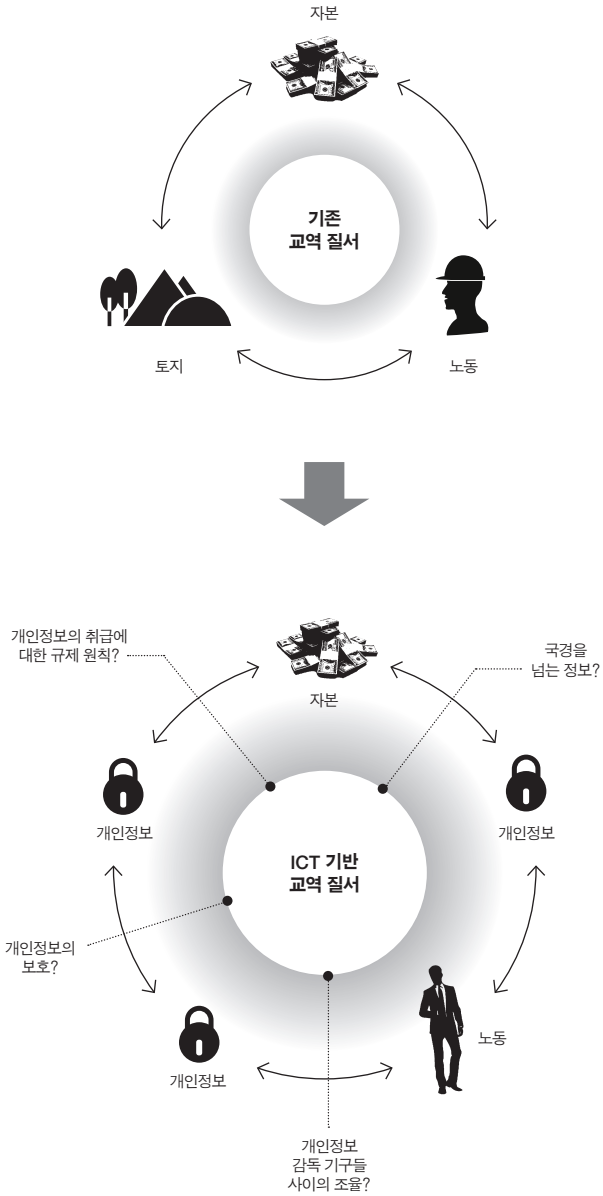
제2장

ICT 교역의 글로벌 거버넌스

The Rising Global Governance of ICT Trade

강하연 | 정보통신정책연구원

ICT 교역의 글로벌 거버넌스



이 글은 ICT(정보커뮤니케이션 기술), 특히 인터넷이 경제의 핵심으로 부상하게 되면서 ICT 기반 교역을 둘러싼 거버넌스 논의를 살펴보고자 한다. ICT 기반 경제에서는 서비스의 제공에 있어 물리적, 공간적 제약이 없는데다 한 국가 영토 내에서만 경제행위가 이루어지지 않아 기존의 규제방식과 다른 방식을 요구한다. 인터넷 기반 경제에는 자본, 노동과 같은 기존의 생산요소보다 더 중요한 정보(데이터)의 생산, 축적, 관리, 유통 및 사용이 중요해진다. 특히 SNS, LBS, 클라우드와 같은 인터넷 기반 서비스들은 서비스 제공자와 서비스 이용자 간의 상호작용을 통해 발전하고 있는데 이런 서비스들은 모두 개인정보 활용에 기반하고 있다. 따라서 인터넷 기반 경제행위가 원활하기 위해서는 개인정보의 취급원칙(개인정보 제공 및 공유의 범위, 개인정보보호 등)에 대한 새로운 규제원칙의 확립이 필수적일 것이며, 정보를 기반으로 하는 교역을 둘러싼 국가 간 규제의 조화가 수반되어야 할 것이다. 최근의 ICT 교역과 관련된 글로벌 거버넌스 논의는 미국, EU 등 선진국들이 인터넷 기반 교역의 게임의 법칙을 자기들에게 유리하게 하고자 하는 노력으로 해석되어야 할 것이다. 이 글은 ICT 기반 서비스 교역의 글로벌화가 진행되면서 정보의 상업적 유통 및 국가 간 이동을 둘러싼 미국과 EU의 입장을 비교분석하고 ICT 교역의 글로벌 거버넌스의 향방을 가늠한다.

This study examines the debate surrounding the governing of information communications technology (ICT) based global trade. As ICT (specifically the internet) becomes integral to the functioning of the economy, there is a need to set the rules concerning ICT trade. ICT based economic activity is not bound by physical constraints and its trans-border characteristics require national regulatory harmonization. In particular, data (personal data) becomes critical to ICT based economic activity. For example, SNS, LBS and Cloud based services

develop through interaction between service provider and service user; such services all depend on the commercial use of personal data. Thus it becomes important to set a global regulatory framework governing the use of personal data (defining the range and use of personal data, privacy related rules etc) and the commercial movement of such data across national economies. The United States, European Union member states are pushing to structure the rules of ICT based international trade in their favor. This study hopes to provide insight to understanding the emergence of the global governance of ICT trade by tracing the regulatory approaches of the US and EU as well as debates in international organizations such as the OECD and ITU.

KEYWORDS 정보커뮤니케이션 기술 ICT(Information Communications Technology), ICT 기반 서비스 교역 ICT based services trade, 국경 간 공급 서비스 Cross-border service, 개인정보 personal data, OECD 프라이버시 원칙 OECD Privacy Principles, ICT 서비스 교역원칙 Trade Principles for ICT Services, EU 개인정보보호 지침 EU Privacy Directive, 국제전기통신규칙 International Telecommunications Regulation

I 새로운 경제 질서의 부상

인터넷이 경제행위의 핵심 요소로 부상한 지 어언 25년이 되었지만, 최근 몇 년의 기술적, 시장적 변화는 가히 혁명적이라고 할 수 있다. 특히 인터넷과 모바일 정보통신기술의 결합으로 우리는 유비쿼터스 환경이 현실화됨을 목도하고 있다. 이제는 언제, 어디서나 시간과 장소의 제약을 뛰어넘는 경제행위가 가능해졌으며, 제조업 또는 굴뚝산업으로 대변되던 기존의 경제 질서가 구글, 애플, 아마존 같은 기업들로 대표되는 새로운 경제 패러다임으로 전환 중이다.

이 새로운 경제 질서의 부상 뒤에는 ICT 기술[1]이 자리하고 있다. ICT 기반 경제[2]는 기존의 경제 거버넌스와 다른 차원의 거버넌스를 요구하고 있다. 산업별 규제의 특성이 뚜렷했던 전통적 경제에는 분야별 맞춤규제 및 제반 지원시스템이 필요하였다면, 작금의 ICT 기반 경제는 기존의 수직적, 산업특화적인 정책적 접근

1 Information Communications Technology, 정보커뮤니케이션 기술. 이전에는 정보기술의 개념이 강하던 Information Technology라는 개념을 사용하였으나 최근 들어 인터넷상의 커뮤니케이션 기능이 부각되면서 통신/커뮤니케이션 기술 개념을 포괄하는 ICT 개념이 선호되고 있다. 본 글에서는 주로 인터넷을 기반으로 수행되는 경제행위를 언급하는 맥락에서 ICT(정보커뮤니케이션 기술)을 언급한다.

2 본 글은 인터넷을 통한 기업의 활동, 특히 기업의 서비스 제공 측면에서 ICT 교역 글로벌 거버넌스를 논의하고자 한다. ICT 기술은 R&D와 생산 분야에도 영향을 미쳐 제조업 분야의 생산성 향상에도 크게 기여하였지만 서비스 제공 행위의 규율에 초점을 두고 있는 본 글의 성격상 논의는 ICT 기반 서비스 교역에 국한하기로 한다. 따라서 본 글에서는 'ICT 기반 경제,' 'ICT 교역,' '인터넷 기반 교역,' '인터넷 기반 서비스' 개념을 구분하지 않고 인터넷을 통해 이루어지는 경제행위 및 경제환경의 개념으로 사용하고자 한다.

이 맞지 않는다. 인터넷과 디지털 기술을 기반으로 하는 다양한 서비스의 융합이 가능해지면서 특정 분야에만 적용하던 법이나 규제 조치는 효과가 없거나 오히려 생각지 못한 부작용을 낳을 수 있다. 무역, 금융, 산업 등 전 경제 분야에 ICT 기술이 도입됨에 따라 상품 또는 서비스의 생산, 유통 및 소비의 각 단계의 혁신과 부가가치를 높이는 제도와 정책에 대한 수요가 증가하고 있다.

ICT 기반 경제 질서의 가장 두드러진 특징은 시공간의 초월성에 있다. 경제행위가 더 이상 한 국가의 영토 내에서만 이루어지지 않는다. 서비스 제공 행위를 특정해서 파악해보자면, 이전에는 해당 국가에 물리적으로 진출하여 서비스를 제공하던 비즈니스 방식이 인터넷을 통한 국경 간 서비스 공급 방식으로 대체되어 가고 있다.[3] 국경 간 서비스 공급 방식으로 제공되는 교역량은 전 세계 서비스 교역의 20% 정도지만 클라우드 기술의 발달로 향후 이 방식으로 제공될 서비스 종류 및 그 규모가 엄청나게 커질 것으로 예상된다.[4] 이렇듯 일국 단위를 넘어선 ICT 기반 경제행위의 유지·수행·관리 능력은 기업의 성공을 가르는 핵심 변수가 되었다. 그렇다면 ICT 기반 경제행위의 규율을 다루는 규제원칙은 일국의 경제

3 예를 들어보면 A항공사는 자사의 고객서비스 대응 시스템(시설 및 인력)은 물리적으로 인도에 있으나, 인터넷 커뮤니케이션망을 통해 자사가 운항하는 국가들에게 24시간 고객콜센터 서비스를 제공한다. 그런데 이 회사는 자사 고객정보의 관리 및 데이터베이스 구축을 위한 서버는 아일랜드에 두고 있으며, 마케팅 및 전략기획 업무는 주요 거점국가 단위에서 수행한다. 전 세계 여러 국가에 흩어져 있는 자사의 기업 정보 및 자료는 클라우드 시스템을 통해 통합적으로 관리·운영한다.

