

방문판매법상 다단계판매의 규제 체계와 비교법적 고찰

법무법인 케이씨엘 변호사 | 서해숙, 정경환

I. 개관

「방문판매 등에 관한 법률」(이하 “방문판매법”이라 한다)은 1991년 12월 31일 법률 제4481호로 제정된 이래 총 17회에 걸친 개정이 있었고, 현행법은 16번째 개정 법률이며, 2010년 5월 17일자로 개정된 법률 제1030호는 오는 11월 18일 시행을 앞두고 있다. 방문판매법 개정 중 타법(他法) 개정 에 따른 개정이 7회, 전부 개정은 3회, 일부 개정이 7회에 해당하며, 2002년 전부 개정 이전에는 산업자원부(또는 상공자원부) 소관 법령이었으나, 2002년 전부 개정 시부터 공정거래위원회(이하 “공정위”라 한다) 소관으로 이관되었다. 한편, 방문판매법은 2002년 전부 개정 이전에는 방문판매 와 통신판매 및 다단계판매를 그 규율대상으로 하였으나, 2002년 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 “전상법”이라 한다) 제정과 동시에 통신판매가 전상법으로 편입되게 되었고, 대신 전화권유판매, 계속거래 또는 사업권유키레가 방문판매법 규제대상으로 새롭게 포섭되어 현행 방문판매법의 골격을 가지게 되었다. 이와 같이 방문판매법은 방문판매와 다단계판매뿐만 아니라 전화권유키레, 계속거래 등도 그 규율대상으로 하고 있지만, 실제 방문판매법의 주요 개정내용 과 법리적 쟁점은 방문판매와 다단계판매에 집중되어 있다고 할 수 있다.

한편, 방문판매법과 관련하여 최근 수년간 지속적으로 쟁점의 대상이 되고 있는 것은 방문판매 와 다단계판매 간의 구분 기준이라고 할 수 있는데, 특히 대법원 2005.11.25. 선고 2005도977 판결(이하 “황삼나라 판결”이라 한다)과 동 판결에 근거한 공정위의 방문판매업체들에 대한 일련의 조사와 시정조치는 이러한 논쟁의 기폭제가 되었으며, 현재 진행 중인 방문판매법 개정 논의에 있어서도 여전히 가장 핵심 쟁점의 하나가 되고 있다.

이 글에서는 현재 진행 중인 방문판매법 개정 논의를 상술하는 것 보다는, 우리 방문판매법의 체계와 특징을 개관해보고, 이를 미국 및 일본에서의 다단계판매에 대한 규제방식과 비교법적으로 고찰해 봄으로써 우리나라 방문판매법이 가지는 특징과 장단점을 객관적으로 평가할 수 있는 기회를 가져보고자 한다.

II. 우리나라의 다단계판매에 대한 규제 체계의 개관

1. 다단계판매에 대한 규제의 변천 개관

우선, 우리나라의 다단계판매에 대한 구분 기준과 규제 체계를 살펴보기에 앞서서, 다단계판매에 대한 규제의 변천과정을 살펴보는 것이 방문판매법의 이해에 도움이 될 것으로 보인다.

일반적으로 다단계판매는 도·소매의 일반적인 유통경로를 거치지 아니하고 다단계판매업자가 판매하는 상품을 사용하여 본 소비자가 다단계판매조직의 판매원이 되어 상품을 구입하고, 다른 소비자에게 판매하는 과정이 순차적·단계적으로 이루어지는 판매방식으로 이해되고 있으며, 그 시작은 1930년대 미국에서 ‘뉴트리라이트’(Nutrilite)라는 건강식품회사가 처음 도입한 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우는 다단계판매에 대하여 아무런 규율을 하고 있지 아니하다가 1980년대부터 외국에서 도입된 다단계판매가 피라미드 판매로 변질되어 피해자를 양산하는 등 사회적인 문제를 야기하자, 제정 방문판매법(1991. 12. 31. 법률 제4481호, 이하 “제정법”이라 한다)에서 다단계판매를 규제대상으로 포섭하게 되었고, 당시 제정법에서는 판매원이 직접 가입한 자 이외의 자로부터 일정한 이익을 얻는 것을 불법행위로 명시함으로써(제정법 제18조 제1항) 실질적으로 누적적 후원수당구조의 다단계판매를 원칙적으로 금지하였다.

그 후 1995. 1. 5. 법률 제4896호로 개정된 방문판매법(이하 “1995년 1월 개정법”이라 한다)은 다단계판매의 인정범위를 넓히면서 원칙적으로 판매원의 가입이 2단계 이상 순차적·단계적으로 확산되는 과정에서 이루어지는 상품의 판매 등을 다단계판매로 정의하면서 후원수당의 누적적 지급구조를 허용하게 되었고, 1995. 12. 29. 법률 제5086호로 개정된 방문판매법(이하 “1995년 12월 개정법”이라 한다)은 다시 가입한 판매원의 단계가 3단계 이상인 경우를 다단계로 정의하기에 이르렀다. 우선, 1995년 1월 개정법의 경우를 살펴보면, 제정법 제18조 제1항에서 규정하고 있던 후원수당의 누적적 지급 권유행위 금지(즉, 판매원 자신이 직접 권유한 가입자 이외의 가입자 등이 행한 상품 등의 판매에 의하여 발생하는 이익을 얻을 수 있다고 권유하는 행위의 금지)를 금지행위 규정에서 삭제하고, 대신 제32조(금지행위) 제1항 제3호에서 “다단계판매원이 되고자 하는 자 또는 다단계판매원에게 가입비·시용상품·판매보조물품·개인할당판매액·교육비등 그 명칭 및 형태 여하를 불문하고 부담을 지게 하는 행위”를 금지규정으로 신설하였는 바, 이는 후원수당의 누적적 지급구조 자체를 불법의 본질로 이해하던 기존의 입장을 전면적으로 변경하는 것이라고 볼 수 있다. 한편, 이와 같이 다단계판매 규제원칙에 전면적 전환을 가져온 위 1995년 1월 개정법은 제2조 제7호에서 “다단계판매를 판매원의 가입이 2단계 이상 순차적·단계적으로 확산되는 과정에서 이루어지는 상품의 판매 또는 용역의 제공을 말한다”고 규정하였으나, 동 규정은 실제 시행된 지 6개월 만에 1995년 12월 개정법에 의하여 개정됨으로써 판매원의 단계가 3단계 이상인 조직만을 다단계판매조직으로 정의하는 것으로 변경되었는 바, 당시 입법 의도를 구체적으로 확인할 수

