



제426회 국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

행정절차법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈행정작용에 인공지능 기술의 도입·활용 관련
법적 근거 마련〉

■ 최보운의원 대표발의(의안번호 제2209364호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	1
IV. 검토의견	3
1. 개정안의 입법배경	3
2. 총괄적 검토	6
3. 조문별 검토	12
가. 인공지능의 활용에 관한 사항	12
나. 처분기준의 공표 예외에 관한 사항	18
다. 의견청취에 관한 사항	21
라. 처분의 이유 제시 예외에 관한 사항	25

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 최보운의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 03. 26.
3. 회부연월일 : 2025. 03. 27.

II. 제안이유

현행법은 전자문서 및 정보통신망 등을 이용한 행정절차에 대하여 규정하고 있음.

한편 공공부문에서 인공지능의 활용이 증가하고 있지만, 현행법에 인공지능의 활용에 대한 명확한 규정이 부재하여 적극적인 활용에 어려움이 있다는 지적이 있음.

이에 인공지능을 행정절차 전반에 활용할 수 있는 근거를 신설함으로써 행정 서비스의 질적 향상을 도모하려는 것임.

III. 주요내용

- 가. 행정청이 인공지능을 활용한 용례 등을 발굴하고 행정절차에 인공지능이 적극적으로 활용될 수 있도록 함(안 제5조의3제1항).
- 나. 행정청이 행정작용의 용례 등을 행정안전부장관에게 제출하고,

행정안전부장관이 이를 공개하도록 함(안 제5조의3제2항).

다. 행정청이 인공지능을 활용하여 행정작용을 할 때 보안관리조치 및 인공지능영향평가를 거치도록 함(안 제5조의3제3항).

라. 행정청이 권익영향인공지능을 활용하는 경우 그 결정 및 결정 과정의 주요 고려사항에 대한 설명을 제공하도록 함(안 제5조의3제4항).

마. 행정청이 인공지능을 활용한 처분을 하는 경우 청문·공청회 또는 의견제출을 통해 수렴된 의견을 반영할 수 있도록 함(안 제22조제7항).

바. 당사자에게 근거와 이유를 제공하지 않아도 되는 처분의 예외 사례에 권익영향인공지능을 활용한 행정작용에 대한 설명을 제공하는 경우를 신설함(안 제23조제1항제4호).

IV. 검토의견

1. 개정안의 입법 배경

최근 인공지능을 활용하는 영역이 민간에서 공공으로 확대되는 추세로 인공지능 기술을 활용하여 공공서비스의 효율성 및 신속성이 높아지는 등 공공부문의 혁신기반이 강화되고 있음.

특히 생성형 인공지능(Generative AI, GenAI)의 등장¹⁾은 사회 전반에 걸쳐 생산성 향상 및 급변하는 사회에 대응할 수 있는 미래 가능성을 제시하고 있다는 점에서 향후 행정기관 등의 행정업무 처리에 인공지능 활용 비율은 계속해서 증가할 것으로 보임.

이에 대응하여 「행정기본법」 제20조²⁾에서는 행정행위의 영역에 “인공지능” 및 “자동적 처분”이란 개념을 도입하여 인공지능 기술을 지속적 행정행위의 영역³⁾에 활용할 수 있도록 규정하고,

인공지능 산업을 체계적으로 육성하고 관련 위험을 사전 예방하기 위한 목적으로 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본

1) 2023년 기준 5% 미만에 불과한 기업의 생성형 인공지능(Generative AI) API 및 모델 도입이 2026년 80%까지 증가하게 될 것으로 전망됨(Gartner, '23년). 예를 들면, 일본 정부는 경제산업성 등 행정기관의 업무 생산성 향상을 위해 의회질의 답변서 작성, 각종 사무 및 통계 분석 업무에 ChatGPT(Generative Pre-trained Transformer) 활용을 전면 도입(연간 약 200만 달러 이상 지출)하였고, 에스토니아 정부는 국가 전력망 등 기반시설 운영 안정성 강화를 위해 인공지능을 도입한 드론 기반 모니터링 플랫폼을 개발, 검사관의 안전사고 위험을 낮추고 점검 속도, 비용 효율화 도모함(「제2차 데이터기반행정 활성화 기본계획(2024년~2026년)」, 행정안전부, 2024.).

2) 「행정기본법」 제20조(자동적 처분) 행정청은 법률로 정하는 바에 따라 완전히 자동화된 시스템(인공지능 기술을 적용한 시스템을 포함한다)으로 처분을 할 수 있다. 다만, 처분에 재량이 있는 경우는 그러하지 아니하다.

3) 행정기본법 제20조 단서에 따라 재량행위에 대해서는 적용되지 않음.

법」(2025.1.21. 제정, 이하 “「인공지능기본법」”)이 시행(2026.1.21.)을 앞두고 있으며,

「개인정보 보호법」 제37조의2⁴⁾에서는 인공지능을 이용하여 이루어지는 완전히 자동화된 결정이 정보주체의 권리 또는 의무에 중대한 영향을 미치는 경우 그 결정을 거부하거나 설명 등을 요구할 수 있는 권리를 규정하고 있음.

