▣ 논 단

글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성

서강대학교 일반대학원 글로벌법무학과 박사과정
(前 산업통상자원부 디지털경제통상과 행정사무관) 이 희 영

*논문접수 : 2026. 1. 20. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

Ⅰ. 서론

인공지능, 사물인터넷, 클라우드 서비스, 플랫폼 등 새로운 디지털 기술이 확산되며 데이터를 기반으로 하는 산업이 급속하게 발전하고 있다.[1] 이에 따라 과거 상품이나 서비스 형태로 이루어지던 국경 간 교역의 형태도 크게 변화하고 있다.[2] 디지털 기술이 발달된

* 본 논문은 2025년 제10회 무역기술장벽(TBT) 논문공모전 수상작을 기반으로 하여 수정·보완한 것임

1) 이재민, “디지털교역과 통상규범-상품·서비스 교역 ‘일체화’의 통상협정에 대한 함의”, 국제경제법연구, 제16권 제2호, 96면, 2018.7

2) 같은 논문, 93-94면; 이동건, “디지털 무역과 개인정보 보호: 공동 컨트롤러 개념의 필요성을 중심으로”, 통

시대에 원활하게 국경간 교역을 수행하기 위해서는 국경간 데이터의 자유로운 이전이 필수 요소로 자리잡고 있으며, 데이터는 더 이상 부수적 요소가 아닌 산업과 디지털 무역의 핵심 인프라로 기능하고 있다.

최근에는 다양한 기업의 사례를 통해 국경간 데이터 이전이 기업 경영과 국경간 교역에 있어 얼마나 중요한지 확인할 수 있다.[3] 예를 들어, 아마존웹서비스(Amazon Web Service)의 본사는 미국에 위치해 있는데, 국경간 데이터를 이전함으로써 국외 사용자에게도 클라우드 컴퓨팅, 스토리지, 네트워킹 등의 서비스를 제공한다.[4] IT기업 뿐만 아니라 제조업 기반의 기업에 있어서도 국경간 데이터의 자유로운 이전은 교역을 위해 매우 중요하다. 예를 들어 발전 설비나 전기·전자 장비 등을 생산하는 제조업 기반의 글로벌 기업인 지멘스(Siemens)의 경우, 최근 디지털 전환을 목표로 사물인터넷·클라우드·인공 지능 등을 활용하여 전 세계 공장과 공급망을 연결하는 Xcelerator 플랫폼을 도입하고, 스마트 팩토리 구현을 가속화하고 있다.[5] 이 과정에서 국경 간 데이터 이전이 필수적인데, IT·플랫폼 기업뿐만 아니라 제조업을 포함한 전통적인 산업군에까지 국경 간 데이터의 자유로운 이전이 글로벌 공급망 관리, 디지털 기술 서비스 제공 그리고 교열을 위한 필수 요소로 작용하고 있음[6]을 추측할 수 있다.[7]

그러나 데이터는 기존의 교역 대상인 재화(상품)나 용역(서비스)과는 다르게 비물질적이고 복제·전송이 쉽다는 특징을 가지므로, 전통적인 무역 규범의 틀 내지는 내용으로 규율하기 어렵다는 지적이 최근 있어 왔고,[8] OECD·G7 등 다자 국제 협의체는 이러한 문제 해결의 방안 중 하나로 신뢰성 확보의 중요성을 강조하였다.[9] 만약 데이터가 충분한 신뢰

상법률 2025년 제2호, 214면, 217-218면, 2025.5

3) 박준·김철호, “국경 간 데이터 이전에 관한 주요 쟁점과 대응 전략에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제6호, 168면, 2024.12

4) AWS, “Overview of Amazon Web Services”, August 27, 2024

5) Siemens, “Siemens Xcelerator: Siemens accelerates IT and OT integration with Microsoft for Edge, Cloud, AI and Simulation”, March 20, 2025

6) Casalini, F. and J. López González “Trade and Cross Border Data Flows”, OECD Trade Policy Papers, No. 220, OECD Publishing, Paris. 2019.3

7) 이주형, “디지털 경제와 기후변화에 관한 소고—‘트윈전환(Twin Transition)’과 국제통상규범을 중심으로”, 법학논총, 제37권 제2호, 178면, 2024.10

8) 앞의 논문, 각주 1, 105-106면, 120-121면; IISD, “Digital Trade and Global Data Governance”, October 30, 2024

9) 소결·김철호, “디지털 무역과 국경간 데이터 이전의 원활화에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제4호,

성을 확보한다면 사용자의 광범위한 활용으로 인해 디지털 교역의 핵심 인프라로 기능할 수 있지만, 반대로 신뢰성을 확보하지 못하면 국경 간 데이터 이전이 제약될 수 있기 때문이며,[10] 데이터의 신뢰성 부족은 결국 인공지능, 클라우드 등 디지털 기술이나 전자상거래의 발전을 저해하게 될 것이다.[11] 이에, OECD는 데이터 이전과 관련한 투명성과 상호 신뢰의 중요성을 강조하였으며,[12] G7에서도 2021년 'Data Free Flow with Trust(DFFT)'를 주요 원칙으로 채택하였다.[13]

한편, 디지털 시대에 교역을 위한 국경 간 데이터 이전이 빈번하게 진행되는 가운데, 몇몇 국가는 그러한 데이터에 개인정보가 포함되는 경우 국가별로 각기 다른 법 체계나[14] 개인정보의 보호 수준에 대해서 우려의 목소리를 내기 시작하였고,[15] 이에 따라 개인정보 보호가 글로벌 차원에서 중요한 문제로 부각되기 시작하였다.[16] 이러한 문제에 대응하기 위해 EU는 GDPR(General Data Protection Regulation[17]), 미국은 주(州)별 프라이버시 법령을, 한국·일본·싱가포르 등은 각 개인정보보호법을 제·개정하여 개인정보의 수집이나 이용, 이전에 대해 규율하고자 하였다. 그러나 각 국의 개별 법령은 상이한 개인정보 보호의 수준 문제를 해결해 주지 못하였고, 이에 서로 다른 법제를 연결(bridge) 시켜줄 만한 제도적 매개체가 필요하다는 의견이 제기되었다.[18] 결국 이러한 의견은 글로벌 개인정보보호 인증제도와 그 상호운용성(interoperability)의 확보에 관한 논의로 연결된다.[19]

106면, 2024.8

10) 앞의 논문, 각주 2, 223면

11) World Economic Forum, "Data for Common Purpose: Leveraging Consent to Build Trust", White Paper, World Economic Forum, 2021.11

12) OECD, "Landmark agreement adopted on safeguarding privacy in law enforcement and national security data access", December 14, 2022

13) G7 Information Centre, "G7 Digital and Tech Ministers' Statement on Operationalisation of Data Free Flow with Trust", December 1, 2023

14) 이재민, "국가안보 예외의 사각지대 정보 제공 거부 조항의 의미와 문제점", 국제법학회논총, 제65권 제1호, 137-138면, 2020.3

15) 앞의 논문, 각주 2, 215면, 222면

16) 이주형·서정민·노재연, "디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로", 무역학회지, 제46권 제3호, 108면, 114면, 2021.6

17) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

18) 성선제, "CBPR의 법적 성격과 영향", 토지공법연구, 제63집, 419-420면, 2013.11

이 논의와 관련된 가장 대표적인 제도가 아시아·태평양경제협력체(APEC; 이하 APEC)에서 시작된 CBPR(Cross-Border Privacy Rules) 인증제도이다.[20] 동 인증제도 하에서 개별 기업이 APEC 국가간 합의한 개인정보 보호의 원칙을 준수한다는 점을 입증한다면, 각국의 승인된 책임기관(Accountability Agent, AA)이 심사 후 기업에 인증을 부여하는 방식으로 운영된다. 이를 통해 제도 참여국 간에는 상호 신뢰가 형성되고, 결국 국경간 데이터의 자유로운 이전이 가능해지는 것이다.[21] APEC 내에서 논의를 진행시켜 오던 미국은 이후 동 제도를 전 세계로 확산시키기 위하여 2022년 4월 '글로벌 CBPR 포럼(Global CBPR Forum)'을 발족하기에 이르렀고, 한국·일본·싱가포르·대만 등이 포럼 발족에 참여하면서 미국이 주도하는 글로벌 개인정보보호 인증 체계가 구축되었다.

그러나 국경간 데이터의 자유로운 이전과 동시에 개인정보보호의 일정한 수준을 확보함으로써 디지털 무역을 촉진시키고자 설계된 글로벌 CBPR 인증제도가 역설적으로 그 운영방식에 따라 특정 국가나 기업의 시장 진입을 제한할 가능성이 있다는 우려가 제기되었다.[22] 글로벌 CBPR 인증제도는 글로벌 CBPR 포럼에 가입한 회원국 내의 기업에게만 인증을 취득할 수 있도록 하는 구조이기 때문에 포럼에 가입하지 않은 국가의 기업은 사실상 인증 취득이 제한된다. 따라서 만약 글로벌 CBPR 인증이 국경간 데이터 이전을 허용하기 위한 사실상의 전제 조건으로 작용한다면 인증 미취득 기업은 시장 접근에 있어 제한이 있고, 이는 기업에 실질적인 불이익으로 작용할 것이다. 이 경우 글로벌 CBPR 인증제도가 형식적으로 자율 인증이더라도 실질적으로 시장 참여를 결정짓는 '사실상의 요건(de facto requirement)'에 해당한다.

이러한 문제는 글로벌 CBPR 포럼을 발족하고 참여한 국가들이 모두 세계무역기구(WTO; World Trade Organization) 회원국이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 글로벌 CBPR 인증제도는 개별 기업의 개인정보보호 체계를 평가하고 인증을 부여하는 제도이기 때문

19) Robinson, L., K. Kizawa and E. Ronchi, "Interoperability of privacy and data protection frameworks", OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 21, OECD Publishing, Paris, 11-18, 2021.12; 앞의 논문, 각주 2, 227면; Global CBPR Forum, Global CBPR Declaration, April 2022; ITIF, "How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them", July 19, 2021

20) 앞의 논문, 각주 18, 420면

21) APEC, "APEC Cross-Border Privacy Rules System: Policies, Rules and Guidelines", November 2019

22) International Association of Privacy Professionals (IAPP), "Notes from the Asia-Pacific region: Cross-border data transfers exemplify complexity of global privacy regulation", April 03, 2025

에 무역기술장벽(TBT; Technical Barriers to Trade) 협정상 적용 대상인 적합성평가절차(Conformity Assessment Procedure)에 해당할 가능성이 있으며, 또한 국경 간 데이터 이전을 전제로 디지털 서비스 제공에 영향을 미친다는 점에서 서비스무역일반협정(GATS; General Agreement on Trade in Services)의 적용 대상에 해당할 가능성이 있다. 그러나 글로벌 CBPR 인증제도는 비교적 최근인 2022년 APEC에서 탈퇴하여 독립적인 포럼을 발족하고 회원국 간 운영방식 등에 관한 논의를 본격 시작하는 등의 변화로 인해, 동 인증제도의 형성 배경이나 목적, 의도 등에 대한 구체적인 연구가 부족할 뿐만 아니라, WTO TBT 및 GATS 협정상 의무 충돌 가능성 등에 관해서도 충분하게 검토된 바 없다.

따라서 동 연구에서는 먼저 ▲APEC CBPR 인증제도의 형성 배경과 최근 글로벌 CBPR 포럼 및 인증으로의 전환 과정을 특히 미국의 EU에 대한 규범 경쟁과 디지털 동맹 구축 관점에서 살펴본다. 이를 위해 미국과 EU의 디지털 및 개인정보보호와 관련된 정책·법제를 함께 검토한다. 이후, ▲CBPR 인증제도의 운영 방식, 책임기관, CBPR 포럼 회원국 구조와 접근성 문제, 인증 취득 기업 현황, EU GDPR과 CBPR 인증제도 간 운영방식, 동 인증제도의 무역상 영향과 강제성 여부를 분석한다. 또한, 논문의 핵심으로 글로벌 CBPR 포럼 및 인증제도의 ▲WTO TBT 및 GATS 협정상 의무와의 합치 여부를 판단하고자 하는데, 이를 위해 글로벌 CBPR 인증제도의 TBT 협정상의 적합성평가절차 해당 여부, 민간 인증의 국가 책임 귀속 문제, 비차별대우 원칙과 제도 운영 접근성·무역제한성 및 필요성 원칙·국제표준과의 부합성·투명성 등 TBT 협정상 의무 위반 가능성을 검토한다. 아울러, 동 인증이 국경간 데이터 이전이나 디지털 서비스 제공의 사실상의 전제 요건으로 작용할 경우 GATS 협정 적용 가능성과, GATS 협정상의 최혜국대우, 시장접근·내국민대우 및 양허와의 충돌가능성 여부, 그리고 GATS 협정상 의무에 위배되더라도 개인정보보호라는 정당한 목적 하에 예외로서 정당화가 가능할지 여부에 대해서도 살펴보고, ▲우리나라의 향후 정책적 대응 방향을 도출하고자 하였다.

