

국내 주요 서비스산업 개방관련 이해관계 분석*

김 준 동**

본 논문은 보건의료, 교육, 시청각, 방송광고 등을 대상으로 시장개방에 반대하는 이해관계자들을 제약하는 요인들을 분석하고자 하였다. 분석결과 이러한 제약 요인들로는 확일적 평등성 및 통제를 지향하는 인식, 합리적 대안의 논의를 거부하는 문화적 요소, 왜곡에 대해 편법적으로 접근하려는 정치적 동기, 보편적 서비스를 제공하는 데 필요한 정부재정의 부족, 정부의 정책수립 및 이행·감독 측면에서의 행정적 능력배양의 미흡, 평가체계의 미비, 정보의 비대칭성, 각 주체의 기득권 집착 등이 작용하는 것으로 파악되었다. 이러한 요인들에 대한 합리적 대안을 마련하기 위해서는 각 경제주체 간 '상호 불신'의 문제가 해소되어야 하고, 이와 관련하여 정보에 대한 왜곡된 해석을 통찰할 수 있는 능력을 배양하는데 있어서 향후 경제학 연구의 역할을 기대할 수 있다.

핵심주제어: 서비스 개방, 이해관계자, 상호 불신

경제학문헌목록 주제분류: F1

I. 서론: 문제제기

자유무역이 자원배분의 효율성을 제고시키고 후생을 증가시킨다는 데에 이의를 제기하는 경제학자는 별로 없을 것이다. 그러나 자유무역을 실천하는 데에는 정치적 영향력을 지닌 국내 이해집단의 반대를 극복하여야 하는 과제가 있

* 본 논문은 2004년 2월 13일 이화여대 국제교육관에서 개최된 경제학 공동학술대회 국제경제학회 주관 전체회의의 발제논문인 「한국경제의 개방정책: 평가와 방향—무역부문」(양수길·김준동 공저) 중 서비스분야 내용을 일부 수정·보완한 것이다. 동 발제논문에서는 김준동 외(2002) 및 김준동 외(2003) 중에서 일부 내용을 참조하였지만, 주요 서비스분야 이해관계자들과의 수차에 걸친 간담회와 개별 면담으로부터 취득한 정보가 주를 이룬다. 이 중 일부는 그 사실을 객관적으로 증명하기가 어렵거나 정보원을 공개할 수 없어 추론하는 형태를 빌리고 있으나, 그 개연성이 설득력이 있다고 판단되는 내용들은 가급적 본고에 포함시켰다. 그러나 일부 내용은 사회 전반의 변화속도가 급변하여 본 논문에서 정리·분석된 사항들이 더 이상 유효하지 않을 수도 있다. 한편, 본 논문의 부족한 점을 지적하여 주신 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

** 대외경제정책연구원 무역투자정책실 선임연구위원, 전화: (02) 3460-1129, E-mail: jdkim@kiep.go.kr

논문투고일: 2004. 3. 16 수정일: 2004. 4. 21 게재확정일: 2004. 5. 21

다. 이를 위해 그 동안 경제학계에서는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)나 지역무역협정(Regional Trade Agreement: RTA)¹⁾ 등 특정 무역협정의 경제적 효과를 수치적으로 추산하는 측면의 연구에 치중하였다. 최근에는 주로 일반균형계산모형(Computable General Equilibrium: CGE)을 사용하여 RTA와 WTO 뉴라운드(Doha Development Agenda: DDA)의 경제적 효과를 추정한 연구가 대부분을 차지하고 있다(정인교, 2001; Brown *et al.*, 2001; 최낙균·박순찬, 2002; Choi *et al.*, 2003; Park, 2004).²⁾

이와 같이 정치한 모형을 사용하여 경제적 효과를 추정한 연구결과가 다수 발표되에도 불구하고 무역자유화를 달성하기가 어려운 것은, 이러한 계량적 측면에 치중한 연구들이 자유화에 의해 경쟁에 노출되는 이해집단의 우려를 해소시키지 못하는 데 그 원인이 있다.³⁾ 즉, ‘각 경제주체들은 주어진 제약조건(constraint)하에서 각자 자신들의 효용을 최대화한다’는 경제학의 기본명제를 상정할 때, 각 이해관계자들의 최적화(optimization) 동기에 영향을 미치는 제약요인들을 개선시키는 것이 무역자유화를 실행하는 데 효과적일 것이다. 따라서 시장개방과 관련하여 거시적 효과를 정량적으로 추정하는 연구보다는 각 분야별로 이해관계자들의 행동을 결정짓는 제약여건들을 분석하여 그 개선책을 모색하는 연구가 보다 활성화되는 것이 바람직하다.⁴⁾

특히 서비스교역의 개방과 관련하여서는 서비스교역 통계가 충분하지 못하고, 기존 CGE모형에서도 탄력성 계수에 대한 추정치가 없어 정량적 효과마저

1) 최근 논의되는 특정 국가 간 쌍무적 또는 복수 간 무역협정은 엄밀한 의미의 자유무역을 의미하기보다는 협상상대국 간의 제한적인 관세감축을 논의한다는 점에서 ‘지역무역협정’이라고 표현하는 것이 보다 적절한 것으로 판단된다. 따라서 본고에서는 ‘자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)’ 대신에 ‘지역무역협정’의 용어를 사용하였다.

2) 특정 서비스분야의 개방이 성장률을 어느 정도 증가시켰는지를 추정한 연구도 있는데, Mattoo *et al.*(2001)은 금융서비스를 자유화한 국가의 성장률이 평균적으로 다른 국가들보다 약 1.0%포인트 빠르게 증가하였다는 결과를 추정하였다. 이 밖에 통신, 금융, 운송, 교육서비스 등의 분야에서 주요국의 서비스자유화의 효과와 관련된 실증분석 연구의 정리는 OECD(2002a)의 Appendix 참조.

3) OECD(2002a)는 자유화를 고용, 수익, 지대추구행위(rent-seeking behavior)에 대한 위협으로 인식하는 근로자들과 국내의 기존 기업 및 관료들이 자유화에 대하여 저항을 함에 따라 서비스부문에 대한 자유화를 더욱 복잡하고 어렵게 만든다고 간주하고 있다(외교통상부, 2002, p.52에서 인용).

4) GATT와 WTO의 주요 분쟁사항을 사례분석대상으로 사용하여 무역협상의 정치경제학적 측면을 분석한 외국연구로서 대표적인 문헌은 Odell(2000)을 들 수 있다. 국내에서는 김정수(2003) 등이 이해관계자들의 역학관계를 게임이론의 방법을 사용하여 분석하였으나, 이해관계자들의 행동을 제약하는 여건들을 어떻게 개선할 것인가에 관한 접근방법을 택한 연구는 극히 드물다.

추정하기가 어렵다. 또한 서비스교역은 외국 서비스공급자의 진입을 수적으로 제한하는 국경 간 조치보다는 국내시장에서 국내기업과 마찬가지로 적용받는 제반 국내규제가 더욱 중요한 장벽으로 작용한다. 이러한 점에 비추어 보면 서비스분야의 개방은 직접적인 가격변화보다는 제도상의 변화가 주요 분석대상이 되어야 한다.

국내적으로 서비스의 자유로운 공급을 저해하는 국내규제는 정책목적을 수행하기 위해 경제적 합리성을 가진 조치들도 있으나, 상당수는 국내시장을 선점하고 있는 업계의 기득권 집착, 획일적 평등성 및 통제를 지향하는 시민단체의 인식, 현실을 부정 또는 외면하며 합리적 대안의 논의를 거부하는 문화적 요소, 하나의 왜곡에 대하여 다른 새로운 왜곡을 발생시켜 그를 보상하려는 정치적 동기 등에 기인한다. 보편적 서비스의 제공이 필요한 서비스분야의 경우에는 이를 보장하기 위한 정부재정의 부족도 개방의 추진을 제약하는 요인이다. 또한 국내시장에서의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 경쟁정책이 성숙되지 못하고, 제반 정부정책이 실제 시장에서 제대로 이행되는지를 모니터링할 정부의 행정적 능력배양이 아직 미흡한 것도 자유로운 서비스 공급을 저해하는 국내규제를 개선하지 못하는 중요한 원인이다. 아울러 서비스 질의 확보를 위한 평가체계가 미비한 점도 시급히 개선을 요하는 요소이다.⁵⁾ 이와 함께 소비자와 공급자간, 또는 각 공급채널 간의 정보의 비대칭성도 이해관계자들에 영향을 미치는 중요한 제약요건이다.

본 논문에서는 현재 국내적으로 개방문제가 쟁점으로 부각되고 있는 보건의료, 교육, 시청각, 방송광고 등을 대상으로 시장개방에 반대하는 이해관계자그룹의 주장들로부터 위에서 언급한 바와 같은 요인들을 분석하여 보고자 한다.⁶⁾

5) 서비스 질 확보를 위한 평가체계는 특히 전문직 서비스분야에서 자격인정 및 사후 자격 관리에 해당하는 사항이다. 이는 외국의 질 낮은 공급자의 진입을 여과하는 작용도 하는 동시에 국내전문직이 선진기술의 습득을 위해 외국으로 진출하기 위해서도 필요하다. 현재 일부 부처에서는 해당 전문인력의 자격인정 및 면허관리에 대한 체계를 마련하는 방안을 추진중이나, 대다수의 서비스분야에서는 관련부처가 그 중요성을 인지하지 못하고 있는 실정이다.

