

방문판매등에관한법률의 개정방향

이성구 | 공정위 전자거래보호과 과장, 경제학박사

● 방문판매법의 연혁

우리 나라에서 방문판매를 규정한 최초의 법률은 도·소매업진흥법이다. 그러나 1991년 12월 방문판매등에관한법률(이하 “방문판매법”)의 제정으로 도·소매업진흥법상의 방문판매규정이 삭제되었고, 이 법 자체도 1997년 4월 10일 유통발전진흥법의 제정으로 폐지되었다. 방문판매법은 방문판매, 통신판매 및 다단계판매에 의한 거래를 공정하게 함으로써 소비자 등의 권익을 보호하고 건전한 거래질서 확립을 목적으로 하고 있다.

한편, 방문판매법은 1995년 외국계 다단계판매업계의 국내 활동과 관련한 통상압력 등으로 1차 개정이 이루어졌고, 규제완화차원에서 1999년 3차 개정이 이루어졌다. 그리고 1999년 6월에는 정부조직법 개정에 따라 방문판매법의 주관부처가 산업자원부에서 공정거래위원회로 이관되었다.

제정 당시의 방문판매법의 주요 내용은 ① 방문판매 및 다단계판매의 경우 구매자 등은 계약서를 교부 받은 날로부터 각각 7일 및 14일 이내에 서면의 발송에 의한 청약 철회권을 부여, ② 방문판매 또는 다단계판매에 관한 계약이 해제된 경우 방문판매자 또는 다단계판매자가 청구하는 손해배상액을 제한함으로써 과도한 손해배상의 청구에 의한 소비자피해를 방지, ③ 방문판매 및 다단계판매에 있어 허위사실을 알리거나 상대방을 오인시켜 계약을 체결하게 하는 행위 등을 금지, ④ 판매업자 등이 상품의 구매 등을 권유함에 있어 그 권유를 받은 상대방이 다른 사람에게 동일한 권유를 하여 순차적으로 일정한 판매조직에 가입하는 자가 증가할 경우, 각 거래단계에서 발생하는 이익의 일부를 지급할 것을 제의하는 방법 등으로 그 상대방에게 상품을 판매하는 행위 등을 금지하였다. 그런데 문제는 ④의 내용이 사실상 다단계판매의 영업활동을 곤란하게 하는 조항으로 다단계판매업계의 발전을 제약하는 요인이 되었다.

그리하여 1995년 제1차 개정에서는 다단계판매에 있어서 외국에서 허용되고 있는 것과 같이 판매실적에 의한 이익분배를 제한적으로 현실화하되 다단계판매에 대한 규제를 대폭 강화하여 사행적 요소를 갖거나 판매원 또는 소비자의 피해를 권유하는 행위를 방지, 건전한 다단

계판매의 정착 기반을 마련하고, 다단계판매업자의 등록제를 도입하였다. 그리고, 다단계판매상품에는 권장소비자가격을 표시하도록 함으로써 판매원이 소매가격을 임의로 요구하는 것을 방지하고, 권장소비자가격은 대통령령이 정하는 금액 이하로 하도록 하여 고가제품을 다단계판매 대상에서 제한하였다. 한편, 청약철회의 가능기간을 방문판매의 경우에는 7일 이내에서 10일 이내로, 다단계판매의 경우에는 현행 14일 이내에서 20일 이내로 연장하고, 다단계판매원과 계약을 체결한 소비자는 다단계판매업자에 대하여도 직접 청약을 철회할 수 있도록 하여 소비자의 청약철회권을 강화하였다.

