

방 송 통 신 위 원 회

의결 제2008-31-131호

사 건 명 (주)LG데이콤의 불법스팸 관련 이용자이익 침해행위에
대한 시정조치에 관한 건

사건번호 200710조사037

피 심 인 (주)LG데이콤
서울시 강남구 역삼동 706-1
대표이사 박 종 응

주 문

1. 피심인은 불법스팸으로 인하여 한국정보보호진흥원으로부터 이용
정지 또는 해지 요청을 받은 전화 번호에 대해 지연조치 또는
미조치하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월
이내에 4단×10cm 또는 5단×9cm의 크기로 1개 중앙일간지에 평일에
1회 공표하여야 한다. 이때 공표내용 등은 방송통신위원회와 사전
협의를 거쳐야 한다.
3. 피심인은 불법스팸을 전송하는 이용자를 효율적으로 관리·감독할
수 있도록 관련 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 이때 개선내용은
방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 스팸 개요

< 스팸 및 불법스팸의 정의 >

스팸이란 정보통신망을 통해 이용자가 원하지 않는데도 불구하고 일방적으로 전송 또는 게시되는 영리목적의 광고성 정보를 의미한다.

불법스팸이란 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”이라 한다)을 위반하여 전송 또는 게시되는 영리목적의 광고성 정보로,

정보통신망법은 누구든지 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 것을 금지하고

수신자의 전화·모사전송기기에 광고성 정보를 전송하고자 하는 자는 일부 예외적인 경우를 제외하고는 당해 수신자의 사전 동의를 받도록 규정하고 있다.

※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제50조 (영리목적의 광고성 정보전송의 제한) ①누구든지 전자우편 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니된다.

②수신자의 전화·모사전송기기에 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 자는 당해 수신자의 사전 동의를 얻어야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

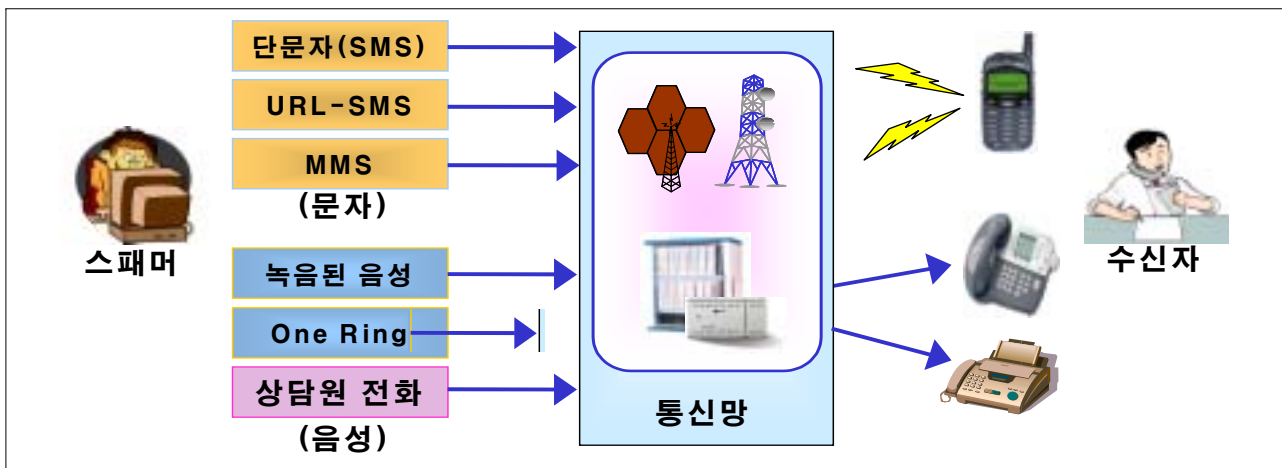
1. 재화 및 용역의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 및 용역에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 경우
2. 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 제13조제1항의 규정에 의한 광고 및 방문판매 등에 관한 법률 제6조제3항의 규정에 의한 전화권유의 경우

< 전화를 이용한 스팸 전송의 체계 및 유형 >

스팸 전송자는 휴대전화단말기나 SMS 발송 전용모뎀(슈터기) 및 ARS 장비 등을 이용하여 문자 또는 음성 형태 등의 스팸을 무작위로 전송하고 있다.

