



제 428회 국회 (임시회)
제2차 과학기술정보방송통신위원회

전기통신사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈불법 문자정보의 유통 차단 시스템 구축 및 협의회 구성 등〉
■ 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2211322호)

2025. 8.

과학기술정보방송통신위원회

수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 불법문자정보의 유통 탐지·차단 노력 의무 및 시스템 구축 권고 ..	2
2. 불법 문자정보의 방지 관련 협의회 구성 및 시책 반영	8

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 민홍철의원 등 13인

나. 발의연월일 : 2025. 7. 7.

다. 회부연월일 : 2025. 7. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자(이하 “이동통신사업자”라 함)를 포함한 모든 전기통신사업자에게는 거짓 표시된 전화번호의 전화 및 문자메시지의 발신 차단 등 이용자의 피해를 예방하기 위한 기술적 조치 의무가 부여되어 있음. 그런데 최근 각종 금융사기 범죄를 유발하는 문자메시지의 유통이 증가하고 있음을 감안할 때 이동통신사업자의 의무이행을 제고·강화할 수 있는 조치가 필요함.

이에 이동통신사업자가 문자메시지로 이용자에게 불법문자정보가 유통되는 것을 탐지하고 이를 차단하기 위하여 노력하게 하는 한편, 과학기술정보통신부장관이 이동통신사업자에게 불법문자정보의 유통 방지 업무에 필요한 시스템을 구축하도록 권고할 수 있도록 하고, 관계 부처 및 관련 전기통신사업자 등이 참여하는 협의회를 구성하여 의견을 수렴하고, 협의회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 그 의견을 불법문자정보의 유통 방지 등에 필요한 시책에 반영하게 하려는 것임(안 법률 제20677호 전기통신사업법 일부개정법률 제32조의20 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 불법문자정보의 유통 탐지·차단 노력 의무 및 시스템 구축 권고

각종 금융사기 범죄를 유발하는 불법 문자메세지의 유통이 크게 증가하고 있어 이동통신사업자의 불법 문자정보의 유통 탐지 및 차단을 위한 노력이 요구되고 있는 상황으로 이동통신사업자에게 불법 문자정보의 유통을 방지하고 이를 차단하기 위한 노력 의무를 신설하고, 불법문자정보의 유통 방지 업무에 필요한 시스템을 구축하도록 권고할 수 있도록 하려는 것임(안 법률 제20677호 전기통신사업법 일부개정법률안 제32조의20제1항 및 제2항 신설).

현행	개정안
법률 제20677호 전기통신사업법 일부개정법률 <u><신설></u>	법률 제20677호 전기통신사업법 일부개정법률 <u>제32조의20(문자메시지를 이용한 불법문자정보의 유통 차단 등) ①</u> <u>「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자는 문자메시지로 이용자에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항에 따른 불법정보(이하 “불법문자정보”라 한다)가 유통되는 것을 탐지하고 이를 차단하기 위</u>

	<u>하여 노력하여야 한다.</u> ② <u>과학기술정보통신부장관은 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자에게 제1항에 따른 불법문자정보의 유통 방지 업무에 필요한 시스템을 구축하도록 권고할 수 있다.</u>
--	---

□ 검토의견

- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원의 ‘2024년도 하반기(7~12월) 스팸 유통현황 요약표’에 따르면, 이용자가 수신한 불법 스팸 중 휴대전화 문자 수신량(월평균)은 2023년 하반기 8.91통, 2024년 상반기 11.59통, 2024년 하반기 7.32통으로, 음성보다 매 반기 높은 수준을 나타내고 있음. 이는 불법 스팸이 주로 문자메시지를 통해 유통되고 있음을 보여주고 있음.
- 또한, 한국인터넷진흥원(KISA¹⁾)의 스팸 신고·탐지량(반기 기준)에서도 문자메시지가 2023년 하반기 1억 8,509만 건, 2024년 상반기 2억 1,150만 건, 2024년 하반기 1억 5,020만 건으로, 음성에 비해 매우 높은 수준임을 알 수 있음.

