

2025년 12월 22일

## 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 시행령(안)에 관한 BUSINESS SOFTWARE ALLIANCE(BSA) 의견서

### 과학기술정보통신부 귀하

BSA 비즈니스 소프트웨어연합(The Business Software Alliance, BSA)<sup>1</sup> 입법예고된 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 시행령(안) (이하 ‘**시행령(안)**’ 및 ‘**인공지능기본법**’)과 관련하여, 의견을 제출할 기회가 주어져 기쁘게 생각합니다.

BSA는 각국 정부와 세계 시장을 중심으로 글로벌 소프트웨어 산업을 대변하고 있는 연합체로, 회원사들은 AI 제품 및 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 제 3자가 AI 시스템 및 애플리케이션 개발에 활용할 수 있는 도구를 제공하는데 앞장서고 있습니다.

2025년 10월, BSA는 인공지능기본법 및 하위법령(안)<sup>2</sup>과 관련하여 여전히 해소되지 않은 우려 사항들을 강조하고, 기업들이 보다 효과적이고 예측 가능하게 법을 준수할 수 있도록 추가적인 구체적 사항과 세부 지침이 필요한 영역들을 제시하는 의견서를 과학기술정보통신부<sup>3</sup>에 제출한 바 있습니다. 이에, 본 의견서는 인공지능 기본법 및 해당 시행령(안)에 관한 BSA의 기존 입장과 제언을 다시 한번 환기하는 한편, 새롭게 도입된 추가적 의무 사항에 대해서도 함께 의견을 제출합니다.

### 요약

다음과 같은 내용을 제언드립니다.

- 과태료 계도기간에만 의존하기보다는 인공지능기본법 제 31 조부터 제 36 조까지의 규제 조항을 유예해야 합니다.** 초기 시행 단계에서 중대한 컴플라이언스 리스크를 방지하고, 의무 조항의 명확화, 추가적인 지침 마련, 그리고 산업계가 충분히 준비할 수 있는 시간을 확보하기 위해서는 법률 자체의 유예 조치가 필요합니다.

<sup>1</sup> BSA's members include: Adobe, Alteryx, Amazon Web Services, Asana, Atlassian, Autodesk, Avalara, Bentley Systems, Box, Cisco, Cloudflare, Cohere, Cohesity, Dassault Systemes, Databricks, Docusign, Dropbox, Elastic, EY, Graphisoft, HubSpot, IBM, Informatica, Kyndryl, MathWorks, Microsoft, Notion, Okta, OpenAI, Oracle, PagerDuty, Palo Alto Networks, PTC, Rubrik, Salesforce, SAP, ServiceNow, Shopify Inc., Siemens Industry Software Inc., Trend Micro, TriNet, Workday, Zendesk, and Zoom Communications Inc.

<sup>2</sup> 2025년 9월에 공표된 인공지능 기본법에 대한 하위법령(안)은 다음과 같이 구성됨:

- 인공지능기본법 시행령(안)
- 인공지능기본법에 관한 고시(안): 1) 사업자 책무 고시(안); 2) 안전성 확보 고시(안).
- 가이드라인(안) 1) 고영향 AI 판단 가이드라인(안); 2) 고영향 AI 사업자 책무 가이드라인(안); 3) AI 안전성 확보 가이드라인(안); 4) AI 투명성 확보 가이드라인(안); 과 5) AI 영향평가 가이드라인(안).

<sup>3</sup> 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」 하위법령 및 가이드라인(안) BSA 의견서, 2025년

10월, <https://www.bsa.org/policy-filings/korea-bsa-recommendations-on-korea-ai-basic-act-draft-subordinate-legislation-and-guidelines>

2. **시행령(안) 제 22조 제 2항에 대한 2025년 11월 개정 내용을 철회하고, 2025년 9월안으로 복원해야 합니다.** 기계 판독이 가능한 표시를 사용하는 경우에도 추가적으로 인간이 인지할 수 있는 고지를 요구하는 신규 요건은 중복적이고 실무적으로 이행이 곤란한 의무를 부과하며, 투명성 가이드라인과의 충돌을 야기하고, 국제적으로 통용되는 출처 표시 기준의 도입을 저해합니다. 아울러 과학기술정보통신부는 AI 생성 콘텐츠 표시 의무를 부과함에 있어, 기술적 실현 가능성과 출처 표시 기술의 현재 발전 수준을 고려하여 적용되어야 함을 명확히 할 필요가 있습니다.
3. **투명성 의무는 적절한 주체에게 귀속되어야 합니다.** 과학기술정보통신부는 시행령(안) 제 22조제 3항에서 투명성 의무가 AI 생성 콘텐츠(즉, AI가 생성한 음성·이미지·영상)가 대중에 공개되는 경우에만 적용되며, 해당 고지의 책임이 인공지능사업자 전반이 아니라, AI 생성 콘텐츠를 실제로 게시하거나 유통하는 주체에게 귀속된다는 점을 명확히 할 필요가 있습니다. 이는 콘텐츠의 내용과 사용 맥락을 실제로 인지하고 있는 주체가 고지를 수행하도록 함으로써, 불필요하거나 오해를 불러일으킬 수 있는 과도한 고지를 방지하고, 이용자의 이해도와 안전성 제고라는 시행령(안)의 목적을 보다 효과적으로 뒷받침할 수 있습니다.
4. **콘텐츠의 의미나 본질을 실질적으로 변경하지 않는 경미한 수정에 대해서는 투명성 의무가 적용되지 않음을 명확히 해야 합니다.** (예: 밝기/대비 조정, 크기 변경, 노이즈 제거 등). 이러한 예외 규정은 규제의 비례성을 확보하고 정보 처리의 상호운용성을 보장하기 위해 필요합니다.
5. **AI 안전 의무의 적용 범위와 기준을 다음과 같이 정교화 해야 합니다:** (1) 안전 관련 의무가 하위 단계의 AI 시스템이 아니라 AI 모델 자체에 부과되도록 하고, (2) 기술 변화에 따라 변동성이 크며, 실제 위험의 발생 원인을 제대로 반영하지 않는 연산량 기반의 기준에서 벗어나야 합니다.
6. **‘고영향 AI’ 의무는 AI 모델이 아닌 AI 시스템에 적용되어야 합니다.** 이는 고영향·저영향 모두에서 활용될 수 있는 기반 기술 자체를 규제하기 보다는, 실제로 고위험을 수반하는 구체적인 활용 사례에 규제 요건이 정확히 적용되도록 하기 위해 필수적입니다.
7. **시행령(안) 제 26조 제 3항을 삭제하여, 인공지능개발사업자와 이용사업자 간 혼선 및 부적절한 책임 배분을 방지해야 합니다.** 개발사업자와 이용사업자 간의 의무는 각자의 역할에 따른 명확한 책임 구분에 따라 정립되어야 합니다.
8. **국내대리인 지정 요건을 다음과 같이 개정해야 합니다:** (1) 매출 기준을 글로벌 매출이 아닌 한국 내 이용자로부터 발생한 매출에 기초하도록 하고, (2) 국내대리인은 규제 당국과의 연락 창구로서만 기능해야 하며, 인공지능사업자의 행위에 대한 법적 책임을 부담하지 않음을 명확히 해야 합니다.
9. **조사 권한을 발동하기 위한 명확한 기준, 절차 및 보호장치를 마련하여, 실제 위반이 발생하였다는 합리적 근거가 존재할 경우에만 조사가 개시되도록 해야 합니다.** 단순히 민원이 제기되었다는 사실만으로는 권한이 발동되어서는 안 되며, 현장 점검과 같은 침해적 조치는 반드시 법원의 사전 허가를 받아야 합니다.

