

「자동차관리법 일부개정법률안(대안)」에 대한 의견서

- 일 시 : 2017년 3월 28일(화)
- 기 관 : 경실련 소비자정의센터
- 주 소 : 서울시 종로구 동승3길 26-9 경실련
- 담 당 : 권태환 간사 (T)02-766-5624, (M)010-9418-0603, dopj@ccej.or.kr

I. 취지 및 배경

- 자동차에서 발생하는 반복적인 하자, 결함 등에 대하여 자동차제작자 등이 자동차의 교환·환불에 소극적 태도를 고수해 오고 있어 자동차 소비자의 보호가 매우 미흡한 상황입니다. 또한 현행 「소비자분쟁해결기준」이 권고적 효력만을 가지는 임의적 기준에 불과하여 실제의 분쟁해결에 있어서는 한계를 가지기 때문에, 다수의 국회의원들이 자동차 교환·환불의 요건을 포함하는 「자동차관리법 개정안」, 소위 레몬법을 발의한 바 있습니다.
- 국회 국토교통위원회는 지난 2월 23일, 제3차 전체회의에서 다수의 「자동차관리법 개정안」을 자동차 교환·환불규정 및 자동차안전·하자심의위원회 관련 설치, 중재제도 도입 등을 주요내용으로 하는 국토교통위원회 위원장 대안으로 의결하면서, 결국 자동차 교환·환불에 관한 레몬법 규정을 「자동차관리법」에 담아내는 형식을 채택했습니다.
- 그러나 「자동차관리법」은 본래 자동차의 효율적 관리와 성능 및 안전을 확보하기 위한 법률이기 때문에, 자동차 소비자의 권리보호를 위한 소비자보호법제가 아닙니다. 즉 「자동차관리법」개정을 통한 레몬법의 도입은 법률의 입법취지에 부합하지 않음은 물론 법체계상의 정합성도 가지지 않습니다. 이러한 입법형식상의 문제점은 이미 수차에 걸친 국회 전문위원의 검토결과에서도 지속적으로 지적된 바 있습니다. 따라서 국토교통위원회가 채택한 금번 대안은 근본적인 하자를 가지고 출시되는 자동차의 경우와 다름없다고 하겠습니다.

- 이에 시민들이 자발적으로 창립한 시민단체이자 공정거래위원회에 등록된 소비자단체인 경제정의실천시민연합(이하 경실련) 소비자정의센터는, 자동차 하자·결함에 대한 실효성 있는 소비자 피해구제를 실현하기 위해 금번 「자동차관리법 일부개정법률안(위원장 대안)」에 대하여 다음과 같은 의견서를 제출합니다.

Ⅱ. 「자동차관리법 일부개정법률안(대안)」에 대한 문제점

1. 하자·결함 등 개념 혼란에 대한 문제

- 개정안(대안)은 제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건)에서 자동차의 교환·환불에 대한 요건들을 규정하면서 그 법문에서 ‘하자’라는 용어를 사용하고 있음.

제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건) ① 자동차제작자등이 국내에서 자동차자기인증을 하여 판매한 자동차가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 … 신차로의 교환 또는 환불을 요구할 수 있다.

1. **하자**발생시 … 판매된 자동차

2. 제29조제1항에 따른 구조나 장치의 **하자**로 인하여 … 곤란한 자동차

3. 자동차 소유자에게 인도된 후 1년 이내(주행거리가 2만 킬로미터를 초과한 경우 이 기간이 지난 것으로 본다)인 자동차로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차

가. 원동기 … 같은 증상의 **하자**(이하 “중대한 **하자**”라 한다)로 인하여 … 수리하였으나, 그 **하자**가 재발한 자동차. …

나. 가목에서 … 증상의 **하자**를 … 수리하였으나, 그 **하자**가 재발한 자동차. …

② 제1항에 해당하는 자동차의 … 같은 증상의 **하자**가 재발한 경우에는 그 사실을 자동차제작자등에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 통보하여야 한다.

