

은행업 경쟁도 평가

결과 보고서

2022년 11월

금융산업경쟁도평가위원회

금융산업 경쟁도평가위원회

위원장	전상경	한양대학교	교수
위원	오광욱	고려대학교	교수
	윤민섭	한국금융소비자보호재단	연구위원
	여은정	중앙대학교	교수
	이기영	포항공과대학교	교수
	이수진	금융연구원	선임연구위원
	이효경	충남대학교	교수
	조성진	서울대학교	교수
	조혜진	인천대학교	교수
	최현경	산업연구원	연구위원
	하정림	법무법인 태림	변호사

< 목 차 >

I. 서론	1
II. 연구용역 결과	2
1. 연구배경 및 목적	2
2. 국내 은행산업 경영 현황 및 정책 환경	2
1) 일반 경영 현황	2
2) 은행업 경쟁도 제고 정책	3
3. 국내 은행산업 경쟁상황 분석	5
4. 국내 은행산업 진입 규제	7
5. 경쟁과 금융시스템 안정성	8
6. 정책적 시사점	8
III. 은행업 경쟁도에 대한 종합평가	11
1. 경쟁도 평가 결과	11
2. 시사점 및 정책제언	12

I. 서론

1. 평가의 목적

- ☐ 「금융산업 경쟁도평가위원회」는 「금융산업 경쟁도평가위원회 운영 규칙」에 따른 금융위원회의 자문기구로서, 금융위원회에 은행산업의 경쟁도 평가 및 진입규제 개선방안에 관하여 자문의견을 제시함

2. 평가의 내용

- ☐ 제1차 은행산업 경쟁도 평가 이후의 인터넷전문은행 추가 인가 등 환경 변화를 고려하여 내용을 분석
- ☐ 국내 은행산업 경영 현황과 그간 은행업 경쟁도 제고 정책의 효과를 종합적으로 고려
- ☐ 국내 은행산업 진입 규제 제도 현황과 은행 경쟁의 금융 안정성에의 영향을 고려하여 정책 제언을 제시

3. 평가의 방법

- ☐ 연구 기관의 용역보고서를 토대로 평가위원회를 개최하여 논의를 진행

4. 평가의 한계

- ☐ 경쟁도평가위원회의 평가는 절대적인 것이 아니며, 추가적인 절차의 수행이나 자료가 있다면 결과는 달라질 수 있음
- ☐ 평가결과는 기준시점(2022년 11월)의 평가로, 주기적인 경쟁도 평가 진행으로 시계열적 분석이 이루어진다면 보다 유의미한 결과물을 도출할 수 있을 것으로 기대

II. 연구용역 결과

1. 연구배경 및 목적

- ☐ 국내 일반은행은 이전에 경쟁도 분석을 시행한 이후 인터넷전문은행이 새로이 인가를 받아 추가되는 등 외형 상 경쟁도가 높아졌을 개연성을 보이고 있음
- ☐ 한편, 은행의 대면거래·영업이 비대면으로 빠르게 전환되면서 은행업의 디지털화, 플랫폼화가 진전됨에 따라 지급결제 등 일부 은행업 영역으로 비금융회사의 진입도 증가하는 등 은행산업 환경이 크게 변화
- ☐ 이러한 은행산업의 변화를 감안하여 본 연구에서는 은행업의 경쟁 상황을 평가하고 제도적, 정책적 개선사항을 제시

2. 국내 은행산업 경영 현황 및 정책 환경

1) 일반 경영 현황

- ☐ 국내 일반은행의 수익성 등 경영지표는 전반적으로 개선되고 있는 추세
 - 국내 일반은행 당기순이익은 대손비용 감소, 주택경기 회복 등으로 2015년 이후 2020년을 제외하고는 2021년까지 상승세
 - 일반은행의 수익성 지표인 ROA, ROE도 2015년을 저점으로 2019년과 2020년을 제외하고는 상승추세
 - 일반은행의 부실채권비율도 2013년 이후 지속적으로 줄어들고 있어 자산건전성이 크게 개선되고 있는 가운데, 코로나19에 따른 원리금 상환 유예 및 만기 연장 등으로 부실의 현실화가 연기되고 있는 상황