스팸은 개인사업자 등 광고주 스스로 전송하는 경우도 있지만 최근에는 전문 스팸머나 기업형 전송 대행업자를 통하여 일시에 대량으로 보내는 추세이다.

< 스팸 전송 체계 >



전화를 이용한 스팸은 주로 음성, 녹음, 원링, SMS(*1), URL(*2) 등의 유형으로 전송되고 있다.

< 스팸 전송 유형 >

구 분	내 용	비 고
음 성	일방적으로 직접 전화를 연결하여 상담 등을 실시	
녹 음	이동전화 등 전화단말기에 음성 녹음을 저장하여 이용자가 녹음을 청취하도록 유도	
원링(One Ring)	전화벨이 한 번 정도 울리면 통화를 단절하고, 이동전화 등 전화단말기에 전화번호를 남김으로써 통화를 유도	
SMS	이동전화 등 전화단말기에 광고 내용 및 전화번호를 남김으로써 통화를 유도	*1
URL	주로 이동전화 단말기에 인터넷사이트의 주소를 표시하고, 이용자가 이를 누르면 바로 인터넷사이트에 접속 가능	*2

과거에는 주로 전화정보서비스번호(060)를 이용하여 스팸을 전송하였으나, 최근에는 일반전화번호를 이용해서 전송하여 이용자가 의심없이 회신하도록 유도하는 등 광고방법이나 광고내용에 있어서 보다 지능적으로 변화하고 있다.

< 스팸 유형의 변화 >

구 분	과 거	최 근
전송번호	전화정보서비스(060)	일반전화, 이동전화, 전국대표번호, 평생번호
통화유도	회신번호 남김	착신전환, 통화버튼 입력 후 상담원 연결
광고방법	문자광고	음성광고(ARS, 직접 통화), One Ring
광고내용	성인채팅	대출상담, 대리운전 등
전송망	전화계망	무선인터넷망

나. 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용제한

< 관련 법령 규정 >

정보통신망법은 이용자에게 제공하는 정보통신서비스가 불법 광고성 정보 전송에 이용되고 있는 경우 정보통신서비스 제공자가 해당 역무의 제공을 거부할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제50조의4(정보전송 의무 제공 등의 제한) ①정보통신서비스제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 해당 의무의 제공을 거부하는 조치를 할 수 있다.

3. 이용계약을 통하여 당해 정보통신서비스제공자가 이용자에게 제공하는 서비스가 불법 광고성 정보 전송에 이용되고 있는 경우

②정보통신서비스제공자가 제1항의 규정에 의한 거부조치를 하고자 할 때에는 해당 의무 제공의 거부에 관한 사항을 그 의무의 이용자와 체결하는 정보통신서비스이용계약의 내용에 포함하여야 한다.

< 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용제한 절차 >

한국정보보호진흥원(이하 “보호진흥원”이라 한다)에서는 정보통신망법 제52조(한국정보보호진흥원)에 근거하여 불법스팸의 신고를 받고 있다.

동 법의 취지를 반영한 舊 정보통신부의 스팸방지 가이드라인('06. 3.)에 따라 신고받은 전화번호별로 사안의 경중을 고려하여 서비스 이용정지 또는 해지 등 이용제한을 하도록 정보통신서비스 제공자에게 통보한다.

정보통신서비스 제공자는 보호진흥원으로부터 불법스팸 전송자에 대한 이용제한을 요청받은 경우 24시간 이내에 필요한 조치를 하여 보호진흥원에 조치결과를 통보한다.

※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제52조 (한국정보보호진흥원) ①정부는 정보의 안전한 유통을 위한 정보보호에 필요한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 한국정보보호진흥원(이하 "보호진흥원"이라 한다)을 설립한다.

③보호진흥원은 다음 각호의 사업을 행한다.

