

서울과 교육서비스업의 국제화

변양규*

한국경제연구원 거시정책연구실장

econbyun@keri.org



1. 일자리 창출의 중요성과 서비스산업

한국 경제의 성장동력이 눈에 띄게 약해졌다. 2011년 2분기 이후 8분기 연속 1% 미만의 성장을 보인 우리 경제는 비록 추경 등 정부정책의 영향으로 2013년 2분기 및 3분기 연속으로 1.1%의 성장을 보여 경기회복에 대한 기대를 키우고는 있지만 아직은 글로벌 경기 회복세가 미흡하고 불확실하기 때문에 경기침체 극복은 제한적일 것으로 예상된다. 이런 상황에서 일자리 창출의 중요성은 더욱 커진다. 특히, 세대간 갈등, 빈부격차, 비정규직 문제 등 우리 사회가 가지고 있는 대부분의 갈등과 문제가 일자리가 모자라서 생긴 것이란 점에서 그 어떤 문제보다도 일자리 문제가 선결되어야 한다. 이런 이유에서 ‘고용률 70%’가 현재 우리 경제의 최대 화두가 되고 있는 것이다.

우리 경제의 고용창출력에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 하자. 우리 경제의 일자리는

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 국제경제학과 학사, 미국 로체스터대학교 경제학 석사
- 미국 Texas A&M 대학교 경제학 박사
- 현) 한국경제연구원 거시정책연구실 실장, 정부업무평가위원회 일자리창출 민간전문위원
- 규제개선을 통한 글로벌 교육서비스산업 시장창조의 경제적 효과(2013), 새로운 시장 창조를 위한 의료서비스산업 규제개선의 경제적 효과 추정(2013), 정규직 전환 강제규제가 고용에 미치는 영향(2013), KERI 경제전망과 정책과제(2013) 등

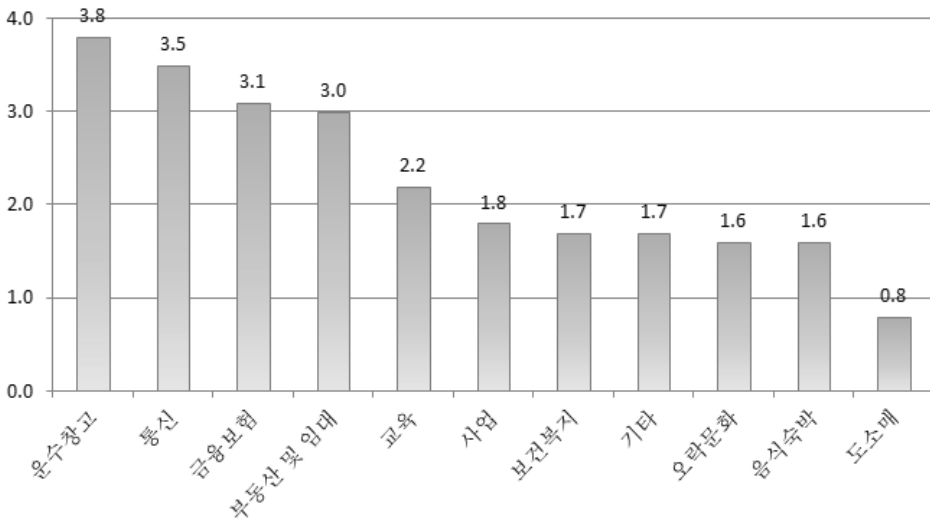
지난 1993년 이후 매년 연평균 1.3% 정도씩 증가하였고 서비스산업 일자리는 1.7% 이상 성장하였다. 따라서 우리 경제는 서비스산업 중심의 일자리 창출을 유지해왔다. 뿐만 아니라 이런 현상은 최근까지도 이어져 일자리 창출의 근원은 여전히 서비스산업이다. 그런데 서비스산업의 노동투입 증대에만 의존해왔던 우리 경제의 고용창출력은 이제 한계에 다다른 것으로 보인다. 최근 고용창출이 부진한 까닭은 일자리 창출의 핵심적인 역할을 했던 서비스산업의 고용증가율이 크게 감소했기 때문이다. 외환위기 이전 우리나라 서비스산업 취업자는 연평균 2.7%씩 증가했다. 그러나 그 이후 1.6%로 감소하였고 최근에는 1.5%로 더욱 낮아졌다. 따라서 지금 우리가 겪고 있는 일자리 부족 문제의 근본적인 이유는 서비스산업이 과거만큼 일자리를 만들어내지 못하고 있는 까닭이다. 이런 이유로 고용률 70% 달성을 위해 서비스산업의 일자리 확대가 반드시 필요한 것이다.

