개정 대부업법의 주요내용과 개선과제*

손 경 애**

차 례

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 대부업 현황 및 감독체계
1. 현황
2. 대부업 감독체계

Ⅲ. 개정 대부업법의 주요내용
1. 대부업 감독체계의 이원화
2. 등록제한 사유와 임원 결격사유의 강화
3. 건전성 및 신용공여 규제 도입
4. 대부채권의 양수인 제한
5. 대부업 이용자의 보호 강화
6. 광고 규제 강화
7. 법정 최고 이자율 인하

Ⅳ. 대부업법의 개선 과제
1. 감독체계 이원화에 따른 문제점
2. 대부업자와 여신금융기관 간의 차별 취급에 따른 문제점
3. 대부채권 양도 제한에 따른 문제점
4. 이자율 규제 체계에 따른 문제점
5. P2P대출의 규제 가능성에 관한 문제점

Ⅴ. 맺음말

* 이 글의 내용은 전적으로 저자의 개인적 견해로서 금융감독원의 입장과는 무관합니다.

** 금융감독원, 변호사

접수일자 : 2017. 4. 30. / 심사일자 : 2017. 5. 29. / 게재확정일자 : 2017. 5. 31.

Ⅰ. 머리말

1962. 1. 15. 제정된 이자제한법은 금전 소비대차 계약에서의 최고금리를 제한함으로써 사회경제적 약자인 채무자를 보호하는 기능을 나름대로 수행하고 있었으나, 지난 IMF 경제위기 당시 시장 기능에 의한 자유로운 이자율 결정에 장애가 되고 긴축재정·통화 정책에 따른 고금리 현상이 예상된다는 이유로 1998. 1. 13. 폐지된 바 있다.[1] 이후 사채시장에서는 범죄적 고금리 약정이 일반화되고, 고리대금업자가 채권을 회수하기 위하여 채무해결사로 하여금 채무자는 물론 가족이나 친지에게까지 온갖 협박과 공갈, 신체포기각서까지 작성하도록 강요하는 등 그 폐해가 심각하였다.[2] 이에 고금리의 사채업자로부터 서민층을 보호하고 채권 추심에 따른 피해를 방지하기 위하여 종전 이자제한법이 규정하였듯이 사금융시장에서의 최고이자율을 제한하고, 대부업 등록제를 도입하여 사채시장을 제도권으로 흡수함으로써 건전한 사금융시장의 육성 및 법적 실효성을 확보하고자 2002. 8. 26. 「대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 '대부업법'이라 한다)이 제정되어 같은 해 10. 27. 시행되었다.[3]

사금융의 양성화를 목적으로 제정된 대부업법은 대부업 진입요건을 최소화하되 정부가 영업행위에 대한 규제에 집중하여 대부업을 관리·감독하도록 규정하고 있었다.[4] 그러나 후술하는 바와 같이 대형 대부업자를 중심으로 시장이 재편되는 상황에서 영세한 대부업자의 불법 고금리 징수, 과도한 추심행위 등으로 인해 채무자의 피해가 늘어나고 있는 반면, 지방자치단체 중심으로 이루어지는 현행 감독체계 하에서는 대부업에 대한 전문적인 관리가 이루어지지 못한다는 지적이 있었다.[5]

---

1) 재정경제위원회,「대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률안」 심사보고서, 2002, 3-4쪽.

2) 백태승, "이자제한법 폐지에 따른 문제점과 대책", 「인권과 정의」 제298호, 대한변호사협회, 2001, 8쪽.

3) 동법의 제명은 2009. 1. 21. 대부업과 별도로 대부중개업 등록제도를 신설하면서 현재와 같이 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」로 바뀌었다.

4) 종래에는 대부업을 등록할 때 자본금·물적 설비 등에 대한 요건이 없었기 때문에 법률상 규정하고 있는 최소한의 요건을 갖추어 대부업협회 의무교육 8시간을 이수하고 등록수수료 10만원을 납부하기만 하면 쉽게 등록할 수 있었다.

이에 대부업을 보다 체계적으로 관리·감독함으로써 저신용자에 대한 자금 공급이라는 대부업의 사회경제적 기능이 충실히 수행될 수 있도록 하기 위해 2015. 7. 24. 대부업법이 대폭 개정되었다. 이로써 전국적인 영업망을 갖춘 대형 대부업자에 대한 관리·감독권한을 금융위원회로 이관하고, 대부업 등록요건 등을 정비하여 대부시장에 대한 효과적인 관리·감독을 도모하였다. 또한 보증금 예탁제도 및 대부업이용자 보호기준 등을 도입하고 대부업자의 대주주나 계열회사에 대한 무분별한 자금지원을 제한함으로써 대부이용자 보호와 건전한 금융시장질서를 확립하고자 하였다.

그러나 개정 대부업법과 관련하여 대부업자 상호간, 대부업자와 여신금융기관 간의 차별 취급에 따른 법적 논란이 제기될 수 있고, 향후 보완해야 할 개선과제도 다수 포함하고 있는 것으로 보인다. 이하 본고에서는 최근 개정된 대부업법의 주요내용을 설명하고, 입법적 개선과제를 제시한 다음 앞서 제시한 내용을 요약, 정리하여 결론을 내리고자 한다.

Ⅱ. 대부업 현황 및 감독체계

1. 현황

금융감독원이 전국 지방자치단체에 등록된 대부업자 및 대부중개업자(이하 통칭하여 '대부업자등'이라 한다)를 대상으로 실시한 2016년 상반기 대부업 실태조사 결과에 따르면, 2016년 상반기 기준으로 지방자치단체에 등록한 대부업자등의 수는 8,980개, 거래자수 약 263만 명, 총 대부잔액은 약 14조 4천 2백억 원 수준이다.[6)]

5) 정무위원회, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 일부개정법률안 심사보고서, 2015, 15쪽.

6) 행정자치부장관과 금융위원회는 대부업자등의 현황 및 영업실태 조사결과 등을 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 작성하여 그 기준일부터 6개월 이내에 관보 또는 인터넷 홈페이지에 게재하여야 한다(대부업법 제16조제3항 및 동법 시행령 제9조의2).

<표1> 2016년 상반기 실태조사 결과

구 분		등록업자 수(개, %)			대부잔액(억원, %)			거래자수(만명, %)		
		'15.12말	'16.6말	증감률	'15.12말	'16.6말	증감률	'15.12말	'16.6말	증감률
법인	자산 100억원 이상	169	182	7.7	117,820	129,027	9.5	244.05	241.41	△1.1
	자산 100억원 미만	1,653	1,788	8.2	8,175	8,710	6.5	9.19	8.14	△11.5
개 인		6,930	7,010	1.2	6,457	6,490	0.5	14.70	13.45	△8.5
계		8,752	8,980	2.6	132,452	144,227	8.9	267.94	262.99	△1.8

자료 : 금융위원회 보도자료, "2016년 상반기 대부업 실태조사", 2016. 12. 30.

위 실태조사 결과에 따르면 전체 등록업자 중 자산 100억 원 이상의 법인 등록업자의 경우 그 비중이 2% 수준에 불과하지만 그 수가 지속적으로 증가하고 있고, 전체 대부잔액의 89.5%, 전체 거래자의 91.8%를 이들이 차지하고 있다.[7] 반면 개인이 78.1%, 자산 100억 원 미만의 소형 법인이 19.9%로 등록업자의 대부분이 이에 해당한다.

실태조사 결과를 통해서도 알 수 있듯이, 대부업 시장은 소수의 대형 업체가 대부잔액 및 대부거래의 상당 부분을 차지하고 있는 과점체제라 할 수 있다. 영세한 개인이나 소형 법인인 대부업자는 법정 최고금리가 인하되거나 규제가 강화되어 조달금리 상승 및 마진 감소 등 수익성이 악화될 경우 불법추심 등으로 인한 소비자 피해 및 관리·감독에 어려움을 유발하는 주된 요인이라 할 수 있다. 반면 대형 대부업자는 저축은행이나 여신전문금융회사에 준하는 조직을 가지고 저신용자에 대한 신용대출 공급 기능을 수행하고 있다. 따라서 대형 대부업자에 대해서는 저축은행이나 여신전문금융회사 등과의 규제 차이를 줄이는 한편 대부이용자를 보호하여야 할 필요성이 강하게 제기되므로, 다른 금융회사와 함께 금융당국의 관리·감독을 받는 것이 타당하다.

2. 대부업 감독체계

종래에는 대부업에 대한 감독 및 검사, 대부업 관련 법령 제·개정 및

7) 동 실태조사 결과에 따르면, 자산 100억 원 이상 대형 대부업자의 경우 2008. 3월 기준 87개에 불과하였으나, 2012년말 129개, 2013년말 144개, 2014년말 165개, 2015년 12월에는 169개로, 실태조사 집계 이후 최다수를 기록하고 있다.

정책수립 등을 관계 행정기관과 「대부업 및 대부중개업협회(이하 '협회'라 한다)」가 나누어서 담당하였다. 금융위원회가 법령 제·개정 및 대부업정책협의회 운영 등 대부업에 관한 종합적인 정책을 수립하고,[8] 시·도지사는 대부업의 등록관리, 검사, 영업정지·등록취소 및 과태료 등의 제재, 분쟁·민원처리 등 전반적인 감독·검사 업무를 담당하였다.[9] 금융감독원장은 시·도지사의 요청에 의한 검사 및 자산 100억 원 이상 등 대형 대부업자에 대한 직권검사를 담당하되, 대부업자에 대한 조치권이 시·도지사에게 있으므로 검사 후 그 결과를 시·도지사에게 통보하였다.[10] 검찰과 경찰은 대부업자의 불법행위에 대한 형사처벌을, 협회는 대부업자에 대한 의무교육과 광고 자율심의 등을 각각 담당하였다.

종전 대부업법은 대부업을 관리·감독하기 위해 등록요건을 최소화하여 대부업의 양성화를 유도하는 것을 정책적 목표로 삼았다. 그러나 대부업의 관리·감독업무는 법률상 시·도지사의 소관사무이나 실제로는 기초자치단체에 위임되어 있어 등록은 물론 검사·제재 업무까지 기초자치단체에서 담당하고 있었다. 이에 따라 행정인력 및 전문성 부족으로 전국적인 영업망을 가진 대형 대부업자나 대부채권매입추심업자에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지지 못한다는 비판이 제기되었다.[11]

---

8) 대부업정책협의회는 대부업 관련 정책의 종합적 수립 및 부처간 협의가 필요한 사항을 효율적으로 협의·조정하기 위해 금융위원회에 설치되었으며. 금융위원회위원장, 기획재정부차관, 법무부차관, 행정자치부차관, 공정거래위원회부위원장으로 구성된다(대부업법 제15조의2, 「대부업 정책협의회 등의 구성 및 운영에 관한 규정」제2조 제3항).

9) 전국 17개 시·도 중 대전광역시와 세종특별자치시를 제외한 15개 시·도는 기초자치단체(시·군·구)가 시·도지사로부터 감독권을 위임받아 수행하고 있다.