- 그러나 개정안(대안)은 ‘하자’에 대한 별도의 정의규정을 마련하지 않고 있어, 동법 제31조 및 제31조의2의 법문에서 등장하는 ‘결함’과의 차이점을 알 수 없음. 즉 하자과 결함에 대한 명시적인 개념정의가 없는 상태에서, 유사한 의미의 두 용어가 혼용되고 있는 상황이라 개념적 혼

란이 발생하고 있음.

- 또한 개정안(대안) 제47조의2 제1항 제2호에서 등장하는 “제29조 제1항에 따른 구조나 장치의 하자”와, 동조 동항 제3호 가목에서 등장하는 “중대한 하자”, 그리고 제31조상의 “자동차안전 기준 또는 부품안전기준에 적합하지 아니하거나 안전운행에 지장을 주는 등의 결함” 등이 실제에 있어 구체적으로는 어떠한 차이가 있는지가 불명확하여 하자와 결함에 관한 개념 혼란이 가중되고 있는 상황임.

2. 하자의 추정에 대한 문제

- 개정안(대안) 제47조의3(하자의 추정)에는 하자차량소유자에게 인도된 날로부터 6개월 이내에 발견된 하자는 인도된 때부터 존재한 것으로 추정한다고 규정하고 있음.

제47조의3(하자의 추정) 제47조의2제1항에 해당하는 자동차가 하자차량소유자에게 인도된 날부터 6개월 이내에 발견된 하자는 인도된 때부터 존재하였던 것으로 추정한다.

- 이 조항은 「민법」상의 하자담보책임을 그대로 가져온 것으로 판단됨. 여기서 하자에 대한 추정을 인도된 날로부터 6개월로 설정한 것은 표면적으로는 자동차 소유자의 입증책임을 완화시켜 주는 조항으로 보일 수 있지만, 환언하여 살펴보면 인도 시로부터 6개월이 지난 이후에는 자동차 소유주의 과실을 검토하겠다는 것으로 해석됨.
- 실제에 있어 하자에 대한 원인을 규명하기 어려운 현실을 감안하면, 동 규정에 의해 인도 시로부터 6개월 이후부터는 자동차 소유자가 그 하자에 대해 입증해야 됨. 이럴 경우 교환·환불 요청 기간을 초과할 가능성이 높아 결국 레몬법 도입 취지가 무색하게 됨.
- 프랑스의 경우 품질보증책임의 요건으로 부합성이라는 개념을 사용하고 있음. 인도 시에 존재하는 부합성의 결여에 대해 책임을 부담시키며, 품질보증책임과 관련하여 과실 책임의 입증 불필요하고, 불가항력적인 사유가 있더라도 면책이 불가함. 동 개정안이 소비자보호를 위한 것

이라는 점을 고려할 때, 이러한 입법 태도를 참고할 필요가 있음.

3. 자동차 교환·환불 요건에 대한 문제 : 기간 설정 관련 문제

- 개정안(대안) 제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건)에는 자동차의 교환·환불에 대한 요건들을 규정하고 이를 모두 충족할 경우 해당 자동차의 소유자는 인도된 날로부터 2년 이내에 자동차제작사 등에게 신차로 교환 또는 환불을 요구할 수 있도록 규정하고 있음.

제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건) ① 자동차제작자등이 국내에서 자동차자기인증을 하여 판매한 자동차가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 해당 자동차의 소유자(「여객자동차 운수사업법」 또는 「화물자동차 운수사업법」에 따른 운수사업자로서 소유한 사업용 자동차가 2대 이상인 자는 제외한다)는 인도된 날부터 2년 이내에 자동차제작자등에게 신차로의 교환 또는 환불을 요구할 수 있다.

