

CCEJ ISSUE REPORT



경제정의실천시민연합 | 주소 서울시 종로구 동승3길 26-9 | 전화번호 02-766-5624 | 홈페이지 www.ccej.or.kr
"경실련은 공공의 이익, 비영리, 비당파를 원칙으로 하는 대안 중심의 시민단체입니다"

[민생입법 시리즈 이슈리포트 ①]

상품권을 둘러싼 문제와 상품권법 제정의 필요성

- 「상품권법」 제정 방향 (경실련안 주요내용)

2017.09.26. 경실련 시민권익센터 권태환 간사

목 차

1. 요약	01
2. 상품권 제도의 연혁	02
3. 상품권을 둘러싼 문제	04
4. 상품권 관련 해외 법제	13
5. 국회 상품권 관련 입법 현황	16
6. 상품권법 제정 방향 (경실련안)	18

1. 요약

- 1961년 최초의 상품권법 제정 후 38년만인 1999년 행정규제의 정비 및 기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위해 상품권의 발행·유통 등을 규정하던 「상품권법」이 폐지됨. 그러나 「상품권법」 폐지의 취지와 달리 이후 상품권의 음성적 거래 및 소비자 피해가 점차 증가함.
- 최근 5년간 약 38조원의 상품권이 발행되어, 연평균 약 8조원의 상품권이 발행됨. 그러나 어느 업체가 얼마나 발행하고 유통시키는지 알 수 없음. 또한 고액상품권 규모도 증가하고 있음. 뿐만 아니라 상품권 사용 가능한 가맹점의 확대로 사실상 유사통화 기능을 하고 있지만, 한국은행의 통화 지표에 상품권은 포함되어 있지 않음
- 상품권은 무기명 유가증권으로 현금화할 경우 추적이 어려움. 때문에 뇌물 및 불법 리베이트, 법인의 공금횡령, 비자금 조성 등의 범죄에 악용되고 있음. 특히 사업자의 경우 법인카드로 상품권을 구매 시 접대비로 경비처리가 가능한데, 상품권의 사용이 아닌 구매한 매출전표로 경비처리가 되어 문제의 소지가 있음
- 상품권 관련 소비자 피해와 관련해서는 2017년 1월 한국소비자원은 ‘1372 소비자상담센터’에 접수된 소비자상담 중 이용업체 폐업 등으로 상품권 피해 상담이 증가 했다고 밝힘. 또한 연평균 2,200여건의 상품권 관련 소비자피해가 발생하지만, 현재의 상품권 관련 규제로는 직접적 법적 구속력이 미흡하여 소비자는 피해가능성에 항상 노출되어 있음
- 기업이 소비자로부터 상품권의 판매대금을 미리 받아 사업운용 및 이자수익 등을 취함에도 매년 수백억씩 발생하는 낙전수익이 기업에 일방적으로 귀속되고 있어 사회적 합의를 통해 공공을 위해 사용될 수 있는 제도적 장치가 필요함.
- 상품권을 둘러싼 문제들을 해결하기 위한 올바른 상품권법 제정 방향으로는 ▲모든 상품권 발행자 발행 및 실적 등 금융위원회 보고, ▲유효기간은 소멸시효와 동일하게 5년(판매일 기준) ▲소비자 보호 장치인 공탁 및 피해보상계약 의무화(미상환 금액의 50%), ▲상품권 낙전수익의 서민금융진흥원 재원으로 출연 등이 필요함.

2. 상품권 제도의 연혁

○ 1932년 최초의 상품권 등장 이후 1961년 「상품권법」 제정

- 1975년 상품권 발행으로 과소비 조장 및 음성거래의 수단으로 사용되어 상품권 발행을 전면 금지됨. 이후 1994년 상품권의 전면 허용되어 상품권 시장은 1997년을 기준으로 200개 회사에서 약 1조 6천억원 규모가 발행될 만큼 활성화됨¹⁾

