

디지털 규범경쟁: 데이터의 자유로운 이동 vs 데이터 주권

문용일 (서울시립대학교 국제관계학과 조교수)

신홍안보의 대표적 사례라 할 수 있는 디지털 안보 문제의 체제변수 선점을 위해 미국과 중국 양국은 데이터 안보 등 디지털 규범 분야에서도 첨예한 경쟁을 펼치고 있다. 현재 데이터 안보를 둘러싼 미국과 중국의 규범 경쟁의 모습은 ‘국경 간 자유로운 데이터의 이동’을 주장하는 미국의 규범과 ‘데이터에 대한 국가주권 및 통제권한의 필요성’을 강조하는 중국의 규범이 경합하는 양상이라 할 수 있다. 이러한 규범경쟁의 구도 속에서 다른 많은 국가들은 다양한 수준의 데이터 현지화 조치를 취하고 있다. 디지털 규범 형성과 발전에 있어서 또 다른 핵심적 행위자라 할 수 있는 EU는 데이터의 국외이전에 있어서 권리중심적인 접근에 기반하여 ‘자유롭고 안전한 데이터 이동(free and safe data flows)’을 지향하고 있다. 반면, 한국은 데이터의 자유로운 이동에 대한 지지와 상당 수준의 데이터 현지화 조치가 혼재되어 있는 상황이다. 이러한 상황에서 개인정보보호 등 권리중심적 접근에 기반하여 데이터의 역외 이전에 대한 감시와 규제를 유지하고 있는 EU의 접근을 적극적으로 참고할 필요가 있다.

- I. 규범 경쟁
- II. 데이터 규범 경쟁 : 데이터 주권 vs. 데이터의 자유로운 이동
- III. 데이터 현지화 (Localization)
- IV. 데이터 이전에 대한 권리 중심적 접근
- V. 디지털 규범경쟁과 한국

I. 규범 경쟁

- 규범(norm)이란 '주어진 정체성 속에서 행위자들이 올바른 것으로 인식하는 행동의 가치판단 기준(standards of rights and wrong)'으로 정의하거나(Finnemore and Sikkink 1998, 892), '특정 정체성을 공유한 행위자들이 가진 적절한 행동에 대한 집단적 기대(shared expectations about behavior)'로 정의할 수 있음.
- 규범은 효용의 극대화를 추구하는 결과의 논리(logic of consequences) 보다는 옳고 그름에 대한 가치판단에 근거한 타당성의 논리(logic of appropriateness)에 기반한 것임.
- 그러나 국제사회에서 확립된 모든 규범이 항상 모든 행위자들에 의해 준수되는 경우도 희박함. 예컨대, 국제관계에 있어서 가장 강력한 규범으로 인식되어왔던 주권 및 내정불간섭의 원칙 역시 지켜지지 않는 경우가 많았음(김준석 2013, 177-178).
- 뿐만 아니라, 국제정치의 장에서 어떤 행위자의 어떠한 가치와 담론이 국제 규범으로 자리잡고 전파되는가의 문제는 전적으로 타당성의 논리에 따른 가치판단의 문제일 수만은 없음.
- 국제규범의 창발과 확산에 있어서 군사력과 경제력, 기술혁신 등 물질적 차원의 변수 역시 중요한 요인으로 작동하고 있으며, 따라서 물질적 변수와 가치 등 비물질적 변수 모두를 총체적이고 복합적으로 살펴볼 필요가 있음.
- 국제사회에서 어떠한 규범이 어떻게 창발하고 어떠한 과정을 거쳐서 국제규범으로 자리잡게 되는지에 대하여 가장 많이 인용되는 이론은 피네모어와 시킨크 교수가 제시한 규범의 생애주기 이론임(Finnemore and Sikkink 1998).
- 이에 따르면, 국제사회에서 규범의 확산 과정은 크게 규범의 창발(norm emergence), 규범의 확산(norm cascade), 규범의 내재화(internalization)의 단계로 구분할 수 있으며, 각 단계의 변화는 각기 다른 행위자와 동기, 영향력의 기제로 특징지을 수 있음.

[표 1] 규범의 생애주기

	Norm emergence	Norm cascade	Internalization
행위자	규범주창가(Norm entrepreneurs) + 플랫폼(Organizational Platforms)	국가, 국제기구, 네트워크	법, 직종 (professions), 관료제
동기	이타심, 공감, 이념적 헌신	정당성, 명성, 존경 (esteem)	순응 (Conformity)
주요 기제	선득 (Persuasion)	사회화, 제도화, 실연 (Demonstration)	습관, 제도화

출처: Finnemore and Sikkink 1998, 898쪽

■ 먼저, 규범이 나타나는 창발의 단계에서는 특정 규범에 대한 관심과 여론을 환기하고 이슈화하며 규범의 전파를 선도하는 행위자인 규범주창자 (norm entrepreneurs)들이 국제무대에서 해당 규범에 대해 우호적인 규범 선구자들을 어떻게 설득하는지가 관건이라 할 수 있음.

▷ 이 때, 해당 규범을 다른 국가들보다 먼저 받아들이는 국가들을 규범 선구자(norm leader)라고 할 수 있음.

■ 만약 일정 수 이상의 국가들이 해당 규범을 받아들이게 된다면, 이제 규범은 국제사회에서 급속도로 전파되고 확산하게 되는데, 이 단계가 규범의 확산 단계임.

