

개인정보 보호와 활용에 관한 규제정책 변동에 있어 정책 내러티브 활용

- '데이터 3법' 개정 과정을 중심으로 -*

임 효 진** · 박 형 준***

본 연구는 개인정보 보호와 활용에 관한 규제정책 변동에 있어 개인정보 보호를 지지하는 세력과 활용을 지지하는 세력이 사용한 전략적 언어에 주목하여 정책 내러티브가 개인정보 규제정책 변동에 작동한 메커니즘을 정책내러티브모형(Narrative Policy Framework; NPF)으로 분석하였다.

분석결과, 보호옹호연합과 활용옹호연합은 각각 기본권 보호와 경제적 가치라는 핵심 신념 하에 NPF에서 설명하는 내러티브 요소와 전략을 사용하여 자신의 신념을 정책으로 전환하고자 경쟁하였으나, 활용옹호연합이 개인정보 활용으로 창출되는 보편적 편익을 강조하고, 안전, 공정, 포용 등과 같은 긍정적 이미지와 연결하는 전략을 구사하였을 뿐만 아니라 '개인정보'를 '데이터'라는 긍정적 단어로 치환하는 프레이밍 전략, 서사적 스토리텔링 전략 등 더 다양한 내러티브 전략을 구사하였고, 이러한 다양한 전략을 통해 형성된 우호적 여론이 규제 완화 기제의 하나로 작동하였음을 확인할 수 있었다.

* 본 논문은 임효진의 박사학위(2022)논문 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임

** 주저자, 성균관대학교 행정학 박사, 서울 마포구 마포대로 122 프론트원 10층, tuesdaybim@icloud.com

*** 교신저자, 성균관대학교 행정학과 교수, 서울 종로구 성균관로 25-2 교수회관 40323호실, hjpark72@skku.edu

접수일: 2022/11/3, 심사일: 2022/11/30, 게재확정일: 2022/12/12

규제정책 형성과 변동에 있어 여론의 지지와 사회적 숙의가 중요해짐에 따라 정책적 대안을 놓고 경쟁하는 옹호연합들은 전략적으로 정책 내러티브를 구성하고 활용할 필요가 있으며, 특히, 정책중개자가 정책결정권자인 경우가 많은 한국의 정책 환경에서 규제를 완화하고자 하는 정책중개자의 적극적인 내러티브 활용이 정책 산출에 유용할 수 있다. 또한, 경제적 이익과 관련된 정책분야에서 여론의 선호를 이끌어 내기 위해서 긍정적 뉘앙스의 내러티브의 활용이 효과적이라는 정책적 시사점을 제시한다.

핵심 용어: 개인정보 보호, 개인정보 활용, 데이터 3법, 정책 내러티브, NPF

I. 서론

정보통신기술의 발달로 사람과 사람, 사람과 사물, 사물과 사물이 실시간으로 연결되는 초연결사회(Hyper-connected Society)가 도래하면서 연결에 의해 생산된 데이터는 신산업 창출의 원료라는 새로운 가치를 지니게 되었다. 머신러닝, AI, 블록체인, 자율주행과 같은 4차 산업혁명 시대의 필수 기술을 이용한 부가가치의 창출은 방대한 양의 데이터의 집적없이 불가능하다.

그런데, 데이터 경제 시대에 가치있는 데이터의 상당 부분은 개인에 관한 정보에 해당한다¹⁾. 정보를 통한 가치창출의 잠재성에도 불구하고 개인정보의 처리와 이동이 큰 비중을 차지하기에 데이터 경제는 개인정보의 흐름을 통제하려는 개인정보 보호규제와 긴장관계에 있을 수 밖에 없다(윤중수, 2020: 110). 그러므로 개인정보의 보호와 활용, 어느 쪽에 치우치지 않고 원활한 이용과 거래를 뒷받침하는 균형잡힌 제도적 기반을 마련하는 것은 데이터 경제 시대의 중요한 정책 목표이다(이상용, 2018: 8). 이에 개인정보의 안전한 활용을 위한 규제 완화의 일환으로 정부는 2020년 1월, 소위 데이터 3법(개인정보 보호법, 신용정보의 이용 및 활용에 관한 법률, 이하 ‘신용정보법’, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률, 이하 ‘정보통신망법’) 개정 법률을 통과시켰다.

개인정보는 정보 주체의 기본권으로써 보호의 대상인 동시에 디지털 혁신시대에 경제적 가치 창출을 위한 활용의 대상이라는 양면이 있어 개인정보의 보호를 지지하는 세력과 활용을 지지하는 세력은 첨예하게 대립해 왔다. 대립하는 정책행위자간의 경쟁과 갈등은 내러티브 구조를 가지는데(허성욱, 2015: 379), 개인정보 정책에 있어서도 ‘데이터

1) 예를 들어, 상권 분석에 활용되는 유동인구 교통카드 정보, 상품 추천 마케팅에 활용되는 인터넷 쇼핑 기록은 모두 개인의 행태정보(behavioral information)이다.

3법'이라는 내러티브에서 보듯 전략적 언어 사용이 규제정책 변동에 영향을 미친 바, 각 옹호세력의 정책 내러티브를 분석하는 것은 개인정보 정책변동의 핵심 매커니즘을 이해함에 있어 필수적이라 할 수 있다.

이를 위해 정책내러티브모형(Narrative Policy Framework, 이하 NPF)의 전제와 구성요소, 전략 등 이론을 설명하고, NPF의 이론적 배경을 바탕으로 분석의 틀을 설계하여 개인정보 보호를 지지하는 세력과 활용을 지지하는 세력이 여론 형성을 위해 어떠한 내러티브 전략을 동원하였는지, 이들 중 어떤 전략이 효과적이었는지 확인하고자 한다.

내러티브를 분석하는 것은 4차 산업혁명시대에 향후 주요하게 발생할 규제정책 형성과 변동에 있어 내러티브의 전개 등을 예측해 볼 수 있는 기회가 될 것이라는 점에서 본 연구의 정책적 의미가 있다. 또한, 해외에서는 NPF 이론의 원류인 미국뿐만 아니라 인도, 스웨덴 등 다양한 국가의 정책적 환경에서 NPF의 적용 가능성이 연구되었으나²⁾, 우리나라에서는 NPF를 활용한 연구가 드문 상황에서 기본권과 경제적 가치가 충돌하는 정책영역에서 NPF의 유용성을 확인해 볼 수 있다는 점에서 학문적 기여가 기대된다.

II. 개인정보의 보호와 활용에 관한 규제정책 고찰

1. 개인정보 규제 정책

개인정보란, '살아 있는 개인에 관한 정보³⁾'로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아 볼 수 있는 정보⁴⁾, 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(가명정보)

2) Gupta·Ripberger & Collins, 2014; Jones·Flottum & Gjerstad, 2017; Lawton & Rudd, 2014 등의 연구가 있다.

3) 그러므로 사자(죽은 사람)나 법인에 관한 정보는 개인정보가 아니다.

4) 예를 들어, 휴대전화번호 뒤 네자리만으로는 그 사용자를 식별하지 못한다 하더라도 그 번호 4자와 관련성이 있는 다른 정보(생일, 기념일, 집 전화번호, 가족 전화번호, 기존 통화내역 등)와 쉽게 결합하여 그 전화번호 사용자가 누구인지를 알아볼 수 있으면 개인정보에 해당된다(대전지법 논산지원 2013.8.9. 2013고단17 판결).

를 말한다(개인정보 보호법 제2조 제1호).

2000년대에 인터넷이 활성화되기 시작하면서 기업들의 무분별한 개인정보 유출 사고가 지속적으로 발생하자⁵⁾ 개인정보 보호를 통합적으로 규율하기 위해 2011년 3월, 개인정보 보호법이 제정되었다. 개인정보의 상업적 이용에 대한 강한 거부감과 이에 따른 규제 위주의 정책으로 인해 데이터 3법 개정 전 개인정보 보호법제 하에서는 개인정보의 활용은 거의 불가능하였다⁶⁾.

그런데 디지털 흔적으로 인해 개개인의 활동, 위치, 구매이력, 관심사, 연락처 등을 통해 어디에 갔는지, 무엇을 했는지, 누구와 대화했는지 등에 관한 행태 및 인구학적 정보가 드러나게 되었고, 이전에는 계량화할 수 없었던 개개인의 행동이 빅데이터와 알고리즘의 발달로 인해 다양한 측면의 데이터로 변환되면서 인간 행동 양태의 분석이 가능해지자 개인정보의 상업적 가치도 높아지게 되었다. 더하여, 기술의 발전으로 인해 개인의 기본권을 보호하면서도 개인정보의 활용이 가능해지게 됨에 따라 개인정보에 관한 정책도 규제 일변도에서 보호와 활용의 균형이라는 새로운 흐름으로 변화되어야 한다는 의견이 커지게 되었다(구태연, 2012; 전승재·권현영, 2018; 전승재·주문호·권현영, 2015; 최경진, 2013).

이러한 흐름에서 추진된 데이터 3법의 주요 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 추가정보 없이는 특정 개인을 알아 볼 수 없는 '가명정보' 개념을 도입하고, 과학적 연구, 통계 작성, 공익적 기록보존 등의 목적인 경우 정보주체의 동의없이 이용할 수 있도록 하였다. 둘째, 개인정보의 오·남용 및 유출 등을 감독할 컨트롤타워를 개인정보보호위원회로 일원화하고 정보통신망법 상의 개인정보 관련 규정을 개인정보 보호법으로 이관하는 등 개인정보 보호 거버넌스를 효율화하였다. 셋째, 데이터 활용 시 준수해야 하는 의무를 명확히 하고 과징금을 도입하는 등 개인정보 보호의 측면을 강화하였다. 넷째, 금융분야 데이터산업인 신용정보 산업 체계를 전면 개편하고 개인사업자 CB⁷⁾, 본인신용정보관리업⁸⁾

5) 2005년 연예인 X파일 사건, 2006년 하나로텔레콤 정보유출(개인정보 8,500만건 유출), 2008년 옥션 정보유출(1,863만명의 개인정보 유출), GS칼텍스 사건(1,125만명의 개인정보 유출) 등

6) 빅데이터와 인공지능은 개별 데이터로 존재할 때는 모르던 상관관계를 데이터 결합을 통해 알게 되는 것인데, 개정 전 법에서는 데이터 결합에 관한 근거조항이 존재하지 않고, 개인정보를 제3자에게 제공하는 것을 제한하고 있었다(김현숙, 2020: 48-49).