6) 이들 서비스분야는 모두 국가경쟁력에 큰 영향을 미치는 지식기반서비스이다. 이 중 보건의료, 교육서비스 등은 우리 사회의 대표적인 전문가집단이 그 이해그룹인 분야들이고, 시청각서비스는 일반국민의 의식구조에 영향을 미치는 분야이며, 방송광고는 정치적 영향력이 가장 큰 언론계와 종교계가 중요한 이해관계를 형성하고 있는 분야이다.

II. 주요 서비스분야의 개방관련 이해관계 분석

1. 보건의료서비스

(1) 개요

보건의료서비스분야는 과거 우루과이라운드(Uruguay Round: UR) 당시 다른 분야에 비해 자유화 양허수준이 낮았다. DDA 서비스협상에서도 미국, EC,⁷⁾ 일본, 캐나다 등 대다수 선진국들은 보건의료서비스분야에 대해서는 각국의 사회정책적 목적이 중요시되는 분야라는 이유를 들어 양허협상에서 논의를 하지 않으려는 입장을 나타내고 있다.

그러나 WTO 서비스협상을 떠나서 이미 많은 국가들이 국내외 민간기관에게 개방을 확대하는 보다 시장지향적인 방향으로의 전환을 시도하고 있고, 몇몇 서비스는 국가 간 전자적으로 전송이 가능하게끔 기술발전이 이루어지는 등 교역환경이 변화하고 있다. 그 중에서도 외국에 병원을 설립하여 공급하는 상업적 주재(mode 3)⁸⁾ 형태의 공급이 1990년대 이후 증가하고 있다. 특히, 선진국 간에는 외국병원을 인수하는 인수합병(Mergers and Acquisitions: M&A)이 늘어나고 있다.⁹⁾ 최근에는 아시아지역에서도 네트워크가 구축되고 있는데, 1990년대 중반에 싱가포르에 본부를 둔 Parkway Group Healthcare Pte.가 아시아지역에서 11개의 병원을 인수하고, 동남아시아 전역에서 운용하는 치과수술 체인의 다수 지분을 취득한 바 있다. 또한 중국인이 참여하는 소규모 합작병원이 증가 추세에 있는데, 1995년 기준으로 중국인이 기술과 노동력을 제공하는 100여 개 이상의 병원이 주로 아시아, 중동, CIS지역에 설립되어 있다.

우리 나라도 최근 발효된 경제자유구역법에 따라 경제자유구역으로 지정되는 지역에 대하여 외국병원의 설립을 허용하는 방안을 추진하고 있다. 또한 우리

7) 이는 European Commission의 약자로서 무역협상의 경우에는 유럽연합(European Union: EU)에 대해 EU 대신에 EC로 지칭하고 있다.

8) WTO에서는 서비스교역의 공급형태(mode)를 ① 한 회원국의 영토로부터 다른 회원국 영토로의 공급, ② 다른 회원국의 소비자에 대한 한 회원국의 영토 내에서의 공급, ③ 한 회원국의 서비스공급자가 다른 회원국의 영토 내에 상업적 주재를 통하여 공급, ④ 한 회원국의 서비스공급자에 의해 다른 회원국으로의 자연인의 이동을 통한 공급 등의 네 가지로 정의하고 있다. 각종 문헌에서는 편의상 상기 각각의 형태를 국경 간 공급(mode 1), 해외 소비(mode 2), 상업적 주재(mode 3), 자연인 이동 또는 인력이동(mode 4) 등으로 지칭하고 있다.

9) 주요 M&A 사례에 대해서는 WHO(2002) 참조. 김준동 외(2003), <표 2-9>에서 재인용.

의 최대 교역상대국으로 부상하는 중국이 2002년 6월 30일 이후 1차 양허요청서에 보건의료서비스분야의 개방을 요구하고 있는 상태이다.

의사를 포함한 의료전문인력도 우리 나라의 경우 다른 선진국에 비해 부족한 실정이다.¹⁰⁾ 그와 동시에 앞으로 일본과의 RTA에서 우리가 강력하게 요구하고 있는 분야 중 하나가 의료전문인력이다. 특히 고급의료전문인력의 경우 국내 인력이 해외로 진출하여 전문지식 및 기술을 업그레이드시킨 후 다시 귀국하여 이를 전파할 수 있다는 점에서, 우리가 일본을 비롯한 선진국에 대해 적극적으로 요구하여야 할 분야 중 하나이다.

(2) 보건의료서비스 개방관련 이해관계

보건의료분야의 개방문제는 의료인력분야와 병원설립분야로 나누어 볼 수 있다. 의사 및 치과의사 등 의료인력분야에서는 무엇보다도 자격인정과 면허관리체계의 정비문제가 핵심이다. 병원설립과 관련하여서는 병원의 영리법인을 허용할 것인가가 쟁점이 될 것이다. 그 외에도 외국병원들이 국내에 진입하여 서비스를 제공할 경우 경영수지에 영향을 주는 강제요양기관 지정과 민간의료보험의 도입 등과 관련된 사항들도 논의되어야 한다.

우선 의사 및 치과의사 등 의료인력과 관련하여서는 무엇보다도 자격인정문제가 핵심이다. 실제로 외국 의사가 국내에서 개업을 하려면 자격과 면허문제가 가장 큰 장벽이 되므로, 의료서비스의 실질적인 개방에 가장 관건이 되는 사항이라고 할 수 있다.

WTO의 서비스규범인 「서비스교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)」 제6조 6항에 따르면 각 회원국은 전문직 서비스를 양허한 분야에서 타회원국 전문직의 능력을 확인하기 위한 적절한 절차를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 외국의 의료전문인력의 자격인정에 관한 객관적 평가절차를 구비하지 않고 양허할 경우, 상호인정협정(Mutual Recognition Agreement: MRA)을 체결한 국가의 의료전문인력에 한해서만 자격을 인정한다고 하여도 그 외의 국가들로부터 이의를 제기받음으로써 분쟁을 일으킬 소지가 있다.

그리고 이러한 자격평가절차는 면허의 사후관리체제와 밀접한 관련이 있다.

10) 2000년 기준으로 우리 나라의 인구 천명당 활동의사의 수는 1.3명으로 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드 등 주요 선진국의 약 2명 이상에 비해 낮은 것으로 나타났다. 보다 자세한 비교는 OECD Health Data(2002b) 참조. 김준동 외(2003), <표 2-17>에서 재인용.

〈표 1〉 보건의료서비스 개방관련 이해관계

예상 쟁점사항	이해관계자	제약요인
의료인력 자격인정 및 면허관리체계의 정비	대한의사협회, 개원의협회	· 면허관리관련 전문기구 부재 · 의약분업 이후 또 다른 탄압으로 해석
영리병원 허용	시민단체	· 의료이용의 불평등 심화에 대한 우려를 해소하기 위한 공공의료체계 부족(정부재정 부족) · 서비스 질 보장을 위한 감독체제 의문
의료기관 강제지정체계의 계약체로의 전환	시민단체	· 사회적 계약 문화의 미비
민간의료보험 도입	시민단체	· 공적보험의 재정건전성 제고방안 미비(수가체계의 왜곡, 경미한 질병의 본인부담금 상향조정, 포괄수가제, 성분명처방 등에 관한 이해관계자 간의 대립, 정부재정 부족) · 의료정보의 비대칭성(의료관련 정보의 공시제도 미비)

선진국의 경우 전문적인 민간입법단체가 면허의 발부와 면허취득 후의 질관리를 시행하고 있다. 반면, 우리 나라는 현재 면허취득 후 의료활동에 대한 감독, 질관리 등 면허에 관한 관리는 효율적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이러한 자격인정 및 면허의 사후관리문제는 국내시장의 개방뿐만 아니라, 우리 나라 의사나 간호사 등의 대외진출을 활성화시키기 위해서도 중요하다. 즉, 우리 나라에서 획득한 자격을 외국에서 인정받도록 하기 위해서는 국내자격증 및 면허와 관련된 교육과정, 훈련 및 연수프로그램, 사후관리 등의 제도를 선진국 수준으로 정비하는 것이 필요하다.

그러나 이러한 자격인정 및 면허관리의 강화 필요성에 대해 의사협회, 특히 개원의협회는 의사들에 대한 불필요한 규제로 받아들여 부정적인 반응을 보이고 있다. 즉, 현재 일단 면허를 받은 후에는 별다른 규제가 없는 상황에서 의약분업 이후 또 의사들을 탄압하려는 의도가 있다고 의혹을 제기하고 있는 것이다.

다음으로, 외국 의료기관의 진출형태로서 영리법인의 허용문제는 여러 실증적 연구결과에서 비영리병원의 성과와 영리병원의 성과가 유사하다고 나오고 있어, 보다 면밀한 검토가 필요한 과제이다. 그러나 국내 성형외과와 피부과 등 해외진출을 시도하고 있는 의원들을 중심으로 자본조달을 용이하게 하는 영리법인을 허용하여야 한다는 의견이 개진되고 있는 상황이다. 또한 외국의 경우

에도 영리법인을 불허하는 것이 아니라, 다양한 형태 중에서 소비자나 사회공동체가 영리성 여부를 선택할 수 있도록 한다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 있다고 할 수 있다.

