

# 개인정보 국외이전 관련 규범 국제 동향 분석 및 한국에의 시사점

고보민

가톨릭대학교 국제학부, 조교수

## Analysis of Global Trends in the Cross-border Transfer of Personal Data and Its Implications for Korea

Bomin-Ko<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Department of International Studies, Catholic University of Korea, Bucheon City, South Korea

Received 14 December 2021, Revised 28 December 2021, Accepted 29 December 2021

### Abstract

To review the theoretical background of regulatory approaches to cross-border transfer of personal data, this paper divides major digital trade participating countries into four types according to the OECD - non-regulatory, post-intervention, pre-supervision, and national control. It then analyzes the US, Japan, the EU, and China respectively that belong to each type. South Korea, which is currently about to pass the amendment by the National Assembly, has identified that it is in the middle of post-intervention and pre-supervision, and needs to evolve into pre-supervision norms like the EU while it has to participate more actively in the process of establishing international digital trade rules. Korea first needs to sign digital trade agreements and promote mutual certification projects more actively from the standpoint of a medium-sized open country with growing digital companies and digitally-open consumers. Second, the government should fully consider the interests of not only companies but also various trade stakeholders including domestic consumers, when drafting and implementing trade policies. To this end, ‘a single window approach’ is needed not only at the Ministry of Trade, Industry, and Energy, but also at the level of the entire government which require an integrated form of digital trade policy governance.

**Keywords:** Cross-border transfer, Digital Trade, Digital Trade Agreement, Domestic Institutions, Privacy, Trade Stakeholders, Transfer of Personal Data

**JEL Classifications:** F1, L5, N4

<sup>a</sup> Soul Author, E-mail:bomingo@catholic.ac.kr

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

## I. 서론

국경 없는 온라인 전자상거래 확대로 개인정보의 국외이전 필요성이 증가하고 있으나, 국외이전 시 정보주체 동의 요구로 기업 부담이 가중되고 있다. 한편, 동의만 있으면 개인정보 보호가 취약한 지역으로의 이전이 제한 없이 가능하여 실질적 개인정보 보호에 소홀할 우려도 동시에 상존한다. 한국 법 상 개인정보 국외이전은 정보통신망법과 개인정보보호법 상 각각 파편적으로 규범화되었으며, 정보주체의 동의하에서만 원칙적으로 허용되어 왔다. (Yi, Chang-Beom, 2016) 하지만 세계화와 기술 발전 및 다국적 기업들의 전세계 시장 진출 등으로 개인정보 국외이전이 증가하고 있지만, 한국 규범은 그동안 이 분야와 관련한 자국의 기업들은 물론 소비자들의 우려들을 충분히 담은 방향으로 발전하지는 못했다. 최근 개인정보보호협회, 한국데이터산업협회, 한국드론산업협회, 한국정보보호산업협회, 한국정보보호최고책임자협의회 등 5개 단체는 국회 계류 중인 개인정보보호법 개정안의 조속한 국회통과를 요구했다. 정부는 지난 9월말, 2011년 해당 법이 시행된 이후 처음으로 데이터 경제 시대 변화에 맞춰 법안 전반을 개정하여 국무회의에서 의결, 국회에 제출했다. (Electronic Times Internet, 2021 and MOTIE, 2021) 개정안 주요 내용으로는 데이터 시대의 정보주체 권리 실질화, 이원화된 규제정비 및 신기술 성장기반 마련, 글로벌 규제와의 정합성 확보, 그리고 개인정보 보호 생태계 조성 등이 포함되었다. 특히 국제 디지털규범들과의 정합성 확보 차원에서는 전자상거래 확대에 따른 개인정보의 국외이전 증가 등의 변화에 대응하여 글로벌 수준에 부합하도록 개인정보 국외이전 제도를 개선하고, 법 위반에 대한 형벌 완화와 함께 과징금 제도를 정비를 추진하고자 했다. 개인정보의 국외이전은 개인정보 국제간 유통은 물론 국제 협력을 기반으로 하는 디지털 기술 및 무역을 통해 경제 성장과 산업 발전에 이바지 한다. 따라서 개인정보보호의 원칙은 지키면서도 개인정보의 국외 이전 수요에 부응할 수 있는 개인정보이전 체계의 개정안 관련 논의는 이어지고

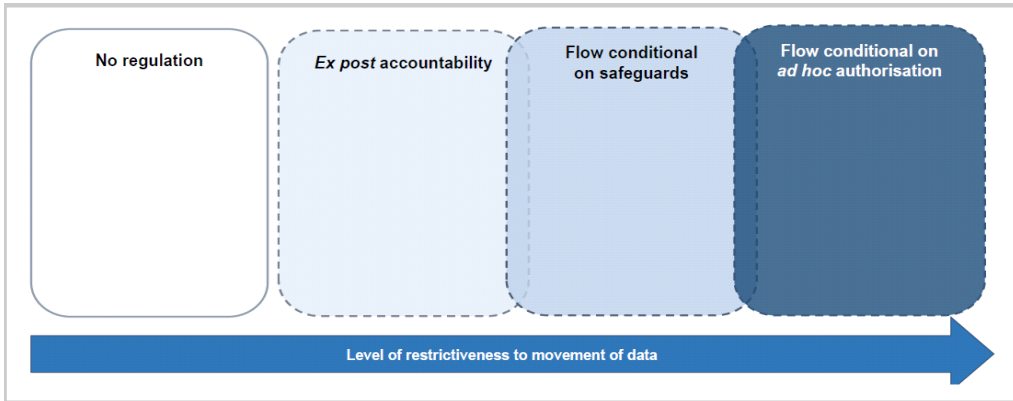
있었다.

디지털통상에 있어서 핵심은 각국이 자국에서 생성 및 처리되는 데이터 이동의 자유를 어디까지 허용해야 하는지 이다. 한국법상 개인정보 국외이전 개념은 국내에서 개인정보를 수집한 기업·기관 등이 개인정보 파일의 일부 또는 전부를 국외 기업·기관 등에 전송하는 경우, 즉 개인정보가 B2B, G2G의 맥락에서 국경을 넘어 이전되는 것을 의미하며, 이전에는 제공(목적 내, 목적 외), 위탁, 보관 등을 모두 포함한다. (Lee, Kyung-Hee and Kyoung-Jin Choi, 2018), 국외 제공은 정보주체의 별도 동의가 필요하나 국외 위탁은 정보주체의 동의 없이도 가능하며, 국내업체가 개인정보를 국외 이전하는 경우는 대부분 국외 위탁이라고 추정된다. 한편 RCEP, CPTPP 같은 지역무역협정이나 DEPA, DEA 같은 디지털통상협정 등에서 다루어지고 있는 개인정보 국외이전 관련 의제로는 무역 원활화를 위해 전자적 수단에 의한 정보(개인정보 포함)의 국경 간 전송을 허용해야 한다는 방향이나 합법적 공공목적 상으로 즉, LPPO(legitimate public policy objective)의 제한적 예외 허용을 용인하느냐에 관한 것이다. (Lee Jae-Min, 2020) 연구에 따르면 국외 제공시 정보주체의 별도 동의를 얻는 것이 LPPO에 해당하느냐는 아직 선례가 없어서 다소 불확실하나 적절한 개인정보 보호 법제가 있는지 확인되지 않은 국가로 개인정보가 이전되어 개인정보자기결정권이라는 헌법적 기본 권리가 침해될 가능성을 상정한다면, LPPO로 인정 가능성 존재한다. 본 고에서는 우선 개인정보 국외이전 각국 내 규범 비교에 관한 이론적 배경을 검토하고, OECD의 규범 집행 유형에 따른 각국의 개인정보보호법 내의 관련 규범을 상세히 살펴본 후 한국 관련 규범 및 통상 정책에의 시사점을 도출해보고자 한다.

## II. 이론적 배경

OECD에 따르면 데이터 국제간 이동에 관한 규제 집행 유형은 국가 간 다양한 문화적 선호도와 정책 목표를 반영하여 크게 4가지로 구분

Fig. 1. Approaches to Cross-border Data Flows



Source: Casalini and Gonzalez (2019) and OECD (2021)

