

# 저축은행업 경쟁도 평가 결과 보고서

2019년 7월

금융산업경쟁도평가위원회

## I. 서론

### 1. 평가의 목적

- ☐ 「금융산업 경쟁도평가위원회」는 금융위원회의 자문기구로서, 금융위원회에 상호저축은행산업의 경쟁도 평가 및 상호저축은행산업 진입 정책에 관하여 자문의견을 제시함

### 2. 평가의 내용

- ☐ 상호저축은행산업의 시장획정 및 분석을 통해 경쟁도 관련 종합평가를 도출
- ☐ 경쟁상황 평가, 환경변화 등을 종합적으로 고려하여 정책 제언을 제시

### 3. 평가의 방법

- ☐ 연구 기관의 용역보고서(소비자 설문조사 포함)를 토대로 4차례 평가 위원회를 개최하여 논의를 진행하였으며, 이 과정에서 업계 의견수렴 절차도 거침

### 4. 평가의 한계

- ☐ 경쟁도평가위원회의 평가는 절대적인 것이 아니며, 추가적인 절차의 수행이나 자료가 있다면 결과는 달라질 수 있음
- ☐ 평가결과는 기준시점(2019년 7월)의 평가로, 향후 주기적인 경쟁도 평가 진행으로 시계열적 분석이 이루어진다면 보다 유의미한 결과물을 도출할 수 있을 것으로 기대

## II. 연구용역 결과

### 1. 연구배경

- 대표적인 지역서민금융기관인 상호저축은행(이하 저축은행)은 2011~2013년 동안 대규모 구조조정과정을 겪음.
  - 글로벌 금융위기 과정에서 부동산 경기 침체 등에 따른 부실 확대, 대주주의 불법행위에 따른 신뢰하락 등을 바탕으로 저축은행 30여 곳이 구조조정됨.
- 구조조정이 마무리된 이후 저축은행의 수가 축소된 가운데 높은 자산증가율과 함께 수익성도 크게 개선된 모습을 보임.
  - 저성장·양극화의 경제구조 지속에 따른 서민들의 높은 자금수요, 부동산 경기 회복에 따른 부동산 관련 자금수요 등에 대응하여 빠른 속도로 자산이 증가함.
- 저축은행업권의 회복세가 어느 정도 마무리된 상황에서 저축은행업의 전반적인 현황을 살펴보고 경쟁상황을 평가할 수 있는 여건이 형성되었는지를 평가하여 보고자 함.
  - 최근 저축은행업권 내외에서 바람직한 중장기 발전 방향에 대한 논의가 활발한데 이와 연계해서도 평가하여 보고자 함.

## 2. 저축은행업 현황

### 1) 산업 개황

□ (저축은행 수) 글로벌 금융위기 이후 진행된 구조조정의 여파로 저축은행 수가 2010년 6월말 105개에서 2015년 중 79개로 감소하였으며 2015년 이후 동수가 계속해서 유지

○ 구조조정 과정에서 영업정지된 30여개 저축은행이 제3자에게 인수되면서 저축은행 수가 급감

- 글로벌 금융위기 등으로 전반적인 경기가 급락하고 특히 부동산 시장이 크게 침체되자 부동산 관련 대출을 중심으로 부실이 급증
- 이와 함께 일부 저축은행의 경우 대주주와 관련된 불법행위 등이 드러나 사회이슈화 되면서 저축은행의 신뢰도 저하
- 영업정지된 저축은행들은 직접 매각되거나 가교은행으로 전환 후 민간에 인수

□ (저축은행 영업지역별 분포) 저축은행은 주된 영업소재지를 기준으로 주된 영업구역이 지정되어 있는데 구조조정 과정에서 서울지역을 중심으로 영업하는 저축은행 비중이 상대적으로 확대

- 반면 부산·울산·경남, 대전·충청·세종, 광주·전라·제주 등의 영업구역을 가진 저축은행 비중은 감소
- 구조조정과정에서 복수 저축은행을 인수하는 경우가 발생하면서 영업구역을 복수로 보유하는 저축은행이 등장하게 되었는데 이들 저축은행의 대부분이 서울지역을 복수영업구역에 포함
- 구조조정 이전에는 개별 영업구역을 가진 저축은행들의 그룹이 존재하는 형식으로 대형화되었으며 한 저축은행이 복수의 영업구역을 보유하고 있지는 않았음.