1995년 제2차 개정에서는 통신판매에 있어서의 소비자보호관련 규정을 추가하고 다단계판매에 비하여 판매원 및 소비자보호가 상대적으로 미흡한 방문판매에 대한 제도를 보완하였다. 예컨대, 방문판매업 또는 통신판매업을 하고자 하는 자는 시·도지사에게 신고하도록 하고, 방문판매업자가 방문판매원이 되고자 하는 자 또는 방문판매원에게 부담을 지게 하는 행위, 방문판매원에게 일정수의 하위판매원을 모집하도록 의무를 지게 하는 행위 등을 금지행위로 추가하여 방문판매원을 보호하였다. 그리고 통신판매가 법 적용대상으로 추가됨에 따라, 선불식 통신판매의 경우 상품대금을 받은 날로부터 3일 이내에 상품의 인도를 위하여 필요한 조치를 하도록 하고, 상품을 인도할 수 없을 때에는 동 기간 내에 상품대금의 환불을 위하여 필요한 조치를 취하도록 하였고, 통신판매업자가 상품을 인도하는 경우에는 청약의 철회 등 소비자의 권리행사에 필요한 사항을 기재한 상품 인도서 송부를 의무화하였고, 통신판매업자로부터 상품을 인도 받은 소비자에게는 당해 상품이 훼손되거나 광고의 내용과 다른 상품이 인도된 경우, 상품의 인도가 광고에 표시된 상품의 인도시기보다 늦어진 경우 등에는 20일 이내 청약 철회권을 부여하였다. 이 외에도, 통신판매업자가 소비자의 청약이 없는데도 일방적으로 상품을 인도하고 상품대금을 청구하는 행위, 소비자가 상품을 구매할 의사가 없음을 밝혔음에도 불구하고 소비자의 정상적인 생활을 저해할 정도로 전화, 팩시밀리, 컴퓨터 통신 등의 방법으로 상품을 구매하도록 강요하는 행위 등을 금지행위로 규정하였다. 1995년 12월의 법개정에 따라 대체로 현행 방문판매법의 모습이 완성된 것으로 볼 수 있다.

1999년 제3차 개정은 사업자에게 부담을 주는 방문판매 및 다단계판매사업에 관련된 각종 규제를 정비하여 자율적인 경영환경을 조성하고, 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것으로, 주요 내용은 실제 거래가격을 반영하지 못하고 오히려 소비자를 오인시킬 수 있는 다단계판매업자의 권장소비자가격 표시제도와 다단계판매자가 상품 등의 광고를 할 경우 표시하여야 하는 의무광고표시사항을 폐지하여 사업자의 부담을 완화하고 산업자원부장관의 인가를 받아 설립하도록 한 방문판매업협회 등의 설립근거에 관한 규정을 삭제하여 방문판매업자 등의 자율적인 단체 설립을 허용하기로 한 것이다.

1999년 6월의 제4차 개정은 정부기능조직개편에 따라 방문판매법의 주관부처를 산업자원부에서 공정거래위원회로 하고, 종래 산업자원부령으로 되었던 것을 총리령으로 개정하는 것이었다.

② 방문판매법 개정 추진의 배경

그 동안 방문판매, 통신판매, 다단계판매 등 방문판매법의 규율대상이 되는 무점포 판매는 외형적 성장에도 불구하고 소비자피해가 다발하는 거래라는 인식은 개선되지 않고 있다. 특히 다단계판매의 경우 부정적 이미지와 업계 일부의 지능적, 상습적 불법행위가 문제로 대두되었고, 방문판매의 경우에도 다단계판매업의 등록에 따른 부담과 법적 규제를 피하기 위하여 방문판매업 신고를 하고 다단계판매를 하는 소위 신방판매업체가 등장하기도 하였다. 이는 방문판매법상의 최장 7년 징역의 무거운 형사벌이나 영업정지, 등록취소와 같은 강한 제재에 의존하는 규제가 불법행위에 의한 소비자피해의 방지에는 그다지 효과적이지 않았다는 것을 말해 준다.

또한, 현행 방문판매법은 디지털 경제를 예상하지 못한 상태에서 제정된 것으로 통신판매 관련 규정만으로는 전자상거래(인터넷 쇼핑 등을 포함한다)에서의 소비자보호에는 한계가 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 즉, 최근 급성장하고 있는 전자상거래에서의 소비자보호를 위해서는 현행 방문판매법의 통신판매 규정만으로는 미흡하다는 것이다. 아울러, 최근 소비자피해나 불만의 제기가 늘고 있는 전화권유의 방법으로 판매하는 거래나 사업기회를 제공한다면 서 고객의 상품을 판매하는 거래, 그리고 학습지, 피부미용 등 계속적으로 서비스를 공급하는 거래 등도 현행 방문판매법의 규정으로는 소비자피해의 예방이나 구제에 어려움이 있다.

