

스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구

(A Research of Investment Inducement Plan for
Anti-Spam and Conversion of Administrative
Fine into Surcharge or Criminal Fine)

김성천 / 최경진 / 정혜욱

2011. 10. 11.

연구기관 : 한국방송통신법연구소



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011. 10. 11.

연구기관 : 한국방송통신법연구소

총괄책임자 : 김성천 (중앙대학교 법학전문대학원)

참여연구원 : 최경진 (경원대학교 법과대학)

정혜욱 (중앙대학교 법학연구원)

목 차

요약문	1
SUMMARY	6
CONTENTS	9
제1장 서론	11
제1절 연구의 필요성	11
제2절 연구의 목적 및 범위	13
1. 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점 파악	13
2. 해외 스팸규제 법제 검토	14
3. 스팸규제 법제의 개선방안 연구	14
제2장 국내 유통 스팸 현황	16
1. 스팸의 유래	16
2. 스팸의 개념 및 피해	17
3. 스팸 현황	21
제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점	25
제1절 현행 스팸규제 법제의 현황	25

목차

1. 이메일 및 문자 등을 통한 스팸에 관한 금지규정	25
2. 전화 및 팩스 등을 통한 스팸에 관한 금지규정	32
제2절 현행 스팸규제 법제의 문제점	35
1. 정보통신 기기의 다변화 현상 반영 미흡	35
2. 이원적인 규제방식	36
3. 수신거부의사 표명을 쉽게 해주는 방식에 대한 통제 미흡 ..	
.....	36
4. 수신거부의사 존부에 대한 거증책임 전환 규정 미비	37
5. 비영리목적 광고성 정보에 대한 규제 미비	38
6. 직접 연락처를 수집한 자의 개념과 범위의 불명확성	39
7. 방문판매자 또는 전화권유판매자에 대한 예외 인정	40
8. 과태료 부과 규정의 실효성 한계	40
제4장 해외의 스팸규제 법제	42
제1절 미국	42
1. 연방법	42
2. 주법	48
3. 시사점	51
제2절 일본	52
1. 개요	52
2. 「특정상거래에 관한 법률」의 내용	52

3. 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」의 내용	53
4. 스팸규제 사례	55
제3절 유럽연합	57
1. 개요	57
2. Directive 97/66/EC	57
3. Directive 2002/58/EC	58
제4절 독일	60
1. 개요	60
2. 법적 규율 체계	60
3. 스팸과 독일 법원	63
4. 스팸에 관한 입법	65
5. 스팸과 형사처벌	67
6. 시사점	68
제5장 스팸규제 법제 개선방안	69
제1절 스팸 유형별 대처방안	69
1. 스팸의 유형	69
2. 신종 스팸 유형	73
3. 스팸의 특징	79
4. 스팸 발송자의 주소록 수집 방법	81

목차

5. 스팸 대응 방법	82
제2절 정보통신망법상의 스팸 규제 조항 개정 방안	97
1. 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 규제방안	97
2. Opt-in 방식으로 규제원칙을 통일하는 방안	102
3. 전화 광고에 대한 규제 조항 보완 방안	102
4. SMS 발송에 동의할 것을 전제로 사이트 가입을 허용하는 관행을 제한하기 위한 방안	104
5. 광고전송 위탁자 등에 대한 규제 강화 방안	106
6. 통신사업자의 스팸처리결과 통계 제출 의무화 방안	106
7. 통신사업자별 스팸 유통량 측정 및 발표 근거 마련 방안	107
제3절 과태료, 과징금, 벌금 부과 합리화 방안	109
1. 과태료의 벌금으로의 전환 문제	109
2. 형사처벌 규정의 형량 상향 조정 문제	111
3. 몰수와 추징	112
4. 지능형 스팸차단 시스템을 경유한 스팸 자동 신고	113
제4절 스팸 방지사업 투자 유도 입법화 방안	116
1. 정보통신서비스 제공자의 스팸방지 관련 정부시책 협조 의 무 관련 조항 신설	116
2. 사업자별 스팸방지 투자실적 공표제도 도입 방안	117

제6장 결론	120
1. 국내 유통 스팸 현황	120
2. 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점	120
3. 해외의 스팸규제 법제	121
4. 스팸규제 법제 개선방안	121
참고문헌 목록	125

표 목 차

<표 1> 스팸 1백만통 당 이익과 손실	19
<표 2> 연도별 스팸 매체별 신고 건수	21
<표 3> 이메일 스팸 위반 유형별 신고 건수	22
<표 4> 문자 스팸 광고 유형별 신고 건수	23
<표 5> 스팸에 대한 연간 과태료 부과 및 납부 현황	38
<표 6> 스팸에 대한 연간 과태료 부과 및 납부 현황	109

그 립 목 차

<그림 1> 메일 전송 경로	85
-----------------------	----

요 약 문

1. 제목

- 스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구

2. 연구의 필요성

- 단순한 이메일이나 문자 형태의 스팸에서 진화하여 다양한 형태의 스팸이 난무하고 있음
- 전체 스팸 총량은 규제정책 시행의 결과로 다소 감소하고 있으나 악성 스팸은 전송경로를 다양화하면서 활발하게 유포되고 있는 현실임
- 이에 따라 스팸의 유형별 대처방안을 별도로 검토하여 대응책을 마련하여야 할 필요가 있음
- 국내의 스팸 규제 체계는 통제 원칙 자체가 일률적이지 못하고 너무 많은 예외를 인정하는 등 많은 문제점을 내포하고 있어서 이를 극복하기 위한 대책이 필요함

3. 국내 유통 스팸 현황

- 국내에 유통되고 있는 스팸은 이를 통하여 이용자의 시간 낭비와 시스템에 대한 과부하 등을 통하여 연간 약 2조원 이상의 경제적 손실을 입히고 있는 것을 파악됨
- 휴대폰 문자를 이용한 스팸의 경우 도박과 대출 등의 불법정보가 최고 순위를 기록하고 있음
- 스팸은 불필요한 시간 낭비를 유발하여 경제적 손실을 야기하고, 이를

요약문

통해 정작 필요한 정보의 확인이 어렵게 만들며, 과도한 트래픽을 야기하여 정보통신망의 원활한 작동을 방해하는 등 많은 폐해를 가지고 있음

4. 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

- 우리나라의 현행 스팸규제 법제는 매체에 따라 Opt-out 방식과 Opt-in 방식 두 가지를 혼용하고 있음
- 전자우편 등의 경우는 Opt-out으로 전화 등은 Opt-in 방식으로 규제를 하고 있는데 전자우편에 의한 스팸의 정도가 너무 지나쳐져서 그 폐해가 극심하므로 이를 계속 Opt-out 방식으로 규제하는 것은 문제가 많음
- 또한 그나마 Opt-out 방식에 의한 규제도 온전하지 못하여 손쉽게 수신거부를 할 수 있도록 편의성을 제공하지도 못하고 있는 것이 현실
- 전화 등에 의한 스팸의 경우 Opt-in 방식의 강력한 규제를 하는 것 같아 보이지만 전화권유판매자 등에 대하여는 이를 적용대상에서 제외하고 있어서 스팸 전화에 의한 고통을 막지 못하고 있는 실정

5. 해외의 스팸규제 법제

- 미국은 연방법에서 최소한의 규제를 정하고, 각 주에서 다양한 입법이 이루어지고 있어서 일률적으로 규제수준을 판단하는 것은 불가능하지만, 최근 미국에서도 모바일 환경에서의 스팸메일에 대한 규제를 합리화하려는 법안이 제안되고 있는 점을 고려할 때 우리의 경우에도 모바일 환경에서의 마케팅 활동을 억제하지 않는 범위에서의 규제를 유지하는 것이 필요함
- 미국은 Opt-out 방식의 규제를 원칙으로 하고 있음

- 현재 일본에서 스팸에 대한 규제의 근거는 「특정상거래에 관한 법률」과 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」임
 - 특정상거래에 관한 법률은 특정한 상거래와 관련된 스팸메일을 규제하는 법률임
 - 특정전자메일의 송신 적정화법은 전자메일의 규제만을 목적으로 제정된 법으로서, 2008년 개정에서 Opt-in 방식으로 개정되고, 다양한 규제수단을 마련하고 있음

6. 스팸규제 법제 개선방안

- 스팸이 다양한 형태로 진화하고 있으나 그러한 변화와 관계없이 Opt-in 원칙에 따라 일률적으로 규제를 가하는 것이 적절하다고 판단됨
- 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 규제방안
 - 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송을 규제하는 방법으로는, 첫째 명의대여 자체를 규제하는 방안, 둘째 명의대여자를 규제하는 방안, 셋째 실질 사용자를 규제하는 방안을 들 수 있음
 - 명의대여 자체를 금지하는 규정을 마련하고 이를 위반한 경우에는 실질적 사용자는 물론이고 명의 대여자도 처벌을 하는 방식을 도입할 필요가 있고, 이는 전기통신계약과 관련된 사항이므로 전기통신사업법에 도입하는 것이 바람직함
- Opt-in 방식의 규제 원칙 통일
 - 본래 영세사업자를 위하여 전자우편 등은 Opt-out 방식의 통제를 가하도록 규정이 이루어졌으나 현재 상황은 전자우편을 통한 스팸도 감내하기 어려운 수준에 도달
 - 스팸의 유형과 관계없이 모두 Opt-in 방식에 의한 규제 쪽으로 방향을

요약문

정하는 것이 타당할 것임

□ 통신사업자의 스팸처리결과 통계 제출 의무

- 통신사업자는 이용자의 스팸신고현황, 이메일 스팸의 위반유형별 신고건수, 휴대전화 스팸 광고유형별 신고건수, 스팸 처리현황, 스팸 발송국가별 현황 등 관련 통계자료를 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원 등 관련기관에 반기 또는 분기별로 보고토록 하는 것이 필요하다고 할 것임

□ 통신사업자별 스팸 유통량 측정 및 발표 근거 마련

- 스팸의 유통량은 통신사업자에게 있어서 통화품질을 확보하는 만큼이나 중요한 이슈라고 할 것이므로 정보통신망법에 각 통신사업자는 스팸의 유통량을 측정하여 발표하여야 한다는 근거 규정을 마련할 필요가 있음

□ SMS 발송에 동의할 것을 전제로 사이트 가입을 허용하는 관행을 제한하기 위한 방안

- 정보통신망법에서 SMS 발송에 동의할 것을 전제로 하는 다시 말하면 웹사이트 가입과 SMS 가입여부를 결부시키는 것을 금지하는 입법이 필요하다고 할 것임

□ 과태료의 벌금으로의 전환

- 현재 스팸에 대한 과태료 징수율은 연평균 2% 수준
- 징수율이 이렇게 낮은 이유는 명의대여폰이 이용되고 있기 때문
- 명의자가 과태료 납부능력이 없는 사람이기 때문인데 과태료가 아니라 벌금이 부과된다면 환형유치 제도가 있기 때문에 예방효과를 가질 수 있을 것임

□ 물수와 추징

- 만약 스팸 발송이 범죄행위라면 스팸 발송에 사용된 장비와 프로그램 및 주소록 등을 몰수, 추징 또는 폐기할 수 있어서 스팸 예방에 효과적인 대처방안이 될 것임
- 따라서 그러한 점에서도 과태료 규정은 벌금 규정으로 전환될 필요가 있음

□ 지능형 스팸차단 시스템을 경유한 스팸 자동 신고

- 스팸을 예방하기 위해서는 이를 적발하여 공적 제재를 가하는 것이 필요
- 그런데 스팸은 지우는 것만 해도 짜증스럽고 이를 신고하는 일은 그 또한 시간을 필요로 하는 것이어서 제대로 신고가 이루어지지 않고 있음
- 이에 당사자 동의를 전제로 통신사업자가 운용하고 있는 지능형 스팸 차단 시스템에 의해서 차단된 스팸 관련 정보를 자동으로 방통위나 한국인터넷진흥원 등에 신고하는 제도를 마련할 필요가 있음

□ 스팸이 일부 사업자에 제한된 문제가 아니라 현재의 정보통신환경에서 국가, 지방자치단체, 사업자, 이용자 모두에게 중요한 사안임을 인식하여 관련 참여자에게 스팸을 방지하기여 스팸방지 관련 정부시책에 사업자가 협조하도록 의무를 부과하는 사업자의 책무조항 신설 필요

□ 기업의 사회적 책임이라는 측면에서 기업이 수익을 스팸방지사업에 투자할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있으며, 가능한 자율적으로 추진토록 하되 간접적인 유도 측면에서 스팸방지사업투자실적 등을 공표하거나 기업공시자료에 포함시키도록 의무화하는 방안도 추진 가능

SUMMARY

SUMMARY

1. Title

- ❑ A Research of Investment Inducement Plan for Anti-Spam and Conversion of Administrative Fine into Surcharge or Criminal Fine

2. Necessity of Research

- ❑ Evolution of various types of spams from simple email or SMS
- ❑ Trafficking of malicious spam through various transmission route
- ❑ Necessity of introduction of responsive plan by type
- ❑ Rationalization of spam laws

3. Status of spam trafficking

- ❑ Economic and time loss are estimated over 2,000 billion
- ❑ Illegal text messages like "gambling" or "loan" ranked first in the mobile spam
- ❑ Time and economic loss caused by spam and normal operation disturbed by spam

4. Status and problems of spam regulatory laws

- ❑ Korea adopts dual regulatory system of opt-in and opt-out
- ❑ Opt-out for email and Opt-in for telephone, but problematic because of serious bad effect of e-mail spam

SUMMARY

- ❑ Opt-out regulation does not work well or effectively

5. Foreign Spam Laws

- ❑ U.S. spam laws vary according to state so it is difficult to make one conclusion. But it tries to legislate bill for rationalization of regulation in the mobile environment. Basically, many states adopts opt-out regulation.

- ❑ Japan adopts opt-in regulation

6. Reform plan of spam law system

- ❑ It is desirable to change spam law from the present dual system to single regulatory system, opt-in system
- ❑ Necessary to ban a street-name phone and revise the Act of Electronic Telecommunication Business
- ❑ Single regulation system for opt-in regardless of spam type
- ❑ Report obligation of telecommunication business to Korea Communications Commission or KISA
- ❑ Necessary to make a ground for spam statistic announcement
- ❑ Change administrative fine to criminal fine because of effective

SUMMARY

enforcement

- ☐ Codification of forfeiture or charge
- ☐ Automatic report through intelligent anti-spam system
- ☐ Necessary to impose anti-spam responsibility on all players such as Nation, local government, business, user etc.
- ☐ Possible to legislate a plan for company to make antispam investment performance to the public to enhance and induce entrepreneur's social responsibility

CONTENTS

Summary	1
Chapter 1 Introduction	11
Paragraph 1 Necessity of Research	11
Paragraph 2 Purpose and Scope of Research	13
Chapter 2 Domestic Spam Situation	16
Chapter 3 Present Law System and Its Problems	25
Paragraph 1 Spam Regulatory Laws	25
Paragraph 2 Problems of Spam Laws	35
Chapter 4 Foreign Spam Regulatory Laws	42
Paragraph 1 U.S.A.	42
Paragraph 2 Japan	52
Paragraph 3 EU	57
Paragraph 4 Germany	60

CONTENTS

Chapter 5 Reformation Plan of Spam Laws	69
Paragraph 1 Countermeasure by Spam Type	69
Paragraph 2 Revision Clauses relater to Spam under Information Communication Network Law	97
Paragraph 3 Rationalization Plan for Fine, Surcharge, Penalty	102
Paragraph 4 Legislative Plan for Inducement of Antispam Project	116
 Chapter 6 Conclusion	 120
 Bibliography	 125

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

- 단순한 이메일이나 문자 형태의 스팸에서 진화하여 다양한 형태의 스팸이 난무하고 있음
- 전체 스팸 총량은 규제정책 시행의 결과로 다소 감소하고 있으나 악성 스팸은 전송경로를 다양화하면서 활발하게 유포되고 있는 현실임
- 이에 따라 스팸의 유형별 대처방안을 별도로 검토하여 대응책을 마련하여야 할 필요가 있음

- 한편 스팸 신고 건수는 지속적으로 증가하고 있음. 스팸에 대한 소비자 불만은 증가하고 있지만 이에 제대로 대응하지 못하고 있는 형편임
- 스팸 규제의 실효성을 높여야 할 상황이라는 반증임. 현재의 과태료 중심 대응체제에 문제의 소지가 있을 수 있음
- 이에 따라 과태료 보다는 형사처벌인 벌금제도를 도입하는 방안이 검토될 필요가 있음. 과태료는 그 부과대상자에게 경제적 능력이 없을 경우 부과하는 것이 불가능하지만 벌금은 환형유치도 가능하기 때문에 제재의 실효성 측면에서 뛰어나다고 할 수도 있기 때문

- 과태료 등을 부과하는 공적 제재를 통하여 스팸을 규제하고자 하는 경우에 그 실효성 확보 측면에서 일반적으로 가장 큰 어려움은 과태료 등 부과대상자가 통신서비스 계약 체결시 명의를 대여해준 경제적 무능력자라는 점
- 그렇기 때문에 경제적 무능력자 등이 통신서비스 계약 체결 과정에서 명의를 대여해 주는 것을 방지할 수 있는 제도가 검토되어야 할 것임

제1장 서론

- 또한 통신서비스를 제공함으로써 많은 이윤을 남기고 있는 통신서비스 제공자로 하여금 매출액의 일정 부분을 스팸 방지 사업에 투자하도록 유도하는 방안도 검토가 필요함

제2절 연구의 목적 및 범위

1. 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점 파악

- 정보통신망법과 전자상거래소비자보호법을 중심으로 이루어지고 있는 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점에 대하여 파악하는 것이 첫 번째 목표
- 문제점 파악은 다음 사항을 중점적인 검토대상으로 할 것임
 - 정보통신 기기의 다변화에 대처하기에 충분한 내용을 가지고 있는 지?
 - 만약 그렇지 못하다면 그에 걸맞은 규제 법령 정비가 어느 범위까지 필요한지?
 - 규제대상의 특정과 관련하여 스팸의 개념에 문제가 없는지?
 - 개념상의 문제가 있어서 규제 요건의 명확성을 필요로 하는지?
 - 스팸의 개념 범위가 지나치게 좁든가 넓어서 문제가 되는지?
 - 과태료 부과제도와 관련하여 문제가 없는지?
 - 사용 예산 대비 징수금액이 과소한 것은 아닌지?
 - 과태료 부과 과정에서 대포폰으로 인하여 발생하는 문제는 없는지?

2. 해외 스팸규제 법제 검토

- 스팸은 정보통신망과 통신수단의 발달에 따라 나타나고 있는 세계 공통적인 현상
- 따라서 해외의 스팸규제 법제를 검토하게 되면 우리나라 규제 법제의 문제점을 극복할 수 있는 대안에 관하여 시사점을 얻을 수 있을 것임
- 해외 법제를 검토하여 우리 법제를 보완할 수 있는 시사점을 도출하는 것이 두 번째 목표

3. 스팸규제 법제의 개선방안 연구

- 스팸규제 법제의 개선방안은 다음과 같이 네 가지 방향으로 그 답을 찾을 수 있을 것으로 생각됨
 - ① 스팸 유형별 대처방안
 - 기존의 이메일, 문자, 전화, 팩스 등을 이용한 스팸 외에 SNS 등 새로운 서비스 유형을 이용한 스팸이 확산되고 있음
 - 새로운 유형의 스팸은 기존의 스팸 개념에 포함시킬 수 있는가 하는 점부터 문제
 - 이들 새로운 유형의 스팸에 대처할 수 있는 법제 방안이 필요함
 - ② 정보통신망법상의 스팸 규제 조항 개정 방안
 - 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 규제방안
 - Opt-in 방식으로 규제원칙을 통일하는 방안
 - 전화 광고에 대한 규제 조항 보완 방안
 - SMS 발송에 동의할 것을 전제로 사이트 가입을 허용하는 관행을

제한하기 위한 방안

- 통신사업자의 스팸처리결과 통계 제출 의무화 방안
- 통신사업자별 스팸 유통량 측정 및 발표 근거 마련 방안
- ③ 과태료, 범칙금, 벌금 부과 합리화 방안
 - 과태료의 벌금으로의 전환 문제
 - 형사처벌 규정의 형량 상향 조정 문제
 - 스팸에 이용된 장비 및 프로그램의 몰수와 추징 문제
 - 지능형 스팸차단 시스템을 경유한 스팸 자동 신고 관련 문제
- ④ 스팸 방지사업 투자 입법화 방안
 - 정보통신서비스 제공자의 스팸방지 관련 정부시책 협조 의무 관련 조항 신설
 - 사업자별 스팸방지 투자실적 공표제도 도입 방안

- 이처럼 구체화된 개선방안을 제시하여 실무에 적용할 수 있도록 하는 것이 세 번째 목표

제2장 국내 유통 스팸 현황

1. 스팸의 유래

- 본래 스팸은 미국 Hormel Foods사가 깡통에 조미 햄(Spiced Ham)을 넣어 만든 아침식사용 식료품의 브랜드 명
- 이와 같은 스팸이 원하지도 않는데 쏟아져 들어오는 정보의 불청객이란 의미로 사용되게 된 계기는 영국 Monty Python의 코미디 프로그램에서 연유함
- 이 프로그램에는 작은 레스토랑이 나오고 서너 개의 테이블 중에 두 테이블을 바이킹 병사들이 차지하고 있음. 식당 주인 등 등장인물들 대화 중에 스팸이라는 단어가 계속 반복적으로 나오고, 스팸이라는 표현이 점점 빈번해지면 바이킹 병사들이 “스팸, 스팸, 스팸, 스팸 ……”을 함창해서 그것이 너무 시끄러워 다른 사람들의 말을 도저히 알아들을 수 없는 상황을 만들어버림¹⁾
- 이와 같은 설정이 곧 스팸정보가 갖는 현실적 효과이므로 이 코미디 프로그램에 착안하여 ‘원하지 않음에도 불구하고 대량으로 송신되는 정보²⁾’를 스팸이라고 부르게 된 것임
- 스팸은 1990년대에 인터넷이 확산되면서 과거 광고 또는 홍보물을 종이에 인쇄된 형태의 우편물로 보내던 것을 대체하여 이메일로 보내기 시작하면서 일상적인 사회현상의 일부가 되었음

1) 이 코미디 프로그램은 <http://youtu.be/anwy2MPT5RE>에서 볼 수 있음.

2) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Antispam - Strategien, 2005. 3, S. 13; <http://www.spamhaus.org/definition.html>, http://www.mail-abuse.com/spam_def.html, <http://www.imc.org/ube-def.html>

- 원하지도 않는데 엄청나게 많은 양의 스팸이 우편함으로 쏟아져 들어오게 됨에 따라 정작 필요한 메일은 눈에 잘 띄지도 않게 되었으며, 이는 앞에서 예로 들었던 영국 Monty Python의 코미디 프로 내용 설정과 똑같은 상황이 된 것임
- 광고성 또는 홍보성 메일이라고 하더라도 수신자가 필요로 하는 것도 있기 때문에 모든 광고성·홍보성 메일을 일률적으로 배척할 수도 없어서 이를 필터링 하는 것이 골치 아픈 문제가 된 상태임
- 광고주나 홍보주가 이메일을 이용하는 이유는 무료이기 때문임. 그러나 이를 처리해 주어야 하는 인터넷서비스제공자의 입장에서는 스팸 메일로 인해서 서버를 증설하는 등 비용이 상승하게 됨
- 이제는 스팸이 진화하여 휴대폰 문자서비스를 이용하거나 스마트폰의 SNS를 활용하는 단계에 이르렀고 이에 대응하기 위한 서비스제공자, 통신사업자 그리고 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원 등 공공기관의 비용까지 증가하고 있는 현실임

2. 스팸의 개념 및 피해

가. 스팸의 개념

- 무엇을 스팸이라고 할 것인가에 대해서는 다양한 개념 정의가 가능
 - 예를 들어 독일의 연방정보기술보안청(Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik / BSI)은 ‘원하지 않음에도 불구하고 대량으로 송신되는 정보’로 정의
 - 미국의 CAN-SPAM 법은 ‘상업적 전자 메일 메시지(Commercial electronic mail message)’로 정의
 - Spamhaus에서는 ‘원하지 않는 대량 이메일(Unsolicited Bulk Email)’로 정의

제2장 국내유통 스팸 현황

- 우리나라 정보통신망법은 전달매체에 따라 두 가지 형태로 개념을 정리하고 있음
 - 전자우편 : 수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보
 - 전화·팩스 : 수신자의 동의를 받지 않은 채 전송되는 영리목적의 광고성 정보
- 전자우편은 Opt-out 방식으로, 전화와 팩스는 Opt-in 방식의 규제를 법제화하고 있는 것임
- 전자우편은 읽지 않고 무시할 수도 있지만 전화와 팩스는 거의 반드시 응답을 하여야 하기 때문에 분류한 것으로 보임
- 또한 전자우편의 경우에 Opt-out 방식을 취하게 된 것은 영세 사업자의 편의를 도모해 주기 위함에 그 이유가 있었던 것으로 판단됨
- 그러나 지금은 스팸이 너무 난무하고 있어서 전자우편도 Opt-out 방식에 따른 개념 정의와 규제의 대상이 되어야 할 것 아닌가 하는 생각이 듦

나. 스팸의 폐해

- 필터링 시스템이 없다는 것을 전제로 해서 스팸으로 인한 폐해를 경제적인 측면에서 개략적으로 측정해 보면 다음과 같음³⁾

3) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Antispam - Strategien, 2005. 3, S. 17.

