

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경

- 대부업의 민생침해 대책은 서울시장의 주요 선거공약이므로 소비자인 시민을 보호하고 건전한 대부업 영업이 이루어질 수 있는 관리방안이 필요
- 대부업이 등록제로 바뀔에 따라 서울시에서만 4,700개가 넘는 수많은 대부업체가 난립하고 이 가운데 적지 않은 영세대부업체들이 법규위반, 빈번한 폐업, 민생침해 등의 부작용을 초래하고 있어 대부업 전반에 대한 재정비와 더불어 관리감독을 강화하고 운영체계를 효율화할 수 방안이 필요
- 대부업 법규와 관련하여 정부부처, 금감원, 서울시, 기초단체의 관리감독 권한이 중첩되거나 현실에 맞지 않는 위계질서를 가지고 있어 행정단위 간의 업무 재조정과 관련 법규 개정에 대한 연구가 필요

2. 연구의 목적

- 이 연구는 외국의 규제사례, 개별 대부업체의 데이터 분석, 현장조사에 근거하여 대부업의 관리감독 개선에 필요한 법안 개정안을 보다 구체적으로 살펴보고 관리감독의 국가기관별 역할분담, 서울시의 관리감독 체계개선, 대부금융협회의 역할을 보다 구체적으로 제안
- 현재 39%의 고금리와 까다롭지 않은 등록조건으로 인해 수많은 영세업체가 영업하고 있지만 수익성 부족으로 어려움을 겪고 있고, 한편으로는 대부자산이 조단위에 이르는 대형업체들은 상당한 초과이익을 얻고 있는 시

- 장구조를 명확히 분석하여 이러한 왜곡된 시장을 교정하고 정상적인 소비 자금유통시장의 역할을 할 수 있는 방안을 모색
- 대부업체를 규모별과 유형별로 특성을 파악하여 객관적이고 타당성이 있는 자료와 근거에 의해 서울시 대부업체 현황과 문제점을 분석하고 구체적인 대부업체 재정비 및 관리감독 개선방안을 도출
 - 일본, 홍콩, 싱가포르의 대부업 규제와 관리방안에 대한 사례를 조사하여 시사점을 얻고 유용한 해외 대부업 관리정책을 서울시에 적용할 수 있는지를 검토하여 대안 제공

Ⅱ. 대부업 현황 및 해외 대부업 사례

1. 대부업

- ‘대부업’은 금전의 대부(어음할인·양도담보, 그밖에 이와 비슷한 방법을 통한 금전의 교부를 포함)를 업으로 하거나 ‘대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률’(이하 대부업법) 제3조에 따라 대부업의 등록을 한 자 혹은 대부업법 제2조에 따라 여신금융기관으로부터 대부계약에 따른 채권을 양도받아 이를 추심하는 것을 업으로 하는 것을 의미
- 대부업법 및 동법 시행령은 대부업의 등록 및 감독에 관하여 필요한 사항을 규정하고 대부업자와 여신금융기관의 불법적 채권추심행위 및 이자율 등을 규제함으로써 대부업의 건전한 발전을 도모하는 한편, 금융이용자를 보호하고 국민의 경제생활의 안정에 이바지하는 데 목적이 있음(대부업법 제1조)

2. 대부업 현황

1) 전국 대부업체 현황

- 2011년 12월 말 기준 등록된 전국 대부업체 및 대부중개업체의 수는 12,486개로 2011년 6월 말 대비 898개(-6.7%) 감소
 - 2011년 6월 대부업 최고금리가 44%에서 39%로 인하됨에 따라 영업여건 악화 등으로 중소형 대부업체를 중심으로 시장 퇴출현상이 진행
- 하지만 2011년 12월 말 기준 대부잔액은 8조 7,175억원이고 거래자 수는 252만명으로 2008년 이후 대출잔고 및 거래자 수 모두 크게 증가
- 지역별로는 서울(4,309개), 경기(2,529개), 인천(574개) 등 수도권에 등록업체의 60.3%가 집중

