

발표자료집

제 6 회
소비자금융 컨퍼런스
해외 상한금리 현황과
우리의 금리정책 방향

일시 : 2015. 10. 7(수)~10. 8(목)

장소 : 해비치리조트

주최 : 한국대부금융협회

CLFA 한국대부금융협회



프로그램

개회식

10:00 ~ 10:30

- **개회** – 사회자
- **국민의례**(국기에 대한 경례, 애국가 제창)
- **내·외빈 소개**
- **환영사** – 임승보 한국대부금융협회장
- **축사** – 이상구 금융감독원 부원장보

1부

10:30 ~ 12:00

“주요국 이자율상한제 경험 사례와 시사점”

- **좌 장** – 심지홍 소비자금융연구소 소장
- **발제자** – 박덕배 현대경제연구원 연구위원
- **토론자** – 김규한 상명대학교 교수
김대규 서울디지털대학교 교수
문종진 명지대학교 교수
이민환 인하대학교 교수
조남희 금융소비자원 원장

2부

12:00~

- **오찬**

2015. 10. 8

주요국 이자율상한제 경험 사례와 시사점

박덕배(dbpark@hri.co.kr)

목 차

- I. 서 론
- II. 이자율상한제에 대한 이론적 고찰
- III. 엄격한 이자율상한제 국가의 경험 사례
- IV. 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 경험 사례
- V. 결 론

I. 서론

- 연구의 배경
- 국내 최고금리 인하 추이

연구의 배경

- 최근 정지권을 중심으로 한 최고금리 추가 인하 움직임에 정부의 호응
 - o 초저금리 시대에 서민의 금리부담 경감이 명분
 - o 현재 34.9%에서 5%p 인하한 29.9% 가능성
- 이자율상한제에 대한 이론적 분석이나 경험적 사례 등을 통해 부정적 견해 높음
 - o 각 국은 명분상 서민의 재무적 부담과 가계부채 문제 축소 등을 위해 도입
 - o 이론적으로 가격상한제는 단기적인 효과, 중장기적으로 부작용만 부각
 - o 경험적으로도 이자율상한제 도입 국가의 금융소의 심화에 따른 부정적 영향
- 이자율상한제에 대한 이론적 분석 및 경험적 사례 검토 → 국내 이자율상한정책에 대한 시사점
 - o 이자율상한제에 대한 경제 이론적 분석
 - o 엄격한 이자율상한제 국가의 경험 사례
 - o 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 경험 사례



국내 최고금리 인하 추이

- 2002년 대부업법이 제정되고 동법에 의해 등록 대부업의 금리상한이 설정
 - o 최고금리 66%에서 단계적으로 인하면서 2015년 10월 34.9% 기록
 - o 2016년 5%p 인하하여 29.9% 전망
- 한편 이자제한법상의 최고금리는 2014년 7월 14일부터 25%
 - o 등록대부업을 제외한 일반 금전대차에 적용되어 미등록 대부업에 적용

< 등록 대부업의 최고금리 추이 >

계 약 시 점	이자율의 최고 상한
~ ' 02. 10. 26.	제한 없음, 다만 민법에 의해 제한될 수 있음
' 02. 10. 27. ~ ' 07. 10. 3.	연66%
' 07. 10. 4. ~ ' 08. 3. 21.	연49%
' 08. 3. 22. ~ ' 10. 7. 20.	연49% (이전 계약건 포함)
' 10. 7. 21. ~ ' 11. 6. 26.	연44%
' 11. 6. 27. ~ ' 14. 4. 1	연39%
' 14. 4. 2 ~	연34.9%

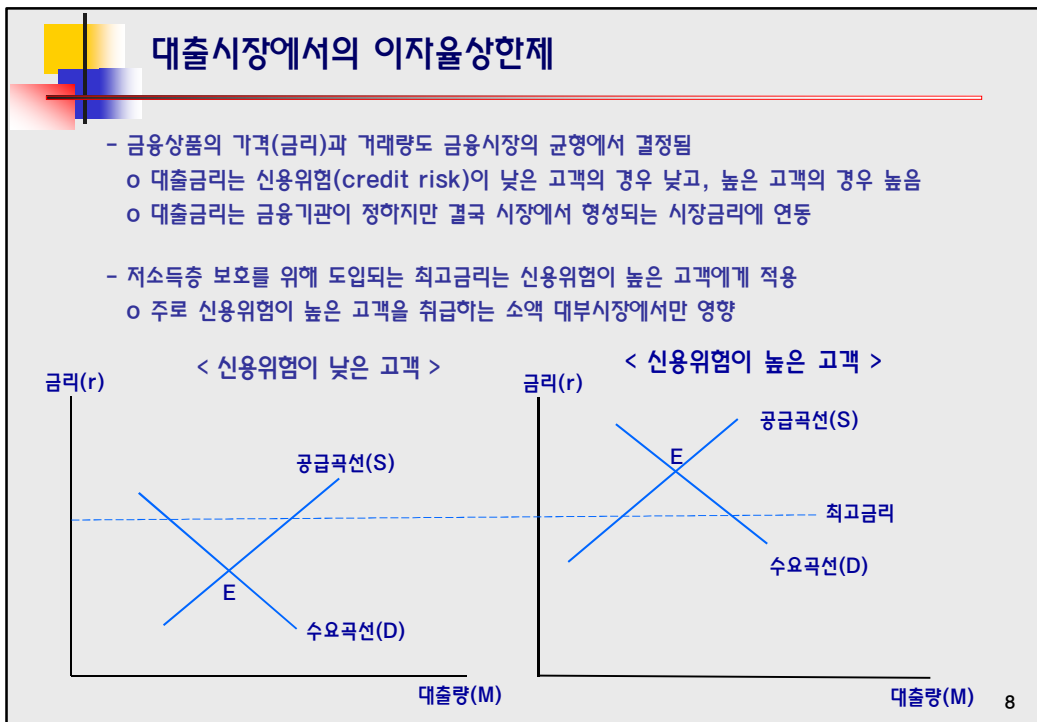
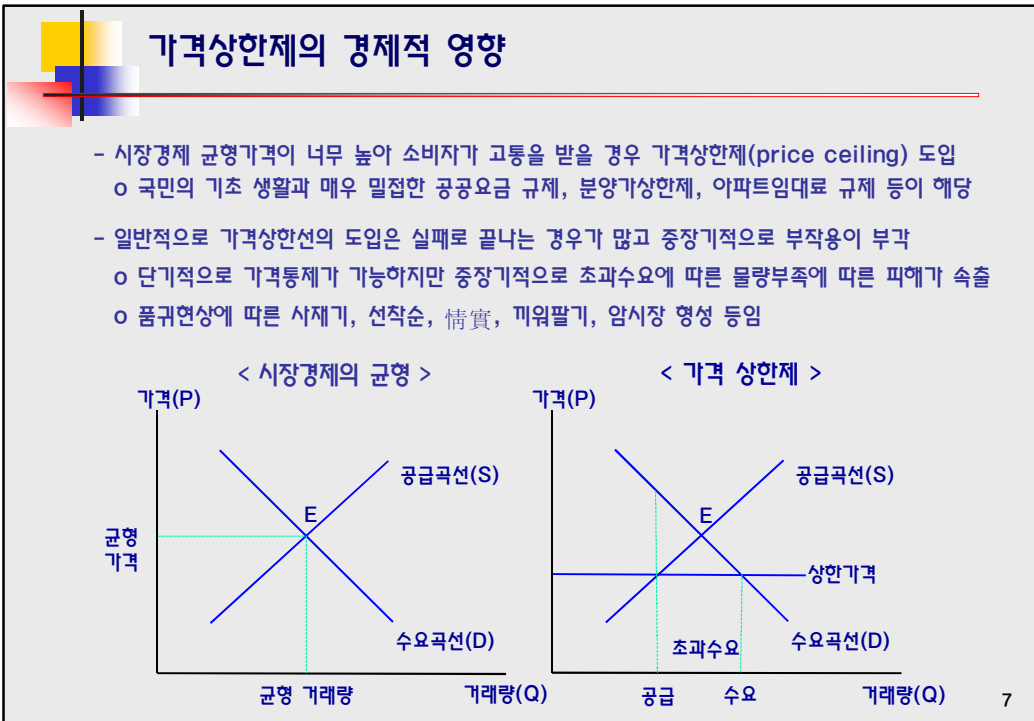
5

II. 이자율상한제에 대한 이론적 고찰

- 가격상한제의 경제적 영향
- 대출시장에서의 이자율상한제
- 국내 이자율상한제

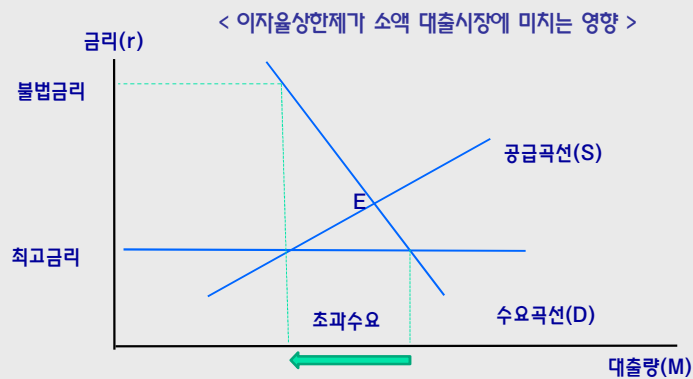


6



대출시장에서의 이자율상한제 : 예상되는 부작용

- 이자율상한제가 단기적으로는 효과가 있을 수 있으나 중장기적으로 부작용이 우려되고 있음
 - o 공급비용이 높은 중소형 대부업체의 폐업, 불법 영업체 전환 등으로 단기 대부공급의 부족 현상이 나타나면서 다른 자금 조달 수단이 부족한 소비자들의 금융보호는 심각하게 훼손될
 - o 특히 지하에서 불법 영업을 하게 될 업체가 요구하는 불법 금리의 경우 비탄력적인 저소득층 수요 하에서 균형금리보다 월등히 높아지게 됨

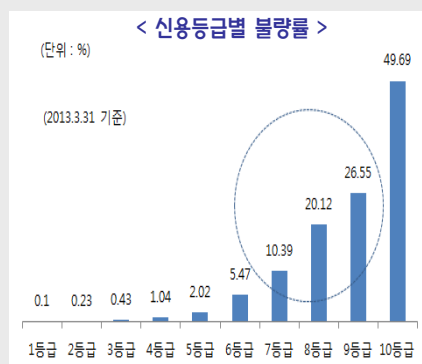


9

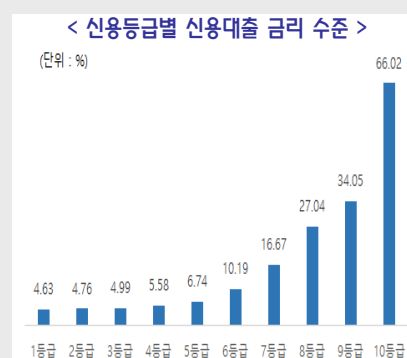
국내 이자율상한제 : 신용등급별 불량률과 신용대출 금리

- 신용등급별로 저신용자의 불량률이 급속히 높아지면서 신용대출 금리도 따라서 급격히 높아짐

$$\text{대출금리} = \text{기준금리} + \text{가산금리(신용도, 기간기여도 등)} \pm \text{조정요소}$$
 - o 사실상 은행권 이용이 불가능한 6등급 이상의 경우 불량률이 기하급수적으로 급등
 - o 신용등급별 신용대출 금리도 6등급부터는 빠르게 상승

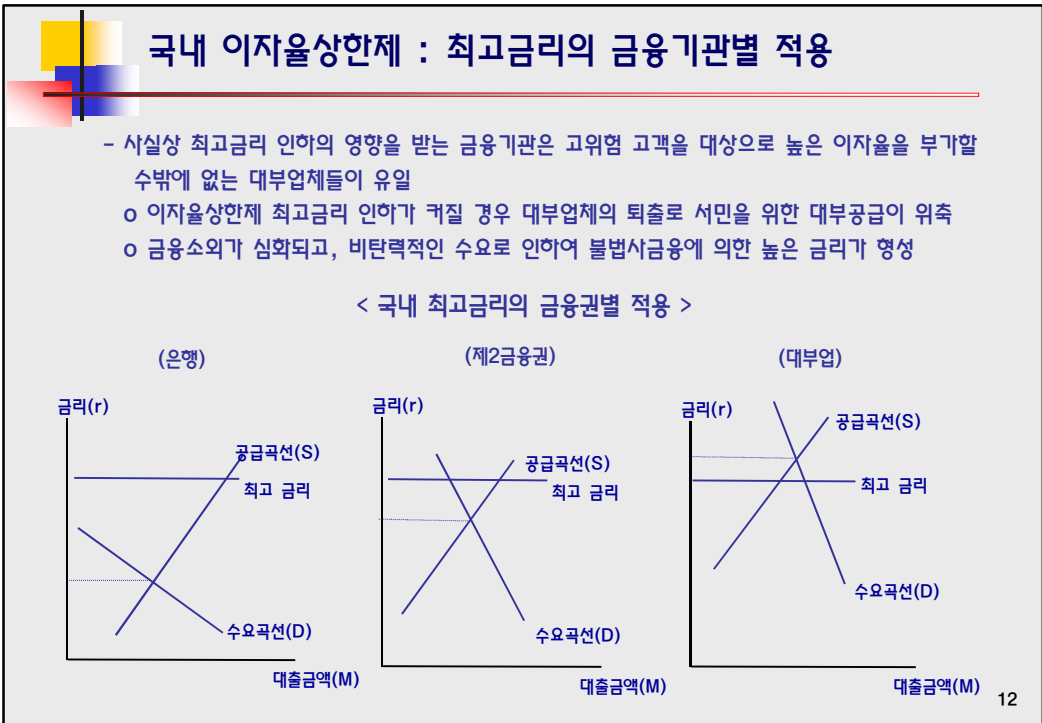
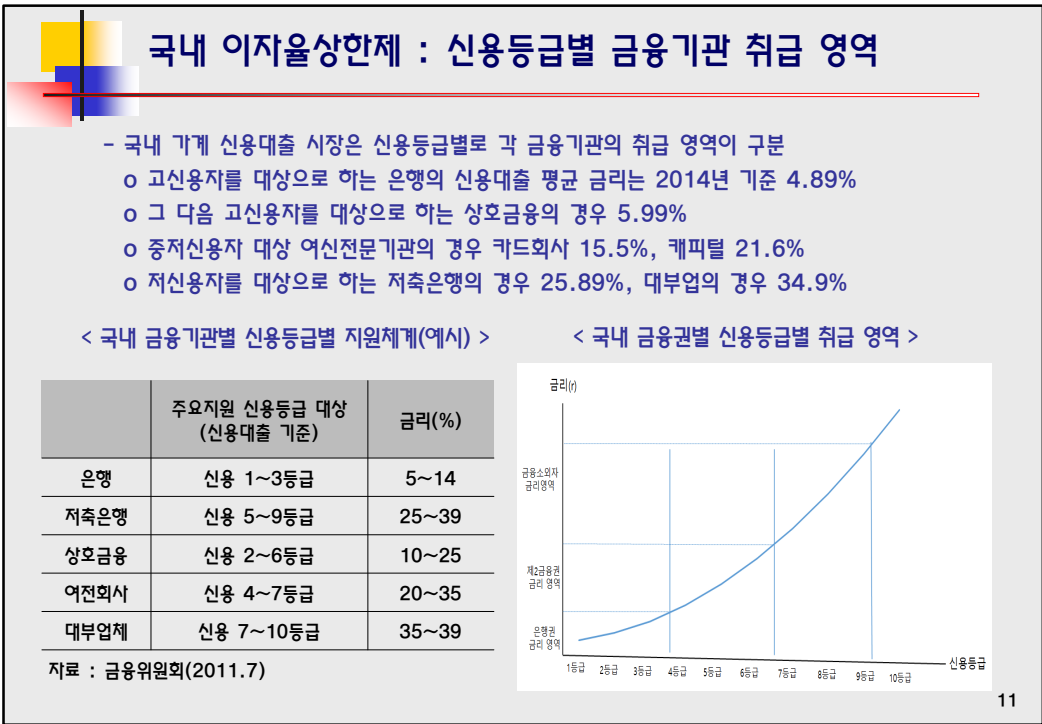


자료 : NICE 신용평가정보



자료 : KB경영지주 경영연구소 (2013.10.17)

10



III. 엄격한 이자율상한제 국가의 경험 사례

- 프랑스와 독일의 대부업
- 일본 대금업

프랑스와 독일의 대부업 : 프랑스 1

- 면허제이며, 강한 규제로 인하여 이자율상한제가 강력하게 존재
 - o 채무불이행 방지와 소비자의 과도한 채무 방지를 명분
 - o 소액대부시장 평균금리의 1.33배 (2015년 1분기 83,000미만의 경우 20.04%)
- 부가수수료 등으로 표면적인 이자상한 APR을 뛰어 넘는 실질 APR이 매우 높음
 - o 실질적인 금리 : 27.3%
= 표면금리(17.16%) + 연회비(1.0%) + 지연손해금(4.3%) + 지불보증보험료(4.8%)

< 프랑스의 유력 소매체인점 카드 사례 >

- 대출조건
 - o 대출금액 : 1,400유로(약 21만엔) o 상환금액 : 매월 60유로(약 9천엔)을 상환
 - o 상환금리 : 17.16%(2007년 기준치)
- 금리 범위 외에 징수할 수 있는 수수료
 - o 연회비 : 14유로(약 2,100엔) o 지연손해금 : 1년간 3회 상환이 지체되었다고 가정
 - o 지연 손해금 연체금액
15유로: 50유로 이하, 20유로: 50~150유로, 25유로: 50유로 이상
 - o 지불보증 보험료(옵션) : 매월 대출 잔액의 0.45%



프랑스와 독일의 대부업 : 프랑스 2

- 대부업체들이 신용카드 기반 리볼빙 신용을 적극적으로 사용
 - o 고객이 필요로 하는 금액보다 고객의 수준에 맞추어 빌려주고 빌리는 관행
 - o 리볼빙 잔고 모두 소진한 채 대출 상환 어려움에 직면
 - o 저소득층 리볼빙신용 과다로 채무 증가 및 연체의 어려움
 - o 가격구조 내 가장 큰 영향을 미치는 핵심요소가 이자율이 아닌 다른 구성요소로 옮겨감에 따라 소비자에 대한 가격 투명성이 하락
- 리볼빙 과다 채무에 기인한 은행권 등으로 부터의 금융소외 현상 대두
 - o 재정적 문제 발생시 과다 채무 관련 보호절차에 들어가 재정적 통제권 상실
 - o 리볼빙 신용카드 지불액을 감당하지 못해 상당수의 사람들이 주류 금융에서 빠르게 소외
- 개인파산율이 높고, 생필품 소비를 줄이는 등 전반적인 ‘생활의 질’ 하락
 - o 프랑스 차주들의 파산율은 영국 독일에 비해 매우 높은 25% 수준
 - o 빠른 시간 내에 연체를 해소해야 되는 부담감 때문에 필요지출 보다 대출상환에 우선

15



프랑스와 독일의 대부업 : 독일 1

- 이자제한에 관한 일반적 규정은 없지만 법적으로 폭리수준 이상을 받지 못하게 엄격 규제
 - o 은행, 저축은행, 신용협동조합 등도 소비자금융 차원에서 대부업 취급 가능
 - o 단순히 이자율이 높다는 이유만으로 대출계약을 무효화하거나 처벌하지 않으며, 채무자에 대한 ‘실질적 위협’ 이 될 수 있는 ‘비상사태의 악용’ 이 인정되어야만 대출계약이 무효화되고 폭리행위로서 처벌 가능(최소한 시장금리의 2배 또는 12%를 초과해야 폭리라 할 수 있음)
 - o 획일화된 판단이 아닌 법원에 의한 구체적 타당성 중시(한국과 마찬가지로 거의 사문화)

< 독일의 이자율상한제 개요 >

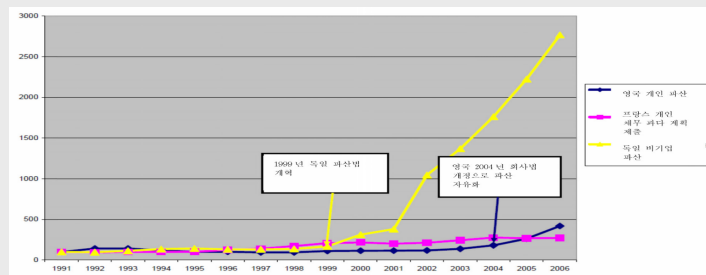
최고이자율 제한 규정	이자율 위반 형사처벌	이자 간주규정	기 타	비 고
없음	없음	-	면허제 단, 전당포의 경우 면허 불요	민. 형법 상 일반 규정을 통해 폭리행위 금지

16

프랑스와 독일의 대부업 : 독일 2

- 가혹한 파산제도로 채무불이행 비중은 낮지만 채무증가와 심각한 신용소외 현상을 야기
 - o 규제당국은 채무방지에 중점을 두고, 파산의 필요성에도 파산을 하지 못하는 경우가 많음
 - o 채무불이행 발생 시 대주는 낮은 이자율 의무 적용 등 규제당국으로부터 불이익을 당함
 - o 금융기관들은 연체확률이 높은 채무자에게 위험을 감수하고 돈을 빌려주는 것을 강력하게 기피
- 저소득층의 과다 채무문제는 여전하며, 신용시장의 위축으로 성장의 제약을 받은 것으로 평가
 - o 소규모 신용이 존재하지 않아 전화, 수도/전기, 집세 등을 지불하지 못해 문제성 등록 경우 많음
 - o 시장의 보수화가 시장 혁신 및 성장 제약 등을 야기, 금융위기 이전 독일경제 침체 기인 평가

< 영국, 프랑스,
독일의 파산 비율 >



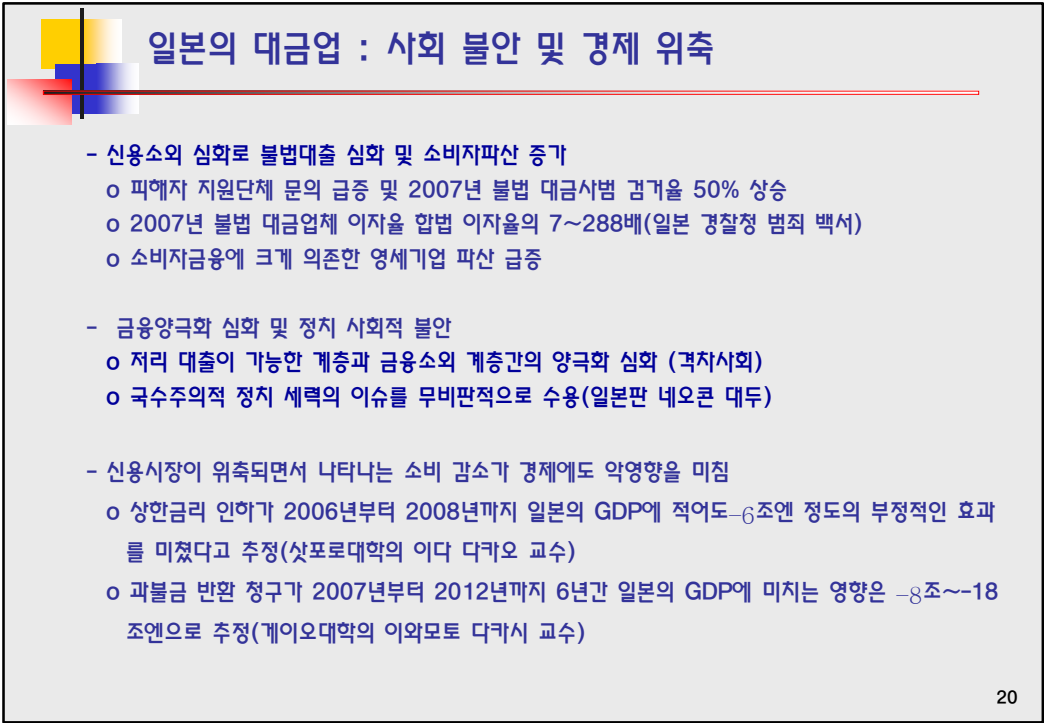
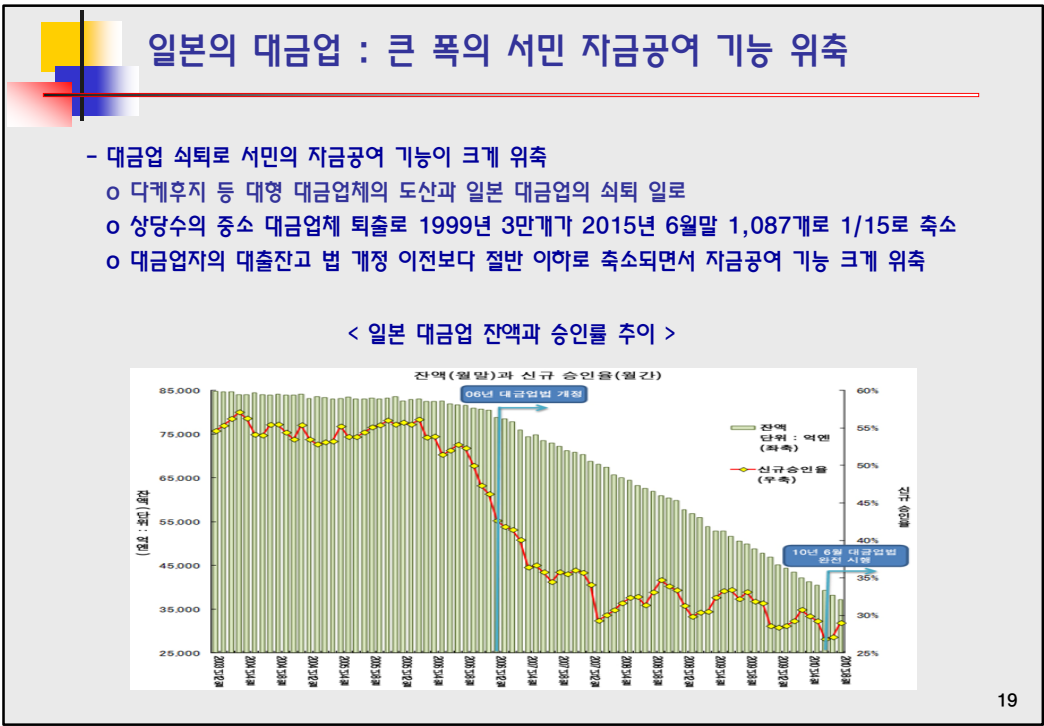
17

