

서울특별시 대부업 광고 관리 및 금융이용자 보호 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2744호
2. 발 의 자 : 홍국표 의원(찬성의원 27명)
3. 발의일자 : 2025년 05월 26일
4. 회부일자 : 2025년 05월 29일

II. 제안이유

- 최근 불법·과장 대부업 광고가 증가하여 청년층을 포함하여 금융 취약 계층이 고금리 대출에 노출되는 피해가 지속적으로 발생하고 있습니다. 이에 대부업 광고에 대한 체계적인 관리와 금융이용자 보호를 위한 제도적 장치가 필요한 실정입니다.
- 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」에 따라 서울특별시에 등록된 대부업자 및 대부중개업자의 광고를 효과적으로 관리하고, 불법 대부행위로부터 시민들을 보호하기 위한 구체적인 행정체계를 마련하고자 본 조례를 제정하고자 합니다.
- 본 조례안은 법령에서 규정된 기관위임사무인 대부업 허가 및 관리영역은 제외하고, 자치사무 차원에서 금융이용자 피해를 예방하기 위한 불법·과장 대부업 광고의 체계적 관리 및 대응체계를 구축하는 데 중점을 두었습니다. 또한 대부업자 등에 대한 교육을 강화하여 법규 준수 의식을 높이고, 이를 통해 건전한 대부업 영업환경을 조성하고자 합니다.

III. 주요내용

가. 목적 및 정의 (제1조, 제2조)

대부업의 건전한 발전과 금융이용자의 권익 보호를 위한 조례의 목적 명시 및 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」에 따른 주요 용어 정의

나. 시장의 책무 (제3조)

대부업자의 불법·과장 광고 예방 및 금융이용자 보호를 위한 지도·감독과 지원 책무 규정

다. 대부업 광고 모니터링 (제4조)

관할 구역 내 대부업자 등의 인쇄매체, 옥외광고물, 방송매체, 온라인 매체 등의 정기적 모니터링 실시, 법령 위반 사항 발견 시 관계기관 통보 의무화

라. 불법 대부 신고센터 운영 (제5조)

불법 대부행위 및 광고 신고 접수·처리를 위한 신고센터 설치·운영과 신고센터의 업무 규정, 관할 외 사항에 대한 해당 지방자치단체 또는 관계기관 통보 의무화

마. 불법 대부광고 정비 (제6조)

불법 광고의 정기적 정비 및 단속 실시 및 관계기관 및 부서와의 협조체계 구축 의무화

바. 대부업 광고 가이드라인 제공 (제7조)

법령에 맞는 광고를 위한 가이드라인 마련 및 포함 내용 명시

사. 교육계획 수립 및 실적 관리 (제9조, 제10조)

대부업자 등에 대한 연간 교육계획 수립, 교육 실적의 체계적 관리 및 성실 이수자에 대한 인증제도 도입

IV. 참고사항

가. 관계법령 : 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」,
「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령」

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 조례안의 개요

- 동 조례안은 불법·과장 대부업 광고로 인한 시민 피해의 예방과 건전한 대부업 영업환경 조성을 위하여 대부업 광고의 체계적 관리 및 대응체계를 구축하고 대부업자 등에 대한 교육을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 발의됨.

2. 조례안의 입법배경

- 최근 경기침체의 장기화로 인한 대부업권 신용공급 축소에 따라 정식 등록된 대부업의 이용은 감소하고 있는 반면 정식 등록되지 않은 불법사금융 이용과 그로 인한 피해는 증가하고 있음.
- 정부의 실태조사¹⁾에 따르면 불법사금융 이용자는 2023년도 기준 81만 6천명으로 추정되며 이는 2020년도 70만 8천명 대비 15.3%가 증가한 수준임.

< 대부업 및 불법사금융 이용 현황 >

(단위: 천명)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년
대부업(정식등록)	1,389	1,120	980	728
불법사금융(추정치)	708	761	823	816

출처: 관계기관합동(2024.12.17.), 「불법사금융 근절 과제 추진현황 및 향후계획」.