1) 한국인터넷진흥원(Korea Internet & Security Agency, KISA)

<2024년도 하반기(7월~12월) 스팸 유통현황 요약표>

구분			2023년 하반기	2024년 상반기	2024년 하반기
이용자 불법스팸 수신량 (월평균)	휴대전화 (수신)	문자	8.91통	11.59통	7.32통
		음성	1.47통	1.53통	1.53통
		소계	10.38통	13.12통	8.85통
	이메일(수신)		3.11통	3.22통	2.75통
	합 계		13.49통	16.34통	11.60통
KISA 스팸 신고 · 탐지량 (반기)	휴대전화 (신고·탐지)	문자	1억 8,509만건	2억 1,150만건	1억 5,020만건
		음성	490만건	601만건	504만건
		소계	1억 8,999만건	2억 1,751만건	1억 5,524만건
	이메일 (탐지)	국내발	1만건	1만건	0.7만건
		국외발	1,652만건	928만건	427만건
		소계	1,653만건	929만건	428만건
	합 계		2억 652만건	2억 2,680만건	1억 5,952만건

자료: 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 2024년 하반기 스팸 유통현황, 2025. 3.

○ 이처럼 보이스피싱, 스미싱 등 금융사기에 악용될 가능성이 높은 불법 문자메시지가 음성보다 훨씬 많이 발생하고 있어, 이동통신사업자의 탐지와 유통 차단 노력이 필요하므로, 동 개정안에서 이동통신사업자에게 불법 문자정보의 유통을 방지하고 차단하기 위한 노력 의무를 부과하려는 입법 취지는 타당하다고 판단됨.

○ 또한, 이동통신사업자가 불법 문자정보 유통 방지에 필요한 시스템을 구축하면 보다 효과적으로 불법 문자정보를 차단할 수 있을 것으로 예상되므로, 이러한 시스템 구축을 권고할 수 있도록

하는 것도 입법 취지상 타당한 측면이 있음.

- 다만, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제 44조의7제2항²⁾, 제50조제1항³⁾, 같은 법 제50조의4제1항⁴⁾ 및 같은 법 제50조의8⁵⁾의 영리 목적의 광고성 정보, 불법행위를 위한 광고성 정보 전송 등 불법 문자 정보에 대한 규제 권한은 과학기술정보통신부가 아닌 방송통신위원회에 있다고 규정되어 있음. 이에 따라 불법문자정보 관련 규정을 위반한 경우의 제재 처분 또한 방송통신위원회가 수행하고 있음.

- 따라서, 불법 문자 정보의 유통을 탐지·차단하는 시스템의 구축이나 이를 권고하는 업무는 과학기술정보통신부가 아닌 방송통

-
- 2) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)
 - ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지, 제6호의2부터 제6호의4까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 처리의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.
 - 3) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 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.
 - 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
 - 4) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제50조의4(정보 전송 의무 제공 등의 제한) ① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 해당 의무의 제공을 거부하는 조치를 할 수 있다.
 - 1. 광고성 정보의 전송 또는 수신으로 의무의 제공에 장애가 일어나거나 일어날 우려가 있는 경우
 - 2. 이용자가 광고성 정보의 수신을 원하지 아니하는 경우
 - 5) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제50조의8(불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지) 누구든지 정보통신망을 이용하여 이 법 또는 다른 법률에서 이용, 판매, 제공, 유통, 그 밖에 이와 유사한 행위를 금지하는 재화 또는 서비스에 대한 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.

신위원회의 권한에 해당한다고 보이므로, 동 개정안의 권한 주체를 방송통신위원회로 변경하는 방안에 대한 논의가 필요함.

- 동 개정안에 대한 소관 부처인 방송통신위원회는 불법문자정보 탐지·차단 노력 의무 신설에 대해서는 이동통신사업자에 대하여 불법정보 유통 탐지·차단 노력을 제고하도록 규정할 필요가 있다는 입장임. 또한, 불법문자정보 유통방지 시스템 구축 권고 근거의 신설 부분에 대해서는 금융사기 범죄를 유발하는 문자메시지의 유통을 예방하기 위해 이통사의 의무를 제고·강화하고자 하는 취지에 공감함.