2. 서비스산업 일자리 무엇이 문제인가?

서비스산업 일자리 확대가 우리 사회가 가진 상당수의 문제를 해결할 수 있다는 점에서 우선 현재 우리나라 서비스산업의 일자리가 어떤 부문에서 어떻게 만들어지고 있는지 살펴보도록 하자. 2013년 11월 기준 우리나라 취업자는 약 2,553만 명이다. 이 중 서비스산업에서 일하는 사람은 약 1,779만 명으로 전체 취업자의 69.7%에 달한다. OECD 국가 중 룩셈부르크의 83%나 미국의 80%에 비하면 낮은 수준이지만 OECD 평균 67%보다는 오히려 조금 높은 편이다. 따라서 우리나라 서비스산업 취업자 비중에 큰 문제가 있어 보이지는 않는다. 하지만 서비스산업 내부를 살펴보면 상황은 달라진다. 우리나라 서비스산업 취업자 중 도소매·음식·숙박업에 종사하는 사람의 비중은 2004년 40%에 달했고 그 이후 서서히 감소하여 2012년 33%에 이르고 있다. 비록 과거에 비해 많이 낮아졌지만 미국의 29%, 영국의 25%나 스웨덴의 20%에 비하면 여전히 높은 편이다. 즉, 우리나라 서비스산업 취업자의 문제는 서비스산업 취업자가 지나치게 많은 것이 아니고 서비스산업 취업자 중 많은 사람들이 도소매·음식·숙박업에 몰려 있다는 점이다.

그렇다면, 왜 도소매·음식·숙박업에 많은 사람들이 몰리는 것일까? 도소매·음식·숙박업이 생산성 향상에 기반하여 시장을 확대하고, 이런 과정에서 고용이 증가한다면 큰 문제는 없다. 그러나 지금 도소매·음식·숙박업의 상황은 이와는 정반대이다. 제조업의 생산성이 빠르게 향상되면서 방출된 인력이 서비스산업 중 상대적으로 진입장벽이 낮은 도소매·음식·숙박업으로 대거 이동하면서 준비가 부족한 인력들마저 도소매·음식·숙박업으로 몰리는 현상이 발생하고 있는 것이다. 이런 상황이 한계를 넘다보니 과당경쟁이 발생하고 도소매·음식·숙박업 자영업자 중 상당수가 단기간 내에 폐업하는 부작용마저 생기고 있다.

다행히 도소매·음식·숙박업에서 예전의 평균적인 수익도 창출하기 어렵다는 인식이 확산되면서 취업자 비중이 감소하고는 있지만 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 도소매·음식·숙박업이나 오락문화업 이외 다른 서비스업종으로 진입하는 것이 아직도 너무 어렵다. 따라서 고부가가치 서비스업종에 있는 진입장벽을 완화하지 않는 이상 서비스산업의 고용창출을 획기적으로 늘리기는 어렵다.



[그림 1] 서비스산업 업종별 진입장벽

주: 진입규제를 정부독점, 지정, 허가·면허, 인가·승인, 등록, 신고로 구분하여 1에서 6까지 수치를 부여하고 기업수를 기준으로 가중평균을 구함. 지수가 높을수록 진입장벽이 높음을 의미함. 이병희 외(2007) 참조

