

은행업 경쟁도 평가

결과 보고서

2018년 11월 20일

금융산업경쟁도평가위원회

금융산업경쟁도평가위원회

위 원 장 정순섭 서울대학교 교수

위 원 권혁진 동국대학교 교수

김소영 서울대학교 교수

김완섭 법무법인 신촌 변호사

성영애 인천대학교 교수

양현봉 산업연구원 선임연구위원

이상규 중앙대학교 교수

이수일 KDI 국제정책대학원 교수

장국현 건국대학교 교수

주동헌 한양대학교 교수

최현자 서울대학교 교수

< 목 차 >

I. 서론	1
II. 연구용역 결과	2
1. 연구배경	2
2. 은행산업 현황	3
1) 산업개황	3
2) 진입 및 소유규제	4
3) 최근 경쟁환경의 변화	4
3. 은행업 경쟁도 분석	5
1) 시장획정	5
2) 경쟁도 분석	6
3) 평가	9
4) 시사점	10
III. 은행업 경쟁도에 대한 종합평가	11
1. 경쟁도 평가 결과	11
2. 정책제언	12

I. 서론

1. 평가의 목적

- ☐ 「금융산업 경쟁도평가위원회」는 금융위원회의 자문기구로서, 금융위원회에 은행산업의 경쟁도 평가 및 은행산업 진입정책에 관하여 자문의견을 제시함

2. 평가의 내용

- ☐ 은행산업의 시장획정 및 분석을 통해 경쟁도 관련 종합평가를 도출
- ☐ 경쟁상황 평가, 환경변화, 해외사례 등을 종합적으로 고려하여 정책제언을 제시

3. 평가의 방법

- ☐ 연구 기관의 용역보고서(소비자 설문조사 포함)를 토대로 3차례 평가위원회를 개최하여 논의를 진행하였으며, 이 과정에서 업계 의견수렴절차도 거침

4. 평가의 한계

- ☐ 경쟁도평가위원회의 평가는 절대적인 것이 아니며, 추가적인 절차의 수행이나 자료가 있다면 결과는 달라질 수 있음
 - 향후에 예금·대출 업무를 영위하는 상호금융, 저축은행에 대한 분석을 함께 진행하여 비교한다면 의미있는 시사점을 얻을 수 있을 것임
- ☐ 평가결과는 기준시점(2018년 11월)의 평가로, 향후 주기적인 경쟁도 평가 진행으로 시계열적 분석이 이루어진다면 보다 유의미한 결과물을 도출 할 수 있을 것으로 기대

II. 연구용역 결과

1. 연구배경

- ☐ 금융업은 금융시스템의 안정성, 소비자 보호 등을 위해 상대적으로 엄격한 진입규제를 운용
 - 금융회사 간 과도한 경쟁은 고위험 자산 투자, 이에 따른 대규모 부실 및 금융시장 불안을 야기할 우려
 - 구조가 복잡한 금융상품의 특성상 대주주 및 금융회사의 경영 실패 및 도덕적 해이가 소비자 피해로 귀결될 우려
- ☐ 그럼에도 불구하고 그간 진입규제가 지나치게 엄격하게 운용되어 금융산업 혁신이 촉진되기 어렵다는 문제의식이 부각
 - 은행산업의 경우 1998년 평화은행 인가 이후 20여년간 신규진입이 없었음
 - 정부는 최근 금융서비스 혁신을 도모하기 위해 2개의 인터넷전문은행을 신규 인가하였음
- ☐ 본 연구는 현재 은행산업의 경쟁 구조가 '금융시스템의 안정'과 '경쟁을 통한 혁신 유도'라는 두 가지 진입정책 목표와 부합하는지 확인하고자 함
 - 아울러 최근 인가되어 영업하고 있는 인터넷전문은행이 “메기”로서 은행권내 경쟁과 혁신을 촉진하는 성과를 거두었는지 평가
- ☐ 은행업 전반의 현황과 규제체계 등을 살펴보고, 현재의 시장집중도 분석 및 평가 등을 실시하고자 함
 - 은행업 개황, 수익성 및 건전성 등을 분석하고 신규진입을 감내할 여력이 있는지 평가
 - CR·HHI 등 정량지표를 통해 시장집중도를 분석하고, 가격·비가격 경쟁요인 등을 종합적으로 고려하여 경쟁도를 평가

