

# 신정부의 서비스 산업 선진화 정책과 제주\*

강 성 진\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 서비스 산업 육성의 필요성
- III. 서비스산업 선진화 1단계 방안
- IV. 서비스산업 선진화 2단계 방안
- V. 서비스 산업 육성의 기본 방향과 제주산업 발전 방향
- VI. 결론

## I. 서 론

유례가 없을 정도의 고도성장을 경한 한국경제는 경제규모면에서 세계 10위를 눈앞에 두고 있어 주요 선진국 대열에 진입을 눈앞에 두고 있다. 경제 규모만 아니라 산업구조면에서도 선진국형을 고도화되는 추이를 보여 주고 있다. 서비스산업의 비중을 보면 GDP의 57.6%(2007)이고 고용비중도 66.7%(2007)에 이르고 있다.

이러한 산업구조의 변화는 미래 한국경제의 성장잠재력 확충의 중요한 기능을 서비스산업을 중심으로 이루어 질 수 있음을 의미한다. 동시에 생산뿐만 아니라 기술 경쟁력의 강화로 고용없는 성장을 경험하게 될 한국경제에 서비스산업의 높은 취업 유발효과는 성장만 아니라 고용증대도 동시에 이룰 수 있는 분야로 인식하고 있다.

따라서 현정부도 미래 성장잠재력 강화의 중요한 부문으로 서비스산업 경쟁력 강화를 위한 각종 정책을 실시하려고 하고 있다. 정책의 기본은 경쟁력 있는 서비스 산업의 상품을 공급할 수 있도록 불필요한 각종 규제를 선진화하여 국내투자를 활성화 시켜 서비스산업의 국제경쟁력을 강화하는 것을 목표로 삼고 있다. 이에 따라 국내

\* 본고는 JDI 제2회 제주미래포럼에서 발표한 원고를 수정보완 한 것임.

\*\* 고려대학교 경제학과 교수

소비자들이 해외로 수요를 이전하는 것을 막아 국내서비스산업의 투자를 다시 활성화 시킬 수 있도록 선순환구조를 강화시키는 것이 정책목표가 되고 있다. 이는 국내 수요의 해외이전을 막아 국내산업의 발전을 일으킬 수 있지만 동시에 총액기준으로 OECD 국가 중 독일과 일본 다음으로 큰 적자를 보고 있는 서비스수지의 개선을 통해 경상수지의 흑자에 중요한 역할을 할 수 있다.

이에 대한 대책으로 정부는 2008년 4월 28일 발표한‘서비스산업 선진화 방안’ 1단계는 관광, 의료 관광, 유학 연수, 지식기반 서비스 등에 대한 규제 개선 방안을 포함하고 있다. 후속대책으로 9월에 ‘성장동력확충과 일자리 창출을 위한 서비스산업 선진화 방안’을 발표하였고 12월에는 3단계로 유망 고부가가치 서비스산업의 육성 및 수준 높은 서비스인력 양성 체계 구축방안을 발표할 예정이다.

이러한 국가 차원의 대책에 대비하여 제주는 제주 나름대로의 발전대책을 마련할 필요가 있다. 제주의 풍요한 자원이 무엇이며 다른 지방과 경쟁하여 이길 수 있는 산업 분야가 무엇인지에 대한 철저한 검토가 필요하다. 지난 정부처럼 나누어 주기식의 정책을 실시될 수도 없고 실시되더라도 소기의 성과를 거둘 수 없다. 과거 10여년간의 정책으로 제주에 대한 성공적인 정책이 존재하지도 않았고 또한 있었더라도 이를 통한 제주의 소득증대는 이루어졌다고 볼 수 없다. 이제 새로운 정부하에서는 중앙정부의 일방적이고 독점적인 정책시행으로 혜택을 주는 정책은 실기 되지 않을 것이므로 제주는 이러한 정책방향을 염두에 두고 자체적인 정책을 준비해야 한다.

본고는 최근 정부가 발표한 주요 서비스산업 대책을 논의함으로써 미래성장동력으로서의 서비스산업의 역할의 중요성을 알아보고자 하는데 그 목적이 있다. 2장에서는 서비스산업의 정의와 육성의 필요성, 3장과 4장에서는 정부가 발표한 서비스산업 선진화 방안의 주요 내용을 알아보고 5장에서 일반론적인 대책과 제주에서의 대책을 나누어 살펴보고 6장에서 결론을 내린다.

## Ⅱ. 서비스 산업 육성의 필요성

일반적으로 국민계정상 서비스산업이라고 하면 농림수산업, 광업, 전기가스·수도업, 건설업 및 제조업을 제외한 나머지 모든 경제활동을 지칭한다. 여기에는 도·소매,

음식·숙박, 운수·보관·통신, 금융·보험·부동산·사업서비스, 사회 및 개인 서비스가 포함된다.<sup>1)</sup>

서비스산업의 육성의 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국제경쟁력 약화이다. 국제경쟁력의 지표가 되는 서비스산업의 노동생산성은 2005년 기준으로 미국의 40%, 프랑스의 52%, 일본의 54% 수준에 불과하고, 서비스업의 제조업 대비 생산성도 제조업을 100으로 할 때 1993년 108, 2000년 64.8, 그리고 2005년 51.8로 지속적으로 하락하고 있다(강성진, 2007).

둘째, 경상수지 악화에 대한 대책의 필요성이다. 경상수지 계정의 중요한 역할을 하는 서비스수지를 보면 2003년 기준으로 볼 때 74.2억 달러 적자였으나 2007년에는 205.7억 달러로 그 적자폭이 커지고 있다. 최근 2008년에는 여행수지의 흑자전환으로 그 적자폭이 작아지는 추이를 보여주고 있으나 이는 환율변동에 의한 일시적인 현상이지 국제경쟁력 강화에 의한 수요전환이라고는 볼 수 없다.