〈표 1〉 스팸 1백만통 당 이익과 손실

	스팸 발송자	스팸 위탁자	스팸 수신자
스팸 1백만 통 발신 또는 수신	발송비용 약 2만원		2천8백만원 (스팸 한 통 확인에 소요되는 시간 10초 / 시간당 임금 1만원)
스팸 중 1%의 내용 읽음			160만원 (읽고 인터넷 연결하는데 소요되는 시간 60초 / 시간당 임금 1만원)
스팸 물량 중 0.01%의 고객 확보			8만원 (주문하는데 소요되는 시간 300초 / 시간당 임금 1만원)
확보 고객당 1만원 이윤 획득	성공보수 30만원 (이윤의 30%)	소득 70만원 (30% 성공보수 공제)	판매사기로 인한 손실 1백만원
합계	소득 28만원	소득 70만원	손실 3천 68만원

- 시간당 임금을 1만원으로 계산하였을 때 필터링 시스템이 없어서 개인이 직접 스팸을 선별하여 삭제하는 조치를 취하게 되면 스팸 1백만통당 약 3천 68만원이라는 막대한 손실이 발생하는 반면, 이를 통하여 스팸 발송을 업으로 하는 사람(Spamer)이 고작 28만원 그리고 스팸발송을 맡기는 의뢰인이 70만원의 이익을 챙기게 됨
- 2004년 미국의 Nucleus Research에 의하면 각 기업의 직원이 스팸 때문에 불필요하게 시간을 낭비한 것에 따른 비용을 계산하면 직원 1인당 평균 1천 934 \$ 가 된다고 함⁴⁾
- Ferris Research는 스팸으로 인한 연간 손실액을 미국의 경우 약 1백억 \$, 유럽의 경우에는 약 30억 \$로 추산하고 있음⁵⁾
- 개인적인 차원에서는 쓰레기를 치우느라 짜증이 나는 정도이지만 국가

4) <http://www.nucleusresearch.com/research/e50.pdf>

5) <http://www.heise.de/newsticker/meldung/33417>

제2장 국내유통 스팸 현황

전체의 경제적인 측면에서는 상당한 손실이 야기되고 있다고 할 수 있음

□ 스팸의 폐해를 요약하자면 다음과 같음

- ① 불필요한 시간 낭비를 하도록 만듦으로써 막대한 경제적 손실을 야기함
- ② 정작 필요한 정보는 스팸에 파묻혀 확인하기 어렵게 만듦
- ③ 과도한 트래픽을 야기하여 정보통신망의 부담을 가중시키고 이로써 전송 속도를 저하시킴. 이를 극복하기 위한 시설투자로 다시 경제적 손실이 야기됨

□ 스팸에 대응하기 위해서 메일 프로그램 운영자들이 필터링 시스템의 능력을 향상시키면 시킬 수록 스팸 업자들은 스팸의 효력을 증대시키기 위해서 스팸 발송량을 획기적으로 증가시키기를 거듭하고 있음

□ 이에 따라 필터링 시스템의 개선이 스팸 억제가 아니라 반대로 스팸 증가의 원인이 되기도 하는 것이 현실임

3. 스팸 현황

□ 전달 매체별 스팸 신고 건수를 보면 다음과 같음

〈표 2〉 연도별 스팸 매체별 신고 건수

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011. 5.
이메일	24,241	42,117	93,588	109,872	78,691	33,286	37,415	28,921	31,923	19,567
전화	4,864	36,813	219,684	278,609	580,271	2,176,287	21,124,172	35,587,648	70,337,379	25,654,771
팩스		21	172	193	361	880	2,257	1,440	2,584	4,795
게시판				161	649	1,969	2,166	1,608	1,779	1,083
기타		32	1,030	536	267	234	119	329	346	176
합계	29,105	78,983	314,474	389,371	660,239	2,212,656	21,166,129	35,619,946	70,374,011	25,680,392

(한국인터넷진흥원 불법스팸대응팀, 불법스팸 월간 통계, 2011. 6.)

- 이는 신고 건수이므로 실제 스팸을 수신하고도 신고하는 것조차 귀찮아서 그냥 삭제만 하고 마는 경우가 대부분이라는 점을 감안할 때 실제 스팸 건수는 대단히 많을 것으로 예상됨
- 단순히 계산해서 한 사람 당 하루 20건 정도의 스팸메일이 들어오는 것으로 보면 국내 인터넷 이용자수가 2010년의 경우 3천7백만명이므로⁶⁾ 연간 스팸 총량은 7억 4천만 건이 됨
- 하루 20건 정도의 스팸량은 필터링을 거치고 나서 이용자의 우편함에 도달하는 수량이므로 이용자의 개인적인 시간낭비의 직접적 요인이 되는 것임. 앞에서 예시한 독일 연방정보기술보안청의 계산방식에 따르면

6) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 2010년 인터넷 이용 실태 조사, KISA-2010-0022, 23면.

제2장 국내유통 스팸 현황

이는 2조 2,703억 2천만 원의 경제적 손실을 의미함

- 경제적 손실이 미국의 1/5 정도 수준인데 인구가 1/6이라는 점을 감안하면 스팸으로 인한 폐해의 양상이 대략 비슷한 것으로 생각됨
- 이메일 스팸의 법규 위반 유형별 신고 건수를 보면 다음과 같음

〈표 3〉 이메일 스팸 위반 유형별 신고 건수

구 분	2010	2011.1	2011.2	2011.3	2011.4	2011.5
광고 명기 의무 위반	31,397	2,986	2,592	3,830	5,410	3,953
수신거부 후 재전송	141	3	65	16	7	9
청소년 유해물						
음란물	6	1				
회피·방해 목적 기술적 조치	9		1	1		
이메일 주소 무단 수집·판매·유통·이용	1					
기타	369	127	67	138	253	108
합계	31,923	3,117	2,725	3,985	5,670	4,070

(한국인터넷진흥원 불법스팸대응팀, 불법스팸 월간 통계, 2011. 6.)

- 이메일에 비해 휴대폰 문자는 이용자가 그 내용을 거의 반드시 보게 되므로 여러 가지 측면에서 더욱 효과적인 광고방법이라 할 수 있음. 다만 문자 발송 자체가 무료가 아니기 때문에 이메일에 비하여 광고비용이 조금 많이 발생할 것임. 따라서 문자 서비스를 무조건 무료화 하는 조치는 신중하게 추진하여야 할 것을 생각됨

〈표 4〉 문자 스팸 광고 유형별 신고 건수

구 분	2011.1	2011.2	2011.3	2011.4	2011.5	합계	비율
도박	2,504,008	1,982,412	777,744	955,180	1,354,292	7,573,636	30.5%
대출	1,583,540	1,140,855	1,266,640	1,249,315	1,120,753	6,361,103	25.6%
의약품	268,762	268,926	167,478	59,586	134,539	899,291	3.6%
대리운전	138,981	111,651	139,290	137,772	104,083	631,777	2.5%
성인	456,440	341,552	384,311	305,677	364,929	1,852,909	7.5%
운세	34,153	31,767	27,474	23,782	16,941	134,117	0.5%
통신가입	401,203	371,896	506,853	482,313	411,954	2,174,219	8.8%
게임	26,098	14,802	18,739	18,172	19,208	97,019	0.4%
부동산	28,585	22,348	25,283	35,114	25,110	136,440	0.5%
유흥주점				100,578	92,167	192,745	0.8%
기타	993,127	810,946	1,004,516	922,151	1,055,297	4,786,037	19.3%
합계	6,434,897	5,097,155	4,318,328	4,289,640	4,699,273	24,839,293	100.0%

(한국인터넷진흥원 불법스팸대응팀, 불법스팸 월간 통계, 2011. 6.)

- 문자 스팸의 경우 도박이 1위, 대출이 2위를 차지하고 있음
- 지난 2011년 7월 말에 적발된 사이버 불법 경매 사이트 운영자는 대량으로 문자 스팸을 발송하여 회원을 모집해서 77억원 상당의 사이버 마권을 판매한 바 있음⁷⁾
- 이들은 10여개의 대포폰을 사용하여 스팸 문자를 살포하였는데, 불법정보를 대량 문자 유포를 통해서 전파하는 사람들은 기본적으로 대포폰을 사용하고 있어서 발신번호를 추적하더라도 실제 행위자를 찾아내어 처벌하기 어려운 실정임
- 이러한 현실 때문에 휴대폰 명의를 대여하는 행위를 제한하기 위한 입

7) <http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1874065>

제2장 국내유통 스팸 현황

법이 필요하며, 가족 등 친족 관계에 있거나 신뢰할 수 있는 사람의 경우에는 명의대여가 가능하도록 광범위한 예외는 허용하, 스팸에 이용되는 경우는 근절할 수 있도록 불법 명의대여에 대해서는 형사처벌까지 가능하도록 단호한 대처를 내용으로 하는 입법이 필요한 것으로 생각됨

- 인터넷 등 통신가입 권유 스팸 메일의 경우에는 인터넷 프로그램을 이용하여 스팸 문자를 발송하면서 발신번호를 매번 다른 것으로 변경하기 때문에 신고 자체가 곤란하게 만들고 있음
- 이는 광고성 정보 전송자의 신원을 감추기 위한 조치(정보통신망법 제 50조 제6항)에 해당되어 형사처벌 대상이 됨에도 불구하고(같은 법 제 74조 제1항 제4호) 제대로 단속이 이루어지지 않고 있는 것으로 보임
- 이를 효과적으로 규제할 수 있는 대책도 시급한 것으로 판단됨

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

제1절 현행 스팸규제 법제의 현황

1. 이메일 및 문자 등을 통한 스팸에 관한 금지규정

- 정보통신망법 제50조 제1항이 금지하는 스팸의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 전자우편이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 매체를 이용하여 전송되는 것으로서 수신자의 **명시적인 수신거부의사**에 반하는 영리목적의 광고성 정보
- Opt-out 방식의 규제조항임
- 동 조항이 적용되는 스팸 발송 매체는 다음 두 가지
 - ① 전자우편
 - ② 그 밖에 대통령령으로 정하는 매체 : 이에 대하여 정보통신망법 시행령 제61조 제1항은 ‘정보통신망을 통하여 수신자의 연락처로 부호·문자·화상 또는 영상을 전자문서 등 전자적 형태로 전송하는 매체’라고 정하고 있음
- 전자우편 외에 정보통신망을 통해서 수신자의 연락처로 부호·문자·화상 또는 영상을 전자문서 등 전자적 형태로 전송하는 매체로는 카카오톡, 마이피플, twitter, NateOn, Daum touch, Skype, LINE, MSN, Yahoo Messenger, Instant Messenger, Cool Messenger, At Messenger 등 메신저가 있음
- 스마트폰이 광범위하게 확산되면서 카카오톡, 마이피플, twitter,

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

facebook 등의 SNS 메신저가 컴퓨터가 아닌 휴대전화 단말기를 통해서도 이용 가능하게 됨에 따라 이들 메신저를 통한 영리성 광고정보는 정보통신망법 제50조 제1항과 제2항 모두에 해당되는 것이 되어 버렸음

- 이는 휴대전화가 인터넷(정보통신망)을 이용할 수 있는 단말기가 됨으로써 필연적으로 나타나게 되는 현상이라고 생각됨

- 이들 전자우편 등에 의한 영리목적의 광고성 정보는 일단 이용자가 명시적인 수신거부의사를 표명하기 전까지는 발송이 허용됨
- 따라서 수신거부의사를 표명할 수 있는 방법이 제공되어야만 이용자의 스팸으로부터 자유로울 권리가 보장될 것임
- 이와 관련하여 정보통신망법은 제50조 제4항 제4호를 통해서 영리목적의 광고성 정보를 전자우편이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 매체를 이용하여 전송하는 자는 ‘수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항’을 대통령령으로 정하는 바에 따라 광고성 정보에 구체적으로 밝혀야 한다고 규정
- 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항을 구체적으로 어떻게 표시할 것인가에 대해서는 정보통신망법 시행령 제61조 제2항에 따른 [별표 6]에서 정하고 있으며 그 내용은 다음과 같음

정보통신망법 시행령 [별표 6]

영리목적의 광고성 정보의 명시사항 및 명시방법(제61조제2항 관련)	
1. 전송매체별 명시사항 및 명시방법	
매체구분	명시사항 및 명시방법
전자우편	1. 제목란에 관한 사항 가. 제목이 시작되는 부분에 (광고) 또는 (성인광고)를 표

	시하고 제목이 끝나는 부분에 @를 표시하여야 한다. 나. 본문란의 주요 내용을 제목으로 명시하여야 한다. 2. 본문란에 관한 사항 가. 전송자의 명칭·전자우편주소·전화번호 및 주소 나. 전자우편주소를 수집한 출처. 이 경우 인터넷 홈페이지(인터넷 전자게시판을 포함한다)의 인터넷 주소 등 수신자가 쉽게 확인할 수 있는 출처를 구체적으로 명시하여야 한다. 다. 수신자가 수신거부의 의사를 쉽게 표시할 수 있게 하기 위한 안내문을 명시하고 수신거부여부를 간편하게 선택하는 방식의 기술적 조치를 하여야 한다. 이 경우 그 안내문과 기술적 조치는 한글 및 영문으로 명시하여야 한다. 라. 수신자가 수신거부를 하는 때에 전송에 이용된 수신자의 연락처 외의 개인정보를 전송자에게 제공하도록 요구하는 내용을 명시하여 수신거부를 어렵게 하여서는 아니 된다.
전화	1. 전송자의 명칭과 전화번호 또는 주소 2. 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회용 자동응답전화번호 등의 전화번호 또는 전화에 갈음하여 쉽게 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 할 수 있는 방식을 정보가 끝나는 부분에 명시하고, 그 전화번호나 방식을 이용하여 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 하는 때에 수신자가 비용을 부담하지 아니함을 함께 명시하여야 한다. 3. 수신자가 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 하는 때에 전송에 이용된 수신자의 연락처 외의 개인정보를 전송자에게 제공하도록 요구하는 내용을 명시하여 수신자의 거부 또는

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

	는 수신동의의 철회를 어렵게 하여서는 아니 된다.
모사전송	1. 부호·문자 정보가 시작되는 부분에 전송자의 명칭, 전화번호 및 주소를 표시하여야 한다. 2. 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회용 자동응답전화번호 등의 전화 번호 또는 전화에 갈음하여 쉽게 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 할 수 있는 방식을 명시하고, 그 전화번호나 방식을 이용하여 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 하는 때에 수신자가 비용을 부담하지 아니함을 함께 명시하여야 한다. 3. 수신자가 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 하는 때에 전송에 이용된 수신자의 연락처 외의 개인정보를 전송자에게 제공하도록 요구하는 내용을 명시하여 수신자의 거부 또는 수신동의의 철회를 어렵게 하여서는 아니 된다.
전자적 전송매체	1. 제목란에 관한 사항 가. 제목이 시작되는 부분에 (광고) 또는 (성인광고)를 표시하고 제목이 끝나는 부분에 @를 표시하여야 한다. 나. 본문란의 주요 내용을 제목으로 명시하여야 한다. 다. 예외사항: 전송되는 정보의 제목란과 본문란의 구분이 어려운 경우에는 해당정보가 시작되는 부분에 (광고) 또는 (성인광고)를 표시하고 이어서 @를 표시하는 것으로 제목란에 명시하는 사항을 갈음한다. 2. 본문란에 관한 사항 가. 전송자의 명칭·전자우편주소·전화번호 및 주소 나. 수신자가 수신거부의 의사를 쉽게 표시할 수 있게 하기 위한 안내문을 명시하고 수신거부여부를 간편하게 선택하는 방식의 기술적 조치를 하여야 한다. 이 경우 그 안내문과 기술적 조치는 한글 및 영문으로 명시하여

	야 한다. 다. 수신자가 수신거부를 하는 때에 전송에 이용된 수신자의 연락처외의 개인정보를 전송자에게 제공하도록 요구하는 내용을 명시하여 수신거부를 어렵게 하여서는 아니 된다.
--	--

비고

가. 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」에서 위 표에서 정한 사항 외의 사항을 추가로 정한 경우, 그 추가로 정한 사항에 대하여는 같은 법을 적용한다.

나. 전화란 및 모사전송란 중 "수신의 거부"는 법 제50조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 해당한다.

2. (광고) 등 명시대상 및 명시방법

가. 명시대상

구분	명시대상
(광고)	영리목적의 광고성 정보의 경우. 다만, (성인광고)의 표시대상이 되는 경우는 제외한다.
(성인광고)	영리목적의 광고성 정보에 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 것이 부호·문자·화상·영상 또는 음향의 형태로 표현된 경우(해당정보에는 직접 표현되어 있지 아니하더라도 수신자가 내용을 쉽게 확인할 수 있도록 인터넷 홈페이지와 연결되는 등의 기술적 조치가 되어 있는 경우를 포함한다) 1. 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것 2. 청소년에게 범죄의 실행을 적극적으로 부추길 수 있는 것 3. 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력행사와 약물의 남용 및 자살을 자극하거나 미화하는 것

	4. 「청소년보호법」에 따라 청소년유해매체물로 결정·고시된 것 5. 제1호부터 제4호까지에 해당하는 내용의 정보를 제공하는 인터넷 홈페이지 등 해당정보를 제공하는 곳을 알리는 곳
--	---

나. 명시방법

- 1) (광고), (성인광고) 및 @를 표시하는 경우에는 수신자의 수신거부를 회피하기 위한 목적으로 빈칸·부호·문자 등을 삽입하거나 표시방법을 조작하는 기술적 조치를 하여서는 아니 되며, 전자우편의 경우에는 컴퓨터의 키보드상에 있는 부호 및 문자를, 전화의 경우에는 전화의 입력장치에서 제공하는 부호 및 문자를, 전자적 송신매체의 경우에는 해당 매체로 전송되는 정보를 송수신하는 기기의 입력장치에서 제공하는 부호 및 문자를 조합하여 입력하여야 한다.
- 2) 전자우편 또는 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 자가 수신자로부터 동의를 얻은 경우에는 전송하는 영리목적의 광고성 정보에 (광고), (성인광고) 또는 @를 표시하지 아니하거나 (광고), (성인광고) 또는 @표시에 갈음하여 (동의) 등을 표시할 수 있다. 이 경우 해당 전송정보의 본문에 동의를 얻은 시기 및 내용이나 수신자의 동의가 있었는지의 여부를 구체적으로 명시하여야 한다.

- 명시적인 수신거부의사가 있음에도 불구하고 영리목적의 광고성 정보를 송신하게 되면 정보통신망법 제76조 제1항 제7호에 따라 3천만 원 이하 과태료에 처해짐
- 이는 국민에 대한 불이익 처분이기 때문에 이를 부과하는 행정청에서 위반 사실을 입증하는 것이 원칙임
- 국가가 형사처벌이라는 불이익을 국민에게 부과할 경우에 가벌성 인정

의 전제가 되는 사실관계에 대한 입증은 국가의 대표자인 검찰이 해야 하는 것과 같은 맥락으로 이해하여야 할 것임

- **영리 목적**이란 ‘자신이 판매하는 재화나 용역의 구매자를 확보하기 위한 의도’를 말함
- 정치, 종교, 사상, 학문, 친목, 예술 활동의 동참자를 찾거나 홍보를 하기 위한 정보의 전송은 그 자체가 구매자를 확보하기 위한 의도를 포함하지 않는 한 영리 목적에서 제외됨
- 정치적, 종교적, 학문적, 사상적 또는 예술적 신념을 전파하기 위해서 대량 메일 살포라는 수단을 동원할 수 있는데 이들 정보가 이용자 입장에서 결코 원하지 않는 것들이라고 하더라도 현재 정보통신망법상의 개념에 따르면 스팸이 아님
- **광고**란 ‘목표집단(Zielgruppe)에 대한 특정 결과 성취를 위한 사업자의 선전활동’을 의미함
- 따라서 유권자 집단에 대한 지지의 호소나 청소년을 대상으로 하는 선교활동도 모두 광고의 개념에 포함됨. 정치사업이나 선교사업을 영위하는 사람도 사업자의 범주에 속하기 때문
- 다만 이들 활동은 직접적인 구매자 확보 의도가 없다고 보는 것이 사회적 판단이므로 영리 목적이 인정되지 않아 스팸 규제 대상에서 제외되는 것임
- 일상생활에서 광고의 의미는 구매자 확보가 선전활동이 추구하는 특정 결과일 경우로 한정해서 이해되고 있는 것으로 보임
- 물론 공익광고의 경우에는 목표로 하는 특정 결과가 에너지 절약이나 가스 안전 등 공공의 이익을 위한 것이기 때문에 영리 목적과는 거리가 있음
- 그럼에도 광고라는 표현을 사용하고 있으므로 우리 사회에서 광고라는

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

표현이 가지는 의미범위가 구매자 확보를 위한 선전활동에 제한되는 것은 아니라고 생각됨

- 따라서 광고의 의미가 주로 영리 목적의 선전활동을 지칭하는 것이라는 점은 사실이지만 그것에 한정되는 것은 아니어서 목표집단에 대한 특정 결과 성취를 추구하는 모든 선전활동을 포괄하는 것으로 이해하는 것이 타당함

2. 전화 및 팩스 등을 통한 스팸에 관한 금지규정

- 정보통신망법 제50조 제2항 본문이 금지하는 스팸의 개념은 다음과 같음
 - 수신자의 동의를 받지 않은 채 수신자의 전화나 팩스에 전송되는 영리 목적의 광고성 정보
 - 전화나 팩스의 경우에는 수신자의 수신행위가 강제되기 때문에 사전 동의 없이 마구 정보를 전송하게 되면 이용자의 생활을 심각하게 방해할 가능성이 있으므로 Opt-in 방식의 규제가 이루어지고 있음
- 다만 정보통신망법 제50조 제2항 단서 규정에 따라 다음의 경우에는 예외적으로 스팸이 아님
 - ① 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 (제1호)
 - ② 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」제 13조 제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조 제3항에 따른 전화권유의 경우 (제2호)

- 제2항 단서규정에서 말하는 거래관계의 내용에는 제한이 없으므로 어떠한 내용의 거래이든 재화 또는 용역을 공급하면서 전화번호를 알게 된 사업자는 수신자의 동의 없이 전화 및 팩스를 통한 영리 목적의 광고성 정보를 전할 수 있음
- 어떠한 거래관계이건 사업자는 영업을 위해 고객의 연락처를 확보하기 마련이므로 일단 한 번 누군가와 거래관계가 성사되면 이용자는 영리 목적 광고성 정보의 전달을 받을 수 있는 상황이 됨
- ‘직접 연락처를 수집한 자’는 고객으로부터 직접 연락처를 수집한 자연인이 아니라 계약당사자인 법인(사업자 등록 되어 있는 법인)이라고 하여야 하겠음. 물론 개인사업자의 경우에는 사업자와 자연인이 일치할 것임
- 고객의 연락처를 수집했던 직원이 퇴사를 하게 되면 연락처는 사업자인 법인이 사용권한을 가지는 것이므로 해당 직원은 더 이상 이를 이용할 수 없다고 보아야 함
- 영업이 양도된 경우에는 양수인이 연락처 정보를 넘겨받아 사용할 수 있게 되고 양도인은 더 이상 이를 이용할 수 없다고 보는 것이 타당함
- 전자상거래소비자보호법 제13조 제1항은 통신판매업자가 재화 등의 거래에 관한 청약을 받을 목적으로 표시와 광고를 하는 경우에는 상호, 대표자 성명, 주소, 전화번호, 전자우편주소 등을 포함하도록 규정하고 있음
- 이 조건만 충족시키면 사전 동의 없이도 정보를 송신할 수 있음
- 마찬가지로 방문판매법 제6조 제3항에 따라 방문판매자 또는 전화권유 판매자가 재화 등을 판매하고자 소비자에게 미리 판매의 권유를 위한 것임과 성명이나 명칭, 판매하는 재화 등의 종류와 내용을 밝히는 경우

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

에도 사전 동의 없이 정보의 송신이 가능함

- 이 예외규정 때문에 방문판매자 또는 전화권유판매자가 마구 광고전화를 할 수 있게 되었음
- 광고전화를 아무 때나 받는 것은 너무 짜증 나는 일이므로 사생활이 방해 받지 않도록 예외의 예외로서 오후 9시부터 그 다음 날 오전 8시 까지의 시간에 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우에는 사전 동의가 없으면 스팸으로 규제대상이 됨
- 이들 규정을 위반하면 3천만원 이하 과태료(법 제76조 제1항 제7호)가 부과됨

제2절 현행 스팸규제 법제의 문제점

1. 정보통신 기기의 다변화 현상 반영 미흡

- 종래 인터넷을 통한 정보의 송신과 수신은 컴퓨터를 사용하였고 전화기는 음성대화를 중심으로 사용하면서 문자 메시지 서비스를 부가적으로 사용하는 정도에 그쳤음
- 이에 따라 필요할 때만 이용하는 컴퓨터에 전송되는 광고성 정보와 전화가 걸려오거나 문자 메시지가 도착하게 되면 반응을 할 수밖에 없도록 되어 있는 전화기에 전송되는 정보의 경우를 차별적으로 취급하는 법제가 마련되었음
- 그런데 휴대전화기가 보급되고 그 성능이 향상·확장되면서 전화기가 인터넷 정보통신망을 이용할 수 있는 컴퓨터 기능을 겸하게 되었음
- 인터넷을 이용한 메신저가 휴대전화기에서도 사용이 가능하게 되었는데 이들 메신저는 정보통신망법 제50조 제1항상의 정보 송신과 제2항상의 정보 송신으로서의 속성을 모두 가지는 것이어서 법규 적용에 혼란이 야기될 수 있음
- 기술의 발달에 따라 새로운 속성의 정보통신 기기가 개발되어 다변화하는 현상을 규제법규가 제대로 반영하지 못하고 있는 것임
- 규제법령의 정비가 필요함

2. 이원적인 규제방식

- 현재 스팸에 대한 규제원칙이 그 전달매체가 무엇인가에 따라 Opt-in과 Opt-out 방식으로 이원화 되어 있음
- 전자우편과 같은 경우에는 개인의 사생활에 대한 침해가 미약하고 영세 사업자의 광고기회를 보장한다는 측면에서 Opt-out 방식의 규제원칙을 적용하고 있으나
- 원하지 않음에도 배달되는 전자우편물의 분량이 이제는 너무 많아져서 충분히 개인생활을 방해하는 것으로 평가할 수 있음
- 이와 같은 상황의 변화를 반영하기 위해서는 규제방식을 통일할 필요가 있을 것으로 생각됨

3. 수신거부의사 표명을 쉽게 해주는 방식에 대한 통제 미흡

- 정보통신망법 시행령 제61조 제2항에 따른 [별표 6]에서 ‘수신자가 수신거부를 하는 때에 전송에 이용된 수신자의 연락처 외의 개인정보를 전송자에게 제공하도록 요구하는 내용을 명시하여 수신거부를 어렵게 하여서는 아니 된다.’고 규정하고 있는데,
- 명문으로 금지하는 것은 전송에 이용된 수신자의 연락처 외의 개인정보를 제공하는 것뿐이어서 그 외의 정보를 요구하는 것은 허용하는 셈
- 예를 들어 자신이 가입했던 인터넷 사이트에서 보내는 전체메일을 더 이상 수신하고 싶지 않아 수신거부를 하고자 했을 때 해당 사이트에 로그인을 해서 수신거부 설정을 하도록 요구한다면 수신거부가 아주 귀찮은 일이 됨
- 특히 아이디와 비밀번호를 잊어버렸을 경우 이를 다시 알아내어서 수신

