



(재) 여의도연구소
www.ydi.or.kr

The Youido Institute

통권 18호 Vol. 2010-05

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행처 · 여의도연구소

발행인 · 주호영

발행일 · 2010년 12월 16일

서민금융 현황과 과제

이자제한법과 금융소비자보호

서민들의 사금융 이용이 늘어나면서 고금리 부담 등으로 서민생활의 어려움이 가중되고 있고, 유사금융으로 인한 피해도 증가하고 있음.

하지만 사금융에 대한 관리감독과 금융소비자 보호는 미흡한 실정임.

이에 본보고서는 이자제한과 금융소비자보호를 중심으로 서민금융 문제의 원인을 분석하고, 정책 대안을 제시함.

Contents ▼

I. 서민금융 문제의 원인 분석

II. 금융소비자보호 체계의 현황

III. 이명박 정부와 한나라당의 대응

IV. 결론

※ 첨부 자료 : 해외 사례

여의도연구소



I. 서민금융 문제의 원인 분석

가. 사금융 금리제한 규제의 완화

○ 사금융(미등록)의 이자율을 '98년 초부터 '07년 중반까지 무제한으로 방치함.

- 이자제한법이 '62년 초에 도입된 이후 사금융 이자율은 시장금리의 변화에 따라 최저 20%~최고 40% 사이에서 유지되어 왔으나 '98년 말에 폐지됨.
- 등록 대부업자(제도권 금융 포함)의 금리는 '02년 10월 말부터 제한함.

〈표 1〉 이자율 상한 제도의 변천 과정

| 등록 대부업자 (제도권 금융기관 포함) | | 미등록 대부업자 (사인간 금전대차 포함) | |
|----------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| 적용 기간 (시행 기준) | 이자율 상한 | 적용 기간 (시행 기준) | 이자율 상한 |
| 2002. 10. 28 - 2007. 10. 3 | 연 66% | 1962. 1. 15 - 1965. 9. 23 | 연 20% |
| 2007. 10. 4 - 2010. 7. 20 | 연 49% * | 1965. 9. 24 - 1972. 8. 2 | 연 35.5% |
| 2010. 7. 21 - 현재 | 연 44% ** | 1972. 8. 3 - 1980. 1. 11 | 연 25% |
| | | 1980. 1. 12 - 1983. 12. 15 | 연 40% |
| | | 1983. 12. 16 - 1997. 12. 11 | 연 25% |
| | | 1997. 12. 12 - 1998. 1. 12 | 연 40% |
| | | 1998. 1. 13 - 2007. 6. 29 | 무제한 (폐지) |
| | | 2007. 6. 30 - 현재 | 연 30% * |

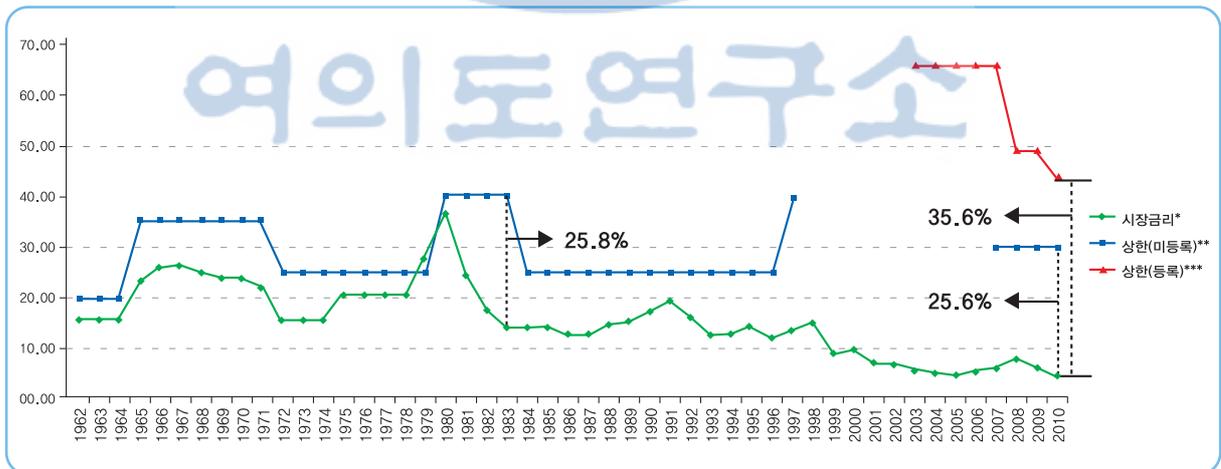
* 2007.10.4 이후 신규체결 계약에만 적용되었으나, 2008.3.22 부터는 기존 계약의 이자에도 적용

** 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령 제5조 ②항 및 제9조 ①항
 - 대부업법 제8조 ①항에서는 연 50%로 규정
 - 2010.7.21 이후 신규체결 또는 갱신 계약만 적용
 - 1년 이내 (2011.7월까지) 5%p 추가 인하 추진

* 이자제한법 제2조 ①항의 최고이자율에 관한 규정
 - 이자제한법 제2조 ①항에서는 연 40%로 규정

○ 2002년 도입된 등록 대부업자의 상한금리 또한 지나치게 높은 수준임.