- 더욱이 최근 3년간 불법사금융으로 인한 피해신고 및 상담건수와 경찰의 불법사금융 검거 건수가 증가하고 있으며, 불법사금융 이용자 중 61.6%가

1) 관계기관합동(2024.12.17.), 「불법사금융 근절 과제 추진현황 및 향후계획」

생계형 자금 대출을 위해 이용한 것으로 나타나²⁾ 경기침체가 계속되고 있는 상황에서 향후 불법사금융 이용자가 지속적으로 증가하는 것은 물론 피해 규모도 커질 것으로 예상됨.

< 불법사금융 피해신고·상담 및 불법사금융 검거 현황>

(단위: 건)

구분	2022년	2023년	2024년 (1~11월)
피해신고·상담*	10,913	13,751	13,994
경찰 검거	1,179	1,404	1,809

*금융감독원 불법사금융 피해신고센터 접수내역
출처: 관계기관합동(2024.12.17.), 「불법사금융 근절 과제 추진현황 및 향후계획」.

- 또한 이용자들은 대부분 광고를 통해 불법사금융을 이용하는 것으로 나타났으며, 특히 최근 디지털 전환 가속화로 인하여 온라인 포털사이트, SNS 오픈채팅방 등을 통한 불법광고가 불법사금융의 주된 유입경로로 활용되고 있음.

< 불법사금융 유입경로 >

구분	인터넷*	전단지·명함	문자메시지
이용자 비율	51.6%	22.0%	16.5%

*포털사이트 검색, SNS광고, 대출문의게시판, 대출비교플랫폼 등
출처: 관계기관합동(2024.12.17.), 「불법사금융 근절 과제 추진현황 및 향후계획」.

- 이에 정부는 불법사금융 근절 및 대부업 신뢰제고를 위하여 대부업자 등록요건 강화, 온라인 대부중개사이트 규제 강화 등 제도개선 등의 조치와 함께 불법행위 점검 및 불법 대부광고 단속, 대부업자 교육 등을 지속적으로 강화하고 있음.
- 한편 서울시는 매년 ‘서울시 대부업 관리·감독 종합계획’을 수립하고

2) 관계기관합동(2024.12.17.), 「불법사금융 근절 과제 추진현황 및 향후계획」

대부업자에 대한 관리·감독으로 대부업 시장의 공정거래 질서 확립과 이용자 피해 예방 및 권익 보호를 도모하고 있으며, ‘서울시 공정거래 종합상담센터’를 통해 대부업체 및 불법사금융업체로부터 피해를 입은 시민들에게 상담 및 분쟁조정 지원을 실시하고 있음.

< 2025년 서울시 대부업 관리·감독 종합계획 >

☐ 사업근거

- 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」
- 서울시 사무위임조례 제2조제2항에 의거 대부업에 관한 사무 구청장 위임('10.1.1.)

☐ 소요예산: 62,210천원

☐ 사업내용

- 사전 예방 기능 강화
 - 대부 이용자 대상 홍보·캠페인 실시
 - 대상업체 대상 맞춤형 준법 교육 실시(신규 대부업자 + 기존 대부업자)
 - 불법 대부광고 전화번호 발신 차단 및 이용 중지
- 대부업 지도·점검 업무 강화
 - 대부업체 지도·점검
 - 자치구 담당자 교육
 - 관계기관 협업
- 취약계층 이용자 피해구제
 - 불법대부업 피해 전문가 상담센터 운영
 - 대부업 분쟁조정위원회 운영

- 다만, 불법사금융으로 인한 피해 규모가 증가하고 있고 정부에서도 이를 예방하기 위한 제도개선과 대부업 관리 강화를 추진하고 있는바, 서울시 역시 대부업에 대한 보다 효율적이고 체계적인 관리·감독의 필요성이 제기되고 있음.

- 이에 동 조례안은 증가하고 있는 대부업체 이용자 피해를 예방하고 대부업체의 법규 준수의식 강화 및 건전한 대부업 영업환경을 조성하기 위하여 불법 대부광고의 체계적인 관리 및 대응체계와 대부업자에 대한 효과적인

교육체계를 구축하려 하는 것으로 시의적절한 입법조치로 판단됨.