Ⅱ. 글로벌 CBPR 인증제도의 형성과 전환

1. APEC CBPR 인증제도 논의와 그 한계

글로벌 CBPR 인증제도는 아시아·태평양경제협력체(APEC)에서 운영되던 APEC CBPR

인증 체계를 근간으로 한다. 1990년대 중후반 인터넷이 상용화되고 전자상거래가 확산되는 상황에서 APEC 회원국은 미국의 주도하에 1998년부터 개인정보 보호에 관한 논의를 시작하였다. 이후 2005년에는 APEC Privacy Framework를 발표하며 9가지 개인정보 보호 원칙을 제시하였고, 이를 기반으로 CBPR 시스템 설계를 추진하였다. 2011년에는 APEC 정상회의에서 공식적으로 APEC CBPR 인증제도를 채택하며 운영을 개시하였다.[23]

그러나 APEC CBPR 제도는 운영 과정에서 여러 한계를 드러냈다. 첫째, 자율적 인증제도라는 성격 때문에 제도 운영 개시 이후 약 10년 동안 APEC 21개 회원국 중 오로지 9개 국가만이 제도에 실질적으로 참여했으며, 중국·러시아·태국 등 일부 주요국은 제도 관련 논의나 운영에 불참하였다.[24] APEC 국가의 낮은 참여율은 결국 제도의 상호 운용성 문제와도 연결되었다.[25] 회원국 중에서도 특히 중국과 러시아는 '데이터 주권(data sovereignty)'을 강조하며 각 국의 데이터는 자국 정부가 통제해야 하며, 따라서 미국 주도의 CBPR 운영 체계에 반대 입장을 밝혔다.[26] 둘째, CBPR 인증제도는 제3국과 상호인정 체계를 구축하지 않았으므로 APEC 외 국가와 데이터 이전 촉진에 도움이 되지 않았다.[27] 셋째, 인증 심사는 정부가 아닌 민간 인증기관을 통해 이루어졌는데, 실질적으로 심사하거나 인증을 발급하는 등의 활동을 수행한 기관은 미국의 TrustArc(前, TRUSTe)와 일본의 JIPDEC 정도에 불과했으며 다른 국가들은 공식 인증 기관조차 지정하지 않은 경우가 많았다. 따라서 인증 취득 기업 수도 매우 적었고, 이는 결국 산업계가 인증의 필요성을 체감하지 못하는 것을 의미하는 것으로 비추어졌다. 제도 시행 후 약 10년이 지나도록 인증 취득 기업 수는 전 세계적으로 약 100여 개에 불과한 점에서 이를 알 수 있다.[28] 넷째, 책임기관 지정 과

23) 2016 CTI Report to Ministers, Appendix 17 "Updates to the APEC Privacy Framework", 2016.11

24) 박은빈·강민지, "APEC CBPR 운영 및 논의 동향과 시사점", KIEP 기초자료 21-12, 대외경제정책연구원, 5면, 2021.9.

25) International Association of Privacy Professionals (IAPP), "The APEC Cross-Border Privacy Rules—Now That We've Built It, Will They Come?", September 04, 2014

26) 앞의 논문, 각주 14, 230면; Alex Yueh-Ping Yang, "The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC's to the Global CBPR Framework", National Taiwan University - College of Law, 4-6, 2025.7

27) 앞의 글, 각주 24, 12면; Graham Greenleaf, "APEC's Cross-Border Privacy Rules System: A House of Cards?", UNSW Law Research Paper No. 2014-42, 5, 2014.9

28) Sukaasini Latch, "Industry Perspective: Cross-Border Privacy Rules (CBPR) System", SGTech Advocacy Paper for the APEC Business Advisory Council., ABAC Singapre, 5-11, 2023.4

정에서 국가마다 기준의 일관성이 부족했고 책임기관의 역량과 신뢰성이 국가마다 달라, 제도 전반의 신뢰성이 떨어질 수 있다는 우려가 제기되었다.[29]

이와 같이 APEC CBPR 인증제도는 자율적 인증제도라는 특성으로 인해 APEC 회원국의 낮은 참여율, 산업계의 낮은 활용을 초래했고 결국 글로벌 차원의 개인정보 보호 기준이나 데이터 이전 촉진 수단으로서의 역할을 충분히 수행하지 못했던 것으로 평가된다. 이러한 한계는 이후 CBPR 인증 체계를 APEC이라는 지역적 틀을 넘어 보다 확장된 형태로 전환하고자 하는 논의로 이어진다.

2. 글로벌 CBPR 포럼으로의 전환[30]

미국은 APEC 체계 내에서는 CBPR 인증제도 확산이 어려울 수 있다는 점을 인식하고 보다 많은 국가로 인증 체계를 확산하고 영향력을 확대하기 위하여 독립된 인증 체계 구축을 시도하였다.[31] 그 결과, 2022년 4월 '글로벌 CBPR 포럼(Global CBPR Forum)'을 공식 출범하였다. 포럼의 목적은 CBPR 인증제도를 전 세계적으로 확산시키고, 참여국 간 개인정보보호 법제의 상호운용성을 높이며, 글로벌 디지털 경제하에서 공통적인 데이터 보호 기준을 마련하기 위함이었다. 글로벌 CBPR 포럼에서는 기존 APEC CBPR 인증과 같이 자율적 성격을 유지하면서도 포럼의 공식 조직 구조와 회원국 참여 기준을 도입함으로써 제도적 구속력을 강화하려 하였다.[32] 포럼 출범 당시에는 한국, 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 필리핀, 싱가포르, 대만, 미국 등 9개국이 정식 회원국으로 참여하였고, 이를 통해 미국이 주도하는 글로벌 개인정보보호 인증 체계가 구축되었다. 기존 APEC 틀 하에 운영되던 CBPR 인증제도는 글로벌 CBPR 포럼 하에서 운영되는 인증제도로 전환되었다.

---

29) María Vásquez Callo-Müller, "From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum", Global Trade and Customs Journal, Volume 20, Issue 2, 2025.2

30) Alan Charles Raul, "The Privacy, Data Protection and Cybersecurity NINETH EDITION", The LawReviews, 46-47, 2022

31) 앞의 글, 각주 24, 1-2면

32) 박노형, "개정된 개인정보보호법상 개인정보의 국외이전에 관한 규정의 분석: GDPR을 참조하여", 고려법학, 제109호, 195면, 2023.6

3. EU의 디지털 전략과 미국의 국제규범 주도권경쟁

한편, 미국이 APEC 내에서 CBPR 인증체계를 구축하고자 노력하던 시기, 2010년대 EU 역내에서는 전자상거래·온라인 서비스·클라우드·디지털 콘텐츠 산업 등 디지털 경제가 급격하게 성장하였는데 EU는 이에 따라 개인정보 보호 강화 필요성 요구에 직면하였다. SNS·클라우드·빅데이터 등 새로운 형태의 기술 발전에 따른 데이터 처리가 필요한데 1995년 제정된 'EU 개인정보보호 지침(Directive 95/46/EC)'으로는 발전된 기술 형태에 대한 적절한 대응이 어려웠을 뿐만 아니라,[33] 기존 법은 각 회원국의 국내법으로 이행되었기 때문에 규정의 이행 방식이 국가마다 다르고 법적 일관성이 없었으며 규범의 집행력도 부족한 실정이었다.[34] 이러한 측면에서 특히 다국적 기업의 데이터 처리 비용 증가, 소비자 권리 보호 수준의 불균형 등이 주요 문제로 부각되기 시작했다. 특히 구글, 아마존, 애플 등 미국의 거대 플랫폼 기업들이 성장하며 EU 내에서 새로운 기업의 서비스에 대한 사용률이 점차 높아지고 있었는데, EU 내에서는 이러한 기업들이 보유한 개인정보가 제대로 보호될지에 대한 우려와 불신이 나타나기 시작했다.[35] 이에 EU 시민들은 개인정보보호를 자신들의 기본권(fundamental right)으로 간주하고[36] EU 당국에 기본권으로서의 데이터 보호 강화에 대해 강력하게 요청하기 시작했다.

대응 방안으로 EU 집행위원회는 디지털 서비스·상품의 자유로운 이동을 보장하고, 데이터 이전을 촉진하면서 EU 27개국을 하나의 통합된 디지털 시장으로 만들고 동시에 통일된 규범을 만들어 기업 활동의 예측 가능성을 높이고자 2015년 5월 '디지털 단일시장 전략(Digital Single Market Strategy, 이하 DSM)'을 발표하였다.[37] GDPR은 DSM 전략의 중요한 구성요소로서, 역내 시민들의 기본권 보호 요구와 새로운 디지털 시대에 대한 대응, 타국과의 경쟁적 상황에서 우위 선점을 위한 방안으로 추진되었다.[38] EU는 2016년 4월

33) International Comparative Legal Guides (ICLG), "The Rapid Evolution of Data Protection Laws 2025", ICLG Data Protection Laws and Regulations, July 21, 2025

34) DIGITALEUROPE, "Two years of GDPR: A report from the digital industry", June 10, 2020

35) 정일영·이명화·김지연·김가은·김석관, "유럽 개인정보보호법(GDPR)과 국내 데이터 제도 개선방안", STEPI Insight 제227호, 2018.12; The New Yorker, "The GDPR, Europe's New Privacy Law, and the Future of the Global Data Economy", May 25, 2018

36) 민한빛, "자율주행차와 통상규범: 국경 간 데이터이전 문제에 관한 소고(小考)", 국제경제법연구, 제17권 제2호, 62-63면, 2019.7; European Data Protection Supervisor (EDPS), Data Protection, EDPS

37) European Commission, "A Digital Single Market Strategy for Europe", May 6, 2015

법적 구속력과 강제력을 가진 규정인 GDPR을 처음 공식화하였고 2018년 5월 25일부터는 이를 전면 시행하기 시작하였다.[39]

EU는 글로벌 개인정보보호 기준을 선도하기 위하여 브뤼셀 효과(Brussels Effect)[40]를 활용하였는데, GDPR은 일본, 캐나다, 우리나라 등 여러 국가의 개인정보보호법 제·개정에 영향을 주었고, 특히 GDPR 내 '적정성 결정(Adequacy Decision)'[41] 제도는 GDPR이 사실상 국경간 개인정보 이전 규율의 글로벌 기준으로 자리매김 하는데 가장 큰 역할을 했다. GDPR 시행 이후 일본('19), 영국('21), 우리나라('21), 미국('23)이 적정성 결정을 획득함에 따라 별도의 추가 조치 없이 개인정보를 포함한 데이터를 EU로부터 자유롭게 주고받을 수 있는 권한을 가지게 되었다. GDPR은 EU 내 소재하거나 EU 거주자의 정보를 처리하는 전 세계적으로 약 2천만 개 이상의 기업에 적용되는 규제로 자리잡았다.[42] 결과적으로 GDPR은 글로벌 법·제도의 변화를 유도하고 실제적으로 기업에 지배력을 미치는데 성공한 반면,[43] 미국이 주도한 APEC CBPR 인증제도는 법적 구속력이나 확산성 측면에서 한계를 보였다고 평가할 수 있다.[44]

이러한 상황에서 미국은 EU의 GDPR 중심 규범화에 대응하기 위해 다른 대안을 모색하였다.[45] 미국은 '신뢰 기반의 데이터 이전(Trusted Data Flows)'이라는 정책 기조 하에 자율적 성격의 규제와 상호 인정을 기반으로 하는 인증 체계를 무역협정과 CBPR 인증 체계를 통해 네트워크를 확장하고자 하였고, 따라서 APEC 내에서의 CBPR 인증제도를 전 세계를

38) 박노형·정명현, "디지털통상과 국제법의 발전", 국제법학회논총, 제63권 제4호, 203면, 2018.12; European Data Protection Supervisor, Digital Single Market

39) European Commission, Legal framework of EU data protection

40) EU의 시장 규모와 규제력을 바탕으로 역외 기업들이 자발적으로 EU 규정을 따르게 되면서 EU 규제가 세계 표준처럼 작동하는 현상을 의미한다.

41) GDPR 제45조에 규정. EU 집행위원회가 특정 국가, 지역 또는 국제기구의 개인정보 보호 수준이 EU와 동등하게 '적정(adequate)'하다고 공식 인정하는 결정으로, EU 역외로 데이터가 자유롭게 이동할 수 있는 "화이트리스트" 같은 제도이다.

42) MIT Sloan Management Review, "GDPR reduced firms' data and computation use", September 10, 2024

43) 오태현·강민지, "EU 개인정보보호법(GDPR) 발효: 평가 및 대응방안", KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 13-14면, 2018.5

44) 앞의 글, 각주 24, 4면

45) Centre for International Governance Innovation (CIGI), "Is the New US-Led Data Privacy Forum Just Another Noodle in the Regulatory Soup?", May 19, 2022

대상으로 하는 글로벌 CBPR 포럼으로 전환하였다. EU가 GDPR을 통해 전 세계적으로 데이터 보호 모델을 확산시키고 있는 상황에서 미국은 자국 주도의 자율적 인증 중심 체계를 국제사회에 확산[46]함으로써 규범 경쟁의 우위를 차지하고자 전략적으로 의도한 것으로 판단된다. 미국 상무부는 글로벌 CBPR 포럼 창설 당시 "글로벌 CBPR 포럼은 신뢰할 수 있는 글로벌 데이터 이전을 촉진하는 다자간 협력의 새로운 시대의 시작을 반영한다"라는 성명을 발표하였는데,[47] 이는 APEC 내에서 뿐만 아니라, 전세계적인 데이터 거버넌스 주도권을 확보하려는 의도로 풀이된다. 또한, 미국은 지정학적 측면에서도 글로벌 CBPR 인증 제도를 통해 EU GDPR 방식의 개인정보보호 규제의 전 세계로의 영향력 확산을 견제하고 특정 국가를 중심으로 세력을 결집하여 '디지털 동맹(digital alliance)'을 구축하고 그 영향력을 확산시키려는 의도, 그리고 CBPR 인증제도가 GDPR 적정성 결정의 대체제로 역할 하기를 바라는 기대를 함께 가지고 있던 것으로 추측한다.

