

서비스발전정책의 정책흐름 및 정책담화 분석과 서비스 패러다임으로의 변화

정 기 오*

목 차

요약	3.4 2000년 이후 서비스인력양성과 서비스 R&D정책의 부침
1. 서론	3.5 현 정부-내수와 고용확충을 위한 서비스산업정책
2. 정책변동과 정책내러티브	4. 종합논의
2.1 정책흐름모형	4.1 정책창, 정책내러티브, 정책집행의 상호 관련
2.2 정책내러티브모형	4.2 서비스내러티브에서 서비스패러다임으로
2.3 정책실패의 이론적 설명	5. 결론
3. 서비스발전정책의 경과	참고문헌
3.1 60-80년대 유통근대화정책과 그 유산	Abstract
3.2 90년대 서비스무역시대와 비즈니스서비스	
3.3 IMF감독시기와 구조조정	

요약

1970년대 유통근대화정책에서 비롯되어 1990년대 서비스무역시대의 시작에 따른 경쟁력강화정책, 외환위기 당시의 구조조정정책, 21세기 이후의 서비스전문인력 양성과 서비스 R&D, 정책의 부침에서 최근 박근혜정부의 서비스발전정책에 이르기까지의 정책발전을 정책변동 이론의 주요 모델인 정책흐름모형과 정책내러티브의 틀 속에서 바라보았다. 지식기반의 확충에 따라 차원에서 서비스정책내러티브는 발전하여 왔으나 이명박 정부 이후 정책창의 단합이라는 현상이 서비스정책의 후퇴와 실패를 가져왔다고 진단한다. 정책창이 단합하는 주된 원인은 보수정당의 집권에 따라 산업화 시대의 자본-노동의 대립이라는 낡은 정책갈등이 격화되었기 때문에 탈산업화 담론인 서비스정책내러티브가 채택되기 어려워지기 때문으로 보인다. 성공적 서비스 발전 정책을 위한 정책창을 열기 위해서는 단순한 서비스내러티브의 추구를 넘어서 서비스패러다임으로의 전환을 도모해야 한다.

표제어: 서비스발전정책, 정책흐름, 정책변동, 서비스내러티브, 서비스패러다임

접수일(2017년 1월 31일), 수정일(1차: 2017년 3월 10일), 게재확정일(2017년 3월 20일)

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수, kihjeong@hanmail.net

1. 서론

성공하는 정책도 있지만 실패하는 정책도 있다. 지난 50년을 놓고 볼 때 결론적으로 우리나라의 산업화정책은 전자의 경우이며 본고에서 살펴볼 서비스발전 정책은 후자의 경우이다.

우리나라에서 서비스부문의 발전정책이 수립된 시발점은 1970-80년대 유통근대화 정책부터라고 할 수 있다. 90년대 이후 서비스무역시대에 대비한 서비스 시장개방과 경쟁력강화정책이 등장하였으며 2000년대에 들어서면서 비로소 서비스 R&D, 서비스 전문 인력 양성 등이 강조되었다. 최근에는 내수시장 및 고용확충이 주요 정책목표로 등장하면서 서비스발전 정책의 배경을 이루고 있다.

제도학과 이론가들은 인간행동이나 정책 및 제도들의 경로의존성을 중시한다. 이는 과거의 틀을 그만큼 벗어나기 힘들며 혁신은 그러한 과거의 틀로부터 벗어나함으로써 비로소 가능하다는 의미를 내포한다. 그러려면 과거로부터 유래하여 현재를 지배하는 그 경로의 실체를 제대로 인식하는 것이 혁신의 전제조건이다. 서비스정책의 혁신 역시 동일하다. 혁신을 가로 막는 과거의 틀이 무엇인지를 제대로 파악하기 위하여 서비스와 관련된 과거의 정책들을 그 기본 틀과 경로를 추적할 필요가 있다.

크게 4시기로 구분할 수 있는 한국정부의 서비스발전정책들은 각각의 시대가 당면한 문제들을 해결하는 것을 정책목표로 삼았으며 이를 위해 나름의 정책수단을 동원하였음에도 대체로 커다란 한계를 보여 왔다. 이 글에서는 시기별 서비스발전 정책의 변동을 평가하기 위해 제2장에서 정책흐름모형 정책내러티브 모형 등 정책변동이론을 소개하고 제3장에서는 각 시기 별 정책들의 주요 내용과 그 성패를 정리하며 아직도 한국정부가 벗어나지 못하고 있는 산업화 시대에 형성된 경로의존성의 실체를 분석적으로 논의하고자 한다.

제4장에서는 2-3장의 논의를 기초로 우리나라의

최근 서비스발전 정책 실패요인을 단힌 정책창 현상에서 찾아보고 그 원인이 과거에 사로잡힌 정치의 한계에 있음을 밝힌다. 마지막 제5장에서는 서비스발전정책의 실패를 극복하기 위한 정책형성의 방법을 논의함으로써 결론으로 이끌고자 한다.

연구 자료로는 관련 정부문헌과 보고서 등 기록자료와 필자의 20년 공무원 경험에 다른 참여관찰 결과를 이용하였으며 이론적으로는 정책학과 서비스사이언스연구문헌을 참고하였다.

2. 정책변동과 정책내러티브

실패하는 정책들을 놓고 정책연구자들의 고민이 시작된다. 고민의 방향은 대체로 두 가지 이다. “정책과정의 비합리적이기 때문에 정책이 실패한다.” 는 것이 하나, 또 다른 하나는 “정책 실패에 이어 새로운 정책이 나온다.” 라는 두 가지가 바로 그것이다. 정책학에서 전자는 정책의 비합리모형론으로 지칭되며 후자는 흔히 정책변동론으로 귀결된다. 양자는 사실 동전의 양면이다.