8. 분쟁조정위원회의 운영지원 및 개인정보침해신고센터의 운영

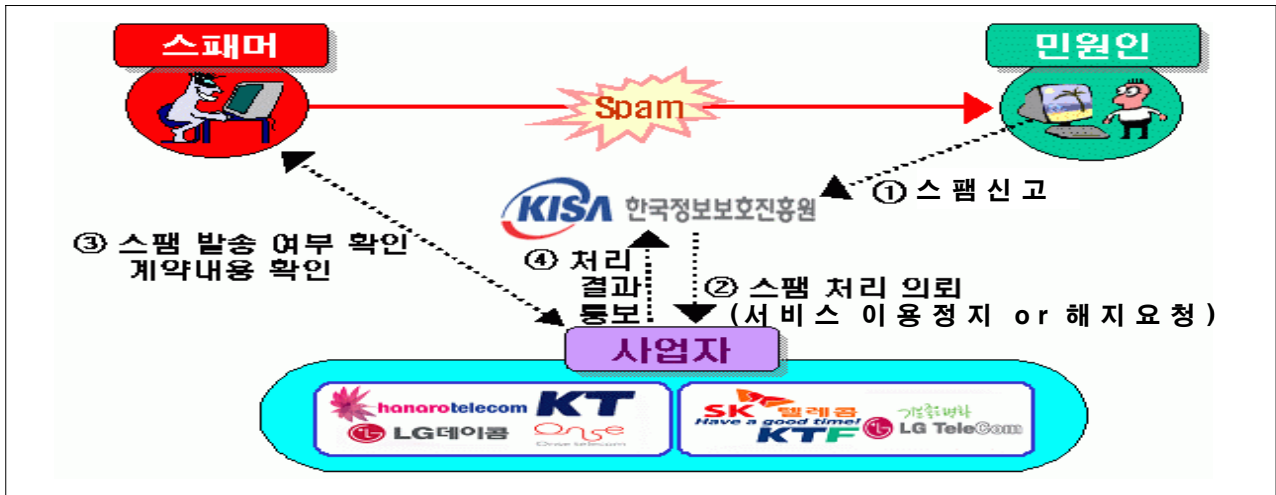
8의2. 불법전송광고와 관련된 고충의 상담·처리

※ 스팸방지 가이드라인 - ② 불법스팸 전송자 이용제한 절차

불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용제한 절차는 다음과 같다.

- (1) 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터로 접수된 신고건 또는 Trap등을 이용하여 자체 적발한 건 중 법 위반사실 및 그로 인한 피해정도가 중한 건을 일정기준에 따라 선별
- (2) 정보통신부 장관(한국정보보호진흥원장에 위임)이 선별된 건에 대해 해당 정보통신서비스제공자에게 해당 스팸 전송자 서비스 이용제한을 요청
- (3) 이용제한을 요청받은 정보통신서비스제공자는 원칙적으로 24시간 내 필요조치 후 한국정보보호진흥원에 조치결과 통보

< 이용제한 절차 >



< 피심인의 이용약관 규정 >

방송통신위원회(舊 정보통신부)는 동 가이드라인에 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용정지 및 해지의 요건 등에 관한 스팸방지 이용약관 규정을 예시하고 정보통신서비스 제공자가 이를 이용약관에 반영하도록 권고하고 있다.

※ 스팸방지 가이드라인 - 이용약관 예시

나. 이용신청에 대한 승낙의 제한

회사는 다음 각 호의 하나에 해당하는 신청에 대하여는 승낙하지 아니 합니다.

- ‘마’에 의하여 회사로부터 ‘이용자 자격’을 상실한 적이 있는 경우. 다만, 동 자격 상실 이후 1년 이상 경과한 자는 예외로 합니다.

라. 이용의 정지

회사는 이용자가 다음 중 하나에 해당하는 경우 1개월 이내의 기간을 정하여 지체없이 서비스 이용을 정지(전체 서비스 또는 일부 서비스)할 수 있으며, 그 사실을 서비스를 제공받는 이용자에게 통지 합니다. 다만 미리 통지하는 것이 곤란한 경우에는 선조치 후 통지할 수 있습니다.

- 정통부 또는 한국정보보호진흥원이 불법스팸 전송 사실을 확인하여 이용정지를 요청하는 경우
- 대량으로 스팸을 전송하여 시스템 장애를 야기했거나 야기할 우려가 있는 경우
- 스팸 릴레이로 이용되거나 원에 감염되어 스팸을 전송한 경우
- 해당 광고를 수신한 자가 수신거부를 요청하였으나 지속 재전송한 경우 등

마. 계약의 해지

회사는 이용자가 다음 중 하나에 해당하는 경우 지체없이 계약을 해지할 수 있으며, 그 사실을 서비스를 제공받는 이용자에게 통지합니다. 다만 미리 통지하는 것이 곤란한 경우에는 선조치 후 통지할 수 있습니다.

