

디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로*

이주형
법원행정처 국제심의관

서정민
송실대학교 글로벌통상학과 부교수

노재연
영남대학교 무역학부 조교수

Current Status and Issues in Digital Trade Agreements: Focusing on Cross-border Data Flows and Data Protection

Joo Hyoung Lee^a, Jeongmeen Suh^b, Jaeyoun Roh^c

^aInternational Affairs Bureau, National Court Administration, Supreme Court, South Korea

^bSoongsil University, Department of Global Commerce, Associate Professor, South Korea

^cYeungnam University, School of International Economics & Business, South Korea

Received 10 April 2021, Revised 08 June 2021, Accepted 28 June 2021

Abstract

Korea's FTA e-commerce regulations are evolving into a standardized norm. However, "location of computing facilities", which was not covered by Korea's existing FTA, was newly established in Korea's first Mega FTA, RCEP. China, a member of RCEP, restricts data movement and requires data localization through its Cybersecurity law. These facts have led to start this study with interest in data-related regulations. It examined country-specific and regulatory characteristics in the process of forming digital trade norms, using the TAPED established by Burri et al. (2020). It also analyzed the current status of introducing norms related to 'data flow', 'data localization' and 'data protection' of the EU, USA and China, which are leading the formation of e-commerce trade norms. Finally, the legal review was conducted to compare the exact meaning of the wording expressed in each agreement for the six recently enacted Mega FTAs and Digital Economic Agreements. These findings are meaningful in that they provided implications for the effectiveness of RCEP and the direction of negotiations on Korea's digital trade norms.

Keywords: Digital Trade, Electronic Commerce, Data Flow, Data Localization, Data Protection

JEL Classifications: F15, F53

* This work was supported by the 2021 Yeungnam University Research Grant.

^a First Author, E-mail: amylee25@scourt.go.kr

^b Co-Author, E-mail: jsuh@ssu.ac.kr

^c Corresponding Author, E-mail: acts8@yu.ac.kr

© 2021 The Korea Trade Research Institute. All rights reserved.

I. 서론

디지털 통상(digital trade)은 협의로 온라인을 통한 상품 거래에서부터, 광의로는 인터넷으로 전송·판매 가능한 시청각 스트리밍과 소셜미디어(SNS), 검색엔진 등의 인터넷 플랫폼 서비스, 클라우드 서비스를 통한 국경 간 데이터 이동 등에 이르는 개념으로 빠르게 확대되고 있다(Park Young-Hun, 2020). 디지털을 매개로 혹은 직접 대상으로 한 새로운 무역형태는 기술적 측면에서의 무역비용(trade cost) 감소로 전반적인 국제교역 확대를 견인할 것이 기대되지만, 다른 한편으로는 그 과정에서 사용자 정보가 다양한 형태로 수집되면서 개인정보 보호 유출과 같은 데이터보안(data protection) 관련 우려가 있다. 본 연구는 디지털 통상에 대한 국제통상규범이 어떻게 형성되어 있으며, 주요 쟁점은 무엇인지를 살펴보는 것을 기본목적으로 한다. 특히, 여러 영역들 중에서 앞서 언급한 국경 간 데이터 이동과 개인정보보호 등과 같이 제도적 측면에서의 무역비용에 직접적 영향을 주는 분야를 중심으로 살펴보고자 한다.

디지털 통상에 대한 국제적 논의는 다자통상 협의체인 WTO를 중심으로 진행되어 오다가 최근에는 OECD, APEC 등 경제협력 일반에 관한 국제협의체로 논의가 확대되는 한편, 주요 경제국 간 혹은 복수국가 간 지역무역협정(이하 Mega FTA)을 중심으로 구체적인 규범들이 형성되고 있는 상황이다. 보다 구체적으로, WTO에서 1998년 9월 ‘전자상거래 작업계획’ 채택 이후 일반이사회와 4개 분야별¹⁾ 이사회 차원에서 전자상거래 활성화를 목표로 논의를 이어왔으나 가시적인 성과를 도출하지 못해 오다가, 2017년 12월 제11차 각료회의 이후 ‘전자상거래 공동성명’에 참가한 국가들을 중심으로 주제별 쟁점에 대한 논의가 진행되고 있다. 이러한 움직임은 OECD, APEC 등의 관련 플랫폼

을 통해서도 전개되면서, ‘디지털세 도입’, ‘국경 간 데이터 이동’ 및 ‘컴퓨팅 설비 현지화²⁾’ 등 민감한 이슈들로 논의의 범위가 확대되고 있다. 즉, 관세화, 서류 없는 무역, 전자서명·인증 등 일부 분야에서는 국가 간 합의가 어느 정도 이루어지고 있지만, ‘데이터 국경 간 이전의 허용·제한’, ‘컴퓨터 설비 현지화’ 등 국가 간 견해차가 드러나는 분야들이 뚜렷해지고 있다.³⁾

국경간 데이터 이동 자유화와 데이터 보안 및 개인정보보호라는 상충되는 복합목적(dual objectives) 하에서, 일부 국가들은 후자 달성을 위해 관련한 국내규제를 강화하려는 움직임도 본격화되고 있다. 즉, 개인정보와 공공데이터의 국경 이동을 제한을 목적으로, 중국은 2017년 6월 1일 사이버 보안법을, EU는 2018년 5월 25일 ‘일반개인정보보호법(General Data Protection Regulation: GDPR)’을 도입하였고, 이러한 규제는 인도, 러시아, 인도네시아, 베트남 등으로 확대되고 있는 상황이다(Kim Seung-Min, 2017; Lee Jong-Seok, 2019). 하지만, 4차 산업혁명 시대에는 데이터의 중요성이 높아질 것이라는 인식이 증대되면서 데이터가 경쟁력이라는 인식 하에, 각국이 자국 기업만이 자국의 데이터를 이용할 수 있게 하는 한편 외국 기업이 역외로 이전하지 못하도록 막고자 하는 폐단이 증가하고 있다(Lee Jong-Seok, 2019). 이를 예방하기 위한 국제적 대응은 2016년 2월 서명된 TPP(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)를 시작으로 컴퓨터 설비 현지화 금지조항이 전자상거래 규정에 포함되고 있는 추세에 있다.

다른 한편으로, 정보 저장 서버를 특정 영역 내 두도록 강제하는 것은 정보를 파편화하게 될뿐더러 정보를 가장 유용한 서버에 저장하고 활용하는 클라우드 기술에도 저해가 될 수 있

1) WTO 전자상거래 4개 분야의 협상 쟁점 사항은 전자상거래 촉진(중이 없는 무역, 전자결제, 무관세 등), 개방성(시장접근, 국경 간 정보 이전, 컴퓨팅 설비 현지화 등), 신뢰(소스코드, 강제기술 이전, 개인정보보호 등), 공동이슈(투명성, 개발, 허벌 등) 등이다.

2) 데이터 현지화란 일정 영토 내에 구축된 컴퓨터 설비를 통한 데이터의 저장, 전송 또는 처리만을 허용하는 조치를 의미한다(김승민, 2017)

3) 가령, 미국은 국경 간 자유로운 정보이동, 컴퓨터 설비의 현지화 금지, 중국은 이와 반대로 국가 간 정보이동에 반대하고 있으며 컴퓨터 설비의 현지화를 주장하고 있다. EU는 자유로운 정보이동에 대하여 찬성하는 입장이지만, 개인정보보호 등에 대해서는 강력한 규범 제정을 요구하고 있다(Lee Jae-Young, 2020).

으며(Kim Nam-Jong, 2021), 물리적 시설 없이 인터넷 기반 비즈니스를 영위하는 다국적 기업의 경우 특정 영역 내 컴퓨팅 설비설치를 강요받는 것은 추가적인 비용을 발생시켜 매우 비효율적이라는 우려가 있다. 이에 따라, 미국은 컴퓨터 설비 현지화를 반대하며 관련 조항을 전자상거래 규정에 포함하는 경향을 나타내고 있다. 이에 반해 중국은 사이버 보안법을 도입하여 데이터 이동을 제한하고 있을 뿐만 아니라, 중국 내에서 수집, 생산한 개인정보와 중요 데이터는 중국 내에 저장해야 한다고 규정하고 있다. 하지만 동시에 최근 중국이 참여한 Mega FTA인 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership) 전자상거래 규정에서는 컴퓨팅 설비 현지화 관련 조항이 포함되어 있기도 하다.

이상과 같이 디지털 통상에 관한 국제규범은 각국이 복합목적 달성을 위한 대응과 맞대응 과정에서 다양한 쟁점과 타협점들이 만들어지며 형성되어가고 있다. 이러한 복잡다기한 형성과정을 살펴보기 위해, 본 연구는 우선 2020년 6월까지 체결된 디지털 통상 관련 국제협정들에 대한 영역별 분류 데이터베이스인 TAPED(Trade Agreements Provisions on Electronic-commerce and Data)를 이용하여, 디지털 통상 규범 형성과정에 나타나고 있는 핵심쟁점 규범들에 대한 국가별 특징을 정량적으로 살펴보았다. 핵심쟁점 규범이란 전술한 바와 같이 국경 간 데이터 이동과 개인정보 보호를 의미하며, 특히 국경 간 데이터 이동과 관련하여서는 국가 간 입장이 첨예한 세부분야인 컴퓨터 서버 설치금지 분야를 추가하여 검토한다. 이러한 개괄적인 이해를 바탕으로 핵심 쟁점 규범에서의 각국의 대응과 맞대응이 구체적으로 어떻게 전개되고 있는지를 면밀히 살펴보기 위해, 최근 체결된 3개 Mega FTA와 3개 독자적 디지털 무역 협정(standalone digital trade agreements)⁴⁾에

대한 상세한 법률적 비교분석을 진행하였다.

