



제418회 국회 (정기회)
제19차 법제사법위원회

자동차 등 특정동산 저당법 일부개정법률안

검 토 보 고

<특정동산에 대하여 질권 설정 시 처벌규정 신설>

■ 한정애의원 대표발의(의안번호 제3935호)

2024. 12.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 개정안에 대한 검토	3
3. 관계기관 의견	8

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 한정애의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 9. 11.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

자동차를 사실상 소유·운행하는 자가 아닌 타인의 명의로 등록하여 운행되는 소위 “대포차”는 불법행위 및 강력범죄의 도구로 사용되고 있고, 차량사고 후 뺑소니나 교통사고에 따른 보험처리 문제로 선량한 시민들에게까지 그 피해를 확산시키는 등 사회적으로 심각한 문제를 야기하고 있음.

특히, 전당포, 대부업체 등이 현행법상 자동차 등 특정동산에 대한 질권설정 금지 규정을 위반하여 불법적으로 자동차를 이용해 채무 변제시까지 담보로 잡거나 자동차로 채무를 변제하는 행위가 빈발하면서 대포차 양산의 주요 경로로 악용되고 있는 실정임.

이에 질권설정금지 규정을 위반하여 특정동산에 질권을 설정한 질권자, 질권설정된 특정동산을 양도·대여·사용·운행한 질권자 및 질권자로부터 이를 양도·대여받아 특정동산을 사용·운행한 자, 질권설정 금지 규정을 위반하여 특정동산에 대해 질권설정을 업으로 한 자를 형사 처벌하여 법의 실효성을 제고하려는 것임(안 제13조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 질권설정 금지조항 관련 규정을 행위 중심으로 변경하여 규정하고, 이를 위반하여 특정동산에 대한 질권설정을 업으로 하거나, 특정동산에 대하여 질권설정을 하고 이를 사용·운행·양도한 자 등에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하며, 특정동산에 대하여 질권설정만 한 질권자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용임.

현행	개정안
<u>제9조(질권설정의 금지) 특정동산은 질권의 목적으로 하지 못한다.</u> <u><신설></u>	<u>제9조(질권설정의 금지) 특정동산에는 질권을 설정할 수 없다.</u> <u>제13조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</u> <u>1. 제9조를 위반하여 특정동산에 대하여 질권설정을 업으로 한 자</u> <u>2. 제9조를 위반하여 특정동산에 대하여 질권설정을 하고 이를 사용·운행한 자</u> <u>3. 제9조를 위반하여 특정동산에 대하여 질권설정을 하고 질권설정된 특정동산을 제3자에게 양도한 자</u> <u>4. 제9조를 위반한 특정동산의 질권</u>

	<u>자로부터 특정동산을 양도받아 사용 또는 운행한 자</u> <u>② 제9조를 위반하여 질권설정만 한 질권자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</u>
--	---

2. 개정안에 대한 검토

현행법 제9조는 담보목적물인 자동차, 건설기계 등 특정동산¹⁾에 대하여 “특정동산은 질권²⁾의 목적으로 하지 못한다”고 규정함으로써 특정동산에 대한 질권설정을 금지³⁾하고 있는데, 이는 저당권⁴⁾ 등 담보목적으로 특정동산을 제공한 채무자에게 채무 등의 변제를 위하여 특정동산을

