



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 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

데이터 경제 활성화를 위한  
개인정보보호법 개정 과정 연구  
- 다중흐름모형(MSF)에 의한 접근

2021 년 8 월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
손 지 아

데이터 경제 활성화를 위한  
개인정보보호법 개정 과정 연구  
- 다중흐름모형(MSF)에 의한 접근

지도교수 홍 준 형

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함  
2021 년 3 월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
손 지 아

손지아의 석사 학위논문을 인준함  
2021 년 6 월

위 원 장           최 태 현          

부위원장           김 병 조          

위     원           홍 준 형

## 국 문 초 록

본 연구의 목적은 2020년 1월 8일에 국회 본회의를 통과한 「개인정보보호법」(이하 “개인정보보호법”) 개정(안)의 입법과정을 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework, MSF)을 중심으로 해석하여 정책적 함의(含意)를 발견하고자 함에 있다.

개인정보보호법은 2011년 처음 제정된 이후 9년 만인 2020년 개정됨으로써 산재된 개인정보와 관련된 법률을 일원화(一元化)되었다. 특히 국회에서 개정이 지지부진했던 지난 개인정보보호법 개정 발의안과 달리, 문재인 정부에서 주도적으로 이끌어 개인정보보호법은 국회에 발의한지 1년 2개월 만에 본회의를 통과하여 개정이 되었다.

과거 개인정보보호법 개정 시도와 비교하였을 때 상대적으로 빠른 시간 내에 통과한 이유로는 문재인 정부 시기 여대야소라는 정치적 환경과 대통령(청와대) 및 행정부의 주도적 역할이 컸다고 볼 수 있는데, 이러한 현상을 Kingdon의 다중흐름모형에 적용하였다. 적용 결과, 개인정보보호법 개정안은 입법과정에 있어 Kingdon의 다중흐름모형에 등장하는 세 가지 흐름을 모두 가지고 있었고, 이를 토대로 정책 선도가의 주도적 발의를 통해 법안 통과라는 정책의 창이 열리고 있음을 확인할 수 있었다.

정책문제의 흐름으로는 21세기 4차 산업 발전과 2016년부터 유럽 IT 시장 진출을 위한 EU GDPR(유럽연합 개인정보보호법) 규정을 준수하기 위해 국내 개인정보보호법 개정의 필요성 인식을 하였다.

이를 위해 행정부와 입법부는 2018년 각각 문재인 정부 데이터 산업 활성화 정책과 20대 국회 데이터 3법 발의를 하며 정책대안의 흐름이 나타나게 된다.

이후 정치의 흐름으로서 2019년 4월 25일부터 5일간 발생한 패스트트랙 4법 국회 대치 사건으로 인해 2019년 12월 ‘여야 4+1 협의체’라는 정책의 창이 열리게 된다. 이 사건으로 인해 정책선도자인 문재인 대통령 및 행정안전부, 개인정보보호위원회는 적극적으로 정책을 추진할 수 있는 기

반 속에서 개인정보보호법의 본회의 통과가 성공적으로 이루어지는 정책이 산출되게 된다.

특히 본 연구는 개인정보보호법 개정 과정에서 정책 선도자의 역할을 중점적으로 서술하고 있는데, 이는 기존의 다중흐름모형과는 차별화된 부분을 지니고 있다. 복수의 정책 선도자들이 나타나지만 그 중에서도 권위, 지속성, 협상기술(전문성)의 수준에 따라 차등적인 주도성을 보인다는 것이다. 본 연구에서 정책 선도자는 세 행위자로 나뉘며 그 속에서 Kingdon(2011)의 다중흐름모형에 언급한 정책선도자의 기준, (1) 지위, (2) 지속성(토론 등 시간과 노력을 꾸준히 들일 수 있는 역량), (3) (정책을 실현시킬 수 있는)네트워크와 전문성을 기준으로 1순위부터 3순위까지 선정하였다. 동시에 이 순위가 결정되면서 그 역할에도 뚜렷한 차이를 보였는데, 1순위부터 차례로 지휘자, 수행자, 수혜자로서 정책선도가 안에서도 그 역할이 구분되는 것을 확인할 수 있었다.

정책의 창으로는 국회 정국(政局) 구조로서 2019년 12월에 결성된 여야 4+1 협의체를 설정하였다. 이 협의체 결성으로 인해 입법과정이 매우 신속하게 진행되는 결정적인 계기가 되었다고 볼 수 있다.

Kingdon의 다중흐름모형을 개인정보보호법 개정 과정에 적용시킨 결과 미시적으로 보면 산재된 정치적, 사회적 사건들(해커톤 회의, 패스트트랙 사건, 4+1 협의체, 행정안전부의 본 법안 개정과정 참여 등)이 일련의 정치적 목적과 방향성을 가지고 개인정보보호법 개정안 본회의 통과를 가능하게 했다고 볼 수 있다. 물론 단순히 본 법안 통과만을 목적으로 사건들이 발생한 것은 아니지만, 데이터 산업 활성화라는 정부 정책 목표 속에서 본 법안이 통과될 수 있는 흐름과 창이 자연스럽게 연결이 가능하게 만들었던 정책 선도자의 노력이 컸다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 정책 결정자 및 수행자는 각자의 업무에서 Kingdon이 말하는 정책 선도자의 역할인 (1) 지위, (2) 지속성, (3) 네트워크와 전문성을 갖추었을 때 효과적인 정책 입안이 가능함을 다시 한 번 보여주는 사례라고 할 수 있다.

또한, 다중흐름모형을 적용한 국내 연구들과의 비교를 해보았을 때 정책

선도가의 설정에서 유의미한 차이가 나타났는데, 장현주(2017)에 의하면 75개 논문에서 다룬 100개의 정책 사례 분석 결과, 중앙정부와 지방정부에서의 정책변동 중 비교적 정책변동의 폭이 크고 난이도가 높은 정책혁신과 정책승계 유형에서는 입법부가 정책선도자로 가장 많이 등장한 반면, 정책종결과 정책유지 유형에서는 정부와 대통령, 또는 지방자치 단체장이 정책선도자로 가장 많이 나타났다고 보았다.

그러나 앞서 언급한 장현주(2017)의 결론과 달리, 본 연구의 개인정보보호법 개정과정은 새로운 4차 산업을 도입시킬 데이터 3법이라는 정책 변동성이 큰 법안이라고 볼 수 있으나 정책 선도가는 정부와 대통령이 정책선도자로 나타났다. 그 원인으로는 본 법안이 정부에서 만들어졌으나 빠른 법안 통과를 위해 정부제출 입법이 아닌 의원발의 입법(청부입법)으로 상정되었다는 점이 크다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 행정부와 입법부 서로간 정책 영역에 대한 암묵적 합의가 존재하는 경우, 대통령과 의회 간의 정치적 갈등이 상당부분 완화될 수 있기 때문에(정하용, 2017), 정책선도가에 대한 결론이 장현주(2017)와 반대의 결과가 나타날 수 있다는 것을 보여준 사례라고 볼 수 있다.

주요어 : 개인정보보호법 개정, 행정안전부, 개인정보보호위원회, 정책선도가, 정책의 창, 데이터3법, 다중흐름모형, Kingdon

학 번 : 2019-21474

# 목 차

<b>제 1 장 연구의 목적 및 필요성</b> .....	8
제 1 절 연구의 목적 .....	8
제 2 절 연구의 필요성 .....	12
<b>제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토</b> .....	13
제 1 절 이론적 연구 - Kingdon의 다중흐름모형(MSF) .....	13
1. 정책문제의 흐름(Problem Stream) .....	14
2. 정책대안의 흐름(Policy Stream) .....	15
3. 정치의 흐름(Political Stream) .....	17
4. 정책 선도가(Policy Entrepreneur) .....	18
5. 정책의 창(Policy Window) .....	19
6. 소 결 .....	20
제 2 절 선행연구의 검토 .....	23
1. 개인정보보호법 관련 선행연구 .....	23
2. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구 .....	24
<b>제 3 장 연구 대상 및 연구방법</b> .....	32
제 1 절 연구 대상 및 연구 분석틀 .....	32
1. 연구 대상 .....	32
2. 연구 문제와 연구 분석틀 .....	33
제 2 절 연구 방법 .....	36
<b>제 4 장 개인정보보호법의 개정 과정</b> .....	36
제 1 절 개인정보보호법 역대 연혁 .....	36

제 2 절 개인정보보호법 개정 주요 내용 .....	40
<b>제 5 장 다중흐름모형을 적용한 개인정보보호법 개정 과정 .....</b>	<b>43</b>
제 1 절 정책문제의 흐름 .....	43
1. 4차 산업 발전 .....	43
2. EU GDPR 규정 준수 .....	46
제 2 절 정책대안의 흐름 .....	50
1. 행정부: 문재인 정부 데이터 산업 활성화 정책 .....	51
2. 입법부: 20대 국회 데이터 3법 발의 .....	53
제 3 절 정치의 흐름 .....	55
1. 패스트트랙 4법 국회 대치 .....	55
제 4 절 정책 선도가 .....	59
1. 문재인 대통령 .....	60
2. 행정안전부와 개인정보보호위원회 .....	64
제 5 절 정책의 창 .....	78
1. 여야 4+1 협의체 .....	78
제 6 절 정책의 산출 .....	85
1. 4차 산업 발전 걸림돌 제거 .....	85
2. 개인정보보호위원회 실질적 위상 강화 .....	86
<b>제 6 장 결론 .....</b>	<b>87</b>
제 1 절 연구 결론 및 의의 .....	87
제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	90



참고문헌 .....	91
Abstract .....	97

**<표 목차>**

[표 3] Kingdon의 다중흐름모형을 도구로 활용한 선행연구 현황 일람표 .....	27
[표 4] 다중흐름모형 기본 연구 분석틀 .....	36
[표 6] 개인정보 · 가명정보 · 익명정보의 차이점 .....	43
[표 7] 데이터 3법 개정(안) 발의 및 주요 내용 ('18.11월 기준) .....	55
[표 8] 데이터 3법 연표-개인정보보호법을 중심으로 .....	56
[표 9] [제20대국회 제367회 제2차 법안심사소위원회] 회의록 일부 .....	68
[표 10] 2020.1.9. 본회의 회의록 .....	82
[표 11] 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안) 국회 본회의 투표결과 .....	84

**<그림 목차>**

[그림 1] Kingdon의 다중흐름모형, Zahariadis(2014:31) 재구성 .....	22
[그림 2] Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 개인정보보호법 개정 과정 .....	37
[그림 3] 개인정보보호 추진 체계 변화 (출처: 한국인터넷진흥원 자료) .....	44
[그림 4] 데이터 시장 현황 .....	45
[그림 5] 데이터산업 시장 규모 전망 .....	45
[그림 6] 개인정보 침해 상담 건수(2020.9~2021.3) .....	47
[그림 7] 개인정보 침해 신고 건수(2020.9~2021.3) .....	48
[그림 8] GDPR의 법체계 .....	49
[그림 9] 기업규모별 해외진출 관련 필요사항 .....	51

[그림 10] 문재인 정부의 국내 데이터 산업 활성화 전략 .....	53
[그림 11] 20대 국회 원내 구성 (나무위키 참고) .....	59
[그림 12] 2018-2019년 데이터 3법 입법 진행 과정 .....	60
[그림 13] 문재인 대통령 국회 긴급처리 촉구 법안 .....	63
[그림 14] 문재인 정부의 데이터·AI경제 활성화 계획 .....	65
[그림 15] 개인정보보호위원회 초기 직제(2015년 기준) .....	75
[그림 16] 개인정보보호위원회 개정 후 직제(2021년 기준) .....	76
[그림 17] 개인정보보호위원회 2020.8.5. 출범 전후 인사 변동사항 .....	77
[그림 18] 개인정보보호법 권한 주체의 변화 비교(2017, 2020) .....	79
[그림 19] 2020년 1월 9일 본회의 개인정보보호법(대안) 정당별 투표 참여자 수 및 참여율 (본회의 회의록 재구성) .....	83
[그림 20] 법안 공동 발의를 통한 의원 및 정당 간 입법 네트워크 분석 .....	85
[그림 21] 개인정보보호 현황 .....	87

## 보존용 학위논문 정오표

페이지	정정 전	정정 후
p. 25 p. 35 p. 67	성욱준(2011) 여야 4+1솔협의체 다음 페이지입니다.	성욱준(2013) 여야 4+1 협의체 (삭제)

## 제 1 장 연구의 목적 및 필요성

### 제 1 절 연구의 목적

4차 산업혁명이 도래한 21세기는 특히 2020년 COVID-19 팬데믹(pandemic)으로 인해 전 세계적으로 데이터 경제, 디지털 전환(Digital Transformation)<sup>1)</sup>이 가속화되고 있다. 기술적으로 사회 전반에 IoT·클라우드·빅데이터·AI 등 지능정보기술<sup>2)</sup>이 상용화되면 대부분의 산업은 사실상 빅데이터에 의존하게 될 것이다. 개인의 금융정보, 건강정보, 위치정보 등을 수집하여 인공지능을 통해 개인에게 최적화된 알고리즘을 제공해주는 역할을 하기 때문이다. 개인마다 선호하는 쇼핑·보험·금융 상품, 뉴스, 영상 등을 추천해주는 것이 대표적인 빅데이터와 인공지능을 결합한 사례라고 볼 수 있다. AI 기술을 여러 산업 분야의 제품·서비스들에 적용하는 데 있어 가장 중요한 병목은 양질의 학습 데이터를 충분히 확보하는 것이다.<sup>3)</sup>

하지만 개인정보와 관련된 데이터는 개인정보 보호 문제와 충돌할 가능성이 있으므로 데이터 수집<sup>4)</sup>·관리·처리를 함에 있어 제한이 있을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 데이터 기반이 약한 스타트업(혁신기업)의 경우에는 외부에서 데이터를 조달해야 하는데 정부의 오픈 데이터 정책<sup>5)</sup> 추진 및 데

1) The economic and societal effects of digitization and digitalization(OECD, 2019), 디지털 기술을 사회 전반에 적용하여 전통적인 사회 구조를 혁신시키는 것. 일반적으로 기업에서 사물 인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅, 인공지능(AI), 빅데이터 솔루션 등 정보통신기술(ICT)을 플랫폼으로 구축·활용하여 기존 전통적인 운영 방식과 서비스 등을 혁신하는 것을 의미한다.

2) 기존 IT기술과 사물인터넷(IoT), 클라우드, 빅데이터, 인공지능(AI), 딥러닝, 지능형 모바일, 가상현실 등의 신기술을 총칭한다.

3) 지능정보사회 대비 데이터 법제도 개선 방향, 설성호·신현문·김병일, 기술정책 이슈 2020.09., ETRI Insight, 한국전자통신연구원(ETRI)

4) 이준배(2020.10.23.발표, ETRI)에 의하면 인공지능에 필요한 데이터 수집 방법은 ① 직접 수집, ② 타사 데이터, ③ 데이터 거래 플랫폼, ④ 공개 데이터가 있다.

5) 공공부문이 보유한 데이터에 민간이 자유로이 접근하여 활용할 수 있도록 공개하는 정책으로 정부 및 공공부문의 효율성 개선, 민주주의 강화 목적으로 추진된다.

이터 거래 플랫폼<sup>6)</sup> 정책 추진에도 불구하고 데이터 확보에 장애가 즐비한다. 또한, 기업이 내부에 충분한 데이터를 가지고 있다고 해도 데이터를 가공하여 사용해야 하기 때문에 이를 처리할 가공 및 축적 기술을 이용하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 요구된다. 즉, 데이터 경제 활성화를 위해서는 데이터를 사용하고 이용하는 제도의 전반적인 패러다임의 전환이 필요하다고 볼 수 있다. 특히 개인정보보호법과 관련된 산업 전체를 아울러 이용자를 보호하고 산업의 발전을 도모할 수 있는 법제로 개선할 필요하다.

이렇듯 빅데이터 분석, 인공지능 등 기술을 기반으로 한 데이터경제 활성화를 위해서는 개인정보를 포함하여 데이터의 안전한 이용과 흐름을 보장할 수 있는 장치가 전제되어야 한다. EU, 일본 등 국가는 빅데이터와 AI 기술에 대비하여 개인정보의 활용을 불필요하게 억제하지 않으면서도 개인정보를 보호하기 위한 법제도 개선에 노력을 기울이고 있다(강달천, 2020<sup>7)</sup>). 즉 4차 산업혁명 시대에 있어, 데이터를 핵심 자원으로 하는 인공지능(AI), 클라우드(Cloud), 사물인터넷(IoT) 등 신산업 활성화와 개인정보의 안전한 활용을 위한 사회적 규범 정립이 시급한 상황이다. 이에 따라 정부는 공공부문과 민간부문을 망라하여 국제 수준에 부합하는 개인정보 처리 원칙 등을 규정하고, 개인정보 침해로 인한 국민의 피해 구제를 강화하여 국민의 사생활 비밀을 보호하며, 개인정보에 대한 권리와 이익을 보장하는데 그 법 제정 배경이 있다.<sup>8)9)</sup>

개인정보보호법 개정 과정 추이를 살펴보면, 첫 입법·제정은 1990년대 후반부터 일련의 개인정보보호 침해 사건으로 사회적 제정 필요성이 제기되었고, 2003년 교육행정정보화사업(NEIS) 사건을 계기로 대통령의 주요

6) 데이터 수요자와 공급자를 매칭하여 데이터를 거래할 수 있는 중개 플랫폼으로 금융 데이터 거래서(FinDX), 데이터 스토어, SKT 빅데이터 허브 등이 운영중이다.

7) 개인정보자기결정권 보호의 한계의 관점에서 본 「개인정보보호법」 개정의 문제점, 강달천, 2020.09, 중앙법학 제22집 제3호, 중앙법학회

8) 미상, "이루다: AI 시대에 우리의 사생활은 지켜질 수 있을까?", BBC 코리아 (2021.1.14.자).

9) 개인정보보호법 제정 배경, 개인정보보호 법령 및 지침·고시 해설, 개정정보보호위원회, 2020.12.: 3

관심사로서 적극 추진되었다. 개인정보보호에 대한 법제도적 대처방안의 필요성에 대한 공감대에도 불구하고 2004년 마련된 개인정보보호법안은 7년이 지난 2011년이 돼서야 국회를 통과하게 되고, 그 과정에서 심각한 정책지연과 혼란을 겪었다. 개인정보보호법의 제정 과정은 개인정보 문제에 대한 합리적인 결정과정의 대처라기보다는 정치적 문체와 사회적 문제 등이 복잡하게 얽힌 산물로 보인다. 2011년 3월 제정된 개인정보보호법은 특히 주민등록번호와 같은 고유식별 정보에 대한 수집·이용·제공이 원칙적으로 금지되며, 개인정보가 누출된 때에는 지체 없이 해당 정보 주체에게 알려서 피해를 최소화하는 조치를 취해야 한다는 등의 내용을 담고 있다. 또한, 기존 각 분야의 개인정보보호에 관한 규정들을 통합하고, 기존 법률들이 포섭하지 못하는 개인정보보호의 사각지대를 규범대상으로 하고 있다는 특징이 있다. 이러한 개인정보보호법의 제정과정을 살펴보면, 농협·현대캐피탈의 해킹사고, SK커뮤니케이션즈의 대규모 개인정보 유출사고 등에서 확인할 수 있는 바와 같이 개인정보의 침해 및 유출 위험성이 지속적으로 증대되고 있다. 이러한 상황에서 개인정보보호법의 시행은 추후 발생 가능한 개인정보 유출사고에 사전적으로 대응할 수 있도록 현 상황을 재점검할 수 있는 계기를 마련해준 것이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

박근혜 정부가 출범한 2013년 당시는 4차 산업혁명이 중요한 사회·경제적 이슈로 논의가 시작된 시점으로, 4차 산업혁명 시대의 핵심 자원인 빅데이터를 활용한 신산업 육성이 미래 먹거리로 부상함에 따라 빅데이터 활용은 중요한 국가적 정책과제가 되었다. 이러한 시대적 흐름에 맞춰 박근혜 정부는 4차 산업혁명 시대의 핵심 기술인 빅데이터 활용을 저해하는 개인정보 보호제도 개선을 추진했다. 박근혜 정부에 이어 2017년 임기를 시작한 문재인 정부 역시 '데이터 활용을 통한 혁신성장'을 주요 경제정책으로 삼으며, 데이터 활용을 위한 현행 개인정보보호법의 개정의 필요성을 강조한 이후 관련 정책 활동을 이어갔다.

하지만 개인정보보호법을 통한 개인정보보호 관련 규제는 현 정부까지 9년간 해결하지 못한 난제였다. 기존의 개인정보보호법은 2011년에 법률

10) 개인정보 보호법 시행과 당면과제, 심지연, 이슈와 논점 제308호, 2011.10., 국회입법조사처

이 제정된 이후로 줄곧 정보의 주체자가 사전에 동의를 할 경우에만 활용을 할 수 있는 옵트인(opt-in) 방식 위주로 구성되어 왔다. 하지만 이는 전체적으로 보호에만 치중함으로써 데이터·AI 경제 시대에는 부합되지 않는다는 지적이 많았다.<sup>11)</sup> 그러나 빅데이터 활용에 가장 큰 저해 요인으로 지적받아온 개인정보보호 관련 규제 법률이 합의점을 찾지 못하여 국회를 통과하지 못하고 계류하고 있었다. 2020년 초 소위 '데이터 3법'이 20대 국회 마지막 본회의(2020년 1월 9일)를 통과 되면서 2020년 8월 시행되었다. 특히 개인정보보호 관련 법률의 개정안은 개인정보와 가명정보의 뜻을 규명하고, 가명정보를 이용하고 데이터를 결합, 개인정보를 처리하는 자의 책임성을 강화, 개인정보를 보호 및 감독하는 기능을 갖춘 체계(관련 법률 포함)를 일원화하는 내용을 주요 골자로 담고 있다.

즉, 2011년 개인정보보호법이 제정되었으나, 많은 사회적으로 큰 이슈가 된 범국민적 개인정보 침해 사건 등이 발생했음에도 불구하고 데이터 산업의 활성화를 위해서 개인정보 보호 규제 개선이 필요하다는 것에 공감했음에도 불구하고 쉽사리 이를 해결하지 못하는 상황에서, 개인정보보호 관련 세 개의 법률 개정안은 어떻게 갑자기 통과될 수 있었는가에 의문을 제기할 수 있다. 뿐만 아니라, 지난 9년간 많은 개인정보보호법 개정안이 국회에 상정됐음에도 불구하고 1년 만에 극적으로 데이터 3법으로 상정된 사회적·정치적 원인은 무엇인가에 대한 답을 찾고자 한다.

이 물음에 답하기 위해서 Kingdon(2011)의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework, MSF)을 분석도구로 이용하여 개인정보보호법의 제정과정을 검토함으로써 정책을 위한 입법화 과정에 요구되는 시사점을 도출하고, 장래에 유사한 정책을 다룰 때 효과적으로 의사결정을 할 수 있도록 기여하는 것에 본 연구의 목적이 있다. 연구의 대상으로서는 특히 데이터 3법이 본회의를 통과한 문재인 정부시기에 한정하여 개인정보보호법 개정안 입법과정을 살펴보고자 한다. 특히 이 연구는 노무현 정부부터 이

11) 설성호·신현문·김병일(2020), 지능정보사회 대비 데이터 법제도 개선 방향, ENTRI Insight 기술정책 이슈 2020.9

명박 정부까지의 개인정보보호법에 대한 입법전개과정을 정책흐름모형으로 제시한 성욱준(2013)의 연구의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

이러한 연구를 통하여 Kingdon의 다중흐름모형이 실제 개인정보보호법의 입법 과정 전반에 어느 정도 부합하고 있는지를 살펴보기로 한다. 다양한 정책 참여자들과, 사회·정치적 사건들이 복합적인 양상을 띠기 때문에 기존의 다중흐름모형과는 차별화된 부분이 있을 것이다. 특히 다중흐름모형에 개인정보보호법 개정안 과정을 대입하며 중요한 정책 선도가들을 발견할 수 있고, 이를 통해 특수한 이해관계자들의 정치적 산물로서 개정이 이루어진 것인지, 아니면 여러 복합적인 사회·정치적 현상들이 맞물려 우연적으로 개정이 이루어진 것인지를 밝힘으로써 본 연구의 의미를 찾을 수 있다고 보인다. 부합의 정도가 두드러지게 강한 지점이 발견된다면 Kingdon 모형을 통하여 향후 개인정보보호법 관련 법령이나 제도의 입안·마련 등을 전망하고 시의성 있는 정책 대안을 모색할 수 있는 지점을 찾아보고, 반대로 부합의 정도가 약한 연결고리가 발견되거나 혹은 전통적인 Kingdon 모형으로는 설명되지 않는 지점이 발견된다면 본 연구의 결과를 통해 Kingdon 모형의 수정·보완 등을 제언할 수 있는지, 있다면 동수정모형을 통해 정책적·실천적으로 입법 정책결정 과정에 적용할 수 있는지 여부 등을 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 연구의 필요성

연구 방법으로 선택한 Kingdon(2011)의 다중흐름모형은 다른 연구모형과 비교하였을 때, 개인정보보호법 개정 과정에서 나타나는 정책주도자의 행위를 두드러지게 설명할 수 있는 도구로 적합하였다. 이 모형과 비교하여 정책옹호연합모형의 경우 지지옹호연합과 반대옹호연합간의 대립 과정을 강조하는 연구모형이 존재한다. 문유진(2020)은 개인정보보호법 개정 과정에서 신용정보법과 비교하였을 때 상대적으로 정책반대옹호연합의 반



발이 강했다고 보았다. 이는 개인정보보호법이 개인정보 활용에 강한 반감을 가지는 공공부문 및 전 산업군을 대상으로 하는 법인 것이 그 이유라고 볼 수 있다. 이렇듯 우연적인 정책 흐름의 결합 과정에서 다양한 연합 행위자를 거시적으로 바라본 정책옹호연합모형보다, 선두적인 역할을 하는 소수의 정책주도자를 선별하여 집중적으로 정책의사결정에 관여하는 과정을 연구하고자 Kingdon의 다중흐름모형을 연구모형으로 채택하였다.

개인정보보호법 개정 과정에서 본 연구모형을 적용하면 우선적으로 각각의 규칙성과 움직임을 가진 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 독자적으로 흘러 다니다가 결정적 특정 시점에 결합하여 열리는 정책의 창이 열리게 된다. 이때 그들의 자원을 모두 쏟는 정책선도가가 존재한다. 이로 인해 정책이 산출되는 흐름을 가진다. 특히 본 연구는 앞서 언급한 바와 같이, 정책 선도가로 인해 개인정보보호법 개정안이 극적으로 통과되는 과정을 살펴봄으로써, 개인정보보호법 개정에 관한 정책선도가 즉, 행정부와 입법부의 역할과 그 중요성에 대하여 정책적 시사점 등을 발견하고자 한다. 즉, 개인정보보호법이 어떠한 의사결정 체계 안에서 입법화가 되었는가에 관한 연구를 통하여 입법 과정에 영향을 주는 국제 정세, 정책 의사결정자들의 상호 연관성, 정부와 의회의 권력 관계 변화, 이를 전략적으로 활용한 교섭단체 구성 등에 대하여 강학적·정책학적으로 성찰해볼 수 있는 좋은 기회가 될 것이라 생각한다.

## 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1 절 이론적 연구 - Kingdon의 다중흐름모형(MSF)

Kingdon의 다중흐름모형은 합리모형, 점증모형 등과 같은 정책결정의 합리성 모형과는 달리 정책과정의 비합리성을 보여주는 모형이다. 다중흐

름모형은 각각의 규칙성과 움직임을 가진<sup>12)</sup> 문제의 흐름(problem stream), 정책문제의 흐름(policy stream), 정치의 흐름(political stream)의 3가지 요소로 구성되며 이 세 가지의 흐름이 우연히 만나게 되어 열리는 정책의 창(policy window), 그리고 세 가지 흐름을 엮어 정책의 창을 열리게 하기 위해 그들의 자원을 전적으로 투자하는 정책선도가(policy entrepreneur)로 구성된다. 이때 정책 선도가의 의지와 실행이 정책의 창이 열려 종국적으로 정책이 결정된다는 것이다(신순우, 2001). 다중흐름모형은 Cohen, March, Olsen의 쓰레기통 모형<sup>13)</sup>을 근거로 정책의제설정과 정책대안을 구체화하는 과정을 설명하기 위해 만들어졌으나<sup>14)</sup> 이후 정책결정 과정 전반으로 확장되어 정책결정 및 정책변동 설명에 유용하게 활용되고 있다(김인자·박형준, 2011, 정정길, 2008).

이상의 정책흐름모형을 구성하는 5가지 요소들에 대해 정리하면 다음과 같다.