4 IMF 자료, 성한경 발표자료에서 재인용. 성한경 "복수국 간 서비스협정의 경제적 파급효과 및 대응방안" 2013.1.24. 복수국간서비스협상 공청회 발표. 이외에 이종화(2011)「글로벌통신사업자들의 클라우드컴퓨팅사업 및 추진전략」도 참고할 것.

뿐만 아니라 전 세계 교역의 향방을 가를 수 있을 만큼 중요해진 것으로 볼 수 있다.

일반적으로 인터넷으로 대변되는 정보혁명은 그 초국가적 성격 때문에 인터넷상의 행위를 규율하는 정부의 역할을 축소시킬 것으로 알려져 있다. 인터넷의 구성적·구조적 성격상 수평적이고 탈집중적인 관계들이 중요해지고, 혁신과 창의력을 앞세운 개인 또는 사용자 중심의 거버넌스의 부상이 예상된다.[5] 예를 들자면, 구글은 미국에 거점을 둔 회사이지만 전 세계적으로 인터넷을 통해 자사 서비스를 제공하고 있으며 세계 각국의 소비자들은 이들 회사의 국가별 홈페이지에 접속하여 서비스를 요구하고 제공받는다. 구글은 자사 서비스가 세계 모든 나라에서 동일한 형태와 사용자 경험으로 구현되기 위하여 국가별 법과 규제에 부합되도록 서비스를 구축·제공한다. 인터넷 기반 서비스경제의 성장과 국가경제 기여도를 감안할 때 규제당국은 구글의 원활한 서비스 제공을 위해 타국과의 규제 공조를 염두에 두지 않을 수 없다. 그렇다면 ICT 교역 환경의 도래는 경제행위의 최종규제자인 국가의 쇠퇴를 부르는 것인가? ICT 교역 환경의 구성 및 규율 원칙은 인터넷 기업들에 의해 지배되는 것인가? ICT 기반 글로벌 교역을 둘러싸고 미국, 중국, EU 등 주요 국가들 사이의 기업·산업적 이해가 맞물리거나 충돌하고 있다. 기존의 산업경쟁력을 상실한 미국은 부상하고 있는 ICT 기반 글로벌 교역체계를 자국에게 유리하게 구축하기 위하여 매우 적극적이다. EU는 미국보다 훨씬 먼저 인터넷 기

5 보다 더 정밀한 논의를 이해하려면 김상배(2010) 『정보혁명과 권력변환』을 참고할 것.

반 경제행위에 대한 규제를 논의해왔으며, 이와 관련된 규제 경험 및 전문성을 토대로 국제적인 영향력을 미치고 있다. 반면 중국 등 개도국들은 자국 서비스산업 보호를 이유로 미국이 주도하는 논의에 반대하는 입장을 보이고 있다. 부상하는 ICT 교역 글로벌 거버넌스의 모습은 이러한 이해들의 충돌과 조율의 결과물일 것이다.

이 글은 부상하는 ICT 교역 글로벌 거버넌스의 특징을 분석하고 그 방향성을 예측하고자 한다. 이에 첫째, ICT 기반 경제의 기술적, 시장적 특성을 분석하고 국제경제 질서에의 함의를 정리할 것이다. 둘째, ICT 서비스[6] 교역을 둘러싼 이해관계를 분석하고, 특히 ICT 교역의 글로벌 원칙 논의에 적극적인 미국과 EU의 입장과 정책을 비교분석하고자 한다. 마지막으로 국제기구 차원에서 진행되고 있는 ICT 서비스 교역 관련 논의를 추적, 분석하여 글로벌 거버넌스의 향방을 가늠하고자 한다.

Ⅱ ICT 기반 서비스경제의 부상

경제산업 분야의 ICT 기술의 중요성이 부각되면서 전 세계 모든

6 ICT란 정보기술(Information Technology)과 통신기술(Communication Technology)를 합한 말로 정보시스템 컨설팅, 구축, 운영 등의 다양한 'IT서비스 역량'과 인프라 컨설팅, 운영 등의 '네트워킹 역량'이 결합된 서비스다(Gartner 2011). 한국 IT 서비스산업협회는 "최적의 정보기술을 활용하여 조직의 경쟁력을 제고시키고 해당 분야의 업무 및 사업의 부가가치를 제고하며 정보기술을 기반으로 기존 산업과 융합화하여 새로운 서비스를 창출시키는 산업"으로 정의하고 있으며, 이 정의에 따라 컨설팅, 시스템통합, 아웃소싱, IT 융합서비스, 교육 및 훈련 서비스로 세부 분류한다(한국 IT 서비스산업협회 2009).

국가들이 ICT 관련 인적자원과 기술개발에 박차를 가하고 있다. 이러한 배경에는 21세기 세계경제에서 산업경쟁의 중심이 기존의 자본집약적 산업에서 지식집약적 산업으로 이동하고 있는 것이 작용하고 있다. 정보화의 진전으로 인한 기술혁신은 전통적 정치경제학에서 다루던 경제자원 배분의 정치를 변화시키고 있다. 자본, 노동, 토지로 대표되던 생산 3대 요소에서 지식(정보)이 제4의 생산요소로 부각되고 있으며, 이러한 경제현실에서 정보의 생산과 축적, 관리 및 이용에 대한 사회적 규칙이 매우 중요해졌다. 정보사회의 중심적인 문제가 궁극적으로 '정보가 누구의 이익을 위해서 그리고 누구에 의해서 통제되는가'라는 점으로 귀결될 것이라고 예단한 허버트 쉴러(Hervert Shiller)의 안목은 20년이 지났어도 녹슬지 않았다(Shiller 저 · 강현두 역 1992).

ICT 기반 경제의 거버넌스를 논의하기 위하여 일단 ICT 산업의 속성, 구체적으로 인터넷 경제에 대한 이해가 필요하다. 사실 인터넷은 이미 70년대부터 존재한 기술이었으나 그 산업적 역량이 발휘되기 시작한 것은 90년대부터이다. 초기의 인터넷 경제는 반도체와 PC를 중심으로 관련 장비산업의 발전과 그 궤를 같이 하였지만 2000년대 들어서면서 모바일 기술과 브로드밴드의 보급으로 인터넷 및 관련 기술(소프트웨어)은 제조업 분야보다 서비스 분야에서 그 위력을 발휘하게 된다. ICT 기술은 기업 운영을 위한 인사관리, 재무관리, 자료관리, 아웃소싱, 회계, 법률 및 마케팅 등 기업 활동 전 분야의 효율을 높이는 데 필수적인 요소가 되었으며, 특히 전통 산업의 고령화를 겪는 선진국 경제의 경우 서비스 분야의 비중이 높아지면서 국민경제에의 파급효과가 매우 커졌다(강준

구 2010, 10-15; 송영관 외 2009, 31-32). 서비스산업의 발전과 생산성 및 효율성 제고에 ICT 기술은 없어서는 안 될 요소로 자리 잡게 되면서 컴퓨팅 파워가 뒷받침되는 새로운 ICT 융합 서비스들이 출현하였으며, 그 정점에 페이스북, 카카오톡, 트위터, 유튜브, 핀터레스트 등 다양한 인터넷 기반 新서비스들이 출현하였다.

이 글에서 주목하고 있는 ICT 서비스 시장은 2008년 전 세계 금융위기 이후의 저성장 기조에서도 호조를 보이고 있다. 2000년도 중반부터 ICT 장비기업의 성장률은 1% 내외로 둔화되지만 ICT 기술이 내재화된 서비스 또는 ICT 서비스 시장은 눈부신 성장을 거듭하여 주요 선진국 경제의 동력으로 작용하고 있다. IBM, HP 등 기존의 세계적 하드웨어 업체들은 시장 포화로 인해 성장이 둔화된 PC, 서버 등의 하드웨어 산업 중심에서 고부가가치를 창출할 수 있는 ICT 서비스 분야로 빠르게 진출하고 있으며, 구글, 아마존, MS, 애플 등 ICT 서비스 사업자들의 눈부신 약진으로 선진국들의 서비스 시장의 독주가 지속될 것으로 보인다. 한국 IT서비스산업협회 자료에 의하면 북미 지역과 서유럽 지역이 전 세계 ICT 서비스 시장의 약 80%를 차지하고 있고, 그 뒤를 아시아 태평양 및 기타 지역순으로 구성되어 있다. 연도별 추이를 보면, 북미 지역은 거의 변화 없이 50%에 육박하는 시장점유율을 차지하고 있는데, 특히 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 러시아 등은 2003~07년 사이 전 세계 IT 서비스 시장에서 19%에 달하는 성장률을 기록하였고 신흥경제 국가들이 시장에서 차지하는 비중도 20%를 차지하고 있다(송영관 외 2009, 34). 미국은 이러한 ICT 서비스 기반 경제의 선두주자이다. 각 산업 전반에 ICT 활용도를 제고하여 얻는

시너지효과는 물론이고, ICT 인프라를 기반으로 하는 전자상거래, 전자금융, e-헬스, 전자정부서비스 등 다양한 서비스 분야에서 세계 최강의 경쟁력을 자랑하고 있다(이자평 외 2010, 7). MS, 시스코, 구글, 애플, 아마존 등 이름만 들어도 알 만한 사업자들은 모두 미국 기업이며 이들 사업자들은 인터넷 생태계를 점령하고 있다. MS는 폐쇄적인 자사 OS 규격(윈도우)을 국제 표준으로 정착시키려고 노력하고 있고, 구글은 OS(안드로이드)를 무료 개방하여 인터넷 생태계의 글로벌 재편을 추진하고 있다. 애플은 닫힌 생태계를 추구하지만 다양한 서비스 개발자들과의 연계 또는 협업시스템을 통해 ICT 경제에 막강한 위력을 발휘하고 있다(이자평 외 2010, 8).

