「지방정부연구」 제29권 제2호(2025. 8): 213-242
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.29 No.2 (August 2025)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.29.2.10

AI 기본법 제정과정에 대한 정책이론의 결합적 분석: 정책흐름모형(MSF)과 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로*

박 준 희

국문요약

본 연구는 AI 기본법 제정 과정을 Kingdon의 정책흐름모형(Multiple Streams Framework)과 Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 결합적 적용을 통해 분석하였다. 분석의 시간적 범위는 AI 기본법안이 발의된 20대 국회(2019년)부터 법률로 통과된 22대 국회(2024년 12월)까지이며, 정책연합집단을 구성하는 정당, 산업계, 언론단체, 시민단체, 학계 등을 각 신념체계에 따라 연합A와 연합B로 구분하였다. 분석과정에서 AI 관련 국제사회의 움직임과 국내외 사건 발생 등의 문제의 흐름(problem stream), 국내 정치 상황의 정치의 흐름(political stream), 국회의원 및 위원회가 발의한 입법안들의 대안의 흐름(policy stream)과 정책선도자(policy entrepreneur)로서 대통령, 정책중개인(policy broker)으로서 과방위, 법사위, 인권위를 설정하여 분석하였다. 또한 정책옹호연합모형의 구성요소이자 서로 다른 신념체계와 주장이 담긴 법안들을 제시한 옹호연합들의 대립과 갈등을 정책흐름모형의 대안의 흐름 속에 포함하면서 두 모형의 결합을 시도하였다. 이 연구에서는 문제, 정책, 정치의 흐름이 존재해온 가운데 윤석열 대통령의 계엄 선포와 탄핵정국이 촉발기제(trigger)가 되어 세 흐름의 결합(coupling)이 이루어지는 정책의 창이 열리게 되었다고 분석하였다. AI 기본법은 AI 기술 및 산업의 진흥과 안전·신뢰 간의 균형을 위한 법제도로서 AI 규범 및 거버넌스를 구성하는 핵심적 축이라는 점에서, 본 연구는 AI 거버넌스와 법 개정안을 위한 후속 연구에 기여할 수 있다.

주제어: AI 기본법, 정책흐름모형, 정책옹호연합모형

Ⅰ. 서론

생성형 AI의 등장 및 빠른 속도의 성장에 따라 개인정보 유출과 허위정보의 확산, 빅테크 기업들의 시장지배력 문제 등 다양한 사회적 부작용들이 국내외에서 폭발적으로 발생하였다. 이에 국제사회에서는 AI 기술 및 산업의 진흥과 육성을 촉진하면서도 그 폐해를 방지하기 위한 규제 요구가 나타났으며, 우리나라에서도 이를 위한 제도적, 정책적 논의가 촉발되었다.

AI가 가진 잠재력과 그 위험성에 대한 대응을 하기 위한 국제사회의 논의들은 외부적 환경으로서 한국의 AI에 관한 법제정을 촉진하였다. UN은 지난 해 9월 미래정상회의(Summit of the Future)

* 본 연구는 연세대학교 바른ICT연구소의 지원을 받아 수행되었음.

총회에서 국제사회가 당면한 주요 과제와 해결방안에 관한 '미래를 위한 협약(Pact for the Future)'을 채택하면서 부속문서로서 '글로벌 디지털 콤팩트(Global Digital Compact)'를 발표하고 디지털 격차 해소와 유엔의 지속가능발전 목표(SDGs) 촉진, 디지털 포용 및 국제 데이터 거버넌스 증진을 위한 목표와 원칙들을 제시하였다. EU는 2021년 세계 최초로 AI에 관한 포괄적 규제법안을 발표하였다가, 곧이어 등장한 생성형 AI의 파급효과와 위험에 직면하면서 이에 대응하기 위한 제도적 요구와 함께 법안의 개정에 합의하였다. 초안이 발표된 지 3년만인 2024년 3월, EU의 AI 법 최종안이 유럽의회에서 승인되면서 AI에 관한 전세계적 논의는 다시 새로운 국면을 맞이하였다.

미국의 빅테크 기업의 시장 잠식을 견제하기 위해 규제 위주의 법을 제정한 EU와 자국 빅테크 기업의 육성을 우선시하면서 국가안보 차원의 규제를 선택한 미국 등 AI 선도국들 사이에서 한국도 AI를 규율할 법 제정의 필요성을 인정하고 그 제정과 방향성을 논하기 시작하였다. 그 논의의 중심에는 AI 기술과 산업의 진흥 및 육성을 지원하면서도, 안전하고 신뢰할 수 있는 AI의 이용을 보장하고자 하는 두 가지 관점이 있다.

그간 한국에서는 AI의 성장 가능성과 사회적 부작용에 대한 국내외적 관심과 함께 이를 제도적으로 규율하기 위한 입법적 시도가 있었음에도 불구하고 실제 법제정으로까지는 나아가지 못하였다. 이러한 현실은 사회적 관심을 통해 순차적인 정책결정단계로 나아가는 합리모형으로는 설명되지 않는다(성욱준, 2013). 오히려 입법 과정은 그 자체로서 하나의 정책이나 제도가 수립되는 경로이자 법안을 둘러싼 다양한 이해관계 간의 갈등과 대립, 참여자들의 정치적 고려 및 조정, 정책대안들의 경쟁과 타협이 복합적으로 나타나는 과정(홍준형, 2010)이라는 관점에서 이를 분석해내기 위해서는 현실을 잘 반영할 수 있는 적실성 있는 분석모형이 필요하다.

본 연구에서는 입법 과정에 관한 정책결정 및 정책변동에 관한 이론적 모형으로서 정책결정과정의 비합리성을 전제하고 있는 정책흐름모형과 참여자간 대립과 갈등에 초점을 둔 정책옹호연합모형을 결합하여 분석하고자 한다. 이러한 결합적 모형을 통해 한국의 AI 기본법 제정과정에서 각 정책행위자들의 기조 및 신념체계의 변화와 AI와 관련한 국내외적 문제의 흐름, 정치적 흐름, 대안의 흐름이 어떻게 결합하여 AI 기본법의 제정으로 나아갔는지를 살펴보고, 그러한 역학관계 속에서 제정된 현 AI 기본법이 지닌 한계와 분석과정에서 도출할 수 있는 정책적 시사점들을 제시하고자 한다.

AI 법제는 AI 거버넌스의 핵심을 이룬다는 점에서, 본 연구는 AI 법안의 입법화 과정에 관한 연구임과 동시에 궁극적으로는 AI 거버넌스 연구의 기반이 되기도 한다. 또한, 두 모형의 결합을 통해 AI 기본법의 제정과정과 그 한계를 분석해냄으로써 정책이론적 측면과 AI 거버넌스 및 법 개정안 논의를 위한 실증적 측면 모두에 기여할 수 있다.

Ⅱ. 이론적·제도적 배경

1. 정책흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합

정책과정 연구에서 이론적 모형은 복잡한 사회현상을 설명하기 위해 현실을 단순화하여 핵심적인 작동 논리를 파악하게 해주는 분석도구이다(Dye, 1992). 본 연구는 'AI 기본법 제정'이라는 정책결정 및 변동 과정을 분석하기 위해 Kingdon(1984, 2011)의 정책흐름모형(Multiple Streams Framework, 이하 MSF)과 Sabatier & Jenkins-Smith(1993, 1999)의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, 이하 ACF)을 통합적으로 적용하였다. 두 모형은 그 이론적 기초와 분석대상이 상이하지만, 상호보완적으로 작동할 수 있는 여지가 존재한다.

먼저 정책흐름모형은 불확실하고 유동적인 정책환경 속에서 정책의제 설정과 결정이 어떻게 이루어지는지를 설명하는 분석틀로서 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이라는 세 가지 독립적인 흐름으로 구성된다(Kingdon, 1984). 문제의 흐름은 사회문제가 공적 개입을 요하는 사안으로 인식되는 과정으로, 지표, 환류, 초점사건 등의 매개를 통해 형성된다. 정치의 흐름은 정권교체, 정당 구도 변화, 여론 및 이익집단의 압력 등 정치적 환경 요인의 변화를 설명한다. 정책대안의 흐름은 정책공동체 내에서 다양한 대안들이 경쟁하며, 기술적 실행가능성과 가치 수용성에 따라 일부 대안만이 생존하는 과정을 의미한다. 이 세 흐름은 독립적으로 작동하다가 특정한 계기, 즉 정책의 창(policy window)이 열릴 때 정책선도자(policy entrepreneur)의 개입을 통해 결합되어 정책결정으로 이어진다(Kingdon, 2011; Zahariadis, 2014). 이 모형은 세 흐름(streams)의 독립적 작동과 정책의 창이 열리는 순간의 조우 (coupling)에 주목하면서 정책의제 설정 및 단기적 결정의 동태를 설명하는 데 유용하다.

반면, 정책옹호연합모형은 정책하위체계 내에서 서로 다른 신념체계를 가진 행위자 집단들이 정책을 둘러싸고 경쟁과 협상, 전략적 상호작용을 통해 장기적 정책변화를 이끌어내는 과정을 설명하면서, 정책학습과 초점사건의 영향 등을 분석할 수 있는 구조를 제공한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 이 모형은 규범적 핵심, 정책 핵심, 부차적 측면으로 구성된 신념체계를 공유하는 옹호연합들과 이들간 대립과 갈등을 포함하여 특정 정책대안이 어떠한 이해관계연합에 의해 지지되고 어떻게 정책중개자(policy broker)에 의해 조정되는지를 설명하는 데 강점을 가진다. 본래 이 모형은 10년 이상의 장기적 변화를 주로 설명하였으나, 최근의 연구들에서는 중단기적 맥락에서도 유의미하게 작동할 수 있다는 점을 보고하고 있다(Okeke et al., 2021; Magallanes et al., 2021; Chekole, 2020).

두 이론은 분석단위와 시간적 범위, 인과적 메커니즘이 서로 상이하고, 결정과정의 다른 측면에 초점을 두고 있는 차이가 있다. 정책흐름모형이 '정책의 창이 열리는 계기와 시기'를 중심으로 한 단기적 결정 과정을 강조한다면, 정책옹호연합모형은 '연합 간 신념 대립과 갈등 조정, 점진적 정책지향 학습을 통한 중장기적 동학'에 초점을 두고 있다. 특히, 정책흐름모형의 한계를 정책옹호연합모형에서는 오히려 중점적으로 다루고 있다는 점은 두 모형의 결합이 모다 나은 설명력을 가져올 수 있다는 가능성을 제시해준다. 두 모형의 구성요소가 가지는 특성을 고려하였을 때, 정책

흐름모형의 '대안의 흐름' 내에서 복수의 정책대안이 서로 경쟁하는 과정은 정책옹호연합모형에서 '연합간 경쟁과 정책중개자의 개입'으로 구조화되어 두 모형이 연결되는 지점이 될 수 있다. 따라서, 이를 통해 두 모형을 결합하여 사안을 분석한다면 문제·정치·대안의 거시적 흐름들의 결합을 통한 정책결정 측면을 설명할 수 있는 동시에 이 흐름 속에서 형성된 연합집단들의 구체적 상호작용과 정책결정의 동태적이고 미시적인 측면 또한 분석할 수 있다.

2. 선행연구 검토

법제도의 복잡한 정책결정 과정을 분석한 다수의 선행연구들은 Kingdon의 정책흐름모형(MSF)과 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 정책행위자들의 역할, 정치적 역학, 갈등과 조정의 메커니즘을 설명해왔다. 이들 연구는 각 모형의 이론적 특성을 바탕으로 정책변동의 계기와 과정을 규명하였으며, 나아가 두 모형을 결합하려는 시도도 나타나고 있다.

정책흐름모형을 적용해온 연구들은 대체로 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이라는 세 요소가 정책의 창이 열리는 순간에 결합된다는 Kingdon(2008, 2011)의 기본 구도를 따른다. 성욱준(2013)은 개인정보보호법의 입법과정을 분석하면서 정권교체라는 정치적 흐름의 변화와 대통령 및 행정안전부와 같은 정책혁신가(policy entrepreneur)의 역할이 결정적으로 작용했음을 보였고, 장현주(2017)는 국내에서 정책흐름모형을 적용한 논문들을 메타분석하여 모형이 활용된 분야와 주요 구성요소들, 특히 정책의 창을 여는 데 핵심적인 요인들을 종합적으로 도출하였다. 이원석·박형준(2025)은 수정된 다중흐름모형을 활용하여 광역자치단체의 온실가스 배출에 영향을 미치는 요인들을 실증분석함으로써 기후변화 대응정책의 결정과정을 설명하였다.

한편, 정책옹호연합모형은 정책변동 과정에서 신념체계를 공유하는 행위자들 간의 연합과 갈등, 정책지향학습(policy-oriented learning), 촉발기제(focusing event)의 역할 등을 강조하는 이론으로서 국내에서도 다양한 입법 사례에 적용되어 왔다. 허미혜·엄석진(2024)은 행정절차법과 정보공개법의 입법과정을 비교분석하면서 시민단체, 관료제, 학계 등 다양한 정책행위자들의 상호작용이 입법 지연과 법안의 내용변화에 어떻게 기여했는지를 설명하였다. 김나리·오서은(2024)은 온라인 플랫폼 정책의 변동과정을 분석하면서 정부주도의 규제와 민간의 자율규제 간의 대립을 신념변화와 정책학습의 결과로 해석하였다.

그러나 두 모형은 설명의 초점과 인과적 메커니즘에 있어서 차이를 가지며, 각 모형의 장단점은 오히려 상호보완적으로 적용될 수 있다는 점에서 결합의 필요성을 제기할 수 있다. 정책흐름모형은 문제, 대안, 정치의 흐름이라는 구조를 통해 거시적 분석에 유리하나, 옹호연합 간의 구체적인 갈등 및 상호작용을 설명하는 데 한계가 있는 반면 정책옹호연합모형은 정책행위자의 신념체계와 연합들 간의 동학에 집중하지만, 정책의 창이 열리는 시점과 같은 동태적 메커니즘의 포착에는 한계를 가진다(이동규·우창빈, 2013; 신현재·홍준형, 2017).

