


# 최고 금리 규제 단일화 방안 마련 토론회

- 일 시 : 2016년 2월 23일(화) 오후 2시 ~ 4시
- 장 소 : 국회의원회관 제9간담회실
- 공동주최 :  국회의원 김기준 · 금융소비자네트워크

## 금융소비자네트워크

금융정의연대 | 경제민주화를위한민생연대 | (사)금융소비자연맹 | (사)한국YMCA전국연맹  
참여연대 경제금융센터 | (사)희망살림 | 에듀머니 | (사)녹색소비자연대 | 민변 민생경제위원회  
금융피해자연대 해오름 | (사)소비자시민모임 | (사)한국소비자교육지원센터



## 최고 금리 규제 단일화 방안 마련 토론회

### 초대합니다!

IMF 이후 이자제한법 폐지로 인해 사채시장의 평균이자율이 연 200%가 넘는 약탈적 대출이 횡행함에 따라 정부는 2002년 대부업법을 제정하여 연 66%를 최고 금리로 하였고, 현재 34.9%를(2015.12.31. 일몰) 최고금리로 제한하고 있습니다.

하지만 대부업법에 의한 제한금리는 고금리를 합법적으로 보장하는 내용일 뿐 아니라, 적용범위에서도 대부업자와 여신금융기관에 대해서만 적용되기 때문에 미등록 사채업을 비롯한 일반 금전대차에서 서민경제를 보호하기 위한 최소한의 안정장치가 필요하다는 각계의 의견에 따라 이자제한법(2007.6.30.제정)이 부활하였습니다.

부활된 이자제한법은 구 이자제한법과는 달리 제7조에서 그 적용범위를 금융업과 대부업을 제외한 내용이어서 결국 우리나라 최고금리 규제는 이자제한법과 대부업법에 따라 각각 최고금리가 적용되게 되어 있습니다.

현재 금융업에 대해서는 별도의 이자율 적용이 없기 때문에 은행권을 제외한 금융회사에서는 이자제한법이 아니라 대부업법상의 최고 금리를 잠정적인 최고금리로 영업을 해오고 있는 형편입니다.

이자제한에 관한 법이 고금리로 인한 서민경제의 파탄을 예방하기 위해서라면 이제는 그 목적에 맞도록 이자 제한을 이자제한법으로 단일화 하고 적용범위도 모든 금전소비대차에 확대하는 방안을 적극적으로 검토해 입법화 해야 합니다.

이 번 토론회는 최고금리 규제 단일화 방안에 대한 각계의 의견을 모아 향후 이자 제한과 관련된 법률개정운동에 반영하기 위한 자리이니, 많이 참석해서 의견을 부탁드립니다.



# 프 로 그 램

- 주 제 : 최고 금리 규제 단일화 방안 마련 토론회
- 일 시 : 2016년 2월 23일(화) 오후 2시 ~ 4시
- 장 소 : 국회의원회관 제9간담회실
- 공동주최 : 국회의원 김기준·금융소비자네트워크

사회-조윤미(금융소비자네트워크 운영위원장)

시 간	내 용
13:30 ~ 14:00	등록
14:00 ~ 14:10	인사말씀 이성환 (금융소비자네트워크 공동대표)
14:10 ~ 14:40	발제1 : 대부업 최고 이자율 적정한가? 김정배 회계사 (한국소비자단체협의회 물가감시센터) 발제2 : 이자제한법제의 일원화 과제 노종천 교수 (협성대학교 도시행정학과)
14:50 ~ 15:40	지정토론 좌 장 : 이성환 (녹색소비자연대 공동대표 / 변호사) ■ 토론자 : 서창호 (금융채무사회책임연구회의 집행위원장) 위평량 (경제개혁연구소 연구위원) 고형석 (선문대 법학과 교수 / 한국소비자법학회 총무이사) 백주선 (민변 금융부동산팀장 / 변호사) 전성인 (홍익대학교 경제학과 교수)
15:40 ~ 16:00	종합토론

## 금융소비자네트워크

=====

금융정의연대 / 경제민주화를위한민생연대 / (사)금융소비자연맹 / (사)한국YMCA전국연맹  
 참여연대 경제금융센터 / (사)희망살림 / 에듀머니 / (사)녹색소비자연대 / 민변 민생경제위원회  
 금융피해자연대 해오름 / (사)소비자시민모임 / (사)한국소비자교육지원센터



# 대부업 최고 이자율 적정한가?

---

김정배 회계사  
(한국소비자단체협의회 물가감시센터)





## 대부업법 최고 이자율 걱정안가?



2016년 2월 23일

금융소비자네트워크

### CONTENTS

- I. 개요
- II. 대부업 관련 법령 검토
- III. 주요 대부업체 재무현황 분석
- IV. 결론 및 제안

## I. 개요

### 1. 문제 제기

#### 1. 문제 제기

##### ▲ 대부업자의 대출금 증가

- 2014.12월말 현재 대부업체의 총 대부잔액은 11.16조 원으로 전년(10.02조 원)대비 11.4%증가(1.14조원) (출처 : 금융위원회 보도자료, 2015.6.30)
- 특히 대형 대부업체를 중심으로 TV광고 확대 등 적극적 영업으로 대부규모를 확대하고 있음

##### ▲ 현행 대부업 최고 이자율 인하 필요

- 대부업 법정 최고 이자율은 2002년 66%에서 2014.4월 34.9%로 하락하였으나 대부업체의 수익성은 지속적으로 상승한 것으로 보임.
- 저금리 기조에도 불구하고 대부업계의 금리 상한은 현재 34.9%로 고금리를 유지하고 있으며 서민들의 이자부담이 여전히 높음.
- 대형 대부업체를 중심으로 재무분석을 통하여 대출금액의 증감추이, 최고이자율의 인하나 대부업체의 수익성에 미치는 영향을 분석하고 향후 최고이자율 인하나 정책적으로 어떠한지 영향을 분석하고자 함.

3

## II. 대부업 관련 법령 검토

### 1. 대부업 이자율

#### 1. 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률

##### ▲ 제8조(대부업자의 이자율의 제한)

- 대부업자가 개인이나 대통령령으로 정하는 소규모 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 40의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.

##### ▲ 시행령 제5조(이자율의 제한)

- 법 제8조 제1항에서 "대통령령으로 정하는 율"이란 연 100분의 34.9를 말한다.
- 상기 이 조는 2015년 12월 31일까지 유효함.

##### ▲ 제15조(여신금융기관의 이자율 등의 제한)

- 여신금융기관은 연 100분의 40의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과하여 대부금에 대한 이자를 받을 수 없다.

##### ▲ 시행령 제9조(이자율의 제한)

- 법 제15조 제1항에서 "대통령령으로 정하는 율"이란 연 100분의 34.9를 말한다.
- 상기 이 조는 2015년 12월 31일까지 유효함.

4

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황

2. 분석대상 대부업체

3. 대부업체 재무분석

#### 1. 등록 대부업자 현황

##### (1) 등록 대부업자 수

(단위 : 개, %)

구 분	2010년말	2011년말	2012년말	2013년말 (A)	2014년말 (B)	증감 (B-A)	증감률
대부업	9,985	8,762	7,872	7,002	6,676	(326)	-4.7%
대부중개업	2,196	2,175	1,765	1,328	1,051	(277)	-20.9%
대부-대부중개 겸업	1,833	1,549	1,258	996	967	(29)	-2.9%
합 계	14,014	12,486	10,895	9,326	8,694	(632)	-6.8%

구 분	2010년말	2011년말	2012년말	2013년말 (A)	2014년말 (B)	증감 (B-A)	증감률
법인	1,531	1,625	1,707	1,706	1,678	(28)	-1.6%
자산100억원 이상	100	122	129	144	165	21	14.6%
자산100억원 미만	1,431	1,503	1,578	1,562	1,513	(49)	-3.1%
개인	12,483	10,861	9,188	7,620	7,016	(604)	-7.9%
합 계	14,014	12,486	10,895	9,326	8,694	(632)	-6.8%

(자료출처 : 금융위원회)

- 2014년 말 현재 등록 대부(중개)업자 수는 8,694개로 2013년 말(9,326개) 대비 632개 감소함.
- 자산 100억 원 이상 대형업체 수는 실태조사 집계 이후 최다(2008년 3월 말 이후)

5

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황

2. 분석대상 대부업체

3. 대부업체 재무분석

#### 1. 등록 대부업자 현황

##### (2) 최근 3년간 대부업자 신용등급별 대부 현황

(단위 : 억원)

구 분	2012년 12월		2013년 12월		2014년 12월	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1~3등급	-	0%	-	0%	2	0%
4~6등급	12,669	15%	18,729	22%	22,348	23%
7~10등급	71,797	85%	68,367	78%	75,269	77%
합 계	84,466	100%	87,096	100%	97,619	100%

(자료출처 : 금융위원회)

- 최근 3년간 대부업자 신용등급별 대부현황을 분석한 결과 1~3등급, 4~6등급, 7~10등급의 대부금액은 2012년 대비 2014년 말 현재 모두 증가함.
- 특히 4~6등급인 중신용등급자의 대부금액이 2012년 말 1조 2,669억 원에서 2014년 말 현재 2조 2,348억 원으로 크게 증가함.

6

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

<p>1. 등록 대부업자 현황</p> <p>2. 분석대상 대부업체</p> <p>3. 대부업체 재무분석</p>	<p><b>2. 분석대상 대부업체</b></p> <p>(1) 분석대상 대부업체 선정기준 및 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2014년 말 대부업체 중 자산규모, 대출금, 영업수익이 큰 대부업체 중 외부감사대상법인으로 10개 업체를 선정함.</li> <li>▪ 상위 10개 업체는 아프로파이낸셜대부, 산와대부, 웰컴크레디라인대부, 미즈사랑대부, 리드코프, 바로크레딧대부, 태강대부, 애니원캐피탈대부, 조이크레딧대부, 원캐싱대부로 조사됨.</li> <li>▪ 상위 10개 업체 중 아프로파이낸셜대부, 미즈사랑대부, 원캐싱대부는 아프로파이낸셜대부와 관계회사이며, 웰컴크레디라인대부와 애니원캐피탈대부는 웰컴크레디라인홀딩스와 관계회사로 구성되어 있음.</li> <li>▪ 상위 10개 업체 중 아프로파이낸셜대부, 산와대부, 미즈사랑대부, 리드코프, 원캐싱대부는 일본계 자금으로 설립된 것으로 나타남.</li> </ul>
--	---

7

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

<p>1. 등록 대부업자 현황</p> <p>2. 분석대상 대부업체</p> <p>3. 대부업체 재무분석</p>	<p><b>2. 분석대상 대부업체</b></p> <p>(2) 분석대상 대부업체 설립연도</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>회사명</th> <th>설립연월일</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>아프로파이낸셜대부</td> <td>1999.10.01</td> </tr> <tr> <td>산와대부</td> <td>2002.08.26</td> </tr> <tr> <td>웰컴크레디라인대부</td> <td>2002.10.18</td> </tr> <tr> <td>미즈사랑대부</td> <td>2003.05.16</td> </tr> <tr> <td>리드코프</td> <td>2003.02.17</td> </tr> <tr> <td>바로크레딧대부</td> <td>2002.07.16</td> </tr> <tr> <td>태강대부</td> <td>1985.03.12</td> </tr> <tr> <td>애니원캐피탈대부</td> <td>2001.11.08</td> </tr> <tr> <td>조이크레딧</td> <td>2007.02.16</td> </tr> <tr> <td>원캐싱대부</td> <td>2002.02.28</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 분석대상 대부업체의 설립연도를 보면 태강대부를 제외하고는 대부분 2000년을 전후하여 설립된 것으로 나타남.</li> <li>▪ 2000년 전후로 대부업체가 많이 설립된 배경에는 당시 외국자금의 투자 유치와 일본대부업의 자국 내 이자율이 하락하여 일본계 자금이 국내로 유입되어 대부업을 설립함으로써 증가된 것으로 분석됨.</li> </ul>	회사명	설립연월일	아프로파이낸셜대부	1999.10.01	산와대부	2002.08.26	웰컴크레디라인대부	2002.10.18	미즈사랑대부	2003.05.16	리드코프	2003.02.17	바로크레딧대부	2002.07.16	태강대부	1985.03.12	애니원캐피탈대부	2001.11.08	조이크레딧	2007.02.16	원캐싱대부	2002.02.28
회사명	설립연월일																						
아프로파이낸셜대부	1999.10.01																						
산와대부	2002.08.26																						
웰컴크레디라인대부	2002.10.18																						
미즈사랑대부	2003.05.16																						
리드코프	2003.02.17																						
바로크레딧대부	2002.07.16																						
태강대부	1985.03.12																						
애니원캐피탈대부	2001.11.08																						
조이크레딧	2007.02.16																						
원캐싱대부	2002.02.28																						

8

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

- 1. 등록 대부업자 현황
- 2. 분석대상 대부업체
- 3. 대부업체 재무분석

#### 3. 분석대상 대부업체의 재무분석

##### (1) 대부업체 재무분석 방법

- 분석대상 대부업체 재무제표를 자산과 수익, 부채와 비용, 자본금과 이익잉여금으로 구분하여 대부업체의 재무분석을 실시함.
- 자산과 수익은 자산항목 중 대출채권과 대손충당금을 중심으로 분석하였으며, 수익은 이자수익을 중심으로 분석함.
- 부채와 비용은 부채항목 중 차입금을 중심으로 분석하였으며, 비용은 광고선전비와 통신비를 중심으로 분석함.
- 자본금과 이익잉여금은 투자금(자본금 + 주식발행초과금)과 이익잉여금을 중심으로 분석함.

9

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

- 1. 등록 대부업자 현황
- 2. 분석대상 대부업체
- 3. 대부업체 재무분석

#### 3. 분석대상 대부업체의 재무분석

##### (2) 자산 및 수익의 분석- 대출금

(단위 : 십억원)

회사명	대출금
아프로파이낸셜대부	2,443
산와대부	1,558
웰컴크레디라인대부	497
미즈사랑대부	512
리드코프	471
바로크레딧대부	325
태강대부	263
애니원캐피탈대부	226
조이크레딧	222
원캐싱대부	167
합계	6,684

- 2014년 말 현재 대부업체의 총 대출금 잔액은 약 11조 원으로 이중 상위 10개 업체의 대출금이 약 6조 6,684억 원으로 대부업 전체 대출금액의 약 60%를 상위 10개 업체가 차지하고 있음
- 상위 10개 업체의 대출금액 증가는 대부업체의 대형화와 자금조달 및 광고비 지출의 증가로 인하여 지속적으로 증가하는 것으로 나타남.

10

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황 2. 분석대상 대부업체 3. 대부업체 재무분석	<b>3. 분석대상 대부업체의 재무분석</b>																									
	<b>(2) 자산 및 수익의 분석- 이자수익</b>																									
	(단위 : 십억원)																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>회사명</th> <th>이자수익</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>아프로파이낸셜대부</td> <td>716</td> </tr> <tr> <td>산와대부</td> <td>486</td> </tr> <tr> <td>웰컴크레디라인대부</td> <td>169</td> </tr> <tr> <td>미즈사랑대부</td> <td>127</td> </tr> <tr> <td>리드코프</td> <td>132</td> </tr> <tr> <td>바로크레딧대부</td> <td>88</td> </tr> <tr> <td>태강대부</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>애니원캐피탈대부</td> <td>88</td> </tr> <tr> <td>조이크레딧</td> <td>71</td> </tr> <tr> <td>원캐싱대부</td> <td>62</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td>2,019</td> </tr> </tbody> </table>	회사명	이자수익	아프로파이낸셜대부	716	산와대부	486	웰컴크레디라인대부	169	미즈사랑대부	127	리드코프	132	바로크레딧대부	88	태강대부	80	애니원캐피탈대부	88	조이크레딧	71	원캐싱대부	62	합계	2,019	
회사명	이자수익																									
아프로파이낸셜대부	716																									
산와대부	486																									
웰컴크레디라인대부	169																									
미즈사랑대부	127																									
리드코프	132																									
바로크레딧대부	88																									
태강대부	80																									
애니원캐피탈대부	88																									
조이크레딧	71																									
원캐싱대부	62																									
합계	2,019																									
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년 상위 10개 업체의 대출금의 이자수익은 약 2조원으로 나타남.</li> <li>상위 10개 업체의 평균 대출이자율은 약 30.21%로 나타났음.</li> </ul>																									

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황 2. 분석대상 대부업체 3. 대부업체 재무분석	<b>3. 분석대상 대부업체의 재무분석</b>																									
	<b>(3) 부채 및 비용의 분석- 차입금</b>																									
	(단위 : 십억원)																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>회사명</th> <th>차입금</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>아프로파이낸셜대부</td> <td>1,563</td> </tr> <tr> <td>산와대부</td> <td>234</td> </tr> <tr> <td>웰컴크레디라인대부</td> <td>449</td> </tr> <tr> <td>미즈사랑대부</td> <td>442</td> </tr> <tr> <td>리드코프</td> <td>260</td> </tr> <tr> <td>바로크레딧대부</td> <td>243</td> </tr> <tr> <td>태강대부</td> <td>216</td> </tr> <tr> <td>애니원캐피탈대부</td> <td>183</td> </tr> <tr> <td>조이크레딧</td> <td>144</td> </tr> <tr> <td>원캐싱대부</td> <td>56</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td>3,790</td> </tr> </tbody> </table>	회사명	차입금	아프로파이낸셜대부	1,563	산와대부	234	웰컴크레디라인대부	449	미즈사랑대부	442	리드코프	260	바로크레딧대부	243	태강대부	216	애니원캐피탈대부	183	조이크레딧	144	원캐싱대부	56	합계	3,790	
회사명	차입금																									
아프로파이낸셜대부	1,563																									
산와대부	234																									
웰컴크레디라인대부	449																									
미즈사랑대부	442																									
리드코프	260																									
바로크레딧대부	243																									
태강대부	216																									
애니원캐피탈대부	183																									
조이크레딧	144																									
원캐싱대부	56																									
합계	3,790																									
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년 말 전체 대부업체의 총 차입금은 약 6조 3,227억 원(2013년 말 5조 2,996억 원 대비 약 19.3% 증가)나타났으며, 이중 분석대상 10개 업체의 차입금은 약 3조 7,907억 원으로 대부업체 중 차입금 중 약 60%를 차지하고 있는 것으로 분석됨.</li> <li>차입금 조달 방식은 주로 국내의 저축은행, 대부업체의 특수관계자 등을 통해 조달하였으며 차입이자율은 약 5~10%로 다양하게 구성된 것으로 분석됨.</li> </ul>																									

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황

2. 분석대상 대부업체

3. 대부업체 재무분석

#### 3. 분석대상 대부업체의 재무분석

##### (3) 부채 및 비용의 분석- 광고선전비와 통신비

(단위 : 백만원)

회사명	광고선전비	통신비
아프로파이낸셜대부	35,521	3,553
산와대부	10,338	2,344
웹컴크레디라인대부	9,958	1,420
미즈사랑대부	11,762	744
리드코프	10,546	932
바로크레디트대부	7,977	731
태강대부	-	588
애니원캐피탈대부	-	301
조이크레디트	112	556
원캐싱대부	1,459	392
합계	87,673	11,561

- 2014년 말 현재 상위 10개 업체의 광고선전비는 약 876억 원으로 분석되었으며, 이중 6개 업체의 광고선전비 지출액이 약 90%를 차지하고 있음.
- 분석대상 10개 업체의 2014년 통신비는 약 110억 원을 초과하고 있으며 통신비의 지출이 많은 것은 대부업체의 업무 특성상 대출금의 실행과 회수시 전화를 많이 이용하기 때문인 것으로 추정됨.

