본 자료의 내용은 한국은행의 공식견해가 아니라 집필자 개인의 견해라는 점을 밝힙니다. 따라서 본 자료의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

은행업 진입규제 제도 개선방안

2024. 12.

강경훈(동국대 경영학과)
양기진(전북대 법학전문대학원)

차 례

< 要約 > ····· i

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 은행산업 신규진입의 효과에 대한 기존 연구 ····· 4

1. 주요 개념 ····· 4

2. 경쟁-금융안정 상충관계(tradeoff) ····· 6

3. 기타 이슈 ····· 14

Ⅲ. 한국의 은행시장 경쟁과 안정성에 대한 평가 ····· 19

1. 최근 은행시장의 변화 ····· 19

2. 은행시장 경쟁 상태에 대한 평가 ····· 21

3. 금융안정성에 대한 평가 ····· 29

Ⅳ. 은행업 진입규제 현황과 개선방향 ····· 34

1. 최근의 은행업 진입규제 관련 국내외 동향 ····· 34

2. 영국과 미국의 은행업 인가제도 운영사례 ····· 37

3. 우리나라 은행업 인가제도 운영현황과 개선방향 ····· 51

<참 고 문 헌> ····· 63

〈 要約 〉

Ⅰ. 서론

□ 최근 정부는 은행권 경쟁 촉진 등을 위해 지방은행의 시중은행 전환인가, 인터넷전문은행 추가 인가, 저축은행의 은행 전환, 특화은행·스몰라이센스 도입 등의 정책을 추진

○ 은행의 신규 설립은 은행산업의 경쟁을 격화시킴으로써 은행 등 금융회사 경쟁력, 금융소비자 편익, 금융회사 건전성 등에 다양한 영향을 미칠 것으로 보이는데 기존의 이론 및 실증 연구에 따르면 긍정적·부정적 영향 여부에 대해 일률적으로 예단하기 어려움

○ 우리나라의 진입규제 개선방안을 검토하기 위해서는 은행 신규 설립의 다양한 효과를 점검과 함께 현재 우리나라 은행업 인가정책 개선방향 파악도 중요

Ⅱ. 은행산업 신규 진입의 효과

1. 주요 개념

□ '경쟁' 개념은 경제학에서 매우 중요한 개념으로서 다양한 해석이 제시되었는데 Stigler(1987)에 따르면 경쟁(competition)은 "두 당사자 이상이 모두가 얻을 수 없는 것을 위해 노력할 때마다 발생하는 개인(또는 그룹 또는 국가) 간의 경쟁(rivalry)"

○ 또한 경쟁은 생산적 효율성의 중요한 원동력으로 여겨져 왔음

□ 경합시장은 진입장벽이 없어 진입과 철수가 자유로운 시장으로서 새로운 기업의 잠재적인 진입 가능성이 충분히 위협적이어서 기업의 수와 관계없이 기존 기업들이 완전 경쟁 기업과 같은 행동을 보임

○ 경합시장이 되기 위해서는 매몰비용이 없어야 하고, 가격 경직성이 있어야 하며, 신규 진입자의 수량 조정과 소비자 선택 전환이 기존 기업의 대응보다 빨라야 하는데 이런 조건들이 모두 은행산업에 충족되기는 어려움

□ 진입장벽은 신규 기업이 진입자가 시장에 진입하기 위해 극복해야 하는 장애물로서 규제 문제, 기술 및 시장의 특성 또는 기존 기업의 전략적 행동에서 발생 가능

○ 진입장벽에 대해서는 다양한 정의가 존재하는데 Cabral(2023)은 "기존 회사가 상당한 기간 동안 경제적 이익을 얻게 해주는 구조적, 제도적 및 행동적 조건의 집합"으로 폭넓게 정의

2. 경쟁-금융안정 상충관계(tradeoff)

□ 금융 부문에서는 경쟁과 안정성 사이에 상충 관계가 있다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔는데 Corbae & Levine(2020)은 이러한 상충 관계를 잘 요약

○ "경쟁은 효율성을 높이는 반면 은행 수익을 압박하고, 은행 가치를 낮춤으로써 은행들이 잃을 것을 적게 만들어 더 위험한 투자를 하도록 유도함으로써 은행시스템의 안정성을 저해한다"고 지적

○ 경쟁-금융안정 상충관계에 대해서는 다양한 경로가 제시되는데 대표적으로 '과도한 예금시장 경쟁', '경쟁-비유동성 관계', '경쟁-위험자산 관계' 등이 있음

- 예금시장에서의 과도한 경쟁이 은행 불안정성의 원인이 될 수 있다는 주장은 매우 오래 전부터 제기되어 왔는데 이에 따르면 예금에 대한 과도한 경쟁은 은행이 "너무 높은" 예금금리를 지불하도록 유도함으로써 금융안정성을 저해

- Allen & Gale(2004)에 따르면 은행 간 시장(interbank market)에서 완전경쟁이 이루어지더라도 일부 은행의 유동성 부족이 다른 은행에 유동성 문제로 파급됨에 따라 불안정성이 발생 가능

- Keeley(1990) 등에 따르면 경쟁 증가로 인해 은행의 면허 가치(charter value)가 감소하면 은행이 더 큰 자산 포트폴리오 위험을 감수하려는 유인이 커진다고 주장

○ 경쟁-금융안정 관계에 대해 매우 많은 연구가 이루어졌는데 분석 결과가 일률적이지 않기 때문에 현재로서는 시장 지배력이 큰 대형 은행이 더 안정적인 기관이라는 전통적 가정을 뒷받침하는 확실한 실증적 근거가 없다고 할 수 있음

- 다만 경쟁-금융안정 관계에 대한 실증분석 결과가 엇갈리는 것이 양자 간 관계가 독립적이라고 해석하기 보다는 주어진 상황이나 여건에 따라 다른 결과로 귀결된다고 보아야 하며 따라서 관련 정책의 수립 및 집행 시 보다 면밀한 검토가 필요

3. 기타 이슈

□ 최근에는 은행시장의 경쟁이 시스템 리스크에 직접 영향을 미치는 경로에 대한

연구도 많이 등장

○ 이와 같은 경로는 매우 다양한데 주로 인용되는 것들은 모니터링 채널, 복잡성 채널, 다각화 기회 채널, 다각화 압력 채널, 쏠림(herding) 채널, 최후생존자(last bank standing) 효과 등임

○ 경쟁과 시스템 리스크 간의 관계에 대한 실증분석은 상대적으로 많지 않은 편인데 긍정적 관계와 부정적 관계 모두 발견되고 있음

□ 관계형 금융에 경쟁이 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 정반대되는 두 가지 주장이 제기

○ 우선 은행 간의 경쟁이 심화되면 차입기업이 한 은행에서 다른 은행으로 더 쉽게 옮겨가게 되어 은행-차입기업 관계의 수명이 단축되기 때문에 경쟁이 치열한 경우 은행은 차입기업과의 관계 구축하는 데 덜 투자하고 차입기업에 대한 정보 수집에도 투자를 덜하는 등 관계가 약화

○ 반대로 경쟁이 심화되면 은행들이 경쟁력의 원천으로 관계형 금융을 활용할 필요가 있기 때문에 관계형 금융의 중요성이 증가한다는 이론도 제기

○ 실증분석 결과는 다양하며 두 가지 이론을 지지하는 것들로 나뉘는데 관계형 금융의 증가 및 감소 여부는 은행 간 경쟁이 심화되는 양상에 맞춰 조정된다고 할 수 있음

□ 비은행 금융중개기관(non-bank financial intermediaries)와의 경쟁은 은행산업의 경쟁도뿐 아니라 금융안정성에도 중요한 이슈

○ 비은행 금융중개기관은 그림자 은행(shadow banks)으로도 불리는데 전통적인 은행 규제의 범위 밖에서 운영되며 예금에 의존하지 않고 도매자금 또는 증권화로 자금을 조달하여 신용을 제공

○ 비은행 금융중개기관이 빠르게 성장하면서 금융안정 차원에서도 중요한 이슈로 등장

□ 금융위기가 발생하는 경우 위기 확산을 막기 위한 정부의 은행 지원은 필요하지만 경쟁 왜곡으로 이어질 수 있으며 특히 TBTF 은행에 대한 지원은 왜곡이 심각

○ TBTF 문제에 대한 해결책의 일환으로 경쟁정책을 고려할 수 있으며 은행의 입장에서 구제 금융을 기대하고 과도한 위험을 감수하려는 유인을 제한할 수 있도록 행동적 및 구조적 조치를 부과

Ⅲ. 한국의 은행시장 경쟁과 안정성에 대한 평가

1. 최근 은행시장의 변화

□ 한국의 경우 1997년 외환위기 이후 부실 은행들의 인수·합병 등이 진행되면서 은행 수가 계속 줄어들었으나 최근 은행업 경쟁도 제고를 위한 다양한 정책이 시행

○ 이러한 정책의 사례로는 계좌이동서비스, 오픈뱅킹, 마이데이터, 인터넷전문은행 등의 도입을 들 수 있으며 향후 유사 은행 업무를 수행하는 핀테크, 빅테크의 진출도 활발할 것으로 예상

2. 은행시장 경쟁 상태에 대한 평가

□ 여러 연구 결과들을 종합한 결과 최근 국내 은행시장은 정부의 경쟁도 제고 정책 및 인터넷전문은행, 핀테크업체 등 신규기업 진입에 따라 경쟁이 강화되고 있으나 아직은 뚜렷하지 않은 상태로 판단됨

○ 신규 진입 금융기관들은 기존 대형 은행들에 비해 규모나 평판 면에서 매우 열위에 있기 때문에 HHI 및 CR3 등의 지표가 크게 바뀔 정도의 효과가 발생하지 못함

○ 그러나 가계신용대출시장, 비대면대출시장 등 좁은 범위의 시장에서는 이미 경쟁 강화가 두드러지게 나타나고 있으며 러너 지수, Boone 지수 등의 하락세는 대형 은행들의 시장지배력 약화를 시사

3. 금융안정성에 대한 평가

□ 한편 한국 금융시스템은 안정적인 모습을 유지하고 있다고 보여지는데 이는 은행산업의 경쟁도 평가와도 같은 맥락

○ 기존 대형은행들이 체감하는 경쟁 압박이 심하지 않은 상태에서 은행의 위험투자가 급격히 늘어나지는 않은 것으로 보이며 최근 금리인상에 따라 은행들의 수익성이 더욱 높아짐

○ 그런데 비은행금융기관의 연체율이 빠르게 높아지는 데 대해서는 주목할 필요가 있음

○ 더욱이 자산건전성 저하 문제는 비은행금융기관뿐 아니라 은행, 보험, 증권 및 여신전문금융회사 등 금융시스템 전반에서 보여지는 현상

□ 물론 아직 은행권의 자산건전성은 별로 문제가 되지 않는 수준이나 부동산과 밀접한 관계가 있는 가계 및 중소기업 부문의 사정이 나빠지고 있는 것으로 보이며 금융업권 전반에 걸친 부동산 관련 부채의 문제를 점검할 필요

○ 금융안정보고서에 따르면 최근 민간신용 레버리지가 하락하는 등 금융불균형 축소가 지속되고 있으나 여전히 누적된 가계부채 부담이 매우 크며 특히 해외에 없고 한국에만 있는 전세 제도의 전세보증금을 가계부채에 포함시키는 경우 한국의 GDP 대비 가계부채 비율은 압도적인 세계 1위임

□ 한국의 가계부채 증가는 부동산시장과 연관지어 생각할 수밖에 없는데 금융권을 넘어 경제 전반에 걸쳐 쏠림 현상이 발생한 것으로 해석 가능

○ 금융산업의 경쟁이 강화되는 경우 쏠림을 억제하는 메카니즘으로 작용할 수 있는 데다 경쟁이 강화됨에 따라 다각화 압력이 커지는 것도 주택 관련 가계부채나 부동산PF 증가세를 누그러뜨리는 데 도움이 될 수 있음

○ 이에 따라 신규 플레이어들을 은행시장에 진입하도록 하는 정책은 시스템 위험을 줄이는 데 도움이 될 수 있을 것으로 보이는데 이 과정에서 경쟁이 과열됨에 따라 중소 규모 금융기관들이 위기를 맞을 수도 있으므로 정책당국의 면밀한 모니터링이 필요

Ⅳ. 은행업 진입규제 현황과 개선방향

1. 최근의 은행업 진입규제 관련 국내외 동향

□ 오늘날 세계적으로 전통적인 은행과는 다른 새로운 업무 방식을 추구하는 소위 네오뱅크(Neo Bank)의 수가 크게 늘고 있음

○ 네오뱅크는 오프라인 지점 없이 모바일이나 인터넷만으로 금융 서비스를 제공하면서 소비자와의 접근방식을 혁신화한 인터넷 기반 은행으로 기존의 은행 영역을 빠르게 침식 중임

□ 한국에서도 은행업 시장 내의 경쟁 혁신을 위하여 은행의 신규 진입방안을 금융당국이 검토 중임

○ 은행의 진입규제를 완화하기 위한 구체적인 방안으로, 인터넷전문은행의 설립을 촉진하고 스몰은행라이센스를 도입하며 챌린저은행의 설립을 지원하고자 은행 인가요건을 완화하는 특례를 두어야 할지 논의 중임

2. 영국과 미국의 은행업 인가제도 운영사례

□ 해외 사례를 보면 영국에서는 자국 은행업 시장의 경쟁 촉진을 위하여 챌린저은행을 대폭 인가하였고 미국에서도 핀테크회사들이 미국 전역에서 영업하기 위하여 국법은행의 인가를 받고 있음

○ 영국에서는 소형전문은행(Small Specialist Bank) 제도를 도입하여 챌린저은행을 대폭 인가하였고 미국에서는 스몰라이센스 제도가 없지만 특수목적국법은행(SPNB) 인가를 활용하여 핀테크회사들의 예금수신업을 제한하는 방식으로 핀테크회사의 금융업 진출을 이끌어내고 있음

□ 해외의 은행 인가당국은 핀테크회사가 은행 설립을 위한 인가를 승인하지만 핀테크회사의 인터넷은행의 인가 신청에 인터넷은행을 겨냥한 별도의 특례 또는 인가요건 완화를 규정하고 있지 않음

○ 예컨대, 인터넷은행은 지점이 없이 온라인 위주로 금융서비스를 제공하므로 그 운영비용이 적게 들 것임에도 미국이나 영국의 은행 인가당국은 이러한 은행 인가시에 무조건 낮은 수준의 자본금이나 자기자본을 적용하지 않음

○ 미국이나 영국의 인가당국은 개별적인 은행인가 신청마다 그에 내재한 위험의 관점에서 적정한 수준의 자본을 요구하며 예금보험기금 건전성 및 금융안정에 미칠 영향을 고려하여 심사하며 핀테크회사의 은행 인가 신청시 일반적인 은행에 관한 인가기준을 적용

○ 미국 국법은행법은 은행의 최저자본금을 명시하지 않으며 인가 당국인 통화감독청(OCC)도 공식적으로 최저자본금의 금액 기준을 제시하지 않고 은행의 사업계획, 영업범위나 업무내용을 살펴 그에 따른 위험에 부응하는 자본 적정성을 충족시키도록 함

○ 영국의 인가당국인 건전성감독청(PRA)은 신규 은행의 사업위험 대비 그 자본이 충분한지를 심사하여 은행이 양과 질 모두에서 위험을 흡수할 수 있는 충분한 수준의 자본을 보유하도록 함

○ 영국의 소형전문은행(SSB) 제도는 핀테크회사의 은행업 진입시 종종 활용되나 이 제도는 핀테크회사가 은행 인가를 받는 것을 지원하려는 맞춤형 인가제도는 아니며 핀테크회사가 신청한 은행 인가 심사시에도 다른 형태의 은행에 적용되는 기준과 동일한 기준이 적용

□ 핀테크회사가 은행을 설립시 미국과 영국의 인가당국은 신규 은행의 위험을 감안하여 일정기간 이를 모니터링하는 제도를 마련

○ 미국의 OCC는 신규 은행의 본인가 후 3년간 일정한 조건을 부과하고 신설

은행의 재무 상태와 지속가능한 안정성 여부를 집중 모니터링하며, 영국은 시범운영(mobilization) 제도를 두고 신규 은행이 초기 단계에서 일정한 제한을 받고 운영하면서 그 시스템과 인프라를 보완할 기회를 부여

3. 우리나라 은행업 인가제도 운영현황과 개선방향

□ 우리나라는 관련법에서 은행 종류별로 일률적인 최저 자본금을 규정하고 있으나 해외 사례를 감안하면 일률적인 법정 최저자본금을 두는 것으로는 인가 신청 은행의 고유한 상황을 고려한 위험 부응적 감독에 적합하지 않음

○ 은행의 본인가 이후에도 일정기간 동안 신설 은행에 대하여 금융안정 및 예금보험기금에의 위해방지에 필요하다고 생각되는 조건을 적극 부과하고 중점 모니터링하도록 본인가시 인가재량을 충분히 활용할 필요

□ 은행업의 통합 감독의 관점에서 은행에 준하는 영업을 영위 중인 상호저축은행을 은행법에 포섭할 필요가 있고, 이와 함께 핀테크회사의 은행업 진출 수요 등을 감안하면 소형은행의 설립 지원을 위하여 은행법 개정을 검토 가능

○ 은행법에 소형은행 인가 제도를 신설하거나 스몰라이센스와 같이 업무범위를 한정하는 방안을 병용하는 인가제도를 도입할 수 있을 것임, 다만 현행 은행법상 은행업의 범위는 예금수신 및 대출을 모두 영위하여야 하는 것으로 보임

○ 적격 요건을 갖춘 소형은행의 진입을 촉진하고 이들 소형은행들이 독자적인 영업전략으로써 기존 은행과 전국적인 영업망 내에서 경쟁하거나 상생하는 소위 챌린저은행으로 활동하거나 진화하는 것을 기대 가능

○ 다만 은행 인가신청의 심사시 개별 은행마다 노출된 위험을 고려하여 안전하고 건전한 은행 시스템에 영향을 미치지 않도록 하는 관점에서 심사하도록 위험에 비례하여 심사할 필요

Ⅰ. 서론

최근 정부는 은행권 경쟁 촉진 등을 위해 지방은행의 시중은행 전환인가, 인터넷전문은행 추가 인가, 저축은행의 은행 전환, 특화은행·스몰라이센스 도입 등의 정책을 추진하고 있다. 이는 국내에서 1997년 외환위기 이래 은행 수가 지속적으로 줄어들면서 은행산업 집중도 상승에 대한 우려가 제기되는 데 따른 것으로 보인다.

정부는 지방은행(대구은행)의 시중은행 전환을 인가한 바 있으며 인터넷전문은행의 추가 인가 작업도 진행하고 있다. 기존 저축은행의 시중은행으로의 전환을 추진하기 위해 2023.7월 관련 규정을 완화하기도 했다. 나아가 특화전문은행·스몰라이센스 도입 계획을 2023년 상반기 발표한 바 있으나 특화전문은행의 경우 실리콘밸리은행(SVB) 사태로 인해 도입이 연기되었다.

은행의 신규 설립은 은행산업의 경쟁을 격화시킴으로써 은행 등 금융회사 경쟁력, 금융소비자 편익, 금융회사 건전성 등에 다양한 영향을 미칠 것으로 보인다. 그런데 기존의 이론 및 실증 연구에 따르면 긍정적・부정적 영향 여부에 대해 일률적으로 예단하기 어렵다.

은행의 신규 설립은 은행산업 내 경쟁을 강화함으로써 은행 경쟁력을 제고하는 효과가 있으나 개별 은행들의 위험이 커지는 경우 부정적인 효과 가능성도 있다. 경쟁 강화는 일반적으로 금융소비자 편익을 높일 것으로 예상되나 중소기업 여신과 관련하여 관계형 금융(relationship banking)의 축소 및 확대 여부에 대해 상반된 이론 및 실증분석 결과가 존재하는 등 부정적 영향의 가능성도 있다. 경쟁 강화와 금융회사 건전성 및 금융안정성 간의 관계에 대해서도 상반된 이론 및 실증연구가 다수 존재한다. 이 보고서는 바람직한 진입규제 제도 개선을 위해 은행업권 신규 진입의 효과에 대해 검토하고 현재 한국 은행산업의 경쟁 상태 및 금융안정 상태에 대해 점검한다.

점검 결과 최근 국내 은행시장은 정부의 경쟁도 제고 정책 및 인터넷전문은행, 핀테크업체 등 신규기업 진입에 따라 경쟁이 강화되고 있으나 아직은 뚜렷하지 않은 상태로 판단된다. 신규 진입 금융기관들은 기존 대형 은행들에 비해 규모나 평판 면에서 매우 열위에 있기 때문에 HHI 및 CR3 등의 지표가 크게 바뀔 정도의 효과가 발생했다고 보기는 어렵다. 다만 가계신용대출시장, 비대면대출시장 등 좁은 범위의 시장에서는 이미 경쟁 강화가 두드러지게 나타나고 있으며 러너 지수, Boone 지수 등의 하락세에서 알 수 있듯이 대형 은행들의 시장지배력 약화 조짐도 나타나고 있는 것으로 보인다.

한편 한국 금융시스템은 안정적인 모습을 유지하고 있다고 보여지는데 이는 은행산업의 경쟁도 평가와도 맥을 같이한다. 기존 대형은행들이 체감하는 경쟁 압박이 심하지 않은 상태에서 은행의 위험투자가 급격히 늘어나지는 않은 것으로 보인다. 특히 최근 금리인상에 따라 은행들의 수익성이 높아져 금융안정성이 더 높아진 것으로 보

인다. 그런데 비은행금융기관의 연체율이 빠르게 높아지는 데 대해서는 주목할 필요가 있다. 더욱이 자산건전성 저하 문제는 비은행금융기관뿐 아니라 은행, 보험, 증권 및 여신전문금융회사 등 금융시스템 전반에서 보여지는 현상이다. 부동산PF 부실 문제가 대두되는 가운데 가계부채의 부실율도 높아지는 추세이다.

물론 아직 은행권의 자산건전성은 별로 문제가 되지 않는 수준이다. 그러나 부동산과 밀접한 관계가 있는 가계 및 중소기업 부문의 사정이 나빠지고 있는 것으로 보이며 증권, 여신, 보험 등에서도 부동산PF의 문제가 불거지고 있는 것을 감안할 때 금융업권 전반에 걸친 부동산 관련 부채의 문제를 점검할 필요가 있다. 금융안정보고서에 따르면 최근 민간신용 레버리지가 하락하는 등 금융불균형 축소가 지속되고 있으나 여전히 누적된 가계부채 부담이 매우 크며 특히 해외에 없고 한국에만 있는 전세 제도의 전세보증금을 가계부채에 포함시키는 경우 한국의 GDP 대비 가계부채 비율은 압도적인 세계 1위이다.

한국의 가계부채 증가는 부동산시장과 연관지어 생각할 수밖에 없는데 금융권을 넘어 경제 전반에 걸쳐 쏠림 현상이 발생한 것으로 해석할 수도 있다. 쏠림 현상은 워낙 다양한 원인에 의해 발생하는데 금융산업의 경쟁이 강화되는 경우 쏠림을 억제하는 메카니즘으로 작용할 수 있다. 또한 경쟁이 강화됨에 따라 다각화 압력이 커지는 것도 주택 관련 가계부채나 부동산PF 증가세를 누그러뜨리는 데 도움이 될 수 있다. 이에 따라 신규 플레이어들을 은행시장에 진입하도록 하는 정책은 시스템 위험을 줄이는 데 도움이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만 이 과정에서 경쟁이 과열됨에 따라 중소 규모 금융기관들이 위기를 맞을 수도 있으므로 정책당국의 면밀한 모니터링이 필요하다.

우리나라 은행업 인가정책 개선방향을 정하기 위해서는 해외 주요국의 사례를 검토하는 것도 중요하다. 각국의 예금수취기관 규제는 다양한데 한국의 경우 은행과 비은행예금취급기관으로 이분화되어 있으며 각각 별도의 근거법에 기반하고 있다는 특징이 있다. 최근 해외 각국에서는 전통적인 은행과는 다른 새로운 업무 방식을 추구하는 소위 네오뱅크(Neo Bank)의 수가 크게 늘고 있다. 미국과 영국의 최근 동향을 보면 최근 모바일뱅킹을 표방한 은행들이 다수 설립되었고, 이에 한국에서도 은행업 시장 내의 경쟁 혁신을 위하여 은행의 신규 진입방안을 금융당국이 검토 중이다. 은행의 진입규제를 완화하기 위한 구체적인 방안으로, 인터넷전문은행의 설립을 촉진하고 스몰은행라이센스를 도입하며 챌린저은행의 설립을 지원하고자 은행 인가요건을 완화하는 특례를 두어야 할지의 논의가 행해지고 있다.

그리고 미국과 영국의 해외 사례를 보면 핀테크회사가 은행을 설립하고자 인가 신청을 하더라도 미국이나 영국의 은행 인가당국은 핀테크회사의 인터넷은행의 인가 신청에 일반적인 은행에 관한 인가기준을 적용하며 인터넷은행을 겨냥한 별도의 특례 또는 인가요건 완화를 규정하고 있지 않다. 또한 핀테크회사가 설립하는 은행이 가지

는 위험 상당수는 다른 신생 은행에서 발견되는 위험과 유사하므로, 미국과 영국의 인가당국은 신규 은행의 위험을 감안하여 일정기간 이를 모니터링하는 제도를 마련하고 있다.

한편 우리나라는 관련법에서 은행 종류별로 일률적인 최저 자본금을 규정하고 있으나 해외 사례를 감안하면 일률적인 법정 최저자본금을 두는 것으로는 인가 신청 은행의 고유한 상황을 고려한 위험 부응적 감독에 적합하지 않다. 아울러 은행의 본인가 이후에도 일정기간 동안 신설 은행에 대하여 금융안정 및 예금보험기금에의 위해 방지에 필요하다고 생각되는 조건을 적극 부과하고 중점 모니터링하도록 본인가시 인가재량을 충분히 활용할 필요가 있다.

아울러 은행에 준하는 영업을 영위 중인 상호저축은행을 은행법에 포섭할 필요가 있고, 이와 함께 핀테크회사의 은행업 진출 등 소형은행의 설립 지원을 위하여 은행법 개정이 검토될 수 있다. 은행법에 스몰라이센스와 같은 소형은행 인가 제도를 신설하여 일정한 제한을 가하여 인가를 하되 개별 은행마다 노출된 위험을 고려하여 안전하고 건전한 은행 시스템에 영향을 미치지 않도록 하는 관점에서 심사하도록 위험에 비례하는 심사를 하는 방안을 생각할 수 있다. 이를 통하여 소형은행의 진입을 촉진하고 이들 소형은행들이 독자적인 영업전략으로써 기존 은행과 전국적인 영업망 내에서 경쟁하거나 상생하는 소위 챌린저은행으로 활동하거나 진화할 수 있을 것이다.

예금수취기관이 별도법에 따라 활동하고 있으므로, 규제 일관성, 효율성, 금융포용과 금융발전에 제약이 된다고 보아 개선이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 국내의 경우 예금수취기능을 하는 기관이 다양하므로 이들 기관을 단일 통합법에서 동일한 규제를 가하는 것이 좋을지 논의가 필요하다.

통합은행법의 논의와 관련하여, 현행 협동조합형 예금수취기관의 경우 일반은행과의 규제차익을 줄이는 문제, 그리고 협동조합형 예금수취기관 간의 규제차익의 존부 및 이를 어느정도 줄이는 것이 좋을지의 논의가 제기 가능하다. 특히 현행법상 예금수취기관으로 인·허가를 받은 기관뿐만 아니라 빅테크 등이 지급결제와 같은 유사금융업을 영위하면서 예금수취기능을 사실상 영위하는 경우와 같이 실질적으로 준(準)은행업을 영위하는 경우도 포함하여 분석할 필요가 있다.

Ⅱ. 은행산업 신규진입의 효과에 대한 기존 연구

이 연구는 은행업 진입규제 제도의 개선방안에 대한 것인데 이를 위해서는 진입규제 제도가 변할 때 어떠한 효과가 있는지 상세히 검토할 필요가 있다. 우선 은행업 진입과 관련하여 경쟁, 경합시장, 진입장벽 등 핵심 개념을 구체적으로 분명하게 정의하는 것이 바람직하다. 이어 은행업 진입규제의 변화에 따라 신규 진입이 확대되어 경쟁이 심화되거나 또는 반대의 경우 어떠한 영향이 있는지에 대한 기존 연구를 검토한다. 그런데 이 분야 중에 은행산업의 경쟁과 금융안정 간의 관계에 대해 매우 많은 기존 연구가 존재한다. 이에 따라 이 연구들을 고찰한 후 다른 주요 이슈들, 즉 경쟁이 시스템리스크, 관계형 금융, 대마불사(too big to fail) 문제 등에 미치는 영향 및 비은행 금융기관과의 경쟁 이슈를 검토한다.

1. 주요 개념

가. 경쟁(competition)

‘경쟁’ 개념은 경제학에서 매우 중요한 개념으로서 다양한 해석이 제시되었는데 가장 널리 사용되는 정의 중 하나는 Stigler(1987)라고 할 수 있다. 이에 따르면 경쟁(competition)은 "두 당사자 이상이 모두가 얻을 수 없는 것을 위해 노력할 때마다 발생하는 개인(또는 그룹 또는 국가) 간의 경쟁(rivalry)”이다.

또한 경쟁은 생산적 효율성의 중요한 원동력으로 여겨져 왔는데 Vickers(1995)는 세 가지 이유를 강조한다. 첫째, 경쟁은 개인/조직이 더 효율적이 되도록 하는 성과 비교를 허용한다. 둘째, 경쟁은 효율적인 조직이 비효율적인 조직을 희생시키고 번창하도록 허용한다. 셋째, 혁신을 촉진함으로써 장기적으로 생산 효율성을 개선한다.

한편 은행산업의 경쟁과 관련하여 주의할 점은 표준적인 완전정보경쟁 패러다임이 적용되지 않는다는 것이다. 은행산업에서는 다양한 시장실패 사례가 나타날 수 있기 때문이다. 즉 은행산업에서는 비대칭 정보, 시장지배력, 외부성 등이 두드러지게 나타날 수 있다. 게다가 대출 및 예금 경쟁이나 지불 플랫폼 경쟁과 같은 양면성(two-sidedness)은 더 많은 복잡성을 도입하고 경쟁적 결과에서 벗어날 수 있다(예: 은행은 한 시장에서 독점을 달성하기 위해 다른 시장을 독점하려 할 수 있음). 여기에 소비자 행동의 행동 편향을 추가할 수 있으며, 이는 시장 불완전성에 기여한다.

