

AI 시대 소비자보호를 위한 입법 과제

참여연대 민생희망본부 실행위원 한경수 변호사

1. 전환? 방향이 중요하다.

이재명 정부는 5년간 경제정책 청사진을 담은 '새 정부 경제성장전략', 즉 '기술선도 성장', '모두의 성장', '공정한 성장', '지속성장 기반 강화' 등 4대 축으로 구성된 경제 대혁신으로 '진짜 성장'을 구현하겠다는 비전을 제시한 바 있다. 이중에서 '기술선도 성장'을 위해 'AI 3대 강국(G3) 도약'을 핵심 국정목표로 삼고, 주요 정책 방향으로 ① AI 고속도로 구축 및 인프라 확보, ② 전 국민 무료 AI 서비스, ③ AI 미래기획수석 신설, ④ AI 기본사회 추진 계획을 밝힌 바 있다. '모두의 성장'에는 지역균형성장, 중소기업·소상공인·민생경제 지원 방안이 담겼고, '공정한 성장' 분야에서는 납품 대금 연동제 대상을 확대하고 기술 탈취 대응을 강화하는 내용이 담겨 있으며, '지속성장 기반 강화'를 위해선 규제 완화를 추진한다고 한다. 모두 그럴 듯해 보이는 단어들이다. 그러나 여기에는 '기술 혁신'과 '정부 지원'은 있으나, '소비자'는 보이지 않는다.

새로운 기술이 단순한 신기술에 그치지 않고 사회 구조를 바꾸는 진정한 혁신으로 거듭나기 위해서는, 산업혁명 이후 지금에 이르기까지 수많은 기술 혁신 사례에서 알 수 있는 바와 같이 정부의 제도적 견인과 최종 소비자의 시장 수용이 반드시 결합되어야 한다. 정부의 적극적인 마중물 역할은 반드시 필요하지만, 거기에서 그쳐서는 안되며 반대편을 반드시 살펴봐야 한다. 현재 주목받는 자율주행 기술이 대표적인 사례이다. 자율주행이 우리 삶에 안정적으로 정착하려면 정부가 차세대 지능형 교통시스템(C-ITS) 같은 정밀 도로 인프라를 조성하고, 사고 책임 소재에 대한 법적 기준을 선제적으로 정비해 주어야만 한다. 하지만 제도와 인프라가 갖춰지더라도 혁신의 마침표를 찍는 것은 결국 최종 소비자의 신뢰와 소비 행위이다. 테슬라를 비롯한 자동차 회사들이 자율주행 레벨 2.5에 멈추고 있는 이유는 기술적인 이유보다는 사고가 발생했을 때 "누가 어떻게 책임을 질 것인가"에 대한 법적 책임 분담과 소비자 보호 장치가 명확하지 않기 때문이다. 즉, 소비자 보호를 위한 입법 방안이 마련되지 않고서는 AI가 비로소 사회 체제를 바꾸는 진정한 변혁으로 완성될 수는 없다.

2. AI 산업 진흥과 소비자 보호를 어떻게 설계할 것인가?

가. 인공지능기본법의 입법 목적

인공지능기본법 제1조는 “이 법은 인공지능의 건전한 발전과 신뢰 기반 조성에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 권익과 존엄성을 보호하고 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력을 강화하는 데 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 현행 인공지능기본법은 그야말로 '진흥법'적 성격이 강하다. 그러므로 인공지능을 이용하는 소비자를 보호하기 위한 규정은 사실상 없는 셈이다.

나. 소위 '신산업'에 대한 규제체계

인공지능기본법과 같은 규제체계는 새로운 문제가 아니다. 한국의 입법 경험상 신산업·신기술이 등장할 때 정부는 우선 산업 진흥을 위한 기본법을 제정해 왔다가 최근에는 진흥과 안전을 별도로 입법화하고 있다.

