

# 방카슈랑스 정책의 도입과 수용에 관한 분석: 강압과 모방, 관료제의 자율성, 정책지지연합을 중심으로\*

김인오\*\*·구민교\*\*\*·장아름\*\*\*\*

IMF의 조건부 차관에 의한 금융규제 완화 압력과 선진국 금융 검열화 정책 모방 차원에서 추진된 방카슈랑스는 도입 이후 정책 축소를 거쳐 결국 표류하게 되었다. 이에 대해 본 연구에서는 ‘강압과 모방’의 측면에서 방카슈랑스 도입 배경을 검토하였고, ‘정책에 대한 관료의 신념과 이에 대한 대통령의 관심’, 그리고 ‘기관 간 정책 협조의 용이성’ 및 ‘외부 지지연합의 세력 우위’ 여부를 중심으로 방카슈랑스의 정책 과정을 분석하였다. 그 결과 1998-2003년의 시기는 정책 도입기, 2004-2007년의 시기는 정책 축소기, 2008-2015년의 시기는 정책 표류기의 특징을 보였다. 이는 국제경제 레짐의 압력에 의해 정책이 도입되더라도 국내의 수용과정을 거치면서 초기의 도입 의도를 달성하지 못하게 될 수 있음을 시사한다.

주제어: 방카슈랑스, 강압과 모방, 이익집단 정치, 관료제의 자율성, 정책지지연합

## I. 문제의 제기

서구 국가에서 발전한 신자유주의적 정책은 다른 국가에 어떻게 확산되고 내재화되는가? 1990년대 말 외환위기 이후 금융산업의 육성과 구조조정을 위한 대표적인 정책과제로서 1990년대 들어 도입에 관한 논의가 시작되고 2003년에 본격적으로 허용된 ‘방카슈랑스(Bancassurance)’가 좌초되는 과정은 바로 이러한 의문에 대한 답을 구할 수 있는 좋은 사례가 된다. 최근 수십 년간 전 세계적으로 신자유주의 정책이 각 국에 확산되고 수용되는 과정을 살펴보면 다양한 형태의 확산-수용 메커니즘이 작동하고 있음을 알 수 있다.<sup>1)</sup> 본 연구

\* 이 논문에 공동저자가 기여한 부분은 정부재원(교육부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00200)

\*\* 제1저자, 매일경제 기자(mery12@naver.com).

\*\*\* 공동저자, 서울대학교 행정대학원 부교수(mgkoo@snu.ac.kr).

\*\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(ahrum@snu.ac.kr).

1) 1980년대 이후 개도국에서 증권거래소의 설립이 급격히 증가한 것은 국제기구의 강압 내지 선진국 정책에 대한 학습과 모방에 의한 것이었으나 이는 실제 작동하지 않는 ‘상징적 도입’이 될 수 있다는 점을 지적되고 있다(Weber et al., 2009). 반면 신자유주의적 정책 개혁은 정치적 리더십, 금융 부문 유관

는 신자유주의적 금융규제 완화의 일환으로 한국 정부가 적극적으로 추진한 방카슈랑스가 왜, 그리고 어떻게 도입되고 표류하게 되었는지를 정책의 확산과 수용 측면에서 분석한다.

방카슈랑스란 은행(Banque)과 보험(Assurance)의 프랑스어 합성어로 은행이 보험회사와 연계해 보험상품을 개발하거나 판매하는 것을 말한다.<sup>2)</sup> 한국에서는 1997년 2월 주택은행과 한국생명이 최초의 방카슈랑스 상품으로서 '단체 신용 생명보험'을 판매한 바 있으나 2003년 「보험업법」과 동 법 부속법령이 전면 개정되면서 방카슈랑스가 본격적으로 허용되었고, 이후 2005년 시행 유예, 2008년 전면 도입 규정 및 유예 규정의 일부 삭제 등의 과정을 거친 바 있다. 방카슈랑스는 국제통화기금(IMF) 차관 도입 시 IMF 협정 제8조 제2항 상의 '상품과 운송, 여행, 보험 등의 서비스무역에 따른 외환지급에 대한 정부 불간섭' 규정을 근거로 금융 개방화 압력이 증가하는 가운데 은행의 예대 마진 수익률 하락과 금융산업의 경쟁력 저하 우려에 대해 국내 금융산업의 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로써 추진되었다(정부·IMF, 1997). 그러나 그 도입과 수용 과정은 보험업계의 저항을 불러일으켰다. 은행의 보험업 겸영이 금지되던 상황에서 방카슈랑스 제도의 도입으로 기득권이 줄어들 것을 우려한 보험업계가 국회와 정치적 연합을 형성하여 당시 재정경제부(이하 재경부)와 금융감독위원회(이하 금감위)의 정책 이니셔티브에 거세게 반발하였기 때문이다. 결국 방카슈랑스 제도는 도입 이후 정책 축소를 거쳐 마침내는 표류하게 되었다. 방카슈랑스는 2003년 9월 도입 이래 제도 운영상 불완전판매로서 논란이 줄곧 제기되어왔다.<sup>3)</sup> 2015년 현재 금융위원회는 2017년 6월까지 2년에 걸쳐 복합점포의 시범 운영안을 마련하기도 하였는데 이는 여전히 보험업계의 반발을 야기하고 있다. 이처럼 다양한 현재진행형인 이슈들에도 불구하고 방카슈랑스의 도입과 수용을 둘러싼 정책갈등과 그 과정에 대한 국내 연구가 이루어진바 없다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

이에 따라 방카슈랑스 제도의 도입과 수용을 둘러싼 정책과정을 체계적으로 분석하기 위한 틀으로써 다음 두 가지 이론에 주목할 수 있다. 첫째는 정책의 국제적 확산(diffusion)에 관한 이론이고, 둘째는 정책의 국내적 수용에 관한 이익집단 정치론(interest group politics)이다. 전자는 네 가지 메커니즘 즉, '강압(coercion)', '모방(emulation)', '경쟁(competition)', 그리고 '학습(learning)'으로 나뉘는데 방카슈랑스 사례의 경우는 특히 모방과 강압 측면을 통해 접근할 수 있다. 한편 후자와 관련해서는 다원적 민주주의 사회에서의 이익집단 정치론에 근거하

정부 조직 간 협력 등에 따라 비교적 순탄한 내재화 과정을 거치기도 한다(Christensen, 1998).

2) 방카슈랑스는 광의로는 은행, 보험사, 증권사 등이 금융 업무를 금융지주회사 등 여러 방식으로 수행하는 금융 겸업화를 지칭하고 협의로는 은행 등 다른 금융기관이 보험업을 수행하는 것을 말한다. 한국에서는 보험사의 대출 업무가 불가능하다는 점에서 보듯이 광의의 겸업화가 진전되지 않았으므로 본 연구에서는 협의의 개념을 사용한다.

3) 고객의 입장에서 예·적금으로 오인을 받기도 하였으며 사업비나 판매수수료에 관한 구체적인 설명이 수반되지 않는다는 점이 지적되어 왔다.

여 정책의 수용과 변동 양상을 분석할 수 있다. 본 연구는 IMF 관리체제가 시작된 1999년부터 2015년에 이르기까지 방카슈랑스 도입과 수용을 정치경제학의 시각에서 분석함에 있어서 내 부적으로는 관료제의 정책 추진 능력과 외부적으로는 정책지지연합의 세력 변화 역시 추가적으로 주요한 변수로 작용하였음을 밝히고자 한다.<sup>4)</sup>

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 방카슈랑스와 관련된 기존의 연구 경향을 검토한 후 제도의 ‘도입’과 ‘수용’의 구체적인 이론을 ①정책 확산론, ②이익집단 정치론, ③관료제의 자율성 차원에서 구성한다. 방카슈랑스 도입기(1999-2003년)에는 여러 확산 메커니즘 중 ‘강압’과 ‘모방’ 기제가 중요하게 작동하였음을 밝힌 후 방카슈랑스의 수용 및 내재화 과정을 ‘관료제의 상대적 자율성-이익집단의 전략-거부권자(veto player)로서 국회의 역할’ 변화에 따라 축소기(2003-2007년)와 표류기(2008-2015년 현재)로 나누어 분석한다. 마지막으로 본 연구의 핵심적 논지를 요약한 후 정책적 시사점을 도출한다.

## II. 정책의 도입 및 수용에 관한 이론적 논의

### 1. 기존 연구의 비판적 검토

본 연구에서는 방카슈랑스의 도입과 수용 과정에 관한 연구의 경향을 알아보기 위해 간단한 메타 분석을 실시하였다. 이를 위해 ‘bancassurance’ 혹은 ‘방카슈랑스’를 핵심어로 하여 학술 논문을 검색한 결과 해외 논문(영문)의 경우 저자 미상을 제외한 학술지의 경우 총 76 건, 국내의 경우 보고서를 제외하고 총 55건의 연구가 이루어졌다.<sup>5)</sup> 국내외의 연구는 대략 여섯 가지, 즉 ‘방카슈랑스를 도입한 해외의 운영 현황’, ‘방카슈랑스 도입 시 은행이나 보험

4) 정책 확산론은 방카슈랑스 도입 배경에 대한 분석에는 유효하나 각국의 정치경제적 연합의 특성에 따라 달리 나타나는 국내적 수용 및 내재화의 결과를 설명하지 못한다는 한계를 갖는다. 한편 이익집단 정치론은 ‘자신들에게 가장 유리한 균형을 향해 결과가 조정되도록 규칙을 만들거나 수정하기 위해 행위자들이 벌이는 경합’(Knight, 1999)의 메커니즘을 통해 방카슈랑스의 정책변동을 분석할 수 있으나, 이는 애초에 왜 방카슈랑스가 재경부와 금감위의 선호 대상이 되었는지, 그리고 왜 이들 정책당국이 지금까지 비교적 일관된 입장을 견지하고 있는지를 설명하지 못한다.

5) 최근 3년간 방카슈랑스와 관련된 국내연구 동향을 살펴보면 방카슈랑스의 문제점 및 개선방안에 관한 한국소비자원의 조사보고서(채희영, 2014) 및 한국금융연구원에서 제시한 방카슈랑스 제도 시행에 따른 생명보험사의 비용절감 효과에 관한 분석(이석호, 2013)이 존재한다. 또한 해외의 방카슈랑스 제도를 조사하여 한국 내 시사점을 도출한 연구도 눈에 띈다. 가령 보험연구원에서 수행한 일본 내 방카슈랑스에 따른 소비자 보호 규제 및 국내 시사점에 관한 이슈논단(2013)과 스페인의 방카슈랑스 사례를 분석한 한국금융소비자학회의 발표(2014)도 눈에 띈다. 다만 상기 표1은 보고서 및 발표 자료를 제한 선행연구의 분류이기에 상기 내용들이 제해져서 집계되었다.

사의 판매 전략’, ‘방카슈랑스의 법적 근거’, ‘방카슈랑스 도입 시 은행과 보험사의 경영·판매 전략’, ‘방카슈랑스의 성과 평가 및 개선 방향’, ‘방카슈랑스 실시가 금융산업 구조에 미치는 영향’을 중심으로 이루어졌다.

〈표 1〉 선행연구 분류

구분	국내(1998-2015)	해외(1993-2015)
방카슈랑스를 도입한 해외의 운영 현황	6	20
방카슈랑스 도입 시 은행·보험사의 경영·판매 전략	16	7
방카슈랑스의 법적 근거	2	3
방카슈랑스 실시 현황과 영향	16	20
방카슈랑스 실시의 성과 평가 및 개선 방향	11	16
방카슈랑스 실시가 금융산업 구조에 미치는 영향	4	10
총계	55	76

〈표 1〉을 통해 볼 때 국내의 연구는 1990년 말부터 민간의 경영·판매 전략과 향후 확대 실시 영향 평가를 중심으로 이루어졌으며, 해외의 연구는 1990년대 초부터 유럽연합 개별 회원국의 방카슈랑스 운영 현황 분석을 중심으로 이루어졌다. 국내의 경우 방카슈랑스 도입 내지 확대 시행이 검토되던 시점에 이루어졌는바, 특히 방카슈랑스가 표류된 2008년을 지나서는 경영·판매 전략에 관한 연구가 주를 이뤘다는 점, 해외의 경우 유럽연합에 가입 신청을 한 국가들이 기존 회원국의 금융정책을 검토하는 과정에서 사례분석을 중심으로 이루어졌다는 점이 특징이다.