3. 자동차 소유자에게 인도된 후 1년 이내(주행거리가 2만 킬로미터를 초과한 경우 이 기간이 지난 것으로 본다)인 자동차로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차

- 그러나 개정안(대안) 제47조의3 제1항 제3호의 교환·환불 요건을 자동차 소유주에게 인도된 후 1년 이내(주행거리가 2만 킬로미터를 초과한 경우 이 기간이 지난 것으로 본다)로 다시금 한정하는 것은, 현행 「소비자분쟁해결기준」¹⁾의 자동차 품질보증기간기준 보다 오히려 후퇴되어 소비자 피해구제에 실효성이 떨어짐.
- 미국의 경우 자동차 소비자의 권익보호를 위해 그 기간을 2년으로 하고 있는 주가 과반수를 차지하는 점도 고려할 필요가 있음.

1) 소비자분쟁해결기준(자동차) : 일반부품은 2년 이내(주행거리 4만 킬로미터를 초과한 경우 기간이 만료된 것으로 함), 원동기(엔진) 및 동력전달장치는 3년 이내(주행거리 6만 킬로미터를 초과한 경우에는 기간이 만료된 것으로 함)

4. 자동차 교환·환불 요건에 대한 문제 : 수리 횟수 관련 문제

제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건) ① (중략)

3. (중략)

가. 원동기·동력전달장치·조향장치·제동장치 등 국토교통부령으로 정하는 구조 및 장치에서 발생한 같은 증상의 하자(이하 “중대한 하자”라 한다)로 인하여 자동차제작자등(자동차제작자등으로부터 수리를 위임받은 자를 포함한다)이 2회 이상 수리하였으나, 그 하자가 재발한 자동차. (중략)

나. 가목에서 정한 구조 및 장치 외에 다른 구조 및 장치에서 발생한 같은 증상의 하자를 자동차제작자등(자동차제작자등으로부터 수리를 위임받은 자를 포함한다)이 3회 이상 수리하였으나, 그 하자가 재발한 자동차.(중략)

- 개정안(대안) 제47조의2 제1항 제3호 가목 및 나목에는 교환·환불 요건으로 원동기·동력전달장치·조향장치·제동장치 등에서의 구조 및 장치에 같은 증상의 중대한 하자 3회 및 그 외의 구조 및 장치에서 같은 증상의 중대한 하자 4회로 규정하고 있음.
- 그러나 주행 중 엔진 꺼짐과 같은 결함 등은 단 1회만 발생해도 자동차가 안전과 직결된 만큼 치명적인 생명·신체·재산적 손해를 유발할 수 있어 레몬법의 취지를 살리기 위해서는 교환·환불 요건을 완화해야 함. 대표적으로 미국 하와이주의 레몬법은 결함에 대해서 ‘1회 이상’의 수리가 요건임. 특히, 동일성 요건이 없는 점(the same nonconformity)을 주목해야 함.

5. 자동차 교환·환불 요건에 대한 문제 : 누적 수리 일수 관련 문제

제47조의2(자동차의 교환 또는 환불 요건) ① (중략)

3. (중략)

가. (중략) 다만, 1회 이상 수리한 경우로서 누적 수리기간이 총 30일을 초과한 자동차를 포함한다

나. (중략) 다만, 1회 이상 수리한 경우로서 누적 수리기간이 총 30일을 초과한 자동차를 포함한다

- 또한 개정안(대안) 제47조의2 제1항 제3호 가목 및 나목의 ‘1회 이상 수리한 경우로서 누적 수리기간이 총 30일을 초과한 자동차’도 교환·환불의 요건에 포함시키고 있지만, 공휴일의 포

함여부가 명확치 않아 해석의 혼란이 발생할 수 있음.

- 실제 미국의 레몬법에도 공휴일을 포함하는 경우와 포함하지 않는 경우로 나뉜다는 점을 고려해 혼란을 방지하고 분쟁을 최소화하기 위해선 공휴일 포함여부에 대한 명확한 규정이 필요함.

6. 재판받을 권리의 박탈 등 소비자권익침해 문제

- 개정안(대안) 제47조의4(교환 또는 환불을 위한 중재 신청 등)는 자동차제작자 등이 국토교통부령이 정하는 바에 따라 사전에 교환·환불 중재 규정을 수락하고, 하자차량소유자가 매매계약을 체결할 때 또는 교환·환불중재규정을 수락한 경우에 자동차안전·하자심의위원회가 중재절차를 개시하도록 규정하고 있음.

