

서비스무역 거버넌스 분석과 리모델링 전략*

Remodeling Strategies for Governance of Trade in Services in Korea

박문서(Moon-Suh Park)

호원대학교 무역경영학부 교수

목 차

I. 서론	V. 결론 및 제언
II. 서비스무역 거버넌스의 배경연구	참고문헌
III. 서비스무역 거버넌스의 현황 및 문제점	Abstract
IV. 서비스무역 거버넌스의 리모델링 방안	

Abstract

As a result of overemphasizing the goods sector in trade structure, Korea does not meet properly the global trend which has the key role of 'trade in services' as the service economy have been expanded. Hereafter, it is easily forecasted that trade in services will be one of the main factors for Korea's competitiveness and engine of growth.

Nevertheless, because Korea does not equip the concreteness of governance for trade in services, it is possible that the efficiency deterioration of trade volume, confusion of Korea's trade policy, conflict among trading countries, and discordance between the interested parties may be occurred.

This paper analyzes the governance system of Korea for trade in services in order to enhance the competitiveness reflecting the importance of trade in services and to draw some strategies for remodeling the service governance system. It is expected to raise the efficiency of Korea's trade policy by constructing the systematic governance for trade in services, and to remove lots of latent risks during global transactions by improving the imbalance between manufacturing and service part for the development of trade in services in Korea.

Analysis revealed itself the result that Korea is weak enough to can not identify the governance system about trade in services. Except 'Extent of Services' article of the Foreign Trade Act, Korea has not prepared the governance system for trade in services so that governance system have been scattered overly or decentralized.

Problems about trade in services are not limited to enterprise's side, but extended to all the players including government agency whole, academic world and research institute. Therefore, the governance of trade in services should be strengthened and systematized by making the model law for trade in services(provisional name : Master Law for Trade in Services or Promotion Law for Trade in Services) by formatting type of fundamental law or separate legislation. If the bill legislation does not meet the conditions, the Foreign Trade Act should be totally reformed to Omnibus Trade Act concept including trade in services.

Key Words : Trade in Services, Governance, Global Trade, Service Industry, Model Law on Trade in Services

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부[현 교육과학기술부] 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-327-B00359). "This work was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government (MOEHRD or MEST, Basic Research Promotion Fund) (KRF-2007-327-B00359)."

I. 서론

글로벌화 및 디지털화의 진전으로 세계는 지금 거버넌스 변화의 시대에 직면해 있다. 우리나라의 경우 예외는 아니어서 모든 경제 및 비경제 활동의 주체들은 역동적인 변화에 적응하기 위한 고통에 몸부림치고 있다. 기존의 거버넌스는 디지털 시대의 진전 이전에 구축된 것으로써 동시에 글로벌화의 이념을 염두에 두지 않았던 거버넌스 시스템이라 할 수 있다. 특히 디지털화의 업그레이드된 개념인 웹2.0의 철학을 거버넌스 개념에 반영하지 못하고 있는 실정이라면 무한경쟁의 마당에서 그 입지는 좁혀질 수밖에 없을 것이 분명하다.

현행의 거버넌스 시스템 하에 링크되어 있는 이해관계자들은 자신의 이익을 보호하려는 차원에서 변화를 차단하려 노력하지만 디지털 및 글로벌화라는 두 줄기 회오리바람에 의한 패러다임 변화의 힘을 감내하기에는 역부족인 상황에 처할 수밖에 없다. 특히 서비스산업의 경우 WTO, FTA, 인터넷 등 글로벌 및 디지털 돌풍의 직접적 영향을 받아 사업범위의 영역과괴(borderless), 경쟁자의 신규 출현과 퇴출 등으로 변화의 정중앙 선상에 놓여 있다. 가령 의료서비스의 경우 해외 의료법인의 국내시장 진출, 영리법인 허용, 의료관광 허용에 따른 건강보험 영향 등 기존의 법제도적 차원의 거버넌스 시스템으로는 대처하기 곤란스러운 현상들이 2009년 현재 한국 서비스산업 거버넌스에서 실제 전개되고 있는 것이다.

사실 서비스무역의 경우 과거 패러다임 하에서는 거버넌스 자체가 부재한 상태라 할 수 있다. 글로벌 시각에서 본다면 WTO 출범 이전의 경우 서비스무역을 규율하는 보편적 거버넌스 자체가 부재한 실정이었고, 국내적으로도 서비스무역에 관한 거버넌스는 정책적 의제로 논의되지도 않았었다. 관련된 법제도적 장치가 있다하더라도 이는 규제완화 이전의 것일 수 있으며, 글로벌화 이전 시대의 것인 동시에 아날로그 시대의 서비스무역 거버넌스일 수밖에 없다.

특히 아날로그 시대의 무역 거버넌스는 무역정책에 관한 다양한 의견 수렴 곤란, 글로벌 무역정보의 취약, 정책결정 과정의 혼선 등에서 비롯된 거버넌스일 것이므로, 정책의 정확성이나 효율성 등의 측면에서 현재의 시스템보다는 미흡할 수밖에 없다. 물론 과거 패러다임의 거버넌스는 거브먼트를 전체한 상태에서 논의하는 바이다.

우리나라의 무역구조는 물품무역 중심으로 편중되어 있으며, 이러한 구조의 개선이 크게 지연되고 있다. 이는 글로벌 환경변화에의 대응능력을 약화시킬 수 있으며, 무역의존도가 매우 높은 한국경제 특성 상 또다른 취약점이 될 수도 있다. 이에 서비스산업의 경쟁력 있는 발전을 통해 서비스무역 확대를 도모하기 위해서는 서비스 산업 및 무역 부문에 대한 거버넌스 시스템을 획기적으로 개선해야 할 필요성이 대두된다.

본 논문은 현실적으로 서비스무역의 중요성이 점증하고 있는 트렌드를 반영하여 한국서비스무역의 경쟁력 제고 등 발전적 차원의 대안을 모색하기 위하여 서비스무역에 관한 거버넌스를 체계적으로 분

석하고 리모델링 전략을 도출하는 데에 연구목적으로 둔다. 이로써 한국 서비스무역의 발전을 위한 정책적 효율성을 제고시켜 제조-서비스 부문간 불균형에 의한 무역정책적 리스크를 해소할 것으로 기대되며, 궁극적으로는 우리나라 서비스상품의 글로벌 경쟁력을 강화시켜 경제기반을 공고히 하는 데에 일조할 것이다. 본 연구의 방법은 서비스산업 및 무역 관련 법제도적 거버넌스 장치와 기 집행된 정책적 사례를 분석하여 발전적 대안을 모색하는 사회과학적 귀납법에 의존하여 수행한다.

II. 서비스무역 거버넌스의 배경연구

1. 서비스 부문의 거버넌스 필요성

이제 기업은 물론 모든 공공기관들이 경쟁의 마당을 글로벌 시장으로 확대하면서 거버넌스 자체의 대상범위를 글로벌 문제로 넓혀 인식하고 있다. 즉, 무역 내지 통상 부문의 거버넌스 문제가 관심의 대상이 되어야 할 당위성이 증폭되고 있다는 뜻이다. 이와 더불어 제조 중심의 정책 내지 전략의 관점도 판매 중심의 정책 내지 전략으로 그 포인트가 옮겨져야 할 것이며, 이에 무역 거버넌스 변화를 조망해 볼 필요성이 대두된다.

우리나라의 경우 서비스산업에 대한 각종 정책들이 이제 겨우 발진된 상태여서 서비스무역 거버넌스 문제를 고려하지 않은 채 상당 부분은 국내 문제에 국한된 서비스산업 발전전략으로 추진되고 있다. 다시 말해서 우리나라는 서비스무역에 대한 전략 그 자체가 부재한 실정이어서 이에 대한 거버넌스는 심각하게 고민해 본 경우가 많지 않았다는 뜻이다.

서비스무역 거버넌스에 대한 체계적 연구가 필요한 이유는 우선 이 부문의 거버넌스 분산이 초래하는 효율성 저하의 문제를 개선하는 일이 시급하기 때문이다. 즉, 현 시점에서 서비스무역 거버넌스를 등한시한다면 부처간 갈등 표출 현상이 가시화되거나 산업 및 무역정책에 소요되는 예산의 중복투자 등 낭비를 초래할 가능성이 매우 높다.

2008~9년 현재 우리나라는 의료관광서비스를 비롯 교육서비스, 금융서비스, IT 서비스 등 제 부문에서 거버넌스 부재로 인한 심각한 갈등 사례들을 적나라하게 표출하고 있다. 특히 공공재의 성격이 높은 서비스재화의 경우 상품성 내지 영리성 인정을 거부하는 이해관계자들의 견해 차이로 발전적 방향으로의 변화가 태국, 인도 등 선발 또는 후발 경쟁국들에 비해 매우 지연되고 있는 것이다.

뿐만 아니라 서비스무역 전문인력 양성을 게을리 할 경우 서비스무역에 고유한 거래적 특성으로 인하여 외국의 국제변호사들에게 서비스무역 업무영역을 송두리째 넘겨주게 될 위험성을 내포하고 있으므로 이 부문의 거버넌스 체계화는 시급한 상황이다. 왜냐 하면 서비스무역 거래 프로세스는 물품무역의 경우와는 달리 아직 대부분이 정형화되어 있지 못하므로 투자, 라이선스 거래 등의 경우처럼 국제

변호사들의 역할이 더욱 중요해지므로 우리나라 무역인력 양성의 기본적 프레임을 변모시킬 수 있기 때문이다.

서비스 부문은 시장개방이든 해외진출이든 국경이동거래든 불문하고 글로벌 경쟁력 제고가 시급하다. 물품무역의 경험에서 알 수 있듯이 고비용 무역으로는 글로벌 경쟁력을 기대할 수 없다. 거버넌스 부재는 무역의 효율성을 기대하기 곤란할뿐더러 산업피해, 소비자보호, 문화갈등 파생 등 경제사회적 질서를 유지하는 일도 어렵게 된다. 동시에 각종 서비스무역 관련 통계집계가 곤란하여 산업 및 무역 관련 정책이나 전략수립 집행까지도 신뢰를 기대할 수 없게 만들어 궁극적으로는 국가경쟁력 저하의 직접적 계기가 될 것이다.

한편 2008년 현 시점을 기준으로 볼 때 최근의 무역학 분야 연구동향은 전자무역, 서비스무역, FTA 연구 등 크게 3개 영역의 비중이 높아지고 있는 특징을 보이고 있다. 물론 이들 3개 영역의 연구들이 계량적 데이터를 근거로 우선순위를 매기거나 연구비중을 설명할 수는 없지만 일반적인 연구동향의 특징을 나름대로 설명하고 있다는 뜻이다.

그 첫 번째 동향은 전자상거래 부문에 대한 연구와 더불어 전자무역에 대한 연구관심이 매우 높아 졌다는 점이다. 1990년대 초반 EDI에서 시작된 무서류(paperless) 방식의 무역업무를 도입하여 변신과 발전을 거듭한 결과 현재의 전자무역 모습을 탄생시켰고, 전자무역허브(uTradeHub, uTH)를 지향하는 국가전략과 맞물려 전자무역에 대한 학문적 관심이 크게 높아졌다. 이제 글로벌 무역에 관계되는 모든 조직과 기업 및 인력은 국가 전자무역 허브전략에 능동적으로 참여해야 하고, 동시에 모든 업무적 프로세스를 재편해나갈 필요가 있다. 물론 전자무역이 가져오는 기업이익과 편의성 등으로 인하여 기존의 무역프로세스는 스스로의 힘에 의해 획기적으로 변모될 것인 바, 무역업무 관련 정책이나 전략을 비롯하여 무역학 학술적 차원의 변화도 동시에 촉발될 수밖에 없을 것으로 예견된다.