이러한 인식 하에 두 모형을 통합적으로 적용하려는 연구들이 등장하였다. 최성구·박용성(2014)은 세종시 법률안의 수정 과정을 분석하면서, 외적 변수의 안정성과 변동성이 문제, 대안,

정치의 흐름에 영향을 주고, 이에 따라 찬반 연합 간의 갈등과 정책중개자(policy broker) 및 정책혁신가(policy entrepreneur)의 역할이 정책목표의 전환을 유도했다고 보았다. 이동규·우창빈(2013)은 재난사건이라는 초점사건이 정책의 창 개방 이전에 위치하며, 이후 자원배분을 둘러싼 옹호연합 간 갈등이 정책중개자의 조정을 통해 정책변동으로 이어지는 과정을 제시하였다. 이재무(2016)는 대통령선거를 초점사건으로 설정하고, 대통령이 정책혁신가로서 개혁정책 연합에 개입한 과정을 통해 로스쿨 및 노동개혁 정책의 도입을 설명하였다. 신현재·홍준형(2017)은 국회법 개정안을 다룬 연구에서 정책흐름모형을 통해 문제제기와 발의, 정치갈등의 흐름을 분석하는 한편, 연합 간 갈등과 신념구조는 정책옹호연합모형을 통해 보완적으로 설명하였다. 홍보람(2019)은 환경오염피해구제법의 제정과정을 분석하면서 기본적으로 정책흐름모형을 적용하면서, 이후의 산업계와 환경부 간의 갈등에 대해서는 옹호연합의 대립으로 보아 두 이론적 모형을 단계적으로 연계하여 설명하였다.

한편, 두 모형의 결합을 다루는 국외 연구들의 경우에도 이론 간 통합적 설명력을 확보하기보다는 단순병렬적으로만 적용하는 한계가 지적되었다. Collins(2002), Compston & Madsen(2001), Howlett et al.(2016) 등의 연구는 두 모형의 결합형 분석틀을 제시하였으나 정책과정 전반을 통합적으로 설명하지 못하고 있으며, 특히 Howlett et al.(2016)은 Kingdon의 틀을 기반으로 ACF 및 정책주기모형을 추가했지만, 설명적 정합성이 떨어진다는 비판을 받았다(이재무, 2016).

이처럼 정책흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합을 다룬 국내외의 연구들은 정책변동의 복합성과 다차원성을 보다 정교하게 설명하기 위해 양자의 결합이 필요하다는 점을 강조하면서도 여전히 모형 간 정합성이나 모형의 적용범위에 있어서의 한계를 가지고 있다. 본 연구는 이러한 선행연구들에 대한 검토를 바탕으로 두 모형의 구조적 연결지점을 찾아, AI 기본법 제정과정에서 나타난 정책행위자 간의 대립, 정책의 창 개방, 정책중개자의 조정 등을 포착할 수 있는 통합적 분석틀을 적용하여 설명하고자 한다.

3. AI 기본법 제정의 의의

AI 기본법은 AI 혁신과 안전·신뢰의 균형을 위한 법제로서 AI에 관한 규범체계를 정립하고 AI 거버넌스 논의로 나아가는 핵심 축이라 할 수 있다. 2024년 12월 26일자로 AI 기본법(「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」)이 국회 본회의를 통과하면서 한국은 유럽연합이 제정한 AI 법 이후 세계에서 두 번째이자 아시아 최초로 AI에 관한 포괄적 규제법을 제정한 국가가 되었다.[1] 이에 따라 국내 AI 기술 개발과 산업 육성의 지원과 함께 신뢰성 확보와 위험 예방을 위한 조치들이 이루어지게 됨으로써 사회 전반에 미치게 될 파급효과도 클 것으로 예상된다. 여기에는 AI 기술과 산업 진흥을 위한 법적 근거가 마련되어 투자 활성화를 촉진할 수 있다는 긍정적인 측면과 규제 내용이 모호할 경우에는 오히려 불확실성을 가중시킬 것이라는 우려가 함께 존재한다.

한국은 미국, 유럽과 같은 AI 선진국과 비교할 때 상대적으로 후발주자라 할 수 있지만, AI 생태

1) 이 법은 2025년 1월 21일 제정·공포되었으며, 공포일로부터 1년 뒤인 2026년 1월 22일부터 시행됨.

계 전반을 아우르는 제도적 토대를 마련했다는 점에서 한국의 AI 기본법 제정은 큰 의미를 가진다. 이 법은 인공지능 산업의 진흥 및 지원의 대상은 확대하면서 과도한 규제로 인한 산업발전의 저해를 방지하려는 입법취지에서도 드러나듯 진흥과 규제의 성격을 함께 담고 있다(강지원, 2024). 한국 정부는 AI 기본법 제정을 통해 인공지능 기술의 표준 마련과 인공지능 학습데이터의 수집 및 활용의 지원, 인공지능 집적단지 지정, 데이터센터 구축의 활성화 등 인공지능산업 발전에 필요한 제방면의 지원 근거를 확보하게 되었다.

이 기본법은 고영향 AI에 대한 규제, 안전성 확보의무 및 투명성 규제 등 대체로 EU 법과 유사한 측면을 가지면서도, 구체적인 규제 내용이나 AI의 안전성과 신뢰성 보장에 관한 일정 부분을 민간의 자율규제 영역으로 둔 점에서 차별되는 측면도 가진다. 이처럼 민간과의 협력적 규율을 법에 포함시킨 것은 기존의 의회위원회-이익집단-관료 간 철의 삼각(iron-triangle)이라는 독점적 형태에서 벗어난 거버넌스적 성격을 나타내는 것이기도 하다. 나아가 EU의 AI Act에서의 AI의 위험 분류가 객관적이라기보다는 정치적 협상의 결과물이라는 견해가 있듯이(김현경, 2025), 한국의 기본법 역시 과기부, 방통위, 문화부, 시민단체 등 각종 이해관계 속에서 AI 정책의 관할을 둘러싼 정치적 타협의 결과로도 볼 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석자료 및 범위

본 연구에서는 관련 문헌자료들과 언론기사, 정부 보도자료 및 성명서, 각 정당의 강령, 위원회 회의록, 입법안들을 분석자료로 삼아 이를 사회적, 정치적, 기술적 환경 변화와 국제사회에서의 관련 이슈들과 함께 AI 기본법 제정과정을 정책결정모형의 주요 행위자 또는 참여자와 구성 요소들을 중심으로 분석하였다.

분석의 시간적 범위는 인공지능에 관한 입법안 발의가 처음 제기된 20대 국회(2019년)부터 법률로 통과된 22대 국회(2024년 12월)까지이며, 대통령 임기로서는 문재인 정권(2017년 5월 30일~2022년 5월 29일) 및 윤석열 정권(2022년 5월 30일~2025년 4월 4일)에 걸쳐 있다.

2. 분석모형

본 연구는 AI 기본법 제정과정을 분석하기 위하여 정책옹호연합모형과 정책흐름모형을 결합하여 적용하였다. 분석을 위한 기본적 틀에는 정책흐름모형의 세 흐름, 즉 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름과 이들의 결합으로 인해 열리는 정책의 창, 그리고 이를 촉진하는 정책선도가가 존재하며, 정책하위체계에는 AI 기본법의 성격을 AI 기술 및 산업의 육성·촉진에 중점을 두는 옹호연합과 AI 기술로 인한 문제를 해소하고 방지하기 위한 규제에 초점을 두는 옹호연합이 존재한다.

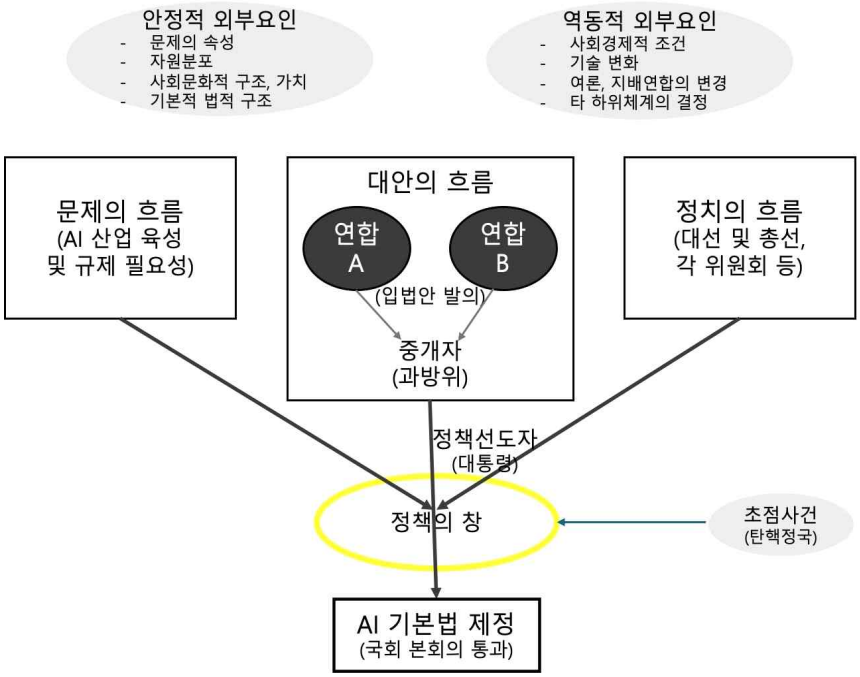
모형에서 '문제의 흐름(problem stream)'이란 어떠한 사회문제를 해결하기 위해 사회적, 정책적 문제제기가 이루어진 상황으로서 사회적으로 관심을 받을 만한 초점사건(focusing event), 지표(indicator), 환류(feedback) 등이 포함된다(Kingdon, 2011). 본 사안에서 AI와 관련하여 정부가 정책의제로 다룰만한 '문제의 흐름'은 AI의 위험과 그에 따른 정치적, 사회적 사건과 사고들로서 이는 국내외를 불문하고 존재해오면서 입법적 필요성을 촉진해왔다. '정책(대안)의 흐름(policy stream)'은 문제를 해결하기 위해 정책공동체가 정책대안들을 모색하는 것으로, 실행가능성과 가치수용성 등을 고려하여 소수의 대안만이 검토된다(Kingdon, 1984). 본 사안에서는 이 시기동안 AI 산업진흥과 규제를 둘러싸고 국회의원과 소관 위원회 등에서 '발의된 법안들'이 여기에 해당한다. '정치의 흐름(political stream)'은 선거 과정을 통한 행정부 교체, 의회 의석의 변화 등 정치참여자들의 변경이나 이익집단의 영향력 등 사안을 둘러싼 정치적 여건을 말한다. 본 사안에서는 문재인-윤석열 대통령의 정권교체 속에서 강조된 AI 관련 국정기조와 20대-22대 국회의 개폐, 소관 위원회의 활동 등이 이에 해당한다.

그러나 세 흐름만의 분석틀로는 각 대안과 그 기저에 있는 신념체계, 법안의 세부내용에 대해 찬성 및 반대 집단 간의 갈등과 타협 과정을 세밀히 관찰하기 어렵다. AI 기본법과 같은 과학기술 정책에 대한 입법 과정에서는 기술·산업적 측면과 정치적 측면이 함께 작용하면서 논쟁 지점을 형성하며, 각 입장을 옹호하는 집단간 대립이 나타나게 된다. 이 옹호연합들은 정책핵심을 구성하는 정책기조나 전략을 중심으로 정책 동맹을 형성하며(Sabatier, 1993), 이들이 공유하는 신념체계는 모든 정책에 적용되는 근본가치로서의 '규범적 핵심(normative core)'과, 규범적 핵심을 달성하기 위한 근본적인 정책 입장으로서 '정책핵심(policy core)', 그리고 이를 집행하기 위한 규칙과 같은 '부차적 측면(secondary aspects)'이 계층구조를 이룬다. 정책옹호연합모형은 이러한 옹호연합 간 대립과 정책중개인을 통한 타협을 통해 결정안이 도출되는 과정을 다루고 있다.

정책흐름모형과 정책옹호연합모형은 서로 다른 구성요소와 장단점을 가지지만 두 모형을 결합할 경우에는 보다 사안의 설명력을 높일 수 있는 효과가 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 AI 기본법의 주요 사항들에 대해 각 정책옹호연합에서 발의하는 입법안들간 대립·갈등을 이루는 과정이 크게는 정책흐름모형의 '정책(대안)의 흐름'에서 접점을 이룬다고 보고 이를 두 모형의 연결지점으로 삼았으며, 각각의 단일 이론만으로는 포착하기 어려운 한국의 AI 기본법 제정과정을 설명하고자 하였다. 이러한 측면들을 포함하여 AI 기본법을 제정하는 과정을 설명하는 분석모형을 나타내면 〈그림 1〉과 같다.[2)]

2) 정책하위체제에 영향을 미치는 요인들 중 모든 변수들이 분석에 활용되는 것은 아니다. 본 연구의 분석기간에 해당하는 약 5년(2019~2024) 동안 한 국가의 사회경제적 조건이나 사회문화적 가치, 법적 구조와 같은 안정적 외부요인은 크게 변하지 않는다고 볼 수 있고, 산업 육성과 규제 간의 상충성 역시 어느 시대에서나 존재하는 기본적 속성이라는 점에서 분석적 기술(description)에서는 제외하였다.

〈그림 1〉 분석모형



Ⅲ. 분석결과

1. 입법 과정에서의 쟁점

먼저 AI 기본법 제정과 관련한 이해관계 간에 첨예한 대립과 갈등이 있었던 분야들을 중심으로 주요 쟁점들을 살펴본 후 모형 내 요소들에 대한 분석으로 나아가고자 한다. 이 쟁점들은 주로 언론보도와 소관 위원회 및 단체들의 보도자료 및 의회 회의록 등을 통해 도출된 것으로, 최종 입법안에는 일부 조항의 삭제나 내용상 조정이 이루어졌다.

