

『일본의 대부업 규제에 대하여』
-대만 측의 질문에 대한 답변-

변호사 우쓰노미야 겐지(宇都宮 健児)

1. (질문1. 일본이 ‘대부업법’을 통해 대부업에 대한 규제를 강화한 이후, 국민이 자금을 조달하기 어려워지지 않았습니까? 또한 국민들이 불법 대부업자에게 다시 의존하게 되는 사례가 발생하지는 않았습니까? 불법 고금리 대출이나 폭력적인 채권추심 사건이 증가하지는 않았습니까?)

일본에서는 1975년경부터 소비자금융업자(이른바 ‘사라킨’)의 고금리와 가혹한 채권추심으로 인해 가족이 함께 생을 마감하거나 개인이 스스로 목숨을 끊는 일, 그리고 가출 등의 사건이 잇따라 보도되면서 ‘소비자금융 문제’가 큰 사회문제로 부상했습니다. 이러한 ‘소비자금융 문제’에 대응하기 위해 1983년 4월 28일, 이른바 ‘소비자금융규제법’이라 불린 ‘대부업규제법’(이 법은 2006년 12월 개정을 통해 ‘대부업법’으로 명칭이 변경됨)과 ‘출자법개정법’이 제정되어, 같은 해 11월 1일부터 시행되었습니다.

그전까지 소비자금융업체는 단순히 신고를 하는 것만으로 영업이 가능했지만, ‘대부업규제법’은 등록제를 도입하여 ‘개업 규제’를 강화했습니다. 아울러 채권추심 행위의 규제, 서면 교부 의무, 광고 규제 등 다양한 ‘업무 규제’ 또한 함께 강화되었습니다. 아울러, ‘출자법개정법’은 형사 처벌 대상이 되는 최고이자율을 종전의 연 109.5%에서 1983년 11월 1일에는 연 73%, 1986년 11월 1일에는 연 54.75%, 1991년 11월 1일에는 연 40.004%로 단계적으로 인하했습니다.

‘소비자금융규제법’에서는 이른바 소비자금융의 3대 악으로 불린 ‘고금리’, ‘과잉 대출’, ‘가혹한 채권추심’ 가운데, 고금리와 가혹한 추심에 대한 규제는 어느 정도 강화했지만, 과잉 대출에 대한 규제는 여전히 미흡했습니다.

‘대부업규제법’ 시행 이전에는 소비자금융업체가 약 10만~ 20만 개에 달한 것으로 추정되었으나, 규제법이 시행된 이후에 등록된 대부업체 수는 1986년에 4만 7,504개로 정점을 찍은 뒤 점차 감소하여, 2024년 9월

현재는 1,500개(도도부현 등록 1,241개, 재무국 등록 259개)로 줄어들었습니다(표1 참조).

‘대부업규제법’과 ‘출자법개정법’이 1983년 11월 1일부터 시행된 결과, 국민들이 자금을 조달하기 어려워지거나 불법 사채업자에게 새로이 의존하게 된 사실은 없었으며, 불법 고금리 대출이나 폭력적인 채권추심 사건이 증가한 사실도 없습니다.

일본에서는 2000년경부터 불법 고금리 대출과 폭력적 추심으로 인한 이른바 ‘불법 사채(야미 금융)문제’가 사회문제로 새롭게 부상했습니다. 그러나 이 문제는 ‘대부업규제법’과 ‘출자법개정법’의 규제 강화가 원인으로 발생한 것은 아니었습니다. 당시 ‘불법사채 문제’가 급증한 주요 원인은, 소비자금융 및 신용카드의 이용 확산으로 상환에 어려움을 겪는 다중채무자와 개인파산자가 급증한 점, 그리고 이러한 채무자들을 대상으로 하는 수천~수만 퍼센트에 달하는 초고금리 대출과 폭력적 추심을 일삼아 막대한 이익을 취한 ‘불법사채업자’들이 일본 조직폭력단(야쿠자)의 자금원 역할을 했던 점이었습니다. 이에 따라 저희는 2000년 12월에 ‘전국불법금융대책회의’를 결성하고, 불법사채업자를 대상으로 ‘대부업규제법’ 위반(무등록 영업), ‘출자법 위반’(불법 고금리)혐의로 전국적인 집단 고발 운동을 전개하였습니다. 이러한 집단 고발 운동은 총 16차례에 걸쳐 실시되었으며, 고발 건 수는 63,458건에 달했습니다(표2 참조).