나. 경합시장(contestable market)

일반적인 완전정보경쟁 패러다임이 은행산업에 적용되지 않기 때문에 경합시장의

관점에서 접근할 필요가 제기된다. 경합시장은 진입장벽이 없어 진입과 철수가 자유로운 시장으로서 새로운 기업의 잠재적인 진입 가능성이 충분히 위협적이어서 기업의 수와 관계없이 기존 기업들이 완전경쟁 기업과 같은 행동을 보인다. 즉 경합시장에서는 진입과 퇴출에 비용이 들지 않기 때문에 독점이 있더라도 잠재적 경쟁이 기존 기업의 행동을 규제한다. 예를 들어 어느 기업이 양(+)의 이익을 낼 수 있는 가격을 책정하는 경우 신규 진입자가 들어와 기존 기업보다 낮은 가격으로 거래하고, 사업을 확보할 수 있다. 이에 따라 기존 기업이 책정한 가격은 지속 가능하지 않게 된다.

경합시장이 되기 위해서는 매몰비용이 없어야 하고, 가격 경직성이 있어야 하며, 신규 진입자의 수량 조정과 소비자 선택 전환이 기존 기업의 대응보다 빨라야 하는데 이런 조건들이 모두 은행산업에 충족되기는 어렵다. 그러나 은행 산업의 여러 부문에서 경합성의 정도, 즉 잠재적 신규 진입자에 의한 기존 기업의 징계 효과를 확인할 수 있다.

다. 진입장벽(barriers to entry)

진입장벽은 신규 기업이 진입자가 시장에 진입하기 위해 극복해야 하는 장애물로서 규제 문제, 기술 및 시장의 특성 또는 기존 기업의 전략적 행동에서 나타날 수 있다. 진입규제는 대표적인 진입장벽의 사례로 볼 수 있는데 이외에도 자본규제 등 기타 규제 및 감독, 지점 및 ATM 또는 컴퓨터 장비, 소프트웨어 시스템과 같은 물리적 자본에 대한 투자, 고객의 관성(inertia) 및 신뢰성 등 평판 구축도 진입장벽으로 작용할 수 있다. 예를 들어 내부 모델과 등급을 기준으로 자본 요건을 계산할 수 있도록 허용하는 바젤 시스템은 이러한 모델 개발에 투자할 만큼 충분히 큰 은행에 경쟁 우위를 제공하는 한편 신규 은행에 대해서는 진입장벽으로 작용할 수도 있다.

진입장벽에 대해서는 다양한 정의가 존재하는데 우선 Bain(1956)은 진입장벽을 기존 기업이 장기적으로 경제적 이익을 얻을 수 있도록 하는 기술 또는 제품 조건의 집합으로 정의한 바 있다. Bain은 구체적으로 규모의 경제, 제품 차별화, 기존 기업의 절대적 비용 이점이라는 세 가지 조건을 제시하였다. 이에 반해 Stigler(1968)는 진입장벽으로서의 규모의 경제성이라는 개념을 비판하면서 “신규 진입자가 부담해야 하지만 기존 기업은 부담하지 않아야 하는 생산 비용”으로 정의하였다.

한편 Cabral(2023)은 기존의 정의들을 비판하면서 ”기존 회사가 상당한 기간 동안 경제적 이익을 얻게 해주는 구조적, 제도적 및 행동적 조건의 집합“으로 폭넓게 정의하였다. Cabral(2023)은 동일한 구조적 조건을 가진 여러 시장을 고려함으로써 진입장벽에 대한 새로운 정의를 제시한다.

구체적으로 수요 D(p)와 고정비용 F 및 가변비용이 0인 특성을 공통으로 보유한 여러 시장을 고려하자. 시장 A에서 잠재적 진입자는 매몰비용 F를 지불할지 여부를

순차적으로 결정하고 이후 Bertrand 경쟁에 참여한다. 시장 B는 시장 A와 비슷하지만 신규 진입자와 기존 기업이 독점가격에서 담합하게 된다. 시장 C는 시장 A와 달리 잠재적 진입자들이 고정비용 F를 지불할지 여부를 동시에 결정하며 게다가 F는 단기간 동안만 약속된다. 시장 D에서 잠재적 진입자들은 먼저 주어진 단기간 동안 가격 수준에 동시에 약속한 다음, 가격에 약속한 것과 같은 기간 동안 약속한 고정 비용 F를 지불할지 여부를 결정한다.

시장 A부터 D는 모두 동일한 구조적 조건을 특징으로 하므로 Bain 및 Stigler 정의에 따르면 동일한 답으로 귀결된다. 즉 Bain 접근 방식에 따르면 고정비용 기술에 의해 암시되는 규모의 경제가 있으므로 진입장벽이 존재하는 데 반해 Stigler 정의에 따르면 모든 회사가 동일한 비용 조건에 직면하므로 진입 장벽이 없다.

그러나 두 접근 방식 모두 다양한 시장 간의 실질적인 차이를 놓치고 있다. 시장 A에서 균형은 첫 번째 잠재적 진입자가 독점기업이 되는 것이다. 시장 B에서는 각 회사가 이익을 0으로 만드는 지점까지 진입한다. 시장 C에서는 복수의 Nash 균형이 존재하는데 이 가운데 합리적인 균형은 신규 진입자가 예상이익이 0이 될 때까지 진입하는 것이다. 한편 시장 D에서 균형은 평균 비용과 같은 가격으로 한 회사가 진입하는 것이다.

상기 사례는 시장의 비용 및 수요 조건을 넘어 행동 조건(behavioural conditions)을 포함하는 것이 중요하다는 것을 시사한다. 기업 의사결정의 시간 순서(timing of moves), 과점적 경쟁의 강도, 비용이 투입되는 기간(매몰 비용의 정도) 등을 고려하지 않는 경우 중요한 경쟁의 특징을 놓치게 된다. Cabral(2023)이 진입장벽을 폭넓게 정의한 이유가 여기에 있다고 할 수 있다.

한편 은행산업의 진입장벽과 관련하여 다양한 세부 부문(segment)에서 서로 다른 수준의 진입장벽이 존재할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 지급결제, 예금, 대출 부문의 진입장벽에 차이가 있을 수 있다.

2. 경쟁-금융안정 상충관계(tradeoff)

금융 부문에서는 경쟁과 안정성 사이에 상충 관계가 있다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔는데 Corbae & Levine(2020)은 이러한 상충 관계를 잘 요약하고 있다. "경쟁은 효율성을 높이는 반면 은행 수익을 압박하고, 은행 가치를 낮춤으로써 은행들이 잃을 것을 적게 만들어 더 위험한 투자를 하도록 유도함으로써 은행시스템의 안정성을 저해한다.“

Corbae와 Levine(2020)은 경쟁이 은행 부문의 안정성을 낮추는지 여부를 확인하기 위해 내생적 진입을 통한 동적 Cournot 모델을 사용하여 분석했다. 이들의 결과

는 경쟁과 안정성 간의 상충관계가 존재하며, 정책 입안자들은 은행 거버넌스를 강화하고 레버리지 요건을 강화함으로써 안정성에 부정적인 영향을 미치지 않고도 경쟁의 혜택을 얻을 수 있다는 증거를 제공한다.

경쟁-금융안정 상충관계에 대해서는 다양한 경로가 제시되는데 대표적으로 '과도한 예금시장 경쟁', '경쟁-비유동성 관계', '경쟁-위험자산 관계' 등이 있다. 반면 한편 경쟁-금융안정 상충관계에 대한 반론도 많이 있는데 대표적으로 Boyd & De Nicoló(2005)는 집중된 시장의 은행들이 더 큰 시장 지배력을 사용하여 대출 금리를 인상하고, 이에 차입자가 더 위험한 프로젝트를 선택하는 반대 방향의 움직임이 가능하다고 지적한 바 있다.

가. 경쟁-금융안정 상충관계(tradeoff)

(1) 과도한 예금시장 경쟁을 통한 금융안정성 저해

예금시장에서의 과도한 경쟁이 은행 불안정성의 원인이 될 수 있다는 주장은 매우 오래 전부터 제기되어 왔는데 이에 따르면 예금에 대한 과도한 경쟁은 은행이 "너무 높은" 예금금리를 지불하도록 유도함으로써 금융안정성을 저해한다. Smith(1984)는 Diamond-Dybvig(1983) 모형을 원용하여 예금자가 인출 확률을 알지만 은행은 모르는 상황에서 은행의 생존 가능성이 낮아질 수 있음을 입증하였다. Goldstein and Pauzner (2005) 및 Rochet and Vives (2004)도 유사한 분석결과를 제시한다. 이들의 분석은 수익률의 결정 요인이 확률적일 때 경제주체가 이에 대해 불완전한 노이즈 신호를 수신하는 Diamond-Dybvig(1983) 모형의 수정된 버전에 입각하고 있다. 수익률을 결정하는 요인 또는 이에 대한 기대치의 갑작스러운 변화는 뱅크런을 유발할 수 있다. 은행의 시장가치가 현재 청산가치보다 낮으면 이러한 뱅크런이 효율적일 수 있지만 비효율적 뱅크런도 발생할 수 있다.

Matutes & Vives(1996, 2000)는 은행 붕괴 가능성과 은행의 차별화된 상품 제공을 통한 불완전한 예금시장 경쟁을 결합하는 모델을 개발했다. Matutes & Vives(1996)에서 예금자의 사전 실패 인식은 경쟁의 정도와 사후 균형 결과, 그리고 실제 실패 확률에 영향을 미친다. 이에 따라 예금보험 제도의 실행이 모호한 결과를 가져올 수 있다. 한편 Matutes & Vives(2000)에서는 예금보험 여부에 관계없이 균형 상태에서 사회적으로 과도한 예금 금리와 예금 보유로 귀결된다.

이처럼 과도한 경쟁이 폭주를 유발한다는 주장에 대한 일반적으로 제안된 해결책 중 하나는 1933년 글래스스티걸 법에 의해 미국에서 시행된 것과 같은 예금금리 상한이다. 이 해법은 Smith(1984) 및 Matutes & Vives(2000)에서도 제시된 바 있다. 하지만 과도한 경쟁을 제어하기 위해 금리를 통제해야 한다는 주장은 예금에 대한 대

체 저축수단의 존재를 설명하지 못한다는 문제가 있다. Diamond-Dybvig 모형에서와 달리 현실에서는 은행 예금에 대한 불완전하지만 매우 유사한 대체 수단이 존재한다. 이 경우 예금금리 규제 자체가 은행 불안정성의 배경이 될 수 있다. 즉 예금금리 상한이 시장금리 변동을 반영하지 못하여 시장금리가 예금금리 상한보다 높아지는 경우 급격한 예금 인출이 발생할 수도 있다.

Arping(2017)은 예금시장 경쟁의 변화가 은행이 신용위험에 대한 노출을 증가시키는 방식으로 대출 가격을 변경하도록 유도하는지 여부는 은행이 보유한 대출 금리 설정 권한의 정도에 따라 다르다고 주장한다. Arping의 모델에서 예금시장 경쟁이 증가하면 자연스럽게 시장 예금금리가 상승한다. 경쟁력이 낮은 대출 기관은 대출 금리를 인상하고 결과적으로 신용 위험에 대한 노출을 줄임으로써 이러한 높은 비용을 전가한다. 반면에 경쟁력이 높은 대출 기관은 예금 금리가 상승할 때 대출 금리를 경쟁력 있는 수준으로 유지함으로써 발생하는 높은 신용 위험을 흡수하여 두 금리 간 스프레드를 낮춘다.

Delis와 Kouretas(2011)가 2001~2008년 기간 동안 유로존 은행에서 제공한 증거에 따르면 경쟁 대출 시장의 은행이 공개 시장 금리가 하락할 때 위험 등급 전반에 걸쳐 대출 금리를 인상할 수 없는 한 은행은 감소된 소매 스프레드에 대응하여 위험 프리미엄이 더 높은 대출을 받아 자산 포트폴리오의 위험성을 확대하는 경향이 있다. 이러한 인과관계는 또한 Foos et al.(2010)이 1997년과 2007년 사이에 16개 선진국에서 대출 증가와 은행 위험성 간의 긍정적 관계를 발견한 것과 같은 맥락이다. 또한 Heider et al.(2019)이 최근의 마이너스 정책금리 기간에 예금 자금에 대한 의존도가 높은 은행을 중심으로 위험한 자산의 보유를 늘리는 경향이 있다는 결론과 일치한다.

Craig and Dinger (2013)는 경쟁이 증가할 때 전체 은행 자금 조달 비용을 높일 수 있는 은행 예금 시장과 도매 펀드 시장 간의 상호작용에 초점을 맞춘다. 이들은 1996년과 2007년 사이에 164개 대도시 지역의 589개 은행에 대한 세 가지 위험(자산 수익률 변동성, 부실 대출, 주가 변동성)에 대한 데이터를 기반으로 예금시장 경쟁이 은행 위험을 증가시키는 효과가 있다는 결론을 내린다.

(2) 경쟁-비유동성 관계를 통한 금융안정성 저해

Allen & Gale(2004)에 따르면 은행 간 시장(interbank market)에서 완전경쟁이 이루어지더라도 불안정성이 발생할 수 있다. 완전경쟁 은행 간 시장에서 각 은행이 개별적으로 시장 균형에 영향을 미치지 않는다면 유동성 문제를 겪고 있는 특정 은행에 대출할 유인이 없지만 일부 은행의 유동성 부족이 다른 은행에 유동성 문제로 파급될 수 있기 때문이다. 이에 따라 은행 시스템 전체가 유동성이 없는 은행에 대출하는 것이 더 바람직하지만 이러한 대출을 유도하는 메커니즘이 존재하지 않기 때문에

조정 실패(coordination failure)가 발생하고 시장 실패로 이어질 수 있다.

Allen & Gale(2004)의 주장은 중앙은행 설립에 대한 Goodhart(1988)의 주장과 일맥상통하는데 Goodhart(1988)는 중앙은행이 모든 기관에 유리한 유동성 관리를 조정하는 메커니즘을 제공한다고 주장한 바 있다. 은행들의 유동성 관리를 조정해주는 중앙은행과 같은 메커니즘이 사후적으로 유용하더라도 이 메커니즘 또는 기관의 설립 및 운영 비용을 각 은행이 지불하는 경우 개별 은행은 이와 같은 메커니즘의 설립에 사전적으로 반대할 수 있으므로 정부가 그러한 기관을 독립적인 중재자로 설립할 수 있다.

반면 Dowd(1994) 등은 더 자유로운 시장이 안정적인 은행 환경을 제공할 가능성이 더 높다는 반론을 제시한 바 있다. De Vries(2005)는 은행 간 예금시장의 연계에서 발생하는 체계적 위험에 대한 이론적 모델을 분석하고 여러 은행에 걸쳐 위험을 분리하면 체계적 위험의 가능성이 줄어들어 경쟁이 더 치열한 은행 간 시장이 실제로 더 집중된 시장보다 더 안정적일 수 있다고 주장한다.

(3) 경쟁-위험자산 관계를 통한 금융안정성 저해

Keeley(1990)는 경쟁 증가로 인해 은행의 면허 가치(charter value)가 감소하면 은행이 더 큰 자산 포트폴리오 위험을 감수하려는 유인이 커진다고 주장하고 이에 근거하여 1980년대 저축대부조합의 실패 사례를 분석한 바 있다. Marinč(2008) 역시 경쟁이 증가하면 시장에서 각 개별 은행이 대출을 모니터링하려는 인센티브가 감소할 수 있다는 분석을 제공한다.

Ogura(2006)의 분석에 따르면 은행 수가 증가하는 경우 더 많은 차입자에게 대출을 제공하는 쏠림 효과(herding effect)가 발생하기 때문에 경쟁이 치열한 은행 시스템에는 더 많은 규제 감독이 필요하다. 그의 이론적 틀에서 은행은 새로 도착한 정보를 사용하여 잠재적 차용인의 투자 성공 확률에 대한 믿음을 Bayesian 방식으로 업데이트한다. 여기에는 대출 신청자가 경쟁 기관에서 성공적으로 신용을 받았는지 여부에 대한 정보가 포함된다. 경쟁자가 잠재적 차용인에게 대출을 연장하면 은행은 해당 차용인의 프로젝트 성공 확률에 대한 추정치를 높여서 은행이 신용 기준을 낮추고 해당 차용인에게 대출을 연장할 가능성이 더 커진다. Ogura(2006)의 분석에 따르면 대출 기준의 감소 규모는 관계형 뱅킹의 보급이 더 많거나 경쟁 은행의 수가 많을수록 감소하는데, 그의 모델에서 이는 경쟁 은행의 대출이 차용인 성공 확률에 대한 은행의 업데이트에 미치는 한계적 영향을 줄이다. 그럼에도 불구하고 은행 수가 증가하면 더 많은 차용인이 대출을 받게 된다. 게다가 경기가 좋을 때 더 많은 차용인이 대출 자격을 갖추면 경쟁 은행이 대출을 확대함에 따라 각 은행이 더 많은 대출을 제공하는 경향이 있다. 그 결과 은행들이 경기 호황기에 집단적으로 신용기준을 완화하는

쏠림현상이 나타날 수 있다. 이는 2000년대 미국 은행산업에서 벌어진 사실과 일치하며 Ogura(2006)는 경쟁이 치열한 은행 시스템의 경우 더 많은 규제 감독이 필요하다고 주장한다.

Acharya & Yorulmazer(2008)는 은행이 차입 비용에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 자체 포트폴리오 위험과 관련된 뉴스의 영향을 최소화하려고 할 때도 쏠림(herding)이 발생할 수 있음을 보였다. 이러한 효과는 각 은행이 경쟁 은행의 투자와 상관관계가 높은 투자를 수행하도록 유도하여 부정적인 뉴스가 다른 은행의 차입 비용에 비해 해당 은행의 차입 비용을 끌어올리는 것을 방지하는 데 도움이 된다. 결과적으로 자연스럽게 전체 은행 시스템이 위험에 더 많이 노출될 수 있으며, 궁극적으로 자산시장의 쏠림현상이 발생할 수 있다.

한편 Martinez-Miera and Repullo(2008)는 Cournot 대출시장 경쟁을 가정하는 모형을 분석한다. 이들의 모델은 특정 기간에 실패하지 않은 은행이 다음 기간에 새로운 프로젝트에 자금을 조달할 수 있도록 허용하여 내생적 은행 프랜차이즈 가치를 창출하고 은행에 신중하게 대출할 인센티브를 제공한다. 이 모델을 분석하면 경쟁과 은행 부실화 위험 간 U자형 관계가 도출되는데 이는 가장 큰 실패 가능성이 경쟁이 치열한 시장이나 독점시장에서 발생한다는 것을 의미한다. 따라서 은행 불안정성의 가장 큰 위험은 중간 정도의 은행시장 경쟁에 있다.

(4) 실증분석 결과

경쟁-금융안정 관계에 대해 매우 많은 연구가 이루어졌는데 분석 결과가 일률적이지 않기 때문에 현재로서는 시장 지배력이 큰 대형 은행이 더 안정적인 기관이라는 전통적 가정을 뒷받침하는 확실한 실증적 근거가 없다고 할 수 있다. 예를 들어 Zigraiova & Havranek(2016)은 경쟁-안정성 관계에 대한 31건의 실증적 연구를 메타분석한 결과 전반적인 관계에 대한 증거는 순전히 무시할 수 있다고 결론짓고 있다.

다만 경쟁-금융안정 관계에 대한 실증분석 결과가 엇갈리는 것이 양자 간 관계가 독립적이라고 해석하기 보다는 주어진 상황이나 여건에 따라 다른 결과로 귀결된다고 보아야 하며 따라서 관련 정책의 수립 및 집행 시 보다 면밀한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

(경쟁이 금융안정을 저해한다는 연구결과)

Agoraki et al.(2011)은 1998년과 2005년 사이의 중부 및 동부 유럽의 은행 데이터를 기반으로 시장 지배력이 더 높은 은행의 신용 위험이 낮고 채무 불이행 가능성이 낮다는 증거를 발견한 바 있다. Caprio et al.(2014)은 1998년과 2006년 사이에

83개국을 분석한 결과 은행 집중도 증가가 다른 요인들 중에서도 2008년 위기를 겪을 위험 감소와 관련이 있다는 결과를 보고하고 있다. Fu et al. (2014)도 레버리지, 자산 수익률, 수익 변동성을 포함하는 위험의 Z-score를 활용하여 2003년과 2010년 사이 아시아 태평양 14개국에서 은행 가격 결정력과 위험 간의 관계를 평가하고 가격 결정력과 위험 간에 명확한 음의 관계가 있다는 증거를 발견했다.

Assaf et al.(2019)은 1986~2009년 미국 데이터를 통해 더 높은 비용 효율성이 은행 실패 확률을 낮추는 것과 관련이 있으나 더 높은 이익 효율성(많은 경우 시장지배력 강화에 기인한다고 알려져 있는)은 은행 실패 확률에 거의 영향을 미치지 않는다는 사실을 발견한 바 있다. De Haan & Poghosyan(2012)은 2004년과 2009년 사이에 모든 미국 은행에서 은행 규모와 분기별 수익 변동성 간 음의 관계를 발견했다. 이들은 시장 집중도를 통제한 후에도 대형 은행이 소형 은행보다 수익 변동성이 낮았다고 보고했다. Shim(2019)은 2002~2013년 데이터를 기반으로 은행 시장 집중도와 부실 위험 사이에 부정적 관계가 있다는 증거를 발견했다. Davis et al.(2020)은 112개국의 1999~2015년 데이터를 바탕으로 경쟁이 심화될수록 은행의 자본금 비율이 낮아지고 전반적인 위험성이 높아지는 경향을 찾아냈다.

(경쟁이 금융안정을 제고한다는 연구결과)

Boyd & Graham(1996)은 1970년대 초부터 1980년대 중반까지 대형 미국 은행이 소규모 은행보다 더 높은 비율로 실패했으며 그 후 몇 년 동안 소규모 은행보다 실패할 가능성이 적지 않았음을 제시했다. De Nicolo(2001)는 1988~1998년 기간의 미국 은행 데이터를 조사한 결과, 이 기간에서 얻은 증거는 은행의 규모에 따라 실패 확률이 증가했음을 의미한다고 결론내리고 있다. 또한 Boyd et al.(2006)은 2003년 약 2,500개 미국 은행의 단면과 1993년~2004년 사이 134개 개발도상국의 약 2,600개 은행 패널을 모두 조사하고 은행의 실패 확률이 집중도와 양의 관련이 있다고 지적했다. Stolz(2007)는 유럽연합의 95개 은행으로 구성된 패널 데이터를 기반으로 은행의 면허 가치와 위험 감수 성향 사이에 관계가 있다는 증거가 거의 없다는 것을 발견했다.

Carlson과 Mitchener(2006)는 1920년대와 1930년대의 미국 은행 지점 데이터를 연구한 결과 지점의 확산은 경쟁을 증가시키고 취약한 은행 기관의 퇴출을 초래하며, 이는 은행 시스템의 전반적인 안정성을 강화하는 경향이 있다는 결론을 제시했다. Bhagat 등(2015)은 Z-점수 위험 측정법을 사용하여 2002년과 2012년 사이에 약 600개 은행, 60개 투자 은행, 43개 생명보험사의 규모와 위험 간의 관계를 분석하고 금융기관 규모와 위험 감수 간에 긍정적인 관계가 있다는 증거를 발견했다. Delis et al.(2014)도 1985~2012년 기간의 미국 데이터 분석에서 대형 은행에서 더 큰 위험이 있다는 증거를 발견했다.

Vallascas & Keasey(2012)도 1992~2008년 기간 동안 17개 유럽 국가의 600개 은행 샘플을 조사하고 은행 규모와 위험 노출 간에 긍정적인 관계가 있다는 것을 찾아냈다. De Nicolò와 Loukoianova(2007)는 1993년에서 2004년 사이의 기간 동안 133개 개발도상국의 은행 데이터를 사용하여 은행 집중도와 실패 위험 간 양의 관계를 발견했다. Agoraki et al.(2011)은 1994년~2005년 기간 동안 중부 유럽 은행 546곳에 대한 연구를 기반으로 유사한 결론을 내렸고, Soedarmono et al.(2013)도 1994년~2009년 기간 동안 11개 신흥 아시아 국가의 600곳 이상의 은행을 분석하여 유사한 결론을 내리고 있다.

또한 Schaeck et al.(2009)은 Panzar-Rosse(1987)의 경쟁 척도를 1980~2003년의 기간 동안 38개국의 은행 산업에 적용하여 더 경쟁력 있는 은행 시스템일수록 위기에 덜 취약하다고 결론짓고 있다. Schaeck & Čihák(2010)은 8900개 이상의 미국 은행과 10개 유럽 국가의 3600개 이상의 은행을 포함하는 1995~2005년 데이터를 바탕으로 Boone(2001)의 측정법을 활용하여 경쟁이 심화될수록 안정성이 높아진다는 일관된 결과를 발견했다. Goetz(2018)는 1970년대 후반과 2000년대 사이에 미국 주간 은행규제 완화가 국내 시장 진입 장벽을 낮추는 데 대한 분석을 바탕으로 은행 간 경쟁이 증가하면 자산의 질뿐만 아니라 수익 효율성도 향상된다는 증거를 제시했다.

(경쟁과 금융안정 간 일률적인 관계를 발견하지 않은 연구결과)

Beck(2008), Carletti(2008), Carletti et al.(2002)은 경쟁-취약성 대 경쟁-안정성 가설에 대한 실증적 증거들을 검토하고 증거가 혼합되어 있다는 결론을 내렸다. 23개 산업국가의 8,000개 이상의 은행에서 1999~2005년 데이터를 조사한 Berger et al.(2009)은 시장지배력이 큰 은행들이 전반적인 위험 노출 정도가 낮다는 증거를 발견했는데 이와 같이 시장지배력이 큰 은행이 더 큰 신용 위험에 노출됨을 보였다. Beck et al.(2013)은 1994-2009년 기간 동안 국제 은행 데이터를 바탕으로 한 연구에서 평균적으로 은행 시장지배력이 클수록 은행 안정성이 높아지지만, 이 관계는 국가 간에 상당한 차이가 있다는 결론을 제시했다.

Freixas & Ma(2014)는 은행의 레버리지 선택을 통해 작동하는 대조적인 효과 때문에 은행 경쟁과 안정성 간에 모호한 관계가 나타난다고 주장한다. 160개국의 1970~2009년 데이터를 연구한 Bretschger et al.(2012)은 순 효과가 상대적 강점에 따라 달라지는 별도의 집중-안정성 및 집중-취약성 채널의 증거를 발견했다. Leroy & Lucotte(2017)는 경쟁 증가가 기관 수준의 위험 증가와 관련이 있다는 증거를 발견했지만, 그럼에도 불구하고 경쟁 증가가 동시에 시스템 전체 위험을 줄이는 군집 행동을 줄인다는 것을 찾아냈다.

Avramidis et al.(2018)은 2001년부터 2015년까지의 미국 은행 지주회사 패널에서 얻은 증거를 제공하여 은행 자산 포트폴리오의 규모와 자산의 시장 대 장부 가치

평가 간에 역 U자형 관계가 발생함을 제시한다. 1994년과 2013년 사이에 영국의 250개 은행 기관을 연구한 de-Ramon et al.(2018)은 은행의 상대적 건전성 정도에 따라 위험에 대한 경쟁의 이질적인 효과를 발견했다. 경쟁이 심화될수록 건전하지 않은 은행들은 포트폴리오 위험 범위를 줄이고 자본 비율을 높이는 데 반해 건전한 은행은 경쟁이 심화되면 반대로 반응한다.

(진입규제와 금융안정 간 관계: 미국 Riegle-Neal법 사례)

진입규제는 금융산업의 경쟁에 큰 영향을 미친다. 이는 특히 미국의 은행시장에서 쉽게 확인할 수 있다. 은행이 주 내외에서 지리적으로 확장하는 능력에 대한 엄격한 제한으로 인해 은행산업이 다른 국가보다 더 구분된 상태였으며 현재도 그렇다. 이에 따른 은행의 취약성은 1980년대에 많은 저축은행과 소규모 지역 은행이 실패하면서 두드러진 바 있다. 이러한 실패를 교훈 삼아 정책 입안자들은 지리적 확장에 대한 제한 철폐를 추진하였고 1994년 Riegle-Neal 주간 은행 및 지점 효율성법 통과로 이어졌다. 이 법은 주간 은행에 대한 모든 남아 있던 장벽을 제거하고 주간 지점에 대한 제약을 제거하기 위한 기반을 제공했다. 그 후 12년 동안 미국 은행 부문은 훨씬 더 집중되었다. 10대 은행의 규모는 3배로 커졌고 예금 비중은 12%에서 36%로 증가했다.

Riegle-Neal의 영향을 평가하기 위해 Dick(2008)은 1993년(이전)과 1999년(이후) 사이의 후생 변화를 추정한다. Dick은 일반적인 투자자가 연간 $8.00에서 $18.00 사이의 이익을 경험할 것이라고 밝혔는데, 이는 시장의 상당한 재편에도 불구하고 서비스와 가격이 조정되어 투자자가 약간 더 나은 처지에 있음을 의미한다. 관련 연구에서 Ho와 Ishii(2011)는 Riegle-Neal에서 연간 $60의 복지 이득을 추정했으며, 대부분의 이득은 소비자와 은행 간의 거리를 줄인 지점 위치 조정에서 비롯되었다.

Riegle-Neal 이후 시장 경쟁이 덜해졌지만, 더 안정적이 되었는지는 명확하지 않다. Aguirregabiria 등(2016)은 은행이 실제로 Riegle-Neal을 이용하여 지리적 위험을 줄인 정도를 조사한다. 구체적으로, 진입 제한이 철폐된 후 은행이 지리적으로 더 다각화되었는지 조사한다. 그들의 조사 결과에 따르면, 이 법은 은행에 상당한 다각화 기회를 제공했지만, 소규모 및 중규모 은행(즉, 실패 위험이 가장 큰 은행)은 이를 활용하지 못했다. 이들은 은행이 다각화를 선호했지만, 이는 규모의 경제와 밀도, 합병 비용 및 지역 시장 지배력 우려로 상쇄되어 지리적 위험을 낮추는 방식으로 확장하지 못했다는 것을 보여준다.

