

IFS 국가 정책 제안

인공지능(AI) 시대의 입법: 진흥과 규제 균형의 새로운 패러다임

서울대 행정대학원 고길곤 교수

본 이슈 브리프는 2024년 9월 12일 서울대 국가미래전략원 AI TF 세미나의 국회 과학기술정보방송통신위원회 김건오 수석 전문위원의 “AI 입법논의의 현황: 진흥과 규제”에서 발제문과 토론자들의 내용을 중심으로 요약정리한 글임.



9 773058 556003 01
ISSN 3058-5562

1 인공지능시대를 위한 입법

현실과 법의 괴리

- 법은 선도적으로 미래를 준비하기 위한 제도적 장치를 마련하는 중요한 활동이기도 하지만, 사회에 존재하는 다양한 정책 의제를 해결하기 위한 도구로서 기능을 하기도 함
- AI가 정치, 경제, 사회, 행정에 많은 영향을 주고 있다는 것에 대해서는 동의하지만, AI가 초래하는 다양한 정책의제를 다룰 수 있는 법률 기반은 제대로 마련되어 있지 못한 실정임
- AI 기술 자체가 현재 진행형이고, 기술의 범위가 모호하고, 기술의 불확실성이 크기 때문에 법률을 통한 정부 개입이 타당한지 여부 자체와 개입 방식에 대해서도 논쟁이 진행 중임
- 이러한 맥락에서 제 21대 국회 과학기술정보방송통신 위원회에만 총 9건의 인공지능 기본 법안이 발의되었으나 임기 만료로 폐기됨
- AI 관련 각종 정책을 추진하려는 정부 부처뿐만 아니라 산업계에서도 AI 관련한 기본 입법이 마련되지 않은 상황에서 적절한 정책을 수립하고 투자를 진행하기 쉽지 않은 상황이 발생하고 있음
- 또한, 시민사회에서도 AI가 초래할 위험 특히 기본적 인권과 안전 및 윤리 문제에 대한 우려를 표방하고 있음에도 불구하고 이를 반영한 입법도 이루어지지 못하고 있음
- 현실에서는 AI용 학습데이터 부족, AI 분야 기술혁신 민간 생태계 지원, AI 기술을 활용한 개인정보침해, 디지털 범죄 등 다양한 문제가 계속 제기되고 있는 현실임



입법 지체현상

- 입법지체(legislative delay)는 특정 법안의 제정 또는 개정이 필요한 상황임에도 불구하고 다양한 이유로 법안이 신속하게 처리되지 않고 지연되는 현상을 일컫음
- 입법지체가 발생하는 원인은 다양하지만 쟁점에 대한 심각한 의결불일치 때문인지 단순히 절차적 문제인지에 대한 분석이 필요하며, 이러한 분석을 바탕으로 22대 국회에서 AI 입법의 방향을 탐색할 수 있음
- 참고로, 입법지체는 항상 부정적인 것은 아니며, 이는 성급한 입법이 초래하는 위험비용이 크기 때문임

2 입법 쟁점

인공지능위원회 소속과 역할에 대한 쟁점

- 21대 국회에 발의된 법안에서는 인공지능 기본계획의 수립·변동 등에 대한 심의 의결을 수행하는 다양한 위원회가 다양한 이름으로 제안됨
- 위원회 소속은 과학기술정보통신부와 국무총리 소속이 일반적이었으며, 정책심의·산업육성·기술·인공지능사회·윤리 등을 다루는 위원회 등이 제안되었고, 국무총리 소속으로 국가인공지능위원회를 두어 총괄하는 방안 등이 제시됨
- 위원회의 기능은 정책을 수립, 조정하는 기능과 다양한 전문적 지식을 제공할 수 있도록 하는데 있으며 위원회 설치의 필요성에 대해서는 상당한 동의가 있음



- AI관련 국가전략 수립을 위한 인공지능위원회 설치 시 그 권한과 범위에 대해서는 입법안에 따라 조금씩 차이가 나며, 다른 관련 위원회와의 역할 배분에 대한 구체적인 안을 마련하는 것이 쟁점이 될 수 있음

진흥과 지원 관련 쟁점

- 전문인력 양성, 표준화, 창업, 집적시설 구축, 세제지원, 전문기업 및 특화 단지 지정, 학습용 데이터 통합 제공시스템 구축·관리, 기술 실용화 및 사업화 지원, 실태조사 및 통계 작성 등의 진흥과 지원 정책이 논의됨
- 타 진흥법에서 규정하고 있는 일반적인 지원 내용과 구별되는 인공지능 분야에 대한 진흥 정책의 필요성과 효과성에 대한 논의가 구체화 될 필요가 있음
- 국가주도의 인공지능 진흥과 지원 정책이 어떻게 관료주의적 절차의 문제, 민간 부문의 자율성과 혁신가능성을 저해할 수 있는지, AI 정책이 정치적 이해관계에 따라 편향되거나 왜곡될 위험을 줄일 수 있는지에 대한 구체적인 대안 논의를 입법 단계에서 논의할 것인지, 아니면 행정 단계에서 논의할 것인지가 쟁점이 될 수 있음