그리고, 방문판매법의 주무부서가 공정거래위원회로 이전되었음에도 방문판매법의 집행체계가 공정거래위원회 소관의 다른 법률들과는 상이하여 동 법의 집행에 공정거래위원회가 거의 역할을 하지 못함으로써 소비자보호를 주관하는 기관으로 이관하여 방문판매법의 집행을 효율화하려는 당초의 의도가 실현되지 못하고 있다.

③ 법 개정안의 주요 내용

현재 국회에 제출된 방문판매법 개정안 및 전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 "전자상거래소비자법") 제정안의 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

가. 법 적용대상

- 소비자의 범위 확대(방문 제2조, 전자 제2조)
 - 반드시 소비생활을 위하여 재화 등을 사용하는 자가 아니더라도 대통령령이 정하는 자는 이 법에 의한 보호를 받을 수 있도록 함으로써, 방문판매원, 다단계판매원, 개인사업 권유를 받아 재화 등을 구입한 자는 소비자에 준하여 보호받을 수 있게 되었다.
- 전화권유판매(현행 규정상 통신판매)를 방문판매에 준하도록 함
 - 접근매체로서 전화를 활용한다는 면에서는 통신판매로 볼 수 있으나, 소비자에게 적극적으로 다가가서 판매활동을 한다는 점을 감안, 방문판매에 준하여 법 적용
- 계속거래·사업권유거래 개념을 도입(방문 제27조~제31조)하여 중도해지권을 보장하고 위약금청구범위를 제한하는 등 관련된 소비자피해 문제에 대응

나. 청약철회 기간 조정 및 환불의 보장

- 청약철회 기간의 변경
 - 현행 규정은 방문판매는 10일, 다단계판매는 20일 내에 무조건 청약철회가 가능하고, 통신판매(전자상거래 포함)는 사업자의 귀책사유가 있을 경우에만 20일 안에 철회를 할 수 있었으므로, 조건 없는 청약철회는 곤란한 점이 있었다.
 - 앞으로는 통신판매의 경우에도 소비자에게 7일간의 무조건적 청약철회권이 보장되며, 방문, 전화권유, 다단계판매는 14일로 통일된다. 다만, 다단계판매원의 경우에는 현행과 마찬가지로 기간에 관계없이 청약철회권이 인정된다.
 - 그러나, 재화 등이 훼손된 경우나, 시간의 경과로 재판매가 곤란해진 경우, 복제가 가능한 재화 등을 개봉한 경우 등에는 청약철회권이 제한되며, 판매자의 책임이 없이 단순히 소비자의 마음이 변해서 청약을 철회하는 경우에는 반품에 소요되는 비용을 소비자 부담으로 규정함으로써 균형을 유지하고 있다.(현행은 사업자 부담)
 - ⇒ 다단계판매조직을 이용하여 통신판매를 한 경우 어떤 규정이 적용될 것인가가 논란이 될 수 있는데 법 제46조에서 소비자에게 유리한 경우 그 법을 적용한다고 규정하고 있으므로 소비자는 다단계판매에 따른 청약철회권을 주장할 수 있다고 보아야 한다.
- 소비자가 청약철회권 행사시 재화대금의 환급을 “다음 영업일”에서(현행 제8조, 제17조) “2영업일 이내”로 완화하였다
- 청약철회에 따른 환불시 결제업자의 협력의무 규정(방문 제8조, 제17조, 전자 제17조)
 - 소비자가 청약철회에 따른 환급을 요구하는 경우 결제업자는 판매자의 환급의무 이행 확

보에 협력하여야 하며, 이를 게을리 하는 경우 소비자는 대금의 결제를 거부할 수 있다.