### 1. 정책문제의 흐름(Problem Stream)

정책문제의 흐름은 정책결정자(정책의 최종결정자)(박준희, 2020)들이 어떻게 다른 문제보다도 해당 정책 이슈에 문제에 관심을 가지고 중요정책문제로 인지하게 되는가에 관한 것이다. 이러한 행위를 하는 작동기재에는 지표, 초점 사건, 그리고 환류가 대표적인 요소라고 할 수 있다. 특히, 지표(indicator)는 관련 문제에 대한 급진적 변화를 의미하는데, 정책결정자 또는 정책입안자들의 대부분은 관련된 지표의 도출 및 변화를 통하여

12) 서로 연관성 및 정책적 관련성이 없다는 것이 세 가지 흐름이 모두 완전하게 무관(無關)함을 의미한다고 볼 수는 없다는 것이 다수의 연구를 통해 드러난다.

13) 쓰레기통 모형은 M. Cohen., J. G. March, J. Olsen 등이 주장한 정책결정이론으로, 조직의 구성단위나 구성원 사이의 응집성이 아주 약하며 혼란한 상태에서 이루어지는 의사결정 과정의 특징적 측면을 강조하는 모형이다.(Cohen, M.· March J· Olsen J, 1972)

14) Kingdon은 1976년부터 1979년까지 미국의 교통정책 및 보건정책분야를 대상으로 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 저널리스트와 연구자 등 247명에 대한 면담내용과 23개 사례에 대한 경험적 자료를 바탕으로 Cohen, March, Olsen 이 1972년에 개발한 '쓰레기통 모형(Garbage Can Model)'에 근거하여 정책흐름모형을 구축한 바 있다.

문제 상황을 인지하며 관련 사건이 정책문제의 흐름에서 어느 순간 도드라져 보일 때 쉽게 인지하기도 한다. 초점 사건(focusing events)이란 재난 및 위기상황, 개인적인 경험, 혹은 상징을 의미한다. 피드백의 경우, 과거의 정책이나 정책경험으로부터 오는 정보를 의미한다(Kingdon, 2011: 113). 즉, 기존 정책의 목표달성의 실패 또는 과도한 비용 발생, 예기치 못한 결과 발생 등의 문제에 주목하고 이를 평가·진단함으로써 정책문제에 집중하게 되는 것을 의미하고 있다(Anthony Chow, 2014). 이는 상황의 정도와 크기를 계량화하는 지표, 예기치 않게 발생하는 사건, 정책결정 과정에서 참여자들이 느끼게 되는 정책의 존립에 관련된 심리적 상태인 위기, 기존 정책의 문제점이나 의견수렴 과정으로서의 환류를 통해 정책 결정권자가 사회적 이슈를 정책의제로 인식하는데서 정책문제의 흐름이 시작된다고 본다(Kingdon, 2011). 따라서 정책문제의 흐름에 있어서 단순히 정책대안을 제시하는 수준을 넘어 다양한 정책 대안들간 상호작용 및 수정과정을 거쳐 추려진 대안으로 정책적 합의(consensus)를 도출해나가는 과정이라 할 수 있을 것이다.

Kingdon은 의제별로 정부의제로 채택이 되거나 그렇지 못하는지에 대한 것과 정부 내부 혹은 주변의 사람들의 희생을 감수하면서도 어떠한 특정 대안에 깊은 관심을 가지는 가를 설명하는데 주안점을 두었다. 바꾸어 말하면, 대통령·의회·기타 권한 있는 정책의사 결정 기관이 어떠한 최종 판단을 어떠한 방식으로 내리는가에 관한 사항이 아닌, 정책결정에 참여하는 당사자들이 어떤 이슈에 관하여는 큰 관심을 기울이고 다른 비슷한 쟁점에 대해서는 별다른 관심을 기울이지 않는지, 그리고 왜 이러한 차이가 발생하는지에 관하여 설명하려고 노력하였다(정임천, 2004).

## 2. 정책대안의 흐름(Policy Stream)

정책대안의 흐름은 일련의 정책대안(proposal)들이 토의, 재검토, 변경, 결합 등의 과정을 거쳐 단일 혹은 소수의 대안으로 선택되어가는 과정

에 대한 것이라 할 수 있다.<sup>15)</sup> 이 과정에는 주어진 정책 영역에서 각기 다른 다양한 아이디어들을 가지고 있는 연구자, 의회스텝, 기획·평가·예산 등을 작성하는 사람들, 학계, 이익단체의 분석가들과 같은 다양한 전문가 공동체들이 참여하게 된다. 정부를 구성하는 구성원인 관료 집단(공무원), 중앙 또는 지방정부(지방자치단체)의 위탁사업을 수행하거나 기금을 관리하는 등의 형태를 가진 공기업·준정부기관<sup>16)</sup>, 학계 등의 전문가 집단 등이 정책 문제 대한 대안을 입안하고 실현시켜 나간다는 것에 주목한다(Kingdon, 2011).

정책 대안의 흐름은 문제의 흐름이나 정치의 흐름과 상관없이 허공에 머물러 있던 정책집단들의 원초적인 아이디어나 대안(the policy primeval soup, Zahariadis, 2007))들이 원안의 형태 또는 변형이나 재결합을 통해 소수의 대안(a short list of proposals)으로 살아남게 되는 과정에 관한 것이다(Kingdon, 2011: 116-117).<sup>17)</sup> 이러한 과정은 대안 간의 비교를 통해 더 나은 대안을 선택하는 과정이 아니다. 정책대안의 기술적 실현가능성(Technical feasibility), 가치수용성(Value acceptability), 예산제약 등을 고려하여 아이디어가 선택되는 것이다. 정책문제를 가장 잘 해결할 수 있는 대안이 선택되는 것이 아니라 처음에는 주목받지 못하다가 장기간의 진화과정을 거쳐서 선정된다는 것이다.(최성락·박민정, 2012) 이 과정에서 해당 아이디어가 중요성을 인정받을 수 있도록 지지를 보내는 행위자를 정책선도자(policy entrepreneur)라 할 수 있는데 이러한 정책 공동체(policy community)<sup>18)</sup>의 존재 및 분화정도, 이익집단의 개입,

15) 정책의제들은 정부의제와 결정의제로 나누어질 수 있다. 이 중 정부의제(government agenda)란 정부나 정책결정 관계자들에게 관심을 끌게하는 의제를 말하며, 결정의제(decision agenda)란 해당 의제에 대해 점점 더 깊숙이 관여하고(really getting hot) 하게 되는 상황에 있는 의제를 말한다. 예를 들면 의회에서 입법을 위해 법안이 제안되거나 정부나 부처에 의해 긴급한(imminent) 결정을 위해 검토하에 있는 의제이다(Kingdon, 2011).

16) 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제16092호)」에서는 전자를 위탁집행형 준정부기관, 후자를 기금관리형 준정부기관으로 구별짓기도 한다.(동법 제5조)

17) 정책대안은 기술적인 현실가능성, 공동체 구성원의 가치체계와의 합치, 예산상의 제약이나 공적으로 받아 들일 수 있는 가능성, 그리고 정치가들의 수용가능성을 포함하는 미래 제약여건에 대한 예산 등의 기준에 의해 고려된다(이순남, 2004).

18) 정책 공동체(policy community)라 함은, 정책연계망을 형성하고 있는 다수의 참여자로 구성된 공동체를 의미한다고 한다(Kingdon, 2011).

정책선도가의 활동 등도 영향을 미친다. 즉 많은 대안들이 정책 공동체 내에서 논의되고 제시되므로 정책공동체가 분화되어 있을수록 더욱 다양한 대안의 흐름이 가능해진다. 물론 정책공동체 내의 대안들 중 극히 일부만 고려의 대상이 되고 대부분은 탈락하게 된다. 이는 행정부 중심의 대통령제 국가인 우리나라의 경우(대한민국 헌법 제66조) 더욱 도드라지게 되는데, 하향식 정책 추진이 주를 이루는 경우에는 극명하게 정책 대안의 흐름이 좁혀짐을 관찰할 수 있다. 대신 정책선도가가 선호하고 지지하는 아이디어나 대안이 채택되도록 하기 위해 시간과 에너지와 명성, 때로는 돈과 같은 모든 그들의 자원을 아낌없이 투자하게 된다(Kingdon, 2011: 122-124).

### 3. 정치의 흐름(Political Stream)

정치의 흐름은 문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과는 별개로 그들만의 규칙과 역동성에 의해 움직이는 것으로 정책의 창이 열리게 하는 주요한 요소 중 하나이다.<sup>19)</sup> 정치의 흐름을 구성하는 요소들로는 국가적 분위기의 변화<sup>20)</sup>, 이익집단의 압력이나 정치적 동원, 정치엘리트 등의 조직화된 정치세력의 활동, 정부 내부에서 일어나는 주요 인사의 이동이나 선거결과에 따른 행정부의 교체나 의회 의석의 변화, 행정기관이나 의회에서 일어나는 관할권을 둘러싼 경쟁 등이 있다. 또한 정치적 흐름의 변화는 주요 정책참여자를 변경시킴으로써 정책의제나 산출에 영향을 주게 된다(Kingdon, 2011: 145-164).

19) 여기서 정치적(political)은 이스튼(Easton, 1971)이 정의한 사회적 가치의 권위적 분배라는 일반적 의미보다는 좁은 의미로 쓰인다. 다중흐름모형에서 정치적 요소란 선거나 정당, 압력집단 등의 요소와 관련되는 것을 말한다(Kingdon, 2011: 145).

20) 정치적 흐름에 참여하는 행위자들은 국민적 분위기를 감지하고 이에 민감하게 반응하게 된다. 정치인들은 신문과 대화, 메일, 발문, 지역구 순방 등을 통해 이를 감지하며, 미선출 관료들도 정치인들로부터 이러한 국민적 분위기를 감지해낸다. 정부관료들은 다양한 경로를 통해 조직화된 정치세력 사이에 이루어지는 합의의 정도를 파악하여 이를 촉진 혹은 약화시키기도 하면서 그들의 이익과 다른 세력의 관심사, 국민적 분위기 사이에 균형을 맞춘다(Kingdon, 2011: 162-163)

#### 4. 정책 선도가(Policy Entrepreneur)

정책 선도가(policy entrepreneur)는 세 가지의 흐름(정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름)들을 결합시켜 최종적으로 정책의 창을 통과하는 결정의제가 되도록 노력하고 많은 에너지를 투입시킨다.(Anthony Chow, 2014) 정책 선도가는 개별적으로 독립적인 규칙을 가지고 있는 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 그리고 정치의 흐름이 얽여져(the coupling of the streams) 정책의 창을 열게 되고 정책 선도가들이 선호하는 대안을 최종적으로 채택되도록 하기 위해 그들이 가진 지위, 시간과 에너지(인내심), 네트워크 등 모든 자원을 기꺼이 투입하게 된다. 이러한 정책 선도가는 특정 지위에 있는 자가 독점적으로 행사할 수 있는 것만은 아니다. 정책 선도가의 경우, 고정적·정태적인 것이 아닌 다변적·동태적인 집단 또는 주체라고 볼 수 있는 바, 행정부의 수반인 대통령 또는 의회(국회)의 대표인 국회의장, 정당의 대표, 이익단체의 대표, 정부를 구성하는 공무원 등 공공부문 뿐만 아니라 기업, 학계, 언론 등의 민간부문까지 누구나가 정책 선도가가 될 수 있다. 직업을 유지하고 자기가 속한 조직을 확대하며, 개인 경력의 증진과 같은 개인적 이익을 추구하는 것, 또한 그들이 원하는 가치를 정책 대안으로 현실화시키는 과정에서 오는 순수한 즐거움 등의 유인(incentive)으로 그들의 아이디어나 대안을 지지하게 된다.

이렇듯 정책 선도가가 되기 위해서는 특별한 제약요소는 없지만, 정책의 창을 통과시킬 수 있도록 다음의 세 가지의 자질을 갖춰야 한다. 첫째, 다른 사람들이 정책 선도가에게 귀를 기울이게 할 수 있는 권위가 있어야 한다. 따라서 이익집단에서 리더 혹은 전문성을 갖춘 자와 같이 다른 사람의 입장을 대변할 수 있는 지위를 가지거나, 의회위원장과 같이 권위 있는 의사결정을 내릴 수 있는 자원 및 정당성을 가지고 있어야 한다. 둘째, 정책 선도가는 광대한 정치적 연결망이나 능숙한 협상기술(소통력) 및 전문성을 가지고 있어야 한다. 이러한 역량은 기술적·정치적 전문성이 합쳐질 때 더 큰 효과를 발휘할 수 있게 된다. 셋째, 성공적인 정책선도가의 가장

중요한 자질은 인내력(persistent)이라 할 수 있다. 그리고 이러한 인내력 이란 사람들을 만나고, 토론하고, 법안을 만드는 등 그들의 시간과 자원을 아낌없이 투자할 수 있는 의지를 가지는 것을 의미한다(Kingdon, 2011: 179-181).

## 5. 정책의 창(Policy Window)

전술한 세 가지 흐름(문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름)은 독립적으로 움직이지만 우연히 동시에 만나는 순간 정책의 창이 열린다. 정책의 창은 특정 문제를 공론화할 수 있는 관심을 집중시킴으로써 선호하는 정책대안이 선택될 수 있도록 유도하는 기회(opportunity)를 제공하게 된다. 정책의 창은 이미 정해진 프로그램의 갱신과 같이 예측 가능한 수준에서 열릴 수 있지만, 전혀 예측할 수 없는 때에 열리기도 한다. 따라서 정책선도가는 그들이 선호하는 대안을 잘 준비하고 있다가 기회의 창이 열릴 때를 놓치지 않도록 해야 한다(Kingdon, 2011: 165-166).<sup>21)</sup> 정책의 창은 세 가지 흐름이 동시에 만날 때 열리지만 정책의제(agenda)는 정치적 흐름 또는 문제의 흐름의 영향을 더 많이 받는 경향이 있으며, 정책 대안(alternative)은 정책 흐름에 더 많이 영향을 받는다고 할 수 있다. 기본적으로 정책의 창은 정부 및 의회의 변화(정권 교체), 국가적 분위기의 변화와 같은 정치의 흐름이 유인이 되어 열리게 되며, 또는 정책문제가 일부 정부 관료의 관심을 끌게 됨으로써 열릴 수도 있다. 정책의 창이 열린다 하더라도 장기적으로 지속되기보다 여러 가지 이유로 이내 사라진다.

종국적으로 정책결정까지 도달하지 못하게 될 것으로 확정될 경우, 정책을 추진하는 소관부처(행정부)의 공무원 또는 실무자(담당자)의 전보·인사발령 등 인사(人事) 이동이 발생하는 경우, 언론을 위시한 여론의 관심이 급격히 저감하거나 동질(同質)의 유사한 다른 이슈로 여론의 관심이 급

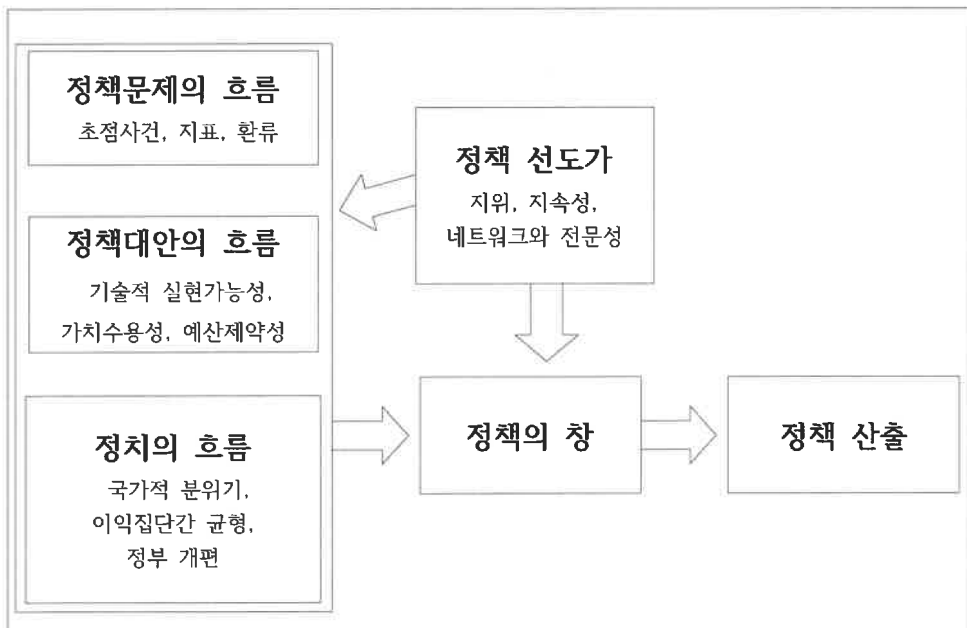
21) 정책창이 열릴 때 정책상황주도자의 역할이 무엇보다 중요하다. 창이 열려있는 기간은 길지 않으므로 정책상황주도자가 이러한 기회를 얼마나 잘 활용하느냐에 따라 정책변동이 이루어 질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다(이순남, 2004)

격히 이동하는 경우 등이 대표적인 정책의 창의 달핍의 예라고 볼 수 있다.(Kingdon, 2011: 168-170).

## 6. 소결

Kingdon의 다중흐름모형 5가지 구성요소는 다음과 같은 방향성을 가진 틀을 가진다.<sup>22)</sup>

[그림 1] Kingdon의 다중흐름모형, Zahariadis(2014:31) 재구성



첫째, 정책문제의 흐름은 정부가 해결해야 하는 여러 가지 문제 중 일부가 어느 순간 중요한 사안으로 여겨지게 됨으로써 조직된 무질서 위로 떠오르게 된다(김지수 외, 2012). 이렇게 문제가 공론화되는 이유는 정부

22) 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의정책변동, 지은정(2016)



의 정책 결정가의 관심으로부터 시작하며, 이는 사회지표(전염병발생률, 그로인한 사망률, 소비자물가 등)나 위기 및 재난, 또는 관심집중사건(focusing event)이 발생할 경우 주목받게 된다. 또한 정부 정책 결정가 및 관료들은 정책이 계획적으로 운영되는지, 정책 진행 과정에서 문제가 없는지에 대하여 입법가와 전문가의 평가와 자문을 받는다. 이러한 환류를(feedback) 통해 문제에 주목하게 하고 공론화가 된다(Kingdon, 2014: 90~101; Birkland, 1997; Jones, 1994; Zahariadis, 2014 재인용: 32). 그러나 지표가 자동적으로 문제로 인지되는 것은 아니다. 문제에 대한 지각적 혹은 해석적 요소(perceptual, interpretive element)에 따라 주목받는다(Kingdon, 2014: 94; Zahariadis, 2014: 32).

둘째, 정책의 흐름이다. 정책은 문제해결책으로써, 정책초기단계(primeval soup)에서 많은 대안들이 제안되더라도 기술적 실행가능성(technical feasibility)과 가치수용성(value acceptability)에 따라 극소수의 대안만 생존하고 나머지는 사라진다(Kingdon, 2014: 131~132<sup>23</sup>). 정책은 주어진 정책분야의 전문가들로 구성된 정책공동체(policy community, 정부관료, 국회의원, 연구자, 분석가 등)에서 모색되고 대안의 범위가 좁혀진다. 그러나 대부분의 정책은 협소한 정책공동체 내에서 이뤄지며 중앙집권적 결정구조를 띤 한국적 상황에서는 비교적 소수의 정책결정자들이 정책형성과정을 주도한다(김지원, 2009; Kingdon, 2014: 117; Zahariadis, 2014: 33).

셋째, 정치의 흐름은 국가적 분위기, 정권의 변화, 국민 여론의 변화, 이익집단의 활동변화 등을 의미한다. 국가적 분위기는 해당 국가에서 다수의 사람들이 일반적이라고 생각하는 경향성에 관한 문제이다. 신문 사설 및 칼럼도 또한 국가적 분위기를 반영해주는 요인이 되고, 주제를 설정하고 입장을 표명하는 창구가 된다. 정부 관료는 이에 대응하여 국민들에 대

---

23) 기술적 실행가능성과 가치수용성은 독립적인 개념이 아니며, 기술적 실행가능성은 다차원적인 개념으로써 법, 행정, 재정, 기술적 실행가능성을 포함하기 때문에 모호한 측면이 있다. 가치수용성도 관점, 이데올로기, 정치적·국가적 문화 등으로 구성되어 명확하게 정의하기 어렵다. 그래서 일부학자들은 가치수용성을 정치적 수용가능성(political acceptability)으로 보기도 한다(Weir, 1992; Rabe, 1996; Shaw, 2000; Huoston and Richardson, 2000; Zhu, 2008 재인용).

한 설문 및 모니터링을 실시하여, 관련된 의제가 빨리 제도화되도록 촉구하거나 혹은 반대로 회피하는 선택을 하기도 한다. 특히, 강력한 대통령제를 시행하고 있는 한국적 상황에서는 대선과 새 정부출범이 강력한 정치의 흐름이라고 할 수 있다(김지수 외, 2012; 권석천·장현주, 2015; Zahariadis, 2014).

이와 같은 3가지 흐름은 완전히 독립적이지는 않지만, 각각의 역학과 규칙에 따라 이어지다가 특정 시점에 3가지 흐름이 결합하여 넷째, 정책의 창이 열린다(Riddle, 2009; Zahariadis, 2014). 정책의 창이 열리는 특정한 시점은 강력한 문제가 발생하거나, 정치적 흐름(행정부 교체 등)에서 변화가 발생할 때 혹은 사회문제에 대한 절묘한 정책대안이 나타날 때이다(Baumgartner and Jones, 1993; 29; 권석천·장현주, 2015 재인용: 340; Zahariadis, 2014). 그러나 어떤 흐름 사이의 결합이 언제, 어떻게 정책의 창을 열게 할지, 어떻게 정책이 산출될지는 확실적이지 않고 선형적(linear)이지도 않다(Teodorovic, 2008; Ridde, 2009). 끝으로 이렇게 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창을 열리게 하기 위해서는 정책 선도가의 역할이 중요하다. 정책 선도가는 자신의 모든 자원(전문성, 권위 및 지위, 권한, 시간, 돈 등)을 동원하여 정책의 방향이 자신이 기대하는 바대로 움직이게 하기 위해 노력하는 사람 또는 집단(Zhu, 2009; 316; Zahariadis, 2014; 3512))으로써, 독립적으로 흐르고 있는 세 가지의 각 흐름이 자신의 의도대로 진행되도록 결합시키고, 그로 인해 정책의 창이 열리도록 시도한다. 만일 정책선도가의 역할이 미흡하면 문제흐름이 정부 의제가 될 수는 있어도 결정의제가 되기 어렵고(전성욱, 2014a; Lie et al., 2010), 모든 정책선도가가 성공하는 것은 아니며, 그들의 목표를 추구하기 위해 잘못된 정책의 창을 활용하면 문제가 발생하기도 한다(Zahariadis, 2014; 34~35). 한편, 정책선도가가 정책결정과정 중 특정 과정에만 영향을 미치기도 하지만(Golden, 1998; Kerwin and Furlong, 2011; Rinfret, 2011; Rinfret and Furlong, 2012; Yackee and Yackee, 2006; Cook and Rinfret, 2013 재인용), 정책결정 전반에 걸쳐 영향을 미치기도 한다(Cook and Rinfret, 2013).

## 제 2 절 선행연구의 검토

### 1. 개인정보보호법 관련 선행연구

대부분의 개인정보보호법에 관한 연구들은 법적인 관점에서 개인정보 보호 법체계의 바람직함을 판단하고 이에 대한 개선에 관한 연구들이 주를 이루고 있다. 이러한 법적 과점의 연구는 시기에 따라 개인정보보호법 제정 이전의 법에 포함될 바람직한 내용 및 법체계에 관한 연구들(황태정, 2005; 김정순, 2005; 김상겸, 2005; 김정덕, 2008; 이자성, 2008; 황태정, 2009), 법제정에 따라 각 쟁점과 영역에서 개인정보보호법의 원활한 시행과 활성화를 위한 연구(김훈희 외, 2011; 이한주, 2012; 박지용, 2012; 이병수 외, 2013), 2011년 개인정보보호법 제정 이후 법적 개선 사항에 관한 연구들(김운석, 2011; 정혜영, 2011; 김일환, 2011; 남길현, 2011; 김재광, 2012; 손형섭, 2012; 배대현, 2012; 김명식, 2012; 유한나 외, 2012; 전은정 외, 2012)로 나눌 수 있다. 이 밖에도 개인정보보호법의 실행을 위해 물리적 시스템, 인증체제, 평가 제도와 지표 등에 관한 제반적 연구들이 다수 진행되어 왔다(김동례 외, 2011; 김명섭 외, 2011; 차건상 외, 2012; 김이랑 외, 2013). 개인정보보호법에 관한 연구 중 권현영(2009)의 연구는 개인정보보호법을 제정적 측면에서 분석한 드문 연구이다. 성옥준(2013)은 노무현 정부에서 이명박 정부까지의 개인정보보호법 입법과정에서 공론화 과정을 충분히 거쳤음에도 불구하고 입법을 통한 제도화에 실패한 이유로 법률을 관리할 소속행정기관을 정하지 못함으로써 소위 법의 주인을 찾지 못한데 있다고 분석하였다.

문유진(2020)은 정책융합모형을 통해 개인정보보호법과 신용정보법과 관련한 산업구조, 이해관계자, 정책결정자 등에 대한 비교분석을 하였다. 이를 통해 양 법이 가지는 차별적 특성을 심층적으로 분석하고, 이러

한 특성이 법률 개정과정에 어떠한 영향을 미치는 지를 함께 분석하였다.

손정연(2021)은 개인정보보호법 개정 과정을 의제형성기와 정책결정기로 나누어 해당 기간 동안 보도된 기사를 정책네트워크라는 연구모형을 통해 의제 형성의 전반적인 과정을 분석하였다. 특히 본 연구는 정부와 대통령의 의지와 같은 수사적(rhetoric)인 요인이 아닌 수치적 요인을 탐구했다는 점에서 그 의의가 있다.

이봉문(2021)은 코로나19 시대의 개인정보보호의 문제점을 개인정보보호법 등을 중심으로 연구하였다. 감염병 대응과정에서 공공기관이 확보한 개인정보로 인한 감염병환자등 및 감염병 의심자의 개인정보 자기결정권 침해 위험은 개인정보가 수집되는 시점에 발생하는 것이 아니라 개인정보가 보관이나 공개 등을 통해 활용될 때 그 위험도가 높아진다고 볼 수 있으므로 이를 방지하기 위하여 암호화, 비식별화 조치, 개인정보 수집의 최소화 같이 개인정보보호에 요구 되는 방지조치를 강화할 필요가 있다고 보았다.

## 2. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구

[표 3] Kingdon의 다중흐름모형을 도구로 활용한 선행연구 현황  
일람표

연번	연구자	연구대상
1	공병영(2002)	교원 정년정책 변동과정
2	이순남(2004)	국군간호사관학교
3	이진숙·안대영(2005)	건강가정기본법
4	이화진 등(2005)	미국의 경매제 도입
5	김병준(2006)	외국인근로자 고용허가제
6	양승일(2006)	그린벨트 정책
7	양승일(2007)	참여정부의 사학정책
8	진상은(2008)	법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률
9	최성훈(2008)	자본시장과 금융투자업에 관한 법률
10	김지원(2009)	4대 보험 통합 과정
11	양승일(2009)	서울추모공원건립정책
12	유홍림·양승일(2009)	새만금간척사업
13	김명환(2010)	원주시청사 이전사업
14	성욱준(2011)	개인정보보호법
15	김상봉·이명혁(2011)	비촉임대주택 정책의 갈등관계
16	김인자·박형준(2011)	생명윤리 및 안전에 관한 법률
17	김창오·이영환(2011)	북한이탈주민 정신건강지원 정책결정과정
18	손화정(2011)	서울시 자치구간 재정불균형완화
19	고경민·정범진(2012)	원전 수출과 원자력 인력정책
20	김지수 등(2012)	아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도
21	이동규·양고운(2012)	소말리아 해적사건에 대한 정부대응
22	이지호(2012)	기초노령연금정책
23	이진숙·조은영(2012)	노인장기요양보험법
24	진상현·박진희(2012)	한국과 독일의 원자력 정책
25	김학배(2014)	한·미간 자유무역협정
26	이서연(2016)	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률
27	박준희(2020)	청탁금지법 및 이해충돌방지법

Kingdon 모형은 본래 정책 의제설정(Agenda Setting) 과정을 분석하기 위하여 활용되었던 모형이지만, 우리나라의 경우 위 [표 3]에서 볼 수 있는 바와 같이 사회 현상 중 다양한 형태로 등장하는 정책을 분석·고찰하는 연구 도구로 다수 활용되고 있으며, 그 중 정책형성 과정에 그 초점을 맞춘 연구가 주류를 이루고 있음을 발견할 수 있었다.