〈그림 1〉 상한금리 vs. 시장금리



* 시장금리 : 한국은행 (2005.8), “숫자로 보는 광복60년”, 2005년 이후는 경제통계시스템 활용

- 1962~1974년 : 시중은행의 1년 이내 일반대출 금리
- 1975~2010년 : 회사채수익률, 장기거래수익률(3년물) AA-등급 (2010년은 9월치)

** 상한 (미등록) : 〈표 1〉 우측 “미등록 대부업자 (사인간 금전대차 포함)” 이자율 상한 추이 참조

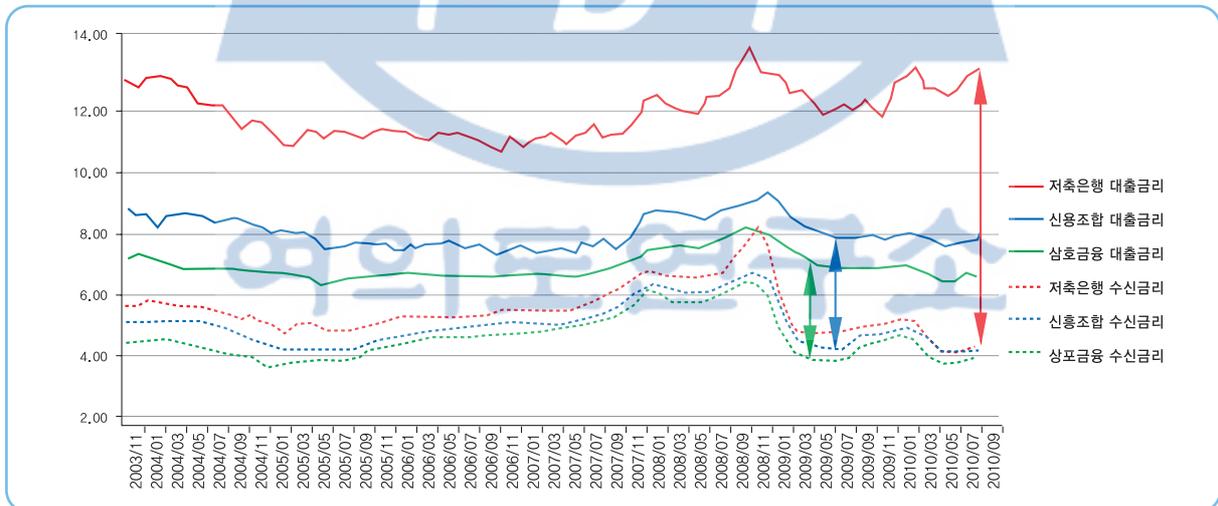
*** 상한 (등록) : 〈표 1〉 좌측 “등록 대부업자 (제도권 금융기관 포함)” 이자율 상한 추이 참조

- 현행 등록 대부업자의 상한금리 44%도 시장금리가 역사상 최저 수준이라는 점을 감안하면 '97년 이전에 비해서 과도한 수준으로 볼 수 있음.
 - 1997년 이전 상한금리와 시장금리 간 격차 최고 수준 : 25.8%(1983년)
 - 최근(2010.9월) 상한금리와 시장금리 간 격차는 35.6%에 달하고 있음.
 - 한편, 미등록 대부업자 상한금리 30%와 시장금리 간 격차는 25.6%임.
- '01~'06년 간 대부업체 이자율은 평균 200% 내외의 고금리였고, '08년 이후 하락세를 보이고 있으나 서민들이 부담하기에는 여전히 높은 수준임. 1)
 - 235% (2001) → 171% (2002) → 176% (2003) → 223% (2004) → 204% (2005) → 197% (2006)
 - 72.2% ('08년 상반기) → 38.9% ('08년 하반기) → 38.4% ('09년 상반기) → 41.2% ('09년 하반기)

나. 서민 금융기관의 붕괴 및 가계 신용대출의 억제

- '98년 이후 기존 서민 금융기관들의 붕괴 및 가계 신용대출 억제로 인해 제도권금융에서 저신용자들이 소외되면서 사금융 대출수요가 급증하였음.
- 2003~10년 중 서민금융기관들의 대출금리 및 수신금리를 검토해 보면 대출금리와 수신금리 모두 상호저축은행 >> 신용협동조합 > 상호금융 순이며, 예대 마진은 상호저축은행이 상대적으로 매우 높은 수준임.

〈그림 2〉 서민금융기관들의 대출금리와 수신금리 : 2003-2010

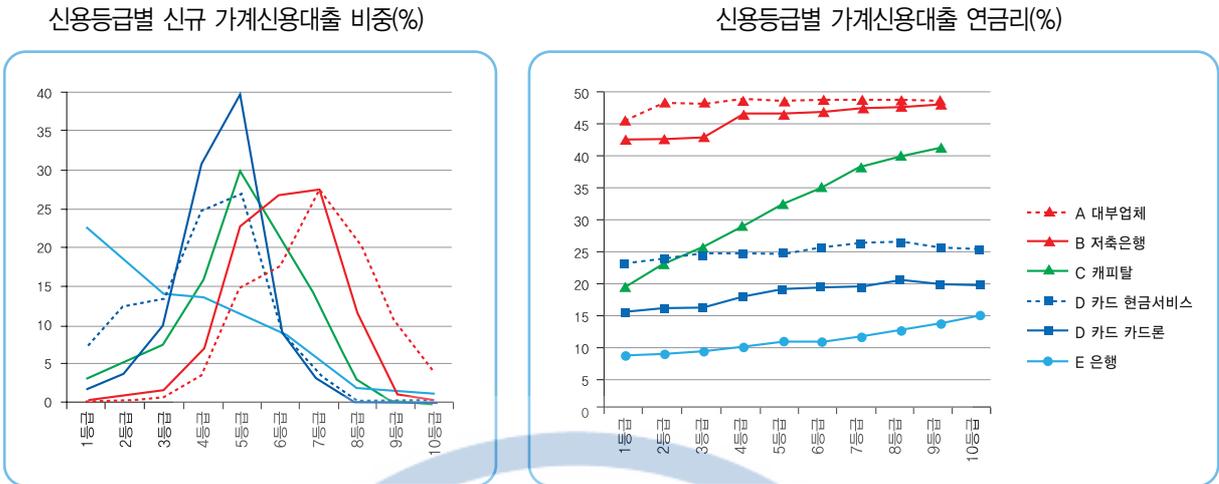


* 자료 : 정기예금(1년) 및 일반대출 금리의 평균치, 한국은행 경제통계시스템

- 저축은행의 가계신용대출자 중 저신용자 비중이 높다는 점을 감안해도(평균 6등급), 저축은행의 신용등급별 가계신용대출 금리는 여타 금융기관에 비해 전등급에 걸쳐서 높을 뿐 아니라 대부업체에 근접하는 과도한 수준임.