거부에 성공하려면 아주 많은 시간이 소요되고 무척 짜증스러운 것이 사실임

- 그리고 우리나라의 대부분 인터넷 사이트는 이메일 수신에 동의하는 것을 전제로 회원가입을 승인하고 있어서 스팸을 원천적으로 피하기 힘들게 함
- 그렇기 때문에 수신된 메일에 첨부된 수신거부 버튼을 단 한차례 클릭함으로써 수신거부가 완료되도록 기술적인 조치를 하여야 한다는 정도의 강제규정이 마련되어야 할 것으로 생각됨
- 또한 이메일 수신을 전제로 회원가입을 승인하는 행위 자체도 금지대상이 되어야 할 것으로 보임

4. 수신거부의사 존부에 대한 거증책임 전환 규정 미비

- 명시적인 수신거부의사가 있음에도 불구하고 영리목적의 광고성 정보를 송신하게 되면 정보통신망법 제76조 제1항 제7호에 따라 3천만 원 이하 과태료에 처해짐
- 이는 국민에 대한 불이익 처분이기 때문에 이를 부과하는 행정청에서 위반 사실을 입증하는 것이 원칙임
- 하지만 이용자의 수신거부 의사표시가 자동으로 사업자의 서버에 기록이 되고 이를 함부로 삭제할 수 없게 하는 한편 정기적으로 보고를 하거나 점검을 할 수 있도록 하는 규정이 존재하지 않아 사업자가 수신거부 의사표시가 없었음을 주장할 때 그 반대되는 사실을 입증할 방법이 묘연함
- 따라서 이용자의 수신거부 의사표시에 대하여 자동으로 증거가 수집되고 보존되도록 하기 위한 기술적 조치가 입법되어야 할 것으로 생각됨

5. 비영리목적 광고성 정보에 대한 규제 미비

- 현재 규제 대상이 되는 스팸은 영리목적의 광고성 정보에 국한하고 있음
- 현실적으로는 비영리목적의 광고성 정보도 본래 의미의 스팸(원하지 않음에도 대량으로 전송되어 들어오는 정보)으로서 이용자의 불필요한 시간낭비라는 효과를 명확하게 가지고 있음
- 또한 영리목적의 광고와 정치적 홍보 또는 선교 목적의 홍보가 본질적인 측면에서는 서로 다르지 않다는 측면도 감안하여야 할 것임. 정치적 홍보나 종교적 선전도 궁극적으로는 수입의 증대로 연결되기 때문임
- 기업의 이미지 광고의 경우 그것이 직접적인 제품 선전을 내용으로 하고 있지는 않지만 그 기업의 이미지를 개선해서 결국 자사 제품의 소비를 진작시키는 것을 목적으로 하고 있는 것이므로 넓은 의미에서 영리를 목적으로 하는 것이라고 할 수 있을 것임. 똑 같은 사안은 아니지만 정치적·종교적 홍보의 경우에도 지지자 또는 신도를 확보함으로써 세력이 확장되고 그것이 분명히 부로 연결되기 때문에 본질적으로는 다르지 않다고 볼 여지가 있음
- 무엇보다 영리를 직접적인 목적으로 하지 않더라도 원하지 않는데 대량으로 전송되어 들어오는 정보는 스팸의 효과를 가지고 있으므로 규제의 대상에 포함시키는 것이 마땅하다고 생각됨
- 게다가 현행 법제처럼 Opt-in이 아닌 Opt-out 방식의 규제 체계 아래에서는 이들 비영리목적 광고성 정보에 대해서 제한을 가하지 않을 이유가 없음
- 스팸의 개념에서 영리를 목적으로 하는 것이어야 한다는 부분을 삭제하고 이용자가 원하지 않는 대량 메일 발송에 대해서는 모두 이를 금지

하는 방향으로 개정이 필요한 것으로 판단됨

6. 직접 연락처를 수집한 자의 개념과 범위의 불명확성

- 정보통신망법 제50조 제2항 본문이 금지하는 스팸은 본래 수신자의 동의를 받지 않은 채 수신자의 전화·모사전송기기에 전송되는 영리 목적의 광고성 정보인데, 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우(같은 항 제1호)에는 예외적으로 영리 목적의 광고성 정보 송신이 허용됨
- 여기서 ‘직접 연락처를 수집한 자’는 고객으로부터 직접 연락처를 수집한 자연인이 아니라 계약당사자인 법인(사업자 등록 되어 있는 법인)이므로 고객의 연락처를 수집했던 직원이 퇴사를 하게 되면 연락처는 사업자인 법인이 사용권한을 가지는 것이므로 해당 직원은 더 이상 이를 이용할 수 없다고 보는 것이 타당하다고 생각됨
- 그러나 현재 사업자가 수집한 연락처 정보는 담당자가 회사를 옮길 때까지 가고 가거나 사업자가 업종을 변경하면서도 그대로 사용하고 있는 것으로 보임
- 거래관계를 통해서 연락처를 수집한 사업자가 업종을 바꾸어 다른 사업을 할 경우 그 전에 수집했던 전화번호 등을 활용하여 영리 목적 광고성 정보를 전송하는 것이 허용되는 행위인가 불확실
- 현행 규정은 다소 모호하여 해석의 여지가 있으므로 이 부분에 대한 이론의 여지가 없도록 구체적인 내용으로 개정하여야 할 것으로 생각됨

7. 방문판매자 또는 전화권유판매자에 대한 예외 인정

- 정보통신망법 제50조 제2항은 전화 및 팩스를 통한 정보 송신의 경우에는 Opt-in 방식의 규제를 하면서 방문판매법 제6조 제3항에 따라 방문판매자 또는 전화권유판매자가 재화 등을 판매하고자 소비자에게 미리 판매의 권유를 위한 것임과 성명이나 명칭, 판매하는 재화 등의 종류와 내용을 밝히는 경우에도 사전 동의 없이 정보의 송신이 가능하도록 예외를 인정하고 있음
- 이 예외규정으로 인하여 전화 및 팩스를 이용한 광고에 대한 규제가 사실상 무력화 되어 있는 상황임
- 사업자의 편의를 생각한 예외규정이기는 하지만 이로 인한 사생활 침해가 심각하므로 어떠한 형태로든 이를 규제할 필요가 있다고 생각됨

8. 과태료 부과 규정의 실효성 한계

- 정보통신망법 제76조 제1항 제7호에 따라 금지된 스팸을 발송하는 행위에 대해서는 과태료가 부과되도록 하고 있는데 실제로 부과된 과태료에 대한 징수금액 현황을 보면 다음과 같음

〈표 5〉 스팸에 대한 연간 과태료 부과 및 납부 현황

구 분	부과액	법원이관	순징수대상액	납부액	미납액	납부율
2005년	3,488,800	2,616,600	872,200	49,900	822,300	5.7%
2006년	15,846,740	4,460,420	11,386,320	149,440	11,236,880	1.3%
2007년	18,284,273	6,118,734	12,165,539	118,870	12,046,669	1.0%

제3장 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

2008년	4,416,222	1,090,533	3,325,689	30,424	3,295,265	0.9%
2009년	41,332,145	5,160,358	36,171,787	794,366	35,377,421	2.2%
2010년	30,106,408	6,394,881	23,711,527	665,317	23,046,210	2.8%
합 계	113,474,588	25,841,526	87,633,062	1,808,317	85,824,745	2.1%

- 스팸 방지를 위해서 많은 공적 예산이 투입되고 과태료 절차를 위해서도 비용이 소요됨에 비하여 2.1%의 징수율은 지나치게 적다고 할 수 있음
- 이와 같은 현상은 스팸 발송자들이 대포폰을 활용하고 있어서 스팸 메시지를 발송한 휴대폰의 소유자를 찾아내더라도 대부분 무자력자이어서 과태료를 부과하는 것이 사실상 불가능함으로써 있게 되는 것임
- 따라서 대포폰을 규제하기 위한 통신이용자 실명제 등의 도입이 시급한 현실임

제4장 해외의 스팸규제 법제

제1절 미국

1. 연방법

가. Can-Spam Act of 2003 이전의 입법 노력

- 스팸메일 관련 입법 이전에는 광고를 규제하는 법률이 시행되고 있었음
 - 전화 및 팩시밀리를 이용하여 이용자의 원하지 않는 광고 등을 행하는 것을 금지하는 1991년 전화이용자보호법(Telephone Consumer Protection Act, 47 USC §227)이 있지만, 이 법률은 전자우편을 대상으로 하지는 않음
- 1997년 5월에 스팸메일과 관련된 최초의 법안이 제출된 이래 Can-Spam Act of 2003이 제정되기 전까지 20개가 넘는 스팸 관련 법안이 연방의회에 제출되었음
 - 현행 연방 스팸메일 관련법률이 제정되던 2004년 직전까지 다양한 스팸메일 관련법의 제정이 논의되었으며,⁸⁾⁹⁾ 그 당시의 법안을 살펴보는

8) 예를 들면, 제107회 연방의회(2001년~2002년)에는 7개의 법안이 제출되었다. 제107회 연방의회에 제출된 법안으로는, Unsolicited Commercial Electronic Mail Act of 2001 (H.R. 95), Anti-Spamming Act of 2001 (H.R. 718), Anti-Spamming Act of 2001 (H.R. 1017), Who Is E-Mailing Our Kids Act (H.R. 1846), Protect Children From E-Mail Smut Act of 2001 (H.R. 2472), Netizens Protection Act of 2001 (H.R. 3146), "CAN SPAM" Act of 2001 (S. 630) 등 7개이다. 이외에 무선통신에 있어서의 스팸에 대한 규제법안으로 Wireless Telephone Spam Protection Act (H.R. 113)가 제출되어 있다.

것은 연혁적인 의미를 가짐

□ 원치 않는 전자메일법(안)

- 「원치 않는 전자메일법」(Unsolicited Electronic Mail Act of 1999)¹⁰⁾은 불필요하고 요청하지 않은 스팸메일(Spam/Junk E-Mail)의 침입으로부터 개인, 가족 및 인터넷 서비스 공급자를 보호하려는 목적으로 제정되었다. 이메일 수신자 혹은 공급자가 동 법의 규정을 위반한 이메일을 송신하는 자에 대해 행동을 취할 수 있는 권한을 부여하였음
- ‘상업적 전자우편메시지’라 함은 전자우편메시지로서 주로 생산품이나 서비스의 상업적 활용성을 이윤목적으로 광고하거나 촉진하는 것 혹은 수령인으로 하여금 상업적 목적으로 운영되고 있는 인터넷웹사이트의 콘텐츠를 열람하도록 권유하는 것을 의미¹¹⁾

9) 스팸메일과 관련된 법안의 대체적인 특성은, 송신자의 신원확인증명(sender identification)과 옵트 아웃(Opt-Out) 방식의 절차에 착안하고 있다는 것이다. 즉, 스팸메일 발송자는 수신자의 고충처리요청이나 과격한 반발을 받지 않기 위해서나 수신자에 의한 스팸의 차단을 보다 곤란하게 하기 위해서 송신자의 신원을 허위로 기재하거나 숨기는 경우가 많다. 이러한 점에 기초해서 수신자의 스팸메일 수신에 대한 결정권을 확보해주기 위한 일정한 법적 규제를 도입할 필요가 있다. 그리고 결정권의 실행 후에 그 효과를 실효성 있게 만들기 위해서 수신자의 의사가 유효적절하게 관철될 수 있도록 하기 위한 일정한 법적 규제가 필요하다. 이러한 측면에서 옵트 아웃방식이 고려되는데, 옵트아웃이란 스팸메일의 수신자가 이후 더 이상 메시지를 수신하지 않겠다는 뜻을 송신자에게 통고했을 경우에 스팸메일을 송신하지 않는 것이다. 대체로 미국 스팸메일 관련법안은 송신자의 신원을 명확하게 하기 위한 규정이나 옵트아웃 방식에 위반하는 행위를 금지하는 방식이나 이와 유사한 사항을 규정하고 있는데, 위와 같은 시각에 근거한 것이다. 제106회 연방의회에 제출된 법안도 제107회 연방의회에 제출된 법안과 대체로 동일한 내용을 담고 있다.

10) Unsolicited Electronic Mail Act of 2001, H.R. 95, 107th Cong.

11) 동 법 제3조 (3)항.

- 동 법에서 정의하고 있는 원치 않는 상업적 전자우편메시지란 수령인에게 우송된 상업적 전자우편메시지로서 ①수령자의 사전동의없이 ②개시자가 선존하는 사업관계를 맺지 못한 수령인에게 개시자 혹은 개시자의 제후인이 5(a)(1)조에 따른, 당해 개시자로부터 더 이상의 상업적 전자우편메시지를 수령하지 않겠다는 수령자의 신청이 있는 후에 혹은 수령자가 5(a)(2) 조에 따라 특정인이 통제하고 있는 배포목록으로부터 자신을 배제해달라는 신청이 있는 후 상당한 기간이 경과한 후에 당해 자 혹은 그 자의 제후인이 발송한 것을 의미¹²⁾
- 의회는 동 법을 성안함에 있어 원치 않는 상업적 전자우편에 대한 규제의 필요성을 지적하였음.¹³⁾ 즉, 비록 원치 않는 상업적 전자우편은 온라인상에서 기업들이 광고를 하고 고객을 유인하는 중요한 수단이 될 수 있으나, 이를 수령하는 것은 그러한 우편을 수령거부할 수 없는 수령자와 그러한 우편을 보관하는 비용 혹은 그러한 우편에 접근, 검토 및 폐기하는 시간 혹은 양자 모두를 들이는 수령인에게는 비용을 초래할 수 있다. 또한 원치 않는 상업적 전자우편은 그러한 우편을 운송하고 수령하는 인터넷 접근서비스제공자, 기업, 및 교육기관과 비영리기관에게 심각한 금전적 비용을 부과할 수 있다. 왜냐하면 그러한 제공자, 기업, 및 기관들이 추가적인 투자없이 처리할 수 있는 우편의 양은 한정되어 있기 때문이다. 다수의 원치 않는 상업적 전자우편발송자들이 잠재적인 수령자들을 알지 못하는 상태에서 잠재적 수령자들의 주소가 수록된 데이터베이스에 관한 서비스규칙이나 조건에 위배하여 잠재적 수령자들의 주소들을 수집하기도 함. 원치 않는 상업적 전자우편수령인들은 그러한 우편의 수령을 합리적인 방법을 통하여 회피할 수 없기 때문에 그러한 우편은 수령인의 프라이버시를 침해할 수 있다. 그러나 의회는 특정한 남용행위를 법률의 제정을 통하여 금지함에 있어 어떠

12) 동 법 제3조 (15)항.

13) 프로그램심의조정위원회, 국내외 IT 법제 비교연구, 2003, 157면 이하 참조.

한 방식으로든 헌법적으로 보호되고 있는 권리 예를 들면, 집회의 권리, 언론의 자유, 프라이버스를 침해하지 않도록 세심하게 주의하여야 함을 인식하고 있음

- 연방무역위원회(Federal Trade Commission)는 동 법률을 적용하고 위반자를 소추할 권한을 법률로부터 부여받았다. 동 법 제4조에서는 기만적인 라우팅정보를 포함하고 있는 원치 않는 상업적 전자우편에 대한 형사처벌을 규정하고 있음
- 원치 않는 전자메일법은 이메일 사업자들이 메시지를 수령자의 메일박스에 보내고자 할 경우 반드시 따라야 하는 가이드라인을 제시하고 있다. 즉 사업자는 우편을 전송시 유효한 반환 주소를 표시하여야 하고 위조된 표제정보를 제공하여서는 안 됨. 스팸메일 제공자는 메일에 리스트로부터 삭제 요청 문구("take me off your list")를 포함하여야 한다. 인터넷 서비스 제공자는 자신의 도메인에 "spam-free zone"을 표시하여야 한다. 예를 들면, American Online는 자신의 이용자들을 겨냥한 원치않는상업메일을 받지 않는다는 것을 말할 수 있고, 스팸메일 제공자를 접근하지 못하도록 하거나 아니면 벌금을 면치 못할 것이라는 것을 표시할 수 있다. 만약 ISP가 스팸메일을 받아들일 경우, 반드시 고객이 그 메일을 회피할 수 있는 선택적 배제(opt-out) 장치를 두어야 한다. 스팸메일 수신자는 제공자를 제소할 수 있다. 만약 스팸메일 제공자가 ISP의 정책을 위반하였을 경우 ISP는 메일 메시지당 \$500의 손해배상을 청구할 수 있음

□ 반스팸법(안)(H.R.718)

- 제107회 연방의회에 제출된 법안 중에서 대표적인 법안인 반스팸법안(Anti-Spamming Act of 2001, H.R.718)은 허위 또는 오해를 초래할 수 있는 송신자정보(전자우편의 제목이나 송신인 등의 정보, 경로정보 등)가 기재되어 있다는 것을 알면서 10개 이상의 원하지 않는 광고전자우

제4장 해외의 스팸규제 법제

편을 송신하는 것을 금지

- 성적인 내용의 광고전자우편에는 성적인 내용이라는 취지의 기재를 하도록 의무로써 부여(라벨링 의무 부여)

□ 반스팸법(안)(H.R.1017)

- 반스팸법안(Anti-Spamming Act of 2001, H.R.1017)은 연방 컴퓨터범죄 관련법률들을 개정함으로써, 잘못된 송신자 주소나 헤더(Header)를 포함하는 원하지 않는 대량 전자우편을 전송하거나 이러한 목적으로 고안된 소프트웨어를 배포하는 것을 불법적인 행위로 규정할 것을 규정

나. Can-Spam Act of 2003

- 「원치 않는 음란내용과 광고메일의 규제에 관한 법」(Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act)인 ‘Can-Spam Act of 2003’은 원치않는 상업적 광고 이메일로 하여금 발송자의 주소(Physical Address)와 수신거부("opt-out")¹⁴⁾ 권한을 부여할 수 있도록 요구하고 있다. 동 법안은 2002년 법안¹⁵⁾을 수정한 것으로, 2003년 11월 25일 상원이 승인한 후 12월 8일 하원에서 통과시켰다.
- 불법스팸메일발송 건당 벌금을 당초 상원에서 정한 100달러보다 2배 이상 많은 250달러로 정하였고¹⁶⁾, 가중처벌에 해당되는 경우 최대 3백만달러의 벌금을 내도록 되었던 상원안을 강화하여, 2백만달러의 벌금이 가중처벌되는 경우 최대 6백만 달러까지 이를 수 있도록 형사처벌

14) "opt-out"이란 상업적 광고메일 등의 스팸메일을 수신한 자가 수신거부의사를 밝힌 경우에만 발송자가 광고메일 발송명단에서 거부의사를 밝힌 수신자를 제외시키는 방식을 말한다.

15) S. 630 (2002).

16) S. 877, Sec. 7.(f)(3)(A).

규정을 대폭 강화하였음

- 원치 않는 상업적 광고메일에 한해서 적용하던 규제를 선호와 관계없이 전체 상업적 광고메일에 적용하도록 그 적용범위를 확대
- 동법의 발효 후 적어도 9개월이 경과하면, FTC는 상업적 광고메일의 수신거부 등록제(Do not spam registry)를 만들어 이행하도록 규정¹⁷⁾
- 수신자의 요청이 없는 모든 상업적 이메일을 금지시키는 “Opt-in” 방식이 아닌 완화된 규제방식인 “Opt-out” 방식을 채택¹⁸⁾
- 연방차원에서의 스팸메일에 대한 규제는 기만적 수단을 사용한 불법적인 사업자들만을 규제의 대상으로 하고 있기 때문에 “Opt-out” 방식이나 수신거부등록제(Do-not-spam Registry)와 같은 형태의 규제를 하고 있음
- 전자메일의 정보조작에 대한 형사처벌을 강화. 예를 들면, 상업적 광고성 메일을 발송하기 위하여 조작된 거짓정보를 가지고 5개 이상의 메일계정이나 2개 이상의 도메인명을 등록한 후 이를 이용하여 전자메일을 발송하는 경우 또는 전자메일의 발신자 등을 나타내는 헤더정보(Header Information)나 제목 등을 조작하여 발송하는 경우 등을 처벌하도록 규정

다. Can-Spam Act of 2003 이후의 입법 노력

- 1997년 5월에 스팸메일과 관련된 최초의 법안이 제출된 이래 Can-Spam Act of 2003이 제정되기 전까지 20개가 넘는 스팸 관련 법안이 연방의회에 제출되었음
- 현재 제112회 연방의회(2011~2012)에는 스팸과 관련하여 계류 중인 법안은 없음

17) S. 877, Sec. 9.

18) S. 877, Sec. 5.(a)(3)(B)

제4장 해외의 스팸규제 법제

- 직전 제111회 연방의회(2009~2010)에서는 2개의 스팸관련 법안이 제출되었음¹⁹⁾

2. 주법(州法)

- 2011년 1월 현재, 26개 주에서 스팸메일과 관련된 법률이 제정되었다²⁰⁾²¹⁾. 규정된 형식이나 내용 및 범위는 각 주마다 차이가 있지만, 규

19) Smash Act of 2009(H.R.1391)와 m-Spam Act of 2009(S.788)이다. Smash Act of 2009는 연방거래위원회(Federal Trade Commission)의 전화권유판매규칙(Telemarketing Sales Rule)을 개정토록 하여, 원치 않는 상업적 메시지를 상업적인 모바일 서비스에 할당되어 있고 FTC의 Do-Not-Call 리스트에 등재되어 있는 전화번호로 전송함으로써 남용적 전화권유를 하는 행위나 활동을 금지하도록 규정하였다. m-Spam Act of 2009는 모바일 서비스 상업 메시지의 송신을 금지하는 기존의 Can-Spam Act of 2003을 개정하여, 메시지의 목적이 상거래를 촉진하거나 수신자에 의하여 이용된 제품이나 서비스에 대한 보증·리콜·안전 정보를 제공하거나 계속 중인 상사 관계 하의 당사자에게 일정한 정보를 제공하거나 수신자의 수익 계획이나 고용 관련 정보를 제공하거나 수신자가 허용한 제품이나 서비스를 배달하기 위한 경우에는 금지되는 모바일 서비스 상업 메시지로부터 제외되는 것을 규정하고 있다.

20) 州法으로 스팸메일을 규제하고 있는 州는, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut(Public Act No. 99-160), Delaware(72 Del. Laws, c. 135), Florida, Georgia, Idaho(House Bill 505), Illinois(Public Act 91-233 (1999)), Indiana, Iowa(House File 448 (1999)), Kansas(Senate Bill 467), Kentucky, Louisiana(Act 1180, House Bill 2228 (1999)), Maine, Maryland(Senate Bill 538 and House Bill 915), Michigan, Minnesota(Senate File No. 2908 (2002)), Missouri(Senate Bill 763), Nevada(Nevada Acts 2001 ch. 274, Senate Bill 48), New Mexico, North Carolina(Session Laws 1999-212, Senate Bill No. 288), North Dakota, Ohio(A Bill to enact section 2307.64 of the Revised Code to regulate the transmission of electronic mail advertisements), Oklahoma(Okla. Laws 1999, ch. 337, House Bill 1410

정된 내용을 분류하여 종합하면 대체로 다음과 같은 사항을 일부 혹은 전부 규정하고 있음

- 옵트아웃(Opt-Out)방식으로 수신거부를 할 수 있다는 내용을 담은 설

(1999)), Oregon, Pennsylvania(Senate Bill No. 262), Rhode Island(1999 Pub. Laws ch. 421, House Bill 5644), South Dakota(South Dakota Senate Bill 180 (2002)), Tennessee(Public Acts 2000, Chapter No. 670 (SB 2995/HB 2930)), Texas, Utah(Utah Laws 2002, Chapters 125 & 229(House Bill 80, approved March 18, 2002; effective May 6, 2002; and House Bill 143, approved March 26, 2002; effective May 6, 2002)), Virginia(Virginia Computer Crimes Act), Washington(1998 Wash. Laws ch. 149, House Bill 2752; 1999 Wash. Laws ch. 289, House Bill 1037), West Virginia(Acts 1999, chapter 119, House Bill 2627), Wisconsin(2001 Act 16), Wyoming 등 39개 州다.

- 21) 스팸메일에 직접 적용될 것을 목적으로 제정된 법률은 가지고 있지 않지만, 스팸과 관련된 법률이나 규칙 등 법규범을 가지고 있는 주들이 있다. 즉, Florida州 변호사회 규정(Fla. R.P.C. 4-7.6(c)(3))에는, 변호사들이 스팸메일을 통하여 광고를 하고자 하는 경우에 제목에 “법률광고(legal advertisement)”라고 표시할 것을 요건으로 규정하고 있다. Kentucky州 대법원 규칙(Ky. Sup. Ct. R. 3.130(7.09)(3), 2002년 1월 개정됨)은, 변호사들이 서면, 녹음, 전자적 통신에 의하여 잠재적인 고객들에게 광고하고자 하는 경우에 “이것은 광고입니다(THIS IS AN ADVERTISEMENT)”라는 문구를 보기 쉽게 표시하도록 규정하고 있다. Maryland州에서는, 전자우편에 의한 괴롭힘을 다루는 규정(Md. Code art. 27, § 555C)과 원하지 않는 팩스 광고를 다루는 규정(Md. Comm. L. Code § 14-1313)을 법률에 규정하고 있으며, 州政府에 원하지 않는 대량 전자우편을 포함하는 인터넷 상의 프라이버시 문제를 조사할 권한을 부여하고 있다(Md. St. Fin. & Proc. Code § 3-409(a)(4)(ii)). Oregon州 변호사회 규정(Ore. Code Prof. Resp. DR 2-101(H))은 변호사들이 잠재 고객에게 스팸메일에 의하여 광고하고자 하는 경우에 전자우편의 내용부분에 “광고(Advertisement)”라는 단어를 보기 쉽게 표시하도록 요구하고 있다. David E. Sorkin, Spam Laws: United States: State Laws (visited January 5, 2003) <<http://www.spamlaws.com/state/summary.html>>.