공병영(2002)은 '교원정년 정책 변동과정 연구'에서 교원정년정책의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형에 비추어 고찰하면서, 독자적인 흐름을 가지고 있는 정책문제, 정책대안, 참여자라는 세 가지 요인이 하나의 정책을 바꾸는 원인으로 작용하게 되는 것은 정치적 사건이나 사회적 사건과 같은 모종의 '점화계기'를 만났을 때라고 한다. 이와 함께, 모종의 정책변동이 위 세 가지 변인 중의 어느 하나에 지나치게 의존하여 이루어진다면 그 변동은 바람직한 것으로 보기 어렵다고 한다. 교원 정년 단축 정책의 경우 정권 교체와 IMF 사태라는 정치적·사회적 사건에 크게 영향을 받았다고 하면서 이러한 동태적(動態的) 요인들이 정책의 창을 여는데 절대적 기여를 하였다고 한다.

이순남(2004)는 군간호인력의 주 공급기관인 국군간호사관학교에 대한 사례 분석을 통해 관련 정책의 변동과정을 연구하였다. 군국간호사과학교 정책의 변동에서 정치의 흐름(정권의 교체, 지방선거, 여성부)이 다른 흐름보다 정책변동에서 핵심적인 역할을 하며, 정책상황을 주도하는 자의 활동(정부내 개혁주체세력 등)이 없이는 정책의 창이 열린다 할지라도 정책의 변동이 일어나지 않음을 주장하였다.

이진숙·안대영(2005)은 건강가정지원법의 정책 결정과정을 분석하면서 문제의 흐름과 정책의 흐름 등이 법의 제정과정에서 합리성이 아닌, 가장 정치적 권력을 많이 가진 정책참여자의 대안이 정책으로 결정되었음을 비판하였다.

이화진 등(2005)은 주파수 할당 정책에 대한 기존의 주된 논의가 대개 주파수 할당 방식의 장단점에 맞추어져 있었던 데 비하여, 정책결정과정의 유연성 이론에 근거하여 할당제에서 경매제로 주파수 정책의 전환이 일어

나는 원인과 과정을 미국 사례에 입각하여 분석을 시도하였다. 이에 의하면 정책은 다양한 정책집단이 변화하는 환경에서 서로의 이익을 조율하는 과정에서 유발되는 것으로 보았다.

김병준(2006)은 외국인근로자 고용허가제 결정과정에 관한 분석에서 Kingdon의 모형을 적용해 현실에서 다양한 행위자들이 참여하는 갈등적 문제 상황을 서술하였다. 2002년 이재정 의원 등이 의원입법안을 발의하고 2003년 7월 법률안이 통과되기까지의 과정이 이전의 고용허가제를 시행하기 위한 시도가 이루어진 시기와의 차이점을 중점을 두고 분석함과 동시에 정부 정책이 정치적 성격을 띠면서 결국 정책 주도자의 당해 사안에 관한 관점과 역할이 중요함을 확인하였다.

양승일(2007)은 정책흐름모형(PSF)과 정책옹호연합모형(ACF)을 결합한 ACPS모형을 우리나라 사학정책에 적용시켜 정책변동 과정을 분석하였다. 이 과정에서 사학정책 변동의 촉발기제가 되는 복기왕 의원의 사립학교법 개정안(2004)이라는 정치적 흐름에 힘입어 정책의 창이 열리게 되었다고 분석하고 있다.

진상은(2008)은 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률의 입법 과정에 관한 연구를 진행하면서 1995년 정책의제로 설정된 뒤 2007년에 국회 본회의에서 최종 입법된 당해 기간을 문민정부(김영삼 대통령) · 국민의정부(김대중 대통령) · 참여정부(노무현 대통령)의 세 시기로 구분한 뒤 분석하였다.

최성훈(2008)은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정 과정에 관한 연구에서 Kingdon의 정책흐름모형을 도구로 활용하여 검토했다. 2006년 2월 제정 방안 발표 이후 2007년 3월 위 법률안이 국회 본회의를 통과하는 시점까지의 기간을 정부의 법안 마련단계와 국회의 심의·의결 단계라는 두 단계로 구분하여 살펴보고 있다.

김지원(2009)은 4대 사회보험 통합과정 분석을 통하여 정책 선도가의 활동 없이는 정책의 창이 열릴 수 없고, 열린다고 하더라도 정책 결정 또는 정책 변동은 일어나기가 대단히 어렵다고 결론짓고 있다.

양승일(2009)은 특정 기간동안 급격한 정책갈등을 겪었던 서울추모공원

건립정책을 정책응호연합모형과 정책흐름모형을 결합시킨 ACPS모형으로 분석하였다. 이로 인해 서초구 원지동에 서울추모공원건립부지가 선정되는 정책대안흐름이 정책 변동의 창을 여는 계기가 되었고, 대법원이 정책중개자로서 추모공원건립 확정판결을 내리면서 정책의 창이 닫히게 되었다고 분석하였다.

유홍림·양승일(2009)은 새 만금간척사업의 정책변동을 정책흐름모형을 통해 분석하면서 정책흐름 중 정치흐름에 해 당하는 노태우 대선후보의 새만금 간척사업 발표 공약과 당선이 촉발기제가 되어 정책의 창을 열었으며, 경제기획원, 환경부, 농림부, 대법원이 정책중개자로서 역할 하였다고 분석 하였다.

김명환(2010)은 원주시 청사 이전을 위한 후보지 선정 사업 사례를 통하여 지역 수준에서 일어나는 정책과정의 분석에서 정책흐름모형을 적용 하였다. 이러한 분석을 통해 원주시 청사 이전후보지를 결정한 촉발 유인은 재정 위기와 시장의 교체였으며, 정책선도가로서 시장이 정책대안을 최종 결정하는데 중요한 역할을 하였음을 밝히고 있다.

김상봉·이명혁(2011)은 비축임대주택 정책의 사례를 통하여 정책의 형성 및 갈등의 전개과정을 분석하였다. 특히 야당인 한나라당의 반값주택정책 의제에 대하여 정책주도권 상실이라는 위기감으로 국민적 여론과 정치적 논리가 우선시되어서 정책이 추진되었으며, 이로 인하여 이후 정책의 근본적 문제, 쟁점별 참여자간의 입장 차이가 발생하여 정책의제로서 지위를 박탈당하게 되는 요인이 되었음을 지적하였다.

김인자·박형준(2011)은 생명윤리 및 안전에 관한 법률의 제정과 개정 사례를 통해 정책의 형성과 변동과정을 분석하였다. 과학기술 규제정책 결정이 시간의 제약 하에 비합리적으로 이루어졌으며 그 과정에서 정책의 창은 주로 문제의 창에서 열렸고 정책대안 도출과 산출에 정책선도가가 중요한 역할을 하였음을 확인하였다.

김창오·이영환(2011)은 북한의 탈주민 정신건강 지원정책 사례를 정책 흐름모형을 통해 분석하였다. 정책선도가로서 소규모 NGO가 문제를 새롭게 정의하고, 전략적 회의와 논의를 통해 공론화 기여하는 한편, 정책연합



체를 통해 정책공동체에 참여하여 혁신적 대안을 개발하였음에 주목하였다.

손화정(2011)은 서울시 자치구 간 재정불균형 완화에 대한 정책변동 원인 연구를 통해 연구기간 중 5번의 시기 중 이전 4번의 개폐시기에서 단 하나 정책도 산출하지 못했던 것에 비해 5차 시기에 정책선도가로서의 서울시장의 적극적 행보와 정치흐름이었던 서울시장의 선거공약으로 인해 서울시 재산세 공동과세 제도의 입법화라는 정책 변동을 이끌어 냈다고 분석하였다.

김지수 등(2012)은 아동성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도 (일명 전자발찌)형성과정을 분석하면서, 제도 도입기 및 강화기에 각각의 독립적인 정책의 창이 열리는데 여기에 중요한 역할을 한 요소는 문제의 흐름이었으나, 해당 문제가 최종적인 정책산출 결과물로 나타날 수 있게 한 것은 제도 도입기에는 야당, 제도 강화기에는 대통령과 여당이라는 정책혁신가의 역할이 중요하게 작용하였음을 분석하였다.

이동규·양고운(2012)는 소말리아 해적 사건과 관련하여 정부의 대응 정책 변동 사례를 분석하였다. 일련의 선박 및 선원 피랍 사건에 대한 대중과 정책결정자들의 관심(문제의 흐름), 정부에 의한 해결해야할 문제로 인식의 공유(정치의 흐름), 전문가들(국회나 청문회 등)에서 언급하고 논의된(정책의 흐름) 것이 산호 주얼리호 사건 발생 직후 이명박 대통령(정책선도자)을 필두로 한 정부의 결단으로 이들에 대한 적극적인 구출 전략으로 수행되었다고 분석하였다.

이지호(2012)는 2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금 정책의 의제 설정과 정책결정에 정책흐름모형과 인지도 분석을 통해 연구하였다. 분석한 바에 의하면, 기초노령연금의 의제설정에 영향을 준 요인은 문제인식보다는 정치흐름과 정책흐름의 상호작용이 컸으며, 정책내용 또한 노인 표를 얻기 위한 정치인들에 의해 초기 대안이었던 선별적 공공보조금에서 보편적 혜택의 연금성격으로 변화하였음을 지적하고 있다.

이진숙·조은영(2012)은 노인장기요양보험법의 제정과정에 관한 분석을 하였는데, 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 만나 정책이 결

정되었으며, 이 세 가지 흐름에서 정부가 중심적인 역할을 한 것으로 파악하였다.

진상현·박진희(2012)는 후쿠시마 원전사고에서 비롯된 한국과 독일의 원자력 정책에 대한 비교연구를 통해서 독일에서는 세 가지 흐름이 만나 정책변동의 창이 열리고 정책선도가로서 메르켈 총리의 역할로 탈핵이라는 정책전환에 성공하였음에 비해 우리나라는 대안과 정치흐름의 미비로 정책변동의 창이 열리지 않았음을 설명하였다.

성옥준(2013)은 개인정보보호법 제정 사례를 정책흐름모형을 이용한 시기별 비교분석을 통해 살펴보았는데, 특히 우리나라의 입법과정에서 정책주도자의 능동적 태도가 갖는 지배적이고도 중요한 의미를 다시 한 번 확인시켜 주었다.

김학배(2014)는 한미 FTA의 국회 정책결정 과정 분석에서 문제의 흐름과 정책 흐름, 정치 흐름이 정책 선도가들에 의해 결합되었고, 국회의장의 심사기간 지정이라는 촉발 요인(Trigger)에 의하여 정책의 창이 열리면서 정책 결정이 이루어졌다고 분석하였다.

이서연(2016)은 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 분석하면서 정책형성과정을 시기별 흐름과 개별 흐름으로 구분한 뒤 고찰하고 있다. 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 결합을 일으키고 이를 통해 정책 선도가의 개입에 따라 정책의 창이 열린다고 보았다. 청탁 금지법의 경우, 정부 입법안이기에 국회 논의 과정에서 정책의 창이 닫히기도 하였지만, 정책 선도가의 재등장과 주도적 역할로 다시 열린 정책의 창이 정책 결정까지 이어지고 있다고 분석하였다.

박준희(2020)은 우리나라 반부패 제도의 최대 현안 법령이라고 할 수 있는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’이라 한다) 및 「공직자의 이해충돌방지법안」(이하 ‘이해충돌방지법안’이라 한다)의 입법과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 비교·분석하여 정책선도가의 역할을 관찰하였다. 행정입법이 입법 영역에서 지배적인 역할을 하고 있는 우리나라의 입법 현실에 있어서는 전통적인 Kingdon 모형에서의 설명과는 달리 정책 선도가가 정책의 창을 여는 단계 이전의 정책

대안의 흐름이나 정치의 흐름 등에 선제적·예비적으로 미리 등장하여 일정 역할을 수행하는 등 그 등장·퇴장 및 역할 수행의 범위를 확장시키는 Kingdon 모형의 수정을 제안하였다.

선행연구들에서 개인정보보호법에 관련해서는 주로 법적인 논의가 주를 이루다가, 최근에는 법 개정에 대한 정책 과정을 계량적으로 분석하는 경향이 나타났다. 이는 법적인 의미뿐만 아니라 수치적으로 정책의사결정 과정을 분석하여 정당성과 가시성을 보여줄 수 있게 되었다. 또한, 다중흐름모형(MSF)을 적용한 연구에서는 정치의 흐름이나 정책선도가의 역할이 주요 요인으로 꼽힌다(신연, 2020). 그 이유는 해당 사례들의 특성이 특정 제도의 변경(법제정, 추진체계 변동 등)이나 특정 집단에 혜택이 제공되는 정책(외국인 근로자, 장애인 연금, 노인기초연금 등)의 결정과정에 해당되기 때문이다. 이러한 정책결정과정에는 공중의제(public agenda)가 공식의제(formal agenda)로 선정되기 위해 특정 이익집단의 의제설정 시도(정치적 흐름) 또는 정책선도가의 의제설정 노력이 중요한 변수로 작용한다.

본 연구는 개인정보보호법 개정 과정에서 나타나는 정책 흐름을 다중흐름모형을 적용하여 정책선도가를 중심으로 서술하고자 한다. 이는 앞선 다른 연구처럼 법적인 혹은 계량적 해석이라기보다 입법 과정에서 나타나는 정치권력 구조를 법정정책학적 관점(Rechtspolitik)에서 해석한 연구이다. 24) 이를 통해 개인정보보호법이 개정되는 과정에서 수반되는 권력 변화양상을 분석하여 정부의 데이터 활성화 정책이 개인정보보호법 개정으로 입법화되는 과정을 살펴볼 것이다.

---

24) 법정정책학은 기존의 법학과 정책학 사이의 학문적 공백을 메우는 역할을 하는데, 법학을 근간으로 법현상의 정책적 배경과 원인, 결과 등을 인식하고 법적 판단이 갖는 정책적 의미와 결과를 분석하는 정책학적 법학의 관점과, 정책 설계, 형성, 결정, 집행 등 정책과정상 법이 수행가능한 역할을 사회과학적 방법에 의해 인식하고, 이를 토대로 정책과제에 대한 법적 처방을 모색하는 법의 정책학적 관점에서 이해될 수 있다. 법정정책의 이론과 실제, 홍준형, 법문사, 2008; 7

## 제 3 장 연구 대상 및 연구방법

### 제 1 절 연구 대상 및 연구 분석틀

#### 1. 연구 대상

Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 정치적 이해관계자들의 갈등을 거쳐 도출된 개인정보보호법 개정방안의 입법과정을 살펴볼 것이다. 이와 관련하여 해당 개정과 관련한 정치적 행정적 사건들에 대해 분석하고 이러한 정책이 도출된 배경과 주요 영향요인들을 분석한다. 이러한 분석은 Kingdon의 다중흐름모형에 따라 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 창 그리고 정책 선도가를 각각 분석하는 방식으로 이루어질 것이다.

본 연구의 대상은 2020년 1월 8일 본회의를 통과한 「개인정보보호법」의 개정안에 대한 입법화 과정이다. 따라서 개인정보보호와 관련 있는 기존의 다른 법률들(신용정보보호법, 정보통신망법 등)은 본 연구의 직접적인 연구대상이 아니다. 하지만 데이터 3법 통과 과정 중 신용정보보호법과 정보통신망법에 있었던 산재한 조항들을 개인정보보호법으로 이관 및 일원화(一元化)하였음을 감안하여 두 법률에 대해서는 관련된 부분만 일부 언급할 것이다. 둘째, 연구시기는 개인정보보호법이 데이터 3법으로 개정된 시기였던 문재인 정부(2017~2021)로 한정한다. 이는 성욱준(2013)이 개인정보보호법 개정에 관하여 두 정권(노무현·이명박 정부)을 조사·비교한 연구의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

## 2. 연구 문제와 연구 분석틀

개인정보보호법 개정(안) 입법 과정에서 두드러지는 특징은 정책의 창과 정책 선도가의 역할이다.

정책의 창은 거대여당(여야 4+1 협의체)이라고 볼 수 있다. 과거 정부와 국회 여당과 야당간의 의석수를 비교해 보았을 때, 문재인 정부는 여당의 의석수에서 절대적인 우위를 점함으로써 정치적 결정에 대한 독립성의 기초가 매우 강함을 알 수 있다. 문재인 정부 시작 2017년 20대 국회의원의 여-야 의석수는 123석-122석으로 비등했으나, 2019년 12월 더불어민주당을 필두로 정의당, 민주평화당 등이 여야 4+1 협의체를 구성함으로써 163석을 확보하면서 국회 내 주도권을 잡았다. 이후 더불어민주당은 21대 국회에서 180석이라는 절대 다수 의석수를 차지하게 되면서 별도의 협의체 구성없이 정부-여당의 정책을 독자적으로 추진할 수 있게 되었다.<sup>25)</sup>

또한 정책 선도가의 경우, 대부분의 정책은 협소한 정책공동체 내에서 이뤄지며 중앙집권적 결정구조를 띤 한국적 상황에서는 비교적 소수의 정책결정자들이 정책형성과정을 주도한다(지은정, 2016; 김지원, 2009; Kingdon, 2014; 117; Zahariadis, 2014; 33)는 점에서 행정안전부가 개인정보보호법 개정안을 만들고 국회 본회의 통과까지 어떻게 이끌어 나갔는지에 대한 연구가 필요하다고 볼 수 있다. 이를 통해 개인정보보호법 개정 과정이라는 사례를 통해 입법과정의 속도에 미치는 요인(정책의 창, 정책 선도가)을 주의 깊게 살펴볼 것이다. 이를 통해 바람직한 정당 비율은 무엇인가, 정책 선도가의 필요한 역량은 무엇인가에 대해 연구한 바를 바탕으로 정부와 국회의 입법 과정을 연구하는데 참고할 수 있는 자료가 될 수 있다고 본다.

본 연구는 합리적 정책과정의 관점에서는 설명하기 어려운 개인정보보호법의 지연과 갈등, 그럼에도 불구하고 급속하게 진행된 개정 등 최종적인 정책 산출 과정을 다중흐름모형을 이용하여 분석한다. 이 연구의 기본

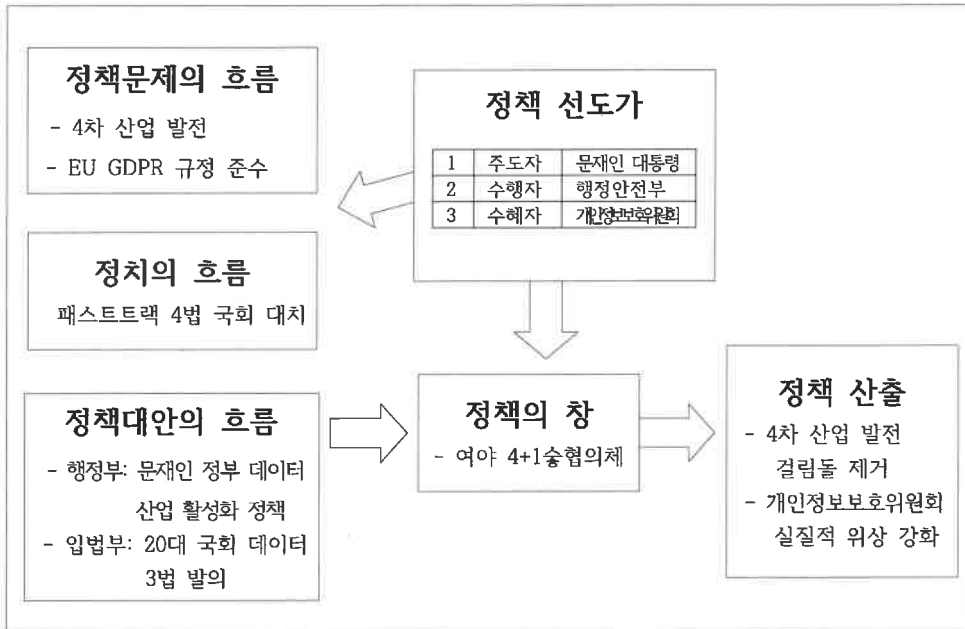
25) 이는 곧 법안 처리의 신속화라는 긍정적인 면도 있지만 민주적인 정쟁(政爭)을 통해 합의안을 도출해 나가야 하는 국회의 역할에선 다소 벗어난 점이 있다고 비판할 수 있다.

분석틀과 연구모형은 다음과 같다.

[표 4] 다중흐름모형 기본 연구 분석틀

다중흐름모형의 구성		구체적 분석대상		분석방법
정책 흐름	정책문제 흐름	초점사건, 지표, 피드백		개인정보보호법이 혁신적으로 개정된 문재인 정부 시기를 중심으로 다중흐름모형을 통해 분석
	정치의 흐름	-국가적 분위기: 주요참여자의 활동과 역할 -이익집단의 균형(주요 행위자의 활동과 변화): 이익집단의 활동, 정치엘리트의 행위, -행정부·의회의 변화(정권교체, 국회 다수당 교체), 관할권 경쟁 등		
	정책대안의 흐름	-대안으로서 입법안 마련 -입법안들의 경쟁과 생존과정		
정책의 창	정책창의 개폐	열림	-세 가지 흐름의 완전한·부분적 결합 -정책선도가의 연결	
		닫힘	-충분한 논의, 정책실패, 주요행위자 교체	
정책선도가	정책선도가 유무와 역할	정책선도가의 유무 -역할: 지위, 지속성, 네트워크와 전문성		
정책산출	법 제정 유무	개인정보보호법 제정 성공 여부		

[그림 2] Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 개인정보보호법 개정 과정



## 제 2 절 연구 방법

연구 방법으로 주로 2차적 자료를 수집하여 사용한다. 활용한 2차적 자료로는 국내외 학술 논문 및 연구 단행본, 신문이나 뉴스 등의 언론자료, 국내 연구보고서, 국회 회의록, 관련 정부기관 및 시민단체의 보도 자료·보고서·성명서, 발표·토론자료, 공식·비공식 통계자료 등이 있다. 이외에도 개인정보보호법 개정과 연관된 담당자들과의 문답형식을 통해 연구의 방향성을 보완하였다.

## 제 4 장 개인정보보호법의 개정 과정

### 제 1 절 개인정보보호법 역대 연혁

우리나라에서 개인정보처리에 관하여 규율한 최초의 입법은 1980년 12월 18일에 제정·공포된 「형의 실효 등에 관한 법률」(1980.12.18. 시행)이다. 이 법률은 범죄기록의 작성 및 관리에 관한 사항을 정한 것으로 엄밀히 말하면 개인정보보호법이라기 보다는 비밀보호법에 해당한다.<sup>26)</sup>

개인정보처리(수집·이용·제공)와 관련하여 정보주체의 권리와 이익을 보호하면서 개인정보의 처리를 가능하게 한 본격적인 의미의 개인정보보호법은 1994년 1월 7일에 공포된 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(1995.1.8. 시행)이다. 또한 민간부문에서 개인정보의 이용과 보호를 조화시키고자 한 개인정보보호법은 1995년 1월 5일에 공포된 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(1995.7.6. 시행)이다. 이상의 개인정보보호법 이외에도 개인정보보호와 관련하여 상당히 많은 법률이 산재해 있었다.<sup>27)</sup>

26) 성낙인 외 9인 (2008), 개인정보보호법제에 관한 입법평가, 입법평가 보고서 08-13, 한국법제연구원

27) 홍준형 (2004), 유비쿼터스 환경에서의 개인정보 보호 - 법정정책적 고찰 -. 공법연구.



이로 인한 책임성, 처리기관의 중복 등의 문제를 해결하기 위해 통합적인 개인정보보호법이 2011년 3월에 제정되었다. 이는 17대 국회에서 민주노동당의 노회찬 의원 등 22인이 최초로 개인정보보호기본법(안)을 제출한 2004년 11월을 기준으로 6년 4개월간의 진통 끝에, 정부안을 중심으로 일부 조정의견을 받아들여서 행정안전위원장의 발의 형식으로 대안인 개인정보보호법이 제출되어 법률로 제정된 것이다. 이러한 진통의 원인은 정책·구제·조사 기능을 갖춘 독립감독기구인 개인정보보호위원회의 기능에 있었다.

17대 국회에 발의된 개인정보보호법(안)을 살펴보면, 개인정보보호위원회의 독립적인 감독기구로서의 역할과 위상에 대해서는 별달리 이견이 없었다.<sup>28)</sup> 때문에 법률안에서는 위원회가 개인정보를 침해당한 사건에 관하여는 자료제출과 현황조회 및 방문조사를 할 수 있도록 함으로써 실질적이고도 효과적인 구제기능을 수행할 수 있도록 하고(안 제37조 및 38조), 개인정보 침해사건에 관하여서는 필요한 경우 시정명령 등을 발할 수 있도록 하여 신속한 구제의 실효성을 보장하여 피해구제를 피하고자 하였다(안 제40조). 그리고 개인정보에 관련 분쟁 조정업무를 공정하고 신속하게 처리하고자 개인정보보호위원회에 개인정보분쟁조정위원회를 두는 것으로 하였다(제43조). 결과적으로 개인정보보호위원회는 권리구제기능과 정책기능을 모두 다루는 종합적인 기능을 담당하는 것으로 하였다.

그런데, 18대 국회 개원 후 이해원 의원(안)과 변재일 의원(안) 두 개의 개인정보보호법(안)이 제출된 상태에서, 2008년 11월 29일 행정안전부가 정부(안)<sup>29)</sup>을 내면서 갑자기 개인정보보호위원회의 위상과 역할이 개인정보보호법(안)의 가장 핵심적인 쟁점으로 떠오르게 되었다. 정부가 제출한 개인정보보호법(안)의 개인정보 보호 관련 전체 업무를 행정안전부가 수행하는 것으로 정하고, 개인정보보호위원회는 행정안전부의 심의기구로 전략

---

32(5), 195- 217.

28) 17대 개인정보보호법(안) 이은영 의원 등 145명 발의, 의안번호 2219

29) 개인정보보호법(안), 의안번호 2369

시켰기 때문이다.

정부안은 개인정보보호위원회를 설치하는데(안 제9조 및 제10조) 그 기능으로 개인정보 보호 기본계획, 법령 및 제도 개선 등 개인정보에 관한 주요 사항을 심의하는 것으로 국한하였다. 행정안전부는 이를 통해 개인정보 보호와 관련한 주요 사항에 대하여 의사결정의 신중성·전문성·객관성을 확보할 것으로 기대된다고 하였다. 정부안은 개인정보보호위원회에는 개인저보 보호와 감독의 권한을 모두 행정안전부가 수행하는 것으로 하였다.<sup>30)</sup> 이러한 정부(안)에 대해서는 법안에 대한 공청회 과정<sup>31)</sup>에서 야당과 시민사회단체가 강력하게 반발하였다.<sup>32)</sup>

결국 국회에서의 논의를 통하여 개인정보보호위원회는 대통령 직속의 독립성을 갖는 조직으로서, 개인정보보호에 관한 정책과 제도 및 법률에 대한 의견을 제시하도록 하고, 개인정보 침해에 대한 공공부문 시정조치권을 갖는 독립적인 감독기구의 역할을 하기로 합의가 되었다.<sup>33)</sup>

그러나 이렇게 해서 탄생하게 된 개인정보보호위원회는 개인정보보호 업무를 종합적·포괄적으로 수행하지 못하고, 독립성도 제대로 보장되지 못하는 조직으로 전락하였다.<sup>34)</sup> 무엇보다 우선적으로 공공부문에 한정하여 서만 개인정보 침해행위 조사가 가능하고, 이 중 위법한 것에 대해서 시정 권고를 할 수 있는 권한이 있을 뿐, 민간의 개인정보 침해행위에 대한 조사 및 권리구제 기능을 가지지는 못하였다. 이는 국제적으로 개인정보 보호감독기구가 민간 분야에서 옴부즈만형 권리구제 기구의 역할을 하고 있는 것과 비교하였을 때 우리나라는 대조적인 특징을 가진다.

뿐만 아니라, 개인정보보호위원회는 행정입법권을 가지고 있지 못하는데, 이에 더해 개인정보 침해 분쟁조정기능도 수행하지 못하고, 행정안전부장

30) 정부의 개인정보보호법(안)의 제안설명.

31) 예를 들어 디지털데일리는 2008.8.28.자로 공청회에 대해서 보도하면서 “행정안전부, 마지막 개인정보보호법 제정 공청회 개최, ‘개인정보보호위원회’ 독립성·기능과 권한 핵심 쟁점”이라고 하였다.

32) 이는 개인정보보호법(안)에 대한 행정안전부 주최의 공청회(2008.6.26.과 2008.8.28.)와 국회 행정안전위원회의 공청회(2009.4.23.)에서 지속적으로 제기되었던 문제이다.

