

금리규제가 시장경제에 미치는 영향

- 개정 대금업법 시행 후 일본의 자금시장을 중심으로 -



와세다대학교 크레디트비즈니스연구소
사카노 토모아키 교수

대금업법 개정의 개요

(2006년 12월 공포, 2010년 6월 완전시행)

I. 대금업의 적정화

1. 진입조건의 엄격화

- ▶ 최저자본금을 5,000만엔 이상으로 인상
- ▶ 대금업무 취급 주임자 자격시험 도입,
합격자 영업소별 배치 의무화

2. 대금업협회의 자율규제기능 강화

- ▶ 대금업협회를 당국의 인가를 받아 설립하는
법인으로 하고 광고의 빈도나 과잉대부방지 등에
대해 자율규제규칙 제정 의무화

3. 행위규제의 강화

- ▶ 야간은 물론 주간의 집요한 추심행위 등 추심
규제 강화
- ▶ 대부 시 총 원리금 부담액 등을 설명한 서면의
사전공포 의무화
- ▶ 채무자 등의 자살로 보험료가 대금업자에게
지불되는 보험계약 체결 금지

4. 업무개선명령 도입

- ▶ 규제 위반에 대해 기동적으로 대처하기 위해
등록취소와 영업정지 외에 업무개선명령 도입

II. 과잉대부 억제

1. 지정신용정보기관제도의 창설

- ▶ 지정신용정보기관제도를 도입, 대금업자가
채무자의 총 대출잔액을 파악할 수 있는 체제정비

2. 총량규제의 도입

- ▶ 개인이 채무자인 경우에는 자료를 취합하여
연소득을 파악하거나 지정신용정보기관의 신용
정보를 사용하여 상환능력 조사하도록 의무화
- ▶ 총 대출잔액이 연소득의 1/3을 초과하는 대출 등
상환능력을 초과한 대출을 원칙적으로 금지

III. 금리체계의 적정화

1. 상한금리 인하

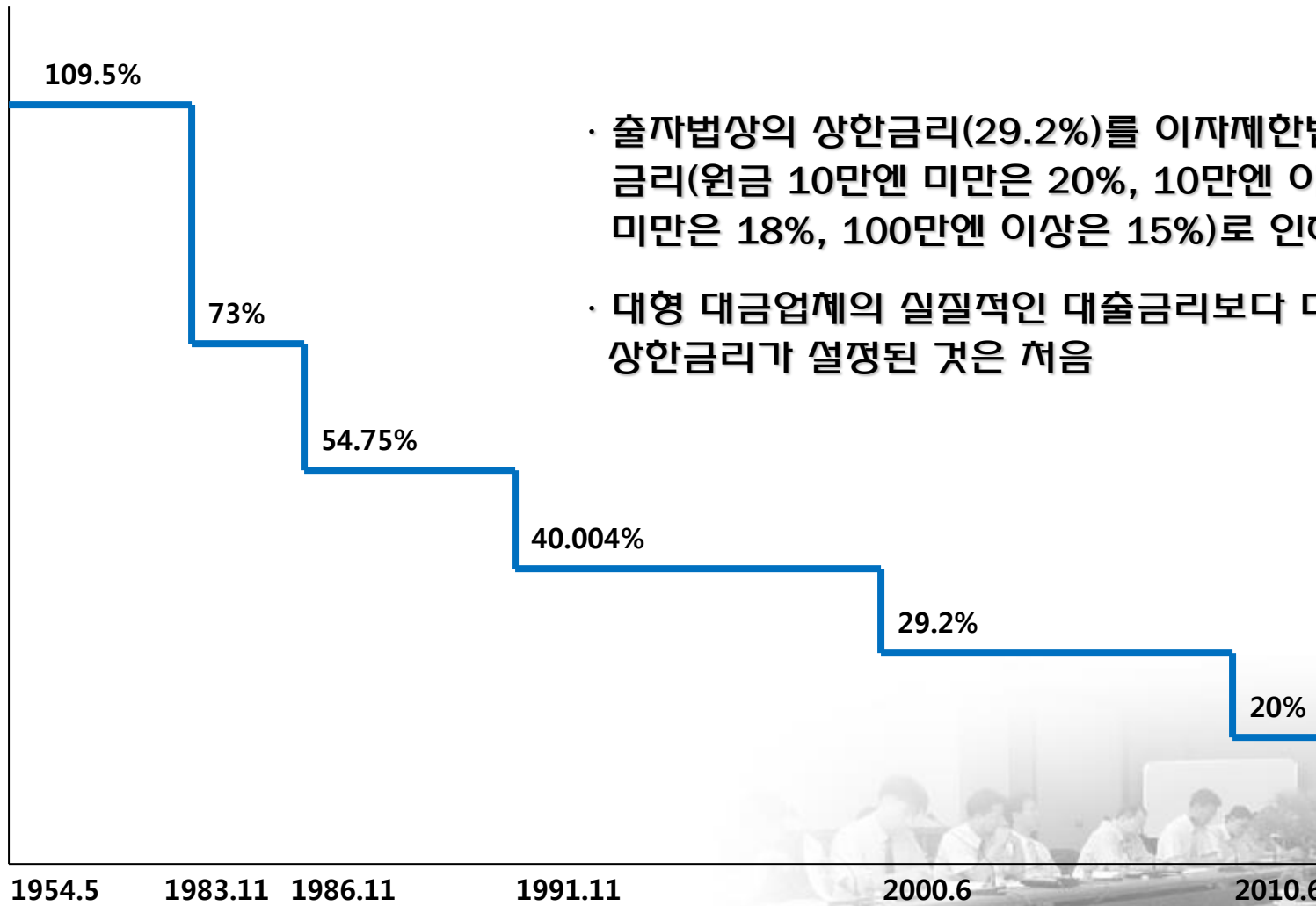
- ▶ 출자법상의 상한금리를 29.2%에서 20%로 인하

2. 간주변제제도의 폐지

IV. 불법사금융 대책 강화

- ▶ 불법사금융에 대한 벌칙 강화(징역5년→10년)

