

# 제1장

## 초국적 데이터 유통과 정보주권

- 국가주권 변환의 프레임 경쟁 -

김상배

## I. 머리말

최근 초국적 데이터 유통(Transnational Data Flow, TDF)이 활발해지면서 이를 통제하는 국가의 역할과 권한에 대한 논의가 정보주권이라는 이름 아래 한창 진행되고 있다. 무분별하게 유출되는 개인정보를 단속하기 위해 국가주권을 확립해야 한다는 주장이 있는가 하면, 새롭게 부상하는 빅데이터 환경의 현실이 국가주권 확립의 시도 자체를 무색케 한다는 주장도 제기되고 있다. 그런데 이러한 논의들은 모두 21세기 세계정치와 국가주권의 변환을 단편적인 관찰과 오래된 이론적 인식에 기반을 두고 보려는 한계를 안고 있다. 최근 벌어지는 초국적 데이터 유통 현상은 국가주권의 일방적 강화론이나 선부른 무용론의 이분법적인 구도로만 볼 수 없는 복잡한 양상을 띠고 있다. 실제로 초국적 데이터 유통에 대응하는 각국의 인식과 전략, 그리고 도입되는 제도가 매우 다양하게 전개되고 있어 그 기저에 깔린 국가주권의 변환을 좀 더 복합적인 시각에서 볼 필요성을 제기한다. 이러한 맥락에서 이 글은 초국적 데이터 유통에 대응하는 미국, 중국, EU(European Union)의 행보를 국가주권 변환의 프레임 경쟁이라는 시각에서 살펴보고자 한다. 일차적으로는 이 글의 논의는 이론적 분석틀을 마련하는데 주안점을 둘 것이며, 이를 입증하기 위한 사례들을 검토할 것이다.

초국적 데이터 유통과 관련하여 국가주권 변환에 대한 논의의 필요성이 제기되는 것은 일차적으로는 초국적으로 유통되는 데이터, 달리 말해 이른바 빅데이터가 지닌 자체의 특성에서 발생한다. 빅데이터는 ‘축적과 소유’의 개념이 아닌 ‘관계와 흐름’의 개념으로 봐야 하는 문제이다. 빅데이터의 가치는 개별 데이터·정보들이 제공하지 못했던 개인의 행위패턴을 읽는 과정에서 생성된다. 이런 맥락에서 보면 빅데

이터 시대에는 데이터 자체의 생산자나 소유자(해당 국가의 개인이나 기관 등)로부터 데이터 사이의 패턴을 읽는 활용자(주로 미국의 인터넷 비즈니스 기업들)로 권력이 이동한다. 그런데 기업들이 수집하는 빅데이터의 국적과 그 빅데이터를 저장·활용하는 기업의 국적이 다르다는 점에 갈등이 발생할 소지가 있다. 빅데이터 경쟁이 벌어지는 시대에 경쟁력의 핵심인 빅데이터를, 그것도 자국을 기반으로 생성된 빅데이터를 외국 업체들에게 통째로 넘겨준다는 우려가 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 초국적 데이터 유통을 규제하려는 국가주권에 대한 논의가 제기된다(김상배 2015).

현재 초국적 데이터 유통에 대한 대응은 크게 세 가지의 상이한 형태로 나타나고 있으며, 이들은 모두 각기 상이한 국가주권의 관념을 상정하고 있다. 미국의 경우, 자본의 시각에서 국경을 넘나드는 데이터의 자유로운 흐름을 강조하며 이를 통제하는 국가주권의 주장이 사실상 무용하다는 입장으로 요약된다. 이 분야를 주도하고 있는 미국 다국적 기업들의 이익을 옹호하기 위해서 규제를 최소화하고 이에 맞는 글로벌 질서를 만들고 싶은 강대국으로서 미국의 의도가 숨어 있다. 이에 비해 중국을 비롯한 러시아나 개도국은 초국적 데이터 유통에 대한 규제가 국가 본연의 주권적 권리라는 시각에서 접근한다. 데이터의 자유로운 유통보다는 오히려 빅데이터 역량을 장악하고 선진국 기업들의 침투로부터 자국의 정보주권이 잠식될지도 모른다는 우려를 제기한다. 한편 EU의 경우 자유로운 데이터의 초국적 유통으로 인해 침해될 수 있는 개인권리의 보호라는 관점에서 접근한다. EU가 원용하는 주권의 개념은 비즈니스의 이익을 반영한 국가주권의 무용론이나 전통적인 국가주권의 복원론의 차원을 넘어서는 좀 더 복합적인 맥락에서 보는 일종의 시민주권론이라고 할 수 있다.

이 글은 이러한 차이를 국제정치학에서 논의되는 국가주권의 변환에 대한 이론적 논의를 원용하여 이해하고자 한다. 이 글에서 원용하는 국가주권의 개념은 크게 세 가지인데, 첫째 정부(government) 차원에서 영토국가의 경계를 넘어서 발생하는 활동을 통제하는 사실상(*de facto*) 능력으로서 정책주권, 둘째, 국가(statehood) 차원에서 누가 정당한 행위자인지 그리고 그 인정의 근거가 무엇인지를 논하는 법률상(*de jure*) 권위로서 법정치적 주권, 마지막으로 네이션(nation) 차원에서 정치적 단위체에 대한 공유된 집합적 정체성으로서 관념적 주권으로 나누어 볼 수 있다. 사실 이러한 세 가지 측면에서 볼 때, ‘정부-국가-네이션의 복합체’로서 국가주권을 특권화 할 수는 없는 것이 오늘날의 상황이다. 그렇다고 국가주권이 완전히 사라진다고 볼 수도 없으며, 여전히 국가의 주권적 역할이 필요한 부분은 남아 있다. 따라서 21세기 주권론의 관건은, 사라지지 않고 있는 기존의 국가주권과 새로이 부상하고 있는 탈(脫)국가주권의 요소들을 하나로 엮어서 보는 분석개념의 개발에 있다.

현재 초국적 데이터 유통에 대응하는 국가의 역할을 분석하기 위해서 원용되는 국가주권의 개념은 각국별로 다르게 표출되고 있다. 게다가 이러한 국가주권 개념의 이면에는 각기 다른 이해관계가 깔려 있다. 이러한 개념과 이해관계의 차이는 이 분야에서 모색되는 국제규범에 대한 인식과 정책이 충돌하는 원인이 된다. 이 글은 이러한 경합의 양상을 분석하기 위해서, 미국의 미디어 학자 토드 기틀린(Todd Gitlin)이 개발하고 미국의 언어학자 조지 레이코프(George Lakoff)에 의해 널리 소개된 ‘프레임(frame)’의 개념을 원용하였다(Gitlin 1980; 레이코프 2007). 이들의 시각을 적용하여 이 글이 보고자 하는 바는, 서로 상이하게 주장되는 국가주권 프레임의 기저에 깔린 이익과 이를 구현

하기 위한 담론의 경쟁, 즉 ‘프레임 경쟁’이다(김상배 2017). 사실 복합적인 담론경쟁의 시각에서 보는 프레임은 단순히 중립적인 것이 아니라 이를 통해서 미래 세계질서를 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 이익이 반영된 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 초국적 데이터 유통에 대응하는 국가주권 변환의 세 가지 프레임을 개념적·경험적으로도 탐구하였다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2절은 국가주권 변환의 분석틀을 제시하기 위해서 기존의 국제정치이론의 논의를 원용하여 정책주권, 법정치적 주권, 관념적 주권으로 대변되는 국가주권 개념의 세 가지 차원을 제시하였다. 이하의 장들은 이러한 분석틀에 입각하여 최근 미국, 중국, EU를 중심으로 진행되고 있는 초국적 데이터 유통에 대한 국가주권의 대응을 검토하였다. 제3절은 초국적 데이터 유통의 국제레짐을 옹호하는 미국 빅데이터 기업들의 이익과 그 이면에 깔려 있는 국가주권 약화론의 관념을 다자간서비스협정(Trade in Services Agreement, TISA)의 사례를 통해서 살펴보았다. 제4절은 미국 다국적 기업들의 공세에 대해서 자국의 국가주권을 수호하는 차원에서 대응하는 중국 정부의 인식과 정책을 2010년 구글의 중국 시장 철수 사례를 통해서 살펴보았다. 제5절은 미국 다국적 기업들의 주도하는 초국적 데이터 유통에 대한 EU의 대응을 세이프하버 협정과 그 무효화 및 후속조치들의 사례를 통해서 살펴보았다. 끝으로, 맺음말에서는 이 글의 주장을 종합·요약하고, 국가주권 변환 시대 한국의 외교전략이 모색할 방향에 대해서 간략히 짚어 보았다.