두 번째 동향은 서비스무역에 대한 연구가 활성화되고 있다는 점이다. 경제의 서비스화 이행과 더불어 WTO/DDA 서비스협상의 진행, 제조업 중심의 산업구조에서 탈피하여 국가경쟁력 창출을 위하여 요구되는 새로운 성장동력으로 인식하는 정책적 당위성 등을 복합적 원인으로 하여 서비스무역에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히 2008년 미국발 금융위기에서 촉발된 세계경제 침체로 말미암아 우리나라 역시 불황탈출의 돌파구로서 서비스산업을 인식하고 이 부문에 대한 정책개발 및 실천에 심혈을 기울이고 있다.

세 번째 동향은 FTA에 관련된 제반 연구를 거론하지 않을 수 없다. 2007년 4월 타결된 한미FTA를 계기로 무역학 부문은 물론 경제학을 포함한 사회과학 전 분야를 초월하여 연구대상 주제가 되었다. FTA에 관한 연구 열기는 동 협상이 지속될 것이므로 당분간 냉각될 우려는 거의 없어 보인다.

무역학 연구동향은 곧 무역중심의 경제사회적 트렌드에 대한 시대적 변화를 반영한다. 즉, 서비스무역 연구가 활성화되고 있음은 적어도 한국경제에 있어서도 서비스무역 관련 각 부문에 대한 문제의 발굴 내지 발전적 대안 모색의 필요성이 높아졌음을 의미한다. 서비스무역 거버넌스 연구 역시 이러한 연구동향을 반영하여 향후 우리나라 서비스무역의 발전방향을 모색하는 데에 일조할 것으로 보인다.

2. 선행연구 고찰

거버넌스는 정부의 의미 변화, 공적 업무의 수행방법 변화(Rhodes, 1997)¹⁾라는 기본적 개념을 담고 있으며, 기존의 정부(government)에 대한 보편적 개념이 공식적인 권위에 근거한 활동을 지칭한다면 거버넌스(governance)는 공유된 목적에 의해 일어나는 활동을 지칭한다. 또한 전통적 국가통치행위를 의미하는 거버넌스 개념과는 차별적인 뉴거버넌스 개념을 도입하여, 시장지향(market-oriented), 참여적(participative), 유연성(flexible), 탈규제적(deregulated) 등의 요소가 강조되기도 한다(Peters, 1996).

<표 1> 거버먼트와 거버넌스의 개념비교

통치(Government) 개념	부 문	자치/협치(Governance) 개념
○ 노젓기(rowing) 역할	역 할	○ 방향키(steering) 역할
○ 직접 해준(service)	기 능	○ 할 수 있도록 해준(empowering)
○ 직접적 공급	서 비 스 공 급	○ 경쟁 도입
○ 규칙중심	관 리	○ 임무중심
○ 투입중심	예 산	○ 성과지향적
○ 관료중심	사 고 의 중 심	○ 고객중심
○ 지출지향	성 과	○ 수익창출지향
○ 사후치료	목 표	○ 예측 및 예방
○ 집권적 계층제(명령 및 통제)	조 직 구 조	○ 참여와 팀워크(협의 및 네트워크)
○ 행정메커니즘	활 동 구 조	○ 시장메커니즘

자료 : 각종 자료에서 발췌 작성

이러한 거버넌스는 중앙정부, 지방정부, 정치적 사회적 단체, NGO, 민간조직 등의 다양한 구성원으로 이루어진 네트워크를 강조한다는 점을 특징으로 한다. 정책 입안 및 실천의 현장에서는 공공행정 서비스의 새로운 패러다임의 하나로 거버넌스(governance) 문제에 대한 논의가 활발하다(강황선, 2001; 문병기, 2001).

최근 들어 전통의 계층적 통제에 의한 일방적 ‘통치’(rule, government) 개념 대신 분권화·민영화·시장화 등을 골격으로 하는 ‘자치 또는 협치’(governance) 개념이 중시되고 있으며, “정부에서 거버넌스로”(from government to governance) 또는 “정부 없는 거버넌스”(governance without government) 등과 같은 구호적 변화와 더불어 사회 각 부문에서 국민을 동반자적 관계로 인식하는 정부 역할이 확산되고 있다(<표 1>의 개념비교 참조).

이와 같은 거버넌스 문제는 자유로운 시장원리를 강조하는 경제 기조 측면에서 심도있게 검토되어

1) Rhodes는 정부 의미의 변화, 공적 업무 수행방법의 변화를 거버넌스의 의미로 지칭하면서 공유된 목적에 의해 일어나는 활동 또는 정부와 사회간 상호작용의 새로운 형태로 이해하고 있다. 또한 최소국가(minimal state), 기업형 거버넌스(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회적 인공체계(socio-cybernetic system), 자기조직화 네트워크(self-organizing networks) 등 6가지의 거버넌스 유형으로 구분하고 있다.

야 할 필요가 있다. 그러나 서비스무역과 관련된 거버넌스 논의는 정부 또는 유관기관별로 극심하게 분산되어 있을 뿐만 아니라 거버넌스 이전의 문제로 돌아가 보더라도 법제도적 장치들을 관할하는 권능을 부여받고 있지 못함을 알 수 있다. 즉, 지금까지는 대외무역에 관한 일반법인 대외무역법을 관할하는 산업자원부(현 지식경제부)와 관세 및 외국환 업무를 관할하는 재정경제부(현 기획재정부) 중심으로 실행되어 왔으나, IT 서비스 관련 무역상품은 정보통신부(현재 지식경제부로 통합), 문화콘텐츠 관련 무역상품은 문화관광부(현 문화체육관광부), 의료관광서비스상품은 보건복지부(현 보건복지가족부)와 문광부 등이 무역업무를 직접 실행하는 부서로 자리잡고 있다. 이와 같이 무역 거버넌스의 부재 또는 분산이 가져오는 효과는 자칫 혼란과 비효율을 초래할 뿐으로, 특히 서비스무역의 경우는 그 정도가 더욱 격심할 것으로 보인다.

한편 글로벌 의제들에 대해 국가(정부)가 충분히 대응하지 않을 때를 대비하여 국제사회가 그 해결을 위한 각종 장치들을 마련해야 할 필요가 있다. 이것이 바로 글로벌 거버넌스(global governance)의 문제이며, ‘세계적 규모의 협동관리 또는 협치(공동통치)’로 세계질서를 유지하게 된다.²⁾ 또한 인터넷 거버넌스는 “인터넷 기술을 기반으로 이루어지는 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회구조의 총체적 관리 시스템 또는 지배구조”를 뜻한다. 이의 적용범위는 인터넷을 단순한 의사소통에서부터 넓게는 인터넷 기술을 바탕으로 한 정치, 경제, 사회, 문화 등 총체적 사회구조 및 질서 형성에까지 이른다.³⁾

이처럼 거버넌스 문제는 점차 그 영역을 확대하고 있으며, 글로벌 비즈니스 현장에서도 논의의 필요성이 높아지고 있다. 글로벌 활동을 수행하는 경제주체들은 서비스무역 거래와 관련하여 동 부문의 거버넌스 부재 내지 비효율로 인한 불확실성이 고조될 가능성이 크다. 이 때문에 우리나라 기업들이 정확한 서비스무역 실행전략을 수립하고 이를 효율적으로 집행하며 동시에 투명하고도 생산적인 거래기록들을 남길 수 있도록 도와주어야 할 필요가 있다. 따라서 서비스무역 거버넌스 분석 및 리모델링 노력이 적극적으로 강구되어야 하며, 체계적이고도 지속적인 개선방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

초기 단계의 거버넌스 연구는 주로 행정학 분야의 문제로 인식되어 왔다. 우리나라에서는 국정관리, 지방분권, 시민참여 등의 의제를 중심으로 거버넌스 연구가 진행되어 왔다. 그러나 거버넌스 이론의 본질적 연구 또는 행정학 내지 정치(경제)학적 관점의 선행연구 고찰과 서비스무역 연구에 관한 일반적인 고찰⁴⁾은 그 범위의 무한성으로 인하여 본 논문에서는 배제하기로 하며, 무역 및 서비스 부문의 거버넌스 관련 주요 연구를 중심으로 간략히 고찰해보기로 한다.⁵⁾

무역거버넌스에 대한 연구는 최근 정부당국의 통상업무 비중이 지속적으로 확대되고 있다는 점에서

2) 1992년 서독 브란트 총리의 발의로 설립된 「글로벌 거버넌스 위원회」의 활동이 그 기원이다. 1995년 보고서에서 “거버넌스란 정부(government)와는 달라서 글로벌 사회의 통치, 관리 및 운영, 자치의 뜻을 포함하고, 개인과 조직, 공사(公私)간 공통의 문제에 대처하는 다양한 방법의 총칭이다. 그 방법은 이해조정적 또는 협력적이다”라고 정의하고 있다. (출처 : 두산세계대백과)

3) 두산세계대백과 용어검색(<http://www.encyber.com>)

4) 김학민 외 2인(2008)의 논문을 참조.

5) 선행연구 분석에서 알 수 있듯이 서비스무역 부문의 거버넌스 연구는 말할 필요도 없이 무역 부문 자체의 거버넌스 연구가 매우 미흡한 편이다.

그 필요성이 인정된다. 이는 운송 및 통신 기술의 발전에 힘입어 물품 및 서비스의 글로벌 이동성이 증대되었다는 점과, 다른 한편으로 공공서비스의 정보화가 진행되면서 정부 및 지자체의 부서별 업무 영역이 붕괴됨으로써 과거 무관심 분야로 인식되는 통상업무가 관심분야로 변모된 결과이다.

최병일(2006)은 “효과적인 통상거버넌스는 개방친화적 통상인프라를 구축하고 효율적 통상정책 결정 및 운영체계를 정착시키는 방향으로 이루어져야 한다”고 주장하며, 1) 일부 편파적 반개방정서를 극복할 수 있는 통상진흥 공공교육 홍보 프로그램 운영, 2) 농업, 제조업, 서비스업에서 개방으로 인한 충격완화와 함께 구조조정을 촉진할 수 있는 종합적 무역조정지원제도 필요, 3) 무역위원회 심사기능 강화, 4) 기업지원형 통상인프라 구축 등이 요구된다고 하였다.

정영호(2006)는 보건의료부문의 거버넌스 조사분석을 통해 일반적으로 소유와 경영이 분리되어 있지 않은 의료기관의 경우 소유자에 의한 경영자의 감시 및 규율의 측면에서 본 거버넌스 인식이 부족하고 경영의 투명성, 사회적 책임성 등에 대한 고려가 미흡하므로, 보건의료 부문에 거버넌스 개념을 도입하여 제도 선진화를 도모할 것을 제안하고 있다.

이영석(2007)은 IT 서비스 부문의 거버넌스 강화를 통해 IT 서비스의 R&D 리스크 관리의 필요성과 실천방안을 제시하고 있다.

김새로나(2005)는 지방분권화 시대를 맞아 항만관리의 효율화 필요성을 제안하고 항만과 관련하여 지방정부 및 중앙정부 등 다양한 이해관계자들의 상호협력적이며 상생적 전략의 하나로 거버넌스 이론을 항만분야에 접목, 항만 거버넌스 구축을 통해 효율화 목적을 달성할 것을 주장하고 있다.

이의영(2006)은 국제무역환경 변화에 따른 정부조달무역정책의 거버넌스 연구에서 FTA 추진과 관련하여 정부조달무역 의제를 분석하고 중소기업의 정부조달시장 참여 적정성을 분석하였다. 최용록(2006) 및 이의영·최용록(Eui-Young Lee & Yong-Rok Choi, 2006)은 남북한 전자상거래 추진을 위한 거버넌스 구축의 필요성을 주장하고 있으며, 이용근·이충배·박경희(2006)는 전자상거래 부문의 거버넌스 연구를 통해 동북아 전자상거래 공동체 구성을 위한 동북아 e-거버넌스 구축 방안을 제시하고 있다.