그러나, 현행법은 행정청이 인공지능을 기반으로 하는 의사결정 시 그 과정에서 행정의 상대방과 거쳐야 할 행정절차에 관한 어떠한 규정도 두고 있지 않아,

i) 인공지능을 활용한 자동화된 행정결정의 과정에서 적법절차의 원칙⁵⁾상 청문·공청회·의견제출, 처분의 이유 및 근거 제시 등 현행법상 규정을 그대로 적용할 수 있는지,⁶⁾ ii) 국민 개개인의 권익에 영향

4) 「개인정보 보호법」 제37조의2(자동화된 결정에 대한 정보주체의 권리 등) ① 정보주체는 완전히 자동화된 시스템(인공지능 기술을 적용한 시스템을 포함한다)으로 개인정보를 처리하여 이루어지는 결정(「행정기본법」 제20조에 따른 행정청의 자동적 처분은 제외하며, 이하 이 조에서 “자동화된 결정”이라 한다)이 자신의 권리 또는 의무에 중대한 영향을 미치는 경우에는 해당 개인정보처리자에 대하여 해당 결정을 거부할 수 있는 권리를 가진다. 다만, 자동화된 결정이 제15조제1항제1호·제2호 및 제4호에 따라 이루어지는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 정보주체는 개인정보처리자가 자동화된 결정을 한 경우에는 그 결정에 대하여 설명 등을 요구할 수 있다.

③ 개인정보처리자는 제1항 또는 제2항에 따라 정보주체가 자동화된 결정을 거부하거나 이에 대한 설명 등을 요구한 경우에는 정당한 사유가 없는 한 자동화된 결정을 적용하지 아니하거나 인적 개입에 의한 재처리·설명 등 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 개인정보처리자는 자동화된 결정의 기준과 절차, 개인정보가 처리되는 방식 등을 정보주체가 쉽게 확인할 수 있도록 공개하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 자동화된 결정의 거부·설명 등을 요구하는 절차 및 방법, 거부·설명 등의 요구에 따른 필요한 조치, 자동화된 결정의 기준·절차 및 개인정보가 처리되는 방식의 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 대법원(2010두 1234 판결)은 “헌법상 적법절차의 원칙은 형사소송절차 뿐만 아니라 국민에게 부담을 주는 행정작용에서도 준수되어야 한다.”고 판시함(2012.10.18.)

6) 이와 관련해서 행정안전부는 현행법을 적용할 수 있다는 의견임.

을 미칠 수 있는 자동적 행정처분 시 그 처분의 기반이 되는 알고리즘의 구성 및 설계 등 인공지능 기술의 내재적 한계를 보완할 수 있는 법적 장치가 마련되어 있는지, iii) 자동적 처분 시 민주적 정당성 확보를 위해 규제와 감독을 어떻게 확보할 수 있는지⁷⁾, iv) 「행정기본법」 제20조에 따른 ‘자동적 처분’을 현행법상 ‘처분’과 별개의 처분으로 볼 수 있는지, v) ‘자동적 처분’과 ‘처분’을 어느 범위까지 연계하여 규정할 수 있는지, 이 경우 ‘자동적 처분’을 기속행위로만 제한할 수 있는지⁸⁾ 등 관련 법적 보완이 필요하다는 지적이 제기됨.

이에 개정안은 인공지능 기술의 발전·확산에 따라 이를 활용하는 공공행정 서비스가 확대되는 시대적 흐름에서 전 행정영역에 공통되는 절차에 관한 사항을 규정함으로써 인공지능에 의한 행정서비스가 안전하게 작동되고 행정작용에 대한 책임성 및 적법성을 확보하며 나아가 국민의 권익을 보호하기 위한 취지로 보임.

7) 「인공지능 시대의 도래와 디지털화에 따른 행동자동결정의 법적 쟁점」, 공법연구 제50집 제2호, 정남철, 2021.12.

8) 인공지능으로 인한 행정작용은 스스로 학습하는 알고리즘에 따라 행정결정이 이루어지므로 설정된 프로그램과 다른 결정을 할 수 있는 알고리즘에 기초한 행정처분이라는 점에서 일반적으로 수집된 데이터와 프로그램에 따라 이루어지는 자동화된 행정처분과는 같은 개념으로 볼 수 없고, 인공지능 관련 법적 근거도 이러한 특성을 고려하여 마련될 필요가 있음(「인공지능 시대의 도래와 디지털화에 따른 행동자동결정의 법적 쟁점」, 공법연구 제50집 제2호, 정남철, 2021.12.)

2. 총괄적 검토

개정안은 인공지능을 활용한 행정작용에 있어 적법절차의 원칙상 행정절차⁹⁾에 관한 법적 근거를 마련하려는 것으로,

그 주요내용을 살펴보면, 행정청에 인공지능 활용 노력 및 용례발굴 의무 부과, 보안관리조치 및 인공지능영향평가를 도입하고(안 제5조의 3), 처분기준의 설정·공표의 예외에 “인공지능의 용례, 권익 등을 공개한 경우”를 포함하며(안 제20조제3항), 청문·공청회·의견제출을 통해 제출된 의견을 반영(안 제22조제7항 신설)하고, 처분의 이유 제시 예외에 “권익영향인공지능을 활용하는 행정작용에 대한 설명을 제공하는 경우”를 포함(안 제23조제1항제4호 신설)하고 있음.

【개정안의 주요내용】

조항	개정내용
제5조의3	행정청의 인공지능 활용 노력 및 용례발굴 의무를 규정함
제20조제3항	처분기준 설정·공표의 예외사유에 “인공지능의 용례, 권익 등을 공개”한 경우를 포함함
제22조제7항 신설	청문·공청회·의견제출을 통해 제출된 의견을 반영할 수 있음
제23조제1항제4호 신설	이유 제시가 생략될 수 있는 사유에 “권익영향인공지능을 활용한 행정작용의 결정 및 고려사항에 대한 설명을 제공한 경우”를 포함함

9) 일반적으로 행정절차의 개념은 행정청이 공권력을 행사하여 행정에 관한 결정을 함에 있어 요구되는 외부와의 일련의 교섭과정을 말하며, 최종 행정처분의 형성과정 상에 이루어지는 절차라 볼 수 있음.

