

불법스팸 과태료 징수 개선방안 연구

The Study on Improving the Collection
of Illegal Spam Penalties

장준영/박창준/이지은/정동주

2019. 12.

연구기관 : 법무법인 세종



제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『불법스팸 과태료 징수 개선방안 연구』의
연구결과보고서로 제출합니다.

2019년 12월

연구기관 : 법무법인 세종

총괄책임자 : 장준영

참여연구원 : 박창준

이지은

정동주

목 차

요약문	vii
제1장 서론	1
제 1 절 문제제기 및 연구의 배경	1
제 2 절 연구의 목적	3
제 2 장 국내 불법스팸 유통 및 과태료 징수 현황	5
제 1 절 국내 불법스팸 유통 관련	5
1. 불법스팸의 정의 및 관련 조항	5
2. 불법스팸 유통 현황	10
제 2 절 국내 불법스팸 과태료 징수 관련	13
1. 불법스팸 과태료 부과 기준	13
2. 불법스팸 과태료 징수 절차	17
3. 불법스팸 과태료 채납 현황	19
제 3 장 국내 불법스팸 과태료 징수 관련 절차상 이슈	22
제 1 절 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈	22
제 2 절 행정 체계 개선 이슈	24
제 3 절 납부자 부담 경감 이슈	25
제 4 절 불법스팸 제발 방지 이슈	27
제 5 절 위반자 특정 이슈	28
제 4 장 전문가 자문 인터뷰 분석 결과	31
제 1 절 전문가 자문 인터뷰 개요	31
제 2 절 전문가 자문 인터뷰 결과	32

1. 불법스팸 과태료 수준 조정 방안	32
2. 행정 체계 개선 방안	33
3. 불법스팸 과태료 납부자 부담 경감 방안	34
4. 기타 개선 방안	36
5. 불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해 최소화 방안	37

제 5 장 논의 및 결론

제 5 장 논의 및 결론	39
제 1 절 불법스팸 과태료 징수를 제고를 위한 기본 가치 정립	39
제 2 절 불법스팸 과태료 징수 이슈별 개선방안 제언	41
1. 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈	41
2. 행정 체계 개선 이슈	52
3. 납부자 부담 경감 이슈	57
4. 불법스팸 제발 방지 이슈	65
5. 위반자 특정 이슈	68

참고문헌

참고문헌	82
-------------------	-----------

표 목 차

표 2-1. 정보통신망법상 불법스팸 관련 주요 조항	6
표 2-2. 정보통신망법상 불법스팸 관련 조항	9
표 2-3. 2019년 상반기 스팸 유통 현황	12
표 2-4. 휴대전화 음성 및 문자스팸 광고유형(2019년 상반기)	13
표 2-5. 위반조항에 따른 과태료 부과 및 형사처벌 대상	14
표 2-6. 위반조항에 따른 위반 횟수별 과태료 부과	15
표 2-7. 정보통신망법 시행령에 따른 불법스팸 과태료 감경 기준	15
표 2-8. 방송통신사무소 훈령 제3호(2019.4.8.)에 따른 불법스팸 과태료 감경 기준	16
표 2-9. 방송통신사무소 관련 규정	18
표 2-10. 불법스팸 유형별 과태료 부과 현황(단위 : 건)	20
표 2-11. 불법스팸 과태료 부과액(누적) 현황(단위 : 백만원)	21
표 4-1. 전문가 자문 인터뷰의 대상 전문가 특성	31
표 5-1. 불법 옥외광고물 과태료 부과기준	43
표 5-2. 전화권유판매 규정 위반에 대한 과태료 부과기준	44
표 5-3. 교육실시명령의 예시: 공정거래위원회 의결 제2012-233호	49
표 5-4. 과태료 금액의 하향조정 예시	50
표 5-5. 위임 규정 신설을 위한 정보통신망법 개정 법률안	53
표 5-6. 병무청의 체납과태료 결손처분 정리 준칙	57
표 5-7. 행정·공공기관 모바일 전자고시 대상 예시	59
표 5-8. 이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고 교육·운영 용역 제안요청서 ...	67

표 5-9. 현행 이동통신사업자 별 휴대전화 개통 기준(개인)	70
표 5-10. 대량 문자발송 서비스 사업자의 의무	77

그림 목 차

그림 2-1. 불법스팸 과태료 징수 절차	19
그림 5-1. 최근 5년간 휴대전화 문자스팸 발송량 추이	75

요 약 문

1. 제 목

불법스팸 과태료 징수 개선방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구의 목표는 불법스팸 신고 건수의 증가에도 불구하고 과태료 징수율이 매우 낮게 머물러 있는 현재의 상황을 해결하기 위해 불법스팸 과태료 징수와 관련하여 법·제도적, 실무적으로 경험하고 있는 문제점을 파악하고 그에 따른 ‘불법스팸 체납 과태료 징수율 제고 및 효율적 관리를 위한 합리적 개선방안을 도출’하는데 있다. 불법스팸 체납 과태료 납부 징수율을 제고하기 위해서는 과태료 납부 절차상 납부자 편의의 극대화를 꾀하는 동시에 납부에 대한 납부자 저항을 줄일 수 있는 방안 수립을 최우선적인 목표로 삼았다. 이를 위해 장기적인 관점에서 불법스팸 과태료 징수 이슈별로 위반 행위의 제발 가능성을 최소화시킴으로써 불법스팸의 유통으로 인해 개인이 받는 심리적, 물리적 피해를 줄이는 등 사회적 부작용을 방지할 수 있는 방안 마련에 주목하였다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 크게 불법스팸 유통 및 과태료 징수 현황에 대해 살펴본 후 불법스팸 과태료 징수 관련 이슈를 도출하고 각 이슈별로 불법스팸 과태료 징수율을 제고할 수 있는 법제도 및 행정체계 개선 방안을 도출하는 구성으로 진행되었다. 우선 조사 부문으로 불법스팸 관련 쟁점 이슈를 도출하기 위해 불법스팸 유통, 과태료 부과,

체납 등과 관련된 국내 시장 현황을 파악하였으며, 분석 부문으로 불법스팸 과태료 징수와 관련하여 법률적, 정책적, 실무적으로 개선이 필요한 부분을 파악하여 제시하였다. 이러한 논의를 통해 본 연구는 불법스팸 과태료와 관련된 절차상 이슈로서 (1) 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈, (2) 행정 체계 개선 이슈, (3) 납부자 부담 경감 이슈, (4) 불법스팸 재발방지 이슈, (5) 위반자 특정 이슈 등을 발견할 수 있었다.

4. 연구 내용 및 결과

앞서 언급한 이슈별로 본 연구의 주요 결과를 살펴보면 (1) 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈와 관련하여 불법스팸 과태료 징수율이 낮은 이유 중 하나로 과도한 불법스팸 과태료 부과 수준을 지적할 수 있었다. 이에 따라 정보통신망법에서도 다른 과태료 부과 법령과 같이 불법스팸 관련 규정을 위반한 자에 대하여 시정권고 또는 시정조치를 부과할 수 있도록 하거나, 행위 태양에 따라 과태료 부과 기준을 세분화함으로써 행위의 불법성과 처벌 강도간의 적절한 비례관계를 정립할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로, (2) 행정 체계 개선 이슈와 관련하여 방송통신사무소 위임 규정 신설 및 과태료 전문 징수인력의 부족 문제를 중점적으로 연구하였다. 최근 불법스팸에 대한 권한 행사 주체가 중앙전과관리소에서 방송통신위원회로 변경되었으나 현행 정보통신망법에서는 불법스팸 전송자에 대하여 시정조치 명령 및 과태료 부과·징수 권한을 방송통신사무소에 위임하는 규정이 별도로 두고 있지 않다. 현행 법령하에서도 방송통신위원회의 시정명령 지원과 과태료 부과·징수 지원에 사무를 수행할 수 있으나, 방송통신사무소의 권한으로 시정명령, 과태료 부과·징수를 행하고자 한다면 위 직제규정 또는 정보통신망법 시행령 개정이 요구될 것으로 보인다. 또한 과태료 징수를 제고를 위해서는 과태료 부과를 담당하는 인력의 확충과 더불어 현재 배분된 인력을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 납부자 부담 경감 이슈와 관련하여서는 불법스팸 과태료 체납 이슈를 해소할 수 있는 방안을 체계적으로 마련하는 과정에서 납부자의 부담을 최소화시킬 수 있는 방안이 미비하다는 점을 주목하였다. 이에 납부자들의 동의를 받아 카카오톡이나 문자 등을 통한 사전고지 서비스를 제공하는 등 과태료 체납으로 인한 가산금의 부과를 납부자들이 손쉽게 확인하고 납부할 수 있는 수단을 마련하여 납부자들의 부담을 경감시키는 방안이 필요할 것으로 보인다. 또한 과태료 분할납부 기간의 상한을 높이거나 과태료 부과 금액에 비례하여 분할납부 기한 및 횟수를 더 많이 연장하는 등 분할납부 제도의 개선도 고려해볼 수 있다.

(4) 불법스팸 재발방지 이슈와 관련하여서는 정보통신망법상 스팸 발송 절차에 대한 인식 부족 및 과태료에 대한 납부 윤리 부족 문제를 지적할 수 있었다. 불법 스팸의 발송은 결국 스팸을 전송하는 사업자 특히, 소상공인들의 스팸 전송 절차 및 방법에 대한 인식 부족에서 발생한다고 볼 수 있는바, 이를 방지하기 위해서는 단순한 과태료 부과뿐 아니라 광고성 정보 전송 제도에 관한 전반적인 교육이 필요할 것으로 보인다. 또한 과태료의 경우 형사상 처벌과 구별되는 가벼운 처벌이라는 인식이 있으며 이러한 납부의식 결여가 과태료 체납의 주요 원인이 되므로, 과태료 제도 자체에 대한 국민들의 인식 제고가 요구된다.

마지막으로 (5) 위반자 특정 이슈와 관련하여서는 소재 불명자의 명의를 도용하여 불법스팸을 발송하는 경우를 중심으로 살펴보았다. 자신의 사업을 홍보하기 위한 목적으로 광고성 정보를 전송하는 경우 다른 사람의 명의를 도용하여 스팸을 발송할 유인이 크지는 않으나 이러한 사례가 발생하는 경우 발송자 추적이 어려우므로, 이를 해결하기 위하여 명의대여폰에 대한 규제 강화 및 스팸 발송자 추적을 위한 대량문자전송서비스사업자에 대한 규제 강화 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구의 결과는 처벌 강도의 적정성 확보를 위하여 정보통신망법 시행령 별표

에서 규정하고 있는 과태료 부과 금액의 하향조정 또는 세분화, 구체적인 사정에 맞는 과태료 부과를 위한 담당 공무원들의 적극 행정 가이드라인 또는 지침 마련 시 정책적 근거 자료로 참고할 수 있다. 또한 과태료의 전문 인력 보완과 관련하여 중앙전파관리소에서 방송통신위원회로 이관된 후 그 과태료 담당 인력의 비율이 감소하였으므로 적어도 기존의 비율에 맞추어 인력을 충원하고 현재 존재하는 인력의 효율적 활용을 위하여 결손처분 관련 내부지침을 마련하기 위한 근거로 활용 가능하다.

나아가 본 연구는 불법스팸 과태료 징수율을 제고하기 위해 납부자 부담 경감을 위한 방안과 과태료 자체에 대한 인식 개선 교육 방안을 수립, 제시하고 있으므로, 이를 근거로 향후 과태료 납부에 대해 모바일 고지·납부 서비스를 도입하거나 전국 단위의 사업자 대상 설명회 개최, 설명 책자 배포 등 보다 활발한 교육 정책을 마련할 수 있을 것이다.

6. 기대효과

본 연구에서는 과태료 체납 해결을 위한 행정제재 및 강제력 확보에 주목한 기존의 연구들에 비하여 실질적인 과태료 체납의 원인을 분석하여 스팸 전송의 불법성에 비례하는 과태료 금액의 합리화, 납부자 부담 경감 방안 등을 마련함으로써 불법스팸 과태료 징수율 제고라는 실질적인 효과를 달성할 수 있을 것으로 기대한다.

뿐만 아니라 본 연구를 통해 불법스팸 과태료 징수 및 체납 현황과 과태료 징수와 관련하여 절차상 나타나는 주요 이슈들을 공유함으로써 각 이슈에서 나타나는 문제점들의 개선 필요성에 대한 공감대가 형성되면, 이를 바탕으로 보다 현실적이고 구체적인 개선방안 마련에 나아갈 수 있을 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

2. Objective and Importance of Research

3. Contents and Scope of the Research

4. Research Results

5. Policy Suggestions for Practical Use

6. Expectations

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Objective and Importance of Research

Chapter 3. Contents and Scope of the Research

Chapter 4. Research Results

Chapter 5. Policy Suggestions for Practical Use

Chapter 6. Expectations

제1장 서론

제1절 문제제기 및 연구의 배경

모두가 동의하는 바와 같이 정보통신기술의 발전은 우리의 일상적인 삶 특히 커뮤니케이션 전반에 걸쳐 획기적인 변화를 가져왔다. 언제 어디서나 끊임 없는 정보를 제공받을 수 있게 되면서 개인의 삶에 최적화된 방식의 편리한 커뮤니케이션을 영위할 수 있는 환경이 조성된 것이다. 하지만 이는 동시에 사람들이 영리 목적의 광고성 정보나 스팸을 포함한 각종 불법스팸에 항상 노출되어 있다는 것을 의미한다. 종이문서로 된 광고가 아닌 정보통신망을 통한 전자적 형태로 수신자가 원하지 않는 불필요한 정보 역시 실시간으로 광범위하게 전송되기 시작한 것이다. 이때 불법스팸은 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법)’ 제50조부터 제50조의 8을 위반하여 전송 또는 게시되는 이용자가 원하지 않는데도 불구하고 일방적으로 전송되는 영리 목적의 광고성 정보를 의미한다.

불법스팸은 수신하는 행위 그 자체만으로도 수신자의 불편함을 야기하지만 더 나아가 스팸광고로 인해 개인의 사생활 침해, 건전한 청소년의 정서 발달 장애, 필요 정보의 수신 방해, 악성코드 감염, 소액결제 유도로 인한 금전적 손실 발생, 도박이나 불법대출, 주식투자 사기 등과 관련된 경제적 피해와 같은 다양한 2차 피해를 유발한다는 점에서 사회적으로 큰 이슈가 되고 있다(방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 2011). 이와 같은 사회적 피해를 최소화하기 위해 정부는 불법스팸 방지 안내서나 가이드라인을 마련하는 등 불법스팸으로 인해 발생하는 부작용을 예방, 방지하기 위해 각종 규제를 마련하여 규율하고 있다.

그럼에도 불구하고 대량의 광고성 정보를 수신자의 허락 없이 무단으로 전송 가능한 저비용, 고효율의 광고 수단으로서 불법스팸의 활용도가 급증하는 상황이나 조작된 정보의 다양한 접속 경로로 인해 발신자 추적이 거의 불가능한 인터넷의 특

성 등을 종합적으로 고려했을 때 이를 사후적으로 규제하기도 쉽지 않은 상황이다(디지털타임스, 2008.5.7.; 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 2017)¹). 더욱이 최근 5년간 불법스팸 과태료의 당해년도 징수율과 누적 징수율이 각각 52.2~63.0%, 2.0~3.0% 수준에 머물러 있다는 점 역시 법·제도적, 실무적 차원에서 해결해야 할 중요 이슈로 간주된다(전자신문, 2019.9.13.)²).

불법스팸 과태료의 낮은 징수율에 대해 정부가 단일하게 대처하는 것이 아니냐는 지적이 꾸준히 제기되고 있는 상황에서 한계로 지적되는 불법스팸 과태료 징수율 및 징수 절차와 관련된 쟁점을 해소해야 할 필요성 역시 지속 강조되고 있다. 최근 불법스팸 과태료의 체납액을 관리하고 징수율을 제고하기 위한 정부의 각종 노력으로 2019년에는 징수율이 약 72% 수준으로 증가한 것으로 확인되고 있으나 네트워크 기술 발달로 스팸 차단에 한계가 발생함에 따라 불법스팸 발송자 소재 파악을 위한 시스템 개발이 필요한 것이다. 뿐만 아니라 전문성을 갖춘 인력 운용이나 기관별 협조 프로세스를 확립하는 등 불법스팸 체납 과태료의 징수율 제고를 위한 행정 체계 개편이 필요한 것이다. 그동안 기존 연구들이 과태료 징수 제도의 한계나 체납 과태료에 대한 문제점을 지적하고 그에 대한 개선 방안을 지속적으로 제안해 왔으나 이러한 논의는 실제 불법스팸 체납 과태료의 징수와는 별개로 진행되어 온 바, 사실상 기존 연구에서 제안된 개선방안을 그대로 적용하기에는 실무적인 한계가 발생한다.

이에 본 연구는 장기적인 시각에서 불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해를 최소화시킬 수 있는 사회적 장치를 마련하는데 주목하였다. 특히 필요한 정보에 대한 피로도 증가나 개인정보 유출 등의 사회적 부작용을 야기하는 불법스팸 유통이나 과태료 체납 등 관련 규정을 위반하는 행위의 제발 가능성을 최소화시킬 수 있는 방안을 마련하는 것이 가장 중요하다고 보았다. 이에 실무적인 관점에서 불법스팸 과태

료 납부자의 부담을 경감시키는 동시에 체납 과태료의 납부를 유도할 수 있는 방안 마련이 시급한 바, 가산금 부과 전 알림 제도, 체납 과태료 분할 납부 제도 등 단기 간에 체납 과태료 징수율을 제고할 수 있는 합리적인 절차를 수립하고 체납 과태료의 효율적인 관리를 위한 방안을 마련하고자 하였다. 동시에 불법스팸 체납 과태료의 징수율 제고 및 효율적인 관리 측면에 초점을 맞추어 행정 체계상, 법·제도상 개선이 필요한 방안을 마련함에 있어 납부자의 부담을 최소화시킬 수 있는 방안 수립을 최우선적인 목표로 삼았다. 불법스팸 체납 과태료 납부 징수율을 제고하기 위해서는 과태료 납부 절차상 납부자 편의의 극대화를 꾀하는 동시에 납부에 대한 납부자 저항을 최소화시킬 수 있어야 한다고 보았다.

제2절 연구의 목적

본 연구의 목표는 불법스팸 신고 건수의 증가에도 불구하고 과태료 징수율이 매우 낮게 머물러 있는 현재의 상황을 해결하기 위해 불법스팸 과태료 징수와 관련하여 법·제도적, 실무적으로 경험하고 있는 문제점을 파악하고 그에 따른 ‘불법스팸 체납 과태료 징수율 제고 및 효율적 관리를 위한 합리적 개선방안을 도출’하는데 있다. 동시에 본 연구는 앞서 언급한 바와 같이 불법스팸으로 인한 사회적 부작용을 방지하기 위해 불법스팸 과태료 징수 이슈별로 위반 행위의 제발 가능성을 최소화시킬 수 있는 방안을 마련하는데 주목하였다.

본 연구의 목표를 달성하기 위해 수립한 세부 연구 목표는 첫째, 꾸준히 문제시되고 있는 불법스팸 유통 및 과태료 부과 현황에 대해 파악한 후 법·제도적, 실무적으로 불법스팸 과태료 징수 체계의 문제점을 지적하고자 한다. 둘째, 국내 타 기관의 과태료 징수 사례에 적용된 법·제도 체계를 파악하여 국내 불법스팸 과태료 징수 관련 체계를 재정립하기 위한 타당한 근거를 수집할 것이다. 이를 통해 제도, 행정, 납

1) 디지털타임스 (2008.5.7.). “VoIP 활성화 위해 보안기술 적용 서둘러야; 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2017). 불법 스팸 방지를 위한 정보통신망법 안내서.
2) 전자신문 (2019.9.13.). 윤상직 의원 “불법스팸전화 과태료 징수율 2~3%대 불과”.

부자 측면에서 불법스팸 과태료 체납과 관련된 문제점을 법률적, 정책적, 실무적으로 유형화하여 제시하고자 하였다.

셋째, 불법스팸 납부자의 부담을 경감시키는 방안을 고민함으로써 체납 과태료 징수를 제고를 위한 방안을 마련할 뿐만 아니라 불법스팸 체납 과태료의 효율적 관리를 위한 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 불법스팸 체납 과태료 징수를 제고와 관련하여 가산금 부과 전 알림 제도, 분할납부 제도 등 납부자 부담을 경감시키는 동시에 과태료 납부를 유도할 수 있는 실효성 있는 방안뿐만 아니라 불법스팸 체납 과태료의 효율적 관리를 위한 업무 프로세스 및 시스템 개선, 행정 체계 강화, 관련 법령에 대한 개정안 마련 등의 방안을 마련하고자 하였다.

본 연구를 통해 도출된 의미 있는 결과를 통해 불법스팸 체납 과태료 징수 및 관리 시스템, 프로세스, 제도 등 체계를 마련하는데 실질적으로 활용될 뿐만 아니라 불법스팸 체납 과태료 관련 법령의 개정안 마련 시 법적, 이론적 근거 자료로 활용 가능할 수 있을 것으로 기대된다. 동시에 본 연구 결과를 통해 제시한 정책적, 실무적, 이론적 근거를 기초로 불법스팸 체납 과태료 납부자의 부담을 최소화하고 편의를 극대화시키는 동시에 고의적으로 과태료를 체납하는 비양심 체납자 또는 처벌을 회피할 목적을 가진 악성 행위자에 대해서는 보다 강화된 체납 과태료 징수 활동을 전개하기 위한 당위성을 확보하고 체납 과태료 납부에 대한 책임감 있는 사회 인식을 제고하고자 한다.

제 2 장 국내 불법스팸 유통 및 과태료 징수 현황

제 1 절 국내 불법스팸 유통 관련

1. 불법스팸의 정의 및 관련 조항

스팸(spam)이란 “정보통신망을 통해 이용자가 원하지 않음에도 불구하고 일방적으로 대량 전송되는 영리 목적의 광고성 정보”(방송통신위원회·한국정보화진흥원, 2017.11., 1쪽)³⁾를 의미한다. 즉 스팸을 전송받는 이용자가 원하지 않거나 요청하지 않는 경우 전송되는 정보의 내용이 영리를 목적으로 하여 전송자에 관한 정보나 전송자가 제공할 재화 및 서비스에 대한 정보이거나 반사회적이거나 악의적인, 혹은 불쾌한 내용이 반복되는 경우, 이러한 정보가 유선전화, 휴대전화, 팩스, PC, 스마트폰 등 전자적 전송매체를 통해 대량으로 전송되는 경우 등을 스팸을 구성하는 요인들로 나열할 수 있다.

일반 법규정에 따른 불법스팸은 정보통신망법 제50조부터 제50조의 8을 위반하여 대량 전송 또는 게시되는 영리 목적의 광고성 정보를 의미한다. 기본적으로 제50조(영리 목적의 광고성 정보 전송 제한)에 따라 전자적 전송매체를 통해 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 수신자의 명시적인 사전 동의를 받아야 하고, 영리 목적의 광고성 정보를 전송하기 위해서는 수신 거부 또는 수신 동의를 철회와 관련된 정보를 구체적으로 밝혀야 한다. 한편 개인정보보호법 제22조 제4항에 명시된 동의는 전송자가 광고성 정보를 전송하기 위해 수신자의 개인정보를 수집, 이용하는 것에 대한 동의에 해당되므로, 광고성 정보를 수신하겠다는 동의는 별개 건으로 간주된다.

3) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2017), 불법 스팸 방지를 위한 정보통신망법 안내서.

표 2-1. 정보통신망법상 불법스팸 관련 조항

제50조(영리 목적의 광고성 정보 전송 제한) ① 누구든지 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려면 그 수신자의 명시적인 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 대통령령으로 정한 기간 이내에 자신이 처리하고 수신자와 거래한 것과 동종의 재화등에 대한 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려는 경우
2. 「방문판매 등에 관한 법률」에 따른 전화권유판매자가 유선으로 수신자에게 개인정보의 수집출처를 고지하고 전화권유를 하는 경우
- ② 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 제1항에도 불구하고 수신자가 수신거부의사를 표시하거나 사전 동의를 철회한 경우에는 영리 목적의 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.
- ③ 오후 9시부터 그 다음 날 오전 8시까지의 시간에 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 제1항에도 불구하고 그 수신자로부터 별도의 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 매체의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항 등을 광고성 정보에 구체적으로 밝혀야 한다.
 1. 전송자의 명칭 및 연락처
 2. 수신 of 거부 또는 수신동의를 철회 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항
- ⑤ 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여서는 아니 된다.
 1. 광고성 정보 수신자의 수신거부 또는 수신동의를 철회를 회피·방해하는 조치
 2. 숫자·부호 또는 문자를 조합하여 전화번호·전자우편주소 등 수신자의 연락처를 자동으로 만들어 내는 조치
 3. 영리 목적의 광고성 정보를 전송할 목적으로 전화번호 또는 전자우편주소를 자동으로 등록하는 조치
 4. 광고성 정보 전송자의 신원이나 광고 전송 출처를 감추기 위한 각종 조치
 5. 영리 목적의 광고성 정보를 전송할 목적으로 수신자를 기망하여 회신을 유도하는 각종 조치
- ⑥ 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자는 수신자가 수신거부나 수신동의를 철회할 할 때 발생하는 전화요금 등의 금전적 비용을 수신자가 부담하지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.
- ⑦ 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려는 자는 수신자가 제1항에 따른 사전 동의, 제2항에 따른 수신거부의사 또는 수신동의를 철회 의사를 표시할 때에는 해당 수신자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 수신동의를, 수신거부 또는 수신동의를 철회에 대한 처리 결과를 알려야 한다.
- ⑧ 제1항 또는 제3항에 따라 수신동의를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정

기적으로 광고성 정보 수신자의 수신동의 여부를 확인하여야 한다.

제50조의3(영리 목적의 광고성 정보 전송의 위탁 등) ① 영리 목적의 광고성 정보의 전송을 타인에게 위탁한 자는 그 업무를 위탁받은 자가 제50조를 위반하지 아니하도록 관리·감독하여야 한다.

② 제1항에 따라 영리 목적의 광고성 정보의 전송을 위탁받은 자는 그 업무와 관련한 법을 위반하여 발생한 손해의 배상책임에 있어 정보 전송을 위탁한 자의 소속 직원으로 본다.

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

1. 광고성 정보의 전송 또는 수신으로 의무의 제공에 장애가 일어나거나 일어날 우려가 있는 경우
2. 이용자가 광고성 정보의 수신을 원하지 아니하는 경우
- ② 정보통신서비스 제공자는 제1항 또는 제4항에 따른 거부조치를 하려면 해당 의무 제공의 거부에 관한 사항을 그 의무의 이용자와 체결하는 정보통신서비스 이용약관의 내용에 포함하여야 한다.
- ③ 정보통신서비스 제공자는 제1항 또는 제4항에 따른 거부조치 사실을 그 의무를 제공받는 이용자 등 이해관계인에게 알려야 한다. 다만, 미리 알리는 것이 곤란한 경우에는 거부조치를 한 후 지체 없이 알려야 한다.
- ④ 정보통신서비스 제공자는 이용약관을 통하여 해당 정보통신서비스 제공자가 이용자에게 제공하는 서비스가 제50조 또는 제50조의8을 위반하여 영리 목적의 광고성 정보 전송에 이용되고 있는 경우 해당 의무의 제공을 거부하거나 정보통신망이나 서비스의 취약점을 개선하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제50조의5(영리 목적의 광고성 프로그램 등의 설치) 정보통신서비스 제공자는 영리 목적의 광고성 정보가 보이도록 하거나 개인정보를 수집하는 프로그램을 이용자의 컴퓨터나 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보처리장치에 설치하려면 이용자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 해당 프로그램의 용도와 삭제방법을 고지하여야 한다.

제50조의6(영리 목적의 광고성 정보 전송차단 소프트웨어의 보급 등) ① 방송통신위원회는 수신자가 제50조를 위반하여 전송되는 영리 목적의 광고성 정보를 편리하게 차단하거나 신고할 수 있는 소프트웨어나 컴퓨터프로그램을 개발하여 보급할 수 있다.

- ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 전송차단, 신고 소프트웨어 또는 컴퓨터프로그램의 개발과 보급을 촉진하기 위하여 관련 공공기관·법인·단체 등에 필요한 지원을 할 수 있다.
- ③ 방송통신위원회는 정보통신서비스 제공자의 전기통신업무가 제50조를 위반하여 발송되는 영리 목적의 광고성 정보 전송에 이용되면 수신자 보호를 위하여 기술개발·교육·홍보 등 필요한 조치를 할 것을 정보통신서비스 제공자에게 권고할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 개발·보급의 방법과 제2항에 따른 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제50조의7(영리 목적의 광고성 정보 게시의 제한) ① 누구든지 영리 목적의 광고성 정보를 인터넷 홈페이지에 게시하려면 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자의 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 별도의 권한 없이 누구든지 쉽게 접근하여 글을 게시할 수 있는 게시판의 경우에는 사전 동의를 받지 아니한다.

② 영리 목적의 광고성 정보를 게시하려는 자는 제1항에도 불구하고 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자가 명시적으로 게시 거부사를 표시하거나 사전 동의를 철회한 경우에는 영리 목적의 광고성 정보를 게시하여서는 아니 된다.

③ 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자는 제1항 또는 제2항을 위반하여 게시된 영리 목적의 광고성 정보를 삭제하는 등의 조치를 할 수 있다.

제50조의8(불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지) 누구든지 정보통신망을 이용하여 이 법 또는 다른 법률에서 금지하는 재화 또는 서비스에 대한 광고성 정보를 전송하여서는 아니 된다.

또한 제50조의8(불법행위를 위한 광고성 정보 전송금지)에 따라 법률에 의해 금지되는 광고성 정보를 전송하는 것 역시 금지된다. 이와 관련하여 정보통신망법 제50조의4제4항은 제50조 또는 제50조의8을 위반한 영리 목적의 광고성 정보전송에 정보통신서비스가 이용되고 있을 경우를 대비한 조항을 명시하고 있다.

해당 조항에 따르면 정보통신서비스 제공자는 자사 서비스가 불법스팸 발송에 이용되지 않도록 서비스 제공 거부 또는 취약점 개선 등 필요한 조치를 강구해야 하는데, 이러한 내용들을 포함하여 아래 <표 2-2>에 제시된 조항을 위반한 자는 위반 정도에 따라 과태료 부과 및 형사처벌의 대상이 된다. 이처럼 불법스팸의 법적 성격을 따져볼 경우 인터넷을 통해 개인이나 기업이 상업적인 이윤 추구의 의도를 가지고 수신자의 동의를 얻지 않은 상태에서 법을 위반하여 광고성 정보를 제공하는 행위로 정의내릴 수 있다.

표 2-2. 정보통신망법상 불법스팸 관련 주요 조항

법조문	내용	관련 시행령 내용
제50조 제1항	사전수신동시에 의한 광고 전송 제한 및 거래관계·육성TM에 따른 수신동의 예외 등	거래관계에 의한 수신동의 예외 기간
제50조 제2항	수신거부 및 수신동의 철회	
제50조 제3항	야간(오후 9시~오전 7시) 광고성 정보 전송 제한	예외 매체
제50조 제4항	광고성 정보 전송시 표기의무사항	표기의무사항 주요내용
제50조 제5항	광고성 정보 전송시 금지조치	
제50조 제6항	수신거부나 수신동의 철회시 비용부담 금지	무료로 수신거부나 수신동의 철회를 할 수 있는 방법 제공
제50조 제7항	수신자의 의사표시에 따른 처리결과 통지	통지 기간 및 통지 사항
제50조 제8항	정기적인 수신동의확인 안내	확인 안내 기간 및 방법
제50조의3	영리 목적의 광고성 정보 전송의 위탁 등	
제50조의4	정보통신서비스제공자의 권한 및 의무	
제50조의7	영리 목적의 광고성 정보 게시의 제한	
제50조의8	법에서 금지하는 재화 및 서비스 광고 금지	

출처 : 방송통신위원회·한국정보화진흥원 (2017.11.), 불법스팸 방지를 위한 정보통신망법 안내서, 5쪽.

한편 비용적 차원에서 불법스팸의 성격을 살펴볼 경우 스팸과 기타 광고성 메일 혹은 메시지와의 차이는 수신자의 동의 유무뿐만 아니라 광고성 정보의 발송에 소요되는 비용의 납부 주체에서 찾을 수 있다(김연배·박유리, 2007)⁴⁾. 불법스팸은 기본적으로 발송에 투입되는 한계비용이 저의 영(零)에 수렴하여 스팸의 무차별적인

4) 김연배·박유리 (2007). 온라인의 확장은 항상 긍정적인가 - 스팸메일과 온라인 외부성. 서울 : 삼성경제연구소.

대량 발송에 대한 경제적 유인이 존재한다(박유리·김연배·이정동·이중수, 2005)⁵⁾. 뿐만 아니라 정보 발송에 투입되는 값을 직접 지불하지 않고 수신자에 전가하는 경우가 대부분이다.

또한 불법스팸은 유통 경로인 인터넷, 문자 등의 매체가 갖는 네트워크 외부성으로 인해 가입자가 많은 ISP를 이용할 경우 가입자당 발송 비용이 거의 요구되지 않는다는 점에서 타 방식에 비해 저렴한 비용 대비 높은 효과를 거둘 수 있다는 특징을 보인다. 이는 발송자가 부담해야 할 발송 비용의 상당액이 ISP의 정보처리 비용 혹은 서비스 이용 대가로 일정액을 월 납입하는 수신자의 통신망 이용 증가비로 전이된다는 점에 기인한다(유의선, 2002)⁶⁾.

최근에는 유출된 개인정보를 악용하여 개인이나 기업이 수신자의 의도와는 무관하게 불특정 다수에게 무작위로 전송되는 불법스팸과 관련하여 송신자가 피해에 대한 책임을 전혀 지지 않는다는 점 역시 인터넷상 문제로 지적되고 있다. 불법스팸으로 인해 수신자가 받는 정신적, 물질적 피해가 증가하고 있음에도 불구하고 이러한 피해들이 고스란히 수신자에게 전가되거나 불필요한 광고성 정보의 전송으로 인해 각종 사회적 비용이 증가하는 추세이다. 이에 온라인 영역 내에서 유통되는 불법스팸 방지를 위한 전송자, ISP 등이 취해야 할 필요한 조치 등 개인 공간을 보호하고 사회적 후생을 증진시키는 방안 마련에 대한 고민이 필요하다.

2. 불법스팸 유통 현황

방송통신위원회와 한국인터넷진흥원(KISA)은 휴대전화 및 이메일 서비스를 통한 불법스팸의 유통 현황(발송량, 수신량, 스팸 차단서비스 차단율 등)을 매년 2회(상반

기 9월, 하반기 익년 3월) 조사하여 공표하고 있다. 기본적으로 한국인터넷진흥원에 신고되거나 스팸트랩시스템⁷⁾에 탐지된 스팸을 분석하는데, 신고의 경우에는 이용자의 자의적인 판단에 따른다는 한계가 존재한다. 이는 불법스팸에 대한 정부의 대응 정책을 개선하고 스팸 감축을 위해 통신사업자와 포털서비스 사업자 등 정보통신서비스 제공자의 자발적인 노력을 유도하기 위함이다. 2019년 상반기 불법스팸 유통 현황을 살펴보면 아래 <표 2-3>에 제시된 바와 같다(방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 2019.9.)⁸⁾.

우선 이메일 스팸의 경우 2018년 하반기 대비 감소한 양상을 보이거나 휴대전화 음성 및 문자스팸의 발송량이 상당히 증가했음을 알 수 있다. 구체적으로 휴대전화 음성스팸(915만건)의 발송경로를 살펴보면 인터넷 전화를 통한 발송이 48.1%(440만건)으로 가장 많았고, 유선전화 39.0%(357만건), 휴대전화 12.9%(118만건)의 순으로 많았다. 문자스팸(656만건)의 경우 대량문자 발송서비스를 통한 스팸 발송이 83.2%(546만건)로 가장 많았고, 그 다음으로 휴대전화 14.5%(95만건)와 유선·인터넷전화가 2.3%(15만건)로 뒤를 이었다.

5) 박유리·김연배·이정동·이중수 (2005). 스팸메일의 사회적 비용: 진술번호를 이용한 이메일 사용자의 불편비용 추정. SK텔레콤.
6) 유의선 (2002). 인터넷상의 스팸메일 법적 규제 정비방향. <한국언론학보>, 46권 3호, 153-182.

7) 휴대전화 스팸트랩시스템은 약 1만8천개의 가상의 휴대전화 번호로 수신되는 문자 및 음성스팸을 탐지하는 시스템이고, 이메일 스팸트랩시스템은 약 13만개의 가상의 이메일 주소로 수신되는 이메일 스팸을 탐지하는 시스템임
8) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2019). 2019년 상반기 스팸 유통현황 분석보고서.

표 2-3. 2019년 상반기 스팸 유통 현황

구 분		증·감 비교	'18년 하반기	'19년 상반기
휴대전화 음성스팸	발송량	7.1%(60만건) 증가	855만건	915만건
	수신량	0.01건 증가	0.06건	0.07건
휴대전화 문자스팸	발송량	17%(95만건) 증가	561만건	656만건
	수신량	0.04건 증가	0.03건	0.07건
이메일 스팸	발송량(국내발)	10%(8만건) 감소	84만건	76만건
	발송량(국외발)	44.8%(1,614만건) 감소	3,602만건	1,988만건
	수신량	0.01건 감소	0.40건	0.39건

출처 : 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2019). 2019년 상반기 스팸 유통현황 분석보고서, 2쪽.

한편 아래 <표 2-4>와 같이 스팸의 광고 유형을 살펴본 결과 휴대전화 음성스팸(487만건)의 경우 불법대출이 54.9%(267만건)로 가장 많았고, 통신가입이 31.0%(151만건)이 그 다음을 차지하였다. 불법대출은 전년대비 약 108만건 증가(159만건 → 267만건)한 반면, 통신가입은 전년대비 30만건(181만건 → 151만건) 감소하였고, 그 외 금융, 성인, 교육 스팸 역시 모두 감소하였다.

휴대전화 문자스팸(490만건)의 경우에는 도박이 60.7%(297만건)로 가장 많았고 그 다음은 불법대출이 15.4%(75만건)로 많았다. 두 유형 모두 전년대비 59만건, 16만건씩 증가한 수치를 보였다. 휴대전화 문자스팸 광고 유형과 관련하여 특이점은 2019년에 들어서며 2018년 하반기 20만건 수준이었던 특정 중독 추천, 카카오톡 오픈채팅방 초대 등 주시 관련 기타 유형의 스팸이 약 2배 정도 높은 39만건 수준으로 증가했다는 점이다.

표 2-4. 휴대전화 음성 및 문자스팸 광고유형(2019년 상반기)

순위	광고유형	음성스팸		광고유형	문자스팸	
		스팸량(건)	비율(%)		스팸량(건)	비율(%)
1	불법대출	2,673,608	54.9	도박	2,973,742	60.7
2	통신가입	1,511,098	31.0	불법대출	752,183	15.4
3	금융	362,625	7.4	대리운전	231,030	4.7
4	성인	239,985	4.9	금융	198,080	4.0
5	교육	43,535	0.9	성인	168,909	3.5
6	-	-	-	부동산	139,215	2.8
-	기타 ¹⁾	38,744	0.8	기타 ²⁾	435,791	8.9
-	합계	4,869,595	100.0	합계	4,898,950	100.0

1) 기타 유형 : 도박(0.4%), 부동산(0.3%) 등

2) 기타 유형 : 성매매알선(2.4%), 의약품(2.1%), 계좌임대(1.8%), 통신가입(1.2%) 등

출처 : 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2019). 2019년 상반기 스팸 유통현황 분석보고서, 8쪽, 13쪽.

제 2 절 국내 불법스팸 과태료 징수 관련

1. 불법스팸 과태료 부과 기준

국내 정보통신망법 제76조 제1항 제7호 및 제11호에 따르면 불법스팸 관련 규정을 위반한 자, 위반행위를 하도록 한 자는 3천만원 이하 또는 1천만원 이하의 과태료를 납부하도록 되어 있다. 위반조항에 따라 과태료 부과기준을 구분하고 있는데, 이와 관련된 구체적인 내용은 아래 <표 2-5>와 같다.

표 2-5. 위반조항에 따른 과태료 부과 및 형사처벌 대상

위반조항	대상	과태료
제50조 제1항, 제2항, 제4항, 제6항, 제8항	공통	3천만원 이하의 과태료
제50조 제3항	이메일 제외	
제50조의5	공통	
제50조의7 제1항, 제2항	공통	1천만원 이하의 과태료
제50조 제7항	공통	
제50조의4 제4항	정보통신서비스 제공자	1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금
제50조 제5항	공통	
제50조의8	공통	

한편 정보통신망법은 위반 횟수별 과태료 금액도 상이하게 규정하고 있는데, 위반 행위의 횟수에 따른 과태료 부과기준은 최근 3년간 같은 위반 행위로 인해 과태료 처분을 받은 경우에 적용된다. 위반 행위에 대하여 과태료 처분을 한 날과 다시 같은 위반 행위(처분 후의 위반 행위만 해당)를 적발한 날을 각각 기준으로 하여 위반 횟수를 계산하도록 하고 있다. 위반 조항에 따라 위반 횟수별 과태료 부과 금액은 정보통신망법 시행령 [별표 9] 과태료의 부과기준(제74조 관련)에 구체적으로 제시되어 있으며, 불법스팸 위반 횟수별로 적용되는 과태료 부과 금액은 아래 <표 2-6>에 정리된 바와 같다. 개별기준을 중심으로 위반 행위의 정도, 위반 행위의 동기와 그 결과 등을 종합적으로 고려하여 과태료 금액의 1/2 범위 내에서 가중하는 것이 가능하다.

표 2-6. 위반조항에 따른 위반 횟수별 과태료 부과

위반조항	위반횟수별 과태료 금액		
	1회	2회	3회 이상
제50조 제1항~제4항, 제6항, 제8항 제50조의5 제50조의7 제1항, 제2항	750만원	1,500만원	3,000만원
제50조 제7항 제50조의4 제4항	300만원	600만원	1,000만원

한편, 정보통신망법 시행령 [별표 9] 과태료의 부과기준 “1. 일반기준 다목”은 불법스팸을 발송했음에도 불구하고 과태료 금액의 1/2 범위에서 그 금액을 감경할 수 있는 5가지 사유를 명시하고 있다. 마찬가지로 위반 행위의 정도, 위반 행위의 동기와 그 결과 등을 고려하였을 때 감경의 필요가 있다고 인정되는 경우 과태료 가중이 가능하며, 구체적인 내용은 아래 <표 2-7>과 같다. 동시에 위반 행위의 정도, 동기, 결과 등을 고려하여 과태료 금액을 1/2 범위에서 가중하는 것도 가능하다.

표 2-7. 정보통신망법 시행령에 따른 불법스팸 과태료 감경 기준

정보통신망법 시행령 [별표 9] 과태료의 부과기준(제74조 관련) 1. 일반기준
<p>다. 부과권자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자에 대해서는 그렇지 않다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 2) 위반행위가 단순 과실에 의한 경우 3) 이용자에게 피해가 발생하지 않은 등 위반행위의 결과가 경미한 경우 4) 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 경우로서 법 제50조제4항 또는 제6항을 위반했으나, 법 제50조제1항부터 제3항까지의 규정은 위반하지 않은 경우 5) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 감경할 필요가 있다고 인정되는 경우

또한 ‘영리 목적의 광고성 정보 전송 기준 위반자에 대한 과태료 부과 업무처리 지침’(방송통신사무소 훈령 제3호) 제5조(과태료 감경)는 정보통신망법 시행령 [별표 9] 과태료의 부과기준 “1. 일반기준 다목”에 따라 과태료 금액을 1/2 감경할 수 있는 경우를 명시하고 있다. 또한 의견 제출기한 내에 과태료를 자진납부 하는 경우에는 부과될 과태료 금액의 1/5를 감경하여 부과한다.

표 2-8. 방송통신사무소 훈령 제3호(2019.4.8.)에 따른 불법스팸 과태료 감경 기준

영리 목적의 광고성 정보 전송 기준 위반자에 대한 과태료 부과 업무처리 지침
<p>제5조(과태료 감경) ① 「정보통신망법 시행령」 별표9 {과태료의 부과기준 “1. 일반기준 다목”}에 따라 과태료 금액을 감경할 수 있는 경우는 아래와 같으며, 해당자에 대해서는 부과될 과태료 금액의 100분의 50을 감경한다. 단, 과태료를 체납하고 있는 경우에는 그러하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우란, 아래 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우이다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 수급자 나. 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의제2항·제3항에 따른 보호대상자 다. 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인 라. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 제1급부터 제3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람 위반행위가 단순 과실에 의한 것으로 판단되는 경우란, 광고 수신 사전동의자 또는 재화등의 거래시 연락처를 제공한 자에게 광고를 전송하면서 연락처를 단순 오동록하여 타인에게 불법스팸이 발송된 경우이다. 위반행위의 결과가 경미하다고 판단되는 경우란, 위반건수가 휴대전화 20건, 이메일·팩스·게시판 5건 이하인 경우이다. 「정보통신망법」 제50조제4항 또는 제6항을 위반했으나, 제50조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하지 않은 경우란, 위반행위자가 아래 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우이다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 「정보통신망법」 제50조제4항을 위반한 경우 나. 「정보통신망법」 제50조제6항을 위반한 경우 다. 「정보통신망법」 제50조제4항과 제6항을 동시에 위반한 경우 그 밖에 위반행위 정도, 동기와 결과 등을 고려하여 감경할 필요가 있는 경우란 위반행위자가 아래 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우이다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 「정보통신망법」 제50조제1항만을 위반했으며 신고건수 80% 이상을 사전수

신 동의 또는 기존 거래관련 확인을 통해 입증한 경우
 나. 최초 1회 위반에 한하여 의견진술서 제출 시 재발방지확인 의사를 표시할 경우
 ② 위반자가 의견 제출기한 이내에 과태료를 자진납부 하는 경우에는 부과될 과태료 금액의 100분의 20을 감경한다.
 ③ 제5조제1항 각 호 감경사유에 두 가지 이상 동시에 해당하더라도 거듭하여 감경하지 아니한다. 단, 자진납부에 따라 감경하는 경우는 거듭하여 감경할 수 있다.