III. 서비스무역 거버넌스의 현황 및 문제점

1. 거버넌스 현황분석

대한민국이 무역입국의 나라로 고착된 경제구조를 벗어나는 일은 좀처럼 쉬운 일이 아니다. 지금까지 그래왔듯이 무역 없이는 현재의 대한민국이 있을 수 없으며, 향후에도 이러한 명제는 바뀌어지지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 1964년 1억 달러 수출을 기록한 이후 1995년 1,000억 달러를 돌파하면서 수출기록을 갱신, 이제 왕복 무역규모 1조 달러 목표를 향해 전력 질주하고 있다. 우리나라 무역

의 목표는 수출 수입을 합산한 왕복규모 1조 달러가 아니라 수출 규모 1조 달러이며, 이를 중장기 비전으로 실천하지 않으면 안 될 운명의 국가이므로 매우 전략적으로 접근해야 할 필요가 있다.

수출 1조 달러 실현은 제조물품 중심의 기존 무역상품 포트폴리오만으로는 불가능할지도 모른다. 다시 말해서 제조물품 및 1차산품과 더불어 디지털 상품, 문화상품, 서비스상품 등 그 명칭과 형태를 불문하고 우리나라 수출상품의 포트폴리오를 새롭게 설계하여야 할 필요가 있다. 특히 그 동안 등한시되어 온 서비스상품은 WTO 출범과 더불어 서비스무역에 관한 보편적 무역규범인 GATS 규정이 마련됨으로써 거래 규모가 확대될 것이 명백하다. 이는 서비스무역의 국제질서를 새롭게 형성해나갈 기반을 마련해 둔 상황이므로 향후 세계 무역질서 재편에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다.

우리나라의 경우는 아직도 ‘무역’에 관한 논점의 잣대는 ‘물품무역’(유형재 중심의 무역)에 국한되어 있다. 즉, 디지털 시대의 진전과 맞물려 경제의 서비스화가 가속화되고 있음에도 서비스무역 시대에 대비한 체계적인 준비는 전반적으로 소홀한 편이다. 특히 서비스무역에 관련된 국내 입법체계 내지 제도적 장치를 마련하는 일에서는 모두 관심 밖의 일로 뒷전에 두고 있음에도 이러한 상황에서 문화상품을 수출하고 디지털 콘텐츠를 수출해야 한다는 목소리는 계속 높아지고 있는 것이 한국무역의 현실이다.

1) 서비스산업정책⁶⁾ 분석

서비스 부문은 그 범위가 매우 넓고 사회적 영향력이 크다는 산업적 특성을 가지고 있다. 클라크(C. Clark)의 산업분류에 따를 때 3차 산업의 범위는 세계경제의 발전과 더불어 지속적으로 확대되어 왔으며, 정보시대, 지식시대, 문화시대로 이행되면서 신규 서비스 부문이 속속 출현하고 있다. 이에 따라 한국표준산업분류는 국제표준산업분류 4차 개정안(ISIC Rev.4 Draft)을 반영하고 우리나라의 산업구조 특성을 반영한 분류 신설 및 통합 작업을 거쳐 제9차 개정안을 발표 시행하고 있다.⁷⁾

한국표준산업분류에 따른 우리나라의 서비스산업은 대분류 항목 산업기호 G항부터 T항에 이르는 12개 단위의 산업이다. 이는 일부 서비스적 특성을 가지고 있는 ‘전기, 가스, 증기 및 수도 사업(D)’, ‘하수·폐기물처리 원료재생 및 환경복원업(E)’, ‘건설업(F)’을 제외한 36개 중분류 항목에 해당한다(<표 2> 참조).

대분류 J항은 전 산업에 흩어져 있는 정보 및 커뮤니케이션 관련 서비스 산업, 즉 출판, 영상 및 오디오 기록물 제작·배급업, 방송업, 통신업, 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업을 하나로 묶어 분류하는 등 IT 산업의 제조업 영역과 서비스 영역을 구분하여 분류하고 있다. 특히 정보서비스업의 경우는 급변하는 인터넷 산업의 특성을 적절히 반영하기 위하여 데이터베이스 및 온라인 정보제공업을 포털 및 인터넷 정보매개서비스업으로 명칭을 바꾸는 등 새로운 개념을 도입하여

6) 본 논문에서는 서비스산업에 관한 산업생산이나 무역의 국내외적 통계분석은 생략하되, 거버넌스 이해에 필요한 서비스산업의 영역 및 정책적 실태에 국한하여 고찰하기로 한다.

7) 통계청 고시 제2007-53호(2007.12.28), 2008년 2월 1일 시행

분류하고 있다.⁸⁾ 이와 같은 분류에 따른 서비스산업의 정책 업무는 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부, 교육과학기술부, 보건복지가족부, 문화체육관광부, 행정안전부, 환경부, 법무부 등 거의 전 부서에 걸쳐 집행되는 것이 일반적이다.

〈표 2〉 한국표준산업분류상의 서비스산업 범위

대분류		중분류		소분류	세분류	세세분류
부 문	기호	수	항목 번호			
도매 및 소매업	G	3	45, 46, 47	20	58	164
운수업	H	4	49, 50, 51, 52	11	20	46
숙박 및 음식점업	I	2	55, 56	4	8	24
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	J	6	58, 59, 60, 61, 62, 63	11	25	42
금융 및 보험업	K	3	64, 65, 66	8	15	33
부동산업 및 임대업	L	2	68, 69	6	13	21
전문, 과학 및 기술서비스업	M	4	70, 71, 72, 73	13	19	50
사업시설관리 및 사업지원서비스업	N	2	74, 75	7	13	21
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	O	1	84	5	8	25
교육서비스업	P	1	85	7	16	29
보건업 및 사회복지 서비스업	Q	2	86, 87	6	9	21
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	R	2	90, 91	4	17	43
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	S	3	94, 95, 96	8	18	43
달리 분류되지 않은 자가소비 서비스	T	1	(재화부문과 합산)	1	1	2

주 : 통계청 고시 제2007-53호(2007.12.28)에서 발췌 작성하였으며, 2008년 2월 1일부터 시행되었음.

한편 우리나라 서비스무역이 물품무역에 비해 상대적으로 취약한 원인의 하나는 경제주체들로 하여금 서비스상품을 체계적이고도 효율적으로 수출할 수 있도록 정책적 지원과 관리 및 실행을 뒷받침할 수 있는 법제도적 근거와 장치를 충분히 마련하지 못한 데에서 찾을 수 있다. 특히 서비스상품의 수출과 수입을 아직도 무역의 범주에 산입하지도 않은 채 정부 각 부처별로 분산되어 서비스무역에 관한 정책 시스템을 가동하고 있다(<표 3> 참조).

8) 통계청, 「한국표준산업분류」 제9차 개정안, 2007. 12. 28.

〈표 3〉 서비스산업 정책 관련 부서

정부부처	대표적 주관 서비스	거버넌스 관련 사항(법령명은 약칭으로 표시)
기획재정부	금융서비스, 회계서비스 등	○ 소관법령 수 : 68개 법률, 86개 대통령령, 4개 총리령, 88개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 외국환거래법, 각종 세법 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 금융서비스해외진출협의회
지식경제부	지식서비스, IT 서비스, 유통서비스, 디자인, 이터닝서비스, 기술이전 등	○ 소관법령 수 : 97개 법률, 102개 대통령령, 96개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 대외무역법, 무역거래기반조성법, 유통산업발전법, 가맹사업진흥법, 전자거래법, 전자무역촉진법, 산업발전법, 소프트웨어산업진흥법, 산업기술 관련법안, 이터닝산업발전법 등 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 이터닝해외진출협의회, 디자인산업해외진출협의회, 지식서비스산업협의회 등
문화체육관광부	관광서비스, 의료관광서비스, 문화예술, 게임, 영상, 음악, 온라인 콘텐츠, 저작권, 컴퓨터프로그램, 스포츠 등	○ 소관법령 수 : 42개 법률, 54개 대통령령, 35개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 문화산업진흥기본법, 문화예술진흥법, 관광기본법, 관광진흥법, 온라인 디지털콘텐츠산업발전법, 저작권법, 게임·영상·음악·스포츠 등 관련법 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 콘텐츠코리아추진위, 콘텐츠진흥원
보건복지가족부	의료서비스, 의료관광서비스 등	○ 소관법령 수 : 89개 법률, 94개 대통령령, 108개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 보건의료기본법, 보건의료기술진흥법, 식품안전기본법, 의료법 등 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 코리아의료관광협회
교육과학기술부	교육서비스(유학, 연수 포함), 과학기술 등	○ 소관법령 수 : 91개 법률, 125개 대통령령, 94개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 교육기본법, 과학기술기본법, 기초과학연구진흥법, 인적자원개발기본법, 자격기본법 등 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 한국국제협력단(KOICA)
국토해양부	물류서비스, 운수서비스, 해외건설 등	○ 소관법령 수 : 135개 법률, 152개 대통령령, 167개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 물류정책기본법, 항공운송사업진흥법, 항만운송사업법, 해운법, 해외건설촉진법 등 ○ 서비스무역 관련 유관기관(예시) : 해외건설협회
법무부	법률서비스	○ 소관법령 수 : 126개 법률, 85개 대통령령, 68개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 변호사법, 국제사법 등
노동부	서비스인력의 국가간 이동(노동력 수출입) 등	○ 소관법령 수 : 39개 법률, 42개 대통령령, 39개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 근로기준법, 국가기술자격법, 고용보험법 등
환경부	환경서비스(환경기술) 등	○ 소관법령 수 : 43개 법률, 49개 대통령령, 44개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 지속가능발전기본법, 환경보건법, 환경정책기본법 등
외교통상부	WTO협정 이행, 인력이동, 국제교류 등	○ 소관법령 수 : 22개 법률, 22개 대통령령, 24개 부령 ○ 주요 관련 법안 : 여권법, WTO이행특별법 등

자료 : 법제처(<http://www.law.go.kr>)의 관련 법률을 분석하여 작성

관광서비스의 경우 「관광기본법」(법률 제8741호)과 「관광진흥법」(법률 제9097호)이 있으며, 「관광진흥개발기금법」(법률 제9469호) 등이 별도의 법률로 시행되고 있다. 문화산업 내지 문화예술의 경우는 「문화산업진흥기본법」(법률 제9424호)과 「문화예술교육지원법」(법률 제8852호), 그리고 「문화예술진흥법」(법률 제8852호)이 독립적으로 시행되고 있다. 문화산업 가운데 A/V 산업과 이 부문의 디지털 서비스와

관련된 영역은 「영상진흥기본법」(법률 제8744호)과 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(법률 제9676호), 그리고 「음악산업진흥에 관한 법률」(법률 제9493호), 「온라인 디지털콘텐츠산업발전법」(법률 제9424호) 등이 상호 복합적으로 관계하면서 문화관련 산업의 정책을 집행하고 있다. 물론 법안 각각의 목적이 달리 규정되어 있다 하더라도 거버넌스의 효율성 측면에서 본다면 산업 각 부문별로 기본법과 진흥법을 별도로 운영할 필요성이 있는지는 의문의 여지가 많다.⁹⁾

의료서비스의 경우 영리병원의 허용문제, 의료인의 자격·면허와 해외인력의 활용, 국내 의료인력의 해외진출, 의료영상촬영물의 판독과 진료기록부의 해석에 대한 국가간 교류, 외국인환자의 등록 및 의료급여 등의 업무는 현행 의료법으로 포괄할 수 있는 여지가 많지 않다. 즉, 의료서비스의 무역과 관련된 거버넌스 자체를 확인할 수 없는 실정이며, 경쟁국들의 의료(관광)서비스를 주요 성장동력으로 육성하려는 전략에 적극적으로 대응하지 않으면 안 될 것이다.¹⁰⁾ 이에 부응하여 우리나라 보건의료산업을 대한민국 대표 브랜드로 육성하기 위한 전략의 하나로 「보건의료산업육성법안」이 제출된 바 있다. 이 법안에 따르면 국무총리실 산하에 ‘보건의료산업진흥위원회’를 설치하여 보건의료산업의 국제경쟁력을 제고하고 국제협력·해외시장개척 및 의료관광의 활성화 등을 지원하는 사업을 정부(보건복지가족부)가 수행하도록 정하고 있다.¹¹⁾

서비스산업 관련 정책은 2008년 새 정부 출범 이후 적극적으로 전개되고 있다. 2008년 미국발 금융위기로 인한 세계경제 침체에서 우리나라도 예외 없이 실업증가, 마이너스 성장시대 진입, 산업의 동력상실 등 경제위기에 직면해 있다. 이러한 불황 타개책의 주요 수단으로 서비스산업 육성방안이 대두되었고 그 결과 종합대책이 속속 발표되고 있는 바, 3단계에 걸친 서비스산업 선진화 방안(Service-PROGRESS I, II, III)이 그것이다(<표 4> 참조). 이들 전략에 대한 실효성 여부를 판단하기에는 시기상조이므로 현 시점에서는 발전전략들이 성공적으로 추진될 수 있도록 역량을 결집시켜 나가는 일이 급선무임을 강조할 뿐이다.

