

국가 AI행동계획·인공지능기본법, ‘진흥’만으로는 부족하다: 참여연대 비판의 의의와 보완점

정부는 ‘국가 AI행동계획’과 ‘인공지능기본법’을 통해 AI 산업 진흥과 국가 경쟁력을 전면에 내세운다. 참여연대는 이에 대해 기본권·인권 보호가 심각하게 빈약하고, 공공이 특정 기업의 이익과 결합하는 ‘포획’ 위험이 크다고 비판한다. 이 문제제기는 방향이 정확하다. 다만, 시민 보호를 넘어 **“AI로 만들어진 이익이 누구에게, 어떤 규칙으로 귀속되는가”**까지 제도 설계가 들어가야 논쟁이 ‘규제 vs 진흥’이라는 낡은 프레임에서 벗어난다.

1) 참여연대 비판의 의의(올바른 지점)

① 개인정보자기결정권·인간의 존엄성을 상위 규범으로 둔 점

AI 산업 육성을 이유로 개인정보 활용을 넓히는 접근은, 단순히 “편의”의 문제가 아니라 헌법적 기본권 문제다. 참여연대가 “개인정보자기결정권을 침해할 소지가 크다”고 지적한 것은 핵심을 찌른다. AI 시대일수록 데이터는 ‘원본을 마음대로 돌리는 자원’이 아니라 **목적 제한, 최소 수집, 사용기록(로그) 기반 감사** 같은 권리·통제 장치와 함께 다뤄져야 한다.

② ‘소버린 AI’가 ‘국가=특정 기업’으로 미끄러지는 포획 위험을 짚은 점

국가 주권을 내세운 정책이 실제로는 특정 기업의 시장 지배력과 결합하면, 공공은 기술기업의 ‘하청’이 되고 시민은 데이터 제공자에 머문다. 참여연대의 경고는 여기에서 특히 타당하다. ‘국가 AI’가 목표라면, 그 성과가 특정 기업에만 귀속되지 않도록 **공공의 통제 구조와 시민 환류 구조**가 함께 설계되어야 한다.

③ “국민 데이터로 만든 이익이 국민에게 돌아오지 않으면 이중 수탈”이라는 문제제기

보건의료 등 공공성이 큰 영역에서 시민 데이터로 AI를 만들고, 결과물은 다시 시민에게 유료로 판매되는 구조는 부당하다. 참여연대가 ‘이중 수탈’ 위험을 강조한 것은 매우 중요하다. 이 문제는 단순히 도덕의 문제가 아니라 ****귀속 규칙(benefit sharing rule)****의 문제다.

④ 책임주체·기록·투명성 의무를 약화시키면 피해구제가 불가능해진다는 지적

고영향 AI 영역에서 사고·차별·권리침해가 발생하면 “누가 만들었나”보다 “누가 운영했고 어떤 데이터·모델·결정 경로를 거쳤나”가 핵심 증거가 된다. 그러려면 **문서·로그·보관 의무**가 약해지면 안 된다. 참여연대가 기록·보관 의무 강화, 실제 이용 주체에 대한 투명성 의무를 요구한 것은 실무적으로도 정당하다.

⑤ 의견수렴·절차의 빈곤을 문제 삼은 점

98개 과제에 대한 의견수렴이 매우 짧게 진행된 것은, 정책이 사회적 합의·신뢰의 기반 위에서 만들어지지 않았다는 신호다. AI 정책은 “성공하면 모두의 성과, 실패하면 모두의 피해”가 되기 때문에, 절차 정당성은 부차적 요소가 아니라 본체다.

2) 참여연대 비판의 한계: ‘보호’만으로는 구조가 바뀌지 않는다

참여연대 비판은 기본권 보호라는 측면에서 강력하지만, 다음 지점은 더 보강될 필요가 있다.

① 기본권 보호는 필요조건이지만 충분조건이 아니다: “이익의 귀속 규칙”이 비어 있다

개인정보 보호·동의·거부권(옵트아웃)은 당연히 중요하다. 하지만 그걸로 끝나면 정책은 결국 “규제 강도” 싸움으로만 남는다. 핵심은 **AI로 만들어진 수익과 효율의 과실이 누구에게 귀속되는가**다.