이러한 활동의 결과, 2003년 8월에는 야마구치구미 산하에 있는 고료카이(五菱会) 계열의 불법사채 조직이 경찰에 의해 적발되었고 같은 해 10월에는 야마구치구미 총본부가 경찰의 압수수색을 받았습니다. 또한, 2003년 7월 25일에는 불법사채에 대한 규제와 처벌을 대폭 강화한, 이른바 ‘불법사채대책법’이라 불린 ‘대부업규제법개정법’ 및 ‘출자법개정법’이 제정되어 2004년 1월 1일부터 시행되었습니다. 이러한 일련의 조치로 조직폭력단 세력은 불법사채 시장에서 점차 철수하게 되었으며, 불법사채 문제 역시 점차 진정 국면에 접어들었습니다.

2. (질문2. ‘대부업규제법’이 제정되기 이전, 일본의 대부업자에게 자율규제 제도가 있었습니까? 일본의 경험에 비추어 볼 때, ‘대부업규제법’과 같은 법률이 없는 상태에서 대부업자의 자율 규제만으로 대부업의 3대 악을 방지할 수 있습니까?)

‘대부업규제법’이 제정되기 이전에는, 1974년 6월에 제정된 ‘대부업자의 자율규제 조장에 관한 법률’(이하, ‘자율규제법’)이 있었습니다. 그러나 이 법은 매우 미흡하여 실질적인 효과를 내지 못했습니다. 그 결과, 대부업자의 폭력적이며 협박적인 채권 추심으로 인한 가족 동반의 비극적 사건, 개인의 극단적 선택, 야간 도피 등의 사례가 빈발하였고, 이른바 ‘소비자금융(사채)문제’가 심각한 사회 문제로 떠올랐습니다. 따라서 대부업자의 자율규제만으로는 대부업의 3대 악을 방지할 수 없었습니다.

또한 일본에서는 ‘대부업규제법’ 시행 이전부터 대부업자의 금리를 규제하는 법률로 ‘출자법’(1954년 5월 제정, 연 109.5%를 초과하는 금리를 처벌)과 ‘이자제한법’(1954년 5월 개정, 원금 10만 엔 미만은 연 20%, 원금 10만 엔 이상 100만 엔 미만은 연 18%, 원금 100만 엔 이상은 연 15%를 상한으로 규정하고, 이를 초과하는 부분의 이자계약은 무효로 규정)이 존재했습니다. 그러나 출자법의 상한금리가 연 109.5%로 매우 높았기 때문에 많은 대부업자들이 사실상 법적 처벌을 받지 않는 범위 내에서 연 100%에 가까운 고금리로 대출을 실시했습니다.

3. (질문3. 일본의 ‘대부업법’은 단순 등록제(신청만으로 자격 심사를 하지 않는 제도)입니까, 아니면 허가제입니까? 관할 관청은 설립 요건에 대해 심사를 합니까? 또한 ‘대부업법’ 제6조에 따라 등록 신청을 기각할 수 있습니까?)

일본의 대부업자 등록제는 실질적으로 허가제에 준하는 등록제입니다. 관할 관청은 등록 요건에 대해 심사를 하며, ‘대부업법’ 제6조의 등록 거부 사유에 해당하는 경우에는 등록을 거부합니다.

4. (질문4. 일본의 ‘대부업법’ 적용 대상에는 회사법인, 상호조직, 개인

대부업자가 포함되니까? 그렇다면 일본이 상호조직이나 개인을 규제 대상에 포함시킨 이유는 무엇입니까? 또한 일본의 대부업 가운데 회사 이외의 상호조직이나 개인 대부업자의 수는 많습니까?)

일본의 ‘대부업법’ 적용 대상에는 회사법인, 상호조직, 개인 대부업자가 모두 포함됩니다. 상호조직이나 개인을 규제 대상에 포함시킨 이유는, 1983년 4월 ‘대부업규제법’을 제정할 당시, 이러한 형태로 대부업을 영위하던 사업자가 다수 존재했기 때문입니다. 그러나 현재는 일본의 등록 대부업자 중 회사법인이 아닌 상호조직이나 개인 대부업자는 거의 존재하지 않습니다.

5. (질문5. 일본 대부업자는 금융기관과 동일한 관할 관청의 감독을 받습니까? 또한 ‘대부업법’을 집행하는 기관은 어디입니까?)

