대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2024. 12.

정무위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024. 07. 09.

민병덕의원 등 12인

나. 회부일자 : 2024. 07. 10.

다. 상정 및 의결일자 :

○ 제418회 국회(정기회)

- 제1차 정무위원회 (2024. 09. 25.)

  상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

- 제1차 법안심사제1소위원회 (2024. 11. 25.)

  상정, 축조심사

- 제2차 법안심사제1소위원회 (2024. 12. 02.)

상정, 축조심사

- 제3차 법안심사제1소위원회 (2024. 12. 03.)

상정, 의결(대안반영폐기)

- 제9차 정무위원회 (2024. 12. 03.)

상정, 소위심사보고, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 민병덕의원)

미등록대부업자는 관리·감독을 받지 않기 위해 정부 및 지자체에 등록도 하지 않고, 초고금리 및 불법 광고로 저신용자들의 피해를 양산함.

미등록대부업자는 불법으로 막대한 경제적 이익을 얻으면서도, 적발 시에도 「이자제한법」에 따른 최고이자율 수준의 경제적 이익을 기대할 수 있는 문제가 있기에, '불법사금융' 이라는 하나의 산업군을 형성하며 활동하는 미등록대부업자들은 사회에서 퇴출되지 않고 있음.

미등록대부업자와의 이자약정 전부를 무효로 하여, 미등록대부업자가 어떠한 경제적 이익도 기대하지 못하도록 하고자 하며, 등록대부업자라도「이자제한법」에 따른 최고이자율 이상의 고금리를 채무자로부터 수취한 경우에는 이자 약정 전부를 무효로 하여, 대부업자의 불법 영업에 경제적 불이익이 따르도록 하여 불법사금융을 근절하려 함.

이에「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」을 개정해 불법사금융 영업에 따른 서민 금융소비자의 피해를 최소화하려 함(안 제8조 및 제11조 등).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 : 최 병 권)

가. 최고이자율 위반 시 이자계약 전부 무효화 등

□ 개정안은 ① 대부업법 상 법정 최고이자율 상한을 연 20%로 명시하고(윤준병의원안), ② 대부업자, 미등록대부업자, 여신금융기관이 최고이자율을 위반하여 대부계약을 체결한 경우 그 이자계약 전부를, 최고이자율 2배 이상 초과한 경우 대부계약 전체를 무효로 하고, 최고이자율 2배 이상 초과한 대부업자에 대한 처벌을 강화하며(윤준병의원안), ③미등록대부업자와의 이자 약정은 무효(민병덕의원안)로 하는 등 최고이자율 위반 시 효력 제한을 강화하려는 것임(안 제8조 등).

현 행	윤준병의원안	민병덕의원안
제8조(대부업자의 이자율 제한) ① 대부업자가 개인이나 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)에 해당하는 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다. ②·③ (생 략)	제8조(대부업자의 이자율 제한) ① ----------20----------. ②·③ (현행과 같음)	제8조(대부업자의 이자율 제한) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ 대부업자가 제1항을 위반하여 대부계약을 체결한 **경우 제1항에 따른 이자율을 초과하는 부분에 대한** 이자계약은 무효로 한다.	④ ----------그 이자계약 전부를----------.	④ ----------**경우와 제3항을 위반하여 연체이자를 받는 경우에는 해당 대부계약의**----------.
<신 설>	⑤ 제4항에도 불구하고 대부업자가 채무자와 체결한 대부계약의 이자율이 제1항에 따른 이자율의 2배를 초과하는 경우에는 그 이자계약을 포함한 해당 대부계약 전부를 무효로 한다.	
⑤ 채무자가 대부업자에게 제1항과 제3항에 따른 이자율을 초과하는 이자를 지급한 경우 **그 초과 지급된** 이자 상당금액은 원본(元本)에 충당되고, 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있다.	⑥ ---------제4항에 의하여 무효인 약정에도 불구하고--------임의로 지급한 경우에는----------.	⑤ ----------**채무자가 지급한 모든**----------.
<신 설>	⑦ 대부업자는 제5항에 의하여 무효인 대부계약에 따라 원본(元本)을 대차한 경우에는 그 원본의 반환을 청구할	