영리법인으로의 전환에 대한 시민단체들의 우려 중 하나는 보건의료서비스 공급자들이 상업성 위주의 의료공급을 함으로써 나타나게 될 문제를 지적하고 있다. 예를 들어, 환자에 대한 cream skimming¹¹⁾과 같은 선택적인 환자치료로 변질될 수 있다는 것이다. 그러나 이에 앞서 공공성 강화, 근거기반의료(evidence-based medicine), 의료서비스에 관한 의료공급자 모니터링 등과 같은 명확한 의료제도 및 규정을 확립하고 이를 원활히 시행할 수 있는 메커니즘이 구축된다면, 병원 및 의료기관의 소유형태에 관한 논의는 부차적인 문제일 수 있다. 소유형태 전환에 따른 부작용을 완화시키기 위해서 의료의 질, 환자의 만족도 등에 관한 평가,¹²⁾ 공공프로그램의 강화로 보완될 수 있을 것이다. 또한 의료의 질적 수준을 향상시키고 환자를 선택하지 않는 공정한 서비스를 제공하기 위해서는 의료관련 규제 및 제도정비를 통해 모니터링함으로써 향상될 수 있을 것이다.

이와 같이 영리법인 허용 여부에 관한 논의에 있어 의료기관의 내적 경쟁력 및 공공성을 확충하는 환경조성, 관련제도 정비를 위한 작업 등이 선행되어야 할 것이다. 이를 토대로 소유형태 전환에 대해서는 공급자의 자율에 맡겨서 가장 적합한 소유형태를 선택하여 조직의 효율성을 극대화시킬 수 있는 기반조성이 중요하다고 판단된다. 의료공급자들에게 소유형태를 자율에 맡기는 방안을 반대하는 측에서는 우리 나라의 경우 이러한 기반조성이 아직 충분하지 않다고 판단하기 때문이다.

영리법인과 관련된 문제로서 우리 나라의 경우 현재 모든 의료기관, 약국, 보건기관들은 건강보험법상의 요양기관으로 당연 지정된다.¹³⁾ 즉, 의료공급자와 가입자 간의 계약이 아니라 법으로 강제되고 있다. 이에 대하여 의료계는 부당성을 지적하고 위헌소송을 제기하였으나 헌법재판소는 합헌결정을 내린 바 있다. 그러나 정책적으로 협상과정에서 계약제로의 전환을 허용할 수는 있을 것

11) 이는 양호한 환자만을 진료하고 치료가능성이 낮은 환자를 회피하는 현상을 가리키는 용어로서 이에 대한 적절한 번역어가 통용되고 있지 않아 본고에서는 원어를 그대로 사용하였다.

12) 이와 관련된 데이터를 수집하는 것에는 다소 한계가 존재하기 때문에 영리화와 관련된 이슈와 더불어 지속적으로 논의가 될 것이라 예상된다.

13) 건강보험법 제40조.

이고, 이에 따라 건강보험법의 개정이 가능할 것이다. 즉, 계약제 도입이 위헌은 아니기 때문이다.

정부(보험자) 입장에서 국민(가입자)에게 적정 수준의 의료제공에 필요한 공급수준을 정하고, 그 범위 내에서 요양기관단위별로 의료의 공급방법과 보상수준에 대한 계약을 맺는 것이 타당하다. 보험자는 가입자를 대리하여 의료서비스를 제공하는 ‘주인-대리인(principal-agent)’의 관계에 있다. 이에 따라 보험자는 의료서비스를 적절히 제공할 수 있는 요양기관을 선별하여 계약기관으로 지정하게 된다. 반면 요양기관의 입장에서 건강보험 취급을 원하지 않을 경우 요양기관 지정에서 제외를 검토할 수 있다.

그리고 요양기관 계약제는 요양기관에만 한정할 것이 아니라 병상도 적용할 수 있다. 보험이 적용되는 병상과 비보험 병상으로 구분하여 계약하고, 나아가 의사나 약사의 경우에도 건강보험을 취급할 수 있는 자격을 검토하여 보험의사나 보험약사를 지정하여 계약을 맺을 수 있다.

이러한 계약제는 일방적으로 지정할 경우에 의료시장 경직성을 완화하고, 의료공급의 과잉 및 불균형 분포에 따른 의료이용의 오남용과 공급자의 과잉진료 예방으로 국민의 건강보호 및 보험재정의 건전화를 달성하는 데 기여할 것이다. 그러나 이러한 계약제의 시행에는 의료공급자들과 가입자들 간에 사회적 합의가 바탕이 되어야 하고, 우리 나라의 경우 사회 전반의 계약문화가 성숙하지 못한 것이 그 시행을 어렵게 하고 있다.

민간의료보험의 도입과 관련하여서도 이미 외국에서는 다양한 형태의 민간의료보험이 공공의료보험을 보완하는 역할을 하고 있다. 공적 의료보험이 보장하지 않는 진료부문의 본인부담을 보충적으로 보장하는 ‘보충형’, ‘대체형’, ‘경쟁형’, 또는 이들이 갖는 장점을 적절히 결합한 형태의 민간의료보험도 마련될 수 있을 것이다. 이미 국내 생명보험회사들이 정액보상형 형태의 암보험과 특정 질병에 대한 보험을 판매하고 있는 상황이므로, 이제는 민간의료보험을 도입할 것인가에 대한 논의보다는 어떤 형태가 적절한가를 논의하는 것이 적절하다.

그러나 우리의 경우 아직 시민단체 등의 반대로 민간의료보험의 도입이 공론화되지 않고 있는 실정이다. 민간의료보험을 반대하는 이론적 배경을 살펴보면 정보의 비대칭성 문제 등으로 인해 보험시장이 효율적으로 운영되기 위한 기본요건을 민간보험이 충족시켜 주지 못하는 시장실패(market failure)에 이를 수 있다는 것이다. 이러한 상황에서 민간의료보험의 도입이 국민건강보험에 영향을 줄 것이라는 우려는 당연하다. 우리의 경우 의료의 본인부담률이 선진국에

비해 3~4배 정도 높은 상황에서 민간의료보험의 도입에 따른 불평등성에 대한 우려를 해소시키기 위해서는, 의료재정의 구성도 본인부담 대신에 조세나 사회보험의 부담률을 높이는 방향으로 선진화해야 할 것이다.¹⁴⁾ 그러나 국민건강보험의 재정상태를 개선하기 위한 방안들인 경미한 질병의 본인부담금 상향조정, 포괄수가제, 성분명처방 등에 관해서도 이해관계자 간의 대립으로 인해 진전이 불투명한 상태이다.

요약하면, 결국 국민건강보험의 재정건전성 제고와 공공의료기관의 확충을 통한 저소득층의 의료접근성 보장이 민간의료보험 도입의 가장 큰 장애요인이다. 또한 소비자들의 선택이 왜곡되어 결정되지 않기 위해서는 소비자들에게 적절한 정보가 제공되어 의료정보의 비대칭성을 완화시켜야 하는데, 이러한 차원에서 각종 의료관련 정보의 공시제도를 보완하는 한편, 의료기관이나 보험사에 대한 사후규제와 감독의 강화문제도 해결되어야 한다.

2. 교육서비스

(1) 개 요

교육서비스의 분류체계에 부합되는 국제교역 통계를 정확하게 파악하기는 대단히 어렵고, 현재 파악가능한 교육서비스의 교역은 해외소비(mode 2)에 대한 수출입이다. 절대적인 기준으로 볼 때 1999년 현재 한국은 중국에 이어 두 번째로 해외유학생이 많은 국가로 나타났으며, 전 세계 해외유학생의 약 5%를 차지하고 있다. 2000년 현재 한국은 유학 및 연수에 따른 지출이 9억 6,000만 달러에 달한 반면, 수입은 2,300만 달러에 불과해 9억 3,000만 달러의 적자를 기록하였다.¹⁵⁾ 이는 한국에서 유학하는 외국학생의 수에 비해 외국에서 유학하는 한국 학생의 수가 압도적으로 많기 때문이기도 하지만, 한국 유학생의 경우 유학비의 자기부담비율이 매우 높은 데도 그 원인이 있다.

상업적 주재(mode 3)의 경우를 보면, 영국 및 호주 등의 선진국은 물론 최근 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations: ASEAN) 국가들을 중심으로 외국의 교육기관의 분교를 고등교육분야에 유치하는 경향이 늘어

14) 이와 동시에 왜곡된 수가체계의 개선도 도모해야 한다. 현재는 의료기관 운영비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 부동산관련 비용을 의료수가 원가추산에 반영하지 못하고 있다고 한다. 이외에도 지역별 인건비 차이가 고려되지 않고 있는 것으로 알려지고 있다.

15) 한국은행의 국제수지표 참고. 1996년부터 2000년까지 우리 나라의 유학 및 연수에 따른 국제수지 추이는 김준동 외(2002), p. 187의 <표 4-6> 참조.

나고 있다. 특히 싱가포르는 자국을 국제적인 교육의 허브로 만든다는 계획하에 세계 유수의 대학을 유치하고 제휴를 강화하고 있다.¹⁶⁾

한편, 국경 간 공급(mode 1)의 경우 실제로 인터넷을 이용한 원격교육이 최근 괄목할 만한 성장을 나타내고 있는데, UCLA, Duke, Stanford대학 등 유명대학이 온라인 학위프로그램을 운영하고 있다.

