

입법동향

매크로 프로그램에 대한 규제법안 입법동향

The Legislative Trend of Regulation on Macro Programs

박 규 홍(Kyuhong Park)*

I. 개 관

언론사의 뉴스에 댓글을 달아 여론을 조작하였다는 의심을 받고 있는 이른바 ‘드루킹 사건’을 통해 인터넷상 매크로 프로그램 사용에 대한 규제가 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 원래 인터넷 매크로 프로그램 사용에 대한 규제 요청은 온라인 게임분야에서 이루어져 왔고, 그 이후로는 공연 티켓을 예매하는 경우와 같이 온라인상 선착순으로 한정된 권리를 선점하고 이를 높은 가격에 재판매하는 경우에 대한 규제 필요성이 제기되어 왔다. 이 글에서는 매크로 프로그램의 개념과 이에 대한 규제도입시 고려할 사항을 살펴본 다음, 현재 국회에서 발의된 법개정안 현황을 살펴보고자 한다.

II. 매크로 프로그램의 개념과 규제도입시 고려사항

가. 매크로 프로그램의 개념과 문제상황

매크로 프로그램은 “단순·반복적 작업을 자동으로 프로그램화하여 처리하는 소프트웨어”로 통상 수작업을 통해 이루어지는 키보드 및 마우스 입력 값, 입력순서 등의 작업을 사전에 입력하여 자동적, 반복적으로 실행하도록 함으로써 컴퓨터를 이용한

단순작업의 효율성을 증대시키는 데 사용된다. 매크로 프로그램을 이용하여 단순·반복적 작업을 자동화하는 것 자체는 효율적인 업무처리를 위하여 필요한 경우가 다수 존재하고, 아울러 매크로 프로그램은 ‘허용된 명령’을 자동화하는 방식으로 구성되므로, 매크로 프로그램 자체를 불법성이 있는 도구로 보거나 매크로 프로그램을 사용하는 것을 불법적인 행위로 보기는 어렵다.

인터넷 상에서 매크로 프로그램을 이용하여 문제되는 행위를 하는 사례들은 크게 세 가지 정도로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 온라인으로 티켓을 구매하는 경우 매크로 프로그램을 이용하여 티켓을 독점하고 이를 다시 높은 가격으로 재판매함으로써 인터넷을 통한 정상적인 티켓유통질서를 저해하고 암표상을 통한 음성화된 시장이 형성되어 발생하는 문제가 있다. 다음으로, 대학 수강신청, 연예 분야의 가요순위, 공개 오디션 프로그램 등 온라인 투표, 온라인 게임 등에서 매크로 프로그램을 사용함으로써 일반인의 공정한 선택권 행사를 방해하여 본래 온라인을 통한 절차진행에 대한 신뢰를 저하시키는 문제가 발생할 우려가 있다. 마지막으로, 최근 문제가 되었던 포털사이트의 실시간 검색어, SNS의 공감기능을 사용함에 있어 매크로 프로그램 사용을 통하여 정당한 의사표시가 왜곡됨으로써 극단적인 경우에는 여론 조작이 가능해지는 문제가 발생할 수 있다.

* 법무법인 세종, 변호사 (Shin & Kim, Attorney at Law)

나. 매크로 프로그램으로 인한 문제를 규율하는 현행규제

위에서 살펴본 인터넷상 매크로 프로그램을 이용한 문제상황을 규율하는 현행법령으로 ① 형법상 업무방해죄(형법 제314조), ② 형법상 사기죄(형법 제347조의2), ③ 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”)상 정보통신망침해죄(정보통신망법 제48조) 등 형사처벌 규정이 논의되고 있다.

다. 매크로 프로그램 규제시 고려사항

매크로 프로그램 사용에 대한 규제를 도입함에 있어, 인터넷 매크로 프로그램을 사용하는 행위 중 문제성이 있는 부분을 금지하고 위반시 형사처벌 또는 행정벌(과태료 등)을 부과할지, 아니면 인터넷 매크로 프로그램 사용 행위와 더불어 일정한 결과가 발생한 경우에 대하여 형사처벌 또는 행정벌을 부과할지에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. 이는 형법학의 형벌규정을 거동범과 결과범으로 나누는 논의와 관련된다. ‘거동범’이란, 어떠한 행위를 하는 것만으로 구성요건 전체를 실현하는 범죄형태를 의미하는데, 거동범의 경우 미수범이 존재할 수 없고, 행위가 존재하면 모두 기수범으로 처벌된다. 대표적으로 주거에 침입하는 행위만으로 범죄가 전부 성립하고, 별도로 어떠한 결과가 발생할 것을 요구하지 않는 주거침입죄(형법 제319조)를 들 수 있다. ‘결과범’이란 구성요건을 실현하는 행위와 침해발생, 위험발생 사이에 시간적, 공간적 간격이 있는 범죄형태를 의미하고, 사기죄와 같이 행위자의 사기행위와 별도로 행위자의 재산취득이라는 결과발생이 존재하여야 한다. 즉, 행위자가 어떠한 금지행위를 하였다는 것만으로 범죄가 완전하게 구성되지 않고, 특정한 결과가 발생하여야 범죄가 완전하게 구성되는 범죄를 의미하므로, 결과범의 경우 미수범이 존재할 수 있다.

