

규제연구 제13권 제2호 2004년 12월

# 사이버 공간의 스팸메일 규제정책에 관한 연구

이 우 권\*

(접수일 : 5/17, 게재확정일 : 12/6)

정보통신 네트워크의 발달과 더불어 일상적으로 전달되는 수많은 영리목적의 광고성 이메일 중에서 수신자가 원하지 않는 스팸메일은 개인적 차원, 국내적 차원, 심지어는 국가 신인도 하락 등 여러 가지 폐해를 가져오고 있는 실정이다. 따라서 이 연구는 많은 문제를 야기하고 있는 스팸메일을 효과적으로 규제할 수 있는 방안으로 법적규제의 강화, Opt-in 방식의 채택, 민간자율규제 체계, 그리고 국제협력 네트워크의 강화 등에 관한 대안들을 제시하였다.

핵심용어 : 스팸메일, 민간자율규제, Opt-in 방식, 법적규제, 국제협력 네트워크

---

\*서남대학교 행정학과, 전라북도 남원시 광치동 720번지 서남대학교(lwk1164@hanmail.net)

## I. 서 론

어느 날 일상적인 업무 때문에 며칠 동안 열어보지 못했던 이메일 박스를 클릭했다. 일순간 300여 통의 이메일이 밀려들었다. 외부에 공개된 기관에 종사하는 이후로 보통 하루에 60여 통 이상 날아들고 있는 현실이지만 순간 가벼운 불쾌감이 일어났다. 하지만 학회, 단체, 그 외의 곳에서 중요한 소식들이 들어오기 때문에 무조건 지워버릴 수도 없는 입장이라 나름대로 분석해 보기로 마음먹었다. 우선 반드시 읽어야 할 메일은 5%도 채 되지 않았고 나머지는 모두 음란물을 포함한 광고성 이메일이었다. 이메일을 지우는 데는 도중에 바이러스 치료도 병행해야 했으니 약 20여 분 이상이 소비되었고, 참으로 유쾌할 수가 없었다.

정보네트워크 기술의 비약적인 발전과 더불어 상업성을 지닌 광고성 이메일이 상상을 초월한 속도로 급증하고 있다. 전세계에서 하루 3백억 통의 메일이 발송되는데, 그중 3할, 즉 1백억 통이 스팸메일이라고 한다. 2007년에 이르면 스팸은 전체 메일의 80%에 육박하리라는 우울한 예측도 있다. 스팸의 양이 늘었을 뿐 아니라 개인에게 밀착해서 붙어 다니는 형국이 되어 휴대폰 등 모바일 통신기기를 통해서도 스팸메시지가 시, 공간을 초월해서 접근하는 문제를 안고 있다. 이는 무엇보다 개인에게 불쾌하고 정신적 시달림 같은 커다란 정서적인 손실을 가하고 있다.

스팸은 이메일 시스템의 개방성을 해칠 것이라는 주장도 있다. 이메일의 가장 큰 장점은 기존의 통신수단보다 심리적인 부담감 없이 이용할 수 있다는 것이다. 이메일은 네티즌들이 서로를 향해 접속과 친교의 가능성을 열어놓는 의사소통의 새로운 시스템인 것이다. 그러나 미국 인터넷 매체 ‘슬레이트’<sup>1)</sup>의 Kevin Werbach(2002)는 스팸에 의한 죽음Death by Spam이라는 글에서, 스팸이 이메일을 죽이고 있으며, 목록에 기록되어

있는 사람의 메일만 수신이 허용되는 시스템인 화이트리스트(whitelists)는 이메일을 개방성에서 폐쇄성으로 변화시킨다고 지적한다. 주지하다시피 돼지고기 통조림 햄의 상표인 스팸메일의 범람 현상은 이메일을 통한 의사소통을 점점 폐쇄적인 강통 속으로 구겨 넣고 있는 형국이다.

대부분 자신의 개인 메일 함으로 들어오는 스팸메일은 사적인 피해이며 그 피해도 정신적인 영역에 국한되는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 명백히 스팸메일로 인해 사회적으로 불필요한 비용이 발생하며, 당장은 정신적 피해로 규정되는 것도 결국에는 경제적 피해로 귀결된다. 새로운 인터넷 용어 ‘e-mail fatigue’는 넘쳐나는 이메일들로 인해 사람들이 피로를 느낀다는 의미로서 곧바로 이메일을 이용한 마케팅의 효과 저하, 온라인 기피증으로 이어진다.

이러한 간접적인 영향뿐 아니라 직접적인 경제손실 또한 늘어나고 있다. 우선 이메일 중계 서비스업자들은 스팸메일로 인한 회원들의 불만을 처리하기 위해 추가비용을 지불하고 있다. 대부분의 업체가 불필요한 스팸메일까지 저장하기 위해 추가로 서버를 구입하고 있으며, 필터링 등 스팸처리를 위한 S/W를 별도로 구입하거나 이를 위한 스팸차단솔루션 업체에 유료서비스를 신청하는 예가 늘고 있다. 국외로 발송되는 스팸메일로 인해 경제활동의 근거지가 오프라인에서 온라인으로 옮겨오고 있는 지금, 온라인에서의 무분별한 행위는 오랫동안 어렵게 쌓아올린 좋은 국가이미지를 일순간 무너뜨릴 만큼 위협적일 수 있다.

사이버 공간에서 인터넷을 통해 전달되는 스팸메일의 피해는 개인적 정서, 국내경제, 국가 신인도 등 여러 측면에서 많은 피해를 유발하고 있다. 여기에 스팸메일을 규제해야 할 이유가 존재하는 것이다. 따라서 이 연구는 사이버 공간에서의 스팸메일의 위치, 스팸메일에 대한 개념정의, 유형의 구분, 스팸 전송방식의 이해, 스팸의 피해현황 분석 등에 관한 논의를 전개하고 이를 기초로 스팸메일을 효과적으로 규제할 수 있는 방안들을 모색하는 데 주목적을 두고 있다.

1) <http://slate.msn.com/id/2074042>. Posted Monday, Nov. 18, 2002, at 7:35 AM.

## II. 사이버 공간과 스팸메일

사이버 공간(Cyber space)은 인터넷이나 정보통신네트워크에 의해 이루어진 공간을 말한다. 부연하면, 컴퓨터 네트워크가 창출하는 공간적 은유를 의미하며 구체적으로 다른 사람들과 공유하는, 집단적으로 구성되는, 네트워크상의 가상사회를 의미한다. 원래 사이버라는 말은 키잡이를 의미하는 희랍어 'kubernetes'에서 유래된 것으로 오늘날에는 윌리엄 깁슨(Gibson, William)의 상상력이 만들어낸 'cyber'라는 어휘에 연원을 두고 있으며 원형적으로 컴퓨터와 네트워크의 복합기술이 가능하게 해주는 경험 내지는 현상의 특별한 유형을 의미한다.

Rheingold(1994)에 의하면, 사이버 공간이란 정보의 흐름을 위한 단순한 공간개념을 넘어 '사람들은 온라인을 통한 최첨단의 정보교류보다는 다른 사람들과 교체하고 사회적 관계를 맺는 데 더 관심이 많다'는 점을 강조한다. 초기 사이버 공간이 실제세계에 필요한 단순한 정보사냥의 도구로 사용되었다면, 현재 가상공간에는 셀 수도 없는 수많은 가상공동체가 형성되어 있다. 사이버 공간은 구체적 경험과 실천의 결과인 '사회적 공간'으로 존재한다. 결국, 사이버 공간은 단순히 추상적인 개념의 공간이 아니라 나름대로의 주체, 행동양식과 규범이 요구되고 있으며 현실세계에 존재하는 사회적 요소들이 다분하게 행해지고 있다.

오늘날 사이버 공간은 여러 가지 용도로 활용되고 있다. 지구를 실시간으로 묶어주는 하나의 통신매체로, 국경을 넘어서는 새로운 경제체제의 채널로서, 정보교류 및 공유의 채널로서 등 점점 그 사용범위가 확대되고 있다. 이처럼 여러 분야로 다양한 활용이 가능한 이유는 사이버 공간만이 가지는 특수성 때문이다. 일반적으로 사이버 공간은 탈영토화, 탈구조화, 탈 물질화된 공간으로 특별한 중심점이 없는 탈 중심적, 개방적, 상호의존적인 네트워크에 의해 이루어지고 있다.

