

스팸규제에 관한 연구

A Study on Spam Regulation

백 윤 철*

Yun-Chul Baek

차 례

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 1. 서론 | 5. 스팸규제를 위한 법·제도적 정비방안 |
| 2. 스팸의 의의와 상업적 스팸의 규제 | 6. 결론 |
| 3. 각국의 스팸방지 법제도와 대책 | • 참고문헌 |
| 4. 현행법상 스팸에 대한 법적 대응 | |

초 목

스팸으로 인하여 우리 사회가 지출해야 하는 경제적 부담은 정보의 자유로운 유통으로 누릴 수 있는 이익을 상회한다고 볼 수 있다. 그리고 현재 이메일, 휴대폰 SMS 등을 통한 영리목적의 광고성 정보전송 행위에 대한 규제가 정보통신부와 공정위원회로 이원화되어 있으므로 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 스팸규정에서 일부 공정위 소관법률 적용대상자를 예외로 하거나 동일의무에 대해 중복규제하는 등 법률의 분리로 인한 국민 불편 및 형평성 문제가 발생하고 있다.

이에 스팸규제와 관련된 국외의 환경 및 동향 등에 대한 비교·분석과 함께 포털사이트나 이동통신 등 정보통신망제공 사업자의 자율재량에 맡긴 스팸방지활동은 한계가 있기 때문에 동 사업자의 스팸방지에 대한 기술적 조치 및 서비스제한, 신원확인 등 법적 의무화에 대한 검토가 필요하기에 본 연구는 국내 최적의 광고성 정보 규제법규의 형식 및 내용을 도출하기 위하여 국내 타 관련 법률 및 산업 환경 전반을 고려하여 스팸규제 범위를 명확히 하고, 스팸 행위뿐만 아니라 영리목적의 광고행위 전반을 포괄하는 법률 제정방안 수립하며, 기타 현 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정 또는 광고성 정보전송 규제 단일법 제정시 필요사항을 도출함을 목적으로 한다.

키 워 드

스팸, 정보, 이메일 스팸, SMS 스팸

* 대구사이버대학교 교수
(Professor, Daegu-Cyber University, by5151@paran.com)
• 논문접수일자 : 2007년 7월 21일
• 게재확정일자 : 2007년 11월 24일

ABSTRACT

The economic burden which our society has to take exceeds the benefit that it becomes by the free circulation of information. Problems such as inconvenience or inequality between people can also occur since the regulation task of spam e-mail or SMS is imposed on two organs; the Department of Information and Communication and Free Trade Commission. The dualization of regulation separates related laws, which makes exception according to the 「Law on Information Communication Usage and Information Protection」 or poses double regulation toward the same case. The spam prevention activity at free hands of information communication network provider such as portal site or mobile communication has many limitations along with comparison and analysis of spam regulations abroad. Therefore, examinations on legal obligation such as service restriction, identification and technical measure to spam prevention is needed. This study focuses on making the scope of spam regulation clear by considering the domestic related laws and the general environment of industry, on enacting law which regulates spam including advertisement and on deducting essential facts in enacting or modifying related laws and thus, deducting the form and contents of spam regulation law which is most decent in our domestic environment.

KEYWORDS

Spam, Information, Spam e-mail or SMS

1. 서론

최근 정보통신 관련 기술의 지속적인 발전과 초고속 인터넷 보급의 확산으로 인하여 전자거래 등 인터넷을 기반으로 하는 산업이 급성장하고 있다. 또한 정보처리기술의 발달로 인해 고객 정보의 가공 및 활용이 더욱 용이해짐에 따라 고객정보를 수집·활용하여 이윤을

추구하는 기업이 증가하고 있으며(대한민국정부 2006, 142), 다양한 통신수단이 발달하여 대다수의 국민들이 이용하게 되면서 이들 통신수단을 통해 유통되는 광고성 정보 역시 빠르게 증가하고 있다. 그리고 이러한 광고성 정보를 전송하는 매체가 이메일뿐만 아니라 휴대전화, 인터넷 게시판, 애드웨어 등으로 다양해졌으며, 전송기법 또한 갈수록 지능화·고도

화되어 가고 있는 추세이다.

일반적으로 스팸(Spam)은 이메일이나 휴대전화 등 정보통신서비스를 이용하는 이용자의 단말기로 본인이 원하지 않음에도 불구하고 일방적으로 무분별하게 전송되는 영리목적의 광고성 정보로 정의된다. 이러한 스팸은 대량으로 반복 전송되기 때문에 수신자의 짜증을 유발하고 필요한 정보 수신을 방해하며 정보통신망의 불필요한 낭비를 초래하는 등 많은 문제점을 야기하는 대표적인 정보화 역기능 중의 하나이다(국가정보원, 정보통신부 2006, 165). 특히 2004년 하반기부터는 휴대전화를 통해 전송되는 광고성 메시지가 급증함에 따라 휴대전화스팸에 대한 신고가 이메일 스팸에 비하여 훨씬 더 많이 접수되고 있다. 이메일 스팸의 경우 자신이 인터넷에 접속하여 메일을 확인할 경우에 수신되지만 휴대전화스팸의 경우 수신자의 의도와 관계없이 수신이 강제되기 때문에 그 피해는 더 크다(대한민국정부 2006, 169).

정보국가의 원하지 않는 모습으로 등장한 스팸의 범람은 그 폐해가 점차 커지고 있다. 스팸으로 인한 손실은 개인의 손실을 넘어서 사회와 국가의 손실로 이어지면서 스팸의 규제는 국가의 과제가 되었다. 인터넷 이용자나

개인용 휴대전화 단말기 소유자라면 실제 불편한 경험을 통하여 스팸의 실태가 어느 정도 인지를 알 수 있다. 스팸은 또한 내용과 관계 없이 그 자체가 이미 무작위 대량발송으로 인한 문제와 함께 사회적·경제적으로도 많은 문제를 야기한다.¹⁾

이상에서 보듯이 스팸의 문제는 단지 정보사회로 가는 길의 우리가 치루어야 할 대가가 아니다. 정보의 자유로운 영역의 확보를 통한 개인의 정보기본권의 보장은 스팸의 규제와는 별개의 문제이다. 스팸에 의하여 침해되는 법익은 인격권이나 프라이버시권뿐만 아니라, 개인의 재산권까지 확대되고 있다.²⁾ 오히려 스팸을 정당한 이유에 의하여 합법적으로 규제하는 것이 개인의 사생활보호와 자유를 보장하고 법치질서를 세울 수 있다고 본다.

이런 스팸메일에 대한 각국의 규제 내지 제한조치는 최근 법적·제도적으로 활발하게 진행되고 있으며, 우리나라 정부도 불법스팸으로 인한 국민 불편을 해소하고, 건전한 통신수단 이용환경을 조성하기 위하여, 법·제도 개선, 스팸대응을 위한 사업자 협조 강화, 스팸방지를 위한 국제네트워크 구축, 대국민 스팸대응 인식 제고 등의 정책을 추진하고 있다. 스팸과 관련된 법·제도의 개선은 우리나라 스

1) 스팸으로 인한 사회문제에 대해서는 이미 많은 사람들이 정리하고 있다. 대표적으로 정원기 역, “원하지 않는 전자우편에 대한 기술적·법적 접근”(David E. Sorkin, Technical and legal Approaches to Unsolicited Electronic mail, University of San Francisco Law Review, 2001).

2) 특히 미국의 경우 스팸메일은 OSP 이용자의 재산인 컴퓨터를 불법으로 침해하는 것으로 개인의 재산권침해라고 보고 있다(CompuServe, Inc. v. Cyber Promotions, Inc., 962, F. Supp. 1015, Feb. 3, 1997).