마지막으로 고용없는 성장에 대한 대책의 필요성이다. 서비스 산업은 다른 산업에 비해 고용창출효과가 큰 산업이다. 이는 역설적으로 기술발전이 다른 산업에 뒤져 있어 노동생산성이 낮은 산업이라는 것을 반증하는 것이기도 한다. 반면에 첨단기술산업은 기술의 급속한 발전으로 고용창출능력은 서비스업에 비해 상대적으로 작게 나타난다. 예를 들어 취업유발계수 상으로 볼 때 2003년 기준으로 제조업이 10억원 당 12.1명이나 서비스업의 경우 20.5명을 유발하였다. 따라서 고용없는 성장을 극복하기 위한 대책으로 서비스산업에 대한 지원과 각종 정책의 시행은 필수적이라고 할 수 있다.

지난 30년간 고도성장의 결과 한국경제는 이제 선진국 문턱에 진입해 있어 경제규모가 확대되고 산업구조가 고도화되어 서비스산업의 비중이 증가하는 탈산업화가 빠르게 진행되어 가고 있다. 예를 들어 서비스산업의 비중을 GDP 비중으로 보면 1990년 49.5%에서 2007년 57.6%로 증가하였고 고용 비중으로 보아도 같은 기간 54.8%에서 66.7%로 증가하였고 서비스 산업 비중의 증대에 의한 산업구조의 변화에

1) 이들 산업을 그룹으로 하여 많이 인용되는 분류 방법은 Singlelmann 분류체계라고 불리는 방법이 있다 (Schettkt and Yocarini, 2005; 김현정, 2007).

- (1) 유통서비스(distributive services): 도소매, 운수보관
- (2) 생산자 서비스(producer services): 통신, 금융보험, 부동산, 기계장비 임대, 광고, 사업서비스, 방송
- (3) 사회서비스(social services): 공공행정 및 국방, 교육, 의료보건, 위생서비스, 사회복지
- (4) 개인서비스(personal services): 음식숙박, 영화 및 연예, 기타오락서비스, 문화서비스, 대개인서비스, 수리서비스, 가사서비스

대비하여 서비스산업 육성방안이 마련되어야 한다.

### Ⅲ. 서비스산업 선진화 1단계 방안

정부는 2008년 4월과 9월에 서비스산업 선진화 방안을 발표하였고 12월에 3단계 선진화 방안을 마련할 예정으로 있다. 이에 따르면 단기과제(2008년 6월 30일 완료) 17개, 중기과제(2008년 12월 31일 완료) 57개, 장기과제(2009년 이후) 19개 등 총 93개 과제를 선정하여 추진한다는 내용으로 되어 있다.

정부가 2008년 4월 28일 발표한 '서비스산업 선진화 방안' 1단계는 서비스수지 적자의 가장 큰 원인이 되고 있는 관광, 의료 관광, 유학 연수, 지식기반 서비스 등에 대한 규제 개선 방안을 포함하고 있다. 이 대책은 참여정부에서 발표한 3번에 걸친 서비스 산업 선진화대책에 이어 네 번째라고 할 수 있으며 정부는 이에 그치지 않고 9월에 '서비스산업의 규제 합리화'를 발표하였고, 12월에는 3단계로 '서비스산업의 성장동력화'를 중점 추진할 계획이라고 발표했다.

1단계에서 발표한 내용은 서비스 수지 개선을 주 목표로 하고 있는데 관광, 의료 관광, 유학연수, 지식기반서비스 등 주요 서비스수지 적자 부문에 대한 개선방안을 정리하면 다음과 같다 (기획재정부, 2008, 5).

#### 1. 관광 부문

먼저 지역 여건에 맞추어 지역-민간이 주도적으로 관광활성화를 추진할 수 있도록 여건을 조성하기 위하여 지역별 관광협의체(주민-지자체-업계)를 통해 지역관광이 활성화될 수 있도록 협의체 구성 및 지원 방안을 마련하였다.

첫째, 제주도의 자율적인 관광발전 추진이 가능하도록 관광 3법(관광진흥법, 국제회의산업육성법, 관광진흥개발기금법)을 일괄 이양한다. 자세히 보면 관광3법을 제주도로 이양해 세계적인 관광도시로 발전할 수 있는 법적 기반을 마련한다는 것이며 이럴 경우 관광지나 관광단지 개발 및 사업자 등록 권한이 제주도로 이양되며, 휴양펜션업·관광숙박업 등의 자율성도 도 조례로도 가능해지게 된다.

둘째, 외국인을 비롯한 관광객들이 편리하고 수준 높은 국내관광을 할 수 있도록 관광프로세스를 개선하기 위하여 주요 관광지에 전자안내판을 도입하고, 일본·중국어 병기, 외국어 표기법 오류 수정 등 안내표지판을 정비(2008년 12월)하며 부실 여행상품으로부터 관광객을 보호하기 위해 여행일정 변경 사전고지 의무 등 여행계약제도 정비, 관광업계의 자율적인 품질관리(Self Regulatory Management) 체제 마련을 지원한다.

셋째, 환경·문화·전통과 연계하여 우리만의 매력 있는 관광자원 개발하고 적극적으로 추진하기 위하여 (1) 2012년까지 '섬·크루즈·이순신·공룡·습지'의 5가지 테마를 중심으로 남해안 관광 클러스터 조성 추진, (2) DMZ 접경지역을 관광 상품으로 개발하여 팸투어를 실시(2008년 5월)하고 7월부터 일반인·외국인 대상 관광을 시행, (3) 외국 관광객 쇼핑활성화를 위해 2009년부터 홍콩과 같은 'Korea Grand Sale(가칭)'을 실시하며, (4) 역 기능을 상실한 구 서울 역사를 리모델링하여 공연·전시·이벤트 등 복합문화공간으로 새롭게 개장할 예정(2010년)이다.