2) 은행업 경쟁도 제고 정책

- 그 동안 은행업 경쟁도 제고를 위한 다양한 정책이 시행되어 경쟁 환경은 개선되고 있는 것으로 보이며, 향후 유사 은행 업무를 수행하는 기관의 진출도 활발할 것으로 예상
- (계좌이동서비스) 계좌이동서비스는 소비자가 은행의 주거래계좌를 변경할 때 신규은행이 계좌변경에 필요한 사항을 일괄 처리해 주어 편리하게 변경할 수 있도록 함으로써 은행들 간 경쟁을 촉진시킬 수 있는 정책임
 - 계좌이동서비스 시행(2015년 10월 30일) 이후 약 14개월 만에 자동이체 변경신청이 1,000만 건을 돌파하였고, 2019년말까지 누적으로 조회 6,168만 건, 변경신청 2,338만 건을 기록
 - 계좌이동서비스 도입은 앞으로도 금융소비자들의 은행선택권을 강화함으로써 은행산업 전반에 경쟁압력을 가져올 것으로 보여 금융소비자 후생 증대에 기여할 것으로 보임
- (오픈뱅킹) 금융결제망 개방을 통한 금융혁신을 촉진하기 위해 도입한 오픈뱅킹이 2019년 12월 18일부터 전면 시행
 - (가입자 및 등록계좌 수) 오픈뱅킹 출범 이후 가입자, 등록계좌 수는 지속 증가하여 2021년 12월 현재 3천만 명(순 가입자 수)의 가입자가 1억 개(순 등록계좌 수)에 이르는 계좌를 참여기관 오픈뱅킹 앱에 등록
 - (이용현황) 출범 이후 누적 거래량이 83억8천만 건을 넘어섰으며, 매일 약 2천만 건·1조원의 거래가 오픈뱅킹을 통해 처리

- (참여기관 수) 은행·핀테크 기업으로 시작된 참여기관은 타 금융업권으로 확대하여 현재 19개 은행을 포함하여 120개 참여기관의 앱에서 이용이 가능
 - 오픈뱅킹을 통해 새로운 금융서비스와 금융소비자의 편익이 지속적으로 향상된 것으로 평가
- (마이데이터) 오픈뱅킹을 본격적으로 시행하기 위해 금융 분야 마이데이터 산업으로서 본인신용정보관리업을 도입
- 마이데이터에 대해 본허가 47개사, 예비허가 11개사 등 58개사(2021.10.13. 기준)가 허가를 받았고, 신규 허가신청도 지속되어 본격 시행 준비 중
 - 마이데이터는 비단 은행업뿐만 아니라 전 금융업에 걸쳐 큰 변화를 초래할 것으로 기대되며, 금융업이 본격적으로 플랫폼 시대로 전환되는 것을 촉발하는 계기가 될 것으로 예상
 - 마이데이터 산업은 금융회사, IT, 핀테크 등 기업의 특성에 따라 산업의 확장, 신기술 기반 서비스 출시, 소비자 편익 향상 등 다양한 편익이 창출될 것으로 기대
- (인터넷전문은행) 인터넷전문은행인 K뱅크(2016년 12월 본인가)와 카카오뱅크(2017년 4월 본인가)가 영업을 시작한 이후 중·저신용자의 상환능력 평가 제고 및 중금리 대출 확대 등이 가장 기대가 큰 분야
- 당초 인터넷전문은행 진출은 중금리 대출 시장의 공급경로를 다양화하고 경쟁을 촉진할 것으로 기대
 - 지난 4년간 카카오뱅크와 케이뱅크의 영업 결과, 금융 편의성 제고 등에는 기여하였으나, 중금리대출 활성화와 중·저신용자 대상 신용공급은 당초 기대에 미달

- 한편, 은행의 모바일뱅킹 앱의 소비자 평점이 인터넷전문은행이 진입한 초기인 2018년 11월보다 2022년 2월 전반적으로 개선된 것으로 조사