- 이용정지 기간 경과 이후에도 지속적으로 스팸을 전송하여 정통부 또는 한국정보보호진흥원에서 계약해지를 요청하는 경우
- 당해 연도에 2회 이상 이용정지를 당한 경우

이에 따라, 피심인의 전화서비스 기본약관(이하 “이용약관”이라 한다)은 보호진흥원으로부터 스팸 전송자에 대한 이용정지나 해지를 요청받은 경우 서비스의 이용을 정지하거나 계약을 해지할 수 있음을 규정하고 있으나

불법스팸 전송으로 인해 서비스를 해지 당한 자가 해지 후 1년 내에 서비스를 신청하는 경우 가입 승낙 유보 여부에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않다.

※ 피심인(LG데이콤)의 전화서비스 기본약관

제21조(이용정지의 대상 및 기간) LG데이콤은 이용자가 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 1월 이내의 기간을 정하여 그 이용자의 서비스 이용을 정지할 수 있습니다.

8. 정보통신부 또는 한국정보보호진흥원이 스팸 전송사실을 확인하여 이용정지를 요청하는 경우

제26조(계약의 해제·해지)

② LG데이콤은 이용자가 다음중 하나에 해당하는 경우에는 그 계약을 해지할 수 있습니다.

8. 이용정지 기간 경과 이후에도 지속적으로 스팸을 전송하여 정보통신부 또는 한국정보보호진흥원에서 계약해지를 요청하는 경우

다. 피심인의 전화서비스를 이용한 스팸 현황

< 스팸에 이용되는 피심인의 전화서비스 현황 >

피심인은 전기통신사업법 제5조에 의해 기간통신사업자 허가를 받아 시내·시외·국제전화역무, 전기통신회선설비임대역무 등을 제공하고 있으며

피싱인의 일부 전화서비스 이용자는 일반전화번호나 개인번호 서비스·전국대표번호서비스·착신과금서비스 등과 같은 전화부가서비스 번호를 이용해 불법스팸을 전송하고 있다.

개인번호서비스는 평생 변경되지 않는 번호(0505-YYY-YYYY, Y:0~9)를 부여하여 이 번호로 걸려 오는 전화를 자신이 지정한 착신처로 연결해주는 서비스이다.

전국대표번호서비스(1544/1644-YYYY, Y:0~9)는 전국 어디에서나 전화를 걸면 발신자의 국번호에 따라 사전에 지정된 전화번호로 자동으로 연결해 주는 서비스이다.

가상번호서비스(082-14-가입자 번호)는 공중전화망을 경유하지 않고, 주로 기업고객인 이용자를 피싱인의 통신망설비인 전용회선으로 직접 연결하여 제공하는 서비스이다.

착신과금서비스(080번호)는 주로 기업고객들이 발신자의 전화비용을 대신 납부하는 수신자 부담 서비스이다.

피싱인이 제공하고 있는 서비스 중 불법스팸 전송에 이용되고 있는 일반전화서비스, 개인번호서비스, 전국대표번호서비스의 매출액 및 가입자 수는 아래와 같다.

< 스팸 전송 관련 서비스의 매출액 등 현황 >

(단위 : 억원, 회선수)

구 분	일반전화 서비스	개인번호 서비스	대표번호 서비스	착신과금	합 계
매출액	1,128	47	553	50	1,778
가입자	180,825	1,323,000	12,300	2,200	1,518,325

※ 출처 : 사업자 제출자료(2007년도말 기준)

< 불법스팸전송자에 대한 보호진흥원의 이용제한 요청 현황 >

피심인이 조사대상 기간인 2006. 8. 1.~2007. 5. 31. 동안 보호진흥원 으로부터 불법 스팸 전송 이용자에 대한 서비스 이용정지나 해지 등 이용제한 요청을 받은 내역은 아래와 같다.