	수 없다.	
⑥ (생 략)	⑧ (현행 제6항과 같음)	⑥ (현행과 같음)
제11조(미등록대부업자의 이자율 제한) ① 미등록대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 「이자제한법」 제2조제1항 및 이 법 제8조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.	제11조(미등록대부업자의 이자율 제한) ① ----------제8항----------.	**제11조(미등록대부업자와의 약정의 효력) ① 미등록대부업자와의 금전소비대차의 이자약정은 무효로 하고 미등록대부업자는 채무자에게 받은 이자를 채무자에게 반환하여야 한다.** **② 채무자가 제1항에 따라 무효인 이자약정에 따라 미등록대부업자에게 이자를 지급한 경우 채무자는 그 반환을 청구할 수 있다.**
제15조(여신금융기관의 이자율의 제한) ① 여신금융기관은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과하여 대부금에 대한 이자를 받을 수 없다.	제15조(여신금융기관의 이자율의 제한) ① ----------20----------.	
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)	
⑤ 여신금융기관이 제1항 및 제3항에 따른 기준을 초과하여 이자 또는 연체이자를 받은 경우 그 이자계약의 효력	⑤ ----------	

등에 관하여는 제8조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.	----------제8항----------.	
제19조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.	제19조(벌칙) ① ----------.	제19조(벌칙) ① (현행과 같음)
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)	
<신 설>	2의2. 제8조제5항을 위반하여 이자를 받은 자 2의3. 제8조제7항을 위반하여 원본의 반환을 청구한 자	
3. ~ 5. (생 략)	3. ~ 5. (현행과 같음)	
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.	② ----------.	② ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)	1.·2. (현행과 같음)
3. 제8조 또는 제11조제1항에 따른 이자율을 초과하여 이자를 받은 자	3. ----------제11조제1항을 위반하여----------받은 자(제1항 제2호의2에 해당하는 자는 제외한다)	3. 제8조----------
4. ~ 10. (생 략)	4. ~ 10. (현행과 같음)	4. ~ 10. (현행과 같음)
③ (생 략)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)

○ 두 건의 개정안의 주요 내용을 비교하면 다음과 같음.

[표 1] 윤준병의원안과 민병덕의원안 주요내용 비교

구분	현행	윤준병의원안	민병덕의원안
법정최고이자율	·(법률) 연 27.9% ·(시행령) 연 20%	·(법률) 연 20%	–
대부업자, 여신금융업자 **최고이자율 위반** 시 효력	·최고이자율을 **초과한 부분**에 대한 **이자계약 무효**	·최고이자율 위반 시 **이자계약 전부**를 무효	
대부업자, 여신금융업자 최고이자율 **2배 초과** 위반 시 효력	–	·최고이자율의 **2배를 초과**하는 **대부계약은 전부 무효** ·채권자는 **원본**에 대한 **반환 청구 불가**	–
미등록대부업자 관련	·대부업자, 여신금융업자와 동일	·대부업자, 여신금융업자와 동일	·**미등록대부업자**와의 금전소비대차 **이자약정은 무효**
벌칙	·최고이자율 위반시 3년이하 징역 또는 3천만원이하 벌금	·최고이자율 2배 초과 시 5년이하 징역 또는 5천만원이하 벌금	·미등록대부업자 이자약정 무효에 따른 미등록대부업자 처벌 규정 삭제

□ 현행 대부업법은 등록·미등록대부업자[1]와 여신금융기관[2]이 법정 최고이자율을 초과하는 대부계약을 체결한 경우 초과분에 대한 이자계약만을 무효로 하고,[3] 초과 지급된 이자 상당금액은 원본에 충당하되 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있도록 하며, 법정 최고이자율을 초과하여 이자를 받은 자는

1) 미등록대부업자에 대해서는 법정 최고이자율의 산정 및 위반 시 효력 등에 관하여 (등록)대부업자에 대한 규정을 준용함(제11조).
2) 여신금융기관에 대해서는 법정 최고이자율의 산정 및 위반 시 효력 등에 관하여 (등록)대부업자에 대한 규정을 준용함(제15조).
3) 예를 들어, 연 50%로 이자계약을 한 경우 법정 최고이자율인 연 20%의 이자는 인정하고, 초과분인 연 30%(연 50% - 연 20%)의 이자계약을 무효로 함.