7) Credit Bureau : 금융회사, 공공기관, 기업 등으로부터 개인신용정보를 수집하여 이를 평가하고, 개인의 신용상황을 판단할 수 있는 정보를 점수형태로 금융회사 등에게 제공·판매하는 회사

등을 도입, 개인정보를 활용한 새로운 산업을 명문화하였다.

〈표 1〉 개인정보의 보호와 활용 관련 규제정책 변동 내용

날짜	주요 내용	세부 내용
1995.1	신용정보법 제정	개인신용정보의 이용, 처리, 활용에 관한 사항 규율
1999. 2	정보통신망법 제정	정보통신서비스 제공자의 개인정보 처리에 관해 규율
2001. 12	신용정보법 상 동의 강화	개인식별정보 제공시 정보주체로부터 서면 동의 받도록 함
2009. 4	신용정보회사의 업무 확대 정보주체의 자기정보 통제권 강화	신용정보회사의 겸업 허용, 신용평가회사의 평가대상 확대 신용정보관리 보호인 제도 도입
2011. 3	개인정보 보호법 제정	개인정보 보호, 처리 등에 대한 통합적 규율
2013. 8	주민등록번호 처리 규제 강화	원칙적으로 주민등록번호 처리 금지하고, 주민등록번호 분실, 도난, 유출, 훼손 시 제재 강화
2014. 3	주민등록번호 암호화 의무	주민등록번호를 보관하는 개인정보처리자는 주민등록번호를 암호화할 의무
2015. 3	개인신용정보 유출 예방, 제재 강화	신용정보회사의 부수업무 제한, 개인신용정보의 제공, 활용에 대한 동의 강화, 정보 유출 시 과징금, 손해배상 부과, 형벌 상향
2015.7	개인정보보호위원회 기능 강화	개인정보보호위원회 조정기능 강화 피해구제 강화, 제재 강화
2017. 4	개인정보 처리시 안전성 확보	주민등록번호 수집 근거법을 법률, 대통령령, 국회 규칙으로 한정
2020.1	데이터 3법 개정	가명정보 도입, 개인정보보호위원회 격상 및 권한 강화, 개인사업자 CB도입, 본인신용정보관리업(마이데이터) 도입

자료 : 국가법령정보센터 내용을 편집

8) 금융기관·통신사 등에 수집되어 있는 개인의 정보를 그 개인의 요청을 받아 다른 금융기관이나 기업 등으로 이동시키는 사업으로 흔히 '마이데이터(My Data) 사업'이라 한다. 정보주체인 개인은 각종 기업이나 기관 등에 흩어져 있는 자신의 정보를 한꺼번에 확인할 수 있고, 자발적으로 개인정보를 제공함으로써 이를 활용한 맞춤 상품이나 서비스를 추천받을 수 있다.

2. 개인정보 정책에 관한 선행연구

개인정보와 관련된 선행연구는 개인정보 보호법의 법리와 법체계를 분석하고 미비점에 대한 개선 방향을 제시하는 법률적 해석 중심의 연구가 압도적으로 높은 비중을 차지한다⁹⁾. 이들 연구는 보호대상이 되는 개인정보의 범위를 넓게 해석하고 보호 강화를 주장하는 연구(성준호, 2013; 이정념, 2020; 장주봉, 2012)와 개인정보의 범위를 축소하여 활용의 근거 법리를 제공하는 연구(구태언, 2012; 이대희, 2017; 이해원, 2020; 전승재·권현영, 2018; 전승재·주문호·권현영, 2015; 최경진, 2013)가 주를 이룬다.

다음으로, 개인정보라는 빅데이터의 활용에 관한 연구로, 이들 연구는 금융, 의료 분야에서 개인정보의 산업적 활용가치를 사례를 들어 실증적으로 분석하고 활용의 필요성을 주장한다(권영준·남재현·조민정, 2011; 김강훈·김훈, 2021; 선종수, 2021; 최수만·전동화·오경주, 2020; Im & Yoon, 2021).

마지막으로, 개인정보 보호 정책 변동에 관한 연구는 규제 정책 변동의 인과 기제를 탐색한다는 측면에서 의미가 있으나 매우 드물게 시도되었다. 권현영(2009)은 2003년, 개인정보 보호법 제정 과정에 직접 참여하였던 경험을 바탕으로 2008년 입법안이 폐기될 때까지의 입법 과정을 심층적 기술(thick description)을 통하여 밀도있게 분석하였다. 성욱준(2013)은 노무현정부 시절부터 시작되었던 개인정보 보호법 입법화가 별다른 성과없이 지연되다가 이명박정부에서 갑자기 이루어진 이유를 다중흐름분석을 활용하여 분석하였다. 이은미·조현석(2016)은 개인정보 관련 정부조직, 예산, 제도 등을 역사적 제도주의를 근거이론으로 분석하였다. 이상의 선행연구를 요약하면 <표 2>와 같다.

9) 키워드 '개인정보보호'로 KCI에 등록된 논문 3,729편 중 1,545편이 법률관련 학회지에 게재되었다(한국학술인용 색인에서 검색, 2021.10.21. 접속).

〈표 2〉 개인정보 정책에 관한 선행연구

구분	저자	주요 내용
개인정보법에 대한 법률적 해석 연구	장주봉 (2012)	개인정보의 정의에서 식별성 개념을 삭제함으로써 식별성 여부가 불분명한 정보도 개인정보에 포함하여 보호하여야 함
	성준호 (2013)	개인정보를 개인을 식별할 수 있는 단초가 있는 모든 정보를 포함하는 것으로 정의
	이정념 (2020)	가명정보의 오류가능성을 배제하지 못하는 상황에서 가명정보에 대한 특례가 과도하여 개인정보 침해 소지가 높음
	구태연 (2012)	다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보까지 포함하여 보호범위가 지나치게 확대되므로써 규제 준비 비용 크게 증가
	최경진 (2013)	‘다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보’를 개인정보 범위에서 삭제함이 바람직
	전승재·주문호·권현영 (2015)	개인정보를 비식별조치하는 경우에는 동의요건을 면제하므로써 데이터의 활용성을 확대
	이대희 (2017)	빅데이터 환경에서 개인정보 활용을 위한 새로운 동의 방식 필요
	전승재·권현영 (2018)	개인정보의 범위가 지나치게 넓어 신산업을 위축시키는 부작용 발생
	이해원 (2020)	공공에 비해 민간에 무거운 보호 수준을 요구하는 규제정책은 데이터 경제 시대에 부적합
개인정보의 활용방안에 관한 연구	권영준·남재현·조민정 (2011)	전기요금 납부 정보를 추가하여 개인신용을 평가한 결과 1년 이내 연체발생 고객에 대한 예측력이 더 높아짐을 실증적으로 확인
	최수만·전동화·오경주 (2020)	개인 빅데이터 등의 비정형 데이터를 이용한 신용평가 모델을 활용할 경우 대출자와 투자자의 정보비대칭(information asymmetry)을 개선할 수 있음
	김강훈·김훈 (2021)	의료 분야는 개인의 질병이라는 프라이버시와 관련된 분야이기 때문에 높은 윤리성이 요구되므로 의료 데이터 제공자, 관리자, 이용자 간에 균형잡힌 데이터 시스템 구축이 필요
	선종수 (2021)	개인의료정보를 활용한 의료 빅데이터 구축이 필요하지만 개인 의료정보가 민감정보이면서 일반 개인정보와 차이가 있으므로 별도의 법안을 마련할 것을 제안
	Im & Yoon (2021)	통신정보, 국민연금납부 정보 등을 활용하여 중소기업의 신용을 평가한 결과 재무상황을 활용한 기존의 평가모델보다 부실 예측확률이 더 높다는 것을 확인
개인정보 정책 변동에	권현영 (2009)	노무현 정부 시절 개인정보 주무부처의 부재로 개인정보보호법 제정이 무산됨

관련 연구	성욱준 (2013)	이명박 정부하에서 정치적 흐름의 변화, 정책선도자의 출현으로 개인정보 보호법 제정이 성공함
	이은미·조현석 (2016)	개인정보보호법 제정이 지연된 것은 경로의존성에 기인함

이처럼 선행 연구는 주로 개인정보 보호법의 법리에 대한 해석이나 개인정보 활용의 실증 사례에 대한 것으로서 정책학적 관점에서 규제변동의 인과관계에 대한 연구는 드물었다. 이에 본 연구는 개인정보 규제정책이 활용으로 변동하게 된 핵심 메커니즘을 정책 참여자들이 사용한 내러티브를 분석하여 정책적 관점에서 고찰한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다.

또한, 대부분의 선행 연구들은 개인정보 보호에 관한 일반법인 개인정보 보호법에 대해서만 논할 뿐 개인정보의 민간영역에서의 특별법인 신용정보법의 내용과 변동에 대해서는 대부분 간과하고 있다¹⁰⁾. 정보를 활용한 신용정보 산업 활성화가 정책목적인 신용정보법은 개인정보 정책에 있어 개인정보 보호법과 서로 경쟁하는 법으로서, 개인정보 보호법에서 정하지 않은 다수 사항들이 규정되어 있다는 점¹¹⁾, 데이터 3법 개정 시 가장 많은 개정사항이 있었다는 점, 개인정보 보호법과는 상이한 행정부처가 주무부처로서 정책에 참여한 점 등에서 개인정보 정책에 있어 의미있게 다루어져야 한다. 따라서 본 연구는 개인정보 보호법에 한정하는 것이 아니라 신용정보법을 포함한 '데이터 3법'의 변동 측면에서 옹호세력의 내러티브를 입체적으로 분석하고자 한다.

