56.
- 김재광. (2012). 개인정보보호법에 관한 새로운 법적 문제. 강원법학. 36, 95-120.
- 김정덕. (2008). 개인정보보호를 위한 관리체계와 거버넌스. 정보보호학회지. 18(6), 1-5.

- 김정순. (2005). 일본 개인정보보호에 관한 법률의 주요내용과 시행 이후의 과제. 언론과 법. 4(2), 111-131.
- 김정훈. (2015). 정책과정에서의 권력구조와 네트워크 특성에 관한 연구: 방송분야 IPTV, 신문·방송경영, 미디어랩 경쟁체제 입법 사례를 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 김정훈. (2017). 방송분야 정책네트워크 특성 연구: 방송언론의 소유규제 완화 정책 사례를 중심으로. 한국행정학보, 51(1), 65-89.
- 김주환. (2004). 의약분업 정책네트워크와 정책반응의 변화: 정책패러다임의 변화를 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 42.
- 김채규. (2010). 정책네트워크 관점에서 본 공기업 통합과정 연구. 박사학위논문, 서울시립대.
- 김훈희·심송학·박양숙. (2011). e-러닝에 대한 개인정보보호법의 사례 연구. 한국엔터테인먼트산업학회 학술대회 논문집. 2011, 41-47.
- 남궁근. (2017). 행정조사방법론. 법문사.
- 노영길. (2005). 전남도청 이전과정에서의 정책 네트워크에 관한 연구. 박사학위논문, 목포대학교.
- 류민영. (2013). 교원능력개발평가 정책네트워크의 특성을 통한 정책과정 분석. 교육행정학연구, 31, 227-255.
- 문재완. (2016). 유럽연합 (EU) 개인정보보호법의 특징과 최근 발전. 외법논집, 40(1), 1-18.
- 박용성. (2004). 정책네트워크의 동태적 유형분석에 관한 연구: 한강 및 낙동강 유역정책 수립 및 입법화과정의 비교·분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 15(3), 99-128.
- 박지용. (2012). 환자의 프라이버시 및 정보보호의 법적 근거 고찰. 한국의료법학회지. 20(2), 163-190.
- 박치성. (2006). 비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구: 미국 피츠버그시 사회서비스 공식계약 연결망을 중심으로, 행정논총, 44(4), 232-258.
- 박현희·홍성걸. (2016). 사회연결망분석을 이용한 창조경제정책분야의 정책네트워크(Policy Networks)에 대한 탐색적 연구. 한국정책학

- 회보, 25(2), 429-455.
- 배대현. (2012). 권결음으로 나선 개인정보 보호법을 보완하는 논의. IT와 법 연구, 6, 1-33.
- 배응환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 한국행정 연구, 10(3), 258-300.
- 변종립. (2010). 기후변화대응정책의 정책네트워크 연구: 탄소배출권거래제 도입결정 과정을 중심으로. 에너지경제연구, 9(1), 151-180.
- 성욱준. (2013). 개인정보보호법입법과정에만한연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보, 22(2), 151-180.
- 손동원. (2008). 사회네트워크 분석. 경문사.
- 손형섭. (2012). 개인정보 보호법의 특징과 앞으로의 방향. 언론과법, 11(1), 93-123.
- 송미원·권기창. (2003). 생명윤리 입법화 과정에서의 정책네트워크 분석에 관한 연구. 한국행정연구, 12(3), 32-62.
- 신영균. (2004). 의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 유형 변화에 관한 연구. 박사학위논문, 영남대학교.
- 양현모·강동완. (2009). 대북정책결정과정의 정책네트워크분석-개성공단 사업사례를 중심으로. 통일문제연구, 21(1), 415-458.
- 오태현·강민지. (2018). EU 개인정보보호법 (GDPR) 발효, 평가 및 대응방안. [KIEP] 오늘의 세계경제, 18(19).
- 유대선. (2004). 「방송정책네트워크와 정책산출에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 유병권. (2009). 도시계획과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 유한나 김형주 이재식 박태성 전문석. (2012). 국내 개인정보보호법의 발전방향 제시를 위한 국외 개인정보보호법 분석. 정보보호학회논문지, 22(5), 1091-1102.
- 윤순진. (2009). 기후변화 대응을 둘러싼 사회 갈등 예방과 완화를 위한 거버넌스의 모색. 국정관리연구, 4(2), 125-160.
- 이광재. (2009). 한국과 일본의 노인장기요양보험제도 제도화 과정에 관한 비교연구. 박사학위논문, 강남대학교.
- 이동호. (2007). 국민연금기금 운용 정책네트워크 분석: 김영삼 정부~