이와 같이 우리나라 서비스산업에 관한 법률적 관점의 거버넌스를 분석해 본 결과 업무분장된 산업의 범위를 획정하여 진흥정책의 근거와 이를 추진할 심의·발전 위원회 설치운영의 근거는 공통적으로 마련되어 있으나, 관련 서비스의 무역거래(해외진출입)를 위한 근거조항은 아예 없거나 초보적인 내용으로 명시되어 있음을 알 수 있다. 즉, 각 산업별 서비스무역의 법률적 장치(거버넌스)가 매우 미흡한 단계에 있으며, 서비스산업의 진흥을 위한 근거조항을 서비스무역의 단계까지 확대 규정할 필요성이 대두되는 것이다.

9) 예로써 관광기본법과 관광진흥법의 목적을 보면 두 법이 독립적으로 존재할 이유가 있는지 의문이 든다.

관광기본법 제1조 (목적) : “이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.”

관광진흥법 제1조 (목적) : “이 법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성하여 관광 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”

10) 이와 관련하여 보건의료기본법 제50조 (국제협력 등) “국가 및 지방자치단체는 외국정부 및 국제기구 등과의 협력을 통하여 보건의료정보 및 보건의료에 관한 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 보건의료의 발전을 위한 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다.”는 조항은 보건의료서비스의 해외진출과 관련한 최소한의 근거규정을 정하고 있는 편이다.

11) 2009년 3월 임두성 의원 등 국회의원 10명의 발의로 제출되어 있다.

〈표 4〉 주요 서비스산업 정책(요약)

추진일자	대책의 명칭	주요 골자
2001.09	서비스산업 활성화 대책	○ 비즈니스 서비스 및 서비스수출 활성화 대책 ○ 서비스산업의 중소기업 범위 확대조정
2002.06	비즈니스 서비스산업 경쟁력 강화전략	○ 비즈니스 서비스산업 발전비전 및 정책방향 ○ 비즈니스 서비스산업에 대한 외국인투자확대, 시장수요 창출, 산업의 고부가가치화
2002.08	지식서비스 수출활성화 대책	○ 지식서비스 수출 촉진을 통해 지식기반 경제로의 도약 도모
2004.06	서비스수출 증대대책	○ 상품수출에 준하는 수출지원제도 확충 ○ 서비스수출 지원 인프라 확충
2006.12	서비스산업 경쟁력 강화 종합대책	○ 서비스산업 경영환경 개선 ○ 유망서비스업의 산업적 육성 ○ 서비스수지 적자유발 분야 경쟁력 강화
2007.07	제2단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책	○ 관광레저 분야 해외소비의 국내전환 촉진 ○ 서비스산업 생산성 제고, 경영환경개선
2008.04	서비스산업 선진화 방안 : Service-PROGRESS I	○ 서비스수지 개선 목표로 관광, 의료관광, 유학연수, 지식기반 서비스 등의 적자 개선방안 수립 ○ 단기(17개), 중기(57개), 장기(19개) 등 93개 과제선정
2008.09	서비스산업 선진화 방안 : Service-PROGRESS II	○ 방송·통신 등 경쟁을 저해하는 규제 혁신 ○ 서비스산업 혁신 신규 제도 도입, 전문자격사 제도 선진화
2009.01	서비스산업 선진화 방안 : Service-PROGRESS III	○ 서비스산업의 맞춤형 인재 양성, 직업훈련 확대 ○ 서비스산업의 R&D 활성화

자료 : 각 정책자료에서 발췌 작성

2) 서비스무역 법규범 현황

대외무역법은 우리나라 대외무역에 관한 기본법으로서 대외 무역을 진흥하고 공정한 거래 질서를 확립하여 국제수지의 균형과 통상의 확대를 도모함으로써 국민경제를 발전시키는 데 이바지함을 목적으로 하고 있다. 우리나라의 무역에 관한 문제는 적어도 대외무역법에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있으며, 관계 행정기관의 장은 물품 등의 수출 또는 수입을 제한하는 법령이나 훈령·고시 등을 제정하거나 개정하려면 미리 지식경제부장관과 협의하도록 규정하고 있다. 이 경우 지식경제부장관은 관계 행정기관의 장에게 그 수출·수입요령의 조정을 요청할 수 있다.¹²⁾

우리나라의 서비스수출에 관한 법률적 도입은 2003년 대외무역법시행령 개정 당시 지식서비스 범위를 수용한 것이 최초이다.¹³⁾ 이후 2006년 3월 운수서비스 및 관광서비스 관련 조항을 대외무역법에 도

12) 대외무역법 제6조 (무역에 관한 법령 등의 협의 등)

13) 서비스수출에 대한 관심이 제고됨에 따라 당시 산업자원부(현 지식경제부)에서는 민관학연 TF팀을 가동하여 서비스 수출 지원을 위한 법률적 근거를 마련한다는 차원에서 관련 조항을 대외무역법령에 도입하였다. 동 조항은 지식기반

입하여 무역의 대상인 ‘물품’의 범위에 ‘대통령령이 정하는 용역’을 포함함으로써 서비스무역의 포괄범위를 확대하였다.¹⁴⁾ 이처럼 서비스무역의 법률적 근거를 가시화시키는 노력에도 불구하고 서비스무역에 관련되는 산업에는 복잡한 이해관계 당사자들의 사정으로 말미암아 매우 부진한 상태로 진척되는 등 급변하는 글로벌 비즈니스 현장의 역동성을 즉각적으로 반영하지 못하고 있는 것이다.

※ 「대외무역법시행령」 제3조 및 제4조의 규정
제3조 (용역의 범위) 「대외무역법」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호 나목에서 "대통령령으로 정하는 용역"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용역을 말한다. <개정 2008.2.29> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업종의 사업을 영위하는 자가 제공하는 용역 <ul style="list-style-type: none"> 가. 경영상담업 나. 법무 관련 서비스업 다. 회계 및 세무 관련 서비스업 라. 엔지니어링 서비스업 마. 디자인 바. 컴퓨터시스템 설계 및 자문업 사. 「문화산업진흥기본법」 제2조 제1호에 따른 문화산업에 해당하는 업종 아. 운수업 자. 「관광진흥법」 제3조 제1항에 따른 관광사업(이하 "관광사업"이라 한다)에 해당하는 업종 차. 그 밖에 지식기반용역 등 수출유망산업으로서 지식경제부장관이 정하여 고시하는 업종 2. 국내의 법령 또는 대한민국이 당사자인 조약에 따라 보호되는 특허권·실용신안권·디자인권·상표권·저작권·저작인접권·프로그램저작권·반도체집적회로의 배치설계권의 양도(讓渡), 전용실시권(專用實施權)의 설정 또는 통상실시권(通常實施權)의 허락
제4조 (전자적 형태의 무체물) 법 제2조 제1호 다목에서 "대통령령으로 정하는 전자적 형태의 무체물"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <개정 2008.2.29> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「소프트웨어산업진흥법」 제2조 제1호에 따른 소프트웨어 2. 부호·문자·음성·음향·이미지·영상 등을 디지털 방식으로 제작하거나 처리한 자료 또는 정보 등으로서 지식경제부장관이 정하여 고시하는 것 3. 제1호와 제2호의 집합체와 그 밖에 이와 유사한 전자적 형태의 무체물로서 지식경제부장관이 정하여 고시하는 것

문화산업에 관련된 서비스 부문의 발전은 「문화산업진흥기본법」에 근거를 두고 있다. 문화산업의 서비스무역 문제는 동 법 제20조 및 제31조의 규정에, 그리고 디지털 콘텐츠의 서비스무역에 관한 규정은 「온라인 디지털콘텐츠 발전법」 제12조에서 법적 근거를 찾을 수 있다. 「문화산업진흥기본법」 제31조는 ‘한국콘텐츠진흥원’의 설립에 관한 규정을 두고 있다. 그 동안 유사한 업무들이 중복되어 지원되던 문화콘텐츠 관련 업무를 다수의 콘텐츠 진흥 관련기관을 하나로 통합함으로써 문화산업에 대하여 체계적이고 효율적인 지원이 가능하게 할 필요성이 제기됨에 따라 한국문화콘텐츠진흥원, 한국게임산

서비스에 국한된 것으로서 결과적으로 볼 때 불완전한 기틀을 준비한 평을 받기도 하였다. (대외무역법 제2조 제1호, 제15차 개정, 2003. 9. 29 / 대외무역법시행령 제2조의2 신설, 제21차 개정, 2003. 12. 30)

14) 대외무역법 제2조(정의) 제1호 나목(2007. 4. 11 법령 전면정비)

업진흥원, 한국방송영상산업진흥원을 통합, 한국콘텐츠진흥원을 신규 설립하게 되었다.

한편 「온라인 디지털콘텐츠산업발전법」의 경우 2012년 콘텐츠 5대 강국 진입과 국가경제의 신성장 동력으로 콘텐츠산업을 육성하기 위해 동 법을 「콘텐츠산업진흥법」으로 전면 개정할 것으로 입법예고된 바 있다.¹⁵⁾ 동 법안에 따르면 국무총리 소속의 ‘온라인디지털콘텐츠산업발전위원회’를 대통령 소속의 ‘콘텐츠산업진흥위원회’로 변경하여 범정부적 차원의 콘텐츠산업 진흥추진 체계 마련, 콘텐츠산업 기반조성 및 콘텐츠 유통합리화 촉진, 콘텐츠 진흥기관 통합, 콘텐츠 분야 기술개발 촉진 및 재원확대 등을 통해 콘텐츠산업 진흥을 위한 법적인 기반을 마련함으로써 콘텐츠산업의 글로벌 경쟁력을 확보한다는 점을 주요 골자로 담고 있다.

