



제418회 국회(정기회)
제6차 법제사법위원회

이자제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 최고이자율 하향조정 등 〉

■ 서영교의원 대표발의(의안번호 제1392호)

2024. 9.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 화 실

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 최고이자율 규율체계 일원화(안 제7조)	4
2. 최고이자율의 하향조정(안 제2조제1항)	7
3. 최고이자율 초과 시 약정 무효 등(안 제2조제3항부터 제6항까지 및 제3조)	10
4. 최고이자율 2배 초과 시 벌칙 신설 등(안 제8조)	13
IV . 관계기관 의견	15

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서영교의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 4.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

우리나라의 이자제한 제도는 사채시장의 양성화 및 불법채권추심 행위의 규제를 목적으로 합법적인 대부업에는 고금리의 보장 필요성에 따라 이원화하여 사적 거래에 있어 미등록대부업자 등 일반인은 「이자제한법」에 따라 연 25퍼센트를, 등록대부업자 및 여신금융기관은 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」에 따라 연 100분의 27.9 이하를 초과하여 이자를 받을 수 없도록 하고, 제한이자보다 높은 이자를 받았을 경우 그 초과한 이자 부분은 각각 무효로 하고 있음.

그러나 당초 입법 목적대로 사채시장의 양성화는 두드러졌지만 고금리와 불법채권추심행위로 인하여 개인 파산 및 자살 증가 등 사회적 부작용이 심각한 수준이고, 많은 대부업자들은 제한금리를 초과하는 불법 폭리를 취하고 있음에도 최고이자율을 초과한 이자에 대해서

만 무효로 하고 있고 처벌이 미약하여 근절되지 않고 있으며, 이로 말미암아 낮은 신용등급으로 사채시장을 이용할 수밖에 없는 서민들이 자립할 수 없을 정도의 고금리에 허덕이게 됨으로써 국민의 경제적 자유를 침해하는 결과를 초래하고 있음.

이에 이자제한에 관한 사항을 일원화하여 이자가 있는 모든 금전대차의 계약상의 이자 제한에 대해서는 「이자제한법」의 적용을 받도록 하고, 최고이자율의 상한을 하향 조정하며, 제재조치를 강화함으로써 국민의 경제적 자유와 사회정의가 실현되도록 하려는 것임.

2. 주요내용

가. 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율의 상한을 현행 “연 25퍼센트”에서 “연 15퍼센트”로 하향 조정함(안 제2조제1항).

나. 계약상의 이자로서 최고이자율을 초과하는 경우에는 그 이자에 관한 약정 전부를 무효로 하고, 이를 임의로 지급한 경우에는 반환청구가 가능하게 하였으며, 그 최고이자율의 2배를 초과하는 경우에는 그 이자에 관한 약정을 포함한 금전대차에 관한 약정 전부를 무효로 하여, 채권자가 그 원본에 대한 반환청구를 할 수 없도록 함(안 제2조제3항·제4항·제6항).

다. 이자 있는 금전대차에 관한 약정에 대해서는 모두 이 법의 적용을 받도록 하여 미등록대부업자를 포함하여 다른 법률에 따른 금융업 및 대부업도 이 법에 따른 이자 제한을 받게 됨(안 제7조).

라. 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 사람에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하되, 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 함(안 제8조제2항 신설 및 제8조제3항).

3. 참고사항

이 법률안은 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제1391호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 최고이자율 규율체계 일원화(안 제7조)

개정안은 이자 있는 금전대차에 관한 약정에 대해서는 모두 이 법의 적용을 받도록 하여 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 “대부업법”)의 적용을 받고 있는 등록대부업자 및 여신금융기관 등도 「이자제한법」에 따른 최고이자율 제한을 받도록 함으로써 최고이자율에 관한 규율체계를 일원화하려는 것임.

현행	개정안
제7조(적용범위) 다른 법률에 따라 인가·허가·등록을 마친 금융업 및 대부업과 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제9조의4에 따른 미등록대부업자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.	제7조(적용범위) 이 법은 이자가 있는 금전대차에 관한 약정에 대하여 적용한다.

현행 최고이자율 규율체계는 「이자제한법」과 「대부업법」으로 이분화 되어있음. 일반 사인간 비영업적 금전대차에 대해서는 「이자제한법」이 적용되는 반면, 등록대부업자나 여신금융기관에 의한 영업적 대부에 대해서는 「대부업법」이 적용됨.