일본의 대금업 : 최고금리 추이

- 1983년 대금업법 제정 이후 수 차례의 상한금리 인하로 대금업의 양극화 심화
 - o 83년 73.0% → 86년 54.75% → 91년 40.004% → 00년 29.2%
 - o 규모의 경제 효과를 누린 중대형업체 중심으로 1990년대 연평균 10%의 고성장 지속
 - o 1990년대 경기침체 당시 서민에게 급전을 지원하는 서민금융기관 역할 수행
- 2006년 6월 출자법과 이자제한법상의 최고금리 과리 해소를 위해 출자법 상한을 20%로 변경
 - o 출자법 상의 최고금리 29.2%, 이자제한법 상의 최고금리 15~20%
 - o gray zone 영업에 대해 무효 판결 이후 초과 징수한 이자에 대한 반환 명령
 - o 현재 일본의 경우 이자율상한이 한국과 달리 複數로 운영

금액	최고금리
10만円 以下 대출	20%
10~100만 円 구간의 대출	18%
100만円 초과 대출	15%

18



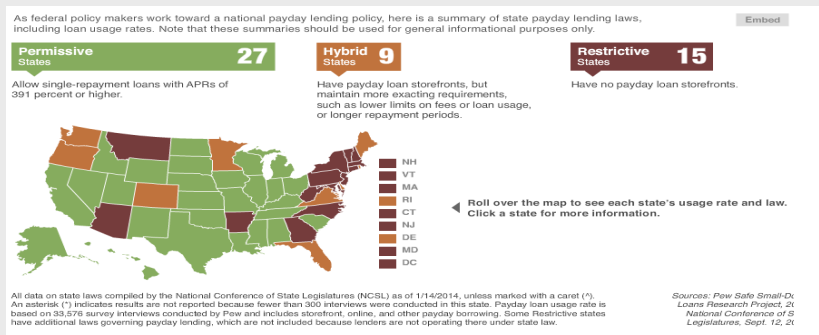
VI. 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 경험 사례

- 미국의 Payday Loan
- 영국의 Home Credit
- 호주 및 남아공의 대부업

미국의 Payday Loan

- Payday Loan은 차입자의 개인수표 또는 은행계좌에 대한 접근권리를 담보로 주로 100~500달러의 소액을 14일 정도 대출하는 초단기 대출을 말함
 - o 은행계좌를 보유해야 하며, 상환능력이 없는 대출자는 수표 액면가를 높이거나 대출을 연장해야 하는데, 대부분 만기연장을 하고 높은 이자를 지급
 - o 14일 대출에 대한 이자율은 15~30%(연이율로는 390~780%)이며 대출한도, 최대대출기간, 수수료 및 금리 한도 수준 등 대출 조건들은 각 주별로 설정된 규제에 의해 적용
 - o 금융소비자는 은행계좌와 급여소득 또는 사회보장 연금 수입으로 주유소, 편의점, ATM, 인터넷 등의 경로를 통해 쉽게 이용이 가능
- 미국 Payday Loan 산업은 2000년대에 급성장하였으며, 대형화가 진행되면서 성장세가 지속
 - o 1996년 2천 개에 불과했던 Payday Loan 대출업자는 2007년 약 23.6천 개
 - o 2006년 시장 규모가 \$1.5 billion에서 2015년 \$4 billion으로 빠르게 성장
 - o 최근에는 온라인거래 중심으로 성장세가 가속

- Payday Loan 시장에 대한 규제는 각 주(州)에서 담당하고 있으며, 엄격하게 금지하고 있는 주는 15개, 나머지 36개 주는 영업을 허용하고 있음
 - o 9개 주에서는 ‘가게앞(storefront)’ 영업은 허용하지만 비교적 까다로운 규제가 있는 hybrid 형 형태로 영업
 - o 나머지 27개 주의 경우 엄격한 규제 없이 Payday Loan을 활성화하고 있음

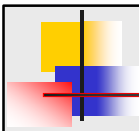


23

- 이자율상한제 엄격 주와 그렇지 않은 주간의 비교를 통해 이자율상한제의 부작용을 파악(Policis)
 - o 이자율상한제가 존재하는 주의 경우 은행권을 이용하지 못하거나, 고위험 차주를 기피하려는 성향이 뚜렷하게 나타나면서 전체 대출액수가 감소하고, 리볼빙금융이나 전당포가 성업을 이룸
 - o 법적 규제로 인해 단기 소액대출사업자들의 활동이 어려워진 곳에서는 아예 폐업(예컨대, 2004년 미국 조지아 주의 단기소액대출시장의 89%를 점유하는 Bank West가 폐업)
 - o 불법 행위 및 채무불이행의 발생률은 더 높게 나타남
- 신용관련 과다대출 및 비용은 이자율상한제 도입 여부와 관계없었으며 전반적으로 경기불황과 연관
 - o 대출이 가능한 계층의 1인당 전체 대출금액도 이자율상한제를 실시하고 있는 주와 그렇지 않은 주간에 차이가 없음
 - o 이자율 상한제의 존재 여부와 관계없이 중간계층 이하를 대상으로 하는 대출의 신용비용은 각 주마다 비슷한 수준인 것으로 조사

* **Policis:** 영국과 전세계를 대상으로 증거 기반을 둔 정책 발전을 전문적으로 컨설팅하는 독립적인 연구기관으로 공공 영역에서의 전략적 기획과 사회·경제적 조사와 공공정책의 발전 등에서의 이슈에 집 높은 생산물을 창출

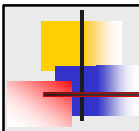
24



미국의 Payday Loan: 정부 차원의 활성화 노력

- 초기에는 소비자보호 명목으로 이자율상한제 도입과 규제 강화 방향
 - o 소비자운동 진영의 저항과 정부가 이자율상한을 저소득 소비자 보호수단으로 생각
 - o 특히 서브프라임 사태 등 경제적으로 어려운 시기에 감독 규제가 더욱 강화
- 최근 이자율과 비용수수료 규제보다는 관리 개선 노력으로 Payday Loan 시장 활성화 방향 유도
 - o 연방준비위원회 및 학계 등의 연구 결과에 기초하여 이를 관리하는 방안을 모색
 - o 1회 및 연간 차입 한도, 갹신의 수, 연속적인 대출의 수, 일반대출과 같은 상환계획 요구
 - o 만일 차주가 파산 이전에 돈을 갹을 시간을 요청하면 최대 180일 제공
 - o 대출을 연이어 받으면 일정 기간 추가 대출을 못 받게 하는 cooling-off 기간 의무화
 - o 대출자의 소득, 과거 대출이력 등을 엄격히 심사하고, 직접 정밀 상환스케줄 짜주는 방안 등
- 금융수출로 인하여 사실상 미국 전역에서 Payday Loan 허용
 - o 엄격히 규제되는 주라도 규제가 없는 다른 주에 본사를 두고 온라인, TV케이블 광고 등을 통하여 영업이 가능하기 때문에 사실상 미국 전역에서 Payday Loan이 허용된 것으로 판단 가능
 - o 금리가 없는 델라웨어주와 사우스다코타주에 본점 집중 현상 초래

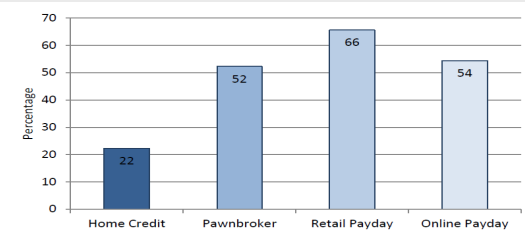
25



영국의 Home Credit

- 고비용 단기 소액대출이 오래 전부터 광범위하게 존재하였으며 최근 전통적인 Home Credit 이 하향세, 온라인 Payday Loan이 성장세를 보이고 있음
 - o Home Credit(가계대부)은 17세기 산업혁명 당시부터 있던 업체로서 지역사회에서 소규모로 소액을 융통하던 수단(물건을 팔면서 동네 주민을 상대로 소액을 빌려주고, 수 주 안에 직접 찾아 다니면서 돈을 수금하는 전통적 탈리맨(tally man)이 현대식으로 변한 것)
 - o 최근 Home Credit이 하향 추세, 온라인 Payday Loan 중심으로 빠르게 성장

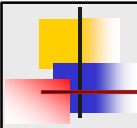
< 영국 고지서 지불 및 일상 소비를 위한 단기차입 수단 이용자 비중 >



Borrowing Method	Percentage
Home Credit	22
Pawnbroker	52
Retail Payday	66
Online Payday	54

Source: Consumer Survey. Base is all respondents, excluding respondents from the pilot. Base: Home Credit, 369; Pawnbroker, 256; Retail Payday, 366; Online Payday, 372.

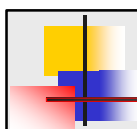
26



영국의 Home Credit : 이자율상한에 대한 견해

- 이자율상한이 취약 계층에게 결국 손실을 안기는 물론 불법 대출이 장궤하는 계기가 될 것이라는 사회적 거부감이 증대
 - o 소비자 단체, 빈곤 구호단체, 채무상담 서비스, 신용협동조합 등은 저소득층 및 취약계층 등에게 손실을 입힐 수도 있다는 이유로 이자율상한제 도입에 한 목소리로 반대 의견을 피력
 - o 정치권에도 여야막론하고 이자율상한제로 인하여 오히려 저소득 채무자에게 상당한 불이익이 발생할 수도 있다는 공감대가 형성
 - o 일부 소액 대부전문가들은 이자율상한제는 저소득층의 이해에 반한다는 내용의 교육 활동
- 정부차원에서 이자율상한제 시행 국가과 그렇지 않은 국가를 대상으로 광범위한 연구를 진행
 - o 통상산업부는 저소득층의 신용소의 현상을 야기하고, 불법 대부업체를 양산하는 결과로 이어진다는 결론
 - o 반독점위원회(Competition Commission)도 이자율상한제는 바람직하지 않다는 결론을 짓고, 연이율(APR) 단위 자체가 소액신용의 비용을 책정하는데 바람직하지 않고 소비자 입장에서 도움이 되지 않는 지표로 인식

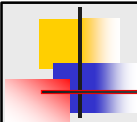
27



영국의 Home Credit : Policis의 평가

- 영국의 불법대출은 고비용 Home Credit의 존재로 그 비중이 매우 낮은 것으로 평가
 - o 영국의 불법대출은 위험도가 높거나 채무불이행 경력이 있는 사람들이 많이 살고, 안전상의 문제로 고비용 대부업자들조차 진출을 꺼리는 낙후된 지역에 집중적으로 분포
 - o 불법 대부업체들이 제공한 대출은 그 어떠한 합법적인 고비용 업체가 제공하는 대출보다도 이자율이 높음 (평균적으로 가장 비싼 합법 대출업체 보다도 3배나 비싼 이자를 받음)
- 영국 고비용 대부업자들은 필수 생활비가 대출상환에 우선하는 유연성 상환 과정을 구축
 - o 프랑스와 독일 등과 달리 소액신용을 구할 수 있는 방법이 많기 때문에 고비용 대부자금 사용자들은 생활비를 따로 ‘차용’ 하여 빚을 갚지 않아도 됨(차주와의 장기적인 관계를 바탕)
- 전통적으로 유연한 영국의 고비용 대부업 정책은 영국 가계의 건전성을 높인 것으로 나타남
 - o 영국에서는 심각한 채무문제에 대한 지표가 금융위기 직전 수년간 계속 낮아짐
 - o 비교 대상기간 문제성 대출이 크게 증가한 프랑스와 점진적으로 증가한 독일과 반대로 영국은 금융위기 이전의 증가세를 제외하면 과거 10년간(90년대와 2000년대 초반)은 하락세
 - o 프랑스와 독일의 차주들에 비해 어려움에 직면하였을 때 파산할 확률이 더 낮음

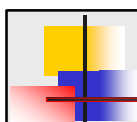
28



영국의 Home Credit : 시장기반 이자율상한제 도입

- 시장기반의 접근법에 기초하여 최소한의 규제만 유지하고, 이자율상한제를 도입하지 않음
 - o 1974년 개정된 소비자신용법(Consumer Credit Act)은 구체적인 제한 이자율 규정을 두지 않았지만 이자가 터무니없게 높거나 정거래 원칙에 심하게 반하는 신용거래의 경우는 약탈적인 거래로 간주하여 금지
 - o 저소득층의 신용소외 현상을 야기하고, 불법 대부업체를 양산하고 대부업 공동체에도 큰 피해가 발생한다는 결론을 내리고, 2006년에 제정된 소비자신용법 상에 일체의 이자율상한 규정을 도입하지 않기로 결정
- 금융행위감독청(FCA)의 고금리 단기 대출 관련 규제 도입으로 2015년 1월 2일부터 이자율 상한제를 도입하고 있으나 연 288%의 높은 수준에서 정해졌기 때문에 상한제의 의미가 무색
 - o 대출금리 상한 : 이자총액 100% 한도 내에서 1일 0.8%(월 24%, 연 288%)
 - o 연체수수료 상한 : 금액에 상관없이 £15(한화 24,257원)
 - o 총 대출관련 비용(대출이자, 연체 수수료 및 연체이자 등)을 이자에 포함
 - o 복리 이자 부과 금지, 규칙 위반 시 계약은 무효

29



호주 및 남아공의 대부업 : 호주 현황

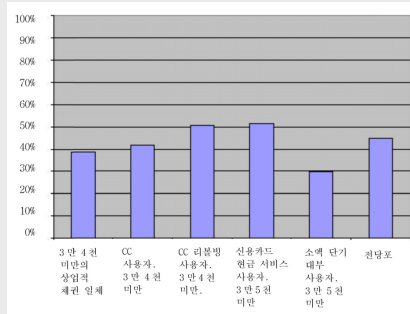
- 주로 신용카드 현금서비스가 활성화되어 있는 가운데 점증하는 고비용 신용에 대한 우려 속에 이자율제한제도에 대한 찬반 대립이 커짐
 - o 저소득층의 주된 신용공급원으로 신용카드 현금서비스가 주로 활용되고 있는 가운데 사회 전반에 걸쳐 고비용 대출 및 저소득층 채무 문제가 확산
 - o 초기 단계의 규제 강화 움직임이 이자율제한 정책으로 나타나고 있으며, 상한에 반대하는 대주 측과 찬성하는 소비자운동 진영 간에 첨예하게 대립 (2008년 퀸즈랜드 주 정부가 특별 규정의 형태로 소액신용대부 계약의 APR 상한선을 48%로 한다는 하위 입법 추진 등)
- 정부 차원의 이자율상한제 도입 검토 이후 본격 이자율상한제가 실행되지 않고 있음
 - o 2008년 CCCL Research Paper에서 시장 참여자의 인터뷰 중심으로 이자율상한 도입에 따른 부작용과 긍정적인 측면 등을 검토
 - o 영국의 민간 연구기관인 Policis의 연구용역에 따르면 글로벌 경험을 통해 호주에 이자율상한제를 적용할 경우의 부작용을 분석

30

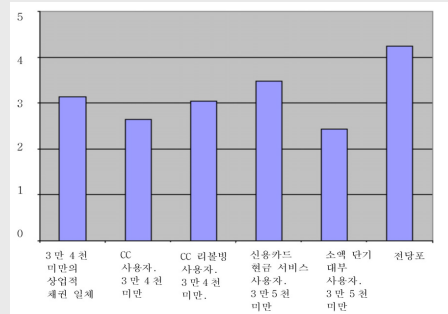
- 저소득층 단기 소액대부 사용자의 경우 다른 저소득 신용사용자보다 대금 납기를 놓치지 않고
고비용 대출을 합리적으로 사용
 - o 다른 저소득 신용사용자보다 대금 납기를 놓칠 확률이 낮음
 - o 다른 수단 사용자들보다 고비용 대출을 더욱 합리적으로 사용

< 호주 저소득층 대상 각 소액대출 상품별 건전성 비교 >

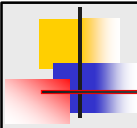
(대출 및 신용계약 연체 비율)



(미납/연체 발생빈도)



- **고리대부업법(The Usury Act)** 때문에 활성화되지 못하던 남아공의 고리대부업 시장이 1992년 이자율 제한에 대한 규제완화 이후 급성장
 - o 이자율규제에 대한 마이크로파이낸스 전문가들의 저항 등으로 1992년 12월말 정부는 소액 단기 고리대부업에 대해서는 예외 조항을 허용(R6,000 보다 작고, 대출기간이 36개월을 넘지 않는 조건을 만족하는 소액 대출은 면제)
 - o 1992년부터 2000년까지 대부업은 무에서 수십억 Rand 산업으로 발전
 - o 초기 금융소외가 심한 상황에서 긍정적인 영향이 있었으나 부작용이 커지기 시작
- 시간이 지나면서 신용시장을 분리시키면서 가난한 사람을 제도권 금융 등으로부터 배척하는 등 의도하지 않은 방향으로 전개되자 1999년 이자율상한제를 도입
 - o 수많은 시골 지역 가난한 사람들의 신용 접근 개선 보다 도시 고용자들을 타깃으로 영업
 - o 저소득 계층들이 비정상적인 고금리를 부담하고, 적절한 관리, 감독과 신용 보호가 부족
 - o 1999년 6월 투기성과 불확실성을 종식시키기 위해 prime rate에 연동된 이자율상한 제 도입을 포함하여 규제를 강화



호주 및 남아공: 남아공 이자율상한제 개선

- 당시 학계 등에서는 이자율상한제도 재도입에 따른 부작용에 대한 우려가 대두
 - o 이자율상한제도의 재도입으로 소액대부업체가 비용을 커버할 수 있는 이자율로 인하여 폐업하거나 지하 불법 영업함에 따라 소액대부시장이 위축될 것을 우려
 - o 소액대부업 비용 중 가장 큰 부분을 차지하는 부분이 행정관리 비용이기 때문에 이자율상한을 도입하는 것은 비논리적이고 행정관리비를 줄여줄 수 있는 방향으로의 제도 개선 필요
- CGAP(The Consultative Group to Assist the Poor)도 부작용을 검정
 - o 고리대부업법과 신용협약조항에 포함된 이자율상한제 재도입이 소비자들을 보호하는데 효과적이지 못하고, 신용배분을 왜곡시키고, 저소득층 고객에게 손실을 입힘
 - o MFIs 총 비용에 대한 투명성을 감소시키고, 신용 기간 보험과 기타 수수료 등의 도입을 통하여 이자상한선을 회피
- 2005년 NCA(National Credit Act) 제정, 가격투명성 증대 방향에서 이자율상한제 개선
 - o NCA와 입법기관들은 유효(effective) 이자율 공개와 같은 수단을 통해 가격 투명성을 요구하는 “truth in lending law”를 실행
 - o 상무성은 다양한 금융전문가와 업계로 구성된 협의체(NCR)를 통하여 최고이자율 결정

33



V. 결론

- 요약
- 정책 과제

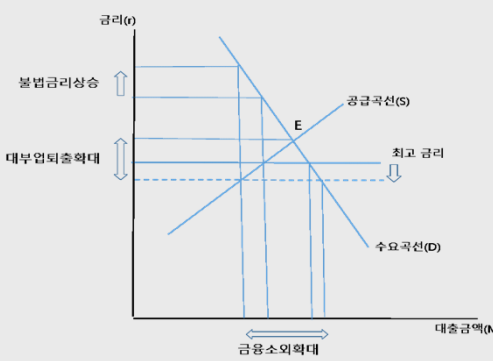
 HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE



요약 : 최고금리 인하의 국내 대부시장에의 이론적 영향

- 소액 대부업의 자금공급 축소로 다른 조달 수단이 부족한 소비자의 금융보호는 심각하게 훼손
 - o 중소형 대부업체의 폐업, 불법 영업체로 전환 등으로 단기 대부공급 자금원의 부족 현상
 - o 자금공급 감소에도 비탄력적 수요를 지닌 저소득층의 경우 수요를 줄일 수 없는 불리한 입장
 - o 특히 암시장에서 형성되는 불법 금리의 경우 균형금리보다 월등히 높아지게 됨

- 세계은행 및 CGAP 등 국제기구도 이자율상한제가 빈곤층 및 그 공동체에 악영향을 미친다는 입장 견지에 주목



35

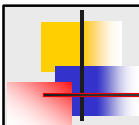


요약 : 이자율상한제 경험의 부작용

- 저소득층은 심각한 금융소외 현상과 함께 불법 사금융의 ‘살인적인’ 고금리에 직면
 - o 프랑스 : 리볼빙 과다 부채와 정책의 유연성 부족으로 제도권 금융으로부터 소외
 - o 독일 : 가혹한 파산제도를 피하기 위한 금융기관의 보수적인 행동으로 심각한 금융소외 현상
 - o 일본 : 연이은 최고금리 인하 이후 합법적인 대금업체의 퇴출과 대금업 대출이 급격히 줄면서 서민들의 자금공여 기능이 급격히 위축되고, 불법 사금융에 시달림
 - o 남아공 : 이자율상한제 제도입 당시 시장이 분리되면서 저소득층은 더욱 비정상적인 불법 고금리에 고통 경험

- 금융소외로 인하여 각 국은 시장 왜곡, 가계 건전성 악화, 경제 부정적 영향 등 부작용이 겹증
 - o 이자율에 구조적 왜곡이 나타나면서 실질적으로 저소득 소비자들은 높은 비용을 치름
 - o 가계의 과다 부채를 방지하지 못하며, 오히려 재무건전성을 악화시키고 있음
 - o 신용시장의 성장을 가로 막고 있으며, 소비로 연결되지 못하면서 경제에 부정적인 영향
 - o 금융양극화 심화와 정치·사회적 급변으로 불안 심화

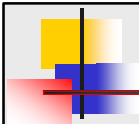
36



요약 : 면밀한 이자율상한제 도입 검토

- 이자율상한제를 기본적으로 실시하지 않는 국가들 도입 부작용에 대한 면밀한 검토 후 결정
 - o 고비용 소액대부는 일반 대중의 우려가 상당히 크고, 엄격한 규제 논의의 대상이 되어 왔지만 저소득층 피해와 사회 및 경제 전반에 걸쳐 악영향 등을 우려하여 충분한 검토 후 실질적으로 도입하지 않고 있는 상황
 - o 미국 Payday Loan 이자율상한에 엄격한 州가 있지만 그렇지 않은 州가 대부분이며, 이자율에 대한 규제보다는 관리 개선을 통해 활성화 시키고 있는 추세
 - o 영국의 경우 도입 시의 부작용에 대해 정부차원에서 충분히 검토하여 도입하지 않았으며, 2015년 단기 대출에 있어 제 수반 경비를 포함하여 일 0.8%의 상한선이 있지만 이는 APR 288%이어서 실질적으로 상한제로서의 의미가 없음
 - o 호주 대부업의 경우 영국, 프랑스, 독일 등의 글로벌 경험 비교 등을 통해 이자율상한제를 도입하지 않고 있음
 - o 남아공의 경우도 이자율상한제를 경험한 시기와 경험하지 않은 시기를 비교하여 이자율상한제 예외규정을 개선하여 시행

37



정책 과제 : 국내 최고금리 객관적 수준 1

- 소액 대부시장에 적용되는 최고금리 수준은 엄격하지 않은 이자율상한제 국가들에 비해 매우 낮은 수준

< 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 최고금리 >

	미국	영국	호주	남아공
규제 방법	주별 상이한 적용	원칙적으로 없음 1년 이내 단기대출에 예외 상한 규제	규제 없음	상한 규제
최고금리	APR:390~780% (이자율상한 없는 주 Payday Loan)	1 일 최 고 금 리 : 0.8% (월 24%, APR 288%)	APR 48% (2008 년 퀘즈랜드주에서 도입 시도 당시)	APR 220~360%
비고	규제완화 추세 주간 금융수출	2015년 도입 시장원리 중시	영국과 비슷한 수준	이자율상한제 지속 개선 노력

38



정책 과제 : 국내 최고금리 객관적 수준 2

- 한편 이자율상한제를 도입하고 있는 국가들과 비교하면 다소 높지만 점점 근접
 - o 프랑스, 독일, 일본의 경우 우리보다 고령화되고 성숙된 사회에서 전반적인 금리수준도 낮은 초저금리 수준을 고려하면 객관적인 비교는 의미가 없는 것으로 평가 가능
 - o 과거 이자율상한제에 엄격하지 않은 수준에서 점차 이자율상한제 엄격 국가로 전환 중임

< 엄격한 이자율상한제 국가의 최고금리 >

	프랑스	독일	일본
규제 방법	상한 규제	판례	상한 규제
최고금리	평균실질금리 1/3 초과 소비자금융 (2015/3) o€3,000미만: 20.034%	없음(고금리 자체에 대해 처벌 없음)	15~20%
비고	과도한 보험료 강제부담	보증인, 생명보험계약, 설정료 등 요구 폭력에 대해서는 거의 사문화	금액에 따라 차등

39



정책 과제 : 국내 최고금리 인하의 예상 부작용

- 그 동안 연이은 최고금리 인하로 소액 대부시장이 위축되고 있는 국내 상황에서 이론적 연구나 해외 경험적 사례 등을 통해서 볼 때 추가적인 최고금리 인하 조치가 우리 금융시장과 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보임
 - o 무리한 최고금리 인하는 금융소외 서민의 금리부담을 완화시키기 보다는 오히려 이들의 금융 접근을 어렵게 만들 수 있음
 - o 표면적 이자율 보다 각종 수수료 등이 생겨나 이자율 왜곡현상이 심화되고, 제도권 금융기관의 풍선효과로 이들의 부실이 심화될 가능성
 - o 불법 사채업자들에 의한 ‘살인적인’ 고금리 횡포, 불법 추심행위가 일어나거나 채무상환을 위한 불법 행위가 일어날 경우 사회문제로 비화될 가능성이 큼
 - o 금융소외 현상을 오랫동안 방치하게 되면 사회불안이 야기되고 금융채무 불이행자 양산 등으로 사회통합에 있어 치명적인 저해요소로 작용
 - o 소비위축을 통해 실물경제 회복을 지연시키는 동시에 지속성장 지속 기반이 위축

40



정책 과제 : 고비용 단기 대부업에 대한 인식 개선

- 건전한 단기 소액 대부업의 긍정적 기능을 인정하고 육성해야 하는데 대한 인식 제고하여, 이 자율규제를 통하여 억제하기 보다는 심각한 금융소외를 해소시키는 한국형 소액 대부시장의 선례를 만드는 방향으로 전개 필요
 - o 저소득층의 소득-소비 미스매치 현상에 대응한 단기 소액대출시장의 역할에 대한 인식 제고
 - o ‘차를 살 수 없는 사람도 급할 때 택시 탈 필요가 있는데 택시 요금이 비싸지만 차를 사는 것 보다 훨씬 저렴하다’ 는 논리
 - o 제도권 금융기관에 더 이상 접근이 어려운 금융소외자에게는 단기 소액대부시장이 ‘최후의 보루(Lender of Last Resorts)’ 임
 - o 대부업 이자율이 높다는 것이 의심의 여지가 없는 사실이라 할지라도 형편이 넉넉지 않은 가구들이 소액의 대출을 받고자 하는 수요가 실질적으로 존재한다는 공감대 형성이 중요
 - o 금리 수준보다 불공정행위 제한 및 금융접근성에 중점을 두고, 많은 사람들이 금융접근을 할 수 있도록 유도하고 대신 출구 전략을 안정적으로 유지하는 것이 중요

41



정책 과제 : 실행 과제

- 최고금리 수준에 대한 해외 사례들에 대해 보다 세밀한 벤치마킹과 투명성 제고
 - o 남아공의 사례에서 학계, 실무자, 사용자 등으로 구성된 협의회를 통해 최고금리에 대한 논의 및 결정
 - o 최고금리 일몰제도도 폐지하여 시장의 불확실성을 제거하는 것도 중요(법 개정을 통해 최고금리 수준을 높일 필요가 있으며(예컨대 40%), 이 범위 내에서 금융기관별 탄력적으로 운영하는 것이 바람직)
- 순수 이자율과 대부업 영업에 필요한 수수료를 구분하고, 일시적 소득-소비 미스매치에 따른 단기 차입에 적용되는 이자율 지표 개발
 - o 한국 대부업 이자율에서 각종 수수료 등이 포함된 금액이기 때문에 외국 대부업과 국내 타금융기관과의 최고금리를 비교하거나, 최고금리가 시장금리에 연동할 경우에 대비
 - o 소득-소비 간 일시적인 미스매치로 발생하는 단기 자금부족 현상에서 비롯하는 차입 금리를 APR 대신할 지표(영국의 TCC(total cost of credit; 총신용비용) 사례)

42

A light blue world map is centered in the background of the slide.