Aguirregabiria et al.(2019)은 Riegle-Neal이 신용 접근성에 미치는 영향을 조사했다. 그렇게 하려면 지리적 위치와 예금 및 대출 시장 간의 상호 연결을 허용하는 모델이 필요하여 예금이나 대출에 대한 지역적 충격이 모든 지역 시장의 대출 및 예금 규모에 내생적으로 영향을 미칠 수 있다. 이들은 이 모델을 사용하여 Riegle-Neal

이 예금과 대출의 지리적 불균형에 미치는 영향을 평가하고, 규제완화로 허용된 지점 네트워크의 지리적 확장이 신용의 지리적 흐름에 상당한 긍정적 영향을 미쳤지만, 주로 더 크고 부유한 카운티에 이익이 되었다는 것을 발견했다.

3. 기타 이슈

가. 경쟁과 시스템 리스크(systemic risk)

지금까지는 은행시장의 경쟁이 개별 은행의 위험에 영향을 미쳐 결국 금융안정에도 영향을 미치는 문제를 검토했다. 최근에는 은행시장의 경쟁이 시스템 리스크에 직접 영향을 미치는 경로에 대한 연구도 많이 등장하고 있다. 이와 같은 경로는 매우 다양한데 주로 인용되는 것들은 모니터링 채널, 복잡성 채널, 다각화 기회 채널, 다각화 압력 채널, 쏠림(herding) 채널, 최후생존자(last bank standing) 효과 등을 들 수 있다.

먼저 모니터링 채널은 은행 수가 적을수록 감독 부담이 낮아지기 때문에 감독기관이 보다 집중된 은행시장에서 은행을 더 쉽게 감독할 수 있다는 견해이다. 따라서 이 채널이 마련되면 보다 집중된 은행 시스템의 감독자는 은행간 의존성의 바람직하지 않은 부분, 즉 과도한 시스템적 위험을 증가시키는 활동을 보다 쉽게 제한할 수 있다.

대형 은행들은 일반적으로 복잡성도 높은 경우가 많은데 더 복잡한 은행을 감독하는 것이 더 어렵다. 이에 따라 은행시장의 집중도가 높은 경우 더 복잡한 은행이 많아지게 되어 은행감독이 더 어려워질 수 있다. 또한 이러한 은행 시스템에서는 은행간 의존도가 증가하는 경향이 있으며, 따라서 전염이 발생할 가능성이 더 높다. 이러한 메커니즘이 복잡성 채널이다.

한편 보다 집중된 은행 시스템은 은행에 다각화할 수 있는 더 나은 기회를 제공할 수 있다. 이러한 시스템의 은행은 다양한 지역과 기업에 대출을 제공하고 위험 관리 도구를 거래할 수 있다. 따라서 이와 같은 다각화 기회 채널에 따르면 은행 시스템의 집중도가 높을수록 다각화 수준이 높아지며 이에 따라 시스템 위험도 낮아진다.

반면 다각화에 대한 압력에 따라 시스템위험에 차이가 발생할 수도 있다. 경쟁 심화로 인한 비용 절감에 대한 효율성 압박은 각 은행이 포트폴리오의 위험을 줄이기 위해 다각화하도록 압력으로 작용할 수 있다 이 채널이 작동한다면 시장지배력과 다각화 요소 사이에 음의 관계가 있을 것으로 예상되는데 이 채널을 다각화 압력 채널이라고 지칭할 수 있다.

은행시장의 경쟁은 은행들의 쏠림(herding)에도 영향을 줄 수 있다. Acharya

and Yorulmazer (2008)에 따르면 은행의 수익률이 모든 은행에 영향을 미치는 공통 요인을 갖고 있는 경우, 다른 은행의 실적에 대한 나쁜 소식은 이 요인에 대한 불리한 정보를 시장에 전달한다. 시장은 받은 정보를 바탕으로 은행의 전망에 대한 믿음을 업데이트하고 자금 조달 비용을 증가시킨다. 여기서 은행 투자의 공통성이 높을수록 은행 비용의 증가가 더 작기 때문에 은행들은 사후 감염 비용을 줄이기 위해 사전에 유사하게 행동할 유인이 있다. 이러한 인센티브는 은행이 다른 산업에 투자할 때와 같이 공동 성공(실패)이 모든 은행의 건전성에 영향을 미치는 공통 요인의 실현에 대한 정보를 많이 공개하지 않아 정보 유출을 줄이기 때문에 발생한다. 따라서 은행은 정보 전염으로 인해 발생하는 자금 조달 비용의 증가와 동일 시장에 대한 대출로 인해 발생하는 이익 감소를 저울질하여 투자를 결정한다. 만일 동일 시장에 대한 대출로 인한 이익 감소폭이 크지 않을 때, 쏠림 현상이 나타날 수 있다.

이러한 관계를 촉진할 수 있는 추가 경로는 면허 가치(charter value) 채널이다. 이 채널은 경쟁이 덜한 시장의 은행이 과도한 위험을 감수하는 것을 피한다고 주장한다. 그들은 규제 기관에 의한 폐쇄 위협을 제한하고 그 헌장 가치를 잃지 않는 것을 목표로 한다(Keeley, 1990). 경쟁사가 실패할 때 은행이 미래에 더 큰 임대료를 누릴 수 있다면 이러한 신중한 행동은 더욱 악화된다. 이 효과를 "최후생존자 효과"라고 한다(Perotti and Suarez, 2002). 은행은 공동 실패를 피하기 위해 시장 지배력이 높은 시장에서 투기적 대출을 제한한다. 살아남으면 새로운 경쟁자가 시장에 진입할 때까지 더 큰 임대료를 누릴 수 있다. 따라서 이들 시장의 은행은 상관관계 투자를 피하여 초과 구성요소를 줄인다.

은행시장의 경쟁이 시스템 리스크에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 상대적으로 최근이며 실증분석도 전통적인 경쟁-금융안정 관계에 비해 훨씬 수가 적다. 우선 Becket al. (2007)은 경쟁과 시스템적 위험 사이의 긍정적인 관계를 발견했다. 그들은 보다 집중된 은행 시스템이 은행의 다각화 기회를 확대하고 시스템적 위기의 가능성을 줄인다고 주장한다.

Angineret al. (2014)은 정반대의 결과를 보였다. 그들은 다국가 데이터를 사용하고 Merton(1974)의 방법론을 적용하여 부도까지의 거리(DD)로 알려진 구조적 모델을 기반으로 은행의 부도 위험을 정량화했다. 또한 조건부 위험 측정값(CoVaR) 등 시스템 위험 지표를 사용하여 시스템 위험에 대한 각 은행의 기여도를 계산하고 분위수 회귀(quantile regression)를 사용하여 신용위험 상호의존성을 연구한다. 분석 결과 시스템 리스크는 은행의 다각화 활동과 긴밀히 연결되지만 다른 메커니즘을 통해 발생한다고 주장한다. 그들은 은행이 더 큰 경쟁에 직면할 때 위험을 더욱 다양화하여 은행의 위험을 줄이게 된다고 주장한다.

Leroy & Lucotte(2017)는 SRISK를 유럽 은행 샘플에 대한 은행 수준의 시스템적 위험에 대한 프록시로 사용하여 경쟁-안정성 균형을 조사했다. 이들도 은행 경쟁이

시스템 위험을 감소시키며 금융 안정성을 향상시킨다는 것을 발견했다. 이러한 결과는 경쟁 압력이 낮아지면 은행의 위험 감수 행동의 상관관계가 증가하는 경향이 있기 때문에 발생한다.

Silva-Buston(2019)은 유럽 은행 샘플에 대한 은행 수준 시스템 리스크의 대용으로 한계예상부족액(MES)을 사용하여 시스템 리스크의 원인을 탐색한다. 이 역시 은행 경쟁과 시스템 위험 사이의 부정적인 관계, 즉 은행시장의 경쟁 강화는 시스템 위험을 줄인다는 것인데 경쟁이 과도한 공통성, 즉 시스템적 위험의 바람직하지 않은 부분을 감소시키기 때문이라고 주장한다.

반면 Hirata와 Ojima(2020)는 일본 지역 은행의 표본에 CoVaR을 사용하여 분석한 결과 경쟁이 치열할수록 시스템 위험이 높아진다는 상반된 결과를 보고한다. 또한 Batiz-Zuk and Lara-Sanchez(2023)도 Lerner 지수와 은행 수준의 체계적 위험 지표 사이의 음의 선형을 발견했다. Lerner 지수의 증가는 시장 지배력이 증가하는 것을 의미하므로 이들의 발견도 경쟁이 시스템 위험을 높인다는 함의를 지닌다.

나. 경쟁과 관계형 금융(relationship banking)

은행의 특성 중 하나는 차입기업과 장기적인 관계를 구축하는 관계형 금융을 제공한다는 것이다. 관계형 금융은 은행에도 이익이 될 뿐 아니라 차입기업에게도 대출금리 인하, 유동성 보험 효과 등 바람직한 측면이 많다. 관계형 금융에 따른 수익성은 다른 은행의 경쟁적 진입을 유도하며 이에 따라 은행이 거대한 자연 독점으로 합병되는 것을 가로막는 효과가 있다.

경쟁이 증가하는 경우 관계형 금융에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 정반대되는 두 가지 주장이 제기된다. 우선 은행 간의 경쟁이 심화되면 차입기업이 한 은행에서 다른 은행으로 더 쉽게 옮겨가게 되어 은행-차입기업 관계의 수명이 단축된다는 이론이 있다. 이에 따라 경쟁이 치열한 경우 은행은 차입기업과의 관계 구축하는 데 덜 투자하고 차입기업에 대한 정보 수집에도 투자를 덜하는 등 관계가 약화된다. 차입기업은 은행과의 관계가 오래 지속될수록 혜택을 얻는다는 실증적 증거가 있으므로 경쟁 심화는 차입기업 특히 중소기업에 불리하게 작용한다.

반대로 경쟁이 심화되면 은행들이 경쟁력의 원천으로 관계형 금융을 활용할 필요가 있기 때문에 관계형 금융의 중요성이 증가한다는 이론도 제기된다. 즉 경쟁에 따라 기존 신용상품의 이익 마진이 줄어들면서 각 은행이 경쟁적 차별화를 추구하도록 강요된다는 것이다.

경쟁과 관계형 금융 간의 관계에 대한 실증분석 결과는 다양하며 두 가지 이론을 지지하는 것들로 나뉘는데 관계형 금융의 증가 및 감소 여부는 은행 간 경쟁이 심화되는 양상에 맞춰 조정된다고 할 수 있다.

다. 비은행 금융중개기관과의 경쟁

은행업은 다양한 부문으로 구성된 다제품 산업인데 각 부문별로 다른 수준의 경쟁이 이루어질 수 있다. 예를 들어 소매 및 중소기업 대출 시장은 지역적 차원의 경쟁이 이루어지는 반면 도매/투자 은행업은 글로벌 차원의 경쟁도 가능하다.

비은행 금융중개기관(non-bank financial intermediaries)와의 경쟁은 은행산업의 경쟁도뿐 아니라 금융안정성에도 중요한 이슈이다. 비은행 금융중개기관은 그림자은행(shadow banks)으로도 불리는데 전통적인 은행 규제의 범위 밖에서 운영되며 예금에 의존하지 않고 도매자금 또는 증권화로 자금을 조달하여 신용을 제공한다.

Buchak et al.(2018)에 따르면, 2007년과 2015년 사이에 그림자 은행의 모기지 발행 점유율은 30%에서 50%로 약 두 배 증가했다. Fuster et al.(2019)에서 지적한 대로 핀테크 대출기관은 기존 대출기관보다 훨씬 빠르게 모기지 신청을 처리할 수 있으며, 채무 불이행 발생률이 높아지지 않으므로 개선된 기술을 사용하는 것이 그림자 은행이 시장 점유율을 높일 수 있는 한 가지 채널이다. 또한 그림자은행은 기존 은행이 직면한 자본 요구 사항 증가, 모기지 서비스 권리, 모기지 관련 소송 및 감독기구 개편 등에 따른 규제차익을 향유했을 수도 있다.

Buchak et al. (2020)은 대출시장의 참여자를 전통적 은행, 비핀테크 그림자, 핀테크 그림자의 셋으로 구분한다. 비은행 금융중개기관은 전통적인 은행과 마찬가지로 질적 자산변환(qualitative asset transformation) 기능을 제공하지만 중앙은행으로부터의 자금조달 또는 예금보험에 대한 공식적인 접근은 없다.

비은행 금융중개기관이 빠르게 성장하면서 금융안정 차원에서도 중요한 이슈로 등장하고 있다. Jiang et al. (2020)은 비은행 금융중개기관의 call report data를 분석하고 비은행 금융중개기관의 자본구조가 선예금 보험은행(pre deposit insurance banks)의 자본구조와 유사하다는 사실을 발견했다. 전통적인 은행들은 단기자금시장 등을 통해 비은행 금융중개기관과 밀접히 연결되어 있어 비은행 금융중개기관의 부실이 전체 금융시스템의 안정성에 영향을 줄 수 있다.

라. 경쟁과 TBTF(too big to fail) 문제

금융위기가 발생하는 경우 위기 확산을 막기 위한 정부의 은행 지원은 필요하지만 경쟁 왜곡으로 이어질 수 있으며 특히 TBTF 은행에 대한 지원은 왜곡이 심각할 수 있다. TBTF 문제에 대한 해결책의 일환으로 경쟁정책을 고려할 수 있으며 은행의 입장에서 구제 금융을 기대하고 과도한 위험을 감수하려는 유인을 제한할 수 있도록 행동적 및 구조적 조치를 부과할 수도 있다.

현재 TBTF 문제는 건전성 차원의 문제로 알려져 있으며 시스템적으로 중요한 은행(SIFI)에 대한 바젤 III 자본규제 추가 등이 대표적인 규제인데 이것만으로는 TBTF 문제를 완전히 해결하기에 충분하지 않을 수 있다는 우려가 제기되고 있다.[1] 이는 바젤 SIFI 자본규제가 충분히 크지 않음에 따라 규제에 따른 추가비용이 TBTF와 관련된 자금조달 절감 등의 이점으로 상쇄될 수 있기 때문이다.

TBTF 문제를 해결하기 위해 추가될 수 있는 경쟁정책적 수단에는 양적 접근법과 가격 기반 접근법이 있다. 양적 접근법은 경쟁정책 도구를 사용하여 은행 규모를 직접 제한하는 것으로 합병을 제한하거나 분사를 강제하는 등의 방법이 있으며 소규모 은행이 대규모 은행과 효과적으로 경쟁할 수 있도록 영업환경을 개선하는 등 간접적 방법도 가능하다. 가격 기반 접근법은 TBTF로 인해 발생한 경쟁 왜곡을 수정하기 위해 대규모 은행에 세금이나 과태료를 부과하여 불공정한 경쟁 우위를 제거하는 방법이다. 대규모 은행은 소규모 은행보다 저렴한 자금 조달원에 쉽게 접근할 수 있는데 그 이유 중 하나는 대규모 은행의 경우 위기 시 구제될 것이라는 암묵적인 보장이 작동한 결과로서 Ueda & Weder di Mauro(2012)에 따르면 이러한 자금조달 비용의 절감규모는 연간 최대 80bp에 이를 수 있다.

1) Haldane(2012 및 2013)

Ⅲ. 한국의 은행시장 경쟁과 안정성에 대한 평가

1. 최근 은행시장의 변화

한국의 경우 1997년 외환위기 이후 부실 은행들의 인수・합병 등이 진행되면서 은행 수가 계속 줄어들었으나 최근 은행업 경쟁도 제고를 위한 다양한 정책이 시행되어 온 바 있다. 이러한 정책의 사례로는 계좌이동서비스, 오픈뱅킹, 마이데이터, 인터넷전문은행 등의 도입을 들 수 있다. 또한 향후 유사 은행 업무를 수행하는 기관의 진출도 활발할 것으로 예상된다.

먼저 계좌이동서비스는 소비자가 은행의 주거래계좌를 변경할 때 신규은행이 계좌변경에 필요한 사항을 일괄 처리해주어 편리하게 변경할 수 있도록 함으로써 은행들 간 경쟁을 촉진시킬 수 있는 정책이다. 계좌이동서비스 시행(2015년 10월 30일) 이후 약 14개월 만에 자동이체 변경 신청이 1,000만 건을 돌파하였고, 이후에도 지속적으로 사용이 확대되고 있다. 계좌이동서비스 도입은 앞으로도 금융소비자들의 은행 선택권을 강화함으로써 은행산업 전반에 경쟁압력을 가져올 것으로 보인다.

또한 금융결제망 개방을 통한 금융혁신을 촉진하기 위해 도입한 오픈뱅킹이 2019년 12월 18일부터 전면 시행된 바 있다. 오픈뱅킹 출범 이후 가입자 수는 지속 증가하여 2023년 말 기준 오픈뱅킹 3,564만명이 넘는다. 5000만 국민 중 3분의2 이상이 오픈뱅킹을 사용하는 셈이며 등록된 계좌는 1억 9,375만개에 이른다. 오픈뱅킹의 참여기관은 은행·핀테크 기업으로 시작되었는데 이후 타 금융업권으로까지 확대하여 현재 19개 은행을 포함하여 120개 참여기관의 앱에서 이용이 가능하다.

오픈뱅킹과 밀접히 연결될 수 있는 금융 분야 마이데이터 산업으로서 본인신용정보관리업도 도입됐다. 마이데이터에 대해 본허가 47개사, 예비허가 11개사 등 58개사(2021.10.13. 기준)가 허가를 받았고, 신규 허가신청도 지속되고 있다. 마이데이터는 비단 은행업뿐만 아니라 전 금융업에 걸쳐 큰 변화를 초래할 것으로 기대되며, 금융업이 본격적으로 플랫폼 시대로 전환되는 것을 촉발하는 계기가 될 것으로 예상된다. 마이데이터 산업은 금융회사, IT, 핀테크 등 기업의 특성에 따라 산업의 확장, 신기술 기반 서비스 출시, 소비자 편익 향상 등 다양한 편익이 창출될 것으로 기대된다.

2015년 6월 정부의 '인터넷전문은행 도입방안' 발표 이후 인터넷전문은행 3사가 신규로 진입한 바 있다. 2015년 11월 케이뱅크 및 카카오뱅크가 예비인가를 취득하고 2017년 영업을 개시했으며 2019년 12월에는 토스뱅크가 예비인가를 취득하고 2021년 영업을 개시했다. 인터넷전문은행 진출은 금융 편의성 제고, 중금리대출 활성화, 중 저신용자 대상 신용공급 등에 기여할 것으로 기대되고 있다.

은행의 모바일뱅킹 앱의 소비자 평점은 인터넷전문은행이 진입한 초기인 2018년

11월보다 2022년 2월 전반적으로 개선된 것으로 조사된 바 있다. 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 존재하는 것이 사실이다.

한편 유사 은행업 진입도 확대되고 있다. 최근 블록체인, 정보통신기술 등의 혁신기술이 가장 크게 영향을 주는 분야가 지급결제 부문으로서 전자금융거래법의 개정안이 발의되는 등 핀테크 등의 진입을 촉진할 환경이 조성되고 있다. 특히 코로나19 감염병의 영향으로 비대면 거래가 확대되면서 지급결제 부문을 중심으로 디지털금융이 본격적으로 확산되고 있다. 이런 상황에서 은행의 수시입출식 예금을 기반으로 한 지급결제서비스에 대해 간편결제, 간편송금 등 대체수단 사용이 점차 확대될 전망이다. 뿐만 아니라 스테이블코인 및 DeFi 등도 은행업과 유사한 기능을 제공하고 있다.

지금까지 살펴본 은행산업의 최근 변화는 모두 금융서비스의 디지털화와 연결된다. 계좌이동서비스, 오픈뱅킹, 마이데이터 등은 디지털 금융이 아니고는 구현되기 어렵다. 인터넷전문은행들은 대면 영업을 하지 않고 오로지 비대면서비스만 제공하며 유사 은행 서비스를 제공하는 핀테크 기업들 역시 IT 기술에 기반하여 디지털 서비스를 공급한다.

이처럼 금융서비스의 디지털화가 빠르게 진전됨에 따라 은행시장의 경쟁에도 큰 변화가 초래될 수 있다. 전통적으로 은행은 물리적 지점을 통해 고객에게 서비스를 제공했으나, 디지털화는 이러한 물리적 제약을 없애고 새로운 시장 진입 기회를 제공하는 것이다. 특히 기존 광범위한 지점을 보유한 대형은행보다는 중형은행이 더 많은 고객에게 서비스를 제공할 수 있게 된다는 데 주목할 필요가 있다. 또한 디지털화로 인한 변화는 단순히 은행 간 경쟁에 그치지 않고 금융안정에도 큰 영향을 초래한다.

우선 디지털화의 진전은 중형은행의 성장에 유리하게 작용하여 대형은행과의 시장경쟁을 촉진할 수 있다. 미국의 경우 디지털 플랫폼의 도입 영향으로 2011년에서 2019년 사이 지역 당 지점 수는 연평균 5.8% 감소하고, 지역당 서비스 제공 은행의 수는 연평균 8.2% 증가했다고 한다. 모기지 대출을 기준으로 한 미국 은행들의 평균 서비스 지역 수는 디지털 플랫폼 도입 전후 86% 증가했으며, 3년 뒤에는 2.4배까지 확대됐다. 이러한 디지털화의 효과는 중형은행에서 두드러지게 발생했으며, 해당 기간 디지털 플랫폼 도입 영향으로 중형은행의 자산이 연간 3.4% 증가했다. 반면 대형 및 소형은행의 자산 증가에는 영향을 주지 않았으며, 예금 기준 HHI가 6.9% 감소하는 등 대형은행에 대한 시장집중도가 감소했다.

한편 디지털화가 진전됨에 따라 대형 및 중형은행의 비보호예금 비중이 증가하면서 금리 상승기 또는 금융위기 시 뱅크런 위험이 증가될 수 있으며 서비스 지역의 확대로 인해 충격이 더 많은 지역으로 파급될 가능성도 제기된다. 비보호 예금자들은 금리와 은행의 재정 상태에 더 민감하게 반응하는 경향이 있어 디지털화로 인한 비보

호예금 증가에 따라 해당 은행의 건전성이 악화될 경우 대규모 예금인출로 이어질 가능성도 높아지고 있다. 최근 미국에서는 실리콘밸리은행[2], 시그니처은행[3], 퍼스트리퍼블릭은행[4] 등에서 뱅크런이 발생한 바 있으며 실리콘밸리은행과 시그니처은행은 결국 파산했다. 이와 같은 사례들은 디지털 시대의 금융 안정성을 확보하기 위한 새로운 대응책 마련의 필요성을 잘 보여주고 있다.

2. 은행시장 경쟁 상태에 대한 평가

앞에서 살펴본 것처럼 최근 국내 은행시장의 경쟁도가 높아질 수 있는 다양한 제도가 도입되었는데 실제 얼마만큼 경쟁이 심화되었는지 검토할 필요가 있다. 다만 이러한 제도의 도입이 비교적 최근이어서 실증분석을 할 수 있을 정도로 데이터가 충분하지 못한 문제가 있어 아직까지 연구가 많이 되지는 못한 상태이다.

강경훈, 박종상, 여은정 (2024)는 인터넷전문은행의 도입에 따라 은행시장의 경쟁도가 얼마나 제고되었는지를 검토하고 있다. 특히 가계신용대출 및 비대면대출 등 인터넷전문은행의 도입에 따라 영향을 받은 시장을 좁게 획정하여 분석한다. 이에 따르면 가계 신용대출에 대한 시장집중도 지표 HHI는 인터넷전문은행이 2017년 본격적으로 영업을 시작한 이후 확연하게 낮아지는 추세를 확인할 수 있다. 비대면대출시장의 HHI 역시 인터넷전문은행이 출범한 2017년 이후 지속적으로 낮아지는 양상을 보이고 있다.

이들의 분석에 따르면 가계신용대출 시장의 경쟁도에 인터넷전문은행의 출범이 미친 영향을 파악하기 위한 통합회귀분석(pooled OLS) 및 고정효과 패널분석에서도 경쟁촉진 효과가 유의하게 나타나고 있다. 즉 HHI 및 CR3를 종속변수로 하여 인터넷전문은행 출범의 영향을 살펴본 통합회귀분석 및 패널분석 결과 모든 경우에 대해 인터넷전문은행 출범이 가계신용대출시장의 경쟁도를 유의하게 제고한 것으로 볼 수 있는 결과가 도출되었다.[5]

---

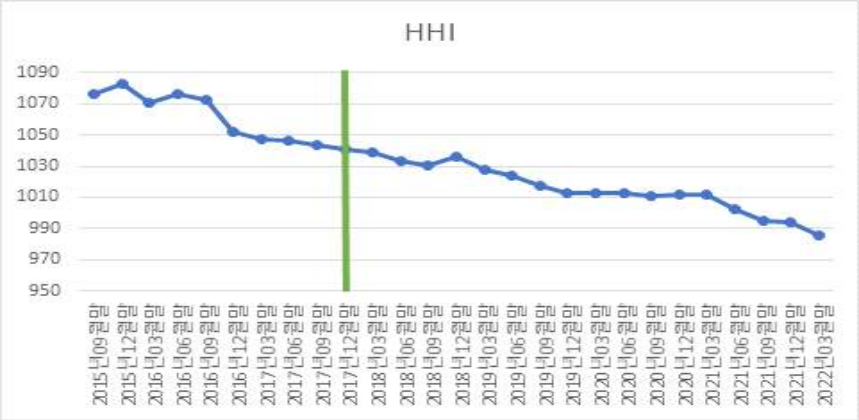
2) 실리콘밸리은행은 주로 스타트업과 IT 기업을 대상으로 금융 서비스를 제공하던 은행으로 고객 예금의 상당 부분을 장기 국채와 모기지 담보 증권에 투자하였는데, 연방준비제도(Fed)의 금리 인상으로 이러한 자산의 가치가 하락했다. 이에 따라 재무 건전성이 악화되었고, 고객들의 대규모 예금 인출이 이어지며 뱅크런이 발생했다. 실리콘밸리은행은 2023년 3월 10일 파산했는데 이는 2008년 금융위기 이후 최대 규모의 은행 파산이다.

3) SVB 파산 직후인 2023년 3월 12일 뉴욕에 본사를 둔 시그니처은행도 파산했다. 이 은행은 가상화폐 산업과의 연계로 급성장하였으나, SVB 사태로 인한 불안감이 확산되며 하루 만에 약 13조 원의 예금이 인출되는 등 뱅크런이 발생한 바 있다.

4) 퍼스트리퍼블릭은행은 SVB와 시그니처은행의 파산 이후 유동성 위기에 직면하였으며, 대규모 예금 인출로 인해 주가가 급락했다. 미국 정부와 대형 은행들의 지원으로 일시적인 안정을 찾았으나 금융 시스템 전반에 대한 우려는 지속된 바 있다.

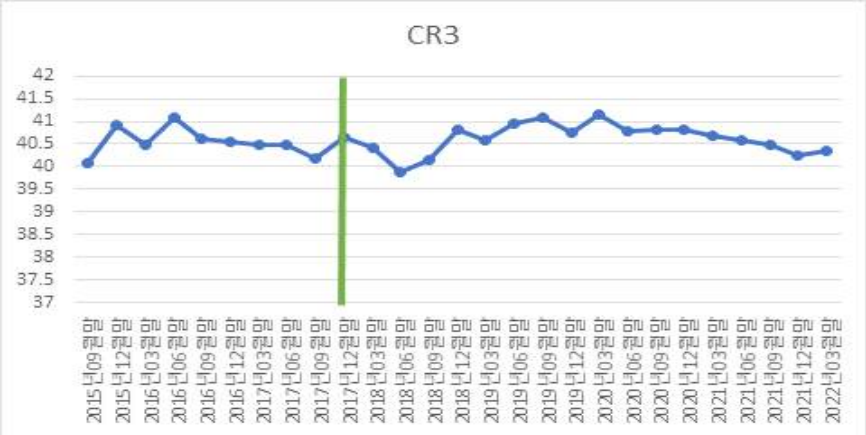
5) 인터넷전문은행 출범의 시차 효과를 고려한 경우와 개별은행의 고정효과 패널분석을 수행한 경우에도 분석결과가 강건하게 유지되었다.

가계 신용대출 시장에 대한 은행 경쟁도 지표 HHI 추이



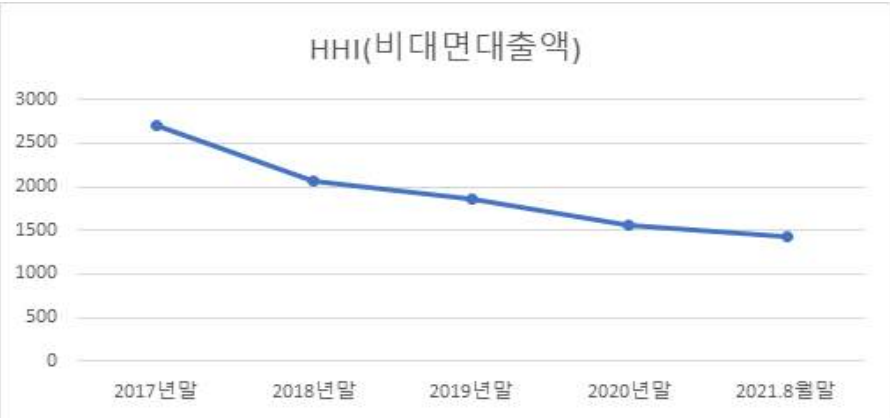
자료: 금융감독원

가계 신용대출 시장에 대한 은행 경쟁도 지표 CR3 추이



자료: 금융감독원

비대면대출 시장에 대한 은행 경쟁도 지표 HHI 추이



자료: 금융감독원

비대면대출 시장에 대한 은행 경쟁도 지표 CR3 추이

자료: 금융감독원

지금까지 살펴본 것처럼 가계신용대출 및 비대면대출 시장에서는 인터넷전문은행의 도입에 경쟁이 심화된 것을 확인할 수 있으나 이 시장은 매우 좁은 범위의 시장이며 은행산업 전반의 경쟁에 얼마나 영향을 주었는지 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 이수진, 권흥진, 이병윤(2024)은 예금시장 및 대출시장의 시장집중도가 2015년 이후 크게 변하지 않은 가운데 중소기업대출 및 개인사업자대출 시장의 집중도는 오히려 증가하는 추세임을 발견했다. 반면 가계대출시장의 집중도는 2015년 이후 꾸준히 감소하는 추세이며, 러너지수 및 Boone지수로 측정된 은행의 시장지배력은 2022년 이후 급격히 하락한 것으로 나타났다. 결국 이들의 분석은 인터넷전문은행의 등장 등에 따라 최근 은행산업이 더 경쟁적으로 되었는지 그렇지 않은지에 대해 뒤섞인 결과를 보여주고 있다.