한편, 우리나라 서비스산업의 영세성도 고용창출을 달성하기 위해 극복해야 할 문제점 중 하나이다. 아래 [표 1]에서 보는 것처럼 우리나라 서비스산업, 특히 전통서비스업이나 도소매·음식·숙박업에 소규모 사업장이 너무 많고 영세한 소규모 사업장에 근무하는 취업자가 너무 많은 상황이다. 제조업에서 1~4인 사업장에 근무하는 근로자는 13.2%에 불과한 반면 도소매·음식·숙박업에서는 그 비중이 무려 60.7%에 달한다. 여러가지 이유로 인해 서비스산업에 영세한 사업장이 많지만, 그 중 가장 대표적인 이유는 서비스산업 시장이 너무 좁다는 것이다. 그간 서비스산업은 대표적인 내수산업으로 인식되어 왔고, 그 결과 경쟁을 통한 대형화 및 전문화, 그리고 시장의 확대보다는 한정된 내수시장을 어떻게 분할하여 점유율을 높일 것인가만 고민해왔다. 즉, 그간 서비스산업은 대표적인 제로섬게임(zero-sum game)으로 인식되어 왔던 것이다. 따라서 시장확대보다는 기존 시장의 보

호에 더 관심이 많았고 이로 인해 기존 진입자들은 생산성향상보다는 진입장벽을 높이는 것에만 몰두하였던 것이다. 서비스산업이 제로섬게임으로 인식될 경우 규제개선을 위한 대화와 타협이 불가능해지고 서비스산업의 활성화는 요원해질 수밖에 없다.

[표 1] 서비스산업 사업장 규모별 사업체 비중 및 종사자 비중

(단위: %)

	사업장 규모	전산업	제조업	서비스업	전통 서비스업	도소매 음식 숙박
사업체 비중	1 - 4명	83.6	64.9	86.6	91.1	90.7
	5 - 9명	8.4	16.0	7.3	5.4	6.3
	10 - 49명	6.7	16.2	5.1	3.0	2.7
	50 - 99명	0.8	1.8	0.6	0.3	0.2
	100 - 299명	0.4	1.0	0.3	0.2	0.1
	300명 이상	0.1	0.2	5.3	0.0	0.0
종사자 비중	1 - 4명	28.8	13.2	34.8	50.6	60.7
	5 - 9명	10.4	10.4	10.6	11.1	13.8
	10 - 49명	24.7	31.0	22.1	17.6	16.2
	50 - 99명	10.5	11.7	10.0	5.6	3.6
	100 - 299명	11.1	14.5	9.8	8.2	3.5
	300명 이상	14.5	19.3	22.8	6.9	2.3

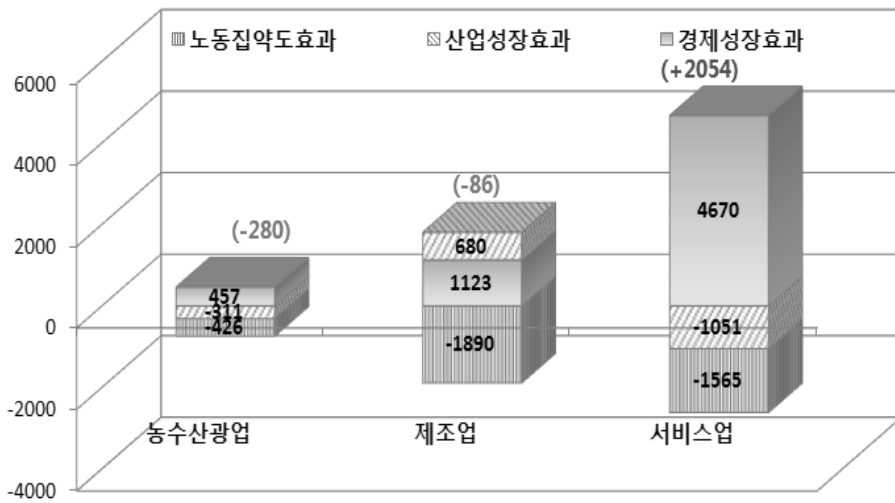
자료: 통계청

주: 일반적으로 도소매업, 운수업, 음식·숙박업, 부동산·임대업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업이 전통서비스업에 포함된다.