※ 은행의 모바일뱅킹 앱의 소비자 만족도가 다소 개선된 것은 디지털금융의 확대 등 디지털 전환에 각 은행이 많은 투자를 한 데에도 기인할 것이나 인터넷전문은행의 진입이 촉발(促發)한 측면도 존재

□ (유사 은행업 진입 확대) 최근 블록체인, 정보통신기술 등의 혁신 기술이 가장 크게 영향을 주는 분야가 지급결제 부문으로서 전자금융 거래법의 개정안이 발의되는 등 핀테크 등의 진입을 촉진할 환경이 조성

- 특히, 코로나19 감염병의 영향으로 비대면 거래가 확대되면서 지급결제 부문을 중심으로 디지털금융이 본격 확산
- 이런 상황에서는 은행의 수시입출식 예금을 기반으로 한 지급결제서비스에 대해 간편결제, 간편송금 등 대체수단 사용이 점차 확대될 전망
- 뿐만 아니라, 스테이블코인 및 DeFi 등도 은행업과 유사한 기능을 제공하고 있어 향후 은행업 경쟁도 평가 시 DeFi·스테이블코인과 은행의 여·수신업무 및 지급결제 등과 경쟁 양상도 고려할 필요

3. 국내 은행산업 경쟁상황 분석

□ (은행 개수) 우리나라 일반은행은 1997년 외환위기 직전 26개에서 외환위기 이후 부실은행 구조조정, 은행 간 인수·합병 등을 거치며 2017년 8월말 12개로 감소

- 한편, 정부는 은행산업의 경쟁을 촉진하고 금융과 ICT부문 간 융합을 통한 금융서비스 혁신을 도모하기 위해 인터넷전문은행을 도입하여 3개 은행을 인가

- (은행 집중도 ①) 일반은행 대상 시장집중도를 분석한 결과 2018년 경쟁도 분석 당시와 비교하면 중기대출과 총예금 부문을 제외하고는 대체로 집중도 지표가 낮아져 개선된 모습을 보이는 것으로 조사

※ (총 자산) '18.3월 CR3 60.8% HHI 1,668 → '21.12월 CR3 61.4% HHI 1,660
(총 대출) '18.3월 CR3 62.0% HHI 1,708 → '21.12월 CR3 61.9% HHI 1,695
(중기대출) '18.3월 CR3 60.2% HHI 1,626 → '21.12월 CR3 61.9% HHI 1,697
(가계대출) '18.3월 CR3 63.8% HHI 1,777 → '21.12월 CR3 61.9% HHI 1,679
(총 예 금) '18.3월 CR3 62.3% HHI 1,723 → '21.12월 CR3 63.2% HHI 1,749

- 한편, 은행과 유사한 예수금, 대출 등의 서비스를 제공하는 저축은행을 고려할 경우 은행업 집중도는 전반적으로 하락
 - 뿐만 아니라, 기은·농협·수협을 고려할 경우 은행업 집중도는 큰 폭으로 하락하며, 2018년 3월과 비교했을 경우 일반은행만 비교하는 것과 유사하게 2021년 12월 기준으로 중기대출과 총예금 부문을 제외하고는 대체로 집중도가 낮아져 개선된 모습
- (은행 집중도 ②) 시중은행을 대상으로 시장집중도를 분석해 보면 하나은행과 외환은행이 합병한 2015년 이후 시장집중도가 그 이전에 비해 대체로 악화되었음
- 2018년 경쟁도 분석 당시와 비교하면 경쟁도가 대체로 낮아져 악화된 모습을 보이는데, 이는 인터넷전문은행이 대형 시중은행에 유의미한 경쟁자로 되기에는 아직 규모가 작아 시중은행에는 아직 큰 영향을 주지 못한 것으로 평가됨
- 우리나라 은행산업의 시장집중도는 OECD 34개국 중 중하위권으로 그렇게 높다고 보기는 어려움
- 세계은행 데이터에 의한 각국 은행산업 시장집중도(총자산기준 CR3)에 따르면 우리나라는 일반은행을 대상으로 하면 23위, 시중은행을 대상으로 하면 18위로 중하위권임