이는 인공지능에 기반한 행정작용 시 개별법률마다 절차적 규정이 달리 적용될 경우 법 집행과정에서 어떠한 절차가 적용되는가에 관하여 현장의 혼란과 함께 행정의 공정성·투명성·신뢰성 및 효율성 저해 및 국민권익의 침해 등이 우려되는바, 이러한 문제 발생에 선제적으로 대응하기 위한 것으로 이해됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대해 논의가 필요해 보임.

첫째, 인공지능 기술은 데이터를 기반으로 하고 데이터 기반의 행정에 관한 제반 사항은 「데이터기반행정법」¹⁰⁾에서 규정하고 있는바, 개정안과 같이 행정청의 인공지능 활용 노력 의무 및 인공지능영향평가 등 인공지능 관련 행정절차에 관한 사항을 이 법에서 규정하는 것이 법체계상 부합하는지에 대해서 검토가 필요함.

이와 관련해서 행정안전부는 인공지능은 행정업무를 효율적으로 수행하기 위한 수단이므로 데이터 기반의 과학적 행정 추진을 목적으로 하는 「데이터기반행정법」에서 규정하는 것이 법체계적 측면에서 바람직하다는 의견을 제시하고 있음.

하지만, 현행법은 i) 의견수렴을 위해 사용되는 공청회와 별개로 온라인공청회에 관한 사항을 법 제38조의2¹¹⁾ 및 제39조의2¹²⁾에서 규

10) 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 데이터를 기반으로 한 행정의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 객관적이고 과학적인 행정을 통하여 공공기관의 책임성, 대응성 및 신뢰성을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

11) 「행정절차법」 제38조의2(온라인공청회) ① 행정청은 제38조에 따른 공청회와 병행하여서만 정보통신망을 이용한 공청회(이하 "온라인공청회"라 한다)를 실시할 수 있다.

정하고 있는바, 이는 정보통신망을 이용한 의견수렴 절차를 의무화하고 있는 「전자정부법」 제31조¹³⁾와 유사·중복되는 내용이나 이를 다시 한번 강조한 것이라고 볼 수 있는 점,

ii) 국민의 참여에 관한 사항을 법 제52조¹⁴⁾, 제52조의2¹⁵⁾ 및 52조의3¹⁶⁾에서 규정하고 있는바, 이는 「민원 처리에 관한 법률」 제44조¹⁷⁾와 연계된다는 점,

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 온라인공청회를 단독으로 개최할 수 있다.

1. 국민의 생명·신체·재산의 보호 등 국민의 안전 또는 권익보호 등의 이유로 제38조에 따른 공청회를 개최하기 어려운 경우

2. 제38조에 따른 공청회가 행정청이 책임질 수 없는 사유로 개최되지 못하거나 개최는 되었으나 정상적으로 진행되지 못하고 무산된 횟수가 3회 이상인 경우

3. 행정청이 널리 의견을 수렴하기 위하여 온라인공청회를 단독으로 개최할 필요가 있다고 인정하는 경우. 다만, 제22조제2항제1호 또는 제3호에 따라 공청회를 실시하는 경우는 제외한다.

③ 행정청은 온라인공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론 참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하여야 한다.

④ 온라인공청회를 실시하는 경우에는 누구든지 정보통신망을 이용하여 의견을 제출하거나 제출된 의견 등에 대한 토론에 참여할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 온라인공청회의 실시 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) 「행정절차법」 제39조의2(공청회 및 온라인공청회 결과의 반영) 행정청은 처분을 할 때에 공청회, 온라인공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.

13) 「전자정부법」 제31조(정보통신망을 통한 의견수렴) ① 행정기관등의 장은 소관 법령의 제정·개정, 「행정절차법」 제46조제1항에 따른 행정예고를 하여야 하는 사항, 그 밖에 법령에서 공청회·여론조사 등을 하도록 한 사항에 관하여는 정보통신망을 통한 의견수렴 절차를 병행하여야 한다.

② 행정기관등의 장은 처분에 관하여 의견이 있는 당사자 및 이해관계인이 그 의견을 정보통신망을 통하여 제출할 수 있도록 하여야 한다.

③ 행정기관등의 장은 제1항 및 제2항에 따른 의견수렴 및 의견제출을 활성화하기 위하여 관계 법령의 정비 등 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 행정기관등의 장은 국민을 대상으로 통계 조사, 민원사무처리에 대한 만족도 조사 등을 실시할 때에는 정보통신망을 활용하는 방안을 적극적으로 마련하여야 한다.

14) 「행정절차법」 제52조(국민참여 활성화) ① 행정청은 행정과정에서 국민의 의견을 적극적으로 청취하고 이를 반영하도록 노력하여야 한다.

15) 「행정절차법」 제52조의2(국민제안의 처리) ① 행정청(국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장은 제외한다)은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민의 창의적인 의견이나 고안(이하 "국민제안"이라 한다)을 접수·처리하여야 한다.

16) 「행정절차법」 제52조의3(국민참여 창구) 행정청은 주요 정책 등에 관한 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민이 참여할 수 있는 온라인 또는 오프라인 창구를 설치·운영할 수 있다.

17) 「민원 처리에 관한 법률」 제44조(민원행정에 관한 여론 수집) ① 행정안전부장관은 행정기관의 민원 처리에 관하여 필요한 경우 국민들의 여론을 수집하여 민원행정제도 및 그 운영의 개선에 반영할 수 있

iii) 개정안의 내용이 기존 규정들과의 관계에서 변화를 가져오지 않는다는 점 등을 감안할 때, 인공지능 관련 사항을 이 법에서 규정하는 것은 현행법 체계에 부합해 보임.