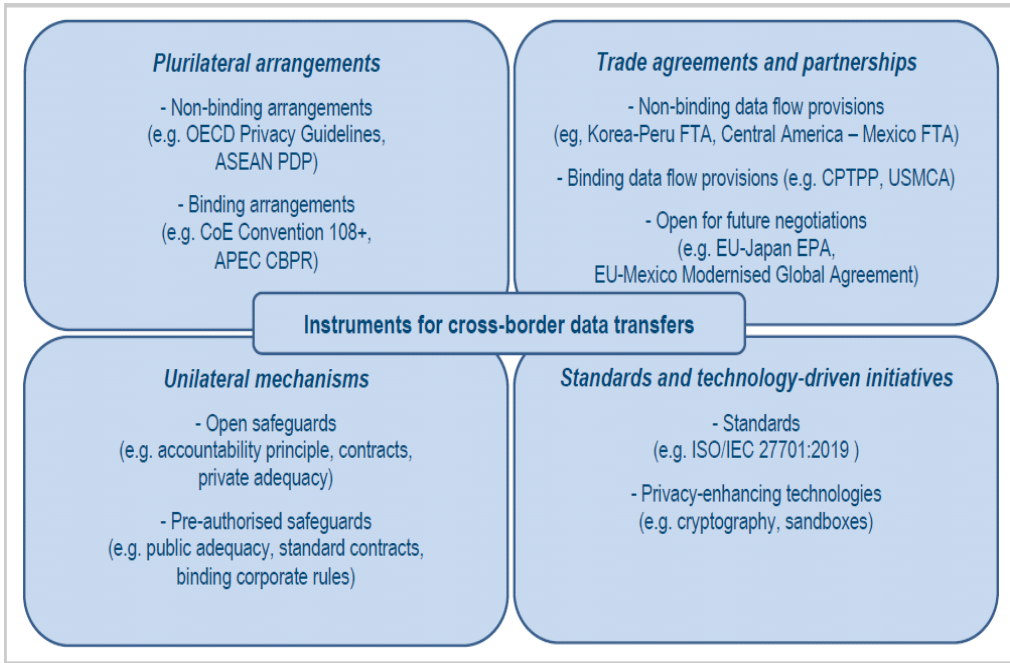
될 수 있다. (Fig.1) 첫 번째는 데이터 이동에 대한 법적인 규범 없이 국가 간 정보가 자유롭게 이전되거나 또는 국가 간 데이터 이전에 대해 별다른 국가차원의 규제조치를 두고 있지 않는 경우이다. 개인정보 유출, 왜곡, 남용 등의 사례가 발생할 경우에만 해당 기업이 개인정보보호법 등 관련 법적 조치에 따라 책임을 진다. 이 유형에 속하는 국가는 미국, 호주, 캐나다, 싱가포르, 필리핀, 멕시코 등이나 극단적으로 최빈국 등에서는 데이터 보호 법률이 전혀 없기 때문에 국경 간 데이터 흐름에 대한 규제가 없다고 해석된다. (UNCTAD, 2021 and OECD, 2021) 두 번째 유형의 접근법은 국경 간 데이터 전송을 금지하지 않으며 사전 공개 허가나 특정 조건을 이행할 필요도 없지만, 해외로 전송된 데이터가 잘못될 경우 데이터 이전자 혹은 수출자에 대한 사후 책임을 제공하는 유형이다. 이 유형에는 일본, 한국, 뉴질랜드, 아랍에미리트 등이 속한다.

세 번째는 적절한 제도적 안전장치를 갖춘 조건부 이전이 허용되는 경우이며, EU의 조치가 대표적이다. 이 유형은 사전 허가되고 투명한 데이터 전송 조건에 의존하는 접근방식을 포함한다. 개인 정보 보호와 개인 데이터 보호의 맥락에서, 이는 공공 기관의 적절성 또는 동등성 결정과 관련이 있다. 아직 적정성 결정이 내려지지 않은 경우 기업은 구속력 있는 회사

규칙이나 모델 또는 승인된 계약 조항 등과 같은 옵션에 따라 데이터를 이동할 수 있다. (OECD, 2021) 이 유형에 속하는 국가는 EU, 영국, 스위스, 이스라엘, 브라질, 페루, 남아공 등이다. (UNCTAD, 2021) 마지막으로 국가 간 데이터 이동을 원칙적으로 제한하는 접근방식으로 특정한 조건 부과에 따른 이전의 경우이다. 이 유형은 관련 기관의 검토와 승인을 조건으로, 사례별로만 데이터가 전송될 수 있는 시스템과 관련이 있다. 이 유형은 개인 정보 보호의 이유로 개인 데이터와 관련이 있지만, 국가 안보의 맥락에서와 같이 보다 광범위한 "중요한 데이터" 범주와도 관련이 있다. 다양한 유형의 접근법에 걸쳐, 데이터 전송을 허용하는 많은 예외가 예상되고 있다. 여기에는 "합법적 이익" 또는 "공익" 또는 법적 청구와 관련된 이전이 포함되며, 이는 데이터 주체 동의 또한 제한적이지만 데이터 허용을 위해 자주 사용되는 규제 근거이다. (OECD, 2021) 이 유형에 속하는 국가는 중국, 인도, 베트남, 인도네시아, 러시아, 사우디, 터키 등이다. (UNCTAD, 2021)

데이터 이동에 관한 규제 수단의 유형은 크게 4가지로 구분 될 수 있다. - 국경을 넘는 개인정보 이동을 보호하기 위한 각 국의 일방적 메커니즘, 프라이버시와 개인 데이터 보호에 대한 합의를 이끌어내는 다자간 합의, 국경간 정보이동 규정을 담은 무역협정, 그리고 표준

Fig. 2. Instrument for Facilitating Cross-border Data Transfers



Source: OECD (2021)

및 기술 주도 이니셔티브. (OECD, 2021 and Fig.2) 첫 번째 유형은 개인정보 이전에 관한 국내 규범적 안전장치의 도입 면에서 이전 전에 어떤 형태의 공공부문 승인이 필요한지(사전 승인된 안전장치) 또는 안전장치의 특성에 관하여 민간부문에 더 많은 재량권이 남아있는지(공개적 안전장치) 등을 포괄하는 유형이다. OECD의 조사에 따르면 공공 적정성 결정과 표준 계약 조항 사용을 포함하는 '사전 승인된 안전장치'가 경제 65%에 해당 되고, 사전 책임 원칙, 계약, 민간 적정성 결정 등이 포함된 '공개적 안전장치'는 경제의 54%를 차지한다. (OECD, 2021) 두 번째 유형은 개인 데이터 보호에 대한 합의를 이끌어내는 다자간 합의이며, 그 중에서도 OECD 프라이버시 가이드라인, APEC 국경 간 프라이버시 규정(CBPR) 시스템, 유럽 이사회 협약 108 및 관련 조항이 주된 사례이다. 적어도 97개의 경제를 포함하며, 그 중 일부는 여러 약정의 당사자이며, 그 결과 개인정보보호 및 데이터 보호 규제에서 다루는

요소의 68%가 중복된다. (OECD, 2021) 따라서 이미 국가 간 협이 사항 내에 높은 수준의 공통성이 존재하므로 개인정보 국외이전 등을 포함한 국경 간 데이터 이동에 대한 국제 공통 규범적 기반 구축은 그리 어려운 일이 아니다.

세 번째는 국경간 데이터 흐름에 대한 조항을 담은 무역협정이다. 각국 정부는 분쟁 해결 메커니즘 등으로 포함하여 무역협정 내에 자국의 데이터 관련 거버넌스를 다른 국가와 통합하려고 시도를 하고 있지만, 무역협정은 기본적으로 협상이 비공개로 진행되는 경향이 있고 비국가 이해당사자들의 개입이 거의 없기 때문에 제한된 투명성이 특징이다. (UNCTAD, 2021) OECD에 따르면 2008년 이후 72개 국가가 참여하는 29개 협정은 어떤 형태로든 데이터 흐름 규정을 가지고 있으며, 그 중 45%는 국경간 데이터 흐름 규범의 구속력을 갖고 있다. (OECD, 2021) 한편 구속력 있는 조항이 있는 무역협정의 대부분은 당사자들이 "합법적인 공공 정책 목표(LPPO)"를 달성하기 위해 데이

**Table 1. Literature Review**

Country	Author	Main Points
US	Min, Han-Bit (2019)	It studied legal issues of cross-border data flows in US regarding autonomous vehicle.
	Ahn, Jung-Mihn (2020)	It presents policy implications for Korea on regulations of cross-border transfer of personal data after analyzing other jurisdictions such as US.
Japan	Kang, Chul-Ha (2017)	It analyzes various legal issues related to the cross-border transfer of personal data in the cloud environment, comparing with that of Japan.
	Ham, In-Seon (2019)	It analyzes the rules and regulations of cross-border transfer of personal data, focusing on the EU' s Adequacy Decisions on Japan.
	Ahn, Jung-Mihn (2020)	It presents policy implications on the rules of cross-border transfer of personal data in Korea after analyzing other jurisdictions such as Japan.
	Son, Hyeong-Seob (2020)	It conducts a comparative study of Personal Information Protection Act of Japan and Korea.
EU	Lee, Sang-Hyuk and In-Seok Kim (2016)	It analyzes EU's regulations on cross-border transfer of personal data.
	Choi, Kyung-Jin (2017)	It conducts a study of the cross-border transfer of personal information, focusing on recent legislative trends of EU and other countries.
	Kang, Chul-Ha, (2017)	It analyzes various legal issues related to cross-border transfer of personal information in the cloud environment, comparing with regulations in EU.
	Lee, Je-Hee (2017)	It analyzes regulations on cross-border transfer of personal data, based on cases of CPTPP and EU.
	Cha, Sang-Yook (2019)	It analyzes the Max Schrems case, the EU GDPR and suggests regulatory implications for Korea.
	Ham, In-Seon (2019)	It analyzes the rules and regulations of cross-border transfer of personal data, focusing on the EU' s Adequacy Decisions on Japan.
	Jung, Ae-Ryung (2019)	It reviews legal requirements for cross-border transfer of personal information, focusing on EU cases.
	Lie, Han-Young (2019)	It conducts a compatibility study of EU GDPR on cross-border transfer of personal data with the GATS and provides policy lessons for Korea.
	Min, Han-Bit (2019)	It studies on legal issues of cross-border data flows in EU, regarding autonomous vehicle
	Ahn, Jung-Mihn (2020)	It presents policy implications on the rules of cross-border transfer of personal data in Korea after analyzing other jurisdictions such as EU.
China	Woo, Ki-Hoon and Sung-Shik Shin (2020)	It conducts econometric as well as survey studies on digital trade liberalization, focusing on EU GDPR.
	Wu, Rihuan (2021)	It analyzes overall legal issues of cross-border transfer of personal information of China.
	Yoon, Hyun-Seok (2021)	It conducts a comparative study on China's personal information protection legislation with Korea.
Korea	Lee, Sang-Hyuk and In-Seok Kim (2016)	It analyzes EU's regulations on cross-border transfer of personal data and suggests policy implications for Korea.
	Kang, Chul-Ha (2017)	It analyzes various legal issues related to the cross-border transfer of personal data in the cloud environment and suggests directions to improve Korea's relevant legal system.
	Kim, Hyun-Kyung (2019)	It examines the rationalization of cross-border transfer of personal information to secure data sovereignty.
	Min, Han-Bit (2019)	It suggested that harmonized personal data protection principles which are legally-binding may facilitate free flow of cross-border data
	Ahn, Jung-Mihn (2020)	It presents regulatory recommendations for Korea.
	Lee, Jae-Min (2020)	It studies controversies over regulations of personal information, focusing particularly on security exceptions.