3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.[4]

○ 그러나 미등록 대부업자, 최고이자율을 초과하는 고금리 등 대부업법 위반행위로 인한 피해 상담·신고 접수 건수가 증가하고 있는 등 불법사금융으로 인한 영세한 자영업자와 서민의 피해가 지속되고 있는 현실임.

- 대부금융협회에 따르면, 미등록 대부업 이용 피해자의 연환산 평균금리는 535%인 것으로 나타남.[5]
- 금융감독원 불법사금융 피해신고센터를 통해 접수되는 연간 대부업법 위반 관련 신고·상담 현황은 매년 증가하는 추세임.

[표 2] 불법사금융 피해신고센터 대부업법 위반 관련 신고·상담 현황

(단위: 건)

구분	'20년	'21년	'22년	'23년
미등록대부	3,369	4,163	4,617	5,009
고금리	1,219	2,255	3,216	3,472
채권추심	580	869	1,109	1,985
불법광고	1,981	1,732	1,202	1,812
불법수수료	202	219	206	606
합계	7,351	9,238	10,350	12,884

(자료: 금융감독원)

4) 참고로,「이자제한법」상 최고이자율 초과에 대한 처벌은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금임.
5) 대부금융협회 보도자료, "불법사채 채무조정 146건(대출금 2억 3,604만원) 감면", 2024.2.21

□ 개정안은 최고이자율을 초과하는 대부계약의 이자약정 전부를 무효로 하고 최고이자율을 2배 초과하는 대부계약은 이를 전부 무효로 하며, 미등록대부업자와의 이자 약정을 무효로 하는 등 대부업법 위반행위에 대해 그 효력을 제한함으로써 법정 최고이자율 위반 및 미등록 대부업 행위를 근절하려는 것으로, 개정안의 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

○ 다만, 개정안의 개별 내용에 따라 관련 부처의 의견, 무효 등에 대한 법리, 해외사례 등을 종합적으로 고려하여 도입여부 및 그 수준 등을 정할 필요가 있음.

□ 먼저, 윤준병의원안은 대부업법상 최고이자율 상한을 연 20%로 명시하려는 것이나, 대부업법 시행령에서 이미 법정 최고이자율을 연 20%로 규정하고 있어 당장의 개정 실익은 없다는 점, 이자제한법 상 최고이자율 상한은 연 25%[6]로 경우에 따라 대부업자의 최고이자율이 미등록 대부업자[7]에 비해 더 높을 수 있게 된다는 점[8]을 고려할 필요가 있음.

○ 금융위원회는 최고이자율 상한을 연 20%로 규정하는 것은 급격한 시장변동으로 인한 금리 급등 등 상황이 발생할 경우, 금리

6) 다만, 대통령령에서 법정 최고이자율을 20%로 규정하고 있음.
7) 대부업법 제11조에 따라 미등록 대부업자의 최고이자율은 이자제한법에 따르게 됨.
8) 2018년 이전에는 이자제한법 상 최고이자율보다 대부업법 상 최고이자율이 높아, 미등록대부업자가 대부업법에 따라 등록하도록 유도하는 기능도 있었음.

조정 등 필요조치가 더욱 어려워져 저신용·취약계층에 대한 신용공급이 급격하게 축소될 우려가 있다는 입장임.

□ 다음으로, 최고이자율을 초과한 경우 이자 약정 전체를 무효화하고, 최고이자율을 2배 이상 초과한 경우 대부계약 전체를 무효로 하는 내용에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 법무부·법원행정처의 의견, 이를 악용한 사기행위가 증가할 우려가 있다는 금융위원회의 의견 제기되었음.

○ 법무부와 법원행정처는 최고금리 위반 사유만으로 법이 허용하는 범위 내의 원금·이자 전체를 무효화하는 것은 부당이득 관련 민법상 일반원리 등에 반할 소지가 있다는 입장임.

- 또한, 금융위원회는 채무자가 이를 악용하여 최고이자율을 초과하는 대부계약을 체결하도록 유도한 후 이자·원금 전체의 무효를 주장하며 이를 편취하는 사기행위가 나타날 수 있다는 입장임.