스팸 규제방식의 큰 틀을 정한다는 점에서 다른 어떤 정책보다 중요한 부분이라 할 수 있다. 이에 정부는 날로 지능화되는 스팸을 보다 효율적으로 규제하기 위해 2004년 12월 전화스팸에 옵트인(Opt-in)³⁾ 규제를 도입한 데 이어 2005년 12월에 다시 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』⁴⁾을 개정하여 스팸전송 정보 위·변조시 징역형 및 불법스팸발송을 하게 한 자에 대한 처벌 등을 신설하고, 정보통신서비스 제공자에게 불법스팸 발송자에 대한 정보제공을 요청할 수 있는 근거를 구체화하였으며, 정보통신부 및 한국정보보호진흥원의 요청 시 스팸발송자의 정보통신서비스를 즉시 이용제한 할 수 있도록 근거를 마련하였다(대한민국정부 2006, 170-171).

본 연구는 휴대폰 스팸 등이 사회적 이슈로 제기가 되고 있으며, 이를 규제하고 있는

정통방법에 제반적으로 허점이 있기에, 우선 정통부에서 추진하고 있는 정통방법에 대한 개정 내지 해체 작업 중에 스팸에 관련된 내용에 대한 개정 작업의 기초 자료를 작성하기 위해, 각국의 스팸에 대한 규제에 대하여 살펴보고, 이에 대한 우리나라 정통방법의 개정 필요성과 개정반⁵⁾에 논의하고 있는 내용을 살펴보고자 한다.

2. 스팸의 의의와 상업적 스팸의 규제

2.1. 스팸(Spam)의 정의 및 특징

2.1.1 스팸의 정의

스팸⁶⁾에 대한 정의는 수신자마다 조금씩 다르게 정의 할 수 있지만 대체적으로 “수신자

3) 옵트인(Opt-in) 방식은 사업자는 단지 명시적으로 스팸메시지를 수신한다고 표시한 수신자에게만 메시지를 송신할 수 있는 것으로 지정수신원칙 내지 동의의 원칙이 적용된다. 즉 옵트인(Opt-in) 방식을 선택하는 경우 상업성의 광고메시지는 수신자의 동의가 없는 경우 전송이 금지된다.

4) 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』을 이하에서는 약칭하여 ‘정통방법’이라 한다.

5) 개정반에 논의하고 있는 스팸금지법(안)을 ‘정보통신망이용한광고성정보전송에관한법률(안)’이라고 한다.

6) 원래 “스팸(Spam)”은 1920년대부터 미국인들의 식생활에 큰 비중을 차지했던 호멜푸드사(Hormel Foods)의 돼지고기 햄통조림의 상표로서, 스팸은 미국은 물론 전 세계적인 유통망을 가진 상품이었는데, 이 상품의 홍보를 위해 호멜푸드사는 광고에 역량을 총집중했고 그 결과 엄청난 물량의 광고로 사람들을 귀찮고 짜증나게 하는 공해와 같은 현상이 발생되었다. 그때부터 일반적으로 사람들을 괴롭히는 대량의 광고를 ‘스팸’이라고 부르게 되었다(이동훈, “정보화사회와 스팸메일”, 『과학사상』 제49호(범양사, 2004, 12), 21쪽); 또한 “스팸”이라는 용어는 보고된 바에 따르면 MUSH(multi-user-shared hallucination)의 가입자가 다른 사람이 참가할 수 없도록 SPAM이라는 단어를 반복적으로 타이프하는 매크로(macro)를 만들고 이용하였던 1980년대 중반의 일화 이후에 온라인상의 활동과 관련하여 사용되기 시작하였다. 그와 같은 악의적인 행위를 한 사람은 아마도 많은 사람들이 싫어하는 고기인 스팸이 모든 음식에 담겨 있는 식당을 묘사하는 Monty Python skit을 암시하는 단어로 스팸을 선택하였을 것이다. 처음에는 스팸이라는 용어는 특정한 토론장의 방침 또는 그 밖의 관행이나 원칙들에 위반하여 유즈넷 뉴스그룹이나 그 밖의 토론장에 기재된 기사를 지칭하기 위해서 이용되었다. 이후에 스팸이라는 용어는 다양한 형태의 원하지 않는 이메일 메시지, 통상적으로 대량으로 발송된 광고를 위해서 이용되기 시작하였다. 좀 더 정확히 말하면 이메일 스팸을 의미하는 후자는 전자의 의미를 능가하게 되었다. 그리고, 스팸은 또한 웹페이지상의 불필요한 단어의 반복과 페이지가 검색엔진에 의해서 검색될 가능성을 증대시키기 위해서 고안된 유사한 활동과 같은

가 원하지도, 요청하지도 않았는데 유·무선 네트워크(wired/wireless network)를 통하여 어쩔 수 없이 받는 불필요한 전자 메시지”로 합의할 수 있다. 위와 같이 스팸을 정의할 경우 영리 목적을 위한 스팸메일뿐만 아니라 휴대전화 스팸, 유비쿼터스 컴퓨팅(ubiquitous computing)환경에서 발생할 수 있는 라우팅 경로 설정 및 유지를 위한 제어 패킷(control packet)들까지 포함할 수 있다⁷⁾.

기존 스팸의 유통은 유선 네트워크와 무선 네트워크 서로 다른 영역에서 전달되었지만 정보통신기술의 발달로 유·무선이 하나의 네트워크로 연동되면서 스팸이 유선에서 무선으로, 무선에서 유선으로 전달되기 때문에 스팸의 전달 매체 역시 유·무선 통합 네트워크로 확장해야 한다. 또한 유비쿼터스 컴퓨팅 환경에서 모바일 노드(mobile node)들 사이의 데

이터 전달을 위하여 경로를 설정하고 유지하기 위한 제어 패킷 역시 사용자의 동의 또는 승인 없이 자신을 경유하여 전달될 경우 스팸으로 간주될 수 있다⁸⁾.

2.1.2 스팸의 유형⁹⁾

이메일, 팩스, 메신저, 팝업¹⁰⁾ 등의 매체는 전송유형이 동일한데 반해 휴대전화는 다양한 전송유형을 나타내고 있으며, 이에 이하에서는 휴대전화 스팸의 유형을 개괄한 후 스팸메일을 중심으로 기타의 유형을 살펴보도록 하겠다.

1) 휴대전화 스팸의 유형

가. SMS(Short Message Service) 스팸

단문메시지 스팸은 이동통신 이용자가 사전에 동의하지 않았음에도 불구하고 일방적으

그 밖의 온라인 현상을 위해서 이용되었다. 또한 스팸이라는 용어는 아주 널리 알려져서 원하지 않는 전화나 팩스를 설명하기 위해서도 이용되고 있다(DAVID E.SORKIN 著/金永斗 譯, “원하지 않는 電子郵便에 대한 法的·技術的 接近”, 『인터넷법률』 통권 제7호(법무부, 2001.7), 141-142면).

- 7) 현행 입법작업반에서 스팸을 ‘정보통신망을 이용한 영리목적의 광고성 정보를 대량적 또는 계속적으로 전송하는 행위’라고 규정하고 있다.
- 8) 이에 주요 국가의 스팸에 대한 법률적 정의를 살펴보면 다음과 같다. ① 미국: 2004. 1. 1. 시행중인 미연방 최초의 스팸규제 법률인 「CAN-SPAM Act of 2003 (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marking Act of 2003)」에 의하면, 우리나라와 마찬가지로 광고 표기(일반 광고물을 제외한 性的 광고물에 한함) 및 수신거부방법을 제공하도록 의무화한 후 광고발송을 허용하고, 이에 대해 “수신자가 사후적으로 수신거부의사를 전달하면 이후의 재발송 행위를 금지”하는데 이를 위반하고 메일을 발송할 경우 스팸으로 정의한다. ② 유럽연합: 유럽연합이 2002년 개정한 「프라이버시 및 전자통신에 관한 지침(Directive 2002/ 58/EC)」에서는 “직접적인 마케팅(Direct Marketing)을 목적으로 수신자의 사전동의(prior consent)없이 자동전화, FAX, 이메일(전자적 전송매체 포함)을 이용하는 행위”를 스팸으로 정의하여 규제하고 있다. ③ 호주: 2004년 4월부터 시행되는 「Spam Act 2003」에서는 EU 지침과 유사하게 “수신자가 요청하지 않은 전자적 메시지(Unsolicited commercial electronic message, 이메일 및 전자적 전송매체 포함)를 발송하는 행위”를 스팸으로 규제하고 있다.
- 9) 정보통신부·한국정보보호진흥원, 『전화스팸방지 가이드라인』(정보통신부·한국정보보호진흥원, 2005), 2-5면; 정보통신부·한국정보보호진흥원, 『개정 정보통신망법에 따른 스팸방지 가이드라인』(정보통신부·한국정보보호진흥원, 2006), 6-8면.
- 10) 이에 대하여 정부와 학계에서 이를 스팸으로 분류할 것인지 여부에 대하여 견해 차이가 있다.