이와 같이 글로벌 CBPR 인증제도는 EU의 GDPR과 병존하는 대안 제도로 볼 수 있지만, 포럼 회원국만 인증을 취득할 수 있다는 점에서 데이터 이전 및 서비스 제공 측면에서 제한이 발생한다. 이는 동 인증제도가 WTO TBT 협정 및 GATS 협정과 어떤 관계에 놓이는지를 검토하는 중요한 전제가 된다. 즉, 글로벌 CBPR 인증제도가 형식상으로는 자율적 형태를 띄고 있음에도 불구하고, 실제로는 인증 접근 여부에 따라 디지털 서비스 제공 및 국경 간 데이터 이전의 가능성이 달라질 수 있다는 점에서, 디지털 무역에서 규범적·경제적 효과를 가지는 제도로 기능할 여지가 있다. 이러한 점에서, 본 논문은 해당 인증제도의 제도적 설계와 효과를 전제로, 그 법적 성격과 규범적 함의를 검토할 필요성을 제기한다.

Ⅲ. 글로벌 CBPR인증제도의 현황과 특성

1. 인증 운영방식[48]

글로벌 CBPR 인증제도는 정부 간 협정은 아니지만 회원국 간 상호 신뢰를 바탕으로 국

46) 앞의 논문, 각주 3, 172-173면

47) International Association of Privacy Professionals (IAPP), "US Commerce Dept. announces 'historic' Global CBPR Forum for data transfers", April 21, 2022

48) Cybersecurity Law Report, "Navigating the Global Cross-Border Privacy Rules and Privacy Recognition for Processors Certification Systems", May 29, 2024

경간 자유로운 데이터 이전을 허용하는 것을 목표로 한다. 데이터 이전과 상호인증 결과의 신뢰성을 확보하기 위하여 각국은 공식적으로 1개 이상의 책임기관을 지정해야 하며, 이 기관은 사전에 정부로부터 공식 승인받은, 자국의 책임기관이어야만 한다.

책임기관으로 지정받기 위해서는 아래 <표 1>에 기재된 바와 같이, 이해상충 및 독립성, 전문성, 절차적 투명성, 심사 능력, 인증 이후의 지속적인 감독 능력 등 부문에서 엄격한 기준을 통과해야 한다. 글로벌 CBPR 인증제도는 민간의 책임기관에서 인증을 부여하는 자율적 성격이기는 하지만 동시에, 개인정보 보호 수준에 대한 국제적인 신뢰성 확보를 목적으로 하는 제도이기 때문이다.

<표 1> 책임기관 인정 기준

연번	요건	상세 설명
1	이해상충 및 독립성	실질적 또는 잠재적 이해 상충으로부터 자유로워야 하며, 독립적으로 업무를 수행해야함
2	전문성	신청 조직의 정책, 절차, 실제 운영을 평가할 만한 역량을 보유해야 함
3	절차적 투명성	프로그램 요건 공개, 정기 보고, 사례 공개, 분쟁해결 절차의 명문화 및 공시 등을 통해 신뢰성을 확보하고 외부 검증 가능성을 보장해야 함
4	심사 능력	신청 기업의 문서, 프로그램, 준수 체계 등을 평가하고 개선·시정 조치를 요구·검증할수 있는 능력을 갖추어야 함
5	지속 감독 능력	인증 후 사후감독, 재인증, 연례 확인, 위반 의심시 검토 및 시정요구 등을 수행할 수 있어야 함

출처: 저자 정리[49)]

현재 글로벌 CBPR 포럼 회원국 중 책임기관을 지정하고 인증제도를 운영하는 국가는 대만, 일본, 싱가포르, 미국, 우리나라 등 총 5개국이다. 대만의 경우 정보산업연구원(Institute for Information Industry, III), 일본은 일본 디지털경제사회진흥협회(Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community, JIPDEC), 싱가포르는 정보통신미디어개발청(Infocomm Media Development Authority, IMDA), 우리나라는 한국인터넷진흥원(Korea Internet & Security Agency, KISA)을 책임기관으로 지정했으며, 미국은 BBB National Programs, NCC Group, Schellman, TrustArc 등 복수의 책임기관을 지정하여 운영 중이다.[50)]

49) Global CBPR Forum, “Accountability Agent Application”, Global CBPR Forum, 2025

50) Global CBPR Forum 공식 웹사이트(https://www.globalcbpr.org/)의 “Accountability Agents” 페이지에서 확인가능하다.

한편, 글로벌 CBPR 인증은 민간이 주도하는 자율적 참여 구조를 채택하기 때문에 만약 기업이 인증을 획득하고자 한다면 자국의 책임기관에 인증 신청서를 제출해야 한다. 각 책임기관은 기업으로부터 신청서를 받아 해당 기업이 내부 정책, 절차, 운영 실태 등의 측면에서 글로벌 CBPR 포럼에서 합의된 프라이버시 원칙(Privacy Framework)을 준수하는지에 관해 서면 검토와 인터뷰 등을 수행한다. 만약 해당 기업이 원칙을 준수한다고 판단된다면 책임기관으로부터 최종 인증을 받는다. 인증은 최초 부여된 이후에도 정기적으로 사후 점검을 받거나 재인증을 받도록 하는 절차를 요구하고 있다.[51]

다만 이러한 인증 구조는 동시에 인증 접근성을 제한하는 요소로도 작용하는데, 책임기관이 지정된 국가가 제한적인 상황에서 글로벌 CBPR 인증은 회원국 내 기업에게만 개방된 제도로 운영되고 있으므로 제도 확산 측면에서 제약이 이루어지고 있다.

2. 글로벌 CBPR 포럼 회원국 구조와 접근성 문제

2026년 1월 기준으로 글로벌 CBPR 포럼의 정회원(Full Members)은 우리나라를 포함한 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 필리핀, 싱가포르, 대만, 미국, 두바이 국제금융센터(Dubai International Financial Centre) 등 총 10개이며, 준회원(Associate Members)으로 버뮤다, 나이지리아, 모리셔스, 영국 등이 있다. 따라서, 전세계 주요 교역국 중 동 포럼에 가입하지 않은 국가의 숫자가 더 많은데, 글로벌 CBPR 인증제도는 국제적으로 보편화된 인증체계가 아닌, 회원제도 운영을 통해 특정 국가를 중심으로 이루어진 인증 협력체계 성격을 가지고 있다. 이러한 성격은 글로벌 CBPR 인증의 접근성과 연결되는데, 포럼 비회원국 기업은 해당 국가가 포럼에 가입하고 책임기관을 지정하기 전까지는 인증 취득이 제한된다. 이는 동일한 개인정보보호 체계나 수준을 갖춘 각기 다른 국적의 두 기업이 보호 수준이나 체계가 아닌, 그 기업이 속한 국가가 어디인지에 따라 인증 취득 가능 여부가 달라지는 문제로 연결된다.

또한 글로벌 CBPR 포럼은 정회원 및 준회원 신청을 위한 최소 자격 요건을 공개하고 있지만 실제 가입심사 기준이나 절차, 가입 거부 사유 등은 투명하게 공개하고 있지 않다. 이러한 불투명성은 포럼의 개방성이나 투명성에 대한 문제로 연결된다.[52] 결과적으로 글

51) Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “Cross Border Privacy Rules, Privacy Recognition for Processors, and Global CBPR and PRP Frequently Asked Questions”, 2023

로벌 CBPR 인증제도는 개인정보보호 수준을 매개로 한 신뢰 구축과 전 세계로의 확산, 디지털 교역 확대라는 당초 목적과는 달리, 제도 접근성 측면에서 국가 간 구조적 차별성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

3. 글로벌 CBPR 인증 취득 기업

글로벌 CBPR 인증은 회원국 간 전자상거래를 활성화하고 국경 간 안전한 개인정보 이전을 촉진하기 위한 제도로, 개인정보 관리체계 등에 대한 심사를 거쳐 일정한 개인정보 보호 수준을 갖춘 기업은 인증을 받을 수 있다. 인증을 획득한 기업은 전 세계적으로 개인정보 보호 수준이 우수하다는 점을 인정받아 국제 거래, 계약, 조달 및 파트너십 과정 등에서 개인정보보호 수준이 검증된 사업자로 인식되어 신뢰도가 향상하는 등의 효과를 얻을 수 있으며, 동 인증을 개인정보의 국외이전 수단으로 채택한 일본, 싱가포르 등의 국가로부터 원활하게 개인정보를 이전받을 수 있다.[53] 따라서 이러한 점은 기업으로 하여금 인증을 획득하도록 하게 하는 유인으로 작용할 수 있다.[54] 반면, 인증 미취득 기업은 상대적으로 불리한 위치에 놓일 수 있다.

2026년 1월 기준, 글로벌 CBPR 인증제도를 운영하는 5개국이 지정한 책임 기관의 인증 심사를 거쳐 인증을 받은 기업 수는 <표 2>에서 확인할 수 있듯이 80개인데, 소프트웨어나 온라인 플랫폼 기업 뿐만 아니라 스마트폰, 개인용 컴퓨터, 가전제품, 전자기기 등의 전자 기기·기술 제품을 생산하거나, 이러한 제품과 기술지원 서비스를 결합하여 복합적으로 제공하는 기업까지 포함하고 있다. 특히 미국이 글로벌 CBPR 인증 제도를 주도하는 만큼 다수의 미국 기업이 인증을 취득하였으며 그러한 미국 기업이 취급하는 상품이나 서비스도 정보통신, 전자기기 기술, 헬스케어, 식음료 제조 등 다양한 산업 분야에 걸쳐 있다.[55] 이를 통해 글로벌 CBPR 인증제도는 단순히 정보통신기술이나 온라인 서비스, 소프트웨어 등 디지털 서비스 분야뿐만 아니라, 데이터 이전이 필수적인 재화나 서비스 결합 산업 전반으로까지 영향을 미치게 될 것을 알 수 있다. 제조 기업 역시 글로벌 공급망 관

52) María Vásquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, University of Lucerne, 7-8, 2025.2

53) 개인정보보호위원회 2025.6.23 보도자료, “글로벌 국경 간 프라이버시 규칙(Global CBPR)인증 개시”

54) 김민정, “디지털통상 규범 발전과 통상법 쟁점 연구”, 통상법무정책 제1호, 73면. 2021.5

55) 앞의 글, 각주 24, 9면

리, 원격 유지·보수, 고객 데이터 처리 등에 있어 데이터 이전과 더불어 대규모 개인정보의 이전이 필수화되고 있기 때문에 향후 CBPR 인증제도의 영향은 더욱 확대될 것으로 보인다.

<표 2> 글로벌 CBPR 인증 취득 기업 요약표

국가	기업 수	산업 분야
미국	50	IT, 사이버보안, 클라우드, 금융결제, 헬스케어, 소비재(식음료) 등
일본	4	통신, 전자결제, IT 서비스 등
싱가포르	12	핀테크, 클라우드, 사이버보안, IT 솔루션, 보험 등
대만	1	금융·결제 인프라
한국	13	전자상거래, 게임, 금융, IT 플랫폼, 헬스·뷰티제품 등

※ 출처: 글로벌 CBPR 포럼 홈페이지를 참고로 저자 작성, 전체 기업 목록은 부록 A. 참고

4. EU GDPR과 CBPR 인증제도 간 운영 방식 비교

EU의 GDPR은 제3국의 개인정보 보호 수준이 EU와 본질적으로 동등하다고 판단되는 경우, 해당 국가에 '적정성 결정(adequacy decision)'을 부여함으로써 추가적인 보호조치 없이 자유롭게 개인정보를 이전할 수 있도록 허용한다. 적정성 결정은 EU 집행위원회의 해당 국가의 법령 체계와 집행력을 종합적으로 평가하는 투명하고 공개적인 절차와 방식을 통해 이루어진다.[56] 반면 글로벌 CBPR 인증은 포럼 회원국의 기업이 일정 요건을 충족하는 경우 민간 책임기관의 심사를 거쳐 인증을 부여받는 구조로, 기업 단위의 자율적 참여를 기반으로 한다. 이 과정에서 정부 차원의 법제나 집행력이 종합적으로 비교되지는 않으며, 인증은 기업 내부 관리 체계에 초점을 맞춘다.[57] 또한, 글로벌 CBPR 인증은 포럼 회원국 중심으로 운영되어, 비회원국 기업의 참여가 사실상 불가능하다는 한계를 가진다.

이러한 두 법제 간 차이는 두 제도가 개인정보 보호를 달성하는 방식 뿐만 아니라, 국경 간 데이터 이전을 허용하는 기준에서도 각기 다른 접근법을 취하고 있음을 보여준다. GDPR 적정성 결정은 EU가 각 국가를 평가하는 국가 단위의 포괄적 평가라면, CBPR 인증제도는 각 개별 기업이 인증을 취득함으로써 데이터 이전을 촉진하는 등 기준 단위 자

56) European Commission, "Adequacy decisions", European data protection legal framework

57) International Association of Privacy Professionals (IAPP), "Global Cross-Border Privacy Rules – Guidance and Resources", May 15, 2024

체에 차이가 있다. 이러한 차이는 전 세계적인 차원에서 두 제도가 병존하며 규범 경쟁을 가지도록 하는 배경이 되기도 한다.