있는 관련 자료가 없어 이를 정확하게 알 수는 없지만, 그 변경된 내용에 비추어 볼 때 가입된 판매원의 2단계 이상인 판매조직을 모두 다단계판매조직으로 규율하는 것이 당시 법감정 및 규제의 필요성 측면에서 과도한 측면이 있다고 보았기 때문인 것으로 추정하여 볼 수 있다.

이와 같이 1995년 12월 개정 방문판매법에 따라 가입된 판매원의 단계가 3단계 이상인 판매조직만을 다단계판매로 규율하게 되자, 당시 외형상으로는 판매원의 조직을 2단계로 구성한 후 실질적으로는 후원수당의 지급방법에 있어서 기존 다단계의 방식을 모방한 판매조직 등이 등장하여 이로 인한 피해사태가 급증하게 되었고, 이에 2002년 법 개정을 전후하여 다단계판매조직에 관한 정의 규정을 개정하여야 한다는 논의가 제기되었다. 그러나 2002년 방문판매법 개정 논의과정에서 당시 국회는, 이와 같이 판매원의 단계가 2단계 이상인 판매조직까지 모두 다단계로 포섭할 경우에는 별다른 사회적 피해를 유발하지 않는 기존의 중견 방문판매업체까지 모두 다단계로 포섭되게 된다는 점을 고려하여 원칙적으로 판매원의 단계가 3단계 이상인 판매조직을 다단계판매조직으로 규율하는 입법 태도를 유지하되, 다만 2단계 이상인 판매조직 중 실질적으로 3단계 이상인 판매조직과 같이 운영되는 판매조직을 다단계로 포섭하도록 한 바 있다. 다단계판매를 정의하고 있는 현행 방문판매법 제2조 제5호는 2002. 3. 30. 법률 제6688호로 개정된 2002년 개정 방문판매법(이하 “2002년 개정 방문판매법”이라 한다)의 체계를 그대로 유지하고 있는 바, 그 내용은 아래에 기재된 바와 같다.

5. '다단계판매'라 함은 판매업자가 특정인에게 다음 각목의 활동을 하면 일정한 이익(다단계판매에 있어서 다단계판매원이 소비자에게 재화 등을 판매하여 얻는 소매이익과 다단계판매업자가 그 다단계판매원에게 지급하는 후원수당을 말한다. 이하 같다)을 얻을 수 있다고 권유하여 판매원의 가입이 단계적(판매조직에 가입한 판매원의 단계가 3단계 이상인 경우를 말한다)으로 이루어지는 다단계판매조직(판매조직에 가입한 판매원의 단계가 2단계 이하인 판매조직 중 사실상 3단계 이상인 판매조직으로 관리 운영되는 경우로서 대통령령이 정하는 판매조직을 포함한다)을 통하여 재화 등을 판매하는 것을 말한다.

가. 당해 판매업자가 공급하는 재화 등을 소비자에게 판매할 것

나. 가목의 규정에 의한 소비자의 전부 또는 일부를 당해 특정인의 하위판매원으로 가입하도록 하여 그 하위판매원이 당해 특정인의 활동과 같은 활동을 할 것

한편, 다단계판매에 대한 규제를 정의 규정 측면에서만 살펴보는 것에는 부적절한 측면이 있다. 제정법에서는 누적적 후원수당구조의 다단계판매를 원칙적으로 금지하였기 때문에 현행법과 같은 금지행위나 판매원 및 소비자 보호를 위한 관련 규정이 그다지 상세하게 규정되어 있지 않았다. 그러던 것이 1995년 1월 개정 방문판매법에서 누적적 후원수당 지급을 원칙적으로 허용하게 됨에 따라, 그에 대한 보완책으로 환불보증금 공탁제도, 후원수당 지급상한 규제, 다단계판매상품의 가격

표시제 등 가격 제한을 비롯한 각종 금지제도가 추가로 도입되었고, 2002년 개정 방문판매법에서는 기존의 환불보증금 공탁제도를 대체하여 다단계판매업자로 하여금 소비자 피해 보상을 위한 보험계약, 금융기관과의 채무지급보증계약, 공제조합과의 공제계약 중 하나의 계약을 의무적으로 체결하도록 관련 규정을 신설하였다. 현행법상 다단계판매에 대한 규제 체계는 2002년 이후에도 지속적인 추가 보완이 있었지만, 대체로 2002년 개정 방문판매법의 체계를 따르고 있다고 볼 수 있다.