로 전송되는 단문형태로 된 영리목적의 광고성 정보로 회신번호란(from)에 별다른 내용없이 이동전화 번호나 일반 전화번호만을 남겨 이용자가 호기심에 전화를 걸면 음성광고로 연결되는 형태나 사적인 메시지로 위장하여 회신번호란에 전화번호를 남기는 유형, 그리고 회신번호란에 전화번호 대신 Call-back URL을 입력하여 통화버튼을 누르면 무선인터넷에 연결되어 해당사이트로 이동시키는 유형 등이 있다.

나. MMS(Multi-media Messaging Service) 스팸

MMS 스팸은 이동통신이용자가 사전에 광고요청을 하지 않았음에도 불구하고 일방적으로 전송되는 사진/동영상/음악/그림/이미지 등의 멀티미디어 형태의 영리목적의 광고성 정보를 의미하는 것으로, 회신시 무선인터넷에 연결되어 광고성 사진이나 동영상 등이 나오거나 전화가 연결되어 MMS를 보낸 사업자나 이용할 서비스에 대한 자동응답음성(ARS) 광고가 나오게 된다. 그리고 메시지 수신을 확인하는 동시에 자동으로 MMS에 연결되어 바로 영리목적의 광고성 사진, 그림 등이 나오는 경우도 있다.

다. 음성스팸

수신자와 전화를 연결하여 일방적으로 녹

음된 음성광고를 전송하는 경우로서 유선전화에 ACS를 설치하여 대량 전송을 하거나 인터넷전화로 대량 전송을 한다. 그리고 번호만 남긴 후 끊어 수신자의 자발적 접속을 유도하는 경우로서 벨이 1~2번 울린 후 끊는 방식으로 수신자의 호기심을 유발하여 접속을 유도하거나¹¹⁾ 특수번호를 직접 남기는 방식과 이동전화 번호나 일반번호를 남긴 후 호기심에 전화를 걸면 음성으로 광고내용과 함께 특수번호를 안내하는 2 가지 방식이 있다. 그리고, 사람이 직접 전화하여 부동산 등 재화 및 용역 매입을 권유하는 텔레마케팅의 경우가 있다.

2) 스팸메일의 유형(김상훈 2003, 29-30)

전 세계적으로 광범위하게 확산되고 있는 스팸메일의 유형을 크게 10개로 분류할 수 있다.

- 가. 수신 거부 의사에 반송되어 옴 : 발신자가 허위기재 또는 송신자와 수신자를 동일하게 설정하여 수신 거부 송신자가 아닌 수신자에게 반송
- 나. 수신 거부할 수 없도록 발신인 미기재 또는 헤더 은닉
- 다. 스팸을 통해 광고되는 내용과 전혀 관련 없는 제3의 메일 계정을 통해 전송
- 라. 다른 사람의 이메일 ID나 기업의 이메일 주소를 도용하여 스팸메일을 전송

11) 이러한 행위를 ‘원 링(one-ring)’으로 지칭하고자 한다. 이는 2003년 일본에서 유행했던 방식(일명 ‘원기리(ワン切り): ‘한번만 울리고 끊는다’는 일본어)으로, 이동전화 단말기의 발신번호 표시기능을 악용하여 호출음을 1번만 울린 후에 회선을 절단, 의도적인 ‘불완료호’를 발생시키는 것을 가리키는 용어이다.

- 마. 수신 거부나 항의 메일을 보내도 소용이 없도록 발신자를 매번 바꿔가며 전송
 - 바. 답장으로 착각하도록 ‘RE: 안녕하세요’ 나 친한 사람으로 위장하여 ‘오빠, 나야’, ‘오랜만이다. 너 왜 저번 동창회에 안나왔어?’ 등뿐만 아니라 핫이슈, 토픽으로 위장하여 ‘신종 바이러스 ○○의 백신을 무료로 배포합니다’, ‘촛불시위현장으로 오세요’ 등 사건이나 이슈를 제목으로 전송하는 경우
 - 사. 미성년자에게 음란성 이메일 전송
 - 아. 수신 거부 의사에도 불구하고 동일한 광고성 정보를 반복하여 전송하는 경우
 - 자. 메일 리스트의 판매 관련 제보나 이메일 주소 추출 프로그램 제보
 - 차. 라벨링 표시 위반 등
- 이와 같은 스팸메일 가운데 가장 문제시 되고 있는 것은 ‘수신을 원치 않는 메일의 무차별적인 발송’과 미성년자에 대한 ‘음란물’의 유통이다.

2.2. 스팸의 규제

휴대폰 메시지만 휴대전화끼리 짧은 약성 문자 내지 음성 메시지를 송수신 하는 것인데,¹²⁾ 이를 기술한 바와 같이 ‘SMS’라고도 한

다. 그런데 정보통신부에서 스팸수신량을 조사한 결과를 살펴보면 그간 단속과 처벌강화로 성인정보나 일반광고 스팸은 감소된 반면, 최근 사회문제화 되고 있는 대출광고가 휴대전화를 통한 스팸으로 집중(휴대전화 스팸수신량의 58%)되면서 휴대전화 스팸 증가의 주범으로 나타나 이에 대한 대책 마련이 시급한 것으로 나타났다.

지속적인 단속을 비롯듯 휴대폰 스팸 문자가 끊이지 않는 이유가 있었다. 이는 해킹 때문이었다. 서울경찰청 사이버수사대는 12월 7일 해킹프로그램을 만들어 이동통신사 서버에 무단 접속해 문자메시지 서비스를 무료로 이용한 혐의(정통방법 위반)로 T동호회 운영자 김모(20)씨 등 인터넷 해킹동호회 2곳의 운영자와 회원 49명을 불구속 입건했다. 회원의 절반 가까운 43%가 한의대 법대 등 대학생(11명)과 중고생(11명)이었다.

경찰에 따르면 국제 채팅을 통해 만난 이들은 지난해 5월 해커동호회를 만든 뒤 SK텔레콤과 KTF, LG텔레콤 등 국내 이동통신사 3곳의 문자메시지 서버를 해킹할 수 있는 해킹프로그램 13가지를 경쟁적으로 만들어 무료 문자메시지 250만 건을 발송한 혐의다. 이들은 또 실력을 과시하기 위해 해킹프로그램을 무료로 배포했다.

12) 일본의 경우, ‘특정전자메일의송신의적정화등에관한법률’ 제2조에서 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 전자메일은 특정의 사람에게 통신문 그 외의 정보를 사용하는 통신단말기(입출력 장치를 포함한다. 차조에 대해 같다.)의 영상면에 표시하는 것으로서 이를 전달하기 위해 전기통신(전기통신 사업법(昭和 59年 법률 제816호) 제2조제1호에 규정하는 전기통신을 말한다.)을 이용하며, 총무성령으로 정하는 통신방식을 이용하는 것을 말한다.