< 이용제한 요청받은 현황 >

(단위 : 건)

구 분	일반전화 서비스	개인번호 서비스	대표번호 서비스	가상번호	착신과금	합 계
이용정지	1	1	317	2	1	322
해 지	2	545	51	-	-	598
계	3	546	368	2	1	920

※ 출처 : 보호진흥원 제출자료

2. 행위사실

방송통신위원회 시장조사과에서는 2008. 5. 7.~5. 14. 기간 동안 피인 지인을 방문하여 불법스팸 전송으로 인해 보호진흥원으로부터 서비스 이용정지 및 해지 요청을 받은 이용자 전화번호에 대한 이용제한 조치 여부와

불법스팸 전송으로 인해 해지를 당한 이용자가 1년 이내에 전화 서비스를 청약한 경우 이에 대한 피심인의 승낙 유보 여부를 전산자료를 통하여 조사를 실시하였다.

< ① 불법스팸 전송자에 대한 이용제한 조치에 대하여 >

보호진흥원이 제출한 자료에 의하면 피심인이 2006. 8. 1.~2007. 5. 31. 기간 동안 불법스팸 전송자에 대해 서비스 이용정지 및 해지를 요청 받고 이에 대해 조치한 내역은 아래와 같다.

< 보호진흥원 제출 피심인 조치 내역 >

구 분	기처리	즉시	3일 이내	7일 이내	15일 이내	30일 이내	30일 초과	답변 오류	미조치	합 계
이용정지	3건	8건	106건	107건	73건	13건	-	1건	11건	322건
해 지	10건	65건	97건	134건	138건	129건	10건	2건	13건	598건
합 계	13건	73건	203건	241건	211건	142건	10건	3건	24건	920건

※ 즉시 : 당일 또는 1일 이내

기처리 : 보호진흥원의 이용제한 요청 전에 이미 처리가 완료된 경우(예 : 요청일자-'07.5.15, 처리일자-'07.5.10.)

답변오류 : 현장조사 시 아직 도래하지 않은 날을 처리일자로 기재한 경우 등(예 : 조사일자-'08.4.22, 처리일자-'08.8.10.)

미조치 : 처리일자가 누락된 경우

보호진흥원의 이용제한 요청에 대해 피심인이 이미 조치를 완료하였거나 4일 이상 지연 또는 미조치하였다고 답변한 건 및 답변오류 건 총 644건에 대해 조사를 한 결과 확인된 사항은 아래와 같다.

< 조사 결과 >

구 분	기처리	즉시	3일 이내	7일 이내	15일 이내	30일 이내	30일 초과	미조치	합 계
이용정지	8건	16건	24건	80건	46건	12건	17건	5건	208건
해 지	71건	4건	8건	88건	68건	81건	18건	98건	436건
합 계	79건	20건	32건	168건	114건	93건	35건	103건	644건

※ 금요일이나 연휴 직전 일에 이용제한 요청을 받은 경우에는 피심인이 조치하는데 최소한 3일 정도가 소요되기 때문에 조치 지연 건의 경우 전수조사 대상을 4일 이상 지연한 건으로 한정함

미조치 103건 중 피심인의 과실로 미조치한 것이 2건, 피심인의 가입자가 아닌 것이 38건, 확인결과 스팸 전송번호가 아닌 것이 2건, 명의도용 등의 사유로 보호진흥원에서 추후 이용제한의 보류를 요청한 것이 61건 등 피심인의 과실없이 미조치한 것이 102건으로 파악된다.

조사한 644건 중 피심인의 귀책사유로 4일 이상 지연조치(410건)하거나 미조치(2건)한 것은 총 412건으로서 비율은 63.97%이다.

< ② 계약자격 상실자에 대한 신규 서비스 승낙 유보 여부 >

2006. 8. 1.~2007. 5. 31. 기간 동안 이용자의 불법스팸 전송으로 인해 보호진흥원으로부터 서비스 해지 요청을 받은 전화번호 598회선 중 명의가 파악된 566회선의 명의자는 총 329명이며, 명의자별로 해지를 요청 받은 회선 수 현황은 아래와 같다.