그러나 선행연구는 ‘정책이 어떠한 맥락에서 도입되었으며, 왜 초기의 의도와 다르게 진행되었는가’라는 문제를 본질적으로 제기하지 않는다. 따라서 본 논문은 정치경제에 관한 주요 이론들을 중심으로 방카슈랑스의 도입과 수용 과정을 체계적으로 분석하고자 한다.

## 2. 강압과 모방, 이익집단 정치, 그리고 관료제의 자율성

방카슈랑스가 국내에서 허용되는 과정은 크게 ‘도입’과 ‘수용’ 단계에 따라 달랐다. 특히 도입단계에서 방카슈랑스는 IMF의 금융규제 완화 압력 하에서 재정부와 금감위 관료를 중심으로 하여 내부주도적으로 정책 의제화 되었다. 따라서 초기의 정책 내용 자체보다는 방카슈랑스의 추진 배경 즉, 어떻게 해서 정부가 ‘금융 검열화’를 추진하게 되었는지가 중요하다. 한편 수용 단계는 〈표 2〉에서 제시하는 바와 같이 다시 ‘정책 축소기’와 ‘정책 표류기’로 나뉜다. 이는 정부 관료제의 자율성이 약화됨과 동시에 이익집단과 국회의 영향력이 강화되는 과

정이 정책의 변화 양상에 다르게 영향을 미쳤기 때문이다.

〈표 2〉 방카슈랑스의 도입 및 수용의 내용

확산	시기구분	내용
도입	정책 도입기 (1999-2003)	방카슈랑스 도입을 위한 「보험업법」 및 부속법령 전면 개정 - 방카슈랑스 허용 범위와 시기를 총 3단계로 규정
수용	정책 축소기 (2004-2007)	방카슈랑스 단계적 도입 규정 유예 및 전면 도입 규정 철회 - 기존의 3단계 도입을 총 4단계로 늘리고 상품에 따라 1년 6개월-3년까지 시행 유예 - '모든 생명·보험상품' 허용 규정 삭제
	정책 표류기 (2008-2015)	방카슈랑스 도입 최종 단계 규정 삭제 - 이전 시기 시행 유예된 [별표 4]의 제2단계 '나' 목을 삭제 (최종 단계 허용 상품에 대한 방카슈랑스 시행 무기한 연기)

### 1) 방카슈랑스의 '도입'과 정책 확산: 강압과 모방을 중심으로

정책 확산론은 다른 국가의 정책이 일국의 정책 도입 결정에 영향력을 미치는 메커니즘에 초점을 맞추고 있다. 신자유주의적 정책 기조를 확산시키는 메커니즘은 크게 네 가지로 '강압', '모방', '경쟁', 그리고 '학습'을 들 수 있는데(Dobbin et al., 2007), 현실에서는 정책 확산에 관한 네 가지 접근 방식이 각국의 상황에 따라 조합되어 적용된다.<sup>6)</sup> 본 연구의 대상인 방카슈랑스 도입의 경우 신자유주의적 금융규제 완화가 한국의 IMF 8조국 이행과 경제협력 개발기구(OECD) 가입, 그리고 외환위기를 통해 방카슈랑스라는 정책수단을 채택하도록 하는 과정에서 나타난 강압과 모방 기제의 결합에 주목한다.<sup>7)</sup> 신자유주의적 금융정책 레짐인 IMF의 협정 상 금융시장 개방 및 자유화 규정과 영국과 미국 등 OECD 선진국의 금융산업 규제완화에 따른 금융시장의 성장은 강압과 모방 요인으로서 복합적으로 작용할 수 있다. 즉, 금융시장 개방을 통한 금융산업 선진화 차원에서 방카슈랑스를 허용할 필요가 있다는 정책 아이디어는 특히 OECD 가입 과정에서 겸업화 등을 통해 선진국 수준으로 금융규제를 완화

6) 일례로 헤게모니에 의한 강압과 학습 메커니즘이 결합하는 양상을 들 수 있는데 케홀러(Kahler, 1994; Dobbin et al., 2007. 재인용)에 의하면 국제금융기관은 신자유주의가 우선적으로 확산된 곳을 제외한 나머지 지역에서 그들의 정책 선호에 부합하는 연구 기능을 수행함과 동시에 인지적 학습에 영향을 미침으로써 정책을 확산시킨다는 점을 지적한 바 있다.

7) 강압 기제는 신자유주의적인 정책 확산이 강력한 힘을 가진 국가, 국제금융기구 등에 의한 조건부 원조 내지 차관에 의해 이루어진다는 점을 강조한다. 한편 모방 기제는 신자유주의적인 정책 확산이 국제사회에서 정당성을 인정받거나 의사결정의 불확실성에 대응하려는 차원에서 일어난다는 점을 강조한다. 전문가 인지도동체와 국제기구가 개발한 이론과 이에 기반을 둔 정책 아이디어는 정치적 수사와 결합하여 전 세계적으로 유행하는 정책 규범이 됨으로써 일종의 '제도적 동형화(isomorphism)'를 가져온다는 것이다.

해야한다는 국내 엘리트 관료들의 모방 심리, 그리고 신자유주의적 금융화 헤게모니와 IMF의 조건부에 의한 한국의 자율성 약화를 매개로 수용되었기 때문이다.

한편, 이러한 접근방식의 조합은 각국 간 유사한 정책이 채택되는 측면을 설명할 수 있다는 점에서 장점이 있으나 그 정책이 국가 별로 다르게 수용되는 양상을 설명하는 데는 한계가 있다. 따라서 이하에서는 ‘도입’에 초점을 맞추는 확산론의 한계를 보완하기 위해 ‘수용’에 초점을 맞추어 이익집단 정치론과 관료제의 자율성에 관한 이론적 논의를 검토하고자 한다.<sup>8)</sup>

## 2) 방카슈랑스 ‘수용’: 이익집단 정치 및 관료제의 자율성

정책의 수용은 국가의 속성과 권력 배열, 그리고 정책의 특징에 따른 정치과정이다.<sup>9)</sup> 특히 경제규제 및 규제완화가 이루어지는 정치과정 속에서 정책은 기본적으로 이익집단, 정치인, 관료간의 복잡한 정치경제적 상호작용 과정의 산물이다(Wilson, 1980). 특정 정책(규제)으로 인해 이익을 보게 될 집단과 손해를 보게 될 집단의 조직적 특성에 따라 다음 네 가지 유형의 분류가 가능하다.

〈표 3〉 규제 정책의 네 가지 유형

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중적 정치 (majoritarian politics)	고객 정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가적 정치 (entrepreneurial politics)	이익집단 정치 (interest-group politics)

출처: 최병선(1992: 126)

상기 분류에 의하면 방카슈랑스 정책은 ‘이익집단 정치’ 유형에 해당한다. 방카슈랑스는

8) 이는 “거시경제사건을 이해하기 위해서는 관련된 이익집단 간의 갈등 및 이들의 세력 행사 양상을 고려할 필요가 있다. 이러한 사건은 국제정치사회뿐만 아니라 일국의 사회 내부에서도 발생하기 때문이다”라는 코헤인(Keohane, 2000)의 지적과도 일맥상통하는 것이다.

9) 올슨(Olson, 1982)은 저서 *The Rise and Decline of Nations*를 통해 “한 경제 내의 세력 균형은 현상 유지에 관한 이해관계를 반영한다. 규제완화로 인해 기득권이 위협 혹은 침해 받는 경제 세력은 그들이 잃을 수도 있는 것을 정확하게 알고 있기 때문에 정부에 대해 신규 진입자가 행할 불공정한 거래나 관행으로부터 보호해달라는 압력을 행사한다...따라서 어떤 정부가 경제를 개방하거나 규제를 완화하는 것은 정치적으로 위험한 행동이다. 왜냐하면 이는 다수 비용 부담자들의 분노를 사고, 적어도 단기에는 소수만이 승리자로 비치기 때문이다”라고 지적한 바 있다. 민주주의 사회에서 이루어지는 규제 및 규제완화의 정치과정을 분석하는 데 있어 관련된 이익집단이 어떤 이해관계를 가지고 상호작용하는지가 관건이라는 것이다.

보험업과 은행업의 겸업 금지 규제를 완화하는 정책이며 이로 인해 기득권을 침해받는 비용 부담자는 국내 보험사와 소속 보험 설계사들이고, 보험 업무를 대리함으로써 수익다각화가 가능해진 (국내의) 편익 향수자는 과점체제 하의 은행이다. IMF 외환위기 이후 수익성 제고가 시급한 상황에서 보험 시장 점유 및 판매 수익 증감에 대해 민감한 이해관계를 가지고 있었던 보험업계와 은행업계는 방카슈랑스 허용으로 인한 불공정 경쟁의 문제, 은행의 꺾기 관행 내지 불완전 모집 가능성을 근거로 대립하였다. 그러나 일반 국민의 경우 보험상품의 종류나 특수성에 관한 전문적인 정보를 가지고 있지 않거나 혹은 정보의 비용이 존재하는 상황에서 방카슈랑스로 인한 효용의 변화에 대해 예측할 필요가 크지 않았다. 따라서 이들은 방카슈랑스 도입과 단계적 시행 문제를 두고 소비자 단체 등을 통해 찬성 내지 반대한 것이 아니라 합리적 무지(rational ignorance)에 의해 방관하였다. 결국 방카슈랑스는 2003년 9월 도입된 이래 단계적 허용 유예와 전면 도입 규정 삭제 등을 통해 매우 제한적으로 도입되어 기득권을 누리던 보험업계의 이해가 관철되는 방향으로 귀결되었는바 일견 이 과정은 월슨의 '이익집단 정치'에 따라 설명될 수 있다.

그러나 본 연구에서는 다음과 같은 이유로 이익집단 정치론으로 수용과정의 전부를 설명하기에는 무리가 있다고 본다. 첫째, 방카슈랑스 도입이 어떤 역사적 맥락에서 논의되기 시작했는지, 둘째, 금감위가 규제 기관임에도 불구하고 왜 탈규제의 일환인 방카슈랑스 허용을 옹호하였는지, 셋째, 재정부와 금감위는 왜 대규모 항의와 시위에도 불구하고 방카슈랑스를 확대 허용한다는 입장을 포기하지 않으려 했는지에 관해서는 이익집단 정치로만으로는 효과적으로 설명하지 못하기 때문이다. 이는 월슨이 다원주의적 민주주의 사회라고 하는 미국의 사례를 분석하면서 관료제를 중립적 행위자 내지 정책 조정자로 상정했기 때문이다.<sup>10)</sup>

이러한 이유로 본 논문에서는 그 수용 과정의 역동성과 복잡성을 이해하기 위해서는 방카슈랑스가 내부 주도적으로 추진된 과정에 있어 관료제의 의지에 대한 분석이 부가적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 금융규제 완화가 이루어지게 된 역사적 맥락을 검토할 필요가 있다고 본다. 규제완화의 과정은 '정책지지연합의 상대적 세력'이 변화함으로써 그 추진 양상이 달라지기도 하지만 무엇보다 '정책을 담당하는 관료제의 능력'의 영향을 받고 있기 때문이다(Harris & Milkis, 1996: 25). 예컨대 외압에 의해 역지로 받아들인 정책이라도 국내적인

10) 월슨은 *The Bureaucracy*(1989)에서 규제기관은 일반적으로 경쟁으로부터 보호받는 기업의 요구를 만족시키고, 예상치 못한 부작용을 강조함으로써 새로운 규제를 만들며, 정책목표를 구성하는 개념이 모호한 경우 그 의미를 선호에 맞게 해석함으로써 권한 영역을 확장하려는 유인을 가지기 때문에 탈규제 내지 규제완화는 권한 영역이 줄어드는 것을 염려한 규제기관의 저항에 직면하게 된다고 지적한 바 있다. 이에 따르면 방카슈랑스 사례에서 규제기관이 규제완화를 선호하는 원인을 규명하기 어렵다. 물론 그는 *The Politics of Regulation*(1980)을 통해 규제기관이 단순히 기득권 집단이나 기업의 목소리를 대변하기만 하는 것이 아니라 탈규제 등을 유도하는 경우도 있다고 하였으나 예외적인 사례에 해당한다.