※ 「문화산업진흥기본법」 제20조 및 제31조
제20조 (국제교류 및 해외시장 진출 지원) ① 정부는 문화상품의 수출경쟁력을 촉진하고 해외시장 진출을 활성화하기 위하여 외국과의 공동제작, 방송·인터넷 등을 통한 해외마케팅·홍보활동, 외국인의 투자 유치, 국제영상제·전본시장 참여 및 국내 유치, 수출 관련 협력체계의 구축 등의 사업을 지원할 수 있다. ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 사업을 효율적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기관 또는 단체에 이를 위탁하거나 대행하게 할 수 있으며 이에 필요한 비용을 보조할 수 있다. [전문개정 2009.2.6]
제31조 (한국콘텐츠진흥원의 설립) ① 정부는 문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 한국콘텐츠진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다.(중략) ④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.(중략) 5. 문화산업발전을 위한 제작·유통활성화 6. 문화산업의 창업, 경영지원 및 해외진출 지원(후략)
※ 「온라인 디지털콘텐츠산업발전법」 제12조
제12조 (국제협력 및 해외진출 촉진) ① 정부는 온라인콘텐츠산업의 국제협력 및 해외시장 진출을 촉진하기 위하여 온라인콘텐츠 관련 기술 및 인력의 국제교류·국제표준화 활동 또는 국제공동연구개발 등에 관한 사업을 지원할 수 있다. ② 문화체육관광부장관은 대통령령이 정하는 온라인콘텐츠 관련 기관 또는 단체로 하여금 제1항의 사업을 수행하게 할 수 있으며, 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다. <개정 2008.2.29>

동 법안에 따라 콘텐츠의 해외마케팅 및 홍보활동 지원, 외국인의 투자유치 등 콘텐츠산업의 국제협력 및 해외진출 지원을 위한 법적 근거를 마련하고, 또한 정부가 콘텐츠산업 진흥·발전을 효율적으로 지원할 수 있도록 ‘한국콘텐츠진흥원’을 설립할 것으로 계획되어 있었다. 그러나 한국콘텐츠진흥원 설

15) 2008년 10월 31일 문화체육관광부 공고 제2008-86호

립 등 동 법안의 주요 사항은 「문화산업진흥기본법」에 반영되어 개정이 이루어졌다.

이처럼 관련 법령들은 모두 해당 서비스 부문의 산업발전 내지 진흥을 위한 기반구축(인력양성 등) 과 정책적 지원업무, 유관기관의 설치 및 운영에 관한 필요사항을 담고 있을 뿐 각 서비스 부문의 글로벌화를 위한 법률적 뒷받침 노력은 대부분 간과하고 있다는 점이 문제점으로 대두되고 있다.

3) 글로벌 규범

서비스무역에 관한 글로벌 규범의 대표는 WTO/GATS 협정이라 할 수 있다. 1986년 9월 개시된 UR 협상 출범시 선진국들의 강력한 주장으로 서비스 무역자유화 문제를 협의키로 합의됨에 따라 다자간 서비스무역협상이 진행되었으며, 서비스무역의 특수성을 감안, GATT 규정과는 별도로 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)을 체결하기에 이르렀다. 즉, 물품무역의 경우 거래대상 물품만이 국경을 이동하지만, 서비스무역에 있어서는 경우에 따라 서비스상품 자체뿐만 아니라 서비스 공급자 또는 서비스 수요자까지 국경을 이동하는 거래방식을 가지고 있기 때문이다. UR 협상 이전까지 존재하던 서비스 관련 글로벌 규범의 하나인 OECD 코드(자본자유화 코드 및 정기간 운항 코드)는 WTO 다자간 규범에 통합된 바, GATS 규범이 명실상부한 서비스무역 글로벌 규범의 지위를 유지하고 있는 것이다. 물론 FTA 협정에서 정하고 있는 서비스무역 관련 규범들은 동 FTA 협상의 결과가 정하는 바에 따른다.

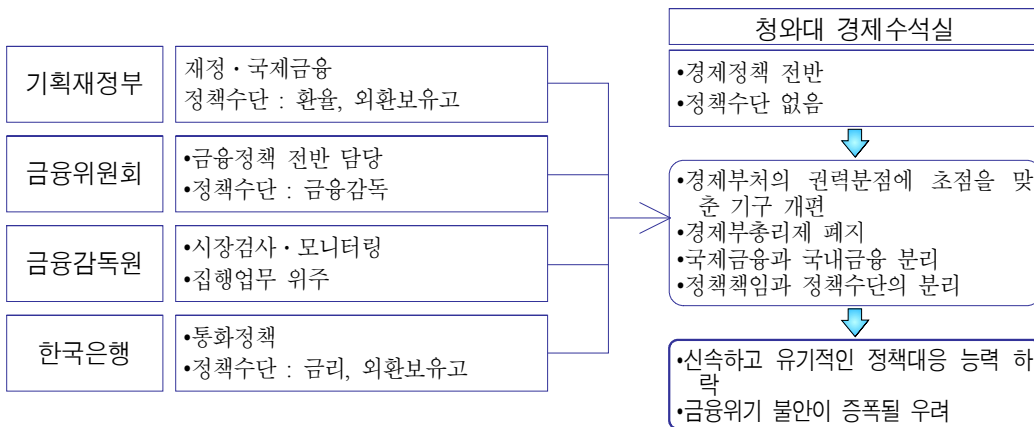
2. 서비스무역 거버넌스의 문제점

서비스무역 거버넌스 부재 내지 분산에 따른 문제는 우선 경제주체들의 서비스무역 거래에 따른 혼란 초래 및 비효율 증가의 요인으로 작용할 우려가 높다는 점이다. 글로벌 무역 거래는 소정의 절차적 요건을 충족시키면서 실행되는 비즈니스 활동이므로 이에 대한 명시적인 준거기록을 요구한다. 따라서 서비스무역을 규율하는 절차적 규범이나 정형화된 준거모델이 부재할 경우 또는 이들 요소들이 상호 모순적으로 충돌할 경우에는 서비스무역 거래자체를 존립할 수 없게 만들지도 모른다.

거버넌스 부재로 말미암아 서비스상품에 대한 인식수준을 개선하는 일이 지연될 수 있고, 서비스상품의 글로벌 이동성 제고노력을 저해함으로써 서비스상품이 국내소비재 단계에 머물도록 만들어 서비스수출 감소는 물론 글로벌 경쟁력 제고를 곤란하게 만든다. 뿐만 아니라 서비스무역 전략 수립 및 정책 집행의 일관성을 상실하게 되어 WTO/DDA 서비스무역 협상 및 FTA 서비스협상 등에서 국가적 협상력 약화 요인의 하나로 작용할 우려가 높다. 결국 서비스산업의 고도화를 통한 경제발전 모델을 무역이익으로 연결시키지 못함으로써 장기적으로는 실업증가, 산업침체, 경기하강을 연속적 반복적으로 유발함으로써 국가 경제비전을 실천하는 데에 족쇄역할을 할 가능성도 배제할 수 없다. 우리나라 서비스 부문에 대한 거버넌스 문제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 서비스무역 거버넌스 인식 자체가 상당 부분 부재한 상태이며 이로 인하여 서비스 부문의 체계적 정책집행을 곤란하게 만든다는 점이다. 지식서비스의 경우 관련 법률마다 각기 다른 개념으로 지식서비스를 정의하고 있고, 또한 지식서비스의 범위 역시 각기 다르게 설정하고 있다. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」 제6조에서는 “지식산업”이란 ‘창의적 정신활동에 의하여 고부가가치의 지식서비스를 창출하는 산업’으로서 연구개발업, 건축기술 및 엔지니어링 서비스업, 과학 및 기술서비스업, 광고물작성업, 영화 및 비디오 제작업, 오디오 기록매체 제작업, 전문디자인업을 그 범주로 정하고 있다. 그러나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조의2에서 규정하는 “지식기반산업”은 ‘정보과학기술 등 집약도가 높은 지식을 활용하여 고부가가치를 창출하는 사업’으로서 엔지니어링사업, 소프트웨어사업, 정보화관련사업, 산업디자인관련사업, 문화산업, 온라인디지털콘텐츠산업, 학술연구용역 등을 그 범주로 정하고 있다. 지식경제부는 지식서비스산업을 ‘제조업과 관련한 서비스업’으로 정의하고 있다.¹⁶⁾ 이와 같은 거버넌스 통일화 미흡은 서비스산업의 체계적 발전을 위한 정책 구상을 곤란하게 만들어 경쟁력 저하로 연결될 것이므로 제도의 실효성을 높일 수 있는 장치가 요구된다.

둘째, 금융서비스 사례의 경우에서 알 수 있듯이 전문화를 이유로 거버넌스가 지나치게 분리 분산된 경우 효율성 저하로 연결된다는 점이다. 우리나라의 금융서비스는 국내금융 부문과 국제금융 부문이 지나치게 분리되어 있어서 위기관리능력을 저하시키는 물론, 부처간 이견노출 심화와 더불어 정보공유의 병목현상을 보임으로써 사실상 거버넌스 기능을 마비시킨 사례를 경험하였다. 결국 서비스 부문의 거버넌스는 분야별 전문성 강화라는 요인도 배제할 수 없으며, 동시에 관리 및 지원 정책의 효율성을 고려해야 할 당위성을 안고 있다([그림 1] 참조).



자료 : 「매일경제」, “세계금융시장 대혼란 : 금융정책 컨트롤 타워가 없다”(매경 기획시리즈), 2008. 10. 6.

[그림 1] 금융서비스 거버넌스의 문제점

16) 「지식경제부와 그 소속기관의 직제에 관한 규정」 제11조 제3항 제15호.

셋째, 부처간 거버넌스 영역구분이 불명확하다는 문제점과 더불어, 서비스 부문의 신영역 출현에 대한 대처능력 미흡으로 갈등 표출 및 중복투자에 따른 예산낭비의 현상이 노출되고 있다. 최근 신성장 동력산업 정책에 서비스산업의 주요 영역들이 포함되자 부처간 정책의 주도권 싸움이 가시화되고 있다. 의료관광서비스의 경우 문화체육관광부와 보건복지가족부의 갈등에 더하여 기획재정부까지 개입하여 정책 결정을 혼란스럽게 만들고 있다. 여기에 더하여 전국의 광역지자체들은 앞을 다투어 의료관광 서비스산업의 메카임을 홍보하고 있다. 탄소배출권 거래와 관련된 환경서비스의 경우 역시 환경부와 지식경제부 등이 갈등을 보이고 있다(<표 5> 및 <표 6> 참조).

<표 5> 부문별 서비스무역 거버넌스 갈등 사례

서비스수출상품	주무부서	유관부서 및 기관, 갈등 사례
의료산업수출, 의료관광, 병원영리법인 허용	보건복지가족부	문화체육관광부, 지식경제부 등
한식품의 세계화	농림수산식품부	한류문제, 지자체간 갈등
IT 서비스	지식경제부	(구)정통부와 통합
방송서비스, 통신서비스	문화체육관광부	지식경제부, 방송위원회 등
문화콘텐츠, 한류수출	문화체육관광부	디지털상품, IT결합
금융서비스	기획재정부	한국은행, 금융위원회 등
탄소배출권 거래	지식경제부	환경부(주무부서 불분명)
중국유학생(인바운드)	교육과학기술부	노동부, 산업인력문제, 비자발급

<표 6> 의료관광 부문의 지자체 중복투자 사례

지자체	의료관광 추진 업무
서울	‘의료관광복합단지’ 민자 유치 추진
경기	안산 선감도에 ‘의료관광복합단지’ 추진
인천	경제자유구역 내에 ‘용유·무의’ 관광단지 조성
부산	(사)부산권의료산업협의회, ‘부산을 아시아 의료관광 중심지로’
경남	부산-울산-경남 「첨단의료복합단지」 추진
대구	‘메디시티 대구’ 추진
경북	‘한방의료관광 클러스터’ 육성전략
광주	‘광주관광’ 특화상품 개발, 의료관광 홍보사절단 위촉
제주	국제자유도시 내에 ‘의료관광단지’ 추진
충북	제천시 : ‘대한의료관광협회’와 의료관광 관련 양해각서(MOU) 체결
강원	기획재정부에 ‘의료융합산업’-‘의료관광산업’ 프로젝트 제시

결국 우리나라 서비스 부문의 거버넌스는 과도한 분산 시스템, 무역거버닝 기능 취약, 애매모호한 접촉창구(contact point)와 업무영역 불명확 등으로 그 문제점들을 요약할 수 있다. 특히 지식서비스 발전전략에 기인하여 정부 각 부서마다 지식서비스팀을 설치하여 가동하고 있으나 분장업무에 대한 정체성 상실 등으로 실효성이 의문시되고 있는 상태이다. 이는 ‘지식서비스’와 ‘서비스무역’은 본질적으로 다르다는 점을 혼동한 데에서 기인된 결과로 분석된다.