Q & A
경청해 주셔서
감사합니다

주요국 이자율상한제 경험 사례와 시사점

박 덕 배*

2015. 10.

* 현대경제연구원 전문연구위원, 성균관대학교 경제학과 겸임교수

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 국내 최고금리 인하 추이	3
II . 이자율상한제에 대한 이론적 고찰	5
1. 가격상한제의 경제적 영향	5
가. 시장균형과 가격상한제	5
나. 미국 임대료 규제의 부작용 사례	7
2. 대출시장에서의 이자율상한제	9
가. 균형금리와 이자율상한제	9
나. 단기 소액 대부시장에서의 이자율상한제 논의	11
3. 국내 이자율상한제	16
가. 국내 금융기관별 대출금리 영역	16
나. 최고금리 인하가 대부업에 미치는 영향	18
III . 엄격한 이자율상한제 국가의 경험 사례	21
1. 프랑스와 독일의 대부업	21
가. 프랑스	21
나. 독일	25
2. 일본의 대금업	28
가. 일본 대금업의 성장	28
나. 최고금리 하락과 대금업 쇠퇴	29
다. 대금업 쇠퇴의 영향	31
3. 소결	35
IV . 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 경험 사례	38
1. 미국의 Payday Loan	38
가. Payday Loan 시장의 성장과 규제	38
나. 주 정부의 Payday Loan 활성화 유도과 평가	40

2. 영국의 Home Credit	44
가. 영국정부의 시장지향적 접근	44
나. Home Credit의 역할의 평가	47
3. 호주와 남아공의 대부업	49
가. 호주	49
나. 남아공	52
4. 소결	56
V. 결론	57
<참고문헌>	64

I. 서론

1. 연구의 배경

- 최근 정치권을 중심으로 이자율상한제의 최고금리를 다시 인하하자는 논의가 커지면서 정부는 5%p 인하하려는 움직임이 가시화되고 있음
 - 그동안 국내 이자율상한제 하에서의 최고금리는 지속적으로 인하
 - 이자율상한제란 대출금리가 너무 높게 형성될 경우 서민들의 피해가 클 것을 우려하여 일정 수준 이상의 이자를 받지 못하도록 하는 제도
 - 국내 최고금리는 당초 연 66%의 대부업법상의 금리상한이 2007년 연 49%로 큰 폭으로 인하된 이후 2010년 연 44%, 2011년 연 39%, 2014년 연 34.9% 등 5%p 정도 단계적으로 인하되어 왔음
 - 최근 경기침체에 따른 한국은행의 기준금리 인하 등으로 이자율상한제의 최고금리를 더욱 내려야한다는 분위기가 고조되면서 5%p 인하를 추진
 - 논의의 배경은 서민의 가계부채 부담을 경감하고, 저금리 시대에도 ‘살인적 인’ 고금리로 고통 받고 있는 서민의 고통을 들어주기 위한 것임을 강조
 - 정치권 일각에서는 이자제한법과 동일한 수준인 25%로까지 낮춰야 한다는 목소리도 나왔으나 5%p 정도 인하하는 방안으로 추진
- 하지만 서민을 위한다는 이자율상한제 강화에 대해서는 이론적 분석이나 경험적 사례 등을 통해 부정적인 견해가 작지 않으며, 이를 우려하여 대다수 주요국들은 이자율상한제에 대해 엄격하지 않음
 - 시장경제에서 가격이 너무 높아 소비자가 고통을 받을 경우 가격상한제로 가격을 일정 통제할 수 있지만 일반적으로 그 효과는 단기적이며, 중장기적으로 부작용만 크게 부각됨
 - 표준적인 경제학 교과서에 따르면 품귀현상에 따른 사재기, 선착순, 정실(情實), 끼워 팔기, 암시장 형성 등의 부작용을 예시

- 대표적으로 과거 미국 대도시의 임대료 규제의 부작용 사례(당시 도시 임대료 규제는 단기적으로는 저소득층의 주거비 부담을 일정 덜어주지만 중장기적으로는 “폭격 외에 도시를 파괴하는 가장 확실한 방법”이라 표현)

- 이러한 논리는 대출시장에서의 이자율상한제에도 적용될 수 있으며 실제로 경험적인 사례를 통하여 많은 주요국에서는 사실상 도입하지 않은 정도로 엄격하지 않음

- 이자율상한제는 명분상으로 금융소비자를 보호함으로써 건전한 경제 질서를 유지하고, 경제정의를 실현하는 긍정적인 기능을 도모하기 위해 도입

- 주요국에서는 이자율상한제의 도입이나 무리한 최고금리 인하는 서민의 금리부담을 완화시키는 효과보다는 오히려 서민의 금융접근을 어렵게 만들어 이에 따른 부작용에 대한 우려로 본격적으로 도입하지 않음

○ 본 연구에서는 이자율상한제에 대해 이론적 분석 및 경험적 사례 검토 등을 통하여 서민금융에 대해 바람직한 시사점을 찾고자 하는 것이 주된 목적임

- 우리나라도 정치적인 편의를 위해 설득력이 있게 주장하는 최고금리 인하가 미칠 부작용에 대해서도 깊이 생각해 볼 필요가 있음

- 특히 소액대부업 시장에서의 이자율에 대한 문제는 세계 어디서나 대표적으로 이슈이며, 감정적인 주제로서 정치권에서 정치적 편의를 위해 최고금리 인하를 강조하고 있음

- 하지만 이자율상한제가 강화될수록 저신용자, 저소득자 등을 위한 서민금융시장의 위축이 심화되면서 서민들의 금융소외 현상의 심화가 우려

- 이자율상한제의 이론적인 분석과 이자율상한제가 엄격한 국가들의 부작용 경험 사례를 검토하고, 이자율상한제가 엄격하지 않은 국가들의 판단 과정도 살펴보면서 국내 서민금융에 대한 시사점을 찾고자 함

- 경제학적 이론에 의거하여 이자율상한제에 대한 이론적 분석

- 프랑스, 독일, 일본 등 이자율상한제가 엄격한 국가들의 부작용 경험 사례 검토

- 미국, 영국, 영미계 국가 등 이자율상한제가 엄격하지 않은 국가들의 판단 과정을 살펴봄

2. 국내 최고금리 인하 추이

○ 국내 이자율상한제는 1962년 1월 『이자제한법』 제정을 통하여 최초로 도입, 외환위기 이후 폐지되었다가 2002년 『대부업법』이 제정되면서 부활됨

- 도입 당초의 금리상한은 연 20%였으나 이후 상황에 따라 등락하다가 외환위기 이후 『이자제한법』이 폐지됨

· 1965년 9월 법 개정 시 금리상한을 연 40% 범위로 인상하고, 이와 동시에 경제상황에 따라 대통령령으로 변화시킬 수 있도록 함

· 금리상한은 1980년 경제 호황기에 25%대로 인하되었고, 한 동안 낮은 수준을 유지하다가 외환위기 이후 다시 40%로 확대

· 1998년 IMF 고금리정책 당시 『이자제한법』 폐지로 금리상한제는 철폐

- 2002년 10월 『대부업법』을 제정하고 동법에 다시 금리상한을 도입

· 2002년 신용카드 사태를 계기로 불법사채거래가 급격히 팽창되고 고금리와 불법추심으로 인한 서민들의 피해가 크게 확산된 것이 계기

· 등록된 대부기관이 부과할 수 있는 금융상한을 66%로 규정하면서 불법 사채업자 양성화, 불법추심 감소 등 긍정적인 효과를 거둔 것으로 평가

· 당시 규정된 금리상한이 높아 저신용자 서민에 대한 이자부담 경감 폭이 작고, 불법 사채업자의 고금리 행태를 방지하기엔 한계

○ 『대부업법』과 더불어 새롭게 부활된 『이자제한법』상에서의 금리상한이 서민부담 경감 차원에서 단계적으로 하락하고 있음

- 2007년 6월 사인(私人, 금융기관 이외의 개인) 간 금전거래와 무등록 대부업자를 규율하는 『이자제한법』을 별도로 제정

· 동법은 금리상한을 40% 범위에서 규율하도록 하되 구체적인 상한은 시행령에서 30%로 규제, 이는 다시 2014년 7월부터는 25%로 인하

· 『이자제한법』상의 금리상한이 『대부업법』상의 것(연 66%) 보다 너무 낮고, 형사 처벌조항이 없어서 불법 사채업자를 규제하는데 한계가 노출

- 정부는 2007년 10월 기존 『대부업법』의 금리상한을 연 49%로 인하하는 한편 2009년 1월에는 무등록대부업자, 즉 불법 사채업자도 금리상한을 어길 경우 『대부업법』상의 형사처벌을 적용할 수 있도록 법을 개정
- 2008년 3월부터는 이전의 계약 건에 대해서도 『대부업법』상의 금리상한을 연 49%로 적용(당시 『이자제한법』은 사인 간의 거래만을 규제하여 대부업체에 대한 규제는 『대부업법』의 몫)
- 2010년 7월 저신용등급 서민대책으로 햇살론을 도입하면서 대부업법의 금리상한도 연 44%로 추가 인하한데 이어 2011년 연 39%, 2014년 4월 연 34.9% 등 지속적으로 인하

< 등록 대부업자의 이자율 변경 추이 >

계 약 시 점	이자율의 최고 상한
~ '02.10.26.	제한 없음, 다만 민법에 의해 제한될 수 있음
'02.10.27. ~ '07.10. 3.	연66%
'07.10. 4. ~ '08. 3.21.	연49%
'08. 3.22. ~ '10. 7.20.	연49%(이전계약건 포함)
'10. 7.21. ~ '11. 6.26.	연44%
'11. 6.27. ~ '14. 4. 1	연39%
'14. 4. 2 ~	연34.9%

< 미등록 대부업자의 이자율 제한 추이 >

계 약 시 점	이자제한법	대부업법	비 고
'02.10.27~'07. 6.29	x	연66%	민사상 효력은 이자제한법에 의거 연30%에 따른다.
'07. 6.30~'07.10.3	연30%	연66%	
'07.10. 4~'08. 3.21	연30%	연49% (신규 또는 갱신계약부터)	
'08. 3.22~'09. 1.20	연30%	연49% (기존계약 포함)	이자제한법 적용범위에서 미등록 대부업자가 배제됨
'09. 1.21~ 현재	x	연30% (기존계약 포함)	
'14. 7.15 ~ 현재	x	연25% (신규 또는 갱신계약부터)	

II. 이자율상한제에 대한 이론적 고찰

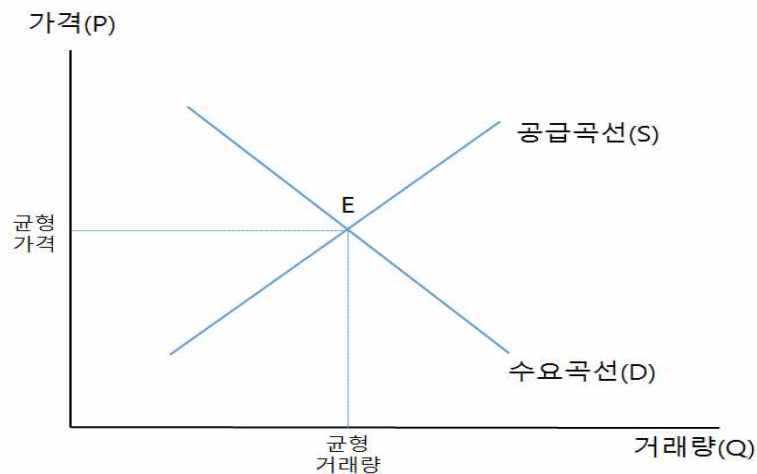
1. 가격상한제의 경제적 영향

가. 시장균형과 가격상한제

○ 표준적인 경제학 교과서에 따르면 시장경제(market economy)에서의 균형가격과 균형거래량은 시장의 수요와 공급에 의해 결정되며, 이탈 시 균형으로 돌아오려는 복원력을 지니고 있음

- 시장경제의 균형은 수요와 공급 측의 힘이 맞아떨어진 상태에서 결정되며, 이때의 가격과 거래량을 각기 균형가격과 균형거래량이라 일컬음
 - 시장경제는 국민경제의 여러 과제들을 기본적으로 시장의 힘에 의해 해결하려고 노력하는 체제를 의미하며, 모든 상품들의 가격이 시장에서 자유로이 결정된다는 것이 가장 중요한 특징임

< 시장경제의 균형 >



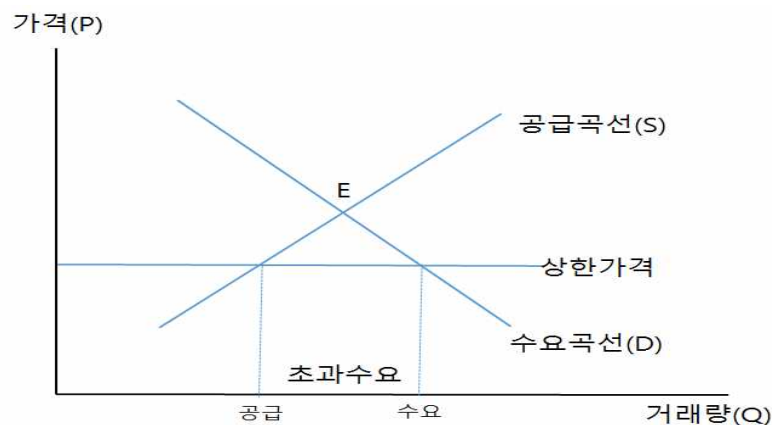
- 정상적인 경제라면 균형 상태에서 벗어나더라도 다시 균형으로 복원하는 특성을 지니고 있음
 - 시장가격이 너무 높으면 수요량보다 공급량이 더 큰 초과공급(excess supply)의 상태에서 가격이 하락하면서 균형 상태로 회귀

- 반대로 시장가격이 너무 낮으면 공급량 보다 수요량이 더 큰 초과수요(excess demand)의 상태에서 가격이 증가하면서 균형 상태로 회귀

○ 시장경제 균형가격이 높을 경우 소비자보호의 명분으로 가격상한제 정책을 도입하곤 하지만 일반적으로 부작용만 부각되고 있음

- 시장경제에서의 균형가격이 너무 높아 소비자가 고통을 받을 경우 가격상한제(price ceiling)를 도입하여 가격을 통제
 - 가격상한제는 가격 상한을 설정하여 상한가격(최고가격) 이하에서만 거래하도록 통제하는 제도로 균형가격이 상한가격 이상일 때 그 효력을 지님
 - 시장에 의한 자원배분보다는 법률적 강제성을 수반하며 경제적 목적은 시장에 초과수요가 발생하여 물가상승이 계속될 때, 원자재 부족 등 공급부족 현상이 발생하여 인플레이션이 발생할 우려가 있을 때, 기타 공공의 이익이나 소비자 또는 생산자를 보호하고자 할 때 가격통제를 실시
 - 전기·통신·수도·교통 등 전체 국민의 기초 생활과 매우 밀접한 공공요금 규제(정부의 보조금 지원), 분양가상한제, 아파트임대료 규제 등이 해당

< 가격상한제 >



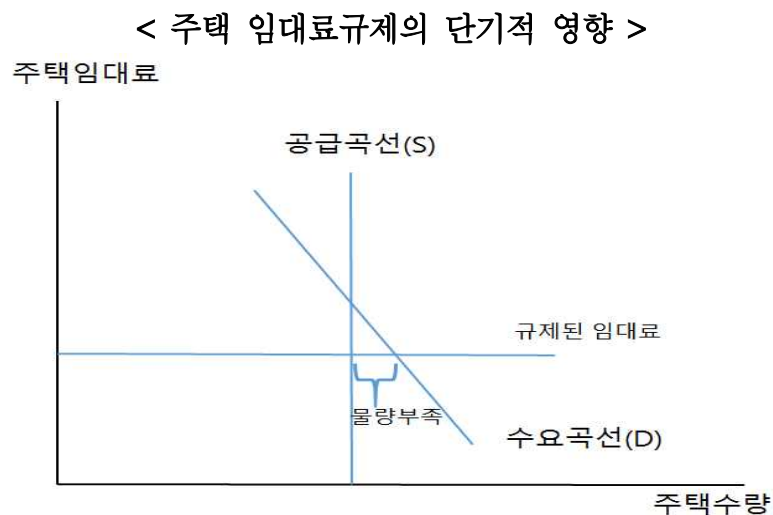
- 일반적으로 가격상한선의 도입은 실패로 끝나는 경우가 많고 중장기적으로 부작용이 부각되는 것으로 나타남
 - 단기적으로 가격통제가 가능하지만 중장기적으로 초과수요에 따른 물량부족에 따른 피해가 속출

- 경제학 교과서에서 설명하고 있는 피해로는 품귀현상에 따른 사재기, 선착순, 情實, 끼워 팔기, 암시장 형성 등임

나. 미국 임대료 규제의 부작용 사례

○ 미국 저소득층의 주거비 부담을 덜어주려는 임대료 규제가 단기적으로는 어느 정도의 효과를 발휘함

- 임대료 규제는 세계 1, 2차 대전 중 긴급한 상황에서 전국적인 ‘임금과 가격 통제체제’의 일환으로 미국, 영국, 프랑스 등에서 한시적으로 실시함
 - 하지만 지방정부 차원에서 임대료규제를 결정하는데 대표적으로 뉴욕과 LA로서, 뉴욕의 임대료 규제는 경제학자들에 의해 가격상한제의 대표적인 사례로 예시되고 있음

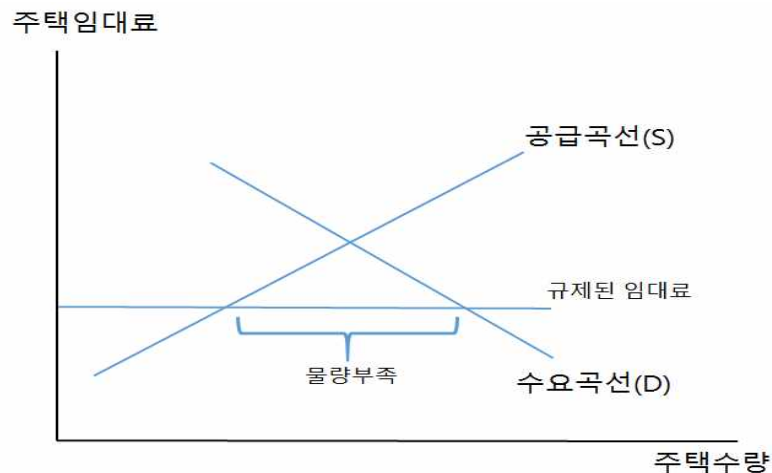


- 임대료 규제는 단기적으로는 주택부족 현상 보다는 임대료 하락에 따른 주거 안정에 어느 정도의 효과가 나타난 것으로 평가
 - 단기에는 임대주택에 대한 수요와 공급이 모두 비탄력적이기 때문에 임대료규제로 발생하는 주택부족 규모는 작음
 - 규제의 주된 목적인 임대료 하락에 따른 서민 주거안정 효과를 일시 향유

○ 그러나 중장기적으로 임대료 규제는 부작용만 부각시키는 매우 비효율적인 방법인 것으로 비난받고 있음

- 중장기적으로는 임대주택의 수요자와 공급자들이 임대료 규제에 대해 민감하게 반응하고 있음
 - 공급측면에서 임대료가 낮아짐에 따라 임대주택 주인들은 임대주택을 새로 짓지 않고, 기존 임대주택을 제대로 유지하지 않음
 - 수요측면에서는 부모님 집에서 같이 살거나 친구와 방을 함께 쓰는 사람들도 도시의 싼 독채 임대주택을 구하게 되면서 도시로의 인구 유입 증대

< 주택 임대료규제의 장기적 영향 >



- 도시의 임대주택 소유자들은 비정상적인 방식으로 세입자들에게 주택을 배당하거나, 주택의 질을 유지하는데 소홀하게 됨
 - 세입을 위한 선착순 현상과 건물 관리인에게 뇌물, 아이들이 없는 세입자 우대, 인종차별에 따른 세입 등의 현상이 나타남
 - 임대료가 규제되어 주택부족이 발생하고, 세입자들이 줄을 서서 기다리고 있다면 소비자의 요구에 신경을 쓸 여유가 없게 되고, 결국 세입자들은 낮은 임대료를 내는 대신 질이 낮은 주택에 살게 됨
 - 어떤 경제학자는 “폭격 외에 도시를 파괴하는 가장 확실한 방법”이라고까지 표현(맨큐의 경제학)

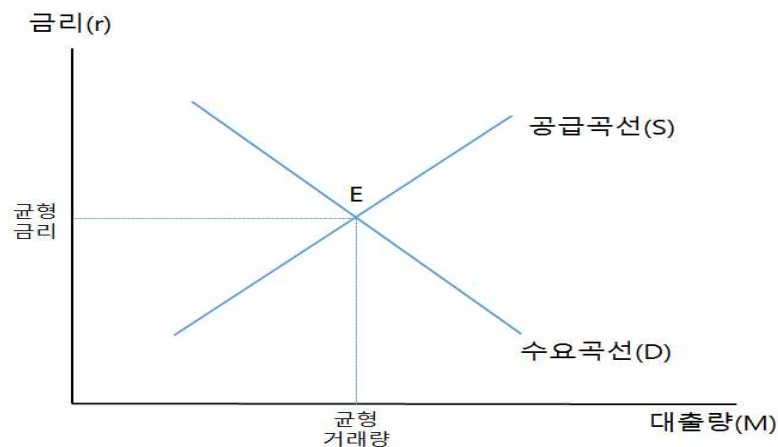
2. 대출시장에서의 이자율상한제

가. 균형금리와 이자율상한제

○ 대출시장에서의 균형 가격(금리)과 균형 거래량도 시장의 수요와 공급의 영향을 받아 결정되며, 차주의 신용도가 낮을수록 높게 결정됨

- 금융상품의 가격(금리)과 거래량도 금융시장의 균형에서 결정됨
 - 예컨대 대출상품의 가격(대출금리)과 거래량도 대출시장에서 수요와 공급의 균형에 의해서 결정
 - 대표적인 금리이론인 대부자금(*loanable funds*)이론(상품시장과 마찬가지로 (균형)이자율도 대부가능자금에 대한 수요와 공급에 의해 결정)에 근거