13

### Ⅲ. 주요 대부업체 재무현황 분석

1. 등록 대부업자 현황

2. 분석대상 대부업체

3. 대부업체 재무분석

#### 3. 분석대상 대부업체의 재무분석

##### (4) 자본금 및 이익잉여금의 분석

(단위 : 백만원)

회사명	자본금	이익잉여금	이익잉여금/자본금
아프로파이낸셜대부	207,481	892,394	430%
산와대부	20,000	1,054,418	5272%
웹컴크레디라인대부	54,306	152,022	280%
미즈사랑대부	5,000	37,965	759%
리드코프	19,972	154,028	771%
바로크레디트대부	27,431	83,637	305%
태강대부	15,003	41,654	278%
애니원캐피탈대부	3,500	36,636	1047%
조이크레디트	10,000	64,025	640%
원캐싱대부	19,507	85,770	440%
합계	382,200	2,602,549	681%

출처 : 전자공시시스템

- 상위 10개 업체의 설립 시부터 2014년 말 현재 자본금은 3,822억 원으로 나타남.
- 상위 10개 업체의 배당금을 제외한 2014년 말 현재 이익잉여금은 2조 6천2십5억 원임.
- 상위 10개 업체의 누적평균수익률은 약 681%이며, 특히 산와대부는 200억 원으로 설립하여 약 1조원의 누적수익률을 나타내고 있음.

14

## IV. 결론 및 제안

1. 대형 대부업체 수익증가

2. 상한이자율 인하 제안

### 1. 대형 대부업체 수익증가

- 상위 10개 업체의 대출금 규모는 대부업자 이자율 상한 인하에도 불구하고 매년 증가함.
- 대형 대부업체의 경우 제2금융권으로부터 자금조달이 수월하고 대출금리와 차입금리의 차이가 약 20% 이상 차이가 발생하여, 수익성이 대폭 증가함.
- 상위 10개 업체의 유보금액(이익잉여금)은 자본금 대비 약 6.8배로 대부업체의 설립연도가 주로 2002년 이후에 설립된 것을 감안하면 약 10년 동안 매년 2천억 원 이상의 순이익을 실현하였으며, 특히 산와대부는 자본금 대비 약 50배의 이익을 실현하고 있음

### 2. 대부업이자, 현행 34.9% 상한이자율 인하 필요

- 현행 이자율 관련 법률을 살펴보면 대부업자의 이자율상한과 여신금융기관의 이자율상한은 동일하고 이자제한법의 이자율상한은 차이가 발생하는데, 이를 대부업자 이자율상한과 이자제한법의 이자율상한과 일치시키고 여신 금융기관의 이자율상한은 더 낮춤으로써 서민층의 금융 부담을 경감하도록 하여야 함.

15



감사합니다.



발제2

## 이자제한법제의 일원화 과제

---

노종천 교수  
(협성대학교 도시행정학과)



## 이자제한법제의 일원화 과제\*

노 중 천\*\*

목 차
<p><b>I. 서 설</b></p> <p><b>II. 우리나라 이자제한 법제의 연혁과 현황</b></p> <p>1. 이자제한 법제의 연혁</p> <p>2. 이자제한법의 입법 및 폐지</p> <p>3. 대부업법의 제정 경과와 이자제한법의 부활</p> <p><b>III. 우리나라 이자제한법제의 이원화구조의 문제점</b></p> <p>1. 이자제한법제의 이원화</p> <p>2. 이자제한의 법체계 및 규율대상</p> <p>3. 대부업법 · 이자제한법의 주요 내용</p> <p>4. 대부업법 · 이자제한법의 대비</p> <p><b>IV. 우리나라 이자제한법제의 과제와 해결방안</b></p> <p>1. 고금리의 해소</p> <p>2. 이자제한법제의 정비</p>

### I. 서 설

민법상 이자란 “금전 기타의 대체물의 사용대가로 원본액과 사용기간에 비례하여 일정한 이율에 따라서 지급되는 금전 기타의 대체물”이라는 것이 통설이다.<sup>1)</sup> 이자는 원본채권을 전제로 하여 발생하고 원본사용의 대가로 법정과실의 일종이다. 이자는 금전 기타의 대체물이다. 그러나 원본과 동일 종류의 물건임을 요하지 않는다. 이자를 낳는 원본도 금전 기타의 대체물이다. 즉 유동자본의 사용대가이며 고정자본의 사용대가로 지급되는 것은 이자가 아니다. 이자는 이율에 의하여 발생한다. 따라서 원본의 사용대가라 하더라도 이율에 의하지 않는 것은 이자가 아니다. 즉 이자는 유동자

\* 이 발표문은 숭실대학교 법학연구소에서 2011년 1월에 발행한 「법학논총」 제25집에 발표된 논문 「이자제한법제의 현황과 과제 — 일본법제와의 비교 —」를 수정, 보완, 편집한 것임.

\*\* 협성대학교 도시행정학과 교수, 법학박사, 행정사.

1) 김증한, 「채권총론」, 박영사, 1988, 38; 김현태, 「신채권법총론」, 일조각, 1982, 59; 곽윤직, 「채권총론」, 박영사, 1995, 66; 황적인, 「현대민법론Ⅲ」, 박영사, 1981, 23; 김용한, 「채권법총론」, 박영사, 1988, 65; 김기선, 「한국채권법총론」, 법문사, 1980, 64; 이은영, 「채권총론」, 박영사, 1995, 72; 김상용, 「채권총론」, 법문사, 1996, 70; 윤철홍, 「채권총론」, 법원사, 2006, 56; 김준호, 「채권총칙」, 법문사, 2007, 32; 노중천, 「채권법」, 법문사, 2007, 39; 佐藤隆夫, 「民法(債權法總論)」, 八千代出版, 1977, 61.

본의 사용대가로 이율에 의하여 발생하는 것으로 명목여하를 불문하고 이에 해당하는 것은 이자이다.<sup>2)</sup>

근대사회 이전의 금전소비대차는 그 수요의 대부분이 생계자금을 얻고자 하는 것이었다. 또한 이자는 일종의 불로소득으로 인식되었다. 따라서 금전을 대차하고 원본 외에 이자를 받는 것은 부도덕한 것으로 사회적 비난의 대상이 되었다. 특히 종교의 경전은 이자를 절대적으로 부인하고,<sup>3)</sup> 중세의 교회법은 이자의 징수가 교리에 어긋난다고 하여 이자의 징수를 전면적으로 금지하였다.<sup>4)</sup> 이에 따라 이자의 징수 자체를 금지하는 것이 이자배제의 법적인 근거가 되었다. 그러나 시민사회의 형성 이후 자본주의 경제의 발달과 함께 금전대차의 수요는 생산자본·기업자본을 얻기 위한 수단으로 전환되었고, 이에 따라 이자는 자본투하의 매개수단으로 인식되게 되었다. 더욱 계약자유와 원리 아래 이자는 일반 경제사회에서의 자본의 수요·공급의 관계에 따라 자유로이 결정하는 것을 유효한 것으로 인정하게 되었다. 다만, 채권자가 우월한 법적 지위를 이용하거나, 채무자의 궁박·경솔·무경험 등과 같은 약점을 이용하여 폭리를 도모하는 행위에 대하여 법적 간섭을 행하는 것이 현재의 이자제한에 관한 법적 기초라고 할 수 있다.

이자제한에 관하여는 찬반양론이 존재한다. 자본의 수요·공급의 법칙에 따라 금리가 자유로이 정해지도록 하여야 한다는 전통적인 시장주의적 주장,<sup>5)</sup> 사채는 은행과 같은 제도권에서 외면하는 이들에게 금융서비스를 제공하는 기능을 수행하기 때문에 이자를 제한하는 것은 이러한 사람들의 사금융에 대한 접근자체가 어려워져 이들의 고통이 배가될 위험의 소지가 크다고 하는<sup>6)</sup> 반대론이 있다. 반면 경제적 약자의 지위에 있는 채무자를 보호하기 위한 법제가 필요하며, 경제적 측면에서 이자율은 국가경제에 미치는 영향이 크기 때문에 국가의 종합적인 금융정책에 따른 조정이 필요하고, 이자의 제한은 생활자금 내지 영업자본의 수요를 금전대차에 의존해야 하는 대다수의 서민생활을 안정시키기 위하여 필수적인 것이기 때문에<sup>7)</sup> 이자제한에 찬성한다는 견해이다.

이자의 제한에 관한 입법태도는 특별법을 통한 규제와, 민법의 일반원리에 의한 규제로 구분되는데, 특별법에 의하여 이자를 제한하는 나라로는 우리나라와 일본이다. 우리나라의 “이자제한법”은 일본의 “이식제한법”을 계수하여 입법화 되었고, 양국은 각국의 경제적 상황에 따라 이자 제한의 범리를 전개하여 왔지만, 양국의 이자제한법제는 그 모습이 비슷하게 운용되어 왔다. 그런데 일본은 근래 법제를 정비하여 이자제한법제가 가진 문제를 해결하였고 이는 유사한 법제를 가진 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2) 노종천, 위의 책, 40 참조.

3) 기독교의 성경 레위기 25장 37절은 “너는 그에게 이자를 위하여 돈을 꾸어 주지 말고 이익을 위하여 네 양식을 꾸어 주지 말라”고 하고, 이슬람의 경전인 꾸란 2장 278절에 “믿는 자들이여 하나님을 공경하라 만일 너희들이 믿음의 있다면 추구하는 이자를 포기하라”라는 성구가 있고 이러한 꾸란에 기초한 이슬람 율법인 ‘샤리아’는 이자를 금지하고 있어 교회법은 이자를 금지하고 있다.

4) 백태승, “이자채권과 이자의 제한,” 『법학연구』 17권 2호(2007), 연세대학교 법학연구원, 11; 이공현, “이자의 제한,” 취봉 김용철선생 고회기념 『법학논집』, 박영사, 1993, 464.

5) 김판술, “금융경색의 타개와 이자제한령의 철폐,” 『국회보』 13호, 국회사무처(1957. 9), 4-10 참조.

6) 김경수, “이자제한법 부활, 과연 최선의 선택인가?,” 『국회보』 415호(2001. 5), 국회사무처, 77-78.

7) 김대정, “이자채권과 대부업법에 의한 이자의 제한,” 『중앙법학』 제6집 제4호(2007), 중앙법학회, 209-210.

우리나라의 이자제한법제는 이원화 구조를 가지는데 2015.12.31.기준 대부업법상 연 34.9%의 최고이자율을 제한하고 이자제한법은 연25%의 최고이자율을 제한한다. 이렇게 이원화된 최고이자율 제한에 관한 입법타당성과 제한이자율의 법경제적 타당성을 검토하여 최고이자율 제한법제의 일원화 가능성 및 타당한 최고이자율의 크기에 대한 논의의 방향을 제시하고자 하는 것이 이 발제의 목적이다.

## II. 우리나라 이자제한 법제의 연혁과 현황

### 1. 이자제한 법제의 연혁

우리 역사에서 이자에 관한 문헌정보는<sup>8)</sup> 고구려의 진대법, 발해의 호미법, 고려의 의창, 조선시대의 상평, 환곡제도이다.<sup>9)</sup> 그러나 이러한 제도는 이자수익보다는 국가가 백성을 보호하기 위한 제도였다.

우리나라에서 이자율을 규제하는 제도는 고려시대부터 찾아볼 수 있다. 당시 원금을 모(母)라 하고 이자를 자(子)로 표현하며 자가 모보다 클 수 없으니, 이자가 원금을 초과할 수 없다는 내용으로 이자율을 규제했던 「자모정식법」이 있었으며<sup>10)</sup> 세종대왕은 강력한 이자제한법을 도입하여 월 이자가 3%를 넘지 못하도록 하였고, 영조도 이자가 연20%를 넘지 못하도록 법을 시행하는 등<sup>11)</sup> 조선시대에도 왕조마다 이자를 제한하는 정책을 시행하였다.

근대적인 이자제한은 대한제국 시대에 제정된 “이식규례(利息規例)”<sup>12)</sup>였다. 동 규례는 음식료, 장인의 보수, 노무보수, 오십원 미만의 일용품의 대가에는 이자를 붙일 수 없고(동규례 제6조), 약정 이율은 연4할을 초과할 수 없으며(동규례 제1조), 법정이율은 연2할로 규정하였고(동규례 제2조), 약정 이율로 연4할을 초과하는 부분은 무효로 하였다(동규례 제5조). 그리고 이자의 총액은 원본액을 넘을 수 없으며(동규례 제3조), 이자를 원본으로 삼지 못하도록 규정하였다(동규례 제4조). 이식규례는 최고이자율의 제한과 함께 이자총액을 제한하는 입법특징을 가진 것으로, 이자총액을 제한하는 것은 자모정식법의 내용을 계수한 것으로 추정된다. 이식규례의 이자제한에 대하여 최고이자율을 제한하는 방법이 아니라, 이자총액을 제한하는 방법이라고 설명하는 선행연구가 있다.<sup>13)</sup> 그러나 이식규례에서는 최고이자율도 제한하면서 동시에 이자총액을 제한하고 있어, 선행연구의 설명은 오류가 있어 보인다.

현대적인 이자제한은 일제에 의한 “이식제한령”<sup>14)</sup>에서 찾을 수 있다. 일제는 1911년 11월 1일

8) 이자제한의 연혁에 관한 상세한 선행연구로는 어인의, 「이자제한법론」, 청주대출판부, 1992, 16-46면 참조.

9) 진대법은 2세기 후반(194년)에 고구려 고국천왕이 국상 을파소의 건의에 따라 3월에서 7월 사이에 곤궁한 백성들에게 곡식을 대여하고 추수기인 10월에 약간의 이자를 붙여 갚게 하는 제도이며, 이후 발해의 호미법, 고려의 의창, 조선시대의 상평, 환곡제도 등이 진대법을 계수한 제도들이다.

10) 법제처, 「고법전용어집」, 1974, 635 참조.

11) <http://blog.naver.com/fss2009?Redirect=Log&logNo=140089472800>.

12) 利息規例[광무10년(1906) 9월 25일 법률 제5호].

13) 김상용, “한국에서의 이자제한의 역사적 변천,” 『사법행정』, 407호, 한국사법행정학회, 1994, 11.

14) 利息制限令(1911년 11월 1일 제령 제13호).

