



삼일회계법인

전환점에 선 저축은행, 재편과 혁신의 방향은?

삼일PwC경영연구원 | Industry Focus

January 2026



들어가며

최근 금융환경의 변화 속도는 과거의 예측들을 크게 넘어서는 국면에 접어들었다. 지속적인 물가 압력과 금리 불확실성 지속, 부동산 시장 조정, 비은행권 중심의 리스크 확대, 그리고 규제체계의 전면 재편 논의 등이 맞물리며, 저축은행 산업이 직면한 환경은 과거와 비교할 수 없을 만큼 구조적 변화를 요구하고 있다. 이는 단기적 경기 변동이 아니라 산업의 기반을 구성하는 수익모델, 자산구조 및 감독체계 전반에서 구조적 재조정이 요구되는 국면이 전개되고 있다.

저축은행은 그간 서민·중소상공인을 대상으로 신용공급의 보완적 역할을 수행하며 금융 포용성의 한 축을 담당해 왔다. 그러나 부동산PF 의존 심화, 포트폴리오 편중, 고금리 환경에서의 조달 부담 확대, 디지털 경쟁력 격차 등 구조적 취약요인들이 동시에 현실화되면서, 업권의 지속가능성이 근본적으로 재검토되는 상황에 놓여 있다. 최근 PF 부실의 정리 과정에서 나타난 건전성 하락과 자본 부담은 이러한 취약성이 표면화된 대표적 사례다.

이전까지는 경기 사이클 회복이나 규제 조정으로 자연스럽게 안정 국면에 진입하던 패턴이 반복되어 왔다면, 지금은 산업 구조 자체가 새로운 균형점을 요구하는 구조적 전환기라는 점이 본질적으로 다르다. 더군다나 인공지능(AI) 등 기술 발전을 비롯해 디지털화 및 데이터 인프라 중요성 부상 등 금융환경의 급격한 변화가 가속화되면서, 이러한 구조적 재편 압력은 더욱 심화되고 있다. 따라서 저축은행이 어떤 형태의 산업적 역할을 유지할 것인지, 기존 모델이 어떤 방식으로 재편될 수 있는지, 그리고 정책·감독체계는 어떠한 방향으로 조정되어야 하는지에 대해 보다 본질적인 성찰이 필요한 시점이다.

본 보고서가 저축은행업권의 현황을 객관적으로 진단하고, 다가올 산업 재편의 흐름에 선제적으로 대응하는 데 실질적인 인사이트를 제공할 수 있기를 기대한다.

Contents

1. 저축은행 산업의 미래 방향성은?	3
1.1 저축은행업권, 지속 가능성의 분기점에 서다	4

2. 저축은행업권 특성 및 규제 환경	6
2.1 업권 정체성 및 사회·기능적 역할	7
2.2 영업체계의 제도적 운영 구조	8
2.3 수익모델 및 자산구조 특성	9
2.4 감독 및 지원체계 운영 방식	10
2.5 규제·제도적 환경 및 영향	11

3. 저축은행업권 경영지표 현황 및 전망	12
3.1 수익성 – 구조적 제약 심화로 본원 경쟁력 회복 제한	13
3.2 자산건전성 – 고위험 익스포저 축소로 완만한 회복세	14
3.3 자본적정성 – 완만한 개선과 제약 요인의 병존	17

4. 저축은행업권 주요 현안 및 과제	18
4.1 저축은행업권 현 제도 및 규제 체계의 역사적 맥락	19
4.2 저축은행업권 제도 및 규제 체계의 비대칭성	21

5. 시사점 및 제언	28
5.1 정책적 시사점	29
5.2 산업적 시사점	35

01

저축은행 산업의 미래 방향성은?

저축은행 산업은 PF 부실의 구조적 여파, 금리·경기 요인의 불안정성, 사업모델의 한계, 규제·감독체계의 재정비 요구가 동시에 작용하며 새로운 균형점을 모색해야 하는 국면에 직면해 있다. 더불어 디지털 금융 확산, 데이터 기반 심사기술, AI 활용도 확대 등 외부 환경 변화가 산업 내 경쟁구조와 취약성을 동시에 재편시키며, 저축은행의 역할, 정체성 및 지속가능성에 대한 전략적 논의가 불가피한 상황이다.



1.1 저축은행, 지속 가능성의 분기점에 서다

저축은행업권, 상호신용금고로 출발하여 국내 금융 포용성 확대에 기여

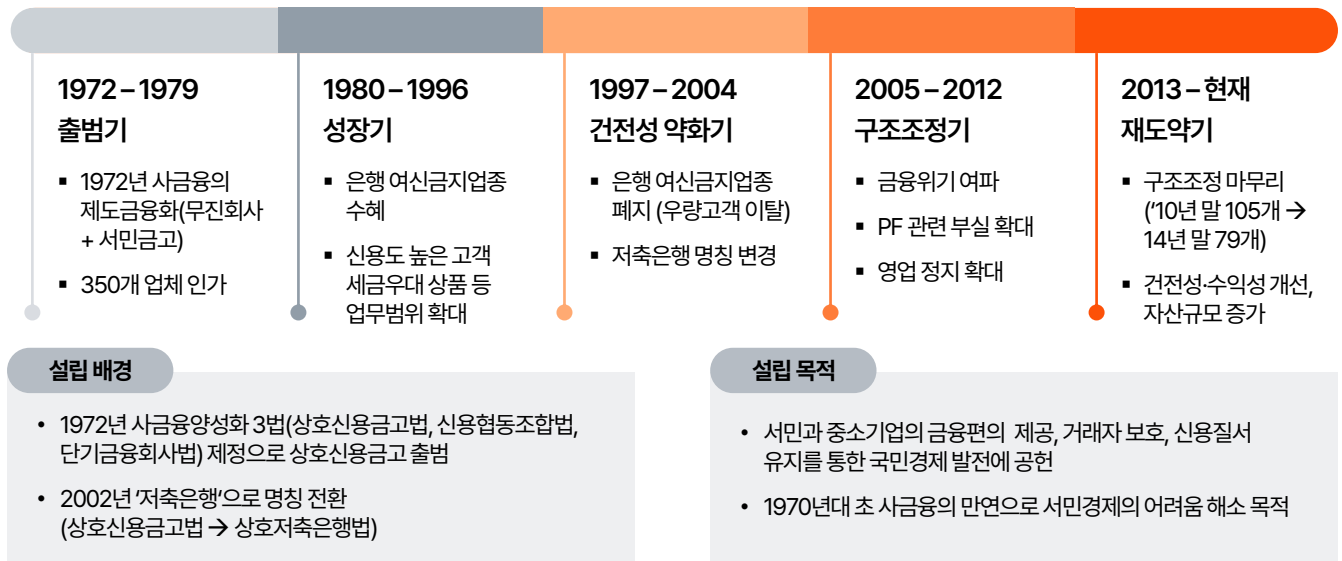
상호저축은행(이하 저축은행)은 서민과 중소기업의 금융 편의를 도모하고 저축을 증대하기 위하여 영업구역 내 개인 및 중소기업에 대한 금융공급을 목적으로 설립된 지역·서민금융기관이다. 1970년대 초 사금융의 만연으로 인한 서민경제의 어려움을 해소하고자 「상호신용금고법(현 상호저축은행법)」, 「신용협동조합법」, 「단기금융회사법」의 사금융양성화 3법이 제정됨에 따라 상호신용금고로 출발하여 현재의 저축은행에 이르렀다.

저축은행은 당시 시중·지방은행, 중소기업은행 등 타 금융기관에서 금융 혜택을 받지 못해 소외된 일반 서민, 영세상공인 및 중소기업 등에게 금융 서비스 제공, 지역 기반 영업, 신속성 등을 강점으로 내세워 빠른 성장을 이루었다. 또한 높은 성장성을 조기에 포착한 대기업들이 저축은행 인수에 나서며 대형 자본이 유입되었고, 이를 계기로 저축은행의 대외적 공신력 제고와 자본의 대형화에 따른 외형 성장이 함께 이루어졌다. 그 결과, 저축은행은 국내 금융 포용성 개선에 큰 역할을 하였다.

그러나 1997년 IMF 외환위기는 국내 금융시스템 전반에 걸친 구조적 개혁을 촉발했으며, 정부는 위기 극복 과정에서 국내 금융·자본시장 개방과 함께 강도 높은 구조조정을 단행했다. 당시 231개에 달하던 상호신용금고는 부실자산 정리와 합병, 인가 취소 등을 거치며 2006년 6월 말까지 135개가 계약 이전되거나 영업을 중단했다. 이 과정에서 자본잠식이 심화된 금고들이 대거 퇴출되며 업계 전반의 체질 개선이 이루어졌다. 이후 2001년 「상호신용금고법」이 개정되면서 기관 명칭이 상호저축은행으로 변경되었고, 새로운 제도적 틀 속에서 저축은행은 서민과 중소기업을 위한 금융 중개기관으로서의 역할을 정립해 나갔다.

그러나 글로벌 금융위기와 부동산 경기 침체가 다시 한번 저축은행의 건전성을 흔들었다. 2007년 미국의 서브프라임 모기지 부실 사태 이후 국내 부동산 경기가 급격히 위축되면서, 저축은행의 주요 수익원인 부동산 프로젝트 파이낸싱(Project Financing, 이하 PF로) 대출의 건전성이 악화되기 시작했다. 2006년 말 9.6% 수준이던 PF대출 연체율은 2010년 말 25.1%까지 치솟았고, 이는 업계 전반의 신뢰 위기로 이어졌다. 이에 금융당국은 일괄 경영진단을 실시해 부실 저축은행의 정리 절차를 추진했고, 2011년부터 3년간 30여 개 저축은행이 시장에서 퇴출되었다. 이러한 구조조정 과정을 거쳐, 현재와 같은 79개 저축은행 체제가 자리 잡게 되었다.

저축은행 성장 과정 및 설립 배경, 목적



자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행업권, 지속가능한 성장 모델로의 전환을 모색해야 하는 분기점에 놓여

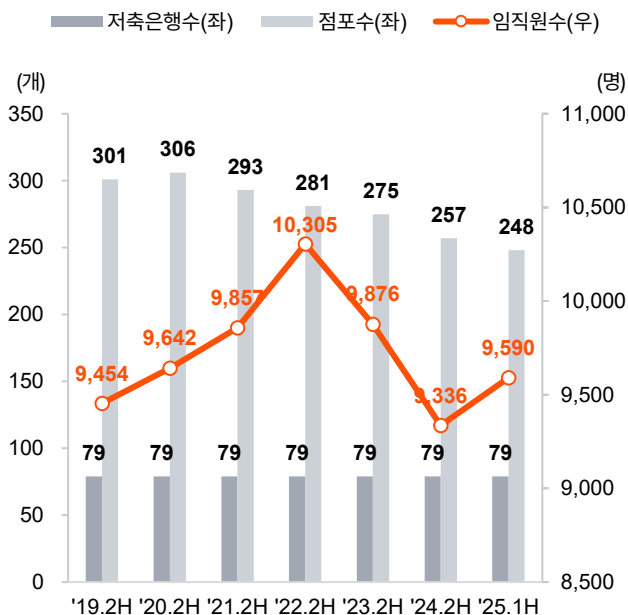
이후 금융위원회는 2013년 9월 「저축은행의 건전한 발전을 위한 정책방향」을 통해 업권 재정비의 기본 방향을 제시한 데 이어, 2014년 9월 「저축은행의 관계형금융 활성화 방안」을 발표하여, 점포 설치 규제 완화와 자산건전성 분류기준 합리화 등을 추진하였다. 더불어, 소상공인 맞춤형 상품 개발 및 정책금융상품 취급 확대 등 관계형금융 확산을 위한 제도 개선을 추진했다. 이러한 정책적 지원과 업황 회복 흐름이 맞물리며, 저축은행업권은 성장세를 이어가 2022년 말 기준 총자산이 사상 최대치인 138조 6천억 원을 기록했다.

이러한 성장세에도 불구하고, 2022년 이후에는 부동산 경기 침체와 PF 부실화가 맞물리며 저축은행업권의 자산건전성과 수익성이 다시 빠르게 악화되는 국면에 진입했다. 특히 2023년~2024년 동안 연체율과 고정이하여신비율이 급등하며 업계 전반에 위기감이 고조되었다. 2025년 들어 연체율은 2분기 기준 7.53%로 2024년 말의 8.52% 대비 0.99%p 하락하고, 동기간 부동산PF 익스포저도 13.9조 원에서 2025년 2분기 11.2조 원으로 19.4% 감소하는 등 일정 부분 진정 국면에 들어선 것으로 판단된다. 다만 단기적 안정세에도 불구하고 저축은행의 자산 구조는 여전히 부동산 중심 편중에서 벗어나지 못하고 있어 외부 충격에 대한 회복 탄력성은 여전히 제한적인 수준에 머물러 있다.

이와 동시에 금융산업 전반에서 진행되고 있는 구조적 변화 역시 저축은행을 둘러싼 환경에 뚜렷한 변화를 가져오고 있다. AI, 빅데이터 등 디지털 기술 발전에 따른 비대면 금융 확산, 데이터 기반 의사결정 고도화, 심사모니터링의 자동화가 빠르게 확산되면서, 기존의 영업방식과 리스크 관리 체계는 점차 경쟁력을 상실하고 있다. 이러한 변화는 단순한 기술 도입 차원을 넘어, 저축은행이 그동안 유지해 온 사업모델 전반에 구조적인 전환이 불가피하게 하는 요인으로 작용하고 있으며, 이는 현 시점의 구조적 한계와 맞물려 산업 경쟁력 전반에 대한 재정립 필요성을 더욱 분명하게 드러내고 있다. 이에 따라 저축은행은 PF 의존적인 성장 구조를 근본적으로 재점검하고, 지속가능한 성장 모델로의 전환을 모색해야 하는 중요한 분기점에 놓여 있다.

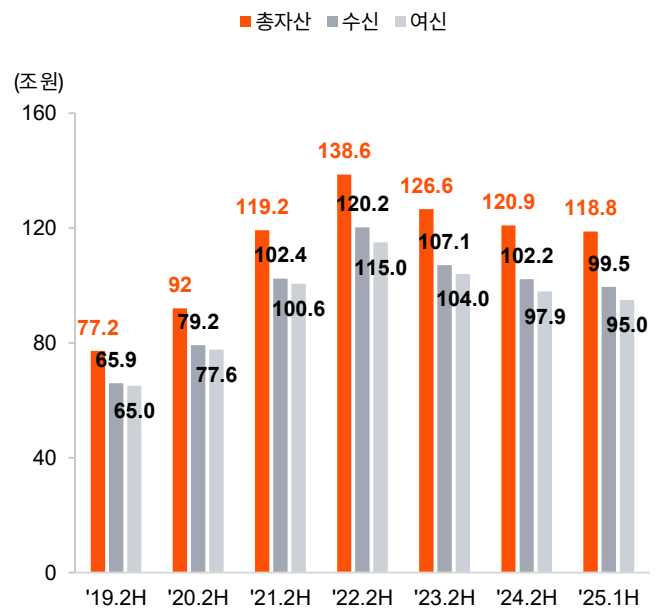
본 보고서는 이러한 환경 변화를 배경으로 저축은행 산업의 현황과 구조적 과제를 객관적으로 점검하고, 당면한 과제를 극복하기 위한 대응 방향과 함께, 향후 서민금융기관으로서의 역할과 지속가능한 성장 전략을 제시하고자 한다.

저축은행 일반 현황



자료: 저축은행중앙회, 금융통계정보시스템, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 총자산, 여·수신 추이



자료: 저축은행중앙회, 금융통계정보시스템, 삼일PwC경영연구원 재구성

02

저축은행업권 특성 및 규제 환경

저축은행업권은 금융시장 내에서 시중은행 및 여타 금융권과 구별되는 독자적인 기능과 구조적 특성을 지닌 영역이다. 제도권 금융의 한 축을 담당하면서도, 그 기원과 역할, 영업 방식은 타 금융업권과 뚜렷이 구별된다. 특히 서민·중소상공인을 중심으로 한 관계형 금융, 지역 기반의 영업 구조, 그리고 고위험 자산 중심의 수익 모델 등은 업권의 정체성을 형성해온 핵심 요소로 평가된다. 아울러 개별 저축은행을 연결하고 자율규제 기능을 수행하는 저축은행중앙회의 존재 또한 업권 운영의 중요한 제도적 특징으로 꼽힌다. 이 장에서는 이러한 저축은행의 구조적 특징과 운영 메커니즘을 체계적으로 살펴보고, 금융시스템 내에서 수행하는 역할과 한계를 함께 분석한다.



2.1 업권 정체성 및 사회·기능적 역할

제1금융권 이용이
어려운 금융소외층을
대상으로 지역 밀착형
대면 영업을 통해
맞춤형 여신 제공

서민·중소상공인 중심의 금융

저축은행은 태생적으로 서민과 중소기업인을 위한 금융기관으로 출발했다. 1960년대 설립된 상호신용금고가 그 시작으로, 당시에는 금융 인프라가 충분히 갖춰지지 않은 지역을 중심으로 서민과 영세 소상공인의 자금 유통을 지원하는 역할을 수행했다. 이러한 역사적 출발 배경은 오늘날 저축은행의 정체성과 고객 구성에도 그대로 반영되어 있다. 현재 저축은행의 주요 고객층은 중·저신용자, 자영업자, 일용직 근로자 등으로, 제1금융권 이용에는 일정한 제약이 따르는 계층이 중심을 이룬다. 해당 계층은 시중은행 중심의 금융시스템에서는 엄격한 신용도·소득 기준으로 인해 금융 이용이 원활하지 않은 경우가 많지만, 저축은행이 제공하는 보다 유연한 심사 기준과 대안적 금융 서비스를 통해 자금 수요를 충족해 왔다.