33) 그 결과 행정안전위원장의 발의 형식으로 대안인 개인정보보호법(안)이 마련되었고, 국회에서 의결된 것이다.

34) 예컨대 진보네트워크센터는 ‘개인정보보호법의 제정, 반감지만 아쉬움 남아’라는 성명을 발표하였다.

관이 임명하는 개인정보분쟁조정위원회를 별도로 두었다. 이로 인하여 개인정보에 대한 침해를 신고받아 조사 및 조치를 하는 조직이 인터넷진흥원에 개인정보침해신고센터가 되면서 그 기능이 분산되는 형태로 입법화되었다.

이를 요약하자면, 개인정보보호위원회의 위상과 역할을 어떻게 할 것인가가 개인정보보호법 개정 과정에서 가장 큰 논란의 대상이었다.<sup>35)</sup> 17대 국회에서 제안된 3개의 개인정보보호법(안)들 사이에서는 개인정보보호위원회가 ‘독립감독기구’로서, 해외의 개인정보보호 독립감독기구들과 유사한 역할과 기능을 수행하는 조직으로서 합의가 이루어졌었는데<sup>36)</sup>, 18대 국회에서 정부안이 제출되면서 극명한 견해차이가 노정되게 된 것이다.<sup>37)</sup>

결국 정부안과 국회안의 절충 과정에서 개인정보보호위원회의 위상과 역할이 조정되어 형태를 갖추었는데 이는 해외의 개인정보보호 감독기구와 비교하여 매우 특이한 양상을 보이고 있다. 이런 경위로 개인정보보호위원회에 대해서는 출범 전부터 기능의 한계와 독립성의 미비에 대한 지적이 있어왔다. 이러한 문제를 해결하는 법률 개정(안)이 9년 뒤인 2020년에 시행될 수 있었음을 감안할 때 오랜 시간의 정책적 충돌이 있었음을 알 수 있다.<sup>38)</sup>

35) 예를 들어 국회 행정안전위원회 「개인정보보호법안」에 대한 공청회 자료집(2009.4.23.)을 보면, 당시 가장 큰 쟁점이 개인정보보호위원회의 역할과 위상임을 알 수 있다.

36) 17대 국회의 3개 법안은 노회찬 의원의 개인정보보호기본법(안), 이은영 의원의 개인정보보호법(안), 이해훈 의원의 개인정보보호법(안)이다.

37) 18대 국회에서는 변재일 의원의 개인정보보호법(안), 이해훈 의원의 개인정보보호법(안), 정부의 개인정보보호법(안), 행정안전위원장의 개인정보보호법(안)이 있다.

38) 물론, 2016년에 정보주체의 권리보장을 위하여 개인정보보호법에 대한 개인 정보처리자(공공기관 및 담당자로 이하 개인정보처리자)의 준수의 의무를 더욱 강화하는 개정을 하였다.(주광일·최선희·박학수(2017))

## 제 2 절 개인정보보호법 개정 주요 내용

개인정보보호법의 개정된 주요 내용은 개인정보의 개념을 명확히 하여 혼선을 줄이고, 안전하게 데이터를 활용하기 위한 방법과 기준 등을 새롭게 마련하여 데이터를 기반으로 한 새로운 기술·제품·서비스의 개발, 산업 목적을 포함하는 과학연구, 시장조사, 상업 목적의 통계작성, 공익 기록보존 등을 위해서 가명정보를 이용할 수 있도록 하였다. 가명정보의 개념과 활용가능범위를 정의하여 가명정보를 통한 데이터 활용을 할 수 있게 되었다. 또한 정보 처리자의 책임성을 강화시켜 각종 의무를 부과하고, 법 위반 시 과징금 부과 등 처벌도 강화하여 개인정보<sup>39)</sup>를 안전하게 보호하는 제도적 장치를 마련하였고, 개인정보의 오·남용과 유출 등을 감독할 감독 기구는 개인정보보호위원회로, 관련 법률의 유사·중복 규정은 「개인정보보호법」으로 일원화 하였다.<sup>40)</sup>

특히, 개정 「개인정보보호법」은 데이터 활용을 활성화하기 위해 가명정보<sup>41)</sup>의 개념을 도입하고, 그 처리에 관한 특례 규정을 신설하였다. 이에 따라 개인정보처리자는 가명정보를 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등의 목적으로 정보주체의 동의 없이 처리할 수 있게 되었고, 개인정보 처리자간에 지정된 전문기관을 통해서 가명정보를 결합하여 이용할 수 있게 되었다.<sup>42)</sup> 아래 [표 6]은 가명정보가 개인정보 및 익명정보와의 차이점을 보여준다.

39) 개인정보에는 인적사항, 신체적 정보, 정신적 정보, 사회적 정보, 재산적 정보 등을 말한다.

40) 법무법인(유) 세종, "데이터 3법 개정의 시사점 및 전망", 「Legal Update」, 2020년, 2면. [SEE]

41) 금융위원회, "데이터 경제 활성화를 위한 「신용정보법」 개정안이 2020년 7월부터 시행됩니다.", 2020년, 5면.

42) 강일용, 데이터 경제 시대의 마중물 '데이터 3법' 19일 국회 통과 예정..., 아주경제 (2019.11.18.자.)

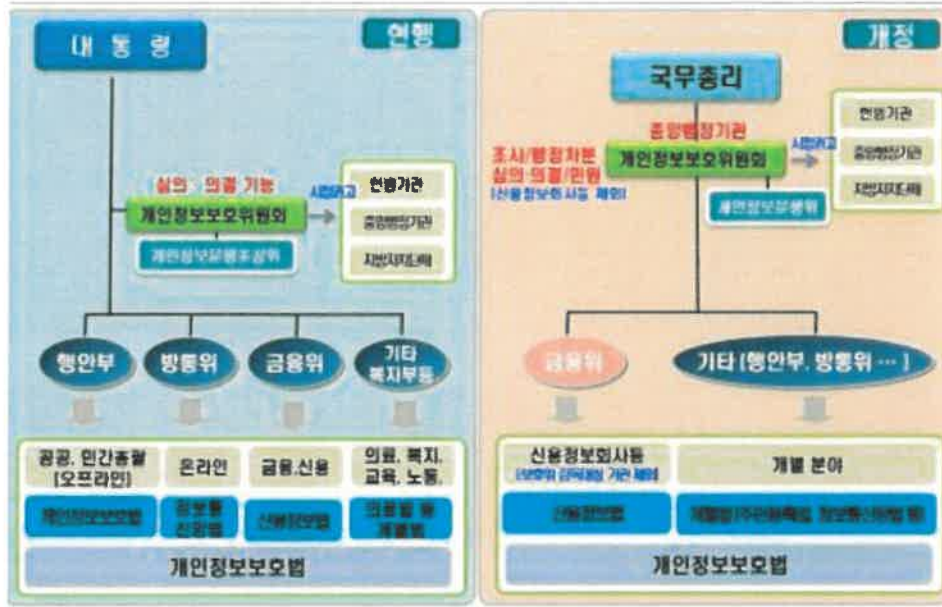
[표 6] 개인정보 · 가명정보 · 익명정보의 차이점

	개념	활용방안	활용가능 범위
개인 정보	특정 개인에 관한 정보, 개인을 알아볼 수 있게 하는 정보	개인정보노출로 기업이 이용불가	사전적이고 구체적인 동의를 받은 범위 내 활용 가능
가명 정보	추가정보의 사용 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없게 조치한 정보	AI·맞춤형 금융 서비스 개발 등에 활용 기대	다음 목적에 동의 없이 활용 가능(EU GDPR 반영) ①통계작성(상업적 목적 포함) ②연구 (산업적 연구 포함) ③공익적 기록보존 목적 등
익명 정보	더 이상 개인을 알아볼 수 없게(복원 불가능할 정도로) 조치한 정보	AI 개발·빅데이터 분석 등에 제한적 활용	개인정보가 아니기 때문에 제한 없이 자유롭게 활용

뿐만 아니라, 개정 「개인정보보호법」은 개인정보보호위원회의 실질적 위상강화를 목표로 두고 있다. 기존의 대통령 소속의 보호위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 하고, 독자적인 조직·인사·예산권 및 조사·처분 등 집행권과 의안제출 건의권 및 국회·국무회의의 발언권을 부여하였다. 즉, 신설되는 개인정보보호위원회는 국무총리 소속 중앙행정기관으로 개인정보 보호 컨트롤 타워 역할을 하게 된다. 위원회는 국회 추천 인사를 포함해 9명으로 구성되며, 개인정보 관련 업무를 3년 이상 한 경우에만 위원으로 추천받을 수 있다. 개인정보보호위원회의 위상에 절대적으로 요구되는 독립성 보장을 위해 국무총리 소속으로 하되 조사·처분 등 독립성이 요구되는 일부 기능<sup>43)</sup>에 대해서는 국무총리의 행정 감독권을 배제하였다(제7조 제1항, 제2항). [그림 3]을 통해 데이터 3법의 기존 소관부처 및 개정을 통해 주요 감독 업무의 소관부처가 개인정보보호위원회로 일원화되는 것을 알 수 있다.

43) 보호위원회 소관사무 중 정보주체의 권리침해에 대한 조사 및 이에 따른 처분에 관한 사항과 개인정보의 처리와 관련한 고충처리·권리구제 및 개인정보에 관한 분쟁(제7조의 8 제3호 및 제4호), 그리고 보호위원회 심의·의결 사항 중 개인정보 침해요인 평가에 관한 사항(제7조의 9 제1호)은 국무총리의 행정감독권의 적용을 받지 않는다.

[그림 3] 개인정보보호 추진 체계 변화 (출처: 한국인터넷진흥원 자료)



### 개인정보보호 추진체계 변화

[출처: 한국인터넷진흥원 자료]

이로써 그동안 행정안전부와 방송통신위원회가 수행했던 업무는 모두 보호위원회로 이관되었다. 한편 개정 「신용정보법」은 개인신용정보와 관련하여 금융위원회의 감독을 받지 않는 신용정보회사 등 금융회사 외의 '상거래 기업 및 법인'에 대해서는 금융위원회의 감독·검사 등을 대신하여 보호위원회에 대하여 자료 제출 요구·검사·출입권·시정명령·과징금·과태료 부과 등의 권한을 부여(제38조제5항, 제42조의4제1항 등)함으로써 현행의 개인정보보호 추진체계를 완전히 탈바꿈시켰다.<sup>44)</sup>

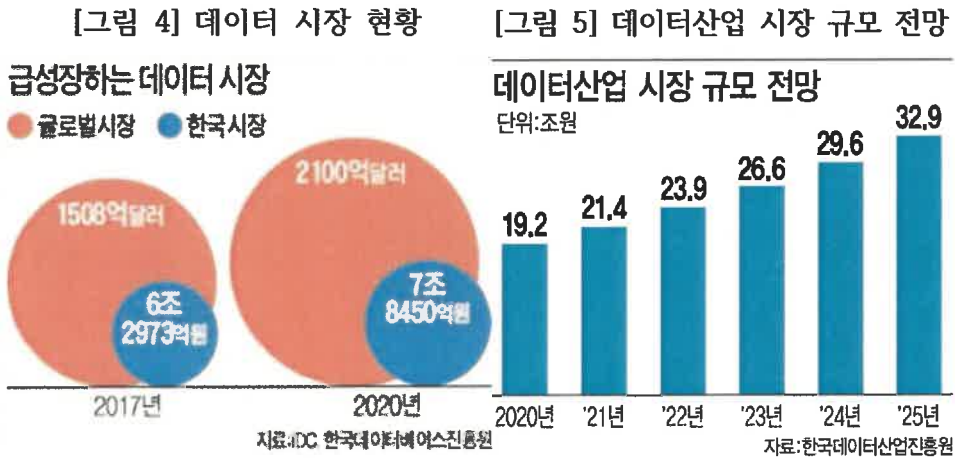
44) 데이터 3법 개정의 주요 내용과 전망, 강달천, 2020 KISA REPORT VOL.2

## 제 5 장 다중흐름모형을 적용한 개인정보보호법 개정 과정

### 제 1 절 정책문제의 흐름

#### 1. 4차 산업 발전

21세기는 4차 산업혁명의 시대가 도래함에 따라 개인정보보호에 대한 인식이 보다 강화되고 있다. 인공지능(AI) 기술의 도입으로 스마트폰과 컴퓨터상으로 공적 업무 데이터뿐만 아니라 개인의 사적 데이터까지 연결되고 있기 때문이다. 이로 인해 관련된 데이터 산업의 규모는 4차 산업과 떼려야 뗄 수 없는 관계로 확장해 나가고 있다.



한국데이터산업진흥원의 '2019 데이터산업 현황조사'를 보면, 지난해 국내 데이터 산업 시장규모는 16조8639억원으로 추정된다. 시장규모는 2020년 19조1천억원, 2021년 21조4천억원, 2022년 23조9천억원 등 매년 확장할 것으로 예측되므로 성장세는 탄력이 붙을 전망이다. 데이터산업진흥원은 데이터 산업 시장이 2019년부터 2025년까지 연평균 11.3% 성장,

2025년에는 32조원대에 이를 것으로 보고 있다.<sup>45)</sup> 인력도 증가 추세다. 데이터 산업 전체 종사인력은 2019년 기준 34만46572명으로 집계된다. 2015년부터 2019년까지의 평균적으로 5.3%씩 늘어왔다.<sup>46)</sup>

데이터 산업이 확장될수록 데이터의 핵심인 개인정보는 그 활용도가 매우 크고, 동시에 개인정보 침해와 관련한 피해자의 규모 또한 클 수밖에 없다. 즉, 개인정보에 대한 ‘보호’와 ‘활용’이라는 ‘양날의 칼’로서 떠오르기 때문에 깊은 고민이 필요하다.<sup>47)</sup>

일례로 2021년 1월 운영이 중단된 인공지능 챗봇 ‘이루다’의 개발사 스캐터랩이 13일 ‘연애의 과학’ 사용자들의 카카오톡 데이터 1700건이 외부에 유출됐음을 인정하고 사과했다. 이렇듯 최근 AI 제품이 대거 개발되면서 이와 관련한 보안 및 사생활 침해 우려도 깊어지고 있다. 즉 4차 산업혁명 시대에 있어, 데이터를 핵심 자원으로 하는 인공지능(AI), 클라우드(Cloud), 사물인터넷(IoT) 등 신산업 활성화와 개인정보의 안전한 활용을 위한 사회적 규범 정립이 시급한 상황이다.<sup>48)49)</sup>

개인정보보호위원회(한국인터넷진흥원 개인정보침해신고센터 접수자료)의 통계 자료([그림 6], [그림 7] 참고)에 의하면 2020년 9월부터 2021년 3월까지<sup>50)</sup> 개인정보 침해 상담<sup>51)</sup> 건수 중 비중이 두드러지게 높은 것 순위는 ‘보이스 피싱 등 금융사기 피해 예방’, ‘타인 정보의 도용 등 침해’, ‘개인정보보호 관련 법령 질의 등 기타’로 나타났다.

개인정보 침해 신고<sup>52)</sup> 건수 중 비중이 두드러지게 높은 것은 ‘열람·정

45) 김태훈·박재원, 빅데이터 산업 '최대 걸림돌' 치운다, 모바일한경(2018.9.1.자.).

46) 이승현, [데이터 빅뱅]④인력부족이 시장성장 '발목', 이데일리(2020.6.9.자.).

47) 이립, [윤종인 개인정보보호위원회 위원장] “보호할 수 없다면 증명할 수 없습니다”, CHIEF EXECUTIVE(2021년 5월호 Vol.222)

48) 미상, “이루다: AI 시대에 우리의 사생활은 지켜질 수 있을까?”, BBC 코리아 (2021.1.14.자.).

49) 개인정보보호법 제정 배경, 개인정보보호 법령 및 지침·고시 해설, 개정정보보호위원회, 2020.12.: 3

50) 개인정보보호법을 근거로 통계항목을 변경함에 따라 2020년8월 이전 시계열과는 직접적인 비교가 불가능하며, 2020년9월부터 새로운 시계열 형성한다.

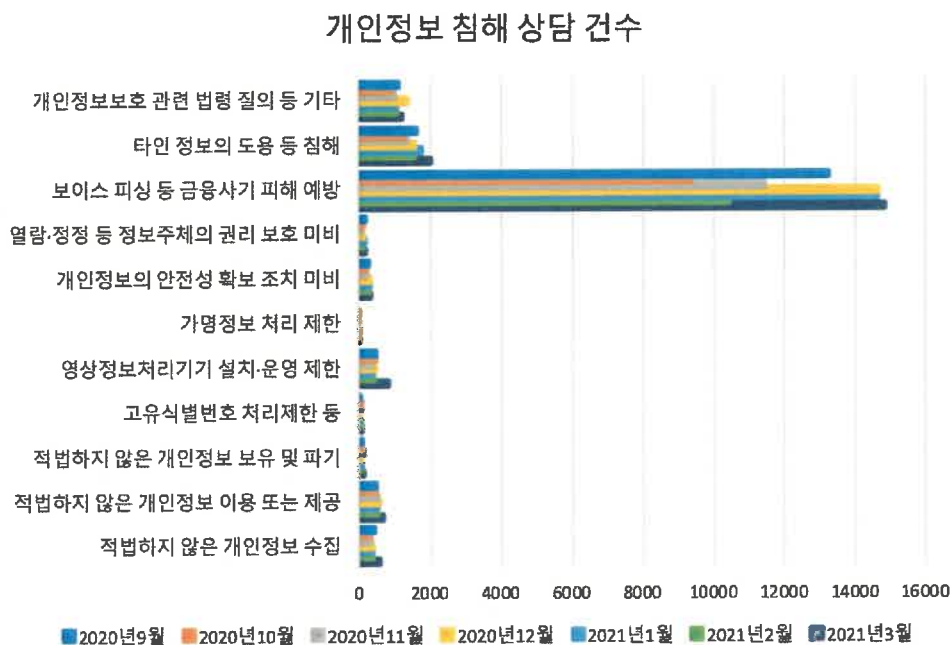
51) 개인정보 침해 상담은 국민이나 기관등에서 개인정보보호와 관련하여 문의하는 것을 의미한다.

52) 개인정보 침해 신고는 개인정보보호법 제62조에 따라서 정보주체가 개인정보에 관한



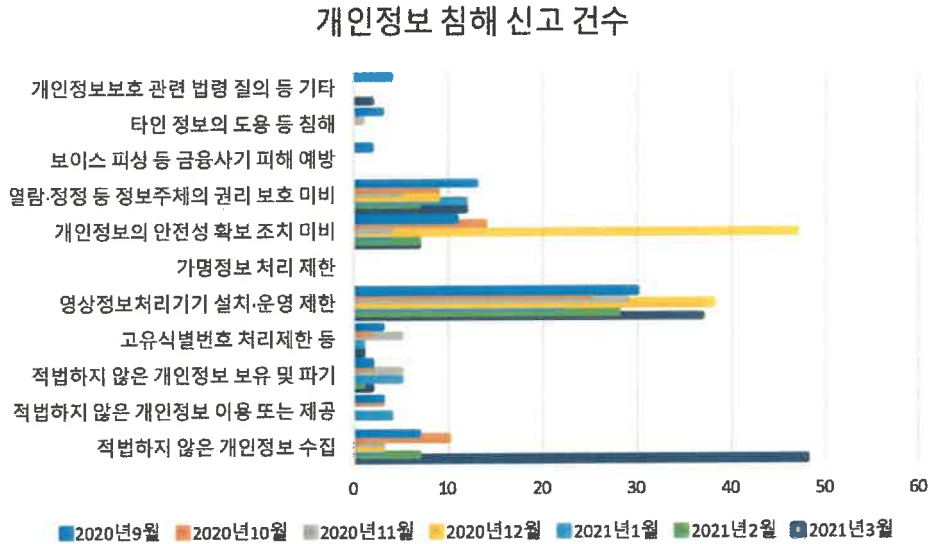
정 등 정보주체의 권리 보호 미비’, ‘개인정보의 안정성 확보 조치 미비’, ‘영상정보처리기기 설치·운영 제한’, ‘적법하지 않은 개인정보 수집’으로 나타났다. 특히 2021년 3월에는 ‘적법하지 않은 개인정보 수집’이 약 50건으로 가장 많은 수치를 나타냈는데 이는 개인정보보호법이 개정이 시행된 이후 나타난 문제점이라고 볼 수 있다.

[그림 6] 개인정보 침해 상담 건수(2020.9~2021.3)  
(개인정보보호위원회 통계자료 재구성)



권리 또는 이익을 침해 받은 사실을 개인정보보호위원회에 신고한 것

[그림 7] 개인정보 침해 신고 건수(2020.9~2021.3)  
(개인정보보호위원회 통계자료 재구성)



## 2. EU GDPR 규정 준수

EU(유럽연합)의 일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)은 2016년 제정되어 2018년 5월 25일부터 시행된 개인정보보호법제이다.<sup>53)</sup> 정보주체 즉 개인 권리를 확대하는 한편 기업 책임성을 강화한 것이 골자다.

53) 이 법은 기존의 일반법적 지위를 누리던 1995년 개인정보보호지침(Data Protection Directive, DPD)를 대체한 것이다. GDPR은 종래의 지침과 달리 법적 구속력을 가지며 모든 EU 회원국에 직접적용(제99조)함으로써 기존 DPD는 GDPR의 시행에 따라 폐지되었다.

## [그림 8] GDPR의 법체계

표 III-1. GDPR의 체계

<b>본문</b> <b>11장(Chapter)</b> <b>99개 조항(Article)</b>	<b>전문(Recital) 173개 조항</b>
	제1장 일반규정 (General Provisions)
	제2장 원칙 (Principles)
	제3장 정보주체의 권리 (Rights of the Data Subject)
	제4장 컨트롤러와 프로세서 (Controller and Processor)
	제5장 제3국 및 국제기구로의 개인정보 이전 (Transfer of Personal Data to Third Countries or International Organizations)
	제6장 독립적인 감독기구 (Independent Supervisory Authorities)
	제7장 협력 및 일관성 (Co-operation and Consistency)
	제8장 구제책, 책임, 처벌 (Remedies, Liability and Sanctions)
	제9장 특정 정보처리 상황에 관한 규정 (Provisions Relating to Specific Data Processing Situations)
	제10장 위임행위 및 시행입법 (Delegated Acts and Implementing Acts)
제11장 최종규정 (Final Provisions)	

자료: European Union(2016)

GDPR은 전문(Recital) 173개 조항, 본문 총 11장 9개조로 구성, 기존 지침이 총 7장 34개조로 구성된 것에 비해 내용이 대폭 증가되었다.

GDPR은 모든 EU 회원국에 직접적으로 적용하고 법적 구속력을 가지는데, 까다로운 규제 내용만큼이나 높은 과징금으로도 이슈가 됐다. 최대 2000만유로(약 248억원) 또는 전 세계 매출액의 4% 중 높은 금액으로 부과 받는다. 이 제도를 통해 영국항공이 1억8300만파운드(약 2700억원), 호텔 체인 메리어트 인터내셔널이 9920만파운드(약 1460억원) ‘벌금 폭탄’을 받은 것이 최근 일이다. 이 같은 허들이 있음에도 우리기업에 유럽시장은 유망하다. 7억 인구 시장이지만 토종 플랫폼이 없는 상황이고 유럽시장은 아프리카로 향하는 관문이기도 하기 때문이다. 이에 우리 대기업, 스타트업에 기회가 될 수 있다. 한국인터넷진흥원(KISA)에 따르면 삼성

전자, LG전자 등 대기업을 비롯 700여개 중소기업이 EU시장에서 사업을 진행 중이거나 관계되어 있다.

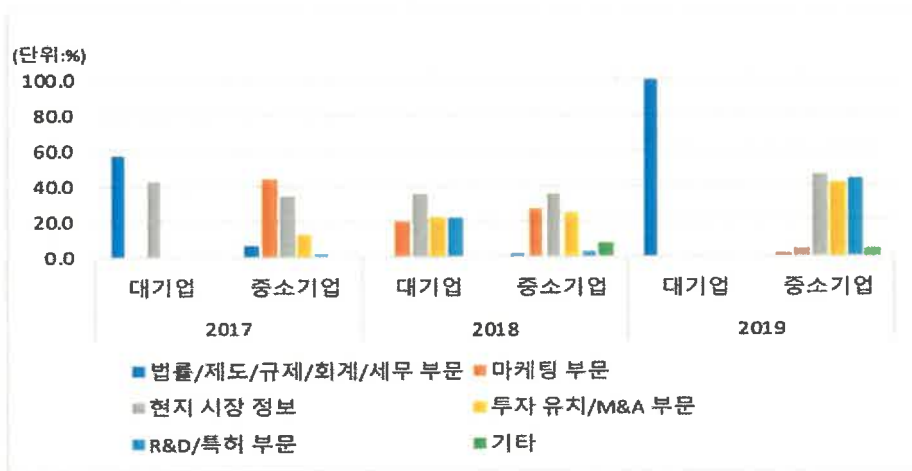
특히 우리나라는 한국 기업의 유럽 진출을 목적으로 행정안전부가 2016년 EU의 GDPR을 준수하는 국가로 인정받기 위해 적정성 심사를 추진했으나 탈락하였다. EU와의 개인정보 역외 이전에 대한 적정성 협의가 진척을 보지 못한 가장 큰 이유는 한국이 개인정보를 처리하기 위한 별도의 독립적인 개인정보 감독기구를 운영하지 않고 있다는 점이 가장 큰 걸림돌로 작용했다. 그로 인해 이스라엘, 아르헨티나, 스위스, 우루과이 등 12개 국가는 GDPR 시행 전에, 일본도 2019년 1월에 받은 개인정보 역외 이전에 대한 적정성 협의를 한국은 받지 못하고 있었던 것이다. 일본은 2015년 개인정보보호법을 개정해 가명정보의 개념을 도입하고 독립적인 개인정보 관리·감독 기구를 설치했다.<sup>54)</sup> 때문에 한국의 GDPR에 적합한 감독기구를 설치하지 못할 경우, EU 시민들의 데이터를 우리 기업들이 가져갈 경우 각종 보안 사고로부터 데이터를 보호할 만한 능력을 우리 정부가 갖추지 않았다고 본 것이다.<sup>55)</sup> 즉, EU GDPR을 통과하지 못한 상황이 데이터 산업의 블루오션인 유럽 시장에 국내 기업이 진출하지 못하는 큰 요인으로 작용하고 있다.

---

54) 강일용, 데이터 경제 시대의 마중물 '데이터 3법' 19일 국회 통과 예정..., 아주경제 (2019.11.18.자.).

55) 최연진, '데이터 3법' 이대로는 GDPR 적정성 심사 통과 어려워, 한국일보(2019.11.13.자.).

[그림 9] 기업규모별 해외진출 관련 필요사항  
(출처: 과학기술정보통신부, ICT실태조사)



[그림 9]를 보면 2019년에 대기업에서 해외진출 관련 필요사항에서 법률 관련 지원이 가장 시급하다고 나타났다. 이는 2019년 5월부터 시행된 GDPR의 대응에 한계를 느끼는 장벽을 보여주고 있다. 다만 대기업의 경우에는 비용과 인력 면에서 어려움을 겪지 않고 있기 때문에 필요사항 요소 중 100%라는 절대적인 비율로 규제에 대해 한계를 느끼는 반면, 중소기업의 경우 비용과 인력 면에서도 한계<sup>56)</sup>를 느낀다는 점을 감안한다면, 비율로 산출한 [그림 9]에서 중소기업의 법률 규제에 대한 필요성이 결코 적다고 볼 수 없다.

뿐만 아니라 [표 8] 2020.1.9. 본회의 회의록을 참고하면, 정의당 비례 대표 김종대 의원 또한, 개인정보 보호법(대안)과 관련하여 ‘정부와 여당은 이번 개정안이 규제.제도혁신 해커톤 합의에 따른 것이라고 주장하지만, 오히려 개정안은 해커톤 합의에서 합의를 하지 못한 쟁점에 대해 정부가

56) 최근 프랑스 최대 통신사 오렌지텔레콤과 수출계약을 성사시킨 스타트업 시각장애인용 스마트워치 개발사 dot의 경우 대형로펌을 통해 GDPR 대응방안을 마련하는 대기업과 달리 스타트업은 대응방법 수집, 비용 등에서 허들이 있다고 말한다.

송혜리, “유럽 개인정보보호법에 휘청이는 한국 기업”, 이뉴스투데이(2019.7.12.자).

기업들의 입장을 일방적으로 반영하여 만든 안이다'고 언급한 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 정부가 대기업이 유럽 시장에 진출하고자 하는 욕구와 국제적으로 정부가 데이터 산업을 활성화 시키고자 하는 욕구가 결합하여 해당 법안을 개정하여 통과시키고자 하는 유인으로 작용한다고 볼 수 있는 것이다.