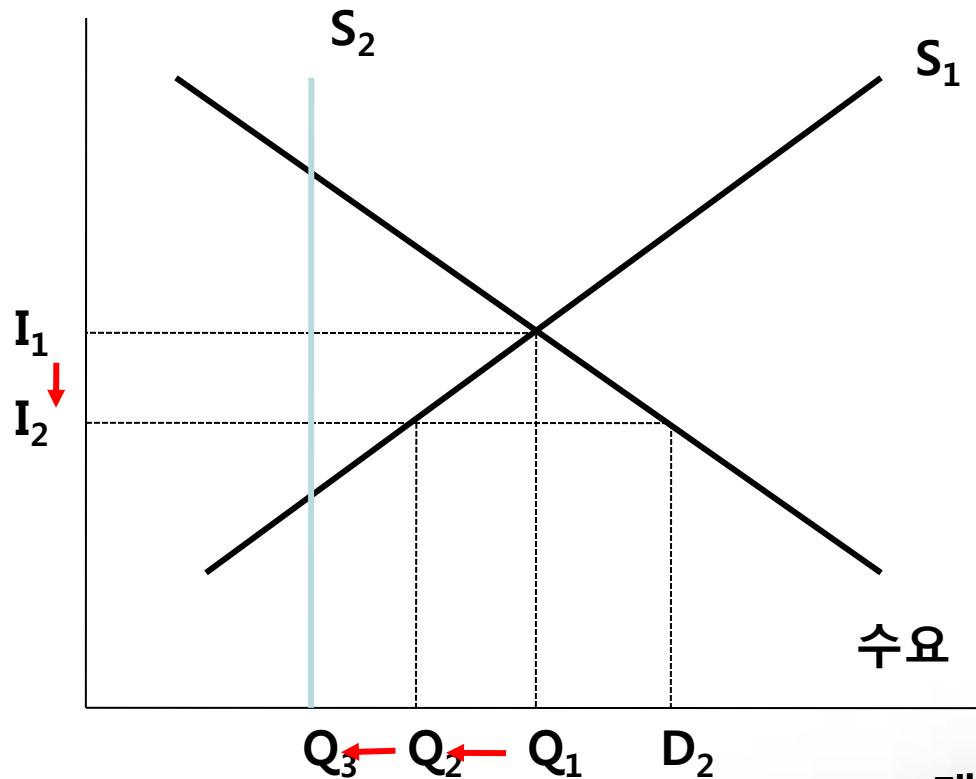
출자법상의 상한금리 추이



- 출자법상의 상한금리(29.2%)를 이자제한법상의 상한금리(원금 10만엔 미만은 20%, 10만엔 이상 100만엔 미만은 18%, 100만엔 이상은 15%)로 인하시켰다.
- 대형 대금업체의 실질적인 대출금리보다 더 낮은 금리로 상한금리가 설정된 것은 처음

금리와 총량규제에 따른 대출량의 변화

금리

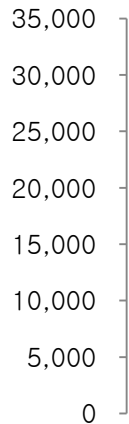


대출량

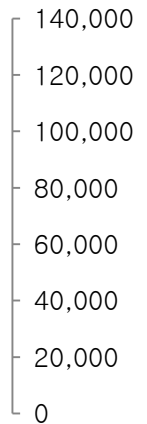
초과수요

대금업체수와 대출잔액 추이

업체수(개사)



대출잔액(억엔)