5. 국제무역에서의 영향과 강제성 여부

글로벌 CBPR 인증제도는 형식적으로는 자율적 참여를 전제로 하나, 사실상 강제적인 효과를 가져 기업들로 하여금 준수하도록 하는 하나의 기준으로 작용할 가능성이 있다. 미국은 글로벌 CBPR 인증제도의 영향력을 확산시키기 위하여 무역협정을 활용하였는데, USMCA 제19.8조 6항에서는 "각 당사국은 APEC CBPR 시스템과 같은 상호운용 가능한 개인정보 보호 프레임워크를 채택하도록 장려한다"고 규정하였고, 이는 사실상 CBPR 인증 유무가 시장 참여의 기준이 될 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 이 경우 자국 정부가 CBPR 인증을 시장 진입의 공식 요건으로 정하지 않았더라도 결과적으로 기업의 무역 활동은 제한될 수 있다.

한편, 글로벌 기업과 정책 전문가들이 참여하는 국제적인 개인정보 정책 연구기관의 분석 보고서[58]에 따르면, 향후 미국 연방 차원의 포괄적인 개인정보보호법이 제정될 경우,[59] CBPR 인증 제도의 인정 의무를 실질적으로 반영하고 인증 취득을 지원하는 제도적 체계를 함께 구축할 필요성을 제기하고 있다. 이러한 논의는 결국 CBPR 인증 자체가 형식적으로 자율적 성격을 가지더라도 전체 구조적 측면에서 사실상의 강제적인 요건으로 작용할 수 있다는 것을 의미한다. 더불어 동 보고서에서는 CBPR 인증 취득 기업은 글로벌 공급망과 디지털 서비스 영역에서 입찰, 조달, 계약시 신뢰 수준에서 차별적으로 인식될 수 있다는 점도 함께 언급[60]하는데, 결국 인증 미취득 기업은 신뢰 측면에서 불리하게 인식되기 때문에 시장 진출시 더 불리한 상황에 처할 것으로 해석이 가능하다. 같은 맥락에서, ABAC Singapore 보고서(2023)에서는 글로벌 CBPR 인증의 이점으로 시장 접근성 향상을 꼽으며, 인증 취득 기업은 강력한 개인정보 보호가 필요하거나 이를 중요시하는 새

58) Centre for Information Policy Leadership (CIPL), "WHAT DOES THE USMCA MEAN FOR A US FEDERAL PRIVACY LAW?" White Paper, January 17, 2020

59) 미국은 현재까지 연방 차원에서 포괄적 개인정보보호법이 제정된 바 없고 지속적으로 제정을 추진 중이며, 현재 연방 차원에서는 의료(HIPAA), 금융(GLBA), 아동(COPPA) 등 분야별 개인정보보호법만이 시행 중이다. 캘리포니아(CCPA/CPRA), 버지니아(VCDPA), 콜로라도(CPA) 등 개별 주(州에)서는 자체적으로 종합적 개인정보보호법을 제정·시행 중이다.

60) 앞의 글, 각주 58

로운 시장과 고객에게 유리하게 접근할 수 있다고 명시한바 있다. 또한 디지털 분야 무역기술장벽 관련 기존 연구에서는, "WTO에서 몇몇 국가는 특정 임의표준이 사실상 강제성을 가지게 되는 상황을 가장 중요하게 논의하였고, 처음에는 임의표준으로 도입되었다가 차츰 강제적인 기준으로 전환되는 상황에 대해 우려한 바 있다"고 서술하였는데,[61] 이는 특정 기준이나 표준이 형식적으로는 임의적인 성격을 가지더라도, 시장 관행이나 계약 구조 등과 결합되어 점차 사실상의 준수 기준으로 전환될 수 있다는 의미이다. 다시 말해, 초기에는 자율적 표준으로 도입된 규범이 국제 거래 과정에서 반복적으로 활용되면서 실질적인 강제성을 획득하게 되는 일반적 매커니즘을 설명하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서, 글로벌 CBPR 인증제도는 현재로서는 임의적 인증제도로 설계되어 있으나, 국제 디지털 거래 환경에서 일정한 조건 하에 사실상의 준수 기준으로 기능할 가능성을 배제하기 어렵다.

이에 더해, 일부국의 개인정보보호 법제에서는 CBPR 인증을 국외 개인정보 이전의 공식적인 수단으로 인정하고 있으며 인증 활용 가능성을 표준계약서나 행정 지침 등을 통해 제도적으로 뒷받침하고 있다. 그 예로, 싱가포르 개인정보보호법상 국외이전 조항에서는 CBPR 인증 취득시 별도의 추가 요건 없이 개인정보 이전을 허용하고 있으며,[62] CBPR 인증을 활용한 국외 개인정보 이전이 용이하도록 표준계약서 문안(standard contractual clauses, SCCs)을 만들어서 공개하고 있다.[63] 일반적인 경우 일본에서는 적정성 인정국(예: EU, 영국)이어야만 일본에서 개인정보를 이전받을 수 있으나 CBPR 인증 보유 기업은 적정성 인정을 받지 않았더라도 합법적으로 개인정보를 이전받을 수 있다는 점을 개인정보보호법 시행규칙에서 규정하고 있다.[64] 이러한 사례들은 특정 국가의 예외적인 조치라기보다는, 국경간 데이터 이전 요건을 표준화·단순화하려는 전형적인 법제적 접근으로 평가될 수 있다.

또한, 글로벌 디지털 플랫폼 기업의 계약 관행 역시 CBPR 인증의 사실상 강제성을 강화하는 요소로 작동할 수 있다. 예를 들어, 미국 기업 Expedia[65]는 '글로벌 프로세서 데이

61) 김민정·이주혜·김홍경, "디지털분야 무역기술장벽 현황과 쟁점", 국제통상연구, 제28권 제3호, 8면, 2023.9

62) 싱가포르 개인정보보호법(Personal Data Protection Act 2012), 제26조

63) Personal Data Protection Commission (Singapore), "Advisory Guidelines on the Transfer Limitation Obligation (Chapter 19)", 2017

64) 일본 개인정보보호법(Act on the Protection of Personal Information), 제28조

터 처리 계약(Processor Data Processing Agreement)'상 CBPR 인증이 명시된 경우 이를 공식 데이터 이전 메커니즘으로 활용하도록 하고 있다.[66] 이러한 사실은 CBPR 인증이 개별 기업의 선택을 넘어, 국제적 거래 관행에서 신뢰와 적합성을 판단하는 기준으로 기능할 가능성을 보여준다.[67]

이와 같이 CBPR 인증은 제도 설계상 자율적 성격을 유지하고 있음에도 불구하고, 법제·계약·시장 관행과 결합됨으로써 국경 간 데이터 이전 및 디지털 서비스 제공 과정에서 사실상의 전제 조건으로 작용할 여지가 있다. 결국 CBPR 인증 미취득 기업은 국제 디지털 거래에서 상대적으로 불리한 위치에 놓일 수 있으며, 이는 국제무역 활동 전반에 실질적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 글로벌 CBPR 포럼의 회원국, IEC/ISO 국제표준 체계에 참여하는 국가, 그리고 EU를 비롯하여 개인정보보호 법제를 채택한 국가들은 대부분 WTO 회원국에 해당한다는 점에서, CBPR 인증을 둘러싼 이러한 구조적 효과는 다자 통상규범의 적용 대상이 되는 국제무역 관계 전반에서 문제될 수 있다. 이에 이하에서는 글로벌 CBPR 인증제도가 WTO 협정, 특히 TBT 협정 및 GATS 협정에 적용가능한지 여부와 동시에 양 협정상의 의무와 어떤 충돌 가능성이 있을지 분석한다.

Ⅳ. WTO TBT 및 GATS 협정과의 합치성 분석

1. TBT 협정과의 합치성

가. 글로벌 CBPR 인증제도의 TBT 협정상 적합성평가절차 해당여부

글로벌 CBPR 인증제도는 TBT 협정상의 '기술규정(technical regulation)' 해당 여부와는 별개로, 협정 부속서1(Annex 1; Terms and Their Definitions for the Purpose of this Agreement) 1.3에서 정의하는 '적합성평가절차(conformity assessment procedures)'에 해당하는지 여부를 먼저 검토해야 한다. 부속서 1.3에 따르면 적합성평가절차란 "기술규정 또는 표준의 관련 요건이 충족되었는지를 결정하기 위해 직·간접적으로 사용되는 모든 절차"

65) Expedia Group, Inc.

66) Expedia Group, "Processor Data Processing Agreement (DPA) – International Transfers"

67) Ying Chen & Yuning Gao, "The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC's to the Global CBPR Framework, Journal of Digital Economy", 21-24, 2025.1

를 의미하며, 특히 “표본추출(sampling), 시험검사(testing and inspection), 평가(evaluation), 검증 및 적합성 보증(verification and assurance of conformity), 등록(registration), 인정과 승인(accreditation and approval), 그리고 이들의 결합(their combinations)을 포함한다”고 규정한다.

다만, TBT 협정 부속서 1의 ‘표준(standard)’ 정의 하 주석에서 “동 협정은 상품 또는 공정 및 생산방법과 관련한 기술규정, 표준 및 적합성평가절차만을 취급한다”고 규정한다. 따라서 글로벌 CBPR 인증제도가 협정상 적합성평가절차에 해당하기 위해서는 단순한 서비스 제공자의 일반적인 개인정보 보호를 평가하는 제도여서는 안되고, 상품의 생산이나 유통, 시장접근 과정에 결합된 공정 및 생산방법과 관련된 절차여야 한다. 이러한 측면에서 봤을 때 글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보 보호라는 목적하에, IT·소프트웨어·클라우드 등을 기반으로 하는 상품의 설계·운영·유통 과정에서 수반되는 데이터 처리, 그 중에서도 개인정보의 보호에 관한 공정이 일정한 기준을 충족하는지 평가하는 구조이다. 특히 동 인증이 디지털 상품의 시장 진입 과정에서 실질적 전제조건으로 기능하는 경우에는 상품의 공정 및 생산 방법에 대한 적합성평가절차에 해당하는 것으로 해석되며 따라서 TBT 협정의 적용 대상이 가능할 것이다.

한편, 글로벌 CBPR 인증제도가 적합성평가절차에 해당한다는 전제하에, 그 구체적인 유형을 살펴볼 필요가 있는데, 동 인증제도는 개별 기업의 개인정보 처리, 관리 절차, 데이터 관리 시스템 등이 포럼 프라이버시 원칙에 부합하는지 민간의 책임기관이 심사 및 평가하고, 기준 충족시 인증(certification)을 부여하는 방식이다. 이는 인증 대상이 기업의 서비스 제공 과정이나 내부 관리 시스템이라는 점에서 ‘서비스 또는 시스템’을 평가 대상으로 하는 적합성평가 절차에 해당하는 것으로 보이며, 그 중에서도 특히 기업의 내부규정과 운영 실태에 대한 서면심사, 실무자 대상 인터뷰, 최초 인증 이후 사후 감독 및 재인증 절차 등을 거치는 점에서 TBT 협정상의 전형적인 인증 절차에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 적합성평가절차는 요건을 충족하는 절차 자체에 초점을 두는데, CBPR 인증제도는 데이터 처리 요건을 충족한다는 사실을 제3자가 평가하고 인증서를 발급하는 등 절차 자체에 초점을 둔다는 점에서 TBT 협정상 적합성평가절차로 분류될 수 있다.

나. 민간 인증과 국가 책임 귀속 문제

글로벌 CBPR 인증제도는 각국 정부가 글로벌 CBPR 포럼에 가입하고 책임기관을 공식 지정·승인한 후, 민간의 책임기관이 인증 심사와 발급을 책임지고 운영하는 구조로 운영된다. 이 책임기관은 민간 또는 준공공기관이 대부분인데, 정부간 조약이 아닌 포럼 기반의 자율적 네트워크로 출발했다는 점에서 민간 인증의 형태를 가진다. 그러나, TBT 협정 제8조에서는 적합성평가절차가 비정부기관에 의해 제안되는 민간 인증 형태더라도, 만약 중앙정부가 이를 공식적으로 승인하거나 제도적으로 활용하는 경우 해당 비정부기관의 절차가 제5조(중앙정부기관에 의한 적합성평가절차)에 규정된 비차별성이나 무역제한 최소화 원칙에 부합하는 가능한 합리적인 조치를 취하도록 규정하고 있다. 즉, 민간 인증이라는 형식만을 이유로 TBT 협정 적용대상에서 배제되는 것은 아니다.

US-Tuna II (Mexico) 케이스에서도 원래 민간이 운영하던 미국의 '돌고래 안전(dolphin-safe)' 인증·라벨 체계가 미국 정부에 의해 공식적으로 미국 법령에 편입되고 추후 수입·판매의 실질적 전제 조건으로 작용하자 관련된 무역제한 효과에 대해 국가 책임이 귀속된다는 점을 인정하고, TBT 협정상의 적용 대상이 된다는 점을 확인하였다.[68] 이러한 측면에서 글로벌 CBPR 인증제도 역시 미국 정부가 포럼 가입 및 책임기관 지정이라는 방식의 제도를 정부 제도로써 도입하고 이를 자국 국내 정책이나 무역협정 등에서 활용한 점을 보았을 때, TBT 협정 적용 대상에 해당할 것으로 보인다.