## II. 국가주권 변환의 분석틀

### 1. 국가주권 변환의 세 가지 차원

현대 국제정치학에서 주권 개념의 변환에 대한 논의는 매우 다양한 형태로 진행되고 있다. 그 중에서 주권 개념의 분석틀로서 가장 많이 알려진 것은 스테판 크래스너(Stephen Krasner)의 4분법이다. 크래스너는 주권의 개념을 국제법적 주권, 웨스트팔리아 주권, 대내적 주권, 상호의존 주권의 넷으로 나누어서 이해한다. 국제법적 주권은 국가들 간 승인이라는 법률상(*de jure*) 상호성을 다룬다. 웨스트팔리아 주권은 내정불간섭과 같은 사실상(*de facto*) 대외적 독립성과 관련된다. 대내적 주권은 국가의 영토적 경계 안에서 행사되는 대내적 최고성을 다룬다. 상호의존 주권은 주로 자국 국경을 넘는 활동에 대한 통제력을 의미한다. 이 중에서 국제법적 주권과 국내적 주권이 권위에 관한 것이라면, 상호의존 주권은 통제력과 관련된 것이고, 웨스트팔리아 주권은 권위와 통제력 모두에 관한 것이다(Krasner 1999; 2009).

크래스너에 의하면, 주권의 개념은 근대 국제정치가 일종의 '조작된 위선'에 의거해서 굴러가는 모습을 반영한다고 한다(Krasner 1999). 겉으로는 상대방의 국제법적 주권을 인정하지만 사실은 이러한 주권을 우회하는 다양한 통제의 기제가 존재한다는 것이다. 또한 현실 국제정치에서는 주권국가라고 해도 이러한 네 가지의 주권을 모두 행사하고 있는 것은 아니라고 한다. 예를 들어 비강대국의 경우에는 국제법적 주권과 국내법적 주권과 같은 법제도적 권위는 보유하고 있지만, 웨스트팔리아 주권과 상호의존 주권과 같은 사실상의 통제력은 가지지 못할 수도 있다는 것이다. 크래스너도 근대 국제정치에 기원을 두는 주

권의 개념이 최근 들어 일정한 변화를 겪고 있음을 인정한다(전재성 2011, 51).

이러한 크래스너의 분석틀은 주권의 변환을 이해하는 데 유용한 길잡이를 제공한다. 이 글에서는 크래스너의 분석틀을 기반으로 하지만 이를 그대로 원용하기보다는 현재의 맥락, 특히 사이버 공간에서 벌어지는 국가 간 상호작용의 성격에 비추어 개작하여 사용하고자 한다(김상배 2014). 크래스너의 네 가지 주권 개념 중에서 상호의존 주권과 나머지 세 가지 주권을 두 그룹으로 나누어 이해하고, 크래스너가 간과하고 있는 또 하나의 주권 개념을 새로이 추가하였다. 이리하여 이 글이 제시하는 세 가지의 주권 개념은 정부(government) 차원의 통제력으로서 '정책주권,' 국가(statehood) 차원의 권위로서 '법정치적 주권,' 네이션(nation) 차원에서 공유된 집합정체성으로서 '관념적 주권'으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 세 가지 분석틀에 의거해서 볼 때, 오늘날 국가주권은 근대 국제정치에서 상정하는 개념적 차원을 넘어서는 다층적인 변환을 겪고 있다.

첫째, '정부의 통제력'으로서 주권의 시각에서 볼 때, 최근 영토국가의 경계를 넘어서 발생하는 활동을 통제하는 능력으로서 정책주권은 침식되고 있다. 이는 크래스너가 말하는 상호의존 주권의 약화와 같은 개념인데, 정부가 추진하는 정책 차원의 자주나 자율성 및 능력의 관점에서 파악된 주권 개념의 변화이다. 이러한 주권 개념은 할 수 있는 것과 할 수 없는 것으로 구분되는 능력 개념의 형태로 이해되는데, 최근 국가가 정부 차원에서 할 수 없는 것이 늘어남으로써 능력이라는 관점에서 본 주권적 자율성이 제약받고 있다(김상배 2014).

실제로 글로벌화와 정보화의 시대를 맞이한 오늘날에는 정부의 직접적 통제 하에 놓이지 않은 국내외 활동들이 늘어나고 있다. 정책

을 입안하여 추진하는 데 있어서도 국내외 문제의 경계도 허물어지고 있으며, 이들 정책은 다른 나라와의 상호작용과 협력 및 공조의 관계 속에서 추진되어야 한다. 이러한 과정에서 영토주권의 경계는 점차로 구멍이 뚫리고 글로벌화의 흐름에 의해서 종종 초월된다. 국가 대 국가의 관계, 또는 국가 대 비국가 행위자의 관계에서 어느 국가의 정부가 행사하는 통제력은 약해졌다. 예를 들어, 자본의 흐름에 대한 통제가 약해지거나 기술경제적 교환이 초국경적으로 이루어지는 현상 등이 대표적 사례들이다. 특히 주로 기술의 발달에 의해서 가능해진 다양한 현상들, 즉 경제적 상호의존의 증대, 다국적 기업의 영향력 증대, 국제기구의 증대된 역할, 급증하는 세계적 차원의 커뮤니케이션, 핵확산과 테러의 위협 등은 국가의 정책주권을 침식하는 주된 원인들이다.

둘째, ‘국가의 법정치적 권위’로서 주권의 개념에 입각해서 볼 때, 근대 국민국가가 누려왔던 법정치적 권위는 침식되고 있다. 이는 크래스너가 말하는 세 가지 주권 개념, 즉 웨스트팔리아 주권, 대내적 주권, 국제법적 주권의 조합인데, 내정불간섭으로 대변되는 국가의 독립적인 지위를 뒷받침하는 법률상(*de jure*) 또는 제도적 차원에서 파악된 주권 개념의 변화이다. 이러한 법정치적 권위는 누가 정당한 행위자로 인정받는지, 그리고 그 인정의 근거가 무엇인지를 묻는 문제이다. 좁은 의미에서 주권의 개념을 이해한다면, 법정치적 권위로서의 주권 개념이 주로 해당된다. 이러한 잣대로 볼 때, 전통적으로 알려져 있는 대내적으로 지고하고 대외적으로 독립적인 좁은 의미의 주권은 변하고 있다(김상배 2014).

이러한 변화는 주로 국가가 행사하는 영토주권의 침식으로 나타난다. 예를 들어, 정치적 차원에서 글로벌 인권과 인도주의적 개입의 관념은 국가의 국내법적 권위를 인정하는 내정불간섭의 원칙에 도전

하고 있다. 경제적 차원에서 지적재산권이나 탄소배출권 등의 문제를 처리하는 국제규범의 형성도 유사한 사례이다. 또한 국내외의 경계를 넘나들며 발생하는 테러리즘, 범죄행위, 시민분쟁 등은 국가가 정당하게 폭력을 행사하는 유일한 행위자라는 막스 베버(Max Weber)의 전제를 몰아냈다. 오늘날 세계정치에서 모든 국가폭력이 정당한 것으로 간주되지 않을 뿐만 아니라 어떤 비국가 행위자들은 특정한 종류의 폭력을 행사할 권위를 주장하기도 한다. 마치 중세에서 근대로의 이행기에 교회의 권위가 침식되었던 것처럼 오늘날 국가주권은 권위의 위기를 맞고 있다.

끝으로, ‘네이션 차원에서 공유된 집합적 정체성’으로서 주권의 개념에 입각해서 볼 때, 주권을 행사하는 정치적 단위체에 대한 공유된 관념으로서 주권 개념은 변환을 겪고 있다. 이는 크래스너가 상대적으로 경시한 것인데, 사람들의 심층적 일체감의 표현이자 세계질서의 구성원리를 반영하는 주권 관념의 변화이다. 이는 구성주의 시각과 통하는데, 상상의 공동체로서 네이션을 중심으로 하여 간주관적으로 구성되는 정체성으로서 주권 개념의 변화이다. 다시 말해, 앞서 언급한, 두 가지 주권 개념, 즉 정부(government)가 행사하는 통제의 능력과 국가(statehood) 차원의 법정치적 권위를 뒷받침하는 집합적 정체성으로서 네이션(nation)의 변화를 통해서 주권 개념의 변화를 이해하는 것이다(김상배 2014).

오늘날 네이션을 중심으로 간주관적으로 형성된 집합정체성으로 주권의 관념과 이에 기반을 둔 세계질서의 이미지는 다소 퇴색하고 있다. 이는 국가 중심의 집합 이미지에 도전하는 탈국가 중심의 집합 이미지와 구성원리가 등장함을 의미한다. 다시 말해 국가주권으로 대변되는 집합적 정체성은 더 이상 사람들 간의 어떤 심층적 일체감을 절



대적으로 대변하지 못한다. 특히 글로벌화와 정보화의 시대를 맞이하여 네이션만이 지배적 정체성과 충성심의 원천이 아니다. 새롭게 활성화되고 있는 초국적 정체(polity)들이 자신들을 증진해 줄 새로운 초국적 정체성을 찾고 있다. 이러한 초국적 정체성의 사례가 늘어나면 사람들의 심층적 일체감의 표현으로서 국가주권은 변화를 겪을 것이 당연하다. 예를 들어 탈냉전 이후 등장한 종족적, 인종적, 종교적, 급진적 정체성의 발현은 이러한 정체성 변화의 사례이다. 공유된 관념이라는 차원에서 글로벌화와 정보화의 진전은 새로운 정체성을 제공한다. 이러한 새로운 정체성에 대한 논의는, 이른바 탈(脫)노드 정체성 또는 네트워크 정체성의 문제로 통한다.