10) (구)대부업법 시행령 제7조의2 제1항에 따르면, 금융감독원장은 전년도 말 기준으로 ① 법인인 대부업자등이 2 이상의 시·도지사에게 등록한 경우, ② 법인인 대부업자등의 자산총액이 100억 원 이상인 경우, ③ 부채총액과 자산총액이 각각 70억 원 이상인 경우, ④ 종업원 수가 300명 이상이면서 자산총액이 70억 원 이상인 경우, ⑤ 법인인 대부업자등의 대부거래자 수가 1천 명 이상이면서 대부금액의 잔액이 50억 원 이상인 경우에는 직권으로 검사할 수 있다.

11) 기초자치단체는 대부업 전담 인력이 없이 대부업 담당자가 대부업 외에도 5~6개의 업무를 병행하는 실정이며, 대부분 대부업 담당을 기피하여 담당자가 수시로 교체됨에 따라 업무 연속성이 단절되고 전문성이 떨어지는 문제가 있다. 한국금융연구원, "대부업 관리·감독 효율성 제고방안", 금융위원회·행정안전부 연구용역보고서, 2012, 127쪽.

이에 금융위원회는 2010. 4월 개정 대부업법의 주요 내용을 포함한 대부업 감독체계 개편안을 발표한 후 연구용역 및 관련 TF 논의 결과를 토대로 2014. 12월 국회에 대부업법 개정안을 제출하였다.[12)]

정무위원회는 법률안 심사 소위원회를 거치는 과정에서 정부가 국회에 제출한 개정안을 토대로 의원입법안 9건을 반영하여 대안을 마련하였고, 2015. 7. 6. 국회 본회의를 통과하였다. 이 개정 대부업법은 1년간의 유예기간을 거쳐 2016. 7. 25. 시행될 예정이었는데, 그 유예기간 중인 2015. 12. 31. 대부업법상 최고이자율 규정이 실효됨에 따라 2016. 3. 3. 최고이자율을 27.9%로 인하하는 내용으로 또 한 차례 개정되었다.

Ⅲ. 개정 대부업법의 주요내용

1. 대부업 감독체계의 이원화

개정 대부업법에 따르면, 대부업 및 대부중개업(이하 통칭하여 '대부업 등'이라 한다)등을 영위하려는 자는 해당 영업소를 관할하는 시·도지사에게 등록하여야 하나, (1) 둘 이상의 시·도에서 영업소를 설치한 자, (2) 대부채권매입추심업자, (3)「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단에 속하는 자, (4) 최대주주가 여신금융기관인 자, (5) 직전 사업연도말을 기준으로 자산규모 120억 원을 초과하는 자로서 법인인 대부업자는 금융위원회에 등록하여야 한다.[13)]

또한 개정 대부업법은 대부업의 감독기관을 금융위원회와 지방자치단체로 이원화하면서 대형 대부업자와 대부중개업자에 대한 관리·감독권한을 금융위원회 소관으로 하고, 금융위원회의 권한 중 일부를 금융감독원장에게 위탁함에 따라 금융감독원장이 금융위원회 등록 대부업자에 관한 등록·검사·제재·민원 업무 등을 직접 수행하게 된다.

---

12) 금융위원회 보도자료, "서민금융회사의 건전경영 유도방안", 2010. 4. 9.

13) 다만 자산규모가 120억 원 이상이라 하더라도 자산 중 대부계약에 따른 채권의 잔액이 50억 원 미만인 경우에는 금융위원회에 등록하지 않아도 된다(대부업법 제3조제2항제5호, 동법 시행령 제2조의5제3항).

한편, 금융위원회에 등록해야 할 대부업자등은 본점 459개, 영업소 251개 등 총 710개로 전체 등록업체(8,752개)의 8.1%이며, 2015년말 기준 대부잔액은 대형 대부업자(710개)의 대부잔액이 총 13조 6,849억 원으로, 전체 대부잔액 15조 4,615억 원의 88.5% 수준이다.

<표2> 대부업자 현황(2015년말 기준)

(단위 : 개, 억원)

구분 / 등록내용	대부업자수		대부잔액 (매입채권포함)
	본점 기준	본점 + 영업소	
금융위원회 감독대상 (①~⑤ 중복 대부업자(영업소) 154개(612개) 제외)	459	710	136,849
① 2개 이상 시·도 등록	52	297	84,266
② 대부채권매입추심업	457	708	136,516
③ 상호출자제한기업집단 계열	2	2	224
④ 최대주주가 여신금융기관	4	18	5,981
⑤ 자산 120억원 이상(대부잔액 50억원 미만 제외)	98	297	122,018
전국 등록대부업자	8,480	8,752	154,615

자료 : 금융위원회 보도자료, “금융위-금감원, 7.25.부터 대형 대부업자등 직접 감독”, 2016. 7. 25.

앞서 언급한 바와 같이 자산 100억 원 이상이거나 2이상의 시·도지사에 등록한 대부업자등에 대해서는 2007년부터 이미 금융감독원장이 직권으로 검사하고 있었다. 이때문에 금융감독원의 행정력을 보강한다면 중앙정부 차원에서 대부업을 관리감독하는 것이 가능하다는 공감대가 형성되어 있었던 것으로 보인다. 이에 개정 대부업법은 일본 대금업법과 같이 전국적 규모의 영업활동을 수행하고 있거나 대형 대부업자를 금융위원회에 등록하도록 함으로써 지방자치단체 단위에서 관리·감독이 곤란했던 대부업자를 중앙정부가 직접 통제할 수 있도록 하였다.[14]

14) 일본의 경우 1개 지역에서 영업하는 대금업자는 지방자치단체에서 담당하되, 2개 이상 복수 지역에서 영업하는 대금업자는 금융청의 지휘·감독 하에 재무성의 지방조직

2. 등록제한 사유와 임원 결격사유의 강화

개정 대부업법에 따르면 대부업등을 영위하려는 개인은 ① 1천만 원 이상의 자기자본을 갖출 것,[15] ② 대부(중개)업 교육을 이수할 것, ③ 고정사업장을 갖출 것, ④ 대표자·임원·업무총괄 사용인 등이 임원의 자격요건을 갖출 것이 요구된다.

대부업 등을 영위하려는 법인은 위 요건 뿐만 아니라 ① 5천만 원 이상의 자기자본을 갖출 것, ② 최근 5년간 채권추심과 관련하여 형법 또는 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」을 위반하거나 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」,「채권의 공정한 추심에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」을 위반하여 벌금형 이상을 선고받은 사실이 없을 것, ③ 파산선고 받고 복권되지 않은 사실이 없을 것, ④ 최근 1년간 폐업한 사실이 없을 것, ⑤ 최근 5년간 등록취소 처분사실이 없고 폐업하지 않았다면 등록취소 처분을 받았을 상당한 사유가 없을 것 등의 요건을 갖추어야 한다(대부업법 제3조의5제1항).

종래에는 대부업자의 임원, 대표자 또는 업무총괄사용인이 대부업법, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」,「채권의 공정한 추심에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」및 채권추심과 관련하여 형법 또는 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」을 위반하여 벌금형 이상의 형사처벌을 받은 경우에는 2년동안 대부업 등록을 할 수 없었는데, 개정 대부업법은 이러한 자는 5년동안 대부업자등의 임원이 될 수 없도록 자격요건을 강화하였다. 또한 2014. 3. 10. “개인정보보호 종합대책” 후속 조치의 일환으로 「개인정보 보호법」에서 정한 개인정보 불법 수집활용 금지 의무를 위반한 자도 임원이 될 수 없는 것으로 결격요건을 확대하였다.

금융위원회 등록 대부업자등은 법인인 대부업자등이 갖추어야 할 요건 뿐만 아니라 ① 3억 원 이상의 자기자본을 갖출 것, ② 이해상충 가능성이 있거나 대부업 이용자의 권익 및 신용질서를 저해할 우려가 있는 업

인 재무국이 담당한다. 한국금융연구원, 앞의 글, 101쪽.

15) 다만 대부중개업만을 영위하는 자는 자기자본의 요건을 갖추지 않아도 된다(대부업법 제3조의5제1항제1호, 제2항제2호).

종(전기통신사업, 사행산업, 단란주점영업 및 유흥주점영업, 다단계판매업 등)을 영위하지 않을 것, ③ 해당 대부업자 및 대주주가 사회적 신용을 갖출 것의 요건도 추가로 갖추어야 한다(대부업법 제3조의5제2항).

또한 금융위원회 등록 대부업자의 임원 및 업무총괄 사용인에 대해서는 금융회사 임원 수준으로 자격요건이 강화되었다. 즉 앞서 언급한 시·도지사 등록 대부업자의 임원 결격대상 뿐만 아니라 ① 금융관련법령을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자, ② 금융관련법령에 따라 영업의 허가·인가·등록 등이 취소된 법인 또는 회사의 임직원이었던 자로서 그 법인 또는 회사에 대한 취소가 있는 날부터 5년이 경과되지 아니한 자, ③ 대부업법 또는 금융관련법령에 따라 해임되거나 면직된 날부터 5년이 지나지 아니한 자, ④ 재임 또는 재직 중이었더라면 대부업법 또는 금융관련법령에 따라 해임요구 또는 면직요구의 조치를 받았을 것으로 통보된 퇴임한 임원 또는 퇴직한 직원으로서 그 통보된 날부터 5년(통보된 날부터 5년이 퇴임 또는 퇴직한 날부터 7년을 초과하는 경우에는 퇴임 또는 퇴직한 날부터 7년으로 한다)이 경과되지 아니한 자도 금융위원회 등록 대부업자의 임원 또는 업무총괄사용인이 될 수 없다.

대부업법 개정 전에는 개인인 대부업자의 경우 대표자 또는 업무 총괄사용인(법인인 대부업자의 경우 그 임원 또는 업무총괄사용인)이 결격사유에 해당하게 되면 대부업의 등록 자체를 할 수 없다고 규정하고 있었다. 따라서 일단 등록을 마쳤다면 그 이후 대표자나 업무총괄 사용인이 결격사유에 해당하게 되더라도 그 직을 계속 유지할 수 있었다. 이를 악용하여 대부업자가 일단 결격사유에 해당하지 않은 자를 임원이나 업무총괄사용인으로 선임하여 등록을 마치고 나서 부적격 대표자나 업무총괄사용인으로 변경하는 것을 막을 방법이 없었다.[16] 그러나 개정된 대부업법은 다른 금융관련 법령과 마찬가지로 대부업의 등록요건과 임원의 결격사유를 구분하여 규정하고, 대부업 등록 당시 임원이 자격요건을 갖추

16) 정무위원회, 앞의 글, 21쪽.

어야 하고 대부업 등록 후 결격사유에 해당하는 임원은 바로 그 직을 상실하도록 함으로써 이러한 규제 상의 공백을 메우고 불법행위자가 대부업 시장을 교란하는 것을 사전에 막고자 하였다.

3. 건전성 및 신용공여 규제 도입

종래 대부업법은 대부업자등의 재정적 건전성을 확인할 수 있는 등록요건을 규정하고 있지 않았고, 적기시정조치 및 총자산한도와 같은 규제를 두고 있지 않았다. 그런데 신용리스크의 관리가 중요하지 않은 대부중개업자와 달리 대부업자는 자본금이 너무 적으면 신용리스크를 관리하기 어려워 불법추심과 수수료 편취 등 불법행위를 저지를 유인이 커질 수 있다. 이러한 점을 감안하여 개정 대부업법은 영세대부업자의 난립을 막고 대부업자의 불법적인 추심이나 고금리 수취 등 불건전 영업행위를 예방하기 위해서 자기자본 요건을 두는 한편 총자산한도 및 신용공여 규제를 도입하였다.