「이자제한법」은 최고이자율은 연 25% 범위에서 대통령령으로 정하도록 하고 있는 반면 「대부업법」은 연 27.9% 범위에서 대통령령으

로 정하도록 하고 있어 법률상 최고이자율 상한은 서로 다르나, 두 법 모두 시행령에서는 최고이자율을 20%로 동일하게 정하고 있어 실제 법정 최고이자율은 차이가 없음.

그러나 「이자제한법」은 최고이자율 위반 행위에 대해 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하고 있는 반면, 「대부업법」은 최고이자율 위반에 대해 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’으로 영업적 대차의 최고이자율 위반에 대해 더 무겁게 처벌하고 있음.

구분	「이자제한법」	「대부업법」
관련조문	－ 제2조제1항 ¹⁾	－ 제8조제1항 ²⁾ , 제11조제1항 ³⁾ 및 제15조제1항 ⁴⁾
적용대상	－ 사인 간 비영업적 대차	－ 대부업자 및 여신금융기관에 의한 영업적 대차 ⁵⁾
최고이자율	－ 연 25% 범위에서 대통령령으로 위임(대통령령: 연 20% ⁶⁾)	－ 연 27.9% 범위에서 대통령령으로 위임(대통령령: 연 20% ⁷⁾)
위반 시 벌칙	－ 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 ⁸⁾	－ 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 ⁹⁾

- 1) 「이자제한법」 제2조(이자의 최고한도) ①금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 25퍼센트를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정한다.
- 2) 「대부업법」 제8조(대부업자의 이자율 제한) ① 대부업자가 개인이나 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)에 해당하는 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.
- 3) 「대부업법」 제11조(미등록대부업자의 이자율 제한) ① 미등록대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 「이자제한법」 제2조제1항 및 이 법 제8조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.
- 4) 「대부업법」 제15조(여신금융기관의 이자율의 제한) ① 여신금융기관은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과하여 대부금에 대한 이자를 받을 수 없다.
④ 금융위원회는 제1항 및 제3항을 위반하여 이자 및 연체이자를 받는 여신금융기관에 대하여 그 시정을 명할 수 있다.
- 5) 미등록대부업자의 경우 최고이자율은 「이자제한법」이 적용되는 반면, 처벌 등에 있어서는 「대부업법」이 적용됨
- 6) 「이자제한법」 제2조제1항의 최고이자율에 관한 규정 「이자제한법」 제2조제1항에 따른 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 20퍼센트로 한다.
- 7) 「대부업법 시행령」 제5조(이자율의 제한) ② 법 제8조제1항에서 “대통령령으로 정하는 율”이

개정안에 따라 최고이자율 규율체계를 일원화하는 경우 모든 금전대차에 관한 최고이자율이 통일적으로 규제되어 법적 형평성 및 규제의 일관성이 제고되는 효과가 있을 것으로 보이는 측면이 있음.

다만, 「대부업법」은 대부업 등의 등록 및 감독, 대부업자와 여신금융기관의 불법적 채권추심행위 및 이자율 등을 규제할 목적으로 독자적으로 제정된 것으로서, 「대부업법」에서 별도로 최고이자율을 규정한 것은 시행 초기 음성적인 대부시장 양성화를 위해 「대부업법」의 이자율 상한을 「이자제한법」 대비 높은 수준으로 유지할 필요가 있었던 정책적 이유에서 기인한다는 점 등을 고려할 때,

개정안에 따라 최고이자율을 「이자제한법」에서 정하도록 일원화하는 경우 향후 예측하기 어려운 경제적 상황에 따라 금융당국이 대부업자 및 여신금융기관에 대해 최고이자율을 다르게 적용할 정책적 수단이 부재하게 되는 우려가 있을 수 있고 대부업 등에 대한 법률적 규제가 이원화되어 대부업 등에 대한 관리·감독의 효율성이 저하될 우려가 있다는 점을 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

란 연 100분의 20을 말한다. <개정 2017. 8. 29., 2017. 11. 7., 2021. 4. 6.>

제9조(여신금융기관의 이자율 등의 제한) ① 법 제15조제1항에서 “대통령령으로 정하는 율”이란 연 100분의 20을 말한다. <개정 2014. 4. 1., 2017. 8. 29., 2017. 11. 7., 2021. 4. 6.>