둘째, 「행정기본법」 제20조에 따른 “자동적 처분”을 고려한 개정이 수반될 필요가 있는지에 대해 검토가 필요해 보임.¹⁸⁾

현행법상 “행정절차”라는 용어는 “처분, 신고, 확약, 위반사실 등의 공표, 행정계획, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차”¹⁹⁾로서 정의되는바, 개정안과 「행정기본법」 간의 연계가 필요한 행정절차에는 ‘처분’이 해당됨.

현행법상 ‘처분’²⁰⁾이란 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 기타 이에 준하는 행정작

다. ② 제1항에 따른 여론 수집에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「민원 처리에 관한 법률 시행령」 제51조(민원행정에 관한 여론 수집) ① 행정안전부장관은 법 제44조에 따라 행정기관의 민원 처리에 관한 국민들의 여론을 수집하려는 경우 효율적인 여론 수집을 위하여 필요한 경우에는 관련 기관 또는 단체 등에 여론조사를 의뢰할 수 있다.

② 행정안전부장관은 국민들의 여론을 수집한 결과 민원행정제도 및 운영의 개선이 필요한 경우 국무총리의 승인을 받아 관계 행정기관의 장에게 시정에 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 적절한 조치를 하고, 그 처리 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

18) 참고로, 독일의 입법례(연방행정절차법)는 자동장치를 사용한 행정행위 관련 절차규정을 함께 두고 있는 것으로 해석됨(‘인공지능 시대의 도래와 디지털화에 따른 행동자동결정의 법적 쟁점’, 「공법연구」 제50집 제2호, 정남철, 2021.12.; ‘행정기본법(안) 제20조에 대한 인권단체 의견서’, 민주사회를 위한 변호사 모임 디지털정보위원회, 진보네트워크센터, 사단법인 정보인권연구소, 2020.11. 등 참조).

19) 「행정절차법」 제3조(적용 범위) ① 처분, 신고, 확약, 위반사실 등의 공표, 행정계획, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차(이하 “행정절차”라 한다)에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

20) 현행법은 처분에 대한 절차적 내용을 규정하고 처분에 관한 실체적 내용은 각 개별법에서 규정하고 있음. 처분의 절차적 내용으로는 신청기준 및 처분기준(법 제17조, 제19조, 제20조), 처분기준의 설정·공표(법 제20조) 및 공표방법(시행령 제12조), 처분기준의 설명 및 해석의무(법 제20조제4항), 다수기관 관련신청의 처분(법 제18조), 처분의 사전통지 및 사전통지 예외(법 제21조), 의견청취(법 제22조), 의견청취 결과의 반영(법 제27조의2), 신속처분(법 제22조제5항) 및 처분의 문서주의 원칙(법 제24조제1항), 처분의 설명제(법 제24조제3항), 이유 제시(법 제23조), 불복제기 방법 등의 고지(법 제26조), 처분의 정정(법 제25조), 문서의 열람 및 복사(법 제37조) 등이 있음.

용”으로 정의되고,²¹⁾ 이 중 ‘공권력의 행사’란 행정청이 법에 근거한 우월한 의사의 발동이나 기타 행사로서 사인에 대한 구체적인 사실에 관하여 권리의 설정 또는 의무의 부과를 명하거나 기타 법률상의 효과를 발생하게 하는 행위를 의미함.

한편, 「행정기본법」 제20조는 행정청의 인공지능 기술을 도입·활용하는 “자동적 처분”을 허용하면서, 법 적용대상에서 재량행위를 제외하고 있음.

하지만, 자동적 처분에는 기속적 행위 외에도 당초 정해진 알고리즘과 다른 행정결정이 이루어지는 경우와 같이 인공지능의 판단에 의한 재량적 행위도 발생할 가능성을 배제하기 어렵고, 향후 인공지능을 활용한 행정 수요에 대비하기 위해서는 자동적 처분의 범위에 재량적 행위도 포함될 필요가 있어 보임.

이에 더하여 「행정기본법」 제20조와 연계될 수 있도록 법 제2조 제2호(처분에 관한 정의)에 후단을 신설하여 “「행정기본법」 제20조에 따른 자동적 처분을 포함한다”고 규정함으로써 인공지능의 활용을 규정하고 있는 안 제5조의3과의 연계성이 드러나도록 정비할 필요가 있겠음.

이와 관련 유사입법례로 현행법 제20조제2항²²⁾에서는 「행정기본

21) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “처분”이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(行政作用)을 말한다.

법」 제24조²³⁾에 따른 인허가의제의 경우 관련 인허가 행정청이 관련 인허가 처분기준을 주된 인허가 행정청에 제출하고, 주된 인허가 행정청은 처분기준을 통합하여 공표하도록 규정하고 있음.

22) 「행정절차법」 제20조(처분기준의 설정·공표) ② 「행정기본법」 제24조에 따른 인허가의제의 경우 관련 인허가 행정청은 관련 인허가의 처분기준을 주된 인허가 행정청에 제출하여야 하고, 주된 인허가 행정청은 제출받은 관련 인허가의 처분기준을 통합하여 공표하여야 한다. 처분기준을 변경하는 경우에도 또한 같다.

23) 「행정기본법」 제24조(인허가의제의 기준) ① 이 절에서 "인허가의제"란 하나의 인허가(이하 "주된 인허가"라 한다)를 받으면 법률로 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가(이하 "관련 인허가"라 한다)를 받은 것으로 보는 것을 말한다.