10) 신용정보법에 관한 연구도 일부 있으나(김일환, 2018; 백승엽·김일환, 2017a) 정책 측면보다는 중복규제로 인한 법 적용의 모호성, 법체계 정합성을 위한 제언 등이다.

11) 신용정보법은 개인정보 보호법에 정하지 않은 개인정보의 활용 사항이 많이 담겨 있다. 예를 들어 개인정보의 전송요구권의 경우 개인정보 보호법에는 없으며 신용정보법에서 개인신용정보의 전송요구권을 규정하고 있다.

III. 연구설계

1. NPF에 관한 이론적 논의

NPF는 Shanahan, McBeth, Jones가 옹호연합모형의 주요한 문제점에 대한 대안으로 정책 내러티브에 주목하여 완성한 모형으로 정책행위자의 내러티브 전략이 정책변동과 어떻게 연관되었는지, 정책 형성에서 어떤 영향을 미치는지를 밝히는 것을 목적으로 한다(Shanahan et al., 2013). 정책 내러티브란 “특정한 정책문제와 관련된 맥락 아래에서 일련의 사건들 간의 관련성을 이용하여 논리적 설득과 감정의 호소 등을 통해 정책행위자의 의식변화와 행동을 이끌어 내는 언어기제”로서(McBeth·Lybecker & Husmann, 2014, 허성욱, 2015: 380 재인용), 보도자료, 연설문, 성명서 등의 형태로 나타난다. 정책 하위체제의 주요 구성요소인 옹호연합은 대중 또는 이해관계자들에게 특정 정책문제의 해석에 있어 기준과 구성적 시각(constructed views)을 제공하므로써(Jones & Mcbeth, 2010; Stone, 2012), 여론이 특정한 정책선호(policy preference)에 대해 지지를 보내도록 영향을 주고(Shanahan·McBeth & Hathaway, 2011: 374), 최종적으로 연합을 구성하는 개인의 신념을 변화시키기 위해 정책 내러티브를 사용한다(Crow & Berggren, 2014, 허성욱, 2015: 390 재인용).

NPF의 학자들은 정책 내러티브가 반드시 포함하여야 하는 구성요소로 내러티브 요소(narrative elements), 내러티브 전략(narrative strategy), 정책신념(policy beliefs)을 제시한다(Shanahan et al., 2013)¹²⁾. 내러티브 요소는 내러티브의 형식적 측면으로, 정책맥락(setting), 등장인물(characters), 플롯(plot), 증거(evidence), 해결책(morale of the story)으로 구성되는데, 정책문제의 맥락과 배경 아래 악당(villain), 영웅(hero), 피해자(victim)라는 등장인물을 설정한다.

내러티브 전략은 내러티브의 내용적 측면으로, 각 연합들은 자신들이 원하는 정책결정

12) 정책내러티브는 정책적 입장(policy stance) 또는 판단(policy judgement)을 가지고 있어야 한다. 따라서 단순히 시간 순에 따른 연대기적 서술은 정책 내러티브가 될 수 없다. 또한 희생자, 영웅, 악당과 같은 등장인물이 적어도 하나 이상 있어야 한다. 따라서 등장인물 없이 사실만 나열된 보고서나 연대표는 정책 내러티브가 될 수 없다(Shanahan et al., 2013).

을 획득하기 위해 하나의 정책문제에 대해 서로 다른 의미를 부각시키는 전략을 활용한다. 확장/유지 전략은 갈등의 범위(scope of conflict)에 관한 전략이다. 확장(expansion) 전략은 정책편익(policy benefit)이 특정 집단에만 집중되어 있고 다수집단이 정책 비용(policy cost)을 크게 부담하고 있음을 강조함으로써 정책 참여자를 자신들의 정책연합으로 참여시키고 갈등을 확산시켜 최종적으로 정책을 변화시키고자 한다. 유지(containment) 전략은 정책 편익은 불특정 다수에게 확산되어 있지만 이에 따른 정책비용이 특정 집단에 한정되어 있음을 강조하여 새로운 정책 연합이 반대 연합에 합류하는 상황을 막음으로써 갈등의 범위를 확장하지 않고 현재의 정책을 유지하고자 한다(Shanahan et al., 2013: 458-460). 긍정적 고무 전략(angel shift)은 자신이 속한 연합의 결속력, 정책해결 능력을 과장하고 상대 연합의 중요성을 축소한다. 반면, 악의적 비방 전략(devil shift)은 상대 연합의 능력을 과장하고 자기 연합의 능력을 축소하면서 동시에 상대방의 악한 동기, 악행 등을 강조함으로써 상대연합은 신뢰할 수 없는 집단임을 강조한다(Shanahan et al., 2017: 177).

신념체계(policy beliefs)는 정책연합들이 가지고 있는 공통된 정책 신념으로서 연합은 내러티브를 통해 자기 연합의 신념체계를 강화하거나 상대 연합의 신념체계를 자신들의 신념체계로 바꾸고자 한다.

이상의 내러티브 구성요소와 내러티브 전략을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> NPF의 구성 요소

구분		내용	
내러티브 요소 (형식적 측면)	정책문제의 배경 (Setting)	정책문제의 맥락과 배경 (법률, 규범, 시·공간적 배경, 경제 상황 등)	
	등장인물 (Character)	악당(villain)	문제를 야기하여 피해를 만드는 사람
		영웅(hero)	정책문제를 해결하는 정책행위자
		피해자(victim)	문제의 야기로 인하여 피해를 입는 사람
	플롯(plot)	줄거리의 유형에 따라 방해, 쇠퇴, 착각, 통제, 음모, 승리	
	증거(evidence)	정책의 문제점을 제시하는 근거자료(과학적·통계적 자료 및 근거)	
해결책(morale of the story)	특정 정책문제의 해결을 위한 방안 제시		
내러티브	확장/	확장	참여자 확대와 갈등 양상 확대를 위해 이익은 소수집단이

전략 (내용적 측면)	유지	(expansion)	차지하고 비용은 다수가 부담하고 있음을 강조
		유지(containment)	신규 참여자를 막고 갈등의 현재 상태 유지를 위해 이익은 다수가 차지하고 비용은 소수집단이 부담하고 있음을 강조
	긍정적 고무/ 악의적 비방	긍정적 고무 (angel shift)	자기연합의 능력을 과장하고, 문제를 해결하는 영웅으로 강조하며, 상대연합의 중요성을 축소
		악의적 비방 (devil shift)	상대연합의 능력을 축소시키고 상대연합의 능력을 과장 통상 상대연합은 악당에 해당
	인과 기제	의도적 (intentional)	사악한 수단을 사용하거나 그로 인한 피해를 무시하므로써 의도적으로 피해를 입힘
		기계적(mechanical)	타인, 기계, 관례에 의해 결과 발생
		부주의(inadvertent)	부주의, 무지로 문제 발생
		우연적(accidental)	자연 재해와 같이 의도치 않았는데 우연히 발생
신념체계	정책 신념	각 정책연합이 가지는 공통된 신념 체계	

자료 : Shanahan et al., 2013: 459-460; Shanahan et al., 2017: 175-178 내용을 재구성

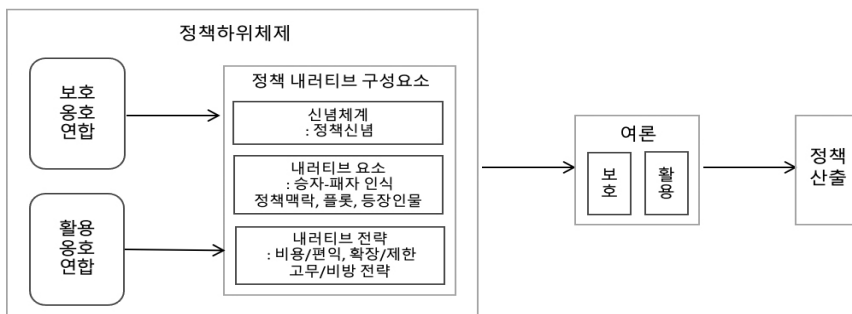
우리나라는 정책 참여자간 조정보다는 정책 엘리트에 의해 정책이 결정되는 경우가 많아 다원주의가 발달한 미국에 비해 NPF로 정책변동을 분석한 연구가 많지는 않지만(이재무, 2014:113) 교육, 환경, 복지 등 신념이 대립·갈등하는 다양한 정책사례에서 연구가 이루어졌다. 연구방법 측면에서는 언론기사나 연설문 등을 코딩하여 내러티브를 통계적으로 분석하는 내용분석(김상철·엄준용, 2016; 박해경 외, 2016; 주지예·박형준, 2020; 허성욱·황태연, 2020)과 사례연구(권귀영, 2020; 김성수·최창근, 2019; 박용성, 2014; 이재무, 2014; 최규남·류지성, 2018)가 비슷한 비율로 이루어졌다. 정책행위자들이 자신의 신념을 표현하고 전달할 수 있는 매체가 점차 다변화되고 접근이 용이해지는 정책환경에서 정책 내러티브의 중요성이 점차 커지고 있어 국내 정책 환경에서의 적용 가능성 검토가 다양한 정책 분야에서 우선적으로 이루어질 필요가 있다(황태연·허성욱, 2021).

2. 분석의 틀

본 연구는 개인정보 보호와 활용에 관한 규제정책 변동에 있어 정책 내러티브가 어떻게 인과기제로 작동하여 여론을 변동시키고 원화라는 정책을 산출하였는지 심층적으로 분석하기 위하여 사례연구(case study)를 수행하였다. 사례연구는 연구자가 통제력을 행사할 수 없는 일련의 사건(events)들에 대하여 어떻게(how), 왜(why)라는 질문에 답을 찾을 때 유용한 연구전략으로써, 인과관계를 밝히는 설명적 연구를 수행할 수 있을 뿐만 아니라 계량적 연구로는 수행하기 어려운 해석적 연구를 가능하게 하는 장점이 있다 (Yin, 2003: 9).