## 2. 국가주권 변환의 프레임 경쟁

이상에서 언급한 주권의 세 가지 측면, 또는 이러한 세 가지 측면을 복합해서 상정해 보는 ‘정부-국가-네이션의 복합체’라는 관점에서 볼 때, 오늘날에는 국가주권을 특권화하거나 그 통제력을 과대평가함으로써 여타 행위자들의 점증하는 영향력과 권위를 간과할 수 없게 되었다. 국가의 통제능력이라는 점에서 그러한 특권화는 가능하지도 않고 또한 바람직하지도 않다. 또한 네이션이라는 집합적 이미지 안에 새로이 생동하는 정체성을 가두어 놓을 수도 없게 되었다. 그런데 여기서 우리가 한 가지 놓치지 말아야 할 중요한 문제가 있다. 다름 아니라 아무리 초국적을 활동하는 비국가 행위자들의 도전이 거세어지더라도 이상의 세 차원에서 살펴본 국가주권이 완전히 무력하게 사라져버리는 것은 아니라는 사실이다(김상배 2014).

첫째, 통제의 능력이라는 차원에서도 국가는, 예전처럼 절대적이

진 않더라도, 여전히 다른 행위자들에 비해서 가장 많은 능력을 가진 행위자이다. 군사안보 영역에서 국가는 여전히 가장 힘이 센 행위자이다. 해커들의 분야로 인식되었던 사이버 테러 분야에도 국가의 그림자가 점점 더 드리워지고 있다. 초국적 맥락에서 발생한 무역과 금융 문제를 해결할 열쇠도 국가 간 협의체가 쥐고 있다. 문화 분야의 초국적 흐름도 국가가 궁극적으로 방향을 틀어 놓을 수 있다. 인터넷 거버넌스 분야도 초창기에는 제 역할을 찾지 못하다가 최근에는 본격적으로 목소리를 높이고 있다.

둘째, 법정정치적 권위라는 차원에서도 여전히 국가가 주장하는 권위는 있다. 다양한 민간 행위자들의 이해관계를 조율하는 과정에서 그러한 권위가 빛을 발한다. 어떠한 민간 행위자도 기존에 국가가 담당했던 공익(公益, public interests)의 역할을 대신하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 국가의 역할은 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 협력을 이끌어냄으로써 중심성(centrality)을 제공하는 일종의 중개자이자 조정자의 역할을 의미한다. 이러한 국가의 중개자 역할은 기능적인 차원에서 행정조직들의 관할권의 경계를 넘어서 또는 공공영역과 사적영역의 구분을 넘어서 이루어진다.

끝으로 공유된 관념이라는 차원에서도 네이션 단위의 집합정체성은 여전히 국가의 통제력과 법정정치적 권위로서의 주권을 뒷받침하는 기반이다. 사실 모든 사람들은 여러 개의 정체성을 가지고 있다. 개인의 차원에서 글로벌 차원에 이르기까지 사회적 압력, 사회화 과정, 정치문화, 습관적 유대 등을 통해서 이러한 정체성이 형성된다. 그러나 이러한 정체성의 보유는 순전히 개인적 선택을 통해서만 이루어지지 않는다. 자발적으로 기꺼이 참여하거나 또는 심리적·물질적 보상을 받고서 수용한 것도 있지만, 경우에 따라서는 외부에서 부과되어 충성

심을 요구하는 정체성도 있다. 글로벌화와 정보화의 시대를 맞이하여 이러한 여러 가지 종류의 정체성들이 발흥하고 있지만 이들을 관통하여 중심을 잡는 것은 여전히 국민정체성이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 주권 변환에 대한 논의에서 시급하게 필요한 것은, 새로운 주권의 개념에서 변하고 있는 부분과 변하지 않는 부분들을 어떻게 포괄할 수 있느냐의 문제이다. 다시 말해, 21세기 주권론의 관건은, 사라지지 않고 있는 기존의 국가주권과 새로이 부상하고 있는 탈국가 주권의 요소들을 하나의 분석개념 안에 엮어서 보는 이론의 개발에 있다. 이렇게 발상을 바꾸어 보면, 21세기 세계정치에서 주권 개념은 기본적으로 국가주권과 탈국가주권이 섞이는 ‘복합주권’으로 이해할 수 있다(Grande and Pauly eds, 2005). 복합주권은, 앞서 소개한 분석틀을 원용하면, 통제의 능력과 법정정치적 권위, 그리고 공유된 관념의 세 차원에서 전통적인 국가주권이 비국가 행위자들과의 관계를 새롭게 설정하는 면모를 잡아내려는 개념이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 복합주권은 국가 행위자의 개별주권의 개념을 넘어서 국가 및 비국가 행위자들의 능력과 권위와 관념이 네트워크되는 와중에 부상하는 네트워크 국가의 주권, 즉 ‘네트워크 주권’이라고 할 수 있다(김상배 2014).

네트워크 주권의 논의는 마이클 하트와 안토니오 네그리의 제국론에서 말하는 ‘제국주권(imperial sovereignty)’의 형태로 소개되었다. 그들에 의하면, 21세기 제국은 새로운 정치질서의 구성 또는 새로운 형태의 주권 개념의 출현을 기반으로 한다. 이러한 제국주권의 논의는 제국이 행사하는 새로운 권력의 메커니즘에 대한 논의로 통한다. 제국주권을 네트워크 주권으로 이해할 수 있다는 것은 바로 이러한 의미이다. 이러한 제국주권을 행사하고 있는 대표적 사례는 글로벌화와

정보화를 주도하고 있는 미국이다(Hardt and Negri 2000; 2004). 그런데 이 글에서 논하는 네트워크 주권의 개념은, 하트와 네그리의 논의처럼 강대국의 국가주권이 대외적으로 팽창하는 과정에서 변환하는 제국주권만을 논하는 것은 아니다. 이 글의 주권 개념은 탈국가주권의 맥락에서 제기되는 주권의 분산에 대한 논의를 포괄한다. 하트와 네그리가 팽창적 네트워크 주권을 논한다면, 이 글은 분산적 네트워크 주권의 개념에도 주목한다. 요컨대, 21세기 국가주권의 변환 문제는 국가 및 비국가 행위자들 간에 발생하는, 능력의 공유와 권위의 중첩, 그리고 정체성의 복합이라는 맥락에서 이해해야 한다.

이 글이 착안하는 비는 오늘날 복합주권 또는 네트워크 주권이 그리고 있는 국가주권 변환의 현실에 대응하는 미국과 중국 및 EU의 프레임 경쟁이다. 기틀린과 레이크프의 이론적 논의에서 원용한 프레임의 시각을 적용해서 보면, 현재 거론되고 있는 국가주권 개념은 현실의 변화를 객관적으로 잡아내고 있다기보다는, 그 기저에 상이한 프레임 깔고 있으며, 궁극적으로는 그러한 프레임에 의거하여 현실을 재구성하려는 의도를 담고 있다. 궁극적으로 이러한 상이한 프레임들은 초국적 데이터 유통과 관련하여 각기 상이한 정책과 제도 및 글로벌 질서의 상을 상징한다. 이러한 점에서 볼 때, 초국적 데이터 유통에 대응하는 국가주권의 위상과 변환을 논하는 미국, 중국, EU의 프레임의 기저에는 각기 다른 이익을 구현하기 위해서 벌이는 담론의 경쟁, 즉 ‘프레임 경쟁’이 있다. 초국적 데이터 유통과 정보주권에 대한 논의는 단순히 중립적인 것이 아니라 이를 통해서 미래 현실을 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 담론의 권력정치이다(김상배 2017).

### III. 빅데이터 패권과 미국의 제국주권론

#### 1. 자유로운 유통규범의 모색

초국적 데이터 유통을 바탕으로 한 빅데이터 비즈니스 분야는 초창기부터 미국의 기업들이 장악하고 있다. 정보혁명의 초기부터 미국은 반도체, 컴퓨터, 소프트웨어, 인터넷 등과 같은 IT산물을 최초로 개발하여 지구적으로 전파하고, 이러한 지식력과 인프라를 활용하여 IT산업을 일으키고 디지털 경제의 붐을 일으켰으며, 이러한 능력을 전자정부와 전자민주주의, 군사혁신 등의 분야에 선도적으로 적용한 나라이다. 특히 미국의 다국적 IT기업들은 해당 분야의 기술혁신과 비즈니스를 주도하고 있다. 정보화 시대를 선도해온 IBM, 마이크로소프트, 시스코, 구글, 애플, 아마존 등은 모두 미국의 기업들이다. 대표적인 SNS(social network service)인 트위터, 페이스북, 유튜브 등도 모두 미국에 기반을 둔 서비스인데, 미국이외의 대부분의 나라에서 시장을 주도하고 있다. 그야말로 미국은 기술·정보·지식력의 잣대로 본 글로벌 지식구조에서 패권을 장악하고 있다.