사이버 공간은 마치 '뿌리 없는 식물'처럼 특정한 영토 위에 뿌리를 내리지 않은 채 여러 곳을 돌아다니는 스텝의 식물과 같은 특성을 지니고 있다. 우선 사이버 공간상에 널려져 있는 정보의 내용을 우리 임의대로 수정, 삭제, 재현할 수 있다는 점에서 고도의 편집성과 조작성이 가능한 가상성의 특징을 갖는다. 또한 우리가 원한다면 수천 개의 이름으로 사이버 세계에 접속할 수 있는 익명성을 특징으로 한다. 즉 우리 자신의 정체

를 드러내지 않고서도 정보를 검색하고 다른 사람들과 상호작용을 할 수 있다.

인터넷의 급속한 확산으로 사이버 공간은 많은 사람들이 이용하고 있다. 그러나 시간이 흐를수록 양적, 질적인 면에서 문제점을 노출시키고 있다. 정보의 바다라고 불렀던 환상의 공간이 어느새 ‘정보의 쓰레기장’으로 전락하고 음란물의 유통이나 사이버 성폭력, 인터넷 사기, 바이러스 제작 및 유포 등이 득세하여 심각한 사회문제를 야기하고 있다. 무규제성을 바탕으로 하는 자유로운 사이버 공간 내에서 사람들은 윤리개념을 망각한 채 욕구충족의 도구로 사이버 공간에 머무는 경향이 있다. 이에 사이버 공간의 역기능 치유책에 대한 필요성이 부각되고 있는 것이다.

정보화 사회의 가속화로 정보통신망이 일상생활에 깊숙이 침투해 있는 상황에서 인터넷을 필두로 한 사이버 세계는 이미 현실세계에 버금가는 생활공간의 하나로 자리잡게 되었다. 이러한 상황에서 범죄 역시 새로이 형성된 사이버 공간을 기반으로 한 새로운 형태의 범죄들이 등장하고 있고, 이러한 범죄는 기존의 컴퓨터 범죄의 특성에 더해 사이버 공간 특유의 네트워크에 의한 전세계적인 연결이라는 특유의 효과로 이미 상당한 사회적 문제를 야기하고 있으며, 이러한 경향은 앞으로 더욱더 심화될 것으로 예측된다. 사이버 공간에서 발생하는 범죄를 지칭하는 용어로서 사이버 범죄란 무수히 많은 인터넷 사이트들과 그것들을 서로 연계시키는 컴퓨터 네트워크를 범행의 수단, 표적 혹은 무대로 삼는 범법사례를 총칭하는 개념으로 이해할 수 있다(조병인 외, 2000).

사이버 범죄의 유형은 네트워크 기능을 기준으로 삼아 그 유형을 나누어 볼 수 있다. 우선 네트워크 기능을 침해하는 범죄유형으로는 정보침해(단순해킹, 사이버스파이), 사이버 테러(해킹에 의한 컴퓨터 파괴 및 손상, 컴퓨터 바이러스 유포), 사이버 절도, 기타(전화통화 간섭, 도청) 등으로 구분되어 있다. 그리고 네트워크 기능을 침해하지 않는 범죄유형으로 음란정보의 유통, 컴퓨터 프로그램의 불법복제와 유통, 사이버 성범죄, 스팸메일로 구분하고 있다(심원섭, 2001). 불특정 다수를 향해 마구잡이로 전달되는 스팸 메일은 인터넷 이용자들을 불편하게 하고 불필요한 인터넷 트래픽(traffic)을 유발하는 대표적인 정보화 역기능으로 꼽힌다. 이로 인해 낭비되는 엄청난 사회적 비용, 더구나 청소년들에게 배포되는 음란성 스팸메일의 부작용은 더욱 크다는 점에서 문제 해결을 위한 대책마련이 매우 시급하다.

Yamaguchi(1998)에 의하면 사이버 공간이 현실세계와 만나게 되면 여러 가지 이유로

인하여 본질적인 긴장관계가 형성된다고 주장한다. 우선 기술적인 이유로서 법의 발전은 컴퓨터와 네트워크기술 분야에서의 기술발전에 적절하게 대응하지 못하게 되므로, 현실세계를 기준으로 사이버 공간을 규제하는 것은 항상 한계를 가질 수밖에 없고, 따라서 두 세계간의 충돌은 필연적인 것이다. 그렇기 때문에 새로운 기술발전에 대응할 수 있는 법을 만드는 작업은 너무 서두르거나 종종 실패했다고 지적한다(Wallace and Mangan, 1996 : 232). 그러나 사이버 공간에서의 법적용 논리의 어려움에도 불구하고 스팸메일에 대한 규제는 시급하다고 볼 수 있다.

### III. 스팸메일의 의의와 실태

#### 1. 스팸메일의 개념과 특성

인터넷의 급속한 보급과 이용자의 기하급수적인 증가에 따라 대인 커뮤니케이션 양식이 상당한 변화를 겪고 있다. 기존의 우편이나 전보, 전화 등을 사용하는 대신 인터넷 전자우편을 이용한 의사소통 방식이 일상화되고 있다. 전자우편은 문서우편에 비해 간편성과 신속성으로 인해 인터넷 활용 측면에서 중요한 수단이 되고 있고, 논리적 공간에서 통신망을 이용해 빠른 속도로 다수에게 전달할 수 있으며 발신자 확인이 용이치 않은 익명성을 띠는 특징을 지니고 있다. 그러나 대부분의 새로운 기술이 그 사회적 수용에 있어 긍정적, 부정적 함의를 동시에 내포하듯, 전자우편 역시 우리에게 스팸메일이라는 사회적 문제를 제기하고 있다.

스팸메일(spam mail)은 일반적으로 인터넷을 통하여 다수의 수신자에게 전송되는 원하지 않는 상업성 이메일로 정의할 수 있다. 외국의 경우에도 약간의 차이는 존재하지만, 대체로 일반적 정의의 범주 내에서 스팸메일을 정의하고 있는데, 우리나라의 경우에는 스팸메일에 대한 정의를 명확하게 규정하고 있지는 않다. 그러나 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법)에서 ‘누구든지 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

스팸메일은 좁은 의미로 주로 상업적인 광고를 목적으로 발송되는 전자우편물이라고 한다면 넓은 의미로는 PC통신망이나 인터넷을 통하여 수신자의 의사와 무관하게 일방적으로 전달되는 상업적인 광고성 우편물을 포함하여 수신자가 원하지 않는 전체 전자우편물, 즉 수신자의 동의없이 발송되는 메일 전반을 의미한다고 볼 수 있다. 스팸메일은 정크메일junk mail, UCE (Unsolicited E-mail), 벌크메일bulk mail 등의 다양한 용어로 불려진다.

이러한 스팸메일은 몇 가지 기본적인 특성을 포함하고 있는데(주덕규, 2003 : 9), 우선 원하지 않음Unsolicited이라는 특성을 갖는다. 스팸메일에 대한 개념정의의 핵심적인 요소는 수신자가 원하지 않는 것이어야 한다. 일반적으로 수신자와 전송자가 사전에 관계를 맺고 있지 않았거나, 수신자가 메일의 수신에 동의하지 않은 경우, 그 메일은 원하지 않는 것이라 할 수 있다. 또한 수신자가 관계의 종료를 위하여 수신거부 의사를 통지한 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 그러나 당사자들간의 선행관계가 이메일 교환 이외의 것으로 구성되어 있는 경우에는 ‘원하지 않음’에 대한 판단이 어려워진다. 다음으로는 영리목적Commercial의 성격을 띠고 있다는 점이다. 이메일 메시지가 발송자의 재화나 용역의 판매촉진을 위한 상업적인 내용을 담고 있다면 이는 스팸메일로 간주할 수 있다. 그러나 상업성에 대한 판단은 전송자의 실제적인 동기보다는 그 메시지의 내용에 의해 결정되는 것이기 때문에 ‘상업적’이라는 개념에 대한 적절한 법적 정의가 요구된다.<sup>3)</sup>

마지막으로는 대량Bulk이라는 특성을 갖는다. 스팸메일에 대한 가장 현실적인 문제는 메시지의 내용보다는 그 대량성에 있다고 할 수 있다. 최근에는 스팸메일을 걸러 내거나 차단하기 위한 기술들의 발달과 더불어 전송방법과 유형 또한 매우 지능화, 다양화되었기 때문에 기술적인 방법을 통해 스팸메일을 판별해 내는 것이 매우 어려워졌다. 그러므로 대량성<sup>4)</sup>의 판단을 위하여 메시지의 ‘발송량’이나 ‘발송기간’에 대한 명확한 기준 확립이 필요하지만 현재 법률이나 기타 관련 방침에서 구체화되어 있지 않다.