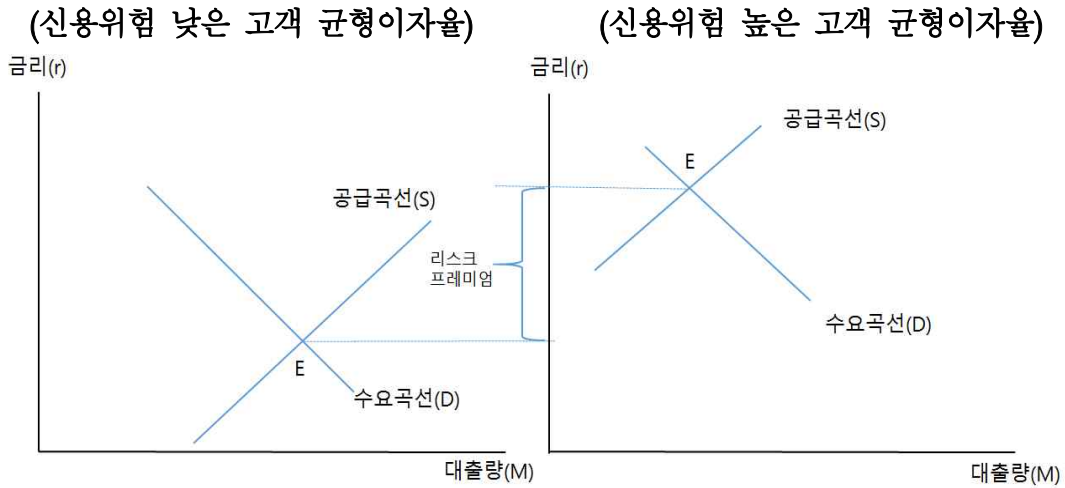
< 대출시장의 균형 >



- 일반적으로 대출 금리는 신용위험(*credit risk*)이 낮은 고객의 경우 낮고, 높은 고객의 경우 높음¹⁾
 - 차입자가 약속한 이자와 원금을 지불하지 못할 때 발생하는 채무불이행 위험(*default risk*) 등이 가장 큰 요인으로 작용
 - 신용이 좋은 차입자에 대해서는 대출자가 많을 뿐더러 낮은 이자율에도 빌려주려고 하나 반대의 경우 채무불이행위험 때문에 이를 보상하기 위한 리스크프리미엄이 붙어야만 대출이 가능하기 때문에 대출금리가 높음

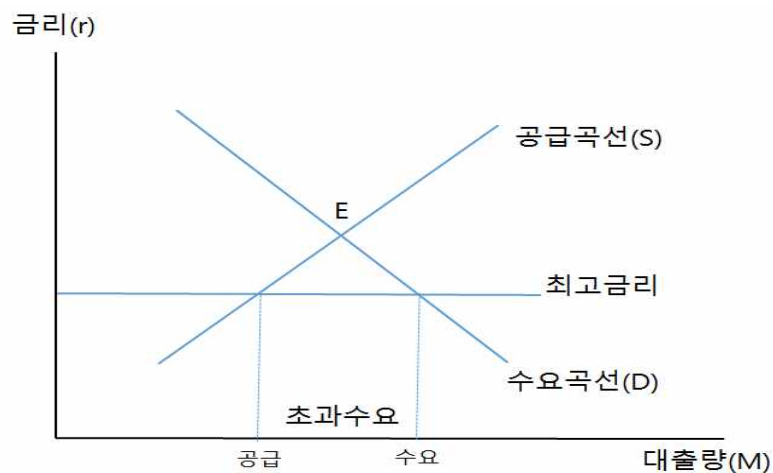
1) 대출 금리는 금융기관이 정하지만 결국 시장금리에 연동되기 때문에 이러한 모형 사용 가능

< 신용위험별 균형이자율 >



- 소비자보호 명분으로 많은 국가에서 이자율상한제를 도입하고 있지만 국가별로 적용방식, 적용범위 등에서 약간씩 다르게 운영되고 있음
- 금융시장에서 결정되는 금융상품에서도 가격상한제를 도입, 예컨대 시장에서 균형 대출금리가 너무 높게 형성될 경우 이자율상한제를 도입
 - 고금리 사채 때문에 서민들의 피해가 커지자 각 국은 일정수준 이상의 이자를 받지 못하도록 금리상한제 도입

< 대출시장의 이자율상한제 >



- 절대적 금리상한 수준을 설정하거나, 신용금리에 연동하여 금리상한을 정함
 - 한국, 일본, 그리스, 아일랜드 및 몰타 등은 절대적 최고금리 수준을 설정하되, 일본의 경우 원본(원금) 규모별로 차등화
 - 반면 프랑스, 독일, 그리스 등 대부분의 유럽국가연합에서는 금리상한의 효과를 높이기 위해 시장금리에 연동하되, 각 신용 종류별로 다르게 설정
 - * 프랑스에서는 금리상한을 시장평균금리의 1.33배로 설정해 놓고, 신용의 대출을 모기지대출, 소비자신용대출 및 기관대출 등으로 구분하고 각 범주 내에서도 금액 및 금리별로 구분하여 다르게 적용(고정금리모기지 대출의 경우 평균대출금리가 연 4.72%라면 금리상한은 이의 1.33배인 연 6.28%가 되며, 일정금액 이하의 소액신용대출에 대한 평균시장금리가 16.22%라면 금리상한은 연 21.57%가 되는 방식)
 - * 슬로베니아에서는 금리상한을 대출 종류별로 평균시장금리의 2배로 설정2)
- 적용되는 범위도 상품별, 금융기관별로 국가마다 다르며, 준거지표도 다름
 - 스페인에서는 연체대출과 주택담보대출에만 적용
 - 네델란드에서는 모기지대출은 제외되며, 아일랜드에서는 신용조합과 대부업자에만 한정
 - 그리스에서는 비은행 금융회사에만 적용
 - 대부분의 국가에서는 자국 내 시장금리를 준거지표로 삼고 있으나 벨기에처럼 EU 전체 시장금리를 기준으로 삼고 있는 경우도 있음

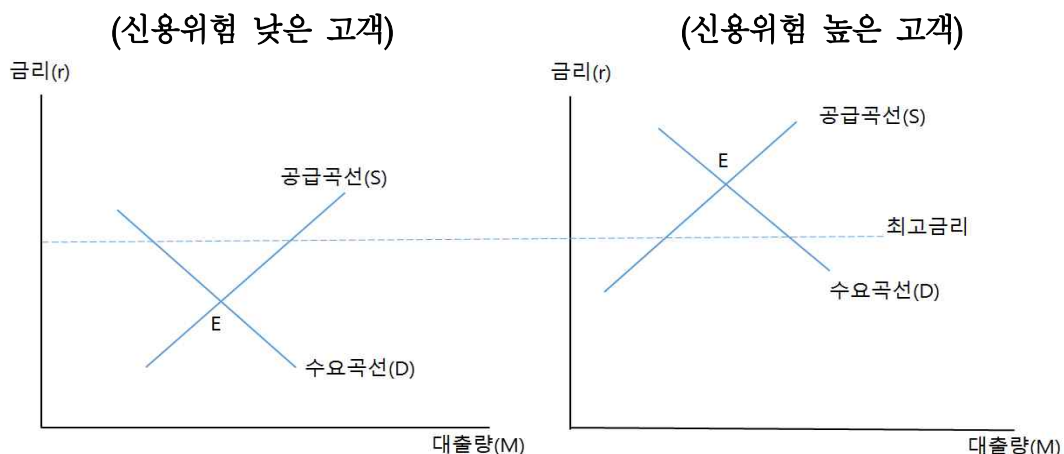
나. 단기 소액 대부시장에서의 이자율상한제 논의

- 한편 각국의 금융시스템에서 보면 이자율상한제는 주로 신용위험이 높은 고객을 취급하는 소액 대부시장에서만 영향을 받음
- 은행 등 제도권 금융기관들은 점점 강화되는 경영원칙 등으로 소득이나 담보가 충분한 우량 고객들을 대상으로 중장기 저금리 대출을 제공하고 있음

2) 만기 2개월 이내 200유로 이하의 단기 소액대출의 경우 시장평균금리가 2009년 1월12일 현재 연 226.5%에 이르러 금리상한이 연 453%가 됨

- 일반적으로 금융기관의 경영원칙으로서 유동성 원칙, 안전성 원칙, 건전성 원칙, 수익성 원칙 및 공공성 원칙 등이 제시되고 있음
 - 제도권 금융기관의 경영원칙 강화는 금융배제를 확대시키는 작용을 하며, 특히 서민금융은 본질적으로 금융기관의 경영원칙 중에서 금융배제와 연관성이 높은 유동성 원칙, 안전성 원칙, 건전성 원칙, 수익성 원칙에 배치
- 상대적으로 은행 등 제도권 금융기관의 경영원칙에 배제되는 저소득계층들은 마이크로파이낸스 기관이나 대부 금융들의 단기 소액대출에 의존하고 있음
- 마이크로파이낸스란 사회적 취약 계층에게 소액대출, 보험, 예·송금 등 다양한 금융서비스를 제공하는 사업이며, 근본 취지는 금융 기관 접근이 어려운 사회적 취약 계층의 경제적 자립을 돕는 것에 있음
 - 각국마다 마이크로파이낸스기관 외에 우리나라의 대부업체 등과 같은 상업적 목적으로 단기 소액대출을 담당하는 기관들이 합법적으로 존재함
- 이자율상한제도의 영향이 신용위험이 낮은 고객에게는 영향이 없으며, 반면 신용위험이 높은 고객에게는 영향이 큼
- 일반적으로 신용위험이 낮은 고객의 경우 대출이자율이 이자율상한제도 하에서의 최고금리 이하에서 형성되기 때문에 이자율상한제도의 영향이 없음
 - 반면 신용위험이 높은 고객의 경우 대출이자율이 이자율상한제도 하에서의 최고금리 이상에서 형성되기 때문에 이자율상한제도의 영향을 받음

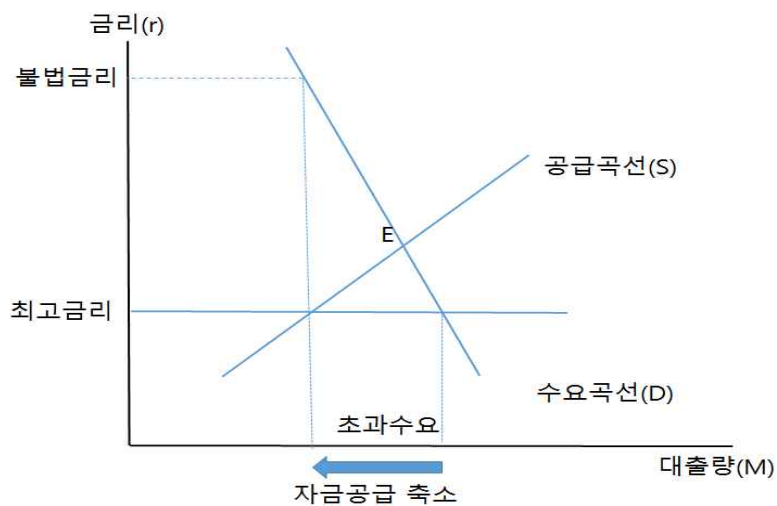
< 신용위험별 이자율상한제도의 영향 >



○ 저소득층을 보호한다는 명분으로 도입하는 단기 소액대부시장에서의 이자율 상한제의 부정적 영향을 우려하여 점점 신중한 태도를 보이고 있음

- 저소득층 소비자의 보호를 위하여 도입하는 이자율상한제가 단기적으로는 효과가 있을 수 있으나 중장기적으로 부작용이 우려되고 있음
 - 공급비용이 높은 소액 대부업체의 경우 폐업하거나, 불법 영업체로 전환되면서 시장에서의 단기 대부공급자금원의 부족 현상이 나타나면서 다른 자금 조달 수단이 부족한 소비자들의 금융보호는 심각하게 훼손됨
 - 특히 지하에서 불법 영업을 하게 될 업체가 요구하는 불법 금리의 경우 비탄력적인 저소득층 수요 하에서 균형금리보다 월등히 높아지게 됨

< 이자율상한제가 소액 대출시장에 미치는 영향 >



- 이에 따라 최근 각국은 정치권과 소비자단체등이 저소득층을 보호한다는 명목으로 이자율상한제를 도입하자는데 대해 신중을 기하고 있음
 - 미국, 독일, 프랑스, 일본 등은 이자율상한제도 도입에 있어 역사적, 정치적, 사회적 판단으로 결정
 - 반면 최근 영국, 호주, 그리고 남아공 등은 이론적 근거에 충실하면서 도입을 신중히 하고 있음

○ 한편 CGAP(The Consultative Group to Assist the Poor) 등 국제기구에서도 빈곤층 및 그 공동체에 악영향을 미친다는 입장을 견지하고 있음

- CGAP : 지속가능한 마이크로파이낸싱 산업을 구축하고, 저소득 공동체 내에서의 대부업 운영에 대한 모범규준을 확립하기 위해 전 세계 34개 개발기구가 모여 만든 협의체

- World Bank 내에 위치하며 시장 발전에 대한 실용적인 접근을 추구
- 가난한 사람도 그들의 생활의 질을 높일 수 있도록 금융서비스 접근을 높이기 위하여 증거에 기초하여 지원 기반을 마련

- 이자율상한제의 피해에 대한 CGAP 교육 발표 < 요약 >

- 이자율상한제는 저소득층 전반에 걸쳐 악영향을 미침
- 마이크로 파이낸싱에서 이자율을 낮추는 가장 강력한 방법은 바로 경쟁이며, 효율 강화 및 규모의 경제도 이자율 낮춤
- 이자율 상한제의 대안으로 소비자보호법, 대출비용의 투명한 공개
- CGAP 기부 기관은 경쟁을 장려하여야 하며, 성장을 촉진하고 소비자보호수단의 강구를 장려하여야 함

- 정부가 소비자를 보호하기 위한 명분으로 소비자보호법 가운데 대표적인 이자율상한제를 사전적 검토 없이 도입하는 데에 대한 경고

- 이자율상한제는 새로운 마이크로파이낸스 기관(Microfinance Institutions; MFIs)의 유입이나 현재 존재하는 사업자를 존속하기 어렵게 함
- 실제로 이자율상한제가 있는 국가에 대한 실증분석을 통해 MFIs들이 종종 시장에서 탈퇴하거나 총대출비용에 대한 투명성이 약화되고, 시골이나 다른 비용이 많이 드는 지역에서의 역할이 감소
- 뿐만 아니라 서민금융기관들이 사업을 접게 되어 소비자들을 전혀 보호할 수 없게 되거나 값비싼 비형식적인 시장으로 몰아감

- 실제로 이자율상한제가 있는 국가에 대한 실증분석을 통해 이자율상한제도에 대한 반대 입장을 분명히 하고 있음

- 니카라과(Nicaragua) : 니카라과 MFIs 연합회 회장인 Alfredo Alaniz에 따르면 국회가 2001년 이자율상한제를 실시한 이후 회원 기관의 자산이 연 30% 성장에서 2% 미만으로 하락

- 서아프리카(UMOA) : 중앙은행 BCEAO와 재무성이 마이크로파이낸스를 위하여 27%의 이자율상한제를 도입하자 많은 MFIs들이 더 가난하고 더 외진 곳에 위치 등으로부터 철수하고, 서비스 제공하기에 덜 비싼 도지 지역에 집중
- 남아공(South Africa) : 신용법에 대한 최근의 리뷰를 통해 고리대부업법과 신용협약조항에 포함된 현행 이자율상한제가 소비자들을 보호하는데 효과적이지 못하다고, 신용배분을 왜곡시키고, 저소득층 고객에게 손실을 입히고, MFIs 총 비용에 대한 투명성을 감소시키고, 신용 기간 보험과 기타 수수료 등의 도입을 통하여 이자상한선을 회피함

3. 국내 이자율상한제

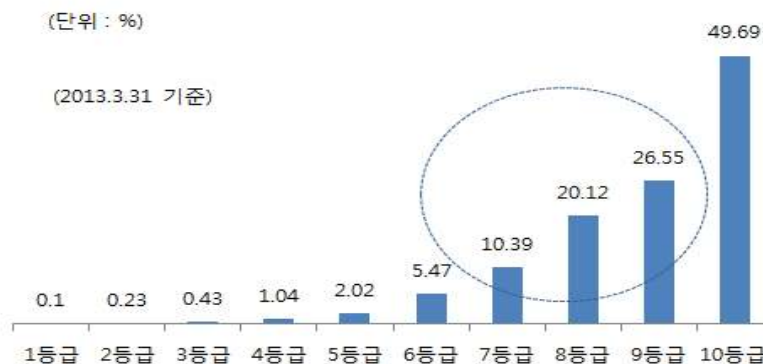
가. 국내 금융기관별 대출금리 영역

○ 국내 금융기관의 대출 금리는 기준금리에다 신용도 등에 따른 가산금리 등에 의해 결정되는데 신용등급별로 신용도에서 큰 차이를 보이고 있음

- 일반적으로 국내 금융기관의 대출 금리는 자금조달비용, 가산금리(신용도 · 기간 기여도), 그리고 조정요소 등에 의해 결정
 - 자금조달비용은 기준금리 또는 내부이전가격을 사용할 수 있는데, 국내 금융기관 대부분 CD유통수익률, 또는 코픽스(COPIX)를 기준금리로 사용

$$\text{대출금리} = \text{기준금리} + \text{가산금리}(\text{신용도} \cdot \text{기간기여도 등}) \pm \text{조정요소}$$

< 신용등급별 불량률 >

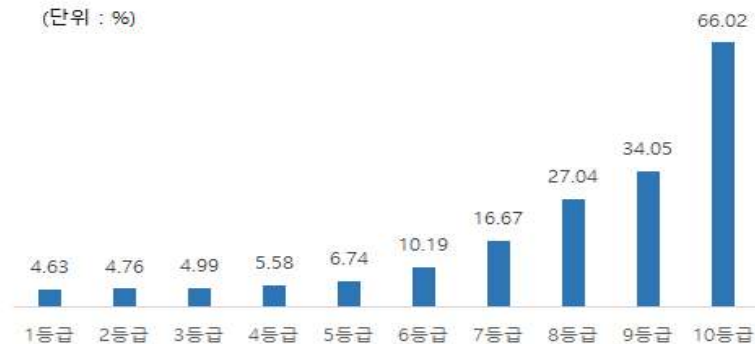


자료 : NICE신용평가정보

주 : 불량률은 기준시점 12개월간 불량경험 비중

- 신용등급별로 저신용자의 불량률이 급속히 높아지면서 신용대출 금리도 따라서 급격히 높아지고 있음
 - 사실상 은행권 이용이 불가능한 6등급 이상의 경우 불량률이 기하급수적으로 급등하고 있으며, 10등급의 경우 불량률이 50%에 육박
 - 이에 따라 신용등급별 신용대출 금리도 6등급부터는 10%대로 올라서면서 빠르게 상승하면서 10등급의 경우 60%를 상회

< 신용등급별 신용대출 금리 >



자료 : KB금융지주 경영연구소 (2013.10. 17)

- 국내 금융기관의 가계신용대출 시장은 신용등급별로 취급 영역이 구분되어 있으며, 금융기관별 가계신용 대출금리 차이도 큼
 - 국내 가계 신용대출 시장은 신용등급별로 각 금융기관의 취급 영역이 구분
 - 은행의 경우 정책성 서민금융인 새희망홀씨대출을 제외하고는 순수 가계 신용대출 지원 계층이 신용 1~3 등급임
 - 저축은행의 경우 순수 가계 신용대출 지원 계층이 신용 5~9 등급임
 - 상호금융(농수협단위조합, 신용협동조합, 새마을금고 등)의 순수 신용대출의 주 대상은 신용 2~6등급, 여신전문기관(캐피탈, 카드회사 등)의 순수 가계 신용대출 지원 계층이 신용 4~7 등급
 - 대부업의 순수 가계 신용대출 지원 계층이 신용 7~10 등급이나, 실제 10등급의 경우 대부업 이용도 사실상 불가능

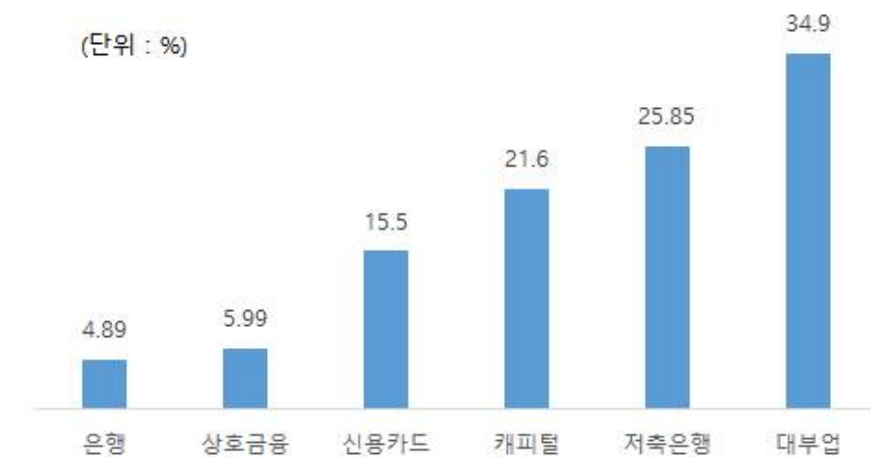
< 국내 금융기관별 신용등급별 지원체계(예시) >

	주요지원 신용등급 대상 (신용대출 기준)	금리(%)
은행	신용 1~3등급	5~14
저축은행	신용 5~9등급	25~39
상호금융	신용 2~6등급	10~25
여전회사	신용 4~7등급	20~35
대부업체	신용 7~10등급	35~39

자료 : 금융위원회(2011.7)

- 한편 신용등급별로 영역 구분된 금융기관의 가계신용대출 금리도 차등화되면서 국내 가계 신용대출 시장에서는 신용등급별로 금융기관 대출시장이 구분
 - 주로 고신용자를 대상으로 하는 은행의 신용대출의 금리는 2014년 기준 4.89%, 그 다음 고신용자를 대상으로 하는 상호금융의 경우 5.99%
 - 중저신용자 대상 여신전문기관의 경우 카드회사 15.5%, 캐피탈 21.6%
 - 저신용자를 대상으로 하는 저축은행의 경우 25.89%, 대부업의 경우 34.9%

< 국내 금융기관별 가계신용대출 평균금리(2014년 12월) >

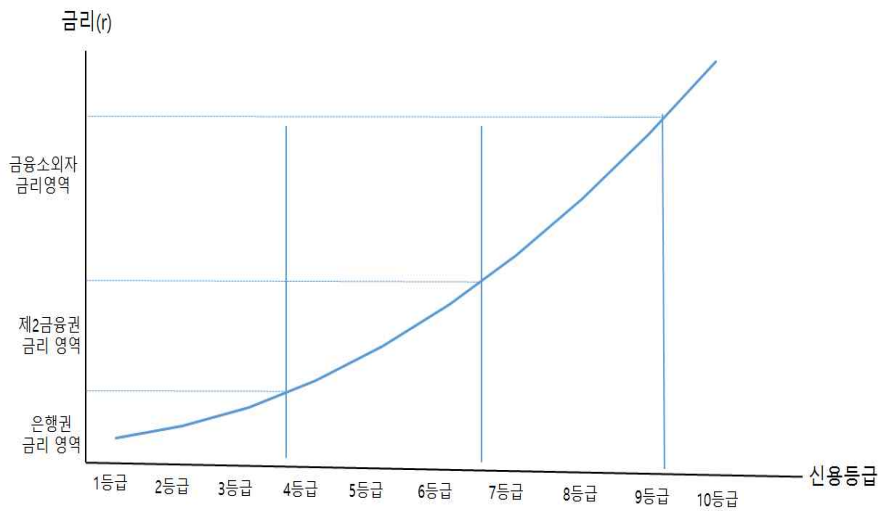


자료 : 한국은행, 각 금융협회, 매일경제신문(2015.4.3) 재인용

나. 최고금리 인하가 대부업에 미치는 영향

- 국내 금융기관의 대출은 사실상 신용등급별로 구분되어 이루어지고 있으며, 금리소외자 영역을 담당하는 금융기관의 이자율은 매우 높을 수밖에 없음
 - 실질적으로 7등급 이하부터는 제도권 금융기관의 접근이 원천적으로 배제되는 금융소외자 금리 영역에 해당
 - 제도권 금융기관들이 자율적인 시장규율(market discipline)에 따를 경우 서민의 금융시장 접근이 원천적으로 차단될 수밖에 없음
 - 수요자의 채무불이행 가능성으로 협상력이 미약한 상황에서 공급자 우위 시장 구조가 작동(중개수수료, 대손율이 유사한 서민금융기관 간의 현격한 대출이자율 차이 등이 그 예가 될 수 있음)
 - 금리소외자 영역을 담당하는 금융기관의 이자율은 채무자의 높은 채무불이행 때문에 적정 대출금리가 매우 높을 수밖에 없음
 - ‘상환능력이 취약한 차주가 높은 금리로 대출을 이용하는 신용대출시장’이므로 본질적으로 채무불이행 가능성을 내포
 - 신용등급이 낮을수록 기하급수적으로 높아지는 불량률을 고려할 때 적정 대출 금리는 매우 높을 수밖에 없음

< 국내 금융권별 신용등급별 취급 영역 >



○ 따라서 사실상 최고금리 인하의 영향을 받는 금융기관은 고위험 고객을 대상으로 높은 이자율을 부가할 수밖에 없는 대부업체들이 유일함

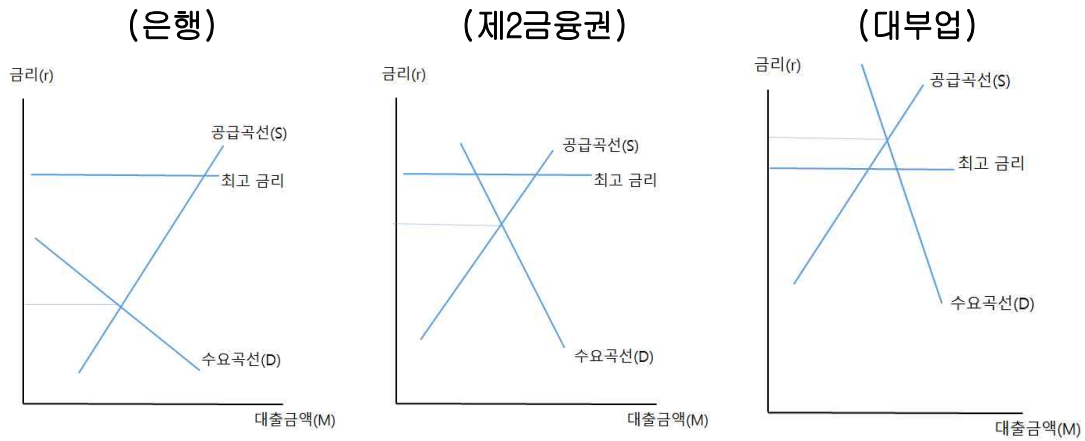
- 신용등급별로 금융기관별로 분리된 국내 가계 신용대출시장에서 이자율상한제의 영향은 사실상 대부업에 국한됨

