방통융합정책연구 KCC-2023-15

대량문자발송사 불법 스팸 대응체계 강화를 위한 제도개선방안 연구

(A Study on the Improvement of the regulatory system to strengthen the illegal spam response system of mass texting companies)

2023. 12

방송통신위원회
Korea Communications Commission

연구기관 : 법무법인 화우

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**대량문자발송사 불법 스팸 대응체계 강화를 위한 제도개선방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 법무법인 화우
총괄책임자 : 이수경
참여연구원 : 유현상
이정훈
강석준
장슬기
배종우

목 차

요약문 ····· vii

제1장 서론 ····· 1

1. 연구목적 및 필요성 ····· 1
2. 연구내용 및 범위 ····· 10

제2장 현행 대량문자발송사업자 불법 스팸 대응체계 ····· 11

제1절 개요 ····· 11
제2절 현행 대량문자발송 시장의 구성 ····· 11
제3절 국내 불법 스팸 규제현황 ····· 12
1. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 ····· 12
2. 전기통신사업법 ····· 18

제3장 대량문자발송사업자 불법 스팸 대응체계 강화 개선안 ····· 22

제1절 개정 방향 ····· 22
제2절 주요 경과 ····· 22
제3절 개정 내용 ····· 23
1. 대량문자발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안 ····· 23
2. 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안 ····· 28
3. 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안 ····· 41
4. 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안 ····· 50

제4장 전기통신사업법 개정 방안 검토의견 ····· 66

제1절 전기통신사업법과 정보통신망법 간의 차이 ····· 66
제2절 전기통신사업법 개정 방안 ····· 70

제5장 결론 ····· 75

참고문헌 ····· 77

별첨 ····· 78

표 목 차

<표 1> 보이스피싱 대응 범정부 TF에 의한 검거 현황 ····· 4
<표 2> 스팸 규제 ····· 12

그 림 목 차

[그림 1-1] 1인 1일 평균 스팸수신량 ····· 1
[그림 1-2] 최근 5년간 휴대전화 문자스팸 신고·탐지건 추이 ····· 2
[그림 1-3] 2022년 하반기 스팸 유통현황 요약표 ····· 3
[그림 1-4] 스팸 발송을 위한 인증번호 탈취 ····· 5
[그림 1-5] 휴대전화 문자스팸 발송 비율 ····· 6
[그림 1-6] 안심마크 적용 문자메시지 ····· 6
[그림 1-7] 대형통신사의 스팸 현황 ····· 8
[그림 2] 방송통신위원회 및 KISA의 스팸 규제 체계 ····· 15
[그림 3-1] 최근 5년간 발송경로별 휴대전화 문자스팸 신고·탐지건 추이 ····· 40
[그림 3-2] 기업메시징서비스 구조도 ····· 41

요 약 문

1. 제 목

대량문자발송사 불법 스팸 대응체계 강화를 위한 제도개선방안 연구

2. 연구목적 및 필요성

국민 1인의 1일당 문자 스팸 수신량은 2021년도 상반기까지 꾸준히 증가추세로 나타나고 있으며, 문자 스팸은 전화번호 등 연락처 수집, 발송 단계에서 다양한 불법행위가 개입될 뿐만 아니라 스미싱 등 각종 범죄에 악용되어 그 해악성이 상당함

정부는 이를 해결하기 위하여 다양한 조치를 강구하고 있고 일부는 상당한 효과를 거둔 것으로 보이나, 대량 스팸을 발생시키는 대량문자 발송 시장의 구조적 문제를 해결하지 못하고 있는 것으로 보임

특히 문자 발송 대행업체의 진입장벽이 지나치게 낮아 점차 특수한 유형의 부가통신사업자가 난립하고 있는 상황에서, 스팸 문제를 해결하기 위한 구조적·다각도의 접근이 요청됨

3. 연구내용 및 범위

문자 스팸은 실효성 있는 제도적 규율이 필요한 심각한 사회적 문제로서 그 해결을 위한 종합적인 대책이 요구됨

이를 위해 본 연구에서는 이동통신사, 문자중계사업자, 문자재판매사업자 등으로 구성되는 대량문자 발송 시장의 구성을 선결적으로 살펴보고, 현행 스팸 문자의 규율체계를 분석하여 제도의 구성을 살펴 현행 체계의 한계를 확인하며, 재정비 방향을 확인함

그리고 이를 토대로 대량문자 발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안, 대량문자 발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안, 대량문자 발송사업자에 대한 사전승낙제

도입 방안, 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안, 기타 「전기통신사업법」과 「정보통신망 이용 촉진등에 관한 법률」(이하, 정보통신망법) 개정 방안 등을 포함하는 종합적인 문자스팸 규율안을 제시함

4. 연구 내용 및 결과

1) 현행 대량문자 발송사업자 불법 스팸 대응체계

가. 현행 대량문자 발송 시장의 구조

대량문자 발송 시장은 이동통신사업자, 문자중계사업자, 문자재판매사업자의 체계로 구성되어 있음

문자중계사업자는 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자로서 그 규모가 9개사 정도이며, 문자재판매사업자는 문자중계사업자 또는 다른 문자재판매사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자로서, 일반적인 이용자는 문자재판매사업자로부터 대량문자발송서비스를 구매하여 이용하게 됨

나. 국내 불법 스팸 규제 현황

불법 스팸을 규율하는 핵심적인 규제 법령은 정보통신망법으로서, 정보통신망법은 수신자의 사전동의 없는 광고 전송 금지, 수신거부 및 사전동의 철회시 광고전송 금지, 21시부터 익일 8시까지 광고전송 금지 등의 다양한 광고 관련 제도를 포함함

이러한 규제는 1999년 정보통신망법 개정을 통해 시작되었으며, 이후에는 옵트인 제도 도입, 불법 스팸에 대한 처벌 규정 신설, 옵트인 적용 확대 등의 법·제도 개선이 이뤄지고 있음

불법 스팸 대응을 위해 관련 기관과 서비스 제공업체는 스팸 신고·접수, 차단 조치 등을 위한 대응체계를 구축하고 운영하며, 방송통신위원회는 KISA 불법 스팸 대응센터를 통해 스팸 빅데이터를 활용하여 스팸 차단 조치를 취하고 있음

한편 스팸 문자의 규제에서는 정보통신망법 외에도 전기통신사업법 및 그에 따른 거짓표시 고시 또한 불법 스팸 규제의 관련 법령임

전기통신사업법은 누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언 · 협박 · 희롱 등의 위해를 입힐 목적으로 전화 · 문자메시지를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시하는 행위를 금지하는데, 불법 스팸업자는 불법 스팸 문자의 전송 성공률을 높이기 위하여 발신번호를 조작하는 경우가 많음

전기통신사업법 및 거짓표시 고시는 문자중계사업자에게 식별코드 삽입 등 일정한 의무를 부과하고 있으며, 이를 통하여 스팸을 방지하고 이용자를 보호하고자 함

아울러, 과학기술정보통신부와 KISA는 보이스 피싱, 스팸 등의 피해를 유발할 수 있는 발신번호 거짓표시(변작) 예방 및 대응 활동 강화 사업을 진행하고 있으며, 이를 위하여 발신번호 거짓표시 신고센터 운영, 공공・금융기관 사칭 전화 차단 시스템 및 번호 도용 문자 차단 시스템 운영, 전기통신사업자 현장검사 추진, 발신번호 거짓표시 대응을 위한 유관기관 협력 및 협의회 운영 서비스를 제공함

2) 대량문자 발송사업자 불법 스팸 대응체계 강화 개선안

가. 대량문자 발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안

문자중계사업자 등이 이용자가 제출한 통신이용증명원의 진위여부를 검증할 수 있는 시스템이 부재하고, 위・변조한 통신이용증명원을 제출하여 등록된 전화번호의 경우, 추가적으로 본인 여부를 확인할 수 있는 체계도 부재한 실정임

따라서 이용증명원 통합 검증시스템을 구축 및 운영함으로써 대량문자의 불법적 악용(피싱 등) 방지하여 국민 편익 향상에 기여하고자 본 개정안을 마련함

구체적으로 보면, 전송자의 전화번호 실사용 확인 시스템 구축의 주체를 방송통신위원회로 하고, 시스템의 구축 · 운영을 지원하기 위하여 방송통신이용자보호협회를 설치하여 전담기관으로 지정하도록 함

문자중계사업자 및 문자재판매사업자는 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 해당 시스템을 반드시 이용하여 전화번호의 실사용 여부를 확인하도록 하며, 방송통신이용자보

호협회는 전화번호 실사용 확인시스템을 운용하는데 필요한 경우 전송자의 전화번호를 보유한 기간통신사업자(전기통신사업법 제6조제1항에 따라 등록한 자를 말한다)에게 이름, 전화번호 등 개인정보의 제공을 요청할 수 있고, 이 경우 요청을 받은 기간통신사업자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 함

나. 대량문자 발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안

전기통신사업법 제2조제14호나목의 부가통신역무를 영위하는 특수유형 부가통신사업자에 대한 진입규제는 2014년 이전까지는 신고제로 운영되고 있었으나, 발신번호 변작 방지를 위한 목적에서 2014년에 등록제로 상향되었음

그러나 이와 같은 진입 규제의 강화 이후에도 불법 스팸 전송이 감소하지 않았고, 오히려 최근 5년간 대량문자중계사 등을 통해 탐지되거나 신고 접수된 문자스팸 전체 건수는 2018년 11,929,745건에서 2022년 15,983,651건으로 크게 증가하였으며, 특히 문자스팸 전체 건수 중 대량문자 발송 서비스를 통해 전송된 문자스팸 건수의 비율이 2018년 80,0%에서 2022년 95.5%로 증가하여 개선되지 않았는바, 현행 전기통신사업법상 대량문자 발송사업자의 등록 요건이 유의미한 진입규제로 작용하지 못하고 있는 것으로 보임

이에 따라, 대량문자 발송사업자의 등록 요건을 전반적으로 강화하고, 등록취소 사유를 신설하는 등 관리 강화 방안을 마련함

구체적으로 보면, 대량문자 발송사업자에게 불법 스팸 문자의 전송을 방지할 수 있는 기술적 조치를 할 의무를 부과하고, 부가통신사업 등록 시 그러한 기술적 조치의 실시 계획을 함께 제출하도록 함

또한, 누구든지 정당한 권한 없이 기술적 조치를 제거, 변경하거나 우회하는 등 무력화하지 못하도록 하고, 대량문자 발송사업자는 기술적 조치의 운영·관리 실태를 ·자동으로 기록하고 일정 기간 동안 보관하도록 함

아울러, 과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회가 대량문자 발송사업자의 기술적 조치의 운영·관리 실태를 점검하거나 자료제출을 요구할 수 있는 근거 규정을 마련하였으며, 누구든지 정당한 권한 없이 기술적 조치의 운영·관리 실태 기록을 위조 또는 변조하지 못하도록 함

나아가, 대량문자 발송사업자가 기술적 조치를 제3자에게 위탁하는 경우 그 수탁자의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 금지함

이외에 대량문자 발송사업자의 등록요건에 관한 구체적인 사항은 대통령령에서 정하므로, 전기통신사업법 시행령을 개정하여 등록요건을 강화하는 안도 마련함. 주요 내용으로는 대량문자 발송사업자 등록을 위한 최소자본금 요건을 3억원으로 상향한 것, 영리목적의 광고성 정보 전송을 관리하기 위한 전담 직원을 두도록 한 것이 있음

아울러, 현행 전기통신사업법은 제2조제14호가목의 특수유형부가통신사업자가 저작권법을 위반하여 3회 이상 과태료 처분을 받은 뒤 다시 과태료 처분 대상이 되는 경우 한국저작권위원회의 심의 및 문화체육관광부장관의 요청을 거쳐 등록 취소가 가능하도록 정하고 있는 반면 대량문자 발송사업자에 대해서는 이와 같은 등록 취소의 근거 규정을 두고 있지 아니한바, 불법 스팸 전송이 발생하더라도 대량문자 발송사업자에게 부과될 수 있는 불이익은 정보통신망법상 과태료 부과 처분에 불과하여 대량문자 발송사업자가 불법 스팸 전송을 방지하려는 노력을 할 유인이 부족하다는 지적이 있음

이러한 점을 고려하여, 대량문자 발송사업자가 불법 스팸 전송과 관련된 정보통신망법상 과태료를 3회 이상 부과 받은 뒤 다시 과태료 처분의 대상이 되는 경우 등록취소 사유가 되도록 함

다만, 이로 인한 등록취소는 방송통신위원회가 등록취소를 요청한 경우에 한하여 이루어지도록 함으로써, 사안의 경중 및 구체적 타당성을 고려한 법 집행이 가능하도록 함

다. 대량문자 발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안

불법 스팸을 전송하는 문자재판매사업자는 불법 스팸의 전송을 위하여 사업체를 설립한 후 적발되면 폐업을 하는 경우가 많음

이를 방지하기 위하여 문자중계사업자가 재판매사업자에 대한 검토를 사전에 진행할 수 있도록 하는 사전승낙제를 도입함

문자재판매사업자가 대량문자, 그 중에서도 스팸 문자에 해당할 수 있는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하기 위해서는 문자중계사업자와 해당 계약을 체결할 때와 같이 사

전에 미리 서면 승낙을 받아야 함

이를 위하여 먼저, 이동통신사와의 직접적인 회선계약을 통한 설비 연결의 유무를 기준으로 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 대량문자메시지를 발송하는 문자중계사업자와, 문자중계사업자 혹은 다른 문자재판매사업자와의 시스템 연결을 통하여 대량문자메시지를 발송하는 문자재판매사업자를 구분하여 정의함

또한, 직접 문자중계사업자에게 사전승낙을 받지 않더라도 사전승낙을 받은 다른 문자재판매사업자를 통하여 영리 목적의 광고성정보를 전송하는 것이 가능하게 되는 경우, 사전승낙제를 통한 규제를 우회하게 되므로, 사전승낙은 모든 문자중계사업자로부터 받도록 함

문자재판매사업자들의 사업 영위에 차질이 생기지 않도록 문자중계사업자는 신청된 승낙을 부당하게 지연하거나 거부하지 못하도록 규정함

제도의 실효성을 위하여, 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 및 신청된 사전승낙을 부당하게 지연하거나 거부하는 경우에 3천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함

라. 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안

현행 정보통신망법은 2020. 8. 5. 개정되어 시행된 이후 과징금 규정이 삭제되었으며, 이는 개인정보 보호법으로 개인정보 관련 과징금 부과 내용이 이관되었기 때문임

그러나 불법 스팸 발송자에 대해 심각성이 높고 불법수익 창출이 예측되는 행위에 대해서는 위하력을 높이고 불법수익을 환수하기 위해 엄격하게 과징금을 부과할 필요성이 인정됨

이에 과징금 규정을 신설하여 현행 정보통신망법 제50조의4 제4항을 위반하여 필요한 조치를 하지 아니한 자와 제50조의8을 위반하여 광고성 정보를 전송한 자에게는 관련 매출액 100분의 3 이하의 과징금을 부과하도록 함

3) 전기통신사업법 개정 방안

전기통신사업법은 통신 산업 분야의 특수성을 반영하기 위해 진입규제를 두고, 그 진입규제를 적용받는 사업자에 대한 행위규제를 두는 방식으로 구성되어 있는 것에 반하여 정보통신망법은 위 전기통신사업법의 적용 대상인 사업자 외에 서비스 제공 여부를 기준으로 수범 대상을 규정하고 있음

이 연구과제는 정보통신망법에 수범 대상인 사업자를 문자중계사업자와 문자중계재판매사업자로 규정하는 방식을 채택하고 있으나, 만약 진입규제를 별도로 두고자 한다면 전기통신사업법 정의 규정에 위 2가지 사업자를 신설하고, 등록 요건을 정비하는 방안을 채택할 수 있어 관련 내용을 검토하였음

5. 정책적 활용 내용

정보통신망법 및 전기통신사업법 개정 내용을 종합하여 불법 스팸 문자를 방지하기 위한 단기적인 정책 수립 시 기초자료로 활용할 수 있음

특히, 현행 대량문자발송 시장의 구조를 변화시킴으로써 불법 스팸 발송을 해결하기 위한 구조적 차원의 정책방안 수립 시 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 기대됨

아울러 사전승낙제 도입, 발신번호 유효성 검증방안 등 종합적인 접근 방안을 통하여 중장기적인 스팸 문자 해결을 위한 정책 수립에 활용할 수 있을 것으로 보임

6. 기대효과

불법 스팸 문자 발송량 감소 및 대량문자발송 시장에 대한 관리 · 감독 강화

SUMMARY

1. Title

A Study on the Improvement of the regulatory system to strengthen the illegal spam response system of mass texting companies

2. Objective and Importance of Research

The amount of text spam received per capita per day is expected to increase steadily until the first half of the 2021, and the harmfulness of text spam is considerable as it is used for various crimes such as smishing, as well as various illegal activities in the contact information(phone number etc.) collection and sending stages.

The government is taking various measures to solve this problem, and some of them seem to have achieved significant effects, but they do not seem to be able to solve the structural problems of the mass texting market that generate mass spam.

A structural and multifaceted approach to addressing the problem of spam is needed, especially as the barriers to entry for texting agencies are too low, leading to the gradual demise of mass texting agencies.

3. Contents and Scope of the Research

Text spam is a serious social problem that requires effective institutional discipline and comprehensive measures to solve it.

To this end, this study first examines the composition of the mass texting market, which consists of mobile operators, relay companies, and resellers, and analyzes the current spam texting regulation system to identify the limitations of the current system

and identify directions for reorganization.

Based on this, we propose a comprehensive text spam regulation plan, including a plan to validate the sending number of bulk text messengers, a plan to strengthen entry regulations and management of bulk text messengers, a plan to introduce pre-approval for bulk text messengers, a plan to establish fines for illegal spammers, and a plan to amend the Telecommunications Business Act and the Act On Promotion Of Information And Communications Network Utilization And Information Protection(Information and Communications Network Act)

4. Research Results

1) Current System for Responding to Illegal Spam by Bulk SMS Companies

1. Structure of the current mass texting market

The mass texting market is composed of mobile operators, text relay operators, and text resale operators.

A text messaging service provider is a special type of additional telecommunication service provider that sends text messages by connecting its system to the telecommunication facilities of mobile operators, and its scale is about 10 companies, and a text reseller is a special type of additional telecommunication service provider that sends text messages by connecting its system to the telecommunication facilities of a text messaging service provider or another text reseller, and general users purchase and use bulk text messaging services from text resellers.

2. Current Status of Illegal Spam Regulation in Korea

The key regulatory statute governing illegal spam is the Information and Communications Network Act, which includes various advertising-related systems such as prohibiting the transmission of advertisements without the recipient's prior consent, prohibiting the transmission of advertisements in case of refusal to receive or withdrawal of prior consent, and prohibiting the transmission of advertisements from

21:00 to 8:00 the next day.

These regulations were initiated through the amendment of the Information and Communication Network Act in 1999, and since then, legal and institutional improvements have been made, such as the introduction of the opt-in system, the establishment of penalties for illegal spam, and the expansion of the application of opt-in.

To respond to illegal spam, relevant organizations and service providers have established and operated a response system for reporting, receiving, blocking, and taking action on spam and the Korea Communications Commission is taking measures to block spam by utilizing big data on spam through the KISA Illegal Spam Response Center.

In addition to the Information and Communication Network Act, the Telecommunications Business Act and the Notification of False Labeling Act are also related laws for the regulation of illegal spam.

The Telecommunications Business Act prohibits anyone from falsely indicating the sender's phone number in a telephone call or text message for the purpose of deceiving another person to obtain property benefits or causing harm such as abuse, threats, or harassment, and illegal spammers often manipulate the calling number to increase the success rate of sending illegal spam texts.

The Telecommunications Business Act and the Notice on False Indication impose certain obligations on text messaging service providers, such as inserting identification codes, to prevent spam and protect users.

In addition, the Ministry of Science and ICT and KISA are conducting a project to counteract calling number misrepresentation (tampering), and to this end, they operate a calling number misrepresentation reporting center, operate a public and financial institution impersonation call blocking system and a number stealing text blocking system, conduct on-site inspections of telecommunications companies, and provide services for cooperation with related organizations and council operations to counteract

calling number misrepresentation.

2) Improvements to Strengthen the Response System to Illegal Spam from Mass Text Messaging Companies

1. Measures to validate the calling number of mass text messaging companies

[There is no system to verify the authenticity of the proof of communication submitted by the user, and in the case of a phone number registered by submitting a false or falsified proof of communication, there is no system to further verify the identity. Therefore, this amendment aims to contribute to the improvement of public convenience by preventing illegal abuse of mass text messages (phishing, etc.) by establishing and operating an integrated verification system for proof of use.