2. 은행업 현황

1) 산업 개황

- (은행수) 은행 수(산업은행, 수출입은행 제외)는 외환위기 직전 30개(1997년)에서 이후 부실은행 구조조정으로 20개로(2000년), 추가적인 구조조정과 상업적 합병으로 15개로 감소한(2015년) 후 인터넷 전문은행 설립으로 17개(2017년)
 - 1960년말 기준 시중은행 4개 지방은행 1개 등 총 5개에 불과하던 우리나라 은행 수는 1997년 외환위기 직전 30개까지 증가(산업은행, 수출입은행을 제외한 숫자임, 이하 동일)
 - 외환위기 이후 부실은행 처리 과정에서 부실은행을 우량은행에 합병시키는 방식의 구조조정을 거치고 경쟁력 강화를 위한 은행 대형화의 일환으로 은행 간 합병이 일어나면서 은행 수는 2015년말 시중은행 6개, 지방은행 6개, 특수은행 3개로 감소
 - 현재는 시중은행 6개, 지방은행 6개, 인터넷 전문은행 2개, 특수은행 3개
- (수익성) 은행(산은, 수은 제외)의 당기순이익은 대손비용 감소, 주택경기 회복 등으로 2016년에 큰 폭으로 증가한 후 상승세를 지속
 - 이에 따라 수익성 지표 가운데 ROA 및 ROE도 2015년을 저점으로 상승추세로 전환
 - 2018년 상반기 평균 ROA는 0.68%, 평균 ROE는 9.47%
- (건전성) 은행(산은, 수은 제외)의 무수익 여신 및 고정이하 여신 비율은 2014년부터 감소 추세를 유지하여 건전성 개선을 실현

2) 진입 및 소유규제

- (진입규제) 은행업을 경영하려는 자는 금융위원회의 인가(예비인가와 본인가의 2단계)를 받아야 함(은행법 제8조 1항과 4항)
 - 은행법 제9조에 따른 자본금 요건과 제8조 2항 7호에 의한 영업 시설, 전산체계 등의 물적요건을 충족해야 함
 - 은행법 제8조 2항에 따른 인적요건도 갖추어야 함
- (소유규제) 은행법은 특정인 또는 산업자본에 의한 자금고화를 방지하기 위하여 동일인(금융자본) 및 비금융주력자(산업자본)의 주식 소유한도를 엄격히 규제
 - 비금융주력자는 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 4%를 초과하여 소유할 수 없도록 규정
 - 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특별법」(18.10.16. 제정)은 비금융주력자가 「은행법」 규정에도 불구하고 인터넷전문은행의 의결권 있는 발행주식을 34% 이내에서 보유할 수 있도록 규정

3) 최근 경쟁환경의 변화

- (계좌이동 서비스) 계좌이동 서비스는 소비자가 주거래 계좌를 다른 은행으로 변경할 때 신규은행이 계좌변경을 일괄 처리하여 변경의 편리성을 제고함으로써 은행 간 경쟁을 촉진할 것으로 기대
 - '16년 12월 설문조사 결과 응답자의 84%가 동 서비스를 알고 있고, 18.6%가 이용해본 경험이 있으며 이용자의 74%가 계좌이동 서비스에 대해 만족한 것으로 나타남
 - 금번 보고서 작성을 위해 실시한 설문조사 결과 응답자의 30.1%가 계좌이동서비스를 이용해본 경험이 있는 것으로 나타나 이용경험률이 최근 2년간 크게 상승

□ (인터넷 전문은행 출현) 2017년 출현한 인터넷전문은행은 서비스의 편의성, 가격 경쟁력 등으로 경쟁 촉진 면에서 긍정적 기여를 한 것으로 평가