2) 대부업체 이용자 현황

- 자금용도는 가계생활자금, 카드연체 상환 등 대출금 상환자금에 주로 사용
- 이용금액은 62%가 ‘5백만원 이하’로 다수 차지
- 1인당 총 부채액(금융회사 부채 포함)을 보면 ‘5백만원 이하’가 43%이고 ‘5백만원~3천만원’이 47% 차지
- 대부업체를 알게 된 경로는 ‘케이블TV 광고’가 49%로 가장 다수
- 이용자의 13%가 대부업법을 전혀 모른다고 응답

3. 일본 대금업 사례

- 일본 대금업은 1970년대 들어 샐러리맨금융으로 일반화되었고, 이때 개인 신용정보기관인 ‘랜더스엑스체인지’가 설립되었고, 1980년대에는 대금업 규제를 목적으로 하는 대금업법이 제정

1) 2006년 제도 개혁

- 2006년 12월 이자상한의 하향조정과 대금업체에 대한 규제·감독 강화를 목적으로 대금업 관련 3개법을 개정하고 이를 단계적으로 시행
 - 출자법상의 상한금리와 이자제한법상의 상한금리를 20%로 일치
 - 지정신용정보기관제도를 신설하여 대출자의 총대출 잔고 파악
 - 1개사로부터 대출 잔고가 50만엔을 초과하는 대출이나 총 대출 잔고가 100만엔을 넘게 되면 대금업체는 연수입 등의 자료를 취득하여야 하고 연수입의 1/3을 초과하는 대출을 원칙적으로 금지
 - 일본대금업협회는 광고, 과다대출 방지 등을 위해 자주규제규칙을 제정하고 이를 제도화
 - 최저순자산액(최저자본)을 개인, 법인 구분 없이 5천만엔으로 인상
 - 대금업무 취급자에 대한 자격시험제도를 시행하고 대금업체는 일정수의 합격자를 반드시 배치

2) 제도 개혁 이후의 일본 대금업

- 일본 대금업은 업자 수 및 대출규모에서 이전에 비해 크게 감소
- 지정신용정보기관제도 때문에 개인신용 정보의 비대칭성이 완화됨으로써 개인신용에 상응하는 금리를 부과

4. 싱가포르 대부업 사례

- 싱가포르의 대부업법(Money Lender's Act)은 대부업을 영위하거나 그 영업을 중개하거나 그 영업에 관해 광고하는 자들을 대부업자로 폭넓게 정의
- 싱가포르의 대부업법은 면허제이고 매년 갱신이 필요
- 자격시험 실시에 의한 면허제

- 영업소당 2만 싱가포르달러의 보증금을 예치
- 영업장소에 대한 승인 필요
- 사업자주소록, 회사홈페이지, 영업소 사무실 내부와 건물 외부에서만 광고 가능
 - － 브로슈어, 사무실 내부 및 건물 외부 이외의 다른 장소, 거리 마케팅, 전화, TV, 신문, 잡지, 온라인, 인쇄매체 등의 오프라인 광고, SMS, 이메일 광고는 모두 금지
- 2012년 6월 이전에 이자제한은 명목이자율 기준이었고 담보대출은 연 12%, 신용대출은 18%이었으나 이후부터 복리를 감안한 실질이자율 기준으로 전환
- 무등록 대부업의 대출은 법적으로 무효이며, 상환을 받지 못함
 - － 적발 시 3만~30만 싱가포르달러 벌금이나 4년 이하 징역 혹은 둘 다, 재범 시 3만~30만 싱가포르달러 벌금이나 7년 이하 징역 혹은 둘 다