제령 제13호로 이식제한령을 제정·시행하였다. 동령은 최고이자율을 제한하고 간주이자제도를 두었다. 그 내용을 보면, 원본이 100원 미만인 때에는 연30%, 원본이 100원 이상 1000원 미만인 때에는 연25%, 원본이 1000원 이상인 때에는 연20%로 최고이자율을 제한하였다(동령 제1조 제1항). 제한이율을 초과하는 부분은 무효로 하고(동령 제2조), 사례금, 수수료, 교통비, 체당금 기타 명목으로 채권자가 받는 것은 간주이자로 하였다(동령 제3조). 대한제국의 이식규례가 이자를 원본으로 삼지 못하도록 하고, 이자총액을 제한한 것에 비교하여 단순히 최고이자율만을 제한한 것으로 이자제한에 관한 한, 입법적 후퇴로 평가된다. 이러한 내용의 이식제한령은 1962. 1. 15 법률 제971호로 폐지되었고 이자제한법이 대체 입법되었다.<sup>15)</sup>

## 2. 이자제한법의 입법 및 폐지

이자제한법은 1962. 1. 15. 법률 제971호로 제정되어 1962. 1. 15부터 시행하였고, 1965. 9. 24. 법률 제1710호로 일부 개정하여 시행하였다가 1998. 1. 13. 법률 제5507호 “이자제한법 폐지 법률”에 의하여 폐지되었다. 제정당시 대차원금 3만원 미만의 적용배제, 간주이자, 배상액감액, 최고제한이율을 연 2할 이내로 제한하는 내용을 법률에 직접 규정하여 이식제한령과 그 내용에서 별다른 차이가 없었지만, 일제에 의한 법령을 폐지하고 주권국가의 법으로 정립하였다는 의미를 갖는다.

1965년 개정에서는<sup>16)</sup> 대차원금 5천 원미만의 적용배제, 최고제한이율을 연 4할 이내에서 대통령령에 위임하였다. 첫 번째 대통령령<sup>17)</sup>에서는 최고제한이율을 연 3할 6푼 5리(36.5%)로 하였다. 두 번째 개정 대통령령은 대통령령의 명칭개정이었으며, 세 번째 개정 대통령령<sup>18)</sup>에서는 최고제한이율을 연 2할 5푼(25%)으로 하였다. 네 번째 개정 대통령령<sup>19)</sup>에서는 최고제한이율을 연 4할(40%)로 하였다. 다섯 번째로 개정된 대통령령<sup>20)</sup>에서는 최고제한이율을 연 2할 5푼(25%)으로 하였다. 여섯 번째 개정 대통령령<sup>21)</sup>에서는 최고제한이율을 연 4할(40%)으로 하였다가 1998. 1. 13.자로 법을 폐지하여 효력을 잃게 되었다.<sup>22)</sup>

## 3. 대부업법의 제정 경과와 이자제한법의 부활

1997년 우리나라는 외환유동성의 위기를 맞았다. “당시 대한민국의 대통령인 김영삼은 11월 10일 홍재형 당시 부총리와의 통화 이전까지 외환위기의 심각성조차 모르고 있었다.”<sup>23)</sup> 이로 인해 대한민국의 경제가 큰 위기를 겪게 되었다. 정부는 IMF에 구제금융을 요청하게 되었고 IMF의 미셸 캉드쉬 총재가 내한하여 임창렬 재경부총리와 공식적인 구제금융 합의서에 서명, 대기성 차관 제공에 관한 양해각서를 체결하였다. 이에 의하여 “국제통화기금에서 요구하는 조건들을 수행해야 했으며 이 과정에서 많은 회사들의 부도 및 경영 위기를 초래하였고 대량 해고와 경기 악화로 인해 대한민

15) 利子制限法(1962. 1. 15 법률 제971호).

16) 이자제한법(1965. 9. 24 법률 제1710호).

17) 이자제한법 제1조 제1항의 최고이자율에 관한건(1965. 9. 24 대통령령 제2221호).

18) 이자제한법 제1조 제1항의 최고이자율에 관한 규정(1972. 8. 02 대통령령 제6310호).

19) 이자제한법제1조 제1항의 최고 이자율에 관한 규정(1980. 1. 12 대통령령 제9714호).

20) 이자제한법 제1조 제1항의 최고 이자율에 관한 규정(1983. 12. 16 대통령령 제11280호).

21) 이자제한법 제1조 제1항의 최고 이자율에 관한 규정(1997. 12. 22 대통령령 제15545호).

22) 대통령령은 1998. 2. 24. 폐지되었다.

23) 위키백과([http://ko.wikipedia.org/wiki/IMF\\_%EA%B5%AC%EC%A0%9C%EA%B5%EC%9A%94%\\_/%EC%B2%AD](http://ko.wikipedia.org/wiki/IMF_%EA%B5%AC%EC%A0%9C%EA%B5%EC%9A%94%_/%EC%B2%AD)).

국의 온 국민이 큰 어려움을 겪었다. 이후 여당이던 신한국당(현 한나라당)은 대선에서 패배하여 정권교체가 되었다.”<sup>24)</sup>

IMF와의 구제금융협정 이행에 따라 1998년 1월 13일 이자제한법이 폐지되었다. 자금의 수요, 공급량에 따라 시장기능에 의하여 금리가 자유로이 결정되어야 하는데, 이자제한법이 이러한 시장기능을 제약한다는 것이 폐지이유였다. 당시 이자제한법의 폐지에 관한 찬반양론이 있었다. 폐지론에서 드는 이유로는 첫째, 일본을 제외한 선진 외국의 입법례도 이자제한규정을 두지 않고 있고, 둘째, 이자제한법이 폐지되더라도 불공정한 법률행위에 해당되면 민법 제104조에 의하여 구제가 가능하며, 셋째, 시장기능에 의한 이자율 결정으로 자금시장의 왜곡을 방지하고, 넷째, 이자제한은 암거래, 탈법행위 등을 조장하여 실효성을 확보하기가 곤란하며 사채시장 등 지하경제의 양성화가 우려된다는 점 등이다.<sup>25)</sup>

준치론에서는 첫째, 이자제한은 90년 이상 시행되어 국민의 법 감정에 깊이 인식되어 있고, 둘째, 최고이자율은 할부거래 등 다른 거래에 있어서도 기준이 되는 것으로 이를 폐지하는 경우 다른 거래행위의 혼란을 초래할 것이며, 셋째, 공금융이 안정되어 있지 않은 상황에서 사금융의 번창을 조장하여 오히려 공금융에서 자금이 이탈할 가능성이 있고, 넷째, 민법 제104조는 당사자의 공박, 경솔, 무경험을 요건으로 하므로 경제적 약자의 보호에는 미흡하다는 점을 근거로 들고 있었다.<sup>26)</sup> 이자제한법에 관한 IMF의 입장은 “① 당초 협상과정에서 이자제한법의 폐지를 요구한 바 있으나, ② 우리 정부에서 최고이자율을 40%로 상향조정하는 대안을 제시하여 잠정합의 된 상태이고 ③ IMF프로그램 추진상황 1차 점검을 위하여 방한했던 점검반 일행들은 이자제한법 자체는 반대하지 않는다는 입장을 표명한 후 귀환한 바 있다”<sup>27)</sup> 이에 따라 정부는 1997년 12월 22일 대통령령을 개정하여 그 때까지 연 25%였던 최고제한이율을 연 40%로 상향하였으나, 그로부터 채 한 달이 지나기도 전에 의원입법으로<sup>28)</sup> 이자제한법이 폐지되었다. 이자제한법이 가지는 법리상 문제나 실효성의 문제로 폐지 된 것이 아니고 당시의 경제상황과, 국제정치적 상황에 의한 것이었다. 따라서 동법이 “폐지된 후에 제기될 법률상의 문제점은 고려되지 않은 것”<sup>29)</sup>이었고 사회적 문제도 충분히 검토되지 않은 것이었다. 헌법재판소는 “이자제한법폐지법률”이 국민의 기본권을 제한하거나 복지국가를 추구하여야 할 국가의 책무 등 우리 헌법의 원리나 질서에 위배되는 것이 아니라고 확인해 주기까지 하였다.<sup>30)</sup>

24) 위의 위키백과.

25) 이준우, “이자제한법 폐지에 따른 법제개선방안,” 『경제법제분석 98-2』, 한국법제연구원, 1998, 20 참조.

26) 이준우, 위 논문, 20-21 참조.

27) 이준우, 위 논문, 21.

28) 1997. 12. 국회 재정경제위원장 명의로 제한된 이자제한법폐지법률안의 제안경위는 “가. 현재의 경제여건상 긴축 재정·금융정책에 따른 고금리추세가 예상됨에도 불구하고 동법에 의하여 시장기능에 의한 자유로운 이자율결정이 제약되고 있으므로 동법에 대한 폐지요청이 강력히 제기되고 있는 실정임, 나. 처리시한의 긴급성을 감안하여 지난 '98년 8월 23일 정부로부터 제출되어 위원회에서 심사중에 있는 한국은행법개정율안 등 13개 금융관련 법안과 함께 처리하기 위하여 불가피하게 위원회안으로 제안키로 함”이었고, 제안이유 및 주요골자는 “가. 경제의 개방화·자유화가 진전되고 있는 현 상황에서 자금의 수급상황에 따라 금리가 자유로이 정해질 수 있도록 하여 자원배분의 효율성을 도모하고자 최고이자율을 정하고 있는 현행 규제를 폐지하려는 것임, 나. 금전대차계약의 최고이자율을 연 4할의 범위 내에서 대통령령에 위임하도록 한 것을 폐지하려는 것임(안 본문 및 부칙)”이었다.

29) 이준우, 앞의 논문, 5.

30) 헌법재판소 2001. 1. 18. 00헌바7 전원재판부.

이자제한법이 폐지되면서 서민층의 가계자본 수요를 미끼로 하는 고리사채업의 폐해를<sup>31)</sup> 가져 오게 되었고, 서민들의 근로의 대가나 기타 소득의 상당부분이 형용하기 어려운 고리로서 부도덕한 천민자본계층에게 착취되는 현상을 가져오게 되었다.<sup>32)</sup> 사채시장에서는 연 300%에서부터 1,400%에 달하는 범죄적 고금리 약정이 일반화되고, 금융기관의 이자율은 사상 최저율을 기록하고 있는 반면, 사채시장의 이자율은 사상 최고율을 기록하는 특이한 현상이 벌어졌다.<sup>33)</sup> 고리대금업자들은 채권회수를 위하여 채무해결사들로 진상조사반을 구성하여 채무자에게는 물론 가족, 친지들에게까지 온갖 협박과 공갈을 하며 극한상황으로 내몰고 있지만 약정을 근거로 교묘히 법망을 피해가고 있으며 심지어 채무를 변제하지 못하면 인신매매를 하여도 좋다는 신체포기각서가 등장하고 있다.<sup>34)</sup>

이에 따라 고리의 사채로부터 서민층을 보호하고 폐해를 방지하자는 주장에 의하여 2002. 8. 26. 새로이 입법화 된 것이 “대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률”(이하 “대부업법”이라 한다)<sup>35)</sup>이다. 이 법률의 제정안의 명칭은 “금융이용자 보호에 관한 법률”이었으나 IMF와 IBRD의 경제적 압력을 피하기 위하여 “대부업의 등록”을 붙여 제정하였고, 최고이자율은 연 70% 이내에서 대통령령에 위임하면서<sup>36)</sup>, 이자율 제한규정은 이 법이 시행된 2002. 10. 27. 부터 3년이 경과한 날까지만 효력을 갖는 한시규정으로 시행하였다. 2005. 5. 31. 이자율 제한 규정의 효력을 2008. 12. 31.까지로 연장하는 개정<sup>37)</sup>을 하였고, 2007. 12. 21. 개정으로<sup>38)</sup> 최고이자율을 연 60% 이내에서 대통령령에 위임하여 법률상 제한이율의 범위를 인하하였다. 2009. 1. 21. 이자율 제한규정의 효력을 2013. 12. 31.까지 연장하는 개정<sup>39)</sup>을 하였다. 이에 의하면 2009. 1. 1.부터 2009. 1. 20.까지 20일간은 최고이자율제한이 없는 공백상태가 야기되었다. 이 법 시행일전 체결된 대부계약에 대하여도 이 법 시행일부터 최고이자율규정이 적용된다는 부칙을 두고 있지만, 20일간의 공백 기간은 남게 되어 입법자의 나태가 현시되었다. 1998. 1. 13.부터 2007. 6. 29.까지 이자제한에 관한 법적 공백은 이자제한법의 폐지에 의한 것인 반면에, 대부업법상 2010. 1. 1.부터 2010. 1. 20.까지 이자제한의 공백이 있게 된 상황은 입법상의 실책에 의한 것으로 판단된다. 마찬가지로 2016. 1. 1.부터 2016. 2. 16. 현재까지 대부업자에 관한 최고제한이율에 관한 규정은 법의 공백상태에 있는 실정이다.

<표1> 대부업법의 최고이자율 제한

대부업법상 제한 최고이자율		
기 간	법률상 최고한도	시행령상 제한이율

31) 채권추심과정에서 감금, 협박, 신체포기각서의 작성강요, 인신매매 등의 폐해 등이 나타났다(인터넷문서 참조 : <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&id1=102&oid=001&aid=0000065125>).

32) 반인륜 고리사채 실상 ... 연리 1440%. 신체포기각서까지(인터넷 문서 참조: <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&id1=101&oid=009&aid=0000110866>).

33) 백태승, “이자제한법폐지에 따른 문제점과 대책,” 『인권과 정의』 제298호(2001. 6), 대한변호사협회, 8 참조.

34) 백태승, 위의 논문(주34), 8 참조.

35) 2002. 8. 26. 제정 법률 제6706호.

36) 2002. 10. 28. 제정 시행된 대통령령(제17765호)에서는 최고제한이율을 연 66%로 하였고, 2007. 1. 4 개정 시행된 대통령령(제20313호)에서는 최고제한이율을 연 49%로 하였고, 2010. 7. 21 개정 연44%, 2011.6.27 개정 시행된 대통령령에 의하여 연 39%로 하여 2011년 10월 현재 제한이율은 연 39%이다.

37) 2005. 5. 31 개정 법률 제7523호, 2005. 9. 1.시행.

38) 2007. 12. 21 개정 법률 제8700호, 2008. 3. 22.시행.

39) 2009. 1. 21. 개정 법률 제9344호, 2009. 4. 22.시행, 이자율규정은 1. 21. 시행.



2002.10.28~2007.01.03	연 70% 이내	연 66% 이내
2007.01.04~2008.03.21	연 70% 이내	연 49% 이내
2008.03.22~2008.12.31	연 60% 이내	
2009.01.01~2010.01.20	법의 공백	
2010.01.21~2010.04.25	연 60% 이내	연 49% 이내
2010.04.26~2010.07.20	연 50% 이내	
2010.07.21~2011.06.26		연 44% 이내
2011.06.27~2013.12.31		연 39% 이내
2014.01.01~2013.04.01	연 40% 이내	연 34.9%이내
2014.04.02.~2015.12.31		
2016.01.01.~2016.02.16현	법의 공백	

대부업법이 제정·시행되었지만 대부업법은 법률이 정한 요건과 절차를 거쳐 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업에 의한 대부계약에 적용되고, 일반 금전대차에는 적용이 없게 되어, 일반 금전대차에서는 이자에 관한 제한은 여전히 없는 상태가 지속되었다. 또한 대부업법상 이자율을 66%~34.9%의 고리로 정하여 제한함으로써 대부업은 황금알을 낳는 산업으로 발전하였다. 또한 미등록 사채업자에게도 고율의 이자를 보장해 주는 결과를 초래하게 되어 서민경제를 보호하기 위한 최소한의 사회적 안전장치가 미비하게 되었다.<sup>40)</sup> 따라서 이자제한법 부활의 필요성이 적극적으로 논의되었고 부활찬성론<sup>41)</sup>이 논의의 중심이 되었다. 국민전반의 여론과 함께 정치권에서도 이자제한법 부활에 대한 적극적 주장과, 부활을 소극적으로 방어하는 태도가 상존하였다. 정부기관·단체 별로 법원행정처, 법무부, 대한변협 등은 부활 찬성의견이었고 재정경제부는 반대의견이었다.<sup>42)</sup> 우여곡절을 거쳐<sup>43)</sup> 2007. 3. 06. 국회의결을 거쳐 2007. 3. 29. 법률 제8322호로 공포되었고, 2007. 6. 30.시행되었다.

이자제한법은 폐지된 지 9년 5개월여 만에 부활하게 된 것이다.

### Ⅲ. 우리나라 이자제한법제의 이원화구조의 문제점

#### 1. 이자제한법제의 이원화

40) 오용식·김수용·김성호, "이자제한법에 관한 입법평가—이자제한법을 중심으로—," 『입법평가 보고서08-09』, 한국법제연구원, 2008, 35.

41) 부활찬성론으로 백태승, "利子制限法 조속히 부활하여 高利被害 막아야," 『고시연구』, 2006. 8., 12-13; 백태승, "이자제한법폐지에 따른 문제점과 대책, 『인권과 정의』, Vol.298, 대한변호사협회, 2001. 6; 신장식, "샤일록의 피 묻은 칼을 빼앗아라," 『월간 말』, 통권179호, 2001. 5., 105-107; 이주경, "이자제한법의 타당성에 관한 새로운 접근—이자제한법은 과연 사채시장 참여자의 후생을 증진시킬 수 있는가?—," 『경제분석』 제8권 제1호, 한국은행 특별연구실, 2002. 1; 채진원, "민주노동당의 민생정치모색—상가임대차보호법과 이자제한법을 중심으로—," 『노동사회』, 2001. 3; 안진걸, "이자제한법, 서민위해 다시부활시켜야," 『시민과 변호사』, 서울지방변호사회, 2002. 2; 이신우, "이자제한법 관련 입법에 대한 검토," 『국회보』, (2002. 2); 서영경, "이자제한법부활 적극검토해야," 『시민과 변호사』, 서울지방변호사회, 2001. 5; 김남근, 김진, 송태경, "시민사회단체이자제한법(공동최종안)," 『민주법학』 제20호, 2001; 신용사회구현시민연대등, "서민금융생활안정대책 및 이자제한법 부활추진을 위한 공청회자료," 2001. 3. 20.