(2) 교육서비스 개방관련 이해관계

교육개방에 대하여 전교조는 교육은 공공재이므로 시장원리로 보아서는 안 되고 기본적으로 교역대상이 아니라고 주장하고 있다. 그러나 이는 해외유학 측면에서 볼 때 이미 개방이 많이 이루어진 현실을 부정하는 것으로서, 이와 같이 현실을 인정하지 않는 입장은 더 이상의 대화를 어렵게 하고 있다. 전교조가 고등교육의 개방에 대해서도 적극적인 반대 입장을 나타내는 것은 외국대학의 국내진출에 따라 국내대학의 자율권이 확대되는 등의 변화가 결국 초·중등교육에도 큰 영향을 미칠 것을 우려하기 때문이라고도 보인다.¹⁷⁾ 특히, 영리법인의 허용은 결코 수용할 수 없다는 입장은 영리 위주로만 운영되어 인재양성이라는 교육기관의 기본적 책무를 소홀히 할 것을 우려하기 때문이다. 따라서 교육개방을 근본적으로 반대하는 것은 전반적으로 국내교육기관들의 자율성 및 책무성이 부족하다는 인식에도 기인한다.

한편, 현재 사립학교법 제10조는 학교법인의 해산시 잔여재산의 귀속자를 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자 중에서 선정하도록 제한하고 있다. 이 조항은 교육소비자인 학생을 보호하기 위해 학교법인의 무책임한 퇴출을 방지하기 위한 조치이다. 그러나 외국대학의 입장에서 볼 때 퇴출시 투자한 재산의 회수가 불확실하다면, 결국 국내에 봉사나 선교목적 이외로는 들어오지 말라는 것과 같다.

국내적으로도 2000년 현재 대학과 전문대학이 총 319개에 달할 정도로 급격히 늘어나, 향후 대학입학 연령인구가 입학정원에 미치지 못할 것으로 전망될 만큼 포화상태에 도달하였다. 따라서 사립대학의 구조조정을 활성화시켜 공급과잉의 문제를 해소하고, 대학의 경쟁력을 강화하기 위해서라도 해산시 잔여재산에 대한 귀속자의 범위를 확대할 필요가 있다.

16) 싱가포르의 외국대학 유치현황에 대해서는 김준동 외(2002), p.206의 <표 4-15> 참조.

17) 즉, 현재 대학이 학생선발에 대해 자율권을 갖게 되면 초·중등교육에 있어서 학교차별화가 이루어져 평준화를 훼손하게 될 것을 우려하고 있다.

〈표 2〉 교육서비스 개방관련 이해관계

예상 쟁점사항	이해관계자	제약요인
교육은 공공재이며 교역대상이 아님	전교조	· 현실을 부정하는 대화문화 · 교육기관의 자율성·책무성 부족
학교법인의 잔여재산 귀속제한 완화	전교조, 시민단체	· 국내 사립대학의 경영투명성에 대한 회의
사립대 재정건실화를 위한 기여입학제 도입	전교조, 지방 사립대, 시민단체	· 사회적(학교 간) 불평등 심화우려 · 엄정한 학사관리 의문
질적 보증 및 인증체계 확립	소비자	· 외국대학 교과과정에 대한 평가능력 미비
수업료 상승	소비자, 시민단체	· 대학재정의 등록금 의존도 과다 · 교육서비스의 질과 등록금 간의 관계에 대한 불신

그러나 전교조나 시민단체가 이러한 개선안을 반대하는 것은 현재 국내 사립대학의 운영이 투명하게 이루어지지 않기 때문이다. 즉, 잔여재산의 귀속을 보장할 경우 부동산투자 등 교육 이외의 목적으로 학교를 설립한 사학재단의 비리를 시정할 기회를 놓친다는 우려이다. 따라서 학교재단 운영의 민주성·투명성을 보호하도록 사립학교법이 개정되어야만 동 방안의 시행에 대한 우려를 해소시킬 수 있을 것이다. 또한 재학생의 보호를 위해 위탁교육 또는 보증보험과 같은 별도의 조치가 마련되어야 한다.

다른 한편으로는 대외개방 이전에 국내 사립대학을 건실하게 하는 것이 중요하고, 특히 기술교육의 확대 등을 통해 소외계층 및 사회적 약자 층에 대한 국가적 배려가 필요하다는 주장도 있다. 사실 우리 나라 사립대학은 전체 대학생의 75%를 담당하고 있음에 비해 재정상태가 열악하다. 특히 국가보조금은 대학 예산의 4%에 불과하여, 미국 사립대학의 연방정부 지원금 비중이 13.8%인데 비해 매우 미미한 실정이다. 또한 대학 재정수입의 60% 이상을 등록금에 의존하고 있다.¹⁸⁾

대학의 재정을 건실화하는 방안으로 정부보조금을 단기간에 확대시키는 것이 현실적으로 어려우므로, 기여입학제 등 다른 방안을 고려할 수 있다. 그러나 기

18) 1996~1999년 국내 사립대학의 재정수입 현황은 엄영석(2002) 참조(김준동 외(2002), p. 193의 <표 4-10>에서 인용). 1996~1999년 미국 4년제 대학의 재원구성비는 미국의 National Center for Education Statistics의 통계 참고(김준동 외(2002), p. 194의 <표 4-11> 참조).

여입학제에 대해서는 사회적 계층 간 또는 대학 간 불평등이 심화되므로 이에 반대하는 입장이 강하다. 이는 기본적으로 입학한 후 엄정한 학사관리를 거치지 않고 수학을 게을리하여도 대체로 졸업시켜 주는 실정 때문이다.¹⁹⁾ 따라서 사립대학 스스로가 학사관리의 엄정성을 높이는 노력을 기울여야 동 제도가 수용될 수 있는 여건이 조성될 것이다.

또한 미국 대학의 경우 재원구성 중 판매와 서비스가 20% 이상을 차지하는 반면, 국내 사립대학의 교육 외 수입은 5% 내외에 불과하다. 국내 사립대학들의 브랜드(brand)가치가 크지 않기 때문에 학교마크가 붙은 상품의 판매가 부진할 수도 있지만, 대학들이 교육 외 수입을 올리는 것을 저해하는 규제나 사회적 인식을 개선하는 방안도 강구할 필요가 있다.

소비자들의 입장에서 가장 중요한 문제는 외국에서 공급되는 교육의 질이 일정 수준 이상으로 보증되도록 하는 것이다. 대외개방의 본질적인 목적은 질 높은 교육서비스의 제공으로 우리 나라의 교육수준을 높이는 데 있는 만큼, 외국 교육기관에 의해 공급되는 교육서비스의 질은 일정 수준 이상으로 보증되어야 한다. 질적 보증은 소비자인 학생의 기본권익을 보호하기 위해서 뿐만 아니라 국내학문의 가치를 지키기 위해서도 필요하다. 그러나 국제적으로 공인된 질적 보증체제가 존재하지 않기 때문에 어떻게 교육의 질이 구체적으로 보증될 수 있는지에 대해서는 각 국가 간 이견이 존재한다.

현재 여러 가지 방안 중 국가별로 교육의 질에 대한 보증 및 인증체계(quality assurance and accreditation)를 강화하고, 국제협력을 통해 국가별 보증 및 인증체계를 국제적으로 수렴하는 방안이 가장 많이 논의되고 있다. 이 경우 보건의료서비스에서 외국 의사의 면허인정 문제와 유사하게 외국대학들의 교과과정들을 일일이 평가하여 그에 대한 인증체계를 구축하는 데 행정적 부담이 큰 제약요인으로 작용할 것이다. 국내적으로도 현재 고등교육법 및 사립학교법이 정하고 있는 학교설립의 인가기준에는 학교법인의 재산, 임원 및 교사 등에 관한 규정은 있으나, 해당 학교가 갖추어야 할 교육의 질에 대한 규정은 존재하지 않는 문제점이 있다.

소비자들이 갖는 또 다른 우려사항으로는 교육개방으로 등록금이 인상될 수 있다는 것이다. 이와 관련하여서는 앞서 언급한 바와 같이 국내대학의 재정수입이 등록금에 의존하는 정도가 과다하게 크다는 점도 문제이지만, 소비자들

19) 국내 일부 사립대학의 경우 학교홍보를 위해 유명 연예인을 신입생으로 유치하려는 시도도 하고 있는 것으로 알려지고 있다.

의 불신에도 문제가 있는 것으로 판단된다. 즉, 등록금과 공급되는 교육서비스의 질은 맞교환(trade-off)의 성격을 띠지만, 그 동안 국내대학들의 등록금 인상이 교육의 질 향상으로 연결되지 않았다고 인식하는 데 이러한 우려의 원인이 있다.