Source: Autho's Analysis

터 흐름을 제한할 수 있는 예외를 포함하며 국내 개인정보보호 법률의 필요성에 대한 조항(다자간 약정에 대한 언급 포함)을 포함한다.

마지막 유형은 표준 및 기술 주도 이니셔티브들을 들 수 있는데, 이에는 ISO 표준과 암호화 및 샌드박스과 같은 개인 정보 보호 기술

(privacy-enhancing technologies or PET) 등이 사례가 될 수 있다. 이러한 네 가지의 규제 수단은 국경 간 이동되는 개인정보가 합법적으로 보호된다는 전제로 정보의 이전과 활용을 가능케 한다는 면에서 국제간 합의가 이미 존재함을 의미한다. 더 나아가 규제 수단들 사이에 높은 수준의 상호보완성도 존재한다. 각국의 일방적 메커니즘은 구속력 있는 데이터 흐름 규정과 함께 다자간 협정 및 무역 협정을 점점 더 많이 참조하고 있다. 따라서 각국 정부는 국내적으로 합법적인 공공 정책 목표를 달성할 수 있도록 하면서 동시에 자국의 기업과 개인들의 활동 내에서 국경을 넘는 개인정보 활용성을 최대화 하는 규범의 형성을 이미 시작한 것이다.

개인정보 국외이전에 관한 국내 선행연구는 주로 법학 분야에서 나왔으며, 한국의 제도를 자세히 분석 한 논문들과 주요국 국내 규범 분석을 통해 한국에의 시사점을 도출한 논문들이 그것이다. (Table 1) 비교분석의 대상 국가들은 주로 한국처럼 OECD 유형 중 두 번째 유형에 속하는 EU, 일본과의 분석을 피한 논문이 많으며, 그 외에도 주요 교역국인 미국, 중국 제도의 분석 논문들이 많았다. 무역학 분야의 논문으로는 EU 개인정보 역외이전 규

제를 GATS와의 양립성 관점에서 분석한 후 한국 국내법 상 정책 시사점을 다룬 논문과 역시 EU GDPR을 중심으로 개인정보보호 관점에서 무역 제한적 요소에 대한 연구를 계량 및 설문 방식으로 분석한 논문이 존재한다.

(Lie, Han-Young, 2019 and Woo, Ki-Hoon and Sung-Shik Shin, 2020) 하지만 이들 선행 연구 중에는 OECD의 데이터 국제간 이동에 관한 규제 집행 유형 관점에서 분류되어 개별 국가의 규범을 접근한 통상학적 연구는 없다. 따라서 본 고에서는 주요 디지털무역 참여국가를 OECD의 규제 집행 유형에 따른 규제형, 사후개입형, 사전감독형, 국가통제형으로 나누고, 각 유형당 대표 국가를 선정하여 각국의 개인정보 국외이전 관련 규범을 데이터 이동에 관한 규제 수단의 유형 중 단독 집행수단(Unilateral mechanism) 차원에서 자세히 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 유형별 주요국 규범 분석

#### 1. 비규제형 - 미국

미국은 개인정보 국외이전은 물론 개인정보 자체를 기업 또는 시장에 맡기는 자율규제 방식에 택하고 있으며, 현재 개인정보 국외이전 관점에서 법률적 구속력을 가지는 연방정부의 법규는 없으며, 단지 연방정부기관 보유 개인정보 보호에 관한 1974년 프라이버시법이 공공 부문에 한해 적용되고 있다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) 원칙적으로 미국은 자국민의 개인정보가 국외로 이전되는 것에 어떠한 제한도 하지 않고 있으나, 미의회 내에서는 입법을 통해 개인정보 보호가 더 필요하다는 주장과 이러한 개입 또는 규제가 디지털 경제 및 무역의 자연스런 흐름을 저해하는 장벽이 된다는 입장이 나뉘어져 있다. 개별 주 차원에서 캘리포니아 소비자 프라이버시법은 주 소재 사업장이 없어도 캘리포니아 주민에 대해 디지털서비스 제공 지역의 기업들에게도 적용가능한 조항을 갖고 있기는 하지만 개인정보 국외이전에 관한 명시적 규정은 없다. 미국은 연방법의 규제대상이 되는 공공영역 이외의 영역에서는 어떠한 개인정보 수집과 처리 행위도 허용하고 있으며, 개인정보를 자유나 자산의 관점에서 보면서 보호보다는 시장경제의 자연스러운 흐름에 방해되면 안 된다는 개인정보 활용 촉진의 입장에 견지하고 있다. 즉, 개인정보보호에 있어 정보주체의 피해를 사후적으로 구제하는 선(先)허용-후(後)보완을 근간으로 한다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) 미국은 세계적인 디지털 무역기업 보유국이므로 현실적으로 개인정보 국외이전을 심하게 규제할 정책적 동기가 없기 때문에 자율 규제 방식을 도입하고 있다고 평가할 수 있다. 디지털 플랫폼의 글로벌 거버넌스가 부재한 상황에서 미국이 행하는 자율 규제는 다양한 개발과 정책적 시사점을 가진 플랫폼들이 주로 기업들 스스로에게 이익을 주는 시장 구조로 행해지고 있다. (UNCTAD, 2021) 하지만 주요 플랫폼의 세계적 도달 범위와 영향력이 증가함에 따라 미국이라는 단일 국가가 관련 정책 과제를 해결하기는 더욱 어렵다.

## 2. 사후개입형 - 일본

일본은 1990년대 후반 본격적으로 정보화 사회로 진입한 이래 2003년 처음으로 개인정보보호법이 제정되었고, 이후 2017년에 개인정보보호위원회에 의해 익명정보처리기준, 개인정보보호 제공 기준 등이 개정되어 시행되고 있다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) 개인정보를 제3자에게 제공하기 위해서는 원칙적으로 정보주체 본인의 사전 동의가 필요하다. 개인정보 제공에 있어 동의가 필요치 않는 예외적인 사유로는 법령에 근거한 경우, 인간의 생명, 신체 또는 재산의 보호를 위하여 필요한 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우, 공중위생의 개선 또는 아동의 건전한 양육의 추진을 위하여 특히 필요한 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우 등이다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) 국외이전에 관해서는 일본 개인정보보호법 제24조에서 규정하고 있는데, 원칙적으로 정보주체로부터 외국에 있는 제3자에게로의 정보제공하는 행위를 인지한다는 내용으로 사전동의를 받아야 하며 위의 예외상황은 그대로 적용된다. 제24조에서는 개인정보취급사업자가 외국측, 일본 국외에 있는 국가 또는 지역에 있는 제3자에게 개인정보를 제공하는 경우 원칙적으로 정보주체로부터 외국에 있는 제3자에게로의 정보제공 하는 행위를 인지한다는 내용으로 사전동의를 받아야 한다. (Kang Chul-Ha, 2017)

일본은 특정한 사유 외에는 원칙적으로 개인정보 국외이전을 금지하는 규범을 갖고 있다, 또한 일본의 개인정보 보호위원회는 자국과 유사한 수준에 있다고 인정되는 개인정보 보호제도를 가지고 있는 외국에 대한 결정을 내리는 경우, 일본 내에서의 정보주체 개인의 권리이익을 보호하기 위하여 필요가 있다고 인정할 때는, 해당 외국에 있는 제3자에의 제공을 인정한다고 하는 정보주체의 동의를 얻지 않고 제공할 수 있는 개인정보 범위를 제한하는 것 등 필요한 조건을 붙일 수 있다. (Ham In-Seon, 2019) 즉, 개인정보 국외이전이 허용되는 경우인 정보주체의 동의 또는 개인정보의 제3자제공의 제한의 예외사유에 해당하는 경우뿐만이 아니라, 자국과 동등한 수준에 있다고 인정되

는 개인정보 보호제도를 가지고 있는 외국으로 지정된 경우에도 사전 동의없이 개인정보 국외이전이 가능하도록 허용하였다. 한편 일본은 EU GDPR의 적정성 평가를 이미 통과하였는데, 그 당시 EU측의 요구에 따라 GDPR과 일본의 개인정보 보호법제 간의 차이점을 해소하기 위하여 법 제6조에 근거하여 ‘보완적 규범’을 제정하여 양 법제도의 차이점이 크게 제기되었던 5가지 부문에 대해 대응하였다. (Ham In-Seon, 2019) 또한 최초로 적합성 결정에 있어 상호 인정하는 형태를 취함으로써, 향후 EU측의 적합성 결정 정기심사와 관련하여 일본에서도 그와 상응하는 관련 조사의 여지를 남겨놓음으로써 결과적으로 협상력을 높였다.