1) 금감원 (2001~2009년, “사금융 이용자 설문조사 결과” 및 “대부업 실태조사 결과”, 보도자료)

〈그림 3〉 금융기관들의 신용등급별 가계신용대출 분포 및 금리 현황



* 자료 : 금융위원회 (상기 그래프들은 하기 자료에서 인용된 Data를 기반으로 가공하였음)
정찬우 (2010.9), “서민금융 정책의 방향”, P5, 〈표2〉, 금융연구원, 토론회 발표자료

○ 또한 대부업체의 집중도 증가 추세 및 상위 업체들의 과도한 수익률은 이자율상한을 추가인하해야 한다는 주장의 타당성을 뒷받침하고 있음. 2)

다. 고금리 대출의 악순환으로 양극화 심화

- 제2금융권을 포함한 제도권 금융기관의 가계신용대출 금리가 매우 높고, 규모도 축소됨에 따라 사금융 이용자가 급증하였으나, 사금융 이용 이후 2년 내에 대부분(81%, '04년) 신용불량자로 전락하면서 양극화가 심화됨. 3)
- '98년 이후 카드대란으로 사금융 수요가 증가하면서 고금리대출의 악순환으로 신용불량자수가 급증하였으나, 지금은 하향 안정화 추세를 보이고 있음.

〈표 2〉 연체율과 저신용자수 추이 : 2005-2010

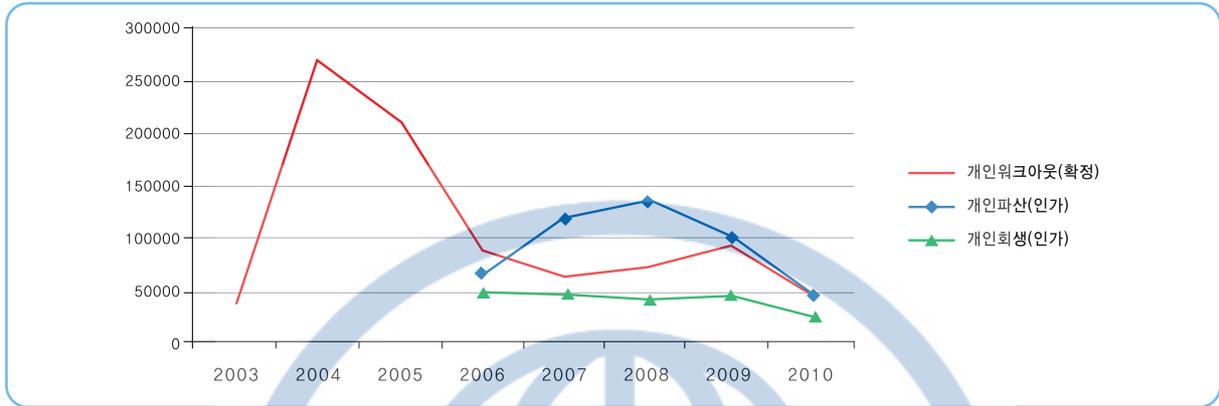
| | '05년 | '06년 | '07년 | '08년 | '09년 | '10년 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 은행전체 연체율* | 1.1% | 0.7% | 0.6% | 0.6% | 0.5% | 0.6% |
| 신용카드 연체율** | 2.2% | 1.7% | 1.3% | 1.8% | 1.4% | 1.8% |
| 저신용자 비율*** (7~10등급) | 23.8% | 23.5% | 22.8% | 22.6% | 20.5% | 19.1% |

* 한국은행 경제통계시스템, 2010년은 5월치(최근)이며 여타 연도는 연말기준
- 은행전체 연체율은 일반은행 연체율 및 특수은행 연체율을 합산한 수치
** 한국은행 경제통계시스템, 연평균이나 2010년은 5월치(최근)이며 여타 연도는 연말기준
*** 한국신용정보 CB, 전국민 신용등급 분포, 2010년은 9월치(최근)이며 여타연도는 연말기준
- 저신용자는 연체경험이 있는 7, 8, 9, 10 등급 해당자로 정의한 후 연도별로 합산하였음.

- 2) 자산 70억원 이상인 14개 일본계 대부업체의 2006-07년 순이익은 4,036억원으로 평균 자본금의 6.3배 시현 ['08년 국회 국정감사 자료 (이한구 의원) / 한국금융신문 (2008.10.19), “일본계 대부업체 순익 고공행진”] 상위 10개 대부금융사의 2009년 당기순이익 2,840억원 중 일본계 4개사의 비중은 90.2%(2,562억원)로 산와머니(1,316억원)와 러시아캐시(1,194억원)가 각각 1,000억원이 넘는 순이익을 올린 바 있음. ['10년 국회 국정감사 자료 (이진복 의원) / 아시아경제 사설 (2010.10.12), “대부업체 고금리 더 내려야”]
- 3) 금감원 (2005.1), “사금융 이용실태 분석을 위한 설문조사 실시결과 및 시사점”

- 정부는 과도한 부채로 인한 악순환의 고리를 완화하기 위해 개인 워크아웃, 파산 및 회생 지원 등 개인 채무의 구조조정을 실시함.
 - 2006년 이후 개인회생 및 개인파산 신청의 인가 확대 등 개인소득을 감안하여 채무의 일부 혹은 전부를 경감함으로써 취약계층의 자활의지를 제고함.