8) 「이자제한법」 제8조(벌칙) ① 제2조제1항에서 정한 최고이자율을 초과하여 이자를 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

9) 제19조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제8조 또는 제11조제1항에 따른 이자율을 초과하여 이자를 받은 자

10. 제15조제4항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자

2. 최고이자율의 하향조정(안 제2조제1항)

현행 「이자제한법」 제2조제1항에 따른 금전계약에 관한 계약상의 최고이자율은 연 25% 범위에서 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 개정안은 법정 최고이자율의 상한을 연 15%로 하향 조정하려는 것임.

현행	개정안
제2조(이자의 최고한도) ①금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 <u>연 25퍼센트</u> 를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정한다.	제2조(이자의 최고한도) ①----- ----- <u>연 15퍼센트</u> ----- -----.

현행 법령상 최고이자율은 법률의 위임에 따라 대통령령에서 연 20%로 규정¹⁰⁾하고 있음. 「이자제한법」 및 「대부업법」 등에서 정하고 있는 최고이자율은 시중금리 인하 등을 반영하여 2000년 이후 점진적으로 하향 조정되어왔음.

10) 「이자제한법 제2조제1항의 최고이자율에 관한 규정」

「이자제한법」 제2조제1항에 따른 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 20퍼센트로 한다. <개정 2014. 6. 11., 2017. 11. 7., 2021. 4. 6.>



출처: 연합뉴스, “법정최고금리 연 20%로 인하”, 2021.6.27.

현행 연 20%의 최고이자율은 일반적인 시중금리에 비해 상당히 높은 편으로, 신용도가 낮아 고금리의 금전대출을 이용할 수 밖에 없는 서민층에게 과도한 이자 부담이 가해지는 측면이 있다는 점을 고려할 때 최고이자율의 법정 상한을 15%로 하향 조정하려는 개정안의 취지에는 공감할 수 있을 것으로 보임.

그러나 최고이자율이 낮아지면 신용도가 낮아 고금리를 이용할 수 밖에 없는 자금수요자의 경우에는 오히려 차입기회가 축소되고, 불법 사금융시장으로 유인될 가능성도 있어 이를 고려한 논의가 필요가 있다고 보임.

이와 관련하여, 한국금융연구원은 2020년 6월 말부터 2022년 6월말까지 분기별 자료를 이용하여 2021년 7월 법정 최고금리를 인하한 이후 대

부이용자 변화 등을 분석한 결과, 2021년 6월말 이후 2022년 6월말까지 1.8만~3.8만명이 대부대출 시장에서 배제되어 불법사금융을 이용했을 가능성이 높다는 결론을 도출한 바 있고¹¹⁾,

국회입법조사처는 대부업체 영업환경 악화, 대부업 시장기능 위축 등 가격상한제인 법정 최고금리 규제의 역기능이 고금리 장기화 상황에서 급격히 노정되고 있고, 취약계층 보호를 위해 도입된 법정 최고금리 규제가 오히려 취약계층 금융소외를 가속화하는 측면이 있으므로 정책적 개선방안을 모색할 필요가 있다는 보고서를 발간한 바 있음¹²⁾.

또한, 은행연합회는 금융회사가 대출을 취급하는 과정에서 자금조달 및 관리, 연체·부실채권 관리 등 다양한 비용이 발생하므로 법정 최고금리가 지나치게 낮을 경우 저신용자에 대한 대출 비중 축소가 불가피하며, 은행 외 금융회사의 경우 최고금리를 15%로 적용하면 실질적으로 신용대출을 취급하기 어렵게 될 것으로 예상된다¹³⁾는 의견을 제출하였음.

11) 이수진, “2021년 최고금리 인하 이후 대부이용자 변화 분석”, 주간금융브리프 32권. 한국금융연구원, 2023. 2월

12) 김강산, “금리인상기, 대부업 시장 이대로 괜찮은가? 법정 최고금리 규제를 중심으로”, 이슈와논점 제2161호, 2023. 12. 4.