다만, 방송통신위원회가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 불법정보 유통 및 불법스팸에 대한 정책과 규제를 담당하고 있다는 점을 감안할 때, 해당 업무는 업무 수행의 연속성, 일관성 등을 위하여 방송통신위원회가 불법문자정보 유통방지 시스템 구축을 전기통신사업자에게 권고할 수 있도록 소관 변경이 필요하다는 입장을 나타내고 있음.

- 동 개정안에 대한 이해관계자인 SKT는 해당 개정안은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 불법문자에 해당하는 메시지 범위가 지나치게 광범위하고 이에 대한 구체적인 판단 기준이 제시되지 않은 상태에서 현행 기술로 실효성 있게 탐지·차단하는 것이 어려우며, 개인정보 침해의 우려 등도 있다는 이유로 적절치 않다는 의견을 제시하고 있음.

- 동 개정안에 대한 이해관계자인 LGU+는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서 영리 목적의 광고성 정보, 불법행위를 위한 광고성 정보 전송 등 불법 문자 정보에 대한 규제를 실시하고 있어 해당 개정안은 이중 규제의 우려가 있으며, 시스템 구축 등을 통하여 사인 간의 문자 내용의 침해가 발생하는 경우 「통신비밀보호법」 위반 우려가 있는지에 대한 검토가 필요하다는 반대 의견을 제시하고 있음.
- 동 개정안에 대한 이해관계자인 사단법인 특수한유형의부가통신메세징사업자협회는 블랙리스트 차단과 식별코드 차단 등 많은 규제를 하고 있는 상황이고 이미 불법스팸 대응 민관협의체에 이동통신사 3사가 참여하고 있기 때문에 동 개정안은 현재로서는 크게 실효성이 없는 것으로 판단된다는 의견을 제시하고 있음.
- 종합적으로 보면, 보이스피싱·스미싱 등 금융사기에 악용될 수 있는 불법 문자메시지가 음성보다 훨씬 많이 발생하고 있으므로, 이동통신사업자에게 불법 문자정보 유통 방지 및 차단 노력을 의무화하고 시스템 구축을 권고하는 입법 취지는 타당하나, 광고성 정보 전송 등 불법 문자정보에 대한 규제 권한을 방송통신위원회에 부여하고 있으며, 관련 위반 행위에 대한 제재 역시 방송통신위원회가 수행하는 것이 타당한지 논의가 필요하며, 이해관계자의 현행 기술로 통제 어려움, 개인정보 침해나 이중 규제 우려 등에 대해서도 검토하여, 입법정책적으로 결정될 사안임.

2. 불법 문자정보 방지 관련 협의회 구성 및 시책 반영

불법 문자정보는 발신지의 은폐, 새로운 유형의 우회수단, 법적 규제의 사각지대 등 복합적인 요인으로 인해 지속적으로 발생하고 있어, 이를 방지하기 위한 종합적인 대응 방안으로 정부, 전기통신사업자 등 여러 참여 주체들이 협의회를 통해 기술적, 법적, 정책적 역량과 경험을 공유하는 것이 필요함.

이에 관계 부처 및 관련 전기통신사업자 등이 참여하는 협의회를 구성하여 의견을 수렴하고, 협의회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 그 의견을 불법문자정보의 유통 방지 등에 필요한 시책에 반영하게 하려는 것임(안 법률 제2077호 전기통신사업법 일부 개정법률안 제32조의2제3항 및 제4항 신설).