정책 내러티브가 옹호연합의 신념체계의 안정성, 힘, 응집력을 작동시키는데 (Shanahan·Jones & McBeth, 2011: 546-547) 있어 어떻게 영향을 미쳤는지 그 메커니즘을 분석하기 위해 정책하위체제 내 옹호연합의 내러티브 양상을 주로 분석하는 중시 수준(meso level)의 NPF를 분석의 틀로 활용한다. NPF는 정책하위체제에서 정책 내러티브와 정책산출물 간의 인과적 연결(causal links)을 밝히는데 관심을 두기 때문에 (Shanahan et al., 2013: 461) 옹호연합 간, 옹호연합 내 정책 내러티브의 역할을 탐구하기에 적절하다.

〈그림 1〉 분석의 틀



자료 : Shanahan et al., 2017:188 그림을 재구성

분석요소로는 개인정보 보호옹호연합과 활용옹호연합의 구성과 신념체계를 확인한 후 각 옹호집단이 설정한 이야기(plot)에서 등장인물을 확인한다. 각 옹호연합의 승자패자인식과 상대 연합을 바라보는 관점을 확인하고 비용/편익 전략, 확장/제한 전략, 긍정적

고무/악의적 비방 전략의 관점에서 내러티브 전략을 분석한다. 그리고 양 연합의 내러티브 전략에 있어서의 공통점과 차이점을 분석하므로써 정책변동에 있어 활용옹호연합의 승리, 보호옹호연합의 실패라는 차이나는 결과를 초래한 요인이 무엇인지 파악한다.

3. 분석자료 및 분석방법

연구의 시간적 범위는 개인정보 ‘보호’ 위주의 규제가 ‘활용’ 방향으로 정책변동이 일어난 시기로서, 2017년 5월 문재인정부 출범부터 데이터 3법 개정안이 통과된 2020년 1월까지 33개월로 한다. 이 기간 동안 생성된 입법안, 국회 상임위원회 회의자료, 대통령 말씀과 보도자료, 정부보도자료, 국정과제, 공청회 자료 그리고 뉴스 기사를 분석자료로 활용하였다.

그리고 개인정보 정책변동 과정에 관여하거나 이해관계가 있는 정통한 전문가그룹을 대상으로 심층인터뷰(in-depth interview)를 실시하였다. 심층인터뷰 대상자(interviewee)는 상황에 대한 통찰력과 내밀한 정보를 제공할 수 있기 때문에 심층인터뷰는 사례연구에 있어 필수적인 자료 원천이다(Yin, 2003). 전문가 심층인터뷰를 통해 문헌자료로는 드러나지 않는 정책맥락, 각 연합의 정책 내러티브 활용 등을 확인하므로써 연구의 타당성을 높이고자 하였다.

〈표 4〉 심층인터뷰 세부 사항

구분	내용
시기	· 2021년 8월 ~ 10월
방법	· 반구조화된 질문지 사용 /· 직접 면담, 전화 면담
대상 (총 7명)	· 법조계 전문가 2명, 정부정책 관계자 1명, 시민단체 관계자 1명, 핀테크업계 관련자 1명, 정책금융기관 임직원 1명, 신용정보회사 임직원 1명
주요 질문내용	· 각 연합들이 대중들을 상대로 사용한 내러티브는 데이터 3법 통과에 영향을 미쳤는가? · 가장 효과적으로 대중의 지지를 획득한 내러티브 전략과 프레이밍은 무엇이었나? · 데이터3법 통과에 있어서의 내러티브 전략은 향후 다른 정책의 내러티브 전략에 어떤 시사점을 주는가?

IV. 연구결과

1. 각 연합의 구성 및 신념체계

(1) 보호옹호연합

보호옹호연합은 시민·인권단체, 헌법상 기본권 수호를 지지하는 법학자들, 경향·한겨레신문과 같은 진보 진영 언론 등으로 구성된다. 보호옹호연합의 핵심신념은 인간의 존엄성, 프라이버시를 침해받지 않을 권리, 자신의 정보가 어디서 어떻게 활용되는지 알고 스스로 통제하며 결정할 수 있는 권리이다¹³⁾. 개인정보로 개인의 과거 행적에 기반하여 미래의 행동까지도 예측할 수 있고(고학수, 2016: 44), 정보 주체의 프라이버시와 같은 인간의 기본권 영역에 접근하는 것이 가능해져 인권에 대한 침해가 발생할 수 있기 때문에(이소은, 2020: 254) 개인정보는 보호의 법익을 가진다고 주장한다. 데이터 3법의 주요 쟁점사항인 가명정보 활용에 대하여, 개인식별번호인 주민등록번호로 인해 가명정보를 결합하는 과정에서 개인이 재식별되기 쉽고 개인정보의 오·남용 가능성이 크므로 학술 연구나 통계 작성과 같이 사회전체에 혜택을 주는 공익적인 목적에만 사용해야 한다는 입장이다.

(2) 활용옹호연합

활용옹호연합은 데이터 산업을 영위하는 정보회사, 플랫폼 기업, 금융기관, 대형로펌, 민법·행정법계 법학자들, 보수진영 언론 등이다. 활용옹호연합의 핵심신념은 경제적 가치로, 개인과 기업이 자유롭게 개인정보를 활용하므로써 부가가치를 창출하고 혁신성장을 도모할 것을 주장한다. 개인정보자기결정권에 대해서도 '개인정보' 자체의 보호 개념이 아니라 '정보주체가 자신에 관한 정보가 어디까지 이용되는가를 결정하고 자신의 이익

13) 우리 헌법은 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 사생활의 비밀과 자유를 보호하고 있어 두 근거 규정으로부터 "정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 통제·결정할 수 있는 권리"(개인정보보호위원회, 2020: 6)인 개인정보자기결정권이 기본권으로 보장된다고 본다.

을 위해 그 정보를 자유롭게 통제할 수 있는 자기결정권'을 의미하는 '정보프라이버시 (information privacy)권'이라는 적극적 개념으로 해석하였다(윤종수, 2020: 132; 2021).

정책 주무부처인 행정안전부와 금융위원회는 정책중개자이지만 개인정보 규제 완화를 주장하는 옹호연합과 유사한 신념을 가지고 있었고 이것이 정책산출의 방향에 영향을 미친 것으로 보인다. 행정안전부는 보호 경향으로 치우쳐 있던 개인정보 보호법이 보호와 활용의 균형을 위해 이제는 활용정책으로 변화되어야 한다는 신념을 가지고 있었기에 개인정보 정책문제를 의제화시켰고, 금융위원회는 신용정보산업 활성화와 핀테크 등 신산업 육성을 추구하였기 때문에 신용정보법을 도구적 수단으로 사용하여 규제를 완화시키고자 활동하였다.

이상의 두 연합의 구성원, 정책신념을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 보호옹호연합과 활용옹호연합의 구성 및 신념체계

구분	보호옹호연합	활용옹호연합
연합 구성원	<ul style="list-style-type: none"> · 시민단체 (참여연대, 경제정의실천시민연합, 진보네트워크센터, 민주사회를 위한 변호사 모임등) · 진보 언론 (한겨레신문, 경향신문 등) · 헌법적 기본권 수호 법학자 	<ul style="list-style-type: none"> · 신용정보회사, 금융기관, 신용카드사 · 핀테크 기업 및 연합회 · 한국신용정보원 · 보수 언론(조선, 동아, 매일경제 등) · 대형 로펌, 민법·형법계 법학자
정책 신념	<ul style="list-style-type: none"> · 개인의 인격권 존중 · 개인정보자기결정권은 자신의 정보가 어디서 어떻게 활용되는지 알고 통제하는 권리 · 개인정보 활용은 원칙적 금지, 동의 시에만 예외적 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제적 가치 우선 · 개인정보자기결정권은 정보주체의 자기 정보 활용에 대한 자율 · 기업이 자유롭게 개인정보를 활용하므로써 부가가치를 창출하고 국가 혁신성장

2. 양 연합의 내러티브 구성요소 및 전략

(1) 양 연합의 승자패자 인식

NPF에서 승자-패자에 대한 인식은 중요하다. 왜냐하면 정책 내러티브의 요소와 전략은 각 연합이 스스로를 승자로 인식하는지 아니면 패자로 인식하는지에 따라 차이를 보

이기 때문이다(McBeth et al., 2007). 우세한 정책 위치에 있다고 판단하는 세력은 더 많은 자들이 참여하여 불확실성이 높아지는 것 보다는 현재의 갈등 범위를 유지하고 결속(containment)을 강화하는 것을 선호하는 반면, 스스로를 열세한 위치에 있다고 인식하는 연합은 더 많은 참여를 끌어들이어 갈등 범위를 확대(expansion)하고자 한다(Schattschneider, 2016: 16, 황태연·허승욱, 2021 재인용). 또한, 승자로 인식하는 집단은 자신들이 지지하는 정책의 이익을 다수의 국민이 누리기 때문에 정의롭다고 주장하면서 자신이 속한 연합의 정책해결능력을 과장하고 상대 연합의 중요성을 축소하는 긍정적 고무전략을 선택하는 반면, 패자로 인식하는 집단은 정책의 비용은 다수의 국민이 부담함에 반해, 이익은 소수 집단이 편취하기 때문에 불공정하다고 주장하면서 상대연합을 악당화하는 악의적 비방 전략을 사용한다(Shanahan et al., 2017: 191).