이러한 미국 기업들 중에서도 빅데이터와 관련하여 가장 먼저 주목할 필요가 있는 기업은 인터넷 검색업체 구글이다. 뛰어난 검색기술과 지구적으로 깔린 분산 네트워크를 바탕으로 구글은 인터넷 검색시장을 지배하고 있다. 구글은 사이버 공간에서 이루어지는 엄청난 양의 정보의 생산과 유통과 소비의 과정을 좌지우지하는 존재가 되었다. ‘구글 제국’이나 ‘구글이 지배하는 질서’라는 의미의 ‘구글아키(Googlearchy)’라는 말이 무색하지 않을 정도이다. 흥미로운 것은 위로부터의 지배를 의미하는 구글아키의 성공은 웹2.0으로 대변되는 분산 네

트워크를 기반으로 하고 있다는 점이다. 사실 구글은 인터넷과 사이버 공간에서 발생하는 웹2.0 현상을 가장 잘 파악하고 비즈니스에 활용한 기업이다. 이러한 구글은 자사 서비스가 세계 모든 나라에서 동일한 형태로 구현되도록 기술과 비즈니스를 조율할 뿐만 아니라 진출하는 국가의 법과 규제에도 부합하는 서비스를 제공한다. 경우에 따라서는 개별 국가의 정부가 구글의 원활한 서비스 제공을 위해 규제정책을 조정해야 하는 일마저도 발생한다(김상배 2010).

빅데이터 분야 국제규범 형성의 필요성은 빅데이터의 수집과 사용이 기본적으로 국경을 넘어서 이루어지기 때문에 발생한다. 빅데이터는 클라우드 환경을 배경으로 글로벌 차원에서 수집되는 관계로 특정 지리적 영역에 구속받지 않고 국경을 초월하여 유통된다. 실제로 빅데이터를 상업적으로 활용하는 업체들은 대부분이 초국적 인터넷 서비스 기업들이다. 이들 기업들은 상이한 국가 간 규제체제 및 데이터의 유통을 막는 다양한 유무형의 제도들이 글로벌 서비스 구현을 방해하는 요인이며 궁극적으로 데이터의 상업적 활용을 저해한다고 주장한다. 특정 국가에서 규제가 심하면 빅데이터 관련 서비스를 제공하는 초국적 기업은 다른 나라로 옮겨갈 수밖에 없다는 것이다. 이들에게 빅데이터의 자유로운 이동과 이를 보장하는 국제협력이 중요한 관심사일 수밖에 없는 이유이다.

빅데이터 권력의 글로벌한 확산과 이를 위한 우호적인 환경조성을 위해서 미국 정부도 지원의 노력을 아끼지 않고 있다. 다시 말해 구글아키의 지구적 구축은 개별 기업으로서 구글의 관심사만은 아니다. 미국 정부의 입장에서도 구글과 같은 미국 기업을 지원하기 위해서 정보의 자유로운 초국적 흐름을 보장하는 국제규범의 확립은 중요하다. 사실 인터넷 초창기부터 미국은 인터넷 서비스 분야에서 시장의 자율



규제에 맡기는 정책을 견지하였다. 이러한 정책 기조를 국제적으로도 투영하는 노력을 벌였는데 그 이면에는 미국의 국가이익에 대한 계산이 깔려 있었다. 이러한 움직임은 규제를 최소화하고 이에 맞는 세계 질서를 만들고 싶은 글로벌 패권국으로서 미국의 의도를 반영한다. 아주 민감한 분야를 제외하고는 국경 간 이동을 자유롭게 하자는 것이 빅데이터 국제규범과 관련된 미국의 주장이다. 최근 초국적 데이터 유통의 문제를 해결하기 위한 다양한 국제협력이 진전을 보고 있다(이원태 외 2015; Mishra 2017).

미국 정부의 국제규범화 노력은 다자무역의 장인 WTO 협상과정에서 발견된다. 최근 미국이 진행하고 있는 다자간서비스협정(Trade in Services Agreement, 이하 TISA) 협상에서 자유로운 인터넷 서비스 교역의 원칙이 적극적으로 도입되고 있다(강하연 2013). TISA는 미국, EU, 호주, 캐나다, 일본, 뉴질랜드 등 선진국들과 이스라엘, 대만, 한국, 페루, 콜롬비아 등 개도국 그룹의 국가 등 총 22개 국가가 참여하고 있는 서비스무역 관련 지역무역협정이다. TISA는 WTO 분야의 서비스 논의가 부진하다 보니까 이를 구체화하기 위해서 진행하는 성격이 강하다. TISA에서 논의되는 '정보의 국경 간 이동 보장' 조항이 관철될 경우, 빅데이터 분석에 필요한 다량의 정보의 수집, 축적, 관리 및 유통을 제한하는 정부의 조치는 불허된다. 또한 정보의 수집과 축적을 위해 필요한 데이터센터를 자국 내에 둘 것을 요구하거나 정보의 이전과 관련하여 통상 차원에서 정당화할 수 없는 요건을 부여할 수 없게 된다(강하연 2015).

이러한 일련의 협상과정에서 선진국들은 데이터의 자유로운 이동을 보장하는 개방 네트워크와 규제 없는 환경을 선호하고 있는 반면, 개도국들은 인터넷에 대한 국가 차원의 관할권을 고수하려는 입

장의 차이를 보이고 있다. 그러나 아직 빅데이터 관련 정보의 초국적 이동과 관련된 국제규범이 확립되기 위해서는 갈 길이 멀다. 개인정보 보호정책 등은 아직도 국가단위의 규제체계를 취하고 있으며, 국가 간 규제조율 논의는 이제 초보단계이다. 빅데이터 관련 기술 및 시장이 빠르게 변화하는 상황에서 제도나 규범이 따라가기가 역부족이다. 이런 상황에서 사실상 메커니즘을 따라서 자생적으로 생겨나는 관행이 굳어지면서 제도화될 가능성이 높는데, 그렇다면 그러한 제도는 실질적으로 비즈니스를 벌이고 있는 선진국 기업과 정부의 이익을 반영하는 방향으로 형성되어 굳어질 가능성이 크다(강하연 2015). 이러한 와중에 미국 트럼프 행정부 출범 이후 TPP(Trans-Pacific Partnership Agreement) 탈퇴를 선언하면서 미국이 주도하던 디지털 경제규범 협상이 소강상태를 맞고 있다(박노형 2016; 곽동철·안덕근 2016; Mishra 2017; Foster 2016).

## 2. 빅데이터 패권과 빅데이터 주권

이상에서 살펴본 움직임들은 개도국들의 입장에서는 그리 반갑지 않은 문제이다. 개도국의 정책결정자들은 빅데이터의 자유로운 유통보다는 오히려 선진국 기업들의 침투에 의한 '빅데이터 주권'의 잠식을 우려하고 있다. 개도국의 입장에서 볼 때 빅데이터 국제규범의 논의는 선진국들이 자신의 권력을 강화하기 위해 새로운 제도적 장치를 만들어 기존의 권력구도를 공고화하려는 시도로 해석될 여지가 많기 때문이다(강하연 2013). 특히 빅데이터 주권의 문제가 논란이 되는 것은, 빅데이터 기술역량과 분석능력을 보유하고 있는 선진국들이 이를 부당하게 활용하여 권력을 행사할 가능성이 있기 때문이다. 사실 빅데이터

는 단순히 정보의 초국적 흐름이나 프라이버시 침해의 문제를 넘어서 빅데이터의 사실상 패권과 국가주권의 갈등 문제가 될 가능성을 내포하고 있다. 이러한 가능성이 최근에 여실히 드러난 분야가 바로 2013년 6월의 '에드워드 스노든 사건'과 그 뒤에서 작동하는 미국의 글로벌 감시권력 문제이다.