넷째, 관광 인프라 확충을 위해 규제완화 및 지원을 적극 추진하여 관광호텔 외국인 숙박용역에 대해서 적용하던 부가세 영세율을 음식용역까지로 확대(2009년 12월 까지), 옥외 음식점 영업 허용, 외국인 고용 확대(국가 산단 소재 호텔 → 관광특구내 호텔) 등 관광호텔 규제 완화하고 유원지 놀이시설에 대한 관세 감면(50%)한다. 특히 중요한 정책으로 해외골프 수요를 국내수요로 전환하는 정책을 실시한다. 해외골프 프로 이전하고 있는 국내수요를 지방 골프장으로 전환·흡수하는 방안을 마련하였는데 주로 조세관련 부담 완화에 초점이 맞추어져 있다. 그 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 III-1> 관광분야 주요 규제 완화 대책

|   |
|---|
| • 개별소비세 등(21,120원) 및 체육진흥기금 부가금(3,000원) : 전액감면                              |
| • 종부세(원형보전지) : 종합합산 1~4% → 별도합산특례 0.8%<br>(공시지가 200억원 초과분에 0.8% 단일세율 적용)    |
| • 재산세(원형보전지) : 종합합산 0.2%~0.5% → 별도합산 0.2~0.4%<br>(개발지 및 건축물) : 분리과세 4% → 2% |
| • 취득세 : 과세표준액의 10% → 2%   |

자료: 기획재정부, 2008.

## 2. 의료 부문

의료부문은 다른 서비스 산업과 더불어 공공성이라는 전제하에 가장 많은 규제 하에 있는 부문 중 하나이다.

가장 중요한 의제는 아마도 의료법인의 영리법인화와 비의료인의 의료기관에 대한 투자허용문제일 것이다. 이번 발표가 처음은 아니다. 2006년 2월에 의료산업선진위원회의 의제로 영리법인 도입방안에 대한 의제로 선전되었으나 그 후 이념논쟁으로 비화되어 도입이 도지 못했다. 또한, 의료관광 문제도 최근 태국의 경우처럼 각종 관광 상품과 연계된 각종 의료상품의 제공으로 막대한 이익을 얻고 있는 것처럼 우리 정부도 최근 논의를 하고 있다.

아직 구체적인 정책대안이 나오지 않고 있는 영리법인허용문제는 경제자유구역이나 제주특별자치도에 한해서 부분적으로 허용하는 방향으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>2)</sup>

다음으로 단지 의료관광부문은 정부발표에 의하면 적극적인 해외환자 유치를 위한 제도 정비와 우리 의료기관의 경쟁력 강화정책을 제시하고 있다.

첫째, 해외환자 대상 유인·알선 허용(의료법 개정), 해외 환자와 동반 가족은 치료완료시까지 체류가 가능하도록 비자제도 개선하고, 둘째, 미국(고국방문과 연계한 건강검진, 중증질환 위주 고가상품), 일본·중국(성형, 치아미백 등 미용관련) 국가별로 특화된 의료관광상품 제공하며, 셋째, 의료법인 부대사업범위 확대, 양·한방 협진 허용 등 국내 의료기관 규제 완화(의료법 전면개정안 조속 추진)하고 마지막으로 경제자유구역내 외국의료기관에 대해서는 종사자 범위, 부대사업범위(호텔업까지 가능) 등을 대폭 확대하고자 하고 있다.<sup>3)</sup>

2) 많은 연구에 의하면 대부분의 OECD국가에서는 민간 비영리기관은 물론이고 영리의료기도 허용하고 있다. 영리법인 병원을 금지하고 있는 국가는 전세계적으로 한국, 일본 그리고 네덜란드를 제외하고는 거의 없는 것으로 알려져 있다 (정기택, 2008; 강성진, 2008). 일본의 경우 '지분이 없는 의료법인'에 의한 병원설립이 이루어진 경우 지분소유자가 탈퇴하거나 법인 해산시 지분 소유자에게 잔여재산을 분배할 수 있게 되어 있어 사실상 영리성을 허용하고 있다고 할 수 있다. 그 외 싱가포르 및 중국도 부분적으로 허용하고 있다.

3) 태국이 의료관광산업을 가장 활발히 하고 있는 국가인데 외국인환자 방문이 2005년 약 97만명에서 2007년 150만명으로 증가하였다. 의료관광이 발전한 원인으로는 저렴한 진료비와 영리법인 허용을 통한 의료산업에 대한 투자촉진정책의 실시라고 할 수 있다. 태국의 경우 민간병원을 상법상 주식회사 형태로 운영 가능하며, 2005년 9월 현재 320개의 민간병원 중 13개가 주식시장에 상장되어 있

### 3. 유학·연수 부문 : 조기유학 수요의 국내 전환

서비스 수지의 가장 중요한 요인이 되고 있는 부문이 이 부문인데 1차에서 발표한 주요 정책내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 2008년 12월 31일 까지 우수 외국 교육기관 유치 활성화를 위해 외국 교육기관의 설립·운영과 관련된 규제를 대폭 완화하고 유치노력 강화한다(과실송금 허용, 내국인 입학비율을 현행 재학생의 10%에서 30%로 확대).

둘째, 외국인학교 규제 합리화하여 일정요건을 갖춘 국내 법인의 외국인학교 설립 허용, 내국인 입학자격 완화(외국거주 5년→3년)하고 국내 학력을 인정한다.

셋째, 원어민 보조교사(자격요건 완화)를 확충하고, 영어를 영어로 가르치는 ‘영어 전용교사제 (TEE : Teaching English in English)’를 도입하여 영어 공교육 내실화한다.

넷째, 제주영어교육도시를 차질 없이 추진한다.

이들 정책제시에도 불구하고 가장 근본적인 이유라고 할 수 있는 영리법인 허용과 과실송금에 대한 규제문제가 해결되지 않는 한 근본적인 대책은 불가능할 것이다.<sup>4)</sup> 다른 국가들의 예처럼 한국의 경우에도 외국인 학교의 설립은 이미 허용되고 있으나 근본적인 설립유인이 되는 영리법인 및 과실송금문제는 아직도 허용되고 있지 않

다. 싱가포르의 세계적인 의료기관 및 대학과의 제휴를 통한 의료서비스의 질적 수준의 제고를 통해 2012년까지 100만명의 의료 환자 유치계획을 세워놓고 있다. 말레이시아도 2004년 의료기관의 광고행위 금지규정을 폐지하고 의료와 골프를 연계한 관광 상품을 개발하고 의료관광 홍보 박람회를 개최하는 등 해외환자유치를 적극적으로 추진하고 있다. 주요국의 의료관광산업에 대한 내용은 강성진(2008) 참조.