Specifically, the Korea Communications Commission is designated as the main body to establish a verification system for the actual use of the sender's phone number, and the Korea Telecommunications User Protection Association is designated as a dedicated organization to support the establishment and operation of the system.

Text relay operators and text resellers must use the system to verify the actual use of phone numbers when transmitting commercial information for commercial purposes, and the Association for the Protection of Telecommunications Users may request the provision of personal information such as name and phone number to a common telecommunications business (meaning a person registered pursuant to Article 6(1) of the Telecommunications Business Act) that holds the phone number of the sender if necessary to operate the phone number verification system, and in this case, the common telecommunications business receiving the request must comply with the request unless there are special reasons.

2. Measures to Strengthen Entry Regulation and Management of Bulk Text Messaging Companies

Prior to 2014, the entry regulation for special types of additional telecommunication service providers that perform additional telecommunication duties under Article 2 (14) of the Telecommunications Business Act was operated as a notification system, but was upgraded to a registration system in 2014 for the purpose of preventing tampering with calling numbers. However, even after this strengthening of entry regulations, illegal spam transmission did not decrease; rather, in the last five years, the number of illegal spam detected and reported through mass text messaging companies increased significantly from 11,929,745 in 2018 to 15,983,651 in 2022. In particular, the ratio of illegal spam to the total number of mass text messages increased from 80.0% in 2018 to 95.5% in 2022, indicating that the management status of illegal spam transmission has not improved, and the registration requirement for mass text messaging companies under the current Telecommunications Business Act does not appear to be acting as a meaningful entry regulation.

Accordingly, we have prepared a plan to strengthen management by strengthening the registration requirements for bulk text messaging companies in general and establishing new reasons for canceling registration.

Specifically, the Act imposes an obligation on mass text messaging companies to take technical measures to prevent the transmission of illegal spam texts and requires them to submit a plan for implementing such technical measures when registering as an additional telecommunications business.

In addition, it prohibits anyone from removing, changing, or bypassing technical measures without legitimate authority, and requires mass text messaging companies to automatically record the operation and management of technical measures and keep them for a certain period of time. In addition, the Act provides grounds for the Minister of Science and ICT or the Korea Communications Commission to inspect the operation and management of technical measures of mass text messaging companies or to request the submission of documents, and prohibits anyone from falsifying or altering records of the operation and management of technical measures without

legitimate authority. Furthermore, it prohibits a mass SMS sender from owning shares or equity in a third party when entrusting technical measures to a third party.

In addition, the Presidential Decree stipulates the specific details of the registration requirements for mass text messaging companies, so the Enforcement Decree of the Telecommunications Business Act was amended to strengthen the registration requirements. The main contents include raising the minimum capital requirement to register as a mass text messaging service to 300 million won, and requiring a dedicated employee to manage the transmission of advertising information for commercial purposes.

In addition, while the current Telecommunications Business Act stipulates that a special type of telecommunications provider under Article 2 (14) can be deregistered after being fined three times or more for violating the Copyright Act, subject to a review by the Korea Copyright Commission and a request by the Minister of Culture, Sports and Tourism, there is no provision for such deregistration for mass text messaging companies, WHEREAS, it has been pointed out that even in the event of illegal spamming, the only penalty that can be imposed on bulk text messaging companies is the imposition of a fine under the Act on the Use and Promotion of Information and Communication Networks, which lacks incentives for bulk text messaging companies to make efforts to prevent illegal spamming. In view of this, if a mass text messaging service is subject to a fine under the Information and Communication Network Act related to illegal spam transmission more than three times, it will be grounds for revocation of its registration. However, deregistration will only occur if the NCC requests deregistration, thereby enabling law enforcement to take into account the gravity and specificity of the case.

3. Pre-qualification of bulk sender organizations

Text resellers who transmit illegal spam often establish businesses to transmit illegal spam and go out of business when caught. To prevent this from happening, we have

introduced a pre-approval system that allows text messaging companies to review resellers at the time of signing the contract in advance.

If a text reseller sends bulk texts, especially advertising information for commercial purposes that may constitute spam, it must obtain the written consent of the text relay company in advance. For this purpose, first, a text messaging service provider that sends bulk text messages by connecting its system to the telecommunications facilities of a mobile communication service provider based on whether or not it has a direct line contract with a mobile communication service provider, and a text reseller that sends bulk text messages through a system connection with a text messaging service provider or another text reseller are defined separately.

In addition, if it becomes possible to transmit advertising information for commercial purposes through other text resellers who have received prior authorization, even if they do not receive prior authorization from the text relay operator directly, the regulation through the prior authorization system will be bypassed, so prior authorization must be obtained from all text relay operators.

To ensure that the business operations of text resellers are not disrupted, it is stipulated that text relay operators may not unreasonably delay or deny the requested authorization.

To ensure the effectiveness of the system, a fine of not more than 30 million won can be imposed on those who transmit advertising information for commercial purposes without obtaining prior consent and those who unreasonably delay or deny the requested prior consent.

4. Proposed Penalty for Illegal Spam Senders

The current Information and Communications Network Act was amended and enforced on August 5, 2020, and since then, the penalty provisions have been deleted, as the imposition of personal information-related penalties has been transferred to the Personal Information Protection Act.

However, it is recognized that it is necessary to strictly impose fines on illegal spammers for acts that are highly serious and are expected to generate illegal profits in order to increase their authority and recover illegal profits.

Accordingly, a new penalty regulation has been established to impose a penalty of not more than three hundredths of one percent of the relevant turnover on those who fail to take necessary measures in violation of Article 50(4) of the Information and Communications Network Act and those who transmit advertising information in violation of Article 50(8).

3) Proposed Amendments to the Telecommunications Business Act

While the Telecommunications Business Act is organized in a way that has entry regulations to reflect the specificity of the telecommunications industry and behavioral regulations for operators subject to the entry regulations, the Information and Communication Network Act defines targets based on whether they provide services in addition to the operators subject to the Telecommunications Business Act. This research project examined the contents of the Telecommunications Network Act, which defines the operators subject to the Act as text messaging service providers and text messaging resellers, but if entry regulations are set aside, it is possible to adopt the above two operators in the definition of the Telecommunications Business Act and revise the registration requirements.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The amendments to the Information and Communications Network Act and the Telecommunications Business Act can be used as a basis for short-term establishing policies to prevent illegal spam texts.

In particular, it is expected to be utilized as a reference for establishing

structural-level policy measures to address illegal spamming by changing the structure of the current mass texting market.

In addition, it is expected to be utilized in the establishment of policies to resolve spam texts in the mid- to long-term through a comprehensive approach such as the introduction of pre-approval and calling number validation measures.

6. Expectations

Reduce the volume of illegal spam texts and strengthen oversight of the bulk texting marketplace

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. The current illegal spam countermeasure system of mass texting companies

Chapter 3. Enhancements to the Illegal Spam Countermeasure System

Chapter 4. Opinions on the proposed amendments to the Telecommunications Business Act

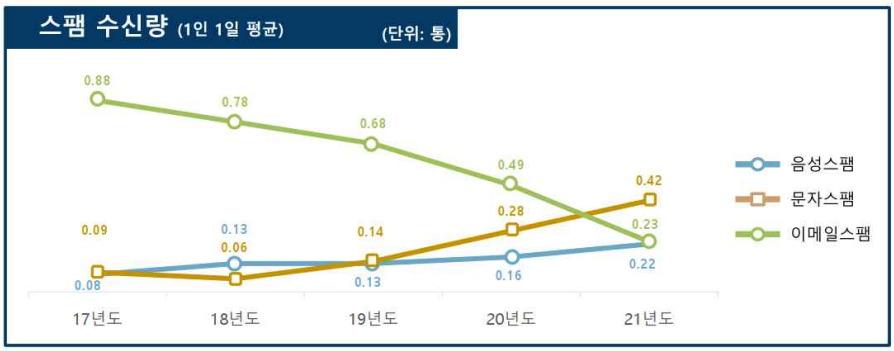
Chapter 5. Conclusion

제 1 장 서론

1. 연구목적 및 필요성

국민 1인의 1일당 문자스팸 수신량은 2021년도 상반기까지 꾸준히 증가추세로 나타나고 있으며, 이는 감소세인 이메일 스팸과 대조적인 양상을 보이고 있다. 최근 데이터에 따르면 2021년 불법 스팸 신고건 중 휴대전화 스팸이 99.9%를 차지하며, 이는 각종 불법 스팸이 국민에게 큰 피해를 초래하고 있음을 시사한다[1].

[그림 1-1] 1인 1일 평균 스팸수신량



출처: 방통위, 22년도 불법스팸 대응 정책 방향 발표자료

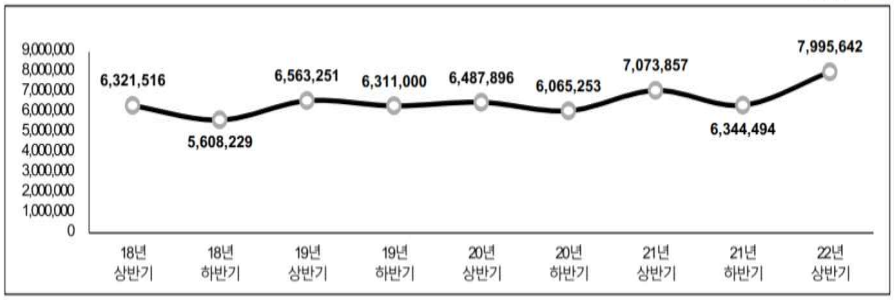
특히 2021년, 음성스팸과 문자스팸을 합산한 휴대전화 스팸은 총 신고건 중 약 99.9%를 차지하였는데, 이는 코로나바이러스감염증-19의 확산 기간 동안 휴대전화 및 이메일 스팸 발송이 급격히 증가하였기 때문이다. 이러한 추세는 코로나바이러스감염증-19의 종료 이후에도 지속되어, 2022년도 상반기 KISA에 신고 접수되거나 스팸 트랩 시스템에

1) 방송통신위원회, 2022년도 상반기 불법스팸 전송 방지를 위한 정보통신망법 설명회 자료, ’2022년도 불법스팸 대응 정책 방향, 2022.6.23. 출처: https://www.spamcop.or.kr/spam/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1020&nttSn=1503&bbsId=1002

탐지된 문자스팸이 총 799만건으로 기록되는 등 코로나19 이전인 2019년 상반기 656만건보다 143만건이 증가한 것으로 확인되었다[2].

[그림 1-2] 최근 5년간 휴대전화 문자스팸 신고·탐지건 추이

(단위 : 건)



출처: 방통위 22년 상반기 스팸 유통현황

이와 같은 스팸의 증가에 따라, 정부는 대응책으로서 스팸 필터링을 강화하고 불법 스팸 전송자에 대한 이용제한을 강화하는 등의 조치를 취하였으며, 그에 따라 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원(KISA)가 발표한 '2022년 하반기 스팸 유통현황'에 따르면,[3] 2022년에는 상반기 대비 하반기에 스팸이 전반적으로 감소하는 효과가 나타난 것으로 보고되었다. 그러나 그 같은 감소는 전송 매체에 따라 극명한 차이를 보였는데, 가령 음성스팸이 큰 감소세를 보인 반면, 문자스팸은 여전히 감소하지 않았기 때문이다.

2) 방송통신위원회, 「2022년 상반기 스팸 유통현황」 조사결과, 별첨, ' 22년 상반기 스팸 유통현황, 2022.9.30.자 보도자료.

3) 방송통신위원회, 「2022년 하반기 스팸 유통현황」 발표, 별첨. ' 22년 하반기 스팸 유통현황 2면, 2023.3.31.자 보도자료.

[그림 1-3] 2022년 하반기 스팸 유통현황 요약표

< 2022년 하반기 (7월~12월) 스팸 유통현황 요약표 >

구 분		'21년 하반기	'22년 상반기	'22년 하반기	증·감 비교 (직전반기대비)
① KISA 신고탐지건	휴대전화 (신.탐)	1,816만건	1,741만건	1,212만건	30.4%↓(529만건↓)
		음성 1,182만건	음성 942만건	음성 413만건	음성 56.2%↓ (529만건↓)
		문자 634만건	문자 799만5천건	문자 798만8천건	문자 0.1%↓ (7천건↓)
	이메일 (탐지)	1,015만건	1,077만건	957만건	11.1%↓(120만건↓)
	계	**2,831만건**	**2,818만건**	**2,169만건**	23.0%(649만건) 감소
② 이용자 일평균 스팸 수신량	휴대전화	0.29통	0.26통	0.25통	3.8%↓(0.01통↓)
		음성 0.11통	음성 0.10통	음성 0.08통	음성 20.0%↓ (0.02통↓)
		문자 0.18통	문자 0.16통	문자 0.17통	문자 6.3%↑(0.01통↑)
	이메일	0.13통	0.15통	0.11통	26.7%↓(0.04통↓)
	계	**0.42통**	**0.41통**	**0.36통**	12.2%(0.05통) 감소

출처: 방통위 22년 하반기 스팸 유통현황

나아가 불법 문자스팸은 불편함을 야기할 뿐만이 아니라, 문자메시지를 통한 피싱(스미싱)의 피해가 급증하고 있어 그 해결이 시급한 상황이다. 최근 발표된 자료[4]에 따르면 2018년에서 2021년까지 4년간 스미싱 피해자가 299명, 피해액은 67억4,740만원에 달해 2018년 대비 2021년에는 피해자 수가 7배로, 피해액은 21배로 증가하였다. KISA가 소개한 불법 스팸 최신 트렌드에 따르면,[5] 불법대출 및 도박 관련 스팸은 전체 스팸 중 가장 큰 비중을 차지하며, 특히 코로나19로 소상공인 긴급자금 지원 등 제도권 금융기관을 사칭한 불법대출 스팸이 늘어나고 있는 상황이다.

특히, 2022년 9월 29일에 국무조정실이 발표한 보이스피싱 대응 성과 및 대책 자료에 따르면,[6] 작년에는 보이스피싱 범죄가 3만 900여건이 발생하고 피해액은 7,744억원으로

4) 국민의힘 정희용의원이 경찰청으로부터 제출받아 공개한 자료

5) 디지털데일리, "쏟아지는 불법 스팸 ... 2021년 4305만건 신고, 사실상 전국민 수신", 2022. 2. 27.자 기사, 재인용, (출처: https://m.ddaily.co.kr/page/view/2022022714513798304)

기록되었는데, 2017년부터 2021년까지의 피해액 추이를 살펴보면 2017년의 2,470억에서 2021년에는 7,744억으로 상당한 증가율을 보이고 있다.

이에 대응하여, 국무조정실은 2021년 12월부터 '보이스피싱 대응 범정부 TF'를 중심으로 범정부적 대책 수립 및 경찰청과 정부합동수사단 중심의 강력한 단속 및 수사를 진행하였다. 해당 정부합동수사단은 검・경, 방통위, 국세・관세청, 금감원 등 총 55명으로 구성되었으며, 2022년 7월 말 동부지방검찰청에 설립되었다.

이 같은 범정부적 노력은 국내 말단 조직원부터 해외 콜센터 등 주요 조직원에 이르기까지 다양한 범행 수단에 대한 전방위적인 단속을 포함하였는데, 특히 해외 총책 및 국내 범죄단체와의 연루된 보이스피싱 범죄에 대해서도 대대적인 수사가 이루어졌다. 이 과정에서 해외 총책 및 국내 범죄단체와 연루된 보이스 피싱 범죄에 대한 대대적인 수사를 실시한 결과 1만 6천여명이 검거되고, 대포폰, 악성문자 등 11만 5천여개의 범죄수단이 차단되어 올해(1~8월)에는 전년 대비 발생건수와 피해금액이 각각 30% 가량 대폭 감소하였다. 범죄발생 건수는 22,816건에서 16,092건으로, 피해금액은 5,621억에서 4,088억으로 기록되었다.

<표 1> 보이스피싱 대응 범정부 TF에 의한 검거 현황

구분	검거인원	역할별 검거 인원			
		상부 조직원	하부 조직원	기타(통신업자 등)	계좌명의인
'22.1~8월	16,431	417	10,151	2,896	2,967

이 외에도 스팸 발송을 위한 불법적인 전화번호 수집 또한 다양한 문제를 야기한다. 불법 문자스팸은 주로 대량 문자발송 사이트에서 타인의 전화번호를 도용하여 발신번호

6) 국무조정실, 보이스피싱 근절을 위한 「보이스피싱 대응 범정부 TF」 대책, 2022.9.29.자 보도자료, 출처: https://www.opm.go.kr/opm/news/press-release.do?mode=view&articleNo=151398

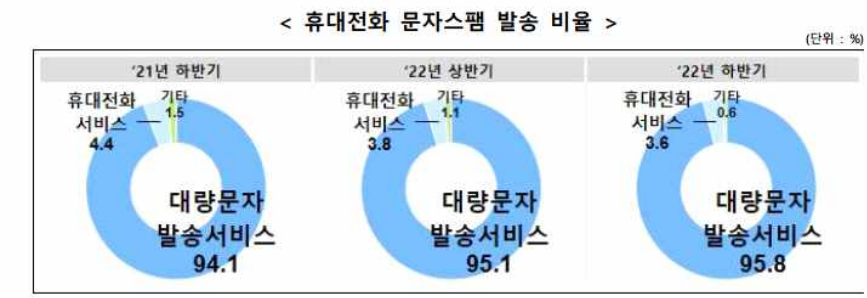
로 등록하고, 이를 통해 불법 스팸 문자메시지를 대량으로 발송하는 형태로 운영되고 있다. 그리고 그 과정에서 전화번호를 도용하기 위해 스미싱 문자를 통해 악성코드를 설치하여 인증번호를 탈취하는 방법이나, 인터넷 거래 등을 통하여 얻은 인증번호를 매매하는 방법, 휴면계정을 탈취하는 등의 방법도 사용되고 있다. 이러한 행위는 이용자의 동의 없이 불법적인 스팸을 발송하는 것으로서 다양한 사회적 문제를 발생시키는 것이다.

[그림 1-4] 스팸 발송을 위한 인증번호 탈취

출처: 방통위 22년도 스팸대응현황

스팸은 주로 대량문자서비스를 통하여 발송되는데, 대량문자서비스는 2022년 하반기 기준 스팸의 전체 전송경로 중 95.8%를 차지하고 있으며, 대량문자발송대행업체의 운영이 계속해서 증가하고 있어 실효적인 규제가 절실한 상황이다. 실제로 과학기술정보통신부 산하 중앙전파관리소의 '특수부가통신사업자(인터넷 발송 문자 서비스) 등록 현황'에 따르면 경기도를 비롯한 수도권 소재 문자 발송 대행 사업체는 코로나19 이전인 2019년(11월 기준) 477곳에서 지난해 11월 1,014곳으로 3년 사이 2배 이상 늘어났음에 반하여, 실효적인 규제의 공백으로 인하여 스팸 발송은 제대로 규율되지 못하고 있는 실정이다.

[그림 1-5] 휴대전화 문자스팸 발송 비율



출처: 방통위 22년 하반기 스팸유통현황

이에 위 국무조정실에서 마련한 통신 분야 대책을 살펴보면, 첫째, 정부는 2022. 10월 경부터 피싱 문자 근절을 위하여 금융·공공기관 등이 발송한 정상적인 문자를 수신자가 쉽게 확인할 수 있도록 '안심마크(인증마크+안심문구) 표시' 서비스를 시범 도입하기로 하였다.

[그림 1-6] 안심마크 적용 문자메시지

둘째, 정부는 대량으로 문자를 발송할 수 있는 인터넷 발송 문자서비스가 불법문자 발송에 이용되지 않도록 불법 전화번호 목록(보이스피싱, 불법 스팸, 발신번호 거짓표시, 스미싱 등으로 신고되어 이용중지된 번호)을 문자사업자 간에 공유토록 하여 문자 발송

을 차단할 계획을 세웠다.

셋째, 보이스피싱 의심 문자를 수신하는 즉시, 이용자가 단말기에서 쉽고 간편하게 신고할 수 있도록 불법문자 신고절차를 개선한다. 이는 단계별로 2단계로 나누어서 추진할 예정인데, 1단계는 의심문자 수신시 ‘스팸’ 신고창이 바로 확인되도록 단말기 기능을 개선하고, 2단계로 스팸 문자 신고 외에도, 피싱문자 신고채널(경찰청 통합신고대응센터)을 추가로 도입하는 것이다.

넷째, AI와 빅데이터를 활용하여 예방-추적-수사지원 등으로 구성된 보이스피싱 전과정에서 대응역량을 고도화 할 수 있도록 R&D를 추진한다. 여기에는 휴대폰 단말에서의 보이스피싱 탐지, 예방 기술 개발, 보이스피싱 정보 수집·가공 및 빅데이터 기반 수사지원 시스템 개발, 네트워크 기반 보이스피싱 인텔리전스 기술 개발 등이 포함된다.