이에 대해 참여연대 등 시민단체 연합은 데이터 3법이 해커톤에서 합의하지 못한 쟁점에 대해서 정부가 기업들의 입장을 일방적으로 반영하여 만든 법안이므로 해커톤의 합의 정신을 무시한 일방적인 행위라며 비판하기도 하였다.<sup>57)</sup>

이러한 정황 속에서, 문재인 대통령은 EU GDPR 기준을 통과하기 위해 국무총리 산하의 개인정보위원회를 발족시키고 위원장을 장관급으로 격상하였다.<sup>58)</sup> 디지털 경제 시대의 개인정보 보호를 위해서는 감수성과 함께 데이터의 활발한 활용을 조화시키는 균형 감각이 필요한 동시에 관련한 여러 정부 부처나 기구와 협업하게 하고 조정을 이끌어내는 능력이 필요하기 때문이다.<sup>59)</sup>

## 제 2 절 정책 대안의 흐름

정책대안의 흐름의 경우, 행정부와 입법부는 비슷한 시기인 2018년에 문재인 정부의 국내 데이터 산업 활성화 정책, 국회의 데이터 3법 관련 발의<sup>60)</sup>를 본격화해왔다. 시기적으로 보았을 때, 행정부가 해당 법률에 대

57) 민주노총 외 7인, 개인정보 팔아 혁신경제 하겠다는 정부, 정보인권 침해하는 데이터 3법 개악을 중단하라!, 보건의료단체연합 보도자료(2019.11.12.자.).

58) 길민권, 문재인 대통령, 개인정보보호위원장에 임명장 수여...”위원회 역할 막중”, 데일리시큐(2020.8.10.자.)

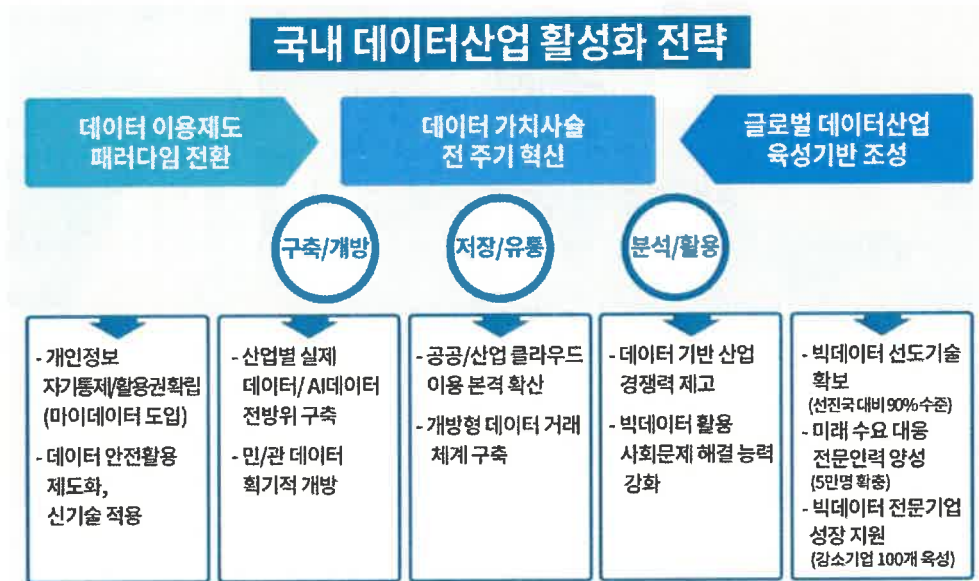
59) 임흥철, [시큐리티] GDPR과 개인정보보호위원회, 세이프타임즈(2021.4.27.자.).

60) 개인정보보호법의 경우 인재근 의원이 대표발의한 2018.11.15. 이후부터 본회의 통과(2020.1.9.) 전까지 총 19건의 국회의원의 발의가 있었다. 이 중 민주당 대 한국당의 발의 비율은 5 대 14로 한국당이 압도적으로 많았다. 이는 민주당의 정책 방향성이 담긴

한 주도권을 가지고 정책 홍보와 입법을 이끌어가면서, 국회가 빠른 법안 통과를 위한 절차적 수단으로서 활용된 것으로 보인다. 행정부와 입법부에서 진행된 정책대안의 흐름을 개별적으로 살펴보면, 본질적으로는 같은 정책 방향성을 가진 것을 간주할 필요가 있다.

## 1. 행정부: 문재인 정부의 데이터 산업 활성화 정책

[그림 10] 문재인 정부의 국내 데이터 산업 활성화 전략  
(출처: 과학기술정보통신부)



<출처: 과학기술정보통신부 '데이터산업 비전 및 추진 전략'>

문재인 대통령은 2018년 8월 21일 판교 스타트업 캠퍼스를 찾아 데이터 경제 활성화를 위한 규제혁신 현장을 방문했다. 문 대통령은 "산업화 시대는 석유가 성장의 기반이었다면, 4차 산업혁명 시대, 미래 산업의 원유가 바로 데이터"라며, "정부는 우리 경제의 새로운 활력을 위해 데이터

법안에 대해 추가적인 수정을 필요로 한다는 정책 행위로 해석할 수 있다.

산업을 전폭적으로 지원하겠다"며 데이터 경제 활성화에 대한 의지를 밝혔다. 이에 따라 정부는 2019년까지 1조 원을 투입해 데이터 경제 활성화를 추진한다는 계획을 수립했다.<sup>61)</sup> 과학기술정보통신부, 행정안전부, 금융위원회, 방송통신위원회가 합동으로 발표한 부처 합동 브리핑에서는 데이터 경제 활성화 방안의 골자로 데이터 경제 활성화를 위한 산업 육성과 데이터 활용 규제 혁신을 내걸었다.

정부는 데이터 경제 활성화 정책을 추진하기 위하여, 모든 공공데이터에 대한 원시데이터를 확보하고, 2019년 내로 800억 원을 투자하여 각 부문별 빅데이터센터 100개소를 구축할 예정이다. 또한 빅데이터 연구기관 및 기업에 투자가 집중될 것으로 보인다. 더불어 AI 학습용으로 사용 가능한 데이터 확보 사업에는 195억 원이 투입했다.

산업계는 데이터 3법 개정안 발효 시 AI(인공지능), 빅데이터를 활용하며 핀테크 업계가 도약할 것으로 기대하고 있다. 새로운 금융상품 출현, 신용평가시장 다원화, 데이터 거래시장 활성화, 클라우드 기업 경쟁 확대 등도 분명 긍정적인 영향이다. 그러나 시민단체는 개인정보 보호 수준이 낮아질 수 있음을 우려하고 있다. 이는 오남용, 주권 침해 발생 가능성이 높아지기 때문이다. 더불어 만약 개인정보를 가명으로 만들더라도, 가공과정에서 식별이 가능할 수도 있다는 이의 제기도 있어 보다 많은 합의가 이루어져야 한다. 그러나, 긍정적인 효과도 기대할 수 있는데 마이데이터(Mydata) 산업이 탄력을 받아 마이데이터 사업자는 고객정보를 분석하여 금융상품을 추천할 수 있게 되고, 개인 고객은 유사한 소비자들이 가입한 금융상품의 조건을 비교할 수 있어 선택지가 넓어지게 된다. 이로 인해 보다 다양한 금융 복합상품이 출시 될 수 있다. 또한, 신용평가 대상이 확대되어 개인사업자 신용평가 시 전문성을 확보가 가능하다. 그간 정확한 신용평가가 어려워 금융 사각지대였던 소상공인 등이 혜택을 받을 수 있게 된다. 이외에도 데이터 거래의 활성화로 이종산업간 데이터를 결합하여 새로운 서비스 창출, 클라우드 서비스 시장 경쟁에서 보안인증을 위해 국내 클라우드 서비스가 강세를 보일 것으로 예측하고 있다.<sup>62)</sup>

61) 식대진, 문재인 정부, 데이터 경제 활성화 본격 추진...2019년까지 1조 투입, 디지털투데이(2018.8.31.자.).



## 2. 입법부: 20대 국회 데이터 3법 발의

데이터 3법은 2018년 11월 더불어민주당 인재근 의원이 의원 입법 형식으로 정부안을 발의한 이후 1년 2개월 만에<sup>62)</sup> 국회 법제사법위원회가 전체회의를 열고 데이터 3법을 상정했다. 데이터 3법 개정을 주도했던 행정안전부 담당자에 따르면 정보통신망법과 신용정보법은 개인정보보호법의 일부 조항을 통합 및 일원화하기 위한 목적이 상대적으로 컸기 때문에 행정안전부가 해당 법안을 주도한 점이 있다고 보았다. 법제를 일원화하는 과정에 대한 이해를 돕고자 전반적인 데이터 3법에 관한 주요 개정(안)은 아래 [표 6]과 같다.

[표 7] 데이터 3법 개정(안) 발의 및 주요 내용 ('18.11월 기준)

법률명 (의안번호)	대표 발의자 (소관부처)	주요내용
개인정보보호법 (16621)	인재근 의원 (행정안전부)	-가명정보 개념 도입 & 가명처리 허용 범위 규정 -가명정보의 결합 근거 마련 -양립가능성 개념 도입 -개인정보처리자의 책임성 강화 -개인정보보호체계(감독기구, 규정)의 일원화
정보통신망법 (16622)	노웅래 의원 (과학기술정보통신부)	-정보통신망법에 규정된 개인정보 보호에 관한 규정을 개인정보보호법으로 이관
신용정보법 (16636)	김병욱 의원 (금융위원회)	-빅데이터 활용을 위한 법적 근거 명확화 -신용정보산업 규제체계 정비 -금융분야 마이데이터 산업 도입 -정보보호 내실화와 정보주체 권리 강화

62) J. Peter Kim, 데이터 경제발전과 데이터 3법, 어떻게 볼 것인가?, Koscom Newsroom(2019.12.24.자.).

63) 유병훈, '데이터3법' 국회 본회의 통과... 법안 발의 1년2개월만, 조선일보(2020.1.9.자.).

[표 7]은 2011 개인정보보호법 시행 및 개인정보보호위원회 공식 출범을 시작으로 EU의 일반 개인정보보호법(General Data Protection Regulation: GDPR) 제정 및 한국의 GDPR 준수를 위한 데이터 3법(개인정보보호법·정보통신망법·신용정보법) 개정 과정을 시간 순으로 정리하였다.

[표 8] 데이터 3법 연표-개인정보보호법을 중심으로

연도	일자	주요 사건	
2011	9월 30일	「개인정보보호법」 시행 및 개인정보보호위원회 공식 출범	
2016	4월	EU, 데이터 경제 시대 대비 위해 일반 개인정보보호규정(GDPR) 제정	
	6월	한국정부, 빅데이터 활성화를 위한 개인정보 비식별조치 가이드라인 제정	
2017		- EU 부분 적정성 평가 추진 무산, 개인정보 관련 법개정 본격 추진 준비 - 시민단체, 비식별조치를 한 기업/기관을 개인정보보호법 위반으로 고발	
		- 대통령직속 제4차 산업혁명위원회 주관 해커톤 회의 - 제4차 산업혁명위원회, 규제/제도 혁신 해커톤에서 개인정보보호법 발의 촉구	
2018	2월 4일	- 대통령직속 제4차 산업혁명위원회 주관 해커톤 회의 - 제4차 산업혁명위원회, 규제/제도 혁신 해커톤에서 개인정보보호법 발의 촉구	
	8월 31일	문재인 대통령 “데이터 고속도로 구축하겠다” 개인정보 관련 법개정 단력	
	11월	개인정보보호법, 신용정보법, 정보통신망법 개정안 발의 및 국회 상정 (더불어민주당이 의원 입법 형식으로 정부안 발의)	
	4월	국회 패스트트랙(신속 처리 안건) 사태로 법안 처리 표류	
2019	10월	25일	4차 산업혁명위원회 위원장 법안통과 호소
		28일	문재인 대통령, “데이터3법 연내 통과 약속” 및 국회에 처리 촉구
	11월	12일	여야 교섭단체 3당 원내대표, 데이터 3법 통과시키기로 합의
		21일	신용정보법 정무위원회 법안소위 통과 불발
		25일	신용정보법 정무위원회 법안소위 통과 2차 불발
		27일	개인정보보호법 행정안전위원회 통과
		29일	신용정보법 정무위원회 통과
12월 4일	정보통신망법 과학기술 정보방송통신위원회 통과		
2020	1월 9일	개인정보보호법, 신용정보법 대안 법제사법위원회 통과, 본회의 가결 (법안 발의 1년 2개월만)	
	8월 5일	- 빅데이터 3법 개정안 공포·시행 - 분산되어 있던 개인정보보호 감독기능을 통합하여 중앙행정기관으로서 개인정보보호위원회 출범-행정안전부(공공/민간 총괄분야), 방송통신위원회(온라인분야), 금융위원회(상거래기업 개인 신용정보조사·처분)	

문재인 대통령은 지난 2018년 8월 말 해커톤 회의에서 데이터 경제 시대를 맞아 개인 정보 활용 규제를 풀어 빅데이터 산업 발전을 도모하겠다고 선언했다. 그 해 11월, 문 대통령의 정책을 담은<sup>64)</sup> 정부안이라고 평가되는 데이터3법이 발의된 이후, 일각에서 개인정보 보호 조치 그 중 가명정보의 활용 범위를 어디까지 확대할 것인지, 개인정보보호위원회의 위상과 권한은 어디까지로 볼 것인지를 두고 1년 가까이 논쟁이 되었고, 결국 통과되지 못하고 처리가 늦어졌다.

이렇게 정책 과정에서 지진한 기다림의 과정이 있었던 이유에는 2019년에 여야가 각종 정치 사안을 둘러싸고 정쟁(政爭)을 벌이는 데 시간을 소모했기 때문이다. 당해 연초(年初)의 문재인 대통령의 조해주 중앙선관위 상임위원 임명 강행, 3~8월의 손혜원 무소속 의원의 부친 국가유공자 특혜 논란, 4~7월의 선거법 패스트트랙(신속 처리 안건) 충돌(4~7월), 8~10월 중순까지 조국 전 법무부 장관 사태 등의 사건 때문에 국회가 파행하면서 제대로 상임위를 진행하지 못한 탓이 컸다.<sup>65)</sup> 특히 4월말 국회 패스트트랙(신속 처리 안건) 사태를 거치면서 법안 처리가 표류하다 작년 11~12월 여야 합의로 각 상임위원회를 통과했다.

여야는 2019년 11월에서 12월 사이 데이터 3법을 포함한 비쟁점 법안을 조속히 처리키로 합의하고 데이터 3법 등을 통과시켜 본회의로 넘겼다. 법사위원인 채이배 바른미래당 의원이 개인정보보호법 개정안의 보완이 필요하다고 반대 의사를 표시했으나, 의논 끝에 의결돼 결국 데이터 3법은 무사히 통과됐다.<sup>66)67)</sup> 그 결과, 2020년 1월 9일 데이터 3법 개정안이 국회 본회의를 통과하고 입법예고 기간을 거쳐 2020년 8월 5일부터

---

64) 김진영(2019)은 데이터 3법이 정부안이라고 평가된다고 보았다. 최근 개인정보보호법 개정 동향과 보호조치 개선과제 연구, 과학기술법연구 제25권 제3호, pp.43-81, 한남대학교 과학기술법연구원

65) 김봉기, 대통령도 국회도 말로만 혁신, 1년째 출발못한 개망신법, 조선비즈 (2019.10.30.자.).

66) 문지현, 신용정보법 국회 통과…금융권 신사업 숨통 트였다, 대한금융신문(2020.1.9. 자.).

67) 한국당 측은 전날 추미애 법무부 장관이 윤석열 검찰총장 측근들을 모두 좌천시키는 인사를 했다고 반발해 본회의에는 참석하지 않았다.

공포·시행되었다.

### 제 3 절 정치의 흐름

#### 1. 패스트트랙 4법 국회 대치

패스트트랙<sup>68)</sup> 4법 국회 대치 사건은 2019년 4월 25일부터 30일간 대한민국 국회에서 패스트트랙 제지 및 철회를 목적으로 대한민국 정당들이 대치한 사태를 말한다.<sup>69)</sup>

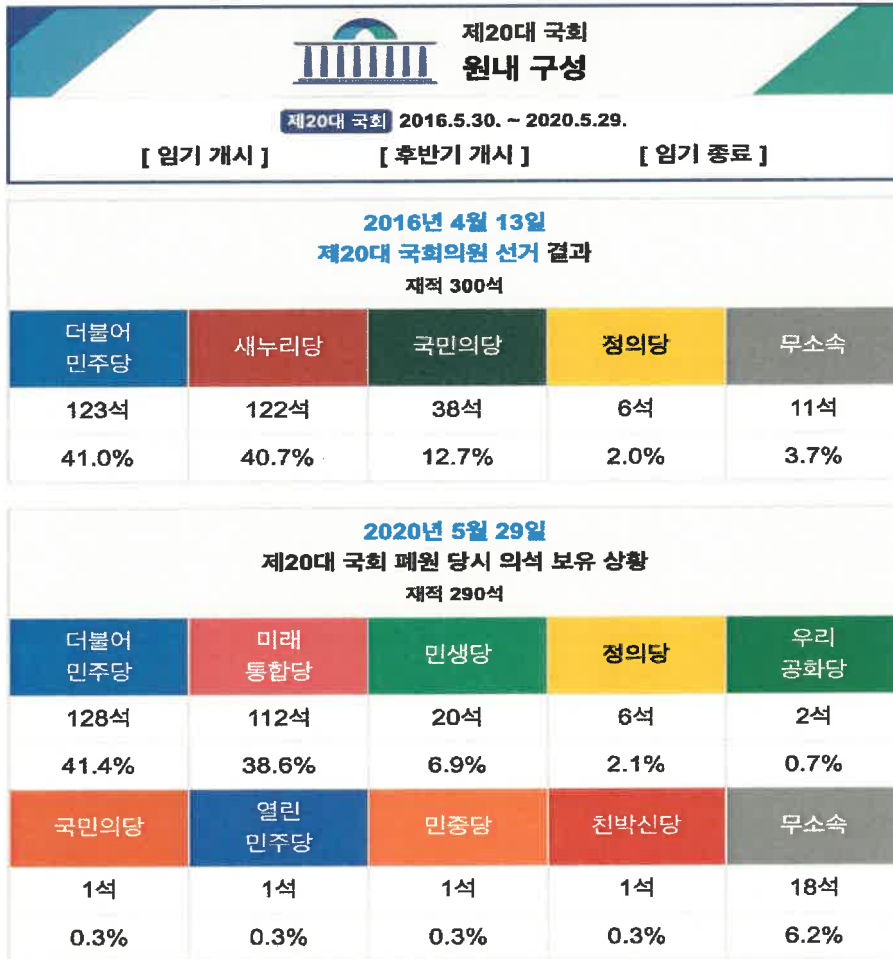
특히 본 사태는 세 개 법률안(검찰청법 개정안, 고위공직자비리수사처 설치법, 형사소송법 개정안)으로 이루어진 정치 및 검찰 관계 개혁 문제에 관련하여 여야 4당 합의안을 패스트트랙에 회부하는 문제가 원인이었다. 실제로 20대 국회는 그동안 당의 구별 없이 선거제 개혁(권역별 연동형 비례대표제 도입)과 검경 수사권 조정 개혁 및 공수처 설치를 약속해 왔다. 그러나 20대 국회가 마무리되는 시점에서조차 더불어민주당과 자유한국당간의 여야 대치로 인해 실현되고 있지 못하고 있었다. 이로 인하여 민주당은 자유한국당을 제외한 다른 군소정당인 야3당과 협상을 시작했다. 다만, 민주당과 정의당, 민주평화당은 앞서 언급한 공수처와 수사권 조정, 선거제 개혁에 관한 논의에 대부분 동의를 한 반면, 바른미래당은 당내 내분으로 인하여 패스트트랙 지정안에 대해 계파 간 찬반이 나누어지게 되면서 논쟁이 붙게 되었다.

68) 패스트트랙의 정의는 다음과 같다.

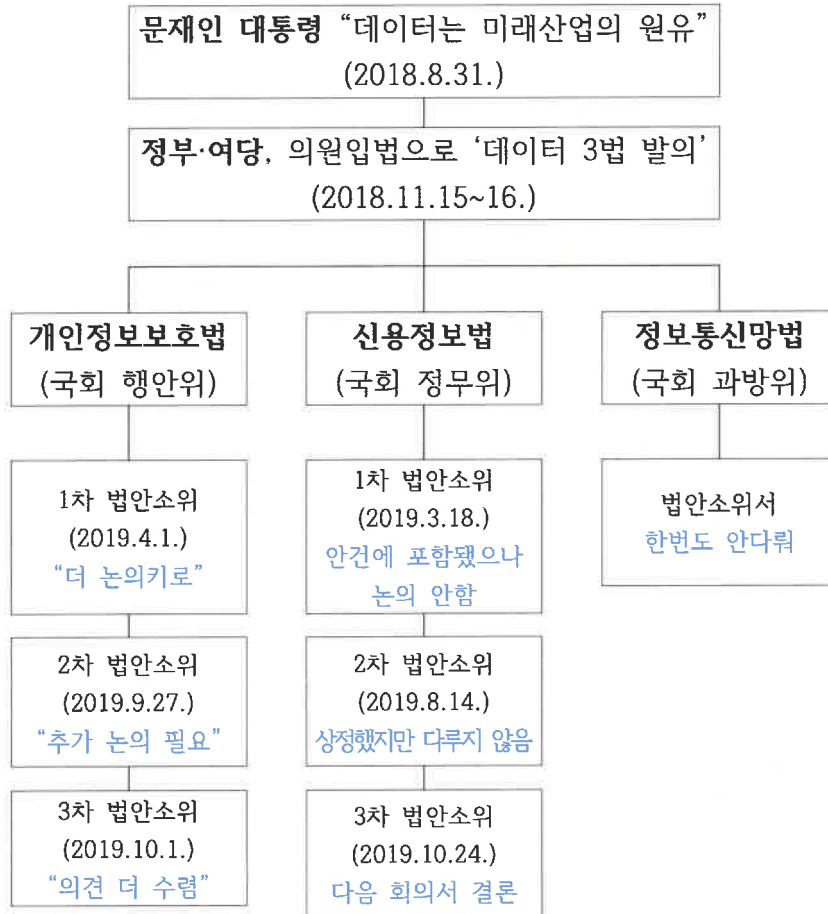
패스트트랙은 국회의장의 직권상정 제한으로 인하여 신속하게 처리되어야 할 법안이 지지부진하게 통과될 경우를 감안해서 만든 보완 제도인데, 과반 의석을 차지한 정당의 독단적인 법안 처리를 막기 위해서 현재 '재적 의원의 과반수'가 아닌 '재적 의원의 5분의 3 이상' 또는 상임위 재적 위원의 5분의 3 이상'으로 요건을 많이 높여놓았다. 먼저 전체 국회의원의 과반수(151명 이상) 또는 해당 상임위원회 전체 위원의 과반수의 서명이 있어야 '이 법안을 패스트 트랙에 올려달라'며 요청을 할 수 있다. 그 다음 무기명 투표를 거쳐 재적 의원(300명)의 5분의 3 이상(180명 이상) 아니면 해당 상임위 재적 위원의 5분의 3 이상에 해당하는 찬성표가 나와야 그 법안은 신속처리안건, 패스트트랙으로 지정되는 것이다.

69) 위키피디아, "패스트트랙\_4법\_국회\_대치"

[그림 11] 20대 국회 원내 구성 (나무위키 참고)



[그림 12] 2018-2019년 데이터 3법 입법 진행 과정



[그림 12]를 살펴보면 2019년 11월에는 정부·여당이 의원입법 형식으로 데이터 3법을 국회에 잇따라 발의한 것을 알 수 있다. 이는 문재인 대통령은 2019년 8월 말 개인 정보 활용 규제를 대폭 완화하겠다고 선언한 이후 3개월 뒤의 행보이다.

신용정보법 개정안이 상정된 국회 정무위원회 법안1소위에선 2019년 10월 24일에야 해당 법안에 대한 첫 심사가 열렸다. 그동안은 제안에 대한 설명만으로 회의가 마무리 되어 왔던 반면, 이 회의에서는 의원들은 구

체적인 법안 내용을 놓고 이견을 보였다. 이날 결론은 "심도 있는 심사를 위해 계속 논의토록 하겠다"는 것이었다. 대통령 뜻을 받들어야 하는 행정부도 다르지 않다. 손병두 금융위원회 부위원장은 이날 "국세청과 행정안전부가 납세와 관련된 정보를 제공해줘야 하는데, 저희가 정부 내부 협의를 충분히 완료하지 못했다"고 말했다. 정보통신망법 개정안이 상정된 국회 과학방송위원회에서는 해당 법안을 사실상 단 한 번도 심사하지 못했다. 개인정보보호법 개정안이 먼저 행정안전위원회에서 통과되어야 한다는 이유를 들었다. 지난 4월 초에 처음 개인정보보호법 개정안이 상정된 국회 행안위 법안소위가 열렸지만, 당시 방대한 내용으로 인한 숙지 미숙을 이유로 의원들은 법률안을 통과시키지 않았다. 9월 말과 10월 초에 다시 법안소위가 열렸지만, 결론은 "의견 수렴이 더 필요하다"였다.

국회가 이처럼 데이터 3법을 제대로 심사하지 않은 것은 그동안 여야가 각종 정치 사안을 둘러싸고 정쟁(政爭)을 벌이는 데 시간을 소모했기 때문이다. 문 대통령의 조해주 중앙선관위를 상임위원으로 임명하는 강행을 한 점, 손혜원 무소속 의원의 부친을 국가유공자로 특혜한 것에 대한 논란(3~8월), 선거법 패스트트랙(신속 처리 안건) 충돌 사건(4~7월), 조국 전 법무부 장관 사태(8~10월 중순)로 인하여 국회가 파행됐고 이로 인하여 제대로 상임위를 진행하지 못한 탓이 컸다고 볼 수 있다.

#### 제 4 절 정책 선도가

2020년 1월 9일에 국회 본회의에 통과한 개인정보보호법 개정안은 개정에 이르기까지 많은 관계부처·시민단체·산업계·법조계 등 각계 전문가가 정책 행위자로서 참여하였다. 해커톤 회의(대통령 직속 4차산업혁명위원회 주관) 합의결과('18.2.'18.4)와 국회 4차산업혁명 특별위원회'의 특별권고 사항('18.5)을 반영하였기 때문이다. 손정연(2020)<sup>70</sup>)에 의하면 해커톤 회의

70) 사회연결망분석을 통해 의제형성기(해커톤 기준, 2016.1.1.~2018.4.11.)와 정책조정기(데이터 3법 국회 본회의 통과 기준, 2018.4.12.~2020.1.16.)을 기준으로 정책행위자를 분석하였다.

를 시작으로 30개의 정책 행위자들(policy actors)이 있으며, 이 중 매개 중심성이 높았던 행정안전부, 방송통신위원회, 청와대, 4차산업혁명위원회 등은 주도적인 정책행위를 했다고 보았다.

하지만, 본 연구는 다중흐름모형에 의거하여 개인정보보호법 개정 과정에서 주도적인 역할을 한 정책 선도가(policy entrepreneur)를 선정한 결과, 문재인 대통령과 행정안전부, 개인정보보호위원회가 정책선도가임을 확인하였다. 하지만 개정 과정까지의 각 역할에 따른 주도성(지위, 지속성, 네트워크와 전문성)의 수준에 따라 차등적인 위치를 가진다고 보았다.

문재인 대통령(청와대)의 경우 해커톤 회의에서 데이터 경제 활성화라는 정책 추진을 위해 4차 산업 발전을 저해하는 규제를 해결할 필요가 있다고 밝혔는데, 대통령이라는 직위가 가지는 정치적 언행의 중함을 따진다면 정책 선도가로 볼 수 있으나, 본 연구에서 설정하는 개인정보보호법 개정 입법 과정에서 직접적·주도적인 역할을 한 것으로는 보기 어려울 것이다. 하지만 문재인 대통령이 대통령으로서 가지는 지위(권위)가 정치적 방향성과 지침을 정하고 이를 행정안전부에 지시를 하여 본회의 통과라는 결과를 만들어냈다고 볼 수 있으므로 정책 선도가로서의 1순위 즉, 우위적 역할을 하였다고 볼 수 있다. 이로 인하여 행정안전부가 대통령의 지시를 통해 개인정보보호법 개정 과정에 적극적으로 개입한 정당성을 부여하는 근거가 된다. 행정안전부의 경우, 정책 실행의 측면에서 행정안전부가 개인정보보호법 개정 법률안을 만들었다는 점, 대통령이 임명한 행정안전부 차관이 주도하여 국회 개정과정에 개입한 점을 근거로 행정안전부를 2순위적 주요 정책 선도가로 보는 것이 합리적일 것이다.

