

## 국내은행의 상업성과 공공성

배영목 (충북대학교 명예교수)

### ■ 요약 ■

일반은행이 특수은행과 달리 비대면거래와 핀테크 확산을 계기로 점포 인원 등을 줄이고 최근 기준금리 인상을 계기로 예대마진폭까지 확대하는 등 상업성을 대폭 강화하여 얻은 수익을 주주와 임직원이 독차지 하자 공공성을 외면한다는 논란이 일어났다. 특수은행 일반은행 모두 이자수입에 절대적으로 의존하여 경영되고 있고 예대금리차는 기준금리, 각종 리스크 등 다양한 요인에 의해 결정되고 각국의 사정에 따라 그 수준도 차이가 나기 때문에 예대마진 조정으로 해결할 수 없다. 일반은행은 물론 특수은행도 국민의 세금으로 구제받는 일이 없도록 무엇보다도 은행의 건전성과 유동성을 잘 관리하고 금융서비스의 양과 질을 높일 수 있는 금융포용전략을 적극적으로 수용하고 생산적 금융을 확장하고 금융소비자의 잉여를 보호하기 위해 노력하여야만 공공성 논란에서 벗어날 수 있을 것이다.

최근 금리상승으로 인해 가계와 기업의 상환부담이 가중되고 있는 가운데 은행권, 특히 일반은행의 2022년 사상최대의 수익을 기반으로 한 과도한 주주 배당과 임직원 성과급이 알려지면서 국내은행의 공공성을 확대하여야 한다는 문제제기가 있었다. 금융당국이 일반은행의 공공성을 강화한다는 취지로 정책성 자금공급의 확대, 대출금리 인하와 예대마진 축소, 4대 시중은행의 과점체제의 해소와 함께 경쟁촉진 등 다양한 방안들을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 우리나라에는 정책성 자금을 전담하는 특수은행이 있음에도 불구하고 일반은행의 과도한 수익추구를 견제하면서 정책성 자금공급 확대도 요구하는 움직임이 있다.

금융회사인 국내은행의 상업성을 파악하기 위해 일반은행과 특수은행의 수익과 비용의 구조와 추이부터 살펴볼 필요가 있다. 또한 국내은행의 공공성이란 은행의 어떤 책무를 말하는 것이며 은행은 이 책무를 제대로 수행하여 왔는가를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 정책금융기관인 특수은행이 일반은행과 경쟁하면서 상업성을 강화하고 있는 반면에 상업금융기관인 일반은행은 정부의 정책적 요구도 있고 공공성도 외면할 수 없다. 이 글에서는 일반은행과 특수은행의 역할과 형태를 비교함으로써 일반은행의 상업성과 공공성의 실상을 살펴본 다음, 마지막으로 일반은행의 공공성을 높일 수 있는 방안을 점검해 본다.

**국내은행의 두 유형: 일반은행과 특수은행**

우리나라 은행은 은행법에 의거 설립·영업하는 일반은행과 개별 특수은행법에 의거 설립·영업하는 특수은행이 있다. 일반은행은 시중은행, 지방은행 및 외국은행 국내지점 등으로 구분된다. 일반은행은 예금·대출 및 지급결제 업무를 핵심업무로 하고 있다. 특수은행은 이에 추가하여 국가 정책적 필요에 의해 설립되어 정책적으로 지원이 필요한 부문에 전문적으로 자금을 공급하여 왔다. 그런데 일

부 특수은행은 점차 일반은행으로 전화되었을 뿐 아니라 일반은행 업무를 확대한 결과로 일반은행과 큰 차이 없이 경쟁하게 되었다. 현재 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행, 농협은행과 수산업협동조합중앙회의 신용사업 부문인 수협은행 등이 특수은행에 속한다. 이 특수은행은 일반은행과 달리 정부의 별도의 요구가 없더라도 설립목적에 맞게 정책성 자금을 공급하는 공공성을 주요 책무로 하고 있지만 일반은행과 마찬가지로 금융회사로서 수익을 극대화하려는 상업성을 함께 가지고 있다.