42) 박기준, 『제265회 국회(임시회) 법제사법위원회회의록』, 국회사무처, 2007. 2. 5.

43) 이에 대하여 선행연구를 참조하라; 권기원, "이자제한법: 고금리로 고통 받는 서민을 위한 법안의 부활," 『국회보』(통권485호), 국회사무처, 2007. 4, 80-83.

우리나라는 이자제한에 관하여 단일법 체계를 가지고 있었다. 즉 이자제한법에 의하여 최고이자율을 제한하는 입법례를 가지고 있었다. 그러나 외환유동성 위기를 겪으면서 이자제한법을 폐지하였고, 사채시장의 확대와 법적 미비로 인한 고금리문제가 사회문제로 부각되었다.

고금리에 의한 사회문제에 대응하기 위하여 한시법으로 대부업법을 입법하였고, 이 법은 대부업의 등록 및 감독에 관한 사항과 대부업자에 대한 최고이자율 제한을 규정하고 있다. 그러나 그 적용대상은 대부업자 및 여신금융기관에 한 한 것으로 이에 해당하지 않는 금전대차에 대해서는 법적 공백상태가 지속되었다. 따라서 찬반양론의 대립을 거쳐 이자제한법이 부활되었다. 이로 인하여 우리의 이자제한은 이원화된 법체계를 갖게 되었다. 과거 일본법제가 이자제한에 관한 이원화체계를 가짐으로써 발생하였던 문제점을 법체계의 일원화를 통하여 해결할 즈음에 우리의 법제는 문제점을 가지는 이원화 체계로 후퇴하게 되었다.

## 2. 이자제한의 법체계 및 규율대상

이자제한을 규율하는 대부업법의 규율대상은 동법상 대부업자, 대부중개업자, 여신금융기관 등이다(대부업법 제2조). 이에 해당하는 대부업자에 대해서는 이자제한법의 적용이 배제된다(이자제한법 제7조). 이자제한법의 규율대상은 대부업법이 적용되는 자를 제외한 10만원 이상의 금전대차계약을 하는 당사자, 대부업법상 미등록대부업자가 된다. 따라서 대부업자가 아닌 대차원금 10만원 미만에 대한 금전대차계약에 대해서는 법적 공백상태이다.

최고이자율 제한을 받는 금전대차계약의 적용 법률		
대부업법 적용	이자제한법 적용	법적 공백
대부업법상 대부업자 대부업법상 여신금융기관 대부업법상 대부중개업자	대부업법 적용대상 외의 금전대차계약 대부업법상 미등록대부업자	대부업법 적용대상 외의 10만원 미만의 금전대차 계약

## 3. 대부업법·이자제한법의 주요 내용

### (1) 입법 목적

대부업법은 대부업·대부중개업의 등록 및 감독, 대부업자와 여신금융기관의 불법적 채권추심 행위 및 이자율 등을 규제하여, 대부업의 건전한 발전 도모, 금융이용자 보호, 국민의 경제생활 안정에 이바지함을 목적으로 한다(대부업법 제1조). 이자제한법은 이자의 적정한 최고한도를 정함으로써 국민경제생활의 안정과 경제정의의 실현을 목적으로 한다(이자제한법 제1조).

### (2) 최고 이자율의 제한

2015.12.31. 현재 대부업법상 제한 최고이자율은 연 100분의 40의 범위에서 대통령이 정하는 율

에 의하도록 하는데(동법 제8조 제1항, 제15조). 이에 따른 이자율은 연 100분의 34.9 이내로서, 월이자율 및 일이자율은 연 100분의 34.9를 단리로 환산하도록 하였다(동법 시행령 제5조제2항·제3항). 2016.01.01.부터 현재까지 대부업에 대한 제한이자율을 규율하는 법적 공백상태이다.

2016.02.23. 현재 이자제한법상 제한 최고이자율은 연 25퍼센트를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 하는데(동법 제2조 제1항). 이에 따른 이자율은 연 25퍼센트이다(동법 최고이자율 규정 본문).

### (3) 간주이자

이자율을 산정할 때 사례금, 할인금, 수수료, 공제금, 연체이자, 체당금 등 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것(대부업법 제8조제2항), 금전대차와 관련하여 채권자가 받은 것(이자제한법 제4조은 모두 이자로 본다. 다만 대부업자의 경우 해당 거래의 체결과 변제에 관한 부대비용으로서 담보권 설정비용과 신용조회비용은 이에 해당하지 않는다(대부업법 제8조 제2항, 동법 시행령 제5조제4항).

### (4) 복리약정의 제한

대부업법은 최고이자율에 대하여 단리로 계산하도록 하고, 이자제한법은 최고이자율 범위내에서만 복리약정의 효력을 인정한다.

### (5) 선 이 자

대부업자나 채권자가 선이자를 사전에 공제하는 경우에는 그 공제액을 제외하고 채무자가 실제로 받은 금액을 원본으로 하여 제한 최고이자율에 따라 이자율을 산정한다(대부업법 제8조제5항, 이자제한법 제3조). 구 이자제한법에서는 선이자에 관한 규정이 미비되었고, 판례의 해석론에 의하여 규율하여 왔는데<sup>44)</sup>, 현행 이자제한법제는 모두 종래의 판례이론을 채용한 선이자에 관한 규정을 두고 있다.

### (6) 배상예정액

이자제한법 제6조는 “법원은 당사자가 금전을 목적으로 한 채무의 불이행에 관하여 예정한 배상액을 부당하다고 인정한 때에는 상당한 액까지 이를 감액할 수 있다”고 규정하여 배상예정액에 관한 명문규정을 둔과 동시에 나아가 법원의 감액권까지를 규정하고 있다. 반면 대부업법은 제6조 제1항제8호를 통하여 간접적으로 배상예정액을 인정하는 규정은 두고 있지만, 법원의 감액권에 관한 명문은 두고 있지 않다.

손해배상의 예정이란, 채무불이행의 경우에 채무자가 지급하여야 할 손해배상의 액을 미리 당

44) 대법원 1981.1.27. 선고 80다2694 판결.

사자 사이의 계약으로 정하여 두는 것이다(민법 제398조1항). 민법이 규정하는 손해배상액의 예정에 관한 제398조는 채권자의 채무불이행에 따른 손해의 발생 및 그 액의 입증곤란을 구제하고, 소송경제상의 분쟁을 미리 방지하여 제소를 감소시키고, 채무자에게 미리 심리적 경고를 하여 채무이행을 확보토록 하자는 것이다.<sup>45)</sup> 민법은 손해배상예정액에 대한 법원의 감액권을 인정한다(민법 제398조 제2항). 따라서 이자제한법의 손해배상예정액과 법원의 감액권에 관한 규정은 주의적 규정이다.

## (7) 제한위반의 효과

### ① 사법(私法)상 효과

대부업자가 이 법의 최고이자율을 위반하여 대부계약을 체결한 경우 대부업법에 따른 이자율을 초과하는 부분에 대한 이자계약은 무효로 한다(대부업법 제8조제3항). 채무자가 대부업자에게 이 법에 따른 이자율을 초과하는 이자를 지급한 경우 그 초과 지급된 이자 상당금액은 원본에 충당되고, 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있다(대부업법 제8조제4항).

계약상의 이자로서 계약상의 이자로서 이자제한법이 정한 최고이자율을 초과하는 부분은 무효로 한다(이자제한법 제2조제3항). 채무자가 최고이자율을 초과하는 이자를 임의로 지급한 경우에는 초과 지급된 이자 상당금액은 원본에 충당되고, 원본이 소멸한 때에는 그 반환을 청구할 수 있다(이자제한법 제2조제4항).

양자 모두 법률상 제한 최고이자율을 넘는 약정을 한 경우, 그 초과부분을 무효로 하여 민법상 일부무효에 대한 특칙을 두고 있다. 채무자가 제한이율 초과부분을 임의로 지급한 경우, 그 초과지급한 부분은 성질상 부당이득이 되어 반환청구권이 인정될 것이지만, 이자제한법제는 이에 대한 특칙을 두어 초과 지급된 이자 상당금액은 원본(元本)에 충당되고, 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있도록 하고 있다.

구 이자제한법은 제한 초과이율의 효력에 대하여는 무효로 하였지만, 무효부분의 처리에 관한 규정이 미비 되어 해석론에 의하여 규율되었다. 종래 판례는 제한초과이자율 원금에 산입하거나 준소비대차로 변경하여도 그 계약은 무효라고 하였고, 제한초과이자를 양도하여도 양수인은 채무자에게 이를 청구할 수 없었다.<sup>46)</sup> 그러나 채무자가 제한초과부분의 이자를 임의로 지급한 때에는 “이자제한법의 제한초과이자도 임의지급된 경우에는 이를 무효라 할 수는 없다”<sup>47)</sup>고 하고, “이자제한법 소정 이율을 초과한 이자를 임의로 지급한 경우에 그 이자의 지급을 무효라고 하여 다시 그 반환을 청구할 수 있는 것은 아니다”<sup>48)</sup>고 하였다. 임의지급된 초과부분의 반환청구를 부인하는 판례의 해석론에 대하여 학설은 찬반론의 대립이 있었다. 이러한 해석론과 별개로 현행 이자제한법은 이에 관한 상세한 처리규정을 두고 있어 입법적으로 해결되었고, 구 이자제한법과 비교하여 발전된 입법으로 평가할 수 있다.

45) 졸저, 채권법[2판], 법문사, 2011, 126면 참조.

46) 김상용, 『채권총론』, 화산미디어, 2009, 67.

47) 대법원 1988. 9. 27. 선고 87다카422(본소), 423(반소) 판결.

48) 대법원 1994. 8. 26. 선고 94다20952 판결.

## ② 형벌

대부업법상 대부업자가 이 법의 최고이자율을 초과하여 이자를 받은 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해지며(대부업법 제19조제2항), 여기서 징역형과 벌금형은 병과 할 수 있다(대부업법 제19조제3항).

이자제한법에서는 최고이자율을 초과하여 이자를 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해지면(이자제한법 제8조제1항), 징역형과 벌금형은 병과(併科)할 수 있다(이자제한법 제8조제2항).

대부업법은 입법당시부터 제한이율을 초과한 이자를 받은 대부업자에 대한 형벌을 두고 있었지만, 이자제한법은 단순한 효력규정으로만 규정을 두었다가, 2011.07.25. 일부개정을 통하여 형벌규정을 신설하였다(시행 2011.10.26. 법률 제10925호). 이자제한법에 형벌규정을 신설한 것은 종래 일본에서의 이자제한 법제로 인하여 생겨났던 문제와 동일한 문제를 해결하는 입법으로 평가할 수 있다.

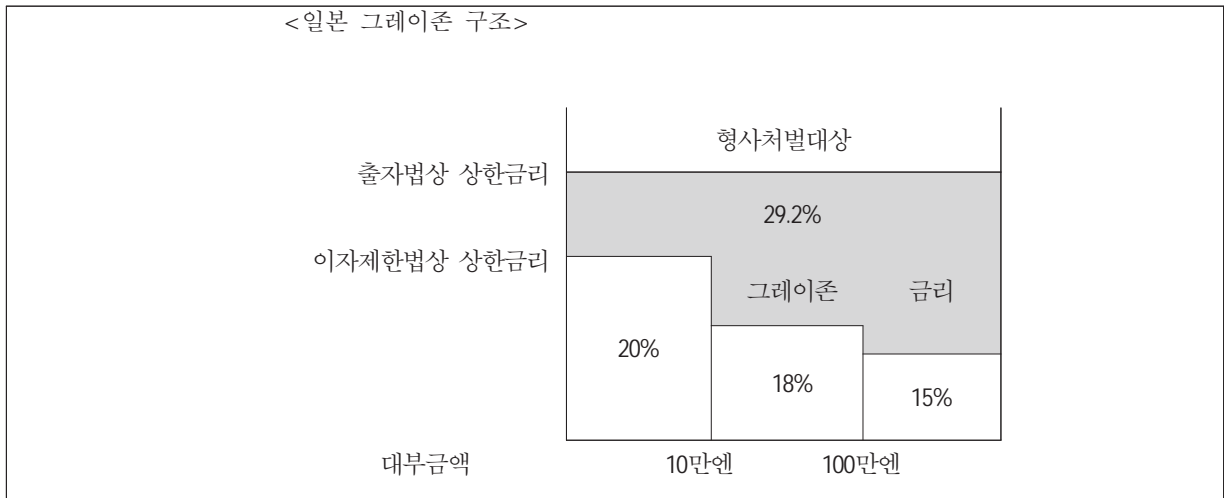
### 1. 종래 일본의 이자제한 법제

종래 일본의 이자율 제한은 「출자의 수입, 예탁금 및 금리등의 단속에 관한 법률」(이하 “출자법”이라 한다)<sup>49)</sup>, 「대금업의 규제 등에 관한 법률」(이하 “대금업법”이라 한다)<sup>50)</sup>, 「이식제한법」<sup>51)</sup>에 의한다. 이자 관련 세 가지 법률에 의하여 일본은 현실과 규범과의 괴리가 생겨났고, 이 문제를 해결하기 위한 노력을 거쳤다.

### 2. 일본의 이자제한의 문제

일본의 이식제한법은 원본액이 10만엔 미만의 경우에는 연2할, 원본의 액이 10만엔 이상 100만엔 미만의 경우에는 연 1할8푼, 원본액이 100만엔 이상의 경우에는 연 1할 5푼의 최고이자율을 제한하고, 제한이율을 초과하는 이자약정은 무효로 한다(이식제한법 제1조). 그런데 출자법에서는 금전을 대부하는 자가 연 109.5%<sup>52)</sup>를 넘는 이자계약을 했을 경우와, 대부업자가 대출을 하면서 연 29.2%를 넘는 이자계약을 했을 경우는, 5년 이하의 징역 또는 1,000만엔 이하의 벌금에 처하며 양자를 병과할 수 있다. 해당 비율을 넘는 비율에 의한 이자를 수령한 자 또는 그 지분을 요구한 사람도 동일하게 처벌한다(출자법 제5조). 즉 개인의 금전대차시 연 109.5%를 넘는 경우와, 대부업자의 금전대차시 연 29.2%를 넘는 경우에는 형벌을 과한다. 반면에 이식제한법은 최고이율을 연 15%~20%로 제한하지만, 이를 위반한 약정을 하여도 사법상 효력만 무효로 할 뿐이고, 다른 제재를 가하지 않는다. 이러한 법규정에 따라 일본의 소비자금융업자들은 실제적인 대출이율을 연 29.2% 이하까지 받고 있어, 이식제한법을 초과하는 연 15%, 연 18%, 연 20%부터 출자법의 한계인 연 29.2%까지의 이자율이 실제적인 대출금리로 행해지고 있고, 해석론으로 15%~20% 이상 29.2%까지의 이자영역을 「그레이 존(Gray Zone) 금리」라고 한다.<sup>53)</sup>

또한 대금업법에서는 초과이자의 임의변제에 대한 간주변제 규정을 두고 있었다. 즉 대출업자가 대출하는 경우 금전대차상의 이자액이 이식제한법의 이율을 초과하는 경우라도, 채무자가 초과이자를 임의로 지불한 때에는 이식제한법의 규정과 관계없이, 유효한 이자채무의 변제로 간주한다는 규정이다(대금업법 제43조). 따라서 출자법과 대금업법에 의하여 실제적으로 「그레이 존 금리」로 소비자 금융이 행하여지는 문제를 갖게 되었다. 이러한 상황은 이식제한법의 실효성의 문제와 고금리의 피해라는 문제를 갖게 되었고 이것이 일본에서의 이자제한 문제의 주요 쟁점이 되었다.



#### 4. 대부업법·이자제한법의 대비

대부업법은 대부업의 등록 및 대부업의 관리·감독에 관한 내용, 대부업자의 대부이율에 대한 제한에 관한 내용으로 구성되어 있다. 이자제한법은 대차이율의 제한에 관한 내용으로 구성되어 있다. 두 법에 공통되는 대차이율제한에 관한 내용은, 제한최고이율, 초과부분의 효력, 임의지급한 초과이자자의 원본충당 및 반환청구, 선이자 등에 관한 내용이다. 이 내용들은 동일한 입법내용으로 구성되어 있지만, 제한최고이율에 대해서만 그 내용을 달리하고 있다.

2015.12.31.기준 대부업법상 제한최고이율은 연 34.9%이고, 이자제한법상 제한최고이율은 연 25% 이내이다. 종래 양자간 차이가 19%(49%-30%=)에서 그 차이가 10%(34.9%-25%=9.9%) 이 내로 줄어들었다

49) 「出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律」(1954. 6. 23. 法律 第195号). 1983. 5. 13. 法律 第32号에 의하여 범명을 「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締等に関する法律」로 변경하였고, 현행법은 2007. 6. 13. 法律85号로 개정되어 2008. 10. 1.부터 시행된 것이다.

