

서울경제

Seoul Economic Bulletin

9

통권 30호

September 2007

| 이달의 이슈 |

서비스시장 개방

차 문 중(한국개발연구원 산업·기업경제연구부 선임연구위원)

| 경제포커스 |

법률시장 개방의 영향 및 효과

고 준 성(산업연구원 산업세계화팀장)

한미FTA 체결협정과 법률서비스시장의 개방

김 범 수(대한변호사협회 국제이사)

| 생생리포트 |

서울시민 체감경기조사

박 지 희(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구원)

박 회 석(서울시정개발연구원 산업경제센터 부연구위원)

| 자치구탐방 |

서울동북부 중심도시로의 도약을 위한
지역경제 활성화 사업

권 장 오(노원구청 재정경제국장)

| 경제동향 |

경기/고용/부동산/금융

| 부록 |

통계표

서울경제

2007. 9

차 례

이달의 이슈	3	서비스시장 개방 차문중(한국개발연구원 산업·기업경제연구부 선임연구위원)
경제포커스	11	법률시장 개방의 영향 및 효과 고준성(산업연구원 산업세계화팀장)
	21	한미FTA 체결협정과 법률서비스시장의 개방 김범수(대한변호사협회 국제이사)
생생리포트	35	서울시민 체감경기조사 박희석(서울시정개발연구원 산업경제센터 부연구위원) 박지희(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구원)
자치구탐방	49	서울동북부 중심도시로의 도약을 위한 지역경제 활성화 사업 권장오(노원구청 재정경제국장)
경제동향	59	요 약
	60	경 기
	68	고 용
	76	부동산
	84	금 융
부록	97	통계표

서비스시장 개방



차문중*

한국개발연구원 산업·기업경제연구부
mtcha@kdi.re.kr

서론 - 개방과 차별무역협정에 대하여

개방은 목적이 아니고 수단이다. 아직도 끝나지 않은 우리 사회의 개방의 당위성 논란에 지면을 할애할 여유는 없다. 그렇지만 확실한 것은 개방이 세계적인 추세이며, 거대 경제블록들이 약속이나 한 듯 다시 보호무역체제로 돌아서지 않는 한 우리가 독자적이고 주도적으로 보호무역이나 전략적인 무역정책을 구사하여 국민의 후생수준을 증가시킬 수 있는 가능성은 거의 없다는 것이다. 세계 십위권의 무역대국이라고 해도, 아직 우리 능력

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대 경제학과 졸업, University of Chicago 경제학박사
- 서호주대학교 경제학과 교수, 부실경제연구소 부소장 역임. 현 한국개발연구원 선임연구위원
- 국제경제, 발전경제, 문화경제 등

으로 국제가격을 좌지우지하여 단기적인 편익을 누릴 수 있는 여지는 크지 않다. 개인의 사유재산권과 이익추구권에 바탕을 두고, 경제 구성원의 후생 증진을 가장 중요한 정책목표로 간주하는 경제라면 개방을 최대한 활용하는 것이 현명하다.

대부분의 경제학자들이 개방에 우호적인 가장 큰 이유는 개방이 경제의 효율성을 증가시킨다는 것이다. 그 현실적인 성공 가능성에 대해서는 다른 견해를 지니고 있음에도, 대다수의 경제학자들이 세계무역기구(WTO)를 통한 범세계적 무역자유화 시도를 긍정적으로 받아들였던 것 역시 이 때문이다. 그러나 바그와티(Bhagwati)가 우려하였던 ‘스파게티 그릇’과 같은 난맥상은 전세계의 무역당사국을 모두 모아놓은 WTO의 회의 석상에서도 발생하였다.¹⁾ 회원국 간의 이견 조정에 실패한 DDA(도하개발아젠다)에 대한 실망으로 회원국들은 국가간·지역간 또는 국가와 지역간 자유무역협정에 관심을 두기 시작하였다. 그러나 이러한 자유무역협정은 비회원국을 차별한다는 의미에서 근본적으로 차별무역협정의 성격을 지닌다. 차별무역협정은 비회원국을 차별하여 불이익을 줄 뿐 아니라 회원국들에게도 무역전환효과를 통해 비효율을 야기할 가능성이 있다. 따라서 우리가 추진해온 FTA들은 그 자체가 목적이 되는 것이 아니고, 더 많은 FTA를 통해 궁극적인 개방을 이루고 비효율을 제거하기 위한 과정들로 이해되어야 한다.

