



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

철도사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 매크로 이용 승차권 구매 금지 〉

■ 이연희의원 대표발의(의안번호 제2205611호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 이연희의원 대표발의(제2205611호)	1
I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 매크로 이용 승차권 구매 금지(안 제10조의2, 제51조)	2

□ 이연회의원 대표발의(2205611)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이연회의원 등 19인
2. 제 안 일 : 2024. 11. 15.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 승차권을 상습 또는 영업으로 자신이 구매한 가격을 초과하여 타인에게 되파는 행위(암표 매매)를 금지하고 위반 시 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.

그런데 최근 자동으로 특정 명령을 반복 입력하여 짧은 시간 동안 대량 정보를 송신하는 매크로 프로그램을 이용한 승차권 구매가 성행하고 있는데, 이러한 행위는 암표 매매로 이어지지 않더라도 철도사업자의 업무에 심각한 지장을 초래하고 다른 사람의 승차권 구매를 방해함에 따라 그 폐해가 적지 않다는 지적이 제기됨.

이에 매크로 프로그램을 이용한 승차권 구매행위를 금지하고, 위반 시 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하여 건전한 시장거래질서 확립에 기여하려는 것임(안 제10조의2제2항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 매크로 이용 승차권 구매 금지(안 제10조의2, 제51조)

가. 개정안의 내용

현행법은 제10조의2에서 철도사업자 또는 철도사업자로부터 승차권 판매위탁을 받은 자가 아닌 자는 철도사업자가 발행한 승차권 또는 할인권·교환권 등 승차권에 준하는 증서를 상습 또는 영업으로 자신이 구입한 가격을 초과한 금액으로 다른 사람에게 판매하거나 이를 알선하지 못하도록 규정하고 있으며, 제51조제1항제4호에서 해당 금지 위반자에 대해 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있음.

개정안은 매크로 프로그램(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호¹⁾에 따른 정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복 입력하는 프로그램)을 이용하여 승차권등을 구매하는 자에 대해서 1천만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

1) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “정보통신망”이란 「전기통신사업법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.

현행	개정안
제10조의2(승차권 등 부정판매의 금지) 철도사업자 또는 철도사업자로부터 승차권 판매위탁을 받은 자가 아닌 자는 철도사업자가 발행한 승차권 또는 할인권·교환권 등 승차권에 준하는 증서를 상습 또는 영업으로 자신이 구입한 가격을 초과한 금액 으로 다른 사람에게 판매하거나 이 를 알선하여서는 아니 된다. <신설>	제10조의2(승차권 등 부정판매의 금지) ① ----- ----- ----- -----증서(이하 “승차권등”이라 한다)----- ----- -----. ② 누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2 조제1항제1호에 따른 정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복 입력 하는 프로그램을 이용하여 승차권등 을 구매하여서는 아니 된다.
제51조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 제10조의2를 위반하여 상습 또는 영업으로 승차권 또는 이에 준하 는 증서를 자신이 구입한 가격을 초과한 금액으로 다른 사람에게 판매하거나 이를 알선한 자 <신설>	제51조(과태료) ① ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 제10조의2제1항을----- ----- ----- ----- 4의2. 제10조의2제2항을 위반하여 정 보통신망에 지정된 명령을 자동으 로 반복 입력하는 프로그램을 이 용하여 승차권등을 구매한 자
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

나. 검토의견

최근 매크로 프로그램²⁾을 사용하여 승차권을 대량으로 구입 후 이를 중고거래로 판매하여 부당이익을 취하는 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 매크로 프로그램 이용이 늘어나면서 정상적인 절차로 승차권을 예매하려는 승객들의 열차 이용을 저해하는 수준에 달하고 있음. 2024년 한국철도공사의 매크로 사용 의심 적발 건수가 10만 2,000여 건에 달하고 있음.

【 한국철도공사 매크로 사용 의심 적발 건수(2024년) 】

(단위 : 건)

구분	합계	1분기	2분기	3분기	4분기
합계	102,791	26,962	28,886	25,554	21,389
홈페이지	65,743	18,967	19,905	17,760	9,111
코레일톡	37,048	7,995	8,981	7,794	12,278

* (에스알) 매크로 의심회원을 별도로 관리하고 있지 않음

** 적발 단계별 이용정지 기준 : ① 30분 예매정지→② 1개월 예매정지→③ 탈퇴

※ 자료 : 국토교통부

한국철도공사, SR에서는 매크로 프로그램을 활용한 부정접속에 대해서 상시 모니터링을 실시하고 경고, 탈퇴 등의 조치를 취하고 있으며³⁾, 악성 구매자에 대해서는 「형법」상 업무방해죄⁴⁾를 적용하여 형사적 조치를

2) 매크로 프로그램이란 한 번 입력으로 특정 작업을 반복할 수 있도록 제작된 프로그램을 의미하며, 「공연법」 및 「국민체육진흥법」에는 “정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복 입력하는 프로그램”으로 규정되어 있음.