여기서 필요한 것은 단순한 “환수(정책)”가 아니라 **법에 박힌 귀속 규칙**이다. 예컨대 공공 데이터로 만들어진 상업적 성과가 발생하면, 그 성과의 일정 비율이 예산정치(정권·부처)에 따라 흔들리는 방식이 아니라 **자동으로 시민에게 환류되는 장치**가 있어야 한다.

② 데이터 보호를 넘어 ‘사용권 로열티’까지 설계해야 한다

데이터를 민간에 ‘원본으로 넘기지 말라’는 주장만으로는 현실정치에서 늘 “그럼 혁신은?”이라는 반격을 맞는다. 더 강한 대안은 ****원본 제공이 아니라 ‘목적 제한 사용권(라이선스)’****으로 관리하되, 상업적 이용이 발생하면 ****사용료·로열티 스트림(지속적 수익 흐름)****이 생기도록 제도화하는 것이다.

이 수익 흐름이 있어야 “공공 데이터 활용”이 기업의 무상 원료가 아니라, 시민 권리 기반의 거래가 된다.

③ 포획의 표적은 기업만이 아니다: **룰 작성자(관료·자문기구·표준기구)의 포획 방지**

AI 정책은 법률뿐 아니라 시행령·고시·가이드라인·표준·평가체계로 실질이 결정된다. 즉, ‘룰을 쓰는 사람’이 사실상 권력이다.

참여연대가 절차 문제를 지적한 것에서 한 단계 더 나아가, **룰 변경 절차 자체를 투명하게 만들고, 독립감사·이해충돌 공개·다중승인 같은 장치를 제도에 넣지 않으면** “형식

은 보호, 실질은 우회”가 반복될 위험이 크다.

④ 국제·통상·국경을 넘는 AI 서비스에 대한 집행 설계가 필요하다

해외 모델·해외 API가 국내에서 수익을 올릴 때, 국내 규범을 어떻게 적용할지(국내 유통/추론 지점에서의 집행 등) 설계가 없으면 정책은 선언에 그친다. “국내 기업 규제만 강화하고 해외는 빠져나간다”는 불만이 생기면, 기본권 의제도 쉽게 흔들린다.

3) 보완 제안: “시민 환류”를 제도에 박는 5가지 장치

참여연대의 문제제기를 더 강하게 만들려면, 아래 5가지를 법·계획·하위규정에 명시적으로 요구하는 방식이 효과적이다.

1. 공공 데이터 신탁(또는 공공 데이터 관리기구) + 목적 제한 사용권(라이선스) 원칙

- 원본 무제한 제공 금지
- 목적·기간·재이용 제한
- 사용기록(로그) 기반 감사 의무

1. 상업적 이용 발생 시 ‘사용료·로열티’ 부과를 원칙으로 하는 수익 흐름 설계

- “데이터는 무료, 성과는 기업 몫” 구조 차단
- 사용료 산정 기준과 공개 원칙 마련

1. 로열티 수입의 일정 비율을 ‘국민사회지분계정(가칭)’으로 자동 환류

- 국가 예산 편성으로 ‘선심성’ 분배가 아니라, 법정 규칙에 따른 자동 정산·자동 귀속
- 개인별 계정에 누적되고, 특정 목적(기본생활·교육·전환지원 등)에 사용할 수 있게 설계

1. 고영향 AI의 책임주체 명확화 + 기록·보관·설명 의무 강화

- 피해 발생 시 입증 책임을 시민에게 떠넘기지 않도록
- 모델/데이터/결정 과정의 핵심 기록 보관(충분한 기간)
- 실제 운영 주체(이용사업자 등)에게 투명성 의무 부과

1. 룰 변경(시행령·고시·가이드라인·표준)의 메타 거버넌스 장치

- 이해충돌 공개, 회의록·근거 공개, 독립감사
- 중요한 규칙 변경에는 숙의 기간, 다중검토, 시민 관점의 이의제기 통로 확보

결론

참여연대의 비판은 “진흥만 있고 안전장치가 없다”는 점을 정확히 짚는다. 이 문제의식

이 정책을 실제로 바꾸려면, 기본권 보호를 넘어 **AI의 과실이 시민에게 자동으로 돌아오게 하는 귀속 규칙**이 제도 안에 들어가야 한다.

공공 데이터로 성장하는 AI라면, 그 성과 역시 공공의 권리로 환류되는 구조가 함께 있어야 '주권'이라는 말이 비로소 실질을 갖는다.

2025.01.22. 이상연