## 규제 조항 유예의 필요성

전반적으로, BSA는 2026년 1월 22일부터 발효될 예정인 인공지능 기본법 제 31 조부터 제 36 조까지의 기업에 대한 규제 조항을 유예할 것을 강력히 제언 드립니다.

「인공지능 기본법 하위법령 제정방향」(이하 ‘제정방향’)에서 기업들이 법 준수를 위해 추가적인 시간이 필요하다는 점을 한국 정부에서 이해해주신 것에 감사드립니다. 특히 “법 시행 초기 단계에서 기업의 혼란을 최소화하고 충분한 준비 시간을 확보하기 위해 과태료에 대한 계도기간을 둘 것”이라고 명시되었습니다<sup>4</sup>. 또한 제정방향은 해당 계도기간이 “규제의 정지와 실질적으로 동일한 효과를 가질 것”이라고 언급하였습니다<sup>5</sup>. 그러나 이러한 접근 방식만으로는 충분하지 않으며, 궁극적으로 한국의 AI 혁신을 심각하게 저해할 우려가 있습니다.

과태료 계도기간을 도입하여 인공지능기본법 위반으로 판단되는 기업에 대해 과태료를 부과하지 않는 것과, 규제 조항 자체를 유예하는 것은 본질적으로 다릅니다. 특히 규제 조항이 효력을 갖는 이상, 기업들은 법 시행일로부터 인공지능기본법을 따라야 할 의무를 부담하게 됩니다. 인공지능기본법 위반이 의심되는 경우, 과태료가 부과되지 않는 기간 중이라 하더라도 기업은 사실조사에 협조해야 하며, 이 과정에서 과학기술정보통신부는 자료 제출 요구, 현장조사, 시정명령 부과 등 조사 권한을 행사할 수 있습니다. 이러한 절차는 과태료가 부과되지 않는 기간에도 기업에 상당한 규제 부담을 초래하고, 운영에 부담으로 작용하며, 민감한 기업 정보를 노출시키고, 평판 리스크까지 발생시킬 수 있습니다.

이와 같은 문제는 기업에 부여된 인공지능기본법 및 시행령(안)에 따른 의무를 준수를 위한 준비 기간이 매우 짧다는 점에서 더욱 심화됩니다. 시행령(안)에 대한 의견 수렴 절차는 2025년 12월 22일에야 종료될 예정이며, 이후 과학기술정보통신부가 이해관계자의 의견을 검토하고 이를 이를 시행령(안)에 반영하는 데 소요되는 추가 시간이 소요될 것으로 예상됩니다. 이러한 일정을 고려할 때, 기업들은 한 달도 채 되지 않는 기간동안 현재로서는 구체화되지 않은 의무 사항에 맞추어 컴플라이언스 프로그램, 거버넌스 체계, 기술적 안정장치를 정비해야 합니다.

이처럼 과도하게 촉박한 일정에 더해 관련 규제 역시 최종적으로 확정되지 않은 상황은, 기업에 비합리적인 컴플라이언스 부담을 부과합니다. 이러한 우려는 과태료 계도기간을 갖는 것만으로는 해소되지 않습니다. 과태료 계도기간은 금전적 제재의 부과만을 지연시킬 뿐이며, 의무 내용이 명확히 규정되지 않았거나 현실적으로 이행이 곤란한 상태에서 기업이 책임을 부담해야 하는 근본적인 문제를 해결하지는 못합니다.

이러한 상황을 고려할 때, 인공지능기본법의 규제 조항을 유예하는 것은 기업에게 법적 확실성과 실질적인 준비 시간을 제공하는 한편, 정부로 하여금 산업계와의 협의를 통해 AI 정책과 규제를 더욱 정교하게 다듬을 수 있는 기회가 될 것입니다. 나아가, 최근 유럽연합집행위원회가 고위험 AI 시스템에 관한 규정의 시행을 연기할 것을 제안한 사례에서 확인할 수 있듯이, 급속히 발전 중인 기술을 규율하는 입법에 대해서 신중 하려는 국제적 흐름이 형성되고 있습니다. 규제 조항의 유예는 한국이 자국의 규제가 국제 규범 및 모범 사례와 적절히 조율되어 있는지 점검할 수 있는 기회를 제공할 것이며, 이를 통해 인공지능기본법상의 의무가 실제로 시행될 때, 그 내용이 명확하고, 위험 기반이며, 국제적 모범 사례와 정합성을 이루도록 하는데 기여할 것입니다. 결론적으로 이는 한국이 혁신을 제약하지 않으면서 글로벌 AI 선도국으로 도약할 수 있는 계기가 될 것입니다.

