

상품권의 발행 및 유통에 관한 법제개선방안 연구

조용혁



법제분석지원 연구 15-21-④

신청기관

홍익표 의원

상품권의 발행 및 유통에 관한 법제개선방안 연구

조 용 혁

상품권의 발행 및 유통에 관한 법제개선방안 연구

A Study on the Improvement of
Regulation Concerned with Issue and
Circulation of Gift Certificate

연구자 : 조용혁(부연구위원)
Jo, Yong-Hyuk

2015. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 상품권(商品券)은 그 편리성 덕분에 우리의 소비생활에 깊숙이 자리 잡고, 현금(실물화폐) 및 수표, 신용카드와 함께 주요 지급결제수단으로 정착함
- 상품권의 발행과 유통을 직접적으로 규율하는 법률로서 「상품권법」(법률 제875호)이 1961년 제정되어 시행된 바 있으나, 기업의 자유로운 경제활동을 도모한다는 취지에서 1999년 2월 폐지됨
 - 이후 별도의 인허가 또는 등록, 신고 없이 누구든지 인지세만 납부하면 상품권 발행이 가능해지면서, 상품권 발행시장 규모가 급성장하게 됨
 - 현재 지류(紙類)상품권과 모바일·온라인상품권의 발행량 증가 추세를 보면, 국내 상품권 발행시장 규모는 지속적으로 확대될 것으로 예상할 수 있음
- 그러나 상품권을 통합적으로 규율하는 법규가 없고, 다수의 소관부처에 의해 개별적으로 규제가 이루어지면서, 상품권 발행 및 유통 시장의 합리적 관리가 이루어지지 않는 측면이 있음

- 현재 상품권을 규율하는 제도로써 「상품권 표준약관」이 가장 직접적이고 포괄적인 내용을 담고 있으나, 「상품권 표준약관」은 공정거래위원회가 정한 표준약관에 지나지 않음
- 이외에 온누리상품권을 규율하는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(중소기업청)과 도서·문화 전용 상품권을 규율하는 「문화예술진흥법」(문화체육관광부), 상품권의 발행에 따른 인지세를 규율하는 「인지세법」(기획재정부) 등 10여개의 법규에 상품권 관련 규정이 산재해 있으며, 공정거래위원회와 기획재정부, 문화체육관광부, 중소기업청 등 다수의 부처에 의한 분산 및 중복된 규제를 적용받음
- 또한, 최근 상품권발행사가 난립하고 상품권 발행이 남발됨에 따라 상품권 거래질서가 문란해질 뿐만 아니라, 소비자 피해사례도 빈발하면서 사회적 문제를 야기하고 있음
- 이에 공정거래위원회의 「중요한 표시·광고사항 고시」(공정거래위원회고시 제2014-8호)와 「상품권 표준약관」(공정거래위원회표준약관 제10022호), 「소비자분쟁해결기준」(공정거래위원회고시 제2014-4호) 등이 있지만, 약한 법적 구속력으로 인해서 상품권이용자 보호에는 미흡함

□ 연구의 목적

- 본 연구는 상품권의 유효기간 및 환불, 낙전수입의 공적활용 등 상품권 제도에 관한 합리적 법제도 기반 마련을 모색하고, 상품권의 발행 및 유통의 건전한 질서 확립과 상품권이용자의 권익 보호를 위한 개선방안을 제시함

II. 주요 내용

□ 상품권에 대한 법적 규율 일반론

- 먼저 상품권의 발행규모와 상품권의 기능 및 문제점 등 상품권의 발행·유통 현황을 파악하고, 상품권에 관한 우리나라 법제가 어떻게 변화해왔고, 현재의 상품권 관련 제도 현황은 어떠한지 살펴보고, 1999년 2월 「상품권법」의 폐지 이후 최근까지 이루어진 입법동향을 조사
- 일본의 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)과 미국의 「2009년 신용카드 책임 의무 및 공개에 관한 법률(Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)」 등 관련 외국법제를 분석함

□ 상품권 유통질서 확립 및 이용자 보호 방안

- 상품권 법제의 합리적 형성을 위하여 상품권과 유사개념을 비교·분석하고, 상품권의 법적 정의 및 적용범위의 법제화 방안을 모색함
- 상품권 발행주체의 제한과 발행규모·권면액 제한 등 발행행위의 제한, 낙전수입(落錢收入)의 공적 활용방안 등을 모색함
- 상품권의 상환과 유효기간 등 상품권이용자 보호를 위한 제도적 장치를 모색함
- 이러한 연구결과를 기초로 상품권 관련 법제의 개선방안을 도출함

Ⅲ. 기대효과

- 상품권의 발행 및 유통에 관한 법리적·정책적 분석을 통하여 관련 법령의 발전방안을 제시함으로써 유가증권과 관련한 제도 발전에 기여
- 다수의 법제와 다부처에 혼재되어 있는 상품권 관련 규율 체계의 개선방안을 구체적으로 제시하여 상품권의 안전한 이용환경 조성을 위한 정책에 반영
- 입법 추진 중인 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」의 입법정책자료로 활용

▶ 주제어 : 상품권, 낙전수입, 상품권발행, 상품권유효기간, 미상환상품권

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- Recently, there have been a lot of cases of consumer injury due to confusion of gift certificate issuers and overissue of gift certificate
- It is necessary to make a reasonable rule for Issue and Circulation of Gift Certificate

Purpose of this study

- The purpose of this study is to review legal issues concerned with Gift Certificate and to finally suggest policy and legislative system for Gift Certificate

II . Main Contents

Current state of gift certificate

- Current state of issue and circulation of gift certificate
- Current legislation status and history about issue and circulation of gift certificate
- Foreign legislative system concerned with issue and circulation of gift certificate

- Suggestion for improving legislative system concerned with issue and circulation of gift certificate
- Definition of gift certificate
- Limit of gift certificate issuer
- Restriction for issue of gift certificate
- Expiration date of gift certificate
- Public use of profit resulted from unredeemed gift certificate

III. Expected Effect

- This study suggests the way to improving policy and legislative system for Gift Certificate
- This research is intended to provide the legal framework for Gift Certificate, and is expected to contribute to better environment for Issue and Circulation of Gift Certificate

➤ **Key Words :** Gift Certificate, Gift Card, Prepaid Card, Expiration Date, Unredeemed Gift Certificate

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	11
1. 연구의 목적	11
2. 연구의 내용	12
제 2 장 상품권 유통실태 및 법제현황	15
1. 상품권의 발행·유통 현황	15
(1) 상품권의 발행규모	15
(2) 상품권의 기능과 문제점	17
2. 상품권에 관한 국내법제 연혁과 현황	20
(1) 상품권 관련 법제 연혁	20
(2) 상품권 관련 법제 현황과 문제점	23
3. 상품권 관련 입법동향	29
(1) 「상품권법안」(2009년)	29
(2) 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」(2015년)	30
4. 상품권 관련 외국 법제 현황	33
(1) 일 본	33
(2) 미 국	36

제 3 장 상품권 유통질서 확립 및 이용자 보호 방안	41
1. 상품권의 정의와 적용범위	41
(1) 상품권과 유사개념	41
(2) 제도개선방안	46
2. 발행자에 대한 제한	48
(1) 「상품권법」(폐지)	48
(2) 외국사례	49
(3) 발행자 규제의 방식	50
3. 발행행위의 규제방안	52
(1) 기재사항	52
(2) 상품권 발행의 제한	54
4. 유효기간	55
(1) 상품권의 유효기간에 관한 입법례	55
(2) 제도개선방안	57
5. 낙전수입(落錢收入)의 공적 관리·활용	58
(1) 상품권 낙전수입이란?	58
(2) 상품권 낙전수입의 문제점	59
(3) 시효완성에 따른 재원의 공적 활용에 관한 유사제도	60
(4) 제도개선방안	61
제 4 장 결 론	65
참 고 문 헌	69

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적

1961년 제정된 「상품권법」이 기업의 자유로운 경제활동 도모를 명문으로 1999년 2월 폐지되면서, 인지세만 납부하면 누구든지 별도의 인허가 또는 등록, 신고 없이 상품권을 발행할 수 있게 되었다. 이로 말미암아 상품권 발행규모는 나날이 성장을 거듭해왔고, 그 편리성 덕분에 현대사회의 소비생활 깊숙이 자리 잡으면서, 현금(실물화폐) 및 수표, 신용카드와 함께 주요 지급결제수단으로 자리매김했다. 현재의 지류(紙類)상품권 및 전자상품권(온라인·모바일 상품권)의 발행량 증가세에 비추어 보면, 상품권 발행규모는 지속적으로 증가추세를 보일 것으로 예상된다.

그러나 상품권을 규율하는 법규 및 소관부처 간의 혼선이 있고, 상품권이용자 보호수단이 부족하다는 우려도 많다. 현재 상품권의 발행 및 유통과 관련하여 「상품권 표준약관」 등 10여개의 법규가 산재되어 있고, 공정거래위원회, 금융위원회, 기획재정부, 문화체육관광부 등 여러 부처에 의한 규제가 이루어지고 있다. 그런데 공정거래위원회의 「중요한 표시·광고사항 고시」 및 「상품권 표준약관」과 기획재정부의 「소비자분쟁 해결기준」 등 다수 부처가 소관 법규에 따라 규제를 하고 있지만, 법적 구속력이 약해서 상품권이용자 보호측면에서는 매우 미흡한 실정이다. 또한, 상품권 발행의 남발로 인하여 상품권 유통질서가 혼탁해지고 상품권이용자의 피해사례가 빈발하는 등의 사회적 문제화 되고 있다.

상품권의 유효기간과 환불, 낙전수입의 공적활용 등 상품권 제도에 관한 합리적인 법제도 기반을 마련하고, 상품권 유통의 건전한 질서 확립과 상품권이용자 권익의 보호를 위한 제도적 보완이 필요한 부분이 있는지를 점검하고 발전방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구의 내용

먼저 상품권의 유통실태와 상품권에 관한 국내법제 연혁 및 현황, 상품권에 관한 외국법제 현황 등 상품권에 대한 법적 규율 일반론을 살펴보고, 상품권의 발행·유통과 관련된 법적 쟁점에 대하여 검토한 후에 그에 따른 입법방안을 모색하기로 한다.

제2장에서는 먼저 상품권의 발행규모와 상품권의 기능·문제점 등을 중심으로 입법을 통한 규율하고자 하는 대상으로서 상품권의 발행·유통현황을 살펴본다. 또한 1961년 제정된 「상품권법」의 변천과 동법의 운용과정 그리고 동법이 폐지되기까지의 논의과정을 고찰하고, 「소비자 기본법」과 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「인지세법」, 「여신전문금융업법」, 「전자금융거래법」, 「중요한 표시·광고사항 고시」, 「상품권 표준약관」, 「소비자분쟁해결기준」 등 상품권의 발행 및 유통과 직간접적으로 관련되는 관계법규 현황을 조사·분석한다. 이어서 「상품권법」의 폐지 이후 새로운 법률 제정을 위한 입법동향¹⁾을 조사한다. 또한 상품권의 발행 및 유통에 관한 국내 법제개선을 위한 비교법적 연구를 위하여 일본의 「자금결제에관한법률」(資金決済に関する法律)과 미국의 「2009년 신용카드 책임 의무 및 공개에 관한 법률(Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)」을 검토한다.

제3장에서는 1999년 2월 폐지된 「상품권법」 및 현행 관계규정 상의 상품권의 정의와 「전자금융거래법」 및 「여신전문금융업법」 등 유사제도의 비교를 통하여, 상품권에 관한 새로운 입법체계의 규율대상으로서 상품권의 개념을 도출한다.

1) 법제분석지원 형태로 이루어진 연구의 특성으로 인하여, 본 연구에서 소개하는 입법동향 중 2015년 4월 23일 홍익표의원이 대표발의한 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」(의안번호 1914845)은 연구진행과정에서 도출된 조사·분석 내용이 기 반영되어 있다.

그리고 인허가 또는 등록, 신고제도 등 상품권 발행자에 대한 제한과 상품권의 기재사항, 권면액 제한, 발행액 제한 또는 유통액 제한 등 상품권 발행행위의 규제방안, 유효기간, 낙전수입(落錢收入)의 공적 관리·활용 등 상품권의 발행과 관련한 제도개선방안을 모색한다. 그 밖에 상품권시장의 투명화와 상품권이용자 보호 강화 등 상품권 관련 제도개선에 필요한 제반 이슈를 살펴보고, 이러한 검토를 바탕으로 상품권의 발행 및 유통에 관한 법제개선방안을 제안하기로 한다.

제 2 장 상품권 유통실태 및 법제현황

1. 상품권의 발행·유통 현황

(1) 상품권의 발행규모

상품권은 애초 특정 상품의 보관증으로부터 시작하여 특정 상품에 대한 상환증으로서 주로 이용되었으나, 상품권의 권면에 단순히 금액만이 기재된 이른바 금액상품권이 등장하면서 현재는 금전대용적 증권으로서의 성격까지 띠면서 광범위하게 이용되고 있다.²⁾

그러나 상품권의 발행을 규제하고 있던 「상품권법」이 1999년 2월 폐지되면서, 상품권의 실제발행규모와 유통규모를 정확하게 파악하기 어렵게 되었고, 국세청의 인지세와 한국조폐공사의 상품권 발행량 등을 통해 간접적으로 그 발행규모를 추정할 수 있을 뿐이다.³⁾

한국조폐공사의 “국내 지류 상품권 제조 시장” 추정점유율(88%)을 감안하면 2014년도 국내 총 지류상품권 생산액은 약 9.4조원 이상으로 추정되고, 국내 지류상품권 추정치 9.4조원과 모바일상품권 추정치 0.5조원, 선불카드 1.2조원 등을 합치면 연간 약 11.1조원의 상품권이 거래되고 있는 것으로 추산된다.⁴⁾ 이중 2014년 백화점상품권 시장의 규모는 약 6조원 대이고, 주유상품권은 약 8,000억원, 문화상품권은 약 6,000억원, 온누리상품권은 약 3,200억원, 제화 등 기타 상품권이 약 3조원으로 추산된다.⁵⁾ <표 1>에서 볼 수 있듯이 최근 5년간 지속

2) 권중호, “상품권잔액환급제도의 법리적 타당성”, 「증권법연구」 제4권제1호, 2003.6, 한국증권법학회, 245쪽.

3) 임동춘, “상품권 관련 문제점 및 개선방향”, 「상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집」, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014. 12.12, 10쪽.

4) 정훈, “국내 「상품권」 시장 현황과 시사점”, KB금융지주 경영연구소, 2014.7.31, 6쪽.

5) 임동춘, 앞의 글, 10쪽.

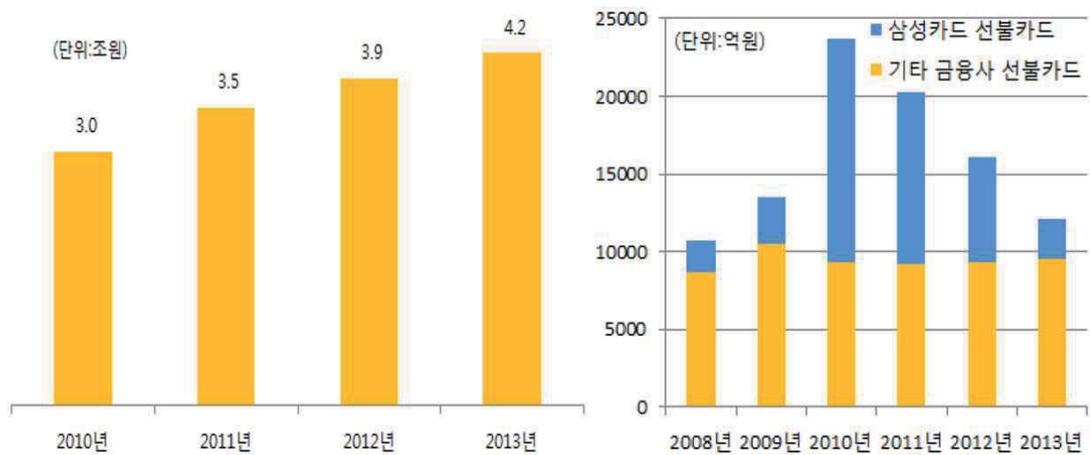
적 증가세를 나타내는 한국조폐공사의 상품권공급액 변화추이에 비추어보면, 향후 상품권의 발행·유통규모는 더욱 증가할 것으로 추정 가능하다.