○ 「민법」은 법률행위의 일부분이 무효일 때에는 그 전부를 무효로 하되, 그 무효부분이 없더라도 법률행위를 하였을 것이라고 인정될 때에는 나머지 부분은 무효가 되지 않는다고 규정[9]하고

9) 제137조(법률행위의 일부무효) 법률행위의 일부분이 무효인 때에는 그 전부를 무효로 한다. 그러나 그 무효부분이 없더라도 법률행위를 하였을 것이라고 인정될 때에는 나머지 부분은 무효가 되지 아니한다.
제138조(무효행위의 전환) 무효인 법률행위가 다른 법률행위의 요건을 구비하고 당사자가 그 무효를 알았더라면 다른 법률행위를 하는 것을 의욕하였으리라고 인정될 때에는 다른 법률행위

있음. 다만, 이는 임의규정으로 개별 법령이 이러한 일부무효의 효력에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 원칙적으로 그에 따라야 한다는 것이 대법원의 입장[10]임.

- 따라서, 사인 간의 불법행위를 무효로 규정할 경우 일부 무효로 할 것인지 아니면 전부 무효로 할 것인지의 규정 형식은 원칙적으로 입법정책적 결정사항으로 보임[11].

□ 다만, 최고이자율 초과시 이자 약정 또는 대부계약 전체를 무효로 하는 것은, ① 불이익 부담에 대한 형평성 및 부작용 발생 여부, ② 상법 상 규정과의 조화, ③ 일본의 대금업법 입법례 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

○ 첫째, 대부업자와 채무자가 계약에 이르게 된 과정에 대한 구체적인 고려 없이 착오 또는 과실 등으로 최고이자율을 소폭 초과[12]하더라도 이자 약정 전체를 무효로 하는 것은, 그 불이익을

로서 효력을 가진다.

10) 「대법원 2004. 6. 11. 선고 2003다1601 판결」 민법 제137조는 임의규정으로서 의사자치의 원칙이 지배하는 영역에서 적용된다고 할 것이므로, 법률행위의 일부가 강행법규인 효력규정에 위반되어 무효가 되는 경우 그 부분의 무효가 나머지 부분의 유효·무효에 영향을 미치는가의 여부를 판단함에 있어서는 개별 법령이 일부무효의 효력에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 그에 따라야 하고, 그러한 규정이 없다면 원칙적으로 민법 제137조가 적용될 것이나 당해 효력규정 및 그 효력규정을 둔 법의 입법 취지를 고려하여 볼 때 나머지 부분을 무효로 한다면 당해 효력규정 및 그 법의 취지에 명백히 반하는 결과가 초래되는 경우에는 나머지 부분까지 무효가 된다고 할 수는 없다고 할 것이다.

11) 참고로, 금융위원회는 “불법사금융 척결 및 대부업 제도개선방안”(2024.9.11. 발표)에서 성착취 추심 등과 연계된 계약이나 인신매매·신체상해, 폭행·협박 등을 원인으로 대부이용자에게 현저히 불리하게 체결된 계약 등 반사회적인 불법대부계약을 무효로 하기 위한 근거를 마련하기로 하였음.

12) 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제8조(대부업자의 이자율 제한) ② 제1항에 따른 이자율을 산정할 때 사례금, 할인금, 수수료, 공제금, 연체이자, 체당금(替當金) 등 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다. 다만, 해당 거래의 체결과 변제에 관한 부대비용으로서 대통령령으로 정한 사항은 그러하지 아니하다.

대부업자에게 모두 부담하도록 하는 것으로 형평의 원칙에 맞지 않거나 채무자가 이를 악용할 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 최고이자율을 2배 이상 초과한 대부계약의 경우 해당 계약 전부를 무효로 하는 내용에 대해서도, 초과 부분이 최고이자율의 2배에 다소 미치지 못하는 경우에 반해 이를 조금 초과하는 경우 원본에 대한 채권자의 권리를 박탈하는 것이 지나치게 과도한지 여부에 대해서도 논의가 필요할 것으로 보임.

○ 둘째, 개정안과 같이 최고이자율 위반을 사유로 이자 약정을 무효로 하더라도, 대부업자등 채권자는 상법에 따라 법정이자지급을 요구할 가능성이 있음.

- 「상법」[13]에 따르면 상인이 상행위로 금전을 대여한 경우 별도의 이자 약정이 없더라도 연 6%의 법정이자를 청구할 수 있음.
- 개정안과 같이 최고이자율 초과 시 이자 약정 전체를 무효로 하면 이자 약정이 없는 상태가 되어 상법에 따라 대부업자는 여전히 6%의 이자를 요구할 수 있다고 볼 여지[14]가 있음.