제4장 해외의 스팸규제 법제

명서를 기재할 의무

- 옵트아웃(Opt-Out) 요청을 이행할 의무²²⁾
- 라벨링(Labeling) 의무
- 경로정보에 허위로 기재하는 것을 금지
- 경로정보를 허위로 만드는 소프트웨어의 배포 금지
- 전자우편의 표제부에 허위로 기재하는 것을 금지
- 프로바이더의 정책에 반하는 원하지 않는 상업용 전자우편 등의 송신을 위하여 프로바이더의 설비를 사용하는 것을 금지

- 구체적인 예로서, 2000년 5월 11일에 제정되어 동년 6월 3일부터 시행된 콜로라도주의 정크메일법(Colorado Junk Email Law)은, 전송자의 발신 전자우편주소를 명시하도록 하였으며 이의 허위기재를 금지
- 동의없이 제3자의 인터넷 주소나 도메인 이름을 사용하지 못하도록 규정
 - 광고성 전자우편의 발송자는 수신자와 현재 사업관계에 있거나 이전에 있었던 경우 등 일부 특별한 경우를 제외하고는 광고성 전자우편이라는 것을 표시하기 위하여 제목란에 「ADV:」 즉, "A", "D", "V"의 순서로 하되 이 문자 뒤에 ":"을 표시하도록 규정
 - 장래 수신자의 수신거부를 위하여 비용을 들이지 않고 발신자의 메일 리스트에서 손쉽게 삭제할 수 있는 방법을 표시하여야 하고 수신자가 삭제를 요청한 경우에는 전자우편을 재발송하지 못하도록 규정(Opt-Out 방식의 규제)
 - 만일 광고성 전자우편의 발송자가 이 법을 위반한 경우에는, 수신자 또는 전자우편서비스제공자는 민사소송을 제기할 수 있으며, 전자우편 서비스제공자가 불법적 광고성 전자우편을 방지하기 위하여 행한 기술

22) 델라웨어주 및 캘리포니아주는 이메일 광고의 경우에 Opt-in 형태를 채택하고 있다.

적 조치 등의 행위에 대하여는 민사상 손해배상책임을 지지 않음

3. 시사점

- 미국의 경우에는 연방법과 주법에서 각각 스팸메일을 규율하고 있는데, 연방법에서는 과도한 규제를 시도하지 않고, 각 주가 규제하여야 할 최소한의 규율로서 스팸메일에 대한 Opt-out 규제나 FTC가 이용자의 보호를 위하여 Do-Not-Call 리스트를 보유·운영토록 하는 근거규정을 두는데 그치고, 음란한 스팸메일의 유통을 금지하고 있을 뿐임
- 반면 주에서는 델라웨어주나 캘리포니아주처럼 Opt-in 규제를 취하는 곳도 있고, 연방법만을 적용하고 별도의 입법을 하지 않은 주도 있음
- Can-Spam Act 제정 이후에도 Opt-out 방식의 규제가 실효성이 떨어진다는 비판도 있지만, 연방형태의 국가에서 강력한 최대 규제를 채택하기 보다는 최소규제를 두고 Do-Not-Call 리스트의 운영 등을 통해서 가능한 이용자를 보호하려는 방안을 채택하고 있음
- 최근 미국에서도 모바일 환경에서의 스팸메일에 대한 규제를 합리화하려는 법안이 제안되고 있는 점을 고려할 때 우리의 경우에도 모바일 환경에서의 마케팅 활동을 억제하지 않는 범위에서의 규제를 유지하는 것이 필요함

제2절 일본

1. 개요

- 현재 일본에서 스팸은 “특정상거래에 관한 법률”과 “특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률” 두 개의 법률로 규제하고 있다. 각각의 법률의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

2. 「특정상거래에 관한 법률」의 내용

- “특정상거래법” (特定商取引に関する法律)의 전신은 “방문판매법”으로서 수차례 개정을 거쳐 2000년 11월에 현재의 “특정상거래법”으로 그 모습을 바꾸었음. 본 법은 특정상거래²³⁾를 공정하게 하고, 구입자의 손해방지 및 이익을 보호하고 상품의 유통 및 역무제공을 원활하게 하여 국민경제의 발전에 기여할 것을 목적으로 하고 있음
- 본 법에 의하면 승낙을 얻지 않고 스팸메일을 송신하는 경우에는 일방적으로 송신하는 광고메일임을 명확히 표시하여야 함(제12조의3, 제12조의4). 이 표시방법은 “특정상거래법 시행규칙²⁴⁾”에 규정되어 있으며 승낙이란 스팸메일을 발송하는 것에 수신자의 사전양해를 얻은 것을 의미함. 최초 발송된 스팸메일에 ‘이 메일을 더 이상 받고 싶지 않은 분은 연락바라며, 연락이 없을 시 동의한 것으로 간주합니다.’라는 표

23) 방문판매, 통신판매 및 전화권유판매에 관한 거래, 연쇄판매거래, 특정계속적역무제공에 관한 거래 및 의무제공유인판매거래가 특정상거래에 포함된다.

24) 사업자나 광고주의 이메일 주소, 미승낙광고임을 표시, 수신거부의 방법 등을 표기하여야 한다.

시가 있다 하더라도 회신이 없다하여 스팸메일 수신에 동의한 것으로 볼 수 없음²⁵⁾

□ 송신자가 스팸메일 수신 거부 의사를 표시하였다면 사업자는 재송신할 수 없고 타인에게 위탁하여 송신하는 것도 금지됨

□ 처벌규정

- 이러한 사항을 준수하지 않았을 경우에는 100만엔 이하의 벌금에 처함(제72조 제3호)

3. 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」의 내용

□ 법률의 개요

○ 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」(特定電子メールの送信の適正化等に関する法律)은 일시에 다수의 자에게 특정전자메일²⁶⁾의 송신 등으로 인하여 전자메일의 송수신상의 지장을 방지할 필요성이 생기는 것을 감안하여 관련 조치규정을 정함으로서 전자메일의 이용에 양호한 환경 정비를 도모하고 고도정보통신사회의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하는 법임. 최근 2011. 6. 24. 최종적으로 개정되었음

- 2008년 2월 스팸메일에 대한 현행규제방식을 재검토함과 동시에 보고

25) 한국인터넷광고심의기구, “인터넷광고 건전화 및 활성화를 위한 법제도 개선방안 연구”, 2008, 102면.

26) 전자메일의 송신을 하는 사람(영리를 목적으로 하는 단체 및 영업을 영위하는 경우에 있어서는 개인에게 한정한다. 이하 송신」라 한다.)이 자기 또는 타인의 영업에 대해 광고 또는 선전을 행하기 위한 수단으로서 송신을 하는 전자메일

제4장 해외의 스팸규제 법제

징수 등의 규제를 정비하고 그 실효성을 증대시키기 위하여 Opt-out 방식에서 Opt-in 방식으로 재개정 되었음

- Opt-in 방식으로 개정되었기 때문에 사전에 송신에 동의한 자에게만 스팸메일을 발송할 수 있음. 그러나 사전에 송신에 동의한 자라 하더라도 이후 특정전자메일, 즉 스팸메일의 송신을 원치 않는다는 취지의 요청이 있는 경우에는 스팸메일의 송신은 금지됨

□ 법률의 주요내용

○ 표시의무

- 스팸메일의 송신자는 수신자의 통신단말기기의 영상면에 해당 송신자의 이름 또는 명칭(위탁자가 있는 경우에는 해당 메일 송신자 또는 책임을 질 수 있는 사람), 전자메일주소 또는 전기통신설비를 식별할 수 있는 표시, 그 외에 총무성령·내각부령으로 정하는 사항을 표시해야 함 (제4조)

○ 송신자 정보를 위장한 송신의 금지

- 스팸메일의 발송시 송신자 정보를 거짓으로 속여 발송해서는 아니됨 (제5조)

○ 가공전자메일주소에 의한 송신의 금지

- 가공전자메일주소를 송신하여서는 아니됨 (제6조)

○ 조치명령

- 총무대신 또는 내각총리대신은 전자메일의 송신방법의 개선에 관한 필요한 조치를 송신자에게 명령할 수 있음 (제7조)

○ 신고

- 전자메일이 위 법을 위반한 것으로 인정할 경우에는 총무대신 또는 내각총리대신에게 적당한 조치를 취할 것을 신고할 수 있음 (제8조)

○ 전기통신역무의 거부

- 전기통신사업자는 당해 통신역무의 원활한 제공 등을 방지하기 위하여 전자메일통신역무의 제공을 거부할 수 있음(제9조)

□ 법의 실효성을 강화 방안

- 제5조(송신자 정보를 위장하여 송신한 경우)를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 백만원 이하의 벌금에 처함 (제34조)

- 제7조(조치명령)를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 백만원 이하의 벌금에 처함. 또는 백만원 이하의 벌금에 처함 (제34조, 제35조)

- 법인이 조치명령을 위반한 경우에는 벌금을 3000만원 이하로 상향하고 있음 (제37조 제1호)

4. 스팸규제 사례

- 2003년 10월 9일 경제산업성이 “특정상거래법”을 위반하고 스팸광고를 송신하는 사업자에게 시정명령을 내린 것이 최초의 행정처분임

- 그해 11월 13일에는 총무성이 “특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률”을 위반하고 스팸광고를 송신하는 사업자에게 법규를 준수하도록

록 조치명령을 내린 바 있음²⁷⁾

- 그 이외에 일본 경시청은 완기리 (발신음을 한 두번만 올리게 하고 전화를 끊어 상대방이 전화를 걸게 만드는 사기수법) 및 스팸메일로 수신자로 하여금 전화를 걸게 만들고 불특정다수의 사람들에게 음란 음성을 듣게 하여 부당한 요금을 청구해 온 일당에게 ‘음란물 진열죄’를 이유로 처벌하였는데, 이는 휴대전화스팸과 이에 따른 피해자를 구제하기 위하여 형법을 준용한 사례에 해당됨²⁸⁾

27) 박소영·이병남·박웅·강신각, “한국·중국·일본의 스팸메일 대응 동향”, 전자통신동향분석, 제19권 제5호 (2004), 175-176면,

28) 김범수 외5인, 위 연구보고서, 68면.

제3절 유럽연합

1. 개요

- 유럽은 2000년 12월 광고성 이메일의 전송을 규제하는 Directive 97/66/EC에 대한 입법을 추진하였는데, 그 이전에는 유럽연합 어느 지침에도 직접적으로 이메일을 규제하는 규정이 없었음
 - 따라서 유럽의 광고업체는 대량의 광고성 이메일을 합법적으로 전송함으로써 스팸메일 규제에 대한 필요성이 확산
 - 2002년 7월 12일 Directive 2002/58/EC의 제정되고, 유럽에서는 전기통신 분야에 있어서 개인정보 및 프라이버시의 보호라는 관점에서 스팸메일에 대한 규제를 하고 있음

2. Directive 97/66/EC

- 유럽위원회(Commission of the European Committee)는 2000년 12월 E-privacy지침(Directive 97/66/EC)의 개정시안 제출
 - 그러나 유럽의회가 표현의 자유 및 전자 상거래 제약 가능성을 우려하여 부결
- 주요내용
 - Directive 97/66/EC의 중요한 목적은 통신 분야에서의 소비자 프라이버시를 강하게 보호하는 것
 - 개정안은 개인정보를 보호하기 위하여 전화, 이메일, 쿠키, 위치정보 등으로 그 범위와 규제의 정도를 확대
 - 광고성 이메일 전송 규제에 있어 기존의 Opt-out 방식에서 수신자의

제4장 해외의 스팸규제 법제

사전 동의를 얻어야 하는 Opt-in방식을 채택

3. Directive 2002/58/EC

- Directive 97/66/EC 개정안이 유럽의회에서 부결된 후 유럽의회, 유럽위원회, 이사회 등에서 약 2년 동안 많은 논쟁과 타협의 과정을 거쳤고, 2002년 7월 12일 Directive 2002/58/EC이 제정됨

□ 주요내용²⁹⁾

29) DIRECTIVE 2002/58/EC 제13조 요구받지 않은 커뮤니케이션

1. 직접마케팅을 목적으로 자동다이얼링시스템, 팩스 또는 이메일을 사용하는 것은 오직 수신자의 사전동의를 있는 경우에만 허용된다.
2. 개인정보보호 일반지침(Directive 95/46/EC)에 따라 자연인 또는 법인이 상품의 판매 또는 서비스의 제공을 통해 이메일에 관한 상세정보를 그들의 소비자로부터 획득한 경우에는 그러한 상세정보를 자신의 유사한 상품 또는 서비스의 직접마케팅을 위해 사용할 수 있다. 단, 정보가 수집되는 때에 그리고 소비자가 최초로 그러한 메시지에 대하여 사용을 거절하지 않은 경우에, 용이하게 그 정보 사용의 금지를 요구할 수 있는 기회가 소비자에게 부여되어야 한다.
3. 회원국은 제1항 및 제2항에 언급된 이외의 경우에 있어서 직접 판매 목적을 위한 무료의 요구받지 않는 커뮤니케이션이 해당 가입자의 동의 없이 또는 이러한 커뮤니케이션을 수신하기를 원하지 않는 가입자의 관점에서 국가적 입법에 의하여 결정된 이러한 선택 사이의 선정이 허용되지 않는다는 것을 보장하는데 적절한 조치를 강구하여야 한다.
4. 어느 경우든 직접 마케팅 목적으로, 통신전송을 하는 발신자의 신원을 가장 하거나 숨긴 채 또는 수신자가 통신 중지 요청을 보낼 유효한 주소 없이, 전자우편을 전송하는 행위는 금지되어야 한다.
5. 제1항과 제3항은 자연인인 가입자에게 적용되어야 한다. 회원국 또는 공동체 법과 적용 가능한 국가적 입법을 내에서 요구받지 않은 커뮤니케이션에 관

- 직접 마케팅을 목적으로 전화, 팩스 또는 이메일을 사용할 때 수신자의 사전 동의가 있는 경우에 허용되는 것을 내용으로 하는 Opt-in 방식을 채택(Directive 2002/58/EC 제13조 제1항)
 - 옵트 인 방식은 이메일 보다는 휴대전화를 이용한 스팸의 규제방식에 적극적으로 적용
 - 기존부터 사업자와 거래관계를 유지하고 있었던 소비자에 대해서는 Opt-in방식에 대한 예외로서 Opt-out방식을 인정(Directive 2002/58/EC 제13조 제2항)
 - 스팸메일 전송자의 신원을 속이는 마케팅 목적의 메일전송을 금지하며 스팸메일송신의 중지요청 의사를 전송할 수 있는 실제 주소를 기재하지 않은 메일의 전송도 금지(제13조 제4항)
- EU는 2002년 7월 제정한 Directive 2002/58/EC에서 채택한 Opt-in방식을 2003년 10월까지 산하 15개국 회원국들이 이를 자국 법률에 반영하도록 규정한 바 있으며, EU회원국이 아닌 노르웨이, 폴란드, 체코 등은 물론 호주도 이미 Opt-in방식으로 규제를 하고 있음

하여 자연인 이외의 가입자의 정당한 이익이 충분히 보호될 것을 보장하여야 한다.

제4절 독일

1. 개요

- 독일의 경우 스팸 메일에 대한 최초의 판결³⁰⁾이 1997년 12월 있었듯 스팸에 대한 법적 규제가 일찍 시작되었다고 볼 수 있음
- 이 판결을 시작으로 일관된 판례의 경향이 형성되었으며 2004년 중반에는 EU의 지침에 따라 공정거래법(Wettbewerbsrecht)에 의한 스팸메일 제한 규정이 제정되었음
- 이들 판례와 법규를 근거로 독일 내에서 발송되는 스팸에 대해서 법적 규제가 가능하게 되었음
- 그러나 스팸 규제 법규가 가지는 국경의 한계로 인하여 스팸에 대한 통제가 종종 무산되고 있는 실정임. 많은 경우 스팸 발송자가 독일법의 적용 영역 외에서 작업을 하기 때문임

2. 법적 규율 체계

- 일상생활에서 스팸이라는 표현은 모든 형태의 원하지 않는 정보의 송신이라는 의미로 사용됨
- 이와 달리 법적으로 금지되는 것은 몇 가지 예외를 제외하고는 상업성 광고에 한정됨
- 이에 따라 법적인 관점에서 스팸은 바이러스 메일 등 상업성 광고를 내용으로 담고 있지 않은 정보와 명확하게 구분됨
- 법적인 측면에서 스팸의 개념을 이처럼 명확하게 구분하는 이유는 정보

30) LG Traunstein, MMR 1998, S. 53.

의 대량 전송 자체가 아니라 정보의 대량 전송을 가능하게 하는 기술을 상업적으로 남용하는 것을 방지하는 것이 스팸 제한 법규 제정의 근본 취지이기 때문임

- 스팸의 법적 개념은 ‘상업적 목적의 광고를 내용으로 하는 정보 (Werbender Inhalt mit kommerziellem Hintergrund)’
 - 이는 ‘영리 목적의 광고성 정보’라는 우리나라 정보통신망법상의 스팸 정의와 거의 유사함
- 독일 법제상 금지되는 스팸은 다음 요건을 충족하는 것임
 - ① 상업적 목적의 광고를 내용으로 하는 정보일 것
 - ② 수신자의 사전 동의가 없을 것
 - ③ 송신자와 수신자 사이에 기존 거래관계(geschäftlicher Kontakt)가 존재하지 않을 것
- 이와 같은 스팸의 법적 정의는 우리나라 정보통신망법 제50조 제1항과 제2항을 뒤섞어 놓은 것과 같음
 - 기본적으로 Opt-in 방식의 규제를 하고 있으므로 이는 우리나라의 경우 전화·팩스에 대한 규제방식인데 이를 전자우편에 적용하는 것임
 - 기존의 거래관계가 존재하면 스팸에서 제외시키는 것도 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우에는 스팸이 아니라고 하는 우리나라 정보통신법 제50조 제2항 제1호의 규정과 같은 내용인데 이를 전자우편의 경우에 적용하는 것임
- 독일 법제는 전자우편에 대하여 Opt-in 방식의 규제를 하기 때문에 우리나라의 경우에 비하여 상당히 강한 스팸 통제를 하는 것으로 평가할 수 있음

제4장 해외의 스팸규제 법제

- 수신자의 사전 동의가 없거나 거래관계가 형성되어 있지 않음에도 무작정 발송하는 상업성 광고 메일이 스팸인데 여기서 사전 동의는 비교적 폭 넓게 인정됨
 - 수신자가 명시적으로 이메일 수신에 동의한다는 의사표시를 하는 경우에는 물론 사전 동의로 인정
 - 그렇지 않더라도 어떠한 형태로든 이메일 주소를 송신자에게 주었다면 이는 메일 수신에 동의한 것으로 추정
 - 그러나 수신자가 자신의 홈페이지나 블로그 등에 이메일 주소를 게시하는 행위를 그 자체로 상업성 광고 정보의 수신을 동의하는 것으로 볼 수는 없음
- 수신자의 사전 동의는 수신자가 이를 철회(widerrufen)하기 전까지만 유효하며, 동의의 효력이 무기한 계속 유지되는 것도 아님
 - 예를 들어 동의가 있고 나서 1년이 지난 뒤에 비로소 광고 정보가 송신된 경우에 대해서 베를린 지방법원(Landgericht)은 유효한 사전 동의가 없는 경우에 해당된다고 판단³¹⁾
- 독일 법제와 같은 Opt-in 규제 방식은 다른 유럽연합 국가에도 적용되어 지배적인 규제방식이 되고 있는 실정임
- 미국이 취하고 있는 Opt-out 방식은 업계의 집요한 로비에도 불구하고 오랜 논의 끝에 유럽 의회가 채택하지 않았음. 대신 이용자에게 유리한 Opt-in 방식이 채택된 것임. 이용자 친화적이라는 점에서 우리나라에도 시사하는 점이 많다고 생각됨

31) LG Berlin MMR 2004, S. 688

3. 스팸과 독일 법원

- 1996년도에 인터넷과 이메일 분야의 첫 번째 소송이 제기되고 나서부터 독일 법원은 판사들이 사건에 적용할 적절한 법규나 법률이론을 찾기 어려워 할 뿐 아니라 인터넷이나 이메일의 기술적인 측면에 대해서 제대로 이해조차 하지 못하고 있다는 문제에 봉착
- 인터넷과 관련한 이러한 문제점 때문에 하급심 법원을 중심으로 혼란스러운 판결이 속출하는 와중에도 스팸과 관련해서는 법원이 초기부터 일관되고 확고부동한 판례를 형성
- 이메일과 관련하여 법원이 판례를 신속하게 정착시킬 수 있었던 것은 서신, 팩스, 전화 등을 이용한 광고에 판례가 이미 존재하고 있었기 때문에 이들 기존판례를 잘 참고할 수 있어서임
- 언뜻 보기에 이메일은 종래의 우편물과 본질적으로 다를 것이 없는 것 같음. 서신의 발송은 수신자가 미리 동의하지 않더라도 허용됨. 이는 일반 국민들이 광고정보에 대한 요구를 어느 정도 가지고 있기 때문이며, 원하지 않는 서신 발송이 조금 부담을 주기는 하지만 사생활 영역에 대한 침해가 그다지 크지 않기 때문임. 광고물은 수신자가 즉시 알아볼 수 있고 경우에 따라 즉각 폐기가 가능. 이 과정에서 우편료라는 경제적 부담은 전적으로 송신자가 지게 됨.
- 그런데 이메일은 서신의 경우와 달리 배달비용을 송신자가 전혀 부담하지 않고, 모든 유형·무형의 부담은 수신자와 인터넷 이메일 서비스 제공자가 지게 됨
- 이 때문에 이메일 광고는 종래 금지되어 있던 전화³²⁾ 및 팩스³³⁾에 의

32) BGHZ 54, 188; BGH NJW 1989, 2820; BGH GRUR 1990, 280; BGHZ 113, 282

제4장 해외의 스팸규제 법제

한 광고에 비견될 수 있는 것으로 판단되었음. 사생활 침해의 정도가 이메일 광고는 전화 및 팩스 광고와 비슷한 수준이라는 것임. 전화·팩스 광고는 정보가 수신되는 동안 장비의 사용이 차단되므로 영업 또는 사생활을 방해하는 것인데 이는 부분적으로 이메일의 경우도 마찬가지라는 것임

- Traunstein 지방법원 판결을 시작으로 1998년 베를린 지방법원의 판결³⁴⁾을 거쳐 일관된 판례 경향이 형성되었으며, 그 방향은 수신자 동의 없이 발송되는 광고메일이 불법이라는 것
- 원하지 않는 이메일 광고는 수신자가 요금을 부담하고 사용하는 인터넷과 컴퓨터를 이용해서 확인을 하는 동안 원하지 않는 내용을 읽게 되어 그 시간 동안 본래 인터넷과 컴퓨터를 이용해서 하여야 할 일을 하지 못하게 된다는 것임. 이를 통하여 업무자의 경우 업무(Gewerbebetrieb)를 방해하는 것이고 개인의 경우 독일 민법 제823조 및 제1004조상의 인격권(Persönlichkeitsrecht)을 침해. 나아가 이를 통해서 근로시간과 시스템 자원상의 손실이 초래됨
- 이와 같은 법적 판단을 근거로 스팸 수신자가 할 수 있는 것은 발신자에게 추후에는 광고메일을 보내지 말 것을 요구할 수 있는 정도에 그치는데 비해, 경쟁법제에서는 원하지 않는 이메일 광고에 대하여 좀 더 강한 규제장치가 마련되어 있음. 스팸은 금지된 광고유형이고 심각한 부담(unzumutbare Belästigung)을 유발하기 때문에 위법. 이에 따라 불공정경쟁방지법(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb / UWG)을 근거로 소비자보호센터(Verbraucherzentrale)나 공정거래센터(Wettbewerbszentrale)가 이에 대하여 직접 제재를 가하거나 형사처벌을 하는 것도 가능

33) BGH NJW 1996, 660

34) LG Berlin MMR 99, 43

- 하급심을 중심으로 원하지 않는 광고 메일의 발송은 불법이라는 판례가 형성되어 나가던 중 2004년 3월에 연방대법원(Bundesgerichtshof)이 최종적으로 이를 인정하는 판결이 선고되었음³⁵⁾. 이후 원하지 않는 광고 목적의 이메일의 발송은 선량한 풍속(die guten Sitten)에 위배되는 행위로 평가됨. 광고성 메일의 발송은 수신자가 동의를 하는 경우에 한하여 예외적으로 허용되는 행위가 된 것임. 광고자는 실수로 이메일이 제3자에게 발송되는 것을 방지하기 위한 적절한 기술적 조치를 취하여야 함. 또한 광고성 이메일 발송자는 문제가 될 경우 수신자의 동의가 있었음을 입증하여야 함

4. 스팸에 관한 입법

- 법원의 판결과 학술 논문에서 원하지 않는 광고성 이메일에 관한 규제 입법의 필요성을 오래 전부터 역설해 왔지만 입법기관은 이 입법을 국내에 도입하기 위해서 2004년 7월까지 시간이 필요하였음
- 독일 의회는 불공정경쟁방지법을 개정하면서 제7조에 특정 형태의 광고를 금지하는 규정을 도입하였고 이에 이메일 마케팅도 포함되었음. 그 내용은 다음과 같음

독일 불공정경쟁방지법 제7조(심각한 부담) ① 다른 시장 참여자에게 심각한 부담을 주는 자는 제3조에서 말하는 불공정 행위를 하는 것이다.

② 다음의 경우는 특히 심각한 부담이라고 할 수 있다.

1. 수신자가 원하지 않음을 알 수 있음에도 이루어지는 광고
2. ……
3. 수신자의 동의가 없는 상태에서 자동 전화송신기, 팩스 또는 전자우편을 이용하여 이루어지는 광고
4. 광고주가 누구인지 알 수 없거나, 수신자가 추가 요금 부담 없이

35) BGH NJW 2004, 1655

광고의 중단을 요청하는 의사를 전달할 수 있는 유효한 주소가 없는 상태에서 이루어지는 광고

③ 다음의 요건을 모두 충족하는 경우에는 제2항 제3호에 대한 예외로서 심각한 부담이 아니라고 본다.