<표 1> 한국조폐공사의 상품권 발행량 및 공급액 규모⁶⁾

(단위 : 장, 백만원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	
발행량	154,962	136,390	161,927	212,301	260,387	
공 급 액	백화점	1,936,720	2,235,650	3,526,220	4,478,740	6,407,625
	유통	819,435	1,163,775	732,355	932,220	917,865
	정유	188,840	191,150	213,860	250,030	353,070
	전통시장	139,875	198,940	299,605	551,524	597,280
	기타	293,442	40,337	6,500	7,050	3,750
	합계	3,378,312	3,829,852	4,778,540	6,219,564	8,279,590
증가율	-	13.4%	24.8%	30.2%	33.1%	

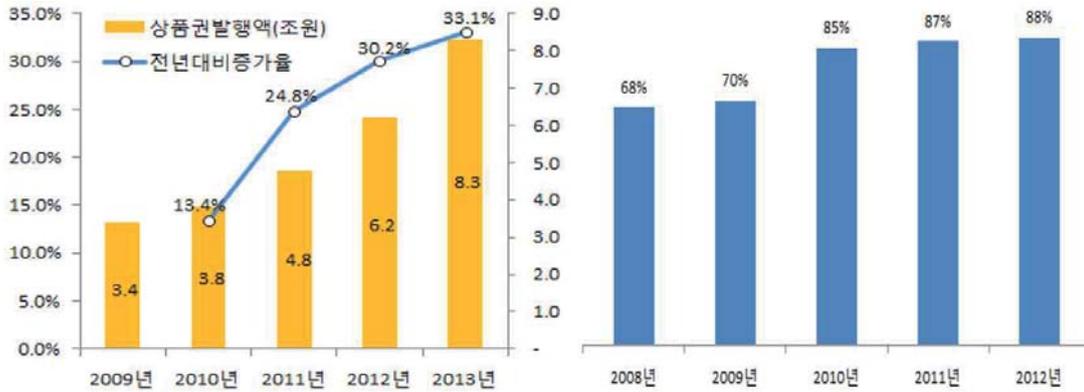
<그림 1> 주요 백화점 상품권 발행액 추세(左) 및 선불카드 이용액 추세(右)⁷⁾



6) 김영균, 「상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집」 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12, 32쪽과 진정구, “상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안 검토보고서”, 정부위원회, 2015. 6, 5쪽 및 임동춘, 앞의 글, 9~10쪽을 재구성.

7) 정훈, 앞의 글, 4~5쪽.

<그림 2> 한국조폐공사의 지류상품권 발행규모(左) 및 시장 점유율(右)⁸⁾



한편, 각 나라별 고유한 문화 및 결제방식 등으로 상품권이 이용되는 나라는 많지 않으며,⁹⁾ 매년 약 15억 호주달러(약 1조 4,000억원) 규모의 기프트카드가 시장에서 발행되고 있다고 주장하는 호주의 경우를 제외하고는 외국의 기프트카드를 포함한 상품권 발행규모는 파악하기 어렵다고 한다.¹⁰⁾

(2) 상품권의 기능과 문제점

상품권 발행 시 실현가능한 이익은 선매효과와 마케팅효과, 낙전(落錢)수입 등이 언급된다. ① 재화·용역의 실제 제공은 상품권구매일로부터 일정한 기일 경과한 시점에 발생하므로, 그 사이의 기간에 대한 “화폐의 시장가치”만큼 이익이 되고, ② 기업이 미래에 시장잠식이나 사회적 스캔들로 매출이 급감하더라도 수익을 미리 실현했기 때문에 경영리스크의 일부를 분산할 수 있고, ③ 신규매출 및 재구매 유도

8) 정훈, 앞의 글, 5~6쪽.

9) 이계경, 「우리나라 상품권의 발행·유통 현황 및 법·제도적 개선방안」, 이계경의 원실 국정감사 정책질의자료집, 2006.10., 6쪽 및 류동하·김안나, 「상품권 관련법제의 개선방향」, 국회사무처, 2004.12., 10쪽 참조.

10) 임동춘, 앞의 글, 12쪽.

고객고정화 등의 마케팅효과를 기대할 수 있고, ④ 상품권의 분실 및 멸실, 유효기간의 경과 등에 따른 0.4~1%¹¹⁾ 수준의 낙전수입을 기대할 수 있다.¹²⁾ 그리고 소비자에 대해서는 구입 물품 및 시기의 선택 가능성을 넓혀주는 긍정적 측면이 있다.¹³⁾ 또한, 상품권은 내수 활성화(경기침체 시 소비활성화 유도과 소상공인의 수요확대 및 판매촉진 기여 등)와 유통산업 발전, 정책적 지원(전통시장 등 특정업계나 사회적 약자계층) 등의 긍정적 수단으로 활용이 가능하다.¹⁴⁾

반면에 상품권으로 인한 과소비조장과 뇌물공여 및 탈세 수단의 가능성, 할인발행에 따른 거품가격 형성 등의 부작용도 낳고 있다.¹⁵⁾ 첫째, 상품권의 불법유통의 우려가 크다. 최고권면액이 5만원인 현금과 달리 상품권은 고액권¹⁶⁾ 발행이 가능하고, 무기명유가증권이라는 특성으로 인하여 수표와 달리 이용자 추적이 어려워서 뇌물 등의 불법자금 유통에 사용될 여지가 크다.¹⁷⁾ 이외에도 상품권의 불법유통에 의한 탈세와 상품권을 이용하여 자금을 유치하는 유사수신행위, 불법환전 및 사행산업 확장 등의 문제도 지적된다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 또한, 상품권은 시장에서 현금처럼 사용됨에도 불구하고, 인지세만 납부하면 누구든지

11) 2013년도에 발행된 상품권 8조 2,795원에 대하여 2018년에 발생할 낙전규모를 2,74억원으로 추정하면서, 그 근거로 상품권을 전문으로 판매하는 (주)한국문화진흥과 (주)해피머니아이엔씨, 한국도서보급(주)의 각각의 낙전을 1.7%와 3.6%, 2.3%의 평균값인 2.5%를 기준으로 하는 견해도 있다; 김영균, 앞의 글, 32쪽.

12) 권중호, 앞의 글, 246쪽 및 정훈, 앞의 글, 5쪽 참조.

13) 김성천, “상품권 피해 예방·구체 위해서는 상품권 거래 규제하는 입법 필요”, 『소비자시대』, 한국소비자보호원, 2000.9, 16쪽.

14) 김정원, 「상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집」 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12., 41쪽 및 정훈, 앞의 글, 6쪽 참조.

15) 권중호, 앞의 글, 246쪽 및 김성천, 앞의 글, 11쪽 참조.

16) 롯데백화점과 신세계백화점 등은 설 상품권 5,000만원권과 3,000만원권 등을 판매한 바 있다; 매일경제, “5천만원 상품권 구매하는 VVIP는?”, 2011.1.3.

17) 김성천, 앞의 책, 118쪽.

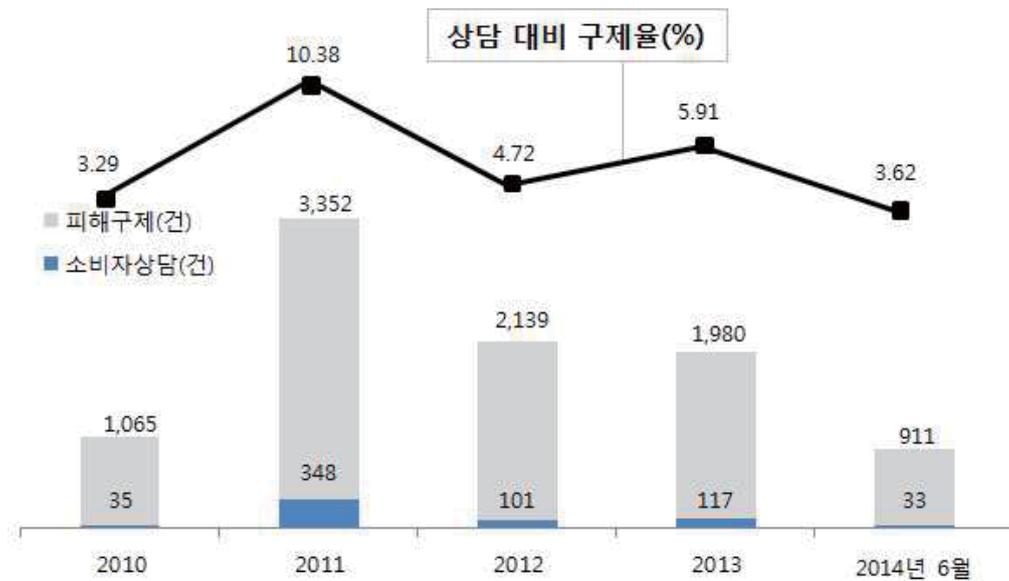
18) 이계경, 앞의 글, 13~14쪽.

19) 머니투데이, “10조 상품권 시장, 뇌물·비자금 ‘지하경제’ 온상”, 2015.2.12.

발행할 수 있기 때문에 민간사업자가 돈을 찍어내는 것과 마찬가지로 비판이 가능하다. 특히 1만원권 이하 상품권은 인지세가 붙지 않기 때문에 백화점 등이 발행하는 상품권 전체 규모를 파악하기 어려워 ‘검은돈’으로 세탁될 가능성이 높으며, 이러한 상품권에 배서를 한다고 해서 투명한 유통을 기대하기에는 다소 어려움이 있다는 것이다.²⁰⁾

둘째, “선지불 후구매를 특징으로 하는 상품권의 속성에서 비롯되는 발행자의 부도 및 변경, 잔액환불거부, 사용매수·특정상품 사용제한, 세일기간중·할인매장 사용거부 등 상품권사용 중 소비자분쟁이 발생”²¹⁾한다.

<그림 3> 상품권 관련 소비자상담 및 피해구제 현황('10~'14.6)²²⁾



셋째, 그 밖에 상품권을 발행하는 일부 대형업체가 우월적 지위를 이용하여 하청업체·협력사에게 자사 상품권으로 대금을 지급하거나, 법인카드로 백화점상품권을 구매한 후에 이를 상품권환전소에서 5~6%

20) 임동춘, 앞의 글, 12쪽.
 21) 김성친, 앞의 글, 11쪽
 22) 임동춘, 앞의 글, 15쪽.

할인된 가격에 되팔아 현금을 마련하는 “상품권 깡” 등 유통질서 교란의 문제점이 발생하기도 한다.²³⁾

2. 상품권에 관한 국내법제 연혁과 현황

(1) 상품권 관련 법제 연혁

「상품권법」은 1961년 12월에 제정되었지만, 상품권 발행에 관한 사항이 재무부장관에게 포괄위임되어 있어서 상품권의 발행여부는 전적으로 정부의 의사에 맡겨져 있었고, 그 결과 법 제정 후 10년이 지나도록 상품권의 발행실적은 전무하다가,²⁴⁾ 1971년 12월에 상품권발행자 8곳이 허가되었다.²⁵⁾

그 후 상품권의 판매과열로 상질서가 문란해지자 정부는 1년 만에 상품권 발행에 대한 각종 규제조치를 만들었고,²⁶⁾ 1973년 개정으로 「상품권법」은 금액상품권에서 모든 상품권으로 규제대상을 확대하게 된다. 그리고 1975년 12월부터 재무부장관의 발행중지 협조요청공문에 의하여 건전한 소비생활과 물가안정 등을 이유로 그 등록이 1993년까지 중지되면서 상품권의 발행과 유통이 금지된 바 있다.²⁷⁾²⁸⁾

1994년 경제환경 변화와 민간경제활성화를 위한 경제행정규제완화 시책의 일환으로 상품권 발행을 허용하기로 하면서, 소비자의 권익보

23) 정훈, 앞의 글, 6~7쪽.

24) 류동하·김안나, 앞의 글, 11쪽.

25) 김성천, 「상품권거래와 법제개선방안 연구」, 한국소비자원, 2012, 49쪽.

26) 류동하·김안나, 앞의 글, 11쪽.

27) 제198회국회 재정경제위원회회의록, 1998.12.10, 32쪽; 국회 재정경제위원회, “財政經濟部소관商品券法등의規制廢止등에 관한法律案 중 預金者保護法の改正 등 15個金融關係法律의改正에 대한 檢討報告”, 1998.12., 257쪽.

28) 일부 문헌은 「상품권법」 및 동법 시행령을 개정하여 1975년 12월 4일부터 상품권의 발행과 유통을 금지했다고 기술하고 있으나(김성천, 앞의 글, 17쪽), 1961년 제정된 「상품권법」은 1973년 일부개정된 이후로 1994년 전면개정이 이루어질 때까지 개정된 바가 없으며, 1973년 개정에 있어서도 상품권의 발행과 유통을 금지하는 규정은 찾아볼 수가 없다.

호 강화와 상품권의 발행 및 유통에 있어서 건전한 질서 확립을 목적으로 「상품권법」 전면개정이 이루어진다. 1994년 1월 상품권 발행이 전면 허용된 후 상품권시장은 1997년 기준으로 200개 회사에서 1조 6천억원 규모가 발행될 만큼 활성화되었지만,²⁹⁾ “상품권의 발행과 상환 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 상품권유통의 건전한 질서를 확립하고 소비자의 권익을 보호”³⁰⁾하던 「상품권법」(법률 제5454호)은 「상품권법폐지법률」(법률제5749호)에 의해 1999년 2월 5일 폐지되었다. 동법의 폐지 이유는 경제행정규제의 정비와 기업의 자유로운 경제활동을 보장하는데 있었다.³¹⁾ 당시 정부 입장은 상품권 발행이 발행자와 소비자간의 쌍무계약에 불과하여 정부가 개입하는 것이 바람직하지 않고, 계약불이행에 따른 분쟁은 기존의 소비자 보호제도 및 민사상 구제제도를 통해 해결가능하다는 것이었다.³²⁾ 1999년 「상품권법폐지법률안」³³⁾은 “기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위하여 상품권의 발행·유통과 관련된 규제를 폐지”한다고 밝히고 있고, 당시 재정경제부장관은 국회 상임위원회에서 “상품권의 발행 유통과 관련된 행정규제를 폐지함으로써 기업의 자유로운 경제활동을 도모하는 한편 유통업체의 창의적인 거래기업 개발을 가능케 하기 위해 상품권법을 폐지”한다고 설명하고 있다.³⁴⁾ 즉, 정부가 규제개혁위원회의 결정에 따라 「상품권법」을 폐지하고자 했던 이유는 “사적계약의 결과

29) 류동하·김안나, 앞의 글, 5쪽.

30) 「상품권법」(법률 제5454호) 제1조

31) 최병록, “상품권 표준약관 및 피해보상규정 해설”, 「소비자시대」, 한국소비자보호원, 2000.9, 13쪽.

32) 이계경, 앞의 글, 3쪽.

33) 정부는 「財政經濟部소관商品券法등의規制廢止등에관한法律案」을 통해서 규제완화를 목적으로 입법경제적 측면에서 19개 법률의 개정 및 폐지를 하나의 법률안으로 일괄 제안했으나, 국회는 특정목적에 위해 포괄적인 법률안제안이 허용되는 경우 국회의 입법심의회에 많은 혼란과 부작용을 초래할 우려가 있다는 판단 하에서, 이를 위원회제안형식의 개별안건으로 분리하여 처리하기로 하고, 「상품권법폐지법률안」을 심의·통과시키게 된다.

34) 제198회국회 재정경제위원회회의록, 1998.12.10, 21~22쪽.