2. 황삼나라 판결과 이후 관련 사건의 경과

위에서 보는 바와 같이 다단계판매를 정의하고 있는 방문판매법 제2조 제5호는 판매조직에 가입한 판매원의 단계가 3단계 이상인 경우를 다단계판매조직으로 규정하면서도 ‘단계’가 무엇인지를 별도로 규정하고 있지 않아 해석상 논란의 여지를 남기게 되었다. ‘단계’란 그 자체로는 법률용어가 아니기 때문에 법에서 별도의 정의를 하지 않는다면 일반 명사에 불과한 것인 바, 도대체 판매원의 단계가 2단계인지 3단계인지 여부를 판매원의 직급단계를 기준으로 판단할 것인지, 권유와 가입이라는 사실행위가 연쇄적으로 일어난 횟수를 기준으로 판단할 것인지, 후원수당의 누적 지급 구조를 기준으로 판단할 것인지 불분명할 수 밖에 없었던 것이다. 다만, 현실적으로는 2002년 방문판매법 개정과 관련하여 같은 해에 신설된 방문판매법 시행규칙 제5조 제1항에서 “방문판매법시행령 제2조 제2항의 규정에서 판매원의 단계가 3단계 이상인 경우와 동일하거나 유사한 판매조직의 판단기준이 되는 판매원에 대한 후원수당의 지급방법의 기준”을 정함에 있어서 “직접적인 판매행위를 하는 판매원에 대하여 후원수당을 지급할 것”과 “후원수당이 당해 판매원에 직접적으로 속하는 하위판매원의 판매실적뿐만 아니라 그 하위판매원의 후원수당에 영향을 주는 다른 판매원들의 판매실적에 의하여도 영향을 받을 것”을 규정하였기 때문에 황삼나라 판결 이전에는 대체로 후원수당의 누적 지급단계를 기준으로 판매원의 단계를 판단하였던 것으로 보인다.

한편, 황삼나라 판결의 대상이 된 사실관계를 살펴보면, 피고인들은 황삼나라가 판매하는 ‘황삼’과 ‘황삼1000’을 소비자들이 350,000원에 구입하는 것을 조건으로 다단계판매원으로 가입시키고, 그 다단계판매원이 각자 2명의 하위판매원을 모집하여 그들로 하여금 같은 금액 상당의 위 제품을 구입하면 그들을 하위판매원으로 가입시키고, 그 하위판매원이 같은 방법으로 하위판매원 2명을 모집하여 위 물품을 구입하면 다시 그들을 하위판매원으로 가입시키는 등 순차적·단계적 구조조직을 갖추고 각 단계별로 하위판매원을 모집하기 위하여 물품 판매에 따른 수당지급체계를 갖추고, 그와 같은 판매 조직을 이용하여 929명을 상대로 ‘황삼’ 또는 ‘황삼1000’을 구입하게 하였다는 것이다. 이에 대법원은 동 판결에서 “상품 판매 및 판매원 가입유치활동을 하면 소매이익과 후원수당을 얻을 수 있다고 권유하여 판매원 가입이 이루어지고, 그와 동일한 과정이 3단계 이상 단계적·누적으로 반복된 이상, 그 판매조직의 후원수당 지급방식이 직근 하위판매원이 아닌 하위판매원의 판매실적에 영향을 받지 않는 것으로 정해져 있다고 하더라도, 그러한 판매조직형태는

다단계판매조직에 해당하는 것으로 보아야 한다”고 판시하였고, 이후 동 판결에 따라 과거의 실무례와는 달리 후원수당의 지급방식 여하에도 불구하고 단순히 판매원의 추천과 가입이 A-B-C와 같이 순차로 3회 이상 연결되는 이상 다단계판매조직에 해당되는 것으로 해석되게 되었다.

이러한 황삼나라 판결이 확정되자, 공정위는 2007년 10월경 동 판결에 근거하여 후원수당 지급방식으로는 1단계로 운영되고 있으나 판매원의 가입 권유가 3회 이상 연결되고 있는 화장품 방문판매업체 등을 판매원의 단계가 3단계 이상인 다단계판매조직이라고 판단하여 다단계 등록을 하도록 시정조치 등을 내리게 되었고, 이에 피심인들은 공정위 의결에 불복하여 시정명령 등의 취소를 구하는 행정소송에 이르르게 되었다.

동 시정명령 취소소송에서 서울고등법원은 다단계판매를 정의하고 있는 방문판매법 제2조 제5호 나목의 요건이 “가목의 규정에 의한 소비자의 전부 또는 일부를 당해 특정인의 하위판매원으로 가입하도록 하여 그 하위판매원이 당해 특정인의 활동과 같은 활동을 할 것”임을 근거로 하여 “법 제2조 제5호에서 말하는 다단계판매에 해당하기 위해서는 적어도 제1단계 판매원은 판매업자가 공급하는 재화 등을 구매한 소비자 중의 전부 또는 일부를 판매원으로 가입시키는 것이 필요하다고 볼 수밖에 없다”고 판단하고, 따라서 적어도 제2단계 이하의 다단계판매원은 다단계판매업자가 공급하는 재화 등을 구매한 소비자이어야 하는데, 피심인들에 관하여 이러한 요건이 충족되었다고 보기에 증거가 부족함을 들어 공정위의 시정명령을 취소하였고(2007누26577 판결 등), 이후 공정위가 제기한 상고심에서 대법원 역시 서울고등법원의 원심 판결 취지를 인용함으로써 원고들이 현행 방문판매법상 다단계판매조직에 해당되지 않음을 확정하였다.

