



## [기획연재] 글로벌 디지털 거버넌스의 대응전략 (3)

# 디지털 경제와 글로벌 디지털 거버넌스: 경쟁의 다차원성과 장 연계(forum linkage)의 국제정치

이승주

EAI 무역·기술·변환 센터 소장, 중앙대학교 정치국제학과 교수

글로벌 디지털 거버넌스의 수립은 데이터 수집, 분석, 활용을 위한 경쟁과 그 과정에서 발생할 수 있는 부작용의 완화라는 양면성을 내포하고 있다. 디지털 경제가 21세기 국가 간 경쟁의 핵심 요소가 될 것이라는 전망을 감안하면, 글로벌 디지털 거버넌스는 데이터 관리 및 통제에 관한 규범과 규칙을 설정하는 문제라는 점에서 21세기 세계 경제 질서의 재편과 불가피하게 연결된다(Sack and Sherman 2019). 다양한 쟁점들이 연계되어 있는 만큼, 국가 간 이해관계가 첨예하게 엮여 있어서 합의의 기반을 형성하기가 용이하지 않다.

이 글은 글로벌 디지털 거버넌스 수립을 둘러싼 국제 정치 과정을 세 가지 측면에 초점을 맞추어 논의한다. 첫째, 주요국들이 글로벌 디지털 거버넌스 수립 과정에서 경쟁의 축을 다차원적으로 형성하는 복합 갈등 구도가 형성되고 있다. 둘째, 데이터의 초국적 이동에 대한 기본 인식을 공유하고 있음에도, 규범과 규칙 제정을 선도해 온 선진국들의 실행 전략에서 상당한 차별성이 드러나고 있으며, 이 과정에서 경쟁과 협력의 양면 전략을 추구하는 현상이 대두되고 있다. 셋째, 세계 주요국들이 글로벌 데이터 거버넌스를 수립하는 과정에서 유리한 위치를 확보하기 위해 양자, 지역, 다자 등 다양한 층위의 장을 연계하고 있다.

### 경쟁과 협력의 세 차원

글로벌 디지털 거버넌스 관련 경쟁과 협력의 주요 축은 선진국 대 선진국, 미국 대 중국, 선진국 대 개도국의 구도로 형성되고 있다. 첫째, ‘선진국 대 선진국’의 구도는 기본적으로 미국과 EU를 중심으로 형성되어 있다. 디지털 경제 시대의 본격적 전개를 위해 데이터의 초국적 이동, 개인정보 보호, 국가 안보, 인공지능 관련 윤리, 저작권 등 주요 쟁점들에 대하여 지구적 차원의 디지털 거버넌스를 수립할 필요가 있다는 데 대해서는 미국과 EU 사이에 상당한 공감대가 형성되어 있다. 그러나 문제는 미국과 EU가 상이한 비전에 기반하여 개인정보 보호, 비 개인 데이터에 대한 규제, 인터넷 서비스 장벽, 초국적 계약 규칙 등 주요 쟁점에 대하여 상당히 다른 패러다임을 추구한다는 데 있다(The Office of USTR 2018). 미국과 EU는 일정한 공통분모를 갖고 있음에도 자신이 선호하는 비전을 확산시키기 위하여 경쟁과 협력의 양면성을 보이고 있는 것이다. 미국과 EU가 ‘세이프 하버(Safe Harbor)’와 ‘프라이버시 쉴드(Privacy Shield)’를 통해 양자 간 해결을 도모하면서도, 자신의 패러다임을 세계 표준으로 설정하기 위해 경쟁하는 데서 양면성이 분명하게 드러난다. 미국과 EU가 전개하는 경쟁과 협력의 이중 동학은 앞으로도 지구적 차원의 디지털 거버넌스를 형성하는 논의의 핵심 축이 될 것이다.