ICT 기술 기반 경제의 동력은 분산화된 네트워크에 기반한 엄청난 양의 정보의 생산, 유통 및 소비에 기초하고 있다. 인터넷과 컴퓨팅파워가 결합하면서 상상할 수 없었던 양의 정보가 생산 및 유통되고 있다. 반도체칩의 집적도는 18개월마다 배로 증가하여 반도체칩이 처리할 수 있는 정보의 양과 속도가 빠르게 향상되고 있으며, 하드디스크에 저장할 수 있는 정보의 양도 기하급수적으로 늘고 있다. 정보를 송수신할 수 있는 기술 또한 발전하고 있어 광섬유의 데이터 전송 속도도 9개월마다 두 배씩 빨라지고 있다. 이러한 기술적 약진 덕택에 인터넷을 기반한 다양한 서비스들이 속출하기 시작했다. 최근 주목받고 있는 클라우드 컴퓨팅은 앞서 언급하고 있는 인터넷과 정보처리기술의 융합으로 이루어낸 혁신적 서비스이다.[7] 클라우드 개념을 설명하자면 브로드밴드 네트

7 미국 표준기술연구소(National Institute of Standards and Technology; NIST 2009)는 클라우드 컴퓨팅을 사용자가 원할 때 네트워크, 서버, 저장장치, 애플리

워크 환경과 가상 컴퓨팅 기술로 이용자가 초고속 네트워크를 이용해 데이터 센터에 접속하고 수많은 다른 이용자와 각종 ICT 자원을 공유할 수 있는 정보처리 환경을 의미한다. 따라서 클라우드 컴퓨팅 서비스는 인터넷 기술의 총집합으로 볼 수 있는데, 기업의 입장에선 연구, 생산, 조달, 재무, 마케팅, 고객관리 등 각 사업 분야를 인터넷으로 연동하여 제공할 수 있는 것이다(이종화 2011, 3).[8] 개인 사용자의 입장에선 대용량 컴퓨팅 장비를 직접 보유하지 않아도 전 세계에 퍼져 있는 엄청난 양의 정보에의 접근 및 이용이 가능해졌다. 집안의 컴퓨터를 통해 전 세계의 다양한 지식에의 접근이 가능한 구글(Google) 검색서비스는 대표적인 클라우드 컴퓨팅 서비스이다.

케이션 및 서비스와 같은 컴퓨팅 자원을 공유하기 위한 네트워크에 편리하게 접근할 수 있게 하는, 번거로운 관리 노력이나 서비스 제공 사업자와의 상호작용이 최소화되어 신속하게 컴퓨팅 서비스가 제공되는 모델로 정의하고 있다.

8 앞으로 대부분의 기업들은 IaaS, SaaS 및 PaaS 방식으로 자사의 비즈니스를 구현할 것으로 예견되고 있다. 참고로 Saas(Software as a Service)는 클라우드 인프라에서 구동되는 제공 사업자의 애플리케이션만이 이용자에게 제공되며, 이용자는 인프라를 관리하거나 통제할 수 없다. Paas(Platform as a Service)는 제공 사업자가 이용 가능하게 한 프로그래밍 언어나 툴을 사용하여 이용자가 생성하거나 획득한 애플리케이션을 설치하는 것이 가능한 서비스이다. IaaS(Infrastructure as a Service)는 이용자가 OS나 애플리케이션을 포함하여 원하는 소프트웨어를 설치하고 구동할 수 있도록 프로세싱, 저장장치, 네트워크 등의 컴퓨팅 자원을 제공하는 서비스이다. .

Ⅲ ICT 교역의 글로벌 거버넌스의 함의

ICT 기술 기반 서비스 교역이 부상하면서 다음 몇 가지 규제 이슈들이 중요해진다. 첫째, 다양한 기기 및 장비를 연결하는 방대한 네트워크를 바탕으로 작동하는 인터넷 기반 경제의 원활한 운영을 위하여 개별 국가 간 네트워크 환경의 호환성 문제가 발생한다. 그런데 단순히 물리적 네트워크의 호환성만 이슈가 아니다. 물리적 호환성에 더하여 서비스의 호환성 또한 중요해진다. 예를 들어 카카오톡과 같은 채팅서비스가 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 사용할 수 있기 위해 카카오톡사는 해외 여러 국가의 통신서비스 환경 및 서비스 제공 방식에 대한 기술적, 상업적 조건의 조화를 이루어내야 했다. 다른 예를 들자면 최근 몇 년간 국제 이동통신서비스 시장의 주요 문제는 비싼 국제로밍 요금이었는데, 국가마다 부과하는 로밍요금과 로밍요금 산정방식의 차이로 인해 소비자들이 해외에서 사용하는 이동통신서비스에 대한 소위 요금폭탄(bill shock) 문제가 발생하였다. 유럽의 경우 EU 차원의 로밍요금 규제 원칙을 성립하고 회원국마다 이를 자국 법규에 반영하는 방식으로 이 문제를 해결하려고 한 반면, 호주와 뉴질랜드는 양국 간 로밍요금 폭탄 문제를 해결하기 위하여 권고 소비자가이드라인을 개발하였다. OECD, APEC 등 국제기구에서는 로밍요금 산정방식과 소비자 이용정보를 투명하게 제공할 것을 권고하고 있다. 이런 사례들은 글로벌 커뮤니케이션 네트워크의 연동 문제가 단순히 기업 간의 상업적 조율의 문제가 아니라 국가 간 정책조화가 필요함을 보여준다.

그러나 분명 인터넷의 탈 경제영토적 성격은 국가마다 유지하던 규제환경의 차이를 최소화하거나 규제체계의 조화를 촉진하는 동력으로 작동할 것으로 보인다. 인터넷 기반 경제에서는 해당 국가에 상업적 주재 없이 인터넷으로 제공하는, 즉 '국경을 넘어 제공되는 서비스(cross-border services)'에 대한 국가별 개별 규제가 존재한다면 원활한 경제활동이 불가능할 것이기 때문이다. 예컨대 국가 Z에 소재하고 있는 기업 X가 제공하는 서비스가 국가 A에서는 특별한 진입 장벽 없이 허용되지만 국가 B에서는 인허가 요건 등 다양한 시장진입 장벽이 존재하는 경우를 생각해보자. 현실적으로 기업 X는 동일한 서비스를 A 및 B국 모두 인터넷을 통해 상업적 주재 없이 제공할 수 있다. 기업 X 입장에선 시장진입 장벽을 유지하고 있는 국가 B에서의 기업 활동의 불편함을 통상문제화할 수 있겠으며, 국가 B의 경우 국가 A보다 시장진입 조건이 불리하기 때문에 해당 서비스의 활성화 문제 및 기업 활동의 국외 이전을 걱정해야 하며, 국가 A의 경우 기업이 활동하기 좋은 조건을 마련했을지 모르겠으나 자국 경제 내에 주재하지 않는 기업 X에 대한 조세, 건전성 규제 등과 관련된 규제 관할권 문제 때문에 골치 아플 수 있다.

ICT 서비스 무역 활성화 논의 이면에 존재하는 네트워크 호환성 또는 규제환경의 수렴 논리는 두말할 것 없이 ICT 세계 최대 강국인 미국이 강력하게 주장하는 내용이다. 시장 자율적 정책기조를 두고 있는 미국은 오래전부터 인터넷 기반 서비스에 대하여 규제를 하지 않는 입장을 견지하였으며, 1996년 통신법 개정을 통해 이를 명확히 하고 있다. 즉, 인터넷 및 네트워크 간 연동, 호환

성 문제를 최대한 시장자율 또는 기업들의 선택에 맡겨야 한다는 논리인데, 이러한 시장자율 기조 뒤에는 미국의 경제적 이해가 깔려 있다. 미국 정부는 기존 제조업 분야 경쟁력의 쇠퇴를 극복하고자 ICT 서비스경제의 성장을 위한 다양한 정책적 노력을 하고 있다. 미국은 최근의 디지털 기술의 발달로 인해 전통적으로 경쟁력을 갖고 있던 영화 등 미디어산업이 새로운 성장기를 맞이하고 있으며 전 세계 영화시장의 60%를 미국 영화가 차지할 만큼 미국의 경쟁력은 압도적이다(USITC 2011).[9] ICT 기술의 발달로 미디어 콘텐츠가 기존의 소비방식에 더하여 인터넷 기반 소비도 가능해지고, 브로드밴드 및 케이블의 발달로 새로운 유통채널(넷플릭스, 훌루와 같은 인터넷 비디오서비스)이 생겨나면서 다양한 이익창출 기회가 만들어지는 만큼 ICT 기반 서비스 교역의 글로벌 질서의 수립을 적극적으로 추진하고 있다. 다음 절에서 자세히 다루겠지만, 최근 ICT 기반 교역원칙에 대한 모든 국제적 논의는 미국이 주도하고 있다고 봐도 무방하다.