이로써 기존 방문판매업체가 다단계판매조직에 해당된다는 논란은 일단락되었지만, 방문판매업에 대한 규제수준과 다단계판매업에 대한 규제수준에 상당한 차이가 존재함에 따라 이후 불법 미등록 다단계업체들이 방문판매법 제2조 제5호 요건을 남용하여 규제를 회피하는 사례가 증가하고 있다는 현실적인 문제점이 규제당국과 소비자단체 등을 중심으로 제기되었고, 이에 따라 현재 국회에는 방문판매법 개정 법률안으로 김동철 의원안을 비롯한 4개의 의원안과 정부안이 계류되어 방문판매법 개정 논의가 심도 있게 진행되고 있다. 다만, 시기적으로 이들 법 개정안의 구체적 내용을 이 글에서 논의하는 것은 부적절한 감이 없지 않으므로, 이 글에서는 일단 개별 개정안에 대한 검토와 평가는 생략하기로 한다.

3. 우리나라 방문판매법상 다단계판매 규제의 특징

다른 나라의 경우와 비교해 볼 때, 우리나라 방문판매법상 다단계판매 규제에 있어서 두드러진 중요한 특징들을 요약하여 보면 다음과 같다.

첫째, 다단계판매에 대하여 사전등록제도를 채택하고 있다는 점을 들 수 있다. 다른 나라들의 경우는 규제의 초점을 ‘불법 피라미드’에 두고 있기 때문에 불법 피라미드에 해당하지 않는 일반 다

단계판매업체에 대하여 사전등록제도를 채택하고 있는 경우는 매우 예외적이라고 할 수 있다. 이는 입법연혁적으로 실질적인 다단계판매(즉, 후원수당 누적적 지급구조의 다단계판매방식)를 원칙적으로 금지한 제정법의 태도에서 연유한 측면도 없지 않지만, 보다 근본적으로는 사후 규제보다는 사전 규제와 예방을 선호하는 우리나라의 입법 정서와도 무관하지 않다고 볼 수 있다. 이와 같은 사전등록제도는, 결국 판매업자로 하여금 사업을 개시하기 전에 자신이 운영하는 판매조직이 다단계에 해당하는지 여부를 판단하도록 하는 것이고, 그러한 판단을 그르칠 경우에는 불법 미등록 다단계판매업자로서 법 위반에 따른 책임을 지게 되므로 다단계판매의 정의 규정 해석이 첨예한 논쟁의 대상이 되는 원인이 되고 있다.

둘째, 앞서 지적한 바와 같이 그간 점진적 개선이 이루어져 오기는 했지만, 규제의 대상이 불법 피라미드에 맞추어지지 못하고 오히려 적법한 다단계판매와 방문판매가 규제의 대상이 되어 왔다는 점이다. 대표적으로 미국의 경우에는 불법적인 피라미드 조직을 그렇지 않은 적법한 다단계와 구분하는 기준을 중심으로 논의가 이루어져 왔고, 규제의 대상도 주로 불법 피라미드가 대상이 되어 온 것에 비하여 우리나라의 경우는 방문판매와 다단계판매의 구분이 주요 논쟁대상이 되어 왔다. 예컨대, 우리나라의 경우는 과거 대규모 피해를 유발하고 사회적 물의를 일으킨 불법 피라미드 업체들에 대하여 형법상 사기죄 이외에는 이를 효과적으로 규제할 마땅한 사전 규제나 사후 규제 제도가 정비되어 있지 않았는데, 이 과정에서 ‘다단계’ 정의 규정이 포섭할 수 있는 판매조직의 범위를 확대함으로써 이러한 불법 피라미드 업체를 다단계 관련 규정을 통하여 규제하는 방향으로 법률이 개정되어야 한다는 논의가 전개되어 왔던 것이다. 그러나 이는 불법 피라미드에 대한 직접적인 규제장치를 마련하여서 해결할 문제이지 불법 피라미드와 구분되는 방문판매까지 다단계로 포섭하는 방식으로 해결할 문제는 아니라고 생각된다. 최근 방문판매법 개정안 논의과정에서 이러한 측면이 상당 부분 고려되고 있다는 점은 고무적인 방향이라고 할 수 있다.

셋째, 다른 나라의 경우에 비하여 ‘판매원의 단계’가 지나치게 중요한 판단기준이 되고 있다는 점이다. 이는 다단계 피해의 본질을 어떻게 보는가와 직결되는 문제로, 그 피해 발생의 원인 내지 본질이 누적적 후원수당 내지 과도한 후원수당의 지급, 즉 사행성에 있는 것인지 또는 이러한 수당 지급을 통하여 판매원이 재화 등을 과도하게 구매하도록 유도하거나 가입비 등 경제적 부담을 지도록 하는 것에 있는 것인지, 아니면 다단계판매가 대인(對人)판매·연고(緣故)판매를 통하여 판매조직을 확대하기 때문이거나, 무한 하방(下方) 확장성을 가지기 때문인지에 대한 정확한 판단이 선행되지 않았기 때문이기도 하다.