II. 선행연구

본 연구와 관련이 있는 선행연구에는 디지털 통상 관련 국제적 주요 논의현황에 관한 연구, 주요협정의 규범을 분석한 연구, 주요 의제별 이슈 분석에 관한 연구 등이 있다. 먼저, 디지털 통상 관련 국제적 논의현황 관련하여, Lee Jong-Seok (2019)은 WTO를 중심으로 한 디지털 통상규범이 지연되고 있는 이유를 설명하면서 우리나라의 디지털 통상정책 방향에 대한 시사점을 제시하였다. Kim Nam-Jong (2020)은 WTO 전자상거래 논의 동향 및 디지털 통상 관련 주요이슈에 대한 주요국의 의견을 설명하면서, 향후 WTO 전자상거래 협상에 대해 전망하고 우리나라의 대응방안을 제시하였다.

한편, 주요협정에 대한 규범을 분석한 연구로서, Park Noh-Young · Chung Myung-Hyun (2018)은 미국 주도로 디지털 통상 협상이 진행된 CPTPP 및 USMCA를 근거로 디지털 통상의 국제규범의 발전 동향을 분석하고 시사점을 제시하였다. Kim Ho-Cheol (2020)은 USMCA의 신통상규범을 다루면서 디지털 통상과 관련하여 협정의 주요 내용을 설명하였다. 특히 USMCA상 디지털 통상규범은 미국의 입장을 가장 발전적 형태로 반영한 협정으로 그 내용이 미·일 디지털협정에도 그대로 반영되었으므로, 미국과의 협상 가능성을 대비하여 후속 분석 작업이 필요함에 주목하였다. 가령 USMCA는 금융 챗터에서 정보의 국경 간 이전과 컴퓨터 설비 현지화 금지 규정을 추가하였다. Min Han-Bit (2020)은 미국이 참여한 디지털 통상협정을 분석을 토대로 USMCA 데이터 무역에 적용된 통상규범을 분석하여 한국의 데이터 통상협상에 참조할 수 있는 시사점을 제시하였다.

마지막으로 ‘데이터 이전’ 및 ‘컴퓨터 설비 현지화’, ‘개인정보보호’ 관련 연구로서, Kim Seung-Min (2017)은 인터넷 제한조치의 유형

4) 3개 Mega FTA는 CPTPP(포괄적 점진적 환태평양경제동반자협정), USMCA(미국-멕시코-캐나다 협정), RCEP(역내 포괄적 경제동반자협정)을, 3개 독자적 디지털통상 협정은 ASDEA(호주-싱가포르 디지털경제협정), USJDTA(미국-일본 디지털 무역협정), DEPA(칠레-뉴질랜드-싱가포르 디지털 경제 파트너

쉽 협정)를 각각 의미한다.

과 사례 및 이러한 조치의 부정적 효과와 규제 의 어려움을 설명하였고, TPP 전자상거래 챕터에서 인터넷 제한조치를 직접적으로 규율하고 있는 ‘국경 간 데이터 이전’ 및 ‘컴퓨터 설비 현지화’를 분석하였다. Park Whong-Il (2017)은 개인정보 현지화에 대한 동시 및 중국, 베트남, 인도네시아, EU, 러시아 등의 규제현황 등을 설명하고 개인정보 현지화 규제에 대해 평가하였다. Lee Jae-Min (2020)은 디지털 교역과 개인정보 관련하여 국가안보 예외조항의 현황과 내용을 검토하였다.

본 연구는 기존 연구와 달리, TAPED를 이용한 정량적·정성적 분석을 통하여 디지털 통상 규범 관련 국가별, 규정별 특징을 살펴보고, EU, 미국, 중국 등 주요국가의 ‘데이터 이전 및 현지화’와 ‘데이터 보호’ 관련 규범 도입 현황을 분석하였다. 아울러 최근에 발효된 6개의 Mega FTA 및 최신 디지털 통상협정을 대상으로 구체적인 협정문 문구의 법적 의미를 해석하였다. 이러한 연구 결과는 우리나라 디지털 통상규범 협상 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있다는 점에 의의가 있다.

Ⅲ. 기체결 디지털무역규범 정량분석

1. 전반적 구조 분석

본 장에서는 Burri et al.(2020)에 의해 구축된 TAPED를 이용하여 디지털무역 규범 형성과정에서 나타나고 있는 국가별, 규정별 특징들을 살펴보고자 한다. TAPED는 2020년 6월까지 체결된 무역협정들 중 디지털무역과 관련된 규정을 포함하는 총185개의 협정들에 대해 각 세부 규정별 포함여부를 담은 포괄적 데이터이다. 본 연구에서는 이 중 전자상거래 관련 조항을 포함하고 있는 110개의 협정을 분석대상으로 한다. 이 중 FTA 외에 독립된 디지털경제협정으로 체결된 ASDEA, USJDTA, DEPA 등을 포함하고 있다.⁵⁾ 전체적 구조 파악을 위해 크게

다음 같은 세 가지 측면에서의 특징을 살펴보고자 한다. 첫째, ‘어느 국가가 전자상거래 국제 규범 형성에 적극적으로 참여하고 있는가?’ 둘째, ‘국가별로 어떠한 이슈에 적극성 혹은 소극성을 보이는가?’ 마지막으로, ‘어떤 규정이 일반적으로 혹은 선택적으로 포함되고 있는가?’ 등이다.

1) 국가별 디지털무역 규범 형성 참여도

아래 <Fig. 1>은 전자상거래 규범을 포함하고 있는 기체결 FTA의 국가별 빈도를 보여준다. 이 중 검은색 부분은 해당 규범을 독립된 챕터로 포함하고 있는 빈도를 나타낸다. 특히 전체 100개 국가(관세동맹 포함) 중 최소 7개 이상의 FTA에서 전자상거래 규범을 포함하고 있는 상위 16개 국가에 대한 것인데, 가장 적극적으로 전자상거래 국제규범 형성에 참여하고 있는 국가로는 싱가포르, EU, 미국 순으로 나타났다.

특징적인 부분들을 정리하면 다음과 같다. 우선, 전자상거래 규범 포함 무역협정 중 독립된 장으로 동 규범을 포함하고 있는 비중(share)이다. 한국과 호주는 전자상거래 규정을 일단 포함시키면 예외없이 독립된 전자상거래 규범 챕터의 형태를 유지하는 경향을 보이는 반면, 태국과 중국은 독립된 챕터로 구성하는 비중 가장 적은 국가들임을 알 수 있다. 어떤 규범을 규정할 때 별도의 챕터로 구성하는 것이 해당 규범에 대한 적극성을 가늠할 수 있는 일종의 대리변수(proxy)라고 한다면, 동 비중은 각국의 전자상거래 규범 형성에 대한 적극성으로 해석할 수 있을 것이다. 관련하여, 전자상거래 규범 형성에 대한 절대적인 횡수는 유럽연합이 미국보다 많지만, 독립된 챕터 포함 여부는 양측이 유사한 수준이란 점에서, EU는 전자상거래 규범을 형성해 나가는데 상대적으로 협정 상대국에 따라 유연한 태도를 보이는데 비해, 미국은 일관성 있게 적극적인 태도를 견지해가고 있는 것으로 유추할 수 있을 것이다. 한편, 개도국 중에서는 콜롬비아, 페루, 파나마, 코스타리카, 베트남, 태국, 중국 등이 전자상거래 국제규범 형성에 적극적으로 참여하고 있는데, 상대적으로 아시아 개도국들이 중

5) TAPED의 시기상의 한계로 본 절의 분석은 RCEP은 미포함된 결과이다.

Fig. 1. Frequency of E-commerce provision inclusion in FTAs (by Parties)



Source: written by authors

남미 개도국들에 비해 소극적인 것으로 보인다. 이는 규범 형성의 적극성 외에도 협정상대국이 누구였는지가 반영된 결과로 이해할 수 있을 것이다.

2) 국가별 관심 규범영역

국가별로 어떠한 이슈에 적극성을 보이는지 전체적으로 조망하기 위해, 전자상거래와 관련하여 다양한 측면의 영역들 중 앞서 논한 본 연구의 목적상 데이터이동(data flow, DF), 데이터현지화(data localization, DL), 데이터보호(data protection, DP) 등 세 영역에 집중하여 국가별 포함 빈도 및 비중을 아래 <Table 1>과 같이 정리하였다.

순서는 앞서 <Fig. 1>과 동일하게 전자상거래 규범 형성 참여빈도를 기준으로 하였다. 먼저 데이터자유화(DF) 영역은 국가별로 평균적으로 약 1/4의 FTA에서 포함시키고 있으며, 평균을 상회하는 국가들로는 페루, 일본, 한국, 뉴질랜드, 칠레, 캐나다, 베트남 등 주로 최근 메가 FTA 혹은 독립형 디지털경제협정 체결국가들이므로 나타났다. 다음으로, 데이터현지

화(DL) 영역에서는 일본, 칠레, 호주, 뉴질랜드 등이 적극적인 규범 형성을 하고 있는데, 이들은 주로 독립형 디지털경제협정 체결국가들이란 점에 주목할 필요가 있다. 한편, EU와 파나마는 데이터현지화 규정을 포함하지 않고 있으며, 태국 및 중국도 이에 대해 소극적인 것으로 확인되었다. 마지막으로, 데이터 보호(DP) 영역은 매우 활발히 전자상거래 규범에 포함되고 있는 것으로 나타났다. 미국, 호주, 일본, 한국, 페루, 파나마, 콜롬비아, 코스타리카 등과 같이 100% 포함하고 있는 국가들도 상당한 것을 알 수 있다. 가장 소극적인 태도를 보이는 것은 중국(57%)이며, 태국, 싱가포르, 베트남 등 아시아 개도국들은 전반적으로 소극적인 그룹을 형성하고 있는 것으로 나타났다.