▷ 두 번째 단계인 규범의 확산 단계에 들어서면 해당 규범은 국제사회에서 이미 받아들여졌고 자리잡았다고 할 수 있음.

■ 그렇다면 규범주창가들이 논의를 시작한 특정규범은 언제 또는 어떠한 경우에 국제사회의 주요 규범으로 자리잡고, 많은 국가들이 이를 앞다투어 받아들여려고 하는 확산의 단계에 들어섰다고 할 수 있는가?

▷ 이에 대해, 피네모어와 시킹크는 임계질량(critical mass) 이상의 국가들이 새로운 규범을 받아들이는 시점을 전환점(tipping point)로 설명하고 있음(Finnemore and Sikkink 1998, 896-905).

▷ 대략적으로는 전 세계 국가들 중 1/3 정도가 전환점을 위한 임계질량이라고 볼 수 있지만, 사실 단순한 수보다 중요한 부분은 해당 규범과 관련한 국가들과 해당 이슈영역에서 영향력이 큰 국가들 중 얼마만큼의 국가들이 새로운 규범에 찬성하고 받아들이며 주창하느냐라고 할 수 있음.

▷ 예컨대, 몰디브, 투발루, 키리바시와 같은 섬 국가들은 해수면상승 문제와 관련한 기후변화 이슈에 있어서는 관련있는 국가가 될 수 있겠지만, 핵비확산 문제에 있어서는 관련성과 영향력이 큰 국가라고 보기는 어려움.

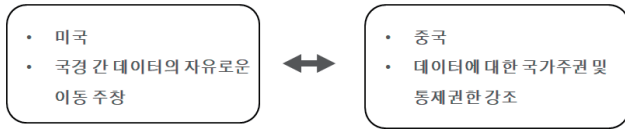
*인권, 민주주의, 법의 지배 등
가치규범을 강조하는 미국
바이든 행정부의 기조에 반
하여, 중국은 권위주의 체제
자체보다는 국가의 통치능력
의 효율과 우월성을 강조하
고 있음.*

- 이는 결국 국제사회에서 누구의 어떠한 가치와 이념이 국제규범으로 자리 잡게 되느냐라고 하는 문제에 있어서 역시 강대국 및 주요국가들의 가치와 이념, 선호가 중요하다는 점을 의미함.
- 또한, 강대국들 간 가치와 이념이 일치하는 것이 아니라 상호 간 불일치, 나아가 강한 경쟁의 양상을 보이게 되는 규범경쟁의 경우, 얼마나 많은 관련된, 영향력 있는 국가들이 어느 국가의 가치와 규범을 지지하느냐에 따라 새로운 규범의 특징과 모습이 달라질 수 있다는 점에서 경쟁하는 강대국들을 중심으로 한 연대와 협력의 네트워크가 중요하다는 사실을 의미하는 것이기도 함.
- 미중 간 규범경쟁의 경우에도 이러한 결과의 논리와 타당성의 논리, 모두의 중요성은 분명함. 인권, 민주주의, 법의 지배(rule of law) 등 가치규범을 강조하는 미국 바이든 행정부의 기조에 반하여, 중국은 권위주의 체제 자체보다는 국가의 통치능력의 효율과 우월성을 강조하고 있음.
- 중국은 또한 현 국제질서의 서구 중심성 및 서구에 유리한 위계적 구조의 문제를 강조하고, 이를 통해 비서구국가들 및 비자유주의 국가들과의 연계와 연대의식을 강화하려 하며, 궁극적으로는 현 국제질서의 변혁을 추진할 가능성이 높음.
- 이는 신홍안보의 대표적 사례라 할 수 있는 디지털 안보 문제의 체제변수 선점을 위해 미국과 중국이 첨예하게 경쟁하고 있는 디지털 규범 분야 역시 마찬가지임. 사이버 영역의 국제법 적용문제, 디지털상거래 및 무역 문제 등 다양한 세부적 이슈영역에서 미국과 중국은 서로 다른 가치와 이념, 준칙과 규범을 주창하고 있음. 디지털 시대의 핵심자원이라 할 수 있는 데이터의 국가귀속성 여부에 대한 미중 간의 규범경쟁이 대표적 사례라 할 수 있음.

II. 데이터 규범 경쟁 : 데이터 주권 vs. 데이터의 자유로운 이동

- 선행연구들에 따르면, 디지털 안보 문제는 “양적 증대가 질적 변화를 야기하는 ‘양질전화’의 과정을 거쳐 발생”하며, “미시적인 안전의 문제로 시작하나 다양한 ‘이슈연계’의 메커니즘을 따라 복잡화되는” 경향이 존재함. 또한, “기술안보와 경제안보에서 시작되어 양적으로 늘어나고 질적으로 변화의 과정을 밟은 디지털 안보 문제는 지정학적 분쟁으로 발전할 가능성이 커졌다”(김상배 2022, 22).
- 이러한 디지털 이슈의 안보갈등화 과정에서 몇 가지 주요 이슈들이 그 촉발점으로 작용하게 되는데, 개인정보침해 및 데이터 안보의 문제가 이러한 촉발점 중 하나라 할 수 있음.

[그림 1] 데이터 안보에 대한 미중 규범경쟁



■ 현재 데이터 안보를 둘러싼 미국과 중국의 규범 경쟁의 모습은 ‘국경 간 자유로운 데이터의 이동’을 주장하는 미국의 규범과 ‘데이터에 대한 국가주권 및 통제권한의 필요성’을 강조하는 중국의 규범이 경합하는 양상이라 할 수 있음.