〈국내 상품권 제도 연혁〉

일시	제정 및 개정내용
1933.02.01	「조선 상품권 취체령」(최초의 상품권 등장)
1961.12	최초의 「상품권법」 제정
1971.12	정부, 경기부양 목적으로 상품권 발행업소 8개를 지정함
1973	「상품권법」 개정, 상품권 발행에 대한 등록제도 도입 / 상품권 발행 활발해짐
1974.08	물품표시상품권 발행금지 /금액표시 상품권의 발행한도액 2만원에서 1만원으로 하향 조정
1975.12	상품권 발행의 전면 금지
1988.10	상품권 발행 재검토 - 물가안정과 과소비 조장 및 중소기업체에 대한 피해 문제제기 무산
1990.10	도서상품권양곡상품권 등 일부 발행 허용
1993	「상품권법」개정에 관한 공청회(7월) 및 개정안 국회통과(12월)
1994.01	상품권 발행 전면 허용
1999.02	「상품권법의 폐지법」(법률 제5749호)에 따라 전면 자유화
2000	3조 5천억원 규모로 성장 - 발행 자유화로 유통의 활성화
2002.02	경품취급기준고시 발표, 경품 제공대상에 도서문화상품권 포함
2002.11	백화점 상품권의 카드 매입허용 (「여신전문금융업법 시행규칙」 개정)
2004.12	경품취급기준고시 개정, 문화관광 관련 상품권인증제도 시행안 발표
2005.03	경품용 상품권 인증제도 도입 및 취소

1) 임동춘, 경실련-홍익표 의원 주최 '상품권법 제정을 위한 정책토론회' 발제문, 2014.12.12.

2005.08	경품용 상품권 지정제도 실시
2007.04.28	경품용 상품권 지정제도 폐지
2009.07.20	전통시장 온누리 상품권 발행
2011.04.26	전통시장 온누리 상품권 취급은행 9개기관으로 증가
2011.07	온누리 상품권 전자상품권 시스템 도입

※ 경실련-홍익표 의원 주최 '상품권법 제정을 위한 정책토론회' 자료집, 2014.12.12. 저자 일부 수정

○ 1999년 기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위해 「상품권법」 폐지

- 행정규제의 정비 및 기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위해 상품권의 발행·유통과 관련된 규제를 폐지함
- 그러나 「상품권법」 폐지의 취지와 달리 이후 상품권의 음성적 거래 및 소비자 피해가 점차 증가함

○ 현재 상품권을 직접적으로 규제하는 법률은 없음

- 「상품권법」 폐지 이후 현재는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따른 「중요한 표시·광고사항 고시», 「약관의 규제에 관한 법률」에 따른 「상품권 표준약관」 및 「신유형 상품권 표준약관», 「소비자기본법」에 따른 「소비자분쟁해결기준」이 있으나, 사실상 자율규제에 가까운 실정임.

4. 상품권을 둘러싼 문제점

1 상품권 시장의 불투명 및 통제 불가능

○ 상품권의 직접적 규제 법률의 부재로 관리·감독의 미흡

- 「상품권법」 폐지 이후 상품권은 10개의 법률에서 일부 조항씩 간접적으로 규제받고 있으며, 소관 역시 다수의 기관으로부터 규제 받아 관리 혼선을 초래함.
- 이 같은 상품권의 가장 큰 문제는 관리·감독 및 소관부처의 부재로 상품권의 기초적인 통계조차 파악할 수 없는 것임. 이는 상품권의 음성적 거래 및 소비자 피해 방치를 야기할 수 있음

〈상품권 관련 법률 및 소관 부처 현황〉

관련 법규	주요 내용	소관부처
여신 전문 금융업법	선불카드 발행 한도 등에 관한 규정	금융위원회
전자 금융 거래법	전자화폐 및 선불전자지급 수단의 발행 권면 최고 한도 등	
인지세법	상품권 인지세 납부 대상과 금액 등	기획재정부
문화 예술 진흥법	도서/문화 전용 상품권에 대한 인증 기준 등	문화체육관광부
게임 산업 진흥에 관한 법률	게임 머니에 관한 기준, 경품으로서 상품권 사용 금지 등	
소비자 기본법	상품권 잔액 환급에 관한 기준 등	공정거래위원회
표시/광고의 공정화에 관한 법률	유효기간이 경과한 상품권에 대한 보성 기준 등 권면에 표시해야 할 사항 등	
상품권 표준약관	상품권의 유효 기간, 발행자의 최종적인 책임과 의무 등	
대규모 유통업에서의 거래공정화에 관한 법률	대규모 유통업자의 상품권 구입 금지 등	
정통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	온누리 상품권 발행 및 거래 등에 관한 기준	중소기업청

※ 경실련-홍익표 의원 주최 ‘상품권법 제정을 위한 정책토론회’ 자료집, 2014.12.12.