대부분이 국외발신 이메일 스팸과는 달리 문자스팸의 경우 국내발송문자가 85%를 차지한다는 점을 고려할 때 국내 규제를 통한 규제의 효과성이 충분히 나타날 여지가 있음에도 그 수가 줄어들지 않는 것은, 현행 과태료와 형사처벌을 기반으로 한 규제 체계의 실효성에 의문을 제기한다.

나아가, 문자스팸은 필요적으로 주요 통신사를 거쳐 발송될 수밖에 없는데, 국내 이동통신사는 최근 5년 사이 불법 스팸으로 인한 과태료를 사실상 매년 부과받고 있는 것으로 확인되었다. 이는 국내문자발송사업자들이 서비스의 제공거부를 통해 사전에 불법스팸의 유통을 차단하는 역할도 제대로 수행하고 있다고 보기 어려운 현실을 나타낸다.

[그림 1-7] 대형통신사의 스팸 현황

문자대행서비스시장에 대형통신사가 뛰어들면서 지난해 하반기와 올 상반기 대량문자서비스를 통해 발송된 스팸 문자 현황을 보면 KT와 LG유플러스가 1, 2위를 차지하고 있다.

KT는 올 상반기에만 238만2262개의 스팸 문자를 발송했고 LG유플러스도 171만1215개나 된다. 이 수치는 전체 스팸 문자의 60%에 달한다.

정보통신망법의 스팸 관련 규정에 따르면 불법 스팸 문자 사업자들이 받는 처벌은 3000만원 이하의 과태료가 전부다. 일각에선 스팸 문자로 벌어들이는 수익에 비해 처벌이 약한 게 아니냐는 비판도 나온다.

소비자주권시민회의 관계자는 "정부는 불법 스팸 문자의 근절을 위해 처벌 수위를 대폭 강화해야 한다"며 "철저하고 지속적인 모니터링에 나서 업계 경각심을 고취해야 한다"고 말했다.

사업자	'21년 하반기		'22년 상반기	
	스팸량(건)	비율(%)	스팸량(건)	비율(%)
KT	1,784,730	34.8	2,382,262	35.0
LG U+	1,117,302	21.8	1,711,215	25.1
다우기술	927,466	18.1	1,555,120	22.9
스탠다드네트웍스	465,900	9.1	796,507	11.7
젬텍	658,588	12.8	244,980	3.6
기타*	176,598	3.4	114,839	1.7
합계	5,130,584	100.0	6,804,923	100.0

▲ 지난해 하반기와 올해 상반기 대량문자서비스를 이용해 발송된 스팸 문자 현황. ⓒ 불법스팸대응센터

출처: 세이프타임즈 기사, 2022.12.6. 신예나 기자

문자발송 대행 업체의 진입장벽이 지나치게 낮은 것 역시 규제의 허점으로 지목된다. 예컨대, 문자발송 대행 업체와 함께 전기통신사업법을 적용받는 웹하드(P2P) 업체의 경우 사업체 등록 시 3억원 이상의 자본금이 필요하지만, 인터넷 발송 문자 서비스 업체 등록을 위해선 5천만 원의 자본금만이 필요하며, 등록 요건의 필수 요소인 이용자 보호 계획서 등에 명시해야 할 항목도 비교적 간소한 상황이기 때문이다.

따라서 대량문자발송사업자 진입규제 및 하위 문자재판매사업자 관리방안 등 신규로 도입 가능한 추가적인 규제방안에 관하여 연구하고 이해관계자의 의견을 수렴하여 실효적인 정책을 도출해 낼 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 같이 실효성이 약한 규제 아래 불법 스팸의 주범인 대량 문자발송 대행 업체가 계속하여 증가하는 상황에서, 불법 스팸 역시 지속적으로 증가할 것으로 보이는바, 불법 스팸으로 인한 국민의 피해를 경감하기 위해서는 대량문자서비스에 대한 실효적인 규제가 절실한 시점에 있다고 판단된다.

이러한 배경에서, 본 연구는 문자스팸을 완화하기 위한 입법적 노력에 관한 대응책에 관하여 논할 것이다.

2. 연구내용 및 범위

이상과 같이, 문자스팸은 실효성 있는 제도적 규율이 필요한 심각한 사회적 문제로서 그 해결을 위한 종합적인 대책이 요구된다. 다만, 문자 스팸 정책이 실효성을 가지기 위해서는 대량문자발송 시장의 현황파악이 요구된다는 점에서 이에 대한 분석을 연구 내용에 포함하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

이에, 제2장에서는 실효성 있는 제도의 도출을 위하여 현행 이동통신사, 중계사, 재판매사 등으로 구성되는 대량문자발송 시장의 구성을 선결적으로 논의한다. 제3장부터는 현행 스팸 문자의 규율체계를 분석하여 제도의 구성을 살펴 현행 체계의 한계를 확인하며, 재정비 방향을 확인한다. 특히 대량문자발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안, 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안, 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안, 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안, 기타 「전기통신사업법」과 「정보통신망 이용 촉진 등에 관한 법률」(이하, 정보통신망법) 개정 방안 등을 검토하고자 하였다.

본 연구는 이상과 같은 과정을 통해 얻어진 결과를 토대로 스팸 문자의 제도적 규율을 위한 방안을 위에서 검토한 대량문자발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안, 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안, 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안, 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안 등에 대한 전기통신사업법 또는 정보통신망법 개정안을 도출하고, 이를 토대로 대량문자발송 시장과 스팸 방지가 조화될 수 있도록 관련 제도를 재정비하고자 하였다. 특히 사전승낙제와 관련하여 법률 개정 이전에 자율규제 방안으로 운영할 수 있는 가이드라인을 도입하는 정책에 대해 추가로 검토하고자 하였다.

제2장 현행 대량문자발송사 불법 스팸 대응체계

제1절 개요

현행 대량문자발송은 ‘이동통신사업자’, ‘문자중계사업자’, ‘문자재판매사업자’의 세 주체가 정보통신망법 내지 전기통신사업법의 규율 아래에서 서비스를 제공하는 형태로 구성되어 있다. 이들은 제조업 영역에서의 ‘생산자’, ‘도매상’, ‘소매상’ 정도로 비유될 수 있는 주체인바, 아래에서는 이와 같은 대량문자발송 시장의 구조와 그 법적 규율에 대하여 살펴 본다.

제2절 현행 대량문자발송 시장의 구조

현행 대량문자발송시장은 실제로 문자를 발송하는 통신사로서 기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자인 ‘이동통신사업자’(거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해 예방 등에 관한 고시 제2조 제11호; 이하 ‘거짓표시 고시’), 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자로서 ‘문자중계사업자’(거짓표시 고시 제2조 제6호), 그리고 문자중계사업자 또는 다른 문자재판매사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자로서 ‘문자재판매사업자’(거짓표시 고시 제2조 제7호)로 구성되어 있다. 일반적인 이용자는 문자재판매사업자로부터 대량문자발송서비스를 구매하여 이용하게 된다.

특기할 만한 것은 대량문자발송시장에서의 문자중계사업자의 존재인데, 이들은 이동통신사업자로부터 다량의 문자 전송권을 구매하는 업체로서 이동통신사로부터 문자 단가의 최저가를 적용받을 정도로 규모가 큰 업체를 말한다. 이들은 약 9개사(KT, LGU+, SK

브로드밴드, CJ올리브네트웍스, 인포뱅크, 다우기술, 스탠다드네트웍스, 젬텍, 슈어엠) 규모이며, 문자재판매사업자는 이들로부터 문자전송권을 재구매하여 이용자에게 문자전송 서비스를 제공하게 된다.

한편, 문자재판매사업자는 이용자로부터 문자전송 요청을 받아 문자중계사업자를 통해 문자를 발송하는 업체로서, 이들은 직접 문자중계사업자로부터 문자전송권을 구매하거나, 자신과 동일한 지위의 문자재판매사업자로부터 문자전송권을 구매하여 문자를 전송한다.

참고로, 이와 같은 대량문자발송 시장의 각 주체는 상호 배타적인 것은 아니다. 각 주체는 정의상 문자 전송 경로에서의 위치에 따라 그 지위가 결정되므로, 문자중계사업자라고 하더라도 여타 문자중계사업자를 통하여 문자를 전송하는 경우 문자재판매사업자로서 지위를 가질 수 있게 된다.

제3절 국내 불법 스팸 규제현황

1. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

불법 스팸을 규율하는 핵심적인 규제 법령은 “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률“이며, 해당 법률에서 정하는 스팸 규제에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

<표 2> 스팸 규제

조항		주요내용	벌칙
제50조	제1항	수신자의 사전동의 없는 광고전송 금지	3천만원 이하의 과태료
	제2항	수신거부 및 사전동의 철회시 광고전송 금지	3천만원 이하의 과태료
	제3항	21시부터 익일8시까지 광고전송	3천만원 이하의 과태료

		금지	
	제4항	광고성 정보 전송시 표기의무 준수	3천만원 이하의 과태료
	제5항	수신거부 및 사전동위 철회시 광고전송 금지조치	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
	제6항	무료수신거부, 수신동의 철회조치	3천만원 이하의 과태료
	제7항	수신거부 등 처리결과의 통지	1천만원 이하의 과태료
	제8항	정기적인 수신동의 여부 확인	3천만원 이하의 과태료
제50조의3		영리목적의 광고성 정보 전송을 위탁한 자의 관리감독	없음
제50조의4		불법 스팸 전송에 이용되는 서비스의 제공거부 및 서비스 취약점 개선 등 필요한 조치 강구 의무	1천만원 이하의 과태료
제50조의5		동의 없는 광고프로그램 설치 금지	3천만원 이하의 과태료
제50조의7		사전 동의 없는 광고 게시 금지	1천만원 이하의 과태료
제50조의8		불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

이에 따르면, 수신자의 사전 동의 없는 광고 전송이 금지되며, 이를 어길 경우 3천만원 이하의 과태료가 부과된다. 또한, 수신거부 및 사전 동의 철회 시 광고 전송이 금지되어 동일한 과태료가 부과된다. 광고전송은 21시부터 익일 8시까지 금지되고, 광고성 정보 전송 시 표기 의무를 준수해야 하며, 이를 어기면 동일한 3천만 원 이하의 과태료가 부과된다. 수신거부나 사전 동의 철회 시 광고 전송 금지조치가 이뤄지면 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이 부과된다. 무료 수신거부 및 수신동의 철회에 대한 조치에도 과태료가 부과되며, 정기적인 수신동의 여부 확인을 해태할 시에도 과태료가 부과된다(제50조). 아울러, 영리목적의 광고성 정보 전송을 위탁한 자는 관리감독 의무를 부담하게 되며(제50조의3), 광고자는 불법 스팸 전송에 이용되는 서비스의 제공거부 및 서비스 취약점 개선 등 필요한 조치 강구 의무(제50조의4), 동의 없는 광고프로그램 설치 금지(제50조의5), 사전 동의 없는 광고 게시 금지(제50조의7), 불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지(제50조의8) 의무를 부담하게 된다.

이러한 규제는 1999년 정보통신망법 개정을 통해 시작되었으며, 이후에는 옵트인 제도 도입, 불법 스팸에 대한 처벌 규정 신설, 옵트인 적용 확대 등의 법·제도 개선이 이뤄지고 있다. 대한민국은 국제 스팸 대응협의체인 UCENet과 M3AAWG, 그리고 아시아 스팸 대응협의체(UCENet Asia-Pacific)의 회원국으로 가입되어 있어 정기적인 행사를 통해 국가 간의 정보 교류가 이뤄지고 있다.

불법 스팸 대응을 위해 관련 기관과 서비스 제공업체는 스팸 신고·접수, 차단 조치 등을 위한 대응체계를 구축하고 운영하며, 방송통신위원회는 KISA 불법 스팸 대응센터를 통해 스팸 빅데이터를 활용하여 스팸 차단 조치를 취한다.

불법대출, 도박, 음란물, 불법의약품 등은 4대 악성 스팸으로 구분되는데, 이는 국민 피해로 직결되기 때문에 강력한 처벌과 대응 방안 마련이 요구된다. 그래서 KISA는 검찰·경찰청과 수사 협력을 진행하며, 경찰의 보이스피싱 신고 데이터 공유·분석을 진행하고, 수사를 위한 플랫폼 구축도 진행한다. 더불어 불법 스패머에 대한 전화번호 이용 제한, 웹 발신 ID 이용 정지, 카카오 계정 이용 정지, 실시간 스팸 차단·필터링 서비스를 제공하며, 메일서버 등록제(SPF) 등을 통해 불법 스팸을 제한한다. 또한 2차 피해 최소화를 위해 스팸 데이터 연간 1억건을 개방해 공공·민간의 다양한 스팸 대응 활동을 촉진하고 있다[7].

일반 국민은 불법 스팸에 대한 신고를 KISA에 할 수 있으며, KISA는 사실조사 후 방송통신사무소에 처분을 요청한다(정보통신망법 제52조, 제64조, 제65조). 또한, 이동전화의 가입을 개인 최대 3회선으로 제한하고 있으며, 예를 들어 통신사는 이용약관에 따라 스팸을 전송하고 있는 전화번호에 대해 이용정지를 하고 있다.

---

7) 김선애 기자, KISA "불법 스팸 발송자, 3년 이하 징역", 데이터넷, 2022.2.28.자 기사, (https://www.datanet.co.kr/news/articleView.html?idxno=170027),

[그림 2] 방송통신위원회 및 KISA의 스팸 규제 체계

출처: KISA 홈페이지

제50조(영리목적의 광고성 정보 전송 제한)

① 누구든지 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려면 그 수신자의 명시적인 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사전 동의를 받지 아니한다. <개정 2016. 3. 22., 2020. 6. 9.>

1. 재화등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 대통령령으로 정한 기간 이내에 자신이 처리하고 수신자와 거래한 것과 같은 종류의 재화등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 경우

2. 「방문판매 등에 관한 법률」에 따른 전화권유판매자가 육성으로 수신자에게 개인정보의 수집출처를 고지하고 전화권유를 하는 경우

② 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 제1항에도 불구하고 수신자가 수신거부의사를 표시하거나 사전 동의를 철회한 경우에는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.

③ 오후 9시부터 그 다음 날 오전 8시까지의 시간에 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 제1항에도 불구하

고 그 수신자로부터 별도의 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 매체의 경우에는 그러하지 아니하다.
④ 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항 등을 광고성 정보에 구체적으로 밝혀야 한다.
1. 전송자의 명칭 및 연락처
2. 수신의 거부 또는 수신동의의 철회 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항
⑤ 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여서는 아니 된다.
1. 광고성 정보 수신자의 수신거부 또는 수신동의의 철회를 회피·방해하는 조치
2. 숫자·부호 또는 문자를 조합하여 전화번호·전자우편주소 등 수신자의 연락처를 자동으로 만들어 내는 조치
3. 영리목적의 광고성 정보를 전송할 목적으로 전화번호 또는 전자우편주소를 자동으로 등록하는 조치
4. 광고성 정보 전송자의 신원이나 광고 전송 출처를 감추기 위한 각종 조치
5. 영리목적의 광고성 정보를 전송할 목적으로 수신자를 기망하여 회신을 유도하는 각종 조치
⑥ 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 수신자가 수신거부나 수신동의의 철회를 할 때 발생하는 전화요금 등의 금전적 비용을 수신자가 부담하지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.
⑦ 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 수신자가 제1항에 따른 사전 동의, 제2항에 따른 수신거부의사 또는 수신동의 철회 의사를 표시할 때에는 해당 수신자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 수신동의, 수신거부 또는 수신동의 철회에 대한 처리 결과를 알려야 한다.
⑧ 제1항 또는 제3항에 따라 수신동의를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 광고성 정보 수신자의 수신동의 여부를 확인하여야 한다.

[전문개정 2014. 5. 28.]

제50조의3(영리목적의 광고성 정보 전송의 위탁 등)
① 영리목적의 광고성 정보의 전송을 타인에게 위탁한 자는 그 업무를 위탁받은 자가 제50조를 위반하지 아니하도록 관리·감독하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>
② 제1항에 따라 영리목적의 광고성 정보의 전송을 위탁받은 자는 그 업무와 관련한 법을 위반하여 발생한 손해의 배상책임에서 정보 전송을 위탁한 자의 소속 직원으로 본다. <개정 2020. 6. 9.>
[전문개정 2008. 6. 13.]

제50조의4(정보 전송 역무 제공 등의 제한)
① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 해당 역무의 제공을 거부하는 조치를 할 수 있다.
1. 광고성 정보의 전송 또는 수신으로 역무의 제공에 장애가 일어나거나 일어날 우려가 있는 경우
2. 이용자가 광고성 정보의 수신을 원하지 아니하는 경우
3. 삭제 <2014. 5. 28.>
② 정보통신서비스 제공자는 제1항 또는 제4항에 따른 거부조치를 하려면 해당 역무 제공의 거부에 관한 사항을 그 역무의 이용자와 체결하는 정보통신서비스 이용계약의 내용에 포함하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>
③ 정보통신서비스 제공자는 제1항 또는 제4항에 따른 거부조치 사실을 그 역무를 제공받는 이용자 등 이해관계인에게 알려야 한다. 다만, 미리 알리는 것이 곤란한 경우에는 거부조치를 한 후 지체 없이 알려야 한다. <개정 2014. 5. 28.>
④ 정보통신서비스 제공자는 이용계약을 통하여 해당 정보통신서비스 제공자가 이용자에게 제공하는 서비스가 제50조 또는 제50조의8을 위반하여 영리목적의 광고성 정보전송에 이용되고 있는 경우 해당 역무의 제공을 거부하거나 정보통신망이나 서비스의 취약점을 개선하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다. <신설 2014. 5. 28.>
[전문개정 2008. 6. 13.]

제50조의5(영리목적의 광고성 프로그램 등의 설치)
정보통신서비스 제공자는 영리목적의 광고성 정보가 보이도록 하거나 개인정보를 수집하는 프로그램을 이용자의 컴퓨터나 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보처리장치에 설치하려면 이용자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 해당 프로그램의 용도와 삭제방법을 고지하여야 한다.
[전문개정 2008. 6. 13.]

제50조의7(영리목적의 광고성 정보 게시의 제한)
① 누구든지 영리목적의 광고성 정보를 인터넷 홈페이지에 게시하려면 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자의 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 별도의 권한 없이 누구든지 쉽게 접근하여 글을 게시할 수 있는 게시판의 경우에는 사전 동의를 받지 아니한다.
② 영리목적의 광고성 정보를 게시하려는 자는 제1항에도 불구하고 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자가 명시적으로 게시 거부의사를 표시하거나 사전 동의를 철회한 경우에는 영리목적의 광고성 정보를 게시하여서는 아니 된다.
③ 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자는 제1항 또는 제2항을 위반하여 게시된 영리목적의 광고성 정보를 삭제하는 등의 조치를 할 수 있다.
[전문개정 2014. 5. 28.]

제50조의8(불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지)
누구든지 정보통신망을 이용하여 이 법 또는 다른 법률에서 금지하는 재화 또는 서비스에 대한 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.
[전문개정 2008. 6. 13.]

2. 전기통신사업법

스팸 문자의 규제에서는 정보통신망법 외에도 전기통신사업법 및 그에 따른 거짓표시 고시 또한 불법 스팸 규제의 관련 법령이다.

전기통신사업법은 누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언 · 협박 · 희롱 등의 위해를 입힐 목적으로 전화 · 문자메시지를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시하는 행위를 금지하는데(제84조의2 제1항), 불법 스팸업자는 불법 스팸 문자의 전송 성공률을 높이기 위하여 발신번호를 조작하거나, 타인 명의의 전화번호를 도용하는 경우가 상당하므로 스팸 문자의 발신 과정에서도 전기통신사업법 및 거짓표시 고시가 개입될 여지가 발생하게 된다.

이와 관련하여 거짓표시 고시는 문자중계사업자는 자사의 이용자가 발송한 인터넷발송 문자메시지 및 문자재판매사업자로부터 수신한 인터넷발송 문자메시지의 발신번호가 사칭방지 전화번호 목록에 포함된 경우 해당 문자메시지의 발송 또는 전달을 지체 없이 차단하고, 문자중계사업자는 제1항에 따라 문자메시지를 차단한 경우 해당 문자메시지를 발송한 자사의 이용자 또는 해당 문자메시지를 전달한 문자재판매사업자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 차단 사실을 통지받은 문자재판매사업자는 해당 문자메시지를 발송한 자사의 이용자에게 그 사실을 통지하여야 한다고 정하여(제7조), 문자중계사업자에게 거짓표시된 인터넷발송 문자메시지를 차단하고 이를 문자재판매사업자 내지 이용자에게 고지할 의무를 부과하고 있다.