- 신용 4등급 이하의 우량 고객만 취급하는 은행권의 경우 최저금리 시대에 이자율상한제와는 거리가 큼

- 신용 5~7등급 고객을 주로 취급하는 저축은행, 캐피탈 등의 경우 시장 균형대출금리가 높지만 현재의 최고금리로서는 사실상 영향이 없음

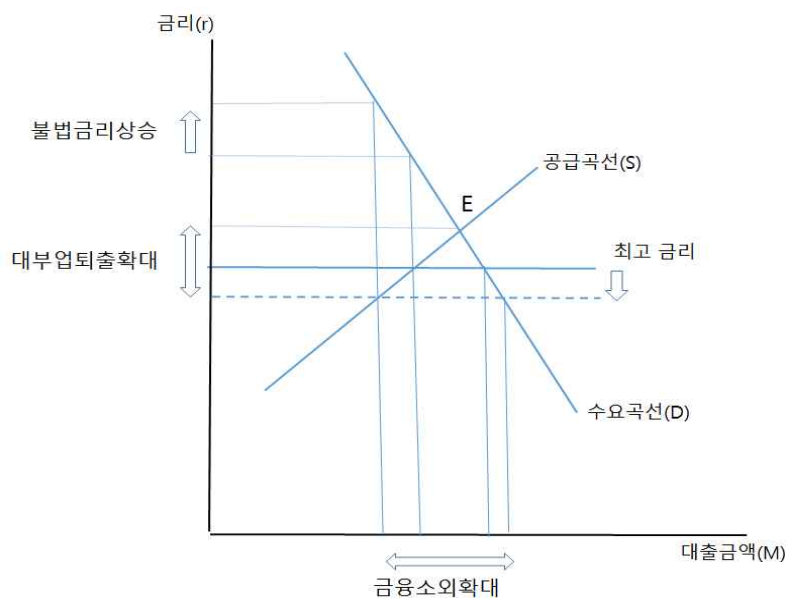
- 반면 신용 7등급 이상의 불량 고객을 주로 취급하는 대부업의 경우 이자율상한제 최고금리 인하에 영향을 크게 받을 수밖에 없음

< 국내 최고금리의 금융권별 적용 >



- 이자율상한제 최고금리 인하가 커질 경우 대부업체의 퇴출로 서민을 위한 대부공급이 위축이 되면서 금융소외가 심화되고, 비탄력적인 수요로 인하여 불법사금융에 의한 높은 금리가 형성될 수밖에 없음
 - 최고금리 인하가 진행될 경우 특히 공급의 축소로 금융소외가 확대되고, 금융의 혜택을 받지 못하는 계층의 경제적 어려움이 가중될 것임
 - 뿐만 아니라 공급이 미치지 못하는 수요자들의 경우 불법암시장에 접근할 수밖에 없으며 이 경우 형성되는 불법금리는 더욱 상승

< 최고금리 인하의 국내 대부시장에의 영향 >



II. 엄격한 이자율상한제 국가의 경험 사례

1. 프랑스와 독일의 대부업

가. 프랑스

- 통화금융법에 따른 면허제이며, 평균 실질금리의 4배를 초과하는 이율은 폭리적 이율로 간주하며, 강한 규제에 의하여 이자율상한제가 강력하게 존재함
 - 프랑스 소비자보호법(Code de la Consommation)은 프랑스 중앙은행이 이전 분기에 고시한 평균 이자율(average effective rate)에서 33.3%를 초과하는 대차계약(conventional loan)을 폭리행위로 규정(제313-3조)
 - 2006. 1/4 분기의 경우 폭리이자율은 1,524유로 이하인 경우 19.67%, 1,524유로 초과 당좌대월, 리볼빙, 할부판매인 경우 17.37%, 그 외의 경우 7.89%
 - 채무자는 제한 이율을 초과하는 부분의 이자 지급을 거절할 수 있으며, 형사적으로는 폭리죄에 해당하여 2년 이하의 자유형, 45,000유로 이하의 벌금 또는 병과형에 처할 수 있음(제313-5조)
 - 프랑스의 경우 채무불이행 방지와 소비자를 과도한 채무에서 보호한다는 것을 주된 방향으로 이자율상한제도가 강력하게 존재
 - 프랑스에서는 금리상한을 시장평균금리의 1.33배로 설정해 놓고, 신용의 대출을 모기지대출, 소비자신용대출 및 기관대출 등으로 구분하고 각 범주 내에서도 금액 및 금리별로 구분하여 다르게 적용
 - 2015년 3분기 현재 소비자신용 €3,000 미만의 경우 최고 APR은 20.04%, €3,000~6,000이면 APR 13.83%, €6,000이상이면 4.53%
- 프랑스의 경우 제도적으로 리볼빙신용의 사용이 많은 상태에서 관행적으로 채무가 증가하면서 곤경에 처하는 시스템이 정착됨
 - 대부업체들은 신용카드 기반 리볼빙 신용을 적극적으로 사용하여 저소득 계층 내 점유율을 높임

- 전통적으로 프랑스의 기업가들이 상대적으로 위험을 감수하는 편으로 저소득층에도 적극적으로 대출을 제공하는 산업이 발달
 - 연체율과 사용자 형태에 따른 차별화된 가격정책을 저소득 고객에게 적용함으로써 소득이 낮은 계층도 신용카드 기반의 리볼빙 신용 이용이 가능
 - 소액 서브프라임 대부업자들이 고객이 필요로 하는 금액보다 고객의 수준에 맞추어 빌려주고, 저소득층 차주들도 대출자격을 유지하기 위해 자신이 필요로 하는 것 보다 더 많은 돈을 빌려야 함
- 일반적으로 저소득 차주의 경우 자금이 경색되었을 때 많이 이용하는 리볼빙 대출로 채무가 증가하면서 연체의 어려움에 처함
 - 고위험 고객의 대출 비용을 높이는 원인 중 하나는 장기간 최저 수준에서의 잔고는 모두 소진한 채 장기간 버티는 경향(최소 납입한도 금액을 납입함으로써 연체는 면하지만 대출 자체의 상황은 어려워 사실상 대출로부터 추가적인 효용은 거의 이끌어내지 못하는 상태)
 - 리볼빙카드를 사용하는 고위험 채무자 중 상당수가 이를 감당하지 못하고 각종 제제 조치나 부가수수료를 징수 당하는 상황
- 리볼빙 과다 부채와 정책의 유연성 부족 등으로 다수의 사람들이 제도권 신용에서 소외됨
- 과다 채무 차주가 재정적으로 문제가 발생할 시 과다 채무 관련 보호 절차에 들어가서 재정적인 통제권을 잃어버리고 은행으로부터 어느 정도 소외됨
 - 은행들은 미납사태가 발생하고 30일 이내에 이것이 해소되지 않을 시 바로 Banque de France에 신고 후 FICP(National Database on Household Credit Repayment Incidents)에 등록(등록 기간은 10~15년)되며, 등록된 해당자는 자신의 은행 계좌 사용에 제약을 받거나 다른 계좌를 열 수 없음
 - 연체자는 주요 은행시스템에 참여가 금지되기 때문에 빠른 시간 내에 연체를 해소해야 되는 부담을 지님
 - 프랑스에서는 당좌계좌나 리볼빙 신용카드 지불액을 감당하지 못해 상당수의 사람들이 주류 금융에서 빠르게 소외되고 있음

- 리볼빙 신용의 연체가 발생하고 리볼빙카드를 사용하는 저소득 소비자 10명 중 3명이 카드 정지를 당하는 경험을 겪음
- 소비자조사 결과 FICP에 한번이라도 등록된 경험이 있는 저소득 가구의 비중이 과거 20%에서 최근 30%로 상승

○ 부가수수료 등으로 표면적인 이자상한 APR을 뛰어 넘는 실질 APR이 매우 높고, 대주들은 자금사정이 어려울 경우 자금회수 방안을 마련함

- 저소득층 소비자들은 사전에 예측하지도 이해하지도 못한 부가수수료 및 보험 가입으로 인해 실질 APR이 광고에서 제시하는 APR을 뛰어 넘는 경우가 자주 발생
 - 리볼빙 신용카드 대출 비용은 차주의 과거 성향에 크게 좌우되며, 경우에 따라 APR 보다 훨씬 더 높게 나타나는 경우도 볼 수 있음
 - 가격구조 내 가장 큰 영향을 미치는 핵심요소가 이자율이 아닌 다른 구성요소로 옮겨감에 따라 소비자에 대한 가격 투명성이 하락
 - 부가수수료는 반 강제적인 세일상품(의무상환보험, 생명보험증권 필요, 설정비/수수료 등)이나 거래 수수료를 통해 추가적인 매출의 창출로 이어짐
 - 소비자의 입장에서 본다면 신용의 비용이 예상보다 더 높게 나타나며, 이는 특히 저소득층 채무자에게 있어 추가 비용으로 이어짐
- 프랑스 유력소매체인점 카드 사례에서 2007년 기준 상한금리가 17.16%이지만 실제 적용되는 금리의 경우(1년간 누계) 27.3%가 됨
 - 표면금리(17.16%) + 연회비(1.0%) + 지연손해금(4.3%) + 지불보증보험료(4.8%) = 누계(27.3%)
- 가격통제가 이루어지는 시장에서는 상환이 어려워질 시 자금을 쉽게 회수할 수 있는 방법을 마련하여 대주들이 위험을 회피
 - 제 3자의 보증 요구, 소득이나 자산을 취득할 수 있는 별도의 계약 체결, 고용주로부터 급여의 일정액을 바로 차압할 수 있도록 하는 조항 등

< 프랑스의 유력 소매체인점 카드 사례 >							
- 대출조건 - o 대출금액 : 1,400유로(약 21만엔) - o 상환금액 : 매월 60유로(약 9천엔)을 상환 - o 상환금리 : 17.16%(2007년 기준치) - 금리 범위 외에 징수할 수 있는 수수료 - o 연회비 : 14유로(약 2,100엔) - o 지연손해금 : 1년간 3회 상환이 지체되었다고 가정 - o <u>지연 손해금</u> <u>연체금액</u> <table style="margin-left: 40px;"> <tr> <td>15유로</td><td>50유로 이하</td></tr> <tr> <td>20유로</td><td>50~150유로</td></tr> <tr> <td>25유로</td><td>150유로 이상</td></tr> </table> - o 지불보증 보험료(옵션) : 매월 대출 잔액의 0.45%		15유로	50유로 이하	20유로	50~150유로	25유로	150유로 이상
15유로	50유로 이하						
20유로	50~150유로						
25유로	150유로 이상						
자료 : 도쿄정보대학 도우모토 히로시 교수 발표자료(2015년 6월 12일)에서 발췌 주 : 1) 1유로=150엔으로 계산 2) 상기 추계는 도우모토 교수의 개략적인 계산으로 일반적인 채무자의 정확한 코스트 추계는 아님을 밝힘							

○ 저소득 신용 사용자가 재정적인 어려움으로 개인파산율이 높고, 생필품 소비를 줄이는 등 전반적인 생활의 질이 하락

- 프랑스 차주들의 파산율이 상대적으로 매우 높은 25% 수준
 - 영국의 경우 차주 중 4% 만이 재정적인 문제로 파산하고 독일의 경우 6%(간편한 파산절차인 채권자 규정선언 비중은 16%)
 - 프랑스의 경우 저소득층의 어려움이 커데다가 파산 절차가 자동적이며, 정부의 유연성 부족 등으로 높음
- 금융상 어려움을 겪고 있는 사람들이 그렇지 않을 경우 받게 되는 조치가 두려워 꼭 필요한 비용보다는 대출을 먼저 갚기 위해 돈을 써버리는 형국
 - 재무적인 사안에 대해 통제권을 잃지 않기 위해서 차주들은 대출상환을 우선시하기 때문에 집세 및 공과금을 납부하지 못하거나 필수적인 곳에 돈을 쓰지 못하면서 생활의 질이 떨어지고 있음

나. 독일

- 은행만 대금업을 할 수 있는 시스템(은행법에 따른 면허제) 하에서 이자제한에 관한 일반적인 규정은 없지만 법적으로 폭리의 수준 이상을 받지 못하게 엄격하게 규제하고 있음
 - 독립적인 대부업은 존재하지 않으며 유니버설금융주의 하에서 은행도 가능하고 지방은행, 저축은행, 신용협동조합 등도 소비자금융 차원에서 취급 가능함
 - 프랑스와 달리 은행들은 카드 기반 신용을 일반 대중에게 많이 확산시키지 못해 카드비중이 일천하며 상대적으로 형편이 좋은 가정에서만 카드를 사용
 - 모든 고객을 평등하게 대한다는 철학 하에서 위험기반 가격 정책의 도입이 이루어지지 못함
 - 폭리행위(Wucher)는 민법 제138조(공서양속에 위반한 법률행위·폭리)에 의하여 무효가 되고, 형법 제291조에 의하여 폭리죄로 3년 이하의 징역이나 벌금형으로 처벌됨
 - 단순히 이자율이 높다는 이유만으로 대출계약을 무효화하거나 처벌하지 않으며 다만, '채무자에 대한 실질적 위협'이 될 수 있는 '비상사태의 악용'이 인정되어야만 대출계약이 무효화되고, 폭리행위로서 처벌
 - 가장 대표적인 폭리행위는 이자폭리와 임대폭리로서 이자폭리의 경우 폭리의 기준이 되는 이자율을 법으로 정하지 않고 구체적 사건별로 제반사정을 종합하여 "급부와 반대급부 간에 현저한 차이"가 있는지 여부를 판단
 - 이자폭리의 경우 비록 우리나라의 이자제한법이나 대부업법과 같은 규제가 없지만, 실질적으로 보면 사법통제를 통해 고리를 훨씬 강력하게 통제
 - 획일화된 판단이 아닌 법원에 의한 구체적 타당성을 중시하나, 한국과 마찬가지로 거의 사문화³⁾
 - 연방대법원은 구체적 사건에 따라 개별판단을 해야 하지만 일반적으로 시중에 통용되는 금리의 2배를 초과하거나 시중금리보다 12%를 초과하는 경우 폭리에 해당한다는 입장

3) 한국 역시 유사한 규정이 있어, 대부업법과 관계없이 악의가 인정되면 비슷하게 처리(민법제104조(불공정한 법률행위) 형법349조(부당이득죄) 참조)

- 독일은 계약의 종류와 관계없이 쌍무계약에 있어 급부와 반대급부사이에 현저한 차이가 있는 경우 민사폭리나 형사폭리에 해당한다는 판례가 많이 축적되어 있는데, 2배가량의 차이가 발생하는 경우 “현저한 차이”가 있다는 것이 독일연방대법원의 확립된 입장
- 대신 전당포영업자의 영업에 관한 법률에는 대부금에 대한 이자는 월 1%(연 12%) 초과하여 수령할 수 없음(제10조 제1항)
 - 초과이자를 수령한 경우에는 2,500유로의 과태료에 처함{제12조의 a(법령위반), 영업법(Gewerberecht) 제144조 제4항}

< 독일의 이자율상한제 개요 >

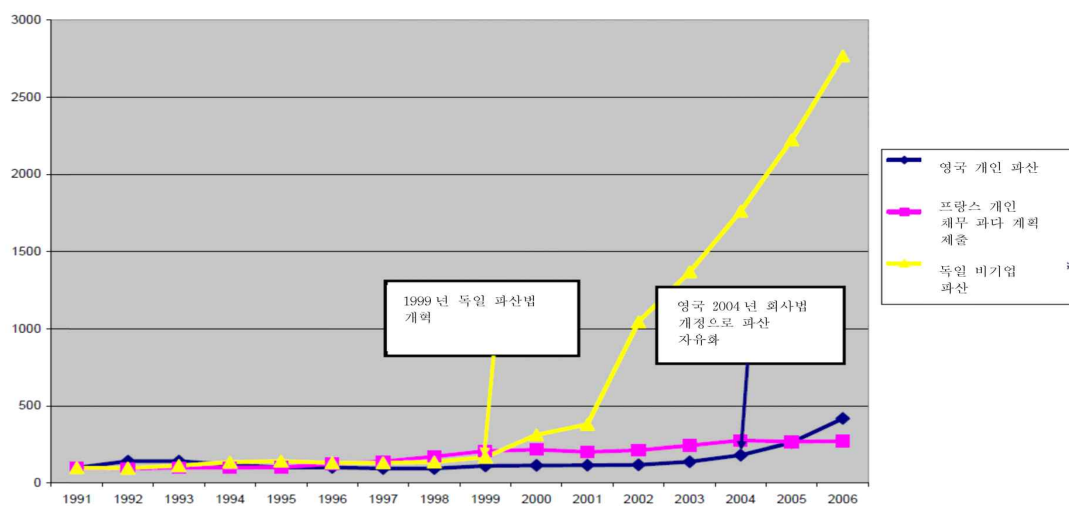
최고이자율 제한 규정	이자율 위반 형사처벌	이자 간주규정	기 타	비 고
없음	없음	-	면허제 단, 전당포의 경우 면허 불요	민·형법 상 일반 규정을 통해 폭리행위 금지

○ 가혹한 파산제도로 채무불이행이 낮지만 지난 10년간 과다 채무가 꾸준히 증가하는 경향을 막아내지 못하고 신용시장 성장을 제약한 것으로 평가됨

- 역사적으로 가혹한 파산제도 하에서 규제당국은 채무불이행 방지에 중점을 두고, 대주들은 보수 성향을 지속하면서 심각한 신용소외 현상을 야기
 - 파산의 필요성에도 파산을 하지 못하는 경우가 많으며, 이에 따라 규제당국에서 채무 불이행을 중점 과제로 삼음(하지만 1999년 현대적인 제도로 바뀌고, 또 경기침체가 지속되면서 파산이 큰 폭으로 증가)
 - 채무불이행이 발생할 경우 대주는 의무적으로 낮은 이자율을 적용하며, 규제에 의해 채무자의 생활을 악화시킬 수 있는 일체의 조치를 취할 수 없을 뿐만 아니라 채무 불이행 발생 시 규제당국으로부터 불이익을 받음
 - 따라서 독일 금융기관들은 연체확률이 높은 채무자에게 위험을 감수하고 돈을 빌려주는 것을 규제 차원에서 강력하게 기피(대부분의 독일 은행들은 채무불이행률을 국제적으로 매우 낮은 2%, 심지어 1%대에서 관리)

- 독일 내 저소득층 가구는 소규모 신용이 존재하지 않아 전화, 수도/전기, 집세 등 청구서 요금을 지불할 돈이 없어 문제성 신용에 등록되는 경우가 많음
 - 독일 저소득 가구는 신용소외의 가능성이 더 높음에도 불구하고 저소득 개인의 문제성 신용등록 현황은 3국이 유사한 수준
 - 프랑스와 마찬가지로 독일의 대주들도 영국에 비해 자금상의 어려움이 있을 때 채무자에 대한 인내심이 더 낮은 것으로 조사되고, 프랑스 및 영국에 비해 빈곤층으로 전락할 위험이 상대적으로 더 높음
- 독일의 규제당국은 채무 불이행을 크게 줄이는 데에 성공했지만 과다 채무문제는 여전히 남아 있으며, 신용시장의 유럽국가에 비해 상대적으로 위축
 - 추정에 따르면 과다 채무로 인해 고통 받는 가구의 수는 인구 전체의 8%에 해당되는 2006년 기준 340만 가구(policis)
 - 신용시장의 보수화가 혁신의 제약, 시장 성장의 제약, 구조적인 경직 등을 심화시켰으며, 금융위기 이전 독일 경제가 침체를 지속하고, 실업이 크게 증가한 것에도 기인

< 영국, 프랑스, 독일의 파산 비율 >



주 : 1991년 = 100

자료 : Banque de France; Insolvency Service, BERR; Statistisches Bundesamt Deutschland. Policis 재인용

2. 일본 대금업

가. 일본 대금업의 성장

- 1983년 대금업법이 제정된 이후 금리상한 규제 등의 어려움에 처하기도 했지만 1990년대 연평균 10%의 고성장을 지속함
 - 일본의 대금업은 우리나라 대부업과 유사한 개념이나, 그 업무 범위에 있어서는 우리나라 보다 훨씬 포괄적인 비은행(non-bank) 금융기관을 의미
 - 비은행 금융기관이란 소비자금융, 신용판매, 신용카드회사, 전당포, 사업자금융, 어음할인, 일수대출 등 수신 기능 없이 단지 개인과 사업자에게 자금을 공여하는 금융기관을 의미함
 - 1983년 대금업법 제정 이후 대금업 영업환경 변화로 재편되면서 등록 대금업체 수는 축소되었으나, 대출 잔액은 연간 10% 이상의 고성장을 지속
 - 1978년 사라킹(샐러리맨 고금리 대출)에 대한 비판적 여론이 높아지자, 일본 정부는 1983년 대금업 규제법을 만들어 고금리, 과잉대출, 불법추심 등에 대해 벌금·영업정지·구속 등 강경하게 대응
- 수차례 대금업규제법상의 상한금리 인하로 대금업계의 양극화 현상이 심화되고, 중대형 대금업체를 중심으로 나름 서민금융 역할을 한 것으로 평가됨
 - 수차례의 최고금리 인하가 대금업계의 구조조정을 촉진시키면서 중대형업체 위주로 재편됨
 - 83년 대금업법 제정 당시 73.0%이었던 금리상한이 86년에는 54.75%, 91년에는 40.004%, 2000년에는 29.2%로 지속적으로 인하
 - 중대형업체들은 규제금리 인하를 '규모의 경제' 효과를 통해 수익성을 확보할 수 있었던 반면에 소형 대금업체들은 규제금리를 지키면서 수지를 맞추기 어려워 등록을 포기하는 경우가 발생

- 대형 대금업체들은 사업자대출보다 소비자대출, 특히 단기 소액 무담보대출을 적극적으로 확대시키면서 담보능력이 부족하고 급전이 필요한 서민들을 위한 제도권 서민금융기관으로 당당히 자리 잡음
 - 담보대출, 주택대금대출, 기업대출이 지속적으로 감소한 대신 소비자무담보 대금업체의 영업활동이 증가하면서 소비자에 대한 대출비중은 1997년 24%에서 2005년 46%까지 상승
- 1990년대 들어 일본 경제가 “잃어버린 10년”의 장기침체에 빠지자 어려움에 처한 서민들에게 급전을 지원하는 역할을 하면서 서민금융기관으로 도약
 - 1980년대 후반의 버블경제 시기에 부동산 관련 기업대출에 치우친 은행들이 무너지자 대금업체가 소비자 서민금융의 중추적인 역할을 담당
 - 전체 대금업시장의 축소(특히 사업자를 대상으로 하는 고리 대금업 시장의 축소)에도 불구하고 개인소비자를 대상으로 하는 대금업은 빠르게 성장함

나. 최고금리 하락과 대금업의 쇠퇴

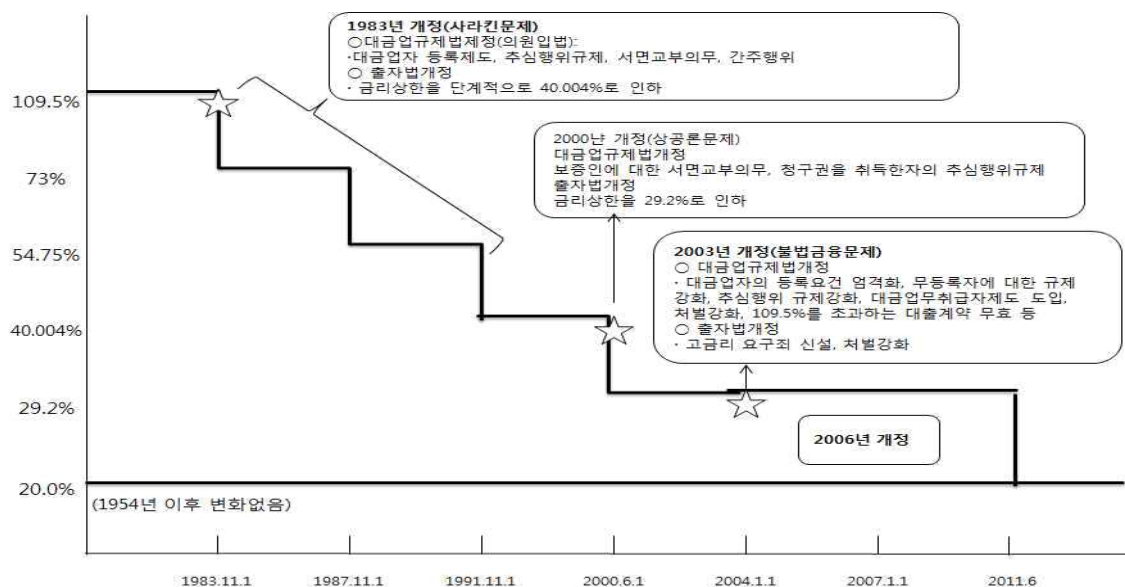
○ 출자법과 이자제한법상의 최고금리 차이에 따른 문제점을 해소하고자 2006년 6월 출자법을 개정하여 이자상한을 20%로 변경토록 유도함

- 출자법과 이자제한법 상 공백을 이용하여 2010년 이전에 대금업자들은 이자제한법상 제한금리와 출자법상 상한금리 내(gray zone)에서 대부자산을 운용
 - 출자법은 대금업자에 대한 이자상한을 연 29.2%로 하고, 동 상한을 위반할 경우 5년 이하의 징역 또는 천만원 이하의 벌금을 부과(출자법 제5조)
 - 반면 이자제한법은 (대출액 규모별로) 이자상한을 연 15~20%로 두고, 연체 이자율은 연 21.9~29.2%로 규정하는 한편 이자제한법은 민법으로 상한 위반 시 형사처벌은 없고 단지 초과분을 무효 처리(이자제한법 제3조)