- 2) 정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제50조는 스팸메일에 관련된 사항을 규정하고 있다.
- 3) 정보통신망법에서 상업적 또는 영리목적의 개념정의를 내리지 않고 있다. 그러나 대법원 판례에 의하면 “의사가 영리의 목적으로……보건범죄단속에관한특별조치법 제5조에 해당……영리의 목적이란 널리 경제적인 이익을 취득할 목적을 말하는 것으로서……”라고 명시하고 있다(대법원, 2003.9.5. 2003도2903).
- 4) “대량성”이란 요소는 법적 규제시 계량화하기 어렵다는 문제가 있어 대부분의 입법례에서는 반영되지 않는 것이 현실적 추세이다(한국정보보호진흥원 내부자료).

## 2. 스팸메일의 유형

스팸메일이라고 하면 대부분 이메일에 한정하여 논하는 경우가 대부분이나 스팸머(spammers는<sup>5)</sup> 주로 허위 혹은 닉네임으로 불필요하거나 승인되지 않는 광고, 관촉물, 금융피라미드, 음란 불법 소프트웨어 복제판매, 기타 다른 형태의 권유를 게시·게재하여 이메일, 팩스, 전화 등의 전송방법을 이용해서 수신자의 의사에 관계없이 일방적으로 대량의 스팸메일을 전송한다.

이와 같이 정보통신기술의 발달과 더불어 스팸메일 역시 전송매체와 기법, 유형 등에 있어서 매우 다양해지고 있는 실정이다. 우리나라는 현재 일반적인 광고성 정보의 전송과 불법 스팸메일을 정보통신망법에서 구분하고 있는데 여기서는 크게 법률에 의해 규제되는 불법 스팸메일의 유형과 내용별 및 기술별 유형(김유향, 2002)으로 나누어 논의할 것이다. 우선 우리나라 현행 정보통신망법에 의해 규제되는 불법 스팸메일은 크게 다음과 같은 유형으로 구분할 수 있다.

(1) 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보 전송(정보통신망법 제50조 제1항); 스팸메일을 규제하는 방식은 크게 Opt-in 방식과 Opt-out 방식으로 구분할 수 있는데, 우리나라는 현재 정보통신망법에서 Opt-out 방식을 채택하고 있으므로 송신자는 수신자가 명시적인 수신거부 의사를 밝힌 이후에는 계속해서 동일한 광고성 정보를 전송할 수 없다.

(2) 공고표시 등 명기 의무 위반(정보통신망법 제50조 제2항); 수신자가 광고성 정보를 쉽게 판별하여 수신을 원하지 않을 경우 이를 걸러 내거나 수신거부를 할 수 있도록 광고성 정보<sup>6)</sup>에 전송정보의 유형 및 주요 내용, 전송자의 명칭 및 연락처, 전자우편주소를 수집한 출처, 수신거부 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법을 명시하도록 하고 있다.

(3) 청소년에게 ‘청소년유해매체물’을 광고하는 정보전송(정보통신망법 제42조, 제42조의2); 스팸메일의 특성상 광고의 대상이 명확하지 않기 때문에 성인광고 등의 ‘청소년

5) 인터넷을 통해 무차별적으로 다양한 형태의 불법적인 대량의 광고 메시지를 전송하는 사람들을 말한다.

6) 이전에는 이메일에 대해서만 명기 의무를 준수하도록 하였으나, 2002년 12월 18일 개정된 정보통신망법에 의해 전자우편, 전화, 모사전송 그 밖에 대통령령이 정하는 매체로 확대 적용되었다.



유해매체물'이 청소년에게 무분별하게 전송되어 심각한 피해를 야기하고 있는 실정이다. 이에 유해한 광고성 정보로부터 청소년들을 보호하기 위하여 청소년유해매체물을 제공하고자 하는 자는 당해 정보가 청소년유해매체물임을 표시하도록 규정하고 있다.

(4) 수신거부를 회피 또는 방해하기 위한 목적으로 기술적 조치를 취한 행위(정보통신망법 제50조 제4항); 최근에는 수신자가 수신거부를 쉽게 하지 못하도록 다양한 기술적 조치들을 취하여 광고성 정보를 전송하는 사례가 급증함에 따라 영리목적으로 광고성 정보를 전송하는 자는 수신자의 수신거부를 회피하거나 방해할 목적으로 기술적 조치를 못하도록 규정하고 있다.

(5) 수신거부시 발생하는 비용을 수신자가 부담하지 않도록 하는 조치(정보통신망법 제50조 제5항); 스팸메일에 대한 수신거부 의사는 여러 가지 방법을 사용할 수 있는데 이때 일정량의 비용이 발생할 수도 있다. 따라서 영리를 목적으로 광고성 정보를 대량으로 전송하는 자는 수신자가 수신거부를 할 때 발생하는 전화요금 등 금전적 비용을 수신자가 부담하지 아니하도록 조치를 취해야 한다.

(6) 수신자의 연락처를 자동으로 생성하는 프로그램 등을 이용하여 광고성 정보의 전송(정보통신망법 제50조 제6항); 스팸메일 발송 프로그램의 발전으로 숫자, 부호 등을 조합하여 수신자의 연락처를 자동으로 생성하여 광고를 발송하는데, 이로 인해 전체적인 유통량이 급격하게 증가하였다. 따라서 숫자, 부호, 문자를 조합하여 전화번호, 전자우편주소 등 수신자의 연락처를 자동으로 생성하는 프로그램 및 그 밖의 기술적 장치를 이용한 영리목적의 광고성 정보를 금지하고 있다.

(7) 기술적 장치를 이용한 이메일 주소의 수집, 판매 및 유통, 이용(정보통신망법 제50조의2); 스팸메일이 급증하게 된 가장 큰 원인으로는 수신자의 연락처 자동생성과 웹사이트상에서의 이메일주소 무단 수집행위를 들 수 있다. 따라서 전자우편주소의 수집을 거부하는 의사가 명시된 인터넷 홈페이지에서 자동으로 전자우편주소를 수집하는 프로그램(일명 '이메일 추출기') 및 그 밖의 기술적 장치를 이용한 전자우편주소의 수집, 판매, 유통은 금지된다.

(8) 이용자의 동의 없이 광고성 프로그램 설치(정보통신망법 제50조의5); 정보통신서비스 제공자는 영리목적의 광고성 정보가 보이도록 하거나 개인정보를 수집하는 프로그램을 이용자의 컴퓨터나 그 밖의 대통령령이 정하는 정보처리장치에 설치하고자 할

〈표 1〉 스팸메일의 내용별, 기술별 유형

유형 구분	내용에 따른 유형		기술적 유형	
구체적인 내용	영리성 광고메일	인터넷 이용자들이 가장 흔하게 접하는 유형으로 자사의 제품이나 서비스 등을 홍보할 목적으로 불특정 또는 특정 다수의 이용자에게 전송	직접 스팸 방식	직접 스팸은 스팸머가 자신이 이용하는 ISP(정보통신서비스 제공자)의 메일 서버를 통하여 불특정 다수의 이용자에게 광고성 메일을 직접 보내는 경우
	뉴스그룹 메일	하나 이상의 뉴스그룹에 동일메시지를 보내거나 동일 내용의 메시지를 한 뉴스그룹에 계속해서 보내는 경우		
	설문조사 메일	최근에 나타난 스팸메일의 새로운 유형으로 자신의 연구나 마케팅 조사를 위하여 불특정 다수에게 보내는 경우		
	문자 메시지	700번 유료 전화서비스가 이동통신의 인스턴트 메신저로 확대되면서 휴대폰으로 ‘긴급연락’ 등 광고나 음란메시지 전송		
	폭탄메일	특정 또는 불특정 개인이나 다수를 상대로 메일 시스템을 불능상태로 만들거나 업무방해의 목적으로 보내는 메일	중계 스팸 방식	스팸머가 자신의 메일 서버 대신 임의의 다른 ISP나 기업의 메일 서버를 중계서버로 이용해 마치 중계서버의 이용자가 불특정 다수의 이용자에게 광고성 메일을 보내는 것처럼 위장하여 보내는 경우
	피라미드 사기형 메일	일종의 피라미드 사기형 메일로 1천으로 1억을 벌 수 있다며 추천인을 요구하는 경우		
	행운의 편지	행운의 편지 등과 같은 메일로 수신한 사람으로 하여금 타 계정의 사용자에게 같은 메일을 발송하게끔 유도하는 메일		
	채팅 스팸메일	채팅방에서 불필요한 메시지를 다량으로 보내 상대방의 모니터에 화면스크롤 현상(빨리 지나가게 하는 것)을 야기하여 미처 다른 메시지를 읽지 못하게 하는 경우		

자료 : 김유향, 2002 : 2-3을 재정리한 것임.