- 4) 중국의 경우를 보면 교육부문의 경쟁력을 강화하기 위하여 1999년부터 독립학원제도를 도입하여 운영 중이다. 독립학원은 국립대학이 대학의 일부를 독립법인으로 분리하고 따라서 나머지 지분을 민간자본의 유치를 통하여 운영하도록 하는 제도인데 이는 이는 결국 높은 교육비용을 수반하게 되는데 높은 질의 서비스 공급으로 중국전역에 인기 있는 학교가 되어 급속도로 확산되어 가고 있다. 또한 질 높은 외국학교를 중국내로 유입하기 위한 각종 정책을 실시하고 있다. 싱가포르는 1997년부터 World-Class Universities Program(WCU)를 설립하여 운영하고 있는데 이는 세계수준의 우수한 인적자원을 양성하기 위한 정책으로 세계수준의 캠퍼스를 유치하고 또한 기존 대학은 해외유수의 대학과 연계하여 동동학위제 등을 통한 교육서비스 질의 강화를 시도하고 있다. 두바이의 경우도 풍부한 자금을 기반으로 하여 비약적으로 발전하고 있는 국가로 잘 알려져 있음: 풍부한 오일버니를 중심으로 하여 전형적인 국가 주도형 경제정책을 사용하고 있는 국가이다. 자신들이 유치한 글로벌기업에 필요한 고급인력을 공급하기 위하여 백화점식 대학타운인 "Knowledge Village"를 조성하여 세계 유수의 대학 분교를 유치하고 있으며 이를 위하여 토지의 무상제공, 과실송금허용 그리고 각종 세제혜택을 부여하고 있다. 다른 주요국들의 정책현황에 대한 자세한 내용은 강성진(2008) 참조.

때문이다. 또한 부분적으로 허용된다고 해도 외국인도 없는 경제특구에만 허용함으로써 실현성이 별로 없다고 할 수 있겠다.

주요 경쟁국들과 한국의 교육정책과의 차이점을 보면 이들은 과실송금과 영리학교 법인설립이 가능하고 각종 세금면제가 이루어지고 있으나 한국의 경우는 이러한 정책들이 사용되어지지 않고 있다는 점이다. 그리고 여기에 우수한 국제학교들이 국내에 설립되어지지 않고 있고 동시에 국내 교육서비스 공급의 질이 국제수준에 미치지 못하여 국내수요의 해외이전이 지속적으로 확대되고 있다.

#### 4. 지식기반서비스 부문

제조업과의 연결고리를 형성하는 중간재적 성격의 산업으로서 미래 제조업의 국가 경쟁력을 강화시키는데 중요한 역할을 할 산업이다. 특히 통신산업의 발달은 국내시장이 아닌 해외인력의 이동없이 국내시장에서 수요가 가능하다는 점에서 그 중요성은 더욱 크다고 하겠다.

정부대책을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 그 동안 제조업 위주로 이루어지던 수출지원을 서비스 산업에도 적극 확대하여 2012년까지 수출입은행 1.4조원, 수출보험공사 0.8조원을 금융 지원하고, 2009년까지 서비스수출 특별보증제도 시범 운영한다. 둘째, 서비스 국가표준 제정, 쿠폰제 경영컨설팅 확대 등 아웃소싱 활성화 여건 조성으로 국내 수요기반 확충한다. 셋째, 2009년 1월까지 지식기반서비스기업(합명·합자회사 등)에 대해 동업기업 과세제도(Partnership Taxation)를 적용하여 이중과세 조정으로 세부담을 완화한다.

### IV. 서비스산업 선진화 2단계 방안

앞에서 논의된 서비스산업 선진화 1단계 방안은 서비스수지의 개선을 위한 관광·교육 등의 경쟁력 강화 및 지식기반서비스산업의 해외진출방안 등에 대한 대책을 포함하고 있다. 반면에 지난 9월에 발표한 2단계 방안은 서비스산업에서 새로운 일자리를 창출하고 국민의 편익을 제고하는 정책을 주로 포함하고 있다.



서비스산업에 대한 규제합리화로 기업의 투자를 활성화하고 선진적인 제도를 도입하여 새로운 기업의 창업을 촉진하고, 구민들의 실생활에서 불편을 해소하고 편익을 증진시키는데 대책에 중점을 두고 있다. 그 내용을 주요 정책을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

## 1. 고용서비스 분야

구인-구직자간 미스매치 해소를 위해 민간고용서비스의 활성화가 필요하나 민간 고용서비스기관은 대부분 영세한 수준이어 이에 대한 대책으로 첫째, 민간의 고용지원서비스 활성화하기 위해 취업지원, 인재파견, 직업훈련 등 고용 관련 모든 서비스를 제공하는 종합인력 서비스기업에 대한 법적·제도적 기반을 강화하고 유료 직업소개사업에 대한 가격 규제를 완화한다. 둘째, 직업훈련서비스의 시장기능 확대하기 위해 직업능력개발계좌제를 정착·확산시켜 수요자의 선택권을 강화하고 훈련비용 지원체계를 현행 획일적인 기준단가 체계에서 훈련별 특성을 반영하여 실비, Training Project Financing 등으로 다양화하며, 근로자 직업훈련시장(우선선정직종)에 대학·학원 등 다양한 기관의 참여 기회를 확대한다. 셋째, 계약학과 제도 활성화하기 위해 계약학과 학생은 ‘재학생(교원 확보율 산정 기준)’에서 제외하여 대학 부담을 완화하고 중소기업의 계약학과 관련 교육비용의 세액공제를 확대한다.