3) 세부규정별 포함 정도

앞선 국가별 특징에 이어, 본 소절에서는 세부규정별 특징을 살펴본다. 앞서 살펴본 세 가지 영역들은 각각 이들을 구성하는 세부규정들로 구분될 수 있다. TAPED에 따라 데이터이동 분야(DF)는 가장 기본적인 데이터 이동 관련

Table 1. Frequency and share of key provisions in FTAs (by Parties)

parties	DF	DF(%)	DL	DL(%)	DL2(%)	DP	DP(%)
SGP	5	22.7%	5	22.7%	100.0%	16	72.7%
EU	5	23.8%	0	0.0%	0.0%	20	95.2%
USA	3	21.4%	2	14.3%	66.7%	14	100%
AUS	5	38.5%	5	38.5%	100.0%	12	100%
CHL	6	46.2%	6	46.2%	100.0%	12	92.3%
CAN	5	45.5%	2	18.2%	40.0%	9	81.8%
COL	3	27.3%	1	9.1%	33.3%	11	100%
KOR	5	50.0%	1	10.0%	20.0%	10	100%
PER	6	66.7%	3	33.3%	50.0%	9	100%
PAN	1	12.5%	0	0.0%	0.0%	8	100%
JPN	5	62.5%	4	50.0%	80.0%	8	100%
CRI	2	25.0%	0	0.0%	0.0%	8	100%
NZL	4	50.0%	3	37.5%	75.0%	7	87.5%
VNM	3	42.9%	2	28.6%	66.7%	6	85.7%
THA	1	14.3%	1	14.3%	100.0%	5	71.4%
CHN	1	14.3%	1	14.3%	100.0%	4	57.1%

Source: written by authors

조항 포함 여부와 데이터 이동 장애요인 대응 메커니즘(address barriers to data flows) 규정 포함 여부 등 총 2개 규정으로, 데이터 현지화(DL) 분야는 'imposing data localization' 및 'limiting data localization' 등 총 2개 규정으로, 데이터 보호(DP) 분야는 총 5개의 규정⁶⁾으로 세분화된다.

위 <Table 2>는 각 세부규정이 평균적으로 얼마나 자주 포함(mean)되었는지, 포함여부가 국가 혹은 협정에 따라 얼마나 편차(standard deviation)가 있는지를 나타내고 있다. 또한, 우리의 관심이 어떠한 세부규정이 대부분의 협정에 포함되는 일반적인 규범인지 혹은 일부 국가들에 의해 간헐적으로 국가 간 편차가 심하게 선택적으로 포함되는지에 집중하기 위해 편

차와 평균의 비율인 분산계수(coefficient of variation)를 계산한 후 그 크기대로 나열하였다. 분산계수의 크기가 작을수록 일반적으로, 클수록 선택적으로 포함되는 규정으로 해석한다면 다음과 같이 그 특징들을 정리할 수 있다. 먼저, 앞서 상위 16개국의 결과와 유사하게, 주로 데이터 보호(DP) 관련 세부규정들은 일관되게 포함되는 일반적 규범으로 자리매김해가고 있다. 다만, 이 중 주요원칙인정 관련 규정(7)은 국가 간 평균 대비 편차가 큰 편인 것으로 나타났다. 데이터 이동(DF) 관련 규정은 이동 자유의 중요성 인정 등에 대한 포괄규정(5)은 상당히 일반적으로 포함되고 가고 있으나 세부 규정이라 할 수 있는 장애요인 대응메커니즘(8)은 매우 선택적으로만 포함되고 있음을 알 수 있다. 마지막으로, 데이터 현지화(DL) 관련 규정들은 다른 분야에 비해 매우 큰 분산계수를 보이고 있어 관련 규범이 매우 초기단계에 있음을 방증하는 것으로 볼 수 있다. 이 중에서 현지화요구제한 규정(6)이 현지화요구부과 규

6) 'data protection with no qualification', 'data protection recognizing certain key principles', 'data protection according to domestic law', 'data protection recognizing international standards', 'data protection as a least restrictive measure' 등이 이에 해당된다.

Table 2. Degree of agreement inclusion by provisions

	Provisions	CV	std.dev	mean
1	DP w/ no qualifications	1.34	0.48	0.36
2	DP as a least restrictive measure	1.55	0.46	0.29
3	DP according to domestic law	1.58	0.45	0.29
4	DP recog. intl standard	1.94	0.41	0.21
5	DF inclusion	2.33	0.36	0.16
6	DL limit requirement	3.33	0.28	0.08
7	DP recog. key principles	3.83	0.24	0.06
8	DF barrier address mechanism	4.42	0.22	0.05
9	DL imposition	9.66	0.10	0.01

Source: written by authors

Table 3. Status of Data Protection Provisions by Country

	e-commerce provision	data protection	w/ no qualification	Key principles	domestic law	intl standards	least restrictive measure
China	7	3	0	1	3	1	2
EU	21	18	7	3	7	12	17
USA	15	15	10	3	7	3	9

Source: written by authors

정(9)에 비해서는 상대적으로 널리 채택되고 있는 것으로 나타났다.

2. 주요국의 분야별 특징 분석

앞서 살펴본 정량적 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 전자상거래 규범 도입에 가장 적극적인 국가는 싱가포르, EU, 미국 순이며, 특히 미국은 체결하는 협정 간 일관성을 유지하면서 전자상거래 규범 형성에 적극적으로 임하고 있다. 둘째, 데이터 보호(DP) 관련 조항은 많은 협정에서 일괄되게 포함하는 일반화된 규범으로 자리매김하고 있다. 셋째, 데이터 현지화 관련 규정은 데이터 현지화를 요구하는 협정보다는 데이터 현지화를 제한하는 협정이 우세하는 점이다. 이러한 결과에 주목하여 디지털 통상규범을 주도하고 있는 EU, 미국, 그리고 ‘데이터 이전’ 및 ‘데이터 현지화’ 관련하여 미국과 상반된 태도를 보이는 중국 3개 국가의 규범 도입 현황을 TAPED를 이용하여 살펴보았다.

1) 데이터 보호

데이터 보호 관련 조항은 전자상거래 관련 규정을 포함하고 있는 110개 협정 중 약 82%인 90개 협정에 포함되어 있어 전자상거래 관련 가장 일반화된 규정으로 보인다. 특히 전자상거래 규범 형성에 적극적인 미국의 경우 TPAED에 포함된 15개의 모든 협정에 동 조항이 포함되어 있다. 데이터 보호 관련 조항이 포함된 경우 ‘data protection with no qualification’, ‘data protection according to domestic law’, ‘data protection as a least restrictive measure’ 관련 규정이 각각 67%, 47%, 60% 비중으로 포함되어 있다. 반면 EU가 맺고 있는 21개 협정 중 86%인 18개 협정에서 동 조항을 포함하고 있으며, 이 중 94% 협정이 ‘data protection as a least restrictive measure’ 관련 규정을 포함하고 있다. 한편, 중국은 중국이 맺고 있는 7개 협정 중, 3개 협정이 동 조항을 포함하고 있으며, 이들 협정에서 모두 ‘data

Table 4. Status of data flow and localization provisions by country

	provision	data flows	barriers to data flows	imposing data localization	limiting data localization
China	7	0	0	0	0
EU	21	4	2	0	0
USA	15	4	1	1	3

Source: written by authors

protection according to domestic law' 규정을 포함하고 있다.

2) 데이터 이전 및 데이터 현지화

데이터 이전 관련 조항은 전자상거래 관련 규정을 포함하고 있는 110개 협정 중 약 26%인 29개 협정에 포함되어 있다. 특히 데이터 현지화 규정은 TPP(Trans-Pacific Partnership)에서 처음 도입되었고, 이후 이를 계승한 CPTPP뿐 아니라 ASDEA, USMCA, USJDTA, DEPA 등 14개 협정에서 다루고 있다. 특히 이러한 5개 협정은 TAPED에서 USA 유형으로 분류되고 있는데, 최근에 발효된 Mega FTA 및 디지털 통상협정은 이와 같은 미국의 규범을 적용하고 있는 것으로 보인다.

이러한 추세와는 달리 데이터 이전 및 현지화 관련하여 중국은 7 협정 모두에서 동 규정을 포함하고 있지 않다. EU도 21개 협정 중 19%인 4개 협정에서 데이터 이전 관련 조항을 포함하고 있으나 데이터 현지화 관련 조항을 포함하고 있는 협정은 하나도 없는 것으로 나타나고 있다. 미국은 15개 협정 중 27%인 4개 협정에서 데이터 이전 관련 조항을 포함하고 있으며, 이 중 3개 협정에서 데이터 현지화 제한 규정을 포함하고 있다.

주요국의 특징에서도 '데이터 보호' 관련 규정은 가장 정형화된 규범으로 안정화되고 있으나, '데이터 현지화'는 도입단계의 신설 조항인 것으로 확인되었다. '데이터 보호' 조항은 110개 협정 중에서 가장 많은 협정에 포함되었으며, 동 조항을 포함한 주요국가들은 특정 내용을 높은 빈도로 협정마다 유사하게 명시하고

있었다. 이에 반해 '데이터 현지화' 조항은 중국(RCEP 제외) 및 EU가 맺은 협정에는 아직 도입되지 않았으며, 미국의 경우에도 TPP(TAPED 기준), USMCA, USJDTA 등에만 포함되어 있다.

IV. 최신 디지털무역규범 정성분석

포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)은 미국의 탈퇴로 다소의 한계가 있으나 선진국 주도의 복수국간협정 성격이었던 TiSA(Trade in Service Agreement), 일부 양자 자유무역협정 등에서 미국이 도입하고자 했던 국경간 데이터 이전, 온라인 개인정보보호 등 수준 높은 규범들이 적극적으로 포함된 21세기 디지털 규범이라는 데 의의가 있다(Park Noh-Young · Chung Myung-Hyun, 2018). 이는 기본적으로 미국의 2015년 개정 무역협상권한(Trade Promotion Authority, TPA)에서 규정하고 있는 디지털 무역관련 통상협상 목표가 대부분 반영된 것으로, 향후 미국이 체결하는 디지털 통상규범의 바이블로 원용되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 2020년 7월 1일 발효된 미국, 멕시코, 캐나다 간 무역협정(USMCA)의 경우에도 제19장(디지털무역)을 규정하고 있으며, 이를 통해 CPTPP에 포함된 디지털 통상규범을 대부분 이수하되 인터넷 사업자의 온라인 책임 등의 규정을 추가하는 등 디지털 통상규범을 한 차원 더 업그레이드해오고 있다(Kim Ho-Cheol, 2020).