일본의 대부업자는 영업 범위에 따라 관할 관청이 구분됩니다. 두 개 이상의 도도부현(都道府県)에 영업소 또는 사무소를 두고 대부업을 영위하는 경우에는 내각총리대신이 관할하며, 구체적인 사무는 금융청 및 재무국이 담당합니다. 반면, 하나의 도도부현 내에서만 영업소 등을 설치하여 대부업을 영위하는 경우에는 해당 도도부현의 지사가 관할하며, 실무는 도도부현의 금융과나 상공과 등이 담당합니다.

한편, 은행 등의 일반 금융기관의 관할 기관은 금융청이지만, 도도부현의 금융과나 상공과 등은 금융기관에 대한 관할권을 가지고 있지 않습니다.

6. (질문6. 일본의 대부업자(회사, 상호조직, 개인을 불문)는 어느 정도 존재합니까? 만약 그 수가 많다면, 관할 관청은 어떤 방식으로 감독을 실시하고 있습니까?)

일본의 등록 대부업자 수는 한때 4만 곳을 넘었던 시기도 있었으나, 2024년 9월 현재는 1,500곳(재무국 등록 259곳, 도도부현 등록 1,241곳)으로 감소하였습니다(표1 참조).

관할 관청은 ‘대부업법’에 따라 등록 대부업자에 대해 보고 요구, 현장검사, 등록 취소, 업무정지 명령, 업무개선 명령 등의 감독 권한을

행사할 수 있습니다. 또한 저희는 ‘대부업법’을 준수하지 않는 등록 대부업자에 대해, 관할 관청에 등록취소나 업무정지 등 행정처분을 요청해 왔습니다.

7.(질문7. 일본의 ‘대부업법’에서 대부업자에게 가장 효과적으로 작용한 규정은 무엇입니까? 또한, 일본의 경험에 비추어, 특히 권고할 만한 규제는 어떤 것입니까?)

‘대부업법’과 관련하여, 무등록 영업을 처벌하고 등록제를 도입한 ‘영업개시 규제’, 부당한 채권추심을 제한한 ‘채권추심 규제’, 그리고 연소득의 3분의 1을 초과하는 대출을 금지한 ‘과잉대출 규제’가 특히 효과적인 규정이었다고 판단됩니다.

연소득의 3분의 1을 초과하는 대출을 제한하는 총량 규제를 도입한 ‘과잉대출 규제’는, 2006년 12월 13일에 개정된 ‘대부업법’(이전의 ‘대부업규제법’이 ‘대부업법’으로 명칭이 변경)에서 처음으로 도입된 제도입니다. 이 제도를 실효성 있게 운용하기 위해서는 신용정보기관의 정비가 필수적이었습니다. 이에 따라 2006년 12월에 개정된 ‘대부업법’에서는 내각총리대신이 감독하는 지정 신용정보기관이 신설되었습니다.

대부업자에 대한 규정 가운데 또 하나 중요한 것은 ‘금리 규제’입니다. 앞서 언급한 바와 같이, 일본에서는 ‘출자법’과 ‘이자제한법’을 통해 대부업자의 금리를 규제해왔습니다. 2006년 12월의 법 개정으로 형사처벌 대상이 되는 ‘출자법’의 상한금리가 연 29.2%에서 연 20%로 인하되었고, ‘출자법’과 ‘이자제한법’사이의 이른바 ‘그레이존 금리’가 폐지되었습니다. 또한 ‘이자제한법’의 제한 금리를 초과하는 대출이 금지되었습니다.

이러한 과잉대출 규제와 금리 규제가 강화된 ‘대부업법’이 2010년 6월 18일에 전면 시행된 이후, 다중채무자 수와 개인파산 신청 건수는 큰 폭으로 감소했습니다. 신청 건수가 가장 많았던 2003년에는 24만 건을 기록했으나, 현재는 6~7만 건 수준으로 안정세를 보이고 있습니다(표3 참조).

8. (질문8. 일본의 대부업자들은 ‘대부업법’ 개정에 반대했습니까? 그 외에 반대한 단체가 있었습니까? 만약 반대가 있었다면, 법 개정이 이루어진 핵심 요인은 무엇이었습니까?)

일본의 대부업자들은 당연히 각종 규제 강화에 반대했습니다. 또한 2006년 12월의 법 개정과 관련해서는 미국계 대부업자들뿐만 아니라 미국 정부 역시 ‘대부업법’ 개정에 반대하며 일본 정부에 압력을 행사했습니다.