개인정보를 포함한 빅데이터를 수집하여 상업적으로 활용하는 업체들은 대부분이 구글, 페이스북, 애플같이 글로벌하게 활동하는 미국의 인터넷 기업들이다. 그런데 이러한 기업들이 수집하는 개인정보의 국적과 그 개인정보를 저장한 기업의 국적 사이에서 갈등이 발생할 소지가 있다. 예를 들어, 구글이나 페이스북 내에서 한국인이 생성하는 개인정보가 국외의 서버로 가면서 개인정보 피해문제와 관할권 문제가 발생한다. 그런데 한국인들의 개인정보가 담긴 구글이나 페이스북의 서버에는 이들 업체와 미국 정부만이 접근할 수 있다는 데 갈등의 소지가 증폭된다. 미국은 도·감청과 데이터 수집이 테러 방지를 위한 것이라고 주장하지만 이를 어떻게 믿을 것인가라는 문제가 발생한다. 빅데이터를 둘러싼 신흥권력 경쟁이 벌어지는 시대에 결국 경쟁력의 핵심인 빅데이터를 미국 업체들에게 통제로 넘겨준다는 우려가 제기된다. 이러한 논란의 기저에는 '빅데이터 주권'에 대한 문제의식이 존재한다.

빅데이터 관련 개인정보보호 레짐이 각국마다 다르다는 사실도 빅데이터 국제규범 담론과 빅데이터 주권 담론이 충돌하는 원인이 된다. 실제로 이데올로기, 안보 및 상업적 이해, 개인정보보호 등의 차이로 각국은 빅데이터 규제에 대해 입장을 달리 한다. 미국과 유럽의 개인정보보호정책은 철학적·제도적 차이를 바탕으로 깔고 있다. 중국은 좀 더 큰 차이를 보이는데, 국가안보를 이유로 정부의 '동의 없는' 개

인정보 수집 및 감청이 정당화된다. 각국마다 개인정보 주체의 동의권 행사방식에 대한 법해석과 제도운영도 다르다. 좀 더 근본적으로는 빅데이터의 중요성에 대한 각국의 인식과 제도, 언론의 자유와 개인정보의 우선순위 등에도 큰 차이가 있다. 미국이 언론의 자유를 더 중요시하는 반면, 유럽에서는 오히려 개인정보가 더 중요하다. 빅데이터 국제규범에 대한 논의가 진행되면서 빅데이터 관련 규제정책의 도입과 정책 및 관행의 표준화 필요성이 제기되는 것과 동시에 각국의 제도와 문화에 내재한 이러한 차이들이 수면 위로 떠오르고 있다.

#### IV. 인터넷 검열체제와 중국의 국가주권론

##### 1. 미국 인터넷 기업과 중국 정부의 갈등

빅데이터 환경의 출현에 대한 중국의 대응은 개인정보보호나 반독점 규제의 차원을 넘어서는 양상을 보여준다. 중국 정부는 정책과 제도의 국가별 차이나 정치사회 체제의 발전 정도라는 인식을 넘어서, 미국의 글로벌 스탠더드에 대항하는 '중국형 정보화 모델'을 추구하였다. 중국 정부는 사이버 주권의 담론을 원용하고 있는데, 국내외적으로 유통되는 인터넷상의 불건전하고 유해한 정보를 차단하고 검열하는 것은 주권 국가의 정부가 취할 수 있는 정당한 권한이라고 주장한다. 게다가 이러한 규제와 검열은 미국과 서구 국가들이 사이버 공간을 통해 자신들의 정치모델과 가치관 및 생활양식을 중국에 쏟아 붓는 데 대한 정당한 대응이라고 반박한다. 세계적 차원에서 인터넷 자유의 논리를 내세워 중국의 정책과 제도를 비판하는 것은 주권국가에 대한 내정간섭

이라는 것이다(정의철 2008).

이러한 맥락에서 중국 정부는 중국 내의 인터넷 서비스 제공자들이 자체 검열을 수행하도록 요구했으며 이러한 방침은 외국 기업들에게도 예외가 아니었다. 예를 들어, 시스코, 야후, 마이크로소프트 등과 같은 미국의 인터넷 기업들은 중국 정부가 시장접근을 위한 조건으로서 제시한 자체검열의 정책을 수용하고 나서야 중국 시장에 진출할 수 있었다. 구글도 2006년에 중국 시장에 진출할 당시 여타 미국 인터넷 기업들과 마찬가지로 정치적으로 민감한 용어들을 자체 검열하라는 중국 정부의 요구를 수용하였다. 그만큼 미국 인터넷 기업들에게 거대한 규모의 중국 시장은 더할 나위 없이 매력적인 카드였는데, 중국의 인터넷 사용자라는 규모의 힘에 대해 순응적으로 포섭되었다. 그럼에도 중국 시장에 진출한 이후 구글이 받아든 성적표는 세계시장에서 차지하는 비중에 비해서 그리 인상적이지 않았다.

이렇듯 구글은 중국 정부의 인터넷 검열 방침을 수용한다는 비판에도 불구하고, 중국 정부가 제시한 표준 내에 잔류하면서 검색 서비스를 제공하였다. 그러던 것이 2010년 1월 12일에 이르러 구글은 중국 시장에서 철수할 수도 있다고 발표하였다. 그 이유는 크게 두 가지였다. 그 하나는 2009년 12월 중국 해커들에 의해 구글 기반의 이메일 서비스를 사용하는 인권 운동가들의 계정이 해킹당했다는 것이었고, 다른 하나는 구글의 지적재산권에 대한 심각한 침해가 있었다는 것이었다. 이러한 이유로 구글은 중국어판 검색의 결과를 내부검열하지 않기로 결정했다고 밝혔다. 마침내 2010년 4월에는 중국 본토의 사이트를 폐쇄하고 홍콩에 사이트를 개설하여 이를 통해 검색서비스를 우회적으로 제공하게 되었다. 중국 정부가 구글의 홍콩 우회 서비스를 완전 차단하지는 않았지만, 구글의 철수 결정은 중국과 미국뿐만 아니라

세계사회에서 많은 논란을 불러 일으켰다(김상배 2014).

양국의 정부까지 가세한 6개월여간의 논란 끝에 결국 2010년 6월 말 구글은 중국 시장에서의 인터넷영업면허(ICP)의 만료를 앞두고 홍콩을 통해서 제공하던 우회서비스를 중단하고 중국 본토로 복귀하는 결정을 내리게 되었다. 이러한 구글의 결정은 중국 내 검색 사업의 발판을 유지하기 위한 결정으로 중국 당국을 의식한 유화 제스처로 해석되었다. 구글이 결정을 번복한 이유는 아마도 커져만 가는 거대한 중국 시장의 매력을 떨쳐버릴 수 없었을 것이기 때문일 것이다. 이에 대해 중국 정부는 7월 20일 구글이 제출한 인터넷영업면허의 갱신을 허용했다고 발표했다. 지메일 해킹 사건으로 촉발된 구글과 중국 정부 사이의 갈등에서 결국 구글이 자존심을 접고 중국 정부에 '준법서약'을 하는 모양새가 되었다.

이렇듯 표면적으로는 구글이 다시 중국의 방침을 수용하고 굽히고 들어간 것으로 보이지만, 구글 사건의 승자가 누구인지를 판단하기는 쉽지 않다. 단순히 눈에 보이는 현상에만 주목하여 판단할 수는 없다. 현재 전개되고 있는 인터넷 시대의 강자는 단연코 구글이다. 앞으로 벌어질 경쟁에서 구글은 다른 어느 행위자들보다도 IT분야의 향배를 좌지우지할 영향력을 가지고 있다. 구글은 인터넷의 표준과 규범을 정의할 수 있는 몇 안 되는 행위자 중의 하나임에 불명하다. 사실 승패 여부를 판단하는 것을 떠나서 14억 인구에 달하는 중국을 상대로 일개 다국적 기업이 대결을 벌여서 6개월여간 세계의 이목을 집중시켰다는 사실은 그냥 가볍게 볼 일이 아니다(김상배 2014).

## 2. 인터넷 자유 담론과 사이버 주권 담론

게다가 2010년 구글 사건이 주는 의미는, 단순히 미국의 인터넷 기업과 중국 정부의 갈등이라는 차원을 넘어서, 양국의 정치경제 모델의 차이와도 관련된다. 이 사건에서 나타난 구글의 행보가 미국 실리콘밸리에 기원을 두는 기업-정부 관계를 바탕으로 깔고 있다면, 이를 견제한 중국 정부의 태도는 중국의 정치경제 모델에 기반을 둔다. 미국 내에서 인터넷 기업들이 상대적으로 정부의 간섭을 받지 않고 사실상 표준을 장악하기 위한 경쟁을 벌인다면, 중국에서는 아무리 잘나가는 기업이라도 정부가 정하는 법률상 표준을 따르지 않을 수 없는 상황이었다. 이러한 점에서 구글 사건은 이른바 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스로 알려져 있는 미국과 중국의 정치경제 모델의 경쟁 또는 제도 표준의 경쟁 성격을 바탕으로 깔고 있었다.