현행	개정안
법률 제20677호 전기통신사업법 일부 개정법률 <u><신설></u>	법률 제20677호 전기통신사업법 일부 개정법률 <u>제32조의20(문자메시지를 이용한 불법문자정보의 유통 차단 등) ③</u> <u>과학기술정보통신부장관은 관계</u> <u>부처 및 관련 전기통신사업자 등</u> <u>이 참여하는 협의회를 구성하여</u> <u>의견을 수렴하고, 협의회에서 제</u> <u>시된 의견이 타당하다고 인정되</u> <u>는 경우에는 그 의견을 불법문자</u>

	<u>정보의 유통 방지 등에 필요한 시책에 반영하여야 한다.</u> <u>④ 제2항에 따른 권고의 내용 및 제3항에 따른 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
--	---

□ 검토의견

- 동 개정안의 협의회 구성 부분(안 제32조의2제3항 및 제4항)은 정부와 전기통신사업자 등으로 구성된 협의회가 불법 문자정보 방지를 위한 의견을 교환하고, 해당 의견이 타당성이 있는 경우에는 불법문자정보의 유통 방지 시책 등에 반영하는 것임.
- 불법 문자정보는 발신 방법이 점점 더 복잡해지고, 법적 규제 of 사각지대(예: 해외 서버를 경유한 발신 등)를 이용하는 사례가 많아지고 있으므로, 실제 탐지·차단을 수행하는 전기통신사업자와 정부의 관계 부처·기관의 경험과 기술을 반영할 수 있는 협의회를 구성해 현실적이고 실행 가능한 방지 방안을 마련할 필요가 있어 동 개정안의 해당 부분은 입법 취지 측면에서 타당성이 있음.
- 정부와 이동통신사업자 간의 협력 체계를 구축해 불법 문자정보에 신속하게 대응하는 것이 중요하다는 점에서, 협의체를

구성하는 것은 이러한 협력 관계를 형성하고 강화하는 데 적절한 역할을 할 것으로 기대됨.

- 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 2024년 11월 28일 발표한 ‘정부, 불법스팸 근절을 위한 강력한 「불법스팸 방지 종합대책」’(관계부처 합동)을 통해, 문자사업자의 불법스팸 차단 의무를 철저히 관리·감독하고 개인정보 침해에 대한 법 위반 사업자에 대한 제재를 강화하기 위해 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 개인정보보호위원회, 경찰청 간의 공동 대응을 강화할 필요가 있다고 하였음.
- 또한, 동 개정안의 내용과 유사한 불법스팸 발송 및 번호 변작 등 법 위반 현황을 정부와 사업자(이동통신사, 문자중계사, 문자재판매사) 간에 공유하고 대책을 논의하는 상설 협의체를 구축·운영하는 방안을 불법 문자메시지 방지 대책으로 제시한 바 있다는 점도 감안할 필요가 있음.
- 다만, 다음과 같은 사안에 대해서 충분한 논의가 필요함.

☐ 법률 유보 원칙을 감안한 협의회 목적·기능의 명시 필요

- 법률 유보 원칙을 감안하여, 협의회 목적과 기능의 기본적인 내용을 법률에 명시할 필요가 있음.
- 협의회 의견이 불법문자정보 유통 방지 등에 필요한 시책에

반영되도록 강행 규정으로 되어 있어, 해당 의견이 전기통신사업자나 이용자의 권리와 의무에 영향을 미칠 가능성이 있음. 따라서 협의회 목적과 기능을 법률에 명시하는 것이 법률유보 원칙상 바람직할 것으로 판단됨.