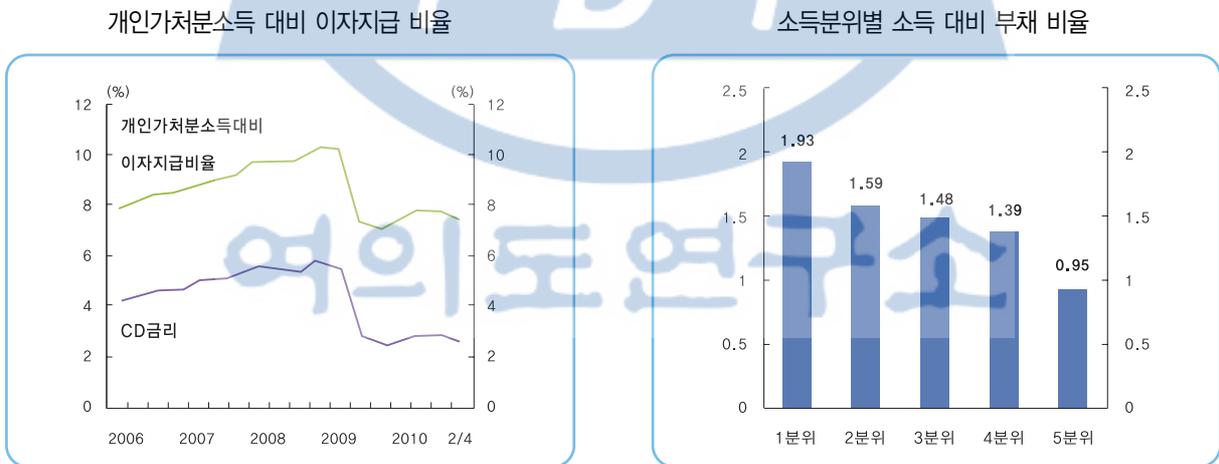
〈그림 4〉 개인 워크아웃, 파산 및 회생 지원 (건수) : 2003-2010



* 자료 : 2010년도 국정감사 정무위원 요구자료 (김정 의원), 2010년은 7월치

- '08년에 글로벌 금융위기가 발생했으나 우리 경제가 빠르게 회복하였고, 이자율상한 강화, 정책금리의 인하, 개인채무의 구조조정 등을 실시하여 가계대출은 질적 구조가 개선되면서 안정화 추세를 보이고 있음.

〈그림 5〉 가계대출 안정성 지표의 현황



* 자료 : 한국은행 (2010.11), “금융안정보고서”, 제16호, <그림 III-43> <그림 III-45>, pp72-73

- 다만 저소득층의 경우, 가계소득 대비 부채 비율이 여전히 높아서 금리가 급등할 경우에 이자지급 부담 증가에 취약할 수밖에 없음.

➡ 따라서 정책금리 인상 등 출구 전략을 본격적으로 시행하기 이전에 지나치게 높은 서민대출금리 구조의 하향 조정을 유도할 필요가 있음.

II. 금융소비자보호 체계의 현황

○ 금융소비자보호 시스템이 미흡한 상황으로 개선이 시급함.

① 이해 상충(금융위원회, 금감원) : 소비자 보호보다 금융 안정성 우선

- 금융위원회와 금감원은 금융 안정성에 사실상 우선순위를 두어 왔으며, 업계의 수익안정성이 관건인 금융 안정은 금융소비자보호 업무와 상충됨.
- 한국소비자원 금융보험팀도 금융소비자보호 업무를 수행하고 있으나, 금감원의 소비자보호센터와 비교해서 인력, 예산 및 전문성이 미흡함. 4)

② 규제 포획(금감원) : 감독대상 금융기관과의 유착 가능성

- 금감원 퇴직자의 피감독 기관의 감사직 재취업 관행이 심각한 상황임. 5)

〈표 3〉 금감원 퇴직자(2급 이상) 중 금융사 감사직 재취업 현황 : 2004-2009

| | '04년 | '05년 | '06년 | '07년 | '08년 | '09년.9월말 | 합 계 |
|--------|-------|-------|-------|-------|------|----------|-------|
| 전체 퇴직자 | 42 | 54 | 57 | 56 | 80 | 69 | 358 |
| 감사 취업자 | 12 | 12 | 14 | 19 | 12 | 23 | 92 |
| 비 중 | 28.6% | 22.2% | 24.6% | 33.9% | 15% | 33.3% | 25.7% |

* 자료 : 박영원 (2009.12.9), "퇴직공직자 취업제한제도의 현황과 개선방안", 현안보고서 vol.50, 국회입법조사처

- 금융사파견 직원의 상담, 민원의 금융사 이첩, 금융회사의 소송 제기 등으로 인해 공정성 논란이 지속적으로 제기되어 왔으나 아직도 시정이 미흡함. 6)

〈표 4〉 금감원 소비자보호센터의 금융사 파견 상담직원 수 추이

| | '04년 | '06년 | '08년 | '09년 | '10.6월 |
|--------|------|------|------|------|--------|
| 파견직원 수 | 23 | 24 | 20 | 41 | 24 |

4) 2009.8월 한국소비자원의 금융소비자보호 관련 인력은 15명인데, 금감원의 관련 인력은 154명이며, 한국소비자원의 금융소비자보호 관련 예산은 6.3억원 (인건비 포함)인데, 금감원의 경우 7.8억원 (인건비 제외)

[권택기 의원, "금융소비자보호원 설립의 필요성" 2009년도 국정감사 정책자료집 6, p16]

5) 2009.6월초 - 2010.5월말 공직자윤리위원회에 취업제한 여부 확인 요청자 조사결과에 의하면 금융위원회 퇴직자의 경우 부처 관련 업체 및 협회 취업 28명, 취업제한 업체 및 협회 취업 10명에 달하고 있음.