〈표 6〉 승자-패자 인식에 따른 내러티브 요소와 내러티브 전략

구분		승자	패자
내러티브 요소	등장인물 (Character)	· 영웅을 주로 사용 (자기 연합이 영웅)	· 악당을 주로 사용 (상대 연합이 악당)
	플롯(plot)	· 정책문제에 대한 해결책을 제시하겠다는 줄거리 사용	· 상황이 악화되고 있다는 줄거리 사용
내러티브 전략	긍정적 고무 / 악의적 비방 전략	· 긍정적 고무 사용	· 악의적 비방 사용
	비용 / 편익 전략	· 갈등범위를 제한 · 편익은 다수가, 피해는 소수가 입음	· 갈등범위 확대 · 편익은 소수가, 피해는 다수가 입음

자료 : 황태연·허승욱, 2021: 234-236 내용을 편집

승자-패자 인식을 분석한 결과, 보호옹호세력은 패자집단에, 활용옹호세력은 승자집단에 속하는 것으로 분류되었다. 핀테크기업, 신용정보사업자, 금융기관, 대형 로펌 등 전문가 집단으로 구성된 활용옹호세력이 주로 시민·인권단체와 일부 법학자들로 구성된 보호옹호연합에 비해 상대적으로 우세한 정책지위에 있었고, 보호옹호연합의 대표적인 구성원인 시민단체 활동가와의 심층인터뷰에서도 보호옹호연합이 활용옹호연합에 비해 조직 및 자원 측면에서 열세에 있었다고 스스로 평가하였기 때문이다. 또한 강력한 중앙집

권적 대통령제 체제에서 대통령이 나서서 데이터 경제 활성화를 위한 법제 개편 등을 주문한 상황이었기에¹⁴⁾ 활용옹호세력이 우세한 정책지위에 있었다고 볼 수 있다.

(2) 보호옹호연합의 내러티브 요소와 전략

보호옹호연합은 개인에 대한 정보인권 침해가 심해지고 있어 보호를 강화할 필요가 있다는 정책문제를 제시하였다. 국민의 정보를 정당한 댓가나 절차없이 이용하여 이익을 가져가는 정보회사와 핀테크기업, 금융기관을 악당으로, 정보인권을 침해 받는 국민은 기업의 이익을 위해 개인정보를 희생하는 희생자로 설정하였다. 비용/이익 전략 측면에서 비용에 대해 더 자주 언급하면서 국민 대부분이 자신의 개인정보 제공이라는 비용을 부담하는데 반해, 이익은 거대온라인 플랫폼, 정보회사, 핀테크기업, 금융기관 등 소규모 집단에 집중된다는 것을 강조함으로써 갈등의 범위(scope of conflict)를 확장(expand)하는 내러티브 전략을 펼쳤다.

“2020년 1월 9일은 정보인권 사망의 날, 인간성의 일부인 개인정보를 기업의 돈벌이 수단으로 넘겨버린 날로 기억될 것..(중략)..기업의 이익을 위해 충분한 안전장치도 없이 정보 주체의 권리를 희생한다.”(개인정보 도둑범 강행하는 정부 규탄 기자회견, 2020. 1. 9.)

“정보인권을 일방적으로 희생해서 얻어지는 경제혁신이라는 것의 실체가 무엇인지..(중략)... 결국 우리나라가 다른 나라에 비해 개인정보보호 규제가 너무 강하여 GDPR 또는 미국 수준으로 규제를 낮추겠다는 개정안의 주장은 지나친 규제 완화로 인해 국민들을 희생양으로 만들 가능성이 있다.”(데이터 3법 개악 중단! 사회적 논의 촉구! 노동시민사회단체 공동 기자회견, 2019. 11. 20.)

14) 문재인대통령은 후보시절 개인정보 활용에 반대하는 입장이었으나, 집권하자 혁신성장 대책의 주요 과제로 데이터 경제를 추진하였다. 2018년 8월 31일, 판교스타트업캠퍼스에서 열린 ‘데이터 경제 활성화 규제 혁신’ 현장방문에서 데이터 경제에 대한 강력한 의지를 천명하고 법 개정 등 규제혁신을 위한 조치를 신속히 추진할 것을 지시하였다.

“데이터 3법, 왜 개인정보 도둑법인가” 등에서 볼 수 있듯이 보호옹호연합은 개인정보 3법을 통과시키려는 세력을 ‘도둑’이라 칭하며 데이터 3법의 실체를 숨기는 신뢰할 수 없는 집단이라는 악의적 비방 전략(devil-shift)을 펼쳤다. 보호옹호연합의 내러티브에서 영웅이 크게 부각되지 않은 것도 영웅보다는 악당을 부각시킴으로써 이들의 악행을 비방하는 전략을 선택하였기 때문이다.

(3) 활용옹호연합의 내러티브 요소와 전략

활용옹호연합은 4차 산업혁명에 성공적으로 대응하기 위해 개인정보 활용이 필요하다는 정책매력을 바탕으로 데이터 활용이 안전하며, 신산업을 창출하여 국가의 혁신성장을 이끌 뿐만 아니라, 국민들도 자신의 의지로 자신의 정보를 이용하여 새로운 부가가치를 창출하므로 정보에 대한 주권이 오히려 강화된다는 내러티브를 동원하였다.

내러티브의 등장인물로 데이터를 활용하여 산업적 가치를 창출하는 핀테크 기업을 영웅으로, 개인정보 보호법과 같은 규제는 데이터 경제 발전을 저해하여 글로벌 경쟁에서 낙오되게 하는 악당으로 설정하였다¹⁵⁾. 그리고 규제로 인해 자기정보에 대한 활용 기회를 침해받아 데이터 경제의 혜택을 누리지 못하는 국민은 희생자로 표현하였다. 활용옹호연합은 비용/편익 측면에서 비용보다는 새로운 일자리의 창출, 혁신성장, 부가가치 상승 등과 같은 편익에 대해 더 자주 언급하면서 개인정보 활용을 천사이미지로 그리는 긍정적인 고무 전략(angel-shift)을 사용하였다.

“청년층을 위한 양질의 일자리 창출을 위한 디지털 뉴딜의 토대 마련”(금융위원회, 데이터경제 활성화 규제혁신 현장방문, 2019. 8. 31.)

“신용정보법이 개정되면 양질의 일자리가 창출됩니다. 데이터를 읽고 쓰며 분석하는

15) 사람이 아닌 제도나 문제가 등장인물이 될 수 있는가에 대한 논의가 있었다. 왜냐하면 결국 등장인물은 행위(action)를 해야 하는데, 제도나 문제, 동물 등은 의사결정이나 행위를 할 수 없기 때문이다. 이에 대해 Shanahan et al.(2018: 335)은 의도를 가진 행위자들(narrators)이 제도, 문제, 동물 등을 통해 자신들의 의견을 표출하는 것이므로 제도, 문제, 동물 등도 등장인물이 될 수 있다고 하였다.

능력을 갖춘 대한민국 청년들이 마이데이터, 비금융전문CB와 같은 데이터산업분야에 취업하고 창업하여 4차 산업혁명 시대에 맞는 새로운 부가가치를 창출할 수 있게 됩니다."(은행연합회 등 9개기관 데이터 3법 개정 촉구 성명, 2019. 12. 9.)

또한 '안전'과 데이터 활용을 함께 배치시켜 국민들을 안심시키는 전략을 펼쳤다. '데이터를 가장 안전하게 잘 쓰는 나라'라는 표현은 2018년 6월 26일, 4차산업혁명위원회 7차회의 '데이터 산업 활성화전략'에서 처음 나온 후 각 부처들이 이를 반복적으로 사용하면서 국민들에게 데이터 활용에 대한 선한 이미지를 전달하였다. 개인정보를 활용하는 마이데이터사업에 대해서도 '개인신용정보의 수호자', '소중한 개인신용정보를 안전하게 관리', '개인정보 자기결정권을 두텁게 보호' 등과 같이 안전을 강조하므로써, 개인정보 활용에 대한 긍정적 이미지를 만들었다.

이는 금융위원회가 신용정보법에 반드시 도입하고자 역량을 집중하였던 마이데이터 사업에 대한 내러티브에서도 확인할 수 있다.

"마이데이터 사업자가 개인신용정보의 수호자로 국민들이 소중한 개인신용정보를 안전하게 관리하게 됩니다."

"마이데이터 사업자가 신용정보주체의 개인정보 자기결정권을 두텁게 보호"

"마이데이터산업은 '내 손안의 금융비서'"

이러한 긍정적 고무 전략은 데이터 활용을 '공정'이라는 가치로 포장하므로써 천사 이미지의 극대화로 이어졌다. 사회초년생, 주부, 고령층과 같이 금융거래 실적이 없어 금융 접근성에 있어 차별받는 소비자들도 개인 빅데이터를 활용한 신용평가로 제도권 금융의 혜택을 받을 수 있게 되므로, 개인정보가 약자의 금융 접근성을 제고하는 포용적 금융의 디딤돌이 된다는 스토리를 사용하였다.

"빅데이터 활용 및 데이터 융합 활성화로 과거에는 부유층의 전유물이었던 맞춤형 금융서비스를 누구나 스마트폰을 통해 쉽게 이용할 수 있습니다...(중략)... 신용정보법이 개정되면 금융약자인 주부, 청년 등이 제도권 금융으로 포용됩니다."(은행연합회

등 9개 기관 데이터 3법 개정 촉구 성명, 2019. 12. 9.)

“데이터 주도 경제는 누구나 기회를 갖고 자유로이 경쟁할 수 있도록 하여 보다 공정한 시장 경제로 나아갈 수 있는 기반...(중략)... 데이터에 대한 공정한 접근과 다양한 활용을 보장함으로써 사회 전 분야에 걸쳐 존재하는 차별적 관행의 완화도 가능... 데이터를 금융산업에 활용함으로써 개인과 기업들을 제도권 금융으로 포섭하는 포용금융 실현이 가능”(금융분야 데이터 활용 및 정보보호 종합방안, 2018. 3. 20.)