1. 사업자가 재화 또는 용역의 판매와 관련하여 고객으로부터 전자우편 주소를 수집하였을 것
2. 사업자가 자신의 유사한 재화 또는 용역의 직접 광고를 위해서 보유하고 있는 고객의 주소를 활용하는 경우일 것
3. 고객이 주소의 활용에 대한 동의를 철회하지 않았을 것
4. 고객의 주소를 수집할 때 그리고 주소를 활용할 때마다 주소의 활용에 대하여 언제든지 동의를 철회할 수 있음을 명백하고 분명하게 설명하였을 것

□ 이 규정은 기존의 판례를 그대로 인정하고 있으며 이메일 광고와 관련하여 명백한 법적근거를 마련하였음. 이에 따라 독일에는 Opt-in 원칙이 정착되었음. 이메일 광고는 수신자가 수신에 동의하거나 거래관계가 이미 형성되어 있는 경우에 한하여 가능하게 된 것임. 동시에 수신자는 더 이상의 메일 수신에 이루어지지 않도록 동의를 철회할 수 있는 권한이 주어지게 되었음

□ 이와 같은 문제해결 방안은 근본적으로 유럽연합의 기본지침에 부합하는 것임. 유럽연합은 이미 2002년에 Opt-in 원칙에 따른 스팸 규제 법규를 국내법으로 제정하도록 회원국에게 요청하였으며 지침의 구체적인 내용도 독일의 입법과 일치하는 것이었음. 유럽연합의 스팸 관련 지침은 현재 모든 회원국 내에서 국내법으로 입법화 작업이 완료된 상황임

□ 경쟁법 체계상 스팸 발송 행위는 불공정경쟁 행위에 해당되고 이에 대한 소송은 소비자가 직접 수행할 수 없음. 대신 소비자보호단체나 공정경쟁단체 또는 상공위원회 등이 당사자 자격을 가짐

- 그러나 민사상의 당사자 적격은 소비자도 가지고 있으므로 새로 제정된 경쟁법 규정과 관계없이 광고 메일 발송의 중단을 직접 요구할 수 있음. 그러나 문제는 스팸 발송자를 찾아내기가 매우 힘들다는 점
- 독일에서 사전 동의 또는 사전 거래관계 형성 없이 이메일을 통한 광고를 보내는 것은 금지된다는 점이 법적으로 명백하게 되었음

5. 스팸과 형사처벌

- 원하지 않는 광고성 메일 발송 행위는 스팸 발송자가 자신의 컴퓨터를 이용하는 한 현재 독일 형법을 기준으로 판단해 볼 때 형사처벌이 불가능함
- 다만 스팸 메일로 분류되지 못하도록 하기 위해서 다른 기업의 도메인 명칭을 사용하여 스팸을 발송하게 되면 상표법(Markengesetz) 제143조가 말하는 상표권 침해 행위에 해당되어 형사처벌 대상이 됨. 독일 법원은 도메인 명칭을 상표로 보고 보호대상으로 하고 있음
- 나아가 특정 메일 서버를 이용해서 대량으로 스팸을 발송하였는데 반송되는 메일이 너무 많아서 서버의 작동에 장애를 가져오게 되면 형법 제303조의b에서 말하는 컴퓨터 사보타지에 해당되어 형사처벌 대상이 될 수 있음

6. 시사점

- 수신자의 사전 동의가 없으면 상업적 목적의 광고성 정보를 송신할 수 없도록 하고 있어서 이용자 친화적임
- 독일이 채택하고 있는 Opt-in 원칙은 유럽연합 지침에 따라 유럽연합 회원국 전체에 적용된 규제방식이고 스팸을 획기적으로 억제할 수 있는 방안이라고 생각됨
- 현재 우리나라처럼 스팸에 이용되는 매체별로 Opt-out 또는 Opt-in 방식을 혼용할 것이 아니라 모두 Opt-in 원칙으로 통일적인 규율을 하는 것이 마땅하다고 판단됨
- 이는 통신기기의 발달에 따라 매체의 구분이 모호해지고 있는 현실 때문에 더욱 타당한 해결방안이라고 생각됨

제4장 스팸규제 법제 개선방안

제1절 스팸 유형별 대처방안

1. 스팸의 유형

가. 전송매체에 따른 스팸유형

□ 팩시밀리를 통한 스팸

- 1980년대 후반 미국의 사무실에서 팩시밀리(이하 “팩스”라 함)의 이용이 일반화되면서 마케팅 업자들은 원치 않는 광고를 팩스를 통해 발송하게 됨
- 최근에는 컴퓨터, 휴대전화 등 다양한 전송수단이 등장함으로써 팩스를 통한 스팸발송은 많이 축소된 상태임

□ 전화를 이용한 스팸

- 전화를 이용한 스팸은 다시 유선전화(고정전화)와 무선전화(이동전화)로 나눌 수 있으며, 유선전화의 경우 일반적으로 음성을 이용한 스팸이 무선전화의 경우 음성과 문자를 이용한 스팸이 문제임
- 최근에는 인터넷전화(VoIP)가 도입되어 유선전화(고정전화)에도 음성 외에 문자를 통한 스팸수신이 가능하게 됨
- 특히 휴대전화 문자메시지를 이용한 스팸은 대부분 발송전용 프로그램을 이용하고 있는데 이메일 광고와 마찬가지로 대량 발송이 가능하고, 최근에는 휴대전화를 통한 인터넷 접속이 가능해짐에 따라 인터넷에서 나타나는 스팸 현상이 휴대전화로 전이되는 경향이 있음
- 이메일과 달리 휴대전화를 이용한 문자메시지는 수신자가 수신 거부

제5장 스팸규제 법제 개선방안

의사를 전달하기가 쉽지 않고, 실제로 수신자가 의사에 반한 ‘광고성’ 정보를 수신했음을 증명하기 쉽지 않음

□ 컴퓨터를 이용한 스팸

- 컴퓨터를 이용한 스팸이란 실질적으로는 인터넷을 이용한 스팸을 의미하며, 초고속통신망의 확산, 이메일주소 추출기와 메일 발송기의 대중화 등에 따라 저렴한 비용, 대량 발송 및 신속성을 무기로 인터넷을 이용한 마케팅이 급속하게 팽창
- 인터넷 마케팅 방법으로 전자우편(이하 '이메일'이라 함)이 이용되는데 스팸의 대부분은 이러한 이메일을 통해 발송되고 있음
- 스팸머들은 이러한 이메일을 통해 스팸을 발송하고 있는 이유는 다른 기기에 비해 스팸발송의 비용이 저렴하고, 전송시스템의 개발로 대량 전송에 용이하고, 전화나 팩스에 비해 수신자에게 전송하는 시간이 적게 소요되기 때문임

나. 인터넷을 이용한 스팸의 유형

□ 이메일을 이용한 스팸

- 인터넷을 이용하여 스팸을 발송하는 방법 중 가장 일반적인 유형은 이메일을 이용하여 스팸을 발송하는 것임
- 이러한 이메일을 이용한 스팸에 대한 규제가 강화되자 스팸머들은 이러한 규제를 회피하는 방법을 사용하고 있으며, 이러한 회피 방법에는 친구로 위장하는 메일, 무료백신 배포등과 같은 핫이슈를 가장한 메일, “어제 요청하신 자료입니다.”, “답변이 늦어 죄송합니다”등과 같이 질문에 대한 답글 형식의 메일, “축하합니다. 이벤트에 당첨되었습니다.” 등과 같이 이용자의 호기심을 자극하는 메일 등으로 회피하고 있음³⁶⁾

- 미국 연방거래위원회(FTC)는 상업적인 광고를 목적으로 발송되는 이메일을 이용한 스팸메일의 유형을 ① 사업기회의 제공 광고, ② 스팸 메일에 대한 응답시 대가 지불광고, ③ 연쇄편지 등 12가지로 분류하고 있음³⁷⁾

□ 팝업창을 이용한 스팸³⁸⁾

- 팝업이란 특정 웹사이트가 어떤 내용을 표시하기 위해 갑자기 생성되는 새창을 말하며, 팝업창은 웹사이트의 트래픽을 증가시키거나 이메일 주소를 수집하기 위한 온라인 광고의 일종으로 사용되고 있음
- 팝업창을 이용한 광고는 웹사이트를 열 때뿐만 아니라 다른 웹사이트로 이동할 때, 웹 브라우저를 종료할 때 표시되기 하며, 활성화된 창 뒤에서 팝업창이 숨어 있기도 함
- 팝업창을 이용하여 스팸을 발송하기 위해서는 IP주소를 알아야 하기 때문에 IP주소를 추출하는 프로그램을 통해 IP주소를 수집함
- 팝업창을 이용한 스팸에는 성인사이트, 도박사이트, 대출사이트 홍보 등과 같이 불건전한 내용이 대부분임

□ 메신저를 이용한 스팸

36) 홍명신, 미국 스팸 메일 법제에 관한 연구

37) 한길성, 스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰, 『기업법 연구』 제12집 (2003). 제460면에는 FTC는 상업적인 광고를 목적으로 발송되는 전자우편물의 유형을 ① 사업기회의 제공 광고, ② 스팸메일에 대한 응답시 대가 지불광고, ③ 연쇄편지, ④ 재택근무 광고, ⑤ 건강식품이나 다이어트 식품에 대한 광고, ⑥ 현실적으로 불가능한 돈 버는 광고, ⑦ 공짜제품의 제공광고, ⑧ 투자기회의 유인 광고, ⑨ 케이블 키트의 구매광고, ⑩ 대출 및 신용카드 발급에 관한 광고, ⑪ 신용 불량자의 신용 회복에 관한 광고, ⑫ 값싼 휴가상품에 관한 광고 12가지로 분류하고 있음

38) IP Pop-up 스팸이라고 하고 있음

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 메신저는 인스턴트 메시징이라는 기술을 이용하여 인터넷 사용자들이 실시간으로 메시지를 주고 받는 서비스로서 메신저에 대한 계정을 가지고 있는 이용자가 메신저를 열 때 팝업창 형식으로 컴퓨터 화면에 표시됨
- 이용자가 메신저를 이용할 때 팝업 광고 형식으로 컴퓨터 화면에 무조건 떠오르기 때문에 이용자가 사전에 이러한 스팸 내용에 대하여 확인이 불가능하고, 이러한 스팸에 대한 표시 여부를 제어할 수 없다는 점에서 이용자가 메일의 개봉 여부를 결정할 수 있는 스팸메일과 차이가 있음

□ 특정 프로그램을 설치하는 스팸

- 이용자가 인터넷 웹서핑 중이거나 이메일을 확인하는 과정에서 이용자 동의 없이 특정 프로그램을 설치
- 이러한 프로그램들은 시작페이지를 변경하게 하거나 주기적으로 팝업창을 설치하게 하고, 이용자가 해당 프로그램을 쉽게 삭제하거나 변경할 수 없도록 실행 파일을 해당 레지스트리에 설치하는 특징이 있음

□ 답글을 이용한 스팸

- 최근에는 블로그나 미니홈페이지와 같은 1인 미디어의 활성화로 답글 형태의 스팸이 등장
- 답글 형태의 스팸은 “좋은 정보 감사합니다.” 등의 제목을 달아 이용자로 하여금 스팸이라는 의심을 전혀 가지지 못하게 함으로써 이용자는 유익한 정보로 생각하고 답글을 열어보지만 실제로는 이용자가 원하지 않는 상업적인 광고성 내용을 가지고 있는 경우가 대부분임
- 결국 발신자인 스팸머가 수신자를 기망하는 형태의 스팸이라고 할 수 있음

□ SNS를 이용한 스팸

- 최근에는 새로운 스팸 유형으로 트위터, 페이스북, 카카오톡, 미투데이 등 SNS를 이용해 마치 친구인 것처럼 가장하여 스팸머가 스팸을 발송하는 경우가 있음
- 새로운 유형의 스팸은 팩스, 전화 또는 이메일처럼 발신자를 쉽게 파악할 수 없고 이메일에서 수신거부의사를 표시할 수 있는데 반해 수신거부의사를 표시할 수 없다는 공통점이 있음

2. 신종 스팸 유형

가. 신종스팸

□ 개요

- 팩스, 전화, 우편을 이용한 전통적인 스팸은 발신자가 발신비용을 치르고, 자국 내에서 특정한 마케팅 대상을 중심으로 유통되었으나 과학기술의 발달로 인해 발신비용을 거의 치르지 않으면서 국경을 초월하여 불특정 다수에게 스팸이 유통되는 양상이 컴퓨터와 네트워크를 매개로 한 새로운 미디어를 중심으로 급속도로 확산되고 있음³⁹⁾
- 특히 방송통신 기술 급속한 발전으로 인하여 전화의 경우 휴대전화에서 무선인터넷이 가능한 스마트폰이 등장하게 되었고, 컴퓨터의 경우에도 휴대가 가능한 태블릿PC 뿐만 아니라 인터넷을 통해 음성통화가 가능한 인터넷전화(VoIP)가 등장
- 따라서 팩스, 전화, 인터넷을 이용한 전통적인 스팸도 이러한 새로운 정보매체의 등장에 따라 새로운 스팸유형이 등장하고 있음
- 대표적인 새로운 스팸유형으로는 스마트폰이나 태블릿PC와 같은 이

39) 홍명신, “미국 스팸 메일 법제에 관한 연구” 제10면부터 제13면

동 중에 인터넷접속이 가능한 단말기를 이용한 모바일 스팸 및 SNS를 이용한 스팸이라고 할 수 있음

나. 모바일 스팸

□ 개념

- 모바일 스팸(Mobile Spam)이란 휴대전화, 태블릿PC등과 같이 이동성을 갖춘 휴대용 단말기기를 통해 발송되는 스팸을 의미하는 것으로 정의할 수 있음⁴⁰⁾
- 최근 스마트폰이나 태블릿PC의 보급으로 인하여 이동 중에 인터넷 접속이 가능해짐에 따라 인터넷에서 나타나는 스팸이 스마트폰이나 태블릿PC와 같은 모바일기기에 동일하게 나타나고 있음
- 전통적인 휴대전화를 이용한 전통적인 스팸은 주로 문자메시지를 통해서 스팸이 전송·수신되는데 스마트폰은 문자메시지를 통한 스팸 외에 인터넷을 이용한 스팸유형이 동일하게 전송·수신된다는 점에서 전통적인 문자메시지 형태의 스팸과 차이가 있음
- 한편, 인터넷을 이용한 스팸은 고정된 장소에서 컴퓨터를 통해 인터넷에 접속함으로써 가능했는데, 무선인터넷의 보급과 태블릿PC와 같

40) 홍명신, "모바일 스팸에 대한 법적 대응: 미국을 중심으로" FCC(Federal Communication Commission)는 상업성에 방점을 두어 '상업적 모바일 서비스의 가입자에 의해 이용되는 무선 장치에 직접적으로 전송되는 상업적 전자메일 메시지'를 모바일 스팸으로 규정하고 있다. MMA(Mobile Marketing Association)는 '소비자가 원하지 않는(unwanted) 또는 수신을 요청하지 않은(unsolicited) 마케팅으로 인지하는 것'으로서 규정하고 옵트 인(opt-in)의사를 확인하지 않고 보내진 무선 메시지를 모바일 스팸으로 정의하였다. 수신자의 의사와 선택에 상당한 비중을 두고 있다. 즉, 모바일 스팸은 수신자가 요청하지 않거나 원하지 않은 상업적 메시지가 무선커뮤니케이션 장치를 통해 전달되는 것으로 정리할 수 있겠다.

이 이동 중에도 인터넷 접속이 가능한 단말기가 등장함으로써 인터넷에서 일어나는 스팸현상이 동일하게 나타나고 있음

- 스마트폰이나 태블릿PC에서 일어나는 모바일 스팸은 휴대가 가능한 단말기라는 차이점을 제외하고는 사실상 인터넷에서 일어나는 스팸과 동일하다고 볼 수 있음

□ 모바일 스팸에 대한 규제

- 전화수신거부등록(Do-Not-Call Registry) : 전화수신거부등록은 전화 가입자에게 상업적 광고 수신에 대한 확고한 선택권을 부여하는 제도로서, 수신자가 FTC의 전화 수신 거부 리스트에 자신의 가정용 전화 번호, 이동전화 번호 등을 등록할 경우 수신거부 의사를 보호받을 수 있음
- 마케터들은 의무적으로 3개월 간격으로 리스트를 확인, 해당 번호에 텔레마케팅을 위한 전화를 걸지 못하도록 되어 있으며, 위반시에는 건당 500~1,100달러의 과태료를 부과됨
- 모바일 스팸의 확산을 저지하기 위한 전화수신거부등록(Do-Not-Call Registry) 제도의 확대가 논의되고 있음

다. SNS를 이용한 스팸

□ 개요

- 최근 트위터, 페이스북, 카카오톡, 미투데이 등 SNS가 급속히 보급되면서 SNS를 이용한 스팸이 등장
- 이러한 SNS를 이용한 스팸은 스팸머가 마치 친구인 것처럼 가장하여 스팸을 발송할 가능성이 있음

□ 트위터를 이용한 스팸

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 트위터(Twitter)는 2006년 미국의 잭 도시(Jack Dorsey)·에번 윌리엄스(Evan Williams)·비즈 스톤(Biz Stone) 등이 공동으로 개발한 '마이크로 블로그' 또는 '미니 블로그'로서 샌프란시스코의 벤처기업 오비어스(Obvious Corp.)가 처음 개설함
- 트위터는 블로그의 인터페이스와 미니홈페이지의 '친구맺기' 기능, 메신저 기능을 한데 모아놓은 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service ; SNS)로서 인터넷과 휴대폰을 통해 실시간 정보공유(Real-time Data Sharing)가 가능한 마이크로 블로깅 서비스를 의미함
- 트위터란 '지저귀다'라는 뜻으로, 재잘거리 듯이 하고 싶은 말을 그때 그때 짧게 올릴 수 있는 공간으로 한 번에 쓸 수 있는 글자수도 최대 140자로 제한되어 있음
- 트위터는 사용자 이름, e-mail주소(허위도 가능), ID, PW만으로 서비스 가입이 가능하며 자유로운 쌍방향 통신이 아닌 팔로잉이 팔로워에게 글을 전파하기 용이한 구조로 되어 있음
- 트위터에서 관심 있는 상대방을 뒤따르는 '팔로우(follow)'라는 기능은 다른 SNS의 '친구맺기'와 비슷한 개념이지만 상대방이 허락하지 않아도 일방적으로 '뒤따르는 사람' 곧 '팔로어(follower)'로 등록할 수 있는 점이 가장 큰 차이점

① 트윗 형태

- 팔로잉이 스팸을 게시하면 자신의 팔로워 모두가 볼 수 있게 되는 형태로서 팔로워가 많을수록 대량의 스팸이 발송되는 것과 동일한 효과를 내기 때문에 팔로워가 많은 유명인의 ID를 해킹하여 도용하기도 함
- 트위터를 이용한 스팸형태 중 가장 단순한 형태이며, 팔로잉이 스팸을 팔로워에게 발송하는 형태가 아니라 팔로잉이 스팸을 게시하면 팔로워들이 소극적으로 팔로잉의 계정에 접속하여 스팸을 인식하는 형

태임

② 해쉬태그나 키워드 삽입 후 트윗

- 자신의 글에 특정 키워드를 집어넣고 싶을 때, 혹은 소속된 모임을 표시하고 싶을 때, 어떤 주제에 대하여 트위터 유저들과 토론을 하고 싶을 때 등에 따로 붙이는 태그임
- 형식은 영어 키워드의 경우 “#abc”로 # 뒤에 단어만 붙여주시면 되지만, 한글 키워드의 경우 “#맛팔당_”과 같이 끝에 언더바를 꼭 붙여야 인식이 됨
- 인기 해쉬태그(트위터 내 동일주체의 트윗을 묶어 주는 기능)나 키워드를 스팸에 삽입하여 트윗을 하면 팔로워가 아닌 이용자도 스팸을 볼 수 있게 됨
 - ‘트윗’, ‘해쉬태그나 키워드 삽입 후 트윗’, ‘리플라이’의 경우 ‘게시’의 성격을 가지므로 정보통신망법 제50조의7의 ‘게시’에 해당할 수 있지만,
 - 동조의 또 다른 구성요건인 ‘구체적으로 밝힌 거부 의사 표시’를 충족시키기 어려울 것으로 보임

제50조의7(영리목적의 광고성 정보게시의 제한) ① 누구든지 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자가 구체적으로 밝힌 거부 의사에 반하여 영리목적의 광고성 정보를 인터넷 홈페이지에 게시하여서는 아니된다.

② 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자는 제1항을 위반하여 게시된 영리목적의 광고성 정보를 삭제하는 등의 조치를 할 수 있다.

③ DM 발송 형태

- 팔로워가 자신의 팔로워 개개인에게 쪽지 형태의 스팸을 발송하는 형태

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 이는 팔로잉이 자신의 팔로워들에게 원치 않는 영리성 정보를 쪽지 형태로 보내는 스팸 유형임
- DM 발송(DM에 대한 리플라이 포함)은 정보통신망법 제50조 제1항의 ‘전자우편’ 및 동법 시행령 제61조 제1항의 ‘전자적 형태로 전송되는 매체’를 통한 전송으로 보기 어려워 정보통신망법의 적용이 힘들 것으로 판단
- 정보통신망법 제50조제1항 및 동법 시행령 제61조제1항 입법시 수신 거부 의사표시에 반하여 전송하는 것을 전제로 함
- 수신거부 의사표시를 발송하기 용이하지 않는 DM발송은 정보통신망법 제50조제1항에 따른 전송으로 보기 어려울 뿐만 아니라 팔로잉-팔로워 관계를 종결하면 스팸을 접하지 않을 수 있기 때문임

□ 페이스북을 이용한 스팸

- 페이스북은 트위터 등과 유사한 소셜 네트워크서비스를 제공하고 있는 웹사이트로써 친구로 등록된 자 간 정보를 공유하고 있음
- 정보공유 방법은 친구로 등록된 자의 페이스북에 방문하여 “답벼락” 메뉴 내에 글쓰기 기능을 이용하여 글을 게시할 수 있으며,
- 게시된 글은 페이스북에 친구로 등록된 자에게 전송 및 게시되어 이 메일과 게시판 기능이 통합된 형태임

① 앱 스팸

- 특정 앱을 설치시 내 친구로 등록된 자의 페이스북 답벼락에 스팸성 글이 전송, 게시됨

② 링크 스팸

- 페이스북 답벼락에 링크가 포함된 메시지를 클릭하면 모든 친구에게 동일한 링크스팸이 전송, 게시됨

□ 카카오톡을 이용한 스팸

- 카카오톡은 전화번호 기반 모바일 메신저로 양쪽 휴대폰에 전화번호가 저장되어 있으면 친구로 등록됨, 그러나 양쪽 휴대폰에 전화번호가 저장되어 있지 않더라도 상대방의 전화번호만 알면 메시지는 발송할 수 있음
- 카카오톡을 이용한 스팸 형태는 카카오톡에서 보낸 메시지인 것처럼 속여 ‘초고속 인터넷 가입, 현금 56만원’ 등을 내용으로 광고 메시지를 무작위로 발송
- 카카오톡을 이용한 스팸 형태는 일반적인 휴대전화의 문자메시지를 통한 스팸 발송과 동일하며, 단지 휴대전화의 경우 유료임에 반하여, 카카오톡은 무료라는 점에 차이가 있음
- 스팸머는 카카오톡 이용자의 휴대전화번호 또는 ID를 수집·생성하여 자신의 친구목록에 등록하면 상대방 목록에 등록되지 않아도 발송이 가능하고, 카카오톡에는 이용자가 수신을 희망하는 사람들로부터만 통신을 허용하는 ‘화이트리스트’ 기능이 없으며, 와이파이 환경에서 발송시 무제한으로 비용 없이 다량의 스팸문자 발송이 가능하므로 휴대폰의 경우보다 비용이 들지 않아 스팸 발생 가능성이 더 많음

3. 스팸의 특징

□ 개요

- 스팸의 개념에 대하여 미국은 “원하지 않는 상업적 전자메일”(미국, CAN-Spam Act of 2003)로, 호주는 “원하지 않는 상업성 전자메일”(호주 2003년 스팸법안), 유럽연합은 “원하지 않는 통신”(프라이버시 및 전자통신에 관한 지침 제13조)에서 정의하고 있으며, 우리나라는 “수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보”(정보통신망법 제50조)를 스팸으로 정의하고 있음

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 이러한 스팸의 개념에서 스팸의 특징을 찾을 수 있으며, 크게 세 가지로 그 특징을 정의할 수 있는데, 첫째, 원하지 않는다는 점, 둘째, 영리적 목적을 가진다는 점, 셋째, 대량의 정보라는 점이라고 할 수 있음⁴¹⁾

□ 원하지 않음(unwanted) 또는 요청하지 않음(unsolicited)

- 스팸메일의 핵심적인 특징으로 스팸은 수신자가 원하지 않는다는 것이며 스팸의 최종 목적지인 수신자 입장에서 스팸을 판별하는 가장 기본적인 요소가 됨,
- 즉 전송자와 수신자 간의 사전에 어떤 관계가 없음에도 불구하고 일방적으로 전송되는 것을 말함

□ 영리목적(commercial)

- 전송되는 이메일의 목적이 어떤 영리목적 즉, 영리성(상업성이라고도 함)을 띄고 있다면 일단 스팸으로 추정하거나 의심할 수 있음
- 그러나 이러한 영리성은 스팸을 구성하는 한 요인이 될 수 있으나 수신자가 원하는 영리성 이메일도 있을 수 있으므로 상업성이라는 요소가 스팸을 구성하는 절대적인 기준이 되는 것은 아님
- 다만, 영리목적의 상업성 정보는 비영리정보보다 일방적으로 무분별하게 전송되는 경우가 많기 때문에 수신자가 원하지 않는 스팸이 되는 경우가 많음

41) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지』 제 17권 제2호 (2007. 4.), 67면 스팸메일의 특징으로 "원하지 않음(unwanted) 또는 요청하지 않음(unsolicited)", "상업성(commercial)", "대량성(Bulk)"이라는 세 가지 전통적 특징 외에 스팸은 기술적 조작을 통하여 전송자의 신원을 숨기고 반사회적이거나 악의적이고 불쾌한 내용을 포함하여 반복적으로 불특정다수에게 전달하고, 대부분의 스팸은 수신자의 동의 없이 수집되거나 판매된 전자우편 주소 등을 이용하여 전달하는 것을 기타의 특징으로 들고 있음

□ 대량성(Bulk)

- 최근 초고속 정보통신망 환경을 기반으로 메시지를 대량 전송할 수 있는 다양한 응용기술이 발달함에 따라 매우 손쉽게 불특정다수에게 수십만 또는 수백만통의 스팸을 전송할 수 있게 됨
- 스팸은 발송자가 수십만 또는 수백만의 불특정 다수에게 대량으로 발송한다는 점에서 스팸의 큰 특징 중 하나임

4. 스팸 발송자의 주소록 수집 방법

□ 스팸 발송자가 주소록을 수집하는 방법⁴²⁾

- ① 업무제휴 등을 통해 다른 업체의 회원 정보를 제공받음
 - 업무제휴 등을 통해 다른 업체의 회원 정보를 제공받으면서 이메일 주소도 함께 제공받는 경우임
 - 정보주체의 동의 없이 제3자에게 개인정보를 제공할 수 없으므로 사업자들은 개인정보를 수집할 때 미리 제3자에게 정보를 제공하는 것에 대하여 사전동의를 받는 경우가 대부분임
- ② 웹사이트 게시판 등에 공개된 전자우편 주소를 전자우편 추출기나 수작업 등을 통해 수집
 - 스팸발송자가 이메일 주소를 수집하는데 있어 가장 많이 사용하는 방법이며, 웹사이트 게시판 등에 공개된 이메일주소는 이용자가 현재 사용하고 있는 이메일주소일 가능성이 높음
- ③ 전자우편 생성기를 이용하거나 전자우편 주소 아이디(ID)로 자주 활용되는 영어 단어 등을 무작위로 조합하여 임의의 전자우편 주소를 생성하는 방법

42) 한길성, "스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰" 『기업법연구 제12집』 2003.