* 상기 28명 중 금감원 출신이 20명으로 71%이며 감사직이 19명에 달하고 있음.

[참여연대 (2010.9.30), "퇴직후 취업제한제도 운영실태 보고서 2010", 이슈리포트, p8, p32-34]

6) 2000년 SBS 취재로 민원실 운영에 대한 공정성 시비가 일자 금감원은 문제점을 인정하고 제도개선을 약속

[SBS 기동 (2005.2.23), "금감원에 민원 넣으면 오히려 손해"]

금융사 파견 직원을 금감원 직원으로 착각하고 진출한 후 금융회사로부터 소송을 당하는 사례 다수 발생 :

[보험신보 사설 (2006.6.5), "분쟁조정은 공정성 기반에서 해야"]

[한겨레 (2010.9.29), "못믿을 금감원, 비리제보자 정보 대기업에 알려줘"]

금융회사로 민원 이첩 현황 : 26.1% ('08년) → 17.6% ('09년) → 15.9% ('10년 상반기)

금융회사의 소송 제기 현황 : 92건 ('08년) → 1,467건 ('09년) → 507건 ('10년 상반기)

[금감원 (2010.10), "금융감독원의 금융소비자보호 서비스 : 민원·분쟁·금융교육 편" p62, p67]

○ 특히 사금융은 관리감독의 사각지대로 금융소비자보호가 매우 미흡함.

① 관리감독 분산(지자체, 금감원) : 등록 소규모/미등록 업체의 경우 심각

- 최종감독권은 시·도지사에게 있으나, 서울시를 비롯한 광역지자체들은 조례의 개정을 통해 기초 지자체로 감독권을 위임하고 있는 상황임.

- 지자체별로 담당자가 1~2명이고, 전문성과 집행력 또한 미약해서 위법행위의 단속·예방이 어렵기 때문에 주로 서면조사에 의존
- '10.6월말 등록대부업체 수는 15,380개로 관리감독에 근본적인 한계

- 2007년말 이후 대형 대부업체들은 금감원의 직권검사 대상임. 7)

- '10.10월 금감원의 직권검사 대상은 총 103개 업체로 대출 기준으로 시장점유율은 매우 높지만, 15,380개 등록대부업체 중 0.7%에 불과 8)

- 총괄책임 부처 부재로 책임회피가 가능하고, 종합 실태파악도 어려움. 9)

② 법 집행 미흡 : 적발 확률이 낮고, 적발되더라도 처벌 미미

- 형사처벌(징역·벌금)은 경찰청과 법원, 과태료는 지자체가 조치권을 보유 10)

- 형사소송의 경우 약식기소 후 벌금 몇 백만원만 부과되는 사례가 대부분이고, 지자체들은 과태료 부과 또는 고발조치 없이 시정권고 등 솜방망이 처벌 11)

③ 평가환류 미흡 : 국정감사에서 지적된 후에도 시정조치 미흡 12)

○ 사금융의 양성화 취지가 사금융의 제도권 편입을 통해 관리감독을 강화하자는 것이었으나, 양성화 취지의 실효성은 퇴색되고 오히려 고금리 대출만 합법화되었다는 비판이 대두되고 있음.

➔ 따라서, 금융소비자 보호의 측면에서 관리감독을 강화할 수 있는 제도적 개선방안을 강구할 필요가 있음.

7) '대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 시행령' 제7조의 2 (금융감독원장의 검사 대상) :

- ① 2개 이상의 시·도지사에게 등록된 경우 ⇒ 3개 업체 (2010.10월 기준)
- ② 자산 총액이 100억원 이상인 경우 ⇒ 95개 업체 (2010.10월 기준)
- ③ 부채 총액과 자산 총액이 각각 70억원 이상인 경우 ⇒ 5개 업체 (2010.10월 기준)

8) 금감원의 "10년 상반기 대부업 실태조사 결과"에 의하면 직권검사 대상 자산 100억원 이상 대형 85개사의 대출만 해도 약 5.9조원으로 대부시장 대출의 86.9%를 차지하고 있어, 103개사의 점유율은 이보다 더 높음.

9) [인터넷 뉴스팀 (2007.7.24), 지자체 대부업 관리감독권 있으나 마나, 세계일보]

[정혁준 (2010.1.28), "급전 대출 감독·공무원끼리 미루기 급급", 한겨레21]

10) '대부업법 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률' 제19조(벌칙), 제21조(과태료)

11) [이혜진 (2007.7.2), "대부업 위반 실태 신고율 3%대 솜방망이 처벌... 불법 부추겨", 서울경제신문]

[윤영 (2009.7), "서민 올리는 불법 사금융 사범 급증, 처벌 강화하여야 : 최근 3년 간 1심 판결 결과 1,447명 중 자유형은 42명 (2.9%)에 불과, 재산형은 802명으로 55.4%", 보도자료]

12) 금감원 퇴직 후 금융사 감사 취업 관행은 최근 5년 간 국회에서 매년 지적된 사항이나 시정이 안되고 있음.

[신광영 (2010.10.29), "바뀌는 건 없고 반복되는 핑계 국감", 동아일보]

III. 이명박 정부와 한나라당의 대응

○ 1998년 이후 2007년 중반까지 사금융 금리는 사실상 무제한으로 방치되었으며, 이로 인해 서민경제 붕괴와 양극화 심화가 가속화됨.