(1) 원자력 분야

1958년 제정된 「원자력법」은 원자력의 연구·개발·이용 진흥과 안전관리를 하나의 법률 안에서 함께 규율하였으나, 원자력 진흥을 담당하는 기관이 동시에 안전관리까지 담당함으로써 안전규제의 독립성이 취약하다는 비판을 받았다. 그 후 1969년에 원자력손해배상법이 제정되었고, 2011년에는 '원자력진흥법'과 '원자력안전법'으로 분리되었다.

현재 인공지능기본법은 과학기술정보통신부 중심의 진흥 중심 체계를 갖추고 있으나, 안전과 보호에 대한 체계는 사실상 전무하다. 그러므로 진흥과 안전·보호를 담당하는 법률과 조직이 분리되어야만 실효적인 견제와 균형이 작동될 수 있는데, 현재는 안전과 보호 체계가 사실상 없다.

(2) 금융 분야: 금융혁신지원 특별법(2019) vs 금융소비자보호법(2021)

종전에는 원자력 분야처럼 진흥법이 입법된 후 이를 분리하여 별도의 보호법을 입법하는 형식을 취했으나, 21세기 들어서는 진흥법과 보호법을 별도로 입법하는 사례가 나타나고 있다. 정부는 핀테크 등 금융혁신을 촉진하기 위하여 2018년 「금융혁신지원 특별법」을 제정하였고 이 법은 혁신금융서비스에 대한 규제 샌드박스(규제 특례)를 핵심 내용으로 한다. 또한, 정부는 혁신금융서비스로 인해 소비자에게 피해가 발생했을 때 이를 구제하기 위하여 2020년에 금융소비자보호법을 제정하였다. 즉 '혁신을 지원하는 법'과 '소비를 보호하는 법'이 별도의 트랙으로 동시에 존재하면서 상호 보완하는 구조이다.

(3) 모빌리티 분야

자율주행자동차 분야는 피지컬 AI의 중요 분야 중 하나이다. 자율주행자동차법은 그 명칭에서부터 '상용화 촉진 및 지원'을 목적으로 함을 명시하여 2019년에 제정하고 2020년부터 시행되었다. 한편 자율주행자동차의 안전기준은 별도로 '자동차관리법' 및 그 하위규정인 '자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙'에서 규율하고, 사고 발생 시 소비자 보호 문제는 '자동차손해배상 보장법'과 '제조물책임법'이 분담하는 구조를 갖고 있다. 그러나 소비자 보호 문제를 규율하는 '자동차손해배상 보장법'과 '제조물책임법'상 AI 소프트웨어 결함에 대한 제조물책임법 적용 가능성과 자율주행 시스템 운영자의 운행지배성 감소 또는 소멸 시 책임 분배 문제가 해결되지 않아 오히려 자율주행자동차의 기술적 진보가 가로막혀 있다는 평가를 받고 있기도 하다.

다. 설계 방향

위 3가지 분야 사례에서 살펴본 바와 같이, 현재 기준으로는 산업의 진흥과 안전·보호를 하나의 법에서 규율하지는 않는 경향이다. 인공지능기본법 역시 진흥법의 성격을 갖는 이상 인공지능기본법에 안전과 보호 체계를 담는 것이 적절하지도 않다. 그러므로 AI 분야에서도 인공지능기본법은 산업 진흥과 기본적인 신뢰 기반 조성에 집중하고, 소비자(이용자·영향받는 자) 보호를 위한 실효적 권리·구제 수단은 가칭 'AI 소비자보호법' 또는 기존 개별 소비자법(전자상거래법, 표시광고법, 제조물 책임법 등)의 개정을 통해 보완하는 방식이 필요하다.

3. 일반법 VS 개별법?