- 5개의 영업구역을 보유한 저축은행이 1개, 4개의 영업구역을 보유한 저축은행이 1개, 3개의 영업구역을 보유한 저축은행이 4개, 2개의 영업구역을 보유한 저축은행이 10개 등장

□ (신규저축은행) 업권이 형성된 이래로 신규 인가를 통한 진입은 존재하지 않은 반면 대주주 변경 사례가 빈번하게 발생

- 2011년 이후 진행된 구조조정이 마무리된 이후에도 중소형 저축은행을 중심으로 M&A가 진행되어 2016~2017년 사이에 8건의 M&A가 완료되었고 현재도 수 건이 진행 중인 것으로 알려져 있음.

□ (수익성) ROA, ROE가 모두 2011년 6월말을 저점으로 급격히 상승한 이후 최근 상승추세가 둔화되긴 하였지만 ROA는 2%를 하회하는 수준이며 ROE는 두자릿 수인 10%대를 지속적으로 기록

- 구조조정 이후 예대마진은 8%p 전후를 유지하며 수익성 개선을 전인

□ (건전성) 연체율이나 고정이하여신비율은 구조조정을 지나면서 계속해서 낮아지는 추세였으나 최근 하락세는 정체

- 업권 BIS비율 추이를 보면 2011년 6월말 2%대로 낮아졌으나 이후 계속 급증하여 2014년 6월말부터는 14%대에서 안정적으로 유지

## 2) 진입 및 대출 규제

□ (진입규제) 저축은행 영업을 하려는 자는 금융위원회의 인가(예비인가와 본인가의 2단계)를 받아야 함(저축은행법 제6조)

- 인가를 받기 위해서는 저축은행법 제5조 제1항에 따른 자본금 요건과 제6조의 2에 의한 인적 및 물적 요건, 사업계획, 대주주 요건, 영업시설, 전산체계 등을 충족해야 함

- (영업구역 대출 규제) 저축은행은 지역에 기반한 영업을 하는 것이 목적이기 때문에 신용공여 총액 대비 영업구역 내의 개인과 중소기업에 대한 신용공여 합계액 비중을 일정 수준 이상으로 유지하도록 규제
  - 규제 비율은 영업구역 위치, 최대주주변경 또는 계약이전에 따른 승계 여부 등에 따라 차등 적용(30~50%)
- (업종별 대출 규제) 부동산 관련업 및 대부업 등에 대한 신용공여 한도를 지정하고 있으며 단계적으로 예대출 규제를 적용할 예정
  - 프로젝트파이낸싱: 20% 이하, 건설업 및 부동산업: 각각 30% 이하
  - 상기한 부동산관련 신용공여 합이 50% 이하
  - 대부업: 15% 이하
  - 예대출 규제: 2020년말까지 110%, 2021년말까지 100% 이내로 도입
    - 다만 대출잔액 1천억원 이하 소형 저축은행은 예대출 규제 적용 배제

### 3) 최근 경쟁환경의 변화

- (업권간 경쟁 심화) 최근 법정최고금리 수준이 지속적으로 인하되면서 타 업권과의 경쟁환경이 심화되는 한편 인터넷전문은행, P2P 등 새로운 대출취급기관의 중금리 영업도 점차 확대될 가능성
  - 법정최고금리가 낮아지면서 기존에 저축은행보다 다소 높은 금리 수준에서 영업하던 대부업, 다소 낮은 금리에서 영업하던 캐피탈사(카드사 포함) 등의 주된 영업 금리 수준이 비슷해지는 경향
  - 또한 아직까지는 고신용등급차입자를 상대로 영업을 하는 인터넷전문은행의 영업범위가 확대되거나, 대안적인 대출수단인 P2P 등

이 영업을 확대할 가능성 존재

○ 한편 현재 정책적으로 확대를 유인하는 자체 중금리대출의 경우에는 정책서민금융상품과 고객군이 겹치는 측면이 존재

- 이러한 중복문제를 보완하기 위한 정책적 노력이 병행되고 있는 상황

□ (가계대출 규제) 가계부채 급증세에 대한 우려와 함께 고금리 대출 취급에 대한 비판이 결합되면서 다양한 가계부채 관련 규제들이 도입

○ 가계부채 관리 차원에서 업권마다 가계대출의 증가속도를 자율적으로 관리

○ 저축은행의 자산건전성 분류 및 충당금 적립 기준을 은행 수준으로 강화하고, 고금리 가계대출의 부실가능성에 대응하여 요구 충당금 적립률을 상향 조정

○ 중금리대출(저축은행의 경우 가중평균금리 16% 이하, 최고금리 19.5% 미만)에 대해서는 영업구역 내 의무대출 비율 충족여부 판단시 150%로 반영되게 함과 동시에 예대율 산정시 고금리(20% 이상) 대출에 가중치(130%) 부여

- 이러한 가계대출 억제 정책은 최근 정책당국이 추구하는 생산적·포용적 금융의 유인 강화과정으로도 해석됨.