〈표 1〉 일반은행과 특수은행의 주요 경영지표

	점포수		임직원수	
	일반	특수	일반	특수
2018	4,883	2,070	82,739	36,708
2019	4,838	2,066	82,645	36,966
2020	4,555	2,045	81,135	37,290
2021	4,229	2,005	78,757	37,411
2022(9)	3,995	2,002	77,198	37,257
	자기자본수익률 ROE(%)		BIS자기자본 비율(%)	
	일반	특수	일반	특수
2018	7.93	8.2	15.9	14.8
2019	7.92	4.82	15.9	14.4
2020	6.55	3.97	17.1	15.7
2021	7.05	6.84	17.1	15.3
2022(9)			16.4	14.3

자료:금융감독원, 금융통계월보

국내은행은 코로나19 위기로 인한 경제적 충격이 나타난 2020년 이후 일반은행과 특수은행의 대응에서 약간의 차이가 있었다. 이 시기 비대면거래와 핀테크 활용이 빠르게 확산되자 일반은행은 특수은행과 달리 점포수도 크게 줄이고 임직원수도 크게 줄여 판매·관리 비용을 크게 절감할 수 있었다. 그런데 서비스업이 중심인 자영업과 대면사업체의 침체로 대출수요는 다소 줄었으나 이 시기의 금리인

하로 인한 주택가격과 전세가격의 폭등에 힘입어 가계대출수요가 훨씬 더 늘었다. 그 결과 국내은행의 수익성은 곧바로 회복되었고 국내은행의 건전성도 도리어 개선되었다. <표 1>의 ROE(자기자본순수익률)와 BIS자기자본비율 추이에서 확인할 수 있다. 2022년에 와서 금리인상으로 예대마진의 확장으로 수익성은 더 개선되었지만 부동산가격의 하락으로 인해 국내은행의 건전성이 악화되기 시작하였다.

**국내은행의 수익과 비용의 구성**

국내은행의 주요 수입은 각종 대출에 따른 이자수입이고 주요 비용은 자금조달에 따른 이자비용과 관리·판매 등에 따른 영업비용이다. 이자수입 중에서 가장 비중이 큰 것은 원화대출수입이다. 이것은 가계와 기업에 대한 원화대출의 이자수입이다. 국내은행의 총이익에서 이자순수입이 차지하는 비중은 <그림1>에서 보듯이 외국은행에 비해 매우 높다. 국내은행의 수입원이 다원화되어 있지 않기 때문이기도 하지만 이 자료는 은행계정에 국한된 것으로 신탁 등 다른 업무에 의한 수입은 제외되어 있기 때문이기도 하다.