외국의 우수한 대학들의 경우 질적 수준도 높을 것이라고 인정함에도 불구하고 이러한 우려를 계속한다면, 이는 불신의 문제가 아니라 인식 자체의 문제이다. 즉, 이 경우 질적 수준이 높은 교육을 받아서 장래에 그만큼 더 큰 이익을 누릴 수 있다면, 기꺼이 높은 가격을 지불하는 것이 마땅하다는 ‘합리적 소비’에 대한 교육이 초·중등교육 과정에서 미흡한 데에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

3. 시청각서비스

(1) 개 요

시청각서비스 또는 영상·음향서비스(audio-visual service)는 통상적인 영상·음향서비스뿐만 아니라, 21세기에 가장 유망한 산업 중 하나라고 하는 문화산업(culture industry) 전체를 포괄하고 있는 분야이다. 즉, 전통적인 영화, 라디오 및 TV 방송 이외에 이러한 전통적인 것으로부터 파생되는 멀티미디어 콘텐츠, 게임, 애니메이션 등을 포함하는 고부가가치 산업이다.

영화, 비디오, 방송, 음악 등 국내 시청각서비스의 시장규모는 1999년에 52억 6,800만 달러로 전세계시장에서 약 2%를 넘는 비중을 차지하고 있다. 업종별 규모로는 방송부문이 38억 3,000만 달러로 국내시장에서 가장 큰 것으로 나타났다. 세계시장에서 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 비디오시장으로 약 2.6%를 차지하고 있고, 음악부문이 세계시장에서 차지하는 비중은 0.6%로 가장 낮다.²⁰⁾

영화부문에서는 최근 한국 영화의 흥행호조로 제작편수가 증가하여 한국 영화의 제작비중이 높아지고 있다. 관객수 기준으로 한국영화의 최근 흥행실적을 보면, 지난 1998년까지 전국 기준으로 한국 영화의 비중이 약 25%를 유지하였으나, 1999년에는 36.1%, 2000년 35.5%, 2001년 43.3%, 2002년 45%, 2003년(10월 말 누계기준) 50%로 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타났다.

시청각서비스분야의 교역제한 상황을 보면 라디오 및 TV 방송은 외국업체의

20) Screen Digest(2000) 및 IFPI(2001) 참고. 김준동 외(2002), p. 117의 <표 3-9>에서 인용.

진입이 금지되어 있고, 케이블TV와 위성방송은 부분적으로 개방되어 있으며, 영화상영분야의 스크린쿼터제도, 방송분야의 프로그램 편성쿼터 및 재송신채널 수 제한 등의 수량제한조치가 시행되고 있다.²¹⁾

이 중 방송분야에 있어서는 구방송법과 종합유선방송법을 하나로 묶어서 2000년부터 시행된 통합방송법을 통해 기존의 애니메이션 외에 영화와 대중음악 장르에 대한 프로그램쿼터를 신설하였다.²²⁾ 특히 2002년 1월 1일부터는 국제문화의 수용에 관하여 다양성을 확보한다는 차원에서 외국에서 수입된 프로그램 중 특정 국가에서 제작된 프로그램의 편성을 각 장르 방송시간의 60% 이내로 편성하도록 규제하고 있다.²³⁾

(2) 시청각서비스 개방관련 이해관계

시청각서비스분야에서는 영화인들이 운영하는 ‘스크린쿼터문화연대(사단법인)’가 스크린쿼터의 축소를 비롯하여 방송 등 문화산업의 개방 자체를 반대하는 전면에 나서 있다. 이 조직은 당초 1990년대 말 스크린쿼터제도가 각 극장에서 제대로 지켜지는지를 감시하기 위해 결성되었으나, 그 후 한·미 간 양자투자협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)의 논의과정에서 스크린쿼터 축소문제가 부각이 되자 스크린쿼터제도의 수호 자체로 활동의 중심을 전환시켰다.

이들은 스크린쿼터제도가 철폐된다면 수직적 연관체제를 갖고 있는 외국의 메이저 배급사들의 불공정 관행으로부터 피해를 보게 될 것이라고 지적하고 있다.²⁴⁾ 영화배급사와 극장주 간의 블록북킹(block booking)이 갖는 반경쟁적 문제를 현행 공정거래법으로는 해결하지 못하므로 스크린쿼터를 불공정행위에 대한 일종의 세이프가드(safeguard)로 보아야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해서 최근 국내 영화제작사들이 배급과 상영을 수직계열화하는 추세가 늘어나는 상황에서 이러한 논리가 아직도 유효한지에 대해 정부나 학계의 검토가 미진한 실정이다.²⁵⁾ 만일 아직도 외국 배급사의 시장지배적 지위에 따른 불공정행위가

21) 매체별 수량제한조치의 자세한 현황은 김준동 외(2002), p. 126의 <표 3-14> 및 <표 3-15> 참조.
 22) 현재 지상파 3사의 쿼터준수 현황은 고시된 의무비율을 훨씬 상회하여 편성하고 있다. 그러나 케이블 및 위성채널 사업자의 경우, 특히 스포츠, 교육, 교양, 영화, 애니메이션 채널들은 현재 국내제작 편성쿼터에 미달되거나 강제규정이 없어질 경우 미달될 것으로 예상된다.
 23) 이는 사실상 미국을 대상으로 한 것으로 향후 WTO 서비스협상에서 시청각서비스의 자유화가 본격적으로 논의될 경우 쟁점이 될 것으로 예상되는 사항이다.
 24) 대표적인 사례로서 1998년도 고질라 상영 때문에 여고괴담이 조기에 중영된 사례를 들고 있다.

존재한다면 이를 어떻게 감독하여 방지시킬 것인지에 대한 이행가능한 방안을 제시하여야 한다.²⁶⁾

스크린쿼터에는 블록북킹이라는 경쟁정책상의 문제 외에도 영화상영 수익의 배분비율상의 왜곡도 작용하고 있다. 즉, 영화상영 수익을 배분할 때 국산영화의 경우 외화보다 극장주에게 더 많은 배분비율을 할당하는 것이다.²⁷⁾ 이는 수익구조상의 왜곡요인을 가격구조의 또 다른 왜곡으로 시정하려고 하는 것이다. 따라서 극장주들이 스크린쿼터가 폐지될 경우 수익배분 비율상 손해를 볼까봐 스크린쿼터의 폐지에 소극적이라면, 이는 왜곡현상을 합리적으로 해결하려고 하지 않고 단기적인 이득의 침해만 피하려하였다고 할 수 있다.

최근 비디오, DVD, 인터넷 등 신매체가 발달된 상황에서 영화계가 극장에서 의 제한조치인 스크린쿼터를 중요시하는 요인은 영화가 갖는 1차 창구(first window)로서의 역할 때문이다. 비디오 등 2차 창구의 경우에 극장에서의 개봉 여부에 따라 가격격차가 큰 상황인 만큼 스크린쿼터가 국산영화의 개봉기회를 증대시켜 영화산업의 수익창출에도 기여한다는 것이다.²⁸⁾ 또한 신매체의 경우 지적재산권 보호를 위한 감시 및 이행이 미흡하다는 문제도 있다.²⁹⁾

영화계에서는 영화제작에 대한 보조금으로 스크린쿼터를 대체하는 방안에 대해서는 국산영화의 질이 떨어질 것이라고 반대하는 입장이다.³⁰⁾ 또한 이는 전

25) 블록북킹은 강매를 위한 불공정거래행위가 아니라, 연간 약 200편 정도의 영화를 상영하기 위해 안정적 공급이 필요하였던 영화사들이 저렴한 비용으로 영화를 대량생산하기 위한 방법이었으며, 영화품질(즉, 흥행가능성)이 불확실한 상태에서 여러 종류의 영화를 그룹으로 거래하는 것이 효율적인 계약이라는 주장도 있다. Hanssen(2000) 및 Kenney and Klein(2000) 참조.

26) 이에선 실제 극장주와 배급사 간의 계약서를 입수하기가 어렵고, 극장주 입장에서도 메이저배급사의 눈치를 보느라 고발할 의사를 갖지 않는 문제가 있다.

27) 2002년 기준으로 영화상영 수익의 배분비율이 외화의 경우 제작자와 극장 간 6:4이나, 국산영화의 경우는 5:5인 것으로 알려지고 있다. 이는 스크린쿼터제도로 피해를 보는 극장주들에 대한 일종의 보상조치이나, 영화제작자측에서는 스크린쿼터가 철폐될 경우 외화의 배분비율이 7:3 정도로까지 더 악화될 것이라고 하여 극장주들을 설득한 것으로 추정된다.

28) 2002년 기준으로 비디오의 경우 개봉작은 A급으로 분류되어 단가가 2만 4,500원으로 책정되는 반면, 비개봉작은 단가가 1만 8,500원인 것으로 알려지고 있고, 가격차이에도 불구하고 비개봉작은 실제 소비자들로부터도 외면당한다고 한다.

29) 미국 무역대표부(USTR)는 2004년 1월 8일 한국의 지적재산권 보호등급을 감시대상국(Watch List)에서 우선감시대상국(Priority Watch List: PWL)으로 한 단계 높였다고 발표한 바 있다. 한국이 영상물 불법복제를 제대로 단속하지 않고, 음반제작자에게 배타적 송신권을 부여하지 않는다는 이유에서다(여기서 배타적 송신권은 음반에 수록된 음악을 인터넷으로 다운받거나 방송국에서 방송하기 전에 음반제작자에게 허가를 받도록 하는 조치를 의미한다).