3) 매크로 접속행위 및 재판매 대응 현황에 대해서는 【참고자료】 참조

4) 「형법」

제314조(업무방해) ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징

취하고 있으나 실효성이 높지 않다는 지적이 있음.

이에 따라 2024년 국토교통위원회 국정감사에서 매크로 프로그램을 이용한 승차권 부정 예매에 대한 지적 및 제도개선을 요구하는 의견이 다수 제기되었고 매크로 불법 예매에 대해 적극 대응해야 한다는 시정 및 처리요구사항이 의결되었음.

【 2024년 국토교통위원회 국정감사 중 매크로 규제 관련 】

대상기관	시정 및 처리요구사항
한국철도공사	○ 명절승차권 경로우대 예매 후 타인이 승차하는 편법, 매크로 불법 예매 및 암표 근절을 위해 적극 대응할 것
SR	○ 불법매크로, 암표거래를 방지할 수 있도록 적극 대응할 것

※ 자료: 국토교통위원회 국정감사 결과보고서

개정안은 위와 같은 상황을 감안하여 매크로 프로그램을 이용한 승차권 부정 구매를 규제하려는 것으로 그 입법 취지는 긍정적이라고 할 것임. 참고로 유사한 입법례는 「공연법」 및 「국민체육진흥법」이 있음.

역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

② 컴퓨터등 정보처리장치 또는 전자기록등 특수매체기록을 손괴하거나 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 사람의 업무를 방해한 자도 제1항의 형과 같다.

【 매크로 프로그램 관련 입법례 】

공연법	국민체육진흥법
제4조의2(입장권등의 부정판매 금지 등) ① 문화체육관광부장관은 공연의 입장권·관람권 또는 할인권·교환권 등(이하 “입장권등”이라 한다)의 부정판매(입장권등을 판매하거나 그 판매를 위탁받은 자의 동의를 받지 아니한 자가 다른 사람에게 입장권등을 상습 또는 영업으로 자신이 구입한 가격을 넘은 금액으로 판매하거나 이를 알선하는 행위를 말한다. 이하 같다)를 방지하기 위하여 노력하여야 한다. ② 누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복 입력하는 프로그램을 이용하여 입장권등을 부정판매하여서는 아니 된다. 제41조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제4조의2제2항을 위반한 자	제6조의2(운동경기 입장권·관람권 등의 부정판매 금지 등) ① 문화체육관광부장관은 운동경기 입장권·관람권 또는 할인권·교환권 등(이하 “입장권등”이라 한다)의 부정판매(입장권등을 판매하거나 그 판매를 위탁받은 자의 동의를 받지 아니한 자가 다른 사람에게 입장권등을 상습 또는 영업으로 자신이 구입한 가격을 넘은 금액으로 판매하거나 이를 알선하는 행위를 말한다. 이하 같다)를 방지하기 위하여 노력하여야 한다. ② 누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복 입력하는 프로그램을 이용하여 입장권등을 부정판매하여서는 아니 된다. 제49조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제6조의2제2항을 위반하여 입장권등을 부정판매한 자

개정안의 내용을 구체적으로 살펴 보면 ① 금지 행위, ② 벌칙 수준으로 나누어 분석해 볼 수 있음.

먼저 금지행위의 측면에서 유사 입법례들은 매크로 프로그램을 이용하여 표를 예매한 후 “부정판매하는 경우”를 처벌대상으로 하고 있는데, 개정안은 매크로 프로그램을 이용하여 표를 “구입하는 행위 자체”가 처벌 대상이 된다는 차이가 있음. 개정안에 따를 때 매크로 프로그램을 이용하여 표를 구입하는 모든 경우가 처벌되므로 표를 대량 구매하는 것이 아니라 개별 또는 소량으로 구매한 경우에도 과태료 처분을 받게 될 것 인바, 암표 판매와 연계되지 않은 매크로 프로그램 이용 자체에 대한 규제 필요성 여부에 대한 검토가 필요함.