1) 산업 진흥과 규제

본격적인 입법 논의가 나타난 21대 국회에서 발의된 기본법(안)의 주요 쟁점 중 하나는 '우선허용·사후규제' 원칙이다. 국내 기업들은 AI 개발을 위한 투자 계획과 산업적 기반을 다지기 위해서는 제도적 불확실성을 줄이고 고위험 AI로 인한 위험을 예방할 필요에 동의하면서도 AI 법과 같은 엄격한 규제로 인해 기술혁신이 저해될 경우 글로벌 경쟁에서 뒤처지거나 역차별을 당할 수 있음을 우려하면서[3] AI 산업 진흥을 위해서는 우선 허용하고 사후적으로 규제범위를 정하는 것이 타당하다는 입장을 취했다. 이들은 윤석열 대통령의 탄핵 국면에서는 그로 인한 입법지연을 우려하

기도 했다. IT 업계에서도 “AI 기본법 없이는 딥페이크와 같은 이슈를 다루는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 이미 해외 각국이 AI에 대한 규제를 만든 상황에서 한국 기업도 글로벌 시장에 진출하려면 이에 대응해야 한다”는 입장[4]을 내놓으면서 AI 기본법 제정의 필요성을 주장했다. 이들의 주장을 종합적으로 고려하면, 산업계는 AI로 인한 부작용의 피해를 최소화하기 위해 법제정의 필요에는 동의하면서도, 궁극적으로는 AI 산업의 진흥을 우선하면서 유연한 자율규제 또는 가이드라인 형태에 찬성하고 있다고 볼 수 있다.

반면, 참여연대, 언론개혁시민연대, 진보네트워크센터 등 시민단체에서는 무조건적인 입법보다는 AI의 위험에 대응할 수 있는 보다 안전하고 실효성있는 대안이 필요하다는 입장을 제시해왔다. 2023년 3월, 경제정의실천연합 등 16개 인권시민단체들은 당시 인공지능 법안이 소위를 통과한 데 대해 ‘우선허용·사후규제’를 독소조항으로 규정하고 전면 재검토를 요구하는 기자회견을 열었으며,[5] 2024년 5월에는 민변 등 14개 시민단체가 AI 법안의 폐기를 촉구하는 기자회견을 열어 사후규제 원칙 외에도 고위험 인공지능에 대하여 금지나 처벌 조항이 없어 실효성이 없다는 비판을 제기했다.[6] AI 기본법안이 국회 본회의를 통과한 후에도 이들 진보단체들은 2024년 12월 27일 입장문을 통해 “기본법이 AI의 위험성을 예방하고 통제하는데 과연 실효성이 있을지 의문”이며,[7] 이를 보완하여 안전과 인권에 기반한 AI 기술 개발이 이루어질 것을 촉구했다.

이에 앞서 인권위는 2023년 8월 국회의장에게 당시 논의중인 인공지능 법률안에서 ‘우선허용, 사후규제’ 원칙을 삭제하고 인공지능의 부작용을 예방하기 위한 인권영향평가 제도를 도입해야 한다는 의견을 표명했다.[8] 결국 이 우선허용 사후규제 원칙은 시민단체와 인권위의 반대로 인해 삭제되고 수정한 법안이 제출되면서 산업계의 반발을 가져왔다.[9]

2) 학습데이터 및 저작권

아직 국제사회에서 합의된 규범이 마련되지 않은 상태이지만 AI 학습용 데이터를 확보함에 있

3) 이들의 주장은, 딥페이크 음란물 확산에 따른 규제로서 AI 기본법이 적용되더라도 그것이 해외 사업자에 적용되지 않고 국내 사업자만을 규제한다면 역차별이 발생할 수 있다는 것이다.

4) IT데일리 기사 (2024.10.31.). “입법에 속도 내는 ‘AI기본법’…이견조율 관건”, 김호준 기자 (http://www.itdaily.kr/news/articleView.html?idxno=228265).

5) 슬로우뉴스(2023.3.9.). “‘인공지능법’에 반대하는 세 가지 이유”, (https://slownews.kr/88459).

6) 민주사회를위한변호사모임(2024.5.14.). “[공동성명] 실효성없는 과방위 계류 AI 법안 폐기 촉구 기자회견 개최”(https://www.minbyun.or.kr/?p=58336).

7) 이들에 따르면, 몇몇 발의안에서 고위험 AI를 규정하면서 그 범위를 설정했으나 몇 가지 나열에 그치고 있으며 그에 맞는 의무와 책임이 명시되어 있지 않다. 권칠승 의원안의 경우, 금지된 AI를 규정하면서 이를 개발할 경우 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 조항을 정하고 있으나, 그 구체적 기준이 없고 이를 대통령령으로 정하도록 되어 있다는 점에 문제가 있다고 본다.

8) 국가인권위원회(2023.8.24.). “「인공지능 법률안」, ‘우선허용·사후규제’ 원칙 삭제하고, 인권영향평가 도입해야”(https://www.humanrights.go.kr).

9) 뉴시스 기사(2024.8.30.), “딥페이크 파문에...AI 기본법 제정 논의 탄력받나”, (https://www.newsis.com/view/NISX20240829_0002867572).

어서는 생성형 AI의 저작권 문제가 중요한 쟁점이다. 특히 누구나 이용할 수 있는 자유이용 저작물(public domain)에 동의하는 입장과 저작권자의 데이터 사용 권한과 보상에 동의하는 입장간에 대립이 핵심이라 할 수 있다. 이와 관련해서는 EU의 AI 법의 경우 AI 기업들이 학습 및 훈련 과정에서 사용한 데이터에 대해 공개하도록 하고 있고, 미국의 경우에도 2024년 4월 하원에서 발의된 '학습데이터 공개에 관한 법안'에서 학습데이터 요약본을 저작권청에 제출하도록 하고 있다.[10)]

한국 정부는 학습데이터와 관련된 저작권 규제 조항을 법안에 포함시킬지 여부에 관해, 먼저 2023년 2월 AI 저작권 제도개선을 위한 워킹그룹을 발족하여 2년간 14차례의 회의를 통해 AI 학습데이터의 공개여부 및 방법, AI 산출물의 표시에 대한 개선방안 및 저작권 침해 판단기준 등의 쟁점을 다루어왔다. 학계, 법조계, 권리자 및 사업자, 기술계 등의 전문가로 구성된 이 협의체에서 위원들은 'AI 기본법'에서 해당 의무를 규율하거나 '저작권법' 등과 같은 개별법에서 보충적으로 규율할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.[11)]

이와 관련하여서는 텍스트 및 데이터 마이닝(Text and Data Mining, TDM) 면책규정이 함께 논의된다. 언론계는 뉴스 데이터 등에 대한 저작권 침해를 주장하며 AI가 학습한 데이터에 대한 대가를 지급해야 한다고 주장한 반면,[12)] 학계와 기업에서는 연구나 AI 학습을 위한 경우에는 저작권 침해로 보지 않는 TDM 면책규정이 필요하다는 입장을 취해왔다. 보다 구체적으로, 언론단체 측에서는 생성형 AI의 학습데이터 사용의 불투명성은 결과물에 대한 신뢰성과 저작권자의 알권리를 침해한다는 점에서 학습데이터의 투명한 공개 의무화 조항이 필요하다고 주장하였고,[13)] 문체부도 국내 인공지능 개발 사업자가 EU에 진출하는 경우 학습 데이터로 이용되는 데이터의 목록 공개 의무가 있다는 점을 고려하여 이를 규정할 필요를 제시하였다. 그러나, 2024년 11월 최종 법안 통과를 위한 과방위 전체회의에서 과방위는 문체부의 AI 학습 데이터 공개의무의 신설 요구를 수용하지 않으면서 개별법을 통한 규율로 대체하고자 하는 입장을 밝혔다(제419회 임시회 제2차 법제사법위원회).[14)] 이러한 이해관계자들간 논의와 타협 과정을 거치면서, 최종 법률안에는 생성형 AI의 제품 및 서비스 개발에 학습한 데이터(학습데이터)에 관한 기록의 수집·보관 및 공개에 관한 명

10) EU의 AI Act에서는 Article 53 (1) (d)에서 학습에 사용된 훈련 데이터에 대한 충분히 상세한 요약을 공개하도록 명시하고 있고, Article10에서는 고위험 AI(high-risk AI) 시스템의 경우 학습/검증/테스트 데이터셋의 출처, 전처리, 편향 여부 등을 문서화 및 관리하도록 요구하고 있다. 미국의 경우에도 2024년 4월 발의된 '학습데이터 공개 법안'("Generative AI Copyright Disclosure Act of 2024", Section 2(a))에서 AI 모델용 훈련 데이터세트를 생성하거나 대폭 수정한 자가, 저작권 보호 대상 작품이 포함된 사실, 그 요약, 공개 URL 등을 저작권청에 제출하도록 의무화하고 있다.

11) 한국저작권위원회, AI 저작권 제도개선 워킹그룹 발제 자료집. (https://www.copyright.or.kr/information-materials/publication/research-report/view.do?brdctsno=52594).

12) 매일경제 기사(2024.3.22.), "AI의 무단학습은 자유? 뜨거운 면책권 논쟁", (https://www.mk.co.kr/news/culture/10971957).

13) 한국기자협회, 한국신문협회 등 언론단체는 '생성형 AI 제품 및 서비스 개발에 사용한 학습데이터의 기록을 수집, 보관 및 공개해야 한다', '저작권자가 요청할 경우, AI 사업자는 관련 자료를 제출해야 한다'는 의견서를 제출하였다(2024.12.16.).

14) 다만 이는 과방위와 문체부간 대립이라기보다는 법의 보충성 원칙에 따라 당해 조항의 신설에 반대하는 일종의 조정 과정으로 해석될 수 있다.

시적 규정이 반영되지 못했다.

3) 준수의무 및 윤리원칙

AI 기본법 제정과정에서는 안전성, 신뢰성, 투명성 및 설명가능성, 편향성, 프라이버시 침해 등 AI 윤리원칙에 대한 이해관계자간 갈등과 논쟁의 과정이 함께 존재했다. '고위험 AI'가 아닌 '고영향 AI'로 규정함에 있어서는 과방위 소위에서 이해민 의원의 의견이 강하게 반영된 것으로 보인다(제418회 과방위 법안심사소위 회의록). 그에 따르면 위험 자체보다는 그것의 영향이 중요하고 EU나 미국 등에서도 점차 그러한 방향의 논의가 이루어지고 있다는 것이다. 다만, 용어와 관계없이 '고영향 AI'의 개념에 어떠한 기술이나 분야가 포함되는지의 명확한 기준이나 예시가 없는 경우 기업 입장에서는 법 적용여부에 대한 사전적 판단이 어려우므로 명확한 기준과 범위가 요구되는 것이다.[15]

이러한 개념과 기준이 중요한 쟁점이 되는 이유는 AI 기본법안에서 사업자가 준수해야 할 책무로서 신뢰성, 안전성, 투명성 등의 AI 원칙을 정하고 있기 때문이다. 법의 직접적인 수범자인 기업들은 고영향이나 고위험의 명칭을 떠나 그것의 개념과 기준, 범위에 민감할 수밖에 없다. 이에 반해 정부와 인권·시민단체 측은 AI의 안전성과 신뢰성, 투명성과 설명가능성을 확보하고, AI가 미치는 사람들의 기본권에 미치는 영향들을 중요하게 고려하는 신중한 입장을 가진다.

투명성 원칙과 관련하여, 기본법 제31조에서는 고영향 또는 생성형 인공지능의 개발·이용사업자가 '제품 또는 서비스가 생성형 인공지능으로 운용된다는 사실 및 그 결과물이 인공지능에 의해 생성되었다는 사실을 표시할 의무'를 규정하고 있다.[16] 이는 투명성 확보 의무에 관한 조항이자 AI 생성물에 대한 워터마크 표시를 의무화함으로써 딥페이크를 활용한 가짜뉴스에 대응하는 법적 조치에 해당한다. 언론단체에서는 이러한 조치가 AI 기술이 악용되어 발생할 수 있는 딥페이크 범죄를 예방하고 환각(hallucination) 및 편향성을 예방하는 측면에서 바람직하다고 평가하였으나, 산업계에서는 딥페이크 콘텐츠로 인한 권리침해에 제재하는 데는 공감하면서도 딥페이크의 생성 및 유통 책임을 직접 생산자가 아닌 플랫폼 기업 및 사업자에 지우는 것은 AI 산업의 발전을 저해할 수 있다는 이유로 반대하였다.[17]

---

15) 이데일리(2024.7.17.). "AI기본법, '고위험AI' 규제 도입 미뤄야 하는 3가지 이유", (https://news.nate.com/view/20240717n34680).

16) 법 제31조 제1항. 인공지능사업자는 고영향 인공지능이나 생성형 인공지능을 이용한 제품 또는 서비스를 제공하려는 경우 제품 또는 서비스가 해당 인공지능에 기반하여 운용된다는 사실을 이용자에게 사전에 고지하여야 한다. 제2조. 인공지능사업자는 생성형 인공지능 또는 이를 이용한 제품 또는 서비스를 제공하는 경우 그 결과물이 생성형 인공지능에 의하여 생성되었다는 사실을 표시하여야 한다. 제3조. 인공지능사업자는 인공지능시스템을 이용하여 실제와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지 또는 영상 등의 결과물을 제공하는 경우 해당 결과물이 인공지능시스템에 의하여 생성되었다는 사실을 이용자가 명확하게 인식할 수 있는 방식으로 고지 또는 표시하여야 한다.

17) 뉴시스(2024.8.30.). "딥페이크 파문에…AI 기본법 제정 논의 탄력받나" (https://www.newsis.com/view/NISX20240829_0002867572).