개정 대부업법은 금융위원회 등록 대부업자(대부중개업자는 제외)의 총자산이 자기자본 10배를 넘지 못하도록 제한하였다(대부업법 제7조의3, 대부업법 시행령 제7조의2). 이에 따르면 금융위원회 등록 대부업자는 외부에서 자금을 조달하더라도 자기 자본의 10배 이상으로 자산규모를 늘릴 수가 없게 된다. 대형 대부업자의 조달비용은 소형 대부업자에 비해 상대적으로 적어 차입잔액을 늘려 대부규모를 확대하기에 유리한데 총자산한도 규제가 적용될 경우 일정한 제약이 따르게 된다. 총자산을 산정할 때 대부업자의 유가증권, 부동산 투자 등까지 자산에 포함되는 점을 감안하면 실제로는 10배 보다 낮은 수준으로 대부규모를 제한하는 한편 대부업자가 유가증권이나 부동산에 투자하는 것을 억제하는 부수적인 효과도 가져올 것으로 보인다. 이처럼 총자산 한도 규제는 대형 대부업자의 과도한 외형확대를 방지하고 대부채권매입추심업자가 부실채권을 무분별하게 매입한 후 추심을 과도하게 하는 것을 사전에 차단할 수 있는 유용한 정책수단이 될 것으로 기대된다.

또한 개정 대부업법은 상호출자제한기업집단에 속하는 대부업자 또는

여신금융기관이 최대주주인 대부업자가 대주주에게 신용공여하는 것을 제한하고 있다. 2013년 금융시장을 떠들썩하게 했던 동양그룹 사태의 경우 동양그룹이 건전성 규제가 상대적으로 약한 계열 대부회사인 '동양파이낸셜대부'를 통해 동양증권의 자금 약 860억 원을 부실 계열사인 (주)동양 및 동양인터내셔널 등으로 우회지원함으로써 대기업의 부실이 금융시장과 일반 투자자에게 전가된 대표적인 사례라 할 수 있다.[17] 개정 대부업법의 대주주에 관한 규제는 2013. 11월 금융위원회가 발표한 「동양그룹 문제 유사사례 재발방지를 위한 종합대책」중 금융계열사의 자금지원 규제 강화 방안의 일환인데, 부실 대주주 및 계열사가 대부업자를 활용하여 편법·우회적으로 자금을 지원받는 것을 효율적으로 차단하기 위해 상호출자제한기업집단에 속하는 대부업자는 대주주에 대하여 자기자본의 100분의 100을 초과하는 신용공여를 할 수 없도록 하고, 특히 은행 등 여신금융기관이 최대주주인 대부업자는 대주주에 대하여 신용공여 자체를 할 수 없게 되었다(대부업법 제10조). 또한 신용공여 제한 규정을 위반할 경우 과징금 부과 및 형사벌칙 대상으로 규정하여 금융위원회 등록 대부업자와 대주주 간의 불건전거래행위가 발생할 가능성을 최소화하도록 하였다.

4. 대부채권의 양수인 제한

개정 대부업법은 대부채권이 불법사채업자에게 매각되는 것을 방지하고 대부채권을 효율적으로 관리하기 위해 대부채권의 양수인을 여신금융기관, 대부채권매입추심업자, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 예금보험공사, 정리금융회사, 농협자산관리회사로 한정하였다(대부업법 제9조의4, 동법 시행령 제6조의4, 「대부업등 감독규정」 제12조).

대부채권매입추심업자는 자산규모나 관할영업소 수에 관계없이 모두 금융위원회 등록 대상인데, 위 규정상으로는 금융위원회에 등록된 대부업자라도 대부채권매입추심업자가 아니라면 대부채권을 양수할 수 없는 것

17) 금융위원회 보도자료, "동양그룹 문제 유사사례 재발방지 종합대책 마련", 2013. 11. 21.

으로 해석될 소지가 있다. 그러나 대부채권매입추심업을 영위하지 않는 일반 금융위원회 등록 대부업자도 향후 매입추심업을 영위하고자 할 때에는 등록신청사업을 추가하고 대부채권매입추심업 영위의사 확인서를 제출하면서 변경등록을 하기만 하면 대부채권을 양수할 수 있다.[18] 이에 비추어 보면 2016. 7. 25. 이후부터 시·도지사 등록 대부업자는 대부채권매입추심업을 하는 것이 불가능한 반면, 금융위원회 등록 대부업자는 '금전대부업'과 '대부채권매입추심업'을 모두 영위할 수 있다.

영업망이 취약한 일부 대부업자는 새로 여신을 취급하기 보다 금융회사의 기존 대부채권을 매입하여 채권추심업에 집중하는 경향이 있다. 한편 통상적으로 부실채권은 여러 단계를 거쳐 재매각되는 과정이 반복되고 최종 단계에서 대부채권 매입추심업자가 회수 가능성이 매우 낮은 부실채권을 헐값에 매입하여 채무 독촉 및 지급명령 등을 통해 추심을 하게 된다. 이러한 영업적 특성때문에 대부채권 매입추심에 관한 채무자의 피해 및 민원이 빈발하고 있다.

향후 경기침체가 장기화되고 가계부채의 부실화가 심화될 경우 금융회사 간에 대부채권을 매각하는 일이 더욱 많아지면서 대부채권매입추심업자가 대부채권의 양수인으로 참여하는 빈도도 같이 증가할 것을 예상된다. 이러한 점을 감안하면 개정 대부업법은 모든 대부채권매입추심업자를 금융위원회가 직접 관리·감독하면서 대부채권의 무분별한 양도를 제한함으로써 채권 추심 과정에서 발생할 수 있는 채무자의 피해를 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

5. 대부업 이용자의 보호 강화

자산 500억 원 이상인 금융위원회 등록 대부업자등은 법령을 지키고 거래상대방을 보호하기 위하여 임직원이 직무를 수행할 때 따라야 할 기본적인 절차와 기준인 '대부업 이용자 보호기준'을 정하여야 한다. 그리고 위 보호기준의 준수 여부를 조사·감사하는 보호감시인을 1명 이상

18) 참고로, 대부중개업과 달리 대부채권매입추심업은 별도의 등록단위로 구분되지 않기 때문에 대부채권매입추심업을 영위하려는 자도 '대부업'으로 등록하여야 한다.

두도록 함으로써 대부업자등의 건전 경영을 위한 자율적인 통제장치를 마련하였다(대부업법 제9조의7 신설).

또한 까다로운 인·허가 심사를 거치는 다른 금융업권과 달리 대부업은 진입과 퇴출이 상대적으로 용이하기 때문에 불법행위를 한 대부업자가 폐업한 후 잠적하면 실질적인 피해보상이 어려운 사례가 발생할 수 있다. 이러한 폐해를 막기 위해 개정 대부업법은 대부업자등이 고의 또는 과실로 거래상대방에게 손해를 발생시킨 경우 손해배상책임을 지도록 하고, 이러한 손해배상책임을 보장하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보증금을 협회에 예탁하거나 보험 또는 공제에 가입하도록 규정하였다(대부업법 제11조의4 신설). 한편 동법 시행령에서 정한 최소 보장금액은 시·도지사 등록 대상인 경우 1천만 원, 금융위원회 등록 대상인 경우 5천만 원이고, 만약 등록의 유효기간이 만료하거나 등록취소 또는 폐업한 후에도 대부채권이 잔존한다면 동 사유가 발생한 날부터 최장 3년 동안 최소 보장금액을 유지하여야 한다(동법 시행령 제6조의9).

뿐만 아니라 종래에는 대부업자와 거래상대방의 분쟁을 해결하기 위해 해당 영업소를 관할하는 각 시·도 소속으로 5인의 전문가로 구성된 분쟁조정위원회를 두도록 하였으나, 동 위원회의 제시사항에 법적 강제력이 없어 유명무실하다는 지적이 있었다.[19] 개정 대부업법은 시·도지사 등록 대부업자등과 거래상대방 사이의 분쟁이 시·도지사 소속 분쟁조정위원회에서 해결되지 않는 경우 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있도록 하였는데(대부업법 제18조), 소비자분쟁조정위원회의 조정안은 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 간주되는 경우 재판상 화해와 같은 효력이 부여된다(「소비자기본법」 제67조제2항, 제4항). 한편 개정 대부업법은 금융위원회 등록 대부업자등에 대한 분쟁조정에 대해서는 금융감독원에 설치된 분쟁조정위원회에 관한 규정을 준용하도록 하였는데, 위 분쟁조정위원회의 결정사항에 대하여도 한국소비자원의 소비자분쟁조정과 같은 효력이 부여되어 있으므로(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제55조), 대부업자등과 거래

19) 한국금융연구원, 앞의 글, 73쪽.

상대방 간의 분쟁 해결에 있어서 실효성을 보다 확보하고자 하였다.

6. 광고 규제 강화

개정 대부업법은 주류 등과 같이 광고 매체 및 시간 등을 제한함으로써 불법 광고로 인한 금융소비자의 피해를 사전적으로 예방하고자 하였다.[20] 이에 따라 대부업자가 평일 오전 7시~9시, 오후 1시~10시, 토요일과 공휴일 오전 7시~오후 10시까지 대부업 방송 광고를 할 수 없도록 하는 규정이 신설되었다(대부업법 제9조 제5항).[21]

과도한 대부업 방송광고는 충동적인 대출을 유발하고 어린이·청소년의 건전한 금융관념 형성을 저해하는 등의 부작용이 우려되므로 적절한 공적규제의 필요성은 여전히 존재한다. 그러나 대부업자의 영업 행태를 관리·감독할 지방자치단체의 인력만으로 불법 광고를 단속하기에는 한계가 있다. 법정금리가 계속 인하되어도 대부시장이 지속적으로 성장하고 있는 현실에 비추어 보면 최고금리 추가인하와 함께 광고 등 영업상 규제도 강화해야 한다는 주장은 설득력이 높아진다. 이에 현재 국회에선 이미 단계적으로 낮춘 최고금리를 이자제한법과 같은 수준까지 더 내리고, 대부업 TV 광고를 전면적으로 금지해야 한다는 의견이 제기되고 있다.[22]

7. 법정 최고 이자율 인하

2015. 7. 25. 개정된 대부업법이 시행되기 전에 법정 최고이율을 정한 일몰 조항이 실효되는 2015. 12. 31. 당시 여야는 법정 최고금리를 인하하는 데까지는 공감대를 형성했지만 여당이 29.9%를, 야당이 25%를 주장하며 팽팽하게 맞섰다. 결국 일몰종료 이후 무법상태까지 겪은 끝에 2016.

20) 주류의 경우 TV광고를 오전 7시～오후 10시까지, 라디오 광고는 오후 5시~다음날 오전 8시까지 제한하고 있다(국민건강증진법 제7조 제2항, 동법 시행령 제10조의2 별표1).

21) TV 광고 규제는 2015. 8. 25.부터 시행되었다(대부업법 부칙 제1조).

22) 더불어민주당 제윤경 의원은 2016. 7월 대부업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법 개정안을 동시에 대표발의했다. 동 개정안은 IPTV 보급 등 환경 변화에 따라 누구나 언제든 VOD 콘텐츠로 대부 광고를 볼 수 있기 때문에 방송법 적용을 받는 공중파, 케이블, 종편 등 방송 뿐 아니라 인터넷 멀티미디어 방송 등에 대해서도 대부업체 등의 TV광고를 전면 금지하자는 것을 내용으로 한다.