수용 또는 내재화의 과정에서 오히려 ‘학습’효과가 생길 수 있으며, 이와 정반대로 쉽게 도입된 국제규범이 국내적인 내재화 단계에 와서 의도와 다르게 정착하지 못하는 경우도 있다. 이러한 관점에서 정책의 내재화 관점에서 도입과 수용의 주체인 관료의 개인적인 신념과 정책 입안에 대한 의도를 반영한 지지여부를 통해 관료제의 자율성에 관한 논의의 의의가 있다고 본다.

방카슈랑스 수용 과정에서 특징적인 점은 보험업계의 저지와 국회의 부정적 반응에도 불구하고 기재부와 금융위가 이니셔티브를 유지하려 했다는 점이다. 이는 발전국가 하에서 형성된 관료제의 자율성이 역사적 유산으로서 남아있었기 때문이다. 일반적으로 발전국가의 특징은 국가의 정책결정과정이 사회의 압력으로부터 격리된 가운데 선도기관이 ‘선진국 경제 따라잡기’를 목표로 산업정책을 수립하고 사회의 반대에도 불구하고 이를 수행한다는 점이라 할 수 있다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Evans, 1995; Woo-Cumings, 1999).

본 연구는 ‘관료제의 자율성’을 정부가 사회의 압력으로부터 거리를 두고 유관 기관의 협조를 통해 관료의 신념에 따른 정책을 입안하고 그 의도를 견지하는 능력으로 정의한다(유현종, 2011). 이러한 정의를 따를 때 관료제가 정책결정 과정에서 자율성을 유지할 수 있도록 하는 자원은 크게 두 가지이다. 첫째는 내적 측면에서 ‘정책에 대한 관료의 신념’과 이에 대한 ‘대통령의 관심’, 그리고 ‘기관 간 정책 협조’를 들 수 있다.<sup>11)</sup> 둘째는 외적 측면의 경우 ‘정책 지지연합의 세력’을 들 수 있다. 과거의 발전국가 하에서 권위적 정부는 ‘수출진흥확대회의’ 등을 통해 민간 기업과 긴밀한 정치적 연합을 형성하여 노동의 복지 요구를 억압함으로써 애초의 기획 의도에 따라 저임금에 기초한 산업 정책을 결정하고 집행해나갈 수 있었다.

민주화 이후에도 금융규제 완화에 관한 정부의 행태는 발전행정의 특성을 보인다. 금융산업을 또 다른 주력 산업으로 발전시킬 필요가 있다는 점을 인식한 경제 부처가 중심이 되어 대형화와 겸업화를 통한 수익성 제고를 정책 방향으로 설정하고 보험업계의 반대에도 불구하고 방카슈랑스 도입과 확대시행을 주장해왔는바 비록 정책의 내용은 신자유주의적 시장 개방과 규제완화였으나 그 필요성을 인식하고 대통령을 설득하면서 국가의 이니셔티브로 금융산업 발전을 추진하려 한 것은 시장이 아니라 경제기획원에서 재정경제원 그리고 재경부와 금감위, 기재부와 금융위로 이어지는 경제 부처였다는 점에서 그러하다. 과거 발전국가의 ‘동맹 자본주의(alliance capitalism)’ 하에서 은행업계와 보험업계의 지위는 매우 취약하게 규정되었는바, 이는 민주화 및 IMF 관리체제 이후 이들의 정치적 연합 형성 전략에 영향을 주었다.<sup>12)</sup> 따라서 본 연구는 이익집단 정치적 요소와 관료제의 자율성에 대한 고려를 종합하여

11) 발전국가 시기 경제기획원과 상공부 등으로 대표되는 경제부처는 ‘따라잡기’에 대한 신념을 바탕으로 중화학 공업을 중심으로 한 산업정책을 기획하고 지속적으로 추진할 수 있었다. 그리고 이러한 과정에서 경제기획원-상공부-재무부 간 의견 충돌이 일어나는 경우 수출지향적 이니셔티브에 대한 대통령의 지지 하에서 경제기획원을 중심으로 한 정책공조가 이루어졌다(최병선, 1991).



관료제 내부적 차원에서는 ①방카슈랑스에 관한 관료의 신념과 대통령의 관심, ②기재부와 금융위 간 정책공조의 용이성<sup>13)</sup>, 외부적 차원에서 ③방카슈랑스 지지연합의 세력 우위<sup>14)</sup>를 중심으로 검토해보고자 한다.

### Ⅲ. 방카슈랑스의 도입 과정

#### 1. 한국 금융산업의 정치경제적 조건

한국의 금융시장은 미국과 소련을 중심으로 냉전 구도가 형성되었던 1950년대의 통화 개혁(1953), 한국은행 설립(1956), 대한증권거래소 개장(1956) 등을 통해 제도화되기 시작했다. 그러나 본격적인 제도적 틀이 갖추어지던 때는 1960-1970년대 압축적 경제성장을 위한 '동맹자본주의'를 특징으로 한 박정희 정권 시기였으며 관치금융 하에서 정부에 대한 금융 부문의 자율성은 유신정권이 막을 내린 이후에도 제한적으로나마 유지되었다. 우선 은행업의 경우, 1960년대 들어 수출 부문에 대한 정부의 지급보증과 신용 할당이 확대된 이후 1970년대 들어 주거은행제를 중심으로 한 여신관리제도가 자리 잡으면서 정부에 종속되었다. 1971년 차관기업들의 원리금 상환 부담이 가중되자 전경련의 요청으로 박정희 정권은 1972년 8월 3일 「경제의성장과안정에관한긴급명령」을 통해 사채동결조치(8·3조치)를 취함에 따라 재벌 기업을 중심으로 민간 자본을 개편하였으며, 내·외자를 동원하기 위해 1974년 5월 29일 「금융여신과기업소유집중에대한대책및계열기업군에대한여신관리협정」(5·29조치) 및 1976년 7월 1일 「주거은행제운용협정」(7·1조치)에 따라 은행을 중심으로 한 여신관리체제를 제도화된 것이다(경제기획원, 1982). 즉 정부는 금융 부문을 타 산업의 육성과 수출을 위한 정책 수단으로써 인식하고 있었기 때문에 은행의 지위는 취약할 수밖에 없었다.

12) 동아시아 발전국가의 조속한 산업정책 수행에 가장 핵심적인 정책도구는 자원 할당 구조인 금융제도에 대한 국가의 개입이라고 지적할 수 있는데, 정부와 은행, 산업 간 협조에 기반을 둔 정치경제적 구조는 '동맹자본주의'를 형성하였다(Wade, 1990).

13) '방카슈랑스에 관한 관료의 신념'과 '대통령의 관심'은 기재부와 금융위의 방카슈랑스 정책 고수 여부, 대통령의 경제 분야 우선 과제 내용, 금융규제 완화에 대한 대통령의 지지 여부를 판단의 기준으로 한다. 이는 기재부와 금융위 소속 고위 관료 인터뷰, 대통령의 경제정책 공약, 대통령 주재 금융정책 관련 회의의 내용을 토대로 판단하고자 한다. 한편 '기재부와 금융위 간 정책공조의 용이성'은 방카슈랑스 허용에 관한 법령 제·개정권 즉, '금융정책총괄권'과 금융위 위원장의 출신을 판단 기준으로 한다.

14) '정책지지연합의 세력 우위'는 IMF 관리체제 탈피 여부와 국회의 관심을 중심으로 판단하고자 한다. 은행업계와 보험업계의 경우 방카슈랑스를 지지 혹은 반대하는 이익집단으로서 방카슈랑스 추진 과정 내내 고정 변수로서의 역할을 하기 때문에 부가적으로 참고하였다.

한편 보험업 또한 1960년대 이후 국가의 강력한 발전주의 전략 하에서 성장하였기 때문에 정부에 대해 열위에 놓여 있었다. 정부가 내·외자 축적과 배분을 위해 은행업을 활용하였다면 보험업은 내자 축적과 민간부문에 대한 사회보장 부담 전가 차원에서 활용되었기 때문이다. 특히 당시 채권시장이 발달하지 못했던 상황에서 정부는 저축의 성격을 가지는 만기가 긴 (단체)생명보험을 통해 수출지향적 산업화에 필요한 자본을 조달하고자 생명보험사를 국민저축기관으로 지정하였던 것이다(이지원·백승욱, 2012).<sup>15)</sup> 1963년 「보험업법」 제정 이후 정부는 민영 생명보험사들과 공동으로 재건직장보험과 퇴직보험을 개발함으로써 국가의 사회보장 기능 일부를 민간에 담당하도록 하였다. 손해보험업 또한 화재보험 상품 출시 제한 등과 같은 규제 하에서 정부의 통제와 관리 하에 있었다.

## 2. 강압과 모방에 의한 금융규제 완화

1970년대 한국의 은행업과 보험업은 발전국가의 감독 하에 제한적으로 운영되고 있었으나 당시 국제 경제는 미국과 영국을 중심으로 한 신자유주의 기조 하에서 광범위한 규제완화가 이루어지고 있었다. 이에 따라 국제금융시장은 영미 두 국가와 이들의 정책을 경쟁적으로 도입한 유럽 선진국을 중심으로 성장하게 되었다(Christensen, 1998: 223-224). 한편 서구 선진국을 중심으로 한 신자유주의적 금융 자유화·개방화 정책은 1980년대 들어 중남미와 동아시아 지역으로 확산되었다. 워싱턴 소재 IMF-세계은행-미국 재무부의 경제정책 방향을 의미하는 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)는 긴축재정, 사회복지에 관한 공공지출 삭감, 국영기업 민영화, 탈규제, 외환시장 개방과 변동환율제 실시, 시장금리 및 무역자유화, 외국인 직접투자 허용 등을 내용으로 하는 신자유주의적 정책 기조였다. 이는 1980년대 이후 중남미 국가의 재정위기와 동아시아 국가의 외환위기에 대한 구제금융 조건으로 부과되기 시작했다(Gilpin, 2001).<sup>16)</sup>

이러한 흐름 속에서 1980년대 이후 한국 금융시장의 정치경제적 지형은 대내적으로는 여전히 발전국가의 권위 하에 놓인 반면, 대외적으로는 국제경제레짐에 의한 신자유주의 기조 한 가운데에 놓이는 결과를 가져왔다. 따라서 한국에서 신자유주의적 금융화는 정책 범위와

15) 생명보험의 경우 개인의 일생을 대상으로 하는 상품이 대부분이기 때문에 보험료를 장기 대출로 운용하여 유동성을 창출하거나 사회간접자본 등 대규모 자금조달을 필요로 하는 신사업 부문에 투자하는데 활용할 수 있었기 때문이다.

16) 이에 더하여 1986년 9월, 1990년 말까지 서비스에 관한 다자간 원칙 및 규범을 제정하는 것을 협상의 목표로 한 '우루과이 라운드에 관한 각료선언'에 따라 우루과이 라운드에서 '서비스협상그룹(Group of Negotiations on Service, GNS)' 구성되어 금융 서비스가 다자간 협상 대상이 되었는데, 이에 관한 협정과 부속서는 당시 국제금융시장을 주도하던 미국과 캐나다, EC 국가 및 스위스와 스웨덴 등 선진국의 의견에 따라 제정되었다.