또한, 매크로 프로그램 자체는 가치중립적인 것

으로 사람의 단순작업을 자동화하여 업무효율을 증대하는 등 긍정적 효과가 훨씬 크다고 보이므로 매크로 프로그램을 사용하는 행위 중 해악의 우려가 매우 큰 경우만을 제한적으로 규율하여야 할 것이다. 특히, 매크로 프로그램을 이용하여 여론조작행위를 규제하는 법령은 우리 헌법상 가장 중요한 기본권의 하나인 표현의 자유를 제한할 여지가 있는바, 헌법적으로 면밀한 검토가 필요하다. 헌법상 죄형법정주의(헌법 제12조) 및 법치국가원리에 따른 명확성의 원칙과 관련하여, “법규범의 문언은 어느 정도 가치개념을 포함한 일반적, 규범적 개념을 사용하지 않을 수 없는 것이기 때문에 명확성의 원칙이란 기본적으로 최대한이 아닌 최소한의 명확성을 요구하는 것으로서, 법 문언이 법관의 보충적인 가치판단을 통해서 그 의미내용을 확인할 수 있고, 그러한 보충적 해석이 해석자의 개인적인 취향에 따라 좌우될 가능성이 없다면 명확성의 원칙에 반한다고 할 수 없다”는 것이 헌법재판소의 일관된 입장이고(헌법재판소 2012. 6. 27. 선고 2011헌바226 전원재판부 등), 명확성의 원칙은 특히 형사처벌법규 및 표현의 자유 규제에 있어 엄격히 요구된다(헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2008헌가11 전원재판부 등 참조).

III. 입법동향

현재 매크로 프로그램과 관련하여 국회에 발의되어 계류중인 법률개정안은 상당히 많다. 결과적으로 매크로 프로그램으로 인한 부작용을 규제하려는 법령은 행위자가 매크로 프로그램을 부당하게 사용하여 재산상 이익을 얻음으로써 개인적 법익을 침해하였거나, 매크로 프로그램을 사용함으로써 여론조작과 같은 사회적 법익을 침해하였을 경우를 규제하는 경우로 나눌 수 있다. 이러한 관점에서 현재 계류중인 법률 개정안을 2가지로 구분하여 그 내용을 간략하게 살펴본다(2018. 4. 26.자 기준).