## 2. 방송·통신분야

방송·통신분야는 규제완화에 초점이 맞추어져 있다. 방송부문은 대기업·신문 등의 진입 제한, 방송사업자 간 수평·수직적 결합 제한, 이용요금 승인 등 영업 규제 존재하고 통신부문은 기간통신사업 진입을 허가제로 운용(세부역무별로 허가)하고 허가 기준도 엄격히 규정(7개), 관련 업종 겸업은 승인 필요한 것으로 정부대책의 배경을 설명하고 있다.

이에 대한 개선방안으로 첫째, 대기업·신문 등의 방송 소유규제 완화하기 위해 대기업의 위성방송(위성 DMB 포함) 소유제한을 폐지하고 지상파 DMB\*에 대해 49%까지 지분소유를 허용, 일간신문 등의 종합유선 및 위성방송 소유제한 완화(33%→

49%), 그리고 외국인의 위성방송 지분 소유제한 완화(33%→49%)한다. 둘째, 방송에 대한 영업규제 합리화하는데 이를 위해 VOD·데이터 방송 요금 승인제를 신고제로 전환하는 등 유료방송 이용요금 관련 규제를 완화하고, 종합유선방송·위성방송 등의 유료방송에 부여되는 의무편성 채널 수(현재 17개) 축소한다. 셋째, 기간통신사업자 진입규제 완화를 위해 세분화된 기간통신역무를 통합하여 단일 허가로 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 하고, 허가심사기준도 대폭 간소화한다. 넷째, 기간통신사업자 겸업승인 완화하는데 이를 위해 기간통신사업자의 통신기기제조업·정보통신공사업·용역업 겸업에 대한 방통위 승인 제도를 폐지한다.

### 3. 콘텐츠 산업 분야

가장 중요한 출발점은 콘텐츠 업계의 후진적인 유통구조와 관행이 유망 콘텐츠 기업의 창업과 성장을 저해한다는 인식에서 출발하고 있다. 그리고 방송영상, 모바일 콘텐츠 등 각 업종별로 소수의 회사에 의한 유통시장의 독과점 구조가 형성되고 있다고 보고 이에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 외주제작물 인정 기준을 수립하고, 방송사·외주제작사 등이 참여하여 합리적인 외주제작비 산정 기준을 마련한다. 둘째, 커피전문점 등 휴게음식점의 음반 판매를 허용하고 셋째, 불법복제 등에 대한 저작권 보호 강화한다는 내용으로 이를 위해 저작권이용자에게 ‘배타적이용권’을 부여하여 제3자의 저작권 침해에 적극 대처할 수 있도록 소(訴) 제기권 등을 허용한다.

### 4. 법률 분야

법률분야도 미래산업발전에 중요한 역할을 할 것으로 보는 분야이다. 한미 FTA발효에 대비하여 미래발전을 저해하는 중요한 문제로 역시 사무소 설치요건, 타 법인에 대한 출자제한(자기자본의 25% 이하) 등 규제가 잔존하여 법률사무소의 대형화·전문화에 장애가 되고 있고 공증제도가 지나치게 경직적으로 운영되어 사회변화에 따른 새로운 요구를 신속적으로 대응하지 못하고 있다고 보고 있다.

이에 대한 대책을 보면 첫째, 법무법인 설립관련 규제완화하기 위해 법무법인의

주사무소와 같은 시·군·구내 분사무소 설치를 허용하고, 법무법인의 타법인에 대한 출자제한을 완화한다. 둘째, “전자공증제도” 도입 및 자본금 10억원 미만의 소규모 회사 설립시 정관·의사록의 인증 의무 면제한다.

## 5. IT서비스·S/W 분야

이 분야에서는 첫째, IT서비스·S/W 산업의 관리 선진화하기 위한 대책으로 투입 인력중심의 관리에서 탈피하여 Global Standard인 성과중심의 Process관리를 위한 제도적 기반을 강화하고 S/W개발 등의 작업장소를 발주기관 인근으로 통제하는 관행을 개선한다. 둘째, IT기반시설인 데이터센터에 대하여 지식서비스용 전력요금을 적용하여 전기료를 인하한다.

## 6. 보건·외식

이 분야의 핵심은 선진국형 산업구조로 경제구조의 전환이 이루어짐에 따라 건강 관련분야의 수요가 증대하고 있으나 이에 부응하는 시장이 활성화되지 못하고 있고 규모도 매우 영세한 상태로 보고 있다.

이에 대한 대책으로 첫째, 건강관리서비스 시장 창출을 위한 제도적 기반 마련한다. 이를 위해 운동·영양관리 등 건강관리서비스 개념 및 범위를 법령에 명시하는 등 건강관리서비스 활성화를 위한 법·제도를 정비하고 건강 관련 보험을 판매하는 민간 보험회사가 건강관리서비스업을 겸업할 수 있는 방안 검토한다.

둘째, 외식서비스 지원 확대한다. 이를 위해 고용기여도가 높은 외식업을 ‘중소·벤처 창업자금’ 지원이 가능한 중소기업 창업지원대상에 포함 추진하고 음식점자에 대한 부가가치세 의제매입세액공제 기간을 현행 2008년말에서 2010년말까지 연장한다.

## 7. 전문자격사 제도의 선진화

전문자격사 부문은 시장진입 및 영업활동 규제 등으로 전문자격사 서비스시장의 경쟁이 매우 제한되고 있고 전문자격사 서비스 시장 개방에 따라 대형 외국기업이

우리 시장을 크게 잠식할 우려가 있어 대형화·전문화 등으로 경쟁력을 제고할 필요가 있다고 보고 있다.

이에 대한 대책으로 전문자격사 제도 전반을 Zero Base에서 재검토하여, 고객서비스 지향적(Customer Service-oriented)이고 경쟁력 있는 산업으로 발전할 수 있도록 「전문자격사 제도 선진화 방안」 마련 추진한다. 그리고 해외 제도 등에 대한 정책 연구용역을 거쳐 범정부적인 개선방안 마련 및 법적 제도화 추진한다.

