

방 송 통 신 위 원 회

의결 제2009-16-068호

사 건 명 에스케이텔레콤(주)의 불법스팸 관련 이용자이익 저해행
위에 대한 시정조치에 관한 건

사건번호 200901조사004

피 심 인 에스케이텔레콤(주)
서울특별시 중구 을지로2가 11
대표이사 정 만 원

주 문

1. 피심인은 불법스팸으로 인하여 한국정보보호진흥원으로부터 이용
정지 또는 해지 요청을 받은 전화번호에 대해 조치를 하지 않거나
상당기간 지연하는 행위, 불법스팸으로 인해 계약을 해지당한 자에게
이용약관과 다르게 승낙을 유보하지 않고 1년 이내에 신규 전화
서비스를 제공하는 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 불법스팸을 전송하는 이용자를 효율적으로 관리·감독할
수 있도록 시정명령 받은 날부터 3개월 이내에 관련 업무처리 절차를
개선하여야 한다. 이때, 업무처리 절차의 개선내용은 방송통신위원
회와 사전협의를 거쳐야 한다.
3. 피심인은 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행
결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

이 유

1. 기초사실

가. 스팸 개요

< 스팸 및 불법스팸의 정의 >

스팸이란 이용자가 원하지 않는데도 불구하고 정보통신망을 통해 일방적으로 전송 또는 게시되는 영리목적의 광고성 정보로서

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”이라 한다)은 누구든지 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 것을 금지하고

수신자의 전화·모사전송기기(Fax)에 광고성 정보를 전송하고자 하는 자는 일부 예외적인 경우를 제외하고는 당해 수신자의 사전 동의를 받도록 규정하고 있는바,

불법스팸이란 정보통신망법을 위반하여 전송 또는 게시되는 영리목적의 광고성 정보를 의미한다.

※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제50조

제50조 (영리목적의 광고성 정보 전송 제한) ①누구든지 전자우편이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 매체를 이용하여 수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니된다.

②수신자의 전화·모사전송기기에 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 그 수신자의 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사전 동의를 받지 아니한다.

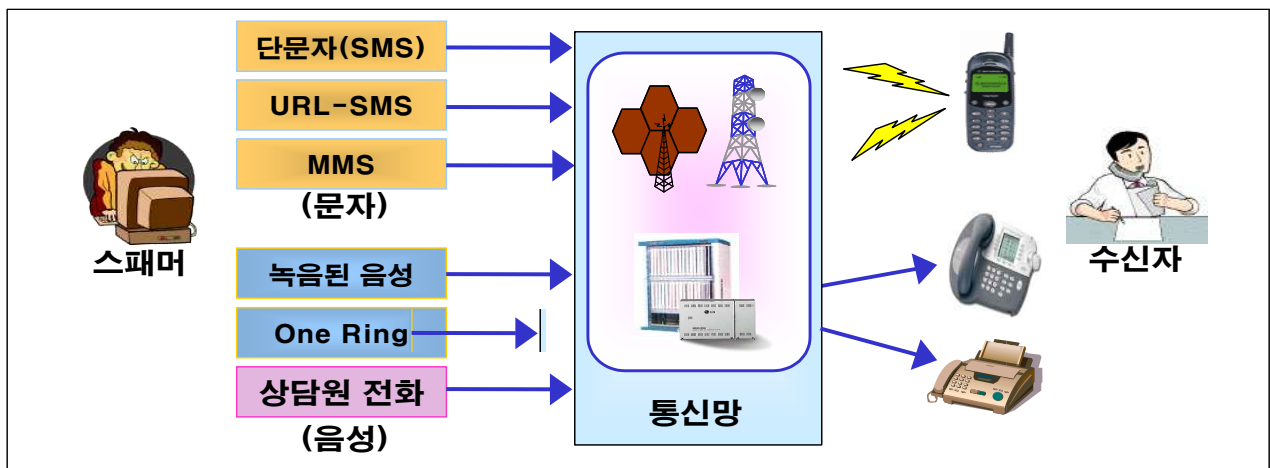
1. 재화등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 등에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하려는 경우
2. 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 광고 및 「방문판매 등에 관한 법률」 제6조제3항에 따른 전화권유의 경우

< 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.

개인사업자 등 광고주 스스로 스팸을 전송하는 경우도 있지만 최근에는 광고주가 전문 스팸머나 기업형 전송 대행업자를 통하여 스팸을 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 전화 단말기에 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 의심 없이 회신하도록 유도하는 등 광고방법이나 광고내용에 있어서 보다 지능적으로 변화하고 있다.