<sup>4</sup> 인공지능기본법 하위법령 제정방향 (2025), 5p, BSA는 과태료의 구체적인 계도기간이 이해관계자 의견 수렴을 거친 뒤, 추후 확정될 예정임을 이해하고 있습니다.

<sup>5</sup> 인공지능기본법 하위법령 제정방향 (2025), 5p.

**제언:** 과태료 계도기간을 도입하는 것이 아니라, 인공지능기본법상의 규제 조항 자체를 유예할 것을 제언 드립니다. 법률상의 유예는 과태료 계도기간 중에도 존속하는 컴플라이언스 리스크를 해소하고, 기업에게 더 많은 법적 확실성과 준비 기간을 제공할 것입니다. 또한 정부가 산업계와의 의견 수렴을 통해 AI 정책과 규제를 더욱 정교하게 다듬을 수 있는 기회를 마련할 것입니다.

### 시행령(안) 제 22 조 제 2 항 개정 내용의 철회

시행령(안) 제 22 조는 “AI 투명성 확보 의무”에<sup>6</sup> 관한 규정입니다. 시행령(안)의 최신 개정안 제 22 조 제 2 항은 다음과 같습니다:

| 시행령 개정안 (2025.09.)  | 시행령 개정안 (2025.11.)  |
|---|---|
| <p><b>제 22 조(인공지능 투명성 확보 의무)</b></p> <p>...</p> <p>② 인공지능사업자는 생성형 인공지능 또는 이를 이용한 제품등을 제공하는 경우 그 결과물에 사람 또는 기계가 판독할 수 있는 형식으로 법 제 31 조제 2 항에 따른 표시를 할 수 있다</p> | <p><b>제 22 조(인공지능 투명성 확보 의무)</b></p> <p>...</p> <p>② 인공지능사업자가 법 제 31 조제 2 항에 따른 표시(법 제 31 조제 3 항에 따른 실제와 구분하기 어려운 결과물을 제공하는 경우로서 해당 결과물이 인공지능시스템에 의하여 생성되었다는 사실을 이용자가 명확하게 인식할 수 있는 방식으로 고지 또는 표시하는 경우에는 적용하지 아니한다)를 할 때에는 다음 각호 중 하나의 방법으로 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사람이 인식할 수 있는 방법</li> <li>2. 기계가 판독할 수 있는 방법.</li> </ol> <p>다만, 이 경우에는 생성형 인공지능에 의하여 생성되었다는 사실을 1 회 이상 안내·음성 등으로 제공하여야 한다.</p> |

시행령(안) 제 22 조제 2 항에 대한 개정안이 투명성 의무를 불필요하고 실용적이지 않은 방식으로 과도하게 복잡하게 만들고 있다는 점에서, 해당 개정안의 철회를 고려해주시길 것을 제언 드립니다.

- **2025년 11월자 개정안은, 기계 판독형 방식이 사용될 때마다 추가적으로 인간이 인지할 수 있는 고지를 의무화함으로써, 2025년 9월자 안이 제공하였던 유연성을 제거하고 있습니다.** 그 결과, 당초 대체적 준수 수단으로 설계되었던 기계 판독형 방식이 중복적인 의무로 전환되었으며, 이는 기계 판독이 가능한 표시를 허용한 본래의 취지를 훼손하는 동시에, 메타데이터 기반 출처에 의존하는 AI 서비스에 불필요한 부담을 초래합니다.
- 해당 신규 요건은, 비가시적이면서 소프트웨어를 통해 검증 가능한 표시 방식도 적절한 이행 수단으로 인정하고 있는 「AI 투명성 확보 가이드라인(안)」과도 충돌합니다.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 인공지능기본법 제 31 조는 고영향 AI 또는 생성형 AI를 제공하는 인공지능사업자에게, AI가 생성한 가상 출력물이 현실과 구별하기 어려운 경우 이용자에게 이를 고지하고 ‘표시’하도록 요구하고 있습니다. 시행령(안) 제 22 조는 이러한 의무의 구체적인 내용에 대해 추가로 규정하고 있습니다.

<sup>7</sup> AI 투명성 확보 가이드라인(안), AI 기본법 하위법령집 68p.

메타데이터 기반 표시 위에 추가로 인간이 인지할 수 있는 고지를 중복적으로 요구하는 개정 조항은, C2PA(Coalition for Content Provenance and Authenticity) 표준과 같이 국제적으로 널리 활용되고 정합성이 확보된 기술적 출처 표준의 도입을 지원하겠다는 안내서의 취지와 배치됩니다. 투명성 조치를 이행하고자 하는 기업들 이러한 불일치는 두 제도에 모두 부합하는 방식으로 에게 불확실성을 초래합니다.

- 특히, 해당 개정 사항은 동적·연속적 또는 멀티모달 콘텐츠를 생성하는 AI 서비스에 대해 운영상 보호성과 실질적 이행상의 상당한 어려움을 초래합니다. 인간이 인지할 수 있는 고지를 “최소 1 회” 제공하도록 한 요건은, 반복적이거나 상호작용적인 환경에서 그 적용 방식과 범위가 명확하지 않으며, 이용자의 이해도를 실질적으로 개선한다는 입증 없이도 서비스 인터페이스의 중대한 변경을 요구할 수 있습니다. 이러한 접근은 위험도가 낮은 상황에서도 이용자에게 과도한 고지를 발생시켜 이용자에게 경고 피로를 초래할 수 있으며, 결과적으로 투명성 조치의 실효성을 오히려 저하시킬 우려가 있습니다.