또한 거짓표시 고시는 문자중계사업자와 문자재판매사업자에게 인터넷발송 문자메시지 식별코드 삽입을 의무화하여, 향후 스팸 문자가 발송되는 경우 그 추적을 용이하게 하도록 정하고 있으며(제9조), 인터넷발송 문자메시지 발신번호 사전등록제도를 규정하여 이용자의 본인확인 및 발신번호로 사용하고자 하는 전화번호가 해당 이용자의 명의임을 확인받도록 정하였다(제10조).

그 외에도, 거짓표시 고시는 이동통신사업자는 이용자가 전화단말기를 통해 발송되는 문자메시지와 구별할 수 있도록 인터넷발송 문자메시지에 인터넷발송 문자메시지임을 안내하는 문구를 표시하여야 한다고 정하여 이용자를 보호하고 있으며(제8조), 문자중계사업자등은 사설문자발송장비를 사용하는 자사의 이용자가 발신번호를 임의적으로 변경하여 문자메시지를 발송하는지 여부를 확인하여야 할 의무를 부담한다(제11조).

과학기술정보통신부와 KISA는 보이스 피싱, 스팸 등의 피해를 유발할 수 있는 발신번호 거짓표시(변작) 예방 및 대응 활동 강화 사업을 진행하고 있으며, 이를 위하여 발신번호 거짓표시 신고센터 운영, 공공·금융기관 사칭 전화 차단 시스템 및 번호 도용 문자 차단 시스템 운영, 전기통신사업자 현장검사 추진, 발신번호 거짓표시 대응을 위한 유관기관 협력 및 협의회 운영 서비스를 제공하고 있다.

일반국민은 인터넷 보호나라 홈페이지, 발신번호 거짓표시 신고센터 등 온라인 홈페이지를 통하여 발신표시 거짓표시(변작)를 신고할 수 있으며, 공공·금융기관의 경우 공공·금융기관 사칭 전화 차단 시스템 내지 번호 도용 문자 차단 시스템을 이용하여 전화번호 도용을 사전에 차단할 수 있다.

제84조의2(전화번호의 거짓표시 금지 및 이용자 보호) ① 누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언·협박·희롱 등의 위해를 입힐 목적으로 전화(문자메시지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시하여서는 아니 된다. ② 누구든지 영리를 목적으로 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시할 수 있는 서비스를 제공하여서는 아니 된다. 다만, 공익을 목적으로 하거나 수신인에게 편의를 제공하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 전기통신사업자는 거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해를 예방하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 다만, 제2항 단서에 따른 정당한 사유가 있는 경우는 제외한다. <개정 2017. 7. 26.> 1. 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호의 전화 발신을 차단하거나 송신인의 정상적인 전화번호로 정정하여 수신인에게 송출하기 위한 조치 2. 국외에서 국내로 발신된 전화에 대한 국외발신 안내를 위한 조치 3. 변작 등 거짓으로 표시한 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 위한 조치 4. 그 밖에 이용자 보호를 위하여 과학기술정보통신부장관이 정하는 사항

④ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따른 조치의 이행 여부를 확인하거나 이용자의 피해가 확산되는 것을 방지하기 위하여 전기통신사업자에게 다음 각 호에 해당하는 자료의 열람·제출을 요청하거나 필요한 검사를 할 수 있다. <개정 2017. 7. 26.>

1. 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호의 전화 발신을 차단한 경우 해당 전화번호, 차단시각, 발신 사업자명
2. 수신자가 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호에 대하여 신고한 경우 발신 사업자명
3. 그 밖에 제3항 각 호의 조치 이행 여부를 확인할 수 있는 관계 자료

⑤ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따른 조치의 이행 여부를 확인하고 제4항에 따른 조치를 시행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른 한국인터넷진흥원에 업무를 위탁하고 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. <개정 2017. 7. 26.>

⑥ 과학기술정보통신부장관은 제2항 단서에 따른 정당한 사유, 제3항 각 호에 따른 조치 및 제4항의 이행을 위한 구체적인 절차·방법을 정하여 고시할 수 있다. <개정 2017. 7. 26.>

⑦ 제4항에 따른 자료의 열람·제출 및 검사에 대하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조, 제64조의2 및 제69조를 준용한다.

[본조신설 2014. 10. 15.]

제3장 대량문자발송사업자 불법 스팸 대응체계 강화 개선안

제1절 개정 방향

현행 정보통신망법, 전기통신사업법의 스팸 문자 관련 규정은 과도한 광고성 문자로부터 이용자를 보호하고, 특히 발신번호 변작을 통하여 이용자가 스미싱, 사기 등의 피해를 당하지 않도록 하기 위한 다양한 보호 조항을 담고 있다.

그러나, 이와 같은 규정에도 스팸 문자는 지속적으로 증가하고 있으며, 그로 인한 사회적 피해 또한 적지 않은 수준이다.

이와 같은 현행 규정의 한계를 고려할 때, 새로운 불법 스팸 대응체계는 다양한 측면에서의 종합적인 접근이 필요한 것으로 생각되므로, 아래와 같은 법 개정안을 추진하게 된 것이다.

제2절 주요 경과

본 불법 스팸 대응체계 강화 개정 작업은 2023. 5월부터 대량문자발송사업자 불법 스팸 대응체계 강화를 위한 제도개선방안 연구반 발족을 통해 진행되었다. 본 연구반은 방송통신위원회, 기간통신사업자, 문자중계사업자, 문자재판매사업자, 변호사, 그리고 그 외 관련 전문가 등의 다양한 이해관계자와의 활발한 의견 교환을 거쳐 아래와 같은 강화 개선안을 작성하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 마련된 각 법률안의 개정안 초안은 2023. 10월부터 방송통신위원회, KISA, 관련 이해관계자로부터 의견 수렴 및 추가 수정 과정을 거쳤고, 이에 아래의 개정안이 도출되었다.

제3절 개정 내용

1. 대량문자발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안

가. 개정 이유

전기통신사업법 제84조의2 제3항은 전기통신사업자로 하여금 거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해를 예방하기 위하여 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호의 전화 발신을 차단하거나 송신인의 정상적인 전화번호로 정정하여 수신인에게 송출하기 위한 조치, 국외에서 국내로 발신된 전화에 대한 국외발신 안내를 위한 조치 및 변작 등 거짓으로 표시한 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 위한 조치 등을 하도록 규정하고 있다.

그밖에도 '거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해 예방 등에 관한 고시(과학기술정보통신부고시 제2023-23호)' 제16조에 따라 기간통신사업자는 이용자가 요청하는 경우 사업자명, 이용자의 성명, 생년월일(법인·단체의 경우 사업자 등록번호 또는 법인등록번호 등을 말한다), 이용자의 통신서비스 종류, 이용자의 전화번호, 발급 시기 및 발급자 정보(이용증명원을 발급한 담당자의 성명 및 전화번호 등) 등을 기재한 통신서비스 이용증명원을 이용자 본인에게 발급하도록 규정하고 있다. 본 제도는 문자중계사업자 등이 문자발송을 의뢰하는 이용자로부터 통신이용증명원을 제출 받음으로써 이용자 본인임을 확인할 수 있도록 고안되었다.

그러나 문제는 문자중계사업자 등이 이용자가 제출한 통신이용증명원의 진위여부를 검증할 수 있는 시스템이 부재하고, 위·변조한 통신이용증명원을 제출하여 등록된 전화번호의 경우, 추가적으로 본인 여부를 확인할 수 있는 체계도 부재한 실정이다. 따라서 이용증명원 통합 검증시스템을 구축 및 운영함으로써 대량문자의 불법적 악용(피싱 등) 방지하여 국민 편익 향상에 기여하고자 본 개정안을 마련하게 되었다.

나. 개정 내용

전송자의 전화번호 실사용 확인 시스템 구축의 주체를 방송통신위원회로 하고, 시스템의 구축·운영을 지원하기 위하여 방송통신이용자보호협회를 설치하여 전담기관으로 지정하도록 하였다.(안 제50조의10 제1항, 제3항 및 제50조의11, 제65조 제5항)

문자중계사업자 및 문자재판매사업자는 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 해당 시스템을 반드시 이용하여 전화번호의 실사용 여부를 확인하도록 하며(안 제50조의10 제2항), 방송통신이용자보호협회는 전화번호 실사용 확인시스템을 운용하는데 필요한 경우 전송자의 전화번호를 보유한 기간통신사업자(전기통신사업법 제6조제1항에 따라 등록한 자를 말한다)에게 이름, 전화번호 등 개인정보의 제공을 요청할 수 있고, 이 경우 요청을 받은 기간통신사업자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 하였다.(안 제50조의10 제4항)

< 신구조문 대비표 >

현행	개정안
<신 설>	제50조의10(전화번호실사용확인시스템 구축·운영 등) ① 방송통신위원회는 영리목적의 광고성 정보로 인한 이용자 피해를 예방하기 위하여 문자중계사업자와 문자재판매사업자(이하 "문자중계사업자등"이라 한다)가 전송자의 전화번호 실사용 여부를 확인하는 데 필요한 시스템(이하 "전화번호 실사용 확인시스템"이라 한다)을 구축·운영하여야 한다. ② 문자중계사업자등은 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 전

	화번호 실사용 확인시스템을 이용하여야 한다. ③ 방송통신위원회는 전화번호 실사용 확인시스템의 구축·운영을 지원하기 위하여 법 제50조의11에 따른 방송통신이용자보호협회를 전담기관으로 지정할 수 있다. ④ 방송통신이용자보호협회는 전화번호 실사용 확인시스템을 운용하는데 필요한 경우 전송자의 전화번호를 보유한 기간통신사업자(전기통신사업법 제6조제1항에 따라 등록한 자를 말한다)에게 이름, 전화번호 등 개인정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기간통신사업자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ⑤ 제1항 내지 제4항에 따른 전화번호 실사용 확인시스템의 구축 및 운영, 제공되는 전송자의 개인정보 내용 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<신 설>	제50조의11(방송통신이용자보호협회) ① 정보통신과 관련된 사업을 경영하는 자는 정보통신의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 인가를 받아 방송통신이용자보호협

	회(이하 “이용자보호협회”라 한다)를 설립할 수 있다. ② 이용자보호협회는 법인으로 한다. ③ 이용자보호협회에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. ④ 정부는 이용자보호협회의 사업수행을 위하여 필요하면 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다. ⑤ 이용자보호협회의 사업 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제65조(권한의 위임ㆍ위탁) ① ~ ④ (생 략) <신 설>	제65조(권한의 위임ㆍ위탁) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 방송통신위원회는 제50조의10제1항의 시스템 구축ㆍ운영에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자보호협회에 위탁할 수 있다.

다. 입법 추진 과정에서 논의된 주요내용

전화번호 실사용 확인시스템의 본 취지가 통신이용증명원에 대한 진위 여부 확인이나 통신이용증명원은 전기통신사업법이 아닌 과학기술정보통신부 고시에 규정되어 있기 때문에 해당 부분의 상향입법 없이 통신이용증명원의 검증 시스템 구축에 관한 근거조항을 전기통신사업법에 두는 것은 법률의 체계 정당성에 반하는 측면이 있었다. 그리하여 ‘통

신이용증명원 검증 시스템’이라는 직접적인 표현 보다는 ‘전화번호 실사용 확인시스템’이라는 표현을 사용하되, 실질적으로는 통신이용증명원의 진위 여부를 확인하도록 하였다.

또한 방송통신이용자보호협회는 개인정보보호협회가 개인정보보호법의 개정과 함께 개인정보보호위원회 산하 단체로 이관되자 2021. 5월 방송통신서비스 이용자 보호 취지로 출범한 방송통신위원회 산하 민간단체이다. 현재는 방송통신위원회로부터 법인 설립 허가를 받은 민간단체에 불과하기 때문에 방송통신위원회의 업무의 일부를 위임·위탁 받기에는 법적 근거가 부재하였다. 그리하여 「방송통신발전기본법」의 한국정보통신진흥협회에 관한 규정을 참조하여 방송통신이용자보호협회 설치 근거를 마련하였고 방송통신위원회는 방송통신이용자보호협회에 시스템 구축·운영에 관한 업무를 위탁할 수 있도록 하였다.

통신이용증명원에 기재된 사항은 통신사가 이용자로부터 수집한 개인정보에 해당하고, KCUP이 검증시스템을 통해 송신인 전화번호의 실사용 여부를 확인하는 과정에서 통신사로부터 해당 이용자의 개인정보를 제공 받아야 하는데, 이는 개인정보의 목적 외 제3자 제공(개인정보보호법 제18조)에 해당한다. 따라서 개인정보보호법 제18조 제2항 제2호인 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당할 수 있도록 규정을 마련하여야 하는바, 안 제50조의10 제4항에서는 시행령이 아닌 법률 단계에서 개인정보보호법의 적용 예외임을 밝히도록 하였다.

라. 입법 효과

문자중계사업자 등은 방송통신위원회 및 방송통신이용자보호협회가 구축 운영하는 전화번호 실사용 시스템을 이용하여 이용자가 제출한 통신이용증명원의 진위 여부를 검증할 수 있게 됨으로써 대량문자의 불법적 악용(피싱 등) 방지할 수 있을 것이고, 이는 국민 편익 향상으로 이어질 것으로 기대된다.

2. 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안

가. 개정 이유

전기통신사업법은 기간통신사업자에게는 원칙적으로 등록 의무[8]를, 부가통신사업자에게는 원칙적으로 신고 의무를 부과하는 형태로 진입규제를 운용하고 있다. 그러나 부가통신사업자 중 "특수한 유형의 부가통신역무"를 제공하는 사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 부가통신사업 등록을 하여야 하는데(전기통신사업법 제22조 제2항), 이와 같이 예외적으로 등록을 하여야 하는 특수유형 부가통신역무로는 (i) 「저작권법」 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무(전기통신사업법 제2조 제14호 가목), (ii) 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무(전기통신사업법 제2조 제14호 나목)가 있다.

대량문자발송사업자는 이 중 '나목'의 부가통신역무를 제공하는 부가통신사업자로 전기통신사업법에 따라 등록 의무를 부담하는데, 그 등록 요건이 지나치게 완화되어 있어 적은 자본금(현행 전기통신사업법상 자본금 요건 5,000만원)으로도 설립이 가능하고, 이용자보호를 위한 실질적인 시스템을 구축하지 않은 사업자라도 이용자보호 계획서를 작성하여 제출하는 것만으로 등록 심사를 통과할 수 있어 실제로 불법 스팸 문자의 전송을 방지할 능력이 없는 사업자도 대량문자발송자 등록이 가능하다는 점이 문제로 지적되었다.

최근 5년간 중앙전파관리소에 등록된 '나목'의 특수유형부가통신사업자는 연평균 24% 증가하였는데, 이는 불법 스팸 문자의 증가율과 정비례하는 수치로, 불법 스팸 전송을 방지할 수 있는 능력을 갖춘 사업자만이 특수유형부가통신사업자로 등록할 수 있도록 진입규제를 강화함으로써 불법 스팸 문자의 발송을 방지하려는 취지에서 다음과 같은 개

---

8) 예외적으로, 자신의 상품 또는 용역을 제공하면서 부수적으로 기간통신역무를 이용하고 그 요금을 청구하는 자는 기간통신사업을 신고하여야 한다(전기통신사업법 제6조 제1항 단서).

정안이 도출되었다.

나. 개정 내용

1) 기술적 조치의무의 부과 등

대량문자발송사업자에게 불법 스팸 문자의 전송을 방지할 수 있는 기술적 조치를 할 의무를 부과하고(개정안 제22조의3 제2항), 부가통신사업 등록 시 그러한 기술적 조치의 실시계획을 함께 제출하도록 하였다(개정안 제22조 제2항 제1의3호).

또한, 대량문자발송사업자에게 기술적 조치 의무를 부과함에 따른 부수적 개정이 이루어졌는데, 누구든지 정당한 권한 없이 기술적 조치를 제거, 변경하거나 우회하는 등 무력화하지 못하도록 하였고(개정안 제22조의3 제3항), 대량문자발송사업자는 기술적 조치의 운영·관리 실태를 자동으로 기록하고 일정 기간 동안 보관하도록 하였다(개정안 제22조의3 제4항). 아울러, 과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회가 대량문자발송사업자의 기술적 조치의 운영·관리 실태를 점검하거나 자료제출을 요구할 수 있는 근거 규정을 마련하였으며(개정안 제22조의3 제5항), 누구든지 정당한 권한 없이 기술적 조치의 운영·관리 실태 기록을 위조 또는 변조하지 못하도록 하였다(개정안 제22조의3 제6항). 나아가, 대량문자발송사업자가 기술적 조치를 제3자에게 위탁하는 경우 그 수탁자의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 금지하는 규정을 두었다(개정안 제22조의3 제7항).

< 신구조문 대비표 >

현 행	개 정 안
제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장	제22조(부가통신사업의 신고 등) ① (현행과 같음)

관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다.	
② 제1항에도 불구하고 특수한 유형의 부가통신역무를 제공하는 사업을 경영하려는 자는 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다.	②----------.
1. 제22조의3제1항 및 「저작권법」 제104조의 이행을 위한 기술적 조치 실시 계획(제2조제14호가목에 해당하는 자에 한정한다) 1의2. 송신인의 전화번호가 변작 등 거짓으로 표시되는 것을 방지하기 위한 기술적 조치 실시 계획(제2조제14호나목에 해당하는 자에 한정한다)	1 ~ 1의2. (현행과 같음)
<신 설>	1의3. 제22조의3 제2항의 이행을 위한 기술적 조치 실시 계획(제2조제14호나목에 해당하는 자에 한정한다.)
제22조의3(특수유형부가통신사업자의 기술적 조치 등) ① 제22조제2항에 따라 특수한 유형의 부가통신사업을 등록한 자(이하 "특수유형부가통신사업자"라	제22조의3(특수유형부가통신사업자의 기술적 조치 등) ① (현행과 같음)

한다) 중 제2조제14호가목에 해당하는 자는 다음 각 호의 기술적 조치를 하여야 한다. 1. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제42조, 제42조의2 및 제45조의 이행을 위한 기술적 조치 2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제1호에 따른 불법정보의 유통 방지를 위하여 대통령령으로 정하는 기술적 조치	
<신 설>	② 특수유형부가통신사업자 중 제2조제14호나목에 해당하는 자는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제50조 내지 제50조의8를 위반하여 영리목적의 광고성 정보가 불법 전송되는 것을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기술적 조치를 하여야 한다.
② 누구든지 정당한 권한 없이 고의 또는 과실로 제1항에 따른 기술적 조치를 제거·변경하거나 우회하는 등의 방법으로 무력화하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	③ 누구든지 정당한 권한 없이 고의 또는 과실로 제1항 또는 제2항에 따른 기술적 조치를 제거·변경하거나 우회하는 등의 방법으로 무력화하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 법령에 따른 정당한 업무집행을 위하여 필요한 경우	1. 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 법령에 따른 정당한 업무집행을 위하여 필요한 경우
2. 수사기관, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보보호 최고책임자 및 한국인터넷진흥원 등이 해킹 등 정보통신망 침해사고 발생에 대응하기 위하여 필요한 경우	2. 수사기관, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보보호 최고책임자 및 한국인터넷진흥원 등이 해킹 등 정보통신망 침해사고 발생에 대응하기 위하여 필요한 경우
③ 특수유형부가통신사업자(제2조제14호가목에 해당하는 자에 한정한다)는 제1항에 따른 기술적 조치의 운영·관리 실태를 시스템에 자동으로 기록되도록 하고, 이를 대통령령으로 정하는 기간 동안 보관하여야 한다.	④ 특수유형부가통신사업자는 제1항 또는 제2항에 따른 기술적 조치의 운영·관리 실태를 시스템에 자동으로 기록되도록 하고, 이를 대통령령으로 정하는 기간 동안 보관하여야 한다.
④ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 각각 소관 업무에 따라 소속 공무원으로 하여금 제1항에 따른 기술적 조치의 운영·관리 실태를 점검하게 하거나, 특수유형부가통신사업자에게 제3항에 따른 기록 등 필요한 자료의 제출을 명할 수 있다. 이 경우 점검 절차와 방법은 제51조를 준용한다.	⑤ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 각각 소관 업무에 따라 소속 공무원으로 하여금 제1항 또는 제2항에 따른 기술적 조치의 운영·관리 실태를 점검하게 하거나, 특수유형부가통신사업자에게 제4항에 따른 기록 등 필요한 자료의 제출을 명할 수 있다. 이 경우 점검 절차와 방법은 제51조를 준용한다.
⑤ 누구든지 정당한 권한 없이 제3항의 기록을 훼손하거나 위조 또	⑥ 누구든지 정당한 권한 없이 제4항의 기록을 훼손하거나 위조 또

는 변조하여서는 아니 된다. ⑥ 특수유형부가통신사업자(제2조제14호가목에 해당하는 자에 한정한다)는 제1항에 따른 기술적 조치 또는 제22조의5제2항에 따른 기술적·관리적 조치를 제3자에게 위탁하는 경우에는 그 수탁자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.	는 변조하여서는 아니 된다. ⑦ 특수유형부가통신사업자는 제1항 및 제2항에 따른 기술적 조치 또는 제22조의5제2항에 따른 기술적·관리적 조치를 제3자에게 위탁하는 경우에는 그 수탁자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

2) 등록 요건의 강화

특수유형 부가통신사업자의 등록요건에 관한 구체적인 사항은 대통령령에서 정하도록 위임되어 있다. 따라서 부가통신사업자의 최소자본금 요건 등 구체적인 등록요건을 강화하기 위해서는 전기통신사업법 시행령의 개정이 필요한바, 현행 전기통신사업법 시행령의 개정 방안으로 아래와 같은 안이 도출되었다.