인 상품권 발행에 대한 정부의 개입과 규제는 바람직하지 않고, 우리나라와 일본 외에는 동법을 제정·운용하는 나라가 없으며, 현재의 행정조직으로는 규제에 한계가 있고, 이 법이 추구하는 소비자보호문제는 소비자 스스로가 합리적인 선택을 통해 해결해 나가야 한다”는데 있었다.³⁵⁾

<표 2> 상품권 관련 국내 규제 연혁³⁶⁾

일 시	제정 및 개정내용
'61.12월	최초의 「상품권법」 제정
'71.12월	정부, 경기부양 목적으로 상품권 발행업소 8개를 지정함
'73년	상품권 발행에 대한 등록제도 도입 : 상품권 발행 활발해짐
'74.8월	물품표시상품권 발행금지 : 금액표시 상품권의 발행한도액 2만원에서 1만원으로 하향 조정
'75.12월	상품권 발행의 전면 금지 : 상품권 발행으로 과소비가 조장되고 부조리의 수단으로 사용되었기 때문에 상품권 발행을 금지함
'88.10월	상품권 발행 재검토 : 물가안정과 과소비 조장 및 중소기업체에 대한 피해문제 제기 무산
'90.10월	도서상품권·양곡상품권 등 일부 발행 허용
'93년	「상품권법」 개정에 관한 공청회(7월) 및 개정안 국회통과(12월)
'94.1월	상품권 발행 전면 허용
'99.2월	「상품권법」 폐지에 따라 전면 자유화
'00년	3조5천억원 규모로 성장 : 발행 자유화로 유통의 활성화
'02.2월	경품취급기준고시 발표, 경품 제공대상에 도서·문화상품권 포함
'02.11월	백화점 상품권의 카드 매입허용(「여신전문금융업법 시행규칙」 개정)
'04.12월	경품취급기준고시 개정, 문화·관광 관련 상품권인증제도 시행안 발표

35) 제198회국회 재정경제위원회회의록, 1998.12.10, 32쪽.

36) 이계경, 앞의 글, 3~4쪽 및 임동춘, 앞의 글, 3쪽 참조.

일 시	제정 및 개정내용
'05.3월	경품용 상품권 인증제도 도입 및 취소 : 상품권이 스크린경마게임 등 성인오락실의 경품으로 사용됨으로써 상품권 난립과 환전 등 부작용이 나타나자, 문화관광부는 게임장의 건전한 문화를 조성하기 위해 '04.12월말 「게임제공업소의 경품취급기준 고시」를 공포하고 게임용 상품권 인가제를 도입 '05.3월말 모두 22개 업체를 선정하였으나, 가맹점자료 등 허위서류 제출 등이 확인돼 모든 상품권에 대해 선정을 취소하였으며, (구)문광부는 대신 지정제도를 도입
'05.8월	경품용 상품권 지정제도 실시
'07.4.28일	경품용 상품권 지정제도 폐지 : 문화산업 활성화를 위해 도입된 경품용 상품권이 업계의 악용으로 게임장의 사행성을 부추기는 기폭제가 되었다는 판단아래 경품용 상품권 지정제도를 폐지
'09.6.1일	희망근로 상품권 발행
'09.7.20일	전통시장 온누리 상품권 발행
'11.4.26일	전통시장 온누리 상품권 취급은행 9개 기관으로 증가
'11.7월	온누리 상품권 전자상품권 시스템 도입

(2) 상품권 관련 법제 현황과 문제점

1) 상품권 관련 일반법의 부재

현재 「소비자기본법」과 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「인지세법」, 「여신전문금융업법」, 「전자금융거래법」 등이 상품권의 발행과 유통에 관하여 직간접적으로 적용되고 있다. 관리의 혼선 우려와 소관 부처간 업무 중복 및 공백의 방지를 위하여 통합적인 상품권 관련 법규 제정에 대한 재고가 필요하다는 지적은 있지만,³⁷⁾ 1999년에 「상품권법」이 폐지되면서 현재로서는 상품권의 발행·유통 그리고 이용자

37) 정훈, 앞의 글, 8쪽 및 임동춘, 앞의 글, 16~17쪽 참조.

피해의 예방과 구제에 관한 통합적 법제는 없는 상황이다.

<표 3> 상품권 관련 국내 규제 현황³⁸⁾

관련 법규	주요 내용	소관부처
「소비자기본법」	상품권 잔액 환급에 관한 기준 등	공정거래위원회
「여신전문금융업법」	선불카드 발행한도 등에 관한 규정	금융위원회
「전자금융거래법」	전자화폐 및 선불전자지급수단의 발행권면 최고 한도 등	
「인지세법」	상품권 인지세 납부 대상과 금액 등	기획재정부
「대규모 유통업에서의 거래공정화에 관한 법률」	대규모 유통업자의 상품권 구입 금지 등	공정거래위원회
「문화예술진흥법」	도서/문화 전용 상품권에 대한 인증 기준 등	문화체육관광부
「게임산업 진흥에 관한 법률」	게임 머니에 관한 기준, 경품으로서 상품권 사용 금지 등	
「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」	온누리 상품권 발행 및 거래 등에 관한 기준 등	중소기업청
「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「중요한 표시·광고사항 고시」	유효기간이 경과한 상품권에 대한 보상 기준 등 권면에 표시해야 할 사항 등	공정거래위원회
「상품권 표준약관」	상품권의 유효기간, 발행자의 최종 책임과 의무 등	
「소비자분쟁해결기준」	상품권의 상환 및 환급 등의 분쟁해결 기준	

38) 정훈, 앞의 글, 9쪽 및 임동춘, 앞의 글, 17쪽 참조.

2) 개념 관련 제도

「인지세법」과 「소비자분쟁해결기준」이 상품권에 대한 법적 개념을 정하고 있으며, 「전자금융거래법」과 「여신전문금융업법」이 전자화폐와 선불전자지급수단, 선불카드 등의 유사개념을 두고 있다.

「인지세법 시행령」 제5조의2 제1항은 상품권을 “그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량을 기재하여 발행·매출한 무기명증표로서, 그 소지자가 발행자등(발행자 또는 발행자가 지정하는 자)에게 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 발행자등으로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 증표”로 규정하고 있다. 그리고 같은 조 제2항은 선불카드를 “상품권의 일종으로서 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이 전자적 또는 자기적 방법으로 기록되어 발행·매출한 무기명증표”로 규정하고 있다.³⁹⁾

「소비자분쟁해결기준」은 상품권을 “그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이나 기재(전자 또는 자기식 방법에 의한 기록을 포함한다)된 무기명증표를 발행·매출하고 그 소비자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 자에게 이를 제시 또는 교부하거나 기타의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권”으로 규정하면서, “「전자금융거래법」상 전자화폐나 선불전자지급수단은 제외”하고 있다.

39) 다만, ① 국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 발행하는 것과 ② 교통수단, 공연장, 경마장, 운동경기장, 유원지, 박람회장 등 불특정 다수인이 이용하는 시설 또는 장소의 입장권 또는 이용권 ③ 그 밖에 유통을 목적으로 하지 아니하거나 그 성질상 인지세를 과세하는 것이 적합하지 않다고 인정되는 “휴대전화로 전송되는 모바일 상품권”과 “충전식 선불카드로서 최초의 권면금액을 사용한 후 충전하는 경우의 선불카드”는 상품권이나 선불카드에 해당하지 않는 것으로 정하고 있다(「인지세법 시행령」 제5조의2 제3항 및 「인지세법 시행규칙」 제8조의2).

「전자금융거래법」은 상품권 유사개념으로 전자화폐와 선불전자지급수단을 정의하고 있다. 전자화폐와 선불전자지급수단은 이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보인데, 범용성(汎用性)⁴⁰⁾과 동가성(同價性)⁴¹⁾, 환금성(換金性)⁴²⁾에서 차이가 난다(제2조 제14호·제15호).⁴³⁾

「여신전문금융업법」은 “선불카드”를 ‘신용카드업자가 대금을 미리 받고 이에 해당하는 금액을 기록(전자적 또는 자기적 방법에 따른 기록을 말한다)하여 발행한 증표로서 선불카드소지자가 신용카드가맹점에 제시하여 그 카드에 기록된 금액의 범위에서 결제할 수 있게 한 증표’로 정의하고 있다(제2조 제8호).⁴⁴⁾

3) 진입규제 제도

상품권법의 폐지로 상품권의 발행·유통업에 대한 인허가 또는 신고 등의 진입규제는 존재하지 않는다. 다만, 상품권과 유사한 개념의 전자화폐 또는 선불카드 등은 「전자금융거래법」과 「여신전문금융법」의 규제를 받는다. 「전자금융거래법」은 전자화폐의 발행 및 관리업무를 행하고자 하는 자는 금융위원회의 허가를 받도록 정하고, 선불전

40) 전자화폐와 선불전자지급수단은 공동적으로 발행인(특수관계인 포함) 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용될 것을 요건으로 한다. 하지만, 선불전자지급수단의 경우 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 2개 업종 이상이면 충분하지만, 전자화폐는 5개 업종 이상이어야 하고, 2개 이상의 광역지방자치단체 및 500개 이상의 가맹점에서 이용되어야 한다.

41) 전자화폐는 현금 또는 예금과 동일한 가치로 교환되어 발행되어야 하므로(제2조 제15호 및 제16조 제2항), 할인발행 또는 할증발행이 허용되지 않는다.

42) 전자화폐는 전자화폐발행자에 의하여 현금 또는 예금으로 교환이 보장되어야 하고, 전자화폐발행자는 전자화폐보유자의 요청에 따라 전자화폐를 현금 또는 예금으로 교환할 의무를 부담한다(제2조 제15호 및 제16조 제3항).

43) 전자화폐·선불전자지급수단과 상품권 간의 차이에 대해서는 후술하는 제3장 “1. 상품권의 정의와 적용범위” 중 “3) 선불전자지급수단과 전자화폐”의 내용을 참조.

44) 상품권과 선불카드의 차이에 대해서는 후술하는 제3장 “1. 상품권의 정의와 적용범위” 중 “2) 선불카드”의 내용을 참조.

자지급수단의 발행 및 관리 업무를 행하고자 하는 자는 금융위원회에 등록하도록 정하고 있다(제28조 제1항·제2항).⁴⁵⁾ 「여신전문금융업법」은 신용카드업을 하려면 금융위원회의 허가를 받거나 등록하도록 정하고 있다(같은 법 제2조 및 제3조)

4) 발행 관련 제도

상품권의 발행액 또는 권면액, 표시 등을 직접적으로 제한하는 규제는 없고, 신용카드업자의 선불카드와 전자화폐에 대한 발행제한제도를 찾아 볼 수 있다.

「인지세법」은 인지세를 납부하여야 할 문서(과세문서)와 세액을 정하고 있는데, 동법 제3조는 상품권 및 선불카드에 대하여 권면금액에 따라 50원(권면금액이 1만원인 경우), 200원(1만원 초과 5만원 이하), 400원(5만원 초과 10만원 이하) 및 800원(10만원 초과)의 인지세를 납부하도록 규정하고 있다 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 마련된 「중요한 표시·광고사항 고시」(공정거래위원회 고시)는 상품권 분야의 표시대상 중요정보 항목으로서 ① 권면금액 중 사용 후의 잔액에 대한 현금 환불 기준과 ② 상사채권 소멸시효(5년) 이내인 경우로서 유효기간이 경과된 상품권에 대한 보상기준 ③ 상품권의 사용제한품목, 사용제한기간 등 상품권의 사용과 관련한 제한사항(제한사항이 있는 경우에 한한다)을 “상품권면”에 표시하도록 규정하고 있다. 다만, 그 적용범위는 “사업자가 자신의 상품 등을 판매하기 위하여 현금 액수를 기재한 상품권을 발행·판매하는 경우”에 한정된

45) 다만, ① 가맹점이 1개의 기초자치단체 안에만 위치한 경우 또는 가맹점 수가 10개 이하인 경우, 가맹점이 1개의 건축물 안에만 위치한 경우, 가맹점이 1개의 사업장 안에만 위치한 경우 등 제한적 가맹점에서만 사용되는 경우 또는 ② 총발행잔액이 30억원 이하인 경우, ③ 이용자가 미리 직접 대가를 지불하지 아니한 선불전자지급수단으로서 이용자에게 저장된 금전적 가치에 대한 책임을 이행하기 위하여 상환보증보험 등에 가입한 경우에는 등록하지 아니하고 업무를 행할 수 있다(법 제28조 제3항, 같은 법 시행령 제15조 제4항부터 제6항까지).

다. 즉, 금액상품권에 한하며, 이에 따르면 물품상품권 및 용역상품권은 동 고시의 적용대상에 포함되지 아니한다.

한편, 「여신전문금융업법」상 금융위원회는 선불카드의 총발행한도와 발행권면금액(發行券面金額)의 최고한도를 정할 수 있고(제24조), 선불카드를 발행한 신용카드업자에게 선불카드 발행총액의 100분의 10의 범위에서 동법 시행령에서 정하는 금액을 공탁할 것을 명할 수 있다(제25조). 그리고 「전자금융거래법」에 따르면 전자화폐가 아닌 것에는 전자화폐라는 명칭을 사용하지 못한다(제36조).

5) 분쟁 관련 제도

「소비자기본법」은 국가가 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁을 원활하게 해결하기 위하여 소비자분쟁해결기준을 제정할 수 있도록 규정하고 있고(제16조 제2항), 이에 따라 「소비자분쟁해결기준」(공정거래위원회고시 제2014-4호)가 마련되어 있다. 「소비자분쟁해결기준」의 “품목별 해결기준”[별표 2]은 상품권 관련업에 대한 분쟁해결기준을 정하고 있고, 상품권발행자(직영매장 포함)와 상품권발행자가 지정한 자(상품권사용가맹점 등)를 보상책임자로 정하고 있다.

한편, 「상품권법」의 폐지에 따라 상품권이용자와 상품권발행자 또는 가맹점간의 분쟁이 증가할 것에 대비하여, 공정거래위원회는 사업자단체가 심사청구⁴⁶⁾한 「상품권 표준약관」을 심사하여 1999년 9월 21일부터 보급하였다.⁴⁷⁾ 동 약관의 적용을 받는 상품권은 금액상품권과 물품상품권, 용역상품권이며(제2조), 상품권은 5년의 상사채권 소멸시효내에 사용할 수 있다(제6조). 이외에 상품권의 사용(제3조·제4조)과

46) 「약관의 규제에 관한 법률」 제19조의3은 “사업자 및 사업자단체는 건전한 거래 질서를 확립하고 불공정한 내용의 약관이 통용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 거래 분야에서 표준이 될 약관을 마련하여 그 내용이 이 법에 위반되는지 여부에 관하여 공정거래위원회에 심사를 청구”할 수 있도록 규정하고 있다.

47) 임동춘, 앞의 글, 6쪽.

상품권의 잔액반환(제7조), 지급보증(제8조) 등에 관한 규정을 두고 있다.

6) 문제점

살펴본 바와 같이 상품권과 관련해서 그 적용대상과 규제방식의 차이를 보이는 10여개의 법규가 직간접적으로 영향을 미치고 있고, 공정거래위원회, 금융위원회, 기획재정부, 문화체육관광부 등 다수의 부처가 소관 법규에 따른 규제를 행사하고 있다. 각각의 법규는 용어의 채용과 개념정의부터 편차를 보이고 있고, 개별 법규의 적용대상에 따라 일부는 매우 강한 진입제한을 받는 반면에 대다수의 경우는 거의 제한을 받지 않고 발행이 가능한 것이 현실이다. 상품권에 관한 통합적 법제가 없는 현 상황에서 여러 법규에 산재한 상품권 관련 규정과 다수 부처에 의한 규제는 상품권 발행자와 이용자의 혼란을 초래하고, 상품권 관련 법규의 약한 구속력은 상품권 유통질서의 건전성 확립과 상품권이용자의 피해 예방 및 구제의 한계로 작용한다.

3. 상품권 관련 입법동향

(1) 「상품권법안」(2009년)

「상품권법」이 폐지된지 10년이 지난 시점인 2009년 9월에 안효대의원 등 52인이 공동발의한 「상품권법안」(의안번호 1806188)은 ‘舊 「상품권법」… 폐지된 이후 소비자 보호측면에서 매우 미흡한 실정’이고, ‘… 상품권의 거래질서가 문란해지고 소비자의 피해사례가 빈번하게 발생하고 있어 사회적인 문제를 일으키고’ 있기 때문에 ‘상품권 제도에 관한 합리적이고 통일적인 기반을 마련함으로써 상품권 유통의 건전한 질서를 확립하고 소비자의 권익을 보호’하려는 것을 제안이유로 내세우고 있었으며, 주요내용은 다음과 같다.⁴⁸⁾

48) 이하의 주요내용은 2009년 9월 안효대의원 대표발의로 국회제출된 상품권법안

다른 사람에게 물품을 판매하거나 용역을 제공하는 것을 업으로 하는 자는 자기발행형 상품권을 발행할 수 있고(안 제5조), 제3자발행형 상품권을 발행하려는 자는 요건을 갖추어 금융위원회의 인가를 받아야 하고(안 제6조), 제3자발행형 상품권발행자는 그 명의를 대여하거나 다른 사람에게 상품권발행의 업무를 하게 하여서는 아니 된다(안 제24조).