## 3. 사전감독형 - EU

유럽연합의 일반 개인정보보호규정(이하 ‘EU GDPR’)은 개인정보 국외이전과 관련하여 총 7개조에 걸쳐 규범을 갖추고 있다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) EU GDPR에는 정보관리자와 정보처리자 개념 및 구분에 대한 규율, 가명화 및 개인정보 이동권 개념 확립, 정보주체 동의방법 개념 확립과 EU를 넘어서는 지리적 적용범위 등을 규정하고 있다. (Kang Chul-Ha, 2017) 특히 지리적 적용범위와 관련하여 원칙적으로 EU 회원국 지역 내 사업장의 개인정보 처리 및 이전에 대해 규율하고 있지만, 유럽에 거주하는 정보주체에게 재화 또는 서비스를 제공하거나 또는 정보주체의 행동을 감독하는 기업이라면 역외에 존재하는 정보관리자라고 하더라도 GDPR의 적용을 받는다. 따라서 EU 회원국의 기업뿐만 아니라 역내에 설립된 한국 기업이나 한국 내에서 유럽 시민에게 재화와 서비스를 제공하는 인터넷 기업들도 GDPR의 적용대상이 된다. EU는 개인정보를 인격권이나 기본권으로 인정하면서 법적 정당성이 없는 개인정보 처리 및 이전을 금지하고 있다. (Ahn Jung-Mihn, 2020) GDPR 규범 상, 정보처리자는 개인정보 수집 시 정보처리자의 연락처, 사용목적 및 법적 근거 등을 고지해야 한다. 또한 국외이전이 예정된 개인정보 수집에 있어 정보처리자는 정보주체에게 정보이전 국가에 대한

집행위원회의 개인정보이동 적합성 결정유무 또는 제3국의 정보수령인 또는 국제기구에게 개인정보를 이전할 예정이라는 사실과 등의 정보를 제공해야 한다.

EU GDPR에는 개인정보 국외이전에 있어 적정성 결정에 근거한 이전, 구속력 있는 기업규칙이나 표준 개인정보 보호조항 등 적절한 안전장치에 따른 이전, 명시적 동의나 계약 이행 등 특정한 상황에 대한 예외 등 세 가지 국외이전 허용 조건을 갖추고 있다. (Fig.3) 첫 번째 적합성 결정이란 유럽위원회가 EU 내 정보주체들의 개인정보가 EU 역외의 제3국이나 국제기구 등으로 이전하기 위해서는 그 제3국 등의 개인정보 보호제도가 EU와 비교하여 동등한 수준으로 적합한 보호수준을 갖추고 있다고 판단하고 내리는 결정을 말한다. (Ham In-Seon, 2019) 이러한 적합성 결정을 받은 국가는 EU에서 해당 국가로 개인정보를 이전하는 경우에 추가적인 보호조치 없이 이전할 수 있게 된다. 2021년 11월말 현재, 적합성 결정을 받은 국가 또는 지역은 아르헨티나, 캐나다, 이스라엘, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 우루과이 등을 포함해서 총 13개이며 한국에 대해서는 2021년 6월부터 적합성 평가 최종 결정을 위한 절차에 돌입하였다. (The European Union, 2021) 두 번째로 적합성 결정이 없는 경우에 공적 기관이나 국제기구들 간의 법적 구속력이 있고 집행가능한 법률적 장치, 구속적 기업규칙, 유럽위원회 및 개별 감독기관이 채택한 표준정보보호조항, 승인된 행동강령 및 인증제도 등이 있다. 이들 대체적 이전허용 수단을 확보하면 적합성 결정이 없는 경우라고 하더라도 감독기관으로부터 특별한 허가를 받지 않고 EU 내 개인정보의 국외이전이 가능하다. 마지막으로 정보주체의 명시적 동의, 계약상 이행, 중대한 공익상의 이유 등의 특정한 상황에서 EU 개인정보의 국외이전을 인정하는 예외사항들을 세부적으로 규정하고 있다. EU에서 개인정보의 국외이전의 첫 번째 원칙은 적정성 결정에 따른 이전이며, 한국 법이 규정하는 정보주체의 동의에 의한 국외이전 허용 방식은 제49조 특정한 상황을 위한 예외로만 인정된다. 즉, 한국 법이 국외의 제3자 제공에 대해 정보주체의 동의를

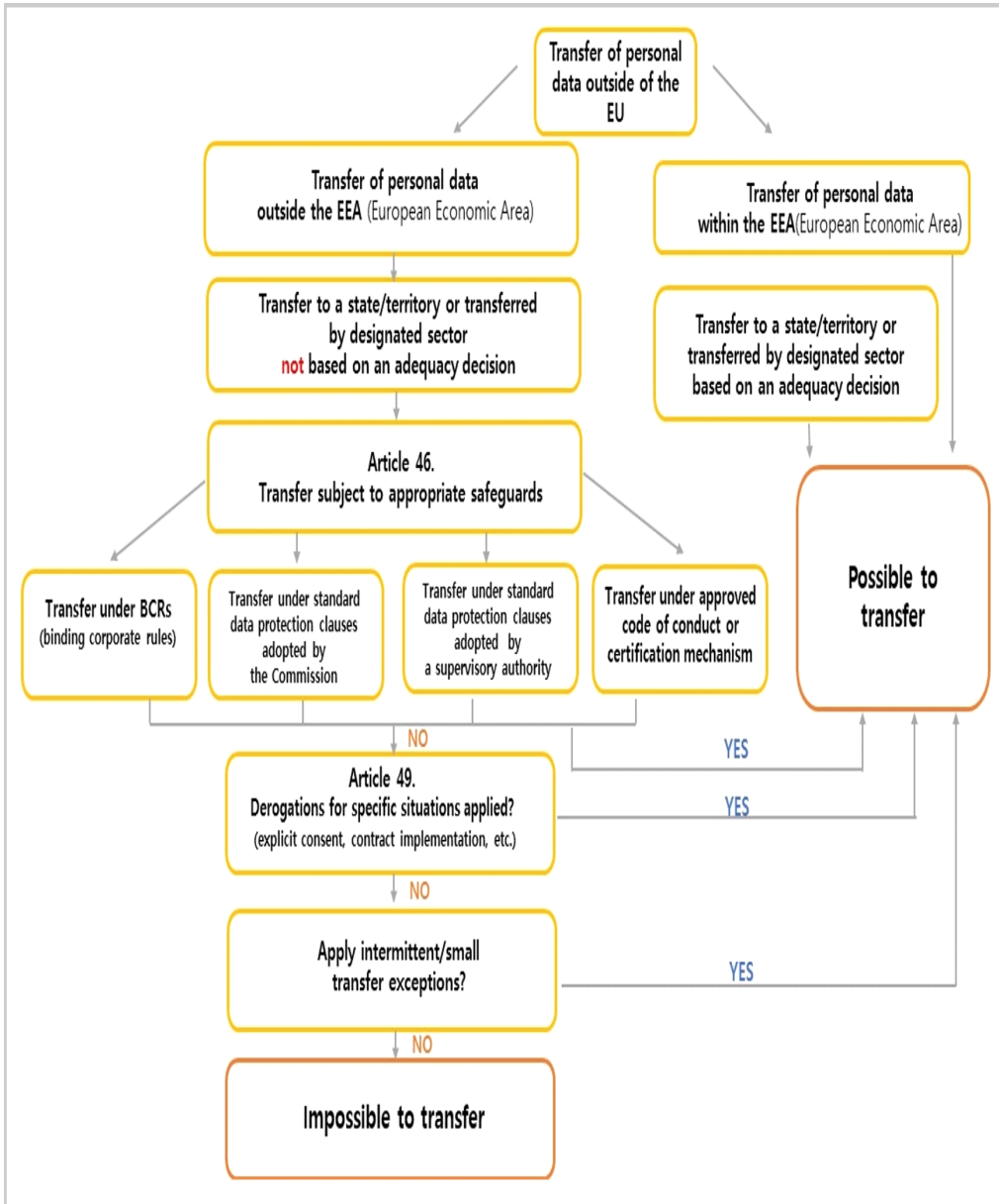
받도록 간략하게만 규정되어 있는 것에 반해, EU GDPR은 특별한 규정이 적용되는 경우를 제외하고는 개인정보 국외이전은 제5장에 규정된 조건들을 따르는 경우에만 허용되는 것을 원칙으로 한다.

#### 4. 국가통제형 - 중국

중국 데이터안전법에서는 중국 정부가 개인 정보보호 관련된 국제규칙과 기준 제정에 국제협력 차원에서 적극적으로 참여하고 개인정보 이동을 보다 활성화 하도록 규정하고 있다. (Yoon Hyun-Seok, 2021) 중국 개인정보보호법은 국가안보와 공공이익 보호 차원에서 개인정보 국외이전에 있어 국내 저장 및 안전성 평가를 거쳐야 하고, 국제이전이 가능한 요건을 엄격하게 관리하도록 하고 있다. 핵심정보인 프라 운영자 등 정보통제자는 중국 내에서 수집 또는 발생한 개인정보를 국내에 저장 및 보존하여야 하고 국외로 이동시킬 필요가 있는 경우에는 국가 관청에 의한 안전평가를 통과해야 한다. 안전평가 통과 한 후, 개인정보보호인증을 받거나 국외이전 수령자와 계약을 체결하여 쌍방의 권리 및 의무를 약정함과 동시에 그 정보 취급활동이 보호기준에 적합하다고 판정 받은 경우 등에 한해 개인정보 국외이전이 허용된다. 또한 정보통제자가 중국 역외로 개인정보를 제공하는 경우에는 개인에 대해 역외 수령자의 신원 및 연락방법, 취급목적 및 방법 등의 사항을 고지하고, 정보주체의 개별적 동의를 받아야 한다. 한편 어떠한 국가나 지역의 개인정보 및 개인정보 개발·이용 기술 등에 관한 투자, 무역에서 중국에 대한 차별적인 금지, 제한 또는 유사적 조치를 하는 경우, 중국도 국가주권 및 국가안전에 대한 특수보호규정 하에서 그에 상응하는 보복조치를 할 수 있도록 규정했다. 즉, 개인정보보호 측면에서 중국에 대해 어떠한 국가 또는 지역이 차별적인 제한 및 금지 등의 조치를 취하는 경우, 중국은 실제상황에 따라 그 국가나 지역에 대해 대등한 조치를 취할 수 있다. 또한 역외에서 행해지는 개인정보취급활동이 중국 국민의 권익을 침해하거나 중국 국가안보·사회공익을 해칠 경우 국가 관련



Fig. 3. The Flowchart of Applying EU GDPR



Source: Author's Translation from KISA(2021)

기관은 이런 조직이나 개인에 대해 개인정보 제공을 제한하거나 금지할 수 있다고 규정하였다.