- 1) 「자동차 등 특정동산 저당법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “특정동산”이란 등록의 대상이 되는 건설기계, 소형선박, 자동차, 항공기, 경량항공기를 말한다.
- 2) 「민법」상 질권은 동산질권(제329조부터 제344조까지)과 권리질권(제345조부터 제355조까지)으로 구분됨.
「민법」 제329조(동산질권의 내용) 동산질권자는 채권의 담보로 채무자 또는 제삼자가 제공한 동산을 점유하고 그 동산에 대하여 다른 채권자보다 자기채권의 우선변제를 받을 권리가 있다.
- 3) 특정동산에 대한 질권설정 행위에 대하여 하급심 판례는 유효로 본 경우도 있고 무효로 본 경우도 있음.
울산지법 1998. 4. 3. 선고 97고단2515 판결 (확정)
… 자동차저당법 제75조가 자동차에 대한 질권설정을 금지하고 있는 것은, 자동차가 기본적으로는 동산이지만 그에 대한 담보권의 설정, 변경을 등록부에 기재하여 공시함으로써 담보의 목적을 달성할 수 있으므로 자동차의 점유를 소유자로부터 담보권자에게 이전하지 않고 이를 담보로 이용하도록 하기 위한 정책적 고려에서 나온 것이지, 자동차를 질권의 목적으로 하는 것이 기술적으로 불가능하기 때문이 아니며, 한편 위 자동차저당법의 규정에 위반하여 금전채권에 대한 담보로 자동차소유권이전등록에 필요한 서류와 함께 자동차에 대한 점유를 취득하였다고 하여 그 담보권을 당연 무효라고 할 수는 없을 것인바 …
대구지법 2013. 6. 20. 선고 2012나21575 판결 (확정)
… 자동차는 구 자동차저당법(2009. 3. 25. 법률 제9525호 폐지되기 전의 것) 제7조 및 자동차 등 특정동산 저당법 제9조에 의하여 저당권의 목적이 될 수 있을 뿐 채권의 담보를 위하여 그 점유를 확보하는 내용의 물권인 질권의 목적이 될 수는 없다. 이러한 규정은 자동차는 등록으로 공시되는 것으로서 그에 관한 권리의 득실변경은 등록하여야만 효력을 발생하므로 점유를 공시방법으로 삼는 질권보다는 저당권이 더욱 적절한 금융수단이 될 뿐만 아니라 질권을 설정할 경우 그 유치적 효력으로 생활수단의 기능이 사장되어 사회경제적 손실이 초래되는 것을 방지하기 위한 것이다. 따라서 이 사건 자동차를 채권자인 피고로 하여금 점유하게 함으로써 차용금채무를 담보하기로 하는 피고와 성명불상자 사이의 약정은 무효이고 …
- 4) 「민법」 제356조(저당권의 내용) 저당권자는 채무자 또는 제삼자가 점유를 이전하지 아니하고 채무의 담보로 제공한 부동산에 대하여 다른 채권자보다 자기채권의 우선변제를 받을 권리가 있다.

계속 이용할 수 있는 권리를 확보해 주기 위한 목적⁵⁾임.

이러한 제도 취지에도 불구하고 특정동산에 대한 질권설정 행위에 대하여 처벌규정이 없기 때문에 채권을 명목으로 특정동산 중 하나인 자동차를 불법으로 또는 부당하게 점유·운행하고 이를 각종 범죄에 이용하는 사례가 발생하여도 처벌의 대상이 되는지 여부가 불분명한 부분이 있으며, 교통사고에 따른 보험처리 문제 등으로 선량한 시민들까지 그 피해의 대상이 된다는 지적이 있음.

< 최근 5년 불법명의 자동차 단속실적 >

(단위: 건)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년 상
불법명의 자동차 단속	6,420	6,747	7,820	4,467	1,737 ⁶⁾

- 불법명의 자동차에는 형사처벌 대상인 일명 대포차(명의 악용) 이외 기간 내 이전등록 미이행 등으로 인한 법칙금 부과 사례 등이 포함됨
자료: 국토교통부

이에 개정안은 질권설정 금지 규정을 위반하여 자동차 등 특정동산에 대하여 질권설정을 하고 이를 사용·운행·양도한 자 등을 처벌하도록 함으로써 법의 실효성을 제고하고 질권설정으로 발생하는 불법명의 자동차 문제를 방지하려는 것으로 보임.