2.1 정책흐름모형

정책의 비합리모형에 입각한 정책변동론의 대표는 킹돈(Kingdon, 1995, 2003)의 정책흐름 모형이다. 정책문제와 정책방안이 서로 물위를 떠돌다가 정책창(policy window)이 열리는 기회를 맞아 우연히 결합되며 그 결과 정책이 결정된다는 것이 이 모형의 요지이다. 정책창이 열리는 것은 정권교체, 역사적 사건, 외부환경 등 정치흐름에 따라 다양하며 그러한 창이 열리는 순간 우연히 근접해 떠돌던 정책목표와 정책수단이 결합되어 정책이 탄생한다는 것이다. 다음 그림이 이를 요약한다.

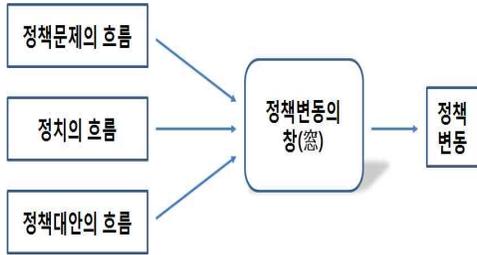


Fig. 2-1 Policy stream model, 유훈(2002: 539)

목표와 수단이 따로 놓게 되는 비합리적 의사결정 현상을 설명하는 의사결정이론의 대표라 할 수 있는 쓰레기통 모형(garbage-can model)을 정책결정과정의 설명에 도입한 것이 바로 정책흐름모형이다. 이런 식의 비합리적 정책 결정은 대체로 정책실패로 이어지게 된다.

2.2 정책내러티브 모형

정책변동을 이론적으로 설명하는 또 다른 준거틀로서 정책내러티브이론이 최근 등장하고 있다. 정책내러티브란 “이래서 이런 정책이다” 라는 식의 줄거리를 가진 다음 표와 같은 정책 설명의 틀이며 정책이 출현하고 정당화되는 배경 스토리를 말한다 (Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan, Mark K. McBeth, 2014).

Tab. 2-1 components of policy narratives(Huh, 2015: 385).

줄거리	정책맥락	정책 내러티브는 특정한 정책문제의 맥락과 관련됨	
	구성원	희생자	특정 정책에서 불이익을 받은 자
		영웅	정책문제를 해결하려고 하는 행위자
		악당	희생자의 불이익에 책임이 있는 자
	증거	특정 정책의 문제점을 제시하는 근거자료	
	인과성	사건 간 논리적 연결	
정책문제의 해결책	특정 정책문제의 해결을 위한 방안 제시		

정책변동을 주로 이해집단들의 움직임 측면에서 설명하는 이론모형의 하나로서 정책지지연합 모형 (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994: 175-203)이 있다. 정책내러티브는 정책지지연합 모형에 강조하는 정책 지지집단이 채택하고 사용하는 이야기와 논리라 할 수 있다. 오늘날 정부의 정책들은 반드시 공개적 명시적으로 내세우는 합리적 근거 (rationales)를 갖는다. 정책내러티브란 이러한 근거들의 원천으로 작용하게 된다. 정책목표와 정책수단을 논리적으로 연결해주는 것이 <이론 (theory)>이라면 과학적 논리적이지 않으면서도 일종의 신화나 믿음처럼 줄거리를 가지고 정책에 상징적 정통성을 제공하면서 연구자들에게는 그러한 정책에 대한 설명력을 갖는 것이 바로 정책내러티브이다.

2.3. 정책실패의 이론적 설명

정책변동을 분석하고 설명함에 있어서 정책흐름 모형과 정책내러티브 모형의 이론은 정책의 비합리적 측면에 주목한다는 점에서 서로 통한다. 뚜렷한 차이점은 정책흐름 모형이 합리적 세계관으로 보면 일종의 우연으로 간주되는 정책창의 열림에 주목하는 반면 정책내러티브모형은 정책가치를 추구하고 정책문제를 해결하고자 하는 정치적 행위자와 이해집단의 언어적 행동에 주목한다는 점에 있다.

정책흐름 모형은 우리나라 서비스발전 정책의 변동과 실패를 설명할 수 있는 기본 준거틀이 될 수 있다. 특히 정책의 집행이 중단되는 것도 정책변동이라는 관점에서 보면 정책창이 열려서 채택 집행되던 정책이 중단되는 현상을 정책창이 닫히는데 따른 결과로 볼 수 있어서 본 모형의 설명력이 배가 된다.

정책내러티브모형은 정책내러티브를 구성하는 요소들을 중심으로 어떤 정책내러티브 들에 대한 내용 분석이나 담론분석 차원의 미시적 연구나 서로 경쟁하는 정책지지집단과 그 집단들이 구사하는 정책내

러티브들의 생성 소멸과 상호 관계 등을 초점으로 하는 중범위의 연구형태로 시도 된다(Jones, D. and McBeth 2010: 343-345). 그러나 별로 크게 성공적이지 못했던 지난 수십 년간의 서비스발전정책을 정리하는 본고에서는 그러한 정책들의 이면에 깔린 정책 내러티브들이 과연 정책의 성공적 산출과 집행에 결정적 영향력을 행사하는 제도적 문화적 규범을 형성하는지 초점을 맞춘 거시적 내러티브 분석의 관점을 채용하고자 한다. 이를 위해 다음의 표와 같이 진정한 정책내러티브, 틀린 정책내러티브, 유사 정책내러티브의 구분을 제안 한다. 틀린 정책내러티브나 유사 정책내러티브에 의존한 정책이 정책실패로 이어지고 그 실패의 결과로 또 다른 정책변동이 뒤따르게 된다.