예를 들어, 황삼나라 판결의 경우에도 “법이 다단계판매에 대하여 엄격한 규제를 가하고 있는 이유는 원심이 적절히 실시한 바와 같이, 위와 같은 판매형태가 직접적인 대인판매·연고판매에 의존하여 판매조직의 확대에 따른 이익의 증가를 미끼로 사행성을 유발하고 소비자 피해를 양산할 가능성이 있기 때문으로 보이는” 바, 내지는 “무제한적 하방 확장성이나 대인판매·연고판매에 대한 의존성, 그로 인한 결과적 사행성 등 위에서 본 다단계판매의 폐해들이 마찬가지로 드러날 수밖에

에 없는 것”이라고 실시함으로써, 다단계판매에 대한 규제의 필요성과 관련하여 대인판매 및 연고 판매와 무한 하방 확장성을 사행성과 동일선상에서 병렬적으로 함께 언급하고 있는데, 이 부분은 개인적으로 수긍하기 어려운 측면이 있다. 대인판매나 연고판매는 비단 다단계판매에서만의 문제는 아니며 자동차판매, 보험판매 등 일반적인 판매영업 전반에서 공통적으로 일어나는 우리나라의 사회·문화적 일반현상이라고 하여도 과언이 아니며, 영업조직은 대부분 ‘상방 확장’이 아니라 ‘하방 확장’ 하도록 되어 있고, 사업 확대에 따라 무한히 확장될 가능성을 전제하고 있을 수 밖에 없다. 물론, 이와 같이 대인관계와 연고를 중시하는 우리나라의 사회·문화적 배경이 다단계판매의 피해를 보다 확대시킨 측면이 없지는 않지만, 그렇다고 대인판매 및 연고판매나 판매원의 무한 하방 확장성 자체가 불법적이라거나 다단계판매 규제의 필요성으로 언급되기에는 상당히 부적절하다고 본다. 오히려 재화나 서비스를 구매하는 판매원이 무한대로 확장되지 않으면 도저히 달성될 수 없는 수당 지급을 미끼로 판매원을 모집하고, 이들에게 판매원 가입 자격 부여를 미끼로 재화 등을 구매하게 하거나 경제적 부담을 지도록 하는 사행적 요소가 불법의 본질이라고 보는 것이 보다 정확한 문제 인식이라 생각된다.

Ⅲ. 외국의 규제 체계

1. 미국의 경우

미국의 경우는 연방차원에서 주로 연방거래위원회(FTC)가 불법 피라미드에 대한 규제를 담당하고 있는데, 우리나라의 경우와 같이 방문판매와 다단계판매를 직접 규율하는 별도의 법률이 있는 것이 아니라, 상거래에 영향을 미치는 불공정하거나 기만적인 행위를 불법으로 규정하고 있는 FTC법(the Federal Trade Commission Act) 제5조에 근거하여 불법 피라미드를 규제하는 방식을 취하고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 미국의 경우는 방문판매와 다단계판매를 구분하는 것에 관한 논쟁은 거의 찾아 볼 수 없는데, 이는 규제의 초점이 합법적인 다단계판매나 방문판매가 아닌 불법 피라미드를 규제하는데 집중되어 있기 때문이다.

미국의 경우, FTC의 결정 및 연방법원의 판결을 통하여 축적된 적법한 다단계와 불법 피라미드를 구분하는 주요 기준은 다음 세가지로 요약될 수 있다.¹⁾

(1) Koscot 기준

불법 피라미드에 대한 FTC의 기준은 In re Koscot Interplanetary, Inc.²⁾에서 최초로 언급되었

1) Debra A. Valetine, "Prepared Statement of Debra A. Valetine, General Counsel for the U. S. Federal Trade Commission on Pyramid Schemes", 1998 참조

2) 86 F.T.C. 1106 (1975), aff'd sub. nom. Turner v. FTC, 580 F.2d 701 (D.C. Cir. 1978)

는데, FTC는 해당 회사가 재화 등을 판매할 자격과 최종소비자에 대한 재화의 판매와 무관하게 다른 판매원을 가입시키는 데 대한 대가를 지급받을 수 있는 권리를 부여하는 대신, 이를 조건으로 판매원으로 가입하고자 하는 참여자로부터 금원(金員)을 지급 받는 것은 불법 피라미드에 해당하여 위법하다고 판단하였고, 이러한 판단은 이후 연방법원에 의해서도 유지되었다.³⁾

(2) Amway 기준

In re Amway Corp. 사건⁴⁾에서 FTC는 불법 피라미드 조직과 합법적인 다단계를 구분하는 기준을 제시하였는데, 동 사건에서 FTC는 Amway의 경우 ① 판매원의 요구에 따라 사용되지 않았고 판매 가능한 재화를 반쯤할 수 있도록 하였고 ② 판매업자로 하여금 매월 구입한 재화의 최소 70% 이상을 도매 또는 소매로 판매하도록 하였고, 이러한 요건이 충족되지 않으면 추가구매를 할 수 없도록 하였으며 ③ 매월별로 최소 10명의 각기 다른 고객에게 소매판매가 이루어지도록 하였기 때문에 판매원에 대한 강매나 판매원에 의한 과도한 재고 보유가 이루어질 수 없는 구조라고 판단하여 불법 피라미드와 본질을 달리한다고 보았다. 이러한 Amway 기준은 1990년대 Omnitrition 기준이 확립되기까지 다단계업체들에게 있어서 일종의 안전지대(Safeguards)로서 기능하였다.