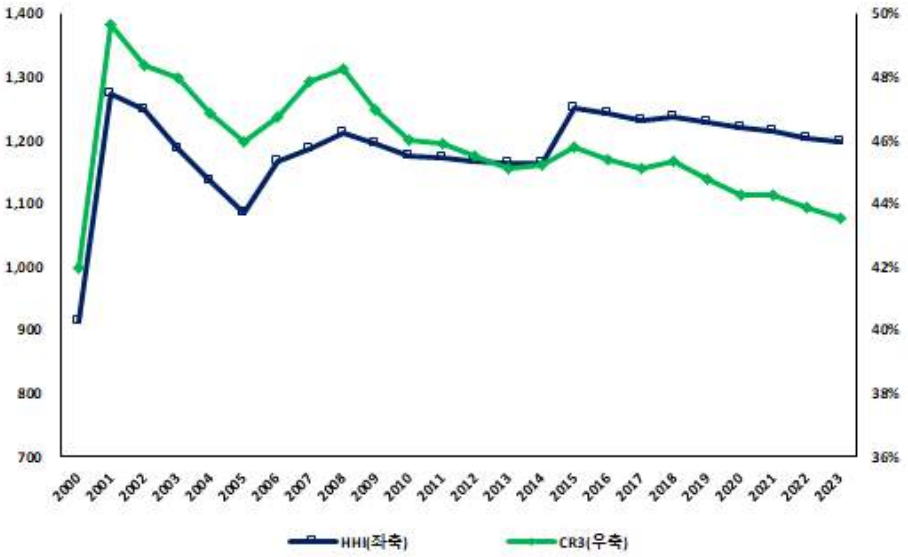
먼저 은행 예금시장의 시장집중도를 살펴보면 HHI는 1,200대에서, CR3는 47% 대에서 안정적인 추세를 보여주고 있다. 대출시장의 경우 HHI가 1,200대 수준을 지속하는 가운데 CR3는 완만하게나마 하락세를 나타내고 있다.[6] 이들에 의하면 “미국 법무부와 연방거래위원회가 발간한 Horizontal Merger Guidelines에 따르면 HHI가 1500 미만이므로 우리나라의 예금시장과 대출시장 모두 집중되지 않은 시장에 해당한다.” 또한 “우리나라 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제6조에 따르면 CR3가 100분의 75 이상인 경우 시장지배적 사업자가 존재하는 시장으로 판단되므로, 예금시장과 대출시장 모두에서 시장지배적 사업자가 존재하지 않는 것으로 보인다.” 그러나 보는 시각에 따라 아래 그림이 예금 및 대출시장의 완만하지만 지속적인 경쟁도 증가세를 보이는 것으로 해석될 수도 있다.[7]

6) 이수진, 권흥진, 이병윤(2024)은 대출시장의 CR3도 44% 내외에 머무르고 있다고 설명하는데 그림을 보면 완만한 하락세를 나타내는 것으로 판단된다.

은행 예금시장의 HHI 및 CR3

주 : 원화예수금, 원화 양도성예금, 외화예수금의 합
자료 : 이수진 등(2024)

은행 대출시장의 HHI 및 CR3



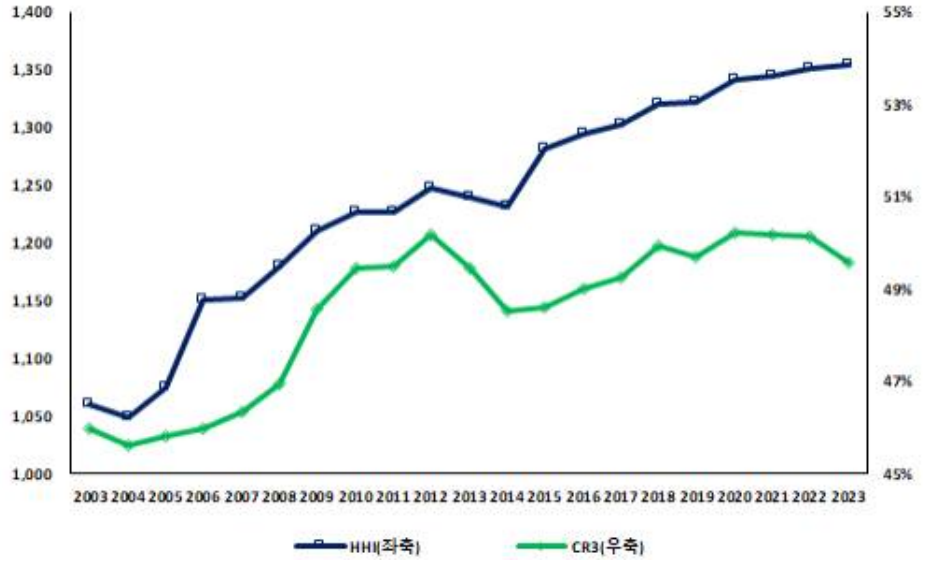
주 : 원화대출(은행 간 대여 제외) 기준
자료 : 이수진 등(2024)

그런데 은행 중소기업대출시장 경쟁도와 관련해서는 오히려 반대의 모습을 보여주

7) 보다 엄밀한 분석을 위해서는 인터넷전문은행의 등장 이후 은행 예금 및 대출시장의 경쟁도 변화에 대해 계량분석을 수행할 필요가 있는데 데이터 수의 제한 등으로 쉽지 않으며 추세 변화가 미약해서 통계적으로 유의한 분석결과가 나오지 않을 가능성이 높다.

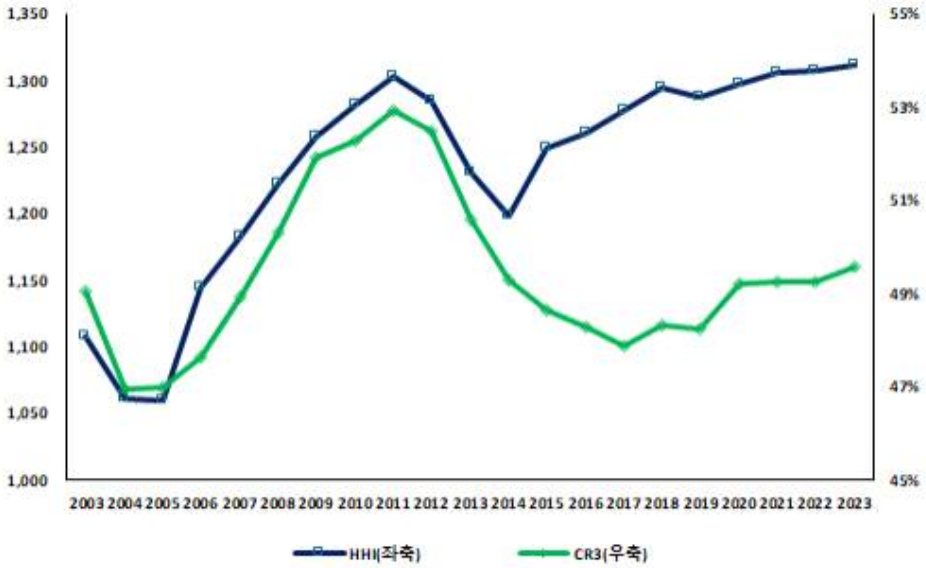
고 있다. CR3가 2015년 이후 완만하게 상승하다가 최근 하락한 가운데 HHI는 지속적으로 완만한 상승세를 보이고 있기 때문이다. 즉 인터넷전문은행이 은행 중소기업 대출시장의 시장집중도를 오히려 높이는 역할을 했다고 해석할 수 있다. 은행 개인사업자대출시장의 HHI 및 CR3도 상승 추세를 나타냈는데 이는 인터넷전문은행들이 개인사업자대출 영업을 2022년에야 시작한 데 기인했을 가능성이 있다.

은행 중소기업 대출시장의 HHI 및 CR3



자료 : 이수진 등(2024)

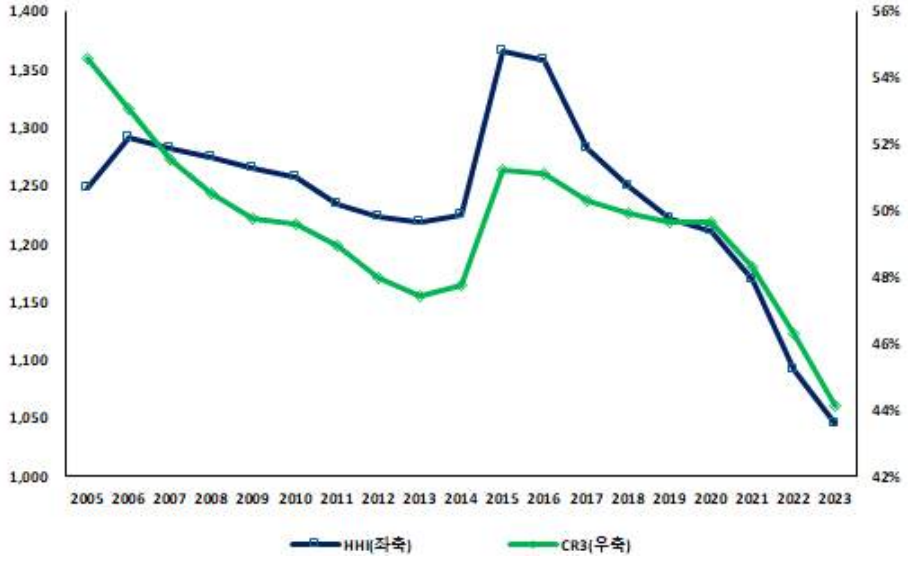
은행 개인사업자 대출시장의 HHI 및 CR3



자료 : 이수진 등(2024)

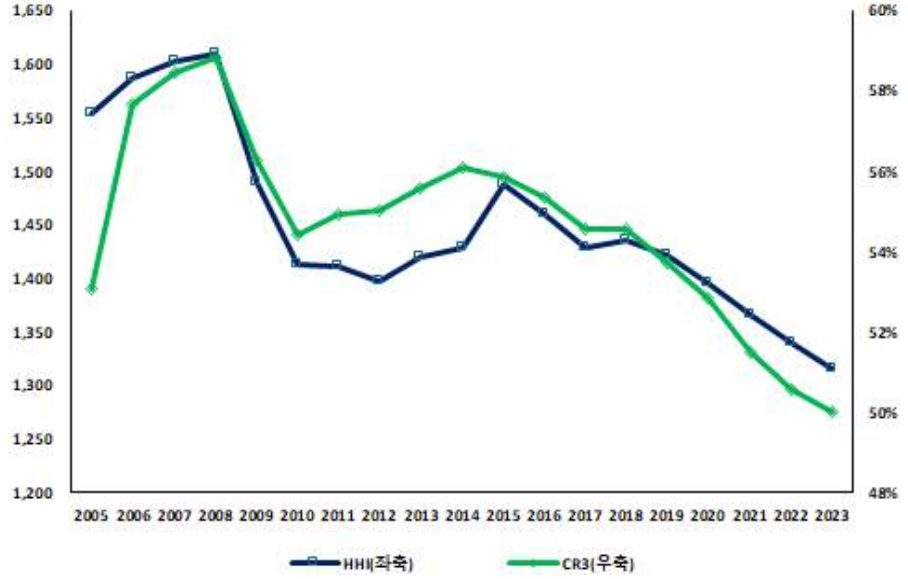
한편 은행 가계신용대출시장의 시장집중도에 대해서는 앞에서 소개한 강경훈, 박종상, 여은정 (2024)의 결과와 유사하다. 가계신용대출시장의 HHI와 CR3는 최근 지속적으로 하락했다. 또한 은행 주택담보대출시장의 HHI와 CR3 역시 꾸준히 하락한 것을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 가계대출이 인터넷전문은행의 주된 사업영역이란 사실을 반영한 것으로 보인다.

은행 가계신용대출시장의 HHI 및 CR3



자료 : 이수진 등(2024)

은행 주택담보대출시장의 HHI 및 CR3



자료 : 이수진 등(2024)

이수진 등(2024)는 러너지수, 조정 러너지수와 Boone지수를 이용한 분석도 수행하였는데 대체로 하락세를 나타내어 은행의 시장지배력이 약화되고 있음을 시사한다. 러너지수[8]는 지수의 값이 작으면 시장지배력이 작은 것으로 해석되므로 러너지수의 하락세는 은행 시장지배력이 약화됨을 의미한다. 조정 러너지수는 비용 효율성에 더하여 이윤 효율성도 반영하여 러너지수를 조정한 지표인데 이 역시 지수의 값이 작으면 시장지배력이 작은 것으로 해석한다. Boone지수는 "은행의 한계비용과 시장점유율 간에 음의 선형 관계가 존재한다는 가정 하에 그 절대값이 클수록 은행시장의 경쟁이 심한 것으로 해석하는 지표이다."

이와 같은 세 지수의 움직임을 살펴보면 모두 은행의 시장지배력이 2022~2023년 중 크게 낮아졌음을 시사한다. 우선 러너지수는 2008년 이래 전반적으로 완만한 상승세를 나타내고 있다. 조정 러너지수도 러너지수와 비슷한 모습을 보이고 있다. 마지막으로 Boone지수 역시 큰 폭의 하락세를 나타내고 있으며 2022년에 -2.54, 2023년 -2.31을 기록했다.

러너지수 및 조정 러너지수 추이

자료 : 이수진·권홍진·이병윤(2024)

이와 같은 러너지수, 조정 러너지수, Boone지수의 움직임에 기반하여, 2022~2023년 중 은행산업의 경쟁이 강화된 것으로 분석할 수도 있다. 그런데 이수진 등(2024)은 이 결과가 "인터넷전문은행의 도입뿐 아니라 기준금리 인상 및 다양한 은행권 경쟁 촉진 정책의 영향일 수 있다"고 해석한다. 예를 들어, "러너지수는 정의 상 총자산

8) 이수진 등(2024)에 따르면 러너지수는 "은행이 비용을 최소화하는 경영을 한다는 가정 아래 은행이 한계비용 이상으로 가격을 책정할 수 있는지를 측정하는 지표"이다.

과 영업수익이 동일한 상황, 즉 가격이 변화하지 않는 상황에서 한계비용이 상승하면 그 값이 하락하게 되므로 은행의 총비용 상승은 러너지수의 하락을 야기할 수 있다.”

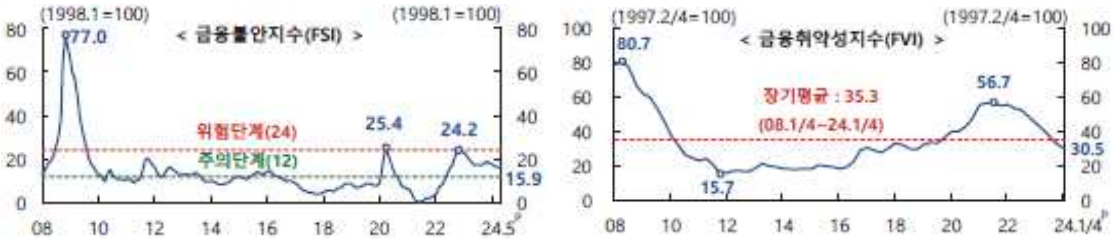
Boone지수 추이

자료 : 이수진·권홍진·이병윤(2024)

지금까지 살펴본 여러 분석들을 종합해보면 최근 국내 은행시장은 정부의 경쟁도 제고 정책 및 인터넷전문은행, 핀테크업체 등 신규기업 진입에 따라 경쟁이 강화되고 있으나 아직은 뚜렷하지 않은 상태로 판단된다. 신규 진입 금융기관들은 기존 대형 은행들에 비해 규모나 평판 면에서 매우 열위에 있기 때문에 HHI 및 CR3 등의 지표가 크게 바뀔 정도의 효과가 발생했다고 보기는 어렵다. 다만 가계신용대출시장, 비대면대출시장 등 좁은 범위의 시장에서는 이미 경쟁 강화가 두드러지게 나타나고 있으며 러너 지수, Boone 지수 등의 하락세에서 알 수 있듯이 대형 은행들의 시장지배력 약화 조짐도 나타나고 있는 것으로 보인다. 향후 은행시장의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 보이는데 최근 금융서비스의 디지털화 진전 추세를 감안하면 은행 간 경쟁뿐 아니라 중소 예금금융기관과의 경쟁, 핀테크 및 빅테크와의 경쟁에도 주목할 필요가 있다.

3. 금융안정성에 대한 평가

한국은행의 금융안정보고서(2024.6)는 최근 우리나라 금융시스템이 안정적인 모습을 유지하고 있다고 평가한다. “금융기관의 복원력 및 대외지급능력이 양호한 수준을 유지하면서 전반적으로 안정적인 모습을 나타내고 있다.” 먼저 금융시스템의 단기적인 안정 상황을 종합적으로 보여주는 금융불안지수(FS1)[9]는 2024년 5월 15.9를 기록하며 완만한 하락세를 이어가고 있다. 한편 중장기적 관점에서 금융시스템의 취약성을 나타내는 금융취약성지수[10]2)(FVI)는 2024년 1/4분기 30.5로 장기평균(08년 이후 35.3)을 다소 하회하는 수준을 나타내고 있다.



이러한 한국은행의 판단은 앞서 검토한 은행산업의 경쟁도 평가와도 맥을 같이한다. 금융서비스의 디지털화 진전, 인터넷전문은행 및 핀테크 등 신규 진입에도 기존 대형은행들이 체감하는 경쟁 압박이 심하지 않은 상태에서 은행의 위험투자가 급격히 늘어나지는 않은 것으로 보인다. 특히 최근 금리인상에 따라 은행들의 수익성이 높아져 금융안정성이 더 높아진 것으로 보인다.

국내은행들의 양호한 수익성은 최근까지도 이어지고 있다. 금융감독원에 따르면 “2023년 중 국내은행의 당기순이익은 21.3조원으로 전년(18.5조원) 대비 2.8조원 증가하여 15%의 증가율을 시현했다.” 이는 대출채권 등 이자수익자산이 커지고 시장금리가 하락함에 따라 이자이익(+3.2조원) 및 비이자이익(+2.4조원)이 늘어난 데 기인한다. 특히 대내외 불확실성에 대비해 대손충당금 적립을 늘렸음에도 이익이 크게 늘어났다.[11]

2024년 상반기에는 국내은행 당기순이익이 12.6조원으로 전년 동기의 14.1조원에 비해 1.5조원 감소했다. 이와 같은 감소세는 주로 특수은행에 기인한 것이다. 시중은행 순이익은 6.7조원으로 전년 동기의 6.9조원에 비해 0.2조원 줄어든 데 그쳤으며 지방은행과 인터넷은행은 각각 0.1조원 및 0.17조원 증가했기 때문이다. “특수은행

9) 금융불안지수(Financial Stress Index)는 금융불안 관련 실물 및 금융 부문의 20개 월별 지표를 표준화하여 산출한 종합지수(0~100)로, 주의 및 위험 단계 임계치는 ‘잡음/신호 비율(noise-to-signal ratio)’ 방식에 따라 각각 12와 24로 설정되어 있다.

10) 금융취약성지수(FVI, Financial Vulnerability Index)는 3개 평가요소(자산가격, 신용축적 및 금융시스템 복원력)와 관련된 39개 지표를 표준화하여 산출한 종합지수(0~100)이다.

11) 국내은행의 대손비용은 2022년 6.4조원에서 2023년 10.0조원으로 3.6조원 증가했다.

순이익은 4.8조원으로 전년 동기(6.4조원) 대비 1.6조원 감소했는데 이는 2023년 상반기 한화오션 경영정상화로 순이익이 크게 증가한 데 따른 기저효과"에 기인한다.

국내은행의 당기순이익 현황

(단위 : 조원, %)

구 분	2021년	2022년 (A)	2023년P (B)	2024.상P	증 감 (B-A)	증감률
국내은행	**16.9**	**18.5**	**21.3**	**12.6**	**2.8**	**15.0**
일반은행	**10.1**	**13.2**	**13.6**	**7.8**	**0.3**	**2.6**
시중은행	8.6	11.6	11.8	6.7	0.2	1.7
지방은행	1.3	1.5	1.4	0.7	△0.1	△8.5
인터넷은행	0.18	0.08	0.35	0.34	0.27	326.3
특수은행	**6.8**	**5.3**	**7.8**	**4.8**	**2.4**	**46.0**

자료 : 금융감독원

국내은행의 수익성을 주요 손익비율을 통해 살펴보면 2023년 중 국내은행 총자산순이익률(ROA)은 0.58%로 전년의 0.52%에 비해 0.06%p 올랐다. 자기자본순이익률(ROE)은 7.92%로 전년의 7.42%에 비해 0.50%p 상승했다. 2024년 상반기 국내은행의 총자산순이익률(ROA)은 0.67%로 전년 동기의 0.79%에 비해 0.12%p 낮아졌으며 자기자본순이익률(ROE)은 9.03%로 전년 동기의 10.85%에 비해 1.82%p 하락했다.

국내은행의 ROA · ROE 현황

(단위 : %, %p)

구 분	2021년	2022년 (A)	2023년P (B)	2024.상P	증감 (B-A)
ROA	**0.53**	**0.52**	**0.58**	**0.67**	**0.06**
일반은행	0.49	0.58	0.57	0.63	△0.01
특수은행	0.61	0.42	0.59	0.73	0.17
ROE	**6.97**	**7.42**	**7.92**	**9.03**	**0.50**
일반은행	7.06	8.92	8.58	9.63	△0.34
특수은행	6.84	5.23	6.98	8.20	1.74

자료 : 금융감독원

한편 한국은행 금융안정보고서는 비은행금융기관의 연체율이 다소 높아지는 데 대해 주목하고 있다. "비은행예금취급기관의 "자산건전성은 부동산PF 부실 확대, 차주

의 채무상환 부담 증가 등의 영향으로 저하되었다.” 상호금융의 고정이하여신비율은 2023년 3/4분기말 3.80%에서 2024년 1/4분기말 4.91%로, 저축은행은 2023년 3/4분기말 5.88%에서 2024년 1/4분기말 9.66%로 급등했다. 새마을금고의 경우 자산건전성이 크게 하락한 일부 금고에서 뱅크런이 벌어지기도 했다.

다만 이들 비은행금융기관이 전체 금융시스템에서 차지하는 비중이 크지 않고 새마을금고 뱅크런도 정부 대책에 힘입어 무리없이 수습되는 등 금융안정성을 크게 저해하지 않는 것으로 판단되고 있다. 그러나 자산건전성 저하 문제는 비은행금융기관뿐 아니라 은행, 보험, 증권 및 여신전문금융회사 등 금융시스템 전반에서 보여지는 현상이다. 부동산PF 부실 문제가 대두되는 가운데 가계부채의 부실율도 높아지는 추세이다.

물론 아직 은행권의 자산건전성은 별로 문제가 되지 않는 수준이다. 일반은행의 차주별 고정이하여신비율은 2024년 1/4분기말 현재 가계 0.27%, 중소기업 0.45%, 대기업 0.2%에 머무르고 있다. 이 가운데 가계와 중소기업의 고정이하여신비율은 2023년 3/4분기에 비해 0.01%포인트, 0.06%포인트 상승한 수치이다. 아직 은행권의 자산건전성이 양호한 수준을 유지하고 있으나 부동산과 밀접한 관계가 있는 가계 및 중소기업 부문의 사정이 나빠지고 있는 것으로 보인다. 증권, 여신, 보험 등에서도 부동산PF의 문제가 불거지고 있는 것을 감안할 때 금융업권 전반에 걸친 부동산 관련 부채의 문제를 점검할 필요가 있다.

그런데 금융안정보고서는 최근 민간신용 레버리지가 하락하는 등 금융불균형 축소가 지속되고 있다고 평가한다. 실제로 GDP 대비 가계부채 및 기업부채 비율은 최근 들어 하락세를 보이고 있다. 그러나 여전히 누적된 가계부채 부담이 매우 크며 특히 해외에 없고 한국에만 있는 전세 제도의 전세보증금을 가계부채에 포함시키는 경우 한국의 GDP 대비 가계부채 비율은 압도적인 세계 1위이다.[12)]

국내 가계부채의 빠른 증가가 부동산시장의 가격 상승과 밀접한 연관이 있는 것은 잘 알려져 있다. 한국은행에서는 부동산 등 자산가격의 고평가와 과도한 부채 누증이 동반되는 현상을 ‘금융불균형’으로 지칭하기도 한다. 정화영(2023)에 따르면 부동산 구입 및 보증금 마련을 위해 대출을 받은 가구 비중은 2012년 55%에서 지속적으로 확대되어 2022년 67%까지 높아졌다. 또한 국내 가계의 자산 구성을 보면 실물자산에 대한 집중도가 높고 금융자산 보유가 낮아 예상치 못한 충격이 발생했을 때 매우 취약하다. 최근 가파른 금리상승으로 원리금 상환에 어려움을 겪거나 전세가격 하락 충격으로 임대보증금 상환이 힘든 가구들 모두 이러한 취약성의 사례라고 할 수 있다.

12) 임상빈(2024)은 2024년 6월 말 기준 전세보증금 규모를 약 1,010조원으로 추정했다. 이 가운데 아파트 전세보증금이 829.9조원, 비아파트 181.2조원이며, 지역별로는 수도권이 726.2조원으로 전체의 71.8%를 차지한다.

GDP 대비 가계부채 및 기업부채 비율 추이

자료: 한국은행

미국 시카고대학교의 수피(Amir Sufi) 교수는 한국과 중국의 가계부채 증가세가 매우 빠르며 대출 붐이 끝나는 경우 경제성장을 크게 저해할 수 있을 정도로 위험하다고 지적한 바 있다. 2023년 10월 열린 당·정·대 회의에서는 가계부채가 한국경제의 새로운 뇌관이라는 우려가 제기됐다.[13] 아직까지는 한국의 경우 부채 누증, 주택금융 부실에도 불구하고 금융위기 가능성이 낮다는 평가가 많지만 정책당국이 주의를 기울일 필요가 있다.

한국의 가계부채 증가는 부동산시장과 연관지어 생각할 수밖에 없는데 금융권을 넘어 경제 전반에 걸쳐 쏠림 현상이 발생한 것으로 해석할 수도 있다. 쏠림 현상은 워낙 다양한 원인에 의해 발생하기 때문에 이를 상세히 분석하기는 매우 어렵지만 시장 경쟁도 쏠림에 영향을 미친다. 앞에서 살펴본 것처럼 Acharya and Yorulmazer (2008)에 따르면 은행들은 정보 감염(information contagion)을 회피하기 위해 서로 유사한 투자를 실행할 유인이 있다. 이러한 인센티브는 은행들이 같은 부문에 투자함에 따른 이익 감소에 따라 상쇄되는데 금융산업의 경쟁이 강화되는 경우 이러한 상쇄 인센티브가 커질 수 있다. 또한 경쟁이 강화됨에 따라 다각화 압력이 커지는 것도 주택 관련 가계부채나 부동산PF 증가세를 누그러뜨리는 데 도움이 될 수 있다.

정부의 경쟁도 제고 정책 및 인터넷전문은행이나 핀테크 등 새로 은행시장에 진입하는 신규 플레이어들이 활발하게 경쟁을 하는 경우 시스템 위험을 줄이는 데 도움이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만 이 과정에서 경쟁이 과열됨에 따라 중소 규모 금융

13) 당시 김대기 비서실장은 가계부채 위기가 발생하면 1997년 외환위기의 몇십 배 위력이라고 지적한 바 있다.

기관들이 위기를 맞을 수도 있으므로 정책당국의 면밀한 모니터링이 필요하다.

유재원·박서정·홍준의(2023)는 예금을 취급하는 여러 업권 금융기관 간의 경쟁에 따라 안정성이 저하될 수 있음을 지적한다. 이들에 따르면 2022년 하반기부터 2023년 상반기 중 일부 은행들이 유동성 규제 정상화 대응, 시장성 수신 애로 완화 등을 위해 수신을 확대함에 따라 경쟁관계에 있는 상호금융, 저축은행 등 비은행권도 수신 확보를 위해 예금금리를 빠르게 인상한 바 있다. 예금취급기관간 수신경쟁은 예금자 선택의 폭을 넓히고 금리 혜택을 제고시킬 수 있으나 단기간의 과도한 예금금리 인상은 수신 안정성 저하, 대출금리 인상 등으로 이어질 수 있다. 예금취급기관의 수신경쟁과 재무안정성 간 관계를 패널모형을 통해 분석한 결과 수신경쟁이 심화될수록(예금금리 스프레드가 확대될수록) 예금취급기관의 총자산수익률 변동성이 확대되며 수익 안정성이 저하되는 것으로 나타났다. 또한 대출금리 전가가 용이하지 않은(예대금리차 수준이 낮은) 예금 취급기관은 총자산수익률뿐 아니라 자본관련 지표의 수준도 저하되는 것으로 나타났다.

과거 2011년 저축은행 부실사태의 배경에 저축은행들과 다른 금융업권 금융회사들과의 경쟁도 포함된다는 분석도 있다. 강경훈·배영수·송승우(2015)는 저축은행들이 다른 상호금융기관들과의 경쟁뿐 아니라 일반은행과 우량 고객을 대상으로 경쟁하고, 대부업체와의 경쟁에도 직면하면서 위험한 부동산PF 투자를 늘리는 데 일조한 것으로 분석하고 있다. 즉 금융업종 간 장벽이 낮아짐에 따라 일반은행, 상호신용금고, 대부업체 등이 저축은행의 전통적인 업무영역이라고 할 수 있는 가계대출 및 소액신용대출을 급속히 확대하면서, 저축은행 수의 감소에도 불구하고 저축은행들이 느끼는 경쟁의 강도는 높아졌을 가능성이 있다. 구체적으로 저축은행들이 직면하는 경쟁 압력과 위험투자 간의 관계를 분석하되 저축은행의 경쟁 정도를 저축은행업권의 차원을 넘어 일반은행, 상호신용금고, 대부업체 등을 포함하는 소비자금융시장 전체의 경쟁 압력을 반영하는 실증분석을 수행했다. 그 결과 저축은행의 위험투자가 저축은행업권 내의 경쟁뿐 아니라 이를 넘어서는 보다 넓은 범위의 경쟁에 의해서도 영향을 받는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 은행업 진입규제 현황과 개선방향

1. 최근의 은행업 진입규제 관련 국내외 동향

가. 국내의 은행업 신규인가 움직임

근래 금융당국은 은행 산업의 과점 폐해에 따른 실질적인 경쟁 시스템을 마련하여 경쟁촉진을 하겠다는 의지를 보이고 있다. 우선 금융위원회는 2024.5.16. 지방은행(구 대구은행)의 시중은행 전환을 위한 은행업 인가를 하였고 인터넷은행을 추가 인가하겠다는 뜻을 공표하였고 기존 저축은행의 시중은행으로의 전환을 추진하며 나아가 특화전문은행 도입 계획[14]을 발표한 바 있다. 지난 7월에는 금융당국이 은행 경영 및 영업 관행 개선 방안을 통해 인터넷전문은행 신규 인가를 상시 추진하겠다고 발표하였고 제4인터넷전문은행에 대한 구체적인 인가 심사 기준도 조만간 공개될 것으로 전망된다.