Tab. 2-2 categorizing policy narratives

authentic narrative	은전하고 유효한 맥락/구성원/논리
mis-matched narrative	맥락-방안 결함의 비논리성
pseudo-narrative	맥락/구성원 결여 형식적 논리 결합

사실 정책흐름모형이 전제하는 흐름 속에 부유하는 것은 서로 분리된 정책목표와 정책수단이 라기 보다는 많은 경우 이미 양자를 적당히 결합시킨 정책내러티브들이라 보는 것이 정확하다. 정책창이 열리게 되면 이렇게 정책분석가들과 정책옹호집단들이 경쟁적으로 내놓아 부유하는 정책내러티브들 중 하나가 채택되는 것이 보통이다. 문제는 이들이 언제나 진정하고 유효한 내러티브가 아니며 틀린 정책내러티브나 유사 정책내러티브인 경우도 많다는 점에 있다. 서비스정책 내러티브를 놓고 볼 때 서비스에 고유한 제도적·문화적 규범 즉 서비스 활동의 본질과 특성에 얼마나 부합하느냐가 이러한 구분의 실질적 기준이 될 것이다. 다음 3장에서는 이러

한 문제들을 주로 다룬다.

3. 서비스 발전 정책의 경과

3.1 60-80년대 유통근대화 정책과 그 유산

서구의 비즈니스 근대화 단계에서 핵심이었던 바, 상업자본이 그 네트워크를 통해 주도하는 전대제수공업 체제(putting-out system)를 거치지 않고 곧바로 공장시스템에 의존하는 공업화 단계로 진입한 한국의 산업화 과정은 그 과정 내내 <유통근대화>라는 과제와 씨름해야 했다. 1980년 제정된 유통산업근대화촉진법(流通産業近代化促進法)은 그 압권으로서 당시 유통산업의 건전한 발전을 촉진하여 유통구조를 개선하고, 소비자와 생산자를 보호하여 물가안정 및 국민경제의 균형 발전에 기여함을 목적으로 제정된 법률이었다. 법 제정 당시 유통에 관련된 법은 이미 10여 가지 있었으나 법률 상호간의 종합 및 조정 기능을 새로 마련하고 유통구조의 개선과 유통산업의 근대화를 촉진하기 위하여 제정하였다.

문자 그대로 중세적인 것을 <근대화> 해야 할 이유는 특히 농수산물 유통 부문에서 두드러졌으며, 유통근대화 정책의 목표도 고객의 욕구에 기반을 둔 서비스로서 유통서비스 고유의 가치를 극대화하기보다 단지 유통단계를 줄이고 유통마진을 억제하여 최종소비자가격을 낮추고 농어민의 생활안정을 지향하는 정치적 목표가 우선시될 수밖에 없었다.

공산품 유통의 경우, 직영 또는 대리점 형태를 지닌 대규모 제조업체 중심의 판매망이 유통구조의 중추를 이룸에 따라 근대적 위탁상이나 주선 및 중개 행위를 바탕으로 하는 시장기능의 고도화를 기대하기 어려웠다.

이러한 문제점들은 법이 제정된 이후인 1981년 당시의 UNDP와 한국개발연구원의 의뢰로 일본 전문가가 작성한 보고서(Lim, 1980)를 통해 적나라하게 지적되고 있었으나 이 보고서는 문자 그대로 보고서

였을 뿐 정책으로 구체화되지 못하였다.

Win-Win 비즈니스로서 <商>의 본질은 서로 대립하기 쉬운 양자구도가 아니라 3자 구도에서 훨씬 쉽게 구현된다. 인류의 경제활동 역사에서 쌍무적 매매계약보다 최종 수혜자를 포함시킨 위임 위탁 신탁과 같은 3당사자 계약이 지배적 형태인 이유가 여기에 있으며, 시장 발전은 이러한 상업적 전통에 뿌리박은 다면적 행위들에 기초한다. 서비스 산업으로서의 유통 서비스 근대화의 진정한 모멘텀이 바로 여기에 있으며 이 점에서 한국의 유통 서비스 발전정책은 이와는 거리가 멀었다. 결과적으로 60-80년대 유통근대화 내지 합리화 정책은 농업과 제조업 정책의 보조 부문일 따름이었다.

그나마 1980년대 <유통산업근대화> 정책의 다행한 특징 중 하나는 시장 군수들의 도시계획 수립과 유통산업 근대화 계획을 연계시킨 점이다. 이로 인해 <시장-market>이 도시계획시설로 인식되고 초기의 지역발전정책이 근대적 시장설립과 병행하는 양상을 취한 점이다. 이렇게 유통산업근대화를 도시공간 구성의 문제로 인식하는 전통은 1997년 제정된 현행 <유통산업발전법>에도 그대로 이어지고 있으며 유통발전정책이 유통서비스 플랫폼으로서의 <매장>과 그에 따른 서비스플랫폼으로서의 도시발전(Jeong, 2016)에 기여하는 방향으로 가고 있는 것이다.

3.2 90년대-서비스무역 시대와 비즈니스서비스 정책

1990년대는 글로벌 서비스무역자유화 체제 출범을 위한 서비스무역협상과 함께 시작되었다.