가. 재산상 이익을 얻는 등 개인적 법익을 침해하는 경우

개정안(발의일)	매크로 프로그램의 명칭 및 정의	처벌내용
공연법 전희경의원안 (2018.1.26.)	“전자정보처리프로그램” 정보통신망에 주문명령을 자동으로 반복 입력 하는 전자정보처리프로그램	• 전자정보처리프로그램을 이용하여 매입한 공연 입장권 고가 매도 (1천만원 이하의 과태료)
국민체육진흥법 전희경의원안 (2018.1.26.)	“전자정보처리프로그램” 정보통신망에 주문명령을 자동으로 반복 입력 하는 전자정보처리프로그램	• 전자정보처리프로그램을 이용하여 매입한 운동 경기 입장권 고가 매도 (1천만원 이하의 과태료)
공연법 윤영석의원안 (2017.4.5.)	(별도 정의 규정 없음)	• 공연자 또는 공연자로부터 관람권 판매위탁을 받은 자가 아닌 자가 공연자가 발행한 관람권 상습 또는 영업으로 고가 매도 또는 알선 (1천 만원 이하의 과태료)
전자상거래법 박정의원안 (2017. 2.15.)	“자동화 프로그램” 전자상거래 및 통신판매에 의한 재화 또는 용역 의 거래에서 지정된 시간에 지정된 명령을 자동 으로 수행하도록 사전에 설정한 프로그램	• 자동화 프로그램을 이용하여 재화 또는 용역 구입 (500만원 이하 과태료) • 자동화 프로그램을 이용하여 구입한 재화 또는 용역 재판매하거나 제3자 제공 (500만원 이하 과태료)
정보통신망법 박경미의원안 (2017. 3. 9.)	“자동화처리프로그램” 지정된 시간에 지정된 명령을 수행하는 단순·반 복적 작업을 자동화하여 처리하는 프로그램	• 자동화처리프로그램을 사용한 재산상 이익 취득 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금) • 자동화처리프로그램을 사용하여 타인의 정상 적인 정보통신망 이용 방해 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금)
정보통신망법 윤한홍의원안 (2017. 2.15.)	“매크로 프로그램” 단순·반복적 작업을 자동으로 프로그램화하여 처리하는 소프트웨어	• 매크로 프로그램 사용으로 재산상 이득 취득 (5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금) • 매크로 프로그램 사용으로 타인의 정상적인 인 터넷 이용행위에 장애 (5년이하 징역 또는 5천 만원 이하 벌금)
정보통신망법 신경민의원안 (2018.1.31.)	“자동화처리프로그램” 지정된 시간에 지정된 명령을 수행하는 단순·반 복적 작업을 자동화하여 처리하는 프로그램	• 자동화처리프로그램을 사용한 재산상 이익 취득 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금) • 자동화처리프로그램을 사용하여 여론형성에 영향 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금)

개정안(발의일)	매크로 프로그램의 명칭 및 정의	처벌내용
정보통신망법 송희경의원안 (2018. 4. 24.)	“자동화처리프로그램” 지정된 시간에 지정된 명령을 수행하는 단순·반 복적 작업을 자동화하여 처리하는 프로그램	• 자동화처리프로그램을 사용한 재산상 이익 취득 (5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금) • 자동화처리프로그램을 사용하여 여론형성에 영향 (5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금) • 자동화처리프로그램이 악용되는 것 방지·대응 위한 기술적·관리적 보호조치 미비 (3천만원 이하 과태료)
정보통신망법 신용현의원안 (2017. 3. 3.)	“우회 프로그램” 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 에 따른 통신판매를 업으로 하는 정보통신서비스 제공자가 채화 등을 판매하기 위하여 정한 정보 통신망상의 규칙을 기술적으로 우회하는 컴퓨터 프로그램	• 전자상거래 정보통신망 규칙 우회 프로그램 제공 금지 (1년이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금) • 금전적 이득 목적 우회 프로그램 사용 금지 (1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금)
경범죄 처벌법 김현미의원안 (2017. 2. 10.)	“부정한 프로그램” 인터넷에 주문명령을 짧은 시간 안에 자동으로 반복 입력하는 전자정보처리프로그램	• 부정한 프로그램을 이용한 입장권 등의 매점 (20만원 이하 벌금, 구류 또는 과료)
경범죄 처벌법 유동수의원안 (2017. 3. 8.)	“전자정보처리프로그램” 정보통신망에 주문명령을 자동으로 반복 입력 하는 전자정보처리프로그램	• 전자정보처리프로그램을 이용한 압표의 매매 (60만원 이하 벌금, 구류, 또는 과료)

전자정보처리프로그램, 자동화 프로그램, 자동화 처리프로그램 등의 용어는, 컴퓨터 프로그램의 사전적 의미가 “컴퓨터를 실행시키기 위한 일련의 순차적으로 작성된 명령어 모음”이고, 컴퓨터의 사전적 의미는 전자 회로를 이용한 고속의 자동 계산기로서 숫자 계산, 정보처리 등에 이용되는 기기라는 점을 고려할 때, 동어 반복에 해당하는 것으로 보

인다. 우회 프로그램, 부정한 프로그램이라는 용어는 매크로 프로그램이, 입력이 허용된 정당한 명령을 자동으로 반복수행하는 프로그램이라는 점을 고려할 때, 그 적절성에 의문이 있다. 정당한 명령을 반복수행하는 것만으로 부정한 프로그램이나 우회 프로그램이 된다는 것은 쉽게 납득이 되지 않기 때문이다.