활용옹호연합의 내러티브 전략에서 주목할 것은 이들이 긍정적 고무 전략과 동시에 악의적 비방 전략(devil-shift)도 적극적으로 활용하였다는 것이다. 이는 활용옹호연합이 정책 지위에 대해 우세하다고 인식하였지만 데이터 3법 개정안 발의 후 계속되는 시민단체의 반대로 통과가 번번히 무산되자 정책지위의 불안을 인식하고 상호 적대화가 필요하다고 판단하였기 때문으로, 개인정보 규제를 악당으로 설정하고, 통과지연과 그 원인 제공자인 보호옹호연합에 대해 악의적 비방과 비난 전략을 동원하였다. 개인정보 보호법제라는 규제로 인해 데이터를 활용한 신사업을 발굴하지 못하고 결국 4차산업혁명에서 뒤처져 국민은 결국 포용적 성장의 기회를 잃게 된다는 내러티브를 구사하였다.

“데이터 활용의 전 단계에 걸쳐 엄격한 규제가 적용되어 데이터 활용이 크게 제약되고 있으며, 이러한 흐름 지속 시 적극적 데이터 활용을 통한 4차 산업혁명의 대응과 금융의 포용성 확대 등의 기회를 상실할 우려가 있다.”(금융분야 데이터 활용 및 정보보호 종합방안, 2018. 3. 20)

“데이터 3법이 통과되지 못한다면 대한민국 바이오산업의 중추가 되는 의료데이터 발전을 완벽히 가로막는 격...(중략)... 시대 흐름에 어긋난 규제를 완화해 '데이터 종속국'의 예견된 미래에서 벗어날 수 있기를 희망한다.”(의협신문, 2019. 11. 27.)

“페이스북, 아마존, 애플, 넷플릭스, 구글을 보면 빅데이터로 미래 먹거리를 찾는데 우리는 글로벌 기업은커녕 주변의 스타트업이 사업을 시작도 못한 상태로 계속 기다리고 있

지 않나”(박용판 대한상공회의소장, 머니투데이, 2019. 11. 26.)

또한 활용융호연합은 인물 중심적이고 감성지향적인 스토리텔링(story telling)인 수사적 전략을 사용하였다. 토스,뱅크샐러드와 같은 핀테크 기업의 청년 CEO의 실명을 구체적으로 적시하면서 이들이 데이터 경제를 통해 포용 금융을 실현하고 국가의 혁신성장을 선도한다는 서사적인(melodramatic) 내러티브를 사용함으로써 개인정보 활용에 대한 우호적 여론을 형성하였다.

“이승건 비바리퍼블리카 대표가 (주)한국토스은행의 정체성을 ‘소의계층을 포용하는 은행’으로 설정했다. 데이터 파워를 앞세워 대형 시중은행들도 성공하지 못했던 ‘금융 소의계층’을 위한 은행으로 키운다는 포부다.”(헤럴드경제, 2019. 12. 16.)

심층인터뷰에 응한 전문가들은 개인정보 정책이 활용 방향으로 변동함에 있어 ‘데이터 3법’이라는 프레임이 매우 주요하게 작동하였다고 응답하였다. 프레임(frame)이란 어떠한 사회적 사건에 주관적 의미를 부여하게 하는 해석적 준거틀로서(Goffman, 1974), 사람들은 일단 프레임이 설정되면 그에 따라 반응하고 행동하기 때문에 정책에 대해 어떤 프레임링을 사용하는지는 매우 중요하다(Kurz, 1990, 이혁우, 2012: 12 재인용). 따라서 정책행위자는 정책 현상 중 특정 측면을 부각시키는 프레임을 만들어 내는데(김성수·최창근, 2019: 201), 개인정보 정책을 활용으로 전환함에 있어 ‘데이터’라는 프레임은 매우 절실하였다. 왜냐하면 ‘개인정보’의 활용에 대해 국민들이 가지고 있는 부정적 이미지를 바꾸지 않는 한 개인정보 정책을 활용 방향으로 변동시키기 어려웠기 때문이다.

“개인정보 결합이라든가 이런 걸 했을 때 개개인에게 침해나 위해에 대해 심리적 거부감이 굉장히 강합니다. 그렇기 때문에 ‘개인정보’라는 단어를 ‘데이터’라는 말로 바꾸지 않으면 개인정보 활용 정책은 거의 불가능해요.”(전문가 심층인터뷰)

이를 위해 활용융호연합은 개인정보 관련 3개 법률을 ‘데이터 3법’이라는 쉽고 직관적인 단어로 치환하였다. 엄밀히 말하면 개인정보와 관련있는 세 개의 법은 ‘개인정보 3법’

이라고 칭하여야 함에도 '데이터 3법'이라는 단어를 만들어 복잡한 내용을 압축적으로 표현하는 프레이밍전략을 동원한 것이다.

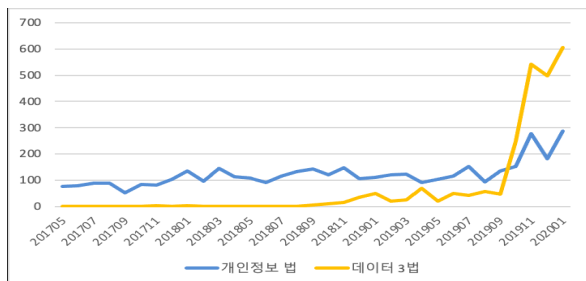
〈표 7〉 '개인정보 3개 법률 개정' 관련 용어 사용 변천사

날짜	사용 내용
2018. 11. 21	행정안전부 3법 개정안 국회 발의 보도자료에서 '데이터 규제 혁신과 개인정보 보호 거버넌스 체계 정비 등을 주요 내용으로 하는 3개 법률 개정안'으로 표현
2019. 2. 13	금융위원회 보도자료에서 '데이터경제 3법'이라는 용어 등장
2019. 2. 24	전자신문 기사에서 홍영표 의원 '빅데이터 경제 3법'이라 표현
2019. 3. 20	토요경제 기사에 '데이터 3법'이라는 용어 최초 등장
2019. 4. 3	행정안전부 업무보고(4차 산업혁명 특별위원회 업무보고)에서 '데이터 3법' 사용
2019. 4. 26	한국신용정보원장 인터뷰 기사에서 '데이터 3법' 사용
2019. 6. 3	금융 빅데이터 인프라 오픈행사의 금융위원회 감사에서 '데이터 경제3법' 사용
2019. 10. 10	연합인포맥스 시사금융용어에 '데이터 3법' 등재

자료 : 포털 검색

한국신용정보원이 '데이터 3법'이라는 용어를 사용한 2019년 4월부터 사용이 늘어나기 시작하여 개인정보 보호법이 행정안전위원회 소위에서 심의되기 시작한 2019년 9월에 급격히 증가하였고¹⁶⁾, '데이터 3법'의 연관어를 분석한 결과¹⁷⁾ AI(3), 핀테크(5), 인공지능(8)에서 보듯 '데이터 3법'을 4차 산업혁명과 관련된 미래지향적 느낌을 강조하였다.

16) 〈그림 3〉 '개인정보 법' vs '데이터 3법' 용어 뉴스 기사 수 트렌드



자료 : 빅카인즈 검색 결과를 편집

17) 빅카인즈의 연관성 알고리즘인 토픽랭크 결과

〈표 8〉 '데이터 3법' 뉴스기사의 키워드 가중치

순위	키워드	가중치	빈도수	순위	키워드	가중치	빈도수
1	개정안	190.58	1898	15	가명정보	19.75	560
2	국회 본회의	76.96	297	16	국회 문턱	18.94	51
3	AI	69.36	958	17	금융회사	16.92	146
4	개인정보	68.35	3055	18	이인영 더불어민주당 원내대표	15.5	32
5	인공지능	51.51	401	19	정보보호	15	1691
6	금융위원회	48.12	144	20	최종구 금융위원장	14.69	39
7	국회 통과	44.27	159	21	문재인 대통령	13.95	97
8	핀테크	24.99	355	22	EU	13.25	344
9	더불어민주당	24	258	23	과학기술정보통신부	12.95	93
10	박용만 대한상공회의소 회장	22.38	44	24	원내대표	12.69	474
11	기업들	20.43	362	25	패스트트랙	12.44	138
12	국회 정무위원회	20.31	86	26	금융보안원	11.28	59
13	필리버스터	19.94	109	27	국회 과학기술정보방송통신위 원회	10.74	47
14	활성화	19.76	486	28	SGI	10.47	72

'데이터 3법'이라는 용어가 개인정보 정책변동에 미친 영향에 대하여 심층인터뷰에 참여한 대부분의 전문가가 영향의 정도를 높이 평가하였다.

“브랜딩(branding)을 잘 했죠, 데이터경제 3법, 데이터 보호 3법, 빅데이터 3법, 디지털 3법, 디지털 정보보호 3법 등등 제각각 불렀는데 2019년 초 들어서 어느 순간 언론에서 데이터 3법이라 부르면서 데이터 3법으로 통일되었어요.

- 개인정보라는 말 자체가 보호의 뉘앙스와 소극적 의미를 가질 수 밖에 없기 때문에 개인정보 보호법이라는 이름으로는 국민들에게 긍정적인 이미지를 주기가 쉽지 않았어요. 개인정보 보호법 제명을 데이터법으로 바꾸자는 의견도 있을 정도였죠. '개인정보'라는 단어는 거부감도 생기고 또 개인정보 보호법 외의 다른 두 법을 아우르기 어려운 면도 있고요. '개인정보'보다는 '데이터'라는 단어가 더 사람들에게 거부감도 없고 적극적인

고 긍정적인 이미지를 주지 않았나 싶어요. 결론적으로 성공적인 브랜딩이었다고 생각합니다.” (전문가 심층인터뷰)

활용옹호세력의 이러한 내러티브 전략에 대하여 보호옹호세력이었던 채이배의원(당시 바른미래당)은 “정확히 말하면 개인정보법인데, 세 법을 일명 데이터3법이라 하며 기업의 이익과 산업 육성에만 초점을 맞춘다”(제374회 법제사법제2차, 2020. 1. 9.) 며 강하게 비판하였다. 이러한 비판은 결국 ‘데이터 3법’이라는 용어가 ‘개인정보 3법’과는 다른 해석적 관점을 제공하고 국민 여론을 우호적으로 형성하는데 유리하게 작동하였다는 점을 증명하는 것이라 할 수 있다.