서비스무역일반협정(GATS)의 체결과 WTO의 출범에 따라 한국정부는 서비스무역시대에 대비한 서비스경쟁력 강화 정책을 본격화하기 시작하였다. 정부의 정책은 두 가지 방향으로 가다듬어졌다. 한편으로는 교육 의료 법조 회계 등 국내 전문직 서비스의 경쟁력을 높이고 다른 한편으로는 서비스시장 개방

을 통해 외국인투자를 유치하고 국내서비스의 경쟁체제를 강화하는 방향으로 정책목표를 설정하였다.

20년이 지난 현재의 결과로 볼 때 이러한 정책들은 거의 실패로 돌아갔다. 목표 자체는 타당성이 있다고 할 수 있지만 정책수단의 측면에서 서비스무역의 특징과 거의 무관한 상품무역 시대의 개념과 세계관에 입각하여 정책이 수립되고 실행되었기 때문이다.

우선 서비스무역의 주된 형태에 대한 몰이해가 문제였다. 서비스무역은 주로 전문직종사자 및 서비스고객의 지리적 이동과, 서비스분야 지적재산권거래로 이루어진다. 서비스기업이 한국에 직접투자(FDI) 방식으로 진출할 필요가 거의 없다. 선진국의 병원 학교 등의 국내 진출을 겨냥한 경제자유구역 정책이 실패하는 것은 필연적이었다. 제조업 시대의 사고방식에 젖어 세워진 정책이기 때문이다. 외국인 투자를 유치하기 위해 국내의 병원 학교 등에 주식회사체제의 영리법인 형태 지배구조를 도입하는 것 역시 동일한 오해에 기인한 것이었다. 주식투자 형태로 외국으로부터 국내 서비스 부문에 FDI 투자가 이루어지는 것 역시 제조업 시대의 사고방식이며 서비스 분야에서는 이용될 가능성이 별로 없다. 프랜차이즈 가맹거래처럼 무형의 지적 재산을 한국에 투자하고 가맹료 수수라는 경상거래 형태로 수익을 가져가는 것이 훨씬 안전하기 때문이다.

90년대 서비스발전정책의 또 다른 맹점은 법조 회계 기업컨설팅 등 기업을 고객으로 하는 비즈니스 서비스에 서비스정책의 초점을 둔 것이다. 이들 비즈니스 서비스는 물론 매우 중요한 서비스부문이다. 그러나 해외기업을 고객으로 하지 않는 이상 이들은 국내 기업들의 최종생산물을 위한 중간 투입에 상당하는 서비스를 제공할 뿐이다. 교육 의료 관광 미디어-컨텐츠 서비스 등과 같이 한국의 최종 GDP 증대에 직접 기여하는 서비스가 아닌 것이다. 비즈니스 서비스 중심의 정책은 결국 국내 제조 기업들 우선의 정책이며 제조와 병행하는 산업부문으로서 서비

스 고유의 발전정책과는 거리가 멀다.

이시기에 서비스발전에 그나마 기여한 것은 1997년에야 제정된 <유통산업발전법>에서 비로소 농업이나 제조업과는 별개의 독자적 서비스 산업으로서 <유통>의 가치가 인식되고 진정한 유통근대화를 지향한 유통산업 발전 정책이 시작된 것이다.

3.3 IMF 감독 시기와 구조조정

불행하게도 유통산업발전법 제정으로 진정한 서비스발전 정책이 처음 시도된 직후에 한국경제는 외화부족이라는 초유의 사태와 함께 IMF의 정책감독 체제하에 들어서게 된다. 서비스발전을 위한 정책의 발전 측면에서 보면 커다란 정책창이 열리는 정책변동의 기회라 할 수 있는 이 정책적 급변의 시기에 <구조조정(structural adjustment)>이라는 이름으로 시행된 정책은 금융, 기업 부문에서의 통폐합, 노사관계 및 공공부문에서의 효율화 조치를 핵심으로 한 거품 걷어내기의 성격이 짙었다. 당시 한국의 경제위기와 함께 다시 한국에 사무소를 개설한 세계은행은 IMF와는 달리 구조조정차관을 제조업 중심에서 서비스산업 중심으로 산업구조를 개편하는 목적으로 사용할 것을 권고하였으나 이러한 제안은 정책으로 채택되지 못하였고, 결국 IMF 구조조정차관 자금 대부분이 IMF요구에 따라 자금을 긴급수혈하는 work-out을 통해 소수의 대기업과 금융기관들을 구해내는 것에 중점을 두었다.

결과적으로 1998-2000년 사이의 위기관리 시기는 한국경제가 70년대 이래의 제조업 중심 경제에서 서비스중심으로 이행할 수 있는 결정적 정책창이 열린 기회였으나 IMF중심의 선택과 집중의 정책 내러티브가 채택이 되면서 세계은행 쪽에서 조언한 서비스산업 중심의 정책내러티브는 떠나려가고 말았다.

3.4 2000년 이후-서비스인력양성 및 서비스 R&D의 부침

김대중 정부는 외환 위기의 악몽에서 벗어나면서 2001년에 정부조직개편과 함께 국가인적자원개발 체제를 구축하고 정책의 초점을 선진 서비스경제 진입에 맞추게 된다. 서비스는 고객을 위해 “역량을 행사“하는 것으로 정의된다. 그렇기 때문에 서비스의 경쟁력은 1차적으로 사람과 조직의 역량개발에서 나온다. 이러한 관점에서 2001년 12월 정부 이름으로 발표된 제1차 국가인적자원개발기본계획은 <성장을 위한 지식과 인력개발>의 제목 하에 전략적 지식서비스 발전, 대학의 성장동력화, 서비스산업의 고도화, 문화예술의 지식자산화의 4개 부문 계획을 담았다. 서비스부문 R&D가 정부정책에 나타나기 시작한 것도 제1차 국가인적자원개발 기본계획이 실행되기 시작하면서였다. 미국 등 선진국에서는 이 때 이미 <서비스사이언스>를 국가적 육성과제로 삼고 있을 시기였다. 이러한 서비스부문 인적자원개발과 R&D 중심의 서비스정책은 노무현 정부로 이어지면서 계속되었다.