중국은 개인정보보호법 제3조에서는 “중국의 국외에서 중국 내 자연인의 개인정보를 취

급하는 활동이 국내 소재하는 개인을 위해 상품 또는 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 경우, 그 개인의 행위를 분석하고 평가하기 위한 경우, 법률, 행정법규가 규정하는 기타 상

항 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 본 법률을 적용한다.”고 정하고 있다. 따라서 중국 내 개인정보통제자는 중국 내 전문기구를 설립하거나 대표자를 지정하고, 이를 통해 개인정보 보호와 관련된 사무의 취급에 대해 책임을 지게 해야 하며, 또한 해당 기구의 명칭 또는 대표자의 성명과 연락처 등을 관련 관청에 보고해야 한다. 또한 개인정보 국외이전의 요건으로 역외 개인정보취급자의 활동이 규정의 개인정보 보호 표준에 부합해야 하며, 정보주체인 개인에게 고지 및 단독동의를 얻어야 하고, 개인정보보호 관련 영향평가를 사전에 실시해야 한다. 또한 중국 내에서 수집하고 생성된 개인정보는 중국 내에 저장하고 국외에 제공하는 정보는 정부 관련 기관의 안전평가를 거쳐야 한다. 중국 내 외국 기업들이 개인정보보호법 또는 네트워크안전법을 위반하는 경우 불법소득은 몰수하고, 전년도 매출액의 5% 또는 5천만 위안의 벌금을 부과하도록 하고 있는데, 이는 한국의 매출액의 3% 과징금보다는 무거운 처벌규정이다. (Yoon Hyun-Seok, 2021)

#### IV. 한국에의 시사점

한국 개인정보법에 따르면 개인정보 국외이전의 유형은 크게 정보주체의 직접·자발적 제공과 개인정보 처리자에 의한 간접적 제공으로 나뉜다. (Kim, Hyun-Kyung, 2019) 우선 정보주체의 직접·자발적 제공이란 국내 소비자가 해외에서 제공하는 상품 및 서비스 소비를 위해 해외의 개인정보처리자에게 자발적으로 자신의 개인 정보를 제공하는 경우를 말한다. 이는 한국에 서비스를 제공하는 국외 개인정보처리자가 국내 정보주체의 개인정보를 국외에 위치한 특정 정보 센터에 저장하게 될 경우이며, 여기에는 전자상거래형을 포함한다. 개인정보 처리자에 의한 간접적 제공은 다시 세 가지로 구분 된다. 첫 번째는 제3자 제공이다. 예를 들면 개인정보처리자 외의 제3자에게 개인정보의 지배 및 관리권이 이전되는 경우이며, 이 때 ‘제3자’에 수탁자, 대리인 및 정보주체는 해당되지 않는다. 또한 개인정보 수기문서 또는 데이터

베이스 파일을 전달하는 경우 뿐 만 아니라, 데이터베이스 시스템에 대한 접속권한을 부여하여 열람 및 복사가 가능하게 하는 경우, 개인정보처리자가 해외협력사에 고객정보를 제공하는 경우, 다국적 기업의 한국지사가 외국 본사로 한국 고객정보를 이전하는 경우 등을 포함하며, 여기에는 중계형과 이전형을 포함한다. 두 번째는 위탁으로 개인정보가 개인정보처리업무를 위탁하는 과정에서 국외로 이전되는 경우이다. 노무비가 싸거나, 규제가 덜하거나, 전문인력을 구하기 쉬운 외국에 지사 등을 설립한 후 국내 소비자의 데이터베이스를 가지고 관련 업무를 수행하는 경우 등이 사례이다. 마지막으로 외국 기업이 국내기업을 인수하면서 국내기업이 보유한 개인정보를 외국으로 이전하는 영업양도로의 사례가 있다. 즉, 외국 회사와 한국 회사를 합병하는 과정에서 한국 회사가 보유하고 있던 개인정보를 해외에 있는 합병 후 회사 또는 신설된 회사로 이전하는 경우를 말한다. 또한 다국적 기업이 한국 자회사를 폐업함과 동시에 해당 자회사가 보유하고 있던 개인정보를 해외 본사에 통합하는 경우도 존재하며, 여기에는 인수합병형을 포함한다.

개인정보처리자는 개인정보보호법 제17조 제 3항에 따라 국외이전에 대해 규범을 적용받고 있지만, 정보통신서비스 제공자 등은 개인정보 국외 이전에 대하여 강화된 보호 조치를 제39조의12에서 정해지고 있다. (Lee Kyung-Hee and Kyoung-Jin Choi, 2018) 개인정보처리자가 개인정보를 국외 제3자에게 제공할 시 정보주체의 별도 동의 필요하며, 목적 내 제공일 경우 개인정보보호법 제17조 3항이, 목적 외 제공일 경우는 제17조 3항과 제18조가 적용된다. 한편 정보통신서비스제공자가 개인정보를 국외 제3자에게 제공 시에도 정보주체의 별도 동의 필요하며, 제17조 3항 및 제39조의 12 규정이 적용되나, 개인정보처리자가 일 때와는 고지 항목이 상이하다. 개인정보처리자가 국외 제3자에게 개인정보 처리를 위탁 시에는 개인정보보호법 제26조가 적용되며, 위탁하는 업무의 내용과 수탁자를 위탁자의 인터넷 홈페이지에 등에 지속적 또는 게시하는 등 대통령령으로 정하는 방법으로 공개하여야 한다. 한편 정

보통신서비스제공자, 국외 제3자에게 위탁 시에는 제26조 및 제39조의 12가 적용되며, 제39조 12의제3항 각호를 홈페이지 등에 공개 또는 전자우편·서면 등으로 고지하여야 한다. 정보통신서비스 제공자들은 정보주체의 개인정보를 국외에 제공·처리위탁·보관 하려면 정보주체에게 이전되는 개인정보 항목 등의 사항에 대해 동의를 받아야 한다. 다만, 국외 처리위탁 및 보관의 경우에는 개인정보 항목 등의 사항 모두를 개인정보 처리방침에 공개하거나 전화, 문자전송, 서면, 전자우편, 팩스 등으로 정보주체에게 알린 경우에는 국외 이전 동의 절차를 거치지 아니할 수 있다. 다음으로 정보통신서비스 제공자 등은 동의를 받아 개인정보를 국외로 이전하는 경우 개인정보 침해에 대한 고충처리 및 분쟁해결에 관한 사항, 개인정보 보호를 위한 안전성 확보조치, 그 밖에 이용자의 개인정보 보호를 위하여 필요한 보호조치를 하여야 한다. 또한 정보통신서비스 제공자가 다국적 사업자인 경우 한국 국민의 개인정보를 국외로 이전한 후 제3국으로 재이전하는 등 해외에서 유통할 수 있으므로, 이를 규제하기 위해 개인정보보호법 제39조의 12 5항에 국외재이전 규정을 두고 있다. 정보통신서비스 사업자들이 정보주체의 동의 없이 개인정보를 국외에 이전(재이전)한 경우에는 위반행위 관련 매출액의 100분의 3 이하의 과징금을 부과하도록 정하고 있고, 국외 처리위탁·보관 시 고지사항 모두를 처리방침에 공개하지 않거나 정보주체에게 알리지 않은 자에 대하여는 이천만원 이하 과태료, 국외 이전(재이전)시 보호조치를 하지 않은 자에 대하여는 삼천만원 이하 과태료를 부과하도록 하고 있다.