② 인허가의제를 받으려면 주된 인허가를 신청할 때 관련 인허가에 필요한 서류를 함께 제출하여야 한다. 다만, 불가피한 사유로 함께 제출할 수 없는 경우에는 주된 인허가 행정청이 별도로 정하는 기한까지 제출할 수 있다.

③ 주된 인허가 행정청은 주된 인허가를 하기 전에 관련 인허가에 관하여 미리 관련 인허가 행정청과 협의하여야 한다.

④ 관련 인허가 행정청은 제3항에 따른 협의를 요청받으면 그 요청을 받은 날부터 20일 이내(제5항 단서에 따른 절차에 걸리는 기간은 제외한다)에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 전단에서 정한 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 의견을 제출하여야 하는 기간을 연장한 경우에는 그 연장한 기간을 말한다) 내에 협의 여부에 관하여 의견을 제출하지 아니하면 협의가 된 것으로 본다.

⑤ 제3항에 따라 협의를 요청받은 관련 인허가 행정청은 해당 법령을 위반하여 협의에 응해서는 아니 된다. 다만, 관련 인허가에 필요한 심의, 의견 청취 등 절차에 관하여는 법률에 인허가의제 시에도 해당 절차를 거친다는 명시적인 규정이 있는 경우에만 이를 거친다.

3. 조문별 검토

가. 인공지능의 활용에 관한 사항

개정안은 행정청에 대하여 인공지능 활용 노력 및 용례발굴 의무를 부여하고, 인공지능을 활용한 행정작용을 하는 경우 보안관리조치 및 인공지능영향평가를 실시하고, 특정 국민의 권익에 중대한 영향을 미치는 인공지능(이하 “권익영향인공지능”)을 활용하는 경우 결정 및 주요 고려사항에 대한 설명을 제공하도록 규정하려는 것임(안 제5조의3 신설).

현행	개정안
<신설>	제5조의3(인공지능의 활용) ① 행정청은 <u>인공지능을 활용하여 효율성·정확성·일관성·예견 가능성 등을 향상시킬 수 있는 행정작용의 용례를 발굴하고 행정 절차에 인공지능이 적극적으로 활용될 수 있도록 노력하여야 한다.</u> ② 행정청은 행정작용에 대한 인공지능의 용례, 권익, 제4항에 따른 결정 및 주요 고려사항, 안전영향인공지능(국민의 생명·안전·재산에 중대한 영향을 미치거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 또는 「정보통신기반 보호법」 제2조제1호에 따른 정보통신기반시설에 활용되는 대통령령으로 정하는 인공지능을 말

한다. 이하 같다) 해당여부 등(이하 “용례등”이라 한다)을 행정안전부장관에게 제출하고, 행정안전부장관은 이를 공개하여야 한다. 다만, 제출 또는 공개가 국가안보상의 이유로 적절하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 행정청은 인공지능을 활용하여 행정작용을 할 경우 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 보안관리조치

2. 해당 인공지능(대통령령으로 정하는 적합성평가를 받은 인공지능은 제외한다) 활용이 공정성 및 국민의 안전 등에 미치는 영향을 분석·평가하는 인공지능영향평가

④ 행정청은 권익영향인공지능(국민에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 결정에 활용되는 등 특정 국민의 권익에 중대한 영향을 미치는 대통령령으로 정하는 인공지능을 말한다. 이하 같다)을 활용하는 경우 결정 및 주요 고려사항에 대한 설명을 제공하여야 한다.

⑤ 제2항부터 제4항까지에 따른 인공지능의 용례등의 제출 및 공개, 보안관리조치, 인공지능영향평가, 설명제공의 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이는 인공지능에 의한 행정작용의 투명성 및 신뢰성 확보를 위한 입법취지로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대해 검토가 필요해 보임.

첫째, 안 제5조의3제3항제2호는 인공지능영향평가 제도를 도입하고 있으나, 이를 인공지능 기술을 활용하는 모든 행정작용에 보편적으로 적용될 수 있는 행정절차로 보아야 하는가의 문제가 있음.

개정안은 행정청이 인공지능을 활용한 행정작용으로 인한 공정성 및 국민의 안전 등에 미치는 영향을 분석·평가하도록 인공지능영향평가에 관한 사항을 규정하고 있으나,

일반적으로 ‘영향평가 제도’란 행정업무에 관한 개선사항을 도출하기 위한 일종의 행정수단으로 볼 수 있는바, 행정작용에 있어 사전적 법적 절차인 “청문”, “공청회”, “의견제출” 등과 같이 행정의 전 영역에 적용될 수 있는 것으로 보기에 어려운 측면이 있음.

또한, 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 제35조²⁴⁾는 국가기관 등에 대해 영향평가된 인공지능 제품 또는 서비스를 우선 고려하도록 권고하고 있는바, “인공지능영향평가”에 관한 사항이 법에서 규정하기보다는 개별법에 따라 운영되는 인공지능 행정작

24) 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 제35조(고영향 인공지능 영향평가) ① 인공지능 사업자가 고영향 인공지능을 이용한 제품 또는 서비스를 제공하는 경우 사전에 사람의 기본권에 미치는 영향을 평가(이하 “영향평가”라 한다)하기 위하여 노력하여야 한다.

② 국가기관등이 고영향 인공지능을 이용한 제품 또는 서비스를 이용하려는 경우에는 영향평가를 실시한 제품 또는 서비스를 우선적으로 고려하여야 한다.

용의 집행방식으로서 구체화할 필요성이 있는지에 대해서도 검토가 필요해 보임.