☞ **국민의 정부와 참여 정부는 외양적으로 서민정부를 표방했지만, 서민금융의 측면에서 반서민적인 정책을 취함.**

〈그림 6〉 금융소외의 악순환으로 인한 양극화 심화의 구조



○ 이명박 정부는 글로벌 금융위기를 신속하게 극복하고 경제회복을 달성함으로써 고용안정 등 서민경제의 초석을 공고히 하였고, 사상최대의 복지예산으로 양극화 심화 방지 및 서민경제 활성화를 위해 노력해 왔음.

- 2010.4월 정부와 한나라당은 '서민금융활성화 대책' 추진에 합의 13)

〈그림 7〉 당·정 합의 '서민금융활성화 대책'의 주요 내용과 예상 효과



○ 이에 따라 양극화 기조 완화, 가계대출 안정화 등 개선 효과가 가시화되고 있으나, 과도한 금리 수준, 대부업체의 관리감독과 금융소비자보호 체계 미흡 등은 향후 해결되어야 할 과제로 남아 있음.

- 이를 해결하기 위해 '금융위원회의설치등에관한 일부개정법률안' 2건[김영선의원 대표발의(2009.9.2), 권택기의원 대표발의(2009.10)], '이자제한법 일부개정법률안' [이범래의원 대표발의(2010.10.29)]이 국회에 제출되어 있으며, 핵심 내용은 다음과 같음.

- 금융소비자보호원 : 금융위원회 산하에 금융소비자보호 전담 조직 신설
- 최고이자율 인하 : 등록대부업체의 최고이자율 44%에서 30%로 단일화

13) 최고이자율 10% 인하 (49% → 39%) : 5% 인하 ('10.7월), 1년 내 추가 5% 인하
 서민 금융기관의 역할 재정립 : 서민금융기관 설립 취지 및 본연의 기능 회복 유도
 서민금융의 공급 확대 : 희망희씨대출('09.3월), 미소금융('09.12월), 햇살론('10.7월)

IV. 결론

① 현행 최고이자율의 적정성 제고 방안

- '97년 이전 상한금리와 시장금리 간 격차 패턴으로 볼 때 과도
 - '97년 이전 최고 격차 25.8% << '10.9월 기준 격차 35.6%
- 업체 수는 많으나 상위업체 집중도가 높고, 자본수익률이 과도
 - '06~07년 14개 일본계 대형 대부업체의 순수익 : 평균 자본금의 6.3배
 - '09년 상위 10개 업체 순이익은 4,036억원(일본계 4개사의 비중 90%)
- 상한금리를 설정하거나, 상한금리를 시장금리와 연동한 국가 대비 과도
 - 상한금리 설정 : 20% (일본), 20~30% (美 주법), 36% (美 국방부)
 - 시장금리 연동 : 1.33배 (독일), 2배 또는 12%P 초과 (프랑스)

➔ 현행 최고 이자율 44%는 과도한 수준으로, 34% 이하로 인하할 필요가 있음. 다만, 제2금융권의 안정성을 감안, 인하속도는 다소 조절해야 할 것임. (우선 추진 예정인 5%P 인하를 조속히 시행하고, 1년 내 5%P를 추가 인하)

② 금융소비자보호 조직의 효율성 개선 방안

- 현재 금융소비자보호 업무는 금융감독원이 종합적으로 취급하고 있으나, 한국소비자원, 예금보험공사, 공정거래위원회와 지자체도 취급하고 있어 이들을 효율적으로 통합·관리할 필요가 있으며, 통합 대안은 다음과 같음.

〈표 5〉 금융소비자보호 조직 개선 대안별 장·단점

| | 금융감독원 내부 부서 | 금융위원회 산하 기구 | 한국은행 산하 기구 | 한국소비자원 내부 부서 | 별도 독립 기구 신설 |
|----|--|---|---------------------------------------|--|--------------------|
| 장점 | - 금융 전문성 우수 - 기존 조직의 활용 | - 금융 전문성 우수 | - 금융 전문성 우수 - 이해상충 부재 - 독립성 우수 | - 소비자보호/공정 거래 전문성 우수 - 기존 조직의 활용 | - 독립성 우수 독립성 우수 |
| 단점 | - 소비자보호/공정 거래 전문성 미흡 - 이해상충, 후순위 - 규제포획 가능성 | - 소비자보호/공정 거래 전문성 미흡 - 이해상충, 후순위 | - 소비자보호/공정 거래 전문성 미흡 - 조직 신설 부담 | - 금융 전문성 미흡 | - 신설 부담 |

➔ 금융위원회도 이해상충 문제가 있으므로, 미국 및 영국과 같이 금융소비자보호 전담 조직을 중앙은행 산하에 설치하는 방안 등 대안에 대한 검토가 필요함. (한국은행 산하에 설치할 경우 한국은행은 가계 부문의 시스템리스크를 관리)

③ 대부업체 관리감독의 실효성을 제고하기 위한 조치

- **진입 및 유지 요건 강화** : 관리감독의 한계를 감안, 인가제로 전환을 검토
- **법의 집행 및 벌칙 강화** : 법 집행을 강화하고, 처벌 규정의 강화를 추진



첨부자료 : 해외 사례

가. 이자율 상한

○ **주요국들은 금리상한 규제를 강화**하고 있으며, 상한 금리를 설정하거나, 상한금리를 평균 시장금리와 연동함으로써 금리상한의 수준을 규정 :