특히 경기 침체나 위기 국면과 같이 경제적 충격이 발생하는 시기에는 저축은행의 역할이 더욱 뚜렷하게 드러난다. 코로나19 이후 자영업자와 소상공인의 소득 기반이 급격히 약화되고, 시중은행이 대출을 보수적으로 운용하던 국면에서도 저축은행은 제도권 금융 내에서 사실상 마지막 자금 공급 창구로 기능하며 금융 접근성을 유지해 왔다. 이러한 역할을 통해 저축은행은 서민과 소상공인의 생계 안정과 사업 지속을 뒷받침하는 연결고리로 작동해 왔으며, 이는 금융 포용성을 실질적으로 구현해 온 업권 고유의 사회적 기능을 잘 보여주는 대목이다.

대면·관계형 중심 영업

저축은행은 지역 내 대면 중심의 영업을 통해 고객의 실질적 상황을 반영한 맞춤형 여신을 제공해왔다. 이는 전통적 신용평가보다 생활 기반·현장 중심의 평가 방식을 중시하는 관계형 금융에 기반한 것으로, 업권의 정체성을 형성하는 핵심 요소다. 이러한 방식은 단순한 여신 제공을 넘어 고객의 생활과 지역경제의 맥락을 반영하는 신뢰 중심의 지역 금융 모델로 발전했으며, 타 금융업권과 구별되는 영업 특성을 보여준다.

다만, 대면 중심의 관계형 영업에 강점을 가진 저축은행은 비대면 채널 구축이나 디지털 인프라 확충 측면에서는 타 업권 대비 상대적으로 전환 속도가 더딘 경향을 보인다. 이러한 특성은 전통적 신뢰 기반 영업의 강점을 유지하는 한편, 변화하는 금융 환경에 맞춘 새로운 대응 전략의 필요성도 함께 보여준다.

서민금융 시장의 특성

- 1 **높은 리스크**
 - 낮은 신용도, 취약한 담보력
 - 신용 위험 반영 한계(최고금리제한)
- 2 **정보의 비대칭성**
 - 사전/사후 리스크 고나리 정보 제약
 - 차주의 도덕적 해이, 서민금융사의 역선택 발생 가능
- 3 **자금 초과 수요**
 - 만성적 자금 초과 수요 시장
 - 높은 가격(금리) 형성 및 불법 사금융시장 조성 요인
- 4 **복지와 시장 논리 상존**
 - 사회적 역할(취약계층 지원) vs 일정 수준 이익 확보

자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

금융사적 측면 서민금융 의미 변천

1972~1997년	1998~2008년	2009년 이후
우량 개인·소상공인	우량 개인·소상공인	우량 개인·소상공인
중신용 개인·소상공인	중신용 개인·소상공인	중신용 개인·소상공인
저신용 소상공인	저신용 소상공인	저신용 소상공인
저신용 개인	저신용 개인	저신용 개인

자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

2.2 영업체계의 제도적 운영 구조

지역 기반
금융기관의 성격이
강한 업권으로, 지역
포용금융과 권역별
양극화라는 구조적
불균형 동시 내포

지역 기반 영업 구조

저축은행은 지역 기반 금융기관의 성격이 강한 업권이다. 저축은행은 설립 초기부터 지역 주민과 중소기업인의 자금 수요를 총당하는 지역 금융기관으로 발전해왔다. 1960년대 상호신용금고 시절부터 지역 주민과 중소기업인을 대상으로 소규모 예금과 대출을 제공해왔으며, 지역 내 자금순환 구조가 핵심 운영 원칙이다. 이러한 역사적 기반은 제도화 과정에서 더욱 공고해졌으며, 현재도 법령에 따라 정해진 권역 내에서 영업을 수행하는 자기권역 제도가 유지되고 있다.

저축은행은 영업 구역 내에서 예금과 대출을 주로 취급하고, 여신 운용 역시 일정 비율 이상을 해당 권역에 배정하도록 하는 지역 기반 영업 규제를 적용받고 있다. 이는 지역 기반 포용금융 기능을 유지하고 특정 지역으로의 자금 편중을 방지하기 위한 제도적 장치다. 또한 지점 신설이나 영업 권역 변경 역시 금융당국의 인가를 필요로 하는 구조로 운영되면서, 영업 범위가 물리적·제도적으로 명확히 설정되어 있다. 은행·카드사·캐피탈사 등 타 금융업권의 경우, 전국 단위 영업이 가능하고, 디지털 전환을 통해 지역 제약이 빠르게 완화되고 있다. 이에 비해 저축은행은 여전히 지역 단위 영업 구조를 유지하고 있으며, 권역 외 영업 비중이 일정 기준을 초과할 경우 규제에 저촉되는 체계도 지속되고 있다. 이러한 지역 기반·인가 중심의 영업 구조는 저축은행이 타 금융업권과 구별되는 구조적 특성이다.

이러한 지역 밀착형 구조는 지역 금융 접근성 확보와 소상공인·자영업자 대상 금융 공급, 지역경제 안정 기능을 가능하게 한다는 점에서 분명한 장점을 지닌다. 특히 지역 사업자와 금융기관 간의 장기적 신뢰 관계 형성을 촉진하고, 지역 경기 침체 국면에서도 상호 보완적인 역할을 수행할 수 있는 기반으로 작용해 왔다.

반면 전국 단위 영업이 가능한 타 금융권과 달리, 권역 단위 성장 구조와 물리적 지점 중심 운영이라는 특성이 유지되면서 성장성과 영업 확장, 시장 선택의 유연성 측면에서는 일정한 제도적 제약 요인으로 작용해 온 것도 사실이다. 이러한 지역 밀착형 모델은 산업화 및 지역경제 성장기에는 효과적으로 기능했으나, 최근 금융의 디지털화, 생활권의 광역화, 비대면 금융 수요 확대 등과 같은 환경 변화 속에서는 오히려 권역 단위 영업 제한이 경쟁력 제약으로 이어질 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 이에 따라 변화한 금융·영업 환경에 부합하도록, 기존의 지역 기반 영업 모델을 현대화하는 방향에 대한 논의가 필요한 시점에 이르고 있다.

저축은행 영업구역제도 요약

구분	내용
근거 법령	「상호저축은행법」 제11조, 시행령 제10조
제도 취지	'지역 밀착형 서민금융기관으로 육성하기 위해 영업구역을 설정하고, 해당 구역 내 주민·기업 중심으로 영업하도록 제한
핵심 내용 요약	<ul style="list-style-type: none"> • 예금: 전국에서 수신 가능 • 대출(여신): 본점 소재 영업구역 내에서 일정비율 이상 배정하도록 제한 • 영업구역 단위: 광역자치단체(시·도) 단위 • 복수 영업구역: 금융위원회 인가 시 예외적 허용
영업구역 구분(6개 권역)	① 서울, ② 인천·경기, ③ 부산·울산·경남, ④ 대구·경북·강원, ⑤ 대전·세종·충남·충북, ⑥ 광주·전남·전북·제주

자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

2.3 수익모델 및 자산구조 특성

높은 위험을 전제로 한 여신 구조 및 제도적 제한 등으로 고위험 자산 의존도가 높음

고위험 기반 수익·자산 구조

저축은행은 전통적으로 고위험 자산을 기반으로 수익을 창출하는 구조를 유지해 왔다. 저축은행의 고위험 기반 수익·자산 구조는 고객 구조와 제도적 제약이 복합적으로 작용한 결과로 판단된다. 먼저 저축은행의 주 고객층은 중·저신용자, 자영업자 등 신용등급이 낮거나 소득 변동성이 큰 계층으로 구성되어 있으며, 이들은 제1금융권의 엄격한 기준을 충족하기 어려워 상대적으로 고금리 여신에 대한 수요가 높은 특성을 지닌다. 이러한 수요 구조는 저축은행으로 하여금 일반 은행권보다 높은 금리와 높은 위험을 전제로 한 여신 구조를 형성하게 만든 배경이다.

여기에 더해, 저축은행은 법적으로 정해진 영업권역 내에서만 여신·수신 업무를 수행해야 하고, 대출 한도, 업종별 취급 비율, 자기자본비율 등 각종 감독규제의 적용을 받아 신규 사업 진출 및 투자 다변화가 구조적으로 제한되는 특성도 함께 지닌다. 이러한 제한적 여건 속에서 위험 분산보다는 기존 고수익 자산군에 대한 의존이 자연스럽게 심화되는 구조가 형성되어 온 것으로 볼 수 있다. 그 결과 차주의 신용보다는 개발사업의 미래 현금흐름을 담보로 하는 부동산PF와 같은 고위험 사업 기반 여신의 비중이 점진적으로 확대되어 왔으며, PF대출은 저축은행의 핵심 수익원 중 하나로 자리 잡게 된 것으로 해석된다. 이 과정에서 저축은행의 수익 기반은 시장 구조적 요인과 제도적 제약이 맞물리면서 고위험·고수익 모델에 대한 의존도가 높아진 구조로 형성되었으며, 이는 업권의 태생적 역할과 고객군 특성이 결합된 결과로 이해할 수 있다.

높은 경기 민감성과 변동성

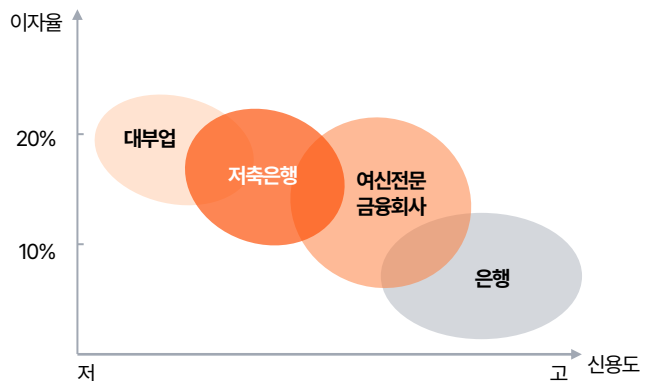
저축은행의 자산 포트폴리오는 경기 상황과의 연동성이 매우 높은 구조를 보인다. 이는 부동산PF 등 고위험 기반 수익·자산 구조라는 특성을 감안할 때 불가피한 측면이 있다. 경기 침체 국면에서는 대출 회수 지연과 함께 연체율 상승, 고정이하여신 증가가 빠르게 나타나며, 외부 충격에 따른 손실 확대 가능성도 크게 높아진다. 특히 주요 고객군이 자영업자와 소규모 법인 등에 집중되어 있어, 경기 둔화에 따른 매출 감소가 곧바로 상환능력 저하로 전이되는 구조를 갖는다. 이로 인해 부실화 위험이 상시적으로 존재하며, 이를 관리하기 위한 리스크 관리 역량과 충분한 자본 완충력 확보가 필수적으로 요구된다. 이러한 특성으로 저축은행의 수익 구조는 고수익성과 함께 높은 변동성을 동시에 수반하며, 경기 사이클에 따라 수익성과 건전성이 크게 변동하는 구조적 특징을 가진다. 즉, 높은 PF 의존도, 신용 리스크 중심의 여신 구조, 경기 민감도가 높은 고객군 등의 요인은 업권의 수익성을 지탱하는 동시에 잠재적인 취약성을 내재화하는 요인으로 작용한다.

금융업권별 개인차주 신용등급 구성비

접수구간	900~1000	800~899	700~799	600~799	600 미만	합계
은행	50.9%	29.9%	11.9%	2.8%	4.5%	100.0%
보험	24.4%	30.9%	26.5%	7.3%	10.9%	100.0%
여전사	13.1%	32.4%	33.0%	9.1%	12.4%	100.0%
저축은행	0.6%	12.1%	48.8%	17.7%	20.8%	100.0%
상호금융	47.9%	33.1%	10.9%	2.6%	5.5%	100.0%
대부업	0.0%	9.9%	23.8%	14.1%	52.2%	100.0%

자료: 저축은행중앙회 / 주식: 2024년 12월 말 기준

금융시장에서 저축은행 포지션



자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

2.4 감독 및 지원체계 운영 방식

저축은행 제도의 특성상 중앙회 의존도가 높아, 중앙회가 사실상 업권 운영의 핵심 역할을 수행

감독·지원 체계의 기관별 기능 분담과 중앙회의 두드러진 역할

저축은행은 금융당국, 저축은행중앙회로 이어지는 기능이 분담된 감독 체계를 기반으로 운영된다. 이 구조는 업권 규모가 작고, 지역 단위로 분산되어 있는 특성상 개별 기관의 건전성을 개별적으로 관리하기 어렵다는 점에서 출발했다. 따라서 감독체계는 **정책·인가 기관, 검사·제재 기관, 업권 자율관리기구로 역할이 구분되어 있다.** 금융위원회는 법령과 제도 운영 전반을 총괄하는 **정책적 감독 주체**로서, 자본규제, 인가정책, 영업범위 설정 등 업권의 기본 틀을 규정한다. 금융감독원은 이에 기반하여 현장검사, 제재, 리스크 모니터링 등 **실질적 감독 기능**을 수행하며, 시장 안정성과 소비자 보호에 중점을 둔다. 마지막으로, 중앙회는 상호저축은행법에 따라 설립된 **법정기구**로서 감독기관과 개별 저축은행 간 업무 연계 및 업권 공동 운영을 지원하는 **조직**으로 기능한다.

이와 같은 구조는 정책·인가, 검사·제재, 업권 자율 운영 기능이 기관별로 분담되어 연계되는 형태로 작동하며, 업권 전반의 리스크 관리와 제도 운영을 보완하는 역할을 한다. 이러한 구조는 상호금융권의 중앙회 주도 및 부처 병행 감독모델과 달리, **금융당국 중심의 감독 체계 하에서 중앙회가 업권 공동 운영 기능을 수행하는 방식**이라는 점에서 **차별성**을 가진다. 특히, 중앙회는 감독·제재 권한은 보유하지 않지만, 법이 부여한 자율규제 및 지원 범위 내에서 **공동 전산망 운영, 표준규정 관리, 소비자보호, 교육, 업권 리스크 관리 지원, 정보보안 인프라 운영** 등의 업무를 수행한다. 이는 저축은행의 소규모·분산적 특성을 보완하기 위한 제도적 장치다.

중앙회의 핵심 역할은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, **감독기관과의 연계 기능**이다. 중앙회는 금융당국의 정책 방향과 검사 결과를 회원사에 전달하고, 업권 차원의 의견을 집약해 감독기관에 제시하는 **업권 대표 창구 역할**을 수행한다. 둘째, **위험 관리 및 내부통제 기능**이다. 중앙회는 회원 저축은행의 주요 경영정보 등을 취합·관리하고, **업권 전체의 리스크 관리 기준 마련과 내부통제 운영을 지원하는 역할**을 수행한다. 셋째, **공동 인프라 및 지원 기능**이다. 중앙회는 전산망, 교육, 정보보안, 소비자 보호 등 공동 인프라를 구축·운영하며, 개별 저축은행의 규모 한계를 보완하는 지원 기능을 담당한다. 특히 과거 부실 사태 이후 표준규정 정비, 공동 전산 고도화, 소비자 보호 체계 확립 등을 중심으로 자율규제 기능이 제도적으로 강화되었다. 다만 **중앙회의 역할은 법적으로 감독·제재 권한을 수반하지 않는 지원·자율관리 범위에 한정된다.**

감독체계 관련 저축은행 vs. 타 금융업권 비교

구분	저축은행업권	타 금융업권(은행·보험 등)
업권 성격	<ul style="list-style-type: none"> 예금취급기관이나 비은행권으로 분류(비은행 예금취급기관) 포용금융, 지역금융, 중·저신용자 금융 공급 등 정책적 역할 병행 	<ul style="list-style-type: none"> 업권별 기능과 역할이 비교적 명확 금융상품 성격에 따라 상업금융·보장금융 기능 수행
감독 체계 및 중앙기관 성격	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회(정책·인가)와 금융감독원(검사·제재)의 감독 체계 저축은행중앙회: 「저축은행법」에 근거한 법정기구 	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회(정책·인가)와 금융감독원(검사·제재)의 감독 체계 은행연합회·보험협회 등: 민법(또는 개별 근거법) 기반 민간기구
역할 범위	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회-금융감독원-예금보험공사-중앙회가 각 기능을 분담하여 운영 중앙회는 법적 감독기관은 아니나, 실질적 관리 역할 수행 공동 전산망 운영, 표준규정 제정, 소비자보호, 교육, 업권 공동 대응, 자율 내부통제 기준 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회-금융감독원 중심의 이원 구조 협회는 감독·검사 기능 없음, 회원 편의 지원 중심 통계 산출, 교육, 정책 건의, 회원사 지원 등

자료: 삼일PwC경영연구원

2.5 규제·제도적 환경 및 영향

저축은행은 규제 강도가 상대적으로 높은 업권으로, 동일 금융 기능을 수행하더라도 타 업권 대비 보다 엄격한 규제 적용

규제 강도가 높은 보수적 규제 체계

저축은행은 국내 금융업 전반과 동일하게 포지티브 규제 체계를 적용받는 업권에 속한다. 이 규제 체계는 은행, 보험, 카드, 캐피탈 등 대부분의 금융업권에 공통적으로 적용되지만, 저축은행은 타 업권에 비해 법령상 허용된 사업 영역이 상대적으로 제한되어 있으며, 전통적인 대출 중심의 영업 구조를 기반으로 운영되고 있다. 은행, 캐피탈, 카드사 등 일부 업권에서는 최근 비금융 연계, 데이터 사업, 플랫폼 관련 영역을 중심으로 업무 자율성 확대를 위한 제도 정비가 일부 진행되고 있는 반면, 저축은행의 신사업 진입 및 업무 다각화는 상대적으로 제한적인 범위 내에서 이뤄지고 있다.

또한 저축은행은 BIS 자기자본비율, 유동성 관리 규제, 동일인 여신한도, 여신 건전성 분류 기준 등 주요 건전성 규제에서 업권 특성을 반영한 별도의 감독 기준을 적용받고 있으며, 감독당국의 정기 검사와 위험가중자산 산정 규정 역시 엄격하게 운영되고 있다. 이로 인해 업권의 경영은 단기적인 자산 확장보다는 규제 준수와 리스크 관리 중심으로 운영되는 경향이 나타나며, 시장 변화에 따른 사업 포트폴리오 조정이나 신사업 추진은 상대적으로 제한적인 범위에서 진행되는 양상이 나타난다.