현재 국경 간 데이터이전에 대한 통상규범 국제 논의를 주도하고 있는 미국과 EU는 자유로운 국경 간 데이터 이전을 가능한 한 허용하는 것을 대원칙으로 하고 있지만, 개인정보보호 수준에 대해서는 그 통상정책의 방향성이 상이하다. (Min, Han-Bit, 2019) 미국의 통상정책이 반영된 USMCA, USJDTA 등은 국경 간 데이터이전 자유의 보장수준이 높은 반면, EU와 타 국가와의 FTA 내 디지털 규범에서의 국경 간 데이터이전 자유의 보장수준은 낮은 편이

다. 이러한 차이는 결국 국내 개인정보보호법·정책 수립 권한과 통상규범 간의 관계에 따라 결정되며, 이는 해당국 국내 디지털통상 이해관계자들 집단의 목소리를 반영할 수밖에 없다. 예를 들면 미국이 추구하는 국경 간 데이터이전의 의무화는 개인정보 수집·처리를 통해 많은 시장과 매출을 창출하는 미국의 디지털 기업들에게 유리하다고 평가 된다. (Min, Han-Bit, 2019) 물론 각 국의 개인정보보호 법제가 법적으로 조화되면, 국경 간 데이터이전에 대한 국내적 규율 필요성은 낮아질 것이다. 하지만, 각 국은 개인정보보호 법제는 OECD, APEC 등 일부 공통된 국제규범을 기초로 하고 있지만, 이에 대한 문화적, 역사적, 법적 접근이 상이하기 때문에 국제적으로 적용이 가능한 통합적이고 법적 구속력 있는 개인보호법제 형성은 단기적으로는 힘들 수 있다. (Min, Han-Bit 2019) 하지만 데이터 이동 중심의 디지털 경제에서 상호 연결된 특성과 높은 수준의 글로벌 상호 의존성은 이 분야의 국가 정책이 다른 국가에 파급될 수밖에 없다. (UNCTAD, 2021)

이러한 관점에서 국경 간 데이터 흐름에 대한 국가 규제가 여러 차원에서 생겨나고 또 확산되면 기업들 입장에서는 규정 준수 비용이 상승하며, 이는 특히 개발도상국의 소기업에게 특히 악영향이 있다. 한편 소비자 신뢰 관점에서 보자면, 글로벌 수준에서 온라인 소비 관련 피해가 증가하는 배경에 대해 디지털 플랫폼, 특히 소셜 미디어 플랫폼의 비즈니스 모델의 위험, 취약성 및 결과에 대한 포괄적이고 일관성 있는 평가를 국제협력적 차원에서 개발할 필요가 있다. 디지털 경제 구조의 상호의존성, 디지털 규범의 글로벌 파급성 등을 고려할 때, 국경 간 데이터 흐름의 미래는 소수의 주요 국가들에 의해서만 결정되어서는 안 되며, 이러한 국제적 논의 및 합의 과정에서 선진개도국이자 무역개방국인 한국의 역할이 중요하다. (UNCTAD, 2021) 한편 국가별 개인정보보호법제 수준 차이, 개인정보 유출시 권리구제 마련 미흡 등으로 인해 일반적인 개인정보 국내 유통과 개인정보 국외이전은 통상법적으로 다르게 접근해야 할 필요가 있다. 예를 들어 개인 정보 국외이전에 있어 한국은 EU GDPR과 같

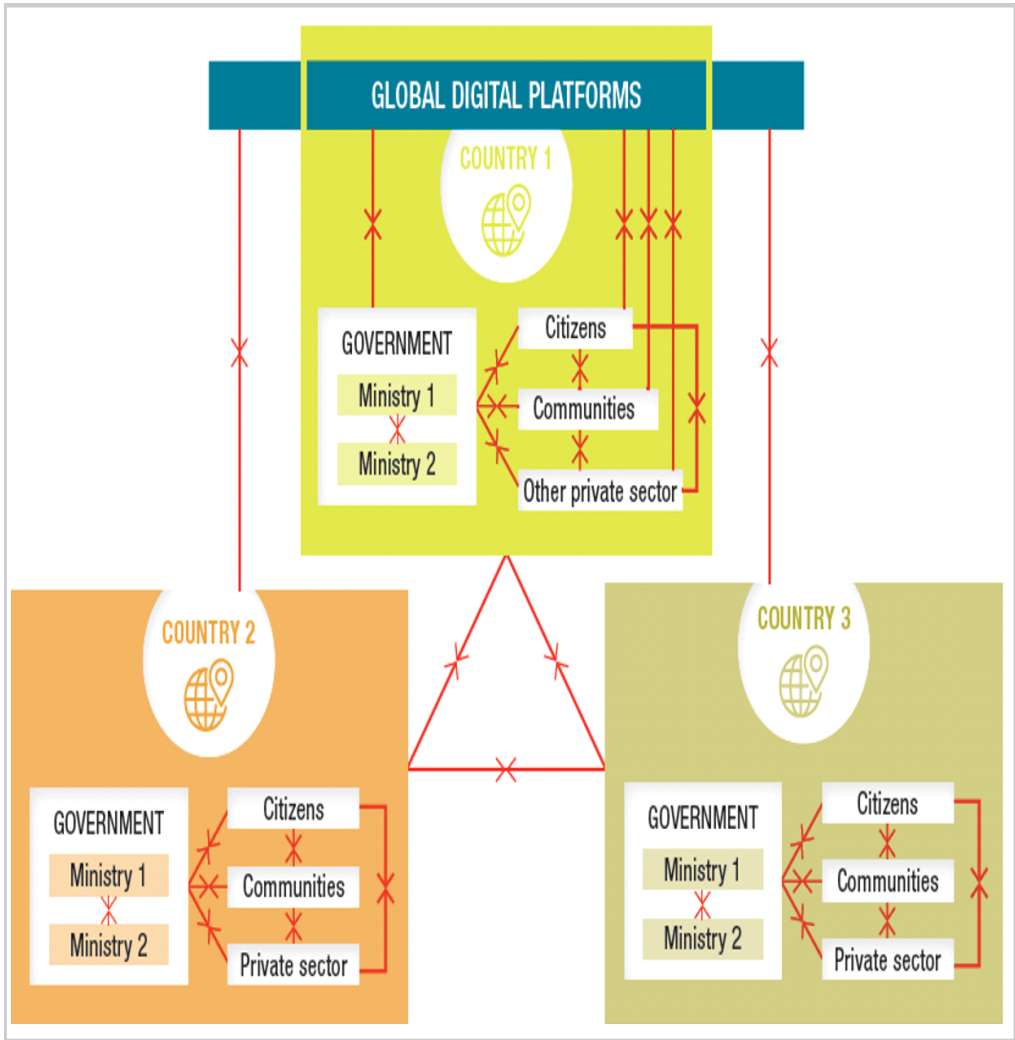
이 적정성 평가 제도를 갖추는 것이 유리하다는 제안이 지속되고 있지만 개정 전인 현재 국내 개인정보보호법은 개인정보의 국외이전에 대하여 정보주체의 동의 외에는 EU처럼 구속력 있는 기업규칙이나 표준계약조항 등의 적절한 안전장치 조항은 없는 상태이다. (Lee Kyung-Hee and Kyoung-Jin Choi, 2018)

앞서 제시된 OECD 규범 유형의 관점에서 개인정보 국외이전 규범을 평가해 보자면, 한국은 일본과 함께 사후개입형에 속하며 현재 국회에 계류되고 있는 개인정보보호법 개정안은 비규제형인 미국 사례에 가깝기 보다는 EU GDPR과 같은 사전감독형으로 진화하고 있다고 분석될 수 있다. 개정안은 우선 현행 국외이전 관련 조항이 일반규정과 특례규정에 이원화되어 있는 것을 통합시켰고 정보주체의 동의 외 국제표준에 부합하도록 적정한 개인정보 보호 수준이 보장되는 국가 또는 기업으로 이전을 허용하는 등 국외이전 요건을 다양화하였다. 즉, EU의 GDPR을 벤치마킹하여 한국과 동등한 수준으로 개인정보를 보호하고 있는 국가 또는 기업이라고 인정되는 경우에 국외이전이 가능하도록 하였다. 또한, 법 제28조의8을 위반하거나 개인정보를 적정하게 보호하고 있지 않다고 판단 시 추가 이전에 대한 중지 명령권 신설하는 등 개인정보 보호가 취약한 지역으로의 개인정보 이전을 제한하여 국외이전 개인정보 보호 강화 조치 마련하였다. 현행법은 국제 기준과는 달리 개인정보 보호에 대한 책임을 기업보다는 담당자 개인에 대한 형벌 중심으로 규율하고 있는 문제점을 개선하기 위해, 개인에 대한 형벌은 완화하되 기업에 대한 경제적 책임은 강화하는 방향으로 전환하였다. 특히, 과징금의 경우 상한액을 글로벌 수준에 맞추어 전체 매출액(3% 이하) 기준으로 조정하고, 과징금이 책임의 범위를 벗어나 과도하게 부과되지 않도록 '위반행위에 상응하는 비례성'과 '침해 예방에 대한 효과성'이 모두 확보되도록 하였다. 다만, 산업계·관계기관 등의 의견을 반영하여 개인정보가 유출된 경우에도 기업이 안전조치를 다한 경우에는 과징금 부과 대상에서 제외됨을 명확히 하였다. 본 개정 법안에 대해 데이터 산업계 5개 단체는 "디지털 산업에서 가

장 중요한 자원인 데이터를 안전하게 활용해 새로운 경제적 가치를 창출할 수 있도록 국가 차원의 전폭적인 육성과 지원이 절실함에도 불합리한 규제와 법적 근거 부재로 새로운 디지털 혁신 사업을 추진하기 어려워 다국적 빅테크 기업들에게 우리 시장을 내주고 있다"고 진단하면서 "비대면·디지털 사회의 변화 속에서 우리나라가 경제위기를 극복할 수 있는 유일한 희망은 세계적으로 진행되고 있는 4차산업혁명 시대를 주도해 나갈 새롭고 혁신적인 디지털 산업에서 글로벌 경쟁력을 확보하는 것"이라고 강조했다. (Electronic Times Internet, 2021) 이어 "개정안은 그동안 산업계에서 꾸준히 요청해왔던 데이터 신산업 활성화를 위한 최소한의 법적 근거들이 마련돼 있다"면서 "그럼에도 아직까지 국회에서 한 번도 논의하지 못해 우려스러우며, 기업이 데이터를 안전하게 활용해 한국경제 성장을 견인하고 글로벌 시장을 선점할 수 있도록 올해 안에 국회에서 개인정보 보호법 개정안이 통과되기를 간곡히 희망한다"고 촉구했다.