* gray zone 부분의 이자에 대해서 대금업자의 지불 청구는 가능하지 않지만 채무자가 임의로 지급한 경우에 대금업자가 서면 계약서나 서면 영수증을 교부할 경우 유효한 이자의 변제로 간주(간주변제)하여 초과이자분에 대한 사후 반환청구가 불가능(출자법 제43조). 당시 상기의 편법이 가능했던 배경에는 출자법 위반 시에는 형사법(취조법) 처벌을 인정한 데 반하여 이자제한법 위반 시에는 형사처벌조항을 두지 않았기 때문

- 이자제한법은 20%를 상한으로 인정하고 초과분은 무효로 규정하여, 대금업체의 초과 징수분에 응하지 않으려는 금융소비자의 소송이 끊임없이 제기
 - 출자법상 상한금리를 실질적으로 무효화한 대법원의 판결 : 이자제한법상 상한금리를 초과한 계약을 무효로 하는 판례(2006년 1월)
 - 관련하여 일본 법원의 경우 종전에는 대금업체에 유리하도록 판결을 내리다가 2000년 들어서는 금융 소비자 측에 유리하도록 선고하는 쪽으로 방향을 선회함에 따라 금융청이 출자법을 개정하기에 이름
- 2006년 출자법(29.2%)과 이자제한법(20%) 상의 괴리 해소를 위해 출자법 상한을 20%로 변경
 - 여전히 이자율 상한이 높다는 인식과 다중채무자 문제가 부상하자 이 문제 해결을 목적으로 2006년에 다시 법을 개정(당시 최종적으로는 2010.6월 전면 시행에 들어가도록 충분한 경과기간을 두고 또한 전면시행 이후에도 2년간 개정에 따른 대금업의 변화를 추적하여 부작용 등이 심화될 경우 재개정할 수 있음도 명문화함)
 - 출자법상의 이자상한을 이자제한법의 그것보다 높게 운영하여 대부업자의 고금리를 용인해 온 점인데, 이것마저도 2010년 들어 폐지

< 일본 상한금리 단계적 인하 과정 >



자료 : 일본금융청, 한국금융연구원(대부업관리·감독 효율성 제고 방안(2012.11) 재인용

○ 2006년 대금업관련 법의 개정으로 법원이 과거 초과 징수한 이자에 대한 반환 명령을 내림에 따라 대형 대금업자의 경영도 동시에 악화

- 대출잔고 5천억엔 이상의 대형업체수가 2008년 6개사에서 2010년 2개사로 감소하고 이들의 비중도 동기간 중 75.3%에서 49.7%로 크게 감소
 - 반면에 그 반사효과로 대출잔고 1천억엔~5천억엔 사이의 중형 대부업체 비중은 오히려 8.6%에서 33.2%로 증가
 - 2007년 3월 기준 아콤 - 4,394억엔, 프로미스 - 3,749억엔, 아이프르 - 3,593억엔 등 대형업체는 적자누적으로 경영환경이 악화되고, 2010년에는 다케후지가 도산
- 현재 일본의 경우 이자율상한이 한국과 달리 複數로 운영
 - 10만円 以下대출에 대한 상한은 20%
 - 10~100만 円구간의 대출에 대한 상한은 18%
 - 100만円 초과대출에 대한 상한은 15%

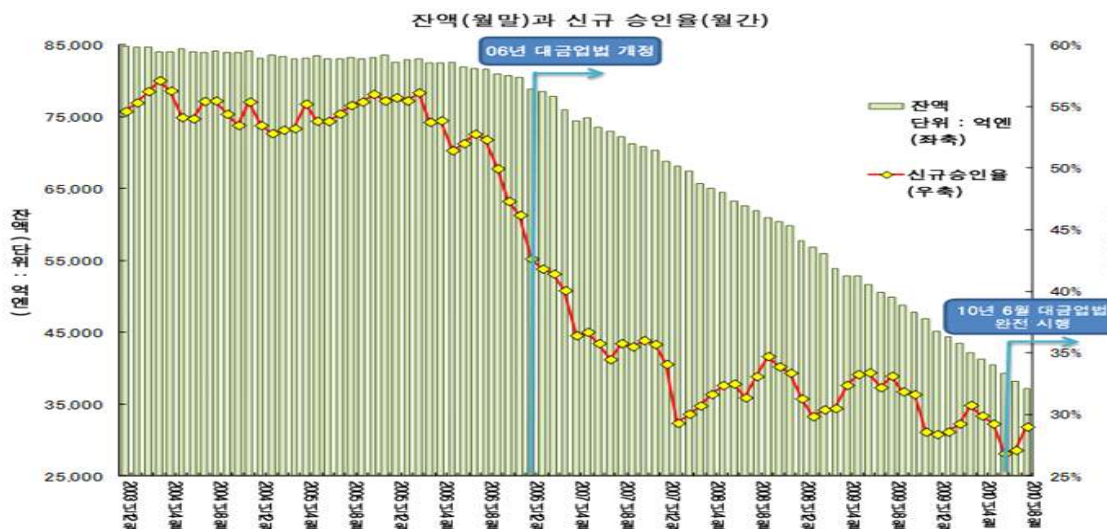
다. 대금업 쇠퇴의 영향

○ 이자율상한 강화 이후 합법적인 대금업체의 퇴출과 대금업 대출이 급격히 줄면서 서민들의 자금공여 기능이 급격히 줄어들

- 2006년 대금업관련 3법 개정 및 단계적인 실행(2010.6월 전면시행)의 여파로 일본 대금업자 수 및 대출규모는 법률개정 전에 비하여 크게 감소
 - 1999년 약 3만개였던 대금업자수는 2015년 6월말 현재 1,987개로 약 1/15로 감소
 - 특히 진입규제와 금리상한 인하를 골자로 한 법 개정(2006) 이후 都道府縣 등록자 수가 재무국등록자보다 급속히 위축되었는데, 이는 입법 취지대로 상당수 중소기업이 폐업한 데 따른 것으로 보임
- * 일본의 경우 광역자치단체 기준 2개소 이상의 영업지역을 가진 대금업자는 도도부현이 아닌 재무성의 재무국에 등록하고 감독을 받도록 하는 소위 이원화된 체계를 취하고 있음

- 2006년 법 개정 이전까지는 소비자대상 무담보대금업자규모가 사업주대상 대금업자 잔고의 60%에 육박하는 수준까지 증가하다 이후 급격히 감소
 - 일본의 경우 대부업자를 총대출잔고 기준으로 볼 때 소비자대상 무담보대금업자와 사업주대상 대금업자가 전체 대출 잔액의 50~60%를 점유
 - 2006년 금리상한 인하를 포함한 대금업에 대한 규제, 감독강화는 일본의 소비자무담보 대금업자 경영에 직접적인 타격
 - 대금업자의 대출 잔고는 관련법 개정 전인 2004년 약 11.7조엔에서 2010년 5.3조엔으로 감소하여 자금공여 기능은 크게 저하

< 일본 대금업 잔액과 승인율 추이 >



주 : 조사대상인 다케후지 파산 직전(2010년 8월)까지 집계,
 자료 : 소비자금융 대형 7개사 대형 앙케이트 조사(2010년 10월), 도우모토 교수 발표 재인용

○ 이자율상한 강화로 합법적인 대출이 거부되는 비중이 높아지면서 불법대출이 심화되고 소비자파산이 크게 증가함

- 신용소외 심화로 합법적인 대출이 거부되는 비중이 높아지면서 조직범죄가 불법 대출에 개입하는 등 불법대출이 크게 증가
 - 합법적인 대출을 원했으나 대출을 받을 수 없는 사람들 중 과거 12개월 내 불법대출업자와 접촉했다고 응답한 비중 26%, 이는 대출을 받을 수 있었던 사람을 대상으로 조사한 결과의 두 배(과도한 채무를 지니고 있는 직장인 중산층도 신용소외 되면서 불법 대출에 눈을 돌림)

- 2006년 이자율 상한선 기준을 더 강화하자 피해자 지원 단체 문의 및 불법 대금사범 검거율이 크게 상승(National Police Association의 자료에 따르면 불법 대금 사범 검거율이 2006년 상반기부터 2007년 상반기까지 50% 증가)
 - 2007년 National Police Association이 발표한 범죄 백서를 통해 불법대부업체의 경우 합법 이자율의 7배에서 많게는 288배에 달하는 이자를 징수
 - 공격적인 추심행위와 폭력의 위협 등으로 인해 압박을 느낀 피해자가 자살하여 사회적으로 물의를 일으킴
- 일본에서는 이자율 상한선을 낮추자마자 소비자금융에 크게 의존한 영세 기업 중심으로 파산율이 크게 증가
- 파산이 증가하는 현상은 갑작스러운 신용소외뿐만 아니라 리볼빙 금융으로의 전환, 파산법 현대화 등도 원인이 되고 있음
- 일본의 금융양극화 심화와 정치·사회적 변화가 일어나는 한편 소비감소로 인하여 경제에도 악영향을 미치는 것으로 분석됨
- 소득과 자산의 양극화(격차)뿐만 아니라 금융 접근에 있어서의 양극화, 즉 금융소외 현상이 현저하게 증대하면서 사회적 불안정성의 문제가 크게 대두
- 대기업직원, 공무원 등은 제도권 금융기관에서 저리 대출이 가능한 반면 영세사업주, 영세기업종업원 등은 최고금리 수준에서도 대출이 어려워지는 등 신용시장의 격차가 확대
 - 2000년대 이후 일본에서는 다중채무자의 자살 문제 및 금융소외 현상이 표면화되면서 사회병리 현상이 급증하고, 이른바 ‘격차사회’로 불리는 심각한 사회양극화 현상에 허덕이고, 정치에 대한 불만도 급증
- 정치 불만을 종식시키고 사회 전체를 한 방향으로 제어하기 위하여 특정 이데올로기의 필요성이 커지면서 극단적 이념의 정치 그룹이 급속하게 대두
- 소득격차 및 금융격차 등의 사회양극화로 인해 자신감을 상실한 사회적 하위 계층은 국수주의적(주변 국가를 노골적으로 무시하고, 강한 국가를 지향하는 주장) 정치세력의 이슈를 무비판적으로 수용
 - 사회혼란과 이념적 공백은 국가정체성을 강조하고 애국심을 자극하는 정치세력, 이른바 ‘일본판 네오콘(neo-conservative)’의 대두를 초래

- 한편 대금업의 쇠퇴로 인한 신용시장이 위축되면서 나타나는 소비 감소가 경제에도 악영향을 미침
 - 삿포로대학의 이다 다카오 교수는 상한금리 인하가 2006년부터 2008년까지 일본의 GDP에 적어도 -6조엔 정도의 부정적인 효과를 미쳤다고 추정(이다 다카오, 가토 아키라 『상한금리 규제에 대한 대응으로 이미 6조엔의 명목 GDP가 소실되었다』 금융재정사정(2010년 6월호))
 - 게이오대학의 이와모토 다카시 교수는 과불금 반환 청구가 2007년부터 2012년까지 6년간 일본의 GDP에 미치는 영향은 -8조~-18조엔으로 추정(이와모토 다카시외 4인 『‘개정대금업법’에 관한 경제적 영향 시뮬레이션』 퍼스널파이낸스학회(제 14회 전국대회, 2013년 10월 13일))

3. 소결

○ 주요국 사례 분석 결과 엄격한 이자율상한제를 도입하고 있는 국가들의 경우 서민 자금공급 위축으로 금융소외 현상이 심각함

- 프랑스, 독일, 일본 등은 제도적·문화적으로 그 배경이 조금씩 다르나 실질적으로 이자율상한제를 엄격하게 실시하고 있음
 - 프랑스의 경우 채무불이행 방지와 소비자를 과도한 채무에서 보호한다는 것을 주된 방향으로 이자율상한제가 표면적으로 존재
 - 독일의 경우 법으로 정해진 이자율상한은 없지만 실질적으로 사법통제를 통해 고리를 강력하게 통제(일반적으로 시중에 통용되는 금리의 2배를 초과하거나 시중금리보다 12%를 초과하는 경우 폭리에 해당한다는 입장)
 - 일본의 경우 전후 불법 사금융의 고금리, 과잉대출, 불법추심 등에 대해 강경하게 대응하고자 1983년 대금업규제법을 제정하여 금리를 규제
- 하지만 이자율상한제의 존재로 인하여 이들 국가들은 심각한 금융소외 현상을 직면
 - 프랑스의 경우 리볼빙 과다 부채와 정책의 유연성 부족 등으로 다수의 사람들이 제도권 금융으로부터 소외
 - 독일의 경우 가혹한 파산제도와 연관되지 않기 위한 금융기관의 보수적인 행동으로 심각한 금융소외 현상이 나타남
 - 일본의 경우 연이은 최고금리 인하 이후 합법적인 대금업체의 퇴출과 대금업 대출이 급격히 줄면서 서민들의 자금공여 기능이 급격히 줄어들음

○ 프랑스, 독일 등의 경험에서는 대부업 이자율과 관련하여 구조적인 왜곡 현상이 뚜렷하게 나타남

- 가격에 가장 큰 영향을 미치는 핵심요소가 이자율 보다 각종 수수료 등으로 옮겨져 소비자에 대한 가격 투명성이 하락하고 소비자 부담 증가
 - 이자율상한으로 금리수익이 낮아진 대주들에게 부가 수수료, 차주 특성별 수수료 등 다양한 수수료(특히 이는 서브프라임 카드 부분에서 더욱 큰 비

중을 차지) 등이 대주의 수익 중에서 상당한 부분을 차지하고, 이를 바탕으로 주 APR과 상관없이 대주들은 위험에 맞는 가격을 부과할 수 있음

- 광고상의 APR은 전체 비용을 제대로 나타내지 못하고(Policis의 조사에서 독일 소비자 연합의 미스테리 쇼퍼 시험 결과 광고상의 APR 보다 훨씬 많은 부담), 상황이 불규칙적인 차주의 경우 그 비용은 크게 증가할 수 있음

- 대주들은 이자율상한제가 적용됨에 따라 제품 및 가격 구조를 변경하고, 수수료 징수도 선취에서 후취수수료(back-end charge) 방식으로 전환

- 차주 성향기반 가격정책으로 개별 차주의 행동 특성에 따라 다소 공격적으로 정밀하게 가격을 조절
- 대주들은 위험 수준에 맞는 가격을 책정하기 위해 차주들의 형태를 요금부과 시기의 형식에 따라 가격을 구조화하며, 이를 위해 신용한도를 초과하거나 대금납입을 연기하는 등의 방법도 선택

- 가격통제가 이루어지는 시장에서는 상황이 어려워질 시 자금을 쉽게 회수할 수 있는 방법을 마련하여 대주들이 위험을 회피

- 제 3자 보증 요구, 소득이나 자산을 취득할 수 있는 별도의 계약(대주가 고용주로부터 급여의 일정액을 바로 차압할 수 있도록 하는 조항 등)을 체결
- 각국 규제당국은 가격뿐만 아니라 대출조건에도 관심을 가지게 되면서 대주들이 위험에 상응하는 가격을 책정할 수 없게 될 경우 시장을 떠남

○ 이자율상한제가 과다 부채를 방지하지 못하면서 가계의 재무건전성을 악화시키고 있음

- 프랑스 및 독일의 경우 이자율상한제에도 불구하고 과다채무 문제가 발생

- 프랑스는 리볼빙 신용의 사용이 많은 상태에서 관행적으로 과다 채무가 발생하고, 특히 고위험 채무자 대상 리볼빙 신용의 불이행률이 빠르게 증가
- 독일의 규제당국은 채무 불이행을 크게 줄이는 데에 성공했지만 경기침체 등으로 과다 채무문제는 실패한 것으로 평가(policis)
- 전체적인 상환금액이 가구 소득에서 차지하는 비중은 이자율상한제의 유무와 관계없이 유사

- 저소득층 신용사용자가 재정적인 어려움에 봉착할 시 매우 곤란한 상황에 처하게 되고, 재무적 문제로 인한 파산율이 매우 높음
 - 프랑스와 독일에서는 금융상 어려움을 겪고 있는 사람들이 대출을 갚지 못하게 될 경우의 조치가 두렵기 때문에 꼭 필요한 비용보다는 먼저 갚기 위해 돈을 써버리는 형국
 - 프랑스의 파산율은 자동적 절차, 정부 개입 등으로 매우 높은 25%, 독일의 파산선언율은 6%, 채권자 규정선언(간편한 파산절차) 비중은 16%로서 이는 영국의 4%에 비해 매우 높은 수준 (Policis)
 - 일본의 경우 이자율상한제 최고금리를 낮추자마자 특히 소비자금융에 상당 의존하는 영세기업 중심으로 파산율이 빠르게 증가

○ 이자율상한제가 신용시장의 성장을 가로 막고 있으며, 경제에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

- 이자율상한제가 없는 영국의 신용시장은 빠른 속도로 성장하면서 독일을 제치고 유럽 내 최대의 신용시장으로 등극
 - 영국과 호주의 신용시장 성장은 독일과 프랑스에 비해 더 빠름(영국과 호주의 신용시장은 1995~2006년 109% 성장한데 반해 프랑스는 6.3% 독일은 0.9% 성장에 그침)
 - 동기간 동안 소비자 1인당 신용사용 액수는 영국 9.5% 호주 9.1% 성장
 - 물론 부분적으로 영국과 호주가 지닌 문화적인 특성 및 경제 활황 덕분도 있지만 규제가 없었다면 그리 빠르게 성장하지 못했을 것임
- 금융위기 이전 경제성장은 영국과 호주가 프랑스와 독일보다도 나은 결과와 일본의 장기 침체 등도 이자율상한제의 존재가 일정부분 기인
 - 이는 이자율상한제가 없는 경우 빠른 신용의 성장이 소비를 자극하면서 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석
 - 일본의 대금업의 쇠퇴로 인한 신용시장이 위축되면서 나타나는 소비 감소가 경제에도 악영향을 미침

IV. 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 경험 사례

1. 미국의 Payday Loan

가. Payday Loan 시장의 성장과 규제

- 미국 단기 소액대부 시장은 Payday Loan을 중심으로 발전했으며, 최근 인터넷 등을 통한 온라인 거래로 빠르게 확대되고 있음
- 미국은 2000년대 이전 만해도 단기 소액대부 시장이 발달하지 않았으나 현재는 Payday Loan 시장을 중심으로 매우 큰 규모로 발전
 - 일반적으로 Payday Loan은 전통적으로 Check Cashers(수표 할인업자), Pawnshops(전당포), Money Wires(송금업자) 등과 함께 연방정부의 대출관련 법에 규제를 받지 않는 대체 금융수단으로 여겨짐
 - Payday Loan은 차입자의 개인수표 또는 은행계좌에 대한 접근권리를 담보로 주로 100~500달러의 소액을 14일 정도의 초단기 대출을 말함
 - * 은행계좌를 보유해야 하며, 상환능력이 없는 대출자는 수표 액면가를 높이거나 대출을 연장해야 하는데, 대부분 만기연장을 하고 높은 이자를 지급
 - * 14일 대출에 대한 이자율은 15~30%(연이율로는 390~780%)이며 대출한도, 최대 대출기간, 수수료 및 금리 한도 수준 등 대출 조건들은 각 주별로 설정된 규제에 의해 적용
 - * 금융소비자는 은행계좌와 급여소득 또는 사회보장 연금 수입으로 주유소, 편의점, ATM, 인터넷 등의 경로를 통해 쉽게 이용이 가능
- 미국 Payday Loan 산업은 1990년대에 급성장하였으며, 대형화가 진행되면서 성장세가 지속되었으며, 최근에는 온라인거래 중심으로 성장세가 가속
 - 1990년대 은행산업 규제완화로 경쟁이 치열해짐에 따라 소매금융업자들은 소액 단기대출과 같은 이윤이 적은 상품보다는 신용카드 판매를 증가
 - 그 과정에서 저소득 가계는 배제되었으며, 신용제약을 해소하기 위해서는 고금리의 페이데이론을 이용할 수밖에 없음
 - Payday Loan은 주별 인허가로 분산되어 있으나 정보기술 활용 및 규모의 경제를 추구하면서 점차 대형화되는 추세이며, 5개 대형 페이데이론 업자

(Advance America, ACE Cash Express, Check N' Go, Dollar Financial, Check Into Cash)가 전체 산업의 약 20% 가량을 차지

- 1996년 2천개에 불과했던 Payday Loan 대출업자는 2007년 약 23.6천개로 매년 20%의 큰 성장률을 보임
- 2015년 2월 yahoo.finance의 뉴스에 따르면 2006년 시장 규모가 \$1.5 billion에서 2015년 \$4 billion으로 빠르게 성장

○ Payday Loan 시장에 대한 규제는 각 주(州)에서 담당하고 있으며, 엄격하게 금지하고 있는 주는 15개, 나머지 36개 주는 영업을 허용하고 있음

- 연방은 이자율에 대한 특별한 법률적 제한이 없고, 대부분의 주(州, States)들이 고리대금법(State Usury Law)에 의해 규제를 받으나 등록 대부업자의 경우에 일반적으로 고시된 민사상 제한 이자율 보다 높은 이자를 허용
- 연방정부가 군관계자 등에 대한 예외 규정(2007년 군관계자에게 36% APR 이상 금지 등) 외에 일반적으로 Payday Loan에 대해 규제를 하지 않음⁴⁾
- 현재 다수의 주에서 관련 법규를 제정하여 단기 소액대부를 활성화하고 있으며, 주에 따라 제한이율과 규제방식이 상이할 뿐만 아니라 거래 주체, 유형, 대차 금액 등에 따라 다양한 예외가 인정
- 2014년 1/4분기 현재 주 고리대금법에 의거 이자율에 대한 엄격한 규제가 있는 15개 주에서 실질적인 Payday Loan이 금지⁵⁾
 - Payday Loan 면허가 금지되어 '가게앞(storefront)' 영업을 금지
 - 아칸소, 코네티컷, 메릴랜드, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 로드아일랜드, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 버몬트, 펜실베이니아, 웨스트버지니아, 조지아, 몬테나, 애리조나 등
- 9개 주에서는 '가게앞(storefront)' 영업은 허용하지만 비교적 까다로운 규제가 있는 hybrid형 형태로 영업을 이루어지고, 나머지 27개 주의 경우 엄격한 규

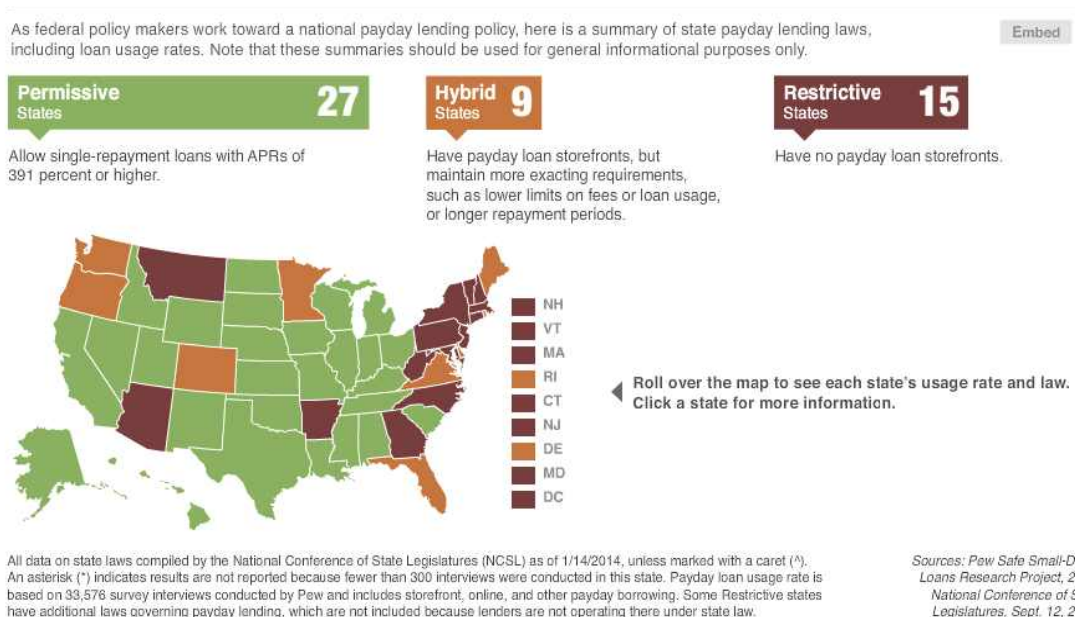
4) 대부진실법(Truth in Lending Act)에 따라 이용자에게 공개해야 하는 실질연이율(annual percentage rate : APR)의 산정방법과 표시방법에 대해서는 규정하고 있으나 금리는 기본적으로 시장에 맡겨야 한다는 입장이어서 그 상한은 규정하지 않음.