나. 여론조작 등 사회적 법익을 침해하는 경우

개정안	명칭 및 정의	처벌내용
정보통신망법 김성태의원안 (2018.4.23.)	(별도 정의 규정 없음)	• 여론을 조작하거나 타인의 명예를 훼손하려는 의도로 인터넷뉴스서비스에 게시글을 작성하거나 조작 또는 이를 교사 (5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금) • 특정 게시글을 작성하거나 조작하지 아니하도록 하는 기술적 조치 미비 (벌칙규정 부존재)
정보통신망법 박완수의원안 (2018.4.23.)	“자동화처리프로그램” 지정된 시간에 지정된 명령을 수행하는 단순·반복적 작업을 자동화하여 처리하는 프로그램	• 본인 또는 타인의 부당한 이득을 위하여 또는 타인에게 피해를 줄 목적으로 정보통신망의 정보를 변경·삭제하는 등의 조작 (3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금) • 위 조작을 방지하기 위한 기술적·관리적 조치 미비 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금)
공직선거법 김성태의원안 (2018.4.23.)	(별도 정의 규정 없음)	• 당선되거나 당선되지 아니하게 할 목적으로 인터넷뉴스서비스게시글을 작성하거나 조작한 자 (7년이하 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하 벌금)
정보통신망법 오세정의원안 (2018.4.24.)	“우회프로그램” 정보통신서비스제공자가 정한 정보통신망상의 규칙을 기술적으로 우회하는 프로그램	• 타인의 개인정보를 이용하거나 정보통신서비스 제공자가 정한 정보통신망상의 규칙을 기술적으로 우회하는 프로그램을 이용하여 여론 형성에 영향을 미치려 한 자 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금)
정보통신망법 박대출의원안 (2018.4.19.)	(별도 정의 규정 없음)	• 대여·도용한 타인의 개인정보를 이용하여 여론조작 등 부정한 목적으로 게시판에 부호·문자·음성·음향·화상·동영상 등의 정보를 게재하거나 입력 (2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금)

매크로 프로그램을 이용한 여론 조작 등의 경우는 궁극적으로 실존하는 사람이 아닌 가상의 인물이 의사표시를 하도록 하고, 일반인들이 이를 진정한 의사표시로 오인하게 함으로써 발생하는 상황을

전제로 한다. 그렇다면 그 해결책으로 인터넷 실명제 도입 논의를 생각해볼 수 있는데, 과거 정보통신망법에 도입되었던 인터넷 실명제는 이미 위헌판결로 소멸되었다(헌법재판소 2012. 1. 10.자 2011

헌마686 결정). 다만, 공직선거법상의 인터넷 설명제(헌법재판소 2015. 7. 30.자 2012헌마734 결정)와 청소년보호법상 청소년유해매체물 제공시 본인확인제도(헌법재판소 2015. 3. 26.자 2013헌마354 전원재판부)는 현재도 규범력을 유지하고 있는바, 인터넷 상 표현의 자유를 제한하는 규제는 일반적인 범주에서 도입되어서는 아니되고, 여론 조작시 위해의 정도가 현저히 심각한 경우, 즉 선거 또는 청소년 보호 등 제한적인 경우에만 그 정당성이 인정될 수 있다고 볼 수 있다.

IV. 시사점 및 고려할 사항

대법원은 매크로 프로그램을 사용한 행위가 정보통신망법 제48조 제2항 위반에 해당하는지에 관하여, 매크로 프로그램의 사용 목적이 부정하다 하더라도 ① 매크로 프로그램이 게임 등 당해 프로그램에서 허용된 명령을 사용하였고, ② 서버를 점거함으로써 정상이용자들의 서버 접속 시간을 지연시

키거나 서버 접속을 어렵게 만들거나 서버에 대량의 네트워크 트래픽을 발생시키는 기능이 없을 경우 매크로 프로그램이 정보통신망법 제48조 제2항의 악성프로그램에 해당하지 아니한다고 판단한 바 있다(대법원 2009. 10. 15. 선고 2007도9334 판결).

결국 매크로 프로그램에 대한 규제 또는 기술적 조치의 어려움은, 매크로 프로그램이 허용되지 아니한 부정한 명령을 사용하는 것이 아니라, 허용된 명령을 자동화하여 반복적으로 사용한 것에 불과함에도, 부당한 결과를 초래하기 때문으로 생각한다.

따라서 매크로 프로그램을 이용한 행위에 대한 규제 도입을 위해서는, 매크로 프로그램을 사용하여 초래되는 부당한 결과를 면밀하게 연구하여 매크로 프로그램의 사용행위만으로 제재를 받지 않도록 하되, 매크로 프로그램의 사용으로 인하여 발생하는 부당한 결과를 구성요건으로 규정함으로써 매크로 프로그램으로 인한 해악을 효과적으로 규율할 수 있는 규제가 만들어지도록 하는 것이 바람직할 것이다.