▷ 단순히 도식화하자면 ‘데이터의 자유이동’과 ‘데이터 주권’이라는 규범의 경합이기도 함.

■ 미국은 사이버 공간에서 자유로운 의사표현과 활동, 데이터의 자유로운 이동 등을 보편적 규범으로 주창하고 있음. 그러나 이는 ICT 분야에서 강한 선도력과 영향력을 발휘하고 있는 자국 기업들을 통한 데이터 접근 및 용이한 이용에 대한 미국 정부의 선호의 결과물이기도 함.

■ 또한, 미국 정부는 데이터의 자유로운 이동을 통해 얻은 미국 기업들의 데이터에 대한 접근성이 매우 높음. 예컨대, 2018년 3월 23일 미국 트럼프 대통령이 서명한 ‘데이터의 합법적 해외 이용의 명확화를 위한 법률(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act: CLOUD 법)’ 및 이로 인해 새로 만들어진 저장통신법(Stored Communications Act)’ 제 2713조는 정보통신서비스의 제공자가 “통신, 기록 또는 기타 정보가 미국 내 또는 미국 밖에 저장되어 있는지의 여부와 관계없이”, “보유, 보관 또는 통제하고 있는 유선 또는 전자통신의 내용 및 기타 기록 또는 고객 또는 가입자의 정보를 보존, 백업 또는 공개할 법적 의무”를 가지고 있으며, 이를 준수해야 한다고 규정하고 있음(18 US Code §2713 - Required preservation and disclosure of communications and records).

▷ 이는 미국 정부나 수사 당국이 원할 경우, 설사 전자증거가 미국 내에 위치하고 있지 않다고 하더라도, 미국의 정보통신서비스 제공자는 자신이 보유, 보관 또는 통제하고 있는 데이터를 미국 정부 또는 수사당국에게 제공해야 한다는 의미이기도 함(박주희 2022, 22).

■ 반면, 중국의 경우는 데이터의 초국적 이동의 필요성에 대해 반대하는 입장임. 자국 내에서 수집된 데이터는 자국의 자산으로 보아야 하며, 따라서 데이터에 대한 국가주권의 중요성을 강조하고 있음(강하연 2020).

▷ 중국은 국제사회의 ‘보편적 인권’ 규범이 중국에 대한 내정간섭의 정당

데이터 안보를 둘러싼 미국과 중국의 규범 경쟁의 모습은 ‘국경 간 자유로운 데이터의 이동’을 주장하는 미국의 규범과 ‘데이터에 대한 국가주권 및 통제권한의 필요성’을 강조하는 중국의 규범이 경합하는 양상이라 할 수 있음.

화 수단으로 이용되고 있다고 인식하면서, 데이터의 자유로운 이동 등 사이버 공간에서 미국 등이 강조하는 규범이 또 다른 인권 규범화되는 것을 경계하고 있음(Wang 2012, 38).

- 중국은 ‘사이버보안법(네트워크안전법)’, ‘데이터보안법’, ‘개인정보보호법’ 제정 등 다양한 법제화를 통해 데이터에 대한 중국 정부의 주권적 권한 및 관리를 강화하고 있음.
- 사이버보안법은 2017년 6월 1일자로 시행되었음. 국가안전과 사회질서, 공공이익 등에 미칠 위험성에 기반하여 네트워크의 등급을 나누고 이에 맞는 안전보호의 의무를 부과하였음. 또한, 개인정보 수집에 대한 내용과 더불어 통신정보 서비스와 금융 등 주요 시설이나 데이터 유출 시 국가안보와 사회질서에 심각한 피해를 야기할 수 있는 핵심정보기초시설의 경우에는 데이터를 중국 내에 저장하도록 함.
- 데이터안전법은 2021년 9월 1일자로 시행되었음. 변형되거나 파괴 또는 유출, 불법적인 취득 및 이용의 경우 국가안전과 사회질서, 공공이익에 위협을 가할 수 있는 중요데이터에 대한 엄격한 안전보호의 의무를 부과하였음.
 - ▷ 특히, 데이터안전법 21조 1항은 중국 정부가 “데이터의 유형별·등급별 보호제도를 마련한다”고 규정하는 한편, 2항은 “국가 데이터 안전업무 협력 메커니즘은 유관부서가 중요데이터 목록을 제정하고, 중요데이터 보호를 강화하는 것을 총괄·조율한다”고 규정함(정보은, 김진형 2022, 91). 중요데이터에 대한 국가의 통제권한을 명시한 것이라 할 수 있음.
 - ▷ 데이터안전법 36조는 “중국 당국의 승인 없이는 중국 내 조직·개인이 외국의 사법 또는 법 집행기관에게 중국 내에 저장한 데이터를 제공할 수 없다.”고 규정하고 있음(정보은, 김진형 2022, 92).
 - ▷ 또한, 중국 역내가 아닌 역외에서 데이터의 이용과 처리가 이루어지더라도, 중국 국가안전과 사회질서, 공공이익에 해를 끼치는 경우에는 데이터안전법의 적용을 받도록 하였음.
- 개인정보보호법은 2021년 8월 전국인민대표대회 상무위원회를 통과하였으며, 2021년 11월 1일자로 시행되었음. 총 8장 74조로 구성된 중국의 개인정보보호법 역시 중국 역내에 소재한 사람(자연인)뿐 아니라 중국 역외에 소재한 기업이나 조직이 중국 내 제품 또는 서비스의 제공을 목적으로 하는 개인정보의 처리 등의 경우에는 중국 개인정보보호법의 적용을 받아야 한다고 규정하고 있음. 또한, 개인정보의 처리, 제3자 제공, 민감개인정보의 처리, 개인정보의 국외이전 등에 있어서 정보주체인 이용자, 즉 개인의 동의를 얻어야 한다고 명시하고 있음. 동시에, 개인정보의

국외이전을 위해서는 중국의 담당기관이나 인증기관의 보안 평가를 확보할 경우에 한해서만 해외로의 이전이 가능하도록 함.