그리고 정보통신부 발표를 보게 되면 2004년 5월에는 1인당 일평균 스팸수신량이 0.9통이었다가, 동년 11월에는 1.7통으로 급격하여 증가하다가, 정통부의 규제로 인하여, 2005년 5월에 0.62통이었다가 2006년 5월에 0.99통으로 증가된 것으로 나타나 완만하게 증가하는 것으로 나타났다.

문자메시지(SMS)가 전자메일과 달리 별도의 제목란이 존재하지 않고, 송신 가능한 문자 수가 열자 정도의 것도 있는 등, 표현 능력이 한정되어 있다 하더라도, 특정 전자 메일의 표시 의무를 면제할 수는 없으며 가능한 범위 내에서 유연하게 표시토록 해야 한다.

정보통신부는 2006년도 상반기에 실시된 이메일과 휴대전화에 대한 스팸수신량 조사결과와 휴대전화 스팸에 대한 방지 대책을 지난 7월 11일 발표하였는데(정보통신부 2006) 이를 살펴보면 휴대전화 스팸이 크게 증가되었고, 최근 사회 환경으로 보다 계속 증가될 것이 예상되어 불법스팸으로 인한 국민불편 및 피해를 예방하기 위해 ‘휴대전화 스팸 방지대책’을 발표한다는 것이다. 이에 정보통신부는

먼저 휴대전화 스팸의 대부분이 문자메시지(SMS)를 통해 발송되고 있는 점을 고려하여 문자메시지(SMS) 발송량을 일정수준으로 제한하기로 하였다. 이는 스팸발송자들이 문자메시지 무제한 요금제나 명의도용 폰 등의 서비스 및 스팸발송기계를 통하여 하루 최대 7만 통까지 발송하므로 ‘문자메시지 무제한 발송제도’가 스팸발송용으로 악용되고 있다는 판단에 따른 것이다. 제한기준은 각 이동통신사의 문자서비스 이용실태 등을 파악하여 대부분의 가입자가 이용하는데 지장이 없는 1,000통 내외의 합리적인 수준으로 정한다는 계획이다.¹³⁾

그리고 불법스팸 발송증거 수집능력과 단속능력을 확대하기 위해 ‘휴대전화 스팸트랩’ 번호를 현재 1,000대에서 4,000대로 점차적으로 확대해갈 방침이며, 스팸트랩으로 탐지된 스팸발송번호에 대해서는 24시간 이내 즉시 차단할 계획이다. 이하에서는 각국의 스팸 규제에 대하여 살펴보기로 한다.

〈표 1〉 연도별 일평균 스팸수신량 조사현황

연 도 별	2004. 5.	2004. 11.	2005. 5.	2005. 11.	2006. 5.
휴대전화(통)	0.90	1.70	0.62	0.74	0.99

13) 2006년 5월 이동통신사 문자메시지 이용실태를 분석한 결과 1일, 1,000통 이상 발송자는 428명으로 이들이 평균 10,200통을 발송하며(4.23초당 1통), 2006년 4월 부산 소비생활센터의 “중고생 설문조사” 결과 일일 평균 71통의 SMS 사용한다. 따라서 일반인이 수동으로 SMS를 발송할 경우 일 발송량이 720~1,450통 수준이므로 SMS발송량 제한은 1천통내외 수준에서 제한하는 것이 바람직하다(1통 발송 30~60초, 12시간 기준)(정보통신부, 앞의 보도자료).

3. 각국의 스팸방지 법제도와 대책

3.1. 미 국

미국은 연방 차원에서 2001년부터 2002년까지의 회기(107회)중 스팸에 관한 법률이 몇 개 제출하였으나 입법화되지 못하였고, 2003년도(108회)에 다시 스팸관련 법률이 제정되었는 바, 2003년 6월 국회에 상정된 법안은 8개 법안이다.¹⁴⁾ 이 중 “Wireless Telephone Spam Protection Act”는 이동통신망을 이용한 스팸을 금지하는 법안이며, 기타의 법률들은 광고 표시의무, 허위 메시지 및 허위 발신자 정보 제공행위 금지, ‘옵트아웃(Opt-out)¹⁵⁾ 옵션 첨부, 무차별한 이메일 수집행위 금지, “Do-not-email” Registry를 운영하고 동 Registry 등록자(수신거부자)에게 스팸을 발송한 자에 대해서 처벌(civil penalty)할 수 있는 권한을 FTC(연방거래위원회)에게 부여하는 것 등을 규정하고 있다.

그리고 미국의 주정부 측면에서 보면, 1997년 7월 Nevada주가 미국 주정부 중에서 최초로 스팸 행위를 규제하는 법률을 제정한

이후 2003년 6월까지 50개 주정부 중 33개가 스팸규제 관련 법률을 제정하였다. 그 중 Delaware주는 옵트인을 채택하였으며, 그 외 주정부 입법의 주요 내용은 연방정부 입법안과 비슷하다. 그 외에 허가 없이 제3자의 인터넷 주소나 도메인 네임을 이용하거나 허위의 라우팅 정보를 이용한 스팸행위를 금지하고 있다.

미국의 연방거래위원회는 스팸으로 인한 피해가 급증하자, 스팸에 관한 신고를 접수처리하고 소비자 교육홍보를 확대하는 한편, 스팸에 관한 DB를 구축하고 스팸머들을 추적하여 고발조치하고 있다. 또한 연방거래위원회는 2003년 5월, 독일, 영국, 프랑스, 한국, 중국, 일본, 아르헨티나, 브라질 등 59개 국가를 대상으로 스팸의 주요 수단으로 이용되고 있는 Open Relay를 차단하기 위한 국제 공조를 요청하였다. 아울러 범국가적 옵트아웃 List 운용을 위한 입법도 준비하고 있다.

이러한 과정을 통해 미국에서는 2004년 1월부터 CAN-SPAM Act¹⁶⁾가 시행되고 있다. 이 법률에서는, 우리나라의 정통방법과 같이 기본적으로 옵트아웃 방식을 채택하고 있어,

14) 108회기중 2003년 6월까지 소개된 8개의 스팸관련 법률은 Anti-spam Act of 2003(H.R. 2515), Ban on Deceptive Unsolicited Bulk Electronic Mail Act of 2003(S. 1052), CAN-SPAM Act of 2003(S. 877), Computer Owners Bill of Rights(S. 563), REDUCE Spam Act of 2003(H.R. 1933), Reduction in Distribution of Spam Act of 2003(H.R. 2214), Stop Pornography and Abusive Marketing Act (S. 1231), Wireless Telephone Spam Protection Act(H.R. 122) 등이다. 법률의 구체적인 내용은 <http://www.spamlaws.com> 참조.

15) 옵트아웃 방식은 명시적으로 수신을 거부하지 않은 모든 수신자에게 메시지를 보낼 수 있는 방식으로 지정거부원칙 내지 항의의 원칙이 적용된다. 이 방식에서는 광고발송자가 광고메시지를 전송하였을 때 수신자가 명백히 수신을 거부하지 않는 한 광고메시지의 발송이 허용된다.

16) Controlling the Assault of Non-Specified Pornography and Marketing Act of 2003.

광고 선전 메일의 송신에 대해 전자 메일의 내용이 광고 또는 권유라는 것을 표시토록 하고, 수신 거부 가능성이 있다는 사실과 이를 위한 연락처(메일주소)의 표시 의무를 부여하며, 수신자로부터 수신 거부의 통지를 받은 자는 재차 송신을 할 수 없도록 금지하고 있다.

거부자에게로의 재송신 금지 이외의 금지 사항으로서는 부정하게 액세스 한 컴퓨터를 통해 송신하는 것, 송신지를 은폐하기 위해서 타 메일서버를 통해 송신을 중계시키는 것, 헤더 정보를 위·변작하여 송신하는 것, 타인의 웹 사이트로부터 자동 추출하여 얻은 주소로 송신하는 것, 자동 생성한 주소로 송신하는 것 등이다.