재무국 등록업체 수

도도부현 등록업체 수

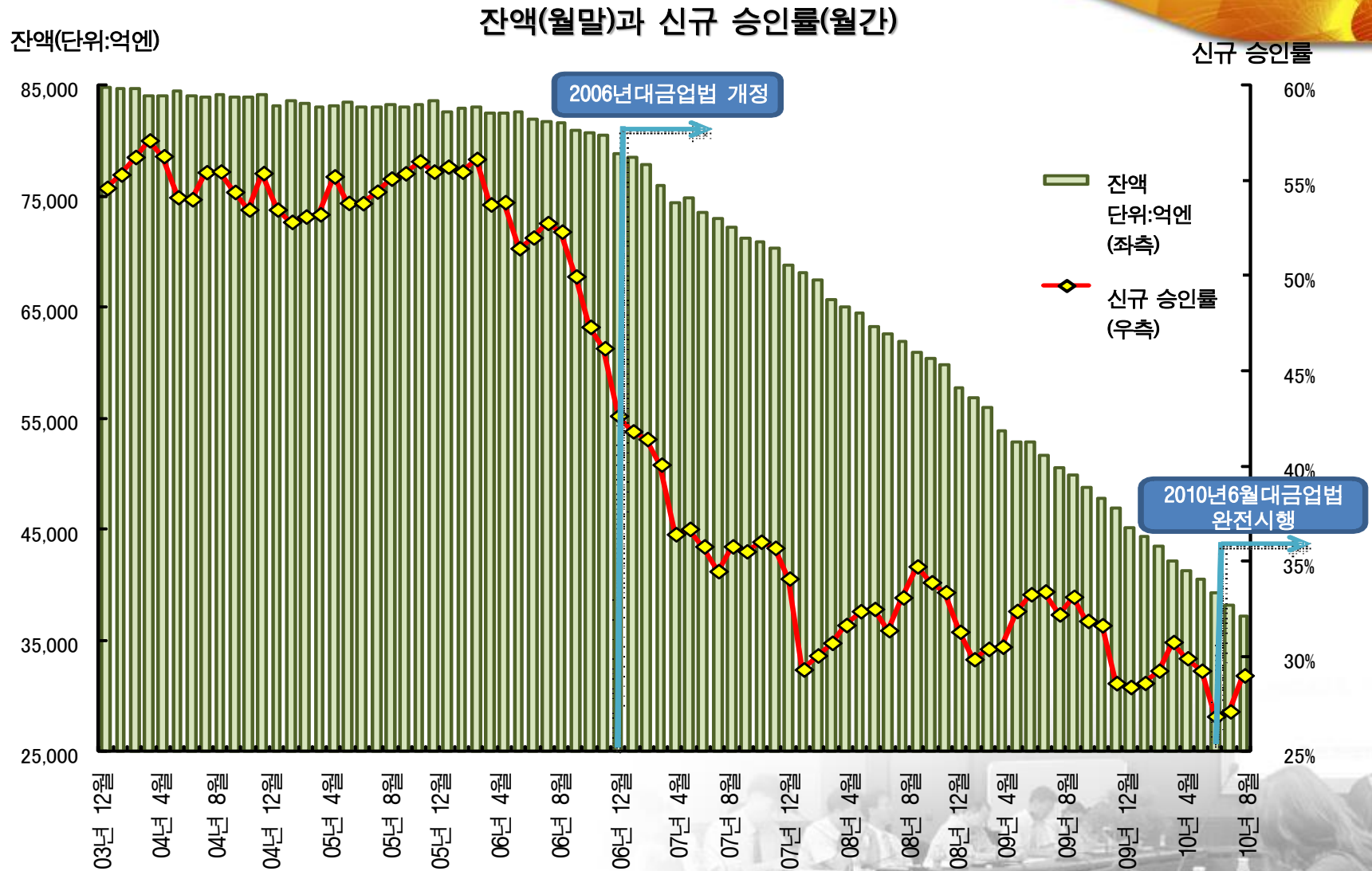
대출 잔액

	1999년 3월말	2000년 3월말	2001년 3월말	2002년 3월말	2003년 3월말	2004년 3월말	2005년 3월말	2006년 3월말	2007년 3월말	2008년 3월말	2009년 3월말	2010년 3월말	2011년 3월말	2012년 3월말
재무국 등록	1,195	1,168	1,090	1,000	929	839	762	702	664	580	473	409	349	330
도도부 현등록	29,095	28,543	27,896	26,551	25,352	22,869	17,243	13,534	11,168	8,535	5,705	3,648	2,240	2,020
합계	30,290	29,711	28,986	27,551	26,281	23,708	18,005	14,236	11,832	9,115	6,178	4,057	2,589	2,350
대출 잔액	89,845	95,948	106,263	119,341	120,074	117,169	116,720	117,403	108,601	89,659	72,853	53,497	36,600	30,792

자료 : 금융청 “대금업체수의 장기적 추이”, “업체별 대부잔액(각 연도말)”

- 대금업체수는 2006년 이후 급속히 감소, 2006년 3월말 14,236개사에서 2012년 3월말 2,350개사로 1/6 정도로 감소
- 대출잔액도 2006년 이후 급속히 감소, 2006년 3월말 11조7천억 엔에서 2012년 3월말 3조1천억 엔으로 큰 폭 감소

대출잔액과 승인률 추이 (자금공급자측 실태 1)

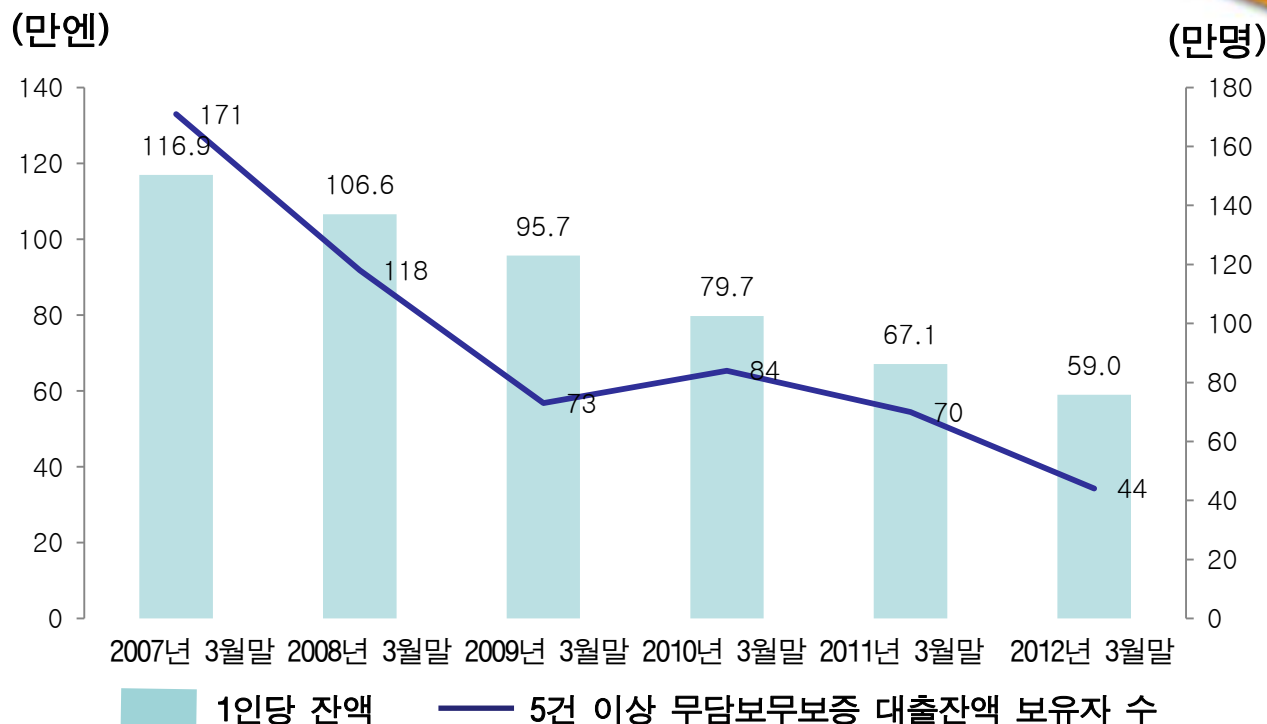


주의 : 조사대상 업체 중 다케후지는 파산 직전(2010년 8월)까지만 집계

자료 : 대형 소비자금융사 7개사를 대상으로 한 앙케트 조사(2010년 10월)

자료 : 도우모토 · 우치다(2012) “불법사금융시장의 자금수요자 행동분석” Personal Finance학회 제13회 전국대회(일본대학교)