한편, 2020년 1월 1일 발효된 USJDTA는 CPTPP나 USMCA와는 달리 자유무역협정상 여러 장(chapter) 중 하나로 전자상거래나 디지털

통상규범이 포함되던 전통적인 형식에서 탈피하여 별도의 독자적 조약의 형태로 자리매김하는 중요한 계기가 되었다. 디지털 통상규범의 독자적 조약화는 2020년 6년 12일 디지털경제파트너십협정(DEPA) 및 ASDEA⁷⁾으로 계승되고 있고, 디지털 무역규범은 선진국뿐 아니라 중국, 아세안 등 개도국까지도 이를 포섭함에 따라, 2020년 11월 15일 서명된 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP)으로 이어져 오고 있다. 아래에서는 21세기형 디지털 통상규범을 창시했다 해도 과언이 아닌 CPTPP뿐만 아니라, USMCA, USJDTA, DEPA에서 최근 타결된 RCEP, 싱가포르·호주 디지털경제협정에 이르기까지 총 6개의 최신 ‘新디지털통상협정’을 중심으로 국경 간 데이터 이동, 데이터 현지화 금지원칙 및 개인정보보호 규범의 변화과정을 분석해 보기로 한다.

1. 국경 간 데이터 이전

초기에는 지역무역협정상 비구속적 노력의 무 수준으로 규정⁸⁾되어 왔던 국경 간 데이터 이전 관련 규정은 CPTPP를 계기로 명실상부 디지털 통상규범상 대표적 의무규정으로 삼입된 이래 그 이후 체결된 주요 지역무역협정에서도 이를 강행 규정화하는 태도가 견지되어 왔다. 국경 간 데이터 이전 규정은 일반적으로 다음과 같은 구조로 그 내용이 구성되어 있다.

가장 먼저 국경 간 데이터 이전에 대하여 규제를 가할 수 있는 각국의 재량권 확인을 선언한다. 그 다음 국경 간 데이터의 자유로운 이전을 각국이 허용해야 하는 의무를 규정하고 이와 함께 공공정책 목표달성을 위해 국경 간 데이터의 자유로운 이전을 금지할 수 있는 예외상황을 규정한다. 아울러 이와 같은 예외조치를 취할 수 있는 구체적 조건이 설시된다. 대부분의 협정에서는 이와 같은 공통적 구조 하에서 각국은 이를 가감하거나, 의무를 재량사항으로 규정하는 등 다양한 방식으로 변형을 가하여 국경 간 데이터 이전규범을 확보하고 있다.

1) 각국의 규제권한 확보

USMCA 및 USJDTA을 제외한 CPTPP⁹⁾, DEPA¹⁰⁾, RCEP¹¹⁾ 및 싱가포르·호주 디지털경제협정¹²⁾은 모두 ‘각 당사국은 전자적 수단에 의한 정보의 이전에 관하여 자신만의 규제요건을 가질 수 있다’는 규정을 국경 간 데이터 이전 조항의 가장 선두에 배치하고 있다.

국경 간 데이터 이전의 자유를 강행규범으로 확보하는 것이 동 조항의 가장 핵심임에도 불구하고 굳이 이와 같은 규정을 데이터 이전 관련 조항 앞에 별도로 명시하는 이유는 바로 ‘각국의 규제권한 확보’를 보다 더 강조하기 위함이다. 즉, 비록 각국이 자국 영역 내 위치한 데이터가 상대국 영역으로 자유롭게 이전될 수 있도록 허용한다 하더라도 이와 같은 국경 간 이전에 대하여 각종 요건을 부과할 수 있는 권한이 각국에게 보장되어야 한다는 것이다.

물론, 이러한 내용이 명시되어 있지 않다 하더라도 이와 같은 국가의 규제권한은 인정된다. 왜냐하면, 전자적 전송에 의한 데이터 이전과 같은 전자상거래를 서비스무역의 일환으로 보는 다수 입장에 따르면 서비스 무역시 국내적으로 각종 규제조치를 부과하는 것이 가능하기 때문에 전자상거래나 디지털 무역에서도 서비스 이동시 각종 조건을 부과할 수 있는 국

7) 싱가포르·호주 자유무역협정은 2003.7.28. 발효 후, 2006.2.24., 2007.2.13., 2007.10.11., 2011.9.2., 2017.12.1., 2020.12.8.에 걸쳐 총 8회 발효된 각 개정의정서를 통해 업그레이드 되어 온 바 있다. 특히 싱가포르·호주 디지털경제협정은 싱가포르·호주 자유무역협정 중 제14장(전자상거래) 및 제9장(금융서비스)의 조항 일부를 개정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러므로 엄밀하게 말한다면 ASDEA은 기존 모조약인 싱가포르·호주 자유무역협정을 개정하는 부속적인 의정서 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 형식적으로는 별도의 서문을 포함하고, 조약의 제목으로 ‘의정서(Protocol)’와 같은 용어 대신 ‘디지털 경제협정(Agreement)’이라는 용어를 사용함으로써 독자적 별개 협정임을 강조하고 있다.

8) 한미 FTA 제15.8조, 동조에 따르면 국경 간 전자 정보 흐름에 불필요한 장벽을 제거하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

9) CPTPP 제14.11조 제1항

10) DEPA 제4.3조 제1항

11) RCEP 제12.15조 제1항

12) 싱가포르·호주 디지털경제협정 제24조 제1항

내적 규제권한은 당연히 인정되어야 한다. 따라서 동 규정은 강제규범의 형태가 아닌 선언적 형태로 규정되어 데이터 무역과 관련하여 국가가 엄연히 보유하고 있는 규제 권한을 한번 더 주지시키고 강조하는 역할을 하는 것이다. 반면, USMCA 및 USJDTA은 이와 같은 내용을 아예 삭제하고 있는데, 이는 국내규제의 권한보다는 국경 간 데이터의 자유로운 이전 허용에 방점을 두고자 하는 미국의 의도를 드러내는 일례로 판단된다.

2) 국경 간 데이터 이전

CPTPP, USMCA, USJDTA, DEPA, RCEP, 싱가포르·호주 디지털경제협정 모두 국경 간 데이터가 자유롭게 이전되어야 함을 규정하고 있다. 다만 이는 누구에게나 인정되는 것은 아니다. 현대에는 각종 데이터가 기업운영에 필수 불가결한 만큼, 투자기업을 포함한 적용대상인(covered person)이 사업관련 필요한 정보를 타국으로 이전할 수 있도록 하여 비즈니스를 영위할 수 있도록 하는 것이다. 이와 같이 타국 영역으로도 이전이 가능한 정보에는 '개인정보'까지 포함되며, 각국은 투자기업으로 하여금 각종 데이터를 본국으로 자유롭게 이전할 수 있도록 허용하여야 하는 것이다.

다만, 6개 협정 모두에서 동 규정이 강행규범 형태로 되어 있다는 공통점에도 불구하고 각 협정별로 현저한 차이점이 드러난다. 각 협정별 규정에서 사용하고 있는 동사에서부터 차이점이 드러나는데, 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

- a) RCEP과 같이 각국이 국경 간 데이터 이전을 금지하지 않을 의무(a Party shall not prevent)라고 규정하는 방식,
- b) CPTPP 및 DEPA와 같이 각국이 국경 간 데이터 이전을 허용할 의무(each Party shall allow)로 규정하는 방식,
- c) ASDEA, USMCA, USJDTA과 같이 각국이 국경 간 데이터 이전을 금지하거나 제한하지 않을 의무(neither Party shall prohibit or restrict)로 규정하는 방식

한편, 각 협정별로 사용되는 동사에 차이가 있을 뿐만 아니라, 협정별로 긍정형 문장을 사용하느냐, 아니면 부정형 문장을 사용하느냐에 차이가 있다. 실질적으로는 긍정의 문장 형식을 사용하는 b)방식과 부정의 문장 형식을 사용하는 a) 및 c) 방식에 따른 의미상 차이는 크지 않다. 그런데, a) 및 b) 방식의 경우 각국이 국경 간 데이터의 자유로운 이전을 허용해야 할 의무만을 규정하고 있지만, c)방식의 경우에는 각국이 데이터 자유로운 이전을 허용할 뿐만 아니라 제한을 금지할 의무까지 부여하고 있다. 따라서 c)방식은 단순히 국경 간 데이터 이전을 허용하는데 그치지 아니하고, 더 나아가 이전을 제한하는 것까지도 금지하도록 유도한다는 측면에서 a) 및 b) 방식보다는 국경 간 데이터 이전을 보다 더 자유롭게 허용하도록 하는 의도로 해석된다.

정리해 보면, 모든 협정이 국경 간 데이터 이전을 허용하도록 의무조항으로 규정하고 있는 점은 동일하지만, a) 및 b) 방식과 c)방식 간에는 자유화 수준의 미묘한 차이가 드러나는 것을 부인할 수는 없다. 사실상 국경 간 데이터 이전을 전면 금지하는 조치를 취하여 보호무역주의를 고수한다는 비난을 받는 것보다는 원칙적으로는 허용하는 태도를 취하되, 가장 중요한 핵심적 데이터를 부분적으로 선별하여 동 데이터를 이전하는 것을 제한하는 것이 자국에게 유리한 데이터는 선별하여 유출을 막고자 하는 위장된 의도를 가진 국가들에게는 훨씬 더 매력적일 것이다. 더욱이, 제한의 정도, 범위, 그리고 제한하는 데이터의 중요도 등에 따라 데이터의 일부의 이전 제한이 데이터 이전에 대한 전면 금지와 동일한 효과를 불러올 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 우려를 불식시키기 위하여 c) 방식의 경우 국경 간 데이터의 자유로운 이전을 '금지할 수 없을 뿐만 아니라 '제한'조차 불가능하도록 규정함으로써 국가들의 자의적 운용 가능성을 원천적으로 차단하려는 것이다. 이러한 측면에서 개도국들이 다수 포진해 있는 RCEP, CPTPP, DEPA와는 달리 미국이 주도하는 USMCA, USJDTA뿐만 아니라 싱가포르·호주 디지털경제협정은 c) 방식을 선택함으로써 데이터 이전과 관련하여 보다 높은

수준의 자유화를 추구하고 있다고 판단된다.