상품권발행자는 그가 발행한 상품권 중 매분기말 현재 상환되지 아니한 상품권총액의 50% 이상에 해당하는 금액을 상품권의 발행보증금으로 다음 달 말일까지 공탁하여야 하는데(안 제12조 제1항), 상품권발행자는 공탁의무액에 대하여 금융기관과의 채무지급보증계약을 체결할 수 있다(안 제14조 제1항).

물품상품권 또는 용역상품권의 상품권발행자등(발행자 또는 가맹점을 말한다)은 상품권 소지자에 대하여 현금거래에 우선하여 해당 상품권에 표시된 물품 또는 용역을 제공하여야 하고(안 제16조 제1항), 상품권발행자등은 상품권을 하도급대금 또는 임금으로 지급하여서는 아니 된다(안 제23조).

동 법안에 대하여 ‘전반적인 체계가 폐지된 구법의 내용과 유사함을 감안할 때, 현재의 상품권 발행으로 인한 소비자 피해 상황이 폐지 당시와 비교하였을 때 더욱 악화되었는지 여부를 확인하여 제정 여부를 결정하는 것이 바람직할 것’이라는 신중한 의견이 제시된 바 있으며,⁴⁹⁾ 2012년 5월 18대국회의 임기만료와 함께 폐기되었다.

(2) 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」(2015년)

올해 4월 23일 홍익표의원 대표발의로 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」(의안번호 1914845)이 국회에 제안

(의안번호 1806188) 3쪽부터 4쪽까지의 주요내용과 5쪽 이하의 개별조문을 참조하여 재구성하였다.

49) 손준철, “금융관계법률안(44건) 검토보고서”, 국회정무위원회, 2009.11, 239쪽.

되어서, 현재 정부위원회에 상정되어 있다. 동 제정안이 제시하고 있는 제안이유는 「상품권법안」(2009년)의 그것과 유사하다. 즉, ‘... 1999년 舊 「상품권법」이 폐지되면서 상품권의 발행업체·발행방식 및 종류가 갈수록 다변화되고’ 있는데, ‘상품권은 이용자에게 구매 물품 및 시기의 선택 폭을 넓혀 주고, 발행자는 선수금을 활용할 수 있는 등의 이점이 있어 발행규모가 증가하고 있으나, 이와 더불어 불법유통 문제, 발행자의 도산 등으로 인한 이용자의 피해문제도 증가하고’ 있고, 현재 관련 규정은 ‘구속력에 한계가 있어 이용자를 보호하기에 미흡한 실정’이기 때문에 ‘상품권의 합리적 유통질서 확립과 상품권이용자의 권익을 보호’하려는 것을 제안이유로 내세우고 있다. 동 제정안의 주요내용은 다음과 같다.⁵⁰⁾

첫째, 상품권을 발행하려는 자는 금융위원회에 신고하여야 하며(안 제5조), 상품권발행자가 그 상품권의 발행업무를 중단 또는 폐지하거나 법인인 상품권발행자가 합병 외의 사유로 해산한 경우에는 해당 상품권발행자는 지체 없이 그 내용을 금융위원회에 신고하여야 한다(안 제7조 제1항).

둘째, 상품권발행자가 유효기간을 3년 미만으로 정한 상품권의 유효기간은 발행일로부터 3년으로 보며(안 제9조 제1항), 유효기간 또는 발행일의 기재가 없는 상품권은 유효기간을 정하지 아니한 것으로 본다(같은 조 제2항). 상품권발행자는 유효기간이 지난 상품권을 제시하는 자에 대하여 상품권의 발행일로부터 5년이 경과하지 아니한 경우에는 90% 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 현금·물품 또는 용역을 상환하겠다는 뜻을 상품권에 명시하여야 한다(같은 조 제3항).

50) 이하의 주요내용은 2015년 4월 홍익표의원 대표발의로 국회제출된 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」(의안번호 1914845) 2쪽부터 3쪽까지의 주요내용과 5쪽 이하의 개별조문을 참조하여 재구성하였다.

셋째, 금융위원회는 상품권이용자의 보호 및 상품권 유통질서 확립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 자본금, 출자금 및 매출액 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 연간발행한도 등을 제한할 수 있다(안 제10조 제3항).

넷째, 상품권발행자는 매 분기마다 미상환총액의 30% 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 상품권의 발행보증금으로 공탁을 하여 하고(안 제11조 제1항), 「보험업법」에 따른 보험계약 또는 ‘상품권이용자의 피해보상금의 지급을 확보하기 위한 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따른 기관의 채무지급보증계약’ 중 하나를 체결함으로써 그 공탁에 갈음할 수 있다(안 제12조 제1항).

다섯째, 상품권발행자는 상품권의 유효기간이 지난 경우 미상환상품권수익을 1년 단위로 합산하여 휴면예금관리재단에 출연하여야 하며(안 제20조 제1항), 휴면예금관리재단은 출연받은 미상환상품권수익을 다른 운영재원과 분리하여 계리하고(같은 조 제2항), 상품권이용자의 피해보상 사업, 상품권 유통질서 조성사업, 그 밖에 상품권이용자의 권익보호사업에 사용하여야 한다(같은 조 제3항).

동 법안에 대하여 ‘상품권 시장에서 발생하는 문제점을 방지한다는 점에서 타당한 입법취지’로 보지만, ‘전반적인 구성과 체계가 舊상품권법의 내용과 유사함을 감안할 때, 현재 상품권 시장에서 나타나고 있는 문제점들이 舊상품권법의 폐지 당시와 비교하여 더욱 악화되었는지와 상품권 발행 등에 대한 정부의 개입과 규제가 타당한지에 대해 면밀히 검토하여 제정 여부를 결정하는 것이 바람직하다’는 검토의견이 제시되었고, 금융위원회는 ‘현재의 경제환경에서 舊상품권법상의 규제가 실효성을 갖기는 어려운 측면이 있다는 점을 감안할 필요가 있다’는 입장이라고 한다.⁵¹⁾

51) 진정구, 앞의 보고서, 8쪽

4. 상품권 관련 외국 법제 현황

(1) 일 본

1) 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)⁵²⁾

일본은 2010년 4월부터 시행된 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)을 통하여 “전불식지불수단(前払式支払手段)”을 규율하고 있다(제3조).⁵³⁾ 그 밖의 정부명령·내각부명령, 「자금결제에 관한 법률」에 관련한 금융청장관의 고시 및 「자금결제에 관한 법률에 관련한 사무가이드라인」 등에서도 관련 사항을 규정하고 있다.⁵⁴⁾

2) 적용범위

「자금결제에 관한 법률」에서 전불식지불수단이란 ① “증표등⁵⁵⁾에 기재되거나 전자적(電磁的) 방법⁵⁶⁾으로 기록되는 금액⁵⁷⁾”에 대응하는 대가를 받고서 발행되는 증표등 또는 번호, 기호 그 밖의 부호⁵⁸⁾로서, 발행자등⁵⁹⁾로부터 물품을 구입 또는 빌리거나 역무를 제공받는 경우에

52) 「資金決済に関する法律」의 원문은 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H21/H21HO059.html> 참조

53) 종전에 상품권을 규율하고 있던 「前払式証券の規制等に関する法律」은 「資金決済に関する法律」의 제정으로 폐지되었다(「資金決済に関する法律」 부칙 제2조).

54) 김경석, “일본의 상품권에 관한 법제도”, 「최신 외국법제정보」, 한국법제연구원, 2010. 9, 23쪽.

55) 증표, 전자기기 그 밖의 물건을 말한다.

56) 전자적 방법, 자기적 방법 그 밖에 인간의 지각에 의해서 인식할 수 없는 방법을 말한다.

57) 금액을 횡수 그 밖의 단위로 환산하여 표시하고 있다고 인정되는 경우의 그 단위수를 포함한다.

58) 전자적 방법으로 증표등에 기록되는 금액에 따른 대가를 받고 그 금액 기록의 가산이 이루어지는 것을 포함한다.

59) 발행자 또는 당해 발행자가 지정하는 자를 말한다.

그 대가변제를 위하여 제시, 교부, 통지 그 밖의 방법으로 사용할 수 있는 것(제3조 제1항 제1호)과 ② “증표등에 기재되거나 전자적 방법으로 기록되는 물품 또는 역무의 수량”에 대응하는 대가를 받고 발행되는 증표등 또는 번호, 기호 그 밖의 부호⁶⁰⁾로서, 발행자등에 대하여 제시, 교부, 통지 그 밖의 방법으로 해당 물품의 급부 또는 해당 역무의 제공을 청구할 수 있는 것(제3조 제1항 제2호)을 말한다.⁶¹⁾ 전자는 금액상품권에 해당하고, 후자는 물품상품권·용역상품권에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

「자금결제에관한법률」 제4조는 승차권 또는 입장권 등 동법 제3장의 적용을 받지 않는 전불식지불수단을 규정하고 있다.⁶²⁾ 그리고 동법은 전불식지불수단을 자가형전불식지불수단과 제3자형전불식지불수단으로 구분하고 있다. “자가형전불식지불수단(自家型前払式支払手段)”이란 ① 발행자와 밀접관계자(密接關係者)⁶³⁾로부터 물품을 구입 또는 빌리거나 역무를 제공받는 경우에 한하고, 그 대가변제를 위해 사용할 수 있는 전불식지불수단 또는 ② 전불식지불수단발행자에 대해서만 물품의 급부 또는 용역의 제공을 청구할 수 있는 전불식지불수단을 말하고(제3

60) 전자적 방법으로 증표등에 기록되는 물품 또는 용역의 수량에 따른 대가를 받고 그 수량 기록의 가산이 이루어지는 것을 포함한다.

61) 김경석, 앞의 글, 24쪽 참조.

62) ① 승차권, 입장권 그 밖에 이에 준하는 것으로서 政令에서 정하는 것과 ② 발행일로부터 政令에서 정하는 일정한 기간 내에 한하여 사용할 수 있는 전불식지불수단 ③ 국가등(국가 또는 지방공공단체)가 발행하는 전불식지불수단 ④ 법률에 의해 직접 설립된 법인, 특별한 법률에 의해 특별한 설립행위로써 설립된 법인 또는 특별한 법률에 의해 지방공공단체가 설립한 법인으로서 그 자본금 또는 출자금액의 전부가 국가등의 출자에 의한 것 그 밖에 국가등에 준하는 것으로서 政令에서 정하는 법인이 발행하는 전불식지불수단 ⑤ 발행자(밀접관계자를 포함한다)의 종업원에 대해서만 발행되는 자가형전불식지불수단(해당 종업원만이 사용할 수 있는 것에 한한다) 그 밖에 이와 유사한 것으로서 政令에서 정하는 전불식지불수단 ⑥ 전수금(前受金)의 보전을 위한 조치가 「割賦販売法」 그 밖의 법률의 규정에 따라 마련되어 있는 거래와 관련된 전불식지불수단으로서 政令에서 정하는 것 ⑦ 그 이용자를 위해 상행위가 되는 거래에서만 사용하도록 되어 있는 전불식지불수단에 대해서는 제3조부터 제36조까지를 적용하지 아니한다; 김경석 앞의 글, 24쪽 참조.

63) 그 구체적인 범위는 政令에 위임되어 있다.

조 제4항), “제3자형전불식지불수단(第三者型前払式支払手段)”이란 자가형전불식지불수단 이외의 전불식지불수단을 말한다(제3조 제5항).

3) 상품권발행규제

자가형전불식지불수단을 발행하는 법인(인격 없는 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 정해진 것을 포함한다) 또는 개인은 基準日⁶⁴⁾에 해당 자가형전불식지불수단의 기준일미사용잔고(基準日未使用残高)가 발행개시 후 처음으로 内閣府令으로 정하는 기준액을 초과하는 때에 내각총리대신에게 신고서를 제출하여야 한다(제5조). 이에 반하여 제3자형전불식지불수단의 발행업무는 내각총리대신의 등록을 얻은 법인이 아니면 이를 하여서는 아니 되며(제7조), 제3자형전불식지불수단발행자는 자기의 명의로 타인에게 제3자형전불식지불수단 발행업무를 하게 하여서는 아니 된다(제12조). 등록을 얻지 아니하고 제3자형전불식지불수단의 발행업무를 하거나, 타인에게 제3자형전불식지불수단의 발행업무를 하게한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3백만 엔 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과한다(제107조 제1호·제3호).

전불식지불수단발행자는 전불식지불수단을 발행하는 경우⁶⁵⁾에는 발행하는 전불식지불수단⁶⁶⁾에 ① 성명, 상호 또는 명칭과 ② 전불식지불수단의 지불가능금액등 ③ 물품을 구입 또는 빌리거나 역무를 제공받는 경우에 그 대가변제를 위해 사용하거나 물품의 급부 또는 역무의 제공을 청구할 수 있는 기간 또는 기한이 정해져 있는 경우에는 그 기간 또는 기한 ④ 전불식지불수단의 발행과 이용에 관한 이용자 민원·상담에 응하는 영업소 또는 사무소의 소재지·연락처 등을 표시하여야 한다(제13조).⁶⁷⁾

64) 매년 3월 31일 및 9월 30일을 말한다(제3조 제2항).

65) 그 전불식지불수단에 관련된 증표등 또는 그 전불식지불수단과 일체로 되어 있는 서면 그 밖의 물건을 이용자에게 교부한 적이 없는 경우를 제외한다.

66) 그 전불식지불수단과 일체로 되어 있는 서면 그 밖의 물건을 포함한다.

외국에서 전불식지불수단 발행업무를 하는 자는 일본 내에 있는 자에게 그 외국에서 발행하는 전불식지불수단을 권유해서는 안된다(제36조).

전불식지불수단발행자는 기준일미사용잔고가 政令으로 정하는 기준액을 초과하는 경우 그 기준일미사용잔고의 2분의 1 이상에 상당하는 발행보증금을 주된 영업소 또는 사무소 인근 공탁소에 공탁하여야 한다(제14조 제1항).⁶⁸⁾ 전불식지불수단의 보유자는 전불식지불수단에 관한 채권과 관련하여, 해당 전불식지불수단에 관한 발행보증금에 대하여 다른 채권자에 앞서 변제받을 권리가 있다(제31조).

전불식지불수단발행자는 원칙적으로 그 보유자에게 환급할 수 없지만, 환급금액이 소액인 경우 등 전불식지불수단 발행업무를 건전운영에 지장이 발생할 우려가 없는 경우에는 예외가 인정된다(제20조 제2항). 반면 영업폐지 또는 등록취소 등의 경우에는 전불식지불수단의 보유자에게 해당 전불식지불수단의 잔고로서 内閣府令으로 정하는 금액을 환급하여야 한다(제20조 제1항).

(2) 미 국

1) 「2009년 신용카드법(Credit CARD Act of 2009)」⁶⁹⁾

2009년 5월 22일 오바마 대통령은 신용카드사 규제법안인 「2009년 신용카드 책임 의무 및 공개에 관한 법률(Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)」⁷⁰⁾에 서명함으로써 미국 카

67) 이러한 표시를 하지 아니한 자는 30만엔 이하의 벌금에 처한다(제114조).

68) 다만, 발행보증금보전계약(發行保証金保全契約)을 체결하고 그 사실을 내각총리대신에게 신고하거나, 발행보증금신탁계약(發行保証金信託契約)을 체결하고 내각총리대신의 승인을 얻은 경우에는 발행보증금의 전부 또는 일부를 공탁하지 않을 수 있다(제15조, 제16조 제1항).

69) Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009의 원문은 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-123/pdf/STATUTE-123-Pg1734.pdf> 참조

70) 「2009년 신용카드법(Credit CARD Act of 2009)」으로 불리기도 하며, 이하에서 「신용카드법(2009)」으로 약칭하기로 한다.