때에 이용자의 동의를 얻어야 하며, 이 경우 해당 프로그램의 용도와 삭제할 수 있는 방법을 고지하여야 한다.

(9) 음성광고 전송시 미리 광고성 정보임을 밝히지 않은 경우(정보통신망법 제50조 제3항); 스팸메일의 전송매체가 다양화되어 근래에는 전화 등을 이용한 음성광고도 마

케팅수단으로 이용되고 있다. 따라서 전화 등의 매체를 이용하여 음성으로 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 수신자가 쉽게 알아볼 수 있도록 해당 음성정보가 시작되는 때에 광고성 정보임을 먼저 밝혀야 한다.

스팸메일의 내용별, 기술별 유형은 <표 1>과 같이 구분<sup>7)</sup>할 수 있다.

### 3. 스팸메일의 피해실태

스팸메일은 수신자의 의사와는 상관없이 일방적으로 전달되는 광고성 전자우편을 말하는데 오늘날 기하급수적으로 증가하고 있는 현실이다. 이유로는 정보통신망에서 유통되는 개인정보에 대한 관리가 소홀하다는 점과 스팸메일을 효과적으로 억제할 수 있는 규제 체계가 아직 구체적으로 정비되지 않았다는 점, 그리고 스팸메일 발송자들이 기존 매체에서 다루기 힘든 다양한 상품에 대한 광고를 적은 비용으로 그 광고효과를 상대적으로 높일 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 스팸메일과 같은 상업적 표현물은 비록 제한적이기는 하지만, 헌법상 보장되는 표현의 자유영역에 포함된다. 그럼에도 불구하고 스팸메일에 대한 법적인 제재가 당연하게 여겨질 만큼 사회적인 문제로 야기된 것은 개인이나 전체사회에 미치는 폐해가 간과하기에는 힘들 정도로 그 규모가 증가하고 있기 때문이다.

스팸 메일로 인한 우리나라의 연간 손실액이 5조원을 상회한다는 조사결과가 나와 충격적이다. 온라인 전문조사기관 나라리서치<sup>8)</sup>가 2003년 인터넷 사용자를 대상으로 ‘스팸메일 사용에 관한 실태조사’ 결과, 연간 스팸메일 수신과 저장에 각각 1조 7494억원과 668억원, 이를 삭제하는 데 3조1849억원이 소요되어 스팸메일로 인한 연간 손실액은 5조9억원에 이르렀다.

이번 조사에서는 1인당 메일 계정 보유수는 2.84개로 국내 인터넷 사용자수 2861만

7) 미국 연방거래위원회(FTC)는 스팸메일의 유형을 다양하게 구분하고 있는데 ①사업기회의 제공광고, ② 스팸메일에 대한 응답시 대가지불광고, ③연쇄편지, ④재택근무광고, ⑤건강식품이나 다이어트 식품에 대한 광고, ⑥현실적으로 불가능한 돈버는 광고, ⑦공짜제품의 제공광고, ⑧투자기회의 유인광고, ⑨대출 및 신용카드 발급에 관한 광고, ⑩케이블 키트의 구매광고, ⑪신용불량자의 신용회복에 관한 광고, ⑫값싼 휴가상품에 관한 광고 등이 해당된다.

8) www.nararesearch.com

명을 곱할 경우 국민이 보유한 총 메일 계정수는 6930만 개에 이르는 것으로 나타났다. 이에 따라 계정당 하루에 받는 스팸 20통(나라리서치 자체 통계)을 곱할 경우 하루 스팸 메일수는 14억973만 통, 연간 스팸메일수는 5145억 통에 이르는 것으로 추정됐다.(전자신문, 2004.4.22). 또한 페리스 리서치Ferris Research 조사에 의하면, 스팸으로 인한 피해액은 미국의 경우 89억불(약 10조8,400억원), 유럽의 경우 25억불(약 3조400억원)으로 조사된 바 있다(이재일, 2003).

정보통신부의 자료에 의하면, 2002년 한 해 동안 정보통신망법상의 개인정보 보호 및 스팸메일 전송 관련 규정 위반으로 정통부로부터 과태료, 시정명령 등 행정처분을 받은 업체는 총 977개인 것으로 나타났다. 977개 업체 중 56개 업체가 과태료를, 921개 업체가 시정명령을 받았다. 이러한 수치는 총 66개 업체가 행정처분(과태료 24개, 시정명령 42개)을 받은 2001년에 비해 약 15배 증가한 것으로, 이는 최근 급증한 불법 스팸메일과 함께 인터넷쇼핑몰 등 개인정보의 수집·활용이 많은 인터넷사이트에 대한 단속 강화에 따른 결과로 보고 있다. 스팸메일 위반업체에 대한 조치현황은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 스팸메일 위반업체 조치현황

구분	2000년	2001년	2002년	누계
과태료 부과	3	2	24	29
시정명령	-	-	791	791
합계	3	2	815	820

자료 : 정보통신부(2003)

특히, 불법 스팸메일 전송과 관련하여, 2002년 불법 스팸메일 전송으로 총 815개 업체가 과태료(24개) 및 시정명령(791개)을 받아 2개 업체가 행정처분을 받은 2001년보다 기하급수적으로 늘었다. 위반 유형별로는 수신자가 거부했는데도 스팸메일을 다시 보낸 경우가 22개, 광고성 전자우편을 보낼 때 메일 제목에 ‘광고’ 표시를 하지 않았거나 변칙 표기한 경우가 793개였다. 업종별로는 인터넷쇼핑몰이 593개로 가장 많았고, 컴퓨터·영어교육 학원 52개, 성인사이트 48개, 통신사업자 45개, 보험·신용카드회사 등 금

용 업체 36개, 이메일주소 추출기 판매업체 12개 등이다(정보통신부 보도자료, 2003.1.9). 아래의 <표 3>은 스팸메일 유통현황, <표 4>는 불법 스팸메일 신고접수 현황을 정리한 것이다.

<표 3> 스팸메일 유통현황

구분	2001년	2002년	2003년 3월	2003년 5월	2003년 7월
총 광고메일(A)	5.6	38.7	54.6	52.5	57.2
스팸 메일(B)	4.7	34.9	50.0	39.4	41.0
B/A	83.9	90.2	91.6	75.0	71.7

자료 : 한국정보보호진흥원(2003)

<표 4> 불법 스팸메일 신고접수 현황

구분	2001년	2002년	2003년 1~7월	누계
신고	254	90,786	213,578	304,618
상담	2,669	15,290	16,639	34,598
합계	2,923	106,076	230,217	339,216

자료 : 한국정보보호진흥원(2003)

스팸메일, 스팸메시지, 애드웨어adware 등 다양한 종류의 쓰레기 광고들이 점점 극성을 부리며 사용자들을 괴롭히고 있다. 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터에 따르면 2004년 2월 2만2600여 건의 스팸메일 및 휴대폰을 이용한 스팸메시지 신고가 접수된 데 이어 3월에는 무려 3만1000여 건이 신고되는 등 피해사태가 급증하고 있다. 또 억지로 광고를 보게 하는 애드웨어도 급속도로 확산되고 있어 안철수연구소, 하우리 등 백신업체에 매일 수십여 건의 피해사태 신고와 문의가 잇따르고 있다(파이낸셜뉴스, 2004.4.21).