아울러 AI 생성 콘텐츠의 표시 의무는 기술적 실현 가능성과 출처 표시 기술의 현행 발전 수준을 충분히 고려하여 설계되어야 합니다. 이러한 의무가 기술적 제약을 감안하고, C2PA 와 같이 이미 확립되어 국제적으로 인정받고 있는 표준을 통해 이행될 수 있도록 보장하는 것은, 상호운용성을 촉진하고 책임 있는 혁신을 뒷받침하는 데 기여할 것입니다. 아울러 시행령(안)에 “기술적으로 가능한 범위 내에서 효과적이고, 상호운용 가능하며, 신뢰할 수 있어야 하고, 콘텐츠 형식별 한계, 구현 비용, 그리고 일반적으로 인정되는 최신 기술 수준을 고려해야 한다.”<sup>8</sup>는 점을 명시하는 문구를 추가하는 것이 바람직할 것으로 보입니다.

**제언:** 현재 시행령(안)을 유연성 있고, 「AI 투명성 확보 가이드라인(안)」와의 정합성을 확보하며, 국제적으로 인정된 출처 표준의 활용을 지원했던 2025년 9월 안의 제 22 조 제 2 항으로 되돌릴 것을 제언드립니다. 또한 과학기술정보통신부는 AI 생성 콘텐츠 표시 의무가 기술적 실현 가능성과 출처 기술의 현재 발전 수준을 충분히 고려하여 적용되어야 한다는 점을 명확히 하기를 제언드립니다.

## 적절한 주체에 대한 투명성 의무 귀속

시행령(안) 제 22 조 제 3 항은 인공지능 기본법 제 31 조 제 3 항과 함께 해석될 때, AI 가 “실제와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지 또는 영상 등의 결과물을 제공하는 경우” 인공지능사업자가 이를 이용자에게 고지하도록 하는 의무를 부과합니다. 이러한 고지 또는 표시는 “이용자가 시각, 청각 등을 통하거나 소프트웨어 등을 이용하여 쉽게 내용을 확인할 수 있는 방법으로” 제공되어야 합니다.

과학기술정보통신부는 제 22 조 제 3 항에서의 의무가 AI 생성 콘텐츠(즉, AI 가 생성한 음성·이미지·영상)가 대중에 공개되는 경우에만 적용되며, 고지 책임이 인공지능사업자 전반이 아니라, AI 생성 콘텐츠를 실제로 게시하거나 유통하는 주체에 귀속된다는 점을 명확히 할 필요가 있습니다. 이러한 구분은 다수의 주체가 인공지능사업자가 제공하는 제품·서비스를 활용하여 제 3 자를 위해 콘텐츠를 제작하거나 게시하는 현실을 고려할 때 특히 중요합니다. 위와 같은 사용자 및 게시 주체들은 해당 콘텐츠의 내용과 게시될 때의 맥락, 그리고 해당 콘텐츠가 현실과 구별하기 어려운지 여부를 가장 잘 인지하고 있습니다. 따라서 이들이 고지의 필요성을 판단하는 데 가장 적합하다고 할 수 있습니다. 아울러, 해당 의무가 대중에 공개되는 AI 생성

<sup>8</sup> 해당 문구는 기술적 해결책이 “다양한 유형의 콘텐츠의 특성과 한계, 구현 비용, 그리고 관련 기술 표준에 반영될 수 있는 일반적으로 인정되는 최신 기술 수준을 고려하여, 기술적으로 가능한 범위 내에서 효과적이고, 상호운용 가능하며, 견고하고 신뢰할 수 있어야 한다”고 규정한 EU 인공지능법(EU AI Act) 제 50 조 제 2 항의 내용을 참고한 것입니다.

콘텐츠에만 적용된다는 점을 명확히 할 경우, 내부적이거나 사적인 이용까지 의도치 않게 규제 범위에 포함되는 것을 방지할 수 있을 것입니다.<sup>9</sup>

반면, 인공지능사업자는 자사의 도구가 어떠한 방식으로 사용되는지, 생성된 콘텐츠가 어떠한 맥락에서 제시되는지, 또는 해당 산출물이 합리적으로 현실의 콘텐츠로 오인될 수 있는지 여부에 대한 충분한 가시성을 갖기 어렵습니다. 이러한 판단을 인공지능사업자에게 추상적으로 요구할 경우, 과도한 고지로 이어질 가능성이 높습니다. 이는 투명성 고지의 가치를 저하시킬 뿐만 아니라, 이용자로 하여금 AI를 사용한 경미한 편집, 전적으로 AI가 생성한 콘텐츠, 실질적 위험을 수반하는 콘텐츠와 전혀 무해한 콘텐츠 사이의 차이를 구분하지 못하게 하여 혼란을 초래할 수 있습니다. 결국 이러한 결과는 이용자의 이해와 안전을 제고하고자 하는 시행령(안)의 목적을 약화시킬 우려가 있습니다.

**제언:** 시행령(안) 제 22 조제 3 항을 개정하여, 투명성 의무가 AI 생성 콘텐츠(즉, AI가 생성한 음성·이미지·영상)가 대중에 공개되는 경우에만 적용되며, 고지 책임이 인공지능사업자 전반이 아니라 해당 AI 생성 콘텐츠를 실제로 게시하거나 유통하는 주체에게 귀속된다는 점을 명확히 할 것을 제언드립니다. 이와 같이 콘텐츠의 사용 맥락과 잠재적 위해성을 실제로 평가할 수 있는 주체에게 책임을 귀속시킬 경우, 불필요하거나 오해를 불러일으킬 수 있는 과도한 고지를 방지하고, 내부적 또는 사적인 이용이 의도치 않게 규제 범위에 포함되는 것을 예방할 수 있으며, 궁극적으로 이용자의 이해도와 안전성 제고라는 시행령(안)의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것입니다.