한편, 다수의 지역무역협정에서는 전자상거래나 디지털무역의 장(Chapter)에서 이와 같은 국경 간 데이터 이전 허용의무를 규정하고, 나아가 금융서비스에 관한 장(chapter)에서 별도로 금융서비스 공급자의 일상적인 영업 수행을 위하여 필요한 국경 간 데이터 이전 허용규정을 두고 있다. 특히 이는 한-미 FTA¹³⁾에서 논란이 되었던 이슈중의 하나인데, 금융기관이 일상적 영업 과정에서 필요한 정보처리를 위해 해외 이전을 허용하는 규정을 2년의 유예기간을 두어 부속서로 삽입한 바 있다. 이는 금융정보의 이전만을 의미할 뿐, 동 정보 저장을 위한 설비나 전산망 등 물리적 시설의 해외이전까지 포함하는 것은 아니라고 평가되고 있다(Park Whon-II, 2017). 한-미 FTA의 경우 금융정보의 국외이전 수단을 제한하고 있지 아니하므로 전자적 금융정보의 인터넷을 통한 이전까지도 허용하는 것으로 판단될 여지가 있다. 이를 보다 명확하게 하기 위하여 CPTPP¹⁴⁾나 USMCA¹⁵⁾ 이후로는 국경 간 금융정보의 이전방식으로 전자적 전송 또는 그 밖의 물리적 형태 등 기타 방법에 의한 전송이라고 명시하고 있다.

3) 데이터 이전의 예외규정

앞서 살펴본 바와 같이 각국은 투자기업 등이 국경 간 데이터를 자유롭게 이전하도록 허용해야 할 부담을 지닌다. 그러나 이와 동시에 각국에게는 공공정책적 목표 달성을 위하여 규제조치를 가할 수 있는 권한이 보장된다. 당해 조항에서는 바로 이와 같은 국경 간 데이터 이전 허용이라는 의무조항에는 예외가 인정됨을 규정하고 있다.

이렇듯 데이터 이전 허용의무의 예외를 규정할 때 유사한 형태의 두문을 포함하는 경우가 많으므로 이에 관한 국가 간 입장이 통일되어 있는 것처럼 보인다. 그러나 상세하게 살펴보면, 각 협정별로 합법적 공공정책 목표 달성을

위한 국가의 조치 관련 규정은 미묘한 차이가 있다. 이는 다음과 같은 3가지로 구분하여 볼 수 있다.

- a) ‘합법적 공공정책 목표를 달성하기 위한 목적(to achieve a legitimate public policy objective)’이라고 규정하는 가장 기본적인 방식,
- b) ‘합법적 공공정책 목표를 달성하는데 필요한(that is necessary to achieve a legitimate public policy objective) 조치’라고 규정하는 방식,
- c) ‘정당한 공공정책 목표를 달성하기 위하여 당사자가 필요하다고 간주하는(that it considers necessary to achieve a legitimate public policy objective) 조치’라고 규정하는 방식

a)방식은 CPTPP, DEPA, 싱가포르·호주 디지털경제협정에서, b)방식은 USMCA, USJDTA 등 미국이 주도하는 협정에서, c)방식은 중국 및 아세안 등 다수 개도국이 포함된 RCEP에서 채택하고 있다.

a), b), 및 c) 방식 모두 합법적 공공정책 목표 달성을 위해서는 협정상 의무에서의 예외가 인정된다는 점에서 동일하다. 그런데 기본적 방식이라 할 수 있는 a)방식과는 달리, b)방식의 경우에는 소위 ‘필요성 테스트(necessary)’를 추가하고 있다. 즉, b)방식의 경우에는 정책적 목표달성을 위해 반드시 필요한 경우라는 점이 인정될 때 한하여 데이터 이전 제한조치가 가능한 것이다. 결국 b)방식의 경우 규제조치를 시행하는 국가로 하여금 필요성을 입증할 의무를 부담하게 함으로써 국경 간 데이터 이전 허용 의무에 대한 예외적 상황을 매우 제한적으로 인정하고자 하는 것으로 평가된다. b)방식은 바로 미국이 주도하는 USMCA, USJDTA에서 채택하고 있는 방식이다. 예를 들어 해외투자기업들이 비즈니스 영위를 위하여 관련 데이터를 해외로 이전하려는 것을 공공정책적 이유로 제한하고자 할 경우 이보다 덜 침해적인 규제방안은 없는지 검토한 이후에야 한정적으로 허용된다는 점에서 많은 다국적 기업들을 보유

13) 한미 FTA 제13장 부속서 13-가 제6항 제나호, 부속서 13-나 제2절

14) CPTPP 부속서 11-나 Section B

15) USMCA 제17.17조

하고, 이들의 전세계적 비즈니스 확장을 위하여 데이터 이전의 자유를 가장 우선시하는 미국의 태도와 일치한다.

한편, RCEP이 채택하고 있는 c)방식의 경우도 USMCA, USJDTA이 채택하는 b)방식과 마찬가지로 '필요성 테스트(necessary)'를 부과하고 있다. 그러나 b)방식과는 달리 필요성 테스트를 시행하고 필요성 가부를 판단하는 주체로 당해 규제조치를 시행하고자 하는 국가를 명시하고 있다. 이는 규제조치를 시행하는 국가에게 전적으로 필요성 가부 판단을 맡기게 되는 결과를 초래하므로 국경 간 데이터 이전 자유화 측면에서는 후퇴한 규정이라고 평가된다. 더욱이 c)방식을 채택하고 있는 RCEP의 경우 각주¹⁶⁾를 통해 다시 한 번 당해 필요성 판단의 주체는 전적으로 이를 시행하는 국가라는 점을 재확인하고 있다. 결론적으로 c)의 경우 공공정책 목표달성을 위한 '필요성 테스트(necessary)' 판단 주체를 당해 국가로 한정함으로써, 악용될 경우 국경 간 데이터 이동의 자유가 저해될 우려가 있다고 판단된다. 이와 같은 점에서 중국, 아세안 국가 등 개발도상국이 포함된 RCEP의 경우에는 국경 간 데이터 이전의 전면적인 자유화에 대해서 보수적인 자세를 고수하고 있다고 평가된다.

4) 예외로 인정되기 위한 조건

대부분의 협정은 앞서 살펴본 데이터 이전의 예외가 인정되기 위한 요건, 즉 국가의 데이터 이전 제한이나 금지조치 행사 방법론으로 다음과 같은 2가지를 제시하고 있다. 첫째, 조치가 자의적이거나 부당한 차별 또는 무역에 대한 위장된 제한수단을 구성할 방식으로 적용되지 아니하여야 하고, 둘째, 목표달성을 위해 요구되는 이상의 제한을 가하지 아니하여야 한다. 이 중 첫째 요건은 대부분 협정에서 공통되나, 둘째 요건에 대해서는 각 협정별로 다음과 같은 차이를 보인다.

우선 CPTPP, 싱가포르·호주 디지털경제협정은 '목표달성을 위해 요구되는 이상의 제한을 가하지 않도록(does not impose restrictions

on transfers of information greater than are required to achieve the objective)' 규정하는 가장 기본적인 형태를 취하고 있다. 반면, USMCA, USJDTA의 경우 여기에 '필요성 테스트(necessity text)'를 추가하여 '목표달성을 위해 필요한 이상의 제한을 가하지 아니할 것(does not impose restrictions on transfers of information greater than are necessary to achieve the objective)'을 조건으로 내걸고 있다. USMCA, USJDTA과 같은 후자의 경우 필요성 테스트를 추가함으로써 국경 간 데이터 이전 제한에 관한 국가의 재량권을 축소하는데 방점을 두고 있다는 점은 앞서 살펴본 3) 데이터 이전의 예외규정에서의 분석과 동일하다.

한편, RCEP의 경우 위 협정들과는 다른 구조를 지니고 있다. 우선, RCEP은 정책 목표달성을 위해 요구되는 한도 내에서만 규제를 가할 수 있는 소위 '비례성 원칙'이 처음부터 삭제되어 있다. 공공정책 목표달성을 위한 규제권을 행사할 경우 비례성이 확보되어야 함에도 불구하고 이를 삭제했다는 점에서 국경 간 데이터 이전에 대한 규제가 보다 용이해 질수 있다. 나아가 RCEP은 여타 협정에는 없었던 '국가의 필수안보를 위한 규제조치(any measure that it considers necessary for the protection of its essential security interests)'를 별도로 보장하고 있다. 더욱이 국가의 필수안보이익에 대한 판단을 전적으로 규제를 시행하는 국가에게 맡겨두도록 한 점에서 국가안보를 이유로 해외로 데이터 이전을 하지 못하도록 규제할 수 있는 권한을 완벽하게 확보하였다. 뿐만 아니라 RCEP은 국가의 필수안보이익 보호를 위한 규제권한 행사는 분쟁해결의 대상이 되지 아니하도록 명시¹⁷⁾함으로써, 국가안보를 이유로 데이터 이전을 부당하게 규제하는 것에 대한 법적 구제수단을 차단해 버렸다. 이와 같은 점에서 RCEP은 국경 간 데이터 이전을 허용할 의무를 수용했음에도 불구하고, 곳곳에 안전장치를 두어으로써 데이터를 국외로 유출하지 못하도록 규제할 수 있는 재량을 확보해 둔 협정으로 평가된다.

16) RCEP 각주14

17) RCEP 제12.15조 제3항

5) 기타

DEPA상 국경 간 데이터 이전조항의 경우에는 다른 협정에서는 발견할 수 없는 두문(chapeau)이 있어 주목된다. 즉, '각국은 전자적 방법에 의한 국경 간 정보 이전 관련 약속의 수준을 확인한다(The Parties affirm their level of commitments relating to cross-border transfer of information by electronic means, in particular, but not exclusively)'는 두문이 조항 서두에 추가되어 있다.