그러나 2008년 초 여야 간 정권교체가 이루어지면서 집권한 이명박 정부이후 모처럼 썩던 서비스중심의 국가인적자원개발 정책과 서비스부문 R&D 정책은 중단되거나 대폭 후퇴한 하게 된다. 이미 국회가 2001년 제정하여 멸절된 실정 법률인 인적자원개발기본법의 집행이 중단되고 그 법에 따른 제1차 국가인적자원개발 기본계획도 중지되고 말았다.

1995년 김영삼 정부에서 시작된 인적자원개발 중심의 5.31 교육개혁조차도 그 흐름이 변질되고 과거로 후퇴하였다. 직업교육의 예를 들자. 선진 서비스경제의 중심인 OECD 국가들에서 정책담당자들의 일치된 인식은 고졸 학력만으로는 제대로 된 직업을 구하기 힘들다는 것이다. 1995년 5.31 교육개혁에서 직업교육의 중심축을 고졸+2년 전문대학수준으로 올린 이유가 여기에 있었다. 그런데 이명박 정부시기에 우리나라 직업교육훈련은 다시 고교수준으로 내려갔다. 이 시기에 한국경제에서 제조업의 비중은

증가하고 서비스의 비중은 축소되었다. 국회나 행정부를 막론하고 정부의 주요 정책결정자들이 대체로 제조 및 건설 중심의 70년대 산업화 시대의 마인드를 벗어나지 못하고 있었기 때문이다.

유상쌍무계약 중심의 거래와 투입중심의 비용계산이라는 산업화 시대의 회계 관행은 서비스경제와 R&D 발전에 치명적인 독소로 작용을 한다. 이명박 정부의 정책은 이 분야에서도 산업화시대로의 후퇴를 초래했다. 이명박 정부는 정부조달계약에 한정하여 적용해야 할 <국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률>을 개악하여 공공서비스의 민간위탁 계약에 까지 확대 적용토록 하여 정부기능의 외주를 가로막고 결과적으로 한국에서 공공부문 구조조정과 사회서비스 발전의 기회였던 <제3의 길> 노선을 봉쇄하였으며, 노무현 정부 이래 주요 정책의제였던 연구비회계제도 개혁 역시 이 시기에 중단되었다. 전반적으로 보아 <녹색성장>을 외친 이명박 정부 시기는 제조업 중심의 정책이 강화되면서 서비스발전정책이 대폭 후퇴한 시기라고 할 수 있다.

이명박 정부 하에서도 형식적으로는 서비스발전을 위한 정책 발표가 계속 이어졌다. 이명박 정부가 출범한 2008년부터 서비스산업발전기본법 제정안이 국회에 제출된 2011년 까지 총 13차례의 서비스산업 선진화대책을 소나기처럼 마련하여 시행하였으며, 법안 제출에 즈음해 그동안 추진해 온 총 695개 서비스산업 선진화 과제를 점검한 결과 433개 과제(62.3%)는 완료되었고, 217개 과제(31.2%)는 정상추진 중이며, 45개 과제(6.5%)는 당초 일정보다 지연되고 있다고 기록되고 있다. 그러나 이들 과제 대부분이 서비스산업 발전의 근본 동력과는 무관한 단편적 민원 차원의 과제였다.

이명박 행정부가 뒤늦게 서비스산업 발전기본법안을 마련한 것은 이러한 상황에 대한 반성의 결과라 할 수 있었으나 이 법률안은 <의료부문 민영화> 문제라는 법안과 무관한 이슈에 가로 막혀 이후 두 번이나 국회회기 만료로 폐기되고 다시 제출되는 것

을 반복해왔음에도 아직도 국회를 통과 하지 못하고 있다. 이 법안의 통과를 저지하는 정치적 힘은 병원 노동조합이 주축을 이루고 있는 민노총 산하의 서비스연맹으로부터 나오고 있다.

3.5 현 정부-내수와 고용 확충을 위한 서비스산업정책

5년 전 국회에 제출된 서비스산업발전 기본법 제정안이 계속 묶여 있는 동안 박근혜 정부 역시 서비스발전을 위한 정책을 발표한다. 그 골격은 옆의 그림과 같이 체계적 종합적인 내용을 담고 있다.

박근혜 정부의 서비스발전정책이 지닌 문제점은 2가지에 있다. 우선 서비스산업발전기본법의 제정에 계속 실패하고 있다는 점이 그 하나이며 다른 하나는 집권 4년차가 되어서야 겨우 온전한 서비스발전이라는 정책목표를 정립하였다는 점이다. 이명박 정부에 의해 폐지되었던 인적자원정책담당의 부총리제도가 <사회부총리>로 이름을 바꾸어 다시 부활되었으며 그 동안 중단되었던 국가인적자원개발기본계획도 새삼스럽게 그 3차 계획 수립이 검토되고 있다.

이러한 정책회귀는 결국 이명박 정부 이후 9년 가까운 시기가 적어도 서비스발전정책의 측면에서 보는 한은 정책후퇴기이자 혼란기였다는 점을 역설적으로 보여주게 된 것이다. 이러한 혼란은 제대로 된 정책준비 없이 집권한 탓에 기인하며, 선진 <서비스경제>로의 진입이라는 국가적 과제에 정면으로 대면하지 못한 채 주문처럼 사용하는 <창조경제>라는 용어의 모호성이야 말로 이러한 정책혼란의 주된 원인이라 할 수 있다.

