이자제한법 일부개정법률(안)

제안이유

- 이자제한 규제 강화의 필요성

자본주의 경제에서 금전이 대부자본으로서 생산에 이용되는 한 그 이율은 금융시장에서의 수요와 공급에 의하여 정하여지는 것이 원칙이겠으나, 그것이 국가경제에 미치는 영향이 매우 크고 특히 생활의 궁핍을 면하고자 하는 소비신용인 경우 경제적 약자들의 피해가 커다란 사회문제가 되므로, 역사적이나 입법례상으로 각 국은 이자제한에 관한 규정을 마련하여 고리 내지 폭리를 규제하고 있음.

우리나라에서는 고려시대 자모정식법(자모정식법은 자는 모를 넘지 못한다는 법리 아래 이자의 총액이 원본을 넘지 못하도록 하였음) 이래, 조선시대 세종대왕은 월 이자가 3%를 넘지 못하게 하였고, 영조도 이자가 연 20%를 넘지 못하도록 법을 시행하였음. 대한제국의 이식규례는 연 4할이 넘는 이자를 무효로 하면서 동시에 이자의 총액이 원본을 넘지 못하게 하였음. 일제의 이식제한령은 원본의 크기에 따라 연 30% ~ 연 20%를 최고이율로 제한하였고, 1962년 제정된 이자제한법은 제정 당시 법률로 연 20%를 최고금리로 하였다가 1965년 개정으로 연 40%의 한도에서 시행령으로 제한이율을 정하도록 하였음. 이처럼 우리나라는 고려시대 이후 면면히 이자를 제한하는 법률정책을 취

하여 왔으며, 일반서민의 보호라는 사회정책적 입법목적과 생산자금의 원활한 공급이라는 금융정책에 의한 조정의 필요성을 고려하여 적절한 이율 제한을 행하여 왔음.

실증적으로 볼 때, 우리나라 사금융시장의 이자율은 시장경제 원리보다는 제한금리 수준에 더욱 의존하고 있음. 외환위기로 이자제한법이 폐지(외환위기 극복과정에서 재정경제위원회 주도로 1998년 1월 이자제한법을 폐지하였다가, 시민사회의 끈질긴 이자제한법 부활운동으로 2007년 3월 이자제한법을 다시 제정하였다) 되기 전에 사금융시장의 평균금리는 연 24%~36% 정도였고, 이자제한법이 폐지 된 기간 동안에는 연 200%를 넘는 금리가 횡행하였으며, 이자제한법이 다시 제정되고 난 이후에는 대부업법상의 제한금리에 근접하는 연 41.2%(2009년 하반기 대부업 실태조사 결과)가 신용대출 평균금리로 조사된 점에 비추어 볼 때, 제한금리를 지속적으로 하향시키는 것이 사금융시장의 금리를 인하시키는 유력한 방도가 됨을 알 수 있음.

시장경제논리에 의하는 경우에도, 우리나라 대부시장은 제도권 금융시장과 분리된 시장으로서 불완전경쟁구조를 지니고 있기 때문에 대부업체가 우량고객에 대하여 독점력을 바탕으로 고금리를 부과를 통한 이윤획득이 가능하고, 따라서 대부금리에 대한 규제가 없다면 대부시장 이용자가 위험프리미엄 이상의 과도한 고금리를 부담할 가능성이 있으므로 금리 상한 규제가 정당하다고 평가됨.

또한, 시장원리가 작용할 수 있는 시장경제가 운용되기 위해서는

몇 가지 기본 요건이 필요한데, 첫째, 노동의 분화와 일상적인 화폐의 사용, 둘째, 거래에 참가하는 사람들은 그들 자신 및 각자의 가족을 위하여 최선을 다할 것이라는 전제, 셋째, 법이나 정부가 존재하지 않더라도 물건들을 교환할 수는 있지만, 지속적으로 시장이 운영되기 위해서는 사기나 폭력 등을 처벌한 법과 이러한 법을 집행할 정부의 존재, 넷째, 사유재산의 인정, 다섯째, 어떠한 시장도 사회전체를 포괄하지는 못한다는 점(예를 들어, 참정권을 사고팔기는 매우 쉬우나 허용될 수 없는 것임)을 들 수 있음.

결국, 시장경제가 작용하려면 자유와 재산권이 인정될 수 있어야 하고 개인의 자유에 대한 보호가 시장경제의 초석이 되는 것임.