참고로, 행정안전부는 인공지능 영향평가에 관한 사항은 「데이터기반행정법」에서 규정하는 것이 적합하다는 의견을 제시함.

둘째, “인공지능영향평가”에 대한 정의는 법률용어의 통일성 및 일관성을 저해하는 측면이 있어 보임.

개정안은 인공지능영향평가를 “공정성 및 국민의 안전 등에 미치는 영향을 분석·평가”하기 위한 것으로 표현하고 있으나, 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 제35조는 “인공지능의 활용이 사람의 기본권에 미치는 영향을 평가”하는 것으로 달리 정의하고 있음.

셋째, 안 제5조의3제2항 단서는 인공지능의 용례 등의 제출 또는 공개의 예외사유에 국가안보상의 이유를 명시하고 있으나, 법 제3조제2항에서 이 법의 적용범위²⁵⁾와 관련하여 적용제외를 두고 있는 점을

25) 「행정절차법」 제3조(적용 범위) ② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 국회 또는 지방의회의 의결을 거치거나 동의 또는 승인을 받아 행하는 사항
2. 법원 또는 군사법원의 재판에 의하거나 그 집행으로 행하는 사항
3. 헌법재판소의 심판을 거쳐 행하는 사항
4. 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항
5. 감사원이 감사위원회의의 결정을 거쳐 행하는 사항
6. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분 관계 법령에 따라 행하는 사항
7. 국가안전보장·국방·외교 또는 통일에 관한 사항 중 행정절차를 거칠 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 사항
8. 심사청구, 해양안전심판, 조세심판, 특허심판, 행정심판, 그 밖의 불복절차에 따른 사항
9. 「병역법」에 따른 징집·소집, 외국인의 출입국·난민인정·귀화, 공무원 인사 관계 법령에 따른 징계와 그 밖의 처분, 이해 조정을 목적으로 하는 법령에 따른 알선·조정·중재(仲裁)·재정(裁定) 또는 그 밖의 처분

고려할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 현재 행정청의 인공지능 도입이 초기 단계인 점을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

넷째, 안 제5조의3제4항은 국민의 권익에 중대한 영향을 미치는 대통령령으로 정하는 인공지능을 활용하는 행정작용에 있어 자동화된 결정 및 주요 고려사항에 대한 설명 의무를 부과하고 있는바, 이는 법 제5조제3항²⁶⁾에 대한 특례를 규정한 것으로 보임.

다만, 수익적 처분 등 일부 영역에서 알고리즘 코드의 취약점을 악용하는 코드를 생성하는 등 사각지대 발생 및 피해에 대한 우려가 있는 것으로 파악되는바, 인공지능 알고리즘의 적절한 개방 수준 및 사전평가 등 이를 보완하기 위한 법적·제도적 장치를 마련할 필요가 있어 보임.

다섯째, 안 제5조의3제1항은 행정청이 상시적으로 수행해야 하는 책무로서 “행정절차”에 인공지능을 활용하도록 규정하고 있는데, 이는 제2항부터 제4항까지에서 인공지능의 적용대상을 “행정작용”으로 규정하고 있는 점에 비추어 내용상 연계가 미흡한 측면이 있어 보임.

현행법상 “행정절차”란 “처분, 신고, 확약, 위반사실 등의 공표, 행정

등 해당 행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 거칠 필요가 없다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

26) 「행정절차법」 제5조(투명성) ③ 행정청은 상대방에게 행정작용과 관련된 정보를 충분히 제공하여야 한다.

계획, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차”를, “행정작용”²⁷⁾은 “처분, 신고” 등 그 자체를 의미²⁸⁾하는 것인바, “행정작용”에는 행정절차가 포함되는 것이라는 점에서 그 의미에 차이가 있음.

따라서 다른 조항과의 내용상 연결을 위해 행정청의 인공지능 활용범위를 “행정작용”으로 수정할 필요가 있어 보임.

27) 현행법령상 행정작용에 관한 정의규정은 없으나, 그 사용되는 범위는 엄밀한 의미의 행정행위 이외에 행정상 어떤 현상을 일으키거나 영향을 미치는 사실행위까지도 포함되는 것으로 볼 수 있음(「행정절차제도 실무 편람」, 행정안전부, 2022.).

28) 현행법 제2조제2호 및 제3호는 ‘처분’ 및 ‘행정지도’라는 용어를 ‘행정작용’으로 정의하고 있음.

나. 처분기준의 공표 예외에 관한 사항

개정안은 처분기준의 공표 예외에 인공지능의 용례 등이 공개된 경우를 포함하려는 것임(안 제20조제3항).

현행	개정안
제20조(처분기준의 설정·공표) ① 행정청은 필요한 처분기준을 해당 처분의 성질에 비추어 되도록 구체적으로 정하여 공표하여야 한다. 처분기준을 변경하는 경우에도 또한 같다.	제20조(처분기준의 설정·공표) ① · ② (현행과 같음)
② (생략)	
③ 제1항에 따른 처분기준을 공표하는 것이 해당 처분의 성질상 현저히 곤란하거나 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해치는 것으로 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 처분기준을 공표하지 아니할 수 있다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- <u>있거나 제5조의3제2항 본문에 따라 인공지능의 용례등을 공개한-</u> -----.
④ 당사자들은 공표된 처분기준이 명확하지 아니한 경우 해당 행정청에 그 해석 또는 설명을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 행정청은 특별한 사정이 없으면 그 요청에 따라야 한다.	④ (현행과 같음)

현행법 제20조는 행정의 투명성 확보를 위하여 행정청은 처분기준을 국민에게 공표하고(제1항), 국민이 처분기준을 쉽게 이해할 수 있도록 해당 행정청에 해석 또는 설명 요청 시 이에 따르도록 하되(제4항), 해당 처분의 성질상, 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우에 대해서는 공개 예외를 규정하고 있음(제3항).