타 업권 대비 불균형·비대칭적 규제 구조

저축은행은 예금 취급 및 대출 기능을 수행하는 금융기관이지만, 복수 영업권 허용 범위, 지점 설치 요건, 동일인 여신한도 및 대출 한도 산정 방식 등 주요 규제 항목에서 상호금융, 여신전문금융사, 인터넷전문은행 등 타 업권과는 상이한 규제 기준을 적용받고 있다. 이러한 업권 간 규제 차이는 각 업권의 설립 목적, 취급 업무 범위, 정책금융 역할 등을 반영해 개별 법률에 따라 설계된 제도적 결과로 볼 수 있다. 다만 일부 규제 항목에 대해서는 업권 간 기능 중복이 확대되는 환경 변화 속에서 규제의 정합성 및 실효성에 대한 재검토 필요성이 지속적으로 제기되고 있으며, 이러한 비대칭적 규제 구조는 신사업 기획, 자산 포트폴리오 구성, 수익성 관리 측면에서 일정한 제약 요인으로 작용할 수 있다는 평가도 상존한다.

저축은행업권 주요 규제

구분	주요 규제 항목	법·제도근거	주요 내용 요약	비교 업권 대비 특징
영업구역 제한	영업범위 제한	▪ 상호저축은행법, 제4조(영업구역), 관련 하위법령	• 본점 소재 시도 권역 내 여신이 원칙. 복수권역은 금융위인가 필요	• 은행·카드·캐피탈은 전국 단위 가능
여신한도 규제	동일인·업종별 한도	▪ 상호저축은행업감독규정(여신 한도 관련 조문)	• 동일인 대출 한도(자기자본 대비) 및 업종별 한도 설정	• 은행·여전사 대비 한도 규율이 경직적
업종별 취급비율 제한	여신 포트폴리오 제한	▪ 상호저축은행업감독규정(취급비율·집중위험 관련 조문)	• PF·건설·부동산 등 특정 업종 비중 상한 설정(합계상한 포함)	• 은행은 내부 한도 자율 설정이 일반적
자기자본비율 (BIS)	건전성 규제	▪ 상호저축은행업감독규정 제44조(자기자본비율) 및 별표·세칙	• 자산 규모에 따라 총자산 1조 원 미만은 7% 이상, 총자산 1조 원 이상은 8% 이상 유지	• 명목 기준은 유사하나, 자산구성·위험가중 구조상 실질 규제 강도는 상대적으로 높게 작용
신규업 진출 제한	인가제 구조	▪ 상호저축은행법, 제15조(인가)	• 결제·판매채널 확대 등 신사업은 사전 인가 필요	• 은행·여전사 대비 허용 업무 범위가 제한적
지점 설치·권역 변경 제한	점포 인가 변경	▪ 상호저축은행법, 제7조(허가사항), 시행령 관련 조문	• 지점 신설·권역 변경 시 금융위 인가 승인 원칙(예외는 시행령)	• 은행은 통상 신고 또는 자율에 가까움
대주주 적격성 심사	소유 지배구조	▪ 시행령 제7조의4(대주주 적격성) 등	• 정기·수시 적격성 심사 (도덕성·재무건전성·형사이력 등)	• 여전사 대비 요건·주기 측면에서 엄격
금리·수수료 규율	금리상한·모형관리	▪ 「이자제한법」, 상호저축은행업감독규정(금리산정·내부통제 관련)	• 법정 최고금리 20% 적용, 금리산정모형의 내부통제·보고 의무	• 은행은 사실상 자율금리 (소비자보호 규율은 별도)

자료: 삼일PwC경영연구원

03

저축은행업권 경영지표 현황 및 전망

저축은행업권의 경영지표는 수익성·건전성·자본 적정성 측면에서 서로 다른 양상이 드러나고 있다. 수익성은 구조적 제약이 심화되며 본원 경쟁력의 회복이 제한되는 흐름이 지속되고 있으며, 자산건전성은 고위험 익스포저 축소와 부실 정리의 영향으로 완만한 회복세를 보이고 있다. 반면 자본적정성은 지표상 개선 조짐이 나타나고 있음에도, 잔존 리스크와 구조적 제약 요인이 병존하면서 향후 안정성이 여전히 시험대에 놓여 있다.



3.1 수익성 - '구조적 제약 심화로 본원 경쟁력 회복 제한'

저축은행은
자금조달, 규제 및
총당금 부담이
중첩되며 수익성
악화 국면

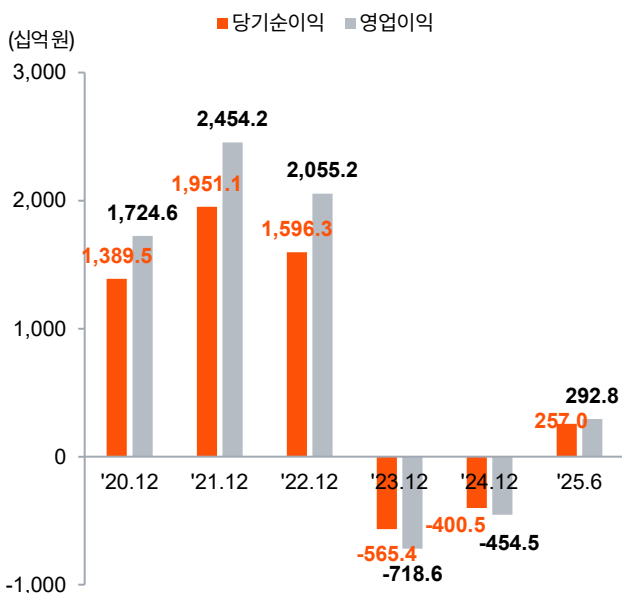
저축은행의 수익성은 2023년 이후 2년 연속 적자를 기록하며 빠르게 악화됐으나, 2025년 1분기에는 440억 원 흑자 전환했다. 다만 해당 실적 개선은 대출채권 매각, 대손비용 감소 등 일회성 요인의 영향이 크며, 영업 기반 자체 수익성이 회복되었다고 보기는 어렵다는 시각이 우세하다. 저축은행은 예금 의존도가 높은 조달 구조를 갖고 있으며, 2022년 이후 기준금리 급등 및 자금시장 경색 국면에서 조달금리가 빠르게 상승했다. 2023년 3월 말 기준 수신 잔액은 116.0조 원으로, 2022년 말 120.2조 원 대비 감소하면서 2014년 이후 처음으로 연간 기준 수신 감소가 발생했다. 같은 기간 시중은행 등은 고금리 예금 상품을 경쟁적으로 출시하며 수신 경쟁이 심화되었고, 이는 저축은행의 조달비용 부담을 심화시키는 요인으로 작용했다.

여신 부문에서는 정책 규제가 성장을 제약하고 있다. 가계부채 관리 강화에 따라 총량규제와 총부채 원리금 상환비율(Debt Service Ratio, DSR) 규제가 병행 적용되고 있으며, 여기에 부동산PF 리스크 확대로 신규 여신 취급이 전반적으로 보수화되는 흐름이 지속되고 있다. 그 결과, 중소형 저축은행을 중심으로 여신 운용 여력이 축소되는 현상이 나타나고 있다. 증금리-소액신용대출 등 대체 포트폴리오 확대가 시도되고 있으나, 수익성이 낮고 연체 관리 부담이 커 실질적인 수익 대체 효과는 제한적이라는 평가가 일반적이다.

저축은행은 법적으로 투자상품, 펀드, 보험, 카드 등 복합 금융상품 취급이 제한되어 있으며, 플랫폼 제휴 기반 수수료 사업 역시 규제 불확실성으로 활성화가 지연되고 있다. 또한 공동 전산 구조로 인해 개별 저축은행의 IT 독립성이 제한되는 구조도 디지털 신사업 전개에 제약 요인으로 작용한다. 이러한 구조적 제약으로 인해 전체 영업이익 중 이자이익 비중이 80~90% 이상을 차지하는 단선적 수익구조가 이어지고 있다. 한편 2020년 이후 저축은행업권 대손충당금은 지속적으로 증가해 2023년 이후 연간 5~6조 원 규모가 유지되고 있으며, 이는 영업이익의 상당 부분을 상쇄하며 자본 여력과 여신 확대 여력을 동시에 제약하는 구조로 작용하고 있다.

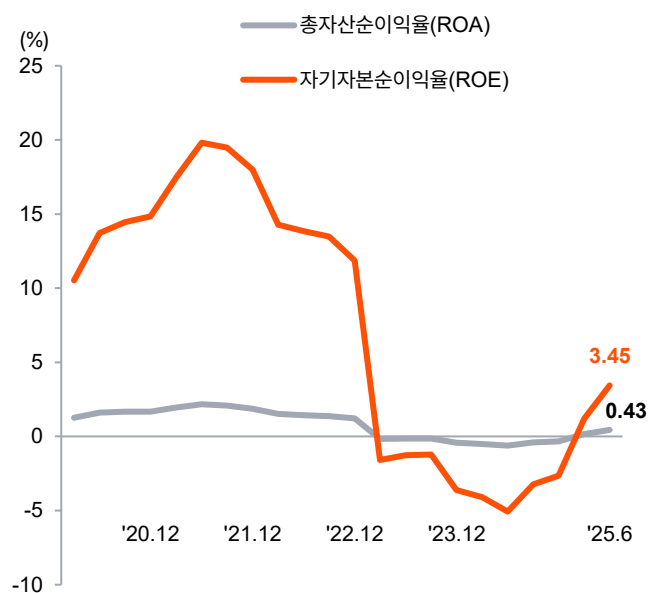
종합적으로 저축은행 산업은 조달 경쟁 심화, 여신 성장 제약, 비이자수익 기반 취약, 총당금 부담이 중첩되며 구조적인 수익성 압박이 장기화되는 국면에 진입해 있는 것으로 해석된다

저축은행 당기순이익·영업이익 추이



자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 수익성 추이



자료: 금융통계정보시스템, 삼일PwC경영연구원 재구성

3.2 자산건전성 - '고위험 익스포저 축소로 완만한 회복세'

PF 부실과 자산 편중 부담이 남아 있으나, 건전성은 점진적 안정 국면에 진입

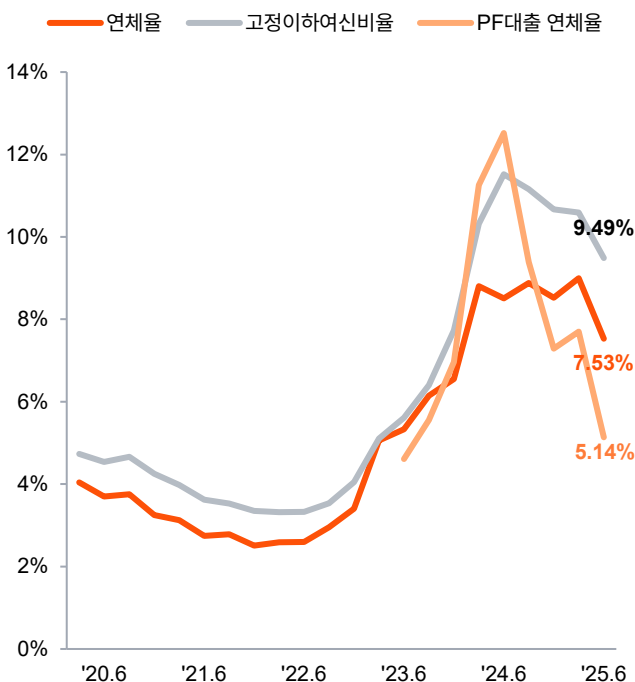
최근 저축은행 산업은 전반적으로 자산건전성이 약화되는 국면에 놓여 있다. 핵심 원인은 부동산 경기 침체와 고금리 장기화로, 과거 성장의 핵심이었던 부동산PF가 오히려 리스크의 근원이 되고 있다. 저축은행업권의 부동산PF 익스포저는 전체 대출의 30~40%를 차지하며, 금리 상승기 이후 연체율 급등과 총당금 적립 부담이 동시에 확대되고 있다. PF대출 연체율은 2023년 2분기 4.6%에서 2024년 2분기 12.5%로 급등하며 업권 건전성이 전반적으로 저하되었다. 이후 PF대출 연체율은 완만한 하락세를 지속하며 2025년 2분기 5.1%를 기록, 점진적 안정 국면에 진입하는 양상을 보이고 있다.

더불어 일부 중소형 저축은행은 대규모 총당금 적립으로 인해 순이익이 급감하고 자본비율이 하락하는 등 재무건전성 부담이 심화되었다. 금융당국의 선제적 구조조정과 익스포저 축소로 PF 규모는 2023년 2분기 기준 23.7조 원에서 2025년 2분기 기준 11.2조 원 수준으로 감소했지만, 이는 실질적인 회복이라기보다 부실 자산의 축소에 따른 기술적 안정세로 평가된다.

자산 구조의 편중 또한 구조적 리스크를 키우는 원인으로 지목된다. 저축은행 여신의 절반 이상이 PF 및 기업금융에 집중되어 있어 경기 변동에 대한 충격 흡수력이 낮다. 특히 지방권 저축은행의 경우 지역 경기 둔화로 기업대출 부실률이 빠르게 상승하고 있으며, 담보가치 하락과 회수 지연이 맞물리며 잠재부실이 누적되는 양상이다. 가계대출 부문 역시 중·저신용자 비중이 높아 고금리 부담에 따른 연체율 상승세가 지속되었다.

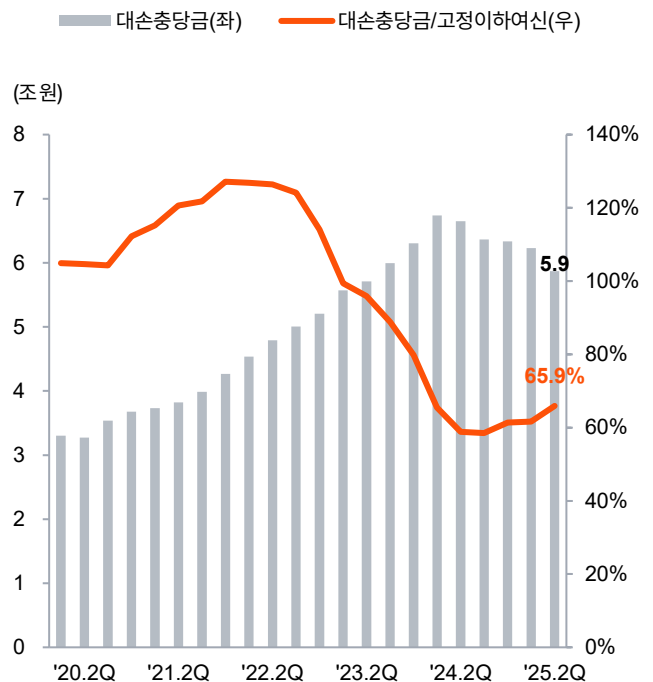
저축은행업권은 자산건전성 강화를 위해 다층적인 정리·정상화 장치를 동원해 구조적 대응에 나서고 있다. 먼저 금융감독원과 중앙회가 마련한 저축은행 PF 자율협약을 2023년 3월 개정·시행해, 정상사업장 사전지원제도, 채권재조정 절차 명문화, 여신한도·자기자본 비율 한시 완화, 건전성 분류 상향, 임직원 면책 등 인센티브를 통해 회생 가능한 PF는 선별 지원할 수 있는 제도적 기반도 강화했다.

저축은행 건전성 지표 추이



자료: 금융통계정보시스템, 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 대손충당금·NPL 커버리지 비율 추이



자료: 금융통계정보시스템, 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

정상화 공동펀드, NPL사, 배드뱅크 등 다양한 수단을 활용하여 PF 부실 정리에 박차

더불어 저축은행중앙회와 저축은행, 은행·보험 등이 공동으로 참여하는 부동산PF 정상화 공동펀드(1~6차)를 통해 누적 2.6조 원 이상 PF NPL(Non-Performing Loan, 금융기관에서 대출한 자산이 부실화되어 정상적인 수익을 창출하지 못하는 채권)을 정리하고, 6차 펀드까지 포함해 2025년 한 해 2.5조 원 정리를 목표로 대규모 부실 PF를 외부로 이관하고 있다. 또한 중앙회 100% 자회사인 SB NPL은 자본금 105억 원을 기반으로 최대 1,050억 원 규모의 NPL 매입이 가능한 부실채권 전문회사로, PF NPL과 개인·개인사업자 부실채권을 묶어 매입·관리하는 역할을 수행하며 업권의 부실정리 기능을 강화하고 있다.

뿐만 아니라 장기 연체 개인채권 관련 금융위원회, 캠프, 은행권 등이 참여하는 배드뱅크(새도약기금)에 저축은행업권은 100억 원을 분담 출연함으로써 7년 이상·5천만 원 이하 장기 연체채권을 매입하거나 탕감·조정하는 방식으로 회수 가능성이 낮은 부실을 정리하고 있다. 아울러 정상화펀드와는 별도로 개인·개인사업자 NPL 및 일부 PF를 중앙회 주도로 공동 매각해 개별 저축은행이 처리하기 어려운 소규모 부실채권을 패키지로 정리하는 등 업권 전반이 다양한 수단을 활용하여 자산건전성 회복과 부실 축소를 적극 추진하고 있다. 그 결과 2025년 1분기 9.0%까지 상승했던 전체 연체율은 2025년 2분기 7.5%로 하락하는 추이를 보이고 있다.