5) <http://finance.yahoo.com/news/CFPB-payday-lending-rules-explained-192558796.html>

제 없이 Payday Loan을 활성화하고 있음

- 수수료(이자율) 및 대출 규모에 대한 제한, 장기상환기간 등에 대한 까다로운 규제를 둠(예컨대, 최대 대출금액을 \$300 ~ \$1000 수준에서 한도를 두고, 기간 규정, 과도한 이자율과 수수료비용 한도, 롤오버 제한 등)
- hybrid형 형태로 영업이 이루어지고 주로는 워싱턴, 오리곤, 유타, 미네소타, 콜로라도, 메인, 델라웨어, 버지니아, 플로리다 등이 있음
- 나머지 27개주에서는 단일 일시금 상환 대출에 APR 391% 이상 가능한 Payday Loan 허용

< 미국 주별 Payday Loan 규제 상황 >



나. 주 정부의 Payday Loan 시장의 활성화 유도과 평가

- Payday Loan에 대한 사회적 저항에도 불구하고 규제당국의 관리 및 개선 노력으로 단기 소액대부시장을 활성화시키는 방향으로 유도
- 초기에는 소비자 운동가들의 저항이 거세지면서 이에 대한 해결책으로 소비자 보호기관들은 이자율 상한선을 도입하고 규제를 강화

- 연방예금보호공사, 통화관리청 등은 이자율 상한을 저소득·저신용 소비자 보호 수단으로 여김(가난한 사람들이 더 많은 비용을 지불하는 것이 사회적으로 불합리하고, 고비용 Payday Loan을 악성 대부업으로 인정 주장)
 - 특히 서브프라임 위기 당시의 험악한 정치권의 분위기로 인하여 단기 소액 대부업에 대한 감독 규제가 더욱 강화
- 규제당국은 단기소액대출을 뿌리 뽑기보다는 이를 관리하는 방안을 모색
 - 연방준비위원회 자체 연구뿐만 아니라 증거(evidence) 기반 학계연구 등으로 규제를 강화하자는 측이 오히려 공지에 몰림
 - 단기소액대부산업은 소비자의 수요를 바탕으로 성장기와 성숙기를 거치는 과정에서 단기소액대출 사업을 억제하기보다 모범사례를 도입하도록 장려하는 한편 부당하고 가혹한 영업방식을 지양하도록 유도
 - 특히 최근 수년간 일부 주에서 소액대출을 중심으로 단기 소액대출을 활성화하는 구체적인 규정을 도입
- 이자율이나 비용수수료 규제 보다는 제도 개선을 통해 그렇지 않다면 매우 불투명했을 재무적 안정성이 훼손되는 숫자를 줄이고 있음
 - 1회 및 연간 차입 한도, 갹신의 수, 연속적인 대출의 수, 일반대출과 같은 상환계획 요구(워싱턴 주의 경우 유일하게 분할 상환 계획을 요구)
 - 만일 차주가 파산 이전에 돈을 갚을 시간을 요청하면 최대 180일이 제공
 - 대출을 연이어 받으면 일정 기간 추가 대출을 못 받게 하는 cooling-off 기간을 의무화
 - 대부업체가 대출자의 소득, 과거 대출이력 등을 엄격히 심사하고, 직접 소비자를 위해 상환 스케줄을 정밀하게 짜주는 방안도 논의
- 최근 엄격히 규제되는 주라도 규제가 없는 다른 주에 본사를 두고 온라인, TV케이블 광고 등을 통하여 영업이 가능하기 때문에 사실상 미국 전역에서 Payday Loan이 허용된 것으로 판단 가능(금리수출이론)
 - 본점 등록한 주의 법에 따르기 때문에 상한금리가 없는 주에 본점을 둘 경우 미국 전역에서 상한금리 제한 없이 대출 가능(예컨대 금리가 없는 델라웨어 주와 사우스다코타 주에 본점 집중 현상 초래)

- 금리상한을 두고 있는 주의 경우 상한이 상승하는 추세이며, 소액대출일수록 금리상한이 높고, 소액대출 및 특정대출의 경우 다양한 예외가 존재

○ Policis의 조사에 의하면 이자율 상한제가 엄격히 적용되는 주와 그렇지 않은 주간의 비교를 통해 이자율상한제의 부작용을 피력하고 있음)

- 이자율상한제가 존재하는 주의 경우 非 Payday Loan 수단의 확대, 금융소의 심화 등이 나타나고, 단기 소액대출업무를 축소시키거나 사라지고, 불법 미채무불이행 발생률이 더 높게 나타나는 경향
 - 이자율상한제가 존재하는 주의 경우 은행권을 이용하지 못하거나, 고위험 차주를 기피하려는 성향이 뚜렷하게 나타남에 따라 전체 대출 액수가 감소하고, 대신 리볼빙금융이나 전당포가 성업을 이룸(리볼빙 신용에 대한 최종 납부금액과 실적 기반 수수료 등을 1993~2003년 10년간 분기별 데이터를 통해서 본 바, 이자율상한제를 실시하고 있는 주가 훨씬 높게 나타남)
 - 법적 규제에 의해 단기 소액대출사업자들의 활동이 어려워진 곳에서는 사업을 아예 접어버리는 것으로 나타남(예컨대, 2004년 미국 조지아 주의 단기소액대출시장의 89%를 점유하는 Bank West가 폐업)
 - 이자율상한제가 존재하는 주에서는 불법 행위 및 채무불이행의 발생률은 더 높게 나타남
- 한편 신용관련 과다대출 및 비용은 이자율상한제와 관계없었으며, 전반적으로 경기불황과 맞물려 움직이는 경향
 - 대출이 가능한 계층의 1인당 전체대출금액은 이자율상한제를 실시하고 있는 주와 그렇지 않은 주간에 차이가 없음
 - 이자율 상한제의 존재 여부와 관계없이 중간계층 이하를 대상으로 하는 대출의 신용비용은 각 주마다 비슷한 수준인 것으로 조사)

6) Policis는 영국과 전 세계를 대상으로 증거 기반을 둔 정책 발전을 전문적으로 컨설팅하는 독립적인 연구기관임. 공공 영역에서의 전략적 기획과 사회·경제적 조사와 공공정책의 발전 등에서의 이슈에 질 높은 생산물을 창출하는 기관임

7) 미국 소비자금융위원회(US National Commission on Consumer Finance)의 1971년 미국 전역에 걸쳐 중간 수준의 개인현금대출, 자동차 대출 등을 대상으로 이자율상한제를 실시하는 주와 그렇지 않은 주를 통틀어 신용비용을 조사

〈 참고 〉 33개 주의 페이데이론 금리

State	Fee/interest cap	APR for \$250	Loophole
Alabama	17.5% of loan	456%	
Alaska	\$15 per \$100 +\$5	443%	
California	15% of check	460%	
Colorado	20% 1st \$300 7.5% >\$300 + 45% per annum interest + \$7.50 per \$100 monthly fee after first month	144.99% (6 month lump sum payment)	
Delaware	No Cap	No Cap	
Florida	10% of loan + up to \$5 verification fee	342%	
Hawaii	15% of check	460%	
Idaho	No Cap	No Cap	
Illinois	\$15.50/\$100	404%	Loans over 120 days: No Cap
Indiana	15% 1st \$250 13% \$251 to \$400 10% \$401 - \$550	391%	
Iowa	\$15 1st \$100 \$10/\$100 thereafter	358%	
Kansas	15% of loan	391%	
Kentucky	\$15 per \$100 + \$1 fee for the database	471%	
Louisiana	16.75% of check+ \$10 doc fee Up to \$55 +	574%	
Michigan	15% 1st \$100 14% \$101-\$200, 13% \$201-\$300, 12% \$301-\$400, 11% \$400-\$600 + fee	375%	
Minnesota	7% of loan +\$5 fee	235%	Industrial Loans: No Cap
Mississippi	18% of check	572%	
Missouri	Max 75% of loans	1955%	
Nebraska	\$15 per \$100 ck	460%	
Nevada	No Cap	No Cap	
New Mexico	\$15.50/\$100 + \$0.50 per \$100 fee	409%	Installment Loans:No Cap
North Dakota	20% + fee	520%	
Oklahoma	\$15/\$100 1st \$300 \$10/\$100 for \$301-\$500+fee	396%	
Rhode Island	10% of loan	260%	
South Carolina	15% of principal	391%	
South Dakota	No Cap	No Cap	
Tennessee	Lesser 15% of ck Or \$30 max.	313%	
Texas	\$10 + 48% annually	156%	Credit Services Org.: No Cap
Utah	No Cap	No Cap	
Virginia	20% of loan +36% Annual interest + \$5	610%	Open end line/No Cap With car title as security
Washington	15% 1st \$500, 10% if \$500 to \$700	390%	
Wisconsin	No Cap	No Cap	
Wyoming	20%/mon. or \$30 fee	313%	

자료 : Consumer Federation of America

2. 영국의 Home Credit

가. 영국 정부의 Home Credit에 대한 시장 지향적 접근

○ 고비용 단기 소액대출이 오래 전부터 광범위하게 존재하였으며 최근 전통적인 Home Credit이 하향세, 온라인 Payday Loan이 성장세를 보이고 있음

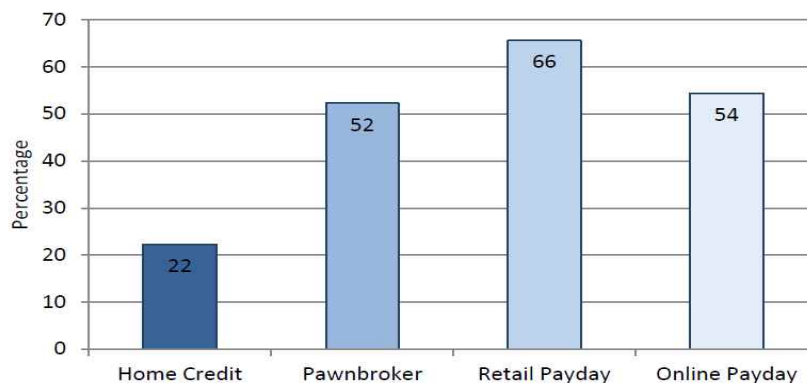
- 영국의 주요한 단기 소비자신용으로 Home Credit, Pawnbroking, Payday Loan 등이 존재

· Home Credit(가계대부)은 17세기 산업혁명 당시부터 있던 업태로서 지역사회에서 소규모로 소액을 융통하던 수단(물건을 팔면서 동네 주민을 상대로 소액을 빌려주고, 수주 안에 직접 찾아다니면서 돈을 수금하는 전통적 탈리맨(tally man)이 현대식으로 변한 것)

· Pawnbroking은 동산을 담보로 하여 대출하는 전당포 영업

· Payday Loan은 급여일에 상환을 약속하고 소액을 단기간 융통하는 수단

< 영국 고지서 지불 및 일상 소비를 위한 단기차입 수단 이용자 비중 >



Source: Consumer Survey. Base is all respondents, excluding respondents from the pilot. Base: Home Credit, 369; Pawnbroker, 256; Retail Payday, 366; Online Payday, 372.

- 최근 Home Credit이 하향 추세, 온라인 Payday Loan 중심으로 빠르게 성장

· Home Credit은 현재 약 500개 업체가 영업 중이고, 90%이상이 고용인 10인 이하의 소규모 업체이며, 하향세의 업종으로 분석⁸⁾

8) 'The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit' by Personal Finance Research Centre University of Bristol. 2013

- 2004년 온라인 대출계약이 허용된 이후, 미국업체의 진출로 온라인 Payday Loan의 성장이 두드러지고 영업방식, 대출조건 등이 다양화되고 있음
- 영국은 19세기 중반 이후 실질적으로 금리상한을 두지 않고 불공정행위를 제한하는 방향에서 단기 소액대출을 규제
 - 1854년 약 3세기 이상 유지해 오던 이자제한법을 폐지하고, 1900년 대부법 (Money-Lenders Act)을 제정하여 이율이 과도하거나(excessive), 거래가 지나치게 불공정한 경우(harsh and unconscionable) 법원이 개입하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 다소 탄력적인 불공정행위 적용 기준을 제시
 - 이후 1974년 개정된 소비자신용법(Consumer Credit Act)은 구체적인 제한 이자율 규정을 두지는 않았지만 이자가 터무니없게 높거나 정거래 원칙에 심하게 반하는 신용거래의 경우에는 약탈적인 거래로 간주하여 금지
- 이자율상한이 대출을 이용하는 취약 계층에게 손실을 안김은 물론 불법 대출이 창궐하는 계기가 될 것이라는 사회적 거부감이 증대
 - 소비자 단체, 빈곤 구호단체, 채무상담 서비스, 신용협동조합 등은 저소득층 및 취약계층 등에게 손실을 입힐 수도 있다는 이유로 이자율상한제 도입에 한 목소리로 반대 의견을 피력
 - 정치권에도 여야마론하고 이자율상한제로 인하여 오히려 저소득 채무자에게 상당한 불이익이 발생할 수도 있다는 공감대가 형성
 - 일부 소액 대부전문가들은 이자율 상한제는 저소득층의 이해에 반한다는 내용의 교육 활동을 전개
- 정부차원에서 이자율상한제를 시행하고 있는 국가와 그렇지 않은 국가를 대상으로 광범위한 연구를 진행
 - 통상산업부는 저소득층의 신용소외 현상을 야기하고, 불법 대부업체를 양산하는 결과로 이어진다는 결론
 - 반독점위원회(Competition Commission)도 이자율상한제는 바람직하지 않다고 결론짓고, 연이율(APR) 단위 자체가 소액신용의 비용을 책정하는데 바람직하지 않고 소비자 입장에서조차 도움이 되지 않는 지표로 인식

- 대신 TCC(total cost of credit; 총신용비용)가 단기간의 소액 대출의 비용을 산정하는 데에 있어 가장 우수한 지표로 제시 (TCC 정착을 위하여서는 대주간의 데이터공유 의무화, 손쉬운 대부업체간 가격정보 비교 수단이 필요)

○ 이자율상한제의 도입보다는 최소한의 규제와 사회적 대출사업 등으로 접근하였으며, 2015년 이자율상한제를 도입하고 있으나 그 의미가 무색함

- 시장기반의 접근법에 기초하여 최소한의 규제만 유지하고, 비영리 사회대출의 경우를 제외하고 이자율상한제를 도입하지 않기로 결정
 - 저소득층의 신용소외 현상을 야기하고, 불법 대부업체를 양산하고 대부업 공동체에도 큰 피해가 발생한다는 결론을 내리고, 2006년에 제정된 소비자 신용법(Consumer Credit Act) 상에 일체의 이자율 상한 규정을 도입하지 않기로 결정
 - 사회적 대출에서 적용할 수 있는 이자율 상한선이 영국 내에서 유일
- 영국의 소액 신용대출에 대한 접근은 복지에 초점을 두고 있는 전폭적인 사회적 대출 사업과 병행하여 제기
 - 고비용 대출에 대한 대안으로 신용소외 계층이 이용할 수 있는 사회적 대부업을 육성하는 방향으로 초점이 이루어짐
 - 제 3 부문의 형태로 고비용 대출을 대신할 수 있는 사회적 신용을 제공하는 비영리사업이나 소셜펀드(Social Fund)를 제공하는 방식으로 적용하나, 상업적 고비용 대부업에 비해서는 그 규모가 매우 작음
- 금융행위감독청(FCA)의 고금리 단기 대출 관련 규제 도입으로 2015년 1월 2일부터 이자율상한제를 도입하고 있으나 연 288%의 높은 수준에서 정해졌기 때문에 상한제의 의미가 무색
 - 대출금리 상한 : 이자 총액 100%한도 내에서 1일 0.8%(월 24%, 연 288%)
 - 연체수수료 상한 : 금액에 상관없이 £15(한화 24,257원)
 - 총 대출관련 비용(대출이자, 연체 수수료 및 연체이자 등)을 이자에 포함
 - 복리 이자 부과 금지, 규칙 위반 시 계약은 무효

나. 영국 Home Credit 역할의 평가

- 영국의 불법대출은 고비용 대부업자들이 대출을 제공하지 않는 영역에서 이루어지고 있으며 국제적 기준으로 보았을 때 고비용 Home Credit의 존재로 그 비중이 매우 낮은 것으로 평가됨
- 영국의 불법대출은 위험도가 높거나 채무불이행 경력이 있는 사람들이 많이 살고, 안전상의 문제로 고비용 대부업자들조차 진출을 꺼리는 낙후된 지역에 집중적으로 분포
 - 불법 대출을 사용하는 계층은 오랜 가난을 겪은 진정한 극빈층에 속하는 계층이 많으며 매우 장기간동안 일을 하지 못하는 경우가 많음(여성의 비중이 크게 높으며, 복지 시설에 거주하는 미혼모의 경우가 종종 있음)
 - 대부분의 사람들은 신용생활을 아예 하지 않으며, 선택의 여지가 없이 불법 고리대업자들의 주된 현금 수요자가 되고 있음
- 불법 대부업체들이 제공한 대출은 그 어떠한 합법적인 고비용 업체가 제공하는 대출보다도 이자율이 높음
 - Policis의 조사에 의하면 평균적으로 불법 대부업체들은 가장 비싼 합법 대출업체 보다도 3배나 비싼 이자를 받고 있음
- 영국 고비용 대부업자들은 필수 생활비가 대출상환에 우선하는 유연성 상환 과정에 구축하여 비즈니스 모델로 삼고 있음
 - 이자율상한제를 도입하고 있는 프랑스와 독일 등과 달리 영국은 소액신용을 구할 수 있는 방법이 많기 때문에 고비용 대부자금 사용자들은 생활비를 따로 '차용'하여 빚을 갚지 않아도 됨(Policis에 따르면 전체 저소득층 가구 중 청구서 금액을 납입하지 못하고 전기/수도 등이 끊긴 사례를 보면 프랑스의 1/5, 독일의 1/3 수준)
 - 차주와의 장기적인 관계를 바탕으로 한 것으로 치열한 경쟁 속에서도 어느 정도의 유연성과 인내심을 요구
 - 영국의 고비용 대주들은 미납 시에도 상대적으로 더 관대하여 차주들로 하여금 어려움을 겪지 않고 필수적인 곳에 돈을 쓸 수가 있음

< 영국 이자율상한제 개요 >

최고이자율 제한 규정		이자율 위반 형사처벌	이자 간주규정	기 타
원칙	없음	없음	-	허가제
예외: 1년 이내 단기대출	· 일 0.8% · 이자총액 100% 한도	없음 다만 행정처분	체납수수료를 포함한 모든 비용, 수수료를 이자에 포함	

○ 전통적으로 유연한 영국의 고비용 대부업 정책은 영국 가계의 건전성을 높인 것으로 나타남

- 영국에서는 심각한 채무문제에 대한 지표가 수년간 계속 낮아졌다가 금융위기 직전 다시 상승 추세
 - 문제성 채무를 가장 잘 나타내 주는 지표는 문제성 채무 등록 현황(CCI, 채무판결), 모기지 연체 및 압류 등 지표들은 오랜 기간 하락세를 보임
 - 비교 대상기간 문제성 대출이 크게 증가한 프랑스와 점진적으로 증가한 독일과 반대로 영국은 금융위기 이전의 증가세를 제외하면 과거 10년간(90년대와 2000년대 초반)은 하락세
 - 하지만 금융위기 이후 모기지 연체 및 압류 등은 다시 상승세를 보이고 있으며, 일부 차주들은 최근의 이자율 상승에 버거워하고 있음
- 영국의 차주들은 프랑스와 독일의 차주들에 비해 어려움에 직면하였을 때 파산할 확률이 더 낮았다가 2004년 법 개정 이후 파산신청이 증가
 - 영국의 과다채무 비중은 낮은 수준에 머물고 있으며, 문제 대출에 대한 주요 지표 역시 장기적으로 감소하고 있음
 - 높은 주택보급률에도 파산을 신청한 사람 중 주택을 보유하고 있는 사람은 독일 프랑스와 달리 8%에 불과
 - 하지만 2004년 회사법이 바뀌면서 파산관련 조항이 '12개월이면 파산에서 자유를 다시 찾을 수 있는' 것으로 개정되면서 특별한 자산이 없이 빚에 허덕이는 계층이 파산을 쉽게 생각할 수 있는 원인이 되면서 파산이 증가

3. 호주 및 남아공의 대부업

가. 호주

○ 주로 신용카드 현금서비스가 활성화되어 있는 가운데 점증하는 고비용 신용에 대한 우려 속에 이자율제한제도에 대한 찬반 대립이 커짐

- 저소득층의 주된 신용공급원으로 신용카드 현금서비스가 주로 활용되고 있는 가운데 사회 전반에 걸쳐 고비용 대출 및 저소득층 채무 문제가 확산
 - 차주들이 리볼빙 신용의 이용을 증가시키고 있으며, 이에 관련된 체납률 및 채무불이행이 상승하면서 신용소외 현상과 파산이 증가 추세
 - 이와 동시에 취약 저소득 계층 대상 비주류 또는 틈새 대부업 부문에 대한 우려가 병행하여 나타남
 - 고비용 신용 사용으로 저소득계층의 붕괴현상이 나타나고, 빚의 악순환이 발생함에 따라 금융 붕괴의 위험도 증가

- 초기 단계의 규제 강화 움직임이 이자율제한 정책으로 나타나고 있으며, 상한에 반대하는 대주 측과 찬성하는 소비자운동 진영 간에 첨예하게 대립
 - 2008년 퀸즐랜드 주 정부가 특별 규정의 형태로 소액신용대부 계약의 APR 상한선이 48%로 한다는 하위 입법을 추진하고, 여러 주에서 이자율상한제를 실현하기 위한 과도기적인 조치를 실시
 - 빅토리아 주의 경우 이자율상한제 도입이 저소득층들에게 매우 큰 손상을 입힐 수 있다는 우려로 틈새 대부업체들이 영업을 할 수 있도록 허용

○ 2008년 CCCL Research Paper에서 시장 참여자의 인터뷰 중심으로 이자율상한 도입에 따른 부작용과 긍정적인 측면 등을 검토함⁹⁾

- 단기 대부업 참여자들은 단기 소액대출의 비용이 높지만 충분히 가치 있는 서비스라는 것을 피력

9) Interest Rate Caps: Protection or paternalism? Centre for Credit and Consumer Law, Griffith University CCCL Research Paper, December 2008

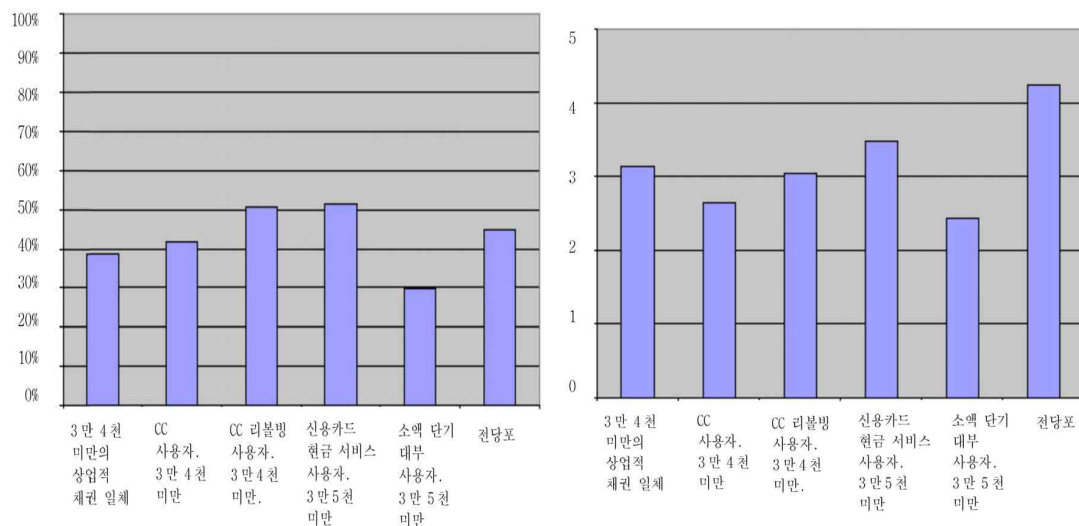
- 주로 2~4주 Payday Loan 유형의 대출에서 갹신과 추가 대출이 제시될 경우 비용은 매우 높아질 수 있음을 인정하고 있지만 높은 비용은 대출의 단기성, 위험성 등의 성격에 기인하는 피할 수 없는 비용이라 주장
 - 제도권 금융기관이 도외시하는 금융소외자에게 유연한 방법으로 고객의 어려움을 대처하는 적기의 절차뿐만 아니라 가치 있는 서비스를 제공하고, 상환 능력을 고려한 대출을 집행
 - 차주들은 단기 소액대출기관이 ‘최후의 의지 기관(lenders of last resort)’이라고 하며 비용의 크고 작음에는 관심이 없음을 경험
 - 대출 크기나 상환기간이 다양함에도 불구하고 정책당국이 단 하나의 규제 로 대응하고 있다고 주장
 - 이자율상한정책이 단기신용 공급을 지속시키는 것을 방해할 것이라고 주장
- 한편 제도권 주류 금융기관들도 단기소액 대출상품에 대한 수요는 분명히 존재하기 때문에 단기 소액 대부업을 없애는 것은 불행한 일이 될 것으로 판단
 - APR 48%의 이자율상한이 도입된다하더라도 그들에게 전혀 영향을 미치지 못하지만 충분한 단기신용을 보장하기 위해 정부의 개입 필요성을 강조
 - 이자율 상한이 도입되더라도 소액대출업자들은 이를 회피하려고 할 것이기 때문에 대출사이즈에 따라 다양한 상한선 도입하는 등을 주장
 - 규제당국은 단기 소액대부업의 역할을 인정하면서도 저소득 취약 소비자들이 부채의 악순환에서는 벗어나게 해야 한다는 입장
 - APR 48%의 이자율상한이 과학적인 분석에 근거하기 보다는 역사에 근거
 - 마이크로신용시장에 경쟁 부족과 높은 신용비용 등으로부터 문제가 발생한다는 입장
 - 한편에서는 상한선도입이 단기대출시장의 종말이라고 표현하고, 다른 한편에서는 증거부족 상태에서 그렇게 표현하는 것은 적절하지 못하다고 함
- 영국의 민간 연구기관인 Policis의 연구용역에 따르면 글로벌 경험을 통해 호주에 이자율상한제를 적용할 경우의 부작용을 분석한 바, 본격 이자율상한제가 실행되지 않고 있음¹⁰⁾

10) ‘The Impact of Interest Rate Ceilings’ by Anna Ellision and Robert Forster, 2008

- 호주의 경우 이자율상한제가 실시될 경우 영국보다는 프랑스형 시장으로 변화하여 연체율과 채무불이행으로 증가할 것이란 검토
 - 이자율상한제에서 해결하고자 하는 빚의 악순환이나, 소비자금융 피해가 단기소액대출과 연관성 있다고 판단할 만한 증거는 발견되지 않음
- 호주 시장 분석을 통해 단기 소액대출자의 경우 제도권 금융 연체율이 저소득 신용 사용자에게 비해 낮은 양상을 보임
 - 저소득 단기소액대출 사용자의 경우 다른 저소득 신용 사용자들보다 대금 납기를 놓칠 확률이 30%나 낮음 (리볼빙 사용자의 경우 50%나 더 높음)
 - 단기 소액대부 사용자들은 신용카드 현금 서비스에 비해 연체율이 무려 50%나 낮음
- 단기 소액대출 사용자의 경우 비싼 수수료를 물지 않아도 되도록 고비용 대출을 더욱 합리적으로 사용
 - 10명중 4명은 은행 수수료, 벌금, 재구축 수수료 등을 회피하기 위해, 10명중 5명은 가정의 각종 청구서 납입 및 기타 정기적인 지급액수의 충당을 위해 단기 소액대부를 사용
 - 이자율상한제 도입이 신용 사용자의 비용을 줄여 줄 것인지에 대한 확증은 부재하며, 경우에 따라 이러한 비용을 오히려 증가시킬 가능성이 우려
- 호주의 경우 저소득층 단기 소액대부 사용자의 경우 다른 저소득 신용사용자보다 대금 납기를 놓치지 않고, 고비용 대출을 합리적으로 사용하고 있음
 - 다른 저소득 신용사용자보다 대금 납기를 놓칠 확률이 낮음
 - 리볼빙 사용자 및 신용카드 현금서비스 사용자의 경우 50% 상회한 반면 단기 소액대부자들의 경우 상업적 채권 평균보다도 낮은 30% 수준
 - 뿐만 아니라 미납/연체의 발생 빈도 대출도 다른 수단의 대출상품 사용자보다 훨씬 작음
 - 저소득층 단기 소액대출 사용자의 경우 다른 수단 사용자들보다 고비용 대출을 더욱 합리적으로 사용하고 있음

