

대부업법 제정 및 개정 경위와 ‘매매를 가장한 불법 사채’ 대책의 필요성

히토쓰바시대학교 명예교수 마쓰모토 쓰네요 (松本恒雄)

“소비자법 뉴스 제 144 호(2025 년 7 월 발행)”

©2020 일반사단법인 소비자법 뉴스 발행 회의

특집 1: 불법 사채 규제법 개정 요구(대부업법상 ‘간주 불법 사채’ 개정에 관한 제안)

<https://clnn.org/>

1 대부업법 제정

1970 년대 후반부터 ‘사라킨(サラ金) 문제’, 즉 고금리 대부업 문제에 대한 사회적 비판 여론이 높아지면서, 1983 년에 ‘대부업 규제 등에 관한 법률’(이하 대부업법)이 제정되었다. 대부업법 제정 이전에는 ‘이자제한법’과 ‘출자·예금 및 금리 등의 규제에 관한 법률’(이하 출자법) 두 가지 법률만이 금리 규제를 담당하고 있었다.

대부업법의 제정과 함께 출자법도 개정되었다. 당시 형사처벌을 피할 수 있었던 출자법상의 상한금리(연 109.5%)와 민사상 무효로 되는 이자제한법의 상한금리(연 15~20%) 사이의 이른바 ‘그레이존’에서 영업하던 대부업자의 이익을 일정 부분 인정하면서도 고금리 규제를 도입하기 위한 타협의 결과였다. 당시 개정으로 출자법의 상한금리는 73%, 54.75%, 40.004%로 단계적으로 인하되었다. 또한 상한금리 이하의 경우, 채무자가 자발적으로 이자를 지급하고 법정 서면이 교부된 경우에 한하여, 이자제한법의 한도를 초과한 이자라도 유효한 이자 지급으로 간주되었다. 이 경우 초과 지급분을 원금에 충당하거나 반환을 청구할 수 없도록 한 규정이 바로 ‘간주변제(초과이자 유효 인정)’제도이다.(제정 당시 대부업법 제43조 제1항).

2 대부업법 등의 주요 개정 경위

(1) 1999 년 개정

1999 년의 개정은 중소영세사업자를 대상으로 근보증인을 둔 고금리 대출을 전문적으로 영위해 온, 이른바 ‘상공대출(商工ローン)’의 협박에 가까운 강압적 추심 관행이 사회적으로 드러난 것을 계기로 출자법과

이자제한법이 함께 개정된 것이다.

먼저, 출자법 제 5 조 제 2 항이 개정되어, 대부업자의 경우 형사처벌을 면제받는 상한금리가 연 29.2%까지 인하되었다. 또한 이자제한법 제 4 조의 ‘배상액 예정의 제한’ 규정도 개정되어, 종전에는 ‘배상액이 원금에 차지하는 비율이 제1조 제1항에 규정된 비율의 두 배를 초과’할 경우 그 초과 부분은 무효로 간주되었지만, 이를 ‘1.46 배’(최고 연 29.2%)로 인하하였다.

한편, 대부업법은 제정 당시부터 이미 ‘대부업자나 그로부터 위탁받은 자는 대출계약에 따른 채권을 추심함에 있어 사람을 위협하거나 상대방의 사생활 또는 정상적인 업무의 평온을 해치는 언행으로 상대를 곤란하게 해서는 안 된다’는 규정을 두고 있었다(제정 당시 대부업법 제 21 조 제 1 항). 1999 년 개정에서는 상공대출이 근보증인에 의존하는 구조였던 점을 고려해 채권양수인에 의한 추심을 규제하는 ‘채권양도 등에 관한 규제’(대부업법 제 24 조)와 보증채무에 대한 구상권 행사를 제한하는 규제(대부업법 제 24 조의 2) 등이 신설되었다. 이는 추심 근거가 되는 권리 형식을 악용한 탈법 행위를 방지하고, 대부업자와 동일한 수준의 추심 규제를 폭넓게 적용하기 위한 조치였다.

(2) 2003 년 개정

2003 년 개정은 일명 ‘불법 사금융 대책법’이라 불리며, 당시 사회적으로 큰 문제가 되었던 ‘불법 사채 문제’에 대응하기 위해 대부업법과 출자법이 함께 개정된 것이다.

이 개정을 통해 대부업 등록제도가 한층 강화되었다. 등록 심사 과정에서 폭력단원의 배제 규정이 엄격해졌으며, 각 영업점마다 ‘대부업무취급주임자’를 반드시 배치하도록 하는 제도가 신설되었다. 또한, 무등록 영업에 대한 처벌이 크게 강화되었고, 무등록업자의 광고나 권유 행위에도 형사처벌이 적용되도록 규정이 개정되었다.

