규제연구 제24권 특집호 2015년 9월

서비스산업 규제개혁의 추진 성과와 향후 과제

박 정 수*

서비스산업은 내수 진작과 일자리 창출이라는 우리 경제의 현안을 해결할 수 있는 중요한 산업으로 부각되었다. 그런데 그 동안 서비스를 사치성 소비재나 공공재로 인식하면서, 진흥보다 규제 위주의 정책이 이루어지기도 하였다. 그 결과 2015년 6월 규제정보포털에 등록된 서비스산업 관련 규제 건수는 3,443건에 달할 정도로 많다. 이처럼 서비스산업에 존재하는 여러 규제로 인해 투자활성화는 물론 일자리 창출이 쉽지 않다.

현 정부는 우리 경제의 현안인 경쟁적 시장 환경 구축과 기업들의 투자 및 창업 활성화, 그리고 일자리 창출 등을 유인하기 위해 서비스산업, 특히 유망 서비스업에서의 규제개혁을 적극 추진하고 있다.

본 연구에서는 현 정부에서 서비스산업의 규제개혁을 위해 어떠한 정책들을 추진하고 있으며, 또 규제개혁이 어느 정도 이루어졌는가를 파악하여 그 성과를 점검해 보았다. 2014년 이후, 서비스산업에서는 151건의 규제개혁이 완료된 반면, 새롭게 113건의 규제가 등록되어, 서비스산업 규제는 총량에서 38건이 줄어들었다. 특히, 학교시설을 이용한 방학 중 어학캠프 운영 허용으로 2014년 여름방학 중 1만 여명이 어학캠프에 참가하였고, 물류총량제 폐지에 따라 물류단지 추가지정과 택배면허 추가발급이 이루어지면서 사회경제적 효과도 발생

* 산업연구원, 세종특별자치시 시청대로 370(jspark@kiet.re.kr)

** 이 연구는 2015년 7월 개최된 한국경제연구원-한국규제학회 공동 학술대회에서 발표한 초고를 수정 보완한 것이다.

www.kci.go.kr

하였다. 그러나 현 정부의 서비스산업 규제개혁이 질적 측면에서 성과를 거두었다고 평가하기에는 아직 해결해야 할 과제가 남아 있다. 학교주변 관광호텔 입지 허용이나 원격의료 단계적 추진 등의 규제개혁 과제가 여전히 논의되고 있으며, 이들 개별 규제들과 연결되어 있는 관련 법안 역시 진행 중에 있기 때문이다. 결론적으로 현 정부에서 서비스산업 규제가 감소하였다는 양적 측면의 성과는 분명하다. 그러나 서비스산업에서의 규제개혁 성과는 투자유인을 위해 현 정부에서 적극 추진하는 핵심적인 규제와 이와 연관된 서비스산업 관련 경제활성화 법안이 어느 정도 마무리되어야 실질적인 성과를 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다.

한편, 서비스산업의 규제개혁이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 업종 분석을 통해 사전적으로 해결해야 할 규제개혁 대상 발굴과 사후적 평가제도의 도입이 필요하다.

핵심용어 : 서비스산업, 규제개혁, 경제성장, 일자리 창출, 사후적 평가제도

www.kci.go.kr

I. 머리말 : 서비스산업에서의 규제개혁

그 동안 선진국들은 경제의 서비스화를 통해 한 단계 성장하였고, 우리나라와 유사한 제조업 중심의 산업구조를 가진 독일도 서비스혁신을 통해 서비스산업으로의 전환을 이루었다.

우리나라에서도 서비스산업의 시장규모 확대와 일자리 창출이 지속적으로 이루어졌다. 특히, 일자리 창출은 실업률의 충격을 완충하는 역할도 하였다. 그러나 아직은 선진국에 비해 서비스경제화가 미흡하다. 그렇지만 이는 우리나라 서비스산업의 성장 가능성이 크다는 것으로 이해할 수도 있다.

현 정부는 내수 진작과 일자리 창출이라는 우리 경제의 주요한 현안을 해결하기 위해 서비스산업 육성에 주력하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 서비스를 산업이 아니라 사치성 소비재나 공공재로 인식하고 진흥보다 규제 위주의 정책을 추진하여 왔다. 그 결과 2015년 6월 기준 규제정보포털에 등록된 서비스산업 관련 규제 건수는 3,443건에 달할 정도로 많다. 이처럼 서비스산업에 존재하는 여러 규제로 인해 투자활성화는 물론 일자리 창출도 쉽지 않다.

이에 따라 현 정부는 서비스산업을 육성하기 위해 진흥정책과 함께 서비스산업의 규제개혁을 적극 추진하고 있다. 특히, 유망 서비스업에의 투자를 저해하는 규제를 파악하고, 이의 개혁을 통해 투자를 유인, 일자리 창출을 모색하고 있다. 그런데, 서비스산업에서의 규제개혁 추진이 현 정부에서 처음 시작된 것은 아니다. 참여정부에서 시작하였고, 이명박 정부에서 신성장동력 고부가 서비스산업 육성과 연계하여 규제개혁이 본격적으로 추진되었다. 그러나 이들 규제개혁은 의료서비스나 교육서비스와 같이 공공성을 요구하는 일부 업종을 중심으로 이익단체나 관련 업계 등과 의견 차이가 발생, 그 추진이 쉽지 않았다. 그렇지만, 다수의 일자리 창출이 필요한 현 경제상황에서 투자를 유인할 수 있는 서비스산업에서의 규제개혁은 절실하다.

www.kci.go.kr

따라서 본 연구는 현 정부에서 서비스산업의 규제개혁을 위해 어떠한 정책들을 추진하고 있으며, 또 실제 규제개혁이 어느 정도 이루어졌는가를 파악하여 그 성과를 점검하는 것이 목적이다. 추가적으로 향후 서비스산업의 규제개혁을 보다 효과적으로 추진할 수 있는 과제도 제시해 본다.

이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 4개 장으로 구성한다. 2장에서는 우리나라 서비스산업의 성장 흐름을 파악한다. 3장의 경우 규제개혁의 필요성을 제시하고, 기존 문헌들을 정리하여 경제성장에 미치는 규제개혁의 효과를 살펴본다. 이는 본 연구가 현 정부의 서비스산업 규제개혁 추진에 따른 성과 점검이 목적이기 때문에 규제개혁의 효과만을 보여주는 것도 의미가 있다. 본 연구의 핵심인 4장에서는 규제정보포털과 국무조정실 발간자료를 활용하여 현 정부의 서비스산업 규제개혁의 성과를 평가한다. 그리고 마지막 5장에서는 서비스산업 규제개혁의 원활한 추진을 위한 향후 과제와 함께 본 연구의 한계점을 정리해본다.

Ⅱ. 우리나라 서비스산업의 성장

국민소득 증대, 인구 고령화 등 경제 환경변화로 서비스산업에 대한 수요가 늘어나면서, 경제 전체에서 서비스산업의 비중이 커지는 서비스경제화가 진행되어 왔다. 이러한 상황에서 정부도 서비스산업의 경쟁력 강화, 서비스산업 선진화 방안 등의 대책을 추진하였으며, 현 정부에서는 규제개혁 등을 통해 유망 서비스업의 투자활성화나 일자리 창출을 적극 모색하고 있다.

2014년 우리나라 서비스산업의 부가가치액(실질)은 2006년에 비해 1.3배 정도 늘어난 762조 5,540억 원으로 나타났다. 특히, 2006~2014년 동안 서비스산업의 성장속도는 연평균 3.3%의 증가율을 기록하여, 제조업(5.1%)에 비해 느렸다. 그러나 2012년 이후 연평균 증가율을 보면, 증가율이 둔화된 제조업과 달리 서비스산업은 일정 수준의 증가율을 유지하고 있다.

www.kci.go.kr

〈표 1〉 산업별 (실질) 부가가치 추이

(단위: 십억 원, %)

	2006	2012	2014	연평균 증가율	
				06~14	12~14
농림어업 및 광업	28,612	29,677	31,430	1.2	2.9
제조업	276,567	383,683	413,170	5.1	3.8
전기, 가스 및 수도업	21,403	26,710	27,221	3.1	1.0
건설업	59,578	54,431	56,369	-0.7	1.8
서비스업	589,813	718,906	762,554	3.3	3.0
총부가가치(기초가격)	976,372	1,213,224	1,290,294	3.5	3.1

자료: 한국은행 경제통계시스템(검색일 2015.6.15)

총부가가치액에서 차지하는 서비스산업의 비중은 2006년 이후 소폭으로 축소 조정되었으며, 2014년에는 그 비중이 59.4%를 보였다. 여타 산업과 비교하면, 건설경기가 급격히 위축되면서 건설업 비중이 1.4%p 줄어든 반면, 수출 확대에 따라 제조업은 2.5%p 늘어났다.[1)]

서비스업종별 부가가치 비중을 보면, 도매 및 소매업(14.5%), 부동산 및 임대업(13.4%), 공공행정 및 국방(12.2%)의 비중이 2014년에도 여전히 높았다.

최근 성장추세가 빠른 전문, 과학 및 기술 서비스와 보건 및 사회복지의 경우 2006년에 비해 각각 그 비중이 1.7%p, 1.4%p 늘어났다. 그런데, 연평균 증가율이 높았던 통신업의 경우 오히려 서비스업종에서의 비중이 축소되었다. 이는 물적 자본을 활용하여 서비스를 제공하는 통신업의 특성상 관련 기술의 진전으로 통신요금이 오히려 인하되면서 나타난 현상으로 파악된다.

1) 서비스산업의 부가가치 비중이 실질기준으로 고려할 때보다 경상기준으로 파악할 때 다소 높게 나타나는 것은 경상 부가가치에 가격상승분이 반영되기 때문이다.

www.kci.go.kr

〈표 2〉 서비스산업의 구조변화(경상 부가가치 기준)

(단위: 십억 원, %)

	2006	비중	2012	비중	2014	비중
서비스업	524,011	100.0	744,254	100.0	804,774	100.0
-도매 및 소매업	73,674	14.1	114,384	15.4	116,926	14.5
-운수 및 보관업	36,516	7.0	43,571	5.9	50,190	6.2
-음식점 및 숙박업	23,554	4.5	32,424	4.4	35,193	4.4
-금융 및 보험업	55,741	10.6	75,809	10.2	75,558	9.4
-부동산 및 임대업	75,499	14.4	98,924	13.3	108,005	13.4
-통신업	18,352	3.5	15,906	2.1	16,703	2.1
-출판, 영화, 방송 및 정보서비스	22,455	4.3	32,868	4.4	35,376	4.4
-전문, 과학 및 기술서비스	37,220	7.1	62,527	8.4	70,736	8.8
-사업지원서비스	17,363	3.3	26,301	3.5	29,063	3.6
-공공행정 및 국방	60,466	11.5	88,655	11.9	98,280	12.2
-교육서비스	50,064	9.6	68,546	9.2	74,294	9.2
-보건 및 사회복지서비스	29,614	5.7	50,031	6.7	57,178	7.1
-문화 및 기타 서비스	23,493	4.5	34,309	4.6	37,274	4.6

자료: 한국은행 경제통계시스템(검색일 2015.6.15)

한편, 고용규모뿐만 아니라 취업자 수 증가율에서 서비스산업은 높은 수준을 보여주고 있다.