전자신문사의 정보화 역기능 실태조사에 따르면, 전자우편 계정 1개당 스팸메일의 수신 개수는 평균 8.35개, 하루 평균 스팸메일 수신량은 34.89개, 그리고 이 중에서 광고성 메일은 30.5%, 음란성 메일이 61.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 스팸메일 수신으로 나타나는 피해유형별 조사결과를 살펴보면, 시간낭비(41.9%), 불쾌감 및 정신

적 피해(34.5%), 필요한 정보수신 방해(13.6%), 바이러스 감염 등 시스템 손상(5.4%), 신용도 및 명예훼손(1.8%), 생산성 저하 및 요금낭비 기타(1.8%) 등으로 조사된 바 있다 (인터넷연감, 2003).

## IV. 효과적인 스팸메일 규제방안

### 1. 스팸메일 단속과 법적 처벌의 강화

현행 정보통신망법에 의해 규제되는 불법 스팸메일은 그 유형별로 벌금과 과태료 등의 형식으로 처벌이 가해지고 있다. 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보 전송의 경우, 수신자가 광고성 정보를 쉽게 판별하여 수신을 원하지 않을 경우 이를 수신거부할 수 있도록 광고성 정보에 광고표시를 명시하지 않거나 거짓으로 명시한 경우, 수신거부시 발생하는 비용을 수신자가 부담하지 않도록 조치하고 있는데 이에 필요한 조치를 취하지 않는 경우, 그리고 이용자의 동의 없이 광고성 프로그램을 설치하는 경우 및 음성광고 전송시 미리 광고성 정보임을 밝히지 않은 경우에는 2004년에 신설된 정보통신망법에 의해 3천만원 이하의 과태료 처벌을 받게 된다.<sup>9)</sup>

청소년에게 ‘청소년유해매체물’을 광고하는 정보를 전송하는 것을 불법으로 규정하고 위반자에 대하여 단속과 처벌(2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 하고 있다.<sup>10)</sup> 또한 수신거부를 회피 또는 방해하기 위한 목적으로 기술적 조치를 취한 행위, 수신자의 연락처를 자동으로 생성하는 프로그램 등을 이용하여 광고성 정보를 전송하는 것을 금지하고 있는데 이를 위반한 경우, 그리고 이메일 추출기와 같은 기술적 장치를 이용한 이메일주소의 수집, 판매 및 유통, 이용을 하게 되는 경우에는 1천만원 이하의 벌금 처벌을 받게 된다.<sup>11)</sup>

그러나 이상과 같은 불법 스팸메일에 대한 법적인 제재에도 불구하고 스팸메일 전송

9) 2004년 1월에 신설된 정보통신망법 제67조 제1항 참조.  
10) 정보통신망법 제64조  
11) 정보통신망법 제65조의2

자는 발송에 따른 비용의 상당부분을 ISP 등에게 전이하게 되므로 손실비용, 즉 스팸의 전송비용<sup>12)</sup> 및 정보통신망법에 규정된 과태료나 벌금을 내는 것보다 침투적 광고효과에 의해 발생하는 이익이 더 크다는 점에서 스팸메일 차단에 얼마나 효과가 있을지는 미지수이다. 특히, 스팸메일에 대한 법적 손해 배상액이 적으면 적을수록 스팸메일 발송자에 의한 메일 전송 가능성은 많아진다. 결국, 스팸메일을 발송해서 얻을 수 있는 이익에 비해 현행법상 부과되는 벌금 및 과태료는 상당히 적은 액수이기 때문에 이를 더욱 강화해야 적극적 차단 효과가 있을 것이다.

법적 규제의 강화 차원에서 볼 때, 정보통신망법에서 규제하고 있는 행위뿐 아니라 이메일을 통해 유포되고 있는 현행법 위반 내용에 대해 검찰·경찰과의 공조를 통해 보다 적극적으로 대처해야 한다. 현재 음란한 내용의 스팸메일 전송자에 한정되어 있는 형사고발은 각종 사기조장, 불법복제물 유포 등 현행법 위반의 모든 탈법적인 스팸으로 확대한다면, 악성 스팸메일의 근원을 발본색원할 수 있을 것이다. 또한 형법, 저작권법 및 금융관계법 등 해당법률소관 단속기관과의 상시 공조체계를 유지해 나가야 한다(주덕규, 2003.9). 한편 정통부는 한국정보보호진흥원에 스팸메일 대응 전담조직<sup>13)</sup>을 설치하여 관련 업체에 대한 감시 감독을 더욱 강화해나가고 있다.

## 2. Opt-in 규제방식의 적극적 채택

일상적으로 전달되는 수많은 광고성 이메일 중에서 수신자가 원하지 않는 이메일, 즉 스팸메일은 여러 가지 폐해를 가져올 수 있고 심지어는 프라이버시 침해의 문제까지도 야기 시킬 수 있다. 우선 개인적 입장에서는 스팸을 확인하고 폐기하는 과정에서 시간과 비용을 일반적으로 부담하게 된다. 더욱이 청소년에게는 유해한 정보가 전달될 우려

12) 스팸메일은 이메일 계정만 가지고 있으면 특히, 가입자 수가 많은 ISP를 이용하는 경우 네트워크의 외 부효과로 인해 가입자당 발송비용은 거의 0에 가까워진다.

13) 불법스팸대응센터(www.spamcop.or.kr)는 스팸관련 상담 및 불법스팸신고의 원활한 처리를 위하여 2003년 1월 24일 개설되었다. 스팸차단 방법 등을 안내하고, 정보통신망법에서 정하고 있는 불법스팸의 신고를 연중 접수, 처리한다. 또한 스팸피해의 사전 예방을 위한 인식제고 활동, 스팸방지 프로그램의 개발, 배포 등 기술적인 대책, 스팸규제를 위한 법, 제도 연구, 외국의 스팸대응 기구와의 국제협력 등에 주력하고 있다.

가 크며 불건전정보, 사기성 정보, 다단계 판매 등 불법성 여지가 많은 침해도 발생할 수 있다. 이메일서비스업체의 입장에서는 스팸을 취급하기 위한 설비의 증강비용을 부담하게 되며 전체 전자우편의 전송 지연, 스팸의 과다로 인한 서비스 해지 등의 부작용을 감수하게 된다. 이메일마케팅업자의 경우에도 스팸의 부작용으로 인하여 건전한 이메일마케팅에 대한 신뢰가 저하되어 전체 이메일마케팅 산업에 불신감을 초래하게 된다.

이에 스팸메일의 전송 자체에 대한 규제조치의 필요성이 있다고 볼 수 있는데 원하지 않는 전자우편, 즉 스팸메일의 전송을 규제하는 방법은 크게 **Opt-in** 방식과 **Opt-out** 방식으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

**Opt-in** 방식이란 수신자의 사전 동의를 얻어야만 메일을 전송할 수 있는 방식이며, 수신자의 사전 동의를 얻기 전에 정보를 전송하는 것은 위법에 해당된다. 즉 수신자의 사전 동의가 없는 상태에서 이메일 전송은 법의 규제대상인 스팸에 해당된다. 따라서 **Opt-in** 방식은 수신자의 자발적인 정보제공 없이는 메일발송 자체가 불가능한 방식이다. 이에 반해 **Opt-out** 방식이란 수신자의 사전 동의가 없어도 정보전송이 가능하지만, 수신자가 수신거부 의사를 표시한 후에는 전송이 금지된다. 이 방식은 1회의 광고성 이메일 전송은 법의 규제대상이 아니며 스팸메일의 범주에 포함되지 않지만 수신거부 후에 발송되는 메일은 스팸메일에 해당된다. 따라서 **Opt-out** 방식은 수신자의 자발적 정보제공 없이도 메일발송이 가능하며, 수신거부 의사표시가 없으면 계속적으로 전송이 가능한 방식이다.