등록 여부를 불문하고, 정당한 이유 없는 야간 추심, 근무처 등 거주지 외의 장소로의 전화나 방문, 제 3 자에 대한 변제 요구 행위 등의 구체적인 불법 추심 행위가 법률상 명확히 금지되었으며, 이에 대한 처벌 수위도 상향 조정되었다.

또한, 대부업자가 연 109.5%를 초과하는 이자율로 대출 계약을 체결한

경우, 해당 계약은 무효로 간주되어 채무자는 이자 지급 의무가 면제되었다(대부업법 제 42 조의 2, 현행 제 42 조 신설). 아울러 출자법 개정으로 출자법에서 정한 대부업자의 상한금리(연 29.2%)를 초과하는 이자율로 대출 계약을 체결한 경우에는 5 년 이하의 징역 등 형사처벌이 대폭 강화되었고, 고금리를 요구하는 행위 자체도 처벌 대상이 되었다.

(3) 2006 년 개정

2006 년의 개정은 심각해진 소비자의 다중채무 문제에 대한 대책으로 시행되었으며, 법률 명칭도 ‘대부업 규제 등에 관한 법률’에서 ‘대부업법’으로 변경되었다.

먼저, 대부업자의 최저 순자산액 기준이 5,000 만 엔 이상으로 상향되었고, 대부업무취급주임자 자격시험 제도가 도입되어 각 영업소마다 합격자를 배치하도록 의무화하는 등 대부업 진입 요건이 대폭 강화되었다. 또한 대부업협회가 정부 인가 법인으로 지정되어, 광고 빈도나 과잉대출 방지 등에 관한 자율규제 규칙 제정이 의무화되었다. 더불어 야간뿐 아니라 주간의 지속적이며 반복적인 추심 행위도 금지되는 등 행위 규제가 강화되었으며, 무등록 불법사채업자에 대한 형사처벌은 종전의 5년 이하에서 10년 이하 징역으로 가중되었다.

다음으로, 과잉대출을 억제하기 위해 지정신용정보기관 제도가 도입되어, 대부업자가 차주(돈을 빌리는 사람)의 총 차입잔액을 파악할 수 있는 체계가 마련되었다. 개인 차주의 경우, 자료 확보를 통한 연소득 파악과 지정신용정보기관의 신용정보를 활용한 변제능력 조사가 의무화되었으며, 총 차입잔액이 연소득의 3분의 1을 초과하는 대출, 즉 변제능력을 넘어선 대출은 원칙적으로 금지하는 총량규제가 도입되었다.

또한, 출자법이 개정되면서 상한금리가 29.2%에서 20%로 인하되어, 이자제한법과 출자법 간의 이른바 ‘그레이존’이 매우 좁아졌고, 동시에 간주변제(초과이자 유효 인정) 제도는 폐지되었다.

동시에 이루어진 이자제한법 개정에서, 채권자가 업으로 하는 금전소비대차(영업적 금전소비대차에)에만 적용되는 특례가 신설되어, 동일한 당사자 간 복수의 영업적 금전소비대차가 존재하는 경우, 이자제한법 제 1 조 제 1 항의 상한금리 규제에 대한 원금 구분액을 기존 대출잔액과 신규 대출원금의 합계액을 기준으로 산정하도록 하였다.

3 ‘매매를 가장한 불법 사채’ 대책을 위한 개정의 필요성

지금까지 살펴본 바와 같이, 대부업법은 출자법과 이자제한법의 개정을 통해 등록 요건의 강화, 대부업협회의 자율적 준법 규제 도입, 금리 규제 강화, 과잉여신 및 추심 규제 등 업무 전반에 대한 규제를 강화하였다. 이에 따라, 대부업법 제 2 조 제 1 항에서 규정하는 ‘금전의 대여 또는 금전대차의 중개(어음할인, 매도담보 기타 유사한 방법에 의한 금전 교부와 그에 따른 금전 수수의 중개를 포함하며, 이하 ‘대출’이라 한다)를 업으로 하는 ‘대부업’에 대해서는 제도적 측면의 주요 문제가 상당 부분 해결되었다.

그러나 최근에는 상품이나 채권을 매매하는 형식을 취하고 있으나, 실질적으로는 고금리 대출에 해당하는 거래, 이른바 ‘매매를 가장한 불법 사채’가 확산되는 추세다. 이러한 거래는 현행 대부업법상 명확한 법적 지위가 규정되어 있지 않아, 피해가 빈발하고 있는 실정이다.