서비스산업의 취업자 수는 2006~2014년 동안 연평균 1.9%의 증가율을 기록하였으며, 2012~2014년 동안에는 2.1%로 높아졌다. 그 결과 2014년 서비스산업의 취업자 수는 1,792만 8,000명에 달하였고, 취업자 수 비중도 2006년에 비해 3.5%p 늘어난 70%로 늘어났다.

www.kci.go.kr

〈표 3〉 산업별 취업자 수 변화 추이

(단위: 천 명, %)

	2006	비중	2012	비중	2014	비중	연평균 증가율	
							06~14	12~14
전체 취업자	23,151	100.0	24,681	100.0	25,599	100.0	1.3	1.8
-농림어업 및 광업	1,797	7.8	1,543	6.3	1,465	5.7	-2.5	-2.6
-제조업	4,057	17.5	4,105	16.6	4,330	16.9	0.8	2.7
-전기, 가스, 증기 및 수도사업	76	0.3	76	0.3	83	0.3	1.1	4.5
-건설업	1,833	7.9	1,773	7.2	1,796	7.0	-0.3	0.6
-서비스산업	15,392	66.5	17,184	69.6	17,928	70.0	1.9	2.1

자료: 통계청 국가통계포털(검색일 2015.6.15)

〈표 4〉 서비스산업 업종별 취업자 수 변화 추이

(단위: 천 명, %)

	2006	비중	2012	비중	2014	비중	연평균 증가율	
							06~14	12~14
서비스산업	15,392	100.0	17,184	100.0	17,928	100.0	1.9	2.1
-하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원	62	0.4	73	0.4	87	0.5	4.3	9.2
-도매 및 소매업	3,711	24.1	3,689	21.5	3,792	21.2	0.3	1.4
-운수업	1,193	7.8	1,380	8.0	1,407	7.8	2.1	1.0
-숙박 및 음식점업	2,049	13.3	1,906	11.1	2,098	11.7	0.3	4.9
-출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스	651	4.2	700	4.1	714	4.0	1.2	1.0
-금융 및 보험업	786	5.1	842	4.9	837	4.7	0.8	-0.3
-부동산업 및 임대업	500	3.2	486	2.8	508	2.8	0.2	2.2
-전문,과학 및 기술서비스	681	4.4	1,028	6.0	1,025	5.7	5.2	-0.1
-사업시설관리 및 사업지원서비스	819	5.3	1,116	6.5	1,180	6.6	4.7	2.8
-공공행정, 국방 및 사회보장행정	801	5.2	951	5.5	957	5.3	2.2	0.3
-교육서비스	1,702	11.1	1,744	10.1	1,807	10.1	0.8	1.8
-보건업 및 사회복지서비스	681	4.4	1,399	8.1	1,693	9.4	12.1	10.0

주: 문화 및 기타 서비스에 R.예술, 스포츠 및 여가관련서비스업, S.협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업, T.가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동, U.국제 및 외국기관이 포함

자료: 통계청 국가통계포털(검색일 2015.6.15)

www.kci.go.kr

업종별로 보면, 부가가치 창출력이 낮은 도매 및 소매업이나 숙박 및 음식점업 등 전통적 서비스업에서 여전히 다수의 일자리를 제공하고 있다. 그러나 제조업의 서비스화, 사회복지에의 수요 확대에 따라 이와 관련된 업종들인 전문, 과학 및 기술 서비스와 사업시설관리 및 사업지원 서비스 등의 사업서비스와 보건 및 사회복지서비스에서는 일자리 창출 속도가 빨랐다. 그런데 숙박 및 음식점업의 경우 중국인 관광객 증가로 인해 2012년 이후 취업자 수 증가율이 상대적으로 높았다.

III. 서비스산업에서 규제개혁의 필요성과 효과

1. 규제개혁의 필요성

이처럼 서비스산업은 우리 경제에서 중요한 역할을 한다. 즉, 총부가가치의 59.4%, 총 취업자 수의 70%를 서비스산업이 담당하고 있다. 특히, 실업문제는 우리 경제의 주요 이슈 중의 하나인데, 서비스산업은 일자리를 지속적으로 유지, 창출하고 있다. 이는 서비스산업이 노동의존도가 높은, 기계나 장치에 의해 쉽게 대체될 수 없는 속성과 연계되기 때문이다. 경제가 1% 성장했을 때, 고용률이 얼마나 변화하였는지를 의미하는 고용탄성치의 경우 2006~2014년 동안 0.59로, 제조업(0.19)에 비해 훨씬 높았으며, 2012년 취업유발효과도 18.0명/십억 원으로 제조업(8.5명/십억 원)에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 제조업보다 서비스산업의 육성을 통해 더 많은 일자리를 창출할 수 있다는 것을 의미한다.

그러나 그 동안 서비스에 대한 인식은 매우 부정적이었다. 서비스를 산업으로 인식하기보다 골프처럼 소비를 억제해야 하는 사치성 소비재나 의료, 교육 등과 같이 무상으로 제공해야 하는 공공재로 인식하는 경우가 더 일반적이었기 때문이다. 그 결과 서비스산업은 진흥을 통해 육성해야 하는 업종이 아니라 규제해야 하는, 또는 공공의 이익을 추구해야 하는 대상으로 간주되었다.

이로 인해 서비스산업에는 여타 산업에 비해 관련 규제가 지나치게 많다. 2015년 6월 기준 규제정보포털에서 확인 가능한 분야별 등록규제 건수는 총 6,378건이며, 이 중 서비스산업과 연관된 규제는 3,443건으로 전체의 54.0%에 달한다.[2] 그런데 이러한 규제는 효율적인

www.kci.go.kr

경쟁을 제한하여 고비용 저효율 경제구조로 유도할 뿐만 아니라 혁신보다 이권 추구를 유발하기도 한다. 예를 들어 인허가 등의 진입규제는 신규기업의 시장진입을 저해함으로써 서비스산업의 활성화에 장애요인으로 작용할 수도 있다.

이러한 가운데, 서비스산업은 내수 진작과 일자리 창출이라는 우리 경제의 현안을 해결할 수 있는 중요한 산업으로 부각되었다. 이에 따라 정부는 규제의 부정적 요소들을 해소, 우리 경제의 현안인 경쟁적 시장 환경 구축과 기업들의 투자 및 창업 활성화, 그리고 일자리 창출 등을 유인하기 위해 서비스산업, 특히 유망 서비스업에서의 규제개혁을 적극 추진하고 있다.

2. 규제개혁과 경제성장

(1) 규제의 효과

서비스산업에서의 규제개혁을 논의하기 전에, 규제와 경제성장의 연관성이 존재하는지를 살펴볼 필요가 있다.

규제는 경제의 효율성을 저하시키는 시장실패 유발 요인에 대한 사전적 문제해결이나 경제적 이유가 아닌 사회적 화합, 평등 또는 사회 안전 등 공공의 이익 실현 등을 목적으로 입안된다. 특히, 규제는 공익과 사익 간의 여과·완충·조정 장치로서의 기능이나 일정한 행위의 조정 기능 등을 통해 시장행위자는 물론 사회 전반에 긍정적인 성과를 미치는 역할을 한다.

그러나 규제가 잘못 설계되거나 운영될 경우에는 사회경제적으로 심각한 부작용이 초래되기도 한다. 예를 들어, 온라인 유통시장의 확대에 따라 택배시장이 빠르게 늘어났으나, 택배차량의 증차는 전체 화물자동차 운송사업 신규공급(허가) 금지 조항으로 인해 제한되어 있었다. 그 결과 늘어나는 배송물량을 처리하기 위해 택배시장에서는 자가용 화물자동차를 활용하는 위법행위가 일어났다. 해당 규제의 경우도 도입 초기에는 분명한 규제목적을 가지고 있었겠지만, 규제가 경제환경의 변화에 대응하지 못하면서 오히려 사회적 부작용을 야기하였다.[3]

---

2) 규제정보포털에서 서비스산업 규제를 별도로 구분하고 있지 않으며, 또 어떤 규제는 업종 구분 없이 공통으로 적용되는 경우도 있기 때문에 서비스산업 관련 규제를 정확히 파악하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 서비스산업을 규제정보포털의 업종별 등록규제에서 제조·판매·임대업(일반도매, 일반소매·방문판매), 폐기물·환경산업, 운송·창고업, 공중위생·요식업, 출판·방송·정보통신, 금융·보험업, 부동산업, 연구개발·전문서비스, 사업시설관리·지원서비스, 교육서비스, 의료·보건·복지서비스, 관광·문화·학술·오락서비스, 개인·가사·보육서비스를 대상으로 하고, 해당 업종의 규제를 모두 서비스산업의 규제 건수로 파악하였다.

3) 해당 규제는 국토부가 '2014년 화물자동차운수사업 공급기준' 고시를 통한 규제개혁을 통해 택배차량 1만

www.kci.go.kr

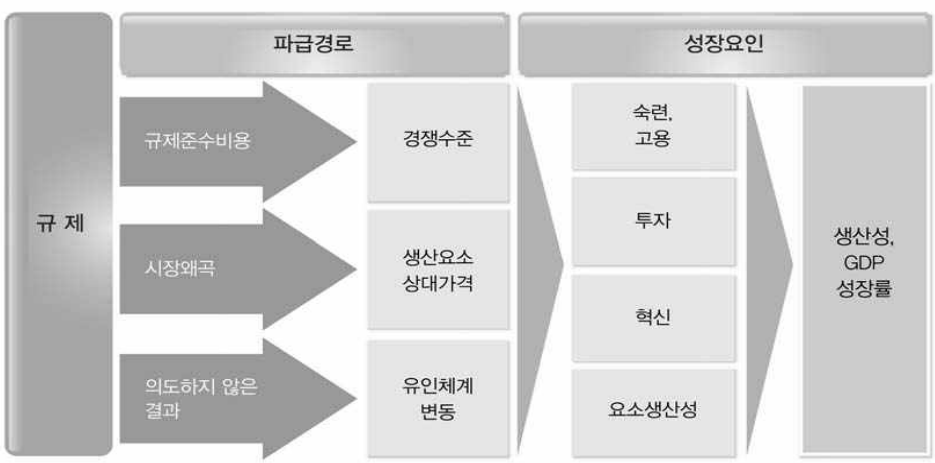
이처럼 규제는 경제효율성 제고 등의 긍정적인 성과를 목표로 입안되지만, 규제 목표와 차이가 나거나 규제의 경직적인 운영으로 시장에의 진입 및 퇴출, 창의성 구현 등이 제한되면서 예상치 못한 비용을 야기하기도 한다. 이러한 측면들을 고려한다면, 실제 규제가 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 판단하기는 쉽지 않다. 즉, 규제는 경제성장에 양(+)의 효과와 음(-)의 효과가 동시에 나타나는 것으로 판단할 수 있다.

(2) 규제개혁과 경제성장

Frontier Economics(2012)는 <그림 1>과 같이 규제의 경제적 효과 파급경로를 제시하였다. 이에 따르면, 규제는 규제준수 비용이나 시장왜곡, 또는 의도하지 않은 파급경로를 통해 고용이나 투자, 혁신, 요소생산성 등의 경제성장 요인에 영향을 미치고, 최종적으로 경제 전체의 생산성과 경제성장률에 영향을 준다고 하겠다.

따라서 경제성장에 미치는 규제의 효과는 경제성장 요인으로 고려되는 고용이나 투자, 요소생산성 등과 규제의 관계를 파악하는 형태로 분석된다. 이와 관련된 실증연구는 Hall and Jones(1999)와 Acemoglu et al.(2001)에서 시작되었다.