좀 더 포괄적인 의미에서 볼 때, 구글 사건은 자유롭고 개방된 인터넷의 담론과 통제되고 폐쇄된 인터넷의 담론 사이에 벌어진 표준경쟁으로서 이해된다. 구글로 대변되는 미국 인터넷 기업들(그리고 미국 정부)이 중국 정부(또는 중국의 네티즌)를 상대로 해서 반론을 제기한 핵심 문제는 인터넷 자유주의라는 보편적 이념의 전파를 거스르는 중국 정치사회체제의 특성이었다. 이러한 점에서 구글 사건은 '이념의 표준경쟁'의 일면을 지니고 있었다. 이러한 이념의 표준경쟁은 앞서 살펴본 제도의 표준경쟁과 밀접히 연관되어 있다. 그럼에도 미국과 중국이 벌이고 있는 표준경쟁을 온전히 이해하기 위해서는 양자를 나누어 이해하는 것이 유용하다. 특히 양국 간의 이념의 차이가 발생하는 것은, 일차적으로는 양국 국내체제의 제도와 정책, 그리고 역사문화적 전통과 연관되겠지만, 미국과 중국이 세계체제에서 각각 패권국과 개도

국으로서 차지하고 있는 국가적 위상과 밀접히 관련이 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 미국은 인터넷 자유주의의 확산과 그 지원체계 구축을 위한 노력을 기울여 왔다. 특히 미국의 인권 단체, 정부 관리, 각계 전문가 등을 중심으로 중국에 대해서 인터넷 검열기술을 제공하는 것을 금지하고 더 나아가 인터넷 자유주의 확산을 위한 법적·제도적 지원을 펼치는 것이 필요하다는 문제제기가 지속적으로 이루어졌다. 이러한 취지에서 중국과 같이 권위주의 국가의 영토 내에는 서버를 설치하거나 또는 이메일 서비스를 제공하고 검열기술을 판매하는 것을 제한해야 한다는 주장도 제기되었다. 이러한 문제제기를 반영하여 미국은 2000년대 초반부터 중국에서 인터넷 자유주의를 부추기는 차원에서 디지털 공공외교를 다각도로 펼쳤다. 특히 2010년 상반기의 구글 사건은 인터넷 자유의 확산에 대한 미국 정부의 관심을 제고시켰다.

이에 비해 중국은 민족주의의 독자표준을 추구하고 있는 것으로 판단된다. 사실 초국적으로 작동하는 인터넷이 만들어내는 공간에서 국가 단위에 기반을 둔 민족주의의 이념이 득세한다는 것은 다소 역설적일 수 있다. 그러나 IT와 인터넷의 공간이 단순한 기술의 공간이 아니라 사회적으로 구성되는 공간이라는 점을 상기하면 그리 이상할 것도 없다. 실제로 중국에서 인터넷의 공간은 민족주의의 공간으로 구성되고 있는데, 이러한 현상은 인터넷에 대한 중국 정부의 권위주의적 통제나 개도국으로서 중국이 세계체제에서 차지하고 있는 위상 등의 변수와 미묘하게 연결되어 있다. 다시 말해 중국 지도부가 그들의 정통성을 강화하고 대외적 압력에 대항하려는 의도나 급속한 경제적 성장과 함께 형성된 중국인들의 국민적 자부심 등이 인터넷상에서의 민족주의와 결합하였다. 이렇게 중국의 특수성을 내세우는 구상은 인터



넷에 대한 보편주의를 내세우는 미국의 그것과 충돌할 수밖에 없었다.

미국패권에 도전하는 중국의 빅데이터 역량에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. 그러나 빅데이터의 권력적 함의가 커지면서 향후 미 중경쟁에서 빅데이터가 중요한 대상이 될 가능성이 매우 크다. 아직까지는 이 분야는 미국이 주도하고 있는 상황이지만, 급성장하고 있는 중국이 빅데이터 분야에서 ‘양질전화(量質轉化)’의 도약을 할 가능성은 항상 있다. 이른바 BAT, 즉 바이두(B), 알리바바(A), 텐센트(T) 등과 같은 중국의 빅데이터 기업들의 역량이 만만치 않은 기세로 성장하고 있다(김성욱 2014). 이들이 벌이는 경쟁은 단순한 기술혁신경쟁이 아니라 초국적 데이터 유통을 전제로 한 인터넷 플랫폼 경쟁이다. 이 중에서 알리바바는 전자상거래 분야를 기반으로 성장한 엄청난 빅데이터 기업인데, 최근 해외 서버 설치와 관련하여 중국 정부와 알리바바가 내보인 입장 차이로 미루어 보건대, 이 분야 중국 기업들의 성장은 향후 초국적 데이터 유통을 대하는 중국의 정책과 주권 관념에 변화를 야기할 가능성이 있다.

## V. 개인정보보호와 EU의 시민주권론

### 1. 미국-EU 세이프하버 협정

초국적 데이터 유통이 증가하면서 유럽 내에서 개인정보보호를 위한 제도와 규범의 마련에 대한 논의가 1980년대부터 진행되어 왔다. 1980년 OECD 주관으로 프라이버시 보호 지침이 제정되었으며, 1981년에는 유럽평의회에서 개인정보보호를 위한 협약이 제정되기도 했

다. 이들은 모두 법적 구속력이 없는 권고안이었지만 그 이후 EU 및 개별국가 차원의 개인정보보호 제도의 발전에 큰 영향을 미쳤다. 그 후 15년간의 논란을 거쳐 1995년에 제정된 EU 개인정보보호 지침은 EU의 포괄적 규제제도의 틀에 가장 큰 영향을 미친 것으로 평가되는데, 유럽 지역에서 개별국가들의 프라이버시 보호 정책을 조화시켜서 역내 자유로운 데이터 유통을 위한 환경을 조성했다. 높은 수준의 보호 규정을 담은 EU 개인정보보호 지침은 기본법 형태를 취했다. 또한 이 지침은 공공 및 민간 영역의 개인정보를 모두 관할하였으며, 국내 입법을 통해 규제당국의 집행력과 감독권한을 강화하도록 규정했다(조현석 2016, 107).

EU 개인정보보호 지침의 제정이 갖는 의미는, 그 준비과정에서 EU 역내 개별국가의 개인정보보호 규제당국이 초정부적 차원에서 네트워크를 형성하여 유럽의회 등과 함께 포괄적 규제제도의 마련에 나섰다는 데 있다. EU 개인정보보호 지침은 역내 국가들이 모두 포괄적 규제제도를 입법해야 하고 국가별로 권한을 보유한 규제제도를 설립하도록 규정했다. 그러나 역내 국가들의 사정이 각기 다른 상황에서 EU집행위원회, 프랑스와 영국과 같은 주요 국가들, 유럽사법재판소, 그리고 유럽 산업계는 이러한 포괄적 개인정보보호 제도의 도입에 반대했다(조현석 2016, 106). EU 개인정보보호 지침의 한계를 보완하고 좀 더 강제력을 갖는 국제규범 형태의 입법을 추진한 EU의 노력은 2017년 전면 시행된 GDPR(General Data Protection Regulation)의 성립으로 귀결되었다. 1980년대 초부터 진행되어 온 EU의 포괄적 개인정보보호 제도의 결정판이라고 할 수 있는 GDPR은 EU 시민들의 개인정보 자기결정권을 보장하기 위해 개별국가들이 별도의 국내법으로 규정할 필요 없이 모든 회원국가들에게 적용되는 공통규범으로서



성격을 지닌다.

이렇게 형성 및 성립된 EU차원의 개인정보 보호 규정은 그 이면에 깔린 인식과 정책 및 제도이라는 점에서 미국의 경우와는 매우 다르게 접근하고 있다. 무엇보다도 개인정보에 대한 인식이 다른데, 미국이 개인으로 '식별된(identified)' 정보에 주목한다면, EU는 개인정보를 훨씬 넓게 정의하여 '식별할 수 있는(identifiable)' 정보를 개인정보로 본다. 또한 권리로서의 프라이버시에 대한 인식도 크게 다른데, 미국이 소비자 권리라는 측면에서 프라이버시에 접근한다면, EU는 프라이버시를 시민기본권의 하나로서 보고 있다. 정책의 차원에서도 미국이 시장자유규제를 채택하고 있다면 EU는 정부규제를 옹호한다. 또한 제도적인 측면에서도 미국은 여러 기관에 개인정보 보호에 대한 감독권이 분산되어 있다면, EU는 EU 및 개별국가 수준에서 모두 개인정보보호 전담기관을 운영하고 있다. 이러한 개인정보 보호에 대한 양측의 차이는 EU의 포괄적 규제체제와 미국의 제한된 규제체제로 대별된다고 할 수 있다(조현석·이은미 2017, 192; Holt and Malčić, 2015).