또한 개인정보보호위원회에 대해서는 개정 전 대통령 소속이지만 법령안을 주관하지 않았다는 점, 하지만 개정 후 개인정보보호에 관한 모든 법률과 권한이 개인정보보호위원회로 이관했다는 점을 근거로 본 개정 과정의 3순위적, 보조적 정책 선도가의 역할을 했다고 보인다.

## 1. 문재인 대통령



데이터 3법은 문재인 대통령이 제안한 주요 정책 중 하나였다.<sup>71)</sup>

문 대통령은 취임 1년을 전후로 규제 개혁을 골자로 한 경제 혁신 방안을 연이어 발표했는데 문재인 대통령은 2018년 8월 “산업화 시대의 경부고속도로처럼 데이터고속도로를 구축하겠다”며 개인정보 활용과 관련한 대폭 규제 완화를 약속했다. 하지만 이를 위해 마련된 개인정보보호법 정보통신망법 신용정보보호법 등 ‘빅데이터 3법’ 개정안은 문 대통령 공언 후 8개월이 지나도록 국회에서 계류 중이었다. 야당이 “논의가 더 필요하다”며 반대하고 있기 때문이다. 이에 문재인 대통령은 2019년 5월 14일 국무회의에 참석하여 “경제활력을 위한 법안들”이라며 “때를 놓쳐서는 안 된다”고 강조하며 관련법 처리를 촉구한 바 있다.

[그림 13] 문재인 대통령 국회 긴급처리 촉구 법안  
(2019년 5월 14일 국무회의 중)

근로기준법	탄력근로제 단위기간 6개월 확대
최저임금법	최저임금위원회 이원화
신용정보보호법	가명정보 산업적 목적 활용
개인정보보호법	개인정보 보호체계 일원화
정보통신망법	개인정보 보호체계 일원화
벤처투자촉진법	전문개인투자자 등록제 도입
기업활력제고법	산업 재편 대상 신산업으로 확대
해외진출기업국내복귀지원법	지원 대상 지식서비스산업까지 확대
소방기본법	소방공무원 국가직 전환
소방공무원법	소방공무원 국가직 전환
초중등교육법	고등학교 무상교육
지방교육재정교부금법	고등학교 무상교육

이후 문재인 대통령은 2019년 10월 28일에 서울 코엑스에서 열린 네

71) 문재인 대통령이 제안한 정책에는 추가적으로 소방공무원 국가직 전환, 소방청 독립 등, 자율주행, 스마트공장·시티 규제 완화, 규제 샌드박스 도입, 인터넷전문은행 규제 완화, 원격의료 도입 등이 있다. 김우섭, 대통령이 당부하면 역효과?...’정쟁 국회’에 발목 잡힌 규제완화 법안, 한국경제(2019.4.14.자).

이버 개발자 컨퍼런스 '데뷰(Deview) 2019'<sup>72)</sup>에 참석하여 국내 개발자들을 격려하고 AI 전략 방향을 발표했다([그림 14] 참고<sup>73)</sup>). 'IT 강국을 넘어 AI 강국으로' 메시지를 담아 기조연설을 했으며 AI 강국을 위해 정부차원의 지원 방향성도 발표했다. 문 대통령은 "개발자들이 상상력을 마음껏 실현해 나갈 수 있도록 포괄적 네거티브 규제로 전환하고 AI 올림픽, AI 연구개발 경진대회 등을 통해 새로운 글로벌 협력 모델을 창출하겠다"며 "대학의 첨단분야 학과 신·증설과 대학교수의 기업 겸직을 허용해 세계 최고의 인재들이 한국으로 모이도록 하겠다"고 말했다. 데이터 3법이 연내 통과되도록 국회와 적극 협력하겠다는 다짐도 했다.

1순위 정책 선도가이자 지휘자로서 문재인 대통령은 자신의 정책을 실현시킬 공직 지도자인 윤종인을 2018년 12월 행정안전부 신임 차관으로 임명하였다.<sup>74)</sup> 앞서 2016년 11월 급작스럽게 충남 행정부지사에 취임한지 1년도 안돼 박근혜 정부의 행정자치부 실장으로 복귀 하였다. 당시 인사의 결정적 배경에는 중앙정부의 강력한 요구가 있었던 것으로 전해지는데 행정자치부에서 윤부지사가 반드시 필요한 상황이라고 안희정 전 충남지사에게 복귀를 허락해줄 것을 요청했다. 행안부 관계자는 윤 차관의 업무 역량이 적극 영입의 근거가 됐다고 보았다. 윤 차관은 2018년 말부터는 2020년 1월 관련 법안이 국회를 통과하기까지 전 과정을 진두지휘했다.

이를 통해 문재인 대통령은 개인정보보호법 개정 과정을 지휘할 인사 정책을 펼쳐 주도적으로 해당 정책을 끌고갈 수행자적인 정책 선도가를 임명했다고 볼 수 있다.

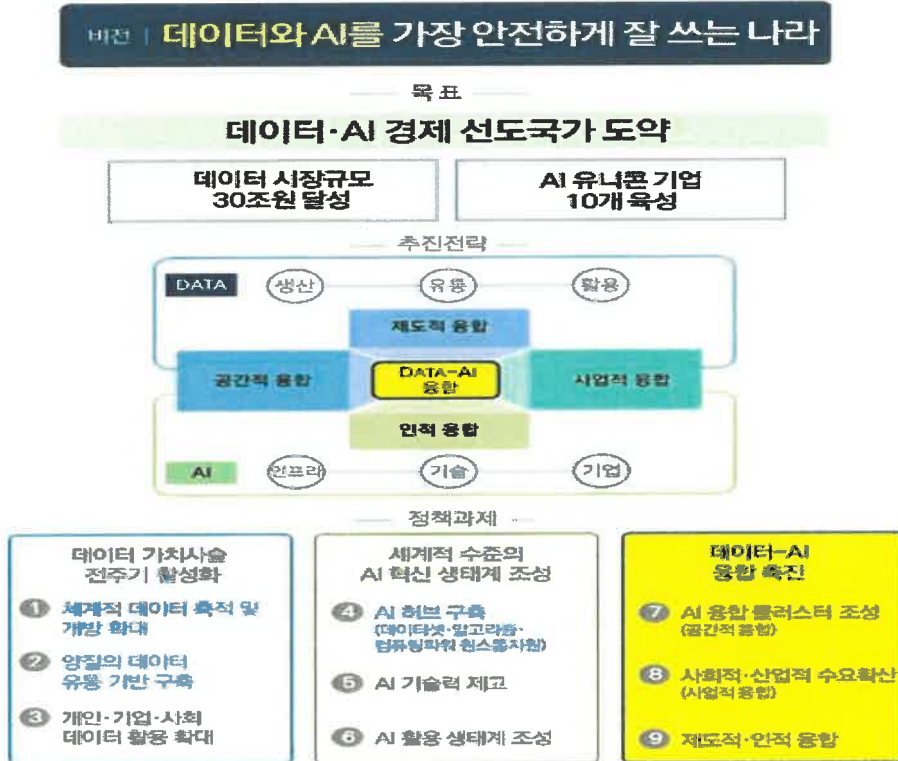
---

72) 데뷰는 네이버가 2008년부터 개최한 국내 최대 규모의 소프트웨어·AI 개발자 컨퍼런스로 최신 기술과 트렌드 등 축적된 기술을 공유하는 자리다. 이날 행사에는 AI 분야 산·학·연 전문가 및 학생 약 1200여명이 참석했다. 이유미, AI 강국 선언한 문 대통령 "연내 국가전략 제시", BUSINESS WATCH(2019.10.28.자.).

73) 대한민국 정책 브리핑

74) 오상도, 윤종인 행안부 신임 차관…박근혜·문재인 정부에서 중용된 안희정의 부지사, 아시아경제(2018.12.14.자.).

[그림 14] 문재인 정부의 데이터·AI경제 활성화 계획



문재인 대통령은 이후 개인정보보호법이 개정된 이후에도 윤 차관을 개인정보보호위원회 위원장으로 임명함으로써<sup>75)</sup> 개인정보보호 정책에 대한 지속적인 관심을 보여주고 있는데, 이를 통해 문재인 대통령(청와대)은 정책 선도가(initiative)로서 여론을 형성하고, 정책을 추진하고 그 업무를 충실히 수행할 수 있는 행정관료와 부처를 지정 및 지시하는 역할을 했다고 볼 수 있다.

75) 권수현, 초대 개보위원장 윤종인, 개인정보보호법 틀 마련한 행정전문가, 연합뉴스 (2020.7.30.자).

## 2. 행정안전부와 개인정보보호위원회

### (1) 국회 법률안 입안시 까지: 행정안전부 개인정보보호정책과

국회 본회의에 통과된 개인정보보호법 개정(안)은 행정안전부의 주도로 법률안이 완성되었고, 보다 신속한 법안 통과를 위해 국회 행정안전위원회 위원장인 인재근 의원 대표발의로 발의를 하였다.<sup>76)</sup> 의원을 통해 통과한 법률이지만 실질적으로 법안을 만드는 주체는 행정안전부였다. 담당자와의 직접 연락을 통해 행정안전부 개인정보보호정책과에서 개인정보보호법을 개정안의 입안을 담당하였다는 것을 알 수 있었다.<sup>77)</sup> 일반적으로 정부 입법안은 정부의 입법과정을 거치는 것에 비해, 의원 입법의 경우 보다 신속하게 발의가 가능하므로 종종 우회입법을 하는 경우가 있는 것으로 보인다.<sup>78)</sup> 우회입법의 관점에서 입법과정을 해석한다면, 정부에서 일반적으로 정부에서 준비하는 법령안의 기획과 입안은 각 부처에 소속된 직업관료인 정책실무자가 담당하는 것으로 법제처는 인정하고 있다는 점(법제처, 2019), 따라서 일반적인 정부제출 법률 및 행정입법 관련 입법 업무의 주도자는 각 부처이며, 법제처는 상대적으로 소극적인 위치에서 법안의 심사에 주력하고 있다는 점(김향미, 2019)에 것에 근거할 때에도 개인정보보호법 개정안의 입안은 행정안전부라고 보인다.

데이터 3법에서도 개인정보보호법 개정안의 경우 관련 다른 부서의 총괄권을 개인정보보호위원회로 이전·통합하고, 방송통신위원회, 보호위원회 등 관계부처는 이를 보조하는 역할이었다고 볼 수 있다.

76) 소위 '위임입법(청부입법)'의 예라고 할 수 있다.

77) 담당 공무원과의 심층면담을 통해 개인정보보호법 개정안 입법 담당자가 행정안전부 개인정보보호정책과임을 확인할 수 있었다.

78) 정부 입법의 경우, 많은 절차와 정부기관 자체규제심사, 규제개혁위원회 심사를 거쳐야 한다. 법률안 입안→관계 부처 협의→당정 협의→입법 예고→공청회→규제개혁위원회 심사→법제처 심사→차관회의→국무회의→국회 제출까지, 총 10개의 관문을 거쳐야 한다. 하지만, 의원 입법은 법안 작성→의원 10명 이상 서명→국회 제출까지 3단계만 거치면 된다. 거쳐야될 절차를 빼먹고 규제심사를 받지 않으니 부실법안이 탄생할 확률이 그만큼 높다는 의견도 있다. 홍영선, 누이 좋고 매부 좋은 '청부입법'...누구를 위한 법?, CBS노컷뉴스(2014.1.8.자.).

개인정보 보호법 개정안에 대한 산업계 및 시민사회의 우려를 해결하기 위해서 우선적으로 관계부처인 행정안전부, 개인정보보호위원회, 방송통신 위원회는 국회, 산업계 시민단체, 학계 등을 상대로 전방위적인 협력과 소통을 진행하였다. 특히, 데이터 3법을 심의하는 상임위원회인 국회 행정안전위원회와 과학기술정보통신위원회를 대상으로 직접 법안의 내용을 설명하고, 의견을 수렴한 뒤 법안 내용을 수정하는 등의 적극적인 대응을 하였다. 그 중, 우려하는 요인 중 하나인 가명정보의 오·남용으로 인하여 개인정보의 피해가 확대될 수 있다는 점에 대해서 개정하는 법률안에 이에 대한 충분한 안전장치 규정을 마련할 뿐만 아니라, 기업의 경우 총매출액의 3%에 준하는 과징금을 부과함으로써 데이터 활용에 대한 우려를 해소하고자 설득하였다.

또한, 개인정보보호의 감독기구 일원화는 독자적인 데이터 규제에 이어질 수 있다는 우려에 대해서 개인정보보호위원회의 소속을 국무총리 소속으로 정함으로써, 데이터 활용 및 개인정보보호가 동시에 조화롭게 운영될 수 있도록 설명함으로써 국회의 이해와 동의를 확보할 수 있었다.

이 외에도 6월 21일, 9월 26일 두 차례의 전자정부 민관협력 포럼을 개최하여 개인정보 보호법 개정안에 대한 개인정보보호법학회 등 학계 전문가들의 의견을 수렴하였고, 5월 31일 열린 국회 사이버안전 포럼 콘퍼런스를 통해 국회와 정부뿐만 아니라 민간 및 학계 전문가들의 개인정보의 보호와 활용에 대한 의견을 공유하였다. 뿐만 아니라 8월 13일에는 '개인정보 보호법의 조속한 개정을 위한 산업계 토론회'등을 개최하여 다양한 의견을 수렴하기도 하였다.

그 결과, 국회 행정안전위원회 법안소위에서 개인정보 보호법 개정안이 총 4차례(4월 1일, 9월 27일, 10월 1일, 11월 14일)의 깊은 논의를 통하여 시민사회와 산업계 등 다양한 이해 관계자들의 의견을 수렴하였고, 행정안전위원회를 통과(11월 29일)하였다. 이후 국회 법제사법위원회의 두 차례 심사를 거쳐 20년 1월 9일에 국회 본회의를 통과함으로써 '데이터의 안전한 활용과 개인정보 보호의 조화'를 위한 개인정보 보호법 개정 작업이 완료되었다.

## (2) 입안 이후 본회의 통과까지(~2020.1.8.): 윤종인 행정안전부 차관

윤종인 행정안전부 차관은 데이터 3법 가운데 핵심인 개인정보보호법 개정 과정을 총괄한 행정 전문가다.<sup>79)</sup> 충남 홍성 출신으로 상문고와 서울대 서양사학과를 졸업한 그는 서울대 행정대학원 행정학 석사, 미국 조지아대 행정학 박사 학위를 지녔다. 행정고시 31회(1987년)로 입직해 행정안전부 정부혁신조직실장, 지방자치분권실장과 충남도 행정부지사를 역임했으며, 박근혜 정권 때에는 청와대 행정자치비서관으로 지냈다.

문재인 정권인 2018년에는 개인정보보호위원회 상임위원으로 임명돼 개인정보보호 체계 개선과 국제협력 강화 업무를 총괄했다. 2018년 6월 문재인 대통령의 임명으로 윤종인은 개인정보보호위원회 상임위원으로 있으면서 현재 개인정보보호법의 초기 안을 만들었고, 2018년 말부터는 행정안전부 차관을 맡아 행정안전부 장관과 함께 개인정보보호법의 국회 통과 전 과정을 진두지휘했다.

개인정보보호법 개정안의 국회 통과에 이르기까지 윤 차관은 국회 행정안전위원을 찾아 법 취지와 중요성 등을 설명하고 이해를 구하는 작업을 지속하였다.<sup>80)</sup> 특히 윤 차관은 국회에서 행정안전위원회 법안심사소위원회에 4회 참석<sup>81)</sup>하여 개인정보보호법 일부개정법률안 조항에 대한 조정·협의 과정을 거치며 국회 본회의 통과를 위한 공론화를 위해 노력하였다. [표 9]는 윤종인 차관이 법안심사소위원회에 참석하여 보고한 내용 중 일부이다.

79) 권수현, 초대 개보위원장 윤종인, 개인정보보호법 틀 마련한 행정전문가, 연합뉴스 (2020.7.30.자.).

80) 박종진, [전자신문] 文대통령 등 정·재계 "데이터 3법 통과" 한목소리, 한국데이터산업협회(2019.11.13.자.).

81) 윤종인 행안부 차관은 제20대 국회 제367회 제2차, 371회 제2차·3차·4차 행정안전위원회 법안심사소위원회에 참여하였다.(2019.04.01.~2019.11.14.), 국회의안정보시스템

[표 9] [제20대국회 제367회 제2차 법안심사소위원회] 회의록 일부  
(2019.04.01.)

행정안전부차관 윤종인: 소위원장님과 상의를 해서 두 페이지로 개인정보 보호법 개정 필요성 및 주요 내용을 요약해서 보고 드리겠습니다.

세계 주요국은 미래 경쟁력을 좌우하는 데이터의 중요성을 인식하고 데이터산업 육성정책의 추진에 박차를 가하고 있습니다. 이제 저희 대한민국도 데이터경제로의 전환이 필요한 시점입니다. 그러나 우리는 세계적으로 개인정보 보호 수준이 높은 편이어서 데이터 활용이 상대적으로 위축되었고 어떤 정보가 보호 대상인지 또는 어디까지 활용 가능한지 불명확하여 국민과 기업들이 많은 혼란을 겪어 왔습니다.

이에 따라 지난 2018년 초 4차산업혁명위 주관으로 산업계와 시민단체, 전문가, 관계 부처 등이 참여한 자유토론을 개최하여 개선의견을 모았고 이를 바탕으로 국회 4차 산업혁명 특별위원회에서는 개인정보의 활용과 보호를 균형 있게 개선하는 특별권고와 입법권고도 하였습니다.

이후 행정안전부는 산업계, 시민단체와의 수차례간담회와관계부처회의를거치고여러위원님들의 의견과 제안을 반영하여 개인정보는 안전 하게 보호하면서 안전하게 처리된 데이터는 원활 히 활용되도록 개인정보 보호제도 개선방안을 마련하여 인제근 의원님 발의 개정안에 반영하였습니다.

다음 페이지입니다. [ ]개정안의 주요 내용은 다음과 같습니다. 개인을 알아볼 수 없도록 안전하게 조치된 데이터인 가명정보는 산업적 목적으로 활용할 수 있도록 하되 활용 과정에서 특정 개인을 알아보는 행위를 금지하고 이를 위반하는 경우 높은 과징금과 처벌을 부과합니다.

한편 지금 행안부, 방통위, 금융위 등으로 분산 된 감독기관을 개인정보보호위원회로 일원화하여 법과 제도의 분산에 따른 수범자의 혼란을 방지 하고 법체계를 효율화하는 내용입니다.

관련된 주요 쟁점으로는 먼저 가명정보의 활용 범위를 산업적 목적으로 이용할 수 있도록 명확히 할지의 여부입니다. 앞서 말씀드렸듯이 4차 산업혁명 시대에 적극 대응하기 위하여는 안전하게 처리된 데이터를 기반으로 신사업 서비스를 개발하는 것이 필요하고 이는 국민에게도 이익이 된다는 점을 고려한다면 산업적 목적으로 허용할 필요가 있다고 생각합니다.

둘째, 보호위원회의 일원화 및 소속 문제와 위원회의 구성 문제입니다.

보호위로 보호기능이 일원화되면 데이터 규제 가 강화될 수 있다는 의견이 있습니다. 개정안은 보호위를 국무총리 소속으로 하여 국무총리가 과기부.

산업부 등 활용 부처와 보호위를 조정할 수 있도록 하였습니다. 위원회의 구성에 관하여는 위원님들께서 논의를 통해 위원회의 독립성과 공정성, 보호와 활용의 균형을 더욱 확보할 수 있는 방안을 제시하여 주시면 적극 반영하겠습니다. 산업계와 시민단체가 추천한 사람이 균형 있게 위원으로 참여하는 방안도 고려될 수 있다고 생각합니다.

지난 2월 일본이 EU GDPR 적정성 결정을 통과하였습니다. 일본 기업들은 이를 통해 EU와의 개인정보 이동이 자유로워져서 경제 활성화의 중요한 동력을 확보했다고 평가하고 있습니다. 감독기구의 독립성은 EU의 적정성 결정 과정에서 매우 핵심적인 사항입니다. 우리도 개인정보 보호법의 개정을 통해 보호위의 독립성을 확보하고 적정성 결정에 한 걸음 더 나아감으로써 우리 기업의 부담을 덜어 줄 필요가 있습니다.

오늘 심도 있는 법안 심사를 통해 여러 위원님 의 소중한 의견들이 잘 반영되어서 개인정보 보호법 개정안이 국가와 사회의 발전을 위해 반드시 통과될 수 있도록 해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다. [56]

분명 국회 여당, 청와대, 행안부 장관 등 다양한 정치 행위자들의 지원과 노력을 통해 개인정보보호법 개정안이 통과되었다 하더라도, 윤종인 차관은 행정안전부를 대표하여 개인정보보호법 개정안 입법과정에서 적극적인 행보를 보인 정책 선도가의 모습을 드러낸다고 볼 수 있다. 이러한 역량을 기반으로 행정관료로서의 역량(중앙과 지방 협력체계 구축, 자치단체 효율성 제고, 지방 분권 강화 등)을 통해 지속성과 네트워크를 쌓아 온 것이 정책 선도가로서의 적합성에 부합하는 근거가 된다고 보인다.

이런 성과를 바탕으로 윤종인 행정안전부 차관은 2020년 8월 5일 중앙행정기관으로 새로 출범하는 개인정보보호위원회<sup>82)</sup>에서 장관급으로 격상된 위원장으로 선임되었다. 국무총리 소속 중앙행정기관으로 격상되어 전반적인 개인정보보호 관련 정책을 총괄하게 된다.

다만 윤 차관이 정책 선도가로서의 선제적 역할을 한 것은 사실이나, 개인적인 이해관계에 의한 행위가 아닌 문재인 대통령의 정책 방향성과 지시사항을 충실하게 이행하는 과정 즉, 문 대통령의 4차 산업 발전을 저

82) 개인정보보호위원회는 당초 2011년 개인정보보호 정책을 심의·의결하는 대통령 소속 합의제 행정기관으로 출발했다.



해하는 규제들을 개정하려는 의지를 행정관료로서 앞장서서 실행한 수행자로서의 2순위 정책 선도가라고 볼 수 있을 것이다.

### (3) 본회의 통과 이후 현재까지: 개인정보보호위원회

개인정보보호위원회는 개인정보보호법 개정안을 통해 실질적 위상이 강화되는 수혜자로서의 3순위 정책 선도가 역할을 한다고 볼 수 있다.

본 연구의 제4장 제2절에서 언급한 바와 같이, 개인정보보호위원회는 개인정보보호법 개정으로 인해 2011년 대통령 직속 합의를행정기구에서 2020년 국무총리 산하 합의제 중앙행정기관<sup>83)</sup>으로 격상되었다. 이는 행정안전부와 방송통신위원회, 개인정보보호위원회 등으로 분산돼 있던 개인정보 보호 기능을 ‘개인정보보호위원회’로 일원화하고, 개인정보 보호법과 정보통신망법의 유사·중복 규정을 정비해 개인정보 보호법으로 통합한 결과라고 볼 수 있다.<sup>84)</sup> 다만, 대통령 직속에서 국무총리 산하로 옮긴 점에서 격상인가 격하인가에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 대규모 중앙행정기관의 경우 국무총리 산하에 두는 것이 일반적이고(대통령 직속 기관으로는 국가정보원, 감사원, 방송통신위원회가 있고, 국무총리 직속 기관으로는 법제처, 기획재정부, 교육부, 외교부, 보건복지부 등이 있다.), 또한 위원장이 차관급에서 장관급으로 격상되었음을 볼 때, 지위적으로는 격상되었다고 보는 것이 합리적이거나, 법적 지위를 보았을 때는 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 변경되면서 다른 헌법기관 등을 대상으로 「개인정보보호법」에서 규정하는 시정권고 등의 행정권을 발휘하는데 감독기구로서 한계가 있을 수도 있다는 시각이 있다.<sup>85)</sup>

83) 중앙행정기관과 정부조직을 구분할 필요가 있다. 정부조직(government organization)은 국가 또는 지방자치단체의 행정사무를 수행하기 위하여 설치된 행정기관을 말하며, 상업적 이윤 극대화를 추구하는 민간의 경영조직과는 달리 정책의 기획·집행 등을 통해 공익의 실현을 목표로 한다. 중앙행정기관은 공익실현을 위하여 국가행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관이다. (행정안전부 국가기록원)

84) 행정안전부 보도자료, 2020.1.9., 행정안전부 개인정보보호정책과

85) 오병일, 「정보인권관점에서본정부개인정보보호법개정안의문제점과 대안」, 『의료와 사회』, 10, 2020.1.15. 최정민, 개인정보보호위원회 현황과 발전과제, 이슈와 논점 제1779호, 국회입법조사처, 2020.12.21. 재인용

본 법률의 개정을 통해 개인정보 보호에 관한 정책 수립은 물론 광범위한 조사·처분권을 보유하는 권익보호기관으로 자리매김하게 된 개인정보보호위원회의 위상 격상을 정책 결과값으로 기대했다고 볼 수 있다. 하지만 EU GDPR의 규정에 부합하는 개인정보보호위원회의 독립성의 기준(관리·감독에 대한 권력으로부터의 독립성을 말한다.)을 고려하였을 때, 실질적으로 독립성을 갖춘 기관인지에 대해서는 재고해볼 필요성이 있다고 보인다. 따라서 EU의 GDPR 독립성 근거 조항을 살펴본 후, 개인정보보호위원회가 실질적으로 독립성을 갖추지 못한 근거는 다음과 같다.

### ① 독립성에 관한 GDPR 근거 규정

GDPR이 규정하는 독립적 감독기관의 요건을 충족하기 위해서는 첫째, 우선 조직 및 구성원의 '독립성' 요건(제52조)이 충족되어야 한다.<sup>86)87)</sup> 이

86) 유럽의 개인정보보호 지침(GDPR)과 시사점- GDPR 적정성 결정을 위한 입법과제를 중심으로, 김현경, 2019.12. 월간생명보험, 생명보험협회

87) Art. 52 of GDPR : Independence

1. Each supervisory authority shall act with complete independence in performing its tasks and exercising its powers in accordance with this Regulation.
2. The member or members of each supervisory authority shall, in the performance of their tasks and exercise of their powers in accordance with this Regulation, remain free from external influence, whether direct or indirect, and shall neither seek nor take instructions from anybody.
3. Member or members of each supervisory authority shall refrain from any action incompatible with their duties and shall not, during their term of office, engage in any incompatible occupation, whether gainful or not.
4. Each Member State shall ensure that each supervisory authority is provided with the human, technical and financial resources, premises and infrastructure necessary for the effective performance of its tasks and exercise of its powers, including those to be carried out in the context of mutual assistance, cooperation and participation in the Board.
5. Each Member State shall ensure that each supervisory authority chooses and has its own staff which shall be subject to the exclusive direction of the member or members of the supervisory authority concerned.
6. Each Member State shall ensure that each supervisory authority is subject to financial control which does not affect its independence and that it has separate, public annual budgets, which may be part of the

를 충족하기 위해서는

- i) 직무수행 및 권한행사의 완전한 독립성,
- ii) 직무수행 및 권한행사에 있어서 외부 영향 배제,
- iii) 감독기관 위원들의 이해상충행위/직무 금지,
- iv) 직무수행 및 권한행사에 필요한 인력/기술/예산 및 인프라 보장,
- v) 감독기관 구성원의 지시만 따르는 자체인력 선정 및 보유,
- vi) 국가 전체 예산의 일부로서 연간 공식 예산 보장 등의 요건이 완비되어야 한다.

둘째, 법적 근거가 마련되어야 한다. 즉 GDPR 제54조<sup>88)</sup>에 의하면

- i) 감독기관의 설립,

---

overall state or national budget.

88) Art. 54 of GDPR: Rules on the establishment of the supervisory authority

1. Each Member State shall provide by law for all of the following:
  - (a) the establishment of each supervisory authority;
  - (b) the qualifications and eligibility conditions required to be appointed as member of each supervisory authority;
  - (c) the rules and procedures for the appointment of the member or members of each supervisory authority;
  - (d) the duration of the term of the member or members of each supervisory authority of no less than four years, except for the first appointment after 24 May 2016, part of which may take place for a shorter period where that is necessary to protect the independence of the supervisory authority by means of a staggered appointment procedure;
  - (e) whether and, if so, for how many terms the member or members of each supervisory authority is eligible for reappointment;
  - (f) the conditions governing the obligations of the member or members and staff of each supervisory authority, prohibitions on actions, occupations and benefits incompatible therewith during and after the term of office and rules governing the cessation of employment.
2. The member or members and the staff of each supervisory authority shall, in accordance with Union or Member State law, be subject to a duty of professional secrecy both during and after their term of office, with regard to any confidential information which has come to their knowledge in the course of the performance of their tasks or exercise of their powers. During their term of office, that duty of professional secrecy shall in particular apply to reporting by natural persons of infringements of this Regulation.