〈그림 1〉 규제의 경제적 성과 파급경로



자료: Frontier Economies(2012), 이종한(2013), p.20에서 재인용

2,000대를 공급하였다.

www.kci.go.kr

규제와 경제성장과의 관계에 초점을 둔 연구로는 Gorgens et al(2003), Djankov et al.(2006), Dawson(2006) 등을 들 수 있다.[4)]

Gorgens et al(2003)은 규제가 경제성장과 비선형 관계를 형성한다는 것을 보여 주었다. 즉, Fraser Institute of Economic Freedom Index를 활용한 실증분석을 통해 규제 수준이 낮은 국가에 비해 규제 수준이 높은 국가의 경제성장률이 평균적으로 2~3% 정도 낮다는 분석결과를 제시하였다. Djankov et al.(2006)은 World Bank의 Doing Business Indicators 자료를 활용, 규제 수준에 따라 전세계 135개국을 4개 그룹으로 분류하여 분석하였다. 그 결과 경제성장에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제했을 때, 규제와 경제성장 간에 통계적으로 유의한 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 규제 수준에 따라 경제성장률의 차이가 존재하며, 규제 수준이 가장 높은 그룹에 속한 국가가 규제 수준을 약하게 할 경우 경제성장률이 2.3%p 증가한다는 것도 보여 주었다. EFW(Economic Freedom of the World) 지수를 이용한 Dawson(2006)에서도 Djankov et al.(2006)과 같이 규제와 경제성장간에 음의 상관관계가 도출되었다. 특히, 정부의 규제개혁이 총요소생산성 향상은 물론 투자 유인을 통해 경제성장에 기여한다는 결과도 제시하였다.

또한 Bourles et al(2009), Jacobzone et al.(2010) 등은 규제와 경제성장간의 관계를 다루기보다 생산성이나 시장역동성에 미치는 규제 영향을 파악하였으며, Busse and Groizard(2008)은 경제성장에 미치는 외국인직접투자의 영향이 규제로 인해 어떻게 변화하는지를 분석하였다. 특히, Busse and Groizard(2008)의 경우 어떤 국가에서 영업규제나 노동규제가 과도하다면, 해당 국가에 외국인직접투자가 늘어나더라도 경제성장에 큰 영향을 미치지 못한다는 결과를 도출하였다.

이를 종합해 보면, 규제개혁은 경제성장에 긍정적으로 작용한다. 다시 말해, 규제가 효율성 제고를 통해 경제성장에 긍정적 효과를 줄 수도 있지만, 규제 수준이 높아질수록 기업이 부담해야 할 비용 증가나 비효율적인 자원 배분 등 의도하지 않은 결과를 야기함으로써 규제가 경제성장에 부정적으로 작용하는 효과가 더 클 수 있다는 것이다.

우리나라에서도 규제와 경제성장과의 관계를 분석한 연구들이 진행되어 왔다.

한국은행(2008)은 일본내각부(2006) 모형을 활용하여 총요소생산성에 미치는 규제개혁의

4) 박정수 외(2014), pp.46~49 참조 재정리

www.kci.go.kr

영향을 분석하였다. 여기에서는 산업 평균으로 규제가 10% 완화될 경우 총요소생산성의 증가율이 0.3%p 정도 상승하는 것으로 나타났다. 김종호(2008)는 규제와 경제성장 간의 관계를 파악하는 한편, 시장진입과 관련된 규제가 경제성장에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과를 보면, 규제 수준이 1인당 GDP의 평균성장률과 음의 유의한 관계를 가질 뿐만 아니라 창업비용만이 경제성장과 음의 유의한 상관관계를 가지며, 1인당 소득 대비 창업비용 비율을 10%p 감소시키면 1인당 GDP 증가율이 장기적으로 0.05%p 상승하는 것으로 나타났다. 현대경제연구원(2014)의 경우도 상품시장규제가 '1인당 GDP 증가'에 음의 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 이처럼 우리나라에서 진행된 분석결과에서도 진입규제나 상품시장규제 등의 규제개혁은 투자 활성화나 총요소생산성 제고 등을 통해 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그런데, 서비스산업에서의 규제개혁을 다루는 본 연구의 목적상, 경제 전반의 규제개혁보다 서비스산업에서의 규제개혁이 경제성장에 영향을 미치는지가 더욱 중요하다. 이와 관련된 연구들이 많지는 않지만, 일부 진행되고 있다. 서비스산업에서의 규제효과를 분석한 박정수 외(2014)나 서비스산업의 진입규제와 일자리 창출을 다룬 이병기(2015)를 참조할 수 있다. 박정수 외(2014)는 한국은행(2008)에서 활용한 일본내각부(2006) 모형을 바탕으로, 산업별 규제 수준 변화가 총요소생산성에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과를 정리하면, 산업 전반적으로 규제개혁이 총요소생산성에 긍정적인 영향을 미치지만, 규제완화 속도는 총요소생산성에 유의미한 영향을 미치지 않는다. 또한 제조업은 규제개혁의 효과가 거의 나타나지 않으나, 서비스산업의 규제완화는 총요소생산성 증가에 긍정적인 영향을 주었다.[5)]

결론적으로 규제와 경제성장 간에는 음의 상관관계를 형성하고 있으므로 경제성장을 유인하기 위해서는 규제개혁이 어느 정도 필요하다고 하겠다. 특히 제조업에 비해 서비스산업에서의 규제완화 효과가 크므로 서비스산업과 관련된 규제개혁이 요구된다.

5) 박정수 외(2014), pp.68~81 참조 재정리

www.kci.go.kr

Ⅳ. 서비스산업 규제개혁의 추진과 성과

1. 규제개혁 추진 정책

(1) 과거 정부의 규제개혁

IMF 타개를 위해 범정부적으로 규제개혁을 실시한 국민의 정부 이후, 참여정부와 이명박 정부에서도 규제개혁은 경제성장을 위한 주요 전략 중의 하나였다.

참여정부에서는 '기업하기 좋은 환경조성'을 규제개혁의 목표로 설정하고, 새로운 방식의 도입 및 활용, 추진체계 보강, 공무원의 행태 개선, 사후관리 강화를 주요 전략으로 제시, 추진하였다. 특히 국민의 정부 기간 동안 규제의 대폭 감축이 이루어졌으나, 핵심적인 규제정비는 미흡하다고 판단하고, 규제개혁을 양 위주에서 질 위주로 전환하였다. 기존 규제의 정비는 비즈니스 프로세스 혁신 등 과제별 특성에 적합한 추진방식이나 제로베이스 접근 등을 활용하였고, 신설·강화 규제의 경우 규제총량제 도입, 규제영향분석의 철저한 시행, 규제일몰제 적용 확대 등을 통해 규제심사의 내실도 강화하였다. 또한 경제5단체, 주한외국상공회의소 등의 건의 정례화, 규제개혁 모니터링제의 도입, 규제개혁체감도 지수 개발 등을 통해 수요자 중심의 규제개혁을 추진하였다. 규제개혁 추진은 규제개혁위원회(국무총리, 민간위원장)가 담당하였으며, 이의 효율적 운영 및 규제심사의 전문성 제고를 위해 실무위원회 및 민간자문위원회가 설치·운영되었다.

이명박 정부에서는 규제개혁의 목표로 '활기찬 시장경제로 선진일류 국가 건설'을 설정하고, 기존 규제의 획기적 개선, 규제개혁의 실효성 및 체감도 제고, 신설·강화 규제의 품질제고, 그리고 규제개혁 추진기반의 내실화를 핵심전략으로 제시하였다. 기존 규제는 개별 부처 자체개혁과제와 중점개혁과제를 발굴 및 추진을 통해 획기적으로 개혁하고, 신설·강화 규제는 규제영향분석의 내실화, 규제일몰제의 적용 확대, 그리고 의원입법을 통한 규제의 우회적 신설·강화에의 대응 등을 통해 품질 제고에 주력하였다. 규제개혁은 국가경쟁력강화위원회와 규제개혁위원회를 중심으로 전개되었다. 국가경쟁력강화위원회는 중점관리과제[6]를 추진하며, 월 1회 대통령주재회의에서 규제개혁 추진상황을 점검하였다. 규제개혁위

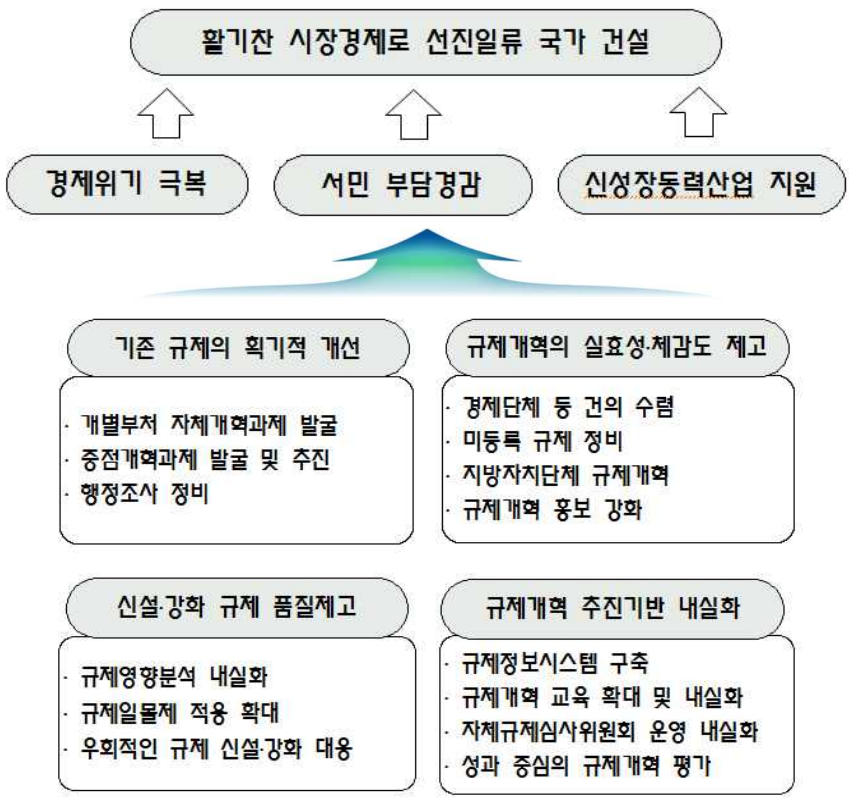
6) 중점관리과제는 다수부처관련 복합덩어리 규제 외에 단일부처 소관 규제라 하더라도 경제·사회적 파급효과가 큰 과제까지 포함한다.

www.kci.go.kr

원회의 경우는 신설·강화규제 심사, 규제정보 관리 및 개별 부처 단위의 규제개혁, 규제개혁 관련 제도 개편 및 운영을 하였다. 이명박 정부에서도 규제의 건수 보다 규제 준수비용 절감, 시장친화적 규제대안 및 국제기준과의 정합성에 초점을 두고, 추진개혁을 추진하였다.

참여정부나 이명박 정부의 규제개혁 정책은 세부 추진전략에 차이가 있겠지만, 큰 틀에서는 추진체계 정비를 통한 기존 규제의 획기적 개혁과 신설·강화 규제의 심사 강화 등을 공통점으로 제시할 수 있다.

〈그림 2〉 이명박 정부의 규제개혁 목표와 전략



자료: 국무총리실(2008.12), p.5

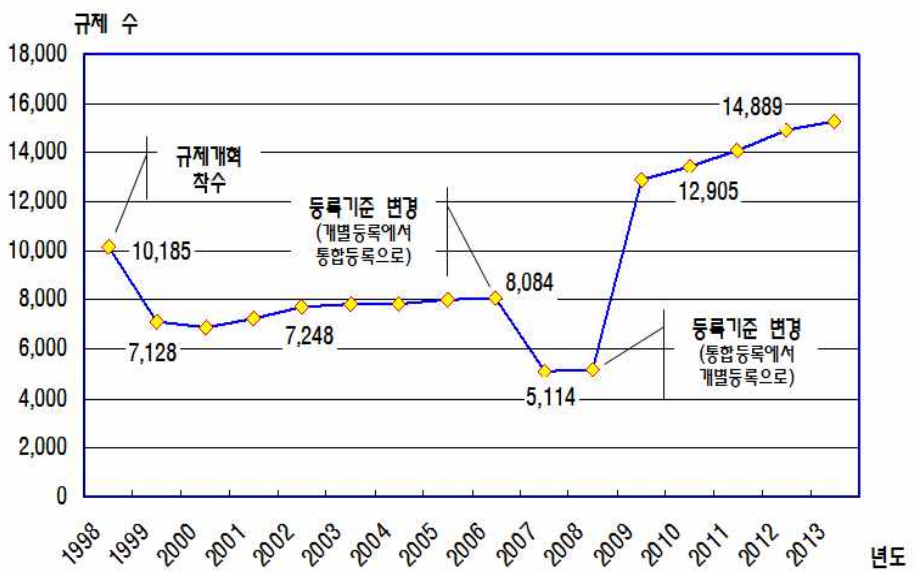
www.kci.go.kr

(2) 박근혜 정부의 규제개혁

1998년 이후 지속된 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고, 규제 수는 줄어들지 않고 오히려 늘어났다. 이는 문제해결의 방안으로 규제를 고려하는 규제만능주의에 더하여, 핵심규제의 경우 이익집단과의 갈등 조정 노력 부족으로 개혁이 미흡하여 나타난 결과이다.