개인정보 국외이전의 관점에서 한국은 세계 시장과 산업을 염두에 두고 사업을 영위하는 무역기업들과 다국적기업의 디지털 제품과 서비스에 열려있는 소비자들, 그리고 투자유치에 열려있는 지방자치단체를 주된 통상 이해관계자로 가지고 있다. 새로운 기술 및 시장의 등장에 따라 개인정보 국외이전이 점차 일상적이면서 동시에 그 규모도 커지고 있는 가운데, 자국민의 개인정보를 보호하기 위해 개인정보를 국외로 이전하는 행위를 제한하는 규범이 각국에서 정립되고 있다. 그 결과 이러한 규범들이 새로운 무역장벽으로 작용할 가능성이 커지고 있고, 동시에 국외이전을 방지하면 내국민의 개인정보가 기술적으로나 법률적으로 충분히 보호받지 못하는 국가나 지역으로 이전되게 되면 외국 정부 또는 수사기관 등의 감시대상이 되거나 외국 기업 및 단체를 통해 불법적으로 활용되어 개인 정보주체들의 피해로 이어질 수 있다. 통상정책적 관점에서 한국의 개인정보 국외이전 관련 규범은 해외 기업의 경우 데이터를 국내에서만 저장·처리하도록 규정하고, 해외 이전을 금지하는 등의 국가통제형인 중국

Fig. 4. Different Trade Stakeholders in the Context of Cross-border Data Flows



Source: UNCTAD(2021)

과 같은 사례로 진화하는 것은 바람직하지 않다. 개인정보 국외이전 관련 규범은 ‘데이터 주권 확보’ ‘데이터 경제 및 무역 진흥’ 측면에서 볼 때 EU와 같이 사전감독형 모델과 같이 규율되는 것이 타당하다. 따라서 한국의 개인정보 보호법 개정안은 개인정보 국외이전 허용 요건 및 방식의 다양화, 국외이전 제한조치 위반에 대한 실효성 있는 예방 및 제재 수단 등을 비로소 갖추게 되는 계기가 될 수 있다. 한편 해외

직접 수집에 대한 법 적용을 위해 관련 규정 도입이 추가로 필요하다. 즉, 개인정보의 해외직접 수집에 있어 법에 의해 국외에서 이루어진 행위라도 그 효과가 국내에 미치거나 대한민국 국민의 개인정보를 처리하는 경우에는 적용할 수 있게 개정되어야 하며, 이를 위해 국가 간 협약을 통해 상호 적정성 승인 방식을 채택하여 규정의 실효성을 확보하여야 한다. (Kim Hyun-Kyung, 2019)

개인정보 국외이전 규범을 사전감독형 규제 유형 방향으로 국내 규범을 정비한 정부 입장에서 앞으로 더욱 집중해야 할 과제 중 첫 번째는 기업 등 국내 디지털 통상 이해관계자들에게 도움이 되는 디지털무역협정 체결 및 상호 인증 사업 추진이다. 국경 간 데이터 흐름과 관련하여 국가 간 이해 상충 문제를 해결하려면, 국제/다자 차원의 정책 입안이 한국과 같은 선진개발도상국의 목소리와 견해를 글로벌 데이터 거버넌스에 적절하게 반영하기 위해 필수적이다. (UNCTAD, 2021) 즉, 디지털 무역을 기존의 통상협정에서 분리하여 이 분야에만 적용되는 별도의 협정을 체결함으로써 디지털 교역의 특성을 인정하고 이를 통해 디지털 무역을 규율하는 것이다. (Lee Jae-Min, 2020) 별도의 협정 체결은 기존 협정에 새로운 내용을 추가함으로써 발생하는 구조적인 충돌은 가급적 피할 수 있다는 장점이 있지만, 별도로 체결되는 협정의 적용 범위를 보다 더 뚜렷하게 정하거나 디지털협정과 기존 FTA 협정 간 우선순위 조정을 위한 연결 조항을 추가하는 방식 등이 추가될 필요가 있다. 현재 한국은 싱가포르와 양자 방식으로, 또한 기존 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레 3자간 디지털무역 협정인 DEPA 협정에 신규 가입하는 방식으로 이를 추진 중이다, (Ko Bo-min, 2020) 이를 위해 우선 기업과의 공조가 필수적이며 기업들도 개인정보 국외이전에 대한 실패과약을 위해 적절한 선에서 정부와 기업의 공개 가능한 정보를 공유해야 한다. 예를 들면 개인정보 국외이전의 기업별 실행유형에 대한 정보를 공유하면서, 그 과정에서 발행하는 비용 및 애로사항을 정부와 적극적으로 소통해야 한다. 그간 EU에 진출한 국내 기업들은 주로 표준계약조항(SCC)을 통해 개인정보를 국내로 이전했는데, LG·SK텔레콤·네이버 등 주요 기업에 따르면 GDPR에 대한 법률검토, 현지 실사, 행정절차 등으로 인해 3개월에서 1년 정도의 기간과 프로젝트별 1억~2억 원 정도 비용이 소요됐다. (E-Daily, 2021) 이 사례에서 유추해 볼 때 금년 중 EU GDPR에 의한 연내 적정성 결정이 기대대로 확정된다면 EU 규범을 따르기 위해 그동안 한국 기업들이 들여야 했던 시간 및 비용이 절감되고, 법적 불

확실성도 크게 해소되면서 EU 지역과 관련하여 보다 더 적극적인 디지털 무역 활동이 가능해질 것이다.

또한 정부는 통상정책 입안 및 집행 시 기업들 뿐 만이 아니라 국내 소비자 등을 포함한 다양한 정보주체들의 이해관계도 충분히 고려해야 한다. (Ko Bo-min, 2021) 앞서 분석했듯이 국가 간의 경제적, 정치적, 문화적 차이로 인해 데이터, 개인 정보 보호, 인터넷, 디지털 경제, 감시 등에 대한 견해가 달라지며 이는 국가 간의 긴장을 야기한다. 또한 디지털 경제의 다양한 행위자(개인, 지역사회, 디지털 또는 기타 부문의 크고 작은 민간 기업, 시민 사회 및 정부 등) 간의 이해관계가 서로 다르기 때문에 또 다른 긴장 요소로 작용한다. 따라서 국가 차원의 서로 다른 정책 목표 간, 그리고 국가 간, 그리고 국경을 넘는 데이터 흐름과 관련하여 다양한 행위자들 간의 서로 다른 관심사 간에 중요한 딜레마가 발생하며, 이에는 국가 안보 대 프라이버시, 혁신 대 데이터 보호, 감시 대 프라이버시 및 국가 또는 경제 주체별 이익 분배 등이 포함된다. (UNCTAD, 2021) 국가 간에 데이터, 개인 정보 보호 및 주권과 관련된 문제와 관련하여 문화와 가치가 다르면 접근 방법과 국경을 넘는 데이터 흐름을 규제하는 데 필요한 정책에 대한 상반된 견해를 가질 수 있다. 이러한 긴장이 세 국가의 맥락에서 어떻게 작동할 수 있는지에 대한 단순화하여 표현될 수 있고, 이를 통해 국내의 수준에서 디지털 경제의 다양한 행위자들 사이의 관계의 복잡성을 파악할 수 있다. (Fig. 4) 이 때 국가와 이해관계자들 사이의 선은 나타날 수 있는 다른 긴장을 나타낸다. 국경 간 데이터 흐름에 대한 논의는 규칙 제정이 서로 다른 관점을 기반으로 서로 다른 데이터 범주와 데이터 흐름 측면에서 상황에 따라 나타난다. 특히 한국과 같은 선진개발도상국은 데이터 정책과 관련된 의사결정이 흐름, 기업 비용, 데이터 프라이버시, 국가 보안, 혁신 및 경쟁 등에 어떤 영향을 끼칠 것인지 심도 있게 파악해야 하며, 개발 목표에 따라 데이터 정책의 혜택들 사이에서 절충점을 찾아야 한다.

개인정보 국외이전을 포함한 디지털 통상정

책은 상충되는 이해관계, 딜레마 및 절충의 복잡성을 인식하고 적절히 평가해야 한다. 즉, 서로 다른 이해관계와 목표에 가중치를 부여하고, 자신의 특정 요구를 충족시키고 개발 목표를 지원하는 데 필요한 균형을 찾아야 한다. 데이터 이동 중심의 디지털 경제에서 상호 연결된 특성과 높은 수준의 글로벌 상호 의존성은 이 분야의 국가 정책이 다른 국가에 파급된다는 것을 의미한다. (UNCTAD, 2021) 개인정보 국외이전과 관련된 한국의 현행법은 데이터 활용 주체를 한국 기업과 산업에 초점을 맞추고 있고, 국내 개인정보 및 개인정보주체인 소비자 보호를 위한 외국기업에 대한 규제와 책임에 대해서는 규정이 미비하다. (Kim Yong-il and Yu-Jeong Kim, 2021) 결국 디지털 통상정책은 산업자원통상부 뿐 아니라 서로 다른 정책 목표를 균형 있게 조정하는 전체 정부 차원의 '단일 창구 접근 방식'을 필요로 하며, 이 때 기업 뿐 만이 아니라 모든 이해관계자들의 이해관계를 종합적으로 고려하는 것이 필요하다.