5. 홍콩 대부업 사례

- 홍콩 대부업법은 1980년에 제정되었으며, 금융업의 한 분야로 취급되고 현재 약 900개 대부업체가 영업
 - － 국내 여신금융기관과 대부업을 포함한 성격
- 대부업은 면허가 필요하며, 허가받지 않은 장소에서 대부업은 불법
 - － 면허는 12개월 유효
- 대부업 면허 신청절차는 대부업 등기사무소에 신청서류를 제출하면, 경찰청이 대부업자의 적격여부를 조사하고, 면허법원이 최종적으로 면허를 발급
- 60% 이상의 이자는 위법이며 법률적으로 상환받을 수 없음
 - － 위법행위에 대해 약식기소는 벌금 50만 홍콩달러와 징역 2년, 정식기소는 벌금 500만 홍콩달러와 징역 10년

Ⅲ. 서울시 대부업체 현황

1. 서울시 대부업체 현황

- 2012년 10월 말 현재 서울시에 총 4,722개의 대부업체가 등록
 - 서울 소재 법인대부업체는 834개이고 개인대부업체는 1,639개
- 25개 구 가운데 강남구가 725개로 대부업체가 가장 많고, 이어 중구가 388개, 서초구가 344개 순

2. 서울시 대부업체 실태조사

- 2012년 상반기 실태조사 보고서를 제출한 대부업체 3,678개 중 51.6%인 1,898개만이 분석 가능
- 대부금액이 100억원 이상인 대형 대부업체 총 109개 가운데 대부업을 하는 41개가 분석이 가능하고 나머지 68개는 추심업이거나, 대부업이 주업종이 아니거나, 대부금액이 없거나 기타 정보누락 등의 사유로 제외
 - 이들 41개의 대부금액이 전체 대부금액 6.6조원에서 차지하는 비중은 92%
- 대부금액이 100억원 미만인 중소형 법인대부업체 총 777개 가운데 분석이 가능한 업체는 211개
 - 중소형 법인대부업체 가운데 일반대부업체 211개의 대부금액이 전체 대부금액에서 차지하는 비중은 5.1%
- 개인대부업체 2,792개 가운데 대부금액 실적이 있는 업체는 1,646개
 - 실적이 있는 개인대부업체 1,646개의 대부금액은 전체 대부금액의 2.9%로 매우 낮은 수준

3. 대형 대부업체

- 평균 차입금리와 대출 금리차는 28%, 자본금 대비 당기순이익 비율은 387%로 과도한 영업마진과 고수익
- 평균 중개 수수료는 54억원으로 인건비보다 높은 수준
- 대형 대부업체의 평균 연체율은 14.4%
- 국내금융기관(저축은행) 차입금은 전체 차입금의 58.7%를 차지
- 대형 대부업체의 평균 금리는 38%이나, 일부 대부업체는 2012년 최고금리 인하 이전에 이루어진 대부계약에 대해 여전히 39% 이상 고금리 적용
- 대형 대부업체는 금융전산시스템 구축, 여신법률과정과 추심법에 관한 직원교육, 적법한 대부서류 사용과 보관, 추심행위 녹취 등을 통해 적절한 영업관리

4. 중소형 법인대부업체

- 대부금액이 10억원 미만인 업체가 전체의 60%로 영세업체가 다수
- 기업 신용대출과 담보대출의 비중이 높음
 - 기업 신용대출업체의 평균 고객 수는 13명, 건당 평균 대부금액은 88백만원이며, 담보대출업체 역시 평균고객은 28명으로 적지만, 건당 대부금액은 56백만원으로 고액
- 연체율은 개인 신용대출 26.9%, 담보대출 33.2%, 기업 신용대출 31.3%로 상당히 높고, 중소형 법인대부업체 가운데 34%가 적자로 영업상황 악화

5. 개인대부업체

- 전체 개인대부업체 2,792개 중 실적이 없는 업체는 1,146개(41%)
- 업체당 평균 대부금액은 126백만원으로 매우 소액이고 평균 거래자 수는