개정안은 처분기준 공개의 예외사유에 “제5조의3제2항 본문에 따라 인공지능의 용례등(용례, 권익, 제4항에 따른 결정 및 주요 고려사항, 안전영향인공지능의 해당 여부 등을 약칭)을 공개한 경우”를 추가함으로써 기존 처분기준 공표제도와 균형성을 고려하기 위한 입법취지로 보임.

이는 인공지능을 활용한 행정작용에 있어 투명성을 확보하기 위해서는 인공지능 알고리즘과 관련한 정보를 최대한 공개할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한 것으로, 알고리즘 관련 정보가 이미 공개된 경우, 법 제20조제3항을 적용하여 불필요한 절차 반복에 따른 행정력 낭비를 방지하고 제도운영상 안정성을 도모한다는 측면에서 의미가 있겠음.

다만, 안 제5조의3에서 인공지능에 관한 내용을 별도로 규정하고 있는 점, 안 제22조제7항에서 “인공지능을 활용한 처분”으로 표현하고 있는 점, 현행법 체계상 문서 vs 전자문서, 공청회 vs 온라인공청회에 관한 사항을 각각 구분하여 규정하고 있는 점 등을 고려하면, 개정안

과 같이 ‘인공지능을 활용한 처분’을 기존 ‘처분’과 동일하게 보아 같은 조문(안 제20조제3항)에서 규정할 수 있는지에 대해서 검토할 필요가 있어 보임.

다. 의견청취에 관한 사항

개정안은 인공지능을 활용한 처분을 할 때 청문·공청회 또는 의견제출을 통해 의견을 수렴·반영할 수 있도록 규정하려는 것임(안 제22조제7항 신설).

현행	개정안
제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다. 1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우 2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우 3. 다음 각 목의 처분을 하는 경우 가. 인허가 등의 취소 나. 신분·자격의 박탈 다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소 ② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다. 1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우 2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우	제22조(의견청취) ① ~ ⑥ (현행과 같음)

3. 국민생활에 큰 영향을 미치는 처분으로서 대통령령으로 정하는 처분에 대하여 대통령령으로 정하는 수 이상의 당사자등이 공청회 개최를 요구하는 경우 ③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다. ④~⑥ (생략) <u><신설></u>	<u>⑦ 행정청은 제5조의3제1항에 따라 인공지능을 활용한 처분을 하는 경우 청문·공청회 또는 의견제출을 통하여 수렴된 의견을 반영할 수 있다.</u>
--	---

현행법 제22조는 행정청에 어떠한 처분을 하기에 앞서 원칙적으로 “청문”(제1항) 또는 “공청회”(제2항)를 실시토록 하고, 침익적 처분을 하는 경우 당사자등²⁹⁾에게 “의견제출”(제3항)의 기회를 부여하도록 규정하고 있는바, 이를 비교하면 다음과 같음.

29) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "당사자등"이란 다음 각 목의 자를 말한다.

가. 행정청의 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 당사자

나. 행정청이 직권으로 또는 신청에 따라 행정절차에 참여하게 한 이해관계인

【의견제출 vs 청문 vs 공청회】

구분 \ 종류	의견제출	청 문	공청회
개 념	· 국민의 권익제한 또는 의무부과에 앞서 당사자등의 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차 · 일반·간이절차	· 행정청이 어떤 처분을 하기에 앞서 당사자등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차 · 특별·정식절차	· 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 자 등으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차 · 특별절차
실 시 요 건 (제22조)	· 불이익처분시 청문이나 공청회를 실시하는 경우 외에는 의견제출의 기회부여	· 다른 법령등에서 청문을 실시하도록 규정하고 있는 경우 · 인허가 등의 취소 등 처분시 의견제출기한 내 당사자등의 신청이 있는 경우 · 행정청이 필요하다고 인정하는 경우	· 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하는 경우 · 행정청이 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 인정하는 경우 · 국민생활에 영향을 미치는 처분으로서 30명 이상의 당사자등이 개최를 요구하는 경우
실 시 절 차	· 의견제출기회의 제시 · 처분사전통지서 (의견제출통지서) ※ 의견제출에 필요한 상당기간 고려 (10일이상 부여)	· 처분사유, 처분내용 및 청문일시 등을 통보 · 처분사전통지서 (청문실시 통지) ※ 청문개최 10일 전까지 사전통지	· 미리 공청회에 관한 사항(목적, 일시, 참석자 등)을 널리 홍보 · 공청회개최 통지서 ※ 공청회개최 14일 전까지 통지·공고(재개최 시 7일 전까지)
	· 의견제출방법 : 서면, 구술(출석), 정보통신망(팩스, 전화, e-mail 등)	· 청문주재자의 주재하에 청문실시 · 청문일 출석진술 (의견서로 대체 가능) · 청문주재자는 청문조서·의견서 작성 후 행정청 제출	· 공청회 발표자 신청 및 공정한 선정 · 공청회 주재자의 주재 · 각계로부터 추천·신청받은 발표자의 발표, 질의답변, 방청인의 의견제시
	· 처리방법 : 제출된 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여 처분	· 처리방법 : 청문조서, 청문주재자의 의견서 등을 충분히 검토하여 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 청문 결과를 반영 처분	· 처리방법 : 공청회, 전자공청회 및 정보통신망 등을 통해서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정시 이를 반영하여 처분
적 용 사 례	· 비교적 경미한 처분 · 영업정지, 면허정지 · 자격정지 · 과징금 부과처분	· 비교적 중대한 처분 · 인·허가, 면허 등의 취소 및 철회, 제조·판매금지 · 신분·자격의 박탈 · 법인·조합 등의 설립취소, 해산명령, 철거·폐쇄명령	· 처분대상 불특정 다수 · 주요법령의 제·개정 · 국민에게 중대한 정책·제도의 도입 · 특정 구성원간의 대립된 이해관계 조정

자료 : 행정안전부

개정안은 인공지능에 의한 처분에 대해서도 기존의 청문·공청회 및 의견제출 제도를 통한 의견수렴이 가능할 수 있도록 규정함으로써 국민의 방어권 및 권익 보호를 확보하기 위한 취지로 보임.