드산업 역사상 40년 만에 가장 전면적인 개혁을 단행하였다.⁷¹⁾ 「신용카드법(2009)」을 통해 상품권에 대한 연방법 차원의 통일적인 규제제도를 마련되었고, 그 규제대상에 상품권⁷²⁾도 포함되었다.⁷³⁾

「신용카드법(2009)」은 정의규정에서 일반 선불카드와 상품권, 저장기프트 카드로 구분하고 있다. “일반 선불카드(GENERAL-USE PREPAID CARD)”란 개인이 발행한 카드 그 밖의 결제코드 또는 장비로서, ① 다수의 상인, 서비스제공자 또는 ATM에서 교환할 수 있고 ② 일정 금액으로 발행되지만, 소지자가 요구하는 경우 발행자의 선택에 따라 증액 또는 충전이 가능하고 ③ 선불방식으로 구매 또는 충전되며 ④ 제시함으로써 재화·용역 공급자 또는 ATM에서 인정되는 것을 뜻한다.⁷⁴⁾ “상품권(GIFT CERTIFICATE)”은 ① 단일 상인 또는 상호, 상표 또는 로고를 공유하는 상인집단에서 교환할 수 있고, ② 일정 금액으로 발행될 뿐만 아니라, 증액 또는 충전되지 않으며 ③ 선불방식으로 구매하며 ④ 제시함으로써 재화·용역을 공급하는 그 상인 또는 상인집단에서 인정되는 전자적 약속(electronic promise)을 말한다.⁷⁵⁾ “저장기프트카드(STORE GIFT CARD)”은 ① 단일 상인 또는 상호, 상표 또는 로고를 공유하는 상인집단에서 교환할 수 있고 ② 일정금액으로 발행되지만, 소지자가 요구하는 경우 증액 또는 충전이 가능하고 ③ 선불방식으로 구매하며 ④ 제시함으로써 재화·용역을 공급하는 그 상인 또는 상인집단에서 인정되는 전자적 약속, 플라스틱카드 그 밖에 결제코드·장비를 말한다.⁷⁶⁾ 그러나 일반선불카드와 상품권, 저장기

71) 유지혜, “미국의 상품권 관련 법제”, 『최신 외국법제정보』, 한국법제연구원, 2010.2, 22쪽.

72) 「Credit CARD Act」의 기프트카드에 관련 규정인 “TITLE IV—GIFT CARDS”는 「Electronic Fund Transfer Act」 “SEC. 915. GENERAL-USE PREPAID CARDS, GIFT CERTIFICATES, AND STORE GIFT CARDS”로 제915조로 추가되었다.

73) 동법은 특정한 공개 요구사항을 2011년 1월 31일까지 연기하는 것을 내용으로 2010년 7월 27일 일부 개정된 바 있다(「Eco-Gift Card Act」).

74) §915(a)(2)(A)

75) §915(a)(2)(B)

76) §915(a)(2)(C)

프트카드는 ① 전화서비스 용도로만 사용하는 것 또는 ② 충전할 수 있지만, 기프트 카드(gift card) 또는 상품권(gift certificate)이라 표시되어 유통되지 않는 것 ③ 연방준비제도이사회(Board of Governors of the Federal Reserve System)가 로열티, 상금 또는 관촉 기프트카드로 규정한 것 ④ 일반인에게 판매되지 않는 것 ⑤ 지류(紙類)형태(티켓 및 이벤트용 포함)로만 발행된 것 ⑥ 특정지점 또는 제휴지점 집단의 이벤트 또는 장소 입장에 제한되어 교환할 수 있는 것⁷⁷⁾ 등의 전자적 약속, 플라스틱 카드 또는 결제코드·장비는 포함하지 않는다.⁷⁸⁾

상품권, 저장 기프트카드 또는 일반 선불카드와 관련하여 휴면수수료(dormancy fee), 비사용 요금 또는 수수료(inactivity charge or fee) 또는 서비스수수료(service fee)를 부과하는 것은 금지된다.⁷⁹⁾ 다만, ① 12개월 동안 사용실적이 없고 ② §915(b)(3)의 공개요건⁸⁰⁾을 충족하고 ③ 정해진 기간 동안에는 한 가지 수수료만 부과될 수 있으며 ④ 그 밖에 연방준비제도이사회가 정하는 추가요건을 충족하는 경우에는 그러하지 아니하다.⁸¹⁾

77) 당해 이벤트 또는 장소에 입장 후 재화나 용역을 구입하는 것이 가능한지 여부 또는 당해 이벤트 또는 장소에 입장한 대가로 특정매장 또는 지리적으로 인접한 매장에서 재화나 용역을 구입하는 것이 가능한지 여부를 불문한다.

78) §915(a)(2)(D)

79) (A) 연방준비제도이사회가 정의한 로열티, 상금 또는 관촉 프로그램에 따라 분배된 것으로서 (B) 금전 그 밖에 다른 가치와 교환되지 않는 것에는 적용되지 않는다(§915(b)(4)).

80) (A) 상품권, 저장 기프트카드 또는 일반 선불카드에 다음 사항이 명료하고 분명하게 표시되어 있는 경우—

(i) 휴면수수료, 비사용 요금 또는 수수료 또는 서비스수수료가 부과될 수 있다는 사실;

(ii) 해당 수수료 또는 요금 금액;

(iii) 해당 수수료 또는 요금을 산정하는 빈도; 그리고

(iv) 비사용에 대해 해당 수수료 또는 요금이 산정된다는 사실; 그리고

(B) 상품권 또는 카드의 발행인 또는 판매업자가 소비자가 상품권 또는 카드를 구매하기 전에 요금이나 수수료에 관하여 통지하였을 경우. 단, 소비자가 상품권 또는 카드를 방문구입하거나 인터넷 또는 전화로 구입한 경우를 불문한다.

81) §915(b)

유효기간(만기일)이 적용되는 상품권, 저장 기프트카드 또는 일반 선불카드를 판매 또는 발행하는 것은 원칙적으로 금지된다. 다만, 유효기간이 명료하고 분명하게 기재되어 있는 경우로서, 당해 유효기간이 해당 상품권이 발행된 날 또는 카드 자금이 마지막으로 저장 기프트카드 또는 일반 선불카드에 충전된 날로부터 5년 이내가 아닌 경우에는 허용된다.⁸²⁾

2) 주 법

미국은 각 州法에서 상품권에 관한 제도를 마련하고 있으며, 최근 많은 주⁸³⁾가 상품권 관련 법률을 새로 마련하거나 확대해왔다.⁸⁴⁾ 「신용카드법(2009)」의 제정 이후 상품권, 기프트카드, 일반 선불카드 등에 관한 소비자보호를 강화하는 방향의 州立法이 이루어지고 있다.⁸⁵⁾ 주법의 주요 규제 내용은 기프트카드·상품권의 정의, 유효기간, 귀속 (escheatment), 수수료, 환급, 정보제공 등이다.⁸⁶⁾ 「신용카드법(2009)」은 연방법으로서 상품권의 수수료 및 유효기간 등에 관하여 주법보다 우선하는 일반규정으로 볼 수 있으나, 동시에 각 주의 상품권 관련 법규 또한 유효하며 각 주의 관련 법규가 보다 더 적극적으로 소비자의 권리를 보호하는 경우에는 그러한 주법이 적용된다.⁸⁷⁾

82) §915(c)

83) Alabama와 Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Guam, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, N. Mariana Islands, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Puerto Rico, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Virgin Islands, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming

84) <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/gift-cards-and-certificates-statutes-and-legis.aspx#legis>(2015.8.24 방문)

85) 유지혜, 앞의 글, 20~21쪽, 김성천, 앞의 책, 100쪽 및 임동춘, 앞의 글, 9쪽 참조.

86) 김성천, 앞의 책, 103쪽.

87) 유지혜, 앞의 글, 22쪽.

제 3 장 상품권 유통질서 확립 및 이용자 보호 방안

1. 상품권의 정의와 적용범위

(1) 상품권과 유사개념

1) 상품권

상품권은 시장에 발행·유통되는 종류가 다양하고 법적 성격에 대하여도 각각 견해가 나뉘지만, 상품권 권면에 표시된 금액 또는 물품·용역의 수량에 상당하는 물품을 인도하거나 용역을 제공할 것을 약속하여 발행한 일람출급의 무기명유가증권으로 보는 것이 일반적이다.⁸⁸⁾ 상품권은 상품권발행자 또는 그와 가맹점계약을 맺은 가맹점에서 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 권리가 표창되고, 이러한 권리의 발생·이전 및 행사에 증권의 소지를 요하는 완전유가증권이라고 볼 수 있다.⁸⁹⁾

1961년 「상품권법」의 제정 당시에는 상품권에 대한 별도의 정의규정을 두고 있지 아니하였다. 다만, 동법 제1조(목적)에서 ‘본법은 권면에 금액을 표시하는 상품권의 확실한 상환을 도모함을 목적으로 한다’고 함으로써 상품권권면에 금액을 표시하는 금액상품권만을 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 그러다가 1971년 개정을 통해 “발행인이 소유자에 대하여 일정한 가액에 상당하는 물품을 인도하거나 용역을 제공할 것을 약속하고 공중에 대하여 매출하는 일람출급의 무기명유가증권”으로 정의하고(제1조의2 제1항), 그 종류를 금액표시상품권과 물품표시상품권, 용역표시상품권으로 구분하였다(제1조의2 제2항).

88) 권중호, 앞의 글, 241쪽.

89) 정찬형, 「상법강의(하)」, 박영사, 2015, 9~10쪽.

이 정의에 따르면 자기발행형 상품권⁹⁰⁾만을 대상으로 하고, 제3자발행형 상품권⁹¹⁾은 포함되지 않는다.

전부개정이 이루어진 1994년부터 폐지될 때까지 상품권은 “그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이 기재(전자 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 무기명증표를 발행·매출하고 그 소지자가 상품권발행자등(발행자 또는 발행자가 지정하는 자)에게 이를 제시 또는 교부하거나 기타의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 상품권발행자등으로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권”으로 정의되었다. 이로써 발행인 외의 자에 대하여 물품·용역의 제공에 대한 결제 수단으로 사용될 수 있는 제3자발행형 상품권을 포함하게 되었고, 지류(紙類)상품권 외에 전자적 방식의 상품권도 포함된다는 점이 명확해졌다.

그러나 「상품권법」이 폐지된 현재로서는 “상품권”에 관한 개념은 「인지세법 시행령」⁹²⁾과 「소비자분쟁해결기준」⁹³⁾에서 찾아볼 수 있다. 「인지세법 시행령」이 정하고 있는 상품권의 개념은 폐지되기 전 「상품권

90) 상품권발행자로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 상품권을 말한다(「상품권법」 제2조 제2호).

91) 당해 상품권발행자가 지정한 자로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 상품권(발행자와 발행자가 지정한 자로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 것을 포함한다)을 말한다(「상품권법」 제2조 제3호).

92) 그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량을 기재하여 발행·매출한 무기명증표로서, 그 소지자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 자(이하 “발행자등”이라 한다)에게 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 발행자등으로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 증표를 말한다(「인지세법 시행령」 제5조의2 제1항).

93) 그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이나 기재(전자 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 무기명증표를 발행·매출하고 그 소비자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 자에게 이를 제시 또는 교부하거나 기타의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권을 말한다. 다만, 「전자금융거래법」상 전자화폐나 선불전자지급수단은 제외한다(「소비자분쟁해결기준」 별표 2 품목별 해결기준).

법』의 정의와 동일하다고 볼 수 있다. 「소비자분쟁해결기준」도 유사하다고 할 것이지만, 「전자금융거래법」상의 전자화폐나 선불전자지급수단을 명시적으로 제외하고 있다는 점에서 차이가 있다.

2) 선불카드

「여신전문금융업법」은 선불카드를 “신용카드업자가 대금을 미리 받고 이에 해당하는 금액을 기록(전자적 또는 자기적 방법에 따른 기록을 말한다)하여 발행한 증표로서 선불카드소지자가 신용카드가맹점⁹⁴⁾에 제시하여 그 카드에 기록된 금액의 범위에서 결제할 수 있게 한 증표”로 정의하고 있다(제2조 제8호). 즉, 동법이 정의하고 있는 선불카드는 발행자가 신용카드업자인 경우로 한정되고, 사용처가 신용카드가맹점을 포함하지 아니하는 경우도 제외된다.

상품권은 지류인 경우와 전자기적인 경우를 포함하지만, 선불카드는 전자기적 방법으로 기록된 증표이기 때문에 지류형식이 존재할 수 없다. 또한, 상품권의 종류는 금액상품권은 물론 물품상품권 또는 용역상품권도 가능한 반면에 「여신전문금융업법」에 따른 선불카드는 금액권에 한정되고, 상품권은 명칭 또는 형태에 관계없지만 선불카드는 카드의 형태로 금액이 기록되어야 하고 단순히 기재되는 것으로는 충분하지 않다. 상품권은 자기발행형 상품권 또는 제3자발행형 상품권을 불문하고 발행자에게 사용할 수 있으나, 선불카드는 발행자(신용카드업자)가 아닌 제3자(신용카드가맹점)만이 결제처에 해당한다는 점에서 차이가 있다. 폐지된 「상품권법」과 「인지세법 시행령」, 「소비자분쟁

94) ① 신용카드업자와의 계약에 따라 신용카드회원등(신용카드회원·직불카드회원 또는 선불카드소지자)에게 신용카드등(신용카드·직불(直拂)카드 또는 선불(先拂)카드)를 사용한 거래에 의하여 물품의 판매 또는 용역의 제공 등을 하는 자와 ② 결제대행업체(신용카드업자와의 계약에 따라 신용카드회원등에게 물품의 판매 또는 용역의 제공 등을 하는 자를 위하여 신용카드등에 의한 거래를 대행(代行)하는 자)를 말한다(「여신전문금융업법」 제2조제5호).

해결기준」 등에 따른 상품권은 무기명증표로 정의되지만, 선불카드는 무기명에 한하지 아니한다.⁹⁵⁾ 또한, 앞서 살펴본 미국의 「신용카드법 (2009)」도 신용카드업자의 선불카드 등에 대한 규제제도로서 상품권 전반에 적용되는 일반적인 입법례로 보기는 어려운 것처럼, 「여신전문금융업법」의 선불카드 관련 규정은 신용카드업자가 일정한 유형의 결제수단을 발행하는 경우에 필요한 규제를 정한 것으로 보아야 할 것이다.

다만, 「인지세법 시행령」은 선불카드를 상품권의 일종으로 정하고 있다(제5조의2 제2항). 즉, 선불카드를 “상품권의 일종으로서 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이 전자적 또는 자기적 방법으로 기록되어 발행·매출한 무기명증표”로 규정함으로써, 선불카드가 상품권에 속하는 것으로 규정하고 있다. 다만, 「인지세법 시행령」에 따른 선불카드는 여신전문금융업자가 발행하였을 것을 요건으로 하지는 않는다.

3) 선불전자지급수단과 전자화폐

「전자금융거래법」은 유사한 개념으로서 선불전자지급수단과 전자화폐를 정의하고 있다. 선불전자지급수단과 전자화폐는 범용성(汎用性)과 동가성(同價性), 환금성(換金性)에 있어서 차이를 보이지만, 이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보라는 점에서 본질적으로 유사한 것으로 볼 수 있다(제2조 제14호·제15호, 제16조 제2항·제3항, 같은 법 시행령 제3조·제4조 참조).

선불전자지급수단은 “이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보”로서 ① 발행인(특수

95) 「여신전문금융업법」은 무기명식 선불카드와 기명식 선불카드를 구분하고, 각각의 발행권면금액의 최고한도를 50만원과 500만원을 달리 정하고 있다(같은 법 시행령 제7조의2).

관계인⁹⁶⁾을 포함한다) 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용되고 ② 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 2개 업종 이상인 것을 말한다(제2조 제14호). 반면 전자화폐는 “이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보”로서 ① 발행인(특수관계인을 포함한다) 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용되고 ② 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 5개 업종 이상이고 ③ 2개 이상의 광역지방자치단체 및 500개 이상의 가맹점에서 이용되고 ④ 현금 또는 예금과 동일한 가치로 교환되어 발행되고 ⑤ 발행자에 의하여 현금 또는 예금으로 교환이 보장되는 것을 말한다(제2조 제15호). 즉, 전자화폐의 경우 잔액전액에 대한 100% 환금의무를 사업자가 부담하지만 선불전자지급수단의 경우 그렇지 아니하며, 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 선불전자지급수단은 2개 업종 이상인 반면에 전자화폐는 5개 업종 이상이어야 한다. 또한 전자화폐는 할인발행 또는 할증발행을 할 수 없다.