추진과정을 둘러싸고 ‘국가-기업-은행’뿐만 아니라 ‘국가-초국적 세력’ 간의 정치경제적 역학구도 하에서 진행되었기 때문에 치열한 갈등과 경합을 노정했다(윤상우, 2003: 69). 유신 체제가 막을 내린 후, 1970년대 말 중화학공업에 대한 과잉 투자와 고인플레이 문제가 외채위기로 발전하게 된 상황에서 전두환 정권은 미국 유학과 출신의 경제관료에 의존하여 ‘경제안정화와 경제자유화’라는 이름으로 신자유주의적 정책을 추진하였다.<sup>17)</sup> 이 시기에는 「공업발전법」 제정에 따라 선별적 산업정책이 약화되고, 통화주의적 물가안정 정책 하에서 부분적 금리 자유화가 이루어졌으며 은행 민영화가 이루어짐에 따라 금융 부문의 자유화가 진행된 것이다.<sup>18)</sup>

그러나 이는 정치적 차원에서 금융업에 대한 규제와 더불어 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 1980년대 초중반 3저 호황 등을 전후하여 수출이 증가하면서 급격히 성장한 재벌 기업이 증권, 보험, 투신업 등으로 이루어진 제2금융권 진출하여 독자적인 자금 융통 가능성이 높아가자 전두환 정부는 은행 민영화 시 금산분리 원칙과 겸업화 금지 원칙을 「은행법」에 규정하였는바 ‘산업자본의 은행 사금고화 방지’를 명분으로 시중은행에 대한 보험사의 주식 소유 한도(4%)를 정함으로써 재벌이 운영하는 보험사가 은행의 경영권을 가지는 지배적 주주가 될 수 없도록 차단한 것이다(한국금융연구원, 2011). 이러한 복잡한 양상은 신자유주의적 정책 확산과 발전국가의 권위주의적 관성이 동시에 상호작용한 결과였다. 1980년대 중반까지의 금융 자유화는 당시 경제관료의 선진국 금융규제 완화에 대한 모방과 국내의 정치적 고려가 충돌하는 가운데 제한적으로 이루어졌다.

한편 방카슈랑스와 관련하여 보험 시장의 개방과 규제완화는 강압에 의한 측면이 컸다. <생명보험시장 개방방침>이 수립된 과정이 이를 뒷받침한다(1987.9). 동 방침은 1983년 말, 레이건 미 대통령이 방한 시 미국 보험회사의 한국 시장 진출을 위한 조속한 영업 규제완화를 요청한 이래 제3차 및 4차 한미경제협의회(1984.1, 1985.9)를 통해 논의되기 시작했다. 당시 한국 정부는 생명보험 시장이 협소하기 때문에 1958년부터 내국인의 생명보험회사 설립도 불허하고 있다는 점을 들어 시장개방을 위한 규제완화에 부정적인 입장을 표명하였으나 이에 대해 미 통상대표부는 국내보험시장에 대한 불공정거래 조사를 실시함으로써 압력을 가했다(1985.9). 그 결과 1년이 채 안된 1986년 6월부터 7월 사이, 외국 생명보험회사의 국내 지점설치허가 및 외국 생명보험회사의 설립허가에 관한 법령이 제정되었고, 동년 9월에는 이에 관한 재무부의 방침이 발표되었던 것이다(생명보험협회, 2000).<sup>19)</sup>

17) 당시 김재익 경제수석에 대해 전두환 전 대통령이 ‘경제는 당신이 대통령이야’라고 한 점은 이를 상징적으로 보여준다.

18) 1981년 상업은행 민영화 이후 1987년 전두환 정권 하에서 제일·한일·신탁·조흥 은행이 민영화되었다.

19) 이에 따라 1987년 4월 라이너생명보험의 한국 지사 지점 설치를 시작으로 알리코생명, 아플락생명, 조지아생명 등이 허가를 받았고, 합작사로서 1989년 4월 동부에트나생명, 동양베네딕트생명, 6월에

이후 금융시장 개방 및 규제완화 과정에는 강압적인 측면이 심화되었다. 1988년 출범한 노태우 정부는 <제6차 경제개발계획>의 중점과제로 ‘금융자유화’와 ‘국제 경쟁력 강화’을 강조하였는데 이는 정부의 자율적인 계획에 의한 것만은 아니었다. 1988년 11월, 미국의 통상 압력에 의해 한국이 IMF 8조국으로 이행함에 따라 금융시장 개방의무가 부과된 후 그 이행에 관한 ‘한미금융정책협의회’에서 <3단계 금융시장 개방안>이 최종 결정되었다(1992.3). 동안에 따른 시장 개방을 위해 금리자유화, 은행업무 규제완화, 외환거래의 자유화 등의 규제완화 논의가 정부 내부에서 본격적으로 추진되었기 때문이다(한국금융연구원, 2011). 그러나 정부 내에서 제시된 단계적 금리 자유화, 정책금융 축소 등을 내용으로 한 금융자유화 과정은 3저 호황 소멸 이후 국가의 거시정책기조가 다시 성장우선주의, 단기적 경기부양으로 선회하면서 대부분이 실현되지 못하였는바 관 우위의 금융 제도가 유지되었다(김선명, 2000).

### 3. 방카슈랑스 정책 도입기(1999-2003)

#### 1) 강압과 모방에 의한 도입 논의

방카슈랑스는 1993년 한국의 OECD 가입 신청이 이루어지는 시기에 검토되었다. 1993년 출범한 김영삼 정부는 OECD가입이 이루어지는 1995년을 ‘세계화 원년’으로 선포하면서 시장 개방화 및 자유화를 적극적으로 추진하게 되었다(대한민국 정부, 1993). 이는 미국을 중심으로 한 OECD 회원국들이 금융시장 완전 개방을 위한 규제완화와 저금리 정책을 채택하는 것을 가입조건으로 하였다는 점에서 강압적인 측면을 가지고 있음과 동시에 당시 김영삼 정부가 시기상조라는 국내의 비판에도 불구하고 대선 공약의 하나였던 OECD 가입을 서둘러 이끌어 내기 위한 모방 전략의 일환이기도 했다. OECD 선진국들이 1980년대 금융규제 완화에 의해 대형 종합금융지주회사를 중심으로 한 금융산업을 발전시켜온 반면 한국의 경우 과거 관치금융 관행이 남아 있는 가운데 은행의 수익 경영마저 생소한 것이었고, OECD 가입은 금융산업의 구조조정 압력으로 작용하였기 때문이다.

더구나 우루과이 라운드 결과를 토대로 1995년 상품무역협정(GATT), 서비스무역협정(GATS), 지식재산권협정(TRIPS)이 통합된 세계무역기구(WTO) 체제가 출범하면서 금융시장 개방과 규제완화 압력이 더욱 증가하는 가운데 OECD 가입 이후 국내 금리가 5%내외로 낮은 수준으로 유지됨에 따라 은행의 영업 다각화를 통한 국제 경쟁력 제고의 필요성은 더욱 커졌

코오롱메트생명, 1989년 6월에는 고려씨엠생명, 8월에는 삼신올스테이트생명, 1990년 영풍뉴라이프생명 등이 새로이 인가를 받았으며, 현지법인으로 1989년 6월 한국프루덴셜생명을 시작으로, 네덜란드생명, AGF생명 등이 허가를 받음으로써 보험업의 대외시장 개방이 본격화되었다(생명보험협회, 2000).

다(한국은행, 2010). 방카슈랑스 도입은 이러한 상황 하에서 김영삼 정부 당시 재정경제원의 자문기관인 금융발전심의위원회에서 금융산업의 국제화와 겸업화를 촉진시키기 위한 일환으로 처음 검토되었다. 이는 당시 미국을 중심으로 한 IMF, OECD, WTO라는 국제경제 레짐의 압력 기제와 선진국의 신자유주의적 정책에 대한 모방 기제가 동시에 작동한 결과였다.

## 2) 방카슈랑스 단계적 도입 결정

1997년 말 외환위기 이후 IMF는 차관 제공의 조건으로 ‘금융규제 완화를 통한 시장 개방’을 요구하였고, 이는 방카슈랑스 허용 압력으로 작용했다. 1990년대에 이미 미국이나 유럽에는 방카슈랑스가 도입되었거나 정착되어 보험사가 은행의 영업망을 통해 판매활동을 하는 것이 일반적이었으나 이들 해외 보험사가 국내에서도 동일하게 영업하는 것은 불법행위에 해당했다. 2003년 방카슈랑스가 도입되기 이전까지 한국은 은행업과 보험업 간의 겸업을 금지하고 있었기 때문이다. 따라서 IMF의 금융규제 완화 ‘권고’는 방카슈랑스를 도입해야 한다는 것을 의미했다,

그 결과 2000년 8월 「보험업법」 일몰조항에 의해 2003년 하반기 시행이 예정되었다. 방카슈랑스는 겸업화를 통해 한국 금융산업 경쟁력을 제고시키기 위한 대표적인 정책으로 25년 만의 「보험업법」 개정을 통해 도입되었다(국회금융정책연구회, 2007). 1997년 2월 주택은행과 한국생명이 최초의 방카슈랑스 상품인 ‘단체신용생명보험’을 판매한 바 있으나 이에 대한 법적 근거가 부재하여 확대 시행되지 못함으로써 여론의 관심을 끌지 못하다가 이후 6년 만에 동 법 제91조(2003.5.29), 동 법 시행령 제40조(2003.8.27)가 전부 개정됨에 따라 본격적으로 판매되기 시작한 것이다.

당시 방카슈랑스의 허용 대상은 은행, 증권사, 상호저축은행, 상업은행, 중소기업은행 및 신용카드업무 취급기관이었다(「보험업법」 제 91조 제1항 각 호, 동법 시행령 제40조 제1항).<sup>20)</sup> 이러한 가운데 보험상품의 범위는 크게 총 세 단계로 나뉘어져 부분적·점진적 허용을 거쳐 최종적으로는 모든 보험이 은행 등의 기관에서 취급될 수 있도록 하는 것이 목표였다. 생명보험의 경우 ‘저축성 보험→보장성 보험→단체보험’, 손해보험의 경우 ‘가계성 보험→기업성 보험’의 순서로 허용 단계를 정하였다. 이러한 단계는 각 보험 내에서 은행 예금과 유사한 장기 저축성 상품, 소비자 수요가 높은 상품 및 불공정 행위 소지가 낮은 상품을 우선 적용하기로 한다는 기준에 따라 구분되었다(국회금융정책연구회, 2007).<sup>21)</sup>

20) 다른 금융기관인 농협과 수협 및 신협, 우체국과 새마을 금고는 유사보험인 공제업무를 이미 담당하고 있었기 때문에 제외되었다.

21) 손해보험 중 자동차(개인용)보험은 가계 차원에서 가입하는 것이지만 보장성 상품으로서의 성격이 크다는 점에서 1단계가 아닌 2단계 허용 대상이 되었다. 한편 손해보험은 생명보험에 비해 상품 구성이

〈표 4〉 2003년에 개정된 「보험업법 시행령」 [별표 4]

「보험업법 시행령」 [별표 4] 금융기관보험대리점등이 모집할 수 있는 보험상품의 범위			
구분	시행 시기	생명보험	손해보험
1단계	2003.08.30 -2005.3.31	가. 개인저축성 보험 (1) 개인연금 (2) 일반연금 (3) 교육보험 (4) 생사혼합보험 (5) 그 밖의 개인저축성 보험 나. 신용생명보험	가. 개인연금 나. 장기저축성 보험 다. 화재보험(주택) 라. 상해보험 (단체 상해보험 제외) 마. 종합보험 바. 신용손해보험
2단계	2005.4.1 -2007.3.31	가. 제1단계 허용상품 나. 개인보장성보험	가. 제1단계 허용상품 나. 장기보장성 보험 다. 자동차보험(개인용)
3단계	2007.4.1 이후	제1단계·제2단계 허용상품을 포함한 모든 생명보험상품	제1단계·제2단계 허용상품을 포함한 모든 손해보험상품

이러한 방카슈랑스의 정책 구상 및 입안 과정은 당시 재경부와 금감위가 내부적으로 추진 하던 ‘금융산업 선진화 방안’의 일부를 정책화 한 것으로 ‘내부주도형’에 속한다.<sup>22)</sup> 이하에서 살펴보듯이 방카슈랑스는 2003년 중에 도입하기로 예정되어 있었으나 어떠한 근거에 의해 유보되어있는 지조차 명확하지 않았으며, 이를 도입하기로 결정하는 과정에서 주된 이해관계 집단인 보험협회와 은행연합회의 문제 제기 및 이의 수렴 절차도 없었다. 이처럼 내부주도적으로 형성된 정책 의제는 정책 결정과정에서 이익집단이 정부와 충돌하는 결과를 가져왔고, 1990년대부터 검토되었던 방카슈랑스는 정부의 조기 도입 희망에도 불구하고 2003년에 들어서야 도입되었다.