글로벌 디지털 거버넌스의 수립을 둘러싼 두 번째 축은 ‘선진국 대 개도국’의 구도이다. 개도

국들 사이에 단일한 입장이 형성되어 있는 것은 아니다. 그러나 일부 개도국들이 선진국의 거대 기술 기업에 대한 의존도가 심화될 것을 우려하여 이에 대한 안전장치를 강조함에 따라 데이터 거버넌스의 수립을 위한 국제 정치 구도는 더욱 복잡다기화하고 있다. 더욱이 WTO 전자 상거래 선언은 선진국과 개도국들이 디지털 무역에 대한 각자의 입장을 드러냄으로써 논의의 단초를 제공하였다는 데 의미가 있으나, 선진국 대 개도국의 갈등 구도가 본격화될 가능성이 높아질 것임을 시사한다. 개도국들이 다자 차원에서 논의의 장에 본격적으로 참여할 경우 기존의 선진국 대 선진국의 갈등 구도에 더해 글로벌 디지털 무역 거버넌스의 논의 구조가 한층 복잡하고 격렬해질 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 미중 경쟁은 글로벌 데이터 거버넌스의 수립에서도 가시화되고 있다. 미국은 자국의 초국적 기술 기업들의 활동을 측면에서 지원하는 데 매우 적극적인 모습을 보여 왔다. 미국은 디지털 무역을 활성화하는 데 저해 요소인 데이터 국지화에 반대한다는 입장을 바탕으로 데이터의 초국적 이동에 관한 규정을 명문화하는 데 가장 적극적인 입장을 견지하고 있다. 반면, 중국은 ‘데이터 주권론’을 내세우며 자국의 데이터 관련 산업의 육성과 국내정치적 안정을 위해 데이터의 초국적 이동을 제한하는 반면, 개인정보 보호에 대한 규제에는 소극적이다. 중국의 이러한 입장은 데이터의 초국적 이동을 우선하는 미국과는 물론이고 개인정보 보호를 강조하는 EU와도 차별화된다. 특히 미국과 중국은 외국 거대 기술 기업들에 대하여 데이터 국지화, 소스코드의 공개, 기술 이전 강요 등에 대하여 첨예하게 부딪치고 있다. 미국과 중국의 상반된 입장은 위에서 WTO 전자상거래 협상 제안서에서도 발견된다. 미국은 디지털 제품의 정의, 디지털 제품에 대한 비차별적 조치, 금융 서비스 관련 규정 등을 대거 포함하였으나, 중국은 전자 인증, 전자 상거래 활성화를 위한 시장 환경, 전자 상거래와 포괄적 발전 등 일부 구체적인 이슈와 추상적인 목표들을 제시하고 있다.

미국 의회연구처(Congressional Research Service)에 따르면, 미국이 문제를 제기하고 있는 중국의 디지털 무역 장벽은 크게 네 분야로 나누어진다. 첫째, 인터넷 접근 장벽으로 중국 정부가 웹 필터링과 차단, 합작 벤처 요건 부과, 외국인 투자 제한 등을 통해 외국 기업들이 중국 국내 시장에 대한 인터넷 접근 자체를 심각하게 제한한다는 것이다. 둘째, 미국은 데이터 국지화에 있어서도 데이터의 초국적 이동을 제한하고 국지화 요건을 부과함으로써 외국 기술 기업들의 중국 내 사업을 실질적으로 제한하고 있다고 본다. 셋째, 소스코드와 기타 IP 공개 및 이동을 의무화하는 기술 장벽이다. 네 번째 장벽은 사이버 안보 위협과 취약한 지적재산권 보호이다(Congressional Research Service 2018).

## 접근 방식의 차별성

미국과 EU는 글로벌 디지털 거버넌스의 수립을 위한 사전 과정으로서 국제 규범 및 규칙에 대한 논의를 선도하고 있다. 미국과 EU의 추진 전략에서 공통점과 차별성이 동시에 발견된다. 미국과 EU는 향후 전개될 다자 차원의 협상에서 유리한 위치를 선제적으로 확보하기 위하여 다수의 국가들과 양자 협상을 통해 선례를 축적하는 전략을 구사한다. 한편, 자국이 선호하는 디지털 무역 관련 규정을 현실화하는 과정에서는 미국과 EU가 매우 차별적인 전략을 추구한다.