선불전자지급수단과 전자화폐는 그 발행을 위해서 각각 금융위원회에 등록하거나 허가를 받아야 하지만(제28조 제1항·제2항), 그 개념요건에서 발행자를 제한하고 있지는 아니하다. 그리고 양자는 모두 금전적 가치가 전자적으로 저장될 것을 요구한다는 점에서 지류(紙類)형태로 발행되는 것을 해당하지 아니한다. 또한, 전자화폐는 “현금 또는 예금과 동일한 가치로 교환되어 발행될 것”을 요구하므로, 할인 또는 할증 발행된 경우에는 전자화폐로서의 요건을 갖추지 못하였다고 할 수 있다.

96) 발행인과 ① 「상법」 제342조의2에 따른 모회사 또는 자회사 또는 ② 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제1호의2 또는 제1호의3에 따른 지주회사 또는 자회사 ③ 「금융지주회사법」 제2조제1항제1호에 따른 금융지주회사 또는 동항제2호에 따른 자회사의 관계에 있는 자를 말한다(「전자금융거래법 시행령」 제3조).

과거 상품권은 무기명유가증권으로 규정되어 있었지만,⁹⁷⁾ 전자화폐는 접근매체에 식별번호를 부여하고 그 식별번호와 이용자의 실지명의 또는 예금계좌를 연결하여 관리하여야 한다(제16조 제1항).⁹⁸⁾ 전자화폐보유자가 재화를 구입하거나 용역을 제공받고 그 대금을 수취인과의 합의에 따라 전자화폐로 지급한 때에는 그 대금의 지급에 관한 채무는 변제된 것으로 본다(제17조). 가맹점은 선불전자지급수단 또는 전자화폐에 의한 거래를 이유로 재화 또는 용역의 제공 등을 거절하거나 이용자를 불리하게 대우하여서는 아니 된다(제37조 제1항).

(2) 제도개선방안

상품권의 정의와 적용범위는 상품권 유통의 건전한 질서 확립과 이용자 권익의 보호를 도모하기 위한 제도적 보완책의 마련이라는 본 연구의 출발점이자, 상품권 거래질서의 문란과 상품권이용자 피해의 빈발 등 사회적 문제의 해결을 위한 핵심적 요소이다.

상품권을 그 권면에 표시된 금액 또는 물품·용역의 수량에 상당하는 물품을 인도하거나 용역을 제공할 것을 약속하여 발행한 일람출급의 무기명유가증권으로 보더라도, 상품권의 법적 개념이 포섭하는 범주를 어디까지로 하느냐는 입법의 필요성이 요구되는 바를 기초로 결정할 필요가 있다. 상품권 관련 입법이 필요하다는 견해는 상품권의 수신기능이 확대되고, 상품권발행자의 신용위험을 상품권이용자가 부담하고, 고액상품권의 경우 불법유통에 사용될 여지가 많기 때문에 통합적 규제가 필요하다는 점을 논거로 한다.⁹⁹⁾

97) 전자화폐의 경우에도 「형법」 제214조 내지 제217조에 정한 죄(유가증권의 위조, 변조, 자격모용 유가증권 작성, 행사목적 허위유가증권 작성과 그 행사 등)의 유가증권으로 보아 각 그 죄에 정한 형으로 처벌한다(제49조 제3항).

98) 다만 발행권면 최고한도가 5만원 이하인 경우에는 그러하지 아니하다.

99) 임동춘, 앞의 글, 18~20쪽 및 김성천, 앞의 책, 117~120쪽 참조.

이에 상품권이용자의 보호와 상품권의 건전한 유통질서를 법제개선의 기준으로 하여 상품권의 개념과 적용범위를 제안하고자 한다.

첫째, 상품권은 발행처 유형에 따라 기업직접발행 상품권과 제휴형 상품권, 정부 및 공공기관 발행 상품권으로 나누기도 하고, 형태별로 지류상품권과 모바일상품권, 온라인상품권, 지류·온라인겸용상품권, 신용카드 형태의 상품권(기프트카드) 등으로 구분하기도 한다.¹⁰⁰⁾ 먼저 형태별 구분에 있어서 서면형식(지류상품권)과 전자문서형식(모바일·온라인상품권)을 달리 규율할 필요성은 약한 것으로 보인다. 양자 모두 발행 및 유통에 있어서 상품권이용자 피해의 우려가 있다는 점에서 법률의 적용대상으로 하는 것이 필요하다고 할 것이다. 둘째, 자기발행형 상품권 및 제3자발행형 상품권의 구분과 금액상품권 및 물품상품권, 용역상품권의 구분 역시 실익이 낮은 것으로 볼 것이다. 셋째, 다음으로 발행처 유형에 따른 분류에 있어서 정부 또는 공공기관 발행상품권은 소비자피해 발생이나 불법유통의 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있을 것이므로, 법률상의 구별의 실익이 있다고 할 것이다. 또한, 승차권 및 입장권 등 유통성이 낮은 경우와 다른 법률에 의한 규제방안이 마련된 경우 등은 입법의 필요성이 낮은 것으로 보았다. 특히 신용카드업자의 선불카드와 전자화폐, 선불전자지급수단 등의 경우 새로이 중복규제를 신설할 필요성이 낮다는 점뿐만 아니라, 각 법률이 그 발행자격과 유통을 엄격히 제한하고 있다는 점을 고려하면 입법수요는 낮다고 할 것이다.

따라서 상품권에 관한 통일적 법제를 마련하고자 하는 경우 그 대상이 되는 상품권은 “그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이 기재(전자 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 무기명증표를 발행하고, 상품권이용자가 상품

100) 정훈, 앞의 글, 2쪽.

권발행자 또는 그가 지정하는 자에게 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권”으로 개념정의하는 것이 타당하다고 할 것이다. 다만, 기명상품권이 발행·유통되고 있다는 점과 전자화폐는 실지명의와 연결관리되는 실별번호를 부여하도록 함으로써 기명만 허용하고 있다는 점¹⁰¹⁾ 등에 비추어 볼 때 상품권법의 적용대상인 상품권의 개념을 무기명상품권으로 제한할 필요성이 있는지에 대해서는 추가적인 후속논의가 필요하다고 할 것이다.

그리고 상품권 관련 입법의 목적을 건전한 상품권 유통질서를 확립하고 상품권이용자의 권익을 증진에 둔다면, 다른 법률에 따라 이에 상응하는 규율체계를 갖추고 있거나 건전한 상품권 유통질서 확립 또는 상품권이용자 권익 증진에 위해가 적은 경우라면 적용범위를 제한할 필요가 있다. 그 대상으로는 ① 「여신전문금융업법」의 적용을 받는 선불카드와 ② 「전자금융거래법」의 적용을 받는 선불전자지급수단 및 전자화폐, ③ 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 발행하는 증표, ④ 승차권 등 예매가 일반화되어 있는 일부 증표, ⑤ 공연장 등 불특정다수인이 이용하는 시설 또는 장소의 입장권 또는 이를 이용하기 위한 이용권의 일부, ⑥ 그 밖에 유통을 목적으로 하지 아니하거나 그 성질상 상품권 규제법률을 적용할 필요가 없다고 인정되어 증표 등을 고려할 수 있다.

2. 발행자에 대한 제한

(1) 「상품권법」(폐지)

1961년 「상품권법」은 재무부장관이 상품권의 발행에 관하여 필요한 명령을 발할 수 있는 권한을 부여하고 있었다(제8조). 즉, 상품권의 발

101) 다만, 5만원 이하 소액인 경우에는 무기명 전자화폐가 허용된다.

행에 관한 사항이 재무부장관에게 포괄위임되어 있어서 상품권의 발행여부는 전적으로 정부의 의사에 맡겨져 있었고, 이로 인하여 상품권의 발행이 극히 제한적이거나 전면 금지되기도 했었다.¹⁰²⁾ 그러다가 1994년 전부개정을 통하여 상품권발행을 등록하도록 하고(제7조), 제3자발행형 상품권은 자본금 조건 등을 갖춘 법인이 재무부장관의 인가를 받은 경우에 한해서 발행하도록 하였다(제6조). 폐지된 「상품권법」의 제3자발행형 상품권 발행에 대한 인가는 실질적으로는 특허(特許) 또는 허가(許可)에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 1999년 정부는 발행자와 소비자 간의 사적계약의 결과인 상품권 발행에 대한 정부의 개입과 규제는 바람직하지 않다는 입장에서 기업의 자유로운 경제활동을 도모하고 유통업체의 창의적인 거래기업 개발을 가능케 한다는 목적에서 「상품권법」을 폐지함에 따라서 발행자에 대한 규제는 사라졌다.

(2) 외국사례

일본 「자금결제에관한법률」은 자가형전불식지불수단의 경우에는 발행을 개시하고 최초로 기준액¹⁰³⁾을 초과하는 때에 신고서를 제출하고, 제3자형전불식지불수단의 발행은 내각총리대신의 등록을 받은 법인만이 할 수 있다. 폐지된 「상품권법」은 제3자발행형 상품권의 발행을 위해서 인가를 받도록 한 반면에 「자금결제에관한법률」은 이를 등록을 받은 자로 제한하고 있다. 「자금결제에관한법률」 제9조의 경우 내각총리대신은 등록거부사유에 해당하는 경우 외에는 제3자형발행자등록부에 등록하여야 하고, 제3자형발행자등록부를 공중의 열람에 제공

102) 이에 대한 상세는 제2장 “2. 상품권에 관한 국내법제 연혁과 현황” 중 “(2) 상품권 관련 법제 연혁” 참조.

103) 기준일미사용잔고(基準日未使用殘高)가 일정금액을 초과하면 요공탁액(要供託額) 이상의 발행보증금을 공탁을 하여야 한다(「資金決済に関する法律」第十四条). 이때 공탁의무가 발생하는 기준이 되는 금액을 기준액(基準額)이라 한다.

하여야 한다는 점에서 강학상의 분류에 따르는 경우에도 등록(登錄)에 해당하는 것으로 보인다. 또한, 폐지된 「상품권법」은 동법의 적용대상이 아닌 경우 외에는 자기발행형 상품권과 제3자발행형 상품권 모두 등록을 하도록 했지만, 「자금결제에관한법률」은 기준액에 따라 신고의무를 달리하도록 하였다.

앞서 살펴본 미국의 「신용카드법(2009)」은 상품권에 관한 연방법으로서 의미를 가지지만 신용카드업자의 선불카드를 중심으로 한 규제를 도입한 것이라는 점에서 상품권에 관한 일반적 입법과 동일시하기는 어렵고, 오히려 「여신전문금융업법」과의 비교가 타당할 것이다.

(3) 발행자 규제의 방식

상품권의 통용범위가 대폭 확대될수록 화폐의 성격과 유사해질 가능성이 있고,¹⁰⁴⁾ 특히, 금액상품권은 사용처도 다양해져 화폐 대체수단으로 공고해져 가고 있으며 2013년 한해 발행된 상품권이 8조원 가량 되는데도 한국은행의 통화량에는 집계되지 않아 유령통화라는 문제가 제기되고 있다.¹⁰⁵⁾ 또한, 상품권 업계가 상품권 일반에 대하여 규율하는 법제정의 필요성을 주장하는 것으로 전해지기도 한다.¹⁰⁶⁾ 그러나 상품권과 관련된 소비자피해, 소관 부처간 업무중복 및 공백과 상품권의 불법유통 등 상품권시장에서 발생하는 문제점을 방지하기 위한 입법의 필요성이 인정되더라도,¹⁰⁷⁾ 상품권시장에 대한 정부의 개입과 규제가 폐지된 「상품권법」의 그것과 동일할 필요가 있는지는 검토가 필요하다.

104) 김정명, 「상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집」, 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12, 37~39쪽.

105) 경제정의실천시민연합(a), “상품권 낙전규모 추정 실태조사”, 2014.10.23, 6쪽.

106) 김영균, 앞의 글, 33쪽.

107) 진정구, 앞의 검토보고서, 8쪽.

상품권의 발행주체를 제한하고 각종 규제를 부과할 경우 상품권이 용자 피해예방 등의 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대되지만, 상품권 발행에 대한 허가제 도입 등은 기업활동을 과도하게 제약한다는 비판이 가능하고,¹⁰⁸⁾ 「상품권법」의 폐지와 함께 사라진 발행자 제한 규제가 필요할 만큼 상품권시장이 악화되었는지 그리고 어느 정도 수준의 발행자 제한규제가 요구되는지에 대한 사회적 공감대가 형성되었다고 확신하기는 어렵다.

상품권발행규제는 권리실현이 담보되지 않는 부실한 상품권의 발행을 걸러냄으로써 소비자피해를 막을 수 있는 긍정적인 측면이 있으나, 상품권발행규제가 행정규제에 기반을 두고 있으므로 과도한 발행규제는 오히려 상품권시장을 왜곡할 수 있어 어느 정도 시장원리에 따르는 것도 필요하다.¹⁰⁹⁾ 이러한 측면에서 보면 「상품권법」의 폐지 목적이 기업의 자유로운 경제활동 도모와 유통업체의 창의적인 거래기업 개발에 있었다는 점에서 발행자규제는 필요최소화 하는 것이 바람직하다고 본다.¹¹⁰⁾

인지세만 납부하면 상품권 발행이 가능해지면서 실제 발행규모와 유통규모를 파악하기는 어려운 상태라는 상품권시장 현실과 정부의 개입과 규제는 최소화가 필요하다는 점을 고려해서, 허가 또는 인가, 등록 등 상품권발행업의 영위를 제한하는 규제보다는 발행자에 대한 신고를 통해 상품권발행자와 그가 발행하고자 하는 상품권에 관한 사항을 주무관청이 파악할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다.

108) 김정명, 앞의 글, 38~39쪽.

109) 김성천, 앞의 책, 123쪽.

110) 「상품권법」의 폐지로 인하여 소비자가 피해를 입을 우려가 크지만, 과도한 진입규제는 자유로운 경제활동을 저해할 우려가 있기 때문에 폐지된 「상품권법」상의 제도에 비하여 한 단계씩 규제의 정도를 완화하여 ‘상품권발행신고제(자기발행형 상품권의 경우)’와 ‘등록제(제3자발행형 상품권의 경우)’를 도입하여야 한다는 견해도 있다; 구재균, “상품권의 법적 문제”, 「인권과정의」, 대한변호사협회, 2005.4, 20쪽.

다만, 전체 상품권 발행액 중 87%를 차지하는 대규모유통점과 백화점의 경우¹¹¹⁾와 달리 시장에 영향이 적은 제한적인 상품권 발행·유통의 경우에는 예외를 인정할 필요가 있으므로, 소규모 자기발행형 상품권의 발행에 대해서는 신고의무를 면하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 공탁 또는 상품권이용자 피해보상계약에 관한 규정과 미상환상품권수익의 출연에 관한 규정 등의 적용에 대한 예외도 고려할 수 있을 것이다.

상품권의 발행신고 제도를 마련하는 경우에는 이에 수반하여 변경신고와 지위의 승계에 관한 규정을 함께 마련할 필요가 있다. 아울러 상품권발행자가 상품권 발행업무를 중단·폐지하거나 해산한 경우에는 이에 관한 폐지신고를 하도록 하고, 상품권 이용자의 보호를 위해서 행정청이 이를 공고하도록 할 필요가 있다.

3. 발행행위의 규제방안

(1) 기재사항

1961년 「상품권법」은 상품권에 ① 발행자의 성명, 명칭 또는 상호와 ② 상환할 영업소, ③ 발행년월일, ④ 발행번호를 기재하도록 하였다(제6조). 1973년 개정을 통해서 ① 상품권이라는 문자와 ② 급여의 내용,¹¹²⁾ ③ 발행인의 기명날인, ④ 소유자에 상환하여 이행한다는 뜻이 추가되었다(제6조 제1항). 1994년 개정 이후부터는 “급여의 내용”과 “소유자에 상환하여 이행한다는 뜻”이 빠지고 ① 권면금액 및 상환대상물의 내용과 ② 권리실현의 방법, ③ 발행자의 주소 또는 주된 영

111) 김영균, 앞의 글, 33쪽.

112) 금액표시상품권은 금액을, 물품표시상품권에는 물품의 종류·수량·규격·품질과 그 가액을, 용역표시상품권에는 용역의 내용과 그 가액을 기재하여야 한다(제6조 제2항).

업소나 본사의 소재지, ④ (유효기간이 설정된 경우) 상품권의 유효기간, ⑤ 발행등록한 관서명이 추가되었다.