- 중국은 민간기업들이 자신의 국가로 데이터를 이전하는 것을 의무화하는 것을 금지하는 등 자국 내 생산 데이터 및 자국민에 대한 데이터에 대한 강한 통제권한을 강조하는 이른바 ‘글로벌 데이터 안보 이니셔티브’를 발표하기도 함.

III. 데이터 현지화(Localization)

- 스노든 사건 등 미국의 디지털 기술 남용에 대한 우려가 커지면서 디지털 신식민주의에 대한 경계 역시 증가하였음. 예컨대, 독일, 브라질, 인도 등 데이터 안보에 대한 국가의 관할권을 일정 수준 유지할 필요가 있다는 국가들이 존재함(유준구 2015, 152).

▷ 이러한 우려의 결과가 데이터 현지화 조치의 세계적 증가라 할 수 있음. 자국에서 생산되었거나 자국 국민들이 정보주체인 데이터가 자국이 아닌 국외에 저장된다면 이러한 데이터에 대한 정부의 통제력이 사라질 것이라는 두려움이 데이터 현지화 조치 증가의 배경 중 하나라 할 수 있음.

- 국가별 데이터 현지화 정책 증가 추이를 살펴보면, 2017년에는 35개국에서 67건의 데이터 이동 제한 조치가 있었던 반면, 2020년에는 62개국에서 144건에 달하는 데이터 이동 제한 조치 또는 데이터 현지화 조치가 시행되었음(ITIF 2021).

- 데이터 현지화 조치는 중국과 러시아처럼 자국 내에서 생산된 데이터의 해외 이전과 저장을 강력하게 금지하고 있는 경우도 있지만, 인도처럼 데이터의 국외이전에 대해서는 허용하지만 자국 내에 복사본을 저장할 경우 데이터의 국외이전을 허용하는 조건부 데이터 현지화 조치를 취하는 국가들도 많음.

- EU, 브라질처럼 데이터를 이전받는 국가가 개인정보보호조치 등 일정한 기준을 충족하는 경우에 한해서만 데이터의 이동을 허용하는 조건부 제한의 경우도 있음.

▷ EU는 일반정보보호 규칙(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)에서 데이터를 이전받는 수신자가 EU집행위원회가 적절한 수준(adequate level)의 개인정보보호조치가 있음을 확인한 국가에 있거나 EU의 데이터보호당국에 의해 승인된 규칙을 따른 안전조치가 있는 경우에 한해서만 데이터의 역외이전이 가능하도록 규정하고 있음.

데이터 현지화 조치는 중국과 러시아처럼 자국 내에서 생산된 데이터의 해외 이전과 저장을 강력하게 금지하고 있는 경우도 있지만, 인도처럼 데이터의 국외이전에 대해서는 허용하지만 자국 내에 복사본을 저장할 경우 데이터의 국외이전을 허용하는 조건부 데이터 현지화 조치를 취하는 국가들도 많음.

EU, 브라질처럼 데이터를 이전받는 국가가 개인정보보호조치 등 일정한 기준을 충족하는 경우에 한해서만 데이터의 이동을 허용하는 조건부 제한의 경우도 있음.

한국은 ICT 발전 정도는 높지만 사이버 안보 위협 역시 높기 때문에 데이터의 자유로운 이동에 대한 규제 법안이 상대적으로 많은 편에 속함.

EU는 데이터의 국외이전에 있어서 권리중심적인 접근을 하고 있음.

EU의 권리중심적 접근은 EU-미국 간 데이터 이전에 관한 협약의 변화 등을 통해 데이터 이전에 관한 미국의 정책에도 변화를 야기하고 있어 주목할 필요가 있음.

■ 데이터 현지화 조치에 대한 한 연구는 ICT 발전 정도가 높고 사이버 안보 위협이 낮은 국가들이 데이터의 자유로운 이동을 선호하는 반면에 ICT 발전 정도가 낮고 사이버 안보 위협이 높은 국가들은 데이터의 자유로운 이동에 반대하는 입장이라고 설명함(Liu 2020). 이에 따르면, 한국은 ICT 발전 정도는 높지만 사이버 안보 위협 역시 높기 때문에 데이터의 자유로운 이동에 대한 규제 법안이 상대적으로 많은 편에 속함(Liu 2020).

▷ 개인정보보호법, 정보통신망법 51조 등이 조건부 데이터 현지화 조치라 할 수 있음.

■ 유럽의 싱크탱크인 ECIPE(European Centre for International Political Economy)가 각 국가의 데이터 규제 수준을 분석한 또 다른 연구 역시 한국을 데이터 규제가 강한 국가로 분류하고 있음(Ferrancane et al. 2018, 14-15).