2. 불법스팸 과태료 징수 절차

2008년부터 2018년 9월 방송통신위원회가 직접 불법스팸 과태료 징수 업무를 수행하기 전까지는 중앙전과관리소에서 관련 업무를 전담으로 수행해왔다. 불법스팸에 대한 신고가 있는 경우 한국인터넷진흥원⁹⁾이 신고를 접수하고 피신고인 확인을 위하여 사업자(유무선 통신사, 인터넷 사업자, 발송 대행사 등)로부터 스팸 발송 번호 등 소유자 정보를 제공받아 사실조사를 거친 후 중앙전과관리소에 행정처분을 요청하는 방식으로 이루어져 왔다(정보통신망법 제65조 및 같은 법 시행령 제70조 참조).

하지만 2018년 9월 28일 중앙전과관리소장에 대한 업무위탁 해지 및 방송통신사무소 신설을 주요 내용으로 하는 방송통신위원회와 그 소속기관 직제가 개정되면서 불법스팸 과태료 관련 정책 및 집행 체계의 일원화가 이루어졌다. 방송통신위원회와 그 소속기관 직제 제1조의2(소속기관)의 신설 이후 방송통신사무소는 동법 제9조의2(직무)제3호에 따라 방송법 제108조제1항제4호, 제8호, 제9호, 제17호 및 제18호에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항을 담당하기 시작하였다. 특히 영리 목적의 광고성 정보 전송 위반에 관한 업무에 한정하여 정보통신망법 제64조 제4항에 따른 시정조치의 명령 지원에 관한 사항과 제76조에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항을 관장하고 있다.

9) 불법스팸대응센터 홈페이지(spam.kisa.or.kr) 및 국번 없이 118을 통한 신고 가능

표 2-9. 방송통신사무소 관련 규정

<p>방송통신위원회와 그 소속기관 직제 제2장의2 방송통신사무소</p> <p>제9조의2(직무) 방송통신사무소(이하 이 장에서 "사무소"라 한다)는 다음 사무를 관장한다.</p> <p>8. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조제4항에 따른 시정조치의 명령 지원에 관한 사항(영리 목적의 광고성 정보 전송 위반에 관한 업무로 한정한다)</p> <p>9. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제76조에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항(영리 목적의 광고성 정보 전송 위반에 관한 업무로 한정한다)</p>

방송통신사무소는 일반적으로 과태료 부과·징수 및 재판 등에 관한 구체적인 사항을 다루고 있는 질서위반행위규제법에 따라 사실조사를 위하여 피신고인에게 의견 제출을 요청하고 10일 이내에 피신고인으로부터 의견을 청취(질서위반행위규제법 제16조 참조)하는데, 10일 이내에 의견(소명자료)을 제출하지 않으면, 사실을 인정할 것으로 간주하여 자동으로 과태료를 부과한다. 이때 불법스팸 전송자가 자진 납부를 할 경우 과태료 금액의 20%를 감경할 수 있다(질서위반행위규제법 제18조 참조).

이상의 절차를 거쳐 방송통신사무소가 과태료를 부과하고자 하는 경우 피신고인에게 과태료 부과를 안내하게 되는데, 현재 불법스팸 과태료 부과 안내는 고지서(발송과 공시송달¹¹⁾)을 통해 이루어지고 있다. 과태료 부과 안내를 받은 피신고인은 그로부터 60일 이내에 이의를 제기하는 것이 가능(질서위반행위규제법 제20조 참조)하다. 피신고인의 이의제기가 있는 경우 행정청은 관할 법원에 이를 통보해야 하

- 10) 부과 고지서에는 ① 당사자의 성명(법인은 법인명, 대표자 성명)과 주소, 부과원인, 부과금액, ② 부과 행정청의 명칭과 주소, 납부기한, 납부 방법 및 수납기관, ③ 과태료 미납시 불이익 사실과 요건, 이의제기 기간 및 방법 등이 표기되어 있음
- 11) 행정절차법 제14조(송달)에 따라 송달이 불가능한 경우 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나에 공고하고 홈페이지에도 공고함으로써 송달에 갈음하고 있음

는데, 법원에 대한 통보시점을 기준으로 법원의 관할이 결정되고 이후 과태료 재판이 진행(질서위반행위규제법 제21조 및 제25조 참조)된다.

한편 이러한 절차가 사실상 마무리되었음에도 불구하고 당사자가 과태료를 납부하지 않았을 경우에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다. 또한 기한 내에 이의를 제기하지 아니하고 가산금을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수(질서위반행위규제법 제24조 참조)할 수 있다. 이의제기로 인하여 과태료 재판이 이루어진 경우 재판은 검사의 명령으로써 집행하며, 과태료 재판의 집행절차는 민사집행법에 따르거나 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라야 한다(질서위반행위규제법 제42조 참조).



그림 2-1. 불법스팸 과태료 징수 절차

출처 : 한국인터넷진흥원 홈페이지. URL : <https://spam.kisa.or.kr/spam/sub2.do>

3. 불법스팸 과태료 체납 현황

정보통신망법 규정 위반 내용별 불법스팸 과태료 부과에 대한 변제일 의원 제출 자료에 따르면 2014년부터 2018년까지 약 5년간 이용자 사전동의 없는 광고 전송

(2,582건, 43.7%), 업체명, 수신거부 방법 등 표기 의무 미준수(1,761건, 29.8%), 무료 수신거부 방법 미제공(1,217건, 20.6%) 등을 위반한 경우가 전체(5,911건)의 약 94.1%를 차지하였다.

그 외 이용자가 광고 수신거부 및 수신동의를 철회했음에도 불구하고 광고를 전송하는 경우(191건, 3.2%)나 이용자의 별도의 동의 없이 야간광고(오후 9시~오전 8시)를 전송하는 경우(81건, 1.4%), 정보통신서비스제공자가 스팸 차단 조치를 미흡하게 처리한 경우(49건, 0.8%), 그리고 정기적인 수신동의 확인 의무를 미준수한 경우(16건, 0.3%) 등도 불법스팸 위반 내용으로 과태료가 부과된 사례들이므로 확인되었다.

2019년 6월을 기준으로 5년간 정부가 적발한 불법스팸은 총 3,668건으로, 유형별 과태료 부과 현황을 살펴보면 상품 홍보가 2,597건으로 가장 많았고, 그 다음으로 부동산(647건), 대리운전(340건), 인터넷 가입 홍보(84건)의 순으로 나타나고 있다 (아래 <표 2-10> 참조).

표 2-10. 불법스팸 유형별 과태료 부과 현황(단위 : 건)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019.6월	합계
대리운전	81	88	77	54	40	340
부동산	70	137	161	175	104	647
상품홍보	383	673	631	566	344	2,597
인터넷가입	12	29	19	19	5	84
합계	546	927	888	814	493	3,668

출처 : 방송통신위원회; 디지털타임스 (2019.9.14.). 불법스팸 과태료 징수율 매년 2~3% 대...927억 미수납.

2019년 6월까지 적발된 불법스팸에 부과된 과태료 총액은 944억 3,000만원이다. 하지만 누적 과태료 징수액이 2.0%에 그치는 탓에 불법스팸 관련 체납액이 2019년

6월 말을 기준으로 총 926억 9,200만원에 달하는 것으로 확인되고 있다. 매년 불법스팸으로 인한 민원이 증가하고 있음에도 불구하고 과태료 징수율은 매년 1~3% 수준에 머무르고 있어 미징수된 과태료에 대한 정부의 긴밀한 대처가 미흡하다는 지적이 지속 제기되고 있는 이유이다. 더 이상의 징수가 어려운 수준에서 누적 과태료 징수액이 증가하고 있어 불법스팸 과태료 징수 활동 강화나 결손처분 등 근본적인 대책 마련이 강하게 요구되는 부분이라 할 수 있다.

표 2-11. 불법스팸 과태료 부과액(누적) 현황(단위 : 백만원)

연도	징수결정액*(A) (당해연도(a))	수납액(B)	징수율(B/A) (당해연도 징수율(B/a))	전체 미수납액
2015년	103,758(3,917)	2,100	2.0%(53.6%)	101,658
2016년	101,910(5,571)	2,907	2.9%(52.2%)	99,003
2017년	101,575(5,321)	3,023	3.0%(56.8%)	95,566
2018년	99,396(5,082)	2,939	2.95%(57.8%)	91,765
2019.6월	94,430(2,751)	1,737	2.0%(63.0%)	92,692

* 징수결정액(A) : 과년도 전체미수납액 + 당해연도 징수결정액

출처 : 방송통신위원회; EBN (2019.9.14.). 5년간 불법스팸 과태료 3668건...징수율은 2~3% 대 그쳐.

제3장 국내 불법스팸 과태료 징수 관련 절차상 이슈

제1절 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈

질서위반에 따른 과징금이나 과태료 등으로 구성된 임시적 지방세외수입은 국민의 일상생활이나 기업 및 소상공인의 실제 경제활동과 직결되는 생활밀착형 성격 을 띠고 있는 재원이다. 하지만 지방세와 달리 불규칙적으로 발생하기 때문에 세입 규모를 예측하기도 어렵고 채납처분에 대한 법령이나 조치가 미비하여 지방세 징수 율에 비해 저조한 실정이라는 비판이 지속 제기되고 있는 실정이다(행정안전부, 2018)¹²⁾. 특히 과태료 처분과 관련하여 징수율은 실태에 대해서는 행정법규에 대한 정당성이 훼손된 것은 아닌지 혹은 정부가 비범죄화 노력을 소홀히 해온 것은 아닌 지에 대한 의문으로 지적되기도 하였다(최무현, 2008)¹³⁾.

앞서 살펴본 바와 같이 불법스팸 과태료와 관련하여서도 낮은 징수율 및 높은 채 납율에 대한 비판은 끊임없이 제기되는 상황이다. 이와 관련하여 불법스팸 과태료 징수율이 낮은 이유 중 하나로 불법스팸 과태료 부과 수준이 너무 과도한 것이 아니 냐는 지적이 제기되고 있다. 실제 과태료 납부와 관련된 법규제의 실효성 확보를 위 한 제재 수준의 적정성에 대한 문제제기가 불법스팸 과태료 징수 영역에도 그대로 적용되고 있는 것이다.

현행 정보통신망법 제50조에서는 영리 목적의 광고성 정보에 대한 일정한 절차 등을 규정하고 있으며, 이를 위반한 불법스팸의 경우 같은 법 제76조 제7내지 제9의 2호에 따라 과태료가 부과되고 있다. 또한 정보통신망법 시행령 [별표9] 과태료 부과기준에서 위 정보통신망법 제50조 위반 행위에 대하여 위반횟수에 따른 과태료

12) 행정안전부 (2018). 2018 지방세외수입 통계연감(2017 결산기준). 세종 : 행정안전부.

13) 최무현 (2008). <기초질서 확립을 위한 과태료의 적정한 법정형 기준 연구>. 과천 : 법무부.

금액을 규정한다. 관련 규정에 따르면 정보통신망법 제50조를 1회 위반의 경우 300 만원 혹은 750만원의 과태료가 부과된다.

이와 관련되어 주로 지적되는 사항이 실제로 정보통신망법 제50조에 따른 절차를 준수하지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자 중에는 사업 규모가 영세한 업체들도 일부 확인되고 있다는 것이다. 실제 휴대전화를 통한 불법스팸 문자 거래 시 이동통신사업자가 중개 사업자에게 대량 문자 발송 권한을 판매하고, 이를 중개 사업자가 하위 유통 단계에 있는 소규모의 영세한 업체들에게 재판매하는 단계를 따르는 경우가 빈번하게 발생하는 현실을 고려해야 한다는 취지이다.

이러한 상황을 고려한다면 불법스팸 전송 사업자의 규모 측면에서 봤을 때 과태료를 납부할 수 있는 자본력이 사실상 부제한 실무상 1차 위반행위자들 모두에 대하여 750만원의 과태료를 부과 징수하는 것은 사실상 부담으로 작용할 수밖에 없다. 실제 과태료는 법률상의 의무를 위반하여 질서위반으로 인한 행정 작용의 목적이 달성되지 않은 경우 행정 목적을 직접 수행하는 행정청에 의해 원칙적으로 부과된다. 응보가 주된 제재 목적이 되는 형벌과는 달리 행정 목적 달성과 행정 작용의 실효성 확보가 강조되는 제재 유형인 것이다(안승철, 2010)¹⁴⁾.

이에 타 법령상 과태료 부과 규정에서 규정되는 과태료 액수에 비해 과도하게 책 정된 과태료 액수가 오히려 불법스팸 과태료 부과를 어렵게 하여 행정상 혼란을 야 기하고 과태료의 실제 징수율을 낮추는 근본 원인이 된다면 불법스팸 과태료 액수 를 낮추거나 자발적 시정기회를 제공하는 등 이를 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

입법권자가 행정절서별인 과태료의 액수를 다시 정하는 것이 헌법상의 평등 원리 에 위배하거나 비례의 원칙 혹은 과잉금지의 원칙에 위반하는 것이 아니라 헌법재 판소가 관여할 정도가 아니라면 입법제량의 범위 내에 있는 것으로 명시(헌재 1998.5.28., 96헌바83)되고 있다. 질서위반행위규제법 제14조(과태료의 산정)에 따라

14) 안승철 (2010). 과태료. 과징금 합리화 방안에 대하여. <월간법제>, 3호, 52-77.

질서위반행위의 동기·목적·방법·결과, 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황, 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경, 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유 등을 종합적으로 고려하여 우선 위반 양태와 과태료 액수 간의 균형적인 관계를 정립하고 그 다음 단계로서 실질적으로 불법스팸을 근절할 수 있는 처벌 방안을 강구해야 할 것이다.

제2절 행정 체계 개선 이슈

행정 체계와 관련하여서는 불법스팸 과태료뿐만 아니라 우리나라 과태료 제도의 전반적인 문제점으로 지적되는 이슈 중의 하나이다. 담당 공무원의 독려 미흡 및 관심 소홀, 인력 및 장비 부족으로 인한 체납 처분 활동의 미흡, 체납 처분 및 결손 처분의 소홀, 납부 방식의 한계 등이 주로 언급된 바 있다(김용훈, 2019; 한국법제연구원, 2017; 도시경제연구원, 2008; 한국행정연구원, 2010)¹⁵⁾. 특히 특정 질서위반 행위에 대한 과태료 부과가 개별법령에 근거하기 때문에 과태료 부과 징수의 업무를 수행하는 전담인력이 부족하여 원활한 업무 추진이 어렵고 체납 혹은 결손 처분이 미흡하다는 지적이다.

과태료 징수만을 위한 전문 징수인력이 부족하다는 점 역시 불법스팸 과태료 체납자에 대한 적극적인 대응을 어렵게 하는 요인으로 지적된다. 방송통신위원회는 그간 불법스팸 과태료 관련 집행 체계의 이원화로 인해 비효율적으로 운영되는 부분을 개선하고자 방송통신사무소를 2018년 9월 신설하였다. 하지만 수행 인력의 부

15) 김용훈 (2019). 과태료 집행 제도 개선을 위한 법제도적 전략. 공법연구, 47, 293-321; 한국법제연구원 (2017). 과태료 제도의 합리적인 정비를 위한 입법모델 연구. 세종 : 한국법제연구원; 도시경제연구원 (2008). <체납과태료 징수방안 개선 연구>. 서울 : 경찰청; 한국행정연구원 (2010). <과태료의 효율적 징수방안>. 과천 : 법무부.

족으로 행정적, 시간적 한계가 발생, 미수납액의 징수를 제고를 위한 적극적인 징수 활동을 제대로 수행하지 못했다는 평가를 받은 바 있다(국회예산정책처, 2019.8.)¹⁶⁾. 불법스팸 과태료 부과 및 징수 사무를 보고 있는 방송통신사무소에 두는 공무원 정원은 방송통신위원회와 그 소속기관 직제 [별표 1의4] 방송통신사무소 공무원 정원표(제10조의2 전단 관련)에 따라 총 41명으로 구성되어 있으나 2018년 실제 불법스팸 과태료 징수 업무를 수행한 인력은 6명이다. 이는 기존 14명이었던 중앙전파관리소 인력의 절반 수준에도 못 미쳐 보다 원활한 업무 수행을 위한 인력 보충이 필요한 부분이라 할 수 있다.

뿐만 아니라 실제 타 분야의 경우에도 대부분 과태료 징수를 위한 담당 공무원이 지정되어 있기보다는 다른 업무와 함께 과태료 징수 업무를 병행하고 있는 경우가 대부분이다. 한정된 인력, 과다한 업무량으로 인하여 체납 자료의 세밀한 분석이나 징수 대책을 수행하기에는 행정적인 여력이 없는 것이다. 뿐만 아니라 체납액 조회, 독촉고지서 발송, 대체압류, 징수 및 납부 독려 등 강력한 체납 처분 등을 전담할 인력이 부족하다는 점 역시 통상업무 이상의 체납 처분 활동을 기대하기 어렵게 만드는 요인이라 할 수 있다.

제3절 납부자 부담 경감 이슈

불법스팸 과태료 체납 이슈를 해소할 수 있는 방안을 체계적으로 마련하는 과정에서 납부자의 부담을 최소화시킬 수 있는 방안이 미비하다는 점 역시 해결해야 할 주요 이슈로 간주된다. 2004년에는 징수율이 40%를 밑도는 주정차위반과태료 등 자동차 관련 과태료와 관련하여 이러한 이슈를 해소하기 위해 자진 납부제나 인터넷 납부 등 납부자의 부담을 경감시켜 징수율을 제고할 수 있는 방안을 마련하기도

16) 국회예산정책처 (2019.8.). 2018회계연도 결산 위원회별 분석. 예산분석실.

하였다(행정안전부, 2018)¹⁷⁾. 또한 실제 자동차 관련 과태료의 경우 일부 항목을 제외하고 한도액에 도달한 경우 기간이 경과했음에도 불구하고 더 이상 추가 부담이 발생하지 않도록 함으로써 납부에 대한 납부자의 심리적 부담을 경감시키는 효과를 기대할 바 있다.

뿐만 아니라 전자납부 시스템 도입 등을 통해 다양한 방식으로 납부할 수 있는 시스템을 마련하여 납세자에게 충분히 납세 편의를 제공하여 징수율을 제고하는 방안을 고안하기도 하였는데, 대표적인 사례로 ‘간단 e납부 서비스’의 확대 시행(2014.12.15.) 등을 들 수 있다. 간단 e납부 서비스는 지방세 및 각종 지방세의 수입금을 고지서 없이 전국 어디서나 은행 현금자동입출금기, 인터넷뱅킹, 위택스로 모든 신용카드와 현금, 통장으로 납부 가능한 서비스로, 고지서 없이 은행 ATM 및 신용카드를 통해 수수료 없이 혹은 신용카드 적립 포인트 등으로 주정차 위반 과태료 등을 납부할 수 있도록 함으로써 세외수입에 대한 체납액 감소 및 지방 재정 건전성 강화 등을 꾀한 바 있다(행정자치부, 2015.1.14.)¹⁸⁾.

이처럼 불법스팸 과태료 납부와 관련하여서도 가산금 부과 전 알림 제도, 분할납부 제도 등을 도입하여 불법스팸 과태료 납부능력이 없는 영세한 규모의 사업자들이 실제 과태료를 납부할 수 있도록 납부자 부담을 경감시킬 필요가 있다. 더 중요한 것은 납부기일에 대한 인지가 없었거나 실제 납부 능력이 없는 사업자들이 실제 과태료를 납부할 수 있는 충분한 기회를 부여하는 것이다.

불법스팸 전송자가 법 위반으로 인해 과태료 처벌을 받았다는 사실을 확실하게 인지할 수 있도록 다양한 방식으로 여러 차례에 걸쳐 고지해야 할 것이며, 개인 및 기업의 개별적 경제 사정에 비추어 과태료의 즉시납입이 어려운 경우에는 과태료의 연납이나 분납을 허용할 필요가 있다. 실제 국세징수법 제15조(납기 시작 전의 징수유예)는 채해 또는 도난으로 재산에 심한 손실을 입은 경우나 사업에 현저한 손실을

17) 행정안전부 (2018). 2018 지방세외수입 통계연감(2017 결산기준). 세종 : 행정안전부.
18) 행정자치부 (2015.1.14.). 상·하수도 요금, 주정차위반 과태료도 고지서 없이 편리하게 납부하세요!. 보도자료.

입은 경우, 사업이 중대한 위기에 처한 경우, 납세자 또는 그 동거가족의 질병이나 중상해로 장기치료가 필요한 경우 등에 대해서는 납세 고지를 유예하거나 결정한 세액을 분할하여 고지하도록 하고 있다. 즉, 이와 관련하여서는 불법스팸 체납 과태료 납부에 대한 납부자 편의의 극대화를 꾀하는 동시에 납부에 대한 납부자 저항을 최소화시키는 것이 실무적인 차원에서 징수율을 제고할 수 있는 가장 실효성 있는 방안이 될 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

제4절 불법스팸 재발 방지 이슈

관련 과태료 납부에 대한 국민의식이 미약하여 과태료 제도의 실효성 확보에 곤란을 겪는다는 지적도 꾸준히 지적되고 있다(김원중, 2017)¹⁹⁾. 불법스팸 과태료 납부자의 윤리의식이 부족하여 실질적인 불법스팸 발송자를 적발하여 과태료를 부과한 경우에도 고의적인 납부기피, 납부 무성의로 인한 체납이 지속되는 것이다. 실제 불법스팸 발송이나 과태료 납부 등과 관련된 인식 제고 교육 등을 실시함으로써 정보통신망법 시행령 [별표 9] 과태료의 부과기준에 따른 과태료 금액 감경 사유를 악용하여 과태료를 내지 않는 방법 등을 공유하며 수수료를 받는 등 실제 처벌을 빠져나가는 경우를 방지할 필요가 있다.

한국행정연구원(2010)²⁰⁾이 지적한 바와 같이 실제 과태료 납부자들은 납부 기피, 납부 무성의, 납부 윤리의식의 부족 등을 이유로 과태료를 납부하지 않는 경우가 많다. 납부능력은 있으나 과태료 납부를 기피하거나 무조건적인 납부 거부부식으로 인하여 고의적으로 납부하지 않는 경우, 기간 내에 납부해야 한다는 의식 부족으로

19) 김원중 (2017). 행정질서벌(과태료)의 효율적 개선 방안. <유럽헌법연구>, 제23호, 301-332.
20) 한국행정연구원 (2010). <과태료의 효율적 징수방안>. 과천 : 법무부.

인해 체납하는 경우 등 과태료에 대한 단일한 윤리의식이 만연한 실정이다. 사실상 과태료 부과 공정성, 법 집행의 효율성 및 법적 의무에 대한 각 납부자의 수용 여부도 과태료의 납부 호응도에 중요한 영향을 미치고 있으므로, 한편으로는 과태료 체납에 따른 정부의 구체적인 강제수단 또는 강력한 제재 수단을 마련할 필요가 있을 것이다.

최근에는 네트워크 기술의 발달로 예측하기 힘든 유형의 신종 스팸에 대한 대응 자체가 어렵다는 지적도 제기되고 있다. 유·무선전화, 문자, 이메일, 모바일 메신저 등 다중 채널을 혼합하거나 관련 법규제가 수립되는 시점에 변형된 새로운 채널 및 방식을 활용하여 영리 목적의 스팸을 발송하는 경우가 증가하는 것이다(한국인터넷진흥원, 2014)²¹⁾.