5) 동산인 건설기계에 저당권을 설정함으로써 건설기계를 운용하면서 발생하는 수익으로 채무 등을 변제할 수 있도록 하여 안정적으로 건설기계를 이용하도록 한 취지이며, 건설기계에 질권 설정이 가능하게 되면 건설기계 자체를 사용하지 못하게 되는 문제가 있음. 「건설기계저당법 일부개정법률안」(2005. 6. 4. 정부 제출) 검토보고서 참조

6) < '23년 상반기 대비 '24년 상반기 단속실적 >

구분	'24년 상반기	'23년 상반기	증감(%)
불법명의 자동차 단속(이전등록 위반자)	1,737건	2,219건	▽ 21.72

국토교통부 보도자료 발체, “14일부터 한 달간 불법자동차 일제단속”, 2024. 10. 10.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안이 현행법의 목적 및 체계에 부합하는지 검토할 필요가 있음.

현행법은 특정동산에 대한 저당권의 설정 및 행사 등 민사적 권리관계의 발생·변경·소멸에 관한 사항의 규율을 목적⁷⁾으로 하는 민사특별법에 해당하는바, 저당권과 무관한 불법명의 자동차 등의 규제를 위한 질권설정과 관련된 형사처벌 규정은 현행법의 목적과 다른 부분이 있는 것으로 보임.

또한, 질권설정 행위 외에도 다양한 원인에 의해 불법명의 자동차가 운행·유통되고 있고, 「자동차관리법」에서 자기 명의로 이전등록을 하지 않고 제3자에게 양도하거나 자동차사용자가 아니면서 해당 자동차를 운행하는 경우 등 불법명의 자동차 운전자 등을 처벌하는 규정을 두고 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

< 대포차 발생 유형 및 원인 >

구 분	발생원인	발생경로
법인대포차량	○ 법인사업체의 도산	○ 법인의 채무 관계자가 점유 후 유통 ○ 법인의 직원이 점유 후 유통
개인 대포차량 (신규자동차)	○ 범죄집단(브로커)의 현금 확보를 위한 의도적으로 발생	○ 사회약자 등의 명의를 도용하여 자동차 구입 후 대포차량으로 유통
개인 대포차량 (기존운행자동차)	○ 개인 간의 채무관계	○ 개인적인 채무관계에 의해 자동차 인도 후 이전등록을 하지 않고 제3자에게 유통
	○ 정상 매매 후 이전등록 안함	○ 정상적으로 매매를 하였으나 이전등록을 하지 않고 또다시 제3자에게 유통
	○ 도난·분실자동차	○ 도난 혹은 분실자동차가 대포차량으로 유통

자료: 국민권익위원회 대포차량 관리 및 단속방안 개선 권고문에서 발췌, 2015. 8. 24.

7) 「자동차 등 특정동산 저당법」 제1조(목적) 이 법은 건설품, 「선박등기법」이 적용되지 아니하는 선박, 자동차, 항공기 등 등록의 대상이 되는 동산(動産)의 저당권에 관한 사항을 정하여 그 담보제공에 따른 자금 유통을 쉽게 하고, 저당권자·저당권설정자 및 소유자의 권익을 균형 있게 보호함을 목적으로 한다.

＜ 「자동차관리법」 상 불법명의 자동차 관련 처벌규정 ＞

조 항	행 위	벌 칙
제79조제1호의2	자기 명의로 이전등록을 하지 아니하고 다시 제3자에게 양도한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
제80조제1호	정당한 사유 없이 자동차 소유권의 이전등록을 신청하지 아니한 자	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
제81조제7호의2	자동차사용자가 아니면서 해당 자동차를 운행한 자	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

「자동차관리법」에서 불법명의 자동차에 대한 처벌 규정을 두고 있는 것을 고려할 때 관련 사항을 해당 법률에서 규율하는 방안을 검토할 필요가 있음⁸⁾.

둘째, 개정안 제13조제2항은 질권설정만 한 질권자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는데, 이에 대하여 검토가 필요함.