ICT 기반 서비스 교역의 글로벌 거버넌스 논의에서 주시해야 할 점은 정보가 자본, 노동 못지않게 중요한 경제 재화로 다루어지게 되면서 정보의 화폐화(monetization) 또는 상업화(commercialization)와 이와 관련된 거버넌스 이슈의 부상일 것이다.[10] 사이버

9 동 보고서에 의하면 Fox사의 영화 '아바타(Avatar)'가 2011년에 전 세계적으로 벌어들인 수익은 2.8조 달러였는데 이 중 73%가 해외시장에서 벌어들인 수익이었다.

10 사이버공간의 상업화는 컨텐츠의 유료화 및 네트워크를 경유하는 상거래, 사이버 지적재산권의 적용이 급증하고 있다. 이러한 현상을 빗대어, 카베스와 메츠(Carveth and Metz 1996)는 인터넷의 발전은 개척자(pioneer)와 정착민(settler)의 시대를 지나, 자본의 현격한 이동과 상업화가 본격적으로 진행되는 자

공간의 gTLD(Generic Top Level Domain)의 분포는 점점 상업화되어 .edu를 제치고 .com 도메인이 전 세계 gTLD의 80% 이상을 점하고 있으며, 클라우드 컴퓨팅, SNS, LBS 등의 확산으로 플랫폼 기반의 인터넷 서비스가 급증하고 있다. 이러한 서비스들은 모두 서비스 제공자와 서비스 이용자 간의 상호작용을 통해 확대·발전하고 있으며 특히 개인정보 활용에 기반하고 있다. 인터넷 기반 서비스의 진화 과정은 곧 개인화된 서비스의 제공을 위한 개인정보의 제공 및 공유 범위의 설정, 개인정보보호 문제, 정보자원의 소유권 문제 등 새로운 유형의 거버넌스가 요구되는 과정이다. 특히 국경을 넘나드는 서비스 교역과 관련하여 개인정보의 국외이전에 대한 거버넌스 문제가 매우 중요한 이슈로 부상할 것이다. 그런데 국가마다 기업의 경제활동(즉 서비스 공급), 즉 개인정보의 상업적 취급으로 인해 발생하는 다양한 규제이슈에 대응하기 위한 법제도가 존재하기 마련이며, 국가별 개인정보 규제체계의 특성은 향후 ICT 교역의 글로벌 거버넌스 논의에 영향을 미칠 수 있다.

일단 국가별 규제체계의 특성을 보자면, 미국은 모든 영역에 적용되는 개인정보보호 원칙이나 개인정보보호를 규율하는 단일법이 존재하지 않는 나라이다.[11] 기본적으로 민간사업자의 개인정보침해 행위를 보통법상의 불법행위 처벌원칙에 따라 규제하고 음란물의 유통과 같은 사회적 이슈나 교육, 보험 등 특정 분야의 개인정보침해를 다루는 개별법(특별법)[12]의 제정을 통해 규율하고 있

본가(capitalist) 시대로 접어들었다고 설명한다.

11 미국은 연방국가이자 보통법(common law) 체계를 가진 국가로서 보통법상의 원리와 연방과 주 차원에서 제정된 법률을 통해 개인정보를 규율하고 있다.

다. 즉 개인정보 피해구제를 담당하는 단일 규제기구가 없으며 기업이 고객의 개인정보를 원활히 이용할 수 있도록 보장하되 기업 차원의 자율적 개인정보보호 노력을 장려하는 방식을 택하고 있다. 이러한 자율규제(self-regulation)모델을 택한 국가는 미국 외 일본, 싱가폴, 호주 등이 있다. 자율규제방식은 개인정보의 수집·이용에 대한 정부의 간섭이나 법제도적 규율을 최소화하면서 개인정보의 보호보다는 개인정보의 활용에 방점을 두고 있어 미국이 전통적으로 추구한 시장자율정책기조와 부합한다고 평가할 수 있다.[13]

EU식 모델은 미국모델과 많이 다른데, EU는 역사적·문화적 경험 때문에 정보의 상업적 취급 못지않게 표현의 자유, 인권 차원에서 개인정보보호를 중요시하는 전통이 있다. 이미 1980년대부터 역내 회원국 간 정보유통에 대한 원칙을 마련한 바 있으며, 동 협약[14]을 통해 회원국들은 개인정보처리와 관련한 정보관리자의 의무와 정보주체의 권리에 대한 원칙을 국내법화하고 정보보호를

12 연방프라이버시법, 연방정보공개법, 공정신용평가법, 금융서비스현대화법, 외국정보감시법, 전자통신프라이버시법, 가족의 교육권 및 프라이버시법, 건강보험이동책임법, 근로자거짓말탐지보호법, 아동온라인프라이버시보호법 등 연방 및 주 단위 분야별 법에서 해당 개인정보 관련 규율원칙을 담고 있다.

13 미국은 개인정보보호를 다루는 단일 규제기구가 존재하지 않는 대신 소송을 통한 개인정보침해 구제 시스템이 잘 발달되었다. 이는 미국의 개인정보보호 관련 법들이 대부분 불법행위나 권리침해 시 민사상 피해배상을 요구할 수 있는 권리를 규정하고 있으며, 징벌적 손해배상제도나 집단소송제도가 인정되기 때문이다. 성선제 발표자료(2012.10.23).

14 '개인 데이터의 자동 처리에 관계되는 개인의 보호에 관한 협약(1981 Council of Europe Convention for the Protection of Indviduals with regards to Automatic Processing of Personal Data). 일명 협약 108.

위한 단일 규제기구(data protection agency; DPA)를 회원국마다 설립하였다.[15] 아울러 동 협약을 뒷받침하는 일련의 규제원칙을 수립하면서 1995년 개인정보처리 관련 개인의 보호 및 정보의 자유이동에 관한 지침(95/46/EC, 이하 개인정보보호지침)이 채택되었다. 참고로 우리나라를 포함하여 개인정보보호법규 도입이 늦은 나라들이 대부분 EU식 모델을 모방하여 정보보호 전담기구를 두고 있는 실정이다.[16] EU는 시장자율기조 원칙을 택하고 있는 미국과 달리 EU법제도 수준의 개인정보보호 대책이 존재한다고 판단하는 국가와의 개인정보보호 역외 유통만 인정하는 방식을 택하고 있는데, EU 개인정보보호지침에 의거하여 적절한 수준의 개인정보보호를 보장하지 않는 국가로의 자국민의 개인정보 이전을 금지하고 있다. EU식 모델로 대표되는 중앙집권화된 또는 단일화된 규제체제의 장점은 개인정보의 수집·취급 관련 불법행위에 대한 신속한 행정개입이 가능하지만, ICT 환경에서 발생하는 새로운 유형의 개인정보 피해[17]에 대한 대응이 쉽지 않고 사업자의 이윤창출 의지를

15 협약 108 제12조는 개인정보의 국가 간 유통에 대한 원칙을 제시하고 이의 준수를 회원국에 의무화하고 있다. 이 협약은 OECD 지침과 달리 EU회원국에게 법적 구속력을 가진다. 여기에다 1995년 '개인정보처리 관련 개인의 보호 및 정보의 자유이동에 관한 지침'(95/46/EC)에 의해 EU 회원국의 DPA는 소관 분야에 따라 부처별로 나뉘어져 있거나 기능적으로 분산되어 있지 않고 DPA에 집중되어 있다. Newman(2008)은 EU의 개인정보보호 규범의 제정 과정을 잘 설명하고 있다. 이창범(2012)도 EU식 규제모델의 특징을 잘 설명하고 있다.

16 그러나 우리나라의 개인정보보호법은 EU와 달리 개인정보보호 관련 권한과 역할을 단일 규제기구로 통합하지 않고 여러 부처 및 기관에 분산시키고 있다. 지금까지 여러 차례의 개인정보보호법 개정 논의가 있어 왔지만 아직 통합된 단일법 또는 일반법 제정을 하지 못한 상태이다.

17 예컨대 RFID, 스파이웨어, 카메라폰.

둔화시킨다는 단점이 있다.

IV 부상하는 ICT 교역 글로벌 거버넌스

향후 ICT를 기반으로 하는 서비스 교역의 글로벌 거버넌스의 모습은 앞 절에서 언급한 미국식과 EU식으로 대변되는 정보에 대한 규제방식이 어떠한 방향으로 수렴되는가에 달려 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 정보의 자유로운 흐름 없이 ICT 기반 글로벌 교역이 활성화되지 않을 것이므로 각국의 법제도와 정책, 심지어 상업적 환경마저도 강력한 수렴 압박을 받고 있기 때문이다.(미국에서 사용하는 구글 클라우드 서비스가 프랑스에서는 접근이 불가능한 상황을 상상이라도 할 수 있겠는가?) 본 절은 정보의 취급 및 관리 관련 책임, 개인정보침해 피해구제 및 절차에 대한 국제적으로 합의된 원칙이 없는 배경에서 ICT 서비스 교역의 필수 요소인 정보의 국가 간 이동 또는 상업적 유통을 둘러싼 거버넌스 논의를 살펴본다.