우리나라의 대부업 금리는 타인의 자유를 침해하는 금리 수준이라고 할 수 있다. 대부업 시장이 타당성을 가지려면 대부업 시장을 통하여 정상적인 경제활동을 할 수 있는 사람들이 많아야 하겠지만, 오히려 대부업 시장을 통하여 자립할 수 없을 정도의 고금리에 허덕이게 되는 것은 시민의 자유를 침해하는 것임.

- 제한이율

외환위기 당시 국제통화기금의 요구로 폐지된 구 이자제한법은 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 4할을 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정하도록 규정하고 있었고, 1972년 8월 대통령령으로 제한이율을 연 25%로 정한 이래, 1980년 1월 차관 재개와

1997년 12월 외환위기 시기를 제외하고는 약 25년간 연 25%를 제한이율로 적용하여 왔음[1].

제한이율을 설정함에 있어서는 폭리행위를 무효로 하는 민법의 이념, 우리나라의 경제상황, 선진 각국의 이자제한에 관한 법리 등을 종합적으로 고려하여야 할 것임.

현재의 경제상황은 구 이자제한법 폐지 전과 비교할 때, 경제성장률, 물가상승률, 시장 평균 이자율 모두 하락하였음.

선진 각국의 이자제한에 관한 법제를 검토하여 보면, 일본의 경우 대출금액에 따라 연 15%에서 20%(원본 10만엔 미만의 경우 연 20%, 원본 10만엔 이상 100만엔 미만의 경우 18%, 원본 100만엔 이상의 경우 연 15%), 미국의 경우 주(州)별로 최고이자율을 제한하는데, 대부분의 주가 연 8%~연 18%임. 뉴욕주가 연 6%, 메릴랜드주가 연 8%, 캘리포니아주, 텍사스주가 연 10%, 오클라호마주, 마인주가 연 18% 등임. 프랑스의 경우 프랑스 중앙은행이 고시하는 분기별 평균이자율의 1.33배를 초과한 이율을 폭리인 고리대로 규정. 독일의 경우 판례에 의하여 연방은행에서 매달 발표하는 대출 유형별 평균 이자율의 2배 또는 평균이자율에 12%를 가산한 금리 중 낮은 금리를 폭리로 판

---

1) 이자제한법상의 최고이자율 변천 내역
- 62. 1 : 이자제한법 제정(연 20%)
- 65. 9 : 이자제한법 개정(연 40%를 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령에 위임, 연 36.5%)
- 72. 8 : 대통령령 개정(연 25%)
- 80. 1 : 대통령령 개정(연 40%)
- 83. 12 : 대통령령 개정(연 25%)
- 97. 12 : 대통령령 개정(연 40%)
- 98. 1 : 이자제한법 폐지

단함. 대만에서도 최고이율은 연 2할로 제한하는 규정을 민법에 두고 있음.

따라서 선진 각국은 대체로 제한이율을 연 20% 또는 그 이하로 설정하고 있음.

법원에 금전채무의 이행을 청구하는 소송을 제기하여 승소판결을 받는 경우에 법원이 판결금에 대하여 적용하는 법정이율은 연 20%인데, 이 법정이율은 판결금의 조속한 지급을 위한 징벌적 의미를 포함하고 있다. 이 법정이율을 구 이자제한법 폐지 이전에는 구 이자제한법 상의 제한이율에 의하을 위하였으나 2003. 5. 10. 소송촉진등에관한특례법이 개정소판이후에는 100분의 40판이내을 발위에서 경제여건을 감안하여 금의 조속한 지급을 위하였고 대통령령에서는 이를 연 20%한 지급고 있음.

이러한 여러 사정을 종합적으로 고려할 때, 이자제한법 상의 제한이율은 연 20% 정도로 정함이 타당할 것임.

2007년 이자제한법 부활 당시에 연 40%의 범위 내에서 대통령령으로 정도록 한 것은 경제사정의 급변 등으로 이자율의 상한에 대한 탄력적 대응이 필요한 경우가 있을 수 있으므로 법률에서는 구 이자제한법의 규정과 같이 제한이율을 연 40%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하고, 추후 대통령령 제정 과정에서 제한이율을 연 20% 정도로 정하도록 해야 한다는 것이었으나, 정부는 이자제한법 제정 당시 금융권의 반발을 고려하여 제한이율을 연 30%로 정한 이후 단 한

번도 인하하지 않고 있음. 심지어 2011년 국회가 이자제한법 상의 최고금리를 연 30%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 개정하였음에도 정부는 대통령령에서 정하는 제한이율을 전혀 인하하지 않아서 현재에도 여전히 연 30%의 고리를 합법적으로 인정하고 있음.