< 명의자별 해지 요청 회선수 >

명의자 구분	100회선 이상	31~99 회선	10~30 회선	2~9 회선	기 타	합 계
개인명의	-	-	5명	26명	283명	314명
법인명의	-	1명	2명	5명	7명	15명
합 계	-	1명	7명	31명	290명	329명

명의가 파악된 329명 중 10회선 이상 해지 요청을 받은 8인(법인 또는 개인)에 대해 서비스가 해지된 이후 1년 이내에 새로운 전화번호를 부여하였는지를 조사한 결과

계약자 김○○의 경우 불법스팸 전송으로 인하여 최초 2007년 2월 20일 0505-991-xxxx번에 대해 서비스가 해지되었으나, 피심인은 2007년 2월 20일 0505-611-xxxx번 등 12회선을 제공하는 등 총 5명에게 55회선을 신규로 부여하였으며

이 중에서 법인명의인 계약자 (유)모빌○○는 불법스팸 전송으로 인하여 최초 2006년 8월 8일 1544-xxxx번에 대해 서비스가 해지되었으나, 피심인은 2006년 8월 18일 1644-xxxx번 등 9회선을 제공하는 등 총 2개 법인에게 36회선을 신규로 부여한 사실을 확인하였다.

3. 위법성 판단

피심인이 보호진흥원으로부터 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용정지나 해지를 요청받았음에도 불구하고 일부 전화번호에 대해 상당 기간 이용제한 조치를 지연 또는 미조치한 행위는

불법스팸 전송자들에게 계속하여 스팸을 전송할 수 있는 기회를 제공함으로써 결과적으로 다수의 전기통신 이용자들에게 스팸 수신으로 인한 불편을 주고

스팸 삭제로 인한 불필요한 사회적·경제적 비용을 야기할 뿐만 아니라

과다한 스팸으로 인하여 필요한 정보의 수신을 방해하는 등 유·무형의 피해를 유발함으로써 이용자의 이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있다.

※ 피심인이 불법스팸 전송자에게 역무제공을 거부하기 위해서는 정보통신망법 제 50조의4(정보전송 역무 제공 등의 제한) 제2항에 의해 해당 역무 제공의 거부에 관한 사항을 그 역무의 이용자와 체결하는 정보통신서비스 이용계약의 내용에 포함하여야 하나

- 피심인의 이용약관은 서비스 이용정지 또는 해지 등 이용제한에 대한 사항만 규정하고 불법스팸으로 인한 계약해지자가 1년 이내 다시 서비스를 청약할 경우 이에 대한 승낙유보에 대한 사항은 규정하고 있지 아니하므로
- 피심인이 불법스팸 전송으로 인해 서비스를 해지당한 자에게 승낙을 유보하지 않고 1년 이내에 다시 전화번호를 부여한 행위에 대해 위법성이 있다고 판단하기는 어려움

따라서 피심인의 이용제한 조치의 지연 및 미조치 행위는 전기통신사업법 제36조의3(금지행위)제1항제4호를 위반한 것으로 판단된다.

※ 전기통신사업법 제36조의3(금지행위)

- ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
- 4. 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위

4. 시정조치

가. 금지행위의 중지

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항제6호에 의거, 불법스팸으로 인하여 보호진흥원으로부터 이용정지 또는 해지 요청을 받은 전화번호에 대해 지연조치 또는 미조치하는 행위를 즉시 중지토록 한다.

나. 시정명령 받은 사실의 공표

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항제7호에 의거, 시정명령을 받은 사실을 시정명령 받은 날부터 1개월 이내에 4단×10cm 또는 5단×9cm의 크기로 1개 중앙일간지에 평일에 1회 공표하여야 한다.

이때, 공표내용 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 업무처리 절차의 개선

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항제9호에 의거, 불법스팸을 전송하는 이용자를 효율적으로 관리·감독할 수 있도록 관련 업무처리 절차를 개선하여야 한다.

이때, 업무처리 절차의 개선내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

5. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령에 불복이 있는 경우 행정심판법 제17조 및 제18조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에 행정심판을 청구할 수 있다.

6. 결 론

상기 피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 동법 제37조에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2008. 9. 25.

방 송 통 신 위 원 회

위 원 장

최 시 중 (인)

위 원

이 경 자 (인)

위 원

이 병 기 (인)

위 원

형 태 근 (인)