### 3) 방카슈랑스 도입의 과정

#### (1) 관료의 신념과 대통령의 관심

IMF 관리체제 하에서 금융 구조 개편이 마무리 되어가는 1999년 들어 「보험업법」 일몰을 통해 방카슈랑스 도입이 공식 추진되었는데, 이는 관주도의 금융규제 완화를 위한 관료의 신념에 의한 것이었다. 다음의 「보험업법」 일몰화에 대한 당시 이규성 재경부 장관의 대통령

복잡하여 판매 시 전문성이 요구된다는 점, 장기보장성 손해보험의 경우라 하더라도 원수 보험료 구성비가 생명보험에 비해 현저히 낮기 때문에 장기보장성 생명보험과 성질이 다르다는 점으로 인해 보다 느리게 도입되었다.

22) 의제설정 과정에 대한 자세한 논의는 Cobb et al. (1976)을 참조.

업무 보고서 내용이 이를 시사한다.

“이 시대의 사명은 제2의 건국을 통해 21세기 선진사회를 만드는 것인바... 정부 주도로 인한 정경유착에서 탈피해 민주주의와 시장경제의 병행발전으로 가야한다.”(1999.3.27. 김대중 대통령에 대한 업무 보고서 서문)

“경제의 자율성 제고를 통한 시장경제체제의 확립을 위해 경제활동에 관한 사전적 규제를 전면 폐지... 사전적 규제를 없애는 대신 사후감독을 강화하고... 당장 폐지하기 어려운 은행법, 보험업법, 국유재산법, 주세법 등 10여개 법률 상 규제들은 일몰원칙을 도입해 일정기간 후 자동 폐지하는 방향으로 개정을 마칠 예정” (1999.3.27 동 업무 보고서 본문)

이러한 신념은 당시 진념 재경부 차관과 이근영 금융감독위원장 등을 중심으로 한 재경부와 금감위 고위 관료 차원에서도 견지되었고, 금융부문의 시장개방을 위해 글로벌 금융 인프라를 구축하는 한편 대형화와 겸업화를 통해 국내 금융산업의 경쟁력을 높여야 한다는 금융 허브론이라는 정책아이디어가 되었다.<sup>23)</sup> 방카슈랑스는 이러한 구상 하에서 겸업화를 선도하는 정책이었다.

한편 대통령의 지지와 관련하여 당시 금융 허브론은 김대중 대통령의 직접적 관심사는 아니었다. 당시 대통령은 특정 업종에 집중된 대기업의 중복투자 해소를 통해 업종을 전문화하고, IT 분야의 중소기업과 벤처기업을 육성하고자 했으며 이는 신규 사업 진출 시 주거래은행에 의한 사전승인, IT분야 사업에 대한 정책 금융과 수출업에 대한 신용 제공을 통해 이루어졌다(국민호, 1999; 이연호, 2002). 이처럼 당시 금융 부문은 여전히 산업정책을 위한 수단으로 활용되었다. 그러나 김대중 대통령은 집권 직후 외환위기 극복을 위해 매 주 재경부, 금감위의 장차관 내지 위원장이 참석하는 ‘경제대책회의’를 주재하였으며 이후 경제 운용에 대한 책임을 내각에 맡긴다는 취지로 ‘경제정책조정회의’를 신설하고(1999.7), 기존의 경제대책회의는 재경부 장관을 의장으로 한 국민경제자문위원회로 전환하여 중장기 경제 전략을 논의하였는바 이러한 수시 경제회의에서 금융 허브론의 추진 수단으로서 방카슈랑스가 검토되었다는 점은 대통령이 소극적으로나마 방카슈랑스 도입을 지지했다는 근거가 된다.

## (2) 기관 간 정책공조 체계

방카슈랑스는 경제부처와 대통령 차원에서 내부 주도형으로 추진되었는바 이와 관련한

23) 2001년 6월 18일 진념 재경부 장관은 서울국제금융투자포럼에서 “2003년 8월까지 유보된 은행과 보험의 결합 상품인 방카슈랑스를 이전이라도 허용하는 것을 검토 중”이라고 밝힌 바 있으며, 네덜란드 경제부장관과의 만남에서 “방카슈랑스를 조속히 추진할 것”이라고 말한 바 있다(2001.6.19 매일 경제신문).

기관은 재경부와 금감위이다. 재경부는 ‘금융정책의 기획 및 총괄·외국환 및 국제금융에 관한 정책의 총괄’ 업무를 담당하고 있었다. 한편 IMF의 강력한 권고에 의해 「금융감독기구의설치에관한법률」 하에 기존의 ‘은행감독원-증권감독원-보험감독원-신용관리기금’을 통합한 금감위(당시 정원수 1,800여명)가 1998년 4월, 국무총리 산하 로 출범했다(금융위, 2012). 이후 1999년 5월에 단행된 <제2차 정부개혁안>에 의해 재경부의 ‘금융관련 법령 제·개정 및 금융시장 안정’ 관련 업무를 제외한 금융기관 설립 인허가권, 특수은행 건전성 감독권 등의 금융 감독권이 금감위에 이관되었으며 금감위는 이로써 구조조정을 단행하는 강력한 기관으로 부상하였다(이연호, 2002).

그러나 금감위는 재경부와 상충되는 유인 구조를 가지고 있었다. 공공선택론에 의하면 행정 조직은 예산이나 권한, 공무원 수의 극대화를 통하여 조직의 지위를 높이고자 하는 경향이 있다. 금감위의 출범 과정은 금융 기관에 관한 각종 허가권과 감독권 이관에 관하여 재경부의 견제가 이루어질 가능성이 높으며 이로 인한 경쟁 내지 견제 관계는 정책에 관한 이견이 생기는 경우 정책공조에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음을 보여준다. 금감위의 출범 과정을 보면, 1988년 IMF 협정 8조국 이행을 전후하여 정부는 금융 감독 체제를 강화하려는 시도를 진행해왔으나 이는 당시 경제기획원과 재무부 및 한국은행 등 유관 부처 소속 부서 간 마찰로 인해 1997년 금감위와 금융감독원의 신설을 골자로 하는 금융제도 개혁안(1997.6.16)이 마련되기까지 약 10년 간 지연된 바 있다(이연호, 2002).

한편 금감위는 방카슈랑스 허용 시 규제완화로 인해 편익을 누리게 되는 은행과 증권업 외에 기득권을 잃게 될 보험업을 동시에 고객 집단으로 두고 있었다. 월슨의 관료제론에 의하면 규제기관으로서 금감위는 고객 집단과 유사한 이해관계를 가지고 정치적 연합을 형성하게 되는바 금감위는 충돌하는 이해관계를 가진 복수의 집단을 고객 집단으로 두었기 때문에 방카슈랑스를 조기에 강행하고자 하는 재경부의 입장에 전면적으로 찬성할 수 없는 상황에 놓였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이하에서 확인할 수 있듯이 이 시기 금감위 위원장은 방카슈랑스를 조속히 추진한다는 재경부의 이니셔티브에 동의하고 있었다.

이용근 금감위 위원장: “세계적인 금융업종 간 겸업화 추세를 볼 때 은행이 보험사 대리점 자격으로 보험을 판매할 수 없는 금지 규정은 가급적 빨리 폐지해야한다” (2000. 4. 19. 보험사 사장단 상견례)

이근영 금감위 위원장: “방카슈랑스는 2003년 8월부터 시행하기로 한 것이다. 그런데 굳이 2003년 8월까지 기다릴 필요는 없다는 데 재경부와 공감대가 형성돼 있다. ... 외국 금융회사의 투자 유치 차원에서도 필요한 일이다, 아직 시행 일자를 확정하지 않았지만 재경부와 협의해서 가급적 빨리 시행 하겠다”(2001.8.5. 취임 1주년 연합뉴스 인터뷰)



이처럼 고위 관료 차원에서 정책공조가 가능한 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 방카슈랑스 허용은 관련 법령의 개정을 수반하기 때문에 금감위의 감독권보다는 재정부의 '금융정책총괄권'에 근거하여 이루어지는 사항이었다는 점이다. 방카슈랑스 도입 과정에 관한 정부 내의 최종 결정은 재정부의 권한이었는데, 금감위와 재정부의 정책 협조가 이루어지지 않으면 정책이 입안될 수 없도록 되어 있었다. 다른 하나는 재정부가 영향력을 발휘할 수 있는 금감위의 인적 구성이다. 금감위는 위원장, 부위원장과 상임위원, 재정부 차관, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장, 재정경제부 장관이 추천하는 회계전문가 등 총 9인으로 구성되는데 방카슈랑스 도입이 추진되던 시기인 1998-2003년 사이 이현재 초대위원장, 이용근 제2대 위원장, 이근영 제3대 위원장은 모두 재정부 내지 재무부 출신 관료였다(금융위, 2012). 이는 적어도 위원장 차원에서는 재정부에 우호적인 인적 배경을 이루는 것이라 볼 수 있다. 또한 금감위의 위원 1인은 재정부 차관이 겸임한다는 점 역시 금감위와 재정부 간의 정책공조에 용이한 조건으로 작용하는 제도적 장치라 할 수 있다.<sup>24)</sup>

### (3) 외부 지지연합의 상대적 세력

방카슈랑스 도입기에 관료제 외부의 정책연합으로는 지지 측면에서 'IMF-은행업계', 반대 측면에서는 '보험업계'를 들 수 있다. 방카슈랑스 도입은 1999년 3월, 이규성 당시 재정부 장관의 이니셔티브에 힘입었던 「보험업법」 일몰 규정에 의해 2003년 8월에 도입되도록 예정된 것이었는바, 국회는 별다른 영향력을 행사할 수 없었으며 방카슈랑스가 은행에만 특혜를 주는 것이라는 보험업계의 반발은 IMF 관리체제 하에서 정당화되지 않았기 때문에 이 시기에는 지지연합의 세력이 비교적 우세했다.

은행의 경우 과거 발전국가의 관치금융 관행, 외환위기 이후 금융 구조조정 과정에서 정부의 공적자금 투입 및 건전성 감독으로 인해 은행의 지위는 매우 취약하게 형성되었기 때문에 방카슈랑스 도입을 조속히 추진하도록 정부에 압력을 가할 만한 위치에 있지 않았다. 한편 방카슈랑스는 무엇보다 은행의 수익원 다각화를 통해 궁극적으로는 국내 은행을 '유니버설뱅크(universal bank)' 내지 '메가 뱅크(mega bank)'로 육성하기 위한 재정부의 강력한 의지에서 비롯하였기 때문에 은행업계가 별도의 정책지지를 할 유인 역시 크지 않았기 때문에 은행의 지지는 매우 미온적이었다.