13) (은행연합회) 동법상 중도상환수수료, 연체이자 등도 간주이자로 포함하여 법정최고금리를 산정해야 하므로 만일 법정 최고금리가 15%라면 실제 대출 약정금리는 15%보다 훨씬 낮아져야 하는 점도 고려 필요

현재 은행의 경우에도 신용도에 따라 간주이자를 포함한 대출금리가 15% 수준에 근접하는 경우가 있음(신용점수 600점 이하 신용대출금리(은행공시분 단순평균) 10.4%, 연체이자율 3%, 중도상환수수료율 1%가정) 이를 고려하면 저신용저소득자에 대한 대출을 주로 취급하는 서민금융기관들은 신용대출을 거의 취급할 수 없게 될 것으로 예상됨.

3. 최고이자율 초과 시 약정 무효 등(안 제2조제3항부터 제6항까지 및 제3조)

현행은 계약상의 이자로서 최고이자율을 초과하는 경우 최고이자율을 초과하는 부분을 무효로 규정하고 있는데, 개정안은 계약상의 이자가 최고이자율을 초과하는 경우 이자에 관한 약정 전부를 무효로 하고, 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 금전대차에 관한 약정 전부를 무효로 하려는 것임(제3항).

또한, 현행은 초과지급한 이자로 원본이 소멸한 때 그 초과지급한 이자의 반환을 청구할 수 있도록 하고 있는데, 개정안은 최고이자율을 초과하여 무효인 약정에 따라 이자를 지급한 경우 채무자가 그 반환을 청구할 수 있도록 하고(제4항), 대차원금이 10만원 미만의 소액 대차의 이자에 관하여도 최고이자율을 적용하도록 하며(제5항), 최고이자율의 2배를 초과하여 무효인 금전대차에 관한 약정에 따라 원본을 대차한 경우에는 채권자가 원본의 반환을 청구할 수 없도록 하려는(제6항) 것임.

추가로, 개정안은 사전공제한 선이자가 실제 채무자가 수령한 금액을 원본으로 하여 최고이자율을 적용하여 계산한 금액을 초과할 때에는 그 이자에 관한 약정 역시 무효로 하는 내용을 담고 있음(안 제3조).

현행	개정안
제2조(이자의 최고한도) ①금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 25퍼센트를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정한다.	제2조(이자의 최고한도) ①----- ----- 연 15퍼센트----- -----.
③ 계약상의 이자로서 제1항에서 정한 최고이자율을 초과하는 부분은 무효로 한다.	③ 계약상의 이자로서 제1항에서 정한 최고이자율을 초과하는 경우에는 그 이자에 관한 약정 전부를 무효로 하고, 그 최고이자율의 2배를 초과하는 경우에는 그 이자에 관한 약정을 포함한 금전대차에 관한 약정 전부를 무효로 한다.
④ 채무자가 최고이자율을 초과하는 이자를 임의로 지급한 경우에는 초과 지급된 이자 상당금액은 원본에 충당되고, 원본이 소멸한 때에는 그 반환을 청구할 수 있다.	④ 채무자가 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자를 임의로 지급한 경우에는 그 반환을 청구할 수 있다.
⑤ 대차원금이 10만원 미만인 대차의 이자에 관하여는 제1항을 적용하지 아니한다.	<삭 제>
<신 설>	⑥ 채권자가 제3항에 의하여 무효인 금전대차에 관한 약정에 따라 원본을 대차한 경우에는 그 반환을 청구할 수 없다.
제3조(이자의 사전공제) 선이자를 사전 공제한 경우에는 그 공제액이 채무자가 실제 수령한 금액을 원본으로 하여 제2조제1항에서 정한 최고이자율에 따라 계산한 금액을 초과하는 때에는 그 초과부분은 원본에 충당한 것으로 본다.	제3조(이자의 사전공제) ----- ----- ----- ----- -----그 이자에 관한 약정 전부를 무효로 한다.

개정안은 서민층의 과도한 이자부담을 경감하기 위하여 최고이자율 상한을 초과하여 이자를 부담하도록 하는 경우 채권자가 금전소비대차 계약을 통해 얻을 수 있는 이익이나 원본을 회수할 수 없도록 하려는 것으로 보임.