이와 같이 서비스 부문의 거버넌스 부재, 분리 분산, 모호한 영역 구분 등의 문제는 서비스재의 상업성, 상품성 내지 무역성에 대한 인식도를 저하시킴으로써 궁극적으로는 산업발전을 지연시키고 아울러 무역활성화를 저해하게 된다. 따라서 서비스 부문에 대한 거버넌스 문제는 분산과 통합의 장단점을 면밀히 분석한 후 산업발전과 무역활성화를 통한 서비스상품의 글로벌 경쟁력 제고를 최종목표로 리모델링되어야 할 것이다.

IV. 서비스무역 거버넌스의 리모델링 방안

앞에서 분석한 바대로 우리나라의 서비스무역을 규율하는 명시적인 법률은 대외무역법이 유일하며, 무역거래의 객체로서 ‘용역의 범위’를 정하는 최소한의 규정을 두고 있을 뿐이다. 이를 관점을 달리하여 살펴본다면 서비스무역에 관한 거버넌스는 아예 존재하지 않거나 존재하더라도 지나치게 분산되거나 중복되어 있으며, 통일화된 법제도적 시스템을 갖추지 못한 채 정책의 실효성을 기대할 수 없게 되어 있다.

특히 대외무역법을 관장하고 있는 지식경제부의 서비스 부문에 대한 거버넌스는 지식서비스에 국한하고 있어서 국가 전체적 차원의 서비스수출지원 기능 강화 및 관련 정책의 효율적 운용을 기대하기 곤란한 실정이다. 뿐만 아니라 현행 거버넌스 시스템으로는 서비스상품별로 기능이 분산됨으로써 서비스수출 현장에서의 전문성을 발휘하는 일 역시 곤란하게 되며, 아무리 WTO/GATS 규정에 일임한다 하더라도 이 부문에 대한 거버넌스가 없다면 서비스무역상품의 발굴 → 서비스산업 발전 → 서비스무역 활성화 → 글로벌 경쟁력 제고로 연결되는 가치체인의 성과를 기대할 수 없다.

2008년 새 정부 출범 이후 서비스산업을 미래 성장동력으로 인식한 각종 정책들이 발표되고 있는 상태이므로 현 시점에서 서비스 부문에 대한 거버넌스 체계를 리모델링하지 않는다면 조만간 더욱 격심한 혼란과 불편이 야기되어 자칫 정책실패로 연결될 가능성이 높다. 현 시스템으로는 서비스무역 현황을 가늠할 수 있는 지표조차도 개발·활용할 수 없어서 서비스 산업 및 무역에 관한 정책 내지 전략의 수립·실천을 제약함은 물론, 학술자원의 축적 및 성과제고 지연요인으로 작용하여 서비스무역 발전을 저해하게 된다.

부문별로 볼 때 거버넌스 자체가 없거나 분산 내지 중복, 최소규정 등으로 거버넌스의 체계성을 갖추지 못한 현실을 정비하는 일은 서비스무역이 글로벌 경쟁의 핵심요소로 부각되는 속도에 비추어 볼 때 시급히 해결해야 할 과제임이 분명하다. 서비스무역 부문의 거버넌스 리모델링 전략은 거버넌스 프

로세스를 재편하는 일과 거버넌스에 영향을 미치는 실천과제를 점검하는 일로 구분하여 접근하는 방안이 바람직할 것이다. 그러나 본 논문에서는 분석범위의 지나친 확대를 감안하여 주요 사항 중심으로 리모델링 전략을 살펴보기로 한다.

1. 거버넌스 프로세스의 재설계

1) 서비스무역 거버넌스의 목표정립

서비스무역에 관한 거버넌스 정립은 기존 논의가 거의 없는 상태에서 출발하는 문제이다. 더욱이 서비스무역은 물품무역의 경우처럼 거래모델이 정형화되어 있지 못하므로 매 거래마다 그때의 상황에 맞추어 프로세스가 진행되는 특성을 보이고 있다. 가령 서비스무역 문제는 서비스시장 개방의 문제로만 인식되거나 서비스상품의 불가시성으로 인하여 정책적 우선순위에서 후순위에 놓이는 현상 또는 제조업의 대안 내지 보완적 수단으로 자리매김하는 현실은 모두 거버넌스 부재에서 야기되는 결과들이다. 이를 역으로 해석하면 서비스무역 거버넌스는 초기단계이므로 보다 체계적으로 정립할 수 있는 문제로 확산할 수 있으며, 거버넌스 목표의 명확한 설정 등 프로세스 측면에서 검토해야 할 사항들이 있다.

〈표 7〉 서비스무역 거버넌스의 목표와 주요 영역

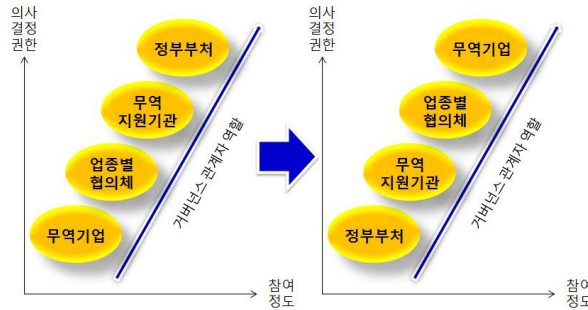
목 표	주요 영역	기본 프레임
경쟁력 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스무역 비전(마스트플랜, 전략 등) 제시 ○ 글로벌 협력(무역협상) 담당 ○ 서비스무역 지원 ○ 시장개척 및 상품개발 ○ 서비스상품의 표준화 ○ 모니터링 및 평가 	
리스크 예방	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 산업피해에 대한 구제 조치 ○ 소비자피해 예방(프라이버시, 개인정보보호 등) ○ 문화충돌 예방 ○ 서비스상품 도난(기술유출 등) 방지 	
인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스무역 전문인력 양성 ○ 서비스수출 매뉴얼 준비 ○ 학술정보지식의 축적 ○ 서비스무역 사례 발굴 및 활용 ○ 서비스무역 자원관리 ○ 서비스무역 통계의 관리, 수출실적 관리 	
갈등 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서간 업무분장 및 조정 ○ 예산배분 및 관리 ○ 수출지원전략 개발 등 	

서비스무역 거버넌스의 궁극적 목표는 서비스 부문의 글로벌 경쟁력 제고에 있다. 즉, 서비스 거버넌스 부재에서 야기될 수 있는 효율성 저하, 예기치 못한 무역리스크 발생, 이해관계자 사이의 갈등관리 능력 부재 등 산업 및 무역 발전을 가로막는 장애요소들을 제거함으로써 우리나라 서비스수출 기업들이 글로벌 무대에서 역동적으로 활동할 수 있도록 그 기반을 공고히 하는 일이 서비스무역 거버넌스 정립의 목표가 될 것이다. 이들 목표는 크게 경쟁력 향상 부문, 무역리스크 예방, 무역인프라 구축, 이해당사자간 갈등관리 등의 영역으로 구분할 수 있으며, 기본적으로 계획-실행-통제를 순환하는 경영관리 프레임에 대입시켜 세부 영역들을 설정할 수 있다(<표 7> 참조). 서비스무역 거버넌스의 역할 내지 기능을 열거해 보면 다음과 같다.

- 서비스수출 지원 및 서비스수입의 효율화
- 서비스산업 부문의 규제완화
- 서비스무역 통계관리
- 서비스무역 자원의 최적 관리 및 효율적 활용
- 서비스무역 인프라 구축 : 인력양성, 수출모델 개발, 시장 및 상품정보의 축적 등
- 서비스무역 관련 정부조직 체계의 정비
- 시장개척 방법론 제시
- 서비스무역계약 모델의 정형화
- 서비스무역 학술정보 및 지식의 제공 : 사례축적 및 활용
- 서비스무역 성과 평가 등

2) 참여방식의 변화

인터넷 확산으로 과거 특정 집단에 의해 독점되던 정보가 공개·공유되면서 다양한 패러다임 변화를 촉발시켜 왔다. 이 가운데 의사결정 참여방식의 변화도 특징적인 면을 보여주고 있는데, 상의하달식의 명령적·일방적 소통방식이 붕괴되고 네트워크형 조직에 의한 새로운 방식이 형성되었다. 서비스무역 거버넌스 구축에 있어서도 종전의 정부주도형 틀을 벗어나 활동의 주체인 무역기업들의 의사와 역할을 가장 우선시하는 참여구조로 재편되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 이와 같은 변화는 비교적 빠르게 진행되고 있는 것으로 분석되고 있어 바람직해 보인다. 현행 글로벌 무역시스템은 WTO 규범을 베이스로 하여 가동되고 있으므로, 가능한 한 정부기구의 참여를 배제하는 원칙에 부합하는 거버넌스 구조를 설계할 필요가 있는 것이다.



[그림 2] 거버넌스 주체의 참여방식 변화

3) 거버넌스 구조의 선택

서비스무역에 있어서 다양한 거래유형을 어떤 방식으로 모델링할 것인가는 여전히 고민으로 남는 문제이다. 이는 거버넌스를 집중형과 분산형 가운데 어떤 구조를 선택할 것인가의 문제와 연결되며, 두 구조 모두 나름대로의 장단점을 갖고 있다. 가령 분산형 구조로 거버넌스 체계를 구축한다면 서비스 업종별·상품별로 각기 다른 법안이 만들어져 서비스무역을 규율해야 하는데, 현행 「이러닝산업발전법」, 「전시산업발전법」 등 개별법들이 실행되고 있는 사례들이 이 방식에 해당한다. 그러나 업종이나 상품에 상관없이 서비스무역 거래에 보편적으로 적용할 수 있는 일반 조항들을 모아 서비스무역기본법으로 만들어 서비스산업을 발전시키고 무역을 촉진하는 집중형 방식도 효과적일 수 있다. 개별법으로 만들 경우 서비스산업별 특수성을 감안한 정책 및 전략을 구사할 수 있겠으나 법이용자 위치에 있는 당사자들은 복잡성과 혼돈에 직면할 수도 있게 된다. 서비스무역 거버넌스의 집중형 및 분산형 구조에 대한 특성을 비교하여 정리하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 집중형 및 분산형 거버넌스의 특성 비교

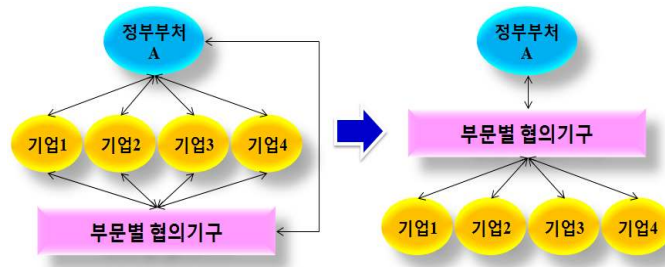
집중형(총괄형)	구분	분산형
낮음	업 무 전 문 성	높음
높음	업 무 위 험 도	낮음
높음	무 역 전 문 성	낮음
강함	정 책 리 더 십	약함
높음(예산낭비 방지)	효 율 성 (예 산 중 복 등)	낮음(예산중복 우려)
낮음(조정기능 강)	부 서 간 갈 등 표 출	심화(조정기능 약)
편리	무 역 기 업 의 접 근 성	불편
신속	정 책 실 행 의 속 도	지연

4) 산업별·상품별 협의기구의 역할

서비스무역거래는 산업별·상품별로 다양한 이해관계자들이 개입할 수 있다. 이는 마케팅 활동이나 수출 프로세스가 정형화되어 있지 못한 상품적 특성과 서비스재 자체의 상품성 인정 여부에 대한 논쟁이 비일비재한 이유에서 복잡한 거래적 특성을 보일 수밖에 없기 때문이다. 대부분의 경우 산업별 조합이나 수출입 협의체와 같은 이익단체들이 해당 산업의 발전을 도모하거나 거래에 개입하고 있다. 과거 통치(government) 개념 하에서라면 정부주도의 거래가 일반화되었을 것이고, 이때의 산업별·상품별 협의기구들은 정부 지시에 따라 일방적·피동적으로 행동하는 보조자 역할에 국한되었었다.