- 비싼 수수료를 물지 않도록 고비용대출을 은행수수료, 벌금, 재구축 수수료 등을 회피하기 위해 사용
- 저소득층 단기 소액대출 사용자의 경우 제도권 신용계약에서 연체율과 벌칙 수수료 적용률이 낮음

< 호주 저소득층 대상 각 소액대출 상품별 건전성 비교 >
(대출 및 신용계약 연체 비율) (미납/연체 발생빈도)



자료 : Synovate Research for Policis, 2008. Policis 재인용

나. 남아공(Republic of South Africa)

- 고리대부업법(The Usury Act) 때문에 활성화되지 못하던 남아공의 고리대부업 시장이 1992년 이자율 제한에 대한 규제완화 이후 급성장하였음
- 1992년 이전 남아공의 고리대부업은 1968년의 고리대부업법(The Usury Act)으로 인하여 활성화되지 못함
 - 1968년 상무성(Department of Trade and Industry)은 고금리와 소비자 약탈 등의 비난이 거세지자 차입자를 착취로부터 보호하는 등 소비자보호에 중점을 둔 소비자보호법을 제정하면서 이자율 상한선을 도입
 - 따라서 1992년 이전까지 소액 대부업자들은 완전하게 비용을 회수할 수 있는 이자율을 부과하는 것이 불가능

- 은행과 비교하여 매우 높은 행정적 비용 때문에 소액 고리대부업은 완전히 역차별 당한 결과
- DTI(Debt-to-Income) 해제에 대한 높은 정치권의 압력, 이자율규제에 대한 마이크로파이낸스 전문가들의 저항 등으로 1992년 12월말 정부는 소액 단기 고리대부업에 대해서는 예외 조항을 허용
 - R6,000(R은 남아공 화폐 Rand를 의미) 보다 작고, 대출기한이 36개월을 넘지 않는 조건을 만족하는 소액 대출은 면제시킨다는 고리대부업법의 개정 이후 남아프리카공화국의 고리대부업이 본격 시작
 - 1992년부터 2000년까지 소액대출자들은 어디서나 대부업을 열기 시작했고, 이 산업은 무에서 수십억 Rand 산업으로 발전
 - 초기에 수많은 남아공 사람들은 복잡한 은행시스템으로부터 제공되는 금융 서비스에 접근이 되지 않아 소액대출자들이 역할에 부응할 수 있었음
- 적절한 준비 없는 이자율상한제 철폐의 부작용이 커지자 1999년 Prime Rate에 연동된 이자율상한제를 도입하였으며, 이에 따른 학계의 우려와 동시에 실제 부정적인 영향이 나타남
 - 시간이 지나면서 신용 시장을 분리시키면서 가난한 사람을 은행이나 제도권 금융 등으로부터 배척하는 등 의도하지 않은 방향으로 전개
 - 수많은 시골 지역 가난한 사람들의 신용접근을 개선시키기보다 도시 고용자들을 타깃으로 영업
 - 가난하고 소득이 낮은 사람들이 비정상적인 고금리를 부담하고, 적절한 관리·감독과 신용 보호가 부족
 - 이후 전국적으로 소액대부업자들이 우후죽순으로 생겨나면서 문제점이 노출되자 1999년 6월 투기성과 불확실성을 종식시키기 위해 prime rate에 연동된 이자율상한 재도입을 포함하여 다음과 같은 규제를 강화
 - 산업을 규제하기 위해 규제기관의 도입
 - 소액대부업자들은 규제기관에 등록
 - 대출은 R10,000을 넘지 않음

- 대출기한이 36개월을 넘지 않음
 - 이자율이 prime rate의 10배를 넘지 않음
- 당시 학계에서는 이자율상한제도 재도입에 따른 부작용에 대한 우려가 대두
 - 이자율상한제도의 재도입으로 소액대부업체가 비용을 커버할 수 있는 이자율로 인하여 폐업하거나 지하 불법 영업함에 따라 소액대부시장이 위축될 것을 우려
 - 당시 연구 논문에 의하면 소액대부업 비용 중 가장 큰 부분을 차지하는 부분이 행정관리 비용이기 때문에 이자율상한을 도입하는 것은 비논리적이고, 따라서 이자율 상한제 도입 보다는 소액대부업체의 행정관리비를 줄여 줄 수 있는 방향으로 제도가 개선되어야 한다고 주장¹¹⁾
 - CGAP(The Consultative Group to Assist the Poor)도 남아공 이자율상한제 재도입의 부작용을 검정
 - 신용법에 대한 최근의 리뷰를 통해 고리대부업법과 신용협약조항에 포함된 현행 이자율상한제가 소비자들을 보호하는데 효과적이지 못하다고, 신용배분을 왜곡시키고, 저소득층 고객에 손실을 입히고, MFIs 총 비용에 대한 투명성을 감소시키고, 신용 기간 보험과 기타 수수료 등의 도입을 통하여 이자상한선을 회피함
- 2005년 남아공 정부는 NCA(National Credit Act)를 제정(2007년 시행)하여 가격 투명성을 증대시키는 방향에서 이자율상한제를 개선하였음
- 당시 상품마다 이자율 차이가 크며, 특히 저소득자가 선택해야 하는 상품의 이자율이 매우 높아 각 이자율에 대한 투명성 공개의 필요성이 증가
 - 주택담보 또는 연금담보 대출의 경우 이자율이 당시 연 15~19%와 비교하여 소액 단기 마이크로대출의 경우 222~360%
 - 신용소외 현상이 지속되는 가운데 무분별한 대출과 신용한도의 자동적인 증가, 이자율과 수수료를 규제해야 할 필요성도 증가

11) "The Effects of Interest Rate Ceilings on the Micro Lending Markets in South Africa" by Happy Mohane, Gerhard Coetzee and William Grant. Department of Agricultural Economics, Extension and Rural Development, University of Pretoria Working Paper(2002)

- NCA와 입법기관들은 유효(effective) 이자율 공개와 같은 수단을 통해 가격 투명성을 요구하는 “truth in lending law”를 실행
 - 상무성(Department of Trade and Industry)은 다양한 금융전문가와 업계 사람들로 구성된 협의체(NCR; National Credit Regulators)와의 협의를 통하여 최고 이자율을 결정
 - NCR은 신용이용성, 가격과 시장의 여건, 실행과 추세, 신용산업의 경쟁도, 중소기업과 경제적 약자에 대한 신용접근도 등을 포함한 신용산업 전반에 대하여 관측하고, 조사하는 기능도 지님
 - 중장기적으로도 남아공뿐만 아니라 아프리카 국가 전체에 금융소외 해소와 경제발전에 긍정적인 영향을 기대하고 있음

4. 소결

- 이자율상한제가 엄격하지 않는 영미계 국가들도 당초 고비용 소액 대부시장에 대해 우려하였지만 대부분 도입 시 부작용에 대한 면밀한 검토 후 결정함
 - 고비용 소액대부는 분석대상 국가 모두 엄격한 규제 논의의 대상이 되어 왔으며, 일반 대중의 우려 역시 상당히 높았던 부문
 - 이자율 제한에 따른 영향에 대해 면밀한 검토 이후 상당한 수준의 증거 축적과 심도 있는 이해를 통하여 고비용 대부업이 지니는 역할에 대하여 깊게 이해하고 궁극적으로 논의의 방향이 바뀌는 결과로 이어짐
 - 한편 세계은행 및 CGAP 등 국제기구도 빈곤층 및 그 공동체에 악영향을 미친다는 이유로 이자율상한제에 대하여 반대의 의견을 개진한데 주목
 - 미국 Payday Loan의 경우 이자율상한에 엄격한 州와 그렇지 않은 州 간의 비교·조사를 통해 많은 주에서 이자율상한제를 실질적으로 도입하지 않음
 - 규제당국은 이자율이나 비용수수료 규제 보다는 제도 개선 등을 통해 그렇지 않다면 불투명했을 재무적 안정성을 높이면서 단기 소액대부를 활성화
 - 이자율상한제가 존재하는 주의 경우 다양한 非 Payday Loan 수단이 활성화되고 이를 통한 불법 행위 및 채무불이행 발생률은 높고, Payday Loan 등 합법적인 단기 소액대출 업무가 축소되거나 사라지는 경향이 큼
 - 엄격하게 도입한 주의 경우도 주간 '금융수출'로 인하여 사실상 허용 상황
 - 영국은 도입 시의 부작용에 대해 충분히 검토를 했으며, 호주도 프랑스와 독일 등과 영국과의 비교 분석을 하였으며 남아공도 이자율상한제 도입과 폐지 경험을 통하여 개선
 - 예컨대 영국의 경우 이자율상한제를 도입하고 있는 프랑스와 독일 등과 달리 Home Credit 등의 존재로 불법 비중이 매우 낮은 것으로 평가
 - 호주 대부업의 경우 영국, 프랑스, 독일 등의 글로벌 경험 비교 등을 통해 이자율상한제를 실질적으로 도입하지 않고 있음
 - 남아공의 경우도 이자율상한제를 경험한 시기와 경험하지 않은 시기를 비교하여 이자율상한제 예외규정을 개선

IV. 결론

○ 각 국가마다 서민금융 소비자를 보호하기 위한 명분으로 도입되는 이자율상한제 시행에 따른 부작용을 이론적 분석과 글로벌 경험 사례를 통해 살펴봄

- 이론적으로 이자율상한제가 은행 등 제도권 금융업보다 소액 대부업의 자금 공급 축소에 따른 다양한 부작용이 발생할 수 있음을 보여주고 있음
 - 공급비용이 높은 중소형 대부업체의 경우 폐업하거나, 불법 영업체로 전환되어 시장에서의 단기 대부공급 자금원의 부족 현상이 나타나면서 다른 자금 조달 수단이 부족한 소비자들의 금융보호는 심각하게 훼손
 - 자금공급 감소에도 비탄력적인 수요를 지닌 저소득층의 경우 수요를 줄일 수 없는 불리한 입장에서 불법영업의 피해를 입을 수밖에 없음 (특히 암시장에서 형성되는 불법 금리의 경우 균형금리보다 월등히 높아지게 됨)
 - CGAP(The Consultative Group to Assist the Poor) 등 국제기구 산하단체에서도 이자율상한제가 빈곤층 및 그 공동체에 악영향을 미친다는 입장을 견지하고 있음에 주목할 필요
- 경험적으로도 이자율상한제가 엄격한 국가의 경우 이론적인 분석에서 제시된 가격왜곡 현상, 가게 건전성 악화, 경제 부정적 영향 등의 부작용이 검증
 - 사회적·문화적으로 이자율상한제가 존재하는 프랑스의 경험을 보면 소비자가 지급하는 가격에 구조적 왜곡이 나타나면서 실질적으로 저소득 소비자들은 높은 비용을 치를 뿐만 아니라 제도권 금융으로부터 많은 사람들이 금융소외를 당하면서 어려움에 처함
 - 제도적으로 개인파산을 방지하기 위하여 이자율상한제가 엄격한 독일의 경우 금융기관의 채무불이행은 성공적이지만 가게의 과다 부채를 방지하지 못하며, 오히려 재무건전성을 악화시키고 있음
 - 뿐만 아니라 프랑스와 독일의 사례에서 보듯 이자율상한제가 신용시장의 성장을 가로 막고 있으며, 이러한 것들이 소비로 연결되지 못하면서 경제에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 일본도 금융양극화 심화와 정치·사회적 우경화 변화가 일어나는 한편 소비감소로 인하여 경제회복에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석

○ 이자율상한제가 엄격하지 국가들도 당초 고비용 소액 대부시장을 우려하였지만 도입 부작용에 대한 면밀한 검토 후 결정함

- 미국과 영국의 고비용 소액대부는 일반 대중의 우려 역시 상당히 높았던 부문이었으며, 모두 엄격한 규제 논의의 대상이 되어 왔지만 충분한 검토 후 실질적으로 도입하지 않고 있는 상황
 - 이자율상한제가 저소득층에 피해를 입힐 뿐만 아니라 사회 및 경제 전반에 걸쳐 악영향을 미칠 수 있다는 인식이 확산
 - 미국 Payday Loan의 경우 이자율상한에 엄격한 州가 있지만 그렇지 않은 州가 대부분이며, 엄격한 州와 그렇지 않은 州 간의 비교·조사와 규제보다는 관리 개선을 통해 활성화시키고 있는 추세
 - 영국의 경우 도입 시의 부작용에 대해 정부차원에서 충분히 검토하여 도입하지 않고, 2015년 일 0.8%의 상한선이 있지만 이는 APR 288%이어서 실질적으로 상한제로서의 의미가 없음
- 호주 및 남아공 등 영국계 국가들도 이자율상한제 도입의 득실을 비교하면서 사실상 도입하지 않고 있음
 - 호주 대부업의 경우 영국, 프랑스, 독일 등의 글로벌 경험 비교 등을 통해 이자율상한제를 도입하지 않고 있음
 - 남아공의 경우도 이자율상한제를 경험한 시기와 경험하지 않은 시기를 비교하여 이자율상한제 예외규정을 개선하여 시행

○ 현재 국내 소액 대부시장에서 적용되는 최고금리는 세계적인 추세와는 달리 이자율상한제가 엄격한 국가 수준으로 전환되고 있음

- 현재 소액 대부시장에 적용되는 최고금리 수준은 이자율상한제가 엄격하지 않은 국가들에 비해 매우 낮은 편임
 - 미국 이자율상한이 없는 주의 Payday Loan의 APR 390~780%이며, 이 금리 수준에서 이자율상한이 있는 주에도 금융수출하고 있는 실정
 - 영국의 경우 2015년부터 고금리 단기대출 규제(1일 최고금리 0.8%)가 있지만 이는 월 24%, APR 288% 수준으로서 사실상 그 의미가 무색

- 호주의 소액 대부업에 대한 APR 금리는 영국과 비슷한 수준(2008년 퀸즐랜드 주에서 도입 시도한 이자율상한선이 APR 48%)이고, 남아공도 소액 마이크로대출에 대해서는 APR 220~360% 수준
- 우리나라의 소액 대부 최고금리 수준은 이자율상한에 엄격하지 않은 국가들과는 비교가 되지 않을 만큼 낮은 금리에서 거래되고 있음

< 엄격하지 않은 이자율상한제 국가의 최고금리 >

	미국	영국	호주	남아공
규제 방법	주별 상이한 적용	원칙적으로 없음 단기대출에 예외 상한 규제	규제 없음	상한 규제
최고금리	APR:390~780% (이자율상한 없는 주 Payday Loan)	1일 최고금리 : 0.8% (월 24%, APR 288%)	APR 48% (2008년 퀸즐랜드 주에서 도입 시도 당시)	APR 220~360%
비고	규제완화 추세 주간 금융수출	2015년 도입 시장원리 중시	영국과 비슷한 수 준	이자율상한제 지속 개선 노력

- 한편 현재의 우리나라 최고금리는 이자율상한제를 도입하여 부작용을 경험하고 있는 국가들과 비교하면 다소 높지만 점점 근접하고 있으며, 이들 국가들의 초저금리 수준을 고려하면 객관적인 비교는 의미가 없는 것으로 평가되며 점차 이자율상한제 엄격 국가로 전환
 - 프랑스의 경우 표면적으로는 낮지만 각종 수수료 등을 고려하면 실질적으로 20% 후반 수준이지만 금융소비 심화로 '삶의 질' 악화 고통을 받음
 - 독일의 경우 법적으로 약탈적 대출이 아닌 수준에서 엄격하게 규제하고 있지만 가계의 재무건전성 문제에 직면
 - 일본의 경우 최고금리가 금액별로 15~20%이나 일본의 소액 대부시장은 사실상 붕괴
 - 2016년부터 적용될 우리나라의 최고금리 수준인 29.9%는 엄격한 이자율상한제 국가들에 비해서는 아직 소폭 높지만 프랑스, 독일, 일본의 경우 우리보다 고령화되고 성숙된 사회에서 전반적인 금리수준도 낮아 절대적으로 비교하기가 어려움
 - 과거 이자율상한제에 엄격하지 않은 수준에서 점차 이자율상한제 엄격 국가로 전환중임

< 엄격한 이자율상한제 국가의 최고금리 >

	프랑스	독일	일본
규제 방법	상한 규제	판례	상한 규제
최고금리	평균실질금리 1/3 초과 소비자금용 (2015/3) o€3,000미만: 20.034%	없음(고금리 자체에 대한 처벌 없음)	15~20%
비고	과도한 보험료 강제 부담	보증인, 생명보험계약, 설정료 등 요구 폭리에 대해서는 거의 사문화	금액에 따라 차등

○ 그동안 연이은 최고금리 인하로 금융소외자에 대한 소액 대부시장이 위축되고 있는 국내 상황에서 추가적인 최고금리 인하 조치가 우리 금융시장과 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보임

- 최근 우리나라도 연이은 이자율상한제 최고금리 인하로 인하여 소액 대부시장의 고객에 대한 자금공급 능력이 약화되고 있음
 - 그동안 연이은 이자율상한 최고금리 인하로 대부업체 수가 급감하고, 대부업 대출의 신용등급이 상향조정되면서 신용 7~9등급 금융소외자에 대한 자금공급이 약화되고 있음
 - 이론적 연구나 해외 경험적 사례 등을 통해서 볼 때 무리한 최고금리 인하는 금융소외, 서민의 금리부담을 완화시키는 효과보다는 오히려 이들의 금융접근을 어렵게 만드는 현상이 나타나고 있음
 - 특히 엄격한 이자율상한제 국가의 사례를 볼 경우 살인적인 고금리의 불법 암시장이 더욱 활성화될 것으로 보임
- 금융소외 현상을 오랫동안 방치하게 되면 사회불안이 야기되고 금융채무불이행자 양산 등으로 사회통합에 있어 치명적인 저해요소로 작용
 - 불법 사채업자들에 의한 불법 추심행위가 일어나거나 채무상환을 위한 범법 행위가 일어날 경우 사회문제로 비화될 가능성이 큼
 - 금융소외의 증대는 또한 실물경제 회복을 지연시키는 동시에 지속성장 지속 기반이 위축

- 건전한 단기 소액 대부업의 긍정적 기능을 인정하고 육성이 절실한 바, 이자율규제를 통하여 억제하기 보다는 심각한 금융소외를 해소시키는 한국형 소액 대부시장의 선례를 만드는 방향으로 전개 필요
- 저소득층 등의 소득-소비 미스매치 현상에 대응한 단기 소액대출시장의 역할에 대한 인식 제고
 - 저소득 가구대출의 경우 일정한 소비에 비해 소득이 불규칙적이고, 대출의 상환실적이 들쭉날쭉한 것이 일상적인 특징을 지니고 있으며, 소액대부는 이들의 일시적인 재무적 어려움을 극복하는 능력을 제고
 - 일각에서는 대부업자들의 이자율이 높다는 것이 의심의 여지가 없는 사실이라 할지라도 형편이 넉넉지 않은 가구들이 소액의 대출을 받고자 하는 수요가 실질적으로 존재한다는 점에 대해 공감대가 형성(대부업의 이자율이 다른 제도권 금융기관의 대출 이자율이 높다하더라도 초과수요 하에서 그 이상의 지급용의가 있는 소비자들은 '소비자잉여'를 향유)
 - 제도권 금융기관에 더 이상 접근이 어려운 금융소외자에게는 단기 소액대부시장이 '최후의 보루(Lender of Last Resorts)'임
 - '차를 살 수 없는 사람도 급할 때 택시 탈 필요가 있는데 택시 요금이 비싸지만 차를 사는 것 보다 훨씬 저렴하다'는 논리
 - 금리 수준보다 불공정행위 제한 및 금융접근성에 중점을 두고, 많은 사람들이 금융접근을 할 수 있도록 유도하고 대신 출구 전략을 안정적으로 유지하는 것이 중요
- 해외 사례들에 대해 보다 세밀한 벤치마킹과 최고금리 수준에 대한 투명성 제고할 필요
 - 우리나라 최고금리 수준 결정에 있어 근거가 미약한 바, 남아공 사례를 참작하여 학계, 실무자, 사용자 등으로 구성된 협의회를 통해 최고금리에 대한 논의 및 결정에 대한 투명성 제고
 - 소득-소비 간 일시적인 미스매치로 발생하는 단기 자금부족 현상에서 비롯하는 차입 금리를 APR로 비교 환산하여 평가하는 것은 부적절한 바, 해외 사례를 참조하여 적절한 비교 잣대에 대한 연구가 필요

- 한국 대부업 이자율은 각종 수수료 등이 포함된 금액이기 때문에 외국 대부업과 국내 타 금융기관과 비교할 필요가 있을 경우에 대비하여 순수 이자율과 대부업 영업에 필요한 수수료를 구분할 필요(특히 최고금리가 시장금리에 연동하여 해야 한다는 것은 자칫 수수료가 포함된 한국 소액대부 이자율에 적용하기는 어려움이 따름)
- 한편 이자제한법과 대부업법 상의 최고금리가 상이한 점을 해소하고, 최고금리 일몰제도도 폐지하여 시장의 불확실성을 제거하는 것도 중요
 - 이자제한법상의 최고금리(25%)와 대부업법상의 최고금리 수준과는 다른 것은 현재 전 세계에서 유일한 바, 법 개정을 통해 최고금리 수준을 높일 필요가 있으며(예컨대 40%), 이 범위 내에서 금융기관별 탄력적으로 운영하는 것이 바람직
 - 현재 최고금리는 일몰기간이 다가올 때 마다 정치권 등이 소모적인 최고금리 인하 논의가 나오면서 업계의 불안이 가중되고 있는데, 현재 추가 인하시에는 더 이상 일몰기간 없이 정해진 수준 하에서 경제주체들이 합리적으로 판단하고 행동할 수 있게 할 필요

< 참고문헌 >

(국내자료)

- 금융감독원 ‘대부업 관리감독 현황 및 개선추진 방향’, 2007. 11. 27 대부업 토론회 발표자료
- 금융위원회 ‘서민금융 지원 강화 방안’ 2015.6.23.
- 노형식 ‘시장금리 연동 이자율 상한 도입 검토’ 2014.5.10. 주간금융브리프, 한국금융연구원
- 대부금융 이용자 설문조사 결과 보고서(각 년호), 한국대부금융협회(CFLA)
- 도우모토 히로시, ‘대금업법이 초래한 부작용’ 2015.5.12., 한국대부금융협회 세미나
- 법무부, ‘서민금융의 현황과 향후 정책과제 : 고이율 제한의 필요성’ 2006.6.22.
- 소비자금융신문 각 호
- 이순호 ‘우리나라 법정금리상한제의 평가와 개선방안’ 2015.1.3. 주간금융브리프, 한국금융연구원
- 참여연대 보도자료 ‘이자제한법, 올바로 제정되어야 한다’ 2007.2.12
- 한국금융연구원 ‘대부업 관리·감독 효율성 제고방안’ 2012.11., 금융위원회 연구용역보고서
- 한국대부금융협회 <http://www.clfa.or.kr/>
- 한재준, ‘『이자제한법』 개정 배경과 금리상한제에 대한 소고’ 2011.7, 은행연합회 발간 금융지
- Credit Insight, NICE신용평가정보
- KB금융지주 경영연구소, ‘신용등급에 따른 대출 금리구조와 접근성’ 2013. 10.17
- Orange Report, 코리아 크레딧뷰로(Korea Credit Bureau)

(해외자료)

- Ali Saleh Alshebami and D.M. Khandare, ‘The Impact of Interest Rate Ceilings on Microfinance Industry’ 2015, Microthink Institute
- Anna Ellision and Robert Forster, ‘The Impact of Interest Rate Ceilings’ 2008, Policis Department of Trade and Industry UK, ‘The Effect of Interest Rate Controls in Other Countries’, 2004
- CGAP, ‘The Worrying Trend of Interest Rate Caps in Africa’ 2013.11
- Donna Vandenbrink, ‘The Effects of Usury ceilings’ Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago

Eurofinas, 'Preliminary Observations Interest Rate Restrictions' 2010.6

Griffith University, 'Interest Rate Caps: Protection or paternalism? Centre for Credit and Consumer Law' , December 2008, CCCL Research Paper

Happy Mohane, Gerhard Coetzee and William Grant, 'The Effects of the Interest Rate Ceilings on the Micro Lending Market in South Africa' , 2002, Univirsity of Pretonia

<http://finance.yahoo.com/news/CFPB-payday-lending-rules-explained-192558796.html>

http://www.chicagofed.org/consumer_information/controlling_interest.cfm, 'Controlling Interest: Are Ceilings on Interest Rates a Good Idea?' , Federal Reserve Bank of Chicago

Megan Whittaker, 'South Africa' s National Credit Act: A Possible Model for the Proper Role of Interest Rate Ceilings for Microfinance' Spring 2008, Northwestern Journal of International Law & Business

Michael Staten, 'The Impact of Credit Prices and Term Regulations on Credit Supply' 2008.2, Joint Center for Housing Studies, Harvard University

Oren Rigbi, 'The Effects of Usury Laws: Evidence from the Online Loan Market' , 2010.6., Ben-Gurion University

Personal Finance Research Centre University of Bristol, 'The impact on business and consumers of a cap on the total cost of credit' 2013

Policis, 'The Effect of Interest Rate Controls in Other Countries' Research Paper