안전성 원칙에 관한 조항으로서 법 제32조에서는 인공지능사업자로 하여금 학습에 사용된 누적 연산량이 일정기준 이상인 인공지능시스템의 안전성을 확보하기 위하여 위험을 식별, 평가, 완화하고, 안전사고를 모니터링, 대응하는 위험관리체계를 구축할 것을 의무화하고 있다. 학계에서는 이러한 중대한 규제 사항을 법률에서 직접 정하지 않고 시행령에 모두 위임한 점을 포괄위임금지원칙 위반으로 지적하였으나(김현경, 2025),[18] 기업 및 AI 업계에서는 기존 규제에 더하여 고영향 인공지능사업자로 규정될 경우에 적용받는 기본법상 의무까지 존재한다면 중복규제가 될 수 있을 뿐만 아니라, 고영향 AI에 권익·안전에 영향을 주는 AI가 혼재된 채 일률적으로 안전성과 신뢰성 확보의무를 부과하는 것은 과잉규제에 해당할 수 있다고 지적하였다.[19]

법 제34조에서도 고영향 인공지능사업자의 책무를 정하면서 안전성과 신뢰성을 확보하기 위한 위험관리방안의 수립·운영, 학습용 데이터의 설명방안의 수립·시행, 고영향 인공지능에 대한 사람의 관리·감독, 안전성·신뢰성 확보를 위한 조치 내용을 확인할 수 있는 문서의 작성과 보관 등에 대해 규정하고 있다. 그러나 당해 조항이 제40조(사실조사), 제43조(과태료)와 관련됨에 따라[20] 기업·산업계에서는 이것이 과도한 규제(특히, 민원이나 신고만으로 조사가 가능한 것은 행정권을 남용하는 것이며 기업의 부담을 증가시킬 우려가 있다는 입장)라고 우려한 반면,[21] 참여연대 및 진보네트워트센터 등 시민단체 측에서는 의무 위반시 제재할 수 있는 보다 실효성 있는 수단이 필요하다고 요구하였다.[22]

2. 주요 요소들에 대한 분석

1) 외부적 환경

AI가 4차 산업혁명 시대에서 국가경쟁력을 제고할 핵심동력으로 떠올랐지만 한국 정부로서는 현재 정부차원의 정책 수립의 근거 규정조차 부재하다는 문제의식 하에 AI 기술 개발 및 산업 진흥을 위한 법률안 제정을 추진하였다. 국제사회에서도 AI에 대한 규제를 둘러싸고 OECD, UNESCO,

18) 적어도 EU의 AI 법에서는 그나마 연산량의 기준이라도 제시하고 있는데 반해, 한국의 기본법에서는 아예 그러한 기준을 통째로 시행령에 위임했다는 것이다(김현경, 2025).

19) 전자신문(2024.12.2.). "'AI 기본법' 통과 초읽기... 업계 "중복·과잉규제 우려 보완해야", (https://www.etnews.com/20241202000252).

20) 제40조에 따르면, 제31조, 제32조, 제34조 위반 또는 이에 대한 신고를 받은 경우 소속 공무원으로 하여금 필요한 조사를 하게 할 수 있고(제1항), 조사결과 위반사실이 인정될 경우에는 인공지능사업자에게 행위의 중지나 시정명령을 할 수 있다(제3항). 또한, 제43조에서는 제40조 3항에 따른 중지·시정명령을 이행하지 않은 자에 대하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 정하고 있다.

21) 특히 산업계는 법안 통합 과정에서 새로 들어간 '사실 조사' 조항을 문제 삼고 있다. "법 위반에 대한 신고를 받거나 민원이 접수된 경우"에도 사업자에 대한 정부의 조사가 가능하다는 요건이 지나치게 포괄적이라는 것이다(경향신문, 2024.12.17. "'안전성' 우려 안고, 문턱 넘은 'AI 기본법'", https://www.khan.co.kr/article/202412172038045).

22) 참여연대 공동성명(2024.12.17.). "국회 법사위의 'AI 기본법' 졸속 처리 규탄한다" (https://www.peoplepower21.org/publiclaw/1982838).

UN 등 국제기구에서의 AI 윤리원칙들과 미국의 행정명령, 한국의 AI Seoul Summit, REAIM 개최 등과 같은 움직임이 활발해졌다. 결정적으로 EU의 AI법이 2024년 3월 제정되면서 글로벌 규제 프레임워크가 확산되기 시작하였고, 국가들간에는 AI 규범에서의 주도권 확보를 위한 입법 경쟁이 심화되었다. 미국 FTC에서의 2024년 6월 AI 알고리즘 차별 금지 가이드라인 발표[23]와 OpenAI, Google 등 기업들의 규제완화 압력 하에서 한국에서도 규제와 산업계간의 균형을 모색해야 할 필요성이 제기되었으며, 생성형 AI의 부작용으로서 개인정보유출 사건과 할루시네이션(hallucination) 사례, 딥페이크 범죄 등이 급증하면서 사회적 불안도 증폭되었다. 정치적으로는 AI 산업의 진흥을 강조했던 문재인 정부에서 규제와 산업 진흥 간 균형을 강조한 윤석열 정부로의 정권교체가 나타나면서 지배연합의 변경이 이루어졌고, 이에 따라 2024년 이후 국회에서는 여야를 막론하고 AI 규제 입법안의 발의 경쟁이 가속화되었다.

2) 문제, 정치, 대안의 흐름과 옹호연합간 대립·갈등

(1) 문제의 흐름

한국에서 2019년 발생한 N번방 사건은 디지털 성범죄에 대한 사회적 충격을 가져오면서 관련 법개정을 가져온 중요한 이슈였다. 이후 발생한 2021년의 AI 챗봇 '이루다' 사건은 AI의 혐오발언과 개인정보 유출 논란을 일으키면서 사회적으로 AI 윤리 문제를 제기하였다. 딥페이크 범죄를 비롯하여 AI 기술을 활용한 범죄의 피해가 미성년자 및 교사 등 다양한 계층으로 확산되자 AI 윤리에 대한 사회적 경각심이 높아지면서 AI의 위험에 대해 법적으로 대응해야 할 필요성을 제기했다(KBS뉴스, 2024.8.24.).[24] 특히 2022년 대선에서 가짜뉴스와 아바타를 이용한 선거운동이 나타나고 그것이 선거결과에 영향을 미칠 가능성이 제기되었고, 2024년 총선에서도 유사한 선거법 위반 사례가 나타나면서 AI 딥페이크를 활용한 선거운동은 금지되었다. 해외에서도 AI를 활용한 정치적 선전과 성적 착취 등 딥페이크의 악용을 방지하기 위한 규제 법안이 등장했다. 미국의 딥페이크 콘텐츠의 제작 및 유포를 금지하는 'Malicious Deep Fake Prohibition Act' 외에 EU 역시 2021년부터 법 제정을 위한 노력을 기울이면서 AI 기술의 안전성과 윤리를 확보하기 위한 국제사회의 노력이 나타나기 시작했다. 이러한 추세 속에서 한국 정부는 2024년 연내 AI 기본법 제정을 목표로 제도적 지원 역할을 수행하기로 하는 한편, 과기부와 인공지능위원회를 중추로 안전한 AI를 위한 논의를 시작하게 되었다.

이처럼 AI와 관련된 사회적 문제가 계속 나타나고 그 심각성과 파급효과가 크게 인식되기 시작하면서 AI에 대한 법제도를 통한 규율은 정부가 해결해야 할 정책의제로 전환되기 시작하였다. 시민단체와 인권 전문가들 역시 AI의 부작용이 사회적으로 나타나기 시작한 2019년부터 공동성명

23) FTC 보도자료, (2024.9.25.) "FTC Announces Crackdown on Deceptive AI Claims and Schemes", (https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/09/ftc-announces-crackdown-deceptive-ai-claims-schemes).

24) KBS 뉴스(2024.8.24.), 방심위 '텔레그램 딥페이크' 긴급 회의…수사 의뢰 방침(계현우 기자), (https://news. kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8045030).

및 보도자료 등을 통해 AI의 위험성과 규제의 필요성을 지속적으로 제기해왔다. 다만, 이러한 논의와 함께 기업들은 이러한 규제중심적 입법이 추진될 경우 입게 될 AI 산업육성 및 대외경쟁력 측면에서의 불이익이 있을 것이라는 문제제기를 해왔으며, 이는 우선 국가전략상 AI 산업의 진흥을 꾀하면서 우선허용·사후규제 주장의 근거로 작용하였다.

(2) 정치의 흐름

AI 기본법 제정과정에의 참여자 또는 이해관계자에는 대통령, 국회의원, 정부부처 및 위원회, 기업(산업·기술계), 언론, 시민단체,[25] 학계가 포함된다.

AI에 관한 입법 논의가 처음 이루어진 문재인 정부(2017-22)에서는 AI 분야의 국가경쟁력을 확보하기 위한 종합계획을 제시하고, 'AI 윤리기준(2020)'을 통해 AI의 개발과 활용에 있어서의 주요 원칙을 제시하였다. 2019-2020년 당시에도 인공지능에 관해서는 소수의 입법안들이 있었으나 주로 4차 산업혁명 및 디지털 기술 혁신에 초점이 맞추어져 있었고, 입법과정으로는 나아가지 못하였다. 이러한 정치적 흐름은 2022년 대선으로 윤석열 정부로의 정권교체가 이루어지면서 전환점을 맞이하였다. 윤석열 정부(2022-25)는 AI 산업 진흥 및 육성과 기술개발의 지원에 초점을 두면서도 AI의 안전성과 신뢰성을 확보하기 위한 관리체계 마련에도 중점을 두는 정치적 행보를 보였으며, 2024년 AI Safety Summit의 서울 개최와 군사분야에서의 REAIM 회의 등 국제회의를 통해 이러한 균형적 정책기조를 드러냈다.

20대 국회부터 22대 국회의 최종법안 통과시까지 발의된 입법안들의 목적과 주요 내용들을 살펴보더라도 AI 산업 육성 및 기술개발 지원에 중점을 둔 여당과 AI의 신뢰성 및 윤리원칙 확립과 구체적인 규제·관리체계 마련에 중점을 둔 야당의 정책핵심 기조가 대별되어 나타난다. 그러던 중 윤석열 정부에 들어서서 AI 기본법안이 여야 합의로 의결될 수 있었던 데에는 AI 산업의 중요성과 그 지원의 필요성에 대한 초당적인 공감에 이르렀기 때문이다(2024년 9월 3일, 과방위 법안소위)[26]. 양당 대표는 여야 대표회담을 통해 AI 기본법 제정 필요성에 공감하면서 공청회 일정을 본격적으로 논의하였고,[27] 2024년 9월 24일 열린 국회 공청회에서는 21대 국회가 정쟁 소모로 AI 법 제정을 도외시하면서 국가의 AI 기술 경쟁력이 뒤쳐진 점을 지적하고, AI 기본법 제정의 필요성을 확인하였다.[28] 이 공청회에서 산업계는 규제보다 산업 진흥에 중점을 둘 필요성을, 시민사회와 학계는 인권·안전, 책임과 감독을 중시하는 입장을 표명하고,[29] 보수·경제언론에서는 이들은 AI기

25) 주요 단체로는 진보넷, 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임(민변), 한국여성단체연합, 전국민주노동조합총연맹(민주노총), 건강과대안, 언론노조, 정보인권연구소, 전국장애인차별철폐연대 등이 있다.

26) 뉴시스(2024.9.3.), "딥페이크 논란에 여야 AI 기본법 제정 속도 낸다... 이달 공청회" (https://www.newsis.com/view/NISX20240903_0002873947).

27) 경향신문 2024.9.3.일자 기사, "'대표회담 합의' AI 기본법 공청회 열기로···'의료대란' 신경전은 여전" (https://www.khan.co.kr/article/202409031643001#c2b).

28) 한국일보(2024.9.24.), "'AI 기본법' 논의 다시 시작했지만... 또 골든타임 놓치나" (https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024092415210002585).

29) 학계에서는 법률 하나로 모든 AI 문제를 해결할 수 없으므로 다각적인 접근이 필요하다고 하면서, AI 기본법 규정의 불명확함과 비례 원칙에 따른 적정 규제 및 자율규제 위주의 설계를 주장했다(뉴시스,

본법을 민생법안으로 분류하고 빠른 통과를 촉구하는 사설을 연달아냈다.[30]

이처럼 산업계, 언론기관 및 시민사회 등의 다양한 이해관계자들의 존재와 대립·갈등은 기본법 제정을 지연시켰다. 게다가 이해관계자의 참여와 의견수렴이 부족한 상태에서 밀실 논의와 성과 중심의 졸속입법이 추진되었다는 절차상의 문제도 제기되면서 법안 내용에 대한 합의와 입법절차는 계속 지연되었다.[31]

(3) 대안의 흐름: 옹호연합 간의 대립과 타협

AI로부터 발생한 문제들에 대한 입법적 노력은 20대 국회에서부터 나타나기 시작했다. 2019년 9월 23일 문재인 정부 당시 과학기술특별위원장 겸 정보통신특별위원회 위원장이었던 이상민의원이 발의한 '인공지능 기술개발 및 산업 진흥에 관한 법률안'은 4차 산업혁명 시대에 대비하기 위한 법적 기반을 마련하고자 하는 취지였으나 20대 국회 임기만료로 폐기되었다. 이후 AI 국가전략 추진체계의 정비와 AI 윤리체계의 필요성이 지적되면서 21대 국회에 들어서면서 재차 이상민 의원이 '인공지능 연구개발 및 산업진흥, 윤리적 책임 등에 관한 법률안'(2020.7.13.)을 발의하였으며, 여기에는 인간의 기본적 인권과 존엄성 보호를 위한 국가 및 지방자치단체의 책무 등의 내용이 추가되었다.

2022년까지 발의된 7개 법률안[32]에 대해 소관 위원회인 과학기술정보방송통신위원회(과방위)에서는 이를 병합심사(2023.2.14.)하여 위원회 대안으로 제시하기로 하였으나 회기만료로 폐기되고,[33] 2024년 22대 총선으로 국회 원내구성에 변화가 생기면서 AI 기본법에 대한 논의는 다시 원점으로 되돌아가게 되었다.