26명에 불과

- 등록 시 최소자본금 규정도 없기 때문에 개인대부업체는 자본금이 없고 영세
- 과반수의 업체가 주거용 건물을 영업장소로 등록하였고, 업무용 건물을 영업장소로 등록한 업체에 비해 거래자 수, 대부금액 등에서 모두 영세
- 사업장 주소가 주택, 아파트, 다세대주택인 업체는 822개인 반면, 사업장 주소가 업무용 건물인 업체는 693개
- 영업장소가 주택이면 대부업 면허, 대부업 규정안내 등의 법적으로 요구되는 정보를 게시하기가 어렵기 때문에 법규위반이 빈번

IV. 서울시 대부업체 관리감독 방안

1. 서울시 대부업체 점검결과

- 25개 자치구 대부업체에 대한 4차 점검결과, 총 270개의 대부업체 중 79개 업체가 법규위반으로 적발
- 위반사항은 소재불명(20개), 영업실적 전무(14개), 표준계약서 미사용(11개), 대부계약서류 미보관(6개), 대부조건 미게시(6개), 영업실적 미신고(5개) 순
- 적발된 업체 가운데 개인대부업체는 47개, 중소 법인대부업체는 13개로 개인대부업체의 법규위반이 빈번

2. 대부업체 관리감독 방안

1) 현행 관리감독 문제점

(1) 다양한 대부업과 획일적인 관리감독

- 일반 대부업, 부대업으로 대부업, 기업금융, 할부금융, 전당포, 일수, 어음

- 할인, 추심업, 중개업 등 다양한 영업종류가 있으나 업종의 본성과 관계없이 모두 대부업 등록이 의무화
- 다양한 영업종류가 있으나 관리감독은 사채업을 대상으로 만들어진 대부업법에 근거한 지침을 사용

(2) 관리감독 권한의 이중구조

- 금융위원회는 대부업 관리감독 권한을 서울시에 위임하였고 서울시는 이를 다시 기초단체에 위임함. 이에 따라 서울시와 기초단체가 합동점검
- 금융감독원은 대형 대부법인을 직권으로 검사하지만, 법규위반 업체에 대한 행정처분은 기초단체가 행사하는 이중구조

(3) 관리감독 시스템 미비

- 감독인원 부족으로 검사가 불충분하고 법규위반 지적 위주의 현장점검이 이루어지고 있고 기초단체의 담당직원은 6개월~1년 단위로 순환근무를 하기 때문에 전문성이 부족하고 책임성이 결여
- 대부업체 실적자료를 관리하는 전산시스템이 없고 현행 행정기관 정보시스템의 정보통합이 미흡

(4) 낮은 대부업체 진입장벽

- 대부업은 등록제인데다 수수료가 10만원에 불과하고 대부금융협회에서 8시간의 교육프로그램만을 이수하면 등록이 가능
 - 등록조건이 까다롭지 않아 연간 3,000여개 정도가 등록하고 그 이상이 폐업하는 진출입이 매우 빈번
 - 교육시간이 8시간으로 매우 짧아 관계법령 몰이해에 따른 법위반 다수 적발
 - 최소자본금 규정과 과징금의 납부를 보장하는 보증금 규정이 없음
 - 대부업체 영업장소 기준치에 대한 제한이 없어 가정집에서도 영업 가능

2) 대부업 관리감독 개선방안

(1) 대부업 개편방향

- 영세업체 재정비 및 책임성 강화
- 고금리 거품과 과도한 영업이익 제거
 - － 중개수수료 8%, 연체율 14% 등 불필요한 비용들이 금리에 반영되어 거품이 가득
- 경영의 효율화를 통해 적절한 금리를 부과하고도 영업을 할 수 있도록 규모의 대형화, 효율적인 영업, 저금리 차입, 중개업체 탈피에 관한 방안을 모색
- 대부업 특성별 관리감독
 - － 거래고객 유형, 금융거래 특성에 따라 대부업체 혹은 여신전문기관을 정확하게 분류하고 적절한 법률개정을 거쳐 효과적으로 관리감독하는 것이 필요
- 대부업을 소액금융 틈새시장으로 육성하고 고객편익 제고
- 대부업 규모별, 감독기관의 전문성에 따라 감독기관을 설정하고 관리감독의 행정효율화를 도모