FTA와 서비스시장 개방

최근의 FTA에서는 서비스시장 개방에 대한 관심이 매우 높다. 경제가 성장함에 따라 서비스업의 비중이 높아진다는 것, 서비스는 농수산업이나 제조업의 재화와는 달리 비교역재적 성격이 강하지만, 서비스의 생산기법이나 이동수단이 발전함에 따라 대체적으로 비교역성이 줄어들고 있다는 것, 그리고 FTA에 주도적인 선진 경제들이 대체적으로 서비스부문에 대해 비교우위를 획득하고 있다는 것 등이 그 주된 이유이다. 그러나 최근 타결된 한-미 FTA에서는 서비스시장의 개방 수준이 상대적으로 낮다. 미국이 우리의 1차 산업과 3차 산업(특히 공공성이 높거나 이익집단이 강한 기득권을 발휘하고 있는 경우)의 개방을 동시에 압박하는 것이 부담스러웠을 수도 있지만, 가장 기본적인 서비스시장은 이미 개방되어있고, 덜 개방된 서비스부분은 교역성이 당분간은 높지 않을 것이라고 판단하

1) 바그와티의 원래의 비유는 FTA가 활성화되는 경우 예상되는 세계경제질서의 난맥상을 꼬집은 것이다.

고 있을 수도 있다. 그러나 개방수준이 낮은 부분이라도, 우리가 다른 경제와 더 높은 수준의 개방을 약속할 경우, 자동적으로 미국도 그 혜택을 받는 최혜국대우가 이미 고려되고 있음에 주의할 필요가 있다. 즉 한미 FTA에 비해 놀랍고 서글플 정도로 관심밖에 밀려나 있는 한-EU FTA에서 우리가 미국에게 개방하지 않았던 서비스시장을 개방하거나 개방 일정을 앞당길 경우, 미국 역시 자동적으로 그 혜택을 받게 된다.

미국과의 FTA에서 다른 서비스분야는 비록 개방정도는 낮다고 해도 매우 포괄적이다. 사행성게임을 포함한 도박서비스 등 극히 일부분을 제외한 모든 서비스분야를 협정문 대상으로 설정하였고, 금융서비스, 통신, 전자상거래, 지적재산권 등은 별도의 챕터에서 논의하고 있다. 서비스분야에서는 상대국 사업자에 대한 일반적인 의무로 내국민대우, 최혜국대우, 시장접근제한조치의 도입 금지, 그리고 현지주재의무부과 금지 등을 규정하고 있다. 또한 협정당사국들은 자격인정의 추진, 입법과정의 투명성 제고, 합리적인 국내규제 체계 유지 등의 의무를 준수하여야 한다. 그리고 이러한 일반적인 의무에도 불구하고 이에 부합하지 않는 규제를 유지하고자 하는 것은 부속서(Annex)에 현재유보(Annex I)와 미래유보(Annex II) 형태로 적시하도록 하고 있다. 예를 들어 스크린 쿼터는 미국의 영화생산 및 공급자와 내국민을 차별하여 내국민대우 의무를 위반하는 제도이지만, 부속서 I에 현행수준인 73일로 현재유보되어 있다.

한미 FTA에서의 서비스시장 개방은 구체적인 사안에 따라 개방의 정도가 높기도 하고 낮기도 하지만, 전반적으로는 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 개방의 정도가 높지 않다는 것은 한미 FTA가 발효되더라도 그 효과가 크지 않을 것임을 의미한다. 이것을 성공적이라고 표현할 수 있을까. 개방의 아이러니는, 그들이 질수록 편익이 크다는데 있다. 충격이 작으면 변화도 작고, 따라서 우리가 기대하는 편익도 작아진다. 우리나라의 문은 가능한 한 열지 않고, 제도는 우리 것을 고수하고, 상대국의 시장만을 여는 것은 단기적으로 시장 확대에서 오는 편익을 향유하는 기회를 제공할 수는 있지만, 현실적으로 가능하지도 않을뿐더러, 우리가 최근 막대한 재원을 투입하여 추진해온 개방의 진정한 목표는 아니다. 국민소득 2만불 시대를 열어왔던 우리의 제도와 체계가 2만불 이후 시대를 이끌어 가기에는 역부족이라는 인식과, 국제적인 생산체제에 유연하게 편입하기 위한 전략이 필요하다는 시급성이 개방을 추진한 원동력이라는 점에 주목하여야 한다. 그렇다면, 서비스시장의 보다 적극적인 개방과 이에 따른 우리 시장의 재편이 불가피하다.

서비스시장 개방과 향후 과제

반드시 그래야 된다는 것은 아니지만 선진 7개국의 역사적 경험은 19세기 후반 이후 생산과 고용에서 서비스업의 비중이 점증하여 왔음을 보여주고 있다. 우리나라의 경우, 65%를 상회하였던 서비스업의 부가가치비중은 외환위기 이후 급락하여 현재 60% 선에 머물고 있는 반면, 제조업의 부가가치 비중은 점증하고 있다. 생산성의 차이는 이러한 변화를 잘 설명해준다. 지속적인 개방 압력에 직면해온 제조업의 생산성은 외환위기를 극복하고 1999년부터 다시 꾸준히 증가해온데 반해, 내외부의 경쟁과 도전에 대해 상대적으로 많이 보호받아온 서비스업은 답보상태에 있다. 가장 비중이 큰 부문이 성장을 이끌지 못하고 오히려 발목을 잡고 있는 것이다. 일부 서비스업종의 경우 제조업에서의 실업에 대한 완충역할을 수행하며 생산성 제고가 어려웠던 면이 있지만, 나머지 업종의 생산성 향상 역시 과히 높은 편은 아니었다. 서비스업도 충격을 받고 경쟁에 보다 과감하게 노출될 필요가 있다는 주장은 일리가 있는 것이다.