다. 전자상거래에의 대응(전자상거래소비자법 제정안의 내용)

■ 전자상거래 사업자의 책임 강화(전자 제4조 내지 제6조)

- 현행 법률은 디지털 경제를 예상하지 못한 상태에서 제정된 것으로서, 전자상거래 과정에서 사용되는 전자문서, 전자서명 등과 관련하여 소비자의 권익을 보호할 수 있는 법규가 미비했다.
- 법률안에서는 권리·의무 관련 전자문서 사용시 소비자 동의를 받도록 하고, 특정한 전자서명 방법을 강요하지 못하도록 했으며, 거래 관련 기록 보존의무 및 열람에 제공할 의무 등을 규정하였다.
- 또한 사업자는 전자상거래에서 소비자의 조작 실수를 방지하기 위한 절차를 마련하여야 한다.

■ 결제사업자, 배송업자 등의 책임성 강화(전자 제7조 및 제8조)

- 인터넷 쇼핑몰 등에서 신용카드로 대금을 결제한 뒤 상품하자, 배송 등을 둘러싸고 분쟁이 생겼을 경우 소비자가 신용카드 사업자 등 결제업자에게 분쟁해결 때까지 대금지급을 못하도록 요구할 수 있게 된다.
- 배송(전송 포함)장애로 소비자의 피해가 발생했을 때 배송업자도 일정 부분 책임을 져야 한다.

■ 개인 정보의 보호 강화(전자 제10조)

- 현행 규정은 통신판매업자가 개인 정보를 제3자(배송업자 제외)에게 제공하는 행위를 금지하는 수준에 그치고 있으나 개정안에서는 제3자로부터 개인 정보 수집시 사후 동의 및 개인 정보 도용 방지를 위한 사업자의 의무를 규정하였다.
- ⇒ 이 규정은 통신판매업자뿐만 아니라 다수의 개인 정보를 관리하는 방문·다단계판매업자에게도 적용되며 기타 개인 정보 보호와 관련한 일반적인 사항들은 “정보통신망 이용촉진및정보보호에관한법률”을 준용한다.
- ⇒ 스팸메일 전송 등에 관하여는 “소비자의 동의를 받지 아니하고 반복적으로 또는 상당한 불편을 줄 우려가 있는 방법으로, 전화 등을 통하여 재화들의 거래를 유도하거나, 팩시밀리, 컴퓨터 통신 등을 통하여 재화 등의 거래에 관한 정보를 전송하는 행위”를 금지하는 방식으로 규정한다.

라. 기준약관제도 및 소비자피해보상보험의 도입

■ 기준약관제도의 도입(방문 제32조, 전자 제22조)

- 특수판매업자(방문·전화권유, 다단계, 계속거래·사업권유거래 등)나 전자상거래사업자는 약관을 사용하여 거래하는 경우 당해 거래 분야에 공정거래위원회가 정한 기준약관이 있는 경우에는 기준약관과 다른 내용을 소비자에게 고지하여야 하며, 기준약관과 다른 내용으로써 고지하지 않은 약관의 내용은 소비자에게 권리로서 주장할 수 없다.
- 기준약관을 사용하는 특수판매업자나 통신판매업자는 그 표지를 사용할 수 있으며, 그 표지를 사용하는 경우에는 기준약관과 다른 약관의 내용을 권리로서 주장할 수 없다.

■ 소비자피해보상보험의 도입(방문 제33조, 전자 제23조)

- 특수판매업자나 전자상거래사업자는 법(방문판매법 및 전자상거래소비자법) 위반행위로 인한 소비자피해를 배상하기 위한 소비자피해보상보험에 가입할 수 있으며, 일정 기준에 해당하는 소비자피해보상보험에 가입한 사업자는 보험 가입의 표지를 사용할 수 있다.