- 「상품권법」 폐지 이후 「상품권 표준약관」 및 「소비자분쟁해결기준」이 상품권에 관한 법률 관계를 규율하는 핵심적인 수단이 되고 있지만, 권고사항으로 강제성이 없음

○ 「상품권법」 폐지 이후 상품권 시장의 비정상적 성장

- 최근 5년간 약 38조원의 상품권이 발행되어, 연평균 약 8조원의 상품권이 발행됨. 그러나 어느 업체가 얼마나 발행했는지 알 수 없음. 또한 시장에 얼마나 유통되었는지 그리고 얼마나 상환 및 미상환 되었는지 여부는 현재로는 어떠한 방법으로도 확인할 수 없음
- 이는 상품권이 지하경제로 얼마나 유입되었는지 등 음성적 거래에 얼마나 사용되었는지를 확인 할 수 없어 상품권을 둘러싼 문제 중 가장 큰 문제임

〈한국조폐공사 상품권 발행액 (2011~2016.7)〉

(단위: 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
유통사	42,586	54,105	77,311	56,998	68,518	71,087
10만원≤	28,698	37,138	55,449	40,946	49,627	52,083
정유사	2,139	2,500	3,531	4,613	4,345	3,291
10만원≤	286	454	518	569	739	1,338
전통시장	3,026	5,525	6,043	7,191	7,492	14,537
10만원≤	60	20	140	-	-	-
기타	65	71	38	58	-	-
10만원≤	50	40	20	39	-	-
합계	47,815	62,201	86,922	68,860	80,355	88,915
10만원≤	29,094	37,652	56,127	41,554	50,366	53,421

※ 경실련 보도자료(2016.09.12.) 및 채이배 의원실 보도자료(2017.08.08.)

○ 50만원권과 같은 고액상품권의 증가

- 2016년 한국조폐공사가 발행한 8조 8,915억원 중 10만원권 이상 고액 상품권이 5조 3,421억원으로 전체 발행량의 60%에 달함
- 내수경기가 부진한 가운데 고액상품권의 규모가 늘어난다는 것은 지하경제가 확대되고 있다는 신호²⁾로 볼 수 있음
- 실제 「상품권법」에는 금액상품권의 최고발행한도가 10만원이었으나, 「상품권법」 폐지 소식이 나온 1999년 1월, 롯데백화점, 신세계백화점, 현대백화점이 설 명절에 맞춰 100만원, 50만원, 30만원권의 고액 상품권 발행³⁾한다는 언론기사가 나옴. 실제 롯데백화점은 발행한 지 한 달도 안돼 본점과 잠실점 2개 지점에서만 1억 4,800만원어치의 상품권이 판매됨⁴⁾
- 50만원권 상품권은 5만원 화폐에 비해 1/10 수준으로 200장이면 1억원으로 음성적 거래의 악용 소지가 높아짐

○ 누구나 인지세 1만원으로 상품권 610만원 발행 가능

- 「인지세법」에 따라 국세청에 인지세만 납부하면 별도의 허가 없이 상품권 발행 가능
- 상품권이 시중에서 현금처럼 사용되는 것을 감안하면 상품권 발행업체는 사실상 현금을 찍어내는 것과 마찬가지임

※ 인지세 1만원으로 610만원 발행 (50만원권 12장 + 10만원권 1장)

「인지세법」	
제3조(과세문서 및 세액) ①인지세를 납부하여야 할 문서(이하 "과세문서"라 한다) 및 세액은 다음과 같다.	
8. 대통령령으로 정하는 상품권 및 선불카드	권면금액이 1만원인 경우 : 50원
	권면금액이 1만원 초과 5만원 이하인 경우 : 200원
	권면금액이 5만원 초과 10만원 이하인 경우 : 400원
	권면금액이 10만원을 초과하는 경우 : 800원

※ 1만원권 이하는 인지세 없음

2) 김성천, 더스쿠프 '규칙이 없으니 편법이 춤추더라', 2015.10.14
 3) 동아일보 '100만원권 상품권 나온다', 1999.01.11.
 4) 매일경제 '고액상품권 활성화 조짐', 1999.07.14

○ 상품권이 화폐발행량의 84%에 달하지만 한국은행 통화지표⁵⁾ 미포함

- 최근 5년간 발행된 상품권이 화폐발행량의 84%에 달하는 수치임

〈화폐와 상품권 발행액 비교 (2012~2016)〉

(단위: 억원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
화폐*	56,186	89,589	115,086	117,182	105,464
상품권	62,200	86,921	68,860	80,355	88,915
상품권 비중	111%	97%	60%	69%	84%

※ 화폐 순발행액(한국은행 연차보고서)

- 2016년 상품권 발행액이 역대 최고규모인 8조 8,915억원이 발행됨. 이는 같은 해 화폐발행액인 10조 546억원의 약 84%에 달하는 수치임. 2012년의 경우 상품권이 화폐발행액의 111%로 더 많이 발행된 적도 있음.
- 상품권 사용 가능한 가맹점의 확대로 사실상 유사통화 기능을 하고 있지만, 한국은행의 통화 지표에 상품권은 포함되어 있지 않음
- 한국은행에서 매월 단위로 측정하여 경제성장률과 물가, 금리 등을 감안해 신축적으로 증감량을 통제하는데 상품권도 이에 포함되어야 함.