이와 관련하여 한국인터넷진흥원과 방송통신위원회는 사업자의 책임의식 고취를 위해 ‘불법스팸방지를 위한 정보통신망법 안내서’ 등을 지속 개정하는 등 사업자의 자율규제 강화를 위한 방안을 수립해오고 있으며, 동시에 ‘영리성 광고 전송사업자 불법스팸 방지 및 인식제고 설명회’ 등 스팸 방지에 대한 사업자 및 이용자 인식 제고를 위한 다양한 교육도 매반기마다 제공해오고 있다. 하지만 이러한 과정 역시 관련 법규정에 대한 홍보가 미흡하고 실제 실시되고 있는 교육 횟수가 부족하여 불법 스팸 인식 제고를 위한 교육의 수혜를 받을 수 있는 대상의 범위가 좁다는 지적이 제기되고 있다.

제 5 절 위반자 특정 이슈

앞서 살펴본 바와 같이 현행 정보통신망법상 누구든지 전자적 전송매체를 이용하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송하려면 그 수신자의 명시적인 사전동의를 받아

21) 한국인터넷진흥원 (2014). 신종 스팸 예방 및 대응방안. 나주 : 한국인터넷진흥원.

야 한다(정보통신망법 제50조 제1항). 재화 등의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 동종 재화 등에 대한 영리 목적 광고성 정보를 전송하려는 경우 또는 전화권유판매자가 육성으로 수신자에게 개인정보의 수집출처를 고지하고 전화권유를 하는 경우에는 사전 동意的 예외가 인정되나, 그 경우에도 수신자가 수신거부의사표시를 하거나 사전 동의를 철회하는 경우에는 영리 목적의 광고성 정보 전송이 금지된다.

이처럼 위 규정을 위반하여 영리 목적의 광고성 정보를 전송한 자에게는 과태료를 부과하는데(정보통신망법 제76조 제1항 제7호), 이 과정에서 불법스팸의 발송자들이 소재 불명자의 명의를 도용하여 불법스팸을 발송하는 경우가 많아 실제로 불법스팸을 발송한 자 즉, 위반자의 특징이 어렵다는 한계가 발생할 수 있다. 최원석 의원의 제출 자료에서 지적된 2012년부터 2015년 상반기까지 부과된 불법스팸 과태료의 실제 징수액이 전체(180억원)의 34% 수준인 62억원에 그친데 대해 당시 중앙전파관리소는 “과태료 체납자의 94%가 재산이 없고 50%는 소재불명자여서 징수가 어렵다”는 답변을 준 바 있다(아이뉴스24, 2015.9.20.)²²⁾.

과학기술정보통신부에 따라 “실제 불법스팸 발송자를 추적해보면 노숙자들이 명의를 불법스팸 사업자에게 헐값에 팔아넘겨 과태료 납부 능력이 없는 상태인 경우가 많고, 아예 소재 불명자의 명의를 도용된 경우도 적지 않게 확인”(News1, 2018.9.11.)²³⁾되고 있다는 것이다. 하지만 해당 이슈는 불법스팸이 유통되기 시작한 초반에 지적된 사항으로 최근에는 휴대전화 가입시 진행되는 본인인증 절차 등을 통해 대부분 해소된 것으로 평가된다.

그 외에도 불법스팸 과태료 납부 의무가 확정된 상태에서 개인의 사망이나 법인의 합병 등으로 인해 해당 의무를 이행하지 못하는 경우도 현실에서 빈번하게 관찰되고 있다. 이러한 경우 실제 불법스팸 과태료에 대한 납부 이에 따라 유무선 통신

22) 아이뉴스24 (2015.9.20.). ‘다 줄어도’ 통신가입 권유 문자만 늘어 : 최원석 의원 “이통3사 스팸광고 자제 필요.

23) News1 (2018.9.11.). 불법스팸 과태료 체납액 ‘908억원’... 징수율 절반에 그쳐.

사업자, 인터넷 사업자 등으로부터 스팸 발송 명의자를 확인하는 것만으로는 실질적인 불법스팸 발송자로부터의 과태료 징수가 불가능하다는 상황을 고려해 볼 필요가 있다.

제 4 장 전문가 자문 인터뷰 분석 결과

제 1 절 전문가 자문 인터뷰 개요

불법스팸 과태료 징수를 제고 및 합리적인 관리 방안을 도출하고자 본 연구는 총 3명의 관련 분야 종사자 및 전문가를 대상으로 전문가 자문 인터뷰를 실시하였다. 전문가 인터뷰는 2019년 12월에 진행되었으며, 질문은 크게 ① 불법스팸 과태료 부과 수준 및 실제 행위의 위법성과의 관계, ② 불법스팸 과태료 징수를 제고를 위해 개선되어야 할 행정 체계, ③ 불법스팸 과태료 체납 가산금에 대한 납부자 부담 경감 방안, ④ 그 외 고안해 낼 수 있는 불법스팸 과태료 징수를 제고 및 관리 방안, 마지막으로 ⑤ 불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해 최소화 방안 등으로 나누어 제공되었다.

전문가 자문 인터뷰 결과는 연구진들이 불법스팸 유통이라는 위법 행위의 제발가능성을 최소화하고 장기적으로 합리적, 효율적으로 징수, 관리될 수 있는 방안을 도출하는데 참고할 수 있는 기초 자료로 활용하고자 하였다. 한편 1차 전문가 자문 인터뷰를 통해 확인된 의견 중 내용의 구체화가 필요한 부분에 대해서는 2차 인터뷰를 진행함으로써 그 의미가 보다 명확하게 서술될 수 있도록 하였다. 본 연구의 전문가 자문 인터뷰에 참여한 전문가의 전반적인 특징은 아래 <표 4-1>에 제시된 바와 같다.

표 4-1. 전문가 자문 인터뷰의 대상 전문가 특성

구분	소속	직책	비고
전문가 A	대학	교수	
전문가 B	연구소	전문위원	
전문가 C	법무법인	변호사	

제 2 절 전문가 자문 인터뷰 결과

1. 불법스팸 과태료 수준 조정 방안

불법스팸 과태료 부과 수준이 실제 행위의 위법성에 비해 과도하다는 지적과 관련하여 전문가들은 대부분 과태료를 현실적인 수준으로 낮추는 것이 과태료 징수를 개선방안으로 제시될 수 있다는 점에 대해서는 공감하였다(전문가 A, 전문가 C). 불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해의 심각성이 점차 확대되고 있다고는 하나 불법스팸 유통 행위를 방지하기 위해 과태료 등의 규제 수준을 현재보다 강화하는 것은 현실적으로 어렵다는 입장이다. 이들 전문가들은 불법스팸 과태료 부과수준을 조정하기에 앞서 과태료가 실제 과도한 것인지에 대한 실증적인 검증 과정이 수반되어야 한다는 의견을 제시하였다(전문가 A, 전문가 C).

“스팸을 발송하는 회사의 규모가 다양할 수 있으나 대부분은 영세하고 1-2명의 직원만 두고 영업을 하고 있는 경우가 많아 특정 액수가 일반적으로 낮고 높다고 평가하기는 어려운 점이 있음(전문가 A)”

“하지만 불법스팸 과태료 부과수준을 조정하기에 앞서 과태료가 행위의 위법성에 비해 실제로 과도한 것인지에 대한 확인이 필요해 보임. 과도한 것이라는 판단이 내려질 경우 매년 납부자의 상황 등을 고려하여 과태료를 감경하는 것 보다는 금액을 하향 조정하는 것이 필요함(전문가 C)”

하지만 과태료와 관련된 통상적인 논의가 제재 처분의 실효성을 높이기 위해 과태료 금액을 상한하거나 합리적인 과태료 부과기준을 마련하는 것에 주목하여 이루어지고 있다는 점을 고려할 경우 실제 불법스팸 유통 행위의 위법성과 낮은 징수율

을 직접적으로 연계하여 논의하기에는 한계가 있다는 의견도 있었다(전문가 B). 해당 전문가는 불법스팸 유통이 우리사회에 야기하는 심각한 문제를 최소화할 수 있도록 불법스팸 유통 행위가 갖는 위법성에 상응하는 수준에서 실질적으로 처벌할 수 있는 후속 절차가 뒷받침되어야 한다는 점을 지적하였다. 이와 관련하여 전문가 C 역시 불법스팸이 유통되는 범위가 넓거나 위반 행위가 3회 이상 반복되는 등의 고의성이나 위법성이 심각한 경우에는 현재 규제 수준을 더 가중 적용하여 사업자를 처벌하는 방안을 고민해 볼 수 있다고 언급하였다.

“과태료 금액이 너무 높아서 징수율이 낮은 것이 아니라 과태료를 내지 않더라도 후속조치가 미흡하다거나 불법스팸 생산·유통 과정의 특수성에서 기인하는 것이 아닌지의 여부도 고려될 필요가 있음(전문가 B)”

2. 행정 체계 개선 방안

불법스팸 과태료 징수율 제고를 위해 개선되어야 할 행정 체계와 관련하여 2018년 방송통신사무소의 신설로 인해 불법스팸 관련 업무를 전담하여 수행할 수 있게 된 부분에 대해서는 행정적인 개선이 실제 이루어진 부분이므로, 이와 관련하여 사무소의 효율적인 운영 및 실질적인 권한 행사를 위해서는 위임 규정 등이 마련되어야 한다는 당위성이 강조되었다(전문가 C). 해당 전문가는 방송통신사무소가 불법스팸 관련 업무 지원 외에 시정명령 및 과태료 부과·징수 업무를 위임받아 실제 수행할 수 있도록 2019년 김성수 의원 대표발의안(2019. 7. 30. 의안번호 제2021716호)인 정보통신망법 일부개정법률안을 참고할 필요가 있음을 강조하였다.

한편 불법스팸을 담당하는 전문인력이 부족하다는 지적에 대해서는 불법스팸과 관련하여 이루어지는 실질적인 민원 조사나 대응, 과태료 징수 및 처벌 등이 적시에 효율적으로 이루어지도록 하기 위해 이를 전문적으로 담당하여 수행할 수 있는 인력 증원이 필수적이라는 의견이 제기되었다(전문가 A). 동시에 불법스팸 관련 업무

가 유기적으로 연계되어 이루어질 수 있도록 현재 분소와 수도권으로 분산되어 있는 인력을 통합하는 방안도 고민해볼 필요가 있다는 언급도 있었다.

“불법스팸 대응 인력이 많지 않고, 광고성 정보가 규제대상이 되는 불법스팸인지 그 전송방식이 법에서 정해지는 바에 의한 건지 불확실한 사례가 너무나 많고, 기한 안에 그에 대한 전문적인 판단을 구하는 것이 어려운 경우가 많기 때문에 … 그 사전적인 불법성 판단여부에 이르기까지의 민원에 대한 충분한 소통과 조사를 위한 인력 증원이 필수적이라고 봄(전문가 A)”

하지만 부족한 담당 인력의 확충 등과 관련된 부분에서 과거부터 다양한 영역에 걸쳐 답습적으로 논의되고 있는 부분이고 중국적인 목적을 달성하는 데는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 지적도 있었다(전문가 B). 그럼에도 불구하고 현실점에서 구조상 문제가 경험적으로 확인되고 있는 행정체계를 정비하는 것은 불가피하므로 장기적인 시각에서 관련 제도를 단계별로 개선하는 신중한 접근이 필요하다는 점이 강조되었다.

“영국의 사례에서 보듯이 과태료 징수를 위한 별도의 담당관제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있으나, 공무원 조직의 확대라는 어려운 숙제를 해결해야 할 것이고, 이러한 담당관제도는 과태료 제도 전반에 관한 제도개선 차원에서 이루어진 연후에야야 정보통신망법에 도입할 수 있을 것으로 판단됨(전문가 C)”

3. 불법스팸 과태료 납부자 부담 경감 방안

전문가들은 국내 불법스팸 과태료 징수 절차상 심각한 문제가 있다고 보기 어렵다는 점에서 불법스팸 과태료 납부자의 부담을 경감시키는 방안이 불법스팸 과태료

징수율을 제고하는 효과를 가져올 것이라는 데는 모두 동의하였다(전문가 A, 전문가 B, 전문가 C). 과태료 처분의 대상이 되는 사업자들이 영세한 규모에 있거나 불법스팸 과태료가 체납되고 있는지를 인지하지 못하는 사업자들에 대해서는 이들의 부담을 경감시켜 줄 수 있는 사전 고지나 과태료 분할 납부 등의 대안이 필요하다는 것이다.

다만 의도적으로 과태료 납부를 지연시키는 사업자들의 경우에는 해당 방안이나 그 외 구제 절차들의 실질적인 효과가 없고 오히려 처벌 강도가 강하게 적용되어야 할 부분이므로 의도적으로 과태료 납부를 회피하는 사업자에 대해 처벌할 수 있는 방안에 대한 고민도 필요할 것으로 보였다.

“불법스팸 과태료가 체납되고 있는지 인지하지 못하는 사업자에 대해 사전 고지나 과태료 분할 납부 등을 실시함으로써 부담을 낮춰주는 것은 가능하나 과연 의도적으로 과태료 납부를 지연시키는 사업자들의 경우 이러한 방안들이 과태료 징수율을 제고하는데 실질적인 효과가 있을까 하는 의문이 있음(전문가 C)”

한편 우리나라의 경우 불법스팸 과태료 징수율 제고 측면에서 자진납부자에 대한 과태료 감경 제도를 도입하고 있으나 감경 사유를 단순히 과태료 납부자의 성실성만을 기준으로 하고 있다는 점에 대한 지적도 제기되었다. 전문가 B는 이와 관련하여 물가 상승이나 위반 행위자의 소득 수준 등 과학적 지표를 고려, 반영하고 있는 미국의 경우를 참고할 수 있다고 보았다. 민사금전벌의 경우 「소비자 생상품 안전법(Consumer Product Safety Act)」, 「연방 민사벌 인플레이션 조정법(The Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act)」 등의 법률에서 물가상승률 및 생계비 등을 반영하고 있다는 것이다.

해당 대안들은 불법스팸 유통으로 범위를 한 사업자 유형에 따라 실제 사업의 영세성 등으로 인해 불법스팸 과태료를 체납할 수밖에 없는 사업자들의 과태료 부

답을 경감시키는 동시에 납부 가능성을 높임으로써 불법스팸 과태료 징수율을 제고할 수 있다는 효과를 가져올 것으로 판단된다.

4. 기타 개선 방안

불법스팸 과태료의 징수율을 제고하는 기타 방안과 관련하여서는 불법스팸 유통으로 범위반을 한 자에 대해 법원의 명령을 예정하는 등 보다 강력한 수준의 강제 집행 방안을 확보할 필요가 있다는 의견이 제기되었다(전문가 B). 현재와 같이 과태료로 불법스팸 유통 행위에 대한 행정상 처분을 내리기보다 과징금이나 범칙금, 벌금 등으로 위반 행위에 대한 강제성을 부여할 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 불법스팸 제압 과태료 징수율을 효과적으로 제고할 수 있다고 보았다.

“과태료 징수 절차에서의 사법적 수단을 원용한다면 보다 제고된 수준의 강제집행을 도모할 수 있다는 점에서 과태료 처분에 대한 불복절차에서만 사법절차가 등장하는 우리에게 이는 시사하는 바가 있음(전문가 B)”

그 외에도 불법스팸 유통으로 인해 발생하는 이용자 및 사회적 피해 규모나 사업자에게 부여된 사회적 책무 등을 고려하여 사업자 유형에 따라 과태료를 더욱 강하게 부여할 필요가 있다는 의견도 제기되었다(전문가 C). 해당 전문가는 실제 일본의 경우에는 스팸메일에 대한 규제의 실효성을 증대시키기 위해 2008년 송신에 동의한 자에게만 스팸메일을 발송할 수 있는 opt-in 방식으로 전환한 바 있는데, 이를 참고할 수 있는 사례로 제시하였다. 일본은 불법스팸 유통과 관련하여 적용되는 법의 실효성을 강화하는 방안으로 1년 이하 징역 또는 100만엔 이하 벌금에 처하는 것 외에 조치명령(발신자로 하여금 전자메일의 송신방법의 개선에 관한 필요한 조치를 취하도록 함)을 법인이 위반한 경우에 한해 벌금을 3,000만엔 이하로 그 기준을 상향한 바 있다.

5. 불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해 최소화 방안

불법스팸 유통으로 인한 사회적 피해를 최소화하기 위해 과태료를 부과·징수하는 방안 외에 장기적인 시각에서 접근할 수 있는 방안과 관련하여 전문가들은 모바일 환경의 도래로 새로운 유형의 지능형 스팸이 지속 등장하고 있는 현 상황을 주지할 필요가 있음을 강조하였다(전문가 A, 전문가 C). 향후 어떠한 유형의 불법스팸이 어떠한 방식으로 유통될 것인지 예측하기 어려운 상황에서 관련 법제도로 이를 온전히 규제하기에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 사업자와 이용자의 노력이 함께 수반되어야 한다는 것이다.

이와 관련하여 사업자 차원에서는 불법스팸의 유통을 기술적으로 차단할 수 있도록 플랫폼을 정비하고 유통되는 불법스팸에 대해서는 관련 정보를 주기적으로 제공함으로써 이용자에게 경각심을 심어 주어야 할 것이다. 이용자 차원에서는 불법스팸 유통으로 인한 심리적, 물리적 피해를 스스로 방지할 수 있어야 하는데, 이를 위해 각자 소지하고 있는 단말기에서 불법스팸을 차단할 수 있는 장치를 적극적으로 활용할 수 있다.

“위반행위를 일일이 법으로 규제하고 처벌하는 것으로 지금 정부가 원하는 정도의 효과를 달성하기는 어렵다고 보임. 결국 사업자에게 일정한 형식에 맞출 것 내지는 사용자들이 단말기 자체에서 제거할 수 있는 방법 등이 병행되어 제시되어야 할 것(전문가 A)”

“신유형의 불법스팸에 대한 규제를 합리화하려는 노력이 필요하고 통신사업자 역시 인터넷, 모바일 이용자의 편익을 증진시키기 위해 스팸의 유통량이나 위반 유형, 처리 현황 등을 면밀하게 측정하여 정기적으로 공개 발표할 필요가 있을 것임(전문가 C)”

뿐만 아니라 불법스팸 유통 그 자체에 대한 방안을 강구하는 것도 중요하지만 불법스팸이 가능하게 된 근본적인 문제로서 개인정보보호 관련 제도를 정비하여 대응하는 것이 장기적으로 효과적인 방안이 될 수 있다는 의견도 있었다(전문가 B). 해당 전문가는 이를 위해 개인정보보호 분야에서 ‘징벌적 손해배상’ 제도를 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다는 의견을 제시하였다.

제 5 장 논의 및 결론

제 1 절 불법스팸 과태료 징수율 제고를 위한 기본 가치 정립

과태료 일반의 징수율 제고를 위한 기존의 연구들은 현행 과태료 집행 제도의 한계에 초점을 맞추어왔다. 과태료의 경우 체납에 대한 제재수단이 확립되어 있지 않고 금액도 소액에 불과하여 압류처분과 같은 그에 대한 적극적이고 강력한 대응이 이루어지지 않고 있다. 이에 기존 연구들에서는 과태료 체납에 대한 소극적 대응만으로는 행정제재수단으로서의 실효성 확보가 어렵다는 점에 중점을 두고 그에 따른 개선방안을 제시하였다(김용훈, 2019; 김원중, 2017; 한국행정연구원, 2010)²⁴).

불법스팸에 대한 효과적인 규제를 위한 기존의 연구들도 과태료 징수율에 관한 연구들에서 논의된 내용과 유사한 흐름에서 이루어져 왔다. 불법스팸에 대한 규제에도 불구하고 불법스팸의 증가율이 감소되지 않고 있는데 그 이유와 관련하여 현행 법령상 불법스팸에 대한 규제가 미약하다는 점을 지적하고 있다. 즉, 불법스팸에 대한 규제로서 과태료 처분만이 존재하고 과태료 처분의 경우 그 의무이행확보수단도 불분명하다는 점에 착안하여 벌금 또는 과징금 등의 보다 강력한 제재수단이 부과되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다(방송통신위원회, 2011)²⁵).

그러나 불법스팸에 대한 과태료의 징수율이 낮은 원인을 단순히 과태료 체납에 대한 제재수단의 부재에서만 찾을 수는 없다. 실무상 불법스팸에 대한 정보통신망

24) 김용훈 (2019). 과태료 집행 제도 개선을 위한 법제도적 전략. 공법연구, 47, 293-321. ; 김원중 (2017). 행정질서법 (과태료) 의 효율적 개선 방안. 유럽헌법연구, 301-332. ; 한국행정연구원 (2010). 과태료의 효율적 징수방안. 법무부 연구용역과제. 등 참조

25) 방송통신위원회 (2011). 스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구. ; 이인호 (2004). 스팸(SPAM) 규제입법에 대한 평가와 정책방향, 정보법학, 8(1): 1-35. 등 참조

법의 규정을 위반하여 과태료 처분을 받는 자들은 대부분 스팸 발송에 대한 절차적·방법적 의무에 대하여 무지한 사업자들이다. 즉, 스팸 발송 절차 및 방법에 대한 인식 부족으로 인하여 불법 스팸의 전송이 끊이지 않는 것이다. 이러한 사업자들에게는 현행 불법스팸에 대한 제재가 과도한 측면이 있으며, 과태료 액수를 증액하거나 과태료 체납에 대한 제재수단을 강화한다고 하여 현실적으로 과태료 징수율이 제고 될 것으로 기대하기는 어렵다.

이러한 점을 고려했을 때 실질적인 불법 스팸의 제발 방안을 위해서는 근본적으로 정보통신망법상 스팸 관련 규정에 대한 전반적인 교육 및 인식 제고가 필수적이며, 이러한 근본적인 해결을 통하여 궁극적으로는 과도한 과태료의 부과 및 체납을 방지할 수 있을 것이다.

물론 기존 연구들에서 지적한 바와 같이 과태료 일반의 징수율 제고를 위하여 과태료 징수를 위한 정부기관 간의 협력을 도모하고, 압류처분 등 과태료 체납자에 대한 제재수단을 확립하는 등의 거시적인 행정적 체계 개선이 이루어져야 함은 사실이나 당장 이러한 개선을 이루어내기는 쉽지 않다. 이에 불법스팸의 과태료 체납 문제를 해결하기 위해서는 실무상 나타나는 실질적인 원인의 분석에서 출발하여 상대적으로 쉽게 변화시킬 수 있는 부분부터의 단계적인 접근이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 앞서 살펴본 불법스팸의 과태료 징수와 관련하여 발생하는 문제점에 집중하여 그 개선방안을 살펴볼 것이다. 본 연구에서는 단순히 불법스팸에 대한 처벌 수준 또는 과태료 체납에 대한 제재수단을 강화하는 것이 아니라 불법스팸 전송자들의 과태료 납부에 부담으로 작용하는 실질적인 원인을 해결하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 불법스팸에 대한 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립방안에서부터 스팸 전송자들의 실질적인 납부 부담 경감 방안과 스팸 전송에 관한 인식 제고 및 교육방안을 중점적으로 살펴볼 것이다.