한편, 지난 2004년 이후 우리나라 취업자 증가를 노동집약도의 변화, 국내 산업에서 차지하는 비중의 변화 및 경제성장의 변화로 분해한 아래 [그림 2]는 서비스산업의 시장 확대가 일자리 창출의 중요한 요건임을 보여준다. [그림 2]에 의하면 2004년~2011년 사이 노동집약도의 하락으로 서비스산업에서 약 156만5천 개의 일자리가 사라졌고 서비스산업이 국내 생산에서 차지하는 비중이 감소하면서 약 105만1천 개의 일자리가 사라졌다. 그러나 서비스산업을 포함한 경제 전체의 규모가 커지면서 무려 467만 개의 일자리가 생겨 우리나라 서비스산업의 취업자는 총 205만4천 명 증가하였다. 즉, 일자리 창출의 핵심은 바로 서비스산업의 생산 증가임을 [그림 2]는 보여준다.

시장의 확대가 일자리창출의 근본임에도 불구하고 그간 우리는 서비스산업을 전형적인 내수산업으로 인식하면서 개방을 통한 시장의 확대에는 무관심하였다. 서비스산업의 특성상 사람과 사람이 직접 만나서 서비스의 교환이 이루어지기 때문에 외국인을 대상으로 하는 서비스산업 확대는 관심의 대상이 되지 못하였던 것이다. 그러나 국제사회가 개방되

면서 외국인 관광객이 몰려올 뿐만 아니라 사람과 사람이 교류해야 하는 서비스산업의 특성을 감안하면 우리나라처럼 지리적으로 유리한 곳도 드물다. 비행기로 2시간 거리 내에 인구 100만 명 이상의 도시가 무려 40여 개나 있고 3억의 중산층이 있다. 또한 인구 13억5천만 명의 중국시장이 바로 옆에 있다. 올 해 우리나라를 방문한 중국인 관광객은 약 400만 명이 넘을 전망이다. 중국 인구 모두가 한번씩 우리나라를 방문한다면 무려 330년 이상이 걸린다는 계산이 나온다. 이처럼 어마어마한 시장이 바로 옆에 있다는 것은 그만큼 서비스산업의 시장확대에 유리하다는 것을 의미한다.



[그림 2] 고용창출의 요인별 분해(2004~2011)

자료: 통계청, 한국은행 자료에 근거한 필자의 계산 (단위: 천 명)

3. 서울, 교육서비스업의 국제 메카로

서비스산업의 활성화를 통해 일자리를 창출하기 위해서는 다양한 업종이나 단체들의 이해관계 상충을 해소하고, 이를 통해 진입장벽을 낮추어야 한다. 또한, 상충되는 이해관계를 대화와 타협으로 해결하기 위해서는 제로섬게임을 벗어나 서비스산업의 시장을 해외로 넓히는 작업이 우선되어야 한다. 시장 확대라는 관점에서는 서울보다 지리적으로 더 유리한 곳은 없는 것으로 판단된다. 우선, 사람과 사람이 만나서 서비스를 주고 받는 서비스산업은 기본적으로 인적 이동이 활발하고 용이한 곳이 최고의 입지 조건을 갖추었다

고 볼 수 있다. 서울은 우리나라의 수도일뿐만 아니라 우리나라 고급 인적자본의 대부분을 보유한 곳이다. 따라서 최대의 수요지이자 동시에 최고급 서비스를 공급할 수 있는 곳이다. 뿐만 아니라 인천국제공항과 시간 상 한 시간 남짓 떨어져 있어 동아시아 15억 인구가 만나질 비행거리 안에 있는 곳이다. 따라서 서비스산업 활성화를 위한 지리적 요건은 서울이 단연 최고라고 할 수 있다.

그렇다면 과연 어떤 서비스업을 육성하는 것이 서울에 가장 유리할까? 필자는 주저없이 서울의 비교우위는 바로 교육서비스업에 있다고 말할 수 있다. 서비스산업의 활성화 조건 중 가장 중요한 것은 고급 서비스를 제공할 수 있는 인적 자본이 풍부해야 하고 지리적으로 거대한 수요자 집단과 근거리에 위치해야 한다. 이런 조건이 가장 중요하게 작용하는 서비스 업종 중 하나가 바로 교육서비스업이다. 교육서비스업은 서비스 공급자의 인적 자본이 가장 중요한 업종 중 하나이다. 자녀의 교육을 책임지는 사람의 인적 자본과 서비스의 질을 중시하는 것은 당연한 것이다. 또한 교육서비스업은 거대한 시장과의 지리적 근접성이 가장 중요한 요소 중 하나로 작용하는 업종이다. 비록 정보기술의 발전으로 원거리 교육이 가능하지만 아직까지 사람과 사람이 만나 직접 서비스를 주고 받는 과정이 가장 중시되는 업종이 바로 교육서비스업이기 때문이다. 이런 의미에서 서울은 동아시아 교육서비스업의 국제적 메카로 성장하기 위한 필수 조건을 상당히 갖추었다고 볼 수 있다.