## AI를 사용한 경미한 수정의 투명성 의무 적용 제외

시행령(안) 제 22 조는 인공지능기본법 제 31 조에 따른 투명성 의무가, 콘텐츠의 의미나 본질을 실질적으로 변경하지 않는 경미한 수정에 AI를 사용하는 경우에는 적용되지 않음을 명확히 규정해야 합니다. 즉, 해당 수정이 콘텐츠의 의미 또는 본질적 내용을 실질적으로 변경하지 않는 경우에는 투명성 의무의 적용 대상에서 제외되어야 합니다. 이러한 경미한 수정의 예로는 밝기·대비 조정, 선명도 및 채도 조정, 필터 적용, 크기 변경, 스케일링, 자르기, 포맷 변환, 리샘플링, 노이즈 제거, 오디오에서의 배경 소음 제거 등이 포함됩니다. 현실적인 활용 사례로는, 사진작가가 피사체의 개인정보 보호를 위해 AI를 활용하여 차량 번호판을 흐리게 처리하는 경우나, 기자가 접근성 향상을 위해 기자회견 영상에 AI를 활용하여 자막을 생성하는 경우를 들 수 있습니다. 이 두 사례 모두에서 AI는 원본 콘텐츠의 의미나 본질을 변경하지 않는 경미하고 비본질적인 편집을 수행하는 데 사용됩니다.

이와 같이 경미한 수정에 AI를 사용하는 경우를 투명성 의무의 적용 대상에서 제외하는 것은, EU 인공지능법(EU AI Act)이 경미한 수정에 대해 채택한 접근 방식과도 일치합니다. EU 인공지능법 제 50 조 제 2 항은 합성 음성·이미지·영상·텍스트 콘텐츠를 생성하는 AI 시스템의 제공자에게 출력물이 인공적으로 생성되거나 조작되었음을 기계 판독 가능한 형식으로 표시하도록 요구하면서도, 중요한 예외를 두고 있습니다. 즉, 해당 의무는 AI 시스템이 “표준적인 편집을 보조하는 기능을 수행하거나, 이용사업자가 제공한 입력 데이터 또는 그 의미를 실질적으로 변경하지 않는 경우”에는 적용되지 않는다고 규정하고 있습니다.

현행과 같이 이러한 예외 규정이 부재한 상태에서는, 한국의 인공지능기본법이 EU 보다도 더 엄격하고 기업 친화적이지 않은 접근을 취하게 될 우려가 있습니다. 그 결과, 오랫동안 표준적인

<sup>9</sup> AI 생성 콘텐츠가 대중에 공유되는지 여부를 판단함에 있어서는, 불법 콘텐츠 확산과 같은 위험을 규율하는 유럽연합의 디지털서비스법(Digital Services Act, DSA)을 유용한 참고 기준으로 삼을 수 있습니다. EU 디지털서비스법은 ‘대중에 대한 전파’를 콘텐츠를 ‘잠재적으로 제한 없는 다수의 제 3 자에게 제공하는 행위’로 정의하고 있습니다.

콘텐츠 제작 과정의 일부로 자리 잡아온 일상적이고 저위험의 편집 행위까지도, 합성 콘텐츠를 생성하는 시스템과 동일한 규제 범위에 포함시키는 결과를 초래할 수 있습니다. 이는 품질 개선이나 자동화를 목적으로 AI를 활용하는 콘텐츠 제작 도구에 비례성이 결여된 의무 준수 부담을 부과하게 되며, 궁극적으로 유익한 보조 기술의 도입을 위축시킬 위험이 있습니다.

비례성을 확보하기 위해, BSA는 인공지능 기본법 제 31 조의 투명성 의무가 콘텐츠의 의미나 본질을 실질적으로 변경하지 않는<sup>10</sup> 경미한 수정에 AI를 사용하는 경우에는 적용되지 않도록 할 것을 제안 드립니다. 이러한 접근은 EU 인공지능법의 경미한 수정 예외<sup>11</sup>와도 일치하며, 국제 규제 정합성 확보에 기여할 것입니다.

**제언:** 인공지능기본법 제 31 조상의 투명성 의무가 콘텐츠의 의미나 실질을 중대하게 변경하지 않는 경미한 수정이나 개선에는 적용되지 않음을 명시해주시길 제안 드립니다. 이를 통해 한국의 규제 프레임워크가 비례성을 확보하고, 저위험 활동에 대한 과도한 규제를 방지하며 국제적 규제 정합성을 촉진하는데 기여할 것입니다.

## AI 안전성 확보 의무의 적용 범위 및 기준의 정교화

인공지능기본법 제 32 조는 시행령(안) 제 23 조와 함께 해석될 때, AI 시스템이 누적 연산량 기준(10의 26 제곱 FLOPs, 초당 부동소수점 연산)을 초과하는 경우 다양한 안전 및 위험 관리 조치를 이행하도록 규정하고 있습니다. 이후 ‘안전성 확보 고시(안)’은, 누적 연산량 기준 외에도 해당 AI 시스템이 “현재 AI 시스템에 활용되는 AI 기술 중 최첨단의 기술을 적용하여 구성·운영”되고, “사람의 생명, 신체의 안전 및 기본권에 광범위하고 중대한 영향을 초래할 위험”<sup>12</sup>이 있는 경우에 해당함을 규정합니다.

BSA는 시행령(안) 제 23 조에 대해 다음과 같이 구체적인 개정을 제안 드립니다.