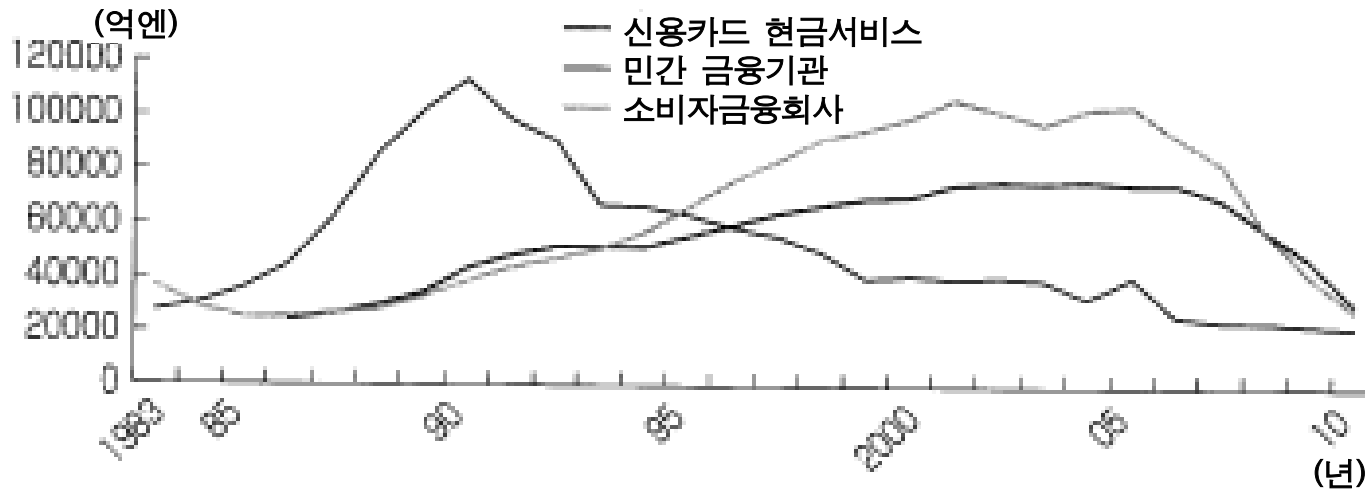
대금업 이용자 1인당 잔액과 5건 이상 대출잔액 보유자수



자료 : (주)일본신용정보기구

- 표면적으로 개정 대금업법이 다중채무자 해소에 어느 정도 효과를 거두고 있는 것처럼 보인다. 5건 이상 대출이 있는 이용자 수가 2007년 3월말 171만명에서 2012년 3월말 44만명으로 감소, 1인당 잔액도 2007년 3월말 116.9만엔에서 2012년 3월말 59만엔으로 감소
- 실질적으로 5건 이상 이용이 준 만큼 채무가 정말로 감소했다고는 볼 수 없다. 대금업체수가 큰 폭으로 감소했으며, 신용정보기관을 탈퇴한 업체로 인해 기록이 삭제되어 “숨겨진 채무”가 존재한다. 과불금 반환 청구에 따라 채무가 완제된 것처럼 취급되어 카운트되지 않은 건수도 상당부분 있다.

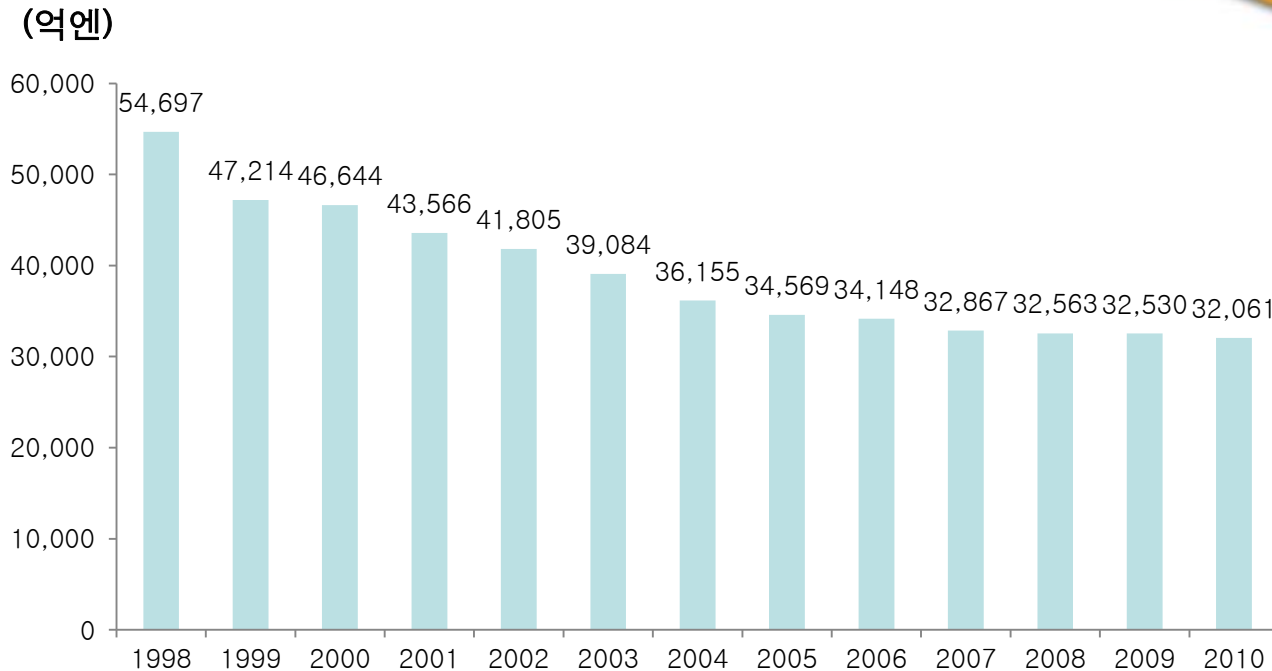
업태별 신규 대출액 추이



출전 : 일본크레디트협회의 “일본 소비자신용통계”

- 일본의 소비자신용통계 중 신용카드 현금서비스와 민간금융기관, 소비자금융회사의 소비자론 (주택자금, 정기에금 담보 대출 등은 제외)의 신규 대출액을 추출
- 3개 업태의 대출금액은 거품경제를 전후로 팽창과 축소과정을 거치다가 2010년 1986년경과 거의 비슷한 수준까지 떨어졌다. 약 30년에 걸쳐 원래 규모로 돌아왔다.
- 하지만 1980년대 중반의 가계 가처분소득은 200조엔 정도로 현재의 2/3정도 수준, 개정 대금업법 이후의 시장 축소는 과잉