## V. 서비스 산업 육성의 기본 방향과 제주산업 발전 방향

한국에서의 서비스산업 정책은 어느 정부만의 독특한 정책이 아닌 공통적으로 시행하여 오고 있다. 그럼에도 불구하고 성공적으로 시행되지 못하여 국제경쟁력 약화는 여전하고 이에 따라 서비스 수지 적자는 지속되고 있다. 최근의 서비스 수지 적자 폭의 축소는 경쟁력 강화에 기인한 것이 아니라 환율변동에 의한 일시적 현상임을 감안한다면 서비스 산업분야의 경쟁력 강화 대책이 성공적으로 실시되지 못한다면 앞으로 한국 경제위 발목을 잡을 여지가 충분히 있다. 이에 대한 대책이 성공적으로 시행되기 위해서 가져야 할 몇 가지 원칙을 제시하고자 한다. 이를 국가적인 차원과 제주적인 차원으로 나누어 본다.

국가적인 차원의 대책을 보면 다음과 같다.

첫째, 정책의 계획단계에서 실행까지의 도달할 수 있는 정책의 신뢰성 회복이다. 현 정부는 지속적으로 서비스업의 국제경쟁력 강화정책을 지속적으로 추진하여 5년 후 선진국형 서비스 산업으로 육성한다고 하고 있다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위해서는 중요한 전제조건이 있다. 즉, 세워진 계획을 얼마나 현실적으로 추진하느냐는 문제이고 진정으로 핵심적인 사안에 대한 규제안화정책이 실시되고 있는 문제이다.

과거 참여정부에서도 3차에 걸친 서비스산업 선진화 정책을 제시하였다. 그러나 정책이 발표된 이후 이념논쟁으로 비화하고 동시에 각종 이해집단의 강력한 저항에 직면하여 실제로는 정책이 실행되지는 못하였다.

둘째, 현정부의 각종 서비스 산업 정책은 제주를 비롯한 지방 자치단체에게 많은

도전과 어려움을 줄 수 있다. 왜냐 하면 비록 실효는 거두지 못했지만 과거 정부들은 전략 산업을 전략적으로 지정하여 지원을 해 줌으로서 지방자치단체에게 큰 도움을 주는 것처럼 보여 주었기 때문이다. 이는 혁신도시 정책처럼 다양한 지방산업 육성 정책이 전혀 효과를 거두지 못하고 예산만 낭비하고 지방의 부동산 가격만 상승시키는 정책이 되고 말았다. 지방의 특수성과 수요를 고려하지 않고 일방적으로 지정하여 투자하기만 하면 수요가 그 지역으로 이동하여 지방이 발전한다는 이념적 접근이라고 할 수 있다.

셋째, 수요자 중심의 지방 경제 활성화 정책이 필요하다. 과거의 경험을 교훈으로 삼아 현정부는 철저히 수요 중심으로 정책이 실시되어질 것이다. 다시 말하면 각 지방자치단체들은 자신들이 비교 우위에 있고 국내 및 국제경쟁력을 키울 수 있는 정책을 제시하고 지원을 받아야 할 것이다. 예를 들어 과거 정부에서 의욕적으로 실시한 기업도시나 혁신도시의 경우를 보자.

기업도시는 민간기업이 주도적으로 도시계획, 토지매입, 건설까지 추진하는 자족형 산업도시이고 혁신도시는 공공기관 지방이전에 따라 해당지역을 발전중심지로 육성하는 지역발전중심도시이다. 지방으로 이전하는 175개 공공기관이 입주할 혁신도시는 인구 2~5만명을 수용할 수 있는 중·저밀도의 녹색도시로 건설된다. 그러나 중요한 것은 이들 계획의 성공여부이다. 기업도시의 경우 지역설정이 과연 기업들의 자체적으로 투자유인을 가질 수 있도록 하는 지역에 설정이 되었는가하는 문제이다. 혁신도시는 정부의 의지대로 공공기관을 옮겼을 때 바라던 효과가 나타날까하는 문제와 집중이 아닌 전국에 분산형태로 하는 경우 정부기능의 효율화라는 차원에서 바람직한 가하는 문제가 나타난다. 잘못하면 의도한 결과는 나타나지 않고 난개발에 의한 환경훼손만 나타날 수 있다.

넷째, 교육, 의료 분야의 영리법인 도입과 투자 재원의 다양화가 허용되어야 한다. 최근 제주에서도 여론 조사라는 특이한 방법에 의하여 거부된 정책으로 매우 아쉬운 정책이었다. 한국도 조만간 허용될 수 밖에 없는 정책으로 미리 선전하는 효과가 있는 정책이었음에도 불구하고 그러한 기회를 잃어버렸다고 할 수 있다. 앞에서도 보았지만 주요 경쟁상대국들에 비해 가장 중요한 차이점은 한국의 경우 과실송금이나 영리법인에 위한 설립이 원천적으로 불가능하다는 점이다. 이제 우리도 인정해야 한다. 부유층도 한국민이며 그들의 소유도 인정하는 풍토를 만들어야 한다.

다섯째, 투자 유인의 강화를 위해 국내외 투자자에 대한 동등한 대우가 필요하다. 국내서비스산업의 국제경쟁력 강화를 통하여 직접적인 투자유인이 필요한데 한국정부의 정책은 국내투자자에게 보다는 국외투자자에 대한 일방적인 혜택을 부여하고 있다. 제주의 경우나 경제자유구역에서의 정책도 약간의 차이는 있지만 외국인과의 관계는 거의 유사하게 나타나고 있다. 예를 들어 경제자유구역 정책에서 보면 외국인 학교나 병원은 외국인만 설립이 가능하고 그들만 혜택을 부여받고 있다. 충분한 투자여력을 가지고 있고 투자처를 찾지 못해 투자하지 못하고 있다는 국내투자자들에게 투자 유인이 되지 못하는 정책이 과연 국가의 국제경쟁력 강화를 위하여 정부의 노력이 무슨 의미가 있는지 의문이다.