(2) 대부업 유형별 개편방향

- 대부업법에 대형 대부업체에 관한 별도의 규정을 만들고 금융감독원에서 등록, 관리감독, 행정처분
- 도소매업, 제조업체의 금전거래와 할부판매는 대부업에서 제외
- 어음할인 대부업, 전당포 등은 별도 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하고 이자율 상한을 위반할 수밖에 없는 일수업은 퇴출
- 중개료에 대한 규제강화로 중개회사의 단계적 폐지

(3) 대부업 설립조건 강화

- 법인화 및 최저 자본금 설정
 - － 최저자본금을 5천만원 이상으로 설정 시, 전체 3,622개 대부업체 중 3,128

개(86.4%)가 퇴출대상

—이들의 대부금 총액은 전체 대부금의 약 9%로 퇴출되더라도 소비자 이용에 미치는 영향은 크지 않음

—최저자본금을 1억원 이상으로 설정 시, 전체 3,622개 대부업체 가운데 3369개(93%)가 퇴출대상

○대부업 등록비용을 현재 10만원에서 100만원으로 현실화

○보증금 제도를 도입하여 등록요건을 강화하고 법규위반 시 과태료 징수

○주거용 건물은 영업장소에서 제외

○자격증 및 직원교육

—교육이수 후 자격증 시험에 합격한 사람만 대부업 등록 허용

(4) 대부업 영업행위 기준 강화

○대부업의 설립요건 강화뿐만 아니라 법규위반 방지와 철저한 관리감독을 위해 보수교육, 지정은행계좌제, 영업세, 영업지역 제한, 재등록조건 강화 등이 필요

3) 대부업 관리감독의 운영체계 개선

(1) 대부업 관리감독 행정체계

○대형 대부업체는 금융감독원이 관리감독과 행정처분

○불법사금융 감독을 위해 서울시가 특별사법경찰관한을 보유

○현행처럼 서울시의 대부업체 관리감독은 기초단체에 위임하되, 서울시 전문 검사직원과 기초단체 공무원이 공동으로 현장점검을 나가고 동일사안 법규위반에 대해 동일한 처분을 내릴 수 있도록 협의 강화

(2) 서울시 대부업 관리감독 운영체계 개선

○전문검사 인력 보강

- 서울시 대부업 관리감독 전산시스템 구축
- 대부업체 경영실적 조사 및 분석 수행
- 대부업체 품질서비스 조사 및 시민공고

4) 대부업 발전과 관리감독의 장기과제

(1) 장기과제

- 대부업 금리인하
- 신용조회시스템 가입 의무화
- 소득기준에 따른 대부금액 규제
- 내부통제와 운영시스템 감사제도 도입
- 전산시스템 및 녹취시스템 구축
- 점업금지로 비전문적이고 영세한 업체 퇴출

(2) 대부금융협회 기능 강화

- 대부금융협회 가입 의무화
- 전산시스템 공동 이용 및 대부업체 정보통합관리
- 대부자산, 영업장소, 대부조건, 행정처분 내역 등 대부업체 정보 공개
- 대부업 교육 강화를 통해 대부업체 준법영업 지원
- 대부업체 현장점검 시 협회의 전문검사역이 동행하여 대부업의 법규준수를 유도하고 법규위반 시 자율적인 제재를 유도하고

(3) 대형업체 경쟁력 강화

- 대부업체가 자산유동화증권 및 회사채를 발행할 수 있도록 하여 차입금리를 낮추고 이를 통해 금리인하를 유도
- 고객에게 정확한 대부업 정보와 신뢰감을 줄 수 있는 광고를 허용하고 중개업자에 의한 고객유치보다 직접유치를 통해 영업비용 절감

- 지하철 역세권에 영업점을 열도록 하고 면대면 영업을 강화해 영업비용을 절감하고 모집인에 의한 대출남발 방지