이처럼 서울에는 제반 여건이 조성되어 있기 때문에 이제 우리가 해야 할 일은 바로 국내 교육서비스 시장으로 외국 수요자들을 불러 들이는 작업이다. 필자는 지난 2년 간 우리나라 교육서비스업 활성화 정책의 개발을 위해 보고서도 작성하고 외국도 방문하였다. 특히, 외국교육기관 유치를 위한 실질적인 전략을 파악하는데 많은 시간을 할애하였다. 이제 이런 경험을 바탕으로 다음과 같은 조언을 제시하고 싶다.

우선 첫째, 서울시는 정부가 적극적으로 추진하는 서비스산업 규제완화의 실효성을 극대화하기 위한 작업을 서둘러야 한다. 규제완화는 해당 법률의 개정을 통해 시작되지만 규제완화의 마무리는 시행령, 시행규칙이나 조례안의 수정을 통해 마무리된다. 제주도의 예를 살펴보자. 제주도는 지난 2009년 제주특별자치도특별법 개정을 통해 비영리법인 뿐만 아니라 영리법인도 학교를 설립할 수 있도록 허용하였고 특별법 내에서 외국인학교의 자율성을 허용하고 있다. 그러나 특별법을 이행하기 위한 하부 시행안에는 기존 사립초등학교 관련 도조례안이 그대로 적용되어 실질적인 자율성을 확보하기가 어려웠다. 이처럼 대부분 외국교육기관들의 운영 상 필요한 법적 체계는 존재하지만 하부 시행령등이 존재하지 않거나 상위법의 취지와 맞지 않는 경우가 많아 규제완화의 실효성을 확보하기 어려웠다. 서울시가 정부의 규제완화의 실효성을 제고하기 위해 외국교육기관의 국내 진출에 실질적인 도움을 줄 수 있는 제도개선에 적극적으로 나선다면 전국 여러 자치단체와

비교하여 결코 뒤지지 않는 조건을 가졌다고 본다. 그 이유는 바로 국내 진출한 외국교육기관이 제일 아쉬워하는 부분이 바로 접근성이기 때문이다. 국내 외국교육기관이 중국의 유학생을 유치하려고 해도 제일 아쉬운 부분이 지리적인 여건이라고 한다. 즉, 중국의 부모들은 자녀를 멀리 제주도 외국인학교로 보내기 보다는 인천공항에서 가까운 서울 시내 외국교육기관을 선호한다는 것이다. 뿐만 아니라 부모들의 방문을 지출의 기회로 연결하기 위해서도 서울과 같은 대도시의 필요성이 절실하다. 따라서 실효성을 갖춘 규제완화가 이루어진다면 서울은 초중고 학생을 포함한 많은 중국 유학생들을 유치하는 국제 교육의 메카로 성장할 수 있을 것이다.