현재까지 총 5개 사업자가 제4인터넷전문은행 인가 신청을 위한 컨소시엄을 구성하고 준비 중에 있는데, 5곳의 컨소시엄[15]은 기존 인터넷은행 3사와의 차별점으로 주로 소상공인 및 중소기업 대상 서비스를 출범 목표로 제시하며 소상공인·중소기업 금융특화 서비스를 내세우고 있으며 충분한 자본금과 주주구성이 중요하게 평가될 전망이다.[16]

나. 네오뱅크의 등장

오늘날 세계적으로 전통적인 은행과는 다른 새로운 업무 방식을 추구하는 은행인 소위 ‘네오뱅크(Neo Bank)’의 수가 크게 늘고 있다. 네오뱅크는 오프라인 지점 없이 모바일이나 인터넷만으로 금융 서비스를 제공하면서 소비자와의 접근방식을 혁신화한 인터넷 기반 은행으로 기존의 은행 영역을 빠르게 침식해 나가고 있다.[17] 네오뱅크로 통칭하는 인터넷기반 은행들은 점포 없이 비대면 채널 위주로 영업을 확대했고, 로보어드바이저를 활용한 자산관리, 빅데이터 활용 대출상품 등을 선보였다. 또한, 공인인

14) 2023년 상반기 도입할 계획을 발표하였으나 실리콘밸리은행(SVB) 사건으로 2023.7월 도입논의가 중단되었다.

15) 더존뱅크(신한은행 참여), 한국소호은행(우리은행 참여), 유뱅크, 소소뱅크, AMZ뱅크 등이 있다.

16) 현대경제신문, “제4 인뱅 인가 기준 곧 공개...“자본금이 가장 중요”“, (2024.11.5.), https://www.finomy.com/news/articleView.html?idxno=218107.

17) 미국 컨설팅업체인 액센추어는 보고서를 통해, 오는 2020년에는 '네오뱅크'가 기존 은행 점유율의 35% 이상을 빼앗을 것이며 '네오뱅크'의 확산으로 기존 은행이 25% 이상이 사라지게 될 것이라고 분석했다. 연합인포맥스 “<시사금융용어> 네오뱅크(Neo Bank)”, (2018.6.1.), https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=3452710

증서가 아닌 얼굴 인증, 지문 인증 등을 도입하고 계좌번호가 없는 간편 송금 서비스 등을 통해 시장 지배력을 넓혀 나가는 특징이 있다.[18]

매년 시장에 진출하는 새로운 네오뱅크의 수는 기하급수적으로 증가하고 있다. 2016년 전세계적으로 약 25개의 네오뱅크가 출시된 반면, 2020년도에는 2016년보다 3배 많은 70개의 네오뱅크가 출시되었는데, 최초의 플레이어는 모바일과 사용자 경험에 집중하여 영국(Starling Bank), 프랑스(Qonto), 핀란드(Holvi), 독일(N26), 러시아(Tinkoff)에서 출시되었으며 네오뱅크 혁명은 주로 유럽에 집중되어 있다.[19]

디지털 솔루션을 제품과 서비스 제공의 최전선에 두는 신생 금융기관인 광의의 네오뱅크는 영국 Monzo(몬조) 은행처럼 제도권 은행으로 인가받아 영업하기도 하지만, 상당수 네오뱅크는 실제로는 은행 인가를 받지 아니하며 정규 은행과 금융기술회사 사이의 '회색 지대'에 존재한다.[20] 핀테크회사가 은행 인가를 취득하면 예금을 수신한 뒤 그 자금을 사용하여 대출을 일으킬 수 있는 등 영위 가능한 업무의 범위가 넓어지나, 은행 인가의 취득과 유지에 따르는 규제강도는 매우 높다. 은행 인가 신청은 새로운 디지털 은행에 상당히 복잡하고 비용이 많이 소요되며 강력한 규제 및 준수 의무, 그리고 종종 더 큰 자본 요구 사항이 따르며 은행 인가 신청 절차에도 긴 기간이 소요된다.[21] 그 대안으로 핀테크회사들은 지급결제서비스를 지원하는 결제면허(payment license) 또는 전자화폐기관(Electronic Money Institution, 'EMI')[22] 면허와 같이 상대적으로 경량규제가 적용되는 면허를 취득하는 경우가 많다.[23]

핀테크회사들의 비교적 경량의 은행 면허 발급 수요에 부응하여 감독당국은 비교적 경량 은행 면허제도를 운영하고 있다. 미국은 2016년 핀테크회사에 대하여 특수목적국법은행(Special Purpose National Bank, 'SPNB') 인가를 확대하는 안을 발표하고 2018년 시행하였으며[24], 영국은 2013년 소형전문은행(Small Specialist Bank,

---

18) 연합인포맥스 "<시사금융용어> 네오뱅크(Neo Bank)", (2018.6.1.).

19) Skaleet, "Which license do you need to become a neobank?", (June 11, 2021), https://skaleet.com/en/blog/which-license-do-you-need-to-become-a-neobank; 유럽의 이러한 기하급수적 성장은 새로운 기관이 보다 완화된 인가심사로 금융 서비스 시장에 진입할 수 있도록 하는 2009년 12월에 발효된 EU 지급서비스지침(PSD 1)의 결과이다. Ibid.

20) Byron Mühlberg, "The UK's Best Challenger Banks 2024: Fees, Exchange Rates, Usability, Features, and More Guide", (Jan 16, 2024), https://www.monito.com/en/wiki/top-three-challenger-banks-uk#faq.

21) Skaleet, "Which license do you need to become a neobank?", (June 11, 2021).

22) 전자화폐기관(EMI) 면허는 금융면허 중에서 면허 취득자가 유럽경제지역(European Economic Area)에서 전자화폐를 발생할 수 있도록 하는 면허로, 동 면허를 취득한 회사는 이머니(e-money), 선불카드 및 모바일결제 등 지불수단을 발행할 수 있다. Jelle van Schaick, "What is an EMI Licence and Why do You Need One?" Intergiro (13 March, 2022), https://www.intergiro.com/resources/emi-licence.

23) Beauhurst, "Top UK Challenger Banks | 2024", (15 February 2024), https://www.beauhurst.com/blog/uk-challenger-banks/.

24) 2020년 6월 미국 통화감독청(OCC) 관계자가 지급결제업체(payment companies)를 위하여 추가적인 국법은행 인가를 창설할 계획을 밝힌 바 있으며, 이에 의하면 주(洲) 정부에서 주로 송금업체로 허가를 받은 PayPal이나 MoneyGram과 같은 송금업체와 Coinbase와 같은 암호화폐 거래소가 단일 인가 하에서 전국적으로 운영되는 국법은행으로의 인가를 받게 될 수 있으나 사실상 보류된 것으로

‘SSB’)에 대한 은행 설립시 요구자본액의 인하를 시행하였다.[25)]

다. 스몰라이센스와 챌린저은행

근래 한국에서 도입이 논의된 바 있는 소위 스몰은행라이센스(Small Banking License, ‘스몰라이센스’)와 챌린저은행(Challenger Bank)은 기존의 대형 은행과 경쟁할 수 있는 소규모 은행이나 디지털 기반 은행의 사업모델과 관련된다.

스몰라이센스는 규제 완화를 통해 주로 핀테크회사가 완전한 은행업 인가를 받을 필요 없이 세분화된 인가단위/업무에 한정하여 인가를 받도록 하는 방식으로, 규모가 작은 은행을 허용하려는 목적에서 은행의 서비스 범위, 고객층, 운영 규모에 제한이 부과하는 방식이다.

한편 네오뱅크(Neo Bank)의 일환인 챌린저은행은 대형의 오랜 역사를 가진 국립은행과 사업적으로 경쟁할 목적으로 설립된 비교적 작은 규모의 소매은행을 말하며[26)], 특정 사업모델을 내세워 기존 은행과의 경쟁에서 차별화를 시도하려는 전략을 추구하는데 주로 인터넷뱅킹, 비대면서비스, 간편서비스 등 소비자 중심 모델을 채택하는 경우가 많다. 챌린저은행은 은행이므로 은행인가를 취득하며 그 과정에서 자본금, 자금 조달 및 관리 규정, 리스크 관리 등 인가요건을 충족하여야 한다. 챌린저은행은 일반적으로 은행 인가를 받아 대출, 예금 등 ‘모든’ 은행업무를 운영할 수 있다는 점에서 스몰라이센스와는 다르다. 다만 챌린저은행은 비즈니스 모델 자체가 기존 은행에 도전하는 형태로, 대개 디지털 중심으로 디지털 플랫폼을 통해 자동화된 대출서비스, 모바일 예금 관리와 같은 서비스를 제공하는데 한국의 인터넷전문은행은 사업대상에 제한을 받지 않고 전자금융거래 방식으로 영업을 하나 전국적으로 영업하면서 기존 상업은행과 대등하게 경쟁한다는 점에서 챌린저은행에 가깝다고 할 것이다.

이 장에서는 은행 진입규제와 관련하여 소형전문은행(Small Specialist Bank) 제도를 도입하여 챌린저은행을 대폭 인가한 영국의 은행인가 제도 상황과 함께, 특수목적국법은행(SPNB) 인가를 활용하여 핀테크회사들의 예금수신업을 제한하는 소위 스몰라이센스 방식으로 핀테크회사의 금융업 진출을 이끌어내고 있는 미국의 인가 제도 상황을 위주로 소개한다.

보인다. Congressional Research Service, “An Analysis of Bank Charters and Selected Policy Issues”, (January 21, 2022), p.20, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47014.

25) 이는 회원국이 CRD 제12조(4)에 따라 채택할 수 있는 재량사항이었으며 당시 영국은 EU 회원국이었다.

26) The Fintech Times, “What is a Challenger Bank?”, (April 1, 2021), https://thefintechtimes.com/what-is-a-challenger-bank/.

2. 영국과 미국의 은행업 인가제도 운영사례

가. 영국의 은행 인가제도와 인가사례

(1) 일반 은행 인가요건과 절차

영국의 2009년 은행법(Banking Act 2009)은 은행의 정의에 대하여 예금을 받는(수신) 규제대상 행위를 영업으로 수행하도록 「2000년 금융서비스시장법」(FSMA 2000)에 의하여 인가를 받은 영국 기관이라고 규정하여(Sec. 2(1)), 은행 인가를 받아야 할지 여부에 관하여 '수신' 여부를 기준을 제시하고 있다. 다만 수신기능을 수행하더라도 상호금융적 성격을 갖는 일정한 기관은 은행의 범주에서 제외하여 주택금융조합(building society), 신용조합(credit union)은 은행법의 규율대상에서 명시적으로 제외하고 별도의 주택금융조합법(Building Societies Act)과 신용조합법(Credit Unions Act)으로 규제한다(Sec. 2(2)).

영국에서 은행의 설립에는 영국중앙은행(BOE)에 있는 건전성감독청(Prudential Regulation Authority, 'PRA')[27]의 인가를 필요로 한다. PRA는 은행이 재정적 건전성, 자본 요건, 위험 관리 체계 등을 충족하는지 평가하여 인가하는데 이때 영업행위감독청(Financial Conduct Authority, 'FCA')의 동의를 받게 된다.[28] 영국에서 금융감독당국은 PRA와 FCA 양자를 모두 지칭하며[29] PRA와 FCA는 상호 조율하여 각자의 기능을 행할 의무가 있다.[30] 신규 은행의 인가와 관련하여 PRA와 FCA의 심사 관점은 다르다. PRA는 인가신청 은행의 안전성과 건전성을 증진하려는 우선적인 법적 목표를 부여받고 있으며 2차적으로 은행 간 효율적 경쟁촉진이라는 목표를 추구하지만, FCA는 소비자의 보호, 영국 금융시스템의 무결성(integrity)의 보호·증진, 그리고 소비자의 이익을 위한 효율적 경쟁의 촉진이라는 기관 자체의 법적 목표에 초점을 맞춰 심사하게 된다.[31]

PRA는 은행 인가 신청에 대한 평가시 규제적 기대관점에서 검토하는데, 인가 신청 은행은 인가를 받기 위한 최소(임계) 조건을 충족함을 증명하여야 한다.[32] PRA는

---

27) 건전성감독청(PRA)는 BOE 내에 있으며 BOE의 PRA로의 기능은 BOE내의 건전성감독위원회(Prudential Regulation Committee)를 통하여 행사된다(FSMA 2000, PART 1A Chapter 2, 2A). 이 글에서는 또다른 감독기구인 영업행위감독청(FCA)과 구별하여 BOE 대신 PRA로 지칭하기로 한다.

28) BOE, "New Bank Start-up Unit- Introduction", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit; 한편 투자서비스, 보험, 자산관리 등은 FCA의 인가 대상이다.

29) FSMA 2000 Chapter 3, § 3A.

30) FSMA 2000 Chapter 3, § 3D.

31) BOE, "New Bank Start-up Unit- Introduction".

32) BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory Expectations", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/regulatory

인가 신청에 대하여 각 신청자마다 건별로(on a case-by-case basis) 평가하며 신규 은행 인가의 심사시 비례성을 유지하려 한다.[33)]

PRA는 은행 인가시의 심사항목으로, 지배구조 평가[34)], 사업구조 분석, 위험관리, 자본 및 유동성, 자본증권(capital instruments), 소유자/지배자, 위해행위 위험(conduct risk of harm) 및 소비자 이익을 고려할 책무(consumer duty), 금융범죄 위험, 운영의 탄력성, 아웃소싱 및 IT, 금융관련 기후위기, 정상화계획(recovery planning), 건전한 퇴출계획과 정리(solvent exit planning and resolution)가 포함된다.

PRA는 FSMA 2000에서 부여한 권한을 근거로 은행 인가를 위한 구체적인 자본요건을 설정하고 감독하는데, 이와 관련하여 PRA의 규정집(Rule Book) 및 규제지침(Handbook)이 은행의 자본요건에 관한 세부사항을 규정한다. PRA는 은행 인가시 필요한 자본수준에 대하여 Basel III와 같은 국제적인 자본규제기준을 반영하여 심사하며, PRA 규제지침상 은행은 양과 질 모두에서 은행이 노출된 위험을 감안하여 위험을 흡수할 수 있는 충분한 수준의 자본을 가져야 하고 특히 성장 중인 신규 은행의 경우 영업이익을 내기까지 시간이 소요되며 그때까지는 외부의 자본 지원에 의존하게 되므로 신규 은행은 본인가를 받은 때로부터 일정 기간 동안 자본요건을 충족시킬 자본 원천을 충분히 보유하도록 한다.[35)]

인가받은 은행(시범운영 단계의 은행 포함)은 규제자본(regulatory capital) 요건을 충족하여야 하므로, 본인가를 발급받기 전에 자본 증빙(proof of capital)을 제출하여야 한다.[36)] 이때 내부자본 적정성평가 절차(Internal Capital Adequacy Assessment Process, 'ICAAP')가 해당 인가 신청은행의 사업위험을 파악하고 해당 은행의 자본이 그 위험에 대응하여 충분한지를 확인하는 핵심적인 부분이 된다.[37)]

-expectations

33) BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory Expectations".

34) 지배구조 평가에는 고위임원 및 인증제도(SM&CR)도 포함된다. BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory expectations", Figure 1.

35) PRA는 인가 은행은 양과 질 모두에서 은행이 노출된 위험을 감안하여 그 안전성 및 건전성 유지에 적정한 수준의 자본을 가져야 한다는 원칙 하에(4.2), 특히 신규의 성장 중의 은행은 영업이익을 내기까지 시간이 필요하므로 그때까지 성장목표를 맞추고 조기손실을 흡수할 수 있는 외부의 자본 지원에 의존하게 되며(4.3), 따라서 신규 은행은 본인가를 받은 직후로부터 적어도 12개월간 또는 시범운영(mobilisation)을 선택할 경우 시범운영 종료일로부터 적어도 12개월간 필러 1, 필러 2A 및 자본버퍼를 충족시킬 충분한 자본 원천을 가지도록 하고 있다(4.4). BOE, "Prudential Regulation Authority Rulebook: Guidance", SS3/21 (10 Nov. 2024), 4.2 내지 4.4, https://www.prarulebook.co.uk/guidance/supervisory-statements/ss03-21---non-systemic-uk-banks-the-pras-approach-to-new-and-growing-banks/4-capital-expectations-of-new-and-growing-banks/10-11-2024?p=1.

36) 이때 하며 시범운영 단계를 거칠 것을 선택한 경우 해당 단계를 벗어나고자 할 경우에도 자본 증빙을 제출하여야 한다. BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory expectations- Capital assessment", Figure 1, https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/regulatory-expectations.

37) 이 점에서 ICAAP는 고위 임원진의 책무사항이 되며 은행의 이사회의 승인이 필요하며 해당 은행의

은행 인가시 자본 평가에서 PRA가 중시하는 것은 인가 신청자가 신규 은행으로 인가되기 위한 적절한 품질의 자본을 충분히 보유하는지 여부이다. 은행 인가를 받기 위한 최소자본(minimum capital) 요건으로 유럽연합(EU) 자본요구지침(Capital Requirements Directive, 'CRD')은 일반적으로 5백만 유로를 요구한다.[38] PRA는 신규 은행 인가시 EU 자본요구규정(Capital Requirements Regulation, 'CRR')을 충족할 수준의 충분한 자본을 구비하되, 주식 구조도 가능한 한 단순하게 설계하도록 한다. 이때 자본은 완전한 후순위의 주식으로서 완전한 의결권, 배당청구권 및 잔여재산분배권과 관련하여 동등한 권리를 가진 단일 종류의 주식으로 구성되는 것을 권장하며 자본품질검토제도(capital quality review regime)를 운영한다.[39]

자본은 은행의 위기대응 능력 및 금융시스템의 안정성을 제고하는데 중요한 역할을 한다. 자본의 질과 관련하여 은행 자본은 Tier 1 자본 및 Tier 2 자본으로 분류되는데 은행 설립시 임계자본으로 요구되는 최소자본 요건(Minimum Capital Requirement)은 주로 보통주자본(Common Equity Tier 1, 'CET1')으로 측정된다.[40] 그 외에도 위험 관리 체계와 관련하여 은행은 시장 위험, 신용 위험, 운영 위험 등을 감안한 위험기반 자본 요건을 충족해야 한다.[41]

은행의 사업모델 역시 중요한데 PRA는 (i) 사업모델은 사업이 어떻게 수익을 창출하고 자립할 수 있을지와 그 근거를 설명할 수 있는지, (ii) 사업모델 설정시 관련 시장이 조사되었는지 및 사업모델에 따르는 주된 위험을 고려하였는지를 살펴본다.[42]

주주요건(소유자·지배자 평가)의 경우, PRA는 경제적 지분 또는 의결권 지분의 10% 이상을 보유한 자를 지배자(controller)로 분류하고[43] 은행의 인가 심사시 해당 지배자가 은행 운영에 적합하며 지배자의 자금출처가 안전하며 건전한지를 평가하며, 인가 신청자는 지배구조 계획의 일부로서 해당 지배자의 관여 및 영향력에 관한 세부

경영 절차 및 의사결정의 일부로 활용되어야 한다. BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory expectations- Capital assessment", Figure 1.

38) CRD (EU Directive 2013/36/EU) Article 12(4)(a).

39) BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory expectations- Capital instruments assessment", Figure 1, https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/regulatory-expectations. 인가 신청자는 자본증권 발행시 PRA에 해당사실을 통지하여야 하는데 2등급(T2) 증권의 경우에는 사전 통지도 이행하여야 한다. Ibid.

40) CET1 자본 비율은 최소 4.5%를 요구하며, Tier 1 자본 비율은 최소 6%, 총 자본비율(Total Capital Ratio)은 최소 8%이다.

41) PRA는 바젤 III의 기준에 맞추어 은행의 자본 요구 사항을 규율하는 EU 자본요구규정(Capital Requirements Regulation, 'CRR') 및 CRD를 참조한다. 영국이 EU 탈퇴(Brexit) 이후에도 EU의 CRR 및 자금세탁방지(AML) 규제 등 일부 규제는 EU 법을 여전히 참고한다. 따라서 은행의 자본 요건 및 위험 관리에 대한 기준에 관한 EU의 CRR이 적용된다.

42) BOE, "New Bank Start-up Unit- Regulatory expectations- Business model analysis", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/regulatory-expectations.

43) 의결권 지분이 10%에 미달하더라도 다른 투자자나 지배자와 협력하여 행동하는 경우에는 지배자로 분류될 수 있다.

사항을 공개하여야 한다.[44)]

영국의 신규 은행 인가를 위한 절차는 크게 3단계로 구분된다. 사전신청(pre-application) 단계, 인가신청(application) 단계, 시범운영(mobilisation) 단계인데, 신청단계 외의 나머지 단계는 인가 신청자의 선택에 맡겨져 있다. 우선 사전신청(pre-application) 단계는 회사가 제안을 발전시키고 새로운 은행을 설립하기 위한 신청서를 준비하기 위해 사전에 PRA와 교류하는 단계로, 사전신청 단계에 참여할지는 선택사항이지만 인가신청을 예정하는 자에게 유용할 수 있다. 인가신청(application) 단계는 신규 은행으로의 인가신청이 승인될지 여부를 심사받기 위하여 PRA에 신청서를 제출하는 핵심적인 과정으로 PRA와 FCA가 주도한다. 선택적 단계인 시범운영(mobilisation)은 신규 은행이 은행 인가를 받고난 뒤에 일정기간 예금수신을 제한받으면서 운영하는 단계로, PRA/FCA는 신규 인가 은행이 시범운영 단계를 졸업하여 완전히 운영될 준비가 되었는지 여부를 심사한다.

FSMA 2000는 금융기관이 파산하거나 지급불능 상태에 빠졌을 때 소비자에게 일정 한도 내에서 금융 자산을 보장하는 제도인 FSCS(Financial Services Compensation Scheme)의 설립 및 운영을 규정하고 있으며 인가 신청 은행은 FSCS에 가입하여야 한다(Sec. 213).

<그림 1[45)]> 신규 은행 인가절차

(2) 소형전문은행(Small Specialist Bank) 인가특례

2013년 하반기에 PRA는 소형전문은행(SSB)에 대한 설립시 요구자본을 인하하였다.[46)] 일반 은행에는 최소 요구자본 수준인 500만 유로와 자본보전완충자본(capital

44) BOE, "Regulatory expectations- Key points", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/regulatory-expectations.

45) BOE, "New Bank Start-up Unit New bank authorisation process", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/new-bank-authorisation-process.

planning buffer, 'CPB')가 요구되지만, 2013년 PRA의 조치로 말미암아 SSB에 해당하는 신규 진입은행은 이보다 대폭 완화된 100만 유로 또는 100만 파운드 중 더 높은 금액에 해당하는 최소자본과 완충자본(CPB)을 보유하면 된다.[47] 소형전문은행(SSB)이 되려면 당좌예금과 저축예금 계좌를 포함할 수 있는 기본적인 은행 서비스 제공, 중소기업 대출, 또는 주거용부동산에 대한 담보대출 중 하나 이상을 수행하여야 한다.[48]

당시 PRA가 SSB 제도를 도입하면서 SSB에 대한 최소자본의 인하가 신규 은행에 유익할 것으로 보았고, 특히 두 개 유형의 신규 은행, 즉, (i) 500만 유로 미만의 자본 및 추가적인 완충자본(CPB)이라는 소규모 재무상태로 운영할 계획인 은행과, (ii) 인가시 시범운영 방식을 선택하였고 해당 시범운영 기간을 마치기 전에 원래 계획하였던 재무상태를 갖추는데 필요한 추가 자본을 조성할 계획인 신규 은행을 목적으로 하였다.[49] SSB 제도에 기반하여 2015년 Atom의 은행 인가[50]를 비롯하여 PRA는 소비자에게 디지털 방식으로 은행서비스를 제공하는 사업모델을 영위하는 6개 회사에 대하여 은행 인가를 승인하였다.[51] 그러나 SSB는 핀테크회사가 은행 인가를 받는데 적용되는 맞춤형 인가제도는 아니며, 핀테크회사가 신청하는 은행 인가 심사에 적용되는 규제 기준은 다른 형태의 은행에 적용되는 기준과 동일하다.[52]

---

46) 당시 영국은 EU 회원국이었는데 이는 회원국이 CRD 제12조(4)에 따라 채택할 수 있는 재량사항이었다.

47) BOE, "PRA RuleBook Instruments 2021", (Jan. 2021), Annex p.2 https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy/pra-rulebook-instruments-2021; BOE, "New Bank Start-Up Unit - Should I become a bank", https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/new-bank/shouldibecomeabank.pdf.

48) BOE, "PRA Rulebook", (28. 6, 2024), https://www.prarulebook.co.uk/pra-rules/definition-of-capital/1-application-and-definitions/28-06-2024?p=1; PRA, "A review of requirements for firms entering into or expanding in the banking sector: one year on", (July 2014), p.5, https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/publication/a-review-of-requirements-for-firms-entering-into-or-expanding-in-the-banking-sector-26-march-2013.pdf.

49) BOE, "A review of requirements for firms entering into or expanding in the banking sector: one year on", (July 2014), p.10, https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/publication/a-review-of-requirements-for-firms-entering-into-or-expanding-in-the-banking-sector-26-march-2013.pdf; 나아가 PRA와 FCA는 2016년 1월에 인가 신청의 절차를 지원하고자 관련부서인 New Bank Start-up Unit을 출범시켰다. K&L Gates LLP, "UK grants FinTech a banking licence - another tier of regulation?" (August 21 2016), https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=906e6010-c16b-4daa-adaf-70817ddbe892.

50) 2014년 설립된 Atom Bank(아톰뱅크)는 2015년 완전한 은행 인가를 받았으며 100% 디지털 은행으로, 특히 대출 서비스와 저축 상품을 중심으로 강점이 있는 은행이다.

51) BOE, "What are the business models of new fintech firms in the UK?", (29 March 2019), https://www.bankofengland.co.uk/bank-overground/2019/what-are-the-business-models-of-new-fintech-firms-in-the-uk; 당시 영국에서 은행 인가 신청을 하는 핀테크회사에는 디지털·앱 기반 서비스를 제안하는 기업, 오픈뱅킹을 활용하여 고객에게 전 계좌에 대한 집계된 정보를 제공하는 기업, 분산원장 기술을 사용하거나 암호자산에서 작업하려는 기업 등이 있었다. Ibid.

52) BOE, "What are the business models of new fintech firms in the UK?", (29 March 2019).

핀테크회사에 대해 식별되고 평가된 새로운 위험 중 상당수는 거버넌스와 기술 위험 등의 측면에서 다른 신생 은행의 위험과 유사하며, 특히 영국 은행 인가단계에서 시범운영(mobilization) 제도는 신규 은행이 초기 단계에서 일정한 제한을 받는 인가를 받는 방식으로 이를 통해 신규 은행은 적절한 기준을 준수하는 동시에 시스템과 인프라를 보완할 기회를 가질 수 있다.[53]

(3) 최근의 신규 은행 인가사례

1960년 당시 영국 내에 존재했던 32개 은행 및 건축 조합 중 2010년까지 26개가 당시의 6개 대형그룹인 Barclays, HSBC, Lloyds, Nationwide, RBS 및 Santander으로 흡수되었고, 2008년 금융위기 이전에 지배적이던 4개 금융그룹(빅 4)인 Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, NatWest는 금융위기때 큰 위기를 겪었다.[54] 이 과정에서 시장 집중도는 상승하고 소비자 만족도는 떨어짐에 따라 2013년 영국 PRA는 FCA와 함께 담당조직(New Bank Start-up Unit)을 발족하여 대형은행들이 과점 중인 소매은행 시장의 경쟁 촉진을 위한 새로운 인가체계를 마련하고 신규 인가를 추진하였다.[55]

영국 PRA는 2013년 이후 67개에 달하는 은행을 인가하였는데 이중 해외은행의 지점 또는 자회사로 28개사를 인가하였으며 신규 '스타트업' 은행인 네오뱅크의 경우 2013년부터 현재까지 총 39개의 디지털 챌린저은행에 대하여 은행업 인가가 부여되었다(2024.11.1. 기준).[56] 이들 네오뱅크는 온라인을 중심으로 모바일 앱을 통한 개인화된 사용자 경험, 실시간 지급 알림, 경쟁력 있는 가격 등 전통적인 대형 은행과는 다른 방식으로 운영된다는 특성을 갖는다.

영국 소비자 사이에서 디지털 뱅킹 서비스가 빠르게 도입되는 와중에 영국의 네오뱅크와 전통적인 은행 간의 경쟁이 치열해지고 있다. 영국에서 디지털 전용 네오뱅크(Neobank)는 챌린저은행(Challenger bank)로도 불리는데 챌린저은행은 당좌예금, 저축예금, 신용카드 및 직불카드, 모기지 및 대출을 포함하여 전통적인 은행과 동일한 서비스를 제공하나 일반적으로 물리적인 지점은 두는 대신 앱을 통한 온라인 디지털 은행 서비스의 제공에 중점을 둔다.[57] 챌린저은행이 소비자들에게 더 편리한 은행업

---

53) BOE, "What are the business models of new fintech firms in the UK?", (29 March 2019).
54) 심수연, "유럽 챌린저 은행의 성장 및 시사점", 자본시장포커스 2022-20호, 자본시장연구원 (2022.10.11.), 2면, https://www.kcmi.re.kr/publications/pub_detail_view?syear=2022&zcd=002001016&zno=1685&cno=6000.
55) 심수연, 위의 글 (2022.10.11.), 2면
56) BOE, "New banks authorised since 2013", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/new-banks-authorised-since-2013.
57) Beauhurst, "Top UK Challenger Banks | 2024", (15 February 2024).