- ii) 위원의 임명 자격과 조건,
- iii) 위원의 임명 규칙 및 절차,
- iv) 위원들의 재임명 가능여부 및 연장에 관한 사항,
- iv) 위원회 임직원의 이해상충행위, 의무저촉행위의 금지 및 고용중단에 관한 규칙,
- v) 임직원의 임기 중 과 임기 후 기밀유지의무 등을 법률로 규정하여야 한다. 89)

"독립성"이라 함은 정치적인 간섭 또는 정부의 간섭 없이 자유롭게 직무를 수행할 수 있어야 하고, 기득권세력의 영향을 거부할 수 있어야 한다는 것, 즉 기능적 독립성을 의미하는 것이다. 재출범한 개인정보보호위원회를 GDPR 조항에 적용해보면 제52조 2항의 외부 영향 배제(remain free from external influence)에 부합되는지에 대한 의문이 든다. 실질적으로 청와대나 다른 행정부의 영향력이 개입될 수 있다면, 독립성을 가진 기구로서 보기 어려울 수 있기 때문이다. 해외 사례와 비교해 보았을 때에도 프랑스 정도를 빼면 우리나라와 같이 행정부 인사들이 대거 유입된 거대행정기관으로서의 지위를 가지지 않는다. 유럽 대부분의 국가와 일본, 미국에는 이런 기구가 없고, 기구통합보다는 개인정보감독기구는 국가 권력으로부터의 독립성에 방점을 두고 있기 때문이다.

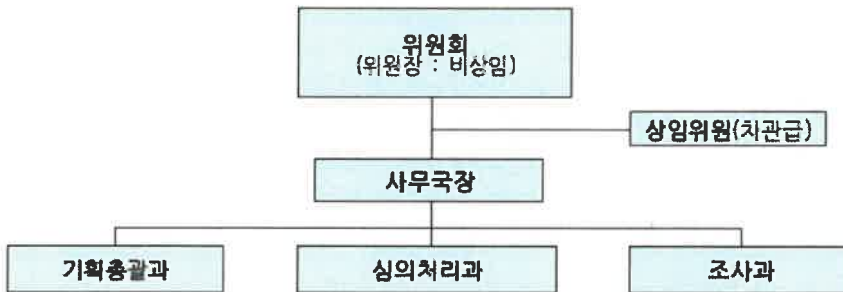
## ② 개인정보보호위원회의 독립성 약화 유인 분석

첫째, 개인정보보호위원회 직제에서 그 독립성의 이슈를 살펴볼 필요가 있다.

89) 추가적으로 감독기구의 권한과 관련하여 GDPR 제58조는 감독기관의 조사권한, 시정 권한, 인가(승인) 및 자문권한을 규정하고 있다. 또한 본 규제의 위반사례를 사법기관에 고발할 권한 등 법적 절차를 취할 수 있는 권한을 보유하고 있음을 법률에 명확히 하여야 한다(GDPR제58조 제5항). 권한에 관한 것 또한 독립성의 중요한 요인이라고 본다.

[그림 15] 개인정보보호위원회 초기 직제(2015년 기준)

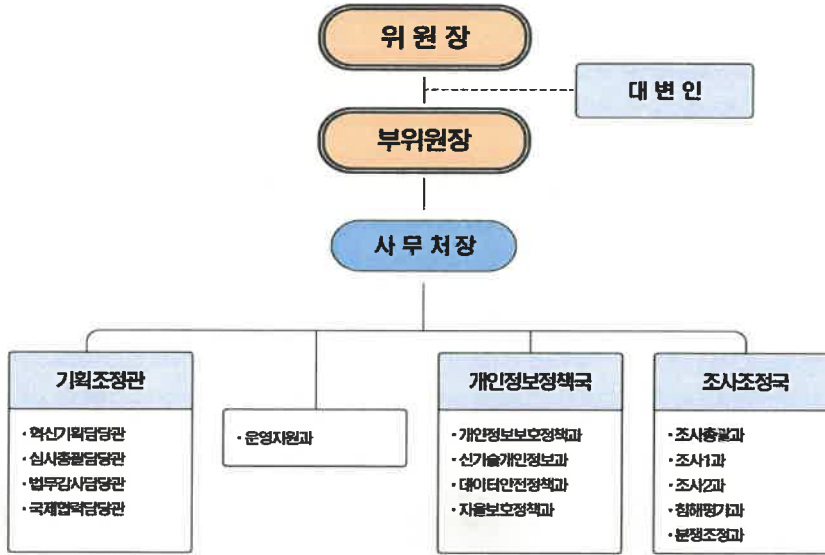
□ 사무국 : 1국 3과 30명



초기 직제를 살펴보면 장관급인 위원장 1인과 차관급인 상임위원 1인을 포함해 총 15인 이내로 구성되며, 위원들은 대통령·국회·대법원에서 각 5인씩 추천받는다. 업무 지원을 위해 산하에 별도 사무국을 뒀다.<sup>90)</sup>

90) 2016 기준 개인정보보호위원회 직제(개인정보보호법 해설서), 김일환·김재현(2015), 개인정보보호위원회의 조직과 권한에 관한 연구, 인터넷정보학회논문지 16권 4호, pp149-156, 한국인터넷정보학회

[그림 16] 개인정보보호위원회 개정 후 직제(2021년 기준)



하지만 2020년 개인정보 보호법 개정으로 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 변경되었고, 12월 현재 보호위원회는 146명의 1사무처, 4국(관), 14과(담당관)로 이루어져 있다.<sup>91)</sup> 보호위원회의 실국장 이상급은 일부를 제외하고(대변인) 행정안전부 출신이다.<sup>92)</sup>

재출범한 개인정보보호위원회의 구성원을 보면 행정안전부는 개인정보 보호정책과와 개인정보보호협력과 등 개인정보 관련 과를 개인정보위로 이관된다. 방송통신위원회는 가장 많은 조직 변화를 겪는다. 우선 온라인상 개인정보보호 관련 규제와 감독 주체가 방통위에서 개인정보위로 변경한다. 방송통신위원회 내 개인정보보호윤리과와 개인정보보호침해조사과 등의 기능 대부분도 이관한다. 또한 개인정보 관련 고시, 행정처분 결과도 모두 개인정보위로 넘겨준다. 방통위는 1~2개 과 규모의 조직을 개인정보위에 이관하였다.<sup>93)</sup>

91) 개인정보보호위원회 현황과 발전과제, 최정민, 이슈와 논점, 제1779호, 2020.12.21

92) 실·국장급 이상에 대한 경력에 관한 기사를 바탕으로 조사하였다. 안태호, 개인정보보호위원회 첫 걸음 땀다..위원 7명 위촉 완료, 파이낸셜뉴스(2020.8.5.자.).

93) 송기영, 개인정보위 중앙부처로 격상... 방통위 조직·기능 대폭 이관, ChosunBiz(2020.1.10.자.).

[그림 17] 개인정보보호위원회 2020.8.5. 출범 전후 인사 변동사항  
(출처: 개인정보보호위원회)

구분	정무직	고공단	34급	4급	45급	5급	6급	7급	8급	9급	기록 연구사	전문 경력관	특정 (영장)
합계	154 2(장차관급)	5(가, 나)	3	12	11	52	48	14	2	2	1	1	1
현재	104 1(차관급)	2(나2)	2	6	5	41	37	6	0	2	-	1	1
개인정보위 (51)	1	2	1	4	3	20	18	1	-	-	-	1	-
행안부 이체 (39)			1	1	2	16	13	4	-	1	-	-	1
방통위 이체 (14)				1		5	6	1		1			
증원	+50 +1(장관급)	+3(가나2)	+1	+6	+6	+11	+11	+8	+2	-	+1	-	-

[그림 17]을 참고하면, 실제로 개인정보보호위원회 재출범 전후 인사 변동사항을 대략적으로 추정할 수 있다. 행정안전부 공무원들이 개인정보보호위원회로 총 정원대비 25% 이상 부서를 옮겼다. 이는 기존에 개인정보보호위원회 33%를 제외하고, 함께 이전함과 더불어, 앞서 언급한 것과 같이 가장 많은 조직변화를 겪은 방송통신위원회 9%와 비교할 때 그 규모가 큰 편이라고 볼 수 있다. 특히 증원된 50명을 주목해보면, 장관급 인사는 윤종인 전 행정안전부 차관으로 추정되는데, 이를 바탕으로 [그림 16]에서 증원된 50명에 행정안전부 출신 인사가 더 있을 것이라고 추정할 수 있다. 이를 바탕으로 개인정보보호위원회 위원 선임 방식, 공무원 인사 이체 추이를 보았을 때 보호위원회 내 행정안전부의 영향력이 상대적으로 크다고 추정할 수 있다고 보인다.

둘째, 위원 선임 방식에서도 독립적인 형태로 보기 어려운 부분이 있다.

기존의 보호위원회의 경우 15명의 위원에 대하여 대통령·국회·대법원에서 각 5인씩 추천받았던 방식에서, 2020년 개정 이후 총 9명의 위원에 대하여 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 그 외 위원 중 2명은 위원장의 제청으로, 2명은 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 추천으로, 3명은 그 외의 교섭단체 추천으로 대통령이 임명 또는 위촉한다고 되어있다.<sup>94)</sup>

이는 과거의 방식과 달리 대통령의 권한이 매우 막강해지는 결과를 나타나게 된다. 이성엽 교수는 위 기준으로는 대통령과 여당이 6명을 선출할 수 있고, 중앙행정기관으로서 예산과 인사를 자체적으로 할 수 있는 입장에서 큰 이슈가 발생해 시민단체와 대립하게 되면 정치적 색을 띠 가능성이 크다는 지적을 한 바 있다. 뿐만 아니라 개인정보는 전문성이 상당히 중요하기에 전문가들이 다수 영입될 필요가 있다는 점<sup>95)</sup>에서 개인정보보호위원회가 감독기관으로서의 독립성을 갖춘 실질적 기관으로 보긴 어려울 것으로 보인다.

셋째, 보호위원회의 실질적 역할이다.

초기 보호위원회는 법적으로는 독립돼 있지만 행정안전부 차관이 내려가는 등 인사와 예산, 조직 등에서 행정안전부에 종속돼 있다. 이로 인해 실질적인 독립성 부족으로 개인정보보호 업무를 제대로 통합·관리하지 못했다는 지적을 받아왔다. 실제로 국가인권위원회<sup>96)</sup>는 "보호위원회는 심의·의결 기능만 담당하고 실질적인 개인정보보호 정책 수립, 개인정보 수집자 감독, 개인정보 침해 구제 업무는 행정안전부에서 맡아 독립된 기구로 보기 어렵다"고 평가했다. 또 보호위원회는 현재 단순 심의·의결권만

94) 개인정보보호법 제7조의2(보호위원회 구성 등)

① 보호위원회는 상임위원 2명(위원장 1명, 부위원장 1명)을 포함한 9명의 위원으로 구성한다.

② 보호위원회의 위원은 개인정보 보호에 관한 경력과 전문지식이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 그 외 위원 중 2명은 위원장의 제청으로, 2명은 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 추천으로, 3명은 그 외의 교섭단체 추천으로 대통령이 임명 또는 위촉한다.

95) 최정훈, 힘 커지는 개인정보보호위원회…전문성은 뒷전될 위험도, 이데일리(2020.2.3.자.).

96) 제2기(2012~2016) 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안



갖고 법상 집행과 감독권은 행정안전부에 있다. 뿐만 아니라 행정안전부가 위원회 사무국 직원들의 인사와 예산권을 행사하는 등 실질적인 독립도 이뤄지지 않고 있다. 상임위원은 출범 당시부터 행정안전부 고위인사가 임명돼 사실상 행정안전부의 입김이 강하게 작용했다는 평가다.

### [그림 18] 개인정보보호법 권한 주체의 변화 비교(2017, 2020)

<p><b>제64조(시정조치 등)</b> ① 행정안전부장관은 개인정보가 침해되었다고 판단할 상당한 근거가 있고 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있다고 인정되면 이 법을 위반한 자(중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회는 제외한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 조치를 명할 수 있다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p><b>제64조(시정조치 등)</b> ① 보호위원회는 개인정보가 침해되었다고 판단할 상당한 근거가 있고 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있다고 인정되면 이 법을 위반한 자(중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회는 제외한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 조치를 명할 수 있다.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p>
<p><b>제65조(고발 및 징계권고)</b> ① 행정안전부장관은 개인정보처리자에게 이 법 등 개인정보 보호와 관련된 법규의 위반에 따른 범죄 혐의가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 관할 수사기관에 그 내용을 고발할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관은 이 법 등 개인정보 보호와 관련된 법규의 위반행위가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 책임이 있는 자(대표자 및 책임있는 임원을 포함한다)를 징계할 것을 해당 개인정보처리자에게 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 사람은 이를 존중하여야 하며 그 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p><b>제65조(고발 및 징계권고)</b> ① 보호위원회는 개인정보처리자에게 이 법 등 개인정보 보호와 관련된 법규의 위반에 따른 범죄 혐의가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 관할 수사기관에 그 내용을 고발할 수 있다.</p> <p>② 보호위원회는 이 법 등 개인정보 보호와 관련된 법규의 위반행위가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 책임이 있는 자(대표자 및 책임있는 임원을 포함한다)를 징계할 것을 해당 개인정보처리자에게 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 사람은 이를 존중하여야 하며 그 결과를 보호위원회에 통보하여야 한다.</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
<p><b>제66조(결과의 공표)</b> ① 행정안전부장관은 제61조에 따른 개선권고, 제64조에 따른 시정조치 명령, 제65조에 따른 고발 또는 징계권고 및 제75조에 따른 과태료 부과 내용 및 결과에 대하여 보호위원회의 심의·의결을 거쳐 공표할 수 있다.</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p><b>제66조(결과의 공표)</b> ① 보호위원회는 제61조에 따른 개선권고, 제64조에 따른 시정조치 명령, 제65조에 따른 고발 또는 징계권고 및 제75조에 따른 과태료 부과 내용 및 결과에 대하여 공표할 수 있다.</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>
<p><b>제68조(권한의 위임·위탁)</b> ① 이 법에 따른 행정안전부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁할 수 있다.</p>	<p><b>제68조(권한의 위임·위탁)</b> ① 이 법에 따른 보호위원회 또는 관계 중앙행정기관의 장의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁할 수 있다.</p>

이는 개정 이후에도 유사한 것으로 보인다. 그 근거로 개인정보보호위원회 권한에 관한 조항을 살펴보면, [그림 18]의 경우, 법적으로 개인정보위원회 관련 대표 권한을 가진 자에 대해 행정안전부 장관에서 보호위원회로 변경이 있다. 행정안전부 차관이 현재 보호위원회 위원장인 것을 감

안할 경우 법적으로 주요 행위의 결정 주체의 직위가 바뀌었다는 것 외에는 사실상 동일한 행위자가 그 권한을 이행하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 행정안전부가 실질적인 보호위원회의 감독기구의 지위에 있음으로써 본질적인 독립적인 감독기구로서의 지위로 보기에는 어려움이 있는 것으로 보여진다.

EU GDPR의 독립성 근거 규정을 살펴보았을 때, 개인정보보호위원회의 실질적 권한 행사의 귀속은 행정안전부와 그 위의 대통령(청와대)에 있다고 보여진다. 그렇다면 행정안전부는 그 권한을 왜 보호위원회에게 온전히 부여하지 않는 것인가? 단순히 이전부터 행정안전부가 담당해 온 일이므로 상대적 전문성을 갖춘 인력이 있으므로 그 정당성을 가질 수 있는 것인지, 개인정보라는 가장 민감한 정보를 보유하는 것에 대한 행정부의 나름의 정책적 기준이 있는 것인지에 추가적으로 고민해 볼 필요가 있다.

## 제 5 절 정책의 창

### 1. 여야 4+1 협의체

20대 국회 마지막 정기국회가 패스트트랙(신속처리안건) 처리와 관련하여 여야의 극한 대립으로 멈춰선 가운데, '4+1 협의체'가 본격 가동됐다.<sup>97)</sup> 4+1 협의체<sup>98)</sup>란 자유한국당을 뺀 나머지 네 야당(바른미래당, 정의당, 민주평화당, 창당 준비 중인 대안신당)과 더불어민주당 간 협의를 뜻하는데, 그 결과 총 163석이라는 과반수를 넘는 의석수를 차지하게 되어, 이를 통해 자유한국당의 필리버스터(거부행사)를 막고, 패스트트랙을 처리할 수 있게 되었다.<sup>99)</sup> 다만, 4+1 협의체가 국회법에 근거하여 법적 정당

97) 남정호, 본격 가동한 '4+1' 협의체...커지는 갈등, 투데이신문(2019.12.7.자.).

98) 심세롬, '4+1 협의체' 출범...전해철 "예산안 9일 상정" 오신환 "명백한 불법", 중앙일보(2019.12.4.자.).

99) 민주당 이인영 원내대표, 바른미래당 김관영 최고위원, 정의당 윤소하 원내대표, 평화당 조배숙 원내대표, 대안신당 유성엽 창당준비위원장을 중심으로 구성되었다.

성을 가지는 가에 대해서는 논란의 여지가 있다.<sup>100)</sup>

4+1 협의체가 결성된 결정적 계기는 자유한국당의 필리버스터로 인한 시급한 예산안 심사를 완료하기 위해서이다. 국회법이 규정한 예산결산특별위원회의 심사 기한인 2019년 11월 30일까지 예산안 심사가 완료되지 않아 513조 5000억 원 규모의 역대 최대의 정부 예산안 원안이 현재 본회의에 부의된 상태가 지속되었기 때문이다. 이를 타개하고자 4+1 협의체는 2019년 12월 4일 첫 회동을 열어 정기국회 시한 내 내년도 예산안 처리 방안을 논의하였는데, 이인영 민주당 원내대표가 이날 오후 예산결산특별위원회 간사인 전해철 의원과 함께 예산 관련 4+1 협상 테이블을 마련하였다. 회동에는 채이배 바른미래당 의원, 이정미 정의당 의원, 박주현 민주평화당 의원, 유성엽 대안신당 의원이 참석하였고, 2019년 12월 8일까지 내년도 예산안, 선거법, 검찰개혁 관련 법안에 대한 단일안을 만들어 9일 본회의를 열고 처리하였다.<sup>101)</sup>

이후 민주당은 2019년 12월 선거법과 공수처법을 패스트트랙으로 처리하여 통과시켰고, 2020년 1월 9일 마찬가지로 4+1 협의체 공조를 통해 법안처리를 하였다. 본회의 당일에는 데이터 3법을 비롯해 총 199개 민생 법안이 3시간만에 모두 처리되었다.<sup>102)103)</sup>

---

100) 바른미래당 오신환 원내대표는 회동 이후 입장문을 통해 원내대표급 4+1 회담이 불법이라고 비판하였다. 국회법상 예산안 심의권한은 예산결산특별위원회에 있고, 법정시한까지 예결특위 심사를 마치지 못한 경우 교섭단체 대표의원 간 협의를 통해 처리하도록 돼 있다"며 "정체불명의 원내대표급 4+1 회담을 즉각 중단하고 새해 예산안 심의를 위한 각 교섭단체 대표의원 회동에 응하기 바란다"고 촉구했다.

실제 국회법 제85조 3을 보면 기한 내 예산 심사를 마치지 못했을 때 바로 본회의에 부의된 것으로 본다고 규정하고 있으나 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 합의한 경우는 예외로 하고 있다.

전현건, 여야 4+1 협의체 예산안 논의..오신환 “4+1회동은 명백한 불법”, 뉴스웍스(2019.12.4.자.).

101) 자유한국당과 바른미래당 비당권파인 ‘변화와 혁신’ 등 보수야권은 4+1 협의체에 대해 대표성 없는 야합이라고 강하게 반발하고 있어, 4+1 협의체를 둘러싼 논란이 지속되고 있다.

102) 이동경, 민생법안 198건 통과...수사권 조정법안 상정, 뉴스투데이(2020.1.10.자.).

103) 2020년 5월 21대 국회의원 총선에서 연동형비례대표제를 통해 민주당은 180석의 의석을 얻으면서 ‘4+1 협의체’를 유지할 유인이 사라졌고, 독자적인 정치행위가 가능해졌다.

이로써 2020년 1월 9일, 국회는 2018년 11월 법안이 발의되고 약 1년 2개월 만에 빅데이터 산업의 숙원인 데이터 3법이 9일 국회를 통과했다.<sup>104)</sup>

국회는 본회의를 열어 데이터 3법을 처리했다. 본회의는 더불어민주당·바른미래당·대안신당·정의당·민주평화당 등 4+1 협의체 소속 의원들이 참석하여 처리하였다. 당일 본회의 회의록 [표 10]을 통해 안건에 대한 진행 과정을 알 수 있다.

[표 10] 2020.1.9. 본회의 회의록

**189. 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)(행정안전위원장 제출)  
(21시25분)**

**○의장 문희상** 의사일정 제188항 지방세특례제한법 일부개정법률안(대안), 의사일정 제189항 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안), 이상 2건을 상정합니다....(중략)...

다음은 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)에 대한 토론 신청이 있으므로 토론을 듣도록 하겠습니다.

그러면 김종대 의원 나오셔서 토론해 주시기 바랍니다.

**○김종대 의원** 존경하는 문희상 국회의장님, 선배·동료 의원 여러분! 정의당 비례대표 김종대 의원입니다.

개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)에 대해 반대토론하기 위해 이 자리에 섰습니다. ...(중략)...

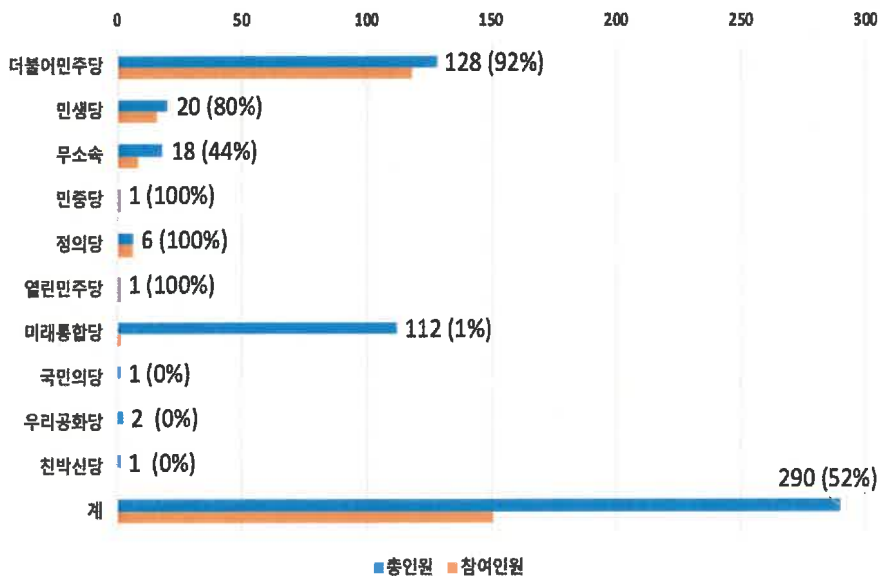
정부와 여당은 이번 개정안이 규제·제도혁신 해커톤 합의에 따른 것이라고 주장합니다만 전혀 사실이 아닙니다. 오히려 개정안은 해커톤 합의에서 합의를 하지 못한 쟁점에 대해 정부가 기업들의 입장을 일방적으로 반영하여 만든 안입니다. ..(중략)...

**○의장 문희상** ...(중략)...

104) 박현익, '미래산업 원유' 데이터 3법 통과... 신산업 발전 토대 마련, ChosunBiz(2020.1.9.자.).

이상으로 토론을 종결할 것을 선포합니다.  
 그러면 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)을 의결토록 하겠습니다.  
 투표해 주시기 바랍니다.  
 (전자투표)  
재석 151인 중 찬성 116인, 반대 14인, 기권 21인으로서 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)은 가결되었음을 선포합니다.  
 (찬반 의원 성명은 뒷면 첨부)

[그림 19] 2020년 1월 9일 본회의 개인정보보호법(대안) 정당별 투표 참여자 수 및 참여율 (본회의 회의록 재구성)



[표 11] 개인정보 보호법 일부개정법률안(대안) 국회 본회의 투표결과

정당명	총인원	개인정보보호법 본회의 투표수	투표율(%)
더불어민주당	128	118	92.18
민생당	20	16	80
무소속	18	8	44.44
민중당	1	1	100
정의당	6	6	100
열린민주당	1	1	100
미래통합당	112	1	0.89
국민의당	1	0	0
우리공화당	2	0	0
친박신당	1	0	0
<b>총 계/평균</b>	<b>290</b>	<b>151</b>	<b>52.07</b>

[그림 19]와 [표 11]을 통해 2020년 1월 9일 본회의 투표 과정에서 4+1 협의체가 법안 통과에 미친 영향에 대해 알아볼 수 있다.

4+1 협의체는 129명의 민주당·8명의 손학규계 바른미래당·6명의 정의당·5명의 민주평화당·8명의 대안신당에 1명의 민중당, 6명의 친여 성향 무소속 가세한 163표를 가지고 있는데 이 중 150명이 참석하였다. 야당은 한국당 108명, 새로운 보수당 9명, 바른미래당 안철수계 9명, 우리공화당 2명, 친야 무소속 4명 132명은 국회 의석의 45%가량을 차지하지만 한국당 1명을 제외하고 모두 참석하지 않았다. 거대 야당인 자유한국당에서는 신보라 의원만 참석함으로써, 151명으로 재석의원으로 148명의 의결정족수를 겨우 넘겨 법률안 통과가 진행되는 반쪽 국회였다.

제1야당인 자유한국당이 불참한 사유는 추미애 법무부 장관이 전날 단행한 검찰 고위직 인사를 문제 삼아 불참하였다고 볼 수 있으나, 실질적으로는 청년기본법 등 민생법안 처리를 위한 본회의를 열고 안건을 상정·처리에 대해서 이견이 없었기 때문에 의결정족수를 넘은 여당의 주도로 본회의 안건에 대해서 통과시키는 것에 동의했다고 볼 수 있다.

이외에도 다른 관련 기사<sup>105)</sup> 및 행정안전부 개인정보보호법정책 담당

자를 통해서도 문대통령은 물론 여당과 야당 모두 정치적 사안이 아닌 민생법안에 관련해서는 신속히 법안상정이 되어야 한다는 것에 모두 동의를 하고 있는 것으로 나타났다.

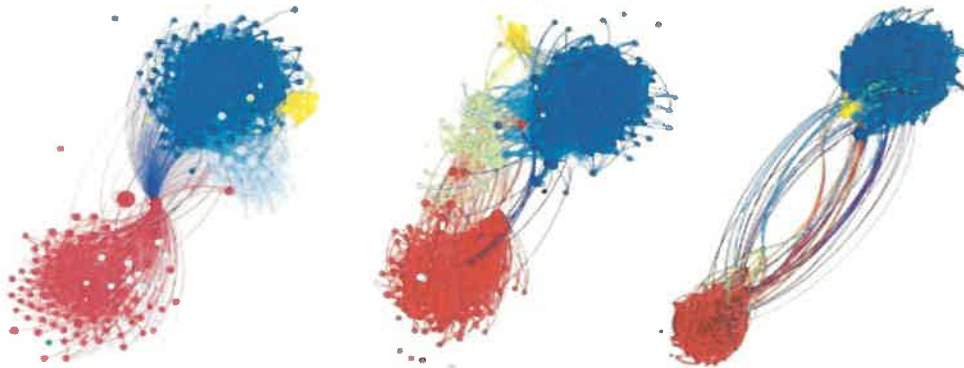
20대 국회에서 더불어민주당은 4+1 협의체를 통해 범여권 정치 구조를 형성하여 야당과 상관없이 입법을 보다 신속하게 처리하고자 하는 정치적 전략을 취했음을 알 수 있다. 더불어민주당의 범여권 통합 정치를 보여준 20대 국회는 입법 네트워크 분석을 통하여 특정한 경향성을 가시화할 때 두드러진 특징을 보여준다.

[그림 20] 법안 공동 발의를 통한 의원 및 정당 간 입법 네트워크 분석

### 20대와 21대 국회 입법 네트워크 변화

● 더불어민주당 ● 국민의힘 계열 정당 ● 정의당 ● 기타정당

20대 국회(대선 이전) → 20대 국회(대선 이후) → 21대 국회



※입법 네트워크: 20대와 21대 국회의원들이 발의한 각 법안의 공동 발의자들을 모두 선으로 연결시켜 구축한 의원 및 정당 간 관계망. 각 동그라미는 색깔별로 각 정당의 국회의원.