서비스시장의 개방은 기존의 보호막 안에서 기득권을 누리던 이익집단(rent-seekers)이 있어 경쟁에 대한 자발적 노출은 기대하기 어렵다는 한계를 극복하는 방안이 될 수 있을 것이다. 그리고 이 경우, 충격이 클수록 우리가 얻을 수 있는 것도 많다. 약한 부분을 신속하게 정리하는 것이 강한 부분으로의 자원배분에 도움이 되기 때문이다. 우리가 모든 것을 다 잘할 수 있고, 잘해야 한다는 편견은 버려야 한다. 서비스업에서도 제조업과 마찬가지로 생산단계의 분절과 아웃소싱이 대체를 이루어 가고 있어, 우리의 약한 부분을 외부에서 저렴하게 가져다 쓰고 이를 이용해 강한 부분을 창출해가는 노력이 필요하다.

현재 개방 수준이 낮은 서비스 분야도 지속적으로 개방이 추진될 것이다. 시장이 개방됨에 따라 우리가 주목해야 하는 서비스업의 유형은 무엇일까. KDI(2006)는 지난 10여년간의 자료를 분석하여 거시경제적인 측면을 기준으로 서비스업종을 <표 1>과 같이 분류하였다. 향후 개별 업종의 성장을 가능하게 하는 가장 중요한 요인은 민간의 창의력과 노력이다. 정부의 역할은 거시경제적 환경과 민간의 기업여건을 정비하는 것이겠지만, 그래도 개발연대의 향수와, 치열한 경쟁에서의 생존을 위해 정부의 적극적인 개입이 필요하다고 주장하는 분들을 위해 서비스업의 보조금 문제에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있겠다.

국제통상법상 상품분야와는 달리 서비스분야에 대해 구속력있는 보조금 규범이 없어, WTO에서는 법적 구속력이 없는 외교적 교섭과정을 통해 보조금 관련 분쟁을 해결하도

〈표 1〉 성장성 기준의 서비스 업종군 유형

특성	서비스업종
성장업종(부가가치 증가, 고용 증가)	사업자 서비스, 통신, 운수
고부가가치화 업종(부가가치 증가, 고용 하락)	금융
생산성 하락 업종(부가가치 하락, 고용 증가)	교육, 보건 및 복지
쇠퇴업종(부가가치 하락, 고용 하락)	도소매, 음식숙박, 공공행정

자료: KDI(2006)

를 유도하고 있다. FTA의 경우에는, 당사국들의 협의에 따라 서비스분야의 보조금 허용 규정이 달라질 수 있다. 예를 들어 한미 FTA에서는 네 가지 형태의 서비스 무역중 국경간 공급(mode 1), 해외소비(mode 2), 자연인의 주재(mode 4)에 대해서는 서비스보조금이 전면 허용되고, 상업적 주재(mode 3)에 대해서는 최혜국대우의 진척하에 허용되고 있다.

WTO가 보조금 지급에 대해 법적으로 구속력을 행사하지 않고, FTA에서는 당사국들의 협의에 의해 보조금 지급이 가능하다는 것은 정부의 적극적 역할을 기대하는 측에게는 복음으로 들릴 수도 있다. 하지만, 특정 유형의 서비스 거래나 생산에 보조금이 지급되거나 세제 혜택이 주어지는 것이 해당 업종 발전에 긍정적인 부분도 존재할 수 있음에도 불구하고, 이것이 경제전체의 왜곡을 초래하고, 수혜 업종의 해이를 야기하며, 해외의 소비자를 보조해주는 효과가 있어, 그 폐해가 대체적으로 더 크다는 전통 경제학의 지적은 여전히 유효하다. 또한 우리가 특정 업종에 대해 보조금을 지급할 경우, 상대국도 자국의 동일 업종에 보조금을 지급한다면 우리가 기대한 효과를 거두기 어렵다. 그리고 무엇보다도, 경쟁력있는 서비스업종은 정책입안자의 사전적 예단에 의한 지원으로 탄생하는 것이 아니다. 서비스시장의 지속적인 개방 과정에서 우리 서비스업의 경쟁력 향상을 위해 정부의 역할 이상으로 민간의 창의력과 노력이 기대되는 것도 이 때문이다. **SDI**