- 우리나라 상업은행의 시장집중도는 독일, 스페인보다는 낮지만, 금융선진국인 미국, 영국보다는 크게 높은 수준임

4. 국내 은행산업 진입 규제

- 은행업 인가에 대한 법적 요건은 자본금, 주주구성계획, 대주주 적격성, 인적·물적 요건 등으로 구성

- 최소자본금은 1천억 원(지방은행과 인터넷전문은행의 경우 250억 원)

※ 은행업 경영에 드는 자금 조달방안의 적정성은 은행법에 규정되어 있으나 하위 시행령이나 감독규정에 별도의 구체적 내용을 적시해놓지는 않음

- 주주 구성계획의 적정성은 동일인, 사모펀드 및 비금융주력자의 소유지분 한도와 대주주의 출자능력, 재무건전성 및 사회적 신용 등으로 규정

※ 한국의 은행 대주주의 범위는 주요국에 비해 다소 느슨하게 규정되어 있어 진입 규제 측면에서는 다소 완화된 상황으로 판단

※ 주요 외국의 경우 은행 대주주 적격성 심사 시 진실성 및 정직성과 관련 해서도 법 위반 사실을 한국의 경우보다 더 확대해서 살펴보고 있는 반면, 구체적 기준 적용은 금융당국의 융통성과 전문성을 인정하고 있음

※ 외국에서는 대주주 자격에 대해 일의적 배제기준을 정해놓고 있지 않은 대신 보다 광범위한 사항을 조사

※ 해당 법률 위반에 대해 한국 금융당국에 대해서도 보다 융통성과 전문성을 발휘할 소지를 제공할 필요

- 인적·물적 구성에 관해서는 발기인 및 임원이 금융지배구조법 상 적합하며, 전산, 통신, 보안 등의 설비와 사고 복구 능력 등을 갖추도록 규정

5. 경쟁과 금융시스템 안정성

- 은행 경쟁(효율성)과 금융 안정성의 관계에 관해서는 두 가지 상반된 입장이 존재
 - 일부 연구에서는 은행산업에서의 경쟁은 소비자 편익은 증가시킬 수 있으나 은행의 franchise value를 떨어뜨려 은행의 장기적 생존 능력을 저하시킴으로써 궁극적으로 금융 안정성을 저해하므로 일정 부분 독점적 이윤을 보장해줄 필요가 있음을 주장
 - 일각에서는 경쟁 심화가 문제인 것이 아니라 건전성 등 경영지표에 대한 규제가 불완전한 것이 문제이며, 은행산업에서의 경쟁저하는 은행 규모경쟁으로 이루어질 가능성이 크므로(규모가 시장 지배력을 보장) 오히려 시스템 리스크가 증가한다고 주장
- 은행업에서 경쟁을 제고할 필요가 있는 경우 신규 은행 진입 촉진, 시장지배적 사업자 규제 등을 포함하여 유효 경쟁이 제고될 수 있는 방향으로 진입·퇴출 정책, 영업행위 규제 등이 설계될 필요

6. 정책적 시사점

- 총자산, 총대출, 중소기업대출, 가계대출 및 예금 등 5개 시장에서 국내 일반은행 간에는 시장집중도 기준으로 시장지배적 사업자가 있는 시장은 없으며, 다소 집중된 시장으로 볼 수 있음
 - 가계대출 부문에서 2019년까지 집중도는 매우 높은 상황이었으나 최근 가계대출 총량규제 강화 등으로 전반적인 집중도는 하락
 - 시중은행 간에는 중소기업대출시장이 가장 집중도가 높게 나온 가운데, 5개 시장 모두 매우 집중된 시장으로 나타나 시중은행 간 집중도는 다소 높은 상황

- 2018년 경쟁도 분석 당시와 비교하면 일반은행의 경우 중기대출 부문을 제외하고는 대체로 경쟁도가 높아져 개선된 모습을 보이는 것으로 조사된 반면, 시중은행의 경우 경쟁도가 대체로 낮아져 악화된 모습