50) 「貸金業の規制等に関する法律」(1983. 5. 13. 法律 第32号) 현행법은 2006. 12. 20. 法律 第115号에 의하여 「貸金業法」으로 범명을 변경하였고, 2009. 6. 24. 法律 第58号로 개정된 것이다.

51) 「利息制限法」(1954. 5. 15. 法律 第100号). 현행 이식제한법은 2006. 12. 20. 法律 第115号로 개정된 것이다.

52) 2월 28일까지의 연도는 109.5%, 2월 29까지의 연도는 109.8%로 하고 일당 0.3%로 한다.

53) Daimon Mikishi, 「グレーゾーン金利」 廃止にむけてサラ金被害なくすたたい, 「経済」 2006年10月号 참조: <http://www.daimon-mikishi.jp/ronbun/ data/ronbun061225.htm>.

&lt;표2 이자제한법제의 비교&gt;

단일법 체계					
기 간	법률상 최고한도		시행령상 제한이율		
1962.01.15~1965.09.23	연 20% 이하		위임 없음		
1965.09.24~1972.08.02	연 40% 이내		연 36.5% 이내		
1972.08.03~1980.01.11			연 25% 이내		
1980.01.12.~1983.12.15			연 40% 이내		
1983.12.16.~1997.12.21			연 25% 이내		
1997.12.22.~1998.01.13			연 40% 이내		
1998.01.14.~2002.10.27.			법의 공백		
대부업법상 제한 최고이자율			이자제한법상 제한 최고이자율		
2002.10.28.~2007.01.03	연 70% 이내	연 66% 이내	1998.01.14~2007.06.29	법의 공백	
2007.01.04.~2008.03.21		연 49% 이내			
2008.03.22~2008.12.31	연 60% 이내				
2009.01.01~2010.01.20	법의 공백				
2010.01.21~2010.04.25	연 60% 이내	연 49% 이내	2007.06.30~2011.10.25	연 40% 이내	연 30% 이내
2010.04.26~2010.07.20	연 50% 이내	연 44% 이내			
2010.07.21~2011.06.26		연 39% 이내			
2011.06.27~2013.12.31	연 40% 이내	연 34.9%이내	2011.10.26~2014.07.14	연 30% 이내	
2014.01.01~2013.04.01					
2014.04.02.~2015.12.31					
2016.01.01.~2016.02.16현	법의 공백		2014.07.15~2016.02.16현	연 25% 이내	연 25% 이내

#### IV. 우리나라 이자제한법제의 과제와 해결방안

##### 1. 고금리의 해소

###### (1) 외국의 이자제한

대부업법상 제한이율 연34.9%, 이자제한법의 현행 제한이율 연 25%의 타당성을 검토해 볼 필요가 있다. 정책당국이나 입법자들은 항상 “선진외국의 예”를 정책결정이나 입법정책의 기준으로 삼고 국민들을 설득하는 기재로 삼는다. 그런데 유독 이자제한에 관한 외국의 예는 남의 나라 이야기인 듯 관심을 두지 않는다. 또한 종래 우리 법제의 좋은 입법례도 참작하지 않는 듯하다.

일본의 경우는 연 15%, 18%, 20%로 최고이자율을 규정하고 있다(일본 이식제한법 제1조). 우리에게 비하여 30%~50% 낮은 이율임에도 일본에서는 높은 고리라는 비판을 받는다.<sup>54)</sup>

대만의 경우는 최고이자율을 연 2할로 제한하는 규정을 민법에 두고 있다(대만민법 제205조).<sup>55)</sup>

54) 荻原正道, “利息制限法の強行法規性とこの金利れ引き下げる必要性,” 『高金利は社會を破壊する』, 日本加除出版, 2009, 88.

55) 階川容徳, “臺灣の多重債務と金利規制,” 『高金利は社會を破壊する』, 日本加除出版, 2009, 193.

미국의 경우, 주(州)별로 최고이자율을 제한한다. 그 제한이율은 대부분의 주가 연 8%~연 18%이다. New York 6%, Maryland 8%, South Carolina 8.75, California, Texas 10%, Connecticut, Louisiana, Vermont, Virginia 12%, Nebraska, New Jersey, Alaska, Arkansas FRDR<sup>56)</sup> + 5%, North Carolina Higher of 16% or T-billrate + 6%, North Dakota T-bill rate + 5.5%, max. not less than 7%, Oklahoma, Maine 18% 등이다.<sup>57)</sup>

독일의 경우는 민법에 법정이자율을 연 4%로 규정하고 (§246 BGB), 금융기관을 제외하고 사전의 복리약정을 무효로 규정하고 있다(§248 BGB). 그리고 이자에 대해서는 지연이자를 금지한다(§289 BGB). 지연이자율도 제한을 가하는데 민법에 기준금리(Basiszinssatz)를 규정하고, 지연이자(Verzugszinsen)는 기준금리 + 5%로 제한한다(§288. I. BGB). 당사자가 소비자가 아닌 때에는 기준금리 + 9%의 제한을 가한다(§288. II. BGB). 2016.02.16. 현재 동 규정은 기준금리를 3.62%로 규정하고(§247. I. BGB). 유럽중앙은행(European Central Bank)은 매년 1월 1일과 7월 1일에 변경된 기준금리를 연방관보에 공표한다 (§247. II. BGB).<sup>58)</sup> BGB 제288조 제1항에 적용되는 기준금리는 2016. 1. 1~2016. 6. 30., 4.17%이며, BGB 제288조 제2항에 따른 기준금리는 2016. 1. 1~2016. 6. 30., 8.17%이다.<sup>59)</sup> 이에 의하면 독일의 경우 금전 대차이자율은 제한최고이자율이 개인간 금전대차인 경우 연 4.17%, 개인이 아닌 경우 연 8.17%가 되고, 지연이자는 개인의 경우 9.17%, 개인이 아닌 경우 연 17.17%가 된다. 독일에서 고리 대금은 범죄가 된다.<sup>60)</sup> 최대 10년의 징역형에 처해질 수 있다(§291 StGB 참조).

프랑스는 민사특별법인 “소비자법”(Code de la consommation)에 의하여 최고이자율을 제한하고 있다. 프랑스 소비자법에 의하면, “재정자문위원회”(Comité consultatif du secteur financier)의 자문을 거쳐 프랑스 중앙은행이 분기별로 고시하는 당해 대차계약에 적용된 ‘금융기관의 평균이자율’에 1/3을 추가한 이율을 초과하는 이자의 약정을 ‘폭리인 고리대차’(un prêt usuraire)로 규정한다(프랑스 소비자법 Art. L313-3).<sup>61)</sup>

스위스의 경우 “신용에 관한 연방법률(Bundesgesetz über den Konsumkredit)”에 의하여 연방 의회는 최대 15%이내에서 국립은행의 소비자신용사업의 이자율을 고려하여 이자율을 정할 수 있다고 규정한다(KKG Art.14). 그리고 이를 초과하여 이자약정을 하면 그 대차계약을 무효로 한다(KKG Art.15).<sup>62)</sup>

경제협력개발기구(OECD) 국가 중 최고이자율이 20%를 초과하는 국가는 거의 없다.<sup>63)</sup>

우리나라의 경우 선진적 입법례로 들 수 있는 것이 고려의 자모정식법과 대한제국의 이식규례이다. 단순히 이자율을 제한하지 않고 이자총액을 제한하는 입법례로서 계수하여 발전시켜야 할 입법례라고 생각된다.

56) Federal Reserve Discount Rate(연방준비은행 할인율).

57) 윤부찬, “미국의 이자제한법과 우리에의 시사점,” 『비교사법』 제13권 3호(통권 34호), 한국비교사법학회, 2006. 9., 274-275 참조.

58) 기준이율은 당해년도 반기의 첫 날 이전에 유럽중앙은행(der Europäischen Zentralbank)의 가장 최근의 주된 하우프트트리피어 난스 실행(Hauptrefinanzierungs operation)을 위한 이자율을 말한다.

59) <http://basiszinssatz.info> 참조. 검색일 2016.02.16.

60)

<http://info.kopp-verlag.de/hintergruende/deutschland/torben-grombery/finanzielle-notlage-bundesregierung-deckt-6-prozent-wucherzinsen.html> 검색일 2016.02.16.

61) 김대정, “현행법상 이자제한에 관한 연구,” 『중앙법학』 9집 2호(상), 중앙법학회, 2007, 319.

62) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010555/index.html> 검색일 2016.02.16.

63) “[비상식의 사회]고리대금이 사람 잡아먹는다.” “서민들의 피눈물을 먹고 생존하는 약탈적 대출과 흡혈적 금융제도가 엄존하고 있는 상황에서 경제학자들과 정책당국은 한가하게 시장이론만 언급해서는 ‘죽은 경제학’이다.”

<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201601181826121&pt=nv> 검색일 2016.02.16.



이렇듯 각 국의 입법례를 보면 연 20% 이내에서 최고이자율을 제한하고 있다. 우리나라의 경제상황이 예시한 각 국과 같지는 않더라도 연 25% 이내에서 연 25%의 최고제한이율이 2016년 대한민국의 경제상황에서 타당한 것인지 의문이다. 정책당국과 입법자는 시장금리를 조사하여 적절한 이자율을 책정하는 노력을 기울여야 한다. 제도권 은행의 여신금리의 2배 정도에서 정하는 것이 타당할 것이라는 필자의 주관적인 생각이다.<sup>64)</sup>

## (2) 대부업법상 제한이율

현행 대부업상 연 34.9% 이내의 제한이율은(법적 공백 이전 2015.12.31.기준) 자본의 사용대가로써 정당한 범위의 이율인가에 대하여 의문을 제기한다. 제도권 금융기관은 10% 이내의 여신금리를 운영하고 있다. 담보가 있는 경우에는 4%~5% 내외로 떨어진다. 한국은행의 기준금리는 2016년 02월 16일 현재 연 1.5%이며<sup>65)</sup> 최근 3개월간 CD금리는 1.6% 내외이다.<sup>66)</sup> 전문적인 대부업자에 대하여 연 34.9%(연 66%→연 49%→연 44%→연 39%→연 34.9%)의 고리를 보장해 주어야 할 특별한 이유가 없다. 1.5%대 내외로 조달한 자본을 그의 20배 이상의 수익을 보장해 주고 있는 것이다. 연 2000% 이상의 수익을 낼 수 있는 산업은 없다. 서민들을 보호하기 위하여 마련되었다는 대부업법에 의하여 국가가 적극적으로 고리대부업을 육성하고 서민의 고향을 짜내는 결과를 가져왔다.

대부업체가 받는 이율이 최고제한이율의 범위 내에서 시장원리에 따르는 이율로 대부가 이루어진다면 수긍할 수 있을 것이다. 그러나 대부업체의 대부이율은 자본의 수요공급에 따르는 시장원리에 따라 이율이 형성되는 것이 아니고, 법에서 정한 최고이자율 한도에서 대부이율이 정하여진다. 종래 연 66%로 제한할 때는 대부업체의 대부이율은 모두 연 66%에 맞춰져 있었고, 연 49%인 때에는 그에 맞춰 대부업체의 대부이율이 정하여졌다. 현재 대부업체의 대부이율은 현행 최고제한이율인 **연34.9%에 맞춰져 있다**. 즉 최고이자율을 한도로 시장원리에 따라 탄력적으로 이율이 정하여지는 것이 아니라, 법이 정한 최고한도이율에 맞춰지는 것이다.

그나마 대부업법에 의하여 서민들이 불법사채로부터 보호될 수 있다는 주장도 있을 수 있지만, 연이율이 수백 %에서 1000%대에 이르는 불법사채는 법 밖에서 행하여지는 것이고 이에 대한 제재는 관심을 가진 정부당국의 끊임 없는 감시와 단속, 그리고 엄격한 처벌을 하여야 하는 범죄이다. 대부업법이 존재한다고 하여 범죄행위로 이루어지는 불법사채를 막고 서민들을 보호할 수 없는 것이 아니다. 대부업법에 의하여 불법사채업자를 처벌할 법적 근거가 마련되었다는 주장도 있을 수 있다. 그러나 불법사채업자의 경우는 형법 제349조 부당이득죄의 구성요건을 충족시키게 되고 동법에 의하여 3년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해진다. 즉 형법에 의하여 처벌이 가능한 것을 대부업법에 동일한 내용의 처벌규정을 두고 굳이 대부업법에 의하여 불법사채업자를 제재할 근거가 존재하게 되었다고 주장하는 것은 의미가 없다. 대부업법은 이런 불법사채로부터 국민의 정당한 이익을 보호하기 보다는 대부업의 양성과 육성에 기여한 법이 되었다.

64) 이에 대한 제한반대론자들은 객관적 근거가 미흡하다는 비판을 가한다.

65) 한국은행 사이트 참조: <http://www.bok.or.kr/baserate/baserateList.action?menuNavild=1927> 검색일 2016.02.16.

66) [http://info.finance.naver.com/marketindex/interestDetail.nhn?marketindexCd=IRR\\_CD91](http://info.finance.naver.com/marketindex/interestDetail.nhn?marketindexCd=IRR_CD91) 참조, 검색일 2016.02.16.

대부업의 등록이 없는 자는 연 25%의 제한을 받고, 대부업 등록을 한자는 **연 34.9%의 제한을 받는** 이중적 구조로는 실질적인 고리의 폐해를 막을 수 없다. 연 20% 이하의 수익만 보장되어도 대부업은 충분한 사업성을 가질 것이다. 대부업법은 대부업의 양성화, 그에 따른 관리감독을 통하여 서민국민을 보호하는 것이 아니고 대부업자 및 자본국민에게 충분한 사업이익을 보장하는 특혜를 주는 법이 되었을 뿐이고, 본래 의도하던 법 기능을 상실하게 되었다.

우리나라의 이자제한의 법리가 나아갈 방향은, 최고이자율을 현실화하여 고금리를 폐지하는 것이어야 한다. 한번 고금리의 늪에 빠져 상당한 액수의 변제를 하였음에도 채무에서 벗어나지 못하다가, 일시적이더라도 변제가 어려운 상태가 되면 돌려막기 등으로 완전히 파산하는 금융피해자가 생겨나는 것을 예방하여야 한다. 제한이율을 낮추게 되면 신용거래가 어려운 계층은 금융수요에 따른 공급을 받을 수 없게 된다는 논리도 타당성을 갖는지 의문이다. 결국 신용거래가 어려운 사정을 이용하여, 보다 높은 고리의 수익을 보장한다는 것과 다름이 무엇인가?

<표5> 법 정비 후 일본의 대출금리 변화

(表 4) 大手ノンバンクの貸出金利の変化<sup>67)</sup>

ノンバンク	時期	内容(現在→新)
プロミス	2007年12月	上限金利 25.55%→17.8%(新規)
	2008年 1月	下限金利 15%→7.9%(新規優良)
アコム	2007年 6月	上限金利 27.375%→18%(新規)
	2008年 4月	下限金利 7.7%
アイフル	2007年 9月	上限金利 28.835%→18% (新規)
	2007年12月	下限金利 12.775%→6.8% 48(新規)
武富士	2008年 1月	上限金利 27.375%→18%(新規)
	2008年 4月	下限金利 9.125%(既存優良)

\* (出所)日本経済新聞 2008年6月16日(夕刊), 「主要企業の上限金利一覧(2008年 7月末)」, 「月刊消費者信用」2008年9月号, p.47), をもとに作成.

법률을 정비하여 “그레이존 금리”를 폐지한 일본의 경우를 보면 <표 5>와 같이 대부업체의 대출금리가 인하되었음을 알 수 있다. 고금리를 폐지하고 적정의 이자를 받아도, 대부업의 영업에는 지장 없이 대출을 할 수 있다는 이야기가 된다.

현행 대부업에 의한 고금리는 몇 가지 사회적 문제를 가져 온다. 첫째는, 대부업법 등 제도권에서 보장하는 고금리 금융시장은 1차적인 제도권금융의 기능을 후퇴시킨다. 현재 은행권의 수신금리는 연 1%~3%대이다. 따라서 여유자본이 은행권에 흡수되어 공금융 시장이나 산업자본으로 공급되지 않고, 대부업이나 사채시장으로 흐르게 된다. 둘째는 외국의 천민자본의 침투이다. 우리나라의 고금리에 의하여 외국의 천민자본이 유입되고, 고금리에 의한 수익을 챙겨가게 된다. 일본의 야쿠자 자금이 한국의 대부시장에 들어오고, 일본 대부업체의 빅3 업체가 한국진출을 확정 한 예 등을 보면 확실한 사실이다.<sup>68)</sup>

67) 堀田真理, “新貸金業法とノンバンク市場の再編をめぐる現状について,”『経営論集』第72号, 東洋大学経営学部, 2008年 11月, 101.

68) 이에 관해서는 다음을 참조할 것; 이선근, “일본 야쿠자 고리대금의 식민지 되나” 『인터넷 문서』 [http://www.specwatch.or.kr/bbs/view.php?id=&page=3&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select\\_arrange=headnum&desc=asc&no=172](http://www.specwatch.or.kr/bbs/view.php?id=&page=3&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=172), 2007. 8. 3.