특정동산에 대한 질권설정 행위는 질권설정자⁹⁾와 질권자¹⁰⁾ 양 당사자 사이에 이루어지는 것으로 질권자뿐만 아니라 질권설정자 또한 위법 행위에 대한 책임이 있을 수 있음. 또한, 질권설정 행위 자체는 침해하는 구체적 법익이 없어 이에 대해 벌칙을 부과하는 것이 타당할지와 유사한

8) 불법명의 자동차에 대한 처벌기준을 강화한 개정안이 2024. 2. 1. 국회에서 의결되어 시행 중에 있음. 자동차관리법 일부개정법률안(대안)(의안번호 제2126449호) 제안이유 및 주요내용 일부(법률 제20339호, 2024. 2. 20., 일부개정)

이에 불법명의 자동차의 운행을 근절하기 위해 자동차의 등록을 하지 않고 운행하거나 자기 명의로 이전등록을 하지 않고 제3자에게 양도할 시 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금을 부과하고, 정당한 사유없이 자동차 이전등록을 신청하지 않을 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금을 부과하는 등 불법명의 자동차에 대한 처벌기준을 상향 조정하려는 것임(안 제79조, 제80조 및 제81조).

9) 담보의 목적물을 채권자에게 제공하여 질권을 설정하는 사람(채무자 또는 제3자)

10) 자기의 채권을 담보하기 위하여 질권을 가지는 사람(채권자)

의무위반 행위에 대한 처벌이 어느 정도인지를 고려할 필요가 있음.

참고로, 「여신전문금융업법」에서는 신용카드에 질권설정하는 행위를 금지¹¹⁾하고 있으나, 질권설정 금지 규정 위반만으로는 처벌하지 아니하고, 신용카드에 질권을 설정하는 행위를 통하여 ‘자금을 융통하여 준 자 또는 이를 중개·알선한 자’에 대해서 처벌¹²⁾할 수 있도록 하고 있음.

셋째, 개정안 제13조제1항은 특정동산에 대한 질권설정을 업으로 한 자, 특정동산에 질권설정을 하고 이를 사용·운행한 자, 특정동산에 질권설정을 하고 이를 양도한 자, 질권자로부터 특정동산을 양도받아 사용·운행한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음. 그런데, 질권설정을 업으로 한다는 의미가 무엇인지 명확하지 않고, 질권설정 행위와 관련된 행위자의 지위, 각 행위자의 행위에 수반되어 발생하는 이익의 종류나 해악의 유형을 구분하지 아니하고 동일한 법정형에 처하도록 규정하는 것은 비례의 원칙 및 형평성 측면에서 문제가 있을 수 있음.

11) 「여신전문금융업법」 제15조(신용카드의 양도 등의 금지) 신용카드는 양도(讓渡)·양수(讓受)하거나 질권(質權)을 설정(設定)할 수 없다.

12) 「여신전문금융업법」 제70조(벌칙) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 자금을 융통하여 준 자 또는 이를 중개·알선한 자다. 제15조를 위반하여 신용카드에 질권을 설정하는 행위

3. 관계기관 의견

법무부는 현행법은 등록의 대상이 되는 특정동산의 저당권에 관한 사항, 즉 민사적 권리관계의 발생·변경·소멸에 관한 사항의 규율을 목적으로 하는 민사특별법에 해당하는바, 이른바 ‘대포차’의 규제를 위하여 이 법에 형사처벌 규정을 두는 것은 법체계상 부적절한 측면이 있으므로 신중한 검토가 필요하고, 개정안 제13조제1항 각 호에서 처벌하고자 하는 자가 ‘질권설정자’인지, ‘질권자’인지 명확하지 않아 명확성의 원칙에 반할 우려가 있으며, 현행법은 단지 소유자로 하여금 특정동산을 직접 사용·수익하게 하려는 정책목적상 질권설정을 금지한 것일 뿐이므로, 단순 질권설정 행위에 대해서까지 형사처벌의 필요성이 있는지에 대한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5064