최근의 교육시장개방정책에서 송도에 국제학교의 개설을 허가하면서 외국투자자들에게 각종 혜택은 주어지지만 국내 투자자들에게는 특별한 혜택이 주어지지 않는 문제점 노출하고 있다. 앞에서 언급되었듯이 투자여력이 있는 국내 투자자들에게 국제학교의 설립을 유도하지 못할 이유가 없다. 부족한 경영 노하우나 인력보충은 충분히 외국 업체들과의 제휴나 외주로 얼마든지 확보할 수 있고 따라서 이에 따른 이익은 국내로 유입될 수 있기 때문이다. 이렇게 할 경우 외국인투자자에 대한 특혜 논란과 더불어 이들에 대한 국부유출 논란도 줄어들게 될 것이다.

여섯째, 과거 정부처럼 국가의 지정에 의한 일방적인 정책을 실시함으로써 의지는 좋았으나 의도했던 방향으로의 정책효과가 나타나지 않았던 이유를 잘 알아야 한다. 이는 민간의 투자가 수반되어야 하는데 이들이 유인을 받을 만한 매력이 있지 못하였다. 따라서 서비스산업 육성정책은 민간 주도형 경제 전략이 필요한 시점이다. 선진국 수준에 도달하는 우리 경제구조상으로 이제는 과거 개발도상국의 경제발전단계에서 시행되었던 정부주도 성장전략이 더 이상 유효하지 않게 되었으므로 정부의 기능이 시장에서 원하는 수준의 좋은 질의 재화를 공급하기에는 민간부문에 비해 경쟁력이 뒤떨어지기 때문이다. 그러기에 이번 정부는 경제발전단계에 적합하게 시장과 정부의 역할을 적절하게 분담하여 과감하게 시장 친화적인 정책을 사용하고자 한다.

제주의 경우는 제주 자체의 현실을 제대로 인식하고 장기적인 대책을 마련 할 필요가 있다. 이를 간단히 보면 다음과 같다.

첫째, 제주는 현실의 상황을 인식하고 제주의 특성을 살리는 정책이 필요하다. 제

주도는 산과 바다라는 특성을 가지고 있는 섬이다. 이러한 이점이 있지만 세계 최고라고 할 만한 관광지는 아니라고 볼 수 있다. 이는 다시 말하면 지금의 관광자원을 가지고 관광객을 유치할 수도 있지만 세계 각국의 관광지와 보완하고 경쟁을 하기 위해서는 제주 나름의 단점과 장점을 파악하여 이에 대한 집중적인 투자가 이루어져야 한다. 저자는 여러 번에 걸쳐 제주가 지향해야 하는 서비스산업으로서 교육·의료·휴양이 결합된 복합휴양지 산업 육성 필요성을 강조하였다.

제주는 이제 저개발국이 과거에서처럼 저비용을 단기여행을 하는 관광객을 유치하여 수입을 올리는 데는 한계에 이르렀다. 국내 인건비 비용이 상승하여 교통, 숙박 및 각종 입장료가 상승하여 중국이나 동남아시아의 관광지처럼 단기 관광객을 통한 수입을 달성하는 것은 불가능하다. 제주도 이러한 상황을 이해하고 인정해야 한다.

그렇지 않고 자꾸 저가 항공이나 호텔비용 인하 등 규제적인 정책으로 무리하게 비용인하를 통한 관광객 유치 같은 과거 정책은 일시적인 효과가 있을 지몰라도 장기적인 제주 서비스 산업 대책은 아니라고 본다.

둘째, 제주의 특성을 살리는 산업은 관광이 아닌 휴양산업 육성이다. 한국도 세계에서 가장 빠른 노령화 사회로 접어들고 있다. 이에 따라 한국의 노인들도 적절한 자산을 가지고 노후를 즐길 수밖에 없고 이는 단기적인 관광이 아닌 한 장소에 오래 동안 머무는 형태의 복합휴양지에 대한 수요가 증가하고 있다. 이는 단순 관광이 아닌 복합적인 관광지의 필요성을 제시한다고 할 수 있다. 예를 들면 한 한 달 동안 골프 등 여가 생활을 하면서 한 지역에서 보낼 수 있는 시설과 저렴한 비용이 전제되어야 한다. 이처럼 장기 체류가 가능하다면 교통비용은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 단기 여행자는 교통비용이 전체 여행비용의 많은 부분을 차지하지만 장기 체류형 여행객들에게는 큰 비중을 차지하지 않는다.

결국 어느 한 지역에 머물면서 누릴 수 있는 복합형 여가종목이 다양화 되고 체류비용이 저렴해야 한다. 그러나 호텔이나 골프장이 따로 따로 설립되는 경우에는 이러한 비용 절감을 유지할 수 없다. 한 지역에 한 회사에 의해 골프장 등 각종 운동시설, 호텔, 의료 등 다양한 시설이 복합적으로 설비되어야 유지 비용의 저렴화 등을 통하여 관광객들의 체류 비용이 저렴하게 이루어질 것이다. 정책적으로 그리고 규제를 통하여 호텔비용을 저렴하게 하는 것이 아니라 그리고 성수기의 일시적인 수요자들을 상대로 고비용을 통한 수입을 올리게 할 것이 아니라 장기적인 체류를 통하여

낮은 비용이지만 고소득을 올릴 수 있도록 장기적인 계획을 통한 정책이 필요할 것이다.

제주는 주변 주요지역으로부터의 단기간 이동이 쉬운 마카오, 홍콩, 싱가포르와 달리 항공에 대한 의존이 높아 단기간 체류하는 관광보다는 장기체류형 복합휴양지가 바람직하다.