데이터의 초국적 이동을 촉진하는 디지털 무역 관련 규범과 규칙을 FTA와 연계하는 방식이 있는데, 이는 미국이 선호하는 방식이다. 2001년부터 2016년까지 체결된 FTA 가운데 90개의 FTA가 디지털 무역 관련 규칙을 직간접적으로 포함하고 있다. 이 가운데 69개의 FTA는 별도의 챕터에서 디지털 무역 규칙을 명문화하였으며, 21개의 FTA는 독립 챕터는 아니나 디지털 무역 관련 조항을 FTA 협정문에 포함시키는 방식을 취하고 있다. FTA에서 다루어지고 있는 디지털 무역 관련 규범

및 규칙이 기존에는 소비자 보호와 전자 인증 및 서명 등을 주로 다루었으나, 점차 데이터의 초국적 이동, 데이터 국지화, 개인정보 보호, 소스코드 공개 금지 등을 포함하는 방식으로 확대되고 있다(Wu 2017).

미국은 가장 포괄적인 디지털 무역 규칙을 지향하는 국가이다. 미국이 체결한 한미 FTA, TPP, USMCA에 모두 디지털 무역 관련 규정이 포함되어 있는 데서 미국의 접근 방식이 잘 드러난다. 특히, NAFTA를 재협상하여 체결한 USMCA는 규정이 명문화된 분야가 많고, 다수의 의무 규정을 명시하고 있다는 점에서 현재까지 체결된 FTA 가운데 가장 포괄적이고 강력하다는 평가를 받는다. 예를 들어, USMCA는 한미 FTA와 TPP에 포함되어 있지 않은 공공 데이터 접근 관련 규칙을 노력 규정의 방식으로 포함시켰을 뿐 아니라, ‘인터랙티브 컴퓨터 서비스’(interactive computer service) 관련 규칙을 의무 조항으로 만들었다. 이처럼 미국은 디지털 무역 관련 규범과 규칙을 명문화하는 데 선도적인 역할을 하고 있다(이규엽·강민지 2019).

트럼프 행정부의 전략은 2019년 9월 타결된 미일 무역 협상에서도 이어졌다. 미일 양국은 디지털 무역 관련 우선 역점 분야들을 처리하기 위해 높은 수준의 포괄적인 규정에 합의하였다. 우선 역점에는 디지털 제품에 대한 관세 부과 금지, 디지털 제품에 대한 비차별적 대우 보장, 전산업 분야에서 초국적 데이터 이전에 대한 장벽 철폐, 데이터 국지화 금지, 소스코드와 알고리즘에 대한 자의적 접근 금지, 혁신적 암호 기술 사용에 있어서 기업의 탄력적 접근 보장 등이 포함되었다. 트럼프 행정부는 USMCA의 디지털 무역 규칙을 미일 협정에도 확대 적용함으로써 지구적 차원의 디지털 거버넌스 수립을 위한 또 하나의 중요한 선례를 축적하였다(USTR 2019).

반면, EU는 일본과의 협상 과정에서 잘 나타나듯이, 디지털 무역 관련 규정을 FTA에 명문화하는 방식이 아니라, 별도의 ‘적정성 결정’(adequacy decision)을 승인하는 차별화된 방식을 취하고 있다. 이러한 방식은 데이터의 초국적 이전 자체를 반대하는 것은 아니나, 개인정보 보호 조치가 충분히 선행되어야 한다는 EU의 전통적 입장을 반영한 것이다. 디지털 경제 시대를 맞이하여 데이터의 초국적 이전을 촉진하기 위해서라도 높은 수준의 개인정보 보호를 위한 노력이 병행될 필요가 있다는 것이다. 이러한 의미에서 적정성 결정은 EU-일본 EPA를 보완하는 의미가 있다(EU-Japan Economic Partnership Agreement 2019). 이로써 세계 최대의 데이터 이전을 위한 안전 지대가 형성되었을 뿐 아니라, EU와 일본이 채택한 방식이 향후 지구적 차원의 데이터 거버넌스를 수립하는 과정에서 중요한 교두보를 확보하게 되었다.