- 참고로 동 조례안에서 규정하고 있는 대부업 광고 관리 및 대부업자 교육과 관련하여 상위법인 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 「대부업법」)에서는 광고 기준 및 모니터링, 교육대상 및 내용 등에 대해서 구체적으로 정하고 있고 지방자치단체장은 교육의 실시, 광고 위법성 점검 및 과태료 부과, 행정처분 등을 할 수 있도록 하고 있는바, 대부업 관리·감독에 관한 업무가 자치사무가 아닌 기관위임사무³⁾에 해당할 여지가 있다는 의견도 있음.

3. 조례안의 세부 내용

가. 조문 구성 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제3조까지 조례안의 목적, 정의, 책무에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제4조부터 안 제8조까지는 대부업 광고 모니터링, 불법 대부 신고센터 운영, 대부업 광고 가이드라인 제공, 불법 광고 정비 및 예방활동에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제9조와 안 제10조는 대부업 교육계획의 수립과 교육 실적관리에 관한 사항, 안 제11조는 포상에 관한 사항을 규정하는 등 총 11개의 조문으로 구성되어 있음.
- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계 면에서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」 등을 준수하고 있어 조례 구성 및 형식적 측면에서 별도 문제가 없는 것으로 사료됨.

3) 자치사무는 해당 사무에 관한 권한과 자율·책임이 지방자치단체에 속해 있는 고유사무를 의미하며, 기관위임사무는 법령의 규정에 따라 중앙정부 또는 시·도지사로부터 지방자치단체의 장이나 기타 집행기관에게 위임되는 사무를 의미함.

나. 대부업 광고 모니터링 및 불법 대부광고 정비(안 제4조 및 제6조)

- 안 제4조는 지역일간지 등 인쇄매체, 옥외광고물, 방송매체, 온라인 매체 등을 대상으로 정기적인 대부업 광고 모니터링을 수행하고 그 결과 위법 사항이 발견된 경우 관계기관에게 알리도록 규정하고 있음.
- 그리고 안 제6조는 불법광고를 정기적으로 정비·단속하고 이를 위하여 관계기관 및 부서와 협조체계를 구축하도록 규정하고 있음.
- 안 제4조 및 제6조는 통해 현재 시민들이 접할 수 있는 다양한 광고 매체에 대한 정기적인 광고 모니터링 및 불법광고에 대한 단속을 통해 피해 예방에 기여할 수 있을 것으로 판단됨.
- 다만 ‘정기적인 모니터링’과 ‘정기적인 단속’에 대한 구체적인 주기가 규정되지 않아 실행력 확보에 한계가 있을 것으로 판단되는바, 서울시는 시행규칙이나 지침 등을 통해 이를 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 사료됨.

다. 불법 대부 신고센터 운영(안 제5조)

- 안 제4조는 불법 대부행위 및 광고에 대한 신고를 접수·처리하기 위한 불법 대부 신고센터의 설치·운영에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 이와 관련하여 서울시는 ‘서울시 공정거래 종합상담센터’⁴⁾내 불법대부업 피해 전문가 상담센터를 통해 서울시 등록 대부업체의 불법행위 및 불법

4) 상가임대차, 가맹·대리점 등 공정거래, 문화예술, 대부업, 다단계, 선불식 할부거래업 등 시민 경제생활과 밀접한 분야에서 발생한 불공정피해를 해결하기 위하여 전문상담과 교육, 분쟁조정 등을 지원하는 기관으로 2012년 1월 개관함.

사금융업체로 인한 피해상담 등을 실시하고 있음.

- 따라서 안 제4조는 현재 운영되고 있는 상담센터의 기능과 운영에 관한 사항을 조례에 구체화한 것으로 적절한 입법조치로 판단됨.