**Opt-in**과 **Opt-out** 방식의 장단점 비교는 다음 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

오늘날 세계적으로 인터넷과 이메일 이용자가 증가하고 있는 가운데 상호간에 전송되고 있는 이메일 중에서 스팸메일이 차지하는 비중의 증가와 그로 인해 발생하는 폐해들을 차단하기 위해서 미국을 비롯한 각국에서는 지금까지 다양한 형식의 규제방안들이 논의되어 왔다. 여러 가지 규제방식 가운데 최근 가장 이슈화되고 있는 것은 스팸메일을 발송함에 있어서 사전에 반드시 수신자의 동의를 얻어야만 하는 **Opt-in** 방식에 따른 규제이다(이범룡, 2003).



〈표 5〉 Opt-in 방식과 Opt-out 방식의 비교

구분	Opt-in 방식	Opt-out 방식
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원하는 정보만 수신가능</li> <li>· 사생활 침해의 우려 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 발신자의 의사표현의 자유 보장</li> <li>· 자유로운 광고 전송으로 전자상거래 활성화 도모 가능(영업의 자유, 타겟 마케팅으로 광고효과의 극대화)</li> <li>· 이용자의 입장에서는 다양한 정보획득의 기회(알권리 보장)</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인터넷 이용자에게 도움이 되는 정보를 원칙적으로 차단하는 결과를 초래할 우려</li> <li>· 표현의 자유 및 전자상거래의 발전을 저해하는 요소가 될 수 있음</li> <li>· SOHO 등 소기업은 사전 동의 획득에 곤란(동의를 얻기 위한 전자우편도 위법)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 광고메일에 대하여 적어도 1회 전송 보장(원하지 않는 광고수신으로 사생활 침해 우려)</li> <li>· 청소년에게 유해정보의 용이한 전달</li> <li>· 불필요한 정보삭제에 시간낭비 등 수신자에게 불리</li> <li>· 수신거부에 소요되는 통신비용이 수신자에게 전가될 우려</li> </ul>

자료 : [www.spamcop.or.kr/upload/spam\\_b1.hwp](http://www.spamcop.or.kr/upload/spam_b1.hwp)

EU의 경우 2002년에 채택된 “프라이버시 및 전자통신에 관한 지령”(Directive 2002/58/EC)에서 Opt-in 방식을 채택하고 2003년 10월까지 산하 15개국 회원 국가들이 이를 자국 법률에 반영하도록 규정한 바 있으며, EU의 회원국이 아닌 노르웨이, 폴란드, 체코 등은 물론 호주도 이미 Opt-in 방식에 의해서 스팸메일을 규제하고 있다(이범룡, 2003).

미국의 경우에는 기존에는 스팸메일에 대한 명시적인 규정이 이루어지지 않고 있었으나 스팸메일에 대한 폐해가 지적되면서 Opt-in, Opt-out, 그리고 수신거부등록제 Do-not-spam-Registry 등 다양한 형태의 규제강화가 각주와 연방차원<sup>14)</sup>에서 논의되어 왔다. 이러한 가운데 2003년 9월 미국 캘리포니아 주에서는 Opt-in 방식을 채택한 법률이 상·하원의 의결을 거쳐 주지사가 서명함으로써 발효되었다.<sup>15)</sup>

그러나 광고성 전자우편의 규제방식에 있어서 Opt-in 방식의 경우, 광고성 전자우편

14) 미국상원은 2003년 11월 25일 “인터넷을 통한 원치않는 상업성 전자메일 전송에 관하여 제약과 벌칙을 부과함으로써 각 주(州)간의 상거래를 규제하기 위한 법안”이라고 표제가 붙여진 법안(S.877)에 대한 하원의 수정안을 결의하였다. 제1장에는 “Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003” 또는 “CAN-SPAM ACT of 2003”으로 인용될 수 있음을 표기하고 있다. 또한 이 법은 2004년 1월 1일부터 시행한다고 명시하고 있다(한국정보보호진흥원 내부자료).

15) Calif. Gets Strictest Spam Law, [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)

에 대한 개인의 사생활 자유의 보호, 광고성 전자우편을 이용한 표현의 자유와 알권리의 보호 및 영업 자유의 보호 등이 논란의 여지가 될 수 있다. 결국, 사생활의 자유와 표현의 자유 및 영업의 자유의 문제가 헌법적 논의의 대상으로 충돌을 일으키고 이를 어떻게 해결할 것인지의 여부가 핵심논점이다. 이러한 논쟁은 현재까지도 거의 모든 나라에서 진행되고 있는 것으로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 현재 Opt-out 방식과 라벨링(Labeling) 방식<sup>16)</sup>을 채택하고 있다. 현행 정보통신망법에서는 수신자의 거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다고 명시적으로 금지하고 있으며, 이를 위반하는 경우 과태료 부과를 규정하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 최근 정보통신부는 불건전정보유통, 사이버인권침해 등 인터넷 상의 역기능 문제에 효과적으로 대응하기 위하여 전화·모사전송 등을 이용한 광고성 정보 전송행위로 인한 국민의 사생활 침해를 방지하기 위하여 수신자의 사전 동의 의무화 및 야간시간대 광고전송을 금지하고, 정보통신서비스 제공자의 스팸차단 권리를 현실에 맞게 보다 확대·강화토록 하는 정보통신망법개정(안)을 마련하였다.<sup>18)</sup> 이 법안이 통과하게 되면, Opt-in 규제방식을 선택적으로 인정하게 되는 것이다.<sup>19)</sup>

Opt-in 방식을 적극적으로 채택함으로써 악덕 스팸발생을 근본적으로 억제하고 불건전정보로부터 청소년을 보호할 수 있다. 또한 한국발 스팸의 해외전송을 감소시키고 건전한 이메일마케팅의 효과를 증대시키며 국민의 프라이버시 보호를 강화할 수 있다. 구체적인 방안으로는 우선 신규 수신동의자와 기존 상업적 거래관계자에 대한 광고메일 발송행위는 규제하지 않아야 한다.

영세업체에게 회원제 영업방식으로의 전환을 권장하고 수신동의를 허용한 이메일주소 목록(whitelist)을 제공하는 공공 및 민간 서비스산업을 활성화해야 한다. 그리고 외국에서 유입되는 불법스팸은 한국정보보호진흥원과 국내 ISP 등이 수집한 해외 Block List를 활용하여 차단하고, 외국스팸대응기관, ISP 등에게 법적 처벌, 서비스 중지 및 해지 등 제재조치를 취하도록 강구해야 한다.

16) '광고' 또는 '성인광고' 문구를 표시하지 않은 영리목적의 광고성 정보 전송의 금지.

17) 정보통신망법 제50조, 제65조의2, 제67조 참조.

18) 정보통신부는 2004년 4월 정보통신망법중개정법률(안)을 마련하였다.

19) 개정(안) 제50조 ②에는 누구든지 전화·모사전송을 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 경우 당해 수신자의 사전 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다.

### 3. 민간자율규제 체계 강화

사이버 공간의 능동성, 익명성, 쌍방향성, 광범위성 등의 특성으로 인하여 정부의 법과 제도적인 공적 규제 수단만으로는 불법적인 광고성 정보의 제공을 효과적으로 단속, 차단하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 스팸메일에 대한 규제의 실효성을 높이기 위해서는 민간의 자율규제의 활성화가 필요하다고 할 것이며, 이를 위해 각 영역별 사업자 단체를 중심으로 자율규제 체계를 구축, 강화해야 한다. 정통부가 유해정보 차단을 위해 민간사업자의 청소년보호활동 등을 평가하는 ‘사업자 자율규제 평가제’를 도입키로 한 조치도 민간자율규제 강화를 적극 권장하는 맥락에서 이해할 수 있다(정보통신부, 2004.4.27).

악덕 스팸머들은 민간업계의 자율행동 강령을 준수하지 않고, ISP가 설치한 반스팸기법 anti-spam solution을 회피하며 계정을 빈번하게 교체함으로써 ISP 등의 ID폐쇄 등 제재 조치를 쉽게 빠져나간다. 여기에 스팸 전송자의 위치를 정확하게 찾을 수 없다는 점도 자율규제의 가장 큰 어려움 중의 하나로 지적된다. 그리고 민간의 자율규제 활동은 법률적 규제보다 진행이 느리고 덜 조직적이고 비효과적이라는 한계를 노출하기도 한다. (안성일, 2003). 이러한 이유 때문에 KT를 비롯한 초고속인터넷 업체들은 메일서버로 유입되는 모든 메일에 대해 발신자 IP와 메일 내용을 기준으로 필터링하는 것은 물론 한 가입자가 한꺼번에 발송할 수 있는 메일 수를 제한하고 있는 실정이다.