3. 3. 그 중간 수준인 27.9%로 하고, 2년 후에 다시 법정 최고이율을 정하기로 했다.[23)]

개정법상 인하된 최고금리인 연 27.9%는 새로 체결되거나 갱신·연장되는 대부계약에만 적용된다. 또한 최고금리 규제가 실효된 2016. 1. 1. ~ 3. 2. 중에 성립한 계약에 대해서도 법 시행일인 2016. 3. 3.부터 종전 최고금리인 연 34.9%의 이자율 규제를 적용하여 이를 위반한 대부업자를 형사처벌할 수 있도록 하고, 초과 이자를 지급한 채무자가 초과이자분에 대한 반환청구를 할 수 있도록 하였다.

따라서 종전 이자율이 실효된 2016. 1. 1. 이전에 연 34.9%로 대출한 자가 개정법 시행 후에 계약을 갱신·연장하였다면 갱신 전에는 종전 이자율 연 34.9%가, 갱신 후에는 개정된 이자율인 연 27.9%가 적용된다. 반면, 이자율이 실효된 기간 중에 연 34.9%를 초과한 이율로 대출한 자가 개정법이 시행된 이후에 대부계약을 갱신·연장하였다면 개정법 시행 전까지는 법정 최고이자율을 초과한 약정이율을 그대로 적용되고, 개정법 시행 이후부터 갱신·연장 전까지는 종전 최고 이자율인 연 34.9%가, 갱신 이후에는 개정법상 최고 법정이율인 연 27.9%가 적용된다. 한편 이자율이 실효된 기간 중에 종전 최고 이율인 연 34.9%로 대출한 자가 개정법 시행 이후 갱신하였다면 갱신 전까지는 연 34.9%, 갱신 이후에는 연 27.9%가 적용된다.

Ⅳ. 대부업법의 개선 과제

1. 감독체계 이원화에 따른 문제점

앞서 언급한 바와 같이, 종래에는 사금융시장이 주로 지역별로 구분되어 있었던 점을 감안하여 대부업자에 대한 감독 및 검사도 해당 영업소가 소재하는 지방자치단체가 담당하게 하였다. 그러나 최근 전화, 인터넷

23) 한편 2016. 8. 5. 윤관석 더불어민주당 의원은 대부업 법정 최고 이자율 상한을 연 25%로 인하하는 내용을 골자로 한 대부업법 개정안을 대표발의했다.

등 온라인 상에서의 비대면거래가 활성화됨에 따라 대부업자가 지역마다 영업소를 설치하지 않아도 전국적인 영업을 할 수 있게 되었다. 이러한 현상을 반영하여 개정된 대부업법은 자산규모 및 영업범위 등을 고려하여 대부업의 감독기관을 금융위원회와 시·도지사로 이원화하여 금융위원회 등록 대부업자등에 대해서는 금융회사에 적용되는 규제를 추가적으로 적용하고 이를 위반할 경우 금융회사의 임직원과 유사한 제재를 할 수 있도록 함으로써 시·도지사 등록 대부업자등과 차별하여 보다 강화된 규제를 적용하고 있다. 그런데 이와 같이 동일한 업종의 감독기관이 이원화됨에 따라 다음과 같은 문제점이 발생한다.

첫째, 개정 대부업법에 따르면, 대부업법을 위반한 법인인 시·도지사 등록 대부업자등에 대하여 시·도지사는 법인에 대한 행정제재만 부과할 수 있고 그 위법행위에 책임이 있는 개인에 대한 해임권고(면직)과 같은 신분상의 행정 제재를 할 수는 없다(대부업법 제13조제1항, 제2항). 따라서 대부업법을 위반한 임직원 개인은 형사처벌을 받거나 그 대부업자의 등록이 취소되지 않는 한 다른 대부업자 및 금융회사의 임원이 될 수 있다. 반면 이와 동일한 위법행위를 한 자가 금융위원회 등록 대부업자등이라면 금융위원회는 해당 대부업자에 대한 행정 제재 뿐만 아니라 그 임직원 개인에 대해서도 해임권고(면직), 직무정지 등의 신분상 제재를 할 수 있다(대부업법 제13조제6항). 금융위원회로부터 해임권고를 받은 임원이나 면직요구를 받은 직원은 일정한 기간 동안 다른 금융위원회 등록 대부업자 뿐만 아니라 다른 금융회사의 임원이 될 수 없게 되는 불이익이 생기는데(대부업법 제4조제2항, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」제5조제1항제7호, 동법 시행령 제7조제2항), 단지 감독기관이 다르다는 이유로 동일한 수준의 동일한 위법행위에 대해서 이러한 차별 취급이 정당화되기 어렵다. 그리고 동일한 유형 및 수준의 위법행위를 저지른 경우에도 그 행위자가 시·도지사 등록 대부업자라면 영업정지와 등록취소만 할 수 있는 반면, 금융위원회 등록 대부업자라면 영업정지와 등록취소 뿐만 아니라 기관경고나 주의 등의 제재도 가능하다. 감독기관으로부터 기관경고를 받은 자는 금융회사의 주식 취득함에 있어서 결격사유로 작용하는 등

법률상 불이익을 발생하게 되므로 대부업자의 민원이나 법적 분쟁을 야기하는 요인으로 작용할 수 있다.[24]

둘째, 2011년 개정된 상법 당시 사채발행한도 규제가 폐지되었기 때문에 시·도지사 등록 대부업자는 완전 자본잠식 상태에서도 전환사채나 신주인수권부사채 등을 발행하는 것이 법적으로 가능한데, 금융위원회 등록 대부업자에 대해서만 자기자본의 10배 이내로 총자산한도를 규제하는 것 역시 양자 사이의 형평성 논란이 제기될 수 있다.[25] 건전성 규제에 대해서까지 이들을 차별 취급하는 것이 법리적으로나 정책적으로 타당한지는 의문이다.

셋째, 대부업을 영위하고자 할 경우 특별한 영업시설을 갖추지 않아도 전화기와 인터넷만 있으면 전국적인 영업이 현실적으로 가능한데도 1개의 시·도에 영업점을 설치하였다는 이유만으로 이들을 시·도지사의 감독대상으로 분류하는 것은 이해하기 어렵다. 물론 이러한 사례에 대해서는 대부업법 제3조제2항제6호가 금융위원회 등록 대상 대부업자의 요건을 시행령에서 구체화함으로써 해결할 수 있도록 하고 있으나, 개정된 대부업법 시행령에는 아직 이를 구체화하는 규정을 마련하고 있지 않다는 점이 문제이다. 이와 같이 동일한 업종에 대해 감독기관이 이원화되어 있는 경우 앞서 언급한 신분상 제재나 건전성 등에 관한 규제차익을 얻으려는 사례가 발생할 수 있음에도 불구하고 입법불비로 인해 실효성있는 규제가 이루어지지 않을 수도 있다. 대부업법에 시·도지사의 요청검사 제도가 있기 때문에 제도적 보완이 어느 정도 가능하기는 하나,[26] 요청검사 사항

---

24) 예를 들어 상호저축은행법에 따르면, 금융위원회나 금융감독원장으로부터 최근 1년 이내에 기관경고를 받은 사실이 있는 법인 대부업자등은 상호저축은행업을 영위하거나 상호저축은행의 주식을 취득하여 대주주가 될 수 없다(상호저축은행법 시행령 별표1 제1호사목4), 별표2 제1호바목4), 「상호저축은행업 감독규정」 제14조제6항).

25) (구) 상법 제470조제1항에 따르면, 회사가 발행할 수 있는 사채의 총액은 최종의 대차대조표에 의하여 회사에 현존하는 순자산액의 4배를 초과하지 못하였으나, 2011년 상법 개정 당시 동 규정이 삭제되었다.

26) 시·도지사는 ① 매월 말을 기준으로 대부업자등의 월평균 대부금액의 잔액이 금융위원회가 정하는 금액을 초과하는 경우, ② 대부업자등의 영업행위가 법령에 위반되는 경우, ③ 동일인이 2 이상의 등록업체의 대주주인 경우 등 분사(分社) 등의 수단을 통하여 법 제12조제2항에 따른 금융감독원장의 검사를 피하려는 의도가 있다고 의심되는 경우, ④ 대부업자등의 영업행위가 거래상대방(대부계약과 관련된 보증계약

에 대해서는 금융위원회에게 제재권한이 없기 때문에 금융감독원장이 검사하여 그 결과를 시·도지사에 통보하면 이를 토대로 시·도지사가 제재하는 절차를 거치게 되는데, 시·도지사는 금융위원회와 달리 대부업자등에 대한 영업정지 및 등록취소 권한만 가지고 있다는 점에서 규제 차익을 얻으려는 사례에 대한 근본적인 해결책이 되긴 어렵다.

현재 개편된 감독체계 하에서는 규제내용에 따라 조치수단을 달리 적용할 수 있도록 제재양정기준을 마련하여 모든 대부업자등에게 공통적으로 적용되는 규정의 위반행위에 대해서는 금융위원회 등록 대부업자에게도 영업정지와 등록취소만 부과할 수 있게 하고, 금융위원회 등록 대부업자등에게만 별도로 적용되는 규정의 위반행위에 대해서는 기관경고나 임직원 제재도 할 수 있게 한다면 앞서 언급한 형평상 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 금융위원회와 시·도지사가 동일한 기준을 가지고 제재업무를 통일적으로 수행할 수 있게 하고, 입법불비 사항을 신속하게 보완하도록 관련 규정 및 기준을 정비하여야 한다. 이에 앞서 금융위원회, 금융감독원, 행정자치부 및 지방자치단체와의 유기적인 공조체제를 마련하고, 정보 인프라를 확충하여 상시적인 정보공유를 할 수 있다면 실무상으로는 크게 문제되지 않을 수도 있다.

그러나, 법체계적인 측면에서 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 전체 대부업에 대한 관리·감독이나 제재권한을 금융위원회로 일원화하는 것이 타당하다. 다만 개인 또는 소형 대부업자등까지 모두 중앙정부 차원에서 관리·감독하게 되면 과도한 업무부담 및 감독행정의 효율성이 저해될 수 있음을 감안하여 개인이나 일정 규모 이하의 법인 대부업자등에 대하여는 금융위원회의 관리·감독권한 및 제재권한을 시·도지사에게 위임하는 입법형식으로 감독체계를 개편하는 것이 현실적인 대안이 될 것으로 보인다.

을 체결하는 경우에는 보증인을 포함한다)에게 불이익을 줄 가능성이 크고 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따라 금융감독원의 검사를 받는 기관과 연계되어 있는 경우 금융감독원장에 검사를 요청할 수 있다(대부업법 제12조제4항 및 동법 시행령 제7조의2). 다만 ①과 관련하여 「대부업등 감독규정」은 대부업법 시행령에서 위임한 사항을 구체적으로 정하고 있지 않아 향후 보완이 필요하다.