무 방식을 제공한다고 여겨지면서 최근 소비자들이 챌린저은행으로 대거 이동하였고 이로 인하여 기존 은행들도 모바일뱅킹 서비스에 관한 개선 압력을 받게 되었다.[58]

네오뱅크는 기존 은행과 현격히 가까워졌으며 2024년 상반기에 두 은행 간의 사용자 격차는 600만 명에 불과하며 2024년 상반기에 영국의 네오뱅크에 950만명의 새로운 안드로이드 기기 이용자가 가입하였는데 이는 이 기간 중 전통적 은행이 취득한 신규 이용자 수(400만) 대비 81%나 높은 수치이다.[59]

영국의 네오뱅크 중에는 Monzo(몬조) 은행, Revolut(레볼루트) 은행, Starling(스탈링) 은행이 가장 유명한 은행 중 하나이다.[60] Monzo는 영국에서 2017년 완전한 은행 인가를 취득하였으며 Revolut도 최근에 영국에서 은행 인가를 취득하는 단계를 밟고 있다.

먼저 Monzo(몬조) 은행은 2015년에 설립된 영국의 대표적인 디지털 은행(Neobank)이다. Monzo는 2015년에 전자화폐기관(EMI)으로 설립되어 계좌 개설, 결제, 카드 발급 등 일부 기능만 제공할 수 있었으나 이후 2016년 은행 인가 신청을 하였고 영국 FCA와 PRA는 Monzo가 제시한 자본금과 운영 계획, 위험 관리 등을 평가한 후 2017년 4월 Monzo에 대해 정식 은행 인가(Full Bank Licence)를 부여하였다. 이에 따라 Monzo는 은행이 되어 고객에게 영국 예금보험(FSCS) 혜택[61]을 제공할 수 있게 되고 기존 은행과 동일한 법적 지위를 갖추게 되었다. 은행 인가를 받은 이후 Monzo는 예금 상품과 대출 서비스를 제공할 수 있게 되었으며 모바일 중심의 서비스 제공 방식을 고수하면서 비대면 계좌 개설, 실시간 거래 알림, 예산 관리 도구 등 혁신적인 기능을 제공하고 있다(이용자 수: 6백만 명).

한편, Revolut(레볼루트) 은행은 2015년에 핀테크회사로 설립되었고 처음에는 주로 국제 송금과 환전 서비스를 제공하는 플랫폼이었지만 이후 금융서비스의 제공 범주를 확장하여 왔다. 최근까지 Revolut는 전자머니 기관(e-money institution)으로 운영되고 있었으나 2018년부터 영국에서 부분적인 기능을 제공할 수 있는 은행 인가 절차를 밟고 있는 중이다.[62] Revolut는 EU 회원국인 리투아니아에서 2021년 은행 인가를 받아 EU 지역 내에서 은행 서비스를 제공할 수 있는 법적 지위를 확보하였다. 하지만 영국에서는 아직 은행으로의 전면적인 인가 이전 단계인 시범운영 단계에 있으며[63] 신규 이용자를 급속히 늘리고 있다.[64] Revolut는 모바일 은행 계좌 제공,

58) Beauhurst, “Top UK Challenger Banks | 2024”, (15 February 2024).
59) Fintech Global, “UK neobanks on the verge of outpacing legacy banks in app downloads by 2025”, (July 25, 2024), https://fintech.global/2024/07/25/uk-neobanks-on-the-verge-of-outpacing-legacy-banks-in-app-downloads-by-2025/.
60) Beauhurst, “Top UK Challenger Banks | 2024”, (15 February 2024).
61) 고객의 예금이 최대 85,000파운드까지 보호된다.
62) 레볼루트는 현재 많은 신규 은행의 일반적인 규제 단계인 "시범운영" 기간(“mobilisation” period) 단계에 있으며 이 기간 중 영국에서 은행으로 운영을 시작하기 전에 은행 프로세스 설정을 완료할 예정이라고 한다. Revolut, “Revolut is now authorised with restrictions as a UK Bank”, News (26 July 2024), https://www.revolut.com/blog/post/revolut-uk-bank/.

다양한 통화에 의한 예금 및 해외송금 서비스 제공, 주식투자 및 암호화폐 거래 기능 제공, 보험 서비스를 제공한다.

Starling(스털링) 은행은 또 다른 대형 네오뱅크로 2014년에 설립되었고 2016년 완전한 은행 인가를 받았다. Starling 은행도 모바일 중심의 은행 서비스를 제공하는데 비즈니스 계좌 관련 서비스에 강점을 보이며 앱을 통한 용이한 금융거래를 지원하며 무(無)수수료 전략을 채택하여 많은 사용자를 끌어들였다(이용자 수: 3백만 명).[65]

나. 미국의 은행업 인가제도와 인가사례

(1) 국법은행 인가요건과 절차

미국의 핵심 은행기능(core banking functions)은 예금 수신, 자금 대출 또는 수표 지급이며 특수목적은행(SPNB)도 위 핵심 은행 기능 중 하나 이상을 수행하여야 한다.[66] 미국은 연방제 국가로서 은행의 설립에는 연방 또는 주(洲) 당국이 관여하는데 주의 경계를 넘어 미국 전역에서 은행업을 영위하려면 1864년 국법은행법(National Banking Act of 1864)에 기하여 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency, ‘OCC’)으로부터 국법은행 인가를 받아야 한다.[67] 구체적으로 국법은행법은 국법은행(National Bank)와 연방저축기관(Federal Savings Association)에 관한 OCC 인가의 세부사항을 정하며[68], 은행업을 제한받지 않고 수행할 수 있는 일반은행은 물론, 영위하는 업무가 은행업 내의 일정한 행위로 제한받는 SPNB도 국법은행(national bank)에 해당할 수 있다.[69] 다만 SPNB 제도는 신청자의 필요에 따라 전환이 가능하도록 운영되며[70], OCC는 은행 인가 여부를 결정함에 있어서 특수목적에 따른 인가재량사항을 정할 수 있다.[71]

---

63) Revolut, “What is the UK 'mobilisation' phase?”, https://help.revolut.com/help/accounts/what-does-uk-banking-licence-with-restrictions-mean-to-my-account/what-is-the-uk-mobilisation-phase/

64) Revolut 은행은 영국에서 디지털 은행 혁명을 선도하면서 2024년 상반기에 7백9십만 명의 사용자를 추가하였는데 이는 이 기간 중 새로이 다운로드된 은행앱의 41%에 달한다. Fintech Global, “UK neobanks on the verge of outpacing legacy banks in app downloads by 2025”, (July 25, 2024)

65) Byron Mühlberg, “The UK's Best Challenger Banks 2024: Fees, Exchange Rates, Usability, Features, and More Guide”, (Jan 16, 2024).

66) 다만 수탁업 영위 특수목적은행은 성격상 제외된다. 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(e)

67) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(e)(i).

68) 12 CFR Part 5 Subpart B.

69) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(e)(1)(i).

70) 이 때 만일 기존 SPNB가 그 목적을 변경하거나 다른 특수목적을 추가하거나 또는 더 이상 어느 특수목적에 구속받지 않고자 하는 경우에는 OCC에 신청하여 사전 승인을 얻어야 하며, 일반 국법은행이 SPNB로 되고자 하는 경우에도 마찬가지이다. 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(l)(2).

71) 국법은행 인가신청자가 그 영업활동을 특수목적으로 한정할 경우에는 OCC가 결정하는 상황에 따른 변경(modifications appropriate for the circumstances)에 따른 인가요건을 준수하여야 한다. 12

구체적으로 OCC는 국법은행의 인가 심사시 제출된 정관, 일정한 정보가 기재된 조직 증명서(organization certificate)의 제출여부, 자본금 완납 여부, 최소 5명의 이사 선임 여부를 확인하며 지역재투자법(CRA) 목표의 충족방안, 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation, 'FDIC')의 연방예금보험 승인에 관한 확인서면 발급 여부를 살펴본다.[72] OCC는 국법은행 인가 신청에 대한 승인 여부를 결정하면서 ① 일반사항으로, 신청자가 제출한 정관, OCC 관련 특정 정보가 기재된 조직인증서(organization certificate), 모든 납입자본금(capital stock)의 납입여부, 그리고 최소 5인의 선임 이사의 존부를 확인하며[73], ② 인가신청자가 어떻게 지역재투자법(Community Reinvestment Act)의 목적을 충족시킬지의 설명을 고려하여야 한다.[74]

국법은행법은 국법은행 인가여부를 심사시 OCC가 고려할 원칙을 마련하고 그 내용으로 ① 신청자가 안전하며 건전한 은행 시스템을 유지하는지, ② 국법은행이 그 지역사회 전반의 여신 수요를 충족하는 것을 도움으로써 금융서비스에 관한 공정한 접근을 제공하며, ③ 제반 법규를 준수하도록 하고, ④ 효율성과 향상된 서비스를 포함하여 소비자에 대한 공정한 대우를 장려한다는 원칙을 제시한다.[75] 국법은행 설립 인가신청의 심사시, OCC는 인가 신청자가 국법은행 법규를 잘 아는 발기인을 두고 있는지, 제공하려는 서비스 유형과 관련하여 경험과 능력을 갖춘 적절한 경영진을 두고 있는지, 해당 사업의 예상 규모와 유형 대비 이를 지원하기 위하여 충분한 자본을 마련하였는지, 수익을 창출하고 수익성을 유지하리라고 합리적으로 기대 가능한지, 안전하며 건전한 방식으로 운영될지, 그리고 상호에 문제는 없는지[76] 등을 점검하게 된다.[77]

연방 차원의 국법은행 인가시 OCC의 인가를 받는 과정에서 예금보험을 제공하는 FDIC에 예금보험 가입을 하여야 하며 이때 FDIC는 예금보험기금에 위해가 없을지에 관한 리뷰를 하게 된다.[78] 국법은행법은 신규 은행 인가시에 연방예금보험법(Federal Deposit Insurance Act)상 열거된 추가적 요인들을 OCC도 고려할 수 있도록 하는데 이들 사항은 FDIC가 예금보험 부보기관으로 승인여부를 결정할 때 고려하는 사항으로, FDIC는 해당 예금기관의 재무내역·상태, 자본구조의 적정성, 미래수익 전망, 경영의 일반특성과 적합성, 예금보험기금에 미칠 위험, 서비스를 제공예정인 지역사회의

CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(l).

72) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(e)(1)(iii), (2) 및 (3).

73) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(e)(iii).

74) 12 CRF part 25.

75) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(f).

76) 상호(명칭)에 있어서 기관의 성격이나 제공 서비스의 성격을 오도할 그릇된 상호를 내세우는지를 말한다.

77) 12 CFR Part 5 Subpart B, § 5.20(f)(2)

78) 미국에서 인터넷은행이 온라인으로 운영되는 주(州) 은행으로 설립되면 주 은행 당국의 규제를 받으나 대부분 FDIC의 연방 예금보험에 가입하므로(미국에서 은행예금은 일정 금액(현재 $250,000)까지 예금보호가 된다) FDIC가 고려하는 요소를 충족할 유인이 있다.

편의성 및 요구 충족성 등을 고려하여야 한다.[79]

온라인에서 비대면 방식으로 운영할 인터넷은행이 미국 전역에서의 영업을 위하여 OCC의 인가를 받기로 할 경우[80] 해당 인터넷은행도 국법은행의 인가 요건을 갖추어야 한다. OCC는 인가대상 은행이 인가 신청시 구비하여야 할 단일한 최소자본금 요건을 일률적으로 두고 있지 않으며 '위험(risk)'에 기반하여 모든 은행을 감독한다는 정책에 따라 개별적인 인가 신청 건마다 그에 내재된 위험의 관점에서 인가신청자가 제안한 자본수준이 적정한지 여부를 심사한다.[81] 따라서 미국 국법은행법은 소위 네오뱅크에 대해서 별도의 자본 경감 규정은 두고 있지 아니하며 네오뱅크가 OCC에 국법은행 인가를 신청하면 안전하면 건전한 은행 시스템(safe and sound banking system)에 문제가 없는지에 주안점을 두고 OCC가 인가신청을 심사하게 된다.[82]

OCC로부터 국법은행으로 신규 인가받으려면 인가신청 은행의 자본 적정성이 충족되어야(well capitalized) 하는데, 자본 적정성에 대하여는 연방규정인 12 CFR 6.4(b)(1)이 정하고 있으며[83] 국법은행의 자본범주(Capital categories)와 관련하여 자본이 충분하다고 간주되는 4가지 요건(누적 요건)을 규정되어 있다.[84] 국법은행법은 총위험기반 자본비율이 10% 이상이고, Tier 1 위험기반 자본비율이 8% 이상이어야 하며, 보통주 Tier 1 자본비율이 6.5% 이상이어야 하고, 레버리지 비율은 5% 이상이어야 한다는 요건을 두고 있다.[85] 아울러 해당 인가신청 은행이 다른 법에 저촉되지 않으며 일정한 자본 수준을 충족하고 유지해야 한다.[86].

OCC는 예비인가(preliminary approval)과 본인가(final approval)의 2단계로 국법은행에 관한 인가를 처리하는데, 일단 OCC로부터 예비인가를 받은 인가 신청자는 예비인가와 은행 개장 사이의 기간에 해당하는 설립단계(organization phase)에 진입하게 된다.[87] 설립단계에 있는 설립중 은행(organizing bank)의 임원과 이사는 경영진과 직원을 고용하고 자본조달을 시작하거나 지속하며 은행 운영 정책과 절차를 개발하게 된다.[88] 자본은 OCC로부터 예비인가를 받은 시점으로부터 12개월 이내에

---

79) 12 U.S. Code § 1816. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/12/1816.

80) OCC의 국법은행 인가요건에 관한 규정은, 12 CFR Part 5 Subpart A, https://www.ecfr.gov/current/title-12/chapter-I/part-5.

81) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.25, https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/licensing-booklet-charters.html.

82) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.3.

83) 12 CFR Part 5 Subpart A § 5.3.

84) 12 CFR 6.4(b)(1).

85) 12 CFR 6.4(b)(1)(A) 내지 (D), 만일 미국의 최고(top-tier) 은행지주회사의 자회사인 국법은행일 경우에는 일정한 경우 보충레버리지 비율에 관한 규정도 적용받는다.

86) FDI법 제8조, 1983년 국제대출감독법(12 U.S.C. 3907), 주택소유자대출법(12 U.S.C. 1464(t)(6)(A)(ii)) 또는 FDI법 제38조에 따라 OCC가 발행한 서면 계약, 명령 또는 자본 지시 또는 신속한 시정 조치 지시의 적용을 받지 않아야 한다. 12 CFR 6.4(b)(1)(E).

87) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.3.

88) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.3.

조달해야 하며[89] 특별한 사정이 없는한 일반적으로 예비인가 후에야 신청 은행의 자본 조달이 허용된다.[90] 신청 은행은 OCC의 예비 승인 후 18개월 이내에 영업을 개장해야 하며 그렇지 않으면 별도의 연장을 받지 않는한 예비인가가 만료된다. 신청 은행은 OCC가 본인가를 하고 인가를 발급하여 주기 전에는 은행 업무를 수행할 수 없다.[91] OCC가 본인가를 발급하면 신청 은행은 비로소 은행업을 본격적으로 시작할 수 있는데 본인가를 받는 시점까지 설립자는 은행 설립의 모든 주된 단계를 마치고 FDIC로부터 예금보험을 포함한 기타 필요한 승인을 받아야 한다.[92]

OCC는 일반적으로 신청 은행이 모든 실질적인 위험 관리 문제를 적절히 해결하지 않는 한 은행 개장을 위한 본인가를 부여하지 않는다.[93] 그런데 신규 은행은 재정적으로 안정되는데에 상당한 시간이 소요되며 안정될 때까지 존재하는 높은 수준의 위험이 존재한다. 따라서 OCC는 연방예금보험기금에 끼치는 위험을 줄이고 신규 인가가 성공적일 수 있도록, 신규 은행의 운영 후 최초 3년에 관한 인가 조건 및 안전성·건전성 요건[94]을 부과한다.[95] OCC는 은행이 개장하여 3년 간 운영된 후 은행의 재무 상태와 지속 가능한 안정성에 대한 전망을 토대로 본인가 당시 부과한 조건을 수정하거나 더 이상 두지 않을지 여부를 심사하게 된다.[96]

(2) 특수목적국법은행(SPNB)의 인가

국법은행법은 일반적인 은행과 구분되는 특수목적국법은행(SPNB)에 관하여 별도의 인가 제도를 두고 있다. 일반적인 은행과 달리, SPNB는 제한된 범위의 은행업이나 수탁업무에 종사하거나, 소수의 상품에 국한하여 판매하거나 제한된 소비자군을 대상으로 영업하거나 비전형적인 요소를 끼워넣거나 기타 협소한 사업계획을 갖는다.[97] 국법은행법상 SPNB에 신탁은행(trust banks), 신용카드 은행(credit card banks), 지역사회개발은행(community development banks)[98] 등이 있다.[99] 미국의 SPNB는

89) OCC가 연장을 허가하지 않는 한 승인이 만료되므로 예비 승인이 만료되면 은행 주식에 대한 모든 청약에서 수집한 모든 현금을 반환해야 한다.
90) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.3.
91) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.3.
92) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.3.
93) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.24.
94) 이에는 신규 은행 설립 인가시 해당 은행의 최소자본 수준을 은행 사업계획의 예상 위험에 상응하여 유지하되, 은행 운영 후 최초 3년 간 또는 해당 은행이 안정적인 수익성을 유지할 것으로 예상될 때까지 Tier 1 레버리지 비율은 최소 8.0% 이상 유지하도록 하는 조건 등이 포함된다. OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.24.
95) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.24.
96) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.25.
97) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.52.
98) 지역사회개발은행은 국법은행이지만 주로 소외된 지역사회에 혜택을 주는 것을 주된 임무로 명시한 예금기관이다. 지역사회개발은행은 주로 저·중소득 개인이나 지역에 금융서비스를 제공하거나, 기타 저·중소득 인구 구역이나 지정 재난지역 또는 곤경에 처하거나 소외된 비(非)대도시 중산층 지역을 포함하여 정부당국이 재개발을 목표로 하는 지역에 혜택을 주는 특화된 임무를 달성하고자 한다. OCC,

구체적인 상황에 따라 다를 수 있지만 그 사업영역이 제한받고 있다는 점에서 한국의 은행법에서 인정되지 않는 종목별 인가 또는 스몰라이센스를 받은 은행에 가깝다고 할 것이다.

그러나 SPNB라도 별도의 법이나 규정이 없는한 일반적인 은행과 동일한 법령 및 규제 요구를 충족시켜야 한다.[100] SPNB의 설립시 발기인은 국법은행법상 은행 인가 요건에 따른 인가 정책과 절차를 준수하여야 하며 OCC는 SPNB의 인가 신청 심사시 그 사업계획의 성격을 고려하여 추가적인 조사를 할 수도 있다.[101]

한편 OCC는 2017년에 핀테크회사를 위한 SPNB 인가절차(안)을 공개하였고 예금 수취는 하지 않더라도 은행업을 영위한다고 인정되는 금융기술회사인 핀테크회사를 대상으로 2018년 7월 SPNB 인가 신청을 받기 시작하였다.[102] OCC는 전자적 형태의 지급결제 지원(facilitating payments electronically)이 오늘날 수표 지급행위에 상응하는 것으로 보아 이러한 방식으로 여신을 하는 경우에도 국법은행법(National Bank Act)을 통하여 OCC가 국법은행의 영업을 인가할 수 있다고 본다.[103]

OCC는 핀테크회사를 대상으로 하는 SPNB 인가신청을 검토할 때 사용할 인가매뉴얼을 공표하였는데, 해당 매뉴얼의 부록(Supplement)에 핵심적 은행업을 수행하려는 핀테크회사가 제출한 SPNB 인가신청에 관하여 OCC의 심사 기준을 제시하고 있다.[104] 핀테크회사가 OCC로부터 SPNB 인가를 받을 경우 이러한 핀테크 은행은 수표 지급이나 여신 등 핵심 은행영업을 하나 이상 수행할 수 있으나 예금 수신은 '금지' 되며 따라서 연방예금보험공사('FDIC')가 제공하는 예금보험의 부보대상은 되지 아니한다.[105] 미국 은행업규제에서 스몰라이센스라는 정확한 명칭의 제도는 존재하지 않지만 OCC는 예금수신을 하지 않는 핀테크회사에 대하여 SPNB 인가를 부여하므로 이 점에서 핀테크회사에 부여되는 SPNB 인가는 일종의 스몰라이센스로 분류될 수 있을 것이다. 만일 핀테크회사가 국법은행 인가를 받고 예금을 수신하여 FDIC 부보 예

"Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.60; 미국의 국법은행법은 지역사회·경제개발기관(Community and economic development entity)의 개념을 두고 이를 중·저소득 개인이나 중·저소득지역 기타 재개발 목적으로 정부가 의도하는 지역에 주로(primarily) 혜택을 주려는 투자나 활동을 하려는 기관 등으로 정의하면서(12 CFR § 24.2(c)), 국법은행(그 자회사 포함)이 이러한 목적으로 공공복리투자(public welfare investments)를 직·간접적으로 할 수 있도록 하고 있다(12 CFR § 24.3). 이때 투자가 12 CFR part 25 부록 G의 § 25.23에 따라 적격투자(qualified investment)로서 간주될 경우도 공공복리투자로 포함된다.

99) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.1 FN 1.

100) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.52.

101) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.53.

102) 양기진, "전자금융거래법 개정(안)의 종합지급결제사업자 관련 쟁점 분석 - 윤관석 의원 대표발의안을 중심으로", 법과기업연구 제11권 제2호, 서강대학교 법학연구소 (2021), 159면.

103) OCC, "Charters: Comptroller's Licensing Manual", (Dec. 2021), p.2 FN 5.

104) OCC, "Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies", (July 2018), https://www.occ.treas.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/considering-charter-apps-from-fin-tech-companies.html.

105) 양기진, 앞의 논문 (2021), 159~160면.

금을 취급하고자 할 경우에는 완전한 형태의(full-service) 국법은행 인가를 받아야 한다.[106]

(3) 디지털은행 인가시 중점 고려사항

은행(특히 인터넷은행)은 영업 과정에서 디지털 방식의 전달채널을 자주 사용하는데, 국법은행도 그 영업활동을 전자적 채널을 통하여 하는 것이 허용되며(12 CFR 7.5002 및 155.200) OCC는 인가 신청 은행이 안전하며 건전한 방식으로 디지털 전달채널을 이용할 예정인지 여부를 심사한다.[107]

은행이 영업과정에서 디지털 전달채널을 사용하는 것이 보편화되었지만 비디지털적 영업에 따르는 위험 대비 디지털 전달채널에 수반하는 위험은 다를 수 있다.[108] 은행이 디지털 전달채널을 사용할 경우 유동성, 제3자 관계, 사이버보안, 상호연결성, 그리고 전자적 은행지원서비스와 관련된 위험이 문제될 수 있다.[109] 또한 예금유치나 보유, 대출 및 대출채권 유동화나 기타 서비스 제공에 있어서 디지털 전달채널에 크게 의존하는 은행의 사업계획에서 필수적인 마케팅 및 운영비용이 과소평가될 소지가 있고 이 경우 해당 은행의 위험, 특히 유동성 위험을 증가시킬 수 있으므로, 은행은 이처럼 증가된 유동성 위험을 어떻게 관리할지를 그 사업계획에서 다루어야 한다.[110]

(4) 최근의 신규 은행 인가사례

Varo(바로) 은행 및 SoFi(소파이) 은행은 모두 핀테크회사 또는 인터넷 기반 은행으로 연방은행 인가를 받은 사례로, 디지털 뱅킹 서비스의 성장 가능성을 보여주는 중요한 사례가 될 수 있다. Varo(바로) 은행은 지점 없이 모바일과 온라인 플랫폼을 통해 고객에게 금융 서비스를 제공하는 완전히 디지털 방식으로 운영되는 은행으로 2020년 7월 은행 인가를 받았는데, 인터넷은행 중 OCC로부터 연방은행으로 인가받은 첫 번째 사례이다. Varo는 2015년 설립 당시 전자화폐기관(E-money institution)으로 운영되다가 은행 인가를 준비하여 2020년 7월 OCC로부터 SPNB로 국법은행 인가를 받았다. 자본 적정성과 리스크 관리체계의 구비는 금융 안정성의 유지와 소비자 보호에 필요한 요건인 바, Varo 은행이 은행 인가를 취득한 당시 FDIC로부터 요구받은 최소자본금은 $104.4 million (약 1,450억원)이었다.[111] Varo 은행

---

106) OCC, “Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies”, (July 2018), pp.2-3.
107) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.31.
108) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.31
109) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), p.31.
110) OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), pp.31-32.
111) FDIC는 당시 Varo가 최소 1억 440만 달러의 자본 요건을 보유할 것을 요구하였다.

은 국법은행 인가 취득으로 사업영역을 크게 확장할 수 있게 되었다.[112]

한편, 소파이 테크놀로지(SoFi Technologies)는 핀테크업체로서 연방준비제도(Fed)와 OCC로부터 은행 지주사가 될 수 있는 은행 인가를 2022년초 취득하여[113] SoFi(소파이) 은행을 설립하고[114] 디지털 뱅킹, 대출, 모바일 금융서비스, 주식거래, 투자관리등 다양한 금융 서비스를 제공하는 올인원 플랫폼으로 영업한다.

Chime(차임)은 차임 파이낸셜(Chime Financial, inc)이 은행 인가는 받지 않았으나 2013년 설립 이후 빠르게 성장 중이며 모바일 뱅킹으로 현재 미국에서 가장 큰 준(準)은행으로 평가받고 있으며(이용자: 2021년 1천3백만여 명) 무(無)수수료 전략으로 직불카드와 즉시 대출 서비스 제공 등 사용자들에게 인기 있는 디지털금융플랫폼이다.[115] 차임(Chime) 앱을 설치하면 방코프(Bancorp) 은행, 스트라이드 은행 등과 연계해 사용자를 위한 은행 계좌를 개설해 주고, 비자를 통해 무료로 직불카드를 제공하며 무(無)수수료 전략으로 직불카드 사용이나 계좌 이체나 최저 잔고 유지를 위한 수수료가 없고, 차임과 연계된 현금지급기(ATM)의 경우 현금인출 수수료도 부과하지 않아 큰 인기를 누리고 있다.[116]

근래 미국의 인터넷은행 인가 사례를 살펴보면 적어도 국법은행 인가시 특별법이나 별도 특혜요건을 두고 있지 않으며, OCC는 금융 안정성 및 건전성 측면에서 인터넷은행에 고유한 위험요소를 추가로 검토하여 인가 여부를 결정하여 왔다.[117]

BankingDive, “Varo becomes first challenger bank to get national charter from OCC”, (July 31, 2020), https://www.bankingdive.com/news/varo-first-challenger-bank-charter-occ/582686/.

112) 연방인가를 받은 은행으로 운영하면 미국의 핵심 은행업에 해당하는 신용카드업과 대출업을 운영할 수 있을 뿐만 아니라, 잠재적으로 로보어드바이저 서비스와 같은 더 다양한 제품군을 제공할 수 있게 되며(그 이전까지 Varo는 대출을 제공하기 위해 주 대출 허가에 의존하였다), 공동 계좌, 송금 및 머니마켓 계좌를 제공할 수 있게 된다. 또한 FDIC 보험이 적용되는 연방은행으로서 Varo는 자체적으로 예금을 수신받아 대출이 가능하다. BankingDive, “Varo becomes first challenger bank to get national charter from OCC”, (July 31, 2020).

113) Sofi 명칭은 사회적 금융(Social Finance)의 약자를 차용한 것으로, 소파이는 대출과 현금 계정, 체크 카드와 같은 은행 상품을 취급하지만 기술적으로 은행은 아니었으며 다른 핀테크 업체들처럼 연방예금보험공사(FDIC)가 보증하는 은행들과 제휴를 맺고 사업을 벌여왔다. 연합인포맥스, “소파이 주가, 은행 지주사 허가 소식에 11% 급등”, (2022.1.20.), https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4194657.

114) 당시 OCC는 SoFi의 인가시 SoFi 은행이 일체의 가상자산 활동이나 서비스에 관여하지 않을 것을 조건으로 부과하였다. Ballard Spahr LLP, “OCC approves national bank charter applications of fintech company”, (Jan. 24, 2022), https://www.consumerfinancemonitor.com/2022/01/24/occ-approves-national-bank-charter-applications-of-fintech-company/.

115) 차임의 고객은 수수료를 내지 않고 직불 카드를 사용할 수 있고 예금 및 저축도 할 수 있다. 또 즉시대출도 가능하고, 이자율도 낮다. 모바일 뱅킹은 무료고, 200달러까지 ATM 당좌 인출도 무료로 제공한다. 회사의 수익은 직불카드 고객이 물건을 살 때, 판매자가 지불하는 거래 수수료에서 발생한다. 유니콘타임스, ‘[해외 유니콘 탐방] 'MZ세대 열광' 美 모바일 뱅킹 데카콘 - '차임'“, (2023.2.15.), https://www.unicorntimes.kr/news/articleView.html?idxno=500

116) 더스탁, “[미국IPO] 골드만삭스, 모바일 뱅킹 1위 기업 차임(Chime) 증시 입성 지원할까?”, (2022.01.23.), https://www.the-stock.kr/news/articleView.html?idxno=15642.

117) 이수진, “미국 인터넷전문은행 인가 사례 및 시사점”, 주간금융브리프 24권 21호, 한국금융연구원 (2015. 5), 13면.

3. 우리나라 은행업 인가제도 운영현황과 개선방향

가. 은행업 인가제도와 인가사례

(1) 은행법상 은행과 은행업 인가제도

현재 은행 인가를 관장하는 법에는 은행법 외에도 특례법으로「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법」('인터넷전문은행법')이 있다. 다만 인터넷전문은행법은 은행법에 관한 몇가지 특례를 규정한 것에 불과하며 은행 인가에 관한 핵심적인 내용은 은행법에 규정되어 있다. 은행법에 의하면 은행업이란 예금을 받거나 유가증권 또는 그 밖의 채무증서를 발행하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 자금을 대출하는 것을 업(業)으로 하는 것으로 정의되며(법 제2조 제1호), 은행이란 은행업을 규칙적ㆍ조직적으로 경영하는 법인(한국은행 제외)이다(은행법 제2조 제2호). 은행업을 영위하려면 금융위원회로부터 인가를 받아야 하며(은행법 제8조), 은행법에 의해 인가받은 금융기관만이 은행 명칭을 사용할 수 있다(은행법 제14조). 은행법상 은행은 설립근거법, 영업범위 등에 따라 일반은행(시중은행, 지방은행), 특수은행, 외은지점으로 구분된다.