가. 인공지능기본법의 제정과 개정

인공지능기본법은 2025. 1. 21. 제정되어 다음 날부터 시행되었다. 그리고 그로부터 1년 후인 2026. 1. 20. 일부 개정되어 같은 달 22일부터 시행되고 있다. 인공지능기본법은 산업 진흥법의 성격이 강화되고 있으나, 기본적으로 서종희 발제문에서 지적하고 있는 것처럼 인공지능사업자를 '인공지능개발사업자'와 '인공지능이용사업자'로 이분하는 단순 구조를 취하고 있어 데이터 제공자·미세조정자·통합배치자·서비스운영자 등 다층적 가치사슬 행위자를 포섭하지 못하고 있고, '이용자'는 단순히 '제공받는 자'로 정의되어 최종적·수동적 수령자로만 취급된다는 점에서 한계를 갖고 있다.

또한, 인공지능기본법에는 최근 가장 큰 사회적 문제가 되고 있는 알고리즘에 대한 설명요구권이 없고, 자동화 의사결정에 대한 인간 재검토 요구권¹⁾, 딥페이크 생성 금지, 가격차별 투명성 등 두 발제문이 공통적으로 요구하는 핵심적인 소비자 보호 규정을 두고 있지 않다.

나. 현재 소비자보호 기능을 분담하는 개별 법률 현황

현재 한국의 AI 관련 소비자 피해는 기존 개별 법률들이 단편적으로 담당하고 있다. 그러나 이들 법률은 모두 기존의 거래질서를 중심으로 설계된 것이고 AI 시대를 규율하기에는 입법의 공백 영역이 매우 큰 상태이다.

먼저 전자상거래법 제21조의2는 다크패턴 일반을 규율하고 있으나, AI 기반 개인화 가격차별이나 초개인화된 기만에 대해서는 적용 범위가 명확하지 않다. 표시광

1) 이번 미국-이란전은 미국이 사실상 AI로 치른 전쟁이다. 이 과정에서 AI는 정찰부터 타격 목표 설정, 방어망 통제 등 대부분의 업무를 수행하였으나, AI 알고리즘 오류로 인해 민간인 오폭 사고가 발생하는 등 심각한 부작용도 있었다. 결국 최종 판단은 AI가 아니라 인간이 할 수 있어야만 알고리즘의 비인간성을 조금이라도 예방할 수 있을 것이다. 또한, 잘 알려진 바와 같이 영국 킹스칼리지 런던 연구팀이 주요 최신 AI모델을 가상 국가 지도자로 설정해 진행한 모의전쟁 시뮬레이션 결과 AI가 95%의 확률(21번 중 20번)로 핵무기를 발사하였다.

고법은 허위·과장광고를 규율하지만, 'AI위성'과 같이 기술 자체의 불투명성에 기반한 기만행위에는 적용이 한계에 부딪힌다. 제조물책임법은 제조물의 결함에 대한 책임을 규정하고 있으나, '제조되거나 가공된 동산'이라는 정의에 소프트웨어인 AI가 포함되는지가 불명확하다. 개인정보보호법은 개인정보 처리 전반을 규율하지만, AI 학습 목적의 정보 활용에 대한 사전 동의 절차가 미비하다. 전기통신금융사기법은 전화·문자 등을 통한 금융사기에 적용되지만, 딥페이크 영상·음성을 이용한 사기에는 적용이 곤란하다. 마지막으로 차별금지법제는 직접차별을 규율하는 데 그쳐, AI가 간접 변수를 통해 발생시키는 '간접 차별'은 포괄하지 못하고 있다. 이처럼 개별 법률들은 각자의 영역에서 AI로 인한 소비자 피해의 일부만을 단편적으로 포착할 뿐이며, 그 사이사이에 적용 공백이 폭넓게 존재한다.

다. AI 소비자보호법 제정으로 충분한가?