[셋째는 이자제한법상 제한이율의 실효성의 문제이다. 현행 우리의 법제는 일본이 폐지한 “그레이 존 금리”를 계속적으로 가져가게 된다. 즉 이자제한법상 최고제한이율인 연 25%를 초과하는 약정을 할 경우 초과부분의 효력만이 사법상 무효가 될 뿐이고, 고리를 도모하는 채권자에게는 어떠한 제재도 행해지지 않는다. 그러나 대부업법에서는 현행 최고제한이율인 연 34.9%를 넘는 경우 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해지며, 양자는 병과 될 수 있다. 따라서 종래 일본의 그레이 존(20%~29.3%)과 같은 의미를 갖는 연 25% 초과~연 34.9% 이내의 고금리 영역이 존재하고, 이자제한법상의 연 25%의 제한은 그 실효성을 잃고 있다.]<sup>69)</sup>

### (3) 제한초과 이율약정에 대한 제재

우리 이자제한법은 제한초과 이율의 약정을 한 경우 초과부분의 약정을 무효로 한다(이자제한법 제2조 제3항). 대부업법은 초과부분의 약정을 무효로 하고, 초과이자를 받은 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(대부업법 제19조 제2항 제3호). 일본의 경우는 이식제한법을 초과하는 이자약정을 한 경우 초과부분의 이자약정을 무효로 한다(일본 이식제한법 제1조). 대부업자가 제한이율을 초과하는 약정을 한 때에는 소비대차계약 자체를 무효로 한다(일본 대금업법 제42조). 그리고 최고제한이율을 넘는 이자계약을 했을 경우는, 5년 이하의 징역 또는 1,000만엔 이하의 벌금에 처하며 양자를 병과 할 수 있다. 해당 비율을 넘는 비율에 의한 이자를 수령한 자 또는 그 지불을 요구한 사람도 동일하게 처벌한다(일본 출자법 제5조). 초과부분의 이자를 받았을 경우에 처벌하는 것이 아니고 초과이자약정을 하거나 받은 자, 그 지불을 요구한자 모두 처벌하는 것이다. 대만은 고리약정을 한 경우 형법에 의하여 처벌하고 있다.<sup>70)</sup> 미국의 경우도 고리의 약정, 고리의 청구, 고리의 수령 모두에 대하여 제재를 가한다. 미국 Texas의 경우, 법이 규정한 정당한 액수를 초과하여 이자를 약정, 부과, 징수한 자는 (a) 약정, 부과, 징수한 총 이자액에서 법이 허용한 이자액을 뺀 액수의 3배와 (b) 2000달러 또는 원본액의 20% 중 작은 액수 중, 큰 쪽 즉 (a)와 (b) 중 큰 쪽의 액수를 벌칙으로 과하며, 만약 채권자가 법이 허용한 이자 상한의 두 배를 초과하여 이자를 부과하거나 징수한 경우에는 위의 (a), (b)의 벌칙에 덧붙여서 (a) 부과 또는 징수한 원본액 및 (b) 부과 또는 징수한 이자 및 다른 모든 비용을, 추가적인 벌칙으로 부과한다. 이 경우에 채권자는 합리적인 범위 내에서 변호사비용도 부담하여야 한다.<sup>71)</sup> Florida의 경우 고의로 제한이율 상한규정을 위반한 때에는 이자전부를 청구하지 못하고, 실수령된 원본에 대해서만 청구할 수 있으며, 고리의 이자가 지급된 때에는 그 2배의 벌금을 과한다.<sup>72)</sup> Connecticut의 경우는 주법이 규정한 12%를 초과하여 이자약정을 한 때에는 원본 및 이자 모두를 청구할 수 없는 것으로 규정하고 있다.<sup>73)</sup>

독일은 과도한 이자의 약정(Überhte Verzinsung)은 BGB 제138조의 선량한 풍속위반 또는 폭리행위에 해당하여 무효라고 한다. 통설·판례는 과도한 이자약정 여부는 특히 자본시장의 상황과 위험분배 관점에 의거 개별적·구체적으로 판단되어야 한다고 강조한다.<sup>74)</sup> 판례는 연 30%~40%의 이자약정을

69) 이 내용은 2011.10.26. 시행된 이자제한법 개정법에 형벌규정을 신설하여 입법상 해결되었다.

70) 皆川容徳, 앞의 논문, 193.

71) 윤부찬, 앞의 논문, 276 참조.

72) 위의 논문, 277 참조.

73) 위의 논문, 277 참조.

74) MünckKomm-Mayer-Maly, §138 BGB Rdnr. 120; Larenz, SchuldR AT, S.181; 백태승, “이자제한법폐지에 따른 문제점

과도한 이자로 판단하고<sup>75)</sup>, 과도한 이자약정을 한 소비대차의 효력을 무효라고 하여, 채권자는 급여한 원금도 불법원인급여로서 반환청구를 하지 못한다고 한다. 프랑스는 제한을 초과하는 이자약정을 수반하는 소비대차계약상의 경우, 초과지급 된 이자는 법률에 의하여 정상이자 또는 원금에 충당하도록 하고, 이미 원금과 초과이자가 지급된 경우에는 부당하게 징수된 금액은 지급된 날로부터 법정이자를 붙여서 반환하도록 규정하고 있다(프랑스 소비자법 Art. L313-4).<sup>76)</sup> 그리고 이유를 불문하고, 어떠한 방법에 의하였건, 직접 또는 간접을 불문하고, 타인에게 고리대부를 하였거나 고리대부에 기여한 자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 45,000 의 벌금형을 과하고, 양자는 병과할 수 있도록 규정하고 있다(프랑스 소비자법 Art. L313-5.I).<sup>77)</sup>

이렇듯 각 국의 이자제한 규제정책이나 법규정은 우리나라에 비하여 고리의 대부를 하는 자에 대하여 엄격하게 운용되고 있다.

#### (4) 고리의 해소방안

고금리의 문제를 해결하고 서민국민의 경제적 보호를 위하여 입법자와 정부는 시장금리를 조사하여 시장금리에 대부업체의 위험부담율을 고려하여 최고제한이율을 입법하여야 한다. 즉 제도권 금융기관의 대출이율, 여신업자가 부담해야 할 위험비용, 여신업체의 자본조달금리 등을 고려하여 합리적 범위에서 결정 된 이율을 최고제한이율로 하는 입법정책을 적극 추진하여야 한다. 그리고 시장금리가 단기간에 크게 변동하는 것은 아니기 때문에 시장금리의 변동이 있는 경우 그에 따라 시행령 등의 개정 등 입법조치를 취하면 될 것이다.

한편으로는 제도권의 시중은행으로부터 소액가계 금융수요를 공급받을 수 있도록 금융제도의 개선과 자금운용을 하여야 한다. 신용이 부족하여 사채업자나 고리의 대부업자를 찾는 서민들에 대하여 시중은행은 그에 상응하는 위험이율을 부과하여 제도권 금융으로 흡수하여야 할 것이다.

## 2. 이자제한법제의 정비

### (1) 최고제한이율의 일원화

현행 최고이자율은 10만 원 미만의 대차에 대해서는 법의 공백상태이고, 이자제한법상 연 25% 범위 내에 따른 시행령에 의하여 연 25%, 대부업법에서는 연 40% 범위 내에 따른 시행령에 의하여 연 34.9%의 제한을 받는 이중구조로 되어있다. 이를 일원화하여 모든 대차관계에 대해서는 그 액수와 관계없이, 일반대차계약이나 대부업자와의 대차계약이나를 불문하고 이자제한법상의 최고이자율이 적용되어야 한다. 대부업자에 대하여 별도의 제한이율을 규정할 명분이 없음에도 종래 일본의 법제를 잘못 계수한 것이다. 종래 일본에서도 그 대상에 따라 최고이자율을 달리 정한 것은 아니었고, 일반 개인 간의 대차계약이든, 대부업자와의 대차계약이든 모두 이자제한법상의 최고제한이율의

과 대책," 13에서 재인용.

75) 35% KG BB 1974, 1505; 40% OLG Nürnberg MDR 1976, 399; KG Berlin 1985, 829; 백태승, 위의 논문에서 재인용.

76) 김대정, 앞의 논문, 319 참조.

77) 김대정, 위의 논문, 320 참조.

적용을 받았고, 지금도 그러하다. 다만 출자법에서 대부업자의 형사처벌의 기준을 정하는 이율을 정하고 있었을 뿐인데, 이를 이원적으로 이자를 제한하는 것으로 오해한 것이 아닌가 여겨진다. 어떤 입법례에도 일반개인과, 특정업계에 차이를 두고 이자율에 관한 법적용을 달리 규정한 경우는 없다. 대부업자 특혜법이 되고 있는 대부업법상의 최고제한이율 규정을 삭제하고 이자제한법에 의한 통일적 적용이 요구된다.

## (2) 대부업법의 기능정비

고금리를 없애기 위한 과제의 해결책으로 대부업법의 기능정비를 생각해 볼 수 있다. 대부업법은 “대부업의 등록 및 금융이용자 보호 등에 관한 법률”<sup>78)</sup>로 명칭을 정하고 대부업의 등록 및 대부업의 관리·감독에 관한 내용, 금융이용자 보호에 관한 내용, 대부업자의 대부이율에 대한 최고제한이율로 구성하였다. 그런데 금융이용자보호에 관한 핵심적 내용을 담은 동법 제10조(불법적 채권추심행위의 금지)는 “채권의 공정한 추심에 관한 법률”(2009. 2.06. 법률 제9418호)의 제정으로 삭제되었다. 즉 금융이용자보호에 관한 내용은 “채권의 공정한 추심에 관한 법률”의 규정이 되었기 때문에, 대부업법상 금융이용자보호에 관한 기능은 전혀 존재하지 않게 되었다. 따라서 “대부업등의 등록 및 금융이용자 보호 등에 관한 법률”의 명칭은 맞지 않게 되었다. 따라서 동법은 “대부업법”이나 “대부업등의 등록 등에 관한 법률”로 명칭을 변경할 필요가 있다. 그리고 이 법에서 정하는 최고제한이율에 관한 규정도 삭제하여 순수하게 대부업의 등록 및 대부업자의 의무, 국가의 관리·감독에 관한 내용만을 담도록 하고, 대부업자도 그 대부이율에 대해서는 “이자제한법”의 규율을 받도록 기능을 정비하는 것이 타당하다. 그럼으로써 고금리를 폐지하고 자본의 가치가 정당한 가격으로 거래될 수 있고, 대부업이 건전한 금융기능을 담당하는 산업으로 발전할 수 있을 것이다.

78) 2009. 1. 21. 법률 제9344호 개정으로 “대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호 등에 관한 법률”로 명칭을 변경하였다.



# 지정토론

---

- 좌 장 : 이성환 (녹색소비자연대 공동대표 / 변호사)
- 토론자 : 서창호 (금융채무사회책임연석회의 집행위원장)  
위평량 (경제개혁연구소 연구위원)  
고형석 (선문대 법학과 교수 / 한국소비자법학회 총무이사)  
백주선 (민변 금융부동산팀장 / 변호사)  
전성인 (홍익대학교 경제학과 교수)





## 대부업 이자율 규율에 대한 토론편

- 금융채무의 사회적 책임을 위한 연석회의 서창호 집행위원장

□ 대부업 이자율 27.9% 적용 예정

- 내달 중 법정(法定) 최고 금리가 연 34.9%에서 27.9%로 7%포인트 낮아짐. 지난 2014년 4월 최고 금리가 연 39%에서 34.9%로 낮춰진 지 2년여만의 인하. 지난 2월 18일 국회 정무위원회는 2018년까지의 법정 최고 금리를 연 27.9%로 제한하는 내용의 '대부업법 개정안'을 통과. 이 안은 법제사법위원회와 국회 본회의를 거쳐 다음달 초부터 시행될 것으로 보임.

□ 그러나 여전히 가계대출의 위험성

- 주택담보대출비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 완화, 사상 초유의 저금리, 전세난과 비싼 월세 등의 요인이 주택 수요로 이어져 대출이 증가하였고, 경기 침체가 지속되면서 생계형 대출과 자영업자의 대출이 증가

- 반면 지난해 말 가처분소득 대비 가계부채비율은 164.2%에 달하고, 한은 빚을 감당하기 어려운 위험가구가 112만여 가구이고 금액은 143조 원에 달하며 3곳 이상 금융회사에서 돈을 빌린 다중채무자가 지난 2015년 6월말 344만 명에 347조원을 넘어 가계부채의 위험성을 알리는 수치가 계속 증가 위험의 도를 넘었음.

□ 특히 저신용자 및 빈곤층이 이용하는 대부업의 이자율

### 이자율 구간대별 현황(15.10월말 상위 20개사 개인신용대출 기준)

(단위 : 명, 억원, %)

구분		~ 연 25%미만	연 25%이상 ~30%미만	연 30%이상 ~35%미만	연 35%이상	합계
개인 신용 대출	거래 자수	76,221 (3.8)	67,678 (3.3)	1,305,166 (64.6)	572,913 (28.3)	2,021,978 (100.0)
	대부 금액	2,613 (3.5)	3,256 (4.3)	49,990 (66.7)	19,096 (25.5)	74,955 (100.0)

\* ( )는 비중

대부업체 이용자 93%가 연30%이상의 고금리 대출을 이용하고 있음

<자료출처 : 민병두 의원실(금융감독원 자료)>

□ 고금리 대출 이용자가 심각하며, 대부업은 상황이 거의 불가  
 - 서울시 가계대출 현황 및 악성화 진단과 대책(서울연구원)의 연구결과에 따르면 월 소득 150만원 미만인 저소득계층 응답자의 44.7%가 현재 소득의 절반 이상을 현금서비스 결제에 사용하고 있고, 77.8%가 제2금융권 대출을 이용하고 있다. 현재 보유하고 있는 대출이 연체 중이라고 답한 응답자도 58%나 되어 저소득층의 채무 상황이 심각한 것으로 판단된다는 응답. 특히 신용이 높지 않기 때문에 제2금융권 혹은 대부업 대출 등의 고금리 상품을 이용하고 있어 채무 상황의 악성화는 빠르게 진행될 것으로 우려된다.

- 대부업 대출의 이용자 4명 중 1명은 2군데 이상의 대부업체를 이용 중이고 대부업 대출 외 다른 금융권의 대출을 동시에 가지고 있는 것으로 보아 대부업 대출이 사실상 기존의 빚을 갚기 위해, 혹은 기존의 빚 때문에 현금 흐름이 더 악화되어 어쩔 수 없이 이용하는 악성 부채라는 것을 의미

구분	인원	비율
대부업 외 다른 금융권의 대출 없음	11	9.3%
대부업 외 다른 금융권의 대출 있음	107	90.7%
현재 대부업 대출 이용 중	118	100.0%

대부업 대출 이용자의 타 금융권 대출 이용 현황

설문대상 : 20세-35세까지 기혼자 혹은 35세 이상 시민 대상, 903명 응답  
 조사기간 : 2013. 8 ~ 9. 15

□ 결론

- 노종천 교수의 발제자의 제안대로 이자제한법상 연 25% 범위 내에 따른 시행령에 의하여 연 25%, 대부업법에서는 연 40% 범위 내에 따른 시행령에 의하여 연 27.9%의 제한을 받는 이중구조로 여전히 될 것으로 보임. 이를 일원화하여 이자제한법상의 최고이자율이 적용되어야 한다는 의견에 전적으로 동의

- 향후 살인적인 고금리로 서민의 고혈을 쥐어짜고 있는 미등록 대부업자들의 포함한 대부업체의 이자율을 20%이하로 이자제한법을 개정하고 이를 소

## 급적용

- 서민경제를 명들게 하는 미등록 대부업체를 포함한 대부업체의 불법성에 대해 처벌의 강도를 높이고, 특단의 의지를 가지고 미등록 대부업체를 포함한 대부업에 대한 정부차원의 관리감독 체계를 마련



# 금융소비자포럼 [최고 금리 규제 단일화 방안 마련] 토론회

위평량, 경제개혁연구소 연구위원

## I. 들어가는 말<sup>1)</sup>

○ “양이 사람을 잡아먹는다.”는 표현은 1516년 토마스 모어가 쓴 유토피아에 당시 사회를 함축한 것이다. 한국은 “고리대·사채·대금업이 사람을 잡고 있는 격”

○ 우리 사회에서는 여러 가지 이자제한과 관련된 법률 있음. 이자제한법, 대부업법, 민법, 상법, 근로기준법 및 소송촉진법상 등. 이자제한법과 대부업법의 이자제한 범위는 한국 경제위상과 자본시장규모, 그리고 관련된 금융시스템이 낱알이 발전한 것에 비교하면 여전히 낙후되었을 뿐만 아니라 천민자본주의적 인식이 그대로 반영되어 있음

○ 누군가로부터 돈을 빌렸으면 당연히 그 대가인 이자를 지불하고, 개인의 신용등급에 따른 이자율차등 적용은 합리적이며, 동시에 이러한 이자율에 따라 자본의 효율적인 배분이 이루어진다고 보는 것이 시장경제의 논리와 이론.