“유망서비스” 분야에서 25만개의 일자리 창출은 매우 부족한 수준의 정책목표라 할 수 있다. <창조경제>를 외치면서 창업 정책을 서비스 정책의 최우선 순위에 올리지 않는 것은 매우 이상한 일이다.



Fig. 3-1 Service development policy by Park Administration 2016

서비스창업에는 이중적인 의미가 있다. 서비스창업으로 새로운 사업 새로운 직업이 생겨나는 것이 그 하나이며, 창업에 따라 소비자의 새로운 라이프 스타일과 새로운 생활공간이 창출되는 것이 또 다른 하나이다. 이 두 가지가 동시에 이루어지는 과정이 성공적인 서비스 창업의 과정이다. 이른 바 <유망서비스> 분야라는 것이 기존의 산업화 시대 소비대중의 라이프 스타일을 기반으로 하는 것이라면 별 무소용이 될 것이다.

4. 종합논의

4.1 정책창과 정책내러티브, 정책집행의 상호 관련

앞장에서 검토한 지난 수십 년간 우리나라의 서비스발전 관련 정책들 중에서 성공적으로 집행되고 있는 정책은 1997년 제정된 유통산업발전법 하나뿐이다. 1998년의 이후의 구조조정 정책처럼 성공적으로 집행되었으나 결과적으로는 서비스발전에 적대적인 정책내러티브에 기반을 둔 정책도 있다. 그 외 검토된 나머지 6개의 정책들은 실패한 정책들로서 정책내러티브의 진정성 결여로 실패한 경우 정책창이 닫혀서 실패한 경우 등이다. 후자에는 서비스 HRD, 서비스R&D처럼 정책창이 열려 정책이 채택되고 실행되었다가도 다시 정책창이 닫히면서 그 실행이 중단된 경우, 그리고 처음부터 정책창이 열리지 않아 무산된 정책들의 두 유형이 있다.

다음 쪽의 표가 이를 요약한다. 전체적으로 볼 때 2000년 이전에는 서비스 관련 지식의 빈곤으로 정책창이 열려도 제대로 된 정책내러티브가 결여되어 있었음에 반해 우리나라에서 서비스사이언스와 서비스연구가 본격 시작된 2000년 이후에는 정책내러티브가 제대로 만들어지기 시작하였으나 아쉽게도 이 때는 정책창이 닫혀 정책실패로 이어지는 모습을 보이고 있다.

표에서 볼 때, 2000년대 이후 서비스발전을 위한 정책내러티브가 발전한 것과는 달리 이명박 정부 이래 정책창이 닫히기 시작한 것에 대한 검토와 논의가 있어야 할 것이다. 정책창이 열리지 않거나 한번 열렸던 정책창이 닫히는 것은 그 이유가 근본적으로 의회를 포함한 한국정치의 구조적 문제점에 따른 것이다. 즉 보수정권 집권으로 자본 vs. 노동이라는

Tab. 4-1 Service policy development in Korea

정책	정책당국	정책창	정책담화(논리)	정책실행성패
유통근대화촉진법(1980)	상공부	○	유사 내러티브	×
서비스무역정책(1994)	대외경제위원회	○	틀린 내러티브	×
유통산업발전법(1997)	산업부	○	틀린(적대적) 내러티브	○
구조조정 정책(1998)	재정경제부총리	○	틀린 내러티브	○
서비스 HRD(2001)	인적자원부총리	○ → ×	진정한 내러티브	○ → ×
서비스 R&D(2007)	산업통상부	○ → ×	진정한 내러티브	○ → ×
서비스산업발전법(2011)	기획재정부	×	진정한 내러티브	×
서비스산업활성화(2016)	경제부총리	×	유사 내러티브	×

과거 산업화 체제 내의 낮은 대립과 갈등이 첨예화된 탓이다. 산업화 시대의 자본-노동 갈등과 같은 낮은 구도의 대립이 전면화할수록 산업화 이후의 21세기 서비스경제를 위한 온전한 정책내러티브들은 밀려나고 채택되기 어려워지는 것이 엄연한 현실이다. 그로 인해 이명박 정부 이래의 서비스발전정책에 있어 닫힌 정책창 현상이 생긴 것이다. 김대중 정부나 노무현 정부에서 채택되어 일단 성공적으로 시작하는 듯했던 서비스HRD와 서비스R&D 두 정책이 이명박 정부 이후 중단되어 버린 것, 서비스산업발전법이 5년 넘게 국회를 통과하지 못하는 것이 바로 이에 기인한다.

2008년 이후 서비스발전 정책에 있어서의 닫힌 정책창 현상의 가장 큰 원인은 결론적으로 보수정치에 기인한 다라고 말해도 과언이 아니다.

4.2 서비스내러티브에서 서비스패러다임으로

1970년대 이후부터의 장기간 동안의 정책변동을 설명하면서 정책내러티브의 개념을 차용해 정책들의 부침을 논의하였지만 이명박 정부 이래 정책창이 완

전히 닫힌 현상은 정책내러티브를 뛰어 넘는 근본적인 사고방식의 차이와 그에 따른 소통의 불가능 및 정치적 갈등에 따른 것이다.

근본적인 사고방식문제는 바로 가치관과 세계관의 문제로서 우리가 패러다임이라고 부르는 시대적 변화의 반영이다. 유통근대화 정책 이래 지난 40여년 동안 서비스부문의 발전정책과 그 배경이 된 서비스정책내러티브들 역시 산업화시대의 가치관과 세계관의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다.