V. 종합적 논의 및 결론

본 연구는 개인정보 보호지지세력과 활용지지세력이 치열한 대립과 갈등 속에서 사용한 전략적 언어에 주목하여 정책 내러티브가 개인정보 규제정책 변동에 작동한 메커니즘을 NPF로 분석하였다. 두 연합의 정책 내러티브 분석결과를 요약하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 개인정보 보호옹호연합과 활용옹호연합의 정책 내러티브

구분	보호옹호연합		활용옹호연합	
정책맥락 (Setting)	개인의 정보인권 침해가 심해지고 있어 보호를 강화할 필요		4차 산업혁명에 성공적으로 대응하기 위해서 개인정보 활용이 필요	
등장인물 (Character)	악당(villain)	핀테크기업, 정보사업자, 금융기관	악당(villain)	개인정보 활용을 반대하는 자들
	영웅(hero)	불분명	영웅(hero)	핀테크기업, 데이터 산업, 스타트업
	피해자(victim)	국민	피해자(victim)	국민
플롯(plot)	상황이 악화되고 있다는 줄거리 사용		정책문제의 해결책을 제시한다는 줄거리 사용, 데이터 3법 통과를 해결책으로 제시	
증거 (evidence)	정보유출에 대한 객관적이고 과학적인 정보 제공		서사적 스토리 사용 (데이터 활용이 국가경제를 활성화시키는 긍정적 스토리)	

해결책 (solution)	가명정보 반대, 제재 강화	데이터 3법 통과, 가명정보 활용
비용/편익	집중된 편익, 분산된 비용 (이익이 기업에만 집중되고 국민은 비용만 부담)	분산된 편익, 비용에 대한 언급 없음 (데이터 3법 통과로 부가가치 발생하고 경제 활성화되어 국민에 이익)
확장/결속 (expansion)/ (containment)	전세를 확장	전세를 확장 (영웅전략, 악당 전략 모두에서 확장)
긍정적 고무 (angel shift)	-	개인정보를 활용하는 핀테크 기업, 정보산업의 능력을 과장
악의적 비방 (devil shift)	활용옹호연합의 힘을 과장 활용옹호세력의 악함과 세력화를 과장	개인정보 규제로 데이터 경제에 큰 타격. 우리나라만 전세계 데이터 경제 경쟁에서 낙오
프레이밍	데이터 3법은 도둑	데이터 3법 개인정보=데이터 경제=국가경쟁력 강화
추가적인 전략	-	서사적 수사 사용 : 토스, 카카오 등이 금융혁신을 선도하여 혁신성장을 이끔
정책변동	실패	성공

분석 결과, 보호옹호세력은 ‘데이터’라는 단어 보다는 ‘개인정보’를 사용하였고, 활용옹호세력은 ‘개인정보’ 보다는 ‘데이터’라는 단어를 사용하였는데, 이는 양 세력이 하나의 실체를 두고 각기 다른 관점의 구성적 시각을 제공하며, ‘개인정보’, ‘데이터’라는 단어에 이미 특정 세력들의 의도적 내러티브가 내포되어 있음을 뜻한다.

보호옹호연합은 개인정보를 활용하여 이익을 취하려는 기업들을 악당, 개인정보라는 비용을 부담하는 국민을 희생자로 설정하여 이익은 소수에 집중되는 반면, 비용은 다수가 부담한다는 내러티브를 사용하여 전세를 확장하려 하였다. 보호옹호연합은 긍정적 고무 전략은 거의 사용하지 않았는데, 이는 개인정보 보호로 생길 수 있는 이익이나 혜택이 가시적이지 않기 때문으로 보인다. 이들은 현재의 개인정보 정책을 유지하는 경우 기대되는 긍정적인 이익보다는 개인정보 정책이 활용으로 변동되었을 경우 예상되는 폐해와 문제점만을 부각하였으나 활용을 반대하는 내러티브가 추상적이며 총론적 접근에 머물러 있어 국민이 체감할 수 있는 정도의 구체적인 내러티브가 형성되지 못함에 따라 여론을 주도하는데 실패하였다.

이에 반해 활용옹호연합은 개인정보의 비용에 대해서는 거의 언급하지 않으면서 다수의 국민에게 분산된 편익을 강조하였다. 개인정보 활용의 이익을 집중적으로 부각하는 한편, 개인정보를 활용하여 데이터경제를 활성화시키는 기업들을 영웅으로 설정하여 긍정적인 고무 전략을 펼쳤다. 또한 법안 통과가 지연되자 개인정보에 대한 규제정책을 악당, 자신의 데이터를 활용하여 후생을 두텁게 할 기회를 놓치게 되는 국민을 희생자로 설정하여 개인정보 보호법제라는 규제가 데이터 경제를 망친다는 악의적 비방전략도 추가적으로 동원하였다.

이처럼 양 연합이 정책 내러티브 전략을 경쟁적으로 동원하였으나, 보호옹호연합의 실패, 활용옹호연합의 성공이라는 차이나는 결과로 이어진 것은 활용옹호연합이 보호옹호연합에 비하여 더 다양한 정책 내러티브 전략을 사용한 것에 기인한 것으로 보인다. 활용옹호연합은 NPF이론에서 승자 집단이 사용한다고 설명되어 온 분산된 편익 전략, 긍정적인 고무 전략뿐만 아니라 악의적 비방전략, 확장전략, 상징의 사용, 프레임링 전략, 서사적 서술 전략 등 다양한 내러티브 전략을 상황에 맞게 동원하여 국민적 여론을 데이터 3법 개정에 유리하게 바꾸었고, 지배세력 변화, 산업구조 변화 등의 외적 요인들과 더불어 인과기제로 작동하여 개인정보 활용에 대한 규제완화라는 정책이 산출된 것으로 보인다.

본 연구는 NPF를 활용한 정책분석이 드문 우리나라의 상황에서 기본권 가치와 경제의 대립 분야에서 NPF의 유용성을 확인하였다는 점에서 학문적 의의가 있다. 승자 집단인 활용옹호연합이 비용보다는 편익을 강조하고 영웅을 활용하였다는 점은 NPF 이론과 부합하나 현 정책의 유지가 아니라 변화시키려는 전략을 구사하였다는 점, 긍정적 고무를 통해 여론을 활용세력으로 이동시키려는 확장 전략을 동원하였다는 점, 상황에 따라 악의적 비방 전략도 동시에 동원하였다는 점에서는 그간의 정책 내러티브 이론과는 다른 양상을 확인할 수 있었다. 두 집단 모두 전세를 확장하는 전략을 동원한 바, 승자집단이라고 해서 전세를 제한하는 전략을 동원하는 것은 아니며, 전세를 확장하려는 전략이 반드시 성공하는 것은 아니라는 측면에서 우리나라의 정책적 맥락에 적합한 NPF 가설 수립에 기여할 수 있을 것으로 보여진다.

개인정보 정책은 정책하위체제 내 옹호세력들의 내러티브 활용이 규제 완화에 주요하게 작동한 사례로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 규제정책의 형성과 변동

에 있어 여론의 지지가 중요해짐에 따라, 정책적 대안을 놓고 경쟁하는 옹호연합들은 여론 형성을 위한 정책 내러티브의 내용과 양상에 주목할 필요가 있다. 개인정보 정책 변동에 있어 긍정적 고무-악의적 비방 전략, ‘데이터 3법’이라는 응축된 상징을 사용한 프레임 전략 등이 데이터 활용에 대한 우호적 여론 형성에 효과적으로 작용하여 규제정책 완화에 기여한 바, 전략적으로 정책 내러티브를 구성하고 활용함으로써 여론의 선호를 이끌어 낼 필요가 있다. 둘째, 정책중개자가 정책결정권자인 경우가 많은 한국의 정책 환경에서 정책중개자의 전략적 내러티브가 정책 산출에 영향을 미치므로 규제를 완화하고자 하는 정책중개자가 적극적으로 내러티브를 활용할 필요가 있다. 마지막으로, 경제적 이익과 관련된 규제정책 분야에서 여론의 선호를 이끌어 내기 위해서 긍정적 뉘앙스의 내러티브를 활용할 필요가 있다.

본 연구는 개인정보 정책의 변동이라는 단일사례 연구이기에 정책 맥락에서의 정책 내러티브 활용에 대한 보편적 특성으로 일반화하기에는 한계가 있다. 따라서 4차 산업혁명 시대에 경제적 이익과 기본권이 충돌하는 복수의 정책분야, 예를 들어, 인공지능(AI) 정책, 자율주행 정책사례 등에 대해 비교 분석을 실시한다면 4차 산업혁명시대에 있어 정책 내러티브가 정책변동에 미치는 인과기제를 일반화하는데 기여할 수 있을 것이다. 또한, 방법론적 측면에서, 각 연합의 샘플 기사를 코딩하여 지도학습(supervised learning basis) 머신러닝을 통해 전체 기사를 코딩, 통계적 인과성을 검증하는 계량적 분석방법을 수행함으로써 NPF연구를 발전시킬 필요가 있다.