덧붙여 CAN-SPAM Act의 규정은 PC로 수신되는 전자 메일을 대상으로 한 것이어서, 그 집행은 연방거래위원회가 하고 있지만, 휴대전화로 수신되는 전자 메시지에 대해서는 FCC(연방통신위원회)가 집행하는 것으로 되어 그 구체적 규제 내용을 연방통신위원회의 규칙으로 정해야 한다고 동법에 규정하고 있다. 이 규정에 따라 연방통신위원회에서는 2004년 8월 12일에 연방통신위원회 규칙을 제정해 휴대전화로 수신하는 전자 메시지에 대해서는 옵트인 방식을 채용해 사전에 명확한 동의를 하지 않은 수신자에게 광고 선전 메시지를 송신하지 못하도록 했다.

미국 정부는 CAN-SPAM Act의 집행을 위

해서 연방거래위원회가 스팸메일 송신사업자의 취약한 곳을 조사하고 있을 뿐 아니라 스팸메일 제압 작전(Operation Slam Spam)¹⁷⁾에 의한 스팸메일 송신자 적발도 실시하고 있다. 또 OSP 등 민간 사업자들도 CAN-SPAM Act를 위반하는 스팸메일 송신자에 대해 손해배상 청구 등의 소송을 적극적으로 제기하고 있다.

3.2. 호 주

호주에서는 「Spam Act 2003」이 2003년 12월에 제정되어 법 시행 이전 일정 기간동안 스팸머에게 법률내용을 홍보하는 인식제고 활동을 전개한 후 2004년 4월 10일부터 이 법이 시행되고 있다. EU회원국과 동일한 옵트인 방식을 채택하고 있는 것 외에 메일주소 자동 수집 소프트웨어의 사용·판매 등이나 자동적으로 생성한 주소로의 전자메일 송신을 금지하고 있다.

호주의 「Spam Act 2003」 주요 규제내용을 살펴보면, 사전동의 없는 광고전송 금지(기존 거래관계자는 예외), 발송자 정보 및 수신거부 기능 제공 의무, 전자메시지 주소 수집 SW 사용 및 이를 통한 광고 전송 금지 등이다. 또한 이메일, SMS, MMS, 메신저, 향후 출현가능한 전자메시지 등을 대상으로 수신자의 요청 없이 전송된 상업용 전자메시지를 규제대상으로 하며, 텔레마케팅, 팩스, 인터넷 팝업 등은

17) 민간 합동으로 실시하고 있는 사이버 범죄 일소 작전(Operation Web Snare) 중 스팸메일 대책을 특화한 프로젝트. 연방거래위원회나 민간단체 등이 협력하고 있다.

적용대상에서 예외로 하고 있다.

이러한 규제에 대한 처벌내용으로서 법인의 1차 위반 확정시에는 1일 최고 22만 달러의 벌금, 법인의 재차 위반 확정시에는 1일 최고 110만 달러의 벌금을 부과하고, 벌금 외에 이익금 몰수 및 피해자에 대한 보상 등을 규정하고 있다. 이에 집행기관으로 2005년 7월 1일 ACMA(Australian Communications and Media Authority, 호주 통신미디어 감독원; 以前 ACA¹⁸⁾)가 출범하였다.

신고접수는 ACMA 신고전용 이메일주소 (reportingspam@acma.gov.au)로 전달하거나 2004년 12월부터 실행한 자동신고 프로그램¹⁹⁾을 통해 신고가 가능하다.

업체가 1차 위반시에는 시정 및 관련 법률을 교육하는 메일을 발송하며, 민원인이 정보 공개를 허가한 경우 메일링리스트에서 삭제 요구한다. 그리고 재차 위반시에는 법률에 의한 처벌 부과한다.

호주의 「Spam Act 2003」은 법을 알지 못하여 법을 위반한 자에게는 교육을, 법률 준수 의도가 없는 악성 스팸머에게는 처벌부과를 최우선 목표로 하고 있기 때문에 ‘교육’을 법 집행과 연계하여 비중있게 다루고 있는 한편, 스팸이 사기나 사이버범죄의 수단으로 악용되는 사례가 증가함에 따라 연방경찰 내 호주 침

단범죄센터(AHTCC: Australian High Tech Crime Center)와 지속적 정보공유 및 공조수사를 진행하고 있으며, 공정위, 방송위 등 콘텐츠 규제단체와도 긴밀히 협조하고 있다.

3.3. 일본

일본에서는 2002년 6월 스팸에 관한 두 개의 법률이 제·개정되었는 바, “전자메일 통신의 적정화에 관한 법률”의 제정과 “특정 상거래법”의 개정이 그것이다. 이들 법률의 주요 내용은 발신자에게 옵트아웃 옵션을 첨부하도록 하고, 수신거부시에는 재발송을 금지하며, 광고 표시를 하도록 하여 발신자 주소를 진실하게 규정토록 하였다. 그리고 정부는 피해자의 신고를 받아 추가발송을 금지하는 명령을 할 수 있도록 한 점 등이다.

이후 일본은 2005년 11월 「특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률」을 개정·시행하고 있다. 그 주요내용은 전자메일을 인터넷 보다는 휴대전화로 송·수신하는 사례가 일반적이므로 개인 전자우편주소 → 사업용 전자우편, 일반 전자우편 → SMS 포함 등으로 보호범위 확대하였으며, 가공주소로 송신하는 행위 금지, 악성 스팸전송자에 형사처벌 부과, OSP의 의무제공 거부 범위 확대 등이다.

18) ACA : Australian Communications Authority

19) SpamMATTERS(SW업체) 및 Pacific Internet(SP업체) 공동 개발하여 수신자가 받은 스팸메일의 헤더정보를 ACMA에 자동 전달·분석 기능을 갖고 있으며, 신고건이 많아질수록 분석결과가 향상되는 특징이 있다. 예컨대, DDos 공격과 같은 스팸공격은 오히려 법 집행시 잇점이 될 수 있다.

2005년 2월부터 (재)일본데이터통신협회에서 불법스팸전송자 서비스 제한 요청시 해당 사업자가 약관에 의해 서비스 제한을 실시하는 등 민·관 협력을 통한 「스팸메일 추방 프로젝트」를 실시하고 있으며, 선택수신기능(송신자와 제목만 먼저 수신가능), 본문에 URL 링크를 포함한 메일 수신 거부기능 등으로 휴대전화 사업자의 차단서비스를 제공하고 있다. 또한 사업자간 스팸전송자 정보교환을 위한 현행법과의 적합성을 검토하고 있다.

그리고 송신도메인 인증기술(SPF, Domain Keys), 25번포트 차단, 레퓨테이션, 필터링 등을 소개하였다. 특히, 송신도메인 인증기술 도입 여부는 국내의 동향에 따라 결정이 필요하다는 의견이 제시되었다.

이에 「특정전자메일송신의 적정화에 관한 법률」이 2005년 6월 22일 개정되었다.

위와 같은 내용과 관련하여 제2조, 제5조, 제6조, 제8조, 제11조, 제18조~28조, 제28조 2항 등의 개정이 있었다. 이 내용을 살펴보면 아래와 같다.

또한 후루야(古屋) 총무장관 정무관은 2006년 5월 5일(금) 프랑스 파리에서 '일·프랑스 법학 신 파트너 십 선언'에 근거하여 ICT 분야의 협력추진을 목적으로 루소 경제·재정 산업성 기업총국장과 회담하였다. 그 결과, ICT 분야의 일·프랑스법학 간 인재에 관한 협력활동의 강화 및 스팸대책에 있어서의 일·프랑스법학 간의 협력추진에 관하여 합의·공동성명을 채택하고, 서명하였다. 그리고 관(管) 총

무성 장관은 2006년 9월 13일(수) ICT 분야에 있어서의 일·영국 관계 정부기관에서 더욱 협력추진을 강화할 목적에서 방일 중인 영국 무역 산업성 마거리트 호지 산업지역담당 장관과 회담한 결과로서 스팸 대책에 있어서의 일·영 간의 협력추진에 관하여 합의하고, 공동선언을 채택·서명하였다.