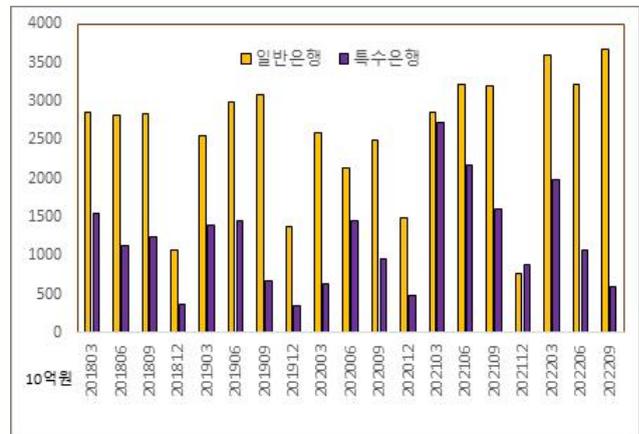
<그림 1> 이자순수익/총이익 비율



자료: 금융감독원, 금융통계월보

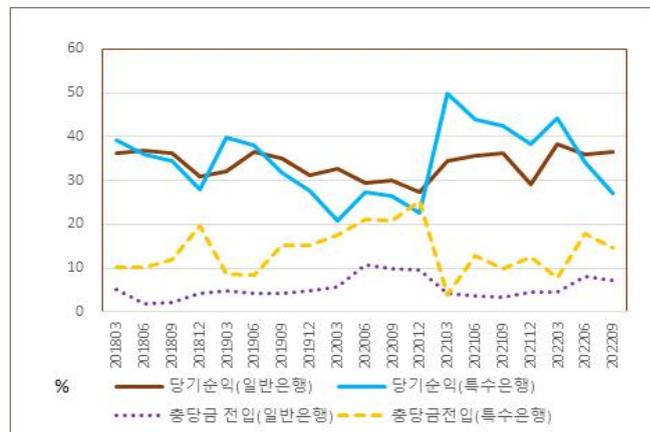
국내은행의 이자순수익의 비중을 보면, 일반은행이 특수은행에 비해 높고 특수은행의 이자순수익도 코로나19 위기로 일시 낮아졌으나 또 다시 증가하여 최근에는 일반은행과 비슷한 수준에 도달하고 있다. 국내은행은 대출이든 채권이든 이자수입에 절대적으로 의존하고 있고 예금을 주요자금원으로 하고 있지만 이것이 핵심업무이고 다른 지급결제회사와 경쟁 때문에 결제수수료는 올릴 수 없는 현실적인 제약이 있다. 이런 점에서 은행의 이자수입의 비중이 높은 것만으로 은행을 ‘이자장사꾼’이라든지 ‘대금업자’로 매도하는 것은 적절하지 않다.

<그림 2> 일반은행과 특수은행 당기순이익 추이



자료: 금융감독원, 금융통계월보

<그림3> 총이익 대비 당기순익 비율 및 총당금 전입 비율



자료: 금융감독원, 금융통계월보

은행의 이자순수입에서 판매관리비, 총당금, 법인세, 외환거래나 파생상품거래 등에 따른 손실 처리나 기타 비용을 제외한 것이 당기 순이익이다. 당기순이익이 모두 주주에 귀속되는 것이 아니라 대출손실에 대한 준비금으로 일부 활용된다. <그림 2>에서 일반은행과 특수은행의 당기순이익의 추이를 보면, 분기별로 차이는 있지만 일반은행이 특수은행에 비해 압도적으로 많다. 이러한 추이는 최근에 더욱 강화되고 있다. 일반은행의 최근의 높은 수준의 당기순이익만으로 공공성을 외면하고 상업성만을 강화한 결과라고 단정하기는 어렵다.

은행의 당기순익에 영향을 미치는 여러 요인이 있다. 이자비용을 제외한 총이익 규모가 가장 중요한 것이겠지만 당기순이익 비율도 살펴볼 필요가 있다. 특수은행의 경우 당기순이익/총이익 비율은 일반은행에 비해 변동 폭이 크다. 특수은행의 당기순이익율의 급격한 변동은 총당금 전입 비율과 상관된 것으로 보인다. 총당금 전입 비율이 높으면 당기순익 비율이 낮기 때문이다. 이것은 특수은행이 대출손실이 늘어난 결과로 총당금 전입비율이 높아지면 당기순이익 비율은 낮아진다는 것을 시사하고 있다. 여기서 특히 주목할 부분은 일반은행의 총당금 전입비율이 특수은행에 비해 크게 낮다는 것이다. 일반은행이 특수은행에 비해 신용도가 높거나 담보가 확실한 대출을 주로 취급해 왔기 때문에 BIS 자기자본비율도 높고 총당금 전입 비율도 낮을 것이다. 이것은 일반은행이 특수은행에 비해 경기변동이나 금리변동에 덜 영향을 받는 안전한 대출을 더 많이 취급해 온 결과와 무관하지 않을 것이다.

**국내은행의 순이자마진(예대마진)**

<표 2>에서 다른 나라와 우리나라의 순이자마진을 비교해 보면, 우리나라의 순이자마진(예대마진)은 미국이나 중국보다는 낮은 편이지만 일본, 영국, 독일보다는 높은 편이다.