현 정부는 그 동안 진행되어 온 규제개혁의 이러한 문제점을 인식하고, 시스템과 행태를 포함한 규제개혁의 기본 틀을 전면 개편하였다. 즉, 규제비용총량제 실시, 미등록 규제 관리 강화, 규제정보포털 혁신, 그리고 규제법·제도 혁신, 점검·평가 강화 등을 개혁의 방향으로 설정하고, 구체적인 전략을 제시하였다. 규제비용총량제의 경우 규제 신설시 상응하는 기존의 규제 폐지와 기존 규제에 대한 절대량 감축을 병행하고[7], 규제일몰제도 현재 일부에만 설정된 적용대상을 확대(2014년 3월 12%에서 임기 내 50%)하였다. 특히, 규제신설 시에는 원칙적으로 네거티브 규제방식, 또는 일몰 설정을 하도록 하여 신설규제의 관리도 강화하였다.

〈그림 3〉 연도별 등록규제 수의 변화 추이



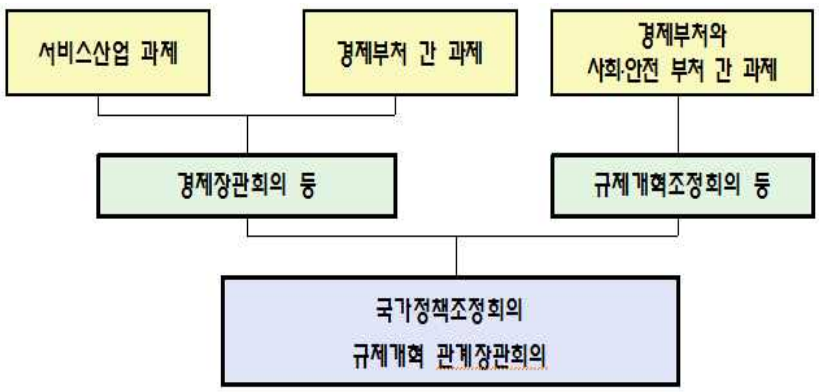
주: 2009년과 2010년은 등록기준의 변경에 따라 등록규제 수 변동

7) 참여정부에서도 이와 유사한 규제총량제가 실시되었지만, 규제총량제가 규제내용·비용에 대한 고려 없이 건수 기준으로 행정지침으로 운영되었다는 점이 차별적이다.

www.kci.go.kr

규제정책 수립과 시스템 개편은 국무조정실이 총괄하고, 개별 규제개혁 과제는 소관부처를 중심으로 하되 여러 부처 관련 과제는 관계부처와 협업으로 처리한다. 특히 부총리 또는 국무조정실장 주재 회의에서도 해결이 어려운 과제는 총리 주재 규제개혁 관계장관회의에서 해결하는 추진체계를 구축, 운영하고 있다.

〈그림 4〉 박근혜 정부의 규제개혁 추진 틀



자료: 국무조정실(2014.3.30), p.2

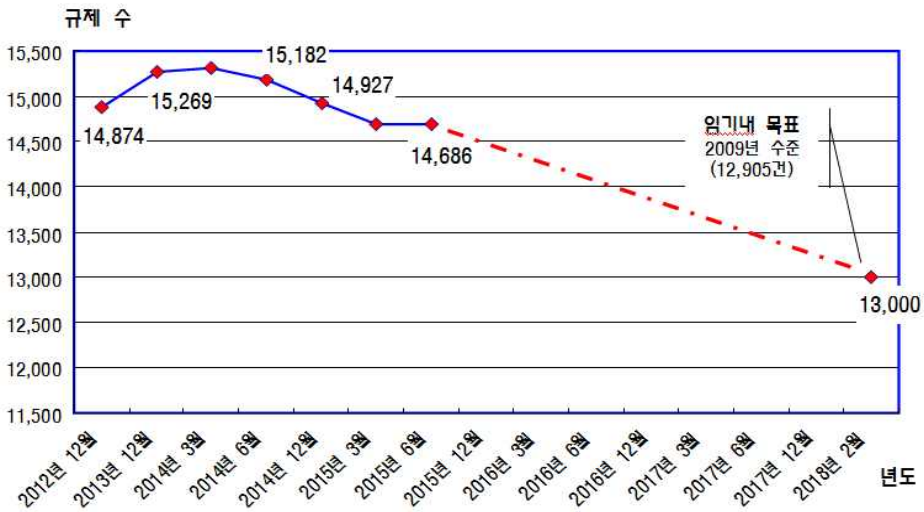
이를 통해 현 정부는 2013년 12월 1만 5,269건에 달하던 등록규제를 임기 내 2009년 수준으로 줄인다는 목표를 설정하였다.

그 동안 정부는 규제개혁장관회의 및 현장건의, 손톱 밑 가시, 규제기요틴[8] 등을 통해 465건의 규제를 개선하고, 경제규제 10% 감축 등을 통해 995건의 폐지를 확정하는 성과를 거두었다.[9] 또한 2014년 3월 이후 지난 1년 동안 규제개혁신문고[10]에 1만 162건이 건의되었는데, 이 가운데 3,383건을 수용(수용률 33.3%)하고, 2,377건의 관련 법령을 개정하는 등의 후속조치를 완료하였다.[11] 그 결과 2015년 6월 현재 등록규제는 1만, 4,686건으로, 2013년 12월 대비 583건이 감소하였다.

8) 규제기요틴은 비효율적이거나 시장원리에 맞지 않는 규제를 단기간에 대규모로 개선하는 규제개혁 방식을 말한다.
9) 국무조정실(2015.5.6), p.2 참조
10) 이는 '국민의 규제개선 의견을 직접 듣고 규제애로를 신속하게 해소하라'는 대통령의 지시로, 1차 규제개혁장관회의 직후 만들어진 창구이다.
11) 국무조정실(2015.3.19) 참조

www.kci.go.kr

〈그림 5〉 박근혜 정부의 등록규제 현황 및 추진 목표



2. 서비스산업 규제개혁의 추진 및 성과

(1) 과거 정부의 서비스산업 규제개혁

2000년대 초반 서비스산업을 육성하기 위한 정책들이 시작되었다. 서비스산업에서의 규제개혁은 이러한 육성정책의 하나로 추진되었다.

서비스산업 육성을 위한 종합적인 추진 정책이 수립되면서, 참여정부는 관련된 서비스산업의 규제를 발굴하고 구체적인 개혁방안을 검토하기 시작하였다. 서비스산업 규제개혁과 관련해서 참여정부의 대표적인 정책은 2005년 서비스산업 관계장관회의에서 논의되었다. 27개 서비스 분야별 대책이 제시된 「서비스산업 경쟁력 강화방안」에는 간접광고 규제, 또는 법무법인 설립자격 제한이나 교육투자를 제한하는 각종 불합리한 규제의 개혁을 추진하는 내용이 포함되었다. 그런데, 의료기관 개설 및 의료설비 투자를 위해 시중의 여유자금을 유인하기 위한 제도적 장치 마련 등 일부 규제개혁 추진은 이익단체나 관련업계 등과의 의견 차이로 여전히 진행 중에 있다.

이명박 정부에서는 신성장동력에 선정된 고부가 서비스산업 육성을 위해 「서비스산업 선진화 방안」의 과제로 서비스산업의 규제개혁을 추진하였다. 이러한 규제개혁은 주로 기술개발에 맞추어 기술기준 등의 선제적인 조치가 필요한 분야, 시장형성과 수요확대를 위해 제

www.kci.go.kr

도개선이 요구되는 분야, 그리고 사업자의 투자와 경영활동에 애로가 되는 분야에 집중되었다.[12] 「서비스산업 선진화 방안 Service PROGRESS Ⅰ」에는 관광호텔의 옥외 음식점 영업허용, 국내 의료기관의 규제완화, 경제자유구역 내 외국의료 규제 대폭 완화, 외국교육기관의 설립·운영 관련 규제철폐, 외국인학교에 대한 규제 합리화 등이 규제개혁 과제로 포함되었다.

이처럼 참여정부나 이명박 정부에서도 서비스산업에서의 규제 대상 발굴과 개혁이 추진되었지만, 규제개혁의 목표를 달성하였는지 명확하지 않다. 이는 해당 시점의 규제개혁 관련 정보가 부재하여 실제 서비스산업에서 몇 건의 규제개혁이 이루어졌고, 또 몇 건의 규제가 새롭게 입안되었는지를 파악할 수 없기 때문이다. 그래서 서비스산업에서의 규제개혁 성과를 평가하기가 쉽지 않다. 다만, 2011년 국무총리실에서 발간한 「이명박 정부의 규제개혁 이야기」에서 규제개혁의 사례로서 그 성과를 일부 파악할 수 있다. 방송통신 분야의 소유규제 완화, 가상광고·간접광고의 허용, 관광개발 관련 인허가 등 행정절차 간소화, 그리고 외국인환자의 국내병원 유치 및 알선 허용 등이다.

(2) 박근혜 정부의 서비스산업 규제개혁

▢ 규제개혁 정책 추진

그러나 참여정부나 이명박 정부에서 서비스산업 규제개혁이 성공적이었다고 평가하기 어려울 것이다. 전문자격사 분야는 물론 외국인(환자, 또는 학생) 유인을 통해 내수시장을 확대시키려던 보건·의료, 교육 분야는 이해관계 대립 등으로 제도개선 방안에 대한 합의에 도달하지 못하거나 법제화에 실패하였으며, 법제화에 성공한 일부 과제의 경우도 현장에서 그 성과가 시현되지 못하기도 하였다(<표 5> 참조).

이러한 가운데, 경제발전의 새로운 패러다임으로 창조경제를 제시하고, 그 속에서 지속적인 경제성장과 일자리 창출을 유도하고 있는 현 정부는 국정기조(40대 과제)에 다수의 서비스산업 관련 과제를 포함시킬 정도로 관심이 많다.

12) 국무총리실(2011), p.105 참조

www.kci.go.kr

〈표 5〉 서비스산업에서의 규제개혁 지연 사례

	주요 내용
논의 단계	투자개방형 의료법인 도입 * 의료민영화 논란 등으로 신중한 접근이 필요하다는 판단 하에 보류 전문자격사 법인 간 동업허용 표준계약서 마련 등 방송사·외주제작사 간 공정질서 확립 의료분야 종합유선방송 광고 허용
입법 단계	보건의료분야 영업규제 완화 * 의료법·약사법 개정안, 건강생활서비스업 제정안 등이 18대 국회에 제출되었으나 계류 중 임기만료로 종료 - (의료법) 의료법인 합병·병원경영지원사업 허용, 의료채권 발행 - (약사법) 법인약국 설립 - (건강생활서비스법) 영양·운동·상담 등 맞춤형 건강관리제도 도입
실행 단계	경자구역 내 외국 투자개방형 의료법인 도입 * 제도상 도입이 허용되었으나, 기관간 이견으로 실제 유치 과정에서 애로 글로벌 수준(예: 세계 50위권 이내)의 외국교육기관 유치

자료: 관계부처 합동(2013.7), p.8

현 정부에서 서비스산업과 관련한 규제개혁은 무역투자진흥회의에서 투자활성화 대책으로 두 차례 제시되었다. 양질의 일자리 창출 효과가 큰 유망 서비스업[13]의 투자를 유인하기 위한 목적으로 이루어졌다.