- **첫째, 제 23 조의 안전 기준은 AI 시스템이 아닌 AI 모델에 적용됨을 명확히 해야 합니다.** 과학기술정보통신부는 AI 모델(광범위한 응용 분야에 활용될 수 있는 기반 기술)과 AI 시스템(하나 이상의 AI 모델을 다른 요소와 결합하여 특정 목적을 위한 AI 응용프로그램을 구현) 간의 구분을 명확히 인식해야 합니다. 예를 들어, 하나의 거대 언어 AI 모델은 번역 애플리케이션, AI 기반 챗봇, 소프트웨어 코드 생성 등 수백개의 AI 시스템에 통합될 수 있습니다. 즉, 모델은 기반 기술이고 시스템은 이를 특정 목적에 사용하는 것입니다.
- **둘째, 누적 연산량을 기준으로 규제하는 방식을 재고해주시길 제안 드립니다.** 연산량을 기준으로 규제하는 것은 고부하 모델이 자동적으로 고영향 AI로 간주된다는 전제를 두고 있으나, 실제로는 그렇지 않습니다. 훈련 연산량은 모델이 사전 훈련 단계에서나 후속 수정 과정에서 초래할 수 있는 위험과 직접적인 상관관계가 없습니다. 또한 기술이 급격히 발전함에 따라 연산 임계값 기반의 규제는 빠른 시일 내 뒤쳐질 가능성이 크며, 정부가 임계값을 반복적으로 갱신해야 하는 문제가 발생할 수 있습니다. 이러한 불확실하고 유동적인 임계값 설정은 산업계, 특히 중소기업이 투자와 기술적 의사결정을 내리는 과정에서 상당한 예측 불가능성과 부담을 초래할 수 있습니다.

<sup>10</sup> 이 외에도 콘텐츠에 대한 경미한 수정의 예로는 선명도 및 채도 조정, 필터 적용, 크기 변경, 스케일링, 자르기, 포맷 변환, 리샘플링, 노이즈 제거, 오디오에서의 배경 소음 제거 등이 포함됩니다.

<sup>11</sup> EU AI Act, Article 50(2). This article states that providers of AI systems that generate synthetic audio, image, video or text content must ensure outputs are marked in a machine-readable format and detectable as artificially generated or manipulated. Importantly, Article 50 includes an exception: the obligation does not apply where the AI system "performs an assistive function for standard editing or does not substantially alter the input data provided by the deployer or the semantics thereof."

<sup>12</sup> 안전성 확보 고시(안), 제 3 조 2 항, AI 기본법 하위법령집 49p.

아울러 과학기술정보통신부는 인공지능사업자가 자사의 모델이 고영향으로 분류될 만큼의 실질적 위험을 초래하지 않는다는 점을 입증할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있습니다. 인공지능사업자가 해당 모델이 광범위하고 중대한 피해를 초래할 위험이 없다는 점을 입증하는 관련 증거, 시험 결과, 기술 문서 등을 제출할 수 있도록 하는 간소화된 이의 제기 또는 검토 절차를 도입할 경우, 규제 의무가 정당한 경우에 한해 적용되도록 보장할 수 있을 것입니다. 이는 한국의 인공지능기본법을 EU의 인공지능법과 조화시키는 한편, 규제 당국과 개발자 모두에게 불필요한 컴플라이언스 부담을 줄이고, 국제적 모범 사례와의 정합성을 유지하면서도 책임성을 지속적으로 확보하는 데 기여할 것입니다.

**제언:** 시행령(안) 제 23 조를 (1) 안전 의무 적용 대상의 명확화(하위 단계 AI 시스템이 아닌 AI 모델 중심) 및 (2) 연산 능력 기반 임계값 설정 방식의 탈피 및 국제적 모범 사례에 부합하는 위험 기반 접근 방식으로의 전환을 고려하여 개정해주시기를 제언드립니다. 이는 규제의 예측 가능성을 제고하고 불필요한 부담을 완화하며, 급변하는 기술 지표가 아닌 실제 위험의 원천에 감독이 집중되도록 하는 데 기여할 것입니다. 아울러 과학기술정보통신부는 인공지능사업자가 자사의 모델이 고영향 모델로 분류될 만큼의 중대한 위험을 초래하지 않음을 입증할 수 있도록 하는 절차를 함께 마련할 필요가 있습니다.

## 고영향 AI 의무 적용 범위의 정교화

시행령(안) 제 26 조는 인공지능 기본법 제 34 조를 구체화한 조항으로, 고영향 AI 시스템을 개발하거나 사용하는 기업이 적절한 조치를 채택하도록 하기 위해 일정한 요건을 부과하고 있습니다.

앞선 제언과 마찬가지로, 고영향 AI에 관한 의무가 AI 시스템에 부과되도록 하고, 그 의무가 AI 모델로 의도치 않게 확대 적용되지 않도록 명확히 할 것을 강력히 제언 드립니다. 고영향 AI 의무는 수천 가지의 다양한 활용 가능성을 지원하는 기반 기술인 AI 모델에는 적용될 수 없습니다. 이러한 의무는 AI 시스템에 적용될 때 의미가 있습니다. AI 시스템은 하나 이상의 모델과 다른 요소들을 결합하여 특정 환경에서 사용되며, 그 환경은 고영향 시나리오일 수도 있고 비고영향 시나리오일 수도 있기 때문입니다. 예컨대, 시행령(안) 제 26 조는 제 34 조의 의무가 AI 모델이 아니라 특정 목적, 즉 고영향 시나리오에서 활용되는 AI 시스템에 적용됨을 명확히 규정해야 합니다.

**제언:** 시행령(안) 제 26 조를 개정하여, 고영향 의무가 기반 기술인 AI 모델이 아니라, 특정 목적을 위해 배포되는 AI 시스템에만 적용됨을 명확히 할 것을 제언 드립니다. 이러한 구분은 의무가 실제로 위험을 발생시키는 사용 사례에 집중되도록 하는 데 핵심적이며, 고영향과 저영향 응용 분야 모두를 지원할 수 있는 범용 기술에 불필요한 규제가 부과되는 것을 방지합니다.