우선 1980년 유통근대화촉진법 정책 이래 아직도 성공하지 못하고 있는 서비스 전반의 근대화 문제가 있다. 우리나라 서비스의 많은 부분이 아직도 <봉건적 서비스> 수준에 머물러 있으며 이것이 우리나라의 서비스가 보여주는 낮은 경쟁력의 주원인이다 70년대의 산업근대화 목표처럼 이제는 서비스 자체의 근대화 목표를 뚜렷이 해야 한다.

또한 기존 서비스발전정책들은 제조업-공업 중심 물적 자본의 위주의 가치관에 사로잡혀 대체로 서비스를 공업과 제조업 성장을 위한 보조수단으로 간주하였으며 서비스 고유의 기를 강조한 진정한 서비스발전정책이 아니었다. 20세기 후반에 성취한 한국의 산업화는 “農者 天下之大本”이라는 농업 중심

가치관을 벗어나면서 비로소 이루어졌다. 마찬가지로 한국이 경쟁력있는 선진 서비스경제로 진입하는 것은 “**工者天下之大本**”이라는 제조업 중심의 가치관에서 벗어나야 비로소 가능하다.

세계관의 측면에서 기존 서비스발전 정책들은 기업 금융 회계 고용 시장 자본축적 토지이용 및 경제 단위 면에서 산업화 시대의 낡은 개념과 세계관에 기초하여 수립되고 집행되었다. 이미 새로운 개념과 세계관의 씨앗은 뿌려지고 있으며 선진국의 서비스 경제와 정책은 이러한 새로운 개념과 세계관에 근거하고 있다. 한국의 공무원 학자 기업가들만이 여전히 낡은 세계관으로 세상을 보면서 정책과 기업을 움직이고 있는 것이다. 두 세계관을 표로 정리한다.

산업화 시대에서 서비스시대로 시대를 를 달리함에 따르는 새로운 패러다임은 이미 수없이 논의되고 있다. 이들 새로운 패러다임에 따른 정책내러티브의

Tab. 4-2 paradigm shift from industrial to service ages

	산업화 시대	서비스 시대
기업	주식회사	인적회사
금융	대출은행	금융다변화
회계	물적자본회계 투입중심원가회계	인적자본회계 활동중심원가회계
고용	노동계약	전속계약/위임계약
시장	매매계약/쌍무계약 양자간 상호의존	위임 위탁계약 3자간 상호의존
자본축적	고정자본축적	인적자본축적
토지이용	사회자본 산업/주거 분리	도시서비스플랫폼 서비스공간 중심 통합
경제단위	국가	도시

발전은 단순히 정치인들의 몫을 넘어서 학자 연구자 정책분석가 등 정책공동체의 역할이기도 하다. 지식기반 정책(knowledge based policy)이 그 토대 위에 발전하는 것이다. 그러나 이 또한 정책창의 열림 단합이 중요한 관건이 된다. 대통령선거와 같은 정치적 계기와 그에 따른 새로운 패러다임 채택의 정책창이 열리는 기회가 중요한 것이 이 때문이다.

5. 결론

발전정책 및 개발정책은 언제나 <미래>에 대한 상상력과 희망 그리고 창조의 정치과정을 내포하게 마련이다. 과거 우리나라의 산업화를 이끈 원동력은 <My Car, My Home>시대의 구호 속에 집약되어 있었다. 국민들에게 희망을 심어주고 이를 바탕으로 자동차산업을 일으키고 주택과 도시건설에 박차를 가했으며 이를 한국경제의 산업화 원동력으로 삼았다. 이러한 것이 정치적 상상력의 힘이다. 한국이 산업화에 성공한 이후 서비스 경제로 진입하는 새로운 관문 앞에 서있는 상황에서 한국정치의 최대 문제점은 <My Car, My Home>을 대신할 새로운 희망을 국민들에게 제시하지 못하는 데 있다. 새로운 패러다임에서 나오는 비전과 희망이 없는 정치 속에서 선진 서비스경제로의 성공적인 발전정책이 나올 수 없으며, 설사 정책방안이 나올지라도 이를 실현시킬 정책창이 열리지 않아 실패하게 된다.

필자는 <My Yacht>를 한국의 서비스경제 진입을 위한 서비스발전정책과 향후 한국경제의 성장과 고용의 핵심 동력으로 삼을 것을 제안한다. 그 정책적 정치적 근거는 다음과 같다.

첫째, 요트산업은 서비스를 포함한 전 산업부문에 자동차 산업보다 훨씬 큰 전후방 파급효과를 갖는다. 150년 역사의 미국 American Cup 요트대회에서 우승한 호주는 일약 세계최고의 선진 과학강국으로

인정받았으며 <Yachting Australia>의 기치 아래 전 국민의 라이프스타일 변화를 추구하고 있다. 이는 이미 호주 경제의 성과향상으로 이어지고 있다.

둘째, 부동산의 성격을 지닌 요트의 보급은 우리나라의 심각한 문제인 주택가격의 하향 안정에 기여하게 될 것이다. 지나치게 많은 부(富)가 주택에 잠겨 있기 때문에 주택가격을 높이고 있다.

셋째, 요트보급을 위한 전국적인 마리나항 건설이 한국의 건설부동산 산업의 블루오션을 열게 될 것이다 적절한 수요처를 찾지 못하는 한국의 건설부동산 산업은 한국정치의 매우 어려운 숙제가 될 것이다.

마지막으로, 요트클럽의 활성화로 멤버십을 중심으로 하는 공유경제, 사용가치 중심의 경제라는 서비스 시대의 새로운 경제단계로의 진입을 촉진할 수 있다.