- 저신용자를 대상으로 중금리 대출을 취급함으로써 금융소비자들의 은행권 대출에 대한 접근성 개선에 기여
- 또한 각종 수수료를 낮추는 데 일조하고 기존 은행들의 디지털 역량 강화를 촉진

3. 은행업 경쟁도 분석

1) 시장확정

□ (경쟁기업의 범위) 일반은행 및 기업은행, 농협은행, 수협은행을 분석대상으로 함

- 본 평가보고서의 작성 목적이 은행업의 경쟁도 평가와 그에 근거한 평가위원의 정책제언(진입에 대한 제언의 경우 은행법에 의한 인가 은행)에 있음을 감안할 때, 은행법상 ‘은행’으로 범위를 제한

* 은행업을 규칙적, 조직적으로 경영하는 한국은행 외의 모든 법인을 의미하는데, 본 보고서에서는 특히 한국은행의 지급준비제도 적용 대상이 되는 일반은행 및 특수은행으로 그 범위를 제한하고자 함

- 광의의 은행업(banking)을 영위하는 저축은행, 상호금융의 경우 영업구역이 엄격하게 제한되며, 조합원 등으로 고객도 특정된다는 점을 감안할 때 은행과 동일선상에서 비교하기 어려우므로 제외

* 저축은행과 상호금융은 영업구역내 의무대출 비율, 공동유대 관련 대출 제한 등이 존재

- 은행법상 ‘은행’ 가운데 산업은행과 수출입은행은 고유, 부수, 겸 영업무에 관해 은행법 적용을 받지 않는다는 특성을 감안하여 분석 대상에서 제외

- 영업방식에 있어 일반은행과 어느 정도 유사성을 보이고 있는 기업은행, 농협은행, 수협은행은 경쟁도 분석에 포함

* 공정거래위원회가 하나금융지주의 외환은행 인수 건에 대한 경쟁제한성 판단 시(2011.3.11.) 위 3개 특수은행(기업, 농협, 수협)을 포함하여 분석하면서 ‘일반은행과 취급 상품 및 업무범위에 특별한 차이가 없어 직접적인 경쟁관계에 있고 소비자도 대체관계로 인식한다’고 봄

□ (상품시장) 은행상품을 하나의 묶음상품으로 간주하여 분석함

- HHI, CR4 등 정량지표 산출시에는 총예금과 총대출로 구분하여 분석하고, 세계은행에서 은행시장 집중도 계산 시 고려하는 총자산도 분석

□ (지리적 시장) 전국을 하나의 평가 대상으로 하되 지역별로 시장을 구분하여 경쟁도를 분석함으로써 진입정책에 대해 시사점을 도출하는데 참고

2) 경쟁도 분석

□ (정량분석) 일반은행 및 기업은행, 농협은행, 수협은행의 경쟁도 정량분석 결과 공정거래위원회 기준으로 두 번째 단계(단계 구분의 취지상 미국의 다소 집중된 시장)에 해당

- 시장별 집중도는 HHI, CR4를 중심으로 분석하며, 2018년 1분기를 기준으로 시장집중도 지표는 다음과 같음

- 총대출의 HHI지수와 CR4는 각각 1,233, 58.6%를 기록
- 중기대출의 HHI지수와 CR4는 각각 1,310, 61.1%를 기록
- 가계대출의 HHI지수와 CR4는 각각 1,357, 65.8%를 기록
- 총예금의 HHI지수와 CR4는 각각 1,254, 62.1%를 기록