여타 협정과 마찬가지로 DEPA에서는 국경 간 데이터 이전의무에 대한 예외가 인정된다. DEPA 당사국은 정책적 이유로 데이터 이전 자유화에 규제를 할 수 있고 이로 인하여 각국의 국경 간 데이터 이전 관련 자유화 수준은 차이가 날 수 있다. 따라서 DEPA에서는 당해 두문을 추가함으로써 각국이 규제권을 확보하고 있음을 확인하고, 이로 인한 규제정도에 대한 각국의 수준 역시 차이가 날 수 있음을 상호 수용해야 한다는 점을 강조하고자 하는 것으로 보인다.

2. 컴퓨터 서버 설치금지

데이터 현지화란 일정 영토 내에 구축된 컴퓨터 설비를 통한 데이터의 저장, 전송 또는 처리만을 허용하는 조치를 의미한다(Kim Seung-Min, 2017). TPP에서 가장 먼저 도입된 컴퓨터 설비 설치금지에 관한 규정은 데이터 현지화를 막기 위한 방편으로 사용된다. 국가들은 자국 데이터 확보 및 주요 정보 보호 등 다양한 이유로 특정 데이터가 자국의 영역 밖으로 이전하는 것을 제한하거나 금지하는 경우가 많다. 그런데 최근 들어 기업들의 경우 주요 비즈니스 정보를 모두 데이터화하고, 영업이나 마케팅 측면에서 각종 데이터의 중요성이 증가함에 따라 해외에 진출하여 사업을 영위하는 경우 업무에 필수적인 정보를 자유롭게 본국이나 제3국에 설치된 지사 또는 서버로 이전시키지 아니하고서는 업무가 불가하거나 정상적인 이윤을 남기지 못하는 경우가 생길 수 있다. 따라서 해외투자기업이 각종 데이터를 국경 내의

로 자유롭게 이전할 수 있는 권한을 확보하고, 나아가 컴퓨터 서버의 특정 영역 내 위치를 강요받지 않는다면 국제적인 전자상거래 증진이 획기적으로 이루어 질 수 있다는 데 데이터 현지화 금지의 의의가 있다.

1) 각국의 규제 권한확보

USMCA 및 USJDTA를 제외한 4개 협정은 앞서 살펴본 국경 간 데이터 이전 조항과 마찬가지로 가장 서두에서 통신 보안 및 기밀성 보장 요건 등 컴퓨터 설비의 사용 또는 위치에 관한 고유의 조치를 취할 수 있는 각국의 권한을 확인하는 문구를 포함하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 데이터의 이전도 국경 간 서비스 무역의 일종이라고 볼 경우 각국이 자국 영역 내 컴퓨터 설비 설치를 요구할 수 있는 권한이 인정된다. 이와 같은 선언적 문구가 없다 하더라도 각국의 규제권한은 인정된다. 그러나 USMCA 및 USJDTA은 이러한 문구조차 삭제함으로써 컴퓨터 설비설치 금지 의무를 보다 더 강조하고 있는 것으로 평가된다.

2) 컴퓨터 서버 설치금지 원칙

6개 협정 모두 각국에서 사업을 수행하는 조건으로 적용대상 인에게 자국 영역 내에서만 컴퓨터 설비를 사용하거나 설치할 것을 요구하지 않도록 규정하고 있다. 동 조항은 인터넷 접속으로 인하여 서버의 위치가 기업의 해외 비즈니스 유지에 전혀 문제되지 아니하는 만큼 서버의 현지화를 강요하는 것은 디지털 무역에 현지한 저해요소로 작용한다는 문제점에서 비롯된 규정이다.

3) 컴퓨터 서버 설치금지의 예외

동향은 컴퓨터 설비 설치 금지의무에도 불구하고 예외적으로 서버의 로컬화를 요구할 수 있는 국가의 권한 확보를 위한 규정이다. 동 규정은 앞서 살펴본 국경 간 데이터 이전 조항의 구조와 매우 유사하다. 자의적이거나 부당한 차별 금지 또는 무역에 대한 위장된 제한수단으로 사용되지 아니하여야 하고, 목표달성을

위해 요구되는 것 이상의 제한은 불가능한 비례성원칙 등 2가지의 전제를 조건으로 예외가 인정된다.

USMCA, USJDTA를 제외한 나머지 4개 협정의 경우 이와 같이 정당한 공공정책 실현을 위한 예외규정을 확보하고 있으나, USMCA, USJDTA에는 이와 같은 규정이 없다. 물론, 이와 같은 예외규정이 없다 하더라도 GATT 및 GATS 일반적 예외(exceptions) 규정¹⁸⁾에 따라 USMCA, USJDTA에서도 규제조치는 가능하다. 그러나 일반적 예외 규정에 근거하여 규제조치를 시행할 경우 엄격한 필요성 테스트 및 GATS 일반적 예외조항상 두문(chapeau) 요건 통과 등 여러 단계를 거쳐 매우 제한적으로 인정된다. 따라서 USMCA, USJDTA의 경우 컴퓨터 설비 설치 금지에 관한 자체적 예외규정을 완전히 삭제하고 이보다 더 엄격한 조건을 지닌 일반적 예외규정만이 적용되도록 한 것은 나름 유의미하다. 또한, 앞서 살펴본 국경 간 데이터 이전의 경우에는 USMCA, USJDTA에서도 예외규정을 두고 있는 것과 비교할 때, 컴퓨터 서버 설치금지 의무는 최대한 이행되어야 하고 그 예외는 극히 제한적으로 인정되어야 한다는 미국의 강력한 태도를 대변하고 있다.

한편, 국경 간 데이터 이전에 대한 예외규정과 달리 컴퓨터 설비 설치 금지에 대한 예외규정에는 필요성 테스트가 없는 것이 특징이다. 그러나 RCEP만이 유일하게 필요성 테스트를 추가¹⁹⁾하고 있다. 더욱이 RCEP상 컴퓨터 설비 설치 금지에 대한 예외규정은 앞서 살펴본 RCEP상 국경 간 데이터 이전에 대한 예외규정과 동일한 문제점을 지니고 있다. 즉, 공공목적 을 위한 규제권 행사의 전제조건 중 비례성 원칙을 삭제하였다는 점, 국가안보를 위한 규제 권한을 추가로 확보하고 있다는 점, 안보관련 규제조치는 분쟁해결의 대상에서 제외하고 있다는 점은 데이터 현지화 금지라는 대전제를 유명무실하게 할 수 있는 장치로 판단된다.

4) 금융서비스 관련 컴퓨터 서버 설치금지

2017년 미국 무역대표부(USTR)는 그간 매년 발간하여 오던 무역장벽에 관한 보고서에 ‘디지털 무역장벽’이라는 새로운 유형을 추가, 전 세계의 디지털 무역장벽을 조사하여 공표해 왔다. 특히 사이버 안보나 국내 데이터보호 등을 근거로 한 자국 내 컴퓨터 서버 설치 강제는 대표적 디지털 무역장벽 중 하나로 지적되어 왔다. 컴퓨터 서버 설치를 강요하는 것은 일반적인 전자상거래뿐 아니라 금융서비스 분야에 있어서도 디지털 장벽으로 꼽히고 있다. 이러한 측면에서 일반적 전자상거래상 컴퓨터 서버 설치 금지규정은 금융서비스 분야의 데이터 가치 사슬, 클라우드 서버 활용 확대 및 펜테크 발전과 더불어 금융서비스상 규범으로까지 확대되고 있다(Kim Nam-Jong, 2021).

금융서비스에 특화된 컴퓨터 서버 설치 금지규정은 당해 영역 내에서 사업을 수행하는 조건으로 적용대상 금융서비스 인(person)에게 역내 컴퓨터 설비의 사용 또는 설치를 강제하지 아니한다는 측면에서 일반적인 컴퓨터 설비 설치 금지 조항과 구조가 비슷하다. 다만, 금융 규제당국의 감독권 확보가 필수적인 금융업의 특성상 금융감독 당국의 즉각적, 직접적, 완전 무결하고 지속적인 데이터 접근권한이 엄격하게 확보되었을 것을 조건으로 한다는 측면에서 차이가 있다.

처음으로 전자상거래의 장(Chapter)에서 컴퓨터 설비 설치 금지규정을 도입한 CPTPP의 경우에는 금융서비스에 특화된 별도의 컴퓨터 설비 설치금지 조항을 두고 있지 않았다. 더욱이 CPTPP는 전자적으로 전송되는 서비스 관련 조치의 경우 금융서비스 규정 적용대상이고, 제14.13조(컴퓨터 설비 위치)는 금융서비스 관련 규정 등 당해 협정 내 관련 규정과 함께 해석되어야 한다고 명시²⁰⁾하고 있다. 따라서 동 규정을 근거로 금융서비스에서도 컴퓨터 설비 설치를 요구해서는 안된다는 국제규범을 적용할 수는 없다고 해석될 수 있었다.

18) GATS 제14조

19) RCEP 제12.14조 제3항

20) CPTPP 제14.2조

그런데 USMCA를 계기로 컴퓨터 서버 설치 금지 규정이 금융서비스 분야로 확대되었다. USMCA와 마찬가지로 USJDTA과 싱가포르·호주 디지털경제협정²¹⁾도 금융서비스에 특화된 컴퓨터 서버 설치 금지규정을 도입하였다. 다만, USMCA의 경우 동 조항을 금융서비스의 장(Chapter)에 포함시킨 반면, 싱가포르·호주 디지털경제협정의 경우 전자상거래의 장(Chapter)에 포함시키는 차이가 있다. 그러나 내용적인 측면에서는 USMCA 및 싱가포르·호주 디지털경제협정상 규정 모두 동일하다. 아울러, USMCA의 경우 금융서비스의 장 내 별도의 컴퓨터 서버 설치 금지규정이 포함된 관계로 분쟁이 있을 경우 금융서비스 장 내의 특별 분쟁해결절차가 적용되고, 싱가포르·호주 디지털경제협정의 경우 전자상거래의 장(Chapter) 내에 위치하므로 동 장에 적용가능한 일반적 분쟁해결절차가 적용된다. 그러나 두 협정 모두 분쟁시 금융관련 법령에 전문성을 가진 전문가를 중재판정부로 선임하게 한다는 점에서는 거의 동일하다고 평가된다.