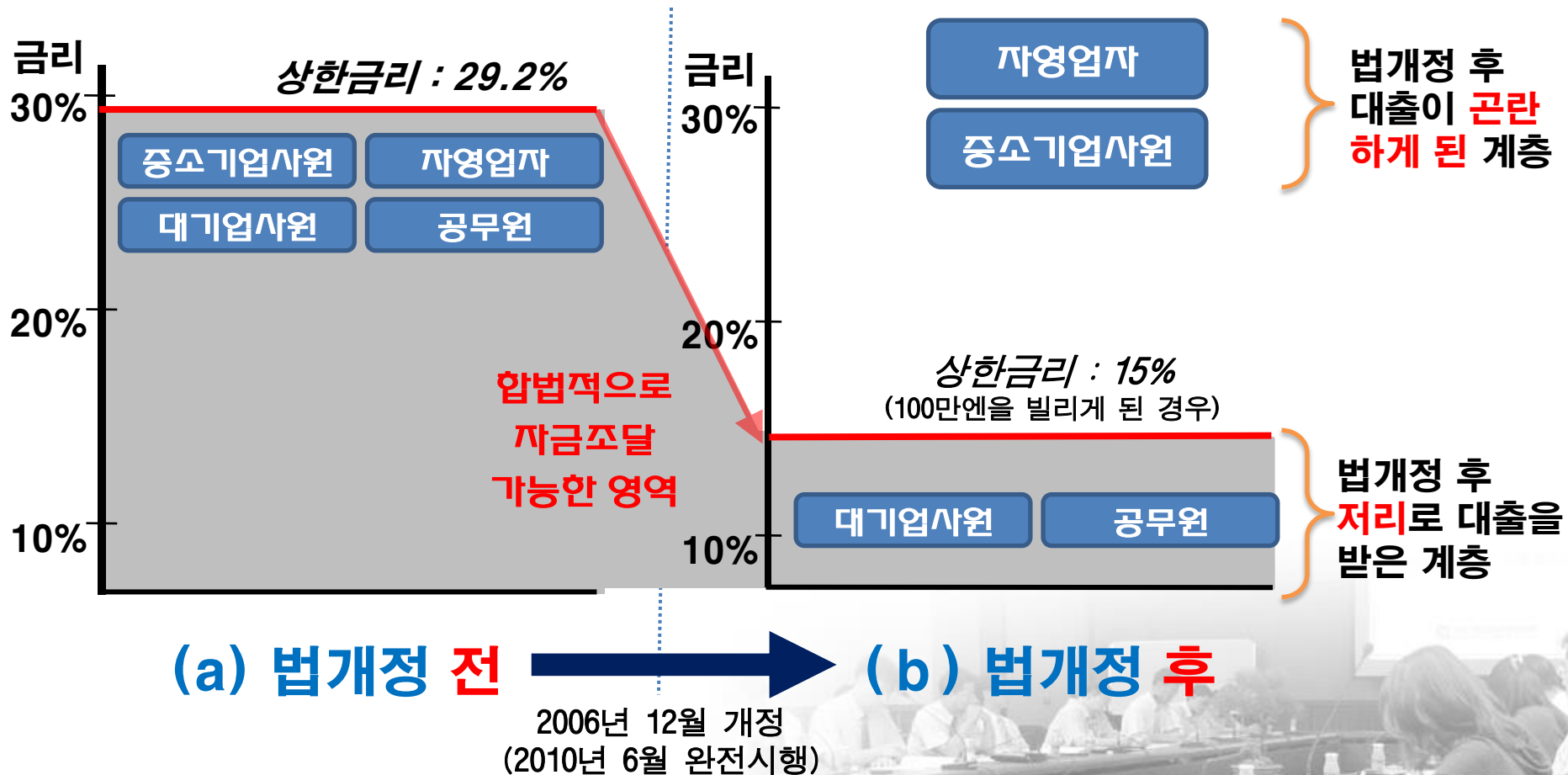
국내 금융기관의 카드론 잔액 추이



자료 : 일본크레디트협회의 “일본의 소비자신용통계”

- 대금업체로부터 대출을 받을 수 없게 된 개인의 자금 공급기관으로 국내 금융기관이 기대를 받고 있었지만 지금까지 카드론 등 대출잔액의 증가 조짐은 보이지 않고 있다.
- 생협(생활협동조합)이 실시하는 안전망 대출(연이율 9.5% 정도)도 대금업을 대신하지 못하고 있다. 예를 들면 규슈·야마구치의 5개 Green Coop(GC)가 실시하는 대출사업의 경우 2011년도 누계대출총액이 전년도 대비 43%인 2억9천만엔에 지나지 않았다. 게다가 5개 생협 중 흑자인 곳은 GC생협 후쿠오카뿐이다. 후쿠오카도 원래는 적자였지만 다중채무자 지원 등이 후쿠오카현과 공동사업으로 되어 있어 약 4천만엔의 연간 위탁비를 받기 때문에 흑자인 것이다.

새롭게 대출이 곤란하게 된 자금수요자층 (격차의 고정화를 조장한 대금업법)



자료 : 도우모토 · 우치다(2012) “불법사금융시장의 자금수요자 행동분석” Personal Finance학회 제13회 전국대회(일본대학교)

시장축소가 자금수요자에게 미치는 영향(1)

일본대금업협회에서 실시한 조사(2012년 8월)에 따르면 개인 대출고객의 32.8%가 개정대금업법 완전시행일 이후 대출을 신청했으며, 이 중 40.2%가 원하는 금액을 대출 받을 수 없었다고 응답

대금업체를 대상으로 총량규제를 이유로 개인 대상 신규대출을 거절한 건수 비율을 질의한 결과 대금업체의 20.3%가 10%~20% 정도라고 응답했으며, 57.9%가 30%~50% 이상이라고 응답

개인 대출 고객이 불법사금융 등 무등록업체와 접촉한 경험에 있는 비율은 11.5%, 신용카드 현금화업자(카드깡)와 접촉한 경험에 있는 비율은 15.8%로 지난번 조사(2011년 10~12월)와 비교했을 때 각각 3.7포인트, 7.8포인트 상승

대금업체로부터 원하는 금액을 대출 받을 수 없었던 개인 고객의 51.5%가 예금 취급 금융기관에 신규로 대출을 신청하여 이 중 84.2%가 “원하는 금액을 대출 받을 수 없었다” 라고 응답

시장축소가 자금수요자에게 미치는 영향(2)

금융청의 위탁조사(2012년 6~7월 실시)에 따르면 3년 이내 대출 경험자 중 개정 대금업법 완전시행(2010년 6월 18일) 이후 “대금업체에 대출을 신청했다” 라고 응답한 비율은 74.7%, 이중 “원하는 금액 전액 대출 받았다” 라고 응답한 비율은 79.6%

3년 이내 대출 경험자이면서 현재 대출 잔액이 있는 자 중 총량규제 저촉자(대출 잔액이 연소득의 1/3을 초과하는 자)는 11.0%

3년 이내 대출 경험자 중 “무등록업자(불법사금융)” “이용 경험이 있다” 라고 응답한 비율은 3.8%, “이용할 의향은 있었으나 이용 경험은 없다” 라고 응답한 비율은 1.7%. 총량규제 저촉자의 경우 “무등록업자(불법사금융)” “이용 경험이 있다” 라고 응답한 비율은 8.6%, “이용할 의향은 있었으나 이용 경험은 없다” 라고 응답한 비율은 4.1%

※ 조사시점부터 3년 이내 대출 경험자를 대상으로 한 조사로, 응답자는 2009년 6월 이후에도 대출이 가능한 우량 고객

2006년 6월에 있었던 상한금리 인하와의 차이점

2006년 6월에 있었던 상한금리 인하(40.004%→29.2%)와 비교하여 이번 개정 대금업법의 부작용이 선명하게 드러나지 않은 것은 과불금 반환청구에 따른 채무 절감효과와 이자반환, 대형사의 파산에 따른 잔액 재조정으로 채무자의 자금이 완화되는 원인이 있었기 때문

이번 개정으로 등록업체로부터 대출을 받을 수 없게 된 채무자는 지난 번과 비교하여 리스크가 낮고 연체가 없는 채무자가 많았는데 불법사금융업자로부터 대출을 받더라도 연체를 하지 않아 과도한 추심이 비교적 적은 편

하지만 가게가 구조적으로 지출 초과 상태가 된다면 자금수요는 점차적으로 회복될 것이고 이 때 등록업체의 공급이 충분하게 이루어지지 않는다면 부작용은 상당히 심각하게 될 위험이 있다.