22대 국회에서 발의된 여당(국민의 힘)의 정점식 의원안(2024.6.17.)에서는 '고위험 인공지능'에 대한 준수의무를 부과하면서도 그 의무위반에 대한 제재 및 형사처벌 규정이 없어 실효성이 지적된 반면, 야당(더불어민주당)의 권칠승 의원안(2024.7.4.)에서는 '금지된 인공지능'("인간의 존엄과 가치, 인류의 평화와 안전에 대한 심각한 침해나 위협이 명백하다고 인정되어 개발과 이용이 금지

2024. 9.24.일자 기사. "국회, AI 기본법 제정 속도…전문가들 "뼈대 만들고 향후 규제"" (https://www.newsis.com/view/NISX20240924_0002897697).

30) 미디어오늘(2024.12.31.일자 기사), "여야 합의로 만든 AI법…각계에서 우려하는 이유", 금준경 기자. (https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=323448).

31) 참여연대 보도자료 (2024.5.14.일자) "실효성 없는 과방위 계류 AI 법안 폐기하고 22대 국회에서 시민안전, 인권 보호할 AI법 마련해야", https://www.peoplepower21.org/publiclaw/1965850).

32) 인공지능 연구개발 및 산업 진흥, 윤리적 책임 등에 관한 법률안(이상민 의원 대표발의, 2020. 7. 13.), 인공지능산업 육성에 관한 법률안(양향자 의원 대표발의, 2020. 10. 29.), 인공지능 기술 기본법안(민형배 의원 대표발의, 2020. 10. 29.), 인공지능 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안(정필모 의원 대표발의, 2021.7.1.), 인공지능에 관한 법률안(이용빈 의원 대표발의, 2021. 7. 19.), 알고리즘 및 인공지능에 관한 법률안(윤영찬 의원 대표발의, 2021. 11. 24.), 인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안(윤두현 의원 대표발의, 2022.12.7.).

33) 21대 국회에서 인공지능 관련 법안은 2020년 4건(과방위 3건, 산자위 1건), 2021년 4건(과방위 3건, 교육위 1건), 2022년 3건(과방위 1건, 산자위 1건, 교육위 1건), 2023년 2건(과방위)으로 총 13건의 법안이 발의되었다.

된 인공지능")과 인공지능사업자의 의무위반에 대한 형사처벌 규정 등을 명시하는 등 가장 규제적인 성격이 나타나 있다.[34] 이처럼 양당간 대립 양상은 법안에도 반영되어 오다가 이후 병합안이 법안소위를 통과하면서 제재 규정이 추가되었다. 2024년 11월 21일 국회 과방위 제2법안심사소위에서는 '고위험 AI'를 '고영향 AI'로 바꾸고, 고영향 AI 사업자에 대한 고지의무 위반이나 시정명령 불이행시 최대 3천만 이하의 과태료를 부과하는 제재를 포함시켰다. 그와 함께, 제공자와 운영자의 구분 및 차별화된 의무 부과 등도 제시되었다. 즉, 과방위는 이처럼 법안의 주요 조항에 대하여 조정·중재안을 제시하면서 정책중개인의 역할을 하였다고 볼 수 있다.

이러한 활발한 움직임 속에서 2024년 11월 26일 22대 국회에서 발의된 19개 입법안[35]을 통합조정한 위원회 대안이 과방위 전체회의를 통과하였고, 2024년 12월 17일 국회 법제사법위원회에서 의결되었다. 이 AI 기본법안은 2025년 1월 14일 국무회의 의결을 거쳐 1월 21일 마침내 법률로 제정, 공포되었다.

AI 기본법을 둘러싼 정책옹호연합은, 우선허용·사후규제 원칙 또는 자율규제를 주장하는 집단(연합A)과 엄격한 규제와 사전 검증에 초점을 두는 집단(연합B)으로 나뉜다. 양당의 입법안들과 강령 및 선언서, 사회단체 및 학계를 포함한 이해관계자들의 공청회 및 보도자료들을 통해 종합하여 살펴보면, 국민의 힘(정당), 보수언론, 산업·기술계가 연합A에 해당한다면, 더불어민주당(정당), 진보언론, 시민단체 및 학계는 연합B에 해당한다고 볼 수 있다.

연합A의 신념체계는 '자유와 균등한 기회의 보장'이 연합집단의 가장 근본적인 공통된 가치와 원칙에 해당하는 '규범적 신념'에 해당하며, 부당한 간섭과 통제로부터의 자유와 권력분립을 포함한다(국민의 힘 정당강령). '정책핵심'은 AI와 관련된 전반적 입장 및 기조라 할 수 있는데, 연합A에서는 기본적으로 규제완화와 자율을 강조하면서 '우선허용·사후규제'와 AI 산업의 육성에 초점을 두고 있다. '도구적·부차적 신념'은 AI 정책과 관련한 세부적인 쟁점별 입장이라 할 수 있는데, 연합A는 AI가 학습한 데이터의 저작권 인정여부에 대하여 AI 산업발전을 위해 이를 자유롭게 이용할 수 있도록 할 필요가 있다는 입장이라 할 수 있다. 또한, AI 생성물에 대한 워터마크 의무화에 있어서는 딥페이크 등으로 인한 권리침해에 대한 제제에 찬성하면서도 그것의 생산·유통에 한한 사업자에게 책임을 지우는 것은 오히려 AI 산업의 발전을 저해할 수 있다고 주장하였다.

반면, 연합B의 근본적 가치와 원칙이라 할 수 있는 '규범적 신념'은 보편적 복지와 평등, 민주주의, 지속가능한 발전이라 할 수 있으며, 포용과 상생을 포함한다(더불어민주당 정당강령). 연합B의 '정책핵심'은 AI와 관련하여 안전과 인권의 중시, 차별의 확대·재생산, 개인정보유출 및 허위정보 생산의 예방 및 처벌에 초점을 준 엄격한 규제라 할 수 있으며, 이를 위해 AI 기본법 제정이 필요하다는 입장이다. '도구적 신념'과 관련하여 연합B는 학습데이터를 제공한 언론사나 작가·예술가들의 입장에서는 AI가 무단으로 창작자들의 권리를 침해하고 있다고 보고, 저작물을 학습데이터로

34) 단, 최종 법안에는 인공지능 산업의 잠재력을 저해하지 않아야 한다는 우려로 인해 '금지된 인공지능' 규정이 반영되지 않았다.

35) (여) 정점식·안철수·김성원·배준영·정희용 의원안 5건/(야) 조인철·민형배·권칠승·한민수·황희·이훈기·김우영·이정헌·황정아·이해민·정동영·최민희의원안 12건/(여 · 야 공동) 조승래 의원안 2건 등.

이용하는 대신 저작권을 인정받아야 한다고 주장하였다(연합A의 AI 산업 육성에 찬성하는 보수언론이 있다면, 연합B의 저작권 옹호는 진보언론의 입장에 해당한다고 볼 수 있다).[36] 또한, AI 생성물에 대한 워터마크 의무화에 대해서도 연합B에서는 AI의 환각 현상에 따른 부작용과 편향성을 방지를 위해 찬성하는 입장에 있다.

〈표 1〉 정책옹호연합의 참여자 및 신념체계

	연합A (국민의힘, 보수언론, 산업·기술계)	연합B (더불어민주당, 진보언론, 시민단체)
규범적 신념 (정당강령)	자유와 균등한 기회의 보장	보편적 복지와 평등, 민주주의, 지속가능한 발전
정책핵심 (AI 관련 정책기조)	AI 산업 육성 및 규제개선 자율규제 또는 '우선허용·사후규제'	안전과 인권 중시, 차별 방지, 개인정보유출 및 허위정보생산의 예방 및 처벌 등 엄격한 규제
부차적 신념 (각 쟁점별 입장)	- 학습데이터의 자유로운 이용 - AI 생성물에 대한 워터마크 의무화 찬성, 그러나 권리침해의 사업자 책임에 반대	- 학습데이터의 저작권 인정 필요 - AI 생성물에 대한 워터마크 의무화 찬성

발의된 법안들은 이러한 연합간 대립구도를 반영한 입법 경쟁의 결과라 할 수 있다. A연합이 주도한 법안(이상민, 정점식 의원안 등)은 우선허용 사후규제 원칙, 형벌조항 미포함, 기업부담 최소화 기조를 보인 반면, B연합 측 의원안(권칠승, 정필모 의원안 등)은 고위험 AI 금지조항, 알고리즘 설명책임, 형사처벌 조항 등을 포함하고 있었다. 다만 양 집단은 AI 기술 및 산업 육성의 필요성에는 공감하면서도 국내외에서 그 부작용에 따른 사건들의 사회적 파장으로 인하여 AI의 위험성을 규율하기 위한 제도적 보완이 시급하다는 데 동의하고 있었기 때문에 기본법 제정 자체에 대한 찬반보다는 주로 법안 내용의 주요 쟁점과 원칙적 측면에서 입장이 나뉘었다.[37]

연합A에 포함되는 산업계가 규제의 최소화, 비례원칙에 따른 적절한 규제, 나아가 자율규제를 주장하였다면, 연합B에 해당하는 인권·시민단체들에서는 고위험/고영향 AI의 금지조항의 신설, 사업자 책임 강화, 실효성 있는 감독기구 설치 등을 요구했다.[38] 처벌 조항에 있어서도 엄격한 제재가 인공지능 산업의 발전을 저해할 것이라는 견해와 인공지능의 안전성 및 신뢰성 보장을 위해서는 법적 구속력이 필요하다는 견해로 대립되었다.[39]

36) 이에 반해, 언론단체 중 AI 산업 발전 및 육성에 찬성하는 보수언론 입장에서는 학습데이터의 저작권을 인정하기보다는 공정이용에 찬성하는 입장이라 할 수 있다.

37) 국민의 힘 김장겸 의원은 "국회 과학기술정보방송통신위원회가 22번 전체회의를 열었지만 AI 기본법도 처리하지 못하는 실정" 이라며 "큰 골간이라도 처리를 해야 한다는 게 당의 입장이지만 거대 야당의 벽을 넘지 못해 안타까운 상황"이라고 밝힌 바 있다(KBS 뉴스, 2024.9.5.일자 기사). (https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8052514).

38) 뉴시스, 2024.9.24.일자 기사, "국회, AI 기본법 제정 속도…전문가들 "뼈대 만들고 향후 규제"", (https://www.newsis.com/view/NISX20240924_0002897697).

39) Business Post(2024.4.14.). "주요국 인공지능 관련 법제화 잇달아, 22대 국회 'AI 기본법' 필요성 커져"(https://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=348980); 참여연대(2024.7.11.). "[토론회] 국민의 안전, 인권 및 민주주의와 AI의 공존을 위한 AI 기본법 제정 방향", (https://www.

3) 정책중개인(policy broker): 옹호연합들간 대안의 중재와 타협 역할

정책중개인은 정책옹호연합모형에서 정책옹호연합 간의 갈등을 조정하거나 타협을 유도하는 행위자로서 중립적이거나 절충적 입장을 통해 제도적 조정자로서의 역할을 한다. 본 AI 기본법 제정과정에서 과학기술정보방송통신위원회(과방위)와 법제사법위원회(법사위), 국가인권위원회(인권위)는 입법안들의 병합과 내용의 중재 과정에서 정책중개인(policy broker)으로 기능하였다. 특히, 과방위는 21대 국회에서는 2022년까지 발의된 7개 입법안을 통합조정하여 대안을 제시하고자 하였으나 회기만료로 폐기되었고, 22대 국회에서는 2024년 11월까지 발의된 19개 입법안을 통합조정한 위원회 대안을 법안소위에서 병합심사하여 통과시켰다. 이어 2024년 12월 17일 법사위가 이 병합안을 최종 조율하여 통과시킴으로써 본회의로 넘어가게 되었다. 과방위와 법사위는 연합A와 B가 제기한 대립적 쟁점들을 조정하여 연합B의 요구였던 알고리즘 설명의무나 딥페이크 표시의무 등 일부 조항은 삽입하고, A연합의 '우선허용' 입장은 국회 전문위원과 여야 간사 간 비공식 협의를 통해 제거하도록 조정하였다. 이러한 '법안 병합 및 조정'의 메커니즘은 정책옹호연합모형의 정책중개인의 역할과 정책학습(policy learning)과 타협 조정(compromise negotiation)의 전형적 양상을 보여준다.[40]

인권위 역시 2022년 5월, 인공지능 개발과 활용 과정에서 발생할 수 있는 인권침해와 차별을 방지하기 위한 '인공지능 개발활용에 관한 인권 가이드라인(약칭: 인공지능 가이드라인)'을 제정하고 9월 26일 국무총리 및 관계부처 장관들에게 이를 수용하도록 권고하는 등 중개인으로서 기능하였다.[41] 인권위는 21대 국회에서 핵심 쟁점으로 논의되었던 '우선허용, 사후규제' 조항에 대해 반대의견을 표명하고, 인공지능의 개발 및 활용과 관련하여 인권침해의 발생가능성을 고려한 '인권영향평가제도' 마련을 촉구하였다.[42] 이러한 권고안은 비록 구속력은 없으나 투명성과 설명책임, 인권영향평가 등의 원칙을 AI 법제화 논의에 공식적으로 포함시키는 제도적 조정 기능을 하였으며, 실제 이훈기 의원안('인공지능의 발전과 안전성 확보 등에 관한 법률안')에도 반영되었다. 이

---

peoplepower21.org/publiclaw/1970613); 지디넷코리아(2024.9.12.). "[현장] AI 기본법 제정, 정부·시민사회 '맞손'"(https://zdnet.co.kr/view/?no=20240912174435).

40) 과방위의 대안에는 사람의 생명, 신체, 건강, 안전, 기본권, 국가안보 등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 '고영향 AI'에 대한 규제와 이에 대한 사업자 책임의 명시, 생성형 AI 워터마크 표시 의무화, 국가인공지능위원회의 설치, AI 활용에 대한 영향평가 등이 담긴 한편, AI 기술이 인간의 존엄, 평화, 안전 등을 해치는 경우를 의미하는 '금지 AI'에 대한 규정은 산업진흥 차원에서 제외하고, 오히려 AI 산업의 진흥에 반할 수 있는 '사실조사' 조항이 포함되도록 변경되었다. 이처럼 AI 기본법 제정과정에서 과방위는 여야에서 발의된 다양한 AI 관련 법안을 병합하여 심사하고 합의된 내용을 대안으로 마련하면서도 AI 산업 발전의 지원과 신뢰성 및 안전성을 확보하기 위한 규정을 통해 산업 진흥과 규제간 균형을 맞추는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

41) 국가인권위원회 보도자료(2022.5.17.). 〈인공지능 개발과 활용에 관한 인권 가이드라인〉 마련. (https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=24&boardid=7607961&menuid=001004002001).