저축은행의 자산건전성 악화는 일시적 경기 변동의 결과라기보다, PF 중심의 성장 모델과 취약차주 의존 구조가 낡은 구조적 결과라고 할 수 있다. 따라서 향후 저축은행의 성장성 회복은 건전성 중심의 사업구조 및 포트폴리오 구조 전환을 얼마나 빠르고 체계적으로 이행하느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

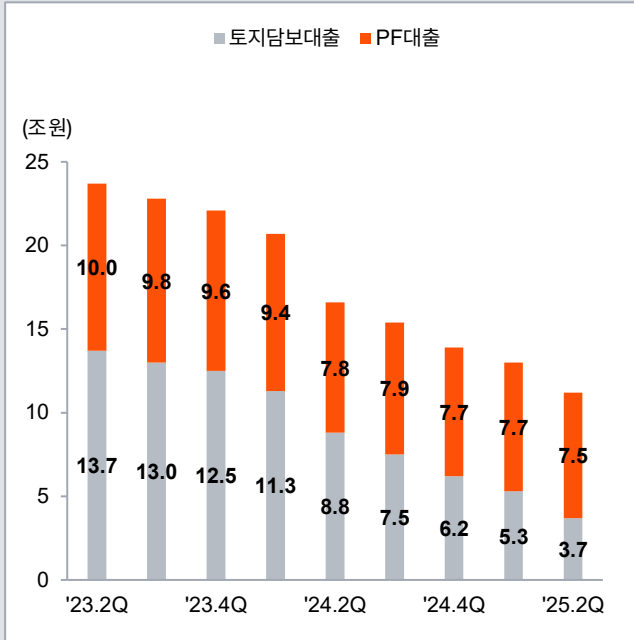
저축은행 자산건전성 개선 노력

구분	주체	내용	상세
① PF 정상화 공동펀드 (부동산 PF 정상화 펀드 1~6차)	저축은행중앙회 + 저축은행 + 은행·보험 등 공동참여	<ul style="list-style-type: none"> 누적 2.6조 이상 PF NPL 정리 - 1차(330억) → 2차(5,000억) → 3차(2,000억) → 4차(1.2조) → 5차(7,100억) 6차까지 포함 시 '25년 2.5조 정리 목표 	<ul style="list-style-type: none"> 공동펀드가 부실·연체 PF 채권을 매입해 정상화 또는 정리 4차 펀드에는 5대 은행·보험이 선순위로 참여해 신디케이트 구조로 자금력 강화
② NPL 전문 자회사 (SB NPL (저축은행중앙회 NPL 자회사))	저축은행중앙회 (지분 100%)	<ul style="list-style-type: none"> 자본금 105억(초기 자본금 5억, 유상증자 100억) 규모, 규제상 최대 1,050억까지 NPL 매입 가능 향후 자산관리회사(AMC) 전환 논의 중 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙회 산하 부실채권 매입·관리 전문회사 PF NPL 및 개인·개인사업자 NPL 등을 묶어서 매입·정리 장기적으로는 위탁추심·자산관리까지 확대 예정
③ 배드뱅크 (새도약기금)	금융위 + 캠프 + 은행연합회 등 (저축은행 포함 전 금융권)	<ul style="list-style-type: none"> 총 출연금 약 4,400억 중 은행 3,600억, 생·손보 각 200억, 여전 300억, 저축은행 100억 분담 7년 이상/0.5억 원 이하 장기 연체 대상 	<ul style="list-style-type: none"> 캠프·국민행복기금이 보유한 장기 연체채권(5.4조/34만 명 규모)을 매입 후 탕감·조정하는 구조 은행·저축은행 등 금융권이 분담금 출연
④ PF 자율협약 (저축은행 PF대출 자율협약)	금융감독원 + 저축은행중앙회 + 저축은행	<ul style="list-style-type: none"> '23.3월 개정·본격 시행 정상화 지원 절차·인센티브·면책 규정 등을 대폭 보완 	<ul style="list-style-type: none"> 정상사업장 사전지원제도: 연체 전 일시적 애로 사업장에 대해 사업정상화계획·특별약정 기반으로 신속 지원 연체 사업장 채권재조정 절차 명문화: 정상화 가능 사업장은 채권재조정·추가자금·채권 행사 유예 등 세부 절차 규정 인센티브: 업종별 여신한도·자기자본 20% 룰 한시 완화, 자산 건전성 분류 상향 허용, 협약 적용 여신 관련 임직원 면책 등
⑤ PF NPL 공동매각 (정상화펀드 외)	저축은행중앙회 + 개별 저축은행	<ul style="list-style-type: none"> 개인·개인사업자 NPL 및 일부 PF 채권에 대해 공동매각 진행(정상화펀드 외 별도) 	<ul style="list-style-type: none"> 저축은행들이 개별 매각하기 어려운 소규모·분산 부실채권을 중앙회가 모아 매각

자료: 저축은행중앙회, 언론 종합, 삼일PwC경영연구원 재구성

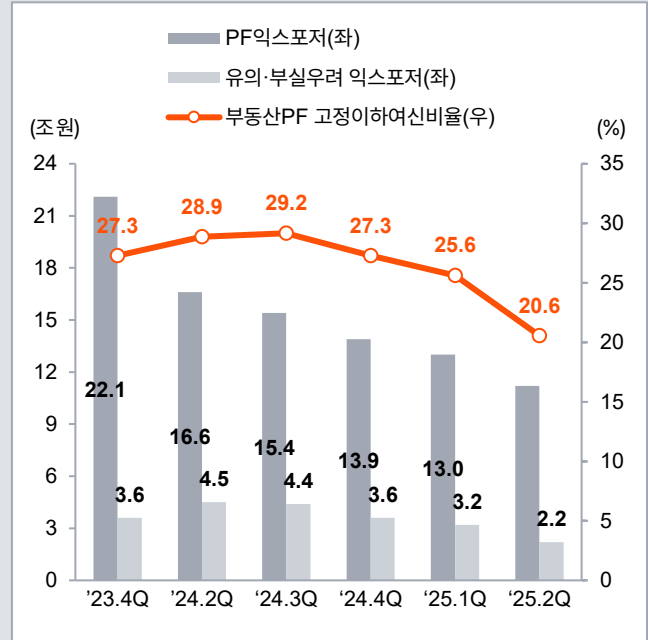
[참고] 저축은행 부동산PF 관련 현황

저축은행 부동산PF 익스포저



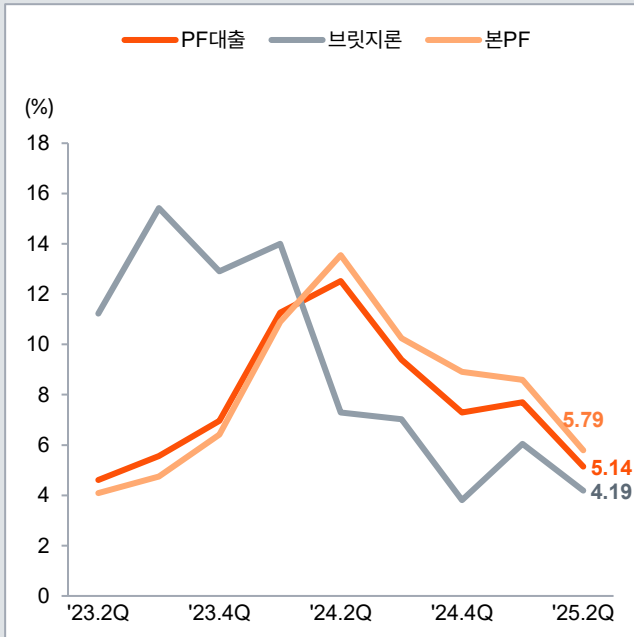
자료: 금융위원회, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 부동산PF 유의·부실우려 익스포저



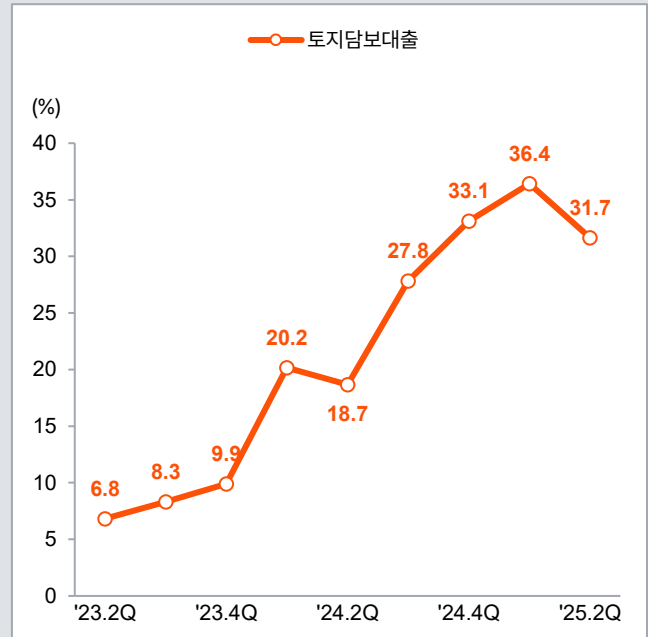
자료: 금융위원회, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 PF대출 연체율 추이



자료: 금융감독원, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행 토지담보대출 연체율 추이



자료: 금융위원회, 삼일PwC경영연구원 재구성

3.3 자본적정성 - '완만한 개선과 제약 요인의 병존'

자본적정성은
지표상 안정 국면에
진입했으나, PF
부담 및 기관 간
편차 존재

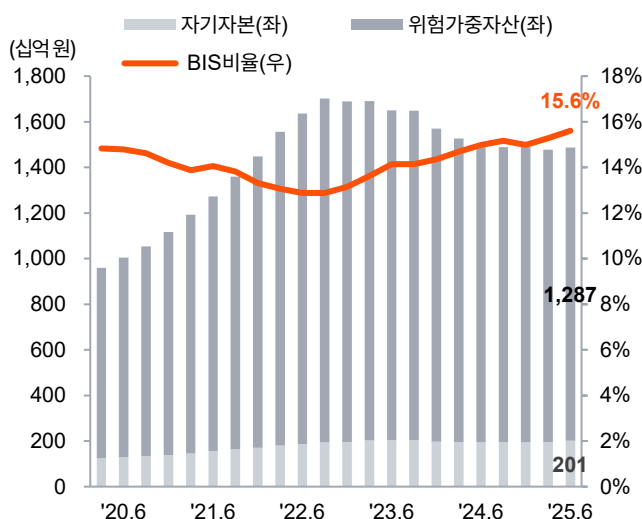
2025년 6월 기준 저축은행업권의 자본적정성은 BIS 급락 구간을 지나 안정화 국면에 진입한 상태로 요약된다. 2023~2024년 PF·브릿지 대출 부실화로 인해 상당한 총당금 적립과 자산 축소가 발생했으나, 2023년 이후 총당금 확충·자산성장 조정이 이뤄지고, 대손비용 감소와 부실 익스포저 정리 속도 증가 등이 복합적으로 작용하며 2025년 상반기 기준 업권 전체 BIS비율은 15.6%를 기록하며 완만히 회복되는 흐름을 기록하고 있다. 대형 저축은행의 BIS비율은 동기간 상대적으로 업계 평균 대비 소폭 낮은 수준인 15.0%를 기록 중이나, 공격적인 총당금 확충 및 체계적인 리스크관리 체계를 통해 BIS 변동 폭을 최소화하여 관리하는 안정적 구조로 분석된다.

반면 동기간 중소형 저축은행의 BIS비율은 18.1%를 유지 중이나, 은행 간 자본 수준의 편차가 매우 크며, 총당금도 기관별로 감소, 정체, 또는 급증하는 등의 혼재된 비대칭 구조를 보인다. 이러한 불균등한 총당금 적립 패턴은 BIS비율에도 그대로 투영되어, 일부 중소형 저축은행은 최소 자본요건에 근접한 10~12%대에서 등락하는 등 자본 완충력의 질적 격차가 확대되는 모습이다. 더불어 중소형 저축은행의 경우, PF 중심의 고위험자산 비중이 여전히 높아 향후 추가 총당금 및 자본확충 압력이 잔존한다. 특히 내부통제·리스크 인력 부족으로 잠재 부실의 조기 인식·관리 역량이 제한되면서 규제 비율을 근소하게 상회하는 취약기관이 늘고 있는 점이 리스크로 지목된다.

2025년 들어 금융당국은 스트레스 DSR 도입, 위험가중치 및 총당금 규제 합리화, 그리고 정상화 펀드·NPL 자회사 등을 통한 PF 구조조정 프로그램을 병행하면서 자산구성의 질적 개선을 유도하고 있으며, 이러한 조치는 중장기적으로 자본비율 안정에 긍정적으로 작용할 가능성이 크다. 그러나 PF 정리 과정에서 추가 손실이 발생할 수 있고, 여신잔액 축소로 인한 수익성 둔화가 자본확충 역량을 제약할 수 있어 자본적정성에는 여전히 부담 요인이 남아 있다. 더불어 2025년 9월 1일 시행되는 예금자보호 한도 상향 조치는 수신 기반 확대 요인으로 작용할 수 있으나, 여신 규제와 총량관리 기조가 유지되는 상황에서는 증가한 수신을 여신(자산) 확대로 연결하기 어려워 오히려 레버리지 조정 압력만 높일 수 있다는 점에서 부담 요인으로도 작용할 수 있다.

종합하면, 저축은행업권의 자본적정성은 지표상 개선 흐름은 나타나지만, 실질적 위험 흡수력은 기관별로 격차가 커진 상태로 요약할 수 있으며, 향후 자본적정성의 향방은 PF 익스포저 축소 속도, 총당금 추가 부담, 수신 확대 대비 여신 성장 제약 등의 요인에 의해 좌우될 것으로 판단된다.

저축은행 자본적정성 추이



자료: 금융통계정보시스템, 삼일PwC경영연구원 재구성

총자산 기준 상위 저축은행 BIS비율 추이

구분	2023.12월		2024.12월		2025.6월	
	은행명	BIS비율	은행명	BIS비율	은행명	BIS비율
1	SBI	15.0%	SBI	17.2%	SBI	18.0%
2	OK	12.3%	OK	13.1%	OK	14.2%
3	한국투자	15.0%	한국투자	14.9%	한국투자	16.0%
4	웰컴	14.9%	웰컴	15.2%	웰컴	15.7%
5	애규온	11.6%	애규온	12.4%	애규온	12.4%
6	페퍼	11.0%	다올	12.8%	다올	13.0%
7	다올	12.5%	페퍼	11.8%	DB	12.7%
8	신한	17.6%	신한	20.1%	신한	20.1%
9	상상인	11.2%	DB	13.0%	하나	14.4%
10	OSB	11.6%	하나	14.5%	페퍼	12.5%

자료: 금융통계정보시스템, 삼일PwC경영연구원 재구성

04

저축은행업권 주요 현안 및 과제

저축은행업권이 직면한 핵심 과제는 부동산 중심의 자산 편중을 해소 및 건전성 회복, 단선적 구조를 벗어난 지속가능한 수익모델로의 전환, M&A와 디지털 전환을 통한 산업 구조조정·경쟁력 제고 등으로 압축될 수 있다. 그러나 이러한 과제들은 모두 권역·영업구역 제한, 상대적으로 과중한 예금보험료율, 인가·승인 중심 규제 등의 구조적 비대칭성과 밀접하게 얽혀 있어, 제도적 기반을 근본적으로 재정비하지 않는 한 실질적 해결이 쉽지 않다. 결국 업권이 지속가능한 성장을 기약하기 위해서는 현 제도적 구조가 만들어낸 경직성과 불균형을 해소하고, 변화된 금융 환경에 부합하는 새로운 운영 틀을 마련하는 것이 선행 과제로 요구된다.



4.1 저축은행업권 현 제도 및 규제 체계의 역사적 맥락

저축은행업권의 현 제도 및 규제 체계는 1990년대 이후 형성된 경직적 구조가 여전히 유지

이번에 다룬 저축은행업권의 현 구조적 문제는 일시적인 부실 관리 실패의 결과라기보다는, 1990년대 후반 이후 장기간 누적된 제도적 구조의 산물로 볼 수 있다. 현행 감독 및 운영 체계는 1997년 외환위기 직후 상호신용금고를 제도권으로 편입하는 과정에서 마련된 기본 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 당시 감독당국은 금융시스템 안정성을 최우선 목표로 두고, 지역 단위의 소규모 금융기관을 통제 가능한 범위 내에서 관리하기 위해 공동전산망, 영업구역 제한, 부대업무 금지, 중앙회 중심의 감독 보조체계 등을 도입했다. 이러한 제도는 단기적인 금융 안정에는 기여했으나, 장기적으로는 저축은행의 자율성과 전문성을 제약하는 구조로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

2000년대 초중반의 외형 성장기에는 부동산 경기 호조를 배경으로 PF 대출이 수익모델로 확립되었다. 그러나 이 시기에도 리스크 관리 체계는 중앙회 공동전산망과 표준 감독 매뉴얼에 의존하였으며, 개별 기관의 심사 역량과 데이터 분석 기능은 충분히 발전하지 못했다. 성장의 기반은 금융기법의 혁신보다는 부동산 담보 중심 대출, 특히 PF 또는 담보부 기업대출에 의존하는 구조에 머물렀다.

이 구조의 취약성은 2011년 저축은행 부실사태를 계기로 명확히 드러났다. 부동산 PF 부실의 급격한 확산으로 구조조정 과정에서 30여 개 이상의 저축은행이 퇴출·정리되는 대규모 업권 재편이 발생했으며, 이 과정에서 약 27조 원 수준의 공적자금이 투입되었다. 이후 감독당국은 PF 취급 규제, 대주주 거래 제한, 내부통제 지침 강화 등 영업 및 리스크 관리 전반에 대한 통제 강화를 중심으로 한 규제 체계 정비를 추진했다. 이를 통해 저축은행의 경영 자율성은 크게 축소되었고, 업권은 감독 대응과 규제 준수를 우선하는 운영 구조로 재편되었다. 다만 이러한 변화는 PF 의존적인 수익구조 자체를 전환하기보다는, 기존 구조 위에서 통제 강도를 높이는 방향으로 고착화되었다는 한계도 함께 지닌다.