다. 비차별대우 원칙과 접근성 문제

TBT 협정 제5.1.2조는 적합성평가절차의 적용에 있어 내국민대우(National Treatment; NT) 및 최혜국대우(Most-Favoured-Nation Treatment; MFN) 등 국가간 동등한 대우를 부여하는 비차별대우 원칙을 규정하고 있다. 이 조항에서는 적합성평가절차가 수입품이나 특정 회원국에 차별적으로 작용하지 않을 것을 요구하는데, WTO는 회원국 특정 조치의 표면적 형식뿐만 아니라, 그러한 조치가 실제로 특정 국가의 기업이나 제품에 불리한 효과를 가져온다면 차별로 간주한다.[69]

---

68) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, adopted 13 June 2012, paras. 55, 193.

69) Nicolas F. Diebold, "Non-discrimination and the pillars of international economic law - Comparative analysis

US-Clove Cigarettes(2012) 케이스에서 미국은 자국산이 대부분을 차지하는 향이 첨가된 멘솔 담배는 판매를 허용하면서 인도네시아산이 다수를 차지하는 정향 담배는 수입 및 판매를 금지하는 등 내국민대우(비차별대우) 의무를 위반한 바 있다. 상소기구는 TBT 협정 제2.1조 상의 비차별대우 여부를 판단함에 있어, 단순히 조치의 형식적 중립성 여부가 아니라 그 실질적 효과를 중심으로 판단하여야 한다는 기준을 제시하였다. 구체적으로 상소기구는, (i) 문제된 상품 간에 동종성 및 경쟁관계가 존재하는지, (ii) 해당 조치가 특정 상품에 대해 덜 우호적인 대우(less favourable treatment)를 초래하는지, 그리고 (iii) 그러한 불리한 효과가 조치 자체의 설계·구조·운용에서 기인한 것인지를 종합적으로 검토하여야 한다고 판시하였다.[70] 유사한 맥락에서, *US-Tuna II (Mexico)* 케이스에서도 상소기구는 미국이 만든 '돌고래 안전(dolphin-safe)' 라벨 규정이 표면적으로는 국적에 상관없이 중립적으로 설계되었음에도 불구하고, 실질적으로는 멕시코 어부들이 주로 사용하는 조업 방식에 불리하게 설계되어 다른 나라 참치에 비해 멕시코산 참치에 더 불리하게 작용했던 점을 들어, 미국의 조치는 사실상의 차별에 해당한다고 판단하였다. 앞의 두 케이스에서 유추할 수 있는 점은, 비차별대우를 판단하는데 있어서 특정 조치나 제도의 표면적인 형식뿐만 아니라 그러한 조치나 제도가 실제로 경쟁 조건에 어떤 영향을 미치는지를 기준으로 판단했다는 것이다.

이러한 법리를 글로벌 CBPR 인증제도에 대입하면 다음과 같다. 첫째, 동 인증제도는 기업 간 경쟁관계가 성립하는 상황에서 활용되는 기준으로 기능한다는 점에서, 인증 취득 여부는 기업의 시장 접근 및 거래 기회에 직접적인 영향을 미친다. 둘째, 인증제도 자체는 형식적으로 특정 기업이나 국가를 명시적으로 배제하지 않지만, 인증 접근 가능성은 포럼 회원국에 속한 기업으로 사실상 한정되어 있어, 포럼 비회원국 기업은 동일한 개인정보보호 수준을 갖추었더라도 인증 취득이라는 절차적 기회를 부여받지 못한다. 이는 거래·조달·계약 과정에서 글로벌 CBPR 인증이 요구될 경우, 포럼 비회원국 기업이 상대적으로 덜 우호적인 대우를 받게 되는 결과로 이어질 수 있다. 셋째, 이러한 불리한 효과는 개별 기업의 선택이나 우연한 시장 요인이 아니라, 인증제도의 설계상 구조적 특성, 즉 포럼 회원국 중심의 접근 제한에서 비롯된다는 점에서 조치 자체에 기인한 것으로 평가될 여지가

and building coherency", IILJ Emerging Scholars Paper 18 (2010), 2010

70) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, adopted 24 April 2012, paras. 104-121

있다.

따라서 글로벌 CBPR 인증제도가 데이터 이전이나 디지털 거래에서 신뢰성의 기준으로 표준화될수록, 포럼 비회원국 기업은 경쟁 조건에서 구조적으로 불리한 위치에 놓이며, 이는 국적을 명시적으로 구별하지 않더라도 결과적으로 특정 국가의 기업에 불리한 효과를 초래하는 사실상의 차별(de facto discrimination)에 해당할 가능성을 가진다.

라. 무역제한성 및 필요성 원칙

TBT 협정 제5.1.2조에서는 “적합성평가절차가 국제무역에 불필요한 장애를 초래하거나 그러한 효과를 가지도록 준비·채택·적용되어서는 안되고, 이는 수입 회원국이 해당 상품이 적용 가능한 기술규정 또는 표준에 일치한다는 점에 대해 적절한 확신을 얻는 데 필요한 수준을 초과하여 적합성평가절차가 과도하게 엄격하거나 엄격하게 적용되어서는 안된다는 것을 의미한다”라고 규정하고 있다. 다시 말해, 적합성평가절차는 달성하고자 하는 정당한 목적과 비교하여 위험과 대비한 비례성을 갖추어야 하며, 무역 제한 효과가 최소화되도록 설계 및 운영되어야 한다는 의미이다.

글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보 보호라는 공공정책 목적을 내세우지만 포럼 비회원국 기업은 인증 취득이 불가하며 다른 실질적인 대체 수단을 제공하지 않으므로, 앞서 언급한 바와 같이 만약 글로벌 CBPR 인증이 국제 거래, 조달, 계약, 파트너십, 디지털 서비스 제공 등의 과정에서 사실상 신뢰성의 전제조건으로 기능할 경우, 포럼 비회원국 기업은 인증 미취득이라는 이유만으로 시장 참여에서 불리한 대우를 겪을 수 있다. 이러한 구조는 개인정보 보호라는 목적을 달성하는 데 필요한 수준을 넘어서는 것으로 볼 수 있고, 인증 제도 자체가 국경 간 교역 및 거래의 진입장벽으로 작용할 가능성을 가진다. 특히 글로벌 CBPR 인증 외에도 OECD 개인정보 보호 가이드라인, ISO/IEC 27701 등 국제적으로 인정된 개인정보보호 제도라는 대안이 존재함에도 불구하고, 대체 수단을 실질적으로 인정하지 않는다면 불필요하게 무역제한적인 효과를 초래할 가능성이 높다고 보는 것이 타당할 것이다.

마. 국제표준과의 부합성 의무

TBT 협정 제5.4조는 “회원국이 적합성평가절차를 설계 및 운영하는데 있어서, 국제표준

화기관이 발표한 관련 지침 또는 권고사항이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 회원국에게 원칙적으로 이를 적합성평가절차의 근거로 사용할 것"을 규정한다. 이는 기술규정의 인증·검증 절차가 과도하게 각국의 재량에 의해 결정됨으로써 국제 무역에 불필요한 장애를 초래하는 것을 방지하기 위한 장치라고 볼 수 있다. 다만 동 조항은 국가안보 요건, 기만행위 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물이나 식물의 생명 또는 건강, 환경의 보호, 근본적인 기후 또는 다른 지리적 요인, 근본적인 기술적 또는 하부구조상의 문제 등의 이유로 국제 지침이 부적합한 경우에는 국제표준화 기관이 발표한 지침을 사용하지 않아도 되는 예외를 허용하되, 그러한 경우에도 요청이 있을 때 정당한 설명(justified explanation)을 하도록 규정하고 있다.

WTO 분쟁해결기구는 국제표준 부합화 의무를 실질적 규범으로 해석해 왔다. *US-Tuna II(Mexico)* 케이스에서 미국은 '돌고래 안전(dolphin-safe)' 라벨을 부여하는 자국 기준(AIDCP)이 국제표준보다 더 엄격한 환경보호 목적을 가지기 때문에 자국 표준 활용이 정당하다고 주장했지만, WTO 상소기구는 제2.4조의 해석에 있어 관련 국제표준이 존재하고 그 표준이 효과적이라면, 회원국은 이를 기초로 규정을 만들어야 한다고 판시하고, 회원국의 특정 조치가 단순히 더 높은 보호 수준을 달성한다는 이유만으로는 국제표준과 부합하지 않는 조치의 도입을 정당화할 수 없다고 판시하였다.[71] 다시 말해, 국제표준이 존재하고 효과적임에도 불구하고 그와 다른 규정을 채택하려면 단순하게 더 안전하다라는 이유만으로는 부족하고 기존 국제표준이 해양 생태계 보호 등의 목적을 달성하는 데 비효과적이라는 점을 입증해야 한다는 것이다. 결국 이 케이스를 통해 국제표준이 존재하고 효과적임에도 불구하고 이를 반영하지 않고 특정 지역·회원국 중심의 독자적인 규제를 만들어 글로벌 표준처럼 운영한다면 WTO에서는 그 정당성이 약화될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이 원칙을 글로벌 CBPR 인증제도에 대입한다면, TBT 협정 적용 관련 논의에서 ISO/IEC 표준이 관련 국제 표준으로 광범위하게 인정받고 있고,[72] 특히 개인정보보호와 관련된 ISO/IEC 27701 등의 국제적으로 인정된 표준이 존재하는데도 불구하고 이와 합치하지 않는 방향으로 내용을 규정한 글로벌 CBPR 인증제도는 국제표준 부합성 의무를 충족시켰다고 보기는 어려울 것이다. 이 케이스는 기술규정의 국제표준 부합화 의무에 대해 해석

71) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, adopted 13 June 2012, paras. 348-401

72) ISO, "International Standards & Trade Agreements", 2018

하기는 하였으나, 제5.4조 적합성평가 절차 관련 국제표준 부합화 의무에도 동일하게 적용된다. 따라서, 적합성평가절차 역시 국제표준이나 지침 존재시 이를 기초로 설계 및 운영되어야 하며, 만약 이를 따르지 않는다면 그에 대한 정당한 설명을 제공해야 할 것이다.

추가적으로, 전세계적으로 이미 OECD 개인정보보호 가이드라인과 ISO/IEC 27701 등이 국제적으로 합의되어 폭넓게 활용되고 있다. 특히 ISO/IEC 27701에서 개인정보관리시스템(PIMS)에 대한 구체적인 요구사항과 위험평가·세부 통제 등 운영 기준 등의 내용을 제시하고 있으며 포함하며, ISO/CASCO 체계에서는 적합성평가 표준[73]을 통해 '국제적 상호인정 체계(International Accreditation Forum Multilateral Recognition Arrangement)'와 연계하여 국가에서 받은 인증이 다른 회원국에서도 그 효력을 인정받아 국제적으로 통용할 수 있는 기반을 두고 있다.[74]

그러나 CBPR 인증제도는 앞서 언급한 국제표준이 아닌, APEC 개인정보보호 프레임워크(APEC Privacy Framework)를 기반으로 한 인증 체계를 도입·운영한다.[75] 이러한 구조는 개인정보보호 관련 국제표준인 ISO/IEC 27701 등이 존재하는데도 불구하고 이와 합치하지 않는 방향으로 내용을 규정하기 때문에 국제표준 부합성 의무를 충족했다고 보기 어려울 것이다. 아울러, 동 인증제도가 국가안보 요건, 기만행위 방지, 인간의 건강 또는 안전 등의 예외에 해당하는지에 대해서도 불명확하고 충분한 설명을 제공하지 않는다. 따라서 동 인증제도 채택의 이유가 단순한 정책적 선호나 제도적 편의성이라면 TBT 협정상에서 허용하고 있는 예외에 해당한다고 보기 어려울 것이다.

바. 투명성 의무

TBT 협정 제5.6조~제5.9조에서는 "회원국이 적합성평가절차 도입·운영·변경시, 이를 사전에 공개하고 이해관계자 의견을 수렴하며, 다른 회원국에 관련 정보를 제공해야 한다"고 규정한다. 이 투명성 의무는 무역 상대국이 새로운 규제나 조치에 대응하도록 충분한 시간·정보를 확보하도록 하기 위한 장치이다. 그러나 글로벌 CBPR 포럼은 회원국 가입

73) 예컨대 ISO/IEC 17065(제품·공정·서비스 인증기관이 갖춰야 하는 요건)이 있다.