정보의 취급과 관련된 국제기구 차원의 논의를 살펴보면, OECD는 1980년 '프라이버시 보호 및 개인정보의 국가 간 유통에 관한 지침'을 만들어 OECD 차원의 개인정보보호 및 자유로운 상거래 틀을 마련하였는데, 동 지침은 권고사항이지 법적 구속력을 갖고 있지 않다. 그러나 동 지침은 OECD 회원국은 물론, 세계 각국의 개인정보 관련 법률과 지침 개발을 위한 기초자료로 활용되어왔으며, 2008년 우리나라에서 개최된 OECD 장관회의에서 발표된 인터넷 경제에 대한 서울 선언(Seoul Declaration for the

표 1. OECD 프라이버시 국내 적용 8원칙

① 수집 제한의 원칙(Collection Limitation Principle)
② 정보 정확성의 원칙(Data Quality Principle)
③ 목적 명시의 원칙(Purpose Specification Principle)
④ 이용 제한의 원칙(Use Limitation Principle)
⑤ 안전성 확보의 원칙(Security Safeguards Principle)
⑥ 공개의 원칙(Openness Principle)
⑦ 개인 참여의 원칙(Individual Participation Principle)
⑧ 책임성의 원칙(Accountability Principle)

출처: OECD, *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Pers onal Data*(1980).

Future of the Internet Economy)을 기점으로 인터넷 경제상의 기술, 시장, 이용자 행동의 새로운 양상을 반영한 프라이버시 가이드라인 개선 논의가 진행되어 왔다. 참고로 프라이버시 가이드라인 개정 논의는 1980년 수립한 8원칙(표 1 참고)을 기초로 하고 있다.

이후 OECD 차원에서 기존의 프라이버시 가이드라인에 대한 정책경험 공유 및 분석 등을 통해 개정안이 논의 중인데, 2013년도 상반기에 OECD 산하 정보통신위원회 승인이 예상되는 개정 프라이버시 가이드라인은 기존의 개인정보 취급의 책임성 원칙을 부각시키고 있으며 개인정보 처리자에게 개인정보의 유출 통지 및 신고를 의무화할 것을 건의하고 있어 개인정보 당사자 또는 이용자의 권리 강화방안을 제시하고 있다(윤재석 2012, 1-13). 흥미로운 점은 개인정보의 국외이전에 대하여는 OECD는 한층 강화된 기업들의 자율규제를 주문하고 있다는 점이다.[18] 1980년 발표된 프라이버시 가이드라인은 개인정보 국외이전 허용을 기본 전제로 하

18 이외에도 회원국의 프라이버시 법집행기구의 역할을 명시적으로 다루고 규제 관련 집행권 강화를 강조하고, 국가 간 협력 및 정보공유, 개인정보보호를 위한 교육의 필요성을 강조하는 등 1980년도 가이드라인에서 다루지 않은 내용들이 있다.

였지만 개인정보보호를 목적으로 하는 정부의 개입 조치를 인정하였다. 그러나 이후 개별 국가들이 개인정보 국외이전에 대한 보안대책을 마련하고 APEC, IDPN(Iberoamerican Data Protection Network),[19] APPA(Asia Pacific Privacy Authorities Forum)[20]과 같은 지역기구에서도 기업행위 규약 및 국가 간 프라이버시 규약 원칙이 만들어지면서 개정 OECD 프라이버시 가이드라인은 기존 논의를 토대로 개인정보 처리자의 책임(구체적으로 개인정보 처리자 차원의 조직적 대책 마련 및 피해구제 절차) 및 개인정보보호를 위한 인증제도 등 기술적 방안의 사용을 강조하는 내용을 담고 있다. 정리하자면, 1980년 OECD 가이드라인이 개별 국가 차원의 개인정보보호를 위한 법적, 행정적, 조직 차원의 원칙을 다루었다면 이번 개정안은 정보 취급에 있어 정보 처리자의 책임성을 강조하는 자율규제 강화방안을 강조하고 있는 것이다.[26]

이러한 변화들은 정보의 보호보다는 정보의 상업적 활용을 보장하는 규범의 국제적 확립을 추구하는 미국의 입장이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 미국은 다자 차원의 거버넌스 수립 노력 외에도 양자적 노력도 병행하고 있는데, 최근 몇 개 국가와 체결한 ICT 서비스 교역원칙(Trade Principles for Information and Communication Technology Services)이 그 예이다. 2011년 4월, EU-미국 ICT 서비스 교역원칙을 채결하였고, 2012년 1월에는 일

19 2003년 스페인 개인정보감독기구를 중심으로 구성된 서반아어를 사용하는 국가 중심의 개인정보보호 협의체.

20 아시아태평양 지역 개인정보 감독기구 포럼으로, 호주, 뉴질랜드, 홍콩, 한국 등 국가의 개인정보보호 기관들이 참여하고 있다.

표 2. EU-미국 ICT 서비스 교역원칙 vs 한미 FTA 통신서비스 협정문 중 관련 내용 비교

① 투명성 정부는 ICT 교역 및 ICT에 영향을 주는 모든 정부 법, 규정, 절차, 행정조치를 공중에 제공하고 대중 공개 및 의견수렴 절차를 보장한다.	① 제14.20조 투명성 통신규제기관의 규범제정 과정의 공개, 이해관계인의 의견개진 기회 보장, 규범제정 과정에서의 이해관계자 참여 보장 등
② 개방된 망, 망 접근 및 사용 정부는 소비자가 정보의 접근 및 유통에 있어 선호하는 어플리케이션 및 서비스를 사용하도록 보장하고, 서비스 제공자가 인터넷 서비스를 제공하는 데 있어 서비스의 국경 간 공급 제공을 제한하지 아니하며, 기술중립적으로 서비스를 제공하도록, 그리고 서비스 및 기술 상호호환성을 증진해야 한다.	② 개방된 망, 망 접근 및 사용 GATS 통신부속서의 내용을 준용하고 있으며, 자국 내 공중통신망에의 비차별적인 접근과 이용을 보장
③ 국경 간 정보 흐름 정부는 타국의 서비스 제공자 및 그 이용자가 국경 내 혹은 국경 간 정보를 전자적으로 전송하고, 공개적으로 가능한 정보에 접근하거나, 타국에 저장되어 있는 제공자 및 이용자의 정보에 접속하는 것을 제한하지 않는다.	③ 국경 간 정보 흐름 통신서비스 협정문에는 국경 간 정보 흐름에 대한 구체적 조항은 없음
④ 현지 인프라 정부는 ICT서비스 공급의 조건으로 현지 인프라 사용 혹은 현지법인 설립요건을 부여하지 않는다. 또한 현지 인프라, 자국 주파수 혹은 위성자원 사용에 있어서 자국 사업자에게 특혜를 부여하지 않는다.	④ 현지 인프라 시장개방 방식에 있어 현지 인프라 사용의무를 강제화하지 않을 것을 요구
⑤ 외국인소유 정부는 법인설립 또는 기타 방법을 통해 ICT서비스 분야의 외국인 참여를 완전히 허용한다.	⑤ 외국인소유 한미 FTA서 기간통신사업자에 대한 100% 개방 허용(KT 및 SKT는 예외)
⑥ 주파수 사용 정부는 적용 가능한 ITU-R 권고 등에 따라 효과적이고 효율적으로 주파수가 관리되도록 보장함으로써 주파수의 이용 가능성 및 이용을 극대화해야 한다. 상업적 목적의 주파수 할당은 경쟁 및 혁신을 목적으로 객관적이고, 시의적절하며, 투명하고, 비차별적인 방식으로 이루어져야 한다. 정부는 규제자가 상업적 지상파 주파수 분배를 위해 경매를 포함한 공평하고, 시장중심적 방법을 이용하도록 독려해야 한다.	⑥ 주파수 사용 ICT 교역원칙과 대동소이한 내용
⑦ 규제당국 정부는 ICT분야를 감독하는 규제 당국이 모든	⑦ 규제당국 ICT 교역원칙과 대동소이한 내용

서비스 공급자와 법적으로 분리되고 기능적으로 독립되도록 보장하고, 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 충분한 법적 권한과 자원을 보유하도록 보장한다. 규제적 결정과 절차들은 모든 시장 참여자에게 공정해야 한다. ICT서비스와 관련된 규제적 결정과 이러한 결정과 관련된 상소절차의 결과는 공개적으로 이용 가능하도록 한다.	
⑧ 승인 및 허가 정부는 가능한 한 서비스 제공자의 단순한 신고를 통해서만 통신서비스의 제공이 승인되도록 하며, 서비스 제공의 조건으로 법적 설립을 요구하지 않아야 한다. 주파수 분배 등 특정 제한적 규제 이슈와 관련해서만 허가제도를 유지하도록 한다.	⑧ 승인 및 허가 서비스 설립에 있어 법인 요건은 한미 FTA서 다루지 않은 내용, 그 외 내용은 대동소이
⑨ 상호접속 GATS 통신부속서의 접속 및 이용 조항과 일치하게 정부는 공중통신서비스 제공자가 공중에 이용 가능한 통신망 및 서비스에 접속하기 위해 다른 제공자와 상업적 조건으로 상호접속을 협상하고 상호접속할 수 있는 권리와 의무를 보장한다. 또한 기본통신에 대한 GATS 참조문서에 따라, 국가들은 공중통신서비스 제공자가 지배적 사업자와 가격지향적, 비차별적, 투명적인 요율로 협상 및 상호접속하도록 보장한다.	⑨ 상호접속 ICT 교역원칙과 대동소이한 내용
⑩ 국제협력 세계의 디지털 활용률을 높이고 디지털 격차를 줄이기 위해 정부 간 협력하여야 한다.	