이 시기 각 나라의 인플레이션율이나 금리수준이 다르고 예금과 대출의 구성이 다르고 시장구조도 달랐기 때문에 순이자마진의 고저 자체를 문제로 삼을 수는 없다. 하지만 주요국의 순예대마진은 점차로 낮아지고 있는 점에는 주목할 필요가 있다. 이것은 전세계적으로 은행업무의 디지털화나 금융산업 간의 경쟁이 강화되고 있음을 시사하는 것이다. 하지만 원인을 정확히 모른 상태에서 은행의 순이자마진의 상승만을 억제하려는 단기적인 처방은 장기적으로 고객이나 은행에 좋지 않을 수도 있기 때문에 바람직하지 않아 보인다.

<표 2> 주요국의 순이자마진

(단위 : %)

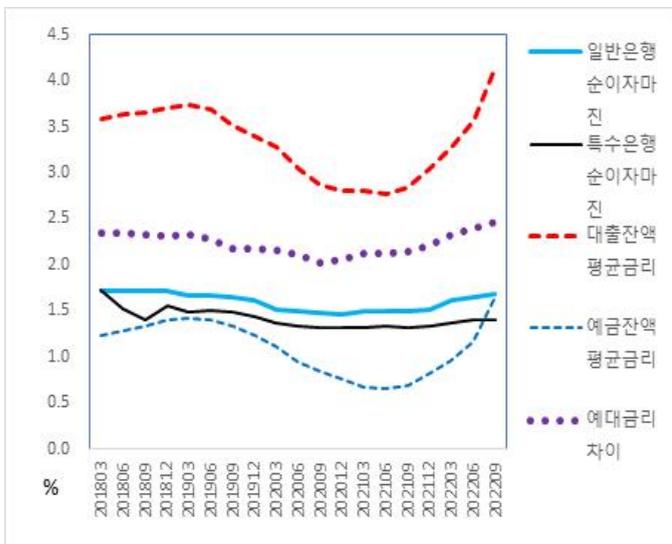
	미국	일본	영국	독일	중국	한국
2011	3.65	1.13	1.65	0.80	3.18	2.65
2012	3.53	1.02	1.04	0.80	3.26	2.53
2013	3.43	0.89	1.50	0.87	2.98	2.23
2014	3.46	0.92	1.48	0.95	2.81	2.06
2015	3.32	1.08	1.72	1.02	2.75	1.62
2016	3.34	0.99	1.54	1.25	2.26	1.81
2017	3.43	0.96	1.54	1.35	2.22	2.02
2018	3.57	1.05	1.62	1.32	2.06	1.91
2019	3.44	0.94	1.88	1.33	2.14	1.81
2020	3.08	0.82	1.32	1.31	2.26	1.73

자료: The World Bank(2022), Global Financial Development Database

<그림 4>을 보면 금리가 상승하는 시기에는 예대금리 차이가 커지지만 금리가 하락하는 시기에는 예대금리 차이가 줄어들고 있다. 최근 대출금리가 크게 오르면서 가계와 기업의 금리상승으로 인한 부담은 가중되는 반면에 국내은행의 총이익은 예대금리 차이의 확대에 늘어났기 때문에 이에 대한 반감이 없을 수 없다. 은행의 예대금리차는 (기준)금리가 오르는 시기에 확대되고 변동금리대출 혹은 저원가성예금의 비중이 높아질 경우 더 확대되고 대출시장 점유율이 높아지는 시기에 확

대되고 경쟁이 촉발되면 축소되지만 대출관련 리스크가 커지는 시기에 확대되는 것으로 관찰되었다.<sup>1)</sup> 이 연구 결과를 참고로 해 추측해보면 은행의 예대금리차 확대는 기준금리의 인상, 경기침체와 금융시장 불안에 따른 리스크의 증가 등과 가장 관련성이 컸던 것으로 보인다. 이와 같이 예대금리차가 단기적인 금융정책과 거시경제 또는 금융시장 상태와 관련된 것이기 때문에 대출시장의 구조나 예대상품의 재편 같은 장기대책으로 해결하는 것은 적절한 대응이 아닐 것이다.