따라서 이자제한법을 개정하여 제한이율을 인하할 필요가 있고, 이자제한법상의 최고이자율의 한도는 선진각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 연 20%의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하는 것이 바람직할 것임.

- 적용범위

이자제한법은 이자제한에 관한 민법의 특별법으로서 금전대차에 관한 이자율에 대한 일반적인 규율을 담당하고 있고, 구 이자제한법에서도 적용범위에 관한 아무런 제한없이 금전대차에 관한 이자율은 구 이자제한법이 적용되었음.

그런데, 2002년 대부업법(정식 명칭은 「대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률」이다)이 제정되면서 대부업자에 대하여 연 70%의 범위 내에서 대통령령으로 정한 금리를 최고이자율로 정하였고, 2번에 걸친 대부업법 개정을 통하여 현재는 연 50%의 범위에서 대통령령으로 정한 금리를 최고이자율로 정하고 있음.

또한, 대부업법은 2009년 개정을 통하여 여신금융기관에 대한 제한금리를 대부업체의 제한금리와 동일하게 규율하고 있음.

대부업법은 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 평등의 원칙에 위반하여 특혜를 주고 있는 것임. 그러나, 여신금융기관에 대하여 이러한 특혜금리를 인정할 어떠한 정책적, 법률적 이유도 없고 여신금융기관이 이자제한법보다 훨씬 더 고금리를 받을 수 있도록 하면서 이용자들의 피해가 예방될 것으로 기대한다는 것은 언어도단이라고 할 것임. 여신금융기관에게 적용되는 이자율은 이자제한법을 적용하는 것으로 하면 충분함.

우리나라의 대부업법은 일본의 대금업규제법을 참고하여 제정된 법임. 일본은 일반적인 이자제한이 있는 상태에서 사채업 양성화를 위하여 대금업규제법과 출자법에서 대금업 등록을 한 사채업자에게는 특례금리(또는 회색금리)를 넘지 않으면 형사처벌의 대상으로 삼지 않고 이식제한법(우리나라의 이자제한법에 해당하는데, 원본의 크기에 따라 연 15%~연 20%를 최고금리로 제한한다)의 제한이율을 넘는 이자를 지급받더라도 이미 지급받은 초과이자를 반환하지 않아도 되는 유인책을 사용하였음. 특례금리 범위 내라도 이자제한법을 넘는 부분은 무효이지만 형사처벌의 대상은 되지 않으므로 대금업자들은 이러한 빈틈을 노려서 이식제한법의 제한금리는 넘지만 형사처벌은 되지 않는 금리 수준으로 대금업을 하였음. 일본은 이러한 유인책을 제시하여 사채업 양성화를 최대한 유도하면서 특례금리를 점차 낮추어 오다가 2007. 6. 13. 일본은 드디어 대금업자의 경우에도 연 20%를 넘는

금리로 이자계약을 한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 1천만엔 이하의 벌금으로 처벌하고, 이러한 제한이율을 넘는 이자약정을 한 경우에는 대부계약 자체를 무효로 하였음. 기존에는 제한이율을 넘는 이자약정을 하더라도 제한이율의 범위까지는 유효한 이자약정으로 인정되었는데, 이번에는 제한이율을 넘는 이자약정을 하면서 대부계약 자체를 무효로 함으로써 이자를 아예 지급하지 않아도 되게 한 것임. 이러한 제도 개선은 일본에서 개인 대상의 대부업 성장세가 두드러지면서 연 30%에 달하는 고금리로 인한 개인파산 및 자살 증가 등의 사회적 부작용이 심각한 수준에 달하고 있고, 일부 대금업자들은 고금리의 이자를 부과할 뿐 아니라 연체시 협박 등 강압적인 방법을 통해 대출금을 회수하고 있는 것으로 나타나면서 고금리로 인한 개인 소비자 피해 및 경제 악영향을 최소화하기 위하여 일본 금융청이 2006. 4. 대금업에 관한 간담회 보고서를 통해 대부업의 개인 대출 상한금리인 29.2%를 이자제한법 상의 제한 금리인 연 15%~20%로 하향조정하여야 한다는 규제방안을 제시하고 이를 일본 국회가 만장일치로 통과시킨 것임.