- ① 상한 금리 설정 : 20% (일본), 20%~30% (美 주법), 36% (美 국방부)
- ② 시장금리 연동 : 1.33배 (독일), 2배 또는 12%P 초과 (프랑스)

〈표 6〉 주요국들의 금리상한 규제의 변천 과정과 현황

| | 금리상한 규제의 변천 과정 | 금리상한 규제의 현황 |
|------------|--|--|
| 일본 * | <ul style="list-style-type: none"> • 대금업규제법, 출자법(형사처벌), 이식제한법(민사) <ul style="list-style-type: none"> - 규제간 최고금리 차이로 인한 대부업체 규제회피 • 과도한 채무로 인한 자살과 빈곤 등 사회문제 심화 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 2006년말 新대금업법 공표 : 상기 3법 통합·개정 ① 금리규제 적정화 : 금리상한 ↓, 규제회피 ↓ ② 다중채무의 억제 : 총차입 한도 (연소득의 1/3) ③ 대부업규제 강화 : 등록요건, 자율규제 및 처벌 ※ 진입요건 (최저 순자산) 강화 : 2009.6.18 시행 * 개인 3백만엔, 법인 5백만엔 ⇒ 2천만엔 | <ul style="list-style-type: none"> • 최고금리를 연20%로 통일 : 2010.6.18 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 이식제한법상 최고금리는 15~20%였으나, - 개정 이전 출자법상 최고금리는 29.2%로, - 대부업의 규제회피 횡행 : Gray Zone 영업 * 반환청구소송이 다수 제기되어 진행 중 • 위반시 처벌 대폭 강화 : 2007.1.20 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 5년 이하의 징역 또는 1천만엔 이하의 벌금 ⇒ 10년 이하 징역, 3천만엔 이하 벌금, 병과 ★ 상한금리 인하보다 벌칙 강화를 우선 시행 |
| 미국 ** | <ul style="list-style-type: none"> • 1886년 이후 모든 주는 상한금리를 설정하였으나, '78년 연방대법원 판결 이후 규제회피·완화 급증 : <ul style="list-style-type: none"> - 금리규제는 금융사 본사 위치 주의 법 적용 가능 • 금리규제법은 매우 복잡하며, 유명무실한 주도 많음 <ul style="list-style-type: none"> - 예외규정 다수 (Payday Loan, Pawnbroker 등) • Payday Loan의 고금리에 대한 규제 강화 추세 : <ul style="list-style-type: none"> - '06.10월 미 의회 군 대상 대출금리 제한법 공표 • Payday Loan은 우리나라 서민대출보다 더 소액 단기대출임에 유의할 필요 (5백불 이하, 1~2주) • 일부 상원 의원들은 연방 차원의 금리규제 시도 : <ul style="list-style-type: none"> - Richard Durbin (36%), Bernie Sanders (15%) | <ul style="list-style-type: none"> • 주별 상한금리 : 민사 제한이자율 <ul style="list-style-type: none"> - 최저 5% (미시건 등) ~ 최고 16% (뉴욕) - 주별 상한금리의 평균 = 연 8.14% (51개 주) • 주별 상한금리 : 형사 제한이자율 <ul style="list-style-type: none"> - 20% (메사추세츠), 25% (뉴욕), 30% (뉴저지) • 통상 불법 고금리 관련 형법은 매우 엄격 : <ul style="list-style-type: none"> - 전체 대출잔액의 이자 몰수 ~ 원금도 몰수 • Payday Loan의 금리상한을 연 36%로 규제 : <ul style="list-style-type: none"> - 군(軍) 대상 대출금리 상한 ('07.10월 시행) - (도입 추진 중) 캘리포니아, 켄터키 등 - 16개 주는 Payday Loan을 전면 금지 |
| 독일 *** | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율제한에 관한 일반규정은 없으나, <ul style="list-style-type: none"> - 전당포영업과 관련된 특별법이 있음. • 폭리행위는 민법에 의하여 무효가 되고, <ul style="list-style-type: none"> - 형법에 의하여 3년 이하의 징역이나 벌금형 | <ul style="list-style-type: none"> • 전당포 대부금리의 상한은 연12%로 초과할 경우 연 2,500유로의 과태료 • 폭리 기준 : 시장금리의 2배를 초과하거나, 시장금리보다 12%P 초과 (※연 30%~40%) |
| 프랑스 *** | <ul style="list-style-type: none"> • 소비자보호법에서 폭리를 규정하며, 초과 이자는 무효로 2년 이하 자유형, 45,000유로 이하 벌금 | <ul style="list-style-type: none"> • 폭리 기준 : 프랑스 중앙은행이 이전 분기에 고시한 평균 시장금리보다 1/3 더 높은 수준 |

* 일본대부업협회 (2010.7.1), "2009년도 JFSA 백서 (한국어판)", 번역 : 한국대부금융협회

** Commercial Collection Agency Association (2010.3), "Summary of Maximum Permissible Rates Under State Usury Laws", Newsletter, <http://www.alqlist.com/InterestRateSummary.html>

정윤미 (2010.9), "미국의 소액 대부업 (Payday Loan) 규제실태 및 시사점" 조사연구 Review 제31호, 금융감독원

*** 김재훈 (2006.8), "서민금융의 현황과 향후 정책과제 : 고이율 제한의 필요성", 法曹 vol.599

나. 금융소비자보호

○ 세계화로 인한 경쟁 격화 및 글로벌금융위기로 인한 양극화 심화로 인해 금융 선진국들은 **금융소비자보호 강화 추세**로 다음과 같은 특성이 있음 :

- ① 쌍봉형 (Twin Peak) : **건전성감독과 금융소비자보호**를 분리 ⇒ 이해상충 ↓
- ② **중앙은행 역할 강화** : 금융위기 ⇒ 거시건전성(시스템리스크) 감독강화
- ③ 공정거래 기관 위축 : 금융소비자보호 조직이 **불공정금융거래까지 취급**