둘째, 유치 설립 과정에서의 행정적 비효율성을 제거해야 한다. 제주도뿐만 아니라 외국 교육기관을 유치하는 모든 과정에서 행정적 비효율성이 상당하다. 관련 부처 간 이견이 발생하거나 커뮤니케이션 부족 등의 문제로 인해 설립과정에서의 효율성이 저하될 경우 이를 해결할 수 있는 전담부처가 없는 것도 문제이다. 따라서 유치과정에서 부처 간의 업무 협의 활성화 및 의견 충돌의 해소를 위해 커뮤니케이션을 용이하게 하고 이를 통해 부처 간 정보 공유와 유치 승인과정 프로세스의 효율성을 높이고, 특히 운영 과정에서 학교와 서울시 간의 협의 사항이 있을 시에 이를 수월하게 연결해줄 수 있는 서울시만의 담당부서를 신설하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 예를 들어, 중국 시안(西安)시는 삼성반도체 공장을 유치하면서 행정적 비효율성을 제거하기 위한 삼성 전담부서를 신설하고 부처 간 커뮤니케이션 문제로 발생하는 비효율성을 제거하여 모든 유치과정을 신속히 처리하였다. 또한 싱가포르의 경제개발청은 해외 우수 교육기관의 유치를 위해 설립과정에서 외국 교육기관과 관련 부처를 신속하게 연결해줄 뿐 아니라 투자자들을 직접 연결시켜주어 교육기관들이 학교를 설립하기까지 아무런 제약이 없도록 지원해주고 있다. 이러한 점에서 서울시도 통합된 하나의 체계를 만들어서 유치 및 설립과정에서의 문제가 최소화될 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 금융지원체계의 확립이 필요하다. 정부가 외국교육기관에 대해 운영비용이나 초기 설립비용을 지원할 수 있다면 큰 문제는 없다. 그러나 이런 방식은 비효율적이며 장기적으로 지속가능하지도 않다. 따라서 외국교육기관과 투자자를 연결시켜주는 금융서비스가 절실하다. 필립스 아카데미 등 세계적으로 유명한 교육기관들은 대부분 비영리 법인이다. 비영리 법인에 대해서는 법인세가 면제되거나 세제혜택이 있기 때문에 사실상 해외 대부분의 학교들이 비영리법인으로 운영되고 있다. 무엇보다 학교 교육 산업 특성상 초기에 발생하는 투자비용의 부담만 극복하면 장기적으로 안정적인 유동성 자산을 축적할 수 있으며 동시에 이를 다시 학교에 재투자 하게 되는 방식으로 운영하기 때문에 실질적으로 이익배당 등을 통해 투자금을 모집할 필요가 없는 것이다. 다만 운영자금이나 초기 투자비용을 조달하기 위해 장기차입을 하는 경우가 많다. 우리나라에서는 아직 비영

리 학교법인 등 교육 서비스 산업에 대한 투자 사례가 거의 없기 때문에 장기차입을 제공할 금융기관을 찾는 일은 매우 어렵다. 이런 부분에 대해 서울시가 적극적으로 나서 장기금융에 대한 보증을 제공하는 것도 하나의 방법이다. 홍콩이나 싱가포르의 경우 비영리 법인들이 학교를 설립하는데 필요한 자금을 차입금 형식으로 제공할 수 있는 금융기관들이 매우 많이 있다. 실제 싱가포르의 국제학교를 운영하고 있는 담당자와의 면담에 따르면 교육기관은 초반 5~6년간은 적자 형태로 운영될 수밖에 없지만 학교 운영이 정착되고 학생 수가 많아질수록 투자자 입장에서는 장기간동안 안정적으로 자금을 돌려받을 수 있기 때문에 이러한 차입금 형식의 금융조달 방식이 매우 보편화되어있다고 한다. 우리나라는 아직까지 이러한 경우가 거의 없기 때문에 적어도 서울시가 시범적으로 장기 차입에 대한 보증을 해주는 등의 지원을 통해 투자자들이 자금을 지원할 수 있도록 하는 조치가 필요하다고 판단된다.

사회를 통합하고 갈등을 해소할 수 있는 성장의 핵심은 서비스산업 활성화이다. 일자리의 70%를 책임지는 서비스 분야의 영세성, 후진성을 이제는 극복해야 한다. 특히, 서비스산업을 국내 소비자만을 상대로 하는 우물 안 산업으로 바라보는 것은 더 이상 문제 해결에 아무런 도움을 주지 못한다. 이런 의미에서 교육서비스업뿐만 아니라 관광, 의료, 문화산업 등을 국제적 매력과 경쟁력을 가진 서비스 산업으로 성장시켜야 한다. 특히, 서울처럼 인적 자본 측면이나 지리적 측면에서 최상의 조건을 갖춘 도시는 드물다. 이제 적극적으로 규제를 개선하고 외국의 소비자들을 국내로 유도하는 일만 남았다. 서울시의 매력을 다시 한번 세계에 알릴 수 있는 기회가 곧 다가오리라 믿는다.