은행법상 규정된 은행의 고유업무는 수신업무, 여신업무, 내·외국환업무 등 자금중개와 직접 관련되는 업무로 지정되어 있으며(법 제27조 제2항) 그 외에도 부수업무과 겸영업무를 광범위하게 영위할 수 있다.[118] 은행은 영업으로 불특정·다수인을 상대로 예금수취·대출을 할 수 있으므로 거래 상대방 보호와 금융안정을 위하여 일정한 진입제한 규제가 필요하다.

현행 은행법은 실질적인 여수신 업무를 수행하는지가 아니라 인허가 근거법에 따라 '은행'으로서 '은행업'을 수행하는지를 결정하는 방식이며, 은행법상의 은행이 아닌 '비(非)은행금융기관'들도 다양하게 설립되어 존재하고 있다. 은행과 유사한 여수신업무를 그 주업무로 취급하는 상호저축은행이나 상호금융과 같은 비은행금융기관은 은행보다 제한된 조건으로 설립되어 은행과 상이한 규제를 받는데 설립 규제의 경우 은행보다 훨씬 더 약화된 규제가 적용된다.

현행 은행법상 은행업의 영위는 특별법에 의한 특수은행을 제외하면 시중은행, 지방은행 및 인터넷전문은행법상의 인터넷전문은행의 형태로 영위하게 된다. 은행의 설

118) 부수업무는 금융위원회에의 신고사항이며 이에는 지급보증, 장외파생금융상품거래, 금 실물의 매매·대여·금 적립계좌 등 금융상품의 개발 및 판매, 보험상품 및 수익증권 등 금융상품의 판매 대행, 은행업 관련 전산시스템 및 소프트웨어 대여·판매업무, 기업구조조정의 중개·주선·대리 및 자금조달 자문업무 등이 포함된다(법 제27조의2). 은행의 겸영업무에는 파생상품의 매매ㆍ중개 업무, 신탁업무, 신용카드업무 등 다수가 해당되며 이 역시 금융위원회 신고사항이다(법 제28조, 시행령 제18조의2).

립은 모두 금융위원회의 인가대상이며. 인가 요건에는 법인 성격의 적합성, 자본금, 사업계획의 타당성, 주주구성, 설립·인수자금의 적정성, 발기인·대주주·경영진의 경영능력과 성실성 및 공익성 등 여러 항목이 심사된다. 은행의 인가요건 및 절차는 대부분 동일하며 일부 인가요건 및 영업구역·방식에 차이가 있다. 최소자본금 측면에서 시중은행은 1,000억원, 지방은행은 250억원, 인터넷전문은행은 250억원의 요건이 설정되어 있으며, 비금융주력자 주식보유한도 면에서 시중은행은 4%, 지방은행은 15%, 그리고 인터넷전문은행은 34%로 차별적인 상한이 적용된다.

시중은행과 지방은행은 은행법에 설립근거를 두고 있으나 은행업을 주로 전자금융거래의 방법으로 영위하는 인터넷전문은행의 경우 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법」[119]이 제정되어 있으므로 동법에 따른 특례를 적용받는 것을 선택할 수 있다.

은행법상 시중은행의 인가 요건은 1. 자본금이 1천억원 이상일 것, 2. 은행업 경영에 드는 자금 조달방안이 적정할 것, 3. 주주구성계획이 제15조, 제15조의3 및 제16조의2에 적합할 것, 4. 대주주가 충분한 출자능력, 건전한 재무상태 및 사회적 신용을 갖출 것, 5. 사업계획이 타당하고 건전할 것, 6. 발기인(개인인 경우만 해당한다) 및 임원이 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제5조에 적합할 것, 7. 은행업을 경영하기에 충분한 인력, 영업시설, 전산체계 및 그 밖의 물적 설비를 갖출 것이 필요하다(은행법 제8조 제2항).

지방은행이란 '전국을 영업구역으로 하지 아니하는 은행'을 말하며(은행법 제2조 제1항 제10호 가목), 지방은행의 영업 구역에 대해서는 현재 각 지방은행의 정관이 규정하고 있다.[120] 지방은행의 경우 일부 인가요건이 시중은행 대비 완화되어 있으며[121] 최저자본금이 250억원으로 하향되어 있는 반면, 동일인의 주식보유한도는 상향되어 의결권 있는 발행주식 총수의 15%까지 보유 가능하다(은행법 제15조 제1항 제2호). 아울러, 금산분리 원칙에서 시중은행에서 비금융주력자는 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 4%를 상한으로 주식을 보유할 수 있는 반면, 지방은행의 경우에는 15%로 완화되어 있다(은행법 제16조의2 제1항).

한편, 인터넷전문은행이란 은행업을 주로 전자금융거래의 방법으로 영위하는 은행을 말하며 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법」(이하 '인터넷전문은행특례법')에 따라 은행법상 인가기준에 대한 특별규정이 적용된다.[122] 인터넷전문은행특례

119) 2018.10.16. 제정되어 2019.1.17. 시행되었다.

120) 이 점을 들어 은행 자체적으로 영업 지역을 정하고 있다고 할 수 있다고 보는 견해로, 고동원, "은행 설립 제도의 법ㆍ제도적인 개선 방향", 성균관법학 제20권 제3호, 성균관대학교 법학연구소(2008.12), 1011면.

121) 고동원, 위의 논문 (2008), 1015면: 지방은행과 시중은행의 차이점은 전국을 영업 구역으로 할 수 있느냐 아니냐 하는 것이고 최저 자본금 기준도 차이가 있으며, 동일인 주식 보유 한도 기준도 서로 상이하다. 지방은행의 영업 구역 및 본점 소재지 등에 대해서는 은행법령이나 규정이 아니라 각 지방은행의 정관에 규정되어 있기 때문에 은행업 인가 신청시 어느 영업구역까지 영업소 설치가 가능할지 명확하지 아니한 면이 있다. 같은 논문 (2008), 1015면 및 1019면.

법은 2018.10.16. 제정되어 2019.1.17. 시행되었다. 동법에 따르면 인터넷전문은행의 인가요건도 원칙적으로 일반은행업 인가기준과 동일하나, 자본금 액수 및 비금융주력자의 주식보유 가능 비율 등 일부 요건에서 차이가 있다.[123] 그 외에 인터넷전문은행 특례법상 특별한 규정이 없는한 은행법에서 정하는 바에 따르며 타법을 해석하거나 적용할 때 동법상 인터넷전문은행은 은행법에 따라 인가받고 설립된 은행으로 간주된다(인터넷전문은행법 제3조).

인터넷전문은행법상 인터넷전문은행의 자본금 특례는 은행법에 불구하고 250억원을 최저자본금으로 할 수 있도록 하나 은행업 영위시 지속적으로 유지되어야 하며(법 제4조), 동일인 주식보유 한도가 비금융주력자가 '아닌' 경우 인터넷전문은행은 10%이며(시중은행은 10%, 지방은행은 15%), 비금융주력자이더라도 인터넷전문은행은 최대 34%까지 의결권부 주식의 보유가 허용된다(시중은행 4%, 지방은행 15%)(법 제5조 제1항).[124]

현행법은 주주구성의 적합성 요건을 두어 금융자본·산업자본 분리 원칙에 따라 은행 등 금융기관이 특정 개인, 기업 및 기업집단에 의해 사실상 지배되는 것을 방지하고자 한다. 주주에 대한 적합성 검증과 관련하여 주요주주뿐만 아니라 이들의 특수관계인에 대하여, 출자능력, 재무상태, 사회적 신용, 법규 및 건전한 거래관행 위반전력, 출자금의 적법성·적정성 등을 포괄적으로 검증한다.

인터넷전문은행의 인가 심사시에도 원칙적으로 일반은행업 인가기준과 동일하며(다만 최저자본금 액수 및 비금융주력자의 주식보유 가능 비율 등 일부 요건에서 차이가 있음), 인터넷전문은행은 일반 은행보다 규모나 업무범위가 작을 수 있으므로 이러한 점을 고려하여 심사기준을 적용하며 온라인·비대면 영업을 주로 하는 특성상 이로 인하여 발생하는 위험을 최소화할 수 있는지 여부의 심사를 강화하고 필요시 인가조건을 부과한다.[125] 금융당국은 인터넷전문은행의 인가 심사시 고려사항으로, ① 사업계획의 혁신성(Innovation), ② 주주구성과 사업모델의 안정성(Stability), ③ 금융소비자 편익 증대(Consumer Convenience), ④ 국내 금융산업 발전 및 경쟁력 강화에 기여(Competitiveness), ⑤ 해외진출 가능성(Global Expansion) 등을 두고 있다.[126]

현행 은행법은 일정한 지역이나 일정 사업영역에서 제한적인 영업을 하는 것을 전제로 인가를 부여하는 스몰뱅킹라이센스(small banking license) 제도는 따로두고 있지 않다. 은행법의 태도는「보험업법」상 보험회사의 진입규제 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」('자본시장법')상 금융투자회사의 진입규제와 다르다. 보험업법은 보

---

122) 금융감독원, "금융회사 인허가 매뉴얼", (2023.7), 65면, https://www.fss.or.kr/fss/bbs/B0000085/view.do?nttId=129135&menuNo=200114.

123) 인터넷전문은행 인가심사시 주요고려사항에 대해서는, 금융감독원, "금융회사 인허가 매뉴얼", (2023.7), 65면.

124) 금융감독원, 위의 금융회사 인허가매뉴얼 (2023.7), 56면.

125) 금융감독원, 위의 금융회사 인허가매뉴얼 (2023.7), 65면.

126) 금융감독원, 위의 금융회사 인허가매뉴얼 (2023.7), 65면.

험업을 영위하려는 자는 보험종목별로 허가를 받도록 하며(보험업법 제4조) 모집할 수 있는 보험상품의 종류를 제한받는 소액단기전문보험회사의 경우에는 최저 자본금 요건을 인하한다(보험업법 제9조 제2항). 자본시장법의 경우 기능별 규율체계 관점에서 금융투자업의 종류, 금융투자상품의 범위 및 투자자의 유형을 나눠 소정의 인가업무 단위의 전부나 일부를 선택하여 금융위원회로부터 하나의 금융투자업인가를 받도록 하는 진입규제 방식을 취하고 있다(자본시장법 제6조).

(2) 최근의 은행 인가 사례

1992년 평화은행 인가 이래 장기간 은행 신설인가가 없었으나 24년 만인 2016년 금융위원회는 케이뱅크의 인가신청에 대하여 본인가를 하였으며 그 이후로도 금융위원회는 2개의 추가적인 은행 인가를 내주었는데 이들 3개 은행의 공통적인 특성은 인터넷전문은행이라는 점이다. 현재 운영 중인 인터넷전문은행은 총 3곳으로 케이뱅크와 카카오뱅크는 인터넷전문은행특례법이 시행된 2019.1.17. 이전에 이미 은행법상 은행 인가를 받았으며 토스뱅크는 동 특례법을 적용하여 은행 인가를 받았다.

케이뱅크는 한국의 제1호 인터넷전문은행으로[127] 2015.11.29. 예비인가를 받아 2016.9.30. 본인가신청을 하였고 2016.12.14. 금융위원회로부터 은행업인가를 받아서 2017.4.3. 영업을 개시하였다. 금융위원회는 케이뱅크 은행이 은행업을 「전자금융거래법」 상 전자금융거래의 방법으로 영위하도록 하여 비대면 영업을 부대조건으로 부과하였으며 아울러 케이뱅크 은행 주주인 NH투자증권(주)의 동일인(비금융주력자) 주식보유한도(4%) 초과 신청을 승인하였다.[128] 본인가 당시 케이뱅크의 자본금은 2,500억원이었으며 이사는 9명(사외 6명), 주주 구성은 총 21개사였으며, 핵심 서비스는 중금리 개인 신용대출(빅데이터 기반), 간편심사 소액대출(통신요금 납부정보 등 활용), 체크카드, 직불 간편결제 서비스, 퀵송금 등이었다.[129] 당시 자료상 금융당국은 인가 당시 케이뱅크에 대하여 중신용자·청년층에 대한 은행접근성 제고와 중금리대출, 보다 낮은 결제·지급수수료 등 다양한 신규 서비스 제공 등을 통하여 금융산업 전반에 경쟁과 혁신을 활성화하고 IT·벤처업계 등과의 협력을 통하여 핀테크 산업혁신을 가속화하고 금융산업의 해외진출의 첨병 역할을 할 것을 기대한 것으로 보인다.[130]

한편, 금융위원회는 인터넷전문은행 도입방안을 2015.6.18. 발표하고 예비인가신청

---

127) 금융위원회, “케이뱅크 은행(제1호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료, (2016.12.14.), https://www.fsc.go.kr/no010103/24631?srchCtgry=&curPage=15&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=

128) 금융위원회, “케이뱅크 은행(제1호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료, (2016.12.14.),

129) 금융위원회, “케이뱅크 은행(제1호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료, (2016.12.14.),

130) 최훈 금융위원회 금융서비스국장, “케이뱅크 은행의 은행업 본인가 및 향후일정”, (2016.12.14.) [금융위원회, “케이뱅크 은행(제1호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료 중 첨부자료, (2016.12.14.)]

을 접수하였고 외부평가위원회를 구성하여 사업계획의 타당성을 심사한 후 2015.11.29. 카카오뱅크[131]에 대한 예비인가를 하였다. 이후 2016년 1월 카카오뱅크가 설립된 후 카카오뱅크로부터 2017.1.6. 본인가 신청을 받아 약 3개월 동안 인가요건 충족여부를 심사하여 2017.4.5. 본인가를 하였다. 본인가 당시 카카오뱅크의 자본금은 3,000억 원이며 주주구성은 총 9개사[132]였고 핵심서비스를 중금리 개인신용대출(빅데이터 기반), 간편심사 소액대출, 체크카드, 소상공인 소액대출, 간편송금, 간편해외송금 등이었다.[133] 본인가 당시 카카오뱅크는 비대면 실명인증으로 빠르게 계좌개설을 할 수 있게 하고 주주사가 보유한 비금융데이터 기반으로 하는 차별화된 신용평가를 통하여 합리적인 금리로 중신용자에게 신용대출을 제공하며, 대출 신청·심사·지급의 은행서비스를 자동화하고 하나의 모바일 앱(App)을 통하여 신속·편리하게 제공할 것이며 혁신적인 수수료로 간편 해외송금, 간편 지급결제 및 체크/신용카드 서비스를 제공하고, 금융봇 등을 이용한 맞춤형 상담서비스를 제공하며, 높은 ICT 기술력에 기한 보안체계를 강점을 내세우고, 모바일 거래 특성을 반영한 부정행위적발시스템(FDS)를 구축하는 등 소비자보호시스템, 그리고 오픈 API 기반의 개방형 금융플랫폼 구현 계획을 피력하였다.[134]

토스뱅크의 경우 인터넷전문은행특례법이 시행되고 인터넷전문은행 신규인가 추진방안이 2018.12.24. 발표되면서 인가를 추진하였다. 인터넷전문은행 인가요건은 일반은행과 마찬가지로, 자본금 및 자금조달방안, 주주구성계획 및 대주주, 사업계획의 적정성, 발기인 및 임원의 적격성, 인적·물적·전산설비의 적정성 등의 주요 항목별로 구분하여 심사하도록 되어 있다.[135] 토스뱅크는 2019.12.16. 예비인가를 취득하고 2021.2.5. 본인가를 신청한 후 2021.6.9. 은행업을 인가받았다.[136] 토스뱅크의 설립당시 자본금은 2,500억 원이며 이사는 9명(사외이사 5명), 주주구성은 총 11개사[137]이

---

131) 당시 명칭은 한국카카오은행(주)이나(변경 전) 편의상 카카오뱅크로 통일하여 지칭한다. 2017년 4월 5일 금융위원회로부터 은행업 영업 인가를 받음과 동시에 한국카카오주식회사에서 한국카카오은행으로 사명을 변경

132) 인가 당시 카카오뱅크의 주주 구성은 한국투자금융지주, 카카오, 국민은행, 넷마블게임즈, 로엔엔터테인먼트, 서울보증보험, 우정사업본부, 이베이코리아, 코나아이, 예스이십사, Skyble Luxury Investment Pte.로 총 11개사였다. 금융위원회, "금융위원회, 한국카카오은행(주)에 대한 은행업 인가", 보도자료, 금융위원회 공식블로그 (2017.4.5.), 5면, https://m.blog.naver.com/blogfsc/220975831787

133) 금융위원회, "금융위원회, 한국카카오은행(주)에 대한 은행업 인가", 보도자료 (2017.4.5.), https://m.blog.naver.com/blogfsc/220975831787.

134) 카카오뱅크, "설립추진 경과 및 사업계획", (2017.4.5.), 금융위원회, "금융위원회, 한국카카오은행(주)에 대한 은행업 인가", 보도자료 중 첨부자료 (2017.4.5.).

135) 금융당국은 '인터넷전문은행 인가매뉴얼'을 마련하고 있다. 금융위원회·금융감독원, "인터넷전문은행 인가매뉴얼 및 인가심사 FAQ 게시", 보도참고자료 (2019.2.22.), https://www.fsc.go.kr/no010101/73558?srchCtgry=&curPage=141&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=.

136) 금융위원회, "토스뱅크(제3호 인터넷전문은행) 은행업 인가", 보도자료 (2021.6.9.), 2면, https://www.fsc.go.kr/no010101/76050?srchCtgry=&curPage=&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=; 토스뱅크는 금융위원회에 최초 예비인가를 2019.3.27. 신청한 후 신규인가 재추진방안이 2019.7.14. 발표되면서 2019.10.15. 예비인가를 재신청하였다.

며 핵심 서비스는 중·저신용자 신용대출(빅데이터 기반), 소상공인 대출, 체크카드, 간편송금, 간편해외송금 등이었다. 토스뱅크의 경우 금융위원회는 본인가 이후 2025년(손익분기점 도달 예상시점)까지의 증자계획 이행이라는 토스뱅크의 증자계획의 성실한 이행을 부대조건으로 부과하였다.[138] 토스뱅크는 본인가 당시 그 사업계획서에서 사업추진방향에 대하여 토스의 데이터 등을 통하여 금융소외계층을 포용하며, 송금과 조회에 있어서 고객중심의 혁신적 은행서비스를 제공하며, 수평적 애자일 조직과 문화를 바탕으로 하는 유연한 스타트업은행이 될 것임을 피력하였다.[139]

이상 인터넷전문은행들의 인가 과정을 보면 심사요건은 주로 혁신성 및 ICT 기술력에 기반한 혁신성 및 이로 인한 차별화된 금융서비스 제공 가부, 그리고 데이터처리기술에 기반한 금융소외계층에 대하여 기존 은행 대비 포용서비스의 제공 가부 등이 주로 심사되었으며, 이에 따라 인가 신청자(주된 설립주체)에 대하여 은행법상 주식보유한도 초과 승인도 함께 행해졌다. 인터넷은행특례법은 시중은행 대비 최저자본금 요건을 낮추고 있으나 이를 최저 법정자본금일 뿐으로, 금융당국은 이에 기속되지 않고 사업위험과 자본의 질을 감안하여 자율적인 판단을 하여 왔다. 동법 시행 이후에 행해진 토스은행 인가사례를 보면 당국은 자본의 양과 질을 고려하여 심사하였고(부대조건 참조) 설립초기 은행의 불안정성을 고려하여 설립주체 및 지분참여한 기타 주주들의 재정적 기여의사도 함께 고려한 것으로 보인다.

(3) 준(準)은행 중 상호저축은행 및 상호금융 규제 문제

예금을 수취하면서 신용사업을 영위하는 예금기관중 '은행법상의 은행'이 아닌 비(非)은행금융회사를 '준(準)은행'이라고 지칭한다면, 한국의 경우 준은행에 해당하는 금융회사들이 다수 존재한다. 은행법에 의한 은행업을 영위하는 시중은행, 인터넷전문은행, 지방은행 외에도, 상호저축은행과 상호금융(새마을금고, 신협, 농협, 수협, 산림조합)등 다양한 예금기관이 준은행에 해당하며 각각 별도의 근거법에 의해 인가 및 규제를 받으며 이를 관할하는 정부부처도 여러 기관으로 분산되어 있다.[140]

이 중 상호저축은행은 일반인을 대상으로 하는 수신 및 대출이 제한없이 허용된다는 면에서 은행과 매우 유사하다. 준은행 중 상호저축은행은 공동유대나 자주적 협동

---

137) 토스, 하나은행, 한화투자증권, 중소기업중앙회, 이랜드월드, SC제일은행, 웰컴저축은행, 한국전자인증, Altos Ventures, Goodwater Capital, Ribbit Capital (총 11개사)였다. 금융위원회, "토스뱅크(제3호 인터넷전문은행) 은행업 인가", (2021.6.9.), 6면.

138) 금융위원회, "토스뱅크(제3호 인터넷전문은행) 은행업 인가", 보도자료 (2021.6.9.), 2면.

139) 토스, "사업 추진 현황 및 계획", (2021.6.) [금융위원회, "토스뱅크(제3호 인터넷전문은행) 은행업 인가",보도자료의 첨부자료 (2021.6.9.)]

140) 예컨대 시중은행과 지방은행은 은행법, 인터넷전문은행은 인터넷전문은행법, 저축은행은 저축은행법, 상호금융기관은 새마을금고법, 신용협동조합법, 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 산림조합법에 따른 규제를 받으며 관할 정부부처도 금융위원회, 행정안전부, 농림축한식품부, 해양수산부, 산림청 등 다양하다.

조직을 바탕으로 하지 아니하며[141] 지역적 제한 아래 영업을 하는 영리주식회사로서(법 제3조 및 제4조) 상호금융과 다르며, 오히려 상호저축은행은 일종의 지역적인 '스몰라이센스를 부여받은 은행'의 성격에 상당히 부합한다고 할 수 있다. 상호저축은행업은 증권업 또는 보험업과는 달리 단일의 영업인가 제도를 취하고 있으며[142] 본점 소재지를 기준으로 차등된 자본금을 요구받으며 은행과 달리 대주주 주식보유 한도규제가 적용되지 않는다(법 제6조 및 제6조의2). 한편 현재 영업중인 상호저축은행중 2024년 6월말 기준 총자산규모가 2조가 넘는 대형저축은행이 20개이며 이 중 1위인 OK저축은행은 13조 3,197억원, 2위인 웰컴저축은행은 5조6,554억원의 총자산을 보유하고 있어 그 규모면에서 금융안정성 측면의 고려가 요구된다고 할 수 있다.[143]

근래의 미국 실리콘밸리은행(SVB)의 사례에서 볼 수 있듯 시장에 적은 소요가 일더라도 스마트폰 클릭 몇 번으로 예금 인출이 매우 손쉬워짐에 따라 실시간 '원격 뱅크런'이 가능하게 되어 은행이 단 몇 시간 만에 파산위기에 처할 수 있다.[144] 이는 사회관계망(SNS)를 통한 초연결사회에서 위기설의 전파속도가 매우 빨라지고 모바일 뱅킹의 일반화로 예금인출이 매우 용이해진 결과이며 은행·비은행을 불문하고 뱅크런의 위기에 쉽게 내몰릴 수 있음을 보여준다고 하겠다. 우리나라도 과거 부산저축은행 등 여러 저축은행들에 영업정지처분이 부과되면서 예금자들이 자신의 예금을 인출하고자 몰리는 뱅크런 사태가 발생한 바 있는데, 디지털 기기가 발달된 오늘날은 뱅크런이 시작될 경우 훨씬 파급력이 클 것으로 예상된다.

한편, 상호저축은행과 달리 상호금융업은 개별 근거법에 따라 신용협동조합, 농업협동조합·수산업협동조합·산림조합 및 각각의 중앙회, 새마을금고 및 그 중앙회로 나뉘어 구성원에 대한 상호금융을 제공하고 있다. 상호금융은 그 설립근거법상 '공동유대'를 바탕으로(신용협동조합) 또는 '자주적인 협동조직'을 바탕으로(농협조합, 수협조합 및 새마을금고) 그 구성원의 경제적 지위를 향상시키려는 목적을 가지므로 은행법상 은행과는 정책목표 및 역할이 구분되므로 영리법인과 유사한 규제를 하기 어렵다. 그러나 근래 지역 내 상업 금융기관 수준 이상의 외형을 가진 조합이 늘어나고, 부동산 PF, 공동대출 등 새로운 영업행태가 확산됨에 따라 외형과 실질에 걸맞는 건전성 관리 및 영업행위, 지배구조 등 제도 정비가 필요하다는 논의가 행해지고 있다.[145]

---

141) 상호저축은행은 사금융을 제도금융권으로 흡수하고자 1972년 8·3조치로 제정된 「상호신용금고법」에 의해 설립된 서민금융기관으로, 주요 업무로는 신용계(契) 및 신용부금 업무 외에도 예·적금의 수입업무, 자금의 대출 및 어음의 할인 업무 등이 있다.

142) 금융감독원, "금융회사 인허가 매뉴얼", (2023.7), 670면.

143) 예금보험공사, "주요통계", https://www.kdic.or.kr/save/manage_detail.do

144) 당시 미국 내 자산 기준 16위 규모(총 자산 2,090억 달러, 총 예금은 1,754억 달러)로 실리콘밸리 스타트업의 돈줄로 불리웠으나 뱅크런 발생 약 2일만인 2023.3.10. 소재지인 캘리포니아주 금융당국에 의하여 폐쇄되고 FDIC가 투입되면서 파산절차에 돌입한 바 있다. 세종, "실리콘밸리은행 및 시그니처은행의 파산이 주는 시사점", 뉴스레터 (2023.3.17.), https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/2052.

145) 금융위원회, "2024년 제1차 상호금융정책협의회 개최", 보도자료 (2024.5.20.), 2면, https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156631474#pressRelease; 이에 따

(4) 준(準)은행 중 종합지급결제업자 규제 문제 (제도 도입시)

과거 21대 국회에서 종합지급결제사업자 제도의 도입이 추진된 바 있는데 당시 종합지급결제사업자 제도 도입은 전자금융거래법 개정을 통한 것이었다.[146] 이들 전자금융거래법 개정(안)에 따르면, 종합지급결제사업자는 모든 전자금융업의 영위는 물론, 은행처럼 고객에게 직접 지급결제전용계좌(Payment Account)를 개설할 수 있으며 금융공동망에 참가할 수 있으나, 엄격한 인가요건 대신 금융위원회의 '지정'을 받아 영업을 할 수 있었다. 아울러 종합지급결제사업자는 전자금융거래법상 전자금융업자에 불과하여 금융소비자보호법 및 예금자보호법의 적용대상에서 제외될 예정이었다.

그런데 전자금융거래법 개정(안)에 따라 종합지급결제사업자에게 허용될 예정인 이용자 계좌개설권한 및 이를 통한 자금의 수취는 '예금수취', 그리고 이용자에 대한 후불결제(일정 한도) 기능의 허용은 사실상 '여신'에 해당하여 準은행업으로 볼 소지가 있음이 지적되었다.[147] 반면 현행 은행법의 은행업 정의상 은행업은 중개기능을 수행하는 경우에 한하여 은행업을 수행하는 것으로 제한하여 해석하여야 하므로[148] 중개기능을 수행한다고 볼 수 없는 종합지급결제업자는 은행업을 수행하지 않는다는 의견[149]이 있다.

IT 혁신으로 핀테크 기업에 의한 다양한 형태의 은행업 침입 현상이 일어나는 오늘날, 자금의 명백한 중개기능에 한정하여 은행업 인가대상을 한정하여 운영할지는 논의가 필요하다. 현행 은행법은 은행업무의 범위(고유업무)로 수신업무, 여신업무, 내·외국환업무를 각각 규정하나(법 제27조 제2항), 수신과 여신 간의 관계를 따로 언급하지 않고 있다. 아울러 은행업에 대한 은행법상 정의를 그대로 받아들인다면 예금수취와 자금대출 중 어느 하나만을 주로 영위한다고 하거나 또는 다른 은행들과 광범위하게 업무제휴로 맺되 이용자들에게 전면적으로 나서서 사실상 은행업을 영위하는 것처럼 하더라도 엄격한 은행업 인가를 회피할 수 있을 것이다.[150] 그러나 이용자 보

라 개별 근거법에 따른 건전성 규제 등의 차이를 줄이고자 상호금융업 통합논의도 행해지고 있다.

146) 전자금융거래법 개정을 통한 종합지급결제업 제도 도입을 추진한 의안으로 윤관석 의원 대표발의안 (의안번호 2105855) 및 김병욱 의원 대표발의안 (의안번호 2113137)

147) 양기진, 앞의 논문 (2021), 157~158면; 종합지급결제업을 준(準)은행업으로 볼 수 있다면 제도권의 은행과 달리 상당한 규제차익이 존재할 수 있어서 불합리하다. 같은 논문, 162~164면.

148) 은행법은 '은행업'을 예금을 받거나 유가증권 또는 그 밖의 채무증서를 발행하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써(수신업무) 조달한 자금을 대출(여신업무)하는 것을 업(業)으로 하는 것으로 정의 (법 제2조 제1항 제1호)

149) 이성복, "종합지급결제업 도입 쟁점과 시사점", 이슈보고서 23-20, 자본시장연구원 (2023.10.25.), https://www.kcmi.re.kr/report/report_view?report_no=1757.

150) 이에 대해 제도권 내의 은행이 그 업무의 일부를 비금융회사에게 광범위하게 위탁·수행할 경우 경우에 따라 엄격한 은행 인가제도의 취지를 저해할 소지에 대하여 지적한 문언으로, 최영주, "은행법상 은행업무의 기능에 관한 연구", 부산대 법학연구 제61권 제4호, 부산대학교 법학연구소 (2020), 20면.

호나 금융안정성 입장에서는 예금수취 기능 하나만으로도 충분히 중요하다는 점을 부인할 수 없다.