따라서 IMF의 영향력에 주목할 필요가 있다. 2001년 8월, 정부에 의해 IMF 차관 조기 상

24) 외환위기 이후 은행 구조조정 과정에서 현 우리은행의 지분을 매입함으로써 동 은행의 대주주가 된 예금보험공사(이하, 예보)의 경우 공적 자금 회수를 위해서는 은행의 수익 구조 개선을 통해 민영화를 추진할 유인이 있었는바 이러한 예보 사장이 금감위 위원이라는 점 또한 금감위가 방카슈랑스를 추진하는데 우호적인 측면으로 작용한다 하겠으나 방카슈랑스를 추진하던 주요 기관은 당시 재정부와 금감위였으므로 두 기관의 관계에 초점을 두기 위해 예보는 별도로 고려하지 않았다.

환이 발표된 이후 IMF는 공식적으로 한국에 금융규제 완화 등 구조조정 프로그램 이행을 가할 수 없게 되었다. 그러나 IMF는 재정부와 금감위로 하여금 사회의 불만에도 불구하고 구조조정을 선도할 수 있게 하는 강력한 외부 세력으로 신자유주의적 규제완화를 '권고'하였다는 점을 고려한다면 외채 상황이 이루어진 후에도 그 영향력이 즉시 사라진 것은 아니라고 볼 수 있다. 무엇보다 방카슈랑스는 해외 보험사가 국내 은행의 영업망을 활용하여 판매 활동을 하도록 하는 '금융시장 개방'에 관한 사항이었기 때문이다. 아울러 금감위는 IMF에 힘입어 설립된 측면이 있었기 때문에 IMF는 금감위가 보험업계의 반발에도 불구하고 방카슈랑스를 지지하고 정당화하는 세력이었다. 한국 금융산업의 정책기조가 대형화와 겸업화가 된 것은 1988년 IMF 8조국 이행이 결정적인 계기였다는 것을 고려해볼 때, 방카슈랑스 도입기에 한국 경제가 IMF 관리체제 하에 있었으며 이를 벗어난 지 2년여에 불과했다는 점 또한 이를 뒷받침한다. 이러한 관계는 다원적 민주주의 국가 하에서 고객집단의 존재가 조직을 정당화하는 근거가 된다는 월슨의 전제와는 다른 것이었다.

## IV. 방카슈랑스 수용의 정치경제

### 1. 방카슈랑스 정책 축소기(2004-2007)

#### 1) 방카슈랑스 확대 시행 연기 및 전면 도입 규정 폐지

2003년의 「보험업법 시행령」 [별표 4]는 총 3단계에 걸쳐 방카슈랑스가 전면 도입될 것을 규정하고 있었다. 그러나 제2단계 시행이 예정되기 앞선 동년 3월 31일, 전면 도입에 관한 제3단계 항목이 삭제되고 기존의 제2단계가 세분화되어 일부는 1년 6개월에서 길게는 3년으로 유예되도록 시행령이 개정되었다. 특히 생명보험사와 손해보험사의 주력 상품인 개인 보장성 보험과 개인 자동차 보험의 허용 예정일은 3년이나 미루어졌다. 이에 더해 제3단계가 삭제되었다는 점은 당시 두 보험업계를 중심으로 한 방카슈랑스 반대 연합의 세력이 상대적 우위를 점하게 되었기 때문이라고 짐작할 수 있다.

#### 2) 관료의 신념과 대통령의 관심

이 시기 금융산업의 발전과 이를 위한 규제완화에 대한 대통령의 관심은 높았다고 할 수 있다. 김대중 정부 시기의 금융 허브론은 2003년에 출범한 노무현 정부 하에서 '동북아 금융

허브론'으로 발전하였다. 노무현 대통령은 특히 금융산업을 한국 경제의 새로운 성장 동력으로 육성하고자 하였는데, 2003년 12월 동북아경제중심추진위원회 국정과제회의를 통해 '동북아 금융허브추진 로드맵'을 구상하도록 지시한 바 있으며 대통령과 재경부, 금감위를 중심으로 하여 금융선진화를 위한 '금융허브회의'가 주기적으로 개최되었다.<sup>25)</sup> 이후 금융시장 개방을 내용으로 하는 금융허브 육성전략은 2003년 3월에 발표된 <통합금융법 구상 계획> 하에 한미 FTA 추진과 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제정 작업이 이루어지는 등 금융시장 개방과 규제완화를 통해 본격화 되었다(행정자치부, 2008).<sup>26)</sup>

특히 2000년대 들어 대외 의존도가 높은 제조업 부문에서 중국에 비해 가격 경쟁력이 급격하게 약화되는 가운데 서구 선진국을 중심으로 하여 더욱 팽창하던 국제 금융시장은 방카슈랑스 등을 통한 겸업화가 필요하다는 데 대통령과 경제관료의 이해를 일치시키는 경제적 환경으로 작용하였다. 이에 더하여 대통령은 '책임형 총리제'를 사실상 실시할 정도로 분권을 강조하였는바 당시 금융산업정책에 대한 대통령의 관심은 재경부와 금융위의 정책 결정을 구속하지 않았다. 이는 도입기에 이어 방카슈랑스 확대 실시에 대한 이니셔티브가 유지되는 조건으로 작용했다.

### 3) 기관 간 정책 협조 체계

당해 시기 방카슈랑스에 관한 재경부와 금감위 고위 관료의 의견은 대체적으로 일치하고 있었다. 특히 금감위는 보험업계의 반발에 직면하여 ①2단계 방카슈랑스를 예정대로 실시하되 문제점을 보완하는 방안, ②1년간 시행을 연기하는 방안, ③보험상품 별로 2단계 시행 시기를 차등화하는 방안'을 검토하면서 1년 간 시행 연기가 바람직하다는 의견을 재경부에 전달한 바 있다. 그러나 금감위의 입장은 재경부의 강행 의지를 바꾸지 못했으며, 두 기관의 입장에 이견이 있더라도 결국 방카슈랑스를 예정대로 시행하는 방향으로 수렴하였다. 이는 아래의 발언들을 통해 확인할 수 있다.

이헌재 부총리(재경부 장관): "최근 보험업계는 자동차 보험의 방카슈랑스 시행 연기를 주

25) 노무현 정부의 우선과제는 시장경제를 활성화함과 동시에 분배의 정의를 실현하는 것이었으나 시장의 효율성과 분배의 형평성은 충돌할 여지도 있었으나 '권력은 이미 시장에 넘어갔다'는 대통령의 말은 규제완화와 시장 개방이 지속적으로 추진될 수밖에 없음을 시사했다.

26) 금융허브정책은 3단계(1단계: 금융허브 기반구축(2007년), 2단계: 자산운용업 중심의 특화금융허브 완성(2012년), 3단계: 아시아 3대 금융허브 구현(2020년))로 추진되는바 자본시장통합법 제정, 겸영 금지에 대한 규제완화는 이를 위한 핵심적인 정책 과제였다. 「자본시장과금융투자업에관한법률」은 2007년 7월 증권거래법 등 자본시장 관련 6개 금융법을 통합한 것으로 상호 겸업 허용 등을 통한 업무범위의 확대, 포괄주의·기능별 규율체제로의 전환을 내용으로 하여 2009년부터 시행이 예정되었다(행정자치부, 2008).

장하고 있으나 방카슈랑스 2단계는 금융 서비스의 다양화와 자율성의 차원에서 접근해야 한다”(2004. 9. 10. 금융연구원 강연)

윤증현 금감위 위원장: “보험업과 증권업을 중심으로 한 제2금융권은 정부의 경제 정책이 주로 은행에 특혜를 준다면서 불만을 표시하고 있지만 은행은 1997년 말 이후 합병을 통한 구조조정을 거쳐 경쟁력을 확보했다. ... 보험사의 역마진도 방카슈랑스가 문제가 아니다. 제2금융권에 대해서 정부 차원의 지원도 필요하지만 자체적인 구조조정 노력이 반드시 전제되어야 한다”(2004. 9. 10. 금융연구 세미나)

재경부 관계자: “금융 겸업화는 세계적인 추세이며 정책의 일관성과 소비자 이익의 차원에서 예정대로 2005년 4월에 2단계 도입을 진행할 필요가 있다. 금감위와의 협의는 정해진 시행 시기를 연기하는 것이 아니라 그동안의 문제점을 보완하는 차원에 한정될 것이다”(2004. 11. 12. 금융사무노조 쉼기대회에 대한 매일경제신문 인터뷰)

이헌재 부총리(재경부 장관): “외환위기 이후 구조조정을 통해 금융사의 40%가 퇴출되었지만 부실 보험사와 증권사 등 제2금융권의 추가 퇴출이 더 필요하다. 방카슈랑스 때문에 보험업계가 위기에 처했다하더라도 자체 구조조정을 통해 해결할 일이지 정부가 방카슈랑스를 연기하거나 도입을 철회할 필요는 없다”(2004. 11. 25. 금융발전심의회)

재경부 관계자: “한덕수 총리가 ‘증권 다음엔 보험’이라며 금융규제 완화의 순서를 정했다. 방카슈랑스 유예는 없다”(2004. 12. 12 한국경제신문 인터뷰)

당시 방카슈랑스 시행 혹은 연기에 관한 행정입법의 제·개정권은 도입기와 마찬가지로 재경부에 있었으며 이정재 제4대 금감위 위원장과 윤증현 제5대 금감위 위원장 모두 재경부 관료 출신이었다는 점은 도입기와 유사했다. 이는 비록 금감위 혹은 재경부 내에서 방카슈랑스 연기 필요성을 제기하더라도 리더십 차원에서는 예정대로 시행한다는 방향으로 의견을 일치 시키는데 유리한 여건이었다고 할 수 있다.

#### 4) 외부 지지연합의 상대적 세력

방카슈랑스에 관한 도입기 관료제 외부의 정책연합으로는 지지 측면에서 ‘은행업계’, 반대 측면에서는 ‘보험업계-국회’를 들 수 있다. 즉 이전 시기에 비해 IMF라는 행위자가 퇴장하고 국회가 거부권자로 등장한 것이다. 정책 축소기에는 방카슈랑스 반대 연합의 세력이 우세했다. 차관 제공의 조건을 근거로 한국의 구조조정에 간여하던 IMF는 외채상환이 끝나고 시간이 흐르면서 정책지지연합에서 물러난 반면 국회가 보험업계와 강력한 반대 연합을 형성한 가운데 보험업계는 ‘보험 모집인 실업·은행의 불완전 보험 판매에 따른 소비자 후생 저하·은행에 편향된 겸업화의 불공정성’을 들어 2004년부터 대규모 시위와 항의 및 국회 설득 작업을 통해 2005년 4월 방카슈랑스 제2단계가 실시되는 것을 반대하였다.

기존 「보험업법 시행령」에서 예정된 2005년 4월의 2단계 시행을 앞두고 2004년 4월 손해보험 노조 1만여 명이, 동년 5월 손해보험 대리점 협회가 각각 여의도 국회의사당 앞에서 방카슈랑스 2단계 도입 중단과 방카슈랑스 철회를 촉구하는 시위를 벌였다. 동년 10월에는 전국생명보험노동조합 소속 노조원과 생명보험설계사 등 1만 5천 여 명이 과천 정부종합청사 앞에서 '방카슈랑스저지를위한보험인총력결의대회'를 여는 등 대규모 항의가 이어졌다.<sup>27)</sup>

한편 과거 관우위의 발전행정 하에서 정부에 대해 정책을 요구하거나 반대하는 이익집단으로서의 영향력을 가지지 못했던 보험업계는 재정부와 금감위의 고위 관료가 방카슈랑스를 예정대로 시행할 것이라는 견해를 밝히는 가운데 정부에 대한 로비보다는 국회와의 방카슈랑스 저지 연합 형성을 통해 확대 시행을 연기하거나 전면 재검토할 것을 입법화하는 전략을 추구하게 되었다. 특히 방카슈랑스로 인해 적게는 1만 5천 명에서 많게는 3만 명의 보험 설계사가 실직될 것이라는 보험업계의 주장은 여야를 불문하고 다수 유권자의 지지를 필요로 하는 국회의원의 이해와 맞물렸다.<sup>28)</sup>

이러한 배경 하에서 방카슈랑스를 예정대로 시행하는 과정에서 보험업계와 국회, 재정부와 금감위의 갈등이 발생하였고, 제2단계 실시가 1년 6개월에서 3년으로 연장되고 전면 도입 규정은 삭제되는 결과가 도출되었다. 이는 단순히 이익집단과 의회의 결함 및 로비에 의한 정책 지연이라고만 할 수 없다. 재정부와 금감위의 방카슈랑스 추진의지는 고위 관료 차원에서 비교적 일관되게 유지되었기 때문이다. 재정부가 2005년 3월 시행령 개정 직전 당·정 협의회에서까지 '방카슈랑스를 예정대로 시행 하겠다'는 입장을 고수하고 금감위가 이에 반대하지 않았음에도 불구하고 결국 일부 규정 철회 및 확대 시행 연기를 주장한 통합민주당과 한나라당의 주장에 타협하게 된 것은 도입기의 IMF와 같이 정책의 정당성과 불가피성을 지지할 만한 영향력 있는 연합 구성원이 존재하지 않는 가운데 여·야 국회의원들이 강력한 거부권자로 등장하였기 때문이다.