라. 대부업 교육(안 제9조)

- 안 제9조는 「대부업법」 제3조의4에 따라 대부업자 등에 대한 효율적인 교육을 위하여 교육목표, 교육대상, 교육내용 및 방법, 교육일정 등이 포함된 연간 교육계획을 수립하도록 규정하고 있음

안 제9조(대부업 교육계획)

제9조(대부업 교육계획) ① 시장은 법 제3조의4에 따라 대부업자 등에 대한 교육을 효율적으로 실시하기 위하여 연간 교육계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 교육계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교육의 목표
2. 교육대상
3. 교육내용
4. 교육방법
5. 교육일정
6. 그 밖에 교육에 필요한 사항

③ 시장은 법 제18조의7제1항에 따라 제1항의 교육업무를 대부업 및 대부중개업 협회에 위탁할 수 있다.

- 이는 상위법령에서 규정한 대부업 등의 교육에 관한 사항을 조례로 구체화한 것으로, 교육계획수립을 통해 체계적이고 효율적인 교육이 가능하도록 한다는 점에서 적절한 입법조치라고 판단됨.
- 다만 동법 제3조의4에 따른 교육은 상위법에 따라 대부업 등록 또는 등록을 갱신하려는 자, 대표자 또는 업무총괄 사용인에 대한 변경 등록을 하려는 자가 의무적으로 받아야 하는 교육으로 대부업법 제3조의4제2항은 해당

교육의 대상, 내용, 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고, 이에 따라 대부업법 시행령 제2조의8은 그 대상, 내용 등에 대해 규정하고 있음.

「대부업법」 제3조의4

제3조의4(대부업등의 교육) ① 제3조제1항 또는 제2항에 따라 대부업등의 등록을 하려는 자, 제3조의2제1항에 따라 대부업등의 등록갱신을 신청하려는 자 및 제5조제1항에 따라 대표자 또는 업무총괄 사용인에 대한 변경등록을 하려는 자는 미리 대부업등의 준수사항 등에 관한 교육을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 미리 교육을 받을 수 없는 경우에는 대부업등의 등록, 등록갱신 또는 변경등록 후 대통령령으로 정하는 기간 내에 교육을 받을 수 있다.

② 제1항에 따른 교육의 실시기관, 대상, 내용, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「대부업법 시행령」 제2조의8

제2조의8(대부업등의 교육) ① ~ ② 생략

③ 법 제3조의4제1항에 따른 대부업등의 준수사항 등에 관한 교육은 시·도지사등이 다음 각 호의 구분에 따른 대부업자등의 임직원을 대상으로 실시한다.

1. 법 제3조제1항에 따라 대부업등의 등록을 하거나 해당 등록을 법 제3조의2제1항에 따라 갱신하려는 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 사람

- 가. 법인인 대부업자등의 지점: 해당 지점의 업무를 총괄하는 사용인(이하 “업무총괄 사용인”이라 한다)
- 나. 가목 외의 자: 대표자와 업무총괄 사용인

2. 법 제3조제2항에 따라 대부업등의 등록을 하거나 해당 등록을 법 제3조의2제1항에 따라 갱신하려는 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 사람

- 가. 법인인 대부업자등의 지점: 해당 지점의 업무총괄 사용인
- 나. 가목 외의 자: 다음의 사람

1) 대표자와 업무총괄 사용인

2) 임직원 총원(대표자 및 업무총괄 사용인을 포함한다)의 100분의 10 이상에 해당하는 수의 임직원

④ 제3항에 따른 교육의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제8조에 따른 대부업자의 이자율 제한 및 이자율 계산 방법
2. 법 제12조제9항에 따른 보고서 작성 방법
3. 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」에 따른 불법적 채권추심행위의 금지
4. 대부업자등의 광고에 관한 방법
5. 그 밖에 대부업자등이 대부업등을 경영하는 데 필요하다고 판단되는 사항

⑤ 생략

- 이와 같이 안 제9조제1항이, 실시하고자 하는 교육을 대부업법 제3조의4에 따른 교육으로 제한할 경우 오히려 서울시에서 실시하고 있는 기존의 준법교육 등은 교육대상에서 제외되어야 하며, 더욱이 교육 내용 등에 대한 규정은 대통령령으로 정하도록 위임되어 있어 상위법령에 저촉될 우려도 있으므로 안 제9조제1항은 수정이 필요함.