- 노무현정부. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 이병수·황지상·황동욱·최봉철·홍용진. (2013). 금융권 개인정보 활용 실태와 개인정보보호법 시행에 따른 IT컴플라이언스 준수방안 연구. 정보보호학회지. 23(1), 35-43.
- 이순호. (2000). 한국의 노동복지 정책네트워크 분석-고용보험정책의 변화과정을 중심으로. 한국자치행정학보, 14(2), 271-300.
- 이자성. (2008). 한국 지방정부의 개인정보보호 제도화에 관한 연구. 한국지역정보화학회지. 11(4), 81-108.
- 이장재. (1998). 국가첨단기술개발프로그램의 정책네트워크분석-생명공학 자동차 부품을 중심으로, 박사학위논문, 국민대학교.
- 이한주. (2012). 의료영역에서의 개인정보보호의 문제점과 해결방안. 한국의료법학회지. 20(2), 267-293.
- 이현우. (2012). 미디어정책결정과정의네트워크구조분석: 미디어법개정 사례를 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 이혜승. (2004). 한국의 사회보험정책네트워크의 성격에 관한 연구. 박사학위논문, 이화여자대학교.
- 임규철. (2018). 유럽연합과 독일의 개인정보보호법의 비판적 수용을 통한 우리나라의 개인정보보호법의 입법개선을 위한 소고. 법학논고, 61, 81-115.
- 장다현, & 박용성. (2020). 특수임무유공자 정책의 정책형성과정 연구: 정책네트워크 연결망 분석을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 27(1), 125-148.
- 전은정·김학범·염홍열. (2012). 일본 중국의 개인정보보호 법 제도 동향. 정보보호학회지. 22(5), 90-105
- 전진영·박찬욱. (2012). 제 18 대 국회 상임위원회의 입법권력 분석. 의정논총, 7(1), 57-73.
- 정정길 외. (2018). 정책학원론. 대명출판사.
- 정혜영. (2011). 개인정보보호법의 내용과 체계에 관한 분석. 공법학연구. 12(4), 407-435.
- 조수영. (2018). 개인정보보호법과 EU 의 GDPR 에서의 프라이버시 보호에 관한 연구. 법학논고, 61, 117-148.
- 차건상·한호현·신용태. (2012). 개인정보보호법의 자율규제 확보를 위한 효과적인 개인정보관리체계 인증제. 정보과학회논문지.

- 39(3), 276-281.
- 최용선. (2013). 정책유형에 따른 정책네트워크의 범위: 권력구조, 관계 패턴, 안정성에 관한 연구. 박사학위논문, 고려대학교.
- 최정원. (2001). 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로. 한국정치학회보, 35(3), 129-151.
- 한귀현. (2017). 일본 개정개인정보보호법의 주요내용과 그 시사점. 공법학연구, 18(4), 531-559.
- 한진이, & 윤순진. (2010). 온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크: 사회연결망 분석을 중심으로. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 573-591.
- 홍경준, & 송호근. (2005). 사회복지정책 결정 구조에 대한 정책 연결망 분석: 문민 정부와 국민의 정부 비교. 한국사회복지학, 57(4), 5-33.
- 홍선기·고영미. (2019). 개인정보보호법의 GDPR 및 4 차 산업혁명에 대한 대응방안 연구. 법학논총, 43(1), 313-337.
- 홍성만. (2006). 정책네트워크분석: 정책행위자 간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기. 국토, 120-127.
- 황태정. (2005). 개인정보보호법제 체계의 입법적 개선방향. 서울, 형사정책연구원 연구원.
- 황태정. (2009). 통합 개인정보보호법안의 입법체계 검토. 형사정책연구 77, 613-644.
- 황한찬, & 엄석진. (2018). 한국의고도성장기의산업정책네트워크분석: 수출진흥확대회의와월간경제동향보고회의를중심으로. 한국행정학보, 52(4), 557-588.

외국 문헌

- Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1985). Corporatism and industrial policy. *Organized interests and the state*, 22-44.
- Blom Hansen, J. (1997). A 'new institutional' perspective on policy networks. *Public administration*, 75(4), 669-693.
- Bochel, C., & Bochel, H. M. (2004). The UK social policy process. *Palgrave, Basingstoke*, 36-72.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1), 126-138.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American political science review*, 70(1), 126-138.
- Collins, N. (1995). Agricultural policy networks in the Republic of Ireland and Northern Ireland, *Political Studies*, 43(4), 664 - 8
- Dearing, J. W., Rogers, E. M., & Rogers, E. (1996). *Agenda-setting*. Sage.
- Döhler, M. (1991). Policy networks, opportunity structures and neo-conservative reform strategies in health policy. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 235-296). Campus Verlag.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political studies*, 43(1), 136-158.
- Freeman, L. C., Roeder, D., & Mulholland, R. R. (1979). Centrality in social networks: II. Experimental results. *Social networks*, 2(2), 119-141.
- Gerring, J. (2007). Is there a (viable) crucial-case method?. *Comparative Political Studies*, 40(3), 231-253.
- Goodman, L. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148-170.
- Hanneman, R. A., & Riddle, M. (2005). *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California,