〈표 3〉 시청각서비스 개방관련 이해관계

예상 쟁점사항	이해관계자	제약요인
배급사의 시장지배적 불공정행위(스크린쿼터)	영화제작자	블록세일의 경쟁정책상 불공정성 여부 및 시장지배적 지위남용에 대한 감독 미비
제작자와 극장주 간 수익배분비율 왜곡	영화제작자, 극장주	왜곡현상의 합리적 해결모색 시도 부족(단기적 이득에 집착)
인터넷 및 유티칼디스크 등 신매체(2차 창구)에서의 수익창출 보장	영화·음악제작자	신매체에 대한 지적재산권 보호 위한 감시 및 이행 미흡
멀티플렉스 건립지원	영화제작자	멀티플렉스 공급초과상태
지자체별 국산영화 상영관 건립	영화제작자	지자체 재정부실
공동제작협정 체결 확대	영화제작자	MFN 위배(RTA 협상 부진)
TV프로그램 편성쿼터	영화계	외주제작사 지원여건 미비
CATV, 위성방송 소유 제한 완화	방송계, 노조	지상파분야 독과점
재송신채널수 제한 완화	방송계	SO와 PP 간 수신료 배분상의 왜곡(SO의 경우 지역권력과 유착)

반적인 영화산업의 침체시에는 자금순환의 역할을 원활히 하지 못할 것이라고 지적하고 있다. 따라서 보조금을 지급할 경우에는 상영기회를 확보하도록 멀티플렉스의 건립을 지원하는 방안을 과거 한미 BIT 협상시 스크린쿼터와 관련한 논쟁이 벌어졌던 1999년경에 제시한 바 있다.³¹⁾ 그러나 현재는 이미 주요 도시에서는 멀티플렉스의 공급초과 전망이 대두되고 있어, 이 방안은 시의성이 떨어지는 것으로 판단된다.³²⁾

그 대신 우수국산영화를 상영할 수 있도록 지자체별로 새로운 상영관을 설립하는 데 보조금을 지원하면 저예산 독립영화, 예술영화 등이 일반에게 보다 많

30) 과거 일정 수의 국산영화 제작에 대해 수입쿼터를 부여하는 정책을 시행한 이후 국산영화의 질이 떨어진 점을 그 근거로 들고 있다.

31) 과거 한·미 BIT 논의 당시 400명 수용이 가능한 스크린을 200개 건립하는 방안을 검토하였다고 알려지고 있다.

32) 단, 현재 이미 운영중인 멀티플렉스 중 일부 스크린을 장기임대하는 방안은 고려할 수 있을 것이다. 즉, 정부가 기금을 조성하고 이의 운용을 협회에 위임하며, 협회가 그 자금으로 스크린을 임대하여 사용하는 방안이 멀티플렉스의 신규 건립을 지원하는 방안보다는 현실적으로 검토할 만하다.

이 소개되어 진정한 우리 문화의 정체성 확립에 도움이 될 수 있다. 그러나 이와 관련하여서도 지자체의 재정이 부실하다는 제약요인이 있다.

한편, 국산영화의 수익원 확보를 위해서는 해외수출시장을 확보하는 방안이 도모되어야 한다. 그 일환으로서 영화계에서는 주요국과의 공동제작협정 체결을 확대하는 것이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 그러나 공동제작협정을 협상상대국별로 차별적으로 하는 것은 GATS의 최혜국(Most Favored Nation: MFN)대우 의무에 위배된다. 단, 지역무역협정(RTA)을 통해 공동제작협정을 체결한다면 예외로 인정받을 수 있으나, 영화계에서는 RTA를 기본적으로 반대하는 입장을 갖고 있다.

방송서비스분야에서 콘텐츠 규제로 대표적인 것이 프로그램 의무편성쿼터이다.³³⁾ 이는 경쟁정책적 이유보다는 문화적 정체성 보호를 위해 도입하였다. 그러나 현재 지상파방송 프로그램의 경우, 우리 정서에 맞는 주제를 다루고 친숙한 국내 배우가 출연하는 프로그램에 소비자들이 관심을 보이는 경향이 두드러지게 나타나므로 상당한 경쟁력을 확보한 것으로 평가된다. 반면, 의무편성쿼터로 인해 국내제작 애니메이션과 미국 이외의 국가가 제작한 영화가격이 상승하는 등 왜곡이 발생하여 지상파 방송사에게 적지 않은 부담이 되고 있다는 의견도 있다.

문제는 케이블TV나 위성TV 등 특화된(niche) 프로그램을 방영하는 경우인데, 여기에는 콘텐츠 제작의 활성화가 필요하다. 그러나 현재 독립제작사 지원을 위해 외주제작비율을 산정하는 데 필요한 구체적인 기준이 마련되어 있지 않다는 지적이 있다.

소유규제를 보면 지상파의 경우에는 외국인 소유가 금지되고 있고, 종합유선방송사업(System Operator: SO), 위성방송사업, 방송채널사업(Program Provider: PP)에 대한 외국인의 지분은 33%로 제한되며, 전송망사업에 대해서는 49%로 제한되고 있다. 외국에서 별로 관심을 나타내지 않는 지상파방송을 제외한 여타 부문의 소유규제를 완화할 경우에 독과점 상태의 지상파 방송사들이 외국자본과 제휴하여 케이블 및 위성방송에서도 그 영향력을 확대할 것이라는 우려가 제기되고 있다.³⁴⁾ 즉, 우리 나라 방송체제가 매체별로 분절적이어서 대외개방을 먼저 확대한다면 지상파 방송사만 살아남을 것으로 예상되므로, 우선 국내시장

33) OECD 국가들 중 프로그램 의무편성쿼터가 없는 나라는 미국, 일본, 뉴질랜드, 체코, 터키이며, 멕시코는 지상파에 대해서만 국내제작쿼터가 없다.

34) 실제 지상파 방송사가 소유·운영하는 드라마채널이나 스포츠채널의 시청률이 높은 것으로 알려지고 있다.

을 자유경쟁체제로 만드는 것이 시급하며, 이러한 과정을 마친 후 대외개방을 확대해야 한다는 견해가 있다.

한편, 외국채널 재전송에 대해서는 현재 10%의 쿼터도 소진되지 않는 경우가 많으므로 이를 다소 완화하여도 별 문제가 없는 것으로 방송계는 보고 있다. 그러나 현재 외국채널 재전송쿼터가 소진되지 않고 있는 것은 외국채널이 국내 케이블TV시장에 관심을 두지 않아서가 아니라, 국내 케이블TV시장에서 SO와 PP 간에 수신료 배분상의 왜곡이 존재하기 때문으로 보는 것이 적절하다. 즉, 수신료와 광고수입을 SO와 PP가 일정 비율로 나누게 되는데, 미국의 경우 PP의 수입 중 광고수입이 10%, 수신료 수입이 90% 정도이나, 우리나라는 수신료의 비중이 낮다.³⁵⁾ 일부 SO는 홈쇼핑 등 낮은 채널대(low channel)를 사용하는 채널³⁶⁾에 대해서는 채널사용료를 요구하여 받고 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 지역권력과 유착된 SO들이 상대적으로 안정적인 수입이 확보되는 수신료의 배분비율을 높게 가져가는 것으로 해석된다. 이러한 왜곡된 수신료 배분비율로 인해 결국 수익구조가 열악하게 되어 외국채널이 국내시장에의 진입을 꺼리는 것으로 판단된다.

4. 방송광고서비스

(1) 개요

현재 방송광고 판매대행업무는 1980년대 초 군사정권의 언론통폐합 과정에서 설립된 한국방송광고공사(KOBACO)에 의해 독점운영되고 있다.³⁷⁾ KOBACO는 지상파 방송사들로부터 전국의 TV와 라디오의 방송광고시간 스케줄을 받아 광고주 및 광고대행사에게 할당하여 수입료(commission)를 받는 서비스를 수행한다.³⁸⁾ 현재 KOBACO는 총 35개 매체의 방송광고 영업을 대행하고 있다.

KOBACO로 하여금 방송광고 대행을 독점하도록 한 이유는 표면적으로는 대기업의 자본으로부터 방송의 제작과 편성을 보호하고, 과도한 시청률경쟁으로 인한 방송의 상업성을 배제하여 공공성을 확보하도록 하기 위함이라고 한다.³⁹⁾

35) 수신료 중 PP가 받는 부분은 PP 입장에서는 프로그램 공급료로 간주할 수 있다.

36) 이러한 채널은 정보광고채널(infomercial channel)이라고 불린다.

37) KOBACO는 1981년 1월 20일에 무자본특수법인의 형태로 설립되었다.

38) 일부의 경우 직접 광고주에게도 서비스를 공급하나 대부분 광고대행사 및 media buying companies에게 공급하는 일종의 도매공급자 형태로 해석할 수 있다. 일반적으로 이러한 의미의 영업을 미디어렙(media rep.)이라고 지칭한다.

39) KOBACO의 방송광고 영업소개 참조(www.kobaco.co.kr).

그러나 군사정권 출범 당시 방송사를 포함한 국내언론을 통제하기 위한 동기가 작용하였다고 볼 수 있다. 즉, 과거 방송광고 영업으로부터 발생한 수입 중 일부를 방송발전기금을 통해 방송, 언론, 광고, 문화, 예술사업 등에 지원하는 과정에서 국내언론에 영향을 미쳤을 개연성이 있는 것이다.⁴⁰⁾

한편, 지난 2000년에 KOBACO의 독점을 폐지하여 미디어랩을 1~2개 추가로 설립하려는 시도가 있었으나 실패한 바 있다. 즉, 당시 통합방송법 제정과정에서 “지상파 방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”로 규정하여 법적으로는 독점을 해제하였으나 아직 이행되지 않고 있다.⁴¹⁾

이에는 여러 이해당사자(대형신문사, 군소신문사, 3대 방송사, 지역민방, 라디오방송사 등)의 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 단시일 내에 그 독점구조가 해체되기가 매우 어렵기 때문이다.⁴²⁾ 특히, 정치적으로 영향력이 가장 큰 언론계와 종교계가 관련되어 있어 해결책을 모색하기가 어려웠을 것이다.