그러나 법 개정이 성립할 수 있었던 핵심 요인은, 2006년의 법 개정 운동이 초기부터 다중채무 문제에 대응해 온 피해자 단체와 변호사, 법무사에 국한되지 않고, 전국의 변호사회와 법무사회, 노동단체, 소비자단체 등으로 확산되어 광범위한 국민적 네트워크를 형성할 수 있었던 점에 있습니다. 이러한 국민적 연대의 형성으로 340만 명이 넘는 시민이 법 개정을 요구하는 서명을 국회에 제출했으며, 일본 전역 지방자치단체의 약 60%에 해당하는 43개 도도부현과 1,136개 시구청촌(市区町村)의회에서 법 개정을 촉구하는 결의안이 채택되었습니다. 이와 같은 국민적 여론의 변화는 결국 야당뿐만 아니라 여당까지도 움직이게 하는 힘이 되었습니다.

9. (질문9. 일본의 대부업자 또는 그 대리업자가 사기 조직과 결탁한 사례가 있습니까? 만약 있다면, 일본의 ‘대부업법’이나 다른 법률에 관련 규정이 있습니까? 또한, 악질적인 대부업자의 대리업자와 관련된 문제는 없습니까?)

지금까지 일본의 대부업자 또는 대리업자가 사기 조직과 결탁한 사례는 보고된 바 없습니다.

일본의 ‘대부업법’에서는 ‘금전대차의 중개’를 업으로 하는 자도 ‘대부업자’로 간주되어 반드시 대부업자로 등록해야 하며, 해당 법의 규제 대상이 됩니다(‘대부업법’ 제2조, 제3조 제1항). 또한 ‘출자법’에서는 금전대차의 중개 수수료 상한을 연 5%로 규정하고, 이를 위반할 경우 처벌하도록 정하고 있습니다(‘출자법’ 제4조 제1항, 제8조 제3항 제1호).

현재까지 일본에서는 금전대차 중개업자와 관련해 특별히 큰 사회적 문제가 발생한 적은 없습니다.

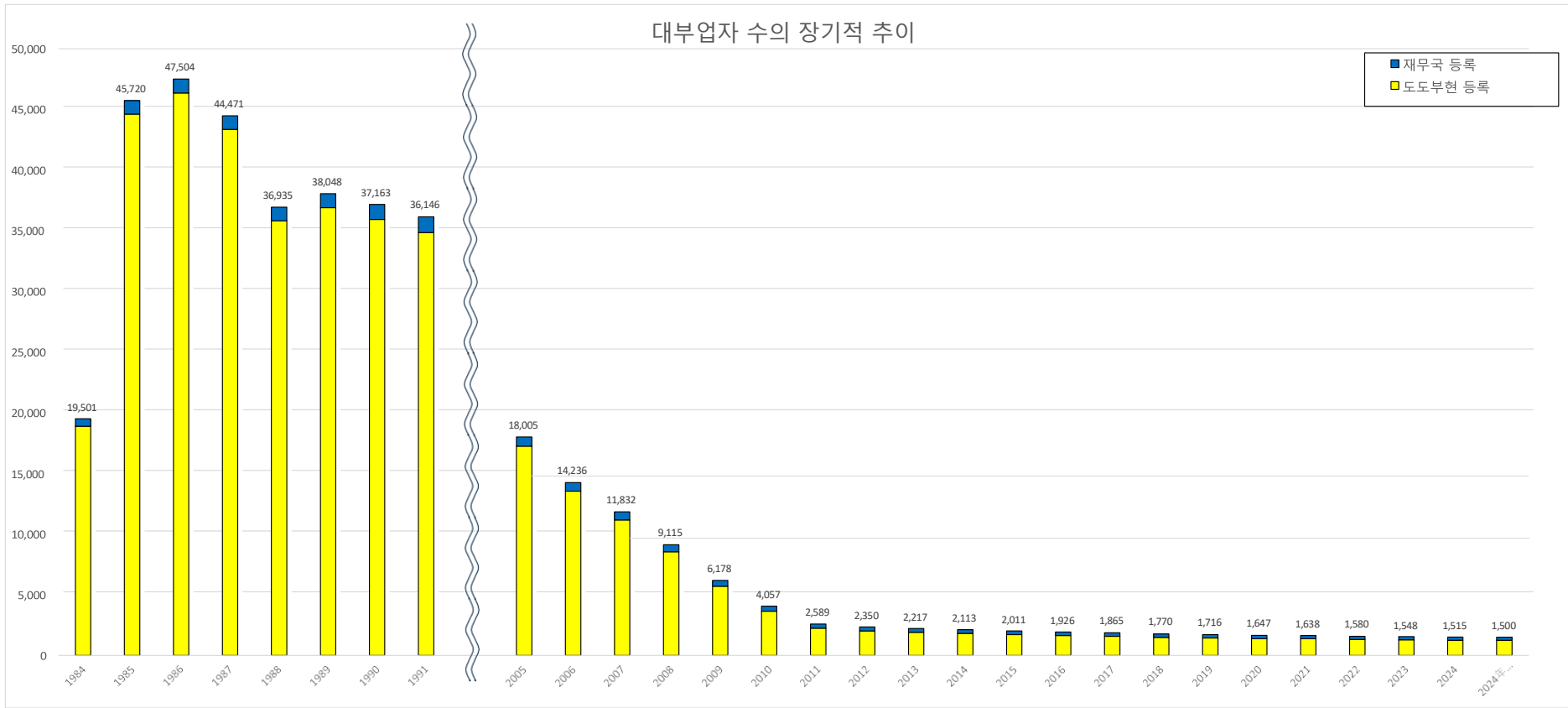
10. (질문10. 일본 대부업자 중 상장기업이 있습니까? 대출업무를 수행하는 자회사나 손자회사를 설립하는 경우가 있습니까? 만약 자회사나 손자회사가 ‘대부업법’을 위반했을 경우, 상장 모회사도 함께 처벌됩니까?)