고위험 인공지능의 범위에 대한 쟁점

- 입법 단계에서 진흥뿐만 아니라 인공지능 기술에 대한 규제 논의도 함께 진행되었음. 규제와 관련되어서 모든 인공지능 기술에 대한 규제가 아니라 특별히 고위험 인공지능을 규정하고 이를 규제하는 방안이 주로 논의됨



- 문제는 무엇을 고위험 인공지능 분야로 볼 것인가가 핵심 쟁점임. 인간의 생명, 생체정보, 의료행위 및 의료기기, 핵물질과 원자력 시설 등에 대해서는 어느 정도 동의가 있지만, 교통시설, 채용이나 인사 및 계약 관련 자료, 이민 및 출입국 관련 자료들도 고위험 인공지능 범위에 포함시키는 경우도 있음
- 고위험 인공지능을 선정할 때 위험이 현재의 위험인지, 미래의 위험인지에 대한 논의가 불분명함. 인공지능 기술의 파급력을 고려하면 대부분의 영역에서 개인정보 보호와 같은 잠재적 위험이 존재할 수밖에 없고, 이 잠재적 위험을 선제적으로 제거할 수 있는 정책수단을 찾기가 어려운 상황임. 또한 위험 수준은 기술 발전 수준에 따라 변화할 수 있는 것이기 때문에 입법 단계에서 규정하는 것이 쉽지 않을 수 있음
- 고위험 인공지능도 규제 대상으로 볼 것만이 아니라 적극적인 기술지원과 사업화가 가능하며, 국가 경쟁력에서도 중요한 분야는 고위험-고수익의 분야가 될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있으므로 고위험=규제라는 도식은 위험할 수 있음

진흥과 규제의 효과성

- 입법 단계에서 규제와 진흥의 효과성을 평가하기는 어려우나, 규제나 진흥이 비용을 수반하는 행위라는 점을 명확히 인식할 필요가 있음. 비용을 부담하는 집단과 편익을 향유하는 집단의 차이가 클수록 입법과정에서 기업가 정치 (entrepreneurial politics)나 고객정치(client politics) 현상이 나타날 위험이 큼
- 편익이 분산되고 특정 소수가 비용을 따라서 진흥과 규제의 효과성을 대한 입증책임을 누가 지도록 해야 할 것인가는 입법과정에서 매우 중요함. 예를 들어 AI 산업에 대한 지원 정책은 특정 기업에 편익이 집중되지만 비용은 대다수의 납세자에게 분산되기 때문에 고객정치의 가능성이 높음. 따라서 이러한 진흥정책의 효과성에 대해서는 기업이 그 효과성을 적극적으로 입증할 필요가 있음
- 반면 AI 알고리즘의 투명성과 공정성을 보장하면 편익은 사회 전체적으로 편익을 제공하지만 일부 AI 기술 개발자나 기업에게는 큰 비용이 될 수 있음. 따라서 이 경우 알고리즘 규제나 투명성을 요구하는 집단이 규제의 효과성을 입증해야 하는 것이 바람직할 수 있음
- 장기적으로는 AI의 진흥과 규제는 이분법적인 것이 아니라 그 편익과 비용이 다양한 사회 주체에게 전가가 되기 때문에 입법과정에서는 비용 효과성에 대한 충분한 근거를 파악하려는 노력이 필요함

3 규제와 진흥

자율규제의 논의

- 규제보다는 국가 차원에서 전략 컨트롤 타워를 설립하여 부처별 가이드라인을 제시하는 자율규제 지향을 주장하는 견해가 존재함. 이 관점은 경직된 법률보다는 법률을 조정하는 자율 규제를 추천하고, 안전과 위험을 나누는 이분법적 사고보다는 특정 점수를 기준으로 판단하는 포용적인 규제를 지향함
- 규제와 진흥은 배치되기보다는 보완되는 개념이기에 AI 생산국과 소비국 관점 중 대한민국은 생산국(수출국)으로서 규제를 수립해야 함



한국 상황에 맞는 규제

- AI 입법과 관련된 국제 규범이 빠르게 만들어지고 있는 상황에서 한국의 AI 산업 경쟁력을 확보하기 위한 입법 노력이 필요함
- 미국과 EU가 지향하는 진흥과 규제의 방향을 참고하되, 한국 상황에 맞는 방향을 설정해야 할 필요성이 있음. 이는 한국의 기술 기반의 발전 방향과도 맞물려 있을 수 있음
- EU처럼 AI 기본법을 제정하여 최소한의 원칙을 제시하는 방향에 초점을 맞추어 입법이 이루어지도록 하는 것이 필요함
- 한국은 인터넷 공개 데이터조차 사용하기 힘든 상황이기에 AI 분야에 초점을 맞춘 법률 도입 및 개선이 필요하며 민간 부문에서 데이터 공유를 위한 데이터 생태계 형성을 위한 적극적인 노력이 필요함

기술동향 변화에 따른 유연한 입법

- 생성형 AI 등장으로 딥페이크 영상 등 허위조작정보 문제가 급격히 등장하고 있는 상황에서 인공지능에 의해 생성된 저작물에 대한 표기 등과 같이 새로운 규제를 신속하고 유연하게 대처할 수 있도록 입법이 이루어질 필요가 있음
- 기술개발의 속도를 고려한다면 대학, 학계, 연구소, 산업계의 의견을 신속하게 수렴하여 입법과정에도 반영할 필요가 있음