(1) 22대 국회에서는 안철수 의원안·황희 의원안 등 다수의 '인공지능책임법안'이 제출되어 AI로 인한 손해에 대한 민사책임 특례를 규정하고자 하였다. 그러나 이들 법안은 소비자보호를 위한 실질적인 규정(제조물책임법과의 관계, 입증책임 완화 등)이 없어 미흡하다는 평가를 받는다. 또한, AI가 거래의 주체가 되는 경우는 거의 없으며, AI는 거래과정에서 다양한 방식으로 역할을 하지만 거래 방식 자체는 기존의 거래방식으로 이루어진다는 점에서, AI소비자보호법이라는 별도의 일반법을 제정하더라도 적용 대상이 되는 'AI 개입 거래'의 범위를 정하는 것부터 난제가 된다. 결국 일반적인 선언적 원칙 외에 구체적인 소비자 피해보상절차를 규정하는 것이 쉽지 않다는 점에서, 일반법 제정 방식의 실효성도 충분하다고 보기 어렵다. 오히려 기존의 거래유형별 규율체계와 정합성을 유지하면서 그 틀 안에서 AI 관련 규정을 보완하는 개별법 정비 방식이 체계상 더 안정적이다.

(2) 그러므로 소비자기본법 개정은 필요하다. 현재의 소비자기본법에는 AI가 개입된 또는 다양한 역할을 하는 거래 과정에 대한 규정은 존재하지 않는다. 그러므로 소비자기본법에 별도의 장을 신설하여 소비자에 대한 AI 책임기준 등을 신설하고, 소비자원에서 AI 피해구제 신고·처리 원스톱 창구를 구축하며, AI로 인한 분쟁에 대해서도 (집단)분쟁조정제도 또는 필요하면 중재제도를 활용할 수 있도록 하여야 한다.

(3) AI로 인해 소액 다수의 소비자피해는 더 확산되거나 확대될 가능성이 높다. 1:1의 거래관계를 전제로 한 현행 민사소송법상의 소송절차로는 소액 다수의 피해자가 발생하는 경우 이에 대한 손해배상책임을 인정받기란 쉽지 않다. 그러므로 집단소송법과 증거개시제도 및 징벌적 손해배상에 대한 규정을 도입할 필요성이 높다. 이러한 소비자 3법을 일반법에 규정하는 것은 체계상 맞지 않으므로, AI 소비자보호법이라는 일반법을 제정하기보다는 AI 책임기준 등과 분쟁조정절차 등에 대해서는 소비자기본법을 개정하고, 나머지 소비자보호를 위한 제도는 별개의 개별법으로 처리하는 것이 바람직하다.

라. AI 시대 소비자보호를 위한 개별법 개정 방향

(1) 현행 소비자보호를 위한 입법 체계는 크게 소비자기본법상의 분쟁조정제도와 거래 형태·방식에 따른 개별법상의 보호라는 두 개의 축으로 구성되어 있다. 그러므로 AI를 매개 또는 개입한 거래에 대해서도 기존의 소비자보호 체계가 적용되도록 하는 것이 필요하다.

(2) 전자상거래법에 대해서는 AI 가격 개인화 고지 의무 및 다크패턴 금지규정을 확대하는 것이 필요하다. 현행 전자상거래법 제21조의2의 다크패턴 규정은 일반적 기만 행위에 초점이 있어 AI 기반 개인화 가격차별에는 적용 여부가 명확하지 않고, 점점 더 진화하는 다크패턴을 포섭하는 것이 어려울 수 있으므로 공정거래위원회가 별도의 고시로 규정할 수 있도록 포괄적 규정을 제1항 제6호로 신설하는 것이 바람직하다.

(3) 현행 표시광고법은 AI 추천, 보증 등에 대해 심사지침을 통해 규제를 하고 있으나, 'AI 위상' 및 AI 기능 과장광고 등에 대한 일반적인 규정이 없고 광고 등의 유형에 따라 규제하는 체계를 취하고 있다. 그러므로 세부적인 행위유형별 규제는 심사지침에서 규정하더라도, 표시광고법 자체에 AI 특성에 맞는 일반적인 규제 규정을 도입하는 것이 필요하다.