-대부분의 전문가들은 이들 고리대 사채와 대부업체마저 없다면 제도권 금융에서 내쳐진 서민과 빈곤층은 어디서 돈을 구해 연명해갈 수 있겠는가?라며 대부업과 고리대사채업의 불가피함을 말하고, 또한 최고 이자율제한에 부정적이며 고리의 이자율을 시장자율의 결과라며 관심을 크게 두지 않고 있음

○ 어떤 경우든 사회경제적 약자인 서민들의 피눈물을 먹고 생존하는 약탈적 대출(predatory lending)과 흡혈적금융제도(bloodsucking finance system)는 시급히 개혁되어야 할 것임

## II. 이자율과 시민사회단체의 대응과 성과<sup>2)</sup>

○ 2001년 3월 27일 : 신용사회구현시민연대·YMCA 시민중계실·민주노동당·참여연대 등 이자제한법 공동입법안을 국회청원

○ 2001년 4월 18일 : 참여연대, 소비자문제연구를위한시민의모임, 녹색소비자연대 등이 서민금융생활보호운동본부 발족 : 이자제한법 부활, 신용카드 고금리 인하, 신용불량자제도 개혁 등의 활동

1) 이 부분은 필자의 2016.1월 주간경향 기고에서 발췌하였다.

2) 참여연대 2013년 권정순의 정리를 필자가 재 요약하였다.

○ 2002년 8월 27일 : 대부업법제정(이자제한법안의 내용을 일부 수용) : “사채 이자율을 낮추면 사채가 지하화되어 서민들이 오히려 피해를 본다”는 논리를 들어 연리 66%의 폭리를 법적으로 보장. 2002년, 2004년 폭리제한법 제정을 입법 청원 하는 등의 활동

○ 2004년 3월 2일 : 개인회생 및 파산에 관한 법률 제정(신용불량자 구제를 위한 개인회생제도의 법제화)

○ 2007년 3월 29일 : 이자제한법 재 제정 : 1998년 1월 이자제한법이 폐지된 이후 9년 만에 부활 제정

-2006년 9월부터 본격적으로 구 이자제한법의 목적과 규정들을 부활하는 것을 원칙으로 하되, 기존에 문제되었던 부분들을 정비하여 이자제한법 제정을 입법 청원 한 결과

-다만 최고 이자율 한도는 40%, 적용 범위를 금융권 및 대부업체를 제외한 개인간의 금전거래와 미등록 사채업자의 금전거래로 제한함으로써 금융기관 대부업의 폭리 근절에는 전혀 기여하지 못함

○ 이자제한법 개정과 대부업법 개정을 통한 대부업계 폭리 규제와 이들에 대한 관리·감독 강화, 대부업의 부문별한 방송광고 금지 촉구 등의 시민캠페인 및 정책 제안 활동

○ 이자율 인하 운동은 개인의 채무조정과 회생 지원, 채권추심 과정의 채무자 권리 보호와 불법 채권추심의 근절 등 서민금융을 보호하는 종합 운동으로 확대

○ 2012년 7월 18 : 이런 활동의 결과를 법 제·개정안으로 묶어 이른바 ‘서민금융 6법’을 국회에 제안하고 발의토록 함. 이자제한법·대부업법·파산법·공정채권추심법·보증인보호특별법 개정안과 과잉대출규제법 제정안 발의.

○ 2013년 12월 31일 : 공정채권추심법 개정안 국회통과. 과도한 채권추심행위의 일부가 규제되고, 채무자 대리인 제도가 도입된 것이 성과이나 전체적으로 참여연대의 법 개정 요구와는 거리가 먼 내용으로 통과

## II. 발제문에 대한 의견

□ 노종천교수

○ 발제자의 논문(법학논총 제25집)과 이를 바탕으로 한 발제문은 이자율에 관한 국내외 상황을 잘 설명해 주고 있으며, 이자제한법제의 정비 및 특히 최고제한이자율

의 일원화에 대한 제안은 필자와 의견이 동일하여 발제자의 주장에 적극동의

-고금리해소방안 : 제도권 금융기관의 대출이율, 여신업자가 부담해야 할 위험비용, 여신업체의 자본조달금리 등을 고려하여 합리적 범위에서 결정 된 이율을 최고제한 이율로 하는 입법정책을 적극 추진 및 시행령 상으로 시장이자율 변화에 대응

☞ 방법론상으로 타당하지만, 과거 및 현재의 최고이자율 결정에 있어서도 일부 적용한 방식으로서, 이러한 과정을 거친 이후에도 오늘과 같은 고리대금이 지속되고 있다는 점이 문제의 근원. 따라서 혁신적인 사고와 객관성을 갖춘 전문가집단이 주도해야 한다는 것을 강조함

### Ⅲ. 현황과 대안

□ 현황 : 대부업실태조사에<sup>3)</sup> 따르면 대부업의 평균대부 금리는 2015년 6월말 현재 연 28.2%(신용대부금리 30.2%, 담보대부금리 16.8%), 반면 같은 시점 대부업 총 차입금 잔액은 8조 3,710억 원인 가운데 평균 차입금리는 연 7.3%로 2014년 12월 말 대비 0.5%p 하락

□ 조달금리가 높아 대부업의 최고금리를 하향시키지 못한다는 것은 상식적으로 이해가 되지 않음. 정책당국자나 경제학자들의 시각, 즉 대부업체금리 인하로 인한 대부업의 지하사금융화에 따른 자금수요자의 곤란지적도 아직은 현실과 부합하지 못한다는 판단

#### □ 개혁과제

○ 대부업법이자율의 이자제한법 적용 : 20대 국회 첫 과제로 이자제한법이 대부업법상의 이자율상한도 통제할 수 있도록 법 개정

-법정최고금리 현재 25%에서 20%로 인하. 2016년 2월 17일 국회 정무위원회에서 여야가 합의했다고 하는 대부업법 이자상한 27.9%를 경과규정으로 두고, 빠른 시일내에 이자율하향조정에 따른 예측시물레이션 실시. 이때 보다 객관적인 연구주체가 주도해야 함.

-징벌적 벌금(punitive fine)제도 도입 등 각종 형사처벌 규정의 강화

○ 정부의 공적금융시스템 강화로 저소득 및 저신용층 생업지원

-2015년 상반기 기준 대부업 이용자 261만4천명. 대부업체 거래자(신용거래) 기준으로 이들의 신용등급 비중을 보면 4~6등급 21.4%(약32만5천명), 7~10등급 78.6%(약 119만8천명)

3) 2015.12.31, 행자부, 금융위, 금감원, “2015년 상반기 대부업 실태조사”

-현재의 금융시장 구조에서는 저신용 및 저소득자의 고리대금업에 전면노출될 수 밖에 없는 구조라는 점에서 신용 7등급이하 국민들에 대해서는 공적금융시스템 강화로 공공영역에서 담당하도록 하고, 그 이상은 금융시장에서 다루어 질 수 있도록 함

○ 장기적으로는 다양한 금융제도가 정착될 수 있도록 사회적 인프라 조성  
-예컨대 이슬람 금융의 장점을 한국식으로 도입할 것을 제안. 이를 위해 현존하는 금융기관이 다양한 상품을 개발 할 수 있도록 자율성 확대, 기반구축과 관련 전문가 양성 등의 노력 필요



## 최고금리 단일화 방안 마련 토론회 토론문

고형석 교수(선문대학교 법학과)

노종천 교수님과 김정배 회계사님의 발제를 잘 들었습니다.

두 분의 발제문에서 볼 수 있듯이 최근 기준금리 인하로 인하여 금전소비대차계약에 있어서 법정 금리는 매우 높다고 할 수 있으며, 이는 금융소비자보호에 미흡하다고 평가할 수 있습니다.

따라서 발제자 두 분이 제안하신 바와 같이 법정이자율의 인하는 반드시 필요하다고 할 것입니다. 특히, 대부업법상 제한이자율에 관한 규정이 2016년 1월 1일 이후에 실효되었기 때문에 조속한 대부업법 개정이 필요하다고 할 것입니다.

노종천 교수님의 발제문 중 일본법상 그레이존의 폐지와 관련하여 일본 대금업법상 이자제한의 내용은 다음과 같습니다. 먼저, 대금업자는 일본 이자제한법(利息制限法) 제1조에서 규정한 금액을 초과한 이자계약을 체결하지 아니한다(동법 제12조의8). 그러나 이를 위반한 계약의 효력에 대해 동법에서는 규정하고 있지 않으며, 이에 대한 형사처벌규정도 존재하지 않습니다. 또한 초과이자를 지급한 경우에 있어서 이를 원본에 충당한 것으로 보는 이자제한법 제2조를 대금업법에서는 준용하고 있지 않습니다. 둘째, 대금업법에서는 무효로 보는 계약(이자계약)에 대해 그 이자율을 연 109.5% 또는 109.8%(2월 29일까지 있는 년), 일 0.3%를 초과한 계약으로 규정하고 있습니다(동법 제42조 제1항). 따라서 일본 대금업법상 제한이자율은 연 109.5% 또는 109.8%(2월 29일까지 있는 년), 일 0.3%이며, 이자제한법상 이자율을 위반하였다고 하여 무효가 되는 것은 아닙니다.

### 일본 대금업법

第12条の8 (利息、保証料等に係る制限等) 貸金業者は、その利息(みなし利息を含む。第3項及び第4項において同じ。)が利息制限法(昭和29年法律第100号)第1条に規定する金額を超える利息の契約を締結してはならない。

第42条 (高金利を定めた金銭消費貸借契約の無効) 貸金業を営む者が業として行う金銭を目的とする消費貸借の契約(手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によつて金銭を交付する契約を含む。)において、年109.5パーセント(2月29日を含む1年については年109.8パーセントとし、1日当たりについては0.3パーセントとする。)を超える割合による利息(債務の不履行について予定される賠償額を含む。)の契約をしたときは、当該消費貸借の契約は、無効とする。

2 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律第5条の4第1項から第4項までの規定は、前項の利息の契約について準用する。

또한 김정배 회계사님의 발제문 6면에서 대부업자와 금전소비자대차계약을 체결하는 금융소비자의 분포도를 제시하고 있으며, 77%(2014년 기준)에 해당하는 자입니다. 이러한 자는 제1

금융권에서 대출이 곤란한 자이기 때문에 대부업자를 통해 대부를 받고 있는 것이 작금의 현실입니다. 이는 금융소비대차시장에 있어서 신용도가 높은 금융소비자의 경우에 제1, 2금융권에서 대출을 받지만, 그 이외의 자는 대금업자를 통해 자금을 융통하고 있다는 점을 반영합니다. 그럼 이러한 차이점은 무엇일까? 즉, 신용도는 상환의 가능성을 나타냅니다. 상환의 가능성이 높은 금융소비자는 신용도가 높다고 추정하며, 상환의 가능성이 낮은 금융소비자는 그 반대라고 할 수 있습니다. 그 결과, 대부업자는 미상환의 위험을 감수하기 때문에 이를 이자율로 해결하고 있습니다. 만일 대부업자에 대해서도 이자제한법상 동일한 이자율을 적용하고자 한다면 미상환의 위험이 동일하다는 것이 제시되어야 합니다. 그러나 발제문에서는 미상환율에 대해 제시되고 있지 않습니다.

이러한 두 분의 발제에 대해 개인적인 의견을 제시하면 다음과 같습니다.

첫째, 이자율에 대해 대주의 지위와 관계없이 동일한 이자율이 적용되기 위해서는 그 전제로 미상환률 및 강제집행을 통한 변제가능성 등에 대한 조사와 더불어 제1, 2금융권 시장과 대부업 시장에 있어서 미상환률 등의 격차가 크지 않다는 점이 제시되어야 할 것입니다. 만일 이러한 점이 확인되지 않은 경우에 이자율의 차등은 필요하다고 할 것입니다.

둘째, 제1, 2 금융회사의 저신용자에 대한 대출상품의 확대가 필요합니다. 저신용자가 대부업자의 고금리 대출상품을 이용하는 이유는 저금리의 제1, 2금융권에서 대출이 어렵기 때문입니다. 따라서 저신용자가 낮은 금리로 대출을 받을 수 있도록 하기 위해서는 제1, 2 금융회사의 저신용자에 대한 대출상품을 확대할 필요가 있습니다.

셋째, 이자와 지연이자에 대한 구분과 이자율 역시 각기 다른 최고 요율을 적용할 필요가 있습니다. 현재 이자제한법 및 대부업법 모두 최고이자율 제한하고 있지만, 이는 이자뿐만 아니라 지연이자(손해배상)까지 포함한 것입니다. 그러나 원본에 대한 사용대가인 이자에 대한 최고이율과 변제기때 변제하지 않았을 경우에 청구할 수 있는 지연이자에 포함된 최고이율은 상이하기 때문에 하나의 기준이 아닌 다른 기준을 정할 필요가 있습니다.

마지막으로 여신금융기관을 대부업자로 인정하고 있지만, 신용카드사 등을 대부업자와 동일하게 취급하는 것은 적합하지 않습니다. 따라서 여신금융기관에 대해 대부업법이 아닌 이자제한법의 적용을 받도록 할 필요가 있을 것입니다.

이상으로 저의 부족한 토론을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

# 토 론 문

백주선(민주화를위한변호사모임 금융부동산팀장)

## 1. 들어가며

최근 국회 여야합의를 통해 대부업법<sup>1)</sup> 개정안이 해당상임위원인 국회 정무위원회에서 의결되었습니다. 아직 법사위 자구심사, 본 회의 의결 절차가 남아 있으나 그대로 통과될 것으로 보입니다. 국회 정무위 의사록<sup>2)</sup>에 따르면 개정내용은 대부업법 부칙규정으로 인해 일몰한 대부업법상의 최고이자율제한 규정을 되살린 것입니다. 그런데 대부업체에 이자제한법상 최고이자율 규정의 예외를 두는 방식으로는 이 문제를 온전히 해결할 수 없습니다. 그 부칙규정을 2018. 12. 31.까지 유효한 것으로 하여 하기로 한바 그때까지 다시 개정하지 아니하면 입법공백상태가 재현될 것입니다. 나아가 근본적으로 대부업체에게 이자제한법상의 최고이자율의 넘는 고리의 대부행위가 가능하도록 하는 문제는 여전히 개선이 안 된 문제가 있습니다.

결론적으로는 제1발제를 해 주신 김정배 회계사님이나, 제2발제를 해 주신 노종천 교수님의 의견을 참고하여 보더라도 대부업의 최고금리의 경우에도 이자제한법을 적용하는 것이 타당하고, 이자제한법상의 최고금리의 제한선도 선진각국의 예(미국 각 주 8~18%, 일본 20%, 대만 15% 등)에 따라 20% 이하로 하는 것이 필요합니다.

## 2. 제1발제문에 대하여

### 가. 발제문의 요지

김정배 회계사님은 '대부업법 최고 이자율 적정한가?'라는 제목으로 대형 대부업체들의 재무내역분석을 통해 상위 10개 대부업체의 대출금 규모는 대부업자 이자율 상한 인하여도 불구하고 매년 증가한 점을 확인하였고, 특히 "대형 대부업체의 경우 제2금융권으로부터 자금조달이 수월하고 대출금리와 차입금리의 차이가 약 20% 이상 차이가 발생하

1) 정식 명칭은 '대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률'임

2) 2016. 2. 18.자 정무위 의사록 중 "대부업자와 여신전문기관의 법정 이자율 상한을 공히 27.9%로 하향 조정하고 개정 규정의 소급효는 원칙적으로 인정되지 아니하는 것으로 하였습니다. 그리고 이자율 상한규정은 2018년 12월 31일까지 한시적으로 효력을 갖는 것으로 하였습니다."

여, 수익성이 대폭 증가한 점”, “상위 10개 업체의 유보금액(이익잉여금)은 자본금 대비 약 6.8배로 대부업체의 설립연도가 주로 2002년 이후에 설립된 것을 감안하면 약 10년 동안 매년 2천억 원 이상의 순이익을 실현하였으며, 특히 산와대부는 자본금 대비 약 50배의 이익을 실현하고 있는 점”을 통해, “현행 이자율 관련 법률을 살펴보면 대부업자의 이자율상한과 여신금융기관의 이자율상한은 동일하고 이자제한법의 이자율상한은 차이가 발생하는데, 이를 대부업자 이자율상한과 이자제한법의 이자율상한과 일치시키고 여신 금융기관의 이자율상한은 더 낮춤으로써 서민층의 금융 부담을 경감 하도록 하여야 함”, 이라고 결론지었습니다.

#### 나. 발제문에 대한 의견

대부업체의 이자율상한과 이자제한법의 이자율상한을 일치시켜야 한다는 결론에 전적으로 동의합니다. 2014년 말 기준으로 상위 10개 대부업체의 영업이익이 2조 6,025억 원에 달한다는 것은 대부업체를 서민금융업체로 볼 수 없다는 점과 채무자들(주채무자, 보증인)이 고금리 대출로 인해 커다란 피해를 입고 있다는 점을 반증하는 것입니다. 2002년 대부업을 허용한 것은 서민들에게 소규모의 금액을 적절한 이자를 통해 공급할 것을 기대한 것이었는데 그 기대와는 전혀 다른 결과가 나타난 셈입니다. 대부업체에 특혜금리를 인정할 이유가 없는 것입니다. 최고이자율을 이자제한법으로 일원화하고, 나아가 이자제한법상의 이자율도 더 제한할 필요가 있습니다.