그러나 거버넌스(governance) 개념 하에서는 각 부문별 협의기구들이 기업의 이익을 적극적으로 대변 하면서 시장개척 활동은 물론 거래의 전과정에 능동적으로 참여하는 새로운 개념의 무역거래자로서 주체적 역할을 수행하게 된다. 즉, 서비스상품별 협의기구는 서비스수출입에 능동적으로 개입하는 사실상의 에이전트 역할을 수행하는 것이다. 다만, 무분별하게 에이전트들이 난립하게 되면 글로벌 마케팅 비용의 증폭 지출, 총 거래비용의 증가 등 거버넌스 체계의 혼란을 야기시켜 오히려 효율성을 저하시킬 수도 있다.

그럼에도 불구하고 서비스상품별 협의기구의 역할은 더욱 중요해질 수 있는데, 우선 정부주도의 서비스무역 거래라는 이미지를 불식시킬 수 있고, 기업과 정부간에 발생할 수 있는 갈등의 소지를 해소할 수 있는 완충장치 역할도 수행할 수 있는 것이다. 이들 협의기구들의 포지션은 [그림 3]에서 보는 바와 같이 정부 주무부처와 산업별 소속 기업과의 중간에 위치하는 것이 바람직할 것으로 보인다.



[그림 3] 서비스무역 유관기관(협의기구 등)의 포지션

2. 거버넌스 과제별 개선방안

1) 결합상품 출현에의 대비

서비스상품은 디자인, 브랜드, 이미지, 스토리, 스피드, 경험, 신뢰, 안전, 위생건강, 환경, 전통, 창의력, 흥미(fun) 등 다양한 서비스 요소(factor)들과 R&D, 문화, 지식, 정보, 노동, 자본 등 생산요소들이

결합되어 만들어진다.¹⁷⁾ 어느 요소가 직접적 생산요소이고 어느 요소가 부가가치 요소인지 구분하는 일은 그다지 중요하지 않다. 이들 제 요소들이 결합되어 관광서비스, 교육서비스, 금융서비스, 의료서비스, 물류서비스, IT서비스, 사업서비스 등 수많은 서비스상품을 만들어내며, 이들 서비스상품들은 다시 WTO에서 분류한 서비스거래방식 Mode 1~4의 4가지 방식에 의해 국가간 거래가 이루어진다.

이 과정에서 서비스재 투입요소들의 결합방식의 변화에 따라 2차적 서비스상품을 파생시키는 경우가 있는데, 의료관광서비스상품의 경우가 좋은 예이다. 의료관광은 의료서비스에 휴양·레저와 같은 관광활동이 결합된 새로운 관광형태로써 그 비용이 선진국과 비교하여 저렴한 동시에 선진국 수준의 의료서비스와 휴양시설을 갖춘 아시아권 관광지에서 활발하게 이루어지고 있다(전혜진 외 2인, 2008). 서비스무역 거버넌스 리모델링에 있어서 이같은 서비스상품의 결합과정을 고려하지 않으면 안 된다.

2) s-SCM 분석 활용

서비스 부문에 대한 공급체인(supply chain)과 가치체인(value chain)을 분석하는 일은 효과적인 거버넌스 구축에 필수적이라 할 수 있다. 의료서비스의 예를 보면 예약서비스 - 검진서비스 - 진료/치료/처방 서비스 - 조제서비스 - 케어서비스 등이 일련의 활동으로 공급체인을 형성하고 있으므로 각 단계를 별도의 서비스로 관리할 것이 아니라 공급체인관리(SCM) 전략에 대입하는, 이른바 서비스공급체인관리(s-SCM) 전략을 활용할 필요가 있다(박문서, 2005). 서비스공급체인관리를 통해 불필요한 비용요소를 제거할 수 있을 뿐만 아니라 서비스 거버넌스 기능의 효율화를 통하여 부가가치 제고의 효과를 기대할 수 있다.

3) 네티즌 참여형 거버넌스 설계

이 시대의 거버넌스는 글로벌 요인과 디지털 요인을 동시에 고려하지 않으면 안 된다. 서비스무역 거버넌스 역시 이들 두 요인을 배제할 수 없으며, 인터넷을 주 무대로 활동하는 네티즌들의 정치경제적 영향을 비즈니스에서 반드시 고려해야 한다. 네티즌은 이미 모든 조직에서 제3의 거버넌스 역할을 수행하고 있다. 네티즌은 기업 및 정부의 비효율 감시자로서 기업전략 및 무역정책 수립 등에 참여하여 오피니언 리더 역할을 수행한다. 또한 24시간 365일 가동되고 공간적 제약이 없는 인터넷 시스템 속에서 각종 디지털 도구와 방법뿐만 아니라 광범위한 지식자원을 동원하여 거버닝 파워를 행사하고 있다. 서비스수출기업은 네티즌들로부터 시장정보 수집이 가능하고, 잠재적 리스크를 예견할 수 있는 힌트를 얻을 수 있으며, 전략적 아이디어를 발굴할 수 있다.

4) 역량의 집중

글로벌 무대에서 경쟁하기 위해서는 조직력, 정보력, 자본력, 마케팅 능력과 풍부한 경험, 정밀한 실

17) 이들 서비스 요소들은 제조부문과도 결합하여 제조물품의 부가가치를 높이는 중추적 역할을 담당한다.

무매뉴얼 등 일정 수준의 규모와 도구를 요구한다. 특히 서비스무역의 경우는 거래의 정형화가 미흡하므로 거버넌스 관련 주체들의 적극성 등 노력이 배가되어야 할 것이다. 즉, 개별기업별로 해외진출하여 경쟁하기 보다는 협업 시스템으로 진출해야 한다. 최근 디자인산업 해외진출 협의회가 구성되어 서비스수출 역량을 결집한 것이 이의 좋은 사례가 된다(<표 9> 참조). 금융서비스의 경우도 해외진출협의회가 구성되어 금융서비스 수출을 위한 거버넌스 체계를 정비하였다. [그림 4]에서 도시한 서비스수출 전담 거버넌스 체계는 기획재정부 등 국내의 정부 및 비정부 기구와 아울러 글로벌 금융서비스 협력기구들과도 유기적으로 연계되어 가동되어야 할 것임은 물론이다.

<표 9> 디자인산업해외진출협의회 참가기관 및 역할

참가기관	역 할
디자인기업협회	디자인해외진출 관련 업계수요 발굴
지식경제부 해외진출기업지원단 ¹⁾	법률, 금융, 보험, 노무관리 등 해외 진출 관련 종합 서비스 제공
특허청 해외지식재산권보호센터	해외진출기업의 지식재산권 침해관련 정보제공, 심판·소송비용 지원 등
대한상사중재원	중재/알선/상담을 통한 분쟁해결·예방
한국디자인진흥원	디자인수출지원사업 총괄
광주디자인센터	디자인 부문의 국제교류·협력, 관할지역 내 디자인기업 및 디자이너 해외진출 지원
부산디자인센터	
대구경북디자인센터	

주 : 1) 국토해양부, 노동부, 국세청, KOTRA, 중소기업진흥공단, 수출입은행, 수출보험공사 등



[그림 4] 금융서비스 수출 거버넌스 사례



[그림 5] 서비스무역기획단(가칭) 구상도

5) 법제도적 장치의 정비

서비스무역 거버넌스는 당연히 글로벌 시스템에 다가가는 거버넌스를 지향해야 하며, 서비스 부문의

경쟁력 제고는 물론 서비스의 수출상품화와 더불어 새로운 부가가치 창출에 본질적 역할을 수행할 수 있도록 설계되어야 한다. 우리나라 서비스무역 거버넌스 관련 법제도적 장치에 체계적으로 접근할 수 있도록 모델링하는 일은 글로벌 경쟁의 변화를 고려할 때 시급한 실정이다. 그 대안으로 첫째, 현행 대외무역법을 재입법하는 방안과, 둘째, 서비스무역기본법을 제정하는 방안, 셋째, 현행 법령들의 소극적 개정을 통한 개선 등 세 가지 방안으로 나누어 검토할 수 있다.

현행 대외무역법은 법 제정 이후 약 4반세기의 시간이 경과하는 동안 무역환경변화를 전적으로 수용하지 못하고 있을뿐더러 지속적인 부분개정작업으로 법 골격 자체가 크게 훼손되어 있다. 특히 서비스무역을 규율하는 조항은 무역대상으로서의 ‘용역의 범위’뿐이므로 서비스무역을 포괄할 권능을 부여받지 못하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 적극적인 개정작업의 일환으로 대외무역법을 재입법하는 방안을 검토할 수 있는 것이다.

또다른 대안으로 서비스무역기본법(가칭)을 제정할 수 있다. 이는 강력한 서비스무역 거버넌스를 구축할 법적 기반이 될 것이므로 향후 우리나라 서비스무역의 발전을 크게 앞당길 수 있을 것으로 기대된다. 별도의 기본법을 입법할 경우 강력한 서비스무역 추진기구를 설치하여 거버넌스 시스템을 공고히 구축할 수 있게 된다.

현행의 소극적 서비스수출 전략만으로는 글로벌 경쟁에서 우위를 점하는 일이 용이하지 않을 것임에 틀림없다. 강력한 서비스무역 실천기구의 일환으로 「서비스무역추진기획단」(예시)을 설치할 수 있다. 동 기구는 WTO 규범을 준수하여야 하므로 무역지원기능을 표면화하지 않고 서비스수출 활성화를 위한 컨트롤 타워 기능을 수행할 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 특히 중앙정부는 물론 지방정부까지 서비스상품화가 가능한 부처에는 서비스무역 전담부서를 운영하도록 하고 동 기획단과 정부 부처 간 가교역할을 수행할 수 있도록 해야 한다(그림 5 참조).

6) 서비스무역 에이전시 활동 보장

정부조직에는 다양한 산하단체와 민간조직들이 연계되어 활동하고 있다. 재외공관을 비롯하여 이들 산하단체와 민간조직을 시장개척 등 서비스무역 현장으로 총동원할 필요가 있다. 특히 민간협의기구들에게 서비스무역 에이전시 기능을 적극적으로 부여하여 총력을 기울일 수 있도록 해야 한다. 물론 이들이 합법적으로 활동할 수 있도록 에이전시 활동 등에 관한 법적 근거를 마련해 두어야 한다. 서비스무역은 상품 및 거래의 다양성을 모두 고려할 수는 없으므로 관련 내용을 포괄하는 일반법 조항으로 규율하는 편이 더욱 효과적일 것이다. 서비스무역 거버넌스 체계에 놓여 있는 조직들이 정체불명의 단체 혹은 단순 브로커 역할을 수행하는 단체로의 전략을 방지하고 서비스무역 발전을 위한 글로벌 시장에서의 활동에 권능을 제도적으로 부여하여 서비스무역 에이전시의 활동을 보장해야 한다.