그리고 시미즈(清水) 총무심의관은 2006년 10월 2일(월)에 캐나다 산업부를 방문하여, 스팸메일대책에 있어서의 일·캐나다 관계 정부기관 간의 협력강화에 관한 의견교환을 하고, 동시에 반 스팸 정책·전략 분야에 있어서의 협력에 관한 공동성명에 서명했다.

4. 현행법상 스팸에 대한 법적 대응

4.1. 스팸규제의 법적 근거

스팸규제와 관련하여 법적 근거를 제공하는 법령에는 우선 정보 관련 법령들이 있다. 스팸 메일은 현 정통방법 이전 1999년 「정보통신망 이용촉진등에관한법률」을 통하여 처음으로 규제되기 시작하였다. 이후 동법은 「정보통신망 이용촉진및정보보호등에관한법률」로 바뀌면서 스팸메일의 규제도 특별한 통신수단에 한정하지 않고 탄력적으로 운영하였다. 정통방법은 2002년 개정에서 스팸메일을 전자우편에만 한정하지 않고 전화, 모사전송, 컴퓨터통신 등 다른 매체에도 확대 적용하고 있다. 정통방법은

2004년 개인의 정보보호를 위하여 통신종류에 따른 차별화된 보호와 함께 청소년보호를 위한 규정도 강화하였으며, 2005년 12월 30일 일부 개정을 통하여 스팸에 대한 규제를 강화하였다. 그리고 스팸과 관련해서는 이외에도 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「방문판매법」, 「전자거래기본법과 전자서명법」, 「통신비밀보호법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등이 법적 근거가 된다.

4.2. 정통방법상 스팸에 대한 대응

정통방법 제50조 제1항에서 옵트아웃 방식의 규제방식을 규율하고, 동조 제4항에서 라벨링(Labeling)을 통한 규제를 규정하고 있다. 요컨대 정통방법에서 규정하고 있는 수신자의 명시적 수신거부의사에 반하는 이메일 광고의 발송을 금지하고 있는데, 이는 수신자가 명시적으로 수신거부의사를 발송하지 않는 경우 계속해서 이메일 광고 발송이 가능하

다고 볼 수 있다.

기술한 정통방법상의 옵트아웃 규제방식을 통하여 이메일 스팸의 절대량을 줄이기는 용이하지는 않다. 이러한 이유로 가장 사적인 통신매체라고 할 수 있는 이메일 수신함에서 사적인 내용보다는 원하지 않는 광고정보들이 범람하고 있는바, 원하지 않는 광고정보를 열람하여야 하며 이에 많은 시간을 소요하게 된다. 이메일 스팸이 범람함으로써 경우에 따라 중요한 이메일을 열람하지 못하게 하여 정보수신이 방해되는 결과가 초래되어 자기정보를 관리·통제하기 어려운 상황에 놓이게 된다. 이러한 경우, 헌법상 개인정보자기결정권의 침해여지가 더욱 커진다. 결론적으로 현행 정통방법상으로는 발송자가 수신자의 수신의사를 전혀 고려하지 않기 때문에 스팸량에 대하여 규제하기가 곤란하며, 라벨링 제도도 역시 발송출처를 은폐하는 경우에는 이를 규제할 수단을 확보하기 힘들다. 따라서 이에 대한 법적 검토가 새롭게 이루어져야 하며, 조속한 시일 내에 스팸방지법의 제정이 필요하다.

〈정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률〉

제50조 (영리목적의 광고성 정보전송의 제한)

①누구든지 전자우편 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여 수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.

④영리목적의 광고성 정보를 전자우편 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여 전송하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항을 광고성 정보에 명시하여야 한다.

1. 전송정보의 유형 및 주요내용
2. 발송자의 명칭 및 연락처
3. 전자우편주소를 수집한 출처(전자우편으로 전송하는 경우에 한한다)
4. 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항

4.3. 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률상 스팸에 대한 대응

공정거래위원회는 「전자상거래등에서의소비자보호에관한법률」의 개정을 통하여 통신판매업자에 한하여 'NoSpam'을 도입하였다.

이러한 공정거래위원회가 채택한 옵트아웃 등록제(Opt-out registry)인 'NoSpam'은 통신판매업자에 한정하여 적용됨으로써 동일한 스팸행위를 하는 통신판매업자 외인 자와의 형평성 문제를 발생시키고 있고, 통신판매업자의 소재정보 등이 중앙화되어 있지 않고 각 시·구청으로 분산되어 있으므로 법집행 실효성에 의문이 제기된다. 이러한 측면에서 우리나라에서도 스팸규제의 기준 및 단속기관의 통일성이 제기된다.

5. 스팸규제를 위한 법·제도적 정비방안

5.1. 스팸규제의 원칙과 방법

스팸으로 인한 피해나 문제점의 해결에는 수신자와 인터넷서비스사업자 등이 우선적으로 보호되어야 한다. 그렇지만 발송자측의 권리도 고려되어야 한다는 점에서 해결이 쉽지는 않다. 스팸의 규제에 있어서는 자율적인 규제와 기술적인 규제 및 입법적 규제 방안이 검토될 수 있다. 특히 입법을 통한 스팸규제의 방법은 규제대상이 되는 사안과 관련된 자에 대하여 일정한 제약이 가해진다는 점에서 일단 목적의 정당성과 함께 최소한의 필요성으로 선택되어야 한다(황상철 2002, 55). 스팸

〈전자상거래등에서의소비자보호에관한법률〉

제24조의2 (구매권유광고 수신거부의사 등록시스템 등)

① 공정거래위원회는 통신판매업자가 전화, 모사전송 또는 이메일 등을 이용하여 재화를 구매하거나 용역을 제공하도록 권유(이하 "구매권유광고"라 한다)하는 행위로부터 소비자를 보호하기 위하여 소비자가 구매권유광고행위에 대하여 수신거부의사를 명시적으로 표시하여 등록할 수 있는 구매권유광고 수신거부의사 등록시스템(이하 "광고수신거부의사 등록시스템"이라 한다)을 구축할 수 있다.

② 통신판매업자는 구매권유광고를 하고자 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 광고수신거부의사 등록시스템에서 소비자의 구매권유광고 수신거부의사 등록여부를 확인하여 구매권유광고 수신거부의사를 등록한 소비자에 대하여는 구매권유광고를 송신하여서는 아니된다. 다만, 통신판매업자가 대통령령이 정하는 바에 따라 소비자로부터 개별적인 동의를 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 공정거래위원회는 광고수신거부의사 등록시스템의 운용을 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 광고수신거부의사 등록시스템의 원활한 운용을 위하여 해당 기관 또는 단체에 대하여 그 운용에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 「소비자보호법」에 따라 설립된 기관 또는 등록된 소비자단체

2. 그 밖에 제37조 또는 다른 법률에 따라 설립된 기관 또는 등록된 사업자단체

④ 제3항의 규정에 따른 광고수신거부의사 등록시스템의 운용을 위탁받을 수 있는 대상기관 또는 단체의 선정절차 및 기준은 대통령령으로 정한다.

규제에 있어서 핵심은 수신자의 결정여부이다. 수신자가 스팸메시지를 수신할 것인지를 결정하는 방법으로는 옵트아웃 방식과 옵트인 방식의 두 가지가 있다.