개정의 주요 내용으로는 (1) 대량문자발송사업자가 적용하여야 하는 기술적 조치에 불법 스팸 전송 방지를 위한 조치를 추가한 것, (2) 영리목적의 광고성 정보 전송을 관리하기 위한 전담 직원을 두도록 한 것, (3) 최소자본금을 현행 5,000만원에서 3억원으로 상향한 것, (4) 등록심사를 위해 제출하는 이용자 보호 계획서에 불법 스팸 전송 발생 시 처리 방안을 기재하도록 한 것이다.

< 신구조문 대비표 >

현행		개정안
2. 법 제2조제13호나목에 해당하는 특수한 유형의 부가통신사업자		
가. 기	법 제84조의2제3항에 따른 이용자의 피해를 예방하기 위한 조치	법 제84조의2제3항에 따른 이용자의 피해를 예방하기 위한 조치

술적조치실시계획	로서 다음 각 목의 기술적 조치를 적용할 것 1) 타인의 명의를 도용한 부정가입 방지 2) 문자메시지의 발신번호 등록·관리 3) 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 차단 4) 문자메시지 발송 및 재전송에 관한 통신이력을 6개월 이상의 기간을 정하여 유지·보관 5) <신 설>	로서 다음 각 목의 기술적 조치를 적용할 것 1) 타인의 명의를 도용한 부정가입 방지 2) 문자메시지의 발신번호 등록·관리 3) 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 차단 4) 문자메시지 발송 및 재전송에 관한 통신이력을 6개월 이상의 기간을 정하여 유지·보관 5) 영리목적의 광고성 정보의 식별 및 수신인의 동의 없는 불법 전송 방지
나. 인력 및 물적 시설	1) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리, 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 전달경로 확인·제공 및 이를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지 등을 위한 전담직원을 1명 이상 둘 것 <신 설> 2) 특수한 유형의 부가통신역무를 원활하게 제공하고, 법 제22조제2항제1호의2에 따른 기술	1) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리, 거짓으로 표시된 전화번호의 문자메시지 전달경로 확인·제공 및 이를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지 등을 위한 전담직원을 1명 이상 둘 것 2) 영리목적의 광고성 정보 전송 등을 관리하기 위한 전담직원을 1명 이상 둘 것 3) (현행 2)와 같음)

	적 조치 실시 계획을 이행하는 데 필요한 전기통신설비와 각종 부대장비를 갖출 것	
다. 재무건전성	납입자본금(개인인 경우는 영업용 자산평가액을 말한다) 5천만원 이상 또는 납입자본금과 피해보상보증보험의 보험계약금액을 합하여 5천만원 이상	납입자본금(개인인 경우는 영업용 자산평가액을 말한다) 3억원 이상 또는 납입자본금과 피해보상보증보험의 보험계약금액을 합하여 3억원 이상
라. 사업계획서	인원·시설 등 일반 현황, 사업개요, 사업추진방향, 매출방안, 향후 사업추진계획 등을 포함할 것	
마. 이용자 보호계획서	1) 다음의 내용을 포함하는 이용자 보호계획서를 작성할 것 가) 개인정보 보호를 위한 내부관리계획 나) 다음의 내용을 포함하는 서비스 약관 (1) 이용자 불만형태별 처리절차 및 처리기간 (2) 서비스제공이 불가능한 경우의 처리방안 (3) 거짓으로 표시된 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 위한	1) 다음의 내용을 포함하는 이용자 보호계획서를 작성할 것 가) 개인정보 보호를 위한 내부관리계획 나) 다음의 내용을 포함하는 서비스 약관 (1) 이용자 불만형태별 처리절차 및 처리기간 (2) 서비스제공이 불가능한 경우의 처리방안 (3) 거짓으로 표시된 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 위한

	처리방안 (4) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리 등에 대한 사업자·이용자의 의무 및 기타 이용자 고지 사항 등 (5) <신 설> 2) 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 이용자 보호기준에 적합한 것을 증명하는 서류를 제출할 것	처리방안 (4) 부정가입 방지, 발신번호 등록·관리 등에 대한 사업자·이용자의 의무 및 기타 이용자 고지 사항 등 (5) 영리목적의 광고성 정보의 불법 전송 발생 시 처리방안 2) 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 이용자 보호기준에 적합한 것을 증명하는 서류를 제출할 것

3) 등록취소 요건의 신설

현행 전기통신사업법은 제2조제14호가목의 특수유형부가통신사업자가 저작권법을 위반하여 3회 이상 과태료 처분을 받은 뒤 다시 과태료 처분 대상이 되는 경우 한국저작권위원회의 심의 및 문화체육관광부장관의 요청을 거쳐 등록 취소가 가능하도록 정하고 있다. 그러나 대량문자발송사업자에 대해서는 이와 같은 등록 취소의 근거 규정이 존재하지 아니하였고, 불법 스팸 전송이 발생하더라도 대량문자발송사업자에게 부과될 수 있는 불이익은 정보통신망법상 과태료 부과 처분에 불과하여 대량문자발송사업자가 불법 스팸 전송을 방지하려는 노력을 할 유인이 부족하다는 지적이 있었다. 개정안은 이러한 점을 고려하여, 대량문자발송사업자가 불법 스팸 전송과 관련된 정보통신망법상 과태료를 3회 이상 부과 받은 뒤 다시 과태료 처분의 대상이 되는 경우 등록취소 사유가 되도록 하였다. 다만, 이로 인한 등록취소는 방송통신위원회가 등록취소를 요청한 경우에 한하여 이루어지도록 함으로써, 사안의 경중 및 구체적 타당성을 고려한 법 집행

이 가능하도록 하였다.

< 신구조문 대비표 >

현행	개정안
제27조(사업의 등록취소 및 폐업명령 등) ① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 사업의 전부 또는 일부의 폐업(특수유형부가통신사업자의 경우에는 등록의 전부 또는 일부의 취소를 말한다)을 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 사업의 전부 또는 일부의 폐업을 명하여야 한다.	제27조(사업의 등록취소 및 폐업명령 등) ① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 사업의 전부 또는 일부의 폐업(특수유형부가통신사업자의 경우에는 등록의 전부 또는 일부의 취소를 말한다)을 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 사업의 전부 또는 일부의 폐업을 명하여야 한다.
1. 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 신고 또는 등록을 한 경우 2. 제22조제3항에 따른 조건을 이행하지 아니한 경우 3. 제22조제5항을 위반하여 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하지 아니하거나 제26조제1항 후단을 위반하여 1년 이상 계속하여 사업을 휴업한 경우 3의2. 제22조의3제1항에 따른 기술적 조치를 하지 아니하여 방송통	1. ~ 6. (현행과 같음)

신위원회가 요청한 경우 3의3. 제22조의3제6항을 위반하여 주식 또는 지분을 소유하여 방송통신위원회가 요청한 경우 3의4. 제22조의5제1항에 따라 불법촬영물등의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 하지 아니하여 방송통신위원회가 요청한 경우 3의5. 제22조의5제2항에 따른 기술적·관리적 조치를 하지 아니하여 방송통신위원회가 요청한 경우 4. 제92조제1항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 5. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조제4항에 따른 시정조치의 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 6. 「저작권법」 제142조제1항 및 제2항제3호에 따라 3회 이상 과태료 처분을 받은 자가 다시 과태료 처분대상이 된 경우로서 같은 법 제112조에 따른 한국저작권위원회의 심의를 거쳐 문화체육관광부장관이 요청한 경우		

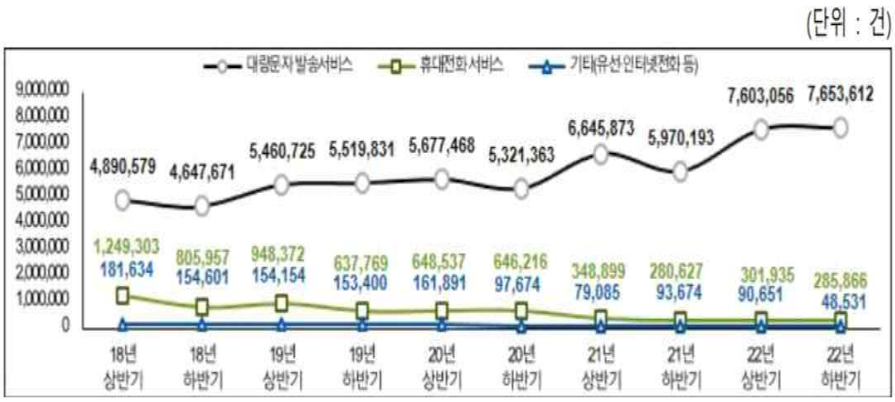
<신 설>	7. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제76조제1항제7호 내지 제9조의2, 제3항제12호의3 및 제12호의4에 따라 3회 이상 과태료 처분을 받은 자가 다시 과태료 처분대상이 된 경우로서 방송통신위원회가 요청한 경우

다. 입법 추진 과정에서 논의된 주요내용

전기통신사업법 제2조제14호나목의 부가통신역무를 영위하는 특수유형부가통신사업자에 대한 진입규제는 2014년 이전까지는 신고제로 운영되고 있었으나, 발신번호 변작 방지를 위한 목적에서 2014년에 등록제로 상향되었다. 그러나 이와 같은 진입규제의 강화 이후에도 불법 스팸 전송이 감소하지 않았고, 오히려 최근 5년간 대량문자중계사 등을 통해 탐지되거나 신고 접수된 문자스팸 전체 건수는 2018년 11,929,745건에서 2022년 15,983,651건으로 크게 증가[9]하였으며, 특히 문자스팸 전체 건수 중 대량문자 발송 서비스를 통해 전송된 문자스팸 건수의 비율이 2018년 80,0%에서 2022년 95.5%로 증가하여 불법 스팸 전송에 대한 관리 상태가 개선되지 않았는바, 진입규제의 방식을 등록제에서 보다 강화하여 '허가제'로 운영하여야 한다는 의견이 제시되었다.

9) 방송통신위원회, 「2022년 하반기 스팸 유통현황」 발표, 별첨. '22년 하반기 스팸 유통현황 21면, 2023.3.31.자 보도자료.

[그림 3-1] 최근 5년간 발송경로별 휴대전화 문자스팸 신고·탐지건 추이



출처: 방통위 22년 하반기 스팸 유통현황

그러나 전기통신사업법은 기간통신사업자에 대해서도 등록제의 진입규제를 두고 있는 점, 부가통신사업자에 대한 진입규제는 원칙적으로 신고제인 점을 고려하면, 특수유형 부가통신사업자에 관한 진입규제를 허가제로 하는 것은 과도하다고 판단되어 현재의 개정안이 유지되었다.

라. 입법 효과

대량문자발송사업자에 대한 진입규제를 강화하고 이들에게 불법 스팸 전송을 방지하기 위한 기술적 조치를 하도록 할 경우, 불법 스팸 전송 방지를 위한 최소한의 기술을 갖춘 사업자만이 대량문자발송 사업을 영위하게 될 것이므로 불법 스팸 전송이 감소하게 될 것으로 기대된다.

또한, 대량문자발송사업자가 불법 스팸 전송과 관련하여 3회 이상 과태료를 받을 경우 등록 취소사유가 되도록 함으로써, 대량문자발송사업자가 대량문자 전송 시 불법 스팸이 전송되지 않도록 보다 책임감 있게 관리하게 될 것으로 기대된다.

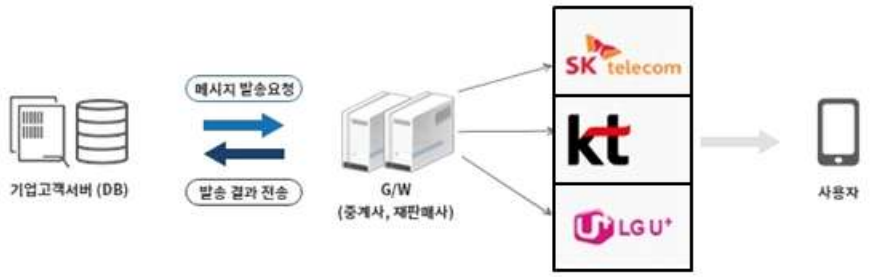
3. 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안

가. 개정 이유

대량문자발송시장의 사업자들로는 크게 이동통신사들과 직접 회선계약을 체결하여 문자메시지를 발송하는 문자중계사업자와, 이러한 문자중계사업자와 계약을 체결하여 간접적으로 메시지를 발송하는 문자재판매사업자로 이루어져 있다.

대량문자메시지를 통하여 광고를 하고자 하는 기업고객은 문자중계사업자 혹은 문자재판매사업자와의 계약을 통해 광고성 메시지의 발송을 의뢰하고, 의뢰된 문자메시지는 문자 문자재판매사업자에게서 문자중계사업자에게로, 문자중계사업자에서 이동통신사에게로 전송되어 최종적으로는 이동통신사를 통해 이용자에게로 발송된다.[10)]

[그림 3-2] 기업메시징서비스 구조도



출처: 잡포스트 기사 "SMOA, 기업메시징 서비스 시장.. KT, LGU+참여로 지난 10년 3배 이상 규모 증가해"

이때, 문자재판매사업자는 문자중계사업자가 아닌 다른 문자재판매사업자와 계약을 체결하기도 한다. 이러한 경우 문자메시지는 중간에 계약된 다른 문자재판매사업자들을 거

10) 김홍일 기자, 잡포스트, 2021.08.04.자 기사, 출처: https://www.job-post.co.kr/news/articleView.html?idxno=30354

쳐 문자중계사업자 및 이동통신사의 회선으로 전달된다. 이처럼 대량문자메시지가 직접 이용자에게 도달하기까지의 사이에는 수 차례의 단계를 거치게 되고, 그 전송 단계에 개입하는 사업자가 많아질수록 메시지를 전달하는 사업자 및 전달되는 메시지에 대한 관리 감독은 이루어지지 않게 된다.

문자중계사업자는 국내 9개 사업자(KT, LGU+, SK브로드밴드, CJ올리브네트웍스, 인포뱅크, 다우기술, 스탠다드네트웍스, 젬텍, 슈어엠)로 한정되어 있다. 불법 스팸을 전송하는 사업자는 대부분 문자재판매사업자로, 불법 스팸의 전송을 위하여 사업체를 설립한 후 적발되면 폐업을 하는 경우가 많다. 등록요건을 강화하는 방식의 진입규제를 통하여서는 불법 스팸을 스크리닝할 수 있는 업체가 문자재판매사업자로 등록할 수 있게 할 수 있으나, 악의적으로 불법 스팸의 전송을 위하여 설립되는 문자재판매사업자를 막을 수는 없다는 문제점이 있는데, 문자중계사업자가 문자재판매사업자에 대한 검토를 사전에 진행하는 경우 악의적인 업체들이 시장에 진입하는 것을 막을 수 있을 것이다.

따라서, 본 개정안에서는 문자재판매사업자가 대량문자, 그 중에서도 스팸 문자에 해당할 수 있는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 문자중계사업자에게 사전에 서면 승낙을 받도록 하는 사전승낙제를 도입하였다. 사전승낙을 받은 문자재판매사업자만이 영리 목적의 광고성 정보를 전송할 수 있도록 하는 경우, 불법 스팸의 전송이 적발된 경우에 사전승낙의 철회 등 조치를 통해 보다 신속하게 해당 업체에 대한 제재 역시 가능해질 것이다.

나. 개정 내용

1) 정의규정 신설

전기통신사업법은 대량문자발송사업을 “특수한 유형의 부가통신역무”로 규정할 뿐이어서, 시장 내의 사업자의 형태를 구분할 수 없다. 따라서 본 개정안에서는 문자중계사업자와 문자재판매사업자에 대한 각각의 정의규정을 추가하였다.

문자중계사업자와 문자재판매사업자를 구분하는 가장 큰 차이점은 이동통신사와의 직접적인 회선계약을 통한 설비 연결의 유무이므로, 이동통신사업자와의 시스템 연결 여부

에 따라 둘을 구분하였다.

< 신구조문 대비표 >

현행	개정안
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ① (현행과 같음)
1. ~ 13. (생 략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
<신 설>	14. "문자중계사업자"란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제6조제1항에 따른 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 제공하는 사업자를 말한다.
<신 설>	15. "문자재판매사업자"란 「전기통신사업법」제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 문자중계사업자 또는 다른 문자재판매사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 제공하는 사업자를 말한다.

2) 사전승낙제의 도입

문자재판매사업자가 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 경우 문자중계사업자

로부터 서면으로 승낙을 받도록 하였다. 본 개정안을 통해 규제하고자 하는 대상은 모든 대량문자메시지가 아니라 불법 스팸에 해당하는바, 영리 목적의 광고성 정보의 전송에 대하여 사전승낙이 필요하도록 규정하였다. 이때, 전술한 바와 같이, 대량문자메시지시장은 문자재판매사업자와 문자중계사업자 간의 계약만이 존재하는 것이 아니라 문자재판매사업자들 사이의 2차, 3차 재판매가 이루어지는 점이 문제 되었다. 직접 문자중계사업자에게 사전승낙을 받지 않더라도 사전승낙을 받은 다른 문자재판매사업자를 통하여 영리 목적의 광고성정보를 전송하는 것이 가능하게 되는 경우, 사전승낙제를 통한 규제를 우회하게 되기 때문이다. 따라서 문자재판매사업자가 영리 목적의 광고성 정보를 전송하기 위해서는 모든 문자중계사업자의 사전승낙을 필요로 하며, 이때 다른 문자재판매사업자로부터 전송받은 정보를 재전송하는 경우에도 사전승낙을 필요로 하게 하여 영리 목적의 광고성 정보가 한 번 유통되기 위해서는 유통 경로에 있는 모든 문자재판매사업자들이 사전승낙을 받아야 하도록 구성하였다.

이처럼 사전승낙은 문자재판매사업자들의 사업 영위를 위하여 매우 중요한 부분이 될 것이므로, 문자재판매사업자들의 사업 영위에 차질이 생기지 않도록 문자중계사업자는 신청된 승낙을 부당하게 지연하거나 거부하지 못하도록 규정하였다.

또한, 제도의 실효성을 위하여, 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 및 신청된 사전승낙을 부당하게 지연하거나 거부하는 경우에 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 정하였다.

< 신구조문 대비표 >

현행	개정안
<신 설>	제50조의9 (문자재판매사업자에 대한 승낙) ① 문자재판매사업자는 영리목적의 광고성 정보를 전송(다른 문자재판매사업자로부터 전송받은 정보를 재전송하는 경

	우를 포함한다)하는 경우 모든 문자중계사업자로부터 서면으로 사전승낙을 받아야 한다. ② 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 이 법에 따른 의무를 위반하는 것을 방지하거나 시정하기 위한 목적 외에 정당한 사유 없이 사전승낙을 거부하거나 지연하여서는 아니 된다. ③ 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 이 법을 위반하는 등의 정당한 사유가 있는 경우 사전승낙을 취소·철회할 수 있다. ④ 제1항의 사전승낙과 제3항의 사전승낙 취소·철회에 관하여 절차, 기준, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제76조(과태료) ① (현행과 같음)
1. ~ 11의2. (생 략)	1. ~ 11의2. (현행과 같음)
12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자	12. 제50조의9제1항을 위반하여 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자

<신 설>	13. 제50조의9제2항을 위반하여 사전승낙을 부당하게 거부하거나 지연한 자
<신 설>	14. (현행 제12호와 같음)

다. 입법 추진 과정에서 논의된 주요내용

사전승낙을 받음에 있어서, 어느 문자중계사업자로부터 사전승낙을 받도록 할 것인지에 관하여 논의되었다. 모든 문자재판매사업자가 문자중계사업자와 직접 계약을 체결하고 있는 구조가 아니기 때문이다. 또한, 문자재판매사업자들 간의 재판매가 이루어지는만큼, 특정한 문자중계사업자에게 사전승낙을 받더라도, 그 사업자가 다른 문자중계사업자에게 사전승낙을 받은 재판매사업자의 2차 재판매를 통하여 문자메시지를 전송하는 경우에는 결과적으로 해당 문자메시지의 발송주체인 문자재판매사업자는 자신이 사전승낙을 받지 않은 문자중계사업자를 통해 이용자에게 문자메시지를 발송하게 된다. 하지만 이는 문자중계사업자에게 문자재판매사업자에 대한 사전검토를 하게 한 입법취지와 맞지 않는다는 문제점이 있다.