그러나 사인간 금전소비대차계약은 쌍방간의 합의로 이루어진 것으로서 채무자가 금전소비대차계약을 통해 얻는 경제적 이익을 고려하지 않고 그 위험과 불이익을 채권자에게 부담하도록 하는 것은 형평의 원칙에 위배될 우려가 존재한다는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

또한, 개정안은 무효인 금전대차에 관한 약정에 따라 원본을 대차한 경우 그 원본의 반환을 청구할 수 없다고 규정하여 대차원금을 채무자에게 귀속시키고 있음. 이는 개정안에 따라 최고이자율의 2배를 초과하여 금전대차약정이 전부 무효가 되면 원금이 부당이득에 해당하고 이에 따라 채무자는 채권자가 대여 원금의 반환을 청구하는 경우 즉시 반환의무가 발생하여 채무자에게 불리한 상황이 발생할 수 있다는 점을 고려한 것으로 보이지만, 채권자 재산권의 과도한 침해 가능성 및 채무자의 악용 가능성¹⁴⁾을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

14) (출처: 금융위) 예) “2천만원만 빌려주면 1년 뒤 3천만원을 갚겠다(이자율 50%)” 며 계약유도 후, “최고금리 2배 위반했으니 원금·이자 모두 갚지 않겠다.” 며 대출금을 편취하고, 피해자가 원금 반환 청구시 “최고금리 2배 위반하면서 원금 반환 청구했으니 가중처벌 대상으로, 감옥에 가기 싫으면 돈을 더 내놔야 한다.” 고 협박하여 피해구제도 사전에 차단하는 사기수법

4. 최고이자율 2배 초과 시 벌칙 신설 등(안 제8조)

현행법은 최고이자율을 초과하여 이자를 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나, 개정안은 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙을 상향하려는 것임.

현행	개정안
제8조(벌칙) ① (생략) <u><신설></u> ② 제1항의 징역형과 벌금형은 병과(併科)할 수 있다.	제8조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 제2조제1항에서 정한 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제1항 및 제2항----- -----.

개정안은 안 제2조에서 최고이자율을 초과하는 경우와 최고이자율 2배를 초과하는 경우를 나누어 규율함에 따라 벌칙에서도 그 형량을 다르게 하려는 것으로 보임.

다만, 개정안에 따르면 최고이자율을 초과하는 경우와 그 2배를 초과하는 경우 형량이 3배 차이 나게 되는데 최고이자율 2배 초과 이자를 수취한 자가 단순 초과하여 수취한 자 사이의 위법성의 차이가 질적으로 현저한 것인지 형평의 관점에서 검토할 필요가 있을 것으로 보임. 예컨

대, 법정이자율 초과율은 높지만 초과이자 취득액 자체는 낮은 경우와
이자초과율은 낮지만 초과이자 취득액이 큰 경우를 비교할 때 전자의 불법성이 더 높다고 단정하기 어려운 측면이 있다고 할 것임.

IV. 관계기관 의견

법무부는 서민의 이자부담 경감 필요성을 고려할 때 고금리 금전대차계약에 대한 제재를 하고자 하는 입법취지에는 공감하나, 최고이자율 상한을 하향조정하는 것은 경제적 파급효과가 상당하므로 관계부처와 협의가 필요할 것으로 보이고, 최고이자율 위반 시 이자약정을 무효화하는 것은 과도한 사적자치 침해의 소지가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임. 또한, 최고이자율 2배 초과시 계약을 전부 무효로 하고 원본반환청구를 제한하는 것은 과잉입법의 소지가 있고 사인간의 금전거래 자체를 위축시킬 소지가 있어 신중한 검토가 필요하며 원본반환의무가 부정되는 경우 민법상 부당이득반환 법리와 배치되는 것으로 판단된다는 의견을 제시함.

금융위원회는 개정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 의견임. 사인간 거래를 관장하는 「이자제한법」에서 금융시장 전반에 큰 영향을 미칠 수 있는 여신금융기관·대부업자의 최고금리 및 효력을 규율한다는 것은 입법목적상 정합성 문제가 제기될 수 있고, 법정 최고이자율 상한을 하향하는 경우 급격한 시장변동으로 인한 금리 급등 등의 상황 발생 시 금리조정과 같은 필요조치가 더욱 어려워짐에 따라 저신용·취약계층에 대한 개인대출 등 신용공급이 급격하게 축소되어 서민층의 어려움이 오히려 가중될 우려가 있으며, 최고금리 위반 시 법이 허용하는 범위 내의 원금·이자까지 무효화하는 경우 부당이득 관련 민사상 일반원리에

반할 수 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5054