## 책임 배분 혼선을 방지하기 위한 시행령(안) 제 26 조 제 3 항 삭제

시행령(안) 제 26 조 제 3 항에 따르면, “인공지능 기본법 제 34 조 제 1 항 제 1 호부터 제 3 호까지의 사항의 조치를 모두 또는 일부 이행한 인공지능시스템을 제공받은 인공지능이용사업자가 인공지능시스템의 중대한 기능 변경을 초래하지 않은 경우 인공지능 기본법 제 34 조 제 1 항에 따른 조치를 이행한 것으로 본다”<sup>13</sup>고 규정하고 있습니다.

<sup>13</sup> 인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법 시행령 제정(안), 제 26 조 제 3 항 31p.

‘고영향 AI 판단 가이드라인(안)’에 따르면, 시행령(안) 제 26 조 제 3 항의 의도는 “인공지능개발사업자가 법에 따른 고영향 인공지능사업자의 책임을 이행하여 인공지능시스템을 이용자사업자에게 제공하는 경우, 이용자사업자가 일부 책무를 중복적으로 이행하지 않을 수 있도록 하기 위함”<sup>14</sup>이라고 설명합니다. 또한 동 가이드라인은 범용 AI 모델을 자사 시스템에 통합하는 인공지능사업자의 사례를 들어, 이에 해당하는 경우 해당 인공지능사업자는 기존 AI의 목적·용도·기능을 “중대하게 변경한 것”으로 간주되어 “고영향 인공지능개발사업자의 지위를 갖는다”<sup>15</sup>고 명시하고 있습니다.

이를 통해 시행령(안) 제 26 조 제 3 항의 운영 방식에 대한 맥락을 어느 정도 제공하지만, 제 26 조 제 3 항이 인공지능개발사업자와 인공지능이용사업자 간의 책임 배분에 상당한 혼선을 초래한다는 점에서 해당 조항을 전면적으로 삭제할 것을 검토해주시길 제언드립니다. 이러한 혼선은 최소 두 가지 이유에서 발생합니다.

- **첫째, 제 26 조 제 3 항은 이용자사업자가 AI 시스템을 어느 정도까지 변경해야 개발사업자로 간주되는지에 대해 상당한 불확실성을 야기합니다.** 제 26 조 제 3 항은 이용자사업자가 아무런 수정 없이 “기성” AI 시스템을 사용하는 상황을 상정하는 것으로 해석될 수 있습니다. 그러나 실제로는 인공지능이용사업자들이 자사의 필요에 맞게 AI 시스템을 구성하거나 미세조정(fine-tuning) 하는 것은 불가피합니다. 이러한 미세조정이 시행령(안) 제 26 조 제 3 항이 상정한 “중대한 기능적 변경”에 해당하는지 여부는 명확하지 않습니다. 따라서 제 26 조 제 3 항은 인공지능이용사업자가 언제 개발사업자 수준의 의무를 지게 되는지를 불명확하게 합니다. 이로 인해 책임이 중복되거나 잘못 배분되는 결과가 발생할 수 있으며 이는 바로 제 26 조 제 3 항을 통해 해소하고자 하는 우려 사항입니다.
- **둘째, 시행령(안) 제 26 조 제 3 항은 인공지능이용사업자를 법 제 34 조에 따른 의무, 즉 AI 시스템이 책임감 있게 배포되도록 보장하는 의무(예: 인력에 의한 감독 보장, 안전 및 신뢰성 확보 조치에 대한 문서화 등)에서 면제될 수 있음을 시사합니다.** 그러나 이러한 의무는 실제 사용 환경을 아는 이용자사업자만이 수행할 수 있는 의무입니다. 이러한 의무를 인공지능개발사업자가 이용자사업자를 대신하여 수행하는 것은 불가능합니다. 실제로 “고영향 AI 사업자 책무 가이드라인(안)”에서도 해당 조치는 인공지능이용사업자가 이행해야 한다고 명확히 규정하고 있습니다.<sup>16</sup>

**제언:** 인공지능개발사업자와 인공지능이용사업자 간의 책임 분담에 대한 혼란을 해소하기 위해 시행령(안) 제 26 조 제 3 항의 삭제를 검토해주시길 제언 드립니다. 법 제 34 조 제 1 항상의 의무는 “고영향 AI 사업자 책무 가이드라인(안)”에서 명시된 책임 분담에 따라 엄격하게 이행되어야 합니다.

<sup>14</sup> 고영향인공지능 판단 가이드라인(안), AI 기본법 하위법령집 174p.

<sup>15</sup> 고영향인공지능 판단 가이드라인(안), AI 기본법 하위법령집 174p.

<sup>16</sup> 고영향 AI 사업자 책무 가이드라인(안), AI 기본법 하위법령집 337p. ‘위험 식별’ 아래 “이용사업자는 개발사업자로부터 제공받은 정보를 바탕으로, 실제 서비스 환경에서 인공지능 시스템이 이용될 때 발생할 수 있는 사람의 생명, 신체의 안전 및 기본권에 대한 위험을 식별하고, 관련 데이터(사고 신고, 불만 사항, 수리 내역 등)를 통해 지속적으로 갱신하기 위해 노력해야 함.” 이라 명시하고 있음.

## 국내대리인 지정 요건의 비례성 확보 및 역할 명확화

시행령(안) 제 28 조와 인공지능기본법 제 36 조는, 한국 내 주소지나 영업소가 없는 인공지능사업자가 특정 기준(그 중 일부는 글로벌 매출을 기준으로 함)을 초과하는 경우 국내 대리인을 지정하도록 규정하고 있습니다. 합리적인 기준을 마련하기 위해서는 매출 기준을 글로벌 매출 기준이 아니라 한국 내 이용자로부터 발생한 매출을 기준으로 수정되어야 합니다. 이는 의무가 사업자의 실제 한국 시장 내 경제적 존재를 반영하도록 하면서, 한국 내 사업이 미비하거나 없는 기업들에게 불필요한 부담을 부과하는 것을 방지할 수 있습니다.