- ④ 전자우편 주소가 대량으로 저장되어 있는 DB를 구입하거나 타사의 회원정보 DB를 해킹하여 불법적으로 수집하는 방법
- 이렇게 이메일 주소가 대량으로 저장되어 있는 DB를 구입하는 경우 개인정보보호법상 정보주체의 동의 없이 정보처리자가 정보를 제3자에게 제공하는 것으로서 개인정보보호법 위반이 될 가능성이 큼

5. 스팸 대응 방법

- 스팸에 대응하는 방법은 크게 제도적인 방법과 기술적인 차단 방법이 있음
- 제도적인 방법으로는 옵트인(Opt-in)방식과 옵트아웃(Opt-out) 방식이 있으며, 스팸을 차단하는 기술적인 방법으로는 메일 발송단계에서 스팸을 차단하는 방법과 메일 수신단계에서 스팸을 차단하는 방법이 있음

가. 제도적인 스팸대응 방법

- 개요
- 스팸메일에 대한 제도적인 방법으로 크게 옵트인(Opt-in)방식과 옵트아웃(Opt-out)방식이 있음⁴³⁾

43) 한상암, 김정규, 스팸메일의 문제점과 효율적 대응방안에 관한 연구, 『한국콘텐츠학회 2006 춘계종합학술대회 논문집』 Vol. 4. No.1 (2006), 340면 이하. 스팸메일에 대한 대응방안으로 현재 우리나라는 옵트아웃 방식으로 규제하고 있으나 실질적으로 스팸메일을 줄이기 위해서는 옵트인 방식을 채택하는 것이 바람직하고, 스팸메일을 수신한 개개인이 손해배상을 제기하는 것은 실 손해액 자체가 미미하므로 오히려 비경제적이고 현실적으로 거의 불가능에 가깝기 때문에 이를 보완하기 위해서 집단소송을 확대하는 것이 필요하며, 사법기관

□ 옵트 인(Opt-in) 방식

- 옵트 인(Opt-in)방식은 광고전송자가 광고 수신에 대한 수신자의 사전 동의를 얻지 못하였을 경우, 광고 전송을 금지하는 방식을 의미
- 스팸발송자는 광고 전송 이전에 수신자에게 향후 전송될 광고의 내용 및 전송매체에 대하여 정확히 고지하고 이에 대하여 수신자로부터 동의를 받아야 하며, 수신자의 동의는 명시적으로 받아야 하므로 수신자의 명시적 거부 의사 표시하거나 수신자가 명시적으로 동의를 표시하지 않는 경우에는 동의하지 하지 않는 것으로 간주됨
- 우리나라의 경우 정보통신망법 제50조 제2항은 “수신자의 전화, 모사전송기기에 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 자는 당해 수신자의 사전 동의를 받아야 한다”고 규정하여 옵트 인(Opt-in) 형태의 규제방식을 채택하고 있음
- 이러한 옵트 인(Opt-in) 형태의 규제방식은 헌법상 보장되는 발송자의 영업의 자유를 제약할 수 있다는 문제점이 있음

□ 옵트 아웃(Opt-out)방식

- 옵트 아웃(Opt-out)방식은 광고 전송자가 광고를 수신하겠다는 수신자의 사전 동의 없이 광고성 정보를 전송할 수 있으며, 다만 수신자가

에서 스팸메일 발송자를 추적하기 위해서 가입자에 대한 실명인증 또는 공인인증서의 활용을 통한 인증제도가 필요하다고 보고 있고, 지금까지 정보통신망법의 개정을 통하여 스팸메일에 대해 규제해 왔으나 정보통신망법은 정보통신에 대한 일반법이기에 때문에 스팸메일로 인한 수신자의 프라이버시나 경제적 비용의 침해를 적극적 보호하지 못하였으므로 여러 법률의 관련 규정을 종합하여 특별법의 제정을 고려해야 한다고 하면서 1. 옵트인(Opt-in) 형태의 규제, 2. 집단소송제도의 도입, 3. 실명인증 및 공인인증, 4. 특별법 제정을 주장하고 있음

제5장 스팸규제 법제 개선방안

수신에 대한 거부의를 표시하였을 경우에 전송을 금지하는 방식

- 즉, 광고성 정보를 전송하는 것은 자유롭게 허용하되 수신자가 수신 거부할 하는 경우 더 이상 광고성 정보를 전송하여서는 안되는 규제 방식임
- 옵트 아웃(Opt-out) 형태의 규제방식은 최초 1회 광고성 정보는 허용하는 것으로 수신자가 거부의를 표시하지 않는 동안은 얼마든지 광고성 정보를 제공할 수 있어 수신자가 거부의를 표시하는데 불편함을 느끼는 경우 규제의 효과가 없다는 단점이 있음
- 우리나라는 정보통신망법 제50조 제1항에서 “누구든지 전자우편 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니된다”고 규정하여 옵트 아웃(Opt-out) 형태의 규제방식을 채택하고 있음

□ 메일 발송시 본인확인제도

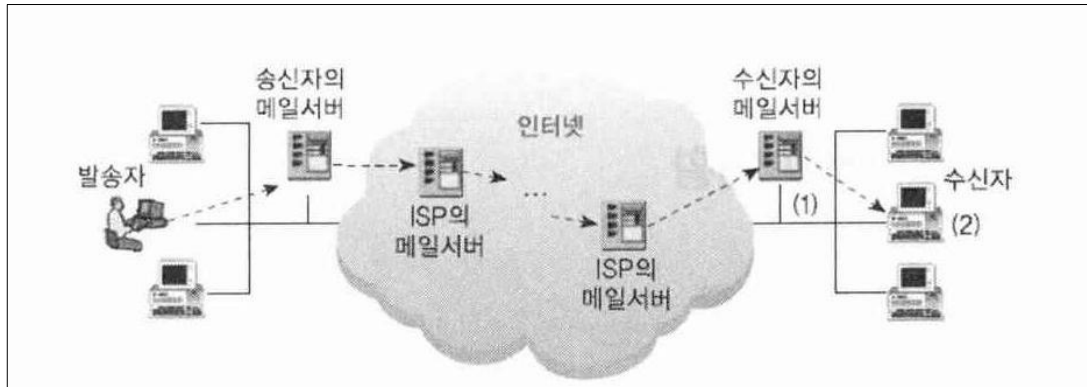
- 스팸메일의 내용 중 상당수가 성인사이트 홍보와 같은 청소년유해정보를 내용으로 하는 경우도 있어 본인확인 절차를 거친 후 메일을 전송하게 하면 익명을 이용한 불건전한 스팸이나 대량의 스팸발송이 상당히 감소할 가능성이 있음

나. 기술적인 스팸대응 방법

□ 개요

- 메일의 전송경로를 살펴보면 발송자가 작성한 메일은 송신자의 메일 서버와 ISP의 메일서버를 거쳐서 수신자의 메일서버를 통해 수신자에게 전달됨

[그림 1] 메일 전송 경로



- 스팸메일에 대한 기술적인 대응방법은 발송지, 통신네트워크, 수신자 컴퓨터 등 여러 단계에서 적용이 가능하고, 단독으로 또는 중복해서 사용하며, 대부분의 스팸방지기술은 이러한 여러 요소를 조합하여 스팸메일을 구별하는 규칙을 만들어 적용하고 있음
- 스팸방지기술은 크게 2가지 단계로 구분하여 구현될 수 있는데, 하나는 메일 수신자측에 적용되는 기술과 메일 발송자측에 적용되는 기술이 있으며, 메일서버를 운영하는 관리자나 개인 이용자가 가장 일반적인 기술적인 차단 방법은 "필터링(filtering)"과 "인증(authentication)"방법이 있음
- 스팸대응기술을 메일전송경로의 어느 단계에서 사용하는가에 따라 "서버용"과 "클라이언트"용으로 나뉘며, 서버용은 수신자의 메일서버에 설치하며 클라이언트용은 수신자의 컴퓨터에 설치함
- [그림1]에서 (1)에 설치하는 것은 수신자의 메일서버에 설치하는 형태를 [그림1]의 (2)에 설치하는 것은 수신자의 컴퓨터에 설치하는 형태를 의미함
- 웹메일 서비스 업체는 메일서비스를 제공하면서 기본적으로 스팸을 차단하는 기능을 내장하고 있으며, 그러한 기능에는 스팸메일의 제목

제5장 스팸규제 법제 개선방안

이나 내용에 존재하는 특정단어나 보낸 사람을 이용하여 차단하는 방법이 있으며 그 외에 다양한 스팸필터링 및 인증서비스를 제공하고 있음

- 이용자는 해당 웹메일 서비스 업체가 제공하는 다양한 스팸필터링 및 인증 서비스를 사용할 수 있는데, 이용자가 이러한 솔루션을 구입하기 어려운 경우에는 이용자가 직접 메일 수신프로그램에 내장된 스팸차단기능을 설정함으로써 스팸을 차단할 수 있음
- 그러나 이와 같은 방법은 스팸메일이라고 규정지을 수 있는 단어나 보낸 사람에 대한 정의가 쉽지 않고 계속적으로 변화하는 스팸메일에는 적용하기 힘든 단점이 있음

다. 메일 수신자측에 적용되는 기술적인 스팸방지

□ 개요

- 메일 수신자측에 적용되는 스팸방지기술은 크게 신뢰도 평가시스템과 필터링이 있으며, 신뢰도평가시스템에는 화이트리스트나 블랙리스트를 이용하는 방법이 필터링에는 정적필터링과 적응필터링이 있음

□ 신뢰도 평가시스템

- 신뢰도 평가시스템은 수신자측 이메일 서버가 발송자측 이메일 서버의 과거 신뢰도(Reputation)를 근거로 스팸여부를 결정하는 시스템임
- 이 시스템은 과거 이메일 발송자의 도메인 또는 IP를 기록하고 이에 대한 신뢰도를 평가하여 화이트리스트(수신이 허용되는 리스트)와 블랙리스트(수신이 거부되는 리스트)로 분류하여 스팸발송에 이용되는 도메인 또는 IP로부터 발송되는 이메일의 수신을 거부함으로써 스팸을 차단

① 화이트리스트에 의한 스팸차단

- 발송자의 도메인이나 IP가 화이트리스트에 있는 경우에 한하여 이메일을 수신하도록 함으로써 스팸을 차단하는 방법으로 화이트리스트에 기록된 이메일은 수신되고, 화이트리스트에 없는 이메일은 삭제하거나 방역폴더에 저장하는 방법

② 블랙리스트에 의한 스팸차단

- 블랙리스트는 스팸메일에 이용되는 도메인이나 IP를 목록화하여 이러한 도메인이나 IP로부터 발송되는 이메일의 수신을 거부하거나 삭제하는 방법임
- 이메일 수신자는 개인이 이러한 블랙리스트를 관리하거나 KISA-RBL, MAPS, ORDB 등이 관리하는 블랙리스트를 선택하여 사용할 수 있음⁴⁴⁾

44) 권영관·염홍열, “스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰” 『정보보호학회지 제17권 제2호』, 정보보호학회, 2007. 4. 제71면에 블랙리스트 종류에 대하여 설명하고 있음

- KISA-RBL(Real-time Blocking List): 한국인터넷진흥원(KISA)에서 무료로 제공하는 실시간 스팸차단리스트이며, 국내외로부터 스팸정보를 실시간으로 취합하고 이를 다양한 기준에 따라 분석하여 스팸발송에 관련된 것으로 확인된 IP 리스트를 생성하여 1시간 단위로 제공
- MAPS(Mail Abuse Prevention System RBL List):스팸을 보내거나 릴레이하는 스팸머에게 우호적이거나 중립적인 입장을 취하여 스팸에 악용되는 목록임
- ORDB(Open-Relay DataBase): ORDB.org는 확인된 오픈릴레이의 IP주소를 제공하는 비영리기구이며, 오픈릴레이란 발송자를 가리지 않고 이메일을 배달하는 이메일 서버를 말함, 스팸머는 이런 서버들을 이용하여 대량의 스팸을 발송하는 등 악용하고 있으므로 차단해야 함
- SBL(SpamHaus Block List):확인된 스팸머의 IP주소를 제공하는 데이터베이스임

□ 필터링

- 필터링의 가장 큰 장점은 이용자가 수신하는 메시지가 스팸인지 여부를 쉽게 결정할 수 있으며 가장 일반적인 스팸방지기술이며, 여기에는 정적 필터링과 적응 필터링이 있음

① 정적 필터링

- 정적(Static)필터링⁴⁵⁾은 가장 기본적인 스팸방지기술로써 대부분 웹메일 서비스 업체가 제공하는 이메일 서비스에 포함되어 있으며, 이용자는 웹메일 서비스 업체가 제공하는 메일프로그램의 메뉴 중 환경설정을 이용하여 ① 광고메일을 발송하는 특정 메일의 주소를 차단하는 방법, ② 광고메일에서 주로 사용되는 특정단어를 통한 스팸메일 차단 방법, ③ 스팸메일 걸러내기 기능 중 하나를 선택하거나 중복하여 스팸을 차단할 수 있음⁴⁶⁾

45) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지 제17권 제2호』, 정보보호학회, 2007. 4. 제71면에 따르면 정적(Static)필터링은 가장 기본적인 스팸방지기술로써 대부분의 이메일 클라이언트와 서비스에 포함되어 있고, 본질적으로 이 방법은 수신메시지의 다양한 특징에 기반을 둔 미리 정의된 필터링 규칙을 사용하여 이메일 이용자가 수신 메시지를 통제할 수 있는 환경을 제공하며, 필터링 규칙은 수신 이메일의 특성과 이용자의 환경설정 값을 비교하여 만들어 진다고 하고 있음

46) 한길성, 스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰, 『기업법연구 제12집』 2003. 제95면 이하에는 ① 메일 메뉴 중 [환경설정][메일수신거부]를 선택하여 광고메일을 발송하는 특정 메일의 주소를 차단하는 방법, ② 메일 메뉴 중 [환경설정][메일자동분류][만들기]를 선택하여 제목이나 본문의 특정단어가 차단되도록 설정해 놓으면 해당 단어가 들어 있는 메일은 수신 시 자동 삭제되거나 원하는 폴더로 자동 수신되게 함으로써 광고메일에서 주로 사용되는 특정단어를 통한 스팸메일 차단방법 및 ③ 메일 메뉴 중 [환경설정][스팸메일 걸러내기]를 선택하여 낮음/중간/높음/아주 높음의 4단계로 걸러내는 수준을 선택할 수 있으며, 걸러내는 수준이 높을 수록 전자우편 메일의

- 이용자는 메일수신함에 메일이 수신되기 전에 스팸을 차단하기 위해서는 특정 문자나 발송자의 주소와 같은 기준을 정해야 하는데⁴⁷⁾, 스팸 발송자가 이러한 특정문자 차단방법을 우회하고자 철자를 일부틀리거나 철자 간격을 띄어 쓰거나 다른 언어로 표기하는 방법을 사용하는 경우 효과적으로 대응할 수 없는 단점이 있음
- 정적 필터링 방법은 필터링 규칙을 계속 만들어야 한다는 점이 가장 큰 단점이고, 스팸발송자는 특정문자 일치여부 규칙을 속이려고 정적 필터링 규칙을 우회하는 새로운 기법을 끊임없이 개발하므로 스팸을 차단하기 위해서는 계속해서 수작업으로 필터링 규칙을 만들어야 하는데 이러한 과정은 일반 이용자에게 너무 어렵고 복잡함

② 적응 필터링

- 스팸발송자의 특정문자를 우회하는 스팸에 대응하는 방법으로 적응적 필터링이 있으며, 적응적 필터링의 대표적인 방법으로 베이지안 필터⁴⁸⁾가 있는데 이용자가 베이지안 필터를 사용하는데 장기간 학습

수신자가 받는 스팸메일의 양은 줄어드는 스팸메일 걸러내기 기능의 방법 등 세 가지를 소개하고 있음

47) 한길성, 스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰, 『기업법연구 제12집』 2003. 제96면에 제목에서의 패턴에 의한 스팸메일 처리는 한글로 제목을 다는 경우에 인코딩/디코딩이 고려되어야 하므로 그다지 큰 효과를 발휘할 수는 없으나 메일로 유포되는 바이러스와 같이 특정한 제목을 가지는 경우와 해외에서 들어오는 메일들의 경우에 있어서 그 효과를 볼 수 있다고 하면서 메일서버 관리자에 의한 스팸차단 방법으로 제목에 "ADV" 표시메일 수신차단 방법을 소개하고 있음

48) 베이지안 필터(Bayesian filter)는 특정 텍스트에서 개별단어의 출현 빈도를 모두 기록한 뒤, 비슷한 분류의 텍스트를 계속 샘플 자료로 추가시키면서 단어의 연관을 추적하여 임의의 텍스트가 해당 분류에 속하는지 여부를 파악하는 필터임

및 경험이 필요하고 베이지언 필터도 우회하는 방법이 있어 사용에 주의해야 함⁴⁹⁾

□ 수신량 제한

- 신뢰도 평가시스템이나 필터링에 의한 스팸차단 방법 외에 수신자측에서 적용이 가능한 스팸방지기술로 메일 수신량을 제한하는 방법이 있음
- 메일 수신량을 제한하는 방법은 말 그대로 수신자의 이메일 서버에 도착하는 이메일의 양을 제한하는 것으로서 도메인이나 IP가 신뢰할 만한 발송자에게는 메일 수신량을 더 많이 부여하고 신뢰하지 못한 발송자에게는 수신량을 제한하는 방법임
- 이러한 수신량 제한방법은 신뢰도 평가시스템이 전제되어야 하며, 장점은 스팸의 양이 감소되지만 중요한 메일이 불필요하게 지연된다는 단점이 있음

□ 기타

49) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지제17권 제2호』, 정보보호학회, 2007. 4. 제71면에 따르면 적응(Adaptive) 필터링 방법은 최종 이용자가 수신 이메일의 특징을 분석하여 수작업으로 필터링 규칙을 만드는 대신, 소프트웨어가 수신 이메일의 스팸 여부를 지능적으로 판별하여 필터링 규칙으로 자동으로 생성하고, 스팸처리에서 가장 널리 쓰이는 적응 필터링 접근법은 '02년 포그레이엄(Paul Graham)이 제안한 베이지언 필터링 접근법(Bayesian Filtering Approach)이며, 베이지언 필터링은 분석한 분포도를 기준으로 확률법칙을 전제로 하고 있고, 베이지언 접근법의 장점은 특정 단어의 출현 빈도수와 같은 일부 증거에 의존하지 않고 이메일 내용 전체를 대상으로 하며, 베이지언 필터는 스팸메일 집합과 정상메일 집합을 분석하여 스팸머들이 사용하는 어휘를 학습한 후에 베이지언 확률을 사용하여 어떤 메시지가 스팸인지 여부를 가려낸다고 하고 있음

- 그 외에 수신거부메뉴가 설치되어 있거나 수신거부의사를 전달할 이메일 주소가 있는 경우 스팸메일 발송자에게 수신을 거부하는 방법이 있는데, 이러한 방법은 스팸발송자에게 이메일을 사용하고 있다는 것을 알려주는 의미가 될 수 있어 오히려 더 많은 스팸을 발송하는 기회를 제공하게 되는 단점이 있음

라. 메일 발송자측에 적용되는 기술적인 스팸방지

□ 개요

- 메일 발송자측에 적용되는 스팸방지기술은 크게 인증시스템, 발송비용 부과 유동 IP 이용자의 25번 포트 차단, 발송량을 제한하는 방법이 있음
- 이러한 발송자측에 적용되는 스팸방지기술도 단독으로 적용하거나 중복으로 적용할 수 있으며, 중복적용시 스팸차단의 효과는 더 증대됨

□ 인증시스템

- 인증시스템에 의한 방법은 특정 IP주소에서 발송되는 이메일이 참인지 거짓인지를 구분하여 발송되는 스팸을 제한하는 방법으로 이메일 발송자는 자기의 도메인에서 발송되는 이메일의 IP목록을 선언해야 하고,
- 인증시스템은 ① 발송자가 특정 IP주소에서 이메일 보낸다고 사전에 선언하는 경우 발송자가 양호함, ②발송자가 특정 IP주소 목록을 선언했지만 수신 중인 이메일의 IP주소가 포함되지 않은 경우 발송자가 양호하지 못함, ③발송자가 특정 IP주소를 선언하지 않은 경우 발송자를 알 수 없음이라고 알려주고 이에 따라 수신자는 이메일의 확인 여부를 결정
- 이러한 인증시스템에는 ① SMTP(Simple Mail Transfer Protocol)

Authentication, ② Sender Policy Framework(SPF), ③ Sender IP Framework(SIDF), ④ DKIM(Domain Keys Identified Mail), ⑤ PKI 또는 PGP를 통한 인증 등의 방법이 있음⁵⁰⁾

50) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지 제17권 제2호』, 정보보호학회, 2007. 4. 제69면

- ①SMTP(Simple Mail Transfer Protocol) Authentication은 이메일을 보내는 클라이언트 (또는 보내는 이메일 서버)가 누구인지를 판별하기 위하여 이용자 계정과 암호를 이용하고, 인증 과정에서 필요한 이용자 계정과 암호는 일반적인 네트워크를 통해 전송되므로 패킷 가로채기와 같은 해킹 수법에 쉽게 노출되어 이를 보완하기 위하여 이메일사업자는 SASL(Simple Authentication and Security Layer)기반의 인증방법을 이용하여 이용자 암호가 네트워크로 전송되는 것을 방지하여 안정성을 향상 시킴
- ②Sender Policy Framework(SPF)란 이메일주소와 발송서버가 일치하지 않는 이메일을 차단하는 방법으로 즉, "스팸메일이 아니라는 것을 먼저 증명하지 않으면 무조건 스팸메일로 간주하는 것"이고, SPF는 이메일이 해당 이메일서버에서 정상적으로 발송되었는지를 확인함으로써 스팸메일을 통제할 수 있으며, SPF는 도메인 신뢰도 평가시스템(Reputation System)과 연동하여 보다 효과적으로 사용될 수 있음
- ③Sender IP Framework(SIDF)는 Microsoft사에 의해 제안·확장된 형태의 SDF로 발송도메인 인증기능에 발송자 인증기능인 PRA(Purported Responsible Address: 이메일발송 권한이 허용된 발송측 이메일서버의 IP주소임) 기능을 추가한 인증기술임
- ④DKIM(Domain Keys Identified Mail)은 야후사와 Cisco사가 공동으로 제안한 이메일 메시지 인증방법이며, 발송도메인은 자신의 이메일서버를 통해 발송되는 이메일을 공개키 방식으로 서명하고 이를 수신서버에서 확인함으로써 메시지 전송 및 발송과정의 위·변조를 원천적으로 방지할 수 있는 기술임
- ⑤PKI(Public Key Infrastructure) 및 PGP(Pretty Good Privacy)는 공개키 방식의 이메일 암호화 및 전자서명 방법으로, PKI는 중앙집중식 인증서관리를 통해 메시지의 전송과정 및 발송과정의 위·변조를 방지할 수 있는 기술이고, PGP는 이메일 이용자 간의 공개키 교환을 통해 동일한 효과를 얻을 수 있는 기술

□ 발송비용 부과

- 발송비용부과는 전통적인 우편물처럼 각 이메일마다 발송 대가를 요구하는 것으로 스팸발송자가 비용부담으로 인하여 대량의 스팸발송을 억제하는 방법임
- 이러한 비용부담 방법에는 각 이메일마다 비용을 부과하거나 사용시간으로 비용을 부과하는 방법이 있으며, 이 방법은 보통의 이메일 발송자에게는 비용부담이 크지 않아 영향이 없지만, 하루에 수백만통의 이메일 발송자에게는 비용부담이 커 스팸발송에 상당한 억제요소로 작용할 수 있음⁵¹⁾
- 이러한 발송비용을 부과하는 방법으로 ① Challenge & Response 또는 Bouncing Back, ② Online Stamp, ③ Graylist 등이 있음⁵²⁾

이며, 이 두기술은 현재의 SMTP환경에서 메시지의 암호화, 서명을 통한 메시지의 암호화 및 무결성 보장 등을 위한 방법으로 사용되고 있음

51) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지』(정보보호학회) 제17권 제2호 (2007. 4.), 69면. 예를 들면 Microsoft사는 이메일 발송에 드는 비용으로써 돈이 아니라 컴퓨터 사용시간으로 지불하는 방법을 제안하면서 원치 않는 이메일에 대응하기 위해 메시지 1통을 발송하는데 소요되는 컴퓨터이용시간을 약10초까지 늘릴 것을 제안한 바 있음

52) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지』(정보보호학회) 제17권 제2호 (2007. 4.), 70면

- ① Challenge & Response 또는 Bouncing Back 방법은 필터링 위주의 스팸 처리방식이 수신서버에 부과하는 부하를 스팸메일 발송자에게 부담시키기 위해 고안된 방법으로써 내부적으로 화이트리스트와 블랙리스트를 관리하고, 화이트리스트에 등재되어 있지 않은 이용자가 발송한 이메일은 발송자에게 확인메일을 발송하며 이에 응답메일이 수신되면 해당 발송자의 이메일 주소를 화이트리스트에 보관하여 추후에는 이러한 과정 없이 이메일을 사용할 수 있음
- ② Online Stamp는 인가받은 대량 이메일 발송자는 암호화된 우표를 우표 제공회사로부터 구입하여 모든 발송 메시지에 첨부하고, 참여 ISP는 우표 제공회