□ (지역간 경기 격차) 최근 일부 지방을 중심으로 조선, 자동차 등의 업종이 경기민감하게 반응하며 지방경기가 하락하고 이에 따라 저축은행의 주요 고객인 자영업자, 서민 등의 상황이 어려워지며 수익성 하락

### 3. 저축은행업 경쟁도 분석

## 1) 시장확정

☐ (경쟁기업의 범위) 전국 79개 저축은행을 분석대상으로 함

○ 본 평가보고서의 작성 목적이 저축은행업권의 경쟁도 평가와 그에 근거한 평가위원의 정책제언(진입에 대한 제언의 경우 저축은행법에 의한 인가 저축은행)에 있음을 감안할 때, 저축은행업법상 '저축은행'으로 범위를 제한

- 대출영업을 가장 크게 취급하는 은행의 경우에도 은행법상의 은행만을 대상으로 제한

☐ (상품시장) 저축은행에서 주로 취급하는 예금과 대출로 구분하여 분석

○ HHI, CR3 등 집중도 지표 산출시에는 예수금과 총대출, 가계대출 및 중기대출로 구분하여 분석

○ 대출취급 현황을 평가하는 데에는 업종별로 대출 규모를 구분하여 분석

☐ (지리적 시장) 지역기반의 금융회사인 만큼 지역적으로 구분하여 집중도를 측정하여 보는 것이 필요하다고 평가하여 6개의 영업구역으로 구분하여 분석

## 2) 경쟁도 평가를 위한 분석

☐ 경쟁도 평가를 위해 HHI와 CR3를 이용한 시장집중도분석과 더불어 대출 규모, 대출 포트폴리오, 대출 금리, 대주주 변경 저축은행 영업행태, 점포 수 변화 및 판매채널 현황과 수익성 및 소비자만족도 조사 결과를 활용함.

☐ (시장집중도) 상품시장과 지리적 시장별로 HHI, CR3를 중심으로 시장집중도를 분석함.



- 2018년말 기준으로 상품 시장별 시장집중도 지표는 다음과 같음
  - 총대출의 HHI지수와 CR3는 각각 349, 23.6%를 기록
  - 중기대출의 HHI지수와 CR3는 각각 308, 21.6%를 기록
  - 가계대출의 HHI지수와 CR3는 각각 469, 29.0%를 기록
  - 총예금의 HHI지수와 CR3는 각각 348, 23.1%를 기록
  - \* 공정위 기준  $HHI \leq 1,200$ 이면 집중되지 않은 시장,  $CR3 \geq 75\%$ 이면 시장 지배적 사업자(과점)
- 다만 최근 집중도가 높아지고 있는데 이는 저축은행업권 내에 규모에 따른 양극화가 심화되는 현상의 영향인 것으로 평가
- 2016년말 기준 지역별 시장집중도를 살펴보면 총여신에 대한 HHI의 경우 가장 높은 대전·충남·충북·세종지역이 412.2, 가장 낮은 인천·경기지역이 342.9로 수치에 큰 차이가 나지 않는 것으로 평가
  - 기업대출에 대한 HHI의 경우 대구·경북·강원지역(494.0)이 가장 높고 인천·경기지역(340.3)이 가장 낮게 나타남.
  - 가계대출에 대한 HHI의 경우 광주·전북·전남·제주지역(580.2)이 가장 높고 인천·경기지역(425.8)이 가장 낮게 나타남.
  - 총여신에 대한 CR3의 경우에도 가장 높은 대전·충남·충북·세종지역이 25.7%, 가장 낮은 부산·울산·경남지역이 20.8%로 큰 차이가 나지 않는 것으로 평가
  - 기업대출에 대한 CR3의 경우 대전·충남·충북·세종지역(29.8%)이 가장 높고 광주·전북·전남·제주지역(20.0%)이 가장 낮게 나타남.
  - 가계대출에 대한 CR3의 경우 광주·전북·전남·제주지역(31.9%)이 가장 높고 인천·경기지역(25.8%)이 가장 낮게 나타남.