우리나라에서도 2002년 대부업법이 제정되어 등록이라는 간단한 절차만으로 합법적인 여신금융업을 할 수 있는 기회가 광범위하게 제공된 결과, 대부업 성장세가 두드러지면서 연 40~50%(불법대부업의 경우에는 연 200% 이상)에 달하는 고금리로 인한 개인파산 및 자살 증가 등의 사회적 부작용이 심각한 수준에 달하고 있고, 많은 대부업자들은 제한금리를 초과하는 불법 폭리를 취하고 있을 뿐 아니라 채

권추심에서 협박 등 강압적인 방법을 통해 대출금을 회수하고 있는 것으로 나타나고 있다.

우리나라 대부업법은 자본이동의 자유가 보장된 국가 중에서는 전 세계에서 유례가 없을 정도의 고금리를 합법적으로 보장함으로써 우리나라 서민금융시장을 외국자본의 약탈시장으로 만들어 주고 있으며, 등록대부업자의 감소추세 및 일본계 대부업체의 시장지배력 강화에서 보듯이 대부업법에서 정한 특혜금리는 더 이상 사금융 시장의 양성화 기능도 거의 수행하지 못하고 있음.

따라서, 이자제한법과 대부업법을 개정하여 대부업자에게도 이자제한법에서 정한 제한금리를 적용함.

- 고리대에 대한 민사적 대응책

이자제한법으로 이자율의 상한을 제한하더라도 실제의 대부거래에서는 제한이율을 넘는 고리대가 횡행하고 있음. 현행 이자제한법의 규정으로는 제한이율을 넘는 고리대의 경우에도 제한이율 범위까지는 합법적인 이자로 인정됨. 즉, 이자율 제한을 안 지키는 대부업자의 경우, 불법고리대를 받아 낼 수 있다면 이익이 되고, 불법고리대가 문제가 되더라도 합법적인 제한금리 수준까지는 이자를 받아 낼 수 있으므로 법을 지키지 않더라도 별로 손해가 없음. 이런 구조에서는 불법을 조장할 우려가 있으므로 불법고리대에 대해서는 보다 강력한 대응책이 필요.

독일의 판례는 소비대차계약에서 과도한 이자약정을 한 경우 한 경우 사회질서에 반하는 것으로 그 소비대차계약은 무효이고, 급여된 원금은 불법원인급여로서 반환청구할 수 없다는 법리를 전개하고 있음. 일본에서도 대부업자가 제한이율을 초과하는 약정을 한 경우에는 소비대차계약 자체를 무효로 함. 미국 텍사스의 경우, 법이 규정한 정당한 액수를 초과하여 이자를 약정, 부과, 징수한 자는 총 이자액에서 법이 허용한 이자액을 뺀 액수의 3배와 2000달러(또는 원본액의 20%) 중 큰 쪽을 벌칙으로 과하며, 만약 채권자가 법이 허용한 이자 상한의 두 배를 초과하여 이자를 부과하거나 징수한 경우에는 이에 덧붙여서 부과 징수한 원본액, 이자 및 다른 모든 비용(합리적인 범위 내에서 변호사비용 포함)을 추가적인 벌칙으로 부과함. 플로리다의 경우 고의로 제한이율 상한규정을 위반한 때에는 이자전부를 청구하지 못하고, 실수령된 원본에 대해서만 청구할 수 있으며, 고리의 이자가 지급된 때에는 그 2배의 벌금을 부과함. 코네티컷주의 경우는 주법이 규정한 연 12%를 초과하여 이자약정을 한 때에는 원본 및 이자 모두를 청구할 수 없음.

우리나라도 이자제한법상의 제한이율을 넘는 고리대의 경우에는 이자약정을 무효로 하여 이자를 전혀 받을 수 없도록 해야 함. 고리대의 수준이 제한이율의 2배를 넘는 고리약정의 경우에는 이러한 고리대 약정은 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것임이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원본에 대한 소비대차약정도 무효로 하고 고리대

를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자 뿐 아니라 원본에 대한 상환도 요구할 수 없게 해야 함.