- 공정거래위원회 기준으로 모든 시장이 두 번째 단계(개념적으로 미국의 다소 집중된 시장에 해당)에 해당
 - * 미국 법무부 기준 수치로는 모든 시장이 집중되지 않은 시장
- 지역별로 시장집중도를 분석할 경우 강원, 제주의 총대출 기준 국내은행 HHI 지수가 2016년말 현재 2,311, 2,584로 수도권(1,321) 등 타 지역에 비해 높은 것으로 나타남
 - * 총예금 기준으로도 강원, 제주의 국내은행 HHI 지수가 2,966과 2,489로 수도권 1,386 등 타 지역에 비해 높게 나타남
- (보조지표) 은행수 및 시장구조, 경영 효율성, 수익성 등의 지표에 대한 보조적 분석을 실시
 - (은행수) 은행 수의 감소는 그 자체로 집중도를 높이지만 숫자만으로 경쟁도의 변화여부를 판단하기 힘들
 - (시장구조) 상위 은행들의 규모면에서의 컨버전스가 관찰되는 가운데 비슷한 규모의 은행들이 현재 구조에 안주할 경우 은행업내 경쟁이 약화될 가능성
 - (효율성) 상위 6대 은행의 비용효율성 지표인 이익경비율(cost to income ratio, 판관비를 총이익으로 나누어 산출)에서 악화 추세가 관찰되고 있어서 효율 경영을 위한 자극이 필요한 것으로 보임
 - (수익성) ROE 등으로 평가한 은행업의 수익성이 최근 회복되고 있으므로 은행업 기존 플레이어들의 관점에서 볼 때 신규진입 감내 능력이 어느 정도 향상되었다고 판단됨
- (정성평가) 소비자 만족도 설문조사를 통해 은행산업의 경쟁도에 대한 소비자 평가를 조사
 - (경쟁에 대한 소비자 평가) 은행 소비자들은 고객 만족도 제고를 위한 은행의 경쟁이 미흡하다고 평가하고 있음
 - 은행 서비스에 대한 만족도는 100점 기준 56.6점으로 보통 이상으로 평가

- * 은행 서비스에서 만족하는 부분은 송금 및 송금수수료, 예·적금 금리, 직원의 업무처리 능력, 대출 조건 등의 순서로 나타남
- * 은행 서비스에서 개선이 필요하다고 생각되는 부분은 예·적금 금리, 대기시간, 송금 및 송금 수수료, 대출 조건 등의 순서로 나타남
- 다만, 은행이 고객만족도 제고를 위해 경쟁하는지 여부에 대해서는 46.7점으로 보통 이하로 평가하는 것으로 나타남
- * 반면 은행이 고객만족도보다 가격에 중점을 두고 경쟁하는지 여부에 대해서는 56.6점으로 보통 이상으로 평가
- (기타 소비자 의견) 신규 은행/지점 설립에 대한 수요, 가격에 대한 민감성, 다른 은행으로의 이동 유인에 대한 소비자 의견은 다음과 같음
- 우리나라에 새로운 은행이 생긴다면 어떤 은행이 생겨야 한다고 생각하는가에 대한 질문에는 인터넷전문은행이 40.8%로 가장 높았고, 생길 필요 없다(25.8%)가 그 다음으로 높았음
- * 이어서 시중은행(21.2%), 특수은행(8.5%), 지방은행(3.7%)순으로 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타남
- 은행 소비자의 가격에 대한 민감성 설문조사 결과, 다른 은행의 이자율이 현재 이자율보다 1/10만큼 유리하면 다른 은행으로 옮긴다는 비율이 57.5%로 가장 높은 비율을 차지
- * 현재 이자율보다 1/20만큼 유리하면 은행을 옮긴다고 대답한 소비자의 비율은 22.8%를 기록하였으며, 다른 은행의 이자율이 유리하더라도 옮기지 않는다는 답변은 16.2%로 나타남
- 현재 보유 은행 상품을 다른 은행으로 옮기게 된다면 그 이유가 무엇인지에 대한 질문에 ‘인터넷은행이라 거리나 시간에 상관없이 거래할 수 있다’는 답변이 34.3%로 가장 비율이 높았음
- * 이어서 은행상품의 가용성이 25.0%, 집 또는 직장과의 인접성이 23.2%, 더 나은 신뢰성이 17.6%를 차지하였음.