대금업협회 회원의 이자반환금액

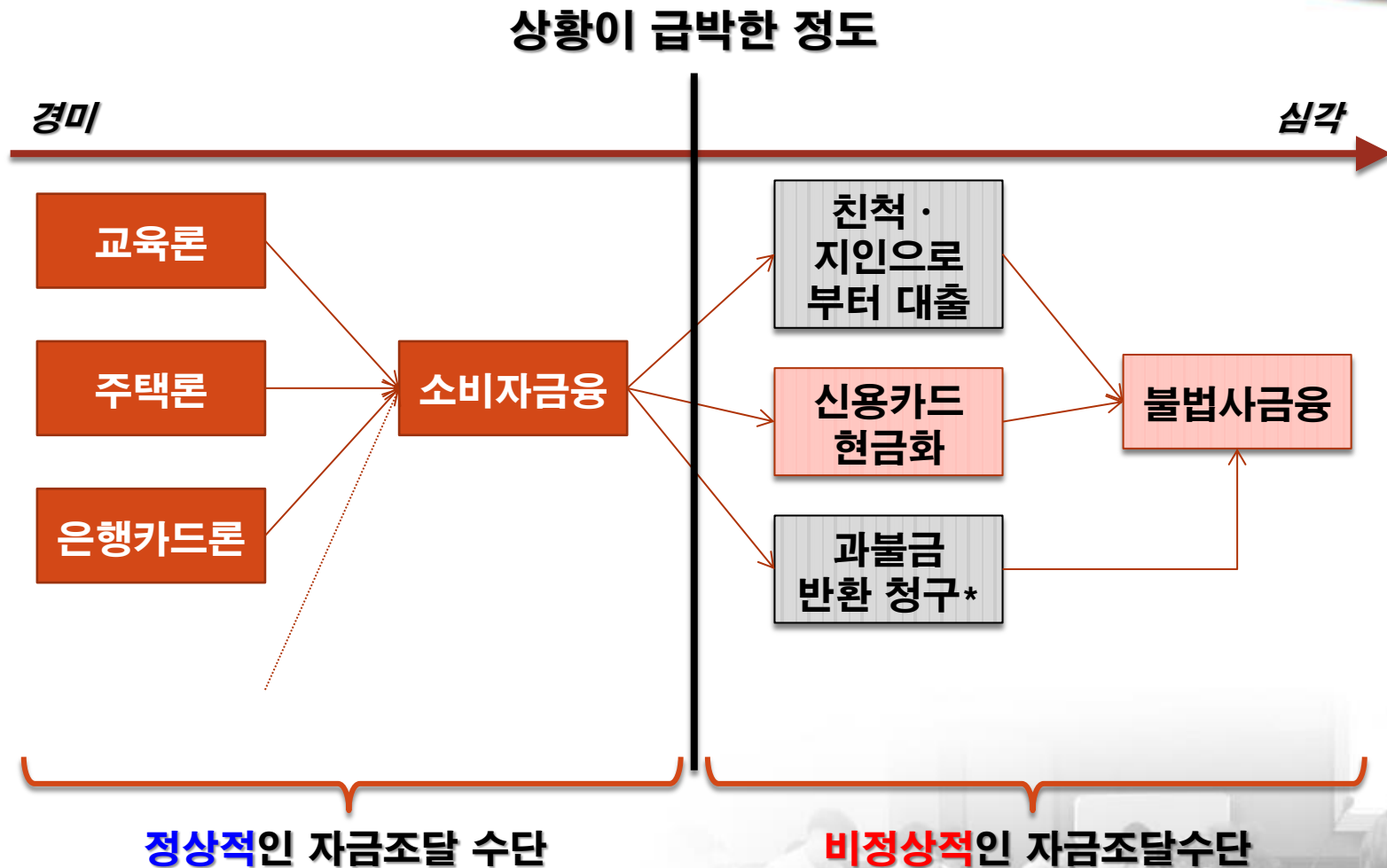
(단위 : 억엔)

연도	이자 반환	원금 상쇄
2007	4,565	3,940
2008	5,910	4,514
2009	5,095	3,551
2010	5,372	3,372
2011	5,609	12,131
합계	26,551	27,508

자료 : 일본대금업협회 발행 “대금업이 담당하고 있는 자금 공급 기능 등의 현황과 동향에 관한 조사 결과 보고”