마. 다단계판매 관련 소비자보호

■ 다단계판매원 모집시 정보 제공 의무

- 다단계판매업자가 판매원을 모집할 때 평균수당 등 중요정보를 알리도록 의무화함으로써 고소득을 올린다는 광고에 속아 피해를 입는 사례를 막도록 했다.(방문 제20조)

■ 다단계판매원의 위법행위에 대한 판매업자의 책임

- 다단계판매원의 허위 판매원 모집이나 판매활동에 있어서 위법행위로 소비자피해가 발생한 경우 다단계판매업자도 상당한 주의를 기울이지 않은 경우에는 일정부분 책임을 지도록 했다.(방문 제26조)

■ 소비자피해보상보험 가입 의무화 및 공제조합 설립(방문 제32조 내지 제34조)

- 현행 공탁제도가 실효성이 미흡하기 때문에 다단계판매로 인한 소비자피해를 신속히 보상하도록 하기 위해서 다단계판매업자는 소비자피해보상보험에 의무적으로 가입하도록 했다.

⇒ 다만, 현재 실질적으로 보험을 취급할 수 있는 사업자가 서울보증보험 1개사 뿐인 점을 감안하여 다단계판매업자들이 공제조합을 설립할 수 있도록 했다.(방문 제33조)

■ 실효성 없는 규제의 조정

- 현재 다단계판매로는 단가 100만원 이하의 상품만을 판매할 수 있게 되어 있는 가격 상한선을 폐지한다. 가격을 제한한다고 하여도, 실제로 단가 100만원 이하의 상품을 여러 개 판매하거나 사실상 하나의 상품을 부분으로 분리하여 판매하는 등 실질적인 규제의

효과가 없었기 때문이다.

⇒ 이에 대하여, 일부에서는 소비자피해가 확산될 것으로 우려하고 있으나, 다단계판매업자에 대하여는 소비자피해보상보험에의 가입을 의무화하고 있기 때문에 피해가 발생한다고 하여도 실질적으로 신속한 대금환불이 가능해질 것으로 전망된다.

■ 다단계판매업자의 경영을 과다하게 제한하는 규제의 폐지

- 다단계판매업자에게 고용된 직원의 판매원 겸임 금지규정 폐지(현행 제30조제2항)
 - 다단계판매조직을 이용한 위탁·알선 판매 금지규정 폐지(현행 제45조제2항제2호)
 - 다단계판매조직 등의 양수도 금지규정 폐지(현행 제43조)
- ⇒ 후원수당 지급과 관련하여서는 현재 후원수당의 지급 상한선을 총 매출액 대비 35%로 하는 것(현행 제41조제1항)을 정상적인 상행위를 통해 지속적으로 지급 가능한 수준에서는 자유롭게 정할 수 있도록 함(방문 제19조제3항)

바. 법 위반행위의 시정 및 소비자피해의 구제

■ 법 위반행위 시정수단의 다양화 및 소비자피해구제와의 연계(방문 제36, 40, 41, 43조, 전자 제25, 30, 31, 33조)

- 지금까지 법 위반행위로 소비자피해가 발생할 경우에는 영업정지나 형사벌이 부과되어 사업자에 대한 제재수단은 강구될 수 있었지만, 효과적인 소비자피해구제의 수단이 되지 못하는 것이 문제로 지적되어 왔다.
- 법률 개정안에 따르면, 법률운용기관인 공정거래위원회에서 사업자의 부당행위에 대한 시정조치를 할 수 있고(시도지사는 시정권고), 시정조치에 앞서 소비자분쟁조정기구에 분쟁의 조정을 의뢰하여 분쟁조정기구의 조정안을 당사자들이 수락하는 경우에는 시정조치와 같은 효력을 부여토록 하였다.
- 또한 법 위반행위에 대해 과징금을 부과하는 경우 소비자피해의 정도나 소비자피해보상을 위한 사업자의 노력도 감안하도록 하였으므로 과징금제도를 활용한 소비자피해의 구제도 기대된다.

■ 영업정지나 형사벌은 최소화

- 그러나 영업정지와 같이 사업자에게 결정적인 막대한 손실을 줄 수 있는 조치는 시정조치에도 불구하고 이에 응하지 아니하거나 위반행위가 반복되는 경우에만 부과하도록 하였고,
- 형사벌을 최소화하는 한편 공정거래위원회의 시정조치나 과징금 등 처분을 받은 경우에는 경감 또는 면제할 수 있도록 하였다. **공정**