3) 평가

- 정량지표가 ‘경쟁적’과 ‘다소 경쟁이 미흡’을 가르는 경계에 있는 것으로 나타나는 가운데 보조적 지표의 현재 상황과 가까운 미래 전망이 다소 부정적으로 나타나고 있으므로 종합적 판단으로 은행업내 경쟁은 개선의 여지가 있음
- 경쟁도와 관련된 보조적 지표의 현재 상황에 대한 정성적 판단과 향후 전망은 다음과 같음
- * 은행수 자체는 은행업 경쟁도의 현재 상황이나 전망에 대한 보조적 지표로서 긍정적이지도 부정적이지도 않다고 판단
 - * 시장구조는 상위 은행들의 규모가 하위 은행들과 큰 격차를 유지하면서 비슷해지는 상황이 현재로서는 경쟁도에 부정적인 영향을 미치고 있다고 보기 힘들나 경쟁 유인 측면에서 전망은 ‘다소 부정적’인 것으로 판단
 - * 상위 은행들의 비용효율성이 악화되는 추세이고 2018년 들어서도 전년도 개선 이후 다소 악화되고 있음을 감안할 때 현재나 전망 모두 ‘부정적’인 것으로 판단
 - * 경쟁환경은 정성적으로 볼 때 경쟁도에 미치는 영향이 현재나 전망 모두 ‘다소 긍정적’인 것으로 판단
 - * 소비자 평가는 현재 ‘다소 부정적’으로 나타나고 있고 획기적인 개선이 단기간에 나타나기 힘들다는 점에서 전망도 ‘다소 부정적’인 것으로 판단

보조적 경쟁도 평가 정리

	은행수	시장구조	비용효율성	경쟁환경	소비자평가
현재	중립	중립	부정적	다소 긍정적	다소 부정적
전망	중립	다소 부정적	부정적	다소 긍정적	다소 부정적

4) 시사점

- 은행산업내 경쟁 촉진을 위해 진입정책 외 다른 수단을 강구할 수도 있으나 신규 진입을 고려하는 경우 인터넷 전문은행과 같이 작지만 혁신을 선도하거나 기존 은행 시스템을 보완할 수 있는 시장 참가자가 적절할 것으로 보임
- 소비측면의 대체성을 높이기 위해 탐색 및 전환 비용을 줄이는 노력이 대표적인 진입정책 외 경쟁 촉진 수단임
 - * 은행연합회 은행상품 통합 비교공시 사이트 방문경험은 19.9%, 금융감독원 금융상품 통합 비교공시 사이트 방문경험은 16.6%로 아직 낮은 수준
- 은행산업은 국내 금융시장에 미치는 영향이 크고, 부실화될 경우 시스템 리스크로 전이될 가능성이 크므로 금융산업내 타 업권이 나 타 산업에 비해 인가 정책이 다소 제한적인 특성을 감안
 - * 외환위기 이후 누적으로 은행 부실에 86.9조원의 공적자금이 투입되어 국민경제에 부담이 되었던 점을 상기할 필요
- 시중은행이나 지방은행의 추가적인 진입은 현실적으로 희망 사업자가 나타나기 힘들다는 점, 진입 시에도 기존 상위 사업자와 동등하게 경쟁하기까지 긴 시간이 소요될 것이라는 점을 감안
- 최근 영국에서 은행산업내 경쟁을 촉진하기 위해 소매금융전문은행(Small Specialist Bank) 제도를 도입하였으며, 인터넷전문은행 등 소매금융에 특화된 은행들의 신규인가가 활발한 사례를 참조
 - * 신규 소매은행들이 틈새시장에 특화하여 대형은행과 보완적 관계를 유지
- 은행 소비자 대상의 설문조사 결과에서 신규 은행으로 '인터넷전문은행'이 새로 생기길 희망하는 답변의 비중이 가장 높았으며, 은행 서비스에서 시간적·공간적 제약을 해소하고자 하는 것으로 나타난 점도 참조
 - * 가격 외 은행 서비스 중 개선이 필요한 부분은 '대기시간'으로 나타났으며, 가격이나 신뢰도 외 은행 상품 선택 시 가장 중요하게 고려하는 요소는 '가까운 거리에 지점이나 ATM 유무'로 나타남