이러한 민사적 방어권을 채무자에게 주면, 불법고리대를 추구하는 채권자는 원본을 잃게 될 법률적 위험을 감수하면서도 약탈행위를 계속 시도할 것인지 선택의 기로에 서게 될 것임.

이러한 개정안은 우리나라가 고리대 문제를 더 이상 자금공급의 문제가 아니라 인권의 문제로 다룬다는 점을 천명하는 계기가 될 것임.

이 개정안의 시행으로 고리대를 근절할 수 있을 것으로 기대됨.

주요내용

가. 이자의 최고한도 제한

이자제한법상의 최고이자율의 한도는 선진각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 금전소비대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 20%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 함(안 제2조 제1항).

나. 이자약정 또는 소비대차약정의 전부 무효

1) 불법고리대를 근절하기 위해 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 전혀 받을 수 없도록 함(안 제2조 제3항 전단).

2) 나아가 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자 뿐만 아니라 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 함(안 제2조 제3항 후단).

3) 한편 최고이자율을 초과하는 부분만 무효(일부무효)임을 전제로 초과 지급된 이자 상당금액의 변제충당에 관해 규정한 현행 이자제한법 제2조 제4항은 개정법률안에 따르면 불필요해지므로 그 내용을 삭제하는 대신, 채무자가 안 제2조 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자가 채권자에게 그 반환을 청구할 수 있음을 명시함(안 제2조 제4항).

다. 적용범위의 전면적 확대

대부업법은 2009년 개정을 통하여 여신금융기관에 대한 제한금리를 대부업체의 제한금리와 동일하게 규율하고 있는데, 대부업법은 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 평등의 원칙에 위반하여 특혜를 주고 있는 것이나 여신금융기관에 대하여 이러한 특혜금리를 인정할 어떠한 정책적, 법률적 이유가 없으므로 모든 소비대차약정과 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 함(안 제7조).

라. 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자에 대한 벌칙 신설

1) 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(안 제8조 제2항).

2) 이 경우에도 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 함(안 제8조 제3항).

법률 제 호

이자제한법 일부개정법률안

이자제한법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제1항 중 “30퍼센트를”을 “20퍼센트를”로 한다.

제2조제3항 및 제4항을 각 다음과 같이 한다.

제2조제3항 계약상의 이자로서 제1항에서 정한 최고이자율을 초과하는 경우 그 이자약정 전부를 무효로 하고, 그 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 이자약정을 포함한 소비대차약정 전부를 무효로 한다.

제2조제4항 채무자가 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자는 그 반환을 청구할 수 있다.

제7조를 다음과 같이 한다.

제7조(적용범위) 이 법은 모든 소비대차약정 및 이자약정에 적용된다.

제8조제2항, 제3항을 각 다음과 같이 한다.

제8조제2항 제2조제1항에서 정한 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에

처한다.

제8조제3항 제1항 및 제2항의 징역형과 벌금형은 병과(倂科)할 수 있다.

부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 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
제2조(이자의 최고한도) ①금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 30퍼센트를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정한다.	제2조(이자의 최고한도) ① ----------20퍼센트를----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
③계약상의 이자로서 제1항에서 정한 최고이자율을 초과하는 부분은 무효로 한다.	③----------경우 그 이자약정 전부를 무효로 하고, 그 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 이자약정을을 포함한 소비대차약정 전부를 무효로 한다.
④채무자가 최고이자율을 초과하는 이자를 임의로 지급한 경우에는 초과 지급된 이자 상당금액은 원본에 충당되고, 원본이 소멸한 때에는 그 반환을 청구할 수 있다.	④채무자가 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자는 그 반환을 청구할 수 있다.
⑤ (생 략)	⑤ (현행과 같음)
제7조(적용범위) 다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융	제7조(적용범위) 이 법은 모든 소비대차약정 및 이자약정에 적

업 및 대부업과 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제9조의4에 따른 미등록대부업자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.	용된다.
제8조(벌칙) ① (생 략)	제8조(벌칙)) ① (현행과 같음)
②제1항의 징역형과 벌금형은 병과(倂科)할 수 있다.	②제2조제1항에서 정한 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
<신 설>	③제1항의 징역형과 벌금형은 병과(倂科)할 수 있다.