여기에 민간자율체제로 스팸 차단을 강화할 수 있는 구체적인 방안으로 우선 메일서비스를 제공하는 개별 민간 및 기관들은 스팸 차단시스템 및 민원처리시스템 구축에 적극적으로 대처해야 한다. 관리적인 측면에서는 메일시스템 운용 전문인력 및 기술력 고도화와 스팸기술에 대응한 지속적인 분석 및 적용 그리고 스팸메일 발송자 추적 및 스팸머에 대한 DB화로 이력관리에 중점을 두어야 한다. 또한 수익자 부담의 원칙에 입각하여 광고메일 발송을 유료화하여 메일시스템 보완 및 증설에 적극적이어야 한다. 다음으로 민간 및 기관간의 스팸방지 공조체계를 구축하여 스팸발송자 블랙리스트를 공통 DB화하여 통합관리체계를 강화하고, 스팸기술 및 스팸 차단기술에 대한 지속적인 정보 교류체계를 구축해야 한다(정창성, 2003).

한국인터넷기업협회, 인터넷마케팅협의회 등 관련 사업자들이 중심이 되어 ‘e메일환

경개선험의체 또는 이메일자유모임'을 구성하여 무분별한 스팸메일 방지를 위한 민간 자율규제 체계를 마련하였다. e메일환경개선험의체는 인터넷 마케팅 활동에 대한 기업윤리강령을 제정하여 업계의 자정을 유도하는 한편 스팸메일신고센터를 운영하여 악덕 스팸메일에 대한 이용자의 신고를 접수하고 있다. 또한 해외에서 전송되는 불법, 음란 스팸메일 발송자 등 상습 불법 스팸메일 발송자에 대하여는 이메일서비스제공업체 등에서 자율적으로 전자우편의 전송을 제한하는 등 자율정화의 여건을 마련하게 된다.

한국콘텐츠사업자연합회에서는 기존 자율규제 대상이었던 한국통신 회선을 통해 제공되는 700번 전화정보 서비스 이외에 하나로통신(800번), 데이콤(0600번) 등 기타 기간통신사업자 및 이동전화사업자(011-700번)를 통해 제공되는 서비스에 대해서도 사전심의 및 사후 모니터링을 실시하는 자율규제 체계를 구축함으로써 무분별한 휴대폰 문자메시지 광고에 대한 정화활동을 수행해 나가고 있다.

이올러 한국인터넷성인문화협회는 공문 발송 등을 통하여 성인 인터넷 방송사가 성인에게만 광고메일이 발송될 수 있도록 지도하고, 전자우편에 음란한 사진 및 동영상을 담지 않고 문자로만 광고하거나, 사진이나 동영상을 제공하되 성인인증 절차를 거쳐야만 해당정보를 열람할 수 있도록 장치하여 전송하도록 적극 유도하고 있다.

#### 4. 국제협력 네트워크 강화

스팸메일에 효율적으로 대처하기 위해서 국제적 공조가 필요하다는 것은 주지의 사실이며, 이러한 국제협력 네트워크 강화를 위해서는 국제적인 규제방법상의 일관성과 국제적인 변화의 움직임에 대한 보다 체계적인 연구와 적극적인 협력자세가 요구된다. 한국과 호주가 스팸대응을 위해 세계 최초로 양국간 공조체계를 구축했다. 국내외에서 유통되고 있는 스팸차단을 위한 국제 네트워크 구축을 위해 한국정보보호진흥원은 2003년 10월 호주의 양대 정보보호기구인 정보경제청(NOIE), 호주통신청(ACA)과 3자간 업무협력 양해각서(MOU)를 체결하고 양국이 불법스팸 단속정보의 제공, 스팸 차단 기술의 전수 등을 통하여 국제사회의 스팸규제 논의의 주도를 위한 공동보조 역할을 수행하고 있다(연합뉴스, 2003.10.23).

또한 정보인프라가 체계적으로 구축되어 있는 OECD 회원국과의 상호협력을 확대하

기 위해 각국의 스팸대응기관 및 ISP간의 정보공유 핫라인을 구축하고 있다(주덕규, 2003.12).

한편 정통부는 2004년 9월 국내에서 열리는 OECD 주최 스팸워크숍에서 스팸차단 표준화(안)인 'Best practice'를 OECD 표준안으로 공식 제안하는 등 스팸문제 해결을 위한 국제협력을 강화해 나갈 방침이다(정보통신부, 2004.2.18). 한국정보보호진흥원은 2002년 11월 홍콩 프라이버시보호원 및 독일 베를린주 개인정보보호원과 각각 개인정보 보호 국제협력<sup>20)</sup>을 위한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 동 양해각서의 주요 내용은 양국간 개인정보의 이용과 보호를 위해 상호연구결과 교환, 전문 인력 교류, 교육 프로그램 공유, 국제 학술행사 공동 개최 및 개인정보 보호 관련 법·제도 공동 연구 등이 다.<sup>21)</sup>

다른 사람의 메일서버로 스팸메일을 보내는 이른바 '스팸메일 릴레이'를 막기 위한 국제 공조가 강화된다. 정보통신부는 2002년부터 사회문제가 되어 왔던 스팸메일 릴레이가 정부의 노력에도 여전히 사라지지 않고 있는 데다 2002년 5월 미국 연방거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)<sup>22)</sup>가 스팸메일 릴레이 국제 공조 강화 대책을 마련·발표함에 따라 2003년 6월부터 약 한 달 동안 일제 점검 기간을 설정하는 등 관련 국가와 협력체계를 강화하기로 했다. 스팸메일 릴레이란 스팸메일 발송자가 실제 발송 지역을 감추거나 스팸메일 여과장치(필터링 시스템)를 빠져나가려고 다른 사람의 메일 서버 등을 이용해 스팸메일을 보내는 것을 말한다.

이를 막기 위해 정통부는 2002년 5월 '국경간 스팸릴레이 대책'을 마련, 신고창구<sup>23)</sup>를 개설하고 모두 1000여 대에 이르는 각급 학교의 서버를 원격점검, 보완해 왔다. 또 신고창구로 접수된 6,269건의 릴레이 서버를 보완하고 4만6,400건을 원격점검하기도 했다. 정통부는 이번 점검 기간 동안 릴레이 서버로 지목된 메일서버 관리자에게 세계 주요국 정부가 공동으로 작성한 권고문을 발송하고, 한국정보보호진흥원과 보호나라<sup>24)</sup>를 통해 원격점검 서비스와 기술적 보완 방안을 공시했다.

20) 정보통신망법 제7장 국제협력 제53조, 제54조 참조.

21) [www.cyberprivacy.or.kr/index\\_4\\_1.html](http://www.cyberprivacy.or.kr/index_4_1.html)

22) [www.ftc.gov/secureyourserver](http://www.ftc.gov/secureyourserver)

23) [spamrelay@certcc.or.kr](mailto:spamrelay@certcc.or.kr)

24) [www.boho.or.kr](http://www.boho.or.kr)

이에 앞서 미 연방거래위원회(FTC)는 스팸메일 릴레이가 우리나라뿐 아니라 세계 주요 나라에서 공통적으로 생기자 각 나라 정부가 공동으로 권고문을 작성, 해당 서버 관리자에게 문제의 심각성과 기술적 보완 방안을 안내·권고토록 하는 국제 공조방안을 마련했었다. 정통부는 또 현재 한국정보보호진흥원 스팸릴레이 신고장구를 이용하는 해외 신고단체와 연락체계를 다지는 한편, 각국 정부, 해외 유명 안티스팸 단체와 스팸메일 릴레이 서버 리스트를 교환하는 등 협력체계 구축을 강화해 나가고 있다(정보통신부, 2003.6.9).