(3) Omnitrition 기준

1990년대에 들어 Amway 기준에 기댄 다단계업체들로 인하여 지속적인 피해가 발생하자 연방 항소법원은 Webster v. Omnitrition Int'l Inc. 사건⁵⁾에서 Amway 기준이 모든 마케팅 프로그램을 면책시켜주는 것은 아니라고 하면서, 만약 Amway 기준 중 70% 요건이나 10명에 대한 소매판매요건이 단순히 판매업자의 도매판매(즉, 판매원들에 대한 판매)만으로 충족되고 이에 근거하여 수당이 지급되는 경우라면, 이러한 요건들은 해당 판매조직의 적법성을 인정하는데 있어서 무의미(Meaningless)한 기준에 불과하다고 판단하였다. 한편, 이러한 연방항소법원의 판결은 이후 연방 대법원이 상고를 기각함으로써 확정되었다. 동 판결 이후 FTC는 Amway 기준에 더하여 다단계판매조직에서 발생한 매출의 최소 50% 이상이 판매원이 아닌 최종 개인 소비자에 대한 소매판매로 이루어져야 한다는 기준을 적용하였다.

위에서 살펴 본 바와 같이 미국의 경우는 불법 피라미드를 규제하는데 그 초점이 맞추어져 있고, 불법 피라미드의 피해 본질은 판매원으로 가입하여 수당을 받기 위한 목적이 아니라면 구입할 가치가 없는 재화(즉, 판매원이 아닌 일반적인 합리적 소비자가 구매하지 않을 재화)를 판매원 자격 부여와 수당 지급을 미끼로 유인하여, 판매원들로 하여금 재화 등을 구매하도록 하거나 판매원들이 과다 재고를 보유하도록 하는 보상플랜에 있다고 보았다.

3) See e.g., Webster v. Omnitrition Int'l, Inc., 79 F.3d 776, 781-82 (9th Cir. 1996), cert. denied, 117 S. Ct. 174(1996).

4) 93 F.T.C. 618 (1979)

5) 79 F.3d 776, 781-82 (9th Cir. 1996), cert. denied, 117 S. Ct. 174, (1996)

한편, 미국의 경우는 우리나라와 같이 다단계업자를 사전에 등록하도록 하는 등록제도나 소비자 피해보상보험 등 의무가입 제도, 최저 자본금 규제, 후원수당 35% 규제 등이 존재하지 않으며, 취급상품 가격 제한도 존재하지 않는 것으로 보인다.

2. 일본의 경우

일본은 공정취인위원회가 아니라 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry, 'MET')에서 방문판매와 다단계판매(연쇄판매)에 관한 규제를 담당하고 있으며, 그 근거가 되는 법률은 「특정상거래에 관한 법률」(이하 “일본 특상법”이라 한다)이라고 할 수 있다. 일본 특상법은 전체 7개의 장으로 이루어져 있고, 제2장에서는 방문판매, 통신판매 및 전화권유판매를, 제3장에서는 연쇄판매거래를, 제4장에서는 특정한 계속적 역무제공거래를, 제5장에서는 매매와 관련된 사업 기회거래(Business Opportunity Related Sales Transactions)를 다루고 있다.

이들 중 우리나라의 다단계판매에 해당하는 것이 바로 연쇄판매라고 할 수 있는데, 연쇄판매에 대한 정의는 일본 특상법 제33조 제1항에서 규정하고 있으며, 이를 번역하면 다음과 같다.

「본 장과 제66조 제1항 및 제67조 제1항에서 사용된 ‘연쇄판매업’이라 함은 상품(여기에서 재화란, 시설을 사용할 수 있는 권리 또는 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다)의 판매(판매의 중개를 포함한다) 또는 용역의 제공(그러한 제공의 중개를 포함한다)을 하는 것으로서, 판매자, 서비스 제공자 또는 그들의 중개자가 판매의 대상이 되는 상품(이하 본 장에서 “재화 등”이라고 칭한다)의 재판매(여기에서 재판매란 상대방이 재화 등을 구매하여 판매하는 것을 말한다, 이하 같다), 판매의 위탁(즉, 상대방이 위탁을 받아 재화 등을 판매하는 것을 말한다, 이하 같다), 또는 판매의 중개를 하도록 유인하거나 또는 특정인으로 하여금 동일한 용역을 제공하거나(상대방이 해당 용역과 동일한 종류의 용역을 제공하는 것을 말한다, 이하 같다) 또는 용역의 제공을 중개하도록 유인하는 것으로, 그러한 유인은 해당 특정인에게 이들이 특정한 수당(재화 등에 대한 재판매, 판매 위탁, 판매 중개와 관련된 다른 사람에게 의하여 또는 동종의 용역을 제공하는 것과 관련된 다른 사람에게 의하여 제공되는 거래 수당의 전부 또는 일부 또는 경제산업성령에서 특정된 요건을 충족하는 기타 수당을 말한다, 이하 본 장에서 같다)을 지급받을 수 있다고 약속하고, 해당 특정인에게 특정부담(재화 등의 구매, 용역에 대한 대가의 지급 또는 거래 수수료의 지급을 말한다, 이하 이 장에서 같다)을 수반하는 재화 등의 판매, 판매 중개 또는 서비스의 제공 또는 그 중개를 하는 것과 관련된 거래(이러한 거래는 거래 조건의 변경을 포함한다, 이하 “다단계판매거래”라고 한다)를 하도록 하는 것을 말한다.」

즉, 일본 특상법상 연쇄판매에 해당하기 위해서는 특정인(판매원으로 가입하고자 하는 자로 해석된다)에게 ① 특정한 수당을 받을 수 있다고 권유하여 가입을 유인하여 ② 이들 특정인으로 하여

금 재화 등의 판매, 위탁 판매, 판매 중개 또는 동종 용역의 제공 또는 중개를 하도록 할 것 ③ 해당 특정인과 특정부담을 수반하는 거래를 할 것을 요건으로 한다.