여기서 주목할 것은 EU가 양자 차원에서 디지털 무역에 관한 규범과 규칙을 형성해 나가는 데 있어서 미국과 다른 접근을 하고 있다는 점이다. 미국 정부는 디지털 무역 관련 규정을 FTA에 포함시키고, 그것도 선언적 규정이 아니라 별도의 챕터를 통해 명문화하는 전략을 추구한다. 미국 정부는 다수의 FTA를 체결 또는 재협상하는 과정에서 디지털 무역 관련 규정에 대한 자국 우선의 표준을 만들어 나가고 있는 셈이다. 반면, EU는 FTA와 적정성 평가를 독립적으로 추진하되, FTA와 간접적으로 연계하는 방식을 추구하고 있다.

## 장의 연계(forum linkage)

주요국들은 글로벌 디지털 거버넌스의 수립을 위한 전초 과정으로서 국제 규범의 수립 과정에서 유리한 위치를 확보하기 위한 경쟁과 협력의 양면성을 보이고 있을 뿐 아니라, 다양한 장을 상호 연계하는 방안을 모색하고 있다. 미국과 EU는 디지털 거버넌스 수립을 위한 추진 전략으로서 양자 주의를 우선하는 공통점을 갖는다. FTA를 통한 양자적 접근은 상대적으로 높은 수준의 디지털 규범 및 규칙을 지향하는 가운데 디지털 기술의 부정적 영향에 대한 규제 등에 대한 선제적인 논의가

가능하다는 장점이 있다. 반면, 최근 WTO 전자상거래 협상의 개시와 함께 가시화된 WTO 중심의 다자적 접근은 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다. 한편, 양자적 접근은 개별 협상에 상당한 시간과 자원을 투입해야 할 뿐 아니라, 협상이 타결되었다고 기대 효과가 비교적 작고, 다자적 접근은 디지털 무역의 국제 규범과 규칙을 수립이라는 목표에는 보다 부합하는 측면이 있으나, 개도국들을 포함한 다수 국가들의 이해관계를 조정하는 것이 용이하지 않다는 어려움이 있다. 주요국들이 양자, 지역, 다자 수준의 장을 배타적으로 추구하기보다는 상호 연계해야 할 필요가 있는 것은 이처럼 장의 특성에 따른 장단점이 명확하기 때문이다.

다자 차원에서 주목할 만한 변화는 세계 주요국들이 디지털 경제 시대를 본격화하는 데 필수적인 지구적 차원의 데이터 거버넌스 관련 다자 차원에서 논의의 물꼬를 트는 데 일정한 성과를 보이기 시작하였다는 점이다. 2019년 1월, 76개 회원국들의 ‘WTO 전자 상거래 공동 성명’을 통해 가능한 한 많은 국가들이 참여하는 논의의 프레임워크를 수립할 수 있는 계기가 마련된 것이 대표적 사례이다(WTO 2019). 2019년 5월에는 미국, EU 등 14개국 이 자국의 입장을 담은 의견서를 제출하였는데, 이들이 제시한 주요 의제는 온라인 소비자 보호, 전자 인증, 전자 서명, 전자 상거래 프레임워크, 국내 규제, 투명성, 디지털 제품의 비차별 대우 등이다(“Governments Actively Engaged at WTO E-Commerce Negotiations”). 2019 WTO 전자상거래 협상이 기존 논의에 비해 진일보한 것은 사실이나, 구체적인 합의에 이르기까지 아직 상당한 시간이 소요되는 것은 불가피하다. 공동 선언에 참여한 76개국이 선진국과 개도국으로 구성되어 있기 때문에 디지털 무역 규범의 수준과 국내 데이터 정책 등에서 상당한 격차가 있기 때문이다.