< 스팸 유형의 변화 >

구 분	과 거	최 근
전송번호	전화정보서비스(060)	일반유선전화, 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

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

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

3. 이용계약을 통하여 해당 정보통신서비스 제공자가 이용자에게 제공하는 서비스가 불법 광고성 정보 전송에 이용되고 있는 경우
- ②정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 거부조치를 하려면 해당 의무 제공의 거부에 관한 사항을 그 의무의 이용자와 체결하는 정보통신서비스 이용계약의 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 방송통신위원회의 스팸방지 가이드라인('08. 9)에 따르면 보호진흥원은 신고받은 전화번호별로 사안의 경중을 고려하여 서비스 이용정지 또는 해지 등 이용제한을 하도록 정보통신서비스 제공자에게 요청하고

보호진흥원으로부터 불법스팸 전송자에 대한 이용제한을 요청받은 정보통신서비스제공자는 24시간 이내에 필요한 조치를 하여 보호진흥원에 조치결과를 통보토록 되어 있다.

※ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제52조

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.

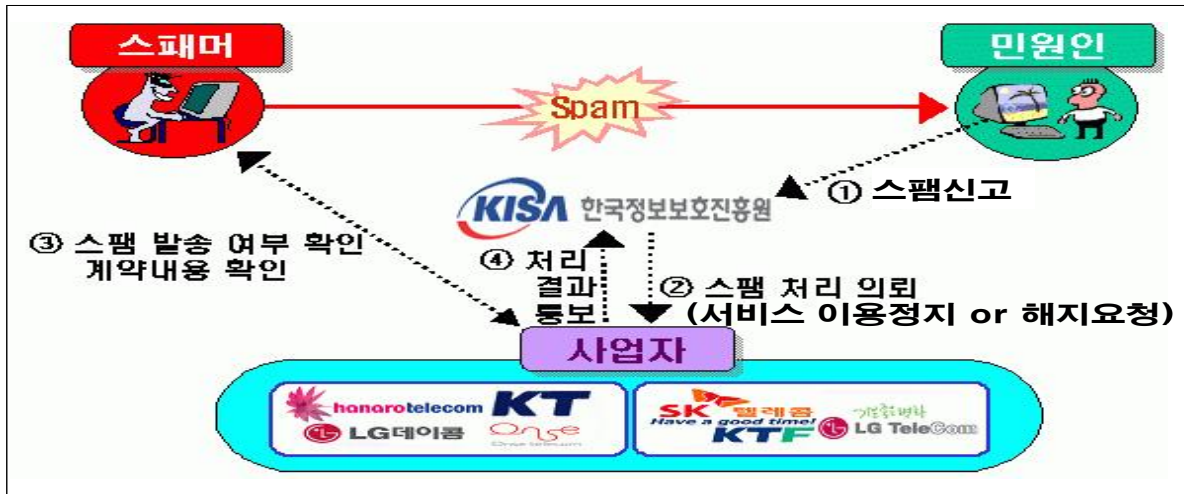
9. 분쟁조정위원회의 운영 지원과 개인정보침해 신고센터의 운영
10. 불법전송광고와 관련된 고충의 상담·처리

※ 불법스팸방지 가이드라인 - 제2장 불법스팸 전송자 정보 전송 의무 이용제한 절차

• 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용제한 절차는 다음과 같다.

- (1) 한국정보보호진흥원 불법스팸대응센터로 접수된 신고건 또는 Trap 등을 이용하여 자체 적발한 건 중 법 위반사실 및 그로 인한 피해정도가 중한 건을 일정기준에 따라 선별
- (2) 방송통신위원회 위원장(한국정보보호진흥원장에 위탁)이 선별된 건에 대해 해당 정보통신서비스 제공자에게 해당 스팸 전송자 서비스 이용제한을 요청
- (3) 이용제한을 요청받은 정보통신서비스제공자는 원칙적으로 24시간 이내 필요조치 후 한국정보보호진흥원에 조치결과 통보

< 이용제한 절차 >



방송통신위원회는 동 가이드라인에서 제시하고 있는 표준약관에서 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용제한 요건 등을 규정하면서 정보통신서비스 제공자가 이를 이용약관에 반영하도록 권고하고 있다.