오늘날 서비스경제의 주축은 고객의 활동이 수요 기반이며 부가가치의 원천인 <경험경제=experience economy>이다. My Yacht와 같은 라이프스타일의 변화야말로 새로운 서비스경제의 출발점이다.

References

- [1] Huh, Sung-wook. (2015). Theoretical and practical examination of Narrative Policy Framework.(허성욱. (2015). 내러티브정책분석틀(NPF: Narrative Policy Framework)에 관한 이론적·실천적 적실성 검토. 한국정책학회보 제24권 3호(2015.9): 377~411).
- [2] Jeong, Kioh. (2016). Expanded Service Platform Concept for the Development of Service Science. Submitted to Society of Service Science Annual Conference. Seoul ITC 2016.(정기오. (2016). 서비스 사이언스 발전을 위한 서비스플랫폼 개념의 확대 일반화. 서비스사이언스학회 학술대회 자료집. 산업기술회관).
- [3] Jeong, Kioh. (2015). Conceptual Framework for NHRD Policy Development. Korean Educational Policy Studies. 2(1) 1-32.(정기오. (2015). 인적자원정책의 기초개념과 준거틀. 교육정책연구 2(1) 1-32).
- [4] Kang Hyeon-Suk. (2013). In Search of the Value of Narrative in Dewey and Bruner' s Educational Theory(강현석. (2013). 듀이와 브루너의 교육이론에서 내러티브의 가치 탐구: 통합의 관점에서. 교육철학 제 50 집, 139 ~ 169).
- [5] Lee, Jae-moo. (2014). An Exploratory Study of the Applicability of the Narrative Policy Framework for Investigating Policy Change in Korea through an Analysis of the Child Care-Education Subsidy Policy (이재무. (2014). 보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용가능성 탐색. 행정논총 제52권 제4호, 111-138).
- [6] Lim, Jooiee. (1981). The Course of Merchandising Development in Korea(임주이. (1981). 임호규 번역, 한국의 유통근대화 방향. 한국개발연구원보고서).
- [7] Park, Yong-sung. (2014). A Study of the construction permit process of 2nd Lotte World(skyscraper) using the Narrative Policy Framework(NPF)(박용성. (2014). 정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화연구-제2롯데월드 건축허가사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보 제21권 제2호, pp.101-125).
- [8] Yeom, Ji-sook. (2003). "Narrative Inquiry in Educational Research" (염지숙. (2007). "교육연구에서의 내러티브탐구의 개념 절차 딜레마 교육인류학연구).
- [9] You, Hoon. (2002). Principles of Policy. Seoul, Bubmoon Pub(유훈. (2002). 정책학원론. 서울: 법문사).
- [10] Dmitry Epstein, Josiah B. Heidt, and Cynthia R. Farina. (2013). The value of words: Narrative as evidence in policy making. Cornell Law School
- [11] Feldman, Martha S., Kaj Skoldberg, Ruth Nicole

- Brown Debra Horner. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 2, pp. 147-170
- [13] Jenkins-Smith, H. C. & Sabatier, P. A.(1993). The Study of Policy Process. In Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C.(Eds.). *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press.
- [14] Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan, Mark K. McBeth. (2014). *The Science of Stories Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. New York, St. Martin' s Press.
- [15] Jones, Michael D. and Mark K. McBeth. (2010). Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong? *The Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 2, pp.329-353.
- [16] Katzan, Harry, Jr. (2008). Foundations Of Service Science: Concepts And Facilities. *Journal of Service Science*. 1(1), pp. 1-22.
- [17] Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd. Boston and Toronto: Little, Boston and Company.
- [18] Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd ed. New York: Longman.
- [19] Mark K. McBeth, Elizabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell, and Paul L. Hathaway. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 1, 2007
- [20] Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, and Mark K. McBeth. (2011). Policy Narratives and Policy Processes *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3, pp.535-561.
- [21] Sally Hewitt. (2009). *Discourse Analysis and Public Policy Research Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 24*.
- [20] Stone, Deborah A. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: Norton.

Ki-Oh Jeong(kiohjeong@hanmail.net)



Ki-Oh Jeong has 23 years of career as a public administrator in education. Since spring 2003 he joined the faculty of the Korea National University of Education as professor. Being trained in social studies, political science, and education policy at Seoul National University and Ohio University, he got his Ph.D in education from Seoul National University. He worked at the Center for Educational Research and Innovation OECD for three years until 1995. He then served at the Presidential Secretariat in charge of education reform. From 1998 to 2000 he was invited to teach at the Hongik University, Seoul. After the service at the Hongik University he was appointed as the director general of the Bureau of Human Resource Policy in the Ministry of Education and HRD from 2001 to 2003. He published four books and 22 papers in the field of education & human resources policy development.

Analysis of Policy Streams and Policy Narratives for Paradigm Change in Service Development Policy in Korea

Kioh Jeong*

ABSTRACT

Despite that Korea has tried 50 years of service development policies, the result has been unsatisfactory. Borrowing the policy stream model of policy change and narrative policy framework one tried to explain the weaknesses of the policy process for the service development policies. Before 2000 lacking knowledge resulted in poor policy narratives while after 2000 despite sufficient knowledge base and well articulated narratives policy window would not open. Adversarial politics under conservative party caused the window to be closed.

One suggests that paradigm shift in value and world view treats is necessary to overcome the policy failures in service development policy. According these analyses one expects a new initiative of policy narrative construction.

Keywords: Service Development Policy, Policy Change, Policy Window, Service Narrative, Service Paradigm Regulatory Reform, Service Economy, State, Civil Society, Legislative Initiative

* Professor, Korea National University of Education, kiohjeong@hanmail.net