□ (대출 규모) 구조조정 이후 전체 저축은행의 대출 증가율이 지속적으로 두 자릿수를 기록하는 가운데 개별 저축은행들은 대출 규모 확대 경쟁이 있었지만 최근에는 다소 둔화

- 대출규모에 기반한 저축은행 순위를 연도별로 비교하여 보면 매년 상당한 수준의 순위 변화가 존재하였는데 최근 순위가 급상승하는 저축은행 수는 줄어드는 반면 순위변동이 없는 저축은행 수가 증가

□ (대출 포트폴리오) 대출 규모 확대는 주로 개인신용 및 개인기타담보대출, 부동산 관련 대출 및 금융보험업 등에 집중하여 진행되었는데, 일부 부문은 관련 대출 규제 강화로 증가세 둔화

- 개인기타담보대출은 주로 정책서민금융상품인 햇살론 대출임.
- 부동산 관련 대출은 주로 부동산 및 임대업, PF대출, 건설업 등에 대한 대출이며 금융보험업은 대부업에 대한 대출임.
- 비중의 추이를 보면 부동산 임대업이나 PF대출 등은 상대적으로 비중이 계속 증가하나, 금융 및 보험업, 개인신용대출의 비중은 한도규제 신설, 대출총량 규제 등의 영향으로 축소
- 한편 저축은행 대출을 지역별로 구분(취급지점 기준)하여 보면 구조조정 이후 서울지역에서 대출영업이 집중적으로 취급

□ (대출 금리) 평균대출금리가 최근 감소 추세이긴 하나 이는 주로 법정 최고금리 인하에 따른 개인신용대출 금리하락에 기인하며 담보대출, 중소기업 신용대출 금리는 모두 상승하는 추세

- 개인신용대출 평균금리는 법정최고금리 수준을 초과하지 않는 수준에서 고금리로 형성
- 신용등급별로 금리를 비교해 보면 약 4등급 이하부터 평균대출금리가 20%를 상회하는 것으로 나타나 등급별로 금리격차 없이

## 고금리가 적용

- 기업대출의 금리수준이 상대적으로 낮은 하지만 기업대출은 대부분 담보대출임에 유의할 필요
  - 개인대출은 담보와 신용의 비중이 비슷한데 이는 신용대출이 고금리이고 담보를 보유한 개인은 금리가 낮은 여타 업권에서의 대출을 선호하기 때문인 것으로 추정
- (대주주 변경 저축은행 영업행태) 신규 인가를 통한 저축은행의 진입은 없었지만 구조조정 이후 대주주 변경 저축은행은 수 건이 있었는데 대주주가 변경 후 영업행태는 기존 저축은행과 유사한 것으로 평가
  - 부동산 관련 위주의 영업행태가 크게 강화되었고, 평균금리수준이 다소 하락하긴 하였지만 이는 법정최고금리 인하로 개인신용대출금리가 인하된데 기인하며, 중소기업, 특히 자영업자 신용대출금리는 크게 상승
- (점포 수 변화 및 판매채널 현황) 최근 저축은행의 점포 수는 계속해서 감소하고 있는 가운데 특히 개인대출취급경로를 보면 비대면, 모집인 채널이 다수를 차지
  - 최근 저축은행업권 내 점포수의 변화를 보면 전체적으로 2014년말 327개에서 2018년말 311개로 축소
  - 개인대출취급 경로의 경우 창구를 통한 취급 비중은 10%를 넘지 못하는 대신 대출모집인(38.8%), 인터넷(31.6%), 전화(15%) 등이 주된 취급경로로 파악
- (수익성) 최근 ROA 및 ROE는 여타 경쟁금융업권과 비교하면 상당히 높은 수준으로 평가되나 구조조정 당시 마이너스(-) 수준에서 상승한 수치이기 때문에 안정적이라고 평가하기는 아직 시기상조