한편, 일본 「자금결제에관한법률」은 전불식지불수단에 ① 성명, 상호 또는 명칭과 ② 전불식지불수단의 지불가능금액등, ③ 물품을 구입 또는 빌리거나 역무를 제공받는 경우에 그 대가변제를 위해 사용하거나 물품의 급부 또는 용역의 제공을 청구할 수 있는 기간 또는 기한이 정해져 있는 때에는 그 기간 또는 기한, ④ 전불식지불수단의 발행 및 이용과 관련한 이용자민원·상담에 응하는 영업소 또는 사무소의 소재지·연락처 등을 표시하도록 하고 있다(제13조).

변화된 경제환경 등을 고려하여 상품권 발행에 대하여 인허가 또는 등록 제도를 배제하고 신고만으로 발행이 가능하도록 한다면, 폐지된 「상품권법」의 기재사항 중 “발행등록한 관서명”은 필요로 하지 아니하며, 신고하여야 하는 자에 한해서 발행신고 사실을 기재하도록 할 필요가 있다. 한편, 후술하는 바와 같이 상품권이용자 보호를 위하여 미상환총액에 비례하여 공탁을 하도록 하거나 이에 갈음하여 피해보상계약을 도입한다면, 공탁물의 배당 또는 피해보상금의 지급에 관한 사항을 기재하여야 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 상품권에 필수적으로 기재하여야 할 사항으로는 ① “상품권”이라는 문자와 ② 발행자의 성명 또는 상호, ③ 발행자의 주소 또는 주된 영업소나 본사의 소재지, ④ 권면금액 및 상환대상물의 내용¹¹³⁾, ⑤ 상환장소, ⑥ 발행 연월일 및 발행번호, ⑦ 유효기간(유효기간을 정하는 경우에 한한다), ⑧ 발행자의 기명날인, ⑨ 발행신고 사실¹¹⁴⁾, ⑩ 공탁물의 배당 또는 피해보상금의 지급에 관한 사항 등을 포함하도록 한다.

113) 금액상품권에는 금액을, 물품상품권에는 물품의 품질·규격·수량 등에 관한 구체적 내용과 그 가액을, 용역상품권에는 용역의 구체적 내용과 그 가액을 기재하여 상환되는 물품 또는 용역의 내용을 상품권이용자가 쉽게 알아 볼 수 있도록 할 필요가 있다.

114) 앞서 제안한 발행자 규제방식에 따라 신고하여야 하는 자료 제한한다.

(2) 상품권 발행의 제한

폐지된 「상품권법」은 금액상품권과 물품상품권, 용역상품권의 권면 금액의 최고한도를 각각 10만원과 50만원, 30만원으로 제한하고 있었으나(제12조 및 같은 법 시행령 제7조), 동법의 폐지로 현재는 권면금액이 수천만 원을 넘는 상품권이 발행·유통되고 있는 것이 현실이다.¹¹⁵⁾ 상품권의 통용범위가 대폭 확대될수록 화폐의 성격과 유사해질 가능성이 있다는 점¹¹⁶⁾과 고액상품권의 불법유통과 탈세, 상품권을 이용한 유사수신행위 등의 문제점¹¹⁷⁾을 고려하면 상품권의 권면금액에 대한 제한의 필요성이 인정된다고 할 것이다. 다만, 권면금액의 최고한도는 경제규모와 시장환경 등에 따라 탄력적으로 결정할 필요가 있다는 점에서 위임입법을 통해 구체화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한, 상품권은 기업의 선매효과 및 고객층 고정화로 마케팅측면에서는 좋은 수단이지만 인지세만 내면 화폐를 무한으로 발행하는 것과 다름없어 국내 통화량 질서를 어지럽힐 수 있는 문제가 있고,¹¹⁸⁾ 상품권발행자의 부도·폐업·변경 또는 사기 등으로 인한 상품권 사용거절이 상품권이용자 불만·피해의 일정부분을 차지하는 등¹¹⁹⁾ 상품권 미상환 사태로부터 상품권이용자의 경제적 권익보호를 위한 법제도 마련 필요성이 대두되고 있는데,¹²⁰⁾ 상품권이용자의 보호 및 상품권 유통질서의 확립 등을 위해서는 자본금, 출자금 및 매출액 등 상품권

115) 롯데백화점과 신세계백화점 등은 설 상품권 5,000만원권과 3,000만원권 등을 판매한 바 있다; 매일경제, “5천만원 상품권 구매하는 VVIP는?”, 2011.1.3.

116) 김정명, 앞의 글, 37쪽.

117) 이계경, 앞의 글, 13~14쪽.

118) 경제정의실천시민연합(a), 앞의 글, 6쪽.

119) 한국소비자원의 2004년 조사에 따르면 상품권발행자의 부도·폐업·변경으로 인한 사용거절이 전체 소비자불만·피해의 9.2%(446건 중 41건)를 차지하고 있다; 최윤선, “상품권 이용상의 문제점 및 개선방안”, 한국소비자원, 2004.8, 9쪽.

120) 임동춘, 앞의 글, 16쪽.

발행자의 상환능력을 고려하여 연간발행한도 등을 제한하는 제도를 마련할 필요가 있다.

이외에 법률에 위반한 내용 또는 방법의 상품권 발행행위와 상품권 이용자에게 타인의 상품권과 혼란을 일으키는 상품권 발행행위, 영업 규모 등에 비추어 과도한 상품권 발행행위 등을 금지할 필요성이 인정된다고 할 것이다.

이러한 점들을 고려할 때 상품권의 발행행위에 대하여 다음과 같은 일정한 제한장치를 마련할 필요가 있다. 첫째, 상품권의 권면금액의 최고한도(전자 또는 자기적 방법에 의하여 기록되는 상품권의 경우 충전잔액을 말한다)는 대통령령으로 정할 수 있도록 하고, 둘째, 상품권 이용자의 보호 및 상품권 유통질서의 확립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 자본금, 출자금 및 매출액 등의 기준에 따라 연간발행한도 등을 제한할 수 있도록 하고, 셋째, 법률 또는 명령에 위반하는 내용 또는 방법으로 상품권을 발행하는 행위 또는 상품권발행을 신고한 자가 사용하고 있는 상품권의 상표와 유사한 상표를 사용하는 등 상품권이용자에게 혼란을 일으킬 우려가 있는 행위 그 밖에 영업규모 등에 비추어 상품권을 과도하게 발행하는 행위 등을 금지한다.

4. 유효기간

(1) 상품권의 유효기간에 관한 입법례

폐지된 「상품권법」은 상품권발행자가 유효기간을 설정하고자 하는 경우에는 발행일부터 1년 이상의 기간으로 설정하도록 규정하고(제11조 제1항),¹²¹⁾ 이 보다 짧게 유효기간을 설정한 상품권은 유효기간을

121) 다만, 가공 또는 건조되지 아니한 농·임·수·축산물로서 장기간 보관하는 경우 부패·변질등으로 본래의 품질유지가 곤란한 물품을 대상으로 하는 상품권의 유효기간은 3월 이상으로 할 수 있었다(제11조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 제6조 제1항).

설정하지 아니한 것으로 간주하였다(같은 조 제3항). 상품권발행자는 유효기간이 경과된 상품권을 제시하는 자에 대하여 상사채권의 소멸시효가 완성되지 아니한 경우에는 법정비율(90%) 이상의 비율에 해당하는 현금·물품 또는 용역을 상환 또는 제공하겠다는 뜻을 상품권에 명시하여야 한다(같은 조 제4항). 유효기간을 설정하지 아니한 상품권의 유효기간은 상사채권의 소멸시효에 관한 규정에 따른다(같은 조 제2항).

「상품권 표준약관」은 사용기간을 상사채권 소멸시효(5년)내로 정하고 있다(제6조). 그러나 「중요한 표시·광고사항 고시」는 “상사채권 소멸시효(5년) 이내인 경우로서 유효기간이 경과된 상품권에 대한 보상기준”을 표시대상 중요정보로서 규정하고, 「소비자분쟁해결기준」은 “유효기간은 경과하였으나 상사채권 소멸시효(5년) 이내인 상품권의 상환을 거부하는 경우”를 한 유형으로 제시함으로써 상품권의 유효기간을 5년 이내로 정할 수 있는 것으로 보는 태도를 취하고 있다.

일본 「자금결제에관한법률」은 유효기간에 관한 명시적 규정은 없지만, 전불식지불수단을 발행하는 경우에는 발행하는 전불식지불수단에 표시할 사항의 하나로서 “물품을 구입 또는 빌리거나 역무를 제공받는 경우에 그 대가변제를 위해 사용하거나 물품의 급부 또는 용역의 제공을 청구할 수 있는 기간 또는 기한이 정해져 있는 경우에는 그 기간 또는 기한”을 표시하도록 하고(제13조), 자가형전불식지불수단 발행자가 내각총리대신에게 제출하는 신고서에 같은 내용을 포함하도록 규정하고 있다(제5조). 이에 따르면 전불식지불수단발행자는 유효기간을 정할지 여부를 결정할 수 있고, 그 기간에 대한 제한도 없는 것으로 보인다.

반면에 미국 「신용카드법(2009)」에 따르면 상품권의 유효기간은 5년 이상으로 명시적으로 기재된 경우를 제외하고는 허용되지 않는다.¹²²⁾ 다만, 동법은 신용카드업자의 선불카드를 중심으로 한 규제를 도입한

122) 「Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009」, §915(c)

것이라는 점에서 상품권에 관한 일반적 입법과 동일시하기는 어렵다는 점은 앞서 지적한 바와 같다.

(2) 제도개선방안

상품권의 유효기간을 장기로 하는 것은 상품권이용자에게 유리하다고 볼 수 있으나, 기업(상품권발행자)으로서는 상거래상의 법률관계를 신속히 확정할 수 없는 문제가 발생한다. 상품권이용자의 권익보호와 기업의 자유로운 경제활동 도모라는 두 측면을 모두 고려할 필요가 있다.

상품권의 판매 역시 상거래에 해당하므로, 상품권발행자가 특별히 정한 바가 없다면, 상품권의 유효기간은 상거래상의 법률관계를 신속히 확정하기 위한 상사시효(5년)의 범위 내로 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 점에서 상품권의 유효기간을 법정하는 경우에도 상사시효(5년)을 넘는 기간을 강제하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 한편, 낙전으로 인한 상품권발행자의 수입이 매년 수백억 원에 이르고, 많은 수의 사람들이 상품권의 명확한 유효기간 또는 소멸시효를 알지 못하고, 선물목적으로 상품권을 구매하면서 구매자와 사용자가 일치하지 않는 경우가 많다는 문제점이 있다.¹²³⁾

이에 다음과 같은 법제개선방안을 제시한다. 상품권발행자가 정할 수 있는 최단 유효기간을 3년으로 하되, 물품상품권 및 용역상품권의 경우에는 일부 예외를 인정할 수 있도록 한다. 그리고 유효기간 또는 발행일의 기재가 없는 상품권은 유효기간을 정하지 아니한 것으로 간주한다. 유효기간이 경과한 후에도 일정한 기간 동안은 일정비율의 범위 내에서 상품권이용자가 현금·물품 또는 용역의 상환을 요구할 수 있도록 하고, 이를 위하여 상품권발행자는 그러한 뜻을 상품권에

123) 경제정의실천시민연합(b), “상품권에 대한 소비자 인식 설문 조사 결과”, 2014.11.17, 3~4쪽.

명시하도록 한다. 유효기간에 관한 입법방안은 뒤에서 검토하는 낙전 수입의 공적 활용방안과 맞물려서 상품권이용자의 권익을 보호하는 주요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 관련하여 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」 제9조는 “유효기간이 경과한 상품권을 제시하는 자에 대하여 상품권의 발행일로부터 5년이 경과하지 아니한 경우”에는 일정 비율 이상의 비율에 해당하는 현금·물품 또는 용역을 상환하겠다는 뜻을 상품권에 명시하도록 하고 있다. 이에 따르면 예를 들어 상품권 발행자가 유효기간을 5년으로 정하였다면, 유효기간이 경과한 상품권 이용자에 관한 규정은 의미를 잃게 된다. 따라서 “상품권발행자는 제1항에 따른 유효기간이 경과한 상품권을 제시하는 자에 대하여 유효기간이 경과한 날로부터 2년 이내에는 대통령령으로 정하는 비율 이상의 비율에 해당하는 현금·물품 또는 용역을 상환하겠다는 뜻을 상품권에 명시하여야 한다”고 할 필요가 있다. 이렇게 법문을 구성하면 상품권의 유효기간인 3년 또는 그 이상의 기간 동안은 해당 상품권에 기재된 물품 또는 용역을 온전히 제공받을 수 있고, 유효기간이 도과한 후에도 2년의 기간 동안은 법정비율에 해당하는 현금·물품 또는 용역을 상환 받을 수 있게 됨으로써 상품권이용자의 권익은 보다 공고히 보호될 수 있게 된다.

5. 낙전수입(落錢收入)의 공적 관리·활용

(1) 상품권 낙전수입이란?

낙전(落錢)이란 상품권 판매 후 5년이 지나도록 회수되지 않으면서 상사시효에 따라 발행하는 상품권소멸시효경과이익을 말한다.¹²⁴⁾ 소위 상품권 낙전수입이란 발행된 상품권 일부가 회수되지 않고 사장되면

¹²⁴⁾ 경제정의실천시민연합(a), 앞의 글, 1쪽.

서 생기는 이익으로서, 소비자가 분실 또는 훼손하거나 장기간 보관으로 사용하지 못하는 상품권이 상품권발행자의 이익으로 남게 된다는 것이다.¹²⁵⁾

상품권 발행기업인 (주)한국문화진흥(문화상품권), (주)해피머니아이엔씨(해피머니상품권), 한국도서보급(주)(도서문화상품권)의 최근 5년간(2008~2013년) 낙전수입은 총 471억원에 이르는 등 전체 상품권 시장의 낙전수입 추정액이 2014년 846억원, 2015년 959억원 등 매년 증가할 것으로 추정된다.¹²⁶⁾¹²⁷⁾

(2) 상품권 낙전수입의 문제점

상품권의 소멸시효가 완성되는 경우 계약의 당사자인 상품권발행자에게 그 수익이 귀속되는 것이 법적으로는 문제가 없으나,¹²⁸⁾ 명확한 사회적 합의 또는 운용방식에 대한 논의 없이 낙전수입이 일방적으로 기업에 귀속되고 있고, 이러한 낙전수입에 대해서 기업들은 회계처리상 잡수익 및 기타수익으로 처리하여 낙전의 실질적 규모조차 파악이 안 되고 있으며, 어떻게 사용되고 있는지 투명하게 공개되고 있지 않은 점이 문제로 지적된다.¹²⁹⁾ 또한, 한 설문조사에 따르면 ‘소멸에 따른 일정금액을 제한 후 소비자에게 반환(75.4%)’하거나 ‘휴면예금 또는 복권기금과 같이 공공의 목적을 위해 사용(22.3%)’하여야 한다는 의견으로서 전체 응답자 중 93.1%가 상품권 낙전의 일방적인 업체 귀속에 반대하는 것으로 나타났다고 한다.¹³⁰⁾

125) 김성천, 앞의 글, 25쪽.

126) 진정구, 앞의 검토보고서, 24쪽.

127) 신용카드사의 2007년부터 2012년 상반기까지의 기프트카드 낙전수입도 142억 8,200만원에 이른다고 보도된 바 있다; 문화일보, “카드사, 기프트카드 낙전수입 143억 챙겨”, 2012.9.27.

128) 진정구, 앞의 검토보고서, 24쪽.

129) 경제정의실천시민연합(a), 앞의 글, 1쪽.

130) 경제정의실천시민연합(b), 앞의 글, 4쪽.

이러한 상품권 낙전수입에 대해서 포기되거나 청구되지 않은 상품권도 휴면예금과 같이 공익사업 등 관리 및 운용할 수 있는 법적 근거가 필요하다거나,¹³¹⁾ 상품권 낙전기금 재단의 설립 및 활용을 주장하는 견해¹³²⁾가 있다.