옵트아웃 방식이나 옵트인 방식은 나름대로 문제를 갖고 있다. 우선 우리 현행법에서 원칙적으로 채택하고 있는 옵트아웃제도의 경우 전자우편을 통하여 이루어지는 광고비용이 저렴하여 인터넷산업의 활성화에 도움을 준다는 장점은 있으나 수신자의 명백한 거부 의사 있음에도 불구하고 발송자가 이를 무시하고 계속 송신하거나 다른 다양한 방법으로 수신자의 수신거부 의사를 회피할 수 있는 문제가 있다. 또한 메시지가 발송된 후 수신자의 수신여부를 묻는 사후동의를 요구한다는 점에서 스팸메시지의 감소 내지 규제에 큰 영향을 미치지 못한다는 것이다.²⁰⁾

5.2. 스팸규제 특별법의 제정문제

현행 스팸규제에 관한 법률은 정통방법을 중심으로 하여 「전자거래소비자보호법」과 「방문판매법」 등에 산재되어 있다. 법률체계상 효율적인 스팸규제를 위해서는 단행 법률을

고려해 볼 수 있다. 이미 일본에서 제정되어 시행되고 있는 특별법의 사례에서도 볼 수 있다.²¹⁾ 스팸의 규제를 위한 ‘특정전자메일의 송신의 적정화 등에 관한 법률’은 2002년 4월 제정되어 7월부터 시행되었다. 동법은 20개 조문과 부칙 2조항으로 구성되어 있으며 그 내용은 대량의 가공주소를 생성하는 프로그램의 금지, 대량의 가공주소를 포함한 이메일에 대한 전기통신사업자의 배송거부 및 전기통신사업자의 스팸메일 방지기술의 개발과 기술도입의무, 그리고 스팸메일의 수신에 의한 피해 등을 방지하기 위하여 상업광고 등의 표시와 송신거부를 통지한 자에 대하여 재통신의 금지 등이다.²²⁾ 그리고 앞서 설명한 것처럼 2005년 6월 개정을 통해 특정전자메일의 범위확대 및 벌칙규정을 정비하였다.

우리의 경우 산재되어 있는 관련 법규를 모아서 특별법의 제정을 고려할 수 있다. 스팸의 경우 정보사회의 발전과 함께 다양한 형태로 계속 변화하면서 확대될 것이 예상되고 있다. 이런 점에서 앞에서 언급된 내용을 모아서 단행 법률로 제정하여 운영하는 것이 더 효율적일 수 있다.²³⁾

20) 이에 대해서는 김민중, “스팸메일, 어떤 규제가 필요한가”, 『인터넷법연구』 제1권(한국인터넷법학회, 2002), 491면 이하; 이병준, “2002년 개정정통방법에 의한 스팸규제의 내용과 그 한계”, 한국인터넷법학회 제8회 학술대회 발표논문집, 2003, 25면 이하 참조.

21) 미국의 경우 연방차원에서 스팸방지를 위한 법률안들이 제시되고 있다. 예를 들면 Burns 상원의원의 Can-Spam ACT of 2003, Dayton 상원의원에 의한 Computer Owner's Bill of Rights 등이다.

22) 이에 대한 자세한 내용은 황상철, 앞의 논문, 54면 이하 참조.

23) 지금 현재 정통부에서는 이에 대한 단행 법률안에 대하여 검토 중에 있다.

6. 결론

2005년 12월 30일 개정된 정통망법은 새로이 이메일 스팸 발송자의 신원 또는 광고 발송 출처를 은폐하기 위한 각종 조치를 취하는 것을 금지하고 있으며, 위반시 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 규정이 신설되었다.²⁴⁾

또한 개정된 정통망법에서는 OSP 사업자는 행정청의 요청에 따라 법집행을 위하여 이메일 스팸 발송자의 인적정보를 제공할 의무가 있어야 하고, 행정청으로서는 이를 요청하고 위반시 제재를 가할 수 있는 권한을 명시적으로 규정하고 있다.²⁵⁾

스팸 발송자에 대한 신원확인이 어렵다는 점은 전술한 바와 같다. 스팸의 문제는 발송자와 스팸 발송과 관련하여 이익을 보는 자 모두에게 그 책임이 있다 할 것이다. 2005년 12월 30일 개정된 정통망법의 큰 의미 중 하나가 스팸 발송자뿐 아니라 광고를 하게 한 자에 대한 처벌을 신설하였다는 점이다.²⁶⁾

발송 출처를 은폐하거나 이메일 헤더나 본문에 드러난 정보만으로 이메일 스팸 발송자가 특정되지 못하는 경우, OSP 사업자의 협조 없이는 행정청이 이메일 스팸 발송자에 대한 법적 처벌이 곤란할 것이다. 특히 OSP 사업자

가 보유하고 있는 발송자의 인적 정보를 행정청에 제공하지 않을 경우에는 사실상 법집행은 불가능해진다고 할 것이다. 법집행이 용이하지 않음으로 인하여 이메일 스팸 발송자들은 지속적으로 발송 출처를 은폐하거나 인적 정보를 배제한 채 이메일 스팸을 발송할 수 있게 되어, 결과적으로 이메일 스팸 규제의 효율성은 저하될 수밖에 없을 것이다. 이에 따라 기술한 바와 같이 현행 정통망법을 개정하여 정통부의 '단속' 권한을 부여하거나 스팸에 대한 종합적 관리를 할 수 있는 스팸방지법의 제정이 시급하다고 생각한다.

그리고 스팸메일은 우리나라만의 문제가 아니다. 이를 차단하고 스팸 발송자를 추적하기 위한 국제적 공조가 없이는 그 어떤 법적 규제나 기술 지원 역시 아무 소용이 없을 것이다²⁷⁾. 지리적인 경계에 영향을 받지 않는 이메일의 특성상 국경을 넘어 국제적으로 유통되는 스팸의 경우 더욱 공조가 필요하며, 특히 중국, 인도, 러시아 기타 개발도상국의 인터넷 접속 및 이용이 지속적으로 증가하면서 국제 유통 스팸의 문제가 더욱 심각해지고 있는데 이들 국가들 간의 공조 없이 스팸 발송자의 추적은 어려울 것이다. 이러한 스팸문제의 해결을 위해서는 OECD, APEC 등의 국제기구를 통해 국제적 협력체계를 구축함은 물론, 개별

24) 정통망법 제50조 제6항 4호, 제65조 제1항 4호

25) 정통망법 제55조 제2항, 제3항, 제67조 제1항 18호

26) 정통망법 제67조 제1항

27) 본 내용도 개정 스팸금지법에 포함되어 있다.

국가들과 양자간 또는 다자간 상호협력의 추진이 필요하다. 하지만 국가별로 정보통신 환경이나 사회, 문화적 환경이 다르고 스팸규제를 위한 법제도 역시 상이하어 국가 간에 발송되는 스팸의 양이 계속 증가함에도 불구하고 이를 차단하거나 규제하는 것이 매우 어렵다.