2. 대부업자와 여신금융기관과의 차별 취급에 따른 문제점

개정 대부업법의 가장 큰 변화는 전국적인 영업망을 갖추거나 자산규모가 큰 대부업자등을 금융위원회가 관리·감독할 수 있게 된 것이라 할 수 있다. 이는 대부업과 유사한 영업을 하는 상호저축은행 등과의 규제차이를 줄이고, 대부이용자의 보호를 강화할 필요성에서 비롯된다.[27]

금융위원회 등록 대부업자등에게 적용되는 대주주에 대한 신용공여 제한, 대부이용자 보호기준 및 보호감시인 제도, 임직원의 제재 및 임원 결격사유 등은 다른 금융회사에도 공통적으로 적용된다.[28] 특히 최소 자기자본 요건, 총자산한도, 대주주에 대한 신용공여 제한은 여신전문금융회사에게 적용되는 규제와 유사한데, 특히 여신전문금융회사 중 할부금융회사는 대부업자와 마찬가지로 수신기능 없이 대출업무를 영위하는 등 업태도 유사하여 대부업과의 통합도 가능한 상황이다.[29]

현재 서민금융을 주로 취급하는 상호저축은행, 여신전문금융회사 등의 거래고객 및 영업시장은 대부업자와 중복된다. 따라서 대부업 감독체계 개편을 계기로 금융위원회 등록 대부업자가 제도권 금융회사로 편입될 경우 고금리를 수취하는 제2금융권 금융회사 간의 금리 인하 경쟁을 촉발시킬 수 있고, 저신용자의 소액신용대출 수요를 제도권 내로 흡수하여 이용자 보호 수준을 제고할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 유사한 업태와 경제적 기능을 수행하는 금융회사를 차별취급함에 따라 다음과 같이 형평의 문제도 제기될 수 있다.

첫째, 대부업자처럼 여신업무를 영위하는 여신전문금융회사는 차입 뿐

27) 금융위원회 보도자료, “대부업 제도개선 방안”, 2013. 9. 17.

28) 대부업법상 보호감시인의 자격은 금융회사의 준법감시인과 유사한데, ① 한국은행 또는 금융감독원 검사대상기관에서 10년 이상 근무한 경력이 있는 자, ② 금융 또는 법학 석사 이상의 학위 소지자로서 연구기관 또는 대학원에서 연구원 또는 전임강사 이상의 직에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자, ③ 변호사 자격을 가진 자로서 해당 자격과 관련된 업무를 합산하여 5년 이상 종사한 경력이 있는 자, ④ 기획재정부, 금융위원회, 증권선물위원회, 금융감독원에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 그 기관에서 퇴임하거나 퇴직한 후 5년이 지난 자 등이어야 한다(대부업법 제9조의7제2항, 제4항).

29) 참고로, 금융위원회는 신용카드대금채권을 매입하여 추심하는 업자도 대부채권매입추심업에 해당한다고 보고 있다(대부업관리감독지침, 대부업정책협의회, 2016, 11쪽).

만 아니라 사채를 공모발행하여 자금을 조달할 수 있고, 대부업자와 유사한 수준의 대출금리를 적용하고 있는 상호저축은행은 수신기능이 있어 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있다.[30] 이러한 상황임에도 여신전문금융회사나 상호저축은행은 대부업법에 따라 대부업자와 동일한 수준의 최고이자율을 적용받고 있어 과도한 금리차익을 누리고 있다. 반면 대부업자는 현재 수신은 물론 공모사채 발행, 자산유동화증권의 발행 등이 제한되어 주로 차입을 통해 조달한 자금을 고금리로 대출하고 있다.[31] 또한 대부업자에 대한 대출리스크 관리 지도로 인해 대부업자는 은행으로부터의 차입이 사실상 불가능한 상황이다. 결국 대부업자는 상호저축은행으로부터 차입하는 경우가 가능할 것인데, 이 역시 행정지도로 상호저축은행이 대부업자에게 제공할 수 있는 여신한도가 제한되어 있다.

즉 대부업은 조달비용이 많이 들고 이에 더해 중개비용과 관리비용, 대손비용도 커서 고금리 대출을 할 수 밖에 없는 원가 구조를 가지고 있는데, 유독 대부업자에 대하여만 자금조달에 대한 규제를 강하게 하는 것은 대부업법상 동일한 최고이자율 적용을 받고 있는 상호저축은행이나 여신전문금융회사와 형평에 맞지 않다. 상호저축은행은 수신기능이 있으므로 시스템리스크와 직결되지만 대부업과 여신전문금융회사는 수신기능을 보유하지 않고 있어 특별한 사정이 없는 한 시스템리스크와는 무관하다. 또한 공모 형태로 시장에서 대규모로 자금을 조달한다 하더라도 여신전문금융업법과 마찬가지로 개정 대부업법이 총자산한도 규제를 도입하고 있기 때문에 타인 자금에 의한 무분별한 외형 확대를 상당부분 방지할 수 있다는 점을 감안하면 이러한 차별 취급은 불합리하다.[32] 따라서 여신전문금융업법 및 상호저축은행법와 같이 대부업법에서도 은행법의 적용을

30) 여신전문금융업법 제47조, 동법 시행령 제18조

31) 대부업자가 공모로 자금을 조달하는 것은 불특정 다수로부터 조달한 자금으로 대출업무를 영위하는 것을 금지하고 있는 은행법에 위반될 소지가 있다. 또한 대부업자는 「자산유동화에 관한 법률」 제2조의 적용대상이 아니어서 자산유동화증권의 발행도 불가능하다.

32) 한편 대손충당금 등 건전성 측면에서 대부업자보다 훨씬 더 엄격한 규제가 적용되는 상호저축은행이나 여신전문금융회사도 규제 수준 차이에 따른 차별 문제를 제기할 가능성이 있다.

배제하는 규정을 대부업법에 두어 대부업자가 사채를 공모로 발행하는 것에 관한 위법성 논란을 입법적으로 해결하는 것이 바람직하다.[33]

둘째, 대부업자, 상호저축은행, 여신전문금융회사는 대부업법에 따라 동일한 최고 이자율 제한 및 중개수수료 상한제가 적용된다(법 제11조의2, 제15조). 그러나, 대부업법은 이자율 제한이나 중개수수료 상한제를 위반할 경우 대부업자에게는 바로 영업정지나 등록취소 뿐만 아니라 형사처벌을 할 수 있도록 규정하고 있는 반면, 상호저축은행이나 여신전문금융회사에 대해서는 금융당국의 시정명령을 통해 먼저 자율시정의 기회를 부여하고 그 시정명령을 이행하지 않을 경우 벌칙만을 부과할 수 있도록 규정하고 있다(대부업법 제11조의2제5항 및 제15조제4항). 이러한 상황에서 대부업법상 최고이자율 제한이나 중개수수료 제한 규정을 위반한 상호저축은행이나 여신전문금융회사에 대하여 행정제재를 할 수 있는 법적 근거가 현행 상호저축은행법이나 여신전문금융업법에는 마련되어 있지 않다. 대형 대부업자에게 인수된 상호저축은행의 영업행태가 대부업자와 큰 차이가 없는 현실임에 비추어 볼 때 금융위원회 등록 대부업자가 유사한 업태를 보이는 다른 여신금융기관과 유사한 수준의 규제를 받고 있음에도 불구하고 동일한 법규 위반행위에 대해 여신금융기관보다 불이익한 대우를 받아야 할 합리적인 이유를 찾기 어렵고, 시정명령만 남발될 경우 규제의 실효성이 저하될 우려가 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이자율 제한이나 중개수수료 제한 규정을 위반한 여신금융기관에 대해서도 대부업자와 같이 시정명령 없이 바로 행정적 제재 또는 처벌이 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

하지만 대부업법상 최고이자율, 중개수수료 제한 등은 대부업자 뿐만 아니라 모든 여신금융기관에 직접 적용된다는 점에서 대부업법은 여신업무에 관한 기본법이라 할 수도 있다. 이러한 점에서 중장기적으로는 여신전문금융회사, 특히 할부금융사와 대부업자의 업무형태가 점차 수렴하게 되면 대부업법과 여신전문금융업법을 단일법으로 통합하는 방안을 고려

33) 여신전문금융업법 제52조 제1항에서는 여신전문금융회사 및 겸영여신업자, 상호저축은행법 제36조 제1항에서는 상호저축은행에 대해서 각각 은행법을 적용하지 않는다고 규정하고 있다.

해 볼 필요가 있다.

3. 대부채권의 양도 제한에 따른 문제점

지명채권인 대부채권은 민법상 양도할 수 있음이 원칙이고(민법 제449조), 대부채권 양수도와 관련하여 별도로 정하고 있는 상호저축은행 및 여신전문회사 이외의 금융회사는 특별한 제한없이 대부채권을 매각할 수 있었지만, 개정 대부업법은 대부업자 및 여신금융기관이 대부채권을 양도할 수 있는 상대방의 범위를 한정함으로써 불법 사채업자에게 대부채권이 유통되는 것을 막고자 하였다.[34]

지명채권의 양도란 채권의 귀속주체가 법률행위에 의해 변경되는 것을 의미하는데, 여기서 "법률행위"란 유언 이외에는 통상 채권이 양도인에게 양수인으로 이전하는 것 자체를 내용으로 하는 그들 사이의 합의인 "채권양도계약"을 가리키고, 이는 이른바 준물권행위 또는 처분행위로서의 성질을 가진다. 그와 달리 채권양도의 의무를 발생시키는 것을 내용으로 하는 이른바 "양도의무계약"은 채권행위 또는 의무부담행위의 일종으로서 구체적으로는 채권의 매매나 증여, 채권을 대물변제로 제공하기로 하는 약정, 채권양도담보계약 채권의 추심을 위임하는 계약, 신탁 등 다양한 형태를 가질 수 있다.[35] 이처럼 대부채권의 양도를 발생시키는 원인은 매우 다양한데, 이 모두를 규제 대상으로 하는 것이 과연 타당한지에 대해서는 의문이 있다.

생각건대, 합병 및 영업의 포괄적 양도와 같이 모든 권리관계가 포괄적으로 승계되면서 대부채권이 이전되는 경우까지 이 규정을 적용하는 것은 바람직하지 않다. 문제는 변제자대위(민법 제480조, 제481조)에 의해 대부채권이 양도되는 경우인데, 채권이 이전되는 법률효과에 주목하여 임

34) 상호저축은행업 감독규정 제22조의4에서는 대출채권 매입·매도거래 상대방, 매매기준 등을 비교적 상세히 규정하고 있다. 이에 따르면, 대부업자와의 거래의 경우 대출채권 매도거래는 가능하나 매입거래는 합병과 포괄적 영업양도 이외에는 허용되지 않는다. 또한 여신전문금융업법에는 자금조달의 한 방법으로 보유하고 있는 대출채권의 양도를 규정하고 있을 뿐 양수·도 상대방 또는 매매기준 등에 대해서는 별도로 규제하고 있지는 않고 있지만, 자금조달의 한 방법으로 "보유하고 있는 대출채권의 양도"를 규정하고 있다(동법 제47조제1항제4호, 동법 시행령 제18조제1항제2호)

35) 대법원 2011. 3. 24. 선고 2010다100711판결

의대위인지 법정대위인지 여부를 불문하고 모두 대부채권 양도 규제를 적용해야 한다고 볼 여지도 있다. 그러나 법정대위는 변제할 정당한 이익이 있는 보증인이나 담보부동산의 제3취득자 등 이해관계가 있는 제3자가 대신 변제함으로써 대부채권을 취득하게 되는 것이므로 이경우까지 대부채권의 양도까지 제한하는 것은 입법취지에 맞지 않고 과도한 규제가 될 수 있다. 다만 '변제자의 임의대위'까지 양도로 보지 않는다면 대부채권 양도 제한이 형해화될 우려가 있으므로, 변제자의 임의대위에 한하여 '대부채권의 양도'에 포함시키는 것이 바람직하다.[36]

또한, 대부업 이용자의 보호를 강화하기 위해서는 대부채권 양수인의 범위를 제한하는 방안 이외에도 정상채권이나 소멸시효가 완성된 채권의 양도를 제한하는 내용의 규정을 대부업법에 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다.