이러한 차이로 미루어보건대 2000년 7월 체결된 미국과 EU 간의 세이프 하버(Safe Harbor) 협정은, 상황 변화에 따라 수정될 여지를 다분히 안고 있는, 잠정적인 정치적 타협의 산물이었다. 세이프 하버 협정은, 관련 기업들이 EU의 개인정보보호 지침을 준수하는 것이 아니라 세이프 하버 원칙을 자발적으로 준수하겠다고 미국 상무부에 신고할 경우, 유럽이 요구하는 적절성의 조건을 충족시킨 것으로 간주한다는 내용을 골자로 하였다. 다시 말해, 세이프 하버 원칙은 사업자들이 협의를 거쳐 개인정보보호 지침을 자발적으로 공표하고 미 상무부에 그 방침을 신고한 인증서를 발급받는 방식으로서 일종의 자율규제와

정부규제를 혼합한 메커니즘이라고 할 수 있었다. 세이프 하버 원칙은 미국 기업들의 개인정보보호 방침을 우려하는 EU의 의견을 수용하면서도 민간 사업자들의 자율규제를 주장하는 미국 업계의 의견을 반영하려는 미국 정부의 타협책이었던 것이다. 따라서 세이프 하버 협정은 국가간 조약이나 협약이 아닌 미국과 EU 간 합의안의 형태를 취함으로써 안정적인 제도적 기반을 갖추지 못했던 것이었다(Farrell 2003; 조화순 2006).

## 2. 세이프 하버 협정 무효화와 프라이버시 실드

2000년대 세이프 하버 체제하에서도 데이터 감시와 개인정보 보호를 놓고 미국과 EU 간에는 갈등이 지속되어 왔다(유석진·장우영 2005). 그 중 대표적 사례는 2006년 테러집단의 금융거래 정보를 추적하는 미국 재무부의 TFTP(Terrorist Financing Tracking Program)의 시행을 둘러싸고 미국과 EU 간에 불거진 갈등이다. 미국과 EU 간에는 테러 예방을 위한 금융정보 공유가 어느 정도 양해되었으나, 국가안보 목적을 위한 미국의 데이터 감시활동이 EU의 엄격한 개인정보 보호 제도와 충돌하는 것을 피할 수 없었다. SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)의 개인정보 처리에 관한 EU의 조사에 의하면, 미국 정부가 TFTP를 운영하면서 EU 개인정보보호 지침을 위반했다는 것이다. EU 내의 반대로 인해서 테러활동을 탐지하기 위한 금융정보의 공유가 미국과 EU 간에 제도화되지 않은 상황에서 미국 재무부가 SWIFT의 금융정보에 접근하여 활용하는 일을 계속했다는 것이 화근이었다(조현석·이은미 2017, 192-193).

이러한 와중에 2013년 6월에 터진 에드워드 스노든의 폭로 사건

은 미국의 데이터 감시에 대한 EU 내 비판의 목소리를 고조시켰다. 이러한 상황에서 오스트리아 프라이버시 옹호 활동가인 마크 슈렘스(Mark Shrems)가, 페이스북이 자신이 제공한 개인정보를 적절하게 보호하지 못하고 자신의 정보도 미국 정부의 데이터 감시의 대상이 되었다고 주장하면서, 아일랜드의 개인정보보호 기관에 제소하는 사건이 발생했다. 이렇게 제기된 소송의 결과 유럽사법재판소는 2015년 10월 최종적으로 세이프 하버 협정의 무효화를 선언하였다. 이 판결에서 유럽사법재판소는 세이프 하버 협정에 명시된 개인정보보호 수준이 1995년 EU 개인정보보호 지침의 보호 수준을 충분히 고려하지 않고 있다고 주장했다. 또한 미국 정부의 강제력 없이 미국 기업의 자율적인 약속만으로 개인정보를 보호한다는 것은 불가능하다고 보았으며, 더 나아가 미국 정부기관이 미국의 국가안보를 근거로 제약없이 EU 시민의 개인정보에 접근해서는 안 된다고 명시하였다(심영섭 2015).

세이프 하버 협정의 무효화는 미국과 EU 간에 개인정보 보호와 관련된 가치가 충돌하고 있음을 보여주는 사례이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 포괄적 규제와 제한적 규제를 쟁점으로 하는 데이터 보호 제도의 충돌이며, 기본적 인권과 소비자 권리로 달리 인식하는 프라이버시 관념의 충돌이라고 할 수 있다. 최근에는 테러예방을 위한 국가안보 수호와 디지털 경제의 주도권을 놓고 벌이는 충돌의 성격이 전면 에 드러났다(Farrell and Newman 2016). 이러한 구도에서 미국과 EU의 안보 당국이 데이터 안보 문제 자체에는 크게 이견을 보이지 않는 데 비해, 경제적 이익갈등이 상대적으로 두드러진다. 미국이 EU의 엄격한 프라이버시 보호 제도를 디지털 보호주의라고 비난한다면, EU는 미국 다국적 기업의 데이터 지배를 크게 우려한다(Mishra 2017). 이러한 미-EU 갈등을 이 글에서 제시한 국가주권의 변환론에서 본다면,

미국이 테러활동 방지와 경제활동의 효율성 보장을 목적으로 국가주권의 약화와 제국주권의 확대를 주장하는 데 비해 EU는 경제적 지역주권과 시민적 관념주권을 옹호하는 상황을 보인다.

세이프 하버 협정의 무효화는 2013년 스노든의 폭로 이후 유럽의 반대 분위기가 커져서 어느 정도 예견된 일이었으므로 마크 슈렘스의 소송이 진행되는 중에도 미국과 EU는 후속 협정에 대한 논의가 진행되었다. 그 결과 세이프 하버 협정이 무효화된 이후 곧 2016년 1월에 프라이버시 실드(Privacy Shield)가 체결되었다. 프라이버시 실드에서는 세이프 하버 협정보다 데이터 보호를 위한 규정과 절차가 더 보완되었는데, 미국과 EU기업들은 대체로 안도하는 분위기였다. 미국 기업들에 대한 미국 정부의 감독 의무가 커지고 EU 시민들의 이의제기 절차가 더 간편해졌다. 유럽 시민이 이의를 제기할 경우 미국 기업은 45일 이내에 대응해야 하며 미해결 이의제기에 대해서는 EU 회원국가의 정보보호 당국이 미국 상무부, 연방거래위원회(FTC)와 함께 조사할 권한을 가지게 된다. 이를 이 글에서 제기한 국가주권 변환론의 시각에서 해석하자면, 빅데이터 패권과 법정치적 주권의 타협이라고 할 수 있다(조현석·이은미 2017, 194-195).

그러나 시민주권의 시각에서 보자면 프라이버시 실드는 여전히 한계를 가지고 있을 수밖에 없었다. 부분적인 개선이 이루어졌으나 대량감시(mass surveillance) 문제를 해결하지 못했다는 점이 쟁점이였다. 스노든에 의해 폭로된 대량감시가 세이프 하버 무효화의 이유였지만, 미국의 국내법인 FISA(Foreign Intelligence Surveillance Act)하에서 미국 법집행기관들(FBI 등)은 합법적으로 비미국 시민들을 감시할 수 있다. 프라이버시 실드에서는 대량감시 대신 표적감시를 요구하나 이것도 보다 엄격한 EU의 법을 충족하지 못한다. 또한 미국 내에서도

프라이버시 보호나 감시법의 개혁이 요구되고 있는 상황에서 미국과 EU 간에는 프라이버시 실드만으로도 당분간은 충분하다는 생각도 안 이하다는 비판을 면할 수 없었다. 그러나 2016년 10월 초 야후가 미국 국가안보국(NSA)의 요청을 받아 미국 국내의 시민 수억 명의 이메일을 실시간으로 대량 감시했다는 보도가 나오면서 프라이버시 실드에 대한 비판은 더욱 거세졌다(조현석·이은미 2017, 195).

## VI. 맺음말

최근 빅데이터 현상을 단순히 비즈니스의 문제가 아닌 국제정치적 시각에서 보려는 경향이 등장하고 있다. 특히 수집되는 개인정보의 국적과 그 개인정보를 수집과 저장 및 사용하는 주체의 국적이 다를 경우, 국가주권을 내세워 국경을 넘어서는 개인정보의 유출을 규제하려는 문제가 발생한다. 그런데 이러한 데이터의 초국적 유통을 개별국가의 '정보주권'이라는 시각에서 규제하는 것이 어렵다는 사실이다. 사실 최근 벌어지고 있는 초국적 데이터 흐름의 양상을 보면, 국가가 나서서 정보주권을 확립하겠다는 시도 자체를 무색케 할 정도로 거세다. 어쩌면 흔들리고 있는 국가주권을 새로이 확립하겠다는 발상 자체를 다시 검토해야 할 수도 있다. 글로벌화와 정보화의 시대를 맞이하여 근대적인 의미의 국가주권 전반의 약화가 관찰된다. 그렇다고 국가의 입장에서 국경을 넘나들며 유통되는 데이터가 발생하는 문제들을 모른 척하고 있을 수도 없다. 요컨대, 초국적 데이터 유통 현상과 관련하여 기존의 국가주권은 현실과 관념에서 모두 변환을 겪고 있다.