제 2 절 불법스팸 과태료 징수 이슈별 개선방안 제언

1. 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈

현행 정보통신망법에서는 제50조를 위반한 경우 1회 위반의 경우에도 750만원의 과태료를 부과하도록 하여 실제 행위의 위법성에 비하여 다소 과도한 측면이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 실무상 실제로 정보통신망법 제50조에 따른 절차를 준수하지 않고 영리 목적의 광고성 정보를 전송하는 자 중에는 스팸 전송에 대한 법정 절차에 대하여 무지한 소상공인들이 큰 비중을 차지하고 있으며, 이러한 위반행위자들 모두에게 1차 위반시부터 750만원의 과태료를 부과·징수하는 것은 실무자들에게 대한 부담으로 작용하고 있다.

즉, 위반행위의 불법성에 비하여 과도하게 측정된 과태료의 액수가 오히려 실무자들의 과태료 부과를 어렵게 하고, 과태료의 실제 징수율을 낮추는 요인이 되고 있는바, 실질적으로 불법스팸을 근절할 수 있는 처벌 방안을 강구하고, 위반 양태와 과태료 액수 간의 균형적인 관계를 정립하는 것이 필요하다. 따라서 이하에서는 다른 법령상의 과태료 부과 규정을 살펴보고 그에 비추어 현행 정보통신망법상 과태료 부과 규정의 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 다른 법령상의 과태료 부과 규정

1) 개요

현재 과태료에 대한 법령의 전반적인 체계를 살펴보면, 과태료의 부과 대상이 되는 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항은 질서위반행위규제법에서 공통적으로 규정하고 있으나, 개별적인 과태료 액수(위반횟수별 과태료 금액 또는 과태료 상한액)의 경우에는 해당 위반행위를 규정한 개별 법령상의 과태료 부과 규정에서 규정하고 있다.

위법행위에 대한 제재수단으로서 과태료를 규정하고 있는 현행 법체계를 전수 조

사한 2009년 박영도·강문수의 연구에 따르면 개별 법령에서 정하고 있는 과태료 액수는 ‘5만원 이하’에서 ‘2억원 이하’까지 그 편차가 매우 크다(박영도·강문수, 2009)26). 또한 위 연구에 따르면 538개의 과태료를 규정한 법률과 과태료 부과기준을 규정하고 있는 287개의 별표기준을 유사한 의무위반 행위를 기준으로 분류하였을 때 각 법령간 유사의무위반행위에 대한 과태료 부과 금액 사이에도 현격한 차이가 있음을 알 수 있다.

이에 비추어볼 때, 다른 법령에 제시된 기준만으로 불법스팬에 대해 부과할 수 있는 과태료의 적정 수준을 찾는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 다른 법령에서 유사 행위에 대하여 보다 낮은 수준의 과태료를 부과하고 있는 경우 적어도 법정 과태료 금액이 과도하게 책정되었다고 판단할 수 있다. 따라서 이하에서는 불법스팬과 유사한 위법행위를 규율하고 있는 다른 법령상의 과태료 부과 규정을 살펴보고자 한다.

2) 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “옥외광고산업진흥법”) 제20조 제1항 제1호 및 제1호의2에서는 광고물등의 허가 또는 신고 규정을 위반하여 입간판·현수막·벽보·전단을 표시 또는 설치하거나 금지광고물을 제작·표시한 경우 과태료를 부과하도록 정하고 있다.

옥외광고산업진흥법 시행령 제55조 [별표8]에서는 각 지방자치단체의 조례로 정할 과태료 부과기준의 범위를 정하고 있는데, 과태료 부과기준에서는 각 위반 광고의 형태에 따라 세분화하여 규정하고 있다. 또한 기존에는 과태료 부과기준에 부과 대상이 되는 기준 단위를 명시하고 있지 않아 그 해석에 불분명함이 있었으나, ‘17. 12. 29. 개정을 통하여 ‘개당’ 또는 ‘장당’ 과태료를 부과하도록 과태료 부과

26) 박영도·강문수 (2009). 과태료·과징금 부과기준 개선방안 연구. 한국법제연구원.

준을 명확화하였다. 구체적인 위반행위에 따른 과태료 부과 기준 금액은 아래 <표 5-1>과 같다.

표 5-1. 불법 옥외광고물 과태료 부과기준

위반행위	과태료 금액
가. 입간판 1) 도로(보도를 포함한다. 이하 같다)의 경우 가) 연면적 1㎡ 미만 나) 연면적 1㎡ 이상 2㎡ 미만 다) 연면적 2㎡ 이상 3㎡ 미만 라) 연면적 3㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 개당 8만원 이상 35만원 미만 • 개당 35만원 이상 65만원 미만 • 개당 65만원 이상 130만원 미만 • 개당 130만원+연면적 3㎡ 초과하는 면적의 0.5㎡당 15만원을 더한 금액 이하
2) 도로 외의 경우 가) 연면적 1㎡ 미만 나) 연면적 1㎡ 이상 2㎡ 미만 다) 연면적 2㎡ 이상 3㎡ 미만 라) 연면적 3㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 개당 5만원 이상 15만원 미만 • 개당 15만원 이상 50만원 미만 • 개당 50만원 이상 80만원 미만 • 개당 80만원+연면적 3㎡ 초과하는 면적의 0.5㎡당 8만원을 더한 금액 이하
나. 현수막 1) 면적 3㎡ 미만 2) 면적 3㎡ 이상 5㎡ 미만 3) 면적 5㎡ 이상 10㎡ 미만 4) 면적 10㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 장당 8만원 이상 15만원 미만 • 장당 15만원 이상 35만원 미만 • 장당 35만원 이상 80만원 미만 • 장당 80만원+면적 10㎡ 초과하는 면적의 1㎡당 15만원을 더한 금액 이하
다. 벽보	• 장당 8천원 이상 5만원 이하
라. 전단	• 장당 5천원 이상 5만원 이하

3) 방문판매 등에 관한 법률

「방문판매 등에 관한 법률」(이하 “방문판매법”) 제42조 제2항에서는 전화권유 판매자는 전화권유판매를 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록시

스텝에서 소비자의 수신거부의사 등록 여부를 확인하여야 하며, 전화권유판매 수신 거부사를 등록한 소비자에게 대해서는 전화권유판매를 하지 않도록 규정하고 있다. 또한 방문판매법 제48조 및 제49조에서는 사업자가 위 규정에 위반한 행위를 한 경우 시정권고 및 시정조치를 할 수 있도록 정하고 있으며, 같은 법 제60조 제1항 제10호에서는 시정조치명령을 따르지 아니한 자에 대해서 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

여기서 시정권고란 사업자가 해당 행위의 중지, 이 법에 따른 의무의 이행, 그 밖에 소비자피해 예방 및 구제에 필요한 조치를 하도록 시정 방안을 정하여 그 사업자에게 이에 따를 것을 권고하는 것을 의미하며(방문판매법 제48조 제1항 참조), 시정조치란 해당 위반행위의 중지, 이 법에 규정된 의무의 이행, 시정조치를 받은 사실의 공표, 소비자피해 예방 및 구제에 필요한 조치, 그 밖에 시정을 위하여 필요한 조치를 의미한다(방문판매법 제49조 제2항 참조).

한편, 방문판매법 제66조 제1항 제9호에서는 제42조제2항을 위반하여 소비자에게 전화권유판매를 한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고, 방문판매법 시행령 [별표4] 2. 개별기준 더.에서는 위 규정을 위반하여 전화권유판매를 한 경우 위반횟수별 과태료 금액을 규정하고 있으며, 구체적인 부과기준은 아래 <표 5-2>에 제시된 바와 같다.

표 5-2. 전화권유판매 규정 위반에 대한 과태료 부과기준

위반행위	근거 법조문	위반횟수별 과태료 금액		
		1회	2회	3회 이상
더. 법 제42조제2항을 위반하여 소비자에게 전화권유판매를 한 경우	법 제66조제2항제9호	200	500	1,000

나. 불법스팸 과태료 부과 규정 개선 방안

불법스팸 전송과 유사한 행위에 대한 다른 법령상 과태료 부과 규정을 살펴보면, 정보통신망법상 불법스팸에 대한 과태료 부과기준에 비하여 과태료 부과 액수도 크지 않으며, 위반행위자에 대하여 과태료 부과기준을 세분화하거나, 시정권고 또는 시정조치를 가능하도록 하여 개별 행위의 불법성에 보다 적합한 행정적 제재를 할 수 있도록 정비되어 있다. 따라서 정보통신망법에서도 불법스팸 관련 규정을 위반한 자에 대하여 시정권고 또는 시정조치를 부과할 수 있도록 하거나, 행위 태양에 따라 과태료 부과 기준을 세분화함으로써 행위의 불법성과 처벌 강도간의 적절한 비례관계를 정립할 수 있을 것으로 기대된다.

1) 시정권고·시정명령

우선, 불법스팸에 관한 정보통신망법상 규정을 위반한 자에 대하여 과태료 부과 이전 단계로서 시정권고·시정명령을 내릴 수 있도록 규정을 신설하는 방안을 고려해볼 수 있다. 특히 불법스팸의 법정 전송 절차에 대하여 인지하지 못하여 정보통신망법을 위반하게 된 소상공인들의 경우 과태료 부과 이전에 시정권고 또는 시정명령을 통하여 정보통신망법 규정에 대한 교육 및 시정의 기회를 부여함으로써 보다 실효적인 행정 제재가 가능할 것으로 생각된다.

현행 정보통신망법 제64조 제4항에서는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 이 법을 위반한 정보통신서비스 제공자등에게 해당 위반행위의 중지나 시정을 위하여 필요한 시정조치를 명할 수 있고, 같은 조 제2항에서는 이 법을 위반하여 영리 목적 광고성 정보를 전송한 자에게 시정조치를 하기 위하여 정보통신서비스 제공자등에게 해당 광고성 정보 전송자의 성명·주소·주민등록번호·이용기간 등에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 위 규정상의 시정조치는 “정보통신서비스 제공자등”만을 대상으로 하고 있어 일반 사업자들이 정보통신망법을 위반하는 경우 시정조치를 할 수 있는 법적

근거가 될 수 없다. 앞서 살펴본 바와 같이 시정권고 또는 시정명령과 같이 과태료 부과 이전 단계의 제재가 필요한 경우는 대부분 스팸 전송에 관한 법적 규제에 대하여 알지 못하는 소상공인들이 정보통신망법을 위반한 경우라 할 수 있는데, 위 규정에서는 “정보통신서비스 제공자등”만을 대상으로 규정하고 있어서 시정조치의 실효성이 떨어진다고 볼 수 있다.

이처럼 정보통신망법 제50조의 수범자는 정보통신서비스 제공자에 한정되지 않고 특히 시정권고 또는 시정조치가 필요한 사업자의 경우 정보통신서비스 제공자에 해당하지 않는 경우가 많다는 점에서 정보통신망법 제50조 규정의 위반 시 모든 위반 행위자에 대하여 시정조치가 가능하도록 하는 별도 조문의 신설이 필요하다.

현행 정보통신망법에서는 제64조의 자료제출 규정에서 시정조치를 명할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 별도의 시정조치 규정을 두지 않고 있으며, 정보통신서비스 제공자가 아닌 자의 정보통신망법 위반 행위가 문제되는 경우는 일반적이지 않다는 점에서 불법스팸에 대하여 규정하고 있는 제50조에 새로운 항을 신설하거나 제50조의9를 두는 방식으로 시정조치 규정을 신설할 수 있을 것이다.

시정조치 규정을 별도로 신설하는 경우 가능한 시정조치의 내용이나 예시에 대하여는 하위법령에서 보다 구체적으로 규정할 수 있다. 불법스팸 전송자에 대하여 필요한 시정조치로 과태료 부과 처분의 이전 단계에서 이루어지는 처분으로서의 경고 처분 또는 스팸 정보 전송에 대한 교육 명령과 같은 경우를 생각해볼 수 있다.

우선, 경고처분과 관련하여 경고처분의 경우에도 시정조치의 형태로 이루어질 수 있는지 문제될 수 있다. 이에 대하여 '99년 대법원이 "공정거래위원회가 불공정거래 행위를 이유로 내린 경고조치는 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'(이하 '독점규제법')에 규정되어 있지 아니한 것으로서 이를 제24조 소정의 '기타 시정을 위한 필요한 조치'에 해당한다고 보기 어렵다."고 판시(대법원 1999. 12. 10. 선고 98다46587 판결)한 이래, 서울고등법원 등 다수의 하급심 또한 '표시·광고의 공정화에 관한 법률'(이하 '표시광고법') 또는 독점규제법 등에 따라 공정거래위원회가 한 '경고'의 처분성을 부정하였다.

그러나 '13년 표시광고법 위반을 이유로 한 공정거래위원회의 경고의결이 문제된 사안에서 대법원은 경고의결은 당해 표시·광고의 위법을 확인하되 구체적인 조치까지는 명하지 아니하는 것으로 사업자가 장래 다시 표시광고법 위반행위를 할 경우 과징금 부과 여부나 그 정도에 영향을 주는 고려사항이 되어 사업자의 자유와 권리를 제한하는 행정처분에 해당하며, '기타 위반행위의 시정을 위하여 필요한 조치'란 위반행위를 시정하기 위하여 필요하고 적절하다고 인정되는 제반 조치를 말하는 것이고, 표시광고법 위반행위에 따른 과징금 부과 여부나 그 정도에 영향을 미칠 수 있는 경고처분도 이에 해당한다고 볼 수 있다고 판시하였다(대법원 2013. 12. 26. 선고 2011두4930 판결).

위 대법원 판결에 따라 논란이 되어 왔던 공정거래위원회가 행하는 '경고'의 법적 근거와 행정처분성 여부에 관한 판단이 명확해졌으며, 일반적으로 위반행위의 시정을 위하여 필요한 조치에 '경고'도 포함되는 것으로 볼 수 있게 되었다. 따라서 불법스팸과 관련하여서도 정보통신망법 규정을 위반한 사업자에 대하여 사안의 경중을 고려하여 시정조치의 일환으로써 '경고'처분을 가능하게 하도록 함으로써 과태료 부과처분 없이도 위반행위자에 대한 주의를 환기하고 불법스팸 전송의 제발을 방지하도록 할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 교육명령의 경우에도 시정조치의 일환으로 부과할 수 있는지 문제된다. 이와 관련하여 공정거래위원회가 시정조치의 유형 및 예시에 대하여 규정한 일반예규인 「공정거래위원회의 시정조치 운영지침」(이하 “시정조치 운영지침”)을 참고해볼 수 있다. 시정조치 운영지침 II. 2.에서는 시정조치는 그 양태와 주된 내용에 따라 작위명령, 부작위명령, 보조적 명령이라는 3가지의 유형으로 구분할 수 있다고 정하고, 그 중 “보조적 명령”의 경우 공정거래법에 관한 교육실시명령 등 시정조치의 이행을 실효성 있게 확보하고 당해 위반행위의 제발을 효과적으로 방지하기 위하여 주된 명령에 부가하여 명하는 시정조치로 정의하고 있다.

시정조치 운영지침 VII. 시정조치 주요 유형별 기준 및 예시의 3. 다.에서는 교육실시명령에 대하여 “공정거래위원회는 피심인이 공정거래법 등을 알지 못하여 범위

반행위를 한 경우로서, 공정거래위원회 조사 이후에도 피심인이 관련법을 숙지하지 못하는 등의 이유로 교육명령을 부과하지 않고는 향후 동일한 범위반 행위가 발생할 것으로 예상되는 경우 법 위반행위의 재발을 방지하기 위하여 피심인으로 하여금 소속 임·직원 또는 판매원을 대상으로 법 위반 사항과 관련된 법령, 제도 등에 관해 일정기간 내에 일정기간 동안 교육을 실시하고 그 결과를 보고하도록 하는 “교육실시명령”을 명할 수 있다”고 설명하고 있다.

실제로 공정거래위원회는 위 규정에 따라 의결로서 교육실시명령을 부과하고 있으며, 구체적인 예시는 아래와 같다. 이에 비추어볼 때, 불법스팸과 관련하여서도 정보통신망법 규정을 위반한 사업자가 관련법을 숙지하지 못하는 등의 이유로 교육명령을 부과하지 않고는 향후 동일한 범위반 행위가 발생할 것으로 예상되는 경우 시정조치의 일환으로서 교육실시명령을 부과할 수 있을 것으로 보인다.

표 5-3. 교육실시명령의 예시: 공정거래위원회 의결 제2012-233호

<p>[교육명령]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교육기한 : 이 통지서를 받은 날로부터 3개월 이내 2. 교육시간 : 1인당 3시간 3. 교육이수대상자 : 3명(임원 1명, 직원 2명) 4. 교육내용 : 이 사건 위반행위와 관련된 법 조항 < 교육내용에 포함하여야 할 사항 > 가. 피심인이 종사하는 업종 분석 나. 위반 법조항의 위법성 요건 다. 피심인의 당해 행위가 범위반이 되는 이유 라. 향후 범위반행위 재발방지를 위한 다양하고 구체적인 방안 제언 마. 위반 법조항과 관련된 유사 심결례 및 판례 * 교육자료 작성시 피심인이 제출한 자료를 최대한 활용할 것 5. 교육이수기관 : 한국공정경제연합회 또는 중소기업협동조합중앙회 6. 평가 : 교육기관이 교육한 내용을 평가 7. 교육비 : 교육이수에 소요되는 비용은 피심인이 부담함 8. 이행절차 가. 교육실시 전 교육대상자별 인적사항, 교육이수 일시 및 장소, 교육기관 명, 강사, 교육내용(교육자료), 교육방식을 공정거래위원회에 보고 나. 공정거래위원회는 교육내용, 교육방식, 강사 등이 교육명령 취지에 부족하거나 부적합할 경우 해당사항의 보완을 권고하고 피심인은 정당한 사유가 없는 한 공정거래위원회의 권고사항을 반영 다. 교육실시 후 교육대상자별 인적사항, 교육이수 일시 및 장소, 교육기관 명, 강사, 교육내용(교육자료), 교육방식, 평가결과를 교육기관 발행 증빙자료를 첨부하여 공정거래위원회에 보고

2) 과태료 부과 금액의 합리화

위에서 살펴본 바와 같이 다른 법령에 규정된 과태료 부과 액수가 절대적인 기준이 될 수는 없으나, 스팸 전송행위와 유사한 위법행위에 대한 다른 법령의 과태료 부과 규정에 비추어볼 때, 정보통신망법상 영리 목적 광고성 정보 전송에 대한 과태료 금액은 다른 법령상의 유사 규정에 비하여 다소 과도하게 측정된 것으로 볼 수 있다. 따라서 위법행위의 불법성에 비례한 과태료 부과가 가능하도록 전반적인 액수의 하향 조정 및 세분화가 필요할 것으로 보인다.

구체적인 조정 방안으로서 우선 위반횟수별 과태료 금액 자체를 하향 조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 불법스팸에 대한 정보통신망법 규정 위반의 경우 방문판매법상 전화권유판매와 가장 유사한 성격을 가지고 있으므로, 1차 위반시 200만원, 2차 위반시 500만원, 3차 위반시 1000만원 정도의 수준에서 과태료를 부과하는 방안이 가능할 것이다.

표 5-4. 과태료 금액의 하향조정 예시

위반 횟수	1차	2차	3차
과태료 액수	200만원	500만원	1,000만원

다음으로 현행 정보통신망법에서는 제50조를 위반한 경우 모두 동일한 액수의 과태료를 부과하도록 하고 있으나 위 규정의 개정을 통하여 위법성의 정도에 따라 차등 부과하는 방안을 생각해볼 수 있다. 가령, 현행 법령에서는 수신자의 동의 없이 광고성 정보를 전송한 경우와 법정 고지 사항을 모두 밝히지 않거나 거짓으로 밝히고 전송한 경우 동일한 과태료를 부과하고 있으나, 동의 없이 전송한 경우가 동의를 전제로 전송하였으나 고지사항을 모두 고지하지 않은 경우에 비하여 그 위법성의 정도가 더 높다고 볼 수 있으므로 고지사항을 모두 밝히지 않은 경우 동의 없이 전송한 경우에 비하여 경한 정도의 과태료를 부과하는 것이 보다 바람직하다.

마지막으로, 과태료 부과기준을 보다 세분화하여 전송 건수 또는 신고 건수에 따라 과태료를 차등 부과하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현재 실무는 실제 전송 건수에 따라 위반 횟수를 산정하고 있지는 않으며, 적발 횟수를 위반 횟수로 보고 과태료를 부과하고 있는 것으로 보인다. 따라서 적발 횟수가 동일하더라도 실제 전송 건수²⁷⁾에 따라 차등부과하는 방안이 가능할 것으로 보인다. 가령, 1회 적발의 경우에

27) 다만, 실제 전송 건수에 대한 확인이 어려울 경우 전송 건수가 많을수록 신고 건수도 비례하여 많아질 개연성이 높으므로 신고 건수에 따라 차등부과하는 방안도

도 실제 전송건수가 100건 미만인 경우 100만원, 100건 이상에서 500건 미만인 경우 150만원, 500건 이상인 경우 200만원을 부과하는 등의 방안을 고려해볼 수 있다.

다. 적극행정을 통한 처벌의 적정성 확보

위에서 살펴본 바와 같이 불법스팸 발송자에 대한 처벌의 적정성을 확보하기 위해서는 과태료 부과기준에 관한 규정을 개선이 이루어져야 한다. 그러나 당장 이러한 개정이 이루어지기 어렵다고 하더라도 적극 행정을 통하여 처벌의 적정성을 확보할 수 있다.

여기서 ‘적극행정’이란 헌법과 법률에 따라 주어진 권한과 책임을 다하여 공익을 증진하고 국민에게 적극적으로 봉사하는 행정을 의미한다(법제처, 2018. 8). 즉, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 제도가 아닌 국민에게 혜택을 주는 제도까지 반드시 법률에 근거가 있어야 하는 것은 아니라는 점에 착안하여 효율적이고 탄력적으로 법률을 해석하고 적용하는 것을 의미한다.

과태료의 부과와 관련하여 질서위반행위규제법에 대한 법무부의 해설서(2018. 12)에서는 과태료 규정은 강행규정으로 질서위반행위에 대해 과태료를 부과할 것인지 여부에 대한 행정청의 재량이 해석되지 않는다고 설명하고 있으나, 적극행정을 발휘한다면 위반행위의 고의나 과실이 불분명한 경우 또는 위반사항으로 인한 피해나 경미한 경우에는 과태료 부과처분 이전에 행정지도를 할 수 있을 것으로 보인다.

이와 유사한 사례로서 방송통신위원회는 ‘17.8. 개인정보 보호규정 위반 온라인 사업자들에 대하여 위반사항을 시정하도록 행정지도 하고, 시정하지 않을 경우 과태료 처분이 있을 예정임을 안내한 바 있으며(방송통신위원회, 2017. 8. 30), 국회는 ‘15. 10. 지자체의 아파트에 대한 감사 등이 징벌적 과태료 처분에 따라 과도한 규제로 이어졌음을 문제 삼으면서, 서울시 등 다른 지자체는 타 단지에 관한 감사결과 적발된 위반사항에 대해 과태료가 아닌 행정지도 처분을 내렸으나, 경기 성남시는

고려해볼 수 있다.