셋째, 복합휴양지라고 함은 홍콩, 싱가포르, 중국 유형이 아닌 호주나 멕시코(칸쿤, 아카폴코)의 선진국형을 벤치마킹하여 정책이 이루어져야 한다. 이는 국내 5%의 부유한 노령인구의 수요 이전 정책에 기반이 있다. 동시에 고려해야 할 것은 한라산 지역에 케이블카 및 열차 등 주요 관광시설을 설치하여 노인 및 장애우 등이 한라산 지역의 관광을 용이하게 유도할 필요가 있다. 이는 단순히 한라산 유지라는 환경적 정책에서 벗어나 제주에 관광을 오는 다양한 계층이 한라산이라는 제주 특유의 관광지를 구경하게 하는 중요한 수단이 될 것이다.

또한, 기후변화의 예측이 어렵다는 것도 가장 큰 약점중의 하나임으로 이에 대한 대비가 필요하다. 이에 대한 대책으로 테니스, 수영장, 골프연습장, 조깅장 등을 실내화하여 기후가 갑자기 악화되는 경우 관광객을 실내로 흡수할 필요성이 있다.

마지막으로 복합휴양지형이어야지 테마파크식이어서는 안된다. 단기방문형 테마파크의 경우 이용료가 상당히 비싼 형태로 제주도에는 적합하지 않고 이는 또한 유지비용이 너무 높다.

## VI. 결 론

지금까지 정부가 두 차례에 걸쳐 발표한 서비스산업 선진화 방안을 각각에 대하여 주요 내용을 중심으로 살펴보았다. 첫 번째 대책은 주로 서비스수지적자에 대비하여 관광 및 교육 등 적자의 주요 원인이 되는 분야에 대한 국제경쟁력 강화방안을 포함하고 있다. 두 번째 대책은 한 단계 더 나아가 미래성장 동력을 확충하기 위한 서비스 산업 선진화 방안을 포함하고 있는데 여기에는 방송통신, 콘텐츠, 법률 등 제조업과의 상호 연관이 되는 중간재적 성격의 산업을 포함하고 있다. 오는 12월에는 유방 고부가가치 서비스산업의 육성 및 수준 높은 서비스인력 양성 체계 구축을 위한 방



안이 발표될 것이다.

선진국형 산업구조로 전환됨에 따라 국제경쟁력이 뒤져서 심각한 수지적자를 경험하고 있는 우리나라로서는 이 분야의 경쟁력 강화 정책이 필수적이다. 이에 대한 대책은 현정부 뿐만이 아니라 과거 정부에서도 서비스 산업 경쟁력 강화정책이 지속적으로 발표되어 오고 있다. 그럼에도 상황이 달라지지 않은 이유는 무엇인가? 이는 근본적인 대책이 수반되어지지 않고 있기 때문이다. 예를 들면 의료 및 관광분야에서는 의료 및 교육 법인의 영리법인화 및 의료법인에 대한 비의료인 투자 허용, 서비스산업에 대한 외국인의 과실송금 허용 등 다른 대부분의 국가들에게서 이루어지고 있는 정책이 수반되지 않고 있기 때문이다. 이러한 유인없이 민간이나 외국인들이 이 산업에 대한 투자가 이루어질 리가 만무하기 때문이다.

이제 우리나라에서도 허구적인 공공성의 환상에서 벗어나야 한다. 부유한 계층을 인정하고 이 들이 외국에서가 아닌 국내에서도 떳떳하게 소비행위를 허용할 수 있는 사회 분위기가 성숙될 필요가 있다. 글로벌 시대에 소비자들은 국내만 아니라 해외에서 공급되는 상품에 대한 소비가 가능한 시대이다. 국내에서 경쟁력 있는 서비스 상품이 공급되지 않는다면 외국에 가서 소비할 수 있는 시대에 이르렀다는 의미이다.

정부도 서비스 산업이 미래성장동력이며 경상수지 개선의 주요한 부문임을 인정하여 근본적인 접근을 할 필요가 있다. 서비스 산업의 경쟁력 강화가 결과적으로 수지 개선을 형성하는 주요한 정책임을 알고는 있으나 즉, 결과론적인 대책만 발표되고 있는데 과연 의도하는 대로 정책결과가 나타날 수 있는 지에 대한 고민이 필요하다.

원인에 대한 철저한 대책이 필요하다. 어떤 분야의 규제가 완화되면 민간이 투자하고 이에 따라 산업이 발전하여 미래성장동력이 될 수 있는 가에 대한 고민이 필요하다. 정부의 역할은 결과에 집착하지 말고 원인이 무엇인지 알고 이 원인을 치유할 수 있는 대책이 필요한 시점이다.

정책은 반복되고 있다. 현정부의 각종 대책도 과거 정부의 대책과 별다른 차이가 없다고 볼 수 있다. 다만 차이를 둘 수 있는 것은 미래에 있다. 정책이 과연 실시 될 수 있는가 하는 문제이다. 각 분야의 이해단체와의 갈등을 해소하고 원하는 방향의 개혁적 정책의 효과가 나타날 수 있도록 노력해야 할 것이다.

※ 참고문헌 ※

강성진, 2007. 12, “제주지역전략산업 육성과 투자유치를 위한 효율성 제고 방안”, 제주미래전략산업연구회 창립 1주년 기념 특별 강연.

강성진, 2008, “신정부의 서비스 산업 선진화 방안과 제주에 대한 일반론적 정책 제언,” 제주발전포럼, 통권 제 26호, p.2-10.

강성진, 2008, 신정부의 서비스산업 선진화 정책, 「정부의 서비스산업 선진화 방안과 제주관광」 JDI 제2회 제주미래포럼발표, p.7-47.

기획재정부, 2008, 주요국의 서비스 산업 육성동향 및 정책적 시사점.

기획재정부, 2008, 성장동력 확충과 서비스수지 개선을 위한 서비스산업 선진화 방안.

기획재정부, 2008, 성장동력 확충과 일자리 창출을 위한 서비스산업 선진화 방안.

정기택, 2008, 의료분야 구제완화: 영리법인, mimeo.