IV. 데이터 이전에 대한 권리중심적 접근

■ 디지털 규범 형성과 발전에 있어서 또 다른 핵심적 행위자라 할 수 있는 EU는 데이터의 국외이전에 있어서 권리중심적인 접근을 하고 있음. 이른바, '자유롭고 안전한 데이터 이동(free and safe data flows)'을 지향하고 있음. 이로 인한 미국과의 입장의 차이는 명백함. 뿐만 아니라, EU의 권리중심적 접근은 EU-미국 간 데이터 이전에 관한 협약의 변화 등을 통해 데이터 이전에 관한 미국의 정책에도 변화를 야기하고 있어 주목할 필요가 있음.

■ 2015년 10월 6일, 유럽사법재판소는 슈렘스 I (Case C-362/14, Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, ECLI:EU: C:2015:650)이라고 불리는 사건의 판결을 통해 2000년 체결 이후 미국과 유럽 간 데이터 교류를 가능하게 해주었던 미국과 유럽 간 '셰이프 하버 협정(Safe Harbor Agreement)'을 무효화하였음.

▷ 셰이프 하버 협정은 EU의 데이터보호지침(EU Directive 95/46/EC)에 따라 개인정보에 대한 보호가 적절한 수준(adequate level)의 국가에 대한 유럽연합 시민들의 개인정보 이전을 허용하였음.

▷ 미국 역시 개인정보에 대한 적절한 수준의 보호라는 적정성의 요건을 충족한 것으로 평가받았으나, 오스트리아의 슈렘스가 미국 정보기관의 임의적 데이터 접근성 등을 지적하면서, 해당 협정에 따라 미국의 기업인 페이스북이 유럽시민인 자신의 정보를 미국으로 이전하는 것이 부당하다는 취지의 청구를 하였음.

- ▷ 유럽사법재판소는 원고의 청구를 받아들여, 세이프 하버 협정이 미국 정보 기관 등 정부기관에 대해서는 정보보호 원칙의 실질적이고 구속력있는 적용이 어렵고, 국가안보 등 특수목적의 경우 세이프 하버 협정의 정보보호 원칙에 우선할 수 있다는 점 등을 고려했을 때 적절한 수준의 보호조치로 보기 어렵다고 하면서 해당 협정의 무효를 판시하였음(박주현 2022, 244-245).
- 2016년 7월, 미국과 EU는 유럽사법재판소의 판결로 무효화된 세이프 하버 협정을 대체하기 위한 EU-미국 간 프라이버시 실드(EU-US Privacy Shield) 협정을 체결하였고, 이는 8월 1일자로 시행됨.
- 2018년 5월 EU가 GDPR을 발효하면서, 미국과 EU 간 입장의 차이는 더욱 분명해졌음. 데이터의 역외이전을 위해서는 정보의 주체인 개인의 명시적 동의가 필요하며, 데이터 삭제에 관한 요구권리 등이 법제화되었음.
- 2020년 7월 16일, 유럽사법재판소는 슈렘스 II 판결(Case C-311/18, Facebook Ireland and Schrems, ECLI:EU:C:2020:559)을 통해 미국과 EU 간 데이터 이전에 관한 합의인 프라이버시 실드 협정의 무효화를 선고하였음. 국가안보와 법집행 등의 특수목적의 경우는 개인정보보호의 원칙에 대한 일정 정도의 제한과 예외가 가능하다는 점, 그리고 이러한 제약이 과연 국가안보 등 당초 목적에 비례하는 정도로 수행될 것인지에 대한 우려 등을 고려한 결과였음(박주현 2022, 246-247).
- ▷ 또한, 미국의 해외정보감시법(Foreign Intelligence Surveillance Act: 이하 FISA) 702조와 대통령 행정명령 12333(E.O.12333)에 따라 외국인 등 해외 정보에 대한 감시와 수집의 정당성, 법적 타당성 등을 사전에 평가하는 FISA 법원의 역할을 강조하는 보호장치가 실제로는 관행적으로 유명무실하게 운영되는 경우가 많다는 점 역시 개인정보보호에 대한 적절한 수준의 보호라는 요건을 충족한 것으로 보기 어려웠음.
- ▷ 따라서 EU와 미국 간 데이터 이전을 위해서는 개인정보에 대한 보호의 메커니즘이 더 강화되어야 할 것이라고 지적함.
- ▷ 해당 판결은 유럽사법재판소 등 EU가 디지털 규범과 관련하여 개인정보보호 등 권리중심적 접근 및 적정성 등 위험기반 접근법을 재확인해준 것으로 보아야 함.
- 2020년 유럽사법재판소의 판결 이후, EU와 미국 간 데이터 이전은 EU의 표준계약조항(Standard Contractual Clauses: SCC)에 따라 이루어졌음. 그러나 2023년 5월 아일랜드의 개인정보보호 규제당국이 페이스북의 모회사인 메타(Meta)가 역외로의 데이터 이전에 있어서 안전한 조치의 완비를 요구하는 GDPR을 위반하였다면서 13억 달러에 달하는 벌금을 부과하였음.

▷ 사실상 SCC를 이용하여 미국으로 데이터를 이전하였던 미국 기업들의 활동에 제동을 거는 결정이었음.

■ 이러한 상황에서 2023년 7월 10일 EU 집행위원회는 EU와 미국 간 데이터 프라이버시 프레임워크(Data Privacy Framework)가 적정성 요건을 충족하였다고 결정하였고, 이로써 EU와 미국 간 데이터 이전이 다시 가능해짐.