※ 불법스팸방지 가이드라인상의 『스팸방지 사업자 표준약관』 예시

제3조(이용신청에 대한 승낙의 제한)

회사는 다음 중 하나에 해당하는 신청에 대하여는 승낙을 하지 아니 합니다.

3. 회사가 제공하는 모든 서비스 중 어느 하나에 대하여 제6조제1항에 의하여 회사로부터 계약해지를 당한 이후 1년이 경과하지 않은 경우

제5조(이용정지)

①회사는 계약자가 다음 중 하나에 해당하는 경우 1개월 동안의 기간을 정하여 당해 서비스의 이용을 정지할 수 있습니다.

1. 방송통신위원회 또는 한국정보보호진흥원이 불법스팸 전송사실을 확인하여 이용정지를 요청하는 경우
2. 계약자가 전송하는 광고로 인하여 회사의 서비스 제공에 장애를 야기하거나 야기할 우려가 있는 경우
3. 계약자가 전송하는 광고의 수신자가 스팸으로 신고하는 경우
4. 계약자에게 제공하는 서비스가 불법스팸 전송에 이용되고 있는 경우

②회사는 제1항의 규정에 의하여 서비스 이용을 정지하는 경우 그 사실을 당해 계약자에게 통지합니다. 다만 미리 통지하는 것이 곤란한 경우에는 이용정지 조치 후 통지할 수 있습니다.

제6조(계약해지)

①회사는 계약자가 다음 중 하나에 해당하는 경우 당해 서비스 계약을 해지할 수 있습니다.

3. 방송통신위원회 또는 한국정보보호진흥원이 불법스팸 전송사실을 확인하여 계약해지를 요청하는 경우
4. 제5조제1항의 규정에 의하여 이용정지를 당한 이후 1년 이내에 이용정지 사유가 재발한 경우

②회사는 제1항의 규정에 의하여 서비스 계약을 해지하는 경우 그 사실을 당해 계약자에게 통지합니다. 다만 미리 통지하는 것이 곤란한 경우에는 계약해지 조치 후 통지할 수 있습니다.

③회사는 제1항의 규정에 의하여 서비스 계약을 해지한 고객의 서비스 이용신청에 대한 승낙을 유보하기 위하여 성명, 주민번호(법인·사업자등록번호), 전화번호, 해지사유 등의 정보를 1년간 보관할 수 있습니다.

< 피심인의 이용약관 규정 >

방송통신위원회의 불법스팸방지 가이드라인에 따라,

피심인의 이동전화 이용약관(이하 “이용약관”이라 한다) 제16조 및 제18조에서는 보호진흥원으로부터 스팸 전송자에 대한 이용정지나 해지를 요청받은 경우 서비스 이용을 정지하거나 이용약관을 해지할 수 있음을 규정하고 있고,

이용약관 제5조에서는 불법스팸으로 인하여 서비스를 해지 당한 자가 해지 후 1년 내에 서비스를 신청하는 경우에는 가입 승낙을 하지 아니한다는 내용을 규정하고 있다.

※ 피심인의 이동전화 이용약관(WCDMA 이용약관 포함)

제5조(이용신청에 대한 승낙의 제한)

① 회사는 다음 각 호의 하나에 해당하는 신청에 대하여는 승낙을 하지 아니합니다.

3. 불법스팸으로 인하여 해지된 경우(단, ‘이용자’ 자격상실이 타인의 명의도용 등 당사자의 과실에 의하지 않은 것으로 확인된 경우와 동 사유로 해지된지 1년이 경과한 자는 제외합니다.)

제16조(이용정지)

① 회사는 고객이 다음 각 호의 하나에 해당하는 경우에는 즉시 이용을 정지할 수 있고, ~ 중략 ~

6. 방송통신위원회 또는 한국정보보호진흥원이 불법스팸 전송사실을 확인하여 이용정지를 요청하는 경우

7. 대량으로 메시지(SMS,MMS 포함) 등을 전송하여 시스템 장애를 야기했거나 야기할 우려가 있는 경우

8. 스팸릴레이로 이용되거나 원에 감염되어 스팸을 전송한 경우

9. 해당광고를 수신한 자가 수신거부를 요청하였으나 지속 재전송한 경우

10. 해당광고를 수신한 자가 스팸으로 신고한 경우

⑤ 회사는 고객이 제1항 제6호 내지 제10호에 해당되는 경우 1개월 이내의 기간을 정하여 지체없이 서비스 이용을 정지(전체서비스 또는 일부서비스)할 수 있으며, 그 사실을 고객에게 통보합니다. 다만 미리 통지하는 것이 곤란한 경우에는 선 조치 후 통지할 수 있습니다.