42) 녹색경제신문 기사, (2024.11.22.). "'AI 기본법' 과방위 소위 통과... 병합안에 인권위 '인공지능 가이드라인' 포함되나?"(https://www.greened.kr/news/articleView.html?idxno=320581).

는 인권위가 AI 기본법의 제정을 권고하면서도 세부조항에서 옹호연합간의 신념 차이를 일정 수준 조정하도록 작동하였음을 의미한다.

4) 정책선도자(policy entrepreneur)

정책선도자는 Kingdon의 모형에서 세 흐름을 결합하여 정책의 창을 여는 '전략적 기획자'에 해당한다. 이들은 특정한 방향성이나 정책안을 강하게 지지하면서 정책의제로의 채택 및 입법을 주도하거나 밀어붙이는 적극적 행위자의 역할을 한다. 특히 대통령제 하에서 권한과 자원을 가지는 대통령은 국정계획이나 의지 표명을 통해 가장 강력한 정책선도자로서 기능할 수 있다.

문재인 정부(2017-2022)는 국정운영 5개년 계획(2017)에서 인공지능 기술을 4차 산업혁명의 핵심 기반기술로서 지원·육성할 것을 공표하고 '우선허용 사후규제 체계'를 전면 도입하는 한편 'AI 국가전략'(2019)을 통해 AI 인프라 및 기술 경쟁력 제고, AI 인재양성 및 교육, AI 윤리체계 등 규율 기반을 갖추었다. 2020년에는 'AI 법제정비단'을 통해 AI의 법인격 부여 및 책임성, 안전성, AI 알고리즘 및 데이터 소유권 문제, 저작권 인정여부 및 범위 등을 논의하였으며, 인간중심 가치, 투명성, 책임성, 공정성 등의 원칙을 담은 'AI 윤리기준'(2020)을 발표하였다.

이처럼 AI에 대한 제도적 논의는 문재인 정부에서 시작되었으나, 본격화된 움직임은 윤석열 정부(2022-2025)에서 활발해졌다. 윤석열 대통령은 AI 역량을 2027년까지 세계3위권으로 끌어올리겠다는 국정과제와 함께 디지털경제 패권국가 실현과 AI 산업 육성을 핵심공약으로 내세우고, 디지털 플랫폼 정부에 초거대 AI를 도입을 발표하였다(대한민국정부, 2022).[43] 또한 '120대 국정과제'를 통해 AI와 IoT 기술을 활용한 스마트 돌봄과 행정·물류산업·금융혁신, 디지털 재난관리체계의 구축을 제시하는 한편, 경제성장과 안보 차원의 주도권 확보를 위해 초격차 전략기술의 하나로서 AI를 지정하고 AI 반도체 육성을 추진하였다.

이러한 AI의 효율성 강조와 산업육성 중심의 AI 정책을 추진하던 초기와 달리, 2023년부터 윤대통령은 '대한민국 초거대 AI 도약' 회의에서 AI 디지털에 있어서의 법제도 및 거버넌스, 규제 정책의 중요성을 강조하기 시작했다.[44] 나아가 2024년 5월, AI 정상회의(Seoul Summit)를 개최하면서 채택한 '서울선언문'에서는 AI의 안전성과 신뢰성, 그리고 및 누구나 AI의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 포용성에 초점을 두면서, 한국의 AI 정책 및 입법 기조는 '산업 육성과 안전 및 규제의 조화'로 변화하게 되었다.

5) 초점사건(focusing event) 및 정책의 창(policy window)

AI 기본법 제정의 이른바 촉발기제(trigger) 또는 초점사건(focusing event)이 될 만한 사건들은 AI 윤리 문제에 각성하도록 한 '이루다' 사건(2021)이나 할루시네이션에 의한 피해 및 개인정보침

43) 대한민국 정부(2022). 윤석열정부 120대 국정과제.

44) OhmyNews 기사(2023.9.13.), "윤 대통령 "AI는 규제가 중요, 가짜뉴스 막아야" (https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002961213).

해 사건들, 20대 대선(2022)과 22대 총선(2024)에서 딥페이크를 활용한 선거운동과 가짜뉴스 사건 등이라 할 수 있다. 이들은 AI가 가진 문제와 윤리성에 대해 정부와 정치권에 대해 입법적 해결을 촉구하였다. 이후 5년간 35개에 달하는 입법안들이 발의되었으나 법제정으로까지 나아가지 못하고 있었다.

AI 기본법 제정을 둘러싼 정당 및 연합간 대립과 갈등은 윤석열 대통령의 탄핵 사태로 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 2024년 12월 3일 발생한 계엄 선포와 12월 14일 탄핵소추안 가결은 정책결정 환경에 급격한 정치적 불확실성을 야기하면서 본 입법과정에서 마지막 초점사건으로 작용하였다. 이는 AI와는 무관한 정치적 사건이었음에도 불구하고, 대통령의 직무정지와 정국의 혼란상태 하에서 그간 진행되던 AI 기본법의 처리까지도 불투명하게 만들었다. 법 제정과 관련된 이해관계자들은 오히려 제도적 미비에 대한 불안을 내비쳤으며, 대통령 계엄 및 탄핵여부에 대해 소모적 정쟁에만 몰두해 있는 의회에 대한 여론은 악화되었다. 이는 정치적 혼란 상황에서 여야 모두가 정쟁 중심의 갈등을 유보하고 초당적 민생입법[45]에 동의하는 전환기를 형성하게 하였다. 다시 말해 AI 기본법은 기술 규제나 산업정책을 넘어 정치적 갈등에서 벗어나 합의가능한 대안으로 인식되었던 것이다. 실제로 이 시기에 들어와서야 과방위와 법사위는 각 정당이 발의한 19건의 입법안을 병합조정하여 위원회 대안 형태로 국회를 통과시켰으며, 여야는 AI 기본법을 정쟁과 무관한 기술 입법이자 정치적 책임에서 벗어난 미래지향적 조치로 위치시켰다.

결국 계엄령 선포와 탄핵 정국이라는 정치적 위기는 그동안 계속해서 지연되어 오던 AI 기본법 제정 논의를 가속화시키는 초점사건으로 작용하면서 마지막 정책의 창(policy window)이 열리게 한 결정적 계기를 제공하였다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 주요 흐름들의 정리

구분	주요 내용	시기	주요 행위자 및 사건
문제의 흐름	생성형 AI의 부작용(딥페이크, 개인정보 유출, 할루시네이션 현상 등)	2021~2024	- 시민사회, 언론단체의 위험성 제기 - EU AI Act 발표(2021) 및 최종 승인 (2024.3.13.) - 미국 FTC 알고리즘 차별 규제 가이드라인 발표 (2024.6)
	AI 규제 필요성에 대한 사회적 공감대 형성	2023~2024	- 시민단체: 참여연대, 진보넷 등 - 언론단체: 한국기자협회, 신문협회 등
정치의 흐름	정권 교체(문재인 정부 → 윤석열 정부)	2022.5	- 문 정부: 기술진흥 중심 기조 - 윤 정부: 산업진흥 중심, 규제 완화 추진으로 정책 선회
	정당지형 변화 및 입법 관심 증대	2024.4~9	- 22대 국회구성 - 여야 모두 AI 기본법 제정에 공감

45) 2024년 12월 여야정 협의체 출범을 앞두고 만난 여야 원내대표 회동에서, 예금자보호법과 인공지능(AI) 기본법 등 민생법안 110여 건을 합의했다고 명시하였다(출처: 아주경제, 2024.12.24.일자 기사, ""한덕수 탄핵 개시" vs "정부 붕괴 의도"...여야정 협의체 출범 전부터 신경전", https://www.ajunews.com/view/20241224160904872).

정책(대안)의 흐름	법안 최초 발의(이상민 의원)	2019.9.23	- 기술진흥 및 산업육성 중심
	다수 입법안 발의 → 과방위 병합심사	2020~2023	- 21대 국회 과방위 병합심사(2023.2.14.)
	병합안 폐기(임기만료) → 22대 국회 재발의	2024.5~6	- 정점식(여), 권칠승(야), 최민희 등 의원
초점사건	초점사건: 윤석열 대통령 계엄령 선포 및 탄핵소추안 가결	2024.12.14	- 국회 야당 주도 - 사회적 위기 인식 상승
정책의 창	정책의 창: 여야 정쟁 유보 및 민생입법에 합의	2024.12.14 ~12.26	- 여야 원내대표 회동(12.24): AI 기본법 포함 초당적 합의 도출
	병합안 합의 및 본회의 통과	2024.12.26	- 과방위·법사위 조정 - 여야 합의로 통과
정책 선도자	정책 창 개방 유도 및 제정 압박	2024.6~12	- 윤석열 대통령: 산업진흥 입법 독려 - 과기정통부: 기본계획 수립, 법안 뼈대 마련
정책 중개인	이해관계자 간 갈등 조정 및 병합안 정리	2024.9~12	- 과방위: 공청회 개최, 의견 조율 - 법사위, 인권위: 형사처벌 등 강행 규정 정비
연합 A (산업진흥 중심)	산업 진흥, 자율규제, 규제 최소화	2020~2024	- 국민의힘, 산업계, 경제언론 - 우선허용·사후규제 필요, 해외 역차별 우려 주장
연합 B (규제 및 인권 중심)	고위험 AI 규제, 인권 보호, 형사처벌 강조	2020~2024	- 민주당, 인권위, 참여연대, 언론단체 등 - 우선허용·사후규제 삭제, 데이터 공개 의무화 주장

V. 결론

1. 분석결과의 정리

1) 주요 내용의 요약

정책흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합모형을 통한 AI 기본법 제정과정의 분석을 살펴본 바, AI의 대두와 함께 나타난 개인정보유출 및 범죄 사건들이 발생하면서 윤리성과 법적 대응의 필요가 제기되었다. 정치적 흐름에서는 문재인 정부에서부터 이어지던 AI 산업 진흥과 지원 필요의 국정기조가 윤석열 정부에 들어와서는 AI 산업의 육성 및 지원과 함께 안정성과 규제의 필요성에 대한 초당적인 공감에 이르렀다. 20대 국회에서부터 발의되기 시작한 AI 관련 입법안들은 22대 국회에 이르기까지 총 34개의 법률안이 발의되었으나, 20-21대 국회에서는 입법안으로까지 나아가지 못하다가, 22대 국회에 들어와서야 적극적인 논의로 이루어졌다. 이 시기 발의된 법률안들은 정책옹호연합모형에서 연합집단들의 기조와 신념체계 및 이해관계를 함께 담고 있는 정책대안에 해당한다. 2024년 22대 국회에서 발의된 19개 입법안을 통합조정한 위원회 대안은 과방위 전체회의를 통과하면서 기본법안으로서 의결되었다.

본 연구는 정책흐름모형의 '문제의 흐름', '정치의 흐름', '정책의 흐름'의 거시적 구조 뿐만 아니라, 정책대안이 형성되는 과정에 옹호집단간 갈등과 타협이 존재한다고 보고 정책옹호연합모형과의 결합을 통해 미시적 상호작용까지 심층적으로 분석하였다. 법 제정에 관련된 이해관계자들은

AI 산업 육성 및 지원, 자율규제를 중시하는 집단과 인권, 안전성 및 엄격한 규제를 옹호하는 집단이 각각 다른 신념체계와 이익을 공유하면서 옹호집단을 형성하여 자신들이 옹호하는 대안을 관철시키려 하였다. 법안의 구체적 조항과 관련한 논쟁적 협의 과정에서는 이를 중개하는 과방위·인권위 등의 타협, 조정과정을 통해 우선허용·사후규제 조항은 삭제되고 알고리즘 설명의무나 표시의무 조항의 의부가 포함되었다. 정책옹호연합들간의 갈등과 타협 과정을 거쳐 중개된 입법안이 국회에서 의결된 데에는 법제정과정 동안 있어온 문제의 흐름을 포함하여 최종적으로는 윤석열 대통령의 계엄선포와 탄핵소추안 가결이 '정책의 창' 역할을 하였다. 결국 2024년 12월 26일 제정된 이 법의 제정과정은 단순히 거시적 흐름(정책흐름모형)을 통해서만이 아니라 정책대안의 내용에 있어서의 갈등과 타협 과정(정책옹호연합모형)을 보다 세부적으로 살펴봄으로써 주요 조항들의 내용과 그 한계가 생긴 배경을 이해할 수 있다. 또한, 타협과 중재를 통한 당연히 입법이 아니라 그 과정에서 우연한 발생한 초점사건 또한 결합의 기회를 제공하였음을 발견하였다.

2) 제정된 AI 기본법의 주요 내용과 한계

AI 기본법의 목적은 인공지능의 발전 및 신뢰기반 조성에 필요한 기본적 사항을 규정함으로써 국민의 권익과 존엄성을 보호하고 국민의 삶의 질 향상 및 국가경쟁력을 강화하고자 함이다. 이 법은 인공지능, 고영향 및 생성형 인공지능, 인공지능산업 및 사업자에 대한 정의(제2조)와 함께 인공지능기술 및 산업의 기본원칙(안전성, 신뢰성, 설명가능성)과 국가 책무를 규정하고 있으며(제3조), 과학기술정보통신부 장관은 인공지능위원회의 심의·의결을 거쳐 3년마다 인공지능 기본계획을 수립하여야 함을 정하고 있다(제6조).