4차 무역투자진흥회의(2013.12)에서는 서비스·고용·지자체 규제개선 중심의 투자활성화 대책이 확정, 발표되었다. 특히, 서비스산업의 경우 보건·의료, 교육, 그리고 소프트웨어와 관련된 핵심규제의 개선방안을 담고 있다. 무역수지 적자의 대표적 업종인 교육의 경우 해외 교육수요를 흡수하기 위해 외국교육기관 합작설립 허용, 국제학교 결산상 잉여금 배당 허용, 교육국제화 특구내 대학 자율성 확대 등을, 소프트웨어에서는 산업생태계 복원을 위해 공공부문 소프트웨어 제값받기, 불공정거래 개선 등을 추진하였다. 그러나 4차 무역투자진흥회의에서의 핵심은 참여정부 이후 이해관계 대립으로 규제개혁에 대한 논의만 이루어졌던 보건·의료에서 실질적인 대안을 제시하였다는 것이다. 의료법인의 부대사업목적 자법인 설립 허용, 의료법인간 합병 허용, 그리고 해외환자 유치를 촉진하기 위한 외국인환자 병

13) 현 정부에서는 유망 서비스업을 보건의료, 관광, 교육, 금융, SW에 콘텐츠, 물류가 포함된 업종(5+2)으로 고려하고 있다.

www.kci.go.kr

상비율 규제완화, 외국인 밀집지역 의료광고 허용 등이다.

6차 무역투자진흥회의(2014.8)에서는 이들 유망 서비스업 육성을 중심으로 투자활성화 대책이 제시되었다. 재정 및 금융 등 인센티브 강화나 인력양성 등을 통한 성장기반 조성이나 서비스수출 확대, 해외수요의 국내 전환 등을 위한 제도 정비를 포함하고 있다. 그러나 서비스산업의 규제개혁 관점에서 보면, 투자 및 일자리 성과 구체화 프로젝트와 새로운 과제 발굴을 통한 제도개선이라는 양방향 접근으로 전개되었다. 성과 구체화 프로젝트의 경우 의료법인의 부대사업 목적 자법인 설립이나 복합리조트 프로젝트를 추진할 때, 추가적인 제도개선 필요성이 제기됨에 따라 원스톱으로 애로사항을 해소, 성공사례를 만들었다. 제도개선에 있어서는 해외환자 유치나 관광호텔 설립 촉진, 국내기관의 외국인 유학생 유치 확대, 또는 택배산업 선진화 등과 관련된 규제개혁 과제들이 포함되었다.

이를 종합해 보면, 참여정부나 이명박 정부와 달리 현 정부는 양질의 일자리를 만들 수 있는 업종으로 서비스산업을 고려하고, 그 중에서도 유망 서비스업에서의 투자가 활성화될 수 있도록 규제개혁을 적극적으로 추진하고 있다.[14]

▢ 규제개혁의 추진 성과

현 정부에서는 규제개혁장관회의나 무역투자진흥회의 등 대통령주재회의, 손톱 밑 가시, 규제기요틴, 규제개혁신문고, 그리고 민관합동 규제개선 추진단 등 여러 방향에서 규제개혁 대상을 발굴 및 추진하였다. 이러한 노력으로 우리나라의 규제 건수는 감소하였다. 즉, 2013년 12월 규제정보포털에 등록된 규제가 1만 5,269건이었는데, 2015년 6월 1만 4,686건으로 583건이 줄어들었다.

서비스산업에서의 규제개혁도 이와 유사한 추세인데, 투자활성화 대책 관점에서 보다 구체적으로 추진되었다. 그러나 서비스산업 규제개혁의 성과를 파악하기는 쉽지 않다. 왜냐하면, 이는 어떠한 규제를 서비스산업의 규제로 볼 수 있느냐와 연관되기 때문이다. 기본적으로는 서비스 제공과 관련된 규제가 서비스산업의 규제이겠지만, 제조업이나 서비스산업 모두에 통용될 수 있는 규제, 또는 서비스 제공에 필요한 기기 관련 규제도 서비스산업의 규제로 판단할 수 있느냐의 문제라고 하겠다. 2015년 3월 전국경제인연합회와 국무조정실이 서

14) 그 동안 추진된 주요 규제개혁 과제는 <부표 1>에 정리하였다.

www.kci.go.kr

비스산업의 규제 건수가 늘었느냐, 줄었느냐의 논쟁이 있었는데,[15] 이는 어떠한 규제가 서비스산업의 규제냐의 문제와 연결된다고 하겠다. 어쨌든 본 연구에서는 서비스산업 규제를 모든 업종에 공통적으로 적용되는 규제는 제외하고 규제정보포털의 분야별 등록규제에서 서비스산업에 해당하는 업종의 규제를 그 대상으로 한다. 물론 분야별 등록규제에서 쉽게 파악할 수 있는 신규 등록규제와 달리 규제개혁이 완료된 과제의 경우 업종별로 구분되어 있지 않기 때문에 규제개혁 과제에서 서비스산업에 해당되는 규제개혁 과제를 도출하는 과정이 필요하다. 이를 통해 서비스산업의 규제개혁 과제와 신규 등록규제를 파악하였다.

먼저, 현 정부의 규제개혁 성과는 규제정보포털을 통해 살펴보았다. 규제정보포털에서 규제개혁의 진행 상황은 규제건의 항목에 나타나는데, 이는 대통령주재회의 및 현장간담회, 손톱 밑 가시, 규제기요틴, 그리고 규제개혁신문고로 구성되어 있다.

규제정보포털에서 파악된 서비스산업 규제개혁의 추진 실적은 156건으로 나타났으며,[16] 처리가 완료된 규제개혁이 123건이고, 나머지 33건은 국회심의 중이거나 방안검토 중에 있다. 그런데, 규제정보포털의 분야별 등록규제에서 서비스산업으로 고려 가능한 분야의 등록규제 비율이 54.0%인 것에 비하면, 그 동안 추진된 규제개혁에서 서비스산업 규제개혁의 비중(28.9%)이 다소 낮은 것으로 판단된다. 이러한 규제개혁의 성과로는 물류부지에 대한 조경의무 완화, 외국계증권사와 해외본점 간의 거래정보 제공 제한 완화, 민간 교육훈련기관의 외국인유학생 유치, 종합유원시설업 내 공연계획 신고 간소화, 메이크업 자격신설, 즉석판매제조·가공업소의 택배배달 허용 등을 들 수 있다. 또한 미등록 대부업자의 대부 또는 대부중개 사용금지, 지침을 통한 연금저축 신계약비 규제의 법정화 등과 같이 규제합리화가 이루어진 내용도 포함되어 있다.

---

15) 전국경제인연합회(2015.3.18)에서는 2014년 3월 1차 규제개혁장관회의 이후 지난 1년 동안 서비스산업의 등록규제 중 부수적 규제를 제외한 주된 규제 수가 2014년 2월 3,601개에서 2015년 3월 16일 기준 4,086개로 13.6%(485개) 확대되었고, 7대 유망 서비스업의 경우 2,544개로 1년 전(2,199개)보다 15.7%(345개) 증가하였다고 분석하였다. 이에 대해 국무조정실(2015.3.19)에서는 동 기간 서비스산업의 규제가 4,227개에서 4,085개로 142건이 감소하였고, 7대 유망 서비스산업의 규제 수도 2,631개에서 2,543개로 줄어들었다는 보도참고자료를 배포하였다.

16) 여기에는 규제개혁신문고에 건의되어 수용, 관련 법령이 개정되는 등의 후속조치가 이루어진 규제개혁 사례는 포함시키지 않았다.

www.kci.go.kr

〈표 6〉 박근혜 정부의 서비스산업 규제개혁 추진실적

		전체	서비스분야					
			합계	추진방향			처리현황	
				규제개혁	진흥	규제합리화	완료	진행
대통령주재회의	규제개혁장관회의	87	38	31	7	-	32	6
	-1차 규제개혁장관회의	52	22	19	3	-	18	4
	-2차 규제개혁장관회의	25	14	12	2	-	14	-
	-3차 규제개혁장관회의	10	2	-	2	-	-	2
	무역투자진흥회의	10	7	6	1	-	5	2
	국가과학기술자문회의	6	-	-	-	-	-	-
	국민경제자문회의	4	-	-	-	-	-	-
	소계	107	45	37	8	-	37	8
현장간담회		8	1	1	-	-	1	-
손톱밑가시	1차 과제	92	28	22	5	1	26	2
	2차 과제	100	17	13	4	-	12	5
	3차 과제	96	20	18	-	2	16	4
	소계	288	59	47	9	3	48	11
규제기요틴		144	45	36	8	1	31	18
합계		539	156	127	25	4	123	33

자료: 규제정보포털(검색일 2015.6.25) 활용 정리

그런데, 국무조정실 발간자료(2014.12)에서 규제정보포털에서 언급되지 않았던 서비스산업 규제개혁 과제 28건이 추가적으로 파악되었다. 그 결과 국회에서 심의중이거나 방안 검토에 있는 규제개혁 과제를 제외하고, 현 정부에서 완료된 서비스산업 규제개혁 과제는 총 151건으로 나타났다. 이렇게 파악된 서비스산업 규제개혁 건수는 2015년 3월 국무조정실에서 지난 1년 동안 줄어들었다고 언급한 규제 건수(142건)와 유사하다. 서비스산업 규제개혁 과제들을 업종별로 다시 분류하면, <표 7>과 같다. 유통을 포함한 도매 및 소매업, 금융 및 보험업, 관광이 포함된 숙박 및 음식점업, 그리고 문화 및 기타 서비스업은 규제개혁 건수가 10% 이상의 비율을 보인 서비스업종이다. 연도별로는 2014년에 전체의 76.2%인 115건의 규제개혁이 마무리되었고, 2015년에는 35건이 완료되었다.

www.kci.go.kr

〈표 7〉 박근혜 정부의 서비스업종별 규제개혁 추진실적

	서비스산업					
	합계	추진방향			시행년도	
		규제 개혁	진흥	규제 합리화	2014	2015~
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	10	9	1	-	10	0
도매 및 소매업	27	23	4	-	21	6
운수 및 보관업	13	12	-	1	9	4
음식점 및 숙박업	16	14	2	-	10	6
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	16	10	5	1	15	1
금융 및 보험업	17	16	-	1	15	2
부동산 및 임대업	5	4	1	-	3	2
전문, 과학 및 기술서비스업	9	8	1	-	6	3
사업지원 서비스업	2	1	1	-	0	2
교육서비스업	7	6	1	-	6	1
보건 및 사회복지서비스업	10	10	-	-	7	3
문화 및 기타서비스업	19	13	5	1	13	6
서비스산업 합계	151	126	21	4	115	36

주: 국회심의 중, 방안검토 중 등 진행 중인 규제개혁 과제 제외
자료: 규제정보포털(검색일 2015.6.25), 국무조정실(2014.12) 정리

한편, 현 정부에서 새롭게 입안된 등록규제는 규제정보포털의 분야별 등록규제에서 파악하였다. 신규 등록규제는 2013년 2월 이후 공포된 규제를 대상으로 하였다. 그 결과 2015년 6월 기준 전체 서비스산업 규제인 3,443건 중 현 정부에서 신규 등록된 서비스산업 규제는 7.2%에 해당하는 247건으로 파악되었다. 분야별로는 금융/보험업에서 가장 많은 91건이 등록되었고, 해당 분야에서의 신규 등록규제 비율에서는 규제업종이라고 할 수 있는 폐기물/환경산업이나 공중위생업이 대체적으로 높으며, 관광의 경우도 높게 나타났다. 연도별로는 전체의 54.3%인 134건이 2013년에 시행되었으며, 2014년에는 나머지 113건이 시행되었다.[17]

17) 신규 등록규제는 공포일이 아니라 시행일 기준으로 분류하였다.

www.kci.go.kr

〈표 8〉 2013년 2월 이후 신규 등록된 서비스산업 규제 건수

	규제건수 (A)	추가 규제(B)			추가규제 비중 (B/A)
		합계	2013	2014~	
제조/판매/임대업	63	2	2	-	3.2
폐기물/환경산업	112	24	12	12	21.4
운송/창고업	520	38	22	16	7.3
공중위생/요식업	27	4	-	4	14.8
출판/방송/정보통신	274	10	2	8	3.6
금융/보험업	873	91	53	38	10.4
부동산업	286	11	4	7	3.8
연구개발/전문서비스	303	18	8	10	5.9
사업시설관리/지원서비스	80	7	4	3	8.8
교육서비스	327	15	11	4	4.6
의료/보건/복지서비스	335	10	6	4	3.0
관광/문화/학술/오락	215	16	9	7	7.4
개인/가사/보육서비스	28	1	1	-	3.6
서비스산업 합계	3,443	247	134	113	7.2

자료: 규제정보포털(검색일 2015.6.30) 활용 정리

▢ 규제개혁의 성과 평가

현 정부는 2014년 3월 이후 규제개혁을 본격 추진하여 151건의 서비스산업의 규제를 줄였지만, 다른 한편으로는 2013년 2월 이후 서비스산업과 연관된 247건의 규제가 새롭게 시행되었다.