저축은행 제도·감독 구조의 변천

구분	시기	주요 배경 및 환경	제도·감독 구조의 특징	핵심 정책·조치	결과 및 의의
㉠ 형성기	1990년대 후반~ 2000년대 초반	<ul style="list-style-type: none"> 1970년대 상호신용금고 제도에서 출발 IMF 이후 금융구조조정 과정에서 제도권 편입 	<ul style="list-style-type: none"> ‘상호저축은행’으로 제도 전환(1997~1999) 지역 기반·소액대출 중심 공동전산, 영업구역 제한, 부대업무 금지 등 현 틀 확립 	<ul style="list-style-type: none"> 금융감독원 통합 이후 지역별 인허가 체계 정비 중앙회에 공동전산 의무화 및 관리 역할 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 제도권 편입 성공 고금리·고위험 구조 고착 현재까지 지속되는 구조적 틀 확립
㉡ 확장기	2000년~ 2008년	<ul style="list-style-type: none"> IT버블 이후 부동산시장 호황 저축은행 PF대출 급성장 	<ul style="list-style-type: none"> PF대출 중심의 성장모델 확산 내부통제·리스크관리 체계 부재 감독당국의 인식: “지역 금융 완충기능” 수준 	<ul style="list-style-type: none"> 정량적 PF감독기준 부재 인가·확대 중심 감독 저축은행이 100여개 이상으로 급증 	<ul style="list-style-type: none"> 단기 성장기 진입 PF 편중 심화 내부통제 미비 구조 심화
㉢ 조정기	2011~2012년 (저축은행 사태)	<ul style="list-style-type: none"> PF부실 발생, 연쇄 영업정지(30여 개) 대규모 예보공적자금 투입 	<ul style="list-style-type: none"> 감독 실패 인식 → 규제 강화(자율 제한)로 전환 리스크관리 체계 대신 사전 승인·통제 중심화 	<ul style="list-style-type: none"> PF대출 규제(LTV·DSR 사전심사 등) 경영공시 의무 강화 중앙회 역할 확대(경영지도, 리스크 모니터링 등) 영업구역 제한 유지·강화 부대업무 승인제 고착 	<ul style="list-style-type: none"> 감독의 제도화(매뉴얼화) 경영 자율성 크게 축소 업권 신뢰 붕괴 및 위축

자료: 삼일PwC경영연구원

**저축은행은 시대에
뒤쳐진 규제·감독
환경 속 경쟁력
축적과 사업
다각화가 제약되는
구조적 비대칭에
농임**

그 결과, 현재의 저축은행 제도는 1990년대의 제도적 틀 위에 2010년대의 통제 중심 감독체계가 중첩된 형태를 보인다. 영업구역 제한, 공동전산 의무, 부대업무 포지티브 규제 등 과거의 제도적 잔재가 여전히 유지되고 있으며, 이로 인해 저축은행은 금융사로서 필수적 경쟁력인 리스크 관리, 자산 포트폴리오·사업 다각화 등 핵심 기능을 내재화·고도화하기 어려운 제도적 구조에 놓여 있다. 이러한 구조적 제약은 부실 여부와 관계없이 제도 자체의 낙후성을 리스크 요인으로 만든다. 따라서, 이후 논의되는 현 저축은행업권의 구조적 문제는 이러한 업계의 역사와 제도적 궤적을 전제로 이해할 필요가 있다.

저축은행은 법적으로 서민·지역 금융을 담당하는 포용금융 기관으로 자리매김하고 있으나, 실제 제도 환경은 이러한 정책 목표와 달리 제한적 금융기관에 가깝게 작동하고 있다. 특히 타 업권 대비 규제 부담이 상대적으로 높은 구조가 고착되어 있어, 동일 기능을 수행함에도 불구하고 수익모델 다변화, 혁신의 속도, 디지털화 측면에서 지속적인 불리함이 발생하고 있다. 이는 단순한 규제 강도의 문제가 아니라, 시대에 맞지 않는 낡은 제도와 오랜 기간 누적된 감독 관행이 만든 구조적 비대칭의 결과로 볼 수 있다.

그 결과 저축은행은 자산 위험도와 소비자보호 등 법적·감독적 책임 체계상으로는 은행과 유사한 의무를 부담하고 있으나, 시스템, 인력, 자본의 제약 속에서 규모 확장이나 사업 다각화, 금융 경쟁력 확보의 기회를 제공받지 못하는 구조적 불균형이 지속되어 왔다. 즉, 저축은행업권 현행 규제체계의 문제는 동일기능·동일규제 원칙 자체가 아니라, 그 원칙이 적용되는 전제 조건이 비대칭적이라는 점에 있다. 은행은 유사한 리스크 규제 하에서도 사업 다각화 등을 통해 대형화, 시스템 고도화 등을 통해 경쟁력과 대응역량을 강화했지만, 저축은행은 영업구역·업무범위 제한 등으로 경영역량 축적과 혁신 기반을 확립하기 어려운 구조에 놓여 있다.

이를 잘 보여주는 대표적인 비대칭 사례로는 ① 현 금융환경과 괴리된 권역·영업구역 규제, ② 타 업권 대비 불균형한 예금보험료율, ③ 통제·인가 중심의 규제 구조 등을 들 수 있다.

4.2 저축은행업권 제도 및 규제 체계의 비대칭성

영업구역 규제는
디지털 금융환경과
괴리되어 지역 편중,
성장 격차, 리스크
집중을 고착화

현 금융환경과 괴리된 권역·영업구역 규제

저축은행은 국내 금융업권 중 유일하게 지리적 영업구역 제한이 유지되는 업권이다. 디지털 금융이 표준이 된 현 상황에서도 저축은행만 오프라인 중심의 지역 구획에 기반해 사업 범위가 규정된다. 이는 과거 정책 목적이 규제 내 유지된 결과로, 현 디지털 중심 금융시장의 구조 및 방향성과는 괴리를 보이며 비대칭적인 제도적 제약을 내재한 사례로 평가된다. 저축은행의 현행 영업구역 제한은 과거 지역금융 보호를 취지로 도입되었으나, 결과적으로는 다음의 구조적 문제로 이어진다.

첫째, 현행 권역·영업구역 규제는 수도권과 비수도권 간 성장 여건의 차이와 저축은행 간 양극화를 고착시키는 핵심 원인으로 작용하고 있다. 수도권 중심의 대형 저축은행은 상대적으로 넓은 고객 기반, 높은 디지털 채널 활용도, 자금 유입의 용이성 등에서 구조적 우위를 점하고 있는 반면, 비수도권 중심의 소형 저축은행은 제한된 시장 규모와 영업 자원의 한계로 인해 경쟁력 확보에 어려움을 겪는다. 더불어 소형 저축은행은 규제 준수에 필요한 비용과 인력 부담이 상대적으로 커 경영여력을 크게 압박받게 된다. 이러한 지역 간 성장 격차는 시간이 지날수록 저축은행업권 내 자산 규모 및 수익성 격차로 전이되며, 장기적으로는 업권 내 양극화와 지역 금융의 불균형을 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 영업구역이 법적으로 제한되면서 대출 자산이 특정 지역 내 부동산 담보나 자영업 중심 수요에 집중되고, 이로 인해 자산 포트폴리오가 지역·업종별로 편중되는 구조가 형성된다. 이러한 자산 편중은 리스크 관리 여력을 약화시키고 신규 대출 여력을 제약하여, 결과적으로 자산 확장과 수익성 개선 모두를 어렵게 만드는 구조적 제약으로 작용한다.

저축은행 권역·영업구역 규제 개요

구분	내용
도입 목적	<ul style="list-style-type: none"> 1970~90년대 상호신용금고 시절의 '지역 자금 순환' 원칙을 계승하여, 지역 내 중소기업·서민대출 중심의 지역금융 기능 유지를 목표로 함 전국 단위 영업을 허용할 경우 대형화·집중화가 가속되어 지역 금융공백이 발생할 수 있다는 정책적 판단
제도 도입 시기	<ul style="list-style-type: none"> 1999년 「상호신용금고법」 → 「상호저축은행법」으로 전환(시행령 제정) 시, 현행 시도 단위 영업구역 제한 제도 도입 금융감독 일원화(금융감독원 출범, 1999년)와 함께 인허가 권한 정비 시 포함됨
현 실태	<ul style="list-style-type: none"> 영업구역은 「상호저축은행법 시행령」 제3조 및 금융감독규정 제7-28조(영업구역 등)에 의해 본점 소재 시도 내로 제한 단, 비대면·온라인 영업 확산 이후 전국 고객 유치가 사실상 가능해져, 제도 실효성은 크게 약화 일부 저축은행은 타지역 거점 확보를 위해 인접 시도 점포 허가를 요청했으나 대부분 불허
법적 근거 조항	<ul style="list-style-type: none"> 「상호저축은행법 시행령」 제3조(영업구역): 저축은행의 영업구역은 본점의 소재지를 기준으로 대통령령으로 정하는 시도 구역으로 한다 「상호저축은행법 금융감독규정」 제7-28조(영업구역 등): 저축은행은 본점 소재 시도 외의 지역에서 영업점을 설치하거나 여신을 실행하는 경우, 금융감독원의 사전승인을 받아야 한다
핵심 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 제도 목적(지역균형)과 현실(전국 영업)의 괴리 영업구역이 자본 확충·규모의 경제 달성의 제약 요인으로 작용 대형사(수도권) 중심 수익 집중, 지방 저축은행의 역차별 디지털 시대에도 '지점 설치 기준'만 지역 기준으로 남아 제도 일관성 훼손

자료: 삼일PwC경영연구원

**규제 부담은 거의
동일하지만
영업구역 제약으로
인해 실적 창출 및
역량 축적의 기회는
상이한 문제 야기**

다만, 소형 저축은행은 이러한 편중 리스크를 흡수할 자본여력이 부족하고, 대형 저축은행은 추가적인 지역 분산이나 업종 다변화가 불가능해 자산 확장 효과가 제약된다는 점에서 차이가 있다. 이러한 환경 속에서 소형사는 경쟁력 약화가 방지되는 한편, 일정 수준 이상의 대형사는 규모의 경제 효과 제약으로 인해 현 상황에 머물며 혁신과 외형 확장에 대한 유인이 점차 둔화하게 된다.

마지막으로, 영업구역 제약은 디지털 혁신 역량의 약화를 초래한다. 저축은행이 디지털 채널을 도입하더라도 영업구역 제약이 적용되어, 동일 서비스 제공 시에도 시장·고객 기반 확대가 구조적 제한된다. 그렇기 때문에 데이터 축적, 서비스 고도화, 비용 효율화 등 디지털 역량 강화 측면에서 시중은행이나 핀테크 사업자 대비 경쟁 열위에 놓여 경쟁력 형성을 어렵게 한다. 반면 시중은행의 경우 전국 단위 영업을 허용되며, 인터넷전문은행이나 핀테크 플랫폼 사업자 등도 물리적 지역 구분 없이 고객을 확보할 수 있다. 이는 동일기능 대비 시장 접근권의 차이를 만들고, 데이터 기반 금융 환경에서의 경쟁 여건 차등으로 이어진다. 그 결과 고객이 시중은행·핀테크 등 더 편리한 대체 금융채널로 이동하는 환경이 강화된다.

이러한 구조 속에서 현행 권역·영업구역 규제는 산업 전반에서 역량 양극화와 시장 경쟁력 저하가 동시에 심화되고, 대출 포트폴리오가 특정 지역·업종에 집중되면서 위험가중자산이 증가하며, 디지털 혁신 역량의 저하 등 타 업권 대비 금융 경쟁력 약화라는 결과로 이어진다. 즉, 규제 부담은 거의 동일하지만 영업구역 제약으로 인해 실적 창출 및 역량 축적의 기회는 상이하기 때문에, 업계 외부적으로는 타 금융업권 대비 경쟁력 격차가 벌어지고, 내부적으로는 위험자산 편중과 양극화가 함께 심화되는 구조가 고착되고 있다.

결과적으로 제도 취지와 달리, 권역·영업구역 규제는 시장 보호 기능보다는 지역 금융사업자의 역량 제약 및 경쟁 구도 왜곡이라는 결과로 이어지게 하는 원인으로 작동하며, 현재의 달라진 금융 환경을 제대로 반영하지 못해 지역 금융 서비스 제공 역량이 오히려 위축되는 결과로 이어지고 있다고 판단된다.

[참고] 권역·영업구역 규제가 심화시킨 저축은행 업계 양극화

저축은행 업계는 규모와 재무여건, 수도권 여부에 따라 양극화가 뚜렷하게 심화되고 있다. 자산 규모가 큰 대형 저축은행이나, 금융지주의 지원을 받을 수 있는 저축은행은 자금 조달 여력과 리스크 흡수능력이 상대적으로 우수해 외부 충격에 대한 대응력이 높은 상황이다. 반면 중소형 저축은행은 부동산PF 부실 충당 부담, 수신 경쟁 심화, 규제 대응 비용 증가가 동시에 압박으로 작용하며 지속 가능성 확보에 어려움이 커지고 있다.

2021년~2023년 부동산 경기 침체 국면에서 연체율과 고정이하여신비율이 급등하는 과정에서 대형사 위주로 자본 확충과 리스크 완충력이 유지되었지만, 중소형사는 위험 징후가 장기간 해소되지 못하면서 유동성 제약에 직면해 있다. 이에 따라 일부 중소형사는 경영 정상화 절차가 장기화되는 경향을 보이고 있으며, 해당 기간 동안 자본 확충 및 리스크관리 역량 차이가 누적되면서 업권 내 경쟁력 격차가 점차 확대되고 있다.

또한 수도권 중심 대형 저축은행의 점유율 확대와 비수도권 저축은행의 성장 제약이 맞물리며 지역 간 격차도 심화되고 있다. 수도권 저축은행은 거주 인구가 밀집한 시장 기반과 상대적으로 담보 가치가 안정적으로 유지되는 시장 환경을 바탕으로 여신 포트폴리오를 다양화할 수 있다. 반면 지방 저축은행은 지역 경기 둔화와 인구 감소에 따른 성장 한계 속에서, 영업권 제약과 담보 가치 하락 위험, 중소상권 중심의 대출 구조 등으로 인해 유효 수익 기반을 확보하는 데 어려움을 겪고 있다.

조달 측면에서도 차이가 발생한다. 수도권 대형사는 브랜드 인지도와 금융 접근성이 높아 예금 유치가 용이하고, 상대적으로 낮은 조달비용을 활용해 적극적인 금리 전략을 펼칠 수 있다. 반면 지방사는 지역 내 한정된 예금 기반에 의존해야 하고, 비대면 고객 흡수 능력이 부족해 고금리 예치상품 중심 경쟁이 불가피하다. 이는 조달비용 부담으로 이어지고, 수익성 격차를 구조적으로 확대하는 요인으로 작용하고 있다.

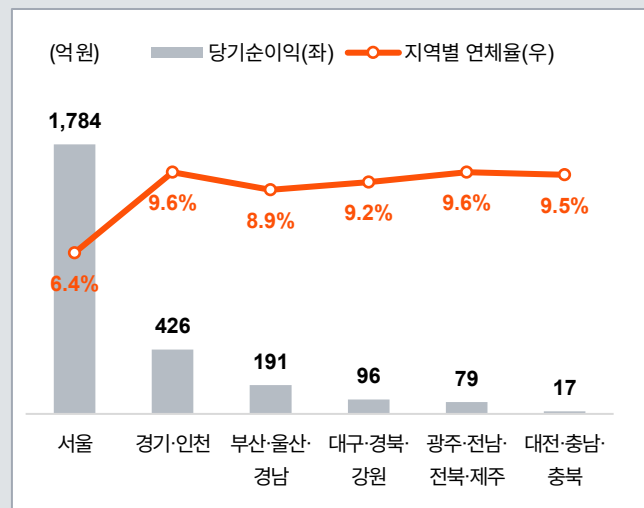
결과적으로 수도권 대형사는 건조한 자본·고객 기반 등이 결합되며 성장 선순환을 구축하는 반면, 지방 중소형사는 지역 경기, 인구 구조, 조달 기반 등 다층적 제약으로 인해 격차가 누적되는 구조가 강화되고 있다. 권역·영업구역 규제에 비롯된 이러한 지역 간 불균형은 저축은행업권의 균형 성장을 저해할 뿐 아니라, 지역 금융 측면에서도 구조적 취약성을 키우는 요인이 되고 있다.

지역별 GRDP·인구 비중 및 저축은행 여신 비중

구분	GRDP* 비중 ('23년)	인구 비중 ('24년말)	저축은행 여신** ('24년말)
수도권	52.3%	50.9%	65.7%
비수도권	47.7%	49.1%	34.3%

자료: 금융위원회, 금융감독원, 저축은행중앙회, 언론 종합
 주석: *지역 내 총생산(Gross Regional Domestic Product), **차주 소재지 기준

저축은행 지역별 당기순이익 (2025년 2분기 기준)



자료: 금융위원회, 금융감독원, 저축은행중앙회, 언론 종합
 주석: *차주 소재지 기준

저축은행에 적용되는 예금보험료율 및 상환기여금의 부과는 업권별 위험 수준을 반영한 위험기반 요율체계에 기초

타 업권 대비 불균형한 예금보험료율

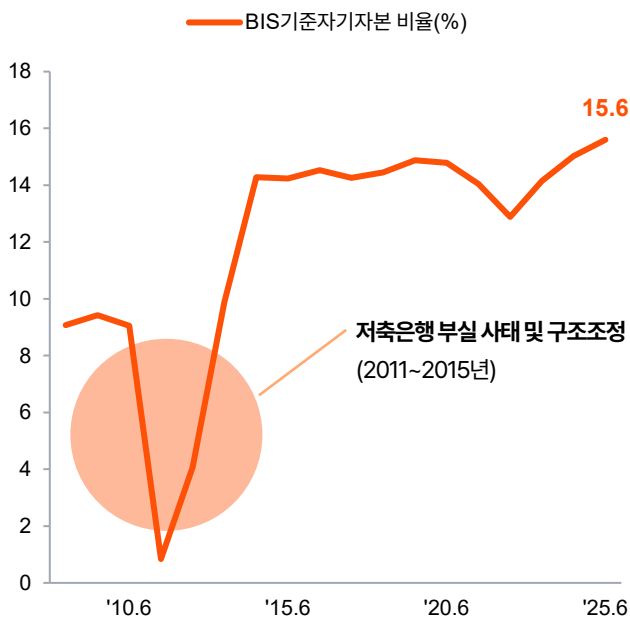
타 업권과 비교하여 저축은행업권의 높은 예금보험료율 또한 비대칭 문제의 대표적인 사례로 꼽힌다. 저축은행은 예금보험료율 측면에서 현저히 높은 부담을 지고 있다. 저축은행은 현재 기본 예금보험료율 0.4%에 더해, 과거 저축은행 부실 사태로 소진된 예보기금의 상환을 위한 상환기여금률 0.1%가 추가로 부과되어 실질적으로 총 0.5%의 부담을 지고 있다. 이는 시중은행이 적용받는 0.08%의 6배에 달하는 수준이다.