105) 데이터업계 관계자는 “문 대통령은 물론 여·야당 모두 데이터경제 중요성을 인지하고 3법 통과 노력 의사를 밝힌 만큼 조속한 통과를 기대한다”면서 “산업은 경쟁 도구가 아닌 만큼 대승적 차원에서 결단을 내려주길 요청한다”고 당부했다. 박종진, [전자신문] 文대통령 등 정·재계 “데이터 3법 통과” 한목소리, 한국데이터산업협회(2019.11.13.자).

[그림 20]에서는 법안 공동 발의를 통한 의원 및 정당 간 ‘입법 네트워크 분석’으로, 의원들이 20대에서 발의한 법안 2만1594건과 21대에서 발의한 법안 6463건의 공동 발의자(법안당 최소 10명) 명단을 국회 의안 정보 시스템에서 모두 취합해서 산출한 데이터이다.<sup>106)</sup>

입법 네트워크에서의 분석 단위는 법안을 공동 발의한 의원들을 연결한 횟수로 정의했다. 20대 국회의 대선 전후 및 21대 국회를 비교하면 같은 당의원간 법안 발의로 이어진 비율이 민주당은 82.8→88.3→95.6%, 국민의힘 계열 정당도 77.6→83.6→93.7% 등으로 증가했다. 김형준 명지대 교수는 “국회는 국민 갈등을 해소하는 곳인데 오히려 분열 정치로 인해 이념 양극화를 증폭시키고 있다”고 했다.

19대부터 21대까지의 국회 입법네트워크를 비교·분석해볼 때, 4+1 협의체를 구성한 20대 국회를 보면 보다 다양한 기타정당의 의견을 고려하는 것으로 데이터 분석결과가 나온 것으로 알 수 있다, 즉 정치적으로 다양성을 거대여당이 포섭하고자 하는 의지로 보일 수 있다.

하지만 앞서 본회의 투표 기초를 보았을 때, 실제로는 여당이 소수 정당과 외부적으로는 연합하되, 내부적으로는 선제적이고 주도적인 역할을 하고 있다고 보인다.

4+1 협의체를 통한 2020년 1월 8일 본회의 자료와 역대 정당간 입법 네트워크 자료를 고려하였을 때 정당 중심으로 계량적 분석을 하였기 때문에 정책선도자로 선정된 대통령, 행정안전부, 개인정보보호위원회의 역할은 확인할 수 없다. 하지만 해당 자료는 본회의 통과라는 결정적인 순간에서 정책 선도가 아니라 우리나라 국회의 특수성 즉 거대여당과 군소 정당간의 연합이라는 세력관계 변화, 국회의 국정 전환으로 인한 범여권 참여가 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있는 중요한 자료라고 볼 수 있다.

106) 서울대 언론정보학과 한규섭 교수팀과 입법 빅데이터 분석 기업 폴메트릭스는 20대 와21대 국회에서 통과된 의원 발의 법안을 분석했다. 홍영림, 의석수 與 174, 野 102 인데… 가결법안은 與 82%, 野 15%, 조선일보(2021.1.26.자.).

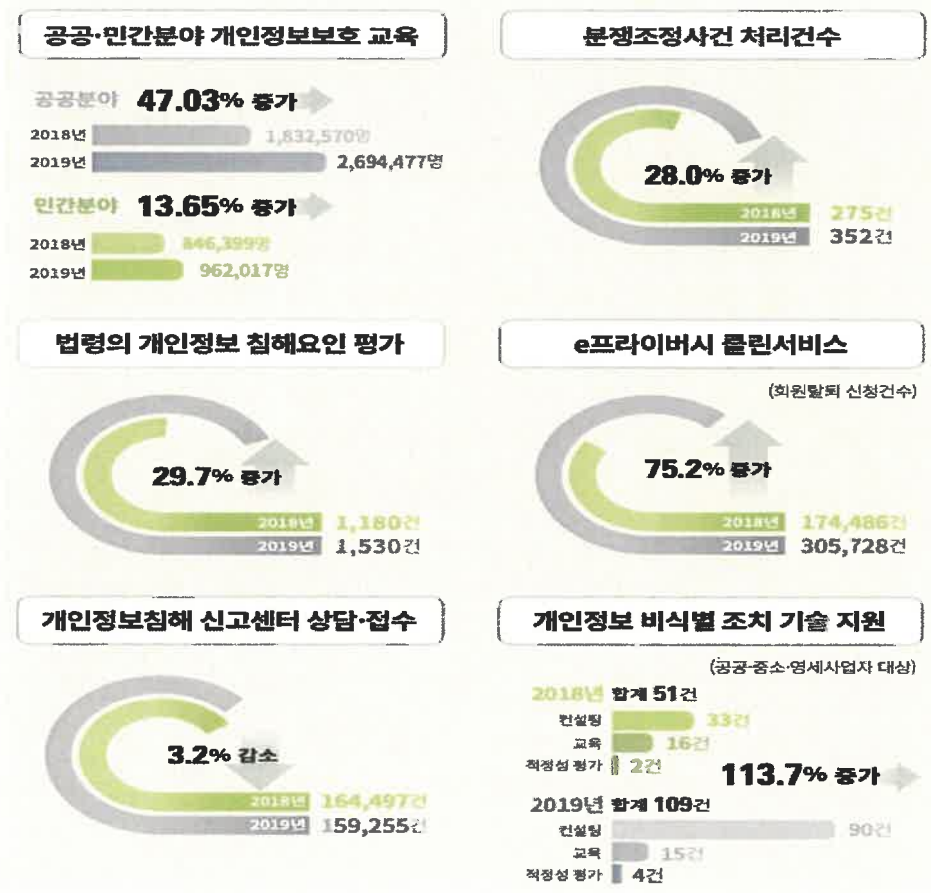


## 제 6 절 정책 산출

### 1. 4차 산업 발전 걸림돌 제거

문재인 대통령의 데이터 경제 활성화 정책의 주요 목적은 4차 산업 발전에 있어 걸림돌을 제거하려는 데에 있었다. 이는 실질적으로 규제가 강했던 기존 개인정보보호법을 개정함으로써 일부 성과를 얻었다고 볼 수 있다.

[그림 21] 개인정보보호 현황  
(출처: 2020 개인정보보호 연차보고서, 개인정보보호위원회)



## 2. 개인정보보호위원회 실질적 위상 강화

개인정보보호위원회는 GDPR 규정 준수에 맞는 독립적인 기구로 격상함에 따라, 개인정보보호위원회 내부적으로 실질적 위상 및 권한의 강화(empowerment)가 이루어졌다고 보인다.

개인정보위원회는 2020년 8월 데이터 3법 시행과 함께 독자적인 조직·인사·예산의 운영 권한을 갖는 장관급 중앙행정기관으로 격상되었다. 이후 지난해 상반기 1300만 건의 온라인 개인정보 유출로 인하여 전년의 3배 이상 급증한 상황이 발생했는데, 이에 개인정보위원회는 특히 대표적인 SNS 기업인 페이스북이 지난해 11월 최소 330만 명 이상의 개인정보를 유출한 것에 대해 67억 원의 과징금을 부과하였다. 또한 AI 챗봇 `이루다` 사태에 대해서는 해당 기업에 8가지 개인정보보호법 위반행위에 대해 총 1억330만원의 과징금·과태료 처분을 내렸다. 관련 처벌 사안을 다루면서 개인정보위원회는 해당 사례들을 반영해 만든 AI 관련 개인정보보호 자율 점검표를 공개하였다. 점검표에는 8단계 흐름표에 따라 동의·가명처리 등의 구체적 항목을 넣어 개인정보보호법에 대한 지식이 약한 규모가 작은 스타트업 등에 도움을 주기 위해서다.

출범 이후 윤종인 위원장도 우선 추진 과제로 의지를 보였던 EU의 GDPR 적정성 결정이 2020년 3월 1단계를 통과하면서 이르면 올 상반기 최종 결정이 날 예정이다. 적정성 결정이 발효되면 네이버·SK텔레콤 등 EU에 진출한 기업들이 개인정보를 가져오는 데 들었던 최대 2억원의 비용과 시간을 줄일 수 있을 전망이다.<sup>107)</sup>

---

107) 이후섭, 개인정보위, GDPR·AI 점검 성과…개인정보법 개정안 과제 남아, 이데일리 (2021.5.28.자.).

## 제 6 장 결론

### 제 1 절 연구 결론 및 의의

본 연구는 기존 다중흐름모형과 다른 점으로 개인정보보호법 개정 과정에서 정책 선도가의 역할을 중점적으로 서술하였다.

정책 선도가는 세 행위자로 나뉘며 그 속에서 Kingdon(2011)의 다중흐름모형에 언급한 정책선도가의 기준, (1) 지위, (2) 지속성(토론 등 시간과 노력을 꾸준히 들일 수 있는 역량), (3) (정책을 실현시킬 수 있는)네트워크와 전문성을 기준으로 1순위부터 3순위까지 선정하였다. 동시에 이 순위가 결정되면서 그 역할에도 뚜렷한 차이를 보였는데, 1순위부터 차례로 지휘자, 수행자, 수혜자로서 정책선도가 안에서 그 역할이 구분되는 것을 확인할 수 있었다.

문재인 대통령은 대통령으로서의 국가 수장이라는 최고 지위(권위), 정책을 이끌고 나갈 수행자를 임명하고, 입법부와 행정부, 사회단체들의 본 법안에 대한 개정 필요성을 공론화하는 협상기술(네트워크와 전문성)을 갖추었고, 본 법안이 개정된 이후에도 개인정보보호위원회의 위원장을 본 법안 개정에서 수행자로서 주도적 역할을 한 행안부 전 차관을 임명함으로써 시간과 노력이라는 인내력이라는 요소에서도 1순위라고 판단하였다. 즉 문재인 대통령은 본 법안 개정 과정에서 지휘자로서의 정책 선도가 역할을 수행했다고 보았다.

2, 3순위 정책 선도가는 법률안 입안, 본회의 통과를 기점으로 행안부 개인정보보호정책과, 행안부 차관(앞의 두 행위자는 행정안전부에 소속되어 있으므로 행정안전부 하나의 행위체로 보았다.), 개인정보보호위원회로 나누어서 설명하였다. 행정안전부는 문재인 대통령이 임명한 윤종인 차관을 필두로 법률안을 만들고, 국회 회의에 참석하여 개인정보보호법 통과 필요성을 전하는 역할을 하였다는 점, 법안 통과 이후 개인정보보호위원회에 기존의 행정안전부 인사가 대거 유입되었다는 점을 감안할 때, 2순위

즉, 수행자로서의 정책선도가 역할을 행정안전부가 했다고 볼 수 있다.

개인정보보호위원회는 최종적으로 실질적 위상이 강화되고 산재된 부서가 통합되었다는 점에서는 선도가의 구성체에 소속될 수 있으나, 실질적으로 법안 개정에서 주도적 역할을 한 점을 확인하기가 어려웠으므로, 3순 위인 수혜자적인 정책 선도가임을 확인하였다.

정책의 창으로는 국회 정국(政局) 구조로서 2019년 12월에 결성된 여야 4+1 협의체를 설정하였다. 이 협의체 결성으로 인해 입법과정이 매우 신속하게 진행되는 결정적인 계기가 되었다고 볼 수 있다.

Kingdon의 다중흐름모형을 개인정보보호법 개정 과정에 적용시킨 결과 미시적으로 보면 산재된 정치적, 사회적 사건들(해커톤 회의, 패스트트랙 사건, 4+1 협의체, 행정안전부의 본 법안 개정과정 참여 등)이 일련의 정치적 목적과 방향성을 가지고 개인정보보호법 개정안 본회의 통과를 가능하게 했다고 볼 수 있다. 물론 단순히 본 법안 통과만을 목적으로 사건들이 발생한 것은 아니지만, 데이터 산업 활성화라는 정부 정책 목표 속에서 본 법안이 통과될 수 있는 흐름과 창이 자연스럽게 연결이 가능하게 만들었던 정책 선도가의 노력이 컸다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 정책 결정자 및 수행자는 각자의 업무에서 Kingdon이 말하는 정책 선도가의 역할인 (1) 지위, (2) 지속성, (3) 네트워크와 전문성을 갖추었을 때 효과적인 정책 입안이 가능함을 다시 한 번 보여주는 사례라고 할 수 있다.

또한, 다중흐름모형을 적용한 국내 연구들과의 비교를 해보았을 때 정책 선도가의 설정에서 유의미한 차이가 나타났다. 장현주(2017)에 의하면 75개 논문에서 다른 100개의 정책 사례 분석 결과, 중앙정부의 정책변동 중 상대적으로 정책변동의 폭의 수준이 높은 정책 유형에서 정책선도가로 입법부가 가장 많이 등장한 반면, 정책종결 및 정책유지 유형에서는 정부와 대통령이 정책선도가로 가장 많이 나타났다고 보았다. 그러나 앞서 언급한 장현주(2017)의 결론과 달리, 본 연구의 개인정보보호법 개정과정은 새로

운 4차 산업을 도입시킬 데이터 3법이라는 정책 변동성이 큰 법안이라고 볼 수 있으나 정책 선도가는 정부와 대통령이 정책선도가로 나타났다. 그 원인으로는 본 법안이 정부에서 만들어졌으나 빠른 법안 통과를 위해 정부제출 입법이 아닌 의원발의 입법(청부입법)으로 상정되었다는 점이 크다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 행정부와 입법부 서로간 정책 영역에 대한 암묵적 합의가 존재하는 경우, 대통령과 의회 간의 정치적 갈등이 상당부분 완화될 수 있기 때문에(정하용, 2017), 정책 선도가에 대한 결론이 장현주(2017)와 반대의 결과가 나타날 수 있다는 것을 보여준 사례라고 볼 수 있다.

## 제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

위와 같은 연구의 의의와 결과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 먼저 4+1 협의체의 법적 정당성에 대한 추가적 논의다. 우리나라의 정당정부 체제 아래에서 본 사건 과정 중 결성된 4+1 협의체라는 이 임시적인 독특한 국회내 정치 연합체는 정부 정책을 이끌고 반대 세력의 의견을 종식시키는 결정적 요인으로 작용하고, 이는 본 모형에서 정책의 창의 형태로 나타났다. 국회법 제85조 3에서 명시한 '기한 내 예산 심사를 마치지 못했을 때 바로 본회의에 부의 된 것으로 본다'고 규정하고 있으나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우는 예외로 한다'에서 자유한국당을 포함한 각 교섭단체 대표의원과의 합의되었는가의 여부에는 향후 그 법적 정당성을 논의할 필요가 있을 것이다.

추가적으로 본 연구에서는 EU의 GDPR의 감독기관의 독립성 기준을 준수하고자 개인정보보호위원회의 일부 직제가 개정되었다는 것에도 초점을 두었다. 개인정보보호위원회의 감독기관으로서의 독립성이라는 요건이 법적 뿐만 아니라 실질적으로 권력으로부터의 독립을 통해 감독의 독립성을 갖추었는지 또한 연구 주제의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 정책 선도가를 통해 EU의 GDPR 준수에 대한 논의가 충분히 이루어지고 있는 최근

다.<sup>109)</sup> 이를 통해 유럽에서 활동하는 한국기업들이 개인정보보호법(GDPR) 위반때 거액의 과징금 처분을 받지 않게 됐다. 우리나라 개인정보 관련 법체계가 유럽연합(EU)의 개인정보보호법(GDPR)과 동등한 수준임을 EU로부터 인정받았기 때문이다. 국내 기업이 개인정보 이전과 같은 절차에서 유럽 규정을 위반하면 전세계 매출액 최대 4%에 이르는 처분을 받을 우려가 낮아진 셈이다. 개인정보보호위원회는 실질적으로 한국 기업의 해외 시장 진출에 적합한 기관으로 성장하고 있음에는 틀림없다. 그러나 4차 산업혁명 시대를 대비하여 모두에게 치명적인 개인정보 침해의 위험으로부터 보호할 수 있도록 공정한 감독기구로의 발전이 요구된다. 이를 위해, 해외 개인정보 감독기관과 비교하여 우리나라의 개인정보보호위원회의 독립성에 대한 면밀한 고찰과 후속 연구가 수반되어야 할 것이다.

---

109) 이동인, EU "한국 개인정보법 GDPR과 동등", 매일경제(2021.3.30.자.).

## 참고문헌

- Cohen, Michael, James March and Johan Olsen(1972), “A GarbageCan Model of organizational Choice”,  
Administrative ScienceQuarterly, Vol. XII No.1, pp.1~25
- Hofferbert, Richard(1974), “The Study of Public Policy”
- Kingdon, John W(1984), “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Boston Little Brown & Company

홍준형, 『법정책의 이론과 실제』, (법문사, 2008: 7)

위키피디아 <https://ko.wikipedia.org/wiki/>

국회 의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

국회 회의록 <http://likms.assembly.go.kr/>

법제처 <https://www.moleg.go.kr/>

대한민국 정책 브리핑 정책 위키 <http://korea.kr>

행정안전부 국가기록원 <https://www.archives.go.kr/>

행정안전부 <https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>

개인정보보호위원회 <https://www.pipc.go.kr/np/>

Intersoft consulting <https://gdpr-info.eu/art-52-gdpr/>

“개인정보보호법 제정 배경, 개인정보보호 법령 및 지침·고시 해설”, 개정  
정보보호위원회, (2020.12.); 3.

심지연, “개인정보 보호법 시행과 당면과제”, 국회입법조사처, 이슈와 논

- 점 제308호(2011.10.).
- 법무법인(유) 세종, "데이터 3법 개정의 시사점 및 전망", 「Legal Update」, (2020), 2면.
- 금융위원회, "데이터 경제 활성화를 위한「신용정보법」 개정안이 2020년 7월부터 시행됩니다.", (2020), 5면.
- 국회 행정안전위원회, "「개인정보보호법안」에 대한 공청회 자료집" (2009.4.23.).
- 이순남. Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구. 한국공공관리학회. (2004).
- 주광일·최선희·박학수. 개인정보보호 정책 동향에 따른 공공기관 담당자를 위한업무 수행 준수사항 및 시사점. 한국과학기술정보연구원 (2017).
- 설성호·신현문·김병일, 지능정보사회 대비 데이터 법제도 개선 방향, ENTRI Insight 기술정책 이슈. (2020.9).
- 성낙인 외 9인. 개인정보보호법제에 관한 입법평가, 한국법제연구원 입법평가 보고서 08-13 (2008).
- 홍준형. "유비쿼터스 환경에서의 개인정보 보호 - 법정책적 고찰 -. 공법연구", 32(5), (2004) 195-217.
- 지은정. "다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의정책변동" (2016).
- 정하용. "정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석: 19대 국회를 중심으로", 경희대학교, 한국정당학회보 제16권 제2호 통권 36호(2017): 73-99.
- 최정민, "개인정보보호위원회 현황과 발전과제", 이슈와 논점, 제1779호 (2020.12.21.).
- 김일환·김재현, "2016 기준 개인정보보호위원회 직제(개인정보보호법 해설서), 개인정보보호위원회의 조직과 권한에 관한 연구", 한국인터넷정보학회, 인터넷정보학회논문지 16권 4호 (2015): 149-156.



- 오병일, “정보인권관점에서본정부개인정보보호법개정안의문제점과 대안”, 『의료와 사회』, 10 (2020).
- 최정민, “개인정보보호위원회 현황과 발전과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1779호 (2020.12.21.).
- 김현경, “유럽의 개인정보보호 지침(GDPR)과 시사점- GDPR 적정성 결정을 위한 입법과제를 중심으로”, 월간생명보험 (2019).
- 장현주, “다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석-중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?”, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제21권 제2호 (2017): 379-403.
- 주광일, 최선희, 박학수, “개인정보보호 정책 동향에 따른 공공기관 담당자를 위한 업무 수행 준수사항 및 시사점”. 한국콘텐츠학회논문지, 17(4) (2017): 461-467.
- 문유진, “개인정보보호법 및 신용정보법의 개정과정 비교 연구 - 정책융호연합모형의 적용” (2020).
- 김진영, “최근 개인정보보호법 개정 동향과 보호조직 개선과제 연구”, 한남대학교 과학기술법연구 제25권 제3호 (2019): 43-81.
- 설성호·신현문·김병일, “지능정보사회 대비 데이터 법제도 개선 방향”, 기술정책 이슈 (2020.09.), ETRI Insight, 한국전자통신연구원 (ETRI).
- 강달천, “개인정보자기결정권 보호의 한계의 관점에서 본 「개인정보보호법」 개정의 문제점”, 중앙법학 제22집 제3호 (2020.09).
- 강달천, “데이터 3법 개정의 주요 내용과 전망”, KISA REPORT VOL.2 (2020).
- 김태훈·박재원, “빅데이터 산업 '최대 걸림돌' 치운다”, 모바일한경 (2018.9.1.자.).
- 이승현, “[데이터 빅뱅]④인력부족이 시장성장 '발목'”, 이데일리(2020.6.9.

- 자.).
- 미상, “이루다: AI 시대에 우리의 사생활은 지켜질 수 있을까?”, BBC 코리아 (2021.1.14.자).
- 이립, “[윤종인 개인정보보호위원회 위원장] “보호할 수 없다면 증명할 수 없습니다””, CHIEF EXECUTIVE(2021년 5월호 Vol.222)
- 강일용, “데이터 경제 시대의 마중물 '데이터 3법' 19일 국회 통과 예정...”, 아주경제(2019.11.18.자.).
- 최연진, “‘데이터 3법’ 이대로는 GDPR 적정성 심사 통과 어려워”, 한국일보(2019.11.13.자.).
- 송혜리, “유럽 개인정보보호법에 휘청이는 한국 기업”, 이뉴스투데이 (2019.7.12.자.).
- 민주노총 외 7인, “개인정보 팔아 혁신경제 하겠다는 정부, 정보인권 침해하는 데이터 3법 개악을 중단하라!”, 보건의료단체연합 보도자료 (2019.11.12.자.).
- 임홍철, “[시큐리티] GDPR과 개인정보보호위원회”, 세이프타임즈 (2021.4.27.자.).
- 길민권, “문재인 대통령, 개인정보보호위원장에 임명장 수여...위원회 역할 막중”, 데일리시큐(2020.8.10.자.)
- 식대건, “문재인 정부, 데이터 경제 활성화 본격 추진...2019년까지 1조 투입”, 디지털투데이(2018.8.31.자.).
- J. Peter Kim, “데이터 경제발전과 데이터 3법, 어떻게 볼 것인가?”, Koscom Newsroom(2019.12.24.자.).
- 유병훈, “‘데이터3법’ 국회 본회의 통과... 법안 발의 1년2개월만”, 조선일보(2020.1.9.자.).
- 김봉기, “대통령도 국회도 말로만 혁신, 1년째 출발못한 개망신법”, 조선비즈(2019.10.30.자.).
- 문지현, “신용정보법 국회 통과...금융권 신사업 숨통 트였다”, 대한금융신문(2020.1.9.자.).
- 김우섭, “대통령이 당부하면 역효과?...‘정쟁 국회’에 발목 잡힌 규제완화

- 법안”, 한국경제(2019.4.14.자.).
- 이유미, “AI 강국 선언한 문 대통령 “연내 국가전략 제시””, BUSINESS WATCH(2019.10.28.자.).
- 오상도, “윤종인 행안부 신임 차관…박근혜·문재인 정부에서 중용된 안희정의 부지사”, 아시아경제(2018.12.14.자.).
- 권수현, “초대 개보위원장 윤종인, 개인정보보호법 틀 마련한 행정전문가”, 연합뉴스(2020.7.30.자.).
- 홍영선, “누이 좋고 매부 좋은 '청부입법'…누구를 위한 법?”, CBS노컷뉴스(2014.1.8.자.).
- 박종진, “[전자신문] 文대통령 등 정·재계 “데이터 3법 통과” 한목소리”, 한국데이터산업협회(2019.11.13.자.).
- 안태호, “개인정보보호위원회 첫 걸음 뗐다..위원 7명 위촉 완료”, 파이낸셜뉴스(2020.8.5.자.).
- 송기영, “개인정보위 중앙부처로 격상... 방통위 조직·기능 대폭 이관”, ChosunBiz(2020.1.10.자.).
- 최정훈, “힘 커지는 개인정보보호위원회…전문성은 뒷전될 위험도”, 이데일리(2020.2.3.자.).
- 남정호, “본격 가동한 ‘4+1’ 협의체…커지는 갈등”, 투데이신문(2019.12.7.자.).
- 심새롬, “‘4+1 협의체’ 출범…전해철 “예산안 9일 상정” 오신환 “명백한 불법””, 중앙일보(2019.12.4.자.).
- 전현건, “여야 4+1 협의체 예산안 논의..오신환‘4+1회동은 명백한 불법’”, 뉴스웍스(2019.12.4.자.).
- 이동경, “민생법안 198건 통과…수사권 조정법안 상정”, 뉴스투데이(2020.1.10.자.).
- 박현익, “‘미래산업 원유’ 데이터 3법 통과… 신산업 발전 토대 마련”, ChosunBiz(2020.1.9.자.).
- 홍영림, “의석수 與 174, 野 102인데… 가결법안은 與 82%, 野 15%”, 조선일보(2021.1.26.자.).

이후섭, “개인정보위, GDPR·AI 점검 성과…개인정보법 개정안 과제 남아”, 이데일리(2021.5.28.자.).

이동인, “EU "한국 개인정보법 GDPR과 동등"”, 매일경제(2021.3.30.자.).

## Abstract

# A Study on the Amendment Process of the Privacy Act to Vitalize the Data Economy

-Based on Kingdon's Multiple Stream Framework

SON Jia

Department of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study is to discover the policy implications by interpreting the legislative process utilizing 'Kingdon's Multiple Stream Framework(MSF)' to the amendment of the Privacy Act (hereinafter referred to as the "Privacy Act"), which passed the plenary session of the National Assembly on January 8, 2020.

The Privacy Act was first enacted in 2011 and amended in 2020, nine years after it was first enacted, unifying laws related to scattered personal information

In particular, unlike the previous National Assembly's slow progress in revising the Privacy Act,

Moon Jae-in government took initiative to the amendment of the Privacy Act and it was revised 12 months after it was proposed to the National Assembly.

The reasons why the Privacy Act passed in a relatively short period of time compared to past attempts is due to Moon-Jae-in government's political environment(ruling party was relatively huge and the opposition party was small) and the President (Blue House)/ Administration's leading role in revising the Private Act.

This phenomenon is applied to 'Kingdon's Multiple Stream Framework'. As a result, The amendment to the Privacy Act had all three trends in 'Kingdon's Multiple Stream Framework' in the legislative process, and based on this, it was confirmed that the window for the passage of the bill was opening through the initiative of the policy leader.

As Policy Window, so called '4+1 consultative body' is chosen formed in December 2019 as a political structure of the National Assembly. The formation of this consultative body was a decisive motive for the quick legislative process

The application of Kingdon's Multiple Stream Framework model to the Privacy Act allows scattered political and social events (hackathon meetings, fast-track events, 4+1 consultative body, and the Ministry of Public Interior and Safety's participation in the revision process) to pass the plenary session of National Assembly. Of course, the events did not just happen for the purpose of passing the bill, but the government's policy objective of boosting the data industry was largely due to the policy-driven efforts that allowed the bill to naturally link the Policy Stream and Policy Window.

Therefore, this study is an example of how effective Policy makers could do its roles when they are equipped with the role of Kingdon's Policy Entrepreneur in their respective tasks: (1) status, (2) persistence, (3) network and expertise.

In addition, comparisons with domestic studies using the Multiple Stream Framework model showed significant differences in Policy Entrepreneur's settings. According to Jang Hyun-joo (2017) of 100 policy cases of policy changes in central and local governments, In terms of policy innovation and policy succession types, which have a relatively large range of policy changes and high difficulty, the legislature has emerged the most as Policy Entrepreneur. However, in terms of policy completion and policy maintenance, the government and the president, or the heads of local governments appeared the most as Policy Entrepreneur. In this study, the Privacy Act was a law with a large change in policy called the 3 Data Privacy laws that will introduce the new fourth industry, but the governemnt and the preisident was found to be the Policy Entrepreneur, contrary to the conclusion of Jang Hyun-joo (2017). The reason for this is that the bill was made by the government, but it was proposed as legislation by lawmakers, not as legislation submitted by the government, to pass the bill quickly. Therefore, this study can be seen as an example that the conclusion of policy leadership could be the opposite of that of Jang Hyun-joo (2017) because much of the political conflict between the president and Congress can be alleviated (Jeong Ha-yong, 2017) if there is implicit agreement between the executive and legislative branches.

keywords : Revised the Privacy Act, Ministry of Public Interior  
and Safety, Personal Information Protection Commission, Policy  
Entrepreneur, Policy Window, 3 Data Pricacy Laws, Multiple  
Stream Framework, Kingdon

*Student Number* : 2019-21474