5) 통화지표 : 시중에서 유통되는 돈의 흐름을 파악하는 기준.

- 협의통화 M1 (현금통화+요구불예금+수시입출식 저축성 예금)
- 광의통화 M2 (M1+정기예·적금 및 부금+시장형 금융상품+실적배당형 상품+금융채+기타(투신증권저축, 종금사 발행어음))
- 금융기관유동성 Lf (M2+M2 포함 금융상품 중 만기 2년 이상 정기예적금 및 금융채 등+한국증권금융(주)의 예수금+생명보험협회(우체국보험 포함)의 보험계약준비금+농협 국민생명공제의 예수금 등)
- 광의유동성 L (Lf+정부 및 기업 등이 발행한 유동성 시장금융상품)

○ 상품권은 무기명 유가증권으로 현금화할 경우 추적이 어려움

- 상품권은 현금과 마찬가지로 익명성이 상당히 보장⁶⁾되어 있고, 금융기관을 거치지 않아 불법적으로 사용해도 추적에 현실적인 한계가 있음. 때문에 뇌물 및 불법 리베이트, 비자금 조성 등의 범죄에 악용
- 최근 대법원에서 입법로비 대가로 상품권을 받은 신계륜·신학용 의원의 실형이 선고된 바 있음. 또한 최근 1년간 언론 기사만 확인 해봐도 상품권의 악용사례는 빈번함

〈상품권의 불법 악용 사례〉

언론 발표	상품권 뇌물 사건 사례
2016년 8월	방형봉 전 한국인상공사 사장, 광고대행사로부터 금품수수(상품권 등 4,000만원)
2016년 9월	신중돈 전 총리실 공보실장, 전 육군 소장에게 하위 군납계약 사건 무마(상품권 등 6,700만원)
2016년 10월	완도군의회 의원들, 의장단 선거 과정에 의원 상호간 금품제공 (상품권 10만원)
2016년 10월	전주병원 이사장, 제약업체 리베이트 (상품권, 숙박권 등 10억원 상당)
2016년 11월	박범훈 전 청와대 교육문화수석, 중앙대 특혜 대가 (상품권 200만원 등)
2016년 12월	대구구청 공무원, 업무 관련 건축업자에게 뇌물수수 (상품권 50만원 등)
2016년 12월	현기환 전 청와대 정무수석, 엘시티 시행사 사장에게 뇌물수수 (상품권 1억 400만원)
2017년 2월	대상·동원F&B, 금식재료 구매대가로 학교 영양사에 금품 제공 (상품권 등)
2017년 3월	배광덕 의원, 변호사로부터 인사청탁 대가(상품권 350만원)
2017년 3월	이장호 전 BS금융지주 회장, 엘시티 이회장에게 은행 대출 알선 대가(상품권 250만원)
2017년 3월	송희영 전 조선일보 주필, 대우조선해양에 유리한 칼럼 써준 대가(상품권 등 1억원)
2017년 6월	익산 공무원, 골재채취업자 아내 명의 농업법인 설립 대가 금품수수(상품권 등)
2017년 6월	기무사 'FX 로비 문건', 민간 심의위원에게 금품 제공 (상품권 50만원)

※ 경실련 보도자료 (언론기사 검색), 2017.07.24

6) 박종상, '상품권 시장 현황과 감독의 필요성', 2014

○ 법인 등 사업자에게 악용 소지가 높은 구조

- 법인 및 개인사업자는 신용카드로 상품권 구매 시 ▲거래처(접대비), ▲직원(복리후생비), ▲사회공헌(기부금), ▲기타(기타비용)으로 경비처리가 가능함. 그러나 접대비로 경비처리할 시 상품권 사용에 대한 것이 아닌 **구매한 신용카드 매출전표로 경비처리가 되어 문제 소지가 있음.**

※ 19대 국회(김현미 의원)에서 상품권 구매 시 수령한 신용카드매출전표를 접대비 지출증빙에서 제외하고, 실제 상품권 사용시 수령한 증명서류를 접대비 증빙으로 인정하자는 내용의 「법인세법 개정안」을 발의함.