<표 7> 주요 국가들의 금융개혁 배경 및 금융소비자보호 현황

| | 금융개혁의 배경 | 금융소비자보호 현황 |
|-----------|--|---|
| 영국 * | <ul style="list-style-type: none"> • 1997년 통합 감독기구로 FSA(금융감독청) 출범 : <ul style="list-style-type: none"> - 금감원(한국)과 금융청(일본)의 벤치마킹 모델 - 금융안정은 영란은행, 재무부와 공동 관리 - 금융소비자보호도 산하 부서로 통합 관리 <ul style="list-style-type: none"> * 8개 FOS (금융옴부즈맨제도), 금융소비자 교육 * 5개 FSCS (금융서비스보상제도) : 예금보호 등 • 글로벌금융위기 발발 이후 지적된 문제점 : <ul style="list-style-type: none"> - 총괄책임 불분명, 거시 건전성 감독 미흡 - 이해상충 : 건전성감독 vs. 영업행위감독 <ul style="list-style-type: none"> * 금융시스템 보호와 금융소비자 보호는 접근과 문화에 있어서 근본적인 차이 ⇒ 영란은행의 감독 기능 강화 (기존 FSA는 폐쇄) | <ul style="list-style-type: none"> • CPMA (금융소비자보호·시장규제청) 신설 : <ul style="list-style-type: none"> - 영란은행 산하기구이지만 독립적으로 운영 - 금융사의 영업행위 관련 정책과 감독 전담 <ul style="list-style-type: none"> * FOS, FSCS, 금융소비자교육 기능 포함 - 소비자신용 부문은 소비자신용법에 의거, FSA와 OFT(공정거래청)가 공동규제하고 있으나 금융소비자의 혼란, 중복감독으로 인해 금융회사의 부담 등 비효율성 발생 ⇒ CPMA가 소비자신용 또한 전담 예정 • 영란은행 산하에 미시 감독기구 PRA 신설 • 중요 경제범죄는 신설 조직인 ECA로 이관 |
| 미국 ** | <ul style="list-style-type: none"> • 주 정부와 다수의 감독기관에 분산된 감독모형 <ul style="list-style-type: none"> - FDIC는 예금보험공사(한국)의 벤치마킹 모델 - 소비자보호 또한 연방공정거래법(FTCA)에 의거, 여러 연방감독기관에 분산 설치되어 있었음. • 글로벌금융위기 발발 이후 지적된 문제점 : <ul style="list-style-type: none"> - Sub-Prime 모기지 사태에서 나타난 악랄적인 대출에 대해 금융소비자보호를 강화할 필요성 - 위기의 진원지로서 건전성제도가 시급한 과제 • 2010.7.21 금융개혁법 (Dodd-Frank안) 발효 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 분산형 감독체제에 쌍봉모형의 특성 가미 <ul style="list-style-type: none"> * 영국 대비 금융소비자보호 기능 강화는 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> • CFPB (소비자금융보호국) 신설 : <ul style="list-style-type: none"> - 연방은행 산하조직이나, 독립적으로 운영 <ul style="list-style-type: none"> * 국장은 대통령이 임명하고 상원이 비준 - 소비자보호업무 통합·강화, 감독공백 해소 <ul style="list-style-type: none"> * 금융소비자보호 관련 법의 시행령 제정, 관련 검사와 제재, 금융교육, 소비자민원 - 감독 대상 : <ul style="list-style-type: none"> * 총자산 \$100억 이상 예금/소매대출 기관 * 대부업, 채권추심업, 모기지업, 딜러대출 * 보험과 펀드 등은 감독 대상에서 제외 - 업무 범위 : 불공정거래 영역까지 확대 |
| EU *** | <ul style="list-style-type: none"> • 유럽 국가 다수는 기능보다 시장별로 분리 감독 • 글로벌금융위기 이후 EU 차원에서 감독 강화 : <ul style="list-style-type: none"> - 금융위기를 통해 EU 체제의 근본 문제 노출 - 2010.9월 유럽 의회는 유럽금융감독청 설립을 주요 내용으로 하는 금융감독체계 개편안 확정 <ul style="list-style-type: none"> * 新 감독체계는 2011.1월부터 출범 예정 - 상호 조율을 위한 네트워크로 구속력은 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> • EU 금융감독체계 개편안 : <ul style="list-style-type: none"> - 거시 건전성 : 시스템리스크위원회 - 미시 건전성 : 금융감독시스템, 은행감독청, 증권시장감독청, 보험연금감독청 - 증권시장감독청 업무에 금융소비자보호 포함 • 리스본전략의 양대 축은 경제성장과 사회통합 <ul style="list-style-type: none"> * 사회통합은 금융소외계층 보호·포용 포함 |

* HM Treasury (2010.7), "A New Approach to Financial Regulation : Judgement, Focus and Stability", consultation paper presented to UK Parliament

** Pridgen, D. (2010.7.23), "How the New Consumer Financial Protection Law will Affect FTC Authority" CL&P Blog

*** 김홍범 (2009.12), "금융위기 이후 감독체계 개편론 분석 : 미국·영국·EU와 한국", 금융안정연구, 제10권 제2호



여의도연구소

〈Issue Brief〉는 한나라당의 싱크탱크인 여의도연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

〈Issue Brief〉에 개진된 내용은 한나라당 및 여의도연구소의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.



(재) 여의도연구소
www.ydi.or.kr

서울시 영등포구 여의도동 13-6 기계회관 신관 3층
TEL · 02-2070-3303 FAX · 02-2070-3331