74) ISO/IEC 17065:2012, "Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services"

75) Global CBPR Forum, "Global CBPR Framework", 2023

절차, 책임기관 지정 기준, 인증기관 승인 절차 등에 관한 명확한 세부 정보를 제시하지 않는 듯하다. 글로벌 CBPR 포럼 홈페이지와 글로벌 CBPR 포럼 참고 약관(2023)[76] 등의 문서에 포럼의 기본 구조와 운영 원칙은 소개되어 있으나, 실제 가입 심사 기준·평가 절차·거부 사유 등은 구체적으로 공개되지 않는다. 이러한 점에서 볼 때, 글로벌 CBPR 인증제도의 운영 방식은 투명성 의무와 충돌 가능성이 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. GATS 협정과의 합치성

글로벌 CBPR 인증제도는 국경간 데이터의 자유로운 이전과 개인정보보호를 목적으로 하기 때문에 실제로 IT·소프트웨어·클라우드 등 다양한 서비스 분야에서 국경 간 데이터 이전이 필수적인 거래와 연관된다. 따라서 글로벌 CBPR 인증이 특정 국가·시장에서 데이터 이전과 관련된 신뢰성의 기준으로 작용한다면, 인증 취득 여부가 그 특정 국가·시장에서 서비스를 제공할 수 있을지 여부를 결정하는 기준이 될 수 있다. 앞서 언급한 서비스들은 GATS 협정상 서비스 분류 형태[77] 중 국경 간 공급(mode 1) 또는 상업적 주재(mode 3)의 형태에 해당할 것으로 보이며, 서비스 제공 과정에서는 발생되는 데이터 이전에는 개인정보가 포함될 것으로 보인다. 따라서, 글로벌 CBPR 인증제도 설계와 활용 방식에 따라, GATS 협정 서비스무역 규범의 적용 대상이 될 수 있다.

가. 글로벌 CBPR 인증의 사실상 요건화와 GATS 협정 적용 가능성

앞서 TBT 협정과 유사하게 GATS 분쟁 케이스에서는 조치의 형식보다 서비스 공급 가능성에 미치는 실질적인 효과를 중점적으로 분석하였다. 보다 구체적으로, 특정 국가의 조치가 서비스 공급자에게 실질적으로 시장접근 또는 내국민대우의 조건으로 작동하는지, 서비스 공급에 영향을 미치는 인허가·자격요건·기술기준 등 국내 규제가 과도하게 또는 자의적으로 운영되는지, 해당 조치가 특정 국가 또는 서비스 공급자에게 차별로 작용하는지 등이 분쟁의 핵심으로 다루어져 왔다.

반복적으로 언급해왔듯이, 글로벌 CBPR 인증은 형식적으로 그리고 법적으로 취득이 필

76) Global CBPR Forum, “Terms of Reference”, 2023

77) GATS 협정에서는 서비스를 형태에 따라 Mode1(국경간 공급), Mode2(해외소비), Mode3(상업적 주재), Mode4(자연인의 이동)로 분류한다.

수적인 인허가는 아니지만 만약 국제거래, 계약, 조달, 파트너십 등에서 신뢰성 기준이 되거나 대형 플랫폼 등의 수요 기업이 표준 계약조건에서 전제조건으로 요구한다면, 서비스를 공급하고자 하는 기업 입장에서는 인증 취득 없이 서비스 공급 및 거래가 불가능해진다. 실제로 일부 글로벌 기업은 데이터 처리 계약에서 CBPR 인증을 국외 데이터 이전의 공식적인 매커니즘으로 명시하였는데, 이러한 계약 관행은 인증 취득이 사실상의 요건으로 기능할 수 있음을 보여준다.

US-Gambling 케이스에서 WTO 상소기구는 회원국이 양허한 서비스 부문에서 도입한 조치의 형식이 금지인지 규제인지와 무관하게, 실제로 국경간 서비스 공급을 불가능하게 하는 경우 GATS 규율 대상이 될 수 있다고 확인하였다. 상소기구는 특히 개별적인 입법·규제 조치가 결합되어 서비스 제공을 사실상 차단하는 효과를 가져온다면, 그러한 조치를 단순한 일반 규제로 보아서는 안된다고 판단하였다.[78] 이 케이스는 GATS 해석에 있어 서비스 공급에 미치는 실질적인 영향이 핵심 기준임을 분명히 한 것이다. 이러한 점에서, 글로벌 CBPR 인증제도가 국경 간 데이터 이전이 필수적인 디지털 서비스 분야에서 서비스 제공의 실질적 전제요건으로 작동한다면, GATS 협정 적용 대상으로 보는 것이 타당할 것이다.

나. 최혜국 대우

GATS 협정 제2조에서는 “협정의 대상이 되는 모든 조치에 대하여, 어느 회원국의 동종의 서비스 및 서비스 공급자에게 부여한 유리한 대우를 타 회원국의 서비스나 서비스 공급자에게도 즉시 그리고 무조건적으로 부여할 것”을 규정한다. 즉, 동종이라고 판단되는 서비스 또는 서비스 공급자에 대해서는 모든 국가에게 동일한 대우를 부여해야 하는 것이다.

그러나, 포럼 회원국의 기업만 글로벌 CBPR 인증을 취득할 수 있기 때문에, 개인정보의 국경간 이전이 필수적인 서비스 시장이나 인증 보유가 중요한 시장에서는, 포럼 회원국 기업은 인증을 취득했다는 것 자체만으로 서비스 제공이나 거래에서 유리한 위치를 확보할 수 있는 반면, 비회원국 기업은 동일한 수준의 개인정보보호 체계를 갖추었다 하더라

78) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, adopted 20 April 2005, paras. 146-147

도 인증 미취득이라는 이유로 불리한 위치에 놓인다. 이와 관련하여 주목할 점은, 글로벌 CBPR 인증은 특정 국가를 명시적으로 차별하지 않고 있다는 점이다.

WTO 분쟁사례에서도 최혜국대우 위반은 법령이나 제도가 특정 국가를 명시적으로 배제하는지 뿐만 아니라, 제도 설계나 운영방식으로 국가간 차별이 존재하는지를 중심으로 판단해왔다. *Argentina-Financial Services* 케이스에서는 아르헨티나는 조세 정보 교환에 '협조적인(cooperative)' 국가의 금융기관과 '비협조적인(non-cooperative)'의 금융기관을 구분하여 각기 다른 규제를 적용하였다. WTO 상소기구는 이러한 국가 분류나 정책목표 추구 자체가 최혜국대우 위반을 의미하는 것은 아니라고 보았지만, 국가 분류와 정책목표 존재 여부와 별개로 최혜국대우의 판단에 있어, 동종 서비스 및 서비스 공급자 간에 제도 설계나 운영 결과로 사실상 '덜 우호적인 대우(treatment no less favourable)'가 발생하는지 여부는 여전히 심사 대상이 된다는 점을 분명히 하였다.[79]

이러한 점에서 글로벌 CBPR 인증이 국경간 데이터 이전이나 디지털 서비스 거래에서 필수적인 신뢰성 기준의 요건으로 작동한다면, 포럼 회원국의 서비스 공급자는 시장접근에 있어 보다 유리한 위치에 놓일수 있는 반면, 비회원국의 서비스 공급자는 불리한 위치에 놓일 가능성이 있다. 특히, 포럼의 회원국으로 가입하는 기준이 객관적·기술적 요건이 아닌, 지정학적 고려나 디지털 동맹 구조 형성이라는 정책적 선택과 연결되어 특정 국가군에게만 혜택을 부여하는 구조라면, 최혜국대우 의무 합치성에 대한 검토가 요구될 것이다.

다. 시장접근, 내국민대우 의무 및 양허

GATS상 시장접근과 내국민대우는 각 회원국의 양허표(Schedule of Specific Commitments) 상 세부 내용에 따라 적용 범위와 의무의 수준이 달라진다. 따라서 글로벌 CBPR 인증 자체만으로 곧바로 시장접근이나 내국민대우 의무 위반이라고 단정할 수는 없다. 다만 특정 회원국이 컴퓨터 및 관련 서비스, 통신, 금융, 유통, 관광(온라인 여행 플랫폼) 등에서 서비스의 국경간 공급(mode 1) 또는 상업적 주재(mode 3) 관련 광범위한 양허를 한 경우, 글로벌 CBPR 인증의 사실상 전제 요건은 다음의 방식으로 문제될 수 있다.

---

79) WTO Appellate Body Report, Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, adopted 9 May 2016, paras. 6.117-6.119, 7.1(a)(i)-(iii)

시장접근 의무 관련하여, 인증 취득 불가능한 구조 자체가 외국 서비스 공급자의 특정 서비스 공급 형태를 사실상 차단하거나 외국 서비스 공급자에게만 추가적 부담을 부과한다면, 이는 양허된 부문(sector)에서 시장접근 제한 효과로 평가될 여지가 있다. 앞서 검토하였던 *US-Gambling* 케이스와 같이 조치의 법적 형식이 아닌, 서비스 제공에 미치는 실직적인 효과 제한이 판단 기준이 된다.

내국민대우 의무와 관련해서는, 동일하거나 유사한 조건 하에서 내국 서비스 공급자에 비해 외국 공급자의 경쟁 조건이 불리해지는지가 중요한 판단기준이 되는데, 글로벌 CBPR 인증제도가 제도 설계 또는 운영방식에 따라 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 조건을 부과하여 경쟁 조건을 악화시킨다면 내국민대우 위반으로 연결될 수 있다. *EC-Bananas III* 케이스에서 WTO 상소기구는 유럽공동체(EC)가 바나나 수입·유통 제도를 운영하면서 형식적으로는 중립적인 규제를 채택하였더라도, 그 규제가 실제로 특정 국가의 서비스 공급자에게 유리하고 다른 국가의 공급자에게 불리하게 작용한다면 이는 '덜 우호적인 대우(treatment no less favourable)'에 해당할 수 있다는 점을 명확히 하였다.[80] 이를 글로벌 CBPR 인증제도에 적용한다면, 포럼 참여와 인증취득 유무에 따른 제도적 차이가 실제로 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 경쟁 환경으로 조성된다면 내국민대우 의무 합치성 문제로 연결될 수 있다.

라. 개인정보보호 예외 정당화

GATS 제14조에서는 공공정책 목적을 이유로 GATS상 의무를 따르지 않아도 되는 예외와 이러한 예외의 공공정책 목적의 사례를 열거하는데, 특히 개인정보 보호는 제14조(c)(ii)항의 "사적인 자료의 처리와 유포와 관련된 개인의 사생활 보호와 개인의 기록 및 구좌의 비밀보호"에 해당하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 특정 조치가 예외 사유에 해당하더라도 예외를 정당화하기 위해서는, 해당 조치의 적용 방식이 서문(chapeau)에서 요구하는 것처럼 "동종의 조건이 존재하는 국가 간에 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별을 구성하거나 서비스무역에 대한 위장된 제한에 해당하지 않아야 한다"라는 요건까지 충족해야 한다.

80) WTO Appellate Body Report, European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, adopted 25 September 1997, paras. 233-234, 240-241.

US-Gambling 케이스에서 WTO 상소기구는 서문이 조치의 '적용방식(application)'을 점검함으로써 예외를 결정하는 핵심적인 기능을 수행한다는 점을 보여준다. 동 케이스에서 미국은 인터넷 등을 통한 원격 도박 서비스 제공을 금지하는 조치를 도입하였는데, 상소기구는 미국의 조치가 공익 목적을 추구한다는 점은 인정했지만, 조치의 적용 방식이 국가나 서비스 공급자 간 자의적이거나 부당한 차별로 적용되는지, 서비스 무역에 있어 위장된 제한에 해당하는지 여부를 엄격하게 심사하였다.[81] 다시 말해, 조치의 목적이 정당하더라도 조치의 운영이 특정 국가·공급자에게 편향되거나 합리적 이유 없이 차별적으로 적용된다면 예외 조항에 의해 정당화되기가 어렵다는 의미이다. 이러한 측면에서 글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보보호라는 공익 목적하에 설계되었더라도, 예외에 의한 정당화는 어려울 것으로 보인다. CBPR 인증제도 운영방식에 있어, 포럼 가입이나 인증 접근 방법이 폐쇄적이며 동등한 수준의 개인정보보호를 달성할 만한 대안이 있음에도 불구하고 CBPR 인증만을 요구한다면, 이는 서문의 부당한 차별이나 위장된 무역제한으로 평가될 가능성이 크기 때문이다.

Ⅴ. 결론 및 정책 제언

글로벌 CBPR 인증제도는 산업 디지털 및 디지털교역 환경에서 데이터 국경간 이전 관련 신뢰성을 확보하고, 국가별로 서로 다른 개인정보보호 수준을 일정 부분 조화시킴으로써 디지털 교역을 확대하는 것을 목적으로 한다. 우리나라는 이러한 정책 취지에 공감하며 글로벌 CBPR 포럼 발족 당시부터 회원국으로 가입하여 포럼 논의에 참여해왔다. 그러나 글로벌 CBPR 인증제도는 형식적으로는 법적 구속력을 가지지 않은 자율적인 인증제도임에도 불구하고, 정부의 인정이나 제도적 활용, 국제 거래, 계약, 조달, 규제 관행 등을 통해 사실상 준수 요건으로 작동할 가능성이 있으며, 따라서 당초 목적과 다르게 제도 설계나 운영 방식에 따라 WTO TBT 협정 및 GATS 협정 의무와 충돌할 가능성이 존재한다. 특히 글로벌 CBPR 포럼 비회원국 기업의 인증제도 접근 제한이나 폐쇄성, ISO/IEC 등 국제표준과 부합하지 않는 점, 타 인증과의 상호인정이 이루어지지 않는 점, 운영절차 불투명성 등은 TBT 협정상의 비차별주의 및 무역제한성, 필요성 원칙 뿐만 아니라, GATS 협

81) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, adopted 20 April 2005, paras. 339-340, 348-349, 352-354

정상의 최혜국대우, 내국민대우, 시장접근 등의 의무에 위반될 가능성이 있다. 따라서 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼의 회원국이자 WTO 협정 이행의 당사국으로서, 국제 표준과 부합하는 방향으로 제도 개선을 추진하고, 국내 산업계의 활용 가능성을 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

보다 구체적으로는, 첫째, 국제표준과 부합화 작업 및 상호운용성 강화 작업을 해야 한다. 현행 글로벌 CBPR 인증제도는 APEC Privacy Framework 원칙을 기반으로 하지만, ISO/IEC 27701 등 국제적으로 통용되는 개인정보·정보보호 관리 표준과는 내용과 구조에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이 차이는 단순히 국제표준에 부합화하지 않는 것 뿐만 아니라, 우리 기업이 ISO/IEC 국제표준과 글로벌 CBPR 인증제도 등 이중 의무를 부담해야 하는 비효율성을 의미한다. 또한, 만약 이러한 비효율성으로 인해 디지털 서비스 공급 비용이 증가한다면 GATS 협정상의 서비스 제공 조건을 간접적으로 제한하는 효과도 나타날 수 있다. 따라서 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼 논의시 CBPR 인증 기준을 ISO/IEC 표준과 부합화하도록 하는 내용과, ISO/IEC 17065 등 적합성평가 체계와의 연계를 통해 상호인정협정(MRA) 또는 상호운용 가능한 인증 매커니즘의 구축을 적극 제안할 필요가 있다.