18) 물품무역에는 4~50여 개의 특별법과 통합공고가 있어 무역업무를 관장하는 것처럼 서비스무역의 경우에도 해당 부처별 관할업무를 법적으로 명시함으로써 법제도적으로 서비스무역 업무의 권능을 부여할 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

자원의 제약과 더불어 협소한 시장이라는 또 하나의 제약조건을 안고 있는 우리나라는 시장개척 활동이야말로 수많은 기업활동 중 그 어느 것보다 중요하다. 제2의 IMF 위기로 치명되는 2008년의 경제 위기는 한국경제에 있어서 치명적 상처를 안겨줄 수 있는데, 그 이유는 무역의존도가 매우 높다는 한국경제의 특수성에서 기인함을 우리는 잘 알고 있다. 세계는 유난히 무역의존도가 높은 한국의 경기침체를 걱정하며, 한국 역시 지금까지 키워 온 경제성장의 파이가 줄어들 것이라는 점에서 걱정스러워하고 있다.

서비스산업의 발전과 서비스무역의 확대는 경제의 서비스화 현상이 소리없이 진행되고 있음을 보여준다. 경제가 발전할수록 서비스산업의 비중이 높아지고 있는 현실과 2007년 세계 서비스수출 증가율이 18%를 상회하였다는 WTO의 발표에 비추어 볼 때 서비스무역 거버넌스에 대한 체계적 대응 없이는 글로벌 무대에서 한국의 입지는 매우 좁아질 위험이 높다. 특히 제조업 편중현상을 시급히 개선해야 할 당위성에 비추어보더라도 서비스무역 거버넌스 문제는 심각하게 고려되어야 할 필요가 있다.

파이가 줄어들어 걱정될 때면 그 대신 파이를 맛있게 만드는 전략이 필요하다. 그러한 전략의 최우선적 해법은 바로 서비스무역에서 찾을 수 있다. 시장협소의 제약조건뿐만 아니라 자원빈국의 한계를 동시에 극복할 수 있는 대안은 서비스 부문에서 찾아야 한다. 그동안 제조업 일변도의 성장전략을 서비스 부문으로 보완하여 파이를 키우는 동시에 맛있는 파이로 만들어 나갈 수 있도록 우리나라 무역시스템을 재편시켜 나가야 한다.

시장은 만들어내는 것, 즉 새로운 창출이 아니라 숨어 있는 것을 찾아내는 일이 중요하다. 한국의 시장은 지구촌 곳곳에 숨어 있다. 2차원 평면과 3차원 우주공간, 4차원 사이버 공간까지 모두 한국의 시장이다. 가능한 모든 전략들을 동원하여 자원빈국과 시장협소라는 태생적 한계를 극복해야 한다. 한국경제의 특성상 내수진작에 의한 성장전략은 단기적으로는 효과를 기대할 수 있겠지만 적어도 중장기적 관점에서는 분명 한계가 있다.

따라서 서비스무역 거래에 관계되는 법제도적 근거와 장치를 마련하고 이를 효과적으로 관리하는 일은 향후 글로벌 경쟁의 중심이 될 서비스무역 부문에 대한 정책·전략의 수립 및 집행 과정에 정당성 내지 당위성을 부여하고 동시에 이들 정책 및 전략의 검증기회를 가짐으로써 서비스무역 발전을 앞당기는 데에 크게 기여할 것이다. 특히 거버넌스의 부재로 말미암아 야기될 수 있는 정책집행의 중복 내지 예산낭비 등 비효율적 요인을 사전 제거할 수 있음은 물론 글로벌 경쟁에서 요구하는 일정 수준 이상의 역량을 결집하는 데에 필수적 대안으로 자리매김할 수 있다.

지금 이 시간에도 서비스무역기업들은 기존의 거래경험을 확보하지 못하여 수출입 프로세스 진행에 방황하고 있다. 메뉴얼도 없을 뿐만 아니라 거래방식의 특수성으로 인하여 무역전문가에 의존하기 보다는 국제변호사들에게 의존하는 빈도가 많아지고 있는 것이다. 서비스무역에는 아직까지 컨트롤 타워

가 없다는 데에 공통된 의견들이 표출되고 있으므로 서비스 부문의 거버넌스 구축에 관심을 집중해야 할 필요가 있는 것이다.

지금까지의 무역거버넌스가 제조업 중심이었다면 향후의 무역거버넌스는 서비스무역으로 그 중심이 상당 부분 이동되어야 하고 또 보완되어야 한다. 우리나라의 서비스무역이 본 궤도에 오르려면 선결해야 할 과제들이 많다. 새로운 서비스상품을 발굴하는 일이 시급하므로 여기에는 서비스 R&D 투자가 요구되며, 거래과정 중의 실수를 최소화하기 위해서는 서비스무역 유관기관들로 하여금 서비스무역 거래지식을 무장할 수 있도록 거래사례들을 축적해 나가야 한다. 이밖에도 서비스수출 시장개척에 온 힘을 집중해야 하며, 서비스 거래과정에서 과생될 수 있는 당사자간 무역갈등을 충분히 예견하여 예방책과 대비책을 강구해 두어야 할 것이다.

서비스무역 거버넌스 구축에 있어서는 총론 원칙과 각론 원칙의 우위를 논할 필요는 없는 듯하다. 적어도 서비스무역에 있어서는 총론도 중요하고 각론도 중요하기 때문이다. 거버넌스의 본질적 속성을 고려한다면 서비스무역 정책 및 전략을 실천함에 있어서는 강제보다는 ‘동의’, 배제보다는 ‘참여’의 컨셉을 반영하고 동시에 ‘민영화’, ‘제3섹터’, NGO 등 모든 조직과 기구들을 총동원하지 않으면 안 된다.

또한 서비스무역 거버넌스는 디지털(인터넷) 거버넌스로 설계되어 유비쿼터스 개념을 지향해야 하고, 글로벌 거버넌스로 설계되어 다원성과 복잡성이 심화되어 있는 글로벌 사회의 속성을 반영해야 한다. 동시에 지식기반 거버넌스(knowledge-based governance)로 설계되어야 하며 지속가능성(sustainable)을 고려해야 한다.

교육서비스의 해외수출 관련 정책을 교육기본법에 담을 수 없으며, 의료서비스의 해외수출 관련 정책 역시 보건의료기본법에 규정할 수 없는 것이 우리나라의 서비스산업에 대한 인식이다. 뿐만 아니라 서비스무역에 대한 개념이나 범위 및 용어사용 등에 대한 합의도 선결되어야 한다. 서비스무역은 정부 기관 전체는 물론 산관학연 모두에 관련된 이슈가 될 수밖에 없다. 따라서 가칭 서비스무역기본법 내지 서비스무역촉진법 형태의 독립입법을 통해 서비스무역 거버넌스를 구체화시켜야 한다. 독립법안 입법이 여의치 못할 경우라면 대외무역법을 서비스무역을 포괄하는 종합무역법 개념으로 재입법하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 서비스상품 자체는 무형성을 특성으로 하고 있으나, 이제는 무형성의 서비스상품을 글로벌 무대에서 빛을 발하도록 거버넌스 리모델링을 통해 구체화시켜야 할 때이다.

참 고 문 헌

- 강황선(2001. 11. 28), “로컬 거버넌스 모델의 도입을 위한 탐색적 연구”, 서울시정개발연구원, 정책토론회(서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략) 자료집.
- 김새로나(2005. 8), “지방분권화와 향만 거버넌스 구축에 관한 연구”, 한국무역학회, 2005 무역학자 전국대회 발표논문.

- 김학민·김진학·이호형(2008. 9), “서비스무역 연구방법의 개선방안에 관한 연구”, 한국통상정보학회 「통상정보연구」, 제10권 제3호.
- 문병기(2001. 11. 28), “로컬 거버넌스의 개념과 제이론적 접근”, 서울시정개발연구원, 정책토론회(서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략) 자료집.
- 박문서(2005. 12), “서비스 공급체인관리(s-SCM) 시스템 도입전략”, 국제e-비즈니스학회 「e-비즈니스연구」, 제6권 제3호.
- 이영석(2007. 12), 「IT R&D 리스크 거버넌스 강화 방안 연구」, 정보통신연구진흥원 IT기술정책연구 기획보고서 07-03.
- 이용근·이충배·박경희(2006), “동북아 전자상거래 공동체 구성을 위한 동북아 e-governance”, 한국국제상학회 「국제상학」, 제21권 제1호.
- 이의영(2006), “국제무역환경 변화에 따른 정부조달무역정책의 거버넌스 연구”, 한국통상정보학회 「통상정보연구」, 제8권 제1호.
- 장지순(2007. 12), “교육서비스 분야의 국제개발협력에 관한 연구 : 교육서비스의 수출을 위한 조건”, 한국직업능력개발원 「직업능력개발연구」, 제10권 제3호.
- 전혜진·이희승·김기홍(2008. 12), “21세기 신성장동력 서비스산업인 의료관광 수출 활성화방안에 관한 연구 : H대학병원 사례를 중심으로”, 한국통상정보학회 「통상정보연구」, 제10권 제4호.
- 정영호(2006), 「보건의료부문의 거버넌스(Governance) 현황과 발전방향」, 보건사회의료연구원.
- 조원권 외 4인(2004), “한국 교육의 해외수출을 위한 지원방안“, 교육인적자원부, 정책연구과제 2004-지정-19.
- 최병일(2006. 12. 29), 「선진통상국가 실현을 위한 중장기 통상전략 연구 : 통상거버넌스」, 연구자료 06-04.
- 최용록(2006. 4. 15), “남북한 전자상거래 추진정책의 거버넌스에 대한 연구”, 한국무역학회, 2006 춘계 학술대회 발표논문집.
- 기획재정부(2008. 5), 「영국 비즈니스 링크(Business Link)제도의 정책적 시사점」.
- 산업연구원(2006. 5), 「전략물자 수출통제조직의 선진화 연구」.
- Adlung, Rudolf(16 February, 2009), *SERVICES LIBERALIZATION FROM A WTO/GATS PERSPECTIVE: IN SEARCH OF VOLUNTEERS*, WTO Staff Working Paper ERSD-2009-05.
- Corey, K. E.(2000), "Intelligent Corridors: Outcomes of Electronic Space Policies", *Journal of Urban Technology*, Vol. 7, No. 2.
- Florini, Ann(2003), "From Protest to Participation: The Role of Civil Society in Global Governance", in *Global Governance: Architecture for the World Economy*, ed. Berlin: Springer-Verlag LLC.
- Heal, Geoffrey(2003), "Biodiversity and Globalization", in *Global Governance: Architecture for the World Economy*, ed. Berlin: Springer-Verlag LLC.

-
- Hufbauer, Gary Clyde(2003), "Looking 30 Years Ahead in Global Governance", in *Global Governance: Architecture for the World Economy*, ed. Berlin: Springer-Verlag LLC.
- Hufbauer, Gary Clyde(October 2008), *Global Governance: Old and New Issues*, Kiel Working Paper No. 1460.
- Lee, Eui-Young & Yong-Rok Choi(May 2006), "Governance Issues on the Promotion Policies of Global e-Trade of Korea", KTRA, *Journal of Korea Trade*, Vol. 10, No. 1, pp. 125-143.
- Magdeleine, Joscelyn and Andreas Maurer(08 October 2008), *Measuring GATS Mode 4 Trade Flows*, WTO Staff Working Paper ERSD-2008-05.
- Peters, B. Guy(1996), *The Future of Governing : Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Rhodes, R. A. W.(1997), *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham : Open University Press.
- Sylvia, Ostry(2003), "What are the Necessary Ingredients for the World Trading Order?", in *Global Governance: Architecture for the World Economy*, ed. Berlin: Springer-Verlag LLC.
- Siebert, Horst(2003), *Global Governance: Architecture for the World Economy*, Berlin: Springer-Verlag LLC.
- Tim, Jordan(1999), *Cyberpower*, Taylor & Francis.
- Tomaney, John(October 2005), "The governance of regional policy in the UK", Paper prepared for the 'International Conference on Regional Innovation' organised by Korea Institute for International Economics and Trade, Daegu, Korea, 5th-7th.
- Wilson, M. I. & K. E. Corey(2000), *Information Tectonics: Space, Place and Technology in an Electronic Age*, New York: John Wiley & Sons, Ltd.