제47조의4(교환 또는 환불을 위한 중재 신청 등) ① 제47조의7에 따른 **자동차안전·하자심의위원회**(이하 “자동차안전·하자심의위원회”라 한다)는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 **하자차량소유자의 신청에 따라 교환 또는 환불을 위한 중재**(이하 “**교환·환불중재**”라 한다) 절차를 개시하여야 한다. 이 경우 교환·환불중재의 신청방법 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

1. 자동차제작자등이 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사전에 제47조의7제2항제1호나목에 따른 교환·환불중재 규정(이하 “교환·환불중재 규정”이라 한다)을 수락한 경우
2. 하자차량소유자가 매매계약을 체결할 때 또는 교환·환불중재를 신청할 때 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 교환·환불중재 규정을 수락한 경우

- 그러나 소비자는 사전중재합의 시 「소비자기본법」 상 소비자분쟁조정과 같은 대안적 분쟁해결 절차를 이용할 수 있는 기회를 박탈당함. 또한 이 조항은 「약관의 규제에 관한 법률」 제14조 제1호2)와 대치되는 조항으로 소비자는 공정하지 못한 중재결과가 나와도 소송도 제기할 수 없게 되어 재판받을 권리를 박탈하는 결과를 초래함.

- 이는 미국 레몬법에서 시행하고 있는 대안적 분쟁해결절차(alternative dispute resolution, 이하 ADR)를 모델로 하여 제도를 도입하면서, 이를 ‘중재’로 번역하여 발생한 오류인 것으로 판단됨. 즉 ‘조정’을 제외하고 ‘중재’만을 규정함으로써, 레몬법에서의 ADR의 취지를 오인한

2) 「약관규제법」 제14조 제1호 “고객에게 부당하게 불리한 소송 제기 금지 조항 또는 재판관할의 합의 조항“

결과라는 것임.

- 미국 레몬법의 경우에는 자동차 구매자에게 ADR의 종류를 선택하도록 규정하고 있음. 즉 자동차 구매자가 ‘구속형(binding) ADR’을 선택할 것인지, ‘비구속형(non-binding) ADR’을 선택할 것인지를 정할 수 있고, 구속형을 선택할 경우에는 양당사자 모두 소송으로 넘어갈 수 없고 ADR의 결정을 따라야 함.³⁾ 만약 비구속형을 선택한 경우에는 각 당사자는 ADR 결정문이 도착한 시점으로부터 30일 이내에 소송을 청구할 수 있음. 물론 그 30일이 지나도록 양당사자 모두가 소송을 구하지 않은 경우에는, 구속형의 경우와 마찬가지로 ADR의 결정내용으로 확정됨.⁴⁾ 요컨대 미국 레몬법에서의 ADR은 조정과 중재를 선택할 수 있는 복합형인 것이지, 개정안의 경우처럼 중재만 가능한 것이 아님.
- 또한 유럽연합 다수 국가들은(독일, 프랑스, 스페인, 체코, 이탈리아, 네덜란드 등) 소비자의 사전중재합의를 무효로 보고 있음.

7. 사전중재합의의 실효성 문제

제47조의4(교환 또는 환불을 위한 중재 신청 등) ① (중략) … 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 …

1. 자동차제조사등이 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사전에 제47조의7제2항제1호나목에 따른 교환·환불중재 규정(이하 “교환·환불중재 규정”이라 한다)을 수락한 경우
2. 하자차량소유자가 매매계약을 체결할 때 또는 교환·환불중재를 신청할 때 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 교환·환불중재 규정을 수락한 경우

- 제1호와 제2호의 요건을 모두 충족해야만 중재절차가 가능하므로, 자동차제조사등이 교환·환불 중재를 원하지 않을 경우에는 설사 하자차량소유자가 중재를 원한다고 하여도 자동차제조사 등의 참여를 강제할 수가 없음.

3) Hawaii Revised Statutes Chapter 481I, Motor Vehicle Express Warranty Enforcement(Lemon Law), §481I-4(c).