AI 기본법의 목적달성을 위한 추진체계로는 국가인공지능위원회(제7조), 인공지능정책센터(제11조), 인공지능안전연구소(제12조)를 규정하고 있는 바, 이들은 AI 산업 진흥과 안전성 확보에 초점을 두고 있다. 특히 국가인공지능위원회는 민관합동 AI 정책의 컨트롤타워이자 비전과 청사진을 제시하는 기구로서 주요 AI 정책에 관한 사항을 심의·의결하는 중심기관에 해당한다.[46] 인공지능안전연구소의 경우 산학연 기관의 연구협력과 정보교류를 할 수 있는 네트워크의 중심으로서 국제경쟁력 확보를 위한 지원 역할을 강조하고 있다. 다만, 이 기구들은 법적 권한과 실질적 규제력이 없다는 구조적 한계를 가지고 있다.

법의 주요 조항들을 살펴보면, 이 법에서는 '인공지능'과 '인공지능시스템'의 개념과 적용대상을 달리 정하면서 '생성형 AI'를 따로 정의하고 있다는 점에서 EU의 AI Act[47]와 차이점을 가지면서

46) 심의의결 사항에는 기본계획의 수립, 변경, 인공지능 관련 정책 및 연구개발 전략 수립, 산업 발전과 경쟁력을 저해하는 규제의 발굴 및 개선, 인공지능 데이터센터 등 인프라 확충 방안, 인공지능 국제규범 마련, 인공지능윤리에 관한 권고 또는 의견 표명에 관한 사항 등이 있다.

47) EU의 AI Act는 2024년 8월 1일 발효되었으며, 2025년 8월부터 범용 AI에 대한 규정이 적용되어 파운데이션 모델 제공자를 대상으로 기술 문서 작성, 투명성 확보, 리스크 평가와 같은 의무를 부과하고, 2026년 8월부터 의료, 자율주행, 교육 등 고위험 AI 시스템(High-Risk AI Systems)에 대한 규정이 시행되며, 2027년 8월부터는 AI 기반 의료기기 등 특정 고위험 제품에 대한 규정이 적용된다.

도, EU 법과 유사한 규제를 적용하고 있다고 볼 수 있다. 다만 EU의 접근이 위험기반 접근[48] 하에 AI 시스템 사용으로 인한 위험을 낮추면서 그 혜택과 혁신간 균형을 맞추고자 하는 비례성 원칙에 기반하고 있다면, 한국의 법에서는 '고영향 AI'와 '생성형 AI' 및 '학습 사용 누적 연산량이 높은 AI'의 경우를 구분하면서 이에 대한 규제적 집행사항도 구분해서 규정하고 있다.[49] 이는 진흥에 초점을 두고 AI를 넓게 정의하면서 규제를 고려하여 별도로 AI시스템을 규정한 입법자의 의도라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 법은 고영향 AI를 규정하면서 그 구체적인 예시와 범위는 정하지 않고 있다는 점에서 한계가 지적된다. 이는 법 제정과정의 논의가 제도의 핵심 대상에 대한 개념적 범위나 구체화보다는 각 이해관계가 맞물린 조항들의 포함여부에 초점이 맞추어진 데 따른 입법적 결과라 판단된다.

또한, 기본법 제6조에서는 기본원칙과 관련하여 인공지능의 공정성 · 투명성 · 책임성 · 안전성 확보 등 신뢰기반 조성에 관한 사항을 포함하도록 되어 있으나, 실제 조항에는 공정성, 책임성 및 지적재산권(저작권) 조항이 누락되어 있다. 설사 책임성의 경우 사실조사, 과태료 및 위반행위의 중지·시정명령 조항(제40조 내지 제43조)으로 갈음할 수 있다고 하더라도, 개인정보보호나 공정성, 지적재산권에 관해서는 정하지 않고 있다. 특히, 생성형 AI 개발에 필요한 '학습데이터 목록 공개' 내용은 입법과정에서 이해관계들로 인해 법에 포함되지 못하였지만 향후 개정안에서는 저작권 보호와 산업 진흥 사이에서 균형적 접근과 보완이 필요할 것이다.[50]

처벌 규정과 관련하여 기본법 제40조에서는 인공지능의 투명성, 안전성, 신뢰성 확보조치 미이행 및 민원접수시 과기부 장관이 인공지능사업자에 대하여 자료제출이나 조사를 하게 할 수 있다고 규정하고 있는데, 단순 신고나 민원으로 정부의 '사실조사'를 허용하는 것은 지나친 규제로도 볼 수 있다. 또한, 법은 고영향 인공지능이 인간의 기본권에 미치는 영향을 평가하기 위한 영향평가(제35조) 조항을 포함하면서도 노력의무만이 부과되고, 고영향 인공지능에 기반하여 운용된다는 사실에 대한 사전고지 이행 의무가 아니라는 점에서 한계가 지적될 수 있다.

---

48) EU의 AI Act에서는 AI를 위험성의 정도에 기반하여 수용불가 위험(Unacceptable Risk), 고위험(High-risk), 제한적 위험(Limited risk), 최소 위험(Low or minimal risk)으로 구별하고 이에 상응하는 규제를 도입하였다.

49) 법에서는 '고영향 AI'에 관한 사업자에 대해 안전성·신뢰성 확보조치 이행의무, 사전고지의무, 사전검토의무, 영향평가, 설명요구권(제31조 내지 제35조)을, '생성형 AI' 관련 사업자에 대해서는 사전고지의무, 표시의무, 딥페이크 고지/표시의무(제31조)를, '학습 사용 누적 연산량이 높은 AI'에 대해서는 위험 식별, 평가 및 완화 의무, 위험관리체계 구축 이행 의무, 이행결과 제출의무를 부과(제32조)하면서 달리 정하고 있다.

50) 세계지적재산권기구(WIPO)에서 2019년부터 AI와 지적재산권에 대해 논의를 시작하여 AI 생성물의 저작권 귀속 문제, AI의 학습을 위한 데이터 사용의 저작권 문제 등을 다루었다. EU는 2019년 '저작권 지침'에서 텍스트 및 데이터마이닝에 대한 예외 조항을 포함시키면서 AI 학습을 위한 데이터 사용에 대한 법적 근거를 제공하였고, AI법 제5장 제53조에서 저작권 내용을 규정하고 있다. 그러나 지적재산권 및 저작권 분야에 대해 국제규범으로서는 현재 합의되지 않은 채 여러 국제기구들과 국가들에서 다양한 관점으로 논의 중에 있다.

2. 정책적 함의

1) 결합모형을 통한 분석의 이론적 의의

본 연구는 한국의 AI 기본법 제정과정을 Kingdon의 정책흐름모형(MSF)과 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 결합하여 분석하였다. 두 모형은 각각 정책결정 및 변동을 설명하는 데 유용한 도구이지만 각각 다른 정책변동의 시간성과 작동방식을 가진다. 즉, 정책흐름모형의 경우 입법이 가능해진 시점과 정치적 계기, 즉 정책의 창이 열리는 정치적 기회 구조에 주목함으로써 급격한 정책변동의 계기와 타이밍을 설명하는 데 강점을 가지지만, 정책행위자들의 전략적 상호작용이나 신념체계의 구조적 충돌을 충분히 반영하지 못한다. 반면, 정책옹호연합모형은 정책 하위체계 내에서의 신념체계, 연합간 갈등, 정책학습과 같은 장기적 동학을 설명하는 데는 적합하지만, 우발적 사건이 미치는 충격이나 '정치적 기회의 순간을 체계적으로 다루지 못하는 경향이 있다. 이에 본 연구에서는 정책흐름모형의 '정책대안의 흐름'에 정책옹호연합모형의 연합간 대립 요소를 통합하고 정책의 창이 열리면서 나타나게 된 이들 간 타협 과정을 정책중개인(policy broker) 개념을 통해 설명함으로써 두 모형을 결합하였다. 두 모형은 Kingdon의 모형이 이 AI 기본법이 '왜 지금 제정될 수 있었는가?'이라는 정책의 창의 열림을 설명하였다면, ACF 모형은 '법의 내용은 왜 그렇게 구성되었는가?'라는 집단간 균형과 타협의 결과를 설명할 수 있다는 점에서 상호보완적 설명력을 갖는다.

분석을 통해 AI 기본법은 산업 진흥을 강조하는 A연합과 인권 및 규제를 요구한 B연합 간의 대립과 조정, 그리고 정치적 위기 국면에서의 전략적 합의를 통해 성립되었음이 확인되었다. 특히, 대통령과 일부 의원들은 정책선도자로서 정책의 방향성과 프레임을 형성하였고, 과방위 및 법사위와 인권위는 대립된 연합간 입장을 조정하고 타협안을 마련하는 정책중개자로서의 역할을 수행하였다. 이는 향후 정책결정자들이 단순히 정당 정치나 행정부 중심의 판단에 의존하기보다는 다양한 옹호연합의 신념과 외부 요인 간의 상호작용이 작동하는 거버넌스 하에서의 정책결정을 고려해야 함을 제시한다.

이 연구는 AI라는 신기술 정책 영역에서 복잡한 이해관계자 구조 하에 정책결정과정을 보여주는 실증사례를 다루고 있으며, 탄핵정국이라는 정치적 불확실성과 위기 국면에서 정책의 창이 열리는 상황을 보여줌으로써 정책 아이디어와 조정 기제가 준비되어 있는 경우 실질적 정책변동이 가능함을 시사하고 있다. 이러한 점에서, 향후 AI를 비롯한 과학기술 정책 영역에서의 제도설계에 있어서 다양한 이해관계자의 연합 구도와 중개자 메커니즘을 제도화하는 방안을 제안할 수 있다.

2) 정책적 시사점

한국의 AI 기본법은 수년간 입법 정체 상태에 있다가 계엄령 및 탄핵이라는 정치적 위기 속에서 정책의 창이 열리며 제정되었다. 이러한 AI 입법의 성공은 단순한 우연한 흐름간 결합이기만 한 것이 아니라 그간 누적된 정책학습이 존재하였고, 정책중개자를 통한 옹호연합 간의 제도적 타협이

이루어진 결과로 볼 수 있으며, 이는 비선형적 정책형성과정에 대한 중요한 시사점을 제공한다.

본 연구에서는 정책옹호연합모형과 정책흐름모형을 결합적으로 적용함으로써 법의 제정과정을 분석해내고 있다. 특히 '대안의 흐름'에 정책옹호연합들간의 대립과 갈등 측면 및 중개자의 역할을 포함시킴으로써 두 모형을 연계하고 있다는 점에서 복수 모형들의 결합적 적용을 통한 정책연구에 기여한다. 또한, 대통령을 정책선도자로 설정함으로써 각 정부별로 AI 법 제정에 대한 정책 추진의 동향과 기조를 살핌과 동시에 대통령이 가진 권력과 자원의 측면이 정책선도자로서의 특성을 가진다는 점을 제시하였다. 그와 함께 법제정과정에서 연합들간 갈등으로 인한 법 내용, 즉 원칙, 개념, 처벌 조항 등에서의 미비점을 지적하는 한편, 여러 입법안들을 조정하여 대안을 마련한 정책중개자의 역할에도 주목하였다. AI 법을 먼저 제정한 유럽연합의 입법적 추세와 국제 규범 및 선언들, 한국의 AI 정상회의 개최 등과 함께 생성형 AI의 등장에 따른 사회적 부작용과 그 파급효과로 인한 사회적, 정치적 문제가 중요한 문제의 흐름으로 계속 작용하였다는 점도 주목할 필요가 있다.

마지막으로, 정책옹호연합모형과 정책흐름모형의 제 요인들과 함께 윤석열 대통령의 탄핵정국이라는 중대한 정치적 결정점(critical juncture)이 존재하였음에도, 정치적 경색 국면에서 입법이 성공한 데에는 우연한 흐름의 결합이 가지는 비합리성도 존재하였다. 문제, 정책, 정치의 흐름과 함께 중요한 정책문제에 대한 지속적인 관심과 학습이 우연한 결합을 만들 수 있었으며, 그간의 국내외적 AI의 위험성과 규제 논의가 정책지향학습을 거치면서 국내의 입법적 필요성을 촉발한 점도 작용하였다고 볼 수 있는 것이다.

한국의 AI 기본법은 제정 자체로서와 그 규율체계 및 규제수준 모두에서 중요한 의미를 지닌다. 특히, 한국의 AI 기본법은 영국, 미국, 일본 등의 주요 국가들이 기존의 규제에 AI를 적응시키는 부문특유적(sector-specific) 방식이 아닌 포괄적·수평적 규제 방식을 따르고 있다[51]. 현재 한국의 AI 경쟁력이 국제적 기술, 인력, 자본 등의 전 분야에서 상위권에 도달하지 못하고 있는 시점에서 이와 같은 전면적 규제는 AI 산업 진흥을 방해하거나 위축시키는 역효과를 낳을 수 있다는 산업계의 지적은 일면 타당하다. 일부 전문가는 AI 기본법에서의 규제 조항을 일정기간 시행을 유예하고 AI 기술과 해외의 규제동향을 고려하여 충분한 숙의를 거친 개정안 마련을 제안하기도 한다.[52] AI 기본법의 제정 이후에 법의 시행을 유예하는 내용의 법안들이 발의되고 있는 것도 같은 맥락이다. 국제경쟁력 제고를 위한 빠른 산업 및 기술적 지원도 필요하지만, 고위험 AI에 대한 유럽의 AI Act의 규제(2026년 8월)보다도 먼저 시행될 예정인 한국의 AI 기본법의 실효성과 내실을 기하기 위해서는 수범자들로 하여금 이 법을 준수할 수 있도록 필요한 조직, 인력, 기술적 책임을 담보할 수 있도록 해주는 방안도 고려할 필요가 있다.

본 연구는 정책이론과 결합모형을 통한 AI 기본법의 입법과정을 분석함으로써 법의 한계점들과 정책적 시사점을 이끌어냈다는 점에서 중요한 의의를 가지지만, 다음과 같은 한계들 또한 내포하

51) 이는 EU의 AI Act와 유사한 지점이기도 하다.