## V. 결론

본 고에서는 우선 개인정보 국외이전 각국내 규범 비교에 관한 이론적 배경을 검토를 시도하였고, 이를 위해 주요 디지털 무역국가를 비 OECD의 규제 집행 유형에 따른 규제형, 사후개입형, 사전감독형, 국가통제형으로 나누고, 각 유형당 대표 국가를 선정하였다. 즉, 비규제형의 미국과 사후개입형의 일본, 사전감독형의 EU, 그리고 국가통제형인 중국의 개인정보 국외이전 관련 규범을 살펴보고, 현재 개정안 국회 통과를 앞둔 한국은 사후개입형과 사전감독형의 중간단계임을 파악하였다. 이를 통해 앞으로 한국이 개인정보 국외이전에 있어 EU와

같이 사전감독형 규범으로 진화하면서도, 성장하는 디지털 기업과 개방적인 소비자를 가진 중진 무역국으로서 보다 더 적극적인 디지털무역협정 체결 및 상호인증 사업 추진이 필요하다. 또한 정부는 통상정책 입안 및 집행 시 기업들 뿐 만이 아니라 국내 소비자 등을 포함한 다양한 정보주체들의 이해관계도 충분히 고려해야 한다. 특히 한국은 우선 데이터 정책과 관련된 의사결정이 흐름, 기업 비용, 데이터 프라이버시, 국가 보안, 혁신 및 경쟁 등에 어떤 영향을 끼칠 것인지 심도 있게 파악해야 한다. 또한 개인정보 국외이전을 포함한 디지털 통상정책 집행에 있어 서로 다른 이해관계와 목표에 가중치를 부여하고, 우선순위를 확립한 후 목표 달성 과정에서 필요한 국가적 균형을 찾아야 한다. 이를 위해 현재 통상주무부처인 산업자원통상부 뿐만이 아니라 전체 정부 차원의 단일창구적 접근을 해야 기업 뿐 만이 아니라 모든 이해관계자들의 이해관계를 종합적으로 아우를 수 있다. 또한 개인정보 및 개인정보의 국외이전 관련 규범을 한국 뿐 아니라 전 세계 시민의 개인정보 보호를 위한 범 규범으로 인식하는 정책적 인식전환이 필요하다. (Lee Kyung-Hee and Kyoung-Jin Choi, 2018) 비록 본 연구는 미처 다루지 못 했지만, 국경을 넘는 개인정보 이동을 보호하기 위한 주요 국가들의 데이터 이동에 관한 규제 수단의 유형 중 나머지 세 가지, 즉 개인정보보호에 대한 합의를 이끌어내는 다자간 합의, 국경 간 정보이동 규정을 담은 무역협정, 그리고 표준 및 기술 주도 이니셔티브 등의 관점에서 추가로 국제적 동향 분석 이루어지면 학술적으로 유익할 것이다. 또한 현재 파편적으로 이루어지고 있는 한국 디지털 통상정책 거버넌스의 심층 분석을 통해 새로운 시사점을 발견 할 수 있다.

## References

- Ahn, Jung-Mihn (2020), *Journal of Law and Economic Regulation*, 13(1), 59-74.
- Cha, Sang-Yook (2019), “After the Max Schrems case(CJEU), the contents of the EU General Data Protection Regulation (GDPR) and Its Implications for the Personal Information Protection Acts in Korea - focusing on A Comparative Study of Transferring Personal Data to Third Parties Abroad”, *Dankook Law Review*, 36(1), 211-249.
- Choi, Kyung-Jin (2016), Analysis on EU GDPR and its Implications (Webpage). Available from [https://privacy.naver.com/download/EU\\_GDPR.pdf](https://privacy.naver.com/download/EU_GDPR.pdf) (accessed November 20, 2021)
- Choi, Kyung-Jin (2017), “A Study of the Transborder Flow of Personal Information in International Transactions – Focusing on recent legislative trends of EU, USA and Japan”, *Korean Forum on International Trade and Business Law*, 26(2), 79-98.
- E-Daily (2021, September 28), “EDPB decided to adopt Korea's adequacy decision... Final decision left by the European Commission”, Available from <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03096326629184712&mediaCodeNo=257> (accessed November 20, 2021)
- Electronic Times Internet (2021, November 10), “Five Five organizations, including the Data Industry Association, urge the National Assembly to pass the revision of the Personal Information Protection Act”, Available from <https://m.etnews.com/20211110000141?obj=Tzo4OiJzdGRDbGFzcyI6MjM7czo3OiJyZWZlcmVyIjttOO3M6NzoiZm9yd2FyZCI7czoxMzoid2ViIHRvIG1vYmlsZSI7fQ%3D%3D> (accessed November 20, 2021)
- Francesca, C. and J. L. González (2019), *Trade and Cross-border Data Flows* (OECD Trade Policy Papers, No. 220), Paris: OECD, 1-40.
- Ham, In-Seon (2019), “Legal Issues on the Cross-Border Transfer of Personal Data -Focusing on the EU-Japan Adequacy Decisions and Their Implications”, *JURIS*, 1(49), 475-521.
- Jung, Ae-Ryung (2019), “Review of Requirements for Trans-border Flow of Personal Information”, *Public Law Journal*, 20(2), 209-244.
- Kang, Chul-Ha, (2017), “Legal Issues and Improvement Directions of the Trans-border Flow of Personal Information in Cloud Environments”, *Journal of Law and Economic Regulation*, 10(2), 301-327.
- Kim, Hyun-Kyung (2019), “A Study on the Rationalization of ‘Data Sovereignty’ and ‘Personal Information Transfer’”, *Sungkyunkwan Law Review*, 31(4), 587-631.
- Kim, Yong-il and Yu-Jeong Ki (2021), “A Study on the Improvement Plans for Personal Information Protection Laws”, *Law & Policy Review*, 27(1), 79-106.
- KISA (webpage), Available from <https://gdpr.kisa.or.kr/gdpr/static/trendlink.do> (accessed November 20, 2021)
- Ko, Bo-Min (2020) “Major Digital Trade Agreements and the Implications for the Korea-Singapore Digital Partnership Agreement (DPA)”, *Journal of International Trade and Commerce*, 16(6), 229-248.
- Ko, Bo-Min (2021) “A Comparative Study of Consumer Trust in Major Digital Trade Agreements”, *Journal of International Trade and Commerce*, 17(3), 147-165.
- Lee, Jae-Min (2020), “Systematic Mismatches between Digital Trade Conventional Trade Agreements – Controversies over Regulation of Personal Information and Security Exceptions”, *The Korean Journal of International Law*, 65(2), 227-262.



- Lee, Je-Hee (2017), “Cross-border Flow of Personal Information and the Roles of the State”, *Public Law Journal*, 18(4), 229-253.
- Lee, Je-Hee (2019), “Consistency in the Legal System of the Personal Protection Act”, *Public Law*, 47(4), 429-457.
- Lee, Kyung-Hee and Kyoung-Jin Choi (2018), *A Legislative Study for Personal Data Protection of Overseas Korean National*, (Current Issues, 2-7), Sejong City: Korea Legislation Research Institute, 1-114.
- Lee, Sang-Hyuk and In-Seok Kim (2016), “A Study on Transborder Data Flow of Personal Information: Policy Suggestion based on EU’s Approach”, *Journal of The Korea Institute of Information Security and Cryptology*, 26(4), 1013-1023.
- Lie, Han-Young (2019), “Compatibility of EU Regulation on Overseas Transfer of Personal Data with GATS and Its Policy Lessons for Korea’s Reciprocity Bills”, *Journal of International Trade and Industry Studies*, 24(1), 111-143.
- Min, Han-Bit (2019), “A Study on Trade Rules regarding Autonomous Vehicle: Legal Issues on Cross-border Data Flows”, *Korean Journal of International Economic Law*, 17(2), 43-78.
- MOTIE (2021), Submission of amendments to the Personal Information Protection Act in the digital age to the National Assembly (Personal Information Protection Policy Division) (Webpage). Available from <https://www.pipc.go.kr/np/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BS074&mCode=C020010000&nttId=7565> (accessed November 20, 2021)
- OECD (2021), *Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-border Data Transfers*, (OECD Trade Policy Papers, No. 248), Paris: OECD, 1-41.
- Son, Hyeung-Seob (2020), “A Comparative Study of New Personal Information Protection Act in South Korea and Japan-on the transfer of data in and out of Country”, *Public Law Journal*, 21(2), 109-143.
- The European Union (webpage), Available from [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en) (accessed November 20, 2021)
- UNCTAD (2021), *Digital Economy Report 2021 – Cross-border Data Flows and Development: For Whom the Data Flow*, UNCTAD.
- Woo, Ki-Hoon and Sung-Shik Shin (2020), “A Study on the Liberalization of Digital Trade and Trade Restrictiveness Factors of Data Privacy : Focusing on EU GDPR”, *Korea Trade Review*, 45(3), 71-89.
- Wu, Rihuan (2021), Chinese Personal Information Protection Act - the Main Contents and Implications (Webpage), Available from <https://www.privacy.go.kr/pic/reference.do?divtype=2> (accessed November 20, 2021)
- Yi, Chang-Beom (2016), “Current Status and Amendment Direction of Personal Data Cross-Border Transfer Legislation in South Korea”, *Dankook Law Review*, 36(3), 373-409.
- Yoon, Hyun-Seok (2021), “Trends in China’s Personal Information Protection Legislation -Comparison with Korea’s Personal Information Protection Law”, *Journal of Law and Politics Research*, 21(1), 351-380.