금융회사가 대부채권을 매각하는 것은 유동성 확보, 자산건전성 관리 및 부실채권 관리비용 절감 등의 긍정적 효과가 있으나, 매각 상대방이 대부업자인 경우 불법 채권추심 등으로 인한 금융 소비자와의 분쟁이 야기되는 등 상당한 부작용도 존재한다. 물론 대부계약을 체결할 때 여신거래약관 등에 따라 사전동의가 이루어진다 하더라도 금융회사의 우월적 지위를 감안하면 채무자가 대부계약을 체결하면서 채권 양도를 거부한다는 의사를 표명하기 어렵고, 대출채권자가 제도권 금융회사에서 대부업자로 변경된다는 내용의 채권양도의 통지를 받은 후에는 원상회복이 쉽지 않다는 점에서 소비자의 금융회사 선택권이 침해될 소지가 있다. 특히 부실채권이 아니라 정상적으로 원리금을 납입하고 있는 채권도 대부업자에 매각하면 대부업자와의 거래를 꺼리는 국민 정서상 자의와 상관없이 대부업자의 채무자로 전락함에 따른 불쾌감을 유발할 수 있고 채무자의 신용도가 하락하게 되어 매우 불합리하다. 따라서 원칙적으로 부실채권만 매각대상으로 운용하되, 채무자에게 귀책사유가 없는 정상채권에 대해서

36) 최근 금융위원회도 법정 대위에 따른 대부채권의 양도는 동 규정의 적용대상이 아니나, 채무자와 이해관계가 없는 제3자가 채권자와의 합의를 통해 채무를 대위변제하는 임의대위 변제에 대해서는 부실채권매입업자가 동 규정을 회피할 목적으로 대위변제를 할 가능성이 높은 것을 우려하여 동 규정이 적용된다고 하였다(2017. 1. 6. 자 금융위원회 법령해석).

는 채무자의 금융회사 선택권을 부당하게 박탈하는 등 권익침해 소지가 있는 점을 감안하여 금융회사의 구조조정이나 자산유동화 등을 위해 불가피한 경우에만 이를 허용하는 것이 바람직하다.

또한 대부채권의 소멸시효가 완성된 경우 대부채권매입추심업자는 법적 지식이 부족한 채무자가 변제의무 없음을 알지 못하거나 번거로움 등으로 제대로 항변하지 않는다는 점을 악용하여 대부채권을 헐값에 매입한 뒤 법원에 지급명령을 청구하여 채권을 추심하기도 한다.[37] 소멸시효가 완성된 대출채무의 이행을 구하는 소가 제기되더라도 채무자들은 소멸시효 제도를 알지 못하는 경우도 많고 법적 대응의 번거로움 때문에 부득이 변제에 응하는 경우가 많다.

이에 금융감독당국은 2015. 12월부터 금융회사가 소멸시효 완성 채권을 직접 추심하거나 채권추심회사에 위임할 수 없고, 대출채권을 매각할 때에는 소멸시효가 완성된 채권이 매각대상에 포함되지 않도록 하여야 하며, 채권양도통지서에 소멸시효 완성 여부를 명시할 의무를 내용으로 하는 행정지도를 하고 있다. 또한 이러한 내용의 행정지도가 반영된 “채권추심업무 가이드라인” 및 “대출채권 매각 가이드라인”을 통해 소멸시효가 완성된 채권의 양도 및 추심을 하지 않도록 하고 있다. 그러나 금융감독원의 행정지도나 가이드라인은 법적 구속력이 없어서 금융회사의 소멸시효 완성 채권의 매각이나 이를 매입한 대부채권매입추심업자의 소멸시효 완성 채권의 추심행위를 막을 수 있는 근본적인 대책이 되기에 부족하다.

이러한 문제점에 대해 현재 의원입법안으로 채권추심자가 소멸시효 완성 채권을 추심하지 못하도록 금지하는 것을 내용으로 하는「채권의 공정한 추심에 관한 법률」개정안 5건이 발의되어 있다. 그러나 이 개정안에 대해서는 동법의 적용범위가 금전 소비대차 계약에 따른 일반채권자도 포함된다는 점을 감안하면 사적 자치의 원칙이 적용되는 영역에까지 국가가 과도하게 개입하게 되는 결과를 초래할 우려가 있다는 비판이 제

37) 법원에서 지급명령을 내린 후 2주내에 채무자가 이의신청을 하지 않을 경우 대부업자가 바로 강제집행을 할 수 있는데, 2012년 전자소송제도가 도입된 이후에는 지급명령제도를 이용하는 사례가 더욱 빈번하게 발생하고 있다.

기되고 있다.[38]

생각건대 일반 채권자와 달리 금융회사는 소멸시효 완성 사실을 잘 알 수 있다는 점을 감안하면 소멸시효가 완성된 금융회사의 대부채권에 한하여 양도 대상에서 제외할 수 있도록 하는 규정을 대부업법에 반영하는 것도 고려해보는 것이 바람직하다.

4. 이자율 규제 체계에 따른 문제점

이자 제한에 관한 입법태도는 특별법을 통한 규제와 민법의 일반원리에 따른 규제로 구분되는데, 우리나라는 전자의 방식을 따르고 있다. 즉 이자제한법이 민법에 대하여 사인 간의 이자 제한에 관한 특별법이라고 한다면, 대부업법은 대부업자가 행하는 대부의 이자율 상한에 관한 특별법이라 할 수 있는데, 대부업법상 이자율 규정에 관하여는 다음과 같은 문제점이 있다.[39]

첫째, 2002년 제정된 대부업법은 대부업자의 이자율 제한 규정을 미등록 대부업자에 대하여도 적용해왔는데, 1998년 폐지되었다가 2007년에 부활한 이자제한법이 대부업법에 따라 등록한 대부업자에 대해서만 이자제한법의 적용을 배제하는 것으로 규정하고 있어 미등록 대부업자에 대해서는 이자제한법과 대부업법이 중첩적으로 적용되고 있었다. 이는 미등록 대부업이 사실상 사채시장의 폭리행위에 관여하는 경우가 많으므로 대부업법의 규정에도 불구하고 이자제한법이 적용되어야 하나, 그당시 이자제한법에는 형사벌칙 규정이 없어 미등록 대부업자에 대해 이자제한법만 적용하면 형사처벌을 받지 아니하고 민사 책임만 지는 불합리한 결론에 이르는 문제가 있었기 때문이다.

그후 2009. 1. 21. 개정된 이자제한법은 미등록대부업자에 대해서도 이자제한법의 적용을 배제하였다(이자제한법 제7조). 그대신 대부업법에서 미등록대부업자에 대한 이자율을 이자제한법을 준용하도록 하고(대부업법

38) 법제사법위원회, 「채권의 공정한 추심에 관한 법률 일부개정법률안」검토보고서, 2016, 8쪽.

39) 김대규, “대부업 규제 및 관리감독의 문제점과 개선방안”, 「기업법 연구」제22권제3호, 한국기업법학회, 2008, 486쪽.

제11조제1항), 초과이자를 수취한 미등록 대부업자의 행위에 대한 형사처벌은 대부업법을 적용할 수 있도록 하였다(대부업법 제19조제2항제3호).

이자제한법과 대부업법 개정 연혁에 비추어 보면, 미등록 대부업자에게 이자제한법을 준용하도록 한 대부업법 제11조는 미등록대부업자의 고리대금 수취행위를 형사처벌하려는 필요성 때문에 불가피하게 규정된 것이라 할 수 있다. 그러나 2011년 개정된 이자제한법에도 초과이자를 수취한 자에 대한 형사벌칙(이자제한법 제8조)이 마련됨에 따라 미등록 대부업자의 초과이자 수취행위에 대한 형사처벌이 이자제한법상 가능하게 되었음에도 이자제한법 제7조와 대부업법 제11조가 아직도 개정되지 않고 있다. 따라서 미등록 대부업자의 고금리 수취행위에 대해서는 이자제한법을 적용하여 해결할 수 있도록 대부업법 제11조를 개정하여야 한다.[40] 나아가 현행 대부업법상 최고 이자율이 27.9%이고 현재 국회에서 이를 이자제한법 수준으로 낮추자는 의견이 있는 점을 감안할 때 중장기적으로는 이자율 규제에 관하여 이자제한법으로 일원화하는 것이 바람직하다고 본다.[41]

둘째, 제정 당시 이자율 제한에 관한 대부업법 규정은 사인 간의 이자율 제한이라는 정책적 목표를 달성하기 위하여 한시적으로 효력을 가지는 일몰조항 형태로 규정되었다. 그러나 2009. 1. 1.부터 같은 해 1. 20.까지 20일 간 입법상의 실책에 따른 이자율 제한 규정 적용의 공백이 발생한 바 있는데, 2016. 1. 1. 실효된 최고이자율 규정은 2016. 3. 3.에야 비로소 개정됨으로써 또다시 이러한 상황이 되풀이되었다.

이자율 제한 규정이 실효된 공백기간이 존재하고, 그 후 개정 법률에 의해 최고이자율이 변경된 경우 이자율 제한규정이 실효된 공백기간 중에 대부업법에서 정한 최고이자율을 초과하여 체결된 이자약정의 효력이

40) 한편 금전대차에 관하여 대부업법을 제외한 다른 법률에 우선하도록 이자제한법을 개정해야 한다는 주장도 있다. 윤상덕, “이자규제의 역사적 고찰 및 개정 이자제한법의 방향”, 「법학연구」 제44권, 한국법학회, 2011, 144쪽.

41) 한편 이에 대해서는 대부업법의 주요 내용은 대부업 등의 등록 및 감독과 이자율 규제를 핵심으로 하는데 그 중에서도 대부업자 등의 이해관계가 가장 첨예한 이자율과 관련된 부분을 배제시키고 이자제한법과 동일하게 적용한다면 대부업자가 굳이 법의 규제를 받는 등록업자가 아닌 미등록대부업자로 남을 가능성이 있게 되어 대부업법의 입법취지가 약화될 수 있다는 반론도 있다. 법제사법위원회, 「이자제한법 일부개정법률안」 심사보고서, 2013, 13쪽.

문제된다. 이와 관련하여 대법원은 이자제한법 공백기간에 체결된 이자약정에 관하여 “이자제한법 시행 전에 체결한 금전소비대차 계약 상의 복리약정이 같은 법 제한최고이율인 연 30%를 초과하는 경우 같은 법 시행일인 2007. 6. 30.부터 그 초과 부분이 무효가 되므로, 위 복리 약정에 따라 계산한 이자가 위 시행일 전에 연 30%를 초과하고 있다면 그 시행일부터, 위 시행일 후에 연 30%를 초과하고 있다면 그 때부터 그 초과 이자 부분이 무효가 된다”고 판시한 바 있다.[42] 이러한 대법원의 태도에 비추어 보면 이자율 제한의 공백기간에 체결된 계약상 약정이자율은 제한없이 정할 수 있다는 결론에 도달하게 된다. 따라서 2016. 1. 1.부터 2016. 3. 2.까지 이자율 제한 규정은 존재하지 않고, 이자제한법은 대부업자에게 적용되지 않으므로 대부업자가 고금리를 수취하더라도 이를 규제할 방법은 없다.