우리나라의 방문판매법과 비교하여 보자면, 일본의 경우는 ③의 요건, 즉 판매원으로 가입하고자 하는 자와 ‘특정 부담’을 수반하는 거래를 하여야 연쇄판매에 해당하게 되는데, 위 조문에서 본 바와 같이 ‘특정 부담’이란 “재화 등의 구매, 또는 용역에 대한 대가의 지급 또는 거래 수수료의 지급”을 말하는바, 따라서 판매원으로 가입하고자 하는 자에게 특정 부담을 지게 하지 않는다면 판매원의 가입, 권유의 단계를 불문하고 연쇄판매에 해당하지 않는다는 것이다. 이는 판매원이 판매조직에 가입함에 있어서 아무런 경제적 부담을 지지 않고 판매원 활동과 실적에 따른 경제적 이익만을 수수하기로 하여 판매원으로 가입한 것이라면, 판매원 가입과 권유가 아무리 연쇄적으로 일어난다고 하더라도 이는 판매원의 피해를 유발하지 않게 되므로 다른 일반적인 영업조직과 구분하여 규제할 필요가 없다고 보았기 때문인 것으로 이해된다.

한편, 일본의 경우는 특상법과 별개로 「무한연쇄강 방지에 관한 법률」을 두고 불법 피라미드를 엄격히 규제하고 있다는 점에서 우리나라와 또 다른 특징이 있다. 동 법은 총 7개의 조문을 두고 있는데, 동법 제2조에 의하면 ‘무한연쇄강’(無限連鎖講)이란 금품(재산권을 표창하는 증권 또는 증서를 포함)을 출연하는 가입자가 무한히 증가하는 것으로, 먼저 가입한 사람이 우선순위자 그 이후 연쇄하여 단계적으로 2 이상의 배율로 증가하는 후속 가입자가 각각의 단계에 따라 후순위자가 되며, 선순위자가 후순위자에 의하여 출연된 금품에서 각자 자신이 출연한 금품의 가액 또는 수량을 웃도는 금액 또는 수량의 금품을 수령하는 것을 내용으로 하는 금품의 배당금 조직을 말한다. 한편, 동법 제3조에 의하면 누구든지 무한연쇄강을 개설하거나 또는 이에 가입하거나 가입을 권유하거나 이를 조장하는 행위를 하여서는 아니 되며, 무한연쇄강을 개설하거나 운영하는 자는 3년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금에 처하고 (제5조), 무한연쇄강에 가입하도록 권유하는 행위를 업으로 한 자는 1년 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금에 처하며 (제6조), 단순히 무한연쇄강 가입을 권유한 자 역시 20만 엔 이하의 벌금에 처해지도록 규정되어 있다.

이와 같이, 일본의 경우는 다단계에 대한 규율과 별도로 무한연쇄강 금지를 위한 별도 법률을 두고 있다는 점에도 특징이 있지만, 무한연쇄강에의 가입을 권유하는 것을 업(業)으로 행한 자뿐만 아니라 단순히 이를 행한 자 역시 벌금형에 처하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우, 방문판매법 제23조 제2항에서 “누구든지 다단계판매조직 또는 이와 유사하게 단계적으로 가입한 자로 구성된 다단계조직을 이용하여 재화 등의 거래 없이 금전거래만을 하거나 재화 등의 거래를 가장하여 사실상 금전거래만을 하는 행위를 하여서는 아니 된다”고 규정함으로써 그 대상을 불문하고 재화 등의 거래를 가장한 사실상 금전거래행위를 할 수 없도록 금지하고 있지만, 실제로는 불법 피라미드에 가입한 판매원들은 이들을 가해자 내지 공범자라는 측면에서 이해하기 보다는 피해자로만 인식하는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 그러나 실제 불법 피라미드 조직임을 인식하고도 이에 가입하여 후순위 판매원을 유인하여 가입시킨 사람들의 경우에는 피해자임과 동시에 공범

자 내지 가해자라고 보아야만 불법 피라미드가 근절될 수 있는 만큼, 불법 피라미드라는 점을 인식하고 후순위 판매원을 모집한 판매원 개인들도 범위반에 따른 책임을 지도록 관련 규정을 정비하고 그 집행을 엄격히 하는 것이 바람직하다고 본다.

IV. 맺음말

우리나라 방문판매법은 판매원의 가입과 권유가 이루어지는 '단계'를 다단계의 판단기준으로 삼고 있어, 마치 판매원의 연쇄적 가입과 권유 자체에 불법성이 있는 것처럼 오해하는 원인이 되고 있다. 즉, 현행 방문판매법에 따르면, 예컨대 자동차판매영업소에서 A라는 판매원이 B라는 친구를 추천하여 B가 판매원이 되고, B가 다시 자신의 친구인 C를 판매원이 되도록 권유하여 C가 판매원이 되는 경우로, 해당 영업소가 신규 판매원을 영입한 판매원들에게 1회에 한하여 10만 원의 인센티브를 지급하면, 당해 영업조직은 3단계 이상의 다단계로 해석될 수 있도록 되어 있다. 물론, 이는 적어도 2단계 이하의 다단계판매원은 다단계판매업자가 공급하는 재화 등을 구매한 소비자이어야 한다는 서울고등법원 판결(2007누26577 판결 등)에 따르면 달리 해석된다. 그러나 동 판결에 의하더라도 해당 영업사원 B와 C가 당해 영업소에서 판매하는 자동차를 구입한 소비자라면 다시 다단계로 해석될 수 있다. 개인적으로는 우리나라 방문판매법은 판매원의 가입과 권유의 '단계'라는 측면에 너무 집착함으로써 다단계 피해 내지 불법 피라미드 피해의 본질을 정확하게 반영하지 못한 면이 없지 않다고 생각한다. 판매원으로 가입함에 있어서 아무런 경제적 부담을 지지 아니하고 그 실적에 따라 일정한 수당을 지급받는 조직에서, 판매원의 가입이 권유에 의하여 순차적으로 3단계 이상 반복되는 것에 어떠한 불법요소가 있는 것인지 여전히 이해하기 어려운 부분이다.