매크로 프로그램을 사용하는 행위는 이용권 예매 시스템에 대한 합당한 접근 및 이용권 예매 시스템이 예정한 절차와 이를 근거로 한 구매기회의 평등에 대한 신뢰를 저하시키고, 소비자의 권리를 침해할 위험성을 증가시키고 있다는 의견이 있으며⁵⁾, 티켓을 구하지 못한 소비자들은 어쩔 수 없이 암표 판매자들이 선점한 티켓으로 몰리며 암표 티켓 가격 상승으로 공정한 시장경제질서를 어지럽히게 된다는 의견이 있음⁶⁾. 이러한 점을 감안하면 매크로 프로그램 이용 자체를 규제하는 것도 필요한 측면이 있다고 보임.

다만, 이미 승차권 부정판매에 대한 제재가 마련되어 있는 상황에서 개별 구매행위까지 포함하는 구매행위 자체에 대한 제재 및 과태료 부과 규정을 도입하는 것은 그 제재를 통해 보호하려는 공익에 비해 과도한 제재라는 지적⁷⁾이 있을 수 있는바, 매크로 프로그램을 이용한 구매행위 자체에 대한 제재를 통해 보호되는 공익과 제한되는 개인의 자유를 비교형량하고, 승차권 이외의 온라인 티켓 구매에 관한 다른 제도와 의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

5) 최란, “매크로 프로그램을 사용하여 티켓 등 이용권을 예매하는 행위의 가벌성 검토”, 『과학기술법 연구』 제24권 제3호, 2018, 244면

6) 정세은, “온라인 암표 판매 규제 필요성에 관한 연구 - 매크로 프로그램 규제를 중심으로 - ” 『법학연구』 (연세대학교 법학연구원) 제29권 제2호, 2019, 220면

7) 제21대 국회에서 개정안과 유사한 취지로 매크로 프로그램을 이용하여 입장권 등을 구입한 자를 처벌하려는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」(정경희의원 대표발의, 2020. 6. 16. 발의, 의안번호 제2100504호)이 발의된 바 있는데, 과학기술정보방송통신위원회 수석전문위원 검토보고에서 재판매 목적이 아닌 티켓 구매에 과태료를 부과하는 것이 과도한 제재가 될 수 있다는 의견이 있었음.(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서」, p.12, 2020.7.)

외국 사례를 살펴보면, 미국의 경우 「더 나은 온라인 티켓 판매법」(Better Online Ticket Sales Act of 2016)에서는 불법적인 프로그램을 이용한 티켓 구매와 재판매를 금지하고 처벌함. 즉 프로그램을 사용한 티켓 구매 자체도 처벌 대상임. 반면 일본의 경우 부정전매(不正轉買)에 대해서만 처벌하는데 이는 판매자의 사전 동의 없이 입장권의 판매가격을 초과하는 가격으로 판매하는 경우를 의미하며, 매크로 프로그램을 사용한 구매 행위 자체는 처벌되지 않음.⁸⁾

다음으로 벌칙 수준의 측면에서 개정안은 1,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 이는 현행 승차권 등 부정판매 금지 위반자와 동일한 수준임. 매크로 프로그램을 이용한 승차권 구입 행위와 현행 승차권 부정판매 행위의 가벌성을 비교하여 적정 수준의 과태료를 결정하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

참고로, 승차권 부정판매 금지 및 제재규정을 전면적으로 보완하려는 김준혁의원 대표발의 「철도사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2205296호)이 교통법안심사소위원회에 계류 중인데 개정안과 연계하여 논의가 필요할 것으로 생각됨.⁹⁾ 동 개정안은 “부정한 방법으로 다른 사람

8) 국회도서관, ‘교묘한 암표 판매, 뿌리부터 뽑으려면?’, 「World & Law 한입에 쏙 전세계 법률 뉴스」, 2024-6호, 2024.3.20. / 국회입법조사처, ‘인터넷 매크로 프로그램의 문제점과 규제 개선 방안’, 『이슈와 논점』 제1253호, 2017.2.8. / 「특정홍행입장권의 부정전매 금지 등에 의한 홍행입장권의 적정한 유통 확보에 관한 법률」, 국회도서관, 2019 참조

9) 문화체육관광부에서 2024년 7월부터 암표 근절을 위한 「공연법」 등 관련 법률 개정 방안을 모색하기 위해 연구용역을 진행 중인데, 해당 연구에서 매크로 프로그램 사용 등 구체적인 범죄 양태, 처벌 수준 등이 포함될 것으로 보이므로 이를 참고하는 것도 필요할 것으로 보임.