이번 대부업법 개정 당시 금융감독원은 최고이자율 규정이 실효된 공백기간 동안 대부업자가 고금리 약정을 집중적으로 체결하는 것을 막기 위해 행정지도 및 검사를 강화하였다. 그나마 여신금융기관이나 대형 대부업자와 같이 금융당국의 손길이 미칠 수 있는 업체는 고금리로 이자를 수취하지는 않을 것으로 예상되지만 소규모의 영세 대부업자에 대해서는 사실상 지방자치단체가 관리감독을 할 수 있는 여건이 못 되는 현실임을 감안할 때 이자율 제한 규정의 효력을 상실함에 따른 서민들의 피해를 예방하기에는 역부족이다.

대부업법의 핵심 규제인 최고이자율 제한 규정 자체는 원칙적으로 계속 적용된다는 것을 전제로 함에도 불구하고 일몰제 형식으로 운용되어 적시에 개정되지 않을 경우 법적 공백으로 인한 혼란과 소비자 피해만을 야기할 수 있는 문제가 있다. 또한 최고 이자율이 계속 하향조정되어 지금은 이자제한법과 근접한 수준에 이르렀으므로 금전 소비대차에 관한 이자율 규제를 이자제한법으로 일원화하는 대신 대부업법에서는 최고이자율 규정을 삭제함이 바람직하다고 본다.[43]

---

42) 대법원 2008. 10. 23. 선고 2008다37742 판결

43) 같은 취지로는 김대정, “이자채권과 대부업법에 의한 이자의 제한”, 「중앙법학」 제6집 제4호, 중앙법학회, 2004, 237쪽.

5. P2P대출의 규제가능성에 관한 문제점

최근 우리나라에서 빠른 성장세를 보이고 있는 분야가 크라우드 펀딩이고, 그 중에서도 대출형 크라우드 펀딩이라 할 수 있는 개인간 대출(peer to peer, 이하 'P2P대출'이라 한다)중개 서비스 시장이 최근 급성장하고 있다.[44] P2P대출 금리는 연 7~25% 수준으로 업체마다 다양한데, 금리가 은행보다는 높지만 저축은행이나 대부업자보다 낮은 수준이어서 은행에서 대출을 받기 어려운 저신용자도 상대적으로 낮은 금리로 돈을 빌릴 수 있고, 저금리시대에 유용한 투자처라고 생각하는 사람에 대해서는 대안 투자수단이 될 수 있다는 장점 때문에 시장이 점차 커지고 있는 추세다.

P2P대출의 가장 기본적인 모습은 P2P대출 중개업자가 운영하는 온라인 플랫폼을 통해 돈이 필요한 자금수요자에게 여윳돈이 있는 자금공급자가 직접 대출을 해주는 형태라 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 P2P대출 중개업자의 자회사인 대부업자가 대출을 실행하고 P2P대출 중개업자가 이들로부터 원리금수취권을 매입하여 자금공급자에게 매각하거나, P2P대출 중개업자가 제휴하는 은행이나 저축은행이 대출을 실행하고 자금공급자가 자금수요자에게 담보를 제공하는 대가로 담보제공수수료를 수취하는 형태로 이루어지고 있다.

투자형 크라우드 펀딩, 즉 온라인소액투자중개업의 경우 2016. 1. 25. 「자본시장법과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법'이라 한다)」에서 규정하면서 자금공급자를 보호하기 위한 여러 가지 제도를 마련하여 시행 중인 반면, P2P대출은 아직 법적 근거나 관련 규제를 마련하지 못하고 있어 여러 가지 법적 논란이 제기되고 있다. 따라서 P2P대출에 있어서의 자금공급자와 자금수요자를 보호하고 P2P금융시장을 건전하게 육성하기 위해서는 P2P대출에 대한 규제 근거를 명확히 규정하고 거래상대방을 보호할 수 있는 장치를 법제화할 필요가 있다.

---

44) 2005년 영국에서 세계 최초 대출형 크라우드펀딩(Crowd Funding)은 기업 조파(Zopa)가 설립된 것으로 알려져 있고, 한국에서는 2007년 머니옥션 출범을 계기로 P2P 금융이 시작되었다. 서울신문 기사, 2016. 1. 13.자

P2P대출의 법제화에 관한 최우선 과제는 그 법적 성격을 규명하는 것이라 할 수 있다. P2P대출이 투자인지 아니면 대부인지 여부에 따라 현행 법체계상 규율할 수 있는 법령이 달라지기 때문이다. 자본시장법상 투자성은 원본손실위험을 전제로 하고 원본손실위험은 시장위험을 의미하는데, P2P대출채권은 자금수요자의 신용위험이 수반되는 지명채권에 불과한 것이어서 투자성이 있다고 보기 어려운데, 이에 대해서는 P2P대출은 신용위험 뿐만 아니라 시장위험이 따르기 때문에 투자성이 있다고 보는 반론도 존재한다.[45] 전자로 볼 경우에는 대부업법이, 후자로 볼 경우에는 자본시장법이 적용될 수 있다.[46]

대부업법상 대부란 '금전의 대부'를 의미하는데, 금전을 채무자에게 직접 교부하는 것 뿐만 아니라 어음할인·양도담보 그 밖에 이와 비슷한 방법을 통해 금전을 교부하는 것도 대부에 포함된다(대부업법 제2조제1호). 또한 할부금융이나 금융리스 등 실질적으로 거래상대방에게 경제적 이익이 귀속된 경우에도 '금전의 대부'에 포함되고, 거래 상대방에 대한 신용공여의 대가로 발생한 채권은 모두 대부계약에 따른 채권으로 볼 수 있다.[47] 이에 비추어 보면 온라인 플랫폼에서 담보의 제공 또는 원리금 수취권의 매매라는 법적 형식을 통해 자금을 제공하는 행위도 대부업법상 금전의 대부에 포함될 여지가 있다. 그런데 대법원 판례에 따른다면 일정기간(통상 6개월) 내 2～3차례 이상 P2P대출 중개업자가 운영하는 플랫폼을 통해 자금을 제공하는 일반인이라도 대부업을 영위하는 것으로 볼 여지가 있어 대부업법상 등록의무를 발생할 수 있다는 결론에 도달한다.[48]

---

45) 윤민섭, "P2P 금융에 관한 법적 연구", 「금융법 연구」 제9권제2호, 한국금융법학회, 2012, 482쪽

46) 한편 자금공급자가 중개업자의 명의로 보증 및 예금담보를 제공하게 되는 예금담보 제공형의 경우에는 자금공급자가 자금 수요자에 대한 지급보증 행위로 볼 수 있어 영리를 목적으로 계속적, 반복적으로 지급보증업무를 하고 그에 대한 수수료를 받는다면 보증보험업을 영위하는 것으로 볼 수도 있다.

47) 대부업관리감독지침, 대부업정책협의회, 2016, 11쪽

48) 대법원 판례에 따르면 '업으로 한다는 것은 영리를 목적으로 동종의 행위를 반복·계속적으로 하는 것을 의미하는데, 대부행위 등을 반복·계속적으로 영위할 의사로 하는 행위라면 1회의 행위라도 반복·계속적 행위에 해당하는 것으로 보게 된다(대법원 2008. 10. 23. 선고 2008도7277 판결 등). 영업성이 있는지 여부는 단순히 그에 필요한 인적 또는 물적 시설을 구비하였는지 여부와는 관계없이 금전의 대부 또는 중개

그러나 실제로 그렇게 할 필요가 있는지는 의문일 뿐만 아니라 투자형 크라우드 펀딩에 참여하는 온라인소액투자자와의 형평에 맞지 않는 측면이 있다. 그리고 여신업무를 취급할 수 있는 금융회사가 아닌 법인이 P2P대출 거래의 자금공급자가 되는 것을 허용할 것인지에 대해서는 대부업법상 규제 회피 가능성 등을 놓고 팽팽하게 의견이 대립하고 있다.

또한 P2P대출 중개의 법적 성격도 문제된다. (구)재경부는 예금담보제공형 P2P대출의 경우 P2P대출 중개업자는 여신금융회사와 대출을 중개하는 것은 대출모집업무이고, 투자자와의 보증을 중개하는 것은 대부의 중개가 아니므로 양자 모두 대부중개업 등록 대상이 아니라고 유권해석을 내린 바 있다. 그러나 대부중개가 "금전 중개, 알선, 주선, 컨설팅 등 명칭에 불구하고 실질적으로 금전의 대부를 중개하는 행위를 의미한다"고 보는 관점 하에서는 P2P대출 중개업자는 온라인 플랫폼을 제공함으로써 자금공급자가 대부업자 또는 여신금융회사의 명의를 빌려 자금수요자에게 금전을 대부하는 행위를 조력한다는 점에서 대부중개업자로 인정될 여지가 있다.[49]

현재 우리나라에서 취급되는 P2P대출은 대부업상의 법적 논란을 회피하기 위해 변형된 형태로 취급되고 있는데, 최근 자금공급자에 대한 보호가 중요한 과제로 언급되고 있다. 자금공급자가 제공한 투자금을 중개업자가 보관하는 과정에서 사기나 횡령이 발생할 가능성이 있고, 채권의 강제집행을 하기 위해서는 일정한 비용이 발생하게 되는데 투자금액이 소액이다 보니 소송비용이나 절차의 번거로움 때문에 자금공급자가 추심을 포기하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 시간이 지날수록 연체율이 높아질 경우 채권 추심이 곤란한 특성을 이용한 불법행위가 이루어질 수 있어 자금공급자의 피해도 커질 수 있다. 이러한 자금공급자 보호의 관점에서 P2P대출 시장을 대부업이 아닌 자본시장법 영역에서 규율해야 한다는 의견이 제기되고 있다.[50]

의 반복·계속성 여부, 영업성의 유무, 그 행위의 목적이나 규모·횟수·기간·태양 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 판단하여야 한다(대법원 2012. 7. 12. 선고 2012도4390 판결).

49) 대부업관리지침, 대부업정책협의회, 2016, 10쪽

그러나 대부업법의 목적은 대부업에 관한 금융이용자를 보호하고자 하는 데 있다는 점, P2P대출을 취급하는 대부업자나 여신금융기관의 대부재원은 자금공급자로부터 조달하므로 자금공급자를 대부업에 관한 금융이용자로 볼 수 있다는 점, P2P대출에서의 자금제공 행위는 대부행위로 볼 수 있고 P2P대출 중개는 대부중개에 해당하는 것으로 봄이 그 실질에도 부합한다는 점을 감안할 때 P2P대출 중개업무를 대부업법에서 규율하는 것이 현행 법체계에 부합한다고 생각한다. 아울러 제도권 금융의 사각지대를 메우고 자금공급자와 자금수요자 모두에게 유리한 이자율과 수익률을 제공할 뿐만 아니라 금융중개비용도 절감할 수 있는 P2P대출의 순기능을 고려하면 일정한 요건에 해당하는 P2P대출 중개업자에 대해서는 전향적으로 대부업법의 적용을 배제할 수 있는 법적 근거나 자금공급자를 보호할 수 있는 장치를 대부업법에 마련하는 것도 고려해야 한다. 다만 자금 공급 규모, 차입한도나 이용자 보호 측면에서 투자형 크라우드 펀딩과의 규제차익을 얻으려는 사례가 발생하지 않도록 하기 위해 중장기적으로는 단일 법률로 투자형 크라우드 펀딩과 P2P대출을 통합하여 규율하는 것이 바람직하다고 본다.