본과, 2012년 6월에 모리셔스와 체결하였다. ICT 서비스 교역원칙은 OECD 지침처럼 구속력이 있는 조약은 아니지만 미국은 동 원칙에서 다루는 내용을 FTA 및 WTO에 반영하여 국제규범으로 만들고자 노력하고 있다. 한미 FTA등 미국이 체결한 모든 FTA에는 ICT 교역원칙과 유사한 내용이 담긴 통신서비스 협정문이 포함되어 있다. 통신서비스 협정문은 공중통신사업자에 대한 일련의 의무를 다루고 있어 ICT 서비스 교역원칙보다 적용 범위가 한정되어

있다고 생각할 수 있겠으나 통신사업자들이 인터넷 기반 서비스 교역의 핵심 요소인 망(network)을 보유하고 있고, 클라우드 서비스와 같은 융합서비스들이 대부분 통신사업자들이 제공한다는 점에서 이 두 규범문서의 상호연관성을 무시할 수 없다.

EU-미국 ICT 서비스 교역원칙은 미국과 EU가 경제통합을 촉진하기 위해 설립한 범대서양 경제위원회(Transatlantic Economic Council) 차원에서 채택하였으며 총 10개 조항으로 구성되어 있다. 동 원칙을 살펴보면 인터넷 기반 서비스 사업자들의 자유로운 활동을 보장하는 내용으로, 전자상거래, 클라우드 기반 B2B 및 응용서비스, 인터넷 플랫폼 기반 콘텐츠 서비스의 세계적 확산을 뒷받침하는 제도적 환경 구축을 의도하고 있음을 알 수 있다. 이 중 개방된 망 및 망접근을 보장하고, 서비스의 국경 간 공급 제공 보장, 국경 간 정보의 흐름 보장 및 타국의 정보에 대한 합법적 접근을 보장하는 조항들이 눈에 띄는데, 구글 등 기존 ICT 기업을 포함하여 훌루, 넷플릭스 등 최근 부상하고 있는 뉴미디어 기업의 글로벌 진출전략을 뒷받침하는 국제규범의 원형으로 봐야 한다. 참고로 일본[27]과 모리셔스와 체결한 ICT 서비스 교역원칙도 내용적으로 대동소이하다.

21 이와 더불어 프라이버시 관련 인증제도와 같은 기술개발 및 모범사례 발굴, 프라이버시 전문가 활성화를 통한 교육 및 예방 등 민간 영역의 프라이버시 강화 기술과 활용을 권고하고 있다.

22 미국-일본 ICT 서비스 교역원칙에서 새롭게 추가된 조항의 내용은 1) 망요소 세분화와 2) 디지털 제품의 취급 원칙에 대한 것으로, 이 두 조항은 미국이 체결한 FTA에서 발견되는 내용이다. 일본과 미국 양국 간 FTA가 체결되지 않은 상황에서 미국의 요구를 반영한 조항으로 추정된다. 그 내용은 다음과 같다.
① 망요소 세분화

미국의 이런 노력들을 다자무역규범의 장인 WTO에서도 발견된다. 미국은 EU와 공동으로 WTO 서비스무역이사회 산하 전자상거래 논의 분과에서 상기 원칙을 문서로 제출, 회람시킨 바 있다. 이미 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 지지를 확보하였고, 아직까지 유보적인 입장을 표명한 우리나라를 포함한 일부 국가들의 추가적 지지를 확보하려고 노력하는 중이다. 특히 최근 속도가 붙은 복수국가 간 서비스협정 협상에서 미국은 ICT 서비스 교역원칙의 전체 또는 일부 도입을 적극적으로 추진하고 있다. 이에 대하여 명백히 반대 입장을 표명하고 있는 국가들은 인터넷 규제정책을 고수하고 있는 중국 및 자국 서비스시장의 보호하고자 하는 인도, 브라질과 같은 개도국들이다.

미국이 정보의 상업적 활용 및 자유로운 흐름에 방점을 두는 규범을 추진하고 있다면 EU는 정보주체, 즉 개인이용자의 권리를 보호하는 역내 규제원칙 수립에 주력해왔다. 1995년 EU 개인정보보호지침의 성안 배경에는 유럽연합 역내시장에 회원국 간 개인정보가 유통되면서 발생하는 다양한 문제를 해결하고 동시에 EU 시민의 기본권과 자유를 보호하기 위한 노력이 있어왔음을 주시할 필요가 있다. 특히 주목할 부분은 정보의 제3국으로의 이전에 대

정부는 규제기관을 통해 자국 영역의 지배적 사업자가 공중 통신 서비스 제공자에게 망요소에 대한 접근을 세분화에 기초하여 합리적이고 비차별적이며 투명한 조건과 원가 지향적인 요율로 제의하도록 요구할 수 있는 권한을 가진다. 규제기관은 어느 망요소가 세분화되어야 하는지 결정하기 전에 이해관계자의 관점을 고려하도록 노력한다.

② 디지털 제품

정부는 일부 디지털 제품을 제품의 창조 혹은 생산, 그리고 개발자의 국적에 기반하여 다른 동종 디지털 제품보다 덜 유리하도록 대우해서는 안 된다.

표 3. 1995년 EU 개인정보보호 지침 제26조(원칙의 예외)

1. 제25조의 원칙의 예외를 인정하는 것에 의하여, 그리고 특정 사례를 규율하는 국내법의 다른 규정을 보호하기 위하여 회원국은 제25조제2항이 의미하는 보호의 적정한 수준을 보장하지 않는 제3국으로의 일회의 혹은 일련의 개인정보 이전은 다음 각 호에 해당하는 조건에서 이루어질 수 있다고 규정하여야 한다 (a) 정보대상자가 제안된 이전에 명백히 동의한 겨우 (b) 정보대상자와 통제자 사이에 체결된 계약의 이행에 필요한 이전 혹은 정보대상자의 요청에 따라 채택된 계약전 조치를 이행하기 위하여 필요한 이전 (c) 통제자와 제3자 사이에 정보대상자의 이익을 위한 계약의 체결 혹은 이행을 위하여 필요한 이전 (d) 중요한 공익적 근거에 기초하여 필요하거나 혹은 법적으로 의무 지워진 이전 혹은 소송을 제기, 수행, 혹은 방어하기 위하여 필요한 법적으로 의무 지워진 이전 (e) 정보대상자의 중요한 이익의 보호를 위하여 필요한 이전 -하략-

출처: EU, *Protection of Personal Data Article 26*(1995).

한 원칙인데, 1995년 지침은 EU 수준으로 적절하게 개인정보를 보호하지 않는 국가로의 개인정보의 데이터 이전을 금하고 있다. 동 지침 제4장 제26조를 살펴보면 개인정보의 제3국으로의 이전 시 적절한 보안수준의 원칙을 지키지 않아도 되는 예외적 경우를 명시하고 있는데 그 내용을 살펴보면 철저히 개인정보 당사자의 이익보호를 전제하고 있음을 알 수 있다. 특히 제26조(e)항은 '정보대상자의 중대한 이익의 보호'를 목적으로 하는 개인정보의 제3국 이전에 해당되지 않는 나머지 경우에는 반드시 당사자의 사전 동의를 얻도록 하고 있어 강력한 개인정보보호제도의 설립을 요구하고 있음을 알 수 있다.

EU는 제3국의 개인정보보호정책의 적절성 여부를 판단하는 세부원칙을 만들어 이를 기초로 개인정보의 역외이전을 규율하고

있다.[23] 2000년에 EU-미국 간 체결된 세이프하버원칙(Safe Harbor Principles)은 바로 EU지침의 '개인정보 국외이전 제한'으로 인해 미국 기업들이 입을 수 있는 피해를 방지하기 위하여 미국이 EU와 협상한 내용으로 유럽시민들의 개인정보를 받아서 사용하는 미국 기업들이 EU지침에서 규정한 개인정보취급의 적정성 요건을 갖추었는지 여부를 판단하기 위한 기준을 담고 있다. EU에게 요청하는 국가들에 대하여 EU지침 제29조에 의해 만들어진 개인정보보호작업반(Article 29 Data Protection Working Party)이 요청국가의 개인정보보호제도의 적절성 여부를 평가하여 EC 집행위원회(Commission)에 결과를 제출하고, 집행위원회는 작업반의 결과보고서를 바탕으로 적절성 여부를 의결하는데, EU 수준의 개인정보보호정책을 유지하고 있다고 판정받은 경우에는 자유로운 정보이전이 보장되나, 인정보류 또는 불인정 판정을 받은 경우 EU가 마련한 표준계약서에 의한 방식으로 정보이전 절차를 밟아야 한다. EU의 '적절한 수준' 인정은 EU와 해당 국가가 개인정보보호협정을 체결하는 방식으로 이루어지는 게 아니라 해당 국가의 개인정보보호제도가 EU기준에 비추어 적절하다고 EU 측이 자체적으로 판단하는 '준상호주의'의 결과인데, 해당 국가가 EU의 일방적 기준을 충족해야 한다는 점에서 EU식 거버넌스의 글로벌 확산의 정치를 볼 수 있는 좋은 사례이다. EU는 현재 미국 외에도 10개 국가의 개인정보보호정책의 적절성 인정을 부여한 바 있다.[24]

23 1995 EU 개인정보보지침 제26조2항 참조.