다만, 개정안을 수용할 경우 법집행시 행정청의 자의적 판단기준에 따라 당사자의 권익이 제한되는 결과를 초래할 수도 있음을 고려할 필요가 있겠음.

현행법 제22조제1항 각 호 및 제2항 각 호와 제3항에서는 행정청이 청문 및 공청회와 의견제출을 의무적으로 실시해야 하는 경우를 명시하고 있는 반면, 개정안은 법집행기관의 재량사항으로 규정하고 있어 법체계상 적절치 아니한 측면이 있음.

따라서 인공지능을 활용한 처분 중 의견청취 절차를 반드시 거쳐야 하는 경우를 명시하는 방식이 현행법 체계 및 수범자의 예측가능성 확보 측면에서 보다 적절할 것으로 판단됨.

라. 처분의 이유 제시 예외에 관한 사항

개정안은 처분의 당사자에게 처분의 이유 제시를 생략할 수 있는 사유에 “권익인공지능을 활용한 행정작용에 대한 설명을 제공하는 경우”를 포함하려는 것임(안 제23조제1항제4호 신설).

현행	개정안
제23조(처분의 이유 제시) ① 행정청은 처분을 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다. 1. 신청 내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우 2. 단순·반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는 경우 3. 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우 <u><신설></u> ② 행정청은 제1항제2호 및 제3호의 경우에 처분 후 당사자가 요청하는 경우에는 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.	제23조(처분의 이유 제시) ① ---- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>제5조의3제4항에 따라 권익영향인공지능을 활용한 행정작용에 대한 설명을 제공하는 경우</u> ② (현행과 같음)

현행법은 행정청이 처분을 하는 때 처분의 이유 제시를 생략할 수 있는 세 가지 예외사유에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하도록 규정하고 있는바, 이는 행정청의 자의적 결정을 배제하고 당사자로 하여금 행정구제 과정에서 적절히 대응할 수 있도록 하려는 것임.

이에 개정안은 행정청의 처분 이유 제시의 예외사유에 “권익영향인공지능을 활용한 결정 및 고려사항에 대한 설명을 제공한 경우”를 추가하여 행정업무의 효율성 및 생산성 측면에서 긍정적인 효과를 도모하려는 취지로 보임.

다만, 개정안을 수용할 경우 권익영향인공지능 외에 인공지능을 활용한 처분에 대해서는 법 제23조제1항 각 호의 전부 또는 일부를 적용할 수 있는지 여부가 불확실하므로, 법해석상 불필요한 혼란을 방지하기 위해서는 이를 명확히 규정하는 방안에 대해 검토가 필요해 보임.

현행법상 행정청의 이유 제시 예외에는 신청 내용 그대로 모두 인정하는 처분(법 제23조제1항제1호), 단순·반복적이거나 경미한 처분(법 제23조제1항제2호), 긴급을 요하는 경우(법 제23조제1항제3호)이고, 이 경우에도 당사자가 요청하면 그 이유를 제시해야 하는 점을 고려할 때,

인공지능을 활용하는 분야가 단순하고 반복적인 업무를 처리하는 경우³⁰⁾이거나 처분의 기준과 조건이 공표되어 명확한 경우 등은 그 성질상 법 제23조제1항제2호에 해당한다고 인정되는 사항으로 보아 처분의 근거와 이유의 제시를 생략할 수 있도록 규정하는 방안이 적절해 보임.

이는 법체계 측면에서 살펴보더라도, 현행법은 ‘문서’와 ‘전자문서’를 구분하여, ‘전자문서’와 관련한 송달의 효력(법 제15조제2항), 처분의 신청(법 제17조제2항), 처분의 방식(법 제24조제1항 각 호), 청문의 진행(법 제31조제5항)을,

기존 ‘공청회’와 ‘온라인공청회’를 구분하여, ‘온라인공청회’와 관련 온라인공청회(법 제38조의2), 온라인공청회 결과의 반영(법 제39조의2), 예고방법(법 제42조제4항)에 관한 사항을 각각 규정하고 있고,

온라인을 통한 의견수렴의 절차로써 국민참여 창구(법 제52조의3), 온라인 정책토론(법 제53조)을 명시하고 있음.

따라서 개정안과 관련해서는 법체계상 측면과 함께 안 제5조의3에서 인공지능에 관한 내용을 별도로 규정하고 있는 점, 안 제22조제7항에서 “인공지능을 활용한 처분”으로 표현하여 “처분”과 별개의 처분으로 보고 있는 점 등을 고려하여, “인공지능을 활용한 처분”에 대해서도 이유 제시의 절차를 거쳐야 하는지를 명시할 필요가 있어 보임.

30) 예를 들면, 반복적인 규정 문의에 대한 답변 작성, 문서 검색, 민원 응대 등이 있음.

문 의 처

02)6788-5339