□ 유동 IP 이용자의 25번 포트 차단

- 일반적으로 택배 가입자 또는 유동 IP이용자가 이메일을 사용하는 경우 인터넷을 통과하는 모든 이메일은 이메일 클라이언트와 이메일 서버간 통신 채널인 포트 25번을 사용하게 되므로 25번 포트를 차단하면 이메일 발송자는 이메일 보내기 위해서는 해당 ISP의 이메일 서버를 사용하게 됨
- 이때 해당 ISP는 ISP이메일 서버를 이용하는 이메일에 대하여 스팸방지 기술을 적용하여 스팸에 해당하는 이메일을 차단하거나 정상적인 이메일만 통과시킬 수 있어 포트 25번을 차단하는 것은 효과적인 스팸방지 대책이 될 수 있음
- 그러나 포트 25번을 차단하는 것은 이메일 사용자의 입장에서는 스팸뿐만 아니라 정상적인 이메일까지 차단하는 문제점이 있음

□ 발송량 제한

- 많은 양을 발송하는 이메일 서버의 발송량을 제한하는 방법으로 이는

사가 제공한 우표 필터링 방식으로 우표를 확인하고 통과시키며, 온라인 우표가 붙은 이메일은 ISP가 구현한 모든 스팸차단 방법을 자동으로 통과하여 수신자의 이메일 수신함에 무사히 도착할 수 있음, 이러한 온라인 우표 모델은 스팸머에게 금전적인 비용을 발생시켜 스팸을 발송하지 못하게 하는 방법으로써 대량 이메일 발송자에게 일정량의 비용을 부과하여 스팸발송을 억제하는 방법임

- ③ Graylist는 시스템에 처음 접속한 이용자에 대하여 한시적 접속제한을 하며, 일정기간이 지난 뒤 재접속 시도자에 한하여 이메일 발송을 허용함으로써 한번 발송이 일어난 이용자에 대해서는 지연 없는 이메일 발송을 허용해 주는 방법이며, 이는 대부분의 스팸이 이메일 발송시 발생하는 접속지연을 확인하지 않는다는 점에 착안하는 것으로써 소량 고품질의 이메일을 정기적으로 사용하는 이메일 환경에 적합한 장치임

대량의 이메일을 발송하는 경우 스팸발송자라는 추정을 한다는 점과 적법한 이용자의 발송까지도 제한한다는 점에서 문제가 있으며, 발송량 제한은 스팸억제 방법으로 불충분함

- 이러한 발송량 제한은 일반적으로 제한규칙은 1분, 1시간, 1일 기준으로 설정할 수 있음

마. 기타 스팸방지기술

□ 개요

- 위에서서 살펴본 스팸방지기술은 주로 메일의 전송 경로를 중심으로 메일 수신단계와 발송단계에서 스팸을 차단하는 방법을 살펴본 것임
- 메일전송 경로 단계를 중심으로 스팸을 차단하는 방법 외에 스팸머가 수신자의 이메일 주소를 수집하는 것을 차단함으로써 수신자에게 스팸이 발송되지 않게 하는 방법이 있음
- 이러한 방법에는 이메일주소 수집 차단기술, 이메일주소 자동생성에 대응하는 기술, 웹메일 자동등록 차단기술⁵³⁾ 및 스팸메일 발송자에게

53) 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지』(정보보호학회) 제17권 제2호 (2007. 4.), 72면에는 이러한 기술로 이메일주소 수집차단기술, 이메일주소 자동생성에 대응하는 기술, 웹메일 자동등록 차단기술을 소개하고 있으며, 이메일주소 수집 차단기술은 스팸머가 이메일주소를 홈페이지에서 자동수집하지 못하도록 여러 형태로 변형함으로써 이메일주소를 숨겨 놓는 방법으로 이러한 방법은 Java Script 변환, ASCII Code 변환, CGI SSI 변환, 이메일주소 이미지화 등을 통해 구현되고, 스팸머가 이메일주소를 생성하여 이메일을 발송할 때 존재하지 않는 이메일주소에 대해 “수신자 없음” 확인메일을 회신해 주지 않도록 설정할 수 있는데 이것을 이메일주소 자동생성 대응기술로 볼 수 있으며, 웹메일 자동등록 차단기술은 회원가입 단계에서 사람의 육안으로만 식별이 가능한 왜곡된 이미지를 무작위로 제시하여 제한시간 내 입력토록 하는 등의 HIP(Human Interactive Proof)기술을 적용함

이메일주소의 실제 사용여부를 알려주지 않는 방법⁵⁴⁾이 있음

으로써 자동 프로그램에 의한 무차별적인 계정생성을 제한하는 방법으로 기술하고 있음

54) 한길성, "스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰" 『기업법연구 제12집』 2003. 제96면에서 스팸머들이 사용하는 소프트웨어의 경우 특정 메일서버로 사용자 아이디에 대한 쿼리를 보내 사용자의 존재유무를 알아낼 수 있도록 하는 경우가 많고, 스팸머들이 사용자의 존재유무를 알아내도록 하는 명령어를 무력화시킬 수 있도록 하는 것으로 가상의 이메일 주소를 생성해서 이메일을 대신 받아주는 “스팸스나이퍼”나, 메일을 받을 때 제목만 불러와 확인해서 필요 없는 메일은 곧바로 삭제할 수 있도록 해주는 “메일워셔” 등의 프로그램을 소개하고 있음

제2절 정보통신망법상의 스팸 규제 조항 개정 방안

1. 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 규제방안

□ 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 법적 문제점

○ 명의대여에 의한 휴대폰(이하 “명의 대여폰”이라 함)⁵⁵⁾은 실질적인 사용자가 자신의 책임을 면할 목적으로 신용이 낮거나 주거가 불분명하여 추후 책임추급이 어려운 사람의 명의를 빌려 핸드폰을 개통하는 구조로 이루어지고 있음

- 명의대여폰을 통한 스팸의 증가는 사회적으로 큰 문제를 발생시키고 있고, 특히 도박, 대출, 의약품 등의 불법적 광고를 위한 발송용 스팸에 이용되고 있어 그 불법성이 더욱 더 증가하고 있음

○ 명의 대여폰을 통한 스팸 발송의 문제점은 정보통신망법상 과태료 등 규제수단을 집행함에 있어서, 해당 제재수단의 객체를 누구로 할 것인가의 문제이고 관련규제법의 실효성을 저하시키는 문제로 나타남

- 일반적으로 보면 특정한 행정법상의 의무위반행위에 대한 제재수단은 해당 의무를 위반한 자에 대하여만 이루어져야 하는 것이 원칙이므로, 이건 정보통신망법상 스팸 전송 제한규정을 위반한 행위에 대한 과태료는 해당 위반행위를 한 실질적인 스팸을 발송한 자에게 발하는 것이 ‘행위책임’의 원칙에 부합되는 것이라고 할 것임

- 명의대여폰을 통한 스팸 전송행위에 있어서 그 위반행위자를 누구로

55) 명의 대여폰을 일명 대포폰이라고도 한다.

제5장 스팸규제 법제 개선방안

볼 것인가 문제가 되는데, 일반적으로 본다면 전화를 통한 스팸의 전송 행위는 전화의 명의자의 행위로 일단 추정된다고 할 것이지만, 해당 전화의 명의대여자의 입장에서는 자신이 그와 같은 스팸의 전송행위를 하지 않은 것을 증명한 때에는 특정 명의대여자에게 그와 같은 스팸 전송의 책임을 묻기는 어렵다고 할 것임

- 따라서, 행정청으로서만 단지 해당 전화의 명의자라는 이유만으로 스팸 전송의 책임을 추궁하기 위하여 명의대여자에게 처분을 발한 경우에 추후 과태료 처분사유의 존재 유무가 문제될 수도 있다고 할 것임

- 또한, 행정청의 과태료 처분이 적법하다고 하더라도, 명의대여자가 대부분 자력이 없거나 신용이 매우 낮아 사실상 과태료를 부담할 능력이 없는 자라는 사실, 그리고 그들 대부분이 주거가 불분명하여 소재 파악이 쉽지 않다는 점 등을 고려하면 과태료 부과와 집행이 매우 어렵다는 점에서, 정보통신망법상의 스팸 규제수단의 실효성이 상당히 저하될 수 있는 가능성이 있다고 할 것임

□ 명의 대여폰 규제의 현행 법규 검토

○ 현행법에는 송신자의 신원을 속이는 행위 등을 규제하는 법률은 다수 존재하지만, 핸드폰의 명의를 대여하는 방식을 금지하는 등의 규제에 관한 법률은 전혀 존재하지 아니함

○ 정보통신망법의 규정

- 전화로 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 전송자의 명칭 및 연락처를 구체적으로 밝혀야 하고(정보통신망법 제50조 제4항, 제5항),

이를 위반한 자에 대하여는 3천만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있음(동법 제76조 제1항 제8호).

- 광고성 정보 전송자의 신원이나 광고 전송 출처를 감추기 위한 각종 조치에 관한 기술적 조치가 금지되고(동법 제50조 제6항), 이를 위반한 자에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음(동법 제74조 제1항 제4호)

○ 전기통신사업법의 규정

- 누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언·협박·희롱 등의 위해를 입힐 목적으로 전화를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하거나 거짓으로 표시하여서는 아니 됨 (동법 제84조 제3항)

- 누구든지 영리를 목적으로 송신인의 전화번호를 변작하거나 거짓으로 표시하는 서비스를 제공하여서는 아니 됨. 다만, 공익을 목적으로 하거나 수신인에게 편의를 제공하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있음 (동조 제4항)

- 위의 경우를 위반한 경우에는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음

□ 스팸 발송 목적의 명의 대여폰의 규제 방안

○ 스팸 발송 목적의 명의 대여폰의 규제는 전기통신의 가입과 직접 관련이 있는 것이므로 전기통신사업법에 입법을 신설하는 것이 적당함

○ 명의 대여 자체를 금지하는 내용의 신설 방안⁵⁶⁾

- 우리나라의 명의 대여를 금지하고 있는 다양한 법제를 참고하여 휴대폰의 명의 대여 금지를 법제화할 필요가 있음. 아울러 휴대폰의 가입시 개인이나 법인 등의 실명가입을 원칙으로 하되(통신이용자 실명제) 그 예외를 폭넓게 인정하는 방식이 가능할 것으로 보임⁵⁷⁾
- 이러한 금지규정을 위반한 경우에는 행정질서벌(과태료)이 아닌 행정형벌의 부과를 통하여 법의 실효성을 제고하여야 할 것임
- 휴대폰의 실명가입이나 명의 대여 금지는 개인의 통신의 자유나 사생활의 비밀을 침해할 위험성이 높다고 할 것이므로, 예외의 범위를 폭넓게 인정하여야 함. 예를 들어 가족간, 회사나 법인 등 단체의 업무목적의 경우에는 명의대여를 허용하는 것이 가능하다고 할 것임
- 명의 대여 금지규정을 위반한 경우에는 위에서 본 형벌을 부과하는 것과 별도로 전기통신사업자가 해당 전기통신번호의 가입을 해지할 수 있는 규정을 마련하여 실질적인 제재의 효과를 제고할 필요가 있음

○ 명의 대여자를 규제하는 방안

- 명의 대여자는 특별한 사정이 없는 한 명의를 빌려 실질적으로 사용하고 있는 자의 행위에 책임을 지지 않는 것이 원칙임. 다만 명의 대여자의 경우에도 실질 사용자가 스팸 전송의 목적으로 명의 대여폰의 개

56) 우리 법제는 특정한 사업영역에서 명의의 대여를 금지하는 다수의 입법례를 가지고 있다. 이러한 입법례는 국가의 영업규제 방식을 회피하기 위한 명의대여를 불법으로 보고, 또한 특정한 전문직 직업군(관세사, 건축사, 건설기술사 등)의 전문성을 담보하기 위하여 전문성이 없는 자에 대한 대여를 원천적으로 금지한 것이다.

57) 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」의 경우 제8조에서 종종 명의의 부동산과 배우자 명의의 부동산에 대하여 실명등기 의무를 면해주고 있다.

통을 요구한 사실을 알고 있다고 한다면, 해당 명의대여자에게도 스팸 전송의 책임을 묻는 것이 가능하다고 할 것임

- 그러나 실제의 경우에 해당 명의대여자가 그와 같은 사실을 알고 있었는지 증명하기가 쉽지 않을 수 있음

- 따라서 명의대여 금지제도 시행과 함께 명의 대여자도 명의 대여에 상응한 책임을 진다는 점이 일반인의 인식에 자리잡도록 홍보할 필요가 있음

- 또한 스팸규제법안에 명의 대여자에게도 책임이 있음을 명시하는 것도 필요한 조치임

○ 실질 사용자를 규제하는 방안

- 명의 대여폰의 실질 사용자는 행위자책임의 원칙상 정보통신망법상 스팸규제의 책임을 면하기 어려움. 따라서 행정청은 과태료처분을 해당 실질 사용자에게 부과하는 것이 필요하다고 할 것임

- 그러나 실제의 경우에 해당 명의 대여폰의 실질 사용자는 자신의 신원을 숨기기 위하여 명의 대여폰을 사용하고 있다는 점을 감안하면 실질 사용자의 신원을 확인하는 것이 그리 쉬운 것이 아니라고 할 것임

- 이러한 경우 실질 사용자에게 가중한 제재방안을 마련하는 것도 적절한 방법이라고 할 것임. 예를 들어 “명의 대여 기타 자신의 명의를 오인케 하는 방법으로 광고성 정보를 전송한 자”에 대하여는 가중처벌하는 내용의 검토가 필요함.

2. Opt-in 방식으로 규제 원칙을 통일하는 방안

- 영세 사업자의 편의를 위해 전자우편의 경우에는 Opt-out 방식의 규제를 하고 있으나 과도한 스팸 메일로 인하여 상당한 사생활 방해 결과가 야기되고 있음
- 전자우편은 우송료라는 발송비용이 소요되지 않기 때문에 광고주 입장에서 별다른 경제적 부담 없이 무료로 이용할 수 있는 매우 편리한 광고 방식
- 반면 수신자의 입장에서는 우편함을 열 때마다 한참 청소를 해야 하는 아주 불편하고 시간 낭비가 심한 방해요소
- 전자우편을 확인하기 위해서 사용하는 인터넷은 수신자가 비용을 부담하면서 사용하는 것이며 컴퓨터 역시 마찬가지로 비용이 발생하는 장비임. 그러한 시설을 스팸 메일을 청소하는 시간 동안 사용을 하지 못하기 때문에 경제적 손실과 시간적 손해가 발생하는 것
- 따라서 전화에 의한 광고와 마찬가지로 전자우편의 경우에도 Opt-in 방식으로 규제 원칙을 통일하는 것이 타당하다고 판단됨

3. 전화 광고에 대한 규제 조항 보완 방안

- 전화 광고에 대해서는 Opt-in 방식으로 규제를 하고 있음. 그러나 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우에는 사전 동의가 없어도 되며
- 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」제 13조 제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조 제3항에 따른 전화권유의 경우에도 사전 동의를 필요로 하지 않음
- Opt-in 규제 방식에 대한 광범위한 예외가 인정되고 있는 셈임

- 그럼에도 불구하고 전화 광고의 방식에 대한 규제 조항의 내용을 보면 사전 동의에 의한 정보 송신의 경우만을 상정하고 있음

정보통신망법 제50조 ① ……

② 영리목적의 광고성 정보를 수신자의 전화·모사전송기기에 전송하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 광고성 정보에 구체적으로 밝혀야 한다.

1. 전송자의 명칭 및 연락처
2. 수신동의의 철회 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항

- 수신동의의 철회는 이미 수신동의를 한 바 있음을 전제로 하는 것이므로 사전 동의 없이 광고 전화 하는 것을 허용하는 경우에는 이와는 다른 규제 장치가 대략 다음과 같은 내용으로 필요할 것임

3. 사전 동의 없는 광고 전송의 경우에는 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항

- 이에 따라 사전 동의 없이 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」 제 13조 제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조 제3항에 따른 전화권유를 할 때에는
 - ① 판매의 권유를 위한 전화임을 밝히고
 - ② 판매자의 성명(명칭)과 판매하는 재화의 종류를 알리고 나서
 - ③ 수신거부 의사를 표시하면 곧바로 전화를 끊을 것임을 고지하여야 할 것임

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 이와 관련하여 한국인터넷진흥원(KISA)은 아예 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」 제 13조 제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조 제3항에 따른 전화권유의 경우에도 사전 동의를 필요로 하지 않는다고 하는 예외조항을 삭제하자는 의견

4. SMS 발송에 동의할 것을 전제로 사이트 가입을 허용하는 관행을 제한하기 위한 방안

□ 문제의 제기

- 최근 스팸 현황 중에 무분별한 SMS(Short Message Service) 발송이 매우 중요한 부분을 차지하고 있는데, 그러한 현상의 중요한 원인 가운데 하나가 인터넷 등을 통한 회원 가입시 SMS 발송에 동의하는 의사 표시가 있어야만 회원가입이 허용되는 관행에 기인한 것으로 밝혀지고 있음
- 이에 따라 이와 같은 거래 관행이 이용자에 대한 과도한 개인정보 수집 및 사생활을 침해하는 것이 아닌지 하는 점에서, 이와 같이 포괄적인 사전동의제도에 대한 문제제기가 있음

□ SMS를 통한 스팸 전송의 현행법의 규정과 해석

- 정보통신망법 제50조 제2항 본문에 의하면 영리 목적의 광고성 정보를 SMS를 통해서 발송하는 경우에는 반드시 사전동의를 받도록 하고 있음.
- 다만, ① 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 경우,

- ② 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제13조 제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조 제3항에 따른 전화 권유의 경우에는 사전동의가 필요하지 않은 것으로 규정하고 있음

- 이 규정에 의하면 SMS를 통한 스팸의 전송은 정보통신망법상 사전동의의 원칙을 이행한 것으로 해석되므로 허용된다고 할 것임.

- 그러나 위 문제제기에서 보듯이 사전동의여부를 웹사이트의 가입여부와 부당하게 결부시킴으로써, 이용자의 자유의사가 침해될 소지가 다분하다고 할 것이고 나아가 실제로 동의를 하였는지 여부도 분명하지 아니함

- 한편, 사전동의가 이루어지는 시점이 특정 웹사이트의 가입시라는 점에서 이는 계약자유 원칙의 한 내용으로 보아 사전동의 여부 방식을 문제 삼는 것은 부당하다는 반론도 가능함

- 그러나, 위와 같은 SMS 방식의 광고성 정보의 전송에 있어서는 정보통신망법이 요구하고 있는 사전동의의 방식을 남용할 소지가 있다고 할 것이고,

- 또 한편으로 SMS 발송의 동의와 사이트 가입을 부당하게 결부시키는 것은 계약자유 원칙을 남용한 것이거나 또는 부당하게 사이트운영자의 지위를 남용한 행위라고 보이므로, 그에 대한 규제대책을 마련할 필요 있음

□ 입법 방안

- 정보통신망법에서 SMS 발송에 동의할 것을 전제로 하는 다시 말하면 웹사이트 가입계약을 체결하는 방식을 금지하는 입법이 필요함

5. 광고전송 위탁자 등에 대한 규제 강화 방안

- 광고전송 위탁자의 수탁자에 대한 관리·감독 의무 명문화 필요
- 악성 스팸머로 판명되었을 경우에는 이에 대한 정보를 통신서비스 사업자 등이 공유하여 재가입을 원천 봉쇄할 필요 있음
- 스팸 발송자로 분류되었을 경우 통신사업자는 이들에게 서비스 제공을 거부하도록 의무화 하고, 이를 위반하였을 경우 과징금을 부과하는 방안 필요

6. 통신사업자의 스팸처리결과 통계 제출 등 의무화 방안

- 스팸의 전송은 본질적으로 전화, 이메일 등 통신을 통하여 발생되고 있는 점에서 통신사업자의 스팸전송에 대한 대응은 스팸의 규제측면에서 매우 중요한 의미가 있다고 할 것임. 특히 스팸의 신고건수, 처리결과 등 전반적인 스팸 관련 통계의 작성·유지는 스팸 규제에 관한 국가적, 사회적 정책 마련의 기초적 작업에 해당한다고 할 것임
- 그러나 현행법상 전기통신사업자는 자체적인 스팸처리와 통계를 확보하고 있음에도 불구하고 관련 통계를 국가 등 관련기관에 제출할 법적 의무가 없다는 이유로 시행이 되고 있지 않고 있는바, 스팸 규제 관련 정책이나 제도를 집행함에 있어서 많은 지장이 초래되고 있음
- 따라서, 통신사업자는 이용자의 스팸신고현황, 이메일 스팸의 위반유형별 신고건수, 휴대전화 스팸 광고유형별 신고건수, 스팸 처리현황, 스팸

발송국가별 현황 등 관련 통계자료를 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원 등 관련기관에 반기 또는 분기별로 보고토록 할 필요가 있음

- 이와 같은 제출의무의 부과는 사업자에 대한 별도의 행정규제에 해당되는 것으로 보이지만, 사실상 모든 통신사업자는 위 현황에 대한 통계자료를 작성·유지하고 있어 별도의 의무부과에는 해당되지 않는다고 할 것임

- 미성년자에게 성인 스팸을 발송할 경우 형사처벌이 가해져야 하는데, 특정 성인 스팸이 미성년자에게 발송되었는가를 확인하기 위하여 통신사업자로 하여금 스팸을 수신한 가입자가 미성년자인지 확인해 줄 의무 부과 필요

7. 통신사업자별 스팸 유통량 측정 및 발표 근거 마련 방안

- 스팸의 유통량은 전기통신사업자에게 있어서 통화품질을 확보하기 위한 중요한 요소라고 할 것이므로, 그에 대한 확인과 측정은 필요하고 그 통계는 스팸 규제를 위한 기초적인 자료로도 사용될 수 있다고 보임. 또한 스팸 유통량의 조사를 통하여 통신사업자의 기술개발 및 투자를 촉진하는 효과를 간접적으로 달성할 수도 있을 것임
- 현행 전기통신사업법에 근거하여 통화품질을 측정하여 발표하는 것처럼, 정보통신망법에 각 통신사업자는 스팸의 유통량을 측정하여 발표하여야 한다는 근거 규정을 마련할 필요가 있음
 - 스팸 유통량의 조사 및 발표는 새로운 행정규제라고 할 것이지만, 스팸규제를 위한 필요한 기초사실의 수집이라는 점에서 스팸 전송의 밀

제5장 스팸규제 법제 개선방안

접한 관련이 있는 통신사업자에게 그와 같은 의무를 부과하는 것은 과중한 규제라고 보기는 어려움

제3절 과태료, 과징금, 벌금 부과 합리화 방안

1. 과태료의 벌금으로의 전환 문제

- 정보통신망법 제76조 제1항 제7호에 따라 금지된 스팸을 발송하는 자에게 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정되어 있으나 실제로는 징수율이 아래 표에서 볼 수 있듯 평균 2.1%로 극히 저조한 상황

〈표 6〉 스팸에 대한 연간 과태료 부과 및 납부 현황

구 분	부과액	법원이관	순징수대상액	납부액	미납액	납부율
2005년	3,488,800	2,616,600	872,200	49,900	822,300	5.7%
2006년	15,846,740	4,460,420	11,386,320	149,440	11,236,880	1.3%
2007년	18,284,273	6,118,734	12,165,539	118,870	12,046,669	1.0%
2008년	4,416,222	1,090,533	3,325,689	30,424	3,295,265	0.9%
2009년	41,332,145	5,160,358	36,171,787	794,366	35,377,421	2.2%
2010년	30,106,408	6,394,881	23,711,527	665,317	23,046,210	2.8%
합 계	113,474,588	25,841,526	87,633,062	1,808,317	85,824,745	2.1%

- 이처럼 징수율이 아주 저조한 이유는 스팸을 발송한 휴대폰을 추적하여 과태료를 부과할 명의자를 찾아내더라도 대부분 과태료 납부능력이 전혀 없는 사람의 명의로 가입된 이른바 대포폰이기 때문임
- 대포폰 가입 명의를 대여해주는 사람의 입장에서는 대포폰 수요자가 제공하는 금품을 받아서 쓰기만 하면 되고 뒤에 그 대포폰으로 스팸 발송이라는 불법이 저질러져 과태료가 부과되더라도 납부할 능력이 안되면 그 뿐이므로 명의대여를 하지 않을 이유가 없음
- 하지만 과태료가 아닌 벌금이 부과되면 납부능력이 없어서 납부하지 않

을 경우에 노역장에 환형유치 되므로 명의 대여자가 명의 대여 행위에 따른 불이익을 피하기 어려워짐

- 궁극적으로는 휴대폰 가입시 명의를 대여해서 불법이 가능하도록 도와주는 행위 자체에 대한 제재규정이 도입되는 것이 바람직하겠지만, 현재 법제에서도 과태료 규정을 벌금형 규정으로 변경하기만 하면 범죄행위에 대한 방조범으로 형사처벌이 가능
- 방조범 성립과 관련하여 피방조 범죄는 스팸 발송 행위로서 특징이 되고 다만 휴대폰 명의 대여자가 스팸 발송을 위해 명의를 차용한 자의 실명을 모르고 있을 수 있으나, 피방조 범죄만 특징이 된다면 피방조 범죄를 실행한 정범의 성명까지 확인되어야 방조범 처벌이 가능한 것은 아니므로 명의대여자에 대한 형사처벌에 문제가 없음
 - 방조 책임과 관련하여 소리바다 사건 판례⁵⁸⁾를 보면 “소리바다 서비스 제공자는 그 이용자들이 음반제작자들의 저작권접권을 침해하리라는 사정을 미필적으로 인식하였거나 적어도 충분히 예견할 수 있었음에도 불구하고 소리바다 프로그램을 개발하여 무료로 나누어 주고 소리바다 서버를 운영하면서 그 이용자들에게 다른 이용자들의 접속정보를 제공함으로써, 이용자들이 음악 CD로부터 변환한 MPEG-1 Audio Layer-3(MP3) 파일을 Peer-To-Peer(P2P) 방식으로 주고받아 복제하는 방법으로 저작권접권 침해행위를 실행하는 것을 용이하게 하였으므로 그에 대한 방조책임을 부담한다”고 하고 있음
 - 대포폰은 불법에 이용된다는 점을 쉽게 알 수 있으므로 명의대여자를 방조범으로 처벌하는 것은 별다른 문제가 없을 것으로 판단됨
 - 누가 어떠한 행위를 하는가에 대한 내용을 방조자가 정확하게 인식하고 있었어야 할 필요는 없음

58) 대법원 2007. 1. 25. 선고 2005다11626 판결.