<타 법의 협의회 목적과 기능 부분 입법례>

법률	협의회 목적과 기능 부분
「원전비리 방지를 위한 원자력발전 사업자등의 관리·감독에 관한 법률」	○ 제23조(원자력발전산업 정책협의회) ① 정부는 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 원자력발전산업 정책협의회(이하 “정책협의회”라 한다)를 설치할 수 있다. 1. 원자력발전산업의 건전한 기반조성을 위한 정부의 관리·감독체계의 점검과 개선에 관한 사항 2. 원자력발전소 건설·운영 과정의 투명성과 건전성을 저해하는 요인의 해소에 필요한 관계 기관 간의 협력에 관한 사항 3. 원자력발전소의 해외수출을 촉진하는 데 필요한 관계 기관 간의 협력에 관한 사항 4. 그 밖에 원자력발전산업의 건전한 기반조성에 필요하다고 인정되는 사항
「119구조·구급에 관한 법률」	○ 제27조(구조·구급정책협의회) ① 제3조제1항에 따른 구조·구급관련 새로운 기술의 연구·개발 등과 기본계획 및 집행계획에 관하여 필요한 사항을 관계 중앙행정기관 등과 협의하기 위하여 소방청에 중앙 구조·구급정책협회를 둔다.
「개인정보 보호법」	○ 제31조(개인정보 보호책임자의 지정 등) ⑦ 개인정보처리자는 개인정보의 안전한 처리 및 보호, 정보의 교류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공동의 사업을 수행하기 위하여 제1항에 따른 개인정보 보호책임자를 구성원으로 하는 개인정보 보호책임자 협의회를 구성·운영할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터를 바탕으로 재작성, 2025. 7.

- 동 개정안 제32조의2제3항 신설 부분에서는 협의회의 구성 주체를 ‘관계 부처 및 관련 전기통신사업자 등’으로 명확하게 규정하고 있으나, 협의회의 목적과 기능은 ‘협의회를 구성하여 의견을 수렴한다’라고 규정되어 있어, 협의회가 어떤 사항에 대한 의견을 수렴하는지 명확하지 않은 측면이 있음.
- 협의회를 규정한 다른 법률의 입법례를 보면, 「원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률」 제23조 제1항에서는 원자력발전산업 정책협의회의 협의 사항을 각 호로 별도로 명시하고 있으며, 「개인정보 보호법」 제31조제1항에서도 개인정보보호책임자 협의회의 목적과 기능을 ‘개인정보의 안전한 처리 및 보호, 정보의 교류 등’으로 근거 규정에 함께 명시하고 있음.
- 이처럼 타 법률에서는 협의회의 목적과 기능을 구체적으로 규정하고 있음을 알 수 있으므로, 동 개정안의 경우에도 이러한 타 법의 입법례를 참고하여 협의회의 목적·기능을 분명히 할 필요가 있다고 보임.

□ 방송통신위원회로 소관 부처의 변경 검토 필요

- 앞에서 살펴본 바와 같이, 불법문자정보의 통제 권한은 과학기술정보통신부가 아닌 방송통신위원회에서 수행하는 것이 타당하다고 판단되므로, 동 개정안의 권한 수행 주체를 방송통신

위원회로 변경하는 방안에 대한 논의가 필요하다고 보임.

- 동 개정안에 대한 소관 부처인 방송통신위원회는 과학기술정보통신부와 함께 불법스팸방지 종합대책⁶⁾(2024. 11. 28.)에 따라 사업자 등과 함께 민관협의체를 구성·운영(2024. 12. 19.) 중이며, 민관협의체는 시장상황(불법스팸 발생 추이, 사업자 현황 등), 관련 기관, 단체 등의 의견을 고려하여 정책적 판단에 따라 자율적, 탄력적으로 운영하는 것이 바람직하다는 견해로 신중 검토 입장을 제시하고 있음.
- 종합적으로 보면, 동 개정안은 불법 문자정보는 규제 회피 수단이 정교해지고 있어, 전기통신사업자와 관계 기관이 참여하는 협의체를 통해 현실적 대응 방안을 마련할 필요가 있으므로 입법 취지는 타당하나, 법률 유보 원칙을 감안한 협의회 목적·기능의 명시와 방송통신위원회로 소관 부처 변경이 필요한지 검토할 필요가 있고, 소관 부처의 이미 민관협의체를 구성·운영 중이며, 시장 상황과 관련 의견을 종합해 법률에 규정하는 것보다 자율적·탄력적으로 운영하는 것이 바람직하다는 견해 등을 감안하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5225

6) 방송통신위원회, ‘정부, 불법스팸 근절을 위한 강력한 「불법스팸 방지 종합대책」 발표’, 2024. 11. 28.