미국의 경우는 앞서 소개한 Omnitrition 기준 등에서 보는 바와 같이, 해당 판매조직의 매출 대부분이 판매원이 아닌 일반 소비자에 대한 매출에서 발생하지 아니하고, 오히려 판매조직에 가입하여 수당을 수수할 수 있는 자격을 취득하기 위하여 재화 등을 구매하는 판매원에 대한 매출이 해당 판매조직 매출의 대부분을 이루는 경우에는 이를 정상적인 유통조직으로 볼 수 없고, 이러한 판매조직은 신규 판매원의 지속적 유인과 이들의 경제적 부담을 전제로만 존속될 수 있는 불법 피라미드 조직에 해당된다는 시각을 가지고 있다. 또한, 일본의 경우는 판매원으로 가입하기 위하여 일정한 부담을 지도록 한 경우에 비로소 판매원 피해가 발생하는 것이므로 이러한 경우에 한하여 이를 '연쇄판매'로 규제할 필요가 있다고 보고 있다. 즉, 미국과 일본의 경우는 해당 조직이 정상적인 유통조직으로 기능하기 위하여 만들어진 것인지, 아니면 판매원의 지속적 유인과 가입을 통하여 유지될 수 있는 조직인지를 중요한 판단기준으로 삼고 있다는 점에서 공통점이 있다고 할 수 있다. 신규 판매원의 지속적인 가입과 이들에 대한 매출(또는 이들로부터의 가입비 등 경제적 이익의 수수)이 발생하지 않는다면 더 이상 유지될 수 없는 조직의 운영방식이 바로 피해 발생의 원인이자

불법의 본질이라고 이해하고 있는 것이다.

그러나 법률은 그 자체로서 사회적·역사적 배경과 동떨어져서 순수한 논리적 측면에서만 접근할 수 없는 것이라는 점에서, 이미 기존 방문판매법에 따라 형성된 법률관계를 일거에 다른 나라의 법체계와 같이 변경하는 것이 반드시 최선의 방법이라고 볼 수는 없을 것이다.

우리나라의 경우는 정부가 사전적·예방적 기능을 적극적으로 수행하여 주기를 바라는 국민들의 기대와 요구가 높은 편이고, 방문판매법을 둘러싼 논의도 이러한 배경과 무관하다고 볼 수 없다.

실제로 그 후원수당의 지급체제나 판매되는 재화 등의 품목과 가격, 또는 그러한 판매의 대상(판매원으로 가입하고자 하는 자를 대상으로 판매가 되는지 일반 소비자들에게 판매가 되는지)을 살펴보면, 불법피라미드에 해당함이 분명하다고 하더라도 마땅한 사전 규제제도가 마련되어 있지 않다면, 이들 업체가 상당한 수준의 피해를 발생시키기 전에 규제당국이 이들 업체의 행태를 일일이 조사하여 규제하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 만약, 사전 규제 제도가 적절하게 마련되어 있지 않아 피해가 확대되는 시점에서의 사후 규제만이 가능하다면, 국민들은 아무리 미국이나 일본의 기준이 논리적으로 합리성을 갖는다고 하더라도 이에 쉽게 동의하기 어려울 것인바, 이러한 점에서 다단계판매에 대하여 사전 규제 제도를 중심으로 하고 있는 우리나라 현행 방문판매법에 대하여 비판적인 평가만을 내리기 어려운 측면이 있다.

다만, 향후 방문판매법의 개정 방향은 방문판매와 적법한 다단계판매에 대한 규제를 강화하는 것보다는, 불법 피라미드에 대한 강력한 규제에 보다 초점이 맞추어져야 한다는 점에는 이론이 없을 것으로 생각되며, 불법 피라미드의 근절을 위해서는 불법 피라미드 조직의 개설자와 운영자뿐만 아니라 해당 조직이 불법 피라미드라는 점을 충분히 인식한 상태에서 타인을 유인한 판매원들에 대해서도 엄격한 처벌이 이루어져야 한다고 본다. 최근 방문판매법 개정 논의과정에서 불법 피라미드 근절을 위한 제도 마련이 심도 있게 논의되고 있다는 점은 이러한 측면에서 매우 고무적이라고 할 수 있다.

비록 법률을 개정하는 과정에서 최선의 결과를 도출하는 것이 매우 어렵고 힘든 것이라고 하더라도, 규제가 필요한 대상을 정확하게 가려내어 집중적인 규제를 받도록 하고, 반대로 규제가 필요 없는 대상이 불필요하게 규제를 받는 일이 없도록 보다 세밀하고 정치(精緻)하게 관련 규정이 정비되어야 한다는 점에는 큰 이견이 없을 것이다. 현재 진행 중인 방문판매법 개정 논의과정에서 이러한 공감대가 형성되었다고 생각되며, 향후에도 그러한 공감대가 보다 넓게 확대되기를 기대한다.