참고문헌

- 개인정보보호위원회. (2020). 『개인정보보호 법령 및 지침고시 해설서』, 서울
고학수. 「개인정보보호: 규제체계에 대한 논의의 전개와 정책적 과제」, 고학수 편, 『개인정보
보호의 법과 정책』, 박영사. 2016. 3-49.
- 구태언. (2012). 「개인정보 보호법의 제문제」, 『법학평론』, 제3집, 66-97.
- 국회회의록. (2020). 제374회 법제사법제2차
- 권귀영. (2020). 「정책담화모형을 적용한 서울대학교의 법인화 정책변화 연구」, 『인문사회
21』, 제11집 제4호, 1969-1984.
- 권영준·남재현·조민정. (2011). 「개인신용평가에서의 비금융정보의 경제적 효과」, 『한국경
제연구』, 제29집 제2호, 81-107.
- 권현영. (2009). 「개인정보보호법 입법을 다시 거론하며」, 『토지공법연구』, 제43집 제3호,
809-826.
- 김강훈·김훈. (2021). 「포스트 코로나 시대 헬스케어 분야 빅데이터 생성과 활용모델 연구」,
『인문사회21』, 제12집 제1호, 2037-2052.
- 김상철·엄준용. (2016). 「정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 적용한 서울시 무
상급식정책 분석」, 『교육정치학연구』, 제23집 제3호, 127-150.
- 김성수·최창근. (2019). 「정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자
의 상호작용성을 중심으로」, 『지방정부연구』, 제22집 제4호, 185-208.
- 김일환. (2018). 「개인정보보호 법제 정합성 강화를 위한 고찰 - 정보통신망법과 신용정보법
을 중심으로」, 『법학논총』, 제42집 제1호, 253-287.
- 김현숙. (2020). 「4차산업혁명시대의 개인정보 활용을 위한 입법론적 접근에 관한 연구 - 제
20대 국회의 개인정보 보호법 발의안을 중심으로」, 『비교법연구』, 제20집 제1호,
47-72.
- 박용성. (2014). 「정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화연
구-제2롯데월드 신축허가사례를 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 제21집 제2호,
101-125.
- 박해경·유은지·강민수·홍세영·변기용. (2016). 「자율형 사립고에 대한 보수 진보 언론간 정

- 책 내러티브의 차이점 분석」, 『교육문제연구』, 제29집 제1호, 139-170.
- 백승엽·김일환. (2017a). 「개인신용정보 보호법제의 중복 규제 및 해소방안 연구-신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률을 중심으로」, 『미국헌법연구』, 제28집 제3호, 81-110.
- 선종수. (2021). 「코로나 팬데믹 사태에서 의료 빅데이터 수집과 활용에 따른 법적 문제」, 『비교형사법연구』, 제22집 제4호, 145-173.
- 성욱준. (2013). 「개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구-정책흐름모형을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제22집 제2호, 151-179.
- 성준호. (2013). 「빅데이터 환경에서 개인정보보호에 관한 법적 검토」, 『법학연구』, 제21집 제2호, 307-333.
- 윤종수. (2020). 「사물인터넷, 블록체인, 인공지능의 상호운용에 있어서 개인정보자기결정권의 실현 및 데이터 이용 활성화-동의 중심에서 거버넌스 모델로」, 『정보법학』, 제24집 제3호, 107-147.
- _____. (2021). 「데이터 경제 시대의 개인정보자기결정권」, 개인정보위 출범1년 공동 학술 세미나
- 이상용. (2018). 「데이터 거래의 법적 기초」, 『법조』, 제67집 제2호, 5-70.
- 이소은. (2020). 「개인정보 보호법의 주요 개정 내용과 그에 대한 평가 - 개인정보 처리의 정당화 사유를 중심으로」, 『이화여자대학교 법학논집』, 제24집 제3호, 249-286.
- 이은미·조현석. (2016). 「개인정보보호 정책의 경로의존성에 관한 탐색적 연구」, 『한국정책과학학회보』, 제21집 제1호, 57-88.
- 이재무. (2014). 「보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색」, 『행정논총』, 제52집 제4호, 111-138.
- 이정념. (2020). 「개인정보보호법의 개정 의의와 적용상 한계」, 『저스티스』, 제179호, 242-270.
- 이혁우. (2012). 「이명박 정부의 규제개혁 평가」, 『규제연구』, 제21집 제2호, 3-37.
- 장주봉. (2012). 「개인정보의 의미와 보호범위」, 『법학평론』, 제3호, 34-64.
- 전승재·권현영. (2018). 「개인정보, 가명정보, 익명정보에 관한 4개국 법제 비교분석」, 『정보법학』, 제22집 제3호, 183-218.
- 전승재·주문호·권현영. (2015). 「개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법률적 의미와 쟁점」,

- 『정보법학』, 제20집 제3호, 259-290.
- 주지예·박형준. (2020). 「원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구 - 신고리 5·6호기 공론화의 옹호연합체를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제29집 제2호, 91-122.
- 청와대. 『문재인대통령 연설문집』, 제2권, 2018.
- 최경진. (2013). 「빅데이터와 개인정보」, 『성균관법학』, 제25집 제2호, 197-218.
- 최규남·류지성. (2018). 「노무현 문재인 정부의 고위공직자비리수사처 정책변화 연구-찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 정책담화 비교를 중심으로」, 『한국동북아논총』, 제23집 제4호, 143-162.
- 최수만·전동화·오경주. (2020). 「P2P 플랫폼에서의 대출자 신용분석 사례연구: 8퍼센트, 렌딧, 어니스트 펀드」, 『지식경영연구』, 제21집 제3호, 229-247.
- 허성욱. (2015). 「내러티브정책분석틀(NPF: Narrative Policy Framework)에 관한 이론적·실천적 적실성 검토」, 『한국정책학회보』, 제24집 제3호, 377-411.
- 허성욱·황태연. (2020). 「정책내러티브 영향력과 전략에 대한 탐색」, 『한국비교정부학보』, 제24집 제3호, 193-222.
- 황태연·허성욱. (2021). 「협력을 위한 의사소통전략 탐색-내러티브정책분석틀 및 과정추적법을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제30집 제1호, 225-260.
- Goffman, Erving. (1974). *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*, Boston:Northeastern University Press
- Gupta, K., Ripberger, J. T. & Collins, S. (2014). “The Strategic Use of Policy Narratives: Jaitapur and the Politics of Siting a Nuclear Power Plant in India.” In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework* (Eds.), Jones, M. D. Shanahan, E. A. & Mcbeth, M. K.:89-106, New York:Palgrave Macmillan
- Im, Hyojin & Yoon, Taeho. (2021). “Improving Financial Accessibility of Small and Medium-sized Enterprises Through Fintech.” In *Investment in Startups and Small Business Financing* (Eds.) Taghizadeh-Hesary, F., Yoshino, Y., Kim, C. J. & Yoon, D., 331-365. Singapore:World Scientific Publishing

- Jones, M. D. Flottum, K. & Gjerstad, O. (2017). "Stories about Climate Change: The Influence of Language on Public Opinion." In *The Role of Language in the Climate Change Debate* (Ed.), Kjersti Flottum: 49-68, New York:Routledge
- Jones, M. D. & McBeth, M. K (2010) "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?." *The Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.
- Lawton, R. N. & Rudd, M. A. (2014). "A Narrative Policy Approach to Environmental Conservation." *AMBIO* 43, 849-857. doi:10.1007/s13280-014-0498
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). "The intersection of narrative policy analysis and policy change theory." *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2011). "Policy Narratives and Policy Process." *The Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- _____. (2018). "How to conduct a Narrative Policy Framework study." *The Social Science Journal*, 55(3), 332-345.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R. (2013). "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities." *Policy Studies Journal*, 41(3), 453-483.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K. & Radaelli, C. M. (2017). "The Narrative Policy Framework." In *Theories of the Policy Process* (Eds.), Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier, 173-213. Boulder, CO: Westview Press
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K. & Hathaway, P. L. (2011). "Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion." *Politics & Policy*, 39(3), 373-400.
- Stone, D. (2012), *Policy paradox: The art of political decision making*. London and New York, NY: WW Norton and Company

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 5th edition.
Thousands Oaks:Sage Publications

머니투데이. 2019. 11. 26. 박용만 "미중일 달려가는데 우린 첫단추도..." '데이터3법 지연'
국회에 작심발언

아시아경제. 2018. 12. 1. 혁신 앱 서비스들 성장세 '고공행진' "맞춤서비스로 고객 잡았다"

의협신문. 2019. 11. 27. 바이오협회 "데이터3법 개정안 국회 의결 촉구"

중앙일보. 2019. 2. 19. '빅데이터 갈라파고스'된 한국, 공문화로 출구 찾아야

헤럴드경제. 2019. 12. 16. '데이터 파워' 갖춘 토스뱅크...이승건, "신파일러 포용할 것"

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

국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

금융위원회 <https://www.fsc.go.kr/index>

빅카인즈 <https://www.bigkinds.or.kr>

The Use of Policy Narratives in Policy Changes on Protection and Utilization of Personal Information

Hyojin Im & Hyungjun Park

This study analyzes the mechanism by which policy narratives of the advocacy coalitions work on policy changes on protection and utilization of personal information. A case study using NPF(Narrative Policy Framework) was conducted, combining literature analysis, big data analysis on news articles, which empirically verifies the policy narrative elements and strategies and in-depth interview of experts such as government officials, lawyers, and citizen activists to enhance analytical and contextual understanding.

The major findings are as follows. The pro-protection and pro-utilization coalitions competed to convert their policy beliefs into policies using narrative components and strategies of NPF under the core belief of protecting basic rights and economic values, respectively. However, the various policy narrative strategies by pro-utilization coalition, such as positive encouragement for Fintech companies, use of symbolic words called "Three Laws of Data Protection and Utilization," framing strategy to replace personal information with national economic development were effective in getting approval from the public. More diverse narratives such as linkage of the use of personal information to positive words like safety,

fairness and inclusive growth, and melodramatic story-telling helped to persuade the public.

As public support and social deliberation become important in policy formation and change, advocacy coalitions competing for policy alternatives need to strategically organize and utilize policy narratives. Especially in policy areas related to economic interests, to use narratives that form a positive images such as benefits is suggested to form a favorable public opinion.

Key Words : Personal Information Protection, Personal Information Utilization,
Policy Narrative, NPF