과태료를 부과해 과도하게 규제하고 있음을 지적한 바 있다(고경희, 2015. 10. 19). 이에 비추어볼 때, 불법스팸 발송자에 대하여도 적극행정을 발휘하여 고의 과실이 불분명하거나 과태료 처분으로 나아가기에는 그로 인한 피해가 경미한 경우에는 과태료 부과 처분이 아닌 행정지도가 가능할 것으로 보인다. 다만, 개개인의 공무원에 대하여 이러한 적극행정을 기대하는 것이 어려울 수 있으므로 이에 대한 하위법령을 마련하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

법제처가 발간한 적극행정 법제 가이드라인에서는 행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정 목적을 실현하기 위해 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용 즉, 행정지도 또는 권고에 대하여 사실상 규제로 작용하지 않는 경우에는 하위법령으로 규정할 수 있도록 안내하고 있다. 불법스팸 발송자에 대하여 과태료 처분 이전에 행정지도를 가능하도록 하는 것은 사실상 규제로 작용하지 않는 경우에 해당한다고 볼 수 있으므로 이러한 내용을 하위법령에 규정하는 것도 가능할 것으로 보인다.

2. 행정 체계 개선 이슈

가. 방송통신사무소 위임 규정 신설

앞서 살펴본 바와 같이 최근 불법스팸에 대한 권한 행사 주체가 중앙전파관리소에서 방송통신위원회로 변경되었으나 현행 정보통신망법에서는 불법스팸 전송자에 대하여 시정조치 명령 및 과태료 부과·징수 권한을 방송통신사무소에 위임하는 규정이 별도로 두고 있지 않다. 그러나 방송통신사무소는 「방송통신위원회와 그 소속기관 직제」(이하 “방통위 직제”)의 직무규정(제9조의2 제8호 및 제9호)을 근거로 하여 영리 목적의 광고성 정보 전송 관련 시정명령 및 과태료 부과 권한을 행사하고 있다.

이에 정보통신망법상 방송통신사무소에 대한 직접적인 위임규정이 필요한지 여부에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 정보통신망법 제65조에서는 ‘과학기술정보통신부

소속 기관의 장’, ‘지방우정청장’, ‘한국정보화진흥원’, ‘인터넷진흥원’, ‘인터넷진흥원의 직원’에 대한 권한의 위임·위탁 근거 규정을 두고 있으나, 방송통신사무소에 권한을 위임·위탁할 수 있도록 하는 근거 규정은 두고 있지 않다.

그러나 판례는 법률에서 직접적인 권한의 위임 규정을 두지 않더라도 대통령령인 「관세청과그소속기관직제」에서 소관사무를 규정하고 있는 경우 위 직제 규정에 따라 해당 소관사무가 위임된 것으로 볼 수 있다는 점을 전제로 판단한 바 있다. 따라서 이러한 판례의 입장에 따르면 방통위 직제에 따라 방송통신사무소에 불법스팸 관련 방송통신위원회의 시정명령 지원과 과태료 부과·징수 지원에 사무가 위임된 것으로 볼 수 있다.

다만, 방송통신사무소에 위임된 사무는 ‘지원’에 관한 사무이므로, 만약 방송통신사무소의 권한으로 시정명령, 과태료 부과·징수를 행하고자 한다면 위 직제규정 또는 정보통신망법 시행령 개정이 요구될 것으로 보인다. 참고로 방송통신위원회의 소속기관인 방송통신사무소에 방송통신위원회의 권한 중 일부를 위임할 수 있도록 하는 정보통신망법 일부개정법률안이 발의(김성수 의원 대표발의, 2019. 7. 30. 의안번호 제2021716호)되어 계류 중이다.

표 5-5. 위임 규정 신설을 위한 정보통신망법 개정 법률안

현 행	개 정 안
제65조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 과학기술정보통신부 소속 기관의 장 또는 지방우정청장에게 위임·위탁할 수 있다.	제65조(권한의 위임·위탁) ① ----- 소속 기관의 장 ----- -----.
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

나. 인력 보완 방안

현재 불법스팸 전송자에 대하여 과태료 부과를 담당하는 전문인력이 부족한 상황이며 한정된 인력, 과다한 업무량으로 인해 체납 자료의 세밀한 분석이나 적절한 징수대책을 수행할 여력이 없는 실정이다. 따라서 과태료 징수를 제고를 위해서는 과태료 부과를 담당하는 인력의 확충과 더불어 현재 배분된 인력을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

우선, 과태료를 부과하는 업무는 그 부과근거가 개별 법령에 있으므로 그 업무를 담당하는 일반 행정직 공무원이 맡을 수밖에 없지만, 일반 행정직 공무원 중에서 과태료 부과 업무에만 전담할 수 있는 인력을 확충하여야 하여야 한다. 중국적으로는 현재 분소와 수도권으로 분산 배치되어 있는 과태료 징수 인력을 통합하여 운영하는 것이 가장 바람직하나, 이러한 통합적 인력 운용에는 시간이 소요될 것으로 예상되는바, 현재로서는 개별 부서의 인력을 확충하고 과태료 관련 업무의 전담이 가능하도록 업무 분장이 이루어질 필요가 있다.

다음으로 과태료 부과·징수 담당인력을 대상으로 한 질서법 및 개별법상의 제도와 관련한 역량 강화교육이 필요하다. 과태료 부과 체계에 대한 이해가 부족하여 과태료의 실제 징수율이 낮아지는 문제가 발생할 수 있으므로, 과태료 제도에 대한 전문적이고 체계적인 교육이 시행되어야 한다. 구체적인 방법으로는 공무원 내부의 정형화된 교육뿐 아니라 필요한 경우 외부의 전문가 등을 통한 교육을 실시할 필요가 있다.

또한 과태료 담당 인력을 효율적으로 활용하기 위하여 과태료 관련 민원처리에 관한 제도를 개선할 필요가 있다. 현재 과태료 관련 민원은 모두 과태료 전담 인원이 직접 대응하고 있으나 실제 과태료 전담 인력의 직접적인 대응이 필요한 민원은 많지 않으며 민원 처리로 인하여 실질적인 과태료 징수 업무에 차질이 발생하는 것으로 보인다. 이에 과태료 관련 민원에 대하여도 방송통신위원회의 민원 센터에서 일괄적으로 대응하되, 실제 징수 업무를 담당하는 담당 인력의 직접적 대응이 필요

한 경우에 한하여 민원 업무를 대응하도록 하는 방안이 필요하다.

마지막으로, 과태료 담당 인력의 효율적 활용을 위해 가능성이 없는 체납에 대하여는 과감한 결손처분²⁸⁾을 통하여 불필요한 인력 낭비를 예방할 필요가 있다. 지방세나 국세의 경우에는 체납담당공무원이 건수별로 담당하고 있어 철저히 추적하고 있으며, 가능성이 없는 체납에 대해서는 과감하게 결손처분을 하고 있으나, 과태료에 대해서는 전문 인력이나 많은 부과 건수에 비해 그 액수가 크지 않아 추적을 통한 결손처분이 제대로 이루어지지 않고 있다.

따라서 결손처분에 대한 내부지침을 마련하여 결손처분의 요건 등에 대한 교육을 실시하고, 전담인력 확충을 통해 징수 가능성이 없는 과태료에 대해서는 결손처분을 하도록 독려할 필요가 있다. 참고로 병무청에서는 병역의무자 국외여행 미귀국자에 대한 과태료의 체납정리를 효율적으로 처리하기 위하여 「체납과태료 결손처분 정리준칙」(병무청훈령)을 마련, 운영하고 있으며, 해당 준칙에서는 결손처분의 사유, 결손처분 심의위원회의 심의, 결손처분의 취소 등에 대해 규정하고 있다.

표 5-6. 병무청의 체납과태료 결손처분 정리 준칙

제1장 총칙	
제1조(목적)	이 준칙은 「병역법」(법률 제7430호, 부칙 제3항), 「질서위반행위규제법」, 「국세징수법」 및 「국고금관리법 시행규칙」에 따라 병역의무자 국외여행 미귀국자에 대한 과태료의 체납정리를 효율적으로 처리하기 위함을 목적으로 한다.
제2조(근거법규)	체납과태료 결손처분 근거법규는 다음과 같다.
1.	「병역법」(법률 제7430호) 제95조 부칙 제3항
2.	「병역법 시행령」(대통령령 제18669호) 제171조(과태료의 부과 및 징수절차)
3.	「질서위반행위규제법」 제15조(과태료의 시효)
4.	「질서위반행위규제법」 제24조(가산금징수 및 체납처분 등) <개정 2014.11. 3>
5.	「국가재정법」 제96조(금전채권·채무의 소멸시효)

28) 과태료에 대한 체납의 결손처분이란 납부자에게 납부능력이 없거나 징수가 현저히 곤란한 경우에 지방자치단체가 해당 채권을 일방적으로 포기하는 행정처분을 말하며, 결손처분의 대상은 무재산, 행방불명, 소멸시효 완성 등이다.

6. 「지방세기본법」 제96조(결손처분) <개정 2014.11. 3>
 7. 「국고금관리법 시행규칙」 제35조(불납결손의 결정)
- 제3조(납입통지 및 서류송달)** ① 징수금의 납입통지서는 수입징수관이 징수결정 또는 시효중단 해제 통보를 받은 날부터 3일 이내에 발급하여야 한다.
- ② 납입고지, 독촉, 체납처분 또는 그 밖에 필요한 서류를 우편으로 송달할 경우에는 반드시 등기우편으로 송달하여야 한다
 - ③ 납입고지서 등이 수취인의 주거불명 등의 사유로 반송되었을 때에는 주민등록표 등을 확인하여 배달증명의 방법으로 송달하고, 송달된 납입고지서 등이 다시 반송된 경우에는 이를 공시하여야 한다.

제2장 결손처분

제4조(결손처분) 과태료의 결손처분은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에 할 수 있다.

1. 압류물건이 후순위 채권에 해당되어 채권액 확보가 어렵다고 인정되는 경우
2. 「질서위반행위규제법」 제15조에 따라 과태료징수권의 소멸시효가 완성된 때
3. 과태료 체납자가 행방이 불명하거나 재산이 없다는 것이 판명된 경우

제5조(결손대상의 심의) ① 수입징수관이 과태료의 결손처분을 하고자 할 경우에는 병무청 과태료 결손처분 심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)의 심의를 거친 후 병무청장의 결재를 받아야 한다.

- ② 심의위원회 위원장은 기획조정관이 하고, 위원은 각 국 선임과장, 대변인 및 감사담당관으로 구성하며, 간사는 운영지원과장이 한다.
- ③ 심의위원회 위원은 심의위원회에서 심의된 사항에 대하여 심의 의결서에 의견을 표시하고 서명날인하여야 한다
- ④ 수입징수관이 심의위원회에 제출하는 결손처분 심의안은 별지 제1호서식에 따른다.

제6조(결손처분의 취소) ① 수입징수관은 제4조에 따라 결손처분을 한 후 압류할 수 있는 다른 재산을 발견한 경우에는 지체 없이 심의위원회 심의를 거쳐 병무청장 결재를 받은 후 그 처분을 취소하고, 체납처분액 징수절차를 취하여야 한다. 다만, 제4조제2호의 사유로 인하여 결손처분을 한 경우에는 그러하지 아니한다

- ② 수입징수관이 심의위원회에 제출하는 결손처분 취소심의안은 별지 제2호서식에 따른다.

제3장 병무청 과태료 결손처분 심의위원회 심의

제7조(체납과태료 결손처분등) ① 운영지원과장은 체납과태료 결손처분을 정확하게 하기 위하여 다음 각 호의 사항을 심의위원회에 회부·심의한다.

1. 과태료 결손처분

2. 과태료 결손처분의 취소
 3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 심의안에 대한 결정은 재적위원 3분의2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- 제8조(의견청취)** 심의위원회는 의안심의를 있어서 필요한 경우에는 체납자 및 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.
- 제9조(의사참여의 제한)** 과태료 결손처분 심의위원회의 위원은 본인과 관련되어 있거나 친족이 관련되어 있는 사실을 인지한 경우에는 의사에 관여하지 못한다.

3. 납부자 부담 경감 이슈

가. 과태료 가산금 사전고지 및 전자납부 방안

- 1) 모바일 고지서 활용 사례

가) 지방세 모바일 고지·납부 서비스

행정안전부는 스마트폰 앱을 통한 모바일 고지서 시행을 위한 법적 근거를 마련하기 위하여 '18년 12월 전자송달의 방법에 정보통신망을 이용한 송달을 추가하는 내용으로 '지방세기본법'을 개정하여 하였다. 행정안전부는 이에 근거하여 국민의 납세 편의 증진을 위해 많은 사람들이 친숙하게 사용하는 카카오톡, 네이버, 페이코 등 스마트폰 앱을 통해 지방세 고지서를 받아보고 신용카드 간편결제로 납부할 수 있는 '지방세 모바일 고지·납부제'를 '19년 7월부터 도입·시행하였으며, 올해 10월부터는 과태료를 대상으로 시범적인 서비스를 실시하고 있다.

'지방세 모바일 고지·납부제'의 본격 시행에 앞서 '19년 6월부터 카카오페이, 네이버페이, 페이코 가입자를 대상으로 지방세 모바일 고지서 신청 안내하였다. 모바일 지방세 고지서를 받은 국민은 은행·지자체를 방문하거나 복잡한 계좌이체 등의 절차를 거칠 필요가 없으며, 플라스틱 카드를 꺼내지 않고도 스마트폰 '간편결제'를 통해 신용카드로 지방세를 손쉽게 납부할 수 있다.

'지방세 모바일 고지·납부제'는 기존 우편으로 발송하던 각종 고지서를 모바일로 발송하는 서비스를 가능하도록 한 규제 샌드박스의 실질적 성과라 할 수 있다.

카카오메이와 KT는 각각 행정·공공기관이 기존 우편으로 발송하던 각종 고지(통지)서를 모바일(알림톡, 문자메시지 등)로 발송하는 서비스에 대해 임시허가를 신청하였다. 기존의 고지(본인확인기관 지정 등에 관한 기준)에는 본인확인기관이 개인 정보 수집·이용에 관해 이용자에게 동의를 받아야 한다고 규정되어 있어, 현실적으로 본인확인기관이 모바일 고지를 위해 주민번호를 연계정보(CI)로 일괄 변환하는 것이 어려웠다(과학기술정보통신부, 2019.2.14.)²⁹⁾. 심의위원회는 주민번호 수집·처리 법적 근거를 보유한 행정·공공기관의 요청에 한하여, 본인확인기관이 주민번호를 연계정보(CI)로 일괄 변환할 수 있도록 임시허가를 부여하여 이러한 모바일 고지 서비스가 가능해졌다.

나) 외교부 여권만료 안내서비스

외교부는 '18년 10월부터 유효한 여권을 소지한 우리 국민이 여권의 유효기간이 만료되었거나 임박한 사실을 모르고 해외여행길에 나서는 낭패를 막기 위해 여권 유효기간 만료 6개월 전에 동 사실을 휴대전화 문자메시지로 미리 통지해 주는 '여권 유효기간 만료 전 사전알림 서비스'를 시행하고 있다(외교부, 2018.10.8.)³⁰⁾.

여권만료 안내서비스는 통신사 KT와의 협업을 통하여 제공되는 것으로, 국내 3대 통신사(SKT, KT, LG U+) 가입자 중 모바일 통지서를 통해 서비스 제공에 대한 동의의사를 표시한 사람이라면 누구라도 제공받을 수 있다. KT가 3대 통신사 가입자에게 최초 발송하는 상기 모바일 통지서는 '여권 유효기간 만료 사전알림 서비스' 제공에 대한 동의 여부를 선택하도록 하며(첨부), 동의한 사람에 대해서 여권 유효기간 만료일을 포함한 안내 문자메시지를 발송하고 있다.

29) 과학기술정보통신부 (2019.2.14.). 드디어'ICT 혁신의 실험장'이 펼쳐졌다! 손목시계형 심전도 장치, 모바일 전자고지 특례부여, 임상시험 온라인 중개 서비스 규제 개선 완료. 보도자료.

30) 외교부 (2018.10.8.). 여권 유효기간 만료 예정 사실 미리 알 수 있다. 외교부, 올해 10월 15일부터 '여권 유효기간 만료 전 사전알림 서비스'시행 예정. 보도자료.

다) '대국민 고지·안내문의 전자화 시범사업'

한국인터넷진흥원은 과학기술정보통신부와 우편으로 발송되는 국가기관, 지방자치단체, 공공기관의 고지·안내문의 전자화를 선도하기 위한 '대국민 고지·안내문의 전자화 시범사업'을 공모하는 등 기존 종이 우편 고지·안내문의 전자화시스템 구축을 위해 노력하고 있다³¹⁾.

이러한 노력의 일환으로서 KISA와 과학기술정보통신부는 '18년 3월 한국교통안전공단과 함께 추진한 국내 최초 모바일 메신저 기반 전자고지 서비스인 '모바일 자동차검사 사전안내문' 발송 서비스를 시작한 이후 전년 대비 약 2.8만 건의 과태료 부과 감소효과를 거두었다.

표 5-7. 행정·공공기관 모바일 전자고지 대상 예시

기 관 명	서비스 대상	기 관 명	서비스대상
1	외교부 • 여권만료 안내	8	근로복지공단 • 취득/상실신고서 • 근로내용확인서 등
2	국방부 • 예비군 훈련통지	9	주택금융공사 • 주택담보대출 납부 안내
3	경찰청 • 교통법칙급 고지 등	10	한국교통안전공단 • 자동차검사 사전 안내
4	병무청 • 입영통지서	11	건강보험공단 • 건강보험금 납입고지 • 건강검진안내 등
5	국세청 • 국세 납입고지서 등	12	건강보험심사평가원 • 건강보험금 심사관련 통지
6	지자체 (서울시 등) • 지방세, 민방위 통지 • 주정차위반 과태료 고지 • 운행제한 과태료 고지	13	도로교통공단 • 운전면허 갱신 안내등
7	국민연금공단 • 연금가입안내	14	한국도로공사 • 하이패스미납요금안내

2) 불법스팸 과태료 징수 수단 개선 방안

31) 한국인터넷진흥원 (2019.1.29.). 공공부문 종이 고지·안내문 전자화 확대. 보도자료.

실제 과태료 징수의 실무를 살펴보면, 과태료를 납부를 체납하게 되는 경우 가산금이 발생하여 납부자들의 부담이 가중되고 있다. 가산금 부과는 과태료 체납을 제재하기 위한 수단으로서 필요한 것이지만 납부자들은 이를 인지하지 못하고 늘어난 과태료의 납부를 오히려 회피하려는 경우가 많이 발생하고 있다. 이에 과태료 체납으로 인한 가산금의 부과를 납부자들이 손쉽게 확인하고 납부할 수 있는 수단을 마련하여 납부자들의 부담을 경감시키는 방안이 필요할 것으로 보인다.

현행 질서위반행위규제법에 의거하여 과태료의 사전고지서 및 고지서에 과태료를 내지 않으면 불이익이 부과될 수 있는 사실 및 그 요건에 대하여 기재할 수 있으나, 과태료의 사전 고지는 원칙적으로 서면으로 이루어지게 되므로 납부자가 우편을 확인하지 않거나 주거가 불확실한 경우에는 이러한 사실이 제대로 고지되기 어려운 실정이다.

다만, 현행법에 의할 때에도 당사자의 동의가 있는 경우 전자문서를 통하여 과태료 가산금에 대한 사전고지가 이루어질 수 있는바, 카카오톡이나 문자 등을 통한 고지도 가능할 것으로 보인다. 참고로 당사자의 동의 없이 법령상 규정된 고지 이외의 추가적인 고지를 전자문서의 방법으로 하는 방안을 생각해볼 수 있으나, 추가적인 고지의 경우에도 본인만 열람 가능하도록 하기 위해서는 개인정보 수집 및 제공의 문제가 발생하므로 본인의 동의가 있는 경우에만 가능할 것으로 판단된다.

그러나 불법스팸 전송으로 인한 과태료의 경우 앞서 살펴본 서비스와 달리 전국민을 대상으로 하기보다는 불법스팸을 전송하는 일정한 사업자들을 잠재적 부과 대상으로 하는바, 그에 대한 사전 동의를 받는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체에서도 과태료에 대한 모바일 고지서·납부 서비스를 시범 실시하고 있으며, 교통범칙금에 대해서도 모바일 고지·납부가 일상화될 것으로 보이므로 이러한 서비스와 연계하여 한 번에 사전동의를 받을 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 모바일 고지와 납부가 일반적인 경우로 자리 잡는다면 과태료 납부자들의 과태료 및 가산세 납부의 부담을 경감시킬 수 있을 것으로 기대된다.

나. 과태료 분할 납부 방안

현행 질서위반행위법상 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 과태료의 분할납부가 가능하나 최대 12개월의 범위에서만 분할납부를 할 수 있다. 그러나 과태료의 액수는 각 개별 법령 및 사안에 따라 상이한데, 일률적으로 최대 12개월의 범위에서만 기간 연장 및 분할납부 가능하도록 하는 것은 타당하지 못하다. 따라서 과태료의 체납액을 줄이고 실질적인 징수율을 제고하기 위해서는 자력이 부족한 과태료 납부자들이 과태료를 납부할 수 있도록 하는 방안으로서 보다 긴 분할 납부가 가능하도록 하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 이와 관련하여 과징금 등 다른 제도의 분할납부 규정을 살펴보고 그에 비추어 과태료 분할납부 규정의 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 장기 분할 납부 규정례

가) 과징금 분할 납부

과태료와 마찬가지로 과징금에 대해서도 연장이나 분할납부를 인정하고 있으며, 다만, 납부기한의 연장이나 분할납부를 인정하려는 경우 그 구체적인 내용에 대해서는 개별 법령에서 이를 명시하고 있다. 12개월 이상의 과징금 분할납부 기한을 규정하고 있는 예시를 살펴보면 아래와 같다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 "공정거래법") 제55조의4 및 공정거래법 시행령 제62조에서는 납부기한의 연장은 그 납부기한의 다음 날부터 2년을 초과할 수 없다고 하여 최대 2년까지의 연장이 가능하도록 정하고 있으며, 분할납부는 각 분할된 납부기한의 간격은 6월을 초과할 수 없으며, 분할횟수는 6회를 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

「외국환거래법」 제12조의2 및 「외국환거래법 시행령」 제24조에서는 일정한 사유로 과징금 전액을 일시에 납부하기 어렵다고 인정되는 경우 과징금의 납부기한을 연장하거나 분할납부하게 할 수 있다고 규정하면서도, 납부기한 및 분할납부의

한도에 대한 구체적 사항은 규정하고 있지 않아 상황에 따른 유연한 기간의 적용이 가능한 것으로 해석된다.

나) 부담금 분할납부

부담금은 특정 공익사업과 밀접하게 관련된 자에게 해당 사업의 수행에 필요한 재원을 확보하기 위해 부담금관리 기본법 및 각 법률이 정하는 바에 따라 부과하고 있다. 과태료와 마찬가지로 부담금의 경우에도 납부기한의 연장 및 분할 납부가 가능하다. 그 구체적인 사항은 과징금과 같이 개별 법령에서 규정하고 있다. 12개월 이상의 과징금 분할납부 기한을 규정하고 있는 예시를 살펴보면 아래와 같다.