⑥ 제1항 제6호 내지 제10호에 해당되어 이용이 정지된 고객은 이용정지 기간경과 후 1개월 이내에 그 사유를 해소하여야 하며, 회사는 이용정지의 사유가 해소되면 즉시 서비스의 이용을 가능 하게 합니다.

제18조(해지)

② 회사는 다음 각호의 하나에 해당하는 경우에는 이용계약을 해지할 수 있습니다.

3. 불특정 다수를 대상으로 문자, 음성, 포토메일 및 MMS 등으로 무차별적인 스팸메시지 발송이 확인된 때
 5. 이용정지기간 경과 이후에도 지속적으로 불법스팸을 전송하여 방송통신위원회 또는 한국정보보호진흥원에서 해지를 요청하는 경우
 6. 스팸으로 인하여 당해연도에 2회이상 이용이 정지된 경우
 8. 스팸(불법스팸 포함) 관련하여 방송통신위원회 또는 한국정보보호진흥원에서 계약해지를 요청하는 경우
 9. 회사가 한국정보보호진흥원에 스팸(불법스팸 포함) 유무확인을 요청하여 스팸(불법스팸 포함)임이 확인된 경우
- ⑥ 회사는 다음 각 호에 의하여 해지고객에 대한 개인정보를 보호합니다.
2. "정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률"을 위반한 불법스팸 전송으로 계약해지된 고객의 재가입을 제한하기 위하여 필요한 성명, 주민번호, 전화번호, 해지사유의 경우는 12개월간 보관 합니다.

다. 피심인의 전화서비스를 이용한 스팸 현황

< 피심인 현황 >

피심인은 전기통신사업법 제5조에 의거 기간통신사업자로서 허가를 받아 이동전화서비스를 제공하고 있다.

2008년말 현재 피심인의 이동전화 가입자 수는 2,303만명으로 전체시장의 50.5%를 점유하고 있으며, 이동전화서비스 관련 매출액은 11조 6,756 억원이다.

< 이동전화 시장현황 >

(단위 : 억원, 천명)

구 분	피심인 (SK텔레콤)	KT 프리텔	LG텔레콤	KT (PCS)	합 계
가입자수 (점유율, %)	23,032 (50.5)	11,531 (25.3)	8,209 (18.0)	2,833 (6.2)	45,605 (100)
매 출 액 (점유율, %)	116,756 (52.8)	59,842 (27.1)	34,323 (15.5)	10,043 (4.6)	220,964 (100)

※ 출처 : 사업자 제출자료

2. 행위사실

방송통신위원회 시장조사과에서는 2009. 1. 19.~ 1. 30. 기간 동안 피심인의 사업장을 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 이동전화 서비스를 청약한 경우 이에 대한 피심인의 승낙 유보 여부를 전산자료를 통하여 조사를 실시하였다.

< ① 불법스팸 전송자에 대한 이용제한 조치에 대하여 >

2008. 10. 1.~ 12. 31. 기간 동안 보호진흥원의 불법스팸 전송자에 대한 이용제한 요청에 대해 피심인이 서비스 이용정지 및 해지 조치한 내역을 조사한 결과,

보호진흥원의 이용제한 요청 전에 피심인이 既 처리한 건이 2,661건, 이용제한 요청 후 3일 이내 조치한 건이 1,795건, 4일~30일 내에 조치한 건이 35건, 미조치한 건이 199건이었다.

< 조사 결과 >

구 분	기처리	즉시	3일 이내	4일~ 30일	30일 초과	미조치		합 계
						귀책 있음	귀책 없음	
건 수	2,661건	1,682건	113건	35건	-	155건	44건	4,690건

既 처리 건의 경우 보호진흥원의 이용제한 요청 전에 피심인이 자체적인 불법스팸 모니터링을 통해 이용제한 조치를 하고 있어 건수가 많았으며,

미 조치 건의 경우 피심인의 가입자가 아니거나(17건) 보호진흥원의 이용제한 요청 당시 이미 서비스가 해지된 건(14건) 등 피심인의 과실 없이 미조치된 건이 총 44건으로 파악되어 피심인의 과실로 미조치한 건은 155건으로 확인되었다.