주요국들이 자신의 전략을 고수할 경우, 다양한 시도들이 하나로 수렴되지 못하고 글로벌 디지털 거버넌스가 파편화되는 결과가 초래될 위험성을 배제할 수 없다. 이는 미국과 EU 모두에게 긍정적인 시그널은 아니다. 미국 정부의 입장에서 볼 때, 자국의 거대 기술 기업들의 이해관계를 반영해야 한다는 점에서 글로벌 디지털 거버넌스의 파편화는 결코 바람직한 현상이 아니다. EU 입장에서도 개인정보 보호를 위한 적정성 평가를 양자 차원에서 고수하는 것은 국내적 차원에서 준비가 되어 있지 않은 국가들을 배제하여 EU 모델의 확산을 제한하는 결과가 초래될 수 있다. 더 나아가 EU 기술 기업들이 초국적 활동을 확대하는 데 역으로 고립될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 바람직스럽지 않다. 이러한 이유에서 미국과 EU는 양자 차원의 전략을 추구하되, 이를 다자 차원의 거버넌스 수립을 위한 전략과 긴밀하게 연계하고 있는 것이다.

글로벌 디지털 거버넌스 수립을 위한 양자와 다자 차원의 전략의 한계를 메울 수 있는 대안으로 부상한 것이 G20이다. 결국 WTO 차원의 논의에 물꼬가 트이기는 했으나, 다자 협상의 속성상 장시간이 걸릴 것이기 때문에 양자와 다자 차원의 논의 과정을 연계하는 중간 단계의 전략이 필요하다. 이러한 점에서 일본이 2019년 G20 오사카 정상회의에서 주도한 ‘오사카 트랙’(Osaka Track)에 주목할 필요가 있다. 오사카 트랙은 세계 각국이 상이한 프라이버시 표준을 설정함으로써 디지털 경제 활동을 억제하고 디지털 거버넌스가 파편화되는 것을 방지하기 위해 ‘지구적 이슈에 대하여 지구적 해법’을 모색하는 데 목적이 있다. 일본 정부는 이를 실현하는 방법으로 ‘신뢰에 기반한 데이터의 자유로운 이동’(Data Free Flow with Trust: DFFT)을 제안하였다. DFFT의 핵심은 경제 성장을 촉진하기 위해 ‘의료, 산업, 교통’ 데이터 등이 자유롭게 초국적으로 이전되는 것이 필수적이며, 이 과정에서 개인 데이터, 지적재산권, 국가 안보 관련 데이터를 정교하게 보호할 필요가 있다는 것이다. DFFT가 갖는 의미는 데이터의 초국적 이전은 미국의 선호를, 개인 데이터 보호는 EU의 선호를, 국가 안보 데이터의 보호는 중국의 선호를 각각 반영함으로써 주요국들이 견지해 온 데이터 패러다임을 하나의 논의 속에 담아냈다는 점이다. 이는 글로벌 디지털 거버넌스의 형성 과정에 주요국들의 이해관계가 투사되고 있음을 보여준다. 또한 오사카 트랙은 WTO가 데이터 거버넌스에 관한

규제를 지속적으로 논의하는 장이 되어야 한다고 명시함으로써 주요국들이 추구해 온 양자-다자 연계의 가능성을 열어 놓았다.■

■ **저자: 이승주** 중앙대학교 정치국제학과 교수, EAI 무역·기술·변환센터 소장. 미국 캘리포니아 버클리대학교에서 정치학 박사학위를 취득했다. 주요 연구분야는 국제정치경제, 통상의 국제정치, 글로벌 디지털 거버넌스등이다. 주요 저서 및 편저로는 《사이버 공간의 국제정치경제》(이승주 편), 《Northeast Asia: Ripe for Integration?》(공편), 《Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions》(공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 윤준일 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 203) junilyoon@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 10월 30일

[EAI 스페셜 이슈브리핑] 글로벌 디지털 거버넌스의 대응전략 (3)

“디지털 경제와 글로벌 디지털 거버넌스: 경쟁의 다차원성과 장 연계(forum linkage)의 국제정치” 979-11-90315-13-5 95340

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684