이러한 배경에서 국내대리인은 규제 당국과의 연락창구로 기능해야 하며, 인공지능사업자의 행위에 대해 법적 책임을 지는 주체가 아님을 명시할 수 있도록 재고해주시길 제언 드립니다. 이는 “국내 대리인이 법을 위반한 경우에는 해당 국내대리인을 지정한 인공지능사업자가 그 행위를 한 것으로 본다”고 규정한 인공지능 기본법 제 36 조 제 3 항과도 일치합니다. 국내 대리인에게 법적 책임을 직접 부과할 경우, 해당 역할을 수행하는 개인이나 기관에 불합리한 위험을 발생시키며, 자격 있는 기관들이 이 역할을 맡는 것을 기피할 수 있습니다.

**제언:** 시행령(안) 제 28 조의 국내대리인 지정 요건을 개정하여, 매출 기준이 글로벌 매출이 아니라 한국 이용자로부터 발생한 매출을 기반으로 하도록 하여 국내 시장과의 명확한 연계를 보장해야 합니다. 또한 국내대리인은 인공지능사업자의 행위에 대한 법적 책임을 지는 주체가 아닌 연락 창구로서만 기능한다는 점을 분명히 할 것을 제언 드립니다.

## 조사권한 운영 방식에 대한 추가 지침 마련

법 제 40 조는 과학기술정보통신부에 특정 조항(제 31 조 제 2 항 및 제 3 항, 제 32 조 제 1 항 및 제 2 항, 제 34 조 제 1 항) 위반 또는 위반이 의심되는 경우 관련 자료를 요청하거나 사실 조사를 수행할 수 있는 권한을 부여합니다. 조사는 신고나 민원 제기로 시작될 수 있으며, 공무원이 인공지능사업자의 사무실에 직접 방문하여 관련 자료를 조사할 수 있습니다. 시행령(안) 제 31 조는 “위반 사항 또는 혐의에 대하여 충분한 자료나 증거가 이미 확보되어 있는 경우”와 “신고나 민원이 민원인의 사적이익을 위하여 제기된 경우나 공무를 방해하기 위하여 제기된 경우 등 목적이 정당하지 않은 것으로 판단되는 경우”에는 조사를 실시하지 않을 수 있다고 규정하고 있습니다.

이러한 권한이 단순히 위반에 대한 “의심”이나 인공지능사업자에 대한 “민원”만으로도 발동될 수 있어 그 범위가 지나치게 광범위하게 적용될 수 있다는 점에 대하여 우려를 표합니다. 실질적인 위반이나 피해의 입증 없이 단순한 의심이나 민원에 근거하여 조사가 이루어질 수 있다는 점은 기업에게 불확실성과 규제 리스크를 부과합니다. 이는 특히 데이터 센터, 연구소, 사무소 등 한국 내 핵심 인프라를 보유한 기업들에게 더욱 큰 부담을 초래할 수 있으며, 해당 인프라와 그 안에 포함된 모든 정보가 단순한 민원만으로 조사 대상이 될 가능성이 있습니다. 결론적으로 이러한 불확실성과 규제 리스크는 한국 시장에 대한 투자 의욕을 크게 위축시킬 우려가 있습니다.

또한 시행령(안)은 “부당한 목적”으로 제기된 민원의 경우 조사를 개시할 수 없다고 규정하고 있으나, 판단기준은 불명확합니다. 다른 하위법령의 지침들과 달리, 민원이 적법한지 여부를 판단하기 위한 구체적인 기준, 요건, 절차가 부재한 점은 결과적으로 조사 권한 발동 여부에도 영향을 미치게 될 수 있습니다.

이에 시행령(안)을 통해 법 제 40 조의 조사권한을 발동하기 위한 법적 절차, 기준, 요건을 명확히 규정할 것을 제언드립니다. 또한 민원이 “부당한 목적”으로 제기되었는지 판단하는 방법과 불복 절차가 포함되어야 하며 절차적 공정성과 투명성을 보장해야 합니다. 무엇보다 위반이

발생했다는 합리적인 근거가 존재할 때만 조사를 개시해야 하며, 단순히 민원이 제기되었다는 사실만으로는 권한이 발동되어서는 안 됩니다. 더불어 공무원이 사무소에 출입하여 관련 자료를 열람하는 등의 권한은 반드시 법원이 발부한 영장 등 사법부의 사전 허가를 거쳐 행사되어야 합니다.

**제언:** 시행령(안) 제 31 조는 법 제 40 조의 조사 권한을 발동하기 위한 법적 절차, 기준, 및 요건을 명확히 규정해야 하며, 민원이 “부당한 목적”으로 제기되었는지에 대한 판단 기준도 구체적으로 명시해주시길 제언드립니다. 또한, 조사는 실제 위반이 발생하였다는 합리적인 근거가 존재할 경우에만 개시되어야 하며, 단순한 민원 제기만으로는 조사 권한이 발동되지 않도록 하는 방안을 고려해주시길 제언드립니다. 특히, 현장 점검 등의 권한은 과학기술정보통신부가 사전에 법원의 허가를 받은 경우에 한해 행사되어야 합니다.

## 마치며

시행령(안) 마련을 위한 과학기술정보통신부의 노고에 다시 한번 감사드리며, 저희의 정책 제언이 도움이 되었기를 바랍니다. 과학기술정보통신부가 한국의 AI 개발과 혁신을 저해할 수 있는 불필요한 부담은 지양하면서도, 투명성·안전성·책임성을 균형 있게 확보할 수 있도록 시행령(안)을 개정해 주실 것을 다시 한번 요청 드립니다. 최우선적으로, 기업들이 실질적이고 효과적으로 법을 준수할 수 있도록 필요한 법적 확실성과 준비 기간을 확보할 수 있도록, 인공지능기본법상 규제 의무 조항의 적용을 일시적으로 유예할 것을 강력히 제언 드립니다. 본 의견서와 관련하여 문의 사항이 있으시거나 추가 필요하신 부분이 있으면 언제든지 연락 부탁드립니다.

감사합니다.

Tham Shen Hong

아태지역 시니어 정책 매니저