- Riverside. (published in digital form at <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>)
- He, Q. (1999). He, Q. (1999). Knowledge discovery through co-word analysis. *Library trends*, 48(1), 133-59.
- Heclo, H., & King, A. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413(413), 46-57.
- Hill, M. (2005), *The Public Policy Process*, Essex, UK: Pearson Education.
- Hudson, J. & S. Lowe. (2004). *Understanding the Policy Process*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Jackson, P.M., & Stainsby, L. (2000). Managing public sector networked organizations. *Public Money & Management*, 20(1), 11-16.
- Jordan, A. G. (1981). Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of the policy process. *Journal of public policy*, 95-123.
- Jordan, G. 1990. 'Sub-governments, policy communities and networks. Refilling the old bottles?', *Journal of Theoretical Politics* 2, 319 - 38.
- Jordan, G., & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European journal of political research*, 21(1 2), 7-27.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Campus Verlag.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Campus Verlag.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). Introduction: A management perspective on policy networks. *Managing*

- complex networks: Strategies for the public sector, 1–13.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society*, 28(1), 90–119.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158.
- Klonglan, G. E., Warren, R. D., Winkelpleck, J. M., & Paulson, S. K. (1976). Interorganizational measurement in the social services sector: Differences by hierarchical level. *Administrative Science Quarterly*, 675–687.
- Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Knoke, D., Pappi, F. U., Broadbent, J., & Tsujinaka, Y. (1996). *Comparing policy networks: labor politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge University Press.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political studies*, 48(1), 4–21.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2003, October). Managing networks effectively. In *National Public Management Research Conference*, Georgetown University, Washington, DC October.

- Provan, K. G., Veazie, M. A., Staten, L. K., & Teufel Shone, N. I. (2005). The use of network analysis to strengthen community partnerships. *Public Administration Review*, 65(5), 603-613.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
- Rhodes, R. A. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*. Taylor & Francis.
- Rhodes, R. A. W. (1986). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks: a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. 2(3): 293-317.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1984). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Dorsey Press.
- Rogers, E. M., Dearing, J. W., & Bregman, D. (1993). The anatomy of agenda-setting research. *Journal of communication*, 43(2), 68-84.
- Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1978). A social information processing approach to job attitudes and task design. *Administrative science quarterly*, 224-253.
- Scott, J. P. (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power, and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United State*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Ulibarri, N., & Scott, T. (2017). Linking Network Structure to Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163-181.
- Van de Ven, A. H. (1976). On the nature, formation, and

- maintenance of relations among organizations. *Academy of management review*, 1(4), 24-36.
- Waarden, V. F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2), 29-52.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge university press.
- Wilks, S., & Wright, M. (1987). *Comparative Government-industry Relations : Western Europe, the United States, and Japan / Edited by Stephen Wilks, Maurice Wright*. Oxford : Clarendon.
- Williams, A. (2004). Governance and sustainability: an investigation of the role of policy mediators in the European Union policy process. *Policy & Politics*, 32(1), 95-110
- Yishai, Y. (1992). From an iron triangle to an iron duet? Health policy making in Israel. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 91-108.

Abstract

An Study of the Revision Process of Laws Regarding Personal Information: From a Policy Network Perspective

Son, Jungyeon

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

As a key resource in the era of the Fourth Industrial Revolution, has emerged as a future food, the use of 'big data' has become an important national policy agenda. However, regulations on personal information protection, which have been pointed out as the biggest obstacle to the use of big data, have not been resolved for seven years from the previous government to the current government. Regulations on personal information protection, which failed to reach a significant agreement despite two changes in the administration in seven years, managed to reach an agreement in early 2020, and amendments to related laws were made. The amendments to the "Personal Information Protection Act" (hereinafter referred to as the "Personal Information Protection Act"), the "Information and Communication Network Act" (hereinafter referred to as the "Credit

Information Act") define personal information, strengthen personal information(hereinafter referred to as the "Data 3 Act").

With both governments agreeing that privacy regulations need to be improved to revitalize the data industry, how could the three legislative amendments on personal information and privacy be passed suddenly? In order to provide answers to the above questions, this study used a social network analysis method that quantitatively analyzes the interactions and structures among actors in the policy network. As a result, this study identified changes in the structural characteristics of policy networks that occur in the entire policy process of personal information security policies, not only in the legislative process of the 'Data 3 Act' but also in the period when the agenda is formed and adjusted.

**keywords:Policy Network, Data 3 Act, Revision of Laws,
Privacy Act, Social Network Analysis**
Student Number : 2018-20994