- 즉, 법인 등은 상품권을 별도의 제한 없이 신용카드로 구매하여 **탈세 및 불법로비 등 범죄에 사용해도 경비처리가 가능하고 세제혜택까지 받을 가능성이 있음.**
- 실제, 「청탁금지법」(일명 김영란법) 시행 이후 상품권 시장이 축소될 것이라는 예상과 달리 **상품권 발행 및 법인들의 법인카드 상품권 구매가 급증했음.** 2016년 10~12월 법인 카드로 결제한 백화점 상품권 금액이 전년 대비 20.5% 늘어남⁷⁾.

7) 연합뉴스 '청탁금지법 이후 '법카'로 백화점 상품권 집중 구입...20%↑', 2017.02.28

○ 상품권 관련 소비자 피해 증가

- 2017년 1월 한국소비자원은 ‘1372 소비자상담센터’에 접수된 소비자상담 중 2월 설 연휴를 맞이하여 구입한 상품권의 배송지연 및 **이용업체 폐업** 등으로 전월·전년동월대비 **상품권 피해 상담이 증가**했다고 발표함
- 또한 지난 2010년부터 2013년 6월까지 연평균 2,200여건의 상품권 관련 소비자피해가 발생했지만, 피해구제 절차까지 진행된 경우는 평균 6.4%에 불과함. 이는 현재의 상품권 관련 규제로는 직접적인 법적 구속력이 미흡하여 소비자는 피해가능성에 항상 노출되어 있는 실정임.⁸⁾

〈상품권 관련 소비자상담 및 피해구제 건수(2010~2013.6)〉

(단위: 건, %)

연도	2010	2011	2012	2013.6
소비자상담	1,065	3,352	2,139	1,092
피해구제	35	348	101	79
상담대비 피해구제 비율	3.29%	10.38%	4.72%	7.23%

※ 한국소비자원, ‘온·오프라인 상품권 유통실태 및 개선방안’, 2013

○ 지급보증 등의 소비자 보호 장치 부재

- 2016년 경실련 시민권익센터가 상품권 발행업체의 이용약관을 조사한 결과, 롯데백화점, 신세계백화점, 현대백화점 등을 비롯한 총 7개의 업체가 별도의 지급보증 또는 피해보상보험 없이 “자체 신용”만으로 상품권을 발행하고 있었음.

8) 이신애, ‘온·오프라인 상품권 유통실태 및 개선방안’, 2013

〈상품권별 지급보증 등 관련 내용 현황〉

상품권명	발행사	지급보증 등 관련 내용	
		상품권면*	이용약관
롯데상품권	롯데쇼핑	자체 신용보증	상품권면에 따름
신세계상품권	신세계	자체 신용보증	자체 신용보증
현대백화점상품권	현대백화점	표시 없음	자체 신용보증
홈플러스상품권	홈플러스	자체 신용보증	상품권면에 따름
SK상품권	SK에너지	별도 지급보증 없음	상품권면에 따름
GS칼텍스상품권	GS칼텍스	자체 신용보증	상품권면에 따름
현대오일뱅크상품권	현대오일뱅크	자체 신용보증	상품권면에 따름
CJ상품권	CJ CGV	자체 신용보증	상품권면에 따름

※ 경실련 보도자료(2015년 8월 구입한 상품권 기준), 2016.02.03.

- 폐지된 「상품권법」에서는 공탁 및 지급보증을 의무화하여 소비자의 피해보상을 명확히 규정하고 있었음. 이에 따라 상품권 발행사는 발행한 상품권 중 매분기말 미상환된 총액의 50%를 발행보증금으로 공탁하거나 금융기관 등에 지급보증계약을 체결해야 했음.
- 실제 이러한 규정으로 인해 소비자 피해에 대한 보상이 이루어진 바 있다. 부산의 대형 백화점인 스파쇼핑(㈜동천)은 1994년 7월 23일 부도를 냈고 당시 보증기관인 대한보증보험이 해당백화점 상품권을 소지한 소비자들에게 보험금 지급했음.⁹⁾ 또한 삼풍백화점을 운영했던 삼풍이 부도했을 때에도, 당시 지급보증계약을 체결한 서울은행이 약 5억 2,700만 원가량의 미상환상품권을 소비자에게 전액 보상해주었음.¹⁰⁾

9) 1994.08.06. 매일경제. 상품권 첫 상환불능사태

10) 1995.08.23. 경향신문. 삼풍백화점 상품권 내달중순 전액보상

- 기업이 소비자로부터 상품권 판매대금을 미리 받아 사업운용 및 이자수익 등을 취함에도 매년 수백억씩 발생하는 낙전수익이 기업에 일방적으로 귀속되고 있음.