이 승차권등을 구매하는 것을 방해하는 행위”를 처벌 대상으로 추가하는데, 매크로 프로그램을 이용하여 승차권을 대량 구입함으로써 타인의 승차권 구매를 방해하는 경우가 이에 해당하는 것으로 보임.

다. 관계기관 의견

1) 국토교통부

매크로를 이용한 철도 승차권 구매 행위를 금지하고 이를 위반 시 과태료 부과하는 입법 취지에 동의함. 다만, 매크로 이용자에 대한 과태료 처분의 경우 판매 목적이 아니라 자신의 승차권 구매 행위도 처분 대상으로 하고 있는데, 모든 예매 승차권에 대해 확인이 어렵고 규정의 실효성이 낮으므로 과태료 처분 규정은 삭제하여 훈시규정으로 규율하는 것이 적절하다는 입장임.

2) 법무부

본인 사용 목적의 구매 행위까지 과태료를 부과하는 것은 과도한 제재가 아닌지에 대한 검토가 필요하며, 제10조의2가 “승차권 등 부정판매의 금지”를 규정하고 있는데 해당 조문에서 매크로를 이용한 구매행위를 금지하는 것이 체계 측면에서 보완이 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5575

참고

매크로 접속행위 및 재판매 대응 현황(자료: 국토교통부)

□ 매크로 접속행위 대응현황

- (모니터링) 부정 접속행위에 대해 상시 모니터링 실시

<코레일>

- ▶ (홈페이지) 승차권 조회 1초당 3회 이상 시 캡차 표출(월평균 6천건)
- ▶ (코레일톡) 승차권 조회 1초당 4회 이상 시 20분 이용 정지(월평균 3천건)
- ▶ 승차권 조회 분당 75회 이상 시 소명 요청 후 탈퇴, 수사의뢰 등

<에스알>

- ▶ (홈페이지·어플) 동일IP로 동일 URL을 300초 동안 500회 이상 접속시도 (1.7회/초)시 자동 IP차단, 2시간 차단 후 재접속 가능

* 정상고객 차단으로 민원제기 시 해당 고객의 IP를 인프라팀에 전달하여 해제조치

- (경고팝업) 승차권 대량구매 후 대량반환하는 회원에게 어플, 홈페이지 로그인 시 단계별 경고(주의→경고→탈퇴) 팝업 실행
- (회원탈퇴) 대량구매 대량환불 등 악성환불자에 대해 철도운영사(코레일, 에스알)의 이용약관에 따라 회원 탈퇴 조치,

□ 승차권 재판매 대응현황

【 온라인 매체 불법거래 삭제·삭제요청 건수(설, 추석기간) 】

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024.9
합계	13	31	148 (136)	933 (933)	771 (771)
코레일	13 (13)	31 (30)	40 (36)	72 (72)	176 (176)
SR	—	—	108 (100)	861 (861)	595 (595)

* 중고거래 사이트에 거래금지 품목 등록요청, 암호제보 게시판 운영

** 판매 금지 및 관련 법령 **홍보·안내**(언론, TIDS, 홈페이지·앱 등)

□ 승차권 부정판매 관련 업무방해죄 적용 사례

코레일	2019년부터 부정판매 근절을 위한 모니터링 등 노력을 통해 1건 적발·조치 : 업무방해죄를 적용하여 벌금 500만원 부과(2020.9월) - 불법 매크로 프로그램을 활용하여 2020년 추석 명절승차권을 분당 최대 1,606회 조회하여 좌석을 부당확보(599석)
SR	최근 5년 간 발매·반환이 가장 많은 악성환불자 1명에 대해 업무방해 혐의로 고소하여 수사 진행 중(서울중앙지방법검찰청 송치 2023.1.30) - 해당 악성환불자는 최근 5년(2018년~)승차권 25,009매 구매 후 그 중 25,008매(99.9%)환불 (해당 회원은 강제 탈퇴 처리) - 승차권 다량 구매 및 환불로 국민의 승차권 구매 이용기회를 박탈하는 악성환불자에 대해 형법 제314조(업무방해) 제1항에 따라 수사진행

(단위 : 건수)

구 분	수사의뢰	고발건수	관련기관
2020년	8	2	철도특별사법경찰대, 대전동부경찰서
2021년	3	0	
2022년	0	0	
2023년	18	0	서울수서경찰서
2024년	119	0	서울수서경찰서, 경북경찰청, 대전동부경찰서
합계	148	2	