Ⅲ. 은행업 경쟁도에 대한 종합 평가

1. 경쟁도 평가결과

□ (시장확정) 일반은행과 특수은행 중 일반은행과 성격이 유사한 기업은행, 농협은행, 수협은행을 분석대상으로 함

※ 일반은행만을 대상으로 한 시장집중도도 평가하여 경쟁도 평가시 참고함

○ 상품 시장은 은행의 주요 업무인 예금과 대출을 대상으로 분석

○ 지리적 시장은 전국을 하나의 평가대상으로 하되, 추가적으로 지역별로 시장을 구분하여 경쟁도를 분석함으로써 진입정책에 대해 시사점을 도출하는 데 참고

□ (평가방법) 정량평가는 HHI*, CR4를 중심으로 시장집중도를 분석하고, 수익성, 시장구조, 비용 효율성 지표 등을 보조자료로 활용하였으며, 정성평가로 소비자만족도 조사 결과를 포함하여 종합적으로 평가

* (공정위 기준) 1,200 미만, 1,200~2,500, 2,500이상으로 단계 구분
(美법무부 기준) 1,500미만(집중되지 않은 시장), 1,500~2,500(다소 집중), 2,500초과(매우 집중)

□ (평가결과) 산업 현황 분석, 시장집중도 분석 등 정량평가 결과와 소비자 만족도 조사 결과 등 정성평가 결과를 종합하였을 때 은행업은 경쟁이 충분하지 않은 시장으로 판단됨

① (정량분석) HHI지수는 1,233~1,357로 나타나 공정거래위원회 기준으로는 다소 집중된 시장이며, 미국 법무부 기준으로는 집중되지 않은 시장에 해당

※ 참고로 일반은행만을 대상으로도 집중도를 평가한 결과 HHI 지수는 1,626~1,777사이로 공정거래위원회 기준 및 미국 법무부 기준 모두 다소 집중된 시장에 해당

- 다만, 일부 지역에서는 시장내 집중도가 높아 공정거래위원회, 미국 법무부 기준으로 매우 집중된 시장으로 평가

- HHI 지수 등 시장집중도가 매년 지속적으로 증가하는 추세이며, 2015년 이후 다소 집중된 시장으로 변화한 이후 그 상태가 유지되고 있음
- ② (보조분석) 시장구조, 경영효율성, 수익성 등에 대한 보조분석 결과 은행업 경쟁은 개선 필요성이 존재
 - 시장구조적인 측면에서 볼 때 상위 6개 은행(일반은행 기준 4개)의 규모가 하위은행들과 큰 격차를 유지하면서 비슷해지는 상태로 안정화되고 있어 향후 경쟁유인이 부족할 가능성이 있음
 - 상위 6개 은행의 비용효율성 지표인 이익경비율(cost to income ratio, 판관비를 총이익으로 나누어 산출)에서 악화 추세가 관찰되고 있어서 효율 경영을 위한 자극이 필요한 것으로 보임
 - ROE 등으로 평가한 은행업 수익성이 최근 개선되고 있으므로 기존 은행의 관점에서 볼 때 신규진입을 감내할 능력이 향상되었다고 판단됨
- * 일반은행+3개 특수은행의 ROE : ('16년)5.27% ('17년)7.02% ('18년.上)9.47%
- ③ (정성평가) 은행 소비자들은 고객 만족도 제고를 위한 은행의 경쟁에 대해 부정적으로 평가하고 있음
 - 은행이 고객만족도 제고를 위해 경쟁하는지 여부에 대해서는 46.7점으로 보통 이하로 평가하는 것으로 나타남

2. 정책제언

- 상기 경쟁도 평가결과에 비추어 볼 때 은행업 경쟁도 제고를 위해 신규진입을 고려할 수 있다고 판단
 - 구체적인 신규진입의 형태로는 시중은행, 지방은행에 대한 신규인가보다는 혁신을 선도하거나 기존 은행 시스템을 보완할 수 있는 소형, 전문화된 은행에 대한 신규인가가 보다 적절할 것으로 판단
 - 단기적으로는 현행법상으로도 인가가 가능한 인터넷전문은행 신규인가를 고려할 수 있을 것이며, 중장기적으로는 은행업 인가단위의 세분화를 고려할 수 있을 것임