일본의 주요 대부업자 중 상당수가 상장기업입니다.

다만 자회사나 손자회사가 ‘대부업법’을 위반하더라도 상장 모회사를 처벌하는 규정은 ‘대부업법’에는 존재하지 않으며, 지금까지 이와 같은 사례가 사회적 문제로 부각된 적도 없습니다.

11. (질문11. 일본의 ‘대부업법’에는 많은 형사 제재 규정이 있습니다. 법 개정 이후 현재까지 ‘대부업법’위반으로 형사 책임을 물었던 사례가 있었습니까? 또한 형사제재 규정의 실효성은 어떻습니까?)

형사 제재 규정의 실효성은 매우 큰 것으로 평가됩니다. ‘대부업규제법’의 채권추심 행위 규제를 위반하여 대부업자가 형사처벌을 받은 사례도 다수 존재합니다. 특히 2000년경부터 불법사채가 급증하면서 ‘불법사채 문제’가 심각한 사회 문제로 대두되었을 당시, 많은 불법사채업자들이 무등록 상태로 영업을 하고 있었기 때문에 ‘무등록 영업’을 금지한 ‘대부업규제법’ 위반 혐의와 수천~수만 퍼센트에 달하는 고금리를 적용한 ‘출자법’ 위반 혐의로 전국적인 집단 형사고발 운동이 전개되었습니다. 이를 통해 경찰 당국은 다수의 불법사채업자를 검거할 수 있었으며, 이러한 전국적 고발 운동과 경찰의 단속 및 검거 활동은 2000년경부터 일본 사회에서 큰 사회문제로 떠올랐던 ‘불법사채문제’를 진정시키는 데 중요한 역할을 하였습니다.