현 정부의 이러한 규제개혁이 실제 어느 정도의 성과를 달성하였는지는 양적인 측면과 질적인 측면으로 평가할 수 있겠다. 양적인 측면은 규제의 총량적인 수치로, 동 기간에 규제개혁 건수와 신규등록 건수의 비교를 통해서 가능하다. 그런데, 동 기간에 규제의 총량이 줄었다고 하더라도 규제개혁에 따른 편익보다 새롭게 입안된 규제로 인한 소요비용이 훨씬 크다거나 투자유인을 차단하는 핵심규제가 개선되지 않는다면 규제개혁 전반의 성과는 오히려 줄어들었다고 해야 할 것이다.[18] 따라서 규제개혁 성과는 양적 측면은 물론 질적 측면도 동시에 고려되어야 한다.

18) 현 정부에서는 규제개혁의 기본 틀을 개편하면서 규제비용총량제를 실시하고 있다.

www.kci.go.kr

이와 함께 규제개혁의 성과 평가를 위한 기간도 설정할 필요가 있다. 왜냐하면, 규제개혁의 성과를 연도별로 파악하기 어렵기 때문이다. 규제개혁 성과를 파악할 수 있는 규제정보포털은 우리나라의 모든 규제정보를 제공하지만, 현시점의 규제정보만을 제공하기 때문에 규제개혁으로 어떠한 규제가 폐지되었는지를 파악할 수 없다는 한계를 가진다. 이로 인해 규제개혁의 성과는 규제정보포털의 규제건의 항목과 국무조정실 발간자료(2014.12)를 활용하여 파악하였다. 따라서 본 연구에서는 규제개혁 건수와 신규등록 건수 파악이 가능한 2014년 이후로 한정하고자 한다. 이는 현 정부의 규제개혁이 본격 추진된 시점을 규제시스템 개혁방안이 제시된 1차 규제개혁장관회의로 볼 수 있기 때문이다. 물론 2013년에도 규제개혁이 진행되었겠지만, 어떠한 규제개혁이 이루어졌는지를 파악할 수 없었다는 점이 보다 현실적인 이유이다.

이러한 기준을 적용하면, 서비스산업에서는 2014년 이후 151건의 규제개혁이 완료된 반면, 새롭게 113건의 규제가 등록되어, 서비스산업 규제는 총량에서 38건이 줄어들었다고 평가할 수 있다. 특히, 학교시설을 이용한 방학 중 어학캠프 운영 허용으로 2014년 여름방학 중 1만 여명이 어학캠프에 참가하였고, 물류총량제 폐지에 따라 물류단지 추가지정과 택배면허 추가발급이 이루어지면서 사회경제적 효과도 발생하였다.

앞에서도 언급하였지만, 규제 건수만으로 규제개혁의 성과를 평가할 수는 없다. 왜냐하면, 규제의 강도, 또는 질적 수준이 더욱 문제가 될 수 있기 때문이다. 그러나 규제개혁의 질적 성과는 평가하기가 쉽지 않다.

그럼에도 현 정부의 서비스산업 규제개혁이 질적 측면에서 성과를 달성하였다고 평가하기에는 아직 해결해야 할 과제가 남아 있다. 먼저, 학교주변 관광호텔 입지 허용이나 원격의료 단계적 추진 등 몇몇 규제개혁 과제가 여전히 논의되고 있다는 점이다. 또한 이들 개별 규제들과 연결되어 있는 관련 법안의 처리 여부이다. 경제활성화 법안 중 서비스산업 관련 법안이 12개인데, 본회의 심의의결 4건, 공포 및 시행 2건, 이외 나머지 6건이 국회에 계류되어 있는 상황이다. 이미 심의 의결된 법안은 크루즈산업 육성 및 지원에 관한 법률, 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률, 국제회의산업 육성에 관한 법률, 클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률이며, 서비스산업발전기본법, 관광진흥법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 그리고 의료법(원격의료, 보험사 해외환자유치, 외국인 밀집지역 외국어 의료광고 허용)은 국회에 계류 중이다. 이 가운데, 보험사 해외환자유치와 외국인 밀집지역 외

www.kci.go.kr

국어 의료광고 허용의 경우 의료법 대체추진 법안인 국제의료사업지원법으로 재추진되고 있다. 그러나 이들 규제개혁 과제는 현 정부는 물론 참여정부 이후 지속적으로 추진되어 왔지만, 이해집단 간의 의견 차이로 인해 규제개혁이 지연되면서 오히려 산업발전의 애로요인으로 인식되고 있다.

〈표 9〉 경제활성화 법안 중 서비스산업 관련 처리 현황

	법안명	발의년도	소관 상임위	처리현황
1	서비스산업발전기본법	2012.07.20	기획재정	상임위 심사 (법안 소위)
2	관광진흥법	2012.10.09	교육문화체육 관광	상임위 심사 (법안 소위)
3	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	2012.10.22	농림축산식품 해양수산	시행 2015.6.30
4	의료법(보험사 해외환자유치)	2013.05.31	보건복지	상임위 회부
5	국제회의산업 육성에 관한 법률	2013.05.31	교육문화체육 관광	본회의 심의/의결
6	자본시장과 금융투자업에 관한 법률(크라우드 펀딩)	2013.06.12	정무	본회의 심의/의결
7	자본시장과 금융투자업에 관한 법률(시장교란 행위 엄벌)	2013.06.14	정무	공포 2014.12.30
8	크루즈산업육성 및 지원에 관한 법률	2013.07.16	농림축산식품 해양수산	본회의 심의/의결
9	클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률안	2013.10.16	미래창조과학 방송통신	본회의 심의/의결
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	2013.12.30	산업통상자원	상임위 심사 (법안 소위)
11	의료법(외국인 밀집지역 외국어 의료광고 허용)	2014.03.10	보건복지	상임위 심사 (법안 소위)
12	의료법(원격의료)	2014.04.02	보건복지	상임위 회부

자료: 규제정보포털 및 신문기사(검색일 2015.7.8) 활용 정리

www.kci.go.kr

〈표 10〉 국회계류 중인 서비스산업 관련 경제활성화 법안의 주요 내용

	법률명(제출일)	주요 내용
1	서비스산업발전기본법 (2012.7.20)	서비스산업발전 기본·시행계획 서비스산업 선진화위원회 설립
2	관광진흥법(2012.10.9)	학교환경위생정화구역 내 유해 부대시설이 없는 관광숙박시설 허용
3	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(2013.12.30)	개발사업시행자의 자격요건을 합리화하고, 민원신청방식인 복합리조트(외국인전용 카지노) 사전심사제를 공모방식으로 변경
4	의료법(2014.4.2)	의사-환자 간 원격의료 허용
5	국제의료사업지원법 (의료법 대체추진 법안) (2014.10.24)	공항 등 외국관광객이 이용하는 장소는 외국어로 표기된 의료 광고 허용
6		보험사의 해외환자 유치활동 허용

자료: 규제정보포털(검색일 2015.8.27) 활용 정리

이를 종합하면, 2014년 이후 38건의 서비스산업 규제가 감소한 성과는 있었지만, 투자유인을 위한 핵심적인 규제와 이와 연관된 서비스산업 관련 경제활성화 법안은 진행 중에 있다. 따라서 서비스산업에서의 규제개혁 성과는 현 정부에서 적극 추진하는 이들 핵심적 규제가 어느 정도 마무리되어야 실질적인 성과를 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다.

V. 결론: 향후 과제와 본 연구의 한계

1. 서비스산업 규제개혁을 위한 효과적 추진 과제

그 동안 진행된 정책 및 규제개혁 현황, 그리고 새롭게 입안된 규제를 파악하여, 현 정부의 서비스산업 규제개혁에 대한 성과를 평가해 보았다.

그러나 이러한 규제개혁이 사전적으로 치밀하게 계획되어 추진되기보다 규제개혁신문고나 민관합동 규제개선추진단 등을 통해 현장의 건의를 반영하여 추진하는 경우가 훨씬 많았던 것으로 판단된다. 그런데, 어떤 사업을 영위하는데 있어 하나의 규제가 문제를 유발하기

www.kci.go.kr

도 하지만, 여러 규제가 동시에 작용하는 경우가 많다. 따라서 현재와 같은 규제개혁도 지속될 필요가 있지만, 업종 분석을 통해 사전적으로 해결해야 할 규제개혁 대상을 발굴하는 작업도 이루어져야 할 것이다. 산업 육성이라는 큰 틀에서 여러 규제들을 흩뜨려 놓고, 일자리 창출이나 투자 유인에 걸림돌이 되는 연관된 규제들을 발굴해야만, 규제개혁의 목적을 실현시킬 수 있을 것이다. 이러한 작업은 박정수 외(2014)에서 의료서비스, 교육서비스, 관광산업, 개인서비스를 대상으로 일부 시도되었다(<부표 2> 참조).[19]

이와 함께 합리적 의사결정을 위해 규제를 도입할 때 사전적 평가가 필요한 만큼 규제에 따른 효과와 영향을 분석하는 사후적 평가도 필요하다. 이러한 사후적 평가는 규제가 원래 의도한 목적과 결과를 달성하고 있는지를 살펴보고, 이를 토대로 규제품질을 개선하는 데 그 목적이 있다.[20] 현재 우리나라에는 사후적 평가와 관련된 조항이 「행정규제기본법」에 간접적으로 있지만, 사후적 평가제도를 체계적으로 도입하고 있지 않다. 다만, 정부업무평가 내 특정업무평가에서 규제성과 평가가 일부 시도되고 있다. 그러나 특정업무평가는 계획, 집행, 규제개혁 성과로 구분되어 있는 정책단계별로 평정점수만을 측정하는 것일 뿐, 실제 각 규제가 원래 의도했던 효과에 대한 달성 정도나 경제에 미치는 영향에 대해서는 고려하고 있지 않다.[21] 따라서 우리나라에서도 사전적 규제영향분석과 함께 사후적 평가제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

이러한 과제들이 규제시스템에 도입된다면, 현 정부에서 서비스산업에서의 규제개혁이 보다 효과적으로 전개될 수 있을 것이다.