24 구체적으로 안도라, 아르헨티나, 호주, 캐나다, 스위스, Faeroe Islands, Guernsey, 이스라엘, Isle of Man, Jersey. 미국은 개인정보 단일법 및 규제기구

EU의 개인정보 규제원칙은 1995년 이후에도 진화하고 있다. 전자통신서비스 환경에서 개인의 정보보호를 위하여 2002년 '전자통신부문에서 개인정보 처리와 프라이버시보호에 관한 지침'(이하 2002년지침)을 제정하여 1995년 지침에서 다루어지지 않았던 사항들을 다루었다. 2002년 지침은 전송정보의 파기 및 익명처리의무, 발신자번호 및 접속자번호표시, 쿠키, 부가서비스 제공목적의 위치정보 이용, 위치정보추적 일시 차단기능 제공 등 인터넷 기반 환경에서 대두되는 개인정보보호를 위한 기술적·관리적 방안에 대한 세부 원칙을 제공하고 있다. 여기에다 최근에는 기술적 진화를 반영한 1995년 지침의 개정논의가 진행 중인데, 개인정보 당사자의 권한을 강화하는 방안도 다루지만 정보처리자가 개인정보보호를 위하여 취해야 할 기술적, 절차적 방안을 구체적으로 다루고 있어 개인정보처리자의 의무를 강조하고 있다. 예컨대, 개정안에 의하면 개인정보 처리자는 정보당사자(정보주체)의 삭제·제거 요구가 있으면 해당 개인정보를 제공받은 자 각각에 대하여 그 내용의 삭제 또는 제거를 통지해야 한다고 규정하고 있어 개인정보 이용에 대한 통지의무가 강화되었다.[25] 아울러 개정안은 정보처리자에

가 없는 관계로 분야별 인증을 하였는데, 본문에서 언급한 Safe Habour 원칙과 미국 세관 및 국경수비국(Bureau of Customs and Border Protection)에게 건네지는 수송보안국(Transportation Security Administration)의 승객정보의 이전의 적절성 인증(2007년 인증), 2가지가 있다. EU는 미국 같이 단일법이 부재한 국가에 대하여 분야별 정보공유 협정이나 담당기구 간의 MOU체결 방식을 통해 EU 국민의 개인정보 제3국 이전 관련 보호를 담보하고자 한다. EU Justice Commission 사이트 http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index_en.htm 참조.

25 2012 Data Protection Regulation draft 제13조.

게 요구되는 개인정보관리 의무 중 개인정보처리자가 제3자에게 개인정보의 공개를 허용한 경우 그 공개에 대하여도 개인정보처리자가 책임을 지도록 규정하고 있는 점으로, 인터넷상 수집되는 개인정보의 용이성에 비례하여 취급의 책임성도 강조하고 있음을 알 수 있다.[26] 이밖에도 개인정보가 포맷되어 전자적으로 처리되는 경우 정보주체가 정보처리자에게 개인정보의 복제를 요구할 수 있는 권리(복제요구권), 개인정보처리자가 자동처리시스템을 통해 보관하고 있는 개인정보를 다른 개인정보처리자의 시스템에서 방해받지 않고 이용할 수 있도록 전자적 형태로 이전해(transmit)줄 것을 요구할 권리(이전요구권) 등 이른바 개인정보 휴대권(right to data portability)도 담고 있는데 1995년 지침에는 없는 새로운 권리로서 인터넷상의 정보주체의 권리를 보호하는 동시에 정보처리자의 정보유통 및 관리에 대한 세부원칙을 제시하여 민간 차원의 자율규제의 강화를 도모하고 있다는 평가를 받고 있다(이창범 2012, 82).

그러나 EU는 2008년 금융위기 이후 경제침체가 지속되면서 기존 개인정보보호정책의 유연한 적용을 고려하고 있다. 최근 유럽 법무 위원회(Europe's Justice Commissioner)는 EC장관들에게 중소기업의 정보보호 규정의 완화를 고려하고 있다고 밝혔는데, 중소기업들이 EU 수준의 개인정보보호대책을 강구하기 위해 들어가는 비용이 부담된다는 판단 하에 다국적기업과 연결된 중소기업들을 제외한 나머지 중소기업들에게는 기존 법 규정의 예외 적용 또는 완화를 추진할 예정이라고 밝혔다(한국정보화진흥원 2012, 6).

26 2012 Data Protection Regulation draft 제13조.

EU의 최근 행보는 미국의 ICT 교역원칙에 동조하는 것에서 볼 수 있듯이 인터넷 기반 경제의 활성화를 통해 경제위기를 극복하겠다는 상위의 목표를 추진하려는 의지로 읽힌다. 그렇다면 최근의 1995년 지침 개정논의는 개인정보 주체의 권리 강화 방향으로 가고 있는 것으로 해석하기보다 개인정보처리의 원칙과 기술적 방안의 구체화, 정보이전 포맷의 일원화를 통해 EU 역내 개인정보 활용 도모를 통한 경제 활성화를 추구하는 EU의 정치경제적 의도로 해석하는 것이 더 정확할 수 있겠다.

미국, EU 및 OECD, WTO 차원의 인터넷 기반 교역 거버넌스 논의는 그 출발점과 맥락이 달라도 개인정보 이용의 활성화를 추구하고 있으며, 약간의 차이는 있으나 정보처리자, 즉 기업의 자율규제 강화에 방점을 두고 있는 방향으로 수렴하고 있다. 그런데 이런 거버넌스 양식에 반기를 든 국가들이 있다. 인터넷의 통제권이 정치·경제적으로 아직도 유용한 개도국들이다.

개도국들의 반격은 ITR(International Telecommunications Regulation, 국제전기통신규칙)[27]의 개정에서 드러났다. ITR은 전기통신 업무를 제공·운영하기 위해 사용되는 기본적인 전송수단, 과금, 요금정산에 대한 일반 원칙과 규정을 포함하고 있는데, 포괄적인 규정과 모호한 내용으로 유명무실한 문서로 존재해왔다. 유명무실해진 가장 큰 이유로 회원국의 자국법 및 자국의 사정에 맞게

27 ITR은 1988년 호주에서 개최된 세계전신전화주관청회의(The World Administrative Telegrph and Telephone Conference에서 합의된 문서로 국제전기통신연합(ITU)의 헌장·협약을 보완하는 업무규칙으로 구성되어 있으며, 190여 개의 ITU 회원국들은 이에 대한 준수의무를 가지고 있다.

규제할 수 있는 권한을 폭 넓게 인정하고 있는 점을 지적할 수 있다. 그런데 급속한 정보통신분야 기술개발, 특히 인터넷 관련 기술의 발전으로 각국의 규제환경은 변화의 압박을 받고 있는 상황에서 ITR의 유효성에 대한 의문이 제기되었고, 금번 12월 UAE 두바이에서 개최되는 국제전기통신세계회의(World Conference on International Telecommunication: WCIT)에서 ITR의 개정의 내용과 방향성에 대하여 선진국과 개도국 간의 입장이 첨예하게 대립하였다.

선진국들은 최근의 국제통신환경의 변화, 특히 통신사업자 간의 관계가 근본적으로 변화되고 국제조약이 아닌 상업적 협정에 의해 국제전기통신서비스가 제공되는 상황에서 사문화된 ITR의 폐기가 바람직하다는 입장이다. 이에 맞서 개도국들은 ITR은 국제전기통신서비스와 관련된 중요한 조약으로 기존 조항의 개선과 신규조항의 추가를 통해 이를 강화해야 한다는 입장이다.[28] 선진국들은 ITR개정에 합의는 하였지만 매우 소극적인 입장을 고수하고 있는 반면 개도국들은 금번 개정 논의의 주도권을 점령해서 미국이 주도하고 있는 ICT 교역 관련 글로벌 거버넌스를 무력화시키려는 의도를 보이고 있다. 개도국들은 ITR을 통해 국가 주권 및 규제권을 강화하려고 하는데, 특히 인터넷에 대한 규제권한의 확보를 원하고 있어 향후 ITU 차원에서의 논의의 토대를 마련하는 데 성공

28 이러한 입장 대립은 2000년도 초반부터 있어 왔으나, ITU 이사회에서 지속적으로 논의한다는 봉합책을 통해 선진국-개도국 간의 갈등은 수면 아래에서 존재하였다. 그러다 최근 PP-06(안탈랴, 2006)에서 2012년 WCIT 개최 결정을 하면서 ITR의 검토안건이 채택되었으며 갈등이 본격화된 것으로 봐야 한다.

하였다.[29] ICT 관련 교역에 있어 상업적인 협상력이 약하고 경쟁력

29 개정 ITR에는 인터넷 활성화를 위한 회원국 간 협력방안을 향후 ITU 작업반 및 ICT 정책포럼에서 논의할 것을 건의하고 있다. 내용은 평이하나 ITU가 인터넷에 대한 규제관할권을 갖게 되는 것을 우려하는 미국 등 일부 선진국들의 강력한 반대에 직면하고 있다. 아래 건의문 전문을 참고할 것.