[표 2] EU-미국 간 데이터 이전 관련 협정의 변화

2015년 10월	유럽사법재판소, 셰이프 하버 협정 무효화 (슈렘스 I 판결)
2016년 7월	미국-EU 프라이버시 실드 협정 체결
2018년 5월	EU GDPR 발효
2020년 7월	유럽사법재판소, 프라이버시 실드 무효화 (슈렘스 II 판결)
2023년 5월	아일랜드 개인정보보호 규제당국, 메타에 13억 달러 벌금 부과 및 데이터 이전 금지 예고
2023년 7월	EU 집행위원회, EU-미국 간 데이터 프라이버시 프레임워크 적정성 요건 충족 결정

■ 그러나 CJEU의 슈렘스 I, 슈렘스 II를 이끌어냈던 오스트리아의 프라이버시 보호 운동가이자 변호사인 막스 슈렘스 등이 만든 프라이버시 인권 보호단체인 NYOB(My privacy is) None of your business)는 2023년 발효된 미국-EU 간 데이터 프라이버시 프레임워크가 결국 기존의 프라이버시 실드 협정과 크게 다를 바가 없다고 비판함(NOYB 2023).

▷ 해당 프레임워크는 여전히 미국의 정보기관 등 정부기구들의 임의적 데이터 접근 및 수집의 가능성을 열어두고 있다고 지적함. 이는 ‘필요하고 목적에 비례하는 정도’라는 조건을 명시하고는 있으나, 결국 그 해석이 누구에 의해 어떻게 이루어지느냐에 따라 얼마든지 악용될 수 있다는 지적임.

▷ 또한, 미국의 해외정보이용법 702조(FISA 702)의 개정이 아직 이루어지지 않고 있다는 점도 심각한 결점임(NOYB 2023). 뿐만 아니라, 해당 프레임워

크는 미국으로 이전된 EU 시민들의 데이터에 대한 제3자 또는 제3국으로의 재이전에 대해 충분히 다루고 있지 못하다고 지적함.

▷ 즉, 미국 정부의 EU 데이터에 대한 접근과 법체계에 변화와 개선이 없다고 지적함. 또한, 미국과의 새로운 데이터 프라이버시 프레임워크에 합의한 EU 집행위원회가 CJEU의 결정을 무시하고 있다고 강하게 반발하면서, 내년 초까지 또 다시 관련된 소송을 제기하겠다는 의사를 명확히 하였음(NOYB 2023).

■ 미국의 경우, 사실 연방 차원에서 공공 부문 및 민간 부문 모두를 아우르는 개인정보보호에 관한 법률은 없음.

▷ 대신, 프라이버시법(Privacy Act: 1974년 제정), 운전자 프라이버시 보호법(Driver's Privacy Protection Act: 1994년 제정), 연방의료보험통상책임법(Health Insurance Portability and Accountability Act: 1996년 제정), 컴퓨터보안법(Computer Security Act: 1987년 제정), 컴퓨터정보 결합 및 프라이버시 보호법(Computer Matching and Privacy Protection Act: 1998년 제정), 아동온라인프라이버시보호법(Child Online Privacy Protection Act: 1998년 제정), 금융서비스현대화법(Gramm-Leach-Bliley Act: 1999년 제정) 등 각 분야별로 개인정보에 대한 보호를 규율하는 개별 법안들이 존재함.

▷ 캘리포니아의 포괄적 개인정보보호를 위한 소비자 개인정보보호법(California Consumer Privacy Act: 2018년 제정), 캘리포니아 개인정보보호 권리법(California Privacy Rights Act: 2023년 시행) 등 각 주별 법안 역시 존재함.

■ 중국의 경우, 개인정보보호를 위한 법률로는 개인정보보호법이 존재함. 제도적 측면에서는 EU의 GDPR만큼이나 개인정보보호에 있어서 엄격하다고 평가받기도 하며, 개인정보보호에 대한 중국의 첫 법률이라는 점에서도 의의가 있음.

▷ 특히, 중국 개인정보보호법은 해당법을 위반할 경우 매우 강한 제재(5000만 위안 이하의 벌금 또는 전년도 매출액의 5% 이하의 벌금)를 부여할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 EU의 GDPR(위반 시 2000만 유로 이하 또는 전 세계 매출액의 4% 중 높은 액수 이하의 벌금)보다도 강한 수준임. 중국 정부 및 감독 당국이 개인정보보호법을 근거로 해외 기업들에게 강한 조치를 취할 수 있는 여지가 마련된 것임.

■ 그러나 중국의 개인정보보호법은 중국이 주창하는 데이터 주권의 특성에 기반하여 개인정보보호를 명목으로 중국 데이터의 역외 이동을 방지하고 중국 정부의 데이터에 대한 통제와 방어의 기제를 증진할 뿐 아니라 중국의 기업들에 대한 통제력 강화를 지향하고 있다는 특징을 보여줌. 즉, 개인정보보호법은 데이터 역외 이전에 관한 통제역량과 정당성 모두를 확보할 수 있는 기회를 제공해주었음.

중국의 개인정보보호법은 개인정보보호조치에 관한 정부당국의 승인과 해석의 권한을 통해 데이터의 역외 이전 방식을 정당화할 수 있는 제도적 장치를 마련해 준 동시에 중국의 빅테크에 대한 국가의 주도권과 통제 권한을 강화하였음.