4) Hawaii Revised Statutes Chapter 481I, Motor Vehicle Express Warranty Enforcement(Lemon Law), §481I-4(d).

- 본래 ADR 제도의 취지가 당사자의 자발적인 참여를 기반으로 하는 것이기는 하나, 미국과는 달리 소비자보호법제가 취약하고 소송에서의 입증책임이 소비자에게 몰려있는 우리 법제의 현실을 고려할 때, 유리한 소송을 두고 굳이 중재에 참여하고자 하는 자동차제작자를 찾기는 쉽지 않을 것이라고 판단됨.
- 요컨대 중재제도의 실효성이 심히 의심되는 상황이라 하겠음.

8. 중재를 통한 분쟁해결 시 비용의 문제

제47조의5(중재 판정의 효력 등)

③ 교환·환불중재에 관련된 절차에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「중재법」을 준용한다.

- 개정안(대안) 제47조의5(중재 판정의 효력 등) 제3항에서는 교환·환불 중재에 관련된 절차에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 중재법에 따르도록 하고 있고, 「중재법」 제34조의2(중재비용의 부담)에서는 “당사자 간에 다른 합의가 없는 경우 중재판정부는 중재사건에 관한 모든 사정을 고려하여 중재절차에 관하여 지출한 비용의 부담에 관하여 정할 수 있다”라고 규정하고 있음.

제47조의6(중재 판정에 따른 교환 또는 환불 방법) ① 자동차제작자등은 교환·환불중재 판정에 따라 하자차량 소유자에게 신차로 교환하는 경우 하자차량의 소유와 운행 등으로 얻은 이익의 반환을 하자차량소유자에게 요구하여서는 아니 된다.

② 교환·환불중재 판정에 따라 신차로 교환하는 경우 해당 차량에 대한 취득세 등 대통령령으로 정하는 제세공과금은 하자차량소유자가 처음 하자가 있는 자동차를 구입하였을 때 납부한 것으로 본다.

③ 자동차제작자등은 교환·환불중재 판정에 따라 환불하는 경우 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 하자차량소유자에게 환불을 하여야 한다.

④ 자동차제작자등은 하자차량소유자에게 교환·환불중재 판정에 따라 신차로 교환하는 경우라도 생산 종료 또는 이에 준하는 사유로 그 교환이 불가능한 경우 등 국토교통부령으로 정하는 사유가 있으면 환불을 선택할 수 있다.

- 개정안(대안) 제47조의6(중재 판정에 따른 교환 또는 환불 방법)에서는 자동차 교환·환불시 소요되는 비용 및 부당이득반환 등에 관한 특칙을 두고 있을 뿐 중재비용에 관한 사항은 규정하고 있지 않아, 중재 시 소비자는 중재비용을 부담하며 그 부담의 범위의 결정도 자동차 안전·하자심의위원회의에 맡겨져 있다고 해석할 수 있음.
- 통상 자동차 하자의 검증을 위해서는 고가의 장비가 소요됨을 고려할 때, 소비자가 부담하는 중재비용이 매우 고가로 책정되어 소비자가 고액의 분쟁해결비용을 부담할 가능성이 높음. 중재비용은 중재를 선택하기 전에 반드시 고려해야할 사항이나, 사전중재합의에 따라 소비자가 중재비용을 인지하지 못할 가능성이 높고 이는 불공정성을 강화하는 요소로 작용할 수 있음.
- 미국 레몬법의 경우 ADR을 위해 소비자가 구매하는 비용은 소액으로 법정되어 있음. 예를 들어 하와이주 레몬법의 경우 소비자가 ADR을 위해 부담하는 비용은 50달러에 불과하며, 만약 ADR의 최종결과가 소비자 측의 주장이 맞는 것으로 나올 경우에는 그 50달러조차 되돌려 받는 것으로 규정하고 있음.⁵⁾
- 지난 “자동차 교환·환불·리콜 제도개선을 위한 제정법 공청회(2017년 3월 7일)”에 토론자로 참여한 국토교통부 조무영 자동차정책과장이 중재에 대한 비용은 전혀 없다고 한 발언도 미국 레몬법의 이러한 입법 태도를 의미하는 것으로 해석해 볼 수 있겠음.