반면, 영국이나 미국 법제의 경우 인가 대상인 은행업의 범위를 넓게 정의하고 있다. 영국의 경우 은행업은 '예금수취'라는 규제대상 행위(regulated activity of accepting deposits)를 행하는 인가받은 자가 행하는 것으로 하며(UK Banking Act 2009), 미국의 경우 국법은행 인가대상인 핵심 은행기능 수행이란 예금 수취, 수표지급 또는 여신(lending money) 중 어느 하나를 수행하는 것으로 하여(12 CFR 5.20(e)(1)), 당국의 은행 인가대상의 범위를 넓히고 있다.

나. 현행 은행 인가제도 운영 관련 개선방향

(1) 신규 형태의 은행 진입에 적절히 대응 가능한 인가 요건 운영

(자본금 요건의 탄력적인 운용)

미국, 영국의 경우와 마찬가지로 우리나라의 경우에도 은행업 인가요건 중 가장 중요한 요건의 하나가 자본금 요건이다. 자본금은 새롭게 진입하는 은행이 자신이 하고자 하는 금융서비스를 제대로 제공하고 사업계획을 실천하기 위한 기본자금이며 은행업을 통해 발생할 수 있는 리스크를 흡수할 수 있는 버퍼로서 금융안정과 소비자보호를 위한 가장 중요한 자원이기 때문이다. 또한 신규 은행은 영업이익을 내기까지 시간이 필요하므로 출범 당시 납입 자본금 그리고 출범후 일정 기간 필요한 자금의 원천으로서 자본금의 중요성은 두말할 나위가 없다고 할 것이다.

자본금 요건과 관련하여 우리나라는 관련법에서 시중은행, 지방은행 및 인터넷은행에 대해 최저 자본금을 명시하고 신설 인가시 법에서 정한 이상의 자본금을 확보할 것을 일괄적으로 요구하고 있다. 반면 앞에서 살펴보았듯이 미국의 국법은행법은 은행의 최저자본금을 명시하지 않으며, 국법은행의 인가 당국인 OCC도 공식적으로 최저자본금의 금액 기준을 제시하지 않고 은행의 사업계획, 영업범위나 업무내용을 살펴 그에 따른 위험에 부응하는 자본 적정성을 충족시키도록 하여 요구자본을 탄력적으로 운영하고 있다. 그리고 OCC는 신규 은행에 대한 본인가 후 3년간 인가 조건 및 안전성·건전성 요건을 부과하고 신설된 은행의 재무 상태와 지속가능한 안정성 여부를 집중 모니터링한다.

영국의 은행 인가당국인 PRA도 은행 인가를 받은 자의 선택에 따르긴 하나 시범운영(mobilization) 단계를 두어 해당 단계 중에는 예금 수신을 제한하고 당국이 밀접하게 해당 신설 은행을 모니터링하고 있다. 은행 역시 시범운영 단계를 선택하여 충분히 자본을 모으고 여러 인프라를 보완할 수 있는 기회를 가질 수 있어서 인가당국 및 은행 모두에게 호혜적인 제도라고 할 것이다. 예컨대 영국의 Mondo 은행의

경우 설립 과정에서 2016년 8월 시범운영 단계를 선택하고 예금수신은 제한받으면서[151] 은행을 개장하여 추가자본을 조달하고 은행 IT 시스템을 보완하며 자본 적정성을 더 끌어올리기 위한 준비기간을 가질 수 있었다.[152]

해외 사례를 감안하면 일률적인 법정 최저자본금을 두는 것으로는 인가 신청 은행의 고유한 상황을 고려하지 못하므로 현행처럼 법에 최소 자본금 요건을 두는 방식은 별다른 실익이 없고 위험 부응적 감독에도 적합하지 않다. 따라서 현행과 같은 최소 자본금 요건과 함께 자기자본 요건을 함께 두거나 또는 자기자본 요건을 요구하는 방식 하나로 변경하되, 인가당국이 인가 신청 은행의 사업계획을 고려하여 위험에 비례하여 그 위험에 충분한 필요 자기자본을 구비하도록 하는 등 보다 탄력적인 운용을 고려할 수 있겠다. 아울러 은행의 본인가 이후에도 해당 신설 은행이 안정될 때까지 일정기간 중점 모니터링하고 본인가시 해당 신설 은행에 대하여 금융안정 및 예금보험기금에의 위해방지에 필요하다고 생각되는 조건을 적극 부과하도록 인가재량을 충분히 활용할 필요가 있다고 할 것이다.

(인터넷은행 특례에 대한 고려)

현재 우리나라의 경우 인터넷전문은행에 대해서는 특례법이 마련되어 최소자본금 액수 및 비금융주력자의 주식보유 가능 비율 등 일부 요건에서 인가 특례를 제공하고 있다. 그런데 은행업 시장 내의 경쟁 혁신을 위하여 이러한 인터넷전문은행 설립시 인가요건을 더 완화하는 특례를 두어야 할지에 관한 논의가 가능하다.

미국이나 영국의 인가 당국은 지점이 없이 온라인 위주로 금융서비스를 제공하는 인터넷은행에 대하여 이러한 은행이 인적·물적 설비 없이 운영비용이 적게 든다는 것만으로 무조건 낮은 수준의 자본금이나 자기자본을 적용하고 있지 않다. 개별 인가 신청 건마다 그에 내재된 위험의 관점에서 자본수준의 적정성을 심사하는데, 온라인으로 전국적인 범위의 영업의 수행이 가능하고 제공하려는 금융서비스를 고려하여 해당 사업계획이 예금보험기금 건전성 및 금융안정에 미치는 영향을 감안한다. 예금유치나 보유, 대출 및 대출채권 유동화나 기타 서비스 제공에 있어서 디지털 전달채널에 크게 의존하는 은행의 사업계획에서 필수적인 마케팅 및 운영비용이 과소평가될 소지가 있어서 이 경우 해당 은행의 유동성 위험을 증가시킬 수 있으므로 이를 어떻게 관리할지를 그 사업계획에서 잘 다루고 있는지도 중요한 심사요건으로 다루어져야 한다.

우리나라의 경우도 핀테크회사의 은행업 진출에 대해 금융 혁신과 경쟁 촉진, 금융소비자에 대한 서비스 확대의 측면과 같은 긍정적 측면만 강조하여 감경 특례를 두

151) 당시 시범운영 기간 중 최대 5만 파운드의 총 예치금을 받을 수 있는 조건이었다.
152) K&L Gates LLP, "UK grants FinTech a banking licence - another tier of regulation?" (August 21 2016), https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=906e6010-c16b-4daa-adaf-70817ddbe892.

는 것으로 논의를 치중할 것이 아니다. 오히려 핀테크회사의 안정적인 은행으로의 성장 가능성, 유동성 변동 위험, 전자금융거래의 안전성 등 인터넷은행이 가질 수 있는 약점을 감안하여 상황 적합적 심사기준을 도입하고 인터넷전문은행에 특유한 측면에 관한 심사기준은 적정히 강화하는 것을 고려할 필요가 있다.

(2) 준(準)은행에 대한 통합된 진입규제 체계 모색

예금취급기관이지만 은행법의 규제를 받지 않는 소위 준(準)은행은 우리나라에 다양하게 존재하고 있다. 이에는 상호저축은행과 함께 상호금융기관(새마을금고, 신협, 농협, 수협, 산림조합)이 활동하고 있으며 이들은 각 별도 근거법에 기반하며 다양한 부서의 관할대상이다.

이 중 구성원 간의 공동유대나 자주적 협동조직을 바탕으로 하지 아니하는 상호저축은행은 영리 주식회사로 설립되어 현재 일반인을 대상으로 수신 및 대출이 제한없이 허용된다는 면에서 은행과 매우 유사한 면이 있다. 다만 지역적 제한 아래 영업을 하여야 하는 제한을 부과받으므로 지역적인 스몰라이센스를 부여받은 은행의 성격에 상당히 부합할 수 있으나 상호저축은행은 지역 제한 하에 본점 소재지를 기준으로 완화된 자본금 요건(40억에서 120억 사이)을 요구받으며 대주주 주식보유 한도규제가 적용되지 않는 등 은행 대비 완화된 규제를 적용받아 규제차익이 논란될 수 있다.

한편, 미국의 국법은행 중 특수목적국법은행(SPNB)의 일종인 지역사회개발은행(Community Development bank)은 소외된 지역사회에 혜택을 주는 것을 목적으로 하지만 기본적으로 일반 은행과 마찬가지의 규제를 받는다. 다만, 지역사회개발은행이 보유하는 여신 프로젝트가 일반 영리은행과 다르다는 특성을 고려하여 국법은행법은 지역사회개발은행에게 자본요건 관련 특례[153]를 선택할 기회를 부여하고 있다.

미국 사례를 고려하면 우리나라의 경우도 불특정다수를 대상으로 영업을 하는 예금기관이면서도 규제수준이 낮아 금융안정 및 예금보험기금에 영향을 미칠 소지가 있는 상호저축은행에 대해서는 진입규제를 좀더 강화할 것을 논의할 수 있다. 현행 상호저축은행의 업무내용과 규모를 볼 때 굳이 은행과 별도법으로 규제수준을 이원화하여 병존시켜야 할 이유가 크지 않아 보인다. 따라서 상호저축은행의 인가 요건의 조정, 즉 진입규제의 강화와 함께 현행과 같은 별도법을 두는 대신, 점진적으로 통합은행법으로 포섭하여 규제하는 방안을 생각할 수 있다.

상호저축은행의 은행법 내 포섭을 지원하고 핀테크회사의 은행업 진출을 돕기 위하여 비교적 소형의 은행을 은행 규제망 내에 포섭하고자 은행법 개정이 검토될 수 있다. 현행 은행법은 종목별 또는 규모별 별도 인가제도를 마련하고 있지 않으나, 스

153) 지역사회개발은행은 일반은행에게 적용되는 자본요건 대신 지역사회개발은행의 투자전략에 보다 유리한 지역사회개발은행 레버리지비율 체제(community bank leverage ratio framework)를 선택할 수 있다.

몰라이센스와 같은 소형은행 인가 제도를 신설하여 일정한 지역제한이나 거래상대방 제한, 사업전략 등을 감안하여 인가요건을 두고 비례적인 위험을 고려하여 안전하고 건전한 은행 시스템에 영향을 미치지 않도록 하는 관점에서 심사하도록 제한을 부여할 것이다. 이를 통하여 소형은행의 진입을 촉진하고 이들 소형은행들이 독자적인 영업전략으로써 기존 은행과 전국적인 영업망 내에서 경쟁하거나 상생하는 소위 챌린저 은행으로 활동하거나 진화할 수 있을 것이다.

아울러 준(準)은행에 대한 통합된 진입규제 논의를 과거 종합지급결제사업자 제도 도입 논의에도 적용하여 향후 관련 논의가 다시 제기될 경우 이와 관련하여 과거처럼 전자금융거래법상 전자금융업자로 도입할지 또는 동일위험-동일규제 차원에서 은행법에 의하여 인가받도록 하고 금융안정성 차원에서 더 높은 수준의 감독대상으로 받아들일지 논의가 필요하다. 오늘날 IT 혁신으로 핀테크 기업에 의한 다양한 형태의 은행업 침입 현상이 관찰되는 이상 자금의 명백한 중개기능에 한정하여 은행업 인가대상을 한정하는 것은 재고가 필요하다. 종합지급결제사업자가 직·간접적으로 이용자 자금을 수취하고 있다고 인정되며 이를 통하여 이용자 보호나 금융안정성상 논의가 필요한 지점에 이른다면 전자금융업자로 경량 규제를 부과하는 것보다는 은행 인가를 받도록 하는 것이 좋고 영국의 사례처럼 은행 신설 단계에서 소형은행 인가제도를 선택할 수 있도록 하는 방안도 강구할 수 있다.

<참 고 문 헌>

고동원, “은행 설립 제도의 법ㆍ제도적인 개선 방향”, 성균관법학 제20권 제3호, 성균관대학교 법학연구소 (2008.12)

금융감독원, “금융회사 인허가 매뉴얼”, (2023.7), https://www.fss.or.kr/fss/bbs/B0000085/view.do?nttId=129135&menuNo=200114

금융위원회, “케이뱅크 은행(제1호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료, (2016.12.14.), https://www.fsc.go.kr/no010103/24631?srchCtgry=&curPage=15&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=

금융위원회, “금융위원회, 한국카카오은행(주)에 대한 은행업 인가”, 보도자료, 금융위원회 공식블로그 (2017.4.5.), https://m.blog.naver.com/blogfsc/220975831787

금융위원회, “토스뱅크(제3호 인터넷전문은행) 은행업 인가”, 보도자료 (2021.6.9.), https://www.fsc.go.kr/no010101/76050?srchCtgry=&curPage=&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=

금융위원회, “2024년 제1차 상호금융정책협의회 개최”, 보도자료 (2024.5.20.), https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156631474#pressRelease

금융위원회·금융감독원, “인터넷전문은행 인가매뉴얼 및 인가심사 FAQ 게시”, 보도참고자료 (2019.2.22.), https://www.fsc.go.kr/no010101/73558?srchCtgry=&curPage=141&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=

더스탁, “[미국IPO] 골드만삭스, 모바일 뱅킹 1위 기업 차임(Chime) 증시 입성 지원할까?”, (2022.01.23.), https://www.the-stock.kr/news/articleView.html?idxno=15642

세종, “실리콘밸리은행 및 시그니처은행의 파산이 주는 시사점”, 뉴스레터 (2023.3.17.), https://www.shinkim.com/kor/media/newsletter/2052

심수연, “유럽 챌린저 은행의 성장 및 시사점”, 자본시장포커스 2022-20호, 자본시장연구원 (2022.10.11.), https://www.kcmi.re.kr/publications/pub_detail_view?syear=2022&zcd=002001016&zno=1685&cno=6000

양기진, “전자금융거래법 개정(안)의 종합지급결제사업자 관련 쟁점 분석 - 윤관석 의원 대표발의안을 중심으로”, 법과기업연구 제11권 제2호, 서강대학교 법학연구소 (2021)

연합인포맥스 “<시사금융용어> 네오뱅크(Neo Bank)”, (2018.6.1.), https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=3452710

예금보험공사, “주요통계”, https://www.kdic.or.kr/save/manage_detail.do

유니콘타임스, ‘[해외 유니콘 탐방] 'MZ세대 열광' 美 모바일 뱅킹 데카콘 - '차임'“, (2023.2.15.), https://www.unicorntimes.kr/news/articleView.html?idxno=500

이수진, “미국 인터넷전문은행 인가 사례 및 시사점”, 주간금융브리프 24권 21호, 한국금융연구원 (2015. 5)

최영주, “은행법상 은행업무의 기능에 관한 연구”, 부산대 법학연구 제61권 제4호, 부산대학교 법학연구소 (2020)

현대경제신문, “제4 인뱅 인가 기준 곧 공개...“자본금이 가장 중요”“, (2024.11.5.), https://www.finomy.com/news/articleView.html?idxno=218107.

Acharya, Vira, and Tanju Yorulmazer, 2007, Too many to fail-An analysis of time-inconsistency in bank closure policies, Journal of Financial Intermediation 16, 1-31.

Acharya, Viral, and Tanju Yorulmazer, 2008, Information contagion and bank herding, Journal of Money, Credit, and Banking 40, 215-231.

Adams, Robert, and Dean Amel, 2016, The effects of past entry, market consolidation, and expansion by incumbents on the probability of entry in banking, Review of Industrial Organization 48, 95-118.

Adrian, Tobias, and Markus Brunnermeier, 2009, CoVar, Federal Reserve Bank of New York Staff Report N. 348, Revised August.

Agarwal, Sumit, Souphala Chomsisengphet, Chunlin Liu, Chancheng Song, and Nicholas Souleles, 2018, Benefits of relationship banking: Evidence from consumer credit markets, Journal of Monetary Economics 96, 16-32.

Agarwal, Sumit, David Lucca, Amit Seru, and Francesco Trebbi, 2014, Inconsistent Regulators: Evidence from banking, Quarterly Journal of Economics 129, 889-938.

Agoraki, Mari-Eleni, Manthos Delis, and Fotios Pasiouras, 2011, Regulations, competition, and bank risk-taking in transition countries, Journal of Financial Stability 7, 38-48.

Allen, Franklin, Elena Carletti, and Robert Marquez, 2008, Credit market competition and capital regulation, Manuscript, University of Pennsylvania, Center for Financial Studies, and Arizona State University, January 13.

Allen, Franklin, and Douglas Gale, 2004, Competition and financial stability, Journal of Money, Credit, and Banking 36, 453-480

Ambrocio, Gene, Iftekhar Hasan, Esa Jokivuolle, and Kim Ristolainen, 2020, Are bank capital requirements optimally set? Evidence from researchers' views, Journal of Financial Stability 50, 100772.

Anand, Bharat, and Alexander Galetovic, 2006, Relationships, competition, and the structure of investment banking markets, Journal of Industrial Economics 54, 151-199.

Arping, Stefan, 2019, Competition and risk taking in banking: The charter value hypothesis revisited, Journal of Banking and Finance 107, 105609.

Arping, Stefan, 2017, Deposit competition and loan markets, Journal of Banking and Finance 80, 108-118.

Bain, Joseph, 1956, Barriers to New Competition, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Ballard Spahr LLP, "OCC approves national bank charter applications of fintech company", (Jan. 24, 2022), https://www.consumerfinancemonitor.com/2022/01/24/occ-approves-national-bank-charter-applications-of-fintech-company/.

Banking Dive, "Varo becomes first challenger bank to get national charter from OCC", (July 31, 2020), https://www.bankingdive.com/news/varo-first-challenger-bank-charter-occ/582686/

Barbosa, Klenio, Bruno de Paula Rocha, and Fernando Salazar, 2015, Assessing competition in the banking industry: A multi-product approach, Journal of Banking and Finance 50, 340-362.

Beauhurst, "Top UK Challenger Banks | 2024", (15 February 2024), https://www.beauhurst.com/blog/uk-challenger-banks/

Beck, Thorsten, 2008, Bank competition and financial stability: Friends or foes? World Bank Policy Research Working Paper No. 4656. June.

Beck, Thorsten, Olivier De Jonghe, and Glenn Schepens, 2013a, Bank competition and stability: Cross-country heterogeneity, Journal of Financial Intermediation 27, 218-244.

Berger, Allen, 2006, Potential competitive effects of Basel II on banks in SME credit markets in the United States, Journal of Financial Services Research 29, 5-36.

Berger, Allen, 2003, The economic effects of technological progress: Evidence from the banking industry, Journal of Money, Credit, and Banking 35, 141-176.

Besanko, David, and George Kanatas, 1996, The regulation of bank capital: Do capital standards promote bank safety? Journal of Financial Intermediation 5, 160-183.

Besanko, David, and Anjan Thakor, 1992, Banking deregulation: Allocational consequences of relaxing entry barriers, Journal of Banking and Finance 16, 909-932.

Bikker, Jacob, and Katarina Haaf, 2002, Competition, concentration, and their relationship: An empirical analysis of the banking industry, Journal of Banking and Finance 26,

2191-2214.

Bikker, Jacob, Sherrill Shaffer, and Laura Spierdijk, 2012, Assessing competition with the Panzar- Rosse model: The role of scale, costs, and equilibrium, Review of Economics and Statistics 94, 1025-1044.

BOE, "New Bank Start-up Unit", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit

BOE, "Prudential Regulation Authority Rulebook: Guidance", SS3/21 (10 Nov. 2024), 4.2-4.4, https://www.prarulebook.co.uk/guidance/supervisory-statements/ss03-21---non-systemic-uk-banks-the-pras-approach-to-new-and-growing-banks/4-capital-expectations-of-new-and-growing-banks/10-11-2024?p=1.

BOE, "PRA RuleBook Instruments 2021", (Jan. 2021), https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy/pra-rulebook-instruments-2021

BOE, "PRA Rulebook", (28. 6, 2024), https://www.prarulebook.co.uk/pra-rules/definition-of-capital/1-application-and-definitions/28-06-2024?p=1

BOE, "A review of requirements for firms entering into or expanding in the banking sector: one year on", (July 2014), p.10, https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/publication/a-review-of-requirements-for-firms-entering-into-or-expanding-in-the-banking-sector-26-march-2013.pdf

BOE, "What are the business models of new fintech firms in the UK?", (29 March 2019), https://www.bankofengland.co.uk/bank-overground/2019/what-are-the-business-models-of-new-fintech-firms-in-the-uk

BOE, "New banks authorised since 2013", https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/new-bank-start-up-unit/new-banks-authorised-since-2013

Boone, Jan, 2001, Intensity of competition and the incentive to innovate, International Journal of Industrial Organization 19, 705-726.

Boot, Arnoud, 2000, Relationship banking: What do we know? Journal of Financial Intermediation 9, 7-25.

Boot, Arnoud, and Matej Marinč, 2008, The evolving landscape of banking, Industrial and Corporate Change, 17, 1173-1203.

Boot, Arnoud, and Anjan Thakor, 2000, Can relationship banking survive competition? Journal of Finance 55, 679-713.

Boyd, John, and Gianni De Nicolo, 2005, The theory of bank risk taking and competition revisited, Journal of Finance 60, 1329-1343.

Boyd, John, Gianni De Nicolo, and Abu Jalal, 2006, Bank risk-taking and competition revisited: New theory and new evidence, IMF Working Paper WP/06/297, December.

Boyd, John, and Mark Gertler, 1993, U.S. commercial banks: Trends, cycles, and policy, in Olivier Blanchard and Stanley Fischer, ed., NBER Macroeconomics Annual, pp. 319-368.

Byron Mühlberg, "The UK's Best Challenger Banks 2024: Fees, Exchange Rates, Usability, Features, and More Guide", (Jan 16, 2024), https://www.monito.com/en/wiki/top-three-challenger-banks-uk#faq

Calomiris, Charles, and Thanavut Pornrojnangkool, 2009, Relationship banking and the pricing of financial services. Journal of Financial Services Research 35, 189-224.

Carletti, Elena, 2008, Competition and regulation in banking, in Handbook of Financial Interme- diation and Banking, ed. Anjan Thakor and Arnoud Boot, Amsterdam: Elsevier, pp. 449-482. Carletti, Elena, 2004, The structure of bank relationships, endogenous monitoring, and loan rates, Journal of Financial Intermediation 13, 58-86.

Carletti, Elena, Philipp Hartmann, and Giancarlo Spagnolo, 2002, Implications of the bank merger wave for competition and stability, Third Joint Central Bank Research Conference on Risk Measurement and Systemic Risk, Bank for International Settlements, March 7-8, 2002.

Carlson, Mark, and Kris James Mitchener, 2006, Branch banking, bank competition, and fi nancial stability, Journal of Money, Credit, and Banking 38, 1293-1328.

Claessens, Stijn, 2009, Competition in the financial sector: Overview of competition policies, International Monetary Fund Working Paper WP/09/05, March.

Claessens, Stijn, and Luc Laeven, 2004, What drives bank competition? Some international evidence, Journal of Money, Credit, and Banking 36, 563-583.

Congressional Research Service, "An Analysis of Bank Charters and Selected Policy Issues", (January 21, 2022), p.20, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47014.

Craig, Ben, and Valeriya Dinger, 2013, Deposit market competition, wholesale funding, and bank risk, Journal of Banking and Finance 37, 3605-3622.

Dasgupta, Partha, and Joseph Stiglitz, 1981, Entry, innovation, exit: Towards a dynamic theory of industrial market structure, European Economic Review 15, 137-158.

Degryse, Hans, Olena Havrylchyk, Emilia Jurzyk, and Sylwester Kozak, 2012, Foreign bank entry, credit allocation, and lending rates in emerging markets: Evidence from Poland,

Journal of Banking and Finance 36, 2949-2959.

Demirgüc-Kunt, Asli, and Harry Huizinga, 2013, Are banks too big to fail or too big to save? International evidence from equity prices and CDS spreads, Journal of Banking and Finance 37, 875-894.

De Nicolò, Gianni, and Elena Loukoianova, 2007, Bank ownership, market structure, and risk, IMF Working Paper No. WP/07/215.

De Nicolò, Gianni, 2001, Size, charter value, and risk in banking: An international perspective, Manuscript, International Monetary Fund, April.

Diamond, Douglas, 1984, Financial intermediation and delegated monitoring, Review of Economic Studies 51, 393-414.

Diamond, Douglas, and Phillip Dybvig, 1983, Bank runs, deposit insurance, and liquidity, Journal of Political Economy 91, 401-419.

Dowd, Kevin, 1994, Competitive banking, bankers' clubs, and bank regulation, Journal of Money, Credit, and Banking 26, 289-308.

Fintech Global, "UK neobanks on the verge of outpacing legacy banks in app downloads by 2025", (July 25, 2024), https://fintech.global/2024/07/25/uk-neobanks-on-the-verge-of-outpacing-legacy-banks-in-app-downloads-by-2025/

Foos, Daniel, Lars Norden, and Martin Weber, 2010, Loan growth and riskiness of banks, Journal of Banking and Finance 34, 2929-2940.

Freixas, Xavier, Bruno Parigi, and Jean-Charles Rochet, 2000, Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank, Journal of Money, Credit, and Banking 32, 611-638. Freixas, Xavier, and Jean-Charles Rochet, 2008, Microeconomics of Banking, 2nd Edition, MIT Press: Cambridge, MA.

Geroski, P.A., 1995, What do we know about entry? International Journal of Industrial Organiza- tion 13, 421-440.

Goddard, John, and John Wilson, 2009, Competition in banking: A disequilibrium approach, Journal of Banking and Finance 33, 2282-2292.

Goodhart, Charles, 1988, The Evolution of Central Banks, MIT Press: Cambridge, MA. Gormley, Todd, 2010, The impact of foreign bank entry in emerging markets: Evidence from India, Journal of Financial Intermediation 19, 26-51.

Gorton, Gary, and Ellis Tallman, 2016, Too-bit-to-fail before the Fed, Federal Reserve Bank of Cleveland Working Paper 16-12, May.

Haldane, Andrew, 2012, The dog and the frisbee, Federal Reserve Bank of Kansas City

Economic Policy Symposium, Jackson Hole, Wyoming, August 31.

He, Zhaozhao, 2015, Rivalry, market structure, and innovation: The case of mobile banking, Review of Industrial Organization 47, 219-242.

Jelle van Schaick, “What is an EMI Licence and Why do You Need One?” Intergiro (13 March, 2022), https://www.intergiro.com/resources/emi-licence

K&L Gates LLP, “UK grants FinTech a banking licence - another tier of regulation?” (August 21 2016), https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=906e6010-c16b-4daa-adaf-70817ddbe892

Kaufman, George, 2014, Too big to fail in banking: What does it mean? Journal of Financial Stability 13, 214-223.

Keeley, Michael, 1990, Deposit insurance, risk, and market power in banking, American Economic Review 80, 1183-1200.

Lehner, Maria, 2009, Entry mode choice of multinational banks, Journal of Banking and Finance 33, 1781-1792.

Marinč, Matej, 2008, Essays on Bank Monitoring, Regulation, and Competition, PhD. Dissertation, University of Amsterdam.

Matutes, Carmen, and Xavier Vives, 2000, Imperfect competition, risk taking, and regulation in banking, European Economic Review 44, 1-34.

Matutes, Carmen, and Xavier Vives, 1996, Competition for deposits, fragility, and insurance, Journal of Financial Intermediation 5, 184-216.

Matutes, Carmen, and Xavier Vives, 1994, Shared ATM networks and banking competition, European Economic Review 38, 1113-1138.

OCC, “Charters: Comptroller’s Licensing Manual”, (Dec. 2021), https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/licensing-booklet-charters.html

OCC, “Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies”, (July 2018), https://www.occ.treas.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/considering-charter-apps-from-fin-tech-companies.html

Ogura, Yoshiaki, 2012, Lending competition and credit availability for new firms: Empirical study with the price cost margin in regional loan markets, Journal of Banking and Finance 36, 1822-1838.

Ogura, Yoshiaki, 2006, Learning from a rival bank and lending boom, Journal of Financial Intermediation 15, 535-555.

Panzar, J.C., and J.N. Rosse, 1987, Testing for 'monopoly' equilibrium, Journal of Industrial Economics 35, 443-456.

Petersen, Mitchell, and Raghuram Rajan, 1995, The effect of credit market competition on lending relationships, Quarterly Journal of Economics 110, 407-443.

Repullo, Rafael, 2004, Capital requirements, market power, and risk-taking in banking, Journal of Financial Intermediation 13, 156-182.

Repullo, Rafael, and Javier Suarez, 2004, Loan pricing under Basel capital requirements, Journal of Financial Intermediation 13, 496-521.

Revolut, “Revolut is now authorised with restrictions as a UK Bank”, News (26 July 2024), https://www.revolut.com/blog/post/revolut-uk-bank/

Revolut, “What is the UK 'mobilisation' phase?”, https://help.revolut.com/help/accounts/what-does-uk-banking-licence-with-restrictions-mean-to-my-account/what-is-the-uk-mobilisation-phase/

Rochet, Jean-Charles, 2010, Systemic risk: Changing the regulatory perspective, International Journal of Central Banking 6, 259-276.

Schaeck, Klaus, and Martin Cihák, 2012, Banking competition and capital ratios, European Financial Management 18, 836-866.

Schaeck, Klaus, and Martin Čihák, 2010, Competition, efficiency, and soundness in banking: An industrial organization perspective, European Banking Center Bank Discussion Paper No. 201068S, July.

Schaeck, Klaus, Martin Čihák, and Simon Wolfe, 2009, Are competitive banking systems more stable?.Journal of Money, Credit, and Banking 41, 711-734.

Scheffman, David, and Richard Higgins, 2003, Twenty years of raising rivals' costs: History, assessment, and future, George Mason Law Review 12, 371-387.

Skaleet, “Which license do you need to become a neobank?”, (June 11, 2021), https://skaleet.com/en/blog/which-license-do-you-need-to-become-a-neobank

Stigler, George, 1971, The theory of economic regulation, Bell Journal of Economics and Man- agement Science 2, 3-21.

Stiroh, Kevin, and Philip Strahan, 2003, Competitive dynamics of deregulation: Evidence from U.S. banking, Journal of Money, Credit, and Banking 35, 801-828.

The Fintech Times, “What is a Challenger Bank?”, (April 1, 2021), https://thefintechtimes.com/what-is-a-challenger-bank/

Wu, Ji, Minghua Chen, Bang Nam Jeon, and Rui Wang, 2017, Does foreign bank

penetration affect the risk of domestic banks? Evidence from emerging economies, Journal of Financial Stability 31, 45-61.

Zhou, Chen, 2010, Are banks too big to fail? Measuring systemic importance of financial institu- tions, International Journal of Central Banking 6, 205-250.