Ⅴ. 맺음말

대부업 시장은 제도권 금융회사가 소화하기 어려운 신용도가 낮은 금융소외자의 자금수요를 어느 정도 해소시켜주고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있지만 관리 감독이 어렵고 불법 사금융으로 인한 피해를 다수 발생시키고 있다는 부작용이 있다. 이러한 점을 감안하여 감독당국은 대부업자에 대한 관리·감독의 효율성을 높이고 초과이자 수취 또는 불법추심 등으로부터 대부업 이용자를 보호하는 것을 정책적 목표로 삼고 있다. 개정 대부업법은 대부시장이 일정 규모 이상의 중·대형 업체 위주로 재

50) 이순호, “P2P 대출 규제를 위한 입법적 대안에 대한 검토”, 「주간 금융브리프」 제25권제1호, 한국금융연구원, 2016, 11쪽. 이는 P2P 대출중개가 크라우드 펀딩의 일종이고 자본시장법에서 온라인소액투자중개업을 도입하여 투자형 크라우드 펀딩을 이미 규율하고 있는 점을 이유로 한다.

편되고, 부적격자의 위법행위로부터 대부이용자를 보호하고 건전한 금융시장 질서를 확립하는 데에 상당히 기여할 것으로 기대된다. 그러나 대부업의 양성화 및 제도권 금융으로의 흡수라는 정책적 목표만 강조되다 보니 법적 논란이 제기될 만한 내용이 상당 부분 포함되어 있는 것으로 보인다. 이에 본고에서는 개정된 대부업법의 주요 내용을 설명함과 동시에 이와 관련하여 제기될 수 있는 몇 가지 쟁점사항을 중심으로 다음과 같이 개선과제를 정리하고 그 대안을 제시하였다.

첫째, 대형 대부업자에 대한 중앙 정부적 차원에서의 관리·감독을 강화하려는 과정에서 발생하는 금융위원회 등록 대부업자와 시·도지사 등록 대부업자에 대한 불합리한 차별 취급은 규제차이를 발생시켜 대부업 감독의 실효성을 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다. 따라서 중장기적으로는 대부업자에 대한 관리·감독권한을 금융위원회로 일원화하되, 개인 대부업자나 일정 규모 이하의 소형 법인 대부업자에 대해서는 관리·감독권한을 시·도지사에게 위임하는 입법형식으로 규정함이 바람직하다.

둘째, 자금조달방식이나 제재 유형에 비추어 볼 때 금융위원회 등록 대부업자에게도 다른 여신금융기관 수준의 규제를 적용할 경우 형평성 논란이 제기될 수 있다. 따라서 대부업처럼 수신기능이 없고 여신업무만을 취급하는 금융회사를 단일법에서 규율할 수 있도록 하는 방안도 검토할 만하다.

셋째, 대부업자나 여신금융기관이 대부채권을 양도·양수할 수 있는 상대방의 범위가 지나치게 협소하여 당초 기대했던 수준보다 과도한 규제가 될 수 있으므로 양도 제한 사유를 입법목적에 달성할 수 있는 범위 내에서 재조정하고, 정상 채권이나 소멸시효가 완성된 채권 등 대부이용자의 권익을 침해하거나 불공정한 채권추심행위가 발생할 수 있는 대부채권에 대해서는 양도를 제한할 수 있는 법적 근거를 대부업법에 마련할 필요가 있다.

넷째, 이자제한법이 개정되어 미등록 대부업자에 대한 형사벌칙 부과가 이자제한법상 가능하게 되었음에도 아직 대부업법 제11조가 개정되지 않고 있고, 최고이자율 규정을 일몰제로 운용하고 있어 규제의 공백이 여러

차례 발생한 바 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 대부업법 상의 최고 이자율 제한 규정을 삭제하고 금전 소비대차에 관한 최고이자율 규제를 이자제한법으로 통합하여 규율하는 것이 타당하다.

다섯째, 최근 관리·감독의 필요성이 강하게 제기되고 있는 P2P대출의 경우 그 실질을 고려하여 대부업법의 규제 대상으로 포함하되, P2P대출의 특성을 감안하여 대부업법을 선별적으로 적용할 수 있는 특례를 두는 것이 바람직하다.

참고문헌

김대규, “대부업 규제 및 관리감독의 문제점과 개선방안”, 「기업법 연구」 제22권제3호, 한국기업법학회, 2008.

김대정, “이자채권과 대부업법에 의한 이자의 제한”, 「증앙법학」 제6집 제4호, 중앙법학회, 2004.

노형식·이대기·한재준, “대부업 제도개선에 관한 연구”, 2014.

백태승, “이자제한법 폐지에 따른 문제점과 대책”, 「인권과 정의」 제298호, 대한변호사협회, 2001.

윤민섭, “P2P 금융에 관한 법적 연구”, 「금융법 연구」 제9권제2호, 한국금융법학회, 2012.

윤상덕, “이자규제의 역사적 고찰 및 개정 이자제한법의 방향”, 「법학연구」 제44권, 한국법학회, 2011.

이순호, “P2P 대출 규제를 위한 입법적 대안에 대한 검토”, 「주간 금융브리프」 제25권제1호, 한국금융연구원, 2016.

한정미, “서민금융 질서회복을 위한 대부업 관련 법제 연구”, 「한국법제연구원 현안분석」2008-2, 한국법제연구원, 2008.

한국금융연구원, “대부업 관리·감독 효율성 제고방안”, 금융위원회·행정안전부 연구용역보고서, 2012.

법제사법위원회, 「이자제한법 일부개정법률안」 심사보고서, 2013.

_____, 「채권의 공정한 추심에 관한 법률 일부개정법률안」 검토보고서, 2016.

재정경제위원회, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률안」 심사보고서, 2002.

정무위원회, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」일부개정법률안 심사보고서, 2009.

_____, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」일부개정법률안 심사보고서, 2015.

금융위원회 보도자료, “서민금융회사의 건건경영 유도방안”, 2010.4.9.

_____, “대부업 제도개선 방안”, 2013.9.17.
_____, “동양그룹 문제 유사사례 재발방지 종합대책 마련”, 2013.11.21.
_____, “2016년 상반기 대부업 실태조사 결과”, 2016.12.30.
서울신문, “고수익 P2P금융 소액 분산투자가 답”, 2016.1.13.

<국문초록>

종전에는 대부업자에 대한 관리·감독을 지방자치단체가 담당하였으나, 대부업을 보다 체계적으로 관리·감독하기 위해 전국 단위의 영업망을 갖추거나 자산 규모가 큰 대형 대부업자에 대하여는 금융위원회와 금융감독원의 감독을 받도록 하는 내용으로「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 '대부업법'이라 한다)이 개정되었다. 또한 대부업법상 법정 최고이자율 규정이 실효됨에 따라 2016. 3. 3. 최고금리를 27.9%로 하향 조정하는 내용으로 대부업법이 개정된 바 있다.

최근 두 차례 걸쳐 개정된 대부업법은 보증금 예탁제도 도입 및 TV 광고 시간대 규제 등 대부 이용자 보호 수준을 강화하고, 대부업 감독체계를 이원화하여 금융위원회 등록 대상인 대부업자에게는 다른 여신금융기관과 유사한 수준의 규제를 가함으로써 대부업 감독의 효율성을 높이려 하였다. 그러나 감독기관이 다른 두 대부업자 간에 규제 차이를 발생하게 하고, 금융위원회 등록 대상인 대부업자 및 이와 유사한 업태를 보이는 여신금융기관을 불합리하게 차별하고 있는 점에 대해서는 법적 논란이 제기될 수 있다. 또한 대부채권의 양도에 대한 규제가 과도하고 P2P대출과 같은 새로운 형태의 대부업에 대한 적절한 규제를 아직 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 이자율 규정도 법체계에 맞지 않는 등 여러 가지 개선해야 할 과제들이 남아 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 대부업 감독체계를 금융위원회로 일원화하고, 대부업과 유사한 여신업무를 영위하는 금융기관을 단일 법체계로 통합하여 규제 수준을 균등하게 하는 것이 바람직하다. 또한 대부채권의 양도에 관한 규제를 합리적으로 개선하고 신종 대부업에 대한 규제체계를 대부업법에 마련해야 한다. 뿐만 아니라 일몰제로 운용되는 대부업법상 최고이자율 규정을 삭제하고 이자율 규제를 이자제한법으로 일원화하는 것이 법체계상 타당하다고 본다.

주제어 : 대부업, 이자제한법, 여신금융기관, 최고이자율, P2P대출

Main Contents and Improvement Tasks on the revised Credit Business Act

SON, Gyung-Ae*

Previously the local government was in charge of management and supervision over credit service provider. However, in order to manage and supervise credit business more systematically, the Act on Registration of Credit Business, etc. and Protection of Finance Users (hereinafter the "Credit Business Act") has been amended to the effect that credit service provider having a nationwide business network or a large-scale assets shall be put under the supervision of the Financial Services Commission and the Financial Supervisory Service. Further, since the clause of maximum interest rate under the Credit Business Act has been expired, the Credit Business Act has been amended on March 3, 2016 to the effect that the maximum interest rate is adjusted down to 27.9%.

The Credit Business Act amended in two times recently was intended to reinforce the level of protection for credit service users by introducing deposit system of business bond and by regulating TV advertisement time zone, etc. and to enhance the efficiency of supervision over credit business by dualizing supervisory system over credit business and by imposing similar level of regulations with other credit institutions onto credit service providers who are required to register to the Financial Services Commission. However, this might bring legal controversy in connection with that it causes regulatory arbitrage between two different credit service providers which are under control of different supervisory agencies and it unreasonably discriminates against credit service providers who are required to register to the Financial Services Commission and against other credit financial institutions carrying similar credit business activities. Moreover, there are several issues to be

* Attorney at law, Financial Supervisory Service

solved, such as that the current Act not only excessively restricts transfer of credit claim and does not provide proper regulations on new type of credit business such as peer-to-peer lending, but also interest rate provisions are not in line with legal system, etc.

In order to solve these issues, it is advisable that the supervisory system over credit business should be unified into the Financial Services Commission and the levels of restriction should be equal by integrating with other financial business institutions carrying similar credit business activities into one legal system. Furthermore, restrictions on transfer of credit claim should be reasonably improved and a proper regulatory system for new credit business should be introduced to the Credit Business Act. In addition, it is viewed that, from the perspective of legal system, the regulation of the Credit Business Act on the maximum interest rate which is operated as sunsetting regulation should be abolished and the restrictions on interest rates should be unified into the Interest Limitation Act.

Key Words : credit business, Interest limitation act, credit financial institution, maximum interest rates, peer-to-peer lending