2. 형사처벌 규정의 형량 상향 조정 문제

- 영리를 목적으로 광고를 전송하는 자에 대해서는 정보통신망법 제50조 제6항에 따라 다음과 같은 기술적 조치가 금지됨
 - 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 전자우편주소를 자동으로 등록하는 조치
 - ④ 광고성 정보 전송자의 신원이나 광고 전송 출처를 감추기 위한 각종 조치
- 이들 금지되는 기술적 조치를 취하게 되면 정보통신망법 제74조 제1항 제4호에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해짐
- 이는 정보통신망법상의 처벌규정 가운데 가장 낮은 수준의 형량에 해당
- 형량이 한 단계 위인 정보통신망법 제73조에 해당되는 행위유형을 살펴보면 금지되는 기술적 조치의 경우와 불법의 정도가 유사한 것으로 보이는 행위형태들이 보임
 - 청소년유해매체물임을 표시하지 않고 영리를 목적으로 제공하는 행위 (제2호)
 - 청소년유해매체물을 광고하는 내용의 정보를 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시하는 행위 (제3호)
 - 이용자 정보제공 제도를 이용하여 취득한 이용자의 정보를 민·형사상의 소를 제기하는 것 외의 목적으로 사용하는 행위 (제4호)

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 정보통신망 침해사고를 조사하고 분석하기 위하여 필요한 접속기록 등을 보존하지 않은 행위 (제6호)
- 정보통신망을 통해서 속이는 행위로 다른 사람의 정보를 수집하거나 다른 사람이 정보를 제공하도록 유인하는 행위 (제7호)

□ 이들 행위유형과 불법의 정도가 유사한 것으로 판단되므로 금지된 기술적 조치를 취하는 행위도 형량을 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금으로 상향조정할 필요가 있음

3. 몰수와 추징

□ 형법 제48조(몰수의 대상과 추징) 규정에 따라 범인이외의 자의 소유에 속하지 아니하거나 범죄 후 범인이외의 자가 정을 알면서 취득한 다음의 물건은 전부 또는 일부를 몰수할 수 있음

- ① 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건 (형법 제48조 제1항 제1호)
- ② 범죄행위로 인하여 발생하였거나 이로 인하여 취득한 물건 (제2호)
- ③ 전2호의 대가로 취득한 물건 (제3호)

□ 형법 제48조 제1항에 기재한 물건을 몰수하기 불능한 때에는 그 가액을 추징함 (형법 제48조 제2항)

□ 나아가 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체기록 또는 유가증권의 일부가 몰수에 해당하는 때에는 그 부분을 폐기함 (형법 제48조 제3항)

□ 만약 스팸 발송 행위가 범죄라면 이 모든 것이 가능해 짐

- 그렇게 되면 스팸 발송에 사용된 장비를 몰수하고 프로그램 및 주소록

은 폐기할 수 있게 되므로 스팸 방지에 매우 효과적인 대처방안이 될 것임

- 그러한 측면에서도 현재의 과태료 규정은 벌금형 규정으로 변경하는 것이 타당

4. 지능형 스팸차단 시스템을 경유한 스팸 자동 신고

- 스팸 발송 행위에 대한 공적 제재가 좀 더 빈틈없이 이루어지면 질 수록 스팸 행위는 줄어들 것이라고 생각됨
- 스팸에 대한 공적 제재의 출발점은 수신자의 신고
- 그런데 스팸을 수신하고 나서 이를 신고하는 것 자체가 매우 귀찮은 일이고 시간을 투자하여야 하는 일이기 때문에 대부분 스팸은 수신자가 지워버리고 마는 경향이 있음
- 또한 신고를 하고 싶어도 이를 간편하게 할 수 있는 방법이 제대로 마련되어 있지 않아 신고하기가 힘든 상황임
 - 예를 들어 KT의 iPhone에 설치되어 스팸 차단을 위해 이용되는 응용 프로그램인 “olleh 스팸차단”의 경우 지능형 스팸차단 필터링 서비스 외에 이용자가 스팸 차단 번호를 등록할 수 있도록 되어 있기는 한데
 - 그 차단 번호를 스팸으로 신고할 수 있는 간편한 방법이 없음
 - 등록된 차단번호이거나 지능형 필터링 서비스를 통해서 일단 스팸 메시지로 분류되어 휴대폰에 등록이 되고 스팸 메시지 목록이 작성되어야만 스팸 신고가 가능하게 되어 있음
- 그런데 문제는 스팸 발송자가 매번 발신번호를 새로운 것으로 변경·조작하기 때문에 그러한 유형의 스팸은 신고 자체가 불가능하게 되어 있음

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 스팸 발송자가 발신번호를 조작하는 것은 ‘광고성 정보 전송자의 신원이나 광고 전송 출처를 감추기 위한 기술적 조치’로서 정보통신망법 제50조 제6항에 해당되는 금지되는 기술적 조치이고 같은 법 제74조 제1항 제4호에 따라 형사처벌 대상이지만
- 이에 대한 형사처벌이 제대로 이루어지고 있는 것으로 보이지 않음
- 이용자가 스팸번호를 등록하면서 이를 곧바로 신고할 수 있는 기술적 조치가 스팸 차단 프로그램에 포함되도록 하여야 할 것이라고 생각됨
- 스팸이 이용자들의 왕성한 신고 활동을 통해서 공적 제재를 철저하게 받도록 하는 것이 바람직하겠지만 스팸 신고가 불편하고 시간이 걸리는 상황에서는 이를 기대하기 힘든 것이 사실임
- 이에 통신사업자가 운영하고 있는 지능형 스팸차단 시스템에 의해서 차단된 스팸의 발신번호, 정보의 내용 및 차단시간 등을 사업자가 저장하고 이를 이용자를 대신하여 방통위 또는 한국인터넷진흥원에 신고하도록 하는 대안이 필요한 것으로 생각됨
- 이때 통신사업자가 저장하게 되는 스팸의 발신번호, 정보의 내용 및 차단시간 등은 통신비밀보호법 제2조 제11호의 통신사실확인자료에 해당

통신비밀보호법 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

.....

11. "통신사실확인자료"라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 전기통신사실에 관한 자료를 말한다.

가. 가입자의 전기통신일시

나. 전기통신개시·종료시간

다. 발·착신 통신번호 등 상대방의 가입자번호

라. 사용도수

마. 컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 전기통신역무를 이용한 사실에 관한 컴퓨터통신 또는 인터넷의 로그기록자료

바. 정보통신망에 접속된 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 발신기지국의 위치추적자료

사. 컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 정보통신망에 접속하기 위하여 사용하는 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 접속지의 추적자료

- 통신사실확인자료는 수사기관에서 요청하는 경우에 통신사업자가 제공할 수 있는데 그 과정에서 법원의 허가를 필요로 함 (통신비밀보호법 제13조)
- 그러나 당사자가 동의를 하면 제3자에게 이를 제공하더라도 문제가 되지 않음
- 휴대전화 가입자가 지능형 스팸차단 시스템에 의해서 자동으로 차단된 스팸의 발신번호, 정보의 내용 및 차단시간 등을 사업자가 저장하고 이를 이용자를 대신하여 방통위 또는 한국인터넷진흥원에 신고하도록 동의를 한다면 이들 자료의 제공은 문제가 되지 않을 것임
- 이와 같은 신고대행을 적법하게 위임하기 위한 사전동의가 갖추어야 할 요건은
 - 무엇보다 당사자가 어떠한 사항에 대하여 자신이 동의하는 것인지를 알고 동의의 의사표시를 하는 것이어야 함
 - 휴대폰 서비스 가입시 개인정보 제공에 대한 동의를 별도로 체크하고 서명을 하는 것처럼 분명하게 내용을 인식하고 동의하는 절차가 필요함

제4절 스팸 방지사업 투자 유도 입법화 방안

1. 정보통신서비스 제공자의 스팸방지 관련 정부시책 협조 의무 관련 조항 신설

□ 필요성

- 스팸메일이 범람하고 그 사회적 악영향이 확대됨에 따라 스팸메일을 둘러싼 문제는 반드시 이용자만을 위한 것도 아니고 사업자 나아가 국가에도 중요한 영향을 미침
- 스팸메일의 사회적·경제적 폐해에 대하여 사회·경제의 모든 주체에게 법적·사회적 책임을 부과함으로써 스팸메일을 줄이고 바람직한 사회·경제환경을 조성하도록 유도하는 것이 필요함

□ 유사제도

- 일반적으로 법은 사업자에 대하여 규제하거나 일반 국민을 보호의 대상으로 삼지만, 국가적 차원에서 중요한 사회적·경제적 보호 이익이 있는 경우에는 그 구성원 모두에게 책무를 부과하기도 함
- 「소비자기본법」 제5조는 소비자에게도 책무를 부여하여 적극적 역할을 요구하고 있으며, 「소비자기본법」 제19조는 사업자에게 책무를 부과하였으며, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제5조는 사업자에게 국가나 지방자치단체가 시행하는 대기환경보전시책에 적극 협조할 책무를 부담시키고 있고, 「식품안전기본법」은 사업자에게 책무를 부담시키고 있으며, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 제5조와 제6조에서 각각 사업자와 국민의 책무를 규정하고 있음
- 일본의 「청소년이 안전하게 안심하고 인터넷을 이용할 수 있는 환경의 정비 등에 관한 법률」 제5조는 청소년을 보호하기 위한 조치를 위

하여 노력의무를 관련 사업자에게 부과하였고, 동법 제6조는 보호자(친권자나 후견인)에게도 청소년의 발달단계에 대한 파악, 인터넷 이용의 적절한 관리, 인터넷을 적절하게 활용하는 능력의 습득을 촉진하는 등의 노력의무를 부과하였음

□ 개선방안

- 스팸이 일부 사업자에 제한된 문제가 아니라 현재의 정보통신환경에서 국가, 지방자치단체, 사업자, 이용자 모두에게 중요한 사안임을 인식하여 관련 참여자에게 스팸을 방지하기여 스팸방지 관련 정부시책에 사업자가 협조하도록 의무를 부과하는 사업자의 책무조항 신설 필요

2. 사업자별 스팸방지 투자실적 공표제도 도입 방안

가. 인터넷기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility / CSR)
필요성

□ 인터넷기업의 힘과 영향력의 증대

- 오늘날 인터넷 상에서 영리 활동을 하는 기업들에게 사회적 책임을 요구할 수 있는 근거는 인터넷기업이 가진 힘 또는 영향력이 증대되었기 때문이다. 인터넷기업은 인터넷을 통하여 영리활동을 하고 수익을 올리게 되는데, 이를 통하여 인터넷환경에 국한되지 않고 실제 사회나 경제에 큰 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 힘 또는 영향력을 널리 권한이라고 하게 되면, 그 권한을 행사한 결과에 대한 책임 또한 인터넷기업이 부담하여야 한다. 따라서 인터넷기업 자신뿐만 아니라 인터넷기업이 상대하는 인터넷 사회의 이익의 증진에도 노력하여야 함

□ 인터넷기업의 투명성 확보

제5장 스팸규제 법제 개선방안

- 인터넷기업이 인터넷을 통하여 벌어들이는 이익 또는 재산은 인터넷기업만의 것은 아니고 사회적 자산으로서 평가될 수 있다. 즉, 인터넷기업의 자산은 사회로부터 나온 것으로서 다시 사회로 환류 되었다가 더 큰 수익으로 인터넷기업으로 들어가는 선순환구조의 수립이 필요하다. 이를 위해서 인터넷기업이 사회적 자산을 책임감 있게 적절히 활용하였는지에 대한 투명성 확보가 필요하며, 이는 곧 인터넷기업의 사회적 책임과 연계됨

□ 사회적 비용의 감소

- 인터넷기업은 단기적 이익의 창출에만 몰두함으로써 장기적으로 사회에 큰 해가 되는 활동을 하지 말아야 한다. 사회적으로 손해를 발생시키면 이는 곧 인터넷기업에게도 피해로 돌아가게 된다. 따라서 인터넷기업은 경제적 비용뿐만 아니라 사회적 비용까지도 고려하여, 이해당사자들 사이에서의 이해관계의 조정이 적절히 이루어지도록 노력하여야 함

□ 인터넷 환경의 구성원으로서의 역할과 책임

- 인터넷기업도 인터넷 환경을 구성하는 주요 구성원으로서의 역할을 부담하고 있다. 따라서 인터넷기업의 기업 활동과 관련이 없다고 하더라도, 인터넷의 발전을 위해서 사회가 요구하는 책임을 부담하여야 하며, 그러한 한도에서 인터넷기업은 사회적 비용의 부담을 고려하여야 함

□ 지속가능발전을 위한 인터넷기업의 책임

- 국내외적으로 선진국에게 요구되는 역할의 하나가 지속가능발전을 위한 노력이며, 인터넷기업에게도 같은 맥락에서 지속가능경영이 요구된다. 즉, 인터넷기업은 인터넷의 지속가능한 발전을 지지하기 위하여 인권, 지배구조, 환경, 노동, 소비자, 커뮤니티, 공정사업관행 등 사회적 책임을 다하여야 함

나. 개선방안

- 인터넷기업의 사회적 책임의 제고라는 측면에서 스팸을 방지하기 위한 시설투자, 홍보, 교육, 서비스 개발 및 제공, 스팸 방지 소프트웨어의 개발 및 제공 등 스팸방지사업에 기업의 이익을 일정부분 투입하도록 유도하여야 하며, 무엇보다도 기업의 자발적인 참여가 필요함
- 스팸이 일부 기업의 노력만으로 방지 및 감소되는 것은 아니고 모든 사업자의 공동의 노력이 무엇보다도 중요하기 때문에 사업자가 연대하거나 사업자단체를 통하여 스팸방지를 위한 공동 사업 추진을 하거나 공동으로 투자하는 방안이 추진될 필요가 있음
- 기업의 사회적 책임을 장려하고 유도하기 위하여 스팸방지사업에 큰 성과가 있거나 많은 노력을 기울인 기업을 평가·선정하여 포상하거나 일 반에 공표하는 사업을 추진하는 방안도 가능. 이 경우에 매출액 대비 또는 순이익 대비 투자비율 및 절대금액을 평가 대상이 포함시켜야 함
- 기업의 사회적 책임 차원을 넘어서서 간접적으로 유도하기 위하여 스팸 방지사업에 투자한 실적을 공표하도록 의무화하거나 기업공시대상으로서 인터넷기업에게 스팸방지사업투자실적을 포함하여 공표하도록 의무화하는 방안도 추진할 필요성 존재

제6장 결론

1. 국내 유통 스팸 현황

- 국내에 유통되고 있는 스팸은 이를 통하여 이용자의 시간 낭비와 시스템에 대한 과부하 등을 통하여 연간 약 2조원 이상의 경제적 손실을 입히고 있는 것을 파악됨
- 휴대폰 문자를 이용한 스팸의 경우 도박과 대출 등의 불법정보가 최고 순위를 기록하고 있음
- 스팸은 불필요한 시간 낭비를 유발하여 경제적 손실을 야기하고, 이를 통해 정작 필요한 정보의 확인이 어렵게 만들며, 과도한 트래픽을 야기하여 정보통신망의 원활한 작동을 방해하는 등 많은 폐해를 가지고 있음

2. 현행 스팸규제 법제의 현황과 문제점

- 우리나라의 현행 스팸규제 법제는 매체에 따라 Opt-out 방식과 Opt-in 방식 두 가지를 혼용하고 있음
- 전자우편 등의 경우는 Opt-out으로 전화 등은 Opt-in 방식으로 규제를 하고 있는데 전자우편에 의한 스팸의 정도가 너무 지나쳐져서 그 폐해가 극심하므로 이를 계속 Opt-out 방식으로 규제하는 것은 문제가 많음
- 또한 그나마 Opt-out 방식에 의한 규제도 온전하지 못하여 손쉽게 수신거부를 할 수 있도록 편의성을 제공하지도 못하고 있는 것이 현실
- 전화 등에 의한 스팸의 경우 Opt-in 방식의 강력한 규제를 하는 것 같아 보이지만 전화권유판매자 등에 대하여는 이를 적용대상에서 제외하고 있어서 스팸 전화에 의한 고통을 막지 못하고 있는 실정

3. 해외의 스팸규제 법제

- 미국은 연방법에서 최소한의 규제를 정하고, 각 주에서 다양한 입법이 이루어지고 있어서 일률적으로 규제수준을 판단하는 것은 불가능하지만, 최근 미국에서도 모바일 환경에서의 스팸메일에 대한 규제를 합리화하려는 법안이 제안되고 있는 점을 고려할 때 우리의 경우에도 모바일 환경에서의 마케팅 활동을 억제하지 않는 범위에서의 규제를 유지하는 것이 필요함
 - 미국은 Opt-out 방식의 규제를 원칙으로 하고 있음
- 현재 일본에서 스팸에 대한 규제의 근거는 「특정상거래에 관한 법률」과 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」임
 - 특정상거래에 관한 법률은 특정한 상거래와 관련된 스팸메일을 규제하는 법률임
 - 특정전자메일의 송신 적정화법은 전자메일의 규제만을 목적으로 제정된 법으로서, 2008년 개정에서 Opt-in 방식으로 개정되고, 다양한 규제수단을 마련하고 있음

4. 스팸규제 법제 개선방안

- 스팸이 다양한 형태로 진화하고 있으나 그러한 변화와 관계없이 Opt-in 원칙에 따라 일률적으로 규제를 가하는 것이 적절하다고 판단됨
- 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송의 규제방안
 - 명의대여 휴대폰을 통한 스팸 발송을 규제하는 방법으로는, 첫째 명의

제6장 결론

대여 자체를 규제하는 방안, 둘째 명의대여자를 규제하는 방안, 셋째 실질 사용자를 규제하는 방안을 들 수 있음

- 명의대여 자체를 금지하는 규정을 마련하고 이를 위반한 경우에는 실질적 사용자는 물론이고 명의 대여자도 처벌을 하는 방식을 도입할 필요가 있고, 이는 전기통신계약과 관련된 사항이므로 전기통신사업법에 도입하는 것이 바람직함

□ Opt-in 방식의 규제 원칙 통일

- 본래 영세사업자를 위하여 전자우편 등은 Opt-out 방식의 통제를 가하도록 규정이 이루어졌으나 현재 상황은 전자우편을 통한 스팸도 감내하기 어려운 수준에 도달
- 스팸의 유형과 관계없이 모두 Opt-in 방식에 의한 규제 쪽으로 방향을 정하는 것이 타당할 것임

□ 통신사업자의 스팸처리결과 통계 제출 의무

- 통신사업자는 이용자의 스팸신고현황, 이메일 스팸의 위반유형별 신고건수, 휴대전화 스팸 광고유형별 신고건수, 스팸 처리현황, 스팸 발송국가별 현황 등 관련 통계자료를 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원 등 관련기관에 반기 또는 분기별로 보고토록 하는 것이 필요하다고 할 것임

□ 통신사업자별 스팸 유통량 측정 및 발표 근거 마련

- 스팸의 유통량은 통신사업자에게 있어서 통화품질을 확보하는 만큼이나 중요한 이슈라고 할 것이므로 정보통신망법에 각 통신사업자는 스팸의 유통량을 측정하여 발표하여야 한다는 근거 규정을 마련할 필요가 있음

- SMS 발송에 동의할 것을 전제로 사이트 가입을 허용하는 관행을 제한하기 위한 방안
 - 정보통신망법에서 SMS 발송에 동의할 것을 전제로 하는 다시 말하면 웹사이트 가입과 SMS 가입여부를 결부시키는 것을 금지하는 입법이 필요하다고 할 것임

- 과태료의 벌금으로의 전환
 - 현재 스팸에 대한 과태료 징수율은 연평균 2% 수준
 - 징수율이 이렇게 낮은 이유는 명의대여폰이 이용되고 있기 때문
 - 명의자가 과태료 납부능력이 없는 사람이기 때문인데 과태료가 아니라 벌금이 부과된다면 환형유치 제도가 있기 때문에 예방효과를 가질 수 있을 것임

- 몰수와 추징
 - 만약 스팸 발송이 범죄행위라면 스팸 발송에 사용된 장비와 프로그램 및 주소록 등을 몰수, 추징 또는 폐기할 수 있어서 스팸 예방에 효과적인 대처방안이 될 것임
 - 따라서 그러한 점에서도 과태료 규정은 벌금 규정으로 전환될 필요가 있음

- 지능형 스팸차단 시스템을 경유한 스팸 자동 신고
 - 스팸을 예방하기 위해서는 이를 적발하여 공적 제재를 가하는 것이 필요
 - 그런데 스팸은 지우는 것만 해도 짜증스럽고 이를 신고하는 일은 그 또한 시간을 필요로 하는 것이어서 제대로 신고가 이루어지지 않고 있음
 - 이에 당사자 동의를 전제로 통신사업자가 운용하고 있는 지능형 스팸

제6장 결론

차단 시스템에 의해서 차단된 스팸 관련 정보를 자동으로 방통위나 한국인터넷진흥원 등에 신고하는 제도를 마련할 필요가 있음

- 스팸이 일부 사업자에 제한된 문제가 아니라 현재의 정보통신환경에서 국가, 지방자치단체, 사업자, 이용자 모두에게 중요한 사안임을 인식하여 관련 참여자에게 스팸을 방지하기여 스팸방지 관련 정부시책에 사업자가 협조하도록 의무를 부과하는 사업자의 책무조항 신설 필요
- 기업의 사회적 책임이라는 측면에서 기업이 수익을 스팸방지사업에 투자할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있으며, 가능한 자율적으로 추진토록 하되 간접적인 유도 측면에서 스팸방지사업투자실적 등을 공표하거나 기업공시자료에 포함시키도록 의무화하는 방안도 추진 가능

참고문헌 목록

- 강달천, 스팸 메일에 대한 각국의 법·제도적인 대응, 『중앙법학』 제4집 제2호 (2002)
- 권영관·염홍열, 스팸메일 현황과 대응에 대한 고찰, 『정보보호학회지』 제17권 제2호 (2007. 4.)
- 김문중, 스팸메일 어떤 규제 필요한가, 『인터넷법연구』 (한국인터넷법학회) 제1호 (2002)
- 김배원, 미국에 있어서 상업적 언론의 원칙과 표현의 자유, 『미국헌법연구』 제6호 (1995. 7.)
- 김상겸, 스팸규제에 관한 헌법적 연구, 『공법학연구』 제5권 제3호 (2004. 12.)
- 김상겸, 스팸메일의 역기능과 대책, 『인터넷법연구』 제3권 제2호 (2004. 12.)
- 김태한, 스팸메일의 규제동향에 관한 고찰, 『법과 정책연구』 제5집 제1호 (2005)
- 박소영·이병남·박웅·강신각, 한국·중국·일본의 스팸메일 대응 동향, 『전자통신동향분석』 제19권 제5호 (2004)
- 박지현, 스팸메일에 대한 Opt-In 규제방식에 관한 소고, 『법학연구』 (연세대 법학연구원) 제14권 제2호 (2004)
- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 2010년 인터넷 이용 실태 조사, KISA-2010-0022
- 백운철, 스팸규제에 관한 연구, 『정보관리연구』 38권 4호 (2007)
- 양재모, 인터넷서비스제공자의 불법행위책임에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2003. 8.
- 유승훈·곽승준·신철오, 스팸메일의 불편비용 추정, 『정보통신정책연구』

참고문헌 목록

제10권 제1호 (2003)

유의선, 인터넷 상의 스팸 메일 법적 규제 정비 방향, 『한국언론학보』 제 46-3호 (2002)

윤창술, 스팸메일에 대한 규제방안, 『기업법연구』 (한국기업법학회) 제12집 (2003)

이기욱, 미국에서의 스팸메일규제의 동향, 『인터넷법률』 통권 제14호 (2002. 12.)

이대희, 미국의 인터넷 법제에 관한 고찰, 한국법제연구원, 2001

이병준, 스팸메일의 법률적 규제: 유럽연합 입법지침과 독일 판례를 중심으로, 『언론과 정보』 제7호 (2001)

이병준, 원하지 않은 전자우편광고의 규제, 『인터넷법률』 통권 제14호 (2002. 12.)

이병준, 2002년 개정정보통신망법상의 스팸 규제, 『안암법학』 제16호 (2003)

이원호, 스팸메일 규제에 관한 법적 고찰, 『정보화 법 연구』 제6호 (2004. 2.)

이원호, 스팸 규제입법에 대한 평가와 정책방향, 『정보법학』 제8권 제1호 (2004. 7.)

임지봉, 미국헌법과 상업적 표현의 자유, 『미국헌법연구』 제17권 제2호 (2006. 9.)

정준우, 전자상업광고물인 스팸메일의 법적 문제점과 그 해결방안, 『상사법 연구』 제19권 제2호 (2000)

프로그램심의조정위원회, 국내외 IT 법제 비교연구, 2003

한국인터넷광고심의기구, 인터넷광고 건전화 및 활성화를 위한 법제도 개선방안 연구, 2008

한국정보보호진흥원, 정보통신망을 이용한 광고성 정보전송에 대한 규제방안 연구, 법제분석연구 06-1, 2006. 11.

한길성, 스팸 메일에 대한 현황 분석 및 방지 기술에 대한 고찰, 『기업법 연구』 제12집 (2003)

한상암·김정규, 스팸메일의 문제점과 효율적 대응방안에 관한 연구, 『한국 콘텐츠학회 2006 춘계종합학술대회 논문집』 Vol. 4. No.1 (2006)

홍명신, 미국 스팸 메일 법제에 관한 연구, 『한국방송학보』 제18권 제1호 (2004)

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Antispam - Strategien, 2005. 3

Vivek Arora, The CAN-SPAM Act: An Inadequate Attempt to Deal with a Growing Problem, 『Columbia Journal of Law and Social Problems』 vol. 39 no. 3 (2006)

● 저 자 소 개 ●

김 성 천

- 중앙대 법학과 졸업
- 중앙대 대학원 법학과 법학석사
- 독일 빌레펠트대 법학과 법학박사
- 현 중앙대 법학전문대학원 교수

최 경 진

- 성균관대 법학과 졸업
- 성균관대 대학원 법학과 법학석사
- 성균관대 대학원 법학과 법학박사
- 현 가천대 법과대학 교수

정 혜 옥

- 위덕대 법학과 졸업
- 중앙대 대학원 법학과 법학석사
- 중앙대 대학원 법학과 법학박사
- 현 중앙대 법학연구원 전임연구원

방송통신정책연구 11-진흥-라-15

스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구

(A Research of Investment Inducement Plan for Anti-Spam and Conversion
of Administrative Fine into Surcharge or Criminal Fine)

2011년 10월 11일 인쇄

2011년 10월 11일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20
TEL: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 삼양애드