- 구조조정 전후 기간을 포함하여 2009~2014년 ROA와 ROE가 마이너스(-)를 연속하여 기록한 이후 지속적으로 상승하여 현 수준에 도달한 상태
- (소비자 만족도) 소비자 만족도 설문조사 결과 저축은행 서비스에 만족하는 소비자는 대출이용 고객 응답자의 61%, 예금이용 고객 응답자의 72%로 나타남.
- 만족도 조사는 71개 저축은행 수신과 여신 고객을 대상으로 진행하였는데 저축은행을 통해 조사가 이루어짐에 따라 대부분의 응답자가 상대적으로 우량 창구 이용자라는 한계 존재
  - 저축은행이 고객을 확보하기 위하여 경쟁을 하고 있다고 생각하는지에 대한 질문에는 대출이용 고객 응답자의 51%, 예금이용 고객 응답자의 49%가 그렇다고 응답하여 만족도보다는 다소 낮게 나타남.
  - 저축은행의 대출상품을 이용한 가장 큰 이유는 충분한 대출한도(25%)인 것으로 나타났으며, 그 다음이 저축은행 직원의 권유(18%), 은행 등 다른 금융회사에서의 거절(16%), 대출절차의 편리성(16%) 등으로 나타남.
  - 연체를 경험(13%)하였거나 연체를 하지 않았더라도 상황이 힘들다고 느끼는 응답자(42%)가 절반이 넘는 것으로 나타남.
  - 만약 대출을 다른 금융회사로 전환한다면 그 이유가 무엇인지를 묻는 질문이나 현재 저축은행 대출 서비스 중 개선해야 할 부분이 무엇인지를 묻는 질문에 모두 1순위로는 대출금리가, 2순위로는 대출한도가 가장 높게 나타남.
  - 수신이용고객 응답자의 경우 응답자의 77%가 저축은행의 파산가능성을 고려해 본 적이 있다고 응답하였으며, 응답자의 80%는 높은 예금이자율 때문에 이용하게 되었다고 응답

- 그럼에도 불구하고 예금을 다른 금융회사로 옮긴다면 그 이유는 무엇인지를 묻는 질문이나 저축은행 예금서비스 중 개선해야 할 부분이 무엇인지를 묻는 질문에 1순위로 예금이자율을 꼽음.

### 3) 평가

- 현재 저축은행업권의 상황을 보면 시장 집중도는 높지 않지만 저축은행들은 높은 자산증가율과 고금리대출을 바탕으로 ROA와 ROE가 타 업권보다 높게 유지
- 다만 ROA와 ROE가 구조조정 이후 급증한 상태로 아직 안정적인 수준이라고 평가하기는 어려우며, 특히 구조조정 이후 경기사이클을 완전히 지나지 않았기 때문에 경기 변화에 따라 건전성이 어느 정도 변화되는지 확인이 필요
- 최근 경기 하락과 함께 연체율도 상승하고 있는 추세를 보이고 있으며, 일부 경기가 하락한 지역의 저축은행 수익성이 악화된 모습을 보이기도 함.
- 한편 근본적으로 서민들의 자금 수요가 매우 높은 가운데 대부업 방식의 신용할당적 영업행태를 보이며 금리 등의 측면에서 경쟁하는 모습은 미흡
- 개별적인 신용위험 평가가 미흡한 가운데 금리는 가능한 높은 수준에서 부과
- 개별 저축은행의 대출 증가세는 저축은행의 영업력과 함께 건전성 및 대출규제 등의 제약 하에 결정되어지는 것으로 평가
  - 개인대출은 총량규제, 정책서민금융 지원 목표액 등의 제약하에서 대출 증가세가 결정
  - 기업대출의 경우에도 주된 관심 업종인 부동산 관련 대출이나