---

13) 제54조(상사법정이율) 상행위로 인한 채무의 법정이율은 연6분으로 한다.
제55조(법정이자청구권) ① 상인이 그 영업에 관하여 금전을 대여한 경우에는 법정이자를 청구할 수 있다.
② 상인이 그 영업범위 내에서 타인을 위하여 금전을 체당(替當)하였을 때에는 체당한 날 이후의 법정이

14) 법무부도 이자약정을 무효로 규정하더라도 당사자 사이에 '무이자 약정'이 있었던 것으로 하는 것이 아닌 이상 법정이율 적용이 타당하다는 입장임.

○ 셋째, 우리나라의 대부업법과 유사한 일본의 대금업법에서는 대부업자가 최고이자율을 약 5배 이상 초과하는 연 109.5%를 초과하는 비율에 따른 이자계약을 한 때에는 그 소비대차계약은 무효로 한다고 규정[15]하고 있음.

- 참고로, 일본의 이자제한법은 연 15%~20%를 최고이자율로 하고 있으며, 이를 초과하는 부분은 무효로 한다고 규정[16]하고 있음.

□ 한편, 민병덕의원안은 미등록 대부업자와의 금전소비대차의 이자약정은 무효로 하고, 채무자에게 받은 이자를 반환하도록 규정하고 있는데, 금융위원회는 이에 대해 상법 등 일반법상의 법리를 고려한 균형있는 범위 내에서 미등록 대부업자의 금전대부로 인한 이득을 제한하기 위하여, 미등록 대부업자의 불법 금전대부행위에 적용되는 최고이자율을 상법상 법정이자율(6%)로 규정하는 방안을 대안으로 제시함.

---

15) 「대금업법」 제42조 (고금리를 정한 금전소비대차계약의 무효) 대금업을 운영하는 자가 업으로서 하는 금전을 목적으로 하는 소비대차계약(어음의 할인, 매도담보 그 밖에 이와 유사한 방법으로 금전을 교부하는 계약을 포함한다) 에서 연 109.5%(2월 29일을 포함하는 1년에는 109.8%로 하고, 1일에 대해서는 0.3%로 한다) 를 초과하는 비율에 따른 이자(채무불이행에 대하여 예정된 배상액을 포함한다) 계약을 한 때에는 그 소비대차계약은 무효로 한다.
※자료: 국회도서관 외국법률번역DB

16) 「이자제한법」제1조 (이자 제한) 금전을 목적으로 하는 소비대차에서 이자 계약은 그 이자가 다음의 각호에 게재된 경우에 따라 해당 각호에서 정한 이율로 계산한 금액을 넘을 때는 그 초과부분을 무효로 한다.
1. 원금의 액이 10만 엔 미만인 경우 연 2할
2. 원금의 액이 10만 엔 이상 100만 엔 미만인 경우 연 1할8푼
3. 원금의 액이 100만 엔 이상인 경우 연 1할5푼
※자료: 국회도서관 외국법률번역DB

○ 금융위원회는 2024년 9월 11일 발표한 불법사금융 척결 및 대부업 제도개선방안에 이와 동일한 내용을 포함하였으며, 제21대국회에서 정부가 제출한 대부업법 개정안(의안번호 2107070)[17]에서도 동일한 내용을 포함하고 있었음.

□ 이상의 논의를 종합하면, 개정안과 같이 최고이자율을 초과하거나 미등록 대부업자와의 대부계약 시 이자 또는 대부계약 전체를 무효로 하는 것은 지속되고 있는 불법사금융으로 인한 서민의 피해를 방지할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있으나, 불이익 부담의 형평성 및 부작용 우려, 상법 등 다른 법령과의 관계, 해외 입법례, 대부업법의 입법목적 등을 고려하여 도입여부 및 수준을 논의할 필요가 있을 것임.

17) 동 개정안은 제21대국회 임기만료로 폐기되었음.

4. 대체토론 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 강준현위원)

○ “위원회 대안” 마련으로 본회의에 부의하지 않기로 함(대안반영폐기).

6. 찬반토론 요지

없 음

7. 심사결과

대안반영폐기