「농지법」 제38조 및 「농지법 시행령」 제50조 제2항에서는 농지를 전용하려는 자가 농지보전부담금을 분할납부하려는 경우에는 납부하여야 할 농지보전부담금의 100분의 30을 해당 농지전용허가 또는 농지전용신고 전에 납부하고, 그 잔액은 4년의 범위에서 분할하여 납부하도록 규정하고 있다. 또한 「대기환경보전법」 제35조의4 및 「대기환경보전법 시행령」 제36조 제1항에서는 초과부과금의 경우 유예한 날의 다음날부터 2년 이내, 12회 이내에 납부하도록 규정하고 있다.

2) 불법스팸 과태료 분할 납부 규정 개선방안

질서법 제5조에서는 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 즉 질서법에 ‘저촉’되는 개별법상의 규정이 있는 경우 질서법이 우선적으로 적용되어야 한다. 따라서 원칙적으로 불법스팸에 대한 과태료 분할 납부 기한을 12개월을 초과하여 연장하려는 경우에는 질서법을 개정하는 방법이 가장 바람직할 것이다.

그러나 분할 납부 기한의 규정을 연장하는 내용은 질서법의 규정보다 국민에게 유리한 규정을 두는 경우로서 질서법에 저촉된다고 보기 어렵다. 질서법 해설집(법무부, 2018)에서도 조례에서 「질서위반행위규제법」에서 규정하고 있는 자진납부 감

경률(20%)을 초과하여 감경률을 규정하고 있는 경우 해당 조례의 유효성 여부에 대한 질의에 대하여 만약 과태료부과에 관한 기존의 조례가 사전통지와 관련하여 자진납부자에 대한 감경률을 질서위반행위규제법 시행령 제5조와는 달리 100분의 20을 초과하여 규정하고 있는 경우라면 그 규정은 질서위반행위자(국민)에게 유리한 것으로서 질서위반행위규제법과 ‘저촉’되는 것이라고 볼 수 없다고 답변하고 있다.

따라서 당장 질서법의 개정이 어려운 경우에는 정보통신망법의 과태료 관련 규정을 개정하여 12개월 이상의 분할납부를 가능하게 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 다만 정보통신망법의 적용을 받는 과태료 납부자 중 불법스팸 관련 과태료 부과대상자에 대해서만 12개월 이상의 분할 납부를 가능하도록 하는 경우 다른 위반행위자와의 형평성 문제가 제기될 수 있으므로 과태료 관련 법령 규정 자체를 개정하여 모든 정보통신망법상의 모든 과태료 납부자에 대하여 이러한 규정이 적용되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

구체적인 개정 방안으로서 우선 분할납부 기간의 상한을 높이는 방안을 생각해볼 수 있다. 즉, 실질적인 과태료 납부자들의 경제적 사정을 고려하여 분할납부 기간을 2년 이상으로 연장하는 것이다. 다만, 이러한 제량적 규정을 둘 경우 실무자들에 대해서는 오히려 12개월 이상의 분할 납부 기한을 허용하고자 할 때 부담으로 작용할 수 있으므로 과태료 액수에 따라(가령, 과태료 액수가 일정 금액을 초과하는 경우) 보다 장기간의 분할납부가 가능하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

현행 정보통신망법 시행령 [별표9] 과태료 부과기준 로 내지 보에 의하면 불법스팸과 관련된 과태료의 경우 1회 위반시 750만원, 2회 위반시 1,500만원, 3회 이상 위반시 3,000만원을 규정하고 있으므로, 개별 질서행위위반자의 경제적 사정을 고려하여 1,000만원 이상의 과태료를 부과하는 경우 2년의 범위 내에서 납부 기한을 연장하고 분할납부를 가능하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 최대 과태료 액수인 3,000만원을 기준으로 12개월 분할 납부할 경우 250만원의 액수를 매월 납부하게 되어 생계에 지장을 줄 수 있을 것으로 보이거나 24개월 분할납부할 경우 125만원을 매월 납부하게 되어 그 부담이 감소할 것으로 보인다.

참고로 차량의 운행제한 규정 제24조에서는 분할납부 기한 및 횟수를 과태료 부과금액에 따라 차등적으로 규정하고 있으며, 과태료 부과 금액이 50만원 미만인 경우에는 최장 2개월, 최대 2회, 과태료 부과 금액이 50만원 이상 60만원 이하인 경우에는 최장 3개월, 최대 3회, 과태료 부과 금액이 60만원 초과 80만원 이하인 경우에는 최장 4개월, 최대 4회 등과 같이 과태료 부과 금액에 비례하여 분할납부 기한 및 횟수를 더 많이 연장할 수 있도록 하고 있다.

다. 과태료의 실질적 차등 부과 방안

질서법 제14조에서는 과태료 산정 시 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과, 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황, 질서위반행위자의 연령·재산 상태·환경, 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유 등을 고려하도록 규정하고 있다. 구체적인 과태료 산정 방법에 대해서는 개별 법령에서 규정하고 있는데 정보통신망법 시행령 제74조 [별표9]에서는 위반양태 및 위반횟수에 따라 과태료 감경·가중 기준 및 개별 과태료 부과기준을 규정하고 있다.

이와 관련하여 불법스팸의 경우에도 위반행위자의 재산 상태에 따라 과태료를 차등적으로 부과할 수 있도록 개선하는 방안을 고려해볼 수 있다. 다만, 재산에 비례하여 과태료를 차등적으로 부과할 수 있도록 하는 명시적인 규정은 없으며, 국내법상 과징금이나 벌금 및 과태료와 같은 금전적 제재수단에서 재산에 비례하여 차등 부과하는 경우는 없는 것으로 보인다. 과징금의 경우 위법행위로 취득한 불법적인 이익에 비례하여 징수하도록 규정한 경우가 있으나 이는 불법행위로 얻어진 경제적 이익을 환수하기 위한 과징금 제도의 도입 취지를 고려한 것이며, 과징금의 경우에도 불법행위와 무관한 개인의 재산에 비례하여 부과하는 경우는 없다.

또한 형법상 벌금제도와 관련하여 형법에 정해진 벌금액을 양정하여 선고하는 총액벌금제와는 달리 범죄의 심각성 등 행위자의 책임에 따라 벌금일수를 정하고, 행위자 개인의 재산정도를 고려하여 1일 벌금액을 정한 후 벌금일수에 벌금액을 곱하

여 벌금을 정하는 일수벌금제에 대한 논의가 계속되고 있으나 재산 상태에 관한 충분한 기초조사가 이루어지기 곤란한 현실에서 일수벌금제를 도입할 경우 오히려 사법부에 대한 불신을 가중시키고 형평성 시비를 불러일으킬 우려가 있다는 이유로 도입되지 않고 있다(정승환, 2012)³²).

따라서 현재 과태료에 대하여 재산에 비례하여 과태료 금액을 차등적으로 부과하는 제도를 도입하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 그러나 구체적인 과태료 액수를 산정함에 있어 재산 상태를 고려할 수 있도록 하여 위반행위자가 실제 부담할 수 있는 금액 범위 내에서는 과태료를 부과 징수할 수 있도록 함이 바람직하다. 현재에도 질서법상의 규정에 따라 불법스팸으로 인한 과태료 산정 시에도 납부자의 재산 상태를 고려할 수 있으나 정보통신망법 시행령에서는 이러한 내용을 명시적으로 규정하고 있지 않아 과태료를 부과하는 실무자들의 입장에서는 이러한 사항을 고려하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 정보통신망법 시행령 [별표9]의 과태료 감경 사유로서 위반행위자의 재산 상태를 고려할 수 있도록 명시하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

4. 불법스팸 재발 방지 이슈

가. 인식 제고 방안

1) 불법스팸에 대한 인식 제고

정보통신망법 제50조를 위반하여 과태료 부과대상이 되는 사업자들의 위반 동기를 살펴보면, 광고성 문자 등을 발신함에 있어 광고성 정보에 기재하여야 할 사항, 수신거부의사를 표시하거나 사전동의를 철회한 경우의 대처 방법 등에 대해 알지 못하는 경우가 대부분이다. 즉, 불법 스팸의 발송은 결국 스팸을 전송하는 사업자 특히, 소상공인들의 스팸 전송 절차 및 방법에 대한 인식 부족에서 발생한다고 볼

32) 정승환 (2012). 형벌의 불균형과 일수벌금제의 도입. <형사법의 신동향>, 37권, 310-341.

수 있는바, 이를 방지하기 위해서는 단순한 과태료 부과뿐 아니라 광고성 정보 전송 제도에 관한 전반적인 교육이 필요할 것으로 보인다.

구체적인 사업자들의 인식제고 방안으로서 우선, 영리성 광고 전송사업자를 대상으로 한 설명회나 교육을 실시하고, 사업자들의 접근이 가능한 곳에 불법스팸에 대한 안내 책자 등을 설치하는 방안이 가능하다.

현재 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원은 영리성 광고 전송사업자를 대상으로 불법스팸 방지 및 인식 제고 설명회를 개최하고 있다. 동시에 “이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고 교육·운영”을 용역과제로 발주하여 이용자를 대상으로 교육을 운영하고, 교육자료 및 리플렛 등을 제작하도록 하고 있다. 다만, 사업자를 대상으로 한 설명회의 경우 1년에 2회(상반기, 하반기) 개최하는데 그 횟수가 적을 뿐만 아니라 개최 장소도 많지 않아(서울 및 일부 지역) 교육의 실효성을 담보하기 어려운 측면이 존재한다.

불법스팸의 발생 원인이 사업자의 인식 부족에 있음을 고려하였을 때, 불법스팸의 근본적 근절 및 재발방지를 위해서는 이용자에 대한 교육에 못지않게 불법스팸을 전송하는 사업자에 대한 교육도 활발하게 이루어져야 한다. 따라서 이용자 대상 교육뿐 아니라 사업자 대상 교육도 용역과제 형식으로 발주하여 보다 적극적으로 실시할 필요가 있다.

표 5-8. 이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고 교육·운영 용역 제안요청서

<p>3. 사업 수행 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 불법스팸 방지 및 인식제고 교육 강사 양성과정 운영(1회) ※ 해당과정 수료자를 「이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고」 교육에 강사로 활용 ○ 이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고 교육 운영(총15회, 450명 이상) ※ 강사섭외, 교육 수강 단체 섭외, 교육 당일 현장 지원, 만족도 조사 실시 등 ○ 이용자 대상 불법스팸 방지 및 인식제고 교육자료(PPT), 리플렛 제작 ○ 만족도 조사 설문 개발 및 분석 ○ 교육 운영 성과 분석 및 개선방안 마련
--

다음으로 1회 위반자에 대하여는 시정조치를 도입하여 시정조치의 일환으로 교육 명령을 실시하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이는 “2. 처벌 가능성 및 강도간 관계 정립 이슈”에서 언급한 내용과 같으며, 최초 위반자의 경우 스팸 전송에 관한 정보통신망법상의 규정에 대한 인식 부족으로 인한 것으로 볼 여지가 있는바, 과태료 부과 이전에 시정조치를 두어 불법스팸 방지 및 인식 제고 교육을 실시하는 것이다.

2) 과태료 납부에 대한 인식 제고

과태료의 경우 형사상 처벌과 구별되는 가벼운 처벌이라는 인식이 있으며, 이러한 납부의식 결여가 과태료 체납의 주요 원인이 되기도 한다. 따라서 과태료 제도 자체에 대한 국민들의 인식 제고가 요구된다.

구체적인 인식 제고 방안으로서 과태료 체납에 대한 공무원들의 독촉과 공매처분의 실시 등 적극적인 대응을 통해 과태료 납부의식을 제고하는 것이 가능하다. 즉, 과태료의 경우에도 체납된 경우 일정한 제재 조치가 가해질 수 있음을 확실히 함으

로써 과태료에 대한 인식을 변화시키는 것이다. 또한 납부자의 인식 전환의 경우 단기간에 해결하기는 어려우나, 홍보물을 각 행정복지센터 등에 배부하여 민원인이 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하고 방송매체 등을 활용하여 인식 제고가 가능할 것으로 보인다.

다음으로 자진납부율을 제고하기 위해서 자진하여 기간 내에 납부하는 경우 감면을 인상하는 방식으로 개선하는 방안도 가능하다. 이처럼 자진납부를 하는 납부자에게 인센티브를 줌으로써 자진납부율이 증가하게 된다면 체납관리에 드는 행정 비용을 절감할 수 있을 것으로 기대된다. 현재는 의견진술 기간 내에 납부하는 경우 20% 감액된 금액을 납부할 수 있는데(질서법 제18조 제1항 및 질서법 시행령 제5조), 감면을 자체를 개선하거나, 납부 기간 별로 감면액의 차이를 두는 방식의 개선이 가능할 것으로 보인다. 가령, 5일 이내 20%, 10일 이내 15%, 5일이내월에는 5% 등으로 세분화하는 방안을 고려해볼 수 있다.

5. 위반자 특정 이슈

불법스팸의 발송자는 ‘영리 목적의 광고성 정보(정보통신망법 제50조)’를 발송한 자와 ‘불법행위를 위한 광고성 정보(정보통신망법 제50조의8)’를 전송한 자로 구분할 수 있으며, 전자의 경우 행정처분의 대상이, 후자의 경우 형사처벌의 대상이 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 ‘영리 목적의 광고성 정보’ 발송자의 경우 ‘불법행위를 위한 광고성 정보’ 발송자와 달리 자신의 사업을 홍보하기 위한 목적으로 광고성 정보를 전송하기 때문에 후자와 달리 다른 사람의 명의를 도용하여 스팸을 발송할 유인이 크지 않다.

이에 현재 영리를 목적으로 불법스팸을 발송하는 사업자 중에서 소재 불명자의 명의를 대어·도용하여 불법스팸을 발송하는 자들이 많지는 않다고 할 수 있다. 다만, 이러한 명의 대어 또는 도용을 통해 불법스팸을 발송하는 경우 위반자 특정의 어려움이 발생하게 되므로, 이하에서는 명의대여폰에 대한 규제 강화 및 스팸 발송

자 추적을 위한 대량문자전송서비스사업자에 대한 규제 강화 등 그 해결방법을 살펴보고자 한다.

가. 명의 대여폰에 대한 규제 강화

불법스팸을 발송하기 위해서 가장 많이 활용되는 것은 실제 발송자에 대한 추적이 어려운 ‘명의 대여폰’(일명, 대포폰)이다. 명의 대여폰을 활용한 스팸 발송이 이루어지는 이유는 위반행위자에 대한 특정이 어렵기 때문이다.

휴대전화를 통해 메시지나 전화를 발송하는 경우 일반적으로 휴대전화 명의자의 행위로 추정될 것이나 실질적으로 스팸을 발송한 자가 별도로 존재하고, 명의 대여자가 자신이 스팸 전송행위를 하지 않은 것임을 증명한 때에는 명의 대여자에 대한 책임 추궁이 어렵다. 그러나 불법스팸의 경우 명의자와 실질적인 스팸 발송자 간에 지속적인 계약관계가 존재하는 것도 아니어서 실질적인 스팸 발송자에 대한 추적도 어려운 문제가 있다.

실령, 명의 대여자가 실질적인 발송자의 존재를 증명하지 못하여 명의 대여자에 대한 책임의 추궁이 가능하게 된다고 하더라도 명의 대여자는 대부분 자력이 없거나 신용이 낮아 사실상 불법스팸 과태료를 납부할 능력이 없는 경우가 많다. 뿐만 아니라 대부분 주거가 불분명하여 소재 파악이 어렵다는 점에서 실질적인 과태료 정수로 이어지기도 어렵다는 한계가 있다. 더 나아가 이들에 대한 처벌이 이루어지더라도 명의 대여자는 실질적인 스팸 발송자가 아니라는 점에서 행정처분을 통한 불법스팸 근절의 효과를 기대하기도 어렵다.

따라서 명의 대여폰을 통해 이루어지는 명의 대여폰 자체에 대한 규제를 강화하는 방향으로 개선하는 방안을 고려해볼 수 있다. 명의 대여폰에 대한 규제 강화 방안으로서 1) 명의 제공 취약계층에 대한 핸드폰 개통 제한, 2) 인식 제고 교육의 실시가 가능할 것이다.

1) 명의 제공 취약계층에 대한 휴대전화 개통 제한

현재 이동통신사업자들의 이용약관을 살펴보면, 이동통신사업자들은 동일하게 개인 명의로 3회선을 초과하여 개통하려는 경우 고객의 이용신청에 대하여 승낙하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 높은 신용등급의 이용자나 최근 6개월 간 요금 미납의 이력이 없는 우량 고객에 대해서는 더 많은 회선 수의 개통을 허용하고 있다.

표 5-9. 현행 이동통신사업자 별 휴대전화 개통 기준(개인)

이동통신사	SKT	KT	LGU+	합계
개통수	3회선	3회선	3회선	9회선

나아가 저신용자 즉, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제2조에 따른 신용정보회사 등이 제공하는 신용평가가 7~10등급인 경우 2회선, 채무불이행자 또는 금융질서문란행위자 즉, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제2조에 따른 신용정보회사 등이 제공하는 신용도판단정보 또는 공공정보에 등록되어 있는 경우 1회선을 초과하여 개통할 수 없도록 하고 있다.

이처럼 이동통신사업자들이 개인당 개통 가능한 회선 수를 제한하고 있는 것은 방송통신위원회의 휴대전화 스팸 방지대책에 따른 것이다. 방송통신위원회가 '09. 10. 발표한 「스팸방지 종합대책」에서는 휴대전화 스팸 방지대책으로서 불법 명의 제공 등의 취약계층에 대한 휴대전화 개통 수를 제한하도록 하고 있다. 구체적으로는 채무불이행자와 금융질서 문란행위자에 대해서는 1대, 저신용자에 대해서는 2대, 일반인의 경우 3대로 통일하여 제한하도록 이동통신사업자들의 이용약관 변경을 추진하였다.

이러한 방지 대책으로 인하여 명의 대여폰의 개통이 기존에 비해 어려워진 것은 사실이다. 그러나 여전히 모든 이동통신사업자들을 고려하여 계산해보았을 때에는

1인당 개통 가능한 총 회선의 수가 적다고 보기는 어려운 실정이다. 현재 이동통신 3사를 통해 개인이 개통할 수 있는 휴대전화의 총 대수는 9대이며, 알뜰폰까지 합산할 경우 더 많을 것으로 보인다.

따라서 일반인의 경우에도 개통 가능한 휴대전화의 수를 2대로 제한하거나 이러한 제한이 지나치게 이용자의 편익을 저해한다고 보아 어려운 경우에는 총 개통 가능한 휴대전화의 개수를 제한하는 방안도 고려해볼 수 있다. 즉, 개통 이동통신사와 무관하게 1인당 총 개통 가능한 휴대전화의 대수를 제한하는 것이다. 특히 저신용자와 같은 취약계층에 대해서는 총 개통 가능한 휴대전화 개수에 대한 더 낮은 기준을 적용할 필요가 있다. 다만, 이 경우 이동통신사업자간 고객 정보 공유가 어떻게 이루어질 수 있을 것인지에 대해 보다 심도 깊은 고민이 필요할 것으로 보이나, 추가적 회선 개통 시 기준 회선 수에 대한 증빙자료를 제출하거나 확인하도록 하는 방안 등을 고려해볼 수 있다.

나아가 새로운 휴대전화 개통 이후 일정 기간 동안은 개통을 제한하는 휴대전화 개통 시기 제한 방안도 고려해볼 수 있다. 일반적으로 명의 대여를 통해 금전적 이익을 취득하려는 경우에는 동시다발적으로 여러 휴대전화를 개통하여 한 번에 거래하는 경우가 많으므로, 휴대전화 개통을 위해 3개월 또는 6개월의 기간을 두는 방안이다. 물론 이 경우에도 높은 신용등급의 이용자나 최근 6개월 간 요금 미납의 이력이 없는 우량 고객 등 이동통신사업자가 판단하기에 명의 대여의 가능성이 적은 고객에 대해서는 이러한 제한의 예외를 허용할 수 있을 것이다. 또한 이동통신사업자간의 개인정보 공유가 어렵다면 적어도 하나의 이동통신사업자를 통해 여러 회선을 개통하고자 하는 경우에는 이러한 제한을 적용할 수 있을 것으로 보인다.

2) 인식 제고 교육의 실시

명의 대여폰을 개통하기 위하여 청소년이나 대학생을 상대로 명의를 대여하여 휴대전화를 개통해줄 경우 돈을 지급한다는 내용의 광고가 성행하고 있으니(김종혁, 2019.4.1.; 김선호, 2017.10.29.)³³⁾, 이러한 광고와 그에 따른 처벌이 꾸준히 이루어지

고 있음에도 여전히 많은 학생들이 이러한 명의 대여 행위에 가담하고 있다. 이러한 상황이 반복되는 것은 현행법상 명의 대여폰을 사용한 자뿐 아니라 이를 위해 명의 대여한 자의 경우에도 처벌 대상이 될 수 있다는 점에 대한 전반적인 교육이 이루어지지 않았기 때문이다.

우선, 명의 대여폰과 관련한 현행법상의 처벌 규정을 살펴보면 이하와 같다. 전기통신사업법 제32조의4 제1항은 ‘자금을 제공 또는 융통하여 주는 조건으로 다른 사람 명의로 이동통신단말장치를 개통하여 그 이동통신단말장치에 제공되는 전기통신역무를 이용하여거나 해당 자금의 회수에 이용하는 행위’ 및 ‘자금을 제공 또는 융통하여 주는 조건으로 이동통신단말장치 이용에 필요한 전기통신역무 제공에 관한 계약을 권유·알선·중개하거나 광고하는 행위’를 금지하고 위반 시 처벌한다.

이와 관련하여 명의 대여폰을 직접 개통하지 않고 이미 개통된 대포폰을 단순히 교부받아 사용하는 행위도 전기통신사업법 제32조의4 제1항 제호에 정한 “이동통신단말장치를 ‘개통하여’ 그 이동통신단말장치에 제공되는 전기통신역무를 이용하는 행위”에 해당한다고 볼 수 있는지 여부가 문제된 사안에서, 법원은 타인 명의의 휴대전화를 직접 개통하지 않았다고 하더라도 다른 사람을 통해 개통된 타인 명의의 휴대전화를 교부받아 사용하는 것 역시 전기통신사업법 제32조의4 제1항 제1호를 위반한 것으로 보아야 한다고 판시하였다³³⁾. 즉, 이미 개통된 대포폰을 교부받아 사

33) 김종혁 (2019.4.1.). 충북경찰, 대포폰 832대 유통한 조폭일당 검거, <프레스인>, URL: <http://www.pressian.com/news/article/?no=234877>

김신호 (2017.10.29.). 대포폰보다 거래 쉬운 '대포 선불유심' 7천개 대량유통, <연합뉴스>, URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171029010100051>

34) 전기통신사업법 제32조의4 제1항 제1호는 2014. 10. 15. 신설된 조문으로, 자금을 제공 또는 융통하여 주는 조건으로 타인 명의의 휴대전화를 개통하여 전기통신역무를 이용하는 행위 등을 금지하고 있다. 그런데 ① 위 조항의 제목이 ‘이동통신단말장치 부정이용 방지 등’인 점, ② 대포폰의 ‘개통’은 위 조항 신설 전에도 실무상 전기통신사업법 제97조 제7호, 제30조에 의하여 별도로 처벌되고 있었던 점에 비추어 보면, 위 조항은 ‘개통’보다는 ‘이용’에 초점이 있는 규정이라고 보아야

용하는 경우에도 전기통신사업법에 따른 처벌 대상이 된다.