(4) 제조물책임법상 제조물에 소프트웨어가 포함될 수 있도록 개정되어야 한다. 제조물책임법 제2조 제1호는 제조물을 “제조되거나 가공된 동산”으로 정의하고 있는데, 여기서 동산인 하드웨어와 물리적으로 결합되지 않은 소프트웨어는 제조물에 해당되지 않는 것으로 해석된다. 그러므로 '제조물'의 정의 규정에 클라우드 형식 등으로 제공되는 인공지능시스템(소프트웨어)을 명시적으로 포함시키는 방향으로 개정되어야 한다. 또한, 소프트웨어의 결함과 손해발생과의 인과관계에 대해서는 소비자가 이를 입증하는 것이 사실상 불가능하므로 손해가 발생한 경우에는 결함과 인과관계에 대해 사실상 추정 규정을 두고 입증책임을 완화시켜야 할 것이다.

(5) 약관규제법상 약관 설명의무 규정을 AI 알고리즘이 관여하여 작성한 경우에는 단순 고지 수준을 넘어 소비자가 이해할 수 있을 정도로 알고리즘의 핵심을 설명하도록 하는 '디지털 설명의무'를 신설해야 한다. 또한, AI 에이전트가 계약을 체결하는 경우에 대한 심사기준과 표준계약을 규정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 소비자가 AI 에이전트를 이용해서 계약을 체결할 경우 AI 에이전트의 권한 범위(가격 상한, 거래 종류, 자동 결제 한도 등)를 명확히 설정하여야 하고, AI 에이전트가 소비자의 실제 의도를 벗어난 계약을 체결한 경우 취소 또는 청약철회 권한을 법제화하는 것이 필요하다.

(6) 알고리즘에 대해서는 일률적으로 평가하기 어려운 복잡한 문제가 포함되어 있다. 알고리즘으로 인해 공정거래법상 경쟁을 제한하기도 하고, 불공정행위를 하기도 하며, 개인정보를 무단으로 수집해 소비자의 이익을 침해할 수도 있다. 발제자들이 제시하는 '절차적 정당성 확보 방안' 또는 '알고리즘 설명 요구권' 등도 충분히 도입 가능한 방안으로 보인다. 다만, 이처럼 알고리즘으로 인한 침해는 그 성격에 따라 소비자법·개인정보법·경쟁법 영역에 걸쳐 있으므로, 입증책임의 완화 또는 전환 역시 각 영역의 개별법에 맞추어 분산 규정하는 것이 체계상 타당하다. 즉 시장의 경쟁질서를 침해한 결과가 발생한 경우에는 공정거래법에서, 소비자의 개인정보를 무단으로 수집·사용한 경우에는 개인정보보호법에서, 소비자의 이익을 일반적으로 침해한 경우에는 소비자기본법 또는 관련 개별 소비자법에서 각각 사실상 추정 규정을 두어, 알고리즘을 이용한 사업자로 하여금 알고리즘을 정상적으로 운용하였다는 사실, 개인정보를 적법하게 수집하였다는 사실, 다른 소비자와 의도적으로 차별행위를 하지 않았다는 사실 등을 입증하도록

함으로써 입증책임을 완화 또는 전환하는 것이 필요하다.

4. 결어

결국 핵심은 인공지능기본법이라는 단일한 일반법에 진흥과 보호를 모두 담으려 하기보다, 진흥은 인공지능기본법에 맡기고 소비자 보호는 소비자기본법 개정과 거래유형별 개별법 정비라는 기존의 체계 안에서 충실히 구현하는 것이 필요하다. 그래야만 AI로 인한 소비자 피해 유형이 어떻게 분화되더라도 그에 상응하는 법적 구제수단을 빠짐없이 갖출 수 있다. AI 산업 진흥을 위한 엑셀레이터가 인공지능기본법이라면, 급가속시 발생할 수 있는 위험성을 예방할 수 있는 브레이크가 집단소송법 등 소비자 3법이다. 브레이크가 작동하지 않는 자동차는 단순한 운송수단이 아니라 다른 운전자와 보행자의 생명에 위험을 초래할 수 있는 위험한 무기라는 점을 기억해야 한다. 그러므로 집단소송법과 같은 브레이크가 반드시 필요하다.