52) 이성엽 교수(2025.6.24.), [전문가 기고] AI 기본법, 시행 유예·재검토 필요하다, 전자신문. (https://www.etnews.com/20250624000147)

고 있다. 우선, 일반적인 정책옹호연합모형에서 설정하는 10년 이상의 장기간보다 짧은 약 5년의 분석기간을 다루고 있어, 옹호연합간 신념의 변화나 정책학습의 누적적 효과를 장기적으로 관찰하는 데에 있어서 한계를 가지고 있다. 둘째, 본 연구에서는 분석자료로서 주요 행위자들의 공식적 발언이나 문헌자료를 중심으로 분석하였기에 비공식적 조정이나 위원회 내의 비공개 협상과 같은 실제의 정책결정과정에서의 미시적 동학을 충분히 포착하지 못하였다. 셋째, 연구의 대상 및 범위가 국내의 입법과정에 집중하면서 국제적 AI 법제의 확산 논리나 맥락을 반영하기보다는 AI의 발전에 따른 할루시네이션이나 개인정보침해 문제 등과 같은 국제적 문제화에 초점을 맞추는 데 그쳤다. 이러한 한계를 보완하기 위해서는 후속 연구에서 옹호연합간의 네트워크 분석이나 인터뷰 자료를 활용한 행위자 기반 분석을 통한 구체화 및 국가간 정책 동학의 분석 연구 등으로 확장할 것을 제안한다.

참고문헌

강지원. (2024). AI기본법안과 '제3자의 길': 진흥과 규제 사이, 「언론중재」, 제173권.

관계부처 합동. (2020). 인공지능 법·제도·규제 정비 로드맵.

김나리·오서은. (2024). 옹호연합모형(ACF)을 통한 온라인 플랫폼 규제 정책변동과정 분석-플랫폼 자율규제를 중심으로-, 「지방정부연구」, 제27권 제4호.

김영종. (2009). 고용정책형성과정의 동태성 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책옹호연합모형을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 제13권 제2호.

김현경. (2025). AI 규제 입법의 문제점에 대한 검토-EU AI Act와 한국의 AI 기본법간 비교, 분석을 중심으로-, 「성균관법학」, 제37권 제1호.

대한민국정부. (2018). '문재인 정부 1년 국민께 보고드립니다' 자료집.

대한민국정부. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제.

성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구-정책흐름모형을 중심으로-, 「한국정책학회보」, 제22권 제2호.

신현재·홍준형. (2017). 행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정 분석, 「행정논총」, 제55권 제3호.

이성엽 교수. (2025.6.24.), [전문가 기고] AI 기본법, 시행 유예·재검토 필요하다, 전자신문.

이승모. (2014). 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석: 밀양 송전선로 건설 갈등 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」, 제18권 제4호.

이원석·박형준. (2025). 수정된 다중흐름모형을 활용한 기후변화 정책변동의 실증적 접근: 11개 광역지자체의 온실가스 변화량을 중심으로, 「현대사회와 행정」, 35권 제1호.

이재무. (2016). 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증: 로스쿨정책과 노동개혁정책을 중심으로, 「행정논총」, 제54권 제1호.

외교부. (2024). AI 서울 정상회의 서울선언 및 의향서.

장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서

정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?, 「지방정부연구」, 제21권 제4호.
청와대. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
허미혜·엄석진. (2024). 행정절차법과 정보공개법의 제정과정 비교연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용, 「한국행정학보」, 제58권 제4호.
홍보람. (2019). 다중흐름모형과 정책옹호연합모형 적용을 통한 환경오염피해구제법 도입과정 분석, 「입법과 정책」, 제11권 제3호.
홍준형. (2010). 행정과정의 법적 통제, 서울대학교 출판문화원.
Chekole, T. T. (2020). Examining land administration reform in Ethiopia through the lens of the advocacy coalition framework. Land Use Policy, 99.
Collins, Matthew, L. (2002). An Elaboration and Analysis of Two Policy Implementation Frameworks to Better Understand Project Exile. Doctoral Dissertations in Virginia Tech University.
Compston, H., and Madson, K. (2001). Conceptual innovation and public policy: unemployment and paid leave schemes in Denmark. Journal of European Social Policy. 11(2): 117–132.
Dye, Thomas. R. (1992). Understanding public policy. 7th ed. Prentice Hall.
Howlett, M., McConnell, A., and Perl, A. (2016). Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. Australian Journal of Public Administration. Article first published online: 1-15.
Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. Theories of the policy process, 135-171.
Kingdon, John W. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. HarperCollins.
Kingdon, John W. (2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Longman.
Magallanes, R. A., Ramos, M. A. R., & del Mundo, R. J. C. (2021). Advocacy coalitions and policy change: An analysis of the K-12 reform in the Philippines. Asia Pacific Journal of Public Administration, 43(2), 111–129.
Nohrstedt, Daniel. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy policy. Policy Studies Journal. 36(2): 257-278.
Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 1(2), 1–32.
Okeke, E. N., Glickman, M. M., & Tukur, D. (2021). Coalition-building and policy influence in Nigeria's maternal and child health policy. Health Policy and Planning, 36(2), 219–227.
Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1994). Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Westview Press.
Zahariadis, Nikolaos. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. Paul A. Sabatier Christopher

M.(ed.) in Theories of the Policy Process. 25-58. Weible. U.S.: Westvies Press.
경향신문. (2024.9.3.), "'대표회담 합의' AI 기본법 공청회 열기로···'의료대란' 신경전은 여전", (https://www.khan.co.kr/article/202409031643001#c2b).
녹색경제신문. (2024.11.22.). "'AI 기본법' 과방위 소위 통과... 병합안에 인권위 '인공지능 가이드라인' 포함되나?"(https://www.greened.kr/news/articleView.html?idxno=320581).
뉴시스. (2024.8.30.), "딥페이크 파문에...AI기본법 제정 논의 탄력받나", (https://www.newsis.com/view/NISX20240829_0002867572).
뉴시스. (2024.9.24.), "국회, AI 기본법 제정 속도…전문가들 "뼈대 만들고 향후 규제"", (https://www.newsis.com/view/NISX20240924_0002897697).
매일경제. (2024.3.22.), "AI의 무단학습은 자유? 뜨거운 면책권 논쟁", (https://www.mk.co.kr/news/culture/10971957).
미디어오늘. (2024.12.31.), "여야 합의로 만든 AI법…각계에서 우려하는 이유", 금준경 기자. (https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=323448).
참여연대 보도자료. (2024.5.14.) "실효성 없는 과방위 계류 AI 법안 폐기하고 22대 국회에서 시민안전, 인권 보호할 AI법 마련해야", (https://www.peoplepower21.org/publiclaw/1965850).
FTC 보도자료. (2024.9.25.) "FTC Announces Crackdown on Deceptive AI Claims and Schemes", (https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/09/ftc-announces-crackdown-deceptive-ai-claims-schemes).
IT데일리. (2024.10.31.) "입법에 속도 내는 'AI기본법'…이견조율 관건", 김호준 기자 (http://www.itdaily.kr/news/articleView.html?idxno=228265).
KBS 뉴스. (2024.9.5.). (https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8052514).
KBS 뉴스. (2024.8.24.), 방심위 '텔레그램 딥페이크' 긴급 회의…수사 의뢰 방침(계현우 기자), (https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8045030).
OhmyNews. (2023.9.13.), "윤 대통령 "AI는 규제가 중요, 가짜뉴스 막아야"(https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002961213).

박준희(朴浚希): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득(2023)하고("인권의 제도화로서 정책 확산 및 역확산에 관한 연구: 고독사 예방 법률 및 조례를 중심으로") 현재 연세대학교 바른ICT연구소에서 연구교수로 재직 중이다. 정책 확산, 행정 혁신, AI 거버넌스 및 법제도에 관한 연구를 수행 중이며, 'AI 규범의 국가간 확산 흐름에 관한 연구: 주요 국제기구 및 EU, 미국, 한국을 중심으로'(2025), '인권의 제도화 과정에 관한 연구: 지방정부간 확산 과정에서 고독사 조례의 제도화 수준 분석'(2025), '디지털 혁신 기술의 관광분야에서의 실현·적용 가능성에 관한 미래예측 연구'(2024) 등의 논문을 게재하였다.(j_hpark@yonsei.ac.kr, elin31@snu.ac.kr)

〈논문접수일: 2025. 7. 4 / 심사개시일: 2025. 7. 7 / 심사완료일: 2025. 7. 30〉

〈부록〉 20-22대 국회 AI 관련 발의된 입법안

의안번호	법안명	대표	소속정당	발의일자	처리상태	국회
2022593	인공지능 기술개발 및 산업 진흥에 관한 법률안	이상민	더불어민주당	2019.9.23	폐기안	20대
2023922	인공지능산업 진흥에 관한 법률안	김경진	무소속	2019.11.22	폐기안	〃
2101823	인공지능 연구개발 및 산업 진흥, 윤리적 책임 등에 관한 법률안	이상민	더불어민주당	2020.7.13	폐기안	21대
2103515	인공지능산업 육성에 관한 법률안	양향자	더불어민주당	2020.9.3	폐기안	〃
2104564	인공지능 집적단지의 육성에 관한 특별법안	송갑석	더불어민주당	2020.10.19	폐기안	〃
2104772	인공지능 기술 기본법안	민형배	더불어민주당	2020.10.29	폐기안	〃
2110148	인공지능교육진흥법안	안민석	더불어민주당	2021.5.17	폐기안	〃
2111261	인공지능 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안	정필모	더불어민주당	2021.7.1	폐기안	〃
2111573	인공지능에 관한 법률안	이용빈	더불어민주당	2021.7.19	폐기안	〃
2113509	알고리즘 및 인공지능에 관한 법률안	윤영찬	더불어민주당	2021.11.24	폐기안	〃
2115314	한국 인공지능 반도체 공과대학교 법안	안민석	더불어민주당	2022.4.18	폐기안	〃
2116986	인공지능교육진흥법안	조해진	국민의힘	2022.8.24	폐기안	〃
2118726	인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안	윤두현	국민의힘	2022.12.7	폐기안	〃
2120353	인공지능책임법안	황 희	더불어민주당	2023.2.28	처리법안	〃
2123709	인공지능 책임 및 규제법안	안철수	국민의힘	2023.8.8	처리법안	〃
2200053	인공지능 산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안	안철수	국민의힘	2024.5.31	처리법안	22대
2200543	인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안	정점식	국민의힘	2024.6.17	처리법안	〃
2200673	인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안	조인철	더불어민주당	2024.6.19	처리법안	〃
2200675	인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안	김성원	국민의힘	2024.6.19	처리법안	〃
2201158	인공지능기술 기본법안	민형배	더불어민주당	2024.6.28	처리법안	〃
2201399	인공지능 개발 및 이용 등에 관한 법률안	권칠승	더불어민주당	2024.7.4	처리법안	〃
2203702	인공지능 기본법안	한민수	더불어민주당	2024.8.22	처리법안	〃
2203235	인공지능책임법안	황 희	더불어민주당	2024.8.27	처리법안	〃
2203297	인공지능 발전 진흥과 사회적 책임에 관한 법률안	배준영	국민의힘	2024.8.28	처리법안	〃
2203960	인공지능의 발전과 안전성 확보 등에 관한 법률안	이훈기	더불어민주당	2024.9.12	처리법안	〃
2204250	인공지능산업 진흥 및 신뢰 확보 등에 관한 특별법안	김우영	더불어민주당	2024.9.24	처리법안	〃
2205013	인공지능산업 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안	이정헌	더불어민주당	2024.10.29	처리법안	〃
2205189	인공지능 발전 및 신뢰성 보장을 위한 법률안	황정아	더불어민주당	2024.11.1	처리법안	〃
2205457	인공지능산업 진흥 및 인공지능 이용 등에 관한 법률안	이해민	조국혁신당	2024.11.11	처리법안	〃
2205458	인공지능산업 진흥에 관한 법률안	정동영	더불어민주당	2024.11.11	처리법안	〃
2205569	인공지능 산업 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률	최민희	더불어민주당	2024.11.14	처리법안	〃
2205639	인공지능의 안전 및 신뢰 기반 조성에 관한 법률안	조승래	더불어민주당	2024.11.18	처리법안	〃
2205643	인공지능 진흥에 관한 법률안	조승래	더불어민주당	2024.11.18	처리법안	〃
2205648	인공지능산업 육성 및 발전 등에 관한 법률안	정희용	국민의힘	2024.11.18	처리법안	〃
2205733	인공지능 발전과 산업 기반 조성 등에 관한 법률안[54]	성일종	국민의힘	2024.11.20	계류안	〃
2206772	인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법안(대안)	과방위원장	더불어민주당	2024.12.20	처리법안	〃

54) 성일종 의원안의 경우 2024년 11월 18일 발의되었으나 11월 26일 가결된 최종 병합심사 법안의 대상에서는 제외되었으며, 다음연도 제1회 국회 임시회(2025.3.5.)에 상정되어 현재 계류중임.

Abstract

A Combined Theoretical Analysis of the Legislative Process of the AI Basic Act: Focusing on the Multiple Streams Framework and the Advocacy Coalition Framework

Park, Junhee

This study analyzes the legislative process of the AI Basic Act by applying a combined framework of Kingdon's Multiple Streams Model and Sabatier's Advocacy Coalition Framework. The Act serves as a key legal foundation for balancing AI innovation with safety and trust, and plays a central role in shaping AI governance in Korea. The analysis covers the period from the 20th National Assembly (2019) to the 22nd (December 2024), during which various policy actors—political parties, industry, media, civil society, and academia—formed two advocacy coalitions based on differing belief systems. Within this framework, the study examines the problem stream (AI-related incidents and global norm-setting), the political stream (domestic political developments), and the policy stream (legislative proposals). The President is identified as a policy entrepreneur, and relevant parliamentary committees as policy brokers. The martial law declaration by President Yoon and the impeachment crisis acted as triggers that opened a policy window, enabling the coupling of streams and facilitating the passage of the AI Basic Act.

Key Words: AI Basic Act, Multiple Streams Model(MSF), Advocacy Coalition Framework(ACF)