이렇듯, 똑같은 금융서비스에 특화된 컴퓨터 서버 설치 금지규정이라 하더라도 협정에 따라 위치하는 장(Chapter)이 다른 등 일관성이 없을 뿐만 아니라, 전자상거래 관련 규정이 서비스, 투자, TBT, IP 등 전 영역의 장에 걸쳐 흩어져 있다는 특징이 있다. 따라서 최근에는 미·일 디지털무역협정이나 DEPA와 같이 전자상거래 관련 규정을 모두 모아 별개의 독자적인 디지털무역협정(stand alone digital trade agreement)으로 재탄생시키는 사례가 증가하고 있다. 이와 같은 맥락에서 USJDTA에도 금융서비스에 특화된 컴퓨터 서버 설치 금지규정²²⁾이 포함되어 있다.

그런데 DEPA의 경우에는 금융서비스에 특화된 컴퓨터 서버 설치금지 조항이 도입되어 있지 아니하다. DEPA 제1.1조는 당해 협정은 제2.7조(전자지불)를 제외하고는 금융서비스에 적용하지 아니한다고 명시적으로 규정함으로써

써, 일반상거래에 적용되는 컴퓨터 설비 설치 금지규정을 근거로 금융서비스상 컴퓨터 설비 설치 금지가 요구된다고 해석되지 않는다. 앞서 살펴본 CPTPP와 마찬가지로 DEPA에서도 동 조항을 도입하지 아니한 것은 아무래도 대부분의 참가국들이 개도국이므로 금융서비스에 대해서는 아직까지 조심스러운 입장을 견지하고 있기 때문으로 추정된다.

한편, 중국 및 아세안 등 개도국이 포함된 RCEP의 경우에도 금융서비스에 특화된 컴퓨터 설비 설치금지조항을 도입하지 않았다. 오히려 RCEP 제9.3조에 따르면 금융당국은 금융 건전성이나 규제 목적으로 금융기관에게 데이터 관리, 보관 및 시스템 유지, 당해 국가 영역 내 기록사본 보관 등의 요건을 부과하는 것을 가능하도록 규정하고 있다. 따라서 금융당국이 금융기관에게 데이터 관리나 보관 등의 요건을 부과할 수 있는 권한을 규정하는 한편, 금융서비스 관련 현지 서버설치 금지를 명시적으로 규정하지 않는 이상, 각국의 당해 영역 내 컴퓨터 서버 설치 강제 가능성을 열어 두고 있다고 해석될 수 있다.

3. 개인정보보호

오랜 기간 동안 개인정보보호에 관한 각국의 입장은 현저한 차이를 보이며 대립하여 왔다. 미국의 경우에는 개인정보를 망라하는 각종 정보의 국경 간 자유로운 이동을 강조하고 있는데, 이러한 미국의 태도는 CPTPP를 비롯, USMCA나 USJDTA를 거치면서 지속적으로 디지털 통상규범에 반영되어 왔다. 반면, 중국이나 러시아의 경우 개인정보 자체가 국가자산으로 보호되어야 한다는 이유로 동 정보의 국경 간 이동을 강력히 통제하여 왔다(Lee Jae-Min, 2020). 특히 중국의 경우 온라인 개인정보 보호 관련 국제규범 수립에 소극적 태도를 보여 왔다. 2015년 12월 발효된 한-중 FTA의 경우 전자상거래 이용자의 개인정보보호를 위한 조치를 채택하고 유지할 것을 의무규정으로 명시²³⁾한 반면, 한-중 FTA와 동시에 발효한 바 있는

21) 싱가포르·호주 디지털경제협정의 경우 과거 싱가포르-호주 자유무역협정 중 전자상거래 및 금융서비스의 장을 각각 개정하였다.

22) USJDTA 제13조

23) 한중 FTA 제13.5조

중-호주 FTA의 경우 온라인 개인정보보호에 관한 의무규정을 두되, '각국이 보호에 적합하고 필요하다고 간주하는(as it considers appropriate and necessary)'이라는 요건을 추가함으로써, 각국의 재량을 허용하는 등 소극적 입장을 보였다. 이와 같은 중국의 태도는 2019년 10월 18일 서명되고 2021년 1월 3일 발효된 모리셔스와와의 FTA²⁴⁾ 등 그 이후 중국이 체결하는 FTA에서 그대로 유지가 되어 왔다. 그러나 중국은 최근 타결된 RCEP을 통해 개인정보 보호법제 유지의무를 보다 명확하게 받아들이고 있는 것으로 보인다. 아래에서는 미국과 중국의 입장을 중심으로 6개의 新디지털통상협정상 개인정보 보호 규범의 변화과정을 살펴보기로 한다.

1) 개인정보 보호 관련 국내법제 수립의무

미국이 주도한 CPTPP, USMCA, USJDTA뿐만 아니라 중국, 아세안 등 개도국이 포함된 RCEP, 최근 타결된 DEPA 및 싱가포르·호주 디지털경제협정에 이르기까지 新디지털통상협정 모두가 개인정보 보호관련 국내 법령 채택 및 유지를 강행규정으로 도입하였다. 개인정보 보호는 각국의 국내법체계 하에서 실질적으로 보장될 수 있으므로 6개 협정 모두가 개인정보 보호관련 국내법제를 가져야 할 의무를 규정하는 것이다.

다만, 국내법으로 보호되는 정보의 주체 범위에 대해서 협정별로 미묘한 차이가 보인다. CPTPP, RCEP은 '전자상거래 사용자', USMCA 및 USJDTA의 경우 '디지털 무역 사용자'의 개인정보를 각각 국내법상 보호대상으로 규정하고 있다. 일반적으로 지역무역협정에서 '전자상거래'나 '디지털무역'에 대한 정의가 별도로 규정되어 있는 것도 아닐뿐더러 '전자상거래'의

장(Chapter) 또는 '디지털 무역'의 장(Chapter)을 제목으로 혼용하여 사용하고 있으므로 '전자상거래 사용자'와 '디지털 무역 사용자'간 차이를 구별해 내는 것은 불가능에 가까워 보인다. 다만, DEPA의 경우에는 '전자상거래 사용자' 및 '디지털무역 사용자'를 모두 국내법령으로 보호되는 정보의 주체에 포함시킴으로써 보다 확대된 범위에서 개인정보 보호를 도모하고 있는 것으로 보인다. 한편, 싱가포르·호주 디지털 경제협정의 경우 '전자적 거래(electronic transactions)를 수행하거나 이에 관여하는 개인'을 개인정보 보호대상으로 규정함으로써, 단순한 '사용자'보다 확장하여 전자적 거래에 '관여'하는 사람까지도 보호 대상으로 하려는 의도를 보여준다.

2) 개인정보보호 관련 국내 법제 수립 시 참고할 국제기준

개인정보가 최종적으로는 각국의 국내법으로 보호되는 만큼, 국가마다 상이한 법제와 그에 따른 보호수준의 차이가 필연적으로 지적될 수밖에 없다. 따라서 디지털 통상규범에서는 개인정보 보호 관련 국내법 수립시 국제기준을 참고하도록 규정함으로써 각국의 개인정보 보호제도의 통일성을 도모하고 있다. 이는 DEP A²⁵⁾, RCEP²⁶⁾, 싱가포르·호주 디지털 경제협정²⁷⁾과 같이 국내법제 수립시 반드시 국제기준을 따르도록 의무적으로 규정하는 유형, CPTPP²⁸⁾, USMCA²⁹⁾와 같이 국제기준을 참고하라고 권고만 하는 유형, 그리고 USJDTA³⁰⁾과 같이 국제기준 관련 언급이 전혀 없는 유형으로 구분해 볼 수 있다. 국제기준을 참고하도록 규정하는 경우에도 싱가포르·호주 디지털 경제협정은 APEC과 OECD 설정 기준을 따르도록 하고, USMCA는 APEC의 기준을 예시로 드는 등 특정 국제기구의 기준을 명시하기도 한다.

24) 중-모리셔스 FTA 제11.7조 제1항

ARTICLE 11.7: ONLINE DATA PROTECTION

1. Notwithstanding the differences in existing systems for personal information/data protection in the territories of the Parties, the Parties shall take such measures as they consider appropriate and necessary to protect the personal information/data of users of electronic commerce.

25) DEPA 제4.2조

26) RCEP 제12.8조

27) 싱가포르·호주 디지털경제협정 제17조

28) CPTPP 제14.8조

29) USMCA 제19.8조

30) USJDT 제15조

3) 투명성 원칙

대부분의 협정에서는 전자상거래 사용자들의 구제방안, 기업들의 법적 요건 준수방안 등 개인정보 보호 관련 정보 공개의무를 규정하고 있다. 이는 ASDEA, USMCA, USJDTA, DEPA, RCEP과 같이 정보 공개를 의무화하는 협정, CPTPP와 같이 정보 공개를 단순히 선언하는 협정으로 나누어 볼 수 있다. CPTPP의 경우 다수의 개도국들이 참여한 첫 디지털 국제규범의 시험대였던 만큼, 높은 수준의 투명성보다는 다소 조심스럽게 접근했던 것으로 사료된다. 그러나 최근 타결된 RCEP의 경우에는 비록 중국이나 아세안 같은 개도국이 참여하였지만 CPTPP보다 진일보하여 공개를 의무화하는 방식을 채택함으로써, 투명성 원칙 확보에 보다 적극적 태도로 변화하고 있다고 평가된다.

한편, 위와 같은 투명성 원칙은 주로 개인정보 보호 법령 및 구제절차 등 관련 정보를 대중에게 알리고 공표하는 ‘국가들의 의무’가 주된 내용이다. 그런데 싱가포르·호주 디지털경제 협정 및 RCEP의 경우에는 더 나아가 기업과 관련된 투명성 원칙까지도 규정하고 있다는 점에서 주목된다. 기업들에게 직접 강제되는 의무는 아니지만 기업들이 개인정보보호 관련 기업의 정책이나 관련 절차를 인터넷 등에 공개하도록 각국이 독려할 의무(shall encourage)라는 점에서 보다 진일보한 규정으로 평가된다.