※ 일반은행 전체에 대해서는 가계대출을 중심으로 영업을 확장한 인터넷전문은행의 영향으로 경쟁도가 높아진 것으로 볼 수 있으며, 인터넷전문은행이 대형 시중은행에 유의미한 경쟁자로 되기에는 아직 규모가 작아 시중은행 간 경쟁에는 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 평가

- 경쟁 촉진 정책을 도입할 경우 다소 집중도가 높게 나타난 중소기업 대출과 가계대출 부문에서 유효 경쟁을 촉진하기 위한 정책이 필요
- 계좌이동서비스, 오픈뱅킹 및 마이데이터, 인터넷전문은행 등은 혁신적 금융서비스 도입을 통해 은행 간 경쟁이 촉진
- 다만, 인터넷전문은행의 중금리 대출 실적이 부진한 것으로 나타나 법과 도입 취지에 맞게 디지털 혁신에 기반한 포용금융 확대에 기여할 수 있도록 관리·감독을 강화할 필요
- 진입규제의 경우 대주주 적격성 등을 정비하여 은행업의 진실성(integrity)을 제고하는 것이 은행산업의 유효 경쟁을 촉진하는 결과로 이어질 수 있을 것임
- 최근 핀테크 및 빅테크의 금융업 진출이 은행 업무 분야에서 두드러지고 있고, 은행업 내 경쟁 촉진을 통한 혁신을 도모하기 위해 은행업 인가체계에 대한 개선 필요성이 제기
- 최근의 금융환경 변화, 은행과 소비자의 니즈 등을 반영하여 은행업 인가단위 세분화(스몰라이센스 도입) 방안 및 겸영·부수·위탁업무 등에 대한 종합적인 개선방안 마련이 필요

- **(은행업법)** 예금수취기관 또는 대규모 전자금융업자에 대해 은행법, 인터넷전문은행법, 저축은행법 및 전자금융거래법을 통합하여 '은행업법'을 제정을 고려
 - 은행업을 예금을 수취하는 업으로 규정하여 유사한 기능을 수행하는 대규모 전자금융업자도 은행업법으로 포섭
 - 이후 은행업 인가자가 어떤 종류의 대출을 취급할지, 또는 겸업 등의 이유로 대출을 취급하는 것이 불가한지도 추가로 심사
 - 은행업에 대한 면허 부여와 별도로 '은행' 여부에 대해서는 지급결제시스템 참여, 통화신용정책의 주요 참여자 등 통화·금융 시스템과 인프라와 관련한 사항을 고려하여 현재와 같이 금융당국(금융위)에서 결정

- **(스몰라이센스)** 은행업법 제정 또는 현행 은행법에 따른 스몰라이센스를 다음과 같은 사항을 고려하여 도입을 검토
 - ① (자본규제 완화) 스몰라이센스를 일반 라이선스 대비 최저자본기준을 완화하여 진입을 보다 수월하게 하는 인센티브를 제공하는 것을 우선적으로 고려 가능
 - * **다만, 은행은 업무에 따른 위험을 평가하여 이에 따른 규제 자본비율을 충족해야 하므로 초기 진입자본에 대한 규제는 큰 의미가 없을 수 있음**
 - ② (영업모형 제한) 스몰라이센스는 영업모형 제한에 해당하므로 인가 시 해당 은행의 영업모형(business model)에 대한 승인도 함께 하고 향후 영업모형 변경이 필요한 경우 감독당국의 승인 후 수행
 - * **은행업무 부문별 경쟁도 등에 관한 엄밀한 분석을 우선 수행한 후 전체적인 진입규제 개선방향을 결정**
 - ③ (감독당국의 재량) 은행 인가 시 신청자와 금융당국 간 긴밀한 소통과 금융당국의 재량권 행사를 통해 수행하고자 하는 업무행위의 리스크에 비례하는 건전성규제 등을 부과
 - * **이러한 제도의 효과적 운영을 위해서는 인가 요건, 과정 등의 투명성을 제고함으로써 감독당국의 신뢰성, 전문성 및 감독역량을 높일 필요**