상품권발행자는 상품권이용자로부터 제공된 신용을 향유하고, 상품권으로 인하여 미래이익의 현재화 효과 및 고정고객의 확보 효과 등의 이익을 누린다는 점에서 상품권의 분실 또는 멸실, 유효기간의 경과 등에 따른 낙전수입을 상품권발행자의 수익으로 처리하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

(3) 시효완성에 따른 재원의 공적 활용에 관한 유사제도

「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」은 금융기관이 휴면예금¹³³⁾을 휴면예금관리재단에 출연할 수 있고(제21조 제1항), 휴면예금관리재단은 출연받은 휴면예금과 법인·단체·개인의 기부금품 그 밖의 수익금을 재원으로 복지사업자¹³⁴⁾를 지원할 수 있다(제22조 및 제24조). 휴면예금관리재단재단은 휴면예금이 휴면예금관리재단재단에 출연된 후 5년이 경과하는 날까지 휴면예금 원권리자의 지급청구가 있는 경우에는 휴면예금에 갈음하는 금액을 해당 휴면예금 원권리자에

131) 김성천, 앞의 글, 26쪽.

132) 김영균, 앞의 글, 35쪽.

133) 금융기관의 예금등 중에서 관련 법률의 규정 또는 당사자의 약정에 따라 채권 또는 청구권의 소멸시효가 완성된 예금등을 말하며(제2조 제3호), 예금등이란 ① 금융기관이 예금, 적금, 부금 등에 따라 불특정다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 금전 및 그 이자와 ② 금융기관이 보험계약에 따라 장래에 지급할 환급금, 보험금 및 계약자배당금을 말한다(제2조 제2호).

134) 저소득층 복지사업 등을 영위하는 데 필요한 재정능력, 공신력, 사업수행 능력을 고려하여 휴면예금관리재단이 정하는 기준을 충족하는 자로서 ① 금융기관 ② 공익법인 ③ 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인으로서 저소득층 복지사업 등을 정관의 사업목적에 포함하고 있는 법인 등을 말한다(제2조 제6호 및 같은 법 시행령 제4조).

게 지급하여야 한다. 다만, 재단이 지급의 필요성을 인정하는 경우에는 5년이 경과한 후에도 지급할 수 있다(제29조).

「복권 및 복권기금법」은 복권당첨금에 대하여 1년의 단기소멸시효를 규정하고 있는데, 이 소멸시효가 완성된 당첨금은 복권기금¹³⁵⁾에 귀속하는 것으로 하고 있다(제9조). 동법은 복권기금의 배분과 용도에 관한 법적 근거를 마련하고 있다(제23조).

(4) 제도개선방안

미상환상품권 수익 즉, 상품권 낙전수입을 효율적이고 공정하게 관리 및 운용하고 복지사업의 재원으로 활용할 수 있게 하기 위해서, 상품권이용자의 상환요구에 응할 의무가 없는 금전을 공적기관에 출연하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

먼저 상품권발행자가 출연하는 금원은 유효기간 내에 있는 상품권 가액과 상품권이용자의 상환요구에 응하여야 하는 가액을 제외한 가액으로 한다. 이렇게 하면 상품권발행자가 유효기간을 앞에서 제안한 바와 같이 법정최소기간(3년)으로 정하게 되면,¹³⁶⁾ 3년 동안은 상품권 가액 전체에 대해 현금·물품 또는 용역의 상환요구에 응하게 되고, 그 후 2년 동안은 법정비율에 따라 상환요구에 응하여야 하는 가액을 제외한 가액이 출연하게 될 가액이 된다. 예를 들어 상품권발행자가 권면금액을 100,000원으로 하는 금액상품권의 유효기간을 3년으로 정하고, 그 후 2년 동안 상환요구에 응하여야 하는 비율이 90%인 경우라면, 상품권발행자는 발행일로부터 3년이 지난 시점에 권면금액의 90% (90,000원)에 대해서는 상품권이용자의 상환요구에 응하여야 하므로

135) 복권기금은 ① 복권의 발행으로 조성되는 자금과 ② 복권기금의 운용으로 생기는 수익금 그리고 ③ 소멸시효가 완성된 당첨금 등을 재원으로 조성한다(제21조 제2항).

136) 3년 이하로 정하는 경우에도 앞에서 제안한 유효기간 규정에 따르면 3년으로 간주되므로, 법률적 효과는 동일하게 된다.

출연의 대상이 될 수 없기 때문에 출연하게 될 가액은 10,000원이 된다. 그리고 발행일로부터 5년이 지난 시점에는 상품권이용자의 상환요구에 응하여야 하는 가액이 없기 때문에 나머지 90,000원이 출연대상 가액이 된다.¹³⁷⁾

반면에 상품권발행자가 유효기간을 법정최소기간보다 길게 정하는 경우에는 이로 인하여 출연시기도 늦어지게 되고, 유효기간이 늘어나면서 상품권이용자가 상품권을 사용하여 물품 또는 용역을 제공받을 가능성도 높아지기 때문에 출연할 가액이 감소할 가능성도 증가한다고 할 것이다. 이에 더하여 상품권발행자가 유효기간을 정하지 아니하는 경우¹³⁸⁾에는 출연할 미상환상품권 수익이 발생하지 아니하게 된다.

미상환상품권 수익의 공적 관리 및 활용을 위하여 새로이 공적기관을 설립하기보다는 같은 취지에서 유사기능을 수행하는 기관의 기능확대를 통하여 목적을 달성하는 것이 좀 더 효율적이라고 할 것이다. 그리고 종전에 다른 목적으로 설립된 기관의 다른 재원과 미상환상품권 수익으로 조성되는 재원을 구분할 필요가 있다.

이와 관련하여 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」 제20조는 “상품권발행자는 제9조제1항에 따라 상품권의 유효기간이 경과한 경우 해당 상품권 가액에서 같은 조 제3항에 따라 상환하겠다고 명시한 가액을 공제한 금액(이하 “미상환상품권수익”이라 한다)을 1년 단위로 합산하여 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 따라 설립된 휴면예금관리재단에 출연하여야 한다”고 규정하고 있다. 제안된 법문은 낙전수입(落錢收入)의 공적 관리·활용을 목적으로 하므로, 그 의도된 바는 상품권발행자가 상환의무를 면하게 된 금원을 출연하도록 하는 것이다. 그러나 제안된 법문에 따르면 유

137) 다만, 발행일로부터 3년이 지난 때로부터 5년이 되기 전까지 상품권이용자의 현금·물품 또는 용역의 상환요구에 응한 가액이 있다는 그 금액만큼 감액이 될 것이다.

138) 유효기간 또는 발행일의 기재가 없는 경우를 포함한다.

효기간이 경과한 후에도 일정기간¹³⁹⁾이 지난 후에는 상품권발행자에게 출연의무를 부담하지 않는 미상환상품권 수익이 잔존하게 된다. 앞의 예에서 상품권발행자가 권면금액을 100,000원으로 하는 금액상품권의 유효기간을 3년으로 정하고, 그 후 2년 동안 상환요구에 응하여야 하는 비율이 90%인 경우라면, 상품권발행자는 발행일로부터 3년이 지난 시점에 출연하게 될 가액은 권면금액의 90%(90,000원)을 공제한 10,000원이라는 점은 동일하다. 그러나 나머지 90,000원은 발행일로부터 5년이 지난 시점에서 상환의무가 소멸되지만, “해당 상품권 가액”에서 “상환책임을 명시한 가액”을 공제한 금액에 해당하지 않기 때문에 출연대상이 되지도 아니한다. 따라서 “상품권발행자는 미상환상품권 수익(제9조제1항에 따른 유효기간이 경과한 상품권 가액에서 같은 조 제4항에 따라 상환요구에 응하였거나 상환요구에 응하여야 하는 가액을 공제한 금액을 말한다. 이하 같다)을 1년 단위로 합산하여 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 따라 설립된 휴면예금관리재단에 출연하여야 한다”고 할 필요가 있다. 이렇게 법문을 구성하면 상환의무를 이행하였거나 상환의무가 잔존하는 가액 외에는 전부 출연대상이 된다.

139) 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」에 따르면 상품권의 발행일로부터 3년~5년 사이의 기간이고, 본 연구에서 앞서 제안한 바에 따르면 유효기간(최소 3년 이상) 경과일로부터 2년의 기간을 말한다.

제 4 장 결 론

본 연구는 그 편리성 때문에 우리의 소비생활에 깊숙이 자리 잡은 상품권(商品券)에 대한 법제도를 조사·분석하고 개선방안을 모색했다.

상품권에 관한 법률은 1961년에 「상품권법」이 제정되었지만, 동법에 따라 실제 상품권이 발행되기까지는 10년의 시간이 지나야만 했고, 그나마도 수년 후에는 상품권의 발행과 유통이 전면적으로 금지되면서 18년의 세월이 흐르게 된다. 그러던 것이 1994년 경제행정규제완화시책의 일환으로 상품권의 발행을 허용되었다가, 1999년 경제행정규제의 정비를 명분으로 「상품권법」이 폐지되기에 이른다.

그러나 「상품권법」의 폐지조치로 인해서 상품권이용자 피해 발생가능성은 커졌다는 점에서, 기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위한 규제완화와 소비자의 권익 보호라는 양면을 조화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 출발해서 제2장과 제3장에서 상품권 유통실태 및 법제현황과 상품권 유통질서 확립 및 이용자 보호를 위한 제도개선방안을 모색했다. 본 장에서는 앞선 분석을 통하여 도출된 시사점과 상품권 관련 법제의 개선방안을 제시하는 것으로 결론에 갈음하기로 한다.

제2장에서는 상품권 유통실태 및 법제현황을 살펴보았다. 먼저, 상품권의 발행규모와 상품권의 기능 및 문제점 등 상품권의 발행·유통실태를 살펴보고, 상품권에 관한 국내법제의 연혁과 현황 그리고 최근의 입법동향 등을 조사하였다. 그리고 일본의 「자금결제에관한법률」(資金決済に関する法律)과 미국의 「2009년 신용카드 책임 의무 및 공개에 관한 법률(Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)」의 내용을 분석하였다.

제3장에서는 상품권 유통질서의 확립과 이용자 보호를 위한 입법방안을 각 이슈별로 분석하였다. 먼저 상품권과 유사개념을 비교하고,

상품권의 정의와 입법을 통하여 규율할 적용범위를 분석하였다. 그리고 발행주체에 대한 제한과 상품권의 기재사항 및 권면금액 최고한도, 발행액 제한 등 발행행위에 대한 규제방안을 검토하였다. 또한 상품권의 유효기간과 상품권의 낙전수입의 공적 관리·활용방안을 모색하고 그 대안을 제시하였다.

먼저 규율대상으로서 상품권은 지류상품권은 물론 전자상품권 등으로 포함하도록 하지만, 다른 법률에 따라 이에 상응하는 규율체계를 갖추고 있거나 건전한 상품권 유통질서 확립 또는 상품권이용자 권익 증진에 위해가 적은 경우는 적용범위에 포함하지 않는 것이 합리적일 것이다.

상품권시장에서 발생하는 문제점을 방지하기 위한 입법 필요성이 인정되고, 그 발행주체를 제한하고 각종 규제를 부과할 경우 소비자피해 예방 등의 효과를 기대할 수 있다. 하지만 상품권발행에 대한 허가제 도입 등은 기업활동을 지나치게 제약한다는 비판이 가능하고, 폐지된 「상품권법」과 함께 사라진 발행자제한 규제가 필요할 만큼 상품권시장이 악화되었는지 그리고 어느 정도 수준의 발행자 제한규제가 요구되는지에 대한 사회적 공감대가 형성되었다고 확신하기는 어렵다. 따라서 발행자에 대한 신고를 통해 상품권발행자와 그가 발행하고자 하는 상품권에 관한 사항을 주무관청이 파악할 수 있도록 하는 수준의 필요최소화된 수준의 발행자규제가 바람직하다고 할 것이다.

다음으로 상품권이용자의 보호 및 상품권 유통질서의 확립 등을 위해서는 상품권의 발행과 관련하여 상품권기재사항을 법정할 필요가 있으며, 상품권의 권면금액의 최고한도 및 연간발행한도 등의 제한할 필요가 있다.

유효기간의 경과로 인하여 상품권발행자가 매년 수백억 원씩 얻고 있는 낙전수입은 결국 상품권이용자의 손실로 연결된다는 점에서 상품권이용자의 권익보호를 위한 유효기간 관련 규정이 요구된다. 다만,

상품권의 유효기간을 장기로 하는 것은 상품권이용자에게 유리하다고 볼 수 있으나, 기업(상품권발행자)으로서는 상거래상의 법률관계를 신속히 확정할 수 없는 문제가 발생한다는 점에서 상품권이용자의 권익 보호와 기업의 자유로운 경제활동 도모라는 두 측면을 모두 고려할 필요가 있다. 상품권발행자가 정할 수 있는 최단 유효기간을 3년으로 하고, 유효기간 또는 발행일의 기재가 없는 상품권은 유효기간을 정하지 아니한 것으로 간주한다. 그리고 유효기간이 경과한 후에도 일정한 기간 동안은 일정비율의 범위 내에서 상품권이용자가 현금·물품 또는 용역의 상환을 요구할 수 있도록 한다.

마지막으로 유효기간에 관한 입법방안과 맞물려서 상품권이용자의 권익을 보호하는 주요한 역할을 할 수 있는 장치로서 낙전수입 즉, 미상환상품권수익의 공적 활용방안을 제안하였다. 상품권이용자의 상환요구에 응할 의무가 없는 금전을 효율적이고 공정하게 관리 및 운용하고 복지사업의 재원으로 활용할 수 있는 공적기관에 출연하도록 하였다. 이때 상품권발행자가 공적기관에 출연하는 금원은 유효기간 내에 있는 상품권 가액과 상품권이용자의 상환요구에 응하여야 하는 가액을 제외한 가액으로 한다.

본 연구에서 제안한 상품권에 관한 입법방안은 정책자료로서 실용적 활용가치를 고려한 것으로서, 관계 법령의 정비를 통하여 주요 결재수단으로서 상품권의 사회적 기능을 제고함과 동시에 상품권이용자를 보호할 수 있는 환경 조성에 기여할 것을 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 경제정의실천시민연합, “상품권 낙전규모 추정 실태조사”, 2014.10.23.
_____, “상품권에 대한 소비자 인식 설문 조사 결과”, 2014.11.17.
- 구재균, “상품권의 법적 문제”, 『인권과정의』, 대한변호사협회, 2005.4.
- 권종호, “상품권잔액환급제도의 법리적 타당성”, 『증권법연구』 제4권제1호, 한국증권법학회, 2003.6.
- 김경석, “일본의 상품권에 관한 법제도”, 『최신 외국법제정보』, 한국법제연구원, 2010.9.
- 김성천, “상품권 피해 예방·구체 위해서는 상품권 거래 규제하는 입법 필요”, 『소비자시대』, 한국소비자원, 2000.9.
_____, 『상품권거래와 법제개선방안 연구』, 한국소비자원, 2012.
- 김영균, 『상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집』 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12.
- 김정명, 『상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집』 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12.
- 김정원, 『상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집』 토론문, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12.
- 류동하·김안나, 『상품권 관련법제의 개선방향』, 국회사무처, 2004.12.
- 손준철, “금융관계법률안(44건) 검토보고서”, 국회정무위원회, 2009.11.

참 고 문 헌

- 유지혜, “미국의 상품권 관련 법제”, 『최신 외국법제정보』, 한국법제연구원, 2010.2.
- 이계경, 「우리나라 상품권의 발행·유통 현황 및 법·제도적 개선방안」, 이계경의원실 국정감사 정책질의자료집, 2006.10.
- 임동춘, “상품권 관련 문제점 및 개선방향”, 『상품권법 제정을 위한 정책토론회 “상품권 이대로 괜찮은가?” 자료집』, 경제정의실천시민연합·국회의원홍익표, 2014.12.12.
- 정찬형, 『상법강의(하)』, 박영사, 2015.
- 정 훈, “국내 「상품권」 시장 현황과 시사점”, KB금융지주 경영연구소, 2014.7.31.
- 진정구, “상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안 검토보고서”, 2015.6.
- 최병록, “상품권 표준약관 및 피해보상규정 해설”, 『소비자시대』, 한국소비자원, 2000.9.
- 국회 재정경제위원회, “財政經濟部소관商品券法등의規制廢止등에 관한法律案 중 預金者保護法の改正등15個金融關係法律의改正에 대한 檢討報告”, 1998.12.
- 제198회국회 재정경제위원회회의록, 1998.12.10.
- 매일경제, “5천만원 상품권 구매하는 VVIP는?”, 2011.1.3.
- 머니투데이, “10조 상품권 시장, 뇌물·비자금 ‘지하경제’ 온상”, 2015.2.12.
- <http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/gift-cards-and-certificates-statutes-and-legis.aspx#legis>(2015.8.24. 접속).