한편, 자금을 제공받고 명의를 제공한 자 또한 전기통신사업법 제30조에 따라 처벌될 수 있다. 전기통신사업법 제30조 본문에서는 “누구든지 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 이를 타인의 통신용으로 제공하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 그런데 전기통신사업자와 휴대전화 서비스 이용계약을 체결하고 개통한 휴대전화를 종국적으로 타인에게 양도하여 사용하게 한 행위가 전기통신사업법 제30조 본문에서 금지하고 있는 행위에 해당하는지 여부가 문제된 사안에서 판례는 이를 긍정하였다(대법원 2013. 9. 13 선고 2013도6062 판결).

위 판례는 성명불상자로부터 휴대전화를 개설하여 보내주면 1대당 10만 원을 주겠다는 제의를 받고 전화개통에 필요한 개인정보를 성명불상자에게 알려주어 그로 하여금 피고인 명의로 휴대전화를 개통하여 피고인에게 배송되도록 하였고, 피고인은 이를 수령하여 다시 쿼서비스를 통하여 성명불상자에게 양도한 사안으로써 이는 청소년·대학생을 상대로 한 전형적인 대포폰 개통 방법에 해당한다.

이에 대하여 1심 법원은 ① 전기통신사업법 제30조의 입법목적은 본래 사설 전화국 운영 등을 금지하는 것으로, 무선통신가입자의 명의대여 제한 또는 휴대전화기

한다. 또한 문언상으로 볼 때에도 반드시 개통을 스스로 해야 한다고 해석되지는 않는다.

나아가 전기통신사업법 제32조의4의 신설에 관한 개정이유를 보면 “자금 제공 또는 융통의 조건으로 타인 명의의 이동통신단말장치를 ‘넘겨받아’ 이용하거나 해당 자금의 회수에 이용하는 행위 및 동 행위를 알선·중개·권유하거나 광고하는 행위를 금지하도록 함”으로 되어 있다(별제처 국가법령정보센터 제정·개정이유 참조). 이에 비추어 볼 때 입법자 역시 본인이 타인 명의의 휴대전화를 직접 개통하여 이용한 경우뿐 아니라 다른 사람을 통해 개통된 타인 명의의 휴대전화를 교부받아 이용하는 것 역시 처벌하고자 이를 입법한 것으로 보인다. 위와 같은 사정을 종합하면, 타인 명의의 휴대전화를 직접 개통하지 않았다고 하더라도 다른 사람을 통해 개통된 타인 명의의 휴대전화를 교부받아 사용하는 것 역시 전기통신사업법 제32조의4 제1항 제1호를 위반한 것으로 보아야 한다.

양도 금지를 예정하지 않았고, ② 문인상 휴대전화기 자체를 '전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무'라고 볼 수 없으므로, 휴대전화기 양도를 '전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 타인의 통신용으로 제공하였다'라고 해석할 수도 없으며, ③ 제18대 국회에서 소위 '대포폰' 제한을 위한 전기통신사업법 개정법률안이 심의되다가 통과되지 못한 점 등을 근거로 피고인의 공소사실 기재와 같은 행위는 전기통신사업법 제97조 제7호, 제30조의 죄를 구성하지 않는다는 이유로 피고인에게 무죄를 선고하였다.

그러나 제2심에서는 피고인이 성명불상자를 통하여 피고인 명의로 전기통신사업자와 사이에 휴대전화 서비스 가입계약을 체결하고 휴대전화를 개통한 행위는 '무선 전기통신을 이용하기 위하여 전기통신사업자로부터 전기통신역무를 제공받은 경우에 해당하고, 이와 같이 전기통신사업자가 제공한 전기통신역무를 이용하기 위한 전기통신시설인 개통된 휴대전화를 전기통신사업법 제30조 제4호에서 예외적으로 허용하고 있는 경우가 아닌 중국적으로 타인에게 양도하여 사용하게 한 행위는 같은 법 제30조에서 금지하고 있는 '전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 타인의 통신용으로 제공한 경우에 해당함이 명백하다고 보이므로, 피고인의 행위는 전기통신사업법에 위반되는 행위라고 판단하였으며, 대법원에서도 이러한 판단을 유지하였다.

위 대법원 판례를 통해 '전기통신사업자와 사이에 휴대전화 서비스 이용계약을 체결하고 휴대전화를 개통한 다음 그 휴대전화를 중국적으로 타인에게 양도하여 사용하게 한 행위' 즉, 휴대전화 개통에 있어서의 명의 대여 행위가 전기통신사업법 제30조에 따라 금지된다는 사실이 확인되었다. 이처럼 현재 전기통신사업법상 타인의 명의를 빌려 휴대전화를 개통한 자뿐만 아니라 명의 대여폰의 사용자 및 명의 대여자 모두 처벌 대상이 된다. 결국 명의 대여폰의 유통이 활발하게 이루어지는 원인은 그에 대한 처벌 규정의 부재라기보다는 명의 대여폰의 위법성에 대한 인식 부족에 있는 것으로 보인다.

특히 명의 대여자의 경우 단순한 명의 대여 행위가 범법행위라는 점에 대한 인식

이 부재함에 따라 죄의식 없이 돈을 벌기 위한 수단으로 사용하는 사건이 계속하여 발생하고 있다. 따라서 대포폰을 사용하는 것뿐 아니라 대포폰 개통을 위한 명의를 제공하는 경우에도 전기통신사업법 제30조에 따른 처벌의 대상이 된다는 점에 대한 교육을 실시하여 사회적 인식을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 스팸 발송자 추적을 위한 대량문자전송서비스사업자에 대한 규제

2019년 상반기 스팸 유통 현황 조사 결과에 따르면 휴대전화 문자스팸 중 대량문자발송서비스를 통한 스팸 발송이 83.2%(465만건→546만건)로 가장 높고, 휴대전화 14.5%(95만건), 기타(유선·인터넷전화) 2.3%(15만건) 순으로 나타났다. 여기서 대량문자발송서비스란 컴퓨터 등 정보시스템에서 이동통신사의 무선통신망을 이용하여 휴대전화 이용자에게 문자메시지를 발송해주는 전기통신사업법 상 '특수한 유형의 부가통신서비스'(전기통신사업법 제2조 제13호 나목)를 의미한다.



그림 5-1. 최근 5년간 휴대전화 문자스팸 발송량 추이

이처럼 휴대전화 문자스팸 중 대량문자발송서비스를 통한 스팸 발송이 가장 큰 비중을 차지하고 있으므로, 대량문자 전송서비스사업자에 대한 규제를 통해 실제

스팸 전송자의 추적·적발을 가능하게 할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 대량문자 전송 서비스사업자로 하여금 서비스 가입조건을 강화하도록 하고 일정사항에 대한 모니터링 의무 등을 부과하여 가입 당시 등록된 내용과 달리 문자를 발송하는 경우 해당 가입자를 추적할 수 있도록 하는 것이다.

현재 전기통신사업법 및 정보통신망법에서는 대량문자발송서비스사업자에 대하여 사업 경영을 위한 등록(전기통신사업법 제22조 제2항), 청소년 유해매체물 표시, 안정성확보, 불법정보의 유통 방지 등을 위한 기술적 조치 의무(전기통신사업법 제22조의3), 정보 전송시 일정 사항 표기의무(정보통신망법 제50조 제4항) 등을 규정하고 있다. 그러나 방송통신위원회는 회원과의 관계에서 특이사항을 모니터링하도록 하는 의무는 규정하고 있지 않으며, 다만 사업자를 위한 불법스팸 방지 안내서 등으로 각종 의무를 자율규제의 일환으로 권고하고 있는 것으로 보인다. 현재 방송통신위원회가 규정하고 있는 자율규제 의무는 아래 <표 5-10>에 제시된 바와 같다.

표 5-10. 대량 문자발송 서비스 사업자의 의무

<p>3. 대량 문자전송 서비스 사업자</p> <p>가. 스팸발생 방지를 위한 서비스 환경 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 가입 조건 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 가입 회원이 법인 등 사업자일 경우 법인인감증명서, 보증보험증권 등 증빙조건을 강화하고, 개인일 경우 실명을 확인한다. 또한, 가입시 전송할 SMS 내용을 심의하고 사용할 회신번호를 등록케 할 수 있다. ○ 등록내용 모니터링 <ul style="list-style-type: none"> - 가입 후 일정기간 해당 가입자의 문자 발신건을 대상으로 회원가입시 등록된 내용과 일치하는지 확인한다. ○ 스팸취약 사업자정보 공유 <ul style="list-style-type: none"> - 유관 사업자간 스팸전송 사업자 정보나 관리가 미흡한 재판매사 정보를 공유함으로써 여러 서비스를 이동하며 스팸을 전송하는 행위를 방지한다. <p>나. 스팸 전송 및 신고시 조치사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 문자 발송시 모니터링 및 필터링 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 자사 통신회선을 통해 전송되는 SMS의 발송량 추이를 모니터링함으로써 해킹 등 이상징후를 조기에 탐지하여 차단하고, 불법스팸에 대해 필터링하여 피해확산을 방지한다. ○ 하위 사업자를 통한 이용제한 <ul style="list-style-type: none"> - KISA가 사업자에 신고정보를 제공하면 하위 재판매사들에 전달하여 실제 스팸전송자와 계약한 재판매사 등이 이용정지 또는 계약해지를 수행한다. - 하위 재판매사들은 이용정지 또는 계약해지 결과를 상위 사업자에 통보하여 KISA에 제공토록 한다.
--

이처럼 방송통신위원회 등이 대량 문자발송 서비스 사업자들에 대하여 스팸 발생 방지를 위한 일정한 의무를 부과하고 있음에도 불구하고 대량 문자발송을 통해 유통되는 불법스팸은 감소하지 않고 오히려 증가하고 있는 실정이다. 이에 비추어볼 때, 사업자들에게 대해 적용되는 자율규제만으로는 불법스팸 유통 방지를 위한 규제의 실효성을 확보하기 어려운 것으로 보인다. 따라서 불법스팸에 대한 발송자 추적을 위해서는 대량 문자발송 서비스 사업자들이 문자 발송 내역과 회원 등록 당시의 등록 내용이 일치하는지 그 여부 등을 지속적으로 모니터링하고, 특이사항을 발견

하였을 경우 방송통신위원회 등 공공기관에 직접 보고할 의무를 법제화할 필요성이 있다.

다. 사망자에 대한 과태료 승계의 문제

1) 개선 필요성

현행 질서법 제24조의2 제1항에서는 “당사자가 과태료 부과처분에 대하여 이의를 제기하지 아니한 채 제20조제1항에 따른 기한이 종료한 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있다”고 규정하여 상속재산 집행에 대한 행정청의 재량을 부여하고 있는 듯이 보인다.

그러나 질서법 제24조의4에서는 “과태료의 소멸시효가 완성된 경우” 또는 “체납자의 행방이 분명하지 아니하거나 재산이 없는 등 징수할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 재산이 없어 징수할 수 없다고 인정되는 경우”에만 결손처분이 가능하도록 규정하고 있으며, 질서법 해설서(법무부, 2018)에서는 행방 불명된 체납자에 대하여 결손처분을 하기 위해서는 행방에 대한 충분한 조사·확인 절차 및 징수가망성을 확인하기 위한 최소한의 재산 조사를 거치도록 하고 있는바, 실무상으로는 당사자가 사망한 경우에도 집행 가능한 재산이 존재하는 경우에는 과태료 처분을 집행할 수밖에 없는 실정이다. 즉, 질서법상에 부여된 행정청의 재량이 온전히 실현되고 있지 못한 것이다.

또한 과태료 징수율을 제고하기 위해서는 근본적으로 과태료 부과 제도의 정상화가 이루어져야 하며, 단순히 과태료 부과 금액 및 부과 가능성을 높이는 것으로 해결하기는 어렵다. 그런데 상속재산에 대한 과태료 부과처분의 집행은 위반자의 사망 직후 상속재산에 대한 집행 절차를 개시하게 된다는 점에서 현실적인 어려움이 존재한다. 뿐만 아니라 과태료 체납자의 경우 그 상속재산이 존재하지 않는 경우가 많아 상속재산에 대한 집행이 실질적인 징수로 이어지는 경우는 많지 않은 반면, 상속재산에 대한 집행 과정에서 유가족들의 과태료 징수의 공정성에 대한 의구심 및

납부 거부 의식이 발생할 가능성이 높으므로 상속재산에 대한 집행제도를 유지할 실효성이 크지 않다.

마지막으로 과태료는 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 과거의 경미한 행정법규 위반행위에 대해 부과되는 금전벌로서 중대한 법규위반행위에 대해 부과되는 벌금과 그 성격이 유사하다. 그런데 아래에서 살펴볼 마와 같이 벌금의 경우에는 그 성격상 상속재산에 대한 집행이 허용될 수 있는 경우를 제한하여 상속재산에 대한 집행을 규정하고 있다. 반면, 과태료의 경우 그 성격과 무관하게 모두 상속재산에 대한 집행이 가능한 것으로 규정하고 있어 이 부분에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

2) 다른 금전적 제재수단의 상속 여부

가) 벌금의 납부의무 승계 규정

벌금과 같은 형벌의 경우 일신전속적인 것으로 원칙적으로 상속되지 아니하나, 형사소송법 제478조에 따라 몰수 또는 조세, 전매 기타 공과에 관한 법령에 의하여 재판한 벌금 또는 추징은 그 재판을 받은 자가 재판확정 후 사망한 경우에는 그 상속재산에 대하여 집행할 수 있다. 이때 일정한 예외사유가 있는 경우 상속재산에 대한 집행을 가능하도록 한 것과 관련하여 몰수는 대상물 자체에 대하여 하는 것이고, 그 외 위의 벌금 또는 추징은 동시에 국고 수입을 목적으로 하는 것이기 때문인 것으로 보인다(이재상·조균석, 2019)³⁵.

나) 이행강제금의 납부의무 승계

이행강제금은 비대체적인 작위의무·부작위의무·수인의무의 불이행시 일정 액수의 금전이 부과될 것임을 의무자에게 미리 계고함으로써 의무의 이행의 확보를 도모하는 강제수단이다(홍전선, 2014)³⁶.

35) 이재상·조균석. (2019). 형사소송법, 박영사, 851.

이행강제금의 상속여부에 대하여 판례는 이행강제금은 시정명령을 받은 후 시정 기간 내에 당해 시정명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 부과되는 간접강제의 일종으로서 그 이행강제금 납부의무는 상속인 기타의 사람에게 승계될 수 없는 일신 전속적인 성질의 것이므로 이미 사망한 사람에게 이행강제금을 부과하는 내용의 처분이나 결정은 당연무효이고, 이행강제금을 부과받은 사람의 이의에 의하여 비송사건절차법에 의한 재판절차가 개시된 후에 그 이의한 사람이 사망한 때에는 사건 자체가 목적을 잃고 절차가 종료되는 것이라는 입장이다(대법원 2006. 12. 8. 자 2006마470 결정).

다) 과징금의 납부의무 승계

해당 판례는 행정제재금인 과징금에 대하여 과징금 채무는 대체적 급부가 가능한 의무이므로 위 과징금을 부과 받은 자가 사망한 경우 그 상속인에게 포괄승계된다는 입장(대법원 1999. 5. 14. 선고 99두35 판결)에 있다. 이는 과징금 제도 자체가 경제법상 의무를 위반한 자가 해당 위반행위로 경제적 이익을 얻을 것이 예정되어 있는 경우 의무위반행위로 인한 불법적 이익을 박탈하기 위하여 도입된 것으로 위반자가 사망한 후에도 경제적 이익이 존재하는 이상 이를 환수할 필요성이 인정되기 때문이다.

3) 현행 과태료 규정 개선 방안

우선 현행 과태료 규정을 개선하기 위해 질서법 제24조의2의 개정을 통하여 벌금과 마찬가지로 합리적인 이유가 인정되는 경우에만 상속재산에 대한 과태료 부과처분의 집행이 가능하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 즉, 조세, 전매 기타 공과에 관한 법령에 의하여 부과된 과태료의 경우에만 상속재산에 대한 집행이 가능하도록 개선할 수 있을 것이다.

36) 홍정선 (2014). 행정법원론, 박영사, 659.

다음으로 과태료 처분을 받은 자가 사망한 경우 결손처분이 가능하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 결손처분 전에 최소한의 재산 조사를 거치도록 하고 있는바, 사망한 자의 상속재산 유무와 관계없이 결손처분이 가능하도록 하기 위해서는 결손처분 규정뿐 아니라 현행 법령상 상속재산에 대한 집행제도에 대한 개정 즉, 질서법 제24조의2 및 제24조의4에 대한 포괄적 개정이 이루어져 할 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- News1 (2018.9.11.). 불법스팸 과태료 체납액 '908억원'... 징수를 절반에 그쳐. [News1]. URL : <http://news1.kr/articles/?3422509>
- 과학기술정보통신부 (2019.2.14.). 드디어 'ICT 혁신의 실험장'이 펼쳐졌다! 손목시계형 심전도 장치, 모바일 전자고지 특례부여, 임상시험 온라인 중개 서비스 규제개선 완료. 보도자료.
- 국회예산정책처 (2019.8.). 2018회계연도 결산 위원회별 분석. 예산분석실.
- 김선호 (2017.10.29.). 대포폰보다 거래 쉬운 '대포 선불유심' 7천개 대량유통. [연합뉴스]. URL : <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171029010100051>
- 김성준 (2010). EU·독일의 스팸규제법제 고찰, <한독사회과학논총>, 20권 3호, 137-158.
- 김연배·박유리 (2007). 온라인의 확장은 항상 긍정적인가 - 스팸메일과 온라인 외 부성. 서울 : 삼성경제연구소.
- 김용훈 (2019). 과태료 집행 제도 개선을 위한 법제도적 전략. <공법연구>, 47권, 293-321.
- 김원중 (2017). 행정질서법(과태료) 의 효율적 개선 방안. <유럽헌법연구>, 제23호, 301-332.
- 김종혁 (2019.4.1.). 충북경찰, 대포폰 832대 유통한 조폭일당 검거. <프레스이안>. URL : <http://www.pressian.com/news/article/?no=234877>
- 도시경제연구원 (2008). <체납과태료 징수방안 개선 연구>. 서울 : 경찰청.
- 디지털타임스 (2008.5.7.). "VoIP 활성화 위해 보안기술 적용 서둘러야. [디지털타임스]. URL : http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008050802010660713003
- 박영도·강문수 (2009). 과태료·과징금 부과기준 개선방안 연구. 한국법제연구원.

- 박중수 (2013). <과태료 부과·징수 및 체납처분 절차 마련을 위한 「질서위반행위규제법」 개정방안>. 과천 : 법무부.
- 방송통신위원회 (2009). <스팸방지 종합대책>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2011). 스팸 과태료의 과징금 또는 벌금으로 전환 및 스팸방지 사업에 투자하기 위한 방안 연구.
- 방송통신위원회 (2013). 사업자를 위한 불법스팸 방지 안내서.
- 방송통신위원회 (2018). <2018년 상반기 스팸 유통현황 분석보고서>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2011). 이용자를 위한 불법 스팸 방지 안내서 (KISA 안내·해설 제2011-3호). 과천·나주 : 방송통신위원회·한국인터넷진흥원.
- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2017). <불법 스팸 방지를 위한 정보통신망법 안내서>. 과천·나주 : 방송통신위원회·한국인터넷진흥원.
- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원 (2019). 2019년 상반기 스팸 유통현황 분석보고서. 과천·나주 : 방송통신위원회·한국인터넷진흥원.
- 법무부 (2018.12.). <질서위반행위규제법 해설집>. 과천 : 법무부.
- 아이뉴스24 (2015.9.20.). '다 줄어도' 통신가입 권유 문자만 늘어 : 최원식 의원 "이통3사 스팸광고 자체 필요. [아이뉴스24]. URL : <http://www.inews24.com/view/920105>
- 안승철 (2010). 과태료·과징금 합리화 방안에 대하여. <월간법제>, 3호, 52-77.
- 외교부 (2018.10.8.). 여권 유효기간 만료 예정 사실 미리 알 수 있다. 외교부, 올해 10월 15일부터 '여권 유효기간 만료 전 사전알림 서비스' 시행 예정. 보도자료.
- 유익선 (2002). 인터넷상의 스팸메일 법적 규제 정비방향. <한국언론학보>, 46권 3호, 153-182.
- 이인호 (2004). 스팸(SPAM) 규제입법에 대한 평가와 정책방향. 정보법학, 8(1), 1-35.
- 이재상·조근석 (2019). 형사소송법, 박영사, 851.
- 전자신문 (2019.9.13.). 윤상직 의원 "불법스팸전화 과태료 징수를 2~3%대 불과".

[전자신문]. URL : <http://www.etnews.com/20190913000036?m=1>

정승환 (2012). 형벌의 불균형과 일수벌금제의 도입. <형사법의 신통향>, 37권, 310-341.

최무현 (2008). <기초질서 확립을 위한 과태료의 적정한 법정형 기준 연구>. 과천 : 법무부.

최종선 (2017). 공영방송 지배구조의 법률적 문제점 및 개선방안에 관한 연구. <안법학>, 53권 53호, 105-140.

한국법제연구원 (2017). 과태료 제도의 합리적인 정비를 위한 입법모델 연구. 세종 : 한국법제연구원.

한국인터넷진흥원 (2014). 신종 스팸 예방 및 대응방안. 나주 : 한국인터넷진흥원.

한국인터넷진흥원 (2016). <스팸 관련 정보통신망법 안내서 Q&A>. 나주 : 한국인터넷진흥원.

한국인터넷진흥원 (2019.1.29.). 공공부문 종이 고지·안내문 전자화 확대. 보도자료.

한국행정연구원 (2010). <과태료의 효율적 징수방안>. 과천 : 법무부.

행정안전부 (2018). 2018 지방세외수입 통계연감(2017 결산기준). 세종 : 행정안전부.

행정자치부 (2015.1.14.). 상·하수도 요금, 주정차위반 과태료도 고지서 없이 편리하게 납부하세요!. 보도자료.

홍정선 (2014). 행정법원론, 박영사, 659.

● 저 자 소 개 ●

장 준 영

- 중앙대 법학과 졸업
- 연세대 대학원 법학과 석사
- 서울대학교 방송통신법정책과정 수료
- 현 법무법인 세종 변호사

이 지 은

- 경북대 신문방송학과 졸업
- 중앙대 언론학과 석사
- 중앙대 언론학과 박사
- 현 법무법인 세종 선임연구원

박 창 준

- 서울대 정치학과 졸업
- 한양대 법학전문대학원 법학전문 석사
- 현 법무법인 세종 변호사

정 동 주

- 서울대 영어영문학과 졸업
- 서울대 법학전문대학원 법학전문 석사
- 현 법무법인 세종 변호사

방통융합정책연구 KCC-2019-34

불법스팸 과태료 징수 개선방안 연구

2019년	12월	31일	인쇄
2019년	12월	31일	발행

발행인 방송통신위원회 위원장
 발행처 방송통신위원회
 경기도 과천시 관문로 47
 정부과천청사
 TEL: 02-2110-1323
 Homepage: www.kcc.go.kr