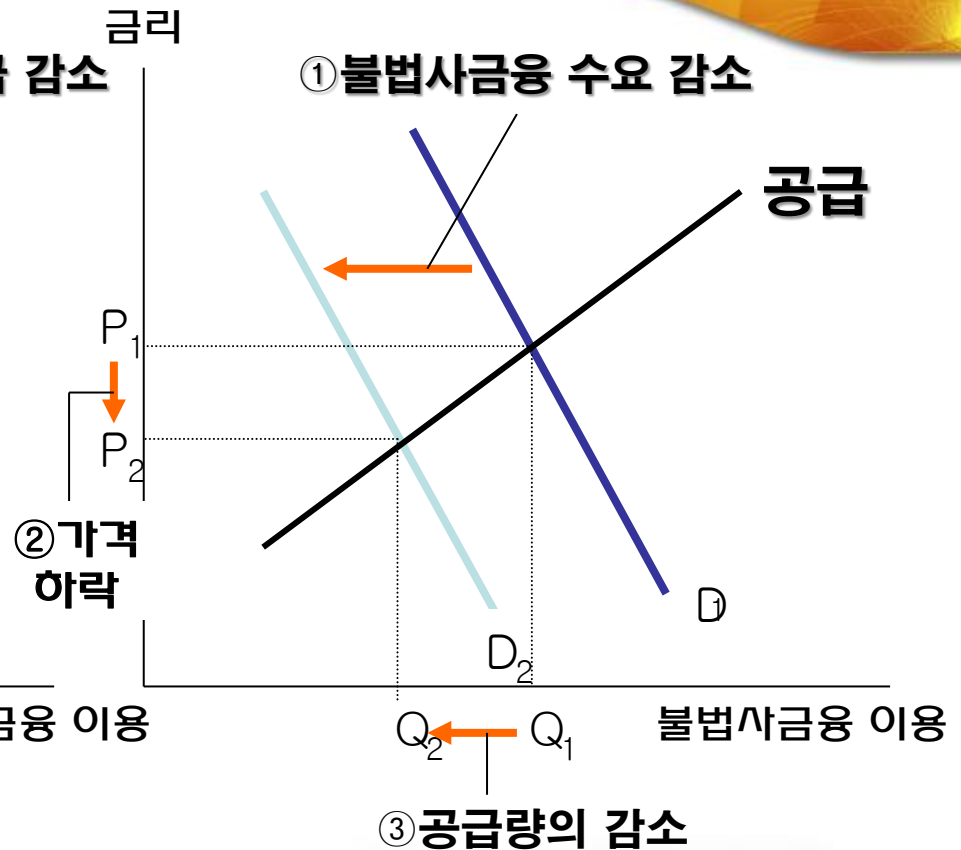
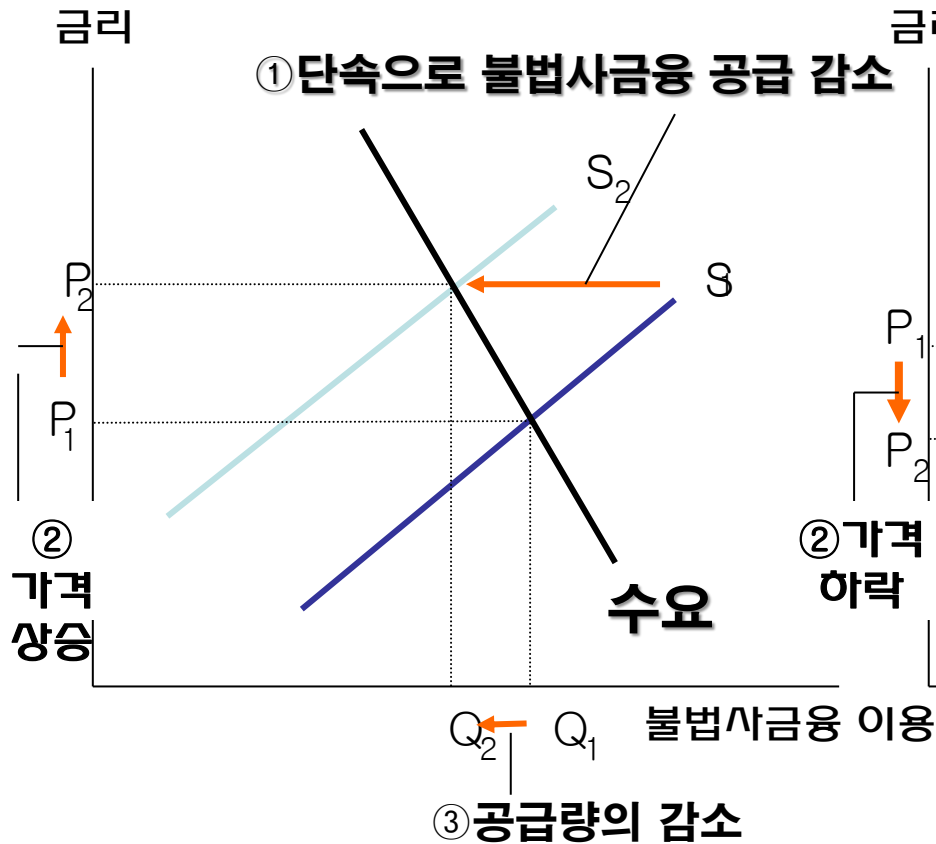
- 최근 이자반환청구건수는 아코이나 SMBCCF 모두 최근 1년간 월 6000건대, 7000건대 전후로 좀처럼 감소하지 않고 있다.
- 일본대금업협회에 따르면 반환청구 시 채무자가 ① 완제 · 잔액 없음 ② 정상 상환 고객 ③ 연체 고객 중 어느 구분에 속하는 지 조사한 결과 ①의 비율이 2009년도 조사에서는 24.0%였던 데 비해 2012년도 조사에서는 33.7%로 상승했다. 반대로 ③은 45.0%에서 32.8%로 구성비가 낮아졌다. 다중채무자 회생 목적으로 실시되어 온 이자반환청구였지만 “구제” 라는 색채는 없어지고 있다.

불법사금융을 이용하기까지의 과정 (개념도)



자료 : 도우모토·우치다(2012) “불법사금융시장의 자금수요자 행동분석” Personal Finance학회 제13회 전국대회(일본대학교)

불법사금융 이용을 줄이는 방법



- 소비자금융사가 담당해온 자금 니즈를 경찰의 단속으로 억제하려고 하더라도 불가능하거나 비용면에서 수지가 맞지 않는다.
- 불법사금융 수요가 비탄력적이라고 하면 불법사금융 이용자가 지급하는 총액은 불법사금융 감소에도 불구하고 증가한다.
- 불법사금융 이용을 줄이기 위해서는 불법사금융 수요를 감소시키는 편이 훨씬 효과적

개정 대금업법 재검토 논의

2011년 2월 초당파 의원으로 구성된 “개정 대금업법 스터디”가 발족, 본 스터디에서는 시장에 미칠 부작용을 우려하여 2011년 7월 초당파적으로 “정책제언” (중간정리)을 발표, 금리규제를 재검토하여 TIBOR(도쿄은행간 거래금리)플러스 25%와 변동금리제로 전환, 총량규제 철폐 등의 정책제언 실시

초당파적인 스터디의 결론은 정책 제언에 불과하므로 개정으로 이어지도록 참가자들이 각 당에서 논의를 거친 후에 정책 입안하기로 함

자민당의 경우 재무금융 부회 내에 “소액금융시장에 관한 소위원회”를 설치, 전문가들의 의견 청취한 후 2012년 5월 “개정안”을 정리하여 부회 승인을 얻었다. 총선거 공약에도 대금업 규제 재검토가 포함되어 있다.

민주당의 경우 2012년 2월에 “개정 대금업법 검토 워킹팀(WT)”을 설치, 7월에 중소·영세기업, 개인사업자에 대한 소액단기 긴급자금대출에 한해 상한금리를 인상하는 개정안을 정리했다. WT는 정책입안 결정권을 갖고 있는 정책조사회에 자문을 구하기 전 당내 관련 4개 조직에 승인을 요청했다. 하지만 일본변호사연합회가 개정을 저지하는 로비활동을 전개하자 법무부문회의와 소비자문제 프로젝트팀이 반대 표명, 당내 의견이 나뉘어진 결과 “당분간은 불법사금융 피해나 다중채무자 추이를 지켜본다”는 쪽으로 합의, 결론은 미뤄졌다.