둘째, 글로벌 CBPR 포럼의 폐쇄적 구조에서 벗어나 개방성을 채택해야 한다. 현재 글로벌 CBPR 포럼의 비회원국 기업은 인증 취득이 불가하기 때문에 인증이 데이터 이전이나 디지털 서비스 제공의 사실상의 요건으로 작용한다면 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 대우를 부여하여 GATS 협정상 최혜국대우, 내국민대우, 시장접근 의무에 위반될 가능성이 있다. 따라서 회원국으로서 포럼 가입 기준과 절차를 투명하게 공개하고, 비회원국 기업이 직접 인증을 받을 수 있는 제도를 마련하며, 가입 거부 사유와 이의 신청 절차를 명문화하는 방안을 제안해야 한다. 또한, 비회원국 기업 또는 이해관계자의 절차 참여 가능성을 확대하는 방향도 적극적으로 제안할 필요가 있다.

셋째, 필요성 원칙 관점에서 무역 제한성을 최소화해야 한다. 동 인증제도 외에도 OECD 지침, ISO/IEC 27701, GDPR 적정성 결정 등 동등하거나 유사한 개인정보 보호 수준을 달성할 수 있는 다양한 대안이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 글로벌 CBPR 인증제도를 유일한 데이터 이전이나 서비스 제공의 사실상의 전제 조건으로 활용한다면, 이는 TBT 협정상 필요성 원칙 및 개인정보보호 예외 원칙과 충돌할 가능성이 있다. 특히 USMCA, DEPA 등 일부 디지털 무역협정에서 CBPR 인증이 신뢰 가능한 데이터 이전 수단의 사례

로 규정되는 상황에서, 우리나라는 CBPR 인증제도 외의 대안을 제안하고, 국제표준 기반의 상호인정과 제3국 참여 보장 등을 제도적으로 확보함으로써 인증 제도의 배타적 효과를 완화시킬 필요가 있다.

넷째, 제도의 투명성을 높이고 국내 산업계 지원 방안을 마련해야 한다. 글로벌 CBPR 인증제도가 국경 간 데이터 이전 및 디지털 서비스 거래의 신뢰성을 판단하는 기준으로 작용할 가능성이 있기 때문에, 회원국 가입 요건이나 책임기관 승인 기준, 인증 심사 및 사후관리 절차, 이의제기 절차 등 운영방식에 대한 세부 정보를 명확히 공개하고 이해관계자 의견을 제출절차 등을 보장해야 한다. 이는 TBT 협정상의 투명성 의무에 해당한다. 또한, 국내 산업계를 위해서는 ISO/IEC 국제표준 준수 요건과 글로벌 CBPR 인증 동시 취득시 필요한 절차나 비용을 지원한다든지, 글로벌 CBPR 포럼과 관련된 정보를 주기적으로 제공한다든지, 국제표준 개정 관련 정보나 국내외 규제 대응 지침 등을 제공한다든지 하는 등의 산업계, 특히 중소기업에게 실질적으로 도움이 될 만한 제도를 마련하고 이를 활용할 수 있도록 지원해야 한다.

결국 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼의 회원국이자 WTO 협정의 이행 당사국으로서, 제도의 구조적 한계를 개선하기 위한 국제적 논의에 적극 참여하는 동시에, 국내적으로는 우리 기업에게 실질적으로 도움이 될 만한 정책을 마련해야 한다. 국제표준 부합화 및 연계, 상호인정 제도 마련, 제도의 개방성 확대, 필요성 원칙 준수, 투명성 확보, 산업계 지원이 유기적으로 결합될 때, 글로벌 CBPR 인증제도는 WTO TBT 및 GATS 협정 위반 가능성을 최소화하면서도 동시에 우리나라의 디지털 무역 이익 확대와 개인정보보호라는 두 가지 목표를 조화시키는 제도로 발전할 수 있을 것이다.

부록 A. 글로벌 CBPR 인증 취득 기업 목록

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
미국	(24)7.ai	고객 서비스 소프트웨어 및 서비스 기업
	Anaplan	비즈니스 계획 소프트웨어 기업
	Apple Inc.	IT 기기 및 소프트웨어 기업
	Asurion, LLC	스마트폰, 전자기기 등 기술제품에 대한 기술 보호 제공 서비스 기업
	BitSight Technologies, Inc.	사이버 보안 평가 기업
	Box, InC	클라우드 기반 콘텐츠 관리, 협업 및 파일 공유 도구 개발 및 판매 기업
	BrightInsight, Inc.	바이오제약 및 의료 기술을 위한 선도적인 글로벌 규제 사물 인터넷(IoT) 플랫폼 제공 기업
	Cisco Systems, Inc.	네트워킹 하드웨어, 보안 서비스 등 제공 기업
	Cloudflare, Inc.	CDN 서비스, 사이버 보안, DDoS 완화, 네트워크 서비스, 리버스 프록시, DNS 서비스 등 제공 기업
	CrowdStrike, Inc.	사이버 보안 네트워크 서비스 기업
	Cowley Webb & Associates, Inc.	광고 에이전시 서비스 기업
	Cvent, Inc.	회의, 이벤트 및 환대 관리를 위한 SaaS(Software-as-a-Service) 솔루션 제공 기업
	DoubleVerity Inc.	디지털 미디어 측정 및 분석 소프트웨어 플랫폼 기업
	Dun&Bradstreet Holdings, Inc.	상업 데이터, 분석 및 인사이트 제공 기업
	eReinsure.com, Inc	재보험 가입관리 온라인 플랫폼 기업
	Expedia, Inc.	여행 기술 기업, 전세계 숙박시설 및 항공편 연결
	GE HealthCare Technologies Inc.	헬스 기술 기업
	GE Vernova	에너지기술
	GoTo Group, Inc.	통합 커뮤니케이션 및 IT 관리 소프트웨어를 제공하는 SaaS 기업
	Herbalife International of America Inc.	건강보조식품
	Hewlett Packard Enterprise Company	다국적 정보기술기업, 서버, 스토리지, 네트워킹, 컨테이너화 소프트웨어, 컨설팅 및 지원
	Hp Inc.	정보기술 기업, 개인용 컴퓨터·프린터·관련 소모품 ·3D 프린팅 서비스 등 개발
	Hyland Software, Inc.	기업 콘텐츠 관리(ECM) 및 프로세스 관리 소프트웨어 제품군 개발 기업
	Infor (US), LLC	ERP, 공급망 관리, 인력 관리 등 산업별 솔루션을 개발·제공하는 기업형 소프트웨어 기업
	International Business Machines Corporation (IBM)	정보기술 기업
	Iterable, Inc.	인공지능 기반 고객 커뮤니케이션 플랫폼 기업

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
	Johnson Controls, Inc.	건물용 소방, HVAC 및 보안 장비 생산 기업
	Kobre&Kim LLP	국제분쟁 및 소송, 조사 사건 전문 글로벌 로펌
미국	Kyndryl, Inc.	IT 인프라의 설계·구축·관리·현대화에 중점을 둔 글로벌 기술 서비스 기업
	LastPass US LP	보안 솔루션 제공 기업
	Matercard International	금융 결제 관련 글로벌 기술기업
	Medallia, Inc.	소프트웨어 플랫폼 기업
	Merk&Co., Inc., Rahway NJ, USA	제약 바이오
	Open Space Labs, Inc.	건설 데이터
	Organon&Co.	글로벌 헬스케어 기업
	Rackspace Technology Global, Inc.	클라우드 컴퓨팅 서비스 제공업체, 어플리케이션·데이터·보안 전반에 검증된 멀티클라우드 솔루션 제공
	Rimini Street, Inc.	기업용 소프트웨어 지원 서비스 및 제품 제공 기업
	Rubrik, Inc.	클라우드 데이터 관리 기업
	Salesforce, Inc.	클라우드 기반 소프트웨어 기업
	Slack Technologies, LLC	소프트웨어 및 커뮤니케이션 플랫폼 기업
	Stripe, Inc.	금융 서비스 및 SaaS 기업, 온라인 및 오프라인 결제 처리 플랫폼 제공
	Sutherland Global Services, Inc.	비즈니스 프로세스 및 기술 관리 서비스 제공 기업
	Talkdesk, Inc.	글로벌 인공지능 기반 고객 경험(CX) 기술 기업
	The Coca-Cola Company	다국적 음료 생산 기업
	Twilio, Inc.	클라우드 통신 회사
	UKG	다국적 기술 회사, 인력 관리 및 인적 자원 관리 서비스 제공
	Workday, Inc.	재무 관리, 인적 자본 관리 및 학생 정보 시스템 소프트웨어 공급업체
	Yardi Systems, Inc.	부동산 산업을 위한 투자·자산 및 자산 관리 소프트웨어 공급업체
	Yodlee, Inc.	오픈 뱅킹 API를 활용하는 웹 애플리케이션 소프트웨어 기업
	Ziff Davis, LLC	디지털 미디어 및 인터넷 기업
일본	Intasect Communications, Inc.	컴퓨터 소프트웨어 기술 기반 기업
	Internet Initiative Japan Inc.	통신 및 인터넷 서비스 제공 업체
	Paidy inc.	온라인 결제 서비스 업체
	PayPay Corporation	전자결제 서비스 개발 업체
싱가포르	BytePlus Pte Ltd	기업에 첨단 기술 솔루션 제공 기업
	Cloud Intelligence (Singapore) Holding Pte Ltd	비금융 및 보험 활동에 종사하는 기업의 지주사

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
	CrimsonLogic Pte Ltd	무역원활화 및 규범 준수, 항만운영, 정부 서비스 및 물류 관련 솔루션을 제공하는 글로벌 기술 기업
	Lark Technologies Pte. Ltd	내부 커뮤니케이션 및 협업 플랫폼 업체
싱가포르	NEC Asia Pacific Pte Ltd	IT 솔루션
	Oversea-Chinese Banking Corporation Limited	다국적 은행 및 금융 서비스 기업
	Shopline Commerce Ptd. Ltd.	스마트 커머스 플랫폼 기업
	Singapore Life Ltd	생명보험 및 금융 솔루션에 중점을 둔 금융 서비스 기업
	The Great Estern Life Assurance Company Limited	생명보험
	TRS Forensics Pte Ltd	사이버 보안, 데이터 보호, 디지털 포렌식 서비스 제공 기업
	United Overseas Bank Limited	개인 금융 서비스, 프라이빗 뱅킹, 기업 및 상업 금융, 투자 금융 등 금융 서비스 제공 업체
	Xiaomi Technologies Singapore Pte Ltd	스마트기기
대만	Taiwan Depository and Clearing Corporation	주식, 채권, 어음, 펀드, 선물 및 국경 간 거래를 위한 플랫폼 제공 업체
우리나라	Coupang Corporation	전자상거래 사업 운영기업
	HYUNDAI DF Co., Ltd.	면세점 운영기업
	KB Kookmin Bank	금융 서비스 제공 업체
	NAVER Cloud Corporation	IT인프라 컨설팅, 데이터센터, 네트워크, 스토리지, 보안 등 IT 플랫폼 서비스와 사내 정보 서비스 제공
	NAVER Corporation	인터넷 및 검색엔진 운영 기업
	NAVER WEBTOON Ltd.	콘텐츠 플랫폼 기업
	NCSOFT Corporation	모바일 게임 개발사 및 퍼블리셔
	Netmarble Corporation	게임 개발사 및 퍼블리셔
	Nexon Korea Corporation	온라인 게임
	NH Investment&Securities	금융투자
	Nu Skin Korea, Ltd.	개인 관리 제품 과 건강 보조 식품 및 영양 보충제 개발 및 판매 기업
	Spoonlabs, Inc.	글로벌 오디오 플랫폼 기업
	VIVA REPUBLICA INC.	대출, 결제, 금융 및 주식 중개 분야의 기술 기업

※ 2026년 1월 기준 글로벌 CBPR 포럼 공식 웹사이트 및 각 기업 설명을 기반으로 저자 정리

참고문헌

1. 국내문헌

개인정보보호위원회 2025.6.23 보도자료, “글로벌 국경 간 프라이버시 규칙(Global CBPR)인증 개시”

김민정, “디지털통상 규범 발전과 통상법 쟁점 연구”, 통상법무정책 제1호, 2021.5

김민정·이주혜·김홍경, “디지털분야 무역기술장벽 현황과 쟁점”, 국제통상연구, 제28권 제3호, 2023.9

민한빛, “자율주행차와 통상규범: 국경 간 데이터이전 문제에 관한 소고(小考)”, 국제경제법연구, 제17권 제2호, 2019.7

박노형, “개정된 개인정보보호법상 개인정보의 국외이전에 관한 규정의 분석: GDPR을 참조하여”, 고려법학, 제109호, 2023.6

박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총, 제63권 제4호, 2018.12

박은빈·강민지, “APEC CBPR 운영 및 논의 동향과 시사점”, KIEP 기초자료 21-12, 대외경제정책연구원, 2021.9.