따라서, 모든 문자재판매사업자가 모든 문자중계사업자에 대하여 사전승낙을 받도록 개정안을 구성하였다. 이는 사전승인을 받아야 하는 문자재판매사업자에게 지나친 부담을 지우는 것처럼 보일 수 있으나, 실질적인 사전승낙 업무는 문자중계사업자들이 함께 구성한 협의체에서 이루어질 것으로 계획되어 있는바, 모든 문자중계사업자에 대한 사전승낙을 동시에 받는 것이 실제로 사전승낙의 난이도를 지나치게 높이지는 않을 것으로 예상된다.

사전승낙제는 법제화가 되기 전 시장의 자율규제 형태로 사전적으로 도입함을 검토하고 있으며, 이를 위한 가이드라인은 [별첨 2]와 같다. 본 개정안은 사전승낙제의 구체적인 내용을 시행령에서 정하도록 위임하고 있는데, 가이드라인을 통한 자율규제를 먼저 시행하며 정비한 내용을 시행령에 담을 수 있을 것이다. 아래에서는 사전승낙제 가이드라인의

중요 내용에 관하여 설명한다.

라. 사전승낙제 가이드라인

1) 가이드라인의 적용대상

가이드라인은 사전승낙제의 법제화 이전에 대량문자메시지 발송시장에서 자율규제가 이루어질 수 있도록 작성되었다. 따라서, 그 적용대상은 시장의 구성원인 문자중계사업자, 문자재판매사업자, 이동통신사업자에 해당한다. 가이드라인에 따른 자율규제는 문자중계사업자는 문자재판매사업자를, 이동통신사업자는 문자중계사업자를 관리·감독하는 구조로 구성되었다.

제3조(적용 범위) 이 가이드라인은 문자중계사업자, 문자재판매사업자, 이동통신사업자를 대상으로 한다.

2) 사전승낙의 주체

사전승낙을 하는 주체는 문자중계사업자이며, 받는 주체는 문자재판매사업자이다. 이때, 앞서 서술한 바와 같이 문자재판매사업자는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하기 위해서는 모든 문자중계사업자에게 사전승낙을 받아야 한다.

제13조(사전승낙) ① 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 사전승낙을 신청하는 경우 사전승낙을 승인하여야 한다. ② 문자중계사업자는 사전승낙을 받은 문자재판매사업자에 한하여 이동통신사업자의 전기통신설비를 연동하여 영리 목적의 광고성 정보 전송을 중계하여야 한다 제16조(사전승낙의 신청) ① 문자재판매사업자는 사전승낙을 받은 후 영리 목적의 광고성 문자를 전송하여야 한다. ② 문자재판매사업자는 사전승

낙을 받지 아니한 다른 문자재판매사업자와 거래, 계약 등을 통해 영리 목적의 광고성 문자를 전송하여서는 아니 된다.

2) 사전승낙제 운영기관

사전승낙제의 운영을 위해서는 세부적인 운영규정을 제정해야 하고, 신청된 사전승낙의 승인, 필요시 사전승낙의 철회 등의 업무를 수행해야 한다. 이때 사전승낙의 주체는 앞서 설명한 바와 같이 문자중계사업자에 해당하는데, 개별 문자중계사업자의 부담을 덜고 전문적인 기관에서 사전승낙 업무를 전담할 수 있도록 별도의 운영기관을 지정할 수 있도록 하는 근거규정을 마련하였다. 지정된 운영기관은 사전승낙에 운영규정을 제정하고, 홈페이지, 민원처리 등의 시스템을 실질적으로 운영하게 될 것이다. 또한, 문자중계사업자는 사전승낙의 승인, 철회 등의 관련업무를 운영기관에 위탁할 수 있도록 하였는데, 실질적으로 모든 운영중계사가 이를 운영기관에 위탁할 것으로 예상되는바, 운영기관을 통해 모든 문자중계사업자로부터의 통일적인 사전승낙 승인 및 철회가 이루어질 수 있을 것이다.

제4조(운영기관 지정) 사전승낙제 운영을 위하여 이동통신사업자와 문자중계사업자는 객관성 및 공정성 등을 담보할 수 있는 운영기관을 지정할 수 있다.
제5조(사전승낙 운영규정 등 마련) 운영기관은 사전승낙제 운영에 필요한 기준(이하 '운영규정')과 전용 홈페이지 등 시스템을 마련하여 운영해야 한다.
제6조(사전승낙제 운영위원회) ① 운영기관은 사전승낙제의 원활한 운영을 위하여 이동통신사업자, 문자중계사업자, 전문가 등이 참여하는 사전승낙제 운영위원회(이하 '운영위원회')를 구성하여 운영하여야 한다. ② 운영위원회는 사전승낙의 심사, 승인여부, 사전승낙 운영규정 등을 위반한 문자재판매사업자에 대한 제재조치 등에 관하여 심의한다.
제7조(민원 관리체계 구축) ① 운영기관은 사전승낙 업무와 관련된 민원이 접수되는 경우 이를 신속하게 처리하여야 한다. ② 운영기관은 민원처리를 위한 관련 시스템을 구축·운영하여야 한다.

제15조(업무의 위탁) 문자중계사업자는 문자재판매사업자에 대한 사전승낙의 승인, 철회 등 사전승낙제와 관련된 제반 업무를 운영기관에 위탁할 수 있다.

3) 사전승낙을 받지 않은 사업자에 대한 규제

가이드라인 단계에서는 과태료 처분 등이 불가하므로, 실질적인 규제는 당사자간의 계약상 불이익을 주도록 하는 형태로 이루어진다. 문자재판매사업자가 운영규정을 위반하는 등의 경우에는 문자중계사업자가 해당 문자재판매사업자에 대한 사전승낙을 철회할 수 있고, 문자중계사업자가 사전승낙을 받지 않은 문자재판매사업자와 거래하는 경우 이동통신사업자가 해당 문자중계사업자와의 전기통신설비 연동 계약을 해지하는 방식으로 제재조치를 할 수 있도록 구성하였다.

추가적으로, 운영기관으로 하여금 문자재판매사업자가 사전승낙을 받지 않거나, 승낙철회된 문자재판매사업자와 거래하는 문자중계사업자가 있는지를 현장점검 등의 방법으로 모니터링하여 제재 주체인 문자중계사업자 및 이동통신사업자에게 통보하도록 하였다.

제8조(사후관리) ① 운영기관은 사전승낙제의 실효성 확보를 위해 문자재판매사업자가 사전승낙을 받지 않거나, 승낙철회 된 문자재판매사업자와 거래하는 문자중계사업자가 있는지를 현장점검 등의 방법으로 모니터링하여야 한다. ② 운영기관은 모니터링 결과, 위반이 확인된 사업자에 대하여는 위반행위의 중지 등의 시정을 요구하고, 이동통신사업자 또는 문자중계사업자에게 위반내용을 통보하여야 한다.
제12조(문자중계사업자 등의 관리·감독) ① 이동통신사업자는 문자중계사업자에게 사전승낙을 한 문자재판매사업자의 정보통신망법 및 전기통신사업법 규정 준수 등에 대하여 관리감독을 하도록 하여야 한다. ② 이동통신사업자는 문자중계사업자의 사전승낙제 운영에 대한 관리·감독을 하여야 한다. ③ 이동통신사업자는 문자중계사업자가 사전승낙을 받지 않거나 승낙이 철회된 문자재판매사업자와 거래를 한 것이 확인된 경우

그 문자중계사업자와의 전기통신설비 연동 계약을 해지할 수 있다.

제14조(문자재판매사업자 관리·감독) ① 문자중계사업자는 불법 스팸과 관련하여 문자재판매사업자가 정보통신망법, 전기통신사업법, 운영규정 등을 준수하는지를 관리·감독하여야 한다. ② 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 운영규정을 준수하지 않을 경우 문자 전송차단, 계약해지 등의 조치를 하여야 한다.

마. 입법 효과

사전승낙제의 도입으로 인하여 불법 스팸의 전송을 목적으로 등록을 시도하는 문자재판매사업자가 감소할 것으로 기대되며, 대량문자발송시장의 구성원들이 직접 상호 관리·감독하는 효과를 통해 불법 스팸의 유통이 감소할 수 있을 것으로 생각된다.

4. 불법 스팸 발송자에 대한 과징금 신설 방안

가. 개정 이유

현행 정보통신망법은 2020. 8. 5. 개정되어 시행된 이후 과징금 규정이 삭제되었다. 본래 개인정보와 관련되어 정보통신서비스 제공자에게 과징금을 부과하는 내용이 舊제64조의3에 기재되어 있었지만, 관련 내용이 개인정보 보호법에 이관되면서 삭제된 것이다. 그렇기에 현행 정보통신망법에는 더 이상 과징금 규정이 없다.

이에 대해, 불법 스팸과 관련하여 그 심각성이 높은 행위에 대해서는 별도로 과징금 규정을 신설하여 엄격하게 제재하여 위하력을 높일 필요성이 있을 뿐만 아니라, 특히 불법 수익 창출의 발생이 기대되는 행위에 대해서는 해당 수익을 국가가 환수하는 것이 바람

직하다.

따라서 과징금 규정 신설을 통해 현행 정보통신망법 제50조의8의 불법행위에 대한 광고성 정보 전송을 통하여 벌어들이는 수익을 적절히 환수하고, 그런 불법 광고성 정보 전송 또는 동법 제50조의 금지행위가 이루어지고 있음을 알면서도 동법 제50조의4 제4항에 근거하여 역무 제공을 거부하는 등의 조치를 취하지 않는 정보통신서비스 제공자의 수익 또한 타당한 범위에서 되돌리고자 하는 것이다.

나. 개정 내용

과징금 규정을 신설하여 위반행위와 관련된 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 하여 불법적으로 창출한 수익에 대해서 환수효과를 최대화하도록 하였다. 만약 매출액 산정이 곤란한 경우 등이 발생하면 정액 과징금을 부과할 수 있도록 하였으며, 과징금 부과 시 액수와 관련하여 고려해야 할 사항도 규정하였다.

그리고 현행 정보통신망법 제76조의 과태료 규정에서는 제3항 제12호의4가 동법 제50조의4 제4항을 위반한 자에게 과태료를 부과하고 있는데, 개정안은 같은 행위에 대해 과징금 규정을 신설하므로 해당 내용을 삭제하였다.

< 신구조문 대비표 >

현 행	개 정 안
<신 설>	제64조의6 (과징금의 부과) ① 방송통신위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 해당하는 행위를 하도록 한 자에게는 위반행위와 관련한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나

	거짓 자료를 제출하였을 때에는 같거나 유사한 자의 재무제표 등 회계자료와 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 4억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 1. 제50조의4제4항을 위반하여 필요한 조치를 하지 아니한 자 2. 제50조의8을 위반하여 광고성 정보를 전송한 자 ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 위반행위의 내용 및 정도 2. 위반행위의 기간 및 횟수 3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 4. 위반행위와 관련된 매출액 5. 영리목적의 광고성 정보 전송 사업자의 임원 또는 관련된 업무를 담당하는 부서의 장의 위반행위 방지를 위한 업무 수행, 사업자의 사전승낙 수령 등 위반행위 방지를 위한 노력 ③ 제1항에 따른 과징금은 제2항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 산정절차는 대통령령으로

	정한다. ④ 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다. ⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니한 경우에는 기간을 정하여 독촉을 하고, 그 지정된 기간에 과징금과 제4항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세체납처분의 예에 따라 징수한다. ⑥ 법원 판결 등의 사유로 제1항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지의 기간에 대하여 금융회사 등의 예금이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율에 따라 계산한 환급가산금을 지급하여야 한다. ⑦ 제6항에도 불구하고 법원의 판결에 의하여 과징금 부과처분이 취소되어 그 판결이유에 따라 새로운 과징금을 부과하는 경우에는 당초 납부한 과징금에서 새로 부과하기로 결정한 과징금을 공제한 나머지 금액에 대해서만 환급가산금을 계

	산하여 지급한다.
제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제76조(과태료) ① (현행과 같음)
1. ~ 11의2. (생 략)	1. ~ 11의2. (현행과 같음)
12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자	12. 제50조의9제1항을 위반하여 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
<신 설>	13. 제50조의9제2항을 위반하여 사전승낙을 부당하게 거부하거나 지연한 자
<신 설>	14. (현행 제12호와 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	③ (현행과 같음)
1. ~ 12의3. (생 략)	1. ~ 12의3. (현행과 같음)
12의4. 제50조의4제4항을 위반하여 필요한 조치를 하지 아니한 자	12의4. 삭제
<신 설>	12의5. 제50조의10제2항을 위반하여 전화번호 실사용 확인시스템을 이용하지 아니하고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
13. ~ 25. (생 략)	13. ~ 25. (현행과 같음)

다. 입법 추진 과정에서 논의된 주요내용

과징금을 부과할 대상의 범위에 대해서 주로 논의가 이루어졌다. 과태료와 달리 과징금은 관련 매출액에 대해 최대 100분의 3 이상 액수를 부과할 수 있어 관련 사업자에게 미칠 수 있는 영향이 크다. 이에 따라 위반행위를 하지 못 하게 할 위하력도 상당하겠지만, 너무 가혹할 수도 있다는 의견이 있었다. 특히 대량문자발송사업자들 중 규모가 상대적으로 영세한 업체들은 단 한 번의 과징금 부과 처분만으로도 사업 운영에 큰 타격을 받을 수 있다는 견해가 강하게 거론되었다.

이에 불법 광고성 정보를 전송하거나 별도의 동의 없이 광고성 정보를 전송하는 등 현행 정보통신망법에서 엄격히 금하고 있는 행위를 하거나 그런 행위가 이루어지고 있는데도 별다른 조치를 취하지 않는 사업자에게만 과징금을 부과하는 방식으로 사업자들에게 너무 가혹하지 않으면서도 강한 위하력 발휘·불법 수익 환수라는 목적도 달성하고자 균형점을 찾으려 하였다.

라. 입법 효과

상기하였듯, 해당 개정으로 인해 불법 광고성 정보 전송 등이 크게 줄어들 수 있을 것으로 예상되며, 불법적인 수익을 환수할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 그 의의가 있다.

마. 그 밖의 참고사항

과징금 규정 신설과 관련하여 참고한 입법례는 아래와 같다.

1) 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 (법률 제33913호)

제15조(과징금의 부과기준) ① 법 제14조제1항 각 호 외의 부분에 따른 "위반행위와 관련한 매출액"은 위반행위가 있었던 사업연도(이하 이 조에서 "해당사업연도"라 한다) 직전 3개 사업연도의 위반행위와 관련한 서비스 매출액(이하 "위반행위관련매출액"이라 한다)을 연평균한 금액으로 한다. 다만, 해당사업연도 첫날 현재 위반행위와 관련한 서비스를 개시한 지 3년이 되지 않은 경우에는 그 서비스 개시일부터 해당사업연도 말일까지의 위반행위관련매출액을 연평균한 금액으로 하며, 직전 3개 사업연도의 위반행위관련매출액이 없는 경우에는 해당사업연도의 개시일부터 위반행위일까지, 해당사업연도에 위반행위와 관련한 서비스를 개시한 경우에는 그 서비스 개시일부터 위반행위일까지의 위반행위관련매출액을 해당사업연도의 위반행위관련매출액으로 환산한 금액으로 한다.

② 법 제14조제2항에 따른 "위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 매출액"은 해당사업연도 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액으로 한다. 다만, 해당사업연도 첫날 현재 사업을 개시한 지 3년이 되지 않은 경우에는 그 사업개시일부터 해당사업연도 말일까지의 매출액을 연평균 매출액으로 환산한 금액으로 하며, 해당사업연도에 사업을 개시한 경우에는 사업개시일부터 위반행위일까지의 매출액을 연매출액으로 환산한 금액으로 한다.

③ 방송통신위원회는 제1항 및 제2항에 따른 매출액 산정을 위하여 재무제표 등 자료가 필요한 경우에는 20일 이내의 기간을 정하여 위치정보사업자등에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④ 법 제14조제1항 및 제2항에 따른 과징금의 부과기준은 별표 4와 같다.

⑤ 법 제14조제3항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 영업을 개시하지 않았거나 영업을 중단하는 등의 사유로 영업실적이 없는 경우
2. 위반기간이나 관련 매출액의 범위를 확정할 수 없어 매출액 산정이 곤란한 경우
3. 재해 등으로 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되는 등 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우

제16조(과징금의 부과 및 납부 절차) ① 방송통신위원회는 법 제14조제1항 및 제2항에 따라 과징금을 부과하려는 경우에는 그 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실, 부과금액, 이의신청방법 및 이의신청기간 등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과징금 부과대상자에게 통지해야 한다.

② 제1항에 따라 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 20일 이내에 과징금을 방송통신위원회가 지정하는 수납기관에 납부해야 한다.

제17조(과징금의 납부기한의 연장 및 분할납부) ① 삭제

② 삭제

③ 과징금 납부기한의 연장은 그 납부기한의 다음 날부터 1년을 초과할 수 없다.

④ 분할납부를 하게 되는 경우에는 각 분할된 납부기한간의 간격은 4개월을 초과할 수 없으며, 분할 횟수는 3회를 초과할 수 없다.

⑤ 법 제14조제1항 및 제2항에 따른 과징금의 납부기한 연장이나 분할납부를 위한 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자(이하 “위치정보사업자등”이라 한다)의 담보제공에 관하여는 「국세징수법」 제18조부터 제

23조까지 및 같은 법 시행령 제18조부터 제23조까지의 규정에 따른다.

2) 전기통신사업법 (법률 제19153호)

제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과) ① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 전기통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 전기통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 전기통신사업자 및 같거나 비슷한 종류의 역무제공사업자의 재무제표 등 회계 자료와 가입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. ② 과학기술정보통신부장관은 제49조에 따라 영업보고서를 제출하는 기간통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 기간통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 1. 제49조에 따른 영업보고서를 제출하지 아니하거나 관련 자료의 제출에 관한 명령을 이행하지 아니한 때 2. 제49조에 따른 영업보고서의 중요 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재한 때 3. 제49조제1항을 위반하여 회계를 정리하거나 장부 또는 근거 자료를 갖추어 두지 아니한 때 ③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모
4. 위반행위를 한 전기통신사업자의 금지행위 또는 회계정리 위반과 관련된 매출액
5. 자율준수 프로그램 운영 등 위반행위 방지를 위한 노력
6. 제32조제2항에 따른 이용자 보호 업무에 대한 평가 결과

④ 제1항 또는 제2항에 따른 과징금은 제3항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 절차는 대통령령으로 정한다.

⑤ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 체납된 과징금에 대하여 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다.

⑥ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉하고, 그 지정된 기간에 과징금 및 제5항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

⑦ 제5항에 따른 가산금을 내야 하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

⑧ 법원 판결 등의 사유로 제1항 또는 제2항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지의 기간에 대하여 금융회사 등의 예금이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율에 따라 계산한 환급가산금을 지급하여야 한다.

⑨ 제8항에도 불구하고 법원의 판결에 의하여 과징금 부과처분이 취소되어 그 판결이유에 따라 새로운 과징금을 부과하는 경우에는 당초 납부한 과징금에서 새로 부과하기로 결정한 과징금을 공제한 나머지 금액에 대해서만 환급가산금을 계산하여 지급한다.

3) 개인정보 보호법 (법률 제19234호)

제64조의2(과징금의 부과) ① 보호위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 개인정보처리자에게 전체 매출액의 100분의 3을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 1. 제15조제1항, 제17조제1항, 제18조제1항·제2항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 또는 제19조를 위반하여 개인정보를 처리한 경우 2. 제22조의2제1항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 법정대리인의 동의를 받지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 처리한 경우 3. 제23조제1항제1호(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 정보주체의 동의를 받지 아니하고 민감정보를 처리한 경우 4. 제24조제1항·제24조의2제1항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 고유식별정보 또는 주민등록번호를 처리한 경우 5. 제26조제4항에 따른 관리·감독 또는 교육을 소홀히 하여 수탁자가 이 법의 규정을 위반한 경우 6. 제28조의5제1항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 특정 개인을 알아보기 위한 목적으로 정보를 처리한 경우 7. 제28조의8제1항(제26조제8항 및 제28조의11에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 개인정보를 국외로 이전한 경우

8. 제28조의9제1항(제26조제8항 및 제28조의11에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 국외 이전 중지 명령을 따르지 아니한 경우
9. 개인정보처리자가 처리하는 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조·훼손된 경우. 다만, 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조·훼손되지 아니하도록 개인정보처리자가 제29조(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 안전성 확보에 필요한 조치를 다한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하려는 경우 전체 매출액에서 위반행위와 관련이 없는 매출액을 제외한 매출액을 기준으로 과징금을 산정한다.