< 2025년 서울시 대부업자 대상 맞춤형 준법 교육 실시 계획 >

□ 대상업체 대상 맞춤형 준법 교육 실시(9월)

- 대부업자 대상 관련 법규 및 위반사례 등 교육으로 준법의식 강화
 - (대상) 대부(중개)업 대표 및 업무총괄 사용인 등
 - (내용) 대부업 관련 법규, 중점점검 사항, 주요 위반사례 등을 교육하되 기존과 신규업자를 구분·교육하여 대상별 맞춤형 실시

기존업체	신설, 개정되는 법규사항 중점 설명 + 현장 주요 위반사례
신규업체	대부업 관련 법규 전반 및 신설·개정법 설명 + 초기 발생하는 주요 위반사례 등

- (횟수) 4회(신규업체 2회, 기존업체 2회) 집합교육 실시 ※전문업체 위탁

마. 교육 실적 관리(안 제10조)

- 안 제10조는 「대부업법」 제3조의4제1항에 따른 교육실적을 체계적으로 관리하는 한편 성실히 교육을 이수한 대부업자 등에게 교육수료를 인증하고 인증표장을 부여할 수 있도록 규정하고 있음.

안 제10조(교육 실적 관리)

제10조(교육 실적 관리) ① 시장은 법 제3조의4제1항에 따른 교육 실적을 체계적으로 관리하여야 한다.

② 시장은 성실히 교육을 이수한 대부업자 등에게 인증하고 인증표장을 부여할 수 있다.

③ 시장은 제1항에 따른 실적 결과를 제9조의 교육계획에 반영하여야 한다.

- 안 제10조제1항은 시장이 대부업자 등에 대한 교육 실적을 체계적으로 관리하도록 규정하고 있으나 그 대상이 「대부업법」 제3조의4제1항에 따른

교육에 한정되어 있는바, 서울시에서 실시하는 자체 교육까지 포함한 실적을 통합적으로 관리할 수 있도록 일부 조문을 보완할 필요가 있을 것으로 사료됨.

- 그리고 안 제10조제2항에서 규정하고 있는 교육수료에 대한 인증표장은 대부업체 사무실에 부착할 수 있는 인증마크 등의 형태로 수여되는 것으로 이를 통해 대부업자에게 성실한 교육 참여를 유도함과 동시에 이용자가 대부업체를 선택할 때 인증표장을 기준으로 신뢰할 수 있는 업체를 구별할 수 있도록 함으로써 보다 안전하게 대부업체를 이용할 수 있도록 하려는 취지로 판단됨.
- 그러나 「대부업법 시행령」 제2조의8제5항에 따라 시·도지사는 「대부업법」 제3조의4제1항에 따른 교육을 이수한 자에게 금융위원회가 정하여 고시하는 교육이수증을 교부하도록 하고 있는바, 서울시에서 같은 내용의 인증표장을 별도로 제작·수여하는 것은 행정의 중복·낭비라 할 수 있음.

「대부업법 시행령」 제2조의8제5항

⑤ 시·도지사등은 제3항에 따른 교육을 받은 사람에게 금융위원회가 정하여 고시하는 교육이수증을 교부하여야 한다.

- 또한 「대부업법」 제3조의4제1항에 따른 교육은 대부업의 신규등록 또는 등록갱신을 위해서 의무적으로 이수해야 하는 교육으로써 단순히 해당 교육을 이수했다는 사실만으로 대부업체의 신뢰도를 판단하기에는 한계가 있고 오히려 이용자가 대부업체를 선택함에 있어 혼선을 초래할 우려가 있다는 점에서 지양하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.⁵⁾

5) 참고로 정부는 서민·취약계층 자금공급을 지원하기 위하여 ‘서민금융 우수대부업자’제도를 도입 (2021.7.)하여 저신용자 대출(개인신용평점 하위 10% 또는 구 신용등급 7등급 이하)이 100억원 이상 또는 전체 대출잔액 대비 70% 이상일 경우 우수대부업자로 선정해 은행권 차입을 허용하도록 하고 있으며, 금융감독원 홈페이지에 그 명단을 매 반기마다 공개하여 은행의 대부업자 대출

입법조사관	연락처
신현두	2180-8055