### 3. 제2발제문에 대하여

#### 가. 발제문의 요지

노종천 교수님은 이자제한의 연혁과 세계 여러 나라의 이자제한법규를 고르 살핀 후에 고리대를 근절하기 위한 방법을 제안하셨습니다. 즉, “모든 대차관계에 대해서는 그 액수와 관계없이, 일반대차계약이나 대부업자와의 대차계약이나를 불문하고 이자제한법상의 최고이자율이 적용되어야 한다. 대부업자에 대하여 별도의 제한이율을 규정할 명분이 없음에도 종래 일본의 법제를 잘못 계수한 것이다. 종래 일본에서도 그 대상에 따라 최고이자율을 달리 정한 것은 아니었고, 일반 개인 간의 대차계약이든, 대부업자와의 대차계약이든 모두 이자제한법상의 최고제한이율의 적용을 받았고, 지금도 그러하다. 다만 출자법에서 대부업자의 형사처벌의 기준을 정하는 이율을 정하고 있었을 뿐인데, 이를 이원적으로 이자를 제한하는 것으로 오해한 것이 아닌가 여겨진다. 어떤 입법례에도 일반개인과, 특정업계에 차이를 두고 이자율에 관한 법적용을 달리 규정한

경우는 없다. 대부업자 특혜법이 되고 있는 대부업법상의 최고제한이율 규정을 삭제하고 이자제한법에 의한 통일적 적용이 요구된다.”고 밝히셨습니다.

#### 나. 발제문에 대한 의견

역시 노종천 교수님의 결론에 전적으로 동의합니다. 우리 대부업법상의 특혜금리가 일본 법을 잘못 계수한 것이고, 일본에서는 조금 남아있던 부분도 이미 2007년경 입법개선을 통해 대부업체(대금업체)에 대한 특혜금리를 전면 폐지한점을 깊이 새겨야 할 것입니다. 일본계 대부업체가 한국에서 천문학적인 영업이익을 올리고 있는 점은 시사하는 바가 매우 큽니다.

#### 4. 개정안(보론)

대부업체에게 특별히 특혜를 줄 이유가 없다는 점은 무엇보다 대부업체가 서민금융으로서 적절한 이윤을 얻는 것이 아니라 발제문에 잘 나타난 것처럼 엄청난 이익을 얻고 있다는 점에서 잘 나타납니다. 그 엄청난 이익은 다름 아니라 고리대라는 채무자(주채무자와 보증인 등)의 경제적 희생 아래서 벌어진 것입니다. 이를 입법적으로 개선하기 위해 대부업체에 대한 특혜금리의 근거가 되고 있는 이자제한법상의 이 법 적용예외 규정을 삭제함으로써 실현 가능합니다(별첨 참고).

## 이자제한법 일부개정법률안

### 제안이유 및 주요내용

이자제한법 제7조에서 “다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업과 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 ‘대부업법’이라고 함) 제9조의4에 따른 미등록대부업자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.”고 규정하여 대부업과 미등록대부업자에게는 이자제한법의 적용을 배제하고 있어 대부업과 미등록대부업체에게는 원칙적으로 이자제한법상 이자의 최고한도 규정(현행 최고이자율은 연 25%)이 적용되지 아니함. 다만 대부업법 제8조 제1항에서 “대부업자가 개인이나 대통령령으로 정하는 소규모 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 40의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.”고 규정하면서도, 제11조 제1항에서는 “미등록대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 「이자제한법」 제2조제1항 및 이 법 제8조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.”고 규정하고 있는데, 부칙 <법률 제12156호, 2014.1.1.> 제2조 제1항에서 “제8조, 제11조제1항, 제15조제1항·제2항

의 개정규정은 2015년 12월 31일까지 효력을 가진다.”고 규정하고 있어, 2015년 12월 31일까지 이 부칙 규정을 개정하지 아니하면 대부업과 미등록대부업체는 이자의 최고한도 규정이 전혀 적용되지 아니하게 됨. 그 결과 이들은 무제한의 이자약정을 체결할 수 있게 되는 심각한 법적 공백상태가 발생함(위 부칙 규정은 2015년 12월 31일 현재 개정되지 아니하였음). 향후 이 부칙 규정이 유사하게 개정되더라도 매년 동일한 문제가 발생할 수 있음. 따라서 이자제한법 제7조를 폐지하여 원칙적으로 모든 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 하고, 사회적 필요에 의해 그 예외를 인정하는 경우 대부업법 등 이자약정에 관한 특별법의 개정을 통해 규율하는 것이 바람직함.

참고사항. 이 법 개정과 함께 대부업자에게 별도의 금리상한선을 정한 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 제8조 제1항 및 관련 시행령의 삭제에 필요함.

법률 제 호

## 이자제한법 일부개정법률안

이자제한법 제7조를 폐지한다.

### 부 칙

- ①(시행일) 이 법은 공포 즉시 시행한다.
- ②(경과조치) 이 법 시행 전에 성립한 금전대차에 관한 계약상의 이자율에 관하여도 이 법 시행일부터는 이 법에 따라 이자율을 계산한다.



## 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제7조(적용범위) 다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업과 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제9조의4에 따른 미등록대부업자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.</p>	<p>제7조(적용범위) 삭제</p>



# 이자제한법제 개선방향 토론

전성인(홍익대 경제학부 교수)

## 1. 문제의 제기

□ 우리나라 이자제한법제는 기형적

○ 이자제한법과 대부업법의 기형적 공생

- \* 여신금융기관, (등록, 무등록) 대부업자: 이자제한법 적용 배제, 대부업법 적용
- \* 무등록 대부업자: 대부업법에 의해 이자제한법 준용

○ 현실과 괴리된 최고 이자율

- \* 횡단면: 주요 OECD 국가에 비해 과다하고 높고
- \* 시계열: 경제 현실과 비교한 역사적 추세에 비추어도 높음

## 2. 개선 방향

□ 저자의 의견에 찬동

○ 이자제한법에 의한 예외없는 통일된 규율

- \* 최고이자율 규제는 이자제한법으로 일원화 바람직
- \* 대부업법은 대부업자등의 행위규제 (약탈적 대출 금지, 설명 의무 강화, 불법 채권추심 금지, 이자제한법 준수 등) 용도로 활용

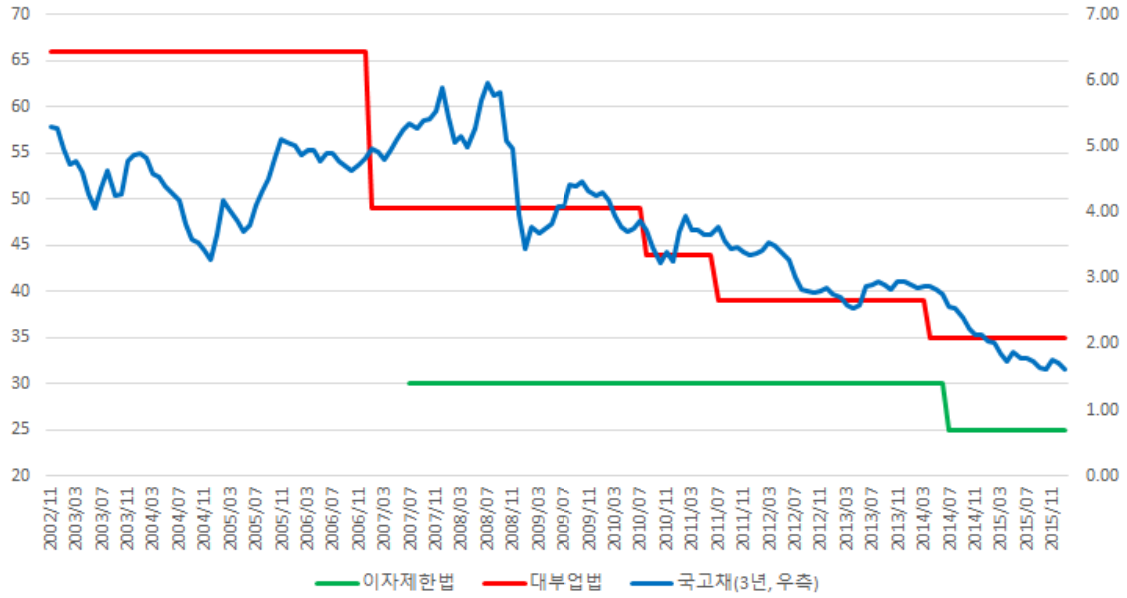
○ 이자제한 위반한 금융기관 및 대부업자에 대한 처벌 강화

- \* 전문적으로 여신 거래를 하는 금융기관, 대부업자가 이자제한 어긴 것은 고의로 간주
- \* 금전적으로 징벌적 손해배상, 행정적으로 영업행위와 관련한 행정벌 추가

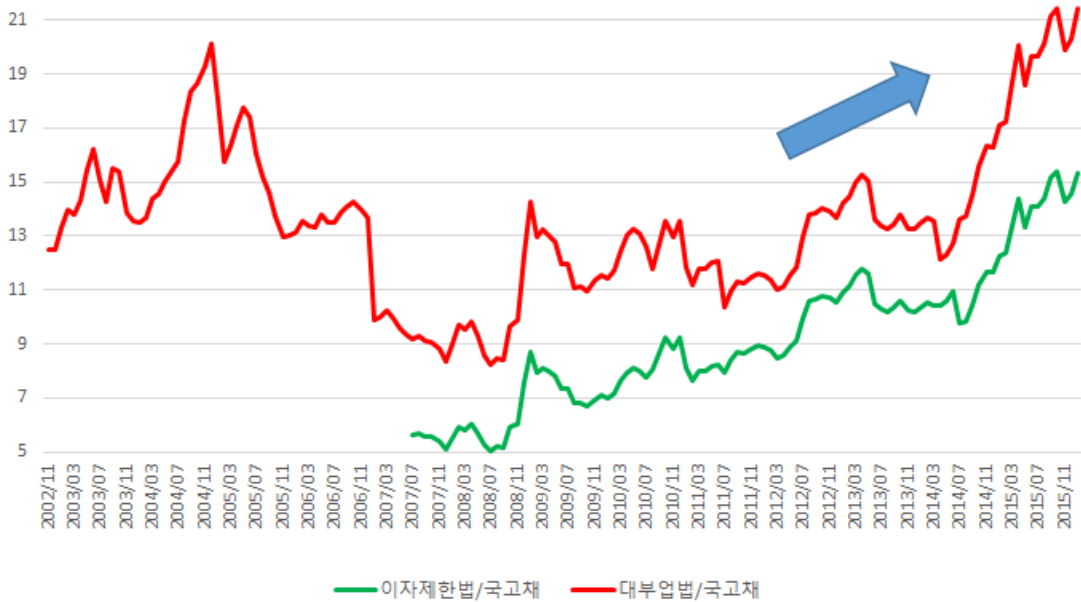
○ 최고 이자율의 하향 조정

- \* 저금리 추세에 부합하도록 최고 이자율 인하
- \* 서민 지원은 대출 장려가 아니라 소득 및 고용기회 지원으로 바꾸어야

### 최고이자율 및 시중이자율 추이



### 시장이자율 대비 최고이자율 추이



## 금융소비자네트워크

□ 금융소비자네트워크는 소비자중심의 건강한 금융시장 형성을 위해 시민과 소비자단체 연대를 통한 활동을 위해 2013년 11월 21일 발족한 단체로 현재 12개의 시민사회단체가 활동하고 있습니다.

□ 2013년 대부업광고반대 시민행동을 시작으로 2014년 부실채권 소각운동과 현재까지 총 5차례의 금융소비자포럼을 열어 금융소비자의 권리를 대변하고, 건강한 금융시장 형성을 위해 활동하고 있습니다.



### ◆ 후원문의 ◆

금융소비자네트워크는 시민들의 후원으로 활동을 펼치고 있습니다. 해야 할 일은 많은데 자금이 없어 욕심만큼 일을 하지 못하고 있습니다. 금융소비자를 위한 운동에 사용할 기금과 물품의 후원을 부탁드립니다.

문의 : 김준하 금융소비자네트워크 사무국장 010-6218-6458

후원계좌 : 국민은행 763601-04-135266 예금주 금융네트워크

## 가계부채 해결을 위한 금융소비자네트워크 발족 제안문

### □ 배경 및 문제의식

◆ 한국의 가계부채 규모는 2002년 465조원 규모였던 가계신용 잔액은 2012년 말 기준으로 959조원을 넘어서 두 배 이상 늘었다. 사실상 가계대출로 간주할 수 있는 자영업자 대출 350조원을 더하면 1,300조원 이상의 부채를 가계가 짊어진 것이다.

◆ 향후 1년에서 3년 이내에 가계부채로 인한 피해 발생 가능성이 높은 상태인 데다 개별 금융기관으로선 대처하기 어려울 정도로 피해의 파급 범위와 영향력이 클 수 있어 대책이 시급하다는 입장이다. 현재 가계부채의 과잉 팽창과 원리금 상환 부담의 증대가 일정한 한계에까지 온 것으로 보고 있으며 시민사회의 공동의 대안마련 노력이 필요하다고 판단한다.

◆ 특히 저소득층일수록 가계에서 부채 상환에 사용하는 금액의 비중이 큰 것으로 나타났다. 제1·제2 금융권에서 생활에 필요한 자금을 대출받기 어려운 저소득층은 대부업체를 이용해 자금을 융통해 왔지만 높은 금리를 물어야 해 원리금 상환에 더욱 애를 먹는 것이다. 금융감독원의 대부업 실태조사 자료에 따르면 등록된 대부업체에서 풀려나간 대출잔액만 해도 2011년 말 기준으로 8조 7000억원에 달하고 이용자 수는 252만명 이상인 것으로 드러났다. 등록되지 않은 대부업체를 통한 대출 액수는 집계조차 하기 어렵다는 점을 감안하면 저소득층이 지고 있는 빚이 경제위기가 재발할 경우 경제 전반에 심각한 영향을 미칠 수도 있다.

◆ 가계부채 문제의 심각성에 비추어 우리의 금융시스템과 현 정부의 대

응은 부족하기 짝이없다. 국민행복기금 조성이나 부동산 경기부양책 등은 가계부채 문제의 진정한 해법이 되기 어렵다고 보며, 보다 근본적인 법적, 제도적 개선과 대책마련이 필요하다 할것이다.

## □ 가계부채 해결을 위한 금융소비자네트워크 발족의 필요성

◆ 가계부채를 비롯한 금융소비자문제는 전문성, 복잡성으로 인해 명확한 해결방안을 모색하기 어려운 것이 현실이다. 현재 금융소비자문제에 대한 시민사회단체의 활동이 다양한 영역에서 진행되고 있으나 개별 단위의 활동에 머무르고 있어 사회적 영향에 한계를 나타내고 있다.

◆ 지금은 개별 단체의 활동을 넘어 각 영역별 시민사회 네트워크를 구성함으로써 정보교류와 협력, 공동의 과제의식을 나누고 대안을 모색하는 활동을 공유하는 것이 필요한 시점이다. 이를 통해 우리나라 금융소비자보호 체계를 근본적으로 다시 들여다 보고 장단기적인 대안을 제시하고 시민사회와 더불어 힘있게 밀고 나가는 노력이 절실하다 하겠다.

◆ 이를 위해 금융소비자연맹, 금융정의연대, 녹색소비자연대, 민생연대, 에듀머니, 희망살림, 참여연대, YMCA가 함께하는 금융소비자네트워크를 창립하고자 한다.

## □ 금융소비자네트워크가 선정한 7대 핵심과제

- 금융소비자네트워크는 우리사회의 소비자중심적 건강한 금융시장 형성을 위해 시민, 소비자단체 연대를 통한 활동을 펼쳐 나갈 것이며, 다음 7대 핵심과제의 해결을 위해 노력하고자 한다.

### 1. 금융소비자피해구제를 위한 소송의 접근성 강화

금융소비자소송의 지원과 징벌적 손해배상제도, 집단소송제의 도입

## 2. 신용평가제도 개선

신용등급에 따라 차별적 금리적용, 대출여부 결정됨. 신용평가 기준이 무엇이며 신용등급이 어떻게 산정되는지 금융소비자들의 알 권리 보장

## 3. 금융소비자단체 등의 상품 사전 검증제 도입 추진

약탈적인 상품 출시, 판매를 근원적으로 차단하며 상품의 기획과 출시 단계에서 소비자참여와 소비자피해 억제를 위한 사전적 검증제도를 강화

## 4. 인간적인 이자 구현

이자제한법 개정, 제한금리 25%, 모든 대부업체 및 여신금융기관까지 적용범위 확대

## 5. 채무자 인권보호

대부업법 개정, 신용소비자의 방어권, 정보접근권, 새출발을 위한 권리, 사적 평온과 비밀을 유지할 권리를 광범위하게 인정하여 비정한 금융현실로 부터 보호받을 수 있는 법적·제도적 장치 마련

## 6. 채무자연대로 채무자중심의 채무조정기구 구성

채무자 우호적인 신용회복프로그램

## 7. 채권자 책임대출 제도 강화

# 금융소비자네트워크

=====

금융정의연대 / 경제민주화를위한민생연대 / (사)금융소비자연맹 / (사)한국YMCA전국연맹  
참여연대 경제금융센터 / (사)희망살림 / 에듀머니 / (사)녹색소비자연대 / 민변 민생경제위원회  
금융피해자연대 해오름 / (사)소비자시민모임 / (사)한국소비자교육지원센터





# MEMO

---

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