(2) 방송광고서비스 개방관련 이해관계

KOBACO의 방송광고 대행독점을 폐지하고 미디어랩을 자유화하는 데 대해 가장 큰 이해당사자는 지상파 방송사와 광고수주를 경쟁하는 신문사, 지역민방, 종교방송 등이다. 이들은 미디어랩을 자유화할 경우 지상파의 상업방송분야로 광고주들이 이동하여 광고수주가 급감할 것이라고 우려하고 있다. 실제로 KOBACO의 방송광고 영업소개에서는 지역방송, 종교방송 등 매체력이 약한 방송사가 광고수주가 원활하지 못하고 채용기반이 취약하기 때문에, KOBACO가 이들 방송사로 하여금 안정적 재정을 확보하여 방송발전에 전념할 수 있도록 하고 있다고 소개하고 있다.

40) 이는 확인된 바는 없고 추정되는 사항이다. 즉, KOBACO의 방송광고 영업소개에서는 예술의 전당, 프레스센터 건립 등을 대표적 사례로 제시하고 있으나, 그 외의 구체적인 지원사례들을 모두 열거하여 공개하였는지는 의문이다(KOBACO가 소유한 프레스센터의 임대수익이 언론재단에 귀속되어 기존 언론사에 지원되고 있는 것으로 알려지고 있다).

41) 방송법 제73조 5항 참조. 그러나 방송법 시행령 제59조 3항에서의 “대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사’라 함은 방송광고 판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다.”로 규정하여, 방송광고 판매대행사를 KOBACO가 출자한 회사에 한정하는 제한을 둬으로써 실질적으로는 법개정 이후에도 KOBACO의 독점적 지위가 유지될 수 있도록 하였다.

42) 공정거래위원회는 2004년 1월 26일 23개 부처 소관의 111개 법령에서 발굴한 경쟁제한적 폐해가 큰 174개의 경쟁제한적 제도 중 대표적인 것으로 방송광고 독점대행을 지목하여 그 개선방안을 검토하겠다고 발표한 바 있다.

이러한 우려에는 현재 방송광고 가격상의 왜곡이 작용하고 있다.⁴³⁾ 즉, 현재와 같이 방송광고가 적정가격에 훨씬 못 미치는 수준에서 규제되고 있는 상황이 지속된다면, 미디어랩 자유화시 주요 지상파 상업방송 외의 매체들의 수익이 감소할 것이라는 우려가 타당하다.⁴⁴⁾ 따라서 미디어랩의 자유화시 가격규제의 완화와 함께 수요공급의 불균형을 해소하도록 방송광고의 공급을 증가시키는 방안을 고려하여야 할 것이다. 그러나 이는 결국 상업방송사를 늘리는 것으로 독과점현상이 심화되고 있는 기존 지상파 상업방송사의 반발을 불러올 가능성이 있다.

이와 관련되는 사항으로서 미디어랩을 자유화할 경우 현재 방송발전기금에 적립하는 수익원의 확보가 어려울 것이다. 따라서 지상파 상업방송 외의 다른 매체들로부터 자신들에 대한 지원을 위해 방송발전기금 수익원의 확충을 요구받을 것이다. 결국 이들 매체 간 정치적 영향력에 따라 논의의 방향이 설정될 가능성이 크다.

그 하나의 사례가 바로 종교방송광고에 대한 패키지판매이다. 이는 종교방송의 경영수지를 보전하려는 이유에서 시행되고 있는데, 일종의 끼워팔기에 해당하여 반경쟁적 불공정행위로서 공정거래법 위반이다.⁴⁵⁾ 결국, 종교단체들의 정치적 영향력으로 인해 법규정의 엄정한 집행을 책임지는 정부가 스스로 탈법적 행위를 저지르고 있는 것이라고 볼 수 있다.

이는 정치적으로 이해관계가 크게 걸려 있는 문제에 대해서는 이를 다른 분야에서 왜곡(distortion)을 발생시키는 방법으로 풀려고 하는 우리 사회에 내재된 문제점을 그대로 보여 주고 있다. 이러한 문제점은 다른 분야의 왜곡을 가져오지 말고 해당 분야에서 해결하는 것이 경제적 효율을 보장하여 준다. 즉, 종교단체가 경영하는 종교방송은 원칙적으로 해당 교인들의 기여금과 투자금으로 운영하여야 할 것이다. 만일, 경영상의 애로가 심각하여 청산이 불가피하지만 그로 인해 사회적·경제적으로 파급되는 부정적 외부효과(negative externality)가 크다고 판단되는 경우에는, 정부가 보조금을 지급하는 방안을 고려할

43) 광고업계에서는 방송광고의 적정 가격수준이 현재 가격대의 5배 내지 6배 정도인 것으로 추정하고 있다.

44) 실제로 KOBACO는 방송광고 영업소개에서 “수요공급의 불균형에서 오는 광고료의 폭등을 억제하고 광고요금을 체계적으로 합리화하여 기업의 부담을 줄이고 물가안정에 기여해 왔습니다”라고 가격규제를 설명하고 있다. 그러나 이러한 우려가 보다 타당성을 가지려면 매체별 광고 간의 대체성에 대해 보다 면밀한 분석이 이루어져야 한다.

45) 패키지판매 자체가 위법은 아니나 KOBACO의 경우 시장지배적 지위를 이용하여 강제판매하므로 위법사항이 된다.

〈표 4〉 방송광고서비스 개방관련 이해관계

예상 쟁점사항	이해관계자	제약요인
KOBACO 독점폐지 (미디어랩 자유화)	신문사, 지역민방, 종교방송	· 방송광고 가격의 왜곡(자유화시 수요 급증) · 지상파방송의 독과점(상업방송 신설에 반발)
방송발전기금 수익원 타격	신문사, 지역민방, 종교방송	· 언론의 경영투명성 부족(언론의 정치적 영향력 과다)
패키지 판매	종교계	· 종교방송의 재정부실(종교재단 운영의 투명성 부족)
중간광고	시민단체	· 소비자 권리에 대한 폐쇄적 해석 · 공영방송의 공정성에 대한 회의(수신료 현실화 부진)
방송광고 총량제	시민단체	· 획일적 통제의 선호 문화
방송광고 사전심의 제도	시민단체	· 자율심의회에 대한 불신 · 사회 전반의 자율문화 미비

수 있을 것이다.⁴⁶⁾ 단, 이 경우 종교재단 운영의 투명성을 제고시켜 납세자들이 수긍하는 범위에서 동의를 이끌어 내어야 할 것이다.⁴⁷⁾ 정치적 이유로 인해 왜곡을 정공책으로 해소하려 하지 않고 비켜 가려는 편법주의가 만연하여 그 동안 경제적 비효율이 누적되었고, 이는 결국 한국 경제의 성장잠재력을 훼손시켜 왔다고 할 수 있다.

KOBACO의 방송광고 대행독점과 직접적인 연관성은 적다고 할 수 있으나, 향후 외국에서 개선할 것을 요구할 사항이 국내영업환경에 영향을 미치는 국내 규제관련 사항이다. 그 동안 주한미상공회의소(AMCHAM) 등에서 제기되어 왔던 광고총량제, 중간광고 금지, 월단위 판매 및 스포츠광고 판매의 제한, 패키지판매(종교방송, 라디오 등), 15초 기준 가격체계, 스토리보드(story board)가 아닌 최종 제작필름 상태로 제출하여야 하는 방송광고 심의제도상의 제한, 화장품 등 일부 업종에서의 광고문구에 대해 국내 협회의 승인을 받도록 하는 제도 등의 규제 등이 이에 해당된다.⁴⁸⁾

46) 김준동, 「DDA 서비스협상의 논의동향과 광고서비스 분야 예상쟁점」, 한국광고업협회·한국광고학회 주최 제3회 광고산학협동세미나 발제자료, 2003년 10월 20일.

47) 2003년 석촌동 소재 불광사가 외부회계감사를 통해 시주금 사용내역을 공개한 이후, 2004년 1월 16일에는 신자수가 22만여 명에 이르는 서울 포이동의 능인선원 원장 지광 스님이 기자회견을 갖고 2004년부터 외부회계감사를 받아 투명성을 높ی겠다고 밝힌 바 있다.

48) 이러한 장애요인들은 USTR의 국별교역장벽(National Trade Estimate: NTE) 보고서에서도 지속적으로 지적되어 왔다.

이 중 중간광고문제는 현재 시민단체가 시청자의 권리를 훼손한다는 이유로 절대 반대하고 있다. 그러나 미디어랩이 자유화될 경우 중간광고를 허용하게 되면, 결국 광고시간의 유효공급이 증가하여 앞서 논의한 우려를 일부 해소시키는 효과를 가져올 수 있다. 따라서 보다 근본적인 이유로는 하나의 방송사에 공영방송과 민영방송이 혼재되어 있는 우리 나라의 현 상황에서 공영방송의 상업화를 촉진시키는 것에 대한 거부감 때문이라고 볼 수 있다. 이는 현재 공영방송으로 분류되는 KBS의 공정성에 대한 의문을 이유로 수신료의 현실화가 이루어지지 못하는 것과 맥을 같이 한다.