한국은 미국이 주창하는 데이터의 국경간 자유로운 이동에 대한 지지의 의사를 표명한 바 있음.

한국은 개인정보보호법, 정보통신망법 등 데이터의 이전과 관련한 법제도의 측면에서 조건부 데이터 현지화 조치 등 데이터에 대한 주권적 관할권을 확보하고자 하는 선호 역시 강하게 나타나고 있음.

▷ 예컨대, 중국 국가인터넷정보판공실(Cyberspace Administration of China)은 개인정보보호 의무의 위반 등 사이버보안법 위반을 이유로 중국판 우버라 고도 불리던 디디추싱에게 80억 2600만 위안(약 1조 5000억원)의 과징금을 부과함. 이는 중국 정부의 의중에 반하여 2021년 미국 뉴욕증시 상장을 시도했던 것에 대한 대응조치였다는 분석이 강함(조준형 2023).

▷ 이처럼, 중국의 개인정보보호법은 개인정보보호조치에 관한 정부당국의 승인과 해석의 권한을 통해 데이터의 역외 이전 방식을 정당화할 수 있는 제도적 장치를 마련해준 동시에 중국의 빅테크에 대한 국가의 주도권과 통제권한을 강화하였음.

■ 따라서 중국의 개인정보보호법은 제도적으로는 EU의 GDPR가 비슷하나, 민간 기업들의 개인정보보호에 대하여 집중하고 있을 뿐 국가기관에 의한 데이터 접근 및 통제에 대해서는 소극적이라는 점에서 큰 차이가 있다고 보아야 함.

V. 디지털 규범경쟁과 한국

■ 데이터의 국외 이전 등 다양한 디지털 이슈에 대한 미중 간 규범경쟁은 디지털 기술에 대한 미중 간의 기술패권의 경쟁과도 긴밀히 연결되어 있음.

■ 지난 20년간 중국이 과학기술분야에서 보여준 적극적인 R&D와 막대한 투자의 이면에는 과학기술발전을 통한 ‘사회주의 현대화 강국’을 달성하고자 한 국가적 목표가 존재한다고 볼 수 있음. 비록 총괄적인 디지털 역량에서 미국에 미치지 못하지만 중국의 국가 역량은 충분히 선진국을 위협하는 수준에 이르렀다고 할 수 있으며, 중국 정부 역시 과학기술 혁신을 위한 중장기 로드맵을 확정하고 기술역량 및 인적자본 확보를 위한 일련의 정책과 법규를 마련해 가고 있는 것으로 보임.

■ 한국은 지난 4월 한미동맹 70주년 기념 한미 정상 공동성명에서 “개방적이고 글로벌하며 상호운용가능하고 신뢰할 수 있고 안전한 인터넷을 통해 데이터가 신뢰를 바탕으로 국경간 자유롭게 이동하는 것이 중요함을 인정한다”고 선언하였듯, 미국이 주창하는 데이터의 국경간 자유로운 이동에 대한 지지의 의사를 표명한 바 있음(대통령실 2023).

■ 그러나 위에서 언급한 선행연구들이 지적하고 있듯이, 한국은 개인정보보호법, 정보통신망법 등 데이터의 이전과 관련한 법제도의 측면에서 조건부 데이터 현지화 조치 등 데이터에 대한 주권적 관할권을 확보하고자 하는 선호 역시 강하게 나타나고 있음.

■ 이러한 상황에서 개인정보보호 등 권리중심적 접근에 기반하여 데이터의

역외 이전에 대한 감시와 규제를 유지하고 있는 EU의 접근을 적극적으로 참고할 필요가 있음.

- 최근 개정된 ‘개인정보 보호법’은 EU의 지향점과 상당 부분 일치하는 것 이라고도 볼 수 있음.
- 우리 헌법재판소 역시 2022년 7월 전기통신사업법 83조 3에 대해 헌법 불일치 판결을 내리면서 2023년 12월 31일까지 사후통지절차 등 개선입 법을 하도록 하였음.

▷ 해당 조항은 수사·정보기관의 요청 시에 데이터주체에게 대한 별도의 통지없이 전기통신사업자가 이용자의 주소, 주민등록번호 등 개인의 통신자료를 제공하도록 하는 내용으로 통신비밀의 보호 중 통신자료 제공과 관련한 조항임.

▷ 이는 유럽연합 일반개인정보보호규정 GDPR의 적정성 결정(adequacy decision)에서 고려하는 주요 요소 중 하나이기도 함. 즉, 헌법재판소의 헌법불일치 판결은 디지털 데이터의 권리와 관련하여 유럽연합의 권 리중심 접근에 보다 더 근접해지는 정책결정이라고도 할 수 있음.

- 또한, EU 집행위와 한국은 2021년 12월 유럽연합의 개인정보보호 적정 성 요건 충족에 관한 협의를 채택하였음. 개인정보보호법, 정보통신망 이 용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 신용정보 이용 및 보호에 관한 법률 등 소위 데이터3법 개정의 결과이기도 함.
- 이렇듯 데이터 안보를 포함한 미중 간 디지털 규범경쟁이 어떤 결과로 귀 결될지는 여전히 미지수이지만, 미중 간 규범경쟁의 복합성뿐 아니라 미 중 간 규범경쟁의 구도 속에서 한국은 미중 양국 모두의 선호와 일정 정 도의 차별성을 가질 가능성이 있으므로, EU 등 다른 행위자들의 향후 방 향에 대한 고찰이 필요함.