〈상품권의 낙전수익 추정액 (2009~2013)〉

(단위 : 억원)

발행시기	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
발행액*	33,783	38,299	47,815	62,201	86,922
(평균 낙전율 2.5%)	↓	↓	↓	↓	↓
낙전 발생 시기	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
낙전 추정액	845	957	1,195	1,555	2,173

※ 경실련 시민권익센터, '국내 상품권 시장의 낙전규모 실태조사 보고서', 2014.10.23.

- 2014년 경실련 시민권익센터는 상품권 발행 기업의 5년간 낙전수익을 통해 산출한 낙전율 2.5%로 전체상품권 발행액에 적용해본 결과, 2013년 발행된 8조 6,922억원은 5년 뒤인 2018년도에 2,173억원의 낙전이 예상되었음.

※ 상품권 발행 기업의 5년간 낙전수익은 ▲(주)한국문화진흥(문화상품권) 223억원, ▲(주)해피머니아이엔씨(해피머니문화상품권) 169억원, ▲한국도서보급(주)(도서문화상품권) 79억원으로 총 471억원이었고, 낙전율은 2.5% 였음.

- 청구권의 소멸시효가 완성된 휴면예금 및 휴면보험금, 복권당첨금이 서민금융지원 및 사회 복지사업지원 등 공공을 위해 사용되고 있는 것처럼 상품권 낙전수익도 사회적 합의를 통해 공공을 위해 사용될 수 있게끔 제도적 장치 마련이 필요함.

5. 상품권 관련 해외 법제¹¹⁾

1 일본

- 일본은 1932년 제정된 「상품권규제법」에 이어 1989년 「전불식증표의 규제 등에 관한 법률」을 거쳐 2009년 「자금결제에 관한 법률」에서 전불식 지급수단에 관한 포괄적인 규제규정을 두고 있음
 - 일본은 2009년 「자금결제에 관한 법률」에서 전불식 지급수단이라는 포괄적인 규제를 통해 상품권을 규제
 - 「자금결제에 관한 법률」은 법의 적용대상인 전불식지급수단으로 종이형, IC형에 추가하여 서버형을 포함했고, 자가형발행자의 신고, 제3자형발행자의 등록, 표시의무, 공탁, 감독규정 등을 두고 있음
- 일본은 정보통신기술의 발달과 이용자 요구의 다양화 등 자금결제시스템을 둘러싼 환경의 변화에 대응하기 위해 2009년 「자금결제에 관한 법률」을 제정하여 상품권과 prepaid card 등의 금권(전자화된 전자화폐를 포함)과 은행업 이외에 의한 자금이동업에 대해 규정하고, 전불식 지급수단이라는 포괄적인 규제를 통해 상품권을 규제하고 있음
 - 「자금결제에 관한 법률」은 법의 적용대상인 전불식지급수단으로 종이형, IC형에 추가하여 서버형을 포함했고, 「전불식증표의 규제 등에 관한 법률」에 비해 전불식지불수단에 표시하는 사항이 확충
 - 또한 「자금결제에 관한 법률」은 전불식지불수단의 발행자에게 미사용 잔고의 2분의1 이상에 상당하는 액의 발행보증금을 공탁하는 것을 의무화하고, 만일 발행자가 파산한 경우 등에는 발행보증금에서 배당을 받는 것으로 이용자의 보호를 도모

11) 김성천, '상품권 거래와 법제개선방안 연구' 인용, 2012

- 그 외 자가형발행자의 사후신고제, 제3자형발행자의 사전등록제, 표시 및 정보공개의무, 발행보증금 공탁, 상품권 등의 환불 및 감독에 관한 규정 등을 두고 있음