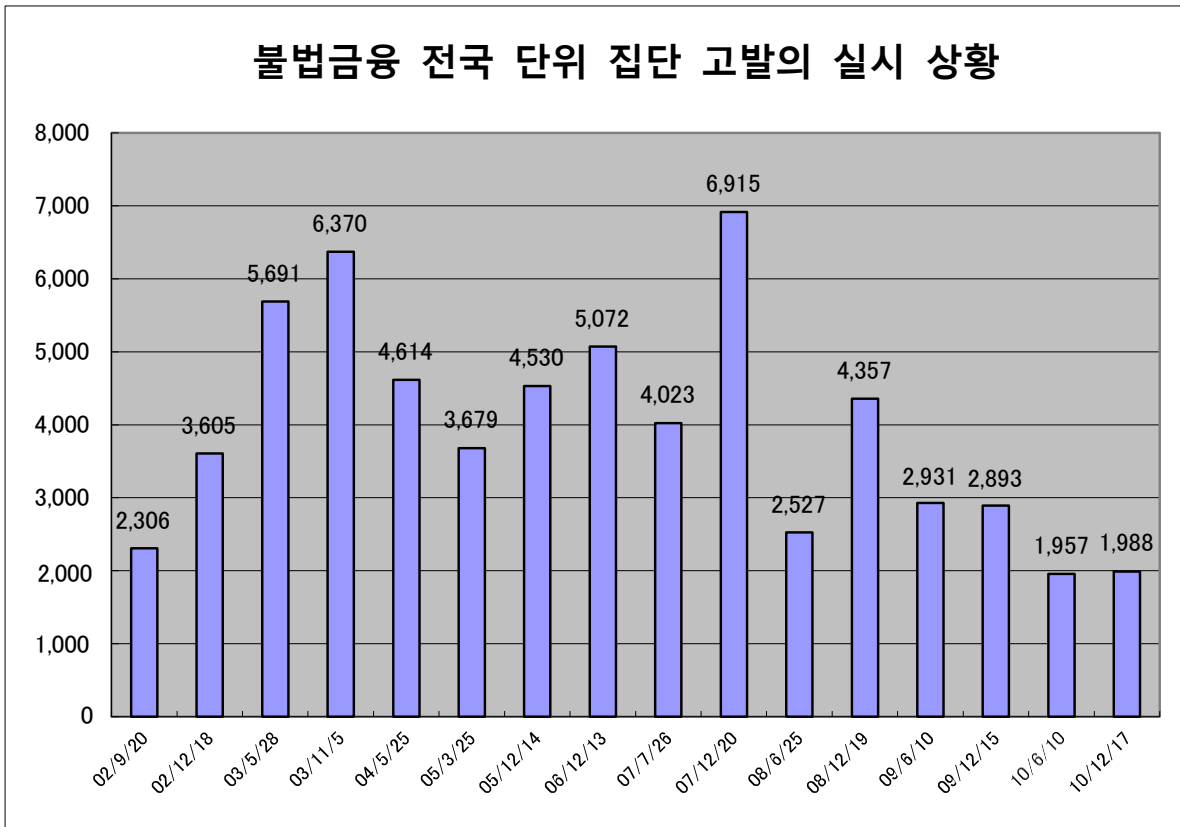


	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
도도부현 등록	18,882	44,607	46,357	43,352	35,821	36,898	35,934	34,841		17,243	13,534	11,168	8,535	5,705	3,648	2,240	2,020	1,902	1,811	1,712	1,634
재무국 등록	619	1,113	1,147	1,119	1,114	1,150	1,229	1,305		762	702	664	580	473	409	349	330	315	302	299	292
합계	19,501	45,720	47,504	44,471	36,935	38,048	37,163	36,146		18,005	14,236	11,832	9,115	6,178	4,057	2,589	2,350	2,217	2,113	2,011	1,926

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024년 9월
도도부현 등록	1,580	1,485	1,435	1,372	1,367	1,312	1,280	1,251	1,241
재무국 등록	285	285	281	275	271	268	268	264	259
합계	1,865	1,770	1,716	1,647	1,638	1,580	1,548	1,515	1,500

‘전국불법금융대책회의’ 에 의한 전국 단위 집단고발 실시 현황

	실시일	실시 지구·단체	건수
1	2002년9월20일	21도도부현27단체	2,306
2	2002년12월18일	19도도부현19단체	3,605
3	2003년5월28일	21도도부현29단체	5,691
4	2003년11월5일	22도도부현30단체	6,370
5	2004년5월25일	26도도부현34단체	4,614
6	2005년3월25일	21도도부현31단체	3,679
7	2005년12월14일	13도도부현16단체	4,530
8	2006년12월13일	12도도부현14단체	5,072
9	2007년7월26일	10도도부현14단체	4,023
10	2007년12월20일	11도도부현14단체	6,915
11	2008년6월25일	10도현12단체	2,527
12	2008년12월19일	10도현15단체	4,357
13	2009년6월10일	12도부현17단체	2,931
14	2009년12월15일	8도현11단체	2,893
15	2010년6월10일	10도현13단체	1,957
16	2010년12월17일	7도부현9단체	1,988
합계			63,458



(사법통계 연보)

년	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09
신청 건수(건)	43,414	56,494	71,299	103,803	122,741	139,280	160,457	214,638	242,357	211,402	184,422	165,932	148,248	129,508	126,265

년	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
신청 건수(건)	120,930	100,510	82,668	72,048	65,189	63,856	64,638	68,791	73,084	73,095	71,678	68,240	64,833	70,589

연도별 개인파산 신청 건수 추이