박준·김철호, “국경 간 데이터 이전에 관한 주요 쟁점과 대응 전략에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제6호, 2024.12

성선제, “CBPR의 법적 성격과 영향”, 토지공법연구, 제63집, 2013.11

소결·김철호, “디지털 무역과 국경간 데이터 이전의 원활화에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제4호, 2024.8

싱가포르 개인정보보호법(Personal Data Protection Act 2012), 제26조

오태현·강민지, “EU 개인정보보호법(GDPR) 발효: 평가 및 대응방안”, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.5

이재민, “국가안보 예외의 사각지대 정보 제공 거부 조항의 의미와 문제점”, 국제법학

회논총, 제65권 제1호, 2020.3

이재민, “디지털교역과 통상규범-상품·서비스 교역 ‘일체화’의 통상협정에 대한 함의”, 국제경제법연구, 제16권 제2호, 2018.7

이동건, “디지털 무역과 개인정보 보호: 공동 컨트롤러 개념의 필요성을 중심으로”, 통상법률 2025년 제2호, 2025.5

이주형, “디지털 경제와 기후변화에 관한 소고—‘트윈전환(Twin Transition)’과 국제통상규범을 중심으로”, 법학논총, 제37권 제2호, 2024.10

이주형·서정민·노재연, “디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로”, 무역학회지, 제46권 제3호, 2021.6

일본 개인정보보호법(Act on the Protection of Personal Information), 제28조

정일영·이명화·김지연·김가은·김석관, “유럽 개인정보보호법(GDPR)과 국내 데이터 제도 개선방안”, STEPI Insight 제227호, 2018.12

2. 외국문헌

2016 CTI Report to Ministers, Appendix 17 “Updates to the APEC Privacy Framework”, 2016.11

Alan Charles Raul, “The Privacy, Data Protection and Cybersecurity NINETH EDITION”, The LawReviews, 2022

Alex Yueh-Ping Yang, “The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC’s to the Global CBPR Framework”, National Taiwan University - College of Law, 2025.7

APEC, “APEC Cross-Border Privacy Rules System: Policies, Rules and Guidelines”, November 2019

Casalini, F. and J. López González “Trade and Cross Border Data Flows”, OECD Trade

Policy Papers, No. 220, OECD Publishing, Paris. 2019.3

Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “Cross Border Privacy Rules, Privacy Recognition for Processors, and Global CBPR and PRP Frequently Asked Questions”, 2023

Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “WHAT DOES THE USMCA MEAN FOR A US FEDERAL PRIVACY LAW?” White Paper, January 17, 2020

Centre for International Governance Innovation (CIGI), “Is the New US-Led Data Privacy Forum Just Another Noodle in the Regulatory Soup?”, May 19, 2022

Cybersecurity Law Report, “Navigating the Global Cross-Border Privacy Rules and Privacy Recognition for Processors Certification Systems”, May 29, 2024

DIGITALEUROPE, “Two years of GDPR: A report from the digital industry”, June 10, 2020

European Commission, “Adequacy decisions”, European data protection legal framework

European Commission, Legal framework of EU data protection

European Data Protection Supervisor (EDPS), Data Protection, EDPS

European Data Protection Supervisor, Digital Single Market

Expedia Group, “Processor Data Processing Agreement (DPA) – International Transfers”

G7 Information Centre, “G7 Digital and Tech Ministers’ Statement on Operationalisation of Data Free Flow with Trust”, December 1, 2023

Global CBPR Forum, “Accountability Agent Application”, Global CBPR Forum, 2025

Global CBPR Forum, “Global CBPR Framework”, 2023

Global CBPR Forum, “Terms of Reference”, 2023

Global CBPR Forum, Global CBPR Declaration, April 2022

Graham Greenleaf, “APEC’s Cross-Border Privacy Rules System: A House of Cards?”, UNSW Law Research Paper No. 2014-42, 2014.9

International Comparative Legal Guides (ICLG), “The Rapid Evolution of Data Protection Laws 2025”, ICLG Data Protection Laws and Regulations, July 21, 2025

IISD, “Digital Trade and Global Data Governance”, October 30, 2024

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Global Cross-Border Privacy Rules – Guidance and Resources”, May 15, 2024

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Notes from the Asia-Pacific region: Cross-border data transfers exemplify complexity of global privacy regulation”, April 03, 2025

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “The APEC Cross-Border Privacy Rules—Now That We’ve Built It, Will They Come?“, September 04, 2014

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “US Commerce Dept. announces ‘historic’ Global CBPR Forum for data transfers”, April 21, 2022

ISO, “International Standards & Trade Agreements”, 2018

ISO/IEC 17065:2012, “Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services”

ITIF, “How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them”, July 19, 2021

María Vásquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, Global Trade and Customs Journal, Volume 20, Issue 2, 2025.2

María Vásquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, University of Lucerne, 7-8, 2025.2

MIT Sloan Management Review, “GDPR reduced firms’ data and computation use”, September

10, 2024

Nicolas F. Diebold, “Non-discrimination and the pillars of international economic law - Comparative analysis and building coherency”, IILJ Emerging Scholars Paper 18 (2010), 2010

OECD, “Landmark agreement adopted on safeguarding privacy in law enforcement and national security data access”, December 14, 2022

Personal Data Protection Commission (Singapore), “Advisory Guidelines on the Transfer Limitation Obligation (Chapter 19)”, 2017

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

Robinson, L., K. Kizawa and E. Ronchi ,“Interoperability of privacy and data protection frameworks″, OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 21, OECD Publishing, Paris, 2021.12

Siemens, “Siemens Xcelerator: Siemens accelerates IT and OT integration with Microsoft for Edge, Cloud, AI and Simulation”, March 20, 2025

Sukaasini Latch, “Industry Perspective: Cross-Border Privacy Rules (CBPR) System”, SGTech Advocacy Paper for the APEC Business Advisory Council., ABAC Singapre, 2023.4

The New Yorker, “The GDPR, Europe’s New Privacy Law, and the Future of the Global Data Economy”, May 25, 2018

World Economic Forum, “Data for Common Purpose: Leveraging Consent to Build Trust”, White Paper, World Economic Forum, 2021.11

WTO Appellate Body Report, Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, adopted 9 May 2016.

WTO Appellate Body Report, European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, adopted 25 September 1997.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, adopted 20 April 2005.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, adopted 24 April 2012.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, adopted 13 June 2012.

Ying Chen & Yuning Gao, "The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC's to the Global CBPR Framework, Journal of Digital Economy", 2025.1

[국문초록]

글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성

이희영

디지털기술이 발달함에 따라 산업 및 국제교역에 있어 데이터의 중요성이 커지고 있으며, 특히 기업경영이나 디지털교역에 있어 데이터 이전이 필수 요인으로 작용한다. 글로벌 CBPR(Cross-Border Privacy Rules) 인증제도는 이 데이터 중에서도 개인정보의 보호에 대한 신뢰성을 확보하고, 각 국가별 서로 다른 수준의 개인정보보호 수준을 조화시킴으로써 디지털 교역을 촉진하기 위한 자율적 인증체계로 설계되었다. 당초 APEC이라는 지역 체계에서 CBPR 인증제도를 운영하던 미국은, EU의 GDPR에 대응하고 전세계적인 영향력 확대를 위하여 독립적인 글로벌 CBPR 포럼을 발족하고 이에 따른 인증제도를 정립하게 되었다. 그러나 포럼 회원국 중심의 접근 구조와 인증 활용 방식에 따라, 동 인증제도가 국제거래·계약·조달 및 규제 관행 속에서 사실상의 요건(de facto requirement)로 작용할 가능성이 있다는 의견이 제기되어 왔다. 따라서 동 연구에서는 CBPR 인증제도의 배경과 형성, 전환 과정과 현재의 운영 구조, 인증취득 기업 목록 등을 검토하고 동 제도가 WTO TBT 협정상 적합성평가 절차와 GATS 서비스무역 규율과 어떤 관계인지를 규범경쟁 및 지정학적 동맹 구축 차원에서 분석하고 우리나라의 정책적 대응방향을 제시하고자 한다.

연구 방법으로는 WTO TBT 협정 부속서 및 제5조 체계에 대한 문안과 법적 해석을 기반으로, 글로벌 CBPR 인증제도가 TBT 협정상의 적합성평가절차, 그중에서도 특히 인증(certification)에 해당하는지를 검토하였고, 민간 책임기관이 인증을 부여하는 경우라도 국가 책임에 귀속되는지 여부와 국제표준과의 정합성 여부에 대해서도 검토하였다. 한편, 글로벌 CBPR 인증이 데이터 이전 및 디지털 서비스 제공의 신뢰성 기준으로 작용한다면 GATS 협정상 서비스 공급(Mode 1 및 3)에 미치는 실질 효과를 중심으로 최혜국대우, 시장접근, 내국민대우 및 예외 정당화 등의 의무를 함께 검토하였다.

분석결과, 글로벌 CBPR 인증제도는 자율적 성격임에도 불구하고 포럼 비회원국 기업은 인증 취득이 구조적으로 제한된다. 따라서 인증 취득이 국제 거래, 계약, 조달, 파트너십 등에 있어 전제조건으로 작용한다면 TBT 협정상 필요성 및 무역제한 최소화 원칙에 위반될 소지가 있다. 또한, 포럼 회원국과 비회원국 사이의 인증 취득 접근 차이는 사실상의

차별을 초래하여 비차별대우 원칙의 위반 가능성이 있으며, ISO/IEC 27701 등 국제표준·적합성평가 상호인정 체계와의 연계 미흡 등은 국제표준 부합화 의무 위반 가능성, CBPR 인증제도의 운영방식에 관한 세부 정보 미공개 등은 투명성 의무 위반 가능성으로 이어질 수 있다. 또한, 동 인증제도가 서비스 제공의 사실상 요건으로 작용 시 GATS 협정상 최혜국대우, 시장접근, 내국민대우 의무와도 충돌 가능성이 있고, 개인정보 보호에 대한 예외(exception)도 서문(chapeau)에서의 요건 미충족시 정당화가 어려울 것으로 보인다.

따라서 동 연구에서는 첫째, ISO/IEC 및 ISO/CASCO 체계 등 국제표준과의 부합화·연계와 둘째, 포럼 회원국 위주 운영 방식의 개방 및 투명성 강화, 셋째, 글로벌 CBPR 인증제도 외의 EU GDPR상 적정성 결정, ISO/IEC 27701 표준, OECD 지침 등 대체 수단 인정을 통한 무역제한 최소화, 넷째, 국내 산업계에 인증 비용 및 절차 관련 정보 제공 등 지원을 우리나라의 향후 대응 방향 및 정책 과제로 제시한다.

주요어: 글로벌 CBPR 포럼, CBPR 인증제도, 국경간 데이터 이전, 개인정보보호, EU GDPR, WTO TBT 협정, 적합성평가절차, GATS

[Abstract]

Global CBPR (Personal Information Protection) Certification Scheme and Its Consistency with WTO Agreements

Hee Yeong Lee

As digital technologies are advanced, data is emerging as a core element in industry and international trade. In particular, cross-border data transfer functions as an essential element for business management and provision of digital services. Global CBPR Privacy Rules certification system is designed as a voluntary certification mechanism for promotion of digital trade by enhancing the reliability of personal information protection and harmonizing personal information protection systems among countries. Although CBPR certification had been discussed within APEC but switched over new phase since United States established an independent Global CBPR Forum. However, some concerns are raised on this certification system since only member countries can access the system and can function as a 'de facto requirement'.

This study examine the formation and operation process of Global CBPR certification system and consistency with WTO TBT and GATS Agreements. So, it will be studied whether the certification is regarded as conformity assessment procedure and whehter the action of private responsible agency belonged to country. In addition, the effectiveness of GATS Agreement on the supply of services(Mode 1 and 3) is examined, assuming that CBPR certification affects data transfer and provision of digital service.

The result shows that access to certification is structurally limited to only forum member countries and if certification serves as a practical prerequisite, it can conflict with the non-discrimination and other obligations of the TBT agreement. Theses differences of accessibility can cause de facto discrimination under TBT and GATS agreements, and problems in terms of obligation of harmonization with international standards. In addition, as the impact of authentication on service provision expands, it will become more difficult to justify an exception based on privacy, if the non-discrimination requirements of the chapeau are not met.

So, this study suggests enhanced interoperability through enhanced compliance with international standards, expanded openness and transparency of the CBPR system, recognition of alternative measures of personal information protection, and institutional support for domestic industries, as a policy response.

Key words: Global CBPR Forum; CBPR certification; cross-border data transfers; personal data protection; WTO TBT Agreement; conformity assessment procedures; GATS