저축은행에 적용되는 예금보험공사의 예금보험료율과 상환기여금의 부과 수준은, 업권별 위험 수준을 반영하도록 설계된 위험기반 요율체계 원칙에 기초하고 있다. 현행 요율은 2011~2013년 저축은행 사태 당시 대규모 예보기금이 투입된 이후 회수가 완전히 마무리되지 않은 점과, 저축은행의 자산 구조가 여전히 중·저신용자 대출 및 부동산담보 중심으로 구성되어 상대적으로 높은 리스크를 내포하고 있다는 점 등을 근거로 유지되고 있다.

그러나 이러한 설명만으로는 제도의 취지와 현재의 업권 여건 간 괴리를 충분히 해소하기 어렵다는 지적이 제기된다. 첫째, 예금보험공사가 업권별로 별도 예보기금을 운용하며, 각 업권의 평균 위험 수준을 기준으로 요율을 산정하는 체계 자체는 현실적으로 불가피하나, 문제는 이 요율이 여전히 과거 부실 국면의 위험 수준을 기준으로 고정되어 있다는 점이다.

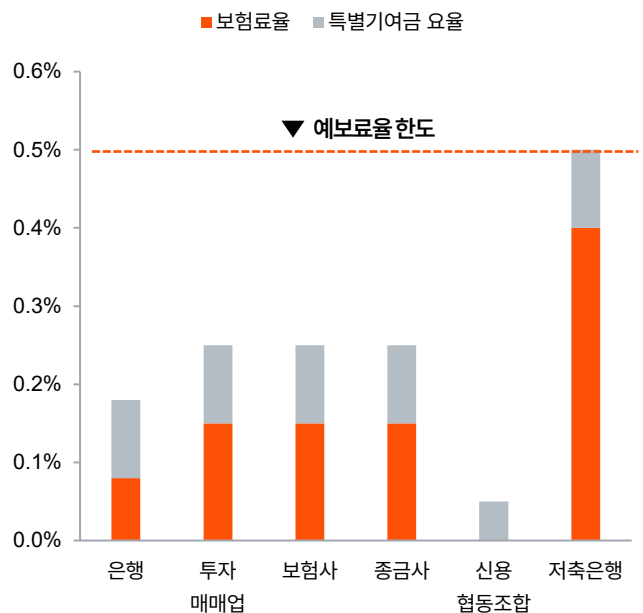
2025년 6월 말 기준 저축은행업권의 BIS비율은 15.6%으로 역대 최고 수준을 유지하는 등 업권의 평균 건전성이 이전 대비 현저히 개선되고 리스크 관리 수준이 과거와 본질적으로 달라졌다. 더불어 PF대출 심사 강화, 대손충당금 적립 확대 등으로 자산 건전성은 과거 대비 뚜렷이 개선되었음에도 불구하고, 예금보험료율은 최고 상한 수준인 0.5%에 근접한 상태로 10여 년간 한 차례도 조정되지 않은 사실은, 위험도 기반 체계라는 취지와 달리 현재의 실질 위험 수준과 괴리를 보여준다.

저축은행 BIS기준 자기자본 비율



자료: 저축은행중앙회, 삼일PwC경영연구원 재구성

업권 별 예금보험료율 및 특별기여금요율



자료: 예금보험공사, 삼일PwC경영연구원 재구성

저축은행의 예금보험료율은 과거 부실 기준이 고착되어 현 위험 수준과 괴리를 보임

더불어 상호금융권과 비교할 경우, 형평성 문제는 더욱 두드러진다. 신탁, 농협, 수협 등 상호금융은 지역 기반 서민금융을 제공하며 대출 포트폴리오와 고객 특성 면에서 저축은행과 유사하지만, 예금보험료율은 절반 수준인 0.2%에 불과하다. 단지 협동조합과 금융사라는 법적 지위와 예보기금 계정 분리 여부에 따라 부담률이 두 배 이상 차이 나는 것은 동일기능·비대칭 규제라는 비판을 피하기 어려우며, 정책 일관성과 형평성 모두에서 설득력을 갖기 어렵다.

공적자금 상환 명분 또한 설득력을 갖기는 어렵다. 당시 예보기금이 투입된 저축은행의 대부분은 부실 정리 과정에서 퇴출되었으며, 현재 영업 중인 저축은행들은 해당 지원의 직접적인 수혜 대상이 아니다. 그럼에도 불구하고 저축은행이 부담하는 예금보험료율 자체가 상한에 근접한 상태에서, 상환기여금까지 추가 부과되는 것은 사실상 이중부과에 가깝다. 이미 부실 정리를 마친 이후에도 동일한 부담 구조가 지속되는 것은, 제도 설계 당시의 목적과 현재 업권 구조 간의 괴리를 보여주는 사례로 볼 수 있다.

결국 현행 저축은행에 적용되는 예금보험료율 체계는 제도 도입 당시의 위기 대응 논리를 유지한 채, 변화한 금융환경과 업권의 리스크 구조를 충분히 반영하지 못하고 있다고 할 수 있다. 위험기반 요율체계의 실효성을 확보하기 위해서는, 과거 기준에 머무른 현행 요율 구조를 현재의 실제 위험 수준과 업권의 재무·영업 여건을 반영하도록 조정할 필요가 있으며, 이는 업권의 조달비용 구조를 합리화하고 동일기능 간 경쟁 여건의 균형을 제고하는 측면에서도 중요하다.

인가·승인 중심의 규제 구조

국내 금융업계의 동일한 포지티브 규제 체계 아래에서도 저축은행업권은 유독 허용 범위가 가장 좁고, 규제 해석·운영 재량이 가장 제한된 업권으로 분류된다. 2024년 이후 지점 설치 절차는 완화되었지만, 권역 조정·업무범위 변경·제휴형 신사업 등 업권의 성장을 좌우하는 핵심 결정은 여전히 인가·승인 중심의 실질적 통제 체계에 놓여 있다.

특히 부수업무 승인 사례가 극히 적고, 시범 적용이나 조건부 허용 같은 탄력적 절차는 사실상 기대하기 어렵다. 2020년 3월 다른 저축은행이 승인받은 부대업무는 별도의 승인 없이도 취급할 수 있도록 한 상호저축은행감독규정 개정안이 시행되며, 부대업무 규제 완화가 이뤄졌지만, 승인된 신규 부대업무는 2021년 웰컴저축은행의 대출중개 단 한 건(2023년 8월 기준)뿐이었다.

이는 제도의 취지가 신규 진입 장벽 완화였음에도, 실제 운영에서는 승인이 거의 발생하지 않는 업권 고유의 폐쇄성을 보여준다. 즉, 시장 판단이 우선되는 일반 금융업권과 달리, 저축은행은 행정 판단이 시장 결정보다 앞서는 구조적 환경에 놓여 있다는 평가다. 이는 타 업권의 혁신 속도가 가속되는 가운데 저축은행만이 구조적 정체를 겪는 원인이 된다.

타 업권과 비교하면 차이는 더욱 명확하다. 은행, 증권, 핀테크 산업에서는 규제 샌드박스, 조건부 허용, 시험운영 제도 등을 활용하여 신사업을 선제적으로 실험하는 구조가 정착되어 있다. 반면 저축은행은 표준업무방법서에 명시된 사업만 영위할 수 있으며, 새로운 부대업무를 승인받기 위한 고강도 심사 요건이 결합되며 신사업 진입 자체가 극도로 제한되는 환경이 만들어진다. 부대업무 승인 과정에서 저축은행은 자기자본, 자산 규모, 경영 건전성, 소비자 보호, 경영관리 능력 등을 종합적으로 평가받아야 하고, 사업의 필요성과 실행계획까지 별도로 소명해야 할 정도로 절차가 까다롭다.

통제·인가 중심의 감독체계는 저축은행 M&A에서도 동일하게 나타난다. 감독당국은 자율적 M&A 활성화를 정책 방향으로 제시하고 있지만, 실제 적용 대상은 비수도권 저축은행과 경영개선 목적의 저축은행으로 제한되어 있다. 이는 감독당국이 업권의 건전성과 소비자보호를 우선시해

**인가·승인 중심의
경직된 감독체계로
저축은행
신사업·확장이
제약된 환경에 놓여
있음**

M&A 대상을 제한적으로 운영해 온 결과로 해석된다. 다만 이러한 접근은 시장에 의한 자율적 M&A라는 정책 기조와는 일정한 간극을 남기며, 시장 참여자의 의사결정 예측 가능성과 자본·기술 유입 속도를 제약하는 요인으로 작용한다는 평가도 존재한다.

더불어 저축은행 업권의 M&A는 인가·심사 과정의 예측 가능성과 절차적 명료성이 충분히 확보되지 않은 상태에 머물러 있으며, 감독당국의 해석 여지가 크다는 점도 부진의 원인으로 지목된다. 이로 인해 인가·승인 기준의 일관성이 충분히 공유되지 못하고, 판단 과정의 예측 가능성 역시 제한적이어서 정책의 실효성 또한 제약되고 있다는 지적이 제기된다.

저축은행업권에서 나타나는 여러 제약은 통제 중심의 운영 관행이 장기간 축적되며 형성된 구조적 경직성의 영향이 큰 것으로 보인다. 지점 설치 절차는 일부 완화되었으나, 권역 조정, 업무범위 변경, 부대업무 승인, 제휴형 신사업, M&A 심사 등 업권의 성장과 재편에 직결되는 핵심 기능은 여전히 인가·승인 중심으로 운영되고 있다. 또한 타 금융업권에서는 사전 협의, 조건부 허용, 시범 운영 등 탄력적 절차가 일부 활용되고 있는 반면, 저축은행의 경우 이러한 절차를 실제로 적용받은 사례는 제한적으로 확인되고 있다.

결국 저축은행업권이 안고 있는 운영상 제약은 혁신이나 신사업 확장 등과 같은 금융업의 주요 순환 과정에서 시장 기반의 조정 메커니즘이 충분히 작동하기 어려운 제도적 구조의 영향이 적지 않다고 볼 수 있다. 이러한 구조적 제약은 신사업 추진 속도뿐 아니라 자본·기술의 유입, 구조조정의 효율성 등 다양한 측면에서 타 업권과의 차이를 만드는 요인으로 평가된다.

05

시사점 및 제언

이하에서는 저축은행업권이 직면한 부동산·위험자산 중심의 수익구조 고착과 타 금융권 대비 산업 경쟁력 약화라는 핵심 과제에 대응하여, 정책적·산업적 제언을 제시하고자 한다. 이는 개별 저축은행의 자구 노력만으로는 한계가 분명한 만큼, 업권의 중장기적 정상화와 산업 차원의 경쟁력 회복을 뒷받침할 수 있는 구조적 해법을 모색하는 데 목적이 있다.



5.1 정책적 시사점

저축은행업권의
감독, 제도, 시장 및
인프라 등을
포괄하는 종합적
리모델링 전략 검토
필요

정부·감독기관 주도적 저축은행 미래 포지셔닝 정의 및 업권 체질 전환의 필요성

현재 저축은행 업계는 과거의 성장 패턴과 감독 패러다임만으로는 지속 가능한 발전을 이어가기 어려운 구조적 한계에 직면해 있다. 2000년대 초중반 이후 형성된 지역 기반·고금리 예대모델 중심의 현 운영체제는 금융환경의 디지털화, 리스크 정교화 및 규제 기술화 추세와 괴리를 보이고 있다. 저축은행의 현안은 부실이라는 지엽적 문제보다 구조적 낙후 및 시대 흐름에 뒤처짐이라는 문제가 더 본질적이다.

왜냐하면, 저축은행의 규제·관리 및 운영 시스템의 총체적인 노후성으로 인해 과거의 규제 틀과 운영 관행에 갇혀 지속가능한 성장 동력을 확보하지 못한 구조적 한계에서 비롯된 측면이 있기 때문이다. 또한 저축은행은 과거의 규제·제도 틀과 제한된 조건 속에서 방어적 영업을 이어왔으며, 이 과정에서 수익성 확보를 위한 무리한 투자 구조가 일정 부분 불가피하게 형성된 측면도 존재한다. 최근의 업권의 자산건전성 이슈는 이러한 구조를 재정비하고 제도적 틀을 재설계할 수 있는 현실적 계기로 작용할 수 있다. 따라서 지금은 산적한 현안을 종합적으로 정리하고, 신뢰 회복과 새로운 비즈니스 지속성을 확보하기 위한 전환점으로 삼아야 한다.

따라서 감독당국의 정책 방향도 단기적인 부실 통제보다는 업권의 미래 구조 설계와 체질 전환을 중심에 두는 접근이 필요할 것이다. 저축은행이 향후에도 사회적 금융기관으로 기능하기 위해서는, 감독, 제도, 시장 및 인프라 등을 포괄하는 종합적 리모델링 전략을 고민하고 검토할 필요가 있다. 이는 단순히 저축은행업권의 규제·부실 문제가 아니라, 금융 생태계 내 역할을 재정립하는 과제이며, 지금이 그러한 방향 전환을 검토해야 할 시점으로 볼 수 있다.

저축은행업권의 현 규제 체계는 과거의 리스크 구조를 기준으로 설계되어 있으며, 내부통제 등 일부 분야에서는 제도 도입 취지에 비해 실무 적용이 형식화되는 경향이 나타난다는 평가도 존재한다. 운영 방식 또한 다수의 중소형 기관이 지역 단위로 분산 운영되는 구조로 인해, 업권 차원의 통합 전략이나 신속한 구조 전환이 쉽지 않은 운영 체계를 갖고 있다. 이러한 구조적 요인이 해소되지 않는다면, 저축은행은 건전성, 금융 경쟁력 및 사회적 역할 측면에서 신뢰 회복이 제한될 수밖에 없다.

따라서 단순한 제도 보완이 아니라, 업권 전체의 방향성을 재설정하는 수준의 포괄적인 구조 재정의가 필요한 시점이 아닌지 검토할 필요가 있다. 더불어, 정부 및 감독기관이 주도적으로 저축은행의 향후 포지셔닝을 명확히 설정할 필요가 있다. 저축은행을 서민금융의 보완축으로 유지할 것인지, 지역 금융을 유지하되, 전국 단위 중금리 금융기관으로 기능을 확장할 것인지에 따라 향후 제도 설계와 리스크 관리 기준, 사업 구조가 달라질 수 있다. 현재와 같이 과거의 역할을 전제한 채 규제만을 유지·강화할 경우, 경직성 심화 및 타 업권 대비 금융 경쟁력의 급속한 약화로 저축은행업권은 점진적 도태로 이어질 가능성이 높다. 따라서 단순한 제도 보완에 그치지보다, 업권 전체의 역할과 기능을 재정립하는 방향에서 보다 종합적인 제도 개편 필요성이 제기되고 있다.

저축은행의 포지셔닝이 재정의기 위해서는 우선적으로 자산건전성 제고와 내부통제 강화 등 기초 체질을 확립하는 것이 전제되어야 한다. 이와 병행해, 현행 규제체계가 시대적 변화와 맞지 않는 부분을 점검하고, 업권 전문가 의견 등 업계 다양한 의견을 수렴하여 합리적 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 이후 단계에서는 영업구역 완화나 부대업무 확대 등 제도적 자율성을 점진적으로 확대하되, 경쟁력 강화를 위해 M&A나 자율적 통폐합과 같은 구조적 재편도 병행할 수 있을 것이다.

**저축은행의 규제
완화, 지속 가능한
성장, 건전성·
리스크 관리, 소비자
보호 및 내부통제 등
포괄적인 관점에서
개선·조정 논의 필요**

아울러 업권 현대화를 위해서는 금융기관으로서의 전문성과 신뢰성을 확보하기 위한 노력도 필요하다. 일정 수준 이상으로 저축은행의 자본건전성과 경쟁력이 확보되면, 공동전산망에 대한 과도한 의존 구조를 점진적으로 완화할 필요가 있다. 이를 통해 각 기관이 독립적인 리스크관리 및 데이터 분석 등 필수 금융 역량 등을 강화하고, 디지털 대출, 지역기반 데이터, 맞춤형 신용평가 등과 같은 디지털 전문화 영역을 제도적으로 지원받을 수 있도록 하는 방향이 바람직하다. 궁극적으로는 이러한 기반 위에서 저축은행은 리스크를 스스로 평가·조정할 수 있을 뿐 아니라, 상품, 고객 및 데이터 측면에서 자율적 혁신이 가능한 전반적 금융 경쟁력을 갖춘 기관으로 성장할 필요가 있다.

지금의 저축은행업권은 단순한 부실 정리를 넘어 역할 재설정, 규제 보완 및 체질 개선, 경쟁력 회복이 동시에 요구되는 구조적 변곡점에 서 있다. 업권의 미래 위치를 명확히 규정하고, 그에 맞는 규제·제도 및 인프라의 재설계가 성공적으로 이루어질 때, 저축은행은 과거의 한계를 넘어 금융 생태계에서 실질적 가치를 제공하는 지속가능한 금융기관으로 재도약할 수 있을 것이다.