(1) 팩터링(Factoring, 채권매입업)

원래 팩터링은 변제기일이 아직 도래하지 않은 채권(예: 매출채권 등)을 제 3 자에게 양도하여 채권을 조기에 현금화함으로써, 채권자인 사업자의 단기 자금 수요에 대응하기 위한 거래이다. 채권양도인은 채무자에게 양도 사실이 통지된 이후에는 권리를 행사할 수 없으며, 채무자가 변제하지 못할 경우 그 위험은 양수인이 부담한다. 이는 자신의 채무 변제를 담보하기 위해 채권을 양도하는 ‘채권양도담보’와는 달리, 채권 자체를 매매하는 ‘진정 매매(真正売買)’에 해당한다. 따라서 채권액과 양도대금액의 차액은 이자(금리)로 평가되지 않으며, ‘대출’로도 간주되지 않는다.

한편, 노동자의 급여채권을 팩터링이라 칭하며 매입하는 경우, 양도한 급여채권의 지급일에 노동자가 수령한 급여 중에서 해당 채권의 액면액을 지급하여 이를 다시 사들이는(환매) 합의는, 경제적으로 대출에 따른 금전 교부 및 반환 약속과 동일한 기능을 가진 것으로 평가된다. 이에 따라, 채권양도대금의 지급은 ‘어음할인, 매도담보 기타 이와 유사한 방법’에 의한 금전 교부에 해당한다는 민사판결(도쿄지방법원 2020 년 2 월 24 일, 판례시보 제 2470 호 47 쪽)과 형사결정(최고법원 2023 년 2 월 20 일, 형집 제 77 권 제 2 호 13 쪽)이 각각 선고된 바 있다. 또한, 일본 금융청도 급여 팩터링업자는 대부업자에 해당한다는 내용의 주의 공지를 발표하였다.

반면, 사업자를 대상으로 한 팩터링의 경우에는, 채권양도의 통지를 채무자에게 하지 않고 채권 회수를 양도인이 대행하도록 하는 약정이 있더라도, 이를 대부업에 해당한다고 본 판례는 극히 소수에 그친다 (오사카지방법원 2017 년 3 월 3 일, 제 1439 호 179 페이지 / 나고야지방법원 2021 년 7 월 16 일, 판례시보 제 2534 호 76 쪽 / 도쿄지방법원 2022 년 3 월 4 일, 법 뉴스 제 131 호 180 쪽).

(2) 후불 현금화

후불 결제 형식을 취하는 상품 매매의 형태이지만, 실제로는 상품대금을 지불하기 이전에 구매자가 ‘캐시백’이나 ‘리뷰 보상’ 등의 명목으로 금전을 수취하거나, 제휴를 맺은 매입업자가 해당 상품을 다시 매입하는 방식으로 구매자가 현금을 취득할 수 있는 구조이다. 이러한 경우, 매매 대상 상품의 실질적인 가치와 판매가격이 반드시 균형을 이루지 않으며, 이용자의 목적도 상품 구매가 아니라 자금 조달에 있다.

(3) 선불 매입 현금화

인터넷을 통해 이용자가 상품 이미지를 전송하고, 실제로는 이용자의 수중에 없는 상품을 매입하는 것처럼 가장하여 매입업자가 이용자에게 금전을 지급하는 방식이다. 이후 이용자가 상품을 발송하지 않았다는 이유로 ‘취소 수수료’ 명목의 금액을 청구하여 결과적으로 이용자가 상품 매입대금보다 훨씬 많은 금액을 지불하게 하는 구조다. 또 다른 형태로는 매입업자가 이용자의 수중에 없는 상품권을 일반적인 매입가보다 훨씬 낮은 금액으로 매입한 뒤, 먼저 매입대금을 송금하고, 이후 이용자가 실제 상품권을 구입해 업자에게 송부하도록 하는 수법도 확인되고 있다. 오사카지방법원 2025 년(레이와 7 년) 4 월 22 일 판결은 이러한 거래를 대부업법상 ‘대출’에 해당하는 행위로 판단하고, 불법행위에 기초한 손해배상청구를 인정하였다.

한편, 사업자 대상 팩터링, 후불 현금화, 선불 매입 현금화의 세 유형 모두에 대하여, 일본 금융청은 거래 실태에 따라 개별적으로 판단할 경우 대부업에 해당할 우려가 있다며 주의를 촉구하고 있다. 그러나 어떤 경우에 대부업에 해당하는지에 대한 구체적인 기준은 제시되어 있지 않다. 따라서 대부업법 제 2 조 제 1 항 본문의 정의를 보다 구체적으로 명시함으로써, 법 적용의 기준을 명확히 할 필요가 있다.