이와 관련이 있는 사항이 방송광고총량제이다. 현재 방송광고시간은 방송프로그램 시간의 10% 이하로 일률적으로 제한되어 있다. 프로그램별로 시청률에 따라 탄력적으로 운용할 여지가 없는 것이다. 이를 완화할 경우 방송사의 수익성이 개선될 것이나, 방송사와의 시장원리에 따른 조정보다는 획일적 통제를 선호하는 문화적 요소에 기인한다고 볼 수 있다.

방송광고 사전심의제도도 우리 사회 전반적으로 자율문화가 결핍되어 있기 때문이다. 즉, 스토리보드만으로 심의를 받은 후 업계 자율로 사후심을 받게 하는 것이 아니라, 일일이 최종 제작필름 상태로 사전심을 받아야 하는 것은 자율심을 불신하는 문화적 특성이라고 할 수 있다.

III. 결 론

본 논문은 시장개방의 경제적 효과를 정량적 추정방법을 주로 사용하여 분석한 기존의 연구결과가 실제 시장개방의 원활한 달성에 크게 기여하지 못하는 한계점에 착안하였다. 즉, 시장개방에 따라 경쟁에 노출되는 이해관계자들의 입장을 결정짓는 제약요인들을 해소하여야만 시장개방정책이 계획에 맞추어 이루어질 수 있다. 따라서 본고는 그러한 제약여건들을 개선하는 합리적인 정책방안을 제시하는 단계에 앞서 주요 서비스분야에서 각 이해관계자들이 제기하는 우려사항들을 바탕으로 그들의 최적화(optimization) 동기에 영향을 미치는 제약요인들을 분석하고자 하였다.

분석결과 각 이해관계자들이 자유화라는 시대적 변화에 저항하는 중요 요인은 획일적 평등성 및 통제를 지향하는 인식, 합리적 대안의 논의를 거부하는 문화적 요소, 왜곡(distortion)에 대해 정공법으로 해결하지 않고 편법적으로 접

근하려는 정치적 동기, 보편적 서비스를 제공하는 데 필요한 정부재정의 부족, 정부의 정책수립 및 이행·감독 측면에서의 행정적 능력배양의 미흡, 평가체계의 미비, 정보의 비대칭성, 그리고 각 주체의 기득권 집착 등으로 요약된다.

본 연구에서 정리된 이러한 제약여건들은 극히 일부에 불과하고, 향후 시장 개방을 원활히 추진하기 위해서는 각 구성원들의 이해를 보다 면밀히 파악하여 분석하는 작업이 필요하다. 즉, Odell(2000)이 가치창출적(value-creating) 협상전략으로서 설명한 각 구성원의 이해 파악, 창의적 대안의 고안, 창안된 해결책의 시험 등 세 단계 중에서 제1단계가 문제의 본질, 이해당사자들의 목표, 우선순위를 정확히 파악하고 이해하는 것이다.⁴⁹⁾

그리고 이에는 각 구성원 간의 의사소통을 위한 대화(communication)의 기술이 업그레이드되어야 하고, 이를 위해서는 최우선적으로 상호 불신이 완화되어야 한다.⁵⁰⁾ 이는 상호 불신이 각 이해관계자 간에 가치창출적 협상전략을 시도하는 데 최대 장애로 작용하기 때문이다.

한편, 이러한 상호 불신에는 ‘정보의 공개’문제가 중요한 원인 중의 하나로 작용한다. 지금까지 각 주체들은 정보가 공개될 경우 상대방이 왜곡하여 해석하는 것을 우려하여 공개를 하지 못하여 왔다. 그리고 정보에 대한 접근이 제약된 측은 이를 빌미로 불신의 벽을 높여 왔었다.

물론 이 문제를 바꾸어 볼 경우 정보의 공개에는 무엇보다도 상호 신뢰가 관건이 된다는 주장도 타당하다. 즉, 협상당사자들이 서로를 불신한다면 공개된 정보를 왜곡되게 해석하여 문제의 본질을 정확히 파악하지 못하게 되는 것이다.

따라서 앞에서 하나의 사례로 분석한 여러 제약여건들을 개선하는 데 최대 장애가 되는 ‘상호 불신’문제와 ‘정보의 공개’문제는 서로 맞물려 있는 것으로서 이러한 문제들을 동시에 다루는 것이 합리적인 방안이 될 것이다. 그리고 이를 위해서는 각 주체들이 특정 정보를 왜곡되지 않게 해석하도록 하는 능력을 배양시켜야 한다. 이러한 측면에서 경제학 연구가 각 경제주체들이 특정 정보에 대한 다른 이해관계자들의 왜곡된 해석을 통찰하여 합리적 대안을 제시하도록 하는 데 보다 기여하는 방향으로도 활성화되는 것이 바람직하다.

49) Odell(2000), pp. 33~34 참조.

50) ‘상호 불신’문제에 대해 몇 가지 가설적 전제를 가지고 접근하여 순차적인 검토를 통해 대안을 제시하는 것은 장기간의 시일이 소요되는 과제라 별도의 연구가 필요하다고 판단된다. 따라서 본 논문에서는 그 대신 ‘정보의 공개’문제를 대표적으로 제시하고자 한다.

참 고 문 헌

- 김정수, 「스크린쿼터의 힘—양면게임이론을 응용한 한미투자협정 협상사례 분석」, 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문, 2003. 6.
- 김준동·고준성·구문모·박순찬, 「DDA 서비스협상의 분야별 주요 쟁점 및 정책 대응방향: 법무·시청각·교육서비스를 중심으로」, 정책연구 02-03, 대외경제정책연구원, 2002. 12.
- 김준동·정영호·최병호·안덕선, 「DDA 서비스협상 보건의료분야의 주요 쟁점 및 정책과제」, 정책연구 03-18, 대외경제정책연구원, 2003. 12.
- 엄영석, 「대학재정 확보방안」, 2002 하계대학총장세미나 발표자료, 한국대학교육협의회, 2002.
- 외교통상부, 『서비스 시장개방 바로알기』(OECD, *GATS: The Case for Open Services Market*의 번역본), 2002.
- 정인교, 「한·일 FTA의 경제적 효과와 정책시사점」, 정책연구 01-04, 대외경제정책연구원, 2001. 12.
- 최낙균·박순찬, 「DDA 협상의 시나리오별 경제적 효과분석」, 정책연구 02-08, 대외경제정책연구원, 2002. 12.
- 최낙균 외 10인, 「DDA 중간점검—2003」, 정책연구, 대외경제정책연구원, 2003. 12.
- Brown, Drusilla A., Alan V. Deardorff, and Robert M. Stern, “CGE Modelling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options,” RSIE Discussion Paper No. 468, Ann Arbor: The University of Michigan, 2001.
- Choi, N., S. C. Park, and C. S. Lee, “Analysis of the Trade Negotiation Options in the East Asian Context,” Policy Analysis 03-02, Korea Institute for International Economic Policy, 2003. 12.
- Hanssen, F. Andrew, “The Block Booking of Films Reexamined,” *Journal of Law and Economics*, Volume 43, Issue 2, 395~426.
- IFPI, *The recording industry in numbers*, London, 2001.
- Kenney, Roy W. and Benjamin Klein, “How Block Booking Facilitated Self-Enforcing Film Contracts,” *Journal of Law and Economics*, Volume 43,

Issue 2, 2000, 427~435.

Mattoo, A., R. Rathindran, and A. Subramanian, "Measuring Services Trade Liberalization and its Impact on Economic Growth: An Illustration," World Bank Research Working Paper, No.2655, Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

Odell, John S., *Negotiating the World Economy*, Ithaca: Cornell University Press, 2000.

OECD, *GATS: The Case for Open Services Market*, 2002a.

_____, OECD Health Data, 2002b.

Park, Innwon, "A CGE Analysis of a Korea-China-Japan Free Trade Area," *Economic Papers*, Vol.6, No.2, Bank of Korea, 2004.

Screen Digest, Annually published audiovisual magazine based in Lodon, UK, 2000.

WHO, "Assessment of GATS and Trade in Health Services: An International Consultation on Monitoring and Research Priorities," 2002.

[Abstract]

Analysis of Interest Relations Regarding Liberalization of Selected Services Sectors in Korea

June Dong Kim

This paper seeks to analyze the factors which constrain interest groups against liberalizing medical, education, audio-visual and broadcasting advertising markets in Korea. It is found that those factors include general mindset towards uniform equity and control, cultural factor refusing discussions on rational alternatives, political motives favoring temporary solutions for distortions, insufficient government budgets for universal services, lack of administrative capacity in policy implementation and monitoring, absence of proper system for evaluation of services, asymmetry of information, and persistence of acquired rents. In order to make rational alternatives, it is necessary to address the problem of 'mistrust' among the economic entities. In this respect, economic research is expected to contribute to enhancing their insights against distorted interpretations on information.

Keywords: liberalization of services market, interest group, mutual mistrust

JEL Classification: F1