2. 본 연구의 한계

이상에서 우리나라 서비스산업에서의 규제개혁 성과를 평가해 보았으나, 본 연구는 그 분석과정에서 다음과 같은 한계를 가진다.

첫 번째는 본 연구의 주제인 서비스산업 규제의 대상과 관련된 문제이다. 여기에서는 서비스 제공과 관련된 규제를 서비스산업 규제로 한정하였다. 그러나 제조업이나 서비스산업

19) 박정수 외(2014), pp.117~121 참조
20) OECD(2012), p.12
21) 박정수 외(2015.1), pp.9~10 참조

www.kci.go.kr

모두에 영향을 미치는 규제도 존재하기 때문에 서비스산업 규제를 파악하는 것이 연구자에 따라 다소간의 차이가 발생할 여지가 있다. 두 번째는 앞에서도 언급하였지만, 규제개혁의 성과 평가는 양적 측면만이 아니라 질적 측면도 중요하므로, 이를 동시에 파악할 필요가 있다. 그러나 규제개혁 성과에 대한 질적 평가의 어려움으로 본 연구에서는 개략적인 내용만을 다루었다는 점이다. 그리고 마지막으로 규제정보포털에서는 현 시점 기준으로 정보가 제공되기 때문에 과거와의 비교 파악이 어렵다. 다시 말해, 이는 규제총량을 비교하기 위해서는 과거 시점의 규제를 사전적으로 파악하고 있어야 가능하다는 의미이다.

따라서 서비스산업 규제개혁에 대한 성과 평가를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 연구의 한계점으로 제시된 서비스산업 규제의 대상과 질적 성과에 대한 평가기준이 구체화되어야 할 것이다. 또한 규제개혁 성과를 파악할 수 있도록 분야별로 규제개혁 과제에 대한 정보도 연속적으로 제공될 필요가 있다.

www.kci.go.kr

〈 부표1 〉 투자활성화를 위한 규제개혁 과제

업종	목적	규제개혁 대상 과제
○ 4차 투자활성화 대책 (서비스 대상) (2013.12.13)		
보건의료	의료기관의 부대사업목적 자법인 설립 허용	의료법인 부대사업목적 자법인 설립 허용 의료법인 부대사업 범위 확대
	진출입 · 영업규제 개선	의료법인간 합병 허용 법인약국 허용
	해외환자 유치 촉진	외국인환자 병상비율규제 완화 외국인 밀집지역 의료광고 허용
	보건의료인력 양성 및 자격 제도 개선	전문자격 활성화 한방 물리치료사 도입
교육	우수 외국교육기관 유치	외국교육기관 합작설립 허용 국내기관의 외국교육기관 운영참여 허용 제주 국제학교 결산상 잉여금의 배당 허용
	국제학교 등의 운영상 자율권 확대	학교시설을 이용한 방학 중 어학캠프 허용 교육국제화 특구 내 대학 자율 확대 외국인학교의 민간재산 임차 허용 단독 입국한 외국학생의 외국인학교 입학 허용 제주 국제학교의 외국학생 유치 확대
SW	SW 제값받기	SW 개발사업 예산편성 대가 상향조정
	SW산업 불공정 행위방지	다단계 하도급 제한 대·중소기업간 불공정 관행 개선
○ 투자활성화 대책 -유망서비스산업 육성 중심 (2014.8.11)		
보건의료	해외환자 유치	'(가칭)국제의료 특별법' 제정 - 유치업 활성화, 해외보험 활용, 비자완화 등
관광 콘텐츠	외국인에 대한 휴양콘도미니엄 1인 분양 허용 확대	외국인 1인 분양 허용 인천경제자유구역 내 영종도에 부동산 투자이민제 적용 확대
	관광호텔 설립 촉진	용적률 특례 등 연장 추진 일반주거지역에서 관광숙박시설을 건축할 경우 조경면적 완화
교육	국내기관의 외국인 유학생 유치 확대	외국인 유학생의 입학·입국요건 완화
금융	직연금 규제 완화 및 제도 개선	자산운용 규제완화
	금융지주회사의 전략기능 활성화	영업 관련 규제완화 경영지배구조 합리화
물류	택배산업 선진화	택배차량 증차
	물류 인프라 및 수송분야 효율성 제고	4.5톤 이상 화물차 하이패스 이용 확대
	물류분야 규제개선	통관취급법인 직접운송 요건 완화 물류기업 인증제도 개편

자료: 관계부처 합동(2013.12, 2014.8) 요약 정리

www.kci.go.kr

〈부표 2〉 주요 서비스업종별 규제개혁 대상 과제

업종	규제개혁 대상	과제 개수	규제개혁 관련 법
의료 서비스	병원 경영	4	의료법 등
	의료광고	2	의료법
	의료기관 개설	2	의료법 등
	경제자유구역 내 외국의료기관의 개설허가절차	3	경제자유구역 내 외국의료기관의 개설허가절차 등에 관한 규칙
	외국인환자 유치	2	의료법
	의료행위 제한	3	의료법
	병원의 지정	2	전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정
	응급의료	1	응급의료에 관한 법률
	약국	2	약사법
교육 서비스	직업 및 자격	2	자격기본법 등
	초중등학교	4	학교체육진흥법 등
	외국대학 유치	2	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법
	학원 및 교습소	5	학원의 설립 운영 및 과외교습에 곤한 법률
	대학교	7	고등교육법 등
	평생교육	2	평생교육법
관광 산업	관광숙박업 사업계획 승인절차	3	관광진흥법
	관광숙박업 사업계획 승인기준	2	
	관광숙박업 회원모집 기준	1	
	관광숙박업 등의 시설기준	8	
	의료광고 금지	2	의료법
	관광사진업 제한	1	관광진흥법
	콘도미니엄업	3	
	호텔업 등급결정 권한자 제한	1	
	관광업 종사자 제한	1	
개인 서비스	메이크업 및 머리염색방 규제	1	공중위생관리법
	영구화장과 타투	1	의료법
	안경사 안경원 진입제한	1	의료기사 등에 관한 법률
	안경사의 콘텍트렌즈 독점판매	1	
	안마사 학력제한	1	의료법
	유료직업소개사업 종사자 고용의무	1	직업안정법
	관광종사원	1	관광진흥법
	관광통역안내사	1	
	국외여행인솔자 자격요건	1	
	비료업체의 기술관리사 고용요건	1	폐기물관리법
	동물용의약품 제조관리자 또는 수입관리자 고용의무	1	약사법

자료: 박정수 외(2015.1), p.13

www.kci.go.kr

참고문헌

관계부처 합동(2005.3), 「서비스산업 경쟁력 강화방안」, 서비스산업 관계장관회의

관계부처 합동(2008.4), 「서비스산업 선진화 방안 Service PROGRESS Ⅰ」, 민관합동경제활성화회의

관계부처 합동(2013.7), 「서비스산업 정책 추진방향 및 1단계 대책」, 경제관계장관회의

관계부처 합동(2013.12), 「4차 투자활성화 대책-서비스·고용·지자체 규제개선 중심」, 무역투자진흥회의

관계부처 합동(2014.8), 「투자활성화 대책-유망서비스산업 육성 중심」, 무역투자진흥회의

국무조정실(2014.3.20), 「규제시스템 개혁방안」

국무조정실(2014.3.30), "체계적인 추진 틀 구축으로 국민이 체감하는 신속한 규제개혁 추진", 보도자료

국무조정실(2014.12), 「규제개혁 대표사례 150선」

국무조정실(2015.3.19), "규제개혁신문고 운영 1주년, 국민의 높은 참여 속에 신규투자 등 가시적 성과 줄이어", 보도자료

국무조정실(2015.5.6), "규제개혁 추진상황 및 향후 계획"

국무총리실(2008.12), 「2009년도 규제개혁 추진지침」

국무총리실(2011), 「이명박 정부의 규제개혁 이야기」

김종호·김원규·조창현(2007), 「정부규제와 경제적 성과」, 산업연구원

김종호(2008), "진입규제, 투자 그리고 경제성장", 「규제연구」 제17권 제2호

박정수·김숙경·김주찬(2015.1), "서비스산업의 규제개혁 방향", 「KIET산업경제」, 산업연구원

박정수·박문수·김진국 외(2014), 「서비스산업에의 규제 영향과 서비스업종별 규제개혁 방향」, 산업연구원

이병기 (2015.1), 「서비스산업 진입규제와 일자리 창출을 위한 정책과제」, 정책연구, 한국경제연구원

이종한(2013), 「규제성과의 측정 및 활용에 관한 연구」, 한국행정연구원

일본내각부(2006), 「구조개혁 평가보고서」

www.kci.go.kr

전국경제인연합회(2015.3.18), “연내 10% 줄인다던 규제, 서비스업은 오히려 전년대비 13.5% 늘어”, 보도자료

한국은행(2008), “규제완화가 경제성장에 미치는 영향 ”, Monthly Bulletin

현대경제연구원(2010),「한국 서비스산업의 7대 취약점: OECD국가와의 비교, 현안과 과제」

현대경제연구원(2014.5), “규제와 성장”,「현안과 과제」

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, *American Economic Review* 91 (5), pp. 1369-1401.

Bourlès, R., Cette, G., Lopez, J., Mairesse, J., Nicoletti, G. (2009), “Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries”, *Banque de France working paper*, No 283

Busse, M. and Groizard, J.L. (2008) “Foreign Direct Investment, Regulations and Growth”, *World Economy*, Vol 31 Issue 7

Dawson, John W. (2006), “Regulation, Investment, and Growth Across Countries”, *Cato Journal* 26 (3)

Djankov, S., McLeish, C., Ramalho, R. (2006), “Regulation and Growth”, *World Bank Working Paper*

Frontier Economics (2012), “The impact of regulation on growth”

Gorgens, T., Paldam, M., Wurtz, A. (2003), “How does Public Regulation affect Growth?”, *Working Paper* No. 2003-14, University of Aarhus

Hall, Robert, and Charles I. Jones (1999), “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?”, *Quarterly Journal of Economics* 144 (1)

Jacobzone, S., Steiner, F., Lopez Ponton, E., Job, E. (2010), “Assessing the Impact of Regulatory Management Systems”, *OECD Working Paper on Public Governance* No.17

OECD (2012), Evaluation Laws and Regulations: *The Case of the Chilean Chamber of Deputies*

www.kci.go.kr

한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/)

통계청 국가통계포털(http://kosis.kr/)

규제정보포털(https://www.better.go.kr/zz.main.PortalMain.laf)

www.kci.go.kr

Journal of Regulation Studies Vol.24 Special Issue September 2015

The Performance of Service Industries' Regulatory Reforms and Its Future

Park Jung-Soo

The current Korean government intends to create a competitive business environment, boost companies' investments and start-ups, and provide incentives for service industries to create jobs, especially actively pushing forward promising regulatory reforms of service industries.

A recent study examined the regulatory reforms implemented by the current administration and what have been the results of those actions through regulatory information portal and data published by the Office for Government Policy Coordination. After 2014, the regulation of the service industries decreased by 38(151 reforms, 113 laws) in volume. However, the current administration is pushing forward to boost investment, so regulatory reforms of tourism and other industries have not been fully adopted. In conclusion, the number of regulatory reforms increased, but the issue of evaluating its implementation and effectiveness still need to be resolved.