제도 및 규제 체계의 비대칭의 완화

규제 비대칭을 해소하기 위해서는 정책당국과 업권 간의 협력 메커니즘이 제도적으로 정착되는 것이 무엇보다 중요하다. 현재 규제 완화 논의는 영업구역 조정, 예보료 체계, 부대업무 범위 등 핵심 이슈를 포함하고 있다. 다만 이러한 논의를 단순한 시장 확대나 업권 지원의 관점에서 볼 것이 아니라, 저축은행업계의 지속 가능한 성장성 확보, 업권의 전반적 건전성과 리스크 관리, 그리고 소비자 보호 체계 및 내부통제 등을 포함한 포괄적인 관점에서 합리적으로 개선·조정되는 것이 중요하다.

규제 완화의 필요성은 있지만, 완화의 효과가 지속 가능하게 작동하기 위해서는 업권의 리스크 관리 역량과 제도적 보완 또한 병행되어야 한다. 따라서 감독당국은 규제 변화가 시장 참여자의 과도한 위험 추구나 불완전한 리스크 관리 관행으로 이어지지 않도록, 명확한 원칙과 절차적 투명성, 예측 가능성을 제시할 필요가 있다. 이러한 접근은 규제 완화를 둘러싼 불확실성을 낮추고, 업권 내 위험관리 유인을 강화하여 업권 전반의 중장기적 안정성과 경쟁력을 강화하는 기반이 된다.

① 영업구역 규제의 기능 재점검과 단계적 조정

정부는 최근 '지역·서민금융기관으로서 저축은행 역할 제고방안(2025.3.20)'을 발표하고, 복수 영업구역 저축은행의 수도권 여신 쏠림 완화를 위해 감독규정 개정을 추진하고 있다. 현재 비수도권의 경제 규모(47.7%)와 인구 비중(49.1%)에 비해 저축은행 여신의 비수도권 비중은 34.3%에 불과한 반면, 수도권과 비수도권을 함께 영업구역으로 보유한 13개 저축은행의 여신 중 수도권 비중이 75.6%에 달한다. 정부는 이러한 불균형을 해소하기 위해 영업구역 내 여신비율 산정 시 수도권·비수도권 여신에 서로 다른 가중치(예: 수도권 90%, 비수도권 110%)를 적용하고, 제도 안착을 위해 일정 기간의 유예를 부여하는 개선안을 마련하였다. 이러한 조치는 지역 간 자금공급 격차를 완화하고 저축은행의 지역 기반성을 강화하려는 정책적 시도라는 점에서 의미가 있다.

그러나 지속 가능성 환경이 정착된 현재의 금융 생태계는, 규제가 설계되었던 과거와는 구조적으로 달라져 있다. 저축은행의 영업구역 규제는 지역 기반 금융의 균형을 유지하는 핵심 장치였지만, 규제가 설계되었던 과거와는 전혀 다른 현재의 환경에서 그 실효성과 목적이 여전히 시대에 부합하는지 재점검할 필요가 있다. 또한 비대면 서비스 확산으로 물리적 지점 중심의 경계가 약화되고 있는 만큼, 현 규제가 지역금융 보호라는 명분을 유지하기 위해 오히려 실제 시장 행태와의 괴리를 키우고 있는 것은 아닌지에 대한 검토도 요구된다.

**영업구역 규제,
규제가 설계되었던
과거와는 전혀 다른
현재 환경에서
실효성과 목적이
여전히 부합하는지
재점검 필요**

정부의 가중치 기반 여신비율 조정은 지역 간 자금 공급 불균형을 완화하기 위한 초기 대응으로서 의미가 있으나, 근본적 제도 개선으로 보기에는 한계가 있는 임시적 조정에 가깝다. 따라서 장기적으로는 금융 취약계층의 접근성을 유지하면서도 저축은행의 영업 채널이 과도하게 제약되지 않도록, 지역성 영향도에 기반한 상품·채널별 규제 차등화 체계로의 전환을 검토할 필요가 있다.

예를 들어, 상품의 지역성 영향도에 따른 차등화는 지역성 영향이 낮은 비대면 신용대출, 대환상품 등부터 파일럿 방식으로 적용해보는 방식을 고려할 수 있다. 반면 부동산 담보, 지역 사업자 대출처럼 지역경제와 직접적으로 연동되는 고위험 상품은 현행 규제를 유지하는 것이 건전성과 정책 목적 측면에서 타당할 수 있다. 또한 지역성과 점점 특성을 고려한 채널의 차등화 역시 가능하다. 지역과의 연계성이 높은 오프라인 점포는 현행 규제를 유지하되, 영업구역 경계의 실질적 의미가 약한 비대면 채널은 소액·신용대출 등 지역성과 무관한 상품부터 제한적 완화를 검토하는 절충적 접근도 고려해 볼 수 있다.

이와 같은 단계적·선별적 완화는 지역금융 보호와 경쟁환경 개선이라는 두 정책 목표가 충돌하지 않도록 하면서, 규제 체계를 재설계할 수 있는 실질적 기반을 제공할 수 있다. 동시에 지역 금융 생태계를 훼손하지 않는 범위에서 디지털 전환의 확장 압력과 시장 변화를 제도적으로 수용할 수 있는 현실적 대안이 될 수 있을 것이다.

지역성 영향도를 고려한 상품·채널 영업구역 차등화 방안(예시)

상품별 차등화	유형 구분	지역성 영향도	주요 상품 유형	규제 방향	적용 방안	정책적 근거
상품별 차등화	저위험/ 지역성 연계 낮음	지역경제 연계도 낮음	• 비대면 신용대출 (소액·중금리 등) • 소비자대출 • 대환·채무조정 등 목적성 대출 등	• 파일럿 형태 영업구역 제한 완화 검토	• 연체·부실관리 역량 기준 충족 • 금액 상한 설정 • 민원·부정거래 리스크 관리 체계 마련	• 점포 기반 지역 금융 영향이 크지 않음 • 소비자 편익·시장 접근성 확대 필요
	중위험/ 지역성 영향 존재	일부 지역경제 영향 존재	• 개인운전자 등 제한적 담보상품 • 특정 조건부 기업대출 등	• 현행 유지와 선택적 완화 병행 가능	• 지역경제 기여도 평가 • 포트폴리오 편중도 기준 충족	• 지역성 영향이 존재하나 대체 가능성 있음 • → 조건부 완화 가능
	고위험/ 지역성 연계 높음	지역경제·부 동산 연계도 높음	• 부동산 담보대출, 부동산 PF • 개인사업자·지역자영업자 대출 • 관계형 금융 등	• 영업구역 규제 유지 (보수적)	• 완화 대상 아님	• 지역경제·부동산 가격과 직접 연동 • 완하시 지역 금융공백, 리스크 전이 가능성 높음

채널별 차등화	채널 유형	지역성·접점 특성	규제 방향	적용 방안	관리/보완
채널별 차등화	오프라인 (점포)	• 지역성 높음 • 경제, 지역 고용, 금융 접근성 등과 연계성 높음	• 현행 유지	• 지점 기반 영업은 기존 구역 내에서만 허용	• 점포 최소 유지 기준 마련 • 지역금융 기여도 평가
	비대면 (모바일·웹)	• 지역성 낮음 • 해당 채널에서 영업 경계의 영향은 작동하지 않음	• 제한적·조건부 완화	• 소액·신용대출 등 상품별 선택적 허용 • 금액 상한제 • 비대면 상품 사전심사제 도입(단, 사전심사의 절차적 투명성 확보 필요)	• 건전성·민원 모니터링 • 사전 경보, 모니터링 등을 통한 조건부 중단
	제휴 채널 (핀테크 플랫폼)	• 영향도 복잡 • 고객과 외부 채널을 통해 접점 형성	• 단계적 허용(규제 샌드박스 등)	• 비교·정보제공은 허용하되, 실제 대출 실행은 영업구역 규제 우선 적용 • 시범 운영 후 단계적 확대	• 민원, 부실률 등 규제 샌드박스 평가 기준 마련 • 위험 기반 승인

자료: 삼일PwC경영연구원

**저축은행업권
예보료율, 동일
기능·동일 위험
규제 원칙에 비추어
타당한지 논의 필요**

② 동일 기능·동일 위험 원칙 기반의 합리적 예보료 재조정

현재 저축은행에 적용되는 상대적으로 높은 예보료율은 최근 업권에서 나타나는 연체를 하락, 고정이하여신비율 안정, 총당금 적립 확대 등 건전성 지표의 개선 흐름과 정합적이라고 보기 어렵다. 이에 예금자보호로 체계가 동일 기능·동일 위험이라는 규제 원칙에 비추어 여전히 타당한지 논의할 필요가 있다. 최근 저축은행업권에만 존재하는 일부 불합리한 자산건전성 분류 기준의 개선 논의가 진행되고 있다는 점을 고려하면, 비용 구조가 과거의 리스크 수준을 전제로 고착되어 있는 현행 체계는 규제 비대칭성 측면에서도 반드시 재검토가 필요한 지점이다.

실제로 BIS 비율 상승, PF 리스크 관리 강화, 총당금 적립 확대 등 건전성 지표가 과거 대비 크게 개선되었음에도 불구하고, 요율은 10년 이상 최고 수준에서 단 한 차례도 조정된 적이 없었다는 점은 현행 예보료율이 업권의 실제 위험 구조를 적절히 반영하고 있는지에 대한 의문으로 이어진다. 특히 상호금융권이 0.2%의 예보료율을 적용받고 있다는 점을 감안하면, 대출 포트폴리오와 고객군이 유사함에도 법적 지위와 기금 구조의 차이만으로 저축은행의 부담 수준이 두 배 이상 높게 형성되어 있다는 점은 구조적 불균형으로 지적될 수 있다. 이러한 괴리는 과거 설정된 기준 요율이 현재의 위험 구조 변화와 실질적으로 부합하는지에 대한 점검 필요성을 더욱 강화한다.

무엇보다도 현행 요율이 저축은행업권의 실제 위험수준, 건전성 지표, 그리고 최근의 업권 구조 변화와 조화를 이루는지 재검토하는 과정은 업권별 위험도를 반영해 차등 요율을 산정하는 현행 위험기반 예보료 체계의 형평성을 확보하기 위해서도 필수적이다. 아울러 이러한 재검토는 정책적 형평성을 훼손하지 않는 범위에서 합리적 조정 여지가 존재하는지 판단하는 데에도 기여할 것이다. 이러한 접근은 비용 부담의 형평성을 높이는 동시에, 규제 체계가 추구하는 목적과 실제 시장환경 간의 간극을 줄이는 데 기여할 수 있다.

예보료 체계의 재점검은 단순한 비용 논의를 넘어, 향후 저축은행업권의 역할 재정립과 규제체계의 신뢰성을 확보하는 데 직결된 과제다. 디지털 전환, 시장구조 변화, 지역·서민금융의 기능 재조정이 동시에 요구되는 시점에서, 위험 수준과 규제부담 간의 불일치를 장기간 방치할 경우 업권 간 경쟁조건의 불균형, 특정 기관군의 구조적 위축 등과 타은 부작용이 누적될 수 있다. 따라서 예보료율이 실제 위험 구조 변화와 조화를 이루는지 점검하는 작업은 향후 규제체계 전반의 일관성을 확보하고, 제도에 대한 시장의 신뢰를 유지하기 위해서도 더 이상 미룰 수 없는 과제라 할 수 있다.

③ 저축은행 제도 운영의 투명성·탄력성 확보

저축은행업권에 적용되는 인가·승인 중심의 운영 관행은 업무범위, 권역 조정, 부대업무 승인, 제휴형 신사업 등에 이르기까지 업권의 성장 경로 전반에 구조적 제약으로 작용해 왔다. 이러한 규제 구조는 감독 목적상 필요한 측면이 있으나, 동일한 포지티브 규제 체계 하에서도 저축은행만 예외적으로 높은 규제 강도와 낮은 탄력성을 적용받는 현행 방식이 여전히 정책 목적에 부합하는지 점검해 볼 필요가 있다. 특히 비대면 금융 확산, 소비자보호 강화, 지역금융의 역할 변화 등 시장환경이 빠르게 바뀌고 있는 상황에서, 현 인가·승인 중심 체계가 산업 현실과 조화를 이루고 있는지에 대한 검토가 요구된다.

이러한 맥락에서, 저축은행업권에 대해서도 업무범위, 부대업무, 신사업 등 핵심 제도의 운영 방식을 보다 예측 가능한 구조로 조정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 예컨대, 대출 중개, 대환 지원, 소비자 보호 기반 데이터 서비스 등과 같이 공익성과 시장수요가 명확한 영역을 중심으로 조건부·단계적 허용을 도입하여 절차적 신속성과 탄력성을 높일 수 있을 것이다. 이는 감독 목적을

**저축은행업권
M&A는 단순한
위기대응 수단을 넘어,
업권 체질 개선에
기여하도록 이원화된
접근 방안 필요**

훼손하지 않으면서도 시장 기반의 자율 조정이 부분적으로 작동할 수 있도록 제도적 틀을 다듬어 보자는 접근이다.

아울러 인가·심사 기준의 불확실성과 절차적 예측 가능성을 개선하고자 하는 노력도 병행되어야 한다. 기존의 인가 중심 체계가 필요 이상으로 경직적으로 작동할 경우, 서민금융 공급이라는 정책 목표와 혁신·경쟁이라는 산업적 필요가 충돌하는 환경이 형성될 수 있기 때문이다. 일부 영역에서의 시범 운영, 조건부 허용, 사전 협의 절차 등을 단계적으로 도입함으로써, 감독당국의 통제 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 제도의 유연화 가능성을 점검하고 향후 제도 조정의 실효성을 사전에 검증해 볼 필요가 있다.

이러한 접근은 전면적 규제 완화를 지향하는 것이 아니라, 변화한 시장환경과 정책 목표를 균형 있게 반영할 수 있도록 제도의 방향을 재점검할 필요가 있다는 판단에 기반한다. 절차적 투명성과 예측 가능성을 개선하고 제한적·선별적 탄력성을 도입한다면, 저축은행은 서민금융 역할을 충실히 수행하기 위해 필요한 혁신과 개선을 균형 있게 추진할 수 있을 것이다.

M&A 활성화 및 자산건전성 제고

저축은행업권은 2022년 이후의 고금리·부동산 경기 침체로 구조적 압력을 받아 왔다. 특히 지방 기반 중소형사의 연체율 상승, PF 익스포저 부담, 자본완충력 약화가 맞물리며 업권 신뢰도와 안정성이 훼손됐다. 이 과정에서 매물로 출회되는 기관의 펀더멘털이 흔들리면서, M&A 시장 자체에 높은 위험 프리미엄이 상존하는 환경이 형성되었다.

이에 감독당국은 질서 있는 구조조정을 유도하기 위해 비수도권 및 부실(우려) 저축은행 등에 대해 영업구역이 4개까지 확대되는 인수·합병을 허용하는 등 규제 완화를 2023년 7월 시행하였다. 이어 2025년 3월에는 '지역·서민금융기관으로서 저축은행 역할 제고방안'을 발표하며 M&A 기준상 예외를 적용되는 '구조조정 저축은행'의 범위를 확대하고, 대주주 적격성 심사 역시 면제하는 방안을 핵심으로 하는 M&A 활성화 방안을 추가로 발표하였다.

다만 현재의 틀은 구조조정 대상 부실 저축은행에 상대적으로 초점이 집중되어 있어, 정상 저축은행 간의 수평적 재편이나 시장기반 자율조정까지 포괄하기에는 범위와 수단이 제한적이라는 한계도 존재한다. 실제로 최근 일부 거래 불발 사례는 가격 이견 이전에 대상 기관의 건전성 및 PF 관련 잠재 리스크에 대한 의구심이 핵심 변수였음을 보여준다.

현행 저축은행 M&A 기준 및 감독기관의 M&A 활성화 방안

<현행 저축은행 M&A 기준>			<M&A 활성화 방안 주요 내용>
구분	인수(대주주 변경)	합병	「구조조정 저축은행」 범위 확대 방안 ① 부실(우려) 저축은행 기준 <ul style="list-style-type: none"> • (현행) 적기시정 조치(유예 포함)를 받거나, 검사 결과 재무상태가 적기시정 조치 기준에 해당될 것이 명백한 경우 • (개선) 최근 2년간 분기별 경영실태 계량평가에서 자산건전성 4등급 이하에 해당한 경우도 포함 ② Gray zone 편입(우려) 저축은행 기준(BIS비율 기준) <ul style="list-style-type: none"> • (현행) 규제비율 +2%p 이내(9%, 자산총액 1조원 이상 10%) • (개선) 규제비율 +4%p 이내(11%, 자산총액 1조원 이상 12%) ③ 구조조정 촉진 필요 저축은행 기준 <ul style="list-style-type: none"> • (현행) 단기간 대량 예금인출 등 급격한 경영상황 변화 및 금융위의 대주주 주식처분명령 등으로 지배구조 불안정성 등이 제기되는 경우로서 금융위가 인정하는 경우 • (개선) 총족명령 이행이 불가한 대주주 결격사유* 발생으로 주식처분명령이 예상되는 경우도 포함 <small>* (예시) 금융관련법, 공정거래법, 조세법 처벌법 위반으로 1천만 원 벌금형 이상에 상당하는 형사처벌을 받은 경우 등</small>
원칙	영업구역이 확대되는 3개 이상 소유·지배 불허 2개 소유·지배는 제한 없이 가능	영업구역이 확대되는 합병 불허	
예외	구조조정 저축은행 ①부실(우려), ②Gray Zone 편입, ③구조조정 촉진 필요 등의 사유가 있는 경우라면 수도권의 경우도 영업구역 4개까지 확대되는 인수 합병 허용	* 동일 영업구역 내에서는 인수 합병 가능	
	비수도권 저축은행	비수도권의 경우에는 영업구역 4개까지 확대되는 인수 합병 허용	

자료: 금융위원회, 금융감독원, 저축은행중앙회(2025.3), '지역·서민금융기관으로서 저축은행 역할 제고방안'

거래 이후의 규제 부담을 관리할 수 있는 과도기 관리장치 운영과 인가 절차의 명료성 강화 필요

따라서 향후 M&A 정책은 단순한 위기대응 수단을 넘어 업권 체질 개선에 기여하도록 적용 방향성을 고려할 필요가 있다. 저축은행업권의 M&A가 구조적 체질 개선으로 이어지기 위해서는 대상과 방식, 매물의 기본여건 정리, 그리고 사후 규제 부담과 인가 절차의 명료성까지 포괄하는 보다 현실적인 제도 설계가 필요하다. 이를 고려하면, 저축은행업권의 M&A 정책은 기능과 목적이 서로 다른 두 축으로 나누어 접근할 필요가 있다.