## 금융보험업 대출에 한도 규제가 적용

- 신용할당 현상이 존재한다는 측면에서는 경쟁력을 개선할 필요가 있긴 하지만 최근의 신용할당 현상은 최근 정책 변화에도 기인하고 있음에 유의할 필요
  - 최근 법정최고금리 인하, 다양한 대출규제 등은 상대적으로 신용할당을 심화시킬 수 밖에 없는 정책으로 평가
  - 다만 이러한 정책들은 저축은행업권의 건전성뿐만 아니라 가계의 건전성, 차주의 상환에 대한 부담 완화 등을 위하여 도입된 것이므로 향후 신용을 확대하기 위한 정책은 이러한 기존 정책과 맞지 않을 가능성
    - 특히 가계대출 총량규제, 부동산 관련 규제 등이 개별 저축은행의 대출 증가율 상한, 대출비중 제한 등으로 이루어짐에 따라 저축은행 수의 확대는 기존 정책의 목표와 상치되는 측면
- 신용할당 현상을 완화하기 위한 대표적인 방안이 경쟁촉진을 위한 신규 인가 등일 수 있지만 이미 양적인 경쟁과 함께 신규 대주주의 진입이 있었음에도 경쟁의 긍정적인 효과가 발생하지 않았음을 감안하면 신규진입 등의 실효성이 낮을 것으로 예상
- 결국 구조조정 이후 아직 경기사이클을 완전히 경험하지 못하였고 정책적인 측면에서 대출 증가세를 억제하는 정책이 영향을 주고 있어 현재 경쟁도의 적정성을 평가하기 어려운 상황으로 평가
  - 나아가 신규 인가 여부가 바람직한 경쟁으로 연계되기도 어려운 상황으로 평가
- 경쟁의 정도나 신규 인가 여부 등을 평가하기 이전에 설문조사 결과에서 나타난 소비자의 행태와 인식에 대응할 수 있는 바람직한 경쟁촉진 여건을 형성해 가는 정책이 우선적으로 진행될 필요

- 저축은행 고객들은 여수신 금리에 매우 민감한 것으로 나타났으며, 대출의 경우 금리와 함께 대출한도에 민감하면서도 상환에 대한 부담이 큰 것으로 나타났고, 수신은 파산가능성에 대한 우려가 큰 것으로 나타남.
- 이에 대응하여 개별 영업구역 내에서의 경쟁이 촉진될 수 있는 여건을 마련함과 동시에 신용평가 역량 제고 등을 통해 금리 경쟁이 발생할 수 있는 여건 마련

### Ⅲ. 저축은행업 경쟁도에 대한 종합 평가

#### 1. 경쟁도 평가결과

- 저축은행업권의 현황을 분석한 결과 집중도는 높지 않아 경쟁적 시장으로 보일 수 있으나, 서민 및 중소기업의 자금 수요가 높은 가운데 신용할당방식의 대부업 영업을 수행하는 경향이 있어 비경쟁적인 행태를 보이는 것으로 판단됨
- 저축은행들은 고금리 대출과 높은 자산증가율을 바탕으로 ROA와 ROE가 타업권보다 높은 수준임
- 현 단계에서는 저축은행업 전체를 대상으로 하는 경쟁도에 대한 종합평가를 유보하고자 함
- 이는 저축은행간 규모의 차이, 영업구역 제한 등 업종의 특성, 대규모 구조조정의 효과를 관찰할 기간의 필요성, 유사한 영업을 하는 새로운 경쟁업종의 등장 등 저축은행업권이 처한 특수한 상황에 기인
- 신규 인가 등이 바람직한 경쟁으로 연계된다고 확신하기 어려운 상황에서 경기사이클에 따른 저축은행의 수익성 변화와 대출규제에

따른 효과에 대한 평가를 거친 후 진입정책을 재검토하는 것이 타당하다고 판단

## 2. 정책제언

- 저축은행이 지역서민금융기관으로서 관계형 금융이라는 본연의 역할을 위한 경쟁이 확대될 수 있는 여건을 마련해 나갈 필요
  - 영업구역 내 출장소 설치 확대 등을 통해 보다 지역서민들과 밀착된 영업을 유인하고 영업구역 내 경쟁도 촉진
- 소비자를 위해 합리적인 수준의 금리가 적용될 수 있도록 중금리대출 확대 및 신용평가 역량 제고 등을 지속 추진
  - 저축은행의 상환능력평가 능력이 배양되면 금리를 위한 경쟁도 유인될 수 있을 것으로 기대
- 한편 소비자들의 저축은행에 대한 파산가능성 우려와 함께 최근 지역 경기 악화 등 위험요인이 상존해 있으므로 건전성 관리를 강화할 필요
- 중장기적으로 경쟁의 정도에 따라 필요시 신규 인가를 통해 경쟁의 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 저축은행의 사업모델을 명확히 정의하고, 그에 맞는 적절한 신규 사업자를 선별할 수 있는 체계를 마련해 놓을 필요
  - 지역서민금융기관으로서 금리 등 소비자가 필요한 부문에서 경쟁을 유인할 수 있는 영업모델을 가진 사업자인지를 평가할 수 있는 체계를 마련해 놓을 필요