RESOLUTION PLEN/3 (DUBAI, 2012)

To foster an enabling environment for the greater growth of the Internet

The World Conference on International Telecommunications (Dubai, 2012), recognizing

a) the outcome documents of the Geneva (2003) and Tunis (2005) phases of the World Summit on the Information Society (WSIS);

b) that the Internet is a central element of the infrastructure of the information society, which has evolved from a research and academic facility into a global facility available to the public;

c) the importance of broadband capacity to facilitate the delivery of a broader range of services and applications, promote investment and provide Internet access at affordable prices to both existing and new users;

d) the valuable contribution of all stakeholder groups in their respective roles, as recognized in § 35 of the Tunis Agenda for the Information Society, to the evolution, functioning and development of the Internet;

e) that, as stated in the WSIS outcomes, all governments should have an equal role and responsibility for international Internet governance and for ensuring the stability, security and continuity of the existing Internet and its future development and of the future internet, and that the need for development of public policy by governments in consultation with all stakeholders is also recognized;

f) Resolutions 101, 102 and 133 (Rev. Guadalajara, 2010) of the Plenipotentiary Conference, resolves to invite Member States

1 to elaborate on their respective positions on international Internet-related technical, development and public-policy issues within the mandate of ITU at various ITU forums including, inter alia, the World Telecommunication/ICT Policy Forum, the Broadband Commission for Digital Development and ITU study groups;

2 to engage with all their stakeholders in this regard, instructs the Secretary-General 1 to continue to take the necessary steps for ITU to play an active and constructive role in the development of broadband and the multistakeholder model of the Internet as expressed in § 35 of the Tunis

이 취약한 개도국 사업자들 및 이들의 입장을 대변하는 개도국 정부들은 ITR이 자국 및 자국사업자의 권익보호의 기제가 될 수 있다고 생각하고 있으며, 이번에 도입된 건의문 등을 포함하여 ITR 문서의 규범적 위상의 제고를 꾀하고 있다. 선진국들은 인터넷 거버넌스 관련 논의가 ITR 차원으로 확산되는 것에 대하여 반대 입장을 보이고 있는데, 특히 미국이 금번 개정 작업에 적극적으로 반대하였다.[30] 결국 개정 ITR문서는 ITU 회원국 144국 중 89개 국가가 서명하여 승인되었으나 결정적으로 미국, 스위스, 캐나다, 일본, 호주 및 EU국가들이 서명하지 않아 국제법적 위상을 확립하였다고 보기 어렵다는 평가가 존재한다(Reuters 12/12/14). 참고로 우리나라는 개정 ITR협정에 서명을 하였다. 우리나라는 선진국의 입장에 적극적으로 동조하지도 못하고 그렇다고 막상 개도국 편을 들지도 못하는 애매한 입장이다. 아직도 정부 주도의 하드웨어 기반 산업구조를 갖고 있는 우리나라의 입장에서 미국이 주도하는 ICT 교역 글로벌 거버넌스가 궁극적으로 정부의 역할을 변화시킬 것이라는 막연한 전망과 함께 우리나라 관련 산업 및 기업에게 어떠한 영향을 미칠지를 파악하지 못한 상황에서 미국 등 선진국들의 입장에 쉽게 동조하지 못했던 점이 이유로 작용한 것 같다.

Agenda;
2 to support the participation of Member States and all other stakeholders, as applicable, in the activities of ITU in this regard.

30 특히 미국의 ICT 산업계는 개정될 ITR이 서비스의 지속적 성장을 저해할 수 있다는 위기의식 하에 금번 WCIT회의에 대규모의 산업계 참관단을 보내는 등 강력한 반대 입장을 보였다.

V ICT 기반 교역의 세계질서 재편

이 글에서 볼 수 있듯이 ICT 기반 교역의 세계질서 확립을 둘러싼 미국, EU 등 선진국들의 발 빠른 움직임이 포착되고 있다. ICT 기반 경제의 '새로운 석유(the new oil)'로 불리는 정보의 상업적 활용에 대한 거버넌스는 미국, EU 등 선진국들의 주도하에 그 모습이 드러나고 있다. 인터넷상의 자유로운 정보의 흐름과 상업적 활용을 보장한다는 명분 아래엔 자국의 경제적 이해를 도모하고자 하는 치밀한 계산이 깔려 있기에 ICT 교역을 둘러싼 거버넌스 논의는 치열하다. 이 새로운 세상의 게임의 규칙을 정하는 데 우리나라도 적극적으로 참여하는 것은 너무도 당연할 것이겠으나, 안타깝게도 내부적으로 준비되어 있다고 보기 어렵다. 우리나라는 ICT 강국으로 알려져 있지만 정부의 정책기조는 여전히 하드웨어 산업에 근거하고 있다. ICT 서비스 기업의 자유로운 활동 및 교류를 보장하는 제반 법제도는 아직도 미진하다는 평가가 주를 이루며,[31] 인터넷망 중립 이슈, 국경 간 공급서비스의 자유화 이슈, 개인정보 보호 이슈 등 ICT 기반 서비스경제의 활성화를 위한 제반 정책에

31 이창범(2012)는 우리나라의 개인정보규제와 관련된 규제기능이 분산화되어 있어 과잉규제, 정책혼선의 문제가 크다고 지적하고 있다. 특히 2011년 개정된 개인정보보호법에도 불구하고 아직도 SNS에 대한 규제기준이 존재하지 않고 개인정보 프로파일링, 빅데이터화에 대한 대비책도 미흡해 정보주체의 권리보호에 충실하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 또한 정보의 제3자 제공 및 목적 외 사용에 대한 과도한 제한, 취급위탁의 고지·공개 의무, 개인정보처리의 사소한 변경에 대한 동의의무, 영세민에게의 너무 엄격한 법적용 등 기업 활동에 과도한 컴플라이언스 비용을 유발하여 궁극적으로 기업들의 불법 또는 탈법행위를 조장한다고 비판하고 있다.

대한 정부의 입장은 뚜렷하지 않다.

이러한 배경에서 우리나라가 ICT 교역 글로벌 거버넌스 논의에 적극적으로 참여하지 못하는 것은 당연한 것으로, 우리나라 ICT 기반 경제의 미래 방향에 대한 성찰을 바탕으로 한 대응이 매우 아쉬운 상황이다. 일부 전문가는 국내 법제도가 글로벌 논의와 배치되는 방향으로 진행되고 있다는 지적도 하고 있어 ICT 교역 글로벌 거버넌스와 국내 법제도와의 부합 여부에 대한 점검이 필요한 상황이다. 분명한 것은 이 게임에 참여하는 시간이 지연될수록, 새롭게 만들어지는 제도가 굳어져 기득권이 형성되거나 관행화되어 버릴수록, 우리나라가 치러야 할 글로벌 거버넌스의 수용비용이 비싸질 것이라는 사실이다.

참고문헌

강준구. 2010. “OECD회원국의 서비스산업 분석: 산업구조, 파급효과, 생산성을 중심으로”. 『KIEP 연구보고서』, 10-15.

김상배. 2010. 『정보혁명과 권력변화』. 서울: 한울 아카데미.

성선제. 2012. “외국의 개인정보보호 동향 및 시사점”. KISDI 발표자료(2012.10.23).

성한경. 2013. “복수국간 서비스협정의 경제적 파급효과 및 대응방안”. 복수국간 서비스 협정 공청회 발표(2013.01.23).

송영관 외. 2009. “글로벌 환경에서의 한국 산업서비스 발전방안: IT서비스를 중심으로” 『KIEP 연구보고서』 09-08.

윤재석. 2012. “OECD 프라이버시 가이드라인 개정현황 및 향후 전망”. 『주간기술동향』 통권 1576호, 1-13.

이종화. 2011. “글로벌 통신사업자들의 클라우드컴퓨팅 추진전략 및 시사점”. 『KISDI 프리미엄리포트』 11-03호.

이지평 외. 2010. “IT미국의 화려한 비상과 그 의미”. 『LG Business Insight』.

이창범. 2012. “비교법적 관점에서 본 개인정보보호법의 문제점과 개정방향: 한국, EU, 일본을 중심으로”. 『Internet and Information Security』 제3권 제2호, 65-95.

정보화진흥원(NIA). 2012. 『2012년 하반기 개인정보보호 해외정책 동향』, 16.

한국 IT 서비스산업협회. 2009. “IT서비스 산업의 정의와 분류체계”.

허버트 쉴러(Schiller, Herbert) 저. 강현두 역. 1992. 『현대자본주의와 정보지배논리』. 서울: 나남출판사.

Carveth, R. and Metz, J. 1996. “Federick Jackson and the Democratization of the Electronic Frontier.” *The American Sociologist* 27.

EU. 1981. Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regards to Automatic Processing of Personal Data. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm

_____. 1995. Directive on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data(95/46/EC). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEXdf:31995L0046:en:HTML

Gartner. 2011. *Worldwide ICT Spending*.

Korea-US FTA. Telecommunications Services Chapter. http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file985_12713.pdf.

Newman, Abraham. 2008. *Protectors of Privacy: Regulating Personal Data in the Global Economy*. Cornell University Press.

NIST. 2009. http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/index.html.

OECD. 1980. Guidelines on the Protection of Privacy and Trans-border Flows of Personal Data. http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheprotectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm

_____. 2012. Proposed Revision to the OECD Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data DSTI/ICCP/REG(2012)13.

Reuters. 2012. "Global telecom treaty without Net controls signed by 89 nations." *Inside Trade Report.*(기사일자: 2012.12.14)

USITC. 2011. Trends in Services Trade Annual Report.

Whitaker, Reg. 1999. *The End of Privacy: How Total Surveillance is Becoming a Reality*. NY: New York Press.

필자 소개

강하연 Kang, Hayun

정보통신정책연구원(KISDI) 방송통신 통상센터 센터장
캐나다 브리티시컬럼비아 대학 국제관계학과 석사, 미국 노스웨스턴 대학교 정치학 박사

논저 “Governing Telecommunication : A Study of State Regulatory Capacity in Korea”
이메일 tumest@kisdi.re.kr