2 미국

- 미국은 상품권 규제에 대해 연방법과 주법이 있음. 연방법 차원에서 2009년 「신용카드개혁법(Credit CARD Act)」을 제정하여 기프트카드에 대한 법적 근거를 마련함
 - 「신용카드개혁법」은 기프트카드에 휴면 수수료, 거래부진 비용 또는 서비스 수수료를 부과하는 것과 유효기간이 있는 기프트카드를 발행 또는 판매하는 것을 원칙적으로 금지하고 있음
 - 연방법에는 수수료 및 비용의 부과를 금지하고 있으며, 유효기간의 설정을 금지하고 있음. 단, 유효기간이 발행 및 충전된 때로부터 5년 이상인 경우 발행 및 판매 허용
- 미국의 주법에서 상품권에 관한 법적 규율을 규정하고 있으며, 최근 앨라바마주, 델라웨어주, 인디애나주, 미시시피주, 미주리주 등을 제외한 많은 주들이 상품권 관련 법률을 신설 또는 확대 해왔음
 - 캘리포니아주의 경우, 연방법과 마찬가지로 일부 예외적인 경우를 제외하고 유효기간을 설정할 수 없음. 또한, 원칙적으로 모든 수수료 및 비용의 부과도 금지됨.
 - 뉴욕주의 경우, 1983년 11월 31일 이후 판매된 기프트권 중 청구되지 않은 것은 포기된 것으로 추정되는 경우 5년 후 주정부로 귀속

3 캐나다

- 캐나다는 상품권에 관한 연방법은 없고, 각주에서 주법인 「소비자보호법」, 「공정거래법」 등에서 상품권 관련 규정을 두고 있음.

- 각주에서 선불구매카드, 선불카드, 기프트카드 등을 정의하고, 이에 관한 규제내용으로 유효기간 설정금지의 원칙과 예외, 수수료의 원칙과 예외, 정보제공 등을 규정
- 알버타 주는 2008년 「공정거래법」에 근거한 기프트카드규칙을 제정·시행하고 있으며, 기프트카드규칙은 수수료 부과 금지의 원칙과 예외, 불공정관행, 정보제공요건, 구매에 관한 입증 등을 규정하고 있음
- 퀘벡 주는 2009년 「소비자보호법」을 개정하고 V.1 장(Division) “선불카드의 매매에 관한 계약”을 신설하여 상인의 정보제공의무, 선불카드의 유효기간 설정금지, 수수료 부담의 금지, 환급 등에 관하여 규정하고 있음
- 매니토바 주는 2006년 「소비자보호법」을 개정하여 제20장(Part XX) “선불구매카드”를 신설하였고, 2007년에는 「소비자보호법」에 근거하여 「선불구매카드규칙」을 제정함

6. 국회 상품권 관련 입법 현황

1 18대 국회

○ 안효대 의원(새누리당) 「상품권법안」 발의(임기만료 폐기)

- 폐지된 「구)상품권법」과 유사

2 19대 국회

○ 홍익표 의원(더불어민주당) 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」 발의(임기만료폐기)

- 주요내용으로 ▲선불전지지급수단 및 선불카드 적용제외, ▲상품권 발행 관련 금융위원회에 신고, ▲유효기간 3년, ▲분기별 상환되지 않은 상품권 총액의 30%를 공탁 및 채무지급보증계약 의무화, ▲상품권의 발행실적 등 금융위원회에 보고, ▲유효기간과 소멸시효가 경과한 상품권 가액의 약 10%를 서민금융진흥원에 재원으로 출연, ▲일정 금액 미만의 자기발행형 상품권 발행자는 일부 조항 적용 제외

○ 김현미 의원(더불어민주당) 「법인세법 일부개정법률안」 발의(임기만료폐기)

- 주요내용으로 상품권 구매 시 수령한 신용카드매출전표를 접대비 지출증빙에서 제외하고, 실제 상품권 사용 시 수령한 증명서류를 접대비 증빙으로 인정

- **홍익표 의원(더불어민주당) 「상품권 유통질서 확립 및 상품권이용자 보호에 관한 법률안」 발의**
 - 주요내용은 19대 국회에서 발의한 법안과 유사

- **채이배 의원(국민의당) 「상품권 발행 및 유통질서 확립과 상품권이용자 보호에 관한 법률안」 발의**
 - 주요내용으로 ▲선불전지금지수단 및 선불카드 적용제외, ▲상품권 발행 관련 금융위원회에 신고, ▲유효기간 3년, ▲분기별 상환되지 않은 상품권 총액의 50%를 공탁 및 채무지급보증계약 의무화, ▲상품권발행자 등 동일인 연간 300만원 이상 또는 법인명의 법인카드 구매자 인적사항과 발행내역 작성·보존, ▲상품권의 발행실적 등 금융위원회에 보고, ▲소멸시효가 완성된 상품권 잔액을 서민금융진흥원에 재원으로 출연, ▲일정 금액 미만의 자기발행형 상품권 발행자는 일부 조항 적용 제외