개인정보보호 등 권리중 심적 접근에 기반하여 데 이터의 역외 이전에 대한 감시와 규제를 유지하고 있는 EU의 접근을 적극적 으로 참고할 필요가 있음.

미중 간 규범경쟁의 복합성 뿐 아니라 미중 간 규범경 쟁의 구도 속에서 한국은 미중 양국 모두의 선호와 일정 정도의 차별성을 가질 가능성이 있으므로, EU 등 다른 행위자들의 향후 방 향에 대한 고찰이 필요함.

참고문헌

- 김주희. 2020. “미중 디지털 규범 경쟁과 유럽의 전략.” 『대한정치학회보』28집 2호.
- 박주희. 2022. “데이터의 탈영토성과 사이버공간 주권.” 『국제법학회논총』 67권 2호.
- 박노형, 박주희. 2021. “제6차 UNGGE 보고서 채택과 국제사이버법의 발전.” 『국제법학회논총』66권 3호.
- 박주현. 2022. “유럽사법재판소 ‘Schrems II’ 판결의 한국 GDPR 적정성 평가에 대한 시사점: 공공기관의 개인정보처리에 대한 제한 중심으로.” 『저스티스』 제192호.
- 배영자. 2017. “사이버안보 국제규범에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 27집 1호.
- 배영자. 2018. “중국 인터넷 기업의 부상과 인터넷 주권 이념의 관계: 공동생산 개념을 중심으로.” 『21세기정치학회보』28집 1호.
- 유인태. 2019. “사이버 안보에서의 다중이해당사자주의 담론의 확산.” 『담론201』 22권 1호.
- 유인태. 2022. “경쟁적 사이버 안보 다자주의의 출현: 2004년 유엔 정부전문가 그룹부터 2021년 개방형 작업반까지의 분석.” 『국제정치논총』 62집 1호.
- 유준구. 2015. “사이버안보 문제와 국제법의 적용.” 『국제정치논총』 60집 1호.
- 이주형, 서정민, 노재연. 2021. “디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로.” 『무역학회지』46권 3호.
- 정보은, 김진형. 2022. “중국이 ‘데이터 3법’ 제정과 개인정보 보호 2.0 시대에 대한 의미 고찰.” 『중국지역연구』 9권 3호.
- 조준형. “중국판 우버’ 디디추싱 ”신규사용자 등록 재개“..속쇄 풀여.” 연합뉴스 2023년 1월 16일.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230116121651083> (최종검색일: 2023년 11월 25일).
- 차정미. 2018. “중국 특색의 ‘사이버 안보’ 담론과 전략, 제도 분석.” 『국가안보와 전략』 18권 1호.
- Cory, Nigel, and Luke Dascoli. 2021. “How Barriers to Cross-Border Data Flows are Spreading Globally, What they Cost, and How to Adress Them.” July 19. Information Technology and Innovation Foundation(ITIF).
- DPO. “EU-US Data Privacy Framework: 3rd Time Lucky?” 2023년 9월 18일
<https://www.dpocentre.com/eu-us-data-privacy-framework-3rd-time-lucky/> (최종검색일: 2023년 11월 25일).
- Ferrancane, Martina, Hosuk Lee-Makiyama, Erik van der Marel. 2018. Digital Trade Restrictiveness Index. Brussels: ECIPE (European Centre for International Political Economy).
- Liu, Jinhe. 2020. “China’s Dat Localization.” Chinese Journal of Communication 13, No. 1, 84-103.
- NOYB. “European Commission gives EU-US data transfers third round at CJEU.” 2023년 7월 10일. <https://noyb.eu/en/european-commission-gives-eu-us-data-transfers-third-round-cjeu> (최종검색일: 2023년 11월 25일).
- Schmitt, Michael (ed.). 2017. Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang, Peiran. 2012. “China’s Perceptions of Cyber Security.” Georgetown Journal of International Affairs.
- Wu, Emily. 2021. “Sovereignty and Data Localization.” Belfer Center.

❖ 저자 약력

■ 문용일

문용일은 서울대학교 외교학과에서 학사 및 석사를 받은 후, 2018년 미국 조지워싱턴 대학 정치학과에서 “The Global Diffusion of Judicial Independence: A Pathway Analysis of How Domestic Support Structure Conditions International Rule of Law Promotion”으로 박사학위를 수여받았다. 경남대 극동문제연구소 연구교수를 거쳐 현재 서울시립대학교 국제관계학과 조교수로 재직 중이다. 전공분야는 국제정치이며 주로 규범의 확산, 사법정치와 국제관계, 글로벌 거버넌스 등이 관심분야이다. 대표논문으로는 “자유주의 국제질서 위기의 원인과 디지털 권위주의의 등장” (『21세기정치학회보』 2023), “국제사회의 사법독립성 확산노력과 시민사회: 불가리아 사례를 중심으로” (『세계지역연구논총』 2023), “Cause Lawyering and Movement Tactics: Disability Rights Movements in South Korea and Japan” (Law and Policy 2020), “장애인권리협약의 성안과 프레임경쟁: 장애여성 단독조항 논의를 중심으로” (『국제정치논총』 2020) 등이 있다.

기획 및 감수: 정승철 (제주평화연구원 연구실장)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 **팩스:** 064) 738-6522

E-mail: jpi@jpi.or.kr **http://**www.jpi.or.kr

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.