27) 2005년 11월, 은행이 제휴 보험사에 제2단계 시행 반대 의향을 묻는 설문조사를 실시하자 보험사 사장단은 이를 불공정거래 혐의로 공정거래위원회에 제소하는 방안을 검토하였으며 정부에 방카슈랑스 제2단계 실시를 연기할 것을 공식 건의하였고, 동월, 전국사부금융노조의 '보험인총력기대회'가 서울 시청 앞에서 벌어지기도 했다.

28) 방카슈랑스 확대 시행은 보험업계의 생사를 결정하는 것이라는 주장에 대해 임태희 한나라당 의원은 "은행만을 중심으로 하는 현 금융산업 정책의 재검토가 필요하다"고 발언하였고(2004.10.12 국회 재정경제위원회 국정감사), 우제창 열린우리당 의원과 엄호성 한나라당 의원도 방카슈랑스 판매상품을 1단계 수준으로 제한하는 것을 골자로 한 보험업법개정법률안을 공동 발의하여 17일 국회의안과에 제출했다(2004.11.17 내일신문 인터뷰).

## 2. 방카슈랑스 정책 표류기(2008-2015 현재)

### 1) 방카슈랑스 정책 표류

방카슈랑스 축소기에는 「보험업법 시행령」[별표 4] 개정에 의해 단계적 시행 대상인 보험상품(개인보장성 보험과 개인 자동차 보험)의 은행 판매 가능 시기가 도입기에는 2005년 4월이었던 것이 일부 상품은 2008년 4월까지로 연장되었고, 2007년 4월 이후 방카슈랑스가 전면 허용된다는 규정이 삭제되었다. 그런데 2008년 3월 28일 들어 2008년 4월에 허용하기로 한 보험상품인 개인보장성생명·손해보험과 자동차손해보험이 은행에서 판매될 수 없도록 관련 규정이 삭제되었다. 이는 축소기에 이어 방카슈랑스 허용이 대폭 축소된 것인데, 두 가지 측면의 변화로 인해 이전 시기에 비해 더욱 복잡하게 얽히게 되었기 때문이다. 첫째, 대외적인 측면에서는 2000년대 초중반까지 국제적인 유행처럼 번지던 신자유주의 금융화가 글로벌 금융 위기에 직면하였기 때문에 규제완화 정책의 적실성이 의문시 되었다(Gary & Merick, 2010). 둘째, 대내적인 차원에서는 방카슈랑스 추진 과정에서 정부의 행태에 대한 보험업계의 학습이 이루어진 결과 반대 연합의 전략이 더욱 체계화된 가운데 2008년 19대 총선을 앞둔 국회의원의 재선 유인이 이와 맞물리게 되었다.

### 2) 관료의 신념과 대통령의 지지

당해 시기는 두 정권이 맞물려 있는 시기인바 양자에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 2008년 2월 출범한 이명박 정부의 초기 목표는 ‘금산분리 완화, 공기업 민영화 및 우리은행 매각 조기 추진, 정크본드 시장 활성화’ 등을 주요 내용으로 하는 금융정책 기조와 ‘동북아 금융 허브론’을 유지하는 것이었다. 그러나 2008년 하반기에 시작된 국제금융시장의 위기로 인해 금산분리 완화에 대한 재규제와 국내에서 실업과 구인난에 대한 대응의 필요성이 부각됨에 따라 그 추진동력이 떨어지고 말았다. 이에 대신하여 우선적인 경제정책 과제로서 ‘일자리 창출과 저탄소 녹색성장’이 등장했다.

「자본시장과금융투자업에관한법률」이 시행되던 2009년에는 금융 겸업화를 위한 규제완화를 주된 목적으로 한 동 법은 금융시장의 불안을 가중시킬 수 있다는 이유로 시행과 동시에 개정 압력이 발생하였다. 또한 방카슈랑스의 확대 실시는 보험 설계사의 대량 실직이 뒤따를 공산이 컸기 때문에 ‘일자리 창출’ 공약 이행에 걸림돌이 되는 것이었다.<sup>29)</sup> 이러한 상황은 대통령을 직접 구속하지는 않았지만 정치적 부담을 가중시켰으며 ‘동북아 금융 허브론’이 더 이

29) 보험업계는 이명박 전 대통령의 업무 시작 전인 2008년 1월, 대통령직 인수위원회에 방카슈랑스 4단계 도입이 당선인의 핵심 공약인 ‘일자리 창출’과 정면 배치된다는 점을 전달했다.

상 언급되지 않는 결과를 초래하였다.

최고지도자의 정책에 관한 소극적인 태도는 박근혜 현 정부에 와서도 유사하게 이어져왔다.<sup>30)</sup> 비록 창조경제에 따른 창조금융의 실현을 필두로 내세웠지만 실질적인 대안이 구체화되지는 않았다. 다만 5대 서비스 산업에 관한 규제가 논의 중에 있으며 실제 은행업계에서는 박근혜 정부에 2013년 방카슈랑스 채널확대에 관한 안건을 보고한 바 있으나 이에 후속적인 정부의 조치는 수반되지 않고 있다. 따라서 본 시기 방카슈랑스를 비롯한 금융규제 완화에 대한 두 대통령의 관심은 이전 시기에 비해 낮은 편이었으며 동시에 확대 시행에 대한 관료의 신념 또한 불투명했다고 사료된다.

### 3) 기관 간 정책공조 체계

방카슈랑스가 표류하기 시작한 시기는 이명박 전 정부의 조직 개편 이행기였다. 새롭게 출범한 금융위는 ‘금융정책에 관한 총괄업무 및 관련 행정입법 제·개정권’을 기재부로부터 이관 받으면서 기존의 금감위가 가지던 준사법적 감독권에 더하여 준입법적 권한 또한 행사할 수 있게 되었다. 이는 첫째, 방카슈랑스 시행 범위와 시기 조정을 위해 시행령이나 시행규칙을 개정하는 과정에서 기재부에 대한 금융위의 위상이 높아짐과 동시에 이에 따른 정책공조가 어려워질 수 있음을 시사한다. 둘째, 이러한 권한 이전은 방카슈랑스를 예정대로 추진하려 했던 기재부의 이니셔티브가 이 전 시기에 비해 후퇴할 가능성을 내포했다. 셋째, 기존의 재경부와 금감위는 김대중 정부 이후 조직의 명칭이나 권한 상 큰 변화가 없었기 때문에 방카슈랑스를 비롯한 금융규제 완화를 비교적 지속적으로 추진할 수 있었으나 2007년 말 대선을 기점으로 조직 개편 업무의 부담이 가중되면서 기관 간 정책 협조보다는 개편 직후의 부처 내 조직 정비의 필요성, 금융규제 완화에 부정적으로 형성되어가는 안정성 중심의 국제 금융 질서에 적응할 필요성이 더 크게 부각되었다. 그 결과 2008년 「보험업법 시행령」 개정 이후 방카슈랑스 확대 시행에 대한 논의가 나오지 않고 있다. 한편 은행업계에서는 방카슈랑스의 채널확대에 관한 안건을 박근혜 정부의 출범 초기 인수위에 제안한 바 있으나 이에 정부차원에서 후속조치는 수반되지 않는 실정이다.

30) 박근혜 현 대통령은 인수위 시절부터 금융부문을 소홀히 한다는 지적을 받아왔는데 실제로 국정과제에 금융산업에 관한 발전 및 비전의 내용이 담겨있지 않았다는 점, 정부 출범 이후 첫 국민경제자문회의에 기존과 달리 금융위원장이 제외되었으며 인수위 경제1분가에 금융전문가가 포함되어 있지 않는다는 점 등이 그러한 논란을 제공하였다. 실제로 정책의 우선순위를 가늠해볼 수 있는 대통령의 업무보고 시각 역시 장관급인 금융위원회가 차관급 부서보다도 짧게 1시간에 이뤄졌다.

#### 4) 외부 지지연합의 상대적 세력

방카슈랑스 표류기 외부의 정책연합으로는 지지 측면에서 ‘은행업계’, 반대 측면에서는 ‘보험업계-국회’를 들 수 있다. 방카슈랑스 확대 허용 방안이 표류하게 되는 시기에 협회와 노조 등을 중심으로 한 보험업계의 저항은 더욱 커지는 반면 은행업계의 정책지지는 반대집단에 비해 여전히 미미했다. 이는 2008년 4월 1일부터 시행될 예정이던 [별표4] 제2단계 ‘나’에 해당하는 자동차 보험과 종신보험, 치명적 질병 보험 등 보장성 보험이 손해보험업계와 생명보험업계 판매 수익에서 차지하는 비중이 컸기 때문에 2005년 3월 동 법령 개정 당시 3년간 시행이 유예되기도 했다. 보험대리점협회와 보험노조는 방카슈랑스 주무부처였던 재경부가 대통령직인수위원회에 업무보고를 하는 2008년 1월, 보험 설계사의 생존권 요구를 주장하는 신문 광고를 내는 한편 재경부 관료 출신의 이상용 손해보험협회 회장을 선출하고 남궁 훈·이우철 생명보험협회 회장을 선출함으로써 기재부의 방카슈랑스 강행 의지를 약화시키려는 전략 또한 포기하지 않았다.

무엇보다 이전 시기 방카슈랑스 유예를 가능하게 했던 국회의원과의 접촉도 지속하였는데 보험업계는 신학용 민주당 의원 및 안택수 한나라당 의원 등 국회의원과의 정책 세미나와 간담회를 통해 방카슈랑스 제4단계 실시를 유보하도록 설득하고 있었다. 이러한 가운데 ‘불완전 판매로 소비자 불만을 낳고 은행에 대한 보험사의 종속을 가속화시킨다’는 보험업계는 입장과 ‘소비자의 보험상품 선택권을 넓히고 상품 가격도 낮췄다’는 은행업계의 대립은 계속 되었으나 은행업계는 정부에 건의서를 제출하는 수준의 반응에 그쳤고 반대 집단에 비해 미온적이었다.<sup>31)</sup> 이와는 대조적으로 방카슈랑스를 강행하려는 정부의 의지에 대하여 보험업계는 업계의 협회장을 전직 관료 출신으로 선임하고, 2008년 총선을 앞두고 있던 국회의원을 설득함으로써 방카슈랑스 시행을 이전 시기에 비해 더욱 축소하는 결과를 유도할 수 있었다. 이는 민주화 이후 특히 선거 시기를 기점으로 유권자의 요구에 대해 국회가 더욱 민감하게 반응하는 경향을 보이는 가운데 유효했고, 정책지지연합의 세력을 상대적으로 약화시켰다.