첫 번째는 감독당국이 주도해온 비수도권·부실기관 대상 M&A다. 이는 부실 저축은행의 질서 있는 퇴출을 통해 시장 혼란 최소화를 목적으로 하며, 사실상 공적 목적에 기반한 구조조정에 가깝다. 이러한 유형의 M&A는 인수자의 재무적 위험 부담이 상대적으로 커 시장 수요가 제한되는 경향이 있어, 시장 논리만으로는 작동하기 어렵다. 따라서 감독당국은 매각 절차 전반에서 개별 인수자의 실사만으로는 확인이 어려운 PF·NPL 등 부실자산의 감독·규제 관련 리스크를 보다 명확히 인식할 수 있도록 매각 신청 주체(저축은행)로 하여금 관련 정보를 정리·공시하도록 유도하는 한편, 매수자 부담 완화를 위한 세제·비용 측면의 인센티브 병행을 고려해볼 수 있다. 이는 부실정리를 목적으로 하는 M&A 과정에서 발생하는 불확실성을 최소화하고, M&A 유인을 높임으로써, 구조조정 속도나 질을 높이기 위한 정책적 조치가 될 수 있다.

두 번째는 업계 내부에서 요구가 높은 성장·재편형 M&A다. 이는 건전성이 양호한 저축은행 간의 수평적 결합을 통해 규모의 경제를 확보하고, 지역 기반을 확장하려는 전략적 목적을 가진다. 그러나 현재는 부실기관 중심의 제한적 허용 구조만 허용되어 정상 저축은행 간의 자발적 재편이 사실상 막혀 있는 상태이다. 이러한 환경을 개선하기 위해서는 자본력, 경영역량 및 지역 전략 등 일정 수준 이상의 적정성을 갖춘 주체에 한해 조건부로 M&A 허용 범위를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다만, 이러한 성격의 범위 확대는 공공성과 시장 기능의 균형을 고려한 조건부 완화가 전제되어야 하며, 인수합병으로 인해 예상되는 규모의 경제, 수익 기반 확대, 지역 고객 흡수 등 효용 증가를 고려한 대응적 의무 부과가 함께 검토될 필요가 있다. 구체적으로는 인수·합병 이후 일정 수준의 지역 기반 금융 서비스 유지, 서민금융 공급 의무 준수, 내부통제 및 리스크관리 강화와 같은 규제적 보완장치를 병행해야 한다. 이는 대형화 과정에서 발생할 수 있는 소비자보호 및 건전성 리스크를 완충하고, 업권 전반의 공공성을 유지하면서도 업권 내 건전한 자율조정이 작동할 수 있도록 제도적 여지를 확보하는 접근이다.

저축은행업권의 M&A가 구조적 안정성과 지속 가능성을 회복하기 위한 실효성 있는 정책 장치로 실제 작동하려면, 단순한 거래 확대나 단기적 구조조정에 머물러서는 안 된다. 당분간 부실기관 중심의 정리·통합형 M&A는 불가피한 경로이지만, 이것만으로는 업권 전반의 체질 개선 효과가 제한적일 수밖에 없다. 따라서 부실정리형 M&A와 함께, 건전한 기관 간 선별적·조건부 자율 M&A를 병행하는 이중적 접근이 필요하다. 이러한 구조가 마련될 때 비로소 M&A는 자산건전성 회복, 사업구조 재편, 미래 경쟁력 확보를 동시에 뒷받침하는 실질적 수단으로 기능할 수 있다.

마지막으로, 거래 이후의 규제 부담을 관리할 수 있는 과도기 관리장치 운영과 인가 절차의 명료성을 동시에 강화할 필요가 있다. 예컨대, 인수 이후 일정 기간 규모 기준 초과에 대한 유예기간 부여, 점진적 규제 부과 등은 소유구조 전환 과정에서 발생하는 비용을 줄여 우량 매수자의 참여를 유인할 수 있다. 동시에 인가 판단 기준의 세분화·공개, 대주주 적격성 체크리스트 표준화, 사전 컨설팅 기능의 실질적 강화 등을 통해 절차적 불확실성이 개선된다면, 거래 조건에 대한 합리적 평가와 수요·공급 간 조정 기능이 제고되어, M&A가 구조적 재편을 촉진하는 핵심 수단으로 기능할 수 있을 것이다.

5.2 산업적 시사점

후행적 건전성 점검
방식에서 벗어나
위험을 조기
식별하는 상시
모니터링 기반의
리스크 관리 체계
마련 필요

PF 이후 저축은행의 핵심과제, 선제적 모니터링 체계 구축

PF 정상화 기초가 업권 전반에 자리 잡은 이후, 저축은행이 다음 단계에서 집중해야 할 핵심 과제는 반복되는 연체·부실이 재발하지 않도록 업계 전반의 모니터링 체계를 선제적으로 구축하고 고도화하는 것이다. 현재 일부 자산건전성 이슈가 가시화된 상황에서는 우선적으로 부실 정리와 건전성 회복에 집중할 수밖에 없지만, 건전성이 안정 국면에 진입하는 시점부터는 후행적 점검 방식에서 벗어나 위험을 조기에 식별·차단하는 상시 모니터링 기반의 리스크 관리 체계를 마련하는 것이 필수적이다. 이는 반복적 건전성 문제를 방지하고 금융기관으로서의 전문성과 신뢰성을 제고하는 데 중요한 전환점이 된다.

현실적으로 중소형사를 중심으로 내부통제와 데이터 인프라 역량의 격차가 존재하는 만큼, 여건이 제한된 저축은행에는 업권 차원에서 최소한의 공통 모니터링 기준만 제공하고, 충분한 자본여력과 기술 기반을 갖춘 저축은행은 자율적으로 보다 고도화된 모니터링 체계를 단계적·점진적으로 구축하는 방식을 고려할 수 있다. 고객 행동 변화, 거래흐름 변동, 상환 패턴 등 선형 위험 신호를 탐지하는 핵심 기능은 공통 요소로 두되, 세부 구축 수준과 데이터 활용 범위는 은행 규모별로 차등화하여 단계적으로 확대해 가는 방안도 대안이 될 수 있다.

아울러 기업여신 확대에 따라 여신 구조가 다변화되는 만큼, 업종별 경기 민감도와 담보 변동성을 반영한 사후관리 및 모니터링 체계의 고도화도 필요하다. 예를 들어 부동산 및 건설 연관 업종의 경우, 담보 가치가 변동될 때마다 주기적으로 다시 평가해 위험도를 업데이트하는 체계가 필요하지만, 그 적용 범위와 강도는 자산 규모와 도입 단계, 리스크 프로파일 등에 따라 달리 설계될 수 있다. 결국 구축 방식은 하나로 고정하기보다 다양한 대안을 유연하게 검토할 필요가 있다.

이러한 접근은 궁극적으로 공동전산망 의존도를 점진적으로 낮추는 방향으로 진행하되, 그 추진 과정은 감독당국과 중앙회가 큰 틀의 로드맵을 제시하고 업계와 긴밀히 협의하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 이와 같이 업계 전반의 모니터링 체계를 체계적으로 강화함으로써, 업권은 구조적 안정성과 장기적 성장 체력을 동시에 확보하기 위해 노력해야 한다.

PF 공백을 메울 전략적 대체 포트폴리오 확보 노력 필요

저축은행업권은 PF 익스포저 축소가 업계 구조로 자리 잡은 상황에서, 대체 포트폴리오 확보의 속도와 질이 향후 건전성·수익성의 핵심 결정 요인으로 부상하고 있다. 단순히 PF 비중을 줄이는 것만으로는 자산 성장의 공백이 커지기 때문에, 리스크 조절이 가능한 신규 포트폴리오를 선제적으로 발굴하고 확보하는 전략적 접근이 필요하다. 특히 금융감독원이 부실 관리와 자본적정성 중심의 감독 기조를 강화하는 만큼, 저축은행은 새로운 성장축을 고위험 자산의 대체가 아닌 안정적 확장에 기반해 설계해야 한다는 과제에 직면해 있다.

이 과정에서 현실적이고 실행 가능성이 높은 방향은 중저위험 기업여신 중심의 구조 전환이라 할 수 있다. 제조, 물류, IT서비스 등 담보 구조와 현금흐름이 상대적으로 명확한 업종은 리스크 관리가 용이하고, PF 축소 이후의 자산 포트폴리오 균형을 맞추는 데 적합하다. 여기에 정책보증 및 지역신용보증과의 연계를 활용할 경우, 개별 차주의 리스크를 분산하면서 위험가중자산(Risk-Weighted Assets) 부담을 낮출 수 있어 BIS 비율 방어와 신규 여신 확대를 동시에 달성할 수 있는 현실적 방안이 될 수 있다. 이는 PF 급감에 따른 성장의 단절을 완화하면서도 건전성을 유지하는 데 효과적인 구조다.

중저위험 기업여신,
저위험 부동산 및
보증 연계 여신
등을 결합한 안정형
포트폴리오로 전환
노력 필요

**개별 은행 조직
규모와 리스크
특성에 맞는 비례적
내부통제 모델을
운용하되, 단계적
고도화 노력 필요**

부동산 영역에서도 고위험 개발금융을 단번에 대체하기보다는, 임대주택이나 도시정비 기반시설 등 변동성이 낮은 대체 자산군을 선별적으로 편입하는 접근방식이 요구된다. 이러한 영역은 PF 대비 위험은 낮지만 여전히 부동산 금융의 강점을 활용할 수 있어, 업권의 경험을 살리면서 안정적인 자산 축적이 가능하다.

궁극적으로, PF 축소 이후 저축은행업권은 중저위험 기업여신, 저위험 부동산 자산군, 보증 연계 여신 등을 조합한 다층적 포트폴리오 전략과 같은 실용적·안정적 대응 방안을 중심으로 적용함으로써, 무리한 확장을 지양하면서도 포트폴리오의 지속적 전환을 안정적으로 추진하기 위해 노력해야 한다.

저축은행 내부통제 역량 강화를 위한 체계 재정비

2025년 이후 금융당국의 감독 기조는 금융사의 내부통제·소비자 보호 강화로 명확히 이동하고 있으며, 특히 PF 부실과 전산·보안 리스크 등을 중심으로 저축은행의 통제체계 강화를 지속적으로 요구하고 있다. 중소형 저축은행의 경우, 기존의 인력이나 조직 구조만으로는 감독 기준 충족이 어렵고, 겸직 중심의 현 준법·리스크 체계는 겸직 중심의 현 준법·리스크 체계는 검사 리스크를 유발하는 구조적 취약요인으로 작용한다. 따라서 제한된 규모에도 불구하고 최소한의 전담 기능 확보를 중심으로 내부통제 조직을 재정비하는 것이 시급한 과제로 부상하고 있다.

현재 업권 구조를 고려하면 대규모 조직 신설은 현실적으로 부담이 크기 때문에, 가능한 범위에서 전담화하고, 부서 간 협업 구조를 강화하는 방향으로 개편하는 것이 가장 실용적인 방안으로 판단된다. 구체적으로는 준법감시와 리스크 기능을 겸직이 아닌 전담 체계로 전환하고, 내부통제를 담당하는 감사, 리스크관리, 영업 부서 등이 정기적으로 협의체를 운영해 정보를 공유함으로써 조직 간 단절을 해소할 필요가 있다.

아울러 내부통제의 핵심인 이사회와 리스크위원회의 의사결정 과정을 명확히 기록하고 문서화하는 프로세스를 정립하여 감독기관이 요구하는 근거 기반 의사결정 기준을 충족할 필요가 있다. 이러한 내부통제 체계의 전반적 정비는 개별사의 리스크 완화를 넘어, 업권 전반의 내부통제 성숙도를 끌어올리는 기반이 될 수 있다.

대형 저축은행 역시 PF, 전산·보안, 소비자 보호 등 감독당국이 중점적으로 점검하는 주요 리스크 영역이 확대되면서, 준법·리스크 기능의 전문성 강화와 이사회 중심 통제체계 고도화가 필수 과제로 부상하고 있다. 따라서 각 저축은행이 조직 규모와 리스크 특성에 맞는 비례적 내부통제 모델을 마련해 탄력적으로 운용하되, 전담 기능, 협의체 운영, 문서화 체계를 단계적으로 고도화하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다. 이러한 체계적 정비는 강화되는 감독 환경에 안정적으로 대응하고 자체 통제 역량을 한층 높이는 데 중요한 기반이 될 것이다.

저축은행 디지털화, 작게 시작해 크게 확장하는 실용적 로드맵 마련 필요

디지털 전환 및 디지털 역량 강화는 저축은행의 역량과 자본 규모를 고려할 때 전면적인 자체 구축은 단기간에 실현하기 어려운 영역이다. 특히 중소형 저축은행은 전사 시스템을 새롭게 개발하거나 대규모 플랫폼을 도입하는 데 구조적 한계가 존재하므로, 현실성 있는 디지털 전략 수립이 필요하다. 따라서 업권은 전면적 구축 중심의 접근보다는 단계적·부분적 도입 방식에 기반한 실용적인 전환 전략으로 바라볼 필요가 있다. 이는 비용 대비 효율성을 극대화하면서도, 감독기관이 요구하는 내부통제 및 소비자 보호 기준에 부합할 수 있는 현실적 대안이 될 수 있다.

**저축은행업권의
디지털화, 전면적
구축 중심의
접근보다는
단계적·부분적 도입
방식이 현실적**

실제 적용 가능한 영역에서 가장 효과적인 방식은 제휴형·모듈형 디지털화다. 저축은행 단독으로 대규모 IT 인프라를 구축하기 어려운 특성을 감안하면, 특정 기능만 외부 솔루션이나 데이터 플랫폼과 결합해 단계적으로 디지털 역량을 확장하는 접근이 우선 검토될 필요가 있다. 예를 들어 문서 스캔·기초 검증을 자동화하는 심사 RPA(Robotic Process Automation, 로보틱 프로세스 자동화) 도입, 비대면 고객확인(Know Your Customer, KYC) 솔루션 제휴, 내부 리스크 검토 단계에 상관·부동산 등 외부 데이터 연동 등이 대표적이다.

모듈형 디지털화는 구축 기간이 짧고, 유지보수 부담을 최소화하면서도 핵심 업무의 효율성과 오류율을 동시에 개선할 수 있다는 점에서 적합한 방안이 될 수 있다. 이처럼 투자 대비 효과가 큰 영역을 우선적으로 적용하는 방식은 저축은행의 디지털 전환을 구조적으로 가속화할 수 있는 현실적 경로로 판단된다. 특히 전사적 시스템 개편 이전에 부분적·선택적 디지털화를 통한 파일럿 프로젝트가 성과를 확보하면, 이후의 광범위한 시스템 전환 또는 고도화 논의도 보다 탄력적으로 추진될 수 있다.

타 업권 대비 저축은행업권의 디지털 전환 수준은 여전히 낮은 편이지만, 저축은행업권의 디지털화는 단순한 기술 도입을 넘어 영업구역 규제 조정과 직결된 구조적 이슈이자, 향후 금융산업 내 전략적 포지셔닝, 내부통제·리스크 관리 품질, 고객경험 개선 등 중장기 경쟁력을 좌우하는 핵심 과제이다. 따라서 디지털화는 업권 전반에서 영업구역 규제 논의와 함께, 향후 제도 변화가 저축은행의 영업모델과 리스크관리 체계에 미칠 영향을 종합적으로 검토해야 할 필요가 있다.

더불어 감독당국과 중앙회와의 심도 있는 논의를 바탕으로, 이러한 핵심 이슈들이 유기적으로 반영된 통합 로드맵을 마련하는 작업도 요구된다. 이를 통해 저축은행업권은 디지털 전환을 규제 체계와 연계된 전략적 과제로 정립하고, 업권 경쟁력을 실질적으로 높일 수 있는 현실적이고 실행 가능한 발전 전략을 마련해 나가야 할 것이다.

Author Contacts

곽호경 수석연구위원

삼일PwC경영연구원

hokyung.kwak@pwc.com

삼일PwC경영연구원

최재영 경영연구원장

jaeyoung.j.choi@pwc.com

Business Contacts

Financial Services

Sector Leader

김경구 Partner
kyoungkoo.kim@pwc.com

금융지주·은행·저축은행

Assurance

진선근 Partner
sungeun.jin@pwc.com

홍범 Partner
bum.hong@pwc.com

김경호 Partner
kyoung-ho.kim@pwc.com

Deals

김기은 Partner
gee-eun.kim@pwc.com

홍영관 Partner
young-kwan.hong@pwc.com

Consulting

김정민 Partner
jeongmin.kim@pwc.com

윤대철 Partner
daechul.yoon@pwc.com

전우영 Partner
woo-young.jeon@pwc.com

김우진 Partner
woo-jin.x.kim@pwc.com

이성근 Partner
sunggun.lee@pwc.com



삼일회계법인

삼일회계법인의 간행물은 일반적인 정보제공 및 지식전달을 위하여 제작된 것으로, 구체적인 회계이슈나 세무이슈 등에 대한 삼일회계법인의 의견이 아님을 유념하여 주시기 바랍니다. 본 간행물의 정보를 이용하여 문제가 발생하는 경우 삼일회계법인은 어떠한 법적 책임도 지지 아니며, 본 간행물의 정보와 관련하여 의사결정이 필요한 경우에는, 반드시 삼일회계법인 전문가의 자문 또는 조언을 받으시기 바랍니다.

S/N: 2601W-RP-160

© 2026 Samil PwC. All rights reserved. PwC refers to the PwC network and/or one or more of its member firms, each of which is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.