③ 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하려는 경우 개인정보처리자가 정당한 사유 없이 매출액 산정자료의 제출을 거부하거나 거짓의 자료를 제출한 경우에는 해당 개인정보처리자의 전체 매출액을 기준으로 산정하되 해당 개인정보처리자 및 비슷한 규모의 개인정보처리자의 개인정보 보유 규모, 재무제표 등 회계자료, 상품·용역의 가격 등 영업현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다.

④ 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 위반행위에 상응하는 비례성과 침해 예방에 대한 효과성이 확보될 수 있도록 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모
4. 암호화 등 안전성 확보 조치 이행 노력
5. 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조·훼손된 경우 위반행위와의 관련성 및 분실·도난·유출·위조·변조·훼손의 규모

6. 위반행위로 인한 피해의 회복 및 피해 확산 방지 조치의 이행 여부
7. 개인정보처리자의 업무 형태 및 규모
8. 개인정보처리자가 처리하는 개인정보의 유형과 정보주체에게 미치는 영향
9. 위반행위로 인한 정보주체의 피해 규모
10. 개인정보 보호 인증, 자율적인 보호 활동 등 개인정보 보호를 위한 노력
11. 보호위원회와의 협조 등 위반행위를 시정하기 위한 조치 여부

⑤ 보호위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 과징금을 부과하지 아니할 수 있다.

1. 지급불능·지급정지 또는 자본잠식 등의 사유로 객관적으로 과징금을 낼 능력이 없다고 인정되는 경우
2. 본인의 행위가 위법하지 아니한 것으로 잘못 인식할 만한 정당한 사유가 있는 경우
3. 위반행위의 내용·정도가 경미하거나 산정된 과징금이 소액인 경우
4. 그 밖에 정보주체에게 피해가 발생하지 아니하였거나 경미한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우

⑥ 제1항에 따른 과징금은 제2항부터 제5항까지를 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 산정절차는 대통령령으로 정한다.

⑦ 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금을 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

⑧ 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내

지 아니한 경우에는 기간을 정하여 독촉하고, 독촉으로 지정한 기간 내에 과징금과 제7항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세강제징수의 예에 따라 징수한다.

⑨ 보호위원회는 법원의 판결 등의 사유로 제1항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지의 기간에 대하여 금융회사 등의 예금이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율을 적용하여 계산한 환급가산금을 지급하여야 한다.

⑩ 보호위원회는 제9항에도 불구하고 법원의 판결에 따라 과징금 부과처분이 취소되어 그 판결이유에 따라 새로운 과징금을 부과하는 경우에는 당초 납부한 과징금에서 새로 부과하기로 결정한 과징금을 공제한 나머지 금액에 대해서만 환급가산금을 계산하여 지급한다.

4) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 (법률 제19234호)

제42조의2(과징금의 부과 등) ① 금융위원회(제45조의3제1항에 따른 상거래기업 및 법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우에는 보호위원회를 말한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 있는 경우에는 전체 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 행위가 있는 경우에는 50억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. <개정 2020. 2. 4.>

1. 제19조제1항을 위반하여 개인신용정보를 분실·도난·누출·변조 또는 훼손당한 경우
1의2. 제32조제6항제9호의2에 해당하지 아니함에도 제32조제1항 또는 제2항을 위반하여 신용정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인신용정보를 제3자에게 제공한 경우 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인신용정보를 제공받은 경우

1의3. 제32조제6항제9호의2 및 제33조제1항제4호에 해당하지 아니함에도 제33조제1항을 위반하여 개인신용정보를 이용한 경우
1의4. 제40조의2제6항을 위반하여 영리 또는 부정한 목적으로 특정 개인을 알아볼 수 있게 가명정보를 처리한 경우
2. 제42조제1항을 위반하여 개인비밀을 업무 목적 외에 누설하거나 이용한 경우
3. 제42조제3항을 위반하여 불법 누설된 개인비밀임을 알고 있음에도 그 개인비밀을 타인에게 제공하거나 이용한 경우

② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우 신용정보회사등이 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓의 자료를 제출한 때에는 해당 신용정보회사등과 비슷한 규모의 신용정보회사등의 재무제표나 그 밖의 회계자료 등의 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 200억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

③ 금융위원회 또는 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하려면 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. <개정 2020. 2. 4.>

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모

④ 제1항에 따른 과징금은 제3항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 산정절차는 대통령령으로 정한다.

⑤ 금융위원회 또는 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금을

징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

⑥ 금융위원회 또는 보호위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니한 경우에는 기간을 정하여 독촉을 하고, 그 지정된 기간에 과징금과 제5항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

⑦ 법원의 판결 등의 사유로 제1항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지 연 100분의 6에 해당하는 환급가산금을 지급하여야 한다.

⑧ 신용정보제공·이용자가 위탁계약을 맺고 거래하는 모집인(「여신전문금융업법」 제14조의2제2호에 따른 모집인을 말한다) 등 대통령령으로 정하는 자가 제1항 각 호에 해당하는 경우에는 그 위반행위의 범위에서 해당 신용정보제공·이용자의 직원으로 본다. 다만, 그 신용정보제공·이용자가 그 모집인 등의 위반행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 다한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑨ 그 밖에 과징금의 부과·징수에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 전기통신사업법 개정 방안 검토의견

1. 전기통신사업법과 정보통신망법 간의 차이

전기통신사업법은 통신 산업 분야가 전국에 통신망이라는 시설 투자가 대규모로 발생해야 하는 기간 산업이면서 국가가 소유하고 있는 한정된 자원인 주파수를 사용하므로 다른 산업에 비하여 엄격하게 규제할 필요성이 있으므로 마련된 법이다. 특히 대규모의 투자를 요하므로 일부 사업자만 통신 사업에 진출하는 독과점 체계로 운영되어 그 결과 통신을 이용하는 이용자 불편 사항이 대두되어도 잘 해결되지 못할 수도 있어 사업 규제를 필연적일 수 밖에 없었다. 초기의 독과점 체계는 후발 사업자들이 기술 발전과 함께 진출하면서 다양한 하부 시장을 형성하게 되어 기간통신역무 사업 뿐 아니라 부가통신역무에 대한 사업이 활발히 일어나게 되면서 기간통신사업자, 부가통신사업자 등에 대한 진입 규제가 규정되었고, 현재 부가통신사업자의 영향력이 커지면서 이에 대한 규제의 동등성을 기간통신사업자 정도에 미치도록 해야 하는지, 기간통신사업자에 대한 규제를 완화시킬 필요가 있는 지의 정책 방향의 선택에 따라 전기통신사업법은 꾸준히 개정되었다.

동일하게 보이는 통신역무에 대해 전기통신사업법 외에 정보통신망법까지 규제에 동참하다 보니 사업자들에게는 이에 대한 구별이 모호해지고, 정부도 법률 개정시 이를 전기통신사업법에 두어야 하는 지, 정보통신망법에 두어야 하는 지에 대하여 명확한 기준을 마련하지 않다 보니 자칫 이중규제 논란도 생길 수 있게 되었다.

대표적인 예로 소위 '몰래카메라 촬영'으로 인한 불법촬영물과 관련하여 인터넷 사이트 운영자에게 관리 감독 의무를 부여하고 있는 규정은 전기통신사업법(제22조의5)에 있고, 해당 업무의 책임자 관련 규정은 정보통신망법(제44조의9)에 있는 경우이다.

< 전기통신사업법 >
제22조의5(부가통신사업자의 불법촬영물 등 유통방지) ① 제22조제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자(제22조제4항 각 호의 어느 하나에 해당

하는 자를 포함한다) 및 특수유형부가통신사업자 중 제2조제14호가목에 해당하는 자(이하 “조치의무사업자”라 한다)는 자신이 운영·관리하는 정보통신망을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 다음 각 호의 정보(이하 “불법촬영물등”이라 한다)가 유통되는 사정을 신고, 삭제요청 또는 대통령령으로 정하는 기관·단체의 요청 등을 통하여 인식한 경우에는 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하여야 한다.

1. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)

2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)

3. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 아동·청소년성착취물

② 전기통신역무의 종류, 사업규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 조치의무사업자는 불법촬영물등의 유통을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 기술적·관리적 조치를 하여야 한다.

③ 누구든지 정당한 권한 없이 고의 또는 과실로 제2항에 따른 기술적 조치를 제거·변경하거나 우회하는 등의 방법으로 무력화하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 법령에 따른 정당한 업무집행을 위하여 필요한 경우

2. 수사기관, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제45조의3에 따른 정보보호 최고책임자 및 같은 법 제52조에 따른 한국인터넷진흥원 등이 해킹 등 정보통신망 침해사고 발생에 대응하기 위하여 필요한 경우

④ 제2항에 따라 기술적·관리적 조치를 하여야 하는 조치의무사업자는 제2항에 따른 기술적 조치의 운영·관리 실태를 시스템에 자동으로 기록되도록 하고, 이를 대통령령으로 정하는 기간 동안 보관하여야 한다.

⑤ 방송통신위원회는 소속 공무원으로 하여금 제1항 또는 제2항에 따른 조치의 운영·관리 실태를 점검하게 하거나, 조치의무사업자에게 필요한 자료의 제출을 명할 수 있다. 이 경우 점검 절차와 방법은 제51조를 준용

한다.
⑥ 누구든지 정당한 권한 없이 제4항의 기록을 훼손하거나 위조 또는 변조하여서는 아니 된다.

< 정보통신망법 >

제44조의9(불법촬영물등 유통방지 책임자) ① 정보통신서비스 제공자 중 일일 평균 이용자의 수, 매출액, 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 다음 각 호의 정보(이하 "불법촬영물등"이라 한다)의 유통을 방지하기 위한 책임자(이하 "불법촬영물등 유통방지 책임자"라 한다)를 지정하여야 한다.
1. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
3. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 아동·청소년성착취물
② 불법촬영물등 유통방지 책임자는 「전기통신사업법」 제22조의5제1항에 따른 불법촬영물등의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치 업무를 수행한다.
③ 불법촬영물등 유통방지 책임자의 수 및 자격요건, 불법촬영물등 유통방지 책임자에 대한 교육 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위 2개의 법률 구조를 비교하면 알 수 있듯이, 전기통신사업법은 일단 전기통신사업법에 따른 등록 또는 신고 등의 진입규제를 마친 사업자에게 적용되는 것에 반하여 정보통신망법은 진입 규제와 무관하게 서비스 제공 여부를 기준으로 적용되므로 정보통신망법이 적용 대상을 더 넓게 규정하고 있다.

이러한 특징을 반영하기 위해 정보통신망법상 적용 대상인 "정보통신서비스 제공자(정보통신망법 제2조 제1항 제3호)"는 "「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공

하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.” 고 규정하여 전기통신사업법상 진입 규제를 마친 사업자를 포함하고 그 외 영리 목적의 사업자도 적용하는 것으로 되어 있는 것이다.

이를 스팸 업무에 적용하면, 문자메시지 발송 업무와 관련한 업무를 부가통신역무로 분류하여 특수한 유형의 부가통신사업자의 일종으로 정의(제2조 제14호 나목)하고, 신고제(제22조)로 운영하고 있다.

< 전기통신사업법상 관련 규정 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 14. “특수한 유형의 부가통신역무”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 말한다. 가. (생략) 나. 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무 제22조(부가통신사업의 신고 등) ① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 특수한 유형의 부가통신사업을 경영하려는 자는 다음 각 호의 사항을 갖추어 과학기술정보통신부장관에게 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 1. (생략) 1의2. 송신인의 전화번호가 변작 등 거짓으로 표시되는 것을 방지하기 위한 기술적 조치 실시 계획(제2조제14호나목에 해당하는 자에 한정한다) 2. 업무수행에 필요한 인력 및 물적 시설 3. 재무건전성 4. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항 ③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 부가통신사업의 등록을 받는 경우에는 같은 항 제1호 또는 제1호의2에 따른 계획을 이행하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. ④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 부가통

신사업을 신고한 것으로 본다. 1. 자본금 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 소규모 부가통신사업을 경영하려는 자 2. 부가통신사업을 경영하려는 기간통신사업자 ⑤ 제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자 및 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다. ⑥ 제1항에 따른 신고 및 제2항에 따른 등록의 요건, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제22조의4(요금신고가 필요한 부가통신서비스) ① 전기통신사업자가 제2조제14호나목의 부가통신서비스를 제공하는 경우에는 과학기술정보통신부장관에게 해당 서비스의 요금을 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다. 다만, 해당 부가통신서비스 매출액이 시장상황, 시장점유율 등을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 금액 미만인 전기통신사업자는 제외한다. ② 전기통신사업자는 제1항에 따라 신고한 내용을 공개하여야 한다. ③ 제1항에 따른 신고 및 제2항에 따른 공개의 절차와 방법은 대통령령으로 정한다.

그러나 스팸 업무와 관련한 규제는 위 특수한 유형의 부가통신사업자 외에 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 데 필요한 사전 동의 등의 행위규제는 수범 대상을 “누구든지” 로 정하여 금지행위를 규정하므로 전기통신사업법 보다는 정보통신망법에 규정하는 체제를 취할 수 밖에 없게 되었다.

그러므로 본 연구과제에서 논의하는 내용도 사업자 진입에 대한 규제는 전기통신사업법을 개정해야 하고, 행위규제는 정보통신망법을 개정하는 이중 구조를 취하게 되었고, 이하에서는 전기통신사업법 개정 방안을 따로 정리하고자 한다.

2. 전기통신사업법 개정 방안

전기통신사업법상 진입 요건과 관련하여 등록요건을 강화하기 위해 전기통신사업법 시

행령 개정안, 등록 취소 요건의 신설, 이와 더불어 특수한 유형의 부가통신사업자에게는 기술적 조치 등을 부과하는 규정이 있으므로 이를 개정하는 등의 입법 방안이 필요하다. 자세한 내용은 위 제3장 제3절 2. 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리강화 방안의 1) 기술적 조치 의무의 부과 등, 2) 등록 요건의 강화, 3) 등록 취소 요건의 신설 부분을 참조하면 된다.

다음으로 사전승낙제도를 도입하기 위하여 적용되는 사업자를 규정하는 방법으로 전기통신사업법상 정의 규정을 활용하는 방안이 있을 수 있다. 즉, 현행 전기통신사업법은 특수한 유형의 부가통신역무를 규정하고 있는데, 이를 문자중계 사업 구조별로 나누어 문자중계업자와 문자재판매사업자를 구분하는 방안이다. 자세한 내용은 위 제3장 제3절 3. 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제 도입 방안의 정의 규정을 참조할 수 있다. 이러한 개정안 방안은 정보통신망법 정의 규정을 정비하여 같은 법률 내에서 적용 대상인 수범사업자와 행위 규정을 같이 둠으로써 정책을 집행함에 있어서 일관성을 추구할 수 있는 장점을 가진다.

그럼에도 진입규제는 전기통신사업법에, 행위 규제는 정보통신망법에 두는 이중 구조를 적용하는 방안도 고려할 수 있다. 다만 이러한 경우에는 현행 전기통신사업법상 전화번호의 거짓표시 금지 규제와 관련하여 체계를 정비할 필요성이 생길 수 있다. 위 규정에 근거하여 과기정통부는 「거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해 예방 등에 관한 고시」(과기정통부고시 제2023-23호, 2023.6.26. 일부 개정)를 운영하고 있는데, 해당 고시의 정의 규정에서 문자중계사업자와 문자재판매사업자를 규정하고 있으므로 위 전기통신사업법 개정안과 모순되지 않도록 해당 규정을 정비해야 할 것이다.

이와 같은 방식을 채택하는 경우에 대한 전기통신사업법 개정안은 다음과 같다.

< 신구조문 대비표 >

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용	제2조(정의) ----------

어의 뜻은 다음과 같다.	----------.
1. ~ 13. (생 략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
14. "특수한 유형의 부가통신역무"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 말한다.	14. ----------.
가. (생 략)	가. (현행과 같음)
나. 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 직접 또는 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무	나. ---------- 직접적---------- 부가통신역무(이하 "문자중계업"이라 하며, 이를 제공하는 자를 "문자중계사업자"라 한다)
<신 설>	다. 문자메시지 발송시스템을 전기통신사업자의 전기통신설비에 간접적으로 연결하여 문자메시지를 발송하는 부가통신역무(이하 "문자재판매업"이라 하며, 이를 제공하는 자를 "문자재판매사업자"라 한다)
15. (생 략)	15. (현행과 같음)

<관련 규정 >

전기통신사업법 제84조의2(전화번호의 거짓표시 금지 및 이용자 보호) ① 누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언·협박·희롱 등의 위해를 입힐 목적으로 전화(문자메시지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시하여서는 아니 된다. ② 누구든지 영리를 목적으로 송신인의 전화번호를 변작하는 등 거짓으로 표시할 수 있는 서비스를 제공하여서는 아니 된다. 다만, 공익을 목적으로 하거나 수신인에게 편의를 제공하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 전기통신사업자는 거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해를 예방하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 다만, 제2항 단서에 따른 정당한 사유가 있는 경우는 제외한다. 1. 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호의 전화 발신을 차단하거나 송신인의 정상적인 전화번호로 정정하여 수신인에게 송출하기 위한 조치 2. 국외에서 국내로 발신된 전화에 대한 국외발신 안내를 위한 조치 3. 변작 등 거짓으로 표시한 전화번호를 송신한 자의 해당 회선에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 위한 조치 4. 그 밖에 이용자 보호를 위하여 과학기술정보통신부장관이 정하는 사항 ④ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따른 조치의 이행 여부를 확인하거나 이용자의 피해가 확산되는 것을 방지하기 위하여 전기통신사업자에게 다음 각 호에 해당하는 자료의 열람·제출을 요청하거나 필요한 검사를 할 수 있다. 1. 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호의 전화 발신을 차단한 경우 해당 전화번호, 차단시각, 발신 사업자명 2. 수신자가 변작 등 거짓으로 표시된 전화번호에 대하여 신고한 경우 발신 사업자명 3. 그 밖에 제3항 각 호의 조치 이행 여부를 확인할 수 있는 관계 자료 ⑤ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따른 조치의 이행 여부를 확인하고 제4항에 따른 조치를 시행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른

한국인터넷진흥원에 업무를 위탁하고 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. ⑥ 과학기술정보통신부장관은 제2항 단서에 따른 정당한 사유, 제3항 각 호에 따른 조치 및 제4항의 이행을 위한 구체적인 절차·방법을 정하여 고시할 수 있다. ⑦ 제4항에 따른 자료의 열람·제출 및 검사에 대하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조, 제64조의2 및 제69조를 준용한다. <거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해 예방 등에 관한 고시> 제2조(정의) 이 기준에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 6. "문자중계사업자"라 함은 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자를 말한다. 7. "문자재판매사업자"라 함은 문자중계사업자 또는 다른 문자재판매사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 문자메시지를 발송하는 특수한 유형의 부가통신사업자를 말한다.

제5장 결론

스팸 문자는 등장 이래로 이동통신서비스 이용자의 불편을 초래하고, 사기·스미싱 등의 수단이 되는 등 사회적 해악성이 널리 인정되어 규제를 위한 다양한 제도가 시행되었다. 그러나 스팸 문자는 대부분이 국내에서 발송됨에도 불구하고, 대량문자발송시장의 구조적 요인을 포함한 여러 사유로 인하여 지속적으로 그 수가 증가하였다.

특히, 불법 스팸 문자의 수단이 되는 대량문자발송서비스 시장은 이동통신사업자, 문자중계사업자, 문자재판매사업자의 복잡한 구조로 구성되어 있고, 문자재판매사업자의 진입장벽이 상대적으로 낮아 영세한 업체가 난립하는 등 정부의 관리·감독이 어려운 상황이다.

이러한 상황에서, 본 연구는 위 구조 자체를 분석하고, 그 결과를 토대로 관련 조문을 신설·수정함으로써 이와 같은 구조를 어느 정도 수정할 수 있는 개정안을 도출하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 정보통신망법과 관련하여, 첫째, 대량문자발송사업자의 발신번호 유효성 검증방안으로서 방송통신위원회 및 방송통신이용자보호협회가 구축 운영하는 전화번호 실사용 시스템을 마련하였다. 이를 통해 문자중계사업자등은 이용자가 제출한 통신이용증명원의 진위여부를 검증할 수 있게 됨으로써 대량문자의 불법적 악용(피싱 등) 방지할 수 있게 되었다.