- **채이배 의원(국민의당) 「법인세법 일부개정법률안」 발의**
 - 주요내용으로 상품권 등 현금성 자산 구매 시 수령한 신용카드매출전표 등을 접대비 지출증빙에서 제외하고, 상품권 등을 이용하여 실제 재화·용역 구입 시 수령한 증명서류(현금 영수증 등)를 접대비 증빙으로 인정

7. 「상품권법」 제정 방향 (경실련안 주요내용)

1 상품권 발행 신고 및 관리·감독 업무

○ 모든 상품권 발행자 금융위원회에 신고 의무화

- 현재 발의되어 있는 법안들은 대통령령으로 정하는 일정 기준 이하의 자기발행형 상품권 발행자는 발행 신고에 대해 적용 제외시켰지만, 모든 상품권 발행자에 신고 의무화가 필요
- 이는 규모가 작은 업체의 경우 상품권 판매 후 도산 등으로 소비자 권익보호에 취약하며, 상품권 발행 여력이 안 되는 업체들의 무분별한 발행을 억제시킬 필요가 있음.

○ 상품권 발행실적 등 금융위원회에 보고

- 상품권발행자 중 외부감사를 받는 업체에 한하여 매 분기 상품권 발행실적, 판매실적, 소멸시효가 경과한 상품권 총액 및 분기 말 상품권 상환총액, 미상환총액을 금융위원회에 제출하도록 규정 하여, 상품권의 발행 및 판매, 유통의 투명성 확보 필요

2 상품권의 유효기간

○ 유효기간은 최초판매일로부터 5년 (소멸시효와 동일)

- 상품권에 짧은 유효기간을 설정하는 것은 상품권 발행업체의 유효기간 및 소멸시효 경과로 인해 발생하는 부가적 수익을 위한 것으로 밖에 볼 수 없음
- 상품권 이용자의 권익확보를 위해 소멸시효를 「상법」 제64조 상사채권 소멸시효 5년과

동일하게 하되, 기산점을 '발행일'이 아닌 상품권 이용자의 실제적 권리가 발생하는 '최초 판매일'을 기준으로 함

※ '발행일'을 기산점으로 하는 경우, 발행일을 기준으로 1년 뒤에 구입한 상품권 이용자가 실제 권리를 행사할 수 있는 기간은 4년 밖에 안되기 때문에 이용자 입장에서 불합리한 기준임.

○ 물품 및 용역 상품권의 경우 소멸시효 보다 짧은 유효기간 설정 가능

- 물품 및 용역의 경우 한정성 및 계절성 등을 고려해 소멸시효보다 짧게 설정 가능
- 그러나 현행 '상품권 표준약관' 같이 유효기간이 경과한 경우 상품권 가액의 90%만 상환해주고 있는 부분에 대해 소멸시효 만료 이전까지 상품권 가액의 100%를 상환해주도록 규정
- 상품권 이용자가 구입한 상품권이 소멸시효가 경과하지도 않았는데도 불구하고 일정비를 공제하여 상환해주는 것은 부당하다고 볼 수 있음.

3 상품권 이용자의 보호 장치

○ 공탁 및 피해보상계약 의무화

- 매분기 미상환총액의 50%를 공탁 및 피해보상계약 의무화 필요
- 상품권 발행자의 부도 및 파산에 따른 상품권 소지자 피해 보상 장치 필요

※ 과거 삼풍백화점 붕괴에 따른 부도 등 실제 상품권 발행·판매사의 부도가 발생한 경우 실제 피해보상이 이뤄짐

○ 소멸시효가 경과한 미상환상품권수익(낙전수익) 공익 목적으로 활용

- 상품권발행자 중 외부감사를 받는 업체에 한하여 소멸시효 5년이 경과한 미상환상품권 수익을 '서민금융진흥원'에 재원으로 출연토록 하여 공익사업에 활용하도록 규정
- 휴면예금과 마찬가지로 재단에 출연된 미상환상품권수익의 원권리자 권리 보호 필요
 - ※ 상품권의 실물을 가지고 있는 상품권 이용자에게 해당 상품권의 권면금액에서 일부를 공제하고 반환
 - ※ 선불카드의 경우 「여신전문금융업법」에서 여신금융협회가 기부금 재단 설립을 통해 사회 공헌 사업을 할 수 있도록 법이 개정됨.

〈끝〉