이 글은 이렇게 변화하는 국가주권의 현실과 관념을 이론적 시

각에서 이해하기 위해서 국제정치이론에서 다루어온 주권의 개념에 대한 논의에서 원용하였다. 국가주권의 개념과 그 변환에 대한 학계의 논의는 크게 정책주권, 법정정치적 주권, 관념적 주권의 세 가지 차원으로 요약된다. 첫째, 정책주권은 영토국가의 경계를 넘어서 발생하는 활동을 통제하는 정부 차원의 능력이다. 둘째, 법정정치적 주권은 누가 정당한 행위자인지 그리고 그 인정의 근거가 무엇인지를 묻는 국가(statehood) 차원의 권위이다. 끝으로, 관념적 주권은 주권을 행사하는 정치적 단위체에 대한 공유된 관념이며 네이션 차원에서 공유된 집합적 정체성이다. 현재 초국적 데이터 흐름에 대한 국가적 대응과 관련하여 미국, 중국, EU는 이러한 세 가지 차원의 주권 개념이 선택적으로 원용하며 자신에게 유리한 프레임을 제시하고, 더 나아가 그러한 프레임에 의거하여 현실을 재구성하려는 경쟁을 벌이고 있다. 이런 점에서 초국적 데이터 유통과 정보주권에 대한 논의는 단순히 중립적인 것이 아니라 이를 통해서 미래 현실을 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 프레임 경쟁의 세계정치라고 할 수 있다.

이 글이 착안하는 바는 오늘날 국가주권의 현실적·개념적 변환의 내용을 놓고 벌이는 미국과 중국 및 EU의 프레임 경쟁이다. 빅데이터 패권을 장악하고 있는 미국은 데이터의 자유로운 흐름을 옹호하며 미국 다국적 기업들의 이해관계를 반영하는 국제규범과 레짐을 구축하기 위한 노력을 경주한다. 이러한 행보는 초국적 데이터 유통을 통제하는 국가주권의 사실상 약화론을 바탕으로 깔고 있다. 중국은 미국의 빅데이터 패권에 대응하기 위해서 사이버 공간에까지 국가주권의 관할권을 확장하는 프레임을 구사한다. 중국의 사이버 주권론은 법정정치적 권위로서의 국가주권의 개념을 바탕으로 깔고 있지만, 자국 정치사회체제의 고유성을 강조하는 방어적 정치철학의 성격도 지니고 있다.

EU가 초국적 데이터 유통에 대응하여 주장하는 국가주권의 개념은 비즈니스 시각에서 본 국가 통제력의 약화나 방어적 차원에서 동원되는 법정치적 국가주권이라기보다는 소비자의 권리와 개인정보의 보호를 주장하는 시민주권론의 성격을 띤다. 이는 네이션 차원에서 형성되는 집합적 정체성을 기반으로 하여 그 구성원으로서 국민 또는 시민들에 대한 자기결정권의 관념이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 미국, 중국, EU은 초국적 데이터 유통 현상에 대응하는 과정에서 각기 상이한 국가주권 변환의 프레임이 제시하여 현실에 관철시키려는 경쟁을 벌이고 있다.

이 글에서 살펴본 초국적 데이터 흐름과 국가주권 변환에 대한 이론적·경험적 논의에서 도출할 수 있는 구체적인 정책적 함의는 무엇이 있을까? 이 글에서 살펴본 구도에서 최근 국제정치경제질서의 변동에 대응하는 한국이 취할 외교전략은 어떠한 방향으로 추진되어야 할까? 미국이 주도하는 초국적 데이터 흐름에 한국 외교는 어떤 입장으로 대응해야 할까? 쉽게 말해 중국처럼 대응할 것인가, 아니면 유럽처럼 대응할 것인가? 이는 단순히 국제규범 협상과정에 참여하는 문제를 넘어서 새로이 출현할 국제규범과 호환성을 갖는 국내규범을 어떻게 마련할 것이냐의 문제로 연결된다. 예를 들어 개인정보의 공개나 공유 및 보호와 관련된 국내적 합의를 어떻게 가져갈 것인가? 예상컨대, 여타 글로벌 거버넌스 분야에서 한국의 중견국 외교가 겪고 있는 고민이 초국적 데이터 유통에 대한 대응과정에서도 나타날 가능성이 크다(김성해 2014). 그런데 최근의 미국과 중국 사이에서 일종의 외교적 딜레마를 겪고 있는 한국외교의 처지를 돌아보면, 초국적 데이터 유통 분야에서 한국이 당면한 과제도 쉽지만은 않을 것이다.

## 참고문헌

- 강하연. 2013. "ICT교역의 글로벌 거버넌스." 서울대학교 국제문제연구소 편. 『커뮤니케이션 세계정치』 기획특집 〈세계정치〉 33(2), 사회평론, pp.73-109.
- \_\_\_\_\_. 2015. "빅데이터 시대의 권력과 질서." 빅데이터와 중장기 외교전략 세미나 발표문. 서울대학교, 3월 20일.
- 곽동철·안덕근. 2016. "아날로그 체제 하의 디지털무역: 디지털무역 자유화와 무역협정의 역할." 『통상법률』 131, pp.51-90.
- 김상배. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』. 한울.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』. 한울.
- \_\_\_\_\_. 2015. "빅데이터의 국가전략: 21세기 신흥권력 경쟁의 개념적 성찰." 『국가전략』 21(3), pp.5-35.
- \_\_\_\_\_. 2017. "사이버 안보 국제규범의 세계정치: 글로벌 질서변환의 프레임 경쟁." 『국가전략』 23(3), pp.153-180.
- 김성욱. 2014. "중국 인터넷서비스산업의 발전과 시사점." 『KISDI Premium Report』. 정보통신정책연구원, 14-07.
- 김성해. 2014. "미국 패권의 후퇴, 국제정보질서 그리고 국가이익: 중견국 한국의 정보주권 실현을 위한 이론적 탐색." 『언론과 사회』 22(4), pp.54-94.
- 레이코프, 조지. 2007. 『프레임 전쟁: 보수에 맞서는 진보의 성공전략』. 창비.
- 박노형. 2016. "데이터무역 국제규범의 출범: TPP의 중요한 의미." 『안암법학』 50, pp.53-87.
- 심영섭. 2015. "유럽사법재판소의 '셰이프 하버' 무효화 판결 의미: 유럽-미국 간 경제 이해득실에 관심 집중." 『신문과 방송』 11, pp.77-81.
- 유석진·장우영. 2005. "국가간 개인정보 유통과 국제규범의 동학: EU형과 미국형의 갈등을 중심으로." 『국제지역연구』 9(3), pp.79-117.
- 이원태 외. 2015. 『개인정보보호 이슈의 지형변화와 국제규범의 형성 연구』. 방송통신융합연구 KCC-2015-22 (2015.11) 방송통신위원회.
- 전재성. 2011. 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』. 동아시아연구원.
- 정의철. 2008. "인터넷 규제와 정치공론장: 구글의 중국 진출 케이스를 중심으로." 『정치커뮤니케이션 연구』 9, pp.209-245.
- 조화순. 2006. "사이버 공간의 글로벌 거버넌스: 개인정보 국외이전과 관련한 미국-EU의 갈등." 『국제정치논총』 46(1), pp.165-181.
- 조현석. 2016. "빅데이터 시대 미국-EU간 개인정보보호 분쟁과 정보주권에 대한 함의." 『21세기정치학회보』 26(2), pp.99-120.
- 조현석·이은미. 2017. "제4차 산업혁명에서 디지털 보호주의와 정책 대응." 『평화학연구』 18(1), pp.181-200.
- Farrell, Henry and Abraham Newman, 2016. "The Transatlantic Data War: Europe

- Fights Back Against the NSA." *Foreign Affairs*. Jan./Feb. 검색일: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-12-14/transatlantic-data-war>.
- Farrell, Henry. 2003. "Constructing the International Foundations of E-Commerce in the EU-U.S. Safe Harbor Arrangement." *International Organization*, 57, pp.277-306.
- Foster, Jim. 2016. "TPP and The Future of The Digital Economy in The Asia Pacific Region." ICACISIS.
- Gitlin, Todd. 1980. *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press.
- Grande, Edgar and Louis W. Pauly, eds. 2005. *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. 2000. *Empire*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. 2004. *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin Press.
- Holt, Jennifer and Steven Malčić. 2015. "The Privacy Ecosystem: Regulating Digital Identity in the United States and European Union." *Journal of Information Policy*, 5, pp.155-178
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 2009. *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*. New York: Routledge.
- Mishra, Meha. 2017. *International Trade, Internet Governance and the Shaping of the Digital Economy*. ARTNeT Working Paper Series, No.168, June, Bangkok, UN ESCAP.
- Mishra, Neha. 2017. "The Role of the Trans-Pacific Partnership Agreement In the Internet Ecosystem: Uneasy Liaison or Synergistic Alliance?" *Journal of International Economic Law*, 20, pp.31 - 60.