4) 비차별 관행 및 호환성 메커니즘

6개 新디지털통상협정 중 싱가포르·호주 디지털경제협정 및 USMCA는 비차별 관행과 관련된 내용을 규정하고 있다. 이는 자국 관할권 내에서 개인정보 보호 위반사건이 있을 경우 전자상거래 사용자 보호시 비차별 관행을 채택하도록 노력하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

한편, RCEP을 제외한 나머지 5개 협정의 경우 개인정보보호 관련 각국의 국내 법체계의 차이로 인한 문제점을 보완하기 위한 법체제 호환성 메커니즘 개발에 대하여 언급하고 있다. 다만, 개인정보 보호 법체가 국내법령으로 다루어지는 이상 호환하는 것을 의무화하는 것

은 비현실적이므로 호환성 메커니즘을 독려하는 형태를 취하고 있다.

V. 결론 및 시사점

지금까지 살펴본 소위 디지털통상의 국제규범화 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 소위 핵심쟁점 규범들 중 ‘데이터 보호’ 관련 규정은 상대적으로 정형화된 규범으로 자리 잡혀가고 있는 반면, ‘데이터 현지화’ 규정은 TPP 이후 Mega FTA 및 독자적 디지털통상협정 등을 통해 본격적으로 도입되는 경향을 보이고 있다. 주목할 점은 ‘데이터 현지화’ 규정이 데이터 현지화 요구보다 현지화 제한에 초점을 맞춘 경우가 더 빈번하다는 것이다. 아울러, 일본, 칠레, 호주, 뉴질랜드 등 독립형 디지털 통상협정 체결국이 동 규정의 규범형성에 적극적인 반면, EU와 중국(RCEP 제외)은 ‘데이터 현지화’ 관련 조항을 전혀 포함시키지 않고 있는 구도이다.

둘째, 전자상거래 규범형성에 가정 적극적인 국가는 싱가포르, EU, 미국 순이며, 특히 미국은 체결하는 협정 간 일관성을 유지하면서 전자상거래 규범 형성에 적극적으로 임하고 있는 것으로 확인되었다. 본 연구의 심층분석대상인 6개 新디지털통상협정 중 RCEP을 제외하고는 모두 TAPED상 미국 유형의 디지털통상 규범으로 분류된다는 점이 이러한 사실을 재확인시켜 준다 할 것이다.

셋째, 6개 협정에 신규 조항들이 도입되면서 디지털통상 규범의 새로운 전환기를 맞이하고 있는 것으로 판단된다. 기존 협정들은 ‘개인정보보호’, ‘협력’, ‘관세’, ‘소비자 보호’, ‘전자인증 및 전자서명’, ‘중이 없는 무역’ 등의 규정들을 주 내용으로 하며 디지털통상의 범위를 보수적으로 유지해오고 있었던 반면, 新디지털통상협정들에서는 ‘데이터 현지화’, ‘소스코드’ 등의 신규조항들이 적극적으로 포함시키며 디지털통상의 범위확장과 해당 규범의 질적 복잡성이 가속화되고 있다. 이러한 사실은 국제디지털통상규범에 대한 새로운 표준(new normal)이 유사입장(like-minded)국가들 및 개도국들의 참

여 확대를 통해 경쟁적으로 형성되는 단계로 돌입하게 될 것을 예견케 한다.

그간 기체결 FTA상 한국의 디지털통상규범들은 일정한 규칙성을 보이며 발전해 온 것으로 평가된 바 있으나(Suh Jeong-Meen · Roh Jae-Youn, 2021), 최근 RCEP 체결은 한국의 디지털통상정책에 대한 새로운 과제들을 주고 있다. RCEP은 한국이 최초로 체결한 '국경 간 데이터의 자유로운 이전'이나 '컴퓨터 서버 설치 금지' 등 소위 첨단 디지털통상규정들을 포함한 협정이기 때문이기도 하지만, 다수의 개도국과 선진국이 함께 참여한 디지털통상협정이란 점에서 선진국 위주로 형성되고 있는 타 규범들과 비교할 때 주목할만한 정책적 시사점들을 찾아볼 수 있다.

첫째, 데이터 이전 규정과 관련하여, 미국 주도의 USMCA 및 USJDTA, 나아가 ASDEA 등은 매우 높은 수준의 자유화를 추구하는 반면, RCEP은 국경 간 데이터 이전 허용의무를 기본적으로 수용하는 듯 하면서도 협정문 곳곳에 일정한 조건들을 부과하여 데이터 국외 유출 방지를 위한 규제권한을 확보하는 '유연성 전략'을 활용하고 있음을 유의할 필요가 있다. 대표적으로 공공정책 목표달성을 위한 규제조치의 '필요성 테스트(necessary)' 판단 주체가 당해국가임을 협정문 본문뿐 아니라 각주에도 명시하고 있음을 살펴본 바 있다. 이는 규제조치의 필요성 판단을 시행국에 전적으로 맡김으로써 디지털통상주권을 유연하게 확보할 수 있는 접근방식으로 그 활용성을 이해할 수 있으나, 반대로 디지털무역 활성화를 저해하고 데이터 이전을 제한하는 조치들로 악용될 수 있는 조건이라 할 수 있다. 또한, 타 협정들과 달리 '국가의 필수안보를 위한 규제조치'를 별도로 규정함으로써 국가의 필수안보 이익에 관한 판단을 전적으로 규제시행국에 맡기는 한편 이익이 있더라도 다룰 수 있는 분쟁수단까지 제거하고

있다. 향후 이와 같은 유연성 전략에 대한 활용 및 대응방안 개발을 다각도로 준비해야 할 것으로 보인다.

둘째, 컴퓨터 설비 현지화 규정과 관련하여, 소위 新디지털통상협정들은 모두 자국 영역 내 컴퓨터 설비를 사용하거나 설치할 것을 요구하지 아니하도록 규정하고 있는 추세임에도, USMCA 및 USJDTA를 제외한 나머지 4개 협정에서는 정당한 공공정책 실현을 위한 예외규정을 확보하고 있다. 특히 RCEP의 경우, 필요성 테스트 주체 명시, 국가안보를 위한 규제확보 및 분쟁수단 제거 등의 유연성 장치들을 통해 컴퓨터 설비 현지화 금지 의무 자체를 유명무실하게 하는 장치들을 포함하고 있다. 나아가 금융당국이 금융기관에게 데이터 관리나 보관 등의 요건을 부과할 수 있는 권한을 부여하는 한편, 현지 서버 설치를 통해 데이터 관리나 보관을 요구할 수 있음을 명시적으로 부인하지 않고 있는 등 특정 분야에 대한 서버 설치 요구의 가능성을 열어 두는 '분야별 접근전략'도 활용된 바 있음을 주목할 필요가 있다.

셋째, 개인정보보호 규정과 관련하여, 新디지털통상협정 모두가 전자상거래상 개인정보 보호관련 국내 법령 채택 및 유지 관련 의무를 포함하고 있다. 특히 중국이나 아세안 등 다수의 개도국들이 참여한 RCEP의 경우 CPTPP보다 진일보하여 개인정보보호 관련 각종 정보를 대중에게 공개하도록 의무화하는 방식을 채택함으로써, 투명성 원칙 확보에 보다 적극적인 태도를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 정량적으로는 일견 정형화된 것으로 보이는 개인정보보호 관련 규범도 향후 선진국의 디지털통상 개방요구 수위에 따라 개도국들이 대응수단으로 활용될 가능성을 염두한 '이슈간 균형 전략' 개발도 장기적으로 요구될 것으로 전망된다.

References

- Burri, M. and R. Polanco (2020), “Digital Trade Prohibition in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset”, *Journal of International Economic Law*, 23(1), pp187-220.
- Burri, M. (2020), “Data Flows and Global Trade Law: Tracing Developments in Preferential Trade Agreements”, Forthcoming in *Big Data and Global Trade Law*, Cambridge University Press.
- Kim Ho-Cheol (2020), “A Study of New Trade Rules in the USMCA”, *International Trade Law* 147, pp158-1990.
- Kim Nam-Jong (2021), “Global Trend and Challenges for Data Localization in Digital Trade”, *Finance Brief*, 30(2), pp14-16.
- Kim Seung-Min (2017), “New Trade Rules to Limit Internet Restrictions: With Special Attention to Cross-Border Data Flow and Data-Localization of TPP Agreement”, *The Korean Journal of International Law*, 62(2), pp11-54.
- Lee Jae-Min (2020), “Systemic Mismatches between Digital Trade and Conventional Trade Agreements – Controversies over Regulation of Personal Information and Security Exceptions”, *The Korean Journal of International Law*, 65(2), pp227-262.
- Lee Jae-Young (2020), “A Study on the Main Issues of Digital Trade Rules”, *The e-Business Studies*, 21(3), pp107-121.
- Lee Jong-Seok (2019), “The Reasons Why the Establishment of Global Digital Trade Rule has been delayed and the Implications on Korean Digital Trade Policy”, *Korea Logistics Review*, 29(1), pp63-80.
- Min Han-Bit (2020), “Digital Trade and Trade Norms: Analysis on the Data Trade Norms of USMCA”, *Law Review*, 63, pp169-496.
- Monteriro, J. and R. Teh (2017), “Provisions on Electronic Commerce in Regional Trade Agreements”, *WTO Working Paper ERSD-2017-11*.
- Park Noh-Young and Chung Myung-Hyun (2018), “Digital Trade and The Development of International Law”, *The Korean Journal of International Law*, 63(4), pp197-216.
- Park Young-Hun (2020), “Discussion Trend of Global Digital Trade Norm and Positions of Major Countries”, *Global Market Report* 20-003.
- Park Whon-Il (2017), “The Merits and Demerits of Data Localization”, *Kyung Hee Law Journal*, 52(4), pp129-164.
- Suh Jeong-Meen and Roh Jae-Youn (2021), “Classifying Trade Rules on e-Commerce in Korea’s FTA”, *International Commerce and Information Review*, 23(1), pp203-208.