<그림 4> 예대마진 관련 주요지표 추이



자료: 금융감독원, 금융통계월보

<그림 4>를 보면, 국내은행 중에서 일반은행의 순이자마진이 특수은행의 것보다 높다. 그것은 일반은행이 수익성이 낮고 위험성이 큰 정책성 대출을 최소화한 반면에 특수은행은 설립목적에 맞게 때로는 정부에 요구에 따라 수익성이 낮고 위험성도 큰 대출도 하지 않을 수 없었기 때문이다. 특수은행이 위험성이 큰 정책성 대출을 함에도 그 위험을 정책금리 상한 때문에 가산금리에 적절히 반영할 수 없다. 그 결과 특수은행은 위험성이 큰 대

1) 한국은행, “우리나라 은행의 예대금리차 변동요인 분석 및 시사점”(BOK 이슈노트 No.2022-39)

출을 많이 취급하고 있음에도 불구하고 대출금리를 높일 수 없다. 그리고 특수은행은 정부의 재정자금의 지원이 없는 한 일반은행보다 낮은 금리로 자금을 조달할 수 없기 때문에 수익구조를 개선하기 위해서는 상업성 대출을 늘려야 하지만 일반은행에 비해서는 그 비중이 낮기 때문에 낮은 순이자마진을 감수할 수밖에 없는 것이다.

국내은행의 상업성과 공공성

일반은행은 외환위기 이후 기업보다는 가계를 대상으로, 그것도 부동산 담보 위주 대출로 영업을 확대하여 신용위험을 줄이면서 수익성을 개선하여 상업적 이익을 극대화할 수 있었다. 일반은행은 폭증하는 가계대출 수요로 인해 담보위주의 대출과 고신용자 중심의 대출에 주력하여 건전성을 유지하는 것에 성공하였으나 중저신용자가 접근할 수 없는 금융기관이 되어 이들의 금리부담이 상대적으로 더 높아졌다. 일반은행은 금융의 포용성을 확대하는 차원에서 저신용자에 대한 고금리대출 상품으로서 새희망홀씨대출을 취급하여 2020년 기준으로 7조원까지 늘렸다. 그럼에도 일반은행은 여전히 예금은 잘 받아주지만 대출은 쉽지 않는 금융기관으로 인식되고 있다.

금융안정과 부동산시장 안정을 위한 각종 정책적 대출규제가 강화되었지만 일반은행의 경우 특수은행과 달리 정책성 자금의 대출은 거의 사라지면서 신용위험도 줄어들어 건전성이 높아지고 시장금리에 접근한 대출로 수익성도 개선되어 상업성이 강화되었다. 이러한 결과로 일반은행은 특수은행에 비해 수익성과 건전성이 크게 개선되었다. 코로나19 위기 이후 자영업 침체와 가계수지 악화에도 불구하고 저금리로 인한 부동산 가격 폭등세로 대출수요가 폭증하여 일반은행은 물론 특수은행의 수익성이 도리어 개선되었다. 더욱이 최근의 금리상승으로 예대마진까지 증가하여 순이익이 크게 증가하였지만 부동산 가격 하락과 경기침체에 따라 건전성은 점차 악화되는 것처럼 보인다. 일반은행은 물론 특수은행이 경기

침체와 자산가격 하락에 따른 미래의 부실화에 대비하여 대손준비금을 더 확대하기보다는 당장의 이익을 나누는 것에 힘을 모으고 있기 때문에 일반은행이 공공적 책무를 외면하고 상업적 이익에만 몰입한다는 비판이 확산된 것이다.