5) Hawaii Revised Statutes Chapter 481I, Motor Vehicle Express Warranty Enforcement(Lemon Law), §481I-4 (e).

Ⅲ. 경실련 의견

- 경실련은 자동차 소비자들의 권리보호와 실효성 있는 피해구제를 위해 자동차 교환·환불의 근거를 담고 있는 ‘레몬법’ 도입을 적극 찬성 합니다.
- 그러나 자동차 소비자의 권익보호를 목적으로 하고 있는 ‘레몬법’을 「자동차관리법」 개정을 통해 도입하는 것에는 반대합니다. 「자동차관리법」의 입법취지에 부합하지 않기 때문입니다. 「자동차관리법」은 자동차를 효율적으로 관리하고 자동차의 성능 및 안전을 확보하기 위한 법률로서, 현행법체계의 정합성을 고려할 때 독립입법 형태로 도입되어야 바람직합니다.
- 그러나 이미 국회의원들이 자동차 교환·환불의 내용을 담은 「자동차관리법 개정안」을 다수 발의 하였고, 국회 국토교통위원회 위원장 대안으로 의결하여 국회 법제사법위원회에 계류 중에 있습니다.
- 「자동차관리법 일부개정법률안(대안)」은 실질적인 최종 논의 단계인 법제사법위원회 제2소위원회에 계류 중에 있어 「자동차관리법 일부개정법률안(대안)」에 대한 문제를 종합하여 경실련은 아래와 같이 의견을 제시합니다.
 - 하자와 결함의 개념정의가 없는 상태에서, 동 개정안이 하자에 대한 규정을 새로이 신설함으로써 「자동차관리법」 전반에 개념혼란이 발생하고 있습니다. 따라서 하자과 결함에 대한 명확한 정의규정을 마련하여 해석상의 혼란을 방지할 필요성이 있으며, 이를 기준으로 관련 규정들을 전체적으로 새로이 손질해야 합니다.
 - 하자가 있는 자동차가 인도된 날로부터 1년 이내(2만 킬로미터를 초과한 경우 기간이 지난 것으로 본다)로 한정된 것은 현행 「소비자분쟁해결기준」 보다 후퇴된 것이며, 하자 횟수에 관련해 중대한 하자는 단 1회만 발생해도 생명·신체에 부정적 영향을 끼치므로 교환·환불 요건을 완화해야 합니다.
 - 대안적 분쟁해결제도로 오직 중재만을 강제하는 것은 소송절차를 통한 구제를 막게 되어 결국

소비자의 재판받을 권리가 박탈되는 결과를 초래하며, 매매계약 시 중재합의 조항을 정하는 것은 「약관규제법」과 충돌되며, 유리한 소송제도를 두고 굳이 중재제도를 선택하고자 하는 자동차제작자를 기대하기 힘들기 때문에 자동차제작자에 대한 현실적인 참여강제 규정의 도입이 필요합니다. 또한, 개정안의 규정대로라면 고가의 중재비용이 책정될 가능성이 높아 소비자는 고액의 중재비용을 부담할 수밖에 없고, 이러한 고액의 중재비용은 소비자에게 진입장벽으로 작용 및 미인지로 인한 불공정성을 강화할 수 있으므로 관련 규정의 개선이 필요합니다.

- 불량자동차의 위협으로부터 고통 받고 있는 소비자들을 위해 레몬법 도입을 더 이상 늦출 수는 없습니다. 그러나 자동차 소비자의 권리보호와 실질적 피해구제를 위해서는 「자동차관리법」개정의 형식을 통해서가 아니라 독립입법 형태가 바람직합니다. 국내 2,200만 자동차 소비자들의 권익보호를 위해 국회가 적극적인 노력을 기울여 주실 것을 요청합니다. <끝>