“대금업법” 재개정 필요성 (배경)

자유민주당 · 소액금융소위원회

- 초당파적인 “대금업법 개정” 의 영향과 대책 스터디 정책 제언 중간정리 - 2011년 7월 공표

정책제언의 배경으로는 2006년 12월 개정 대금업법 통과, 2010년 6월 완전시행이라고 하는 일련의 과정 속에 다음과 같은 다양한 영향이 현재화

1. 시장이 비정상적으로 수축

- ▶ 대형 소비자금융사의 대출잔액 70% 감소 : 8.3조엔(2006.1)→7.9조엔(2006.12)→2.9조엔(2010.12)
- ▶ 대형 소비자금융사의 승인을 큰 폭 저하 : 55%(2006.1)→43%(2006.12)→33%(2010.12)

2. 매크로경제에 미친 악영향

- ▶ 오사카부의 예 : 2006년~2008년, 중소기업의 자금조달 악화 등으로 2만7천명이 고용 상실
[참고] 정액급부금은 오사카부에서 8천명 고용 창출

3. 친척 · 지인간 대출의존경향 고조

- ▶ 친척 · 지인으로부터 받은 대출 잔액 : 약 50만엔(2006년)→약 90만엔(2010년)으로 상승

4. 신종 불법사금융업자 활개

- ▶ 경찰이 적발을 못하고 있는 “신용카드 현금화업자”, “금화환금업자”, “전자머니환금업자” 등 신종 불법사금융이 시장에서 당당하게 영업
- ▶ 과도한 주심을 하지 않는 “소프트불법사금융업자” 도 등장
- ▶ “신용카드 현금화업자” 와 “소프트 불법사금융업자” 를 결합한 전혀 새로운 업태도 등장
※하지만 금융청은 불법사금융 관련 피해자수가 감소하고 있다고 주장

“대금업법” 재개정 필요성 (배경)

자유민주당 · 소액금융소위원회

- 초당파적인 “대금업법 개정” 의 영향과 대책 스터디 정책 제언 중간정리 - 2011년 7월 공표

5. 진정한 의미의 “상환 곤란자” 구제는 미흡

- ▶ “다중채무자” 는 표면상 감소했지만 장기연체자 수는 제자리걸음
(1년 이상 연체자 수 : 2010년 7월말 407만명 → 2011년 5월말 407만명)
- ▶ “다중채무자” 가 표면상 감소한 것은 기술적인 결함이 있기 때문이며, 금액이 큰 은행 채무도 포함시키지 않으면 무의미
- ▶ 법 개정 이후 불법사금융 이용자 수는 증가 경향 : 53~62만명(2010년 7월)으로 추산

6. “과불금” 관련 각종 문제

- ▶ 고액보수, 과잉광고, 리스크 고지 미흡 등 채무자와 분쟁 급증
- ▶ 일부 변호사와 사법서사 사무실의 변호사법 위반 행위(콜센터 설치 등) 상시화
- ▶ 소송 대리인인 변호사와 사법서사 약 800명 중 약 700명이 신고누락(2009년 6월)
- ▶ 대금업체는 이전의 납세 문제와 과불금이라는 이중 부담으로 대출 여력이 한계에 달해 있어 정말 대출이 필요한 이용자에게는 자금이 돌아가고 있지 않다.

자민당의 “개정대금업법 개정안” (2012년 5월) 발표 · 승인

소액금융시장에 관한 소위원회(재무금융부회)

1. 상한금리규제의 재검토 (이자제한법 및 출자법의 개정)

민사상 상한금리(이자제한법)와 금융기관 및 대금업자에 대한 형사상 상한금리(출자법)를 통일한 다음 상한금리를 연 30% 기준으로 변동금리제 도입

《참고》 적어도 6개월 마다 시행령에서 정하는 변동금리제(은행간 거래금리+25%)

2. 총량규제의 철폐 (대금업법개정)

현행 총량규제는 설치 기준이 합리적이지 않을뿐더러 채무자를 보호하는 기능이 없다.

따라서 크레딧 · 카운슬링 제도를 강화하는 대신 본 규제는 철폐

3. 크레딧 · 카운슬링제도의 강화 (대금업법 개정)

상환이 곤란한 경우 크게 두 부류가 존재 ① 수입 감소 · 중단이 원인인 자

② 성격 및 의존증 등으로 금전관리능력이 미숙한 자

하지만 현 체제하에서는 법적 채무조정에 치우쳐 있어 ① 부류의 경우 조정 후 생활이나 경제적 자립이 어렵고, ② 부류의 경우 불법사금융을 이용하게 되는 등 문제의 근본 해결은 이루어지고 있지 않다.

① 부류의 경우 상환 조건을 완화하는 등의 방법으로 채권자가 구제하는 역할을 담당해야 하며

② 부류의 경우 행정당국이 대응을 해야 한다. 따라서 소비자신용시장에는 횡단적 금전카운슬링체제를 정비하는 동시에 지방자치단체와의 연대를 강화하여 증충적인 상담기능을 구축해야 한다.

자민당의 “개정대금업법 개정안” (2012년 5월) 발표 · 승인

- (1) ① 부류로 구분되는 상환 곤란자 구제와 관련하여서는 일상생활이나 사업 재기와 관련된 측면을 강화하여 업계 카운슬링기관(일본대금업협회, 일본크레디트 · 카운슬링협회)은 재건형 플랜을 제공하고 상담자를 지속적으로 지원, 자치단체는 이러한 부류를 업계 카운슬링기관에 알선
- (2) ②부류의 상환 곤란자에 대한 개별 금전카운슬링체제를 강화. 여기에서 채권자는 두 번째 부류의 상환 곤란자를 발견한 경우 신속하게 자치단체의 상담창구로 유도. 자치단체의 상담창구는 복지 부문과의 연대를 도모하고 장기적이며 지속적인 지원을 하는 체제를 구축.
- (3) 업계 카운슬링기관은 자치단체와 연대하여 채무조정자나 불법사금융 피해자에 대한 금전관리 교육을 제공하여 재발 방지에 힘쓴다.
- (4) 향후 금전카운슬러 자격을 인정하여 경제적으로 자립할 수 있는 민간 금전 카운슬러 육성을 지향한다.

4. 불법사금융업자의 적발강화와 적정업체 육성 (대금업법 및 할부판매법)

성행하는 소프트불법사금융 적발강화를 위한 체제를 재구축함과 아울러 위장 불법사금융업자를 적발하기 위한 새로운 입법을 검토.

특히 법 개정 후 신용카드 이용한도를 악용하여 현금화하는 수법이 범람하면서 금융청과 경제산업성의 연대 강화를 통하여 현금화업자의 척결을 도모.

대금업자의 일본대금업협회 가입을 의무화시키는 한편 가입 요건을 검토.

이를 통해 적정업체의 육성을 도모하고 더 나은 감독체제를 추진.