- **(은행업 인가 방식 선진화)** 국내 은행업 면허 부여 시 영업모형(business model)에 대한 심사를 수행하고 향후 변경 필요 시 승인을 요구
 - (시중)은행, 지방은행, 인터넷전문은행, 저축은행, 지급결제전문은행, 중소기업여신전문은행 등의 구분은 해당 인가 회사의 영업모형에 따라 결정

Ⅲ. 은행업 경쟁도에 대한 종합 평가

1. 경쟁도 평가 결과

□ (시장확정) 은행산업의 시장집중도 분석 시 ①지역시장 확정, ②상품 시장 확정, ③대상 은행의 선정이 중요

- ① 지역시장 확정 : 우리나라는 국토면적이 좁고 지방은행들도 거의 전국을 대상으로 영업을 하고 있어 전국을 하나의 시장으로 고려
- ② 상품시장 확정 : 은행의 중요한 상품인 예금과 대출을 선정하였으며, 대출을 중소기업대출과 가계대출로 세분화하고 세계은행에서 은행 시장집중도 계산 시 고려하는 총자산도 이용
- ③ 대상 은행 : ①지방은행이 포함된 일반은행, ②일반은행과 저축은행, ③일반은행과 특수은행 중 일반은행과 성격이 유사한 기업은행, 농협은행, 수협은행 등으로 구분하여 분석

□ (평가방법) 시장집중도 측정지표로 시장집중도비율(Concentration Ratio: CR)과 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl- Hirschman index: HHI)이 있는데 우리나라 경쟁당국은 CR을, 미국 경쟁당국은 HHI를 사용*

* CR(韓) : $CR1 \geq 50\%$ or $CR3 \geq 75\%$ 시 시장지배적 사업자로 추정(공정거래법 6조)
HHI(美, 은행) : $HHI \leq 1,000$ 집중되지 않은 시장, $1,000 \leq HHI \leq 1,800$ 다소 집중된 시장, $1,800 < HHI$ 매우 집중된 시장

□ (평가결과) 산업 현황과 시장집중도 분석 등 결과를 종합하였을 때, 은행업의 집중도가 낮아져 전반적 경쟁도가 개선되었으며, 인터넷 전문은행의 도입효과가 발현되고 있는 것으로 나타남

- CR 분석에서 은행업은 시장지배적인 사업자가 없으며, HHI 분석에서는 '다소 집중된 시장'으로 나타남

2. 시사점 및 정책 제언

□ 인터넷전문은행이 은행 경쟁도를 향상시킨 효과 확인

- 일반은행 기준으로, 1차 평가('18.3월) 대비 가계대출의 집중도는 하락하였으나, 중기대출은 상승(총대출의 집중도는 유사)
- 인터넷전문은행이 가계대출 중심으로 성장한 영향인 것으로 보이며, 향후 중기대출을 확대해 나가는 것이 필요

□ 신규 은행 진입 필요성은 인터넷전문은행 성장을 지켜볼 필요

- 1차 평가시 경쟁 촉진을 위해 인터넷전문은행 도입을 결정하고, 최근 까지 신규 진입이 이뤄져 그 효과가 서서히 발현 중
- 아직 진입 초기인 만큼 우선 인터넷전문은행의 성장을 지켜보고, 경쟁 촉진 정책 필요시 Small licence 도입 여부 등 검토필요

□ 은행업의 구조, 서비스 변화로 공급자 관점이 아닌 수요자 중심의 논의와 지역·디지털 취약 계층 접근성 등의 고려 요망

- 인터넷전문은행의 당초 도입 목적인 중금리 대출, 중·저신용자 서비스 등의 실적 상황에 대한 파악도 의미가 있음

□ 기술혁신으로 진입·퇴출 제도의 중요성이 낮아졌으나, 위기 시 개별은행 규모, 은행의 수가 금융시장 안정에 미치는 영향까지 고려하여 진입규제 정책을 검토할 필요