## V. 결 론

스팸메일은 인터넷 이용자들을 불편하게 할 뿐 아니라 불필요한 인터넷 트래픽을 유발하는 대표적인 정보화 역기능으로 꼽힌다. 국내 업체 가운데 이메일 발송량이 제일 많은 다음커뮤니케이션은 하루 처리되는 이메일 1억 6천만 통 가운데 10%만이 정상적인 메일로 분류되고 나머지의 스팸메일 발송을 차단하고 있다고 밝혔다. 스팸메일의 기세가 꺾이지 않는 것은 스팸메일 발송 기술이 최근 빠르게 지능화되고 있기 때문이다. 관련 업계에서는 아무리 성능 좋은 차단시스템도 스팸메일을 완전히 차단하는 것은 불가능에 가깝다고 말하고 있으며, 전문가들은 이에 따라 스팸메일 발송을 사이버 범죄로 여기는 사회적 인식의 확산과 더불어 스팸메일에 대한 제재를 더욱 강화해야 한다고 지적하고 있다.

스팸메일 피해를 호소하면서도 정작 스팸메일 처리에는 소극적인 네티즌들의 자세도 문제점으로 지적된다. 후이즈([www.whois.co.kr](http://www.whois.co.kr))의 조사에 의하면, 스팸메일 차단을 위해 필터링이나 수신거부 기능을 활용하는 네티즌은 67%로 나타났고 스팸메일을 관계기관에 고발조치 한다는 네티즌은 7%에 불과했다.

따라서 이용자보호를 위한 각종 스팸메일 방지정보 제공 및 스팸메일 차단 도구를 제공하는 것은 매우 중요하다. 정부는 스팸메일 방지를 위한 다양한 대국민 교육 및 홍보 활동을 지속적으로 전개해야 하며, 이메일중계사업자 등은 자사회원이 스팸메일 피해를 입지 않도록 사전조치들을 적극적으로 강구해야 한다. 또한 정부, 사업자, 시민단체 등

이 연계하여 스팸피해에 대한 인식을 공유하고 이를 확산해 나가는 캠페인이 상시적으로 이루어져야 한다. 스팸메일 근절을 위해서는 차단도구를 계속 업데이트하고 불법 스팸메일은 관계기관에 신고하는 네티즌의 적극적인 자세가 필요하다.

사회적 제 문제를 야기하고 있는 스팸메일을 효과적으로 규제하기 위해서는 이미 제시한 바와 같이 스팸에 대한 단속 및 법적 처벌 강화, Opt-in 규제방식의 적극적 채택, 민간자율규제 체계 강화, 국제협력 네트워크 강화, 그리고 스팸메일과 관련된 문제점의 본질적 기초를 이루고 있는 것으로 자율적인 참여의식과 확고한 책임감, 인간존엄성에 대한 깊은 신뢰감, 그리고 공동체 의식의 형성 등 정보문화와 정보윤리의 정착이 선행되어야 한다.

스팸에 대한 지나친 처벌강화는 표현의 자유, 영업의 자유 등과 충돌할 가능성을 가지고 있다. 표현의 자유와 영업의 자유는 무제한적인 것은 아니고 사회질서와 타인의 자유를 침해하지 않는 한도 내에서 보장받을 수 있다. 그러나 민주사회에서 핵심 기본권인 표현의 자유와 영업의 자유를 제한하기 위해서는 이와 충돌하는 기본권 사이의 형평성을 신중하게 고려해야 한다.

스팸의 효과적 규제를 위한 대안들은 각각 개별 방식으로 스팸에 접근하기보다는 각 규제대안들이 상호 유기적인 관계를 형성할 때 더욱 더 효과적인 스팸 대응책이 될 수 있을 것이다. 스팸규제 대안들이 효과를 발하게 되면, 우리는 돼지고기 통조림 햄의 상표인 스팸메일의 폐쇄적인 깡통 속에서 탈출할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김유향, 「스팸메일 관련 정책의 현실과 방지대책」, 『입법정보』 제42호, 2002.
- 김윤찬, 「Opt-in 기반의 E-mail 시스템」, 『2003 스팸대응세미나 논문집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.12.
- 박현문, 「스팸메일 민간자율방안 강화 방안」, 『2003 스팸대응세미나 논문집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.12.
- 심원섭, 「컴퓨터 신증범죄에 관한 연구」, 『연세대학교 석사학위 논문』, 2001.
- 안성일, 「OECD회원국의 스팸 대응 동향」, 『제1회 정책토론회 자료집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.7.
- 이범룡, 「스팸규제와 관련한 미국내 입법동향」, 『CLIS Monthly』 제10호, 2003.
- 이재일, 「스팸규제 법제도 개선방향」, 『제2회 정책토론회 자료집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.11.
- 전자신문사 편집부, 『인터넷 연감』, 전자신문사, 2003.
- 정보통신부, 정보통신이용촉진및정보보호등에관한법률, 2004.1.29.
- \_\_\_\_\_, 정보통신이용촉진및정보보호등에관한법률중개정법률(안), 2004.4.
- 정준현, 「불법스팸 유통현황 및 해소방안」, 『제1회 정책토론회 자료집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.7.
- 정창성, 「민간자율의 스팸차단강화를 통한 규제방안」, 『제2회 정책토론회 자료집』, 2003.11. 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터.
- 조병인 외, 『사이버 범죄에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2000.
- 주덕규, 「한국의 스팸규제 정책방향 : 스팸메일 규제 성과 및 발전 과제」, 『2003 스팸대응세미나 논문집』, 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터, 2003.12.
- \_\_\_\_\_, 「스팸메일의 문제점 및 대책방안」, 『정보통신윤리』 제46호, 2003.6.
- 차대운 외, 『정보사회론』, 형설출판사, 2002.
- 한국정보문화센터, 『사이버시대의 정보통신업자를 위한 법과 윤리』, 2001.
- 홍성완, 「인터넷 공해, 스팸메일 추방은 이렇게」, 『정보통신윤리』 제30호, 2002.2.



## 2. 국외문헌

- Cavazos, E. D. & M. Gavin., *Cyberspace and Law*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.
- Godwin, Mike., *Cyber Rights: Defending Free Speech in the Digital Age*, Times Books, 1998.
- Price, Monroe E.(ed.), *The V-Chip Debate: Content Filtering from TV to the Internet*, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 1998.
- Severson, R. J., *The Principle of Information Ethics*, Armonk, New York: M.E., 1997.
- Rheingold, H., *The Virtual Community: Surfing the Internet*, London: Martin Secker & Warburg, 1994.
- Rosenoer, Jonathan, *Cyber Law: The Law of the Internet*, Springer, 1997.
- Yamaguchi, Itsuko., "Coexistence of Cyberspace and the Real World Under Tension," Asia-Pacific Regional Expert Meeting on Legal Framework of Cyberspace 1998, pp.117-132.
- Wallace, Jonathan and Mark Mangan, *Sex, Laws and Cyberspace*, Henry Holt and Company Inc., 1996.

## 3. 기타

- 디지털 타임즈 (2002.1.17)
- 연합뉴스 (2003.10.23/ 2004.2.19)
- 전자신문 (2004.4.22)
- 정보통신부 보도자료 (2003.1.9/ 2003.6.9/ 2004.2.18/ 2004.4.27)
- 정보보호진흥원 조사자료 (2003.7)
- 파이낸셜 뉴스 (2004.4.21)
- [http://www.spamcop.or.kr/upload/spam\\_b1.hwp](http://www.spamcop.or.kr/upload/spam_b1.hwp)
- <http://www.spamcop.or.kr>
- <http://www.ftc.gov/secureyourserver>
- <http://www.freemail.or.kr/freemail.asp>

[http://www.freemail.or.kr/antispam/anti\\_01.htm](http://www.freemail.or.kr/antispam/anti_01.htm)

<http://www.nararesearch.com>

[http://www.cyberprivacy.or.kr/index\\_4\\_1.html](http://www.cyberprivacy.or.kr/index_4_1.html)

<http://slate.msn.com/id>

<http://www.spamlaw.com>

<http://www.washingtonpost.com>

K C I

## Effective Regulation Alternatives of Spam Mail

Lee, Woo Kwon

The purpose of this paper is to suggest policy alternatives for effective regulation of spam mail. A strong need for the institution and legislation policy against unsolicited commercial mail over the internet has been raised from all walks of life because spam mail annoys recipients as well as internet service providers(ISPs). Alternatives for Effective regulation of spam mail are strengthening of control and penalty of spam mail(spammer), reinforcement of nongovernmental self-regulation, introduction of a opt-in mode of spam mail, setting of cooperative international network system, establishment of information culture and ethics.

Key words : spam-mail, Opt-in, Opt-out, legislative regulation