## V. 분석 결과 및 정책적 시사점

1999년 이후 2015년 7월 현재에 이르기까지 국제경제 레짐의 금융규제 완화 압력과 엘리트 관료의 신념에 따른 모방의 한 가운데서 추진된 방카슈랑스는 도입 이후 정책 축소

31) 전국은행연합회 관계자는 2007년 7월 1일 연합뉴스 인터뷰에서 “방카슈랑스는 방대한 보험설계사 조직을 운영하는 데 드는 비용을 줄여 결국 보험료 인하 효과를 가져옵니다. 국회도 보험설계사의 이익과 국민 전체의 편의 중 어느 것이 중요한지 스스로 잘 판단하지 않겠습니까”라고 한 바 있다.



를 거쳐 결국 표류하게 되었다. 1998-2003년의 시기에는 방카슈랑스에 대한 관료의 신념과 대통령의 관심 하에서 재정부와 금감위의 권한은 정책공조에 유리하도록 설계되어 있었다. 아울러 IMF라는 외부 세력의 존재 하에 정책지지연합이 상대적으로 우세하였는바 방카슈랑스가 도입될 수 있었다.

그러나 2004-2007년의 시기 관료의 신념과 대통령의 관심 및 정책공조에 관한 권한 배분이 이전 시기와 동일하였음에도 불구하고 보험업계의 대규모 시위 및 항의와 더불어 국회가 강력한 정책 거부권자로 등장하면서 정책지지연합의 세력은 상대적으로 약화되었다. 결과적으로 방카슈랑스는 애초의 정부 계획과 달리 일부 보험상품의 경우 1년 6개월에서 3년까지 판매가 유예되고, 모든 보험상품의 은행 판매를 허용한다는 전면 도입 규정은 삭제되었다.

이후 2008-2015년의 시기 글로벌 금융위기로 인해 관료제의 신념과 대통령의 관심이 이전 시기에 비해 불투명해진 가운데 조직 개편으로 인해 보험업을 고객집단으로 둔 금융위와 방카슈랑스를 추진하려는 기재부의 정책공조가 어렵게 되었고 19대 총선 시기와 맞물려 국회를 동원한 보험업계의 저지 전략에 의해 정책지지연합의 세력은 축소기에 비해 상대적으로 더욱 약화되었다. 결국 3년으로 판매가 유예된 개인 보장성 보험과 개인 자동차 보험의 은행 판매 허용에 관한 규정마저 삭제되었다. 또한 2011년 「보험업법 시행령」상 방카슈랑스 허용상품의 범위를 규정하던 [별표 4]가 [별표5]로 개정되는 과정에서 국회나 정부 차원에서 향후 방카슈랑스 시행 일정에 대한 논의가 이루어지지 않았으며 2012년이 지나면서 지속되는 보험사의 역마진 심화로 인해 방카슈랑스는 정책 표류 상태에 이르렀다.

이러한 일련의 양상은 국제경제레짐의 압력에 의한 신자유주의적 금융규제 완화가 국내에서 방카슈랑스 허용이라는 수단을 통해 수용되는 과정에서 국내의 마찰이 발생하는 경우 초기의 정책 의도를 달성하지 못하게 될 수 있음을 시사한다. 본 연구에서는 한국 금융산업의 글로벌 경쟁력을 높이기 위한 겸업화의 상징으로서 추진되었던 방카슈랑스가 좌초하는 과정을 일반적인 정책 확산론이나 이익집단 정치론 중 어느 하나에 의하기 보다는 강압과 모방, 관료제의 자율성과 정책지지연합의 상대적 세력을 중심으로 통합적으로 분석하였다는데 의의가 있다. 1990년대를 전후한 금융시장 개방 압력 하에서 금융 겸업화를 추동하기 위해 정부가 기획했던 방카슈랑스가 향후 어떻게 시행될 지는 한국 금융산업의 구조를 틀 지우는 계기가 될 것인바 보다 체계적인 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

〈표 5〉 분석의 결과 요약

시기	방카슈랑스의 확산과 수용의 흐름				결과	
1999~2003	강압 및 모방	국제경제 레짐의 요구 조건과 관료의 정책 신념 일치 여부		IMF의 차관 제공 조건(금융규제 완화 및 보험 시장 개방)과 정부의 방카슈랑스 추진 의지 일치	정책 도입	
	관료제의 자율성	대통령의 방카슈랑스 지지 여부	우선과제	외환위기 극복		↑
			금융산업에 대한 관심	금융 허브론 검토		
		정책공조의 용이성	금융정책 총괄권	재경부		
	금감위 위원장 출신		재경부			
정책지지연합의 세력 우위				세력 우위 (IMF를 포함한 지지연합)	↑	
2004~2007	관료제의 자율성	대통령의 방카슈랑스 지지 여부	우선과제	시장 경제 활성화·분배의 정의	↑	
			금융산업에 대한 관심	동북아금융 허브론 추진		
		정책공조의 용이성	금융정책 총괄권	재경부		
	금감위 위원장 출신		재경부			
	정책지지연합의 세력 우위				상대적 세력 약화 (국회의 지지에 따른 반대 집단의 우위)	↓
2008~2015 현재	관료제의 자율성	대통령의 방카슈랑스 지지 여부	우선과제	경제 성장·일자리 창출	↓	
			금융산업에 대한 관심	동북아 금융허브론 관심 저하		
		정책공조의 용이성	금융정책 총괄권	금융위		
	금융위 위원장 출신		기재부(재경부)			
	정책지지연합의 세력 우위				상대적 세력 약화 (총선 시기 반대 집단 우위)	↓

## 참고 문헌

- 경제기획원.(1982). 「개발연대의 경제정책」. 서울: 경제기획원.
- 구현우.(2009). 발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의. 「한국사회와 행정연구」. 20-1. 145-178.
- 국민호.(2008). 한국의 경제위기와 발전국가 모델. 「사회와 이론」. 13-1. 213-249.
- 국회금융정책연구회.(2007). 방카슈랑스 도입 후의 문제점과 향후 보험정책에 대한 시사점. 미출간자료.
- 김선명.(2000). 한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구 :역사적 제도주의 접근법을 중심으로. 「한국정책학회보」. 9-3. 187-215.
- 대한민국정부.(1993). 「신경제 5개년 계획:1993-7」. 서울: 대한민국정부.
- 대한민국정부·IMF.(1997). 「IMF차관협약양해각서」. 서울: 대한민국정부.

- 상공회의소.(1982). 「한국경제 20년의 회고와 반성」. 서울: 상공회의소.
- 생명보험협회.(2000). 「생명보험협회 50년사」. 서울: 생명보험협회.
- 유철규.(2007). 한국경제의 금융화에 관한 현상분석: 구조조정, 한·미 FTA, 자본시장통합법. 「동향과 전망」. 71. 205-226.
- 유현중.(2011). 한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로. 「한국행정학보」. 45-4. 251-278.
- 윤상우.(2003). 국가후퇴와 금융정책의 변화. 「비교사회」. 5. 67-104.
- 유철규.(1996). OECD가입과 '금융산업 개편'의 종결. 「동향과 전망」. 32. 159-172.
- 이석호.(2013). 방카슈랑스제도 시행에 따른 생명보험사의 비용절감(가격인하) 효과: DEA 비용효율성 분석을 중심으로, KIF 연구보고서. 2013-7. 1-61.
- 이연호.(1999). 김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계. 「한국정치학회보」. 33-4. 287-307.
- 이연호.(2002). 한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁. 「한국사회학」. 36-4. 59-88.
- 이지원·백승욱.(2012). 한국에서 생명보험의 신자유주의적 전환. 「한국사회학」. 46-2. 88-122.
- 채희영.(2014). 방카슈랑스 문제점 및 개선방안. 한국 소비자원.
- 최병선.(1991). 국가의 금융지배와 정치경제. 강 민외 「국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명」. 239-276. 서울: 법문사.
- 최병선.(1992). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 한국금융연구원.(2010). 「금융선진화를 위한 비전 및 정책과제」. 서울: 한국금융연구원.
- 최병선.(2011). 「한국금융의 과거·현재 그리고 미래」. 서울: 한국금융연구원.
- 한국은행.(2010). 「한국의 금융 제도」. 서울: 한국은행.
- 행정자치부.(2008). 「성과백서: 참여정부 5년 정부혁신 성과보고서」. 서울: 행정자치부.
- Amsden, A.(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, J. G.(1998). Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy. *European Journal of Political Research* 1-17. 223-239.
- Cobb, R., R. Jennie-Keith, & R. M. Howard.(1976). The American Political Science Review. 70-1. 126-138.
- Dobbin, F., B. Simmons, & G. Garrett.(2007). The Global diffusion of Public Policies: Social Construction, coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*. 33. 449-472.
- Gary, G. & A. Merick.(2010). Regulating the Shadow Banking System. The Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation. 1-55.
- Gilpin, R.(2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Hong, J. K. & Lee, Y.(2014). Bancassurance in East Asia: Cultural Impact on Customer's

- Cross-Buying Behaviour. *Journal of Financial Service Marketing*. 19. 234-247.
- Johnson, C.(1982). *Miti and the Japanese Miracle, the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. New York: Stanford University Press.
- Keohane, R. O. & J. S. Nye.(2000). *Power and Interdependence*. New York: Longman Publishing Group.
- Knight, J.(1995). *Explaining Social Institutions*. The University of Michigan Press.
- Olson, M.(1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Thelen, K.(2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, R.(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, K, G. F. Davis, & M. Lounsbury.(2009). Policy As Myth and Ceremony? The Global Spread of Stock Exchanges, 1980-2005. *Academy of Management Journal* 52-6. 1319-1347.
- Wilson, J. Q.(1975). The Rise of Bureaucratic State. *The Public Interest* 10. 77-103.
- Wilson, J. Q.(1980). *The Politics of regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, J. Q.(1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Woo-Cumings, M.(1999). *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- 국민일보 <http://www.kukinews.com> (검색일: 2015.07.10)
- 국회의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/> (검색일: 2015.07.10)
- 금융위원회 <http://www.fsc.go.kr/> (검색일: 2015.7.10)
- 기획재정부 <http://www.mosf.go.kr/news/news01.jsp> (검색일: 2015.07.10)
- 내일신문 <http://www.naeil.com> (검색일: 2015.07.10)
- 매일경제 <http://www.mk.co.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 생명보험협회 <http://www.klia.or.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 서울신문 <http://www.seoul.co.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 손해보험협회 <http://www.knia.or.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 이데일리 <http://www.edaily.co.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 전국은행연합회 <http://www.kfb.or.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 파이낸셜뉴스 <http://www.fnnews.com> (검색일: 2015.07.10)
- 한겨레 <http://www.hani.co.kr> (검색일: 2015.07.10)
- 한국경제 <http://www.hankyung.com> (검색일: 2015.07.10)
- 한국학술연구정보서비스 <http://www.riss.kr/link?id=M249748> (검색일: 2015.07.10)

한국일보 <http://news.hankooki.com> (검색일: 2015.07.10)

헤럴드경제 <http://biz.heraldcorp.com> (검색일: 2015.07.10)

## South Korea's Adoption of and Adaptation to Bancassurance: Coercion, Emulation, Bureaucratic Autonomy, and Policy Advocacy Coalition

Kim, In Oh, Koo, Min Gyo & Chang, Ah Rum

Amid the pressure for financial deregulation followed by the International Monetary Fund's conditionalities, the South Korean government decided to adopt the *bancassurance* (banking+insurance) program in 2003. Along with the coercion imposed by the international financial community, an emulative motivation held by the Korean financial bureaucrats were behind the decision. In spite of bureaucratic conviction of the neoliberal program, South Korea's *bancassurance* has been downsized in a series of policy tinkering and is still drifting at best. The main cause of such a policy change during the adaptation period since 2004 was the interest group politics between the banking and insurance sectors that virtually paralyzed the autonomy of financial bureaucrats.

[Key Words: bancassurance, coercion, emulation, interest group politics, bureaucratic autonomy, policy advocacy coalition]