Key words: service industries, regulatory reforms, regulatory evaluation system, job creation, economic growth

www.kci.go.kr

지 정 토 론

주 제: 『서비스산업 규제개혁의 추진성과와 향후 과제』에 대한 논평

논평자: 이병기(한국경제연구원)

1. 본 논문의 내용과 특징 요약

본 논문은 현 정부가 서비스업의 규제개혁을 위해 어떠한 정책들을 추진하고 있으며, 또 실제 규제개혁이 어느 정도 이루어졌는가를 파악하여 그 성과를 점검한 것이다. 본 논문의 필자는 2014년 이후에 한정하여 규제개혁 성과를 평가하고 있다. 2014년 이후 서비스업에서의 규제개혁이 이루어진 건수는 151건으로 동일하지만, 신규 등록된 규제를 2014년 이후로 한정하면 113건으로 나타나, 현 정부가 규제개혁을 본격 추진한 이후 서비스산업 규제는 준 것으로 평가하고 있다. 그러나 학교주변 관광호텔 입지 허용이나 원격의료 단계적 추진 등 몇몇 규제개혁 과제가 여전히 논란의 중심에 있으며, 의료법이나 관광진흥법 등 관련 법안 역시 진행 중임을 지적하고 있다.

2. 서비스업의 규제현황과 개혁과제

서비스산업이 GDP에서 차지하는 비중은 선진국에 비교하여 낮은 수준에 머물고 있으며 고용구조, 생산성, 대외경쟁력, 서비스연구개발 등 측면에서 후진적인 구조를 지니고 있다. 특히 서비스산업은 생산성이 제조업에 비해 매우 낮은 구조적인 문제점을 가지고 있다. 따라서 서비스업의 생산성을 높이면서 일자리를 창출해야 하는 등 상충되는 문제를 해결해야 할 과제를 안고 있다. 우리나라는 OECD국가 중 서비스업의 노동생산성 수준이 가장 낮은 상황이다. 정보 · 통신, 법률, 회계, 의료 등의 전문직 서비스의 경우 전 산업에 걸쳐 산업 연관 효과도 높고 혁신의 중추역할을 수행해야 하는 분야임에도 불구하고 높은 진입규제 등으로 인해 혁신을 선도하는 기능에서 기대에 부응하지 못하고 있다. 이들 산업은 양질의 고용

www.kci.go.kr

을 창출할 수 있는 잠재력이 큰 전형적인 고부가가치 유망 서비스 업종들인데, 공공성을 과다하게 강조하면서 신규 인력의 진입을 제한하고 있다. 우리나라 서비스업의 저생산성은 각종 진입규제 및 영업규제가 많고 시장개방이 미흡한데 따른 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 서비스업의 진입과 퇴출을 확대하여 이 부문의 경제 역동성을 적극적으로 높이는 일이 중요하다. 서비스업 부문은 국내적으로 볼 때 제조업에 비해서 많은 규제를 받고 있다. 규제개혁위원회에 나타난 서비스산업의 업무활동별 주된 규제 현황을 살펴 본 바에 따르면 '주된 규제'[22]를 중심으로 살펴 보았을 때 전체 서비스업 규제 중 정부가 집중 육성할 계획인 5대 서비스산업에 대한 규제는 47.5%에 달한다. 금융 · 보험업이 712개로 가장 많은 규제를 받고 있으며, 교육, 의료·보건·복지, 정보통신 · 출판 · 방송, 관광 · 문화 · 스포츠 순이다.

3. 본 논문의 한계점 및 보완사항

가. 평가시점의 선택과 진입규제의 문제

본 논문에서는 우리나라 서비스업 규제개혁의 성과 평가를 위해 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 고려하고 있다는 점에서 차별성을 갖는다고 할 수 있다. 서비스산업에 대한 규제개혁의 분석은 주로 양적인 측면에서 이루어진 것이지만 질적인 측면은 그다지 심도있게 논의되지 못한 측면이 강하다.

우선 서비스업 규제개혁의 평가 시점을 언제로 할 것인가의 문제이다. 본 논문에서는 박근혜 정부의 규제개혁 성과 평가를 2014년 이후로 한정하여 분석하고 있다. 현 정부의 시작점 이후를 평가의 대상으로 한다면 규제개혁의 성과 평가 역시 현 정부가 시작한 시점부터 고려하는 것이 바람직하다. 이미 정권 인수위 시절부터 규제개혁을 하겠다고 공언해 왔다는 점을 고려할 필요가 있다. 제18대 대통령직인수위원회의 자료에 따르면 박근혜 정부의 국정과제로 이미 부적절한 규제의 사전적 예방 및 규제 합리화를 제안하고 있다. 이것은 기존 규제의 합리적 개선, 불합리한 규제의 도입 억제 등을 통해 부적절한 규제를 철폐하고 규제

22) 규제개혁위원회는 등록규제를 주된 규제와 부수적 규제로 구분, 부수적 규제는 주된 규제를 부과하기 위한 사전절차적 규제와 주된 규제의 이행을 담보하기 위한 사후보완적 규제를 의미하며, 주된 규제와 부수적 규제를 합하면 15,281개로 나타났다.

www.kci.go.kr

의 품질을 향상하는 것을 목표로 한 것이다. 신설 · 강화되는 규제에 대한 심사 시 중소기업에 대한 규제부담 형평성 검토를 의무화하여 규제의 합리적 신설을 유도하고 규제심사 매뉴얼을 개정하여 각 부처에 설치된 자체규제개혁위원회의 내실있는 운영을 도모하려는 것이다.[23] 이같은 관점에서 보면 서비스업 규제개혁의 시점을 박근혜 정부 출발시점으로 정하는 것이 더욱 합리적이라고 판단된다.

두 번째 양적인 측면에서 규제를 파악하는 것 이외에 질적인 측면에서 규제를 파악하는 것이 중요하다. 현 정부의 서비스업 규제개혁은 양적인 평가를 차치하고서라도 참여정부 이후 지속적으로 추진되어온 학교주변 관광호텔 입지 허용이나 원격의료 단계적 추진 등 몇몇 규제개혁 과제가 여전히 논의되고 있으며, 의료법이나 관광진흥법 등 관련 법안 역시 진행중이라는 점에서 '미완의 규제개혁'에 머무르고 있다고 보여 진다. 더구나 서비스업의 경우 강고한 형태의 진입장벽이 문제시 되는 대표적인 업종이다. 서비스산업의 진입장벽이 제조업에 비해 매우 높은 산업으로 알려져 있다. 양적인 진입규제뿐만 아니라 질적 측면에서 진입규제를 받고 있는 산업은 어업, 광업, 전기 · 가스 등, 금융 · 보험, 행정 · 국방 등이다.[24] 더구나 정부가 육성하려고 하는 5대 서비스업의 등록규제 중 진입관련 규제는 금융·보험업이 106개로 가장 많고, 이어 의료, 보건 · 복지, 교육, 관광 · 문화 · 스포츠, 정보통신 · 출판 · 방송 순으로 나타났다. 5대 서비스산업 진입관련 규제는 총 337개로 이는 제조업 전체 규제인 338개와 비슷한 수준이다.[25] 정부에서 집중 육성 대상으로 삼고 있는 주요 서비스업도 여전히 많은 진입규제가 도사리고 있다.

나. 서비스업 규제의 정치경제학 고려필요

서비스업은 상당히 많은 법적인 규제가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 규제개혁을 논의한지가 참으로 오랜 시간이 흘렀지만 근본적인 규제는 여전히 살아 숨쉬고 있다. 규제개혁이 한계에 부딪히는 이유는 두 가지 문제가 도사리고 있기 때문이다. 그동안 서비스업에서 규제문제가 해결되지 못하는 것은 관료집단도 이익에 포획된다는 사실과 특수이익집단이 존재하다는 사실을 간과하였기 때문이다. 서비스업 규제 혁파에 있어서 이 두 요인을 고려

23) 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제』, 2013. 2
24) 김재홍(2008) 참조
25) 전경련(2014) 참조

www.kci.go.kr

하지 않고 규제문제를 풀기는 어렵다고 판단된다. 첫째로 특수이해집단의 존재이다. 역대 정부가 꾸준히 규제개혁을 추진해 왔음에도 괄목할 만한 성과를 내기 어려웠던 중요한 이유는 이익집단의 반발이다. 예컨대 의료서비스 분야의 경우 투자개방형 의료법인의 설립과 원격의료 허용범위 제한 등의 규제를 둘러싼 이해집단 간 갈등이 산업발전의 걸림돌이 되고 있다. 이익집단들은 흔히 잘 조직되어 있어 규제자들의 재당선 · 재임명 · 재취업 등에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 데 반해, 일반 소비자들은 조직화되어 있지 않아 규제자들에게 자신의 목소리를 전달하기 어렵다. 이로 인해 규제자들이 규제대상이 되는 이익집단의 요구에 순응하게 되는 것이다.[26] 교육 · 의료 등 주요 서비스업에서 사회적 가치가 경제적 가치에 희생당할 수 있다는 우려로 규제개혁을 반대하는 이익집단들이 있다. 이익단체가 더욱 개방적인 자세를 갖도록 정부 · 정치권의 설득 노력이 필요하다.

둘째는 공무원의 규제개혁 마인드 부재 때문이다. 이용규 · 이성로(2002)는 일반시민에 비해 한국의 관료는 시장원리에 대해 상당한 거부감을 갖고 있다는 점을 강조하였다. 공무원들의 이러한 가치체계는 정부의 범위와 역할을 결정하고 규제개혁에 대한 저항 정도와 상당한 상관관계가 있다. 규제개혁에 대한 정부의 의지가 아무리 강해도 일선 공무원들의 의식구조가 변화하지 않으면 규제개혁의 성과는 한계를 갖게 된다. 최근 규제완화를 향한 정치권의 강력한 개혁 드라이브에도 불구하고 정부규제의 본질적 요소들은 여전히 각급 규제기관의 관료적 행태와 이해관계 집단의 보호막 속에서 대부분 그대로 남아있다. 그 원인의 하나로 지난 30여년 간 강력한 규제권한을 행사하는 관료집단들로 하여금 스스로 그 규제를 풀어나가는 개혁의 주체가 되도록 요구하는데는 아무래도 내재적인 한계가 있다. 한번 만들어진 규제는 공무원들에게 있어 지켜야 할 권리로 인식되고 있는 것도 문제이다. 시대와 여건의 변화에 따라 국민들이 불편해 함에도 불구하고 규제로 인해 집행상 편의를 누려온 공무원들은 이를 바꾸지 않고 유지하려는 속성을 가지고 있다. 또한 규제를 철폐하거나 완화할 경우 현재 조직과 관련 예산이 축소될 것을 우려하여 규제개혁에 적극적으로 나서지 않는 행태도 보인다.[27] 그럼에도 불구하고 규제완화 정책의 구체적 실현은 규제행정 담당 관료들의 전문성에 궁극적으로 의존할 수밖에 없다는데 문제가 있다. 그렇기 때문에 어떻게 하면 개혁에 대하여 소극적인 관료조직의 벽을 허물고, 규제실무에 익숙한 전문 직업관료들

26) 김동연(2014) 참조
27) 김동연(2014) 참조

www.kci.go.kr

이 스스로 개혁에 동참할 수 있도록 유도해 나가는 것은 중요하다. 정년 보장이란 기득권을 확보한 상황에서 규제의 유지와 확대를 통해 추가적 권한 확대를 지향하는 공공조직에서 승진과 보수와 연계되지 않은 규제개혁이란 구조적으로 불가능하다. 승진과 보수라는 인센티브에 좌우되는 공무원 조직의 기본원리를 규제개혁에 적용하고 연동시킬 때만이 규제개혁이 성공할 수 있다.

<참고문헌>

김동연, “박근혜정부의 규제개혁”, 『한국경제포럼』, 제7권 제1호, 2014.7, pp.53-75

김재홍, 『한국의 진입규제 현황과 시사점 연구』, 경제연구총서 제395호, 대한상공회의소, 2008

이병기, 『서비스산업 진입규제와 일자리 창출을 위한 정책과제』, 정책연구, 한국경제연구원, 2015.1

이용규 · 이성로, “관료와 규제개혁 : 공익이론의 적용가능성”, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』 40권 2호, 2002, pp.111-133

전경련, 『서비스산업 등록규제수, 제조업의 10배』, 2014

www.kci.go.kr