기술한 바와 같이 지리적인 경계에 영향을 받지 않는 이메일의 특성상 국경을 넘어 국제적으로 유통되는 스팸이 증가함에 따라 스팸은 더 이상 어느 한 국가만의 개별적인 문제가 아니다. 특히 중국이나 기타 개발도상국의 인터넷 접속 및 이용이 지속적으로 증가하면서, 국제유통 스팸의 문제가 더욱 심각해지고 있다. 따라서 이러한 스팸문제의 해결을 위해서는 OECD, ITU, APEC 등의 국제기구를 통해 국제적 협력체계를 구축함은 물론, 개별 국가들과 양자간 또는 다자간 상호협력의 추진이 필요하다.²⁸⁾

법적 규제 외에 부문별 스팸대응방안에는 법적 규제, 기술적 대응, 민간 자율규제, 인식제고 및 국제협력이 있다. 그 중 법적 규제, 민간자율규제 및 인식제고 등과 관련된 부분에 대해서는 실제로 스팸민원 업무를 담당하면서 참여하거나 직접 진행했던 사항들이 다수 포함되어 있어 실제 민원업무 처리시 적용할 수 있었으며, 향후 이 부분에 대해서는 계속 연구하도록 할 것이다. 아울러 스팸발송기술과 관련된 기술적 대응 부분에 대해서는 향

후 기술속도의 발전도 발맞추기 위해 심도 있는 관련 연구가 지속적으로 이루어져야 하며, 이 부분에 대한 실질적인 대응방안을 도출하여 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

스팸금지법 연구반에서 논의가 되었던 중요한 사항은 다음과 같다. 우선 스팸발송억제를 위한 정보통신 서비스 이용의 제한인데, 정보통신서비스를 이용한 정보 전송 자체를 제한하는 형식으로 사전 규제 방식을 도입하려고 하였으나, 사후규제 위주로 변화하고 있는 현재의 입법동향에 어긋나며, 과도한 규제가 될 수 있다는 의견이 개진이 되어서, 스팸에 대해서는 사후규제가 원칙으로 되었다. 또한, 정보량을 제한해도 그것을 뚫는 기술이 다시 나올 것이고, 그렇게 되면 원하는 효과를 얻기 힘들다는 견해가 나왔다. 그리고 최근에 스팸 중에 대부분이 '대출광고, 성인광고'로 이에 대한 제한 문제가 논의되었는데, 광고 자체를 금지하는 것은 헌법상 직업선택의 자유 중에 영업의 자유를 침해할 가능성이 크다고 본다.

다음으로는 정보통신서비스제공자의 신원확인 의무인데, 이메일의 경우에는 대면확인을 요구하기 어렵고, G-mail 등 외국회사에만 유리한 결과를 초래할 수 있는 바, 전화(VoIP 포함)서비스를 위주로 신원확인 의무를 부과하기로 하였다. 마지막으로 스팸머 블랙리스트 운영에 따른 서비스 이용제한인데, 스팸머라고 해서 정보통신서비스 가입자체를 모

28) MOU 체결은 당사국의 법·제도가 상이하더라도 관계없다.

두 거부하는 것은 부당결부금지에 어긋나는 것이 될 수 있는 바, 단계별로 일정기간동안 거부하는 방안을 연구하도록 하였다. 그리고 수탁자의 법률에 의해 생산·유통 등이 금지된 물품에 대한 광고 여부의 확인 의무인데, 법률에 의해 생산·유통 등이 금지된 물품은 이른바 불량식품으로 불리는 식품류나 보양식품 등 굉장히 많은 물품이 이에 속하는 바 수탁자가 이를 확인하기 어렵고, 또한, 해당 정보 내용을 수탁자가 알지 못한 경우에는 고의가 없다고 보이는바, 처벌되지 않는 것으로 하였다.

결론적으로 현재의 정통방법으로는 새로운 스팸에 대하여 대처할 수 없으리라 사료된다. 따라서 스팸규제에 관한 내용을 통합하고, 통일적으로 규율할 수 있는 스팸방지법 내지 스팸금지법의 제정의 필요성이 절실하다.

참고문헌

- 강준구. 2003. 스팸릴레이 대응 및 예방. 『2003 스팸대응 세미나』, 2003년 12월.
- 국가정보원·정보통신부. 2006. 『2006 국가정보 보호백서』. 서울 : 정보통신부.
- 권영성. 2006. 『헌법학원론』. 서울: 법문사.
- 김경제. 2002. E-Mail광고(Spamming)의 법률적 해석. 『공법연구』, 31(2).
- 김문중. 2002. 스팸메일, 어떤 규제가 필요한가. 『인터넷법연구』, 2002(1).
- . 2002. 스팸메일 - 정보인가 법적 규율의 대상인가. 『인터넷법연구』, 2002(1).
- 김상겸. 2004. 스팸규제에 관한 헌법적 연구. 『공법학연구』, 5(3).
- 김상훈. 2003. 스팸메일의 양면성과 각국의 법적 대응에 대한 고찰. 『스팸메일 근절을 위한 정책 토론회』.
- 대한민국정부. 2006. 『2006 정보화에 관한 연차 보고서』. [서울] : 정보통신부.
- 『동아일보』, 2003년 5월 12일
- 『동아일보』, 2003년 6월 11일
- 박현문. 2003. 스팸메일 민간자율규제 강화 방안. 『2003 스팸대응 세미나』, 2003년 12월.
- 백운철. 2001. 표현의 자유와 인터넷상 명예훼손과 ISP업체의 책임. 『고시계』, 534.
- . 외. 2002. 『컴퓨터프로그램보호법상 민간기구의 법적 지위에 관한 연구』. 서울: 한국인터넷법학연구소.
- . 2006. 『인터넷과 법학』. 서울 : 세영사.
- 유은재. 2006. 국제기구, 스팸 공동대응을 위한 SSA 발족. 『정책개발 동향』. 한국정보보호진흥원.
- 윤두식. 2005. 스팸대응기술 현황. 『2005 스팸대응연구위원회 워크샵』, 2005년 12월 13일.
- 이동훈. 2004. 정보화사회와 스팸메일. 『과학사상』, 49.
- 이병준. 2003. 2002년 개정정통방법에 의한 스팸규제의 내용과 그 한계. 『한국인

- 터넷법학회 제8회 학술대회 발표논문집].
- _____. 2004. 2002 개정정보통신망법에 의한 스팸메일규제의 내용과 그 한계. 『인터넷법학』, 3(1).
- 이영민. 2005. 『모바일 광고의 문제점과 활성화 방안에 관한 연구: 사례분석을 중심으로』. 석사학위논문, 건국대학교 언론홍보대학원.
- 정보통신부·한국정보보호진흥원. 2005. 『전화스팸방지 가이드라인』. [서울]: 정보통신부.
- 『한국일보』, 2006년 12월 3일.
- 한국정보보호진흥원. 2003. 『해외스팸규제법령현황』. 서울: 한국정보보호진흥원.
- 한국정보보호진흥원. 2005. 『스팸방지기술 도입 및 활동 안내-실시간 스팸차단 리스트』. 서울: 한국정보보호진흥원.
- 한국정보보호진흥원. 2005. 『'05년 스팸동향 및 '06년 예측』. 서울: 한국정보보호진흥원.
- 한국. 정보통신부. 2006. 『2006 스팸방지 가이드라인 Q&A』. [서울]: 정보통신부.
- _____. "휴대전화 문자메시지(SMS) 발송량 제한한다", 정보통신부 보도자료, 2006. 7. 11.
- _____. "불법스팸, 증거자료 확보방식을 바꿔라"
<<http://www.mic.go.kr>>.
- 황상철. 2002. 스팸메일규제를 위한 일본의 입법동향. 『법제』, 2002(8).
- Dan Bone h, 2004. "The Difficulties of Tracing Spam Email".
- Deighton, J. 1996. "The Future of Interactive Marketing." Harvard Business Review, Novemver- December, 1996.
- Federal Trade Commission. 2004. "National Do Not Email Registry : A Report to Congress".
- J. Klensin. 2001. "Simple Mail Transfer Protocol", RFC2821.
- J. Myers, M. Rose. 1994 "Post Office Protocol-Version3", RFC1725.
- Kloepfer. 1998. "Geben moderne Technologien und europäische Intergration Anlaß, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen?" Gutachten D zum, 62. DJT.
- M. Crispin. 1996. "Internet Message Access Protocol-Version4rev1", RFC2060.
- N. Borenstein, N. Freed. 1993. "MIME (Multipurpose Internet Mail Extensions) Part One: Mechanisms for Specifying and Describing the Format of Internet Message Bodies", RFC1521.
- Staudinger Kommentar-Sch fer, BGB Kommentar, 12. Aufl., J.Schweitzer, 1986.

- W. Simpson. 1996. "PPP Challenge Handshake Authentication Protocol (CHAP)", RFC1994.
- "For Bulk E-mail, Pestering Millions offers Path to Profit" 2002. Wallstreet journal, 13, November.