한편, 불법스팸방지 가이드라인에서는 보호진흥원으로부터 이용제한 요청을 받은 후 원칙적으로 24시간 이내 조치 후 보호진흥원에 조치 결과를 통보하도록 하고 있으나,

주말이나 연휴 직전에 이용제한 요청을 받는 경우에는 피심인이 조치하는 데 최소 3일 정도 소요될 수 있는 점을 고려할 때 4일 이상 지연하여 조치한 경우는 피심인에게 책임있는 사유로 상당기간 조치를 지연한 것으로 볼 수 있다.

따라서, 피심인의 귀책사유로 조치하지 않거나(155건) 4일 이상 지연 조치(35건)한 건은 총 190건이며 전체 이용제한 요청 건수(4,690건) 대비 4.1%에 해당한다.

< ② 불법스팸 전송 해지자에 대한 신규 서비스 승낙 유보 여부 >

2008. 10. 1. ~ 12. 31. 기간 동안 불법스팸 전송으로 인해 보호진흥원으로부터 서비스 해지 요청을 받은 전화번호 321회선의 명의자는 총 219명이며, 명의자별로 해지를 요청받은 회선 수 현황은 아래와 같다.

< 해지 요청 회선수별 명의자 >

명의자 수	5회선 이상	4회선	3회선	2회선	1회선
219명	11명	4명	5명	20명	179명

명의자 219명에 대해 서비스를 해지한 이후 1년 이내에 새로운 전화 번호를 부여하였는지 조사한 결과

계약자 (유)한솔 * * * 에 대해 2008. 10. 2. 불법스팸 전송으로 인하여 010-40 * * -74 * * 번이 해지되었음에도 불구하고 2008. 10. 9. 010-91 * * - 00 * * 번 등 10회선을 신규로 부여한 사실을 확인하였다.

3. 위법성 판단

피심인은 미 조치로 지적된 건수(155건)의 대부분(134건)이 요금미납으로 인해 既 이용정지된 경우로서 추가적인 조치가 불필요하였으므로 미조치 등의 행위에 피심인에게 귀책사유가 없다고 주장하나

요금미납으로 인하여 이용 정지된 경우 미납요금을 납부하면 바로 서비스 이용이 가능하여 다시 불법스팸 발송이 가능하므로

불법스팸으로 인해 이용제한 요청을 받은 경우에는 요금 납부만으로 서비스 이용이 재개되지 않도록 전산시스템을 정비하는 등 별도 조치를 했어야 한다고 판단되므로

미 조치 등의 행위에 대해 피심인에게 귀책사유가 있다고 판단된다.

또한, 피심인이 정보보호진흥원으로부터 불법스팸 전송자에 대한 서비스 이용정지나 해지를 요청받았음에도 불구하고 일부 전화번호에 대해 조치를 하지 않거나 상당 기간 조치를 지연하고

불법스팸으로 인해 계약을 해지당한 자에게 승낙을 유보하지 않고 1년 이내에 신규 전화서비스를 제공한 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 과도한 스팸으로 인하여 필요한 정보의 수신을 방해하는 등 유·무형의 피해를 유발함으로써 이용자의 이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있다.

따라서, 피심인의 이러한 행위는 전기통신사업법 제36조의3(금지행위) 제1항 제4호를 위반한 것으로 판단된다.

※ 전기통신사업법 제36조의3(금지행위)

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 아니된다.

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 조치를 하지 않거나 상당기간 지연하는 행위, 불법스팸으로 인해 계약을 해지당한 자에게 이용약관과 다르게 승낙을 유보하지 않고 1년 이내에 신규 전화서비스를 제공하는 행위를 즉시 중지토록 한다.

나. 업무처리 절차의 개선

피심인은 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)제1항제9호에 의거, 불법스팸을 전송하는 이용자를 효율적으로 관리·감독할 수 있도록 시정명령 받은 날부터 3개월 이내에 관련 업무처리 절차를 개선하여야 한다.

이때, 업무처리 절차의 개선내용은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

다. 이행결과의 보고

피심인은 전기통신사업법 제37조 제1항 제10호 및 동 법 시행령 제44조 제2호에 의거, 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행 결과를 방송통신위원회에 보고하여야 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 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

6. 결 론

상기 피심인의 전기통신사업법 위반행위에 대하여 동 법 제37조에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2009. 4. 8.

방 송 통 신 위 원 회	위 원 장	최 시 중 (인)
	부위원장	송 도 균 (인)
	위 원	이 경 자 (인)
	위 원	이 병 기 (인)
	위 원	형 태 근 (인)