둘째, 대량문자발송사업자에 대한 진입규제 및 관리 강화방안과 관련하여, 현행 전기통신사업법상 대량문자발송사업자의 등록 요건이 유의미한 진입규제로 작용하지 못하고 있는 것을 인정하고, 이를 해결하기 위하여 대량문자발송사업자의 등록 요건을 전반적으로 강화하고, 등록취소 사유를 신설하는 등 관리 강화 방안을 마련하였다.

셋째, 대량문자발송사업자에 대한 사전승낙제를 도입함으로써, 불법 스팸을 전송하는 문자재판매사업자가 불법 스팸의 전송을 위하여 사업체를 설립한 후 적발되면 폐업하는 폐단을 막고자 하였다. 이를 위해 문자재판매사업자가 대량문자, 그 중에서도 스팸 문자에 해당할 수 있는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 모든 문자중계사업자로부

터 사전에 서면 승낙을 받도록 정하였다.

넷째, 불법 스팸 발송자에 대해 심각성이 높고 불법수익 창출이 예측되는 행위에 대해서는 위하력을 높이고 불법수익을 환수하기 위해 엄격하게 과징금을 부과할 필요성이 인정된다는 점을 고려하여, 과징금 규정을 신설하였다.

한편, 본 연구는 전기통신사업법 또한 검토하였는데, 전기통신사업법은 통신 산업 분야의 특수성을 반영하기 위해 진입규제를 두고, 그 진입규제를 적용받는 사업자에 대한 행위규제를 두는 방식으로 구성되어 있는 것에 반하여 정보통신망법은 위 전기통신사업법의 적용 대상인 사업자 외에 서비스 제공 여부를 기준으로 수범 대상을 규정하고 있다. 이 연구과제는 정보통신망법에 수범 대상인 사업자를 문자중계사업자와 문자중계재판매사업자로 규정하는 방식을 채택하고 있으나, 만약 진입규제를 별도로 두고자 한다면 전기통신사업법 정의 규정에 새로운 유형의 사업자를 신설하고, 등록 요건을 정비하는 방안을 채택할 수 있다.

본 연구는 이상과 같은 내용이 입법되기 위해서는 상당한 기일이 소요될 수 있으므로 이를 대비하여 시장 상황 개선을 선제적으로 앞당기기기 위한 자율규제 방안으로서 사전승낙제 가이드라인의 도입에 대해 고민하여 해당 가이드라인 초안을 별첨으로 첨부하였다.

본 연구과제의 결과물은 관련 법·제도 개선 및 정책수립의 기초자료로 사용될 수 있으며, 특히 가이드라인은 차후 관련 업체가 자율규제를 함에 있어 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

방송통신위원회, 2022년도 상반기 불법스팸 전송 방지를 위한 정보통신망법 설명회 자료, ’2022년도 불법스팸 대응 정책 방향, 2022.6.23.

방송통신위원회, 「2022년 상반기 스팸 유통현황」조사결과, 별첨, ’22년 상반기 스팸 유통현황, 2022.9.30.자 보도자료.

방송통신위원회, 「2022년 하반기 스팸 유통현황」 발표, 별첨. ’22년 하반기 스팸 유통현황, 2023.3.31.자 보도자료.

디지털데일리, “쏟아지는 불법 스팸 ... 2021년 4305만건 신고, 사실상 전국민 수신”, 2022. 2. 27.자 기사.

국무조정실, 보이스피싱 근절을 위한 「보이스피싱 대응 범정부 TF」대책, 2022.9.29.자 보도자료

김선애 기자, KISA “불법 스팸 발송자, 3년 이하 징역”, 데이터넷, 2022.2.28.자 기사.

김홍일 기자, 잡포스트, 2021.08.04.자 기사

〈별첨〉

1. 정보통신망법 개정안 신구조문 대비표(종합본)

현 행	개 정 안
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 13, (생 략) <신 설> <신 설>	제2조(정의) ① ------------------------------------. 1. ~ 13. (현행과 같음) 14. “문자중계사업자”란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 이동통신사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 제공하는 사업자를 말한다. 15. “문자재판매사업자”란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 문자중계사업자 또는 다른 문자재판매사업자의 전기통신설비에 시스템을 연결하여 제공하는 사업자를 말한다.
< 신 설 >	제50조의9 (문자재판매사업자에 대한 승낙) ① 문자재판매사업자는 영리목적의 광고성 정보를 전송(다른 문자재판매사업자로부터 전송받은 정보를 재전송하는 경우를 포함한

	다)하는 경우 모든 문자중계사업자로부터 서면으로 사전승낙을 받아야 한다. ② 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 이 법에 따른 의무를 위반하는 것을 방지하거나 시정하기 위한 목적 외에 정당한 사유 없이 사전승낙을 거부하거나 지연하여서는 아니 된다. ③ 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 이 법을 위반하는 등의 정당한 사유가 있는 경우 사전승낙을 취소·철회할 수 있다. ④ 제1항의 사전승낙과 제3항의 사전승낙 취소·철회에 관하여 절차, 기준, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<신 설>	제50조의10(전화번호실사용확인시스템 구축·운영 등) ① 방송통신위원회는 영리목적의 광고성 정보로 인한 이용자 피해를 예방하기 위하여 문자중계사업자와 문자재판매사업자(이하 "문자중계사업자등"이라 한다)가전송자의 전화번호 실사용 여부를 확인하는 데 필요한 시스템(이하 "전화번호 실사용 확인시스템"이라 한다)을 구축·운영하여야 한다. ② 문자중계사업자등은 영리목적

	의 광고성 정보를 전송하는 경우 전화번호 실사용 확인시스템을 이용하여야 한다. ③ 방송통신위원회는 전화번호 실사용 확인시스템의 구축·운영을 지원하기 위하여 법 제50조의11에 따른 방송통신이용자보호협회를 전담기관으로 지정할 수 있다. ④ 방송통신이용자보호협회는 전화번호 실사용 확인시스템을 운용하는데 필요한 경우 전송자의 전화번호를 보유한 기간통신사업자(전기통신사업법 제6조제1항에 따라 등록한 자를 말한다)에게 이름, 전화번호 등 개인정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기간통신사업자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ⑤ 제1항 내지 제4항에 따른 전화번호 실사용 확인시스템의 구축 및 운영, 제공되는 전송자의 개인정보 내용 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<신 설>	제50조의11(방송통신이용자보호협회) ① 정보통신과 관련된 사업을 경영하는 자는 정보통신의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는

	바에 따라 방송통신위원회의 인가를 받아 방송통신이용자보호협회(이하 “이용자보호협회”라 한다)를 설립할 수 있다. ② 이용자보호협회는 법인으로 한다. ③ 이용자보호협회에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. ④ 정부는 이용자보호협회의 사업수행을 위하여 필요하면 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다. ⑤ 이용자보호협회의 사업 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제65조(권한의 위임·위탁) ① ~ ④ (생 략) <신 설>	제65조(권한의 위임·위탁) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 방송통신위원회는 제50조의10 제1항의 시스템 구축·운영에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자보호협회에 위탁할 수 있다.
제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 11의2. (생 략)	제76조(과태료) ① (현행과 같음) 1. ~ 11의2. (현행과 같음)

12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자	
<신 설>	12. 제50조의9제1항을 위반하여 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
<신 설>	13. 제50조의9제2항을 위반하여 사전승낙을 부당하게 거부하거나 지연한 자
② (생 략)	14. (현행 제12호와 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	② (현행과 같음)
1. ~ 12의4. (생 략)	③ (현행과 같음)
<신 설>	1. ~ 12의4. (현행과 같음) 12의5. 제50조의10제2항을 위반하여 전화번호 실사용 확인시스템을 이용하지 아니하고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
13. ~ 25. (생 략)	13. ~ 25. (현행과 같음)

2. 과징금을 신설할 경우 정보통신망법 개정안 신구조문 대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제64조의6 (과징금의 부과) ① 방송통신위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 해당하는 행위를 하도록 한 자에게는 위반행위와 관련한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하였을 때에는 같거나 유사한 자의 재무제표 등 회계자료와 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 4억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 1. 제50조의4제4항을 위반하여 필요한 조치를 하지 아니한 자 2. 제50조의8을 위반하여 광고성 정보를 전송한 자 ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

	1. 위반행위의 내용 및 정도 2. 위반행위의 기간 및 횟수 3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 4. 위반행위와 관련된 매출액 5. 영리목적의 광고성 정보 전송사업자의 임원 또는 관련된 업무를 담당하는 부서의 장의 위반행위 방지를 위한 업무 수행, 사업자의 사전승낙 수령 등 위반행위 방지를 위한 노력 ③ 제1항에 따른 과징금은 제2항을 고려하여 산정하되, 구체적인 산정기준과 산정절차는 대통령령으로 정한다. ④ 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6에 해당하는 가산금을 징수한다. ⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따른 과징금을 내야할 자가 납부기한까지 이를 내지 아니한 경우에는 기간을 정하여 독촉을 하고, 그 지정된 기간에 과징금과 제4항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세체납처분의 예에 따라 징수한다.

	⑥ 법원 판결 등의 사유로 제1항에 따라 부과된 과징금을 환급하는 경우에는 과징금을 낸 날부터 환급하는 날까지의 기간에 대하여 금융회사 등의 예금이자율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자율에 따라 계산한 환급가산금을 지급하여야 한다. ⑦ 제6항에도 불구하고 법원의 판결에 의하여 과징금 부과처분이 취소되어 그 판결이유에 따라 새로운 과징금을 부과하는 경우에는 당초 납부한 과징금에서 새로 부과하기로 결정한 과징금을 공제한 나머지 금액에 대해서만 환급가산금을 계산하여 지급한다.
제76조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제76조(과태료) ① (현행과 같음)
1. ~ 11의2. (생 략)	1. ~ 11의2. (현행과 같음)
12. 이 법을 위반하여 제64조제4항에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 받은 시정조치 명령을 이행하지 아니한 자	12. 제50조의9제1항을 위반하여 사전승낙을 받지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
<신 설>	13. 제50조의9제2항을 위반하여 사전승낙을 부당하게 거부하거나 지연한 자
<신 설>	14. (현행 제12호와 같음)

② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	③ (현행과 같음)
1. ~ 12의3. (생 략)	1. ~ 12의3. (현행과 같음)
12의4. 제50조의4제4항을 위반하여 필요한 조치를 하지 아니한 자	12의4. 삭제
<신 설>	12의5. 제50조의10제2항을 위반하여 전화번호 실사용 확인시스템을 이용하지 아니하고 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자
13. ~ 25. (생 략)	13. ~ 25. (현행과 같음)

3. 사전승낙제 가이드라인

< 불법 스팸 방지를 위한 대량문자발송 사전승낙제 가이드라인 >

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 가이드라인은 문자재판매사업자 사전승낙제 운영에 대한 세부 사항을 정함으로써 문자메시지 유통시장의 건전화를 유도하고 불법 스팸으로 인한 이용자의 피해를 예방하는 것을 그 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 이 밖에 정의되어 있지 않은 용어에 대해서는 각 해당 법률에 따른다.

1. "문자재판매사업자 사전승낙제(이하 사전승낙제)"란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 제공하는 사업자 중 문자중계사업자가 불법 스팸 방지 및 유통질서 건전화 등을 위하여 문자재판매사업자에게 영리 목적의 광고성 문자 전송 자격을 부여하는 제도를 말한다.

2. "이동통신사업자"란 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제2조제2호의 이동통신사업자를 말한다.

3. "문자중계사업자"란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 이동통신사업자와 전기통신설비를 직접 연동하여 제공하는 하는 사업자를 말한다.

4. "문자재판매사업자"란 「전기통신사업법」 제2조제14호나목의 특수한 유형의 부가통신역무를 문자중계사업자로부터 이동통신사업자의 전기통신설비를 중계받아 제공하는 사업자를 말한다.

5. “불법 스팸”이란 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법 ‘) 제50조 내지 제50조의8을 위반하여 전송되는 영리목적의 광고성 정보를 말한다.

6. “이용자”란 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다.

7. “승낙철회”란 사전승낙을 받은 문자재판매사업자가 사전승낙 기준을 위반한 경우, 기존에 부여된 사전승낙을 소멸시키는 것을 말한다.

8. “재승낙”이란 사전승낙이 철회된 문자재판매사업자가 다시 사전승낙을 받는 것을 말한다.

제3조(적용 범위) 이 가이드라인은 문자중계사업자, 문자재판매사업자, 이동통신사업자를 대상으로 한다.

제3장 운영기관

제4조(운영기관 지정) 사전승낙제 운영을 위하여 이동통신사업자와 문자중계사업자는 객관성 및 공정성 등을 담보할 수 있는 운영기관을 지정할 수 있다.

제5조(사전승낙 운영규정 등 마련) 운영기관은 사전승낙제 운영에 필요한 기준(이하 ‘운영규정’)과 전용 홈페이지 등 시스템을 마련하여 운영해야 한다.

제6조(사전승낙제 운영위원회) ① 운영기관은 사전승낙제의 원활한 운영을 위하여 이동통신사업자, 문자중계사업자, 전문가 등이 참여하는 사전승낙제 운영위원회(이하 ‘운영위원회’)를 구성하여 운영하여야 한다. ② 운영위원회는 사전승낙의 심사, 승인여부,

사전승낙 운영규정 등을 위반한 문자재판매사업자에 대한 제재조치 등에 관하여 심의한다.

제7조(민원 관리체계 구축) ① 운영기관은 사전승낙 업무와 관련된 민원이 접수되는 경우 이를 신속하게 처리하여야 한다. ② 운영기관은 민원처리를 위한 관련 시스템을 구축·운영하여야 한다.

제8조(사후관리) ① 운영기관은 사전승낙제의 실효성 확보를 위해 문자재판매사업자가 사전승낙을 받지 않거나, 승낙철회 된 문자재판매사업자와 거래하는 문자중계사업자가 있는지를 현장점검 등의 방법으로 모니터링하여야 한다. ② 운영기관은 모니터링 결과, 위반이 확인된 사업자에 대하여는 위반행위의 중지 등의 시정을 요구하고, 이동통신사업자 또는 문자중계사업자에게 위반내용을 통보하여야 한다.

제9조(교육프로그램 운영) 운영기관은 문자중계사업자, 문자재판매사업자 등 관련 종사자 및 임원·담당부서의 장을 대상으로 건전한 문자 유통 질서 확립을 위하여 불법 스팸 방지, 이용자 피해예방, 사전승낙제 등에 대한 온라인 교육프로그램을 운영할 수 있다.

제10조(운영현황 보고) ① 운영기관은 특수한 유형의 부가통신역무를 제공하는 사업자 현황자료 등에 기반하여 문자재판매사업자의 사전승낙 이행 여부를 현행으로 관리하여야 한다. ② 운영기관은 사전승낙제 운영현황을 매분기말에 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

제4장 이동통신사업자

제11조(사전승낙제 운영지원) ① 영리 목적의 광고성 정보 전송과 관련된 전기통신설비를 제공하는 이동통신사업자는 불법 스팸으로 인한 이용자의 피해를 예방하고, 문자

유통 시장의 건전한 환경조성을 위해 노력하여야 한다. ② 이동통신사업자는 정보통신망법 제50조의4 제4항의 서비스 취약점 개선에 따른 의무이행을 위하여 사전승낙제 운영을 지원하여야 한다.

제12조(문자중계사업자 등의 관리·감독) ① 이동통신사업자는 문자중계사업자에게 사전승낙을 한 문자재판매사업자의 정보통신망법 및 전기통신사업법 규정 준수 등에 대하여 관리감독을 하도록 하여야 한다. ② 이동통신사업자는 문자중계사업자의 사전승낙제 운영에 대한 관리·감독을 하여야 한다. ③ 이동통신사업자는 문자중계사업자가 사전승낙을 받지 않거나 승낙이 철회된 문자재판매사업자와 거래를 한 것이 확인된 경우 그 문자중계사업자와의 전기통신설비 연동 계약을 해지할 수 있다.

제5장 문자중계사업자

제13조(사전승낙) ① 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 사전승낙을 신청하는 경우 사전승낙을 승인하여야 한다. ② 문자중계사업자는 사전승낙을 받은 문자재판매사업자에 한하여 이동통신사업자의 전기통신설비를 연동하여 영리 목적의 광고성 정보 전송을 중계하여야 한다.

제14조(문자재판매사업자 관리·감독) ① 문자중계사업자는 불법 스팸과 관련하여 문자재판매사업자가 정보통신망법, 전기통신사업법, 운영규정 등을 준수하는지를 관리·감독하여야 한다. ② 문자중계사업자는 문자재판매사업자가 운영규정을 준수하지 않을 경우 문자 전송차단, 계약해지 등의 조치를 하여야 한다.

제15조(업무의 위탁) 문자중계사업자는 문자재판매사업자에 대한 사전승낙의 승인, 철회 등 사전승낙제와 관련된 제반 업무를 운영기관에 위탁할 수 있다.

제6장 문자재판매사업자

제16조(사전승낙의 신청) ① 문자재판매사업자는 사전승낙을 받은 후 영리목적의 광고성 문자를 전송하여야 한다. ② 문자재판매사업자는 사전승낙을 받지 아니한 다른 문자재판매사업자와 거래, 계약 등을 통해 영리목적의 광고성 문자를 전송하여서는 아니 된다.

제17조(운영규정 준수) 문자재판매사업자는 운영규정을 성실히 준수하여야 한다.

제18조(불법 스팸 전송 금지) ① 사전승낙을 받은 문자재판매사업자는 정보통신망법 제50조 내지 제50조의 8을 위반하여 불법 스팸을 전송하여서는 아니 된다. ② 문자재판매사업자는 문자중계사업자나 이동통신사업자의 스팸 차단 프로그램을 회피하기 위한 수단을 이용하여 불법 스팸을 전송해서는 아니 된다.

제19조(사전승낙서 게시) ① 문자재판매사업자는 사전승낙을 받은 사실을 사무실과 홈페이지 등에 상시 게시하여야 한다. ② 문자재판매사업자는 사전승낙 정보(사업자명, 대표자, 사업자등록번호, 주소지, 연락처 등)가 변경될 경우 7일 이내에 운영기관에 변경 신청하여 사전승낙서를 재발급받아 게시하여야 한다.

제20조(자료제출 등 협조) 문자재판매사업자는 사전승낙 운영규정에 의한 자료제출 요구, 정기점검, 수시점검 등에 성실히 협조하여야 한다.

제21조(이용자 보호) 문자재판매사업자는 이용자 정보가 유출되어 이용자 피해가 발생되지 않도록 관리적·기술적 조치를 하여야 한다.

제7장 표준협정서 제정 등

제22조(협정의 체결) ① 문자재판매사업자는 문자중계사업자에게 사전승낙을 신청하는 경우 제23조의 표준협정서를 체결하여야 한다. ② 문자중계사업자는 제1항의 문자재판매사업자와의 협정체결과 관련하여 운영기관에 공동운영을 위탁할 수 있다.

제23조(표준협정서) 운영기관은 방송통신위원회와 협의하여 사전승낙제도 운영에 필요한 사항이 포함된 표준협정서를 마련하여 문자중계사업자, 문자재판매사업자 등에게 제공하여야 한다

- 부 칙 -

제1조(시행일) 이 가이드라인은 2024년 1월 1일부터 시행한다. 단, 기존의 문자재판매사업자는 이 가이드라인 시행일 이후 6개월 이내에 사전승낙을 받고 표준협정서를 체결하여야 한다.

제2조(재검토 기한) 이 가이드라인에 대하여 2024년 1월 1일을 기준으로 매 2년이 되는 시점(매 2년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

저 자 소 개

이 수 경

· 고려대 법학과 졸업
· 고려대 법학과 석사
· 고려대 법학과 박사 과정
· 현 법무법인(유) 화우 파트너 변호사

이 정 훈

· 서울대 경영학과 졸업
· 연세대 법학전문대학원 석사
· 현 법무법인(유) 화우 소속 변호사

유 현 상

· 서울대 경영학과 졸업
· 고려대 법학전문대학원 졸업
· 현 법무법인(유) 화우 소속 변호사

강 석 준

· 고려대 국제학부 졸업
· 한양대 법학전문대학원 졸업
· 현 법무법인(유) 화우 소속 변호사

장 슬 기

· 연세대 경제학과 졸업
· 서울대 법학전문대학원 졸업
· 현 법무법인(유) 화우 소속 변호사

배 종 우

· 서울대 언어학과 졸업
· 서울대 법학전문대학원 졸업
· 현 법무법인(유) 화우 소속 변호사

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-15

대량문자발송사 불법 스팸 대응체계 강화를 위한 제도개선 방안 연구

2023년 12월 30일 인쇄
2023년 12월 30일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사 2동
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kcc.go.kr