일반은행은 정부의 정책적 요구, 예를 들어 금융안정을 위한 감독을 받아왔을 뿐 아니라 부동산 가격 안정을 위한 대출규제를 받아왔다. 그것은 일반은행이 공공성을 의식한 것이 아니라 은행업이 가장 많은 규제를 받은 금융회사라는 특징 때문일 것이다. 일반은행은 코로나19 위기 이후 비대면거래 확산을 계기로 핀테크를 적극 활용하여 업무를 수행하는 것에서 나아가 점포를 줄이고 인원을 줄여서 정보화에 덜 익숙한 계층의 금융기관의 접근과 이용에서 불편이 크게 증가하였다. 특히 거리보다는 소득 위주로 점포가 재배치되자 지방 중소도시의 불편도 크게 늘었다. 즉 은행에 와야만 처리할 수 있는 업무가 있는 일반고객들의 불만이 지점의 축소로 인한 길어진 동선과 대기시간으로 인해 점점 커지고 있다.

### 국내은행의 공공성은 어떻게 높아지는가?

첫째, 국내은행은 일반은행이든 특수은행이든 금융회사로서 이윤을 추구하지만 통화정책의 주요목표인 물가안정과 금융안정을 위해 시행되는 법규와 정책을 충실히 이행함으로써 국민경제 안정에 기여해야 한다. 만약 국내은행이 통화정책파급기구, 자금중개기관, 지급결제기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하면 한국경제의 혼란이 발생할 수 있다. 과거 1997년 외환·금융위기 때 경험하였듯이 국내은행이 담당한 역할이나 그 영향력, 다시 말해 공공성 때문에 많은 은행들을 정리도 하였지만 주요 시중은행은 국민의 세금인 공적자금을 투입하여 구제한 바가 있다. 뱅크런이나 은행의 파산은 전염효과로 인해 발생하는 금융불안을 통해 국민경제에 큰 충격을 줄 수 있기 때문에 국가는 이에 이르지 않도록 감독하고 보호한다. 국내은행이 또 다시 국민들의

세금으로 구제받는 일이 없도록 수익성에 앞서 건전성과 유동성을 적절히 유지하면서 예금·대출·결제 업무를 안정적으로 수행하는 것이 그들의 가장 중요한 책무이다.

둘째, 국내은행은 일반은행이든 특수은행이든 정책적 요구와 상관없이 좁게는 금융수요자, 넓게는 국민들의 신뢰를 받기 위해서 금융포용전략을 적극적으로 수용해야 할 것이다. 즉 국내은행은 글로벌 금융위기 이후 국제적으로 표준화되어 제시되고 있는 금융포용전략, 구체적으로 금융기관 접근 및 금융서비스 이용 가능성 제고, 신용이용 장벽 완화, 금융소비자 보호 등을 실천하려는 자세를 가져야 한다. 구체적으로 국내은행은 오랫동안 야심차게 추진한 서민지원금융정책에도 적극 동참하여 사회적 공헌을 하면서 과도한 지점 축소나 인원 감축도 자제하여 대고객 서비스 질도 높여야 할 것이다.

셋째, 국내은행 중에서 일반은행도 정책금융기관은 아니지만 가계대출 위주에서 벗어나 상업적 대출로 축적한 이익을 활용하여 잠재성이 있는 기업이나 창업자에게도 자금을 적기에 공급하는 등 생산적 금융에도 힘을 기울여야 할 것이다.

넷째, 시장선도자 위치에 있는 국내 대형은행이 그들의 시장지배력을 활용하여 대출의 진입장벽을 높이거나 대출이자를 필요 이상으로 높이고 또한 예금이자 인상을 늦추거나 예금이자를 과도하게 낮추어 금융소비자의 잉여를 가져가는 관행이 있었다면 자발적으로 시정해야 할 것이다. **SIES**

**| 약 력 |** 서울대학교 물리학과를 졸업하고 동대학원에서 경제학 석사 및 박사 학위를 받았다. 충북대학교 경제학과에서 근무하였고 현재 서울사회경제연구소 운영위원장을 맡고 있다.